

産業政策の分析視角についての一考察

——政策形成過程における仮説を中心として——

松 井 隆 幸

I. はじめに

本稿は、産業政策を論ずる際に論者の多くが暗黙に過程している政策形成過程¹を明示的にとりあげ、政策形成に関わる仮説を土台として、戦後日本における産業政策分析の視角を提示しようと試みたものである。

ではなぜ政策形成過程を問題にするのか。それは政策の評価が、論者の想定する政策形成モデルや政策主体の性格に、大きく依存しているからである²。このことは全ての政策分野についていえるが、以下の節で示すように、日本の産業政策の評価においては特にそうである。

本稿の仮説の中心をなすのは、産業政策において「産業」を、たんなる政策客体でも圧力団体でもなく、政策内容の決定において官僚以上の、実質的な政策形成主体である点である。さらに副次的な仮説として、完全雇用・物価安定等の上位の経済政策目標をブレイク・ダウンしたものが個別産業政策であるという仮定(Ⅲ、図-4)を排し、全体的な産業政策は、基本的に各産業を起点としてボトム・アップ的に形成されると想定する³。そしてこれらの想定に伴い、官僚・政党・利益団体等にいかなる位置づけを与えるか、政策の実証分析においていかなる視角・分析用具が必要かを、Ⅲで詳述する。

本稿は、あらゆる時代・環境・国家に適用できる普遍的な産業政策論の構築を意図したものではなく、戦後日本、主として高度成長期までの産業政策に焦点を当てている。従って、石油危機以降に顕著にみられる党高官低・族議員主

導の政策形成については、簡潔に触れるにとどめたい。あえて古い時期の古典的な産業政策を重視するのは、現代においても、高度成長期に形成された政策機構が様々な形で残存しているからである⁴。またNIEsや欧米の産業政策との比較においても、ひとまず古典的な産業政策のモデルを確立しておくことが有益と考えるからである。

なおここでは産業政策を、ごく簡単に「特定の産業（群）に明示的に焦点を当てた政策」とであると定義したい。「特定の」とは、政策実施にあたって産業区分を意識するという意味であり、あらゆる産業に無差別に適用される政策と区別している。また「産業（群）」とは、鉄鋼業・繊維産業等個別産業のみでなく、重化学工業などの広い区分も含めるという意味であり、いわゆる産業構造政策も含まれる訳である⁵。そして「明示的に」とは、産業を意識しないマクロの経済政策や公共財に関する政策が、結果的には特定産業に影響を与える場合を除くという意味である⁶。政策形成主体としての「産業」の規定は、政策モデルそのものに関わる問題であり、IIIに譲りたい。

（注）1. ここで政策「決定」過程でなく、「形成」過程という用語を用いるのは、最終的に法律等の形で形式的に政策が決まる段階よりも、実質的に政策の内容が作られる過程を重視したいからである。

2. 論者の想定する政策メカニズムによって、政策評価の結論がいかに異なるかは、Allisonがキューバ危機を題材として見事に示している（G.T. アリソン『決定の本質』宮里政玄訳、中央公論社、1977年）。

3. 無論現実の政策形成は、政府主導と産業主導、トップ・ダウンとボトム・アップの混合であり、どちらを重視するかは「程度の問題」になる。故に本稿の意義は、単一の政府を唯一の政策主体とするモデルへの、アンチ・テーゼと考えるのが正確かもしれない。

4. 輸出自主規制、衰退産業・地域への対処、先端技術の産業化における官民協力等様々な例が挙げられよう。

5. さらに、対象産業を特定しうる産業立地・基盤政策や、産業によって差異を設ける産業組織政策も含めて良いだろう。

6. 産業政策の定義について、産業間の資源配分に影響を与える政策であるとする規定が多くみられるが(例えば『現代日本経済研究』東京大学出版会、1975年、308頁の小宮隆太郎氏の定義)、厳密に言えば産業間資源配分中立な政策は存在しないだろう。従って産業政策か否かの区分は、明示的に産業を意識しているかどうかによるしかないであろう。

II. 諸研究の検討

本節では、日本の産業政策、戦後日本の政策形成過程に関する諸研究を批判的に検討し、本稿の視角に有益である部分を抽出したい。

i. 応用ミクロ経済学による産業政策分析

近年において、『日本の産業政策』に代表される新古典派による分析¹が、産業政策研究の理論的水準を飛躍的に向上させたことは疑いないだろう。そこでは応用ミクロ経済学の成果を駆使して、新古典派理論の枠内で、日本的な産業政策がどこまで認められるかが徹底的に探究されている。例をあげれば、セット・アップ・コスト論による幼稚産業保護理論の精緻化²、産業調整政策へのゲーム理論の適用³、「注目点」理論による開銀融資の評価⁴、情報の経済学による情報提供政策の有効性の指摘⁵、さらには過当競争抑制政策が厚生を高める可能性まで示唆される⁶など、枚挙にいとまがない。

しかしながら、理論的可能性を大幅に拡大したにもかかわらず、実際の政策の評価については、全体としてきわめて否定的・非観的⁷である。その大きな理由の一つは、産業政策の主体たる政府⁸には正確な情報を獲得し、必要な政策内容を判断し、実行する能力に欠けることに求められるようである⁹。或はより婉曲に、市場の失敗同様に「政府の失敗」もありうる、と表現している部分もある¹⁰。

