

Title	通商産業政策史編纂委員会編 岡崎哲二編著 『通商産業政策史 3 産業政策』
Author(s)	尾崎, 雅彦
Citation	大阪大学経済学. 2014, 63(4), p. 56-61
Version Type	VoR
URL	https://doi.org/10.18910/57023
rights	
Note	

Osaka University Knowledge Archive : OUKA

<https://ir.library.osaka-u.ac.jp/>

Osaka University

通商産業政策史編纂委員会編
岡崎哲二編著

『通商産業政策史 3 産業政策』

(経済産業調査会, 2012年, 599頁)

通商産業政策史(第二期)シリーズは, 1989年から1994年にかけて公刊された通商産業政策史(第一期)シリーズの後継である。第一期シリーズ全17巻は1945年から1979年までの戦後日本の奇跡的な経済成長過程を, 戦後復興期(1945年~1952年), 自立基盤確立期(1952年~1960年), 高度経済成長期(1960年~1971年), 多様化時代(1971年~1979年)の四期に分け, 各期を政策項目別に整理したうえで業種別に客観的に考察したものであり, 日本経済近代化・敗戦後の奇跡的復興の歴史を示す貴重な学術的資料として, 日本のみならず世界的にも注目されることとなった。本(第二期)シリーズはその後を受け1980年から2000年を中心とする20世紀終盤における通商産業政策の歴史を, 政策の立案過程およびその背後の産業・経済情勢, ならびに政策実施の過程, 政策意図の実現状況および政策実施後の産業・経済情勢等について, 客観的な事実の記録に加えて分析および評価的視点も織り込みながら記述することを企図して編纂されたものである。

「はたして、第一期シリーズにどこまで迫ることができるのだろうか？」読むに先立ちまず感じたことは、そのような疑問であった。そう感じた理由は以下の2点である。

- ①分析対象の時代における社会経済環境の相違
- ②本（第二期）シリーズ分析対象の時代の複雑さ

第一期シリーズが対象とした1979年以前と、本（第二期）シリーズの1980年以降では、日本経済の様相は大きく異なる。前者では大多数の経済主体が「欧米にキャッチアップする」という目標を共有し政策は一貫して「国内産業育成・強化」と単線的でシンプルであった。しかし、後者は、「ジャパン・アズ・ナンバーワン」（エズラ・ボーゲル、1979）がベストセラーとなったことに象徴されるように日本経済および日本的経営が世界トップクラスのパフォーマンスを達成したと内外で考えられ、明確なナショナルゴールを喪失するとともにGDP規模の拡大に見合った国際配慮が強く求められ国内のみを重視した政策実施が許されない時代を対象としている。そのため、政策内容の多様化・複雑化が生じたことに加えて政策効果の不確実性が高まり、事後的な政策過程の観測と評価の難易度が格段に増していると思われる。

次に、本（第二期）シリーズの分析対象期間である20世紀最後の20年間そのものの特殊性を考えてみよう。前半10年と後半10年との間で際立ったコントラストが生じていた。前半は「世界トップクラス」の高揚された意識の下でプラザ合意による円高不況予測に対する予防的景気刺激施策に端を発するバブル発生により経済全体が過熱状態となっており、後半は1991年のバブル崩壊後、一転して三つの余剰（資本ストック、雇用および債務の余剰）と言われるストック面での問題を抱え、いわゆる失われた10年に突入することとなった。このようなジェットコースターのような経済状態の変化の中で、短期間でめまぐるしく変更された政策内容およびその効果を正確に把握・分析することは至難の業であろう。「商務流通政策」の執筆を担当した石原

武政流通科学大学特別教授および「産業技術政策」を担当した沢井実大阪大学大学院経済学研究科教授が、経済産業研究所が編纂作業終了後に開催した執筆者座談会において次のように語っている。

石原武政特別教授「大店法が78年に強化改正されたことによって、新規出店が大幅に制限されるのですが、1980年代の終わり頃から反転して（ほぼ米国の要請通りの）規制緩和の流れになり、1990年代には振興政策と調整政策のうち調整政策が実質的に機能しなくなってしまうのです・・・」

