



Title	通商産業政策史編纂委員会編 尾高煌之助著 『通商産業政策史 1 総論』
Author(s)	石黒, 真吾
Citation	大阪大学経済学. 2014, 63(4), p. 51-53
Version Type	VoR
URL	https://doi.org/10.18910/57026
rights	
Note	

The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA

<https://ir.library.osaka-u.ac.jp/>

The University of Osaka

通商産業政策史編纂委員会編
尾高煌之助著

『通商産業政策史 1 総論』

(経済産業調査会, 2013 年, 646 頁)

1980 年-2000 年の 20 世紀終盤のわが国の経済・通商政策を総括的に検討する通商産業政策史編纂委員会(独立行政法人経済産業研究所内に設置された委員会)による全 12 巻にわたるシリーズの総論部分にあたるのが、本書である。1980 年-2000 年の 20 年間に於いて、我が国の通商政策を巡る環境は大きな変化に見舞われた。本書冒頭部では、主としてその四つの変化が挙げられている。第一に、国内のマクロ経済状況の変化、第二に、経済のグローバル化、第三に、市場重視の政策と財政再建、第四に地球環境の維持、である。本書では、こうした大きな変化が日本の産業政策の内容にどのような影響を与えたのかを詳細に検討している。主に、総論としての立場を踏まて、産業政策の中身、政策決定過程、政策作成の主体の組織体である通商産業省(現、経済産業省)の組織構造などに焦点を当てながら、20 世紀後半の産業政策を総括し、21 世紀に向けての展望をまとめている。

本書の構成は以下のとおりである。序章：第二期通商産業政策史「総論」の課題と方法。第 1 章：新政策に見る通商産業育索思想の流れ。第 2 章：予算。第 3 章：財政投融资。第 4 章：法律と税制。第 5 章：組織と人事。第 6 章：産業政策。第 7 章：産業立地政策。第 8 章：中小企業、商務流通、および繊維産業政策。第 9 章：資源エネルギー政策。第 10 章：環境・公害・保安政策。第 11 章：知的財産、技術開発及び情報産業関連の政策。第 12 章：通商経済政策。終章：「インダストリアルイズム」を超えて。

総論に当たる本書だけでも 600 ページに及び、その細部をここで紹介することは不可能であるため、20 世紀の日本産業政策を理解するうえで重要と思われる主要なメッセージのみを取り上げることにし

たい。

そもそも通商産業省(現、経済産業省)が担う通商産業政策とは何か? 本書では、「国民の経済的厚生の上昇もしくは改善を目的として、政府が資金的、法律的、又は行政的に市場に介入する行為である。」(p.4)と定義される。では、その介入の根拠となる経済的要因は何か? 主として、「非対称情報」の存在、「外部経済」の存在、政治的理由等によって市場が本来の機能を発揮しえない場合、すなわち、市場の失敗が認められる場合に、それを補完・補正する行為であると言える。これらは、オーソドックスな経済学の教科書にも説明がある政策介入の根拠と言えるが、より重要なことは、介入政策の政治決定過程やメカニズムはどのようにあるべきなのか、といった政治経済学の問題にあると言える。というのは、政策決定の手続きや過程が、完全に政治的に中立的になされる保証はなく、市場の失敗を補正する目的で導入される政策介入が逆に経済厚生を引き下げる可能性もあるからである(「政府の失敗」¹⁾)。こうした問題は、政治経済学と呼ばれる研究領域のテーマとして研究されている(脚注 1 の Acemoglu and Robinson (2005, 2013)などを参照)。政治経済学のテーマを理論的および実証的に検討するうえで、本書は、日本の 20 世紀後半の産業政策という貴重な事実発見を提供してくれていると言える。

本書によれば、20 世紀後半における我が国の通商産業政策の重要な変化は、次のようにまとめられる。

(1). 輸出振興・技術振興などの高度産業化を積極的にリードする役割から、地球環境保全政策、エネルギー政策や国民福祉の向上の政策など、国民生活をサポートする役割への変化。すなわち、積極的な産業介入や特定産業の育成から市場機能の補完・補正、規制緩和による経済構造改革または国民福祉向

