

# 国家の制度能力と産業政策



## 第1章

# 制度能力と産業政策

黒岩 郁雄

### はじめに

1990年代、産業政策をめぐる論争は活況を呈し、新古典派に対する反論が次々と出され、世銀の論調にも変化がみられた。また産業政策の理論的根拠として「コーディネーションの失敗」が注目され、他の途上国とは異なる産業発展を遂げた韓国、台湾の経験が産業政策の正当性を後ろ押しした。

一方、1990年代は政策と並んで「制度」が脚光を浴びた時代でもあった。その背景として、ノースを中心とした「新制度学派」の影響力が高まるとともに、1980年代以降のサブサハラアフリカにおける構造調整の失敗、1990年代の旧ソ連・東欧圏における移行経済の陥った困難、さらには1997年に発生したアジア危機などを通じて、制度の重要性が明らかになったことがあげられる。

制度のなかでも、とりわけ国家自体の制度の脆弱性は重大な問題である。実際、ミュルダール（Myrdal [1968]）が人々の「態度」や「制度」の重要性を指摘してから30年以上たつが、未だに多くの途上国は「軟性国家」（soft state）のままである。つまり多くの途上国において、政治家や役人の規律が低いため、汚職ははびこり、政策立案や執行能力に欠けるのである。そのような国で、複雑で不確実性に満ち、しかも特定の企業や産業の利権と結びつきやすい産業政策をうまく実施していけるのであろうか。実際、過去を振り

返ると、政府の政策立案能力の不足や汚職、レントシーキングなどのために、産業政策が失敗した事例は多い。

しかし、それらを基準に判断して、産業政策を一律に否定するのは早計であるように思える。産業政策にもさまざまな段階があり、要求される制度能力も異なる。したがって、産業政策を一律に否定するのではなく、それぞれの国の置かれた状況や制度能力に見合った産業政策について検討する必要があるだろう。

本章は、世銀の「二部戦略」(two-part strategy)を出発点としながら、二部戦略では明示されなかった制度能力の具体的な内容を示す。そのうえで、世銀が提示した制度能力と国家の機能の関係について再考し、途上国にとって実効性のある産業政策について考えてみたい。本章の構成は以下のとおりである。

第1節では、1990年代以降の産業政策をめぐる論争について検討する。特に1997年に発生したアジア危機を契機に産業政策をめぐる論調に変化がみられたので、その原因を探る必要があるだろう。第2節では、市場ならびに政府の失敗の視点から、産業政策の理論的正当性と同時に政府介入による経済厚生への損失の原因を明らかにする。第3節では、第2節の議論を踏まえて、国家の制度能力の具体的内容を示す。続く第4節では、本書における他章の研究成果に言及しながら、世銀が提示した二部戦略の再考を行い、第5節では、制度能力の視点から、北東ならびに東南アジアにおける産業政策の変遷について検討する。

## 第1節 1990年代以降の産業政策をめぐる論争

### 1. アジア危機以前の開発戦略

1980年代、構造調整に明け暮れた世銀は、1991年に「マーケット・フレ

ンドリー・アプローチ」(World Bank [1991])を公表した。同アプローチは、途上国において広範にみられる市場の不完全性を念頭に、政府の役割を新古典派より幅広く捉え、市場を機能させるための非選択的な(non-selective)政府介入が望ましいと主張した。一方、それに続く『東アジアの奇跡』(World Bank [1993])は、1980年代末から新古典派アプローチを批判してきたアムステン、ウェードら東アジア研究者の主張を取り入れ、それを従来の世銀の開発戦略に接合させた。

『東アジアの奇跡』のなかで世銀は、途上国にとっての政策選択肢を「基礎的条件整備に関する政策」と「選択的介入」の二つに分けた。前者の基礎的条件整備に関する政策には、安定したマクロ経済、人的資源、効果的・安定的金融制度、価格の歪みの限定、外国からの技術受入れ、農業開発政策などが含まれ、市場ベースの競争を前提としている。一方、選択的介入には、輸出振興、金融抑圧、政策金融、選択的産業育成などが含まれており、これらの政策は政府の市場への選択的介入によって人為的にレントを発生させ、企業の競争力を中長期的に増強させていく政策である。しかしながら、こうした政策を効果的に実施するには、政府が創出するレントを求めて企業同士が競争(コンテスト)するように仕向ける必要があり、そのためには、市場自由化の制度的基盤だけでは不十分であり、テクノクラートの外部からの遮断、質の高い官僚、モニタリングなどの条件が満たされる必要がある(World Bank [1993])。

以上のように、『東アジアの奇跡』では選択的介入が潜在的に有用であることが示されたが、実際には、選択的介入を成功させるのは制度能力が高い国にとっても容易ではなく、たとえば日本、韓国においても選択的産業育成は有効であったとは認められなかった。一般に、政府の大幅な裁量に委ねられる選択的介入は、失敗する危険性が大きく、大部分の途上国の制度能力を踏まえると、基礎的条件整備に関する政策と輸出振興などを組み合わせるのがもっとも望ましい。そして、そのような開発戦略を実践してきたのが他ならぬ東南アジア諸国である。

上述のように、すでに『東アジアの奇跡』のなかで、政策あるいは国家の機能と制度能力の適合性について検討されたが、その枠組みをより精緻化し、制度能力を基準に据えて、国家の適切な役割を明示しようとしたのが「二部戦略」である（World Bank [1997]）。二部戦略は、青木ほか（Aoki et al. [1996]）の「市場促進的見解」（market-enhancing view）を取り入れ、政府は情報のブローカーとして、また学習と協調の推進者として産業開発を支援するうえで市場促進的役割を果たすことができる、と述べている。また産業政策に対する評価においても、『東アジアの奇跡』から一歩踏みだし、制度能力が高い諸国（日本、韓国など）では、投資調整や成功者の選別など市場介入度が高い政策が成功した事例があることを認めている。しかし、それらはあくまでも例外的なケースにすぎず、制度能力の低い大多数の途上国では望みえない贅沢であろう。以上を踏まえて、二部戦略は、(1)国家の機能を制度能力に適合させる、(2)制度能力を再活性化させる、の二つの戦略を提示するのである。つまり、制度能力が低い国の政府は、基礎的機能である純粋公共財の供給やその他の市場の失敗を矯正する中間的機能を担うべきであり、産業政策などの高度な介入的機能を担うべきではない。しかも、制度能力が例外的に高いとみられる日本、韓国などの諸国は、もはや途上国ではないため、残されたほとんどすべての途上国はこの範疇に入るであろう。

このように、二部戦略は、制度能力と国家の機能の適合性に着目することによって、産業政策の潜在的な有用性を認めながらも、最終的な結論（途上国に対する政策提言）は、従来の世銀の主張と大きく違わないものになっている。その点に関して、一部の論者からは不満の声が出ているものの<sup>(1)</sup>、いくつかの点で進展がみられたと評価することができよう。第1に、二部戦略は産業政策すべてを否定したわけではなく、高い制度能力を要求しない一部の産業政策を認めている点である。たとえば、輸出者への特別支援、地域の（物的・人的・制度的）インフラや官民協力関係の強化などを通じて、「民間同士のネットワーク」を深化させることが可能である。第2に、制度能力を固定的あるいは宿命的なものとして捉えず、国家権力の乱用を防ぐチェック

アンドバランスを確立することによって、制度能力を高めることができる点である。したがって、仮に途上国の自助努力によって制度能力の向上に成功すれば、国家はより高い機能を担うことができ、市場介入度の高い産業政策が選択肢に含まれる可能性が残されている（しかし制度能力を高めるには多くの時間とコストが必要である。また、そもそも初期条件によっては、一定水準以上の制度能力の向上を望めない国があるかもしれない）。

以上のように、世銀は二部戦略において、従来以上に産業政策に対して柔軟な姿勢をとるようになり、産業政策に肯定的な日本のエコノミストとの距離も縮小した<sup>(2)</sup>。しかしながら、皮肉なことに、そのような状況は長く続かなかつた。1997年に二部戦略が発表され、そのすぐ後に発生したアジア危機を契機に、産業政策に対する評価は一変するのである。

## 2. アジア危機と『東アジアの奇跡再考』

1997年、タイで発生した通貨危機は他国にも伝染し、韓国、インドネシアを筆頭に『東アジアの奇跡』で取り上げられた諸国を巻き込んだ。危機に臨んで、IMFは危機の原因がマクロ経済の不均衡ではなく、金融システムの脆弱性や政府と民間の癒着にあると診断したため（IMF [1999]）、スハルト一族の利権ビジネスや韓国の財閥（chaebol）などが構造改革の対象になった。また、それと同時に、それまで東アジアの経済発展を支えてきたと考えられていた官民の協調関係は、クローニー・キャピタリズムへとレッテルを張り替えられ、『東アジアの奇跡』についても見直されるようになった。なかでも、スティグリッツとユスフが編者を務め、2001年に世銀から出版された『東アジアの奇跡再考』（Stiglitz and Yusuf eds. [2001]）は危機以降の産業政策に対する論調の変化を知るうえで重要である。同書は、『東アジアの奇跡』とは異なり、世銀としての統一的な見解を示したものではないが、世銀の現役スタッフであり、全体の総括を行ったユスフの見解が世銀を代表していると考えられる。ユスフは、アジア危機の経験を踏まえて、『東アジアの奇跡』

