

(参考資料 2)

「新政策」にみる通商産業省の政策思想
—昭和 24 (1949) ～昭和 54 (1979) 年度—¹

尾高煌之助・大島朋剛・結城武延

はじめに

第 1 節 新政策項目の整理と順位の変遷

第 2 節 新政策項目の推移にみる通産省の現状認識

(1) 昭和 24 (1949) 年度～昭和 33 (1958) 年度

(2) 昭和 34 (1959) 年度～昭和 36 (1961) 年度

(3) 昭和 37 (1962) 年度～昭和 38 (1963) 年度

(4) 昭和 39 (1964) 年度～昭和 44 (1969) 年度

(5) 昭和 45 (1970) 年度～昭和 50 (1975) 年度

(6) 昭和 51 (1976) 年度～昭和 54 (1979) 年度

第 3 節 通産省予算の推移と新政策との対応関係

(1) 一般会計

(2) 特別会計

おわりに

はじめに

本稿の目的は、戦後から 1979 年までの通商産業省（以下、「通産省」と記す）が翌年度に実施する諸施策をまとめた「新政策（「通商産業政策の重点」等、時期により別呼称あり）」の作成過程と政策項目にみられる変化をたどることにより、通産省における政策思想の変遷を素描することにある。

分析方法としては、今城 徹氏がまとめた「「通商産業政策の重点」にみる通商産業省の

¹ 2010 年 8 月 23 日稿。この論稿は、尾高の指示により結城が開始し、その後大島によって引き継がれた「新政策」分析の内容と作業結果の一部を記録するもので、最終稿は大島によって作成された。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。

政策思想—昭和 55（1980）年度～平成 12（2000）年度—²で採用された「新政策の項目の推移と特徴を検討し、その背後にあった通産省の政策思想もあわせて検討する」というスタイルを基本的に踏襲するが、時系列的にはそれ以前の時代、すなわち昭和 24 年度～昭和 54 年度が中心に扱われる。

通産省は翌年度の新政策に強い関心を持ち、通産官僚にとっての最重要課題は基本的に「一丁目一番地」であったともいわれるが³、本稿においては新政策の項目の表される順位に着目し、同省全体の関心事が、官僚達によるどのような同時代的認識の下で、いかに変化してゆくのかをトレースする。また新政策の作成は、翌年度の予算獲得・配分との関係が非常に強いものと考えられる。国家予算全体に占める通産省予算の規模はいかほどなのかという基本的なところから、新政策で重視される項目と実際の予算項目との実際の関連度合いについてまで検討を試みる。

以上をもって考察する際には、時に「アイディア省」というような呼び方をされる通産省の性格が、どのように形成されてきたのかという点が大きなポイントとなってくるだろう。どこまで政府なり通産省なりが経済を牽引していった部分が強かったのかという点は、経済政策のポジション（保護 or 市場経済重視等々）や役割が省内でどのように把握されていたのかということと深く関わるように思われるからである。

本稿の構成は以下の通りである。まず第 1 節では、昭和 24（1949）～同 54（1979）年度新政策の項目を整理した上で順位付けをする。その上で第 2 節において、新政策史料の分析を中心に、当時の通産省内でいかなる問題意識の下新政策が作成されていたのかを確認し、それを基に予算の合計・内訳の変化との対応関係について第 3 節で検討する。

第 1 節 新政策項目の整理と順位の変遷

表 1 は、昭和 24（1949）から同 54（1979）年度までの新政策項目を、「対外経済・通商」「産業・技術開発」「中小企業政策」「エネルギー・資源」「地域経済・国民生活」「公害・環境政策」「省内改革」「ビジョン策定」「万博」に分類して、その順位の変遷を一覧表にしたものである。それぞれの項目には、以下のような内容が含まれている。

対外経済・通商	：貿易新興、輸入防遏、海外経済協力推進等
産業・技術開発	：産業構造改革、産業立地整備、技術開発等

² 今城 徹「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—（平成 22（2010）年 1 月 19 日）。

³ 同上、1 頁。

中小企業政策 : 中小企業の合理化、組織化、金融安定化等
エネルギー・資源 : 石炭近代化、新資源の開発、石油公団設立、省エネ対策促進等
地域経済・国民生活 : 消費者利益の保護、流通の近代化等
公害・環境政策 : 保安の確保、公害防止等

次に順位の変動に関する大まかな特徴をみてゆくと、昭和24(1949)年度から同36(1961)年度までの間には、第1位「対外経済・通商」第2位「産業・技術開発」の状況が続いていた。しかし、昭和37(1962)年度に「中小企業政策」が第1位に躍り出ると、その後同43(1968)年度まで、それは上位に位置し続けることになった。この間、当初は輸出の促進や外貨不足に対応しつつ、産業基盤強化や資金の確保等が重視されていた段階から、徐々に二重構造の問題が発生する中で、中小企業対策の重要度が高まっていった。しかし昭和45(1970)年度以降になると、それまで常に最下位にいた「地域経済・国民生活」が急に順位を上げ、「公害問題」や「エネルギー・資源」とともに上位を形成するようになる。その背後には、安定成長期へ移行する中で、モノの豊かさを求める時代から生活の質を充実させ、あるいは福祉を充実させるという方向性への転換があったと考えられる。次節では、上記各期間の新政策作成過程における、官僚の認識や意識とその変化を中心にみてゆくことにしよう。

第2節 新政策項目の推移にみる通産省の現状認識

(1) 昭和24(1949)年度～昭和33(1958)年度

通産省が発足した昭和24(1949)年度から昭和36(1961)年度にいたる12年の間、いわゆる「一丁目一番地」の位置を独占し続けたのは対外経済・対外通商にかかわる問題であった。しかし、その間における「新政策」の副題をみれば、昭和33年までをひと区切りとして考えることができる。すなわちそれは、「国内経済中心主義から国際通商中心主義への切換え」にはじまり、「自立経済達成への基盤化の確保」→「占領政策の見直しと経済の自立達成」→「経済の自立発展の推進」へと推移し、貿易自由化を眼前とするまでの期間であった。

昭和24(1949)年7月にまとめられた「通商産業施策大要」は、市場メカニズム機能の回復を目指した「ドッジライン」の3目標(輸出拡大・合理化促進・生産拡大)を基本的には踏まえつつ、しかし他方では、予想されるデフレ化による産業への悪影響排除を、「金詰まり」への政策対応の要請をもって、目指すものでもあった。しかし、その翌年にか

