

第 1 章

アジア諸国における産業政策の意義

1. 背景——高まりを示す産業政策への関心——

産業政策への関心はアジア諸国でも、近年とみに高まっている。その背景には次のような要因が留意されるであろう。一つは、アジアにおいて唯一の先進国となった日本経済のパフォーマンスが、同国に特有の産業政策に負うのではないかとする議論である。その発端は世界市場において、近年日本製品の競争力が急速に強められた結果、後退を余儀なくされた欧米先進国が日本叩きの材料として、産業政策のあり方をとり上げたものといわれる。つまり行政指導の名で行なわれる政府の産業支援が日本産業の国際競争力の源泉になっているとし、その不当性について、日本政府の注意を喚起したものである。

このように、日本の産業政策は近年増大した経済摩擦のなかで、日本政府への批判材料として、とり上げられたものであるが、半面、欧米諸国が増大した日本製品の競争力を解明する一つの手がかりとして、むしろ学びとらうとする意図もうかがえる。

一方、アジア諸国における産業政策への関心は、欧米諸国におけるそれとは若干趣を異にするであろう。第2次オイルショックを契機とした不況の長期化や債務累積の増大を背景に、アジア諸国は抜本的な経済構造の改編を目

指して、産業政策の見直しに取り組んだ。とりわけ債務累積国の場合、その背景にはIMFや世界銀行の強力な指導があったことは、否定できない事実であろう。

その結果、ASEAN諸国はNIEs（新興工業経済群）の台頭に象徴された途上国経済の格差拡大に対応して、自らの経済水準を引き上げ、経済構造の自立化を目指して、従来の保護的経済体質を見直し、競争力のある産業育成のため、産業政策の改編を試みている。

一方、NIEsは1980年代の中頃から定着したドル安・円高基調のなかで展開された国際分業の利益を求めて、新たな産業政策を展開するかたわら、国内産業の競争力を強めるため、新たに産業組織政策を導入している。

このように、近年産業政策のあり方が注目されてきた背景には、上述のような二つの流れが認められる。アジア諸国の産業政策を課題とする本章の関心は、むしろ後者にあることはいうまでもない。

2. 産業政策の概念と特徴

——政府の市場介入をめぐる——

(1) 産業政策の概念

本章で産業政策という場合、その概念をどのように理解すべきかを、あらかじめ確定しておく必要がある。産業政策という用語が初めて国際的に用いられたのは、1971年に作成されたOECDの報告書であるといわれる。そこでは産業政策の概念を「比較的近年のもの（中略）新しい、より包括的で、目的指向的な諸施策が要請され（中略）財政・金融政策だけの適用が伴う好ましからざる効果を緩和する」ものとしている⁽¹⁾。これを受けて、例えば小宮隆太郎は産業政策という用語について、「産業間の資源配分や個々の産業の私企業によるある種の経済活動の水準を、そのような政策が行われない場合とは異

なったものに変えるために行われる政府の政策をさす⁽²⁾と説明している。その上で、産業政策の内容を次の三つに整理する。

① 産業への資源配分に関するもの

(イ) 産業一般のインフラストラクチャー（工業団地、産業のための道路、港湾、工業用水、電力供給等）にかかわる政策

(ロ) 産業間の資源配分（inter-industry resource allocation）にかかわる政策

② 個々の産業の組織に関するもの

(イ) 各分野ごとの内部組織に関連する政策（産業再編成・集約化・操短、生産および投資の調整等）

(ロ) 横断的な産業組織としての中小企業政策

産業政策を含めて日本の経済制度を研究した上野裕也は産業政策の概念について、次のように述べている。即ち「産業政策は一般に諸産業を対象として、諸産業の育成・発展を通じ、経済の近代化、経済成長の促進、生活水準の上昇、完全雇用の実現、国際収支の改善等の何らかの経済・社会目的を達成するために、国家あるいは政府が個々の産業活動や、国家や企業の取引活動に干渉し、また商品、金融等の市場形成あるいは市場機構に関係する政策の総称である⁽³⁾」と。

このような概念規定をした上で、産業政策には大別して次の二つがあるという。一つは産業間の構造に及ぶ産業構造政策であり、他の一つは産業間の組織あるいは企業間または企業集団間の関係や市場組織にわたる産業組織である。

同様の見解は宮沢健一概念規定にも確認される。つまり彼は「産業政策」概念が定着する発端となった OECD 報告書をベースにしつつ、産業政策を産業構造政策と産業組織政策からなるとする。前者は「限られた経済諸資源をさまざまな用途にいかにか分配するのが望ましいかにかかわる政策で、その資源配分の問題を産業の場であらわしたもの⁽⁴⁾」と規定している。ついで産業構造政策の内容として、次の2類型を挙げる。つまり第1は、市場機構になじ

みにくい産業活動の諸側面，例えば産業活動の外部効果，公共財的側面に關する諸政策（環境政策）である。第2は，市場機構が不完全にしか機能しえないその他の局面，特に異時点間にわたる動学的な産業間の資源配分を含めての，誘導的または指示的な政策（狭義の構造政策）である。

