

序章 概観

1. 通商産業省の任務	2
2. 通商産業政策の基調	3
1973年機構改革	3
転換を模索する通産政策	5
自由貿易の重視と規制の緩和	8
世紀末における再転換の模索	10
序章付論 新政策の策定過程	14

序章 概観

1. 通商産業省の任務

本書が対象とする通商産業省(MINISTRY OF INTERNATIONAL TRADE AND INDUSTRY)の諸政策は、法制度的に見れば、「通商産業省設置法(Ministry of International Trade and Industry Establishment Law)」（1952年）第3条に定められた、以下の各項に基づいて措置されるものであった[Ⅱ-1 p.3~4]⁽¹⁾。

- 一 通商の振興及び調整並に通商に伴う外国為替の管理及び調整
- 一の二 通商経済上の国際協力の推進
- 二 鉱山物及び工業品の生産、流通及び消費の増進、改善及び調整並びに検査
- 三 商工業の合理化及び適正化に関する事務
- 四 度量衡及び計量に関する事務
- 五 電気事業、ガス事業及び熱供給事業の運営の調整
- 六 鉱物資源の開発及び電力等のエネルギーの供給の確保並びにこれらの利用の推進並びに発電水力の調整
- 七 鉱山の保安に関する事務
- 八 工業所有権に関する事務
- 九 中小企業の振興及び指導
- 十 鉱工業の科学技術に関する試験研究及びその成果の普及
- 十一 工業標準の制定及び普及
- 十二 商鉱工業に関する調査及び統計その他商鉱工業に関する事務
- 十三 国営通商事業
- 十四 アルコール専売事業

これらの事項の中には、通商関係の政策事案について外務省(Ministry of Foreign Affairs)と、外貨の管理や外資の導入に関して大蔵省(Ministry of Finance)、というように他の所管官庁との調整・協力を必要とする政策事項も含まれており、一般に産業政策を所管するとはいっても、たとえば造船業については海運業との関係から運輸省(Ministry of Transportation)の所管とされており、情報通信分野についても郵政省(Ministry of Posts and Telecommunications)の所管業務との境界が問題になるなど、通商産業政策(International Trade and Industry Policy)のすべてに専管的に関与しうる役割を与えられていたわけではなかった。

こうして定められた範囲の事項について、政策的に関与する必要性あるいは妥当性は、その時代時代に日本経済が抱えた問題点をどのように認識していたのかに関わって与えられていた⁽²⁾。事後的に、そうした政策の関与を経済学のフレームワークを用いて、「①市場が未発達又は未整備である場合、②情報が偏っていたり不完全な（すなわち、「非対称的asymmetric」な）場合、③経済主体の行動が第三者たる他の経済主体の費用増大をも

(1)[]内の表示は、Ⅱ-1は『通商産業政策史第Ⅱ期』第1巻の意。p.3~4は引用箇所。以下、Ⅰ-1は『通商産業政策史第Ⅰ期』を指す。

(2)第二次世界大戦後の日本経済については、とりあえずT.NAKAMURA, *The postwar Japanese economy : its development and structure, 1937-1994*, Univ.Tokyo Press, 1995参照。

たらず（すなわち、「外部不経済external diseconomies」がある）場合、④市場参加者の行為が過度に自己中心的で市場秩序を乱す場合、又は⑤政治的理由（国際通商摩擦の解決など）で必要とされる場合に、所期の機能を十分に発揮しない市場の動きを補正・補完若しくは是正することによって経済的厚生を向上・改善する政府の行為として正当化された」と整理することができる[Ⅱ－1 p.5]。それに基づいて、通商産業政策の目的は、現在では①市場の発展の奨励、②情報の非対称性の是正、③外部不経済の除去、④市場秩序の保全、そして⑤政治経済的事由などに求めることも、異論なく受け入れられるようになっている。

もっとも、その時代時代において政策の正当性を説明するために用いられた言葉は、情報の非対称とか、外部不経済とかではなく、日本経済の後進性であったり、構造的な脆弱さであったり、国際競争力の欠如であった。とくに戦後復興期から高度成長期を通して(During the Period from the Post-War Recovery to High Economic Growth)、通商産業政策史(Editing History of International Trade and Industry Policies)編纂の第一期事業が対象とした1970年代までは、とりわけ、そうした認識が強かったと言うべきかもしれない。しかし、それ以後の時期についても、通商産業省はその時代に即した政策課題を認識し、その解決のための処方箋を立案・推進してきた。その正当性は、それぞれの時代に日本経済が直面した課題の解決の文脈の中で見いだされてきたから、そこに何か原理的に一貫したものがあると言えるものではなく、むしろ時代の変化に柔軟に対応して課題を見だし、解決策を打ち出そうとする試行錯誤に通商産業政策の特質があった⁽³⁾。

