

第1章

産業政策の意義と問題点

はじめに

過去50年の経済発展の歴史を振り返ると、後発国といわれる発展途上国の中にも急速な成長を遂げ、先進国の仲間入りあるいは途上国を卒業する国々がいくつか現れた。日本、韓国、台湾に代表されるこうした成功はどこに起因しているのか。いわゆる「東アジア型」発展形態は他の途上国にとり教訓となり得るのかといった議論が盛んに行なわれるようになった。ここで、これらの国々の資源賦存状況、初期条件、教育、政府官僚機構などの発展を規定する諸々の要因に加えて、とくに注目されたのは、「産業政策」の重要性である。東アジア型発展は輸出促進による外向きの政策に特徴があるが、そのために政府が意図的に市場機構に介入して、ある特定産業を助成し輸出産業に育てる政策—いわゆるターゲッティング—が注目された。

ちょうど1980年代は米国においてヨーロッパや日本からの輸出攻勢で米国内の産業が被害を受けだし、他国の犠牲を強いるこうした産業政策に人々の関心が集まった。こうした議論は、「戦略的貿易論」として体系をなしつつあるが、一方日本でも産業政策の有効性を経済学の共通の言葉に翻訳し、理解を得ようとする動きが出てきた。この小論でも産業政策の意義を吟味し、その問題点を探りそして東アジア型の産業政策のラテンアメリカへの適用可

能性を考察しよう。

第1節 産業政策の意義

1. 産業政策の定義

産業政策の定義は、狭義に解釈すれば、市場の失敗に対して社会的厚生のために政府が何らかの政策手段を用いて産業に介入することとなる⁽¹⁾。ここでキーワードは4つある。「市場の失敗」、「社会的厚生」、「政策手段」および「産業」である。市場の失敗は後述するようにさまざまなケースで起こり得るが、失敗が起きると社会的にみた厚生が損なわれ資源の最適配分が行なわれない。また市場メカニズムでは所得配分への配慮は無視される。よって産業政策をもう少し広く解釈すれば、市場機構を通じては一定の公共目的を達成し得ない場合を含むとする⁽²⁾。すなわち地域格差等への配慮からの地域振興政策や、海外直接投資による現地摩擦への対処といったものを含む。ここではラテンアメリカにおける地域開発等も含めた広義の解釈をとることにする。

また産業政策の目的は社会的厚生を高める点にある。ある特定産業を助成ないし保護すると、その産業の便益は向上するが、他の産業の便益および消費者の便益は減少するかもしれない。特定産業の便益が、犠牲となるその他の費用を上回らない限り社会全体としてみた厚生水準は上昇しない。さらに発展途上国の場合、産業政策によって助成された産業が成熟産業となっただけでは十分ではない。経済全体として成長が加速されたかどうかが重要である。すなわちある特定産業に配分された資源がもし他の分野に使われていた場合、そちらの方が経済全体の成長ないし社会的便益が高いというのでは困るわけである（クルグマン・オブズフェルド [1990, p.347]）。

(1) 市場の失敗

ここでいわゆる市場が失敗するケースをいくつか概観しておこう。市場は以下のような場合に最適配分に失敗する。(イ)独占・寡占の存在, (ロ)公共財, (ハ)規模の経済, (ニ)外部経済, (ホ)要素市場の不完全性である。

(イ) 独占・寡占

独占が存在すると財の供給量は社会的に最適な水準より少なく、また価格は高く設定されることは知られている。この場合国内の供給者が独占企業ならば、①その行動を規制するか、②国内の他の企業を育てて対抗させるか、③その財の輸入を許可することによって最適な価格と量を保障することができる。また独占企業が外国企業の場合、その行動を規制するか、国内企業を育てることで(伊藤・大山 [1985, p.133]), 独占レントを減らし価格の低下と供給量の拡大をもたらすことができる。なお独占や寡占は製品差別化によっても生じる。車のようにデザイン、品質、省エネといったことにより独占力を持つことが可能である。

(ロ) 公共財

公共目的のために造られる公園や国道等のサービスは、①そのサービスを皆が使用できる(消費の集合性あるいは非競争性)という点と、②費用を払わない人を排除するのが難しい(排除不可能性)という2つの特徴を有している。このため公共財の供給は市場メカニズムに任せるならば民間は参加しなくなって供給不足を起こすことになる。この場合でも、警察や消防のように両方の特徴を有しているものもあれば、高速道路のように入口で料金をとることにより排除可能なものもある。

一般にこれらの性質のために政府は、国防や一般行政サービス、教育や基礎科学研究、インフラストラクチャー等のサービスを担当している。

産業政策との関連では、情報・技術の開発がある。新しい情報（技術）というものは一度確立されるとそれを皆が真似できるという点（スピルオーバー）と、料金を払わなくても使えるという排除不可能性がありフリーライダーが現れる点で公共財的性格を有している。新技術を開発した私企業にとっては、開発後のスピルオーバーによって開発費用を十分に回収できない可能性があるため当該部門への投資を躊躇する。私的と社会的の便益が乖離している。そこで政府は政策介入として、①特許や著作権の制度で保護を与えたり、②基礎研究を国立の機関で行なって成果を公表したり、③民間企業への助成（補助金、あるいは共同研究の促進等）を行なうことになる。

（ハ）外部経済・外部不経済

上述した知識・情報のスピルオーバーは、ある企業による発明が他の企業に市場機構を介さない利益を与えるという意味で外部性があるという。このように経済活動が他の経済活動に益（害）をもたらすとき、外部経済（不経済）が発生したという。厳密には、要素市場の変化や技術革新によって他企業の費用曲線が影響を受けた場合、金銭的外部経済（不経済）があったと呼び、また純粹に技術的な影響（リンゴ園の隣の養蜂業者とか、汽車の煤煙によって洗濯物が汚れるといったケース）を技術的外部経済（不経済）と呼ぶ（Scitovsky [1954]）。

