

産業政策に見る官と民の関係 : 日本の経験を通じた 中国へのインプリケーション

永池, 克明
九州大学大学院経済学研究院

<https://doi.org/10.15017/3749>

出版情報 : 経済學研究. 70 (4/5), pp.261-285, 2004-04-30. 九州大学経済学会
バージョン :
権利関係 :

産業政策に見る官と民の関係

—日本の経験を通じた中国へのインプリケーション—

永池克明

要約

1. 官の関わり方における経済計画と産業政策の位置付け

日本における官の関わり方については先ず国家の長期ビジョンとしての経済計画があり、その実現のための官による産業に対する介入手段として産業政策がある。

経済計画はあくまで1つのガイドであり、実現の主体は民間部門である。民間部門は基本的には自己責任で事業活動を行う。

2. わが国産業政策の推移と評価

本論文は我が国の戦後産業政策の歴史を概観し、国際環境の変化と産業経済の発展段階に応じて我が国が選択して来た主要政策を振り返る。この中で官と民の関わりについてその日本的特徴を捉えることにより中国へのインプリケーションとして提示することを企図した。

(産業政策の推移)

日本の産業政策は、まず戦後の経済復興のための「資源集中と基幹産業の短期立ち上げ」に始まり、50年代の「外貨獲得産業と次世代有望産業の育成」と「産業保護」、60年代の「保護貿易から自由貿易への転換」とそのための「産業構造の改革」と続く。70年代は急速な国際競争力向上と高度成長のツケである「通商摩擦」と「環境・エネルギー・資源問題」への対応、

80年代は米国経済再生を背景に我が国では製造業の海外進出などの民間主体の政策に転じ、さらに90年代に入って巨額の余剰資金の海外流出、バブル崩壊とその後の長期不況に対し、「大幅な公共投資」による景気浮揚策、さらにその反省としての公共投資の圧縮が実施された。

(代表的な官と民の共同研究事例)

60年代、70年代における官民共同研究の代表的かつ典型的事例として、「大型電算機」と「超LSI」がある。官民で構成される審議会等での確な現状認識と将来展望を官民が共有し、これに基づき国の産業政策が形成され立法化されると、民間企業は主体的に参加し自らの責任で政策事業を実行した。

(我が国の官と民の関わりの特徴と評価)

産業政策は産業・企業強化に貢献したが、それは呼び水。政府の産業政策は70年代までは産業の復興と強化に貢献した面もあるが、規制に守られた多くの産業については80年代以降はむしろ競争力を失った産業が多い(金融、保険、証券、建設、国内中心の製造業、規制ないしカルテルに守られた製造業、サービス業、流通等)。

むしろ、政府の産業政策の対象とならなかった産業は競争市場の中で、企業の自助努力で国際競争力をつけた産業が多い。自動車、電子機器、精密機械、その他の貿易財産業がその典型

である。

成功産業はあくまで主体は民間企業であり、民間企業のポテンシャルと国内、国外での厳しい競争にさらされ、その中で企業の自助努力、実行能力によって今日の地位を築いた。産業政策の基本として、産業が一定の水準に達した後は、規制を緩和、撤廃し、市場原理・競争原理に身をさらさせるほうが競争力強化にはプラスと考えられる。

(我が国の新たな課題)

我が国経済は輸出、民間設備投資主導で立ち直りを示し、2003年度は1-2%の成長が見込まれている。民間企業の業績も上向きに転じてきた。しかし、依然として巨額の財政赤字、民間企業のリストラと深刻化する雇用問題がある。また「IT革命」の言葉どおり、情報通信技術の進歩がもたらす影響は、官にも民にも計り知れないものがある。「IT革命」は世界同時進行の革命である。一国のみの産業政策で対応できるものではない。更なる国際協力、協調の中で、自らの持つ特徴を發揮しつつ役割を分担して行くことが重要となる。

こうした中で、わが国の官と民のかかわりかたも大きなパラダイム変換が求められている。産業政策においても、政府は必要以上の介入を避け、規制を緩和なし撤廃し、極力、市場原理・競争原理を尊重していくこと、即ち、企業の自助努力・企業活力を主体にした内容に転換すべきである。政府は民を主体にし、企業がより自由に活力ある企業活動ができるような環境整備を優先する方向に変わっていくべきであると考ええる。

3. 中国を取り巻く環境条件の変化と今後の対応について

(中国の位置と取り巻く環境条件の変化)

中国は日本が過去50年間にわたって段階的に経験したことを、ここ10年間で一挙に経験している。その中で、過去10年、上海は全中国の中でも先進的なめざましい発展を遂げてきた。そして、現在も、世界的な規模でのグローバリゼーションの進展、IT・ネットワーク化の進展、WTO加盟といった大きな波を向かえている。こうした新たなトレンドにいかに対処するかという問題と共に、従来から継続した多くの解決すべき課題も抱えている。

(今後の課題とその解決方向)

産業政策はその国の成り立ちや風土慣習により異なる。また、経済の発展段階によっても違ってくる。日本の経験が中国にとって参考になるかどうかは識者の判断に任せたい。

中国が抱える問題は色々あるが、その中で、国有企業改革、企業の科学的管理、対外開放・競争市場の整備、技術進歩への対応・人材育成、環境問題等について、日本が経験した産業政策からの視点を中心に、参考になると考えられる点をケーススタディーとしてあげてみた。本論文は、産業保護・規制政策の経済発展段階に基づく柔軟な使い分け、市場原理・競争原理に対する政府介入の範囲、企業経営におけるQC活動等における従業員の主体性、環境問題における生産管理の重要性、より高い基準の設定といった、日本の産業政策の成功・失敗を通じての経験に基づき、中国へのインプリケーションの提示を試みたものである。

I. 日本の産業政策の推移

1. 戦後の産業政策の変遷

特定の産業分野を対象とする政策を「産業政策」と定義すれば、これはわが国特有のもので

はなく、諸外国も実施してきたものである。しかしながら、わが国の場合、第2次大戦という未曾有の歴史があり、焦土と化した状態からのスタートを切ったこと、米国の占領政策による国家体制、政治形態、法体系の根本的改革が行われたこともあり、いわばゼロからのスタートであり、そこにわが国の産業政策がひとつの特徴を具備するものとなった。

1) 戦後復興期

戦後の産業政策は、緊急の生産復興を目的に石炭業と鉄鋼業を対象に1947年から実施された「傾斜生産方式」から始まる。これはヒト、モノ、カネを集中的に2業種に投入し、経済復興のための基盤産業を短期的に立ち上げようとするものである。

2) 50年代

50年代になると、鉄鋼業を中心とした産業合理化政策が登場し、次いで、合成繊維、自動車、合成樹脂、石油化学、機械産業、電子工業、航空機工業等を対象とする育成政策がスタートした。

この間政府は、49年に「外国為替・外国貿易管理法（外為法）」、50年に「外資に関する法律（外資法）」を制定し、競争力に勝る外国製品輸入制限と資本や技術導入の際の国内企業の自立保障のための政策手段を整えた他、49年に政府と産業界の情報交換の場として「産業合理化審議会」を発足させ、52年には、産業政策の原型となる「企業合理化促進法」を制定した。

財政金融面でも、51年に租税特別措置法を改定して特別償却制度を復活させ、重要産業向け融資にあたる政府金融機関として日本開発銀行を設立した。

3) 60年代

60年代に入ると、産業政策の中に、「産業構

造」という概念が登場する。

61年に産業構造調査会（64年産業構造審議会に改組）を設置、これから目指すべき産業構造を明確にし、それに沿って重点産業の育成強化を図るという産業政策を展開しようとした。この時期は産業構造の重化学工業化を提言した。

一方、自由化に対応できる国内産業の強化という新しい課題が登場した。60年に「貿易・為替自由化計画大綱」を発表し、保護貿易から自由貿易に転換、63年には輸入自由化率は90%を超えた。自由化に対する企業の国際競争力には通産省も大きな不安を持っていたが、より強力な産業政策を導入して早急な国内産業強化を図った。

通産省は国内での過当競争を回避するために、「特定産業振興臨時措置法」によって、特に競争力強化の必要のある特殊鋼、自動車、石油化学について「官民協調」方式による新規参入の抑制、企業合併の促進、企業間の協調行動を通じて、自由化に対応できる新しい産業体制をつくろうとした。しかし、これは自主性を主張する産業界や大蔵や金融界に反対があって実現せず、これを機に、法的根拠のない「行政指導」が産業政策の手段として多用されるようになった。これは官民「協調懇談会」が設置され調整機関として機能した。

60年代後半には資本の自由化圧力が高まり、政府は67年の第1次資本自由化以降、段階的に拡大し、73年には例外業種を残して原則100%の自由化を行った。

4) 70年代

70年代に産業政策は2つの面で転換する。日本の産業の国際競争力の急速な向上と日本経済の巨大化、エネルギー多消費型重化学工業による環境破壊や石油危機後のエネルギー・資源制