ての不況状態は、朝鮮動乱による一時的な異常好況⁴を経ると、昭和 27 (1952) 年には再び以前とは異なる特徴をもって現れていた。それがドッジライン実施下の不況状態とは異なるという認識は、昭和 27 (1952) 年の大臣官房総務課による作成文書において、次のように示されている⁵。その要点は、□以前の不況が国内的経済政策（ドッジライン実施）によるところが大きかったのに対して、より直接的に国際市況の停滞による影響が大きい、□（特にゴムや皮革、油脂、繊維品の取扱商社を中心とする）商業部門に不況の影響が集中している、□不況の深刻度が（問屋依存の大きい）中小企業に偏って現出しているという 3 点であった。これらの認識は、輸出貿易振興を基調としながら、産業合理化と重化学工業化を進めて、経済の自立化を達成しようとする通産省の構想とリンクすることになる。

また、昭和 27 (1952) 年 4 月 28 日にサンフランシスコ講和条約が発効されると、高橋龍太郎通産大臣は、直面する「独立日本としての新しい課題」として、「民主自由諸国家との経済協力を強化する体制」の整備と「賠償、外債処理、連合国財産の補償等」の誠実な履行を掲げた。しかし、その課題解決のために必要な貿易振興と生産増強による経済規模の飛躍的拡大は容易ではなかった。翌年度には国際収支の悪化が足取りを早め、物価高による輸出の伸び悩みと、災害・米作不良等による輸入増で、昭和 27 (1952) 年 4 月には 10 億ドルにのぼるといわれていた保有外貨資金も、昭和 28 年度末から昭和 29 年 3 月末までに 2 億ドル以上減少したからである⁶。昭和 29 (1954) 年度予算として編成された 1 兆円緊縮予算も「やや時期の遅かった感を否定できな」⁷かった。

しかし、昭和 28 (1953) 年度末以来交渉を続けてきた日英会談が、輸出の伸び悩んでいたポンド圏貿易に有利にはたらきうる結論に達し、昭和 29 (1954) 年 1 月末には GATT 正式加入の素地が固められて貿易振興にも明るい兆しが見え始めると、通産省は輸出振興のためのあらゆる方策を模索した。その結果、全体の予算圧縮にもかかわらず、各種貿易幹旋施設、海外への広報、宣伝、見本市参加など海外市場を開拓する事業は、昭和 28 (1953) 年度の 1.9 億円から 29 年度の 3.3 億円へと増額された⁸。なお、このときの政府の対策が、「直接に補助金を交付したりする助成の方法は極力これをさけて間接的に企業の経理的基

⁴ 朝鮮特需によって、経済復興のボトルネックとなっていた外資不足が少しでも補われたという経験は、通産省の爾後の政策へいかなる影響を及ぼしたのだろうか（個人的疑問）。

⁵ 「講和条約の発効に当って」『通商産業政策 昭和 27 年 大臣官房総務』(26 新政 1)。

⁶ 「通商産業大臣挨拶 (昭和 29 年 4 月 10 日、於大阪商工会議所)」『通商産業政策 昭和二十九年度 吉田内閣』。

⁷ 同上。

⁸ ただしこのとき、「全般に貿易振興問題についての国民的関心の盛上りという気運を背後に持っていない弱さ」があったという（「通商産業大臣挨拶」）。

礎を強固にし、国際的競争力を培養するための助成策について政府部内が今回一致した歩調で解決に努力したことは実は初めて」⁹だった。

昭和 29 (1954) 年下半年において輸出が漸次好調を示し始めたが、通産大臣石橋湛山は昭和 30 (1955) 年の「年頭所感」にて「楽観は許されない」とし、日本の輸出伸長を妨げている要因に物価の割高をあげた¹⁰。石橋大臣はまた、その物価引き下げは従来のデフレ政策のみでは解決されず、積極的な産業設備合理化による生産原価引き下げと実質金利低下の処置の必要性などを説いた。しかし同年、日本は神武景気を迎えた。翌 31 (1956) 年度からの「経済自立 5 ヶ年計画」が策定されると、「最近漸く達成された」という経済安定基調¹¹の下、通産省は、貿易振興、産業基盤強化、科学技術向上、中小企業育成の 4 つに重点を置く施策を実施することになった。

(2) 昭和 34 (1959) 年度～昭和 36 (1961) 年度

昭和 32 (1957) 年後半から翌 33 年前半にかけてのなべ底不況を経て、日本は再び好景気へと突入した。昭和 34 (1959) 年 8 月当時、通産省企画室は「34 年度の経済成長率は 10%をこえることとなるであろう」と予想し¹²、成長可能性の根拠として、輸出の増加と産業構造の高度化が「快い調和」をみせている点を評価した¹³。ただし、日本には未だ「産業の自主的な発展ないし自動調節を可能にするような環境」が整備されておらず、産業の健全な成長や構造的な不均衡是正、貿易自由化、産業の正常化のために、政策の強力な誘導が必要だとされた。この時期の通産省は、日本経済が自律的な運動というレールに乗るまでの補助役としての役割を自認していたように思われる。

さて、昭和 36 (1961) 年度までの新政策「1 丁目 1 番地」は、既述のとおり、対外経済・通商にかかわる問題であった。しかし、昭和 34 (1959) 年度の新政策作成過程では、産業の成長のための方策として、電子や航空機、自動車、原子力産業の振興が今後の産業構造高度化に資するとされ、さらには国内消費の態様の変化が産業の生産構造の変化に及ぼす影響の拡大について注目されるなど、より国内需要面への言及が多くなっていった。対外

⁹ 前掲「通商産業大臣挨拶 (昭和 29 年 4 月 10 日、於大阪商工会議所)」。

¹⁰ 「年頭所感」『29 新政 1 通商産業政策 鳩山内閣』(昭和 29、30 年 大臣官房総務課)。

¹¹ 「通商産業政策の概要について」(昭和 31 年 1 月 31 日)。

¹² この点は、ケインズ的な介入政策の有効性を説いた大来佐武郎が、1960 年代の成長目標を 7～8%という慎重な数字を設定した経済企画庁の予測とは異なっていた (テッサ・モーリスー鈴木『日本の経済思想——江戸期から現代まで——』岩波書店、1991 年、245 頁)。