とは相当異なる見解を示した<sup>3)</sup>。彼の論旨は次のとおりである (Yusuf [2001])。

- ① 東アジアの経済成長は、資本、労働などの要素投入量の増大によってもたらされたものであり、技術進歩 (TFP) の貢献は小さい。引き続き、技術進歩の貢献が小さければ、経済成長はやがて失速する恐れがある。
- ② 産業政策の効果は不明確であり、同時に多くの失敗例がみられる。また WTO によって世界経済の統合が進むなかで産業政策はますます不適切になりつつある。
- ③ 銀行と企業の緊密な関係が、銀行による不適切な貸付を助長して、不良債権を累積させた。
- ④ 『東アジアの奇跡』では輸出の重要性が注目された。一方、輸入は国内産業に対する競争圧力の増大を通じて国内産業の淘汰を促すとともに、新技術を体化させた資本財輸入は国内産業の技術水準を向上させる。最近の研究によると、技術進歩の向上にとって輸入は輸出以上に重要であり、東アジアにおける保護主義的政策は、TFP 増大に対する輸入の貢献を引き下げてきた可能性がある。
- ⑤ 政府と企業の関係、金融の監督機関、企業統治などにみられるガバナンスの脆弱性が経済危機につながった。東アジアでは、政府が市場を管理しようとしたために、市場経済の制度インフラである司法制度や監督機関の発達が遅れてしまった。
- ⑥ 貿易、資本、労働移動の自由化によって東アジアの統合が進んだ。そのため、海外の投資家は同地域の属性を共通のものとしてみるようになり、「伝染効果」が強まった。

上記のなかで、②産業政策の失敗は、政府と企業の癒着やレントシーキングが原因として取り上げられており、実質的には⑤で取り上げられたガバナンス問題の一部であるといえよう。このように、アジア危機後の世銀のスタンスは、『東アジアの奇跡』で十分検討されなかった輸入や技術進歩の重要性に着目し、保護主義を排除する一方で、ガバナンス問題を重視し、政府と民間の癒着構造を改めるとともに、司法制度、監督機関、企業統治、会計制

度など制度インフラを強化しようとするものである。その意味で、ガバナンス問題や制度インフラの構築は、『東アジアの奇跡再考』のなかで中心的な位置を占めているといえよう。

次に、産業政策や政策金融の全般的評価については、『東アジアの奇跡』と比較して、否定的なトーンが強まっている。たとえば、韓国における産業政策は、財閥を中心とする富裕層への資産集中、収益性の低いあるいはリスクの高い投資、大規模な不良債権などを招いたと痛烈に批判している。また産業政策を支える要因として注目されてきた官僚の政治的圧力からの遮断や国家の自律性は、1990年代に入って、汚職スキャンダルが発覚するようになったために、次第に説得力を失った。韓国のように国家の自律性が強いと思われていた国における産業政策の失敗は、産業政策に否定的なグループを勢いづかせ、市場自由化政策を推奨する論拠になったと考えられる。

以上のように、二部戦略までの経緯を通じて修正されてきた世銀のスタンスは、アジア危機を契機に、再び新古典派に引き戻されつつあるといえよう。事実、産業政策に関する論争は急速に鳴りを潜め、日本の研究者の間でも1990年代にみられた熱気は感じられない。しかし、アジア危機によって論争に決着がついたかという点、話はそう単純ではない。ここで、『東アジアの奇跡再考』のもう一人の編者であり、同書出版時にはすでに世銀上級副総裁の職を辞していたスティグリッツ（Stiglitz [2001]）の主張を紹介しよう。

スティグリッツは、危機後の東アジア経済の急速な復興を踏まえて、同地域の経済発展を支えてきた要因が依然健在であると指摘する。またTFPの計測方法の問題点を指摘して、ユスフが取り上げた①の信憑性に疑問があること、東アジア諸国は、技術教育を通じて先進諸国との技術ギャップを埋めてきたこと、などに言及している。

一方、アジア危機の核心である金融問題についても、スティグリッツの考えは首尾一貫している。途上国では、直接金融は難しいため、間接金融が主体とならざるをえない。そのうえで、東アジアでは「金融抑制」のメカニズム（Hellman et al. [1996]）が有効に機能してきた。たとえば、韓国では政

府が銀行間の競争を制限し、預金金利を低く抑えたため、銀行のフランチャイズバリューは増加し、他方で利益の一部は、低利の貸出金利として借り手企業に移転されていたのである。ところが、1990年代からIMFやアメリカ財務省の圧力を受けて、金融監督体制が不備なままで規制が取り払われたため、競争激化によって銀行のフランチャイズバリューが減少し（それと同時に慎重な貸付を行うインセンティブも減少し）、不動産などリスクの高い事業への融資が増えたのである。つまり、スティグリッツによると、金融危機の原因は、十分な準備もなく進められた金融自由化にあり、政府の過剰介入が問題ではない。むしろ、金融に関わる規制や監督の機能が過小であったことが危機を引き起こしたのである。

同時に、癒着の温床とされた産業政策についても、東アジアで行われた産業政策は市場の失敗に対処するうえで有効であった。たとえば、ルールに従って政策金融や産業保護が実施された場合、汚職は抑制され、保護を受けた産業は発展を遂げた。また知識や技術は外部性や公共財としての性格をもつため、政府の介入が必要となる。そのため途上国の産業政策を批判してきたアメリカにおいても、政府による研究開発、技術普及、インフラ整備、関税政策などが産業の発展に貢献してきたのである。このように産業政策の有用性は明らかである一方、これまで行われてきた産業政策に関する実証研究は中立的でなく、計量分析などは信頼するに足らない、とスティグリッツは一蹴している。

以上のように、アジア危機の原因を政府の過剰な介入とそれに伴う政府の失敗の観点から捉えるユスフと、金融市場における市場の失敗を重視し、むしろ政府介入の不足を危機の原因と捉えるスティグリッツの間では考え方がまったく逆転しており、大きな隔たりがみられる（ただしガバナンスや制度インフラ重視は共通している）。このような混迷状況から抜けだし、産業政策について新たな展望を示すことが求められている。次節では、市場の失敗に関する議論を整理し、産業政策の理論的根拠について述べる。

## 第2節 産業政策と制度能力

### 1. 市場の失敗と産業政策

ここでは、市場の失敗について検討を行い、国家の機能の理論的正当性について議論する。市場の失敗に関しては、多くの教科書で扱われており、詳述の必要はない。そこで、産業政策の理論的根拠を中心に議論する。

スティグリッツによると、市場の失敗は、以下のように区分できる (Stiglitz [1998])。

#### a. 従来型の市場の失敗

- ① 純粋公共財
- ② 外部性
- ③ 自然独占

#### b. 新しい市場の失敗

- ④ 市場の欠如 (保険, 資本市場の欠如)
- ⑤ 不完全情報 (モラルハザード, 逆選択)

#### c. 複合型の市場の失敗

- ⑥ マクロ経済の不安定性 (景気循環, 失業の発生)
- ⑦ 技術開発の過少投資 (スピルオーバー, 外部性の発生)
- ⑧ 金融市場の脆弱性 (金融規制の必要性)
- ⑨ 衡平性の欠如 (所得, 資産分配の不平等)

などである。なお、一般に途上国では市場システムの未発達や市場に参加する人々の知識、情報、経済モラルの低さなどのために、先進国以上に政府介入の余地が大きくなる傾向がある。

一方、産業政策については、定義自体が明確でないこともあり、市場介入の根拠について統一された見解はないように思える。産業政策の代表的な理論書である伊藤ほか [1988] によると、産業政策は「競争的な市場機構のも

つ欠陥——市場の失敗——のために、自由競争によっては資源配分あるいは所得分配になんらかの問題が発生する状況」において、「一国の産業（部門）間の資源配分、または特定産業（部門）内の産業組織に介入することにより、その経済厚生に影響を与えようとする政策」（伊藤ほか [1998: 11]）として定義づけられており、市場介入の根拠としては、動学的規模の経済<sup>(4)</sup>、マーシャルの外部効果<sup>(5)</sup>、国際的寡占市場<sup>(6)</sup>、研究開発投資<sup>(7)</sup>、過当競争<sup>(8)</sup>、衰退産業の産業調整<sup>(9)</sup>などに伴う市場の失敗が考えられる。また政策介入の手段としては、(1)関税、貿易制限、直接投資など海外取引への介入、(2)税制、補助金、低利融資など金銭的誘因の供与、(3)高度技術の研究開発の助成、(4)設備投資カルテル、不況カルテルなど産業内の競争構造への介入、などが含まれている。