表1 戦後の主要経済技術環境と産業政策の推移

年代	経済環境	技術環境	リーディングインダストリー	主要産業政策
1950	廃墟からのスタート 戦後復興期	技術導入	石炭、鉄鋼	<ul style="list-style-type: none"> ・傾斜生産方式 ・産業合理化政策 ・外為法、外資法 ・特別償却制度、開銀設立
1960	高度成長 貿易・資本の自由化 コンピュータ輸入規制・研究 開発支援	中央研究所ブーム 重化学工業化 (特殊鋼、自動車、石油 化学)、行政指導	鉄鋼、家電(三種 の神器)	<ul style="list-style-type: none"> ・コンピュータ開発官 民PJ 産業再編成(新日鉄 等)
1970	安定成長 国際競争力の向上 エネルギー危機、公害 省エネ、知識集約化	技術的キャッチアップ 省エネ・公害防止技術	家電、自動車、ク ーラー(3C)	<ul style="list-style-type: none"> ・民間の自主性、競争 促進 ・過密・環境基準 ・超LSI開発官民PJ (公的資金投入と研究 組合)
1980	貿易摩擦・貿易黒字 日本株式会社 プラザ合意(円高) 85 製造業アジアシフト	技術立国論 米・産業再生計画 “Japan as No.1” 「日本的経営」礼賛論 米「Made In America」 PJ(米国製造業再生)	OA, コンピュー タ、半導体	<ul style="list-style-type: none"> ・輸出自主規制 ・輸入促進(外国製品 の政府買付け)
1990	グローバル化 バブル崩壊 米国企業の復活 アジア経済金融危機	ハイテク技術摩擦 ITネットワークと「ニ ューエコノミー論」	超LSI, パソコン、通 信機器 ITネットワーク 産業	<ul style="list-style-type: none"> ・規制緩和の推進 ・産業再生法 ・中小企業振興
2000	知識情報化	ITネットワーク化	デジタル・モバイ ル 新素材、バイオ、 環境	<ul style="list-style-type: none"> ・産業競争力会議 ・ベンチャー企業創出支援 策 ・IT基盤強化 ・MOT(技術経営)

(出典：筆者作成)

約の顕在化を背景に政策スタンスと重点産業の
双方で大きく転換した。

- (1) 民間の自主性と市場競争の重視し、過度
の政策介入や産業の過保護を控え、産業政策
の範囲を限定する。
- (2) 産業政策の重点対象の選択基準に「過密・
環境基準」と「勤労内容基準」を追加し、60

年代の重化学工業化に代わる産業構造の「知
識集約化」構想を提言した。

この知識集約化構想は74年、80年の産業ビジ
ョンに継承された。

つまり、70年代以降の産業政策は、産業組織
への介入については、政策の重点を先端技術を
中心とした技術開発の促進にシフトさせた。

以上のように、産業政策は特定産業の保護育成と企業行動への介入という両面を持ち、かつ、時代とともに重点やスタンスを変化させてきた。

5) 80年代

(1) 背景(米国経済・産業の衰退と再生への挑戦)

①日本経済の躍進と米国経済の衰退が顕著→両国間の摩擦は一層強まる

②レーガン政権:81年「経済再生計画(A Program for Economic Recovery)を提示 → 経済の再生を目指す(一般に「レーガノミックス」と呼ばれる)。

- ・「小さな政府」による財政規模縮小
- ・大幅企業減税による生産力向上、設備投資促進
- ・政府規制の大幅緩和・撤廃による「強いアメリカ」を志向

③ハイテク産業を軸とした国内産業の再生

- ・ハイテク技術による戦略核戦力の近代化
- ・商業。貿易閣僚協議会:米国ハイテク産業競争力の現状調査(81/12)、大統領任命によるハイテク分野に関する特別委員会設置(82/11)

④プラザ合意(85/9):G5協調によるドルの「秩序ある」切り下げ
(G5直前1ドル=242円→一年後1ドル=150円台)
ルーブル合意(87/12):貿易不均衡の解決、ドル安定化

⑤米国企業の再生への挑戦(80年代後半)

- ・徹底的なコストダウン・無駄の排除を求めめるリストラ、リエンジニアリング強行
- ・生産工程でのME導入、日本的経営の導入、不採算事業の切捨て、M&A
- アウトソーシング、ITの積極活用

⑥ハイテク産業の強化再生

・マイクロソフト:MS-DOS, ウィンドウズ、
・インテル:MPU

・セマテック(半導体製造技術研究組合)

87年

・軍事技術の民間部門での応用(カーナビ、通信衛星測位システム、ARP

netに起源を持つインターネット、CAL S)

(2) 80年代のわが国産業政策

①財政改革と民間活力の活用

・政府関係機関の民営化:NTT(84), JT(85), JR(87), JAL(87)

②金融自由化の推進

③民間活力活用

・民活方式による大規模な都市再開発(アーバン・ルネッサンス)、総合保養地域整備法

④内需拡大政策(前川report(87):輸出志向型→内需主導型)大型公共投資

↓

(80年代後半の経済現象)

①. 広範な設備投資、建設投資を軸とする好況

②. 資産価格高騰の発生(株価、地価):「バブル経済」

③. 巨額の対外余剰の発生(大幅黒字→余剰資金の海外流出)

④. 製造業の海外進出(プラザ合意以降)(反省点)

80年代の日本の産業政策の問題点は、過去の成功に安住し、英・米政府(サッチャー政権、レーガン政権)が痛みを伴いながらも敢行した規制緩和・撤廃を行わず、むしろ規制を温存し、規制に守られた非製造業、製造業の一部がそれ

に安住し、抜本的な企業改革を先延ばしにしてきたことであり、そのツケが90年代に噴出したと言える。80年代における官民研究開発プロジェクトは60年代、70年代に比べると低調であり、成果も大きくなかった。80年代以降、日本の産業政策は過去の延長線上の政策がもはや有効ではない、新しい飛躍が必要であるという認識を持つべきであった。

6) 90年代

(1) 米国の産業政策

クリントン政権(93.1-)は「ポスト冷戦」戦略として、「情報通信革命」への積極的な取り組みを開始した。具体的には、3つの柱である。

- ①財政均衡化
- ②テクノロジーと教育への積極的投資
- ③海外市場の開放と輸出拡大

この内、最大の柱は(2)。

* HPCC (High Performance Computing and Communication Program)

* NII(National Information Infrastructure: 「情報スーパーハイウェー構想」)である。

(米国の対日政策)

一方、日本に対しては、一貫して市場開放と規制緩和を要求した。

* 市場開放要求 (日米包括経済協議93.7)

政府調達、規制緩和、経済的調和の数値目標化

(2) わが国の産業政策

バブル崩壊後の戦後最大の長期不況と米国経済の再生という背景の中で、政府は経済再生政策、即ち、継続的な大幅公共投資による景気浮揚を繰り返したが、結局内需に点火せず、景気は低迷を続けた。

(わが国の動向)

* 国内投資、国内消費の長期低迷 → 需給ギャップの拡大

* 企業のリストラ→深刻化する失業・雇用問題

* 金融機関(銀行・保険・証券)経営悪化→金融再編と公的資金投入

(主要な政策)

①不況打開のための継続的な総合経済対策

②規制緩和の推進→競争原理の導入

③産業再生計画(伝統産業・大企業)

④中小企業振興政策(ハイテクベンチャー)

⑤次世代成長15分野の振興政策

⑥ITネットワーク化の推進

(反省点)

規制緩和は欧米に比べ、後追いであり、かつ、極めて不徹底であったため、世界の変化の潮流に立ち遅れ、いわゆる「護送船団方式」により、競争原理の枠外にあった金融(銀行・保険・証券)、公共サービス(電力、ガス、水道、運輸、通信等)産業、建設業等の企業の経営改革は不十分で、バブル経済時に産んだ巨額の不良債権に苦しみ、倒産にいたる大企業も続出した。また、政府の公共事業対策も、従来型のバラマキ対策で巨額の財政支出にもかかわらず、景気浮揚に十分な効果をあげることができなかった。

2. 代表的産業政策の方法

1) 公的資金の提供、官民共同研究

国の将来にとって重要で、かつ先進国に比べて未だ劣位にある産業、または、これからの有望産業であるが不確定要因やリスクが大きく、商業ベースでは手がけにくいものにつき、国が主導権をとり民間と共同で研究開発を行うケース。

2) 法制、税制による優遇策

法律や税制等制度面での優遇措置をとること

によって、インセンティブを与え、当該産業の強化育成、企業再編を促すケース。海外企業の市場参入抑制、輸入制限などによる国内産業保護。

3) カルテルの形成

国内での過当競争を回避し、企業の新規参入を避けるため、政府は多くの産業においてカルテルの形成を促進した。しかし、それがやがては企業の自助努力の意欲を阻害し、不況産業、失敗産業を生んでいった。

4) 行政指導

法的規制や直接的介入はせず、政治的措置をとるケース。

輸出の増大により、相手国との摩擦の拡大や相手国の報復的措置を未然に防ぐため、政府が調整役となって、輸出自主規制等の措置をとったり、政府調達に外国企業の参入を認める等。官民による審議会というかたちを通じて調整を

行う。

5) 規制緩和による競争原理導入の促進

従来、政府が許認可権や規制による自由競争を制限してきた分野において、90年代に入り、諸規制を緩和し、内外企業の自由な競争を促進するケース。しかし、これは欧米に比べその程度、推進テンポが不充分であった。

3. 研究開発のケース（官民研究開発PJ）

日本の特定産業、将来の新産業等において、国際競争力が弱く、直ちに国際競争にさらせば、その産業が壊滅しかねないようなケースで、ある一定期間、海外企業に対して障壁を設け、公的資金の投入、有力国内企業の参加を得て、研究開発を行う官民共同研究開発プロジェクトを組織し、集中的な強化を行った。

こうしたケースは主として、日本の場合、60年代、70年代に見られたものである。

表2 産業政策における調整の対象と手段

対象	ツール	規制		支援			誘導		
		法令	指導	財政	金融	税制	基盤	指針	技術
産業と外部	環境	公害規制法令	廃棄物処理等	利子補給等	防止使節等	特別償却等	緑地帯建設等	環境基準等	防止技術開発
	消費者	製品安全法令等	消費者相談窓口等	食管会計等	住宅ローン等	利息分所得控除	都市計画等	モデル契約書等	安全技術・デザイン
	労働	基準法等	労働行政	住宅供給	福祉施設	特別償却等	住宅団地	労働行政	省力機械等
産業内部	企業間	下請保護法令等	商工会議所	高度化資金等	商工中金等	下請振興準備金	用地/用水	産業構造	工業技術院
	産業内	独占禁止法体系	生産調整・談合	海運利子補給等	開発銀行等	合併税制等	道路・港湾	審議会答申	技術研究組合
	産業間	エレクトロニクス関連業法	個別指導等	中小企業近代化資金	中小公庫	近代化税制	空港等	各種白書	工業規格等
国際	二国間	貿易・外資規制	輸出自主規制等	貿易投資保険等	特定機器輸入外貨割当	同左、関税減免	ODA・世銀	輸出貢献企業	日米共同開発
	多国間	GATT/IMF等	フェアネス遵守等		輸出入銀行			産業構造調整	人間技術開発

