



RIETI Discussion Paper Series 21-J-030

2000年代の産業再生政策

渡邊 純子
京都大学

武田 晴人
経済産業研究所



Research Institute of Economy, Trade & Industry, IAA

独立行政法人経済産業研究所

<https://www.rieti.go.jp/jp/>

2000 年代の産業再生政策*

渡邊 純子（京都大学） 武田 晴人（経済産業研究所・三井文庫・東京大学）

要 旨

本稿では経産省の産業再生政策の政策形成過程を分析する。産業再生政策は、バブル崩壊後の「3つの過剰」の解消とともに企業が事業再構築を進め、ひいては日本の産業の国際競争力向上を図ることを支援する政策である。1999年の産業活力再生特別措置法（産業再生法；のち産活法の略称）制定から、2014年の同法廃止までが対象となるが、このうち（バブル崩壊後の処理と関連した狭義の産業再生という意味で）重点施策となっていたのは、2008年頃までである。政策形成過程の分析により見えてきた特徴点は、以下の通りである。

- (1) 1999年産業再生法制定から2003年産活法改正の過程で「金融と産業の一体再生」が日本経済全体の課題となった。当時、金融側（不良債権処理）への対応策が先行するなかで、産業・企業側（債務を抱えた企業など）の受け皿がないことに危機感を抱いた経産省の政策担当者や財界トップが打ち出した考えが反映されている。こうした危機感や問題意識は、財務省、日銀の政策担当者も共有するところであり、結果的に政府一丸となった取り組みが行われた。
- (2) 2000年代半ばに不良債権処理が一段落すると、以後の産業再生政策はより普遍的に日本の事業（企業）再生市場やイノベーション・システムの形成に向けた制度設計に移行し、倒産法制（法定整理）と関連した私的整理の制度拡充や新規事業創出策などに重点が置かれた。事業単位で切り分けた経営資源の移動・活用により生産性を向上させる手法は、経済成長の一つの源泉となる。2007年、2009年産活法改正も、以上のような視角から捉えることができる。

キーワード：産業再生政策、経済産業省（経産省）、産業再生法、産活法、事業再生、企業再生

JEL classification: H1, N0, N1, N2, N4, O5, P4

RIETI ディスカッション・ペーパーは、専門論文の形式でまとめられた研究成果を公開し、活発な議論を喚起することを目的としています。論文に述べられている見解は執筆者個人の責任で発表するものであり、所属する組織及び（独）経済産業研究所としての見解を示すものではありません。

*本稿は、独立行政法人経済産業研究所（RIETI）におけるプロジェクト「産業再生と金融の役割に関する政策史研究」の成果の一部である。本稿の原案に対して、プロジェクト・メンバーである高橋亘教授（大阪経済大学）、井戸清人氏（榊原国際経済研究所・副理事長）、ならびに経済産業研究所ディスカッション・ペーパー検討会の方々から多くの有益なコメントを頂いた。また、当プロジェクトの実施に当たっては、RIETI 研究コーディネーターの佐分利応貴氏、星野光秀氏、山下善太郎氏、関沢洋一氏にご助力を頂いた。関係者へのヒヤリング実施に際しては、榊原晶子氏、山崎里枝氏はか RIETI 研究支援スタッフの方々、資料収集に際しては、横山繁氏（RIETI）、大賀健介氏（RIETI リサーチ・アシスタント／京都大学大学院）のご協力を得た。ここに記して、感謝の意を表したい。

2000 年代の産業再生政策

渡邊純子・武田晴人

1. はじめに

課題と対象

本稿は、1990 年代末から 2000 年代半ばにかけて経済産業省（以下、経産省）が実施した産業再生政策の政策形成過程を明らかにすることを課題とする。産業再生政策とは、後述のように時期によって若干異なるが、概して言えば、バブル崩壊後の設備・債務・雇用の「3 つの過剰」を解消するとともに、企業が事業再構築を進め、ひいては日本の産業の国際競争力向上を図ることを支援する政策である。「産業再生」は、金融機関の不良債権問題やデフレ対策、過剰供給構造の問題とも関係しており、当時の日本経済のキーワードの一つであった。

経産省関連の施策としては、1999 年（平成 11）年 8 月に可決成立した産業活力再生特別措置法が代表的な立法措置であり、略称は「産業再生法」とされている。同法は、その後、2003 年 4 月、2007 年 5 月、2009 年 9 月の 3 回にわたって改正・延長された。2003 年改正以降は法律名も若干変更され（巻末の年表参照）、略称も「産活法」とされる場合が多いが、2014 年 1 月に同法が廃止となるまで、法的には連続性を保っている。

こうした理由から、「産業再生政策」は、1999 年頃から 2013 年末頃までに実施された政策と見ることができるが、この期間中、同政策を所管する経済産業政策局の最重点施策となっていたのは、2008 年頃までであったと考えられる。

2001 年 1 月の省庁再編で経産省が発足し、経済産業省『経済産業省年報』の発刊が開始された 2001・2002 年度（平成 13・14 年度）以降、2008 年度（平成 20 年度）までの各年版において、「産業再生」は政策項目の筆頭に記載されていたが、2009 年度（平成 21 年度）から 2011 年度（平成 23 年度）は「産業構造ビジョン」や「新成長戦略」が筆頭に入れ替わり、「産業再生」がそれに続いた。2012 年度（平成 24 年度）以降になると、「産業再生」の項は消失し、代わりに「日本再興戦略」「成長戦略」や「産業競争力」が浮上している⁽¹⁾。

前述のように、「産業再生」は、バブル崩壊後の不良債権問題やデフレ対策、過剰供給構造の問題とも関係しており、2008 年頃には、それらの解決策が一段落したことと対応していると思われる。以後、2013 年末までの施策は、広義の産業再生政策として捉えることができるが、内容的には、「産業競争力政策」としての性格を強め、一部の施策は、2013 年 12 月制定の産業競争力強化法に継承されることになる。

(1) 2000 年度（平成 12 年度）までの通商産業省『通商産業年報』においては、「産業再生」の項目はなかった。

以上のように、産業再生政策は、狭義と広義、あるいは、2008 年頃を境に前半と後半の時期に分けられるが、本稿では、このうち 1999 年前後から 2008 年頃までの前半の時期に絞り、特に政策形成過程に焦点を当てて検討する⁽²⁾。また、経産省の直接的な施策ではないものの、密接な関係があるものとして、2003 年産活法改正と同時期に設立された㈱産業再生機構も対象とする。

分析視角と方法

省庁再編前の 2000 年末までの時期の産業再生政策については、通商産業政策史編纂委員会編・岡崎哲二編著(2012)に通産省時代の正史としての包括的な記述があるが、2001 年以降の経産省時代については、まだこのような通史的な政策史分析の記録は刊行されていない⁽³⁾。

正史とは異なるが重要な文献として、石黒憲彦(2003)が、2003 年改正法の背景、目的、内容、成果について、当時の日本経済や産業・企業の状況を交えながら論じている。石黒氏は、2003 年改正法案の策定を担当した政策当局者の一人であり、2003 年 4 月に経済産業局の産業構造課から産業再生課が分離・独立した時の初代産業再生課長でもある。

2003 年改正法に関する分析的な説明としては同書が決定版であり、本稿が付け加えられることは少ないが、本稿では、同書を歴史資料という視点から捉え直すことにより、当時の政策当局者の意図や政策的背景を知る手がかりとしたい。

本稿では、この他にも公表・公開されている様々な資料を利用するほか、上述の石黒氏を含めて、当時の政策当局者や関係者に筆者たちが実施したヒヤリングによって、政策形成過程の内部に存在した議論や政策思想に迫ることを試みる。その分析視角について、以下、若干の説明を加えておこう。

第 1 に、金融も含めた日本経済全体の動きのなかで産業再生政策を捉え、「金融と産業の一体再生」という文言に着目する。バブル崩壊後の 1990 年代から 2000 年代前半は、金融機関の不良債権処理とともに産業再生が日本経済にとっての最重要課題の一つとなった。不良債権処理や金融システムの再編を内容とする「金融再生」と、企業の過剰債務の解消、不採算部門の整理と事業再構築の促進を内容とする「産業再生」とは、表裏一体の政策であった。

第 2 に、通産省の政策は 1990 年代から「市場機構による調整を中心に置き、政策介入を限定しようとする基本姿勢」へと変化し、経産省の政策も「制度改革、市場環境整備型の政策」⁽⁴⁾となったことを念頭に置いている。

(2) 政策実施過程や政策効果の分析も勿論必要ではあるが、紙幅及び資料上の制約から、本稿では詳述していない。

(3) 関連する研究は、本論のなかで言及するが、その大半は、現状分析の視点から、限られた時期の政策や機関にスポット的に焦点を当てたものであり、政策史として歴史的なプロセスを考察するものとは性格が異なる。また、政策の実施内容や効果の分析が中心で、政策形成過程に関する研究は乏しい。

(4) 通商産業政策史編纂委員会編・岡崎哲二編著(2012)、5、168 頁、参照。

この路線のもとに、産業再生に向けた様々な制度的な仕組み作りが立体的に行われていた。2000 年代半ばに不良債権処理が一段落すると、以後の産業再生政策はより普遍的に日本の事業再生（企業再生）市場の形成やイノベーション・システムの形成に向けた制度設計に移行し、倒産法制（法的整理）と関連した私的整理の制度拡充や新規事業創出策などに重点が置かれた。事業単位で切り分けた経営資源の移動・活用により生産性を向上させる手法は、市場機構を活用した経済成長の一つの源泉となる。本稿の対象外ではあるが、2007 年、2009 年産活法改正も、以上のような視角から捉えることができるであろう。

本稿の構成

本稿の構成は、以下の通りである。

2.では、1999 年の産業再生法制定に至るまでの政策形成過程を中心に検討する。「金融と産業の一体再生」という文言は、2003 年産活法の法案策定が行われていた 2002 年秋頃からクローズアップされ、2002 年 10 月の総合デフレ対策のなかで具体的な方針が示された。その後、2003 年 4 月の産活法改正と産業再生機構の設立によって、政策が実施に移されることになる。

但し、その政策的発想の淵源を辿ると、1998 年頃からの「産業再生計画」（後述）の策定過程や 1999 年産業再生法の制定過程における議論にも着目する必要があるようである。このため、ここでの記述も通産省時代の 1998 年頃にまで遡り、2000 年代へとつながる道筋を追っている。

3.では、1999 年産業再生法の内容と効果について、本稿で必要な限りにおいて、簡単に確認する。

4.では、2003 年 4 月の産活法⁵⁾改正に至るまでの政策形成過程を検討する。2002 年 10 月の総合デフレ対策において、「金融と産業の一体再生」の方針のもと「産業再生機構（仮称）」の設立案が浮上し、改正時期を迎えていた産活法とも連動して進められたことに着目する。

5.では、2003 年改正法の内容・効果、及び、産業再生機構の運営内容について簡単に検討する。

6.では、2007 年改正以降の状況を展望として述べた後、最後の「おわりに」において、本稿全体の検討結果をまとめる。

紙幅の制約もあり、産業再生機構、及び、6 の記述はごく簡単なものとどまるが、それらについては、別稿を期したい。また、本稿のなかで引用するヒヤリング対象者のなかには、前職でベンチャービジネスの振興政策などを経験しており、その時のノウハウがのちの産業再生政策に活かされているという興味深い事実もある。中小企業政策との関連についても大きなテーマとなるため、今後の課題としたい。

(5) 略称は、通称も含めて「産業再生法」と「産活法」とが混在しているが、本稿では「産活法」で表記を統一する。

2. 1999 年産業再生法の成立過程

1990 年代末の日本経済

1990 年代末の日本経済は、1997 年秋以降のアジアの通貨・金融市場の混乱、金融機関の経営破綻など、金融システム危機後の不況とともにデフレの深刻化に喘いでいた。金融システム危機は企業の生産・雇用面にも影響し、家計や企業のマインドが冷え込んだ。民間需要の大幅な落ち込みが、金融システムの機能低下を通じて、さらに実体経済を悪化させるという悪循環のなかで、長引く景気低迷が深刻化した。1997 年度の国内総生産

(GDP) の実質成長率は、1970 年代の石油ショック以来 23 年ぶりのマイナス成長となり、1998 年度もマイナス 1.8%程度と予想され、日本経済は 2 年連続のマイナス成長が見込まれる極めて厳しい状況にあった。

需要面が経済活動のネックとなる状況にあったことをふまえ、政府は、短期的な需要喚起策として、緊急経済対策を数次にわたり実施した。橋本龍太郎内閣の後、1998 年 7 月に首相となった小渕恵三は、就任にあたって発表した談話のなかで、「日本経済の再生」を内閣の最重要課題と位置づけた。

小渕首相の経済再生案

小渕首相は、日本経済の再生策の検討にあたって、1998 年 8 月、首相直属の諮問機関として、アメリカの大統領経済諮問委員会をモデルとする経済戦略会議を設置し、第 1 回会合を開催した。同会議は、短期的には景気回復策や日本経済の再生策について検討するとともに、中長期的には 21 世紀の経済社会構造について検討し意見を具申することを任務とし、アサヒビール(株)名誉会長の樋口広太郎氏を議長に、経済界・学界の 10 名の委員から構成された。

同会議で今後検討するテーマを決定することとなっていた 9 月 10 日の会合において、小渕首相は、日本経済の再生策の一環として、住宅空間の拡充など国民の生活水準の向上を目指す「生活空間倍増計画」と、新規事業の育成、新規雇用の創出を柱とする「産業再生計画」の 2 つを策定する方針を表明した。両計画については、経済戦略会議で検討に着手し、小渕政権の看板政策として早急に実行に移すとした。「豊かな社会」のビジョンを示すことで、日本経済の心理的なデフレ要因を取り除き、景気浮揚の起爆剤とするのが狙いであった⁽⁶⁾。

この時点での「産業再生計画」の内容は、従来型の経済対策という色合いが強かった。同計画は、当面は 1999 年度予算の概算要求基準で新設した 4 兆円の景気対策臨時緊急特別枠を活用するとしたが、5 年程度の長期計画であるため、各省庁は予算獲得に向けて政策立案

(6) 『『生活空間倍増計画』日本経済再生へ、首相、策定を指示—住宅関連税制弾力化など』『日本経済新聞』1998 年 9 月 10 日；「首相、雇用 50 万人創出、『産業再生』など策定表明」『日本経済新聞』1998 年 9 月 10 日。

に動いた。計画策定の主な担当は通産省となるため、渡辺修通産事務次官は会見で、「(通産省が進めている) 経済構造改革の重点分野と共通する」と意欲を示し、情報、バイオなどの成長分野、ベンチャー支援など、採用が予想される分野を念頭に、政策作りに動き始めた⁽⁷⁾。

小渕首相は、翌 11 日の閣議で、この計画について正式に表明するとともに、各閣僚に具体的な検討を早急に進めるよう指示した⁽⁸⁾。首相が閣議で示した、産業再生計画の「基本的な考え方」では、(1)新規開業と成長支援、(2)既存企業を核とした産業活性化と企業内企業支援、(3)今後成長が見込まれる医療・福祉、流通・物流、バイオテクノロジー、航空・宇宙、住宅などの分野の規制緩和と技術開発、(4)人材移動の円滑化—を今後検討するとしていた。

その後、9 月 25 日の経済戦略会議の会合でも、産業再生計画について議論されたが、その内容は、失業保険や技能訓練制度の拡充などの雇用対策、経営が行き詰まった中小企業に対する新規事業の支援強化などの対策を提唱⁽⁹⁾するにとどまり、従来型の施策の域を出ない感があった。

緊急経済対策と財政支出

その後、1999 年度の実質経済成長率の政府見通しがマイナス 1.8%に下方修正されたことを受けて、政府は 10 月 6 日の閣議で、国の財政支出である「真水」を大幅に積み増す方向で、11 月初めにも緊急経済対策を正式決定するとした⁽¹⁰⁾。政府・自民党が景気刺激策の柱と位置づける 10 兆円規模の 1998 年度第 2 次補正予算案と約 7 兆円の恒久減税について、年内に前倒しするとともに上積みを検討し、1999 年度に向けて切れ目なく施策を実施するとしていた。

宮沢喜一蔵相は、「今回の経済対策で財政がネックになって即効的な施策ができなかったという状態にならないよう考えられる施策を早急に提示してほしい」と述べ、財政当局として積極的な財政出動を辞さない方針を示した。与謝野馨通産相も、「思い切った財政出動を含め、政府の積極的な取り組みを明らかにすることが求められている。緊急対策は将来への投資と信用収縮への対策に重点を置くべきだ。具体的には『生活空間倍増戦略プラン』と『産業再生計画』を中核に住宅、雇用、情報化、物流、研究開発などだ」と発言している⁽¹¹⁾。

11 月に発表された政府の緊急経済対策⁽¹²⁾では、産業再生計画は、1999 年 1 月中をめどに策定するとされた。この時点での計画の内容としては、(1)資金調達面、ハード面、ソフト面

(7)「政策立案に躍起、各省庁、予算獲得へ—生活空間倍増・産業再生計画」『日本経済新聞』1998 年 9 月 11 日。なお、産業再生計画については、通商産業政策史編纂委員会編・岡崎哲二編著(2012)、87、167-168 頁も参照。

(8)「首相が策定指示、産業再生と生活空間倍増計画」『日本経済新聞』1998 年 9 月 11 日。

(9)「経済戦略会議、公的資金の投入を—金融安定化、存続可能が条件」『日本経済新聞』1998 年 9 月 26 日。

(10)「補正・減税を上積み—首相、緊急経済対策を指示、マイナス成長率見通しを受け」『日本経済新聞』1998 年 10 月 6 日。

(11)「閣議での閣僚の主な発言」『日本経済新聞』1998 年 10 月 6 日。

(12)「緊急経済対策の要旨」『日本経済新聞』1998 年 11 月 16 日。

での支援等による新規開業及びその成長支援、(2)既存企業を核とした産業活性化・企業内起業支援、(3)新規・成長 15 分野における技術開発・普及等、(4)雇用の安定及びミスマッチ解消に向けた人材移動の円滑化などを推進すること、であった。さらに、知的資産の倍増に向けて、(5)国際研究交流施設等も含めた公的研究施設・設備の整備、知的基盤整備等創造的技術開発・普及に向けた投資、(6)経済・社会の情報化や次世代の情報通信基盤の整備に向けた投資、(7)物流システムの高度化に向けた投資、などを推進するとされている。

これに先立つ 10 月 29 日に、通産省は 1998 年度第 3 次補正予算案の柱となる景気対策臨時緊急特別枠 4 兆円に対する予算要求をとりまとめており、上述の産業再生計画案に対応する予算—新規産業・雇用創出（532 億円）、技術開発支援など知的資本倍増（1840 億円）—などを計上していた⁽¹³⁾。

日本経済再生の道筋

こうした財政面での景気浮揚策と並んで、1998 年 10 月、小渕首相は、金融不安の払拭、金融機能の回復のため、金融機関の抜本的な不良債権処理策、破綻処理策、健全化策などを定めた金融再生関連法案⁽¹⁴⁾を成立させていた。

11 月 27 日の第 144 回国会開会に当たっての首相所信表明演説⁽¹⁵⁾では、緊急経済対策と日本経済再生の道筋が以下のように説明されている。

緊急経済対策の第 1 は、金融システムの安定化・信用収縮対策である。不良債権処理、金融機関の再編が進む結果、金融機関に対する信頼は回復に向かい、実体経済の回復を阻害していた要因が取り除かれる、という展望を示した。また、金融システム改革の進展の中で、戦略的な事業再構築や構造改革に果敢に取り組むなどの企業努力を強く期待するとした。

緊急経済対策の第 2 は、需要の回復を目指した景気回復策である。100 万人規模の雇用の創出と安定を目指して、総事業規模 17 兆円超の事業を緊急に実施する。これらにより、家計と企業のマインドが好転し、「実体経済の回復と金融再生が好循環を生む結果、設備投資を含め、民需主導の景気回復が始動し、安定成長軌道に復帰」するとしていた。当面は公的需要を中心に景気の下支えを図りながら、民間消費などの回復を通じた民需主導の経済発展に円滑にバトンタッチすることを目指すというものである。

また、景気回復の動きを中長期的な安定成長につなげるため、21 世紀に向けた構造改革を推進するとの考えを示し、「生活空間倍増戦略プラン」と「産業再生計画」もそうした考

(13) 「貸し渋り対策 1440 億円、景気特別枠で通産省要求」『日本経済新聞』1998 年 10 月 29 日。

(14) 金融機能の再生のための緊急措置に関する法律をはじめとして、金融機能の早期健全化のための緊急措置に関する法律、金融再生委員会設置法など 9 つの法律からなる。

これらの法案の成立により、破綻金融機関については、特別公的管理（公的資本を使って一時国有化）によって不良債権を処理し営業譲渡先を探す、もしくは、政府が管財人を派遣して管理下に置くブリッジバンクを設立するかで処理されることになった。また、住宅金融債権管理機構と整理回収銀行を合併して整理回収機構を設立し、不良債権の買取機関とした。このほか金融再生委員会を設置し、旧大蔵省から金融監督行政を引き継いだ。

(15) 「首相の所信表明演説全文、「不況の環」断ち切る—生活空間倍増プラン」『日本経済新聞』1998 年 11 月 27 日。

えに基づくものであるとした。

さらに、景気回復策の第3の柱として、産業再生・雇用対策が掲げられた。新事業の創出による良質な雇用の確保と生産性向上のための投資拡大に重点を置く「産業再生計画」の基本的な考え方を踏まえ、新規開業及びその成長支援、既存企業の再活性化のための環境整備、新規・成長15分野における技術開発・普及を進めるため、規制緩和や公的支援措置の充実を図るとともに、ベンチャー企業をはじめとする中小企業の技術の事業化促進を図るとした。

