

(経済学博士学位論文要旨)

東アジア主要国における政府・産業間のインターフェイスと 中間組織の機能

2004.6

車斗三

本論文の主な目的は、日本を含む東アジア主要諸国における実例を挙げて、政府・民間産業間のインターフェイスと中間組織の機能を解明しようとするところであるが、各章別の主な研究結果は以下の通りである。

1. 産業政策をめぐる政府・民間間のインターフェイス

第1章では、戦後の時期から最近に至るまで、日本と韓国での産業政策の形成及び執行過程における、政府と民間の間の調整メカニズムと中間組織の機能に対して分析を行なった。

日本の場合、産業分野ごとの審議会と業界団体を經由する産業政策の調整方式は、戦時中に形成され戦後多用されたと、されてきた。このような事実関係とも関連して、製造業分野における業界団体の設立年度の分布を分析した結果、ほとんどの産業部門において、大半の団体の設立年度が、1940年代後半から1970年代半ばにかけて集中していることがわかった。このことから、多くの業界団体が、戦後の経済復興期から高度成長期にかけて政府の産業政策の展開に対応し、審議会への参加などを通じて業界の利害を表明するため設立されたと推察されうる。

また、戦後初期の産業合理化政策、1950年代半ば以降の機械工業の育成策、1970年代半ば以降の構造不況産業対策などを例に挙げて、産業政策の策定と実施過程における政府と産業界との調整について考察したが、その結果次のような特徴が確認された。まず、政策調整のメカニズムは、産業部門別に、原局-審議会-業界団体-各企業として構成される。政策案は原局と審議会の間調整されるが、このプロセ

スにおいて業界団体が業界側の意見や情報を提供する。前記の三つの例は、産業政策が産業全般あるいは複数の産業分野を対象としたものであるにもかかわらず、基本的に産業部門別にこのようなメカニズムを経由して政策調整が行われた。一方、戦後初期の産業合理化政策においては、複数の産業分野が投入・産出関係として連携されている場合、審議会と業界団体が産業間の政策調整のツールとしても機能した。

以上の例においてこのような調整様式が比較的円滑に機能したのは、当該の産業部門が産業基盤の著しく弱体化していた時期、あるいは産業に該当し、政府の支援措置を大きく必要としていたため、民間からの協力や民間産業界内の合意の形成が容易に得られ、政策の策定と実施が比較的容易に遂行できる環境が整えられたことも一つの理由として考えられるので、産業政策の調整様式の運用における産業内在的・外部的制約要因をも考慮する必要が提起される。

次に、日本の製造業分野に対する代表的な審議会である、通産省（現在の経済産業省）管轄の産業構造審議会の、部会構成、審議案件の内容、メンバー構成などを1970年代から最近に至るまで分析することによって、1980年代後半以降この審議会の機能が低下するとともに、産業別の利害表明や業界団体の参画も低下したことを確認した。また、このような通産省の産構審の構成や活動に対する分析結果は、戦後多用された、審議会と業界団体を經由する、産業別の政府と民間間の政策調整方式が1980年代後半以降後退し弱体化した、と判断できる根拠の一つでもあるといえよう。

韓国の場合、1960年代から70年代にかけての政府主導の産業育成期には、政府組織が政策を樹立・施行し、民間がそれに対応して新産業に参入することによって産業発展が進められた。この過程で主要産業が政府によって指定され、産業ごとに民間の意見を反映するための審議会などの機構が設置されたが、産業別に産業界の要求が伝達されるチャンネルは非常に限られたもので、実際には官僚機構及びエリート官僚が個別企業（あるいは資本家）別に産業への参入のためのインセンティブ

を与えた。この際、一定程度の経営能力と資金動員能力を保持していた財閥に対してより大きいインセンティブを与え、財閥はそれに対応して相互関連のない産業部門へまで事業を多角化してきたが、このような傾向は 70 年代以降の重化学工業の育成期に、さらに強まることとなった。このような財閥による産業横断的な事業多角化は、民間部門の自律性が増大した 80 年代以降、産業部門別、そして政府と民間産業界との間の政策調整を困難にさせる一つの要因になってきた。

