

(参考資料 1)

「通商産業政策の重点」にみる通商産業省の政策思想

- 昭和 55 (1980) 年度～平成 12 (2000) 年度 -¹

尾高煌之助・今城 徹

はじめに

1. 新政策の策定過程

(1) 平成 2 年度からの新政策プロセスの変化

(2) 平成 5 年度新政策の策定過程

2. 新政策の時期別の特徴

(1) 時期区分と重点項目の順位付けについて

(2) 新政策の時期別の特徴

[a] エネルギー問題の重視 ー昭和 55 年度～昭和 59 年度ー

[b] 内需主導型経済成長と国際貢献の重視 ー昭和 60 年度～平成 4 年度ー

[c] 経済構造改革と不況脱却の重視 ー平成 5 年度～平成 12 年度ー

おわりに

はじめに

本稿の目的は、昭和 55 (1980) 年度から平成 12 (2000) 年度の「通商産業政策の重点」から、通商産業省（以下、「通産省」と略記）の新政策の策定過程を概観し、新政策における通産省の政策の重点を検討して、通産省の政策思想を探ることである。

毎年度予算獲得ないし配分のために策定される新政策はアイディア官庁を自認する通産省独特の制度である。したがって新政策の考察は通産省の政策形成に関する特徴の一端を明らかにし得ると考えられるが、「通商産業政策の重点」を用いて新政策そのものを検討した研究は管見の限り存在しない。これはこの資料が基本的に新政策の策定過程で官房総務課が作成したメモや各局が官房総務課宛てに提出した報告書などで構成されるために、確定した新政策そのものを直接明らかにするものではなく、むしろ新政策確定までの通産省内の議論の経過を示す

¹ 2010 年 1 月 19 日稿。この論稿の作業は、尾高の指示により今城が実施した「新政策」分析の内容と作業結果の一部を記録するものである。政策史総論第 1 章、第 1-2 表の作成過程を説明する資料として採録したもので、著者等の見解を論述しており、経済産業省または経済産業研究所の公式見解を代表するものではない。

ものとなっているからであろう。

しかし通産省の政策思想を探るという本稿の目的からすれば、議論の紆余曲折をある程度まで辿れるこの資料は通産省内における新政策の合意形成の過程を検討できる点で貴重である。

新政策の策定過程については、すでに尾高煌之助氏が元通産省OBからのヒアリングをもとにまとめたレポートが存在する²。このレポートは新政策の策定過程の大枠を時系列で示したものである。本稿ではこの内容を踏まえた上で、第1節において、特徴のある年度の策定過程を幾分踏み込んで概観する。本稿が選んだのは平成2(1990)年度と平成5(1993)年度の新政策である。平成2(1990)年度はそれまでの新政策のあり方や策定過程の見直しが始まった年度であり、平成5(1993)年度は平成2年度の新政策の見直しを引き続き追求するとともに、第2節でみるように、省内で「1丁目1番地」と称された通産省の新政策の最重点項目が対外経済・通商関係から構造改革に変化した年度であった。

第2節においては、単に毎年度の新政策の「1丁目1番地」を示すのではなく、世界経済および国内経済に対する通産省の認識がどのように新政策に反映されたのかを意識しながら「1丁目1番地」の変化を追跡する。

1. 新政策の策定過程

(1) 平成2年度からの新政策プロセスの変化

高度成長期において予算獲得を主たる目的とする新政策の重要度はいうまでもなく高かった。新政策の策定過程は通産省が新しい政策アイデアを盛り込んで政策の優先順位を決めつつ前年度予算を上回る新政策を作成し、これを大蔵省や国会に承認させるものだったからである。しかし1970年代後半から赤字国債の発行が常態化するなかで財政予算のマイナスシーリングが設定された昭和58(1983)年度を境に³、新政策の目的は前年度を上回る予算獲得からあらかじめ定められた予算枠内での各政策への資金配分に変化した。これに伴って新政策の質的意義が問題にされ始め、具体的に平成2年度の新政策から新政策策定プロセスの見直しと改善の動きが起こった⁴。

平成元(1989)年2月と3月初旬に行われた大臣官房総務課の法令審査委員および補佐のフ

² 尾高煌之助「(二訂) 通産政策史方法論の検討(一): 新政策の策定過程について」、2008年8月。

³ 戦後の国債管理政策の推移については

(<http://www.mof.go.jp/jouhou/kokusai/policy/sengo.pdf>) を参照。

⁴ 「平成3年度新政策のプロセスについて」平成3(1991)年3月2日(「平成5年度通商産業政策の重点(その1)」所収)。

リーディスカッションにおいて平成2（1990）年度新政策の進め方が検討され、従来の新政策プロセスのデメリットを改善し、新たな新政策プロセスの哲学を確立するための方策が議論された⁵。

