



RIETI Discussion Paper Series 24-J-032

## 産業競争力政策の形成過程

渡邊 純子  
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/>

## 産業競争力政策の形成過程\*

渡邊純子（京都大学／経済産業研究所ファカルティフェロー）

### 要 旨

本稿では、2000 年代後半から 2010 年代初頭にかけての日本における産業競争力政策の形成過程を分析して跡づける。日本経済は、バブル崩壊後、不良債権処理を中心とする金融再生とともに企業の事業再編などの産業再生に取り組み、2000 年代半ばに一区切りつけた。産業再生を政策面から支援した 1999 年制定の産業活力再生特別措置法（産活法）は、その後も成長戦略に軸足を移しながら法改正を経て存続し、2013 年制定の産業競争力強化法に継承された。本稿では、産活法の 2007 年、2009 年、2011 年改正から 2013 年の産業競争力強化法の制定に至る過程を資料に基づいて明らかにする。

1999 年制定の産活法は、バブル崩壊後の産業再生を税制等の政策面から支援するものであったが、2000 年代半ばになると産業再生は一段落し、政府は新しい成長戦略を描くようになった。それに対応して、産活法も、より前向きな事業再編やイノベーションの創出に政策の軸足を移した。産業競争力強化法は、多くの条項を産活法から引継ぐとともに、①過少投資、②過剰規制、③過当競争を解消し、「収益力を飛躍的に高め世界で勝ち抜く製造業を復活させるという」新たな目標のもと、設備投資支援のための税制等の優遇措置や規制緩和策を盛り込んでいた。

以上のような産活法や産業競争力強化法は、企業の生産性向上や新事業創出などの面で一定の成果があったが、その政策効果や課題については、今後、さらなる検証が必要である。

キーワード：産業競争力、産業活力再生特別措置法、産業競争力強化法

JEL classification: A1, B2, E02, F0, F5, K2, L1, L5

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「産業競争力政策の形成過程に関する研究」の成果の一部である。本稿の原案は、経済産業研究所（RIETI）のディスカッション・ペーパー検討会で発表を行ったものである。検討会参加者、及び、プロジェクト・メンバーの武田晴人氏（東京大学名誉教授）からの有益なコメントに感謝したい。また、本稿の作成にあたって、経産省関係者の方々には、ご多忙の中、ヒアリングにご協力いただいた。ヒアリングの仲介・調整は RIETI 上席研究員・研究コーディネーターの佐分利応貴氏、資料収集は調査研究専門職の横山繁氏にご尽力いただいた。オンライン上でのヒアリングの設営に際して、榊渥晶子氏はか研究支援スタッフの方々にもご助力いただいた。ここに記して、感謝の意を表したい。

## 産業競争力政策の形成過程

渡邊純子

### 1. はじめに

本稿では、2000 年代後半から 2010 年代初頭にかけての日本における産業競争力政策の形成過程を政策史の視点から分析して跡づける。産業競争力とは、産業競争力強化法の定義を借りれば、「産業活動において、高い生産性及び十分な需要を確保することにより、高い収益性を実現する能力」であり、新技術や新事業を創出しながら、高い国際競争力を保つことを指している。

研究対象としては、1999 年に制定された産業活力再生特別措置法（通例では産業再生法と略されることもあるが、以下では産活法の略記で統一する）の 2007 年、2009 年、2011 年の改正のほか、2013 年制定の産業競争力強化法が中心となる。経済産業省『経済産業省年報』各年版に見る経済産業局の主要施策の柱<sup>(1)</sup>は、2001 年版から 2012 年版までは「産業再生」であったが、2013 年版以降は「2. 産業の新陳代謝」という新たな項目が立てられており、この中に産業競争力強化法などの諸政策が配置される構成となっている。

日本経済は、バブル崩壊後、不良債権処理を中心とする金融再生とともに企業の事業再編などの産業再生に取り組み、2000 年代半ばに至ると、それらに一区切りつけた。産業再生を政策面から支援した 1999 年制定の産活法は、その後も成長戦略に軸足を移しながら、3 度の法改正を経て存続し、2013 年制定の産業競争力強化法に多くの内容がスライドして継承された。関連法令の制定や運用も含めて、この間の諸政策が事業再生や事業再編、新事業創出、ひいては日本の産業競争力強化に一定の役割を果たしてきたことは評価できる。

他方で、2000 年代末から 2010 年代にかけての世界では、新興国の台頭によるグローバル競争の激化とともに、アメリカを中心に ICT、IoT や AI が牽引する第四次産業革命が急速に進んでおり、この中で日本は立ち遅れ、相対的に産業競争力が低下していることは否めない。

