

2012年6月22日 経済産業研究所(RIETI) BBLセミナー

20世紀末日本における産業政策の レジーム変化

岡崎哲二
東京大学

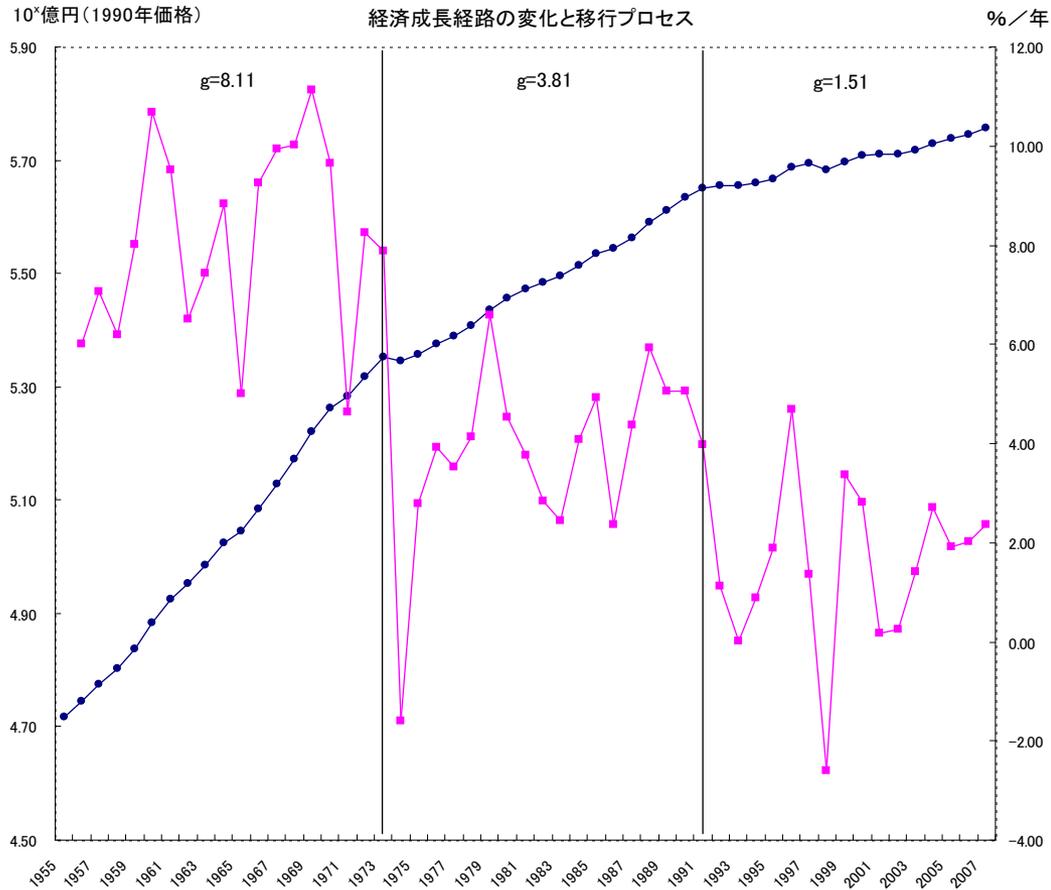
『通商産業政策史 第3巻 産業政策』について

- 序章 1980年代～90年代の産業政策：個別産業政策から経済構造改革へ（岡崎哲二）
- 第1章 経済活性化政策（岡崎哲二、是永隆文）
- 第2章 産業組織政策（是永隆文）
- 第3章 金融・税制（岡崎哲二・是永隆文・内山 融）
- 第4章 直接投資と経済の国際化（佐藤仁志・大木博巳）
- 第5章 調査統計（岡崎哲二）