新政策について、全省的・中長期的観点から政策立案を行うブレインストーミングの機会の提供、工程管理のチェックポイントとしての機能といったメリットが出される一方、骨太の施策が出にくい、具体的には、マイナスシーリングが続くなかで小粒な新規ダマが多発している、局別検討のために複数局にまたがる施策が出にくい、多年度にわたる施策立案がしにくい、新規施策に重点が置かれすぎている、議論の表層化と形骸化が起こっている、事務負担増大の原因となっているといった現時点でのデメリットが指摘された。ここには、新政策によって予算拡大が可能であった高度成長期はもはや過ぎ、マイナスシーリングになってあらかじめ毎年度予算の総枠が決まるようになったにもかかわらず、いまだに高度成長期の新政策に適合的だった目新しい政策のタマ出しが強要されるために的外れで珍奇なタマが出てきており、中長期的視点に立った骨太な政策に結びつかない、それゆえに多年度に渡る継続性のある政策立案ができず、またこれまでの新政策の「1丁目1番地」を含めた既存政策のフォローアップができない、といった若手官僚の新政策に対する率直な問題意識が示されていた。

このような新政策のデメリットを改善するために、新たな新政策プロセスの哲学として、骨太の施策を実現するために時代を先取りした大きな流れにつながる施策を立案し、また新政策における局際ないし省際分野の増加への対応に重点を置いて、既存の政策ツールにとらわれない柔軟な発想をすること、めりはりの利いた議論を喚起するために総花主義および形骸化から脱却し、ポイントの明確化によるヒアリングの活性化を図り、ポイントに絞った議論を行うこと、政策および政策対象の中長期的展望を見据えて予算獲得のみを目的としないソフトな行政手法を開発・改良し、社会変化に対応できる柔軟な施策遂行体制を整備すること、検討作業を効率化するために予算等のヒアリングとの機能分担を明確化することが確認された。

以上を踏まえた新たな試みとして、平成2年度新政策プロセスでは所管行政の長期展望の検討とヒアリング方法の改善が行われた。前者においては、4月中旬に各局各課がヒアリング側（官房総務課長、企画室長、会計課長、各局総務課長）を交えて所管行政についての中長期展望に立った課題、事務処理体制のあり方、執務条件および執務環境についてフリーディスカッションを行うことになった⁶。後者においては、従来の新政策プロセスと同様に3月中旬から法

⁵ 以下の記述は、「平成2年度新政策ヒアリングの進め方について（案）」平成元（1989）年2月7日、「平成2年度新政策の進め方について（案）」同3月4日（「平成2年度通商産業政策の重点（1）」資料番号1）。

⁶ 「平成2年度新政策の進め方について（ポイント）」平成元（1989）年3月9日（「平成

令審査委員ベースのフリーディスカッションを開始し、法令審査委員会や庶務課長会議などを経て重点事項を絞った上で、これまで2次ヒアリングを行っていた時期(6月末から7月初旬)に、重点施策の大きな柱つまり「ツケ」の項目を基本に、項目ごとに複数の局にまたがってヒアリングを行った⁷。またほかにも、これまで新政策要望事項を提出するだけであった各地方通産局の扱いを変更し、地方課が各通産局の要望のとりまとめと精査を行った上で通産局総務課長が集まり、要望項目関係課の総括班長に要望を行って本省内の議論に結びつけることになった⁸。

平成2年度新政策で提示された新政策の問題点に対して、平成3(1991)年度から平成5(1993)年度の新政策では毎年度の新政策プロセスの最初に前年度の改善状況が示されるようになった。平成3(1991)年度においては、前年度において実施された各局各課のフリーディスカッションを取り止めて従来通りヒアリングを2回行うことにしたかわりに、新たに従来施策のフォローアップや見直しを目的としたヒアリングを1次ヒアリングに先だって実施し、また議論の深掘りを進めるための項目の重点化や事務負担を軽減するための「ヨコガキ」の簡素化を行った⁹。平成4(1992)年度と平成5(1993)年度においては、基本的に前年度の改善項目を引き継いだが、平成5年度では新規施策との関係を図るために、施策の見直しを平成4年度新政策の策定が一段落した平成3(1991)年秋に実施した¹⁰。

