

## 書評

### 小野五郎『現代日本の産業政策—段階別政策決定のメカニズム—』 (日本経済新聞社、1999年)

寺岡 寛

#### 1. 本書の問題視角と構成

産業政策の有効性をめぐっては種々の議論があった。この議論の担い手は、大学などの研究者が主であって、政策の渦中であってその立案や執行にあたった人たちの参加は極めて限られた形や間接的なものとどまった。この意味では、通商産業省にあって現場を知る本書のような著者の意見開陳は意義がある。本書の構成はつぎのようになっている。

序章 モデルとしての「日本の経験」について

第Ⅰ部 産業政策とは何か

第1章 産業政策の意義と手法

第2章 ハードおよびソフトのインフラ整備

第3章 資金的支援体制、技術開発／移入政策、中小企業政策

第4章 産業政策と既成理論との関係

第Ⅱ部 発展段階別に見た産業政策

第5章 準備／計画段階における産業政策

第6章 市場経済移行／自由化段階における産業政策

第7章 調整段階における産業政策

第8章 外部性／緊急時における産業政策

終章 これからの産業政策に必要な視点

以下では、著者の問題視点にそって本書を簡潔に紹介するとともに、今後の研究課題を探りたい。

#### 2. 産業政策の概念をめぐって

著者の産業政策の概念は動態的であり、その国の経済発展の段階における政府の保護・助成・誘導措置としてとらえられる。さまざまな論者による学説の紹介と並行して、「実戦的」には、①準備段階、②育成・振興段階（レベル1-準統制＝計画経済段階、レベル2-離陸＝市場経済移行段階、

レベル3-国際化=自由化段階)、③調整段階(レベル4-対国内摩擦調整段階、レベル5-離陸=対海外摩擦調整段階、レベル6-外部性の内部段階、レベルX-緊急措置)、④未来への挑戦段階(レベル7-消費重視社会の出現、レベル8-新・市場秩序の構築、レベル9-持続性ある経済社会体制への挑戦)の段階にわけて、政府の民間活動への関与が論じられる。

これらの諸段階規定は、とりもなおさずわが国の経済発展に沿った通産省の政策の実態そのものであり、この諸段階で育成・振興政策における保護・助成・誘導という政策手段の軽重も変化する。レベルが高くなるにつれ保護・助成から誘導に移行する。産業組織政策では、政策方向は独禁政策と過当競争政策の間を揺れ動くことになる。市場整備(インフラ・秩序)政策では、制度・社会資本・技術・中小企業・規制の整備方向とその軽重も決定される。この他に政策としての援助・対外協力も指摘される。

産業政策の国際比較については、その存在の是非も含め、一般に「産業活動に関連した行政府による調整行為」として「文字通り」に受け取ると、「個々には海外でも見掛けられる『政策ツール』ばかりだということ」であり、「通商産業省の政策手法の大半が、かつて欧米先進国で実施されていたものを調べ上げ、日本に合うように修正して移入したものであること、1963年に発表された『産業構造調査会答申』が、個別産業政策以前にトータルな政策体系概念としての『産業構造政策』を打ち出したことなどからの当然の帰結」とみるのが著者の認識である。

その特徴についてみれば、著者は「ハードなもの(法規制/財政支援/所得控除等)より、ソフトなもの(行政指導/金融/特別償却/JIS規格等)のウェイトが高い。しかも、より立ち入って調べてみると、呼び水的なもの(誘導指針/協調融資等)が中心である」と指摘する。研究者による評価に関しては、「こうして整理してみると、従来の学界からの産業政策批判の中心は、より強権的なものや画一的なものが中心であり、産業政策体系全体から見るとごく一部にすぎない」とするのが行政経験をもつ著者の視点である。

もっとも、こうした評価の背景には「省内部における若手事務官/技官を中心とする公式/非公式の勉強会(本来、討議の場として開かれている事務官会議などを含む)や必ずしも公開されない報告書あるいは明示的にデータベース化されていない情報の中に、日本自身の将来や途上国等に対する貴重な教訓が多数存在していること」など、情報公開の問題そのものが研究の障壁を高くしている面があるのはいうまでもない。

