



Title	IT時代の市場と国家 : アメリカのケース
Author(s)	村山, 裕三
Citation	大阪外国語大学英米研究. 2004, 28, p. 161-172
Version Type	VoR
URL	<a href="https://hdl.handle.net/11094/99285">https://hdl.handle.net/11094/99285</a>
rights	
Note	

*The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA*

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

The University of Osaka

# IT 時代の市場と国家：アメリカのケース

村 山 裕 三

本論文では、経済分野におけるアメリカ政府の役割を歴史的に鳥瞰することにより、IT 時代における市場と国家の役割を考察、展望することにする。

## 1. 20 世紀のアメリカ：政府（国家）の役割拡大の歴史

19世紀のアメリカは、現在からみると、政府（国家）が経済分野で果たす役割は、きわめて限定されていた。当時の地方政府の仕事は、警察、裁判、交通関連中心で、これらに加えて、大都市では上水、下水の整備を手がけるにすぎなかった。連邦政府の役割も、退役軍人に対する年金および南北戦争時の負債に対する利子の支払い、小規模な軍隊の維持、郵便事業、公有地の払い下げ、関税の設定と数種の間接税の徴収や金本位制に基づいた金融政策の実施、などに限られていた。このように、19世紀のアメリカでは、政府が市場に干渉する度合いはきわめて限定的であった。

一方、19世紀のアメリカでは、政府が自由競争市場を確立するための法律作りに積極的に取り組んだ。アメリカにおける法・経済史学の創始者で、この分野で卓抜した業績を残したジェームズ・ウィラード・ハーストによると、19世紀の法制度は、人間のもつ創造的なエネルギーをいかにして解放して経済活動に役立てるか、すなわち、法制度の整備により自由選択の幅を広げつつ経済活動を活発化させ、アメリカ経済の生産性を上昇させる目的をもって

行なわれた。具体的には、19世紀にアメリカでは私有財産権が確立され、会社法が作られ、経済活動にともなう契約や不法行為に対する法律が整備された。このような法律面からの基礎作りを経て、アメリカの市場経済システムが形作られていったのである。

しかし、このような政府の限定的な役割と自由競争市場育成政策の組み合わせは、20世紀に入ると変化を見せ始めた。19世紀の後半に出現したロックフェラーやモルガンに代表されるビッグ・ビジネスが、統合と合併を繰り返しながらその規模を拡大してゆく姿が大衆の反感を買い、マックレーカーズと呼ばれた人々による政界、実業界の腐敗摘発もビッグ・ビジネスに対する不満を募らせた。このような動きを受けて、企業活動を取り締まる政府機関が設立され始め、クレイトン反トラスト法に代表される企業の自由な活動に制限を加える法律が制定されたのである。

このような動きを決定的なものにしたのが第一次世界大戦であり、この国家的な危機を背景にして政府の経済分野における役割は急速に拡大した。アメリカが参戦への準備を始めた1916年の夏には、国防法と陸軍支出法が成立して大統領の権限が大幅に拡大され、工場施設や原料の強制的な接収の権利が与えられ、輸送機関の国営化も可能となった。1917年4月にアメリカが参戦すると、この権限が次々に行使され、徴兵制はもちろん、小麦や石炭などの必需品の価格統制、海運、鉄道、電報、電話事業の国営化が行なわれ、資本市場や労使間の紛争にも、政府が積極的に介入することになった。

戦争が終わった後も、アメリカ経済は戦前の状況には戻らなかった。戦時中に国営化された鉄道会社はこの好例で、その国営化が戦争終結後の1920年まで続いた上に、民営化後も政府からきわめて厳しい規制を受けることになった。また、政府の歳出のレベルも戦後は戦前の3-4倍のレベルにまで引き上げられ、政府の役割は第一次世界大戦という危機を経て、量と質の両面から恒常的に拡大したのである。

