

日本の産業政策の政策過程における ネットワーク組織の役割について

松井隆幸

I. はじめに

本稿は、日本の産業政策¹の政策過程²の分析に、組織理論、とりわけネットワーク理論を適用することを試みるものである。

近年、様々な論者によって展開されているネットワーク組織の理論は、日本の産業政策分析にとっても有用であると筆者は考える。ここでは、産業政策の形成・執行過程におけるネットワークのライフサイクルについての仮説を提示し、組織分析を中心に据えた政策評価の可能性を探る。その上でネットワーク理論を産業政策分析の中にどう位置付け得るかを、その限界も含めて検討したい。

II. 政策過程分析、組織分析の必要性

筆者は、産業政策の研究においては政策が形成・執行される過程とそれを行う組織の分析が重要であると考え、いくつかの実証分析を行ってきた¹。産業政策においては、政府はミクロの経済過程に関与するのであり、政策形成過程では無論、政策執行の実務的過程においても個別的な現場の情報が不可欠である²。この現場情報が、どのような組織を通じて政策に反映するかの分析を抜きにしては、産業政策は理解できないのではないだろうか。さらに、後述するように、情報交換自体が重要な産業政策でもある³。

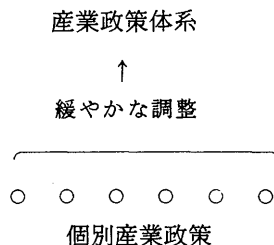
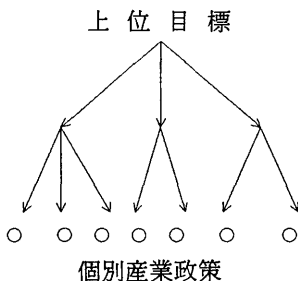
しかるに、日本の産業政策に関する相反する分析、Jhonson など海外の日本研究者によるきわめて積極的な評価⁴と新古典派経済学による消極的な評価⁵の

いずれにおいても、この点は軽視されている⁶。そしてこのことが、評価を両極端に分ける一因であると筆者は考える。

つまり政策過程を明示的に分析しないまま、両者とも、情報が政府の上位機関に集約されて上位の政策目標が形成され、それが分解されて個別産業政策が形成されると言うトップ・ダウン的な政策体系（図-1）を前提に議論を進めている⁷。そこで想定される政府組織は、古典的なヒエラルキー組織である。また、政府を唯一の政策主体ととらえ、産業すなわち民間企業は政策の客体としてのみとらえられている。その結果 Jhonson 等の分析では、常に民間企業を上回る情報を持ち、将来を正確に見通して産業を導く、万能に近い政府（ここでは通産省）像を描かざるを得なくなっている。一方で新古典派の分析においては、そのような情報収集・予測・合理的な政策形成はきわめて困難であるとして、産業政策に厳しい評価を下しているのである⁸。

前者はいわゆる「政府の失敗」の可能性を軽視している。そのような集権的な政策体系において、政府が一たび将来を見誤ればその影響は図り知れない。また後者においては、「市場は失敗するかもしれないが、政府の失敗の可能性もある」ことが強調される⁹。しかし、逆に政府は常に失敗するという訳ではないだろう。どのような場合に政府の失敗が生じるかを、明示的に分析しなければならぬ。組織を正面から取り上げることにより、政府の失敗を「組織の失敗」として分析する可能性が開けるのではないだろうか¹⁰。

図-1 トップ・ダウン的政策形成 図-2 ボトム・アップ的政策形成



それでは、産業政策の政策過程における組織を分析するには、いかなる組織理論が適切なのであろうか。筆者のこれまでの分析の結果、二つの重要な傾向が見出され、それらを産業政策の政策過程における仮説として提示してきた。

第一に、日本の産業政策の体系は図-1のようなトップ・ダウン的なものよりも、むしろ個別産業政策が事後的に調整された結果、全体的な産業政策体系ができあがるというボトム・アップ的なものが主体である(図-2)。例えば合成繊維産業と石油化学産業(ともに重要な政策的育成対象)の相補完する発展は初めから計画されたものではなく、当初は石炭を原料として想定する国産資源優先の産業政策だった合繊育成政策が、結果的に石油化学工業育成政策と「出会った」という側面が強い¹¹。同様の例は他にも見出されるであろう¹²。第二に、政府のみが産業政策の主体ではなく、政策の形成・執行過程は官民入り交じった様々な組織によって担当されている。官僚主導の代表例として語られてきた行政指導においてすら、政策形成・執行において産業を実質的な主体と考えるべき事例が多く見られる¹³。