こうした問題も視野に入れながら、改めて、ここ十数年間の日本の産業競争力政策について検証することが求められているが、その作業の一環として、本稿では経産省内外での政策形成過程を明らかにする。以下、第 2 節では、2007 年以降の産活法の改正過程、第 3 節では、2013 年の産業競争力強化法の制定過程を分析する<sup>(2)</sup>。

---

(1) 『経済産業省年報』各年版、第 2 部第 1 章第 1 節経済産業政策局の第 2 項を参照。

(2) 産活法以前の 1990 年代までの産業政策の通史については、通商産業政策史編纂委員会編・岡崎哲二編著(2012)、1999 年の産活法制定から 2003 年改正までについては、渡邊純子・武田晴人(2021)を参照。また、産活法から産業競争力強化法に至る経緯や内容の概要については、経済産業委員会調査室 柿沼重志・中西信介(2013a, 2013b)などを参照。

## 2. 産活法の改正過程

### 前史：2000 年代半ばまでの産活法

日本経済は、バブル崩壊後、平成不況と 1997-98 年の金融危機を経て、1990 年代末から 2000 年代にかけて金融再生と産業再生に一区切りつけた。1999 年 8 月制定の「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」〔制定題名：産業活力再生特別措置法〕は、当時、欧米企業が大規模な事業再編を進め、競争力を高めていたことなどを背景に、事業再編を通じた企業の再生を支援することを目的としていた。計画の認定を受けた企業が「選択と集中」により低生産性部門から高生産性部門へ経営資源のシフトを図ることを支援するため、税制上の優遇措置を設けることなどを内容としている。

2003 年 4 月の産活法改正では、税制上の優遇措置の支援対象（計画類型）の追加や商法・会社法の特例措置の追加が行われた。前年の 2002 年 10 月に金融庁が金融再生プログラムを公表したため、不良債権処理に伴う産業・企業への影響の緩和を図るという目的もあった。この時に官民の出資で時限的に設立された株式会社産業再生機構が、過剰供給、過剰債務の解消、迅速な組織再編を助成する機関となった<sup>(3)</sup>。

こうした支援策の活用もあって、バブル崩壊の影響が大きかった銀行の不良債権処理と同時に、大手都市銀行のメガバンク化や建設業界等での事業再生も進み、2000 年代半ばには、中小企業や地方を除いて<sup>(4)</sup>、金融再生と産業再生は、ほぼ一段落したと言われるようになった<sup>(5)</sup>。

産活法の下での実績としては、1999（平成 11）年度から 2002（平成 14）年度までの「事業再構築計画」認定件数が累計 204 件であり、「計画」類型が追加された 2003 年改正以後の 2003（平成 15）年度から 2006（平成 18）年度までの計画認定件数が累計で 233 件、このうち 2006 年時点で計画が終了した案件（経済産業省認定分）の約 85%（138 件）が相当程度の生産性向上を達成したと総括されている<sup>(6)</sup>。

この過程では、日本でも事業再生市場の形成や制度面での整備が進められた。産業再生機構の経験は、以後の民間の事業再生ビジネス、事業再生市場の形成の端緒となった。産活法とも関連して、事業再生 ADR の拡充や早期再生に資するファイナンス手法、法的整理と私

---

(3) 産業再生機構は、2003 年 4 月に業務を開始し、2007 年 3 月に解散、同年 6 月に清算終了した。

(4) 中小企業や地方の再生への取組みは、依然として大きな課題となっており、早期再生のために、経営状態の的確な把握ができる中小企業内部のメカニズムの形成や地域金融機関等の取組みが重要であるとともに、債務整理・事業再生の円滑化のため、中小企業再生支援協議会の機能を強化すること等が重要と考えられていた。

(5) 内閣府『経済財政白書』（2005 年版）では、バブル崩壊後の「3 つの過剰」（設備、債務、雇用）が解消したと書かれている。

(6) 経済産業省経済産業政策局産業再生課「産業活力再生特別措置法の改正案について」（平成 18 年 12 月）。

的整理の間隙を埋める仕組みの検討など、事業再生のための制度や環境整備も進められた。企業結合などの組織再編については、1997（平成 9）年の持株会社解禁を契機として、会社法法制などの面で制度改革が進展し、独禁法改正や企業結合審査などの運用面からも整備が図られた。

以上のように、2000 年代半ばに産業再生は一段落したが、時限立法であった産活法は、以後、成長戦略に重点を移し、内容を少しずつ変化させながら、2007 年、2009 年、2011 年にも改正を重ねて存続した。

