

Heather Smith,

*Industry Policy in Taiwan
and Korea in the 1980s:
Wining with the Market.*

Cheltenham: Edward Elgar, 2000, xxvi + 288pp.

深川由起子

I

1997年、タイに始まった通貨金融危機は東アジア（ここでは主に NIEs, ASEAN 先発国, 中国）や新興市場全体に拡散し、ついには国際金融社会全体を大きな混乱に陥れた。4年を経た現在も当事国の構造調整は続き、他方でその対応が非難された IMF の改革を含め、金融秩序維持への枠組み強化が図られている。近年では危機からの立ち直りを展望する上でも、IMF 処方箋の適切性を検証する上でも、東アジア型経済開発の成功と挫折要因、とりわけ政府—市場の役割への関心が再び高まっている。

関与の仕方に違いはあれ、「産業政策」(注1)などを通じて政府が積極的な役割を果たした東アジアの経験は1980年代後半には強い日本経済と相まって「東アジア・モデル」を提示し、修正主義や新貿易論が新古典派の伝統的な政府観に疑問を投げかけるようになった(注2)。しかしながら、1990年代中盤以降は米国経済の顕著な回復と共にこれを支えた新自由主義・市場主義が再度の注目を集める一方、日本経済は低迷を続けた。やがて通貨金融危機が日本以外の東アジアへの楽観主義 (euphoria) を瓦解させると、「東アジア・モデル」は一転して「クローニー・キャピタリズム」や政府介入・失敗の弊害を指摘されるに至った。

こうした流れの中で出版された本書は危機の影響が軽微であった台湾を取り上げ、特にその柔軟な市

場対応を可能とした1980年代の構造転換が何ゆえに可能であったのかと問いかけることで台湾の「産業政策」の有効性を論じた。打撃が大きかった韓国の「産業政策」との比較を取り入れたこの議論は再び高まる政府—市場の役割吟味の時代的要請に呼応したものと言える。

著者はオーストラリア国立大学のエコノミストで、近年東アジア経済、とりわけ北朝鮮をも含めた北東アジア経済について活発な実証研究活動を行っている。オーストラリアは自ら英米圏に属して新自由主義的構造改革を経験する一方、東アジアと経済交流が深く、実情に即した処方箋によるその経済回復に切実に期待せざるを得ない「地の利」を持つ。新自由主義イデオロギーに傾斜しがちなアメリカ、あるいは逆に「東アジア・モデル」にバイアスを示しがちな日本などアジアの研究者とは一線を画した本書の特長にもこうした「地の利」が働いていると考えられる。本書の構成は以下の通りである。

イントロダクション 市場と共に勝ったのか、市場統制なのか？

- 第1章 台湾・韓国の工業化における政府の役割
- 第2章 1980年代台湾の産業政策
- 第3章 韓国の産業政策伝統
- 第4章 勝者選別か、敗者維持か？
- 第5章 産業政策は本当に産業高度化に寄与したか？
- 第6章 産業競争力の決定要因
- 第7章 産業政策介入は生産性向上／輸出増大を実現したか？
- 第8章 修正主義者たちの修正——1997～98年のアジア危機——

まず、イントロダクションでは東アジアの経済的成功に対する2つの対立的視点、すなわち新古典派的な市場の資源配分機能（自由化やインセンティブ体系の中立性）か、政府介入（統制）による配分（勝者選別：pick-up-the-winner policy）か、が紹介される。次いで第1章では Krueger, Pack など伝統的新古典派、Wade や Amsden などによる修正主義・統制論者の論点それぞれがそれぞれ整理された後、Krugman

などの新自由貿易理論が加えられ、本書の中心となる1980年代の台湾の産業政策（「戦略性工業」育成）とこれらをめぐる分析視点が提示される。第1章を受けた第2章は台湾の政策パラダイムにおいて「戦略性工業」育成がシンボリックなものに過ぎず、実際のインセンティブ体系は自由化を基調とした、むしろ新古典派的なものであったと分析し、さらに進んで第3章は対照的により寡占的構造と強い政府介入を伴った韓国の方が新貿易論や統制に近いものであったことを示した。