この外部性が発生すると、社会的限界費用と私的なそれが乖離してパレート効率性が保証されなくなる。すなわち市場は失敗する。この際、産業政策としては、公害等に対する法的規制といった司法ないし行政的介入の他に外部性を内部化して市場メカニズムが働くように（すなわちパレート効率の限界条件が成立するよう）何らかの介入が必要になってくる。火力発電所と洗濯屋の例を用いて奥野・鈴木（1988, pp.278~290）は、①火力発電所と洗濯屋の合併を薦めたり、②外部性を発生させる生産要素の使用に課税（ピギー税と呼ばれる）するか、使用量の節約に補助金を与えたり、③排煙権といった外部性財を作り補償支払いを行なう（交渉する）といったケースを紹介している。

ところで研究開発のように、現在のある企業の投資が開発後の将来において他の企業にスピルオーバーしてしまい将来の社会的利益を完全に回収できない場合、「動学的外部経済」が存在するといひ、政府の介入が正当化される。これは幼稚産業保護政策のひとつの有力な根拠となっている。

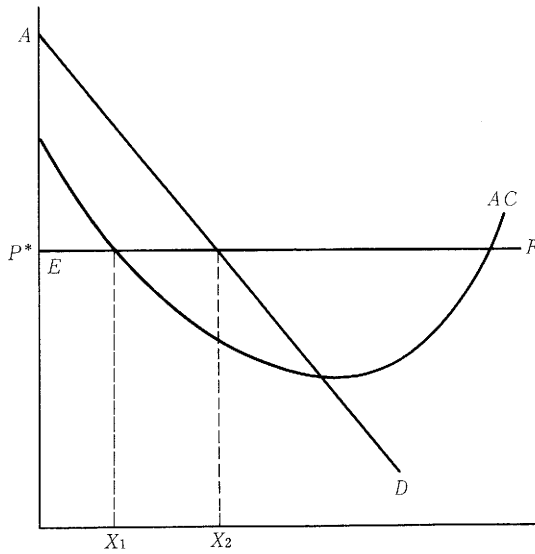
(二) 規模の経済性

規模の経済は、平均生産費用が生産量の増加に従って減少すること（費用逓減）をいい、収穫逓増が働くことを指す。例としては大規模な装置産業のように、大きな固定費用を必要とする企業は生産量が増加するほど単位費用が下がる（鉄鋼や石油化学）。また学習効果の顕著な集積回路産業などもその例である。時間の経過に伴い工場労働者は徐々に生産システムに慣れ、学習や経験の蓄積によってより効率的に生産し、生産歩留り率が向上する。その結果費用の逓減により製品価格を引き下げることができる。これは「動学的規模の経済」と呼ばれる。

動学的規模の経済は、「マーシャルの外部性」、および不完全情報によっても生じる。マーシャルの外部性とは、たとえば、自動車製造業者が組立ラインの新規導入によって平均費用を引き下げた場合、部品工場の生産費用にも影響を与えることを指す。下請け業者は親会社と緊密なネットワークで結びついており、親会社の技術革新はすぐこれらの下請けに移転され生産費用を減少させる（ネットワーク効果）。特定地域に集中したある種の産業では、このようにある企業の費用逓減が他の複数の企業にも伝播し、その地域全体ないし産業全体の平均費用曲線を右下がりにする。この自動車のように企業城下町やシリコンバレー等もこのマーシャルの外部性が働くケースである。

情報の限定性あるいは不完全情報は、産業の連関効果が大きいものについて発生しやすい。鉄鋼、石油化学などは生産物が中間財として他の産業に需要されるため、前方連関効果が強いだけでなく、装置産業であるので自らも原材料、中間財、資本財を大量に需要するため後方連関効果も大きい。このような直接・間接の最終・派生需要に関する全ての情報を入手することは非

第1図 マーシャルの外部経済下の平均費用曲線



(出所) 小宮・奥野・鈴木 (1984, p. 236)

常に難しい。関連産業の裾野が広く、寡占的になりやすいこうした産業では、価格だけでは必要な情報の全ては伝達されない。すなわち市場は失敗する。

動学的規模の経済では以上のように市場が失敗するため、国家は当該産業の市場機能を補完するために介入する。これには基本的に2通りの方法がある。補助金と輸入制限である。第1図について、ACは産業全体としての長期平均費用曲線を表している。EFは輸入による供給曲線である。Dは国内需要曲線を示している。各企業にとって、平均費用が輸入価格 P^* を上回るころでは、市場参入のインセンティブはない。すなわち X_1 の生産量以上でないと利益をあげられない。国内産業を市場に導くためには、政府はAEの初期補助金を与えるか、国内生産が X_1 の生産水準に達するまで一時的に当該製品の輸入を禁止することである。ただし後者の場合、消費者は輸入品よりも高い価格で国産品を買わされることになる。このように、国内産業の生産開始を導くための補助金、もしくは輸入制限という形をとる社会的費用

を「セットアップ・コスト」(確立費用)という。

(ホ) 要素市場の不完全性

生産要素である資本や労働市場が不完全な場合も政府介入の可能性がある。たとえば、資本市場が不完全なため、あるプロジェクトの将来の時点まで含めた社会的割引率(内部収益率)が資本市場における利子率より低い場合には、投資は行なわれない。なぜならば借入金利の方が将来得られる利潤率より高いからである。これは資本市場に構造的欠陥があり、高い利子率が恒常的に発生する場合に生じよう。また、労働市場において、賃金の下方硬直性が何らかの理由で発生すると、市場機構だけでは失業を避けられない。このように生産要素に関して市場が未発達であったり、要素の移動が制限されていたり、労働組合等の制度的なものにより要素市場に不完全性が生じると、それを修正するために政府の介入があり得る。この際、生産補助金や貿易制限によって財市場に介入するか、市場の失敗を生んでいる要素市場に直接介入するかの2通りの方法があるが、前者はしばしば衰退産業の保護など産業調整政策として出てくる問題である。

