

第2章

日本経済発展の政治経済学

——諸アプローチの再検討——

伊藤 光利

はじめに

1. 政策ネットワーク・アプローチ
2. 産業政策に関する諸アプローチ
3. 経済発展における財政・金融政策
4. 結論

はじめに

第二次大戦後、欧米諸国以外の地域で、なぜ日本はいち早く経済成長を成し遂げることができたのだろうか。本稿は、こうした問いに応えようとしたいくつの仮説ないしアプローチを再検討し、それらの理論的配置ないし相互関係を明らかにしようとする試みである¹。

日本の経済的成功を説明するアプローチには、その課題に応じて、第1に国家と社会の関係に焦点を当てるマクロな政治経済体制論、第2になぜ生産性の高い産業群が生じたかという点から官僚と業界の関係をみる産業政策論、これと関連するが、第3に、生産性の高い産業になぜ効率的に融資が行われたかという金融の面から見た産業政策論がある。以下、1節で、政治経済的パフォーマンスのマクロな体制レベルの政策ネットワークからの説明とメゾ・レベルの政策ネットワークの視点の提示、2節で、戦後日本の産業政策の説明における官僚主導論、市場重視論、ネットワーク論の3つのアプローチの比較検討、3節で、日本の経済発展の1つの条件とされる市場志向の「小さな政府」をもたらした財政・金融政策の特徴と機能を検討、結論部で総括を行う。本稿では、これらの検討を通して、戦後日本の経済発展がネットワーク・アプローチによって一貫して説明されることが主張される。

1 本稿のオリジナルには、4「埋め込まれた自由主義」、5「70年代の経済危機と日本のパフォーマンス」、6「70年代の財政赤字と80年代の財政「再建」」、の節が含まれていたが、紙幅の制約によりこれらの各節の全ておよび7「結論と展望—日本政治経済の発展と調整メカニズム—」の相当部分を割愛した。

1. 政策ネットワーク・アプローチ

(1) 世界経済の変化への適応 —マクロな政治経済体制レベルの説明—

一国のマクロな政治経済体制が世界経済の変化に対する国の対応を規定し、それが経済パフォーマンスに影響を及ぼすという見方がある。カツェンスタイン (Peter J. Katzenstein) はその代表者である。かれによると国家主導型資本主義とコーポラティズムは世界経済の変化に適応して国内経済を革新していくのに対して、自由主義的資本主義は適応に失敗して競争力を長期的に失うとする (久米 1994, p.5)。その内容を少し詳しく見てみよう。

a 統治連合

カツェンスタインによると、国際経済の変化に直面した先進国がとる経済政策は、各国の国内構造に媒介されて異なる。この国家構造の内容をなすものは、国家の目標を決める「統治連合」と国家が利用できる政策手段を決める「政策ネットワーク」である。「統治連合はそのイデオロギーや経済的利害を通じて政策目標の形成にかかわる。国家すなわち政府機関は常に統治連合の一翼を担っているが、その他のどのような集団が統治連合に参画しているかによって、政策目標は違ってくる。たとえば、多国籍企業が重要な構成員であるアメリカと金融機関が重要な構成員であるイギリスとでは、経済政策の目標は前者においては実物的 (貿易の自由化等) であるのに対して、後者では貨幣的 (ポンドの防衛など) であるとされる」(Katzenstein 1978b, p.309)。ただし、「統治連合と呼びうる一群の集団をアприオリに想定することが妥当であるかが問われなければならない」、そうであるとすれば、統治連合は経験的に析出されなければならないことになる (真淵 1987b, p.143)。

b 政策ネットワーク、国家の強さ、政策帰結 (あるいは政策パフォーマンス)

カツェンスタインにおいて政策ネットワークは次のように捉えられる。「上述のアメリカとイギリスの比較においては、政策回路 (=政策ネットワーク: 伊藤注) は国家の集中度、社会の集中度および国家と社会の分化の程度という3つの次元で論じられている (Katzenstein 1978b, pp.310-311)。また、より一般的にはネットワークを「政策手段を条件づける制度的組織」(Katzenstein 1978a, p.19)、あるいは政策の実施場面での国家と社会の相互依存にかかわる「協働的な政治装置の総体的システム」(Katzenstein 1985a, p.228) といいかえるにとどめている。」「具体的には金融制度、政党や利益集団の配置状況、産業構造等が想定されよう」(真淵 1987b, p.143)。そしてこの政策ネットワークの差異は歴史的に形成されると考えられている。

ついで、カツェンスタインは国家の能力 (国家の強さ) を政策ネットワークとの関連でとらえようとする。国家の強さを規定する要因は2つに大別され、1つは「政治制度や機構の整

備の程度あるいは権限の広さや強さ」であり、もう1つがネットワークの特徴である。アクターの強さについて、前者はよく指摘される要因であるが、後者を強調するのが政策ネットワーク論の特徴である。例えば、かれは、オーストリーとスイスというヨーロッパの小国の「国家の強さ」を上での2つの要因に着目して比較している。国家権限の範囲や強さという点では、オーストリーは多くの企業や産業関係を国有化しているなどの点で強いが、他方では政策ネットワークとしての政党が企業内部の労組を2分しており、その結果、体系的な経済政策が実施できないという弱さがある。これに対して、スイスは、国家の政策の効果的な実施のために県や利益団体の支持を必要とするという点で「弱い国家」であるが、巨大な権力をもつ利益集団の分裂や紛争が激しいために逆に国家が仲裁者の地位にあり、広範な裁量権を行使している。こうして、結局オーストリーとスイスは国家の能力という点では収斂するとされる (Katzenstein 1985, pp.228-241、真淵 1987b, p144)。

それではアメリカやイギリスのような自由民主主義の国はどうであろうか。ここで自由主義とは、社会勢力、とくに多数の社会集団が国家の政策を左右することを意味する (恒川 1996, p.25)。自由主義は、政治学における権力構造論からいえば、多元主義と呼ばれるものである。多元主義においては、政府は自律性をもって社会を規定するものではなく、むしろ政府は社会の延長物にすぎないとみなされる。そこで、自由民主主義資本主義のアメリカは、国家と社会がともに分権的であり、先の「国家の強さ」の3つの次元のうち国家の集中度と社会の集中度が欠如しており、そのため国家が一定の方針をもって経済に介入することは困難である。それゆえ世界経済の変化への対応をまず市場に委ねるが、それが一度失敗に帰すと、アドホックに相手国に自主規制などを求めるなど保護主義的な政策をとり変化への対応のコストを「輸出」する傾向をもつ (久米 1994, p.4)。「イギリスの場合には、国家が集権的であるのに対して、民間は産業、銀行、労働とも分権的で、しかも国家と民間部門の分離が徹底している。国家が一定の方針をもったとしても、それを民間に受け入れさせて実行することが難しいため、イギリスの国家は、日本的な産業差別的な政策ではなく、抵抗が少ないケインズのマクロ経済政策をとることが多い」(恒川 1996, p.55)。イギリスは「国家の強さ」の3次元のうち、国家の集中度は高いが、社会の集中度と国家と社会の政策ネットワークの2つの次元が欠如しているとされたのである。

他方、日本は、自由主義的なアメリカおよびイギリスと対照的に、「新重商主義」的である。すなわち日本のような「強い国家をもつ国家主導的資本主義は、世界市場の変化を先取りしてそれに積極的に対応する」(久米 1994, p.4)。日本の官僚機構は、「モノや資本の流入・流出を管理したり、産業部門や企業に差別的にインセンティブを与えたりする実効的な政策手段を豊富にもっていた。」「官僚機構が集権的な専門官僚制である一方、民間企業も大企業を中心に下請け、企業系列、銀行系列などを通してまとまっており、かつ官僚機構と大企業の間、学閥、審議会、天下りなどを通して密接な結合」があった (恒川 p.54)。すなわち、政策ネットワークの3つの次元で「強い国家」の条件が存在したというのである。これに対して「コーポラティ

スト的な国内構造をもつヨーロッパの小国（そしてかなりの程度西ドイツ）は世界経済の変化とともに生きようとする。すなわち世界経済の変化に事後的に適応するとともに、それによってコストを被るアクターには補償をするのである」（久米 1994, pp.4-5）。コーポラティズムの国家では、国家主導的資本主義と同様に「強い国家」の条件が存在しているとみなされており、ただ両者が異なるのは、前者では国家官僚制が変化に対して「先取的」に対応し、後者では国家が事後的に保障する（あるいはそれとともに生きる）ところにある。

繰り返すと、カツェンスタインは、「このような対応が経済パフォーマンスにも影響をもたらすと主張する。」「国家主導型資本主義とコーポラティズムは世界経済の変化に適応して国内経済を革新していくのに対して、自由主義的資本主義は適応に失敗して競争力を長期的に失う、とする」（久米 1994, p.5）。しかし、久米郁男によると「このような所論は、国家による経済への介入が必然的に経済のパフォーマンスを下げるとする新古典派経済学の主張と対立する。しかし、かれも政治的介入がすべて経済によい結果をもたらすと考えるわけではない。良好なパフォーマンスをもたらすのは、アドホックな保護主義的介入ではなく、市場の動向を先取りするか、それとともに生きることを前提としたうでの介入であるとする。彼は、明示的に主張していないが、市場の論理を生かしながらの介入の重要性を示唆しているといえよう」（久米 1994, p.5）。国家の介入や国家と社会の間の政策ネットワークが必ずしも経済のパフォーマンスを高めるわけではないという指摘は重要である。政策ネットワークの観点から経済のパフォーマンスを説明しようとする議論は常にこの点に留意しなければならない。

(2) マクロ政治モデル論の問題点とメゾ・レベルのネットワーク論

しかしながら、国家と社会、ないし国家と集団に関する、多元主義、国家主義、コーポラティズム（さらにはマルクス主義）といった伝統的アプローチは、「政治システムに関する一般的理論」を提供するものであり、政策アリーナごとに国家と社会の関係が異なることを軽視する。カツェンスタインは、マクロレベルで政策ネットワークの概念を使用したがる、そこでは必ずしも経済パフォーマンスに影響を及ぼすより具体的で詳細なメカニズムが明らかにされているわけではない。また、政策ネットワークには経済パフォーマンスに負担をかける可能性があることが考慮されていないし、それゆえ経済パフォーマンスを高める政策ネットワークとそれに負担をかける政策ネットワークの調整の問題にも十分な注意が払われてはいない。こうした理由から政策ネットワーク概念は一般にはメゾ・レベルで使用するのがより有効であると考えられる。マーチン・スミスによると、政策ネットワーク論は、「国家の特定のセクターあるいは特定の政策アリーナ内部の行動の説明に関心をもつメゾレベルの概念である。」「ここでは、国家は統一されているというより、断片化されていることが示唆される」（Smith, J.Martin 1993, p.7）。

例えば、J・ザイスマンは、政策エリアごとの政策ネットワークに着目して、金融制度の面から産業調整のあり方の比較を行っている。ザイスマンは「国際経済の変化に対応して先進国

の産業がとる調整策は、産業界、銀行、そして政府との関係によって規定されると主張する。かれは、産業界の資本調達方法の特色に注目して、先進国を3つの類型にわけ、(1) 価格メカニズムにもとづき資本市場で資本調達を行うアメリカやイギリス、(2) 金融機関からの融資にもとづくものの金利を政府によって規制されている日本やフランス、(3) 同じく金融機関の融資によるものの金利は金融機関によって自主的にコントロールされている西ドイツである」(久米 1994, pp6-7、真淵 1987, pp145-148をも参照)。

ここでは、まずマーチン・J・スミスによりながら、政策ネットワーク論について一般的な理解を確認しておこう。政策ネットワーク論は権力論において特徴的である。スミスによれば、「政策ネットワークにおいては、権力は依存を基礎としており、ゼロサムの関係ではない。権力とは、集団と国家アクターの関係から生み出されるものであり、かつ政策ネットワークは他者から権力を奪うことではなく、相互の権力を高めるものである」(Smith 1993, p.7)。ここでは、国家と社会、あるいは省庁と企業のいずれが強いかというゼロ・サム的な見方が妥当ではないことが示唆されている。

スミスは、国家の自律性と政策ネットワークに関して以下のような命題を提示している。

- (1) 集団と組織の関係のタイプは、時、政策セクター、国家(のあり方)に応じて大いに多様である。
- (2) 国家アクターは、政策ネットワークおよび政策の発展に重要な関心(利益)をもつ。国家アクターは圧力集団の権力にとっても重要な意味を持つ。圧力集団が国家政策に影響を及ぼす以上に、国家政策が集団の活動に影響を及ぼすことがある。
- (3) 政策ネットワークのタイプは、政策を形成し実施する国家の能力の影響を及ぼすことによって、国家の自律性に影響を及ぼす。
- (4) 政策ネットワークのタイプは政策帰結に影響を及ぼす。
- (5) 政策ネットワークは圧力集団を理解するための文脈を提供する。
- (6) 政策ネットワークの対応は、政策変化に重要な影響を及ぼす。政策変化を及ぼそうとする圧力は、経済的な圧力、社会的圧力、イデオロギー的圧力と多様であるが、政策ネットワークの性格にも大きな影響を受ける。したがって、政治変化についての大理論(グラントセオリー)は適切でないし、変化を及ぼそうとする圧力は多様なエリアで多様な帰結を生み出すのである(Smith 1993, pp.7-8)。

