

日本の経済政策と政策研究，とりわけ政策評価について

—「産業政策」のケース—

三輪芳朗・J. Mark Ramseyer¹⁾

「産業政策」にかぎらず，日本の経済政策については，個々の政策についても，政策の効果，その国民経済的な望ましさ于事後的にさえ話題になることは稀であった。日本の経済政策研究も政策評価に無関心・冷淡であり，anecdotesの言及で代替し，結果として，政策が目的を有効に達成したことを確認する手段を提示しなかった。典型的政策手段の一つである政策融資でさえ，融資先の投資水準にほとんど影響を与え得ない状況下で実施されたことが，簡単な分析からわかる。「産業政策の有効性」を主張した膨大な量の文献のほとんどは誤った前提から直接結論を導いているにすぎない。政府の能力に対するいわれなき信頼がこのような研究の蓄積を支えた。設問が適切でなければ適切な回答は得られない。「産業政策」を含む経済政策の研究においても政策評価が本格化することが望まれる。

1. はじめに

「産業政策」にかぎらず，日本の経済政策については，個々の政策についても，政策の効果，その国民経済的な望ましさ于事後的にさえ話題になることは稀であった。この観察事実と表裏一体だが，日本の経済政策研究も「政策評価」に無関心・冷淡であった。「政策評価」を政策研究の中心に据えなかったというにとどまらず，「政策評価」の試みが極めて少なかったし，少ない「政策評価」の試みに対する学会の関心も低かった。しかし，国際的に広がった政府の役割の見直しの大きな流れの一環として，ようやく日本でも「政策評価」への関心が高まりつつある。本論文では，「産業政策」からの具体例を用いて，「政策評価」の基本的な考え方，進め方を例示的に示す。同時に，これまでの多くの政策研究のもつ危険性についても必要なかぎりにおいて言及する。「政策評価」への関心が低かったのは歴史的経緯を含む社会経済的要因に起因するというのがわれわれの理解であるが，この論文ではその点には立ち入らない²⁾。

「日本の産業政策」研究について展望論文を執筆せよとの依頼を当初われわれは固辞した。典型として想定される「日本の産業政策は有効

であったか?」「経済政策の今後の改善点・対応すべき課題は何か?」などの設問に回答すること，回答を目的とする文献の展望に食欲がわかなかった。このような設問は不毛・無効であり，それを受け入れる研究は実り多い成果を得られないというのが年来の判断であり主張であった。展望論文をわれわれに依頼する方に無理がある。理由等に関する意見交換の結果，現在共同研究を進めつつある三輪とRamseyerの共同論文として，年来の主張の説明を含め，関連研究の問題点と今後の課題を政策評価に焦点を合わせながら自由に論じることで合意した。

「政策評価」に際して，政策の内容を決定し実施する「政府」の目的をいかなるものとして想定するかが決定的に重要となる。この論文では，政府はsocial welfare maximizerであり，個別の政策は「国民経済的」な利益の増進のために実施されると仮定して議論する。多くの「政策」の有効性に疑問を提示する本論文の内容は，「では，なぜそのような政策が採用され続けるのか?」という疑問につながる。われわれは，政府はsocial welfare maximizerだとの想定が誤りであり，疑問に答えるためにはこの想定を外すことが必要だと考える。しかし，通常，「政治経済学的分析」と呼ばれる，この想定を外

した分析にこの論文では立ち入らない。スペースの制約もあるが、日本における「政策研究」の現状に照らせば、そこまで立ち入ることは議論を混乱させる恐れがある。「政治経済学的分析」にまで立ち入った政策分析に関心のある読者は、たとえば、Ramseyer and Rosenbluth (1993, 1995) および三輪 (1997, 1998, 1999) を参照されたい。

[2]で問題の背景あるいは問題の所在について検討する。[3]では機振法に基づく開銀融資を用いて政策評価の方法を具体的に例示する。[4]では三輪の『政府の能力』に対する尾高煌之助教授の書評を参照して、伝統的な政策研究の前提と研究関心の方向を例示する。[5]は中小企業政策と産業再編成政策を用いた応用である。[6]は「殖産興業」と政策金融に対する応用である。[7]では「政策評価」作業の前提としての「政府の能力」に焦点を合わせる。[8]は簡単な結語である。

2. 問題の背景あるいは問題の所在

『産業政策』とは何か? 『日本の』という表現に特別な意味があるか? 『産業政策』は他の経済政策と異なる特徴があると想定しているか? などの問いに回答を試みてもよい。『産業政策』が明確に定義できなければ、評価対象が定義されず、評価作業は難航、あるいは不可能となる。「産業政策の有効性」を論じた文献の多くは、評価対象である「産業政策」を特定化せず、「総論」だけに終わっている。誰かがどこかで聞いたこととして報告した anecdotes をちりばめるのが常套手段である。具体的に評価を試みた文献の多くも、限られたケーススタディの結論をそのまま一般化して「産業政策の有効性」と称するにすぎない。

「産業政策」は日本で開発された独自の政策だとする誤解がある。industrial policy は第一次世界大戦前後のイギリスで盛んに論じられた。ドイツやアメリカの巨大企業との国際競争に勝ち抜くには産業再編成を通じたイギリス企業の規模拡大を実現しなければならないという1960年代の日本でおなじみになった主張が40

年前のイギリスで流行した³⁾。「産業政策」が日本で流行語になる直前にフランスで同様の主張が盛んに論じられたことはよく知られている。'politique industrielle' の日本語訳を年来の政策の総称(表札?)として導入したのだから、若き日の貝塚啓明教授の「産業政策とは通産省の行う政策のことである」という有名な定義(?)は的確である⁴⁾。それでは、「産業政策」は通産省以外の省庁が所管する政策と異なる特徴があると想定しているか? 「産業政策は有効か?」という設問に回答しようとする研究のほとんどは、「産業政策」の研究者による。彼らが、それ以外の政策との比較を試みたという話は聞かない。つまり、「産業政策」の定義をあまり気にせず、漠然と日本特有の「政策」だと考え、他の政策との相違を意識しているわけではないというのが3つの問いに対する平均的な回答だろう。

「政策」の名の下にさまざまな形で市場に介入するから、さまざまな「弊害」を含めた「影響」が現れるはずである。「政策」であるからには、少なくとも形式としては「政策」目的が設定され、それに沿って実施される。設問は「産業政策」に分類される「政策」の「有効性」をこの「政策」目的に照らして評価することを求めているのか? 多くの場合、設問は、たとえば、当該産業の発展、さらに日本経済の発展への貢献を評価尺度として想定し、「政策」目的の達成度合いを軽視あるいは無視する。通産省を含む霞ヶ関の省庁は、政策の実施機関である。「政策」決定者の意向を無視して当該産業や日本経済の発展に邁進したと想定しているのか?