2. 産業政策の範囲

産業政策は産業に介入するのであるが、その適用範囲は大きく3つに分けられる。それらは①産業構造政策、②産業組織政策、③国際産業政策である。産業構造政策は、産業の育成、産業構造の高度化、産業間の調整といった産業全体の構造に関する政策である。産業組織政策は個別産業の産業組織に介入し、企業の集中・合併など産業の再編成にかかわるものである。国際産業政策は、貿易摩擦への対応や日米構造協議に代表されるように、自国のみならず他国との協調を考えた政策を指す。個々の国々の産業育成策が貿易や直接投資を通じて他国の経済厚生に与える影響が無視できないため、グローバルな視点に立った政策が必要となってきた。

以上の他、所得分配面と公害（外部不経済）への配慮が必要である。発展途上国では、所得格差が激しいので産業政策もそれを是正するように用いなければならない。とくに地域格差是正のための産業立地政策や中小企業対策が重要である。また公害や環境破壊に対する配慮が必要なのはいうまでもない。

(1) 産業構造政策

産業構造政策には、産業を育成して産業構造の高度化・多元化を図る前向きなもの、衰退産業を保護あるいは転換させる後向きなものがある。前者は幼稚産業保護に代表される前方保護であり、後者は衰退産業の後方保護あるいは産業調整政策と呼ばれている。

幼稚産業保護は、現在比較優位はないが将来比較優位を持ち得る産業を選び、その自立のために一時的に保護を与えることを指す。しかしどの産業を育成し、どの産業に保護を与えないか（英語では“picking winner”という）の選択は非常に難しい。保護されない産業から公正の点で不満がでるであろうし、また場合によっては、“loser（敗者）”を選ぶ可能性があるからである。産業政策の定義により、市場が失敗するケースが選択基準の前提となるが、将来の比較優位まで考えなければならないから、動学的配慮が必要となる。すなわち「動学的規模の経済」がひとつのポイントになってこよう。従来日本では保護を与える産業を選定する基準として、1960年代に「所得弾力性」基準および「生産性上昇率」基準が採られ、70年代にはそれらに「過密・環境」基準が加えられ、さらに80年代には「省エネルギー、省資源」基準や「国民ニーズ充足」基準などが提示された。

アメリカで産業政策を支持する人々は、①労働者1人当たり付加価値が高い産業、②他の産業との「関連的」役割を持っている産業、③将来における成長の可能性を持っている産業、④対抗上外国政府により産業政策の対象となっている産業、を成長支援の対象として挙げている。しかし、こうした基準は理論的に厳密性が欠けるとされる（クルグマン;オプズフェルド [1990, pp.322~329]）。

産業構造は絶えず変化する。シュンペーターのいう「創造的破壊」の資本主義社会では、生まれる企業もあれば消滅する企業もある。産業が不況や先行きの予見失敗、後発国からの追い上げ等で衰退産業に陥った時、これを救済したり円滑に他の産業に転換させる政策を産業調整政策という。衰退産業の場合失業が発生するので、生産要素の移動が問題となる。調整策として貿易制限、カルテル、雇用補助等の一時的な現状固定型と転換促進（たとえば設備廃棄や発展途上国への産業移転の補助）による長期の構造変化型の2つがある。ただし衰退産業を保護することには反論も多く、その正当性に対する理論的説明が待たれる。

(2) 産業組織政策

産業政策には、産業の育成など産業構造に関するものの他に個別産業の組織に関するものがある。これは企業の参入・退出にかかわる政策である。日本では「過当競争」がひとつの議論の対象となった。自由競争の支持者は、競争が激しければ激しいほど厚生は増すといい、「過当競争」はあり得ないと主張する。一方、通産省は「もし、競争があまりにも過度で、競争を通して生じる国家的損失がその便益よりも大きいといった状況が起こった場合」に政府の介入は必要であると主張し、企業数を制限したり、企業の規模を拡大するために企業に集中・合併を促進する形の産業再編成を行なった。最近の研究では、寡占市場においては競争の促進が必ずしも経済的厚生を高めるものではなく、反対に競争の制限がより高い厚生につながる例が示された。寡占競争では市場が静態的自由市場とは異なる性質を持っているため、次善（セカンド・ベスト）の選択が最善の選択に代わる解決策となり得ることがしばしばある。規模の経済が存在する同質的寡占市場では、ある条件の下で経済厚生を最大にする最適な企業数（次善の企業数）は、自由参入均衡の企業数を下回ることがあり得る（「過剰参入定理」と呼ばれる。詳細は伊藤・清野・奥野・鈴木〔1988, pp.178~185〕を参照）。

また寡占間の競争は、相手の行動を所与として次の手に出るゲームの理論

に則って行なわれるため、こうした「戦略的行動」を考慮する必要が出てきた。企業の戦略的行動のために政策的失敗が起こる例としては、マーケット・シェアに基づく参入規制や生産能力に基づく数量割当が、さらに過剰投資を生むことが挙げられる。実際日本では1960年代に石油化学産業でエチレン生産の建設数量規制において過剰投資が現出したといわれる。

(3) 国際産業政策

経済の国際化につれて他国との関係でさまざまな問題が出てきている。今までは産業政策も1国の経済厚生を考えていればよかったが、国際化に伴い他国や世界全体の経済厚生も考えざるを得なくなった。貿易摩擦や比較劣位企業の海外への移転（直接投資）に端的に示されるごとく、他国の経済厚生に影響を与え、とくに他国の犠牲において自国の厚生が増大する、いわゆる近隣窮乏化政策はもはや採れなくなってきたのである。

この範疇でとくに問題にされるのは「ターゲティング」政策である。これは後発国が工業化のキャッチアップとしてよく採る戦略であり、まず第1に育成する戦略産業を選定し、この産業を育てるために輸入規制、税制・金融インセンティブ、補助金のような優遇措置を与えて保護し、第2に次第に輸出競争力をつけて輸出産業に育て、第3に世界市場で他国の特定産業を狙い打ちすることを指す。これが非難された背景には、米国の鉄鋼業や半導体産業が日本等の輸出攻勢に押され、自国の産業構造を他国の産業政策に決定されるようになったことがある。

動学的規模の経済が働く産業は寡占企業が多く高い利潤を生み出す可能性がある。こうした超過利潤を誰が獲得するのかということに対して国際間の競争が激しくなってきた。最近、産業政策を擁護するひとつの議論に「戦略的貿易政策」があり、ここではゲームのルールを変えることによりこの独占レントを自国に有利に誘導することが可能である（Brander; Spencer [1985]）。