こうした政策ネットワークの概念によって、本稿では、経済パフォーマンスを高める政策ネットワークだけでなく、経済パフォーマンスに負担をかける政策ネットワーク、そして両者の調整の問題をも検討することができるのである。

2. 産業政策に関する諸アプローチ

さて、以上の考察により、本稿の第1の問い、すなわち欧米諸国以外の地域で、日本はなぜいち早く経済成長を成し遂げることができたのか、という問いに向かうことができる。

多くの論者が、経済的パフォーマンスを左右する第1の要因を、生産性の高い産業群の有無に求めたことは当然であり、日本における経済の成功をめぐる論争も何よりもこの問題をめぐってなされた。ここでの論点は、戦後日本の経済の成功は効率の良い生産システムが形成されていたことを前提にするが、(1) そのシステムは市場の効率性によるものなのか(市場重視論)、(2) そうでなければ国家の介入によるものなのか(官僚主導論)、また官僚主導によるものであるとすれば、それは市場の効率を損なうものではなかったのか、(3) さらに「古典的市場」より効率的なシステム(例えば、ある種のネットワーク)が発達したからなのかというものであった。

(1) 官僚主導論

まず日本の経済発展に関する官僚主導論を検討しよう(官僚主導論に代えて「官僚規制論」というタームを使用する研究者もいる)。「官僚制の指導を日本の経済的成功の主要因と捉える考え方は海外の日本研究者をはじめ、多くの論者から支持されてきた。70年代以降、先進諸国がスタグフレーションなどに苦しみはじめる中で日本はこうした危機を比較的うまく乗り切り、「官僚規制論はこのような背景の中で登場した」(建林 1994, pp81-82)。日本を「発展志向国家」と捉えるチャーマーズ・ジョンソンによると「産業化の遅れた国では国家自体が産業の推進、すなわち発展志向機能を担うとする。どの産業が発展させられるべきかという社会的経済的目標を設定し、産業政策を策定し、その実現に努める発展志向国家の存在が日本経済成功の鍵であった」。そしてそのような政策の策定実施を主導したのが強力な経済官僚であった(ジョンソン 1982, 久米 1994, pp9-10)。

建林正彦によると、官僚主導論の産業政策は「市場適合性」(あるいは市場志向性)と「強い国家」論という2つの主張から構成されており(建林 1994, p.82)、同様に久米郁男は、発展志向国家論が「日本における国家介入の市場志向性を、経済官僚の「強力さ」と「賢明さ」に求める」ことを指摘する(久米 1994, p.10)。すなわち、官僚主導論は、日本の経済官僚が産業政策をつねに「市場適合的」にするほど「賢明で」あり、かつそれを実施できるほど「強力で」(すなわち、しばしば市場の効率性を歪める政治からの介入から自律的で)あったというのである。この2つの点を検討してみよう。

a 市場適合性

官僚主導論ないし発展志向国家論でも、経済発展のためには産業が効率的でなければならな

いこと、そして市場は効率的なものであり、国家が介入する場合でも市場をゆがめるものであってはならないことが前提とされている。建林は次のように整理している。「このような官僚規制論は2つの主張から構成されていた。第1は産業政策の内容が「市場適合的」なものであったことである。経済への国家介入が評価される場合にも社会主義型の指令経済との相違が強調されるのである。たとえばジョンソンは、国家介入の市場的介入方法が開発型国家モデルの不可欠の要素だとし、税制、金融など多様な間接的政策が採用された点を指摘する（ジョンソン 1982, pp.358-60）。イーズとヤマムラは国際市場でのテストが産業政策の市場適合性の指標であったという。通産官僚はつねに経済的効率に配慮し、育成産業が国際市場での競争に伍していけるかどうかをたえずチェックしていたのであり、航空機産業のように国際競争力のテストに適合できないものについてはその育成を諦めたというのである（Eads and Yamamura 1988）。オキモトは、それを産業のライフサイクルに沿った介入として説明する。通産省は発展途上にある産業を育成し、衰退しつつある産業をソフトランディングさせるように介入するが、成熟期の産業については介入を緩めるのである（オキモト 1991, pp.72-76）」（建林 1994, p.82）。

しかし、官僚主導の市場適合性にも疑問が残る。効率的な「古典的市場」が存在していれば、国家は市場に介入する必要はなく、アメリカやイギリスのような「規制志向国家」になるはずである。そこで発展志向国家論を整合的に理解するためには、日本では「古典的市場」は十分に発達していなかったために、発展途上にある産業を育成したが、育成的介入の場合も、効率的な資源配分を損なわないように（すなわち資本、原料、労働力などの生産要素が生産性の高い分野に投入されるように）市場適合的な介入に意を尽くしたとということになる。しかしここでは、国家介入に果たして市場適合的でない場合（つまり官僚制が十分に賢明でなかった場合）はなかったのか、また総体的に見て市場適合的であったとしても、その理由を果たして官僚制の「賢明さ」に求めるべきなのか、他の理由に求めるべきではないのか、という問いが残るのである。

b 強い国家

市場適合政策は、市場の合理性をゆがめる政治の介入を遮断する官僚主導の「強い国家」によって支えられていたとされる。「官僚規制論を構成する第2の主張は、日本が強い国家だということである。官僚規制論にとって、政策形成過程が個別的政治圧力から隔離され、官僚に自律性を与えるものであることが市場適合的な介入の鍵なのである。政治家は短期的な支持を求めるがゆえに長期的な視野にたつ産業政策を行うことは困難だということである。したがって日本で産業政策が成功したのは、政策過程において官僚制が優位だったからなのである。官僚規制論は政策形成過程において法案、予算案など、ほとんどの政策原案を官僚が起草することを根拠に日本では官僚が政治家に対して相対的に優位にたっていると主張するのである。このような国家の社会に対する自律性に注目する論者は開発型国家モデルを韓国、台湾にもあては

めて一般化しようとする。つまり韓国における軍の影響下にある1党支配体制、台湾の軍政一体化した国民党政権は日本の自民党長期政権に相当する。それらはともに経済官僚に実質的な政策形成を委ねてきたというのである」(Wade 1990, 建林 1994, p83)。久米もまた、「彼(村上泰亮/筆者注)が注目するのは、官僚制の政治からの自律と「過当」競争である。まず、追い付き型近代化という目標を官僚と共有する自民党が政権を独占した結果、官僚は自律的な産業政策決定を保障された」と述べる(久米 1994, p.13)。

ここでは政治(政党および政治家)と官僚の関係、より具体的には自民党による1党優位制ということと、官僚が政治から自律的であったということは、どのように整合的に理解できるだろうか。まず一党優位制は国家の社会からの自律性を意味するととらえられる。保守の政権党はビジネスに好意的であり、革新の野党も含めて、社会の他の諸利益からの圧力によって国家政策が左右されることはない。むしろ社会の利害対立は強い国家によって調整されたと考えられる。ついで官僚が与党議員に対して優位性を保つという2段階になっている。しかし、「強い国家」論に懐疑的な立場、例えば本人-代理人論からすれば、まず1党優位制における政権党も支持集団・国民(本人)の意向に左右される代理人であって、また政官関係も必ずしも官僚の優位性を意味するものではなく、「追い付き型近代化」の点でパースペクティブが一致するかぎりでは政党が官僚に産業政策を委任したにすぎないととらえることもできる。

c. 官僚主導論の批判的検討

このような官僚規制論には多くの問題がある。建林は、その問題点を、第1に日本国家の社会からの自律性は低かったこと、第2に政策執行の局面を見ていないこと、第3に官僚制は必ずしも賢明でなかったこと、第4に官僚の影響力の変化を考慮していないこと、に整理している。「第1に多くの論者が官僚優位モデルとは対立する分権化し、個別主義化した政治過程の存在を指摘している。」「幅広いアクセス、多数の影響力を有するアクター、国家が社会の諸利益に対応しようとする度合の強さなどからみてあきらかに多元主義の特徴を持つと主張するのである」(Muramatsu and Krauss 1988, 曾根 1986, 建林 1994, p.83)。官僚主導論が主張するような国家の社会からの自律、官僚の政治からの自律を日本に見ることは難しい。トレザイスと鈴木は、日本の政治は多元的で競争的だとみる(トレザイス・鈴木 1978)。村松は同様の視点から、官僚の「自律性」は小さかったと主張する(村松 1981, 1991)。村上泰亮は官僚のもたらした「仕切り」の役割を評価していた。しかし、仕切り内の行政介入は弱いものであった。戦後日本の政府介入パターンは、成長可能性の高い産業をターゲットとして選び出す「特殊的」なものであった。しかし同時にそのようにしてつくられた枠の中では、介入は各企業を差別しない「非裁量的」なものだったのであり、ムチよりもアメ(課税、金融上の優遇措置、政府契約、補助金)などによる「非強制的」なものだったというのである(村上 pp.41-97)。大山耕輔は、いわゆる官民協調方式が官僚の弱さのあらわれだったとみる。つまりそれは特振法による官僚主導型を経済界が拒否した結果として生まれたのである(大山 1989, pp.1-134)。

このような国家の弱さは、しばしば産業政策の失敗をもたらした。北山俊哉が繊維産業、フリードマンが工作機械産業のケースに見たものは、通産省の政策が業界の意向に強く影響されていたという事実である(北山 1985, pp.53-96, フリードマン 1992)。すなわち、多くの論者は、日本の国家の社会に対する自律性はそれほど高くないと認識しているのである。

「第2に、官僚制論では多くの場合、法律の公布や政策の表明がそのまま結果に結びつけられており、執行には目が向けられていない。しかしジョンソン自身のケーススタディによっても明らかのように、通産省の産業政策史は試行錯誤の歴史である。自動車業界の統合計画は業界から無視され、特定産業振興臨時措置法は廃案となったのである。通産省の政策はしばしば執行の局面で覆されることになった。にもかかわらず理論的にはこうした行政過程、執行の失敗は無視されているのである。これは官僚規制論を支える後発国効果論に共通する課題であろう。つまり後発国家論では国家は機能的に必要とされる役割を過不足なく果たすのであり、国家の執行における能力や失敗は論じられないのである」(建林 1994, pp.83-84)。日本の官僚は、産業政策においてしばしば挫折し失敗している。それは、次にのべるように賢明でなかったからかも知れないし、また少なくとも政策執行を貫くことができるほど「強く」はなかったのである。

「第3の問題点は、カツェンスタインが指摘しているように、官僚規制論が「強い」だけでなく「賢い」国家を前提にしている点である(Katzenstein 1985, p.19)。官僚規制論は官僚が自律的に育成産業を選び出すことができるだけでなく、その選択が正しいことを前提にしている。しかし官僚規制論においてはこの国家の賢さ、つまり国家が市場よりも正しい選択を行うかどうかについて必ずしも論じられていないのである。」(建林 1994, pp.83-84)。また久米も「多くの研究者がすでに明らかにしてきたように、通産省はしばしば市場の動向を予測することに失敗してきたし、誤った予測にもとづく「誤った」政策を立案執行してきた(注14, 小宮ほか, 1984, 北山 1985)。石油精製産業や石炭産業、自動車産業に対する産業政策はその例である。少なくとも日本の経済官僚が、市場アクターと比してより「賢明」であったと信ずべき証拠はない」と述べている(久米 1994, p.10)。

「第4は変化の問題である。たしかに戦後しばらくの間は、通産省は外資法、外為法などの実質的なリソースをもとに経済をコントロールできたかもしれない。しかし60年代以降、資本、貿易の自由化が進むとともに通産省は実質的なリソースを失ってきたのである。80年代の経済的成功に対して、通産省はどのような貢献をなしたというのか。官僚規制論が政策手段や影響力の大きな変化を認めながらも産業政策の「戦略性」の継続を主張するのに対し、以下で述べる市場規制論やネットワーク論はこの変化を強調し、通産省の影響力と産業政策の効果がともに弱まってきたと主張する」(建林 1994 pp.83-84)。官僚主導論は、戦後一貫して80年代にいたるまで、日本経済の成功を経済官僚の産業政策に求めるのであるが、時代の変化を十分に考慮していないとされる。

(2) 市場重視論

官僚主導論に対して、市場重視論は、戦後日本経済の発展の第1の要因を、市場競争の存在に求める。建林は、市場重視論を市場機能論と産業政策の限定効果論に大別し、後者をさらに、弱い介入論、過当競争論、戦略的貿易論に分けている（建林は、市場重視論を「市場規制論」と呼んでいる）。

a 市場機能論

内外の経済学者は、官僚規制論とは異なるモデルを提示してきた。「彼らは基本的に経済的成功の鍵を市場の競争にみる。したがって産業政策の役割は、副次的、もしくはむしろマイナスの効果をもったものと位置づけられる。こうした主張は、戦後日本の経済が基本的にいわゆる先進資本主義国のそれと同一のメカニズムで動いていたという認識にもとづいている。