このように産業構造政策はいわば「目的一手段」の体系であるが，これと並んで産業政策には「秩序ルール設定」の体系があるとし，それがまさしく産業組織政策の担当領域であるとする。つまり産業組織政策は「市場経済秩序を整え，企業間の競争形態に影響を及ぼす政策である⁽⁵⁾」とし，独占禁止政策はその典型的な政策形態の一つとみる。それゆえ，さきに挙げた産業構造政策も独禁法によって設定された競争秩序のルールを前提として，その枠内で選択される筋のものとする。このように産業組織政策は価格をシグナルとした競争ルールを維持するための政策介入という性格をもっている。

一方，新野幸次郎によると「資源配分の担い手が主として企業になっている現代産業社会においては，産業政策のいかんが資源配分上の効率に決定的な影響をもっている」とし，産業政策とは「産業活動に影響を与えることを直接目的とする政府の政策である⁽⁶⁾」とし，それは次の三つから成っているとす。

つまり第1は産業基盤政策である。このなかには産業用地の形成や規制，産業用水や交通網の整備などの物理的基盤政策のほか，産業教育の振興，科学・技術の基盤開発など，概して個々の企業の処理能力を超えた公共的性質をもったものの整備を内容とするものが含まれる。

第2は産業秩序政策である。これは独禁法や独占化政策，あるいは国有化政策等のように，産業ないし企業活動がその枠組みのなかで行なわれる秩序に關する政策である。

第3は産業経過政策である。これは前二者と違って価格，産出量など産業活動の結果として発生する産業経過そのものに量的介入を行なうものである。

鶴田俊正は戦後日本の産業政策を研究して，そこから「混合型経済体制下における新しい産業政策は含意された社会的目標を実現するために必要とさ

れる社会的供給条件整備のための政府介入の総体である⁽⁷⁾と定義する。

これは戦後日本の産業政策が果たしてきた機能を、次の二つに整理することによって下された定義である。つまり第1に、価格機構が作動する分野では、価格機構に資源配分を基本的に委ねていくこと、言いかえれば政府介入は価格機構がまったく作動しないか、あるいは微弱にしか作動しない場合に限って行なわれるべきであること、第2に、価格機構が円滑に働くような制度的枠組みをつくること、第3に、中央政府と地方政府の役割分担を明確にしていくこと、等である。

最後に、日本の産業政策を実際に立案、実施してきた通産省はどのような見解に立っているであろうか。「日本の産業政策」と銘打った同省の一資料によると、産業政策の内容は次の二つに区分されている⁽⁸⁾。

- ① 産業の構造に及ぶ政策——望ましい産業構造に向かって、労働力や資本等の生産資源の産業間配分を変更することを目的とした政策
- ② 産業の市場秩序にかかわる政策——企業活動の効率的展開をはかるための競争秩序の形成を目指す政策

しかし奇妙なことに産業政策について、通産省は公式に一度も概念規定したことがないといわれる。にもかかわらず、産業政策について一定の共通した理解が出来上がっていることは、上述した識者の見解に示されるであろう。

つまり一つは、産業政策が基本的に産業間の資源配分に対する政策介入であるという点であろう。一般に競争的市場経済体制下では、資源配分の効率化のため、市場が有する資源配分機能が有効であるという。むろん、これには次の前提が存在するであろう。即ち、(イ)市場が完全であること、(ロ)収穫逓減が作用すること、(ハ)私的費用と社会的費用の乖離がないこと、(ニ)種々の市場で均衡が達成され、諸市場は安定的な一般均衡が達成されるように、相互に関連していること、等である。

しかし現実の経済社会では、このような条件は存在しない。財および要素市場は不完全であり、また市場の資源配分に委ねるかぎり私的費用と社会的費用の乖離も不可避である。市場に対する政策介入として、産業政策が現実

に求められる理由も、このような市場の欠陥を補正する点にあらう。つまり、この点では先に挙げた産業政策に対する識者の見解に明らかなコンセンサスが見い出される。

市場に対する政策介入として、産業政策に関するいま一つの共通した理解は、産業のパフォーマンスを極大化するために、企業間もしくは産業間の競争秩序を整備する政策である。資源配分を市場機能に全面的に委ねるかぎり、私的費用と社会的費用の乖離が発生することは、過密に代表された外部不経済や独占の進行に典型的に示されるであらう。

識者の間では、そのような市場の失敗 (market failure) を是正するかぎりにおいて、産業政策の意義ないし有効性が認められる。各国において独禁政策や中小企業政策は明らかに市場の失敗ないし欠陥を補正するための産業政策であると理解される。

市場の失敗や欠陥を是正する政策主体は政府であるが、政府の政策介入によって、資源配分がより効率化し、市場のパフォーマンスが良好になるという保証は必ずしもない。このような点から、小宮は「市場もしばしば失敗するが、政策あるいは政策当局 (政府) も失敗する可能性がある⁽⁹⁾」と警告する。

加えて小宮は「産業政策上の措置にはほとんどの場合、財政上の負担をはじめさまざまなコストや副作用が伴うので、(中略) 政策上のメリットと各種のコストを秤量する必要がある⁽¹⁰⁾」とし、そのため「少しでも市場の失敗が存在すれば、必ず政策的に介入すべきであるとはいえない⁽¹¹⁾」と述べている。