もうひとつ、産業調整政策に関して国際的な視点が必要である。衰退産業の転換促進は、劣位産業を国外に移転させることになり、世界全体の資源配

分に影響する。各国の政策的協調によりこうした世界的産業調整の必要性が生まれてきている。

3. 産業政策手段

政府による介入の方法は、①量的規制、②外貨割当、③関税、④補助金、⑤税恩典、⑥優遇融資、⑦その他の助成措置、に分けられる。①～⑥は金銭的あるいは非金銭的誘因（インセンティブ）によって介入するもので、その他の助成措置とは、法律や行政措置によって規制する手段である。また不況カルテルの結成や研究開発組合の設立、審議会方式による情報交換といったものが含まれる。

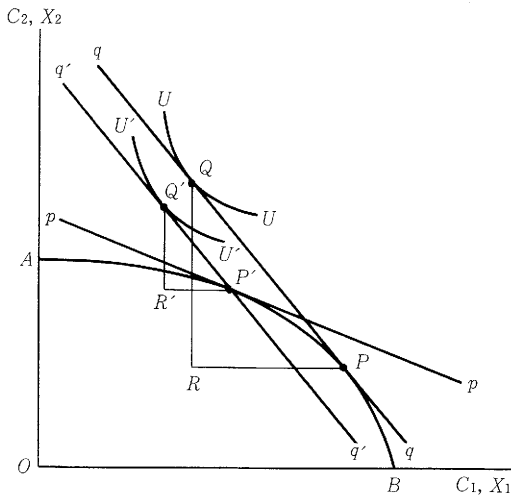
量的規制は、輸入数量制限、直接投資流入規制、特許・技術導入契約の許可、生産規制、投資制限を含む。外貨割当は、外貨の乏しい時期に輸入に優先順位をつけ育成したい業種に優先的に外貨を配分する。関税は国内育成業種の製品と同一の輸入品に対して高関税を課したり、既存の関税を育成業種の原材料、中間財、資本財輸入に関して減免する措置である。補助金は、いうまでもなく保護したい業種に直接的に補助金を与えることにより、市場に参入させたり輸入代替産業としてそれまでの輸入を制限し国内企業育成を行なう手段である。

税制恩典は、育成産業に対する法人所得税、間接税（物品税、付加価値税等）の減免、原材料・中間財・資本財輸入等に関する輸入税の減免等を指す。また資本財の加速度減価償却による控除や、在庫資本の将来的な価格変動に備えた非課税引当金といった税法上の諸手段を含んでいる。

優遇融資は、育成業種に対して開発銀行等主として国営の金融機関を通して条件の有利（金利が低く、期間が長い）な融資を行なう。また金融資金が乏しい時に優先的にそれら資金を育成業種に配分することも含まれる。日本では、日本輸出入銀行や日本開発銀行を通して「呼び水的」融資が行なわれた。

その他の助成措置のうち、法的規制の例としては、外部不経済としての公

第2図 輸入代替産業への生産補助金の効果



(出所) 伊藤・大山 (1985, p. 203)

害や自然環境破壊に対する規制（水，大気，騒音等）がある。また，新技術に対する特許や著作権制度が挙げられる。

以上の他，公共財に関して政府が直接に生産活動や供給活動を行ったり，基礎的研究・開発を国立の研究所等で行なうことはすでに説明した。

こうした各々の政策手段の効果に関しては実体面と理論面でまだまだ研究は進んでいない。助成金や税金は相対価格を変化させるので資源配分と効用に関係してくる。しかし，産業政策の定義で述べたように，市場が失敗する，すなわち価格機構が働かない場合の分析はなかなか難しい（たとえば，2財生産の1財にマーシャルの外部性が働き，もう1財は規模に関して収穫不変を仮定すると，この2財の生産可能曲線は原点に対して凸形になる）。ここでは，輸入代替産業への生産補助金の効果を標準的なケースで概観するにとどめる。

第2図は，小国を仮定し，自由貿易の下で2財 X_1 と X_2 の生産可能曲線 AB と国際価格線 qq および社会的無差別曲線 UU が描かれている。 X_1 財は輸出財， X_2 財は輸入財の生産とする。2財の相対価格が qq の時は，生産可能

曲線の P と社会的無差別曲線の Q に接し、 X_1 財を RP 輸出し、 X_2 財を RQ 輸入している。 X_2 財の生産者に補助金が与えられると、生産者にとっての相対価格は pp に変化し生産可能曲線の P' で接する。しかし消費者にとって価格は影響を受けず、 P' を通る qq と等しいスロープの国際相対価格 $q'q'$ と社会的無差別曲線 $U'U'$ の Q' で接する。よって X_1 財の輸出は $R'P'$ 、 X_2 財の輸入は $R'Q'$ となり貿易は縮小する。また社会的効用も UU から $U'U'$ と低下する。なお、輸入財 X_2 への関税や消費税の効果も同様に分析できる(伊藤・大山〔1985, pp.191~206〕)。

第2節 産業政策の事例

ここで改めて政府による介入の正当性を取り上げ3つの事例をみる。幼稚産業保護論、戦略的貿易政策、および研究開発とりわけ研究組合方式を最近の「洗練された」議論(クルグマン;オブズフェルド〔1990, pp.330~339〕)等でみてみよう。

1. 幼稚産業保護論

発展途上国においては、先進国の確立された産業を自国に育成するため、初期には太刀打ちできないこの産業に一時的保護を行ない、国際競争に耐え得るまで助成するという考え方がある。これは幼稚産業保護と呼ばれ、19世紀のドイツ、戦後の日本等で広範に行なわれてきた。しかし、ある産業を保護することは他の産業の犠牲において行なわれるので、そのような政策の正当性、すなわち選択の基準が明確でなければならない。⁽³⁾

日本において採られた高生産性や高所得弾力性基準は、価格機能が適切ならば政府の介入がなくても自ずと達成されるものと考えられる。元来、日本や韓国のように貯蓄率が高く労働力が均質なところでは、産業政策がなくて