## 政府の成長戦略

産業分野での具体的な成長戦略<sup>(7)</sup>については、不良債権処理の真っ只中であった 2003 年 11 月開催の経済財政諮問会議において、経産省が「新産業創造戦略」を策定することが取り決められており、2004 年 3 月の中間報告を経て<sup>(8)</sup>、5 月に策定された。「新産業創造戦略」は、日本の産業とそれを支える様々な仕組みを見直し、次々と新産業が創出されるダイナミズムを日本経済に植えつけるため、未来への国家戦略を描くものとされている。企業の改革と産業革新によって活力ある新産業を伸展させ、それを通じて「イノベーションと需要の好循環」を形成するという成長戦略が示されている<sup>(9)</sup>。

さらに政策の具体化を図るべく、産業構造審議会新成長政策部会での審議を経て、2005 年 6 月 13 日、経産省が「新産業創造戦略 2005」を公表し<sup>(10)</sup>、中川昭一経済産業大臣より経済財政諮問会議にも報告された。同戦略では、燃料電池、ロボットなどの戦略 7 分野や地域再生の実現に向けた施策のさらなる具体化に加え、高度部材・基盤産業やものづくり中小企業の強化などの施策を重点的に実施するとしている。

こうした成長戦略が議論されていた 2000 年代半ばの日本経済は、足元の景気は回復基調にあったものの、中長期的には人口減少社会の到来、国際競争の激化など、成長の制約要因を抱えていると認識されていた。産業構造審議会新成長政策部会における審議、及び、経済財政諮問会議での議論を経て、翌 2006 年 6 月に策定された「新経済成長戦略」<sup>(11)</sup>は、継続的に人口が減少する状況の下でも「新しい成長」を可能とするために、年率 2.2%以上の実質経済成長率を目指し、「国際競争力の強化」と「地域経済の活性化」を二本柱とする中長

---

(7) 成長戦略全体の変遷については、国立国会図書館 調査及び立法考査局経済産業課（小澤隆）（2015）などを参照。

(8) 中川議員提出資料「新産業創造戦略（中間報告）（平成 16 年 3 月 24 日）」のほか、石黒憲彦（経済産業省大臣官房総務課長）「新産業創造戦略について」（2004 年 7 月）を参照。また、RIETI の HP のイベント「新産業創造戦略について」（<https://www.rieti.go.jp/jp/events/bbl/04070101.html>）のページも参照（最終閲覧日：2024 年 11 月 11 日）。

(9) 経済産業省編『新産業創造戦略』2004 年。

(10) 経済産業政策局産業再生課『『新産業創造戦略 2005』の取りまとめについて』（2005 年 6 月 13 日）。「中川議員提出資料」（経済財政諮問会議（平成 17 年第 15 回平成 17 年 6 月 13 日））。

(11) 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」（2006 年 6 月 9 日）。<https://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/1052065/www.meti.go.jp/press/20060609004/20060609004.html>（最終閲覧日：2024 年 11 月 11 日）。

期的な経済活性化策を検討している。

小泉純一郎内閣の下で設置された財政・経済一体改革会議（総理、関係閣僚と与党幹部で構成される政府与党協議会）が、この「新経済成長戦略」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」を策定することになっていた。二階経済産業大臣と経済産業省が担当して、7月にとりまとめた「経済成長戦略大綱」では、イノベーションによる生産性向上や地域経済の活性化等により、持続的な経済成長を目指すことが謳われている<sup>(12)</sup>。

これらの観点から、事業者の取り組みへの支援措置、事業再生の円滑化のための措置等を講ずることにより産業活力の再生を図るとともに、イノベーションを支える産業技術力の強化のための施策を実施することが、次に見る産活法改正の趣旨であった<sup>(13)</sup>。

## 2007 年改正

2007 年の産活法改正は、支援の主目的を「事業再編」から「技術革新」に移し、イノベーションによる大幅な生産性の向上を目指すとともに、地域経済における早期事業再生の円滑化のための制度を整備することを内容としている。2007 年 2 月 6 日、小泉内閣の後を引き継いだ第一次安倍晋三内閣の下で、8 省庁連携による産活法改正法案（「産業活力再生特別措置法等の一部を改正する法律案」）が閣議決定され、中小企業地域資源活用促進法案（「中小企業による地域産業資源を活用した事業活動の促進に関する法律」案）、地域産業活性化法案（企業立地の促進等による地域における産業集積の形成及び活性化に関する法律案）とともに経済成長戦略大綱関連 3 法案として第 166 回国会に提出され、4 月に可決成立した（5 月公布）<sup>(14)</sup>。