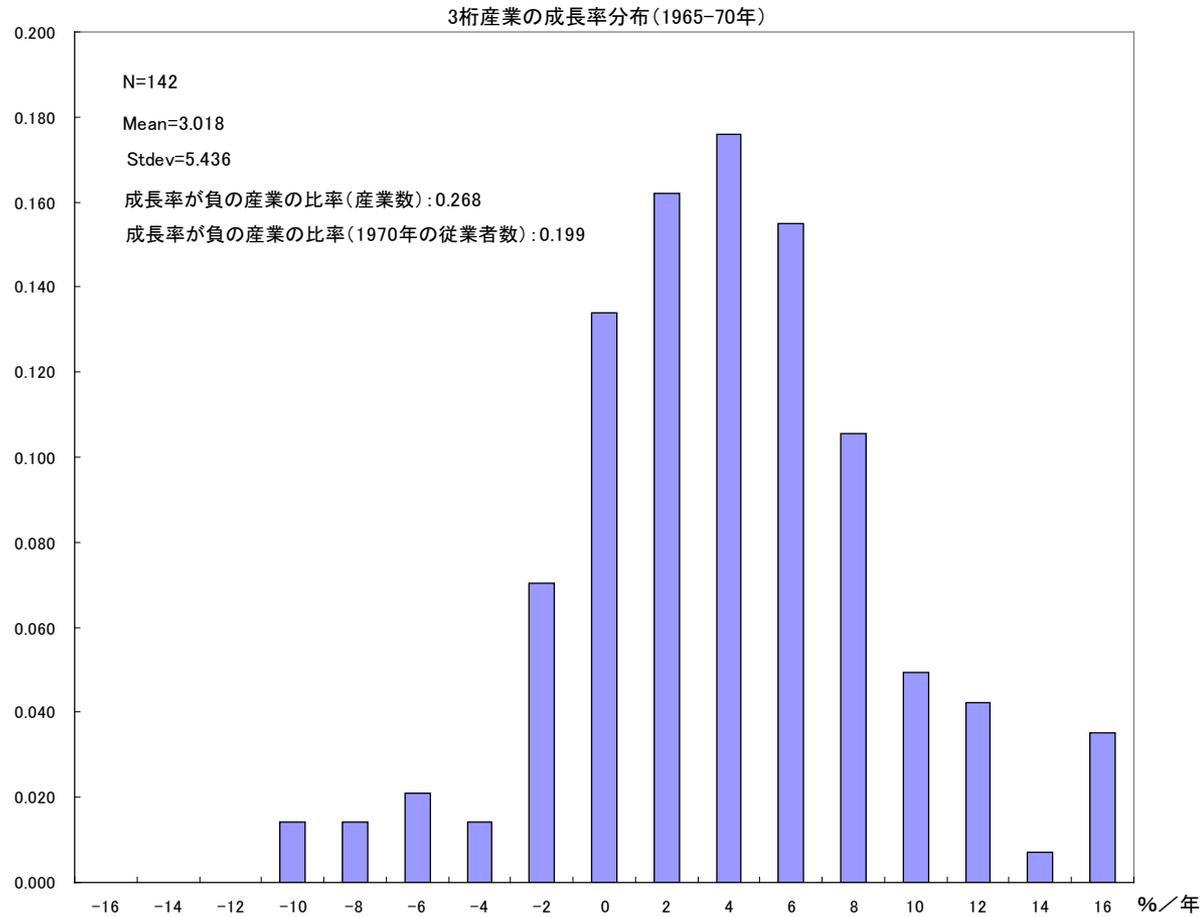
概要

- 日本経済と政策当局が直面した問題
- 「伝統的」産業政策：1980年代前半
- 外圧と政策変化：1980年代後半
- 産業政策の転換と構造改革：1990年代～2000年代

