

『日本の産業政策』と「産業組織論」の発展

—小宮隆太郎・奥野正寛・鈴木興太郎編『日本の産業政策』に寄せて—

新 飯 田 宏

I はじめに

戦後日本の経済成長の秘密を解く有力な要因として、「日本型企业行動」とならんで、日本固有の「行政指導」を中心とする「産業政策」の役割を重視する考え方は、誤解に基づくものも多いとはいえ、内外を問わず、今日でも、かなりの支持を得ているといえよう。最近では、日本型産業政策への関心は、国内よりもむしろ欧米先進工業国やアジア発展途上国において急速に高まっている。とくに、欧米先進国でこの感が強い。その背景には、2度にわたる石油危機を契機に表面化した製造業を中心とする生産性の低下、失業の増大、産業の空洞化の進行に直面した先進工業国の間で、個別産業に対する政策介入の必要性が、わが国との比較において真剣に論じられるようになったという事情があげられよう。

しかし皮肉な表現をすれば、この関心の高まりは、実は「日本型産業政策」とくに「行政指導」の実質的内容がどのようなものであるのか、どのような政策決定システムのもとで作成されるのか、さらにどのような政策手段が使われるのかについて、日本の経済学研究者の間ですら必ずしも明確でないほど、その内容が複雑多岐にわたっているからこそ、そのノウ・ハウをめぐってより大きな関心を呼び起しているといえなくはない。これには、内容自体の複雑さに加えて、この分野についての研究が極めて少なく、産業政策への緒を示してくれる啓蒙的情報すら稀少であったという、経済学研究者側の責任も大きい。もちろん、産業政策に関連した研究がなかったわけではない。しかし多くの場合、とくに理論研究に携わる人々は、幼稚産業保護論や自然独占などの費用逓減のケースや、公害・環境問題などの外部性に基づく明瞭な市場の失敗のケースを除けば、産業政策の多くを市場への異常な政策介入として、あまり評価しないという雰囲気があった。また関連した研究を行なう場合でも、伝統的な産業組織論の立場からのみこれを評価し、産業政策そのものを経済理論の枠組に取り入れて公平に評価するという考え方を持っていなかった。このような態度

はもちろん経済理論の進歩の水準と密接に関連しており、少なくとも最近まで研究戦略として産業政策に努力を集中するだけの魅力に乏しかったといえよう。このため、静学的な競争均衡モデルを前提した厚生経済学の基本定理に執着しがちであり、産業政策の内包する企業組織・企業の長期発展の戦略をはじめ、政治・行政組織にまたがる動的な理論の発展を待たねばならなかった、というのが真実であろう。

このような背景の中で、戦後日本の産業政策についての初の本格的な理論的・実証分析の成果が、小宮・奥野・鈴木編『日本の産業政策』として公開された。約40名にのぼる近代経済学者によって2年間にわたってじっくり討議されたこの会議録は、「これまでの産業政策に対する研究蓄積の少なさ」を念頭に、「産業政策の経済分析を行なう上での標準的な概念的枠組を作ることは、日本の学会の一つの責任」(「はしがき」)という編者達の気迫のもとに、今後の日本の産業政策研究の新しい基礎となりうる内容豊かな注目の書となっている。

以下では、限られた紙幅の中で、私の関心にしたがって、II. 産業政策の理論をめぐる問題、III. 個別産業政策の評価の問題について、私の批判的感想を述べ、最後に「標準的研究書」という本書の意図を全体的に評価してみたい。

II 産業政策の理論をめぐって

1. 産業政策の定義と分析範囲

(i) 産業政策の標準的な分析的枠組を作るために、本書では、第3部の「産業政策の経済理論」で産業政策を経済理論の観点から「なんらかの意味における市場の失敗が存在する」とき、「産業間の資源配分、あるいは産業内の産業組織に政策的に介入することによって、その国の国民的(経済的・非経済的)目標を達成しようとする政策」(208頁)と一般的に定義している。しかし実際には、非経済的目的のもつ不明確さを避けるために、本書の中では、政策目標を経済的目的、しかも資源配分に関連する狭義の経済的目標に限っているから(序章4頁)、