予算配分の面から見れば、石炭鉱業、電力、海運、繊維、農業、建設業、中小企業などが産業に関わる戦後の「政策」の主要対象分野であった。このような分野での「政策」目的が当該産業や日本経済の発展であったとはほとんどの研究者は考えないだろう。そうであれば、設問は、産業に関わる「政策」のごく一部、霞ヶ関(どちらかといえば、永田町ではない)の片隅で試みられた一部の政策に注目していることになる。

設問は「有効な産業政策が存在したか?」と

いう問いに近い。「大発展した産業の中に、政府の具体的施策が産業の発展に寄与したケースがあったか？」という設問が実質である。「有効だ」と論じる研究者は、「有効だと言われている」ケース、「有効であったように見える」ケースに照準を合わせて検討を始める。上に見たような「政策」の主要な対象分野が検討対象になることはない。そうであれば、ケーススタディに基づいて、「産業政策」の日本の経済発展への貢献を論じるのは真に大胆な試みである。まずは、具体的な政策の有効性を評価すればよい。「産業政策」、さらに日本の経済発展への貢献などとの関連は、酒場・茶の間の話題として遠ざけるのが賢明だ。「有効」な政策が存在したとしても、「産業政策」(その定義がいかなるものであれ)全体を評価対象とすれば、「産業政策は全体としてみればマイナスの効果しか持たなかった」という評価の中に埋没するかもしれない。「産業政策」は無定義概念であり、混乱の元凶である。また、適切な政策評価の障害となる。

以上の如く考えて、われわれは、具体的な政策の影響、有効性の評価は試みたことがあるが、「産業政策の有効性」を論じたことはない。

「産業政策」に関わる研究、さらにより広く「論議」「論争」を見て、われわれが抱く印象は、次の3点である。(1)「政策理念」「政策対象」「政策手段」に関わるものに比べて「政策効果」に関わるものが著しく少ない。(2)(1)の帰結でもあるが、具体的情報に乏しい。(3)所管省庁と関係業界という直接の担当者を含む利害関係者が「論議」「論争」の中心に位置し、「研究」の多くはその動向を観察し解説しているにすぎない。

多くの「研究者」が情報源として重視した審議会や研究会の報告書等の関係資料は(3)を反映している。指導的「研究者」の多くは審議会等のメンバーでもあった。「研究」が審議会等の動向に注目し、その資料等を重視しているかぎり、(1)(2)は当然の帰結である。審議会等の同意を得て(そういう形式を整えて?)政策を実行に移そうとする所管庁は、少なくとも一部の批判的見方や反対を刺激する「政策評価」を具

体にまで立ち入って実施する誘因を持たない。また、それを求めることを含めてスムーズな審議会運営の妨げとなるメンバーの参加を求めない。同様の趣旨で、公表される報告書等の関係資料も限定される。

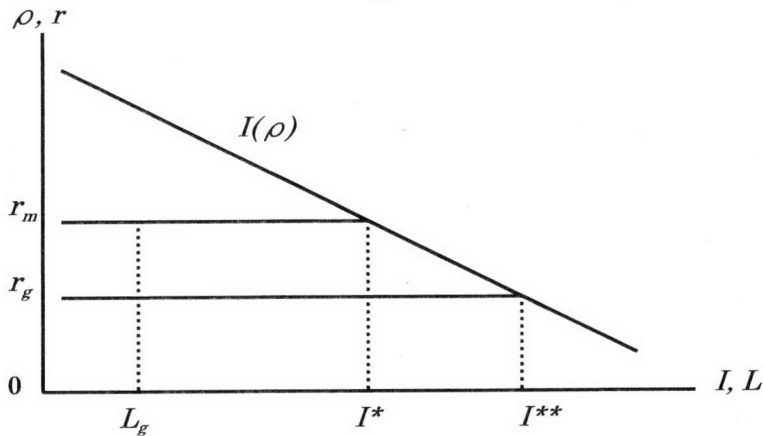
このような点はすでに広く知られているし、三輪も何度も論じた⁵⁾。しかし、依然として、「産業政策は有効であったか？」という設問への回答を繰り返す研究が多く、「産業政策が日本の経済発展に大きく貢献した」「明治以来の日本の経済発展は政府主導型である」とする信仰にも似た確信が強固な支持を獲得し続ける状況に大きな変化は見られない。この確信の延長線上で、「追いつけ追い越せ型の政策でよかった時代には政府主導型でよかった。環境の変化に政策システムが適応できていない…」とする批判、「政策システムの再構築(論)」が主張され続けている。主張が具体性に欠ける点にも変化はない。

ここでは、もう少し立ち入って、政策評価の必要性、その具体的進め方、具体的に進めるとこれまでの政策論議が異なって見えることを具体的に示し、そのような作業を無視することの危険性を指摘する。「診断なくして処方なし」である。これまでの「産業政策」論議の多くは、「診断」なしに「処方」に関わる「論議」に終始した。われわれは、「診断」の必要性・重要性を認識していないとの印象を持っている。この論文は、このような基本認識の上に進めつつある共同研究の一部である。以下の論点は、「産業政策」に限らず、日本の経済政策の多くについても同様に適用可能である。

以下では、具体的な政策がいかなる目的のために採用されて実行されたかという点には注目しない。政策に関わる意思決定は政治過程そのものであり、さまざまな利害・主張が複雑に錯綜して決定される。結果として、特定の政策の「目的」は必ずしも明らかでない⁶⁾。また、ここでは「目的」の識別にエネルギーを割く必要もない。