2. 通商産業政策の基調

1973年機構改革

柔軟な対応に特徴があることは、政策的な対応が場当たりのなものであったことを意味するわけではない。たとえば成長率の低下、対外的な経済摩擦の深刻化など、それぞれの時代を特徴付ける大きな流れがあり、これへの対応を求められた通産政策はその課題だけでなく、基盤となる政策理念にも変遷を見いだすことはできる。

この点についてやや大胆にまとめれば、1970年代から21世紀への転換点まで、この間の通商産業政策の基本的な「理念」は連続的に二段階の変化を遂げたということができる。

1950年代を典型として、戦後復興期の統制が解除された後も、通商産業省は、日本経済の近代化・合理化を産業面から推進するために補正的な市場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(Orderly Export)の拡大、外貨制約の下での経済発展に適合的な輸入管理などを展開した⁽⁴⁾。

このような高度成長期までの通商産業政策は、国内では特定産業振興臨時措置法案

(3)橋本寿朗『戦後日本経済の成長構造』有斐閣、2001年。

(4)それらは、第I期の通商産業政策史の総論において隅谷三喜男が、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ものであった[Ⅰ－1 p.112]。

(Draft Law on Temporary Measures for the Promotion of Specified Industries)の帰趨に示されるように、政府からの自由を求める財界の動きと、対外的には「日本株式会社(Japan Inc.)」と表現されるような緊密な政府・企業間関係への批判を背景にしながら、1960年代に始まる貿易・為替の自由化(Liberalization of trade and foreign exchange)、それに続く資本自由化(Capital Liberalization)により、国際的に開かれた経済システムの構築へと政策目的の設定や政策手段の選択が大幅に見直され、転換が課題となった。

政策転換の必要性は、1970年代の通商産業政策ビジョンが「知識集約型産業構造(Knowledge-Intensive Industrial Structure)への転換」を唱えたところに自覚的に示された。ここでは、産業構造の重化学工業化(Heavy and Chemical Industrialization)が進展し、先進国に共通する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を模索する必要性が認識されていた。従来型の政策フレームワークの追求には限界があると判断される一方で、基幹産業は十分な国際競争力を備えるようになり、自立した企業は政府の支援を必要とはしなくなっていたから、政策課題をより広い視点で見出す必要もあった。

それだけでなく、このような政策転換には、自由化が予想以上にスムーズに進展する中で、政策介入の手段が次第に失われ(その最も大きなものは外貨割当であったが)、産業発展に対して、どのような方策によって政策的な支援が可能かを探る必要性が生じていたことも反映していた。そして、「経済大国」としての自己認識が結実する1970年代に入ると、もはや国際社会で「小国」として自己都合だけを優先するわけにはいかず、世界経済に影響力を持つプレーヤーとしての責任ある行動を求められるという国際的地位の変化を反映した転換も差し迫った課題となっていた。

しかし、その結果、国内では環境保全問題、過密過疎問題、消費者問題、物価問題等、国民生活との接触面において種々の困難な問題が発生した。また、重厚長大型の産業を中心とする産業構造の高度化、輸出拡大政策の限界を認識し、産業の「知識集約化(Knowledge Intensity)」が求められていた。さらに対外関係において次第に深刻の度を加えつつあった市場摩擦、国際収支問題、通貨問題等の新しい問題への対応も必要と考えられるようになった。

このような認識を背景に、本書が対象とする時期の起点となる通商産業省の大規模な組織改革が実施されることになった。「企画・立案官庁であり、かつ実施官庁であるという当省の特長を活かして、いわゆる横割り局とともに縦割り局のバランスのとれた結合を図りつつ、本省内部部局の全面的編成替え」を決断した通産省がまとめた組織改革基本方針は、

- ①通商政策担当部局を一本化すること。このため、従来の通商局(International Trade Bureau)と貿易振興局(Trade Promotion Bureau)の二局を再構成して、「通商政策局(INTERNATIONAL TRADE POLICY BUREAU)」と「貿易局(INTERNATIONAL TRADE ADMINISTRATION BUREAU)」に再構成する。
- ②業種横断的な政策原理(横割り)への取り組みを強化するため、従来の企業局(Enterprise Bureau)を再構成して「産業政策局(INDUSTRIAL POLICY BUREAU)」と名付けるとともに
- ③産業立地と環境保全対策とに積極的に取り組む目的で、あらたに立地公害局(INDUSTRIAL LOCATION AND ENVIRONMENTAL PROTECTION BUREAU)を設置する、