伊藤ほか [1988] は、マーシャルの外部効果が発生する原因として、情報の限定性やコーディネーションの問題を取り上げていた。それらの問題を包括的に扱い、中心的課題に据えたのが青木ほかの「市場促進的見解」である (Aoki et al. [1996])。市場促進的見解によると、産業政策の役割は、民間秩序によるコーディネーション (private-order coordination) を補完し促進するものである。つまり、市場の本来的な機能は、経済のコーディネーションであるが、コーディネーションは市場のみによって達成することはできない。たとえば、補完的な関係にある複数の民間経済主体の間で期待のコーディネーションを行うのは事実上不可能である（「コーディネーションの失敗」）。しかしながら、政府が主催する審議会などの場を通じて情報が交換され、期待のコーディネーションが行われれば、より高位の均衡（投資、所得水準）に到達することができる。その意味で、政府の役割は協調の促進であり、補助金などのレント<sup>(10)</sup>も当事者双方の協調を促すために用いられるべきである。

以上の政策は、特定の企業や産業を対象にしており、「選択的産業政策」と呼ばれる。それに対し、必ずしも企業や産業を特定化しない（産業横断的な）産業政策がある。それらを「中立的産業政策」と呼ぼう。選択的産業政策と比較して、中立的産業政策は注目されることは少ない。しかしながら、

産業政策は、選択的産業政策に限定されるものではなく、むしろ産業を特定化しない中立的産業政策の方が適用範囲は広いといえよう。

中立的産業政策には、(技術、製品など規格の)標準化、情報の提供、科学技術の振興、人的・物的インフラへの投資、金融機関や司法制度の確立などが含まれる(Cohen [2001])。また政策パッケージとしては、中小企業政策ならびに輸出振興政策が重要である。一般に中小企業は、担保不足や高い取引費用のために融資を得るのが困難であり、生産技術や経営ノウハウの導入、人材育成、マーケット情報の収集、行政手続きのコスト負担などの面でハンディを負っている。そのため、中小企業の経済活動を支援するために、政府の積極的な関与が求められるのである。一方、輸出金融、輸入関税の還付、輸出加工区の設置などを政策手段とする輸出振興政策は、輸出の障害を取り払うとともに、保護貿易のために生じたインセンティブの歪みを相殺する役割を果たしている<sup>(1)</sup>。その意味で、輸出振興は、特定の産業や業種の振興を意図したものではなく、産業のもつ比較優位を顕在化させるための中立性の高い政策であるといえよう<sup>(2)</sup>。以下、本章では中立的産業政策として、中小企業政策ならびに輸出振興政策を中心に取り上げる。

## 2. 政府の失敗とその原因

市場の失敗は、政府による市場介入の理論的根拠になりうるが、それによって直ちに、政府の市場介入が正当化されるわけではない。その理由は、不用意な市場介入は政府の失敗を招き、かえって状況を悪化させるためである。それでは、政府の失敗とは何であろうか。

クルーガーによると、政府の失敗には広義と狭義の2通りの定義がある(Kruger [1990])。広義の定義によると、政府の失敗は、「パレート最適以下の状況に至る政府の介入と不介入の総和」であり、パレート最適を基準としながら、それとの乖離をすべて政府の失敗であると捉える考え方である。一方、狭義の定義によると、政府の失敗は、「レッセフェール以下の状況に至

る政府の行動」であり、レッセフェールを基準としながら、介入の結果、介入しないよりもかえって状況が悪くなるケースを念頭においている (Kruger [1990: 11])。本章では、それらいずれとも異なり、政府介入による経済厚生 の低下それ自体を政府の失敗と捉えよう。したがって、政府の失敗が多少発生しても、介入のベネフィット (=市場の失敗の矯正による経済厚生 の増大) が十分大きければ、レッセフェールよりも状況が改善されて、介入は正当化される。一方、介入のコスト (=政府の失敗による経済厚生 の損失) があまりに大きく、介入のベネフィットを上回れば、介入は正当化されない。ここでは、産業政策を念頭に置きながら、政府の失敗の原因について検討していこう。

#### (1) 情報の制約

市場の失敗の原因を探り、正しい政策を実施するには、正確な情報の収集が不可欠である。たとえば、政策を実行する際、政府は私的経済活動に関する情報——生産者の技術情報、消費者の選好および市場規模、資源の配置状況など——を正確に把握する必要がある。しかし、これらの知識・情報は、生産者、消費者、資源の所有者などが個別に分散して所有する私的情報であり、私的情報は、他の経済主体に正確かつ敏速に伝達できる形に整理されていないため、政府といえども情報収集は困難である (伊藤ほか [1988])。

なお政府による私的情報収集の難しさを指摘し、その視点から計画経済に対する市場経済の優位性を説いたのは、ハイエク (Hayek [1945]) であるが、ハイエクの指摘した計画経済における致命的な弱点は、産業政策の議論にも当てはまる。たとえば、産業政策では、政府が将来の産業構造を決定するために必要な私的情報や科学的知識などを十分に収集する必要がある。しかし、そのような情報収集の可能性について、多くのエコノミストたちは懐疑的である。たとえば、グロスマンは、戦略的貿易政策を批判するなかで、産業が高度化すれば、ますます詳細な情報が必要になり、そのような情報収集は先進国政府にとってすら困難であると述べている (Grossman [1988])。一方、

それに対して多少楽観的な見解もある。産業政策を擁護するチャンは、(1)情報の不足は、必ずしも将来に対する計画を否定するものではない、(2)要求される情報の水準は、必ずしも政府の介入を否定するほど高くない、(3)後発国であれば、望ましい産業構造は先発国の経験からはるかに容易に特定することができる、などと反論している (Chang [2003: 137-138])。が、いずれにしても、産業政策は政府の高度な情報収集能力を必要とし、そのような条件を満たさない途上国にとっては、失敗の危険性も含めて禁止的に高いコストを課すであろう。

### (2) 能力の制約

正しい政策を立案するには、信頼性の高い情報を収集したうえで、複雑に入り組んだ経済の因果関係を見抜き、不確実な将来を見通していく能力が求められる。このような能力をもった政府を、伊藤ほか [1988] は「最善の政府」(first-best government) と呼んだ。しかし、そのような政府は先進国においても存在しない。ましてや、能力の劣る途上国政府が、経済情報を収集して、完成度の高い政策を立案するのは至難の業である。とくに産業政策のような裁量的余地の大きな政策にとって、官僚の政策立案能力の制約は致命的である。

一方、経済発展の初期段階では、技術は複雑でなく、手本となる国も容易にみつけれられるため、産業政策は実行可能であるという考え方がある<sup>13)</sup>。しかしそのような国でも、技術が複雑になり、競争相手との製品差別化が進んでくると、有能な官僚たちにとっても産業政策の策定は難しくなる (Khan [2000])。

### (3) レントシーキング

途上国における政府の失敗の最大の原因は、「公共選択論」<sup>14)</sup>でも取り上げられるレントシーキングである。ここでは、レントシーキングの理論を中心に、産業政策など政府の市場介入が経済厚生<sup>15)</sup>にどのように影響を与えるの

か検討しよう。

レントシーキングの経済厚生への影響は、「レントの純便益」と「レントシーキング費用」に分けられる。ここでは、一例として、企業（あるいは産業全体を代表する業界団体）が産業保護を要請するために政府に働きかけるケースを想定してみよう。ここで、働きかけの結果、政府が他企業の参入を阻止するか、あるいは当該企業に補助金を与えれば、レントシーキングは成功である。そして参入阻止や補助金は当該企業（あるいは産業）に超過的な利潤（＝レント）をもたらす一方で、消費者が負担する費用の増加や所得移転に伴う死加重を発生させる。この結果、経済厚生に変化が生じ、全体を総計したレントの純便益は負になる。

しかし、レントシーキングの影響はそれだけにとどまらない。一般に企業（あるいは業界団体）が政治家や官僚に働きかける際、ロビー活動や買収のために貴重な人材や資金が投入される。これらは、仮に市場が競争的であり、レントシーキングの余地など発生しない状況では、企業の生産活動のために使われていたはずである。そのため、これらは追加的な社会的費用を発生させ、それをレントシーキング費用と呼ぶと、（レントシーキングの経済厚生への影響）＝（レントの純便益）－（レントシーキング費用）という関係が成立する（Khan [2000: 72]）。

上式から、産業保護政策は、少なくとも短期的には、負のレントの純便益とレントシーキング費用を生みだし、正当化できない。したがって、産業保護政策が正当化されるには、企業が学習効果を通じて生産費用を低下させ、国際市場で競争できるまで競争力を身につける必要がある。それによって中長期的にレントの純便益が増大し、当初の産業保護政策によるレントの純便益の喪失とレントシーキング費用を補えば、動学的に評価された経済厚生への影響は正になる。

しかしながら、そのようなレント創出のプロセスは、能力の低い政府にとって容易ならざる問題を引き起こす。というのは、生産費用低下や特許権取得などによってレントが事後的に発生する技術革新とは異なり、産業保護に

よるレントは、生産費用低下が実際に起きる前に政府によって人為的に与えられるものである。そのため、保護を受ける企業が当初の期待を裏切り、生産費用低下が起きないまま、保護が長期化する恐れがある。

ウェードは、産業政策に関連する政府の失敗を二つに分けた。ひとつは勝者を拾い上げるときの失敗であり、もうひとつは公権力の乱用あるいは脆弱性からくる失敗である（Wade [1990]）。そのうち第1の失敗は、政府の能力不足によって発生する場合もあるが、実際には、第2の失敗が重なって発生するケースが多い。また、保護を開始して適当な時期を経過しても、生産費用低下がみられない場合には、保護を停止してレントを回収する必要があるが、脆弱な国家であれば、そのような措置をとるのは難しい。その意味で、公権力の乱用や脆弱性こそが、産業政策を失敗させる究極の原因であるといえよう。

