

論 文

アメリカの産業政策論*

建 元 正 弘

I 保護育成手段としての産業政策

今年から数えてちょうど20年前に出版された熊谷尚夫先生の名著『経済政策原理』(岩波書店, 1964)はスタンダードワークとして一世を風靡したが, その中には「産業政策」というテーマは意識的に取り上げられていない。同じ年に出版された館龍一郎・小宮隆太郎『経済政策の理論』(勁草書房)も産業政策という用語を潔癖に回避している。1963年に書かれた論文¹⁾において, 貝塚啓明は, 「従来の政策手段と異った独自の政策を用いて, 望ましい政策目標をよりの確に達成しうることを主張したいのならば, この点をはっきり説得的に説明すべきである。…他方, …従来の政策手段をそのまま用いるだけならば, こと新しく産業政策という言葉を使う必要はない」とし, 「強いて筆者に産業政策の定義を求められたとするならば, やむをえず(多少の皮肉をこめて)次のように答えるをえない。すなわち, 産業政策とは, 通産省が行なう政策である。」という名句を残した。また, 1973年に出版された論文集²⁾のなかで, 村上泰亮は

* 特定研究「日本の産業政策, 経済発展及び貿易構造」(昭和57—58年度: 主査安場保吉)による。

1) 貝塚啓明著『経済政策の課題』, 東京大学出版会, 1973年に第8章産業政策批判として所収。

2) 村上泰亮“転換期の経済政策”貝塚啓明・安場保吉編『公共経済学の展開』(現代経済の課題シリーズ1)第1章に所収, p. 9。

「通産省が、各種の産業優遇措置・許認可・行政指導などの裁量的行政権限をもっとも多く持っており、差別的産業保護政策の本山と目されている」と述べ、「裁量的産業政策」を産業保護政策であるとした。これらの定義は「産業政策の体質をうまく言いあてている」³⁾しかし1960年代末までの高度成長期を念頭に置いてみると、広義の産業政策の実態は重化学工業化による経済発展戦略であり、単に「悪名高い通産省」による、法律に基く、あるいは法律に基かない市場への直接介入だけでなく、大蔵省による資金割当、外貨割当、保護関税、租税特別措置などの差別的金融、財政政策を含めた成長促進政策の総体であった⁴⁾。それは「近代経済成長」の歴史に遅れて登場した日本(ガーシェンクロンのいう late-comer)が明治初期の殖産興業政策以来追求し続けてきた先進国へのキャッチアップ政策の継承ともいえる。講和条約が発効し独立国としての政策の自主性を回復した昭和27年『経済白書』は「戦前を基準とした鉱工業生産指数でみても、繊維工業にくらべて金属、機械および化学工業の伸長が著しい……しかしもともと欧米諸国におくれて発達したわが国重化学工業は、国家の保護の下に育成されてきたので、国際競争に堪えうる産業にまで発展していない。……ところで今後日本経済が発展する上に、貿易の回復が重要な一環である……その場合……アジア諸国の軽工業化という事情から繊維を中心に輸出を伸ばしうる余地は少ないので、結局貿易構成の重点を重化学工業へ移行せざるをえないであろう。……しかしながら最大の弱点は(外国に比べ)コストの割高なことである。この点を克服して貿易面の要請にこたえるためには、重化学工業の設備近代化によって品質向上とコスト切下げを行うことが不可欠の要件である。……近代化に伴う増産と市場の限界との関係をいかにして解決するか……国内市場の拡大によって輸出市場の変動を補いつつ、量産によるコスト切下げを助け、ひいては国際競争力の培養にも寄与する」ことの必要性を訴えてい

3) 篠原三代平『産業構造論』第二版経済学全集18筑摩書房、1976、p.324。

4) 上野裕也『日本の経済制度』、日本経済新聞社、1978、産業政策の発想と評価(原論文は『季刊現代経済』20号1975)。

る。図1は昭和27年度白書が掲げた国際比価であるが、労働集約的な繊維に比較優位を有し、資本集約的な重化学工業品は（造船を含めて）軒並み比較劣位にあったことを示している。当時、輸入の70%が原燃料であるのに対し、輸出の85%は工業製品であったが、そのうち半分以上は繊維であったという事実を上記の国際比価は正確に反映していたのである。このような状況にもかかわらず白書は需要の増加率の高い（これは後に「所得弾力性基準」と呼ばれる）、将来量産によって生産性が上昇し、コストを国際価格以下に下げることが可能（これは後に「生産性上昇率基準」と呼ばれる）な重化学工業を育成することの必要性を（アジア諸国の追い上げを意識しながら）説いているのである。