これらの施策を強力に推進するため、この臨時国会では新事業創出促進法案をはじめとする関連法案が提出され、1998年12月に新事業創出促進法が成立した。同法は、前身のテクノポリス法と頭脳立地法を継承したものであるが、小渕首相が指示する産業再生計画に沿って制定され、新事業創出の苗床にするとされていた⁽¹⁶⁾。

サプライサイド政策への転換

以上のように、当初の産業再生計画は、短期的には、デフレ・マインドの払拭や緊急経済対策における財政出動の一環という性格を持っていた。中長期的には、21世紀に向けた構造改革やベンチャー支援、新事業創出とも関連が深いものであったが、基本的には従来型の産業政策の延長にあるものであった。

しかし、その内容は、1999年初頭から次第に変化していくことになる。1998年12月28日、通産省は、1999年1月から実施する産業政策の基本方針をまとめるなかで、有効需要創出のため積極的な財政出動を重視してきた従来の路線に区切りをつけ、企業が抱える余剰生産設備の処理など、「供給サイド」改革に軸足を移すという政策転換を打ち出した⁽¹⁷⁾。

具体的に想定していたのは、バブルの後遺症ともいえる不良資産（余剰設備や遊休地など）の流動化や削減にかかるコストを低減するため、設備廃棄に伴う税制措置、不動産証券化の制度の整備、倒産法制の見直しや、土地利用の規制緩和などを進めることであった。雇用に関しては、欧米企業に比べ生産性が低い事務部門の人材の再訓練など、転職のための能力を高めることで、企業が抱える余剰人員の整理を支援する。能力開発に投資する企業を優先的な助成対象とする雇用調整制度の案などが出されていた。

これらの政策について検討するため、橋本首相の秘書官であった産業政策局の林洋和審議官をリーダーに、「産業体質活性化特別タスクフォース」と名づけられた特別チームを発足させた。同チームは、産業再生計画策定の実動部隊も兼ねており、1999年1月中に具体的な方向を打ち出すとしていた。

(16) 「テクノポリス・頭脳立地法、新法に発展的以降一支援体制、自治体主導に」『日本経済新聞』1999年2月1日。

(17) 以下、「通産の産業政策、供給面改革に軸足—不良資産を削減」『日本経済新聞』1998年12月28日による。

産業再生計画の閣議決定

翌 1999 年 1 月 17 日に明らかにされた産業再生計画の原案⁽¹⁸⁾では、積極的な財政出動で有効需要創出を図る経済運営にひと区切りをつけ、企業の生産性向上を目指して余剰設備の処理など供給サイドの構造改革に重点を移す政策転換が鮮明になっている。

計画策定の趣旨では、「需要面の対策で景気循環の振れ幅を小さくするとしても、長期的な経済成長トレンドを決めるのは供給面の潜在生産能力の成長」であるという認識に基づき、当面は需要面の対策で需給ギャップを埋めるものの、生産性を引き上げる「供給サイドの政策」を推し進め、潜在生産能力（潜在 GDP）の伸びを回復させることが重要な中期的政策課題」であるとしている。

30 兆円を超える国債発行や 9 兆円超の減税を盛り込んだ 1999 年度予算案の「カンフル剤」が効いている間に、民需への円滑なバトンタッチの下地となる供給構造の改革に着手し、経済再生の足場を固めたい考えとされる。

具体的には、バブル期の投資の後遺症としての「雇用、資金・財務、設備面での過剰感」という負の遺産を一掃し、経営資源を有効に活用できる環境を整えることが不可欠であることから、「各企業が競争力を有する分野を認識し、人的、資金的、技術的資源を最大限効率的に活用する」ための環境整備を図るとしている。

供給サイドの問題に関するテーマとして、(1)企業の経済活動にかかわる法制度や公的制度、企業内・企業間の慣行等の経済システムの改革、(2)企業経営の資金、財務、資産面の効率化、(3)企業、産業間の労働力移動の円滑化、(4)労働者の職業能力の向上など人的資本の蓄積による労働力の質の向上、(5)技術進歩、イノベーションによる資本ストックの質の向上—等が対象になるとしていたが、対策の概要としては、従来から掲げている新規開業・成長支援、既存企業を核とした産業活性化・企業内起業支援、「新規・成長 15 分野プログラム」の加速化、人材移動の円滑化のほか、創造的技術開発・普及に向けた投資、情報化社会への投資、物流システムの高度化に向けた投資が言及されるにとどまり、やや新味に欠けていた。

この原案をもとに、政府が 1 月 29 日に閣議決定した産業再生計画⁽¹⁹⁾も、ほぼ同様の内容であった。積極的な財政出動による有効需要の創出に加えて、製造業の過剰設備・雇用の解消など供給側の構造改革を進めることによって景気浮揚を目指す方針が打ち出されている。総合経済対策による需要追加策は、需給ギャップを縮小する効果はあるが、長期的に日本経済の成長力を維持するには、供給サイドの体質強化が不可欠という認識が示されていた。

産業再生計画では、「日本経済の立て直しには企業の生産性の向上が急務」との判断に基づき、全要素生産性（Total Factor Productivity : TFP）の寄与による経済成長率の引上げを目標として掲げ、新産業の創出、製造業の国際競争力の強化、過剰設備・雇用の解消を目指す

(18)「産業再生計画政府原案、競争力向上へ官民会議、供給側の構造改革—需要重視を転換」；「産業再生計画原案の要旨」（いずれも『日本経済新聞』1999 年 1 月 18 日）。

(19)「住宅面積、欧州並みに—『生活倍増』『産業再生』、政府が決定」『日本経済新聞』1999 年 1 月 29 日、及び、通商産業政策史編纂委員会編・岡崎哲二編著(2012)、168-169 頁、を参照。

ことを前面に打ち出している。製造業の競争力強化策としては、競争力のある分野へのヒト、資金、技術の再配分や産業再編を促す方針を強調し、そのためにベンチャー企業などの新規開業支援、既存企業を核とした産業活性化・企業内起業支援等を図るとした。

これらの政策と並んで、橋本内閣が経済構造改革の一環として 1996 年末に示した「新規・成長 15 分野」の支援方針⁽²⁰⁾を継承し、環境、医療・福祉など 15 分野に関するプログラムや開業支援などを加速化する必要性を強調した。

以上のように、「経済再生政権」としての小渕内閣の目玉と期待された産業再生計画は、供給サイドに重点をおく方向で、1998 年末から 1999 年初頭にかけて政策転換があったものの、新聞報道等では、この時点でもまだ「新規産業の創出など従来型の産業政策の寄せ集めの印象が強い」と評されている。また、「通産省は省内に研究チームを作って個別業界から一層の意見聴取を始めたが、まだ方向性は見えていない」という指摘もあった⁽²¹⁾。

通産省の動向

それでは、この間の通産省の動きは、どのようなものであったのか。恐らくは先述の「産業体質活性化特別タスクフォース」での検討作業も加わって、産業再生計画は、供給サイドの政策に重点を置くよう転換していったと推測される。

この「タスクフォース」と同一か別物かは確認できていないが、同じ時期の 1998 年末、やはり産業政策局の林洋和審議官をリーダーに、通産省内に「サプライサイド（供給側）政策研究会」という名称の特別チームが発足した。産業界の生の声を聞きながら、商品やサービスを供給する側の構造改革を実現する具体的な政策立案を行うとしている⁽²²⁾。

こうした政策が浮上した背景には、バブル期以降に蓄積した過剰設備が不況を長引かせているという政策当局者の強い危機感があった。経済企画庁の試算によれば、1998 年 7-9 月期に企業の過剰設備は過去最大の約 86 兆円に達した。企業がこうした過剰設備を処理できないでいることが産業全体の生産性を低下させ、新規の設備投資を阻んでいる。堺屋太一経済企画庁長官は、（過剰設備の解消は何も通産省の専管事項ではない、）「政府全体で取り組むべき課題だ」という認識を示していた。

1998 年 12 月頃の通産省の動きとして、もう一つ注目されるのは、1999 年度の税制大綱に石油設備の統廃合を促す税制上の特例措置を盛り込んだことである。一定の条件のもとに企業が資産を売却する際に生じる譲渡益への課税を免除する措置で、この制度を使えば、複数の石油会社が合併に近い状態で設備を統合でき、石油業界などの構造改革の促進につながる。過剰設備問題を抱える化学や鉄鋼、電機業界なども利用可能な仕組みで、通産省が「供給サイドの構造改革の第一弾」と位置づけていたという見方もある⁽²³⁾。

(20) 1997 年 5 月 16 日閣議決定の「経済構造の変革と創造のための行動計画」。

(21) 「製造業の過剰設備、解消待ったなし―持続成長へ改革不可欠」『日本経済新聞』1999 年 1 月 30 日。

(22) 以下の記述も含めて、「政策点検産業再生（上）過剰設備へメス―雇用含めた対策急務」『日本経済新聞』1999 年 3 月 24 日、による。

(23) 「製造業の過剰設備、解消待ったなし―持続成長へ改革不可欠」『日本経済新聞』1999 年 1 月 30 日。

この制度実現に向けて、自民党や大蔵省に働きかけたのは、通産省であった。この頃から、日本経済が景気回復をはかり、持続的な成長軌道に乗せるには、過剰な設備・雇用の解消など供給サイドの改革が不可欠であるという認識が拡がりを見せていた。

金融再生と産業再生

この後、翌 1999 年 1 月末頃から 2 月にかけて、金融再生と産業再生とを一体的に取り扱う論調が新聞紙上でも見受けられるようになった。日本経済を再生するには、金融分野の改革とともに過剰設備の処理が待ったなしの状況である、といった文脈である。

背景の一つには、金融再生委員会が大手銀行への公的資金注入の審査作業を進めていたことがある。銀行に多額の公的資金を注入しても、不良債権の引当処理だけにとどまると、銀行の自己資本比率をかさ上げするだけで、効果は限られ、金融再生が産業再生に続かない、債務者である企業側にどうつながるかは定かではない、という問題があった。非金融法人の年間営業利益に対する債務残高の割合は、バブル崩壊以降、この時点ではほぼ倍増しており、バブル崩壊による直接的な不良債権だけではなく、その後の長期不況に伴う不良債権もそこに含まれていた⁽²⁴⁾。

こうしたなかで、金融再生と産業再生との関連がクローズアップされることになった。『日本経済新聞』の社説などでも、「金融再生と産業再生を連携させることができるかどうか、経済全体の再生のカギを握っている」、「金融再生と産業再生の間に、不連続の段差を残したままでは、再生のシナリオは完結しない」といった指摘が見られる⁽²⁵⁾。

具体的な動きとしては、1 月末、自民党の金融再生トータルプラン推進特別調査会が、1998 年秋の臨時国会で金融再生関連九法が成立したなかで唯一廃案となった不動産関連権利等調整委員会の設置法案を、議員立法で国会に提出する方針を固めていた。これは、第三者機関が債権放棄を含む債権調整をすることで、不良債権償却を進めると同時に、債務者企業の再生を下支えする狙いとするものである。銀行の債権放棄による直接償却を進め、それを公的資金で埋める実質処理によって、実質的に債務者企業の負担を軽減し、産業再生へと結びつけるシナリオであった。1998 年秋の国会では、「ゼネコンの借金を棒引きにする徳政令だ」との野党の批判で、お蔵入りしたが、同調査会が法案の復活を目指していた。

その際の対象債権は、回収に懸念のある第三分類債権ではなく、灰色債権と呼ばれる回収に注意を要する第二分類債権で、産業再生につなげるには、「第二分類債権の五〇―六〇%の債権放棄が必要」（金融関係者）との指摘もあった。

これ以外にも水面下で模索が始まっていた。小渕首相のブレーンである大原一三元農相は、通産省、労働省、全国銀行協会連合会の幹部らを個別に呼んで、債務者企業の借入金を株式・劣後債に転換するなどの構造改革支援策の検討を求めているという。

(24) 「金融再生から産業再生へ、債務者企業対策がカギ」『日本経済新聞』1999 年 2 月 4 日。

(25) 以上の引用、及び、以下の記述は、「金融再生から産業再生へ、債務者企業対策がカギ」『日本経済新聞』1999 年 2 月 4 日による。

こうした流れを反映して、1999 年 2 月末、経済戦略会議が取りまとめた最終報告⁽²⁶⁾は、「金融機関の整理・再編を促すと同時に不良債権の実質的な処理（担保不動産の流動化）を促進する（…）ための新しい仕組みや制度・環境整備」、「活力と国際競争力のある産業の再生に向けた枠組み」の整備のために、「過剰設備の処理促進と同時に成長分野での投資を促進することが極めて重要」であるとした。

1999 年 3 月頃になると金融機関への公的資金注入が決まり、不況脱出に向けた政策の焦点は、産業の再生に移り始めた。過剰設備の解消策を含む一連の提言は、新たに発足する産業競争力会議でも議論される見通しとなった⁽²⁷⁾。

産業競争力会議の発足

1999 年 1 月 17 日に発表された前述の産業再生計画の原案では、供給改革の推進に向けて「官民が協力し、役割分担に応じて総合的な検討を図る観点から、意見交換する場を早急に設置する」としており、政府と経済界による「産業競争力会議」（仮称）の創設が打ち出されていた。計画の具体策は、この新設される会議の場で検討されることになっていた。

産業競争力会議の設置につながる案を提唱したのは、経団連の今井敬会長（新日鐵株会長）である。金融システムの次は製造業の構造問題が焦点になると踏んでいた今井会長は、1998 年 6 月の経団連会長就任直後から布石を打っていた。12 月の経団連の意見書⁽²⁸⁾のなかでは、首相直属機関として「産業競争力戦略会議」（仮称）を設置するよう提言している。これは、1980 年代の米レーガン政権下、強いアメリカの復活を目指して官民共同で発足した大統領産業競争力委員会をモデルとしたものである。企業トップの生の声を官側に伝え、官民の役割分担を対等な立場で討論する、日本では前例のない試みでもあった。

1999 年 1 月 18 日には、経団連首脳と与謝野馨通産大臣の懇談会が開かれ、「産業競争力会議」の創設が合意された。与謝野通産相が同会議の発案者となり、通産省が官邸を巻き込んだとされる⁽²⁹⁾。1 月 27 日、首相官邸で小渕首相、与謝野通産相、今井経団連会長の鼎談が開かれ、「競争力の強化は先進各国でも政治指導者が陣頭指揮でやっている戦略的課題」（与謝野通産相）との認識から合意が成立した⁽³⁰⁾。その後、1 月 29 日に産業再生計画が閣議決定されたことを受け、産業再生に係る政策を検討するに際して、民間の意見を積極的に反映させるため、「産業競争力会議」の発足が正式に表明された。3 月 19 日には、「産業競争力会議の開催について」（内閣総理大臣決裁）において、設立趣旨や構成メンバーが公表される運びとなった⁽³¹⁾。

(26) 経済戦略会議「日本経済再生への戦略」（経済戦略会議答申）（1999 年 2 月 26 日）。

(27) 「政策点検産業再生（上） 過剰設備へメス雇用含めた対策急務」『日本経済新聞』1999 年 3 月 24 日。

(28) 経団連「経団連 産業競争力強化に向けた提言」（1998 年 12 月 15 日）。

(29) 「目指せ『民官協力』 モデル―産業競争力会議、月内に発足」『日本経済新聞』1999 年 3 月 25 日。

(30) 「『産業再生』で首相再選？―供給改革で加藤氏取り込み」『日本経済新聞』1999 年 5 月 24 日。

(31) 首相官邸 HP（<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/sangyo/990421kesai.html>）。民側メンバーは 17 人で、経団連の今井会長のほか、秋草直之富士通社長、出井伸之ソニー社長、宮津純一郎日本電信電話（NTT）社長ら現役の企業経営者が名を連ねた。

前月の1999年2月に最終報告をまとめた経済戦略会議も、民から官に対する提言を行うという位置づけであったが、扱うテーマはマクロ経済政策から年金問題まで間口が広がった。また、学者主導の運営に、財界側には割り切れない思いもあったとされる。産業競争力会議は、テーマを産業再生に絞り、「狭く深く掘る」予定で、「広く浅い」経済戦略会議とは一線を画すとされた⁽³²⁾。

「金融機関も参加して話合う仕組み」

この産業競争力会議の場で、のちに通産省が立案する産業再生法に盛り込まれるアイデアや要望が提言されていることが注目される。

1999年3月29日に開かれた第1回会合⁽³³⁾では、冒頭、与謝野通産相より、本会議は「産業の競争力強化を目指し、官民を挙げて経済の供給面の問題への取組を図るため、自由な意見交換を行うものである」旨、紹介があり、「事業の再構築、雇用、技術開発、インフラ、中小企業、新産業・新事業の創出、高コスト構造、将来のリーディングインダストリーといったテーマについて、年内に一通り議論を終えたい」とした。

産業競争力会議の中心メンバーの一人である経団連の今井会長は、リーディング産業・新産業の育成とともに、既存産業の活性化として、過剰設備、過剰雇用、過剰債務といった供給構造の改革が必要であると述べた。過剰設備を整理するためには、商法の改正、税制面での手当、遊休地の活用・流動化、雇用の確保、労働移動が重要としている。

民間側の委員が一通り意見を述べた後の意見交換の場で、宮沢喜一蔵相は、「設備廃棄の問題に関しては、金融機関も参加して話合う仕組みが作れないか。通産大臣にも考えてもらいたい」と発言した。過剰設備の廃棄に関連して、経営不振に陥っている企業の過剰債務の軽減策の重要性を強調し、金融機関に債権放棄を促す枠組みづくりを提案したことを意味する。企業間の個別折衝では限界があるとして、産業界と金融界が本格的に話し合い、政府がそれを側面支援する。政府には、{企業の過剰債務の軽減が進まなければ、}「七兆円を超す銀行への公的資金投入が産業再生につながらない」（柳沢伯夫金融再生担当相）との危機感が強かったことが背景にある⁽³⁴⁾。

「この日の会合は宮沢蔵相の一言で一気に流れが決ま」り、この発言をきっかけに、企業の債務軽減策の一つの案として、債務の株式化（デット・エクイティ・スワップ）などの枠組みを検討する方針が確認された⁽³⁵⁾。債務の株式化では、金融機関が債権放棄と引き換え

(32) 産業競争力会議と財界との関係については、清水真人(2005)『官邸主導 小泉純一郎の革命』日本経済新聞出版社を参照。

(33) 「第1回産業競争力会議議事要旨」（平成11年3月29日）。特に断りのない限り、以下の引用は同要旨による。

(34) 「競争力会議が初会合、企業債務の株式化検討―過剰設備廃棄、金融機関含め枠組み」『日本経済新聞』1999年3月29日；「競争力会議、債務株式化を検討、産業再生の「立役者」期待―過剰設備に危機感」『日本経済新聞』1999年3月30日。

(35) 括弧内の引用を含め、「競争力会議、情報発信型運営鮮明に―首相即断で具体策協議」『日本経済新聞』1999年3月30日。

に貸出債権の一部と交換するかたちで、経営不振企業が新たに増資して発行した株式を取得する。これにより、企業は債務の返済を一部免除される。金融機関は、借り手企業の株主として経営を監視でき、合併・再編等を主導して再建が進めば、株式の値上り益を期待できる。アメリカでは、クライスラー社、トランスワールド航空、百貨店のメーシーズなど数多くの再建例で活用されていた⁽³⁶⁾。

金融機関には、「借り手企業が法的に破たんしていないのに将来、利益を生む可能性のある債権を放棄すれば、株主代表訴訟の対象になりかねない」（大手銀行幹部）との懸念があるため、単純な債権放棄には慎重であった。これを見越した経団連の今井会長が、債務の株式化の活用を宮沢蔵相に進言したと言われており、産業界では債務の株式化を利用した債権放棄への期待が強く、銀行側も「債権回収に向けた選択肢が広がる」（同）と前向きな姿勢を示していたため、政府は、早ければ1999年度中にも実現を目指すとしていた⁽³⁷⁾。

与謝野通産相は、「債務の株式化は、処方箋のほんの一部だ。むしろ、経団連の音頭で金融界と産業界の建設的な対話が始まった点を評価したい」という趣旨の発言をしていた。

産業競争力会議での検討

第1回会合での宮沢蔵相の発言を受けて、与謝野通産相は、小渕総理、野中広務官房長官、宮沢蔵相、金融再生委員会委員長、今井委員と相談のうえ、4月6日に産業界と金融界のトップが意見交換をする会合を開催した。会合の間では、産業界より、サプライサイドの改革を進めるにあたり、金融機関にも協力願いたい旨の要請が行われ、金融機関側は、個々の案件の円滑な処理のため、各個別金融機関において可能な協力を行うとした⁽³⁸⁾。

この間、経団連は、産業競争力会議の第2回会合で提案する産業再生関連の税制改革案の内容を固めた⁽³⁹⁾。その内容は、①設備廃棄に伴う欠損金の繰越控除制度の拡充（期間の延長）、②新規投資を促すために減価償却期間の大幅な短縮、③現物出資にかかる譲渡益課税の繰り延べ、④資産の移転に伴う登録免許税や不動産取得税などの減免措置、などである。