以下ではこれらの視角(トップ・ダウン的体系への疑問と主体客体の曖昧さ)に適合する組織理論として、ネットワーク組織の理論をとりあげて検討してみたい。

Ⅲ. ネットワーク組織の特徴

近年組織理論の分野において、様々な形でネットワーク組織が注目されるようになってきた¹。ではネットワークとはいかなる組織を指すのだろうか。その定義は論者によって様々だが、共通するのはヒエラルキーと対照的な性質を持つ組織ということである。ここでヒエラルキーとは、唯一の中心に情報が集約され、そこで形成された意志決定が階層的に構成された下位組織に伝達されていくような組織と言ってよいだろう²。

従ってネットワークとは

①唯一の固定した中心が存在しない。

②意志決定・情報の流れが階層的に構成されていない。

という条件を満たす組織といえる。すなわち「水平的・網状に連結された組織または組織間関係」と定義できる。水平的とは固定的な上下関係が存在しない³と言う意味であり、網状とは共通の上位機関を経由せず構成単位間のコミュニケーションが可能という意味である。また「組織または組織間関係」とは、構成単位が個人である場合も組織である場合も含めるという意味である。

論者によってはこれに加えて

③参入・退出が自由である。

という条件、すなわち他者と関係を結ぶ自由を重視する場合もある⁴。ただし産業政策においては閉鎖的ネットワークの存在が無視できないので、ここでは①②をネットワークか否かの広義の指標とし、③は狭義の指標と考えたい⁵。

さて以上の条件から、ネットワーク組織の幾つの特徴が導き出される。以下ではこのうち、産業政策分析にとって重要であると考えられるものを挙げてみたい。

まず上記①②より、構成主体の判断の自律性ということが挙げられる。「規則の体系に無判断に従属する」⁶という典型的なヒエラルキー下の行動様式では、ボトム・アップ的な意志決定は生じようがない。また、構成主体各々の役割が流動的である点も挙げられよう。これはヒエラルキーが、役割の固定による専門化の利益を追及するのと対照をなしている⁷。

また上記③を満たす場合には、それまで関係のなかった相手との新たな関係、すなわち創発的関係に注目する必要がある⁸。創発的関係においては、異質の文脈・知性を持つ相手との接触を通じて既存の組織が刺激を受ける点が重視される⁹。

さらに、ヒエラルキーでは組織が特定の問題に対処するための用具としての性質を持つことが多い¹⁰のに対し、ネットワークでは組織の用具性が薄い。共通の利害や目的すら存在しないことも多い。逆にいえば、共通の利害が生まれて特定の目的を追及し始めると、ネットワーク的構造は崩れる傾向にある¹¹。

さて一般的に個人間・組織間の結合，殊に情報交換のためのチャンネルは，新たに作るよりも既存のものを転用の方がコストがかからず容易である¹²。とりわけ，組織の用具性が薄いネットワークにあっては，一つのネットワークが他のネットワークと重複しているような多元的構造がむしろ一般的である。例えばある大学の同窓会のネットワークが，同時に産業技術の情報交換のネットワークにもなり得る訳である。

最後に，ネットワークは規範性に乏しいという重大な特色がある¹³。ヒエラルキーでは，通常それぞれの内部に独自の規範や賞罰システムを持っている。一方でネットワークよりもさらに分権的なシステムである市場の場合も，契約や商道德の遵守といった規範があり，それが法規や罰則によって補完されている。これに対し非公式・自然発生的な組織であるネットワークの場合は，明確な規範は存在しない。ゲームのルールやプレイヤーが曖昧なのはもちろん，ゲームの「場」の提供者が，プレイヤーに転化することもある¹⁴。

ところで，ネットワークは新しい時代の組織として語られることが多く，情報処理技術の進歩と不可分であるとされる。物的な情報通信網自体がネットワークと呼ばれることも多い。だが，これら情報通信機器によって伝達が促進されるのはデータ化された情報のみであって¹⁵，組織としてのネットワークは近年にわかに登場したわけではない¹⁶。筆者は戦後復興期や戦前の産業政策分析においても，ネットワーク分析は適用可能と考えている。

さて，ネットワーク的視点を取入れた産業政策分析もすでに存在している。なかでも青木昌彦による理論的分析と，D.Okimotoによる実証分析を重視したい。青木は日本の官僚組織の情報処理・問題解決のシステムにおける各部局の自律性，伸縮的・流動的な役割区分，水平的な調整といった特徴を指摘している。そしてこれが一方では集権的な人事管理，すなわち省内でのランク付けとローテーションによって補完されていることを指摘した¹⁷。Okimotoは通産省の政策能力は，民間部門との間に張りめぐらされた情報ネットワークと，政策形成・執行を民間部門や中間の組織に分担させるシステムによることを再三強

調している¹⁸。

つまり青木の分析した「準水平的」に連結¹⁹された官庁各部署が、それぞれ外部の民間部門とネットワークを形成していると考えられるが、これらはいかなる構造を持っているのだろうか。筆者は産業政策におけるネットワークの構造は、産業の置かれた局面に依存すると考える。この点を、IVにおいてネットワークのライフサイクル仮説として提示したい。