その後のアメリカでは、さまざまな危機を経て政府の役割が拡大し、その一方で、市場への干渉が増大する歴史が繰り返された。1929年の株式市場の

暴落に端を発した大恐慌に際しては、農作物の価格維持政策、資本市場における規制、最低賃金制度、失業保険制度、社会福祉制度、政府による貸付制度などが次々に導入された。これらの制度はいずれも現在まで生き続けているものであり、大恐慌という危機に直面して、政府の役割が恒常的に拡大したことがわかる。同様のパターンは、第二次世界大戦、そして、戦後は、朝鮮戦争や冷戦を通して繰り返された。そして、これらの対外的な危機に加えて、1960年代から70年代にかけては人種問題、都市問題、環境問題、などのさまざまな国内的な危機が加わり、20世紀を通じて政府の役割は拡大したのである。

## 2. 1980年代の産業政策論争

IT時代における政府の役割変化を分析する際、1980年代に繰り返されたアメリカ経済の競争力を強化するための産業政策論議を検討しておく必要がある。というのは、この時期に行われた議論が、IT時代における市場と国家の関係の変化につながってゆくからである。

### 1) 産業政策論争

1980年代の初め、議会の民主党議員を中心にして、産業政策が経済競争力の強化に役立つという議論が行われた。この背景には、日本の経済成長のめざましさと、その裏に存在すると考えられた通産省による産業政策の影響が存在した。この産業政策論議が、ロバート・ライシュやレスター・ソローのような論客を得て、注目を集めるようになったのである。これを、民主党はレーガノミクスに対抗できる経済政策と位置付け、積極的に後押しした。当時の産業政策論議は、衰退産業の合理化に政府が関与すべきであるとする議論から、日本のようなターゲッティング政策を導入すべきであるとするものや、産業発展のための金融機関の役割を重視するものまでさまざまであった。このような議論の中で、1990年代のIT政策につながるのが、「アタリ・デモ

クラット」(アタリは、当時のゲーム機器の会社名)と呼ばれた若手民主党議員を中心にした産業政策論議であった。彼らは、民主党の基本政策を、富の再配分から富の創出に転換させるべきであるとして、そのために、将来的に高成長が期待される、ハイテク産業やサービス産業の成長力を高めるための産業政策を導入すべきであるという議論を展開した。このような「アタリ・デモクラット」の中には、1984年大統領選挙の民主党候補のゲーリー・ハート、1992年大統領選挙の民主党候補、ポール・ソングス、対日強硬派のリチャード・ゲッパート、クリントン政権で活躍したロイド・ベンツェン、レオン・パネッタ、などが含まれていた。

しかし、1983年をピークに盛り上がりを見せた産業政策論議であったが、その後は急速に表舞台から消えていった。これには、ゲーリー・ハートが民主党大統領候補になれなかったことも影響したし、大統領候補に選ばれたモンドールが、期待に反して、産業政策を大統領選挙の争点にしなかったことも影響した。しかし、決定的だったのは、大統領選挙でレーガンが大差で再選され、レーガン政権が産業政策の考え方を痛烈に批判して、これを「勝者と敗者」を政府が決定する悪しき政策として葬り去った点にあった。これにより、産業政策という言葉を使うこと自体が政治的にタブー視されるまでになったのである。

## 2) 経済安全保障論議

1980年代の終わりに、ハイテク産業をめぐる政府の役割をめぐる論争が復活した。これが、半導体やコンピュータのような、軍事用にも民生用にも使える両用技術をめぐる繰り広げられた論争である。1980年代の日本の技術力の急速な向上は、その軍事的な影響をアメリカに与え始めていた。この典型例が半導体で、日本は最先端メモリの DRAM で世界市場をほぼ独占する一方、半導体の世界シェアでも、1986年にはアメリカを抜き去った。この競争力の日米逆転を背景にして、アメリカの軍事分野でも日本製の半導体が使われるようになっていた。これが、いわゆる最先端技術の日本への「依存問