①で過去の負の遺産の清算を促す一方、②③④のように成長につながる前向きの構造改革や設備投資を促進する税制改革も必要とした。③は、企業がグループ再編を進める際の税負担を軽減し、柔軟な組織づくりを容易にする。現行制度では、別会社に工場を移すと、簿価より時価が高い場合は譲渡益が発生したとして課税対象となるといった問題があった。一部には特例措置もあるが、経団連はこうした軽減措置を一般的な制度とするよう提唱していたのである。

のちに産業再生法として法制化される内容を比較の対象として念頭に置きながら、第2回

(36) 「競争力会議、債務株式化を検討、産業再生の「立役者」期待―過剰設備に危機感」『日本経済新聞』1999年3月30日。

(37) 同上。

(38) 以上については、4月28日開催の第2回産業競争力会議の冒頭で、与謝野通産大臣より報告がなされている（「第2回産業競争力会議議事要旨」（平成11年4月28日））。

(39) 以下、「経団連が税制改革案、減価償却期間短縮を一競争力会議で提案へ」『日本経済新聞』1999年4月26日による。

会合（4月28日開催）の場で今井委員ほか産業界側が提出した要望のうち、特に注目される発言内容を拾い出すと、次のようなカテゴリーにまとめられる。

- (1) 過剰設備・資産の廃棄、事業転換を促進するための税制や法制の整備（設備、資産の廃棄による損失を長期間に均していくための税制措置、事業転換の促進にかかわる新規事業の税制措置）
- (2) 事業再構築の過程で直面する制度上の障害（合併の際の株主総会開催や費用・手続き面での負担）の除去
- (3) 企業組織に関する商法や関連税制の整備（倒産法制・会社分割法制・分社化法制の早急な導入・整備、現物出資・事後設立等における検査役検査制度の簡素化、合併・分割・分社等の企業組織の自由な選択を支援する法制の整備）

なお、産業再生策と関連した雇用問題についての産業界の要望は、産業競争力向上の観点から、雇用の流動化のための法制度の整備に関するものが中心であった。

これらの議論を踏まえ、小渕首相は、産業再生策の法整備を急ぐ意向を明らかにした⁽⁴⁰⁾。これを受けて、通産省を中心に、企業再編や過剰設備廃棄を促す政策を包括的に盛り込んだ法案（「企業改革支援法」（仮称））作りに着手し、大蔵省など政府内の調整に入った。法案は、秋の臨時国会に提出する方針であった⁽⁴¹⁾。

産業競争力会議の第2回会合の際に、今井委員ほか民間委員が先述の要望を出したことを受け、総理は「民間の立場から問題となる法制・税制は何で、それをどの様に直すべきか、具体的に提案して欲しい」と述べていた。これを踏まえ、経団連は、5月18日に「わが国産業の競争力強化に向けた第一次提言」を取りまとめ、5月20日に臨時で開催された第3回会合で今井委員が説明を行った⁽⁴²⁾。

この「第一次提言」で示された要望は、膨大で多岐にわたるが、注目されるのは、企業組織や企業グループの再編に係る法制・税制の整備など、のちの産業再生法に一部盛り込まれる内容がここで出されていることである。たとえば、会社分割法制の整備（商法改正）の内容として、現物出資・財産引受・事後設立における検査役調査の廃止（被分割会社の各種業法上の許認可について、原則として、分割会社による一括承継を認める）、共同出資会社設立のための現物出資（営業譲渡を含む。以下同じ）における譲渡益課税の繰延べ、資産の移転に係る登録免許税等に関する特例の創設などである⁽⁴³⁾。

(40) 「産業競争力会議、秋に『産業再生』国会一首相、法制化加速を指示」『日本経済新聞』1999年4月28日。

(41) 「過剰設備廃棄を支援、通産省、産業再生へ包括法案—工場撤去に融資、低利の新制度」『日本経済新聞』1999年4月25日；「産業再生へ包括策、政府、来月にも骨格」『日本経済新聞』1999年5月5日。

(42) 「第2回産業競争力会議議事要旨」；「第3回産業競争力会議議事要旨」（平成11年5月20日）。

(43) 社経済団体連合会「わが国産業の競争力強化に向けた第一次提言」（1999年5月18日）のほか、「産業再生へ26項目、経団連、再編促進など提言」『日本経済新聞』1999年5月9日；「経団連、産業再生策を提言」『日本経済新聞』1999年5月19日を参照。

この経団連の提言について、今井委員は、「各省庁にご検討いただき、総理からも、これからの実現に向けて関係省庁にご指示を出していただければ大変幸いである」と述べている。政府・与党は、これを参考に包括的な産業再生法案のとりまとめ作業を行うとした⁽⁴⁴⁾。

政府税制調査会や大蔵省も、必要な税制改正を行う構えであった。政府税制調査会は、産業再生を支援する税制措置を含め、年末にまとめる 2000 年度税制改正に向けた本格的な議論を開始した⁽⁴⁵⁾。宮沢蔵相も「政策減税で効果のあるものは考える」と明言していた。

一方、第 3 回会合の場合において、総理は、これまでの産業競争力会議における検討過程で取り組むべきとされた事項を中心として、6 月中旬に対策を取りまとめるよう関係閣僚に指示したことを報告した。そして、今後の会議では、新事業、新産業の創出など未来に向けたテーマに議論を移していくとして、産業再生策に関する議論にひと区切りをつけた⁽⁴⁶⁾。

3. 産業再生法の内容と効果

1999 年産業再生法の制定

1999 年 6 月 11 日に政府の産業構造転換・雇用対策本部が決定した「緊急雇用対策及び産業競争力強化対策について」は、産業競争力会議におけるこれまでの検討結果を取り入れた内容となっており、①事業再構築のための環境整備、②技術開発の活性化、③中小・ベンチャー企業の育成、④関連する税制上の措置が盛り込まれていた。この決定を早急に実行に移すため、国会の会期を延長して法案が提出され⁽⁴⁷⁾、8 月に産業活力再生特別措置法（産業再生法）が可決・成立した（10 月本格施行）。

同法については、すでに『通商産業政策史』に記述があるので、ここでは、これまでの議論や次に見る 2003 年産活法改正との関連で必要な要点のみ整理しよう⁽⁴⁸⁾。

第 1 に確認すべき点は、供給サイドからのアプローチが強調されていることである。その前提として、経済成長の長期トレンドは、サプライサイドの潜在成長率にあるという考えがある。労働・資本の投入は少子高齢化や貯蓄率の低下により今後も伸びが期待できないばかりか、全要素生産性の伸び率に関しても日本では技術革新・経営革新・社会システ

(44) 「経団連、産業再生策を提言」『日本経済新聞』1999 年 5 月 19 日。

(45) 「産業再生、税制で支援、政府税調きょうから論議―過剰設備廃棄、優遇措置を検討」『日本経済新聞』1999 年 4 月 23 日。

(46) 「第 3 回産業競争力会議議事要旨」。第 4 回会合以降は、「産業競争力会議の今後の重点の置き方を、過去の負の遺産の清算から未来への道筋の議論に移す」としており、実際、技術開発、知的財産権、インフラ、中小企業・ベンチャー企業の育成、新産業の創出のほか、いわゆる「ミレニアムプロジェクト」など幅広いテーマが議題となっている。第 4 回（平成 11 年 6 月 3 日）から第 8 回（平成 12 年 1 月 18 日）までの「産業競争力会議議事要旨」、「第 9 回産業競争力会議議事概要」（平成 12 年 5 月 22 日）、参照。

(47) 「第 5 回産業競争力会議議事要旨」（平成 11 年 7 月 5 日）。

(48) 以下、括弧内の引用を含めて、通商産業省編(2000) の序による。

ム改革が低迷しているという危機意識もあった⁽⁴⁹⁾。

こうした課題を踏まえ、産業再生法の目的は、「我が国に存する優れた経営資源が徒らに散逸するのを防ぐとともに、その再評価・最適配置・最適活用等を通じ、新規事業の創出、技術開発の活性化等によって生産性の高い分野の創出を図りつつ、生産性の低い分野から生産性の高い分野への経営資源のシフトを迅速かつ円滑に行う選択と集中を通じた様々な企業の取組を促進・支援する」ことにあるとした。

第2に、通産省の強い問題意識としては、バブル崩壊や金融危機後の不況からの脱出だけでなく、1990年代に進展していたグローバル競争があったと思われる⁽⁵⁰⁾。

アメリカの大手企業は、1980年代後半から1990年代初頭にかけての景気低迷期に「選択と集中」による収益性向上に努めた。この結果、アメリカ経済は、90年代前半から生産性を飛躍的に向上させて復活した。EU諸国でもM&A（合併・買収）が進展しており、石油、自動車、化学、通信などの分野で国際的な事業再構築の動きが加速化していた。

日本企業の動向を見ると、バブルの後遺症として企業の資産や負債が肥大化する一方で、経営資源が有効に使われておらず、ROA（総資産利益率）は米国を大きく下回り、生産性上昇率もOECD平均以下と低迷していた。大手企業の一部は、「選択と集中」を掲げて事業再構築の先鞭をつけていたが、全体として足取りが重かった。グローバルな環境変化を目前にして問題の先送りは許されない状況である、というのが通産省の認識であった。

さらに2000年代初頭には金融ビッグバンの進展や会計基準の大幅な変更も見込まれるため、収益性の低い企業は存亡の危機に立たされる可能性があった。「世界の資本市場が一つになり、世界のお金が少しでも収益力のある株や債券に流れ込むという厳しい現実がある中、（中略）我が国企業の『選択と集中』を促進し、採算性の悪い資産の整理と自らの得意分野・新分野への経営資源の重点投入による生産性の抜本的向上への道筋をつける」ことが、産業再生法の狙いであると説明されている。

以上に見てきたように、産業再生政策は、政府の緊急経済対策・需要喚起策としての性格を持つ「産業再生計画」案に始まり、経団連や財界の要望を反映する産業競争力会議での議論を踏まえ、1999年産業再生法として取りまとめられた。産業再生法では、通産省の従来からの問題意識も加わり、経済成長に向けた供給サイドからのアプローチ（生産性向上）や、グローバル競争のもとでの国際競争力向上、業界再編・事業再編の促進・支援という中・長期的、普遍的な対応策も付与されている。

ここに至る流れとしては、橋本内閣期の「経済構造の変革と創造のための行動計画」

（1997年5月16日閣議決定）、「産業再生計画」（1999年1月29日閣議決定）、「緊急雇用対策及び産業競争力対策について」（1999年6月11日産業構造転換・雇用対策本部決定）

(49) 潜在成長率とは、資本投入、労働投入、生産性（技術進歩）の伸び率の合算値で、それらの3要素をフルに利用した場合に達成されるとされる仮想上の成長率である。現実の成長率は様々な要因により変動するが、中・長期的には潜在成長率と同様の動きになると考えられている。

(50) 通産省による同法制定の背景説明や解説を記述した通商産業省編(2000)、3、16-29頁に基づく。

(51)があり、産業再生法は、政府が日本経済の今後の方向性として示してきた内容を政策として具体化したものといえる。

事業再構築の支援と産業再生税制

次に、その具体的な政策パッケージについて簡単に触れておこう。産業再生法の基本的なコンセプトは、企業の事業再構築を支援するために、法制度面での特例措置と税制上の優遇措置を図るという、主に2つの柱からなる(52)。いずれの措置も、申請する事業者が「事業再構築計画」(53)を提出し、主務大臣による認定を受けることが条件となる。

まず、法制度面について見ると、事業再構築に係る制度的課題として、商法の規定があったことから、商法の特例措置を作ることが主な内容となった。当時の商法では、組織再編に関して一律に厳格な手続きが設けられていたため、環境変化に対応して企業が迅速に事業再構築を進めるうえで大きな障害となっていた。

具体的には、①新会社の設立や既存会社への追加的現物出資等に伴う現物出資や財産引受に係る検査役調査の省略・簡素化、②営業譲受の制度の簡素化（株主総会の承認を不要とする）、③ストックオプション付与の対象及び上限の拡大、④債務の株式化に伴う環境整備（議決権のない株式の発行限度枠拡大）などが商法特例の内容であり、こうした側面から事業再編を促進するものとなっている。

税制上の優遇措置は、登録免許税の軽減、欠損金の繰延期間の延長（5年→7年）または繰戻還付の凍結解除（前1年）の選択適用、共同出資子会社への現物出資の譲渡益課税の繰延等があった(54)。

登録免許税の軽減は、通産省時代からの伝統的な政策手段の一つである。登録免許税は日本独特の税制で、資本の移動（事業の売買、増資等）を伴う組織再編に必然的に発生する。減免措置においては、会社設立の場合、資本金の0.7%の税率が0.35%へ、合併の場合は0.15%から0.1%に軽減される。2000年4月1日以降に計画認定を受けたもので、会社の設立、債務の株式化等に伴うものについては、さらに軽減された。大規模な事業再編の場合には、登録免許税の金額も大きくなるため、減免措置により事業再編にインセンティブを与えて促進を図るものである。

これは租税の減免という点で補助金的な性格を持つため、事業再構築計画を策定し、その計画の内容の確からしさを経産省等の主務官庁が認定するという仕組みが、大蔵省主税局からも要件として求められた(55)。

(51) いずれも、通商産業省編(2000)、445-449頁に抄録がある。

(52) 金融上の特例措置やその他の支援措置もあるが、本稿では割愛する。詳しくは、通商産業省編(2000)、5-8、42-78頁を参照。

(53) 事業再構築計画に記載する内容については、通商産業省編(2000)、109-119頁を参照。

(54) 通商産業省編(2000)、4頁；『経済産業省年報』（平成15年度版）。なお、「現物出資時の譲渡益課税の繰延」は、経団連が要望していたLCC（有限責任会社）法制とも関連するが、詳細は別稿に譲りたい。石黒憲彦(2003)、152-152頁も参照。

(55) 税制上の優遇措置の背景や効果については、吉本豊氏からのご教示により理解を深めたところが大き

産業再生法の政策効果

1999 年産業再生法の下では、2003 年 4 月の同法改正前までの約 3 年半の間に、202 件の事業再構築計画の認定実績があった⁽⁵⁶⁾。

企業名を確認できるもののなかから具体例を挙げると⁽⁵⁷⁾、住友金属工業(株)、スズキ(株)、日野自動車(株)、富士重工業(株)、トヨタ自動車(株)、日産自動車(株)、三菱自動車工業(株)、三菱化学(株)、三井化学(株)、宇部興産(株)、出光石油化学(株)、大日本インキ化学工業(株)、日本油脂(株)、(株)ガラステック茨城、日本製紙(株)及び大昭和製紙(株)、東京エレクトロン(株)、松下電器産業(株)、(株)ジャック及び日本エーエム(株)、ジャック・ホールディングス(株)、(株)資生堂と資生堂ファイントイレタリー(株)、(株)バンダイ、ユニチカ販売(株)などがあり、金属、化学、自動車、電機、その他、様々な業種に及んでいる。

特に自動車業界では、第三者割当増資によるグループ再編、組立ラインの集約化、金融・販売子会社の事業革新による販売機能強化などの事業再構築計画が目立った。

このほかの資料として、石黒憲彦(2003)に、2002 年 12 月から 2003 年 3 月までに認定された企業の事業計画一覧が掲載されている⁽⁵⁸⁾。

1999 年産業再生法の政策効果については、次に見る 2003 年改正法案の策定にも関わることであり、経産省の政策当局者が全件綿密に調査したようである。事業再構築計画に記載された「生産性の向上を示す具体的指標」に関する結果は、各社の有価証券報告書など公表データにより確認したほか、非上場企業の場合は、任意ではあるが経産省が調査をし、資料を取得した⁽⁵⁹⁾。

その調査結果は公表資料ではなく、本稿でも参照できてはいないが、一部は、2003 年改正法案の審議における平沼赳夫通産大臣の答弁⁽⁶⁰⁾のなかでの引用と対応していると思われる。すなわち、2003 年 4 月 1 日時点で、計画期間が終了した案件のうち経産省が認定したものは 14 件あり、その 8 割にあたる 11 件のケースでは、認定基準となっている生産性に関する改善目標値を達成していた。また、計画中のものについても、経産省所管分で 2001 年度の実施状況報告書があった 65 件のうち約 6 割のケースで生産性の向上が見られ、そのうち 4 分の 3 のケースでは計画終了前に基準目標値を達成していた。

い（「吉本豊氏（経済産業省政策立案総括審議官）ヒヤリング」（2018 年 11 月 9 日））。括弧内の肩書はヒヤリング当時のものである（以下同様）。吉本氏は、2002 年 6 月から産業構造課課長補佐として、2003 年産活法改正の策定作業に携わった。

(56) 参議院経済産業委員会における平沼赳夫通産大臣の答弁による。「国会会議録（第 156 回国会 参議院経済産業委員会 第 8 号）」（平成 15 年 4 月 1 日）。

(57) 各社の事業再構築計画の認定に関する経産省の原局の報道発表資料による。この資料は、国立国会図書館 WARP（Web Archiving Project）から入手できるが、全件ではなく、一部に限られている。

(58) 石黒憲彦(2003)、129 頁。

(59) 「吉本豊氏ヒヤリング」、及び、「若月一泰氏（産業技術環境局環境政策課長）ヒヤリング」（2020 年 12 月 10 日）、その他、経産省関係者の話による。若月一泰氏は、2003 年産活法改正時に産業構造課の係長として法案策定に携わり、その後、2003 年中に産業再生課に異動し、主に商法の特例を担当した。

(60) 「国会会議録（第 156 回国会 参議院経済産業委員会 第 8 号）」（平成 15 年 4 月 1 日）。

グローバル化の進展に伴い、国境を超えた企業結合や M&A などを通じた大胆な再編が必要となっており、そのための企業法制の整備が急務であった。競争力のある企業は、このように産業再生法の支援策も活用しながら、事業再構築を進め、収益構造を改善したといえる。

法改正による延長の必要性

しかし、平沼通産大臣の答弁のなかで続けて説明されているように、その後の経済情勢の悪化があり、同法の改正による延長が必要となった。

「我が国産業全体の生産性を示す ROA の推移を見ますと、産業再生法の制定後、いったんは持ち直したものの、その後再び下落に転じておりまして、回復基調が定着したとは言い難い状況にあることは事実でございます」。

「その背景には、多くの事業分野において過剰供給構造が見られたり、過剰債務問題が深刻化しているという状況があるわけございまして、すなわち総体としてはその三つの過剰というのは、この期間、いったんはある程度解消をしたわけですがけれども、近年の景気の低迷でございますとかあるいはデフレの深刻化で再度厳しい状況に至ったと、こういうふうに考えられておりまして、この三年半いろいろ努力をいたしましたけれども、今申し上げたようなそういう背景の中で、確かに御指摘のようなそういう形でこの三つの過剰というものが減少をしないで増えていると、こういうことは言えると思います」⁽⁶¹⁾。

1999 年産業再生法を活用し、事業再構築計画で目標とした生産性の向上を達成したグローバル企業が一定数あった点では、当初の政策目的に照らして政策効果があったと評価できるが、2000 年代初頭の状況変化により、新たな局面が生じたということである。

4. 2003 年改正産活法と産業再生機構法の成立過程

2000 年代初頭の日本経済

2000 年代に入り、1997 年秋の金融危機に端を発する深刻な不況からは回復の兆しを見せていたものの、不良債権とデフレの悪循環が続き、金融システムは不安定であった。銀行が不良債権の処理に追われる一方、企業は過剰債務の負担に喘いでいた。低収益で非効率な設備が稼動し続け、過剰供給構造による業績悪化が続いている業種もあった。2000 年代初頭は、IT バブルとその崩壊に翻弄された時期でもあったが、当時の日本経済は、旧来型の産業を中心に、まだバブル崩壊後の低迷から抜け出せていない状況にあった。

バブル期の「清算型不良債権」だけではなく、不況の長期化を原因とした資金繰りの悪化や企業倒産などによる「不況型不良債権」が増大していることも問題であった⁽⁶²⁾。長引くデフレで経営不振企業への金融支援が急増し、回収に注意を要する要管理債権は大手銀行だ

(61) 同上。

(62) 石黒憲彦(2003)、38-39 頁。

けで 10 兆円を超えていた。また、要注意債権を含めた健全度の低い債権の合計額は、金融機関合計で 135 兆円と、国内総生産の 3 割近くに達していた。

経済財政諮問会議での検討

2001 年 4 月に発足した小泉純一郎政権は、経済財政政策担当大臣に竹中平蔵氏を任命し、日本経済が陥った泥濘からの脱出を図ろうとしていた⁽⁶³⁾。同時に、2001 年 1 月省庁再編とともに内閣府に新設した経済財政諮問会議を中心に、ここから「官邸主導型」の政策決定システムを本格的に始動させることになる。

経済財政諮問会議は、経済運営や財政運営の基本方針、さらには「骨太の方針」と言われる予算編成の基本方針を決めることを任務とし、それまで大蔵省主導で行われてきた予算編成を政治主導型に移行させるものでもあった。同会議は、前任の森喜朗政権の時から発足していたが、「官から民へ」をスローガンに誕生した小泉政権による強力なリーダーシップのもと、政府が民間の意見を踏まえながら、経済政策や予算編成の大枠を決める仕組みが形成された。メンバーは、首相・関係閣僚のほか、日銀総裁、民間有識者として経済学者 2 名のほか、産業界の代表として牛尾治朗氏（ウシオ電機㈱会長）と奥田碩氏（トヨタ自動車㈱会長）の 2 名が加わった。