さて、ここでは政府は政策主体、企業・産業は客体であると明確に区別され

ている点が重要である。新古典派による一連の分析の中では、政府は企業から影響を受けたり、情報を得たりするが、最終的に政策を作成・実施するのはあくまで政府なのである。故に政策が有効であるためには、政府は民間企業を上回る情報・能力を持ち、企業の行動を意図したとおりに動かす政策手段・権限を持たねばならないことになる。また、ここでの「政府」は、きわめて抽象的な存在であり、単一的意思決定主体である¹¹。『日本の産業政策』の中には、小宮隆太郎氏の原局・業界団体による政策決定論¹²、植草益氏の協調ゲーム論¹³等、政府の内部組織や企業の主体的な役割に言及した所もあるが、示唆にとどまっており、前提されるのは「本質的に、産業政策にかかわる企業組織とか行政上の組織が明示されない新古典派の経済モデル」¹⁴なのである。

またここでは、政策形成の段階において企業・政府間、企業間で情報が中継される「副次的な情報波及効果」が高く評価される¹⁵が、これを「副次的」と見るのは、産業政策の主体を政府に限定しているからではないだろうか。

もしここで、産業政策において企業・産業を実質的な政策形成主体、政府は情報の中継者、意思決定の調整役と考えるならば、情報・知識が民間企業に存することは、逆に積極的に評価できる筈である。また諸政策も、違った視点で評価できるであろう。ただし選挙によって成立した中央政府の管理を離れ、各産業内で自律的に政策が形成されることは、当然に情報の公開性、政策参加の機会均等性の観点から批判されるであろう¹⁶。この点の重要性は認めざるを得ない。

(注) 1. 主な著作として小宮隆太郎・奥野政寛・鈴木興太郎編『日本の産業政策』東京大学出版会、1984年、伊藤元重・清野一治・鈴木興太郎編『産業政策の経済分析』東京大学出版会、1988年、鶴田俊正『戦後日本の産業政策』日本経済新聞社、1982年を挙げたい。

2. 小宮他前掲書231～251頁、伊藤他前掲書43～70頁。

3. 小宮他前掲書226～229頁。

4. 伊藤他前掲書83頁。
5. 小宮他前掲書215～218頁，伊藤他前掲書80～74頁。
6. 伊藤他前掲書198～208頁。
7. 小宮他前掲書の総括部分である479～485頁や歴史的概観の25～101頁参照。
8. 筆者自身は本稿では政府の内部機構を問題にしており，I・IIIでは抽象的な「政府」という語を用いないが，IIでは，可能な限り各グループの「政府」規定に触れたい。
9. 伊藤他前掲書12頁によると，産業政策が経済厚生を改善しうる条件として，政府は正確な情報，効果的な行政権限，政策効果を見抜く能力を持たねばならないとされる。前述の情報提供政策や注目点理論についても，結局のところ政府が民間企業を上回る情報を持つはずがないとして，悲観的な評価がなされる（同書83頁）。
10. 小宮他前掲書5頁，伊藤他前掲書12頁など。
11. 伊藤他前掲書12頁では政策主体として「政府ないし中央計画機構」を挙げているし，政府の限界について，情報を「報告させ，集中的に管理・活用」できないことであると述べている（傍点筆者）。この理論展開は，政府が唯一の政策主体であること，ヒエラルキー的，トップ・ダウン的な意思決定を前提していることを示している。
12. 小宮他前掲書16～19頁。
13. 上掲書82頁。
14. 新飯田宏「『日本の産業政策』と『産業組織論』（一橋）『経済研究』37-2，1989年。これは小宮他前掲書の書評だが，伊藤他前掲書にもあてはまるだろう。
15. 小宮他前掲書482頁，伊藤他前掲書83～84頁。
16. 今井賢一「政府と企業—その組織連関と行政過程」『季刊・現代経済』27，1977年8頁はこの点を批判していると考えられる。

ii. 国家戦略論的分析

次に、iとは全く逆の視点で産業政策をとらえるグループに触れたい。iが市場メカニズムを大前提とし、市場の失敗が存在するとき次善の策として政府介入を認めるのに対し、まず国民的な目標が存在し、それを実現するために制度—市場もその一つである—が選択されるという視点である。この視点はJhonson, Reich, Lodge, Vogel等、主としてアメリカの日本研究者によってとられている¹。

彼らの描くモデルによれば、政府²は国民的な目標を設定し、目標間の優先順位を決め、育成または縮小すべき産業を選定し、そのための政度・手段を開発する³。企業は政府の監督下で長期的な目標に沿って競争し⁴、利益集団も、その目標の範囲内で利益を迫及する⁵。国民的目標は諸集団間のコンセンサスを基盤に形成される⁶。従って、コンセンサス形成や情報収集を行う、審議会等調整機関の役割が重視される。