また、具体的な政策の評価それ自体にも関心はない。具体例として言及するケースも、あく

図



まで例としてとりあげるにすぎない。

3. 例示：機振法に基づく開銀融資がなぜ有効であり得るのか？

機械工業振興臨時措置法(機振法, 1956年-1971年)をとりあげよう。戦後日本経済の産業的成功は加工組立型の機械産業の爆発的發展によって特徴づけられる。機振法およびそれに基づく「政策」が、機械産業の基礎部門の整備・発展に重大な貢献をしたとして注目し、「産業政策」の代表的成功例とする見方が多い点を念頭に置いて、機振法をとりあげる。

政策が望ましいものであると評価されるためには、第一に、政策手段が政策対象の評価に値する大きさの影響を与えるという意味で有効でなければならない。資源を投入し、その資源の調達に伴って経済に追加負担 (social cost of public funds) を発生させるから、有効ではない政策は望ましくない。政策が与える多面的な影響を一定の評価基準に従って評価するのが「政策評価」であり、その評価が政策コストを上回らなければ、政策目的がいかに「高邁」なものであっても、その政策は採用すべきではない。さらに、その政策が適切であるためには、その目的の達成手段として当該政策が最も効率的でなければならない。「政策理念」「政策対象」「政策手段」に重点を置く従来型の「(産業)政策」論議は、以上のすべての点に対する関心が薄かった。われわれが強調するのは、大前提である

「有効性」に対する関心の薄さ・欠如という現実であり、その影響の深刻さである。

機振法に基づく政策手段の代表は開銀(日本開発銀行)融資であった。「政策理念」に合致する投資プロジェクトに開銀資金を融資するものである。当時の状況下では、開銀融資は金利面で市中銀行からの調達より有利であった。では、開銀融資は政策手段として有効であり得たか？有効であるための条件は何か？図を見ていただく。 $I(\rho)$ は当該企業の投資関数、 ρ は資金コストである。この企業の市場での資金調達コストは r_m としよう。これに対し、開銀融資金利は r_g である ($r_m > r_g$)。開銀融資がなければ、投資額は I^* である。開銀融資が有効である、つまり、開銀融資により投資額が増大するためには、開銀融資額 (L_g) が I^* を超えなければならない(たとえば I^{**})⁷⁾。 L_g が I^* を少しでも下回れば、開銀融資は企業の投資額に影響を与えず、有効ではない。したがって、政策として望ましくない。

機振法の「有効性」の評価の第一歩は、現実の融資額と融資先企業の設備投資額との比較でなければならない。少し調べればわかることだが、 I^* を上回るケースはもちろん、それに近い額の融資が行われることもほとんどなかった(詳しくは、三輪(1998)の第2章を参照)。

機振法に基づく開銀融資にかぎらず、ほとんどの政策融資の「産業政策」としての有効性の検討は、基本的にこの時点で終わるとというのが

われわれの判断である。「有効」であり得るとすれば、効果の経路はどこにあるというのか？具体的な「政策評価」を伴わない「産業政策有効論」にはこの先の検討のための素材がほとんど含まれない。

(金利差： $r_m - r_g$) × (開銀融資額： L_g) に相当する額の補助金が毎期供与されたとみることができる。投資額の決定に影響する限界条件に影響しないから、直接的には投資額に影響しない。潜在的に可能な経路の第一は、補助金によって収益見通しがよくなり、融資金融機関の企業に対するリスク評価が好転し、資金調達金利(r_m)が低下して I^* が増加するというものである。これがどの程度に重要であるかは実証的な課題であるが、あまり大きいとは思われない。効果が大きいためには、金利差と融資額の双方が大きく、結果として補助金額が大きいこと、その補助金の額がリスク評価を好転させて調達金利を大きく引き下げること、さらに投資が利子弾力的であることのすべてが必要であるが、われわれの見るところ、すべての点で結果は悲観的である。(もちろん、特定企業の設備投資額の増加が当該産業の発展や日本経済の発展に貢献するとはかぎらない。)

可能な経路の第二はリスクを実質的に開銀が負担し、融資金融機関のリスク評価を好転させるというものである。しかし、この可能性が薄いことも簡単に確認できる。開銀法と定款の規定によれば、開銀の行う貸付・保証はそれらが返済確実と認められた場合に限るとされており、開銀は十分な審査に基づき、返済の見込みが十分なもののみ貸付ないし保証を行っている。実際、担保を徴収し、原則として保証人を立てさせた。少なくとも、機振法の時期には債権回収面で問題が発生したケースはほとんどなかった⁸⁾。

可能な経路の第三は一時期流行した「呼び水効果」「カウベル効果」である。この主張には第一、第二の経路まで含むものもあるが、ここでは開銀の審査機能に注目して、開銀の融資は慎重な審査に基づくから、融資金融機関は開銀融資を融資リスクが低いことのシグナルと見なし

て自らの審査費用を節約するという見方に注目する。主張の詳細が明確だとはいえないが、この経路が有力である可能性が高いようには見えない。第一に、開銀は担保・保証人などを徴収し万が一の事態のために備えたから、民間金融機関の融資の安全性にまで立ち入って「審査」する誘因を持たない。第二に、機振法に関連する融資の十分な審査を実施する体制が開銀内部には整備されていなかった。第三に、このような事情を十分に理解した金融機関が開銀融資から主張されているようなシグナルを受け取り、自らの審査費用を節約するのは合理的ではない⁹⁾。

可能な経路の第四は、開銀は融資窓口にすぎず、政策に関わる意思決定機関である通産省、さらに日本国政府がさまざまな追加的補助手段を講じたことである。このような視点から当事者や業界関係者の解説・回想等を見ても、大きな影響を予想させる要因は見当たらない。

