

# 日本の政治経済システムと政府・企業間関係

橋川 武郎

- 一 序 言
- 二 ダニエル・沖本の所説
- 三 政府の出番
- 四 産業政策の有効性
- 五 結 言

## 一 序 言

本報告は、今日、国際的関心を集めている日本の政府・企業間関係に目を向ける。その際、手がかりとするのは、ダニエル・沖本の所説 (Daniel I. Okimoto, *Between MITI and the Market: Japanese Industrial Policy for High Technology*, Stanford University Press, 1989. 邦訳『通産省とハイテク産業：日本の競争力を生むメカニズム』サイマル出版会、一九九一年、渡辺敏訳) である。

本報告では、日本の政府・企業間関係を問題にするにあたって、通産省が中心となって遂行する産業政策 (Indus-

trial Policy) にとくに注目する。産業政策の定義としては、「投入する生産要素の生産性向上を目的として、特定の部門や産業、そしてもし必要なら個別企業も含めて、必要に応じた政策を実施するために、政府が権力や資源を使用すること<sup>(1)</sup>」という、沖本によるものをそのまま採用する。それは、端的に言えば、産業政策を、「特定の産業分野を対象とする政策<sup>(2)</sup>」と定義づけ、やはり企業活動に影響を及ぼすマクロ的な経済政策とは区別するということである。

## 二 ダニエル・沖本の所説

日本の競争力が強まるにつれて、その脅威にさらされた米国では、自国のパターンとは異なる日本の政府・企業間関係に競争力の源泉を見出す見解が、あいついで登場するようになった。このような見解の初期の代表的なものとしては、一九七二年の米国商務省報告<sup>(3)</sup>をあげべきであろう。同省国際通商局極東部長のユージン・カプラン(Eugene J. Kaplan)が中心となってまとめたこの報告は、有名な「日本株式会社」(Japan, Incorporated)論を打ち出した。ただし、そこで提起された「日本株式会社」論は、「日本経済が構造的には『企業の本社』よりずっとゆるいとみられるコングロマリット(複合企業)に近い<sup>(4)</sup>」ことを指摘したものであり、敵密には「日本コングロマリット」論とも呼ばれるべき内容をもっていた。当時の時論は、「通産省」社長、企業」事業部、課、支所というような「一枚岩の日本株式会社<sup>(5)</sup>」という現実離れたイメージを押し出していたから、これらに比べれば、一九七二年の米国商務省報告は相対的にリアルなものだったと言えることもできる。

それから一〇年後の一九八二年には、その後の日本の政府・企業間関係に関する研究に大きな影響を及ぼした、チャーマーズ・ジョンソンの著作<sup>(6)</sup>が登場した。同書のなかでジョンソンは、市場合理性や効率性を重視する「規制指向

型国家」(regulatory state)と、計画合理性や有効性を重視する「発展指向型国家」(developmental state)とを対置し、米国を前者に、日本を後者に、それぞれあてはめた。<sup>(7)</sup>そして、日本の通産省については、「発展指向型国家」のモデルの重要な構成要素である、「水先案内人的機関」<sup>(8)</sup>だという評価を与えた。

一九七二年の米国商務省報告や一九八二年のジョンソンの著作は、「一枚岩の日本株式会社」という伝統的な見解に比べて事実認識の点で優れたものであったが、日本の経済発展における政府の主導性を強調するという肝心な点では、伝統的な見解の域を出るものではなかった。しかし、さきに紹介した一九八九年の沖本の著作は、この点で、一歩踏み込んだ議論を展開した。

沖本は、「日本の産業政策の徹底した首尾一貫性は過大評価されている傾向がある」と指摘し、従来の研究史の問題点として、「産業部門別にみた政策の相違を明らかにする努力が十分行なわれてはいない」、「同一産業部門内での相違があることも十分には注目されていない」、という二点をあげた。<sup>(9)</sup>つまり、ここでは、①政府の役割が産業部門によって異なる、②同一産業部門内でも産業政策の有効性に違いが生じる、という二つの問題が提起されたわけである。