結局のところ産業政策とは「市場の失敗を補正するための産業部門への政策介入」であり、「それによって経済厚生を改善できるとき、正当化される政府の政策」ということになる。本書が産業政策について書かれたこれまでの研究書と区別される著しい特徴は、まず産業政策を明快に経済学における規範的な理論によって分析すべき研究対象であると定義した上で、考える市場の失敗のタイプに対応して、「あるべき産業政策」と政策手段を具体的に分類し、経済厚生改善の可能性を理論的に明らかにしつつ、他方で個別産業における産業政策の実態とその政策効果を実証的に評価していることである。そこで理論的な問題として重要なのは、第1に本書における産業政策の定義を基礎として展開される理論的分析が、「日本型産業政策」の実態を実証的な側面から説明するのに適確なのかどうか、第2にその理論はどのような性格をもっているのか、の2点であろう。

(ii) 政策理論の観点から定義された本書による「あるべき産業政策」像は確かに理論分析に適したすっきりした内容をもつだけに、このような定義による産業政策が果して複雑多岐な性格で有名な「日本型産業政策」の実態を実証的に分析するのに適しているのか、という素朴な疑問が生じよう。確かに、理論はあくまで現実の現象を整理し、理解する上での基本的枠組を提示することを主たる目的とするから、そのまま現実の産業政策のすべての側面を説明し切るものではない。しかしそれだけに理論から説明される現実と、実態との関係は十分検討されなければならない。

両者の間にかなりの「ずれ」があるのではないかという印象の1つは、「市場の失敗」を適確に見出したとしても、それを補正しようとする政府とはいかなる政策主体であるのかに関連する。マクロの財政・金融政策などは異なり、産業政策の決定システムは常に政治的・行政的要素が大きな比重を占めるから、政策担当官庁なり「原局」(17頁)がすっきりした評価基準をもつ単一の部局とは限らない。また、たとえ同一官庁内でも部局ごとに利害の異なる状況は容易に想像されるし、まして「あるべき産業政策」が政府内の他の省庁にまたがって直接影響をもつ場合に予想される政治的意思決定プロセスを考えると、産業政策を政府と業界との“協調ゲーム”(82頁)という植草氏の表現を借りれば、協調ゲームは「政府」の段階から始まるのであり、定義に示されるようなすっきりした産業政策は、産業政策の実態とかけ離れているように見えるからである。

(iii) このことを反映してか、経済理論の立場から明確

に定義された筈の産業政策の基本的分類自身にしても、執筆者の間に微妙な理解の差があるように見える。たとえば、「政府の直接規制政策は、概念上産業政策と峻別されるべきである」(92頁の註28、第3章「石油危機」(植草))という。直接規制政策は、本書における「産業政策の理論」の中心論文である「市場の失敗と補正的産業政策」(伊藤・清野・奥野・鈴村)の209頁に第3のタイプの産業政策として分類されており、明らかに矛盾している。「産業政策はあくまで政府が価格・供給量に直接介入して、これを決定していく政策ではなく、独禁法の手続きを守って、価格・供給量の決定は市場機構にゆだねるが、市場機構による資源配分機能では不十分な場合に、金銭的誘因等の手段で資源配分を適正化する政策である」という植草氏の主張は、市場の失敗の補正策を基準にした産業政策の定義を、さらに政策手段に対応して再び定義し直そうとしているに等しく、現実の産業政策の範囲を著しく狭めすぎることになる。そもそも何らかの市場の失敗(このケースでは規模の経済など)があるとき、なぜ市場機構にゆだねるのか、私には理解できないが、ここで私が強調したいのは定義をめぐる論理的矛盾の話だけではない。重要なのは、政策主体の話である。産業政策が理念として独禁法の手続きを守るかどうかはともかくとして、少なくとも1970年代前半までの通産主導の産業政策の多くが、実際問題として公正取引委員会との間で多くの対立を惹き起したことは動かし難い事実である(たとえば序章(小宮)15頁)。定義における「政府」と日本型産業政策の実態を理解する上での政府との間にはかなりの説明が必要ではあるまいか。