ここで注意しておかなければいけないことは、

(1)この時は、朝鮮動乱の特需で日本の重化学工業が息を吹き返していたこと。（需要側）

(2)これらの重化学工業は規模の経済をもち量産による費用低減が期待される「重厚長大」の装置産業であったこと。（供給側）

(3)当時は占領下の戦後統制経済の名残りが強く、市場への直接介入は特別異常のものではなく、外貨、輸入原料、資金などの割当は日常的なものであった

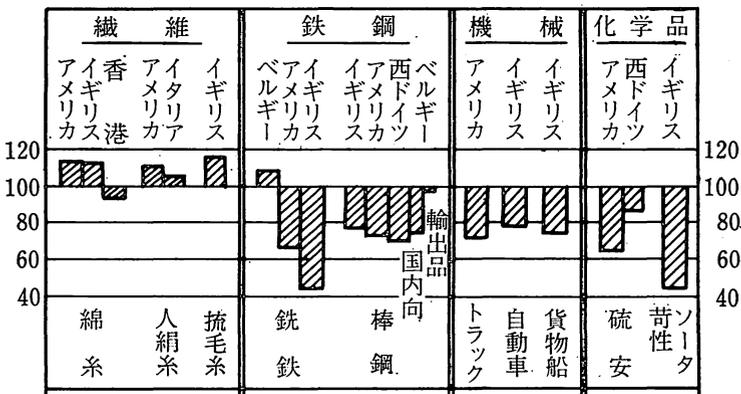


図1 価格の国際比較

（日本価格=100，昭和27年4月現在）

こと。

(4)日本はこの年国際通貨基金への加盟を認められたものの、国際収支上の理由により為替制限を行なってもよい国(14条国)であったこと。(それを行なってはならない8条国への移行は、12年後の1964年)さらに、1950年の占領軍の管理貿易から民間貿易への移行に前後して「外国為替管理法」(1949)、「外資法」(1950)、関税自主権の回復と税率改正(1951)などによって保護貿易を行いやすい条件が作られた。このような「封鎖体系」(closed system)のもとで国内産業を外国の競争から保護する一方、外に向っては IMF-GATT 体制の自由貿易を要求するという「虫のよい」⁵⁾ 自国本位の「小国の利益」ならびに「late-comer の甘え」を享受できたのである。

たまたま、この時期は産業の「近代化」と戦災復興を目標としたフランスの第1次経済計画(1947-53, 通称モネー・プラン)の時期とも一致している。第2次以降のフランス経済計画は指示的(indicative)計画としての名声を高めるが、この第1次計画はそれらと反対に経済の中央集権的再編成計画であって、政府統制(dirigisme)の色彩が濃厚で産業近代化のための投資の大半が中央政府によって行なわれた。産業政策という言葉はあくまで日本独得の造語であろうが、フランス語の *Politique industrielle* と符合している。これについては『東洋経済』が昭和43年末に臨時増刊で産業政策をした時の菅家茂編集長が「産業政策といえば、フィスカル・ポリシー、マネタリー・ポリシー式に、インダストリアル・ポリシーくらいのことを“期待”していたのに発見できず(そこで今回に限りフランス語にしました)」(p. 9)と語っている。英米系の市場経済学では政府による産業への直接介入は公共政策 (public policy towards business) の1つであって、財政政策や金融政策のような無差別な政策手段と並ぶものではなかった。しかし *Industrial policy* という英語は、上野に拠ると⁶⁾、1970年にわが通産次官が、OECD 工業委員会で “Basic Philosophy of Japanese

5) 上野裕也, 前掲書, p. 8の表現を借用。

6) 上野裕也, 前掲書, p. 10注。

Industrial Policy” という報告演説を行って以来定着し、その後 OECD は各国の行っている産業政策についての一連の報告書を加盟14国について、あるいは個別国について刊行するに至った⁷⁾。

II アメリカ産業政策の原型

前節で述べたように、戦後日本の産業政策は、その時点では比較優位にはないが保護期間の終りには比較優位をもつと予想される産業、すなわち国際貿易論上の「幼稚産業」(Infant industry)を選別し、これを遅れて登場した封鎖体系の小国で保護育成する政策の総体を指していた。前節の冒頭で熊谷先生の著書と並んで引用した館・小宮両教授は「現在は一本立ちできなくても、保護によって技術水準が向上し将来独立して国民経済に貢献できる可能性のある産業は、多少のコストがかかっても保護育成すべき」であるとし⁸⁾、

(1)(将来)必ず独立できること(J. S. ミルの基準)

(2)社会全体として将来の利益が保護のコストより大きいこと(バステイブルの基準)

