

「イノベーション立国」のための経済政策論

西 田 稔 (関西学院大学)

本報告は、イノベーションにかんする個別、具体的な政策の検討や提言をおこなうことを目的にしていない。ここでは、イノベーションを継続的に推進してゆけるような「国のケイパビリティ」を養成し、発展させることのできる「政策空間」をどのようにして獲得できるのかという問題を設定し、これに対する解答を模索してみたい。

経済学、とりわけ経済政策学がいま深刻な危機に立たされている。経済学者は、ごく一部のケースを除いて、サブプライム・ローンと結びついた米国の住宅バブル崩壊の影響を予測したり、対策をあらかじめ提案したりすることができなかった。2008 年 10 月以降の世界は深刻な経済危機の渦中にあり、失業や相対的貧困の増加が人々を不安に陥れている。1930 年代以来もっとも深刻とされる世界的不況のなかで雇用政策と社会保障政策の見直しが重要な政策課題となっている。しかし、本報告における問題意識はこうした緊急の政策課題そのものとは切り離して受けとめられることを期待したい。

1 「科学技術立国」から「イノベーション立国」へ

日本では 1995 年に「科学技術基本法」を制定し、技術革新の基礎となる科学・技術の振興のために必要な施策を強力に推進するように、政府に対して責務と権限を与えることにした。法律は政府が 5 年毎に「科学技術基本計画」を策定し、これに沿って科学技術振興政策を計画的に実施するように定めている。1996 年に第 1 次基本計画が策定され、その中に 1996 年から 2000 年にかけての 5 年間で総計 17 兆円の財政資金を確保することが政府方針として承認された。現在は 2010 年まで 25 兆円規模の第 3 次基本計画が実施されているところである。

科学技術基本法の制定とともに、わが国では政府、財界、関係学界などにおいて、今後の日本の国策として「科学技術立国」とか「科学技術創造立国」という旗印が掲げられ、その推進を主張する議論が盛んに行われる。しかし、日本の長期的経済発展と社会発展という広い見地から考えれば、最も重要な事柄はイノベーションの促進であって、科学・技術の振興はその一部分を構成するものである。

経済政策としてわれわれが掲げるべき基本政策目標は「科学技術立国」ではなくより広く「イノベーション立国」とするべきである。ただし、この主張の実際的な含意としては、科学技術振興予算を削減してイノベーション支援のための政策予算に振り替えることを求めているわけではない。

本題にはいる前に、まず「イノベーション立国」という観念の経済学的意味について考察しておきたい。この表現は国の経済発展の基礎あるいは原動力をイノベーションの振興にもとめるということである。この際に、イノベーションとは技術革新にかぎらず、新しいサービス、新しい事業の形態、新しい企業組織や産業組織、新しい市場、新しい経済制度など、さまざまな次元での新機軸を含む広い概念であって、シュムペーターの意味における革新である。

出生率の持続的かつ急速な低下の結果として、日本の生産年齢人口は長期にわたって減少すると予測されている。こういう条件のもとでは、成長会計式が教えるとおりの、労働投入の減少を相殺するだけの十分な生産性上昇がなければ一人当たり GDP の増加は期待できない。経済全体としての生産性の向上をもたらす要因は基本的に2つである。経済全体として生産性の高い分野、あるいは生産性上昇率の大きい分野へ資源を再配分すること、および、（一般に新たな資本投入をとまう）イノベーションを通じた付加価値生産性の引き上げである。前者の要因については、特に規制改革や生産性の低い公的部門の改革が重要な課題となっているが、それらは公的分野におけるイノベーションの促進と考えてもよい。こうして、広い意味でのイノベーションの持続的な推進こそが今後の日本国民の豊かさを支える基礎的条件であると考えられている。

これまでも、「貿易立国」、「資源立国」、「観光立国」、「ものづくり（製造業）立国」などさまざまな「立国論」が唱えられてきた。「資源立国」について考えてみよう。これは天然資源や労働人口の豊富さによって国の経済力を成長させるということであるが、一次産品の増産は単純に賦存資源の大きさだけで実現するわけではなく、一般には資本や労働の投入増加を必要とするのであって、成長会計の理論によって説明される。あるいは、国際的な資源（一次産品）価格の上昇による付加価値の増加が資源国の所得を増加させることもある。これは主として外国の経済成長の結果として恩恵を受けているわけで、外部要因に左右される不安定な成長であるということが出来る。また、石油や天然ガスの輸出のみで豊か

な国民生活を実現できるのは、中東の産油国に見られるように、人口規模が小さい場合だけであって、そこでは国内で不足する労働力や技術および資本を外国に依存している場合が多い。

「貿易立国」や「ものづくり立国」という観念はこれとは違った性質をもっている。これらは加工品の輸出や製造業を盛んにすることで国民所得を成長させるという方法論を述べている。その意味では、「イノベーション立国」と近い次元の観念であるといえる。しかし、それらが持続的に成り立つには絶えざるイノベーションが必要である。ただし、イノベーションは製造業や輸出産業に限られるものでもない。なお、「科学技術立国」という概念は、世界最高水準の教育機関を数多く創って、世界中から学生を集めて授業料収入などを得る、あるいは、最高水準の研究機関から生み出される科学・技術成果をもとに世界中から知的財産権収入を得るというという場合にもっともよく当てはまるであろう。したがって、「イノベーション立国」の概念は、より広く、かつ根源的方法論であるといつてよい。