第4章以下では産業政策の体系・性格から介入の効果に目が転じられ、本書の中心となる実証分析が続く。まず、著者は第4章でかなり細かなレベルでの実効保護率を計測し、産業構造転換において政府のインセンティブはむしろ脆弱な産業の痛み軽減に強く効いており、必ずしも「戦略性」工業の育成に向いていたとはいえないことを示した。次いで第5章では産業別の輸出パフォーマンスが分析され、「戦略性」工業が他の産業に比べて特に高い成長を見せたとはいえないことが示された。第6章では個別産業の競争力決定要因と産業政策支援との関係を回帰分析したが、その結果も1980年代の台湾製造業にとってのインセンティブは潜在的競争力のある産業よりも、むしろ比較優位を失った産業、低付加価値産業の方にプラスであったという含意を示すものであった。最後に第7章は産業政策による介入が生産性向上の必要条件であったのかといったよりストレートな問いが、TFPの変化に対する要因分析によってテストされたが、結局、ここでもむしろ生産性向上に重要であったのは輸出の増大、さらには研究開発の強化であり、政策要因は明確には指摘できなかった。

以上、第4～7章の実証結果を総合した著者は台湾の産業構造転換における政府の役割は限定的なものであり、転換は政府介入というよりもむしろ、政府介入にも拘わらず実現されたという結論に達し、第8章では台湾の成功は統制モデルに沿ったものとも、また新貿易論に沿った有望産業の育成とも言えないことが述べられている。また、第4～7章の実証を通じて初期には有効に見えた「産業政策」介入

が経済発展と共に効力を失い、むしろ次第にコストの方が大きくなること、「産業政策」は持続的発展の必要条件ではないことが台湾の教訓として提示された。

II

東アジア型開発における「産業政策」は多くの議論を呼んできたにも拘わらず、その有効性を詳細かつ計量的に実証した研究は意外なほど乏しい。新古典派の分析の多くはインセンティブの中立性が市場を大きく歪曲させなかったとするマクロレベルで終わり、逆に修正主義者の分析は膨大な事実や個別産業のケース・スタディによるミクロ分析に終わる傾向があったためである。こうしたなかで本書の第1の意義は自ら第8章で自負しているように、1980年代の台湾という限られた範囲ではあるものの、細かな産業レベルに下りたデータを用いて実際の個別産業振興の有効性（無効性）をかなり包括的・全体的に実証した点にある。第2章(台湾)、第3章(韓国)の産業政策でカバーされている分野は関税などの輸入自由化、輸出振興政策、為替政策、財政支援などの点ではかつての新古典派の範囲をそれほど大きく越えたものではないが、通貨金融危機の経験から政策金融と企業の資金調達、産業政策における技術育成の面が加えられた点は目新しい。また、第4～5章の分析は2～3桁レベルとかなり細かな産業分類を使用しており、「戦略性」工業とそうでない産業についてのインセンティブ差、輸出パフォーマンスの差などが説得力をもって提示されている。

第2の貢献は政府—市場の調整機能が対立して捉えられがちであった1980年代の議論に加え、新貿易理論が台湾に当てはまるかについても考察を加えていることである。Wadeらばかりでなく、韓国や台湾現地でも少なからぬエコノミストが政治の権威主義体制に注意をそらされがちだったのに対し、新貿易論は政府が外部経済性によって特徴付けられる特定産業振興に介入しつつも、国内市場保護・輸出振興を行って学習曲線を引き下げ、競争力を強化し得る可能性を示唆した。韓国や台湾は最初から香港やシ

ンガポールのような開放体制であったわけではない。実際、国内市場の開放ペースは国内産業の動向を見極めつつ、細かく調整されがちだったことや(注3)、まだWTO体制以前では許容されていた様々な輸出補助が特定産業に向けて行われていたことなどいくつかの事実だけを想起しただけでも、台湾や韓国の産業育成に新貿易理論がどの程度当てはまるかを実証するのは興味深い作業であり、かつこれまであまりなされていない研究テーマでもあった。ここにも著者が作業量を伴う産業別分析に挑戦せざるを得ない理由が存在したわけである。残念ながら、実証結果は必ずしも鮮やかな統計的有意を伴ったものとはいえないが、それでも第5章、第7章の分析は印象論で肯定されがちな新貿易理論の説明が台湾にはあてはまらないことを示した貴重な成果となっている。