以上の検討は、機振法が有効ではなかったと結論づけることを目的とするものではない。「かりに機振法が有効であったとすれば、なぜか？どのような経路を通じてか？」という視点から潜在的に可能な経路を想定し、想定に沿って各影響経路の重要性を評価しているにすぎない。ここで想定しているのは、「有効であるとすれば、有効な経路が存在するはずであり、有効だとする結論が有力であれば、どこかに有効な経路の明示と関連情報があるはずだ」という判断と、「政策の有効性」の主張には、そのような具体的な指摘が必要だとする判定基準である。

機振法に関わる三輪(1998)の第2章をはじめとする三輪の政策評価作業は基本的にこのような視点から行われている¹⁰⁾。しかし、今日に至るまで、このような考え方に沿った「政策評価」の試みはほとんど見られない。

4. 「産業政策」研究者の研究関心

では、「産業政策」の研究者は何をしてきたか？『政府の能力』と題した論文集(三輪(1998))は「政府の能力」(the competence of the state)に焦点を合わせた研究書である。検討のための

素材の一つとして機振法およびそれに基づく政策を取上げたこともあり、多くの「産業政策」研究者から「産業政策」の有効性を否定するために書かれた書物と受け取られた。批判やコメントのほとんどはそのことを前提とするものであり、「ほとんどの研究者・識者・関係者が有効だと評価し、日本の経済発展に重大な貢献をし、今後の発展途上国の政策担当者が参考にしようとしている輝かしい産業政策を、なぜ今更『有効ではなかった』と主張するのか」という類のものであった。

直接の利害関係者やその追随者達のものも多くを含め、ほとんどの主張・コメントはここで紹介に値しない。「当時の担当者からのインタビューによれば…、開銀融資がなければ設備投資は実施できなかったのですし、開銀融資があったからこそ、市中銀行も融資要請に応じてくれたのです」という「証言」を鵜呑みにする「研究」が少なくない。しかし、その他に何があるのか？先の図に照らして、この「証言」をどのように理解すべきかとは考えないらしい。インタビューに応じようとする人物が、これ以外の「証言」をする誘因を持たないバイアスのあるサンプルだという点も気にならないのか？実質的に補助金を受けたから、「政策」は受け手の私的な利益には合致した。関係者から否定的なコメントは得られない。

「研究」と呼ぶに値するかという疑問が浮かぶようなものに比べれば、尾高煌之助教授による書評(尾高(2000))に現れた見方は格段に良質でありより立ち入った検討に値する。尾高教授は三輪(1998)を極めて好意的に評価されている。三輪(1998)が取上げた素材に関する「通説」の現状、「通説」を基礎づける見方と三輪(1998)の問題提起および接近方法・結論との緊張関係などから予想された帰結に照らせば、このような評価を表明されたことは深謝に値する。とはいえ、この書評は多くの深刻な誤読(あるいは議論の前提の読み過ごしによる誤解)に基づくこともあり、書評に対する簡単なメモをすでに公表した¹¹⁾。次の論点はその一部である。

どこまで三輪(1998)の内容との対比を意図し

ているか不明だが、尾高(2000)は、業界と官庁とのネットワークに関わる「想定」について解説し、「これらの想定は、たとえばオーラル・ヒストリーの手法によって、ある程度検証が可能だろう」とする。そのうえで、次の如く述べる。「産業政策」、なかでも機振法の有効性を確信する論者達の多くがこのイメージを共有する。

「このようにみれば、日本の高度成長期の行政府は、日本経済社会の進むべき方向についてのおおまかな社会的合意形成を促し、その具体的方策を策定するてだてを構築し、これに多少の資金的裏付けを与えることによって、個別具体的な政策目標の実現に貢献する可能性はあったのではなからうか。もしそうだとすれば、これを可能としたのは、工業化を達成した欧米諸国の実績という具象的な目標が眼前にあり、しかもその目標を誰でもが容易に共有できたという事実があったからであろう」(78頁)。

このような記述に続いて、「もちろん、道具立てが備わっているからといって、それが有効に使われたとはかぎらない。状況によっては失敗したかもしれないし、他の条件の変化が相殺的に働いて、結果としては何も起こらないに等しいことになったかもしれない。政策を評価しようとする者の共通の悩みは、理論的な可能性(蓋然性)が現実化したかどうか、もし現実化したとするならその程度はいくばくのものだったかを、明確に知るのがきわめて困難だという点にある。通常の研究は、上記の諸々の蓋然性あるがゆえに政策も効果的だったにちがいないという結論(推論)に飛躍していることがほとんどなのだが、たしかにこれは正しくない」と述べ、「この意味で著者の主張は十分に傾聴に値するものをもっていると思う」とする。

以上の想定等に関する尾高教授の判断についてコメントすることがここでの目的ではない。しかし、「理論的な可能性」から政策が「効果的だったにちがいないという結論(推論)に飛躍する「正しくない」「研究」が「ほとんど」であ

れば、「想定」の妥当性も「ほとんど」確認されていないことになる。尾高教授も「想定」について「たとえば、オーラル・ヒストリーの手法によって、ある程度検証が可能であろう」と述べるにとどまり、続く「事実があったからであろう」で終わる推論の根拠・妥当性については何も語らない¹²⁾。業界と官庁とのネットワークに関わる想定は、理論的に考えて(つまり、関係経済主体の合理的選択の帰結として)無理があり、観察事実にも照らしてもとうてい支持できないという見方が、三輪(1998)の検討結果の一部を構成する。続く「推論」についても同様である。尾高(2000)が「傾聴に値する」とする点は、三輪(1998)が検討開始にあたって、いわば付随的に言及したものにすぎない。

たとえば、なぜ「道具立てが備わっている」と判定するのか? 本当に「備わっている」たのか? 尾高(2000)は「業界と官庁とのネットワーク」が重要な機能を果たしたと想定する。しかし、「想定」される役割を果たすことは業界の各メンバーにとって合理的な選択だったか? 他のメンバーによって提供される情報の利用は各メンバーにとって魅力的だろう。しかし、情報の提供が情報を保有するメンバーの利益に合致するシステムの構築(誘因の賦与を含む)は容易でない(フリー・ライダー問題)。なんらかのメカニズムを工夫して保有情報の提供を強制したとしよう。「強制」に直面するメンバーにとって、保有する情報を秘匿し、他の誰かが当該情報を生産・収集するのを待つのが合理的な選択になる。「強制」は、有用な情報の生産・収集活動を阻害し、誰からも本当に有用な情報は提供されないという悲惨な結果に終わるだろう。