2 民間企業によるイノベーション

前述のように、経済全体としての生産性の向上をもたらす要因は基本的に2つである。経済全体として生産性の高い分野、あるいは生産性上昇率の大きい分野へ資源を再配分すること、および、（一般に新たな資本投入をとまなう）イノベーションを通じた付加価値生産性の引き上げである。はじめに、イノベーションを通じた付加価値生産性の引き上げ、その中心をなす民間企業による産業イノベーションについて論じることにする。

どのような国がもっともイノベーションを継続的に遂行することができるのであろうか。この疑問について、Baumol, W.J., Litan, R.E. and C.J. Schramm: *Good Capitalism, Bad Capitalism, and the Economics of Growth and Prosperity* (2007)を1つの手懸りとして考えてみたい。ボウモルたちによれば、「良い資本主義」の最良の形態、すなわち、イノベーションを通じた経済成長の持続という点において最も優れた成果を示すものは、「起業家型資本主義」と「大企業型資本主義」との混合形である。後者は最も重要な経済活動が既成の巨大企業によって担われているタイプであり、前者は小さくて、革新的な会社が重要な

役割を演じているタイプである。

この混合形がなぜ最良の資本主義の形態であるのか。大企業は、その有能な組織力と豊富な人的資源および巨大な資金力や販売網を用いて、改良的、増分的なイノベーションを積み重ねて大きな経済効果を生み出すことができる。それだけでなく、大企業は、劇的で限界突破型のイノベーションを開始した起業家が自分自身では実行できないような費用効率的な生産・販売を手助けしたり、それを代わりに引き受けたりすることもできる。すなわち、革新的な起業家が始めたイノベーションを引き継いで、市場で完成させる役割を担うことができる。これは大企業が革新を「ルーティン化」する能力をもっていることによる。

大企業のイノベーションと組織ケイパビリティ

大企業型資本主義において絶えざるイノベーションを引き起こすためには、どのような条件が必要であるのか。この問いに対するボウモルたちの答えは市場における競争の圧力である。それが「イノベーションのルーティン化」による継続的革新と成長をもたらすと考えている（W.J. Baumol, 2002, p.1）。大企業組織のイノベーション能力に注目したものとして、ラングロワ＝ロバートソン（1995）、ドージ＝ネルソン＝ウインター（2000）、藤本隆宏（2000）（2003）、マイケル・ベスト（2001）などの研究がある。大企業が継続的にイノベーションを行うことができるためには、イノベーションを「ルーティン化」した会社組織を構築することが必要である。こうした考え方を「イノベーションのケイパビリティ・アプローチ」と呼んでよいであろう。

ラングロワとロバートソンは、イノベーションと経済成長に向けての大企業組織のもつ可能性、すなわち組織ケイパビリティを非常に高く評価する。彼らは大企業組織が内部における経営資源と能力と戦略の周到な調整（コーディネーション）を通じて環境変化に対する適応とイノベーションをなしとげることができると考えている（Langlois & Robertson, 1995, 邦訳、249-255 頁）。

ドージ、ネルソンおよびウインターは、かれらの編著（G. Dosi, R. Nelson & S. Winter, 2000）の序文において、「組織の能力」（organizational capability）の性質と、そのダイナミクスすなわちイノベーションと経済成長にとって組織ケイパビリティがもつ意味について解説を与えようとしている。

彼らの関心は企業組織がどのようにして製品やサービスの生産と開発における能力を発展させることができるのかを説明する「組織的知識」(organizational knowledge)の特定の形態を解明するということである。そのような「ノウハウ」として彼らは組織ケイパビリティを定義する(同上、p.1)。個人が技能をもち、それを使って生産的活動をおこなうのと同様に、組織はケイパビリティを保有し、それを行使して生産的活動をおこなう。それは組織の意図と成果の間の隔たりを埋めるノウハウである(同上、pp.2-3)。

このことを進化経済学の文脈において見れば、イノベーションとの関連で、もう1つの重要で興味深い事柄が浮かび上がってくる。ドージ、ネルソンおよびウインターによれば、進化経済学の1つの基本的命題は、企業が強い継続性の要素を示す「物事の進め方」をもっているということである。これと関連して同様に基本的な命題は、企業が物事の進め方の独特な流儀をもっているということである。同じことを行うにしても企業は一般にそれぞれ違ったやりかたをする。(同上、pp.11-12)

ドージ、ネルソンおよびウインターの解説において興味深い点は、組織ケイパビリティと「組織ルーティン」の区別およびそれらの関係についての所説である。個人がスキル(技能)をもつように、組織はルーティンをもつ。個人がスキルを発揮してさまざまな生産的行為をおこなうとき、その行為そのものがスキルの総体ではないのと同様に、組織ルーティンは組織ケイパビリティの総体ではなく、それを形成する要素である(同上、pp.4-5)。