(出所) 小野五郎 “実践的産業政策論” 通商産業調査会、1992

その中で、コンピュータ産業は最も持続的な対象であり続け、産業的成功を収めた。

ここではコンピュータと超LSIの2つの典型的な官民研究開発プロジェクトの例を紹介したい。

1) 大型汎用コンピュータ開発

(1) 主要な経緯

IBMの画期的な大型電算機の発表に対抗して1962年、通産省主導により、大型電算機の共同開発を目的とする「電子工業技術研究組合」が発足、日本のメーカーは通産省工業技術院の援助と政府補助金を受けて共同開発（FONTACプロジェクト）を行った。

これは各社の大型電算機の生産に役立つとともに、その後の官民一体の共同プロジェクトの基礎となった。また、63年の閣議で官公庁、政府関係機関等に国産機使用の奨励を決定した。

60年代半ば以降は、一層本格化し、66年通産省は「電算機工業の国際競争力強化のための施策（電子工業審議会答申）」にもとづき、「超高性能電算機の開発」プロジェクトを100億円強の補助金によって関係官庁、民間企業、学界の共同で推進した。

更に1967年以降には、コンピュータやエレクトロニクスと機械工業との結合（いわゆる機電一体）による各種のコンピュータ制御の革新的機械・装置の開発が活発化したのに対し、電子産業と機械産業との一体的振興のために、「特定電子工業及び特定機械工業振興臨時措置法（機電法）」が制定された（71年）。

また、ソフトウェアの育成強化を目的とする「情報処理振興事業協会等に関する法律（情報振法）」が制定された（70年）。

政府はまた、コンピュータについての輸入制限を弾力的に行いつつ、71-75まで継続し、資本自

由化も74-75まで延長した。

この結果、汎用電算機生産額は急増した。国産機比率は60年代後半に上昇、70年9月には55%となった。

(2) 育成政策の柱

①外国製電算機及び外国資本からの国内市の遮断政策

（外為法による輸入制限と外資法による直接投資規制：75年まで継続）

②レンタル販売のための資金援助政策61年にJECC（日本電算機（株））設立、開銀からの融資を受ける。

③国産メーカーに対する研究開発支援

(3) 公的研究機関の役割

技術移転、技術指導、技術者の受入と養成

(4) 国産各社は両面作戦を取った。

・IBM以外の米国主要電算機メーカーとの携による技術導入

（日立-RCA, NEC-ハネウエル、三菱-TRW、沖-レミントンランド、東芝-GE）

・大型機では「鉦工業技術研究組合」共同開発（NEC、富士通、沖）

(5) 通産省の施策

①「電算機の国際競争力を早急に強化する」対策（66年）

目標：国内市場の過半を国産機で押さえる。

* 開発・生産における企業間の提携・共同化

* 大型工業技術研究開発制度（大型プロジェクト）による超高性能機の開発

* JECCの強化

（注）大型PJ制度：民間企業の負担だけでは困難な大規模技術開発を、全費用を政府が負担し工業技術院が中心になって実施しようという制度。

②企業の再編促進

国産メーカー6社の3グループへの統合

(6) 企業の主体性(民間が主体で、政府は従)

電算機産業についての産業政策は、それが「戦略産業」であったこともあり、群を抜いた本格的・体系的なものであった。

しかし、ここで強調しなければならないのは、電算機メーカーの成長はすべて政府任せであったということではなく、あくまでもメーカーが主体だったということである。

- ①電算機の新機種開発とシェア拡大の主体はあくまでもメーカーであった。メーカーは政府支援の共同開発PJに参加するのと併行して、それぞれの製品戦略のもとで独自の機種開発を進めており、むしろ、市場競争の舞台に登場した各社の電算機のほとんどは各社の独自開発製品であった。その意味で、産業政策はあくまでも一要因であった。

②総合メーカー、総合力

国産メーカーの主体的条件という点では、国産メーカー6社の内、3社が通信機メーカー、3社が総合電機メーカー。電算機の初期の赤字・低収益期間と巨額の研究開発投資は収益力ある他事業部門なしには不可能だった。

また、技術面でも、通信機等で蓄積した電子技術は、電算機の技術導入を容易にした。

③日本メーカーの成長志向性

電算機というリスクの大きな事業に果敢に挑戦し、思い切った資源投入を継続。

わが国電算機メーカーの競争的でダイミツクな性格が熾烈なシェア争奪を現出させ、市場の拡大をもたらした。

2) 超LSI開発

超LSIを用いたIBMの次世代コンピュータの

開発予想に対し、通産省は1976年に次世代コンピュータの開発に不可欠な超LSIの製造技術開発を目指して、国内5大メーカー(富士通、日立、三菱、日電、東芝)と通産省工業技術院技術総合研究所、電電公社(現NTT)の共同研究開発組織「超LSI技術研究組合」を発足させ、超LSIの量産開始に大きな貢献をした。4年間で総事業費720億円、うち政府補助金は291億円を投じ、超LSIの微細加工技術をはじめ、1000件以上にのぼる特許申請を生む成果をあげた。

(JECC「コンピュータ・ノート」)

このプロジェクトは産官共同研究開発では最も成功を収めたプロジェクトといえる。

3) 電子・電機産業における官民研究開発プロジェクトの評価

70年代は、目標もはっきりしていて、アメリカに追いつけ追い越せでやるべきことが明確であった。その結果、成果が具体的に出た。

これに対し、80年代は、日本が世界一になったと思って、前例や見本となるものが何もない研究を行うようになった。

その際、そのテーマは学者や官側が決めることになるが、往々にしてマーケットから遊離しがちであり、実用性という意味ではかなりかけ離れたテーマを選んでしまった。また、テーマによっては、かなり難しいものとなり、結局成果が出なかったものが多い。

一方、米国では、基礎的な難しいテーマは大学にやらせておいて、産学共同研究はかなり実際的なテーマを選んでいる。90年代はまだ評価が定まっていないが、80年代の結果を踏まえて、制度改定を行ったり、内容吟味を行っている。このため、80年代に比べて成果がでているものが多いと考えられる。特に、IT関連は大きな成果を挙げている。

II. 日本の産業政策の評価

1. 年代的側面

1) 評価すべき事項

(1) 戦後の復興期 (1945-1959年)

・荒廃した産業基盤の早急な復興を図るため、ヒト、モノ、カネという資源を石炭、鉄鋼、電力、化学等の基幹産業に傾斜的に集中投入して、経済復興の基盤を構築したこと。

これによって、それを活用する加工組立て型産業の離陸を容易にした。

・戦後復興期の脆弱な産業基盤の復興を遂げるためには、民間の自助努力には限界があり、政府主導による強力な産業政策が必要で、それが実際に推進された。

(2) 高度成長期 (60-70年代)

この時期は、高度経済成長期にあたり、「所得倍増計画」等の国民に夢を与える国の長期計画の下、機械産業等が徐々に力をつけ、輸出を強化して行く時期である。また、国内も「3種の神器」等、耐久消費財の普及期にあたり、国民生活も安定してきた。

この間、ニクソンショック、第1次・第2次オイルショックが勃発し、危機を迎えたが、官民協調による経済計画、政府の適切な産業政策（行政指導）、および対米交渉等により、これを乗り切った。

また、大型コンピュータ、超LSI等、先端分野における官民協調による研究開発プロジェクトも組織され、成功したものも多い。特に、超LSIは成功例としてあげられる。

一方、この時期は、高度経済成長という光の部分と同時に、大気汚染、水質汚濁等による「四日市ぜんそく」、「水俣病」、「イタイイタイ病」といった産業公害が影の部分の問題も深刻

化した。また、二度のオイルショックは省エネルギー、省資源の必要性を迫った。

政府は公害防止、省エネ・省資源につき、世界でも最も厳しい基準を設定するとともに、企業に対してそれを遵守させた。この結果、わが国はこれを克服し、世界でも有数の環境技術を保有するに至った。

2) 反省すべき事項

(1) 80年代

80年代以降の産業政策は70年代までに比べると問題が多い。英国はサッチャー政権が、米国ではレーガン政権が思い切った規制緩和を推進するとともに、製造業再生のための様々な施策を展開した。また、情報通信技術の官から民への移転が活発に行われ、90年代の情報通信ネットワーク化へいち早く移行する素地を作った。

これに対し、わが国は機械、電機・電子、自動車産業等の貿易財を中心とする製造業の成功に安住するとともに、国内市場中心の製造業、建設業、金融・保険・証券等の非製造業部門においては手厚い保護政策や規制を温存した。

この結果、規制産業の国際競争力は弱体化し、日本には強い産業と弱い産業が並存するという、いびつな産業構造を抱えることになった。図1はそれを示したものである。マッキンゼー社の分析によれば、米国の労働生産性を100とした場合、日本は雇用人員構成比でわずかに10%の輸出主導型製造業（電子、自動車、精密機械等）が120で米国を上回るが、あとの90%の産業（ほとんどが規制に守られた産業）の生産性は63にすぎない。米国の経営学者マイケル・ポーターはこれを「Two Japans（2つの日本）」と呼んだ。