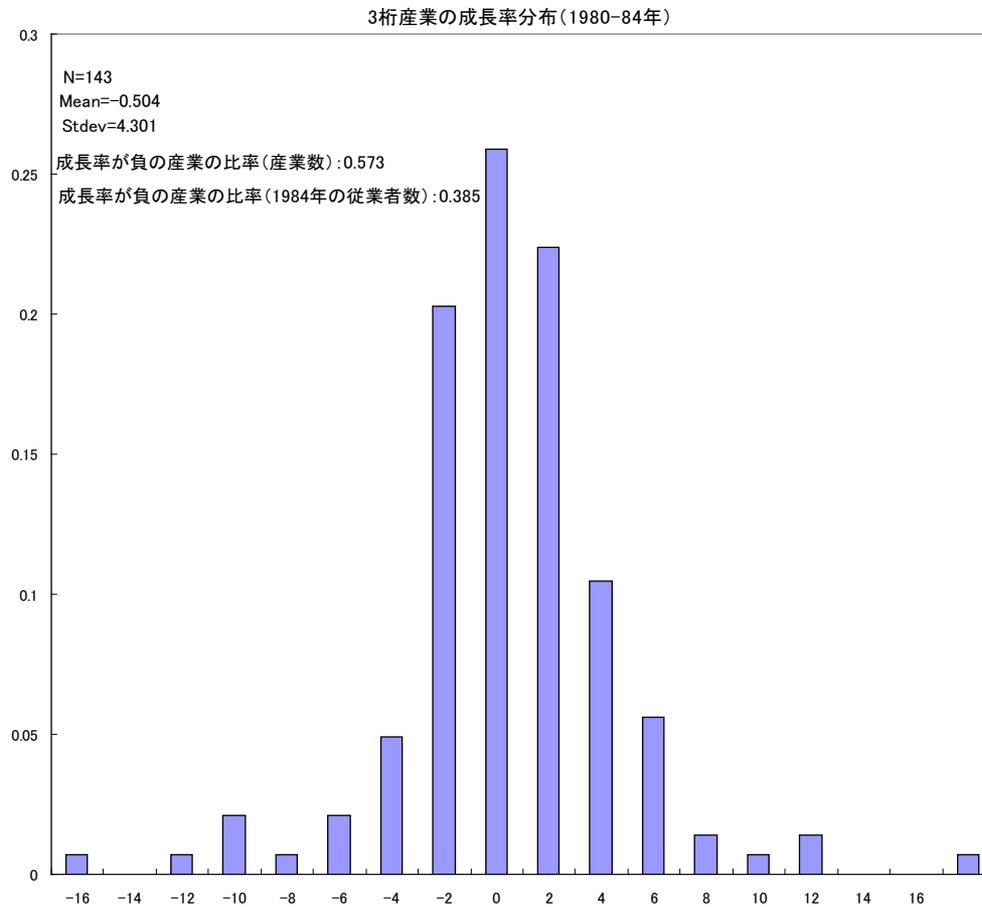
経済成長経路の段階的変化



製造業(3桁)の成長率分布(1965-70)



製造業(3桁)の成長率分布(1980-84)