¹³ 企画室「こん後の通商産業政策について」(官企 34-37、昭和 34 年 8 月 1 日)。

経済・通商との関連は、ほぼ貿易自由化に限られており¹⁴、まだこの時点においては、後に生じる自由化と景気政策との矛盾も現出してはいなかったのである。

なおこの当時、通産省が関心をよせていたのは、税制改正に関する議論である。従来奢侈抑制を目的としていた物品税が、現状では財政目的の為だけとなっている点を同省は問題視した。企業局による「物品税改正について」(昭和36(1961)年9月2日)¹⁵では、以下のような議論が展開された。物品税による税収の72%が耐久消費財からであり、しかもそれは割賦販売されたものがほとんどを占めているため、もし消費を抑えたいのであれば、同税を軽減するのはあまり意味がなく、むしろ金融を引き締めることによってスローダウンを図るべきであるというものである。国内消費の問題は、国際収支の赤字累積→外貨準備の逼迫という問題および景気対策と関連して、この前後の時期あたりから重要度を増していったように思われる。

(3) 昭和37(1962)年度～昭和38(1963)年度

昭和37(1962)年度の新政策作成過程で、通産省は2つの問題を現状認識していた。1つは、高度成長が想定していた計画を上回るテンポで進む一方、その結果生じつつある国際収支の赤字累積によって外貨準備が危険ラインに接近することを予防するため、消費・投資の大きな膨張には調整が必要であるということ。いまひとつは、貿易自由化はこれまで比較的スムーズに実施してきたが、そのさらなる繰り上げが議論・実施に向かう状況で¹⁶、合理化投資を集中的に実行して国際競争力を強化しなければならない分野が多いということであった。しかし、貿易自由化と景気政策との間には、背反する2つの命題が並立していたのであり¹⁷、その調和こそが今後の通産政策にもとめられるべきであるとされた。

このとき上記問題への対策としてあげられたのは、□二重構造解消、□技術振興、□産業立地整備、□自由化適用の為の合理化等応急措置であった。それらは、衰退産業の過渡的保

¹⁴ 昭和35(1960)年6月に、政府は貿易為替自由化計画大綱を決定し、3年間で80%乃至90%の自由化を進める目標を設定した。

¹⁵ 『昭和37年度新政策(3)』(36・新政・4)。

¹⁶ 昭和36年6月末より、IMF年次協議等で貿易自由化の繰り上げが議論されていた。

¹⁷ 貿易自由化の繰り上げについては、国内的観点からだけみればマイナスにはたらくが、それを受け入れなければ、国際社会で孤立化し、長期的には成長にも支障をきたすと考えられていた。景気対策に関しては、まず投資抑制は自由化に役立つか否かで区別すべきとされ、消費の急速拡大も時には販売金融抑制等による抑制の必要性が説かれた。また、目標は経常収支の赤字幅縮小に置くべきで、長期的構造的要因を含んでいるために、完全均衡は短期に置くべきではないとし、構造的赤字要因解消のためには、産業政策自体の強化が最良であるとされた。

護および成長期待幼稚産業への早期育成措置としての意味を含んでいたものであり、このことと関連し、昭和 37～38 年度の新政策には初めて「中小企業政策」が 1 丁目 1 番地に躍り出ることとなった。

(4) 昭和 39 (1964) 年度～昭和 44 (1969) 年度

昭和 39 (1964) 年度新政策を作成した昭和 38 年は、翌年に東京オリンピックを控え、IMF8 条国への移行および OECD 加盟への準備が進められて、いよいよ日本が開放経済への道を進まんとしていた年であった。しかし同年には、以下にみるがごとく国際情勢の変化により国際機関にも変化がもたらされ、その結果日本も新たな対応を迫られることになった。

国際情勢の変化の 1 つは、キューバ危機に端を発する米ソ間の緊張が高まったということである。また当該期には、中ソ関係がこじれるなど、東西間だけでなく、東西それぞれの中での食い違いが顕在化していた。後進国からは「援助より貿易を」という声も高まってきた。そうした状況下で、ソ連圏を含む貿易開発会議が開催され、EEC が GATT の枠外にはみ出そうとするなど、国際機関のあり方にも変化が生じつつあった。

通産省では、「政策立案に当たっての問題意識」(昭和 38 (1963) 年 4 月 18 日、新政策資料)¹⁸の中で、以上のような国際問題への対処策として、□EEC はじめ先進国の戦列から孤立しないよう接触を保ち、水平的分業の利益を享受しうる体質への改善、□日本と欧米の間にルールの確立が図られるべき¹⁹、□後進国問題への日本の明確な対策確立が必要であるとした。昭和 39 (1964) 年度新政策からは、ふたたび「対外政策・通商政策」が 1 丁目 1 番地に返り咲き、輸出の振興と経済協力の推進(低開発国対策の拡充)が重要視されることになった。

しかし他方では、貿易自由化の進展、持続する経済成長がもたらす、国内経済への悪影響についても通産省は注意を向けていた。前記「政策立案に当たっての問題意識」において、このまま経済成長が続き、成熟度が高まると、投資の中だるみや操業率低下、投資・貯蓄バランスの不均衡などの長期的な経済停滞の可能性が高まることや、自由化の進展で二重構造問題の拡大および国内の過当競争発生が予想されるため、政策面における支柱の転換が必要であるとされた。そのなかで注目すべきは、□対外取引の規制面で直接統制から間接方式へ後退するとしたことと、□価格メカニズムの機能にまつところを拡大するとしたこと

¹⁸ (64・新政)。

¹⁹ 例えば、市場攪乱や低賃金はいかにして解決され、国際間で処理されなければならないかという問題については、今後の国際的検討に向けた思想と戦略の統一が必要だとした。

の2点である。特に後者では、競争原理を再検討し、経済合理性を貫徹する意味で、国は各経済主体に一定枠を与えて、選択は自立にゆだねるとし、国が直接乗り出す分野は対外経済とエネルギー調整のみとすることで、その立ち位置が明確化された。