(3)現在の技術開発のコストが私企業によって負担できない性質のものであること、

の3基準を挙げている。これらのうち(3)は M. ケンプによって付け加えられた基準であるが、これについては渡辺太郎教授の批判が明快である⁹⁾。教授は一連の日本語論文で、前節の所得弾力性基準を生産性上昇率基準と同列におくこ

7) OECD, *The Industrial Policies of 14 Member Countries*, 1971. OECD, *The Industrial Policy of Japan*, 1972ほか。

8) 館・小宮、前掲書、p. 294「独立できる」とは self-supporting の訳。実をいうと、ここで1度産業政策という用語が登場している。

9) T. Watanabe, "Some Problems in the Infant-industry Argument for Protection", *Osaka Economic Papers* No.26 July 1965. 日本語論文としては、たとえば「需要の成長と比較生産費説」国際経済学会編『経済発展と貿易』、日本評論新社、1963。

とに対して理論的な疑問を提出し、「その説くところは、比較生産費説の一つの発展である幼稚産業保護の理論と本質的になら異なるところはない」と結論している。

ところで前掲の英文論文で渡辺教授は、重商主義者たちの断片的な主張から幼稚産業保護の理論を構成した最初の人アレクザンダー・ハミルトンであるとしている。彼の理論は少し後の時代にアメリカに亡命したドイツ人、フリードリヒ・リストによって発展させられ¹⁰⁾、さらに J. S. ミルや C. F. バステイブルの基準へと発展する。後に述べるように、現在のアメリカでは、いわゆるレーガノミクスに対抗して産業政策論が政治家たちによって主張されているが、彼らがハミルトンの言葉を引用したりその肖像を示したりしているのは興味深い。さしあたり、ハミルトンは現代のアメリカの産業政策論のルーツということになるうか。

周知のように、ハミルトンはアメリカ合衆国憲法が制定され中央政府が組織された1789年から、初代の財務長官として、公債の整理、税制の確立、中央銀行の設立と貨幣制度の統一(ドルの成立)など国民経済の統合に治績を残している¹¹⁾。

ハミルトンの1791年12月のアメリカ合衆国議会下院への報告書¹²⁾は、藤井茂博士によって詳細に吟味紹介されているので藤井博士の研究¹³⁾に拠ってハミルトンの議論を要約しておこう。

1790年当時のアメリカ合衆国(独立13州)の人口の95%は農業に従事しており、

10) 上野前掲書によれば今日の産業政策に相当する概念は商業政策 (Handelspolitik) と呼ばれ、特定の農業政策、工業政策等が包摂された。英語の Commercial Policy もそうであったと思われる。C.F. Bastable は明らかにドイツ経済学の影響を受けている。

11) 塩野谷九十九『アメリカ経済の発展』日本評論社、1941、p. 63—71。

12) Alexander Hamilton, *Report on Manufactures*, 1791 in S. Mckee (ed.) *Public Credit, Commerce and Finance*. N.y. 1957.

13) 藤井茂『貿易政策』千倉書房、1967、第5章保護貿易論の一原型。

漁業、製材、造船、製粉、製鉄(木炭燃料)業の産業は僅かの部分を占めるだけであった。同じ年イギリスからの移民が記憶をたよりにアークライト紡績機のコピーを完成したという。イギリスで同機が発明されたのは1769年、またカートライト力織機の発明は1783年であるから、当時はイギリス産業革命の真最中であつた。したがってアメリカは農産物を欧州に輸出し、欧州から綿製品、鉄鋼などの製造工業品を輸入するのが比較生産費説のいう国際分業のパターンであり、事実そうになっていた。この状況のもとで『製造工業報告書』はあえて比較生産費説の教義にさからって工業(幼稚産業)の保護育成を説得的に訴えたのである。章節の区分のないこの報告書を藤井博士は三つの部分に分けて、(1)工業化の主張、(2)工業保護の方法、(3)保護すべき工業の選定としている。

(1)工業化の主張

ハミルトンは、ジェファーソンその他多数派の自由貿易論者から予想される反論を掲げこれに答えるという説得法をとっている。それらのうちとくにわれわれの関心を惹くのは比較生産費説(アダム・スミス)に対するものであろう。藤井博士の要約に拠ると¹⁴⁾、「広漠肥沃の土地をもち、かつ外国から有利な条件でその必要とする製造品を入手する機会にめぐまれた国にあっては、あえて国内に製造業を興さずとも、農業に特化してこれを輸出し、外国から製造品を輸入することによって分業上の利益を確保しうるではないかという反論である」これに対しハミルトンは「もし各国において産業および商業に対する完全な自由が確保されているならば」論者のいう通りである。「しかしながら…(外国は)アメリカの主要輸出品に高い障壁を築いている」状況のもとでは対抗して貿易を制限し交易条件の悪化による a state of impoverishment (戦後 J. Bhagwati が Immiserizing growth と呼んだもの¹⁵⁾ と似ている)に陥るのを避けなければならないと主張する。

次にスミスの自由放任主義(ここでは産業構造の転換は市場の見えざる手にまかす

14) 前掲書 p. 100.