イノベーションによる生産性の向上を図る事業者への支援策としては、従来からの計画 4 類型に加え、新たに「経営資源融合計画」と「技術活用事業革新事業計画」の 2 類型を追加し、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って事業革新を促進する措置を拡充した<sup>(15)</sup>。

また、2007 年改正では、サービス産業などを念頭に、新たに事業分野別指針を策定している。日本のサービス産業は、雇用や GDP の 7 割を占め、地域経済の中核であり、その担

---

(12) 「大綱」では、「国際競争力の強化」策として、「イノベーションを生み出す仕組みの強化」、「産学官連携による世界をリードする新産業群の創出」の絵が描かれるとともに、「生産性の向上」（IT とサービス産業の革新）、「地域・中小企業の活性化」などが柱として建てられた。経済・財政一体改革会議「経済成長戦略大綱」（平成 18 年 7 月 6 日）。

(13) 「第 166 回国会 経済産業委員会 会議録第 3 号（平成 19 年 3 月 20 日）」。

(14) 以下、改正法案の内容については、経済産業省 News Release「産業活力再生特別措置法等の一部を改正する法律案（成長戦略大綱関連 3 法案）」（平成 19 年 2 月 6 日）、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）、「産業活力再生特別措置法の一部を改正する法律案要綱」を参照。

(15) 従来と同様、会社法上の特例を継続するとともに、この改正では税制面での支援策も拡充した（生産性向上を実現する事業革新設備の特別償却制度の追加など）。詳しくは、経済産業省「平成 19 年度改正産業活力再生特別措置法の支援措置」、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）などを参照。

い手の多くは中小企業であるが、製造業や諸外国のサービス産業と比較して生産性が低いのが現状であった。したがって、サービス産業や地域経済、中小企業の底上げが日本経済の生産性上昇や成長の鍵でもあったと考えられていた<sup>(16)</sup>。また、地域の金融機関の不良債権比率は依然として高く、中小企業等の再生ニーズが引き続き高い現状を踏まえ、早期事業再生のための新たな措置（事業再生の期間中のつなぎ融資資金に対する債務保証制度や、事業再生の手続を迅速にするための規定の創設）<sup>(17)</sup>を導入し、事業再生の円滑化を図ることとした<sup>(18)</sup>。さらに、会社法特例や税制等により、生産性向上を促すとともに、技術革新や異分野連携を行う企業を支援対象に加えている。

イノベーションを支える産業技術力の強化のため、2000 年制定の産業技術力強化法も改正され、2007（平成 19）年 8 月 6 日に施行された<sup>(19)</sup>。同法は、前述の「経済成長戦略大綱」において打ち出された「イノベーション・スーパーハイウェイ構想」の実現によって、日本におけるイノベーションの連続的な創出を図ることを目的としている。研究開発を経営戦略の一環として位置づけ、研究開発の成果を市場につなげていく能力を「技術経営力」と定義し、その強化を国及び事業者の責務として明確化するとともに、国は技術経営力の強化のために必要な施策を講じるとしている。

政府は、この実現に向けて様々な政策資源を集中的に投入していくとしており、各種の異分野融合型の研究開発プロジェクトの実施や技術戦略マップの作成、研究開発助成制度における経営要素の重視、国や大学の研究成果の移転の促進などの措置を図った。また、産業技術総合研究所（産総研）には技術経営力の強化に寄与する人材育成の業務を、新エネルギー・産業技術総合開発機構（NEDO）には技術経営力の強化に寄与する助言の業務をそれぞれ追加し、独立行政法人産業技術総合研究所法、及び、独立行政法人新エネルギー・産業技術総合開発機構法も同時に改正した。

以上のように、2007 年改正は、産業再生・事業再生を中心とする「事業再編」から、イノベーションによる新市場創出を目指した「技術革新」へと軸足を移し、製造業のみならずサービス産業も、また、大企業や都市部だけではなく中小企業や地域経済も含めた日本全体と

---

(16) 2006（平成 18）年 12 月からは、「サービス産業のイノベーションと生産性に関する研究会」（座長：牛尾治朗 ウシオ電機㈱代表取締役会長）が開催され、これらの問題について審議されていた。当時、特にサービス産業がクローズアップされた理由としては、産業再生・地方再生の文脈よりも、日本経済において、製造業（ものづくり）と両輪となるようサービス産業の底上げを図る必要があるという、従来からの問題意識に基づくものであると思われる。「森川正之氏ヒアリング」（2020 年 12 月 17 日）、参照。森川正之氏は、2005 年から 2007 年まで経済産業省経済産業政策局産業構造課長の職にあり、同研究会の運営にも携わった。なお、森川氏は、サービス産業や生産性に関して、多数の研究・著作物がある

