

平成 26 年 6 月 23 日現在

機関番号：12703

研究種目：基盤研究(A)

研究期間：2010～2013

課題番号：22243027

研究課題名(和文)プロアクティブな産業政策の定式化と応用

研究課題名(英文)Formulation and Application of Proactive Industrial Policy

研究代表者

大野 健一(OHNO, Kenichi)

政策研究大学院大学・政策研究科・教授

研究者番号：40240684

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 34,800,000円、(間接経費) 10,440,000円

研究成果の概要(和文)：市場経済やグローバル化と矛盾しない産業振興を「プロアクティブな産業政策」と定義し、東アジアを中心にそのような政策事例を収集・比較したうえで、その具体的な内容、つくり方、組織、文書などを解説する英文・和文の書物を出版した。また研究成果を現実の開発政策に適用するために、本学が国際協力機構(JICA)等と共同で実施しているエチオピア政府およびベトナム政府との産業政策対話において、カイゼン、官民協力、行動計画のつくり方などにつき提言を行い、そのいくつかは実際に採用された。

研究成果の概要(英文)：Industrial promotion method consistent with markets and globalization was defined as "proactive industrial policy," and relevant policy cases were collected mainly from East Asia for comparison and analysis. A book describing concrete content, organization and documentation of proactive industrial policy was published in English and Japanese. Research results were applied to development policies on the ground through regular industrial policy dialogues with the governments of Ethiopia and Vietnam, which our university conducts in cooperation with the Japan International Cooperation Agency. In these dialogues, proposals on kaizen (Japanese style productivity improvement), public-private cooperation, making of an action plan, etc. were offered and some were actually adopted.

研究分野：経済学

科研費の分科・細目：経済政策

キーワード：産業政策 アフリカ アジア 政策学習 政策対話 開発協力

### 1. 研究開始当初の背景

(1) 途上国開発において、かつて市場と政府のいずれが重要かという論争があった。だが現在は、そうした二者択一ではなく両者が同時に必要であり、官は民を支援する重要な役割を担うという見解が主流となった。

(2) しかしながら、知識や経験を欠いた途上国政府が、いかにして民間活動をサポートすればよいのかの実践論が未発達である。途上国政府が自国の開発に有益な貢献を行うためには、自国の現状に合った政策の具体的な作成法を学び、実践する必要がある。

### 2. 研究の目的

(1) 市場経済およびグローバル化の要請と統合的な産業振興を「プロアクティブな産業政策」と名づけて定式化する。具体的には、産業政策の内容、策定方法、策定組織の3点を主対象に、各国の政策形成(ベストプラクティスおよび失敗例)を比較分類し、政策形成の必要条件、各国の固有性、政府能力と政策の難易度のマッチングといった項目を抽出する。

(2) 以上で得られた知見を、エチオピアやベトナムで実施している産業政策対話(本学と国際協力機構等が共同実施)に適用し、これらの政府の政策のつくり方の改善を提言する。また本学に留学している多数の途上国開発官僚にも講義・論文等を通じて伝える。

### 3. 研究の方法

(1) 政策ケーススタディの蓄積 アジア・アフリカを中心に国別訪問調査を行い、当該国の政策のつくり方の特徴を抽出した。またそうした訪問調査の方法論を確立した。通常は、数カ月の事前調査をへて、各国の関連官庁、実施機関、民間企業・団体を1週間程度集中的に面接し、必要に応じて複数回調査を行う(エチオピアとベトナムは長期対象国として多数の訪問を実施)。本研究期間中、アジアでは7か国、アフリカでは6か国を調査した。また本研究以前の各国訪問調査の結果も利用した。

(2) 体系化 以上の国別分析に基づき、産業政策の内容、策定方法、策定組織に関し、成功のための条件、各国ごとの具体的な仕組みなどを抽出し、それを一般論と個別国事例の章に分けて、英語と日本語の書物にまとめた。この成果を内外の政策会議、学会、シンポジウム等で公表し、研究者・政策担当者との意見交換を行った。