15) J. Bhagwati, *Review of Economic Studies* June, 1958.

べきで、政府が手を貸すべきではないという意味)に対してハミルトンは、(1)むしろ転換のために「政府の刺激と支援が必要」、(2)新規企業の危険をとり除き、「自信をもってこれに参加させるため」の政府の援助、(3)成熟した外国工業に対して自国の幼稚産業がこれに対抗しうるまでの期間の保護、(4)先進工業国政府の補助金や援助に対抗するための自国政府の援助が必要なることを主張する。転換のためのコストを政府が負担した場合の方が自由放任の場合にくらべて転換のスピードが早められるというのである。

しかしながら製造業を保護した成果がその生産性を高め米国製品が欧州からの輸入品に代替する見込みがないならば、のちの「ミル・バステイブルのテスト」に不合格となるはずである。この点についてもハミルトンは厳格で、アメリカ市場での外国品の価格構成要素を分析することによって製造工業がアメリカにおいて繁栄し、保護育成の後には充分欧州からの輸入品と競争しうることを示した。

(2)工業保護の方法

関税、輸出入禁止、補助金、奨励金、免税、戻税、発明の奨励(現代のR&D)、送金便益、輸送(当時アメリカ新造船は積載量、速度の点で欧州船より優位にあったといわれている)等について検討している。

(3)保護すべき工業の選別

幼稚産業保護の基準としては、(1)原料の自給能力、(2)労働を機械によって代替する程度、(3)実施上の便益、(4)製品使用用途の範囲、(5)国防上の考慮を挙げている¹⁶⁾。これらは抽象的条件ではなく、選別された製品(鉄鋼、銅、鉛、石炭、木材、皮革、穀物、麻、綿、羊毛、生糸、硝子、火薬、紙、砂糖等)ごとに、保護の程度、関税率の高低等を具体的に示している。藤井博士は、たとえば鉄鋼業の有用さについて、ハミルトンが、一方で鉄鉱採掘を盛んにするだけでなく他方鉄を使用する産業を発展させるとしている点に着目し、前者が既にハーシェ

16) 藤井茂, 前掲書 p. 105.

マンの「後方連関効果」、後者が「前方連関効果」を先取りしていることに驚いておられる。¹⁷⁾

ハミルトンの幼稚産業保護の主張は『製造工業報告書』の提出された時点で顧みられなかった。しかしその後半世紀を経て1816年の関税率改正(製造品に対する保護関税)によって実現され、その後は民主党政権では引下げ、共和党政府では引上げというアップ・ダウンを繰返したが、その長期トレンドは幼稚産業保護を逸脱した高関税国化への方向であり、その極みが1930年の有名なホーレー・スムート関税法であった。

アメリカに続いて、リストの祖国ドイツも保護の名のもとに高関税国となっていくが、これより遅れた日本は、開国から1899年まで(すなわち19世紀中は)関税自主権を持たなかったし、自主権回復後実際に税率改正が行なわれたのは、1911年になってからである。明治維新直前の1866年の「改税約書」で、ほとんどの品目(この中には主要輸入国であったイギリスの比較(および絶対)優位を誇る綿織物、毛織物を含む)について、関税率に従価5%の低率を強要された。¹⁸⁾

この結果として、その後の半世紀の日本は対内的に財政関税という税源を失い地租に依存せざるをえなかった。次に対外的には保護関税という手段をもたずに国際分業体制に組入れられてしまった。明治政府が、「アメリカやドイツのような間接的政策手段(保護関税)でなく、「殖産興業」という政府の直接介入によって工業化を強行せざるをえなかったのである。¹⁹⁾

殖産興業政策を指導したのは明治の初めの4半世紀滞在したゴットフリード・ワグネルというドイツ人であったといわれている。²⁰⁾

17) 前掲書p. 106注, A. O. Hirshman; *The Strategy of Economic Development*, 1958 (麻田四郎訳『経済発展の戦略』巖松堂出版, 昭36。

18) これは高杉晋作らによる下関砲撃事件に対する列強の報復である。この愚かな若者の行動はその後半世紀の日本経済を制約したのである。

19) 拙稿“明治初期における経済成長と資源配分”, 嘉治元郎編『経済成長と資源配分』岩波書店, 1967, 第5章に詳しい。

20) 辻村江太郎“経済計画における産業政策の位置”『東洋経済』近代経済学シリーズ No. 29, 産業政策特集 1974. 6. p. 54.