(2) 90年代以降

90年代の日本は80年代末に発生した「バブル

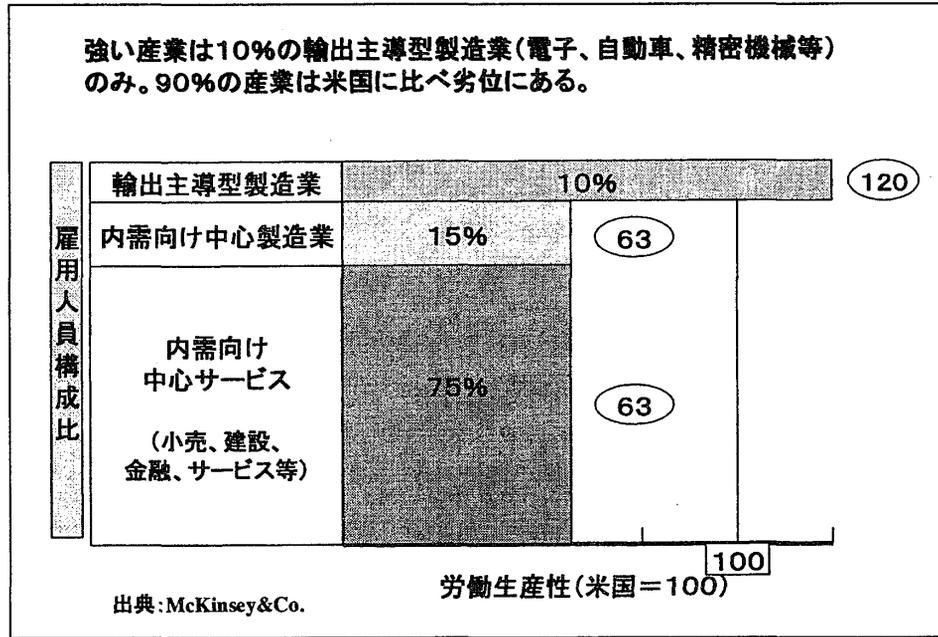


図1 2つの日本 (“Two Japan”)

経済」が崩壊し、経済は長期にわたる景気後退に見舞われた。世界はグローバル化、情報通信ネットワーク化、経済産業のサービス化という3つの潮流が新しい経済の到来を告げていた。こうした環境の変化の中で、戦後日本の経済・産業の成功を支えたしくみや制度が時代の変化に対応できなくなった。

規制産業である金融・保険・証券、建設といった産業はバブル崩壊の中で巨額の不良債権を抱えるにいたり、これが産業・企業の再生の足かせとなるとともに、国際競争力を持つ機械産業にとっても「高コスト構造」として足を引っ張る結果となった。

この時期に必要なことは、日本の産業をがんじがらめに縛っていた様々な規制を緩和・撤廃し、市場原理・競争原理を導入するとともに、時代に対応できなくなった諸制度に思い切った変革のメスを振るべきであった。しかし、政府はそれを先送りし、さらなる事態の悪化を招いた。

政府はようやく90年代末になって、規制緩和に

重い腰を挙げたが、世界の変化スピードに大きく立ち遅れ、いわゆる「失われた10年」と言われる停滞期を迎えることとなった。

2. 産業別評価

戦後の産業政策を産業別に見ると、その評価は大きく2つに分けられる。

1つは成功した分野、もう1つは失敗ないし、あまり効果がなかった分野である。

1) 成功した産業

- ・戦後復興期における石炭、鉄鋼、電力等の再建
- ・70年代までの一部先端分野における超LSI官民共同研究プロジェクト

2) 失敗した産業

- ・政府の過度の保護政策により、結果的に国際競争力強化に失敗した産業
- 産業材部門 (民間航空機、化学)、サービス部門 (金融サービス、証券、ソフトウェア)、消費財部門 (アパレルおよび洗剤)、国内市場中心型産業 (卸・小売、流通、建設、通信、製造業の一部)。

3) 産業政策にあまり影響を受けずに成功した

産業

・テレビ、VTR、テレビゲーム、オーディオ機器、半導体、ファクシミリ、パソコン、家庭用エアコン、産業用ロボット、自動車、トラック、タイヤ、フォークリフト、カメラ、炭素繊維、ピアノ、ミシン、醤油等

政府の規制を受けず、産業政策の埒外にあり、企業の自助努力により、国内競争・国際的な競争市場で切磋琢磨して競争力をつけてきた産業。

産業別の成功失敗の経験から言えることは下記の点であると考えられる。

4) 産業別に評価すべき事項

- ・経済の発展段階の初期、あるいは戦後の復興期において、急速かつ効率的に特定の産業の競争力を強化しようとする場合、政府主導で一定の計画に基きそれを推進することは有効である。
- ・経済が復興期を脱し、成長期に移行した段階では、産業ごとの発展段階と競争力を冷静に分析、見極め、規制・保護政策を取るべき産業と、市場原理・競争原理の中にさらす産業を分類し、それに沿った政策を行う。
- ・但し、規制・保護政策はあくまでも例外的・時限立法的なものとし、一定の期間が過ぎれば競争市場に身を置かせるようにする。即ち、産業政策の基本的考え方はあくまでも市場原理・競争原理の中で産業・企業が自主的・自律的経営をおこなうことを旨とする。

5) 産業別に反省すべき事項

上記に述べた産業の例は、政府の保護規制政策が長期にわたり継続され、規制緩和が先延ばしにされた産業ほど、国際競争力を失っており、現在多くの困難を抱えている。

逆に、産業政策の対象外に置かれ、最初から

競争原理・市場原理にさらされた産業は、熾烈な国内市場での競争に鍛えられ、さらに、そこで培った競争力を国際市場で鍛え、厳しい競争市場の中で勝ち残ったものが多い、ということが指摘できる。

表3 産業に対する規制

産 業	全産業に占める構成比(%)	当該産業に占める規制分野のウエイト(%)
建設業	6.8	100.0
金融・保険業	5.2	100.0
電力・ガス・水道	3.0	100.0
鉱業	0.4	100.0
運輸・通信	6.1	96.3
農林・水産業	3.0	78.0
サービス	19.7	29.8
製造業	29.4	13.2
内需型製造業	15.5	21.1
輸出型製造業	13.8	4.3
不動産	10.0	3.2
公務・分類不明	4.0	0.0
卸・小売業	12.5	-
全産業	100.0	33.6

(出所：臨時行政改革推進審議会事務局「規制緩和(新行革審提言)」)

3. 日本の産業政策の経験から言えること

1) 政府と民間とのかかわりは、経済の発展段階、国内企業の競争力の程度により、変化していった。

一般的には、一国の経済・産業・企業が脆弱な段階では、政府主導の政策が効率がよく、効果も上がる。しかし、経済が発展し、企業の競争力が強まり、国民所得が向上し、中産階級の層が厚くなると、徐々に政府主導の分野が狭まる傾向がある。

2) 政府と民間とのかかわりは、海外諸国との利害得失により、変化していった。相手国との貿易摩擦や産業間の競争が激しくなると、政府の国内産業保護策や輸入制限等の規制は

緩和される方向に向かう。

また、GATT、WTO等、国際的なルールが適用される社会に入ると、一国の利益のみを考える範囲は狭まり、民間の自主性に任される余地が大きくなる。

- 3) 日本企業の国際競争力は政府の産業政策により決まったのではなく、あくまでも主体は民間企業の自助努力であり、政府との共同開発は呼び水、脇役的な存在であった。
- 4) 政府の産業政策は、競争制限的・産業保護的な期間が長くなればなるほど、国際競争力強化にはマイナスである。基本的には民間の自助努力に任せること、政府は企業が自由な競争ができ、活力に満ちた企業活動ができるような環境をつくってやることである。日本の産業政策の問題点は、特定の産業についてあまりにも長期間にわたって規制/保護政策を取りすぎ、タイミングを失したことにあった。

政府のもう1つの役割は、経済原則で貫徹できない事項、民間企業だけの取り組みでは対応できない分野、即ち、環境問題、社会インフラ、情報通信インフラ等の環境整備といった事項に取り組むことである。

4. 経済計画の評価

1) 経済計画の作成プロセス

日本の経済計画は首相が経済審議会に諮問し、同審議会が計画を作成、首相に答申する形で作成する。経済審議会は官学民の有識者で構成され、色々な角度からの議論がなされる。この審議会で議論される原案は経済企画庁が大蔵省や通産省など関係官庁と協議して作る。日本の経済計画はあくまでも資本主義経済下での計画であり、価格や生産量などを政府が統制する

ものではなく、計画実行の主体は民間であり、政府は財政・金融政策や調整機能といった間接的な手段のみである。

2) 経済計画の目的と特徴

経済計画作成の目的は、第1に、国民に対して国の中長期的なビジョンや目標を与えること、第2に、経済運営の中長期的な枠組み、ガイドラインを示し、国民や企業が先行きの見通しをする時の指針を与えることである。終戦直後の経済自立5カ年計画や新長期経済計画においては、戦後復興のための政府主導の資源配分政策等が行われ、資源不足の中で最も効率的な経済復興が志向された。

1960年に池田首相が就任したときは、日本は一種の目標喪失状態に陥っていた。経済的には50年代の復興と自立に続く新たな目標を求めている。こんな中で登場したのが、「国民所得倍增計画」であった。10年間で実質所得が倍になるという豊かさへの夢に国民は飛びついた。再びやる気を出した日本経済は計画期間の60年代に目標の7.2%を大きく上回る10%成長を達成した。乗用車や洗濯機、テレビ、冷蔵庫などを国民にどれだけ普及させるという具体的目標を提示し、目標が達成されると、これだけ豊かになるという夢と目標を定量的に示した計画で、成功を納めた。