も工業化は達成できたという説もあり、政府介入の正当性のためには、産業政策の定義どおり、まず市場の失敗が存在する必要がある。

そこで最近では、幼稚産業政策の対象となる部門は、「実行を通じた学習効果により、生産活動を行えば費用条件が時間を通じて改善されるという性質をもつことが最低限の必要条件となる（もしそうでなければ、この産業は永続的な保護なしには存続できない。したがって経済厚生観点から保護が正当化されるためには、当該産業に半永久的な市場の失敗があり資源配分上の歪みを経済に永続的にもたすか、もしくは最適関税政策の理論が示す近隣窮乏化政策によって自国の厚生が改善されるかのいずれかだということになる）」(伊藤・清野・奥野・鈴木 [1988, p.44])。このことは既述した「動学的規模の経済」が働く産業となる。すなわち学習効果やマーシャルの外部性や不完全情報によって産業確立のセットアップ・コストを必要とするような鉄鋼業、自動車産業、石油化学産業、半導体産業等は産業政策の対象となり得るといえる。

2. 戦略的貿易政策

国際的寡占にかかわる企業間競争において独占レントをめぐる有効な参入阻止行動が近年研究されている。

ブランダーおよびスペンサーはゲームの理論を用いて航空機産業を分析した(この例はクルグマン;オブズフェルド [1990, pp.334~339] より採る)。ヨーロッパのエアーバス社と米国のボーイング社の寡占競争において、新機種の航空機を新製品とする。各社は生産するかしないかを相手の反応により決定する。両社が生産すれば-5の損失、片方が生産し一方が生産しなければ、生産した社は100の利益、どちらも生産しなければ両社0と仮定する(第1表(i)参照)。よって、ボーイング社が生産を開始しエアーバス社は参入しないと仮定すると、ボーイング社が利益100を得る。

さてヨーロッパはこの結果を補助金によって逆転することが可能である。もしヨーロッパ連合がエアーバス社に生産補助金25を出したとすると、表は

第1表 戦略的貿易政策の例

(i) 2企業による競争

	エアバス		
ボーイング		生産する	生産しない
生産する	-5	-5	100
生産しない	0	100	0

(ii) エアバスに対する補助金の効果

	エアバス		
ボーイング		生産する	生産しない
生産する	-5	20	100
生産しない	0	125	0

(出所) クルグマン; オプズフェルド (1990, pp. 335~336).

第1表(ii)に変わる。この状況では、ボーイング社は生産しても損失を受けるので参入しない。ヨーロッパは補助金25により補助金以上の利益125を得ることになる。すなわち不完全競争下の戦略的行動では政府の介入が利益をもたらす場合がある。

以上の分析に対して次のような批判が挙げられる。①利益・損失表の正確な情報を得るのは難しく、状況によっては補助金を与えても両社が生産を行なう場合があり得る。②戦略的政策は、他国の犠牲の下に自国の厚生を増加させる近隣窮乏化政策である。したがって相手の報復を促して貿易戦争になる可能性がある。③特定部門に生産補助金を出し戦略的優位性を与えることは、その国の他の部門に戦略的劣位を与えることになり、この資源配分の歪みを正当化する理由がなくてはならない。

3. 研究開発組合

技術・知識には、消費の排除不可能性（模倣の可能性）と消費の集団性（非競合性）という性質を持っているために、その開発を行なう企業の私的便益は、スピルオーバーによって他企業を含めた社会全体の便益に比べて小さくなる。よって市場機構では投資が差し控えられ過小投資を招く。とくに研究開発の内容が基礎的なものの場合、経済的価値は小さいが大きい外部性を持つ研究は過小投資になりやすい。そこで政府が研究開発活動を助成する必要がある。

一方、研究開発が商業化段階に近づくにつれて投資が過大になる可能性が指摘される（若杉 [1986, p.105]）。商品化の研究開発により一たびヒット商品が出るとその独占レントは巨額なので各企業が競って研究開発投資を行なう。研究開発競争が時間を通じた競争あるいは「序列競争」を生み、開発ラッシュといわれる状況になる。すなわち重複投資を通して私的な誘因が社会的にみて過剰となる可能性がある。こうした過剰投資傾向は外部不経済の一例であり混雑の外部不経済あるいは「コモン・プール」の外部不経済と呼ばれる¹⁴⁾。このような研究開発競争による過大な投資、成果の独占、参入障壁の形成を防止するためにも、政策当局が介入することは合理的である。

技術政策としては、過小投資の場合①政府自身による研究開発、②民間へ補助金・委託費や低利融資等による助成、③特許制度など法的規制があり、過大投資の修正としては、①研究開発を複数の企業で共同開発する、いわゆる研究組合の設立、②成果の独占を避けるため情報提供や研究の方向性を政策的に提示する等がある。ここでは日本において成功したといわれ、その方式が特徴的である研究組合を概観する。

日本では政府が共同研究開発を促進する政策を採り、複数企業に技術研究組合（コンソーシアム）を結成させ、これに補助金を与えて研究開発を奨励した。1961年に初めて技術研究組合が設立されたが、1962年に電子計算機技術

組合がその後の研究組合のプロトタイプとなった。これは、大型電子計算機の商品化のために日本電気、富士通、沖電気の3社が政府主導の下研究組合を結成して、官民共同で研究開発を行なったものである。72年にIBMに対抗して新機種開発のための3研究組合、76年の超LSI技術研究組合、81年にファインセラミックス、バイオテクノロジー、高分子に関する3研究組合等と続々組合が結成され、1961～83年の間にその数は71組合に上った（若杉〔1986, p.156〕）。

共同研究開発の経済的意味は、まず第1に、組合を結成することにより組合メンバーは成果を共有できる。これは技術情報の外部性を内部化することに他ならない。第2に過小投資、重複投資や開発ラッシュを避けることができる。第3にメンバーが人材や過去からの技術・知識のストックを提供し、情報交換を行なうことで技術移転が加速され、開発資源の移動が促進される。第4に、組合の協調は研究開発のみに限定され、製品市場の競争には関係しないとすると、競争力を高め、外国企業への対抗力となる。