沢井実教授「80年代は、日本に対して、「技術（基礎研究）ただ乗り論」という批判が盛んに展開され・・・それを真正直に受け止めた結果、基礎研究に政策の重点が一挙に移った・・・日本は戦後一貫して産業技術を基礎研究から実用化までの段階を踏む「リニア・モデル」で考えてきました。ところが、80年代の米国では、日本の成功に刺激を受けて・・・ニーズを起点とした研究開発を是とする議論がでてきました。それを米国から逆輸入・・・日本でも90年代を境にニーズモデルを推す議論が出てきます。いずれにしても、あまりにも目まぐるしく変化しすぎた・・・」

（出所）RIETI Highlight 2011 summer より抜粋

これら問題に対処する方策を執筆陣はどのように考えたのであろうか。巻頭の序文において編纂委員長である尾高煌之助一橋大学名誉教授は、政策史執筆にあたっての考え方を以下の様に記している。

「第一期（隅谷委員会による）通商産業政策史のような時期ごとの巻構成を採用するのではなく、1973-2000年期の通産省の組織構成を基準にこれを定め、執筆陣もまたこの基準に従って編成した。これは、上述のような変動期には政策テーマごとに眺望するのが便利でもあり必要でもあると考えたからにほかならない」

確かに、1980年代以降の様々なベクトルを持ち複雑にリンクした諸々の通商政策を、部局レベルにブレイクダウンし調査・分析・評価することにすれ

ば、効果的に記述できる可能性は高まるだろう。しかし、そのような執筆スタンスで記述された政策史の内容は読者にとってどの程度役立つ情報となるのか気になるところである。

本（第二期）シリーズ第3巻は、20世紀最後の20年間の通商産業省の「産業政策」を叙述している。前述した執筆スタンスに基づき、本巻の内容は通産省産業政策局の活動実態の記述となっている（下表参照）。

表. 本（第二期）シリーズ巻構成および対応部局
【対応部局】

第1巻（総論）	
第2巻（通商政策・貿易政策）	通商政策局, 貿易局
第3巻（産業政策）	産業政策局
第4巻（流通政策・消費者行政）	商務流通グループ
第5巻（環境・立地保安政策）	環境立地局
第6巻（基礎産業政策）	基礎産業局
第7巻（機械情報産業政策）	機械情報産業局
第8巻（生活産業政策）	生活産業局
第9巻（産業技術政策）	工業技術院
第10巻（資源エネルギー政策）	資源エネルギー庁
第11巻（知的財産政策）	特許庁
第12巻（中小企業政策）	中小企業庁

産業政策局の中心業務は全産業共通の政策課題を追求することであり、通産省全体、ときには他省庁の政策スタンスにも影響を与えるビジョンを提示し、また政策を企画立案してきた。重要な役割を持つ部局であることは、1980年～1999年の14名の通産事務次官のうちの13名が産業政策局長からの昇格であるといった人事面からもうかがわれる。

さて、本（第二期）シリーズ第3巻の章立ては以下の通りである。

序章

- ① 80年代の通商産業ビジョン

- ② 21世紀産業社会の基本構想と前川リポート
- ③ 90年代の通商産業ビジョン
- ④ 基本問題小委員会中間的とりまとめ、基本問題小委員会産業構造検討特別委員会中間提言、基本問題小委員会報告書

第1章 経済活性化政策

- ① 産業調整・産業再生政策
 - ・ 特定不況産業安定臨時措置法
 - ・ 特定産業構造改善臨時措置法
 - ・ 産業構造転換円滑化臨時措置法
 - ・ 特定事業者の事業革新の円滑化に関する臨時措置法案
 - ・ 産業活力再生特別措置法

- ② 新規産業創出と事業環境の整備（1980年代）

- ③ 新規産業創出と事業環境の整備（1990年代）

- ④ 規制緩和の推進

第2章 産業組織政策

- ① 産業組織政策の課題
- ② 産業政策と独占禁止法の調査
- ③ 経済構造改革と産業組織政策の新展開

第3章 金融・税制

- ① 金融

- ② 税制

第4章 直接投資と経済の国際化

- ① 直接投資の理論と実証
- ② 1980年代と1990年代における日本の直接投資の概観
- ③ 1980年代の政策展開
- ④ 1990年代の政策展開
- ⑤ 終わりにかけて