危機突破の青写真を描いたという意味では、三木内閣の「昭和50年代前期経済計画」が好例である。当時、国民は「石油ショック」による大不況とロッキード疑惑による政治不信に直面していた。このピンチから脱却するために、6%強という思い切った高めの成長を掲げた。結果は4.5%成長と目標を下回ったが、政治・経済両面での危機を突破する上で大きな役割を果たした。「昭和40年不況」の後、高度成長への再挑戦

を描いた佐藤内閣の「経済社会発展計画」、77年から78年の「円高不況」からの脱却を目指した大平内閣の「新経済社会7ヵ年計画」等も、国民に新たな希望を与えた経済計画だったといえる。

3) 計画の限界

- ・これまでの経済計画の寿命をみると、一番長いのが中曽根内閣の「1980年代経済社会の展望と指針」で4年9ヶ月、最短は鳩山内閣の「経済自立5ヵ年計画」でちょうど2年、平均寿命は3年4ヶ月、計画期間の平均は6年であり、これから見ると、計画半ばで新計画にバトンタッチしていることになる。
- ・経済成長目標と実績を比較してみると、最も乖離が大きかったの「列島改造計画」ともいわれた田中内閣の「経済社会基本計画」で目標9.4%に対して実際は3.5%で乖離幅5.9%であった。これは石油ショックという予期せぬ出来事に遭遇したことも原因であるが、目標そのものが高すぎたきらいもある。
- ・計画ごとにみると、5,60年代と80年代後半以降が過小目標、二度の石油ショックを挟む70年代から80年代前半は過大目標になっている。これは5,60年代の日本経済の活力が70,80年代前半まで続くと強気の目標を立てたこと、石油ショックが予想外だったことなどが原因であろう。
- ・市場経済の下では、企業と消費者が中心になって経済の姿を作っていくわけで、計画どおりに事が運ばない場合もあるので、経済計画はひとつのガイドライン、国民へ夢と指針与えるものといえよう。
- ・しかしながら、90年代以降は、長期にわたる経済低迷の下で、国民に夢を与えるような魅力のあるビジョンや具体的な定量的な目標を

示した経済計画がみられなくなり、このことが日本経済の回復を鈍くしているともいえる。確かに、これから国民が目指す生活の姿は、高度成長期のような画一的なものではなくなっているが、交通インフラ、住宅、情報通信インフラ、環境問題の解決等については政府の関わりなしには十分な解決はできない。政府は国民生活の新しい姿や国の将来の姿について具体的な目標を示していく必要がある。

4) 経済計画の年代別特徴

(1) 復興期から70年代までの高度成長期

経済発展段階が未成熟で、国内産業も脆弱な段階では、欧米という先進諸国にキャッチアップするという国民的なコンセンサスがある。しかも、世界的に経済は右肩上がりであり、経済予測も容易であった。

この段階では、官民がコンセンサスを得やすく、例えば「経済自立5ヵ年計画（鳩山：56-60年）」「国民所得倍增計画（池田：61-70）」「経済社会発展計画（佐藤：67-75）」「新経済社会7ヵ年計画（大平：79-85）」等は経済成長の指針となった。

(2) 80年代

しかしながら、経済発展を遂げ目標であった欧米先進国にキャッチアップが完了したと考えられる80年代半ばになると、次の目標となる国家ビジョンについて、十分なコンセンサスが得にくくなってきた。同時に、日本経済・「日本的経営」の成功が世界的に賞賛されてくると国民の中に一種の自己満足とおごりが出て、もはや欧米に学ぶものはないといった気分が横溢するに至った。

(3) 90年代以降現在まで

90年代に入り、いわゆる「バブル経済」崩壊とその後の長期景気停滞（「平成不況」以降、

構造的な抜本的経済改革を先送りにし、短期的かつ小出しの対応策に終始してきた。

こうした状況は2000年代に入った現在も、かつてのような官民一体となった長期国家戦略ビジョンが描けないまま、今日に至っていると言わざるをえない。

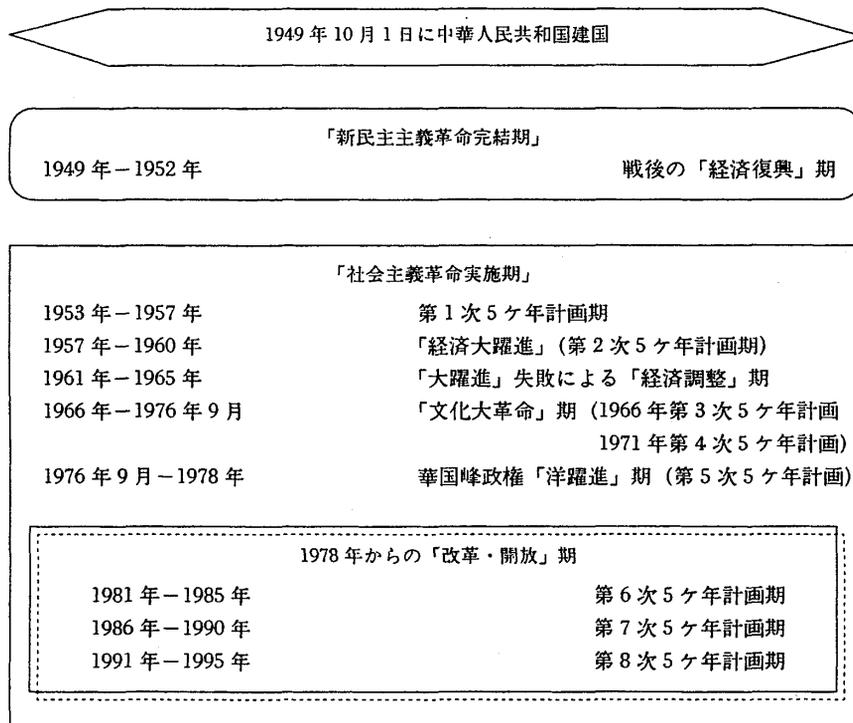
Ⅲ. 改革開放後の中国の産業政策

前章までは戦後のわが国の産業政策を主要な産業に絞って概観してきた。日本の経験がそのまま中国の産業政策にとって何らかの示唆を与えるものとなるかどうかは予断できない。なぜならば、日本と中国では社会体制が全く違っており、それを抜きに単純な比較はできないからである。自由主義市場経済国家と社会主義市場経済国家では官（国家）と民の関係が全く異なる。自由主義国家においては主役が民間であり、官（国家）は民間経済活動を円滑化するた

めの補助的政策、誘導的政策を行うにとどまるのに対し、社会主義国家では国家による上からの統制が基本であり、官と民では官の力が圧倒的に強い。ただ、こうした官と民の力関係から言えば、日本の官は米国型市場経済の官に比べるとその力が非常に強い。「社会主義的資本主義」と揶揄される所以である。「民」の自由度という観点から見れば、米国型市場経済が最も強く、社会主義国である中国が最も弱く、日本はその真ん中に位置するとも言える。「社会主義市場経済」を志向する中国から見れば日本は最も中国に近く、ある意味では参考になる点が多いかも知れない。

1. 中国の計画経済体制から「社会主義市場経済」体制までの変遷

中国は1949年の独立以来改革開放まで、基本的に党と中央政府による計画経済体制をとってきた。しかし、1978年に系統的・連続的に社会



(出所：王在喆著『中国の経済成長』（慶應義塾大学出版会, 2001）

図2 1949年から1995年までの中国経済の発展段階

主義経済における計画と市場との関係についての議論がなされた。1992年、登小平は「改革と市場の多寡は、社会主義と資本主義の本質的区別ではない。計画経済は社会主義とイコールではなく、資本主義にも計画がある。市場経済も資本主義とイコールではなく、社会主義にも市場がある。計画と市場はどちらも経済の手段なのである。」と指摘した（南巡講話）。1992年10月、中国の経済体制改革の目標は社会主義市場経済体制の構築である、と明確に示された。

1993年の「社会主義市場経済体制の建設についての若干の問題に関する党中央の決定」は中国の社会主義市場経済体制の基本的枠組みを描写している。これは1992年に出された社会主義市場経済体制改革の目標の具体化・系統化であり、行動綱領となった。

①市場経済の要求に適応した現在企業制度を構築し、公有制を主体として多様な経済構成要素がともに発展するような活気にあふれたマクロ的基礎を形成する。

②全国統一の開放的市場体系を構築し、都市と農村の市場を密接に結びつけ、国内市場と国際市場のリンクを実現し、資源の合理的配分を促進する。

③間接手段を主とする整備されたマクロ的コントロール体系を打ちたて、政府の经济管理機能を転換し、国民経済の健全な運営を保障する。

④労働に応じた分配を主体とし、効率優先で公平も考慮した収入分配制度を構築し、一部地域の一部の人たちを先に富ませることを奨励し、ともに富裕となる道を進む。

⑤多様な社会保障制度を構築し、経済と社会の安定を促進する。

社会主義市場経済体制を採用して以後、農村経済、都市の国有企業改革、対外経済交流と開放

経済体制などの領域において著しい変化が見られた。

特に、積極的な外資導入による企業活動の活性化と輸出促進面において大きな成果を上げた。

2. 官（政府）と民（企業）の対応

1) 変革を迫られる上からの産業政策

1994年3月、中国政府は「90年代国家産業政策綱要」を発表し、包括的な産業政策を提示した。その中では①農業、②「支柱産業（リーディング産業）」とされる機械・電子、石油化学、自動車製造、建設業、③サービス産業が育成対象として指定されている。

また、1998年1月には、「当面国家が重点的に奨励・発展させる産業、製品、技術目録」が発表され、育成対象が詳細に規定されている。現在、これらの政策を基本として、各種の法規が制定され具体的な措置が実施されている。