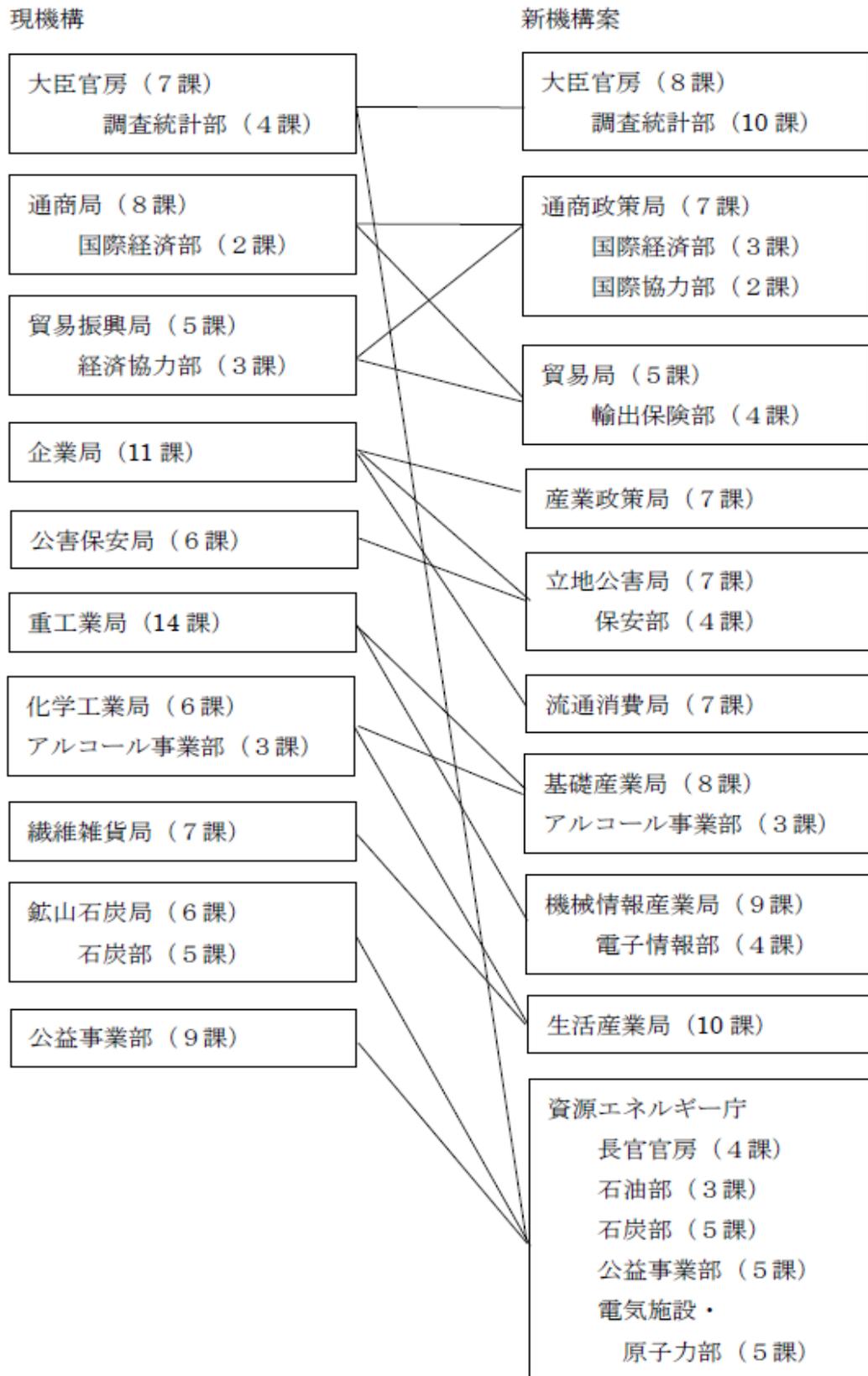
④業種別組織(縦割り)を再編成すること。このために諸産業を、それらが共有する組織原理によって「基礎産業局(BASIC INDUSTRIES BUREAU)」、「機械情報産業局(MACHINERY AND INFORMATION INDUSTRIES BUREAU)」、及び「生活産業局(CONSUMER GOODS AND SERVICE INDUSTRIES BUREAU)」の三局に括り直す、そして

⑤総合的で強力なエネルギー行政を推進するため、「資源エネルギー庁(AGENCY OF NATURAL RESOURCES AND ENERGY)」を設置する。[I - 1 p.262]⁽⁵⁾