IV. 産業政策の形成・執行におけるネットワークのライフサイクル

ここでは産業政策の政策過程、とりわけ政策形成過程に関わるネットワークが、産業の置かれた局面によってどのように変化するかを、筆者のこれまでのケース・スタディー等¹をもとに仮説として提示し、今後の分析の基礎としたい。なおここでは主たる産業政策として、幼稚産業育成政策及び衰退・不況産業調整援助政策に焦点を当て、官庁としては通産省を念頭におく。

i. 産業の諸局面とネットワークの変化

A. 幼稚産業育成に先行するネットワーク（創発的ネットワーク）

まず、産業としての将来像が不明確な段階²ではどうだろうか。そこでは技術的な可能性は見えていても、それがどのような製品に結実するかは明らかではない（近年までのバイオや戦前の合繊など）。海外で生産が始まっている場合でも、産業としての歴史が浅い場合には、販路・原料・品種の選択などにおいて不確実性がきわめて大きい（戦後復興期の合繊など）³。

このとき、情報は大学の研究者、企業の技術者、先駆的な経営者、官庁のスタッフ、海外事情通などの間に分散している。そしてその中から、小規模な人的ネットワークが生まれてくる。そこでは、産・学・官の相互に異質な情報・知識が出会うことになる。すなわち創発的関係が生まれるのである。

これらのネットワークの多くは、非公式・自然発生的なものであろう。が、通産省はしばしば、小規模な会合を主催したり設置を促すことにより、情報交

換の「場」を設定している⁴。勉強会、研究会などとも呼ばれるこれらの会合は、必ずしも目的意識的に配置されず、それ故に自由な討論が行われ、アイデアが生まれている⁵。通産省はこれらを通じて情報交換を仲介するとともに、自らも情報を蓄積して政策のアイデアを得ていると考えられる。筆者は、非公式のものも含めたこれら小規模ネットワークこそが、産業政策形成の源流であると考ええる。

B. 幼稚産業育成過程⁶におけるネットワーク

産業としての方向性、すなわち何を生産して企業活動を行うかが明確になるにつれ、いわゆる「業界」も形成されてくる。ただし、しばらくは参入・退出が盛んに行われるであろう。

この産業を通産省が育成対象に決めると、育成政策形成のためのネットワークが形成される。ここで交換される情報は、主として産業自立の隘路とその打開の方策についてである。隘路になっているのは、既存の制度・規制かも知れないし、設備資金の不足、産業基盤や研究開発体制の不備、対外関係等かも知れない。これに対応して産業基盤整備、選択的な優遇税制や低利融資、必要な制度の整備、共同研究プロジェクト等の政策が形成される。ここでネットワークは政策形成の「下位政府」としての役割を帯びることになる。

このネットワークの中心になるのは、通産省の管轄部局と業界の主要企業であろう。同時に、政策執行のために特殊法人等様々な中間的組織⁷が利用されるが、これらも情報交換の場になるだろう。

C. 衰退・不況産業におけるネットワーク（閉鎖的ネットワーク）

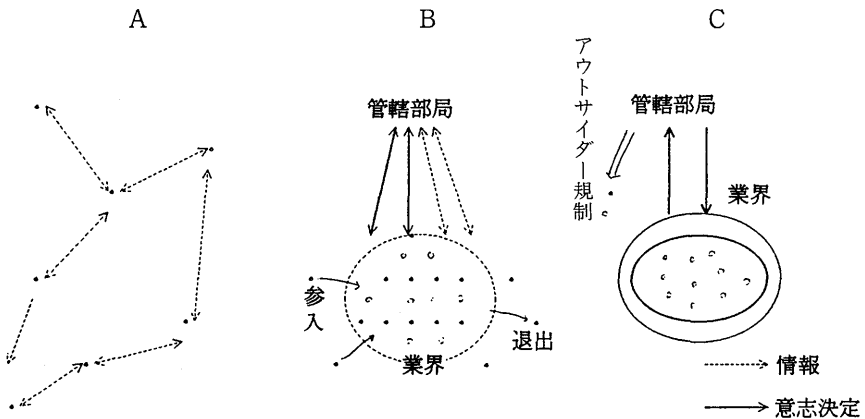
産業が首尾良く成長軌道にのった場合、対外経済摩擦等の緊急の事態を除いては、産業政策の役割は大きく後退することになる。次に一般的に政府の役割が求められるのは、産業が衰退局面を迎えた場合、もしくは深刻な不況に陥った場合⁸である。そのような局面における産業政策の中心に位置してきたのが、