パトリック、小宮、香西らは、ミクロの産業政策の役割をほとんど評価しない（H・パトリックほか編 1978, 小宮 1984）。たとえばパトリックは「成長の起動力は、企業が主導性を持っているという点でも民間需要が大きいという面でも民間から生じた」として、旺盛な企業家精神、労働者の高い規律と士気、高い貯蓄率、高進学率などを経済発展の原因とする。政府の役割は「経済成長にふさわしい環境を作るという補助的なもの」にすぎない。香西はさらに戦後日本においてはたんに市場メカニズムが支配的であったのみならず、低インフレ、低金利水準、財政均衡、国際収支均衡などを要素とする「古典的な資本主義のゲーム」が成立していたという。彼は日本の政府が戦後を通じて諸外国に比べて「小さい」ものであったことを強調し、それを20世紀後半の国家拡大の進行の中では奇跡的」なことであったと位置づける。つまり香西においては、日本では他の先進国よりも自由放任型に近い資本主義が展開されていたがゆえによりうまく発展できたというのである」（建林 1994, p.85）。

b 限定的効果論

* 弱い介入論

経済学者の多くが通産省の産業政策の内容に批判的であった。「しかし上記のような産業政策無効論は少数派で、理論的には経済学者の多くは産業政策と市場の競争の共存を説明しようとしていたように思われる。つまり貿易・資本の自由化以降、産業政策に対して批判的であった彼らも、戦後すぐの経済復興期に通産省の果たした役割については必ずしも否定的ではなかったようである。したがって彼らの論点は本来市場の活力を阻害しがちな政府介入が、なぜそうならなかったかという点に集中する。これは官僚規制論が市場適合的政策として捉えようとしたものと共通する。しかしそうした市場適合性について、官僚規制論が官僚の賢明な選択から説明するのに対し、経済学者は市場の側の強さ、あるいは偶然性を強調する」。

たとえば篠原三代平は、戦後通産省の産業政策は一度（持続せず）に、諸産業全般（総花的）

に行われたので政府産業の癒着関係を生じなかった、と指摘する(篠原 1976)。鶴田俊正によると、「競争制限的な政府介入がおもに「産業構造の中間部門である素材産業」にむけられ、「最終需要に直結する加工産業」には傾斜金融や傾斜減税などの間接的、誘導的介入のみがとられた側面を指摘する。加工産業への介入の相対的な弱さが介入による歪みを抑えたのである」(鶴田 1982, 建林 1994, p.86)。

* 過当競争論

他の論者は産業政策が意図せざる結果としてむしろ競争を加速した側面を指摘する。今井賢一は「政府による設備投資調整制度の存在によって、逆に企業が将来の割当の目安となる生産能力の拡張へと駆り立てられ、過剰な設備投資競争を繰り広げる」様相を描く(今井 1976)。村上によって提示された「仕切られた競争」モデルはより明確に規制と競争の逆説的關係を明らかにしている。彼は、日本経済の主要部分は、産業毎に分離されたサブシステムに仕切られており、その仕切りの中では激しい競争が起っていた。政府規制の役割は、主としてそのような仕切りをつくり、維持することであり、競争行動そのものを直接に規制することにはなかったという。そして政府によって維持されたそのような参入障壁の存在が、後発国としての技術導入に対するメリット、労働力調達に容易な労働市場、主要産業の資金調達を容易にした金融制度などの市場環境とともに私企業に持続的成長への期待を提供した。その結果、各企業のいわば合理的な選択として60年前後に設備投資競争がいっせいに顕在化したというのである。ようするに産業政策が市場の競争を加速するようなある種のインセンティブを提供したと見るのである(村上 1984, pp.41-97, 建林 1994, pp.86-87)。同様に、久米によると、「産業政策が非政治化されたとして、それが市場合理的なものになるもう1つの条件は、戦後日本の主要産業における長期限界費用逡減状態がもたらした過当競争に求められる(村上 1992, 7章)。費用逡減局面における行政介入は、過剰なほどの競争の存在によって、市場の機能をゆがめるにいたらず、むしろその適正な機能を助けるものとされる」のである(久米 1994, p.13)。

* 新しい(戦略的)貿易論

また、「いわゆる「新しい(戦略的)貿易論学派」は、基本的に新古典派経済学のアプローチを用いながらも産業政策の役割を部分的に肯定する。クルーグマンらは、ある種の産業は、一国全体の経済厚生を改善することができるという意味で戦略的産業であり、その保護は正当化されうると主張する。たとえばハイテク産業などを保護することによって私企業のR&Dを促し、他企業、他部門へ技術のスピルオーバーをもたらし、専門職や高収入の雇用機会を増大させることができるというのである(Krugman 1986)。こうした主張は官僚規制論にも近いものだが、経済学者はケースを慎重に限定し、産業政策の補助的な役割を指摘するにとどまっており、競争を発展の主因とみていることに変わりないようである」という(建林 1994, pp.86-87)。

市場重視論は、経済発展における政治の役割を次のようにとらえる。重要な政治の役割は、

官僚の個別的介入ではなく自由主義的政権党の存在である。つまり市場規制論が評価するドッジライン以来の「小さな政府」は政権党の自由主義的イデオロギーによってもたらされたのである（大嶽 1992、建林 1994, p.89）。

c 市場重視論の批判的検討

しかしこのような市場規制論にも問題がある（フリードマン 1992, pp.3-16）。「第1にこのような主張は、日本と他の先進資本主義諸国との共通性を強調するために、日本の特別な成功については説明しない。とくに80年代以降の日本企業の海外直接投資による成功、先端技術分野に集中した発展については、生産要素の分布を中心にした従来の経済学的な説明では不十分になってきたといわざるをえない（今井 1994）。第2に、経済システムと政治システムのリンクが明確でない。多元主義的な政治システムと競争的市場との因果関係は必ずしも明らかではない。かりに国家が社会に対して弱い、つまり官僚制が非自律的であるならば、市場は個別的利益によって侵食され、新古典派的「市場性」は損なわれるはずである。市場規制論、多元主義論は、政策過程の分権化を指摘する。しかし同時に政治介入（たとえば財政規模）が総体として小さいことからそうした分断化は市場性を損なわないと主張しているようである。しかしどれほど介入の規模が小さければ政策過程の分断化や個別利益を追求する社会的圧力によっても市場性が損なわれないのか。この点について市場規制論は論じていないのである」（建林1994, p.89）。付け加えれば、市場重視論が前提とした自由主義政権党の「小さな政府」が70年代に崩れ、財政悪化を引き起こしたことを説明できない。また、個別的な政治介入は財政規模に着目するだけでは不十分である。産業政策において市場を歪めて個々の企業や業界にレント（それはしばしば既得権益としてシステムに埋め込まれた）を発生させる局面が存在したのであり、市場重視論には、政治的多元主義と整合的にリンクできない部分がある。

久米もまた経済自由主義者の問題点を指摘する。「経済自由主義は、日本経済が成功したという事実から、日本における競争的市場が効率的に機能したと推論する。そして、政治は市場メカニズムを歪めるほどには一貫した影響を与えることはなかったと考える。このような立場は、新古典派的な市場の存在を経済的成功の唯一必須の前提として、市場が歴史的、政治的に形成されてきたさまざまな制度に支えられて存在することを見落としている。戦後日本の政治経済の市場志向的性格は、戦後政治経済体制がどのように形成されたかという視角から分析されるべきである。そこでは国家と市場のインターフェイスの分析が必要がある。発展志向型国家論も、アクターとしての官僚に注目するあまり、この両者の間に形成される制度化された関係、すなわち行政システムへの分析を欠落させていた。いかなる行政システムの存在が、日本の政治経済に市場志向性を付与したのかが問われねばならない」（久米 1994, pp. 10-11）。この視点は、経済発展を促した要因として、ネットワーク・システムに向かわせることになる。

(3) ネットワーク論

以上のように、発展志向国家論も市場重視論も、日本の戦後の経済発展および70年代から80年代にかけての良好な経済パフォーマンスを十分に説明するものではない。そこで有望な説明として注目されてきたのがネットワーク論である。建林は、「ネットワーク国家論」と「制度論経済学」の2種類のネットワーク論を検討している。

a ネットワーク国家論

第1に、発展志向国家論(建林のいう官僚規制論)は、すでに見たように国家の自律的意思形成能力に焦点を当てたが執行能力を考慮しなかった。これに対して、ネットワーク国家論は、執行能力に注目して、国家の強さを国家と社会の間の制度配置から説明しようとする。例えば、先に触れたザイスマンは、「日本やフランスでは直接金融の制度が比較的遅れて発達してきたために間接金融の比重が大きく、その結果金の流れを操作することができたという。つまり国家は中央銀行や市中銀行との間に形成されたネットワークを通じて部門別産業政策を行うことができた」と主張するのである(Zysman 1983)。またオキモトは、ハイテク産業政策が市場を歪めることなくうまく働いたのは、協調的な政府企業関係、系列などの企業間グループ、相互主義的な価値観などが政策の形成執行をスムーズにしたからだ」と主張する。ようするにこうした論者の主張は、官僚規制論のいうように一方的に官僚が優位だったからではなく、日本では国家が国家と社会のネットワークに捕われた「ネットワーク国家」であったがゆえに個別的、差別的産業政策が可能だったというものである(オキモト 1989)。このようにネットワーク国家論は、社会アクターの影響力をより大きく捉え、発展志向国家の「強い国家」モデルを社会との結びつきの中で捉え直すことによって修正した産業政策有効論であった(建林 1994, p.91)。このようにネットワーク国家論は確かに発展志向国家の執行能力を補完するネットワークを重視したが、逆に「そうしたネットワークを通じて個別利益に偏しない政策形成がいかにか可能なのか」(同上書 p.92)、すなわち市場適合性がいかにか確保されるのかを、説明してはいない。

b 相互依存重視のネットワーク

建林は、ネットワーク国家論について、官僚規制論よりも社会を重視するもの、しかしなお国家を主、社会を従と考えているものとみなしている。国家と社会のより対等な相互依存のネットワークが考えられる。リチャード・サミュエルズ(Richard Samuels)は政府と産業の間に「相互了承」(reciprocal consent)の関係が存在したことに着目する(Samuels 1987)。官僚は担当業界に関して広い範囲の権限をもつが、業界はその権限がいかに行使されるかについて十分な影響力を行使でき、産業政策は両者の相互了承にもとづいてはじめて有効に機能しえたとする。ここでの国家の役割は、情報提供や研究推進のための協会をつくるなど民間の可

能性を拡大する仕組みを与える「保証人」、すなわちリスクとコストを社会化し、民間に配当を確保する「保証人」であった。村松岐夫は、このような関係が出現するのは日本の国家が自律的に政策を実行する「資源」を十分にもたなかったゆえであると考え（村松 1991）、森田朗は産業政策の有効な執行には相手方である産業からの協力を必要としているからであるとする（森田 1988）。いずれにせよ行政と産業との関係がこのように相互依存的であれば、市場アクターである産業界は国家の経済介入に影響を行使でき、その結果「市場」の論理が産業政策に反映されると考えることも可能である（久米 1994, pp.11-12）。

c ネットワークは経済的成果をもたらすか

しかし、「産業と行政の相互依存的なネットワークの存在から、ただちに、市場志向性を導くには論理的飛躍がある」（同上書 p.12）。むしろ「ネットワークは市場適合的政策の形成をさまたげる可能性があった」（建林 1994, p.93）。村上は、行政と産業のネットワークを市場を歪めるものと、歪めないものの2種類を示唆する（村上 1992, 7章, 久米 1994, p.13）。「費用逓減局面における行政介入は、過剰なほどの競争の存在によって、市場の機能を歪めるにいたらず、むしろその適正な機能を助けるものとされる。これに対して、成熟した産業や農業では、教科書的な費用逓増現象が存在し、行政の介入は保護主義的になり市場の機能を妨げ、経済発展を妨害しがちであることが指摘される」（同上書 p.13）。

しかし、久米によると、経済発展を促すネットワークであっても、「行政の政治からの自律や、行政と産業の相互依存的なネットワークを指摘するだけでは不十分である。行政システムがどのように制度化されており、それがいかなる形で経済に影響を及ぼすのかが分析される必要がある。問われるべきなのは、社会アクターと国家アクターの関係が制度化される結果、両アクターの選好がいかに変化するかである」（同上書 p.13）。久米はこのような視点から、戦後日本の経済政策においては自由主義が基本となったこと、しかし同時に（後述するように）市場を歪めるネットワークも社会防衛装置として存在理由があったことを指摘して、それを詳しく検討している。

d 制度論経済学

—経済的成功の非新古典派的かつ非発展志向国家的説明—

市場重視論やネットワーク論が、市場の効率性と産業への国家介入を整合的に理解しようとする場合、国家介入は限定的であること、あるいは業界単位の指示的（非強制的）で、固定ルールに依る行政指導に基づいたこと、あるいは過当競争であったことなどによって市場メカニズムを歪めることがなかったというように、ネットワークを経済の効率性を高めるというより、効率性を阻害しないという形で、消極的に捉える見解（限定的効果論）が多い。しかし、建林は、ネットワークを経済の効率性を高めるものとしてより積極的に捉える見解として「制度論経済学」に注目する。