上記の沖本の問題提起は鋭いものであったが、それに対する彼の解答は必ずしも説得力に富むものでなかった。

まず、①について、沖本は、通産省が所管していない産業部門では「非効率の残存地帯」が残った事例が多いが、「通産省の所管に属する産業に対しては、産業政策ははるかに首尾一貫して前向きであり、建設的だった」という解答を導いた。<sup>(10)</sup>両者を分かったのは、「自民党、生産者グループ、官僚機構を含む利益集団のあり方の相違」であり、別言すれば、前者の「非効率の残存地帯」は、「高度に政治化され、国内指向をもつ官庁が所管する分野にとくに多い」、<sup>(11)</sup>ということになる。

たしかに、沖本の著作は、さきの米国商務省報告やジョンソンの著作とは異なり、「日本の産業政策の有効性を説明する中心的要因として、通産省のビジョンや力にそれほどの重点を置いていない」<sup>(12)</sup>。そして、「通産省自体に焦点を当てる代わりに、通産省が活動する場である複雑な体制全体という、より広い範囲のなかでの通産省の役割を探る努力をし」<sup>(13)</sup>ている。ただし、このような方法をふまえて沖本が導き出した結論は、通産省が遂行する「産業政策は、合意形成の最も重要な手段として、また情報交換および官民間の意思伝達の大事な媒体として」、「日本の政治経済機構のなかで、(…中略…)不可欠のメカニズムとして機能してきた」というものであった<sup>(14)</sup>。つまり、彼が「関係重視型国家」(relational state)<sup>(15)</sup>と規定づけた日本の体制という「場」においては、通産省の産業政策は不可欠の役割をはたすというのである。だとすれば、通産省が遂行する産業政策一般に肯定的な評価を下す(そして、その限りでは、米国商務省報告やジョンソンの著作との差異は消滅する)ことになるのは、当然のことと言える。この点は、裏返して言えば、現実存在した通産省所管の産業部門間における産業政策の役割の相違を、説明する論理をもたないということである。沖本は、せっかく「①政府の役割が産業部門によって異なる」という鋭い問題提起をしながら、それに十分な答えを与える論理をもちあわせなかった。さきに、「彼の解答は必ずしも説得力に富むものではなかった」と指摘した理由の一端は、この点にある。

次に、「②同一産業部門内でも産業政策の有効性に違いが生じる」点について、沖本は、産業のライフサイクルという観点を導入して、ある産業の発展初期や衰退期には産業政策が大きな役割をはたし、その中間の成熟期には役割が後退する、と説明した<sup>(16)</sup>。しかし、戦後の日本の歴史過程で生じたことからは、この説明を越える複雑さを有していた。現実には、(A)同じような発展段階にある似たような産業どうしのあいだでも、政府の出番が大きかったり、小さかったりした、(B)同一産業に対する同一時期の産業政策であっても、政策内容によって、その効果があったり、なか

つたりした、などの事態が生じたのである。

上記の(A)と(B)の問題は、沖本が提起した①と②の問題を、それぞれ掘り下げたものとみなすことができる。以下では、沖本の所説から離れて、(A)と(B)の問題に独自の考察を加えることにしよう。

### 三 政府の出番

まず、(A)の日本政府の出番の問題を考察するうえで恰好の糸口を与えるのは、発展段階に大きな違いのない電力業と石油産業にそれぞれ適用された、電気事業法と石油業法の相互比較である。<sup>(17)</sup>

電気事業法と石油業法とのあいだには、両者とも、通産省の所管事項である、公益性の高いエネルギー産業にかかわる法律であり公益規制に関する条項を含む、適用範囲が特定産業に限定される個別事業法である、ほぼ同時に制定された(石油業法は一九六二年、電気事業法は一九六四年)、などの共通点が存在する。しかし、電気事業法と石油業法を政府の役割という観点から比較すると、両者間には対照的と言えるほどの差異があることが判明する。