2. 産業政策の理論的性格

(i) 理論分析における定義自身は、あくまで分析目的にとって有効であるかどうかの問題にすぎないから、産業政策を「市場の失敗」に対処するための政策的介入と定義したことに本質的な問題はない。しかし小宮氏が「序章」(5頁)で明快に指摘しているように、市場の失敗に対処するといっても、(イ)どのような状況を市場の失敗と認めるか、(ロ)市場の失敗に対応してどのような政策措置が要請されるか、(ハ)政策の失敗をどう評価するか、(ニ)産業政策の実行に伴うコストをどう評価するか、によって、産業政策に対する評価は著しく異なる。したがって、「産業政策の理論」ということになれば、この(イ)~(ニ)についての分析的枠組が示されねばならないであろう。後に述べるように、本書の執筆者のうち産業別・時代別産業政策の各論を担当した人々の多くが、産業政策にどちらかといえば懐疑的な立場をとっているのは、まさに(イ)

～(二)を総合的に評価した結果であるに相違ない。これに対して、産業政策の理論を精力的に執筆した日本の代表的ミクロ経済学者達(前掲)は、戦後の産業政策、とくに新産業の保護・育成や産業政策の近代化政策などに高い評価を与えている。そこで、ここでは、産業政策の経済理論を扱った第3部の2章(前掲論文および「産業育成と貿易」と「貿易と直接投資」および産業調整援助政策の理論ともいうべき「貿易と調整援助」(関口・堀内)を中心に、その理論構造を吟味してみよう。

(ii) 現実の産業ないし企業の活動を観察したとき、市場は規模の経済、社会環境資本・情報・技術(公共財)、外部経済性、技術開発、不確実性、独占・寡占、といった市場の失敗要因に常に直面している。このとき、一般に社会的限界効用と私的限界効用、社会的費用と私的費用、価格と限界費用などの間にはそれぞれ乖離が発生し、市場メカニズムにまかせるだけでは資源の最適部分は実現されない。そこで、「産業政策の経済理論」で明らかにしていることは、市場の失敗のいろいろなケースに対応して、市場機構に代る新しい代替的資源配分ルールを政府の介入によって計画する。形式的にいえば、市場の失敗要因を制約条件として、社会厚生関数を最大にするセカンド・ベストの解を求め、そこへ政策手段を利用して誘導できることを示している。上記諸章では具体的な市場の失敗に対応して、技術開発における基礎研究への援助、費用削減産業育成のためのセット・アップコストへの補助金政策、国際寡占に対する対抗力育成のための自国企業保護育成政策、対内投資規制、貿易との関連における輸出振興政策・輸入制限政策などの市場介入政策の必要性が、最近著しく進展がみられる応用ミクロ経済学の成果を利用して精緻に説明されている。

(iii) この「産業政策の理論」が、果して、われわれがイメージとして描いている、日本の産業政策を説明するための『産業政策の理論』と一致するかと問われれば、私の答は残念ながら「NO」である。正直に言って、両者の間にはかなりのギャップがある。その主要な疑問はほぼ次の点に集約されよう。

① 本書での「産業政策の理論」はそれぞれの市場の失敗に対応して、市場機構のみでは資源の最適配分が実現されないこと、そして政策介入によって資源配分をセカンドベストの点に改善しうる可能性があることを説明している。確かに、その説明に関する限り、最近のミクロ理論の発展を利用して、理論分析として高い水準の成果を示している。一般の経済政策、とくに政策当局が明確であり、政策手段も明確であるマクロ経済政策ならば、