#### (4) その他の政府の失敗

最後に代表的な政府の失敗の理論として、ウルフの「非市場の失敗」(non-market failure)の議論を紹介しよう（Wolf [1997]）。

ウルフは、需要、供給の両面から非市場の失敗の理論を展開した。需要サイドの非市場の失敗は、(1)市場の失敗に対する国民の意識の高まり、(2)政治団体の組織化および活性化、(3)問題の告発や解決方法を提示した政治家、官僚を高く評価する政治的報酬の構造、(4)政治家の高い時間割引率、(5)受益と負担の分離、などによってもたらされ、過剰な政府サービス需要を生み出す。また認識の歪み、圧力団体の存在、介入に対する政府官僚の楽観主義、なども同様な効果を生むと考えられる。

一方、供給サイドの非市場の失敗は、(1)政府サービスの量や質の評価の難しさ、(2)単一生産主体による競争の排除、(3)生産技術の不明瞭、(4)政府サービスの評価および終了メカニズムの欠如、などが原因となって、政府サービスを適切に提供できない場合に発生する。なおウルフは、このような失敗の根本原因として、(1)政府サービスの供給におけるコスト削減圧力や消費者の

反応の欠如、(2)国民の利益よりも自分たちの利益を優先させる政府機関内部の私的動機、などをあげている。

ウルフの議論は、これまで述べてきた政府の失敗の議論と部分的に重なるが、より複眼的な視点から政府サービスが不適切にしか供給されない原因を説明している。たとえば、産業政策においても、産業政策に対する企業家からの圧力や高い政治的報酬、官僚の楽観主義などが政策の実施を後ろ押しし、同時に産業政策の失敗に対するコスト意識の欠如や政策効果を評価するのが困難であるため、不適切な政策が継続する傾向がみられる。いずれにしろ、政府の市場介入には、民間の経済活動にはみられないさまざまな要素や技術的に解決が困難な問題が入り込むため、失敗する危険性が高まるのである。

### 第3節 国家の制度能力

以上、市場の失敗および政府の失敗について述べてきた。それらを踏まえて、国家の制度能力とは何であるかを考察してみよう。制度能力とは抽象的な概念であるが、ひとつの考え方として、政府の失敗を引き起こすことなく、政府が市場介入を行える能力であると捉えることができる。その際、介入の目的や要求される能力水準の違いによって、制度能力を分類すると、表1のように示すことができる<sup>16)</sup>。

#### 1. 高度な制度能力

政府の失敗を防ぐうえで、ハードな国家の重要性を説いたのはウェードである (Wade [1990])。高度な制度能力とは、ウェードのいうようなハードな国家を成立させるための条件であり、産業政策など高度な介入的機能を失敗させないために必要な制度能力と捉えることができよう。1980年代末以降、韓国、台湾など北東アジアをフィールドとする一部の研究者たちは、

表1 制度能力の構成要素

- 
- (1) 高度な制度能力
    - a. 官民の協調体制（情報制約への対応）
    - b. 実績主義の採用（能力制約への対応）
    - c. 官僚の自律性（レントシーキングへの対応）
  - (2) 基礎的な制度能力
    - d. 効率的な官僚制
    - e. 汚職の撲滅
    - f. 法の支配
    - g. 政治的安定
- 

（出所） 筆者作成。

1980年代に興隆した新古典派に異を唱え、同諸国の経済発展を「開発国家」(developmental state) の視点から論じるようになった (Amsden [1989], Wade [1990])。高度な制度能力は、開発国家の産業発展を導いた制度的枠組みのなかに見いだすことができる。以下では、前節であげた政府の失敗（第2項の(1), (2), (3)）に対比させながら、高度な制度能力について検討する。

#### (1) 官民の協調体制と「情報制約」への対応

私的情報を中心とする情報制約に対しては、官民の協調関係が重要な役割を果たしてきた。東アジア諸国（以下では、特に北東アジア諸国について言及する）の制度的枠組みについて研究したエバンズによると、東アジアでは、国家が利益集団の圧力に屈しない自律性をもつと同時に、国家と社会が緊密に結びつき、ネットワークを通じて官民の情報交換や政策の円滑な実施が促されてきた<sup>(47)</sup> (Evans [1995])。またそのようなネットワークは、学閥、天下りなどインフォーマルなものから審議会などフォーマルなものまで多種多様であった。そのうえで、世銀は、産業政策の形成、実施において、審議会が官民の協調関係のなかで中心的役割を果たしてきたことを取り上げ、次のように述べている。「経済的な見地からは、審議会は情報の流れを良くする。審議会を利用することで、官僚は世界市場、技術の動向、国内および海外におよぶ規制の影響などの情報を収集し、この情報を行動計画に合成し、こ

れを民間部門に伝達することができる。協調は繰り返されるという性格のものであるため、利己的な行動は多かれ少なかれ抑えられる。すなわち、民間部門の参加者が騙しや裏切りはまずないと信ずるようになる」(World Bank [1993: 187])。以上のように、東アジアでは、審議会に代表される官民の協調関係が民間から私的情報を引き出すうえで有効であり、同時に民間の協調を促すように作用したと考えられる。

### (2) 実績主義の採用と「能力制約」への対応

東アジアでは有能で正直な官僚が採用されたため、不適切な政策立案や実施、汚職やレントシーキングによる政府の失敗を回避する(あるいは減少させる)うえで有効であったと評価されている。またそのように官僚制を機能させた要因として、実力・実績主義に基づく職員の採用・内部昇進のシステム、民間部門と比較して見劣りしない賃金水準<sup>18)</sup>、儒教的伝統に由来する官僚の高い社会的威信、官僚として高い地位に就くことによって得られる高報酬などがあげられる(World Bank [1993] [1997], Weder [1999])。無論、北東アジアでも汚職は発生したが、他の低・中所得と比較して、相対的に発生回数は少なく、その規模も小さかったといわれている(World Bank [1993])。

### (3) 官僚の自律性と「レントシーキング」への対応

レントシーキングによる政府の失敗を防ぐには、官僚が中立的な視点から政策を立案し、レントシーカーや既得権益者の圧力に屈しないことが必要である。そのため、ハガードは、国家の自律性の重要性を強調し、韓国、台湾では、経済発展を第一とする権威主義的指導者のもとで、官僚が他の政治勢力や利益団体の圧力から遮断されていたことが成功の秘訣であったと主張している(Haggard [1988])。またポリダノも、国家の自律性の重要性を指摘するとともに、それを支えた背景として、国家の外部のアクターが弱体であったこと、国民の間に国家の全体的利益を重視する社会的規範が存在したことなどをあげている(Polidano [1998])。一方、世銀は、市場競争とは異なる新

たな競争概念を導入して、レントシーキングによる政府の失敗を避けるメカニズムについて説明した。それによると、政策金融や産業育成など特定の企業や産業にレントを配分する選択的介入を狙い通りに機能させるには、企業同士が輸出実績など明確な基準にしたがって競争（コンテスト）を行うよう、実績に応じてレントが配分される必要があった<sup>19)</sup>。そしてそのようなレントの配分を可能にした制度的基盤として、東アジアでは経済官僚の外圧からの遮断、質の高い官僚制、企業実績のモニタリングなどが整えられたのである（World Bank [1993]）。

世銀の取り上げたコンテストのメカニズムは、とかく批判されることの多いレントシーキングを価値創造的なものに変えていく有効な手段のひとつであったといえよう。

## 2. 基礎的な制度能力

高度な制度能力が選択的産業政策など高度な市場介入的機能に対処するために必要な制度能力であるのに対して、基礎的な制度能力とは、国家の役割を市場志向型で最低限の機能に限定した場合でも必要とされる制度能力である。その意味で、基礎的な制度能力は、市場経済の制度インフラの一部であると見なすことができ、同時に1990年代以降に興隆したガバナンス論が扱ったテーマとも重なっている<sup>20)</sup>。以下では、実証研究の成果に依拠しながら、基礎的な制度能力について論じよう。

### (1) 効率的な官僚制

公共部門の機能を向上させるには、効率的で汚職の少ない官僚制の存在が前提となる。たとえば、ヴェーダーの行った実証研究によると、実力主義による採用・昇進システム、官僚の高い社会的威信、民間部門と比較して見劣りしない賃金水準などが官僚のパフォーマンスを向上させ、経済成長に貢献することが明らかにされている<sup>21)</sup>（Weder [1999]）。

## (2) 汚職の撲滅

汚職の撲滅は、公共部門を有効に機能させるために不可欠である。たとえば、政治家や官僚の規律が低く、腐敗が目に見えるような国では、特定産業へのレントの重点的配分を伴う選択的産業政策は成功しないのは明白である。しかし同時に、そのような国では、財政の機能に歪みが生じ、公共部門の基本的な機能に支障が生じることが予想される。IMFが中心に行った汚職の実証分析によると、汚職は、政府の歳入を減少させ、インフラの維持管理や教育支出を抑制する一方で、非効率な投資プロジェクトや軍事支出を増大させることが判明した。また、それ以外にも、汚職は投資率や経済成長率を押し下げ、所得分配や貧困に悪影響を与えることが明らかにされている (Mauro [1995] [2002], Tanzi and Davoodi [2002], Gupta, de Melo and Sharan [2002], Gupta, Davoodi and Alonso-Terme [2002])。