生産調整，設備の調整・廃棄，業務提携，業界再編成などの共同行為の促進である。以下ではこれらをCの局面における政策の典型（全てではないが）として分析を進めたい。

ここで，政策形成ネットワークの意志決定の中心は，通産省管轄部局と業界の一部（一般的にはシェアの安定を求める企業⁹）と考えられるが，共同行為の場合，政府の力を借りて他企業も取り込まなければ政策効果は望めない。すなわちネットワークは，範囲を固定した閉鎖的なものになる。そこで行われるのは，情報交換や新しいアイデアの創造よりも，限られたパイをめぐる利害調整が主体である¹⁰。

以上三種類のネットワークを図示したのが図-3である。

図-3 三種のネットワーク・モデル



ii. 三つのネットワークの特徴

次に，iでみた3種のネットワークの性質がどのような点で相違しているかを検討してみたい。用いる指標は創発性，開放性，ネットワークの多元性，利害の共通性，メンバーが所属組織の利害を代表する度合い，そして情報の重要

度である。

まず創発性、つまり創発的關係が生まれる度合いは、Aが最も強いのは明らかである。Bでも企業の参入や、イノベーションの進展に伴う学界との新たな接触によって創発的關係は絶えず生じるだろう。Cでは地方自治体や労働団体がネットワークに参加するのを考慮に入れても、創発性は最も弱いだろう。

開放性すなわち参入・退出の自由度も、A、B、Cの順で高いのは自明のように見える。だがAの場合、殊に非公式ネットワークは、学閥など既存の人的ネットワークを基礎にしているケースが多いと考えられ、そこに属さない者にとって実質的な参入障壁は高いかも知れない。ただし、意図的にネットワークの範囲を定めるCが最も閉鎖的なのは明らかである。

ネットワークの多元性・重複性は、公式・非公式の既存ネットワークを基盤とすることが多いAが最も高いだろう。その中には元々は産業情報と関係のないネットワークも数多くあるに違いない。Bにおいても、多くの中間組織は複数の産業によって利用されることが多く、多様な人材が交流する場でもある¹¹。Cの場合、組織が例えば設備の調整など特定の目的のために設置されることが多く、多元性は最も低いと思われる。

次に構成主体の利害の共通性であるが、Aではそもそも情報交換以外に共通の利害・目的は存在しない。これに対しBでは当該産業の自立・発展という明確な共通利益が存在する。C、とりわけその中心である共同行為の場合は、共通の利益はあるものの、個別企業は互いに行為へのただ乗りができれば他企業の犠牲によって利益を得るという関係にある¹²。また企業ごとの多角化形態や設備年齢の相違により、共同行為が成功した場合の利害も微妙に異なるだろう。

では各々のネットワークにおいて、情報交換や協議に参加するメンバーは、企業など所属する組織の利害をどの程度代表しているのだろうか。ネットワークに明確な目的がないAの場合、例えば研究会に企業の技術者が出席するときにも自企業の利害を代表せず自由に討論することが可能だし、会もそのよう

に設定されていることが多い¹³。Bにおいても、直接的な利害をめぐる駆け引きよりも、いかにして産業の発展を図るかについての情報交換が重要である。が、政策内容によって企業ごとの利害が異なることも考えられ、メンバーが自企業の利害を代表する度合いは高くなるだろう¹⁴。Cでは、協議参加者は明確に自企業の利害を代表しているだろう。

情報の持つ重要度も異なっている。Aの場合は情報交換がネットワークの機能そのものであり、当然情報の重要性は高い。Bでは、情報交換は政策執行の実務過程と並行して、或いはそこから副次的に行われることが多くなるだろう。これに対しCでは、ネットワークの機能の中心が情報交換から意志決定の調整へと移っていると考えられる。概してAが純粋な「智のゲーム」の場としての、最もネットワークらしいネットワークで¹⁵あり、Cはパワーゲームの要素を含んだネットワークといえるだろう。

iii. ネットワーク参加の動機と関係の固定化

それでは各主体は、それぞれいかなる動機で各段階のネットワークを形成し、参加するのであろうか¹⁶。ここでは最も重要な主体である通産省と産業界について、ネットワーク参加の動機を検討してみよう。

まずAにおいて、通産省が小規模ネットワークに参加したり、或いはその形成を促進したりする動機は、新たな政策アイデアの採取であろう。各官庁は絶えず新味のある政策を開発することによって、予算や管轄分野を確保せねばならない。目的意識的な取り組みだけでは、政策は問題解決的・後追的なものに限られてしまう。新規産業育成のような創造的な政策のアイデアを得るためには、散在する小規模なネットワークと接触を保つことが有効と考えられる。

無論、小規模ネットワークのうち、本格的な産業政策に結びつくのはごく僅かであろう。戦後、合成繊維が産学官の少数のシンパ以外では全く有望視されていなかったように¹⁷、どのネットワークが有望であるかは前もって判断でき