それだけで経済政策の理論として十分かもしれない。しかし「産業政策の理論」としては、これだけでは不十分である。なぜなら、彼等の理論的枠組を認めセカンドベストの点が見出せたとしても、そこに誘導するための政策手段の選択が一義的に決まるわけではないからである。政策手段の選択如何に対応して、どのような政策主体がどのような組織のもとで政策を実行するのか、またそれを「いつ」まで実行すべきかの判断基準は何か、それに対応して発生する政策コストをどう評価するのか、などについては説明する枠組が全く示されていない。この段階でとどまるのでは単にセカンドベストの理論の応用上の意味はないのではあるまいか。

同じ理由で、過当競争が「長期均衡企業数」と「セカンドベストの企業数」から理論的に説明できるとしても(224頁)、それだけでは不十分であろう。具体的に自動車産業における1955年の「国民車構想」や61年の「グループ化構想」で通産当局が意図した企業統合案をどのように説明するのであろうか。この統合案が廃案とされたのは単純な「企業の費用関数」や「企業の需要関数」の予測ミスの問題なのか、あるいは他の要因なのかを評価する枠組がない限り、過当競争(「市場の失敗」)が存在したのか否かは不明確のままに残るからである。われわれが産業政策の理論に期待している内容は、少なくともこのような問題に答える理論分析ではあるまいか。

② 以上の結果として、本書の「産業政策の理論」では、市場の失敗に対処して、産業政策を出動させさえすれば、あたかも経済厚生は必ず改善されるかの如き誤解を生み易い。しかし、先に引用した序文の(ハ)に指摘されているように、政策もたびたび失敗するし、そのコストは市場の失敗のコストを上回ることも多い。本書でもとくに私の印象に残った小気味のよい歴史編を書かれた今井(技術革新; 終章)、香西(後興期)、植草(石油危機以降)、小椋・吉野(財政投融资)の諸氏、および明快な実証分析を展開された関口・堀内(調整援助)、三輪(産業内調査)、米沢(造船)、武藤(自動車)、田中(アルミ)の諸氏、そしてこのコンフェレンスをリードされ、痛快にそして抑え目に(?)産業政策批判を書かれた小宮氏(序文)らが、産業政策に懐疑的な評価を下しているのはこのためであろう。「産業政策の理論」としては、少なくとも市場機構に代替する産業政策の中で、どの政策手段をどのように採用すれば経済厚生を高めることに成功するのか、または逆に失敗するのかの理論的枠組が明示されていなければならないのではないか。

③ 第3の疑問は採用している理論の構造そのもの

に関連する。すなわち、本書で採用されている理論は、本質的に産業政策にかかわる企業組織とか行政上の組織が明示されない新古典派の経済モデルである。本書の「終章」のコメントで今井氏が既に同主旨のことを指摘している(475頁)。極端な例をあげれば、高度成長期(60年代)の産業政策主体の構成メンバーや企業の経営陣の構成メンバー、したがって業界の構成メンバーをすべて現代のメンバーに総入れ替えしても、またメンバーを同じとして企業組織をどう変更させても、新古典派モデルでは、60年代の産業政策は同じ結果を生むことになる。恐らく高度成長期の成果を詳細に検討すれば、このような結果を信じる人はまず稀であろう。現実の産業政策の意図しているものが、現行の組織を変更させることによって、この行動パターンを変化させることにあらずれば、このような理論の枠組に疑問が生じるのは当然であろう。

III 産業政策の評価をめぐる

(i) 「産業政策の理論」についての上記のような疑問に対しては、個別の具体的な産業政策についての実証研究でカバーすればよいという考え方が1つの解決であろう。そこで経済発展の歴史的段階に応じて、どのような組織のもとで、どのような政策手段を採用したか、その政策の社会的コスト、および政策の成功・失敗の評価分析などの歴史的・実証的分析が重要な役割をもつことになる。しかし、産業政策のもたらした効果を評価することは決して簡単ではない(三輪氏は「産業内調整」の章で「鉄鋼業の公販制」を例にこのことを説明している)。適切な資料が得られ、目標が数値的に達成されていたとしても、それは産業政策がこれまで与件とされていた変数や組織、たとえば企業の行動様式を変化させた結果であるかもしれないし、産業政策で想定していない他の変数の変動による影響かもしれないからである。これらを評価する基準自体極めてむづかしい。