恐らく彼はハミルトン・リストの幼稚産業保護の思想を承継いでいたと思われる。しかし関税という政策手段を欠いた日本は政府の直接介入によって幼稚産業を育成せざるをえなかった。このように考えると、関税政策の殖産興業政策への転換はあったものの、戦後の産業政策という直接介入の原型は殖産興業政策にあり、さらにリスト・ハミルトンにさか上るとその源流はアメリカにあるということもできよう。

Ⅲ アメリカ産業政策の現代版

現在の日本で、脱工業化、もの離れ、サービス経済化、ソフトノミックス（？）が、あたかも21世紀に向けての明るい未来を切り開くもののように楽観的に受取られているのと対称的に——昔前の N. カルドアの時期のイギリスがそうであったように²¹⁾——現在のアメリカでも脱工業化が国際競争力の低下を招くものとして悲観的に受取られている。高金利によるドルの過大評価の問題にはあえて目を背けてもっぱら重工業部門（鉄鋼と自動車）の衰退、生産性上昇率の停滞、工業部門の非活性化が心配されている。それだけでなく、アメリカがリードしている先端技術（ハイ・テク）産業も日本に追いこされるのではないかという（根拠のはっきりしない）恐怖心がとくに政治家たちをとらえているように思える。

このような恐るべき事態への対応政策として、彼らにとって参考となるものは、時間的にはニュー・ディール時代の産業復興政策、空間的には日本とフランスの産業政策である。とくに後者については、かつてのハミルトンが考えたような外国への対抗報復策という意味がこめられている。

(1) 政治家の産業政策論

国政レベルで産業政策的議員立法を推進している人々（単に民主党に限らない）の提案は各人各様であり、かつ局所的・断片的な主張を一括整理することは不

21) Kaldor, *Causes of the Slow Rate of Growth of the United Kingdom*, Cambridge University Press, 1966.

可能である。しかし、とくに民主党の議員たちは1930年代不況時の「全国産業復興法」(National Industrial Recovery Act, N.I.R.A, 1933, ローゼベルト)や「復興金融公庫法」(Reconstruction Finance Corporation, R. F. C., 1932, フーバー)などの現代版として、「全国経済復興プロジェクト」(National Economic Recovery Project)あるいは「全国産業戦略法」(National Industrial Strategy Act)と「全国産業開発銀行」(National Industrial Development Bank)案を提唱している。²²⁾ 後者は日本開発銀行を模したものとも思われるが、国民的合意形成のための、「経済協力会議」(Economic Cooperation Council)案に至っては、政府・企業・労働組合の協調を目指すものとして、日本の経済審議会(Economic Deliberation Council)かフランスの近代化委員会(Les Commissions de Modernisation)を範としたものようである。

余談になるかも知れないが、ウェスコット(ペンシルヴェニア大学ウォートンスクール)に拠れば²³⁾、30年代不況当時、エゼキール(Mordecai Ezekiel—「くもの巢定理」や相関分析の手法で親しまれる)は「臨時全国経済委員会」(Temporary National Economic Committee)の委員として主要産業の全面統制(価格, 数量, 賃金, 利潤の公定と余剰生産物の買上げ)を主張したという。彼の構想は1933年全国産業復興法による大統領と主要産業統制団体の間で締結される産業別規約(code)として具体化(その数546)したが、1935年最高裁判所はこのような産業統制に違憲判決を下した。復興金融公庫は1953年の清算まで民間資金のカバーしきれない分野に融資した。

(2)労働組合の産業政策論

労働総同盟産業別組合会議(AFL-CIO)は産業政策(たとえばローカル・コンテンツ法案)を支持しているが、この他にも全米自動車労組(UAW)は独自の産業政

22) "Industrial Policy: Is It the Answer?" *International Business Week*, July 4, 1983.

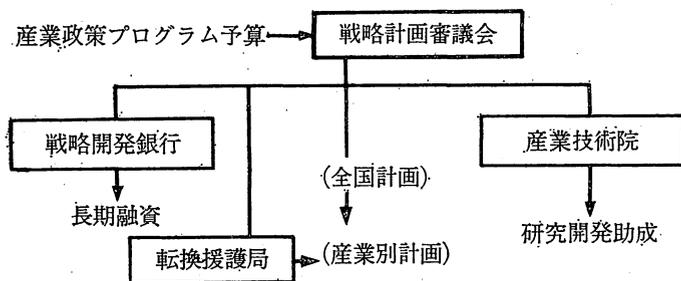
23) F. G. Adams and L. R. Klein (ed.) *Industrial Policies for Growth and Competitiveness*, Lexington Book, 1983 reproduced in *Economic Impact* 1984/1.