第5章 調査統計

- ① 通産統計の概要
- ② 統計制度の中長期的検討
- ③ 統計調査の新設・整理と効率化
- ④ 統計法の改正と調査票情報利用の拡大

シリーズの巻構成が組織構成（部局構成）に対応しているのと同様、本巻の章立ても概ね組織構成

(課構成)に沿って決められており、第1章は産業構造課および産業技術課、第2章が産業組織課、第3章が産業資金課および企業行動課そして第4章が国際企業課に対応している。なお、第5章については、産業政策局が2001年の機構改革によって経済産業政策局に変更された際に経済産業政策局調査統計部として移管されることになる大臣官房調査統計部が対応している。

まず、序章の「80年代の通商政策ビジョン」(1980年)においては、世界経済において石油化学代替エネルギーへの転換が始まる「多様エネルギー時代」が始まるとともに、米国中心の政治経済構造が多極化していく一方で、日本は明治以来の「追いつき型近代化」を完了し世界の国内総生産の10%を占める「1割国家」となったことを踏まえて、①経済大国の国際的貢献、②資源小国の制約の克服および③活力とゆとりの両立達成を図るための政策方向性として、①自由貿易体制の維持と総合経済協力の展開、②エネルギー開発の目標設定と政府資金の大胆な投入、③技術立国への道、④住空間、自由時間など生活の質の向上と魅力ある地域社会の形成、および⑤創造性の発揮による産業構造の知識集約化と活力ある中小企業の育成が挙げられている。そして、産業政策の役割として①動態的比較優位の維持・形成による適正な国際分業関係の実現、②長期的な発展基盤の整備と経済的安全の確保、③企業活動に伴う外部不経済の対応、④円滑な産業調整(特定の産業分野の縮小、他の産業分野への転換)の実現が示されている。さらに、具体的な産業調整のための政策として、業種別見通しの明確化、人的資源の再配置、過剰設備の処理、他事業分野への転換、産業再編成、地域対策が挙げられている。

それに続き、日本経済の長期的発展基盤確立を目指した「21世紀産業社会の基本構想」(1986年)の検討では、①国際経済社会との調和と国際社会への貢献に資するわが国産業構造のあり方(国際性)、②技術革新・情報化等の国内経済諸要因の変化とわが国産業構造のあり方(創造性)、③価値観の多様

化、長寿社会等がもたらす新たな文化スタイルとわが国産業構造のあり方(文化性)の3つの視点から将来の産業社会が展望され、「前川リポート」とも共通した国際協調型経済構造への変革の必要性が政策運営上の基本理念として示された。そして、文書には記されていない、この国際協調型を強く意識する背景が米国の圧力によって日本の輸入に数値目標が設定されることに対する懸念であることが、当時の産業政策局担当者へのインタビューにより明らかにされている。

「90年代の通産政策ビジョン—地球時代の人間的価値の創造へ」(1990年)では、①東欧社会主義圏の崩壊によって、西側諸国間の摩擦が顕在化する、②経済摩擦が貿易だけでなく、投資、技術、金融からさらには制度、慣行等の構造的側面に拡大する、および③日本の経済力に対する懸念が強まり、日本の社会構造や文化にまで立ち入った不信感さえ生じているといった厳しい国際環境を考慮して、①制度の国際的調和、②企業行動に関する制度・慣行の見直し・是正、③法律の運用、政府規制の改善を行うことが具体的政策として挙げられている。本章の執筆者は、上述のような、日本の経済制度・慣行等の構造的問題が日本経済の内発的観点からではなく、国際経済摩擦の回避と言う観点からの提起であった事は、東欧社会主義圏の崩壊と日本のいわゆるバブル景気が重なり、市場経済と日本経済に対する楽観が頂点に達していたこの時期に固有の状況を反映していると評している。そして、人間的価値の創造、ゆとりと豊かさの実現という目標の背景には、国民の生活の向上を目指して多大なエネルギーを傾けてきた経済成長の恩恵が国民生活に十分に還元されず、今日の活力と明日の希望をもたらすゆとりと豊かさとして実感されるにはほど遠い状態にあるとの認識があったと整理している。また、長期的発展基盤の確保のためには、柔軟で活力ある産業構造の実現、創造の母体としての中小企業の活性化、科学技術の振興と情報化の推進、資源エネルギーをめぐる状況変化への対応、労働力の安定的確保、効率的でバランスの取れた金融機能の実現、経済基盤となる