機振法は、「大企業優遇策ではないか」とする批判を「従来のものにプラスしてやっている中小企業対策」だとかかわしてようやく実施に移された。このような機振法のケースでは、情報提供者として想定された各業界の有力メンバーは、法に基づく政策の主たる受益者になり得なかった。もちろん、保有情報の提供を「強制」するメカニズムも存在しなかった。原局は有効な対応手段を持たなかったし、その克服のために目

立った努力をしたという証拠も見当たらない。高唱された政策融資の配分を通じる「産業構造の高度化」の実現はほとんど実行されず、「永遠の課題」のまま放置された。日本開発銀行などの政策融資機関は、risk-takingに関する市中金融機関以上に強い制約下に置かれたままだった。予算や財投資金の配分額の点から見ても、政府の政策の中で機振法がとくに重視されたことはない。つまり、原局(原課)、あるいはその誰かが「理想的な政策」を立案する「能力」を有したとしても、「政府」はそれを実行できなかった(実行しなかった)のである。(三輪(1998)では、これを「政府」は「能力」に欠けたと評価する。)

「それは『政府』ではなく、『政治』の責任・欠陥」だとする立場はとらない。あらゆる「政策」は「政治プロセス」を通じてしか実現しないから、「『政治(プロセス)』が異なれば…」と想定することには、「海に水がなければマグロの捕獲は容易だ」という言辞の如く、意味がない。このように考えたからこそ、三輪(1998)では、立法府、行政府、さらには軍部をも含むものとして「政府」を捉え、たとえば「政府は『国民』の要求を適切に実行する能力を有するか?」という問いを検討課題としたのである。さらに、戦時統制下の工作機械製造業を、政府の能力を十分に発揮させて観察するための理想的「実験室」として設定した。たとえば、「統制会の機能の評価：(3)政策の潜在的可能性」(26-29頁)で検討した如き「業界と官庁のネットワーク」に関わる当然の疑問に留意することなく、「道具立てが備わっている」という想定に基づいて、「有効に使われた」かどうかを検討する「オーラル・ヒストリーの手法」によって何が「ある程度検証が可能」だろうか?

尾高(2000)の記述が、「はずである」「十分もっていたと考えられる」「可能であろう」「なかろうか」「事実があったからであろう」などという表現で満ちている理由は不明だが、同様の「想定」「推論」を共有し、「関係者からのヒアリング」に基礎を置く研究が山積している現状に満足し、安住する研究者、読者があまりに多い。

『火のないところに煙は立たない』ということわざを知らないのですか」という(時には同情さらに憐れみを込めた)助言・警告を受けることも稀ではない。しかし、「一犬影に吠え、百犬声に吠ゆ」という状況がここでも継続中だというのがわれわれの判断である。もちろん「オーラル・ヒストリーの手法」が何であり、どこでその有効性が示されたのか知らない¹³⁾。

尾高教授も認める如く「道具立てが備わっているからといって、それが有効に使われたとはかぎらない」。この自明な現実に適切に対応することが重要である。そもそも「道具立てが備わった」という判断は妥当だろうか? 「具体的方策を策定する手だて」とは何か? 利害関係者の代表を網羅した審議会を組織することであれば、どの発展途上国でも容易に対応可能だろう。「多少の資金的裏づけ」も高度成長期の日本以上に今日の途上国には容易だろう。高度成長期の日本が「欧米先進国」を目標にした如く、今日の先進経済諸国を目標にすることについて「社会的合意」の形成を促すことも途上国には困難ではないだろう。

では、有効な「産業政策」の実施、それによる高成長の実現が多くの上途国に可能か。「有効に使われ」るかどうかが以前に、「道具立てが備わっている」という主張の意味がわれわれには理解できない。そんなことが可能なら、なぜ社会主義経済は破綻したのか? 政策当局が「有効に使わなかった」のか? 使い方を工夫すれば、社会主義経済の方が少なくとも発展途上国にはより好ましいシステムか?

尾高教授を含め、ほとんどの「産業政策」研究者は、ここに表明されている見方を自明の前提として、「証言」等を収集して「通念」を確認することに終始してきた。代替すべき当然の問題設定は、開銀融資に関して述べたことと同じく、「そのような『道具立てを備えること』が政策として有効であるとすれば、なぜか? いかなる経路を通じてか?」というものである。そのように問いを設定すれば、上に見たような視点からの検討が可能になり、ほとんど確実に、多くの研究者が自明のものとして依拠する前提は

崩壊する。

5. 中小企業政策と産業再編成政策

「中小企業政策」の評価においては、何を「中小企業政策」と呼ぶかという定義の問題とともに、「有効性」を評価する際の評価基準をどのように設定するかが深刻な論争点になる。しかし、評価以前に、「評価」に値する影響を与えるかという問いに焦点を合わせれば目的をほとんど達成できる。「中小企業政策」の中心は「中小企業金融公庫」などの政策金融機関を通じる政策融資である。前掲図を用いた議論がここでもそのまま適用できる。第一に、各企業の投資額にはほとんど影響しない。第二に、「中小企業の資金難」「中小企業向けの貸し渋り」対策としての有効性もほとんどない。第三に、中小企業の競争相手は中小企業だから、実質的な「補助金」部分も、競争過程で費消され、中小企業の手許には残らない。さらに加えれば、従業者数で見て日本経済の3/4は中小企業だから、「中小企業」政策の原資の多くは「中小企業」が負担することになり、政策の実質は小さい(喩えて言えば、政府が中小企業の右のポケットから取上げて、左のポケットに戻すようなもの)。「中小企業」政策の評価のために、以上のように効果の識別に焦点を合わせて問いを設定すれば、伝統的なものとは異なる「中小企業政策」評価が支配的となるはずである¹⁴⁾。