(3) 政策対話 以前から実施している、エチオピア政府およびベトナム政府との産業政策対話(いずれも本研究代表者がリーダー、日本政府と共同)を通じて、研究成果を実際の政策提言として提示し、そのうちのい

くつか(政策形成の必要条件、行動計画の構成、官民対話の方法など)を実施に移すとともに、政策現場からのフィードバックを得た。なお各国訪問や政策対話の一部は、日本政府の開発援助予算や民間資金とも組み合わせで行った。

### 4. 研究成果

(1) 「中所得のわな」とプロアクティブな産業政策の必要性 中所得のわなとは、ある国が与えられたアドバンテージ(天然資源、援助、外国投資、地政学的利益など)に対応する所得水準にしか到達できず、国民や企業が世界市場で需要される経済価値を創造できないために、それ以上登れない状況をさす。こうしたわなに陥らずに高所得を達成できた後発経済は、日韓台シン香などわずかである。現代の途上国がこのわなを突破するには、単なる経済自由化や国際統合をこえて、人的資本(知識、技術、技能、イノベーション)を支援する政策が不可欠である。スティグリッツ、リン、ロドリック、チャンなどの開発経済学者は能動的な政府を提唱しているが、具体的な政策提言には成功していない。また、「現代でも産業政策は可能か」「政府は優先業種を指定すべきか」といった問いが今でも多く発せられるが、プロアクティブな産業政策の観点からは、これらの「よくきかれる質問」に整合的に答えることができる。

(2) 産業政策の内容 WTOやFTA/EPAによる対外自由化の縛りが強い現在においても、プロアクティブな産業政策は十分可能である。実際、東アジアではそうした政策が多く採用され、成長に貢献している。WTO等が禁止する保護関税・現地化要求・輸出補助金などは産業政策全体からみるとごく一部であり、他の政策メニュー(中小企業振興、経営技術支援、産学連携、技術教育、工業団地、技術移転促進等)は何ら制限されない。ゆえに自由化の縛りによって産業振興ツールが奪われるということはない(現在WTOの専門家会合で、通商ルールのしぼりと産業政策の関係の明確化の議論に参加)。日本の途上国産業支援を含む、東アジアの産業政策は実践的・現場主義的であり、枠組み志向である欧米の産業支援(法整備、環境・人権保護、マッチングファンド等)とは異なる。東アジアでは通常だが、他地域では必ずしも認知あるいは効果的に実行されていない政策ツールとして、企業のカイゼン・診断、工科大学の長期構築、職業訓練と企業ニーズのマッチング、工業団地運営、戦略的外資誘致、中小企業振興、統合的輸出戦略、新産業創造のための包括的政策介入、インフラを核とする地域総合開発などがある。

(3) 産業政策の策定方法 産業政策は文書化、実施、効果の3ステップを踏む。目的は政策効果を得ることであって、文書作成や

予算獲得は手段にすぎないが、それらが自己目的化している政府は多い。政策効果を得るためには、文書化の段階から実施と効果を見据えた政策形成がなされなければならない。成功事例は、台湾經濟部、シンガポールの企業誘致、タイの自動車産業等にみることができるが、これらから抽出される必要条件は、国家指導者のビジョン、コンセンサス形成、ステークホルダーの実質的参加、文書作成過程、明確な権限と責任を持つ担当組織の5点である。これらを満たす具体的手段は複数あり、各国ごとに異なってよいが、これらを1つでも欠く政策形成は効果を減じるとというのが本研究の結論である。これをもってベトナムの産業政策やわが国民党政権時代をみれば、上記条件を1つも満たさなかったことがわかる。このように、この基準は政策形成の有効性を客観的に評価することができ、また個別の途上国政府に対して彼らの政策形成の弱点を指摘することも可能である。実際、エチオピア政府に対してはこうした政策診断に基づく協議をおこなった。