という5点であった。このうち、①は、通商政策の担当部局を、国際経済政策の企画立案担当の通商政策局と、輸出入管理・保険業務等を一元的に扱う担当の貿易局とに再編成したものであった。②では、共通の政策課題を追求することを主要業務とするとともに、物価問題の重要性に留意して物価対策課(Price Policy Division)が、「企業行動の適正化を図るため」企業行動課(Business Behavior Division)が、「産業構造の知識集約化を推進するため」産業構造課(Industrial Structure Division)が、そして「産業構造政策(Policies on Industrial Structure)を国際的な視野で推進するため」国際企業課(International Business Affairs Division)が、それぞれ設けられたことに特徴があった。このほか、③は旧・企業局(Enterprise Bureau)内におかれていた産業立地関係の部署と公害保安局(??)とを統合したこと、また⑤では、旧・鉱山石炭局(??)と旧・公益事業局(Public Utilities Bureau)とを統合して本省外局として資源エネルギー庁を設置することとしたもので、「資源・エネルギーの安定的な確保対策、各種エネルギーの効率的利用、深刻化する公害問題への対策、省資源(Resource Conservation)、省エネルギー(Energy Conservation)の推進等を図るため総合的かつ強力な資源エネルギー行政を推進する必要がある」との理由に基づくものであった。

(5)原史料は通商産業省「通商産業省機構改革の概要」1973年6月。

第1図 機構改革の概要(1973年)



転換を模索する通産政策

以上のような認識に基づいて、政策基調の変容を跡づけるために、通商産業省が毎年作成する「新政策」に示される重点課題に注目しよう(第1表)。「通商産業政策の重点」と題する新政策の副題は、政府の基本的な政策スタンスに対応しており、1970年代であれば自民党(Liberal Democratic Party)政権が高成長路線の見直しから福祉社会の実現へと公約をシフトさせたことに対応して「国民福祉の向上、充実」が国内政策として強調され、対外的には通貨問題なども絡んで国際協調が重視されるものとなっていた。

こうした枠組みのもとで、1970年代半ば以降の通商産業政策は、①新しい産業を見出し、その発展を如何に実現するか、②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ことになった。1976～79年にかけて通商産業政策の重点として公表された政策メニューの「一丁目一番地」(序章 付論参照)、つまり最も重点を置く政策課題として提起されたものを列挙すると以下の通りとなる。

1976 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 安定成長下における産業政策の新展開

1978 景気振興と新産業政策の展開

1979 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、そして1979年には福田赳夫(Takeo FUKUDA)内閣の国際公約を反映した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している。

第1表 新政策一丁目一番地の標題の推移(1973-2000年度)

年度	「通産政策の重点」副題	一丁目一番地の標題
1973年度	国民福祉の向上と国際協調の促進	無公害社会の建設のために
1974年度	国民福祉の充実と国際協調の促進のために	物価の安定と消費生活の充実
1975年度	国民福祉の一層の充実と国際社会への貢献	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
1976年度	国民福祉の向上と国際経済社会発展への寄与	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年度	国民福祉の一層の充実と世界経済の安定的発展への積極的寄与	安定成長下における産業政策の新展開
1978年度	我が国経済社会の新たな繁栄と発展の道の開拓	景気振興と新産業政策の展開
1979年度	充実した国民生活実現のための基盤の形成、安定成長への円滑な移行及び我が国経済社会の繁栄と発展への原動力の確保	80年代通商産業政策のビジョンの策定
1980年度	なし	エネルギーセキュリティーの確保
1981年度	活力ある社会と経済安全保障を目指して	エネルギー安全保障の確立と脱石油社会への準備
1982年度	我が国経済の長期発展基盤の確立を目指して	総合エネルギー政策の着実な展開
1983年度	世界経済への積極的貢献と我が国経済の発展基盤の確立を目指して	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年度	世界経済の持続的発展への貢献と創造的社会的確立を目指して	創造的発展基盤の形成
1985年度	長期的発展基盤の確立とそれを通ずる国際的貢献	技術開発基盤の構築
1986年度	新次元の国際化の実現と長期的発展基盤の確立	新次元の国際化を目指して
1987年度	創造的発展を目指す新たな経済・産業社会の構築に向けて	国際的視点に立った産業構造政策の推進
1988年度	経済社会の国際調和と活性化を目指して	地域の活性化
1989年度	世界への貢献と新たな長期的発展のために	国際経済社会への貢献
1990年度	「地球的規模での共存共栄」と「ゆとりと活力に満ちた経済社会」の実現を目指して	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
1991年度	なし	ゆとりと豊かさのある生活の実現
1992年度	「国際社会との連携・調和」と「地域産業文化の	国際社会への貢献と自己改革の推進