戦後日本の経験から、鶴田は産業政策が有する二つの側面に注意を喚起する⁽¹²⁾。一つは価格機構の資源配分機能を有効に活かして、産業育成を促進した側面であり、いま一つは産業のパフォーマンスを歪めるような政策効果をもたらした側面である。これは市場の失敗もあるが、政府の失敗もありうるとする小宮の警告を日本の産業政策の経験から、実証したものであらう。

第3に、産業政策の理解に関連して、いわゆるインフラ整備に対する政策を含めるか否かについては、必ずしもコンセンサスは存在しない。さきに記

したように、新野は例えば産業用水や産業団地の整備（ハード面）のみならず、産業教育や科学、技術の振興等（ソフト面）を含めて産業基盤と解し、それらに関する諸施策を産業政策の一分野としている¹³⁾。一方、小宮も工業団地、産業のための道路、港湾、工業用水、電力供給等に代表された産業一般のインフラストラクチャーにかかわる政策を資源配分に関する一分野として、産業政策の内容に含めている¹⁴⁾。

これに対して、日本で産業行政を担当する通産省では、インフラストラクチャー整備にかかわる政策は産業政策の直接的な内容というより、関連政策もしくは産業政策を支える個別政策という位置づけをしているように思われる¹⁵⁾。

確かにインフラストラクチャーにかかわる政策も具体的に産業の資源配分に関するものである以上、広義には産業政策の一部と考えられるべきであろう。しかし政策当局者の立場からすれば、産業政策をこのように広義に解すると、政策当局として責任の所在が不明確となりかねない。なぜなら、産業政策の内容が広範にわたるため、例えば上述の産業政策を支える個別政策はいくつかの行政庁に分散させざるをえないからである。

しかし研究対象としての産業政策を上述したように広義に捉えても、さしあたり実際面では不都合は予想されない。それゆえ本書でも、その扱いは適宜執筆者の判断にゆだねられている。

最後に産業政策の内容として、本書では斜陽産業もしくは構造的な不況産業に対する調整援助政策を加えたい¹⁶⁾。むろん、この場合も斜陽産業もしくは構造的な不況産業に対する政策的資源配分を意味するため、これまで述べた産業政策と性質を異にするものではないであろう。なぜなら、市場の資源配分機能を政府の政策介入によって、修正を加えるものだからである。

(2) 政府の役割

前節の考察から明らかなように、産業政策の本質は「市場」に対する政府

介入にある。その際、次の2点が前提に置かれている。一つは、「市場」は静態的に資源配分の効率化に資するが、社会的公正や動態的資源配分の効率化を必ずしも保証しえないことである。いま一つは、市場の失敗や欠陥の補正は政府が行なうこと、つまり市場の失敗があっても、政府の失敗は必ずしも明示的 (explicitly) には想定されていないことである¹⁷⁾。

この背景には、政策の立案や実施の側面で政府に対する信頼性が一応確立されていることが、前提に存在する。その結果、産業政策の導入を通じて、各国では「市場」から必ずしも期待しえない配分上の効率を実現しようとする努力が試みられてきた。その際、問題となったのは産業政策の中味と並んで、市場に対する政府介入のあり方が産業政策の性格づけに影響を与えることであろう。

「日本型」産業政策の構造を研究した村上泰亮は、産業政策を通じた政府介入の基本性格を特殊的、固定ルートの、指示的という三つに要約して、仮説を示している¹⁸⁾。アジア諸国の政府介入については、指示的 (indicative) な台湾から指令的 (directive) といわれる韓国にいたるまで、アジア NIEs に限定しても、その態様はさまざまである¹⁹⁾。

それゆえアジア諸国の政府介入について、にわかに性格づけを行なうことは難しい。要は産業政策の導入によって、工業化のパフォーマンスがどれほど影響を受けたかを基本的視点に捉えると、産業政策が産業投資に対して促進的 (promotional) であったか、もしくは規制的 (regulatory) であったかが重要となろう。前者の場合、産業政策は産業投資に対する税制、金融上の優遇措置が主要な政策手段となるが、後者では許認可を中心とした各種の規制措置が多くならざるをえない。

その結果、例えば産業政策として投資奨励法が立案されても、ときには各種の政府介入によって投資の奨励効果よりも、むしろ投資の規制効果を生んでいる事例すら聞かれることもある。これはまさしく「市場」の欠陥を補正する名の下で行なわれる官僚統制であり、本来的に望まれる産業政策とは別のものであろう。

3. アジア諸国の工業化と産業政策

発展途上国では産業政策は工業化政策 (Industrialization Policy) とほぼ同義に用いられる場合が多い。言い換えれば、産業政策は(新しい)産業育成のための諸方策という意味で用いられ、一般には無造作に工業化政策という用語と区別せずに用いられているように思える。

アジア諸国のように、工業化が総じて初期段階にある場合、文字どおり(新しい)産業の育成は工業化にとって最も重要な目標となるであろう。この意味で、産業育成政策は希少な資源を工業部門にいかして効率的に配分するかということに収斂される。このことは資源配分のあり方によって、工業化のスピードやパターンが決定的な影響を受けることを示唆する。