議論の中心は、景気対策や日本経済全般に関わるマクロ的なものであったが⁽⁶⁴⁾、不良債権問題の抜本的解決として、産業再生に関わる領域にも言及していた。2001 年 11 月 20 日の会合では、「当面の金融行政について」と題した「柳澤臨時議員提出資料」のなかに、「RCC が企業再生への取組みを積極化（自己取組み・ファンド活用）」というような資料が見受けられる。

一方、同時に提出された「（市場関係者からの意見とりまとめ）経済動向分析・検討チーム 結果とりまとめ」という内閣府資料においては、RCC（整理回収機構）による不良債権処理について、「銀行が再建できない企業を RCC が再建するという案は実行可能性に乏しい」、「法的整理、私的整理の区別ではなく、清算型、再建型の区別が重要である、との説明が金融庁からあった」という記述がある⁽⁶⁵⁾。

2001 年 12 月 25 日付の経済財政諮問会議の「構造改革と経済財政の中期展望（仮称）－最終取りまとめ案－」では、「今後 2～3 年以内に確実に不良債権を最終処理し、同時に他の分野における構造改革を推進することにより、遅くとも 3 年後には正常化する。これにより、①銀行収益の改善を通じた金融仲介機能の回復、②企業の整理・再建等のプロセスを通じた企業の過剰債務問題の改善、生産性の低い企業、産業に滞留している資源の新た

(63) 竹中平蔵氏側からみた金融再生をめぐる動きについては、竹中平蔵(2006)を参照。

(64) 「2001 年経済財政諮問会議の議題一覧（第 1 回～第 35 回）」などによる。なお、経済財政諮問会議関連の資料は、内閣府 HP の「経済財政諮問会議（平成 13 年～平成 21 年）」から取得できる。

(65) 整理回収機構（RCC: Resolution and Collection Corporation）は、1998 年 10 月に施行された金融再生関連法に基づき、住宅金融債権管理機構と整理回収銀行の合併により、1999 年 4 月に発足した。全額預金保険機構出資による株式会社である。

な成長分野への移行、③金融システムへの信頼回復による投資や消費への好影響、を通じて経済成長を促進する」とされていた⁽⁶⁶⁾。これらの文言はそのまま、2002年1月25日の閣議決定「構造改革と経済財政の中期展望について」の中に盛り込まれた⁽⁶⁷⁾。

その後、2月13日に、「デフレには様々な背景があるが、その克服には当面金融的な問題を解決していくことが不可欠である」との認識のもと、総理から指示を受け、2月27日付で「早急に取り組むべきデフレ対応策」が発表された⁽⁶⁸⁾。この文書では、金融面での様々な対応策について言及されているが、のちの産業再生機構案との関連で着目されるのは、この時点では「RCCによる積極的な不良債権買取り」を想定していることである。また、「13（ママ）年度中に、主要行や日本政策投資銀行、民間投資家等により、複数の企業再建ファンドが設立される予定。これにより、企業再建と不良債権処理を一層加速する」としている。

この2月27日付文書のあとに続く関連文書が、「金融・産業の再生、経済活性化に向けた構造改革加速策」を盛り込んだ、後述の「総合デフレ対策」（「改革加速のための総合対応策」）（2002年10月）となる。

以上をまとめると、2001年秋頃には、経済財政諮問会議において、不良債権問題が産業再生・企業再生との関連で審議されており、具体策の一つとして、RCCの活用が一つの焦点となっていた。このRCC活用案は、のちに産業再生機構設立案へと変化することになる。

経団連の意見書

1999年の産業再生法は、2003年3月までの時限立法であり、見直し条項が含まれていた。2001年1月の省庁再編により通産省が経産省に再編された後、経産省の産業構造課では、改正法案の見直し作業に着手することになった。その作業は2001年秋から着手され、翌2002年1月から産業構造審議会の新成長政策部会での審議が開始された⁽⁶⁹⁾。

こうした動きに対応して、経団連は、2002年4月の「新たな成長基盤の構築に向けた提言」⁽⁷⁰⁾の中で、「スムーズな業界の再編成が進まず、低収益・非効率な設備が稼動し続け、供給能力過剰の状況が続く中で、際限のない価格競争が展開され、業績悪化が続いている業種も見られる」とし、過剰供給構造の是正のため、廃業、事業転換、事業譲渡、設備廃棄などに伴う税制面等の支援措置を講ずる産活法の延長・拡充を要望している。

(66) 経済財政諮問会議「構造改革と経済財政の中期展望（仮称）―最終取りまとめ案―」（平成13年12月25日）。なお、同報告書には、「文章につき一部調整未了である」との但し書がある。

(67) 「構造改革と経済財政の中期展望について」（平成14年1月25日閣議決定）。

(68) この文書（「早急に取り組むべきデフレ対応策」（平成14年2月27日））には、作成・発行主体が記載されていないが、内閣府HPの「経済財政諮問会議（平成13年～平成21年）」「諮問会議とりまとめ資料等」の「年表」のなかに保存されている。

(69) 石黒憲彦(2003)、228-229頁。

(70) (社)経済団体連合会「新たな成長基盤の構築に向けた提言」（2002年4月16日）。

10月7日の経団連の意見書⁽⁷¹⁾では、当面の緊急課題である金融再生は、産業再生ならびにデフレ克服と一体的に推進しなければ実現はできないとしている。具体策として、整理回収機構（RCC）の企業再生機能の強化のほか、企業の壁を越えた事業再構築・産業再編、非効率な設備の廃棄と最新設備の導入等を促進するため、関連法制及び税制を整備・拡充することを提言していた。

重ねて10月28日の意見書⁽⁷²⁾では、産活法の抜本的拡充により、企業の壁を越えた事業再構築・産業再編、非効率な設備の廃棄と最新設備の導入等を促進するための措置を要望した。こうして、再び「金融と産業の一体再生」という議論が浮上することになる。

「産業再生機構（仮称）」案の浮上

この経団連の意見書と前後して、日本経団連名誉会長の今井敬氏は、不良債権の受け皿組織となる「産業再生機構（仮称）」の創設を提案した。新聞報道⁽⁷³⁾をつなぎ合わせて見ると、以下のような日程で短期間のうちに決まったようである。

竹中平蔵金融担当相が10月22日にまとめた政府の総合デフレ対策に関する中間報告は、金融問題に力点を置いたものであったが、与党の反発で金融安定化策の案の公表は見送られた。同日夜、今井氏は小泉首相に「不良債権処理を加速して企業をつぶすばかりでいいのか」と竹中氏主導で進む対策に注文をつけた。今井氏は福田康夫官房長官とも会い、「産業再生を支援する組織を作れないか」と提案した。

今井氏には、日本には企業の再生を支援する枠組みがほとんどないとの思いがあった。不良債権処理を促進するため、金融機関から不良債権の買取回収にあたる機関として設立された整理回収機構（RCC）は、破たんを前提に担保処分する組織であり、再生業務はなじまないとの見方が強かった⁽⁷⁴⁾。新たな受け皿を作らない限り、不良債権はすべてRCCに回ることになる。

今井氏の提案を受けて、財務省主導で経産省などを巻き込み、産業再生機構（仮称）設立案はほぼ一週間で具体化した。10月23日、福田官房長官、塩川正十郎財務相、平沼経済産業相、速水優日銀総裁、竹中金融担当相の5人がデフレ対策を話し合った席上、塩川財務相が「企業再生のスピードを加速する必要がある。仕組みは武藤敏郎財務事務次官に検討させ

(71) ㈱日本経済団体連合会「金融システム安定化とデフレ対応策の早期実施を要望する」（2002年10月7日）。

(72) ㈱日本経済団体連合会「産業再生に向けて」（2002年10月28日）。

(73) 「試される再生総合デフレ対策始動(3) 企業支援は万全か―受け皿機構、運用がカギ」『日本経済新聞』2002年11月3日；「金融動乱を駆ける(9) 財務省の復権？―産業再生機構の設計者」『日本経済新聞』2002年12月12日。

(74) RCCの主な業務は不良債権の回収であり、融資機能は事実上欠いているため、企業再生の役割を十分に果たせない一因ともなっていた。銀行が回収機構に債権を売却した後は、借り手企業が追加融資を受けられず、資金繰りに行き詰まるなどの問題が指摘されていた。

2001年末成立（2002年1月施行）の改正金融再生法でRCCの機能が拡大され、企業再生を支援する組織も内部に設置された。また、2002年秋に日本政策投資銀行と提携し、同銀行を通じて新規融資ができるようになり、2002年10月現在、すでに87社の再生を手がけていた。しかし、融資対象が大企業の設備投資向けに限られるなど限界があった。

る」として、産業再生策を提起した。但し、この時点では、産業再生機構の話は出ておらず、RCC の活用が提起されたのみである。竹中金融担当相は、「産業再生問題は 11 月に入ってからと考えていたが、そういう仕組みを作るのなら早めたい」と引き取った。

10 月 25 日、国会内で、上記の 4 閣僚に片山虎之助総務相、扇千景国土交通相、坂口力厚生労働相を加えた 7 閣僚が集まった。河出英治内閣府事務次官が、RCC から再生機能を抜き出して産業再生機構を作る案を説明し、30 日のデフレ対策発表までに仕組みを作ることになった。

同じく新聞報道⁽⁷⁵⁾によれば、実は財務省内では産業再生機構案を 8 月頃から極秘で検討していたという。RCC は債権回収が中心なので、企業再生には向いていないとみていたからである。新たな機関を作らずに済むならそれに越したことはないが、補正予算の要求が強まった際の隠し玉としていた。

一方、金融庁では、日本政策投資銀行の下に産業再生機構か RCC をぶら下げる案を検討していたが、財務省はこの金融庁案には反対であった。政策投資銀行が長年ため込んできた剰余金を、リスクが高く、損失が出る恐れの高い事業に使うのは相応しくないとの考えからである。「財務省は経産省と組んで、金融庁案を葬った」。

資金源に関して、塩川財務相は、預金保険機構の活用を主張していた。政府内にも「預金者保護を目的にした預金保険機構と、産業再生の取り合わせは奇妙だ」との指摘はあったものの、資金調達の仕組みを持つ預金保険機構は格好の打ち出の小槌になろうとしていた。

政策当局者の模索

一方、新聞報道などでは表面化していないが、この間、経産省内の政策当局者たちも政策の打開策を模索していた。

1999 年から 2000 年にかけては、IT バブルによる景気浮揚もあり、ようやく 1990 年代の長期不況から抜け出しつつあるように思われたものの、IT バブル崩壊とともに、2000 年 11 月から 2002 年初頭にかけて、逆に「IT 不況」と呼ばれる景気後退局面に入った。IT 関連産業だけではなく、景気後退の波は様々な業種に及び、日本経済はいよいよ立ち行かない状況になってきた。

世の中では、金融機関の「不良債権」が元凶とされ、先送りはもはや許されないという風潮になっていた。実際、この時期には、前述のようにバブル崩壊による直接的な不良債権だけではなく、その後の不況過程での不況型不良債権も積み上がっていた⁽⁷⁶⁾。

しかし、経産省の政策当局者は次のように考えていた⁽⁷⁷⁾。「不良債権が残っていたのは、

(75) 以下の 2 つの段落も含めて、「金融動乱を駆ける(9) 財務省の復権?—産業再生機構の設計者」『日本経済新聞』2002 年 12 月 12 日を参照。

(76) 石黒憲彦(2003)、38-40 頁、参照。

(77) 以下、括弧内の引用は、「石黒憲彦氏 (NEC 副社長) ヒヤリング」(2021 年 3 月 19 日)による。石黒氏は、1999 年の産業政策局新規産業課長時代に、ベンチャービジネス振興に携わり、新事業創出促進法の改正作業などを担当した。その後、2001 年からの産業構造課長時代に 2003 年産活法改正の改正作業に携わり、2003 年から経済産業政策局に新設された産業再生課長兼新規産業室長となった。

もちろん問題ではあるが、経済が悪くなっていく要因は一つではなく、いろいろな要因が積み重なっています。需要不足というのは間違いなくあったと思うし、停滞感がものすごくありました。そのなかで犯人捜しのように、当時は『金融機関が悪い』と言われ、『まず不良債権処理を』、『先送りしているからこうなったのだ』、みたいな話になって、一気に不良債権を処理させなければだめだという流れになりました」。

しかし、経産省の所管である「産業」の側から見ると、不良債権問題は、不況の原因の一つではあったが、長引く不況の結果でもある。不良債権処理を急ぐあまり、逆に実体経済がますます悪化する懸念もあった⁽⁷⁸⁾。

「逆に世論というのを意識するんですよね。抗しがたいところがあつて。そのなかで不良債権処理だけ一方的に言われても、実体経済のほうがますます悪くなっていくのではないかと。企業が潰れろ、という感じの言葉に聞こえたんですね」。

「経産省側の立場で、どういうふうにして、切り返していったらいいのだろう、どう対応したらよいのだろうと思っていた時に、一つ、切り返し方として、{金融サイドの不良債権と、産業サイドの過剰債務問題、過剰供給構造は}『コインの裏表の関係』というのをキャッチ・フレーズに私はしたんですけれども。これを思いついたのが、2002年の中頃でした。それで施策の展開を考えていかなければならないなということを思っていました。それが当時の時代的背景で、私の心境だったですね」⁽⁷⁹⁾。

もう一つ、2002年夏頃に経産省関係者が考えていたのは、エクイティの重要性である。企業再生を行う際には、融資だけではどうにもならず、ニューマネーが入って初めて大胆な改革もできる。「そういった意味では、エクイティの供給をする仕掛けを考えなければならぬな」と思っていました⁽⁸⁰⁾。

その頃、財務省の側でも、同じようなアイデアを持っていた。金融機関に不良債権処理をさせるのであれば、受け皿になるような組織を作って、そこがエクイティ供給をするようなことをやらないとだめではないかというようなことを考えていたという。政府関係者も交えながら、経産省、財務省、日銀、金融庁の担当で非公式な勉強会を行うなかで、のちに産業再生機構につながるアイデアが少しずつ煮詰まっていた。「『不良債権と産業再生は車の両輪』であるということを思いついて、それをキャンペーンとして、マスコミなん

(78) 以下の括弧内の引用を含めて、「石黒憲彦氏ヒヤリング」による。石黒憲彦(2003)、7、40頁も参照。

(79) 「石黒憲彦氏ヒヤリング」；石黒憲彦(2003)、8、40頁。

また、かつて日本銀行に勤務されていた後藤康雄氏（RIETI リサーチアソシエイト／成城大学社会イノベーション学部教授）からも、「1990年代末の金融システム不安に対処するために、(…)まずは銀行部門の不良債権をどうするかという銀行の債権管理の観点でずっと政策が進められていて、当時の状況としては、金融機関・間接金融部門は、ある程度時間を置いて、荒療治で再建するかもしれないけど、もう片方の産業再生のほうはある意味で焦土と化してしまうのではないかという危機感があったと思います。そうしたなかで、需要サイドでもあり、サプライサイドでもある産業側の視点も強力に織り込んで進められてきたのが産業再生関連の一連の政策、最終的に産業再生機構として結実するものだったというふうに認識しております」というコメントを頂いた。

(80) 「石黒憲彦氏ヒヤリング」；石黒憲彦(2003)、106-109頁。この問題意識は、後述のように、産業再生機構設立準備室の一部のメンバーにも共通しており、実際、産業再生機構を通じて実現されていくことになる。

かにも言っていないといけないなど、当時、思いました」⁽⁸¹⁾。

このように政府関係者や官僚が水面下で検討を進めているプロセスでは、当然、経済界との意見交換もあったと推測される。新聞紙上でクローズアップされた前述の日本経団連名誉会長の今井敬氏の発言等も、こうした背景のなかで、マスコミ紙上に表面化したものではないかと思われる。

以上に見てきたように、2002 年夏頃の時点では、不良債権処理をめぐる政策は未だ明確ではなく、企業倒産などを通じて実体経済を悪化させる懸念さえあった。こうした危機意識のもと、経産省の政策当局者は、当時、金融サイドからの議論に傾きがちであった「金融再生」の枠組みのなかに、カウンター・プロポーザルとして「産業再生」の視点を組み込み、「金融再生」と「産業再生」とを一体的に解決していくための仕組みを考え、積極的に働きかけていった。これらの施策は、のちに平沼経産大臣を本部長とする産業再生・雇用対策戦略本部（後述）が策定する基本方針において、具体化されていくことになった。

政府の「総合デフレ対策」

以上のような議論を経て、10 月 30 日の総合デフレ対策には、産業再生機構（仮称）の創設が盛り込まれた。2002 年 10 月 30 日、政府・与党は、経済財政諮問会議での了承を得て、総合デフレ対策（「改革加速のための総合対応策」）を正式決定した⁽⁸²⁾。その冒頭では、「不良債権処理を加速することにより、金融仲介機能の速やかな回復を図るとともに、資源の新たな成長分野への円滑な移行を可能にし、金融及び産業の早期再生を図るための取組を強化する」と謳われている⁽⁸³⁾。

首相談話⁽⁸⁴⁾では、①2004 年度には不良債権問題を終結させるという目標の達成に向け、同日に金融庁が発表した「金融再生プログラム」⁽⁸⁵⁾を早急に実施すること、②これにより、主要行の不良債権比率を期間内に現状の半分程度に低下させ、金融システムの再生を図ること、③その実施に当たっては、関係省庁・機関が一丸となった取組みにより、企業の早期再生を進めること、④企業再生に取り組むための機構の創設や産業再生法の抜本改正などを強力に進め、産業再編や事業の早期再生に努めること、などを掲げていた。

また、企業・産業の再生については、「不良債権処理を加速する過程において、経営資源を散逸させないよう、産業再編により過剰供給構造を是正するとともに、有効な経営資源を過剰な債務から早急に切り離すため、事業の早期再生を図る」としていた。具体的には、RCC

(81) 「石黒憲彦氏ヒヤリング」；のちの時期のことも含まれるが、産業再生機構の基本コンセプトの設計については、石黒憲彦(2003)、113-117 頁も参照。

(82) 「総合デフレ対策今夜決定、法人税繰り戻し還付復活―不良債権、無税償却を拡充」；「総合デフレ対策の要旨」；「企業再生へ新金融機関、デフレ対策きょう決定―税効果、時期示さず」（いずれも『日本経済新聞』2002 年 10 月 30 日）。

(83) 経済財政諮問会議「改革加速のための総合対応策」（平成 14 年 10 月 30 日）。

(84) （小泉総理の演説・記者会見等）内閣総理大臣の談話「改革加速のための総合対応策の決定等」（平成 14 年 10 月 30 日）。

(85) 金融庁「金融再生プログラム―主要行の不良債権問題解決を通じた経済再生―」（2002 年 10 月 30 日）。

への不良債権売却の促進のほか、産業再編、事業の早期再生の具体的措置として、①「産業再生・雇用対策戦略本部（仮称）」の設置、②「産業再生機構（仮称）」の創設、③産業再生法の抜本改正、④日本政策投資銀行による事業再生・産業再編に係る支援機能の充実、⑤産業・企業再生に資する司法機能の充実、⑥産業・企業再生に向けた日本銀行に対する期待、が掲げられた。

産業再生機構設立準備室の設置

「総合デフレ対策」のなかで示された「産業再生機構（仮称）」の創設の詳細は、11月中にまとめる予定とされていた⁽⁸⁶⁾。11月8日、産業再生機構（仮称）担当大臣に谷垣禎一氏⁽⁸⁷⁾が就任し、産業再生機構設立準備室が設置された。同準備室では、財務省、金融庁、経産省、国土交通省から出向した精鋭部隊が、2003年1月の通常国会に提出する同機構設立法案の策定作業を進めた⁽⁸⁸⁾。

この産業再生機構準備室が正式発足するに先立って、財務省と経産省の出向者たちを中心に、それぞれ法案の原案を準備していたが、そこでは見解の相違も見られた⁽⁸⁹⁾。

両者の案の違いの一つは、産業再生機構が銀行から買取る債権の価格が「時価」か「簿価」ということである。前述の「改革加速のための総合対応策」のなかで、『産業再生機構（仮

(86) 『再生機構』存続5年—不良債権買い取り、非主力銀行分のみ；『再生機構』存続5年—企業の選別、独立確保カギに』『日本経済新聞』2002年10月30日。

(87) 谷垣氏は、2002年11月8日から2003年4月10日まで産業再生機構（仮称）担当大臣（小泉改造内閣）、2003年4月10日から9月22日まで産業再生機構担当大臣（小泉改造内閣）となった。以上、「谷垣さだかず」HP（<http://www.tanigaki-s.net/profile.php>）（2020年11月29日閲覧）。

(88) 「産業再生相に谷垣禎一氏」『日本経済新聞』2002年11月7日；「谷垣担当相、産業再生、選別基準急ぐ—就任会見で表明」『日本経済新聞』2002年11月8日。経産省からは、設立準備室次長として、梅村美明氏、参事官として、古賀茂明氏が出向したほか、後述の「ヒヤリング」で引用する山下隆一氏と西山圭太氏ほか若手数人が出向した。

山下氏は、1995～97年産業政策局新規事業振興室室長補佐、2000～2002年産業政策局資金課課長補佐、2002年大臣官房政策審議室室長補佐を経て、同年、内閣府産業再生機構設立準備室参事官補佐（出向）に就任した。産業政策局資金課及び政策審議室時代には、当時の不良債権問題とも関わって、政策金融、DIPファイナンスや信用保証、民間で行われていた私的整理ガイドライン作成への協力や東京証券取引所の上場廃止（退出）基準の見直しなど、のちの事業再生市場に関わる業務も担当していた。産業再生機構設立後の約1年は、株式会社産業再生機構ディレクター（出向）として内部の運営に携わった。

