

日本の産業政策

小宮隆太郎・奥野正寛・鈴木興太郎 編



東京大学出版会

日本の産業政策

小宮隆太郎・奥野正寛・鈴木興太郎 編

東京大学出版会

日本の産業政策

1984年12月10日 初版

[検印廃止]

編者 こみやうゆうたろう おくの まさひろ すずむらこう たろう
小宮隆太郎・奥野正寛・鈴木興太郎

発行所 財団法人 東京大学出版会

代表者 田中英夫

113 東京都文京区本郷 7-3-1 東大構内

電話 (811) 8814・振替東京 6-59964

印刷 株式会社理想社印刷所

製本 牧製本印刷株式会社

ISBN 4-13-041025-3

41258

は し が き

本書は、日本の産業政策について、経済学の立場から本格的な分析・検討を行うこと、その意義と効果について可能な限り計量的・総合的な評価を与えること、そしてこの分野における標準的なレファレンスを作ることを目的として、1982年5月から2年間にわたって行われた共同研究プロジェクトの研究成果である。

われわれがこの研究プロジェクトを組織したのは、経済学の研究者による産業政策に対する本格的な分析が極めて数少なく、このような研究対象に関心を持つ広範な関連諸分野の研究者を集めた共同研究を行うことに、とくに意義があると考えたからである。ことに近年、先進資本主義諸国における生産性上昇率の低下と、それに伴うサプライ・サイドへの政策介入への関心の高まりなどを背景として、日本の産業政策に対する欧米諸国からの関心は高まっていた。しかし、海外の研究者による研究は主として、政治学からの分析や歴史的な記述が中心であり、経済学の側からの本格的な分析はほとんど存在していなかった。しかも、戦前・戦後の日本の高度成長における産業政策の役割という意味でも、日本の産業政策は、アジア諸国を始めとする開発途上国にとって貴重なデータを提供するものであり、これら諸国が開発戦略を作成するうえからも、大きな関心を寄せられていた。むしろ、産業政策に対する研究蓄積の少なさを考えれば、戦後、産業政策を積極的に展開し、データの蓄積の大きい日本において、産業政策の経済分析を行ううえでの標準的な概念的枠組みを作ることは、日本の経済学界の一つの責任でもあったといえよう。

このような問題意識の下で、本プロジェクトは、次の諸点を目的として組織された。

I. 従来からの、ともすれば歴史的記述を中心とし、狭い問題意識にとらわれがちであった産業政策の分析に、最近発展しつつある応用ミクロ経済学や計量経済学からの新しい視点を付け加えるとともに、「経済理論としての」産業政策の標準的な分析的枠組みを作ること。このため、従来から産業政策に関わってきた産業組織論の研究者だけでなく、応用ミクロ経済学、国際経

済学、厚生経済学、公共経済学などの研究者にも参加を求めること。

II. 戦後日本を、1950年代、60年代、70年以降という3つの時期に区分し、各時期の産業政策の特徴を明らかにすること。

III. 基礎物資産業、先端技術産業、衰退産業など、産業政策が重点的に行われた各分野ごとの、政策介入の実態を分析し評価すること。

IV. 各産業の産業組織に直接介入する諸政策の実態を分析し、政策の評価を行うこと。

この共同研究の過程において、本書のもとになった各論文は前後3回にわたるコンファレンスにおいて報告され、討論者ならびに執筆者相互の批判と助言を得て調整され、改良を加えられてきた。この過程を経て提出された各論文の草稿に対して、プログラム・コミティはさらに、論文相互間の視点と分担範囲の調整につとめた。したがって、本書は各章の執筆者がそれぞれ最終的な責任を負う論文集のスタイルをとってはいるものの、企画の当初から、日本の産業政策に関する標準的研究書を目指して編まれた、文字どおりの共同研究の成果である。