(2) 平成5年度新政策の策定過程

表1は平成5(1993)年度新政策が平成4(1992)年8月末の産業構造審議会と自民党商工部会に提出されるまでのスケジュールである。

平成5年度新政策の策定は平成4年2月の法令審査委員会のフリーディスカッションから始まった。6日には新政策の進め方や総論に関して議論されており、新政策の人事異動前の骨組

2年度通商産業政策の重点(1)」資料番号2)。

⁷ 「平成2年度新政策の進め方について(案)」平成元(1989)年3月6日(「平成2年度通商産業政策の重点(1)」資料番号2)。昭和64(1989)年度新政策まで、1次ヒアリングは局別に行われていた。

⁸ 前掲、「平成3年度新政策のプロセスについて」。この変更の背景には、例年各通産局から新政策要望事項が出されるものの、要望が全く考慮されない事態が続いており、これが各通産局の新政策へのモチベーションを低下させていると危惧されたからである。

⁹ 「平成4年度新政策の進め方について(案)」平成3(1991)年3月4日(「平成4年度通商産業政策の重点(その1)」)。

¹⁰ 「平成5年度新政策の進め方について(メモ)」平成4(1992)年3月3日(「平成5年度通商産業政策の重点(その1)」所収)。

み作りやスケジュールの前倒しが必要であること、低成長のなかでの企業像、国際経済やASEANおよび日米関係、中長期的検討課題について通商産業省としての理念論を打ち出し、省内でコンセンサスを得る必要があることなどが議論された。10日には国内経済に関して、17日には対外関係・通商に関して議論された。また21日には、官房総務課からのメモに対して事前に各地方通産局が提出したトーキングペーパーをもとに、官房総務課、企画室、立地公害局、中小企業庁の法令審査委員と各地方通商産業局課長との会議が行われ、新政策に関するフリーディスカッションが行われた。

3月3日に、総務課長室で「平成5年度新政策の進め方について(メモ)」、「経済情勢及び見通し」、「新政策のテーマ(案)」¹¹をもとに新政策の進め方や総論に関して議論したのちに、9日の法令審査委員会において上記資料の改訂版が内容説明の上で配布された。この段階における「新政策のテーマ(案)」の第1の項目は「長期的経済発展基盤の確保」であり、とくに「我が国産業経済構造の改革推進」が最重要項目であった。同日から16日までこれらの施策に対する見直しツケと総括係長ヒアリングが行われた。

3月19日から30日にかけて、法令審査委員ベースの新政策フリーディスカッションが実施された。大臣官房側の出席者は総務課の法審と技審、企画室および会計課の法審、各局側は法審と総務課総括係長であった。この期間の議論を踏まえて、3月31日の査定課会議¹²、4月2日の「新政策検討の基本的視点」と「平成5年度新政策(メモ)」に関する法審ベース協議が実施され、4月6日に「平成5年度新政策主要検討項目事項」いわゆる「ツケ」の原案が作成され、15日から18日にかけて各局の意見を聴取して原案を修正した上で、22日から24日の技術審査委員会、法令審査委員会、庶務課長会議において「ツケ」の確定版が配布された。

「ツケ」の基本的視点は、第1に、中長期的な産業経済構造の改革を推進するための環境整備、第2に、構造的課題の克服と長期的経済発展の両立に向けたシナリオ作り、第3に、日本の主体的な役割を模索した上での国際貢献の具体的展開であった。この視点のもとに、大きな検討項目として「第1 長期経済発展基盤の確保」、「第2 国際社会への貢献」、「第3 ゆとりと豊かさのある生活の実現」が設定され、さらにそれぞれについて個別の検討項目が提示された。第1についてみておくと、まず「1-1」として産業政策局が担当局となる構造改革関連項目が置かれ、「1-2」に、「1-1」を実現するための重要なサブ・パーツとなる中小企業政策が配置されていた。またエネルギー・資源政策、産業・技術開発および情報化施策、地方経済(東京一極集中の是正)なども第1の個別検討事項となっていた。

¹¹ これらのほかに「平成5年度新政策検討スケジュール(案)」も含まれる。

¹² 出席者は官房総務課と会計課および産業政策局総務課、産業構造課、産業資金課、企業行動課の法令審査委員であった。

5月20日から29日に新政策1次ヒアリングが実施され、30・31日において官房指摘事項と主要検討項目案が作成された。6月3日から24日にかけて検討項目別に法令審査委員会が実施されたのち、29日から7月3日にかけて2次ヒアリングと主要検討項目原案作成が平行して行われ、4・5日に官房総務課法令審査委員によってヒアリングのまとめが行われ、6日に査定課班長と制度的論点についての議論、6日から15日にかけて総務課長室、官房長室、次官室において論点の議論が行われた。また10日から17日にかけて、各局は27・28日の産業構造審議会と自民党商工部会で使用される「平成5年度通商産業政策検討中の主要項目」について協議を重ねた。