	創造」を求めて	
1993年度	「地球的課題の克服」と「創造的でゆとりある社会の構築」を目指して	エネルギー環境対策の総合的推進
1994年度	更なる発展のための自己改革と国際社会への責任ある対応	創造的革新に向けた構造調整と発展基盤整備
1995年度	なし	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年度	新経済社会の創造に向けて	経済構造改革の加速化
1997年度	知識創造立国の実現に向けて	知識創造立国に向けた経済構造改革—産業空洞化対策—
1998年度	なし	経済構造改革の強力な推進
1999年度	産業再活性化を通じた経済再生の実現	低迷するマクロ経済からの脱却
2000年度	21世紀の経済発展基盤の新生に向けて	民需中心の安定的な成長軌道への回復

[I-1 p.30-32]掲載の尾高作成表から筆者再構成。

もつとも、このような新しい方向は、外生的に発生した「ショック」によって、明瞭な形で持続的に追求されたというわけではなかった。よく知られているように、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迫られる時期が断続的に続いたからである。第一次石油危機(First Oil Crisis)の直後の2年間には、以下のように物価問題と消費生活の安定のための施策に注力する必要が生じた。

1974 物価の安定と消費生活の充実

1975 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

また、1981～82年には深刻化する石油事情への配慮から、エネルギー政策(Energy Policies)が最重点課題となった。

1981 エネルギー安全保障の確立と脱石油社会への準備

1982 総合エネルギー政策の着実な展開

これらのうち、物価問題については「総需要抑制政策(Aggregate Demand-Control Policy)」によって比較的短期に効果を挙げ、他の先進工業国と比べても良好な成果を収めることになった⁽⁶⁾。また、エネルギー問題については、省エネ努力の浸透に加えて石油価格の沈静化によって急速に切迫感を失っていった。しかも、中期的に課題となっていた化石燃料への依存度の低下についても、1980年代半ばに軽水炉による原子力発電が軌道に乗り始めたことが追い風となって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となった。

こうして1970年代の初頭に展望されていた通商産業政策の基本方向(Basic Direction of Trade and Industrial Policies)が再び最重点課題として登場することになった。新政策の副題には「長期的な発展基盤」の構築がしばしば謳われるようになり、1983～85年の「一丁目一番地」には以下のような政策の重点が示された。

1983 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 創造的発展基盤の形成

1985 技術開発基盤の構築

(6)通産政策は、一般的にいて予算規模が小さいこともあって(財政投融资を基礎とした開銀融資などを除くと)、景気対策などの循環的な変動に影響されることは少なく、景気変動に中立的に政策面の基本的なスタンスを維持できるという特徴があったように思われる。従って、総需要抑制政策下の物価沈静に通産政策がどの程度貢献したかは、明確ではない。こうした景気循環的な側面に対する通産政策の貢献については更に検証が必要であろう。

ここでは、技術開発を重視したこと、つまり将来の産業発展の基盤となるような技術、システムの開発が、たとえばエネルギー問題の緊要性も加味して新エネルギー開発として、あるいは情報処理技術の発展と半導体技術の進歩の下で、工場の自動化(FA、Factory Automation)、工程等のME化(マイクロエレクトロニクス技術の活用)に関連して、さらに宇宙開発などの課題が、将来の技術として期待されることになった。このように大規模な研究開発投資を要する分野は、民間企業の自発的な行動に待っては十全な投資が期待しがたいものであった。つまり、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重点課題としてとりわけ意識されるようになったのである(7)。

しかし、新たな産業発展を目指す施策全体についてみると、中核に位置づけられる情報通信産業についての政策的主導権を取り切れなかったことは、産業政策としての総合性を通商産業政策に付与することに大きな制約となり続けた。VAN(Value Added Network, 付加価値通信網)などのデータ通信分野を皮切りに、情報通信分野の拡充は、予想を超えて人々の通信・情報入手の手段を拡張し多様化させていったが、基幹通信網の開放を初めとして、この分野に対する通産省の関与は、通信が所管外であったという従前からの政府の役割分担の前に制約されることになっていたからであった(8)。

自由貿易の重視と規制の緩和

1980年代前半に国際面での貢献よりも産業技術開発が重視された背景には、原油を中心とする資源価格の高騰によって日本の貿易収支の黒字幅が一時的に縮小したことがあった。従って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、アメリカ・ヨーロッパなどからの批判を呼び起こし、深刻な貿易摩擦が発生した。そのため、政策の重点も1980年代後半になると通商貿易政策に移行した。この点は、国際貢献を意識していた80

(7)もともと、この時期の政策の重点となった公害・環境対策では、環境規制に基づいて、企業行動に対する厳しい排出規制が維持されていた。従って、自由な企業行動に委ね、市場の自律的な調整に期待するというスタンスが手放しで追求されたわけではないことには注意を要するだろう。もちろん、この面での通産省の立ち位置は、強い規制を要求する環境庁(省)に対するカウンターパートとして、産業企業に過度な負荷がかからないようにするという意味では、省庁間の役割分担の中で、いずれかといえば市場への介入を抑制するものであったということもできる。他面で、立地政策では、金融や税制面からのインセンティブの付与によって、太平洋ベルト地帯への工業立地の集中を緩和し、その周辺の地域(政策が狙ったより広域の分散は実現しなかったが)に分散することを追求し、ある程度の効果を収めており、外部不経済を補正するような政策的な措置をとることには躊躇はなかった。中小企業政策でも、同様の、その限りでは伝統的なタイプの介入的な政策措置が維持されていた。