本書は、20編の論文、2つの総括コメントおよび結語によって構成されている。

序論では、「産業政策」という概念、及びその経済的意義についての検討、戦後各時期における政策理念の解明、従来の議論の整理、産業政策の意思決定過程及び実施過程の説明などが行われる。第1部では、戦後日本を3つの時期に分け、各期における日本経済の動向を背景に、産業政策の政策意図、主な政策手段とその対象産業、及び政策の効果が分析・評価される。第2部では、産業政策の主要な政策手段であった貿易(関税・割当)政策・直接投資政策、税制・財政投融资政策、技術政策(技術開発促進政策・技術導入政策)が歴史的に展望され、数量的な評価が与えられる。第3部では、産業政策が一国の経済厚生に対してどのような影響を与え得るのか、与えるとしたらどのような場合であり、どのような政策手段が望ましいものであるかなどについて、経済理論の立場からの産業政策分析が展開される。

第4部以下では、産業政策をその目的・手段から3つの主要な政策群に大別し、それぞれについてケース・スタディを中心とした分析が行われる。第4部では産業育成政策を取り上げ、戦後日本における育成政策の典型例である鉄鋼業、自動車産業、コンピュータ産業に対する産業政策の実態を分析し、その効

果を検討している。第5部では、貿易環境の変化によって衰退産業化した産業に対する調整援助政策について、その政策介入の意義、政策手段の是非を検討するとともに、戦後日本でこれらの調整援助政策が行われた主要産業である繊維、造船、アルミの諸産業を取り出して、ケース・スタディを行っている。第6部では、産業政策のいま一つの主要政策であった、個別産業内の産業組織に関わる諸政策を取り上げ、価格・生産・投資調整や合併・産業再編成といった政策当局による直接介入政策の経済的効果を検討している。また日本の産業政策の1つの柱であった中小企業政策、下請企業政策が分析される。本書は、最終コンファレンスでの総括コメント、及び本書のまとめによって締めくくられる。

本共同研究プロジェクトは、東京経済研究センターの研究活動の一環として組織され、二十一世紀文化学術財団からの資金的援助を得て運営された。東京経済研究センターでは、1963年1月に開催された第1回コンファレンス以来、毎年、センター内外の研究者を集め、共同研究と研究交流活動を行ってきた。このコンファレンス・シリーズ(毎年返子で開かれるため「返子コンファレンス」と通称される)の歴史は、3つの時期に大別できる。最初の10年間の第1期では、コンファレンスにおける討論の成果を公刊するという前提で運営された。これに対して、第2期である次の10年間においては、センター研究員の研究成果の交流と討論それ自体に重点を置き、議事録の公刊は前提としなかった。1982年度の当初、返子コンファレンスの第3期を迎えるにあたり、再び統一的テーマに従ってコンファレンスを運営し、その成果を編集・公刊しようという機運が高まった。その際、第1期とは異なる方針として、同一テーマについて2年間にわたる共同研究を重ね、その成果を2度の返子コンファレンスにおいて錬磨することにより、当該分野の標準的研究書を作ることが企画されたのである。この第3期における最初のテーマとして選択されたものが、本書の主題である「日本の産業政策」に他ならない。

このような共同研究の過程において、すでに述べたようにわれわれは3回のコンファレンス(1983年4月10~12日の第21回返子コンファレンス、1983年8月11~12日のミニ・コンファレンス、及び1984年1月6~8日の第22回返子コンファレンス)を開催し、分担研究の成果の交流を計るとともに、産業政策研究に関心の深い研究者・実務家との討論と批判を通じて、われわれの理解の統一と深化に努めた。これらのコンファレンスに討論者として参加され、貴

重な批判と助言を惜しまれなかった多くの方々に、厚く感謝申し上げたい。これらの方々のお名前は、巻末のコンファレンス参加者名簿に収録されている。

また、伊藤元重、植草益、吉野直行の諸氏は、編者とともに第21・22回返子コンファレンスのプログラム・コミティのメンバーとして、コンファレンスの企画と実行に携わり、大きな貢献をして下さったのみならず、本書の一部の論文に対しては、実質的な編者として、その改善と調整に尽力して下さい。さらに、清野一治氏は、コンファレンスの記録の作製および本書の索引の作製に関して、多大の協力を惜しまれなかった。編者として、これらの方々の貢献に深謝したい。