ただしその後も、政府による介入について議論されることは少なくなかった。例えば、昭和41(1966)年度の新政策作成過程²⁰では、当時は五輪不況下で企業倒産が頻発する中、その対策として「中堅企業」の育成が重要視され、そのための中小企業を中心とした転換政策はその方向性が議論となった。このときには、□一般的中小企業対策の範囲に介入はとどめ、企業転換への政府介入は慎むべき、□政府の役目は摩擦の極小化を図ることにあり、転換は企業の自主判断に任せるべき、□望ましい業種部門へ政府が積極的に誘導して転換を促進すべき、という3つの方向が示されたが、結局は経済主体の自主的判断を尊重し、転換の成否にともなう危険と責任は企業者自体の負担とするかたちでまとめられた。

その後、昭和42～43年度の新政策の副題には「産業発展の基礎固め」という文言が掲げられ、この間の1丁目1番地には「産業・技術開発」が位置することとなり、産業構造転換が通産省にとっての重要施策となった²¹。無論、同施策の充実あるいは達成にむけた進展は、爾後中小企業政策のポジションを低めていった。そして、それと入れ替わるがごとく、大阪万博を2年後に控えた昭和43(1968)年度新政策の副題には、「豊かな国民生活の実現」の文言が加えられ、日本の経済が新たな段階に突入したことをうかがわせた。

(5) 昭和45(1970)年度～昭和50(1975)年度

昭和45(1970)年度の「新政策」は、初めて「地域経済・国民生活」に関わる施策が上位(第2位)の順位となり(翌年度には1丁目1番地に)、またその作成過程において「通産政策の基礎にある哲学」が見直されたという意味で、1つの転換点ともいえる内容を含んでいた。

そこでまず、昭和45(1970)年度「新政策」作成の経緯を「「新通産政策の基本方向」の検討」(昭和44年)によってみておこう。

(経緯)

1. 昭和45年度の新政策の検討に入るに当たって、いわゆる「総務課のつけ」をとりまとめ、次官にご説明したところ、次官より個々の項目については格別意見はないが、

²⁰ 「「政策の重点」策定のための予備調査」(総務課、昭和40年4月21日、昭和41年度新政策資料、40・新政・3)。

²¹ 昭和44年度「新政策」作成過程では、当初は産業構造改善が重要問題とされていたが、途中より輸出の増大が問題となった。その背景には、日本がGNP世界第2位となり、外貨準備も30億ドルを突破したことで円の切り上げ圧力が強まっていた事情があった。

通産政策の基礎にある哲学について検討して見る必要があるのではないかとのご意見であった。これと同時に、次官より口頭で本件に対する次官ご自身の考え方の大筋が示された。

2. これに基づいて官房総務課が企画室、調査課の協力を得てとりまとめた案をもとに、5月22日次官、官房長、参事官、総務、会計、調査、企画の各課長によって議論が行われた。その討論の内容をまとめたのが資料3（後述）である。
3. この結果さらに加筆した案について、次官、企画室長、調査課長から意見が寄せられ、これを参考にとりまとめた案について、広く省内の意見を求めるため6月11日法令審査に付議し、数次にわたる検討を重ねた後、6月27日庶務課長会議に付議した。
4. 7月3日の庶務課長会議で検討を終えたに基づいて、大臣室にて各局長出席のうえ大臣にご説明（7月10日）。7月11日通産省の公式見解として新聞発表を行った。

「通産政策の基礎にある哲学」に目をつけたのは当時の通産次官（熊谷典文か？）であった。上記「(資料3)「通産政策の方向」をめぐって」(昭和44年5月22日)で、次官は新政策のまとめ方について次のような注文を出している。

- 通産行政の柱をコンパクトにまとめ、基本的な考えを正面に出して世の中に理解してもらいたい。(通産政策の変貌を世論に押された弥縫策としてではなく通産省自らの主体的な新政策体系として打ち出したい。)
- その背景は、日本経済に根本的な変化が起こりつつあり、質的変換の段階にあるという認識である。このため従来自明と思われてきた基本的な政策方向についても、それが何のために必要なのかを根本から問い直してみることが必要になっている。産業政策の目的を明らかにしたい。
- 分析の仕方は、現実の諸制約への配慮に捉われず、まず考え方を徹底的にほりさげて、思い切った筋の通ったものをまとめてほしい。対外 P.R.の presentation や現実性への配慮は、第二段階で手を加えればよい。
- 予算分捕りではなく、内部の思想統一のための指針とし、同時に対業界対民間への説明の基礎としたい。また、従来の制度もこの考えに照らして改善していきたい。

同次官はさらに、個別の問題（物価・公害問題、中小企業政策、流通問題、民間バイタリティの引き出し方等）についても言及した。例えば、公害については社会的責任と考えず、フリクションの調整というよりも必要経費とする考え方が必要で、その上でコスト高

を招かないための打開策を考えるべきである、中小企業政策も弱者保護的姿勢ではなくその役割を評価してのばす姿勢をとるべきである、業界への注文はズバリ出して企業の弱点を浮き彫りにすることで政府の役割が明確になる、経済発展には民間のバイタリティ発揮が不可欠も技術開発に関しては政府が先導すべきである、日本経済の制約要因は技術・労働・土地で、所管外では金融・農業、「所管外でも障害となるものへは積極的に発言すべきで、他の役所に物を云うのは環境整備で、これも通産省の役目だ」といったコメントが出された。

その上で、官房長と参事官、企画室長、調査課長によって基本論について次のような諸見解が示される。官房長は、産業中心の経済発展と政策の重点がもつぱらフリクションの解消に向けられることに疑問を抱いた。参事官は、10年後アメリカ的生活水準に達するであろう日本では、鉄自動車の在来型産業は海外へ発展するよりなく、新しい成長産業は住宅都市開発党のシステム産業と技術集約的産業だとした。また企画室長は、二次産業に偏った不均衡発展を問題視し、自明の需要がなくなった今、「国民が必要としている最終需要を政策的につけていくこと」を考えるべきだとし、そこでは公共投資や公害対策などが想定された。さらに調査課長は、日本経済に現れている基本的な変化について、生産側からではなく需要側から、ハードよりソフトに注目した、システム的アプローチ等により、原理的に分析する必要を説いた。

そして最後に、次官・調査課長・官房長の間で、検討の進め方について話し合われた。次官は、「転換期」とは何か、なぜそう呼ばれるのか、を十分分析すれば対策も見えてくると発言、調査課長が日本経済のどこが変わったのかの **fact finding** の必要性を説いたところで、官房長が「政策の方向を論ずる前に、ビジョンを明らかにしておく必要がある。10年後の日本産業のビジョンを出せ。政策論はビジョン達成の手段として考えるべきだ。」と述べた。その後次官が、物量ではなくものの考え方としてのビジョンがほしいとしたが、このときに、いわゆる「70年代ビジョン」作成の先鞭がつけられたといってもよいだろう²²。