電気事業法は、既存の民営九電力体制を法的に追認した。その意味で同法は、一九三九年以来の電力国家管理を廃止し、民営九電力体制をうみだして、電力業に対する政府の介入を制限した一九五一年の電気事業再編成の基本精神を、継承したものとみなすことができる。

一方、石油業法のねらいは、石油産業に対する政府の介入を継続、強化することにあつた。設備の新增設の許可、生産調整、標準価格の告示などの権限を政府に与えた同法は、「個別企業の事業活動に対するきわめて強力な行政介入の手段となつた」<sup>(18)</sup>。

電気事業法と石油業法とでは政府（通産省）の役割に関する位置づけが違ふという事実は、日本の政府と業界との関係についての議論に一石を投ずる意味をもつ。前章でみた米国商務省報告、ジョンソンの著作、沖本の著作のように、通産省の産業政策に注目しそれを一般的に論じるという手法に立つ限り、このような違いが生じる理由を論理的に説明することは、困難である。そのことは、政府の側にもに光をあて、政府・業界間関係をとらえる見方そのものの限界性を示している。

政府・業界間関係をとらえる際に、政府の役割にまず注目する従来のアプローチが問題をもつとすれば、どのような方法をとるべきなのだろうか。結論的に言えば、政府と業界との関係をとらえる際には、まず業界の秩序化能力ないし調整能力に注目し、それを補完するものとして政府の役割を意味づけるべきだ、ということになる。つまり、政府の役割に注目する従来のアプローチとは逆に、第一義的には業界の側に光をあてるわけである。

日本の電力業界は、電気事業法の制定に際して、主導性を発揮した。地域独占が成立している電力業の場合には業界内の調整が容易だという反論が予想されるが、ここでは、一九三一年までは地域独占が未成立で電力各社が激烈な競争を展開していたこと、その時期にも電力業界は自主的な調整能力をもっていたこと、を忘れてはならない。一九二八年に東邦電力副社長の松永安左エ門が、戦後の電気事業再編成の内容を二三年前に見通した『電力統制私見』<sup>(19)</sup>を<sup>(20)</sup>発表したことは、当時の電力業界の調整能力の高さを端的に示している（電気事業再編成の際に松永がリーダーシップを<sup>(20)</sup>発揮したのは、このためであった）。地域独占が成立したのちの一九六四年の電気事業法の制定過程においても、電力業界は、所管官庁である通産省の異論をおしきり、電源構成の火主水従化や火力発電用燃料の油主炭従化などの自主的な合理化努力を重ねた。このようにみずからの力で合理化を遂行しうる電力業界の秩序化能力は、電気事業法による<sup>(21)</sup>民営九電力体制の法的追認をもたらす重要な原動力となった。

電力業界の場合とは対照的に日本の石油業界は、石油業法の制定に際して、主導性を発揮することはなかった。この場合には、石油業界内の一部の勢力が、競争関係にある他の勢力を封じ込めるために、政府の規制を利用しようとした。当時急速に販売シェアを伸ばしつつあった出光興産をおさえこもうとした外資系石油会社などがそれであるが、石油業法を利用しようとした諸企業は、同法にもりこまれた自己に不利な条項をも、容認せざるをえなかった。<sup>(22)</sup> こうして、電力業界に比べて、秩序化能力ないし調整能力という点で不十分性をもつ石油業界は、政府介入を特徴とする石油業法の規制下におかれることになった。

ここまで検討してきた電気事業法と石油業法の事例は、(A)の日本政府の出番の問題に関して、重要な示唆を与えてくれる。それは、業界が秩序化能力ないし調整能力をもつ場合には政府の出番は限定され、そうでない場合には政府の出番は大きくなる、ということである。電気事業法は前者の事例であり、石油業法は後者の事例であるが、このことは、たんに電力業や石油産業のみならず、他の多くの産業についてもあてはまるものと考えられる。