すでに述べたように、本プロジェクトに対しては、二十一世紀文化学術財団から資金援助が与えられた。このような長期にわたり、多数の研究者の共同研究としてのプロジェクトを円滑に運営するうえで、この学術奨励金はまことに貴重であった。同財団の理解と寛容に対して、厚く御礼申し上げる次第である。

さらに、コンファレンスの場における討論の記録を作って下さった竹森俊平君と榎本康人君、膨大な原稿の整理と索引の作製にあたって下さった今井七重さんと真岩洋子さん、ならびに注意深く本書の製作にあたられた東京大学出版会の大瀬令子さんと作本宏さんに感謝申し上げたい。本書が、これらの方々の御厚意と御期待に応えうるものであることを、祈るものである。

1984年 盛夏

小宮隆太郎
奥野正寛
鈴木興太郎

目 次

はしがき

序 章

小宮隆太郎

1. はじめに..... 1
2. 産業政策とは何か..... 2
3. 産業政策の理論的基礎..... 4
4. 「過当競争」をめぐる..... 12
5. 産業政策の意思決定プロセス..... 16

第1部 歴史的概観 I

第1章 復興期

香西 泰

1. 1945～60年の日本経済..... 25
2. 産業政策の枠組・目的・手段..... 26
3. 主要な産業政策の実態とその評価..... 30
4. 結 び..... 42

第2章 高度成長期

鶴田俊正

1. 1960年代の日本経済..... 45
2. 産業政策の枠組..... 49
3. 主要な産業政策とその評価..... 55
4. 結 び..... 75

第3章 石油危機以降

植草 益

1. 石油危機以降の日本経済..... 77

2.	石油危機以降の産業政策	82
3.	石油危機以降の産業政策の評価	89
4.	結 び	98

第2部 歴史的概観 II

第4章 税制と財政投融资

小 椋 正 立
吉 野 直 行

✓ 1.	政府の役割	105
2.	産業基盤の整備	107
3.	税 制	109
4.	財政投融资制度	117
5.	結 び	130

第5章 貿易と直接投資

伊 藤 元 重
清 野 一 治

1.	はじめに	133
2.	輸入制限措置と貿易自由化	136
3.	対内直接投資規制と資本自由化	141
4.	外貨不足と輸出振興政策	146
5.	貿易摩擦と政策的対応	151

第6章 技術政策

後 藤 晃
若 杉 隆 平

1.	戦後日本の研究開発、技術革新と経済成長	159
2.	研究開発活動への政府の助成：その経済学的根拠	162
✓ 3.	産業技術促進のための政策	165
4.	結 び	178
	付論 研究開発投資に対する収益率の推定	179

第7章 技術革新からみた最近の産業政策

今 井 賢 一

1.	はじめに	181
----	------	-----

2. 先端技術の性格と産業政策	182
3. 日本における先端技術政策の評価	187

第3部 産業政策の経済理論

第8章 市場の失敗と補正的産業政策	伊藤元重・清野一治 奥野正寛・鈴木興太郎
1. はじめに	207
2. 技術開発とラーニング	209
3. 情報伝達・情報交換	215
4. 国際寡占と対抗力	218
5. 過当競争・参入規制・カルテル	223
第9章 産業育成と貿易	伊藤元重・清野一治 奥野正寛・鈴木興太郎
1. はじめに	231
2. 産業確立のセットアップ・コスト ——規模の経済性・ラーニング・技術開発投資など——	234
3. 規模の経済性の下での貿易と産業政策	239
4. 産業構造の「高度化」と限界的産業の育成	243