西山氏は、2002年11月から内閣府産業再生機構設立準備室企画官として、産業再生機構設立法案作りに携わった。その後、経済産業政策局産業構造課長（2007年-2008年）を経て、2009年には株式会社産業革新機構の執行役員に就任している。

(89) 以下、「山下隆一氏（経済産業省産業技術環境局長）ヒヤリング」（2020年12月17日）、「西山圭太氏（経済産業省商務情報政策局長）ヒヤリング」（2019年7月31日）、及び、新聞報道を参考にしてまとめた。

以下では、便宜的に、「経産省からの出向者たち（の見解）」などの表現を用いているが、当時国論を二分するような大問題であった不良債権処理の方法や産業再生機構の設計について、経産省、あるいは、そこから産業再生機構設立準備室に出向した政策担当者の中で、必ずしも具体的、統一的な考え方や方針があったわけではない。程度の差はあれ、財務省などにおいても恐らく同様であったと思われる。（後述の「西山圭太氏ヒヤリング」を参照。）

日本はもちろん、世界でも初めての経験となる「金融と産業の一体再生」という難事業に、政策担当者たちは様々な迷いや葛藤を抱えながら取り組み、模索する中で、産業再生機構という新たな政策スキームを作り上げていったと見るのが自然だろう。

称)』の創設」については、「同機構は、(…) 金融機関において『要管理先』等に分類されている企業のうち、メインバンク・企業間で再建計画が合意されつつある等により当該機構が再生可能と判断する企業の債権を、企業の再生を念頭に置いた適正な時価で、原則として非メインの金融機関から買い取る」としていた。問題は、この「適正な時価」をどのように設定するかであった。

従来、RCC は、債権を原則、市場の実勢価格である時価で買取っていた。このため購入価格は、貸出債権の元本の価値である帳簿価格(簿価)の10%程度にとどまっており、銀行が売却に二の足を踏む原因になっていた。産業再生機構でも時価の買取りとする場合、債権の売却により損失が膨らむ銀行は、同機構への持ち込みを躊躇うことになる。銀行にとって最も都合がよいのは、簿価での売却であった。

しかし、経産省からの出向者を中心に、買取価格は絶対に時価であるべきと考える人たちもいた。銀行業界の実状を考慮して「簿価」とする案では、新たに創設する産業再生機構が塩漬け機関的なものになりかねない。設立準備室の山下氏は次のように回想している。

「元々、銀行に都合の良い塩漬け機関を作ろうという発想があったことは、察知はしていたので、それをやると不良債権問題は終わらないので、そういうものを作ってはいけないと思って、最初の頃は、必ずしも一枚岩の構図でスタートした訳ではありませんでした」⁽⁹⁰⁾。

この背景として、当時は政策的に低金利が続いていたため、金利面からの「市場の規律」が働きにくいということがあった。また、過剰債務のある企業を数多く抱えている金融機関自身もなかなか意思決定ができない状態になっており、そうした状況が、企業の退出を遅らせ、供給過剰構造の問題に解消につながらないという思いが、経産省からの出向者を含め一部の人たちにあった。竹中氏の金融担当大臣就任により、明確に方針転換が行われ、ハード・ランディングでのバランスシート調整をするよう金融行政も変わってきたので、その受け皿機関として、淘汰と再生を仕分けていく仕組みが必要だと考えていたのである⁽⁹¹⁾。

同様に、産業再生機構設立準備室で産業再生機構法案の立案に携わった西山圭太氏は、次のように述べている。

「もともと産業再生機構という組織の検討の下敷きになったのは、RCC だったと思っています。しかし、RCC をモデルにするということは、いわゆる塩漬け機関にするということです。(推測も入っているので、やっていた方にはアンフェアな言い方かもしれませんが)それは銀行が持っている不良債権を、その不良債権を担当してきた「人」付きで、機構に移し替えて、しばらく置いておくということを意味します。置いておく、いずれ例えばマクロの経済環境が改善してどうにかなるかもしれない、という考え方で、はっきり言えば問題の先送りです」⁽⁹²⁾。

「不良債権問題については、日本全体としても様々な意見があり、経済産業省として当時

(90) 「山下隆一氏ヒヤリング」。

(91) 同上。

(92) 以下の段落を含めて、「西山圭太氏ヒヤリング」による。

統一された考え方があったとは思いません。霞ヶ関全体としても、所属省庁とは関係なく、自らの考え方で行動した人がいたのではないのでしょうか。私自身は、産業再生機構設立準備室に行く時に、それ（塩漬け機関になること、問題をまた先送りすること）をやめるのが私のミッションであり、そういうものでない産業再生機構を作るべきだと強く思っていました。（中略）それで室内で他省庁の方々とも議論し、そうした中で、だんだん、産業再生機構の性格は、単に不良債権を銀行から外して、お預かりするのではなくて、ちゃんと再生させる、ターン・アラウンドさせるようなものにする、そういう組織にだいが近くなりました」。

上記でも言及されているように、財務省関係者の中でも様々な見解に立つ人たちがおり、先送りして「塩漬けする」だけでは駄目だという認識、危機意識は関係者のほとんどが共有していたといえる⁽⁹³⁾。

産業再生機構設立準備室は、財務省と経産省以外にも各省庁からの出向者、あるいは金融機関や裁判所からの出向者など様々なメンバーで構成されていた。設立準備室では、民間の投資ファンドや企業再生に携わる弁護士、監査法人へのヒヤリングも重ねながら、「塩漬け機関は作らない」という方向でまとまっていった⁽⁹⁴⁾。

「実質簿価」での買取案

11月20日に明らかになった政府原案では、「簿価」と「時価」の折衷策的な感があるが、厳格な引当金の算定を条件に「実質簿価」で買い取る、とされている⁽⁹⁵⁾。実質簿価とは、簿価から貸倒引当金を引いた額であり、当時の状況であれば、実質簿価は、時価より高くなると見込まれた。

当時の新聞記事では、「産業再生と金融システム安定という一石二鳥を狙う戦略」の難しさが指摘されていた。金融安定化を重視して、銀行から不良債権を幅広く買い取るならば、実際には再建の難しい企業の安易な救済につながりかねない。逆に、買い取り条件を厳しくすると、銀行からの不良債権切り離しが遅れる。このため、両者のバランスを保つ「匙加減」が難しいとされていた。

同じく新聞記事では、「アメとムチ」という表現も使われていたが、この「実質簿価」案は、金融機関が債権を持ち込むための「アメ」ということになる。一方、「ムチ」としては、実質簿価の算定の際、DCF方式⁽⁹⁶⁾を使った厳格な引当金の計上を求めることが検討されて

(93) 「石黒憲彦氏ヒヤリング」でも、その旨、言及されている。設立準備室の中でも、「{少なくとも財務省の森信親氏、伊藤豊氏は、}明らかに我々{経産省からの出向者など}と考え方が一緒です」（「山下隆一氏ヒヤリング」）との見方もあった。

(94) 「山下隆一氏ヒヤリング」。

(95) 以下、「実質簿価で債権買い取り、再生機構、債権放棄も視野一；政府原案、損失、官民で分担」；「産業再生機構原案、金融安定化には力不足―債権買い取り、銀行に魅力薄く」（いずれも『日本経済新聞』2002年11月21日）；「産業再生機構浮かぶ輪郭―不良債権の買い取り価格『高め』に、銀行に売却促す」『日本経済新聞』2002年11月25日による。

(96) ディスカウント・キャッシュ・フロー（企業が将来得る利益などを見込んで企業の価値を判断する割引現在価値）方式。DCF方式は、アメリカの銀行等で採用されている不良債権の価値算定方法で、将来の収益などを勘案した厳しい引当を基準となる。貸出先の将来の収益見込みや資産売却で得られる収入を推

いた。ある試算によると、DCF 方式による場合、大手銀行は 1.5 倍～2 倍の引当金を積み増す必要があり、買取価格は簿価の 16%程度になると指摘されていた。これでは銀行による売却が進みにくいとして、DCF 方式を弾力的に運用し、より高めの価格にする案もあった。

いずれにしても、RCC と異なり、産業再生機構は再建の見込みのある企業を対象にするため、高めの価格で買い取っても将来それを上回る価格で市場に売り、利益を出す可能性はある。逆に、企業の再生が思うように進まないと債権価格は下がり、機構が損失を抱え込むことになる。谷垣禎一産業再生担当相は、「損失がまったく発生しないというのは難しい」と述べ、公的資金による穴埋めを視野に入れていた。

しかし、自民党税制調査会の相沢英之会長は、「実質簿価は問題だ」とし、「最終的には時価で買わざるを得ないだろう」と譲らなかった。企業の再建に失敗すれば「二次損失」が生じ、それをどこが埋めるかという政治的に難しい問題が起きかねないためである⁽⁹⁷⁾。

その後、12 月 11 日に産業再生機構法案の原案が明らかになった⁽⁹⁸⁾。債権買取価格については、企業の再生可能性を勘案した「適正な時価」という表記であったが、事実上の水準としては、銀行などが主張していた債権の簿価から貸倒引当金を差し引いた「実質簿価」に近い価格になるとみられており、その点では、11 月 20 日の政府原案に近いものであった。

また、産業再生機構の解散時に損失が出た場合には政府が補助できるとし、将来の公的資金投入にも道を開いていたが、実際には、後述のように機構に損失が発生することなく運営された。

産業再生機構が銀行から債権を買い取る資金枠（上限）については、11 月末から 12 月初めにかけての時点で、塩川財務相が 10 兆円という具体的な規模に言及し、12 月 5 日に、内閣府が 10 兆円規模とする方針を固め、2003 年度予算案に盛り込む考えを示した⁽⁹⁹⁾。10 兆円の算出根拠については様々な見方があるが、経産省関係者の受け止めでは、とりあえず十分な資金枠と判断していた⁽¹⁰⁰⁾。

計し、金利収入などを割り引いて、債権価値を判定する。

この方式で資産を査定すると、日本の大手銀行の不良債権は現在より厳しく評価されることになり、より多くの引当金を積み重ねなければならないとみられていた。日本の銀行の多くは過去の倒産確率などから機械的に引当金をはじく方式を使っていたが、総合デフレ対策・金融再生プログラムでは、「要管理債権」に DCF 方式を取り入れるよう求めている。

(97) 「金融産業再生問われる戦略（中）再生機構―二兎追求、軸足に不安」『日本経済新聞』2002 年 11 月 26 日。

(98) 「債権買い取り、「適正な時価で」―再生機構法案原案、公的資金投入に道」『日本経済新聞』2002 年 12 月 12 日。

(99) 「戦略本部、1 月に機構の骨格、産業再生見えぬ具体像―閣僚の思惑交錯」『日本経済新聞』2002 年 11 月 29 日、「再生機構、買い取り枠 10 兆円」『日本経済新聞』2002 年 12 月 6 日。

(100) 2001 年度末の「要管理債権」の主要行分は約 12 兆円であるが、このうち機構が買い取るのは非メー銀行が抱える債権だけなので、10 兆円を下回ると見られた。しかし、預金を扱う金融機関全体に広げた場合は 19 兆円と見込まれ、中小企業に融資する地方銀行が抱える債権や要管理以外の債権も機構が積極的に買い取る場合には、10 兆円では足りない事態も予想された。この頃、産業再生機構の買取り対象に中小企業が含まれるかどうか、一つの焦点となっていたが、谷垣担当相を含む政府関係者の「10 兆円」発言は、中小企業を対象外としているかのようにも受け取られた。「再生機構、骨格固まる、中小企業は当面对象外―「早期に成果」、大企業を優先」『日本経済新聞』2002 年 12 月 16 日。

先述のように、産業再生機構案については、財務省も経産省と同じような考えを持っており、この予算査定や資金源（産業投資特別会計から支出する仕組み作り）の確保の面でもスムーズに進んだ。これだけの与信規模が確保できたことは、財務省のサポートによるところが大きい。当時、経産省、財務省、金融庁、日銀関係者は、日本経済が崩壊する危機を回避するため、金融再生と産業再生の一体運営によって早急に対応しなければならないという危機意識を共有しており、コンセンサスの形成も比較的容易であった⁽¹⁰¹⁾。

なお、産業再生機構が買取を行う際の資産査定（貸出債権の査定）方法については、2003年3月期にDCF方式での厳格化が打ち出された。これにより、銀行が積み立てる引当金の額が大幅に膨らむ見通しで、この結果、自己資本不足に陥る銀行については公的資金を注入する方針が明記された。

出資・融資の機能

産業再生機構設立法案の策定にあたって、もう一つ、少なくとも経産省関係者が拘った点は、機構の業務に出資や融資の機能を含めることである⁽¹⁰²⁾。設立準備室が設置された頃の当初の案では、機構の業務内容は、債権買取と企業再生支援、債権の売却に限定されており、出資や融資の機能は含まれていなかった。

しかし、経営再建をめざす企業が設備廃棄や人員削減など事業再構築を進める過程では、退職金支払いなどで一時的に必要な資金が膨らむ。こうした構造改革資金を供給するために、機構に出資や融資の機能を付与するかどうかが重要な点であった。

「産業再生機構の検討の当初段階の案は、債権を買って保有し、またいずれ債権を売るという案でした。しかし、アメリカのターン・アラウンドの実際を見ると、普通、そういうことはない。民間ベースで企業再生をしようとする、債権を売買するだけではなくて、再生をするための資金を賄うエクイティを入れて、そのリターンを追求する。それを含めて産業再生機構にある程度、民間的な規律が働くことになる。（後の産業革新機構とも関わることですが）当然、最終的にトータルで黒字にならないと意味がないわけです。赤字で再生するということは、それは補助金を配るのと同じことなので」⁽¹⁰³⁾。

産業再生機構がリターンを出すためには、出資や融資の仕組みのもとにリスクマネーを供給してリターンが出るという絵を描かない限り、規律づけができなくなる⁽¹⁰⁴⁾。こうした認識のもとでの関係者の働きかけもあり、結果として、産業再生機構は、企業再建を円滑に進めるために、再生企業への出資や追加融資、債務保証、信託等の支援策も実施できる事実上の金融機関となった。

(101) 「石黒憲彦氏ヒヤリング」。

(102) 「山下隆一氏ヒヤリング」、及び、「西山圭太氏ヒヤリング」による。

(103) 「西山圭太氏ヒヤリング」。

(104) 西山圭太氏によれば、民間ベースで行われるアメリカのターン・アラウンド・ビジネス、すなわち、債権の購入だけではなく、再生を図るためのエクイティを入れ、そのリターンを得て運営するビジネス・モデルなどが念頭に置かれていた。山下隆一氏も、アメリカのターン・アラウンド市場のようなものを念頭に置いていたと述べている。

また、このことは、機構が単に不良債権を銀行から外して預かるだけではなく、企業再生させる、ターン・アラウンドさせる組織に近づいたことを意味する。機構はメインバンクと連携し、メインバンクの持つ情報・ノウハウ・資金（つなぎ資金、ニューマネー）・人材を活用しながら、債務の一部免除やデット・エクイティ・スワップ（債務の株式化）などの手法を進め、企業の経営再建を支援することになった。

「産業・企業再生に関する基本指針」

一方、2002 年 10 月の「総合デフレ対策」のなかで示されていた「産業再生・雇用対策戦略本部（仮称）」の設置については、既存の「産業構造改革・雇用対策本部」を抜本的に改組し、政府全体で産業再生に取り組むため首相直属の機関として、「産業再生・雇用対策戦略本部」が 11 月 12 日に発足した。内閣総理大臣を本部長とし、経済関係閣僚らで構成される。「産業・企業再生に関する基本指針」の原案は、政府が総合デフレ対策を出した翌日の 10 月 31 日にすでに示されていたが、産業再生・雇用対策戦略本部が年内に決定するとされていた。

経団連は、2002 年 12 月 9 日に意見書⁽¹⁰⁵⁾を発表し、政府に対しては、過剰債務問題、過剰供給問題を企業自らのイニシアティブで進めるための環境整備を求める一方、「政府の役割は、あくまでも、企業の自助努力を支援するために、産業活力再生特別措置法をはじめとする関連法制、税制等の環境を整備することであり、政府がことさらに企業を選別したり、特定の産業について再編を主導することとなってはならない」と強調した。

経済界のこうした意向を踏まえ、2002 年 12 月 19 日に正式決定された「企業・産業再生に関する基本指針」⁽¹⁰⁶⁾は、あくまでも市場メカニズムを基本にすることを強調していた。同指針は、「我が国の産業再生を図るため、2 つの重要課題、すなわち、①過剰債務企業が抱える優良な経営資源の再生、②過剰供給構造を解消するための産業再編の促進について、基本的考え方、政府として講ずる措置等を明らかにし、政府としての統一方針を示すことにより、あらゆる政策手段を整合性のある形で適用・総動員していくため」に定めるものとしている。

こうした基本的な前提のもとに、産活法の抜本改正や産業再生機構法に盛り込まれる具体的な内容が示され、同日の 19 日に経産省の経済産業政策局産業構造課が「改正産業活力再生特別措置法の基本的考え方（素案）について」を公表し、パブリック・コメントに付した。

(105) (株)日本経済団体連合会「企業・産業再生に関する『基本指針』策定について」（2002 年 12 月 9 日）。

(106) 産業再生・雇用対策戦略本部「企業・産業再生に関する基本指針」（平成 14 年 12 月 19 日）（首相官邸ホームページ <https://www.kantei.go.jp/jp/singi/sangyosaisei/kantei/021219sisin.html>）（2019 年 7 月 30 日閲覧）。

5. 2003 年改正産活法と産業再生機構

2003 年改正産活法の制定と産業再生課の創設

産活法の改正法案（正式名称は「改正産業活力再生特別措置法」案）は、2003 年 4 月に可決・成立し、同法は、2008 年 3 月末まで延長されることになった。また、同時に 4 月には株式会社産業再生機構法も可決・成立し、同法に基づき産業再生機構が発足した⁽¹⁰⁷⁾。

2003 年 4 月には経産省の組織改正も行われており、「新規企業の創出、既存企業の再生を一体的に実施する体制を整備するため」、経済産業政策局に産業再生課が設置された。産業再生課は、①産業の再生に関する基本的な政策の企画・立案・推進、②産業活力再生特別措置法の施行に関する事務の総括、③経産省の所掌に係る新規産業に関する事務の総括、④新事業創出促進法の施行に関すること（中小企業庁及び商務情報政策局並びに立地環境整備課の所掌に属するものを除く）の事務を掌るとされた⁽¹⁰⁸⁾。こうして、新たに産業再生政策を推進するための官庁側の組織体制も整備された。

計画類型の新設

2003 年改正産活法は、経営資源の効率的な活用を通じて生産性の向上を実現し、産業の活力再生を速やかに実現することを目的とする点では、1999 年産業再生法と変わりはないが、経営資源の有効活用により重点を置いている⁽¹⁰⁹⁾。

その具体的方策として認定計画のオプションを増やし、政策ツールを拡充したことが、ポイントの一つである。1999 年産業再生法における計画類型は、企業の事業再構築の支援等の「事業再構築計画」だけであったが、2003 年改正産活法では、これに加え、「共同事業再編計画」、「経営資源再活用計画」、「革新設備導入計画」の 3 つの計画類型を追加している（巻末資料参照）。

「共同事業再編計画」は、「過剰供給事業において複数事業者が共同で事業集約、縮小・廃止を通じ事業の効率性向上を図る計画」であり、2 社以上の事業者が共同で事業再編を行う際などに用いられる。共同事業、事業譲渡、事業交換（A 社から X 事業を B 社に移し、B 社から Y 事業を移す）などがその例となる。

1999 年産業再生法では、鳴り物入りで「事業再構築計画」を創設したが、当初予想したほど大型合併が進まず、日本企業の再編が進んでいない（言い換えれば、同一事業を営む

(107) 株式会社産業再生機構法（平成 15 年 4 月 9 日）（法律第 27 号）については、https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_housei.nsf/html/housei/15620030409027.htm、または、<https://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/11554391/www8.cao.go.jp/sangyo/hou.pdf> を参照。

(108) これに伴い、経済産業政策局の「参事官（新規産業担当）」（1 名）は廃止された。以上、経済産業省「経済産業省組織令及び核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律施行令の一部を改正する政令について」（平成 15 年 3 月 31 日）による。

(109) 以下、改正法の内容については、経済産業省「産業活力再生特別措置法の一部を改正する法律の概要」；経済産業省経済産業政策局産業再生課「改正・産業活力再生特別措置法（産活法）の認定計画等について」（平成 15 年 5 月 29 日）；経済産業省「改正産業活力再生特別措置法（産活法）における各計画の概要」などを参照した。

企業数が多すぎるという「過剰供給構造」から未だに抜け出せていない」という認識が、経産省の政策当局者たちにあった。このため、会社全体での合併などの選択肢だけでは、なかなか再編が進まないの、企業単位ではなく事業という単位に着目して複数企業が共同して事業の再編を行う選択肢も含めた「共同事業再編計画」を計画類型の一つとして新たに創設し、政策的に再編を促進するという意志、メッセージを打ち出そうとした⁽¹¹⁰⁾。

「経営資源再活用計画」は、「既存企業において有効に活用されていない経営資源を活用して当該事業分野の効率性向上を図る計画」で、他社から事業の譲渡等を受けて自社の経営資源と組み合わせてその有効活用、すなわち再活用を図る措置である。

