

「自由主義が最良の産業政策」

—産業競争力を高めるための産業政策の役割—

Liberalism is the best industrial policy

吉 田 春 樹*

要 約

日本産業の国際競争力が強いのは、日本に産業政策があるからであるという考え方がある。裏返して言うと、アメリカには産業政策がないから、アメリカ産業の国際競争力が弱くなったということになる。

果してそうであろうか。

ここでは産業政策とは何かについて、日本の産業政策の歴史を顧みながら考察し、これからの産業政策のあり方について考えてみたい。

私の結論を先にのべると、意外に思われるかもしれないが、最良の産業政策は自由主義であると考えます。もしこれに若干付加するならば、それぞれの産業の関係者にそれぞれの産業の将来について方向を示し、後は自由競争の秩序をつくることである。

それでは、具体論に入ろう。

産業政策とは何か。その答えは容易ではない。ここでは、きょうの議論の目的に沿って、ある特定の産業の振興育成、衰退防止などその産業の将来の方向づけのために政府が資金援助を行い、あるいはその他の施策を行うこと、と定義しておこう。

日本の産業政策は、大きく次のように分類できる。

第一は、時代の方角づけである。第二次世界大戦直後には財閥解体、大企業分割、独占禁止法制定など、競争的な産業組織への衣替えが実施された。その後、1960年代には、「重化学工業化」、70年代には「知識集約化」、80年代には「創造的知識集約化」、90年代には「地球時代への人間的価値の創造」といったビジョンがつくられ、それぞれのビジョンに沿った政策目標が立てられた。

第二は、経営資源の重点配分である。大戦後約二十年間は、生産力を回復、強化するために、経済の計画的運営が行われ、原材料、資金など重要な経営資源が、石炭、鉄鋼、電力などいわゆる基幹産業に重点配分された。

第三は、個別産業の保護育成である。日本経済がまだ発展途上にあった60年代、政府は自動車産業やコンピュータ産業について、関税率や輸入外貨割当て、ユーザーに対する行政指導を通じ、その保護育成を図った。

第四は、法律による設備調整である。石油危機の後、エネルギーコストの上昇によりアルミ精錬業がその収益基盤を失った。また平電炉、塩化ビニール樹脂などが物不定期の過大な設備投資により需給バランスを失ったために、政府は特別の立法によって、これら産

* コンファレンス当時は、和光経済研究所専務取締役。現在、和光経済研究所代表取締役社長。

業の過剰設備の処理、事業転換を推進した。

第五は、先端技術の基礎研究支援である。政府は、第六世代コンピュータのような先端技術の研究開発に対し、研究機関を設置したり、予算を付与することによって、これを支援している。このような基礎研究支援は、アメリカにおいても同じように行われている。

以上みたとおり、日本の産業政策については、日本固有のものもあれば、アメリカで同様の政策が行われているものもある。しかし、ここで注目したいのは、日本経済が発展途上にあった時代の特定産業の保護育成策は別として、すでに先進国の段階に達した今日、保護育成策は有効に機能しないということである。法律による設備調整は、そのことによる一時的な需給の改善には成功しても、その後その産業の国際競争力を強化することには全く役立っていない。

同様のことは、アメリカの輸出自主規制（VRA）についてもいえる。アメリカは、鉄鋼、自動車、工作機械など数多くの重要産業についてVRAによる保護政策をとっているが、これらの産業の国際競争力は一向に強くなっていない。反対にこれらについては日本の産業が圧倒的な国際競争力をもっているが、日本の場合、これらの産業は市場原理が働き、最も競争の激しい産業である。もし、これらの産業に対し何らかの政策があるとすれば、それは、通産省の行政指導による「輸出規制」である。

むしろ日本の産業政策として注目しなければならないのは、審議会を通じ、産官学のリーダーによって、産業政策ビジョンの大きな方向づけが行われていることである。たとえば90年代については、「地球時代への人間的価値の創造」といったビジョンのもとで、①国際社会への貢献と自己改革の推進、②ゆとりと豊さのある生活の実現、③長期的な経済発展基盤の確保等々が、具体的な政策目標として掲げられている。こうしたことについて、大部分の国民の合意が得られることが日本社会の特異性というのであれば、日本社会は特異であると言ってもよいのかもしれない。

90年代から21世紀へかけては、エレクトロニクスの時代である。この時代にあっては、アジアがエレクトロニクス製品の供給基地になるであろう。こうしたときにアメリカ産業の競争力を強化するための最も有効な政策は、アメリカ大陸とアジアの間に貿易障壁をつくるのではなく、太平洋をはさんで、両者の間に開かれた、自由な貿易体制をつくることである。その際、資本力のある大企業に自らを律した行動が求められることはいうまでもないが、これは自由主義の概念の中に当然含まれるものである。