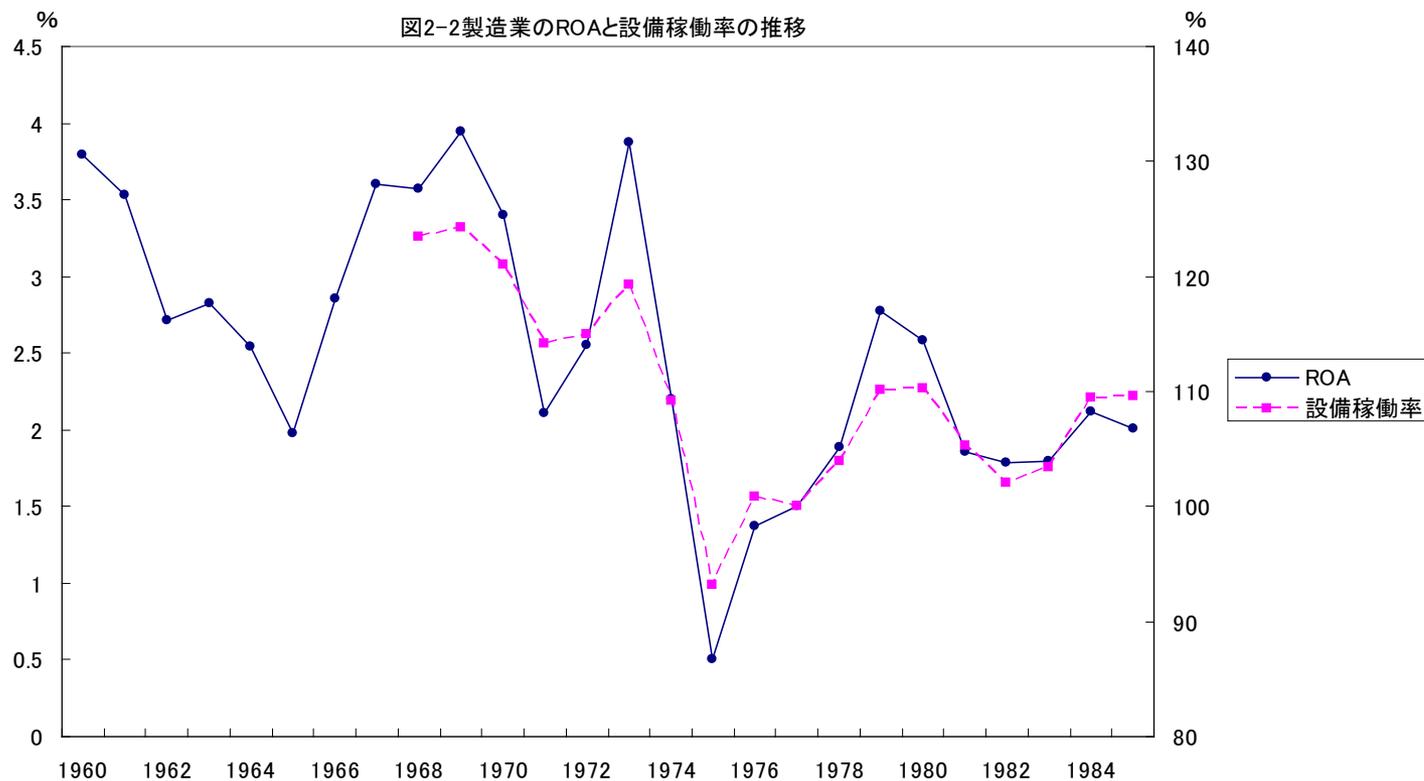
成長率引産業の推移

1965-70	1970-75	1975-80			
計	14.92	計	4.42	計	5.84
その他	2.59	食料品	1.13	一般機械	1.15
一次金属	1.90	輸送機械	0.60	一次金属	0.87
食料品	1.77	一次金属	0.58	電気機械	0.84
輸送機械	1.63	石油・石炭製品	0.48	その他	0.84
一般機械	1.59	その他	0.34	輸送機械	0.70
金属製品	1.19	化学	0.33	食料品	0.51
石油・石炭製品	1.14	電気機械	0.27	化学	0.48
窯業・土石製品	0.86	繊維	0.22	金属製品	0.29
化学	0.68	一般機械	0.16	精密機械	0.24
繊維	0.56	窯業・土石製品	0.15	紙・パルプ	0.11
電気機械	0.45	紙・パルプ	0.14	窯業・土石製品	0.03
紙・パルプ	0.43	精密機械	0.07	繊維	-0.01
精密機械	0.13	金属製品	-0.04	石油・石炭製品	-0.21

成長牽引産業の推移(続き)

		%／年			
1980-85		1985-90		1990-95	
計	5.24	計	4.83	計	0.87
電気機械	1.34	電気機械	1.83	電気機械	1.37
一般機械	1.05	一般機械	0.72	化学	0.27
その他	0.67	その他	0.69	金属製品	0.09
化学	0.62	化学	0.56	食料品	0.08
金属製品	0.36	輸送機械	0.50	一次金属	0.05
輸送機械	0.33	金属製品	0.33	輸送機械	0.00
石油・石炭製品	0.32	一次金属	0.24	窯業・土石製品	-0.01
食料品	0.23	紙・パルプ	0.16	紙・パルプ	-0.04
窯業・土石製品	0.20	窯業・土石製品	0.12	繊維	-0.06
精密機械	0.14	精密機械	0.07	石油・石炭製品	-0.07
紙・パルプ	0.13	繊維	-0.04	精密機械	-0.08
繊維	-0.05	食料品	-0.09	一般機械	-0.33
一次金属	-0.10	石油・石炭製品	-0.24	その他	-0.41