#### 四 産業政策の有効性

業界の秩序化能力ないし調整能力が不十分であるため出番をえた日本政府の産業政策は、当該産業の発展にとつて、どのような機能をはたしたのだろうか。さきに指摘した(B)の産業政策の有効性の問題について考察を加えるため、ここでは、政府の介入が著しかった点で石油精製業とならび称されることの多い、石油化学工業の事例を取り上げることとしよう。

日本の石油化学工業は、一九五〇年前後の先駆的試みが頓挫したのち、一九五〇年代後半の石油化学国産化第一期

計画（許可基準提示は一九五五年）と一九六〇年代前半の同第二期計画（許可基準提示は一九五九年）を通じて、国産化を達成した。そして、一九七〇年前後には、資本自由化への対応を図ったエチレン年産三〇万トン基準（提示は一九六七年）をクリアすることによって、設備の大型化を実現し、国際競争力を増進させた。しかし、石油ショック後は原料ナフサの割高な購入などがたたって競争力を急速に失い、一九七〇年代後半から一九八〇年代前半にかけては構造不況業種に仲間入りするにいたった。このような日本の石油化学工業の展開に対して、政府（通産省）は、終始一貫して深く関与した。

日本の石油化学工業の発展にはたした政府の肯定的な役割のうち最も重要な点は、国際競争力を確保するうえで近未来に必要な投資の目標を、次々と具体的な許可基準として提示したことに求めることができる。国産化当初から国際価格水準での製品供給を求めた第一期計画の基準、石油化学コンビナートの総合化の完成を重視した第二期計画の基準、大型化によるコストダウンをめざし資本自由化への対応を図ったエチレン年産三〇万トン基準などは、いずれも、その典型的な事例である。一九七三年の石油化学関連技術導入の完全自由化までは、石油化学工業の事業展開にとって必要不可欠な技術導入の認可権は政府の手中にあったから、通産省が設定したこれらの認可基準の威力は絶大であった。石油化学各社は、生き残りをかけて、一連の認可基準が打ち出したハードルを乗り越えるための投資を、積極的に遂行した。そして、そのことは、日本の石油化学工業の国際競争力を短期間に増進させる効果をもたらした。しかし、ここで見落とすことができない点は、日本政府の石油化学工業に対する産業政策が全面的に成功したわけではないことである。それどころか、通産省がほぼ一貫して追求したと考えられる、投資主体を限定し、集約化を進めて過当競争を排除するという企図は、ことごとく失敗したと言わなければならない。

通産省は、第二期計画の基準やエチレン年産三〇万トンの基準を設定することによって、より少ない企業による競



争の鎮静化が達成されると考えた。しかし、実際には、これらの基準設定は、より多くの企業による競争の激化という、まったく正反対の結果をもたらした。例えば、エチレン年産三〇万トン基準を提示した一九六七年当時、通産省は当面三―四社の認可を見込んでいたが、<sup>23</sup>実際には、一九六七年から一九六九年にかけて、九社のエチレン年産三〇万トン計画が認可を受けることになった。

このように通産省の競争抑制策がまったくの逆効果をもたらしたのは、石油化学各社が、生き残りをかけて、同省の予想を越えた積極的な投資行動を展開したからである。つまり、通産省は、石油化学企業の組織能力を過小評価していたことになる。

日本政府の産業政策が、合理化投資や大型化投資を促進し国際競争力を増進させるという点では成果をあげながら、企業の集約化によって競争を抑制するという点では失敗に終わることは、石油化学工業のみならず、他のいくつかの産業でもみられたことである。<sup>24</sup>つまり、同一産業部門内で日本政府の産業政策は一面では成功し、一面では失敗したことになるわけであるが、問題を政府のサイドからみるならば、このような二面的な評価が生じるのは、やむをえないことであろう。しかし、逆に企業のサイドから光をあてるならば、より一貫した説明を行なうことができる。それは、日本の企業は競争に生き残るうえで必要な投資に対してはきわめて積極的な姿勢をとり、そのような企業のビヘイブイアに合致する政府の産業政策は成功するが、合致しない政策は失敗する、という説明である。