## (3) 法の支配

法の支配は、政治家や官僚の恣意的な行動を抑制し、汚職を防ぐために不可欠である。また市場経済取引の観点からは、司法制度は純粋公共財の一部である契約の第三者執行や財産権保護の機能を果たしている。新制度学派のノースによると、取引相手の裏切り行為を抑制するための制度的制約がなければ、取引費用に反映される契約執行の不確実性やリスクプレミアムが高くなり、複雑な交換が成立しなくなる (North [1990])。換言すれば、ルールを適用して執行を行う第三者機関である司法制度が有効に機能しなければ、取引費用が高くなりすぎて、経済成長に必要な複雑な交換が成立しなくなるというわけである。実際、クラグほかの行った実証研究によると、財産権が保護されず、契約執行が不確実な国ほど、投資率や経済成長率は低くなる傾向があり、新制度学派の主張を裏付けている (Clague et al. [1997])。

## (4) 政治的安定

政治的安定は、経済活動に大きな影響を与えることが予想される。たとえ

ば、アレジナほかの実証研究によると、政治的に不安定であれば、政策についての不確実性が高まり、貯蓄、投資などの経済活動に悪影響を与えることが明らかにされている (Alesina et al. [1996])。一方、ガバナンス改革の一環として民主化が注目され、民主化と市場経済化がワンセットになって論じられる場合が多いが、これまで行われた実証研究によると、民主化と経済成長には明確な因果関係はなく、民主化が経済成長を促進するとは結論できないようである<sup>22</sup> (Alesina et al. [1996], Barro [1997])。なお、このことは権威主義的体制のもとで急速な発展を遂げてきた東アジア諸国の経験を振り返れば、明らかなのかもしれない。東アジアでは、民主化よりも政治的安定が優先され、教育や農業重視など利益の共有をはかる政策がとられてきたのである。

以上のように、ガバナンス論のなかで論じられてきた基礎的な制度能力は、公共部門の機能を向上させ、経済成長に貢献することが明らかにされた。しかしながら、東アジア（以下では、特に東南アジア諸国について言及する）の経験を振り返ると、単純なガバナンス論は妥当しないことが分かる。事実、東アジアでは、汚職や法の支配から予想される水準以上に投資率や経済成長率が高く、その背後に東アジアに固有な要因があったと考えられる (黒岩 [2004])。たとえば、蔓延する汚職と高成長の共存についてIMFのタンジは、次のように述べている。

「インドネシア、タイ、その他諸国は、高いレベルの汚職にもかかわらず、あるいはそれゆえに高成長を達成したと盛んに言われている。これら諸国の汚職は、不確実性が小さかった。インドネシアでは汚職が制度化されていたために、ランダムな汚職よりも経済発展に与えるダメージは小さかったと議論された。人々は、特定のサービスを得るために、どこに行けばいいのか、そしていくら払えばいいのか知っていたのである。」(Tanzi [1998: 578])

タンジが指摘したように、東アジア諸国では汚職が制度化され、不確実性が小さかったために、企業活動に大きなダメージを与えなかったという見方

が有力である。同様に、契約や財産権の保護についても、たとえばインドネシアでは、株式の譲渡などを通じて築かれたスハルトや軍との緊密な関係が企業にとって「保障」あるいは「担保」のような役割を果たし、脆弱な司法制度に代わって企業の財産権を保護するうえで有効であったといわれている（Campos and Root [1996], Cole and Slade [1998]）。また、東アジアでは華僑のビジネスネットワークと華僑同士の長期的個人関係に基づく契約執行のメカニズムが信頼性の乏しい司法制度の機能を代替してきたと考えられ、世銀のサーベイによると、インドネシア華僑の輸出契約の90%以上がビジネス上の私的なコネクションによって形成されていた（World Bank [1997]）。

以上のように、東アジアの経験を踏まえると、教科書的なガバナンス論は妥当性を失ってしまう。つまり、少なくとも一部の東アジア諸国では、ガバナンス論が前提とする民主化ではなく開発独裁による政治的安定が優先され、汚職の撲滅や法の支配は、汚職の制度化や政治権力者との緊密な関係、企業家同士の長期的個人関係などによってその機能が取って代わられていた。そのため、教科書的なグッドガバナンスは成立しなかったが、汚職による投資への悪影響は緩和され、企業の契約や財産権も実質的に保護されてきたのである。

しかしながら、東アジアにおいても民主化が進み、それまでの経済システムを支えた諸前提が崩壊しつつある。たとえば、インドネシアでは、1997年に発生したアジア危機を契機に32年間におよぶスハルト政権が崩壊し、民主化や分権化が急速に進められた。その結果、制度化され不確実性が低かった汚職は、統制力を失い、ランダムで高コストな汚職へと変質した<sup>23</sup>。また企業にとって保障あるいは担保の役割を果たしていたスハルトは大統領の座を追われ、彼らの契約や財産権を保障するのは、恐ろしく腐敗した裁判所だけとなった。危機後のインドネシアでは、ガバナンスが投資の阻害要因としてクローズアップされ、経済復興の最優先課題になっている。

恐らく、インドネシアは政治体制が急変したため、もっとも極端な例であるかもしれない。しかし、他の東アジア諸国においても危機を契機に、ガバ

ナンスや基礎的な制度能力の重要性が強調されるようになり、同地域の固有性は薄れつつある。以下では、再び二部戦略を取り上げ、制度能力と産業政策の関係について検討しよう。

#### 第4節 二部戦略再考

政府の市場介入は、市場の失敗によって正当化される。しかし制度能力の低い国では、政府の失敗が発生する危険性が高まり、介入のコストがベネフィットを上回るかもしれない。一方、制度能力の高い国では、同じ介入機能であっても、政府の失敗が発生する危険性が低いいため、介入が正当化される場合があろう。

以上を踏まえると、政府の役割を制度能力に応じて決める、という二部戦略の考え方が生まれてくる。ここでは、本書における他章の研究成果にも言及しながら、制度能力と産業政策の関係について検討していこう。

##### 1. 選択的産業政策

幼稚産業の保護育成、高度技術の研究開発の助成などを含む選択的産業政策は、高度な制度能力が要求される。その理由として、以下の2点が重要である。(1)保護育成や技術開発の助成の対象となる企業や産業を選択するには、それらの将来の国際競争力（あるいは動学的比較優位）を予見する必要がある。しかし、そのような行為は先進国においても容易ではなく、途上国政府の情報収集・分析能力を超えてしまう恐れがある。(2)保護育成策によって与えられたレントが既得権益化してしまい、非効率な産業保護が永続化する危険性がある。

以上の困難を克服する手段として、北東アジアでは、審議会などにみられる官民の協調体制、官僚の高い能力、国家の自律性やコンテストのメカニズ

ムなどが有効に働いた（本書において、松島〈第2章〉、堀金〈第3章〉などが北東アジアの制度能力について解説している）。しかし、選択的産業政策を成功に導くのは難しく、多くの途上国にとって、手の届かない政策であるかもしれない（表2参照）。

## 2. 中立的産業政策

特定の企業や産業にレントを重点的に配分する選択的産業政策と異なり、中立的産業政策は、レントシーキングによって歪められる危険性は低いと考えられる。たとえば、輸出振興政策は、世界的ベストプラクティスへの接触によって、生産性向上を期待できるとともに、企業の国際競争力は輸出市場で証明されるため、将来発生するかもしれない競争力の強化を見込んで事前にレントを配分する必要はない。そのため、レントが費消される危険性は小さく、同時に要求される政府の情報収集・分析能力は節約されるのである。

一方、中小企業政策では、市場の失敗による介入の必要性が高いにもかかわらず、対象となる企業が多数で複数業種にまたがるため、企業家同士が結集して、政府に働きかけるのが困難になる。このような場合には、レントシーキングの弊害よりも、共同行動の困難によるレントシーキングの不足の方が問題になろう<sup>24</sup>（反対に、寡占企業の場合には、共同行動を行うのは比較的容易であり、さらに独占企業であれば、その必要性すらない。そのため、大企業は政府に対して影響力を行使しやすく、レントシーキングの弊害はより大きくなる）。

次に、輸出振興や中小企業政策において、対象となる産業や業種を特定化した場合には、どうなるであろうか。穴沢（第4章）によると、特定化により政策の難易度は高まるものの、その場合でも、選択的産業政策（幼稚産業保護など）と比較すれば、難易度は低い。たとえば、下村（第7章）は、高度な制度能力をもたないタイ政府が、日本の民間企業や公的機関の支援を得ながら、重点業種を特定化した輸出振興政策を試みた経緯について説明している。また穴沢（第4章）は、裾野産業育成など選択的要素を含む中小企業