¹ Acemoglu and Robinson (2005, 2013) は、政治制度や政治決定過程の在り方が経済主体のインセンティブや各国経済の発展や成長に与える影響について詳細に論じている。

上の重視。

(2). 政策が目指す基本路線をビジョンとしてアナウンスして産業界の進む方向性を示唆する「ビジョン (vision) 行政」の役割の低下。

(3). 政策立案・作成を官庁に任せるボトムアップ型 (分権的意思決定) ではなく、首相官邸のリーダーシップに基づく (内閣集中型) 政策決定メカニズムへの変化。

(1) については、戦後の日本経済の主要な目的がいち早く経済復興を達成すること、そのために、上からの積極的な産業育成や工業化の推進が必要とされたことが背景として考えられる。他方で、日本経済は高度成長を享受した一方、公害問題の深刻化や地球規模での環境保全問題など、経済成長の負の側面が70年代以降に噴出してきた。こうした問題を受けて、産業政策の中身は、積極的な工業化の推進から国民生活の向上や経済構造改革の方向へシフトした。本書の第1章4節には、時代ごとにどのような政策案件が重要視されたかについての分析がある (とりわけ、p.76-77 の第1-3表)。通産省において立案される複数の政策案件は、優先度の高い順に並べられ、そのなかで優先度の高いものは「一丁目」と呼ばれる (さらにそのなかでも最優先の案件は「一丁目一番地」と呼ばれるとのこと)。こうした「一丁目」に該当する政策に相対的に大きなスコアを割り振った政策案件の相対的重要度を数値化した分析によると、1980年-2000年の21年間に於いて、重要度の相対的に高かった政策は、対外通商政策であり、研究技術開発と中小企業政策が次に、さらに地域振興とエネルギー政策がそれらに次ぐことが示されている。また、時代別にみると、60年代には相対的に重要度の低かった「公害・環境対策」の優先度が70年代以降に高まっていること、また、合わせて「エネルギー・資源」にかかわる項目の重要性も増していることが分かる。また、90年代以降には「新技術開発」の優先度が高まっていることが顕著な特徴として挙げられる。

(2) については、特定の産業をターゲットにし

た育成政策の役割が低下し、積極的な「ビジョン行政」の役割が低下したことが指摘されている。「ビジョン行政」とは、当時の通商産業政策の基本路線を定め、「有識者並びに民間業界の意見の政府に対する具申とともに、実業界が政府の政策方針を共有する機能を兼ね備えていた」(p.8) とされる。例えば、1960年代のビジョンにおいては、産業の国際競争力の強化が中心にあり、経済構造の高度化と貿易自由化の必要性が説かれていた。1970年代には、それまでの重化学工業化に続く知的産業化の方向性が説かれていた。1980年代のビジョンになると、省エネや国民生活のニーズの充足など、工業化の活力と生活のゆとりとの両立を図ることが打ち出された。90年代のビジョンもこれを引き継ぐ形で、ゆとりのある生活の確保、国際社会への貢献などが主題として掲げられた。こうした変遷より伺えるのは、(1) の産業政策の中身とも呼応して、通産政策の基本路線として、60年代においては高度産業化や貿易自由化などの経済発展上の要請が主題であったが、石油ショックによる経済的停滞や公害などの環境問題を経験した70年代以降は、成長優先から生活のゆとりや環境保全などの国民福祉向上などを重視する方向へシフトしたことが考えられる。

(3) については、90年代に入り、国債発行の対GDP比の増加をうけて財政再建の必要性が高まり、補助金や租税特別措置といった資金投入を伴う産業政策の見直しが迫られることになったことが関係している。このような変化は、緊縮化された予算規模のなかで、複数の政策への適切な予算配分的重要性を高め、首相官邸がリーダーシップをとって政策決定を行うプロセスへの変化を促すことにつながった。こうした外的な経済環境の変化 (財政の緊縮化) は、ボトムアップ型ではなく内閣への権限集中によるリーダーシップ型の政策決定メカニズムへの変更を余儀なくしたのである。

