

通商産業政策史完成記念シンポジウム
「グローバル化と産業政策の転換」
基調講演 プレゼンテーション資料

2013年1月29日（火）

武田 晴人

RIETIプログラムディレクター（兼）ファカルティフェロー
/東京大学大学院経済学研究科教授

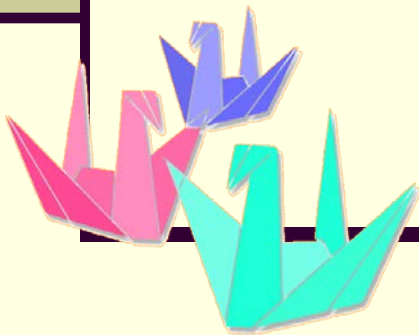
基調講演

転換期を迎えた通商産業政策の理念

通商産業政策史完成記念シンポジウム
「グローバル化と産業政策の転換」

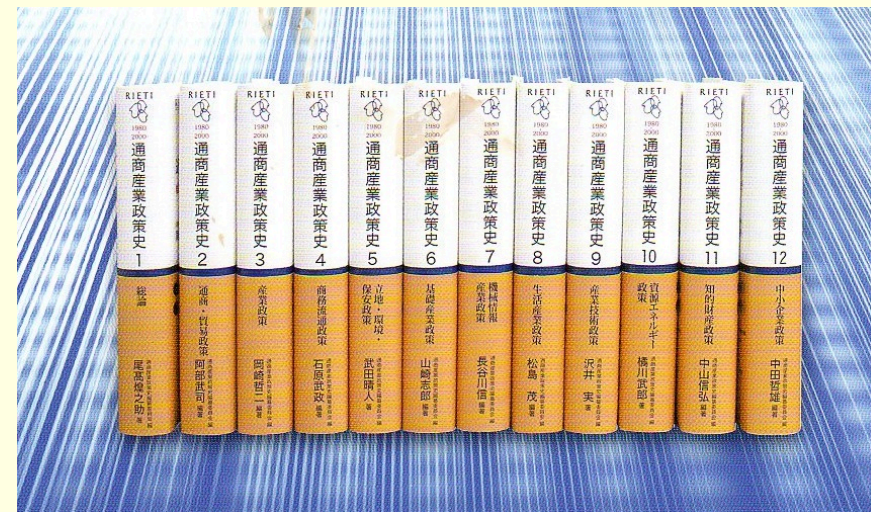
2013. 1. 29

武田晴人



はじめに

- 1973～2000年を対象期間とする第二期・『通商産業政策史』
- 通商産業政策の基本的な考え方＝「理念」の転換点を探る
 - 二段階の変化か？



第1期の通産政策の特徴

- 1950年代を典型として、日本経済の近代化・合理化を産業面から推進するために、通産省は、市場に対して補正的な政策介入を適宜展開することによって、
 - 産業面では、重要基幹産業の合理化、幼稚産業の育成、衰退産業への調整政策などを行うとともに、
 - 通商面では、秩序ある輸出の拡大、外貨制約の下での経済成長に適合的な輸入管理などが展開した。
 - 第 I 期の通商産業政策史(1945-1980年)の総論において編纂委員長 隅谷三喜男は、産業のライフサイクルに合わせた「出生・育児政策」と「ターミナル・ケア」という表現で政策展開の多面的な性格を示した。
- 「日本株式会社」と批判されるような緊密な政府・企業関係
- しかし、それ自体は経過的で、1960年代に始まる貿易・為替の自由化、資本自由化によって変容する

1970年代ビジョン以降の転換

- 1970年代の通商産業政策ビジョンにおける「知識集約型産業構造への転換」の提唱
 - ←産業構造の重化学工業化が進展し、成熟した産業社会へと日本が移行しているとの現状認識に基づいて、新たな産業発展の方向性の模索
 - ←基幹産業における国際競争力の充実、企業の自立
- 自由化の進展のなかで、通産省が駆使してきた政策介入の手段が次第に失われた(特に外貨割当)。
- →産業発展に対して、どのような方策によって政策的な援助が可能かを探るという必要性が生じていた。
- 「経済大国」としての自己認識のもとで、もはや国際社会で「小国」として自己都合だけを優先する訳にはいかず、世界経済に影響力を持つプレイヤーとしての責任ある行動を求められた(国際的地位の変化)。