日本はこのようにして、たとえばコンピュータ産業の育成においてIBMの市場独占を覆し、また半導体開発でも成功したといわれる。しかし、共同開発方式は欠点を内包している。まず第1に、研究開発組合は、複数企業の協調行為を認める一種のカルテルであり、製品の価格や供給量に関しても往々にカルテル化し、競争制限的になり得ることである。第2に、組合のメンバー選定はかなり恣意的であり、また結成後はメンバーになれなかった企業に対し参入障壁となり、成果を通してメンバーが有利化する。とくにこのような規制的・差別的的政策手段を採ると、本来当該産業で生き残る力を持たなかった企業がメンバーになることで生き残り、潜在的に力を持つ企業が参入できない可能性がある（伊藤・清野・奥野・鈴木〔1988, p.264〕）。また第3に、組合メンバーの中に協力は極力少なくして成果だけをとるフリーライダーの出現、すなわちモラル・ハザードが起きる可能性がある（ここで、政府が仲介人として各メンバーの行動をチェックする役割を担うことになる。しかし、そのモニターがどこまで行なえるかはなかなか難しい）。

第3節 産業政策の評価と問題点

産業政策の有効性に関しては、賛成・反対と両者の意見がある¹⁵⁾。市場メカニズム信奉者は産業政策の意義を認めず、政府の役割を法制度や金融制度の確立と公共財としての教育やインフラストラクチャー建設等に限定しようとする(たとえば、Lal (1990))。日本の工業化成功に関して、産業政策がなかったとしても、日本経済は同じように急速に発展したと主張する。高い貯蓄率、効率的な教育制度、友好的な労使関係、上昇志向があって優秀な人材が企業経営に全勢力を注ぐビジネス志向の文化等が背景にあるからである(クルグマン; オブズフェルド [1990, p.342])。産業政策には鉄鋼産業の場合のように経済成長にむしろマイナスの影響を与えたものもある。なぜなら、同産業は技術的外部性を有するハイテク産業でもないし、戦略的貿易政策により海外のライバルから高収益を奪う(プロフィット・シフティング)産業でもない。しかも日本の鉄鋼産業は利潤率が製造業平均を下回っていた。すなわち同産業の育成には成功したかもしれないが、収益が他の産業よりも低い鉄鋼業に資源を移転させたことにより日本経済全体の成長にとってはマイナスであった、という(クルグマン; オブズフェルド [1990, pp.347~348])。

米国、フランス、日本の産業育成を検討した Carliner (1986) は、政府の介入がハイテク産業の育成に成功したことを認めている。また、後発国の場合政府による基礎研究や応用技術への助成の他、輸入制限や政府調達による市場保護が意味があったとしている。しかし、産業政策には以下のような陥りやすい過ちがあるという。第1に、政府は「敗者を選択」する可能性がある。重点産業として国家の威信のための産業や、当局が政治的に力のある業界に押し切られて産業を選ぶこともあり得る。第2に、保護された産業がその生産物を投入財として用いるダウンストリーム産業の競争力を落とす可能性がある。なぜなら当然このダウンストリーム産業も輸入品から保護される

からである。また輸入制限によって消費者は保護された高い国産品を買わせる羽目になる。第3に、重点産業は往々にしてその産業に部品・コンポーネント等を供給するいわゆるサポーター・インダストリーを欠いて選ばれることがある。コンピュータ産業を育てる時には半導体産業等の関連産業も必要とする。よって、ある特定産業に差別的保護を与えるよりは、政府は基礎研究や労働者に対する技術教育・訓練、研究開発に対する普遍的誘因政策の方が有効と結論づけている (Carlner [1990], Krugman [1986, p.165])。すなわち、ターゲティングは特定産業に益してもその他の産業は費用を払わされているのである。

ところで産業政策自身にも問題がある。それらは、①寡占化や保護の集中化、②保護の時限性、③レント・シーキング、④戦略的保護政策の限界、⑤所得分配面の配慮である。

(1) 寡占化や保護の集中化

産業政策は市場の失敗するケース、とくに規模の経済性が働く場合に正当化されたが、費用逓減産業は大規模な装置産業に多く、寡占になりやすい。寡占市場では寡占間の競争がいかに激しく行なわれても、長期的な均衡では価格＝限界費用の完全競争均衡にならず、それに比べて生産量は少なく価格は高くなる。また寡占間の協調やカルテル行為が発生しやすく、消費者は被害者となる可能性がある。たとえば、日米貿易摩擦の自動車輸出自主規制は、数量制限による供給不足から米国車の価格を上げ、日本の対米輸出車の価格も上げたのである (典型的な暗黙の協調の例)。

またこうした寡占大企業は後述するロビー活動や政治家の集票マシンとして政治力を持ち、保護を集中化させる傾向がある。すなわち助成措置 (補助金や優遇融資等) が同じ大企業に重複して行なわれる可能性がある。これは機会均等を損ない、保護されない産業を不利化する。

(2) 保護の時限性

産業政策の助成（輸入制限、外資の直接投資規制、税制恩典、補助金、優遇融資等）は、特定産業が成熟産業になれば、そこで打ち切られるのが趣旨である。すなわち保護政策は時限性を持ち恒久化されないことが原則である。しかし、保護される民間経済主体がこの時限性を十分に理解し、政府も毅然としてタイムスケジュールを守る姿勢を貫く（すなわち credible）ならよいが、往々にして保護政策を撤廃することは難しい⁽⁶⁾。政府の行政能力やコラプションの度合い、また民間企業のロビー活動やレント・シーキング行為等により保護が継続されるケースが多い。

(3) レント・シーキング

保護された企業は、保護を既得権とみなしその継続を求めて政府に働きかけを行なう。ロビー活動や買収など生産に直接関係しないこれらの支出を DUP 活動（directly unproductive profit-seeking activity）あるいはレント・シーキングと呼び、資源の無駄遣いになる。保護の集中や時限性が崩れるのはこうした企業の活動に原因する場合が多い。