それゆえアジア諸国を対象とした工業化の研究では、もっぱら産業政策が有する資源配分機能に関心が向けられてきた。その結果、多くのアジア諸国では工業化を至上課題としつつも、そのあり方について、どのような戦略目標によって資源配分が行なわれてきたかが研究の中心となった。工業化の戦略や手段はもとより国によって異なるが、総じて長い植民地経験を有するため、現地資本の育成が抑えられてきた。

そのため戦後工業化の戦略として(新しい)産業の育成をはかるかわら、工業化の初期段階から現地資本の育成を目標に掲げた。その結果、一部の国では市場経済体制を前提としつつも、工業化の過程でともすると過剰とも思えるほどの政策介入が行なわれた。そのため一方では現地化を目指す国家目標に向けて、一定の前進はみられたものの、他方では(新しい)産業育成に向けた投資がときには妨げられる事態も発生した。

現地化と並んで、工業化戦略の特徴はアジア諸国の場合、増大しつつある先進国との格差を縮小させる点にあった。このため農業国から工業国へ、工業化でも消費財の輸入代替から中間財の輸入代替へ、さらに輸入代替から輸

出指向へと産業構造を改編することが、工業化の目標とされた。そのため各種の政策手段を導入して、試行錯誤的に産業政策を展開してきた。

もとより産業政策の態様や手段は発展段階や資源賦存、国内市場規模等の相違も反映して国により、多様であろう。しかしアジア諸国は総じて市場経済を前提としつつも、現地資本の育成や先進国へのキャッチアップを求めて産業政策を立案し、市場の資源配分機能に対して、多かれ少なかれ政策介入を行ってきた。

工業化のパフォーマンスからみると、東アジアのNIEsとASEAN諸国（シンガポールを除く）の間では明らかな相違が見い出される。その背景には、さまざまな説明変数が求められるが、その有力な一つに産業政策の相違が指摘される。つまり同じく工業化の育成をはかるにしても、前者では比較的市場の資源配分機能を生かす産業政策が採用されたが、後者では産業政策により市場の資源配分機能がむしろ妨げられることが多かったといわれる。

このような見方が正しいとすると、「政府」と「市場」のバランスを、どのように保つかということが重要となろう。このバランスは発展段階や経済、社会、歴史的諸条件に示された国情の相違を十分踏まえて、決められるべきものである。上述のように、国別に示された工業化のパフォーマンスの相違が市場の資源配分機能をどれほど生かしてきたかに起因するとすれば、産業政策の名で行なわれる市場への政策介入のあり方に対して、再検討が必要となろう。

このことは市場の資源配分機能に対する全面的回帰を意味するものではない。要は市場機能が作動し、かつそれが資源配分の効率化をもたらすかぎり、市場への政策介入は控えられるべきであろう。しかし市場機能が作動しないか、あるいは作動しても、それによって市場の失敗や欠陥が表面化する場合は、市場への政策介入はむしろ正当化される。

留意すべきは、市場の資源配分機能が政策介入により妨げられてきた点は検討を要するとしても、市場の資源配分機能にのみ依存することは、当面の資源配分に対してはともかく、将来にわたり効率的な資源配分を保証するも

のとは限らない。つまり市場機能に依存した資源配分は本来静態的なものであり、動的に効率性を保証するものではない²⁰⁾。

ちなみに日本では、所得弾力性基準や労働生産性上昇基準あるいは外貨稼働率基準、環境基準等に基づいて、最適産業構造を想定し、政策的に産業間の資源配分を行なう産業構造政策が策定された²¹⁾。これは市場機能による資源配分の効率化があくまで静態的なもので、将来にわたる最適産業構造を期待しうるものではないからである。この意味で、市場への政策介入である産業政策の有用性はアジア諸国でも当然ながら否定されるべきものではない。

要は市場の資源配分機能を生かしたほうがよいと思われる分野では、極力市場機能が円滑に働くような枠組みをつくり、そうでない分野では市場機能を修正する政策的枠組みをつくることであろう。この点の詳細な検討は国別に考察した各章でも行なわれるであろうが、総じてアジア諸国の産業政策にはおおいに検討の余地がありそうである。

ところでアジア諸国の産業政策は(新しい)産業育成のため、これまでの政策的関心は主に産業間の資源配分に向けられてきた。その結果、企業間の競争、ないし市場経済秩序に関する政策的関心はむしろ希薄であった。このような政策指向を反映して、アジア諸国では昨今、独・寡占が進んでおり、このため産業の効率が妨げられており、工業化のパフォーマンスに影響も現われている。ちなみに韓国では、かねてから機械工業振興のため、系列化政策や中小企業の育成が重視されている。これは明らかに企業間の市場秩序や効率的な産業組織に対する関心が高まっていることを示すものであろう。

4. 産業政策のあり方を規定する諸要因

戦後、アジア諸国は同じく工業化を至上課題としつつも、産業政策のあり方は国により多様であった。その背景には国により人口や資源の賦存状況、さらには歴史、社会、文化的諸条件が相違しており、これが多かれ少なかれ