しかも、組織のルーティンは、組織の生産的活動における低いレベルの「決まりきった日常的問題に対処する一定の行動様式」(通常の解釈におけるルーティンはこのような意味である)ではなく、「非ルーティン的問題」に対処するための、その企業に固有の特異的行動様式という意味で理解される概念である。すなわち、変化する技術環境や市場環境に対応しつつ新しい技術を生み出したり、イノベーションを導入したりするダイナミックな能力(dynamic capability)を構成する要素としての組織ルーティンということである(同上、p.12-)。

藤本隆宏はDosi, Nelson, & Winter (2000)の第9章に寄稿して、トヨタ自動車の組み立てシステムの進化過程を解説し、組織ケイパビリティ概念の具体的展開に寄与している(Fujimoto,T.,2000)。その後、藤本は『能力構築競争』(2003)

において、これを拡大し、トヨタ・システムの本質的特徴が製品開発と製造技術および生産システムの不断の改善活動をルーティン化した「能力構築」の仕組みにあること、そして日本自動車産業の世界的競争力の源泉がそのような「能力構築」の進化にあるということを明らかにしたものであるといえる。こうした点で、イノベーションと関連した組織ケイパビリティ論の発展における藤本隆宏の貢献は非常に実質的で重要なものであったというべきである。

オープン・イノベーション

マイケル・ベスト（2001）は、1990年代のアメリカ経済における産業発展の新しい潮流を説明するために、ケイパビリティ論にその理論的基礎を求め、自身の方法論を「ケイパビリティとイノベーションの視角」（capabilities and innovation perspective, p.xii）と名づけている。この考え方の主要な特徴は、アダム・スミス『国富論』の分業論における「専門化（特化）増大の原理」を個人的技能から組織ケイパビリティ（組織的能力）の次元に移しかえて、企業は個別的にも集合的にも（つまり企業クラスターとして）能力を発展させるとともに、戦略的に市場を再構築すると考えることである。それは組織ケイパビリティが生産過程を通じて発展させられるという見方と、アダム・スミスの分業論と同様に、生産能力の発達とは市場の発達と不可分な形で進行するという見方を含んでいる（p.xiii）。

このような方法論によってマイケル・ベストは、イノベーションの集合的、ネットワーク的遂行をつうじて発展する新しい成長地域、もしくは地域経済の再生のモデルを解明しようとしている。彼が自身の思考を簡潔に示すために用いているのが「生産性の3環節」（Productivity Triad; pp.9-10）と名づける図式である。国あるいは地域の経済が付加価値生産性の向上（それは当然のことながら純付加価値率の高い新製品・新産業の創出を含んでいる）を追求しようとするならば、生産システム（production system）、事業形態（business model）、および技能形成（skill formation）という3つの環節において新しい要素あるいは能力を獲得してイノベーションを遂行しなければならない。そのことを首尾よくなしとげることでできた国あるいは地域が新しい成長地域となることができるとする。マイケル・ベストが「技術経営能力」（technology management capability,

pp.9-10) をイノベーションと経済成長の中軸的要因であるというとき、それはこのことを意味していると考えてよい。

マイケル・ベストによれば、新たに発展する国や地域は、それぞれの時代の技術的潮流の主要な要素にうまく適合する能力を獲得したものであり、かつてその典型は自動車産業におけるフォード・システムであり、つぎにトヨタ・システムであったが、2000 年代の初頭においては、それはエレクトロニクスと IT 産業におけるシリコン・バレーとならぶマサチューセッツの Route128 と呼ばれる地域クラスターであり、北部アイルランドやマレーシアである。彼が新たなイノベーション地域の「技術経営能力」(technology management capability) の主軸として指定する要因は、「システム統合の原理」(principles of systems integration) である。この新たなシステム統合は、大学や研究機関における基礎研究と起業家の会社のもつ組織能力とを結合させ、相乗効果を発揮させる能力であるとベストは考えている (pp.16-17)

大企業と革新的起業家型企业とがそれぞれの役割を十分に果たすだけでなく、さらに両方のセクターの協力によって相乗的效果を発揮することができれば、いっそう効果的にイノベーションを実現することができるであろう。ヘンリー・チェスブロウ (Henry Chesbrough, 2003) (2006) によって唱えられた「オープン・イノベーション」の概念も、上述したマイケル・ベストの観点と共通するところが多い。

チェスブロウのいう「オープン・イノベーション」とは、第一に、イノベーションの核になる技術知識を会社の外部から取り入れたり、あるいは、それらを会社の外部での利用に供すること、第二には、外部の知識を活用したり、外部に知識を提供するに際して外部の組織や個人と密接に、あるいは効果的に協力しあう関係または仕組みをつくることである。会社の外部の組織には他の民間会社はもちろん、大学やその他の研究機関が含まれる。これら両方の意味で企業が外部との交流や協力を積極的に行うことによってイノベーションをいっそう活発にすることができる。

しかしながら、会社、とくに巨大な会社が外部知識を活用するうえで障害になる大きな要因として、チェスブロウも指摘しているように、社内の研究者や技術

者のあいだでの NIH (not invented here) 症候群というのがある。つまり自分たちが生み出したものではない社外の技術知識を導入することに対する研究者・技術者たちの拒否反応のことである。優秀で誇り高い技術者たちでさえ、そのような傾向から免れえないことについては多くの事例が示すとおりである。