また、従来の産業政策の研究傾向については専ら経済学からの接近であり、法学的側面からの分析が手薄であることも指摘される。実際には、産業政策の「多くは法的手段よりも『行政指導』に依存して」きた現状はその法律的根拠は一体何であったのかという点を提起させる。法律についてみれば「その数少ない法律そのものにしても、いわゆる『法律事項』はほとんど存在しない」ことが、産業政策の「ソフト/限時性という性格を担保してきた」という「通商産業省内部ではいわば常識とされる」ことが、「これまで学界(法学者を含む)側から言及されたことはほとんど

なかった」と著者はみる。著者はこの点から産業法（著者によれば通産省所管の法律という意味）と行政指導をつぎのように整理する。まず、産業法に関しては、

- ①通産省所管の法律には法律事項（＝許認可／命令／強制検査／罰則など）がほとんどなく、実際には法律がなくてもできる措置（＝金融／税制措置／強制権なき調査／勧告など）が存在した。このことが行政指導の重要性を高めた側面。こうした措置の背景には（a）政府の政策への理解、（b）コンセンサス形成などの期待があったこと。
- ②多くは限時的であったこと—「金融政策や農業政策のような既得権を生み出さずにすんだと評価される」。
- ③法文が論理的かつ厳密であること。

これらの評価については議論が分かれるところであろう。とりわけ、②や③はいずれも他の省庁や政策に比して相対的であり、必ずしも通産省の政策のみがそうであったかどうかは疑問の面がある。ただし、これらの諸点は①にあるように行政指導を乱発させる結果になったことはいうまでもない。行政指導の役割と本質について著者は、その現場感覚から「行政指導に対する誤解や無知から生じた」評価に批判を加えつつ、つぎのように整理する。

- 1) 成文法の限界の補完措置—（a）法律制定が間に合わない際の緊急性への対応、（b）脱法行為への対応（ただし、これらは官僚の独断専行を防止するために世論の支持を必要とする）。
- 2) 個別効果より総合的效果への期待。

これらの行為は法的措置でないものの、「通商産業省設置法に基づくものであり、『権限』でなく『要請』であり」、実際のところ「法的拘束力がないため、世間で言われるほどの実行力を伴わないことも多く、時として業界の中には面従腹背的な態度を取るものも少なくない」とも指摘される。具体的な指導の種類は法的権限に準ずるもの、法令補完、金融・税制等助成を絡めたもの、臨時的なものとする。こうした種々の措置がその効果も含めて評価されるには、まずは「（濫用の一筆者注）事態を避けるために・・・透明性を高めるとともに部外者に対しても十分に説得的であるべき」とする著者の見方は当然でもある。

この透明性の確保、換言すれば、「不透明を打破するために・・・『行政手続法』」が制定され、行政指導に関わる手続きの明確化が求められるようになった。この点に関しては、著者は「行政法」の制定には批判的な立場をとる。実質効果という面では、監視機関の設置を説く。この批判の根拠として、行政指導には「真の行政指導」の角を矯めて牛を殺すということになり、①緊急避難的措置／暫定問題への対応の柔軟性の喪失、②「手続きさえ踏めば合法」という違法性の追認が挙げられている。したがって、ここでの著者の見方は「行政の実態を知らない者による机上の創作にすぎず、むしろ実態を悪化させただけだと思われる。それよりも、政治／行政の場における抜本的改革、特に、倫理面における改善と情報公開さらには、監視機関の創設＝オムブズマンの導入などを進めるべきであろう」という点にある。

なお、「真の行政指導」論に関連して、通産省における産業政策の立案過程について、著者は「包括的かつソフトな政策体系を生み出した仕組みとして注目すべきものに、コンセンサス／審議会方式と下克上／ボトムアップの伝統がある。現場感覚的にみると、こうした仕組みがあつてこそはじめて日本の産業政策は機能したのであり、逆説的に言えば、それが十分に機能しなくなった時から通商産業省の低迷が始まったのである……そうした意味では、省庁再編の中で進められている政府審議会の一方向的な廃止は、時代の要請に逆行するものだと言わざるを得ない。……必要なものについてはその役割をこれまで以上に積極的に評価する必要がある」と主張し、一連の行政改革などに対して批判的立場をとる。