(ii) 産業政策の評価についての以上のような困難を考慮した上で、戦後日本の産業政策の中で最も成功であったと評価されているのは、貿易制限による国内産業の保護育成策(鉄鋼、自動車、コンピューター、など)と各種の産業政策の意志決定プロセスで交換される情報伝達という一種の副次的効果であるというのが、本書執筆者達の評価である。計測しにくい副次的効果をひとまず除くと、成功例はすべて歴史的には高度成長期の成長産業の産業政策である。しかしこの時期の産業政策の歴史を執筆した人々や、保護育成された産業についての執筆者は、こ

れら産業の発展の要因を産業政策よりも民間企業の積極的な企業家精神を生み出した競争的市場機構に求めているのが特徴である。これは産業政策の意図した市場を規制する側面が次々と覆され、むしろ市場の力を補完していった面を評価するからである。いわゆる「日本株式会社論」を否定する結果といてよい。しかしこの産業政策の市場規制的側面とそこからむしろ発生する過当競争的側面の理解、さらに「市場の失敗」要因が多々あるにもかかわらず、なお市場機構が円滑に作用したと評価する2つ理解に関連しては、いくつかの興味ある理論的問題が残されている。前者については、これまでに小宮・今井両氏が『価格理論Ⅲ』(岩波)などで1つの解釈を与えている。しかし後者についてはいまだ明快な説明を知らないが、明白なことは動学的な企業行動を説明する理論的分析が必要であり、静学的な競争市場に止まっていて解決できる問題ではない。今井氏が「終章」で示唆するシュムペーター理論のモデル化(R. Nelson & S. Winter, *An Evolutionary Theory of Economic Change*, 1982)は確かに最も有望な方向であろう。

(iii) 1970年以降の産業政策は主として衰退産業に対する調整援助であった。繊維・造船・アルミを中心とする産業政策の評価は、不況カルテル・設備廃棄などを中心とした直接介入については不成功であり、僅かに地域政策や労働力再配分政策が評価される、というのが本書の説明である。

そこで極めて大まかにいえば、日本型産業政策は成長期の産業育成策で有効であったが、石油危機以降の衰退産業の調整援助政策では成功していないということになる。いいかえれば、経済が成長しているときの方が産業政策は成功しやすい、ということである。衰退産業では、産業政策による調整が市場メカニズムによる調整以上には、ほとんど調整機能を発揮できないという解釈になろう。ここからも、「産業政策の理論」としては「市場の失敗」と「政策の失敗」をどう評価するかについての明示的な分析が不可欠であることを示しているといえよう。

IV 結 び

私があえて本書を批判的に評価したのは、この『日本の産業政策』がこの分野の研究に革新的な刺激を与える大きな業績だからである。今後の産業政策の研究で必ず参照される古典となることはまず間違いないだけに、今後の発展すべき目標との距離を過大に述べてみた。今後の発展がどうあれ、本書の優れた革新的価値がそこな

れるものではないのはいうまでもない。

本書の貢献は、何よりもまず産業政策研究に1つの王道をつけたということである。これを可能にしたのはミクロ経済学の応用としての“産業の経済学”，ないし“産業組織論”に最近参入して来た優秀な理論経済学者によって，“産業組織論”に大きな進歩が生じていることであろう。しかし現在の段階では，産業政策論が革新的に進歩したというものではない，というのが私の印象である。その意味では理論篇の担当者を中心とする「産業政

策論の新展開」という最近のキャンペーンの内容は「産業組織論の新展開」という方がが正鵠を射ているように思われる。産業政策論の進歩のためには，既に触れたような「日本型企业行動」についての数段の理論的發展が不可欠である。

本書の出現を契機に，正しく「産業政策論の新展開」に向けてより若い優秀な頭脳が続々と参入し，「日本の産業政策」研究が真の意味で結実することを期待したい。

(横浜国立大学経済学部)