建林は、第1のアプローチとしてネットワーク国家論をあげたが、「ネットワークに注目する第2のアプローチはいわゆる制度論経済学である。これは市場での「取引コスト」を想定することによって、制度=ネットワークそれ自体の経済的合理性を説明しようとするアプローチである(宮沢 1988, pp.2-27, 宮本 1987, pp.103-44)。制度は市場での取引において各経済主体が負担する情報コスト、交渉コスト、契約コストなどを減らす合理的な存在である。このようなアプローチによれば、日本の経済的成功は、企業間の協調、連合、業務提携、系列、集団化等といった制度(ネットワーク)のあり方、あるいは企業組織の特性などから説明されることになる。日本に特徴的といわれる企業間ネットワークは文化的特質ではなく、関係を長期化することでスポット型市場における取引コストを避け、同時に垂直統合や水平統合を通じて取引を内部組織化することによって生じる管理コストをも回避するような準内部組織的選択であるという(今井・伊丹・小池 1982)。こうした企業間のネットワークは情報分権的な日本企業の特質と相まって、カンバン方式に象徴されるような生産、在庫、品質のより柔軟な調整を可能にし、企業間の技術協力などはイノベーションの源泉となつたとされる」(建林1994, p.92)。

「取引費用」概念を重視する経済学者によると、「市場は製品を効率的に配分するが、相当の取引費用を要することもまた多い」。「つまり、市場取引は買い手と売り手を引き合せ、価格を協議し、契約という形態で取引を完了する費用を必要とするのだ。」近代企業論を大成したオリヴァー・ウィリアムソンによると、「近代の企業は、取引費用を節約する目的と効果を持つ一連の組織的革新の産物として理解されることが多い。」「企業は取引費用を減らすために縦に統合される。大規模であることによる費用が、取引費用のこうした節約による利益を超えるようになるまで、企業は拡張し続ける」フランシス・フクヤマは「日本の<系列>もまた、この規模の問題を解決するするもう1つの革新的な方法であることは明らかだろう」という(フクヤマ 1996, pp.302-303)。

「制度論経済学ではこのように制度の合理性が説明され、ネットワークは経済発展の鍵として注目される。このアプローチは日本における経済制度のユニークさを新たな説明変数とすることで、従来の新古典派経済学的説明を超えて日本の特別な経済的成功を説明しうるモデルだということができよう」(建林 1994, p.93)。久米も同様の立場から、日本の経済的成功は制度派経済学におけるネットワーク論によってよく説明しうるとしている(久米 1998, pp.5-8)。

e ネットワーク形成における政治の役割

制度論経済学のようなネットワークはどのように形成されたであろうか。制度論経済学では「あくまで制度の静態的合理性が論じられるのであり、制度の発生(変化)のプロセスは経済アクターの選択によって自動的に行われるのである。しかし、政治学、行政学においては制度は政治の産物である。制度やルールを選択においてはたんにその経済的効用を離れて政治的目標が争われることが多い。つまり経済的(非)合理性はしばしば政治的闘争の副産物とし

て考えられるのである」(建林 1994, p.93)。

建林は、「ネットワーク形成を説明する「政治」は官僚規制論の官僚優位モデル、市場規制論の多元主義モデルに相当する「マクロの政治」ではなく、「ミクロの政治」である。産業政策は市場適合的内容を持ったものだったからではなく、その形成執行過程で官民のネットワーク形成を促し、民間企業間の協力関係を生み出すことによって経済発展に貢献したとはいえないだろうか」と言う。

例えば「サミュエルズらの通産省研究は、通産省と企業の間には築かれたネットワークが歴史的な闘争の結果であったことを明らかにしている。彼はエネルギー産業のケーススタディを通じて、官僚制に広い範囲の管轄権を認めるかわりにそこでのコントロールを弱め、私企業がその中で自由に活動することができるという官僚と私企業の「相互了承」が、「官僚が統制、国有化を指向し、企業が市場競争を指向する闘争の中での妥協の帰結だったという」(サミュエルズ 1988, pp.84-102, 建林 1994, p.94)。

河野康子は、「通産省と産業界のネットワークが、戦後初期の通産省内部における権力抗争を反映した「運動」の結果であることを示唆している。戦後初期の通産省の組織をめぐっては、吉田茂らを中心とした軽工業による輸出振興路線と、商工官僚を中心とした重工業国内開発路線に対立があった。吉田は商工官僚の意図した企業局中心の産業貿易省案を抑え、通商局中心の通商産業省を成立させた。彼女によればいわゆる産業合理化政策はこのような通商局中心体制に対する通商企業局(企業局)の復権「運動」であった。ここで「運動」の意味は必ずしも明らかでないが、産業合理化審議会などを通じ、あるいは自由党を中心とする政党政治家とともに社会アクターとの連合を図るべく働きかけを行ったことを指しているようである」(河野 1992, 建林 pp.94-95)。この運動をとおして通産省と産業界のネットワークが形成されたことが示唆されているのである。

一方、民間企業間のネットワーク形成についても国家からの働きかけが重要だった。「それは官僚の管轄を維持しようとする行動を反映したものもあれば、政治家の意図による場合もあった。たとえばかりにネットワーク形成によって利益を受けることが自明な場合にも、私企業にはフリーライダーになろうとするインセンティブが存在するために行動を起さないことがある。官僚制はそのような場合に補助金などのリソースを使ってネットワーク形成のイニシアティブを提供し、ネットワーク内での相互協調を維持させようとする。たとえば通産省の指導のもとに1970年代後半から形成された研究組合(今井編 1986, pp.286-314)、80年代後半に行われた対米自動車輸出自主規制などのケースが指摘できる」(今井 1984, pp.286-314, 建林 1994, p.95)。

「一方、企業間のタテのネットワーク、つまり下請けや流通系列などは、再選を指向する政党政治家の政策によってその形成が促された。久米は「産業政策には大企業を優遇するものばかりではなく、鳩山、石橋、岸らの政党政治家と通産省内の国内開発派から成る一種のポピュリスト連合に支えられた「敗者なき合理化」政策が存在し、またそのインパクトは大きかった

という。それはいわゆる護送船団方式という言葉に象徴されるように、日本の産業においてより遅れている部分の競争力を高めようとする政策である。具体的には50年代後半の一連の中小企業減税と融資制度の充実、機械産業振興法のもとでの中小企業育成策などである。産業政策はこうした政策を通じていわゆる下請け形成を促したというのである。これはミシン産業のように直接系列化を意図した場合もあれば、自動車産業のように部品業者の技術力を高めることで間接的に系列化に貢献した場合もあったという(久米 1998)。またメーカーの流通系列化は中小商店主というマージナルな支持層を与野党が取り合う過程で大型店規制政策が維持された結果としてもたらされたのであった(建林 1991-92, pp.75-101, /1994, pp.95-96)。

f 行政手段 — 行政指導

官僚主導論がいうように官僚制が市場をコントロールするのであれ、またネットワーク論がいうように官僚制が市場アクターと相互に依存するのであれ、官僚制はリソース(この場合は行政手段)を必要とするのであり、また、コントロールや相互依存の具体的な形態を明らかにする必要があろう。「またこの点に関しては変化に注目することが重要である。60年代以前に通産省が握っていた許認可権、とくに外貨割当や外資規制などは、非常に強力なリソースであった。通産省が握る財政投融资の産業資金に占める比重も戦後初期には非常に大きかったといえる。つまり通産省の行政手段がソフト化したのは、60年代以降、国際化と企業の成長にともなつて通産省がリソースを絶対的にも相対的にも喪失する過程で生じてきたことであった。通産省はこうしたリソース喪失を通産省を取り巻く人的ネットワークの形成やそれを通じて行使されるソフトな行政手段で補ってきたようである。審議会、私的諮問機関や特殊法人、認可法人、公益法人などの数が他省庁に比べて非常に多いことが指摘されている。天下りについても人員の少なさを考慮するなら、多い方だということができる」(建林 1994, p.98)。70年代以降、いわゆる「ビジョン」行政が通産省が政策官庁への脱皮を図る過程で現れてきたといわれているが、以上のような変化に対応したものだといえよう。

* 行政指導

行政指導とは、法律上の根拠があいまいであるにもかかわらず、政府が企業、業界、自治体、さらには一般国民を規制したり誘導したりすることである。法律学における通説によれば、行政指導は受け手の同意を要する点で、命令、処分、禁止などとは異なる弱い行政行為、つまりここでいうソフトな行政手段だというものである。しかしながら、企業や業界はなぜ法律上の根拠があいまいな行政指導に従ってきたのであろうか。1つの見方は、行政指導には「事実上の強制力」が伴っていたというものであり、この見方は官僚主導論につながるものであろう。たとえば法律学の立場から通説を批判する山内一夫は、行政指導には規制の指導と助言の指導があるという。「そのうえで助言の指導についてはまさに通説の想定する「相手方の同意」が実効性の裏付けとなるが、規制の指導については指導に従わなかったものに対し、その既得の

利益を剥奪したり、指導への不服従を公表したりする抑制的措置、指導に従ったものには補助金、資金融資などを差別的に供与する奨励的措置という2つの事実上の強制力によってその実効性が担保されているという（山内 1974, pp.14-19）。官僚規制論によって強調されるのは、このように行政指導が法律の裏付けをとまなうことなく、しかも事実上は強制力をともなって行使されるために、官僚により広い裁量を与える可能性である（建林 1994, p.99）。このように官僚制はいわば「アメとムチ」による広範な「事実上の強制力」をもっていたとされるのである。

しかしながら、市場重視論の立場からすると、日本の国家（＝官僚制）は弱いものであり、行政指導は「事実上の強制力」を伴うものではなかった。より正確に言えば、大山耕輔の指摘するように、ハードな行政指導とソフトな行政指導は区別されるべきであり、前者から後者へと比重がシフトしたのである。官僚主導論における行政指導の解釈は、行政のリソースの喪失という事実をみてこなかったのである（建林 1994, p.101）。

市場重視論は、「行政指導が相手方の同意に依存するという法律学における通説を支持し、それを官僚制の弱さの証拠とみる。ヘイリーは日本の行政過程は「合意による管理」だという。つまり国家は社会へ介入する「権威」を持つてはいるが、実際に決定を強制する「権力」を欠いているような統治過程が存在するという。行政指導は独禁法上の強制調査権など、公式の規制権力が欠如している結果とられる非公式の説得手段である（Hayley 1991, pp.3-15, pp.139-68）。アプハムは日本の規制法が法文上は欧米諸国と似通ったものでありながら、執行において大幅に社会へ依存しているという。大店法執行における地元の商業調整委員会や公共事業における談合などは、日本の行政が必ずしも強い執行力を持っていないことの証左であるという（Upham 1993）。つまり行政指導は社会による意思決定を正当化する行為であり、弱い国家の行政行為である。脇山や大山が強調するのは行政指導が失敗するケースである。」「脇山は行政指導の有効性が他のハードな行政手段の有無に依存していると指摘し、60年代以降、通産省がハードな行政手段を喪失するにつれて行政指導の必要性は高まったが、逆にその有効性は薄れたと主張するのである」（建林 1994, p.100）。

しかし、市場重視論は、行政指導の有効性が薄れたのになおも行政指導が行われた事実を十分に説明しない。ネットワーク論は、行政指導の「事実上の強制力」が失われたが、他方で情報やアイデアといったソフトなリソースの成立を重視する。建林によると、「市場規制論的解釈も新たなソフトなリソースの成立を軽視してきたということができよう。つまり国家＝官僚が弱いというだけでは、なぜ官僚制と業界が断絶し、古典的自由市場が成立するのではなく、行政指導という形式がとられ、非公式であるにせよ規制が頻繁に行われるのか、またそれがなぜそれがしばしば有効なのかは説明できない」（同上書 p.101）。こうした行政指導が成立するのは「指導する官僚とそれを受ける業界の間に審議会や天下りなどの制度化された人的ネットワークが存在するからである。それはたんに弱い官僚制を表すというよりもネットワーク国家論が観察するところのネットワークに捕らわれた国家だといえよう。つまり本章（注：建林

の担当章)は、行政指導の頻繁な利用は官僚制と業界との関係が準内部組織的ネットワークであることの証拠だと見る。「官僚の側はそれを通じて管轄や退職後の就職先を確保することができる。一方、企業の受けるメリットは個別の便益に加えて、業界内の協力関係をもたらすためのイニシアティブを指摘できよう」(同上書 p.101)。すなわち、行政指導は、業界内ネットワークをつくるためのイニシアチブというのである。