(8)ただし、単に権限争いのために通産省が自ら主張を実現し得なかったとのみ見るのは適切ではないだろう。情報通信技術は、それまで通産省が力を入れてきた大型コンピュータの技術開発などハード面よりは、ソフト面で飛躍的な進歩を遂げるようになり、それらが生産現場から一般の通信手段の中に溶け込んでいくときには、ゲリラ的で分散的な技術開発や情報の蓄積・発信が重要な意味を持つようになったからである。そうした消費財に対する政策的な関与の経験の蓄積が通産省には乏しかったことなどから見ると、変化に柔軟に対応した政策課題を見出し適切な措置がとれたとは言い切れないからである。その点では、郵政行政も効果的だったとはいえない。それはともかく、情報通信分野に対する関与が制約され続けている中で、通産省が将来日本の産業構造を構想し、これに向かった調整政策を構築することは難しかったこと、そしてその制約は、2000年の組織改革でも実現しなかったことは留意されてよい。

年代前半から、80年代後半には国際調和が重視されるようになったことにも表現されている。

- 1986 新次元の国際化を目指して
- 1987 国際的視点に立った産業構造政策の推進
- 1988 地域の活性化
- 1989 国際経済社会への貢献
- 1990 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

この国際関係に関わる政策課題については、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(Orderly Export)」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に影響されることになった。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ことになった。

しかし、そうした中で、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新たな方向を明確に認識するようになったように思われる。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促すことであった。これが70年代から模索されてきた政策理念の転換の到達点であった。すなわち、WTO（World Trade Organization, 世界貿易機関）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で、たとえば貿易に関する数量的な目標や、特定の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、そうした方向での対外交渉に成果を挙げることになった。

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、対内的には国内産業のあり方や貿易取引のあり方に大きく網をかけていた様々な政府の規制を解除することに努める必要性への認識を明確化していった。

規制の緩和は、それ自体としてみると海外からの圧力によって発生したというよりは、石油危機後のマクロ的な景気回復策によって累積した政府債務の重荷を、法人増税によることなく解消するために、1980年代初めに第二次臨時行政調査会(Secondary Extraordinary Administrative Investigative Committee)(第二臨調)によって推進された行財政改革＝「小さな政府」を求める内圧によるものであった。このような内圧に対応しつつ、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。現実的には、そうした形で執られた措置が、輸入の拡大にどの程度貢献したのかは明瞭ではなく⁽⁹⁾、しばしば象徴的な意味を持つに過ぎなかったが、そうした国内施策によって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。同時に、このような規制緩和は、産業政策面では独占禁止法(Antimonopoly Law)との対立面が際立っていたそれまでの通商産業政策が、独占禁止法に基づく競争的な

(9)日本の輸入構造が1990年までに製品輸入の増大などによって大きく変わったことは事実であるが、その主因は、円高によって進行する企業の海外移転と、アジアの工業化とによるところが大きく、先進工業国との水平的な貿易取引関係が拡大したわけではなかった。

秩序の維持に対して、政府がどのように関与をしようかという問題を提起するものでもあった。

1978年の特定不況産業安定臨時措置法(Law on Temporary Measures for Stabilization of Specified Depressed Industries) (特安法(Industry Stabilization Law))、1983年の特定産業構造改善臨時措置法(Temporary Measures Law for the Structural Adjustment of Specific Industries) (産構法(Structural Improvement Law))、1987年の産業構造転換円滑化臨時措置法(Law on Temporary Measure to Facilitate Industrial Structural Adjustment)(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(Law on Temporary Measures to Facilitate New Businesses) (事業革新法)、1999年の産業活力再生特別措置法(Law on Special Measures for Industrial Revitalization)(産業再生法(Industrial Revitalization Law))という産業面での重要施策の流れをみると、本文で詳しく論じるように、それまでの独占禁止法の適用除外(Exclusion of Application of the Antimonopoly Law)という性格が大きく変わったことを知る事が出来る。

以上のような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。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、しばしば副題が省略されたり、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、下記のように、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であるとの認識はなかったといえる。

- 1991 ゆとりと豊かさのある生活の実現
- 1992 国際社会への貢献と自己改革の推進
- 1993 エネルギー環境対策の総合的推進
- 1994 創造的革新に向けた構造調整と発展基盤整備