他方で、社内で生まれた知識・技術を外部に放出する際に遭遇する障害は主として事業部レベルの拒否反応であろう。企業は保有する特許等の知的財産権は自分自身がイノベーションの材料として使うだけでなく、競争相手や潜在的ライバルの知的財産権に対抗する手段としても利用されるものであるから、事業部は自身の蓄積している知的財産権を手放すことに少なからず抵抗がある。また、内部の優秀な技術者が新しい技術知識を創造し、これを用いた新事業の開発を提案しても、それが会社の既存事業の安定と矛盾するような場合には、その提案が受け入れられないことは少なくない。そうでなくても、単純に大企業組織の官僚主義的傾向のゆえに、その提案が無視されるかもしれない。

イノベーションにおける大企業型資本主義と起業家型資本主義の両方の長所がうまく生かされるような「良い資本主義」(ボウモル=リタン=シュラム)は、大企業部門と起業家部門とがそれぞれ独自に活発なイノベーションを遂行することでも、もちろん成り立ちうるけれども、こうした障害を克服して「オープン・イノベーション」が広く行われるならば、ボウモルたちのいう「良い資本主義」はいつそう確かな基盤をもつことになるであろう。それでは、一方において大企業が「ルーティン化された」イノベーション能力を十分に発揮し、他方において起業家型企業が独自のイノベーション能力を存分に発揮するような経済システムは、どのような条件を必要とするであろうか。この問いかけは、次のような3つの問いを含んでいる。第一に、大企業の「ルーティン化された」イノベーション能力はどのような条件を必要とするのか。第二に、才能と起業家精神をもつ人々が過大なリスクを背負いこむことなしに社会的に有益なイノベーションに挑戦できる条件はなにか。そして第三に、「オープン・イノベーション」を阻害する要因を最小化しうるような条件はなにか。これら3つの条件をうまく併せ持つことができる経済システムが「イノベーション立国」を成功に導くのではないだろうか。それはあまりにも欲深い理想条件かもしれないけれども、これからの日本が置かれた難しい国際環境を思いめぐらせるならば追求する必要がある理

想であると考えられる。

3 労働市場および労働契約の問題

イノベーションの持続的実現にとって最も適した「良い資本主義」の形態として、こうした混合形が実際にうまく機能しうるためには、ある種の特別な条件が必要であると考えられる。この点について Baumol=Litan=Schramm (2007) においても広範囲な考察と提言がなされているけれども、ここでは彼らの考察とは別の角度から議論を進めたい。

イノベーションの継続を「ルーティン化」した組織を構成する人的要因すなわち従業員の能力と意欲が非常に重要な要素であることは疑いないところである。潜在的に高い能力と意欲をもつ個人を選択的に雇用し、これに継続的な技能（スキル）教育とチーム学習訓練を施して、「組織ケイパビリティ」すなわち組織としてのイノベーション能力の担い手として養成することが企業の競争力を高めることになる。こういうことが首尾よく行われるためには、長期雇用契約と年功要素の強い報酬体系（賃金だけでなく、退職金や企業年金を含めた報酬の体系）が好都合な制度であることは間違いない。

しかしながら、このような雇用制度は当然に閉鎖的で柔軟性に欠ける労働市場を作り出すことになる。閉鎖的で柔軟性のない労働市場と雇用関係は、開放的で柔軟な雇用契約とそれに対応した労働市場を必要とする起業家型資本主義、いわゆるベンチャー企業の発展とは適合しにくいものである。大企業型資本主義と起業家型資本主義が連携する混血的（blend）システムが理想であるとすれば、それに適合した雇用形態と労働市場はどのようなものであるのだろうか。われわれはこの疑問に対する答えを見つけなければならない。

同時に、閉鎖的労働市場は、労働者のあいだで正規雇用者と非正規雇用者という非合理的な差別を作り出し、それを固定化する傾向をもつ。非正規雇用の形態は日本において古くから広く存在し、1990年代の後半以降に拡大したものである。そこでは、不幸な偶然と選別的雇用によって一度非正規雇用に組み込まれた人々は、会社による継続的教育を受ける機会を奪われ、その結果として能力構築の機会を失ってしまうため、正規雇用者に移行する可能性をもほとんど失ってしまうことになる。こうして差別が固定化されてしまう。この問題に対する解決の

一部分は、最初の疑問に対する答えの中に含まれるであろう。人々が大企業と小企業および起業家の間で比較的（あくまでも比較的ということだが）自由に移動することができるような条件が整備されるならば、正規雇用と非正規雇用のあいだの非合理的差別も著しく改善されることになるであろう。日本にはそのような条件が整っていないけれども、今後それらを形成することは可能であろうか。

この地点で、われわれは「オープン・イノベーション」を阻害する要因にかんする前述の議論に立ち戻って考察を深めておきたい。大企業組織に属する人々が自分たちの会社の外で生まれた知識や技術を導入することに抵抗する理由は、彼らのプライドの問題だけではなく、自分たちの仕事（雇用）を守りたいからでもある。大企業の組織内部で生まれた知識や技術を外部に提供したり、スピノフの形で外部に切り出したりすることへの抵抗についても同様のことが当てはまる。組織の拡大と成長は組織に属する人々の雇用を維持し、上級ポストと昇進の機会を増加させることにつながるものであるから、それを妨げるような外部移転の動きは歓迎されないのも無理はない。