彼らの議論は、厳密な経済学的思考を欠いているとして経済学での評価は低く、日本の産業政策の事実に対しても過大評価や誤解が多い⁷。しかし、以下の幾つかの視角は注目すべきである。第一に、企業は競争し、政府は規制するという役割分担を疑ってかかったことである。すなわち、官民の意思決定を完全には分離して考えていない。第二に、政府の役割の大ききイコール大きな政府という図式を否定し、目標明確化により総花的介入が回避され、小さな政府が可能になることを示したことである⁸。そして第三に、長期的目標設定、即ち企業が長期的視点で行動できることに経済成長の鍵があるとする視点である。これに伴って、利益集団の圧力から遮断された形の政策形成を評価している点⁹も、IIIとの関連で重要である。

iiのグループの最大の問題点は、言うまでもなく政府の能力の過大評価である。彼らの分析ではあくまで、頭脳は政府である。この発想は、通産省を「水先案内人」として評価するJhonsonの主張に端的にみられる¹⁰。iiの多くでは、政府が大きな上位目標を設定し、それを下位目標に分割していくというトップ・ダウン・モデルが明示的に想定されている。また政府は目標間の調整を合

理的に行えるものとされ、基本的に単一的意思決定を持つ、ヒエラルキー的主体を想定していると思われる。つまり本稿で整理した i と ii とは、対照的な主張にもかかわらず、ごく類似した政策主体のモデルを前提にしているのである¹¹。

産業政策の作成に必要な情報は、きわめて個別的な、ハイエクのいう「現場の知識」¹²に近いものであろう。いかに優秀な官僚であっても、「現場の知識」において民間企業を上回ることは困難である。さらに、政府がいかにして自らの長期目標に企業の行動を一致させるかの説明も、説得力に欠ける。

(注) 1. 作表的な著作としてC. ジョンソン『通産省と日本の奇跡』矢野俊比古訳、TBSブリタニカ、1982年および「新しい資本主義の発見」『レヴァイアサン』1号、1987年、G.C. ロッジ『アメリカ病を超えて』宮崎勇・丸茂明則訳、ダイヤモンド社、1985年、R.B. Reuch “Why U.S Needs an Industrial Policy” *Harvard Business Review*, January-February 1982等が挙げられよう。

2. このグループにおいては「政府」とは、かなり明示的に、官僚により構成される行政組織を指すようである。故に日本を評価する場合には、真っ先に通産官僚の優秀さに言及することになる。

3. ジョンソン前掲書354～355頁、ロッジ前掲書16頁。

4. ジョンソン前掲書355, 358頁。

5. ロッジ前掲書17頁。

6. ジョンソン前掲書16, 358頁、ロッジ前掲書2～5章。

7. このグループの産業政策賛美論の論旨が、そのまま産業政策驚異論に用いられることを考えれば、その論旨を正面からとりあげる必要があるのではないだろうか。

8. Reich, *op. cit.* ロッジ前掲書78頁。

9. ジョンソン前掲書52頁。またロッジ前掲書139頁では、シャピロ、デュボン社長の言葉を引用して、長期計画は少数の主体による密室的な協議によるべ

きことを主張している。

10. ジョンソン前掲書361頁。

11. 青木昌彦氏の分類する官僚像では、本稿の ii は「合理性」説、i は「対抗説」にあたると思われる（「日本の官僚とその経済行政」『ECONOMIC TODAY』1986 SUMMER, 175～184頁）。なお青木氏は小宮他前掲書を「合理性説」に含めているが、同書は前述の通り結論的には官僚を評価しない「対抗説」に近いものである。青木氏も論じている通り、「合理性説」と「対抗説」、すなわち本稿の ii と i とは、官僚を規制者として描いている点では同じであり、政策結果のプラス面とマイナス面のどちらを重視するかが違うのみである。

12. 或は「時と場所の特殊状況における知識」（F.A. Hayek “The Use of Knowledge in Society” *The American Economic Review*, 1945 September, p522）である。

iii. 政治学による、戦後日本の政策過程分析

さて、i、ii においては政策形成過程は直接の研究対象ではなく、暗黙にせよ明示的にせよ「前提」されるものであった。これに対し、政策過程そのものを分析する政治学の業績は、産業政策論にとっても大いに参考になる。

ごくマクロな政治体系分析¹とも見聞録や印象論とも異なる、政策形成過程の分析が盛んになったのは、1970年代以降、村松・Krauss、大嶽、猪口、中邨、佐藤・松崎各氏の研究²が発表されてからであろう。本節では、これらの業績を主として対象としたい。また曾根、大山、村松各氏による整理³も、単なるサーベイを超えて、これらを統一的にみる視点を提供している。上の諸研究は日本の政策意思決定の中心が官僚にあるのか、それとも政党や利益団体にあるのかという問題意識を基本としており⁴、戦前からの継続としての古典的な官僚支配論を否定する点、しかしアメリカ等に比べて官僚の影響力が強いという点で一致しているように思える⁵。

これら政治学の分析においては、後発工業国・日本の追い付き型近代化が政

策形成に官僚主導のバイアスを与えた、という見解が多く見られる⁶。即ち、産業政策は官僚主導の典型例、ということになる。しかし政治学では、一般に官僚の意思決定は硬直的・漸变的なものとして理解されている。ここで、日本の産業政策のダイナミズムを、漸変主義モデルで説明できるかという疑問が残る⁷。先発工業国への追いつきという目標は固定していても、産業構造の変動は絶え間ない既得権益の侵害を伴うものであり、漸変主義とは相入れない部分もあるのではないだろうか。また官僚・政党・利益集団を単位とした分析では、産業は利益集団の一つということになるが、産業政策における役割を利益集団ないし圧力集団の行動原理で説明できるか、これも疑問として残しておくたい⁸。