社会資本の整備、各種危機への対応策の実現が必要であり、「21世紀産業社会の基本構想」において国際分業・国際協調と創造的知識融合化の2つが産業構造政策の課題として掲げられていたことに比較すると焦点が制度・慣行にまで拡大したことがうかがわれると述べられている。

バブル崩壊後、長期不況に入るとともに、急速な円高の進行による産業空洞化の懸念が生じる中で、1992年の産構審において基本問題小委員会が設置され、中間提言「21世紀への構造改革」(1994年)が示された。そこでは、①政府規制および②民間の競争制限的な慣行が、内外価格差・新規事業の阻害・対日アクセスの阻害等の原因になっており、市場機能を高めるためには、単に規制を緩和・撤廃するだけではなく、制度的枠組みの整備、すなわち企業システム、雇用システム、金融・資本市場システムに関連する各種の制度改革を行う事が求められている。そして報告書「21世紀の産業構造」(同年)では、①経済構造全体の改革、②需要サイドと供給サイドの両面の一体的取扱い、③グローバルな最適分業構造の形成を基本的視座とし、諸制度・規制等を前提として各種支援措置により産業活動に関与し望ましい産業構造に向けて誘導する市場機能の補完から、諸制度・規制等を前提とせず市場機能を強化する方向で制度整備することで効率的な市場を形成するという産業政策の方向性が明示された。執筆者は、この時点で、通産省の産業政策の役割に関する考え方が、市場の失敗への対応から制度改革を通じた市場の機能強化に明確に転換したと述べている。

読者は、以上の序章を読み進むことで、1980年代以降の一見複雑な産業政策群の、その底流にある日本の社会経済環境の変化に対応するために打ち出されたビジョンとそれに基づく政策ベクトルの変化を知ることができ、系統的理解のための手がかりを得ることが可能となる。さらに、第1章第1節産業調整・産業再生政策では、実際に実行された政策の内容が企画立案者の意図を交えながら明らかにされ、その効果が実証分析的手法によって評価されて

おり、産業政策の変遷に係る情報が多面的視点で盛り込まれている。

第1章第1節においては、産業調整・産業再生政策として立法化された5つの法律について記述されている。まず、設備稼働率と利益率が長期に低迷する構造不況業種のうち14の産業が「特定不況産業」に指定され、公取委の同意を条件に生産能力調整を行うことを目的とする「特定不況産業安定臨時措置法(特安法)」(1978年)が分析・評価されている。政策手段としては、日本開発銀行及び民間の出資によって設立された特定不況産業信用基金による債務保証や事業転換を行う際の設備資金に対して日本開発銀行が低利融資を行う制度が設けられた。この計画の効果を1975年から1982年のパネルデータを用いて推定した結果、収益性と生産性上昇率との間で有意ではないものの正の関係を示唆している事が示された。

次に、1979年の第2次石油危機によって新たな構造不況業種が発生したことに鑑み、「特定産業構造改善臨時措置法(産構法)」(1983年)が閣議決定された。この法律も公取委との(しかし80年代の通商政策ビジョンを受けてより慎重な)調整を経て、政策手段として、日本開発銀行及び民間の出資によって設立された特定産業信用基金による債務保証や生産規模や生産方式の適正化を行う際の設備資金に対して日本開発銀行が低利融資を行う制度また租税特別措置法に基づく欠損金繰越処理の支援が実装された。同法が促進しようとする対象は、設備処理だけでなく規模や生産方式の適正化にまで拡張されていた。また、業種指定が事業者申し出を前提としていた点で「特安法」とは異なっていた。この法律による構造改善基本計画の効果を1975年から1982年のパネルデータを用いて推定した結果、ROA、TFP上昇率および労働生産性上昇率との間で有意に正の関係を示したと述べられている。