（<https://www.rieti.go.jp/users/morikawa-masayuki/>）（最終閲覧日：2024 年 11 月 11 日）。

(17) 具体的には、①私的整理から法的整理への連続性を高めるとともに、②私的整理中の事業継続に不可欠な「つなぎ融資」への債務保証制度など事業再生手続きを迅速化する、③中小企業再生支援協議会のさらなる活用、④廃業経験のある事業者の再起業を支援するため、信用保険の填補率の引き上げなどの措置を図ることである。

(18) 法案のその他の内容や審議経過・内容等については、「第 166 回国会 衆議院経済産業委員会」会議録（平成 19 年 3 月 20 日～4 月 11 日）などを参照。

(19) 以下、経済産業省「産業技術力強化法の改正について」、及び、「産業技術力強化法等の改正法のポイント」を参照。

しての底上げ、生産性の向上を図ることをターゲットとしていたことがわかる。

実績としては、1999 年度の産活法施行後、2003 年改正と 2007 年改正を経て、2009 年 4 月 1 日までの累計の実績としては、全省庁で合計 492 の計画を認定し、企業の組織再編や新規事業への取り組みを支援した。これらを通じて、事業者の生産性を向上させ、日本の産業活力の再生に一定の成果を上げてきたと政府・経産省は総括している<sup>(20)</sup>。

## 2009 年改正

2009（平成 21）年 2 月 3 日には、再び産活法改正法案（「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案」）が第 171 回国会に提出され、4 月 22 日に可決成立した<sup>(21)</sup>。

本法案は、2008（平成 20）年 9 月に閣議決定した「新経済成長戦略改訂版」を実行に移し、資源価格の不安定化や世界的な金融危機などの経済構造の急激な変化の下、これらの危機を乗り越え、日本経済の持続的な経済発展を目指すことを目的としている<sup>(22)</sup>。当時、世界的に資源価格が不安定化するとともに、2008 年 9 月に発生したリーマンショックに起因する金融危機の下、日本の経済・雇用情勢が著しく悪化していた。本法案は、こうした危機的状況への対応策を組み込むとともに、中長期的視点に立って、この危機を乗り越え、将来の成長の芽となる事業活動への支援を強化することを目的としている。

まず、資源供給の制約や不安定化への対応策としては、日本の産業をこれに左右されにくい体質へと強化し、社会全体の資源生産性の向上を図るため、支援対象とする計画類型に「資源生産性革新計画」と「資源制約対応製品生産設備導入計画」を追加した。認定を受けた事業者には、設備投資や組織再編等に対する税負担の軽減などの支援が行われる。

資源生産性革新計画は、事業者がみずから資源生産性（一つの付加価値を生み出すのに投入するエネルギー消費量あるいは CO<sub>2</sub> 排出量の低下）の向上を図るための計画である。資源制約対応製品生産設備導入計画は、資源制約のもとで新たな市場の開拓が見込まれる製品を生産する計画であり、対象としては、省エネルギー法で定めるトップランナー基準をさらに一定程度上回る製品、あるいは LED 照明設備家庭用の燃料電池設備などの製品が想

---

(20) 492 の計画のうち事業再構築計画は 437 件、経営資源再活用計画は 44 件である。また、2009（平成 21）年時点で、492 の計画のうち 460 の計画で登録免許税の軽減措置を利用（または、利用見込み）で、2007（平成 19）年度末時点で累計 1050 億円の減税となっている。衆議院経済産業委員会における橋本岳（自由民主党）委員の質問に対する高市早苗経済産業副大臣の答弁、及び、田村謙治（民主党）委員の質問に対する政府参考人・石黒憲彦氏（経済産業省大臣官房審議官）の答弁を参照（「第 171 回国会 衆議院 経済産業委員会（平成 21 年 4 月 1 日）会議録」。2003 年以降で見ると、認定状況累計 286 件のうち、事業再構築計画が 232 件、経営資源再活用計画が 43 件、それ以外の同事業再編計画、及び、事業革新設備導入計画はほとんど認定実績がなかった（参議院経済産業委員会における直嶋正行委員（民主党）の質問に対する松永和夫氏（経済産業省経済産業政策局長）の答弁を参照（「第 171 回国会 参議院 経済産業委員会（平成 21 年 4 月 14 日）会議録」。

(21) 法案の内容については、内田衡純(2009)なども参照。

(22) 経済産業省 News Release「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案について」（平成 21 年 2 月 3 日）。