(4) 産業政策の策定組織 政策形成の上記5条件を満たしうる政策組織は、政府の性格・能力や社会状況を反映して各国ごとにさまざまである。それらは、国家指導者に直属するエリート集団、国家協議会(ないし国民会議、国家委員会等)、スーパー産業省、専門機関(インスティテュート)による調整、強力な国家指導者による制度化を伴わない指令・調整、に分類される。は戦後の東アジアによく見られた仕組みであり、強い指導者が長期間支配するときによく機能する。はより普遍的なメカニズムであり、指導者のコミットメント、協議会数の限定などの条件が揃えば効果が出る。は日本のかつての通産省や台湾經濟部にみられ、ある省が産業面で広範な権限と能力をもつときに実現する。はタイのタクシン政権や現在のドイツに見られる形であるが、権威主義・官僚主義的政府には向かない。は工業化初期で産業政策の知識・制度がまだ整わない段階で採用しうる過渡的形態である。それぞれの政策組織が機能するには特定の条件が必要のため、形式的に導入するだけでは効果をあげえない。諸条件が満たされるか否か、どの仕組みが最も適切かは、個別国ごとに判定されねばならない。

(5) 産業政策の文書 多くの国の5カ年計画、工業戦略、産業マスタープラン等を収集したが、モデルとなる理想的な政策文書は発見できなかった。多くの政策文書は長さ・構成・内容等を十分な検討なしに決めており、政策目的に照らして意識的・効率的にドラフトされたものは少なかった。そのなかで比較的よいものを参考に、政策のコアとなるべき「行動計画テンプレート」を作成した。それは、現状分析、ビジョン、目標、政

策分野、行動計画、モニタリングからなる全5ページ程度の文書枠組みである。これは、当該政策と直接関連のないデータや散漫な議論を避け、途上国の限られた能力と時間を有効に使うための工夫である。このテンプレートは、ベトナム工業化戦略の行動計画策定作業(本研究代表者が作業部会長)において、実際に使用された。

(6) マインドセットを変えるための国民運動 より高度な産業政策として、政府の能力を高めるのみならず、打ち出された政策に民間部門が反応しない際にどう対処するかという問題がある。日韓台ではこうした問題は発生しなかったが、マレーシアをはじめとする多くの途上国・新興国では民間企業のダイナミズム、長期志向、投資・技術意欲、リスクテキングなどが欠如している。エチオピア政府からは、この問題に対する東アジア型解決について問われたが、本研究が提示した暫定的回答は、「マインドセットを変えるための国民運動」であった。これは、10年程度をかけて、意識改革、行動、自立的発展の3段階をへて実施される、全国レベルの官民を挙げての複数プロジェクトの累積である。成功例としては、戦後日本の農村生活改善運動や生産性運動、韓国のセマウル運動、シンガポールの生産性運動、ルワンダのIT立国計画などがあるが、他方で失敗例も多い。これらの運動は、政府がトップダウンで開始しながら草の根レベルの自主的行動をうながすという側面がある。下からの積極的反応と経済効果(生産性や農村所得の上昇)を得るための条件として、最高指導者の強い指令とコミットメント、国民・政府の意識改革を促すための定型化されたツールや行動、制度的仕組み(階層構造、指導組織、カリキュラム・マニュアル、訓練プログラムなど)最終的に民間移譲するための準備などが必要である。現在この観点から、エチオピア政府が日本の支援を受けて実施中のカイゼン運動につき、支援と対話を実施中である。

## 5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

〔雑誌論文〕(計15件、査読付き0件)

(1) Izumi Ohno & Kenichi Ohno. Eastern and Western Ideas for African Growth. *World Financial Review*. July 2013. pp.41-44. [www.worldfinancialreview.com/?p=750](http://www.worldfinancialreview.com/?p=750)

(2) Kenichi Ohno. Policies to Overcome the Middle-income Trap. *Making It*. Vol.14. 2013. pp.18-21. [www.makingitmagazine.net/?p=7739](http://www.makingitmagazine.net/?p=7739)

(3) 大野泉, 新しい時代の開発協力: 「連携型

協力」のすすめ、SRID Journal、6巻、2013、pp.1-12.