但し、実際には、行政的手段が多用されてきた。例えば、産業政策の手段として、①高関税や輸入制限、外国直接投資規制、流通規制などを重層的に用いた国内市場の保護、②国内企業に対する参入規制、③価格支援（食料など）、④行政主導の合併による大型企業・企業グループの形成、⑤行政主導による赤字企業や旧式過剰設備の廃棄、⑥政府によるカルテル形成などである。その他、各種減免税の適用、資金調達（株式市場上場、債券発行、融資）面での優遇措置なども積極的に行われた。

しかし、WTO加盟により、中国は行政手段多用型の産業政策を軌道修正しなければならなくなった。いくつかの行政手段がWTOルールに違反するからである。とりわけ、国内市場保護措置がとりにくくなる。

2) 今後の産業政策の方向

このように、中国はWTO加盟によって、産業政策を上からの行政的手段から市場メカニズムの有効活用へと軸足を移動することが要請されよう。

また、これまでの中国の産業政策は色々な面で過度に政府が市場に介入することが多く、また、政治的な理由で市場に介入し、結果として「市場の失敗」ではなく、「政府の失敗」を招くことも多く見られた。逆に、市場参入規制の失敗にもかかわらず、地場メーカー間で激しい市場競争が繰り広げられた家電産業などの方がかえって力強い発展を見せているような例もある。海爾（ハイアール）集団、TCL集団、長虹集団、聯想（レジェンド）集団、海信（ハイセンス）集団等はその代表的例であり、国際市場でも活躍している。

筆者が前章でも指摘したように、日本においても規制や保護政策がほとんど行われなかった電機・電子産業や自動車産業の方が、規制・保護政策を長く受けてきた金融・保険・流通などの産業に比べて強い国際競争力を持つようになったこととも一致している。

中国においても、ある程度市場を有効に活用した方がかえって産業競争力の強化につながるという認識も持つことが必要ではないかと考える。

IV. 中国の今後の課題と取り組み

1. 中国の現時点の位置

ここで指摘できるのは、中国の場合、これまで日本が50年余にわたり、段階的に経験した種々の内外のインパクト要因が一度に押し寄せられているということである。それを短期間で解決しなければならないという困難な状況にあると

考える。

中国の場合、日本が60、70年代に達成した高度経済成長、貿易摩擦、環境公害問題を現在、グローバル化、IT化の波と一緒にまとめて迎えているということが出来る。

主なものを整理すると、経済社会インフラ面、金融／財政政策面、貿易構造、企業問題、技術開発、地域問題等がある。いずれも難しい問題ばかりである。

そうした中で、住宅問題、交通問題、環境問題、雇用問題、新産業振興策、教育・人材開発といった課題も顕在化している。

これらの広範にわたる諸問題を、いかに合理的・効率的に同時併行的に解決して行くべきか、が最大の問題である。

2. 中国を取り巻く競争条件の変化

1) グローバリゼーション

経済面の国境の壁が限りなく低くなり、市場原理、競争原理が世界市場を覆いつつある。こうした中で、世界的規模での企業間競争が激化（Mega Competition）している。この結果、国を超えた企業間の合従連衡が進行し、強い企業が勝ち残る集中化（Convergence）が進行している。

世界規模の競争に勝ち残るには、国際的にぬきんでた競争力（Core Competence）を持つことがKFS（Key factors for Success）となってきた。

2) IT（情報通信技術）・ネットワーク化の進行

IT技術の飛躍的発展はその技術的特徴である双方向性、バーチャル化（疑似化）によって、従来の地理的距離、時間、場所といった制約を打破、ないし極小化した。

インターネットはグローバルかつオープンな市場環境の実現を可能にし、それを加速させてい

る。インターネットは情報からモノ、カネの流れを変え、従来のビジネスモデルを根底から覆す起爆剤の役割を果しつつある。

即ち、IT革命の本質は情報技術によって情報を入手、流通、蓄積、検索、分析する費用、つまり情報コストが著しく低下したことと、情報の双方向性が高まったことにある。

IT革命による社会、ビジネスへの影響を挙げれば、下記のことはいえる。

(1) 従来型ビジネスモデルの崩壊

企業にとっては、IT技術は競争優位を確立するだけでなく、新しいビジネスも創出できることとなった。

IT技術は従来の商習慣や企業の競争条件を大きく変えつつある。旧来の生産、調達、物流、サービスといった供給者から顧客までの商品供給のプロセスを一気に短縮化する。

即ち、IT技術の進歩、コスト低減によってこのプロセスにおける中間業者の存在を限りなく消去していくのである。

(2) IT武装の新規企業の市場参入

金融証券面では、95年以降、急速に拡大しつつあるオンライン証券取引市場の影響は、既存の証券業や銀行業にとっても無視し得ないほど大きなものになりつつある。有名なシュワブ社がeSchwabというインターネットによる個人株式取引はその後、同社を瞬く間に証券界の寵児にした。

日本においても、99年10月に金融市場における株式取引手数料の完全自由化により、インターネットの影響が更に拡大している。株式手数料の完全自由化は、コスト競争力に優れたオンラインブローカーの参入を加速し、日本の金融業界に大きなインパクトを与えつつある。

(3) 自前主義から外部資源活用へ（アウトソー

シング)

商品サービス供給のプロセス毎に見ると、それぞれの過程でIT技術の活用によりこれまでのやり方を抜本的に変えていく必要があることを意味している。

即ち、生産では広い意味でのサプライチェーン・マネジメントの徹底である。生産段階で言えば、ファブレス生産、受注生産 (Build to Order, Configure to Order) といった新しい生産方法を取り入れることである。調達面でもアウトソーシングの戦略的活用が重要となる。即ち、全てを自前で生産していたフルセット型事業形態から、アウトソーシングのような他社と組むことによる外部資源活用への転換である。在庫管理もサプライチェーン全体から、ITによって、生産から顧客までの各プロセス全体の在庫極小化を図ることができる。

(4) 世界規模でのネットワークに中国も組み込まれる

こうしたインターネット活用の事業活動の革新は、一国のみならず、世界的規模での生産、調達、販売が行われることを意味する。即ち、中国もこうしたネットワークの一員になれば世界でのビジネスのネットワークに入れないうことを意味している。

3) 中国のWTO加盟のインパクト

中国のWTO加盟は今後の上海の経済・産業のあり方に大きなインパクトを与えよう。

世界のルールに限りなく近づくために、様々な改革・変革が要請されよう。

最大の問題は、関税率引き下げ等による市場開放とそれに伴う、外国企業との競争に如何に打ち勝っていくか、そのためにはどのような官民の対応が必要かを見極め、計画的に、しかも、迅速に実行していく必要がある。

具体的には、産業別・企業別に国際競争力の見極めを行い、それに沿って、保護・規制を一定期間継続すべき産業、市場原理・競争原理に早めにさらず産業を見極め、それぞれについての強化戦略計画を策定することが肝要である。

特に、国有企業の国際競争力強化を如何に行うか、どういうステップで自由化を推進していくか、が最も重要な問題である。

日本の場合、保護・規制産業をあまりに長く維持し、自由化のタイミングを逸したことがこれら企業の現在の苦境を招いた。

こうした苦い経験を他山の石にして、政策を進めていくことを提案したい。

4) 環境・公害問題の深刻化

かつて日本もそうであったように、上海も高度経済成長をとげればとげるほど、一方において、環境・公害問題という外部不経済が深刻化する。これは、ひとり上海だけの問題というよりも、中国全体、さらには日本を含めたアジア地域全体、さらには地球環境問題にも深刻な影響を与える問題である。酸性雨のような大気汚染やオゾン層破壊といった問題は地球規模の問題でもある。

3. 中国が抱える5つの課題と解決方向(日本の産業政策の経験を通したインプリケーション)

日本の産業政策の経験から、中国の抱える諸問題に対して言えることは限られているが、ここでは5つの点につきコメントしたい。

1) 国有企業経営の近代化・企業経営の高度化

日本と中国の社会体制の違いもあり、日本の経験が直ちに中国の国有企業の改革に役に立つとは思わないが、企業経営という面からいえば、同じであるといえる。

(1) 民営化の積極的推進

日本の場合、第2次大戦後においても、電信・電話、タバコ等の専売事業、鉄道等は国有ないし公益法人であったが、欧米先進国の民営化政策、規制緩和策による民営化の進展、国際的ハーモナイゼーションの必要性から、これら産業も逐次、民営化されてきた。民営化による競争原理、市場原理の導入により、経営の効率化、合理化、公的負担の削減、国際競争力の強化を志向している。

(2) 産業別優先順位をつける

日本の場合、国营、官営ということではなく、戦後、基幹産業や公益産業において競争制限的な保護政策が取られてきた産業が多くある。それは金融/保険/証券業界をはじめとする多くのサービス業、非貿易財製造業等、広範にわたっている。そして、現在、これら産業は例外なく、国際競争力が極めて劣位にある。競争原理の導入は避けて通れない問題である。こうした保護政策はできるだけ早い時期に緩和ないし撤廃が必要であることを日本の経験は示唆している。

即ち、政府の介入は、経済発展、産業競争力レベルに応じて変化させなければならない。

ある一定の競争力がついた段階では、過度の政府介入はのぞましくないといえる。

規制・保護政策の視点から考えた場合、全ての業種の国有企業について、一斉に画一的にやるか、産業別にそれぞれ、ポジショニングを行うか、優先順位をつけて行うかの選択がある。基本的には、全ての業種において、競争原理・市場原理にさらずことが結局は企業の自助努力を促進し、国際競争に耐える企業を作ることができるとは、特定の基幹産業や業種においては、ある一定期間規制・保護政策を行うことは必要