今日、私に割り当てられたテーマは、「産業競争力を高めるための政府の役割」であります。なぜこのようなテーマが与えられたかといいますと、次のようなことが考えられます。

日本産業は、大変国際競争力が強いという評価を受けていますが、それは、日本に政府の産業政策があるからであるという考え方があります。裏返して言いますと、日本産業とよく対比されるのがアメリカ産業ですが、アメリカには政府の産業政策がないから、アメリカ産業の国際競争力が弱くなったということになります。

そこでここでは、与えられたテーマを、産業政策の観点から考えてみたいと思います。

さて、日本には政府の産業政策があるから産業の国際競争力が強くなった。果して本当にそうでしょうか。この間に答えるためには、産業政策とは何か、その内容についてもう少しはっきりさせる必要があります。

そこでここでは、日本のいわゆる「産業政策」といわれる政策について、歴史を顧みながら、まずその内容を考察し、その上で、今後のこの産業政策のあり方について考えてみたいと

思います。

最初に、この問題に対する私の結論を先に申し上げますと、意外と思われるかもしれませんが、最良の産業政策は自由主義であると考えています。もう少し詳細に申し上げますと、多くの関係者、産業界、学界、官界の産業に関係する関係者が集まり、国際情勢の見通し、日本経済のあり方、それに基づく個別産業の将来の見通しについてよく議論し、その上で後は自由競争の基盤自由競争の秩序をつくり、それから先の問題は個別企業の経営者の経営努力に委ねることとなります。

それでは、もう少し具体的に話を進めたいと思います。

まず、産業政策とは何か。実は、この答えは容易ではありません。ここでは、きょうの議論の目的に沿って、ある特定の産業について、これを保護育成する、あるいはその衰退防止を行うなど、その産業の将来の方向づけのために、政府が資金援助を行ったり、税制面の特別な措置を実施したり、あるいはその他の施策を実行すること、と定義しておきます。

日本の産業政策は、大きく次のように分類できます。

第一は、時代の方角づけであります。第二次世界大戦直後には、それまで日本の産業活動の根幹を形成していた財閥が解体されました。これは、それまで財閥本社が所有していた株を国民に放出するかたちで行われました。また大企業が分割され、独占禁止法制定など、競争的な産業組織への衣替えが実施されました。これらは、見方を変えていえば日本の経済活動の民主化といえます。

またその後、1960年代には「重化学工業化」がビジョンとして掲げられ、これを実現する政策が実施されました。具体的な事例としては、後程くわしく触れたいと思いますが、当時まだ資本蓄積の乏しい時代でありましたが、政府や民間の産業資金が、重化学工業に重点的に振り向けられるよう配慮されました。

1970年代には「知識集約化」が、また1980年

代には「創造的知識集約化」がビジョンとして掲げられ、日本産業のあり方が、それまでの発展途上国型の重化学工業化から、エレクトロニクスなど先端技術を取り入れ、より洗練された姿の産業構造を実現する方向へと政策の舵取りが行われました。

個々の産業政策、たとえば先端技術産業に適した新しい工業団地造成や、高精細度テレビ（HDTV）の普及推進などは、こうしたビジョンのもとに行われてきました。

90年代については、私自身も参加した産業構造審議会で、「地球時代への人間的価値の創造」というビジョンがつけられています。大変哲学的な表現ではありますが、これが意味しているところは、たとえば日本の国民が生活面で豊かさを実現するにはどうすればいいか、あるいは、地球環境問題に取り組むためにはどうしたらよいか、といったような問題意識に基づき、個々の産業政策を立てようとするものであります。

日本の産業政策を大きく分類すると、その第二は、ただいまビジョン政策のなかでも触れましたが、経営資源の重点配分であります。

第二次世界大戦後の約二十年間は、生産力を回復、強化するために、経済の計画的運営が行われました。たとえば当時、日本ではまだ輸入のための外貨が割当制でしたが、この輸入外貨は、重化学工業のために重点的に割当てられました。またその頃は産業資金も不足しておりましたが、この乏しい産業資金は、通産大臣の諮問機関である産業合理化審議会、いまの産業構造審議会ではありますが、この審議会では、石炭、鉄鋼、電力など、いわゆる基幹産業に重点的に配分されました。

産業政策の第三の類型は、個別産業の保護育成のための政策であります。その最も典型的なものは、関税であります。先程触れた輸入外貨の割当も、この割当量を抑制することにより、個別産業の保護育成に役立ちました。また、二十年も前の古い話ですからお聞き流しいただきたいと思いますが、コンピュータ産業を育成するために、そのユーザーに対し国産品を