さてここで、ケース・スタディーにおいて産業政策を多くとりあげている、大嶽秀夫氏の分析⁹に注目したい。大嶽氏は、他の主体の決定を変更する力である「影響力」と、その源泉である「リソース」を中心概念として、政策過程を様々な主体の対立と妥協の過程としてとらえる影響力分析を展開している。氏の分析では、圧力行使や交渉を通じて関係する「影響力関係」と、そのような影響力なしに協力し合う「機能的協力関係」が明確に区別されている。そして産業政策における通産省と各産業とは、共通のパースペクティブを基盤とした機能的協力関係であり、部分的に影響力関係が補完しているにとらえているようである。ただし影響力分析の焦点は、影響力関係の方であることは言うまでもない。従って、機能的協力関係にある主体がどのような形態・行動をとるか、またいかなる形で影響力関係と補完し合うかが、改めて考察されねばならない。

最後に、政策形成におけるトップ・ダウン・モデルの否定として、村松岐夫氏とCampbellの指摘をとりあげたい。村松氏によると、現実の政策は「一般政策体系がまず存在し、あるいは変更され、しかるのちにその細分化として下位政策が具体化されていくのではない」のであり、政策変更においては独立した下位政策の変化が先行する¹⁰。またCampbellは日本の予算決定に関する分析において、官僚の部局と利益集団による「下位政府」の役割を強調した¹¹。しかし

両者ともこの視点を漸変主義に結びつけており、産業政策への適用においては、前述の疑問は残る。

(注) 1. 政・財・官のトップ・エリートの力を強調するパワー・エリート論は、政治・政策をごく巨視的にとらえる視点としては有益だが、具体的な政策形成過程の分析には利用しにくい。ただいわゆる「財界」が、日本の産業政策の形成にいかなる役割を果たしたかは、重要な検討課題であり、後述したい。

2. 代表的な著作として、M. Muramatsu & E. Crauss “‘Conservative Policy Line’ and the Development of Patterned Pluralism in Postwar Japan” mieno, 1985, 大嶽秀夫『現代日本の政治権力経済権力』三一書房, 1979年, 猪口孝『現代日本政治経済の構図』東洋経済新報社, 1983年, 中邨章「自由民主党の四つの顔」中邨・竹下讓編著『日本の政策過程』梓出版社, 1984年, 佐藤誠三郎・松崎哲久「自民党長期政権の解剖」『中央公論』1984年11月号等があげられよう。また青木前掲論文も有益である。

3. 曾根泰教「日本の政策形成論の変化」中野実編著『日本型政策決定の変容』東洋経済新報社, 1986年, 大山耕輔「官僚機構の意思決定と日本型多元主義」『慶応義塾大学大学院法学研究科論文集』23号, 1986年, 村松岐夫「政策過程」村松・三宅一朗・山口定・後藤榮一編『日本政治の座標』有斐閣, 1985年。

4. 日本の政治学ではエリート主義と官僚優位, 多元主義と政党・利益集団優位が結び付いているようである。もっとも利益集団と官僚とのつながりも無視されている訳ではない。

5. 曾根前掲論文306頁, 大山前掲論文169~170頁でも, そのような視点でまとめられているようである。

6. 例えば猪口前掲書179頁。また大山前掲論文169頁では, 注2で挙げた論者の, いわゆる日本型多元主義は「後発国型多元主義」として理解できるとしている。後発工業国という条件と, 議会や政党を遮断した形の政策決定が対応することは筆者も同感である。

7. 省庁間予算配分は増分主義であったにしても, 産業政策内部における予算

や政府金融の重点は激しく変化しているし（拙稿「日本産業における政府の役割の変化について」『富大経済論集』34-3, 1989年, 295, 304頁, 小宮他前掲書114頁）、一部の衰退産業に対して縮小合理化の方針が決定されたことも重要である。

8. もっとも石田雄氏は、大企業や財界を圧力集団から区別している（『現代組織論』岩波書店, 1974年, 2-3頁）。

9. 大嶽前掲書および「現代政治における大企業の影響力（一）」『国家学会雑誌』91-5/6, 1978年を参照のこと。なお岡澤氏も指摘するとおり、個別イシューを対象とする大嶽氏のケース・スタディーはまさに産業政策分析である。

10. 村松岐夫『戦後日本の官僚制』東洋経済新報社, 1981年, 179頁。

11. J. キャンベル『予算ぶんどり』小島昭・佐藤和義訳サイマル出版会, 1984年, 78-81頁。また産業政策における下位政府の役割を強調したものに北山俊哉「日本における産業政策の執行過程」（一）（二）（京大）『法学論叢』117-5, 118-2がある。

iv. 岡澤宏氏の産業政策論

次に、本稿に最も示唆を与えた岡澤氏の見解¹に触れたい。岡澤氏の目的はより普遍的な産業政策論の構築であって、戦後日本に焦点を当てる本稿の視点とは異なる²。また氏自身の産業政策論も構築途上であるので、全体としての評価は尚早である。にもかかわらずここでとりあげたのは、岡澤氏の叙述の中にきわめて示唆に富む視角がみられるからである。

第一に岡澤氏は、産業政策の実質的な政策主体は、「産業」とすると明示的に規定している³。すなわち著しく個別的な産業政策を作成できるのは、「現場の知識」を持ち、自らの存亡に必死の責任を負う⁴「産業」自身である。これに対し政府・官僚は形式的な政策主体であり、実質的な役割としては産業内や産業間、そして他の利益集団との調整役にとどまる⁵。第二に、経済政策の上位目標を細分化・具体化させたものが産業政策であるという発想を否定し、政策意思決定