第4部 産業育成政策

第10章 鉄鋼業	山脇秀樹
1. はじめに	255
2. 鉄鋼業の発展と産業政策	256
3. 産業内調整と産業政策	265
4. 八幡・富士合併と産業再編成策	272
5. 結 び	274
第11章 自動車産業	武藤博道
1. はじめに：目的と視点	277

2. 自動車産業をめぐる政策の展開	280
3. 政策のパフォーマンスの評価	288
4. 結 び	295

第12章 コンピュータ産業

新庄浩二

1. はじめに	297
2. コンピュータ産業の発展と現状	299
3. コンピュータ産業の保護育成政策	305

第5部 産業調整援助政策

第13章 貿易と調整援助

関口末夫
堀内俊洋

1. はじめに	327
2. 調整援助政策の内容	328
3. 日本の調整援助政策	330
4. 結 び	342

第14章 繊維産業

山澤逸平

1. はじめに	345
2. 日本の繊維産業の概括	345
3. 輸出規制と国内調整援助	352
4. 輸入政策と競争圧力	361
5. 結 び	365

第15章 造船業

米澤義衛

1. はじめに	369
2. 造船業の政策的構造と環境	372
3. 開銀・輸銀融資の意味	378
4. 産業調整援助政策の経緯	380

5. 造船政策の効果分析とその含意	384
-------------------	-----

第16章 アルミ製錬業

田中直毅

1. アルミ製錬業のおかれた現状	391
2. アルミ製錬に対する産業政策の展開	399
3. アルミ製錬に対する産業政策の評価	404

第6部 産業組織と産業政策

第17章 産業内調整

三輪芳朗

——生産調整, 価格調整, 設備投資調整——

1. はじめに	411
2. 予備的考察	414
3. 鉄鋼業の公開販売制	417
4. 鉄鋼業の設備投資調整	422
5. 石油精製業の生産調整	423
6. 副次的効果	428
7. 政策の評価および関連する論点	430

✓ 第18章 合併・再編成

岩崎 晃

1. はじめに	431
2. 合併・再編成政策の背景と関係者の認識	431
3. 合併・再編成の実態	434
4. 合併・再編成の経済的効果	438
5. 合併・再編成政策の評価	443

第19章 中小企業

横倉 尚

1. はじめに	445
2. 中小企業の実態と産業政策としての中小企業政策	445
3. 中小企業政策の歴史と実態	451

4. 下 請 制	456
5. 中小企業政策の評価	461
6. 結 び	465

終 章

総括コメント 1	馬 場 正 雄	467
総括コメント 2	今 井 賢 一	472
本書のまとめ	奥 野 正 寛 鈴村興太郎	479

文 献 487

索 引 505

コンファレンス参加者一覧 513

序 章

小宮隆太郎

1. はじめに

第2次大戦後、ことに1950年代から60年代にかけて、日本政府が産業発展を促進するために複雑な産業政策のシステムを作り上げ、産業の発展のために私企業と緊密に協力してきたということは、よく知られている。しかし日本の産業政策が具体的にどのように行われ、またその意思決定がどのようなプロセスを経て行われているかが、一般によく理解されたとは思われない。各種の断片的な情報は、そのときどきに新聞等に数多く報道されてきたが、全体としての産業政策のシステムが第三者によって明確に説明されることは少なく、関係者にとっては周知の事柄でも、一般の人々(学者を含めて)には知られていないことが少なくなかった。また産業政策上の諸措置の効果や国民経済的意義について、経済学的に分析した著書・論文は決して多くはなかった¹⁾。

1970年代の後半に入って戦後日本の産業政策に関するかなりの数の書物や論文が著され、その中には多くの情報を伝えるもの、洞察力に富むものもいくつかあった²⁾。しかしこれまでのところ経済学の立場から日本の産業政策の全体像を的確に捉え、その効果を分析し、その意義を評価するという作業が大いになされてきたとは言いがたい。

1970年代中頃以降、日本の目覚ましい産業的成功とともに産業政策の内容は大きく変貌をとげた。また他方では日本の産業政策に対する国際的関心が高まってきた。今日ではアメリカおよびヨーロッパの先進諸国、中国を含む東アジア