こうした阻害要因は、当該の経済システムにおいて長期雇用と年功的要素の強い評価・報酬制度が広く普及し、一般化されている場合には特に強力に作用すると思われる。この経済システムにおいては、長らく勤続してきた会社からいったん脱落または離脱した場合に、他の会社において同じような職位と生涯報酬を得ることは容易ではない。こうした条件の下では、大学等の非ライバル的研究機関との協力は別として、他の会社や起業家との間で協力してオープン・イノベーションを推進する動機は抑制されるであろう。

他方、雇用制度がもっと柔軟で、労働市場が流動性をもつようなシステムにおいては、大企業の技術者が自社開発や自前技術に固執せず、外部の、特に起業家型企業の知識や技術を尊重して、これらを導入したり、対等な提携関係をもったりすることができる。日本のように閉鎖的労働市場をもつ経済において、起業家や小企業の知的財産権が大企業によって不当に収奪される事例が少なくない。たとえば、新しい製造設備の設計や試作を小企業に発注しておきながら、最初の1～2台を購入するだけで、あとは同じ設備を自社生産に切り替えたり、あるいは、もっと低い価格で他の小企業に生産させるというような事例である。また、雇用契約と報酬制度がもっと柔軟で、透明性があれば、大企業に属する人々が新しい

アイデアや知識をもってスピン・オフし、みずから起業するケースがもっと多くなるであろうし、スピン・オフ企業と提携して大企業が画期的なイノベーションを生み出す機会も増えるであろう。

NIS（国のイノベーション・システム）

しかしながら、こうした考え方に対しては、イノベーションの促進のために、長期雇用制度を崩すほどの価値があるのかという疑問が予想される。アングロ・サクソン型資本主義とは異なり、ライン・アルペン型資本主義あるいは西欧大陸型資本主義や北欧の社会民主主義経済においては安定的雇用契約が重視され、その制度の下で経済成長と生活水準の向上が実現されているではないか。たしかに後者の型の資本主義においては、アングロ・サクソン型資本主義のアメリカ経済ほどのダイナミックなイノベーションは少ないといえる。しかし、閉鎖的な労働市場をもつ日本では、1970年代以降これまでの間に多くの産業分野で世界に先駆けるイノベーションが実現されてきている。家庭用 VTR（ビデオテープレコーダー）、産業用ロボットの本格的導入、炭素繊維をはじめとした各種の高機能繊維、高張力特殊鋼、ビデオレコーダー、新世代携帯電話システム、ハイブリッド・カー、液晶テレビ、等々がその代表的な事例である。

こうした従来の技術革新のほとんどが大企業内部で行われた長期にわたる研究開発と製造現場における技術改良の結晶であり、その根底に長期雇用制度と会社の長期的発展を目的とする投資態度があった。したがって、このような成功と結びついている従来の制度をわれわれは変更する必要があるのだろうか。答えるのがきわめて難しい疑問である。なお、それらの要素を中心にした日本の NIS(national innovation system)について、報告者は西田（1987）（1991）（2000）（2002）などにおいて論じてきたので、ここでは再論しない。

最近では多くの日本人が従来の日本的雇用制度は維持されるべきであったと考えるようになっている。そうした意見の多くは、サブプライム住宅ローンと金融デリバティブに関連したアメリカ経済におけるバブル崩壊と金融危機によって影響されていると思われる。しかし、これらは切り離して考える方がよい。

イノベーションにかんする近年の日本における問題点、および今後の問題点は、上記のようなイノベーションの個別的な成功事例にもかかわらず、それらが国内において上質な雇用機会の創出、下請け企業などの産業末端におよぶ付加価値の豊

かな循環をもたらすにいたっていないこと、ひいては日本経済の成長力回復・国民所得水準の向上に結びついていないことである。アジア地域に多い新興経済国の急速な追い上げを受けて日本産業の国際競争力は次第に低下しつつあり、更なるイノベーションの最先端に挑戦しなければ成長力を維持することが難しくなっている。したがって、従来のシステムに固執するのではなく、その長所を保守しながら新しいシステムへ進化させてゆくことが必要である。

4 イノベーションにおける国のケイパビリティと

イノベーション立国のための「政策空間」

経済成長と国民生活水準の向上を実現するためには、民間企業によるイノベーションと並んで、国民経済全般にわたる資源配分の効率化が必要である。すなわち、付加価値生産性の低い分野から生産要素を引き離して生産性の高い分野に移動させることである。そのために、労働力や資本など生産資源の柔軟な移動を阻害する種々の制度を廃止したり改革したりすることが必要になる。そこには、民間の個人や企業の自由な市場行動を妨げるような種々の公的規制をできるだけ取り払うこと、公的企業部門の民営化による効率性の追求、革新のための投資を促進するように税制を改革することなどの政策が含まれる。こうした資源配分の再編成は、同時に、新しい製品やサービス、そして新しい生産方法や新しい企業・産業組織、新しい市場などを生み出すイノベーションとなる。

しかし、これらを実施してゆく過程において、その成果が国民生活に還元される段階に至る前に、社会の一部分において格差の拡大や種々の歪みが生じることは避けられない。そのとき、国民や政治勢力のあいだでこれらの問題を取り上げて、規制改革や市場活動の自由化に反対する動きが強くなることがある。こうした事態に陥らないようにするには、イノベーション政策を狭い範囲のものとして考えるのではなく、活発なイノベーションによって進化する経済社会を持続させるに必要な種々の制度や政策の総合的体系として構想し、実施することが求められる。これこそが「イノベーション立国のための政策体系」というコンセプトなのである。