結局従来とどのような変化がみられたのかという点について、「新通商産業政策の基本的方向」に関する想定問答から確認しておくことにしよう。

施策方針:1人当たり国民所得水準からみても、日本経済は今後も成長を図るべきで、国民の生活を豊かにすることが基礎となる点で基本的に変化はない。しかし、産業を取り巻く問題(国民生活・国際経済)の解決はより重要に。

²² 「産業構造審議会中間答申—70年代の通商産業政策の基本方向はいかにあるべきか—(70年代ビジョン)」(昭和46(1971)年5月)が出た後の新政策は、それを基本的な枠組みとして作成されてゆくことになる。

輸出振興・構造改善：輸出振興はプラント類等の輸出品に重点、構造改善については国際化した経済のもとで自立しうる産業を作るため引き続き進める。

政府の責任と民間の役割：政府は総合的立場から調整的機能の発揮へシフト。ただし、公害問題・技術開発・中小や流通近代化等で、政府がすべき分野も増加はしている。

投資調整：まずは独禁法の範囲内で。単なる需給調整のみを目的とする投資調整は原則認めない。

原局機構の必要性：横割的、共通的問題であっても、その具体化は、先づ原局の活動から始まるものであり、不要とは考えない。

これらの中では、とくに最後の原局機構必要性如何が興味深い。なぜならば、以上の横割りが必要だと議論された昭和 44 (1969) 年のわずか 4 年後には、通産省の組織自体の大きな転換点になったとされる昭和 48 (1973) 年の機構改革が行われたからである。この年新たに創設されたのは、通商政策局、産業政策局、立地公害局、機械情報産業局、資源エネルギー庁の 5 組織であった。通産省 OB 松島茂氏の話によれば²³、こうした組織改革の背景には、当時の公害・エネルギー問題が深く関わっていたことや、企業が大きくなった結果生じた多角化の進展によって、1 つの産業内に 1 企業が収まらなくなってきたことが大きかったとされる²⁴。なお、この従来の縦割りから横割り重視への転換によって、諸問題は部局単位から問題単位での対応に²⁵、通産省の性格自体も財の生産・流通というモノとの関係から少しずつ「使い方重視」の姿勢へ、その政策は昭和 40 年代までの需給調整中心の供給型から需要重視型へとそれぞれ変化したのだという。そして何より重要な変化だと思われるのは、新政策の位置づけが、従来の予算や財投を整合的に算定するというものから、プレゼンテーションの道具立てへと、その重点が大きく動いた可能性があったということである。

この点については、「昭和 49 年度新政策の基本方針および検討依頼事項」(昭和 48 (1973) 年 5 月 17 日、官房総務課)²⁶に関連する内容が記されているので確認しておこう。当時の

²³ 平成 21 (2009) 年 12 月 22 日 RIETI にての松島氏談。

²⁴ 松島氏によれば、従来は担当課長が一産業内の企業を全て見渡すことができたが、その後、各企業担当官を決めなければならないのではないかというような議論も、泡沫的にはあったにせよ出てきたという。

²⁵ 松島氏によれば、このことは、後の経済構造改革や規制緩和の際に効果を発揮することになったという。

²⁶ 『昭和 49 年度新政策』(49 新政)。

日本経済は、国際面で□変動相場制への移行、□対米通商問題深刻化、□日本の国際経済における地位の飛躍的上昇、国内面で□物価問題の深刻化、□企業行動に対する社会的批判の高まり、□資源エネルギーの需給逼迫の問題化というような情勢下²⁷にあった。それを受けて20年ぶりの抜本的機構改革が実施されたので、今後通産政策の基本となるべき理念の確率が必要であり、そのためには従来の「予算、財投、税制、法律等いわば政策中心の検討のみではなく、むしろ政策の基本的な考え方、ビジョンの確立等に重点を置く」ことが求められることになったのである。

なお、このときの政策運営の基本的方向としては、例えば「国際収支の均衡か物価安定か」「物価の安定か公害対策の促進か」など、国際協調と国民福祉の政策間あるいは国民福祉充実のための政策目標間にトレードオフが生ずることが予想され、そのための政策のベスト・ミックスの検討についても言及されている。これは、「成長追求型」経済運営から「成長活用型」経済運営への転換を掲げた「70年代ビジョン」が、市場機構に依存する自由な行動を認めるべきか、それとも政府の介入が必要かというような2者択一的な発想では問題解決が困難な「グレーゾーン」が拡大しつつある状況下²⁸で、民間と政策機能のベスト・ミックス形成が必要であるという議論とも通じる部分であった。

(6) 昭和51(1976)年度～昭和54(1979)年度

昭和51(1976)年度以降1970年代末までの「新政策」の項目推移には、特段の傾向が見いだせるとはいえない。ただし昭和51～52年度の1丁目1番地をみれば、そこには「産業構造ビジョンの充実」「産業構造ビジョンの充実と具体化」が組み込まれ、ビジョン策定が通産省政策の中で大きな位置を占めていたことを伺わせる。これは、先述の「70年代ビジョン」における予想事態が想像以上に急激に進展していたこととも無関係ではないだろう。新しい「ビジョン」の作成は急がれていた。そして、昭和54(1979)年度の1丁目1

²⁷ 「49年度新政策検討事項(総務課内BSの結果)」(昭和48(1973)年5月8日)では、現状認識として、いわゆる「70年代ビジョン」で指摘されている事態が予想以上に急速に現実化していることを指摘している。また、国際的地位の上昇に関連し、日本は「国際経済上のルールの特受者から、ルールメーカーに転換すべき時期にある」と述べられている。

²⁸ 「70年代ビジョン」では、市場経済に委ねても新たな成果が期待できない分野として、①経済外の社会的成果が問われる分野(過密、環境破壊、安全)、②国際的成果が問われる分野(貿易摩擦回避、国際経済社会との協調)、③技術開発、資源確保等巨大化しつつあるリスク・インヴェストメントの要請への充足、④システム化の要請について多数の産業の均衡発展と有機的結合、⑤社会資本、公共サービス等、準公共財、⑥機能する前提である消費者主権、完全競争、ビジネスデモクラシーの6つをあげている。