80 年代に入って、重要産業別支援政策と関係法律は廃止され、産業一般を対象とする工業発展法が制定されるとともに、支援対象産業を民間との協議のもとで決定するための機構として工業発展審議会が組織された。しかしながら、民間部門の自律性を認める趣旨で制定された工業発展法すら、政府組織の主導によって作られ、工業発展審議会もその構成や実際の運用の面で産業分野別に産業界の要求を収斂する機能を十分に果たすことができなかった。

90 年代に入って推進された大企業集団の業種専門化政策は、財閥に対する規制政策であると同時に、産業別競争体制や産業組織に影響する重要な産業政策であった。このような政策の推進過程においても調整機構としての工業発展審議会はほとんど機能しなかったが、別途に構成された「業種専門化協議会」には産業別業界団体の参加が行なわれず、産業別の意見収斂過程はほぼ省略された。このような状況で、大企業集団による新規事業への参入問題は、産業部門内の調整や政府・民間間の制度化された協議を通じて解決されるより、政府と大企業集団との力関係や大企業集団間の交渉力の格差によって、決着がつけられる傾向が強くなった。

一方、両国の代表的な審議会の組織、機能、メンバー構成などを比較した結果、韓国は日本に比べて、民間産業界が政策調整過程に参加できるチャンネルが各段に狭く、大企業集団（財閥）と深く関係する一般経済団体の影響力がより強い、という特徴が明らかになった。

以上の両国の経験から、調整機構として中間組織の機能の程度と方式に影響する条件を推論することができる。まず、中間組織がどの程度活性化できるかは、第 1

に、政府が民間部門に対して影響を与える能力及び手段と、第 2 に、民間部門の経済的・組織的能力の大きさによって条件付けられると思われる。次に、中間組織がどのような形で組織化されるのかは、第 1 に、政府側において産業政策が形成・執行される方式と、第 2 に、民間部門の産業組織の特性によって左右されるであろう。

2. 代表的中間組織としての業界団体の活動とその効果

第 2 章では、日本の製造業分野における業界団体に関する実際のデータを使って、業界団体の活動が産業に及ぼす影響などを実証的に分析した。本論文での先行研究に対するサーベイの結果、日本の業界団体に対する実証研究は非常にまれで、特に団体活動の産業効果に関する研究は皆無であることが確認されたので、このような作業は日本においておそらく最初の試みであると思われる。

実証分析に入る前に、業界団体の現状に対する全体像を提示し、業界団体の機能を区分・説明した。業界団体の代表的機能としては、(1) 政府との関係を中心とする政策補完機能、(2) 業界内の利害調整活動を中心とする自主規制機能、(3) より幅広い需要者層を対象とする情報拡散機能等に区分し説明を行った。また、業界団体の活動を表す変数として、産業別団体の予算規模や刊行物発行団体比率を採択した。前者は、上記の三つの機能全般に関わる「一般的活動指標」として、後者は主に情報拡散機能に関わる「情報活動指標」として使用することにした。

実証分析としては、業界団体の活動の競争制限（あるいは促進）効果を観察するため、国内産業においては企業参入への影響と対外的には輸入浸透への影響に対して推定を行った。

業界団体の活動の企業参入に対する影響について分析する前に、企業参入に影響する産業固有の要因を確認するため、業界団体の活動を捨象して分析を行った。19 の製造業の部門と 18 年間の期間における企業の参入に対して、産業の成長性及び収益性が主な参入誘発要因として、企業当りの平均的生産規模と資本係数が主な参入障壁要因として働くことが、統計的に有意に実証されたが、このような結果は日