世紀末における再転換の模索

しかし、不況が長期化するとともに、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り、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ることになった。

このような動きの中で、通商産業政策はさらに新しい転換を求められるようになったように思われる。この転換は現在進行中のものだから、確定的な評価を下すには慎重でなければならないだろうが、ここではやや踏み込んで「転換の可能性、その方向」を探っていくことにしたい。

1990年代後半の重点施策は次の通りで、キーワードの一つは既にふれた「経済構造改革」であるが、これに、1999年から2000年のように景気回復、経済成長軌道への回復などのマクロ経済的な目標が明示的に言及されたことに特徴がある。

- 1995 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 経済構造改革の加速化
- 1997 知識創造立国に向けた経済構造改革～産業空洞化対策～

- 1998 経済構造改革の強力な推進
- 1999 低迷するマクロ経済からの脱却
- 2000 民需中心の安定的な成長軌道への回復

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り、通産省の基本的なスタンスは、それまでの延長線上で徹底されることになった。また、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、それでも多国間の調整を重視するという姿勢を堅持していた。

しかし、マクロ的な成長を重視する政策課題に直面することになったことは、それまでの通産省の政策スタンスに新たな側面を付け加えることになった。変化の要点を明確にするためにあえて繰り返しておく、1990年代はじめまでの通商産業政策は、結果としての経済成長を実現することに意義を有していたとしても、政策的な狙いは経済成長それ自体であったわけではなかった。むしろ、市場経済システムのもたらす経済構造のゆがみや分配面の問題点に関心を払うことに軸足があった。たとえば高度成長の前期に二重構造(Dual Structure)が問題になったとき経済発展の足かせとしての中小零細企業の近代化・合理化を目指したのは、そうした問題の解決が政策的な介入によって初めて補正しようと判断していたからであったし、新規産業の育成や衰退産業に生じる摩擦的な問題に対処したのも、経済発展を中期的な視点から実現していくために必要な積極的な関与と判断されていた。しかし、1990年代後半に入ると、経済構造改革は、長期の不況を日本経済の構造的な問題の帰結と捉えることによって、これまでの構造的な問題への対処という政策の基本的なスタンスを維持しながら、より直接的に経済成長路線の実現を政策課題とするようになったのである。

経済産業省(Ministry of Economy, Trade and Industry, METI)への組織改革それ自体がそうした側面を内包していたことは説明を要しないであろうが、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ているからであった。こうして景気循環に対して反循環的な政策領域への配慮というマクロ的な視点が重視されながら、その実現のためには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、つまり企業システムの改革、雇用システムの改革などの経済構造改革を通して経済成長を追求することが求められるようになった。

他方で、国際面で見ると、多国間調整によって紛争を解決すること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てきた。その点でも、「自由貿易体制をまもる」という原則だけでは対処が難しくなっているということができる。

これらが転換の第二の局面に当たるものであった。このような新しい動きがどのような方向に着地点を見出すのかは現時点ではわからないが、第二期の通商産業政策史の編纂を通して得られる「転換期」という認識は、それほど的外れではないだろう。

以下、本書では、第1章において1970年代ビジョン(Vision for the 1970s)を前提とした産業構造転換への模索とともに、円高、資源制約などの危機的な状況への対応のなかに見出される、原型としての通産政策の姿を、その編成過程とともに叙述する。第2章では、対外政策を重視したルール指向型の政策体系への転換が進展する過程を追跡し、第3章では長期不況下で「経済構造改革」へと焦点を明確化していく歩みを描くこととしたい。

序章付論 新政策の策定過程

通産省は、毎年、次年度のための新しい「概算要求書」と呼ばれる予算要求説明書を策定した[Ⅱ－1 p.88]。これは、大蔵省等による検討や年末の閣議決定(Cabinet Decision)を経て政府予算案に盛り込まれ、その内容は年明けの国会で審議のうえ決定された。通産省は、概算要求書を策定するにあたって、その構成要素となるべき様々な政策プランを「新政策」として構想し事前に広く省内の討議に付した。