そこには労働市場と労働契約、セーフティ・ネットとしての社会保障などが含まれる。起業家的企業と大企業との連携は「オープン・イノベーション」を可能

にするものであるが、その実現のためには労働契約と労働市場における柔軟性が必要となる。しかし、従来の経済システムや制度を崩すほどの価値がそこにあるのかという疑問が突きつけられる。われわれはイノベーションを継続的に推進してゆけるような「国のケイパビリティ」を養成し、発展させることのできる「政策空間」をどのようにして獲得できるのだろうか。

この論文の第2節において、民間企業のイノベーション能力を形成する「組織ケイパビリティ」について考察した。われわれは国の政策能力の次元においても「組織ケイパビリティ」の概念が適用できるのではないかと考える。組織ケイパビリティの概念を適用して国のイノベーション政策を考察するというとき、われわれは2つの次元の問題を区別することが必要になる。

第1の問題は、国はイノベーション政策によって企業のケイパビリティを高めることができるかどうか、そして、どのような場合に、どのようにして、それを行うことができるのかという質問である。言うまでもなく、自由な市場経済体制においてイノベーションの具体的テーマと目標の設定を行い、その実現にむけて行動のプログラムを策定し、これを実施するのは民間の個別経済主体たる企業および個人の役割である。しかしながら、国あるいは政府は個人や企業がイノベーションを行う環境条件を整備し、企業のイノベーション目標の選択に対して間接的に影響を及ぼす誘導的政策を行うことができるし、これらを通じて国の経済を持続可能な発展の経路に導くこともできるはずである。

第2の問題は、企業のイノベーション能力と意欲を高めるような政策を企画し実行する政府さらには国と社会の能力についてである。それは経済の持続力（持続可能な成長）と国際競争力を強化するように役立つイノベーション目標を設定する政府と国と社会の能力でもある。国はそのようなケイパビリティをどのようにして獲得し、あるいは、それを向上させることができるのか。そのような国の能力は国の歴史と文化によって規定された「先天的」なあるいは「天与の」能力と考えるべきなのか、それとも、政府と国民が意図して、努力を通じて獲得し、あるいは強化することのできるものであるのか。われわれは後者の可能性を信じたいし、またそれこそが政治の役割であると考ええる。

以下においては、第2の問題すなわち企業のイノベーション能力と意欲を高めるような政策を企画し実行する政府さらには国と社会の能力について、組織ケイ

パビリティの概念を国のイノベーション政策能力という問題に拡張するという
ことについて論じてみたい。

ドージ、ネルソンおよびウインター（2000）の所説を再び参照すれば、企業は強い継続性の要素を示す「物事の進め方」をもっているだけでなく、物事の進め方の独特な流儀をもっている。同じことを行うにしても企業は一般にそれぞれ違ったやりかたをする（同上、pp.11-12）。これが「組織ルーティン」と呼ばれるものである。しかも、組織のルーティンは、組織の生産的活動における低いレベルの「決まりきった日常的問題に対処する一定の行動様式」（通常の解釈におけるルーティンはこのような意味である）ではなく、「非ルーティン的問題」に対処するための、その企業に固有の特異的行動様式という意味で理解される概念である。すなわち、変化する技術環境や市場環境に対応しつつ新しい技術を生み出したり、イノベーションを導入したりするダイナミックな能力（dynamic capability）を構成する要素としての組織ルーティンということである（同上、p.12）。藤本隆宏（2003）は、その具体的意味をトヨタ自動車の事例によって明らかにした。すなわち、トヨタ・システムの本質的特徴が製品開発と製造技術および生産システムの不断の改善活動をルーティン化した「能力構築」の仕組みにあり、そして日本自動車産業の世界的競争力の源泉がそのような「能力構築」の進化にあるということである。

同様に、国は経済環境の変化に対応して、持続的なイノベーションを可能にする「イノベーション政策」を策定し、遂行するルーティン化した「能力構築」の仕組みを形成する必要がある。それは、科学・技術フロンティアにおけるパラダイム転換や世界的な資源・エネルギー需給関係の変化、新興国の台頭などのような、国際的環境や経済環境の変化に対応して改革を持続的に遂行してゆける仕組みを構築し、国の競争力を向上させることである。

個別政策論を超えて「政策空間」の形成を考える

日本国民は超高齢化・少子化社会に突入して、急速な人口減少と経済規模の縮小および高齢者扶養の負担増大という困難な問題に直面しつつある。この問題に対する政策対応の柱として、広く総合的に設計された子育て支援政策を可能なかぎり大胆に実施することによって出生率の回復を目指すという政策論は、それ自

体として望ましいものであるばかりでなく、女性がイノベーションの担い手として活躍することにより、多様な能力の相互作用を通じて日本社会のイノベーション能力が著しく高められると考えられる。