番地には、単独項目として、「80年代通商産業政策ビジョンの策定」が取り上げられることになったのである。

そこで「昭和54年度新政策の検討方針及び主要検討事項」(昭和53(1978)年5月15日、大臣官房総務課)²⁹をみてみると、当時日本経済は、経常収支の大幅黒字や雇用問題の深刻化、企業収益の悪化、大幅な財政赤字等々内外で困難な問題を抱えていたことが記されていた。その根本的要因は安定成長への移行過程での産業構造と貿易構造にあり、解決のためには中長期的視点での産業構造転換と制度・慣行の改善が不可欠だとされた。また、多極化の進行、保護貿易主義的風潮の高まり、国際通貨体制の動揺という世界経済の情勢下で、今後の重点課題として、□新たな対外経済関係の樹立と国際的責務の遂行、□80年代の産業ビジョンの策定と強力な産業政策の展開、□総合エネルギー政策の推進、□未来を開く産業技術政策の展開、□バランスのとれた地域社会の発展と豊かで快適な国民生活の実現の5つが検討された。この中で、□の新ビジョンの検討を受けもったのは産業政策局である。同局に対しては、(イ)円高の進行、発展途上国の追い上げ、製品輸入拡大要請の高まりを背景に、基礎資材産業の位置づけを含め、国際分業体制への国内的対応のあり方、(ロ)安定成長下における住宅・都市開発等社会開発に重点をおいた新しい成長パターン及びその場合の社会資本充実のための政策、(ハ)雇用問題を含め、第三次産業の位置づけについて明らかにすることの3つが主に要請された。

第3節 通産省予算の推移と新政策との対応関係

(1) 一般会計

前節では、時期ごとの通産省の現状認識と新政策における「一丁目一番地」を確認した。本節では、通産省の予算内訳の増減がそれら重点政策の推移とどれくらい連動するものなのかについて検討を試みたい。

まず、一般会計予算の絶対額の推移を確認しておこう。表2によると、昭和25(1950)年度には48.7億円だった通産省予算は、同31(1956)年度の83.6億円までやや停滞的に推移した後、同41(1966)年度にかけて(昭和33~41年度をA期間とする)で801.4億円まで増加した。その後、同46(1971)年度の1,266.7億円までやや緩やかに増加してから(昭和42~46年度:B期間)、同52(1977)年度の3,185.9億円までと(昭和47~52年度:C期間)、同54(1979)年度の5392.3億円までへと(昭和53~54年度:D期間)2段階で急増した。

²⁹ 『昭和54年度新政策』(53新政21)。

この間、国家予算（一般会計）中に通産省の一般会計予算が占める比率は、表 2 に示したとおりである。参考までに、戦時・戦後復興期の商工省時代には 6～7%を占めることもあった。しかし、通産省時代となってからは、2%を超えることは1度もなくなった。昭和 34（1959）年度までは昭和 26（1951）年度をのぞき 1%にも満たない状況にあり、その後昭和 41（1966）年度にかけて 1.79（同 41 年度）まで上昇したものの、その後は停滞し、昭和 54（1979）年度まで 1.09%～1.49%の間を推移した。

以上のように、絶対額だけでみれば、通産省の一般会計予算は戦後を通じた複数の段階を経た増加を確認することができるが、国の予算に占めるその位置は、一貫してさほど大きくはなかったといえる。

それでは、A～D の各期間内における予算項目の内訳をみてみよう³⁰。A 期間においては、昭和 33（1953）年度こそ「文教及び科学振興費」が約 5 割を占めていたものの、その比率は期末には 10%にまで低下した。その間、構成比を伸ばしたのは中小企業対策費（15.5%→25.2%）と公共事業関係費（6.8%→11.2%）であった。とくに前者では、中小企業振興事業団への出資や運営補助、中小企業近代化促進費が増大していた。B 期間中には中小企業対策費がさらにウェイトを増していき、昭和 46（1971）年度には 39.8%を占めるようになったが、それは中小企業振興事業団の運営費補助や小規模・中小企業共済事業団に関わる部分が拡大したことによっていた。この間、通産省一般行政費を主とする「その他事項経費」の絶対額は膨らまず、逆に全体に占める比率を昭和 42（1967）年度の 42.1%から同 46（1971）年度の 28.3%まで低下させることになった。C 期間には、「公共事業費」がやや縮小し、「中小企業対策費」（臨時繊維産業特別対策費の増減による影響あり）と「その他事項経費」（一般行政費や日本貿易振興会事業運営費、生産性向上対策費の新たな計上による一時的増加あり）の間で少し増減がある程度だったが、ここで注目すべきは、昭和 49（1974）年度から「エネルギー対策費」が計上されていることである。昭和 52（1977）年度までの間、それは「文教及び科学振興費」の中に組み入れられており、金額的にも無視できるレベルであった。しかし D 期間に入り、「エネルギー対策費」は独立して全体の約 3～4 割を占めるまでに増大した。なお、その内訳をみれば、「石炭並びに石油代替エネルギー対策特別会計、石炭並びに石油及びエネルギー需給構造高度化対策特別会計へ繰入」が 9 割以上を占めている。これは、一般会計から一時的に特別会計へ予算を付け替えること（また後から一般会計に戻すことも）ができる（ようになったこと？）に関連するものと考え

³⁰ 北浦貴士「通産省予算の推移について」（平成 21（2009）年 12 月 15 日版）のデータを利用した。なお、このデータは単位が百万円と表記されているが、おそらく千円の誤りであると思われる。

られる。

(2) 特別会計

特別会計は、特定の事業や特定の資金を運用する場合等に設置され、また個別に経理されるためにその使途の変遷はわかりやすい。昭和 33 (1958) 年度から同 54 (1979) 年度までの絶対額(「歳出計」)の推移をみると、96.3 億円から 7480.1 億円へと、ほぼ一貫して増大傾向にあった。それでもやはり、同期間中の特別会計全体に占める通産省分の比率は、0.3~0.9%の間で推移し、きわめて小さかったともいえる。