産業政策のあり方にも影響を与えてきたからである。

それゆえ本節では、このような諸条件の相違が産業政策のあり方にどのような関係をしてきたかを、いくつかの項目に限定して吟味したい²⁰。

(1) 資源賦存と産業政策

自然条件といえば、通常は地形、気候、風土等を連想するが、産業政策のあり方に影響を与えるのは、むしろ資源の賦存状況であろう。ちなみにアジア諸国に限定しても、インドネシア、マレーシアは産油国であるばかりでなく、錫、銅、マンガンなどの天然資源を産出する。この意味で、一部の ASEAN 諸国は資源国であるのに対し、NIEs と称される東アジア諸国・地域はこの種の天然資源は産出しない。

その結果、両者はともに工業化を課題としつつも、自ずから異なった産業政策を展開し、また異なった発展パターンを示してきた。例えば工業化に必要な外貨の調達を、前者は主に資源輸出による収入に求めたが、後者は当初農産物輸出に外貨を求めつつも、早い時期に工業化を進めて工業製品輸出を行ない、それを主な外貨の調達源とした。

このような両者の相違は明らかに資源賦存の相違に基づくものであるが、同時にこれが産業政策のあり方にも大きな影響を与えている点に留意する必要がある。つまり資源国では戦後一次産品価格の相対的低下と、それに基づく経済構造の脆弱性がいわれながらも、これまで世界景気の持続や国際緊張の余波を受けて、しばしば商品ブームの恩恵に浴した。ベトナム戦争の長期化や2度にわたるオイルショックはまさしくその事例であろう。その結果、ASEAN の資源国は一方で資源輸出に頼りつつ、他方では輸入代替工業化のため、ともすると保護主義的な産業政策に執着しがちであった。そのため構造的に脆弱な産業体質から脱却する契機を久しくつかみえなかった。

これに対して、資源に恵まれないアジア NIEs では外貨稼得能力を高めるため、輸入代替指向の保護主義的産業政策から脱皮して、国内産業の体質を

強めるため、早い時期に輸出指向の開放的産業政策へとシフトした。ちなみに台湾では、アメリカ援助が停止された1960年代の中頃が、この意味で産業政策の転機となったが、韓国でも外資法が制定された68年以降が開放的産業政策の転換点となっている。両者の場合、比較優位をむしろ良質で潤沢な労働力(人的資源)に見出し、これを有効に活用することが産業政策の課題とされた。

(2) 国内市場規模と産業政策

保護主義的産業政策から開放的産業政策への転換は制約された市場要因によっても、影響されざるをえない。シンガポールのように、都市国家として国内市場が工業化の出発点から制約がある場合、初めから開放的産業政策以外に選択肢がないであろう。同様に台湾やマレーシアでも2000万にも満たない人口規模から、1人当り所得が多少高くとも国内(もしくは現地)市場の制約は目にみえている。そのため両国・地域では現地市場の限界を見越して、60年代から保護主義的産業政策からの脱皮を試み、開放経済に向けて産業政策の見直しを進めた。

ちなみにマレーシアでは、1968年の投資奨励法により外資導入をはかるかたわら、輸入関税を引き下げたり自由貿易地域を設けて、輸出指向工業化の方向を明確化した。同じく台湾も65年に輸出加工区を設けて外資を導入し、貿易の自由化と開放的産業政策を並行的に採用した。これに対して、1人当り所得は低くとも、5000万人を超える人口を有し国内市場規模が潜在的に大きいフィリピンでは、戦後長期間にわたって保護主義的産業政策の下で輸入代替工業化に終始してきた。その結果、国内産業は輸入代替工業化の過程で既得権に安住し、産業の合理化、近代化努力が行なわれなかったため、生産性の低い脆弱な産業体質が形成された。そのため国内市場の限界に直面して、海外市場に目を向ける必要が生まれても、直ちに輸出産業として競争力を備えた産業への転換は困難であった。

このように市場要因が産業政策のあり方に対して大なり小なり影響を及ぼしていることは、アジア諸国の工業化の経験から十分によみとることができるとであろう。

(3) 工業化の段階と産業政策

一般に工業化ないし経済発展の段階に即して、産業政策の態様が変化することはいうまでもない。つまり工業化の初期段階では未成熟な産業を育成するため、産業政策は自ずから保護主義的色彩が強くにじみ出ている。かつて先進国の工業化過程で容認された幼稚産業保護論は、戦後アジア諸国でも輸入代替工業化のため設定された高関税障壁の理論的バックボーンとなった。

しかし幼稚産業保護論は一時的に合理性が認められるが、工業化の進展にともなってしだいにその理論的根拠は失われる。しかし戦後アジア諸国において保護主義的産業政策は工業化の初期段階を口実に、ともすると長期にわたって維持されがちであった。この事実はとりわけ一部のASEAN諸国（フィリピン、インドネシアなど）について指摘される。アジア諸国の工業化過程で、何かにつけ輸入代替の功罪が論議の焦点となるのも、長期にわたる保護主義的産業政策によって競争力を備えた産業の育成が妨げられるからである。この事実は新規産業育成の名目で、保護主義的産業政策を長期にわたって維持してきた国と、工業化の段階にあわせて産業政策から保護主義的色彩をしだいに薄めてきた国の間で、工業化のパフォーマンスが明らかに相違している点からも、十分裏づけられるであろう。