## 五 結 言

世界各国の競争力を比較検討したマイケル・ポーターの著作は、<sup>25</sup>国の経済の競争力発展の段階として、要素推進の

経済、投資推進の経済、イノベーション推進の経済、富推進の経済という、四つのステージを定式化した<sup>(26)</sup>。ポーターによれば、戦後の日本は、投資推進の経済の段階を経て、一九七〇年代以降、イノベーション推進の経済の段階に到達した<sup>(27)</sup>。

四つのステージのうち最後の富推進の経済の段階では、国の競争力は、むしろ衰退する。従って、国の競争優位がピークに達するのは第三の段階（イノベーション推進の経済の段階）ということになるが、その段階に長くとどまっているためには、各国は、さまざまな対策を講じなければならない。そうした対策の一環をなす政府の役割について言えば、第二の段階（投資推進の経済の段階）でのような直接的、主導的なものから、間接的、補完的なものへと転換させることが、当該国が第三の段階にとどまるうえでポイントとなる<sup>(28)</sup>。ポーターの議論を、本報告に関連する限りで大急ぎで要約すると、おおよそ以上のとおりである。

ここで注目する必要があるのは、戦後の日本の場合には、ポーターが言う投資推進の経済の段階においても、産業発展にはたす政府の役割は、補完的なものだったことである。この点は、本報告の第三章と第四章で確認したとおりである。だとすれば、日本の政府・企業間関係における政府の位置は、もともとイノベーション推進の経済の段階に適合的なものだった、と言えそうである。日本が競争優位を維持しようとする限り、政治経済システムの一つの重要な構成要素である政府・企業間関係は、大きくは変わらないのではないだろうか。

(\*) 報告者は、これまで、日本の政府・企業間関係に関する一連の論文を発表してきた。橘川武郎「日本における企業集団、業界団体および政府——石油化学工業の場合——」（『経営史学』第二六巻第二号、一九九一年）、同「電気事業法と石油業法——政府と業界——」（『年報近代日本研究13 経済政策と産業』山川出版社、一九九一年）、同「日本の競争優位と中間

組織——政府・企業集団・業界団体の機能について——(持田信樹・橘川武郎ほか『市場と国家』木鐸社、一九九二年)、同「戦中・戦後の経済統制と政府・企業間関係」(青山学院大学『青山経営論集』第二八巻第一号、一九九三年。左記英文論文を和訳したもの)およびTakeo KIKKAWA “The Relationship between the Government and Companies in Japan during and after World War II,” in Jun Sakudo and Takao Shiba, eds., *World War II and the Transformation of Business Systems*, University of Tokyo Press, 1994, がそれであるが、本報告は、これらの論文における検討結果をふまえたものである。

- (1) 前掲沖本邦訳書一四頁。
- (2) 中村清司「産業政策とコンピューター産業」(森川英正編『ビジネスマンのための戦後経営史入門』日本経済新聞社、一九九二年)一九五頁。
- (3) U.S. Department of Commerce, *Japan, The Government-Business Relationship*, 1972 (邦訳『株式会社・日本：政府と産業界の親密な関係』サイマル出版会、一九七二年、大原進・吉田豊明訳)。
- (4) 右記邦訳書二七頁。
- (5) 同右四頁(「訳者まえがき」部分)。
- (6) Chalmers Johnson, *MITI and the Japanese Miracle*, Stanford University Press, 1982 (邦訳『通産省と日本の奇跡』テイ・ビー・エス・ブリタニカ、一九八二年、矢野俊比古監訳)。
- (7) 右記邦訳書三八七頁(「解題」部分) 参照。
- (8) 同右三六一頁。
- (9) 前掲沖本邦訳書六一七頁。
- (10) 同右三四一―三四二頁。
- (11) 同右三四一―三四二頁。
- (12) 同右八頁(「まえがき」部分)。
- (13) 同右八頁(「まえがき」部分)。