この間、昭和 41 (1966) 年度までは全体の 7 割近くを輸出保険(そのうちのほとんどは予備費)、2~3 割をアルコール専売事業が占めていたが、同 42 (1967) 年度には新たに石炭勘定(石炭鉱業合理化安定化や鉱害、地域振興の対策費等により形成される)が設置されて、その後同 46 (1971) 年度まで全体の 6~7 割を占めることになる。昭和 47 (1972) 年には石油及び石油代替エネルギー勘定が創設されて全体の 15%ほどを占めるようになったが、その割合は年々拡大し、同 54 (1979) 年度には全体の約 35%を構成するに至った。それまでの間には、電源立地勘定が新設され(約 10%を占める)、石炭勘定は全体の 2 割弱まで大幅に縮小した。

以上から、前述の昭和 44 (1969) 年当時次官が従来のあるあり方を批判する際に引き合いに出した「予算分捕りのための新政策作成」という通産省のあり方は、どこまで徹底されていたのかということを確認しておく必要があるだろう。まず、一般会計・特別会計ともに金額ベースでは増大していたものの、国家予算全体に占める部分はきわめて小さかったといわざるを得ない。ただしその内訳をみてゆくと、高度経済成長期には一般会計において中小企業関係が、特別会計では輸出保険などの通商部分がそれぞれケアされていたのが、安定成長期への移行、国際的地位の高まり、エネルギー問題の発生といった状況の中で、両会計でエネルギー対策費が急拡大し、それが通産省全体の予算増大を牽引するようになるという変化がみられた。その意味では、比較的新政策の 1 丁目 1 番地あるいは上位の項目と予算の大きさの間にはそれなりの関連性があったともいえる。ただし 70 年代ビジョンにもあったように、国が率先して行うべきものとそうでないものの区別もある程度なされていたのではないだろうか。「地域経済・国民生活」が上位にくる 70 年代において、それらに関係する予算があまり付いていないのはその証左ともいえよう。

おわりに

これまで昭和 24 (1949) 年度から同 54 (1979) 年度までの新政策史料を用いながら、その作成過程と政策項目にみられる変化を追ってみてきたわけだが、その間の通産省の政策担当者としてのポジションは、基本としては市場メカニズムを機能させることに意味をもたせてきたということができるのではないだろうか。勿論、途中不況による産業への悪影響排除であるとか、産業構造の不均衡是正・貿易自由化などに関連して、時には強力な政策誘導の必要が説かれ、実施されることもあったわけだが、ドッジラインで市場メカニズム機能の回復が求められて以後、その基本姿勢には大きな変化はみられなかった。1970 年代に入り、国際的にみた日本の経済的地位が一定の高まりを達成すると、予算の分捕りよりもビジョンが大事であるという考えが省内に発生し、そこで作成された「ビジョン」では民間と政策機能のベスト・ミックス形成が必要だという議論もされるが、そうした考えは（無意識のうちに？あるいは明言しないけれども）もっと早い時期から存在していたという見方もある。

新政策と予算確保・配分との関係については、予算の配分比についてはそれなりに新政策で重視される項目との一致がみられた。しかし、その金額をみれば、国家予算全体の中で通産省予算の占める部分とは微々たるものであり続けたこともまた事実である。その限りにおいて、通産省は「アイディア省」になる素質を十分に秘めており、一貫して業界（時には国民）の旗振り役として振る舞い続けてきたこととも、ある程度整合的に把握することができるのではないだろうか。

ただし今回、実際の政策にどれほど当時の経済理論が影響を与えたかなどについては、明確な答えを見出すことはできなかった。どの時点で、どういう思想をもった（あるいは勉強してきた）どの官僚が政策作成過程で影響力を持つことになったのかという点については、さらなる分析が求められる。