策の提言を行っている。²⁴⁾ その構想は図2の通りで中央計画経済ではないかと驚かされる。「全国戦略計画審議会」(National Strategic Planning Board)は労使・地域社会・政府の代表からなる委員会(わが国の産業構造審議会を模したもの?)の合意で全国計画, 産業別計画を策定し, 転換すべき業種, 育成すべき業種を決定する(!)これに要する長期資金は「全国戦略開発銀行」(National Strategic Development Bank)(日本開発銀行を模したもの?)を通じて供給し, とくに転換縮小業種の労使を援助するため「転換援護局」(Bureau of Conversion Assistance)を設ける。またアメリカ産業の国際競争力を高める有望な技術開発計画に無償の研究開発費を審査・交付するため「全国産業技術院」(National Civilian Technology Administration)を設置する。以上の政策は「産業政策プログラム予算」を議会で編成して実施するという。

(3)政治学者の産業政策論

ハーバード大学の政治学者ライシュは, マガジナーとの共著²⁵⁾の中で, サプライサイダーが減税による総貯蓄—総投資の増加するのを批判し, より重要なのは総資本形成ではなく, 投資をより生産的(high added-value)な用途に振り向

図2 UAWの産業政策案



24) O. Bieber, "A Blueprint for a Working America" *Economic Impact*, 1984/1, p. 32.

25) I. Magaziner and R. Reich, *Minding America's Business*, Harcourt Brace Javanovich, N. Y., 1982. R. Reich, "An Industrial Policy of the Right", *Public Interest*, Fall 1983.

けることだと主張し、強い国際競争力をもつと期待される成長業種を育成する産業政策を提唱している。彼らによると、アメリカの現在の「産業政策」は、労・使・政の「鉄の三角形」によって衰退業種の保護に終始しており、そのひどい実態が統計数字や細かい実例によって暴露されている。彼らの政策目標は産業構造の転換であり衰退産業から労働や資本を引き揚げ成長産業に移転させることである。ここで成長産業とはアメリカが優位をもつ知識集約業種で、コンピュータ、半導体、レーザー、バイオ工学などの先端産業部門を念頭に置いているようである。また衰退産業とはアメリカの長い伝統の作り上げた標準化された大量生産体系(body)とそれらの科学的経営管理法(mind)が分離した硬化組織をもつ産業のようである。そこでこれらのアメリカ型大量生産(車も鉄も?)は後進諸外国にゆずって先端産業部門を育成してそれに特化し国際競争力を強化せよということのようである。

『通産省と日本の奇跡』(TBS ブリタニカ)²⁶⁾で日本の産業政策を礼賛しているカリフォルニア大学の政治学者 C. ジョンソンも、日本経済研究センターでの講演で「経済法則による国際経済秩序が存在し、政府がその法則をとときどき犯していると考えること」の誤りを指摘し「政府がルールを決め、そしてそれが自らの利益になる限り、いわゆる国際経済“体制”なるものを支援している……経済学はミクロの分野を分析するには有効だが、マクロのレベル、国際秩序自体のレベルでは無力である」とし、「比較生産費説は……国際経済がどのように機能しているかを説明した理論ではない。自国が比較優位側の立場であれば、自由貿易を標榜するだろうし、そうでなければ保護主義を指向するであろう。比較優位理論の本当の重要性は、比較優位というものがあやつったり工夫したりすることができるし、またそうしなければならないということ……これはまさに日本が、戦後、国家の産業政策を通じて行ってきたことである」と

26) 原文は C. Johnson, *MITI and the Japanese Economic Miracle*, Stanford University Press, 1982.

している。²⁷⁾ 文中の比較優位という語の前に「特定産業の」という形容詞をつければ少し理解しやすくなる。要するに政治学者の議論は、国際経済体制の問題を、政府と政府との間の力の関係(国際政治)として捉える立場を強く前面に出し過ぎているため自国の利害によって左右される結果になっている。