製造業の設備稼働率と収益性

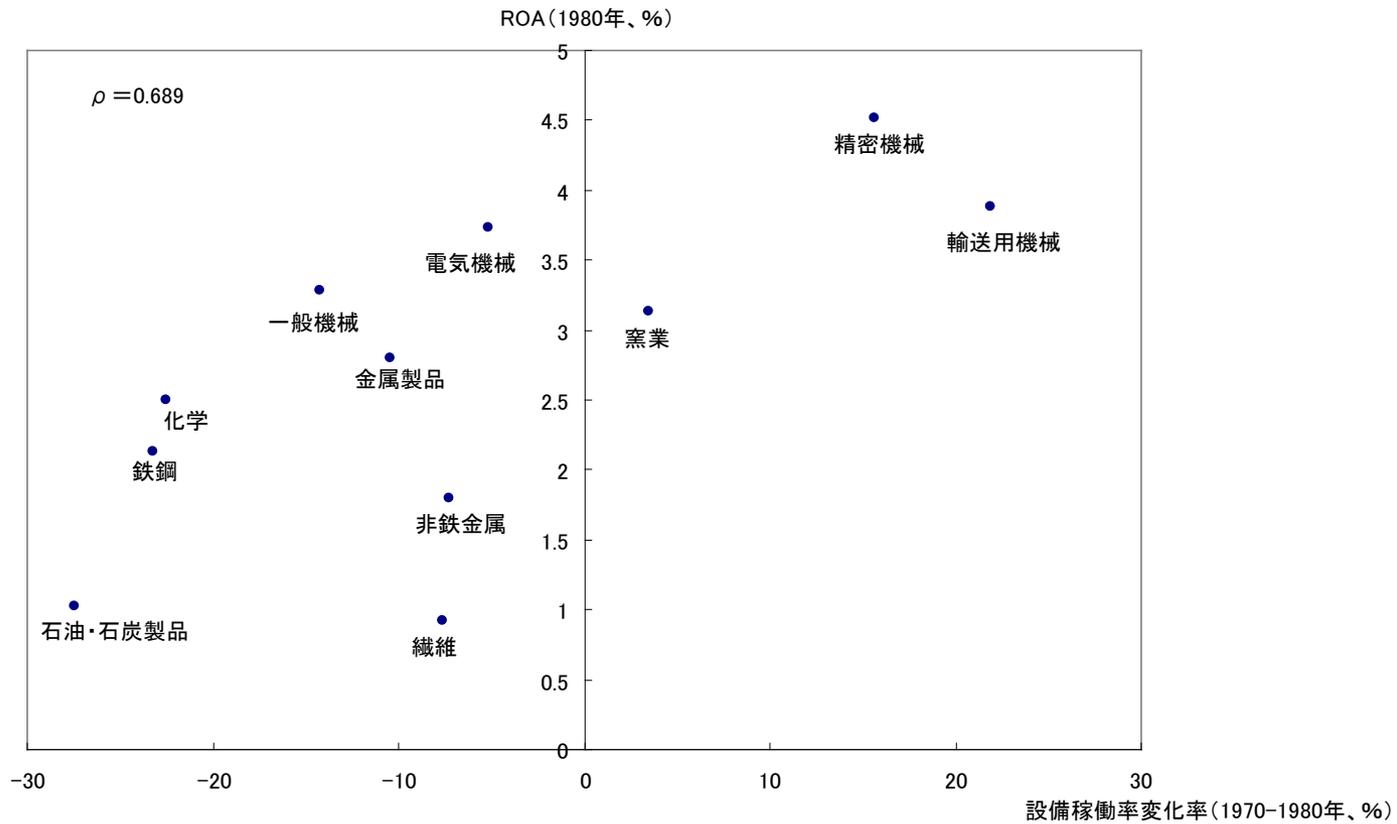


資料：ROAは法人企業統計（財務省webページ）、設備稼働率は『鉱工業生産動態統計』。

注：設備稼働率は1985年を100とした指数。

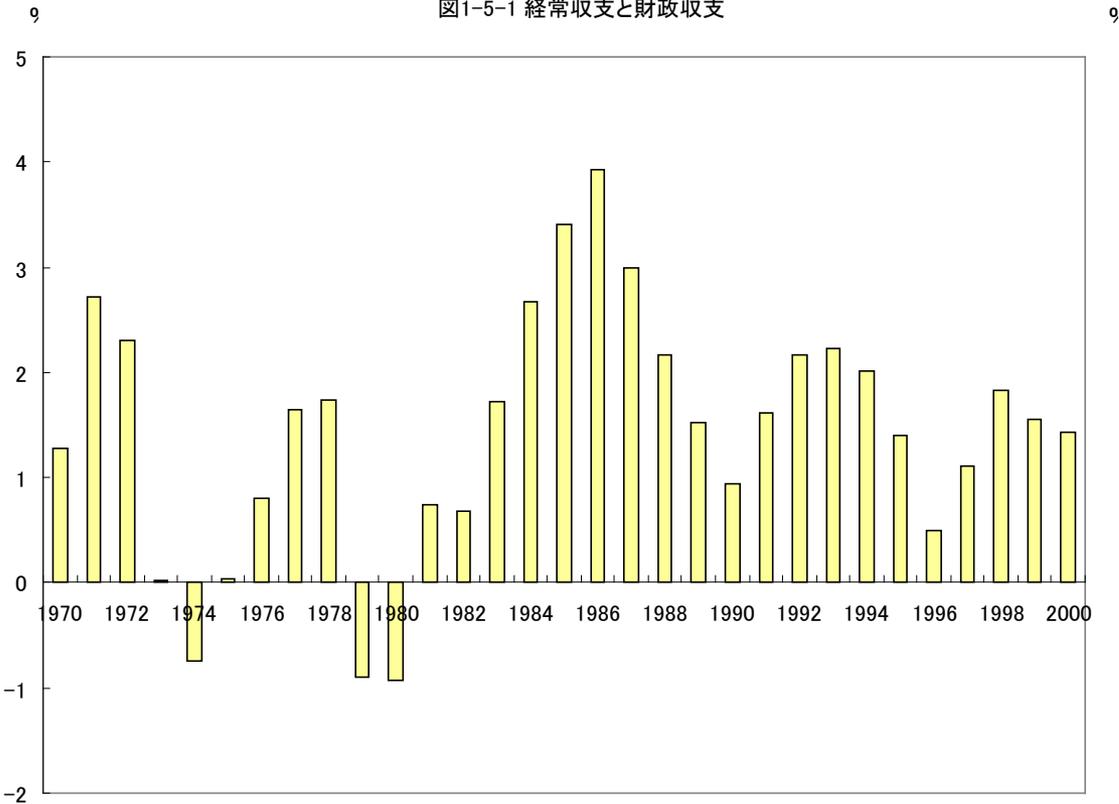
稼働率と収益性の相関

図2-3収益性と設備稼働率の相関



経常収支黒字の拡大

経常収支/GDP(右目盛)