1980年代半ばは、序章の「21世紀産業社会の基本構想」で述べられたように経済摩擦が日本経済における重要な課題であり、巨額の経常収支黒字改善

のためには産業構造転換が必要であるとの認識に基づき、「産業構造転換円滑化臨時措置法(円滑化法)」(1987年)が閣議決定された。前2法が特定の業種を指定し指定された業種に対して政策的支援を行うという枠組みであったのに対し、本法律では政策対象が業種ではなく特定事業者と特定地域となった。執筆者は、この変化が「衰退産業の温存を図ろうとするものであり輸入障壁となっている」との米国の批判に配慮した結果であることを当時の産業政策局長からのヒアリングによって明らかにしている。政策手段としては、日本開発銀行及び民間の出資によって設立された特定産業信用基金を改組した産業基盤整備基金による債務保証や特定設備の処理または事業転換等を行う際の設備資金に対して日本開発銀行が低利融資を行う制度また租税特別措置法に基づく欠損金繰越処理の支援が用意された。この法律による特定地域指定の効果を、1986年から89年における3,234市町村に関するパネルデータを用いて推計した結果、雇用及び実質出荷額に対して有意に正であることが確認されたと報告されている。

1990年代前半、産業空洞化の懸念、発展途上国の追い上げと米国でのITの導入による技術革新の進展に危機感を持った通産省は、過剰設備を処理したうえで事業転換を行う事業者に対して税制上の優遇と公取委との調整等の支援を柱とした「特定事業者の事業革新の円滑化に関する臨時措置法案(事業革新法)」(1995年)を閣議決定した。政策手段としては、前述の産業基盤整備基金による債務保証や租税特別措置法に基づく支援が用意された。この法律の効果を確認するために、指定企業と非指定企業のそれぞれについて、指定時期前後の企業パフォーマンスを観察すると、TFP上昇率および労働生産性上昇率いずれについても有意に正であることが確認された。

1997年のアジア金融危機と橋本内閣の緊縮財政によって日本経済の成長率は再度低下した。この時期、日本の生産性は停滞しており、supply sideの構造改革が強く意識された。経営資源の効率的な活用を通じて生産性の向上を実現するため、事業者を実施する事業再構築、創業及び中小企業者等による新

規事業の開拓ならびに研究活動活性化に対する支援を図る「産業活力再生特別措置法(産業再生法)」(1999年)が制定された。認定事業者・認定活用事業者には、商法上の特例(①現物出資等、②営業の全部譲受け、③債務の一括転移、④ストックオプションおよび⑤債務の株式化に係る特例)、金融(産業基盤整備基金の債務保証・出資)、税制上の特別措置(租税特別措置法の適用)等の支援が与えられた。また、創業・新規事業支援(中小企業信用保険法・中小企業近代化資金等助成法の特例等)や研究活動の活性化のための措置について日本版バイ・ドール条項(国の委託研究の成果にかかわる特許権等について、所定の条件を満たす場合、国はその権利を受託者から譲り受けられないことができるとした規定)が整備された。

読者は、上述の第1章第1節まで読了すれば1980年代・90年代における産業政策の変遷の全体像を正しく理解できる。もし、記述の中に盛り込まれた政策に関連する諸要素(政策手段、重点項目等)をさらに深く知りたいと思えば、第1章第2節以降には主要な要素別情報が収録されているので、関心の高い節を選択的に読むことで、効率よく必要な情報を入手できる。本巻のこのような章立て構成は、読者にとって利便性が高いと考えられる。

編纂対象の日本経済が変動期であるがゆえに、通産省の組織構成を基準に政策テーマごとに眺望するのが便利でもあり必要でもあると考え、本(第二期)シリーズの巻構成および本巻の章立て構成を組織構成に合わせるという執筆陣の判断は、産業政策局の各部・課が各政策要素を担う構成となっていたため、結果として本巻を前述のように読者にとって使い勝手の良い文献ならしめている。

冒頭に示した懸念は、本巻に関しては当てはまらない。研究資料および教材としての使用価値で考えるならば第一期シリーズに劣らないと言えるのではないだろうか。

(尾崎雅彦 大阪大学大学院経済学研究科講師)