1970年代の通商産業政策の重点

- 1970年代半ば以降の通商産業政策は、新しい産業発展を如何に実現するかという政策課題と、国際社会での責任を如何に果たすかという、それまでとは異なる政策課題に正面から取り組む。
- 1976～79年にかけて通商産業政策の最重点政策(「1丁目1番地」の政策)
 - 1976年 ①日本経済の回復と安定的発展を実現するための産業政策の推進
 - 1977年 ①安定成長下における産業政策の新展開
 - 1978年 ①景気振興と新産業政策の展開
 - 1979年 ①調和ある対外経済関係の形成と世界経済への積極的貢献
- 産業政策が新しい方向を模索する段階に入ったこと、1979年には世界経済への貢献が最重点課題となったことは、そうした政策理念の転換を示唆。

外生的なショックへの対応

- 変動相場制への移行と原油価格の攪乱的な暴騰によって、物価問題やエネルギー問題への対応に追われる時期が断続的に続く。
 - 1974年 ①物価の安定と消費生活の充実
 - 1975年 ①物価の安定と消費生活の充実—ゆとりある生活基盤の確立
 - 1981年 ①エネルギー安全保障の確立と脱石油社会への準備
 - 1982年 ①総合エネルギー政策の着実な展開
- 物価問題→「総需要抑制政策」
- エネルギー問題→省エネ、石油価格の沈静化、軽水炉による原子力発電
 - →経済成長と安定的なエネルギー供給が両立しうるとの見方が支配的。

技術開発と産業発展の方向の模索

- 1970年代初頭に展望されていた通商産業政策の基本方向が1983～85年には再び明確化する。
 - 1983年 ①中長期展望を踏まえた産業の活性化と技術開発の推進
 - 1984年 ①創造的発展基盤の形成
 - 1985年 ①技術開発基盤の構築
- 技術開発の重視、つまり将来の産業発展の基盤となるような技術、システムの開発
 - 新エネルギー開発
 - 工場の自動化(FA)、ME化(マイクロエレクトロニクス技術の活用)
 - 宇宙開発など
- 大規模な研究開発投資を要する分野←市場に委ねては実現し得ないと考えられる政策課題を見出し、これに注力することがとりわけ意識されるようになった。
- ただし、情報通信産業分野での通産省の関与には限界もあった。

1980年代後半の通商政策の重点化

- 原油価格の下落とともに、日本の貿易黒字が顕在化すると、深刻な貿易摩擦が発生。
- そのため、政策の重点も1980年代後半に通商貿易政策に移行。
 - 1986年 ①新次元の国際化を目指して
 - 1987年 ①国際的視点に立った産業構造政策の推進
 - 1988年 ①地域の活性化
 - 1989年 ①国際経済社会への貢献
 - 1990年 ①対外不均衡の是正と国際調和型の経済構造・産業活動の実現
- 第一に、日米関係という外交的な面からの配慮を求められたことが政策選択に強い制約を与えていたこと、
- 第二に、当面求められた輸出の抑制については、それまでも「秩序ある輸出」という目標で推進されていたものとの類似性が強かったこと
- 結果的には、このような条件の下で二国間、二地域間の交渉が品目を変えて際限なく繰り返され、一方的な譲歩が強いられる。

多国間調整重視へ

- 二国間交渉での譲歩の中で、通産省は日本経済の発展を促しつつ、国際的な責務を果たすために追求すべき方向を明確に認識するようになった。
- それは、自由な貿易取引を制限するような二国間の協定に基づく輸出自主規制などの措置ではなく、多国間で合意できる国際ルールに基づいた問題解決を求めること。
- すなわち、WTOの合意へと至る過程で、日本は「自由貿易体制を維持する」ことを標榜して国際間の通商摩擦に対処し、
- 同時に政府が関与しうる、言い換えれば政府間協議によって処理しうる問題の範囲を限定するという方向を追求し、数量目標の設定や特定取引相手国に対する優遇措置の要求を退けることに努める。

通商政策と規制緩和

- 対外面でのこのような政策スタンスは、市場の開放・輸入の拡大を求める海外からの圧力に対して、国内産業のあり方や、貿易取引のあり方の改革に努めることにつながる。
- 規制の緩和は、外圧というよりは内圧。
 - 行財政改革＝「小さな政府」の追求に従うもの
- 通産省は対外貿易摩擦の改善の方策の一つとして、規制緩和を強力に、他の省庁に先駆けるようにして推進した。
 - 輸入拡大への貢献は明瞭ではないが、そうした国内施策によって、上記の政府の関与しうる範囲については最善の努力をするという対外的なメッセージは明確に発信された。