なおここで留意すべき点は、6日の査定課会議で用いられた資料からわかるように、「ツケ」が出されてから2次ヒアリングが終了するまでの間に、新政策の第1番目の主要検討項目が構造改革関連項目からエネルギー・資源政策および地球環境問題項目に変わった点である。先述のように、「ツケ」の段階においても第1のなかにエネルギー・資源政策が組み込まれていたもので、この政策も広義でみれば構造改革関連項目の1つと捉えられていたと考えられるが、主要検討項目の順位が入れ替わった要因は不明である。ただし、1つの仮説として考えられるのは、1992年6月にリオデジャネイロで開催された「地球サミット」（環境と開発に関する国連会議）との関係である。通産省は、エネルギー・資源および地球環境問題を新政策の「1丁目」とすることで、環境と開発の両立を目指して開催されたサミットで採択された方針を予算に反映させる意図があった可能性がある。ともあれ、結果から述べれば、平成5年度新政策にはこの順位が反映され、「1丁目」がエネルギー・資源政策および地球環境問題、2番目が産業・技術開発、情報化、中小企業政策を包含した構造改革関連項目となった。

7月27・28日の産業構造審議会と自民党商工部会の終了後、同日大臣官房総務課から各査定課、ここでは会計課、産業政策局企業行動課、産業資金課、資源エネルギー庁総務課各係長あてに、8月3日午後5時までを期限とした「ヨコガキ」案への予算、税、財政投融资の項目入れが発注された。具体的には、「平成5年度通商産業政策検討中の主要項目」に挙げられた各主要項目の横の空欄部分に上記の項目を記入するというものであった。この資料に基づいて、8月4日から13日に各局間で「平成5年度通商産業政策の重点」の直接の原型となる「ヨコガキ」作成の協議が行われ、文言の追加、修正、削除や予算額の修正がなされたのち、19日に官房長、20日の印刷発注後に次官、大臣レクチャーが実施され、21日に最終版が配布された。なお、19日の官房長レクチャーの際に「政策の重点」の副題が議論されており、地球的課題への対応を目的に構造改革を実施ないし長期的経済発展基盤を確立するといったニュアンスの

副題案から¹³、地球的課題の克服と構造改革を両立するといったニュアンスの副題（「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」）に決定された。

2. 時期別の特徴

(1) 時期区分と重点項目の順位付けの方法について

表2は昭和55(1980)年度から59(1984)年度、昭和60(1985)年度から平成4(1992)年度、平成5(1993)年度から12(2000)年度に時期区分をした上で、各期間の「通商産業政策の重点」における政策項目の重要度の変化を示している。なお、各年度の「通商産業政策の重点」における各項目の内容を補表にまとめた。

昭和55(1980)年度から平成2(1990)年度までは、中項目(「政策の重点」中の「第1」など)が具体的内容で区分されており、各年度各中項目にそれぞれの順位の数値を振ったが、平成3(1991)年度以降、それまでの中項目がまとめられて新たな中項目が形成されるようになった(補表)。しかしここでは全期間を連続させて検討する必要があるため、平成3(1991)年度以降の各中項目を平成2(1990)年度までの中項目の基準でいったん分解した上で、例えば平成3年度の「第1」であれば、平成2年度までの国民生活と地域経済の中項目に分解できることを確認した上で、国民生活と地域経済に1を振った。同様に、平成3(1991)年度の「第2」および「第3」の各項目にそれぞれ2と3を振った。以後の年度も同様である。

次に、国内外の経済環境を勘案した上で大まかな時期区分を設定した。昭和55(1980)年度から59(1984)年度は第2次オイルショックと安定成長への移行期、60(1985)年度から平成2(1990)年度はバブル期、4(1992)年度から12(2000)年度はいわゆる「失われた10年」の時期である。この区分に従って各中項目の数値を合計・平均し、もっとも数値の小さい項目を対象期間の最重点政策項目とした。

(2) 時期別の特徴

[a] エネルギー問題の重視 ―昭和55～59年度―

昭和55(1980)年度から59(1984)年度の通産省の政策重点は、各年の「政策の重点」における項目の順位付けからみて、第1にエネルギー・資源政策、第2に産業・技術開発、第3に対外経済・通商関係、第4に中小企業政策、第5に地域経済・国民生活であったと考えられる。なお昭和57(1982)年度と59(1984)年度には行政改革の項目がある。