(4) 経済学者の反省

以上のような熱心な主張に対して大部分の経済学者は賛成していない。これは前出(注23参照)のウォートン・グループ(クライン, アダムス, ウェスコット)の産業政策研究を総括してウェスコットが慎重に述べているように、アメリカの産業政策は、合理化, カルテル化, 合併推進, 輸出補助, 全体的計画化を伝統的に避けているからである。政府介入に反対する Non-interventionist が経済学者に多く、とくに特定の業種や地域に対して差別的な政策を行うことは、現政権の商務省も市場での決定を政府の決定で置換することになるとして反対している。大統領経済諮問委員会(C.E.A.; 委員長 M. フェルドスタイン)の『84年大統領経済報告』も製造業に対する産業政策の導入についてその必要なしという結論を出している。ニクソン政権の C.E.A 委員長だったハーバート・スタイン(ヴァージニア大学)も産業政策導入に反対しているが、カーター政権の C.E.A 委員長だった C. シュルツも反対論文を発表している(後出)。このことは共和党支持, 民主党支持という政治的立場を超えて、まともな経済学者は政府の介入(MITIZATION)²⁸⁾を廃して市場経済の伝統を保持しようとしていることの証左だといえよう。もっとも重要な例外としては『ゼロ・サム社会』の著者レスター・サローがいる。彼の立場は、ハミルトンに通じるもので、諸外国が産業の保護育成措置を採っている時にアメリカだけがそれらに対抗する措置を採らずに手を拱いていることはできないという対抗的次善の立場である。彼は目標産業(ターゲット)を事前に選別することができないというのなら日本の

27) 日米経済シンポジウム『日本経済研究センター会報』451号 83.11.1 p. 3 (アメリカ大使館『トレンズ』83年12月号にも収録)。

28) A. Etzioni, "The MITIZATION of America?", *Public Interest*, Summer, 1983.

リストを使え……とまで極言している。彼自身は育成保護すべきものとしていわゆるハイテク産業(日本の 256k 集積回路, 第五世代コンピュータなど)を念頭に置いているようである。

『富と貧困』(邦訳, 日本放送出版協会, 1981)を書いた社会学者 G. ギルダーは前出のライシュに対する反論を行ない, この産業政策論者はせいぜい左派のサブライサイダーにすぎないとした。²⁹⁾ ライシュはアメリカ産業は国際競争(race)で日本はもちろん欧州諸国にも敗れたという危機感から出発しているがそのような証拠はなく, 彼が例証に用いている事実は都合のいいものばかりで反証も多いとした上で, 日本の高度成長を MITI の政策の成功によってもたらされたと断定するのは誤りだという。

経済学者の反論のなかでもっとも理路整然としたものは少し前に触れたチャールズ・シュルツの長論文³⁰⁾である。前政権の CEA 委員長であったにもかかわらず政治的立場を越えて書かれた正論である。シュルツは産業政策論者の主張を次の 4 つの命題に要約した上でそれぞれについて反論を加えている。

(1)アメリカは脱工業化(Deindustrialization)しており, 製造業とくに重工業の国内生産に占める比率が低下しており先端技術産業でも優位をもち国際競争力を失ないつつある。

(2)日本の産業政策は先見の明をもち世界市場で競争に勝てそうな業種を通産省が民間の協力をえて特定し, その特定業種に民間投資の流れを向け最適な産業構造を作り出すことに成功した。

(3)政府はどの業種が将来有望な勝者, 他方どの業種が敗者となるかを全知しており, 市場機構以上の判断力をもっている。

29) G. Gilder, "A Supply-Side economics of the left" *Public Interest*, Summer, 1983.

30) C. Schultze, "Industrial Policy: A Dissent" *The Brookings Review* Fall, 1983. 邦訳は『トレンズ』1984.4号, その紹介は, 佐藤隆三, "米国の「産業政策」論争", 『日本経済新聞』<やさしい経済学> 58.12.12-12.17.

(4)アメリカの政治制度は特定の産業や地域を選別する場合、効率の基準に基いてそれを行ないうる。

(1)の命題に対してシュルツは最近の実証分析からの数字を引用しながらアメリカの脱工業化という傾向は存在しないと反論する。ただレーガンの引締め政策による景気後退期ではGNPの低下率以上に工業生産が低下している(製造業のGNP弾性が高い)ため、製造業は経済全体より見劣りがする(好況期では逆)だけである。これはアメリカの産業の構造的欠陥によって生じたものではない。最近ではレーガンの金融引締めと財政赤字のポリシーミックスのため高金利・ドル高・輸出減少・輸入増大が生じており、輸出入が国内工業生産を減少させていることにも注意しなければならない。従って産業政策よりもこのポリシー・ミックスの変更が先である。

(2)の命題については、通産省の産業政策の効果は、過大評価されているとして、(a)高い貯蓄率 (b)先進国からの技術導入のメニューがすでに存在していたこと (c)労働力の質と労使関係 (d)活力的な民間ビジネス・リーダーなどが高成長の要因であったとしている。通産省の役割りが重要でなかったとはいえないが、たとえば自動車産業特振法案その他失敗も多かったという。

(3)の命題については、政府の先見によって、将来の産業の勝者と敗者選別することは不可能であり、市場の判断の方が、すぐれている。(日本のような late comer は先頭を走っている者よりは有利でキャッチ・アップ政策を採りえたということにすぎない)