- 規制緩和は、それまで独占禁止法との対立面が際立っていた産業政策面では、独占禁止法に基づく競争秩序の維持に、どのような関与をしようかという問題を提起。
 - 1978年の特定不況産業安定臨時措置法(特安法)、
 - 1983年の特定産業構造改善臨時措置法(産構法)、
 - 1987年の産業構造転換円滑化臨時措置法(円滑化法)、
 - 1995年の特定事業者の事業革新の円滑化に関する臨時措置法(事業革新法)、
 - 1999年の産業活力再生特別措置法(産業再生法)
- 独占禁止法の適用除外という産業調整政策のあり方が大きく変わっていく契機となる。

1990年代の新しい動き

- 通商産業政策の基本的な考え方は、1990年代初頭のバブル崩壊を挟んでも大きな転換は見られなかった。
- ただし、重点施策は、1990年代前半に短命政権による政策方針の揺らぎによって表現が変化し、あるいは地球環境問題の重大化などによって新たな政策課題が取り上げられることになったが、
 - ① 対外均衡を多国間調整によって実現すること、
 - ② 政府の関与を限定する規制の改革を進めること、
 - ③ エネルギーの安定供給と経済成長の調和を図りうるとの展望を持ちうること、
- など1980年代に基礎が固められた骨格に大きな変更が必要との認識はなかったといつて良いだろう。
 - 1991年 ① ゆとりと豊かさのある生活の実現
 - 1992年 ① 国際社会への貢献と自己改革の推進
 - 1993年 ① エネルギー環境対策の総合的推進
 - 1994年 ① 創造的革新に向けた構造調整と発展基盤整備

経済構造改革へ

- 不況の長期化のもとで、規制の改革は、それを一つの柱とする経済構造改革の取り組みへと展開することとなる。
- それは、不良債権処理とともに、財政再建、景気回復などの複数の政策課題を一挙に解決することが求められた。
- この新しい動きは現在進行形
 - 1995年 ①国際社会に開かれた豊かな経済社会を実現するための改革の推進
 - 1996年 ①経済構造改革の加速化
 - 1997年 ①知識創造立国に向けた経済構造改革～産業空洞化対策～
 - 1998年 ①経済構造改革の強力な推進
 - 1999年 ①低迷するマクロ経済からの脱却
 - 2000年 ①民需中心の安定的な成長軌道への回復

経済構造改革へ

- 経済構造改革に関連して通産省は、中小企業政策の大胆な転換を図るなど、競争促進的な政策原理へと軸心を一層移し、規制の改革を徹底し、企業の自己責任原則に委ねることをとりわけて強調するようになる。その限りでは、通産省の基本的なスタンスに変化はなかった。
- 通商面での問題は、日本の長期の不況と、韓国、中国などのアジアの工業化の一段の進展によって様変わりとなったが、多国間調整重視は堅持。
- しかし、マクロ的な成長を重視する政策課題に直面したことは、新たな側面を付加した。マクロ的な景気政策が市場経済が不可避免的に内包する累積的な悪循環に対する調整的な市場介入政策を主要な要素とする限り、通産政策、経済産業政策は、企業行動の自由をできるだけ広く保障することによって経済の活力を回復しうる、というような簡明な論理だけでは、政策構想の視野としては十分ではなくなったことを意味した(反循環的な政策領域への配慮)。
- 単なる競争秩序の維持の促進にとどまらず、市場のプレーヤーである企業それ自体の改革(企業システムの改革、雇用システムの改革)などを視野に入れることが求められる。

基調転換の第二の局面

- 国際面では多国間調整による紛争解決を第一義とするような対外政策も、新しい地域協定、新しい二国間協定の動きによって、簡単には他国の同意を得ることが難しくなった。
- 「自由貿易体制を護る」という原則だけでは対処が難しくなっている。
- 経済構造改革が課題となる中で、通商産業政策は転換の第二の局面を迎えているのではないか。
 - マクロ的な課題への対応
 - 多国間調整原則の見直し



■ ご静聴ありがとうございました。

■ 武田晴人