もっとも、著者のこうした産業政策の立論の底流には、何が正しい政策（＝成功）であり、何が間違った政策（＝失敗）であったのかというケース・バイ・ケースの二分法やその機能論的な説明の論理があり、結局のところ、産業政策そのものの明快な概念提示に成功しているとは思えない。結局は、著者の批判する産業政策において通商産業省が行う政策総論という議論の枠組みからは、著者自身も踏みだせない結果になっている。

### 3. 産業政策の機能と範囲

既述のハードとソフトの分類に沿って、日本における展開過程からインフラ整備における具体的な産業政策の概念が整理される。ハードなインフラ整備は道路・港湾などの社会資本であり、ソフトなインフラ整備としては広義のさまざまな政策や制度が挙げられている。具体的には「外為法」「輸出入法」「輸出検査法」「外資法」などの種々の法整備の他、統計の整備、教育や雇用に関する制度、市場秩序・回復のための産業組織と競争環境の整備などである。

このうち、最後の市場秩序・競争環境の整備については、歴史的に通産省と公正取引委員会との間に多くの論争と摩擦があつた。この点に関して、著者は「独占禁止法は……市場経済にとって不可欠な制度であるが、同時に……硬直的な運用を避ける必要がある」として、①たとえば、途上国のような経済発展段階における「形式的適用は、かえって経済効率を低下させるおそれ、②「弊害規制主義には恣意が働く余地が大きく、かつ、事後的になりがちであり、効果そのものも弱いという欠陥」、③「国際的不協和音の存在・拡大……社会的総厚生に内容、あるいは、競争秩序そのものに差異がある国家間で統一することなど不可能である。その辺を誤解すると、法の目的を逸脱した運用がなされるようになり、かえって社会的総厚生ないし市場秩序そのものを損なうおそれ」、④「競争の維持・促進と幼稚産業育成など他の政策目的とのトレードオフ」などの論点を掲げている。では、産業政策がソフトなインフラ整備で目指す著者の言う市場秩序と、その先にある産業育成の論理が消費者利益とどのように結びつくのか。この問題点が残る。

つぎに著者が産業政策、とりわけ、ソフトインフラ（制度・環境など）のケーススタディとして「日本の全産業政策体系のミニチュア」とされる中小企業政策を取り上げる。個別の具体的な制度説明は割愛して、その評価に変わる部分を引用しておく。

「中小企業問題は、一方では純経済的に捉えた産業政策であり、他方では弱者保護ないし救済といった社会政策的側面を色濃く有している。また、時代時代の社会背景によって、また、その時々の政治情勢によって、そのいずれにより重点を置くか、常に揺れ動いているところに特色がある。このため、個別中小企業政策の理念も、弱者救済から格差解消や幼稚産業保護、さらには過去の大企業優遇を是正するための逆差別まで、時代／論者によって幅広く変化している。なお、筆者は、中小企業政策の持つ社会政策的側面については、できるだけ市場のメカニズムを歪めないために、一般的な社会政策に移行することが望ましいと考えている。すなわち、中小企業政策の主流は、あくまでも産業政策としてのそれではなければならない。」

こうした中小企業政策がどのような効果を及ぼしたのか。プラス面で組織政策による適正規模誘導、有効競争の促進、外部性（ネットワーク効果）の促進などの諸点が挙げられている。マイナス面としては、政策的保護による過当競争の温存、繊維政策のような政府依存の継続を指摘しつつ、「具体的施策の中には、競争制限的なものは少なく、かつ補助金などの直接的な手段より自助努力が求められる金融／税制措置が中心だったことが、農業政策や他国に見られるような弊害を生み出さずに済んだ理由である」とされる。中小企業政策の立案と実施機関の整備に関しては、「中小企業庁や中小企業事業団のような専門組織が必要となる。ただし、他の産業政策との整合性あるいは大企業との調整を円滑に行うためには、完全な独立機関であるよりも、通商産業省のような産業政策担当官庁に附置することが望ましい」とされる。