ネットワークは、先にマーチン・スミスの指摘にみるように、アクター間のリソースの交換によるポジティブ・サムの相互依存関係である。官僚側が「管轄」や「天下り先」を得るとすれば、企業・業界側の得る「個別の便益」や「業界の協力関係」は具体的には何を意味するであろう。確かに、特定補助金や租税特別措置制度による減免税が考えられる。しかし、生産性の高い部門においては、新製品や新技術の開発の投資に関する情報やアイデアの重要性がましてきたと考えられる。業界に関する研究会や審議会は、そうした新製品、新技術、投資の有望性などに関する重要な情報やアイデアが交換されるネットワークであり、いわば業界の集合財というべきものであり、経済官庁は行政指導という形でネットワーク形成のコストを引き受ける「政治的企業家」と考えることができよう。このネットワークを通して、業界の利害と経済官庁の政策の間の調整がある程度が果たされたことに留意しておこう。しばしば「それは業界の短期的利害とは相容れないかもしれない。しかしたんに業界の枠にとどまらない情報を通産省が握り、それを提供できるからこそ各企業にも通産省との関係を継続していくメリットが存在するのである。つまり通産省はしばしば個別企業、個別業界の利益を超えたアイデアを提示し、官民のネットワークを維持すると同時に、民間企業間の協力関係を促進するのである」という(建林 pp.107-108)。

それではなぜ経済官庁はこのような「個別企業、個別業界の利益を超えたアイデアを提示」することができたのだろうか。それは通産省が「賢明」であったという点に求められるのというより、後述のように、日本の官民の組織的特徴に求められる(本稿4節3項, 青木 1992)。

g 個別主義政治システムと経済発展

あらためて戦後日本の経済発展と政治の関係を考えてみよう。経済発展は通常「新古典派的な市場」の存在が前提とされる。さらに社会に対して「弱い国家」の多元主義的な政治・行政システムを前提とすると、そこで市場へのなんらかの政治・行政の介入は個別主義的にならざるを得ないし、なんらかの効果をもつとすれば、「市場」を歪める可能性はないであろうか。建林は、制度論経済学のいうネットワークが、取引費用を軽減する点で市場よりも効率的であると言っていると思われる。もっとも筆者(伊藤)の理解では、ネットワークが完全に市場にとって代わるとか、市場を覆い尽くすことはありえないし、実際にもそうしたことは起きなかった。ただ、「新古典派的な市場」に完全に委ねるよりも、(村上の言う「費用逡減」の局面ないし部門においては)ネットワークを形成する産業政策によって経済全体のなかで相当程度効率化された部分があると言えるのではないかと思われる。こうして、国家介入によるネットワー

クと市場の両立が可能となる。こうしたネットワークと市場の両立性を前提にすると、個別主義政治システムと経済発展の関係についての建林の主張も受け入れることができる。

建林は、多くのアプローチが経済発展と政治を適切に接合できなかった大きな理由は、いずれも経済発展の不可欠の条件が市場適合性の確保にあると見たことにあると指摘し、逆に日本の個別主義的政治に経済発展の鍵があるという。「指摘したいことは、戦後日本においては実はある種の個別主義的 (particularistic) な政治過程、つまり下位政府に分断化されたような政治過程が、さまざまなネットワークの形成を通じて経済的成果をもたらしたのではないかということである。このような考え方は、新古典派経済学の影響によって、市場規制論はいうまでもなく官僚規制論、ネットワーク国家論のいずれにおいてもまったく拒絶されてきた。かりに産業政策などの政府介入の役割を評価する場合にも、市場適合的政策という個別主義的政治を極小化した政治的介入であることが欠くべからざる要件だったのである。これに対してネットワーク形成の政治を検討することによって示唆されたことは、個別主義的介入が結果的に競争力を生み出す可能性である」(Kernell 1991)。筆者(伊藤)の理解をくり返せば、市場の中でネットワークによってカバーされたところがより効率化された可能性があり、しかしながらそれは広範な市場の存在を否定するものではなく、両立可能であったというものである。その限りで建林のこの仮説を受け入れることができよう。

3. 経済発展における財政・金融政策

(1) 自由主義財政の確立

経済発展には、均衡財政ないし「小さな政府」が維持されていること、国家財政が効率的に支出されること、とくに生産性の低い部門への支出は抑制されることが条件であるとされる。戦後日本の財政は、基本的に60年代末頃まではこの条件が維持された。

戦後日本の財政は、後述する日本版「埋め込まれた自由主義」の定着によって、経済自由主義にもとづいて運営されることになった。財政の点からみた経済自由主義とは、第1に政府の財政規模が小さいこと、第2に予算分配が「市場志向的」であることを意味する(久米 1994, p.26, p.28)。

a 小さな政府

高度経済成長に果たした財政、とくに財政支出の役割は小さいというのが一般の理解である。この点を最初に指摘したのは野口悠紀雄である(真淵 1994, p.59)。野口はつぎのように述べている。「わが国の経済成長は、重化学工業や輸出指向産業を核とした民間経済部門の急速な拡大によってもたらされた。このプロセスにおいて、財政は、租税特別措置などを通じて関与したものの、全期間を通じての寄与は限界的なものでしかなかった。少なくとも、国の一般会

計の歳出において、高度成長を直接的に誘導する経費がなかったことは断言できる(終戦直後の一時期には価格差調整費、復興金融金庫融資など、財政による基幹産業への資金供給が積極的になされたが、これは高度成長以前の段階である)。

高度成長における企業の投資は、家計の自発的貯蓄が金融機関を經由して貸し出されることによって賄われたのである。全体の資金需要のなかで、財政は資金余剰部門となることによって、企業の資本形成を助けたにすぎない。つまり、財政は高度成長を誘導したのではなく、その『邪魔をしない』という、間接的・消極的な役割しか演じなかったのである。(野口 1980, pp.46-47)。

「つまり、個々の経費項目を見るかぎり、財政が高度成長を牽引したとはいえ、「均衡財政」を貫徹することによって、企業に回るべき資金を政府が吸収することはなかったという意味で高度成長の「邪魔をしない」という役割を果たしたということである(真淵 1994, p.59)。

このような経済自由主義的財政運営は、自明のものとして戦後日本の政治経済体制に定着したのではなく、その定着には、財政政策の所管をどの機関に帰属させるかをめぐる政治対立があった。そしてこの政治過程の結果、財政政策の所管が、経済自由主義を省のイデオロギーとする大蔵省に帰属することになったことが重要であった。

1946年に設置された財政金融政策の企画調整機能を担う経済安定本部は、翌47年には機構が強化された結果、大蔵省は予算決定権が奪われる寸前まで追い込まれた。そこには、社会民主主義的な経済安定本部と自由主義的な財政均衡主義を掲げる大蔵省の対立があった(大嶽 1986)。しかし、経済自由主義を基本理念とした第二次吉田内閣の成立とドッジラインによって、大蔵省は経済安定本部との戦いに勝利することができた。他方で、大蔵省の予算編成権は、主計局の総理府移管問題として揺さぶられていたが、1951年までには主計局移管構想も姿を消した。いずれにせよ、このような政治闘争を経て予算編成権が大蔵省の中に残った(久米 1994, pp.22-23、真淵1994, p.51)。ここで重要なことは、第1に予算編成権が経済自由主義的な大蔵省に残ったこと、第2にこのような予算編成の制度化は、一定の政治過程によってなされたこと、より一般的に言えば、政治が一定の制度形成に決定的な影響を及ぼしたことである。

このように、戦後日本の経済発展の1つの重要な条件は、政府財政規模が小規模に抑えられて、民間設備投資を中心とした高度経済成長に貢献したことにある。しかし、政府財政規模は具体的にはどのように抑制されたのだろうか。大きくは2つの要因が指摘されている。第1は、「国際収支の天井」、第2は、大蔵省内の主計局と主税局という制度配置、そして大蔵省と日銀の制度配置である。

b 為替レートの維持と緊縮財政

「国際収支の天井」とは、戦後の日本の外貨準備が少なく、(ブレトン・ウッズ体制で義務付けられていた)国際収支の赤字是正のためには、平価切り下げを選択しない限り、財政緊縮によらざるをえず、政府財政規模にはおのずと限界が課されたことを意味する(山口 1987,

pp.128-129, 久米 1994.p., 27, 古城 1996, pp.128-129)。外貨準備が少なかったのは、「日本は経済成長を達成するために、余分の外貨を金に交換したりドルで保有しておく代わりに、国内経済を拡張することに用いた」からである(古城 1996, p.129)。

古城佳子によると「1960年代後半まで、日本は周期的に国際収支の赤字に陥ったが、円の切り下げを行うことなく緊縮的なマクロ経済政策を採用することによって不均衡を是正した」(同上書 p.119)。他方、「他の先進諸国、すなわち、イギリス、フランス、ドイツが、不均衡は正に陥った際に、為替レートの変更を行った経験があるのに比べ、日本は、基軸通貨国であったアメリカと並んで、平価を変更しなかったという点で特異な国家であった」(同上書 p.120)。古城は、後述のように、ブレトン・ウッズ体制期に日本が国際収支の不均衡は正にマクロ政策の適用を選択した要因を、社会的選好と政治的構造に求めている(同上書 p.119)。

日本はなぜ国際収支の不均衡の際にも為替レートを維持しようとしたのか。日銀、大蔵省、政党、社会集団の間に1ドル=360円のレートを維持するという強固な合意が存在していたという(同上書 p.133)。この合意が存在する限り、大蔵省と日銀は、政治的な圧力から比較的自律的に緊縮な政策を実行することができた(同上書 pp.120-137)。為替レートの維持の合意はどこから生まれたか。古城は、この点に明示的に答えてはいないが、古城の記述から次のように推測できる。戦争直後の超インフレの経験と、その後の政治過程における経済自由主義の定着がこの合意をもたらした。第1に、1949年4月マッカーサー最高司令官が1ドル=360円の単一為替レートの設定を発表した時、「日本政府と産業界は、一般的に、1ドル=360円のレートを妥当なものと受け取った。・・・設定されたレートは、一般の予想よりも円安のレートであったからである。商工省は、新レートで、輸出の75%の、また、合理化が進み、産業の競争力が増加すれば輸出の80%の採算がとれるだろうと見積もった」のである(同上書 p.125)。

1949年9月に、国際収支の赤字に陥っていたイギリスは、外貨準備の流出に直面し、大幅なポンドの切り下げを行い、それに続いて、ドイツ、フランス、イタリア、カナダなどの主要先進国を含め約30か国が通貨切り下げを行った。しかし、日本政府は、平価を維持することを決定し、その手段として、輸出の停滞に対しては産業の合理化と輸出補助金という安定政策によって克服されるべきであると考えた(同上書 pp.128-129)。こうした認識が、平価維持の合意の根底にあったと思われる。こうして、日本では国際収支の不均衡に対しては、平価切り下げではなく、緊縮的な財政政策と金融政策に対応が行われたのである。

もっとも、政治・政党の側からは、高度経済成長政策のための拡張的な財政政策と金融政策への圧力があつた。実際、しばしば、大蔵省が積極的な予算案を主張する自民党に譲歩したり、公定歩合の引上げの比率が抑制されたりしたが、それらは均衡財政の限度内におさまるものであり、あるいは結局は日銀の意図する金利引き上げを認めるものであつた。すなわち、国際収支が赤字の場合、不均衡是正のために為替レートの変更を行わないという基本的な合意の存在が、均衡財政を維持する大蔵省の立場を強化していたのである。

ただし、古城によると、「国際収支の赤字という対外的な不均衡是正のために国内経済にお

いて緊縮的なマクロ経済政策を行うという政策選択は、国内経済を不安定化させ、むしろ円の切り下げを求める社会集団の圧力を生む可能性があった。」しかし、「日本においては、緊縮的なマクロ経済政策に対して、社会からの反対はほとんど表明されなかった。これを説明するには、二つの要因が考えられる。一つは、緊縮的な政策は、国際収支が赤字に陥る度に早期に実施されたが、その度に不均衡是正に対して速やかな効果が現われたことである。このため、緊縮的な政策は、比較的短期間に緩和することができた。したがって、一時的な景気停滞がもたらされただけで、国内経済は悪化することはなく、社会集団による反対をほとんど引き起こさなかった」(同上書 p.135)。

「第二の理由は、緊縮政策を実施することによって生じる国内の社会集団に対する配分的影響の不均等性が、補助的な政策によって中立化されたことである。不均衡是正のために選択した緊縮政策の結果、経済成長は減速したため、社会集団の中にはその影響を受ける集団が存在した」(同上書 p.136)。この状況に対して、「国会における経済政策をめぐる討議において、各政党は、緊縮的な政策を支持する条件として、中小企業に対する特別な措置を行うことを要求した。これは、自民党に限らず、社会党を始めとする野党からの要求でもあった。」こうした中で、この時期に中小企業に対する予算配分や貸付のための特別措置が制定された。「一般会計予算に占める中小企業関連予算は、予算額の全体に占める割合は少ないものの、伸び率は急速に増大した。1955年から65年まで、一般会計の伸びは3.7パーセントであったが、中小企業関連予算は8.3倍の伸び率であった」(同上書 p.137)。

すでに見たように、「高度成長期における財政の役割はむしろ後進産業や後進地域に対する保護と援助ということにあった。具体的には地方交付税交付金による都市地域から農村地域への所得移転、農業や零細中小企業に対する補助があげられる。ケント・カルダーは、それが実際にどのようになされたかについて次のように言う。「こうした財政の所得移転の機能は、継続的に強化されたというよりも、一定のリズムをもって強化されたようである。すなわち、自民党政権の安定を脅かすような変化すなわち・危機」に直面したときに、政府は支持基盤の強化のためこれらの部門・地域への「補助」を拡大したということである(注28)。」(Calder 1988, 真淵1994, p.59)。