ない。そのため、できるだけ広く多様なネットワークとの接触が必要になる。産業政策形成において、通産省が他省庁を上回っているのはまさにこの点であろう¹⁸。

一方で企業はネットワークへの参加によって、研究開発の方向性を定め、将来その産業に参入すべきか否かの判断材料を得ることができるだろう。この段階では、大学や公的研究機関での基礎研究の成果との接触も重要であり¹⁹、しばしば通産省によって仲介される。

Bの段階に入っても、産業政策を成功させるためには、通産省は産業との間にネットワークを形成して現場情報との接触を保たねばならないだろう。そして管轄産業が成長することによって、またバイオのように他省庁と競合する分野でいち早く有効な政策を打ち出すことによって、自らの管轄領域を確保することができる。政策を実務的に執行する過程においても、産業界の人材を活用する必要があるし、その過程を通じて情報交換が行われる²⁰。

産業の側は、IV-iで述べたように、政策の助けを借りて産業自立のための隘路を打開することができる。そのためにネットワークに参加して、有益な情報を送らねばならない。さらに、政策を事前に予測して迅速に対応するために、また政策が自企業に不利なものにならないためにも、ネットワークに参加する動機が生まれるだろう。

ここで注目すべきは、幼稚産業育成政策は緩い指針に基づく一連の助成措置の集合体の形をとることが多く、事業法の制定による固定的な介入は避けられる傾向があることである。これは、昭和30年代初めの鉄鋼や化学などを対象とする事業法²¹や30年代末の特定産業振興臨時措置法が成立しなかった例のように、主として産業の側が支持しないためと考えられる。産業が自立した後にまで政府介入が続く可能性を回避したいのは当然であろう。

わが国では、産業の衰退局面や深刻な不況下において倒産・失業・地域経済の疲弊などが起こると、管轄官庁の責任が問われる傾向が強い²²。従って通産省は（他の官庁も同様だが）、これら社会的摩擦を軽減する政策を打ち出す必

要に迫られる。そこで、生産・設備調整や業務提携・業界再編などの共同行為のネットワークに参加し、それらを補強する動機が生まれると考えられる。

ここで産業の側が、共同行為というネットワークに政府の参加を求める動機は二つ考えられる。第一に共同行為の多くは、政府主導という形²³をとらなければ独禁法に触れるからである。第二に、共同行為に同調しない企業やただ乗りを目論む企業、すなわちアウトサイダーを行為に取り込まねばならない。このネットワークを維持するためには、政府の権限（パワー）も必要であり、個別業法や一連の構造不況法のような立法措置を伴うことが多くなる。この傾向は企業数が多く、自力では共同行為の合意を形成しにくい業界において顕著である²⁴。また、いったん始まった介入は長期化する傾向がある。新法制定を繰り返した繊維業界はその典型である²⁵。

さて、ここまでみてきた三つの段階の産業政策では、いずれも水平的な情報交換や意志決定の調整、すなわちネットワークが重要な役割を果たしている。Aでは創発的な小規模ネットワークの形成とそこでの情報交換が産業政策そのものである。Bでは政策を有効ならしめるために、ネットワークを通じた現場情報や基礎研究情報との交流が必要である。Cでも前もって産業の側に共同行為の下地となるネットワークがなければ、官庁の一方的介入のみでは政策効果は期待できない²⁶。つまり産業政策の形成・執行は常に官民ネットワークや産学官ネットワークによって補完されていると考えても良いであろう。

V. ネットワーク利用の弊害とネットワーク分析の限界

筆者は政策におけるネットワークの利用を無条件に賛美しているわけではない。これまで検討してきたネットワークの長所や特徴は、同時に欠点でもある。ここではまず、政策の形成・執行にネットワーク組織を用いることの弊害を考えてみたい。

弊害の第一は、経済政策にとって重要な、社会的公正の理念との矛盾である。Ⅲでみたように、自然発生的な組織であるネットワークは、ゲームのルールが

曖昧で規範性に乏しいという特徴がある¹。そのため元来、公的なシステムとは馴染みにくい組織なのである。さらに多元性、つまり既存のネットワークが重複して利用されやすいという特徴を考慮する必要がある。地縁・血縁・学閥などの既存ネットワークを基盤に政策が行われるときの社会的不公正は、いちいち例を挙げるまでもないであろう。さらに、明確な中心が存在しないという特徴は責任の不明確さにつながる。

第二は、ネットワークの一部分による個別的利益の追及である。構成単位に意志決定や情報についての自律性を与えているネットワークにあっては、その一部分が全体の利益を無視して個別的利益を追及する危険が常にある。青木は、このような動きは各省庁の内部にあっては集権的な人事管理によって押さえられることを指摘している²。本稿の議論に当てはめれば、各産業ごとの官民ネットワークが通産省レベルで調整される過程において、個別利益の追及は抑制される訳である。

