

第 7 章

政府—企業間システム

本章では、政府と企業との関係に関するサブシステムを取り上げよう。

政府は経済発展のために企業を対象とする様々な政策を立案し、実行しようとするが、それらが全て有効であるわけではない。このような政策が有効であるためには、政府と企業との間のコミュニケーションが順調に行われたうえで、政府が適切な政策を立案し、かつそのような政策を企業側が受け入れる必要がある。

これまで、戦後日本の経済発展は政府と企業との間のコミュニケーションに基づいて政府が日本全体の司令塔として経済発展のための適切な政策（産業政策）を考案し、実行されたがゆえに結果として経済が発展したというイメージがあるように思われる。このイメージがどの程度適切なものなのか、また他国とは何が異なるのか、という点を考えていこう。

Keywords: 「日本株式会社」、業界団体、審議会、政策実行能力、予測能力、調整役

7.1 政府—企業間システムとは何か

■ 政府—企業間システムの意義

政府は経済を発展させるために様々な政策を取る。その中には消費を喚起するための所得税減税のような個人を対象とするものや、インフラストラクチャーの整備のような社会全体を対象とするものもあるが、これと並んで企業を対象とするものもしばしば見られる。後で詳しく紹介するが、例えば、企業の競争力を強化させるために、ある企業が新しい設備を導入する場合に政府が補助金を与える、あるいは国内の新しい産業を保護するために海外からの輸入を規制するというような場合である。

ただし、多くの国において企業は政府の一部あるいは政府のコントロール下にあるわけではなく、独立した存在となっている¹。ゆえに、政策を立案しようとする際に、まず政府としては企業が持つ情報を何らかの形で手に入れなくてはならない。政府それ自体が持つ情報もあるだろうが、企業や産業に関する情報については企業が一番持っていると考えるのが自然だろうから、適切な政策を立案するためには企業の情報が必要なのである。また、政策の実行段階においては、政策を理解し、利用してもらうために何らかの説明が必要になる。

このため、何らかの形で企業との間でコミュニケーションをとらなくてはならない。企業側にもこのようなコミュニケーションを通じて政府の政策意図を把握する一方で、自分の産業の状況を伝え、政府の支援を得ようとするインセンティブがある。とりわけ、企業側からのコミュニケーションは企業の側のいわば現場の情報を伝えるものであり、この意味で単なる数値や一般的な説明だけでなく様々な情報を伝える必要がある。この意味で、適切なコミュニケーションを行わせるための何らかの仕組みが必要になってくると思われる。

また、実際に政策をしようとする際においても、政府は企業の行動を直接コントロールできるわけではない。企業側からみれば、政府とはあくまで外部の存在であり、政府の言うことに従ったほうが利益になるとか、政府の言うことに何らかの理由で説得されたような場合には政府の意向に従って動くことになるだろうが、そうでなければ従わないだろう。もちろん、政府は様々な権力を持っているため多くの場合には従った方が利益になるだろうが、常にそうであるとは限らない。

ゆえに、政策は企業が何らかの意味において自発的に従うようなものでなくてはならない。そのためには、政策は適切な形でデザインされており、かつ企業にそれに従うようなインセンティブ（補助金のような正のインセンティブであれ、許認可

¹ 例えば中国のような社会主義国においては、国営企業が中央政府・地方政府の管理下にあり、また郷鎮企業のような企業も地方自治体の管理下にあるため、独立的な存在とは言いがたい。ただし、中国においても最近個人が起業するケースが多い点には注意すべきであろう（丸川, 2007）。

権の行使のような負のインセンティブであれ) を与えるものでなくてはならない。このような政策を作り出すためには、政府は、政策の結果を適切に予測する能力をもち、かつ政策を実行するためのインセンティブを与えられなくてはならない。また、そもそも政府が結果を適切に予測する能力を持たなければ、政府—企業間の行動の調整というのは非常に難しくなる。

■ 政府—企業間システムの構成要素

このように考えてくると、政府—企業間システムは以下のような要素から構成されることになる。

(1) 政府と企業のコミュニケーションはどのようにして行われるか

政府と企業とのコミュニケーションはどのような形で行われるのか、もう少し具体的に言えば、企業レベルで行われるのか産業レベルで行われるのか、またどのような仕組みを通じて行われるのか、といった点である。

(2) どのようにして政府の政策を実行するか

政策を企業が実行するためには、そのような政策を実行することのインセンティブを企業に与えなくてはならないが、これをどのように与えるかというのが1つの点である。補助金のような正のインセンティブか、許認可権を行使してある計画を不許可にするような負のインセンティブなのか、それをどのような形で与えるのかといったことが問題となる。もう1つの問題は、政府がどの程度自分の政策が引き起こす産業の変化や企業行動を予測できるかという点である。

7.2 いわゆる「産業政策」にまつわるいくつかのイメージ

さて、次に戦後日本における政府—企業間関係のイメージについて述べていこう。戦後日本の経済発展に関して最も注目を集めた点の1つが政府の役割であると言ってもおそらく過言ではないだろう²。すなわち、日本経済のいわゆる高度成長の過程において、政府、とりわけ通商産業省が非常に大きな役割を果たしたという認識が広まったがゆえに、戦後日本の経済発展のための政策、いわゆる「産業政策」は政府の経済発展戦略のモデルの1つとして見られるようになった。一説には、韓国やマレーシアの経済政策のモデルになったとも言われている(Vogel, 1991)。