□ 経常収支/GDP(右目盛)

「80年代の通商産業政策のあり方」

- 産業構造政策の役割

- － 市場機能のみでは「長期的視点から見て望ましい産業構造」の実現が困難な場合に、市場機構を補完する政策
 - 動態的視点に立った比較優位の維持・形成による適正な国際分業関係の形成
 - 長期的発展基盤の整備と経済的安全の確保
 - 環境等の外部不経済への対応
 - 円滑な産業調整の実現

- 産業調整政策

- － 産業調整の意味
 - 特定の産業分野の縮小と他の産業分野への転換
- － 産業調整に関する基本的な考え方
 - 「産業構造の変革、高度化の過程で常に要請されるものであり、通常、旧来産業の新しい事態への積極的対応という形で自律的に行われる」
 - 「しかし、構造変動による摩擦が極めて大きくなる場合には、一時的には産業調整のための施策により、問題の解決を図っていく」

「基礎素材産業の展望と課題」

- 作成の経緯
 - － 基礎素材産業の構造的不況を前提に、1981年、通産省内に基礎素材対策研究会を設置
 - － 1981.12、基礎素材対策研究会、報告作成
- 目的
 - － 基礎素材産業の現状とその要因、産業構造上の位置、対策について論点を整理
- 基礎素材産業の現状と問題点
 - － 加工組立産業との二極化(生産、雇用)
 - － 過剰設備(低稼働率)と収益率の低下
 - ←原料・エネルギー価格の上昇
 - 内需の停滞と「過当競争」
 - 資本ストック・ヴィンテージの上昇

「基礎素材産業の展望と課題」(続き)

- 政策的対応の基本方針
 - － 単に当該産業の不況の問題ではなく、産業構造問題
 - － 当該産業の産業構造上の位置を明確にするとともに、その長期展望と対策の方向について国民的コンセンサスを形成(産構審の役割)
- 政策的対応
 - － 原材料・エネルギー価格の低減
 - － 輸入規制は避けて、必要に応じGATTルールに基づく対応を採る
 - － 業界再編成による「過当競争」の防止、政府・需要産業・業界による需給協議会の設置
 - － 技術開発の推進
- 今後の検討課題(1983年度新政策策定までに)
 - － 石油・電力価格の低減
 - － 産業組織政策
 - グループ化、過剰設備処理、需給協議会など
 - － 財政・金融・税制上の助成措置
 - － 法制の整備
 - 上記諸対策を体系化するため、1983.6に期限切れとなる特安法に代わる法制を検討

特定産業構造改善臨時措置法(1983)

- 「特定産業」について、構造改善基本計画を策定し、計画的な設備の処理及び生産若しくは経営の規模又は生産の方式化の適正化の促進等のための措置を講ずる
- 「特定産業」: 平電炉業、アルミニウム製錬業、化学繊維製造業、化学肥料製造業、合金鉄製造業、洋紙製造業、板紙製造業、石油化学工業、その他の構造不況業種のうち政令で指定されるもの
- 「構造改善基本計画」: 目標年度における構造改善の目標、処理を行うべき設備の種類と生産能力の合計、処理の方法(廃棄、長期の格納又は休止、譲渡)と期間、処理と同時に行うべき設備の新設・改良等の制限ないし禁止に関する事項、事業の共同化・生産品種の専門化・合併・事業提携、新規設備投資、新商品・新技術の開発に関する事項

→ 業界を対象とした伝統的産業政策

産構法の効果に関するテスト

- 産業レベルのパネルデータ(製造業120産業*1980~86年、840産業一年)
- $Y_{it} = \alpha_i + \beta LAW_{it-1} + \gamma_t YEAR_t + e_{it}$
 - Y_{it} : t年におけるi産業のパフォーマンス指標
 - ROA、TFP上昇率、労働生産性上昇率
 - LAW_{it-1} : t-1年にi産業が産構法に指定されていたことを示すダミー変数
 - $YEAR_t$: 年ダミー

推定結果

被説明変数	ROA		TFP上昇率		労働生産性上昇率	
構造改善基本計画	0.0339	***	0.104	***	0.114	***
1980	0.0328	***	0.0639	***	0.025	
1981	0.0262	***	0.0571	***	0.024	
1982	0.0199	***	0.047	***	0.022	
1983	0.0117	***	0.0304	*	-0.001	
1984	0.0158	***	0.00792		0.004	
1985	0.0175	***	0.0274	*	0.030	*
定数項	0.0452	***	-0.0271	**	0.042	***
観測数	840		840		840	
産業数	120		120		120	
R ² within	0.113		0.025		0.014	
between	0.015		0.003		0.001	
overall	0.019		0.001		0.002	
産業固定効果	Yes		Yes		Yes	

注: *** 1%水準で有意.