のボトム・アップ傾向を積極的に評価している⁶。第三に、政策主体としての産業を代表するものとして、組織の中に存在し、自らの社会的影響力を自覚する「産業人」という概念を提示している⁷。「産業人」は、具体的には経営者を含めた民間テクノクラートと考えて良いだろう⁸。

さて、岡澤氏の視角を本稿に取り入れるにあたって、考慮せねばならない点がある。まず、政策形成主体としての「産業」の範囲である。「産業人」が具体的に誰々であるか、即ち産業政策に関わる際の実質的な意思決定主体が企業内部のどの層であるかは興味深い研究課題であるが、より重要なのは産業政策の形成に参加するのは、つまり政策主体たりうるのは、産業の中のどの企業群であったかである。日本での現実に照らすと、多くのケースで政策形成に参加した企業と、し得なかった企業との対立がみられる。この対立の図式には、後述するように、動態的な産業組織の面から一定の法則性があるように思える。また、産業政策によって影響を受けるが内生的な政策主体にはなれない諸集団が、いかなる形で産業政策に関与してきたかも重要である。

(注) 1. ここで参考にしたものは、『産業政策概論・上』啓文社(以下aと略)、1984年、「産業政策論における現代経済学の含意」(1部、2部)『商経論叢』12-2, 4, 1986, 1987年(以下b-1, 2と略)、「産業政策論を中心としてみた政治学的要素と経済学的要素の関連性について」(上・下)『大阪学院大阪学経済論集』2-1, 2, 1988年(以下c-1, 2と略)、「わが国産業政策論を中心としてみた『現代政治経済学』の政治学的側面に関する若干の考察」(上)『大阪経済大学経済論集』2-3(以下dと略)である。

2. すでに岡澤氏が広範な学際的サーベイを行っているのに、本稿IIで屋上屋を架すようなことをしてきたのは、この視点の違いによる。

3. 岡澤c-2, 33頁では「『産業』に産業政策のイニシエーターとしての、内性的かつ実質的な政策主体概念を陽表的に付与する」と述べている。

4. 岡澤c-2, 55頁参照。また「産業政策に直接の利害関係をもつのは産業それ自身であり、また産業に関するなまの情報をも最も豊富にもっているのも産業

それ自身である」(岡澤 a, 13頁注)とも述べているし、政策実施面でも産業が主体であるとしている(岡澤 a, 64頁)

5. 岡澤 a, 76頁によると、政府の機能は様々な利害の調整者、政策の推進者、長期ビジョンの取りまとめ役である。また岡澤 b-2, 25頁, 注20によると、政府はインダストリアル・ニーズとソーシャル・ニーズの調整者として期待しうる。

6. 岡澤 c-2, 50頁参照。政策意思決定機構が分権的なことを積極的に評価している例として、より具体的な青木前掲論文187~190頁がある。

7. 産業人の規定については、岡澤 a, 140, 141頁, c-1, 51頁, d, 141~142頁を参照のこと。

8. 岡澤 a-75, 76では政策形成に関与する者として「巨大企業の経営者を含めたテクノクラート」を挙げている。

v. 中間組織論および組織連関論

さて、官僚・政府機構を調整者、産業を実質的な主体とする、一種の下位政府の形態・行動をどう分析するかが問題である。そこでは意思決定のほとんどが密室的な協議や暗黙のルールで行われており、影響力分析の基本でもある主体の行為の観察がきわめて困難である。即ち政策形成に関わる諸主体の行動を追っていくと、最後は産業・官僚より成るブラック・ボックスに突き当たらざるをえない。両者の組織としての関係—結合の形態—や行動が、いかにして決まるかの分析に示唆を与えるのが、内部組織の経済学の応用による中間組織論である。

Williamson, Arrow等¹によって代表され、日本では今井・伊丹・小池各氏によって展開される²内部組織の経済理論は、経済学で所与とされてきた市場と企業組織の間の区分にメスを入れ、両者を代替概念でとらえるところに特徴がある。すなわち企業は、情報入手等の取引コスト節約のメリットと資源固定化のデメリットを比較して、取引を内部化するか市場に任せるか、或は準内部的な

中間組織を利用するかを決める³。下請や銀行系列等の中間組織にあたっては、長期の協働関係によって追加的なコストが節約される点にメリットがある⁴。

この組織・制度を選択するという視点は、政府組織を加えた分析にも拡張できるのではないだろうか。つまり産業は官僚の持つ資源を利用するメリットと、官僚との関係固定化のデメリットを比較して、官僚との関係一すなわち組織一を選択していると考えることができよう。この点は政策の立法化に対する業界の支持・不支持から、典型的にみてとれる⁵。官僚の持つ資源⁶とは、予算や政府系金融機関の融資など資金面のみでなく、様々な情報ネットワーク、調整者としての能力、産業基盤の供給も含まれるだろう。関係固定化とは、典型的には法律による詳細な規制である⁷。

この中間組織＝下位政府の行動は、市況安定・コスト節約等、様々な産業のニーズに基づいている。ここで重要なのは短期的なコスト節約よりも、産業政策によって、各企業が長期的な視点で行動できる環境を獲得したことであろう。資本回収困難な分野での政府系金融機関を核とする協調融資⁸、時限的な保護の下でのコスト引下げ努力⁹、情報交換による不確実性軽減等、産業政策の主たる効果はここにあるのではないだろうか。