ところが、これも青木が指摘するように、いったん省庁の範囲を越えるところの調整力は働かない³。ことに近年、管轄官庁の特定できないバイオや情報通信などの新規産業が登場するに及んで、省庁間の縄張り争いを通じた類似プロジェクトの重複や官民双方における人的・資金的多重投資といった弊害が多く見られる。

第三は、ライフサイクルを通じたネットワークの変質である。IVでみたように、初めは創造的なネットワークであっても、産業の置かれた局面によってはしばしば閉鎖的なネットワークに転化する⁴。しかも、Cタイプのネットワークは長期にわたる介入をもたらすことが多い⁵。競争力を失ったとき、すでに緊密な官民ネットワークを持つ産業とそうでない産業とで、もしも政府の助成に差がつくとすれば、これも社会的不公正の一つである⁶。ただしそれまで介入してきた産業に対して、通産省が衰退局面でも介入する傾向がどの程度あるかは、今後の実証分析によって明らかにする必要がある。

さてここまで、産業政策の政策過程分析に対してネットワーク理論を当ては

めることを試みてきたが、無論総ての組織現象がネットワークで説明できる訳ではない。青木が「双対原理」⁷として明快に示したように、ネットワークの長所を利用するとしても、何らかの目的を迫及するためには、どこかに集権的・ヒエラルキー的要素が入らなければならない。共同目的すら否定する典型的なネットワークの理論が当てはまるのは、前述のAの場合のみであろう。

さらに、資本主義経済において最も重要な経済システムは市場である。政策過程における政府と産業それぞれの活動も、多くの場合市場によって媒介されている。従って政策過程の組織分析においては、市場・ヒエラルキー・ネットワークの3つのシステムがどのように組み合わせられているかが分析の対象にならねばならない。

また、組織分析は政策評価の一部を担うに過ぎず、他の研究分野の成果によって補完されねばならないだろう。前述のAの局面は、情報交換或いは情報ネットワークの形成そのものが産業政策であり、組織分析の重要性が最も大きい。だがBの局面では、ある産業を発展させるためにはどのような組織の組み合わせが望ましいかということだけではなく、その産業の発展（そしてそのために政策的介入を行うこと）は国民経済にどのような影響を及ぼすかが問われなければならない。後者はミクロ経済学や産業技術論の課題である。ただし、これまでの産業政策分析では後者に圧倒的な比重があり、前者が軽視されてきたことはIIで述べたとおりである。Cの局面でも、共同行為等の調整援助政策が狙い通りの成果を挙げたとして（挙げ得るかどうかは組織分析の重要な課題だが）、それが国民経済や地域経済・社会に与える影響はミクロ経済学や地域経済学によって検討されねばならない。

最後に組織分析、殊にネットワーク分析は狭い範囲⁸のケーススタディーの羅列に陥りやすいだけに、それが日本経済の歴史的・動態的發展の中にいかに位置づけられるかの検討が常に必要である。これは、日本独自の組織を形成したのが文化なのか、歴史なのか、環境なのか、政策主体（または経営主体）の意図的設計なのかという組織理論の古くからの課題に答えるためにも重要である。

注

I.

1. ここでは産業政策を「産業間の資源配分に積極的に影響を与えようとする政策」と定義し、新規産業の育成及び衰退産業の調整援助に代表される、いわゆる産業構造政策を念頭に置く。
2. ここで政策過程とは「政策が形成・執行される過程であり、政策内容がつけられる知的過程と、それをめぐる社会的・政治的過程の複合体」である（山川雄巳『政策過程論』蒼林社、1980年を参考にした）。

II

1. 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、1985年（以下拙稿1と略）、「産業育成政策形成過程の分析—合成繊維産業を題材として—」『富大経済論集』36-2、1990年（以下拙稿2）、「バイオテクノロジー関連産業における産業政策—政策過程分析を中心にして—」『富大経済論集』38-2、1992年（以下拙稿3）他。
2. 概して新古典派経済学はこの点に関心が薄いが、それは次のような理由からと考えられる。すなわちマクロ経済学で重要なのは個別的な産業情報とは異なる集計的な情報であり、ミクロ経済学では政府の主たる役割はゲームのルール設定であってミクロの経済過程への関与ではないからである。

一方通産省OBによる、小野五郎『実践的産業政策論』通商産業調査会、1992年、153頁では、産業政策形成のために政府は関連する総ての知識を持っている必要はなく、重要なのは「俯瞰的に見た概略の知識と要点に関わる専門知識」であることを強調している。この俯瞰的知識を補完するために、必要に応じて現場情報や専門知識を取得すべく以下でみるネットワークが張り巡らされていると筆者は考える。従ってこの主張は、以下のトップ・ダウン・モデルよりも筆者の考えるボトム・アップ・モデルと両立するのではないだろうか。