古城によると、「このように一緊縮政策の社会集団に対する不均等な配分的影響が、ある程度、政策措置により緩和されたために一緊縮政策をめぐる論議が社会において政治化するということがほとんどなかったと考えられる。この時期、このように不均衡是正の選択肢に対する社会集団の選好の表明がほとんど見られなかったため、それが政策過程に政治的に反映することもなかった。このような社会的選好の不存在は、日銀、大蔵省が不均衡是正のために緊縮的な政策を適用していくことができた理由の一つと考えられる。」(古城 1996, pp.136-137)。

とはいえ、財政による「補助」は少なくとも70年代は穏やかに進められたというべきである。「高度経済成長の「歪み」もまだそれほど顕著ではなく、自民党の支持基盤も安定していた」(真淵 1994, p.59)。こうしたなかで中小企業費は全体に占める比も小さく、財政を圧迫

する状態は生じていなかった。

c 大蔵省をめぐる制度配置

政府財政規模が小規模に抑えられた理由としては、上に述べた為替レート維持に関する合意の存在に加えて、大蔵省をめぐる一定の制度配置があった。第1は、大蔵省に主計局と主税局が置かれたこと、第2は、大蔵省が日銀を従属させたことである。すなわち、第1に主計局と主税局が大蔵省内部で制度的につながっていたために、「主計局が歳入に関する情報を独占的に利用できたことに加えて、真淵や大嶽が指摘するように、減税を指向する主税局の「機関哲学」が、制度的な連結を通じて逆に主計局の政策選択を規制し、小さな政府の定着に貢献した(真淵 1989, 大嶽 1992)。大蔵省内部の制度的配置が、財政均衡主義に与えた独自の影響が同時に強調される必要がある」(久米 1994, p.27)。

第2に、大蔵省が円(為替レートの)の安定にコミットしたのは、戦後改革期に日本銀行が大蔵省からの独立に失敗したことに起因している。「このことは 逆にいうならば、大蔵省が金融政策に対しても責任を負い続ける制度的配置が出来上がったことを意味する。通貨価値の安定という金融政策上の配慮が、このような制度配置を通して均衡財政主義の定着を促進したと考えることができよう」(真淵 1992, 久米 1994, pp.27-28)。すなわち古城の分析する「国際収支の天井」を大蔵省が意識せざるをえなかった背景には、このように日本銀行が大蔵省からの独立に失敗し、それゆえ大蔵省が為替レートの安定にコミットするようになったという事実があったのである。

(2) 市場適合的な予算過程

政府財政規模が小さかっただけでなく、政府支出の内容も市場志向的であり、経済成長に貢献したことが指摘されている。

久米によると、「予算過程を通して、政策の「市場志向性」が高まる可能性がある。上記の観察と関連させて、伊藤大一は、日本の予算政治の特徴として、予算編成がそれ自体政策決定のメカニズムとなることをあげる。ジョン・キャンベル(John C. Campbell)も、政府支出をとまなう問題はどのようなものであれ、予算過程内で最初に決定されねばならない点を、予算が授権に先立つ「予算優位」と呼んでいる(キャンベル 1984)。このような予算優位は、伊藤によれば、大蔵省による歳入情報の独占に加えて、日本の予算過程が各省一斉に緻密な日程にもとづいて「時間の契機を逆用しつつ同時的決着を図る」ものであることによってもたらされた(伊藤 1980, p.165)。「このような過程は、政策目的の妥当性を合理的に判断して政策決定を行い、それにしたがって予算を配分するという「計画合理的」なシステムに比べて、いわば「疑似市場競争的」な決定過程であるとみることもできる。「政策決定過程が予算過程にとってかわられる結果、政策の中にある種の「市場志向性」が付与される可能性がある」という。

橋本信之によると、農業政策形成過程における土地改良事業では、「農水省は、食糧事情の緩和という経済状況（あるいは市場）の変化に比較的迅速に対応して、生産増強を目指す基幹かんがい排水を中心としたものから、生産性の高い大規模農業経営の促進のための区画整理へと政策転換を行った。」「通常予算過程では、他の諸施策との間の優先順位が争われるため、できるだけ批判を受け難い施策を案出する圧力がかかる。」このように「経済合理的、あるいは「市場志向的」な政策が行われるのは、政策決定過程における予算優位の結果であるといえる。日本における予算決定のメカニズムは、このように市場志向性を政策に与える傾向をもっている」というのである（久米 1994, p.29）。青木昌彦も、後述のように、諸官庁の原局は相互の競争のために「公益」を意識せざるをえないと指摘しているが、これも同様の文脈で理解できよう。

農業政策においてみられた事情は、産業政策についてもみられる。「大嶽は、通産省は設立時に、大蔵省の攻勢を受けて、予算や人員の削減に直面した結果、「融通のきかないしかも非効率的な戦中以来の『統制』」から、民間企業に協力しつつそれを指導する形に行政スタイルを変更し、産業政策の中に競争原理を貫徹させたとする（大嶽 1986, pp.260-261）。その後の産業政策についても同様の影響が継続してみられる。たとえば、鳩山・岸路線のもとにおける国内配慮的な産業政策において、補助金よりも、明らかにより市場志向的な優遇税制や低利融資が政策手段として選ばれた。その背景には、樋渡展洋が指摘するように、予算過程においてそのような補助金を獲得する政治的動員力に劣る通産省が予算過程をバイパスしようとする思惑があった。上述のような性格をもつものとして制度化された予算過程は、結果として産業政策の性格を市場志向的にしたのである」（久米 1994, pp.29-30）。

「しかも、補助金ではなく、低利融資を手段として導入された産業政策は、大蔵省と通産省の制度的配置の特色を反映して政策内容の中身をもより市場志向的なものにしたとの指摘が真淵勝によってなされている。通産省は、低利融資によって影響を与えるべき産業界に対しては緊密な政策ネットワークを形成していたが、そのような政策手段を発動するために必要な金融界へのネットワークも規制権限もたない。他方大蔵省は、金融界に対するネットワークをもつが、産業界に対するネットワークを欠く。そこで、上記のような産業政策は、通産省と大蔵省の2つの政策ネットワークを通して実現される。産業政策の中身は銀行を含む多くの参加者によってチェックされたものになる。この結果、産業政策の中身がより市場志向的なものになると考えられるのである」（久米 1994, pp.31-32, Mabuchi 1995, 真淵 1994, pp.60-62）。このように金融市場を通じた産業政策が市場適合的であったとすれば、それは経済官僚が「賢明」であったというよりも、通産省と大蔵省をめぐる一定の制度配置にその理由を求めることができるのである。

4. 結論

(1) ドッジラインまで

これまで本稿で検討した諸アプローチを、足りない部分を補いながら、統合的に理解すると、以下ようになる。まず、「戦後ドッジラインまでの時期については、政府が経済運営に決定的な役割を果たしたという点では広い合意がある。」「1946年8月に設置された経済安定本部は、臨時物資需給調整法によって資材・物資の割当て・配給をおこない、かつ価格を統制する広範な権限を与えられた」(恒川 1996, p.165)。他方、財政面でも、価格差調整金、復興金融金庫融資など、石炭、鉄鋼、肥料産業など基幹産業へのいわゆる傾斜生産方式による資金供給が積極的になされた。

しかし、占領軍による市場経済重視の「ドッジライン」の導入によって、「超均衡財政」が維持され、産業資金における政府部門の比率が低下し、民間部門の比率が上昇していったのである。資材・物資の割当・配給や価格統制も多くの物資について自由化されていった(同上書 p.166)。この点も広く合意がえられていた。恒川恵市によると、「このドッジラインは、戦後日本で産業振興という目標と健全財政という目標が衝突した最初の事件であった。」そして、「商工省と貿易庁を合併する形で設置された通産省は、以後健全財政の枠内で産業振興をはかり、対外経済依存の軽減をめざすという目標を追求することになる」(同上書 p.166)。統制経済から市場経済へ、均衡財政の維持と成長産業に対する公的財政支援の低下、通産省における軽工業の輸出振興路線と重工業国内開発路線の妥協など、本稿でも検討したとおりである。ただ、歴史的制度論による戦後の日本政治経済分析の多くの特徴は、こうした政策方向が、官僚や官庁間の相互作用によるだけでなく、政治家や政党をも重要なアクターとする政治過程をとおして確立したことを強調することである。すなわち、経済自由主義の確立には第2次吉田内閣の成立が重要な意味をもち、また通産省内部における経済政策の妥協も政党との連携を含むものであり、その背景には吉田茂の自由主義経済路線と鳩山・岸の国内開発路線の対立があったことが示されるのである。

(2) 戦後経済発展のメカニズム

以上のような過程を経て戦後日本経済の発展のメカニズムが定着していった。そのメカニズムは、以下のように整理される。

まず、市場重視論者がいうように、市場の競争が経済発展の重要な要因であった。なかでも旺盛な企業家精神が重要であったろう。その存在は、市場競争という条件を前提としなければ考えにくいものである。これに加えて労働者の高い規律と士気、高い貯蓄率、高進学率などが、その由来は別として、経済発展の要因であった。さらに、低インフレ、低金利水準、財政均衡、国際収支均衡といった「古典的な資本主義のゲーム」に近いものが成立していたが、これらは

自然に生まれたものではなく、(1) 占領軍によるドッジラインの指示、(2) 経済自由主義的な吉田第2次内閣の成立、これを背景とした(社会民主主義的な経済安定本部に対する)同じく経済自由主義的な大蔵省の勝利と予算編政権の維持、(3) 同様に大蔵省が日銀を従属させて金融政策に責任を負うことになったこと、(4) そして通貨価値(為替レート)の維持への広範な合意が存在し、国際収支が赤字の場合に緊縮財政によって不均衡を回復させようとしたこと(「国際収支の天井」)などの、一定の政治過程、制度配置、政策選好の帰結であった。しかし、日本の経済発展の理由はこのように効率的な競争市場の条件が整備されたというだけではない。

制度論経済学のいうように、わが国の生産組織は、企業間の協働、連合、業務提携、系列、集団化といったネットワークが形成され、これはしばしば市場の情報コスト、交渉コスト、契約コストなどの「取引コスト」を軽減する経済合理的な特徴をもっていた。

経済官僚による産業政策の主な機能は、上述のネットワーク形成を補完することであるが、そのためにまた経済官庁と業界の間に政策ネットワークが形成された。経済官庁は政策を執行にあたっては民間・業界に依存せざるをえず、両者は相互依存・協力の関係にあり、それゆえ産業政策は市場適的であった。こうして産業政策は日本の経済のいっそうの効率化を間接的に支えていたのである。こうして日本経済発展のメカニズムは、「ネットワークの埋め込まれた市場経済」として理解できる。ネットワークによって日本経済は一層効率的でありえた。樋渡展洋のいう「組織された市場」はこのネットワーク論の同種のものと考えられる。

このようにネットワークによって社会に結びついている政府を、奥野正寛・関口格は、後述のように「関係依存型政府」と呼び、アメリカ型の「ルール依存型政府」と区別している。関係依存型政府は高度成長に貢献した。「ルール依存型政府に比べ民間に対する交渉力が強い関係依存型政府は、戦後特定産業に資源を優先的に配分することができた」という(奥野・関口1996, p.264)。

(3) 調整の政治行政過程 — 官僚制多元主義 —

戦後日本の政治経済には一定の調整メカニズムが確立していた。それをアリーナ別に見ると、第1に、多くの利害の調整は市場を通してなされる。第2に、かなりの利害対立は、ネットワーク(あるいは組織された市場)を通して効率的になされる。そして、政府は審議会などのネットワークを設置したり、斡旋したりすることによってネットワークを補完する。第3に、こうしたプロセスで十分に調整されない利害対立は、アジェンダとして政治行政の表舞台上に上り、官庁間の交渉や、与野党間、あるいは国会における交渉や意思決定によって調整される。すなわち政党、議員集団、各省庁、利益団体が相互作用によって利害の調整がなされる多元的な政治・行政過程が確立していた。ここで指摘しておきたいことは、利害対立は、市場、そして各セクター間・アクター間のネットワークによってかなりの部分が調整されること、多元的な政治・行政過程はそうした制度的文脈に位置づけられなければならないこと、しかしながら

同時に調整における政治・行政過程それ自体重要であるということである。

筆者の見解では、この多元主義的過程は、青木昌彦の「官僚制多元主義」および村松岐夫の「パターン化された多元主義」がよく説明していると思われる。

青木は、公共政策が主として「賢明で強力な」官僚によって形成されるとする開発国家論も、各種集団の競争によって形成されるとする「市場優越論＝各種集団多元的国家論」もともに受け入れず、官僚制多元主義国家モデルを提示している。

a 関係依存型政府

奥野正寛と関口格は、この青木の理論をより分かりやすく提示している。奥野らは、政府形態からみて、立法、行政、司法の3権が最高権力に支配されている東アジアのいくつかの国にみられる「権威主義型政府」、行政より立法の果たす役割が高く、かつ民間が行政に対して大きな交渉力をもつ、アメリカを典型とする「ルール依存型政府」、立法と行政が統合され、かつ行政府の各部局の管轄が区分けされ、また各部局と管轄内の企業・業界との間で長期的関係が形成されている、日本を典型とする「関係依存型政府」の3つに分けている（奥野・関口 1996, p.258）。