他方、以上3つの類型は、事業の整理や企業間での移動が行われる以上、従業員の立場の変更が伴い、痛みを感じるケースも含まれ得る。従業員の立場の変更に最大限の配慮をした対策として、厚生労働省の協力も得た各種の措置も準備はされているが、ややもすると企業の「後ろ向き」の対策だけを支援しているとのメッセージだと誤って取られることは、政策当局としては本意ではなかった。

経産省としては、当時、過剰供給構造の一方で、前向きの設備投資が非常に少ない、「過少投資」も問題であるという認識も持っていた⁽¹¹¹⁾ことから、4つめの類型として、「革新設備導入計画」も新たに導入した。これは「研究開発と一体となった実証一号機設備を中核とする製造拠点を国内に整備する計画」であり、国内の産業空洞化を避けるために設備投資や研究開発などを促す措置である。

以上のように、産業活力を再生するための「きめ技」(＝「計画類型」)の数を4種類に増やし、これら4類型に基づき認定された計画については、1999年産業再生法と同様、法制度上、及び、税制上の支援措置が図られる。2003年4月の改正産活法から約2年の間に171件に適用され⁽¹¹²⁾、三菱自動車、丸善、三洋電機などがこれを利用して再編を行った。

公取委との調整

前述の政府の「企業・産業再生に関する基本指針」では、企業・産業再生のために、「あらゆる政策手段を整合性のある形で適用・総動員」とされていた。たとえば、産活法における「共同事業再編計画」、「経営資源再活用計画」、「事業再構築計画」の3類型は、企業結合を伴うことから、公正取引委員会との調整が必要となる⁽¹¹³⁾。

公正取引委員会は、2002年12月に上記「指針」が出された2日後に「企業結合計画に関する事前相談に対する対応方針」(2002年12月11日)を公表し、産活法に係る事案に関する企業結合審査については、審査の迅速化などの措置を図る方針を予め示していた。

(110) 「吉本豊氏ヒヤリング」。

(111) 同上。

(112) 経済産業省産業政策課編(2005)のはしがきでは、「改正後約2年で171件(旧法の施行時から合わせると平成17年8月11日現在で375件)もの企業が、産業再生法を活用して自律的な事業再構築や事業再生の取組を行って」いる、とされている。

(113) 以下、公正取引委員会『「企業・産業再生に係る事案に関する企業結合審査について」の公表について」(平成15年4月9日)を参照。

その後、公取委は、改正産活法の公布・施行と同時期の 2003 年 4 月に、「企業・産業再生に係る事案に関する企業結合審査について」の成案を取りまとめた。それによれば、産活法に基づく共同事業再編計画等の申請をした企業結合計画等については、その旨を明らかにして事前相談があり、公取委が定める迅速審査類型のいずれかに該当する場合は、通常 30 日以内である事前相談の書面審査の期間を原則として 15 日以内に短縮し、独禁法上問題がない旨、または、さらに詳細審査が必要な旨を当事会社に通知するとしている。

以上のように、公取委は、企業・産業再生に関する事案については、審査期間の短縮により、できるかぎり迅速に進める方針であった。この事務処理のために、経済取引局企業結合課内に企業・産業再生案件特別チームを設置し、事業者の相談に一元的に対応する体制も整えていた。

商法の特例

計画類型の新設と並んで、改正産活法において、もう一つポイントとなるのは、商法特例の拡充である⁽¹¹⁴⁾。

商法特例には、1999 年産業再生法からの流れを汲むものとして、(1)検査役の調査、(2)簡易組織再編成、(3)子会社株式の配当、(4)合併対価の柔軟化、(5)会社分割時の催告、(6)資本等の減少などの項目がある。いずれも、事業再編の簡素化や規制緩和によって事業再編を容易にし、促進することを目的とする⁽¹¹⁵⁾。特例の設定にあたっては、経団連の意見書などで表明された産業界のニーズも当然、勘案していた⁽¹¹⁶⁾。

一般則として組織再編を規制緩和するなど商法自体を改正しようとする、法制審議会での審議だけでも 1 年近くかかる大改正になる。商法の特例措置は、そこまでの大事ではないが現行法制では実状に合わない不合理なものを柔軟に緩和したり、あるいは、商法改正すべき内容を先取りして実験してみる、ある種、先駆けて変えるためのピークルとしての役割もあった⁽¹¹⁷⁾。

(114) 若月一泰（経済産業省経済産業政策局産業再生課課長補佐）「産業活力再生法の改正の概要―商法特例の拡充による企業再編の円滑化―」『商事法務』No.1661（2003 年 4 月 25 日）などを参照。

(115) 詳しくは、石黒憲彦(2003)、156-172 頁、経済産業省産業再生課編(2005)、12-14 頁などを参照。

(116) 「吉本豊氏ヒヤリング」。

(117) 「吉本豊氏ヒヤリング」。「若月一泰氏ヒヤリング」でも、「商法から会社法へと大きな枠組みが変わる時には、社会に与える影響が非常に大きいので、経産省の方で、産活法で大臣の認定を受けた意義のある事業再編については、会社法で検討している改正内容を先取りして、試しにやってみてはいいのではないか、というのが基本的なコンセプトでした」と述べられている。

「石黒憲彦氏ヒヤリング」でも、「むしろ法務省さんが、ある意味では実験的にやりたいと思っておられるような場合もありました」、「当時、{法務省大臣官房審議官（民事局担当）であった} 原田晃治氏が非常に革新的な方で、『理屈さえ通れば、商法の特例はどんどん作ってくれていいですよ』、みたいな話がありました」と述べられている。

なお、通商産業政策史編纂委員会編・岡崎哲二編著(2012)、90 頁でも同様の点が指摘されており、この慣行は 1999 年産業再生法の時から形成されていたことがわかる。さらに、それ以前にも遡った経緯の詳細は、「郡谷大輔氏（西村あさひ法律事務所パートナー）ヒヤリング」（2020 年 12 月 17 日）でご教示いただいたが、これらの点については別稿に改めたい。郡谷大輔氏は、通産省に入省後、1998 年から 2000 年は産業政策局新規産業課課長補佐、2000 年から 2005 年は法務省に出向し、民事局付（商法・会社法担

この商法特例が実際に適用された例は多くはないものの、内容的には、その後の商法改正や会社法改正の中に一般則として取り入れられ、企業・産業再生の法整備につながった点で意義があったといえる。

産業再生税制の拡充

産活法改正により、税制面での優遇措置も拡充された。2003（平成 15）年度税制改正では、登録免許税の軽減措置等に加え、企業と企業の壁を越えた事業再構築・産業再編、非効率な設備の廃棄と最新設備の導入等を促進するため、産業再生税制（産業活力再生特別措置法に係る税制措置）の拡充が行われた⁽¹¹⁸⁾。

改正の内容としては、1999 年産業再生法における税制面の措置を拡充、及び、適用期限の延長をするもので、再建を図る事業者は、所管官庁の認定を受ければ、従来からの登録免許税だけではなく、①革新的最新設備（マザープラント）の導入に関し、特別償却を認める、②欠損金（設備廃棄の除却損など）の繰越期間の延長に関し、繰越対象に事業撤退に必要な費用（再就職支援金や割増退職金など）を加える、などの拡充が図られた。

R&D の成果として生まれた革新的新規設備投資（マザープラントの導入）には、技術的・資金的リスクが伴うが、それに対する特別償却等の優遇税制の措置をとることにより、日本国内での革新的な新規設備投資、すなわち国内の高付加価値拠点化が促され、空洞化を回避することができる。

また、2004（平成 16）年度税制改正では、事業再生プロセスにおける減資等による欠損填補とその後の増資によって財務状況を改善した際の課税について、実態の事業規模と乖離した課税にならないよう課税標準を適正化することにより、企業の早期事業再生を支援する税制とした⁽¹¹⁹⁾。

「債務免除益」の相殺制度

以上のほか、改正産活法で「債務免除」に関する規定・条項が新たに加えられたことも重要である。これは銀行から債務免除を受ける際の基準を設定したものであり、「金融と産業の一体再生」という点でも、また産業再生機構との関連でも重要な意味を持っていた。

具体的に言えば、2004（平成 16）年度税制改正において、過剰債務を抱える企業の早期事業再生を支援する観点から、事業再生時の債権放棄に伴い発生する債務免除益の相殺に充当できる「期限切れ繰越欠損金」の算出方法の見直しが行われた⁽¹²⁰⁾。この見直しにより、

当）となった。その後、弁護士に転じている。

(118) 以下、2003 年度税制改正については、『経済産業省年報』（2003（平成 15）年度版）による。

(119) それ以前の税制では、税務上の「資本等の金額」は、減資したにも関わらず減少せず、他方で財務状況改善後の増資では「資本等の金額」が増加するため、「資本等」が過大となり、法人事業税（資本割）の負担が過重になっていた。税制改正では、無償減資及び準備金の取崩しにより「欠損填補に当てた金額」を、法人事業税（資本割）の課税標準である「資本等の金額（＝資本金＋資本積立金）」から控除する、とした。以上、『経済産業省年報』（2004（平成 16）年度版）。

(120) 債務免除を受けると、多くの場合、債務免除益という益金が出るが、資産の再査定をした時の損金と

十分な債務免除を伴う再建計画の策定が可能となり、債権放棄を伴う事業再生の円滑化が期待された。

表面的な法律上の建付けとしては、改正産活法と産業再生機構法とは明確に関連づけられていないものの、運用上は、この「債務免除」のスキームを介して相互補完性を持っていた。たとえば、ダイエーなど産業再生機構が手がけた案件は、多くの場合、産活法の事業再編計画の認定を受けていた。このような点から見ても、産活法と産業再生機構とは、結果として融合して進んだ面がある⁽¹²¹⁾。

この債務免除益の相殺制度については、従来、会社更生法や民事再生法などに基づく法的整理の場合については、国税庁の通達によって認められていた。法的整理の場合には、裁判所が関与して更生計画、再生計画を作成しているため、第三者の目から見ても適正な計画であることが客観的に判断できるとされ、そのような計画に基づいて行われる債務免除については、債務免除益の相殺制度が適用できるという解釈である⁽¹²²⁾。

しかし、チャプター・イレブンを活用した企業の改廃が進んでいるアメリカなどと比べ、日本の場合には、会社更生法や民事再生法のような法的整理を活用する慣行がまだ根づいていないという問題があった。産業再生機構のスキームも、基本的には私的整理という位置づけである。私的整理の場合には、一部の債権者だけが債務免除に応じることになるので、平等性や客観性の問題があるという観点から、国税庁の通達に基づく債務免除益の相殺制度は利用できない可能性があった。しかし、実際の事業再生の現場では、債務免除益が発生した場合、企業はキャッシュがなくて困っているのに税金を払わなくてはならないなど様々な問題を抱えることになる。

こうした状況に対して、2003年（平成15年）、産活法の事業再編計画は所管官庁の認定を受けるものであるため、法的整理における更生計画、再生計画と同様のものとして扱うよう、経産省側から国税庁への働きかけが行われた。協議の結果、産業革新機構が設立される直前の同年4月9日付で、経産省と国税庁の間の事前照会とそれに対する回答という形で、産活法に基づく債権放棄を含む計画の認定を受けている場合も、適正な資産査定等一定の条件を満たせば資産評価損が債務免除益と相殺されることが明確になった⁽¹²³⁾。なお、その後、2005（平成17）年度税制改正では、迅速な企業再生を支援する観点から、民事再生法等の法的整理に加え、これに準ずる一定の要件を満たす私的整理において債務免除が行われた際、評価損の損金算入及び期限切れ欠損金の優先利用を認めることになった⁽¹²⁴⁾。

債務免除益とを相殺することによって、法人税が減免される措置がとられる。「期限切れ繰越欠損金」の算出方法の改訂によって、債務免除益と相殺できる額が事実上増加した。詳細は、『経済産業省年報』（2004（平成16）年度版）を参照。

(121) 「吉本豊氏ヒヤリング」、及び、「若月一泰氏ヒヤリング」。

(122) 以下の記述を含め、「吉本豊氏ヒヤリング」による。

(123) 同上。「産業活力再生特別措置法において債権放棄を含む計画が認定された場合の資産評価損の計上に係る税務上の取扱いについて」（平成15年4月）（国税庁HP <https://www.nta.go.jp/law/bunshokaito/hojin/030417/01.htm>）も参照。

(124) 『経済産業省年報』（2005（平成17）年度版）。

産活法における金銭的インセンティブとしては、この法人税の債務免除益の相殺制度が最も大きかった⁽¹²⁵⁾。登録免許税（資本の移動の約 0.35%）は、たとえば 1000 億円の資本の移動の場合でも税額は 3 億 5 千万円であるが、債務免除益の相殺制度では、通常、1000 億円の債務免除があっても 300 億円の法人税が課されるところ、産活法の事業再編計画の認定を受けている場合には、債務免除益と資産査定した結果をキャンセル・アウトできるため、キャッシュの面で極めて大きなインパクトがあった。

当時の「金融と産業の一体再生」、具体的には、私的整理の範疇で債務を削減し、良い経営資源だけを残していくという政策目的に照らし合わせると、この債務免除益の相殺制度の効果が最も大きかった。

但し、金額的なインパクトからして、このような債務免除益の相殺制度のメリットを利用できたのは、債務削減によって抜本的な事業再編を図るケースであり、小規模なケースでは、登録免許税のほうを目的として事業再編計画の認定を申請するケースが多く、件数としては後者のほうが圧倒的に多数であった⁽¹²⁶⁾。

産業再生機構の運営

2003 年 5 月から産業再生機構が業務を開始したものの、しばらくは、債権を保有するメインバンク等、銀行側の申請がなく開店休業状態であった。産業再生機構は、金融機関が元々作りたかったスキームではないものとなったこと、また、銀行からの出向者を受け入れない形としたことから⁽¹²⁷⁾、金融機関側の協力が当初得られなかったということもある。

(125) 以下の記述も含めて、「吉本豊氏ヒヤリング」を参考にした。

(126) 産活法では、企業規模の区別はなく、中小企業も対象に含めているが、登録免許税や債務免除益の相殺制度などの点では、実質的に大企業が主な対象となった。こうしたことから、中小企業向けには、2003 年 2 月から各都道府県に「中小企業再生支援協議会」が商工会議所等に順次設置された。政府が地域の金融機関や弁護士、公認会計士と連携して再生支援などを行う。このほか、中小企業向けの政策については、石黒憲彦(2003)、133-138 頁を参照。

(127) 政府は、2003 年 4 月 11 日、翌月から始動する産業再生機構の職員に、銀行出身者を採用しない方針を決めた。「銀行から経営不振企業の貸出債権を購入するかどうか決める際に、銀行側に有利な判断になるのを防ぐのが狙い」とされる（「再生機構、公平性を保つ、銀行出身者は採用しません」『日本経済新聞』2003 年 4 月 12 日）。

当初、銀行は、産業再生機構に銀行から出向者を送り込み、自行の案件を担当させることを要請していたが、再生機構の中立性や利益相反の回避という観点から、設立準備室では銀行からの出向者の受入れを拒否したため、それも軋轢の大きな原因になった。銀行からの出向者を入れないという基本方針は、山下氏たちも重視していたが、再生機構で活動を予定していたプロフェッショナルスタッフのコアメンバーが絶対に受け入れられないという方針を貫いた。結果的には、銀行からの出向を断ったことで、プロフェッショナル組織としての機能を優先して組織設計が可能となった。また、銀行との関係が再構築された後は、運営は極めて円滑に進み、この組織のあり方が社会的に問題視されることはなかった。以上、「山下隆一氏ヒヤリング」。

産業再生機構の社長に就任した斉藤惇氏も「業務の力点を買収した債権管理ではなく企業再生に置く以上、スタッフにも特別な知見や技量が必要となる。準備段階の再生機構には銀行から多くの出向者がいたが、『これは違うな』と直感して銀行に帰っていただいた。そのかわりに、コンサルティング会社や監査法人、法律事務所などから幅広く人材を募ることにした」と回顧している（「私の履歴書 斉藤惇(19) 再生機構発足—銀行救済の組織にせず、支援第 1 弾の評価は『小粒』」『日本経済新聞』2017 年 10 月 20 日）。

「強制的に、こちら〔産業再生機構〕側が『この玉を出せ』という組織ではなかったので、あくまでも銀行側から持ち込まれるものを処理をするという建て付けですので、最初はそこで非常に苦勞をしました」⁽¹²⁸⁾。こうしたことを背景に、金融庁とも状況を確認し合う場として、産業再生機構設立後に「産業再生機構・金融庁連絡会」が設置された。少し時間が経過すると、産業再生機構の使い勝手のよいスキームも理解されるようになり、銀行から案件が出始めるようになった⁽¹²⁹⁾。

産業再生機構は、従来、メインバンク・システムという一種の私的整理の仕組みを拡張し、その他の利害関係者も含めて、整理を加速するものと言うことができる。しかし、当時の不良債権の金額があまりにも大きく、それまでの慣行である「メイン寄せ」に耐えられる銀行はほとんどなく、その意味でもメインバンク・システムはもはや機能していなかった。

再建可能かどうかについての産業再生機構としての判定は、産業再生機構内に設けられた産業再生委員会で行うことになっていた⁽¹³⁰⁾。買い取った債権・株式は3年以内に新たな支援企業（スポンサー企業）、投資ファンド、投資家などへ売却する。支援企業の債務完済をもって支援は終了し、機構は解散する。

産業再生機構は、債権買い取り期限として設定された2005年3月までの約4年間に、合計41件の企業・グループの再建支援を決定した。対象企業は、三井鉱山、カネボウ、ダイエー、マツヤデンキ、ダイア建設、大京、ミサワホームホールディングス、スカイネットアジア航空、日光・鬼怒川温泉のホテル群などである。

産業再生機構は、当初5年間の期限で発足したが、当初計画より早めに不良債権処理のめどがつき、計画より1年早い2007年3月に解散し、同年6月に清算を終えた。清算終了時の残余財産は約940億3200万円で、そのうち約507億4900万円を株主（預金保険機構及び農林中央金庫）に分配し、残りの約432億8200万円を国庫に納付した。そのほか、同機構の存続期間中の国税及び地方税の通算納税額は約312億円であった⁽¹³¹⁾。

機構の発足前後には、本来市場から退場すべき企業まで支援することになるという批判や、再建に失敗した場合には国民負担となる懸念が指摘されていたが、結果的には、産業再生機構は、申請された全件の支援を1年前倒しで完了し、公的資金の活用に伴う税金などの国民負担を生じさせなかった。存続期間を区切った時限的措置が、スピード感ある不良債権処理と企業再生につながったと評価されている。

当時の日本経済においては、金融機関が巨額の不良債権を抱えるなかで、メインバンク・

(128) 「山下隆一氏ヒヤリング」。但し、山下氏も指摘していたが、銀行によって対応に違いはあった。斉藤惇「平成経済の証言（その2）産業再生機構は当初、住友系の案件ばかりだった」『週刊東洋経済』6770号（2018年1月20日号）などを参照。

(129) 「山下隆一氏ヒヤリング」。

(130) 再建計画及び買取価格等の適正性を担保するため、機構内に有識者からなる産業再生委員会が設けられた。

(131) ㈱産業再生機構「株式会社産業再生機構の清算終了について」（平成19年6月5日）。

システムが従来果たしてきた企業再生支援の機能が働かない状況が生じていた。こうしたなかで、半ば公的な性格を持つ産業再生機構が、それらの銀行に代わって、集中的に将来性のある企業の経営再建を支援することは、政策的な関与のあり方として意義があったと考えられる。

また、本稿では詳述しなかったが、株式会社産業再生機構法の中に会社更生法の特例措置が盛り込まれ、機構が取り扱う再生案件に対して、金融機関が DIP ファイナンスをしやすくする仕組みが作られるなど、企業再生のソフト・インフラもさらに整備された⁽¹³²⁾。

産業再生機構の成功体験は、日本で企業再生ビジネスが定着する契機となった。産業再生機構職員の9割は金融、会計、法務などの民間出身者が占めていたため、同機構は、民間の再生ビジネス関係者の力を最大限活用するとともに、官民でノウハウを蓄積、共有する場となった。産業再生機構の解散・精算後は、機構出身者から多くの企業再生のプロを輩出することにもなった。

政策的な拡がり

改正産活法の政策効果については、施行後1年が経過した2004年6月時点でまとめられた調査レポートにおいて、約8割の計画が基準を達成した状況にあることが、具体的な企業の事例とともに示されている（残り約2割には計画期間中のものが含まれる）⁽¹³³⁾。

こうした狭義の政策効果のほか、より広い意味でも、産活法に関する経験は、日本に事業再生の市場を形成していくうえで、様々な効果をもたらすものであったと考えられる。

たとえば、先述の商法特例や債務免除益の相殺制度なども、その一例である。産活法のように、主務大臣が認定する事業再構築計画等を「特例措置」として認めることは、国税庁、あるいは、公認会計士協会などにとっては、何らかの糸口、突破口がない限り一般論としては容易に認められないものである。しかし、産活法の策定プロセスにおいて、経産省側からの働きかけもあり、国税庁や公認会計士協会の協力を得ることができた⁽¹³⁴⁾。そうした慣行は、その後も継承され、のちの産活法改正や産業競争力強化法への移行時などに、この時の指針が少しずつ見直されるなどして活用された。

以上のように、産業再生政策の大きな特徴の一つとしては、省庁や官民の仕切りを超えた政策的拡がりを持つようになったことがあげられる。「我々も、法律を作っている時には、