高度成長期の「産業政策」の典型の一つは「産業再編成政策」「合併政策」と呼ばれるものである。ここでは、「産業政策」論議の特質が象徴的に現れる。「大型合併などの産業再編成を通じる国際競争力の強化」がキャッチフレーズであり、「その促進のために政府が何をすべきか?」が盛んに議論された(「政策理念」と「政策手段」)。しかし、「政策評価」は事後的にも事後的にもほとんど行われなかった。事後的に評価を試みることになった研究者が直面する最初の難関は、「政策手段は何であったか?」「それが行使されたのはどこか?」「合併政策の具体的事例は何か?」がいずれも明確ではないという現実である。三菱重工の合併による三菱重

工の誕生は「合併政策」の事例か？八幡製鉄と富士製鉄の合併による新日本製鉄の誕生は？最終的な決定は各社の株主総会での合併決議による。政府がそれに関与したことはない。政策金融や税制上の優遇措置が行われたとは聞かない。何が「政策」か？プリンス自動車と日産自動車の合併には用意されていた体制金融40億円の開銀融資が行われたが、これが合併の実行に重大な影響を与えたという意味で「合併政策」として評価対象になるとは思われない¹⁵⁾。

「産業再編成政策」「合併政策」では、「政策理念」論議は存在したが、政策の具体的実体が多かったというのが正当な評価だろう。重要な点は、「政策理念」「政策手段」などに関わる従来型の政策論議に注目しているかぎり、この評価に到達しないことである。

6. 「殖産興業」と政策金融

明治期以来の日本の経済発展は「政府主導型」だと言われる。「富国強兵」「殖産興業」などの四文字表現をほとんどの日本人が小学校以来聞かされ続け、「その具体的内容は何か？」「採用された政策が多かったら結果はどれほど違ったか？」などという健全な問いを発する機会を持たなかった。

たとえば、戦前の日本の経済発展を象徴し、経済発展を支える原材料や機械を輸入するために必要な外貨獲得に最大の貢献をした綿工業の発展に政府の政策（「殖産興業」）はどのような貢献をしたか？本格的勃興期に先行する時期の失敗事例を除けば、政府の関与はほとんどゼロだというのがわれわれの到達した回答である¹⁶⁾。もちろん、政策金融と政府出資のいずれとも無縁である。そのうえで、戦時統制下に入れば、不要不急産業としてむしろ冷遇された。

経済発展は、工業化の過程でもあった。農業部門を想定した勸業銀行や農工銀行とは別に、「工業の中央銀行」とも評されて設立された日本興業銀行が戦前期の日本の工業の発展に大きな貢献をしたか？横浜正金銀行をはじめとする特殊銀行の多さ、比重の高さが日本の経済発展を特徴づけるとの見方が有力である¹⁷⁾。これを

工業部門に適用すれば、日本興業銀行の工業の発展に対する貢献に関心が集まる。「殖産興業」という言葉の圧倒的な重さと、日本の華々しい経済発展という現実の前に、興銀を設立し維持したという「政策」の有効性の評価は試みられなかった¹⁸⁾。

日本の経済発展への貢献を基準として興銀を設立し維持した「政策」を評価した三輪・Ramseyer(2000)の結論は簡明である(33-34頁)。

戦前期興銀には、債券発行銀行として市場で調達した資金を運用する普通の金融機関としての側面と、政府の意思決定に従ってあるいは「政府の意向」に沿って賦与された特権・特典を行使し、資金を特定分野に融通する政策金融機関としての側面がある。両社の比重は時代とともに変化するが、前者は一貫して精彩に欠けた。戦前期興銀に精彩を放った時期・局面があったとすれば後者の政策金融機関としての側面に関連してである。しかし、この側面に関連しても、それぞれの時期に時の政府の意向に沿うこと以外に戦前期興銀が果たした役割は大きくなかった。さらに、政策融資の仕向先や融資条件の決定権を政府が実質的に掌握したこと、推進された具体的「政策」が経済発展と必ずしも整合的でないことなどから、興銀を通じる政策金融の経済発展への貢献にもわれわれは否定的である。

この結論に到達するための大前提として「経済発展への貢献を理論的に可能とするルート」として4つの経路を想定し、それぞれについて具体的に検討した。続いて、興銀に賦与された特権・特典の重要性、さらに特権・特典の日本の経済発展への貢献可能性を理論的に検討し、検討結果に沿って具体的事実を確認するという方法を採用した¹⁹⁾。このように問いを設定し、特権・特典の規模に関する予備的な検討を終えれば、ほとんど自動的に結論が見える。詳細な検討の結果は予想通りであった。

われわれの率直な感想は次のようなものである(34頁)²⁰⁾。

政府が金融機関を設立してそれに特殊な位置づけと役割を賦与し、あるいはそれを通して特

定分野へ資金を優先配分することによって一国の経済発展に大きな影響を与え得たとする推測・期待の方にこそ無理がある。興銀設立時の日本にはすでに多くの金融機関が存在した。興銀設立に先行する時期は日清戦争後の『熱狂的』といわれたほどの企業勃興期であったし、その時期にもっとも華々しく展開した綿紡績業では、政府の関与とは無関係にしかも銀行に頼ることなく新たな企業が次々と設立され、成功した企業はさらなる設備拡大に邁進した。かかる状況下にある経済で、政府が金融機関を設立し、さらにそれを通して市場に積極的に関与することによって経済発展を促進し得たとすれば、それこそ「奇跡」だろう。

7. 「政策評価」作業の前提としての 「政府の能力」

以上では、評価に値する影響を与えなかったから政策として望ましくないという結論に直接到達した。結果として、「市場に介入することによって政府が経済全体をより望ましい方向に誘導することができるか?できたか?」という問いは不問のままの残された。評価に値する重大な影響を与えたが、その影響は国民経済的に望ましくないのであれば、その政策は望ましくない。たとえば、公共工事をめぐるさまざまな「政策」は多くの論者の見るところ国民の利益に合致していない。無視できないほど影響が重大であり、影響の方向が国民の利益と乖離しているから政治問題化している。