このように工業化の段階に即して、保護主義的産業政策からしだいに開放的産業政策へとシフトさせることは産業の体質を強める上で、不可欠の政策的選択ともいえる。総じてアジア諸国では国内市場の制約から輸入代替工業化に限界があることは、すでに実証済みである。その結果、工業化の進展に即して保護主義的産業政策からしだいに脱皮し、対外的にも競争力のある産業を育成することが、必然的に要請される。

1980年代に入ってから、中国を含めてアジア諸国に共通に現われている開放的産業政策は、昨今急速な進展を示す世界経済のグローバリゼーション(もしくはボーダーレス・エコノミー)のなかで、ようやく定着するきざしをみせている。この事実は、工業化の段階と並んで国際分業の利益が産業政策のなかで、一段と重視されてきたことを示唆するものであろう。

一方、アジア諸国の多くは市場経済を前提としているが、留意すべきは工業化の過程でともすると産業組織は競争制限的な方向に進みがちな点であろう。加えて既存の企業は自らの既得権を守るため、政府に競争制限的産業政策の採用を働きかけることも珍しくない。その結果、現実には競争制限的産業政策が導入され、工業化のパフォーマンスに悪影響を与えることも多い。

他方、装置産業の場合、規模の利益を実現するため、ときには積極的に競争制限的産業政策の導入も求められるであろう。このような産業組織政策は重化学工業プロジェクトの採用にともなって、アジア諸国でも重要性を増している。このように工業化の進展により、産業育成政策から産業組織政策へと産業政策の領域は明らかに拡大しつつある事実がよみとれる。

(4) 規模の経済と産業政策

同じく輸入代替を進めるにしても、消費財から中間財、資本財へとしだいに変化し、かつ多様化することは、工業化の必然の過程であろう。これはまさしく産業構造の高度化であり、各国において産業政策の共通の課題となっている。

このような産業の高度化もしくは重化学工業化路線は、例えば韓国では1972年に始まる第3次5カ年計画によって、また台湾では第1次オイルショック後明確化した。しかし、同じく重化学工業化路線でも両者はその方法論において、かなり違っている。ちなみに韓国では、重化学工業化の直接の担い手は財閥(民間資本)であり、政府は主に金融支援という形で、側面から支える体制をとってきた。これに対して、台湾では公営企業が主な担い手

となっており、この意味で韓国の財閥主導型に対し、台湾はしばしば政府主導型といわれる。この背景には産業組織のあり方に対する政府の考え方が反映しているが、同時にそれは両者の社会構造の相違も映し出すものであろう。

一方、ASEAN 諸国でもマレーシアでは1980年代に入ってから、重工業公社(Heavy Industries Corporation of Malaysia: HICOM と略称)を設けて、重化学工業化推進の核にする政策が打ち出された。またフィリピンでも80年前後に11大工業化プロジェクトが策定され、そのなかで輸入代替工業化を前進させるため、重化学工業化への方向を示した。

このような重化学工業化路線は明らかに産業政策における一つの選択の結果である。その是非についてはアジア諸国の内部でも議論の多いところであるが、結局は政策選択によってもたらされる工業化のパフォーマンスによって、定まるものといえよう。重化学工業化路線はある国では成功しても、他の国では必ずしもそうはいかないのが現実である。その成否を決めるのは何であろうか。

一つの重要な点は、重化学工業の特徴が資本集約的で、量産効果の実現がコスト削減の前提となることである。しかしアジア諸国の場合、量産規模を実現させるのに必要な市場条件が必ずしも備わっていないのが現実であろう。その結果、建設された設備の稼働率を常に一定水準に維持することが効率性を実現する上で必要であるが、実際は上述のように市場条件に制約があるため、必ずしも容易ではない。アジア諸国が産業政策の立案に際して、このような重化学工業化が有する技術的要請を、はたしてどれほど真剣に受けとめてきたかについて、吟味する必要がある。

(5) 社会構成と産業政策

多くのアジア諸国が植民地経験を有し、かつ社会構成が多様であることは、自ずから産業政策にも一定の影響を及ぼしている。植民地経験は一般に発展途上国の歴史に共通した特徴であろう。加えて一部の国では社会構成におい

でも多様で、かつ複雑な諸側面を備えている。この事実は戦後国家建設の過程で、しばしば政治、社会問題を深刻化させた。

その結果、発展途上国の産業政策はともすると経済的実力を蓄えた外資を規制する形で、民族的色彩が前面に出されがちであった。加えて同一の国内でも、国により民族的多様性から発生する人種間の経済格差が厳然として存在したため、土着住民対非土着住民という構図が形成され、土着住民による現地化が産業政策のなかに、強力に導入されたこともあった。マレーシアやインドネシアにおけるブミプトラやプリプミがまさしくこれに該当しよう。

このように社会、歴史的諸要因がときには産業政策にも色濃く反映するのは一応理解しえても、効率性の追求という今一つの要請といかにして両立させうるかが、産業政策を進める上で大きな課題となる。この意味で、アジア諸国における産業政策の経験はまさしく現地化と効率化の調和を求めた試行錯誤の歴史であったといえるであろう。過去の経験をみると、現地化指向が強いときはどうしても保護主義的産業政策に走りがちであった。この意味で、1980年代に入ってから一般化した開放的産業政策は、行き過ぎた現地化がともすると効率化を妨げがちであった過去の経験に対する反省から出発しているといえなくもない。