(132) 「西山圭太氏ヒヤリング」などを参考にした。

(133) 経済産業省（News Release）「産業活力再生特別措置法の計画達成状況」（平成16年6月11日）。このほか、若月一泰（経済産業省経済産業政策局産業再生課課長補佐「改正産業活力再生特別措置法の利用事例と実務―様々な再編に伴うコストを削減―」『金融法務事情』No.1683（2003年8月25日）を参照。

(134) 産活法の事業再編計画等の策定にあたって、公認会計士が資産査定をする際の指針を公認会計士協会が作成したことなどが挙げられる。例えば、公認会計士協会のウェブサイトに掲載されている「産業活力再生特別措置法における事業再構築計画の認定申請書に添付する『資金計画に係る公認会計士又は監査法人の報告書』に係る取扱い』の一部改正について」（掲載日2003年5月19日）；『「産業活力再生法に基づく会計監査に係る監査上の取扱い」の公表について」（掲載日2003年12月9日）などを参照。

このほか、経済産業省経済産業局産業再生課「債権放棄を含む計画に関する会計監査の取扱いについて」も参照した。

（中略）あまり想定していなかったのですけれども。（中略）結果としてみると、立体的なかたちで産活法と産業再生機構、あるいはそれに伴う国税庁の法人税の取り扱い、諸手続きに関するガイドラインを公認会計士協会が定めてくれた。そういった税理士さん、会計士さんのしくみも有機的につながっているということが、当時、僕自身はこういうことをやるのは初めてでしたけれども、非常にやりがいのある仕事でした」⁽¹³⁵⁾。

また、産業再生政策は、対象とする業界という面でも、従来の産業政策の枠を超えて、拡がりを見せていた。

1999年産業再生法から2003年産活法改正にかけて、通産省・経産省が事業再編を具体的にイメージしていたのは、主に鉄鋼、電機、化学などの業界であった。これらの業界では、一部は産業再生法・産活法を利用して、あるいは業界・企業の自主的な再編として事業再編を進めたものの、電機などの業界では、まだ十分な再編が行われたとは言い難かった⁽¹³⁶⁾。

他方、産活法や産業再生機構は、バブル崩壊の打撃が大きかった銀行業界や建設業界—経産省の所管業界ではない—の利用も多かった点で、従来の産業政策と比べ、業種的にも多様性があった。たとえば登録免許税の減免で最大の利益を享受したのは、金額面での規模が大きい銀行業界であったと見ることもできる⁽¹³⁷⁾。この期間に銀行業界でメガバンク化に向けた再編が急速に進んだ背景には、国際的な要因も含めて様々な要因があるが、産業再生政策が銀行再編の大きなツールとなった面もある。

銀行業界と並んで、バブル崩壊の痛手を受け、過剰債務を抱えて経営不振に陥っていた建設業界（ゼネコン）や不動産業でも業界再編が一定程度進んだ。建設業界については、事業者数が多すぎるという見方もあり、また、事業者の救済という批判も世間にあったことから、産活法の事業分野別指針（一般建設業）では、厳しい基準が設定された。

中小企業の分野では、全体からすれば氷山の一角に過ぎないものの、産業再生機構や中小企業再生支援協議会の支援案件では、バス会社やホテル、温泉旅館等、様々な地域での事業再生モデルが生まれた。

政策担当者の立案能力

以上のように、結果的に幅広い領域を架橋し、ミクロの産業政策、構造改革支援だけではなく、マクロレベルでの日本経済の構造改革につながる政策へと拡がりをもった背景として、どのようなことが考えられるであろうか。それは、当時、日本経済が直面していた問題

(135) 「吉本豊氏ヒヤリング」。また、若月一泰（経済産業省経済産業政策局産業再生課課長補佐）「ある国家公務員の行動理念—いかにして事業再生の制度を変えていくか—」（㈱商事法務編『再生・再編事例集3 再生の現場と志—情熱の結晶』2004年3月）からは、産業再生課が産活法関連の実務に奮闘する様子や「産業再生」という新しい政策に取り組む意気込みが伝わってくる。

(136) 業界と経産省との関係、いわゆる「産業政策」のあり方については、この時期にも、いくつか興味深い事実が見受けられるが、それらについては、今後、研究を進めたい。

(137) 数値例をあげると、資本金2兆円の会社と資本金3兆円の会社を合わせて共同持ち株会社になり、5兆円の増資として、新たなフィナンシャルグループを作った場合、0.1%の税率でも500億円の税金を払わなければならないのが、約7割減になる。

の性質そのものに由来する面もあるが、一方では、それを受け止め、認識し、政策的対応策に落とし込むという、政策担当者の立案能力にも依存する。政策担当者へのヒヤリングからは、それまでのキャリアパスのなかでの実務経験や見聞が産業再生政策の政策立案に活かされていることを窺い知ることができる。

一例として、産業再生機構設立準備室の西山圭太氏の例を挙げると⁽¹³⁸⁾、同氏は、1998年に通産省内に新設された政策審議室において、広い視野から比較的自由に政策を検討する経験を積んでいた。「その頃 {1990年代後半} から、私個人は、不良債権問題をどうにか解決しないと、資本市場の基本的な機能が損なわれたままなので、他のあらゆる経済政策は意味がないのではないか、という問題意識を持っていました。それを避けて他のことを小手先でやってみても結局効果がない」と。

「その頃 {1998-99年}、たまたま省内関係者から依頼をされて、別の目的で欧米に出張に行く時に、ついでに調べてきてほしいと言われたのが、実は倒産法制とその実務だったんですね。ドイツ・フランス・イギリス・アメリカに行き、裁判官から弁護士から経営者から管財人から相当数の人に会いました。その時に、『あつ、これなんだ』と気づきました。要するに、不良債権処理とか産業再生とか、日本ではいろいろ議論しているのだけれど、その中核には、企業再生を支える法制と、さらにそれをサポートするソフト・インフラ、例えば再生の専門人材であり、法律には書かれていない確立された詳細なプラクティスであり、例えば DIP ファイナンスを出す金融機関であり、そうしたことがあって初めて、スムーズに企業と産業の再生ができるのであって、それを日本で実現することが、政策的に正しい方向なんだと、その時に思ったんです」。

ただ、その時点では、西山氏はそうした政策の担当官ではなく、政策審議室での仕事が終わった1999年から3年間は別の職務にあり、その後、2002年に経済産業省内の経済財政諮問会議の担当が経済産業政策局から大臣官房に移った際、2002年8月に大臣官房政策企画官に異動してその担当になった。「その頃、経済財政諮問会議の担当になったので、当然、マクロ政策とか不良債権問題に関係することにも触れる立場になったので、改めて、何か取り組むことができれば、と思っていたんです」。そのようなタイミングで、2002年10月に上述の「総合デフレ対策」が発表され、経産省発のアイディアではないが、「産業再生機構(仮)」が設立されるという話になった。

「{産業再生機構に関わる} 政策形成のケースに一つの特徴があったとすれば、(手前味噌ですが、それでも次世代に伝える価値があると思ってあえて申し上げれば) それは産業再生機構設立準備室という場所に、社会の中に様々な考え方があって判断が難しい問題について、省庁のタテ割りを超えて、ある意味で所属する組織との間でリスクをとってでも、方向性を定めて政策の実現に取り組もうと思った人間がいた、ということだと思っています」。

その他のヒヤリング対象者の話からも、新事業創出やベンチャービジネス、産業資金供給、

(138) 以下の括弧内の引用は、「西山圭太氏ヒヤリング」。

原局での個別産業・業界再編に関する経験が、省庁のタテ割りを超えて、産業再生政策の立案の際のヒントとなったことがわかる。このようにして生み出された諸政策がやがて網の目のようにつながり、有機的な関連性や整合性を持つようになっていたのが、「産業再生政策」と総称されるものである、と本稿では広く解釈している。

6. 2007 年・2009 年改正産活法と産業革新機構

2000 年代半ばの経済情勢

2000 年代半ばには、日本は景気回復に向かい、2006 年まで長期の景気回復局面を迎えていた。景気回復を支えた要因としては、世界経済が好調であったことに加え、バブル崩壊後の負の遺産である金融機関の不良債権処理が主要行を中心にほぼ収束したこと、また、企業が事業再構築や合理化努力によって収益体質を改善するなかで、構造調整が進展したことなどがある。

大手銀行は不良債権処理に目処をつけ、過剰債務状態に陥った大企業の再生も、一定の成果を得た。バブル崩壊後の負の遺産であり、日本経済低迷の背景にある長期的な要因として、1999 年度版『経済白書』で指摘された「雇用、設備、債務」の「3つの過剰」は、2005 年版『経済財政白書』では、ほぼ解消したとされた。主要行の不良債権比率は、2002 年 3 月時点の 8.4%から 2005 年 3 月に 2.9%、2006 年 3 月に 1.8%にまで低下した。但し、地域金融機関による不良債権処理はまだこれからであり、地方・中小企業の再生への取組みは課題として残っていた⁽¹³⁹⁾。

産業再生が一段落したことから、経産省では、2004 年 5 月に中川昭一経産大臣のイニシアティブのもと、「新産業創造戦略」を策定・公表し、今後の成長産業に焦点をあてた、より前向きな政策に転じた。同「戦略」は、経済財政諮問会議からの要請に応じて、経産省が 2003 年 11 月から策定作業を開始したもので、産業構造審議会新成長部会での審議を経て、とりまとめたものである⁽¹⁴⁰⁾。

事業再生市場創出に向けての課題

時限的な措置である産業再生機構を典型とする緊急避難的な施策が終了した後、民間主

(139) 前述の中小企業再生支援協議会は、2006 年 3 月末の時点で 8,849 社の企業からの相談に応じ、そのうち金融機関との調整を含む抜本的な対策が必要な 894 社について、再生計画の策定が完了するなど、大きな役割を果たした。但し、地域金融機関の 2006 年 3 月現在の不良債権比率は 4.5%、不良債権残高は 8 兆 6,780 億円であり、2002 年 3 月期の 8.4%と比較すると半分程度まで下がったものの、主要銀行との格差は依然として大きかった。以上、後述の事業再生制度研究会「事業再生制度研究会報告書」（平成 18 年 9 月）より引用。

(140) 経済産業省「新産業創造戦略の取りまとめについて」（平成 16 年 5 月 18 日）。なお、この取りまとめは経済産業政策局産業再生課が担当しており、同課長の石黒憲彦氏、課長補佐の吉本豊氏は、産業再生政策に引き続き、新たな成長戦略の取りまとめにも携わっていた。産業再生政策のこのターニング・ポイントは非常に重要であるが、紙幅の都合もあり、詳述は別稿に譲りたい。

体の自律的な事業再生メカニズムを構築することが、日本経済にとっての次なる課題となった。

1999 年産業再生法の当初から想定されていたように、日本の産業活力を再生し、国際競争力を高めるためには、経営資源の新陳代謝機能を回復あるいは創生させることが不可欠であった。また、事業再生への取組みが、地方を含めて全国的に各地域に移らなければならないことを踏まえると、制度面での整備がさらに必要になる。過去 10 年以上にわたる不良債権処理・産業再生という国家的課題が解決に向かうなかで、これまでの実務経験を活かすことにより、民間ベースでの事業再生メカニズムを整備することが課題となった。

本来、事業再生の中心的役割を果たすべき制度は、再建型の法的整理として創設された民事再生法、改正会社更生法などの早期活用である。しかし、日本の事業再生の現状は、この時点でも、まだ和議法に基づく私的整理が中心になっていた。具体的には、メインバンク等の金融債権者の負担により事業再生を図ろうとする傾向が、依然として強かった。

こうした日本独特のシステムや現状を踏まえて、私的整理を中心とする制度設計を考えると、迅速性その他の点で多くの課題が残されていた。これらの課題については、従来から倒産法制の改正の議論や、経済産業政策局長の私的研究会である「企業活力再生研究会」の中間とりまとめ（2005 年 5 月）、産業構造審議会新成長政策部会事業再生小委員会における検討などがあったが、制度的な課題について、さらに専門的な検討が必要とされた。

このため、経済産業政策局産業再生課が法務省民事局と共同事務局を務め、2006 年 6 月、専門家（弁護士・学識経験者）による事業再生制度研究会を創設した。同研究会は、6 月から 8 月に合計 6 回の研究会を開催して、集中的に検討を行っている。課題の中心は、私的整理の円滑化、私的整理と法的整理の連続性の確保などである。

「事業再生制度研究会報告書」

2006 年 9 月に取りまとめられた「事業再生制度研究会報告書」⁽¹⁴¹⁾では、以下の点が指摘されていた。

第 1 は、私的整理の迅速性に関する問題の解決のために、2007 年 4 月施行の「裁判外紛争解決手続の利用の促進に関する法律」（以下、「ADR 法」「ADR 利用促進法」）に基づき認証を受けた認証紛争解決事業者（以下「認証 ADR」）の仲介・代替機能による債権者調整に関する裁判外紛争手続の活用などの検討である。

私的整理手続に入る事業者の事業価値は、既に一定程度毀損しており、その毀損の程度は時間の経過に伴い加速度的に大きくなっていくため、迅速に手続を進めることが私的整理における大きな課題となる。しかし、従来の慣行では「メイン寄せ」など債権者調整に時間がかかり、債務者の事業価値が必要以上に毀損する可能性があった。

第 2 に、事業再生を円滑に進めるうえで極めて重要である、私的整理中のつなぎ融資（プ

(141) 事業再生制度研究会「事業再生制度研究会報告書」（平成 18 年 9 月）。

レ DIP ファイナンス)の問題である。私的整理から法的整理に移行する場合には、他の再生(更生)債権と同様に弁済が禁止され、同一の条件下で権利変更の対象となる。このため、債権者は、私的整理中のつなぎ融資を躊躇い、結果的に円滑な私的整理が妨げられるという問題が生じていた。

このため、プレ DIP ファイナンスの円滑化を図る観点から、認証 ADR などが一定の要件を満たしていることを確認したものについては、裁判所が他の一般債権と権利変更の内容に差を設けることが衡平を害しないかどうかを判断することができるという規定を設けることが考えられるとした。

第3は、債務圧縮の一つの手法である DES(デット・エクイティ・スワップ)の活用である。特に中小企業については、金融機関が再生可能性を早期に見極め、リスケジュールや金利減免といった手法による資金繰りの改善や、債権放棄も含めた様々な手法による債務圧縮に積極的に取り組むことが重要であるとした⁽¹⁴²⁾。

2007 年改正と 2009 年改正

政府は、2006 年 6 月に経済財政諮問会議がとりまとめた「経済成長戦略大綱」や「グローバル戦略」などを統合し、他省庁の成長政策も含めた「経済成長戦略大綱」を 7 月に策定した⁽¹⁴³⁾。この取りまとめを担当したのは経産省である。

この大綱の実現に向けて、イノベーション(技術革新や事業革新)による生産性の向上を図る事業者の取組みの促進、地域経済における早期事業再生の円滑化等を内容として、2007 年 5 月に産業活力再生特別措置法の改正法が可決・成立した。

同法では、雇用や GDP の約 7 割を占め、地域経済の中核となっているものの、生産性が低いとされるサービス産業の生産性向上の支援(会社法特例や税制等)、知財の活用促進、地域における中小企業等の事業再生の円滑化などを主な対象としていた⁽¹⁴⁴⁾。生産性向上のため、経営資源の外部からの導入や異分野の経営資源の融合による事業革新の促進、事業再生の円滑化のための措置の拡充などにより産業活力の再生を図るとしている⁽¹⁴⁵⁾。また、早期事業再生のための新たな仕組みとして、私的整理手続きに認証 ADR を活用することや私的整理期間中のつなぎ融資の促進などが図られた⁽¹⁴⁶⁾。

これらに対応して、経産省は 2006 年 6 月に「新経済成長戦略」を策定し、施策を進めていたが、その後、2008 年前半に起こった資源価格の高騰やサブプライムローン問題に端を

(142) このほか、地域再生ファンド等がメインバンクを含む金融機関から債権をディスカウントして買い取り、債権者の立場として事業再生を行うデットアプローチなどが、中小企業の事業再生には有効な手法であろうと指摘している。

(143) 経済産業政策局産業再生課・産業構造課「新経済成長戦略について」(平成 18 年 6 月 9 日); 経済財政諮問会議「経済成長戦略大綱」(平成 18 年 6 月 26 日); 経済産業省経済産業政策課「経済成長戦略大綱のとりまとめについて」(平成 18 年 7 月 6 日)。

(144) 経済産業省「産業活力再生特別措置法等の一部を改正する法律案」(平成 19 年 2 月 6 日)。

(145) 経済産業省「産業活力再生特別措置法等の一部を改正する法律案について」(平成 19 年 2 月)。

(146) 経済産業省経済産業政策局・産業技術環境局「産業活力再生特別措置法等の一部を改正する法律案のポイント(8 省庁連携)」(平成 19 年 2 月)。

発した世界同時不況（リーマンショック）等により経済環境が大きく変化した。これを踏まえて経産省が策定した「新経済成長戦略のフォローアップと改訂」は、関係省庁の施策を盛り込んだうえで、2008年9月に閣議決定された。

こうした状況を背景に、産活法を根拠法として、2009年7月、産業革新機構が15年の時限組織として設立された。同機構は、産業や組織の壁を越えたオープン・イノベーションにより次世代の産業を育成・創出することを目的に、先端技術の事業化や国内企業の再編などを公的資金を使って支援する官民出資の投資ファンドである。リーマン・ショック後、リスク分野へ投資マネーが回らない状況を改善する目的もあった。

また、2009年9月には、日本経済を持続的成長軌道に乗せて回復させるため、資源、資金、知財、技術などの経営資源を効率的に活用することを目的として、再度の産活法改正が行われ、法律名も「産業活力の再生及び産業活動の革新に関する特別措置法」に改められた（略称は「産活法」）⁽¹⁴⁷⁾。

おわりに

本稿では、1990年代末から2000年代にかけての産業再生政策の政策形成過程を、「金融と産業の一体再生」を中心とする日本経済の動きの中に位置づけて検討した。検討結果をまとめると、次の通りである。

2.では、1999年産業再生法の制定に至るまでの政策形成過程を中心に検討した。「金融と産業の一体再生」というキャッチ・フレーズは、2002年10月の政府の総合デフレ対策と、その一環として2003年4月に設立された㈱産業再生機構とともに語られることが多いが、同様の概念や政策構想はそれ以前から存在した。それは少なくとも、1997-98年の金融危機後の緊急経済対策の一環として構想された、1998年の「産業再生計画」案（1999年策定）に遡る。

当初は、需要創出のための財政支出の受け皿的な性格が強く、従来型の産業政策に基づく新産業創出・ベンチャー支援などの施策が想定されていたが、この「産業再生計画」策定の過程で、当時の通産省、経済戦略会議、産業競争力会議での議論や経団連などの要望も加わって、サプライサイドの政策に変化していった。具体的には、企業の事業再編を促すような法制度面での特例措置や税制上の優遇措置などであり、これらは1999年産業再生法の制定として具体化された。

3.では、1999年産業再生法の内容と効果について検討した。内容の柱としては、事業再構築の支援のための法制度面での特例措置と税制上の優遇措置（産業再生税制）などが重要であった。

当時の商法では、組織再編に関して一律に厳格な手続きが設けられ、環境変化に対応して企業が迅速に事業再構築を進めるうえで大きな障害となっていた。このため、産業再生法で

(147) 経済産業省経済産業政策局産業再生課「産業活力の再生及び産業活動の革新に関する特別措置法について」『貿易投資関係情報』（2009年7・8月合併号、No.672）；経済産業省産業再生課編(2009)。

は、商法の特例措置などが設けられた。税制上の優遇措置としては、登録免許税の軽減等があった。これらの制度は、2003 年の産活法改正でさらに拡充されていくことになる。

4.では、2003 年産活法改正に至るまでの政策形成過程を検討した。2002 年 10 月の総合デフレ対策において、「金融と産業の一体再生」の方針のもと「産業再生機構」の設立案が浮上し、改正時期を迎えていた産活法とも連動してパッケージ化されて進められた。産業再生機構設立法案をめぐるのは、当初、産業再生機構設立準備室の関係者間で見解や方針が分かれる面もあったが、最終的には、経産省からの出向者たちが考えたように、「市場の規律」をより重視し、厳格な不良債権処理と、適切な資源配分、資金供給に基づく産業再生とに軸足を置いた案がベースとなった。

5.では、2003 年改正産活法と産業再生機構について検討した。2003 年改正では事業再編計画の計画類型のオプションが追加されるとともに、債務免除益の相殺制度も創設され、事業再編を支援する法制度上・税制上の措置が拡充された。産業再生機構のスキームも順調に機能し、2000 年代半ばには不良債権処理も一段落した。

この時期の産業再生政策の特徴として注目される点は、従来の経産省の産業政策の枠を超えた政策的拡がりが見られることである。商法特例をめぐる法務省とのやり取りのほか、財務省、国税庁、公認会計士協会など民間の団体、官民ファンドの産業再生機構、同機構の職員である弁護士や公認会計士など民間の専門家などを含めて、事業再生・企業再生のノウハウの共有、人材育成、法制度的な整備が進展した。それは、日本に事業再生（企業再生）市場を創出・確立していくプロセスでもあった。

日本経済が直面した次なる課題として、事業再生（企業再生）市場の形成に関わる制度的な拡充、たとえば私的整理手続きの迅速化や地方・中小企業も対象にできるような制度の整備、サービス産業など低生産性部門の生産性向上、イノベーション（技術革新・事業革新）の促進などがあった。6.で展望として述べた、2007 年改正、2009 年改正、及び、産業革新機構の設立は、そうした諸課題に対応するものであった。