使うよう行政指導も行われました。

第四は、法律による設備調整であります。日本では、経済環境の変化に対応して、個別産業の過剰設備を解消し、産業構造の調整を進めるために、しばしば特別立法により設備調整が進められています。たとえば石油危機後の不況期に、このような特別法がつくられ、アルミニウム製錬、合成繊維、造船などがこの法に基づく業種として指定され、これらの業種では過剰設備の処理や設備新增設の制限または禁止が行われました。これらに対しては、政府は資金の優先的確保や課税の際の特別措置により支援を行っています。もちろん、独禁法の適用は除外されています。このような特別立法は、その後も構造的な不況産業のために行われました。

さて、産業政策第五の類型は、先端技術の基礎研究の支援であります。政府は、第六世代コンピュータのような先端技術の研究開発に対し、具体的な研究開発スケジュールを策定し、研究機関を設置したり、予算を付与することによって、これを支援しています。もちろんこの研究開発体制は、海外の研究機関や企業も参加できるよう、開かれた体制であります。また、このような基礎研究支援は、アメリカにおいても同じように行われていると聞いています。

以上みてきましたとおり、日本の産業政策につきましても、日本固有のものもあれば、アメリカで同様の政策が行われているものもあります。しかし、ここで注目したいのは、日本経済が発展途上にあった時代、これは、敗戦後から第一次石油危機のあった1973年までの20数年間ですが、この時代の個別産業の保護育成策は別として、すでに先進国の段階に達した70年代後半以降、保護育成策は有効に機能しないということでもあります。

たとえば、特別立法による設備調整は、これを行うことによって一時的には需給の改善に成功するとしても、その後、その産業の国際競争力を強くすることには全く役立っておりません。代表的な国際競争力の強い産業は鉄鋼や自動車ですが、これらの産業は過去に一度もこ

うした法律による設備調整を行っておりません。一方たとえば化学は、過去に何度か法律による設備調整を行っていますが、その結果、この産業分野では、鉄鋼や自動車のように世界的な規模の企業が成長しておりません。

同じようなことは、アメリカの輸出自主規制(VRA)についてもいえるのではないかと思います。アメリカは、鉄鋼、自動車、工作機械など数多くの重要産業についてVRAによる保護政策をとっていますが、これらの産業の国際競争力は一向に強くなっておりません。たとえば自動車は、80年代初めに日本からの輸出抑制により価格が上がり、収益が向上したときに、その収益が合理化投資に振り向けられず、株主への配当や経営者に対する報酬になってしまいました。

ただいま申し上げた産業については、日本の産業が圧倒的な競争力をもっていますが、日本の場合、これらの産業は市場原理が働き、国内でも最も競争の激しい産業であります。もし、これらの産業に対し何らかの政策があるとするれば、それは、通産省の行政指導による「対米輸出規制」であります。

さて、私は冒頭に、最良の産業政策は自由主義であると申し上げましたが、その前提として、国全体の経済のあり方や産業のあり方について、各分野のリーダー達が共通の問題意識や理解をもっておくことは重要であると思います。なぜならば、こうした共通の問題意識がないまま個別の企業が勝手に行動をすると、重要な産業の生産拠点が全て海外に移転してしまうなど、産業構造にひずみが生じるからであります。

こうした共通の問題意識をつくることに、経団連や経済同友会など経済団体の種々の委員会や政府の審議会は非常に重要な役割を果たしています。とくに政府の審議会には、単に経済界のリーダーのみならず、官僚や学者も参加をし、意見交換を行うため、国の政策運営や社会改革について、これらリーダーの間のコンセンサスづくりに非常に役立ちます。

たとえば、先程、通産省の産業構造審議会

で、1990年代について「地球時代への人間的価値の創造」というビジョンがつくられたというお話をしましたが、通産省は、毎年の政策立案に当たって、このビジョンの実現に努力します。また、個々の企業の経営者も、このビジョンに基づき、絶えず国民生活の豊かさや地球環境問題を意識しながら行動致します。

余談になりますが、ご存知の方も多いと思いますが、日本の二酸化炭素の一人当り発生量はアメリカの40%であります。日本の企業経営者は、これからも地球環境問題を意識しながら行動するわけですが、こうした将来を展望した問題意識が、結果的に日本産業の国際競争力を強めているといえます。

最後に、政府の経済関係の審議会の中でも、その中心的役割を果たしている経済審議会について一言触れたいと思います。この審議会の会長は、経団連の会長でもある平岩氏ですが、この審議会の中に、昨年の秋、2010年委員会というのが設置されました。この委員会には私も参加致しましたが、半年余りにわたる審議の成果として、『2010への選択、メッセージ「地球」と「人間」』というサブタイトルのついた報告書をまとめました。

産業競争力とどういう関係があるのかと疑問をお持ちかもしれませんが、産業競争力は、個々の企業の生産ラインからだけではなく、それがおかれた社会全体で形成されるものであることを申し添えて、私の報告を終わります。