表1 通商産業政策の重点の推移

		第1	第2	第3	第4	第5	第6	第7	第8	副題
1949年度	昭和24年度	対外経済・通商	産業・技術開発							国内経済中心主義から 国際通商中心主義 への切換え 自立経済達成への基盤の確保
1950年度	昭和25年度	対外経済・通商	産業・技術開発(1)	産業・技術開発(2)	中小企業政策	産業・技術開発(3)				
1951年度	昭和26年度	対外経済・通商	産業・技術開発(1)	対外経済・通商(2)	エネルギー・資源	産業・技術開発(2)				
1952年度	昭和27年度	対外経済・通商(1)	産業・技術開発(1)	対外経済・通商(2)	エネルギー・資源	産業・技術開発(2)				
1953年度	昭和28年度	対外経済・通商(1)	産業・技術開発(1)	対外経済・通商(2)	エネルギー・資源	産業・技術開発(2)				占領政策の見直しと経済の自立達成 経済の自立発展の推進
1954年度	昭和29年度	対外経済・通商(1)	産業・技術開発(1)	対外経済・通商(2)	エネルギー・資源	産業・技術開発(2)				
1955年度	昭和30年度	対外経済・通商	産業・技術開発(1)	対外経済・通商(2)	エネルギー・資源	産業・技術開発(2)				
1956年度	昭和31年度	対外経済・通商	産業・技術開発(1)	対外経済・通商(2)	エネルギー・資源	産業・技術開発(2)				
1957年度	昭和32年度	対外経済・通商	産業・技術開発(1)	対外経済・通商(2)	エネルギー・資源	産業・技術開発(2)				貿易の自由化を通ずる国際交流の緊密化と産業の体質改善による 経済発展の機動力の培養
1958年度	昭和33年度	対外経済・通商	産業・技術開発(1)	対外経済・通商(2)	エネルギー・資源	産業・技術開発(2)				
1959年度	昭和34年度	対外経済・通商	産業・技術開発(1)	対外経済・通商(2)	エネルギー・資源	産業・技術開発(2)				
1960年度	昭和35年度	対外経済・通商	産業・技術開発(1)	対外経済・通商(2)	エネルギー・資源	産業・技術開発(2)				
1961年度	昭和36年度	対外経済・通商	産業・技術開発(1)	対外経済・通商(2)	エネルギー・資源	産業・技術開発(2)				経済の高度成長達成と格差是正 経済の安定成長路線の確保と長期的成長の基礎固め
1962年度	昭和37年度	対外経済・通商	産業・技術開発(1)	対外経済・通商(2)	エネルギー・資源	産業・技術開発(2)				
1963年度	昭和38年度	対外経済・通商	産業・技術開発(1)	対外経済・通商(2)	エネルギー・資源	産業・技術開発(2)				
1964年度	昭和39年度	対外経済・通商	産業・技術開発(1)	対外経済・通商(2)	エネルギー・資源	産業・技術開発(2)				
1965年度	昭和40年度	対外経済・通商	産業・技術開発(1)	対外経済・通商(2)	エネルギー・資源	産業・技術開発(2)				解放経済下の繁栄のための地固め 国際協調下における均衡成長の達成
1966年度	昭和41年度	対外経済・通商	産業・技術開発(1)	対外経済・通商(2)	エネルギー・資源	産業・技術開発(2)				
1967年度	昭和42年度	対外経済・通商	産業・技術開発(1)	対外経済・通商(2)	エネルギー・資源	産業・技術開発(2)				
1968年度	昭和43年度	対外経済・通商	産業・技術開発(1)	対外経済・通商(2)	エネルギー・資源	産業・技術開発(2)				
1969年度	昭和44年度	対外経済・通商	産業・技術開発(1)	対外経済・通商(2)	エネルギー・資源	産業・技術開発(2)				本格的解放体制下における均衡のとれた経済成長の計画的推進 産業発展の基礎固めと国民生活の充実
1970年度	昭和45年度	対外経済・通商	産業・技術開発(1)	対外経済・通商(2)	エネルギー・資源	産業・技術開発(2)				
1971年度	昭和46年度	対外経済・通商	産業・技術開発(1)	対外経済・通商(2)	エネルギー・資源	産業・技術開発(2)				
1972年度	昭和47年度	対外経済・通商	産業・技術開発(1)	対外経済・通商(2)	エネルギー・資源	産業・技術開発(2)				
1973年度	昭和48年度	対外経済・通商	産業・技術開発(1)	対外経済・通商(2)	エネルギー・資源	産業・技術開発(2)				経済の繁栄と豊かな国民生活の実現 豊かな国民生活の実現と国際社会における地位の確立
1974年度	昭和49年度	対外経済・通商	産業・技術開発(1)	対外経済・通商(2)	エネルギー・資源	産業・技術開発(2)				
1975年度	昭和50年度	対外経済・通商	産業・技術開発(1)	対外経済・通商(2)	エネルギー・資源	産業・技術開発(2)				
1976年度	昭和51年度	対外経済・通商	産業・技術開発(1)	対外経済・通商(2)	エネルギー・資源	産業・技術開発(2)				
1977年度	昭和52年度	対外経済・通商	産業・技術開発(1)	対外経済・通商(2)	エネルギー・資源	産業・技術開発(2)				国民福祉の向上と国際協調の促進 国民福祉の充実と国際強調の促進のために
1978年度	昭和53年度	対外経済・通商	産業・技術開発(1)	対外経済・通商(2)	エネルギー・資源	産業・技術開発(2)				
1979年度	昭和54年度	対外経済・通商	産業・技術開発(1)	対外経済・通商(2)	エネルギー・資源	産業・技術開発(2)				
1980年度	昭和55年度	対外経済・通商	産業・技術開発(1)	対外経済・通商(2)	エネルギー・資源	産業・技術開発(2)				
1981年度	昭和56年度	対外経済・通商	産業・技術開発(1)	対外経済・通商(2)	エネルギー・資源	産業・技術開発(2)				我が国経済社会の新たな繁栄と発展の道の開拓 充実した国民生活の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
1982年度	昭和57年度	対外経済・通商	産業・技術開発(1)	対外経済・通商(2)	エネルギー・資源	産業・技術開発(2)				
1983年度	昭和58年度	対外経済・通商	産業・技術開発(1)	対外経済・通商(2)	エネルギー・資源	産業・技術開発(2)				
1984年度	昭和59年度	対外経済・通商	産業・技術開発(1)	対外経済・通商(2)	エネルギー・資源	産業・技術開発(2)				

表2 一般会計予算における通産省予算

単位:千円

	商工省	通商産業省	一般会計合計	うち通産省
昭和17年度	709,966		9,317,326	7.62%
昭和18年度	978,426		14,459,908	6.77%
昭和19年度	---		21,838,224	---
昭和20年度	---		29,156,653	---
昭和21年度	4,114,094		119,087,107	3.45%
昭和22年度	213,929		214,256,004	0.10%
昭和23年度	6,848,896		473,145,604	1.45%
昭和24年度	44,491,575		741,046,565	6.00%
昭和25年度	4,870,151		664,576,316	0.73%
昭和26年度	13,385,951		793,707,112	1.69%
昭和27年度		8,951,421	932,535,828	0.96%
昭和28年度		5,758,276	1,027,250,686	0.56%
昭和29年度		6,779,642	999,879,655	0.68%
昭和30年度		7,191,487	1,013,314,244	0.71%
昭和31年度		8,363,077	1,089,652,273	0.77%
昭和32年度		10,127,155	1,184,613,603	0.85%
昭和33年度		10,837,379	1,333,083,414	0.81%
昭和34年度		12,963,097	1,512,094,604	0.86%
昭和35年度		17,940,914	1,765,162,702	1.02%
昭和36年度		23,611,203	2,107,382,277	1.12%
昭和37年度		34,760,139	2,563,091,228	1.36%
昭和38年度		43,288,492	3,056,807,117	1.42%
昭和39年度		51,004,905	3,340,498,310	1.53%
昭和40年度		60,260,061	3,744,725,265	1.61%
昭和41年度		80,140,880	4,477,147,888	1.79%
昭和42年度		77,431,928	5,203,436,943	1.49%
昭和43年度		85,236,984	5,917,332,606	1.44%
昭和44年度		91,110,806	6,930,854,210	1.31%
昭和45年度		96,985,554	8,213,085,116	1.18%
昭和46年度		126,671,851	9,658,999,367	1.31%
昭和47年度		169,082,236	12,118,949,138	1.40%
昭和48年度		217,382,770	15,272,616,645	1.42%
昭和49年度		268,399,708	19,198,131,406	1.40%
昭和50年度		287,107,129	20,837,157,872	1.38%
昭和51年度		301,932,016	24,650,234,619	1.22%
昭和52年度		318,593,185	29,346,615,144	1.09%
昭和53年度		489,143,526	34,440,043,672	1.42%
昭和54年度		539,233,077	39,667,586,664	1.36%

出所:「財務統計」(http://www.mof.go.jp/jouhou/syukei/zaiseitoku/ichiran.htm)より作成。