(4)の命題については、アメリカの政治制度の一番苦手とするのが特定化、選別であり、ある産業は育成し他の産業は、捨てるというような決定は困難である。その悪例として「不況地域(depressed areas)を指定する「経済開発局」(Economic Development Administration)の特定地域振興計画ではアメリカの郡の80%以上が指定された。またジョンソン時代の「モデル都市計画」(Model Cities Program)はインナーシティ再開発を目指したが政府と議会を通過すると150もの都市を含む結果になり、重点的投資は不可能になった。「負け組保護」

と「勝ち組補助」という産業政策を同時に実施すれば、勝ち組が負け組の保護主義法案を支持する代わりに、負け組は勝ち組への補助金法案を通過させようといったログローリングに終るのが関の山だといっているのは、アメリカの議会制度の一面をえぐり出して興味深い。

以上のような反論を総括して、シュルツは産業政策は、“a dangerous solution for an imaginary problem”だと決めつけている。

IV む す び

以上幼稚産業保護政策としての産業政策について日本の経験、アメリカ「産業政策」の原型としてのハミルトンの主張、その現代版について冗長な考察を行なった。アメリカのような政治・経済風土をもつ国では容易にこのような政府の直接介入政策が定着するとは思われない。これに加えて1960年代末までの日本の産業政策がなぜ民間の合意をえて成功したのかという時代的背景を併せて考えると、現代のアメリカに産業政策を輸入することは、世界経済にとってはもちろん、アメリカ経済にとっても利益をもたらさないと思われる。既にIで述べた4個の特殊条件のもとで、半統制経済下の封鎖体系の小国が強引なキャッチアップ政策に成功したからといって、世界経済における地位が低下しつつあるとはいえその2割を占める大先進国が産業政策を輸入するのは、大の大人が学習塾へ入ってみる類である。それがもし再び成功をもたらすとすれば、むしろ日本近隣の新興工業国 NIC'S においてではあるまいか。

日本自身のそれはどうなったであろうか。村上泰亮氏は、近著³¹⁾において、日本型産業政策の構造に鋭いメスを入れた後に「戦後経済システムの終焉」を宣言している。かつて辻村江太郎氏は「通産省ないし産業構造審議会が推進した“産業政策”こそ、むしろわが国における“経済計画”（政府が意識的に経済成長を促進するような政策体系を指す）の実体であったので、経済審議会の経済計画

31) 村上泰亮『新中間大衆の時代』中央公論社、1984、第2-3章。

はそのドレッシング程度の機能しか持たなかった」と言い³²⁾、小宮隆太郎氏もある經濟計画の新聞コメントで同じような趣旨のことを述べたことがある。「わが国が欧米先進国に急速に、キャッチ・アップするための枢要な手段として、産業構造政策は……基本的な意義を有していた。欧米先進諸国の“今日”の姿を日本の“明日の姿”としてなぞりながら、生産諸要素の配分の高度化を目的指向的に進めること、すなわち、産業構造の高度化、先進国化の政策が、キャッチ・アップの最も効果的な方途であった。……この目的ビジョンが……重化学工業化の推進であった。生産性上昇率基準、所得弾力性基準というキャッチ・アップの理念……」という(辻村氏引用の)『70年代の通商産業政策』という産業構造審議会答申は、日本の産業政策を詳細明確に、定義したものであった。³³⁾しかし、辻村氏のいう「奇しくも明治百年の昭和43年には国際収支の黒字定着」と時を同じくして産業政策への批判が高まってきた。『1980年代の通商産業政策ビジョン』という答申³⁴⁾になると、主張はいちじるしくトーンダウンし辻村氏のいわゆる「ドレッシング」に近く薄められ「經濟計画」に近づいている。これは石油危機の残した爪あとという見方もできようが、辻村氏のように政策目標が達成されたためとするのも不自然ではない。これに蛇足を付すれば、かつて通産省による民間部門コントロールの強力な武器であった外貨割当、原料炭割当、設備資金割当、技術導入の認可という“稀少資源”が国際収支の黒字定着によってもはや“稀少”でなくなったという見方もできよう。

参 考 文 献 (脚注以外)

- 新飯田宏・小野旭編『日本の産業組織』岩波書店、1969。
- 『季刊現代經濟』20, 特集〈日本型産業政策の行方〉日本經濟新聞社、1975。
- 鶴田俊正『戦後日本の産業政策』日本經濟新聞社、1982。

32) 辻村江太郎, 注(20)の前掲論文。

33) 中村隆英“日本における産業政策の特色と評価”『東洋經濟』近代經濟学シリーズ No. 29 (49.6) は、育成した産業が不況に見舞われた時の避難の“山小屋”としての不況カルテルの役割を重視している。

34) その概要は『通産ジャーナル』1980.4.