

ま え が き

政府が経済発展にどのように関与すべきであるかは、近代社会において常に政治・経済上の大きなテーマであった。一方には、アダム・スミスに始まり現代の新古典派経済学に至るレッセ・フェールと「小さな政府」の考え方があり、他方にはフリードリヒ・リストに代表される保護関税論や、さらに極端なモデルとして国家が経済発展に全面的に関与する社会主義計画経済が存在する。現在は、地球上から社会主義計画経済の国はほぼ消滅し、WTO体制のもとで保護政策や政府の介入は減らされる傾向にあり、世界中が自由貿易と「小さな政府」の方向に収斂していく観がある。

しかし、産業革命以来 200 年の世界経済史を振り返ると、自由貿易のみによって工業化を達成できたのは最先進国のイギリスぐらいであり、後発工業国のアメリカ、ドイツ、日本、旧ソ連、韓国などはいずれも先進国にキャッチアップするために保護関税その他の産業政策を実施した時期がある。新古典派経済学は自由貿易と資本の自由な移動に任せれば、所得水準の収斂 (convergence)* が起こり、高所得が世界に均霑されると説くが、実際に産業政策を一度も実施することなく高い所得水準を達成したのは、香港などごく少数の例外にとどまる。多くの高所得国は、それが効果的であったかどうかは議論の余地があるとしても、発展の過程で一度は積極的な産業政策を採用したことがあるのである。こうした歴史を考えると、国際機関の度重なる説得にもかかわらず、現代の発展途上国が保護関税その他の産業政策を先進国

* ソロー成長モデルに従えば、(1)資本労働比率は均衡成長経路に収束する、(2)資本蓄積が進むほど資本の限界収益が下がるので、資本豊富国から資本欠乏国に資本が移動する、(3)技術や知識が伝播する、という三つの要因により後進国ほど成長率が高くなり、究極的には各国の所得水準が収斂していくはずである (David Romer, *Advanced Macroeconomics*, New York: McGraw-Hill, 1996, chap. 1)。

にキャッチアップするための有効な手段と考えても不思議ではない。

中国は清朝末期に近代化に取り組み始めて以来、積極的な産業政策を何度となくとってきた。中華人民共和国成立（1949年）以後は、計画経済を採用して政府が経済発展に全面的に関与したし、改革・開放以後（1978年～）、政府の役割は次第に縮小する方向にあるとはいえ、今なお政府の関与は大きく、また経済発展をリードしていこうという政府の意欲も強い。改革・開放期には計画経済時代から引き継いできた産業政策の手段に加え、市場経済の国で用いられる産業政策手段も積極的に導入され、さながら産業政策の実験場の様相を呈している。

本書は主に改革・開放以後の中国に焦点を当てて、産業発展に対して産業政策が及ぼした影響を考察しようというものである。中国では法治主義が徹底しておらず、産業政策が法の手続きで体系化されていない。そこで本書は、「産業政策」として中国の政策当局に意識されているか否かに関わりなく、産業間ないし産業内の資源配分に対する政府の介入、というメルクマールで中国政府が実施しているさまざまな政策のなかから産業政策を抽出した。そのため、本書では地方政府の産業政策（第4章）や住宅制度改革（第13章）など一般には産業政策の範疇には含まれないような分野も、重要な分野としてとりあげた。

本書の一つの特徴は、産業政策に対する経済学的な見方と産業技術論ないし工学的な見方とを結合することを目指した点である。経済学の立場からすれば、市場メカニズムは資源を効率的に配分して経済を発展させるうえで最も有効であるはずであり、産業政策は「市場の失敗」*がある場合にのみ出動すべきものである**。とくに、一定規模以上の生産活動を行うことで将来の生産費用の低減がもたらされるような「動学的規模の経済」（本書第1章補