定されていた<sup>(23)</sup>。

なお、従来の計画類型のうち「共同事業再編計画」と「技術活用事業革新計画」は、この時に廃止された。2003 改正時に導入された共同事業再編計画は、当時、問題となっていた不良債権処理との関係で指摘されていた「3 つの過剰」の状況のもと、過剰供給構造の是正を目的として設備廃棄を要件としていたものである。2003 年に 5 件、2004 年に 2 件の実績があったが、経産省による検証の結果、2009 年改正の時点では、すでに一定の役割を終えたという判断であった。技術活用革新計画は、他の企業が獲得した知的財産等を取得して事業革新を行うもので、外国関係法人も対象として出資規定に特例を設けることを目玉としていたが、利用実績がなかったこともあり、2009 年改正では、事業再構築計画の中に含めて対応する制度に改められた<sup>(24)</sup>。

リーマンショック後の不況への対応策としては、当時、金融危機により事業者の資金繰りが悪化していた状況を勘案し、中小企業再生支援協議会による支援体制を強化した。財務状況が悪化している中小企業が、将来性のある事業を他の事業者を引き継ぎつつ再生する計画の認定制度を創設し、認定を受けた中小企業に対して、営業に必要な許認可の継承や資金供給の円滑化のための措置を講じることとした。また、計画の認定を受けた事業者に融資や出資を行う金融機関の信用リスクを軽減するための措置を講じた。

さらに、金融危機に伴い、リスクマネーの供給も大幅に落ち込んでいたため、新たに 2009 年 7 月に設立する株式会社産業革新機構による出資等の支援を通じて、オープン・イノベーション（他の事業者の経営資源を有効に活用して新たな付加価値を創造するような事業活動）等に対し、資金供給を行う体制を整備した<sup>(25)</sup>。

総じて、2009 年改正は、資源価格の高騰やリーマンショック後の不況という当時の経済状況に対する緊急の対応策を迫られながらも、むしろこれらの危機を契機として日本経済の体質や生産性を改善していくという中長期的な展望の下に制度設計されている<sup>(26)</sup>ことが特徴であった。

## 民主党政権下の成長戦略

---

(23) 衆議院経済産業委員会における橋本岳委員（自由民主党）の質問に対する政府参考人・松永和夫氏（経済産業省経済産業政策局長）の答弁（「第 171 回国会 衆議院 経済産業委員会（平成 21 年 4 月 1 日）会議録」、及び、直嶋正行委員（民主党）の質問に対する政府参考人・石黒憲彦氏（経済産業省大臣官房審議官）の答弁を参照（「第 171 回国会 参議院 経済産業委員会（平成 21 年 4 月 14 日）会議録」）。

(24) 衆議院経済産業委員会における後藤斎委員の質問に対する政府参考人・石黒憲彦氏（経済産業省大臣官房審議官）の答弁（「第 171 回国会 衆議院 経済産業委員会（平成 21 年 4 月 1 日）会議録」、及び、参議院経済産業委員会における津田弥太郎委員（民主党）の質問に対する二階俊博経済産業省大臣、松永和夫氏（経済産業省経済産業政策局長）の答弁（「第 171 回国会 参議院 経済産業委員会（平成 21 年 4 月 14 日）会議録」）を参照。

(25) 経済産業省経済産業局・産業技術環境局・中小企業庁「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案のポイント」（平成 21 年 2 月）、「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案要綱」を参照。

(26) 前掲・経済産業省 News Release「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案について」（平成 21 年 2 月 3 日）。

リーマンショックの影響が残るなか、2009年8月に自民党から民主党に政権交代が行われ、2012年12月までの3年余りの期間は民主党政権下にあった（2009年9月～2010年6月；鳩山由紀夫内閣、2010年6月～2011年9月；菅直人内閣、2011年9月～2012年12月；野田佳彦内閣）。

民主党は、独自の成長戦略として、2010（平成22）年6月18日に「新成長戦略」を閣議決定した（同年8月5日改訂）が、その後、世界情勢としては欧州財政危機が表面化し、また、2011年3月に東日本大震災と東京電力福島第一原子力発電所事故が発生したことにより、新たな事態に直面することになった。こうした状況を踏まえ、野田政権は、内閣に設置した国家戦略会議での議論をもとに、「新成長戦略」を改訂した「日本再生の基本戦略」を2011（平成23）年12月24日に閣議決定した。

翌2012（平成24）年3月15日、政府は、第1回新成長戦略全体フォローアップチーム会合を開催し<sup>(27)</sup>、それまでの新成長戦略工程表に基づく施策の効果や実行加速化のための対応策の検証・評価を行い、その結果を反映して、2012年7月31日に「日本再生戦略」<sup>(28)</sup>を閣議決定した。