表2 市場の失敗と政策対応

(1) 選択的産業政策（特定産業を対象）
幼稚産業保護，戦略的貿易政策
研究開発の助成
過当競争，衰退産業の調整
企業活動のコーディネーション
(2) 中立的産業政策（産業横断的）
科学技術の振興，（技術，製品など規格の）標準化
教育，職業訓練など人材育成，
生産技術，経営に関する技術導入，市場情報の提供
融資制度の拡充，物的インフラ，（司法制度など）制度インフラの整備
輸出，中小企業，投資などの振興政策
(3) その他市場の失敗への対応
外部性への対処（環境保全，基礎教育）
自然独占への対処（独占禁止政策，公益事業規制）
不完全情報への対処（保険，金融の規制，消費者保護）
純粋公共財の供給（防衛，法と秩序，財産権保護，マクロ経済管理，公衆保健）
衡平性の改善（貧困層の保護，社会保障，資産再分配）
(注) その他の市場の失敗への対応は，世銀の二部戦略（World Bank [1997]）表1.1における「最低限の機能」，「中間的機能」，および「衡平性の改善」に対応する。なお衡平性の改善のなかの資産再分配は，土地改革などを含み，高度に介入的な機能のひとつである。
(1)，(2)の両方の機能を併せもつ産業政策としては，特定の産業や業種を対象にした選択的な輸出振興，中小企業，投資政策などが含まれる。
(出所) 筆者作成。

政策は，中小企業の育成を支援する大企業との協力というより高度な調整を必要とするため，現状のマレーシアの制度能力を上回るが，試行錯誤によって制度能力自体が向上している段階であると述べている。一方，松島（第2章）によると，機械産業などを対象とした選択的な中小企業政策でも，日本の場合は，官民の協調体制や官僚の高い能力などのために，政策が効率的に実施されたようである。

先述したように，世銀の二部戦略は，すべての産業政策を否定したわけで

はなく、民間同士のネットワークを深化させるような産業政策を推奨している。しかしながら、世銀の推奨する産業政策は中立的産業政策の域を出ておらず (World Bank [1997: 73-74]), 他方で本書の事例研究は、民間部門との協力を組み込むことによって、高度な制度能力をもたない途上国においても、中立的産業政策や一部の選択的介入が実行不可能ではないことを示している。

次に、二部戦略は、制度能力の再活性化を戦略の一部として掲げているものの、制度能力の捉え方は依然静態的であり、産業政策を実践する過程で試行錯誤を繰り返すことにより制度能力自体が変化する可能性を考慮していない。確かに、当該国の制度能力を顧みない、無謀な産業政策は慎むべきであろう。しかし、本書の事例研究は、許容できる (手が届く) 範囲内の産業政策であれば、学習効果によって制度能力が向上して、制度能力が政策の難易度に追いつく可能性を示唆している<sup>26)</sup>。

## 第5節 北東アジア、東南アジアの制度能力と産業政策

『東アジアの奇跡』以来の通説に従うと、高い制度能力をもつ北東アジア諸国は、選択的産業政策など高度な介入的機能を行っても、成功するか、あるいは、少なくとも大きな失敗を回避することができた。一方、高い制度能力をもたない東南アジア諸国では、マクロ経済の管理などには成果を収めるものの<sup>26)</sup>、選択的産業政策は失敗する可能性が高く、むしろそれら諸国は、失敗のコストが過大になるまえに、政府が政策転換を図り、選択的介入を放棄したことが賞賛されてきた。

たとえば、インドネシアの産業政策を検証したヒルによると、首尾一貫性の欠如やレントシーキングによって政策が歪められ、選択的産業政策が機能した形跡はほとんどみられなかった<sup>27)</sup>。しかしそのインドネシアですら、マクロ経済の管理には成功を収め、必要があれば保護育成の対象となった事業の見直しを行ったのである (Hill [1996])。

これらは、マレーシアやタイでも共通してみられる現象であり、選択的産業政策に関しては、軟性国家としての脆弱性が露わになる一方で、マクロ経済の管理については柔軟性を示し、失敗のコストが過剰になるまえに、迅速に対応してきた<sup>28)</sup>。その結果1980年代半ば以降は、輸出振興や輸出企業の投資奨励策など中立的産業政策に移行し、政策と制度能力の格差が縮小した。また1980年代後半以降のマレーシアおよび1990年代以降のタイでは、技術・知識集約型産業の育成を目指すとともに、クラスターの形成や国内産業の付加価値増大のために裾野産業育成や中小企業政策が重視されるようになり、産業政策の新たな課題となっている<sup>29)</sup>（穴沢〈第4章〉、東〈第5章〉）。

一方、北東アジアでは、選択的産業政策が少なくとも一部の産業において成功を収め、産業構造が高度化した。たとえば、台湾では、1970年代の輸入代替工業化の過程において大規模なインフラ建設が進められ、石油化学産業などが発展した。続いて、1980年代以降は、競争力を失った衰退産業の調整や中小企業政策を進めるとともに、半導体、液晶、パソコン、バイオ技術などの高度技術産業の育成を目指して、研究開発（R&D）支援に重点を移していった。また、韓国における産業政策も同様の経緯を辿り、1970年代の輸入代替政策による重工業化の時代から、1980年代以降は研究開発の促進や技術力の向上が重視されるようになった（堀金〈第3章〉）。

なお高度技術産業の育成には、輸入代替期の産業政策とは異なる政策手法が用いられてきた。輸入代替期のように政府が前面にでるのではなく、研究機関や工業園區の設立を通じて、技術者同士の研究交流をコーディネートし、その成果を事業化させるのが政府の重要な役割になったのである。このような政策介入は、民間主導であるため、政府の直接的な介入によって市場が歪められる危険性は少ないが、高度技術産業に関する情報収集や分析、研究交流のコーディネーションや事業化のために高い制度能力が求められるであろう。

## むすび

1990年代、世銀は、韓国、台湾などの経験を取り入れ、産業政策に対するスタンスにも変化がみられていたが、アジア危機を契機に、再び産業政策に対して懐疑的になった。確かに、ユスフが指摘するように、アジア危機が産業政策の抱える危険性について重大な教訓を残したことは否定しがたい。だが同時に、スティグリッツが強調するように、途上国では市場の失敗する領域は大きく、産業政策をはじめとする政府による市場介入の必要性がなくなったわけではない。重要なのは、経済の発展段階や制度能力を踏まえた実効性のある産業政策を模索することであり、同時に試行錯誤を繰り返すことによって、制度能力自体を向上させていくことであろう。

世銀の二部戦略を中心に産業政策について議論してきた。本章における結論を要約すると、以下のようになる。

- (1) 個別の産業政策を検討すると、幼稚産業保護や高度技術の研究開発の助成などは市場の失敗によって正当化することができる。しかし同時に、政府の市場介入は、情報収集や分析能力の制約、レントシーキングによる非効率な産業保護の永続化などの危険性を伴うため、高度な制度能力をもたなければ、政府の失敗による損失が大きくなってしまう。第1節で産業政策に関するユスフとスティグリッツの意見の隔たりについて指摘したが、事例研究を通じて得られた本章の帰結は、産業政策の有効性を認めたという意味でスティグリッツの見解に近い。しかしその前提として、制度能力との適合性があり、(一部東アジア諸国でみられたように)制度能力を度外視して、無謀な政策介入を行った場合には、失敗のコストは非常に高くなる。
- (2) 輸出振興政策や中小企業政策は中立性の高い政策である。民間部門との協力を組み込むことによって、中立的産業政策や一部の選択的介入は、高度な制度能力をもたない途上国においても実行不可能ではなかった。

また制度能力を静態的に捉えるべきではなく、試行錯誤を繰り返すことによって制度能力が向上する可能性も排除しえない。そのため、許容できる（手の届く）範囲内の政策であれば、産業政策を一律に否定すべきではなく、途上国が試行錯誤を行える余地を残しておくべきだろう。

- (3) 制度能力の視点から東アジアの産業政策の変遷をフォローすると、高い制度能力をもつ韓国、台湾は、1980年代以降、輸入代替期の重化学工業化から高度技術産業の育成に重点を移していった。一方、マレーシア、タイなど東南アジア諸国では、幼稚産業保護のために資源を過剰に浪費することなく、（選択的な介入を含む）輸出促進や中小企業・裾野産業の育成を重視するようになった。このような産業政策の変遷は、制度能力の違いによって、政策内容が淘汰されていったプロセスであり、同時にそのような淘汰や政策内容の転換をスムーズに行えたことが、東アジアの経済発展につながったものと考えられる。本書の事例研究をみても分かるように、制度能力は産業政策の変遷を決定する重要な要素のひとつである。しかし、初期条件としての制度能力を重視するあまり、過剰な運命論に陥るのは禁物であろう。民間部門との協力など産業政策のスキームを工夫するとともに、自助努力によって少しでも制度能力を向上させることができれば、制度能力を静態的に捉えた場合よりも、より高度な産業構造を達成できるはずである。

[注] \_\_\_\_\_

- (1) たとえば、白鳥は二部戦略について以下のように批判している。「開発の遅れている国ほど政府の能力の低いのは事実であるが、同時に、こうした国ほど市場が未発達であり、市場を育成するための政府の役割は大きいはずである。『能力がない国の政府は何もするな』というのでは、低開発国は取り残され、各国間の格差は拡大するばかりである」（白鳥 [1998: 15-16]）。
- (2) たとえば、大野は、二部戦略を紹介し、以下のように評価している。「世銀の議論がここまで進んでくると、政府は小さければ小さいほどよいとした1980年代の極端な市場偏重はほとんど影を潜めてしまい、途上国政府に開発のための自助努力を期待する日本政府との距離はかなり縮まったといえよう」