- (14) 同右三四三頁。
- (15) 同右一二頁（「訳者まえがき」部分）。
- (16) 同右七二―七六頁参照。
- (17) 以下で述べる電気事業法と石油業法について詳しくは、橘川前掲「電気事業法と石油業法」参照。
- (18) 日本石油株式会社『日本石油百年史』、一九八八年、六三九頁。
- (19) 松永の『電力統制私見』の歴史的意義について詳しくは、橘川武郎「電力統制と五大電力経営者」（『経営史学』第一九巻第三号、一九八四年）、同『日本電力業の発展と松永安左エ門』名古屋大学出版会、第二章・第六章参照。
- (20) 橘川武郎「電気事業再編成における民営地域別九分割案の形成過程」（『社会経済史学』第五七巻第六号、一九九二年）、同前掲『日本電力業の発展と松永安左エ門』第三章・第七章参照。
- (21) 民営九電力体制の展開過程について詳しくは、橘川武郎「電力」（米川伸一・下川浩一・山崎広明編『戦後日本経営史第二巻』東洋経済新報社、一九九〇年）、同前掲『日本電力業の発展と松永安左エ門』第四章参照。
- (22) 例えば、石油業法による新增設許可の運用に際して、外資系石油会社は、相対的に不利な取扱いを受けた。
- (23) 石油化学工業協会編『石油化学工業三〇年のあゆみ』、一九八九年、五〇頁参照。
- (24) 例えば、自動車産業については、伊藤元重「温室の中での成長競争」（伊丹敬之ほか『競争と革新：自動車産業の企業成長』東洋経済新報社、一九八八年）一九四頁参照。また、工作機械工業については、沢井実「工作機械」（前掲『戦後日本経営史第二巻』）一六一頁参照。
- (25) Michael E. Porter, *The Competitive Advantage of Nations*, The Free Press, 1990（邦訳『国の競争優位（上）（下）』ダイヤモンド社、一九九二年、土岐坤ほか訳）。
- (26) 右記邦訳書下巻二〇〇―二二〇頁参照。
- (27) 同右二〇九、二一四頁参照。
- (28) 同右三八五―三八七頁参照。

〔橘川報告の直後に以下の質疑応答があった。〕

菅井益郎（国学院大学） 石炭から火力への転換とか水主火従とかのお話をうかがいました。私はずっと原子力問題をやってまして、原子力政策に関しては業界と政府との密着した関係が見られるわけですが、とくに政府の役割をどう考えているか。また成長率と電力需給との関係とか、これらについてはどう考えますか。

橘川 すみませんが、そのところは報告の際に、時間の制約上、割愛してしまいました。石油ショック以降の時期には政府と電力業界の関係は、高度経済成長期までの関係とは、かなり違っていると思います。というのは原子力が、ポイントになると思いますが、強い原子力反対運動があるという状況のもの

とで、それに対して通産省と電力業界の一体化が進んでいると思います。それと先程言いましたように、石油ショック後の九電力一斉の電気料金値上げという状況の中で、間接的な競争システムが失われている。業界が通産省と一種の緊張関係を持って、その自主的な合理化能力を発揮するというような絵柄は、石油ショック以後は失われているのではないか。それが、今の日本の電力業界の非常に大きな問題点ではないか。現実の問題として、国際比較しても、日本の電気料金は、石油ショック以後は高くなっていると思います。これが続くならば、ディレギュレーションの議論は非常に説得力を持つてくる。以上が、割愛したところであります。