* 市場の失敗は、(1)外部性、(2)公共財、(3)収獲過剰、(4)不確実性、の存在によって発生する、とされる。

** 小宮隆太郎「序章」（小宮隆太郎・奥野正寛・鈴木興太郎編『日本の産業政策』東京大学出版会、1984年）。

論参照)があるような産業においては産業政策が出動する余地がある、とする*。しかし、これらの条件に多かれ少なかれ合致すると主張できる産業は実は少なくない。実際に産業政策を実施すべきか否かについて判断するためには、「市場の失敗」の程度が政府介入を必要とするほど大きいのかどうか産業技術の分野にも立ち入って具体的に検討する必要がある。電気通信のように費用通減の状況にあるため市場が失敗するとみなされていた分野でも、技術の変化によりむしろ市場メカニズムを活用する方向に変化したケースもある(本書第9章)。他方で、ある時点では「動学的規模の経済」があるといわれていても、技術進歩の方向が変化したため、規模の経済性が発揮できなくなるケースもある(本書第10章)。中国では、単純に産業に国際競争力がないからといった理由で産業政策の必要性が主張される傾向があり、そうした傾向に対して、まず市場メカニズムの役割を発揮させる可能性を考慮すべきだという経済学的な批判を行うことの意義は大きい。しかし、単なる批判ではなく現実に産業政策の必要性があるかどうかを判定するためには、産業技術まで立ち入る必要がある。

逆に、産業技術的な観点のみから産業政策を論じることにも問題が多い。工学的にみて小さな高炉よりも大きな高炉の方が技術的に優れているからといって、大製鉄メーカーを優遇し、小製鉄メーカーを整理するという政策が正当化されるわけではない。効率的な設備をもっている企業が必ずしもより効率的とはかぎらず、経営面での非効率性が工場設備の効率性を相殺してしまうかもしれない。そもそも、特定企業を優遇するような政策が競争を阻害し、産業全体の効率性を下げてしまう可能性もある。経済学的観点を欠いた産業政策は、誤った対象を優遇する結果となろうし、競争を通じた効率向上を阻害することになる。

実は中国における産業政策に関する言論には、後者のタイプが非常に多い。

* 伊藤元重・清野一治・奥野正寛・鈴村興太郎『産業政策の経済分析』東京大学出版会、1988年。

こうした議論は、設備が大規模なほど生産効率が高いという事実から、「産業がいくつかの寡占の大企業に集中している状態が効率的である」との結論へ飛躍し、現実には小企業が乱立しているとして、集中した産業組織を実現するために政府が介入すべきだとの政策提言へさらに飛躍する。こうした観点から、実際に中国では産業への参入制限や、企業グループ化などの政策が実施されたが、政府に参入を認められた企業が、公式には参入を認められず政府の規制を無視して参入した企業に競争で負けたり、企業グループ化が実態を伴わない企業の寄せ集めに終わったりと、政策の効果は芳しくない。本来、大規模な企業の方が効率的なのであれば競争によって当然大企業が生き残っていくはずであり、そのプロセスに政府が介入する必要はない。上記のような言論の根底には、中国における市場メカニズムの有効性に対する不信ないし無理解があるといえる。

以上のように、産業政策に対する経済学的な見方と産業技術論的な見方とは、いずれか一方だけでは不十分である。本書の各章では、それぞれ力点の置き方は異なるものの、各産業の技術的側面に目を配りつつ、政策の必要性に対して経済学的な観点から批判的に検討した。

本書はアジア経済研究所が平成11年（1999年）度を実施した研究会「中国の産業発展と産業政策」の成果として出版される。もっとも、この研究会のメンバーの約半分は平成7年（1995年）度の通産省委託研究「産業政策協力研究・中国」（チームリーダー・朽木昭文）から共同研究を続けてきた。その後、共同研究は平成8年（1996年）度と平成9年（1997年）度の通産省委託研究「国別通商政策研究・中国」（チームリーダー・朽木昭文）へと引き継がれ、さらに平成10年（1998年）には研究会「中国の産業発展と国家の役割」（主査・丸川）を実施したほか、メンバーのうち何人かが日本機械輸出組合香港事務所の研究グループに参加して日中経済協会委託研究「中国産業政策の形成過程」に携わった。この間毎年中国への現地調査を実施した。毎年の調査地域と重点分野を列举すると以下のとおりである。