(4) 戦略的貿易政策の限界

寡占的貿易モデルでは、独占レントの奪い合いが起きることは説明した⁽⁷⁾。ここでは、その近隣窮乏化政策についてのみ言及する。一国が自国企業に対して補助金等の差別的保護措置で経済厚生を高めることができるなら、相手国の政府も自国に有利になるような戦略を採るであろう。すなわちこの貿易ゲームは次々と報復を招いて貿易が縮小均衡になる可能性がある。ここに国際的な政策協調の必要性がでてくる。

(5) 所得分配面の配慮

効率面だけを考えれば衰退産業への助成は問題があるが、失業など社会面・分配面からは保護政策の妥当性がある。上述したように産業政策は政

治力を持つ大企業や組織労働者への保護に偏する危険性があり、衰退産業や中小企業および消費者等の弱者はなかなか守られない。市場メカニズムは分配に関しては無力なので分配面の配慮が必要である。しかしこの場合も保護の時限性は確立されなければならない。

第4節 産業政策の発展途上国への適用可能性

今まで産業政策の意義、事例、問題点等を見てきたが、これらは主に幼稚産業保護がうまく成功した日本や、戦略的貿易政策を採る先進国間のケース等を中心に話が展開された。発展途上国の工業化、とくにその成長要因を分析すると、①要素賦存状況、②初期条件、③政府の役割、とくに財政・金融政策や貿易・産業政策、④人的資源、とくに教育や職業訓練、⑤技術力あるいは吸収能力、⑥国際情勢、⑦政治の安定度等さまざまな要因が関連していることがわかる。⁽⁸⁾

東アジア、とくに韓国、台湾に代表されるアジア NIES の工業化成功は、ある意味で権威主義的な強い政府が、「外向きの」貿易・産業政策を1960年代半ばから持続的に採ったことに起因する。⁽⁹⁾ 需要が海外にあるため、国内市場の狭さに関係なく規模の経済性を享受でき、また価格、品質、納期、アフター・サービスといった製品の競争力に関連したことを常に留意しなければならない。また海外市場は流動的なので市場動向を読み、技術革新を先取りするといった先見性が必要になり、絶えず動学的、異時点間の要素を考慮しなければならない。すなわち動学的効率性の追求である。アジア NIES の発展はまた、輸入代替から輸出促進政策の転換が早く行なわれたことにより、1960年代、70年代と世界貿易、とくに製造業品輸出が急速に拡大した時期にうまく当たったことである。ラテンアメリカは初期工業化に成功していたにもかかわらず、この世界の貿易拡大期のチャンスを逃してしまった点が大きい。

ラテンアメリカの工業化における産業政策の役割をみる時、次の3点が重要と思われる。すなわち①市場の不完全性、②今までの政策の失敗、③自由化の流れである。

(1) 市場の不完全性

ラテンアメリカでは生産市場、要素市場の発達が遅れており、市場メカニズム自体がうまく働かないことか多い。たとえば、生産市場は寡占的な大企業と非常に数の多い零細企業が並存している。寡占企業は部品・コンポーネントを内製する比率が高く、垂直統合を行なっているので、外部のサポーター・インダストリーが育たない。日本では下請けの発展が技術革新におけるネットワーク効果を生み、ダイナミックな成長促進に貢献したことはよく知られている。ラテンアメリカでもこの中小企業の育成がひとつのポイントと思われる。

生産要素市場も未発達である。商品市場に比較して、株式・債券市場がまだ十分に発達していないので資金量不足と利率の高騰を招きやすく、資金調達が難しい。未組織金融市場と組織金融市場が並存するうえに、未組織金融市場はさらに在来型と都市インフォーマル型に分断されている(高阪〔1986, pp.25-33〕)。こうした未組織金融部門の金利は一般に高い。また、労働市場にも分断がみられる。熟練労働力が極端に少なく、未熟練労働力は絶えず失業の恐怖におびえている一方、就職しても定着率が低い。組織労働者は権利意識が強くポピュリズムの傾向が色濃く残っており、労使協調路線をとりにくい¹⁰⁾。この結果賃金に強い下方硬直性が存在する。

(2) 政策の失敗

輸入代替工業化政策の負の効果についてここで詳述はしないが¹¹⁾、保護や政策の介入がとくに競争を阻害し、その結果ラテンアメリカでは成長に結びつかないことが多い。一方東アジアの経験では、政府介入が行なわれたにもかかわらず競争原理をあまり阻害せず、企業の投資意欲や生産性向上に対する

意欲が持続され、「仕切られた競争」あるいは「保護された寡占市場」(井上・浦田・小浜 [1990, pp.253~254])での工業化が可能であった。

ラテンアメリカにおいては、政府の失敗の他に、上述したように市場が分断され、また寡占的なので寡占企業によるレント・シーキングが頻繁に行なわれ、保護の時限性が崩れ、また保護が特定部門に集中しやすい。その結果、効率性、生産性、品質等の向上に対する意欲が失われやすい。すなわち企業間の激しい競争が起きづらい。育成産業がなかなか成熟しないうちに動脈硬化を起こしてしまうのである。よって日本等での衰退産業保護にみられる産業調整策は、ラテンアメリカではむしろ輸入代替政策の失敗によって生み出された非効率産業の産業再編成の問題となる。

ブラジルに行なわれた情報産業育成の例では、民族系企業の育成にある程度成功したが、ICやコンピュータ付きの機械の輸入制限(許可制や高関税等)のためほとんど全産業における技術革新と発展を遅らせたといわれる。

政策失敗の他の例では、金融市場の資金配分に対する規制が市場を圧迫(「金融抑圧」と呼ばれる)し、市場の分断が起きることから、1970年代後半にラテンアメリカのいくつかの国において金融の自由化ないし規制緩和が行なわれたことがあげられる。⁽¹²⁾このように政府は完全ではなく政府の政策も失敗するので80年代の対外債務危機の後、ラテンアメリカ各国は以下に述べるような大幅な政策の転換を行なった。