であると考ええる。

日本の経験で行けば、基幹産業・社会インフラ産業以外の貿易財を扱う製造業等はできるだけはやく競争市場に出すことが国際競争力を増す効果があると考えられる。

それぞれの産業ごとに、民営化の時期、規制・保護の期限、自由化の時期と基準を明確化し、その遵守を徹底することが必要である。

(3) 市場原理・競争原理導入の促進

市場経済・自由主義経済においては市場原理・競争原理の原則が前提となる。それは私的所有権とその完全な市場化が保証されなければならない。価格決定も市場の中で決定される。社会主義市場経済という枠組みの中で、こうしたことが完全に行われることには限界があろう。したがって、政府の役割は、こうした市場原理ができるだけ働くようなキメこまかな配慮が必要となろう。同時に、国際市場においては、一国の政策に固執する事には限界があり、国際ルールに準拠せざるをえない。国内政策とグローバル市場での競争とをどのように調和させるかも今後の課題である。

(4) 国有企業経営の問題点と改革

国有企業の一般的な問題点は今さら言うまでもないと思うが、5つの点が挙げられる。

- * 企業と個人・社会とのコスト負担責任の曖昧さ
- * マーケティングと商品企画機能の欠如
- * 調達機能と在庫管理の遅れ
- * 経営方針の一元化の不徹底
- * 定員管理と品質と生産性の問題

特に、定員管理については最も優先的に実行していくべき事項であり各企業の各機能別に、必要最小限の定員管理を行い、無駄のない企業経営を推進していくことが大切である。

以上の問題点を解決し、競争市場において、十

分な競争力をつけることが要請されよう。

中国の盛華仁・経済貿易委員会主任は赤字だった中国の大・中国有企業の6599社の内、3463社が2000年5月までに黒字化したと発表した。14の重点工業分野では石炭と軍事産業を除き全てが黒字となった。朱鎔基首相は3年以内に大・中型国有企業の大部分を困難から脱却するとしており、この2年間の努力で改革は大きく前進したと見られ、高く評価したい。問題は、黒字化から先にある国際競争市場における競争力の向上であり、これには更なる努力が要請されよう。

2) 対外開放の拡大、競争市場の整備

日本の場合、産業政策的な面から、これを評価すると、貿易財産業の輸出奨励、国際市場での競争力の強化には成功したが、反面、商業、金融(含む保険、証券)、通信業、非貿易財製造業等についての開放政策、規制緩和のタイミングが遅れ、国際競争力で欧米に大きく差をつけられ、今日のような事態を招いた。理想的には、極力早い時期に開放し、厳しい競争市場にさらす事が長い目でみれば正しい政策といえる。

中国の場合、WTO加盟は国際的な観点からも注目されており、極力、スケジュール化し、それに沿った開放政策、競争原理の導入が要請されよう。

WTO加盟の中国へのインパクトを考えると、端的には、外資企業との競争激化が指摘できる。

外資企業が対中進出において抱いている問題点は、法制の頻繁かつ突然の変更、法制の不透明な適用、税制の頻繁かつ突然の変更、インフラ未整備等であるが、WTO加盟によって、こうした政策面での安定性と透明性の向上が期待できる。

また、WTOの産業別の影響を考えると、労働集約的産業（繊維・アパレル、玩具等）と資本や技術を持っている産業（家電製品、電機産業）等は伸びると考えられるが、反面、高関税・非関税障壁保護で競争劣位と思われる国内産業、内資企業（自動車、金融・保険、郵便・通信サービス等）は政策面で市場開放時期につき、十分な検討が必要となる。

対応策としては、外国企業との競争に対応し、国有企業への優遇政策の段階的除去と合理化による競争力増進、私有企業に対する規制緩和ないし撤廃、外資企業への不必要な規制・優遇政策の解消（国内企業と同一競争条件）が必要となろう。

因みに開放政策と開放までの期間を日本の例で見ると、1960年には貿易為替の自由化が実施され2年後の62年には貿易自由化を230品目に実施（自由化率88%）した。翌63年にはGATT11条国へ移行、64年にはIMF8条国へ移行した。更に、67年には資本取引自由化（戦略産業である自動車の資本自由化は69年）が実施され、日本は完全な開放経済へ移行した。即ち、日本の場合、開放経済への移行には60年の貿易為替自由化から7年を要した。

日本の工業生産力はこの間、新鋭設備の積極的な投資により増強され、63年には半導体生産世界2位、64年には粗鋼生産世界3位となった。66年には自動車生産世界3位となった。68年には、日本のGNPは西ドイツを抜いて世界第2位に躍進した。68年には、鉄鋼の対米輸出自主規制が既に始まり、貿易摩擦の端緒となった。70年には、船舶竣工量、テレビ、合成繊維、自動車（トラック、自動車計）等の生産額も世界第1位・2位となり、主要重化学工業製品の輸出は驚異的拡大を遂げた。

開放体制に対する危惧は一掃され、開放体制の下

で、1965年を境として貿易収支・国際収支は赤字基調から黒字基調へ転換した。

3) 産業構造の高度化、技術進歩への対応

中国のここ10年の産業の発展は目覚しく、競争力も一段と強化されたといえる。

これからの課題は、世界の開かれた競争市場における価格競争力はもちろんのこと、品質、納期を含めた非価格競争力の更なる向上が必要である。したがって、中国にとって、産業構造の高度化は今後の重要課題であろう。

(1) 重化学工業・機械工業の更なる強化を優先すること

先ず、伝統的な産業における技術力の強化、人材の育成はさらに重要であるということである。

最近、著しい進歩をしているIT（情報通信・ネットワーク技術）等、新しい産業、ハイテク産業への対応も極めて重要であるが、それよりも先ずそのベースとなる重化学工業、機械工業等の産業についての生産性向上・技術力の更なる向上が重要であると考えられる。即ち、外貨を稼げる国際競争力ある産業を持つということである。

無資源国である日本の場合、輸出総額の7割が重化学工業や機械工業によって担われており、外貨を稼ぎ、国に必要な天然資源、食料、エネルギーをまかなっている。少なくとも現時点でITネットワーク産業、ソフト・サービス産業が外資を獲得しているわけではない。

WTOへ加盟し、グローバル商品が交流するようになってくるし、国際的規模での競争は更に激化する。

当面、中国はどの産業分野で競争し、外貨を得

ていくのかを考える必要がある。中国の場合、その意味でも、重化学・機械工業等の強化発展を重視すべきであると思う。そのためには、重化学工業・機械工業の国有企業の抜本的改革が急務である。

IT産業のような先端ハイテク分野に一気に競争を挑むのではなく、産業の発展段階をある期間、熟成し、市場が必要とする技術を自国の技術として深く極めることも大切と考える。即ち、製造業においては、上海は素材→加工→組立てまで一通りの機能を有しているが、素材→加工部門といった基礎的な部門の力がつくには時間がかかる。こうした分野をまずしっかり固めていくことが肝要であろう。

表4 上海とその他主要都市および日本の産業構造

国・地域	年	第1次産業	第2次産業	第3次産業
上海	1998年	2.10%	50.1	47.8
北京	1998年	4.3	39.5	56.4
天津	1998年	5.8	49.1	45.1
日本	1960年	12.8	40.8	46.4
	1970年	5.9	43.1	50.9
	1980年	3.6	37.8	58.7
	1998年	1.7	31.7	66.7

(出所：中国統計年鑑（中国）、経済統計年鑑（日本）)

(2) アウトソーシングに対応する優位性ある生産機能の保持

IT・ネットワークの進展は世界的規模での広域的なアウトソーシングを可能にしている。世界のグローバル企業は研究開発からエンジニアリング→生産→販売→物流→ファイナンスといった機能を世界の最適地へ立地し、経営資源をアウトソーシング（外部調達）して広域の水平分業、比較優位部門の集中生産によるコスト削減や競争力の向上が図られている。今後中国のWTO加盟により、関税引き下げ、非関税障壁の見直しが進められれば、こうした傾向は更に

強まろう。インドのバンガロールはエンジニアリングで、韓国等は生産で世界的な需要を引き受けている。中国もこうした世界に比較優位を持った産業・企業の強化によって世界的な分業ネットワークの一角を担う競争力ある産業を持つ必要がある。

すでに、珠江デルタ、長江デルタではこうした産業が育ちつつあるのは事実であるが、これをさらに集積させていくことが必要である。

(3) ハイテク分野においてもハード面の基盤が必要

上海、北京等において、近年、研究開発力も急速に向上しており、ハイテク分野、IT・ネットワーク分野においてもしかりである。北京、上海にはこうした有能な人材が豊富であり、かつ、ハイテク分野が育つ社会的風土もある。北京の中関村や上海の漕河 新興技術開発区はその代表的拠点である。

北京や上海のハイテク企業やハイテク拠点をみると、電子情報、光メカトロニクス、バイオ・医薬などの分野ではあるが、ソフト開発部門に偏っており、ハードな部分ではかなり遅れがある。精密機械加工、精密板金、メッキ、電子部品、素材といった領域が不十分なままである。この点、韓国等は半導体製造装置、電子部品の実装装置、電子部品、精密金属部品等のかなりの部分を日本に依存しながらも、ハードな部分を手がけている。中国、上海の場合も、ハードに関する基盤技術を更に強化し、ソフト開発とのバランスを取っていくことが肝要であると考えられる。基盤技術をハイテク技術にどう結び付けていくかが今後の課題であろう。

(4) 将来の国際金融センターへの更なる条件整備
更に、長期的な視点に立てば、上海の場合は人民元の国際金融センターとしての構築があげ

られる。上海は既に人民元の国内金融センターとしての地位を確立しているが、世界に開かれた国際金融の中心になるには人民元の国際化が必要である。人民元が国際化するには、まず、中国経済がWTO体制（経常取引の自由化）に適應することが第1歩であり、2005年頃までの移行期間の成否が重要となろう。将来的には、香港との役割分担による国際金融センターとして更なる条件整備を進めるべきである。