² もちろん、経済発展における日本政府の役割に関しては様々な議論があること、また日本政府あるいは通商産業省の役割を高く評価する論者の中にも様々な差異があることは指摘しておきたい。ここで紹介する「日本株式会社」論は様々な評価を大雑把にまとめたものである。この議論に関しては膨大な文献があるが、とりあえず Chalmers Johnson, *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975* (Sanford Uni. Press, 1982) (邦訳 矢野俊比古監訳『通産省と日本の奇跡』TBSブリタニカ社, 1982年) から始めるのがよからう。

このような産業政策と通産省の役割に関する肯定的な見方の代表例がいわゆる「日本株式会社」(Japan, Inc)論である。そこでの日本政府、特に通産省に対する見方を一言で言えば「日本株式会社」の司令塔ということになる。もっとも、少なくとも「日本株式会社」についての最初の体系的な分析といえるアメリカ商務省の報告書 (Kaplan, 1972) においては、政府が各企業をコントロールしているとは考えていない³。そこで強調されているのは政府と産業の協調的な関係あるいは相互作用であって、政府の一方的に指示・命令ではないのである。ただし、この中でも通産省が日本というコングロマリット (複合企業) の幹部のようなものとは考えられている。すなわち、このコングロマリットの部門であるところの各産業はかなりの自由権限を持ち、直接の行動責任を持っているが、一方で幹部である政府の官僚たちは活動を調整統合し、各産業とコミュニケーションをとりながら日本全体の行くべき方向を考え、目標を設定する。もう少し具体的に言えば、通産省は業界団体や審議会を通じて産業に関する情報を吸い上げ、これに基づいて日本経済の中で重点的に成長させるべき産業を選択し、その分野を育成するために、また逆に縮小すべき分野を縮小するように様々な政策手段 (例えば補助金、政府金融機関の低利融資、外貨の割当など) あるいは行政指導 (助言、勧告、指導といったもので従う義務がない) を使っていく、ということになる。

もう少し政府の役割を強調する見方もあるが、上記のような見方は「日本株式会社」論の中で比較的穏当な見方であるといえよう。

ただし、このような穏当な見方であっても、次のような3つの前提に立っているように見える。すなわち、(a)政府と企業のコミュニケーションについては業界団体と審議会という経路を通じて円滑に行われていた、(b)このような経路を通じて得た情報により、政府は政策的な優先順位や重点産業を考えるにあたり、その結果を予測できていた、(c)そのような政策について、政府は保有する権限を背景として企業を説得あるいは指導し、そのような説得や指導は企業に受け入れられてきた、というものである (なお、(a)は上の(1)の問題に、(b)と(c)は上の(2)の問題に対応している)。ただし、これは正しいのか、あるいは正しいとしてもなぜそうなっているのかについては十分な説明がないように思われる。そこで本章では、このような点について検討してみよう。

7.3 政府と企業のコミュニケーション：業界団体・審議会

まず、政府と企業とのコミュニケーションのほうから見てみよう。既に述べたとおり、政府と企業とのコミュニケーションの経路としては業界団体と審議会の2つ

³ なお、この報告書の後半部分のケーススタディは序章にも出てきたアベグレン (James C. Abegglen) の指導の下に作成されており、これを踏まえて前半の総論部分が執筆されている。

が考えられてきた(岡崎, 1993)。

まず業界団体であるが、業界団体とは一般的には例えば日本鉄鋼連盟(鉄鋼業)や石油連盟(石油精製業)、全国銀行協会(都市銀行)のようなある業界における企業がまとまって作る団体である。これ以外に、経済団体連合会(経団連)や商工会議所のような業界横断的なものや医師会、弁護士会のような個人加盟のものもあるが、業界団体というものの基本的なイメージは最初のカテゴリーのようなものである。

この業界団体は、製品の普及や調査、広報活動など様々な業務を行っているが、その中で基本的な機能とされるのが、

- (1) 圧力団体機能
- (2) 政策の受け皿・遂行機能
- (3) カルテル機能
- (4) 情報創造機能

の4つである(米倉, 1993)。すなわち、(1)企業の利益代表として業界内の意見を取りまとめて政府に圧力をかけ、(2)生産割り当ての調整や補助金の配布のような政府の政策の実施を担当し、(3)カルテルを形成し(既に述べた適用除外のケースを除いて違法であるが)、(4)企業の現場に関する情報を政府に伝達するとともに、政府の意向のような情報を企業に伝える、のような機能を話している。とりわけ上の論点との関係で問題になるのは(4)の情報伝達機能であり、通産省あるいは経産省と業界団体との間で情報をやり取りしながら政策立案が進められていくことを意味している。なお、経済産業省側でも各産業を担当する特定のセクション(所管課⁴)があり、このセクションと業界団体が連絡を取るようになる。