(4)Kenichi Ohno & Izumi Ohno. Dynamic Capacity Development: What Africa Can Learn from Industrial Policy Formulation in East Asia. Chapter 7 (pp. 221-245). A. Noman, K. Botchwey, H. Stein & J.E. Stiglitz, eds. Good Growth and Governance in Africa: Rethinking Development Strategies. Oxford University Press. 2012.

〔学会発表〕(計17件)

(1)Kenichi Ohno. “Vietnam’s Middle Income Trap: Current Status and a Way Out.” ベトナム共産党経済委員会、ベトナムの中所得のわなの回避のためのコンファレンス、ハノイ、2014年4月15日(招待講演)

(2)大野健一、「ベトナム工業化の新段階と中所得のわなのリスク」、ベトナム研究者会議、東京大学駒場、2013年2月3日(招待講演)

(3)大野泉、「アフリカ開発の課題：TICAD Vに向けて」、国際開発学会、横浜国大、2012年6月2日。

(4)Kenichi Ohno. “How East Asia Can Transfer Its Developmental Knowledge to Africa.” 高麗大学国際研究科アフリカ研究会、高麗大学大学院、ソウル、2012年5月22日(招待講演)

(5)Kenichi Ohno. “Overcoming a Middle Income Trap and Sustainable Growth: Prospects of Vietnam’s Development in the Context of the Regional and the Global Economy.” アジア開発銀行年次総会ベトナムビジネスサミットセミナー、ベトナム国家会議場、ハノイ、2011年5月3日(招待講演)

〔図書〕(計4件)

(1)Kenichi Ohno. Learning to Industrialize: From Given Growth to Policy-aided Value Creation. Routledge. 2014. ページ数未定(ペーパーバック再版)

(2)Kenichi Ohno & Izumi Ohno, eds. Eastern and Western Ideas for African Growth: Diversity and Complementarity in Development Aid. Routledge. 30-52. 2013.

(3)大野健一、産業政策のつくり方：アジアのベストプラクティスに学ぶ、有斐閣、374、2013年。

(4)Kenichi Ohno. Learning to Industrialize: From Given Growth to Policy-aided Value Creation. Routledge. 354. 2012.

〔その他〕  
ホームページ

GRIPS 開発フォーラム  
<http://www.grips.ac.jp/forum/>  
ベトナム開発フォーラム  
<http://www.vdf.org.vn/>

## 6. 研究組織

(1)研究代表者  
大野 健一(OHNO, Kenichi)  
政策研究大学院大学・政策研究科・教授  
研究者番号：40240684

(2)研究分担者  
大野 泉(OHNO, Izumi)  
政策研究大学院大学・政策研究科・教授  
研究者番号：20397102

細野 昭雄(HOSONO, Akio)  
政策研究大学院大学・政策研究科・教授  
研究者番号：40114128

上江洲 佐代子(UESU, Sayoko)  
政策研究大学院大学・研究助手/専門職  
研究者番号：90571662

(3)連携研究者  
川端 望(KAWABATA, Nozomu)  
東北大学大学院・経済学研究科・教授  
研究者番号：20244650

木村 福成(KIMURA, Fukunari)  
慶応大学・経済学部・教授  
研究者番号：90265918

## (4)研究協力者

Tilman Altenburg  
ドイツ開発研究所・競争力向上チーム・リーダー

Adrian Leftwich  
ヨーク大学・政治学部・教授

Mushtaq Khan  
ロンドン大学・東洋アフリカ研究学院・教授

Newai Gebre-ab  
エチオピア開発研究所・所長

Berihu Assefa Gebrehiwot  
エチオピア開発研究所・研究員

森 純一 (MORI, Junichi)  
UNIDO ベトナム / JICA ベトナム・工業開発  
官

Pham Hong Chuong  
ベトナム国民経済大学・研究協力部長

Nguyen Thi Xuan Thuy  
ベトナム工商省・工業政策戦略研究所・工  
業戦略国際統合政策室長