しかし、それを実際に政策として実行するとなれば、その財源手当てや費用負担を、高齢者を含めた国民全般および企業に対して求めなければならないことは言うまでもない。中央・地方の行政組織や議会、民間あるいは半官・半民の各種利権集団に対して徹底した節約や利権の放棄を要求し、同時に広く国民に対して増税その他の負担増加を求めることが必要であるけれども、それに対する抵抗の大きさは、政策の規模に比例する以上にはるかに強いものとなる。このことは政策の採用と実行に対する支持を確保するという「政策空間」においてこの政策の可能性が強く制約を受けるということである。この制約をどのようにして少なくさせるか、あるいは回避することができるのか。

その外のイノベーション政策についても同様のことがあてはまる。たとえば、新技術の市場導入をとまなう起業（いわゆるベンチャー企業）の振興をつうじて経済発展をはかるといふ政策論、それ自体に対する反対派は少ないであろう。しかし、その結果として所得や資産所有の格差が広がることに對して、また、ベンチャー振興策としてのエンジェル税制の実施などによって資産家階層が利益を受けることに對しては抵抗を感じる人々が少なくはない。しかも、起業を考える人々は日本国民の中で少数派であるから、ベンチャー振興策に対する積極的な支持はけっして強くはないであろう。こうして、本格的なベンチャー振興策を大胆に実行することは、日本の社会的・政治的な「政策空間」において困難なことになる。

このような「政策空間」における制約という要因は、まさしくその国・社会のイノベーション能力の弱さを表していることになる。すなわち、イノベーションにおける国のケイパビリティにおいては、その国の「政策空間」の特徴が非常に重要な意味をもっているといふことができる。それぞれの国の「政策空間」は、その社会を構成する人々の思考態度、文化、伝統、慣行などの制度的、歴史的要因によって強く影響を受けていると考えられるが、しかし、それだけで決まってしまうわけではなく、まさに政策主体の意図的設計によって変化させられるものである。すなわち、有効なイノベーション政策の実施、その重要な構成要素とし

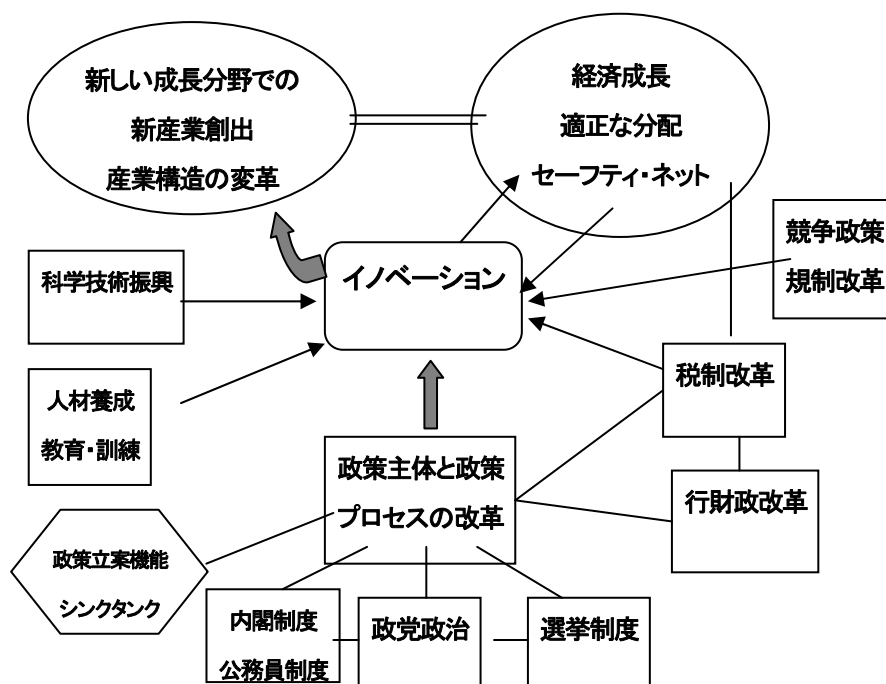
ての雇用のセーフティネットや公平な年金制度など社会保障制度、本格的な少子化対策などが受け入れられやすいような「政策空間」を形成あるいは養成してゆくことが不可欠の要点なのである。

もう少し具体的にいえば、重要な、つまりは影響力の大きなイノベーションが数多く生じることによって、社会的に有用性の薄い既得権益を保有してきた集団がそれらを失うことは止むを得ないことであるけれども、そうではなくて従来の仕事や収入を失う人々もまた少なくないのは事実である。こうした人々に対する補償を社会的安全ネットの形で適切に設計し、確立することができるならば、イノベーション政策に対する抵抗はある程度まで克服され、その政策空間は合理的に整備されるであろう。これこそが政策主体がつねに意識に置かなければならない課題である。

しかし、国と企業・会社組織には重要な違いがあることも確かである。株式会社においては、基本的に言えば、株主・資本と経営陣および従業員の区別にもとづく委任と執行および監査の統治原理があり、経営陣はその権限によって業務遂行のための会社組織を形成し、運営する権力を保有する。他方、国については、民主主義国家のばあい政府は選挙を通じて国民から統治の任務と権限を負託される。株式会社において、ダイナミックなケイパビリティすなわちイノベーション能力を生み出すための「組織ルーティン」を養成することは、経営者のリーダーシップに期待されるところである。国において、この役割を誰が担うのか、また、どのようにしてイノベーションのためのルーティンをもつ組織を養成するのか。自明の問いかけのようにも思われるけれども、今もっとも重要な問いかけではないだろうか。この問いを経済学者は政治学や行政学にまかせておくことはないであろう。