一方の審議会とは、政府が政策などについて諮問するために設けられる委員会であり、法制審議会(法務省)や中央教育審議会(文部科学省)などが有名な例と言えるだろう。産業関係では産業構造審議会(経済産業省)が目立つが、他に消費経済審議会や石炭鉱業審議会のような例もある。このような審議会は関係する業界団体の代表が入るとともに、大学教員や弁護士・会計士、ジャーナリスト、そして関係する省庁、機関の代表などが入る。このような審議会は利害関係者や第三者を集めて政策について討議し、合意を形成する場であり、またその結果として「客観的に政策を検討した」ことを示すことで政策をオーソライズする場となっていたと考えられる(宇田川・安部, 1995)⁵。また、産業構造審議会のような大規模な審議会は部会というものを持ち、その部会で産業毎の政策が話し合われた上で、部会間の調整を通じて産業間の資源配分の調整が行われるとされる(岡崎, 1993)。このような業界団体と審議会を通じて産業内の調整及び産業間の調整が行われることを岡崎(1993)では「2段階のコーディネーション」と呼んでいる。

それでは、以上のような業界団体及び審議会を通じたコミュニケーションと調整

⁴ やや曖昧な言葉遣いであるが、同じ意味で「原局」という言葉が使われることもある。

⁵ なお、正確に言えば審議会そのものでの討議はごく短いものであり、実質的な討議は難しい。より実質的な討議や調整は、審議会の下に設けられた別な会合であったり、官庁の担当者が各委員を回って説明する中で行われる。

は実際にどの程度行われ、どの程度意味のあるものだったのだろうか。例えば、戦後の金型⁶工業においては、通産省が金型業者に声を掛けて精密金型合理化促進懇談会というものを組織させ、その懇談会が中心になって産業の合理化目標である『金型合理化基本計画』を策定した（米倉・清水, 2010）。この基本計画では合理化のターゲットとなる数値目標から実現のための具体的な方策までが論じられており、現場の情報なしには策定できないものであった。そして、このような合理化計画は機械工業審議会でオーソライズされ、このオーソライズされた合理化計画に基づいて政府系金融機関である日本開発銀行（現日本政策投資銀行）による融資が行われたのである。また、岡崎（1993）は、自動車産業の業界団体である自動車工業会が鉄鋼及び石油製品の品質に関して改善を要する点をまとめ、これが通産省通商機械局から通商鉄鋼局に伝達されたという例を紹介している。このような例を見る限り、少なくとも業界団体を通じた官庁とのコミュニケーションに関してはそれなりに機能していたように思われる。もちろん、正確な情報が伝達されたかどうかは定かではないが、所管課というカウンターパートが定められており、その間で継続的なコミュニケーションが行われることで通産省側も情報を蓄積していたとは考えられる。

なお、審議会が関係者の合意形成及びそのような合意をオーソライズする場となっていたということには多くの論者が認めるものの、審議会が産業間の資源配分の調整の場となっていたという意見には否定的な見解もある（三輪・ラムゼイヤー, 2002）。ただし、この産業間の配分機能が否定されたとしても、業界団体と所管課とのコミュニケーションや審議会の関係者の合意形成及びオーソライズの機能は一応存在しているものと考えてよいだろう。

ただし、このような業界団体・審議会が特に日本固有であると考えする必要はない。というのは、例えば日本よりも政府との関係や存在基盤は弱いものの、アメリカにおいても業界団体は存在しており、その業界団体が自らの専門的知識を生かして産業政策の立案に関与しているといわれている（Lynn and McKeown, 1988）。むしろ、差は流れる情報の密度などにあると考えるほうが自然だろう。

7.4 政府の政策実行能力と予測能力

それでは次に、政府はどうやって政策を実行するのかに関する2つの点、すなわち政府の予測能力と政策実行能力について考えていこう。ただし、どちらかといえばより大きな問題になりうるのは政策実行能力であるので、こちらのほうを先に論じることにしよう。すなわち、日本において政府の政策は受け入れられてきたのか、受け入れられてきたとすればなぜか、というような問題である。

■ 政府の政策とそのための手段

⁶ 鉄板やプラスチックをある形に成形するために使われる型

まず政府の企業に対する政策とはいかなるものか、そしてそれを実行しようとする際にどのような手段がありうるのか、という点から考えておこう。

企業を対象とする政策(これを広い意味での産業政策と言うことができよう)は、大きく分ければある産業を他国との競争から保護するための政策と、その産業の競争力の向上のための政策の2つに分けることができるだろう。すなわち、いわゆる幼稚産業の保護のような場合に国内への輸入や投資を制限するような政策と、品質や生産性の向上、あるいは新技術の開発の支援などを目的とした政策である⁷。日本で産業政策と言った場合、とりわけ後者に焦点が当たることが多いが、前者の部分も無視できない。

具体的なイメージを持ってもらうために日本の例を見てみると、まず前者のような例として、外国投資家による国内への投資の認可や輸入制限(これらについては後で述べる)等があり、一方後者にあたる政策として、企業の競争力強化のための合併推進(1960年代)、鉄鋼や石油産業における生産量の調整のための仲介(1950年代～60年代)、石油化学産業の投資における設備投資の順序付け(1950年代後半～1970年代前半)、不況産業における「合理化」、注目される技術に関する技術発展や交流の促進(超LSI, コンピュータ)などの政策を挙げることができよう。

それでは、このような産業政策を実際に達成するためにはどのような手段がありうるだろうか。ここでは、①許認可、②インセンティブの付与、③その他強制的手段、④「行政指導」等の4つに分けて整理しておこう。