(大野 [1997: 164-165])。

- (3) 世銀は、アジア危機の発生直後に『東アジア再生の途』(World Bank [1998])を出版した。『東アジア再生の途』は、経済危機への対処を主要なテーマとしており、東アジアの経済発展を論じたものではない。しかしそれを論評した寺西によると、同書によって『東アジアの奇跡』以来の東アジアシステムの評価は大きく軌道修正され、世銀はワシントンコンセンサスやアングロアメリカ型経済システムに沿った制度改革を志向するようになった、と論評している(寺西 [1999], 大野 [2000])。この指摘に従うと、世銀の新古典派への回帰は、アジア危機発生後の相当早い時期に行われており、その後の『東アジアの奇跡再考』のユスフ論文につながったものと思われる。
- (4) 学習効果や動学的規模の経済は、幼稚産業保護の根拠であるが、それだけでは十分でない。なぜなら、企業は最初に赤字を覚悟して、低い価格を設定することによって市場に参入することができる。そして市場での産出量が増加するにつれて、規模の経済による生産コスト低下の利益を享受し、事後的に当初の赤字を取り戻すことができるからである(「バスターブルの基準」が満たされるケース)。つまり、当初の割高な生産コストを企業の自助努力で回収ことができ、(資本市場が完全に機能する限り)政府による関税保護や補助金は必ずしも必要ない。一方、動学的規模の経済に伴う、経験の蓄積、技術の向上など費用削減の効果が他の企業や産業に漏出(spill-over)してしまう場合には、各企業は将来利潤を獲得できず、動学的規模の経済を生み出す活動に投資するインセンティブを失ってしまう(「ケンプの基準」)。このように、動学的外部経済が存在する場合には、政府介入の根拠になりうるのである(以下、注(4)~(9)は、伊藤ほか [1988]を参照、なお産業政策の理論的根拠については、Chang [2003]も詳しい)。
- (5) 産業自身の産出量増加に伴う規模の経済の実現をマーシャルの外部効果という。マーシャルの外部効果には、企業数の増加による部品調達コストの低下などが含まれ、個々の企業の努力によってそれを実現することはできない。そのため、政策的に幼稚産業保護が正当化される。
- (6) 国際的寡占市場のもとでは、独占レントの獲得をめぐる各企業が激しい競争を行っている。このような産業で政府が自国企業に補助金を与えることによって、国際市場での自国企業の競争力を高め、外国企業から自国企業へと独占レントを移転させ、自国の経済厚生を改善する。
- (7) 研究開発には、競合性、排除性が働かないため、すべての開発成果が開発者に帰属しない。その場合、研究開発の私的インセンティブは社会的インセンティブに比較して小さく、民間の研究開発活動は過小になる。一方、一つの研究対象に対して複数の企業が研究開発を行えば、重複あるいは過剰投資が発生する恐れがある。いずれの場合においても、社会的に最適な研究活動

が得られないため、政府の市場介入が正当化される。

- (8) 生産において規模の経済が働けば、少数の企業で生産した方が生産の効率性は高まる。その結果、規模の経済が働く寡占市場において、企業の参入・退出が自由に行われる場合よりも、政府によって参入を制限された方が経済厚生を高めるケースがある（過剰参入定理）。
- (9) たとえば、賃金の下方硬直性がある場合には、失業が発生して、衰退産業の調整メカニズムは機能しない。その場合、政府が貿易制限政策、カルテル政策、雇用補助政策、雇用転換促進政策などを行うことによって経済厚生を高めることができる。
- (10) 「状態依存型」レントと呼ばれる。当事者が協調して高水準の均衡に到達したときのみ供与されるため、協調するインセンティブが高まる。
- (11) 保護貿易によって投入財の価格は上昇し、国内の生産者は、輸出よりも国内市場で販売するインセンティブをもつ。輸出振興は、そのようなインセンティブを相殺し、中立化するためのものである。ウェードは、輸出振興政策に対するそのような見解を「疑似自由化論」と呼んだ（Wade [1990]）。疑似自由化論は、輸出振興と国内市場保護を両立させた韓国、台湾などのケースにはそのまま当てはまる。一方、東南アジア諸国では、貿易自由化が進められたため、輸出振興はそれを補完する役割を果たしたと考えられる（World Bank [1993]）。
- (12) 世銀は、輸出振興を、政策金融や産業育成と同様に、選択的介入の中に含めている（World Bank [1993]）。しかしながら、本章では、ここで示された理由により、中立的産業政策に含める。
- (13) たとえば、ウェードは、北東アジアの経済発展の過程について次のように述べている。「日本はアメリカ、ヨーロッパをめざし、台湾と韓国は一層日本の方向にむかい、日本語のたとえでは、日本が15年から25年前に行ったのと同じような川筋を下っているという認識をもっていた。国家の技術フロンティアと産業構造を日本型のものに転換することは、抽象的な技術に依存するよりもはるかに簡単に、政策の方向性を定めた。日本は彼らの手本だった」（Wade [1990: 334]）。
- (14) 公共選択論では、政治家や官僚も、企業家や消費者と同様に、自己の利益を最大化すると想定している。具体的には、政治家は再選を目指して得票を最大化させ、官僚は保身のために所属機関の予算規模を最大化させる。一方、企業や市民で構成される利益集団は、投票や寄付金、賄賂や天下り先などを餌に、政治家や官僚に働きかけて、政府から最大限のレントを引き出そうとする。その結果、政策は歪められ、不必要な規制や財政支出が存続するというのが、公共選択論の論理的帰結である。
- (15) ここでは、「経済厚生」を「社会的厚生」と同じ意味で使っている。

- (16) 表1では、産業政策を念頭に置いた高度な制度能力のほかに、基礎的な制度能力についても言及している。しかし本書の中心的課題は、あくまでも産業政策であり、他章でも産業政策およびそれに関わる制度能力について検討する。
- (17) エバンズは、それを「埋め込まれた自律性」(embedded autonomy)と呼んでいる(Evans [1995])。なお、エバンズ、ハガードについては堀金(第3章)が詳しい。
- (18) 世銀によると、「公共部門の給与が十分なものかどうかを判断するおおよその基準は、公共部門報酬と民間部門報酬の格差を、公共部門の雇用は一般的により保証され安定しているという事実の分だけいくらか割り引いたものである」(World Bank [1997: 94])。北東アジアでは、たとえば日本の人事院が毎年の企業調査をもとに公務員の給与水準を決めてきたように、公共部門と民間部門の給与水準に格差が生じないよう工夫されていた。
- (19) さらに堀金(第3章)は、韓国の官僚の人事考査における徹底した成果主義の導入がレントシーキングに対処するうえで有効であったと論じている。
- (20) ガバナンス論が扱う主要なテーマとしては、法の支配の確立、反汚職対策、公共部門改革、地方分権化の推進などが含まれる。また国連開発計画やアメリカをはじめとする先進国援助機関のなかには、経済ガバナンスと同様に、民主化の推進など政治ガバナンスを重視する機関もある。
- (21) 世銀によると、公共部門の能力向上には、民間部門との競争促進、市民の参加や分権化の促進なども有効である(World Bank [1997])。
- (22) 反対に、経済成長が民主化を促進するという仮説、いわゆる「リブセット仮説」は、実証されたとバローは結論づけている(Barro [1997])。
- (23) 東アジア諸国において汚職の悪影響が抑制されたメカニズムを説明する有力な理論モデルとして、シュライファー＝ビシュニー・モデルがある(Shleifer and Vishny [1993])。なお黒岩[2004]は、同モデルをインドネシアに適用して、スハルト政権崩壊によって、汚職の不確実性が高まり、外国企業の投資活動に悪影響を与えるようになった経緯について説明している。
- (24) 無論、業界団体などを通じて中小企業の政治的影響力が高まり、政策が歪められる危険性も排除できない。その場合には、選択的産業政策と同様に、レントシーキングの弊害が生じるであろう。
- (25) 一方堀金(第3章)は、韓国の高い制度能力は、1961年以降の制度改革のなかで意識的に作り上げられてきたものであり、強力なリーダーシップのもとで、制度(能力)は比較的短期間に変化しうることを示した。
- (26) 石塚(第6章)によると、ドイモイ開始以降のベトナムは、他の東南アジア諸国と同様に、マクロ経済の管理には成功を収めている。しかし、韓国など北東アジア諸国とは異なり、社会的勢力の圧力から遮断された強い国家が

長期的な視野に立って改革を実施したという性格のものではなかったようである。確かに、ベトナムには移行経済国としての特殊性があるため評価は難しいが、他の東南アジア諸国との類似性も感じさせる。だが、いずれにしろ現時点で、ベトナムの制度能力に関して、これ以上の判断を下すのは困難であろう。