3. この点は新古典派の産業政策分析においても、政策の副次的効果として指摘されている（伊藤元重・清野一治・奥野正寛・鈴木興太郎『産業政策の経済分析』東京大学出版会、1988年、83-84頁）。
4. 代表的な著作として、C.Johnson, *MITI and Japanese Miracle*, Stanford University Press, 1982, R.B.Reuch “Why U.S. Needs an Industrial Policy” *Harvard Business Review*, January-February, 1982などがある。
5. 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年他。通産省の政策担当者も、この両極端の評価には当惑しているようである（小野前掲書、26-27頁）。
6. 新古典派の産業政策分析における組織の軽視については、小宮他前掲書に対する新発田宏の書評でも指摘されている（『日本の産業政策』と『産業組織論』（一橋大）『経済研究』37-2、1989年）。
7. 拙稿「産業政策の分析視角についての—考察—政策形成過程における仮説を中心として—」『富大経済論集』35-2、1989年（以下拙稿4と略）、133-137頁。

8. 伊藤他前掲書, 12, 83頁, 小宮他前掲書8-9頁など。
9. 小宮他編前掲書5頁, 伊藤他前掲書13頁など。
10. 小宮前掲書の中で, 今井賢一は今後の産業政策研究における組織研究の重要性を強調している(同書473-474頁)。
11. 拙稿2, 254頁。
12. 筆者が観察したものでは拙稿2, 252頁, 拙稿3, 66頁。
13. 拙稿1参照。

Ⅲ.

1. その経緯については長瀬勝彦「市場, ヒエラルキー, ネットワーク」『駒大経営研究』24-1/2, 1992年を参照のこと。また, 以下に引用する以外でのネットワーク組織の文献では『組織科学-特集: ネットワーク形成と組織-』23-1, 1989年などを参考にした。
2. 青木昌彦「日本の官僚とその経済行政」ECONOMIC TODAY SUMMER 1986年, 188頁, 『日本企業の組織と情報』東洋経済新報社, 1989年, 29頁を参考にした。
3. 無論ネットワークにおいてもパワーが発生し, 上下関係が生まれることがある(今井賢一編著『イノベーションと組織』東洋経済新報社, 1986年, 325-326頁)。重要なのはそれが固定していないことである(寺本義也「ネットワーク組織論の新たな課題」『組織科学』23-1, 1989年, 12頁)。
4. 長瀬前掲論文35-36頁, 日置弘一朗「ネットワークの論理と倫理」『組織科学』25-2, 1991年, 13頁。もっとも両者とも閉鎖的ネットワークの存在を認めており, この条件は, ネットワークが本来の特色を発揮するための条件として提示していると考えられる。
5. 今井前掲書, 317頁ではネットワークのうち明示的な拘束関係を持つものを「強い連結」, 持たないものを「弱い連結」と規定している。
6. 日置前掲論文, 14頁。
7. 同上, 13-14頁。長瀬前掲論文, 35頁。青木前掲論文, 188頁。青木はネットワーク組織という言葉は用いていないが, ここでいう「半自律的」「準水平的」調整とは, 企業や官僚のヒエラルキー組織をネットワークが補完している状態を指すものと考えられる。
8. 今井前掲書, 317-318頁。
9. 同上, 324頁, 日置前掲論文, 14-16, 18頁。
10. 日置前掲論文, 13頁。長瀬前掲論文37頁ではこの点を「関係の手段性」と表現している。また青木前掲論文188頁でも, ヒエラルキーの特色として「目的意識的な問題解決」を挙げている。
11. 長瀬前掲論文37頁。
12. ケネス・アロー著, 村上泰亮訳『組織の限界』岩波書店, 1976年, 39-45頁。
13. 長瀬前掲論文, 36-37頁では「関係の制度性」として同様の議論を展開している。
14. 日置前掲論文, 19頁。Ⅳでみるネットワークにおいて, 通産省は場の提供者であると同時にプレーヤーでもある。

15. 今井賢一編『プロセスとネットワーク』NTT出版, 1989年の巻末対談において, アルバート・ブレッサンはデータ化されない情報の重要性を強調している(200頁)。
16. 長瀬前掲論文, 32-33頁では, ネットワークの歴史への登場自体は市場(貨幣の登場)やヒエラルキー(大規模な権力の登場)より古いことが指摘されている。
17. 青木前掲論文, 前掲書5章参照。
18. D.Okimoto, *Between MITI and Market*, Stanford University Press, 1989.
19. 本稿図-2の「緩やかな調整」部分に当たると考えられる。

IV.