以上のように、1990 年代末から 2000 年代における産業再生政策の変遷を振り返ると、その時々で日本経済が直面していた課題に対応して、新たな政策的展開を果たしてきたことがわかる。短期的には「金融と産業の一体再生」という要請に対応するなかで、中長期的には事業再生（企業再生）市場の形成につながる、より普遍的な諸制度を構築することになった。経産省発足時に経済産業政策局の所掌事項として掲げられた、「産業サイドのみならず、経済構造そのものについてもマクロ・ミクロ両面からとらえ、経済構造改革を推進する」⁽¹⁴⁸⁾という政策方針は、産業再生政策の展開過程を辿ることによっても、改めて確認することができる。

(148) 経済産業省『経済産業省年報』（平成 13・14 年度）、2 頁。

参考文献

- 石黒憲彦(2003)『産業再生への戦略—現状・政策・関連法制度』東洋経済新報社
- 経済産業省産業再生課編(2005)『詳解 産業活力再生法』商事法務
- 経済産業省産業再生課編(2009)『平成 21 年度改正版 産業活力の再生及び産業活動の革新
に関する特別措置法 逐条解説』
- 清水真人(2005)『官邸主導 小泉純一郎の革命』日本経済新聞出版社
- 竹中平蔵(2006)『構造改革の真実 竹中平蔵大臣日誌』日本経済新聞出版社
- 通商産業省編 (2000)『わかりやすい 産業活力再生特別措置法』(株)ぎょうせい
- 通商産業政策史編纂委員会編・岡崎哲二編著(2012)『通商産業政策史 3 産業政策』(財)経済
産業調査会

産業再生政策史年表（2000年代を中心に）

年	事項
1997（平成9）	「経済構造の変革と創造のための行動計画」閣議決定（5月16日） 産業構造転換円滑化臨時措置法を廃止する法律公布（5月24日）
1998（平成10）	新事業創出促進法公布（12月18日）
1999（平成11）	「産業再生計画」閣議決定（1月29日） 住宅金融債権管理機構と整理回収銀行の合併により整理回収機構（RCC）発足（4月1日） 産業構造転換・雇用対策本部が「緊急雇用対策及び産業競争力対策について」を決定（6月11日） 産業活力の再生及び産業活動の革新に関する特別措置法公布（8月13日）〔制定題名：産業活力再生特別措置法〕〔廃止：平成26年1月20日〕 民事再生法公布（12月22日）
2001（平成13）	省庁再編により経済産業省発足（1月）
2002（平成14）	「構造改革と経済財政の中期展望について」閣議決定（1月25日） 経団連が意見書「新たな成長基盤の構築に向けた提言」を公表（4月16日） 経団連と日経連の統合により日本経済団体連合会が発足（5月） 経団連が意見書「金融システム安定化とデフレ対応策の早期実施を要望する」を公表（10月7日） 経済財政諮問会議及び政府が「総合デフレ対策」〔「改革加速のための総合対応策」〕を正式決定（10月30日） 金融庁が「金融再生プログラム―主要行の不良債権問題解決を通じた経済再生―」を公表（10月30日） 内閣府に「産業再生機構設立準備室」設置（11月8日） 「産業再生・雇用対策戦略本部」発足（11月12日） 経団連が意見書「企業・産業再生に関する『基本指針』策定について」を公表（12月9日） 「企業結合計画に関する事前相談に対する対応方針」（12月11日） 産業再生・雇用対策戦略本部が「企業・産業再生に関する基本指針」決定（12月19日） 経産省経済産業政策局産業構造課が「改正産業活力再生特別措置法の基本的考え方（素案）について」を公表（12月19日） 「建設業の再生に向けた基本指針」（事業分野別指針）について（12月19日）
2003（平成15）	各都道府県に中小企業支援協議会を順次設置（2月） 経済産業省経済産業政策局に産業再生課を設置（4月） 産業活力再生特別措置法の一部を改正する法律（改正産業活力再生特別措置法）公布・施行（4月9日） 「産業再生機構の創設に係る法案」（株式会社産業再生機構法案、同施行法案）公布・施行（4月9日） 公正取引委員会が「企業・産業再生に係る事案に関する企業結合審査について」を公表（4月9日）
2005（平成17）	会社法制定（7月）
2006（平成18）	「経済成長戦略大綱」策定（7月） 事業再生制度研究会が「事業再生制度研究会報告書」公表（9月）
2007（平成19）	産業活力再生特別措置法の改正法が可決・成立（5月） 事業再生に係る認証紛争解決事業者の認定等に関する省令公布（8月6日）
2009（平成21）	産業革新機構設立（7月） 「産業活力の再生及び産業活動の革新に関する特別措置法」可決・成立（9月）
2010（平成22）	我が国における産業活動の革新等を図るための産業活力再生特別措置法等の一部を改正する法律公布（4月30日）
2013（平成25）	「産業競争力強化法」可決成立（12月4日）（2014年1月20日施行）
2014（平成26）	改正産業活力再生特別措置法廃止（1月20日施行）

巻末添付資料 2

資料) 経済産業省「改正産業活力再生特別措置法における各計画の概要」(※2003 年改正)
より抜粋.

改正産業活力再生特別措置法における各計画の概要（１）

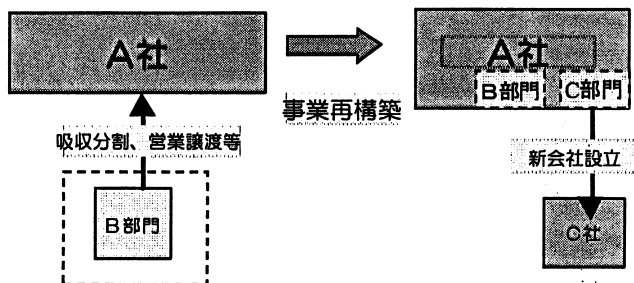
自力再生（存続前提）

事業再構築計画（延長）

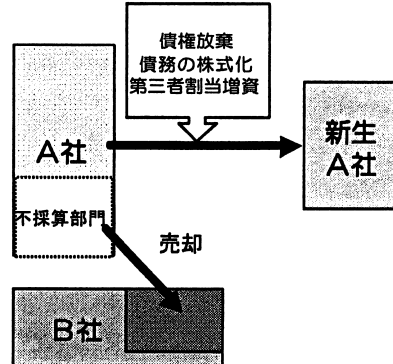
既存企業が中核事業への「選択と集中」を通じ、企業全体の生産性向上を図る計画

想定スキーム図

<事業再構築による中核的事業の強化>



<金融支援による財務体質健全化>



対象事業例

○中核的事業への「選択と集中」を通じ、企業全体の生産性の向上の取組を行う事業者を対象

数値基準

<生産性基準> ①～③のいずれかが達成

- ①ROEが2%ポイント以上向上
- ②有形固定資産回転率5%以上向上
- ③一人当たり付加価値額6%以上向上

<財務健全化基準> ①②のいずれも達成

- ①有利子負債をキャッシュフローの10倍以内に圧縮

$$\frac{\text{有利子負債} - \text{現金} - \text{有価証券} - \text{運転資金}}{\text{留保利益} + \text{減価償却費} + \text{引当金増減}} \leq 1.0$$

- ②經常収入が經常支出を上回る

想定される事業者側のニーズ

・合併・分割・株式交換等により事業再構築を図り、経営効率を高め競争力の強化を図りたい。

・債権放棄やDES（債務の株式化）などにより、企業全体の再生や財務体質の健全化を図りたい。

・積極的な設備投資を行い、競争力の強化を図りたい。

改正産業再生法における支援措置例

- （税制）・登録免許税の軽減
- ・営業譲渡等による不動産取得税の軽減
- （商法）・簡易組織再編の範囲拡大
- ・財産価格調査の適用除外
- （金融）・日本政策投資銀行による超低利融資

- （税制）・登録免許税の軽減
- （商法）・減資関連手続きの緩和
- （金融）・日本政策投資銀行による超低利融資

- （税制）・革新的新規設備投資に対する特別償却
- （金融）・日本政策投資銀行による超低利融資

改正産業活力再生特別措置法における各計画の概要（２）

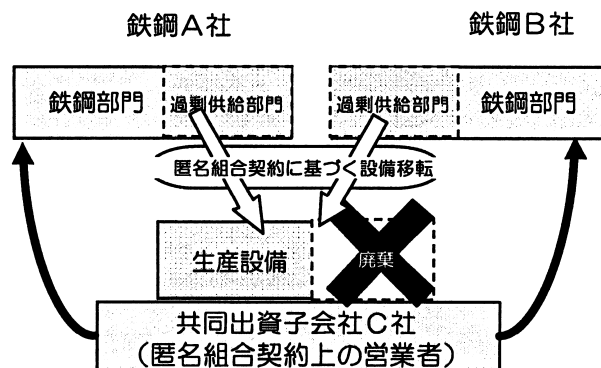
産業再編

共同事業再編計画（認定制度新設）

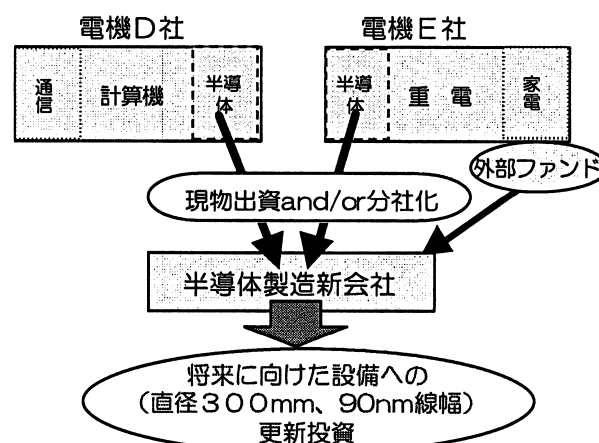
過剰供給事業において複数事業者が共同で事業集約、縮小・廃止を通じ事業の効率性向上を図る計画

想定スキーム図

☆鉄鋼業界再編ケース



☆半導体業界再編ケース



対象事業例

○過剰供給事業において事業集約等を通じ事業の効率性向上を図る複数事業者

数値基準

<過剰供給構造改善基準等>

①過剰供給構造の判定基準

- ・長期に稼働率低下等需給ギャップ存在
→ 機械装置資産回転率、稼働率、卸売価格、売上高利益率の低下等で判定
- ・短期的解消が困難
→ 総費用固定費比率等で判定

②政策支援の対象に関する基準

- ・キャッシュフロー（修正ROA）2%ポイント向上
- ・有形固定資産回転率等5%向上 等

想定される事業者側のニーズ

- ・他社と共同で現物出資や分社化を行い、大胆に同業他社と共同で設備廃棄。

改正産業再生法における支援措置例

- （税制）・登録免許税の軽減
- ・共同出資子会社設立における譲渡益課税の繰延
- ・欠損金の繰越期間延長（設備廃棄の除却損、撤去費用等）
- ・C社廃棄損のA、B社での損益通算
- （商法）・簡易組織再編特例（株主総会決議免除範囲拡大）
- （金融）・政策投資銀行からの超低利融資

- ・他社と共同で会社を設立し、世界に先駆けた大規模な設備投資を行いたいが、資金負担が重く、リスクが高い。

- （税制）・会社設立時の登録免許税の軽減
- ・革新的新規設備投資に対する特別償却制度（40%）
- （金融）・政策投資銀行からの超低利融資

改正産業活力再生特別措置法における各計画の概要（3）

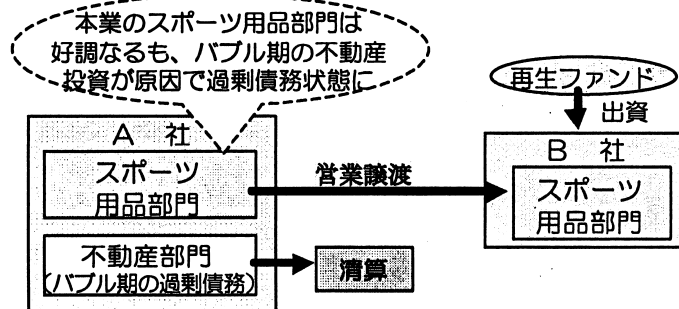
他力再生（外部救済）

経営資源再活用計画（新設）

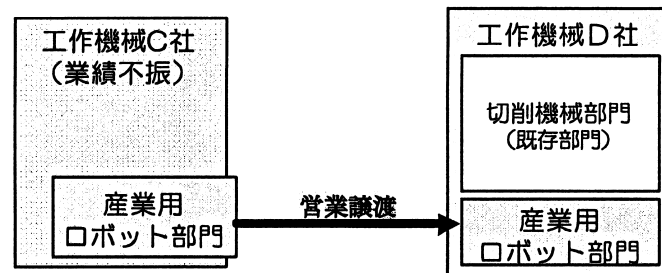
既存企業において有効に活用されていない経営資源を活用して当該事業分野の効率性向上を図る計画

想定スキーム図

<再生ファンド部門再生パターン>



<事業会社による部門再生パターン>



対象事業例

○他社の経営資源を譲り受けて、当該事業部門の生産性向上の取組を行う事業者を対象とする。従業員等による事業買い取り（EBO、MBO）や再生ファンドによる事業買収も対象。

数値基準

<財務健全化基準> ①②のいずれも達成

①有利子負債をキャッシュフローの10倍以内に圧縮

$$\frac{\text{有利子負債} - \text{現預金} - \text{有価証券} - \text{運転資金}}{\text{留保利益} + \text{減価償却費} + \text{引当金増減}} \leq 10$$

②経常収入が経常支出を上回る

<生産性向上基準> ①～③のいずれかが達成

- ①キャッシュフロー（修正ROA）が2%ポイント以上向上
- ②有形固定資産回転率5%以上向上
- ③一人当たり付加価値額6%以上向上

想定される事業者側のニーズ

・他社で有効活用されていない有望な事業部門を譲り受け、当該部門の生産性の向上を図る

・事業部門の買収資金を調達したい
 ・設備投資等により当該事業を強化したい

改正産業再生法における支援措置例

・（税制）登録免許税の軽減
 ・（税制）譲り受けた不動産については、不動産取得税の軽減
 ・（商法）「簡易営業譲受」の特例の適用
 （支払う対価が純資産の1/5以下であれば、株主総会の特別決議は不要）

・（金融）日本政策投資銀行による低利融資、再生ファンドを通じた出資
 ・（金融）中小公庫、国民公庫等による低利融資

改正産業活力再生特別措置法における各計画の概要（４）

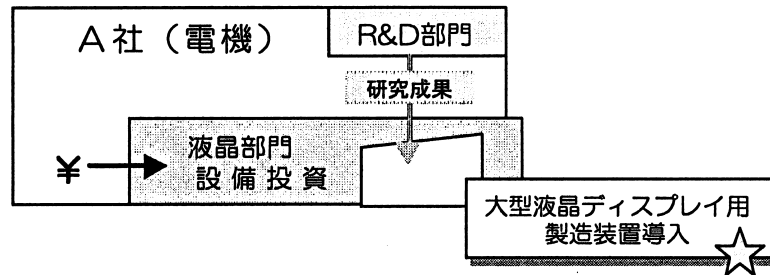
国内空洞化への対応

事業革新設備導入計画（新設）

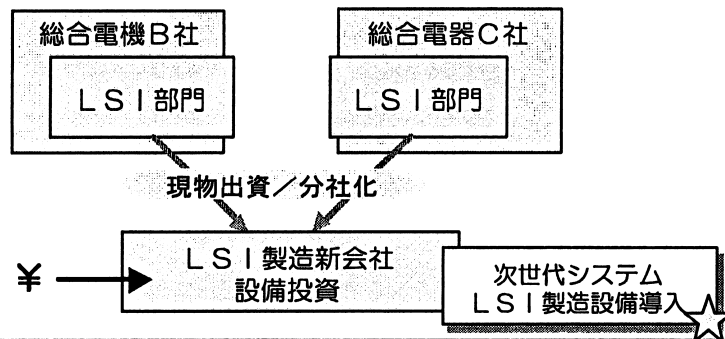
思い切った設備投資の促進により、国内に生産性が高く、競争力のある産業を確保するための計画

想定スキーム図

<革新設備導入計画単独ケース>



<共同事業再編との組合せケース>



対象事業例

自社技術を活用して開発した革新設備を導入し、事業部門の生産性改善を図る取組

認定基準

<高付加価値拠点化基準>

- ①研究開発機能との有機的な連携が認められる
- ②全くの新製品の製造設備又は従来比40%以上の生産性改善
- ③当該企業にとって第一号投資
- ④一定金額（10億円）を超える投資
- ⑤設備の革新性

各計画毎の特別償却率

各計画の名称	特償率
・事業革新設備導入計画	24%
・事業再構築計画 ・経営資源再活用計画	30%
・共同事業再編計画	40%

想定される事業者側のニーズ

- ・革新的製造工程を導入するに当たり、税制上の優遇措置を受けたい
- ・革新設備の導入等のための資金を調達したい
- ・資金調達を円滑に行いたい

改正産業再生法における支援措置例

（税制）

- ・取得価額の一定割合の特別償却を認める
（事業革新設備導入計画の場合、特償率24%）

（金融）

- ・日本政策投資銀行からの融資（高付加価値拠点化支援融資制度）
- ・産業基盤整備基金による債務保証（保証限度額：原則50億円）

I. 認定計画と支援措置との関係【総括表】

改正産業活力再生特別措置法の基本指針（法律に基づき作成）

<過剰供給構造解消>

①過剰供給構造の判定基準

- ・有利子負債をキャッシュフローの10倍以内に圧縮

②政策支援の対象に関する基準

- ・二以上の事業者が過剰供給事業の集約又は縮小・廃止を目的として共同で事業再編する計画を策定
- ・計画終了時点で、キャッシュフロー（修正ROA）2%ポイント向上又は稼働率の向上（有形固定資産回転率等の5%向上）
- ・長期にわたり稼働率の低下等需給ギャップが存在（機械装置資産回転率、稼働率、卸売価格、売上高利益率の低下等で判定）
- ・短期的解消が困難（固定費の水準が高いことを総費用固定費比率等で判定）

<過剰債務構造是正>

①計画終了時の財務健全性基準

- ・有利子負債をキャッシュフローの10倍以内に圧縮

$$\frac{\text{有利子負債} - \text{現金} - \text{有価証券} - \text{運転資金}}{\text{留保利益} + \text{減価償却費} + \text{引当金増減}} \leq 10$$

- ・経常収入が経常支出を上回る

※上記を原則としてこれに加えて業態特性や固有の事情等を勘案することとし、柔軟性を確保

<企業の選択と集中促進>

事業構造変更、事業転換、事業革新等を図ることにより計画終了時点において、以下のいずれかを達成

①ROEが2%ポイント向上

（経営資源再活用計画の場合はキャッシュフロー（修正ROA）で代替）

②有形固定資産回転率5%向上

③一人当付加価値額6%向上

※過剰供給構造にある事業分野を持つ企業が行う取組は、当該事業分野の過剰供給構造の解消を妨げるものでないことを支援の要件とする

<国内空洞化への対応>

以下の条件を満たす設備投資に特別償却制度を導入。

- ①研究開発機能との有機的な連携が認められる
- ②全くの新製品の製造設備 又は 従来比40%以上生産性改善
- ③当該企業にとって第一号投資
- ④一定金額（10億円）を越える投資
- ⑤設備の革新性 等

共同事業再編計画 （認定制度新設）

過剰供給事業において複数事業者が共同で事業集約、縮小・廃止を通じ事業の効率性向上を図る計画

経営資源再活用計画 （認定制度新設）

既存企業において有効に活用されていない経営資源を活用して当該事業分野の効率性向上を図る計画

事業再構築計画 （延長）

既存企業が中核事業への「選択と集中」を通じ、企業全体の生産性向上を図る計画

革新設備導入計画 （新設）

研究開発と一体となった実証一号機設備を中核とする製造拠点を国内に整備する計画

税制措置

登録免許税減免（会社新設・資本増加0.7%→0.15%等）、営業譲渡に係る不動産取得税減免（1/6減免）

欠損金繰越期間延長（5年→7年）繰戻還付（1年）の対象拡大（施設・設備撤去費、棚卸廃棄損、下請補償費、再就職斡旋費、割増退職金等）

革新的新規設備投資（いわゆる「実証一号機」）に対する特別償却

（特別償却率 → 共同事業再編計画（仮称）：40%、事業再構築計画・経営資源再活用計画（仮称）：30%、革新設備導入計画（仮称）：24%）

共同現物出資時の譲渡益課税繰延、商法上の組合（匿名組合契約）を用いた設備廃棄損の親会社通算

商法等

株主総会決議を必要としない「簡易組織再編」の範囲拡大（現行：総資産の5%以内→20%以内等）

減資関連手続きの簡素化（減資と同時に増資を行い会社規模の縮小につながらない場合の株主総会特別決議の不要化、債権者保護手続の簡素化等）

財産価格調査の適用除外（認定計画に従って行う現物出資等について、裁判所の選任する検査役調査等の不要化）

合併対価の柔軟化（金銭を対価とした合併（cash-out merger）、子会社による親会社株式を使った合併（三角合併））等

金融等

日本政策投資銀行による超低利融資等の投融資、産業基盤基金による実証一号機向け債務保証、中小企業信用保険の特例

公正取引委員会は、合併等の企業結合審査に関して、再生法案件については特別の運用指針（迅速審査類型の明示と審査期間等を記載）を定め審査を迅速化