「組織の経済学」と呼ばれる分野を専門とする評者には、この政策決定過程の変化は大変興味深く映った。組織において分散して存在する情報をどの

ように伝達するのかというコミュニケーションの問題と、意思決定の権限を誰に配分するのかという決定権限の配分問題は組織の効率性を決定する重要な要因であることが知られている²。政策決定にかかわる行政組織の場合、具体的な政策についての詳細な情報は、官庁の役人など、日常的に政策立案や予算作成にかかわる人々が持っていると考えられる。そのため、「情報を持つ人に意思決定権限を渡す」ということは情報の効率的利用の観点からは望ましい。戦後の政策決定はまさにこの官庁から政治家への下意上達型のメカニズムであったと言える。与党であった自民党から中央官庁への政策立案・決定の委譲である。しかし、他方で、迅速な決定の必要性や多数の政策間の調整の必要性が重要となると、トップ自らが政策決定を遂行することが効率的になってくる。90年代以降の財政再建に伴う予算緊縮といった外的環境の変化への対応が、「官庁→政治家」という下意上達のルートから「政治家→官庁」という上意下達という決定メカニズムの変化を促すことになった。では、今後、通商産業政策決定の過程でこうした下意上達という分権的メカニズムの役割は意味を失ってしまうのであろうか。編者たちも指摘するように、必ずしもそうとは言えない。政治家が強いリーダーシップをもつ場合においても、現場に近い役人が保有する情報を何らかの形で吸収する必要があるからである。21世紀の通商産業政策の方向性を考える上でも、官庁と政治家のあいだでのこうしたコミュニケーション・チャネルのあり方や決定権限の配分の仕方がどうあるべきか、というのは重要な問題であると思われる。

最終章である「[インダストリアルイズム]を超えて」においては、通産政策が担ってきた社会経済的機能を整理し、21世紀における通産政策への展望をまとめて、本書は締めくくられている。そこでは、20世紀後半から21世紀初頭にかけての通産政策の思想として、産業成長を中心に置く考え方＝「インダストリアルイズム」からの脱却が模索された

時期であることが議論されている。すなわち、産業化・工業化の推進のための積極的な市場介入型の政策から市場機能を補完する政策へのシフトが模索されたというのである。

本書を通じて感じることは、通産政策というのは、「ヴィジョン行政」に表れているように、一つの政策「思想」であるということである。一国の進むべき道やその時代における最重要課題は何かを提言するためには、その背後に政策立案にかかわる人々の政策への思想というものがあるはずである。通産政策には、行政と実業界とが経済の進むべき道への同じ「期待」(＝「思想」)を共有化するという役割がある(あった?)。それは、時代によっては、産業の高度化や知識産業化であったり、技術開発の促進であったり、環境保全やエネルギー対策であったりした。はたして、日本の通産政策が、時代の要請に応じた適切な政策思想を掲げること出来たのか、また、それに基づく政策は何らかの意味で成功したと言えるのか、といった問題が残された課題として提示されて本書は閉じられている。こうした問題を今後考える上でも、本書の提示した我が国20世紀後半の通産政策とそれを担った通産省の組織に関する包括的検討は重要な示唆を与えてくれると言えよう。

参考文献

1. Acemolgu, D. and J. A. Robinson (2005), *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*, Cambridge University Press.
2. Acemoglu, D. and J. A. Robinson (2012), *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*, Crown Business.
3. Gibbons, R. and J. Roberts (2012), *The Handbook of Organizational Economics*, Princeton University Press.

(石黒真吾 大阪大学大学院経済学研究科教授)

² こうした組織設計にかかわる問題については、Gibbons and Roberts (2012) に収められている論文に詳しい。