題」で、この問題をめぐって多くの報告書が書かれ、その重要性和解決方法をめぐって議論が繰り広げられた。

先に述べたように、レーガン政権の下では、競争力向上の名目で政府が市場に介入することは、政府が「勝者と敗者」を決定する政策として否定された。しかし、1980年代に復活した議論は、同じハイテク産業への政府の介入でありながら、経済競争力だけでなく、安全保障を維持するための技術基盤の確保という意味合いがあり、そのコンテキストが異なっていた。すなわち、安全保障上の名目で、政府がハイテク産業強化に乗り出すという議論を組み立てることが可能になったのである。この種の議論は、米国半導体企業の政治圧力団体である SIA（半導体工業会）のような、日本の技術力から脅威を受けた業界団体、基礎研究への援助を行っている全米科学協会、米国議会、そして、政府内では商務省のような経済省庁だけでなく、国防総省や CIA などからも支持を得るようになった。さらには、1980年代の初めには産業政策の考え方を葬り去ったレーガン大統領も、安全保障を絡めた議論には肯定的となり、経済安全保障をベースにした半導体開発プロジェクトがスタートした。

これが、セマテックと名付けられた官民共同の研究開発組合で、1988年より本格的にスタートした。そして、このプロジェクトの開始とともに、経済競争力を目指した政府の役割をめぐって、新たな論争が開始されたのである。

### 3) 議会とブッシュ政権の対立

セマテックの開始は、ハイテクがらみの産業政策が復活するきっかけを提供した。というのは、共和党政権が「アタリ・デモクラット」的な官民共同プロジェクトを始めたため、これが民主党の間では、「業界主導の産業戦略」という新たなレッテルを貼られ、政治的に受け入れられる新しい産業政策の形ととらえられたのである。このような議会のハイテク産業支援の努力は、1988年包括通商競争力法の形で結実する。この法律では、商務省がハイテク産業の競争力を維持するためのリーダーシップをとることが規定され、そのための組織改革が行われた。まず、技術担当商務次官の職が設けられ、経済

競争力の視点から技術問題に取り組むことになった。また、商務省内の国家標準院 (National Bureau of Standards) が、国家技術標準院 (National Institute of Standards and Technology) に改組され、この組織がアメリカ産業の経済競争力問題に取り組めることになった。この枠組みの下で、高度技術計画 (Advanced Technology Program) が開始され、X 線リソグラフィー、液晶ディスプレイ、大量情報貯蔵システムなどの商業技術の開発に資金提供が行われた。

一方、行政府内でも軍事と民生の両方に有用な技術を支援しようとする動きがみられ、次世代のディスプレイ技術である HDTV への支援を積極的に行った。

しかし、このような動きは、ブッシュ政権の中枢にあった自由競争主義者の反発を買う結果を招いた。スヌヌ主席補佐官、ダーマン予算局長、ブレディ財務長官、ボスキン経済諮問委員会委員長などの自由競争主義は、一連のハイテク産業支援策を、政府が「勝者と敗者」を決定する悪しき産業政策であるとして批判した。当時の行政府内では経済政策に関してはこれらの自由競争主義者が実験を握っており、産業政策的な計画は次々と縮小、あるいは廃止されていった。

このような行政府の動きにより、民主党主導の議会との技術政策をめぐる対立は深まり、その妥協点が見出せないまま、1992年の大統領選挙を迎えた。技術政策面からこの大統領選挙をみると、重要だったのは民主党の副大統領候補にゴア上院議員が選ばれた点であった。彼は、上院議員時代から産業政策的な方策に積極的に取り組み、HDTV 開発計画への強い支持を打ち出していたし、軍事、民生の両分野に利用できる技術の育成にも意欲的に取り組み、関連法案の提出も行っていた。このため、科学技術をめぐる政策がひとつの主要な争点になり、1992年の大統領選挙が戦われた。