政府は公益という広い観点よりも局所的な利害に左右され易い存在だとする認識は Adam Smith 以来、とりわけ経済学者の間で広く共有され、支持されてきた。1970年代以降世界中で進行した規制を含む政府の役割の見直し過程で、この認識に対する支持は経済学者以外にも大きく広がった。そうであるにもかかわらず、日本の政府、日本の政府系金融機関が関与する「産業政策」の「有効性」に関心を有する研究者達の間には未だ浸透していないように見える。「呼び水効果」「カウベル効果」の支持者達は、開銀融資に民間金融機関が追随すると主張し、

それが日本の経済発展に貢献したとする。「追随した」という前半の主張に対する疑問は先に提示した。「追随した」結果が、日本の経済発展に貢献したとする理由は何か?²¹⁾

1964年12月のアメリカ経済学会の会長講演で George Stigler は、Smith の政府に対する不信の目は政府の能力(the competence of the state)よりも政府の動機(motives)に向けられていると指摘し、次のように述べた(Stigler (1965)p. 3)。Smith の主張は「政府は誤った目的(mistaken ends)を効率的に達成するという実証抜きの仮定(undocumented assumption)」に基づく。このため、政府の不適切な行動、とりわけ非効率性にはほとんど関心を払わないし、政府が政策目標を達成することを証明する説得力のある証明を示していない。知的後継者たちも彼の自由放任の主張を復唱するのみで、主張を強化する努力をほとんどしなかった。

三輪(1998)は、Smith 以来ほとんど等閑視されてきた「政府は誤った目的を効率的に達成する」という仮定の当否を含めた、国家あるいは政府の能力に関する実証的研究を内容とし、政府の能力に焦点を合わせて、政府の能力さらに政府の行動・機能について検討している。個人や企業と同様、政府にも得手・不得手、向き・不向きがある。個人や企業であれば自らの不得手・不向きを避けるという選択を通じて分業体制を築く。しかし、政府にはそのようなメカニズムの前提となる誘因に乏しい。この点に注目すれば、「産業政策」研究者達の政府の「能力」に対する極端な楽観主義は不可解である。

戦時統制(下の工作機械製造業)、機振法による機械工業振興政策、中小企業政策などの取上げた素材に関するかぎり、そこで高唱され政府に期待された役割は不得手・不向きという意味で政府の能力の限界を超えていたという三輪(1998)の結論を受け入れれば、「産業政策」の有効性の検討方法も大きく転換するはずである²²⁾。

8. 結語

設問が適切でなければ適切な回答は得られない。適切な診断なしには適切な処方を実現でき

ない。診断が必要なこと、適切な診断の内容が理解されなければ、適切な診断も実現しない。

日本の政策研究は、政策評価の重要性や適切な評価の内容が十分には理解されず、適切な評価が行われてこなかったというのがわれわれの判断である。政策研究の現状と表裏一体であるが、日本の経済政策は適切な評価に基づきより有効かつ効率的であろうとする志向性に欠けていた。

「産業政策」と振りかぶらないとしても、日本の政策論議の中に占める「政策評価」の位置づけは一貫して低かった。政策の決定者、その実施機関の双方に関心が弱かったのは、政策評価を求められなかったし、少なくとも政策評価の公表を求められなかったことによって容易に説明がつく。とりあえず注目すべき点は、研究者の間まで「政策評価」に対する関心が弱かったことである。「産業政策」にとどまらない。「政策」担当者に対し自らの「政策評価」および関連情報の公表を求める研究者は稀であった。同僚の研究者の評価の試みにも概して冷淡であった²³⁾。もちろん、適切な設問を設定できなければ実り多い研究は始まらない。「産業政策」を含む「経済政策」の研究においても、政策評価が本格化することを望みたい。

(東京大学大学院経済学研究科/経済学部・
Mitsubishi Professor of Japanese Legal
Studies, Harvard Law School)

注

1) 三輪は東京大学大学院経済学研究科教授、RamseyerはMitsubishi Professor of Japanese Legal Studies, Harvard Law Schoolである。この論文は、Ramseyerが東京大学日本経済国際研究センター客員教授として滞在中に執筆された。この論文を一部とする共同研究はSloan Foundationの資金援助を受けて進められている。記して感謝する。

2) 関心のある読者は、この点に直接立ち入るものではないが、関連する論点について、三輪・ラムザイヤ(2001)の、とりわけ第1章を参照。

3) 1918年のCommittee on Commercial and Industrial Policy after the War, Final Reportなどが「共同行為(activities of combinations)の利益を強調し、ドイツ企業やアメリカ企業との競争に対抗するための大規模組織の必要性を痛感していた」(Hannah(1983)p. 43)。関連して、Miwa(1996)p. 23を参照。

4) 貝塚(1973)。初出は1968年である。関連して、

三輪(1990)308頁以下を参照。

5) たとえば、三輪(1990)第11章、Miwa(1996) Chapter 8。

6) 政治過程の具体例について、たとえば、三輪(1998)第4章、より一般的には三輪(1997)およびRamseyer and Rosenbluth(1993, 1995)を参照。規制の効果を、規制者が行っていること、または規制者が行っていると主張していることから直接知ることはできない。Stigler and Friedland(1962)が主張するように「おびたしい量の規制のための行為は、有効な規制の決定的な証示ではなく、規制しようという欲求の証示であるにすぎない」(1頁)のである。また、「政策評価」に際して、規制の効果に関するCoase(1964)の次のコメントを念頭に置く必要がある。「規制委員会が行おうとしていることを見つめることは困難であり、委員会がどのような影響を及ぼしているのかほとんど知られていない。そして見つけれられた時には、しばしば馬鹿馬鹿しい(absurd)ものである」(p. 194)。

7) ただし、社内の他用途や他企業への投融資などへの転用(流用?)の可能性があれば、可能性の程度に応じて実現する投資水準は I^{**} を下回り、政策の有効性は低下する。

8) 詳しくは、三輪(1998)III-11, III-12を参照。

9) 詳しくは、三輪(1998)III-12を参照。

10) そのような試みの最初のもは「鉄鋼業の設備投資調整の経済的帰結」と題した1977年の論文であり、その主要部分は三輪(1990)に第9章として収録されている。