第3の貢献として、比較的同じパターンで捉えがちであった韓国と台湾の産業政策が実際にはかなり違った性格のものであったことが確認されたことも挙げられる。これまでも開発体制の差に注目したものとしてはHaggard(1988)、谷浦(1989)、服部・佐藤(1996)(注4)など比較的多くの研究が見られた。しかしこれら、近年の体制論の多くは次第に中小企業主体の台湾、「財閥」寡占化の進んだ韓国といった産業組織に関心が集中しがちであった。また、対外ショックへの対応の差に注目したものとしては第2次オイルショックを比較したものが一時期は見られたが、台湾・韓国が揃って円高による輸出急増・国際収支黒字の増大、対米貿易摩擦の激化・為替上昇、賃金上昇、労働集約型産業の海外移転、産業高度化、といった転換局面に直面した1980年代の産業政策対応を通貨金融危機への含意を含めて実証した研究は多くない。危機後、タイのように産業政策を強化しようとする国が出てきていることから、こうした対外ショックへの対応といった視点からの比較は多くの示唆を持つものと思われる。

III

以上のように、本書は一見、「東アジア・モデル」が輝きを失い、グローバル化進展が台湾・韓国の産

業政策への関心を薄めたかに思われるタイミングで上梓されたにもかかわらず、実は通貨金融危機前後への含意に満ちた価値を有している。作業を重ねたと思われる実証部分は労作であり、新古典派と、修正主義者・統制論者がそれぞれ見落としがちな狭間を埋めるものとなっている。しかしながら、いくつかの疑問が残るのも事実である。

まず、著者はイントロダクションで「この作品は市場価格システムと、経済成長を推進する上でシステムの効率的資源配分貢献に依拠した新古典派的分析に対する懐疑、ある場合には否定によって特徴付けられる。産業間の資源に対する調和のとれた介入はむしろ望ましいと考えられた」(xx ページ)と述べている。一連の実証分析は台湾の産業政策介入がそれほどの有効性を持たなかったとして、いずれも修正主義や統制論に否定的な結果を示した。しかし他方で、著者の言う「調和のとれた介入」(coordinated policy)がどのようなものであったか、それは新古典派の市場メカニズムとはどのように異なるメカニズムで台湾の経済開発を加速したのかについての本質的分析は、実は希薄である。少なくとも通貨金融危機後の韓国・台湾の経験として著者が指摘している経済発展に伴う政府介入縮小の重要性、産業政策における政府の失敗コスト、金融自由化の重要性などはるかに新古典派的発想であり、枠組みと分析との間に矛盾した印象を残すものとなっている。

第2に、本書ではそもそも考察の対象となっているのが新古典派もしくは新貿易論と修正主義という2つの対立的視角のみであり、1990年代に登場したやや折衷的な考え方、たとえば一時期世銀が主張した市場親和的アプローチ(Market-Friendly Approach)や97年の開発報告[World Bank 1997]以来の潮流となっている“*Institutional Capacity Building*”などの考え方に対する言及はほとんどない。しかし、信用割当などを中心に政府の統制・介入がはるかに大規模で強力であった韓国との比較において著者が分析した台湾の産業政策は市場親和的アプローチに近い性格のものであり、実際、*Wining with the Market* という本書の副題自体も市場親和的である。著者の言う「調和のとれた介入」は新古

典派との差ばかりでなく、これらの考え方との差においてもより明確にされるべきであった。

第3に、「調和のとれた介入」をより強調するのであれば、政府介入の側にもみ焦点をあてるのではなく、民間のイニシアチブを取り上げるべきであったかもしれない。近年の東アジアの構造調整でも、もはや政府か市場かの二分法というより、政府—企業、金融機関—企業など制度間の関係が市場機能強化につながるといった考え方が中心となりつつある。たとえば1980年代を通じて伝統軽工業の産業集積はどのようなプロセスでITの産業集積に転換し得たのか、新竹サイエンス・パークなどにおける政府イニシアチブと民間の組み合わせはどのようなものであったのか、などによって政府—民間の関係により踏み込めば、「調和のとれた介入」とは何であったのかをより説得的に提示できたものと考えられる。

さらに産業政策と外資政策の関係がほぼ欠落していることも気にかかる。分析の中心にある貿易政策はもちろん重要だが、1980年代には資本移動が急速に加速し、直接投資受け入れあるいは対外投資が産業調整の重要なメカニズムとなっていた。この傾向は21世紀にはさらに顕著となりつつある。貿易政策のみならず、厳しい外資政策によって国内企業を保護しようとした韓国に比べ、台湾が早くから多国籍企業を取り入れて柔軟に国内産業地場企業との棲み分けを実現してきたことはよく知られており、直接投資の分析は「調和のとれた介入」の分析に寄与したことであろう。