### 3. IT時代の新たな政府の役割

#### 1) 産業政策から競争ルール作りへ

1993年にクリントン政権が誕生し、ゴア副大統領が科学技術政策の実権を握ることにより、1980年代の後半から90年代の初めにかけて民主党が主張してきた、政府がより大きな役割を果たす技術政策が動き出すと思われた。特に、ゴア副大統領は、上院議員時代から情報通信産業に大きな関心を持ち、全米に光ファイバー網を張り巡らす「情報スーパーハイウェイ構想」を推進してきたため、勃興しつつあるIT分野で政府の役割が高まる方向に政策が変化することが予想された。

しかし、このような政府の役割を高める方向の技術政策は、産業界からの反発を買い、現実の政策は、民間企業が技術を主導し、政府はこれを後押しする役割へと変化を遂げていった。その典型が、全米情報通信基盤(NII)を構築する際に政府が果たす役割である。当初のクリントン政権の構想では、政府自身が主導権をとって通信網を構築する計画を持っていたが、これはAT&Tなどの民間通信企業の反発を買い、政府の方針は次第に民間部門の役割を重視する方向、すなわち市場重視へと転換していったのである。

政府主導から市場主導へとIT政策が変化を遂げた背景には、90年代に入ってアメリカの景気が回復に向い、企業が競争力を取り戻す一方で、日本経済のバブルがはじけ、アメリカ企業自身が自信を取り戻した要因が大きい。また、政権を離れた共和党が、クリントン政権への批判の矛先を、民主党政権の売り物であった科学技術政策に向けた要因も存在する。しかし、最も根本的な要因は、アメリカ政府自体が長年にわたる模索の時期を経て、IT時代に適応した政府の役割を見出した点に求められる。

この点が明確に示されたのが、1997年7月に発表された報告書「世界的な電子商取引の枠組み」である。ここでは、今後急成長が期待される電子商取引に関する以下のような基本原則が述べられている。



- (1) 電子商取引は民間セクターが主導すべきであり、政府は民間での自己規制を促すべきである。
- (2) 政府は出来る限り、電子商取引分野における干渉や規制、さらには商取引への課税を避けるべきである。
- (3) 政府の関与が必要な部分では、その役割は商取引を円滑に進めるための最低限度の法整備に限るべきである。
- (4) 政府は従来の技術とは趣を異にするインターネットの特質を認識し、従来の法律や規制は必要に応じて見直さなければならない。
- (5) インターネット上の電子商取引は、世界レベルで推進されるべきである。

これらの基本原則から、IT時代の政府の新たな役割が明確になる。この分野における政府の役割は、1) ネットワークを介して行われる取引に税金をかけない方向への政策作り、いわゆる「インターネット自由貿易圏」の実現に向けた役割、2) 知的所有権やプライバシーの保護、商取引にかかわる不正の防止や紛争処理、ネット上で行われる取引の契約履行、などの分野での法律を作り、自由競争に基づいた商取引が拡大する基礎を作る役割、3) これらの新たな競争ルールを世界へと広げる役割、にある。すなわち、政府の役割は、IT分野で自由競争が行われるようにルールを作り、市場を舞台にした自由な企業活動を促進する点にあるといえる。そして、このような市場環境を世界レベルで広め、企業の機会を拡大する点に政府の役割を求めているのである。したがって、IT時代におけるアメリカ政府の政策は、出来る限り市場の機能を有効に利用する方向へと変化したと言える。

## 2) 軍事分野における市場の役割の拡大

同様の市場を活用する政策は、軍事分野でも採用され始めている。これがクリントン政権のペリー国防長官の主導で推進された一連の国防総省改革である。この背景には、70年代から80年代にかけての競争力低下から立ち直り、世界の最先端の競争力を回復した民間企業の教訓があり、国防総省もこれら