他方、中小企業政策のメニューに関するわが国の豊富さが「新規企業の参入障壁を低め、また、それぞれの施策が自助努力を前提とした間接的、かつ必要以上に手厚くないものであったがゆえに、（集中的かつ手厚い農業政策のように）競争阻害的に働かなかったことから、現在ある日本のような活力ある競争社会を生み出したのである」という評価には、個別政策の効果に関する様々な見方があり、種々の賛否両論があろう。

いずれにせよ、こうした評価の前提としては産業政策そのものの理論的な見方が問われることはいままでもない。著者は本書の第4章で既成理論との関係から掘り起こそうとする。ここでは既存のさまざまな経済学の分析ツールや産業発展モデル、さらには産業組織論的接近、公共経済学、開発経済学の分析概念などが紹介されているが、必ずしも積極的な産業政策の理論提起に著者が成功しているとは言いがたい。もっとも、それゆえに著者の主張は産業政策が「発展段階に合わせ取捨選択して採用すべきであり、また、一つの理論によって教条的に論議すべきものではない」という点に集約される。

本書の第Ⅱ部以下の「発展段階別に見た産業政策」で、国民経済の発展段階における問題解決

能力という視点から産業政策の有効性を論じているのはこのためかと思われる。第5章「準備／計画段階における産業政策」、第6章「市場経済移行／自由化段階における産業政策」、第7章「調整段階における産業政策」で日本の事例などを中心にその有効性を振り返っている。この内容については、本書の第I部と重複している部分が多く、すでにこの内容は簡潔に紹介したのでここでは省く。

第8章の「外部性／緊急時等における産業政策」は「実戦的な立場から、従来の経済学が避けてきた『外部性』、その性格上、普遍化／理論化が困難な『緊急時』等にかかわる経済政策について」取り上げている。具体的には公害・環境問題に関しては、「法制が未整備な段階においても、必要な産業界からの情報が得やすかったこと。産業界との信頼関係から、法的手段がないケースでも、行政指導によって問題解決が図られたこと。産業界が求める助成策の立案が容易で」あったことから、産業政策の果たす役割が評価される。他方、短所としては「加害者たる産業界の側に立った政策／制度整備が先行しがちとなること、対策が後手後手となりがちなこと。情報面において不透明な点が多いこと」が同時に指摘される。

消費者行政については、これに関する一律的な規制緩和論には著者は懐疑的である。つまり、「純粋に消費者保護の立場からは、新技術／新商品／新販売方法等の登場、あるいは、環境問題の深刻化等に伴って、むしろ新しい見地からのより多くの規制が必要になってきている」とする。これには「日本における消費者問題は、海外におけるような消費者運動によって引き起こされた側面を有するだけでなく、行政主導で行われた側面も濃いところに特色がある」。カラーテレビの二重価格問題もこの事例ではある。具体的な制度では、さまざまな独占禁止政策に関連したもののから、消費者啓蒙、苦情処理、消費生活アドバイザー、消費者の組織化の推進、消費者センターの運営等への助成など広範にわたる。

このうち、消費者の組織化などは日本における消費者運動のあり方を反映しているように思える。つまり、消費者主権とはいうものの、それが行政という枠組みではじめて実現されているとすれば、行政指導云々のまえに、著者の示唆するように日本の消費者のあり方そのものが問われることになる。このほかに外部性として指摘されているのは、雇用問題、緊急時における摩擦調整問題などであり、こうした問題への産業政策の有効性も論じられている。