- (27) ヒルは、インドネシアで例外的に成功した選択的介入として、米の自給政策と貧困削減をあげているのみである (Hill [1996])。
- (28) たとえば、マレーシアでは、1980年代前半に自動車産業などを育成するために重工業公社が設立された。しかし、強力な介入に見合うだけの制度能力を欠いていたために、同公社の設立した子会社は国際競争力をもちえず、財政を圧迫した。そのため、政府は事業の見直しを行い、1994年に同公社を民営化したのである (穴沢〈第4章〉)。
- (29) インドネシアにおいても、裾野産業育成や中小企業政策の重要性は認識されている。しかしながら、タイ、マレーシアと比較すると、スハルト政権崩壊後の政治的混乱や制度能力の低さなどのために、同分野で大きく出遅れた印象を受ける。

## 〔引用文献〕

### 〈日本語文献〉

- 伊藤元重・清野一治・奥野正寛・鈴木興太郎 [1988] 『産業政策の経済分析』東京大学出版会。
- 大野泉 [2000] 『世界銀行—開発援助戦略の変革—』NTT出版株式会社。
- 大野健一 [1997] 「東アジアの奇跡—論争—」(大野健一・桜井宏二郎『東アジアの開発経済学』有斐閣)。
- 黒岩郁雄 [2004] 「インドネシアの経済危機とガバナンス—汚職、契約執行、所有権の保護—」(黒岩郁雄編『開発途上国におけるガバナンスの諸課題』アジア経済研究所)。
- 白鳥正喜 [1998] 『開発と援助の政治経済学』東洋経済新報社。
- 寺西重郎 [1999] 「世界銀行レポート解題『現実的な経済回復モデルとしてアングロ・アメリカン型成長に着目』」(『世界』1月号)。

### 〈英語文献〉

- Alesina, Alberto, Sule Özler, Nouriel Roubini and Phillip Swagel [1996] "Political Instability and Economic Growth," *Journal of Economic Growth*, 1, pp. 189-211.

- Amsden, Alice H. [1989] *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*, New York: Oxford University Press.
- Aoki, Masahiko, Hyung-Ki Kim, and Masahiro Okuno-fujiwara eds. [1996] *The Role of Government in East Asian Economic Development: Comparative Institutional Analysis*, New York: Oxford University Press (青木昌彦・金滢基・奥野(藤原)正寛編『東アジアの経済発展と政府の役割—比較制度分析アプローチ—』日本経済新聞社, 1997年).
- Barro, R. J. [1997] *Determinants of Economic Growth: A Cross-Country Empirical Study*, Cambridge, MA: MIT Press (大住圭介・大阪仁訳『経済成長の決定要因—クロス・カントリー実証研究—』九州大学出版会, 2001年).
- Campos, Jose Edgardo and Hilton L. Root [1996] *The Key to the East Asian Miracles: Making Shared Growth Credible*, Washington, D.C.: Brooking Institution.
- Chang, Ha-Joon [2003] "The Political Economy of Industrial Policy," in Ha-Joon Chang ed., *Globalisation, Economic Development and the Role of the State*, Penang: Zed Books and Third World Network.
- Clague, Christopher, Philip Keefer, Stephan Knack, and Mancur Olson [1997] "Institutions and Economic Performance: Property Rights and Contract Enforcement," in Christopher Clague ed., *Institutions and Economics Development: Growth and Governance in Less-Developed and Post-Socialist Countries*, Baltimore: John Hopkins University Press.
- Cohen, S. I. [2001] *Microeconomic Policy*, London: Routledge.
- Cole, C. David and Betty F. Slade [1998] "Why Has Indonesia's Financial Crisis Been So Bad?," *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, Vol.34, No. 2, pp. 61-66.
- Evans, Peter [1995] *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, Princeton: Princeton University Press.
- Grossman, G. [1988] "Strategic Export Promotion: A Critique," in P. Krugman ed., *Strategic Trade Policy and the New International Economics*, Cambridge, MA: MIT Press.
- Gupta, Sanjeev, Hamid R. Davoodi, and Rosa Alonso-Terme [2002] "Does Corruption Affect Income Inequality and Poverty?" in George T. Abed and Sanjeev Gupta eds., *Governance, Corruption, and Economic Performance*, Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- Gupta, Sanjeev, Luiz de Mello, and Raju Sharan [2002] "Corruption and Military Spending," in George T. Abed and Sanjeev Gupta eds., *Governance, Corruption, and Economic Performance*, Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- Haggard, Stephan [1988] "The Politics of Industrialization in the Republic of Korea and Taiwan," in Helen Hughes ed., *Achieving Industrialization in East Asia*,

- Cambridge: Cambridge University Press
- Hayek, F. A. V. [1945] "The Use of Knowledge in Society," *American Economic Review*, Vol. 35, No.4, pp. 519-530 (田中真晴・田中秀夫編訳『市場・知識・自由』ミネルヴァ書房, 1986年に一部訳出).
- Hellmann, Thomas, Kevin Murdock and Joseph Stiglitz [1996] "Financial Restraint: Toward a New Paradigm," in Masahiko Aoki, Hyung-Ki Kim, Masahiro Okuno-Fujiwara eds., *The Role of Government in East Asian Economic Development: Comparative Institutional Analysis*, New York: Oxford University Press (「金融抑制—新しいパラダイムに向けて—」〈青木昌彦・金滢基・奥野(藤原)正寛編『東アジアの経済発展と政府の役割—比較制度分析アプローチ—』日本経済新聞社, 1997年)。
- Hill, Hal [1996] "Indonesia's Industrial Policy and Performance: 'Orthodoxy' Vindicated," *Economic Development and Cultural Change*, 45(1), pp. 147-174.
- IMF [1999] "The IMF's Response to the Asian Crisis," January 17.
- Khan, Mushtaq H. [2000] "Rent-seeking as Process," in Mushtaq H. Khan and Jomo Kwame Sundaram eds., *Rents, Rent-Seeking and Economic Development: Theory and Evidence in Asia*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Krueger, A. [1990] "Government Failure in Development," *Journal of Economic Perspective*, No.3.
- Mauro, Paolo [1995] "Corruption and Growth," *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 110, pp. 681-712.
- [2002] "Corruption and the Composition of Government Expenditure," in George T. Abed and Sanjeev Gupta eds., *Governance, Corruption and Economic Performance*, Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- Myrdal, Gunnar [1968] *Asian Drama*, New York: Pantheon Books.
- North, Douglas C. [1990] *Institutions, Institutional Change and Economics Performance*, New York: Cambridge University Press (竹下公視訳『制度、制度変化、経済成果』晃洋書房, 1994年)。
- Polidano, Charles [1998] "Don't Discard State Autonomy: Revisiting the East Asian Experience of Development," Institute for Development Policy and Management, University of Manchester.
- Shleifer, Andrei and Robert Vishny [1993] "Corruption," *Quarterly Journal of Economics*, 108, pp. 599-617.
- Stiglitz, Joseph E. [1998] "The Role of Government in the Contemporary World," in Vito Tanzi and Ke-young Chu eds., *Income Distribution and High-Quality Growth*, Cambridge, MA: MIT Press.
- [2001] "From Miracle to Crisis to Recovery: Lessons from Four Decades of East

- Asian Experience,” in Joseph E. Stiglitz and Shahid Yusuf eds., *Rethinking the East Asian Miracle*, New York: Oxford University Press.
- and Shahid Yusuf eds. [2001] *Rethinking the East Asian Miracle*, New York: Oxford University Press.
- Tanzi, Vitto [1998] “Corruption around the World: Causes: Consequences, Scope, and Cures,” IMF Staff Paper, Vol. 45, No. 4, pp. 559–594.
- and Hamid R. Davoodi [2002] “Corruption, Public Investment, and Growth,” in George T. Abed and Sanjeev Gupta eds., *Governance, Corruption, and Economic Performance*, Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- Yusuf, Shahid [2001] “The East Asian Miracle at the Millennium,” in Joseph E. Stiglitz and Shahid Yusuf eds., *Rethinking the East Asian Miracle*, New York: Oxford University Press.
- Wade, Robert [1990] *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*, Princeton: Princeton University Press (長尾伸一・畑島宏之・藤縄徹・藤縄純子訳『東アジア資本主義の政治経済学—輸出入と市場誘導政策—』同文館, 2000年).
- Weder, Beatrice [1999] *Model, Myth, or Miracle? : Reassessing the Role of Governments in the East Asian Experience*, Tokyo: United Nations University Press.
- Wolf, Charles, Jr. [1997] *Markets or Governments: Choosing between Imperfect Alternatives*, Cambridge, MA: MIT Press.
- World Bank [1991] *World Development Report: The Challenge of Development*, New York: Oxford University Press (『世界開発報告1991—開発の課題—』).
- [1993] *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy — A World Bank Policy Research Report*, New York: Oxford University Press (白鳥正喜監訳, 海外経済協力基金開発問題研究会訳『東アジアの奇跡—経済成長と政府の役割—』東洋経済新報社, 1994年).
- [1997] *World Development Report: The State in a Changing World*, New York: Oxford University Press (海外経済協力基金開発問題研究会訳『世界開発報告1997—開発における国家の役割—』東洋経済新報社, 1997年).
- [1998] *East Asia: The Road to Recovery*, Washington, D.C.: World Bank (柳原透監訳『東アジア再生への途』東洋経済新報社, 2000年).