(3) 自由化の流れ

1980年代後半から90年代初めにかけてラテンアメリカ諸国は大統領や首相の交代があり、政治潮流に大きな変動があった。それは、民主化の進行、既存の政治勢力や政党の失墜、政党代表制の危機、新タイプの指導者出現等である。経済においても自由化、規制の緩和、民主化、「小さな政府」への転換が行なわれた。これらは経済状況が「失われた10年」といわれるほど停滞したことに起因していると同時に、対外債務支払の重圧により政府自身が補

助金や減免税による助成および一部国営企業の経営を続けられないほど財政が逼迫したからである。

こうした経済自由化の方向はある意味で今までの産業政策の反省の上に立っている。しかし、市場メカニズムに任せるこれらの方法は実際に機能するであろうか。チリ(1973~84年)、アルゼンチン(1976~83年)、ウルグアイ(1979~84年)の軍政下において行なわれた新自由主義政策の失敗(Diaz-Alejandro [1985])の経験は示唆的である。貿易の自由化、金融・資本の自由化は、金融を中心とするコングロマリットを生み、寡占・独占がかえって強化されてしまった。そして金融逼迫、倒産、再度の国家介入、不況を招いてしまった。自由放任主義による失敗の社会的コストが、今までの政策の失敗、すなわち政府介入によって歪められた社会的コストより小さいという保証はない。

もし真実は中庸にあるならば、①「賢い」政府による明確で時限性を有した政策誘導、②官民協調の情報交換(たとえば、審議会方式等)、③中小企業やサポーティング・インダストリー育成への助成、④国家による基礎技術の開発や助成、および労働力への技能訓練、⑤所得格差是正の諸措置、等効果的な産業政策の適用の可能性があると思われる。

〔注〕—————

- (1) 伊藤・清野・奥野・鈴木(1988, p.8)では「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配分上なんらかの問題が発生するとき当該経済の厚生水準を高めるために実施される政策である。しかもそのような政策目的を産業ないし部門間の資源配分または個別産業組織に介入することによって達成しようとする政策の総体」と定義している。
- (2) 後藤・入江(1989, p.4)では「市場の限界に対応して、何らかの公共目的のために産業に介入する政策の総体」とし、市場の失敗の代わりに「限界」という言葉を用いている。
- (3) 幼稚産業の詳細な議論はCorden(1974, pp.248~279)を見よ。
- (4) 複数の経済主体により共同で利用・消費される山林地・漁業水域、道路等において各個人が他の経済主体に及ぼす影響を無視して行動する場合にしばしば発生する(伊藤・清野・奥野・鈴木〔1988, p.234〕)。

- (5) 両方の意見をまとめたものに、たとえば Krugman (1986) がある。
- (6) 日本の石炭産業に対する補助金は1960年(約60億円)から始まり1970年(790億円)をピークとして現在もまだ続けられている(小宮・奥野・鈴木〔1984, p.106〕)。
- (7) 戦略的モデルのいくつかの問題点のより詳細な説明は、伊藤・清野・奥野・鈴木(1988, pp.153~160)を参照。
- (8) ラテンアメリカとアジアの成長格差要因を多角的に分析したものに Fukuchi; Kagami (1990) がある。
- (9) アジア諸国における産業政策の事例研究は、藤森(1990)、井上・浦田・小浜(1990)等を参照。
- (10) メキシコの労働法は労働組合の人事介入権を認めているといわれる。
- (11) たとえば、Kagami (1990)。
- (12) チリのケースは加賀美(1990)を参照。

〔参考文献〕

〈日本語文献〉

- 藤森英男編(1990)『アジア諸国の産業政策』(経済協力シリーズ152)アジア経済研究所。
- 後藤文廣・入江一友(1989)「産業政策の理論的基礎—1990年代の新たな展開に向けて—」通商産業研究所。
- 井上浩一郎・浦田秀次郎・小浜裕久編(1990)『東南アジアの産業政策—新たな開発戦略を求めて』日本貿易振興会。
- 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。
- 伊藤元重・大山道広(1985)『国際貿易』(モダン・エコノミックス14)岩波書店。
- 加賀美充洋(1990)「チリのインフレーションと経済安定化政策」(西島章次編『ラテンアメリカのインフレーション』研究双書 No. 403, アジア経済研究所)。
- 小宮隆太郎・奥野正寛・鈴木興太郎編(1984)『日本の産業政策』東京大学出版会。
- 高阪章(1986)「金融：経済発展における金融の役割」(『アジア経済』第27巻第9・10号, 10月)
- P・R・クルグマン; M・オブズフェルド(1990)『国際経済—理論と政策—I 国際貿易』(石井奈穂子・浦田秀次郎・竹中平蔵・千田亮吉・松井均共訳)新世社。
- 奥野正寛・鈴木興太郎(1988)『ミクロ経済学』(モダン・エコノミックス2)岩波書店。

若杉隆平(1986)『技術革新と研究開発の経済分析—日本の企業行動と産業政策—』
東洋経済新報社。

〈外国語文献〉

- Brander, J. A.; B. J. Spencer (1985) "Export Subsidies and Industrial Market Share Rivalry," *Journal of International Economics*, 16, pp.83-100.
- Carliner, G. (1986) "Industrial Policies for Emerging Industries," in Krugman (1986).
- Corden, W. M. (1974) *Trade Policy and Economic Welfare*, Oxford, Clarendon Press.
- Diaz-Alejandro, C. (1985) "Good-bye Financial Repression, Hello Financial Crash," *Journal of Development Economics*, 19.
- Fukuchi, T.; M. Kagami eds. (1990) *Perspectives on the Pacific Basin Economy : A Comparison of Asia and Latin America*, Tokyo, Institute of Developing Economies (IDE).
- Kagami, M. (1990) "Latin America: Economic Development Theories and Their Policies," Prepared for IDE 30th Anniversary Symposium on Development Strategies for the 21st Century, IDE (December 10~12).
- Krugman, P. R. ed. (1986) *Strategic Trade Policy and the New International Economics*, Cambridge (Mass.), MIT Press.
- Lal, Deepak (1990) "Industrialization Strategies and Long Term Resource Allocation," Prepared for IDE 30th Anniversary Symposium, IDE (December 10~12).
- Scitovsky, T. (1954) "Two Concepts of External Economies," *Journal of Political Economy*, Vol. 17.