#### 4. 産業政策の有効性と限界をめぐって

著者は最終章で、産業政策の今後について論じる前提として幾つかの考慮すべき変化についてふれている。

- ①国際環境の不安定化と不透明さの増大（資源・エネルギー供給も含め）。
- ②価値観の変貌—消費者意識、生活重視社会、地球環境問題への関心など。

③旧来の政策パラダイムの限界—情報化の影響、小さな政府論など。

④必然としての混合経済化—市場秩序と政策体系との関係、高齢化の政策命題など。

こうした新たな環境変化の背景にあるもの（著者の言葉では構造問題）として指摘されているのは、(a)サービス化（これは2.5次産業という製造業の外延部という概念も含め）、(b)国際摩擦（日本の小国から大国への移行にともなう必然コスト）、(c)国内摩擦（従来のワンセット型産業構造の見直し、多様化・多価値化への対応、社会資本の立ち遅れ）の諸点である。このような問題の解明には、「従来の経済学や経営学が焦点を当ててきた供給側／資本側の要因だけでは、十分に説明できなくなってきた。そこで改めて見直す必要があるのが、需要側／消費者側の要因＝就業者側／労働側の要因＝ソフト志向なのである」と強調される。具体的には、需要サイドからの構造変化では「物的価値から心的価値へ」というように価値観そのものの変化、さらには需要充足の中身、需要者自体の主体としての位置づけ（個人的嗜好選択も含め）の変化によって産業分野の新たな展開への視点も重要視される。

上記のような需給双方が相対する市場について、著者は「新・市場秩序の形成」のあり方を問う。まず、ここではわが国で従来の近代化で象徴されてきた「欧米先進国というモデルや先進国化という目標が目前に見えていた過去においては疑問の余地もなく受け入れられてきた常識や理論が、果してこれからの未知の行程においても通用するかどうかは疑問」と問題提起される。近代化の先にあった経済活動の結果としての「厚生極大化」は必然、「所得面では一定の水準に達した今、市民の求める厚生の豊かさの実感であり、単なるGNP（経済成長）ではない」ことになる。ここで「新たなパラダイム」が必要されると著者は強調する。重要な点はこの厚生極大化の中身であることはいうまでもない。他の点は「新・市場秩序」であるとする。

この点を評者なりに付度してまとめるとつぎのようになるとと思われる。

- ①「市場の論理に完全にゆだねきったのでは存立し得ないもの（例えば、文化的価値）」などと市場論理に任せるべきことの峻別。
- ②「原則として市場制度に依拠しつつも、「全体整合性が図られ、摂動しつつ均衡が回復し、かつ、仮に人為的介入が必要な場合であっても、恣意の動く余地がない（自動的に発動され、かつ、公開された）＝与件としての発動基準が整備されたもの・・・個別的政策介入の理論的根拠ではなく、その必要のない自動的に均衡回復が図られる人工的な市場の形成」。
- ③「厚生な市場秩序の形成／維持」。
- ④外部性（公害など）の内部化への取り込み。
- ⑤「現実の市民の多くは、民主主義を構成する『自律した個』としても、市場経済への参加者としての『自立した個』としての自覚も不十分であるし、まして責任能力主体としてののは全く不十分である」ため、市場制度から「演繹される社会契約の基本は、自己責任原則に置かれる」ことになる。

ただし、これにも問題があると指摘される。これはすでに本書の随所で著者が何度となく「警告」している市場の失敗にかかわる問題である。一つは市場の動静を計量モデル的に把握することの困難さ、二つめは市場メカニズムへの信仰が「必然的に現状容認型とならざる」を得ない危険性と隣り合わせであること。もっともこうしたことを論じる以前に、経済活動そのものの持続性（サステナビリティ）を著書は最後に問い掛けている。

著者はここに日本のサステナビリティの危機をみる。指摘されるのは、前述の自己責任原則があいまいな日本の民主主義、公害問題の意識における公共財のフリーライド、維持不可能な高福祉と公共投資に関わる問題である。やや最後に唐突に著者から示される処方箋は生活関連社会資本の充実、下請・部品生産構造を維持するための技術革新型公需の創出、金融市場の自由化における事業規制の原則撤廃、環境・安全・防災等の規制再整備、投機等非実物経済活動への規制強化、国際協調などである。

以上が本書の内容である。産業政策とは何であるのか。これは通産省が主として行ってきた経済政策の総称として、その歴史的展開とその経緯を示すことにおいて本書はその内部者が共有する情報をかいま見せたことに本書の意義を見いださう。

反面、その理論的、あるいはきちんとした概念整理、あるいはその国際比較という面では、雑駁な感が強い。これは本書が叙述においてかなりの重複があることに加え、通産省のビジョン的網羅性あるいは総花的な内容提示が、読者に読みにくさを強いることになっている。

このことは、産業政策に関わる概念が、より洗練された透明性をもつものとして獲得されることの重要性を示唆している。このことこそが産業政策そのものの有効性と限界性を論じるための、第一歩ではないだろうか。