中間組織の形態を規定するものとして、組織の数と、問題の定型化の度合いも重要である。この点に示唆を与えてくれるのが、Negandi, Litwik, Hylton等¹⁰による組織連関分析である。LitwikとHyltonは組織間における調整の方法を、相互依存性とその認識、問題の定型化の度合い、そして組織の数によって分類している。下の図はそのマトリックスの一部、相互依存性中位で互いにそれを認識している場合を抜き出したものである。組織の数とは、産業政策ではまさに産業組織に対応する。日本の産業政策に当てはめると、1は繊維の調整援助等の個別業法、2は中小企業行政、3は産構審などによる調整、4、5は寡占産業での非公式の会合になるだろう。

図-1 調整機構の形態(1)

	高 定 型 化	中 位	低 定 型 化
多 数	1. 法令		2. アド・ホックな裁定機関
中 位		3. 調整組織	
少 数	4. 暗黙のルール		5. 非公式の協議

(出所) Litwik & Hylton 前掲書 P407 Table 2よりまとめた。

(注) 1, 代表的なものとして, O.E. ウィリアムソン『市場と企業組織』浅沼萬里・岩崎晃訳, 日本評論者, 1988年, K. アロー『組織の限界』村上泰亮訳, 岩波書店, 1976年が挙げられよう。

2. 今非賢一・伊丹敬之・小池和男『内部組織の経済学』東洋経済新報社, 1982年。

3. 上掲書40頁。

4. 上掲書170頁。

5. 鉄鋼や化学の個別業法が業界の支持無く流産したのは, デメリットがより大きいと判断されたためと考えられる。また1964年に流産した特振法案に対して, 賛成・反対両業界が存在したのも, 各々がメリット, デメリットを比較した結果であろう。

6. 官僚一般の持つ資源については, 青木前掲論文182, 183頁。

7. 政策実施においての法律には, 政策形成過程では議会での立法という非密室的なプロセスが対応している。

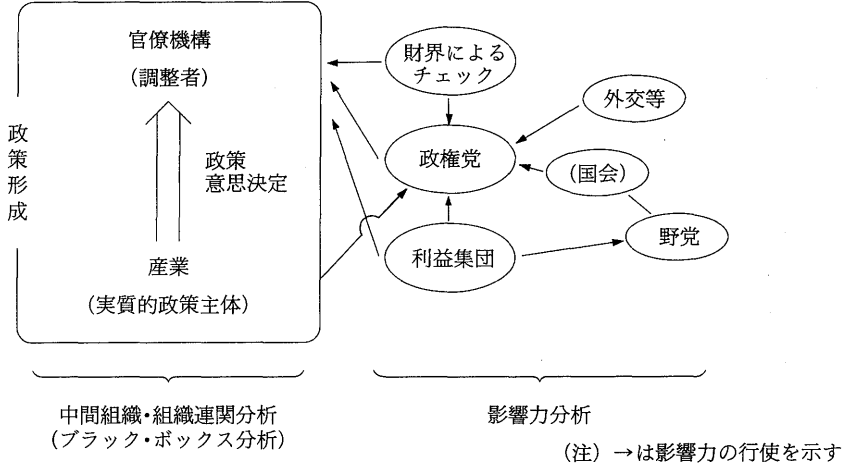
8. 戦後日本において政府系金融機関は, 間接金融による資本市場代替を補完し, 短期の収益率に左右されない企業経営の条件の一端を担ったとも考えられる。

9. 何故日本において, 産業が保護に安住せずに競争力強化に励んだかは, 産業自身が実質主体と考えると説明し易くなるのではないだろうか。

10. A.R. Negandi, ed "Organizational Theory in an Interorganizational Perspective" Kent State University, 1971. E. Litwik & L.F. Hilton "Interorganizational Analysis : A Hypothesis on Co-ordinating Agencies" *Admissis-*

III. 産業政策の形成過程と分析視角

図-2 個別産業政策における諸主体の位置づけと分析視角



さてここで、戦後日本高度成長期に典型的と思われる政策形成・決定過程を仮説として示し、産業政策の分析視角を提示したい。個別産業政策の形成過程を示したのが図-2である。これは対象とする産業、所轄官庁・部局がある程度決まった後のものであり、それ以前の過程については後述する。

ここで強調したいのは、圧力集団として政策に関わる主体—すなわち図の右側—と、内生的な政策形成主体—図の左側—を区別したことである。ここでは産業を、情報・知識の豊富さ、政策実施段階での役割の大きさ、少数者の利益を生かした官僚との意思疎通から、他の利益集団から一段区別される、政策形成の中心であるとみている¹⁾。岡澤氏も主張するように、産業は一般の利益集団よりも長期的視野に立ち、政策内容を実質的に形成すると考えられる²⁾。政策内容とは、例えばいかなる租税・金融措置、輸入割当・関税、産業基盤提供、関連産業育成等を行うかであり、政策の原案である。大嶽氏の言う「政策指向」