これらの3つの政府形態は独自の長所と短所をもっている。権威主義型政府は、特定産業の育成など一国の資源をある目的のために集中させるのが容易であるが、一部政治勢力の独裁や政治腐敗の可能性が大きい。ルール依存型政府では、事後的なルール変更の可能性が低いために、企業の事前の投資活動のインセンティブをそれほど阻害しないという利点があるが、ルール変更が必要な状況でも事前ルールに縛られる恐れがある。「また関係依存型政府は、政府企業間の長期的関係に基づくルール変更の余地を利用して、事後的に生じた問題に柔軟に対応できるという利点をもつ。・・・しかし、縄張りのために少数の関係者が結託し、新規参入や消費者利益が阻害される可能性がある」（同上書 p.259）。

さらに「政府の制度的構造、つまり3権分立の程度や政府・企業間の長期的関係の有無などが、資源配分に望ましい影響を与えるか否かは、経済が置かれた歴史的環境や、それと補完的な民間経済組織があるか否かにも依存する。例えば、東アジア経済の権威主義型政府は、当時の経済が発展段階だったからこそ有効であった可能性が高い。また、日本の関係依存型政府の評価も、先進国へのキャッチ・アップが最重要課題であった高度成長期と、それ以後では異なりうる」（奥野・関口 p.259）。

官僚制多元主義では、関係依存型政府における官僚制を、本人（principal）たる支持基盤ないし顧客集団（constituency）である利益集団の代理人（agent）の側面と、公共の利益の代弁者として、社会からの自立性の側面を持つ存在として捉え、その両者を統一しようとする。かつてパットナムが、そして村松が、政治的官僚と古典的官僚を対置させ、また近年では水口憲人や真淵が現実主義と理想主義を対置させた構図がここにある（水口 2000, 真淵 1987a）。すなわち、一方で、独特の勤続構造と退職後の報奨によって形成されるインセンティブ構造に

よって顧客集団の代理人であると同時に、他方で人員や財政上のリソースを獲得するには、各省庁はその行動が、特定の利害を超えたものであることを主張し、その要求を正統化しなければならないのである(青木 1992, pp.267-271)。すなわち、日本の官僚組織は「所管分野における民間のエージェント」でもなく、「強権的な社会的計画者」でもないことが示唆される(奥野・関口 1996, p.262)。「官僚は完全に民間を従わせるほど強くはないし、民間の言いなりなるほど弱くもない」のである(同上書 p.263)。

b 官僚制多元主義

青木は、60年代以降の自民党-官僚制連合の多元化傾向を「官僚制多元主義」と呼ぶ(青木 1992, p.271, p.300)。政治学でいう、省庁の管轄ごとに政治家、官僚、利益団体の間に成立する政策ネットワークやその一種としての政策コミュニティとほぼ同様のものであろう。そしてこの官僚制多元主義をとおしてわが国における政治的・行政的利害対立は調整されている。官僚機構の構成単位には、明確な管轄領域(constituency)をもつ「原局」(ないし課)と、調整、予算、企画、人事などを主な任務とする調整局がある。各省の大臣官房、大蔵省主計局、経企庁調整局、総務庁行政監察局などである。

「日本の企業と官僚組織との関係では、企業(または所属する業界団体)と原局間の関係と、調整局を仲介とした原局間の競争的關係という二通りの関係が存在する。民間企業にとって、自分が属する業界を所管する原局は官僚組織への唯一の窓口である。・・・このため企業は、将来原局が自分に不利な取扱いをするかもしれないという恐れによってその行動を制約せざるをえない。また、原局間の政治的資源をめぐる競争的關係も長期的だから、公益をあまり無視した行政活動をすると、その原局に対する評判や信頼が失われ、今後の政治的資源の獲得が困難になる。このおそれが原局の行動を律する」という(奥野ほか p.263)。「つまり官僚は、政策決定の際にそれが今後の民間企業に与える影響と原局間の競争的關係に与える影響の両者を考慮に入れる」(奥野・関口 1996, p.263)。ここにおける管轄領域のおもな利益は、村松ら(1986)にならえば、生産性の高いセクターの利益と生産性の低いセクターや福祉領域(すなわち政策受益団体)の利益である(青木 1992, pp.261-262)。

政治的資源の分配に関係する重要な手続きの一つである予算過程は、各原局は、しばしば政治家の支援を受けながら、概算要求を行い、各省の大臣官房が調整を行う。この段階では、大臣や有力族議員も関与する。各省の概算要求がまとまると、各省と大蔵省の折衝が行われ、自民党幹部との折衝・承認を経て最終案となる。この予算過程は、各社会アクターが直接交渉するのではなく、各原局が管轄地盤の構成主体の利害を代表して、何段階かの調整局による調整を受けるという意味で「準社会的交渉」である(同上書 pp.280-282)。「先に見た通り、この過程で各省庁は、要求がたんなる個別的利害を超えたものであることを主張しあい、この競争が予算過程をある程度市場適合的なものとしたのであろう。】

この準社会的交渉は増分主義によってなされ、一定の条件のもとでは(注:初期配分がナッ

シュ交渉解で、かつ調整局が「民主的」であるならば)、直接的の多角的社会交渉よりも、配分と時間の点でより効率的であり、政治的安定も確保しやすい。なぜなら、調整局は多数の省に政治的資源の配分に関する提案を集中的に行い、また各省は同時に概算要求を行い、さらに予算過程は繰り返しの交渉であるから情報を共有し、それだけ情報処理が効率的になるからである(同上書 pp.282-290)。60年代になって、産業の発展により多くの社会的剰余が生産され、国民所得が高度成長したおかげで、財源は年々増加し、その増加分はほぼ同じ伸び率になるように各省間に配分された(増分主義)。そこで、管轄領域ごとに自民党議員と官僚の連合が各グループの利害調整をはかったのである(同上書 pp.299-300)。

しかしながら、「官僚制に埋め込まれた準多元的交渉」は、必ずしも効率的な資源配分や政治的安定をもたらさない場合がある。たとえば調整局が従わなければならない法律的规定が時代遅れとなる場合、あるいは特定の社会団体の利益が、古い政策の惰性のために、ないし国会に過大に代表されているために、調整局の判断にバイアスを賦課している場合がそうである(同上書 p.290)。

日本官僚制の組織的特徴にも、各省の管轄領域の個別利益と全体の利益が対立して調整されにくくする要因がある。日本の企業(J企業)と官僚制の組織は多くの類似した面があるが、相違する面もある。相違する面を見ると、J企業では情報とそれにもとづく調整が分権的に行われるが、人事が集権的であるために、水平的調整が組織全体の目標と齟齬をきたすことがない(双対性原理)。これに対して、官僚制では人事が省庁別でありそれを超えて一本化していないために、省庁間の縄張り争いが激しくなる(同上書 pp.296-297)。こうして、日本の官僚制は、その準多元的な性格や、双対性原理の欠如から考えると、保守的になりがちである。

(4) パターン化された多元主義

村松岐夫は、多元主義政治過程が日本の政治行政の基盤になっていることを観察し、この政治過程を「パターン化された多元主義」と名付けた。「多元主義政治過程において政府制度の制約がかなり働くという趣旨である」(村松 1999, p.10)。

ここで、80年代以降わが国の政治学分野で展開された「多元主義論争」を検討しておくことが、本稿の理解に有用であろう。日本の政治システムの特徴づけとしての「パターン化された多元主義」は、「仕切られた多元主義」などの概念とともに、「多元主義」概念にその内容を特定化する「形容辞」を付すること自体が矛盾であるという批判を受けた。この行き違いは以下のように理解される。筆者の判断では、当時日本政治の「多元主義的」主張は十分意義のあることであった。それまでは、官僚エリート支配論、マルクス主義、あるいは政官財複合体であれ、一枚岩的な権力構造論が、その妥当性を失っていたにもかかわらず支配的であったからである。その意味で多元主義的主張は日本政治学にパラダイムの転換をもたらしたのであり、その大きな貢献はまず正当に評価されるべきである。

行き違いの理由の1つは、多元主義概念の多義性にある。多元主義的主張者は、権力の分散

性を強調したのであるが、批判者は、多元主義とはベントレーやトルーマン流の集団過程の「無定形」性と流動性に特徴があることを前提にしたのである。批判者は、多元主義概念自体に、集団過程論にしばしば内在する「予定調和的」楽観主義あるいはそこに由来する現状肯定の傾向があるとして警戒し、反発したのである。その意味で多分にイデオロギイ的反応であった。批判者は、「パターン化された多元主義」概念をより深く冷静に検討すべきであった。その後多元主義的権力観の説明力の大きさが明らかになるにつれて、批判者も「裏口」から権力の一定の多元性・分散性を受け入れるようになった。

もう1つの論点は、上の論点に関わることであるが、多元主義論争は政官関係、さらには政党優位論と官僚優位論をめぐるものである。政党・政治家と官僚の権力関係はしばしば直接観察できるものであり、あるいは実証的に研究できる対象であるが、後の理論的展開からみれば、背後には「社会的中心的アプローチ」と「国家中心のアプローチ」の対立があったとみることができる。すなわち、利益団体をはじめとする社会の諸要因、そしてその影響を受けやすい政治家・政党が政策帰結を規定するという視点に立つアプローチと、むしろ官僚を中心とする国家的要因が政策帰結を規定するという視点に立つアプローチの対立である。

さらに、国家中心のアプローチは、国家的アクターのみでなくより広く諸制度が政策帰結を規定する点を重視する新制度論に発展していった。新制度論の立場からの多元主義に対する比較的新しいといえる批判は、直接観察できるアクター間の相互作用に注目するだけでは、こうした制度の重要性を捉えることがきかないというものである。

さてこうした論争の検討を踏まえて「パターン化した多元主義」概念を再吟味すると、それはまず権力の多元性・分散性を主張していることをあらためて指摘しておこう。ついで、「パターン化」の意味には、多元主義と言っても、「不定形的、流動的」集団過程論との差別化を志向していることが指摘でき、国家行政制度の重要性が「行政スタイル」の概念の中で取り入れられている。「多元主義」主張者も、「多元主義」概念の使用について説明不足であり、不用意な面があった。村松の「パターン化された多元主義」も理論的に未成熟な部分があったが、80年代半ば以降急速に理論的發展をみせた「政策ネットワーク」論の先取りであったと考えられる。その後の村松の主張は、1つの「日本版政策ネットワーク」論の主張と見なすことができよう。

村松によると、「官僚の活動範囲と態様にはおのずから「固有の限界」があり、また「官僚制の固有の限界は、独立に行動をおこす正統性が与えられていないことからくる」。さらに「行政官僚はこのように政治的部門に依存しその枠組のなかで活動するという通念は、どの民主主義社会でもかなり強固なものである」。しかし他方では、政治も行政の過程で（行政スタイルに沿うという形で）その行動が制約される面もある（村松 1981, pp.170-171）。

政治家と官僚の間には、政策の形成と執行に関して、緊密に接触する相互交渉ゾーンがあるが（同上書 p.171）、両者の行動原理は異なる。「政治家は「区別の原理」で行動する。つまり政治家の行動は、自己の支持者に対して他と区別された特別の便益（職、許認可、福祉条件等）

を与えようとする意図に動機づけられる傾向がある」(同上書 p.181)。これに対して、官僚は「政策の一貫性・公平性(画一性)・規則性」を内容とする「画一性」の原理で行動する(同上書 p.170)。両者の相互交渉は、変化と不確定性を内容とする「政治スタイル」に基づくか、あるいは「より計画されルーティン化された枠組み」である「行政スタイル」によってなされる。このスタイルの違いは、政治家と官僚のいずれかの権力の優位を示すものではない(1981, p.171)。村松は、「行政スタイルの要素と保革の対立軸が定型化している面をとらえて、日本の政治過程を「パターン化された多元主義」と呼んだ(Muramatsu and Krauss 1987)。

パターン化された多元主義の行政過程の重要な一部は、「行政過程内部で社会の諸利益の調整が行われる傾向である」。すなわち、「関係課長会議、関係局長会議、事務次官会議など、各レベルごとに省間の意見の調整の場があり、各省内部でも、様々の意見調整の場が用意されており、これが同時に社会諸利益間の調整としても機能しているのである(村松ほか 1986, pp. 191-192)。そして村松は、いくつかの留保条件をおきながらも、青木昌彦の「準社会的交渉モデル」を内包する「官僚制多元主義」を「パターン化された(すなわち行政スタイルの)多元主義」に類似するものとして受け入れている。すなわち、青木と村松は、それぞれ経済学と行政学の分野から類似した調整メカニズムの認識に至っていたと考えることができる(村松ほか 1986, p.192)。