民主党政権期の成長戦略や産業競争力政策には、従来の自民党の政策と共通する部分と異なる部分とがある。民主党政権下では、旧来型の政策体系の転換を目指し、公共事業への過度な依存や供給サイド偏重の考え方を是正して、新たな需要や雇用を創出するなど、需要サイドを重視する文言が象徴的である。「脱官僚」のスタンスをとったことから、霞が関との関係にも軋轢が生じた。

さらに、震災からの復興と福島の再生が最優先課題とされ、その過程において、日本再生戦略で掲げる各種施策を優先的、重点的に実行するという位置づけがなされたことも、この時期の制約条件となった。たとえば、エネルギー政策においては、東京電力福島第一原子力発電所1～4号機の廃炉と脱原発依存を目指し、再生可能エネルギー・省エネを最大限拡大することを基本とするエネルギー構造転換を強力に進める「グリーン成長戦略」を最重要戦略とした。また、新たな成長を目指す重点分野は、グリーン（エネルギー・環境）、ライフ（健康）、農林漁業（6次産業化）の3分野であるとし、中小企業の活力を最大限活用しつつ、規制等の見直しや限られた政策財源の優先的配分を行うとした。

前述の「新成長戦略」や「日本再生戦略」にも見られるように、民主党政権においても国家的な成長戦略を立て、その下で日本の国際競争力を強化しようとする政府の姿勢が明確にあった。当時、新興国の台頭も含めグローバル市場での競争が激化し、競争条件や需要構造も大きく変化していたことから、世界的に、企業が様々な形での事業の統合、選択と集中、

---

(27) 第1回新成長戦略全体フォローアップチーム会合（平成24年3月15日）については、以下を参照。  
[https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/npu/policy04/archive11\\_01.html#haifu](https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/npu/policy04/archive11_01.html#haifu)（最終閲覧日：2024年11月19日）

(28) 内閣官房国家戦略室「日本再生戦略 概要」ほか関連資料については、以下を参照。  
[http://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/10217953/www.cas.go.jp/jp/seisaku/npu/pdf/20120821/20120821\\_1.pdf](http://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/10217953/www.cas.go.jp/jp/seisaku/npu/pdf/20120821/20120821_1.pdf);  
[http://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/10217953/www.cas.go.jp/jp/seisaku/npu/pdf/20120821/20120821\\_2.pdf](http://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/10217953/www.cas.go.jp/jp/seisaku/npu/pdf/20120821/20120821_2.pdf)（最終閲覧日：2024年11月19日）

連携、事業転換を加速していた。また、他方では、そうした世界市場の大きな変化に対して、日本では特に地域経済や中小企業が疲弊しているという認識もあった<sup>(29)</sup>。グローバル競争が一層強まるなかで、民主党政権期の産業競争力政策も、基本的には、自民政権期からの従来の政策を踏襲して実施されることになる<sup>(30)</sup>。

## 産活法の 2011 年改正

産活法については、2011 年改正が予定されており、それに先立ち、2010（平成 22）年 6 月 3 日、産業構造審議会産業競争力部会が「概要～産業構造ビジョン 日本は、何で稼ぎ、雇用していくのか～」を公表し、法改正の準備を進めていた<sup>(31)</sup>。

2011 年の 3・11 震災直後の 4 月から 5 月にかけて開催された第 177 回国会は、東京電力福島第一原子力発電所の事故や震災復興の問題への言及が国会審議の多くを占めていたが、産活法改正（「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」の一部改正）法案も審議の対象となり、5 月に可決成立した。

同法案は、国際競争力の強化を目指した戦略的な産業再編の促進を図ることを目的としている。日本経済が国際経済の構造的な変化に対応するためには、事業者の迅速かつ機動的な組織再編を促進していくことが必要であり、そのための制度面、資金面での支援措置を講ずる。また、ベンチャー、地域中小企業等の経営の効率化等を促進するため、ベンチャー等の成長企業による新事業展開等への支援措置、地域中小企業の事業の引き継ぎによる経営資源の有効活用への支援措置を講ずるとしている。これらの措置は、2010 年 6 月に閣議決定した新成長戦略や 11 月に発表した日本国内投資促進プログラムの具体化でもあった。

改正法案の具体的な内容としては、第一に、日本の産業の国際競争力を強化するための再編を促進するに当たり、独禁法の企業結合審査において国際的な市場動向や技術開発動向を踏まえるとともに、公正取引委員会との連携を強化したことである。適正な競争が確保されないおそれがあると考えられる一定以上の事業規模を有する事業者の再編案件が協議の対象となる。改正法案が成立した場合、具体的に想定されていたのは、新日鉄と住友金属の