①の許認可とは、文字通り国内においてある行為を行おうとする際に政府の許可あるいは認可が必要である場合にその許可・認可を与えることである⁸。例えば、1960年代半ばまでは、外国の投資家が日本の会社の株式を所有する(言い換えれば、子会社や合弁会社を設立し、あるいは既存企業に資本参加する)ためには政府の認可が必要であった(その後段階的に自由化)⁹。また、戦後しばらくの間は外国からの輸入や外国技術導入のための外貨(ドル等)が不足していたこともあり、政府により外貨の管理が行われ¹⁰、この外貨管理と対内直接投資に関する枠組みの下で外貨の割り当て¹¹や技術導入に関する認可¹²という形で海外からの技術や資本の導入

⁷ 実際にはどちらだか区別がつかないこともありうる。例えば政府や地方自治体が日本企業から優先的に購入するような場合にはどちらと見ればよいのだろうか？

⁸ 許可とは法律による一般的な禁止を解除する行為、認可は第三者の行為を補充して法律上の効力を発生させる行為とされるが、実定法上は必ずしも明確に区別されていない。

⁹ 旧外資法(外資に関する法律)11条。その後、1964年のOECD加盟に伴い、OECD資本移動自由化コードに基づいて投資を自由化する必要が出てきたため、1967年の第一次資本自由化以降、段階的に自由化が行われ、1973年の第5次自由化で原則として投資自由となった。旧外資法自体も1980年に廃止され、対内直接投資に関する規制は外為法(外国為替及び外国貿易法)に移されている。ただし、なお対内直接投資については現在も届出の義務がある。

¹⁰ 外国為替及び外国貿易法(旧外国為替及び外国貿易管理法)に基づく。

¹¹ 輸入貿易管理令(旧輸入貿易及び対外支払管理令)旧9条。ただし、1964年のIMF8条国への移行、及びこれと連動するGATT12条に基づく輸入の数量制限の禁止により基本的にこのような外貨管理及びこれによる輸入制限はできなくなった。なお、GATT12条は(11条の数量制限の禁止の例外として)国際収支を維持するための輸入の数量制限を認めているが、国際収支の維持の必要があるかどうかはIMFの決定を受け入れるものとされている(GATT15条2項)。ゆえに、IMF8条国移行はGATT12条にもとづく数量制限の

に関する規制が行われた。このような枠組みは、例えば産業保護（投資規制や外貨割り当てによる輸入規制）や競争力向上（技術導入許可、重要産業への優先的な外貨の割り当て）のために利用された¹³。また、これ以外にも、例えば石油業法に定める設備新設許可といった例もある。

次に②のインセンティブの付与であるが、具体的には補助金、政府系機関の低利融資（政策金融）、租税の繰り延べ・減免、政府調達、政府主導の研究開発プロジェクトなどを挙げることができる。まず、補助金はわかりやすいが、例えば新しい産業に参入しようとしたり、従業員に研修を受けさせたりする場合に補助金や助成金を与えるものである。政府系機関の低利融資とは、日本政策投資銀行（旧日本開発銀行）や農林漁業金融公庫のような政府系機関による、民間の銀行より有利な条件での融資である。租税の繰り延べ・減税は減税のほうがイメージしやすいだろう（例えば住宅ローン減税）が、企業にとっては加速償却（設備投資を行った場合に、税金を先送りにして一時的に税金を減らすことができる）というのも重要だと考えられている。また、かつては生産性向上のために輸入した機械を免税にするなどの措置も行われていた。政府調達とは、政府が使用する製品に関して支援をしようと考えている企業から購入するものであり、例えば（かつての）スーパーコンピュータの政府機関による購入は日本・アメリカともに自国の企業の支援を狙っていた。政府主導の研究開発プロジェクトとは、直接的な補助金や減税のようなものではないが、政府が民間企業と共同研究プロジェクトを作ることで、そこで得られた成果を民間企業が利用できるようにし、研究開発を促すものである。有名な例としては超LSI技術研究組合を挙げることができる（立本、2008）。

③のその他強制的な手段とは、許認可以外の強制力の行使である。例えば監督官庁による業務停止命令・業務改善命令や違法建築物の除去命令などを挙げることができる。このような場合には逆らった場合には罰則や許認可の取り消しがありうる。

④の「行政指導」等であるが、このカテゴリーは強制的でなく、またそれ自体にはインセンティブも付与されていないような手段である。いわゆる行政指導を挙げることができる。行政指導とは行政機関による助言、勧告、指導といったようなもので、国民の権利義務に直接的に影響を与えるという性質（処分性）を持たないものを言うときされる。すなわち、特に従う義務があるわけではない。しかし、その趣旨に納得する、あるいはこれに従わないと後で何らかの「仕返し」を受けるかもしれないという恐れから従う可能性はある。

もう一つ、このカテゴリーに入れてよさそうなものとして通達というものがある。

禁止を意味する。

¹² これには、外資法に基づく認可（甲種。その対価の支払いが1年を超えるもの）と外為法に基づく認可（乙種。支払い期間が1年以下）の2種類があった。主要なものは外資法に基づいて認可が行われた。この技術導入許可についても、OECDの経常的貿易外取引自由化コードに基づいて自由化の義務を負ったため、1968年の第1次自由化、1972年の第2次自由化で経過期間付ではあるが全面的に自由化された（1974年に経過期間終了）。