* 10%水準で有意.

()内は分散不均一性に対して頑健なt値.

日米「産業政策ダイアログ」(1983-84)

- 米国側の主張
 - 「日本企業による対米輸出競争力は、産業政策による特定産業に対する助成措置(ターゲット政策)によって培われたアンフェアなものである」
 - 「産構法は、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」

「前川レポート」(1985年)

- 「我が国の大幅な経常収支不均衡の継続は、我が国の経済運営においても、また、世界経済の調和ある発展という観点からも、危機的状况である」
- 「経常収支不均衡を国際的に調和のとれるよう着実に縮小させることを中期的な国民的政策目標として設定」し、そのために「我が国の構造調整という画期的施策を実施し、国際協調型経済構造への変革を図ることが急務である」

—

産業構造転換円滑化臨時措置法(1987年)

- 「我が国の産業構造が国際経済環境と調和のとれた活力あるものに転換していくことが重要であることにかんがみ、特定業者の新たな経済的環境への適応を円滑にするための措置を講ずるとともに、特定地域の経済の安定及び発展のための措置を講ずること等により、我が国の産業構造の転換の円滑化を図ること」
- 「特定事業者」と「特定地域」を対象
 - － 業種を対象としない
 - － 独禁法の適用除外規定なし
- 「事業適応計画」の承認と金融的支援

円滑化法の地域経済に対する効果に関するテスト

- 市町村レベルのパネルデータ(3234市町村*1986~89年、12936市町村一年)
- $Y_{it} = \alpha_i + \beta LAW_{it-1} + \gamma_t YEAR_t + e_{it}$
 - Y_{it} : t年におけるi市町村のパフォーマンス指標
 - 製造業雇用増加率、製造業実質出荷額増加率
 - LAW_{it-1} : t-1年にi市町村が円滑化法に指定されていたことを示すダミー変数
 - $YEAR_t$: 年ダミー

推定結果

被説明変数	雇用増加率		実質売上高増加率	
円滑化法指定	0.0295	***	0.0481	***
1986	-0.0163	***	-0.0070	*
1987	-0.0130	***	-0.0020	
1988	0.0137	***	0.0309	***
定数項	0.0150	***	0.0544	***
観測数	12936		12936	
市町村数	3234		3234	
R ² within	0.0214		0.0144	
between	0.0085		0.0090	
overall	0.0119		0.0068	
市町村固定効果	Yes		Yes	

注: *** 1%水準で有意.

* 10%水準で有意.

()内は分散不均一性に対して頑健なt値.

産業構造転換円滑化法の産業政策史上の意味

- 福川伸次元通産次官(1986.6-1988.6)の回想
 - 「産構法は延ばさないことにして、地域不況に特別な対策を講ずることになりました。産業構造転換円滑化臨時措置法というのをつくって、業種別の過剰処理ではなくて、事業所ごとの転換対策をいい計画があればそれを助成措置する、こういうことにだんだん変えていきました。業種対策は産構法が最後でした。－中略－産業業種対策をこのころに変えていって、市場経済重視の政策に変わっていった、そういうことだと思うのです」

特定事業者の事業革新の円滑化に関する臨時措置法 (1995年)

- 内外の経済的環境の多様かつ構造的な変化に対処して特定事業者が実施する事業革新を円滑化するための措置を、雇用の安定等に配慮しつつ講ずる
- 「特定事業者」の「事業革新計画」の承認と金融的支援
 - 円滑化法と同様、業種が対象ではなく個別の企業を指定

事業革新法の効果に関するテスト

- 企業レベルのパネルデータ(886社*1994-99年、5316企業一年)
- $Y_{it} = \alpha_i + \beta LAW_{it-1} + \gamma_t YEAR_t + e_{it}$
 - Y_{it} : t年におけるi企業のパフォーマンス指標
 - TFP上昇率、労働生産性上昇率
 - LAW_{it-1} : t-1年にi企業が事業革新法に指定されていたことを示すダミー変数
 - $YEAR_t$: 年ダミー

推定結果

被説明変数	TFP上昇率		労働生産性上昇率	
事象革新計画	0.0738	*	0.0855	**
1994	0.4116	***	0.0082	
1995	0.0479	***	0.0222	
1996	0.0877	***	0.0857	***
1997	0.0662	***	0.0626	***
1998	0.0213	*	0.0238	***
定数項	0.0153	***	-0.0041	
観測数	5316		5316	
企業数	886		886	
R ² within	0.016		0.023	
between	0.000		0.000	
overall	0.014		0.020	
企業固定効果	Yes		Yes	

注: *** 1%水準で有意.