¹³ 副題案は「地球的課題を克服するための経済社会構造改革の推進」、「地球的課題に対応した経済社会構造の構築を目指して」、「地球的課題に対応した長期的経済発展基盤の確立を目指して」であった(「平成5年度通商産業政策の重点(その8)」所収)。

第一次オイルショックののち 1978 年末まで 13 ドル弱／バレルで推移していた原油価格は、79 年 2 月のイラン政変や 80 年 9 月のイラン・イラク戦争の勃発といった産油国の政治的不安定性と O P E C の生産調整の影響によって、82 年には 34 ドル／バレルとなった¹⁴。この状況を受けて、通産省は安定的な経済成長と国民生活の向上の前提となる資源・エネルギー政策、なかでも長期的視点に立った石油および希少資源の安定供給の確保と、石油代替エネルギーの開発および省エネルギーの推進を当面の最重点課題とした。前者に関する主要項目は安定供給に向けた輸入原油の多面的確保、石油開発の推進、石油備蓄の推進であり、後者に関する項目は、原子力、石炭、L N G に関する技術の研究開発に加えて、1974 年から開始された石炭液化技術、地熱技術、太陽光発電技術といった新エネルギーの研究開発を目的としたサンシャイン計画と、78 年から開始された省エネルギー技術の研究開発を目的としたムーンライト計画の推進があった。

産業・技術開発では、技術立国を目指した次世代産業創造に向けた基盤技術と、エネルギー制約克服の技術の研究開発が主な政策重点であった。次世代産業創造に関する項目では、高度情報化社会に向けた基盤構築や航空機、宇宙、原子力、バイオ、ファインセラミックス産業などに関する技術開発と大型工業技術研究開発制度に基づく研究開発が主要項目であり、昭和 58 (1983) 年度からは新分野開拓の担い手としてベンチャービジネスの振興も始まった。エネルギー関連技術研究開発では、昭和 55 (1980) 年度において資源エネルギーの国際研究協力の推進、昭和 56-58 (1981-83) 年度において上記のサンシャイン計画とムーンライト計画が主要項目であった。また昭和 58 (1983) 年度から、繊維産業および基礎素材産業の構造改善も政策重点になった。

対外経済・通商関係では、第二次オイルショックのあおりを受けて低迷する世界経済において、先進各国間では保護主義圧力の高まりが、非産油発展途上国では債務累積状況の悪化がみられるとした上で、先進国との関係では国際研究開発協力の推進、発展途上国との関係では、例えば O D A の拡充といった総合的経済協力が政策重点となった。また本期間の前半ではエネルギー外交の展開が強調されたが、昭和 59 (1984) 年度では内需主導型経済成長への誘導が強調されるようになった。

中小企業政策では、日本経済の重要な担い手である中小企業は原材料・エネルギー価格の上昇、国民のニーズの多様化、発展途上国の追い上げといった国際化に対応する必要があるとした上で、人材、技術、情報化といったソフトの経営資源の充実、構造改善・事業転換助成、エ

¹⁴ 原油価格の推移は『エネルギー白書 2006 年版』

(<http://www.enecho.meti.go.jp/topics/hakusho/2006EnergyHTML/html/ib100000.html>) 参照。

エネルギー対策、国際化対策、組織化対策を具体的内容とする中小企業の活性化、小規模企業および商業・サービス業の振興、後者はとくに大型店進出との調整、地場産業振興といった地方経済への貢献、経営安定への助成が政策重点となった。次にみる地域経済・国民生活と重なる部分も多かった。

地域経済・国民生活では、地域社会の充実と環境保全、消費者利益保護、国民生活関連産業の充実が政策重点であった。豊かな地域社会の実現と環境保全に関する政策としては、産業立地対策、地域振興、良質な住宅供給、防災や鉱害防止といった産業保安、公害防止、リサイクルなどが具体的な項目であり、リサイクルはのちの期間における地球環境問題への対応の端緒ともなった。また昭和 58・59 (1983・84) 年度には、1983 年制定の高度技術工業集積地域開発促進法（テクノポリス法）実施のための予算が計上された。消費者利益保護政策としては物価安定と流通対策が主であり、生活関連産業の充実は中小企業振興とほぼ同義であった。