5. 後発国としての産業政策

—そのあり方と問題—

本節では、本書が考察の課題とする後発国の産業政策について、検討を要するいくつかの点について問題を提起し、次章以下で行なわれる国別考察への序説としたい。

経済発展の段階からみると、アジア諸国の特徴は日本を除いてNIEsもしくは途上国として、いずれも先進国への速やかなキャッチアップを至上命題としている。そのため産業政策の分野でもさまざまな政策手段を通じて

キャッチアップを試みてきた。しかし1980年代も中頃になると、対先進国のみならずアジア諸国内部でも工業化の明暗が歴然としてきたため、各国は産業政策のあり方について一様に再検討を迫られた。

先進国とは違ってアジア諸国の特徴は文字どおり後発性にあるため、産業政策のあり方も新規産業の育成を目的として、主に産業間の資源配分に影響を与える領域に政策的関心が向けられてきた。その結果、工業化の側面でもNIEsに代表されるように、一方では優れたパフォーマンスを示す国(もしくは地域)が現われたが、他方それと対称的な国々も数多く見い出される。このように国別に示されるパフォーマンスの相違は賦存資源や国際関係も影響しており、この意味で必ずしも産業政策の効率性にのみ求めることはできないであろう。

しかし第2次オイルショックを契機とした1980年代前半の全般的経済不振を経験してから、産業政策のあり方もパフォーマンスの相違をもたらす有力な一因となったとする反省が行なわれ、その後の産業政策の見直しに拍車をかけた。

その際に留意される見直しの基本的視点は次の3点に求められる。第1は、資源配分に影響を及ぼす産業政策の導入により、市場機構の歪みを生じさせたという反省であろう。輸入代替工業化を狙いとして導入された減免税措置や低利融資等の政策手段がしばしばその典型的事例に挙げられる。確かにこれらの政策手段は輸入代替工業化の過程で多かれ少なかれ各国で共通に見い出される。その結果、創始産業の名の下で、ともすると資本集約産業が優遇され、そのため工業化の進展にもかかわらず、雇用吸収が予期したほどに実現しなかった。あるいは新規産業が育成されても市場規模(需要要因)や投入財産業(供給要因)の制約から効率性を維持しえなかった。このような経験から、昨今は価格機構に歪みをもたらした産業政策の資源配分機能を見直し、市場機能を回復させる方向に産業政策の舵とりを変えるべしとする議論が多くなっている²³⁾。

労働過剰経済下のアジア諸国の場合、工業化の進展は認められても、工業

そのものの低生産性や雇用吸収は依然問題として残されている。この意味で、産業政策が有する資源配分機能の見直しは、1980年代に入ってから久しく緊急課題とされてきた。一方、この事実は、産業政策の見直しを価格機能の回復のみに限定すべきということ必ずしも意味するものではない。上述のように、後発国としてアジア諸国が先進国へのキャッチアップを目標とするからには、それを可能とする何らかの効率的な誘導政策の必要性は決して否定されるべきではない。この事実は、戦後キャッチアップを目標に導入された日本における各種の誘導的産業政策の成功によっても裏づけられるであろう。

産業政策に対する第2の視点は、将来を見通した産業間の動態的な資源配分の必要性である。言うまでもなく市場機構による資源配分重視の産業政策は、現時点において確かに資源配分の適正化をもたらすものであろう。このような正統的新古典派経済学に従うならば、労働過剰経済下のアジア諸国はおおむね同一方向に産業政策の舵とりを行なうことが推奨される。しかし同じく労働過剰経済下でも、前段で考察したように資源賦存、市場規模、発展段階、国際関係等において、多かれ少なかれ国別に相違があることは否定できない。とすれば、産業政策のあり方も各国が有する特徴をふまえつつ、動態的視点から産業政策のあり方を検討することは、むしろ積極的に認められるべきであろう。

この点で、昨今NIEsの代表格として脚光を浴びる台湾や韓国の産業政策は、他のアジア諸国にとっても、一つの重要な参考例となる。つまり両国・地域では1970年代に早くも重工業化路線を導入した。これは重化学部門を工業化の戦略産業とし、当該分野に対して政府の指導により重点的に資源配分を行なったものである。この意味で、両国・地域の産業政策は産業間の動態的資源配分を重視した「日本型」産業政策に相通じるものであろう。つまり工業化を単に「市場」に委ねるのではなく、長期的な国家目標に即して望ましい方向に「市場」を誘導することを狙いとしましたものである²⁰。

1980年前後に重化学工業化路線を導入したASEAN諸国も同じく動態的資源配分を指向したものであったが、必ずしも成功していない。このような

産業政策の成否は当該諸国の市場規模や工業化ないし技術水準のみならず、国際経済の動向によっても、大きく左右されるであろう。加えて重要な点は政策の立案および実施能力を含めて、「市場」を誘導すべき政府に対する信頼性があらためて問われねばならない。