1) かつて同じ趣旨のことを1973年に述べたことがあるが(小宮隆太郎[1975]307-308頁参照)、この状況は今日にいたるまであまり変わっていないように思われる。

2) たとえば、上野裕也[1978]、香西泰[1981]、鶴田俊正[1982]、通商産業行政研究会[1973]等。

諸国をはじめ多くの開発途上諸国が、自国の産業発展のために何らかの教訓を得ようとして、第2次大戦直後から今日にいたるまでの日本の産業政策に強い関心を寄せている。しかし、これまでのところ外国人による日本の産業政策についての著作は、事実の記述の域に止まるものや政治学の立場からのものが多く、経済学的な分析という点では著しく不十分であるように思われる。また諸外国では最近の一般的傾向としては、日本の産業政策の実態と有効性をやや過大評価している向きが多いように見受けられる。

このような現状に鑑み、日本の産業政策の実態、効果、意義を経済学的に分析し、併せて産業政策一般の経済学的分析の理論的な枠組みを構成することは大いに意義のあることであり、それは日本の経済学界にとって一つの重要な責任でもある、とわれわれは考えた。このような考え方に基づいて、われわれは1982年に日本の産業政策について研究プロジェクトを組織し、2年間にわたって研究を進めてきた。本書はその成果をまとめたものである。この間どのような手順で進められたかについては、本書の「はしがき」で述べられているので、本章では産業政策全般あるいは本書全体にかかわるいくつかの問題を取上げて概説しておくこととしたい。すなわち以下の各節では、(1)「産業政策」という言葉の意味、(2)経済学の観点から考えた産業政策の意義、(3)戦後日本の各時期における産業政策のライトモチーフ(指導理念)と具体的な政策との関係、(4)一つの産業内の組織に関連して日本の産業政策当局者や企業経営者が戦後今日にいたるまで一貫してもち続けてきた「過当競争」という概念、および(5)産業政策の意思決定(政策形成)のプロセスについて、述べておくこととしたい。

2. 産業政策とは何か

「産業政策」という言葉は、ごく最近まで英語ではほとんど見かけられなかった言葉だが(大陸ヨーロッパではときにその種の言葉が使われたことがあったが、それほど熟した言葉ではなかった)、日本でも比較的新しい言葉といえてよい。今日でこそ通産省に「産業政策局」という局まであるが、通産省でも産業政策という言葉が使われるようになったのはおそらく1970年前後からではないかと思う³⁾。それ以前は産業合理化、企業合理化、産業構造論あるいは

3) この点に関して、1970年に当時の通産事務官がOECDの工業委員会で「日本の産業政策」というスピーチを行ったことがあるという指摘を受けた。なおOECD事務局は1972年に、*Industrial*

産業構造の高度化、新産業体制論、産業再編成等といった言葉で産業政策の諸問題が論じられていた。

かつて私は「産業政策」という言葉をつぎのように説明した。

産業間の資源配分や、個々の産業の私企業によるある種の経済活動の水準を、そのような政策が行われない場合とは異なったものに変えるために行われる政府の政策を指す。つまり産業政策は、ある種の産業における生産・投資・研究開発・近代化・産業再編成を促進し、また他の産業におけるそれらを抑制するものである。保護関税や奢侈品に対する消費課税は、このように定義された産業政策の手段の“古典的”な事例といえよう⁴⁾。

しかし今日では、上記の説明はやや狭きに失しており、若干拡大修正の必要があると私は感じている。日本の新聞・雑誌等や政策当局者の間で産業政策として捉えられていることを経済学の側から論理的に整理してみると、おおよそつぎのようにまとめることができるのではなかろうか。

「産業」とは まず産業政策というときの「産業」とは、大体において工業すなわち製造業(manufacturing industries)を指し、農業・建設業・サービス⁵⁾・交通は含まれない。しかし電力事業等エネルギー関係の諸産業は通産省が所管官庁となっていることから、産業政策の対象に含めて考えていることが多い。しかし鉱業が「産業」の中に含まれるかどうかは微妙である⁶⁾。