〔b〕 内需主導型経済成長と国際貢献の重視 ―昭和 60～平成 4 年度―

昭和 60 (1985) 年度から平成 4 (1992) 年度の通商産業省の政策重点は、各年の「政策の重点」における項目の順位付けからみて、第 1 に対外経済・通商関係、第 2 に産業・技術開発と情報化、第 3 に地域経済、第 4 に中小企業政策、第 5 にエネルギー・資源政策、第 6 に国民生活であったと考えられる。

対外経済・通商関係が政策の最重点となった理由は、第 1 点目として、先進諸国において保護貿易主義の傾向が継続し、日本の貿易黒字がさらに増大する中で、日本は貿易不均衡を是正して内需主導型の経済成長を目指す必要があると考えられたためであり、第 2 点目として、世界経済において日本の経済力が強大化するなかで、その経済力に見合った国際貢献を積極的に行うべきとの認識があったからであった。

これを受けて対外経済・通商関係の内容は、主に第 1 点目に対応するものとして、GATT ウルグアイ・ラウンドを通じた自由貿易体制の維持・拡大への積極的関与、外需依存脱却と輸入振興・内需拡大、投資交流＝対日直接投資と海外直接投資の拡大・円滑化および産業交流の拡大、国内産業構造転換施策、技術開発での国際協力であり、第 2 点目に対応するものとして、発展途上国に対する援助・直接投資・貿易の三位一体の総合経済協力、アジア太平洋地域での経済協力であった。また、のちにエネルギー・資源政策とセットで提示されるようになるが、平成 3 (1991) 年度から国際貢献としての地球環境問題関連政策が示されるようになった。

昭和 62 (1987) 年度の「政策の重点」において「1 丁目 1 番地」であった国内産業構造転換施策は企業が円高の進展に対応して行う産業構造転換のための事業を円滑化する措置や、産業構造の転換により衰退が懸念される地域経済の活性化および雇用創出に向けた支援を行うも

のであり、同時に新産業フロンティアの開拓に結びつく技術開発、情報化の推進、新ビジネス分野の拡大も包含していた。輸入振興・内需拡大について、とくに内需拡大のための緊急経済対策が実施された昭和 63 (1988) 年度の「政策の重点」の「第 3 内需型産業のニューフロンティアの拡大」において、内需型新規産業育成を始めとした内需拡大支援政策が打ち出された。アジア太平洋地域での経済協力は当該地域のバランスのとれた経済発展を実現するために新アジア工業化総合協力プラン (ニューエイドプラン) や産業技術協力などの推進、人材育成の支援などを行うものであった。

産業・技術開発と情報化では、技術開発制度の充実強化や、航空機、宇宙開発関連、バイオなどの分野別技術開発の推進に加えて、情報化への対応が新たに加わった。昭和 60 (1985) 年度の「政策の重点」の「第 2 高度情報化社会実現に向けての総合的政策の推進」において総合的な情報化関連施策が打ち出されたのち、産業・技術開発施策の柱の 1 つとなった。

地域経済では、テクノポリス計画の実施や産業の高次機能の地域分散誘導、東京一極集中の是正、また平成 3 (1991) 年度の「政策の重点」では、大店法などの流通関連法の制定・改正を受けて、「新たな流通産業政策の展開」が「1 丁目 1 番地」となっていた。なお、前節期間と同じく、地域経済、中小企業政策、国民生活は相互に関連する項目が多かった。中小企業政策の内容は基本的に前節期間と同一であったが、年度により円高対策、産業構造転換支援、海外直接投資支援などが加わった。

前節期間において最重点であった資源・エネルギー政策の政策的重要度が相対的に低下した理由として、1991 年 1 月の湾岸戦争勃発により一時的に急騰した時期を除いて、本節期間の原油価格が 15~20 ドル程度/バレルと安定していたことが挙げられる。ただし中長期的に需給逼迫が起こる可能性が高いことは常に言及されており、代替エネルギーや省エネルギー関連政策が重点項目となっていた。

国民生活では、経済大国日本に見合った豊かでゆとりある生活の実現を目指して、住環境の改善、労働時間の短縮および余暇の充実、高齢化に係わる諸問題を情報化の進展に連携させて、より積極的に豊かな高齢化社会の構築を目指すメロウ・ソサエティ構想の策定などが主な重点項目となっていた¹⁵。

[c] 経済構造改革と不況脱却の重視 —平成 5~12 年度—

平成 5 (1993) 年度から 12 (2000) 年度の通商産業省の政策重点は、各年度の「政策の重

¹⁵ メロウ・ソサエティ構想については、相樂希美「メロウ・ソサエティ構想の推進について (〈特集〉高齢化社会)」『オペレーションズ・リサーチ：経営の科学』Vol.37, no.6, 1992 年 6 月を参照。