新政策が立案された仕組みをみると、毎年、3月から4月にかけて、大臣官房(MINISTER' SECRETARIAT)総務課(General Coordination Division)に法令審査委員(各局総務課の筆頭課長補佐)が集まり、原案を作成した。この原案は新政策策定に向けた問題意識を盛り込んだ討論のための「タタキ台」で、官房総務課から省内各部署に送り届けられた。各部署では自分の持ち場と関係する「新政策資料」を作成した。他方、並行して、裏付けとなる法律を官房総務課が、予算を官房会計課(Budget and Accounts Division)が、さらに関連する人事を官房秘書課(Personnel Division)が、それぞれ検討した。4月中に、各局内で新政策検討会(局内ヒアリング)が2回実施された。その後、作成され始めた資料を材料として、各局を単位とする全省規模の意見聴取会(ヒアリング)が、新政策の柱を探すことを目的として、多くの場合2回にわたって開催された。一次ヒアリングで生き残った案件(「玉」)に対しては、官房会計課長(Director, Budget and Accounts Division)が事情聴取(ヒアリング)を実施した。会計的な観点からみて比較的早く決定されたのは、財政投融资(Fiscal Investment and Loan Program)の案件だった。これと対照的に一般会計関連の予算を要する案件が決まるのは最後であった。全省規模の第二次ヒアリングは玉を対象として進められた。7月中頃には、翌年度概算要求における最重点の新政策(一丁目一番地)が決まった。そして、7月末頃から8月上旬にかけて、『翌年度通商産業政策の重点』が、与党商工部会と産業構造審議会(Industrial Structure Council)とで披露され審議に付された。了承されると、次年度の「概算要求書(案)」の作成にとりかかった。これは8月末までに大蔵省主計局(Budget Bureau of Ministry of Finance)の通商・外務担当の主計官(Budget Examiner)に提出された。その後、11月から始まる国会における議論と年末の新年度予算閣議決定とに向けて、大蔵省と予算折衝が開始された。とはいえ、予算案の内容や政策目的に変更が加えられることはほとんどなかった。

こうした仕組みは、時代状況に応じて変化した。まず、財政赤字が累積し予算制約が強く求められた1980年代初頭に政治折衝の余地が狭くなった。ついで90年代初頭には官邸主導の政策形成に焦点があてられ始めた。80年代までは、日本の行政官庁は政策立案に必要な十分な調査能力と管理能力とを備えていたので、国会議員は政策立案以外の仕事に多くの時間とエネルギーとを振り向けることができた。こうした意味では、日本の政治家は政策立案能力を身につけてきたわけでは必ずしもなかったといえる。国会議員の政策立案能力はすぐに向上するものではなかったから、行政府の社会的権威が低下し、政策立案における政治的要素の意味が強まる事態が進み始めたことは、国民的厚生観点からみれば、喜ぶべき方向にあるとは必ずしも言い難い傾向が強まったと評価することができる。通産省の政策策定過程も変化した。従前のように新しいアイデアを求めて若手が頭をひねる積み上げ方式だけでなく、諮問会議や内閣の施政方針に沿うとともにそれに影響を与える施策を編み出す方向に軌道修正された。これに応じて新政策の項目も、大枠的かつ網羅的なものとなっていっ

た。最後に世紀の転換期には通産省内において、新政策の立案が自己目的化し始めたことが自覚され、その策定に疑問がもたれ始めたことを背景とする変化もあった。タタキ台となる案は大臣官房が現状評価の議論を一通り聞いた上で作成・発信し、各部局はそれに答える形で新政策を提出する方式に改められた。

この「新政策」の形成とそれにもとづく通商産業政策予算の策定プロセスとは、政策決定過程全般の文脈のなかに据えてみると、政策原案の作成の主要部分が1955年体制の下では「与党」である自由民主党によって中央官庁に委任されることが多かったという特質があった。このシステムでは、官庁に勤務する政治的に中立で有能な官僚たちは、内閣の方針にもとづくとともに自らの判断によって国が必要とする政策案を練り、審議会等で民間人の見解も勘案しつつ、関係する国会議員の意見を徴し、承認が得られた原案(又は改訂案)を省議にかけた。省議で承認されると、大蔵省(財務省)の査定を経た予算案や法案とともに所管大臣によって閣議にかけられ、その承認があると次いで国会の審議に委ねられたのである。

この政策案形成は、政・官相互間の信頼関係に基づいて成立していた。すぐれた政策案の作成には、政策が実行される現場の実情やニーズを熟知する必要があり、各種の専門的技能と少なからぬ時間と労力の投入とを要請する作業であるから、これを専門家である官僚に委ねるのは自然でもあり必然でもあった。

しかしこのシステムは、1955年体制の消滅とともに変化を始めた。それを促した要因のひとつは、財政赤字の累積であり、これによって政・官のチームプレイを結ぶ絆が弱体化した。加えて、政・官に発生した不祥事(リクルート事件など)、これをきっかけに進展した政治改革による小選挙区制の導入などがあり、こうして新たな政治システムの模索が進む中で、政策決定における政治主導が強調されるようになった。それがすでにふれたようなトップ・ダウン方式の政策決定に現れていた。世紀の変わり目に生じた中央省庁の大規模な組織改革は、こうした流れの中で要請された「行政改革」による政策決定の集権化の動きを反映したものであった。