産業政策の内容 つぎに産業政策の内容は大きく分けて次のように整理しうるのではなかろうか。

(1) 産業への資源配分に関するもの

(A) 産業一般の infrastructure(工業用地・産業のための道路港湾・工業用水・電力供給等)にかかわる政策⁷⁾

(B) 産業間の資源配分(interindustry resource allocation)にかかわる政策

(2) 個々の産業の組織に関するもの

Policy of Japan という書物を出版している。

4) 小宮[1975]308頁。

5) ただし、サービス業のなかでも、狭義の「産業」つまり製造業の発展と密接な関係のある分野、たとえばコンピュータのソフトウェア、電気通信のある種の側面、ある種の製品・物資の流通等は産業政策の対象に含めて考えるのが適当であるかもしれない。

6) 英語でも industry という言葉は第1次、第2次、第3次産業という使い方のように、同種の生産物を生産する企業の集まりを一般的に指す場合と、主として「工業」を指す場合とがあり、後者の場合その中に建設業、電力事業、鉱業が含まれるか否かは必ずしも確定していない。

7) 日本工業規格(JIS)や各種の安全基準の制定・実施もこれに含めて考えるべきであろう。

(C) 各分野ごとの内部組織に関連する政策(産業再編成・集約化・操短・生産および投資の調整等)

(D) 横断的な産業組織政策としての中小企業政策

以上のうち(B)は上記の引用で想定していた「狭義」の産業政策である。戦後の日本で(C)の指導理念は「過当競争」の防止あるいは排除(それが何を意味するかはしばらくおき)であった。(D)の中小企業の政策の基本的理念がどのようなものであったのか、私には明確に捉え難い。概していえば、そのときどきの明確な理論的根拠あるいは理念なしに、議会制民主主義下の政治的プレッシャーによって、雑多な内容をもつ中小企業政策が *ad hoc* に進められてきたという感が深い⁸⁾。

3. 産業政策の理論的基礎

現実の産業政策はさまざまな目的で行われるが、そのなかには経済外的な目的も少なくない。もっとも、どのような目的が「経済的目的」であり、どのようなものが「経済外的目的」という区別は恣意性を含まざるをえない。以下では「経済的目的」をかなり狭く解釈する。たとえば、特定の地域の振興のためにその地域の産業の発展をはかること、酒類や奢侈品の消費を抑制すること、安全保障等の観点からある種の財について国内自給度を高めること等は、いずれも経済外的目的のための産業政策と考えることにしよう。このような経済外的目的で産業政策が行われる例はかなり広汎に見られる。しかし本書では狭い意味での経済的な目的で行われる産業政策に焦点ををぼることとしたい。また国内における人口の地域的再配分やさまざまなグループ間の所得再配分を主たる目的とした産業政策は正面から取上げないことにする⁹⁾。

8) 一つには、強くかつ多様な中小企業の実在は政治上の民主主義あるいは経済的民主主義の一つの重要な基礎であり、またもう一つには、創意に富む中小企業は産業の発展の有力な源泉であるから、若干の保護育成措置を行うことが有意義である、という理論は考慮に値するのではなかろうか。しかしこれまでのところそういう観点から中小企業保護育成政策の理論的基礎を展開した議論はほとんど見当たらない。ごく最近になって、いわゆるベンチャー・ビジネスの育成ということがいわれはじめ、その種の企業のなかの有望なものが脚光を浴びはじめている。たとえばこれまでに東京都(およびその他の道府県)投資育成会社が行ってきた有力中小企業の育成事業の成果と意義を、経済学的に分析してみることは意義あることと思われる。

9) ただし、現実の産業政策では、その目的は必ずしも自明ではない。公表されている目的の意味が明確でなかったり、建前と本音の間にギャップがあったりすることは稀ではない。現実に行わ