11) 三輪(2000)。

12) 三輪(1998)は、このような「想定」「推論」の大前提である「政府の能力」に関する実証抜き仮定に焦点を合わせている。

13) 「オーラル・ヒストリーの手法」が「インタビューを重視する方法」のことであれば、有効なケースもそうでないケースもあるだろう。しかし、このケースで「想定」の妥当性が有効に検証されたようには見えない。

14) 三輪(1998)第3章および三輪(1999)を参照。

15) 三輪(1998)133頁参照。

16) Miwa and Ramseyer(2000a, 2000b)を参照。われわれは日本の経済発展が「銀行主導型」だとの見方にも否定的である。Miwa and Ramseyer(2002)参照。

17) たとえば、Lockwood(1955)。

18) 政策評価の試みが乏しかったから、興銀が例外だというわけではない。

19) 具体的には三輪・Ramseyer(2000)6-9頁参照。

20) この論文を読んだ三輪の友人である工学部教授のコメントは、「問題の設定を読めば結論はほとんど自明、当たり前だよ。それを、あんなに周到かつ精密に議論しなきゃならんとは…。あんたも苦勞するね…ははは」というものであった。

21) 同様の疑問は「メインバンク・システム」が日本の経済発展に重大な貢献をしたとする主張にもあてはまる。この点に関して、三輪・ラムザイヤ(2001)第5章、第6章を参照。

22) だから、「誰が、何のため、誰のために行う政

策か?」という「政治経済学的分析」が必要なのである。しかし、冒頭で述べた如く、かかる「分析」はこの論文の射程ではない。

23) 20年以上前に、通産省の官僚と研究者の合同の研究会で、役所側の出席者の説明に関して主張の根拠の提示を求めたところ、しばらくの沈黙の後に、「あなたは、通産省に敵意を抱いていらっしゃるのですか?」と逆に質問された。関連してわれわれが想起するのは、Robert Solow が紹介する人類学者から聞いた次の話である。ニューメキシコのアパッチからグループの神話や伝説を採取するために数ヶ月間共に過ごした彼女は、最後の段階で、「われわれから伝説を採取したのだから、おまえ達のものも聞かせて欲しい」と求められた。彼女は、ペオウルフの話で応じた。何年か後に、彼女が手にした人類学の雑誌は「xxのアパッチのペオウルフ類似の伝説の発見について」と題する論文を掲載していた(Solow(1985)330-31頁)人間の活動であるから「研究」も環境、その一環である「通念」に強く規定される。三輪・ラムザイヤ(2001)では、日本経済研究全般に関して「通念」が果たしてきた重大な役割について立ち入って検討した。

参 考 文 献

- 貝塚啓明(1973)『経済政策の課題』東京大学出版会。
 三輪芳朗(1990)『日本の企業と産業組織』東京大学出版会。
 三輪芳朗(1997)『規制緩和は悪夢ですか』東洋経済新報社。
 三輪芳朗(1998)『政府の能力』有斐閣。
 三輪芳朗(1999)「『市場』と『市場化』:日本の経験から」中兼和津次・三輪芳朗編『市場の経済学』有斐閣。
 三輪芳朗(2000)「尾高煌之助『書評:三輪芳朗著『政府の能力』』について」『経済学論集』(東京大学)第66巻第2号, pp. 71-76。
 三輪・Ramseyer(2000)「政策金融と経済発展:戦前期日本興行銀行のケース」『経済学論集』(東京大学)第66巻第3号, pp. 1-50。
 三輪・ラムザイヤ(2001)『日本経済論の誤解:「系列」の呪縛からの解放』東洋経済新報社。
 尾高煌之助(2000)「書評:三輪芳朗著『政府の能力』」『経済学論集』(東京大学)第66巻第1号, pp. 76-79。
 Coase, Ronald H. (1964) "Comment," *American Economic Review*, Vol. 54, No. 3, pp. 194-97.
 Hannah, Leslie (1983) *The Rise of the Corporate Economy*, 2nd ed. London: Methuen.
 Lockwood, William W. (1955) *The Economic Development of Japan: Growth and Structural Change 1868-1938*, London: Oxford University Press (中山伊知郎監訳『日本の経済発展(上, 下)』東洋経済新報社)。
 Yoshiro Miwa (1996) *Firms and Industrial Organization in Japan*, London: Macmillan.
 Miwa, Yoshiro and J. Mark Ramseyer (2000a) "Corporate Governance in Transitional Economies: Lessons from the Prewar Japanese Cotton Textile Industry," *The Journal of Legal Studies*, Vol. 29, No. 1, Part 1, pp. 171-203.
 Miwa, Yoshiro and J. Mark Ramseyer (2000b) "The Value of Prominent Directors: Lessons in Corporate Governance from Transitional Japan," NBER/CIRJE/EIJS/CEPR Japan Project Meeting in Tokyo, September 22-23, 2000 報告論文。
 Miwa, Yoshiro and J. Mark Ramseyer (2002) "Banks and Economic Growth: Implications from Japanese History," *The Journal of Law and Economics* (forthcoming April 2002).
 Ramseyer, J. Mark and Frances McCall Rosenbluth (1993) *Japan's Political Marketplace*. Cambridge: Harvard University Press. (加藤寛監訳『日本政治の経済学:政権政党の合理的選択』弘文堂 1995年。)
 Ramseyer, J. Mark and Frances McCall Rosenbluth (1995) *The Politics of Oligarchy: Institutional Choice in Imperial Japan*. Cambridge: Cambridge University Press.
 Solow, Robert (1985) "Economic History and Economics," *American Economic Review*, Vol. 75, No. 2, pp. 328-31.
 Stigler, George J. (1965) "The Economist and the State," *American Economic Review*, Vol. 55, No. 1, pp. 1-18.
 Stigler, George J and Claire Friedland (1962) "What Can Regulators Regulate? The Case of Electricity," *The Journal of Law and Economics*, Vol. 5, No. 1, pp. 1-16.