村松が、青木モデルについて留保し、強調しているのは、次の2点である。「1つは、今日では重要施策の決定(調整の主導力)はいわゆる行政官僚制の外の首相や政府-与党首脳会議に移っている」こと、第2に、行政内の調整過程においても族議員に代表される政党側からの影響力の行使があり、また関係団体からの影響力の行使が活発に行われていることである(同上書 p.194)。

もちろん、官僚制多元主義あるいはパターン化された多元主義によって調整が十分に確保されるとは限らない。非決定の領域に放置される問題、あるいは先送りされる問題も多数にあるであろう。しかし少なくとも、顕在化した政治的・経済的利害対立の調整のメカニズムは一応満足しうる程度には明らかになったと思われる。

(5) 執政ネットワーク論

ここで首相を含めた執政集団を分析するための有望と思われる1つの視点を紹介しておきたい。政党優位論は、「官僚優位論」の神話を打破する上で、あるいは少なくとも官僚優位論を政治学の論争の俎上にのせる上で重要な役割を果たした。しかしながら、選出部分ないし政治(政党、議員、内閣、首相)と官僚の関係をゼロ・サムの関係としてみることは必ずしも適切ではない。その関係はしばしばポジティブ・サムの関係にある。政治的部分と官僚の関係をこのようにみる概念として最近イギリスでは「中核的執政集団」(core executive)が提示されている。この概念は、イギリスにおいて「首相統治」を中心とするウェストミンスター・モデルの有効性が低下し、中核的統治のあり方を、首相、大臣、上級官僚のネットワークによる

「ガバナンス」と捉える見方に由来する。「中核的執政集団とは、中央政府を調整し、政府マシンの多様な部分の対立の最終的仲裁者として行為する、すべての組織と手続きのことである。」(Smith 1993, p.5)。各アクターは目標を達成するためにリソースを交換しあい、戦術、戦略を駆使し、同盟を結ぶ。本稿では、中核的執政概念にこれ以上立入らないが、むしろ日本の統治集団の分析にふさわしい概念(日本語の文脈では「執政ネットワーク」と呼ぶのが適切もしれない)であると思われる(伊藤 2003)。

最後に、やはり「関係依存型政府」論にみるようなネットワーク的アプローチが、日本の経済発展とそれをめぐる利害調整のメカニズムを説明するきわめて有力なアプローチと考えられることをあらためて指摘しておきたい。〈了〉

【引用・参考文献】

- 青木正彦 1992『日本経済の制度分析』筑摩書房、Aoki, Masahiko, 1992, *Information, Incentives, and Bargaining in the Japanese Economy*, Cambridge Univ. Press
- 伊藤大一 1980『現代日本官僚制の分析』東京大学出版会
- 伊藤光利 1988「大企業労使連合の形成」『レヴァイアサン』2号、木鐸社
- 伊藤光利 2002「長期超低金利政策の政治経済学 — 「現実認識」と影響力構造—」村松岐夫・奥野正寛編『バブル』東洋経済新報社
- 伊藤光利 2003「政策過程における首相・内閣の役割」足立幸男ほか編『公共政策学』ミネルヴァ書房
- 今井賢一 1976『現代産業組織』岩波書店
- 今井賢一 1984「コメント」、小宮隆太郎ほか、1984『日本の産業政策』東京大学出版会
- 今井賢一編 1986『イノベーションと組織』東洋経済新報社
- 今井賢一・伊丹敬之・小池和男 1982『内部組織の経済学』東洋経済新報社
- 岩本康志 1995、「中小企業保護」八田達夫・八代尚宏『「弱者」保護政策の経済分析』第1章、日本経済新聞社
- 大嶽秀夫 1986『アデナウアーと吉田茂』中央公論社
- 大嶽秀夫 1992「鳩山、岸時代における小さな政府論」日本政治学会編『年報政治学1991』岩波書店
- 大山耕輔 1991「現代日本における行政指導の政治構造」『社会学研究』40巻6号
- 奥野正寛・関口格 1996「政府と企業」青木昌彦・奥野正寛『経済システムの比較制度分析』10章、東京大学出版会
- オコンナー, ジェームス 1981『現代国家の財政危機』(池上惇訳) 御茶の水書房
- 尾高煌之助 1984『労働市場分析』
- オキモト, ダニエル 1989『通産省とハイテク産業』(渡辺敏訳) サイマル出版、Okimoto, Daniel, 1989, *Between MITI and the Market*, Stanford Univ. Press.
- 北山俊哉 1985「日本における産業政策の執行過程」『法学論叢』17:5
- キャンベル, ジョン 1984『予算ぶんどり』(小島昭・佐藤和義訳) サイマル出版会
- ギルピン, ロバート 1990『世界システムの政治経済学』(佐藤誠三郎・竹内透訳) 東洋経済新報社
- 久米郁男 1994「政治経済環境の変化と行政システム」西尾勝・村松岐夫『講座行政学 第3巻』、有斐閣
- 久米郁男 1998『日本型労使関係の成功—戦後和解の政治経済学』有斐閣
- 香西泰 1981『高度成長の時代』日本評論社

- 河野康子 1992「吉田外交と国内政治」『年報政治学1991』岩波書店
- 古城佳子 1996『経済的相互依存と国家：国際収支不均衡は正の政治経済学』木鐸社
- コヘイン, O.ロバート 1987「埋め込まれた自由主義の危機」J.H.ゴールドソープ編(稲上毅ほか訳)『収斂の終焉』有信堂
- 小宮隆太郎ほか 1984『日本の産業政策』東京大学出版会
- サミュエルズ, R. J. 1988「日本における国家のビジネス」(北山俊哉訳)『レヴァイアサン』2、木鐸社
- 篠原三代平 1976「異説・日本株式会社」『エコノミスト』1976年11月5日号
- ジョンソン, チャルマーズ 1982『通産省と日本の奇跡』(矢野俊比古監訳) TBS ブリタニカ、Johnson, Chalmars, 1982, *MITI and the Japanese Miracle*, Stanford Univ. Press
- 曾根泰教 1986「日本政策形成論の変化」中野実『日本型政策決定の変容』東洋経済新報社
- 高瀬恭介 1988『金融変革と金融再編成』日本評論社
- 建林正彦 1991-92「小売流通政策の形成過程」『法学論叢』130:3
- 建林正彦 1994「産業政策と行政」西尾勝・村松岐夫『講座行政学 第3巻』、有斐閣
- 恒川恵市 1996『企業と国家』東京大学出版会
- 鶴田俊正 1982『戦後日本の産業政策』日本経済新聞社
- トレザイス, フィリップ, 鈴木幸夫 1978「政治・政府・経済成長」ヒュー・パトリック、ヘンリー・ロゾフスキー編『アジアの巨人・日本 1—日本経済の発展』日本経済新聞社
- 野口悠紀雄 1980『財政危機の構造』東洋経済新報社
- 橋本信之 1981「戦後の農業政策とその形成過程」『年報政治学1980 政治学と隣接科学の間—その交渉の現状と課題』岩波書店
- パトリック, H., ゾフスキー, H. 編 1978(金森久雄訳)『アジアの巨人・日本 1—日本経済の発展』日本経済新聞社
- パトリック, H. 1987「戦後日本の経済発展」ヒュー・パトリック、ヘンリー・ロゾフスキー編『アジアの巨人・日本 1—日本経済の発展』日本経済新聞社
- 樋渡展洋 1991『戦後日本の市場と政治』東京大学出版会
- 樋渡由美 1990『戦後政治と日米関係』東京大学出版会
- フクヤマ, フランシス 1996『「信なくば立たず」』(加藤寛訳) 三笠書房
- フリードマン, D. 1992『誤解された日本の奇跡』(丸山恵也監訳) ミネルヴァ書房
- ポランニー, カール 1975『大転換—市場社会の形成と崩壊』(吉沢英成ほか訳) 東洋経済新報社
- 真淵勝 1987a「現代官僚の“公益”観」『行政管理研究』No.40、(財) 行政管理研究センター
- 真淵勝 1987b「アメリカ政治学における『制度論』の復活」『思想』11月号、岩波書店
- 真淵勝 1989「大蔵省主税局の機関哲学」『レヴァイアサン』4
- 真淵勝 1992「日本銀行の選択」『年報政治学1991』岩波書店
- 真淵勝 1993「大蔵省統制と財政危機」『思想』1993年4月、岩波書店
- 真淵勝 1994「財政・金融政策」西尾勝・村松岐夫『講座行政学 第3巻』、有斐閣
- 真淵勝 1997「予算編成過程」『岩波講座 現代の法3：政治過程と法』岩波書店
- 水口憲人 2000「官僚制とイデオロギー」水口憲人ほか『変化をどう説明するか：行政篇』木鐸社
- 宮沢健一 1988『制度と情報の経済学』有斐閣
- 宮本太郎 1997「比較福祉国家の理論と現実」岡沢憲芙・宮本太郎編『比較福祉国家論—揺らぎとオールタナティブ』序章、法律文化社
- 宮本光晴 1977『人と組織の社会経済学』東洋経済新報社
- 村上泰亮 1984『新中間大衆の時代』中央公論社

- 村上泰亮 1992『反古典の政治経済学 上・下』中央公論社
- 村松岐夫 1981『戦後日本の官僚制』東洋経済新報社
- 村松岐夫 1991「1969年代と70年代の日本政治」東京大学社会科学研究所編『現代日本社会—構造』
- 村松岐夫 1994『日本の行政』中央公論社
- 村松岐夫 1999『行政学教科書』有斐閣
- 村松岐夫・伊藤光利・辻中豊 1986『戦後日本の圧力団体』東洋経済新報社
- 村上泰亮 1984『新中間大衆の時代』中央公論社
- 村上泰亮 1992『反古典の政治経済学—21世紀への序説 上下』中央公論社
- 森田朗 1988『許認可行政と官僚制』岩波書店
- 山口一夫 1974「行政指導と法治主義」『ジュリスト』566号
- 山口二郎 1987『大蔵官僚支配の終焉』岩波書店
- Calder, Kent, 1988, *Crisis and Compensation: Public Policy and Political Stability, 1949-1986*, Princeton University Press
- Deyo, Fredric C. ed., 1987, *The Political economy of the New Asian Industrialism*, Cornell University Press
- Eads, George C. and Kozo Yamamura 1987, "The Future of Japanese Industrial Policy," in Kozo Yamamura and Yasukichi Yasuba eds., *The Political Economy of Japan vol.1: The Domestic Transformation*, Stanford Univ. Press
- Harley, O. John, 1991, *Authority without Power: Law and the Japanese Paradox*, Oxford Univ. Press Johnson, Chalmers, 1987, "Political Institutions and Economic Performance: The Government-Business Relationship in Japan, South Korea, and Taiwan," in Deyo ed.
- Katsenstein, Peter J., ed., 1978, *Between Power and Plenty*, The University of Wisconsin Press,
- Katsenstein, Peter J., 1985, *Small States in World Markets*, Cornell University Press
- Katsenstein, Peter J., 1988, "Japan, Switzerland of the Far East?" in Takashi Inoguchi and Daniel I. Okimoto eds., *The Political Economy of Japan; Volume 2; The Changing International Context*, Stanford University Press
- Kernell, Samuel, 1991, "The Primacy of Politics in Economic Policy," in Samuel Kernell ed., *Parallel Politics*, The Brookings Institution
- Krugman, Paul, 1986, *Strategic Trade Policy and the New International Economics*, MIT Press
- Mabuchi, Masaru, 1995, "Financing the Japanese Industries: The Interplay between Financial and Industrial Bureaucracies," in Hyung-KiKim, Michio Muramatsu, T.J.Pempel, and Kozo Yamamura eds., *The Japanese Civi Service and Economic Development :Catalyst of Change*, Clarendon Press Oxford
- Maier, Charles, 1987, *In Search of Stability*, Yale University Press
- Muramatsu. Michio and Ellis Krauss, 1987, "The Conservative policy Line and the Development of Patterned Pluralism," in Yamamura and Yasuba eds., *The Political Economy of Japan vol.1: The Domestic Transformation*, Stanford University Press
- Richardson, Fradley, 1997, *Japanese Democracy: power, Coordination, and Performance*, Yale University Press
- Ruggie John G., 1983 "International regimes, transactions, and change: embedded liberalism in the postwar economic order," in Stephen D. Krasner ed., *International Regime*, Cornell University press
- Samuels, Richard J., 1987, *The Business of the Japanese State*, Cornell Univ. Press

- Smith, Martin, 1993, *Pressure, Power and Policy: State Autonomy and Policy Networks in Britain and the United States*, Harvester Wheatsheaf
- Tachibanaki, T., 1993, "The Employer Size Effect on Wage Differentials in Japan, Revised," *Kyoto University, Institute of Economic Research, Discussion Paper No.377*, April
- Upham, Frank, 1993, "Praivatizing Regulation: The Implementation of the Large-Scale Retail Stores Law," in Gary D. Allinson & Yasunori Sone eds., *Political Dynamics in Contemporary Japan*, Cornell Univ. Press
- Wade, Robert, 1992, "Review Article :East Asia's Economic Success: Conflicting Perspectives, Partial Insights, Shaky Evidence," *World Politics* 44 (January 1992)
- Zysman, John, 1983, *Governments Markets, and Growth*, Cornell University Press