はここで形成される³。

これに対し、右側の諸集団が影響力行使を行って修正圧力をかけ、最終的な政策が決定される訳である。図の右側の分析には、影響力分析がそのまま適用できるだろう。左側については、官民間の意思疎通の観察は困難であり、左側全体を官僚と企業が半ば結合した中間組織と考え、それがいかなる形態・行動をとるかを分析するのが有益であろう。

図の「利益集団」とは、産業政策によって影響を被る地域住民・労働界・農業等であり、政権党・野党・他省庁および当該省庁への直接の陳情を通じて影響力を行使する。「外交等」とは、外交に代表されるいわゆる「高度の政治的判断」により、政策が制約されることを示す⁴。「財界」の活動は、日本では主として大枠としての資本主義経済の維持に向けられており、個々の産業政策に関わる頻度は少ない⁵。しかし独禁法緩和支持や強化阻止、電力不足期の公共投資の電力集中等、時代の節目のいわゆる「総資本」の利害に関わる問題に対しては、きわめて強力な圧力団体として影響を与えている。図に描いていない「審議会」は、左側で形成された政策を、右側の集団に円滑に認めさせる役割を果たしていると思われる。

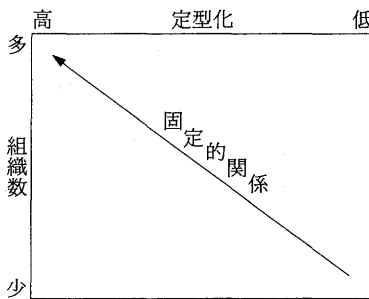
II—iiiでみた官僚主導のバイアスとは、後発工業国においては成長・資本蓄積に対して広いコンセンサスが成立して、図の左側が優勢になるということではないだろうか⁶。そして先発工業国に追いついてこのコンセンサスが崩れてくると、図の右側が優勢となり政策が多元主義的になるということではないだろうか。1970年代以降の党高官低・族議員政治の台頭とは、政権党である自民党が、左側の政策形成過程に食い込んできた現象を示すといえよう⁷。

次に、政策形成主体としての「産業」の範囲の規定を試みたい。第一に分類概念としては、産業組織論的な商品単位にまで細分化することは現実的ではない。そこで「類似の生産体系と商品群を持ち、競争関係にある企業の集合」と規定したい。いわゆる「業界」と呼ばれる集団であり、業界団体が形成される範囲と考えても良い。ただし実質的な意思決定主体は、業界団体と同一ではな

い。そこで第二に、「官僚と共通の関心を持つ⁸、一群の企業」という規定を付け加えたい。筆者が鉄鋼業の生産調整を分析した際、政策形成の中心となっていたのは鉄鋼連盟ではなく、高炉10社—或は6社—の代表者会議であった⁹。官僚は所轄の業界における市況安定に強い責任感を持っており、業界秩序・シェアの安定を重視する傾向がみられる。このことがシェア上位の大企業との関心の一致と、急成長する企業との対立をもたらす訳である。なおアトミックな産業組織を持つ業界では、少数の主体による官僚との意思疎通が困難であり、業界団体が圧力集団として前面に出る傾向がある¹⁰。第三に、企業内では岡澤氏の「産業人」すなわち「経営者を中心とするテクノクラート」が、意思決定の中心であろう。テクノクラートの意思は常に経営者に集約されて産業政策に反映されるとは限らず、研究会等を通じた経路もあり得るだろう。

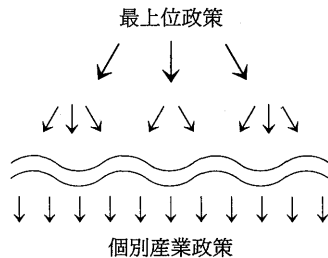
誤解のないように記しておく、筆者は官僚を単なる産業の操り人形と考えている訳ではない。官僚、殊に通産官僚は、大嶽氏の規定する通りプロフェッショナルリズムに支えられた自律的な集団である¹¹。ただし情報面での産業依存と、上に述べた業界首脳との関心の一致により、産業の利害に呼応した政策が形成されると考えるのが妥当だろう。政策と対立する企業の割合が大きい場合には、産業政策は破綻せざるを得ない¹²。

図-3 調整機構の形態(2)



(注) 図-1と同じ出所より作成した。

図-4 トップ・ダウン的政策形成モデル



次に、官僚機構と産業とが組織としていかに結びつくか、すなわち図-2の左側の下位政府がどのような形態・行動をとるかを考察したい。図-1でみた通り、問題が定型化されているほど、また組織の数が多いほどつまり産業がアトミックなほど調整機構は固定的・硬直的なものになる(図-3)。一方産業は官僚との関係を固定化しても十分なメリットがあると判断した場合、或は主体の数が多く密室的な意思疎通や暗黙の協調が不可能な場合には、業法などの固定的な調整機構を選択するであろう¹³。さもなければ、できる限り非公式な会合や暗黙の協調を選択するであろう。この下位政府の行動は、基本的に産業のニーズに基づいており、官僚の関心と一致する限りにおいて順調に政策化される。

さて、図-2で表した個々の政策は、全体としていかに結びついているのだろうか。まず言えるのは、II-i, iiで想定されていたトップ・ダウン的な政策体系モデル(図-4)が不適切なことである¹⁴。現実には、岡澤氏の主張するボトム・アップ的な政策体系が妥当する場合が多いであろう。もっとも、各政策が個別産業内部で完全に自己完結的に形成される訳ではなく¹⁵、官僚機構の産業間調整能力が必要とされる。第一に、どの産業を重視するかは各産業のニーズによって決まるだろう。すなわち、多くの産業にとって隘路となっている部門に助成が向けられることになる¹⁷。このニーズを中継するのは官僚機構であろう。第二に、予算や政府系金融機関の資金、提供し得る産業基盤には限りがあり、調整は当然必要となる。