第3は、後発国における産業組織政策のあり方である。産業組織政策の最も典型的形態である独禁政策は、資本主義が高度に発展した西欧先進諸国で重要な機能を果たしている。中国や一部の社会主義諸国を除くと、アジアでも市場機構を前提とする国が多い。とりわけ工業化の進展にともなって重工業プロジェクトが導入されると、資本集約度の増大からともすると巨大外資や財閥に代表された資本集中化現象の進行が不可避となる。その結果、競争秩序のあり方がアジア諸国の産業政策においても、自ずから重要性をもたざるをえなくなる。つまり産業組織のあり方が問題となるのは、重化学工業プロジェクトに必要な規模の経済（技術的要請）と自由かつ公正な競争秩序をどのように両立させうるかという点にある。

このような視点に立つと、一方で競争原理が有する効率性を最大限に生かしつつ、他方において重化学工業が必要とする技術的最適規模を公正な競争秩序を極力損なわない形で、いかにして求めていくかが産業組織政策のポイントとなろう。この意味で、従来産業育成を狙いに資源配分機能に偏していたアジア諸国の産業政策も、産業構造の多角化ないし高度化を進めるなかで産業組織政策のあり方も早晚重要な政策課題とならざるをえないであろう。

第4に、同じく産業組織政策でも工業化の進展にともなって、アジア諸国でも大企業と中小企業の望ましい関係が重要な政策課題となっている。

当該諸国において中小企業の育成が政策課題となった契機は、次の2点にあった。一つは、過剰労働経済下で雇用機会の増大をはかるため、世界銀行が労働集約的な育成を融資プロジェクトに選定したことである。いま一つは、消費財の輸入代替が一巡した1970年前後からアジア諸国では総じて中間財の輸入代替工業化が課題となった。自動車部品の国産化はその典型的事例であろう。それは中小部品メーカーの育成による広範な裾野産業の形成を意図し

たものであり、これによって大企業と中小企業の有機的相互補完関係を構築し、輸入代替工業化にともなって進行した中間財の輸入依存体質から脱却を狙うものであった。

一方、近年急速に進展しつつある水平的国際分業下で、アジア諸国では部品生産を担当する関連中小企業の育成があらためて共通の政策課題となっている。そのため大企業に偏した税制上の減免措置や低金利政策等による在来型の資源配分政策は、昨今この意味でも見直されている。

注(1) OECD, *The Industrial Policy of 14 Member Countries*, 1971.

(2) 小宮隆太郎「序章」(小宮隆太郎, 奥野正閑, 鈴木興太郎編『日本の産業政策』, 東京大学出版会, 1984年), 2~6ページ。

(3) 上野裕也『日本の経済制度』, 日本経済新聞社, 1978年, 5~14ページ。

(4) 宮沢健一『産業の経済学』, 東洋経済新報社, 1975年, 98~119ページ。

(5) 同上書, 272~275ページ。

(6) 新野幸次郎「資源配分と効率」(尾上久雄, 新野幸次郎編『経済政策論』, 有斐閣, 1975年), 210~223ページ。

(7) 鶴田俊正『戦後日本の産業政策』, 日本経済新聞社, 1982年, 277~287ページ。

(8) 通産省「日本の産業政策」(省内資料)。

(9) 小宮隆太郎, 前掲「序章」。

(10) 同上。

(11) 同上。

(12) 鶴田俊正, 前掲書, 8~13および274~281ページ。

(13) 新野幸次郎, 前掲論文。

(14) 小宮隆太郎, 前掲「序章」。

(15) 通産省, 前掲資料。

(16) Masahiro Okuno & Kotaro Suzumura, "The Economic Analysis of Industrial Policy: A Conceptual Framework through Japanese Experience," in H. Mutoh, S. Sekiguchi, K. Suzumura, I. Yamazawa (ed.), *Industrial Policies for Pacific Economic Growth*, Allen & Unwin, 1986.

(17) 小宮隆太郎, 前掲「序章」; H.W. Arndt, "Industrial Policy in East Asia," *Industry and Development*, UNIDO, No.22, 1987.

(18) 村上泰亮「戦後政府介入のシステム特性」(『新中間大衆の時代』, 中央公論社, 1987年), 98~120ページ。

- (19) Gordon White and Robert Wade, "Development State and Markets in East Asia," in Gordon White (ed.), *Development States in East Asia*, Macmillan Press, 1988; Suk Joon Kim, "The Political Economy of Export-oriented Industrialization in Korea and Taiwan: Statist approach," *Asian Perspective*, Vol.13, No.2, Fall-Winter, 1989.
- (20) 宮沢健一, 前掲書, 268~271ページ; 篠原三代平『産業構造論』, 筑摩書房, 1966年, 228~234ページ。
- (21) 通産省, 前掲資料; 通産省編『70年代の通商産業政策(産業構造審議会中間答申)』, 1981年; 宮沢健一, 前掲書, 306~308ページ; 篠原三代平, 前掲書, 26~30ページ。なお所得弾力性基準の考え方については, 篠原三代平「産業構造と投資配分」(『経済研究』第8巻第4号, 1957年)を参照。
- (22) 武藤博道「太平洋時代と産業政策」(日本経済研究センター編『アジア太平洋地域の経済成長と産業構造』, 総合研究開発機構, 1986年)。
- (23) H.W. Arndt, *op. cit.*
- (24) OECD, *The Industrial Policy of Japan*, 1972, pp.14~18; 篠原三代平, 前掲書。