¹³ なお、これ以外にも、独占禁止法に基づき、技術援助契約（を含む国際契約）に関する届出義務を負わせ、その締結に際して日本側に一方的に不利な契約にならないよう公正取引委員会がチェックし、一方的に不利な場合には独禁法違反の疑いを持って調査するということが行われていたという話もある（独禁法に定める国際契約の届出義務は1997年に廃止）。

通達（あるいは通知）とは、基本的には官庁内で法律の解釈を示したり、官庁が別な官庁に対して命令をくだしたりするためのものであり、本来は一般国民を拘束しない。しかし、官庁は実際にこの通達に沿って動くため、通達により国民の権利・義務に大きな影響を与える。例えば、所得税や法人税については、それぞれ「所得税基本通達」「法人税基本通達」と呼ばれる通達が所得税法、法人税法の解釈の基本的な枠組みを定めている。この通達に従って国税庁は動くため、例えば税金の額についてはこの通達の影響を受けざるを得ないことになる。

■企業は政府の意向に従うのか？

以上を前提として、次に企業は政策を受け入れるのか、受け入れないのか、またその理由は何かといったことを考えていくことにしよう。ここでは、通称「出光事件」と呼ばれる石油精製業における生産調整にまつわる事件、海運集約と呼ばれる、1964年の海運産業の政府主導の再編成を取り上げる(三輪・ラムゼイヤー, 2002; 橘川, 1991; 地田, 1993)。

(1) 石油精製業における生産調整(出光事件, 1963, 1965-66)

石油精製業は設備投資が大きく、これに対して生産量に対して変動するコスト(いわゆる変動費)が少ないという典型的な設備産業であるため、企業側には生産を拡大するインセンティブがあり、常に生産拡大→価格低下→供給調整という事態が発生する可能性があった。これに対して政府は常に生産量をコントロールし、安定的な価格・量が供給されることを望んでおり、また石炭産業を維持するという目的もあったため、生産量のコントロールを行ってきた。このようなコントロールは原油輸入に対する外貨割り当てという手段によりその実効性が担保されてきたが、1964年のIMF8条国移行により外貨割り当て制度が維持できなくなるため、1962年に石油業法を制定してこの状況にあらかじめ対応することとなった。この石油業法の制定においては、原油輸入は自由化するものの、必要な場合には通商産業大臣が各社の生産計画について勧告という形で調整が行えるようにした(ただし勧告に強制力はない)。また、設備の新設や増築・改造の際には許可がいることとし(旧石油業法7条)、コントロールの手段を確保した。そして、このような石油業法を背景として、石油連盟という業界団体の中で生産調整を継続するものとしていた。

これに対し、急成長を遂げつつあった出光興産はこの生産調整に従わずに生産量拡大を求め、石油連盟から一時的に脱退した。これに対して通産省は(上記の勧告ではなく)話し合いの斡旋のみを行い、あくまで一時的措置との了解の下で出光興産は生産調整に協力することになった。その後、1965-66年にかけて出光興産は再度生産調整を拒否、再度通産省が斡旋に乗り出し、最終的には生産調整自体が撤廃されることになった。

この例で興味深いのは、石油業法以前は出光興産も通産省の意向に従っていたことである。その実効性は既に触れたように外貨割り当てという手段で担保されていた。1964年のIMF8条国以降により外貨割り当てという手段が使えなくなると、石

図表 7.1 太平洋戦争中船腹推移（単位：千総トン）

年次	新增その他の増	喪失その他の減	差引増減	保有量
1941.8				6,384.0
1941.12	44.2	51.6	-7.4	6,376.6
1942.12	661.8	1,095.8	-434.0	5,942.6
1943.12	1,067.1	2,065.7	-998.6	4,944.0
1944.12	1,735.1	4,115.1	-2,380.0	2,564.0
1945.8 まで	465.0	1,502.1	-1,037.1	1,526.9

出典；近代日本経済史要覧。原資料は旧海軍資料。

油業法に基づく勧告及び生産設備の新設・増築・改造の際の許可という新たな権限を定めた。しかし、出光興産は、生産調整に従わなければ通産省からいわば「しっぺ返し」として設備新設許可が下りない恐れがあったにもかかわらず自らの意向を通し、これに対して通産省は強く出ることができず、結局大臣による勧告すら行われなかった。

このことは、仮に通産省が権限を持っている場合でも、その権限を基にした説得や指導に企業が従うとは限らないことを示している。そのような権限、外貨割り当てのように企業にとって生産活動そのものに大きな影響を与えるようなもの（外貨割り当てがなければそもそも原油が輸入できない）であればおそらく従わざるをえないのだが、外貨割り当てに変えて導入された勧告や生産設備の新設・増築・改造の際の許可では、企業を通産省の意向に従わせるのに十分ではなかったわけである。

言い換えれば、この例は最終的にある政策を受け入れるかどうかは個々の企業の判断であり、通産省が一定の権限を持っている場合でも、その意向を受け入れないことは十分ありうることを示しているといえる。

（２）海運集約(1964)

海運産業は第二次世界大戦においてその保有船舶をほぼ喪失し（商船は軍需物資と兵員輸送のため徴用されていたが、戦争中に沈められる。図表 7.1 参照）、また戦時中に発生した政府に対する債権については全て支払われないことになった（戦時補償打ち切り）ために、海運産業はゼロに近い状態から出発しなくてはならなかった。