* 5%水準で有意.

* 10%水準で有意.

()内は分散不均一性に対して頑健なt値.

「90年代の通産政策ビジョン」(1990年)

- 1980年代末に生じた東欧社会主義圏の崩壊によって、東西対立の影に隠れていた「西側諸国」間の摩擦が顕在化する
- 国際経済交流の深化によって、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
- 日本経済のプレゼンスの増大によって、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

産業構造審議会基本問題小委員会中間提言 (1993年)

- 「21世紀の我が国経済にふさわしい新たな制度的枠組みを構築するという観点から、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」
- 日本の経済システムに関する認識
 - 企業：長期的な量的拡大志向の経営」、激しい企業間競争、経営者の自律性の高さ(裁量の余地の広さ)、横並び指向、長期継続的取引
 - 雇用：ホワイトカラーとブルーカラーに共通の長期雇用慣行
 - メインバンクと株式持合い

産業構造審議会基本問題小委員会報告書(1994年)

- 「新しい政策手法」の提言

- 「従来は、関連する企業システム・雇用システム・金融資本市場システム等に関する諸制度・民間慣行や市場の失敗に対応するための規制をほぼ前提として受け入れながら、各種の支援措置により直接・間接に産業活動に関与し、望ましい産業構造に向けて誘導して行くという市場機能の補完の考え方に重点が置かれたが、今後は、諸制度・規制等を所与のものとして受け容れるのではなく、まず、市場機能を強化する方向で、制度の中立化・一般的なルールの設定等の制度整備や規制緩和・民間慣行の是正に重点を置き、その上で必要に応じて各種支援措置を講じ、積極的に自己責任原則に基づいた効率的な市場を形成することに取り組むという考え方を強化して行くべきである」

橋本内閣と経済構造改革の始動

- 橋本内閣の「六つの改革」(1996-1998年)
 - － 行政改革、経済構造改革、金融システム改革、社会保障構造改革、財政構造改革、教育改革
- 橋本首相の所信表明演説(1996.11)
 - － 「高コスト構造の是正によって我が国を産業活動の魅力ある舞台とし、質の高い雇用機会をつくり出すために、徹底した規制の排除・撤廃・緩和、企業と労働に関する諸制度の改革、人、物、情報の効率的な移動を支える基盤整備などを行います」
- 通産省との関係
 - － 1996.10通産次官が産構審の検討事項等を首相に説明
→橋本「大きな仕掛け」の必要性
 - － 1996.11首相が通産相に対して経済構造改革案を通産省が中心となって各省庁と調整のうえ策定するよう指示

「経済構造の変革と創造のためのプログラム」 (1996.12、閣議決定)

- 「これまで我が国の経済発展を支えてきた様々なシステムの変革を迫っており、痛み恐れずに変革に大胆に取り組むことにより、我が国の経済の新たな発展の可能性が開かれる」
- 「新規産業の創出及び我が国における魅力ある事業環境整備を推進し、良質な雇用機会の確保を含めた活力ある産業の発展を図るとともに、国民、勤労世代及び企業の公的負担を極力抑制することにより、経済と公的負担のバランスのとれた活力ある豊かな経済を実現すること」

経済構造改革政策としての産業政策

- 牧野力元通産次官(1996.8-1997.7)の回想
 - － 「いま経産省でいろいろ進めている構造改革のホールピクチャーをとらえて出したのは、このころ(「経済構造の変革と創造のためのプログラム」のころー引用者)でしょうね」
- 渡辺修元通産次官(1997.7-1999.9)の回想
 - － (橋本内閣・小渕内閣時代)「この時期は経済構造改革を通産省が責任を持ってやれと、これは初めてのことです」「通産省が経済構造改革という横割りで各省に球を投げ、その球を経済構造改革という横串で全部受け止めるというのは、今まで無かったことでした」
- 経済産業省設置法(2001)
 - － 所掌事項として「経済構造改革の推進に関すること」(第4条の1)

まとめ：産業政策の諸局面

- 「伝統的」産業政策＝業界政策としての産業政策：1980年代前半
 - － 特定の産業全体を対象
 - － 業界の協調に基づく調整
 - 独禁法適用除外
- 業界政策としての産業政策の終焉：1980年代後半
 - － 特定産業内の特定企業のみを対象
 - － 独禁法適用除外なし
 - ← 米国を中心とした国際的な産業政策批判
- 構造改革政策としての産業政策：1990年代～2000年代
 - － 経済システムを構成する諸制度の改革
 - ← 日本経済の長期停滞
 - 経済学研究の影響