将来育成すべき新規産業を決定する過程も重要である¹⁸。産業としての実態が不明確な初期の段階においては、情報は企業の技術者、官民の研究者、様々な海外通等の間に分散している¹⁹。この段階では、研究会・懇親会等小規模な会合を中心に、公式・非公式のネットワークを介して情報の交換・蓄積が行われる。このネットワークの中心はやはり官僚機構であろう。産業の全体像が見えてくる第二の段階においては、図-2に近い形で政策形成が行われる。ただし、新規の産業をどの省庁が担当するかについては、激しい争奪戦が展開され

るのが常である。また産業の側も参入には慎重であり、既存産業の中の近接部門²⁰から、参入を検討する企業があるだろう。担当省庁・部局が決まり、初発の参入企業が確定すると、図—2のシステムが機能する訳である。これらの過程は、産業構造政策を緩やかな形で先導しているとみることができよう²¹。

「研究者は究極的決定の本質を知ることはできない…それは多くの場合決定者自身にとっても同じことである」²²と言われるように、政策形成過程そのもの実証はきわめて困難である。本稿の仮説の有効性も、政府を唯一とするモデル、或はトップ・ダウンの政策体系モデルとの説明力の比較によって試されるしかないであろう。重要なのは政策形成過程を考察の対象からはずさず、実証分析の積み重ねの中で絶えず修正を加えていくことである。

(注) 1. 筆者は一義的・固定的に産業実質主体説を展開している訳ではない。環境や時代の流れによって、政策形成における力関係は変化するだろう。後述するように、石油危機以降においては、産業・官僚による排他的形成は崩れつつあると考えられる。

2. 岡澤氏は「産業は単なる目先の利益を主張する圧力団体としてではなく、極めて敏感に産業・経済の将来を予測するとともに、とられるべき政策に対する要望形成を行う」と主張している(岡澤a, 13頁の注)。

3. もし産業が圧力集団だとすれば、産業との接触以前に官僚機構内部での政策指向が形成されていなければならない。しかし産業政策における政策指向は、産業のニーズから始まると考えるのが妥当であろう。

4. この点の重要性については岡澤d-1, 146~147頁を参照のこと。

5. 大嶽前掲書96頁、或は綿貫譲治「高度成長と経済大国化の政治過程」『五五年体制の形成と崩壊』岩波書店1979年、190~191頁。

6. 産業のニーズは、絶え間ない産業構造変動により急激に変化しており、これが漸変主義とは異なる産業政策のダイナミズムを産み出していると考えられる。

7. 北山氏は産業政策の下位政府として業界・省庁・政調会（すなわち産業・官僚・政権党）の3者を考え、近年においてその排他性が崩れ、外部に「解放」されたと論じている（北山前掲論文（一）56-58頁）。筆者は、高度成長期までは政党の役割は他の二者と比べ相対的に弱かったと考える。
8. すなわち大嶽氏の言う「パースペクティブの共有性」である（大嶽前掲論文297頁）。
9. 拙稿「行政指導における政策メカニズムの分析」（九大）『経済論究』61号、1985年、182～183頁。
10. 繊維業界における業法による調整、或は行政指導（上掲論文185～186頁）が代表的であろう。このように産業側が少数者の利益を生かせない場合、或は産業内に対立のある場合には、図一2の左側の密室・暗黙の意思決定が崩れ、機能的協力関係が影響力関係で補完されることになろう。
11. 大嶽前掲書80～84頁。
12. 特振法流産や自動車産業グループ構想の失敗等、例は無数にある。また少数であっても大企業が反対した場合は、住金事件や出光事件のように大きな混乱を伴う。
13. 立法過程が介在する場合には、図一2に加え産業→政権党の関係も重要になるだろう。
14. これは北山氏の言う「部門特定の政策」にあたるだろう（北山前掲論文（一）、58頁）。
15. 産業政策の起点が各産業のニーズにあるということは、最上位政策は事前には存在せず、従ってトップ・ダウン・モデルは妥当し得ない。
16. ただし行政指導による生産調整などは、公正取引委員会との折衝を除けば、個別産業と所轄部局の間で、政策形成から実施まで自己完結的に政策が行われると考えられる（前掲拙稿「行政指導における政策メカニズムの分析」181～186頁）。
17. 前掲拙稿「日本産業における政府の役割の変化について」308～310頁。

18. この点については滋賀大学の山崎朗，九州大学の矢田俊文両氏からの批判に示唆を受けた。
19. 拙稿「日本における新規産業育成のメカニズム」(九大)『経済論究』65号，1986年，144～148頁は石油化学工業について，この過程を分析したものである。
20. 例えば石油化学の場合石油業界，既存化学業界，繊維業界等である。
21. すなわちII－iiの諸論が想定するような事前の確固たる優先順位があるわけではなく，施行錯誤の結果として産業構造政策が生まれると考えるべきである。
22. T. Sorensen, *Decision-Making in the White House*, New York, 1983のJ.F. Kennedyによる序文より。