平成7年。地域：北京市、天津市、河北省、河南省、山西省。重点分野：自動車産業、地方政府の産業政策。

平成8年。地域：北京市、山東省、陝西省。重点分野：企業の販売戦略や雇用管理など。

平成9年。地域：遼寧省、新疆ウイグル自治区、上海市、江蘇省。重点分野：繊維産業、石油化学産業、国有企業改革。

平成10年。地域：北京市、上海市、浙江省、江蘇省（南京市）、天津市、河北省。重点分野：電気通信業、電子産業、民間企業、国有企業改革、産業政策の形成過程、製鉄業。

平成11年。地域：北京市、上海市、四川省。重点分野：国有企業改革、とくに小企業改革。

平成7年度に初めて産業政策の研究を行ったが、実質半年間の研究では何とも食い足りないものがあり、その後研究の重点分野を変えながらもいつか産業政策の研究をまとめてみたいと考えていた。平成8年度以降の共同研究と現地調査は必ずしも産業政策の研究を目的としたものばかりではないが、産業政策の研究にも益するところが大きく、本書はいわばこの5年間の研究を一つの側面から集大成することを企図した。なお、各年の共同研究の成果は、それぞれ独立の報告書を刊行しているほか、参加メンバーがそれぞれ数多くの論文を公表している。

なお平成10年度の研究会「中国の産業発展と国家の役割」では、本書と対になる報告書『中国産業研究入門 解説とデータ』を刊行した。これは各産業の概論的解説を提供するものである。

本書の執筆者の多くは、中国経済を専攻する（キャリア的に）若手の研究者である。タイトルが示すように、本書は小宮隆太郎・奥野正寛・鈴木興太郎編『日本の産業政策』から多大な影響を受け、少しでもこれにあやかりうとした。ただ、本書の執筆者の傾向として経済理論よりも産業・企業の研究への関心が強いので、純粋に理論的な探求はあまり行っておらず、今後の課題として残されている。

本書の研究およびそれに先立つ1995年からの共同研究の過程で多くの方々のお世話になった。通産省経済協力課と北西アジア課には受託研究の機会を与えていただき、本研究を可能にいただいた。平成7年度から9年度にかけては、中国社会科学院工業経済研究所に共同研究の中国側パートナーとして多大な知的援助と現地調査の便宜を提供してもらった。同研究所の陳佳貴所長（当時）をはじめ、呂政、江小涓、金碚、趙英、丁易、謝曉霞、黃速建、沈志漁、李長明、呂寧の各氏が共同研究に参加した。また訪問した各地方の社会科学院にも多大な便宜を図っていただいた。平成10年度には国務院発展研究中心の陳小洪氏と任興洲氏にお世話になり、本書の執筆にも参加してもらった。5年間の研究の間には立石揚志（西南学院大学）、徳永澄憲（麗澤大学）、三橋秀彦（亜細亜大学）、渡邊真理子（アジア経済研究所）、黒田篤郎（日本貿易振興会産業調査員）、佐藤都生子（通産省通商産業研究所）の各氏からも多大な協力と示唆を得た。また、研究会の折には、中兼和津次（東京大学）、田島俊雄（東京大学）、武川恵美（情報通信総合研究所）、佐藤幸人（アジア経済研究所）の各氏から報告やコメントをいただいた。以上の皆様のご支援に厚く感謝申し上げたい。また、通産省受託研究を率いて下さった朽木昭文氏、平成10年度から編者と研究会を運営してくれてくれた幹事・今井健一氏にも大変感謝している。

1999年12月

編 者