点」における項目の順位付けからみて、平成 10（1998）年度までが第 1 に構造改革、第 2 に産業・技術開発と情報化、第 3 に中小企業政策、第 4 に地域経済、第 5 にエネルギー・資源政策および地球環境問題、第 6 に対外経済・通商関係、第 7 に国民生活であり、平成 11・12（1999・2000）年度は経済運営に関する項目が構造改革以上に高い重要度で登場したと考えられる。また平成 10（1998）年度から行政改革の項目が登場した。

平成 5（1993）年度の「政策の重点」から構造改革の項目が登場した。この背景には、バブル崩壊によって日本経済が成長局面から、平成 5（1993）年度の「政策の重点」において「構造調整局面」と表現される景気後退局面に移行するなかで、これまでの経済のあり方を見直し、日本経済の長期的発展基盤を確立しなければならないという通産省の認識があった。

構造改革項目は、年度によって構造改革関連施策以外のいずれかがなくなる、もしくは地域経済項目や国民生活項目が加わる場合があったものの、基本的に構造改革関連施策、産業・技術開発および情報化、中小企業政策がセットになっていた。構造改革の基本的枠組みは競争促進のための各種規制緩和、金融・資本市場や労働市場の環境整備と見直し、企業とくに中小企業に対する新分野進出を含めたリストラ支援、研究開発型企業の創出および新規・成長市場の創出・拡大に向けた支援や環境基盤整備といったミクロ経済改革と、技術研究開発基盤強化、情報化推進、均衡ある国土形成といったマクロ経済構造調整であり、これらを基盤に平成 9（1997）年度では産業空洞化対策が加わり、平成 11（1999）年度では、中小企業基本法の抜本的改正によって同法の理念が中小企業者の格差是正から研究開発型企業の創業助成に転換したことを受けて、中小企業の創業・発展支援により重点を置いた政策が立てられた。

平成 11・12（1999・2000）年度の「政策の重点」の最重要政策となった経済運営は、明確に不況脱出のための政策であり、民需の自立的回復および持続的成長軌道への復帰を目指した財政・金融面からの下支えが主な内容であった。

前節期間の最重要項目であった対外経済・通商関係では、基本的に前節期間と連続性の強い項目が重点となっていた。自国の財・資本市場へのアクセス改善、輸入拡大努力、対日直接投資促進に加えて、多角的自由貿易の維持・拡大については、1995 年発足の WTO 体制への積極的関与、アジア太平洋諸国や発展途上国に対する経済発展基盤の整備・支援、東側諸国の市場経済への移行支援、安全保障輸出管理体制の構築などが重点となっていた。

資源・エネルギー政策、地域経済、国民生活の各項目においても前節期間との連続性が強いが、リサイクル関連の項目など、地球環境問題に関する項目がより前面に出てくるようになった。

おわりに

1970年代は日本経済が高度成長から安定成長に移行した時期であったが、予算に対するシーリングは80年代以降と比べて弱く、この時期の新政策は通産省が政治家とくに自民党商工部会メンバーの承認と後押しを受けて大蔵省や国会に対して予算増額を要求するためのものとして機能していた。しかし予算のマイナスシーリングが導入された昭和58(1983)年度を境に、新政策の重点は徐々に予算要求よりも通産省の問題意識の反映やスタンスの表明に変化していった。平成2(1990)年度からの新政策プロセスの見直し議論はこの変化のなかに位置付けられよう。

平成5(1993)年度の新政策は、策定プロセスについて平成2(1990)年度からの議論を踏まえながら、内容として日本経済の構造改革の必要性を初めて強調した。ただしこの年度はプロセスが進むにつれて地球環境問題により重点が置かれ、結果的に地球環境問題が「1丁目1番地」となった。これは構造改革の重要性がプロセスの進行とともに低下したからではなく、平成4(1992)年の地球環境に関するサミットの実施もあって、地球環境問題への対応が政府の大きな政治的課題になったからと推測される。