の企業のやり方を学ぶことにより、その効率性を改善してゆこうという発想がある。これを実現させるために、従来存在した軍事分野と民間分野のさまざまな壁を取り除くことにより、軍事分野を民間のやり方に近づける軍民統合の政策が実施された。この方向性は、軍事分野においても、できるだけ市場の力を利用する方向へ転換を進めようとするものに他ならない。

軍民統合の具体策には、まず部品調達にかかわる統合があげられる。従来、軍事用と同じ製品が民生用に存在しても、軍事用の調達にはミルスペック（軍仕様）や軍向けの会計基準を採用しないと、それらを使用することはできなかった。この種の規制を満たすためには、多くの検査とペーパーワークが必要となり、これが結果的に兵器価格の高騰を招いていた。

これら規制は、技術および調達担当次官の主導の下で、次々と廃止されていった。現在では、軍事分野に納めるために、特別の会計基準は不必要になったし、ミルスペックもそのほとんどが廃止され、逆にミルスペックを使用するためにはその理由を明らかにしなければならないまでになっている。このため、一般の民間企業が、国防総省向けに部品を納めることが容易になり、多くの新規民間企業が軍事調達分野に参入してきている。

製造分野における軍民統合も重要といえる。従来、同じ製品を同じ会社で作る際にも、軍向けと民向けの製品は分離して製造しなくてはならなかった。これは、軍用には民用と比べてより厳しい規制がかけられたために生じたのだが、この軍民の分離により、軍事分野の製造は非効率なものになっていた。これを変えるために始められたのが「シングル・プロセス構想」で、これは、同一の会社が軍需特有の契約や規制に縛られた軍需用工場と、民生品を生産している工場の両方を持つ場合、製造において共通する部分をひとつの方式に統一しようとするものである。この新たな方式は、従来のミルスペックに基づいたものではなく、民生分野で使われている「最良の方式」が採用されるため、結果的に軍事分野に民生分野の生産方式が導入されることになるのである。

このような方式を通じて、アメリカの軍事分野では着実に民間企業のやり

方が軍事分野に導入されつつある。このクリントン政権下で始められた軍民統合の政策は、ブッシュ政権（子）にも引き継がれ、アメリカは軍事分野でも、できる限り市場の力を利用する方向へと舵を取り始めたといえる。

#### 4. 終わりに：歴史は繰り返すのか？

産業・技術政策という視点からとらえると、IT時代はアメリカに有利な方向に展開しているようにみえる。1980年代の両用技術の保護、育成をめざして行われたハード中心の産業政策とは異なり、IT時代の規制緩和、標準や知的所有権の設定などのソフト中心の政策では、政府の財政負担は小さいし、さらには長年アメリカを悩ませてきた「勝者と敗者」を分ける産業政策の議論も避けて通ることができる。そして、この方向性は、小さな政府というアメリカの伝統的な理念に合致するものである。このため、これらの政策は超党派で受け入れやすく、政策はより推進しやすいものとなる。事実、クリントン政権からブッシュ政権に移行しても、IT分野で大きな政策の変化が見られないのはこの証左といえる。

また、IT民生分野のアメリカの政策は、産業政策的でありながら、それが同時に競争促進的な側面を持ち合わせている。これは、アメリカが経済外交を進めるにあたり有利に働くと思われる。というのは、アメリカがこの分野で強硬な交渉を行ってもそれが競争促進的であるがゆえに、相手国はそれが保護主義的、あるいは管理貿易的として反論することが難しくなるからである。このため、経済交渉において、アメリカが強みを持つ政治力、交渉力をより有効に利用して、交渉を進めることが可能になるように思われる。

一方、軍事分野における軍民統合政策は、軍事技術開発、製造におけるコスト削減効果をすでに出し始めている。兵器開発費の高騰は、アメリカが1970年代以来抱えてきた大きな問題であり、軍民統合によりこの問題にも一応の道筋がついたようにみえる。そして、冷戦が終結し、軍事費の大幅な増加が見込めない環境の下では、これが適切な政策といえる。また、技術的にみて