本における代表的な先行研究の結果と概ね一致するものであった。

続いて、業界団体の活動の企業参入に対する影響を推定するにあたって、業界団体の「一般的活動指標」（団体の予算規模）を使った場合、観測期間全体において団体の活動が負の影響を及ぼす傾向が確認された。さらに、団体活動の企業参入への影響を分析するにあたって、product-life-cycle 論の視点を取り入れるために、研究開発投資比率を基準に対象産業を三つのグループに分けて分析を行った。その結果、その比率の最も低く、成熟度の高い産業群として思われるグループにおいてだけ、団体の活動が有意に負の影響を及ぼすことが確認され、そして、このようなグループでは他のグループに比べて、産業固有の参入障壁要因より団体の活動がより強い要因として働くことが確認された。

次に、「情報活動指標」を使って観測対象の全期間に対し推定を行った結果、「一般的活動指標」とは逆にそれが企業参入を促進する傾向が確認された。この結果によって、業界団体の刊行物発行などの情報拡散活動が新規参入企業の活動に貢献する可能性について示唆を受けることができた。

最後に、業界団体の活動の輸入浸透への影響に対する分析によっては、団体関連変数や輸入税率のような変数は有意でなく、産業の特性を表す諸変数はほとんど有意な説明力を持つ、という結果が得られた。このような結果は、観測期間中の産業別の輸入貿易が、政府の関税政策や産業別業界団体の活動などの、政策的・制度的要因よりは、産業固有の経済的要因に大きく依存していることを示唆している。さらに、業界団体の活動の対内・対外的競争に対する影響を比較・考慮すると、国内産業における競争への影響は有効に機能する反面、海外からの輸入品との競争にはほとんど影響しない、と推察できよう。

この章での実証分析の結果、日本の製造業分野における業界団体の一般的活動の企業参入への否定的な影響が確認されるなどの成果はあったが、それによって業界団体の活動の具体的な実態に基づいた影響が詳細に解明されたとはいえず、今後さらに緻密な分析モデルの構築と仮説検証、そして事例研究の蓄積などによって補

完・発展されなければならないと思われる。

3. 先端産業における政府・民間の役割とインターフェイス

第3章では、韓国と台湾の半導体産業の発展プロセスにおける、政府と民間産業部門の役割と相互作用、そして両部門の間のインターフェイスの中心形態として共同開発プロジェクトの実行経緯などを検討し、さらに両国の半導体産業のパフォーマンスを比較分析した。このような結果から、いくつかの重要な含意を導出することができた。

まず、一つの産業分野の発展プロセスにおいて、政府および民間部門の役割、言い換えれば産業政策と企業戦略、そして産業の構造が、それぞれ制度的補完関係を持ちながら共進し、またそれらの関係が産業のパフォーマンスに対しても決定的に影響を及ぼすことを確認することができた。

韓国の場合は、産業発展における公共部門の役割、あるいは産業政策の役割が、民間産業界の活動や産業構造によって大きく制約されていたケースである。韓国における民間の産業部門には、1970年代まで財閥系大企業中心の産業構造が形成され、参入障壁の高い先端産業である半導体産業においても、民間の大企業が独自の戦略樹立と資源動員を通じて産業に参入し、1980年代初頭から各企業がメモリという特定の品目を一貫生産しそのほとんどを輸出する産業構造を形作った。

韓国政府は財閥系企業らがメモリ生産を開始した後、1980年代半ばに半導体産業を独立的産業として把握し、それに対する総合的支援対策を策定するとともに、その重要な一環として官民共同の開発プロジェクトの推進を決定した。

このような経緯を経て開始された DRAM の官民共同開発プロジェクトは、1986年から97年まで10年以上持続されたが、民間部門の戦略をバックアップする形で進められ、その内容も DRAM という既存の生産品目の生産技術を向上させることを目標とし、それに最も多い資源を投入した。結果的に、韓国の半導体産業は、産業全体のパフォーマンスが極少数の企業のパフォーマンスによって左右され、さら