1. 拙稿1~3, Okimoto, *op. cit.*, あるいは北山俊哉「日本における産業政策の執行過程」(京大)『法学論叢』117-5, 1985年などの政治学の研究も参考にした。
2. Bの段階との明確な区別は難しいが, 企業による商業生産の開始以前ということが一つの規準になるだろう。
3. 海外で確立された産業の導入は目標が明確だから官僚が一方的に主導するのに向いている, という議論は短絡的に過ぎるだろう(拙稿2, 246-247頁)。
4. 拙稿2, 248頁(この時は商工省), 拙稿3, 68頁。また石油化学工業においても, 本格導入以前に, 通産省が会合の主催や個別の接触によって情報交換を促進した例がある(東燃石油化学株式会社編『東燃石油化学十五年』同社, 1977年, 26, 32頁)。
5. 拙稿3, 68-69頁。
6. 新規産業の育成政策以外でも, 戦後の一連の産業合理化政策のように, 戦争の打撃による資本蓄積の低さと海外の技術革新からの遅れによって, 同様の政策が求められたケースもここに含める。このうち鉄鋼業のネットワークについては, 米倉誠一郎「戦後日本鉄鋼業試論」『ビジネス・レビュー』31-2, 1983年, 83-84頁参照。
7. Okimoto. *op. cit.*, pp155-165頁. バイオにおける事例は拙稿3, 68頁。
8. 現実には両者の区分は困難である。ただし高度成長期までは, 明らかに循環的不況と思われるものに対して, 以下でみるような介入が行われていた。
9. 拙稿3, 185-186頁では生産調整についてこのことを分析した。シェア安定を望むのは, 状況によってシェア上位の大企業の場合も中小企業の場合もある(北山前掲論文)。
10. ただしCのネットワークにおいて利害調整と情報交換がそれぞれどの程度の比重を占めているかは, 実証的な分析によって確認する必要がある。
11. 拙稿3, 68頁。
12. このため何らかの強制力や, 共同利益以外の誘因がなければ共同行為の達成は困難であろう。これはOlsonが集合行為一般について論じた通りである(マンサー・オルソン著, 依田博・森脇俊雅訳『集合行為論』ミネルヴァ書房, 1983年, 43頁)。
13. 注IV-5に同じ。
14. 榎原清則「共同研究開発の組織とマネジメント」(今井前掲書所収)は, 技術研究組合において, この点がどのように克服されたかを実証的に分析している。

15. 日置前掲論文、17頁では、閉鎖的で内部に共通利害やパワー関係が生じたネットワークを「智のゲームの主体としてのネットワークとはかなり異質なものとみている。
16. 北山は「産業政策を通産省による一方的介入と考えることは的確さを欠く」として、通産省と社会的アクター（産業）との相互作用として政策の形成・執行過程を分析することを唱えている（前掲論文、55-57頁）。筆者はこの見解に全面的に賛成する。無論このことは、官僚が公共の利益追及を意図することと矛盾するものではない。
17. 拙稿2、249-250頁。
18. Okimoto, *op. cit.* p231. また小野も通産省の存立基盤として「情報媒体」であることを挙げている（前掲書154頁）。
19. 合織の場合も、戦前においては産学交流がネットワークの中心であった（拙稿2、247-248頁）。
20. バイオ関連産業のケースでは、拙稿3、68頁。
21. 日本経営史研究所『経済団体連合会30年史』経済団体連合会、1978年、190-191頁。
22. 小宮他編前掲書、13頁。
23. 事業法の中に適用除外規定を含めるケースがよく知られているが、行政指導による場合も同様である（拙稿1、186頁）。
24. 拙稿「戦後における生産調整政策の検討」（九州大）『経済学研究』53-6、1988年、50-53頁では生産調整政策についてこの傾向を分析した。
25. 小宮他編前掲書、353頁を参照。
26. 拙稿1、184-185頁は生産調整についてこのことを分析した。

V.

1. 筆者は公正の理念・機会均等の理念との矛盾こそが、日本の産業政策と新古典派経済学が相容れない最大の理由であると考え。この溝は、ミクロ経済学の応用によって産業政策の「効率性」についての研究がいかに進んでも埋めるのは困難であろう。
2. 青木前掲書、115頁。
3. 同上書、124頁。
4. 近年異なる資本主義システムの比較についての議論が盛んだが、日本型システムを批判する際にC局面のみに焦点を当てるのは公平ではないだろう。
5. 産業政策における補助金の投下額をみても、競争力を失った分野への長期にわたる助成がきわめて大きな割合を占めている（小宮他編前掲書、106-107頁）。
6. 菊川貞巳は石油化学等の基礎素材業界と屋台業界とを皮肉を交えて対比しながら、この点を批判している（「通産政策-特定産業構造改善臨時措置法について-」(1)(2)（京産大）『経済経営論集』18-1、2、1983年、(1)53-54頁、(2)91-93頁。
7. 青木前掲書、109-117頁。
8. 市場やヒエラルキーと比べて規模が小さいことも、ネットワークの特徴の一つである（長瀬前掲論文、38頁）。