このため、政府主導の船舶整備（計画造船）などが行われたが、なおその産業基盤は弱く、1956年の第2次中東戦争によるスエズ運河閉鎖（これにより世界の海運市場は一時的に好況になった）以降不況になった海運市場では厳しい立場に立たされていた。そこで、政府は海運の主要企業に対し、合併による集約を条件として利子の支払猶予及び利子補助を出し、計画造船においても優遇するという形で合併を強力に推進した。その結果、日本の海運産業は6グループに集約された（その後、合併を繰り返し、現在は3グループになっている）。ただし、この海運集約には日本の主要な海運企業のほとんどが参加したものの、上のような支援が必要ない企業であれば参加する必要はなく、実際三光汽船のように参加しな

った企業もあった。

上記の出光事件では、石油業法という法律の下で通産省が権限を持っている状況でのことであった。これに対してこの海運集約は通産省にはそのような権限もなく、補助金によるコントロールと説得・指導のみが可能であった。しかし、説得や指導を受けても補助金を必要としない企業であれば受け入れるかどうかはその企業次第であり、ゆえに三光汽船のように受け入れない企業もあったわけである。

以上を整理してみると、外貨割り当てのような直接企業の生産活動にかかわるような権限であればともかく、石油業法に定める権限や補助金のような手段を背景にしている場合には、企業の側が従わないこともある、ということになる。

■政府は将来を予測できるのか？

次に、政府の予測能力について考えてみよう。既に紹介した「日本株式会社」論は、政府は自分の政策がもたらす効果について十分予測可能であることを前提としているように見える。しかし、そのようなことが可能になるためには、産業の状態から政策に対する企業の反応、さらには海外の経済や企業の動きまでを予測できなくてはならない。そのようなことが本当に可能なのだろうか。やはり2つの例を紹介しよう。

(1) ファインセラミックス産業(1981-1990)

セラミックスとは、簡単に言ってしまえば陶磁器（あるいはそれに類するもの）のことだが、ここでは精錬された粉末を焼き固めたもの、をセラミックスと呼んでいる。その中で従来の陶器のようなものではなく新しい機能を持っているものをファインセラミックスと呼んでいる(以下の記述は島本, 2001; 2002による)。例えば、コンピュータのICパッケージ(チップなどが入っている箱の部分)やコンデンサ、プリンタヘッドのような電子部品の材料(エレクトロ・セラミックス)や工具、エンジンの構造材料、ポンプ・バルブの部品(エンジニアリング・セラミックス)などが挙げられる。

80年代初頭に、ファインセラミックス、例えば自動車のセラミックスエンジンなどは将来的に大きな市場になることが期待されていた。そこで通産省は次世代産業基盤技術開発制度の1つとしてファインセラミックスを選定し、技術開発を後押しした。

結果だけを見ると、通産省の当初予測ほどではないがファインセラミックス産業は成長している。しかし、実際に成長したのは通産省が後押ししたエンジンなどのエンジニアリング・セラミックスではなく、エレクトロ・セラミックスのほうであった。

実態を見てみると、大手メーカーがエンジニアリング・セラミックスに能力を集中してしまい、エレクトロ・セラミックスに関してはICパッケージのような既存分野のみに関心を向けていた。そのような状況で、中小メーカーはエレクトロ・セラミックスの中でより小さな市場しか持たない製品(携帯電話の部品やプリンタヘッ

ド等)に特化し、独自の技術を開発してその地位を確立した。結果的には、このようなエレクトロ・セラミックス、しかも IC パッケージなどではない新しい市場が成長し、結果的にファインセラミックス産業の拡大を牽引したのである。すなわち、通産省が発展の焦点を設定したことにより、その産業セクターではないセクターが発展するという状況が起こったのである。

(2) 石油化学の設備投資調整(1958-1970 頃)

次に、前章でも触れた石油化学産業の例を少し細かく見てみよう(橋川, 1991; 1998; 清水, 2002)。政府は戦後すぐの時期から石油化学産業に注目しており、1955年に「石油化学工業の育成対策」において石油化学産業の第1期計画を提示し、1960年には「当面の石油化学企業化計画の処理について」において同第2期計画を提示している。このような通産省の計画に対応して、既に1955年には三井グループが三井石油化学を、56年には三菱グループが三菱油化を設立しており、1958年には日本最初の石油化学コンビナート¹⁴(三井石油化学・岩国、住友化学・愛媛)が誕生、59年にはこれに続いてさらに2つのコンビナート(三菱油化・四日市、日本石油化学・川崎)が誕生している。その後、第2期計画に対応する形で1962-64年にはさらに5つのコンビナートが誕生している(清水, 2002)。

このような発展の過程において、通産省は限られた主体のみに投資を制限することで競争を抑制しようと考えていた。既に第2期計画において原料・工法の転換等とともに新規参入の抑制の方針が示されており、1960年にはエチレンの最低年産基準4万トンが設定されていた。それでも、多くの企業が石油化学産業に参入しようとしていたため、通産省と業界とが投資調整について話し合う場として1964年に石油化学協調懇談会が設置され、この懇談会で作られたのがいわゆるエチレン10万トン基準である(石油化学協調懇談会「エチレン製造設備新增設の方針について」)。すなわち、エチレンプラントの新設についてはエチレンの製造能力が10万トン以上のものに限るという当時としては厳しいハードルを設けることで、小数の主体のみを参入させようとした。しかしそれでも投資意欲が衰えなかったため、1967年に石油化学協調懇談会は新たな基準をだし、基準を30万トンに引き上げた(石油化学協調懇談会「エチレン製造設備の新設の場合の基準」)。これが30万トン基準である。なお、1958年の三井石油化学・岩国コンビナートのエチレン製造能力が2万トン、1964年の三菱化成・水島コンビナートで4万5千トンであることを考えれば、30万トン基準がいかに大きなものであるかわかるだろう。