にそれがメモリという特定品目の市場動向に深刻な影響を受ける、不安定な構造を持つこととなった。

一方、台湾の民間産業界は比較的中小規模の企業によって構成され、1970年代まで独自に半導体産業に参入する企業は現れなかったし、80年代に入っても純粹な民間企業が半導体を独自に開発し生産する例はほとんどなかった。このような状況で台湾政府とそれに関わるエージェント達は、自国の半導体産業を生み出し、産業の構造を形成するに決定的な役割を働いた。

さらに、民間部門において独自の産業セクターの形成は遅れていた状況で、公共部門の政策担当主体は、民間部門からの制約をほとんど受けずに、独自の開発計画および政策を策定し推進することができた。台湾政府は1970年代半ばから、半導体産業を特定した具体的な開発計画を樹立し、公共部門の研究組織が開発作業を遂行し始めた。

しかしながら、このような条件、すなわち民間部門の脆弱性による制約の不在がただちに産業政策の成功を保証するものではなかった。公共部門は1970年代から（共同）開発プロジェクトの実行を中心とする技術開発及び支援だけでなく、その成果を移転し企業を設立することによって産業セクタの形成に積極的に介入してきたが、このようなプロセスは産業発展の局面ごとに産業界の状況に応じ、既成の産業セクタとの競合を避けて産業内部部門間の協力関係を助長することによって、積み重ね的に産業構造の整合性を高める形で展開された。このような産業構造は、全体的にバランスの取れた安定的なものであり、収益性などの面においても肯定的なパフォーマンスを示している。

さて、両国の半導体産業の発展過程における、公共・民間部門の間のインターフェイスの中心形態は、共同開発プロジェクトといえるが、両国の間には次のような差異点が存在する。まず、「共同開発」というものの、開発プロジェクトにおける民間と公共部門の役割の相違が挙げられる。韓国の場合、1980年代半ばから始まった開発プロジェクトの遂行において、民間の大企業と公共研究所が開発作業に参

加したが、主な技術開発は民間企業が担い、公共部門は支援や調整の役割を演じた。台湾の場合、1970年代から始まった開発プロジェクトは、公共研究所の独自の作業によって遂行されたが、80年代からは公共研究所が作業を主導する中民間企業からの参加も行われ共同開発が進められた。このような相違は、前述したような両国における民間産業界の能力の格差によるものと考えられる。

また、両国の開発プロジェクトの推進と関連して、二つの異なる形態の中間組織の役割が発見される。その一つは、韓国の共同開発プロジェクトの遂行過程において中心的な役割を演じた研究組合であり、もう一つは、台湾の開発プロジェクトの遂行の結果、その成果を産業界に移転するため設立された官民共同出資企業である。

韓国の場合、既存の企業戦略を追認した政府の支援によって推進された DRAM の共同開発プロジェクトが、特定製品に過度に依存する産業構造をさらに固着させたという問題点を露呈したものの、既存の大企業によって構成された研究組合を中心とする開発作業の遂行において、協調と競争のシステムを導入・運用することによって、共同開発の成果を最大化することができた、といえよう。

台湾の場合、開発プロジェクトの成果を実現するための組織として官民共同出資企業が設立された。当時、他の産業部門において既に多数の公企業を抱えていた台湾政府は、半導体産業において民間部門による独自の企業設立や運営が大幅に遅れていた状況で、公共部門における技術開発の成果を具現する組織として、民間との共同出資企業を設立する方策を取った。このように設立された共同出資企業は、既存の産業界との間に分業と協業関係を形成しながら、台湾半導体産業の発展を牽引してきた。

このように、両国の半導体産業の発展過程において現れた二つの異なる形態の中間組織は、前述した両国の産業構造の相違や公共・民間部門の能力の格差などの諸条件に適合した形で、産業発展に最大限貢献できるように、政府・民間産業間あるいは産業界の中での協議や合意を経て、開発され利用された、といえよう。