4) 社会インフラ（情報通信インフラ）の整備

インターネットの発達を基軸とするIT（情報通信技術）革命の進展は、米国経済の革新と活況をもたらす一方、出遅れた日本では「失われた10年」を如何に挽回するかが真剣に議論されている。日本が出遅れた政策的要因をあげると、規制緩和の遅れ、民営化の遅れ（特に通信事業）、IT・ネットワーク化（インターネット）への取り組みの遅れ、それに伴う通信料金の高コスト構造、政府および公的部門の電子化の遅れ、人材の育成の遅れである。

中国における情報通信の状況を見ると、1999年の中国全体の電気通信市場規模は319億米ドルで、中国GDPに占める通信市場の割合は約3%となっている。中国のインターネット利用者は、2000年末には2250万人（日本：2000年末2260万人）に達した（現在は逆転）。北京市、広東市、上海市等の沿海部で中国全体の利用者の過半を占めている。

21世紀の高度情報社会においては、コミュニティー活動がますます活発化するものと見込まれ、インターネットをベースとしたCAN（Community Area Network：高度地域情報通信ネットワーク）が社会活動のプラットフォームとして重要な役割を果たすことになり、各地のCANがネットワークで広域連携されていくものと見込

まれる。

CANの構築過程において、地方政府は行政事務のデジタル化、申請・申告、政府調達電子化など、電子政府の具現化に向けた明確な施策・シナリオを持って実行していくべきであろう。CANによって、公共サービス利用者へ24時間、週7日間のサービス提供ができるとともに、双方向テレビ、タッチスクリーンディスプレイなどの新しいメディアの活用により、郵便局や図書館などの公共施設のサービスが飛躍的に高まる。

CANにおいては、社会階層、地域的遠近などによるアクセスの不公平があるべきではなく、使い勝手もよくならなければならない。この実現のためには、官民一体となって通信インフラの整備を効率よく進める必要がある。

5) 公害・環境問題の克服

(1) 個人、企業、政府3者による解決を

中国の環境問題は急速な工業発展の陰で、世界でも最も深刻な状況にある。

経済がある一定水準まで達するには経済発展優先主義にならざるを得ないが、中国の場合、古い生産設備、零細な生産規模、小規模なエネルギー供給単位という中国特有な問題や、個人のエネルギー消費構造、環境に対する意識の薄さ等の問題もある。

しかしながら、経済成長のために環境問題を軽視してはならない。このまま放置すれば、中国経済にとって健康面、生態系の面、そして資源問題に深刻な影響を及ぼし、結局は経済成長にとっても今より格段に大きな制約要因となって跳ね返ってくる。そして、環境問題は中国だけの問題に留まらず、アジア全域、地球的規模での問題となるのである。

中国の環境問題は、個人、企業、そして政府と

3つの経済主体がそれぞれの分野で環境問題に対処する必要がある。

(2) 大気汚染問題に多面的な対策を

中国のエネルギー構成において、石炭が1次エネルギーの75%を占め、その石炭は硫黄、窒素、灰分の含有量が多く、その燃焼により、SOX₂,CO₂の排出が大きい。

窒素酸化物(Nox)の排出は日本の4.6倍であり、排出源は産業部門と自動車である。最近の北京、上海の排出源は自動車の排ガスであると言われている。

SO₂、Noxは酸性雨の原因となり、農業生産や森林に悪影響を及ぼす(但し、上海のSO₂濃度は中国の主要都市の中では最も低い水準にある)。

排煙脱硫装置の設置は巨額な費用がかかるため、全ての事業所には困難であるが、ある一定規模以上の企業には設置する必要があるだろう。もっと地道な方法としては、選炭率向上、石炭への石灰混入による脱硫率改善等は実行可能であり、これらの努力により、エネルギー消費のGDP弾性値を抑えることはできると考える。

(3) 制度・法制の完全な運用を

中国の環境保護制度は、制度・法制の上では、相当に進んでいるといえる。これら法律や条例を貫く3つの原則は、1) 汚染の未然防止、2) 汚染者の負担責任、3) 環境管理の強化である。1) については、郷鎮企業等による小規模プロジェクトと既存の旧式設備での汚染防止が特に留意すべき点であろう。2) については、中国の排污費の徴収実績は着実に増加しているが、その運用は必ずしも厳格に行われているとは言えない。古い事業所や郷鎮企業などの小企業の場合その傾向が強いようである。3) については、上海市では、汚染がひどい企業について

は、期間を限って汚染防止方法を決定し、汚染防止投資のための資金調達を義務付ける制度もある。

問題はその運用にあり、それを徹底して行うかどうかにかかっていると見えよう。

(4) 政府は高い基準の設定と制度・法制の厳格な運用を

政府は適切なエネルギー政策ビジョンの制定、環境基準の設定と制度・法制の厳格な運用を徹底することであろう。

日本は公害問題の深刻化に対応し、世界でも最も厳しい環境基準を自らに課した。1967年には公害対策基本法が制定され施行された。各企業はこの基準をクリアーするためにあらゆる叡智を結集し、ついにそれを達成した。同時に2度にわたる石油危機の経験を生かして、省エネルギーに取り組みこのことが産業廃棄物そのものの排出量を減らし、結果として環境問題の改善に寄与した。

こうした厳しい基準の設定と遵守は過渡的には企業に多くの努力を強いるが、結果的にはそれが根本的な解決に寄与することを証明している。

(5) 企業の公害防止の第1歩は生産管理による生産性向上を

また、企業の公害防止の第1歩は適切な生産管理による生産性向上である。

日本の例でいえば、公害問題が深刻化した60年代から70年代にかけて、企業は各職場で発生した廃棄物を特定の場所に集め、それをそのまま外部に放出した。これが、公害の原因となった。生産管理がおろそかになっており、汚染源の管理が行き届かず、職場環境の改善が進まないことが環境汚染の根源にあった。日本企業においては、まとめてあった廃棄物を処理すれば、か

なりの程度公害の発生を防止できた。即ち、公害問題の解決は、まず、各企業の生産管理の改善から始まる。

日本や欧米のような先進工業国においては、地球温暖化防止の1つの重要な対策として、省エネルギー問題が重要であるが、省エネもまた、生産管理そのものの問題である。

上海の場合も、先ず、企業単位での生産管理の更なる向上に努め、企業段階で汚染源の管理、排出量の極小化を図るよう、官民での努力が望まれる。

(6) 個人の意識改革と実行

個人の意識改革を徹底させることも大切である。ゴミ処理問題、生活廃水問題、燃料の使い方等々、環境・公害問題における個人の責任は大きい。市民一人一人が環境問題に対し、明解な意識を持ち、日々の実践を行うように政府が色々な形で啓蒙していくことも大切であろう。

(7) 環境問題に関する日中協力の拡大

最後に、中国の環境問題は、このままいくと、中国だけの問題に留まらず、東アジア全域、あるいは地球規模での影響に拡がる。このため、日中両国をはじめ、多国間の環境問題に対する協力が不可欠であろう。幸い、日本の公害防止技術は世界でも一級のレベルにある。これから、日中両国が環境問題を自分の問題として受け止め、研究開発や具体的対策に協力し合うことが大切である。

以上

参考文献・注

- (1)小長 啓一『日本の産業政策』(通商産業調査会) P 5-27。小長氏(元通産省次官)は官の立場からの産業政策の貢献が大きかったことを指摘。
- (2)小長 啓一『日本の産業政策』(通商産業調査会) 日本の産業政策が常に時代のニーズを先取りしたことを強調。私見では85年以降の政策については

必ずしも同調できないといわざるを得ない。

- (3)井村喜代子『現代日本経済論』(有斐閣) 慶大教授の最近の新版。戦後日本経済の発展過程を詳細な資料に基づき論述。歴史的事実関係については、筆者も異論がなく本文中にも参考にした。氏は1950年代の日本の国家による産業政策は、他の資本主義国よりもはるかに徹底したものであったと述べる。そしてこれが産官癒着の風土を産み、その後の産業政策に大きな影響を与えたと指摘。80年代の規制緩和の遅れもその延長線上にあると言う意味で同意できる。(P 133-134)
- (4)森川英正『戦後経営史入門』(日本経済新聞社) P 195-225日本の産業政策を比較的肯定的に論述。大型汎用コンピュータ、超LSI開発等、官民合同開発プロジェクトにつき、詳しく記述。特に、超LSIプロジェクトを高く評価しており、同感である。但し、80年代以降のプロジェクトについてはそれ以前にくらべ、やや成果が少なかったと判断する。筆者は問題が多いと思っている。
- (5)R. レスター：東京講演(98. 8)『アメリカ製造業の復活』講演録。
- (6)鈴木直次『アメリカ産業社会の盛衰』(岩波新書)
- (7)マイケル・ポーター、竹内孝高『日本の競争戦略』、『競争戦略I、II』(ダイヤモンド社、1999)(P192-)竹内孝高一橋大教授との共著で、日本的産業政策につき、その功罪を産業別に分析し、政府の規制・助成が少なかった産業、その対象にならなかった産業ほど国際競争力が強いと指摘。電子機器産業のような企業間競争に身を置いてきた筆者には同感できる。
- (8)日本経済研究センター：中国研究報告『2020年の中国』P 3、P 61、P 18-19、P 29-32、P 49-56、P 60-63。中国の2020年までの経済、政治、貿易、産業、軍事、台湾問題等につき、それぞれの専門家が3つのシナリオに基づいて予測している。
- (9)賀耀敏・大西健夫『中国の経済』(早稲田大学出版部) P 47-69 (本稿Ⅲ.1)
- (10)海老名誠・伊藤信悟・馬成三『WTO加盟で中国が変わる』P 102-109 (本稿Ⅲ.2)
- (11)王在喆著『中国の経済成長』第3章P 61-102

[九州大学大学院経済学研究院 教授]