このような投資調整は、技術導入許可という政府の権限に裏打ちされたものであった。すなわち、外資法及び外為法(外国為替及び外国貿易管理法、現在は外国為替及び外国貿易法)に基づいて、海外から技術を導入する契約を結ぶ場合にはあらかじめ政府の許可が必要だったのである。当時の日本には独自でエチレンプラント等を作る技術はなかったため、この技術導入許可がないと実際にエチレンプラントを作ることは非常に難しかった。この意味で、上の10万トン基準、30万トン基準

¹⁴ エチレンプラントを中心に、これにナフサを供給する製油所やエチレン・プロピレン等の供給を受けてプラスチック製品を作る工場をパイプでつないだ集合体。

は実効性を持つ基準であったと評価できる。

しかし、既に述べたように企業がこの基準を乗り越えるような形で投資を行ったために通産省は許可を出さざるを得ず、結果的には投資をむしろ拡大してしまった。結局、オイルショックがきたことで調整を放棄せざるを得なくなったのは既に述べたとおりである¹⁵。

以上の例は、政府は政策的な優先順位や重点産業を考える際でも、その結果を必ずしも予測できていないということを示している。考えてみれば、いくら業界団体を通じて情報を得られるとしても、政府に未来予知能力がない以上、必ずしもその予測が当たるわけではない。また、業界の情報を得ていたとしても、政府は企業と全く同じ情報をもつわけではない以上、いざ何かの政策を取ったときにそれに対する反応が予測通りとは限らない。そうである以上、政府が常に政策の結果を予測できるということはそもそもありえないのである。

■ 日本の特徴？

最後に、日本の経済成長のための政策、いわゆる産業政策は日本的であるのかどうかという点に触れておくことにしよう。

「日本株式会社」に対するイメージのおかげで、いわゆる産業政策は日本発のものであり、通産省は日本特殊な官庁だという認識がしばしば持たれる。しかし、実際には、産業の保護あるいは競争力の向上という意味での産業政策そのものはどの国においても見られるものであるとあってよい。例えば、現在米国が展開しているナノテク産業や情報産業への支援は産業政策以外の何者でもない。また、「産業政策」という言葉自体もイギリスやフランスで使用されており、特異な言葉というわけではない(三輪・ラムゼイヤー, 2002)。

仮に、日本の経済成長のための政策の特徴を政府による中央集権的な管理、すなわち通産省による政策決定と資源配分に求めるとするならば、むしろ第二次世界大戦後のヨーロッパ諸国の国有化政策¹⁶のほうがより中央集権的な政策といえるのではないだろうか。国有化によって政府は直接に企業をコントロールできることを考えれば、日本の産業政策はむしろ穏健だといっても良いかもしれない。

さらに言えば、政府の権限そのものについても日本に特徴的といえるものは見出せない。よく行政指導がその例として上がるが、行政的な行為について非公式の接触を持ち、政府の意向を伝達するという点であればどの国でも起こりうることであるとあってよい。

¹⁵ 既に触れたように 1964 年の OECD 加盟により日本は技術導入の自由化の義務をおっており、石油化学についてはかなり引き伸ばしたものの、1972 年に誘導品製造技術を除き自由化、1973 年には誘導品製造技術も自由化されていた。ゆえに、この時期には基準を作ってもその実効性を担保する権限はなかったものと考えられる。

¹⁶ イギリス(鉄道・石炭)、フランス(石炭・ガス・保険・自動車等。ルノーはこの時点で国有化される)、イタリア(IRI, ENI 等の公社を通じた国有化。アリタリア航空)、スペインなどは国有化政策が推し進められた。

7.5 政府—企業間関係の実態と産業政策の有効性

以上をまず整理してみよう。まず業界団体・審議会については、確かに業界団体を通じたコミュニケーションは行われており、また審議会を通じた合意形成及び合意のオーソライズは行われていたように思われる。しかし、審議会はそれ以上の機能を果たしたかは明らかではない。次に、政府の能力については、外貨割り当てや技術導入許可のような強力な権限を持っているのであれば企業は通産省の意向を受け入れるが、そうでない場合には、通産省が（例えば石油業法において見られるような）権限を持っている場合でも、企業は通産省の意向を受け入れないこともある。また、政府は未来予測を出来るわけではないため、産業の予測を誤ることもあれば、企業と同じレベルの情報を持っているわけではないために企業の反応の予測を誤ることもある。なお、これらの状況は（業界団体を通じたコミュニケーションの程度が異なる可能性はあるが）基本的には特に日本に固有というわけではない。

これらの結論はある意味では当然のことであるとも言える。すなわち、政府と企業は異なる主体である以上、お互いにコミュニケーションを取り、またお互いにとって合理的であれば協力して政策を実行することもあるが、企業は常に政策に従うとは限らない。また政府が現場に関する全ての情報を知っているわけでもなければ未来予知能力を持っているわけでもない以上、政府の言っていることは間違っているかもしれない。