最後に「産業政策の有効性」はエコノミストにとっては市場の機能を考える上で興味深い知的トピックであるが、現実の世界では著者がPark (1990)を引用して認めているように、その戦略性よりも初期条件、構造的・制度的特徴など計測できない要素によって左右されがちである。その意味では台湾にとっての産業政策の影響はそれほど大きなものではなく、後発国にとって産業政策は必要条件ではないと片付けてしまうよりも、さらに進んで、では何故韓国型の介入過剰を台湾では避け得たのかについての考察があれば、本書の内容はさらに深まったであろう。IMFなど国際機関から孤立し、安易にその救済

が求められなかった初期条件、政治的特性を反映した公企業と民間企業の分業関係、など様々な台湾固有の条件・構造を差し引いた上でなお、産業政策が「調和のとれた介入」となった条件を明らかにすることができれば、「産業政策は有効か、否か」という論争にさらなる新展開が期待できたと考えられるからである。

(注1) 本書で取り上げられている「産業政策」とは主として政策金融、金融抑圧、市場参入・退出統制などによる政府の特定産業支援 (pick-up-the-winner policy) で、以下の「東アジアの奇跡」などに比べて狭い範囲のものである点に注意が必要である。

(注2) 長らく政府の関与に否定的・消極的であった世銀の『東アジアの奇跡』[World Bank 1993] 報告出版はその象徴であった。同報告ではマクロ経済の安定、人的資源開発など伝統的政府の役割が協調されている。しかし同時に東アジアで輸出振興、産業政策、政策金融といったこれ以上の関与が成功要因となったことも認められ、以後、開発と制度の関係への関心が高まる大きな契機となった。

(注3) たとえば著者も韓国については非関税障壁の残存などについて触れている。

(注4) Haggard (1988) のアプローチは谷浦 (1989) と良く似た開発体制論となっている。服部・佐藤 (1996) はより広範に産業のケースを含めて発展をめぐる主要トピックスを網羅している。

文献リスト

<日本語文献>

谷浦孝雄 1989. 『韓国の工業化と開発体制』 アジア経済研究所。

服部民雄・佐藤幸人編 1996. 『韓国・台湾の発展メカニズム』 アジア経済研究所。

<英語文献>

Amsden, Alice H. 1985. "The State and Taiwan's Economic Development." In *Bringing the State Back in*. eds. Peter Evans, Dietrich Rueschemeyer

- and Theda Skocpol. Cambridge: Cambridge University Press.
- 1989. *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. New York: Oxford University Press.
- Haggard, Stephan 1988. "The Politics of Industrialization in the Republic of Korea and Taiwan." In *Achieving Industrialization in East Asia*. ed. Helen Hughes. Cambridge: Cambridge University Press.
- Krueger, Anne O. 1978. *Foreign Trade Regime and Economic Development: Liberalization Attempts and Consequences*. Vol.10. New York: National Bureau for Economic Research, Ballinger Press.
- 1980. "Trade Policy as an Input to Development." *American Economic Review* 70(2): 288-292.
- Krugman, Paul R. 1984. "Import Protection as Export Promotion: International Competition in the Presence of Oligopoly and Economies of Scale." In *Monopolistic Competition and International Trade*. ed. H. Kierzkowski. Oxford: Clarendon Press.
- 1989. "New Trade Theory and the Less Developed Countries." In *Debt, Stabilization and Development*. eds. Guillermo Calvo et al. Oxford: Basil Blackwell.
- Pack, H. 1992. "New Perspectives on Industrial Growth in Taiwan." In *Taiwan: From Developing to Mature Economy*. ed. Gustav Ranis. Boulder, Colo. Westview Press.
- Park, Yung Chul 1990. "Development Lessons from Asia: The Role of Government in South Korea and Taiwan." *American Economic Review Papers and Proceedings* 80(2).
- Wade, Robert 1988. "The Role of Government in Overcoming Market Failure: Taiwan, Republic of Korea and Japan." In *Achieving Industrialization in East Asia*. ed. Helen Hughes. Cambridge: Cambridge University Press.
- 1990. *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- World Bank 1993. *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*. New York: Oxford University Press (邦訳は白鳥正喜監訳, 海外経済協力基金開発問題研究会訳『東アジアの奇跡』東洋経済新報社 1994年).
- 1997. *World Development Report 1997: The State in the Changing World*. New York: Oxford University Press.

(青山学院大学経済学部助教授)