最後に、イノベーション立国を可能にさせる「政策空間」を形成するというとき、それは日本の歴史、伝統に根ざした人々の意識、慣行、制度などと対立する部分があることは避けられない。しかし、旧来の流れを踏襲するだけでは変化する世界のなかで国の経済を維持してゆくことはできない。われわれは保守すべきものと変えるべきものを見極めながら日本のシステムを進化させてゆかねばならない。

望まれる政策集合



【参考文献】

Albert, Michel (1991) Capitalisme Contre Capitalisme (小池はるひ訳『資本主義対資本主義』竹内書店、1992年)。

Amable, Bruno (2003) The Diversity of Modern Capitalism (山田鋭夫ほか訳『五つの資本主義』藤原書店、2005年)。

Baumol, W.J. (2002) The Free-Market Innovation Machine, Oxford University Press.

Baumol, W.J., Litan, R.E. and C.J. Schramm (2007) Good Capitalism, Bad Capitalism, and the Economics of Growth and Prosperity, Yale Univ. Press.

- Best, M.H. (1990) The New Competition: Institutions of Industrial Restructuring, Harvard Univ.Press.
- Best,M.H. (2001) The New Competitive Advantage: The Renewal of American Industry, Oxford Univ.Press.
- Chesbrough, H. (2003) Open Innovation: The New Imperative for Creating and Profiting from Technology (大前恵一郎訳『OPEN INNOVATION』産業能率大学出版部、2004 年).
- Chesbrough, H. (2006) Open Business Models (栗原潔訳『オープンビジネスモデル』翔泳社、2007 年).
- Chesbrough, H. et al (2006) Open Innovation: Researching a New Paradigm (邦訳『オープンイノベーション』英治出版、2008 年).
- Dosi,G., Nelson,R., & S.G. Winter eds. (2000) The Nature and Dynamics of Organizational Capabilities, Oxford Univ. Press.
- Fujimoto,T. (2000) Evolution of Manufacturing Systems and Ex Post Dynamic Capabilities: A Case of Toyota's Final Assembly Operations (in Dosi,G., Nelson,R., & S.G. Winter eds., The Nature and Dynamics of Organizational Capabilities, Oxford Univ. Press, Chap.9).
- 藤本隆宏 (2003) 『能力構築競争』中公新書.
- Galbraith, J.K. (1952) American Capitalism (邦訳『アメリカの資本主義』時事通信社、1958 年).
- Hanusch,H. & A.Pyka eds.(2007) Elgar Companion to Neo-Schumpeterian Economics, Edward Elgar.
- Johnson, Chalmers (1982) MITI and Japanese Miracle (邦訳『通産省と日本の奇跡』日本経済新聞社、1982 年).
- 姜 娟 (2009) 「「イノベーション政策」の概念変化に関する考察—OECD の政策議論を中心とする—」(『研究 技術 計画』Vol.23 No.3).
- Langlois,R. & P.Robertson (1995) Firms, Markets and Economic Change: A dynamic Theory of Business Institutions (谷口和弘訳『企業制度の理論: ケイパビリティ・取引費用・組織境界』N T T 出版、2004 年).

Newelears,C. & R.Wintjes (2008) Innovation Policy in Europe, Edward Elgar Publishing.

西田 稔 (1987)『日本の技術進歩と産業組織』名古屋大学出版会.

西田 稔 (1991)「産業システムと技術革新」(関西学院大学産業研究所『産研論集』第18号).

西田 稔 (2000)『イノベーションと経済政策』八千代出版.

西田 稔 (2002)「イノベーション・システムと起業家教育」(土井教之・西田稔 共編『ベンチャービジネスと起業家教育』御茶ノ水書房、第1章).

西田 稔 (2008)「イノベーション政策と国の政策能力：ケイパビリティ理論に学ぶイノベーション政策の可能性と課題」(関西学院大学『経済学論究』第62巻第3号).

Olson, M. (1982) The Rise and Decline of Nations : Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities (加藤 寛監訳『国家興亡論』PHP研究所、1991年).

Penrose, E. (1959) The Theory of the Growth of the Firm (邦訳『会社成長の理論』ダイヤモンド社、1962年).

Porter, M. E. (1990) Competitive Advantage of Nations (邦訳『国の競争優位』ダイヤモンド社).

マイケル・ポーター、竹内弘高 (2000)『日本の競争戦略』ダイヤモンド社.

Richardson, G.B. (1972) The Organization of Industry, Economic Journal,82,.
産業構造審議会基本問題検討小委員会報告書 (2008)『知識組換えの衝撃～現代の産業構造変化の本質』.

Schumpeter, J.A., (1912) Die Theorie der Wirtschaftlichen Entwicklung, (邦訳『経済発展の理論』岩波文庫).

Schumpeter, J.A. (1942) Capitalism, Socialism, and Democracy, (邦訳『資本主義、社会主義、民主主義』東洋経済新報社、1951年).

US Council on Competitiveness, (2004) Palmisano Report : Innovate America (National Innovation Initiative Report).