もちろん、このような考え方は、必ずしもこれまでの「日本株式会社」のイメージとは整合的ではない。しかし、例えば政府の政策を実現するという点を考えてみても、政府が外貨割り当てや技術導入許可を通じて直接的に政策目的を達成できる手段を持っていた 1964 年前後までは政府の意向に従わざるを得ないときもあったと思われるが、それ以降の政策手段は金利補助（海運再編成）や設備新設の際の許認可権（出光事件）のようないわば間接的なものであり、このような政策手段しかない場合に企業が政府の言うことを聞かない可能性は十分にある。もちろん、通常の場合であれば企業も政府との間で揉め事を引き起こしたくはないだろうから、一般的には政府の言うことに従っていたとはいえるかもしれない。ただ、それはあくまで企業と政府の利害が一致するときであって、そうでなければ企業は政府に従うわけではない。

また、政府の予測能力についても、当該産業においては政府より企業の方が情報を持っていると考えるのが常識的であり、そうであるならば政府の方が企業の反応や産業の状態を正しく予測できるということは考えにくい。

ただし、それでは政府は何の役にも立っていなかったのかということ、必ずしもそうではないかもしれない。1つの可能性は「カウベル効果」（あるいは「呼び水」効果）である。このカウベル効果という言葉自体は、融資を行う際に、ある銀行が融資をしていればその銀行の能力を信用して他の銀行も融資するという行動を意味しており、特に日本開発銀行が融資すると他の銀行が融資を行うという状況を説明す

る際に造られた言葉である。このような効果が存在するか、すなわち開銀が融資をしたことが他の銀行の融資行動を変化させるかどうかには反対意見もある(三輪・ラムゼイヤー, 2002)が、少し視野を広げてみればこのような効果は存在しうる。

すなわち、政府が様々な情報から技術の中で有望と思われるものについて政策的にその発展を後押しする(補助金や政策融資、租税繰り延べ、政府主導の研究開発プロジェクトなど)。関係する企業は、政府がその産業を後押ししたことによって研究開発や融資を積極的に行うかもしれない。このような状況は、石油化学産業のときにも見られたように思われ(橘川, 1991)、また先に名前だけ挙げた超 LSI 技術研究組合もこのような例である可能性がある。注意すべき点は、このようなことが現実起こったとしても、それは政府の能力が高いことを必ずしも意味しないという点である。

例えば、政府が「ある産業が重要」だと言ったことによっていわば投資の「焦点」が設定され、研究開発が行われたがゆえに実際に発展した、ということであるかもしれない(もし政府が違う産業が重要だといったら違う産業が発展したかもしれない)。ファインセラミックス産業においても、政府が後押しすることでエンジニアリング・セラミックスにより大きな関心が集まったように思われる。この例ではたまたま失敗であったが、このようなより大きな関心を集めたがゆえに研究開発が行われ、結果的に成長するということもありえたかもしれない(島本, 2002)¹⁷。

また、企業のほうが自分の予測に従って政府を誘導し、「これが発展する」という資金や支援を集めたのかもしれない。例えば石油化学産業の事例では、通産省は 1955 年の「石油化学工業の育成対策」の前に、1951 年に「石油系有機合成化学工業について」という報告書を出しているが、これは石油化学工業に取り組もうとしていた日本曹達の事業を後押ししたものとされる(橘川, 1991)。いずれにせよ、あくまで可能性ではあるが、政府の能力に関わらず、政府がある産業に注目したことそれ自体が産業の発展を引き起こすかもしれない。

もう 1 つの可能性としては、政府には様々な状況における「調整役」としての機能が期待されており、そのような機能を実際果たしてきたのではないかということである。実を言えば、上で述べた焦点の設定というのもある種の調整と理解できる。すなわち、関係する人々がどこに投資してよいか分からなくなったときに、政府が「ここに投資すればよい」という焦点を設定することでみんなの行動が調整されるという意味である。これ以外でも、政府が「公平な第三者」であり、かつ関係者の意見のある程度理解できる能力を持っていることが信じられていれば、関係者は政府に解決を委ねようとするかもしれない。石油化学産業の投資調整の事例や、出光事件においても通産省はむしろ仲介役として動いているように見える。

以上のようなことから、政府はむしろ調整役として機能してきており、その調整のために使われたパイプが業界団体、そしてより公式には審議会だったのではないかという予想を立てることができる。ただし、この点は単なる予想にとどまって

¹⁷ なお、島本(2002)では政府は 1980 年代以降このような「焦点化」の機能を自覚的に引き受けていると指摘している。

おり、なお検討する必要がある。

演習問題

- 7.1 産業政策が実際に産業の発展に影響を与えていそうな例はあるだろうか。またそのような産業はなぜ発展したのだろうか。自分で調べてみよう。
- 7.2 業界団体を1つ取り上げ、メンバーはどのような企業であるか、どのような事業をやっているのか、といったことについて、新聞や雑誌なども見ながら調べてみよう。
- 7.3 政府が企業に働きかける直接的な手段については述べたが、間接的な手段としては何があるだろうか。例えば、人材育成を支援するためにはどうしたらよいらうか。
- 7.4 他の国において産業を発展させるための政策としてはどのようなものが行われているだろうか。