も、第二次世界大戦後は軍事技術が民生技術のレベルを上回っており、ミルスベックなどの規制は必要であったが、現在のように民生分野が技術革新を牽引する環境では、市場の力を最大限に利用しようとする軍民統合政策は正しい政策といえる。

このようにみると、アメリカでは政府、あるいは国家の役割が変化、縮小し、市場の力を利用する方向にうまく転換し、これが現在のアメリカの経済、安全保障両分野にわたる強さの源泉であるようにも考えられる。しかし、ここで考えなくてはならないのは、このような方向への転換が長期にわたり続くトレンドかどうか、という問題である。すなわち、20世紀のアメリカの歴史は政府の役割拡大の歴史であったため、このトレンドがIT時代に入って断ち切られ、「国家と市場」の関係からみても新たな時代に入ったかどうかを考察しなければならない。

この問題を考えるにあたり、まず注目しなければならないのは、市場の役割が重視された1990年代から2000年代の初めは、アメリカが長期にわたる好景気を経験した時期にあたる点である。先に見たように、政府の役割が拡大した時期は、アメリカにおいて何らかの危機的な状況が訪れた時期で、政府はこの危機が生み出す問題を解決するためにその役割を拡大してきた。この一方、アメリカが順調に経済成長するとき、あるいは大きな危機や問題が存在していない時期は、概して市場を信じる勢力が増す傾向がみられる。この法則があてはまるとすると、アメリカに経済的、社会的、あるいは政治的な危機が訪れれば、再び政府の役割が高まる状況も十分予想されるのである。9.11テロ事件後のアメリカ政府の対応は、この可能性を想起させるものといえる。

IT分野におけるアメリカ政府の役割は、冒頭で見た19世紀の政府の役割に酷似している。19世紀はまさに小さな政府の時代であったし、統合市場に向けての政策や、自由競争が行われるようにするルールの設定などは、いずれもアメリカがすでに国内自由競争経済の基礎を作るために行ってきた政策である。アメリカは、このようなプロセスを経て、自由な競争が行われる全米

統合市場を19世紀末には手にすることができた。しかし、その後は、反トラスト法から始まる市場介入的な政策の繰り返しであり、純粋に自由放任的な経済の時期は長続きしなかったのである。

1998年には、司法省がコンピュータ・ソフトの巨大企業、マイクロソフト社を相手取り、独占禁止法違反の疑いで提訴する事件が起こった。9.11テロ事件に加えて、このような動きが、IT分野でも政府の干渉が高まる兆しとみるのか、あるいは、IT分野は別で、今後も市場重視のトレンドが続くとみるのかは、今後のIT産業の行方、さらには、「IT時代の市場と国家」の関係をみきわめる上で、きわめて重要なポイントであるということができる。

\*本論文は、2001年5月20日の日本国際政治学会研究大会部会C「IT時代の市場と国家」における発表論文を、加筆、修正したものである。

#### 参考文献

村山裕三 『アメリカの経済安全保障戦略：軍事偏重からの転換と日米摩擦』PHP研究所、1996年。

村山裕三 『テクノシステム転換の戦略：産官学連携への道筋』NHK出版、2000年。

村山裕三 「マルチメディア時代の産業・技術政策：アメリカの新たな競争力戦略」『国際政治』1996年12月。

Robert Higgs, *The Great Transformation of the American Economy, 1865-1914*, New York: John Wiley & Sons, 1971.

Robert Higgs, *Crisis and Leviathan: Critical Episodes in the Growth of American Government*, New York: Oxford University Press, 1987.

James Willard Hurst, *Law and the Conditions of Freedom in the Nineteenth-Century United States*, Madison: The University of Wisconsin Press, 1956.

William Clinton and Albert Gore, *A Framework for Global Electronic Commerce*, July 1997.