昭和55(1980)年度から平成12(2000)年度の重点項目を整理の上で順位付けし、それらを国内外の経済環境を勘案して時期区分すると、昭和55年度から59(1984)年度の最重要政策項目はエネルギー・資源、昭和60(1985)年度から平成4(1992)年度は対外経済・通商、平成5(1993)年度以降は構造改革、加えて平成11年度から不況脱出のための経済運営が最重点項目となっていた。各年度において通産省がとくにどの政策項目に力点を置くかを示したものが新政策であることを考慮すると、昭和55(1980)年度から59(1984)年度の新政策とくに「1丁目1番地」は国際経済・政治状況に起因した強い負の制約の国内経済への影響を緩和することを目指したが、昭和60(1985)年度から平成4(1992)年度は一転して日本の経済力を背景に内需拡大や対外投資と対内投資誘導によって世界経済に一定の役割を果たすことを目標にしており、平成5(1993)年度以降はバブル崩壊後に顕在化した日本経済の問題点の改善と日本の経済力に見合った世界経済への貢献を折り合わせることを模索していたといえる。

表1 平成5年度「新政策」策定のスケジュール

年	月	日	内容
1992	2	6～17	法令審査委員会(総論フリーディスカッション)
		21	通産局総務課長会議において「新政策」フリーディスカッション
	3	9	法令審査委員会(「平成5年度新政策の進め方(メモ)」、「経済情勢および見通し」、「新政策のテーマ(案)」の説明・配布)
		9～16	施策見直しツケ、総括係長ヒアリング
		19～30	法審ベース・フリーディスカッション、通産局総務課長会議(23日)
		31	ディスカッションの結果を踏まえて総論議論、査定課会議
	4	1	総務課長室での検討事項について議論・決定
		2	「新政策検討の基本的視点」と「平成5年度新政策(メモ)」について法審ベース協議
		2～6	検討事項スケルトンおよび原案作成
		3～14	総務課長室ディスカッション、検討事項各局事前調整(10日)
		15～18	主要項目、検討事項、施策見直し事項の調整・修正など
		22～24	技術審査委員会、法令審査委員会、庶務課長会議において「平成5年度新政策主要検討事項」＝「ツケ」配布
		27	地球環境問題法令審査委員会
		5	7～11 エネルギー環境対策法令審査委員会、同庶務課長会議、同対策について官房長および大臣レクチャー、エネルギー環境対策推進本部省議了解
			18 産業経済構造改革法令審査委員会
			20～29 新政策1次ヒアリング
	6	30・31	官房指摘事項、主要検討項目案作成
		1・2	新政策検討の基本的方向作成(1日)、主要項目の体系図作成(2日)
	7	4～24	産業経済構造改革、社会資本、エネルギー環境、新政策体系、生活大国、統計、年次休暇取得促進の(関係)法令審査委員会開催、2次ヒアリング項目・スケジュールと1次ヒアリング指摘事項について各局協議(12日)
		(6月)29～3	新政策2次ヒアリング、主要検討項目原案作成
		4・5	官房総務課法令審査委員により、ヒアリングのまとめ
		6～15	査定課班長と制度的論点につき議論(6日)、総務課長室、官房長室、次官室にて論点に関する議論を実施(6～15日)
		10～17	検討項目各局第1～3次協議
		27	産業構造審議会総合部会
	8	28	自民党商工関係合同部会、各査定課に「ヨコガキ」の項目入れを発注(～8月3日)
		4～13	「ヨコガキ」第1～3次協議
		19・20	官房長レクチャー(19日)、朝一番で印刷発注、次官レクチャー、大臣レクチャー(20日)
		21	「ヨコガキ」最終配布
		27	産業構造審議会総合部会、自民党商工関係合同部会

[出典] 大臣官房総務課作成「平成5年度通商産業政策の重点(その1～9)」より作成。

表2 各年度「通商産業政策の重点」からみた政策項目の重要度の変化

昭和55(1980)～59(1984)年度		昭和60(1985)～平成4(1992)年度				平成5(1993)～12(2000)年度			
今回 順位	項目	今回 順位	前回 順位	変化	項目	今回 順位	前回 順位	変化	項目
1	エネルギー・資源	1	3	↑	対外経済・通商	1	－		経済運営(平成11・12年度:1位)
2	産業・技術開発	2	2	→	産業・技術開発＋情報化	2	－		構造改革 (平成10年度まで:1位、11・12年度:2位)
3	対外経済・通商	3	5	↑	地域経済	3	2	↓ or →	産業・技術開発＋情報化
4	中小企業政策	4	4	→	中小企業政策	4	4	→	中小企業政策
5	地域経済・国民生活	5	1	↓	エネルギー・資源	5	3	↓	地方経済
		6	5	→	国民生活	6	5	↓	エネルギー・資源＋地球環境問題
						7	1	↓	対外経済・通商
						8	6	↓	国民生活
						番外	－	－	行政改革(平成10年度から)

(注) 1. 時期区分の方法については第2節(1)を参照。

[出典] 各年度の「通商産業政策の重点」より作成。