---

(29) 次に見る産活法の 2011 年改正法案の審議過程における海江田万里経済産業大臣による法案の趣旨説明「第 177 回国会 衆議院 経済産業委員会（平成 23 年 4 月 20 日）会議録」、及び、谷畑孝委員（自由民主党）の質問に対する海江田大臣の回答（第 177 回国会 衆議院 経済産業委員会（平成 23 年 4 月 22 日）会議録）を参照。

(30) 民主党と自民党の政策に共通性があるという点については、のちの安倍晋三政権期における産業競争力強化法案の審議過程における民主党議員の以下の発言も参照。「今回の成長戦略、これも異次元の成長戦略ですか。前の自民政権、あるいは第一次安倍内閣、そして民主党政権時代の成長戦略とは何が違うのでしょうか」、「もちろん、民主党時代の再生戦略という言葉は、再興戦略という言葉にきちんと置きかわっていますし、私たちが掲げたグリーン、ライフといったキーワードはどこにも見当たらないという違いは確認できます。しかし、言葉は違えど、民主党政権がいわば縦切りにしていたようなことを、安倍内閣では横切りにしてお皿に載せている、そんなふうにも見えるのですが、いかがですか」。以上は、甘利明経済再生担当大臣に対する田嶋要委員（民主党・無所属クラブ）の質問より引用（「第 185 回国会 衆議院 経済産業委員会（平成 25 年 10 月 29 日）会議録」）。

(31) 産業政策局産業再生課「産業構造審議会産業競争力部会報告書『産業構造ビジョン 2010』の発表について」。

合併の事案等であった<sup>(32)</sup>。両社は、遅くとも 2012（平成 24）年 4 月までには合併契約をしたいという意向を表明していた。

改正法案のその他の内容としては、①事業者が迅速な組織再編を図ることを後押しするための措置（組織再編手続の簡素化、多様化のための会社法の特例、自社株式を対価とする株式公開買い付けの利用促進と完全子会社化手続の円滑化）、②事業者の再編に係る長期の資金調達を支援する措置（株式会社日本政策金融公庫からの資金供給）、③事業の引き継ぎを希望する企業同士の引き合わせや金融支援を行うことにより、地域経済の基盤を支える中小企業を強化する措置、④ベンチャー等の成長企業による新商品の生産体制の構築を支援する措置（新商品の生産設備を導入しようとする事業者が行う借入れに対する債務保証）などがあった。

2011 年改正では、産活法の中に、上記③④のような新しい要素が組み込まれたことも注目される。③は、中小企業の再生支援という従来からの目的だけではなく、日本で有数の技術をもつ地域の中小企業を日本の企業が引き継ぐ場合には、融資または投資の支援措置を図り、国内で経営資源の有効活用を図るという意図がある。

また、④のベンチャー支援の債務保証制度は、従来、日本にはなかったものであるが、アメリカ・エネルギー庁（DOE）が行っている制度を参考にしている。リーマンショック後の世界的な金融危機や新興市場の低迷により、この時期にも、ベンチャー企業に対するリスクマネーの供給が大きく落ち込んでいたため、安定した売り上げ実績がなくても、ベンチャーの企業が持っている技術を使って生産を開始しようとするときの資金需要に対してリスクを補てんする制度となっている<sup>(33)</sup>。

なお、内閣が提出した改正案に対し、自由民主党・無所属の会から修正案が提出されたが<sup>(34)</sup>、その内容は、主務大臣と公正取引委員会の連携の強化をより確実なものとするための文言の修正等であった。

## 新市場の創出に向けて

翌年の 2012（平 24）年 3 月 2 日に開催された国家戦略会議では、枝野幸男経済産業大臣が配布資料として「新産業・新市場の創出に向けて」<sup>(35)</sup>、有識者議員が「イノベーションを通じた新産業・新市場の創出に向けて」を提出し、今後の新産業・新市場の創出に向けた「攻め」の対策について議論している。この会議では、課題解決型産業、ライフ・イ

---

(32) 衆議院経済産業委員会における橘慶一郎委員（自由民主党）の質問に対する海江田万里経済産業大臣の回答、及び、佐藤茂委員（公明党）の質問に対する田嶋要氏（経済産業大臣政務官）の回答（「第 177 回国会 衆議院 経済産業委員会（平成 23 年 4 月 22 日）会議録」、参照）。

(33) 以上、山内康一委員（みんなの党）の質問に対する田嶋要氏（経済産業大臣政務官）の答弁、谷畑孝委員（自由民主党）の質問に対する中山義活経済産業大臣政務官の答弁、橘慶一郎（自由民主党）委員の質問に対する海江田大臣、政府参考人・遠藤俊英氏（金融庁総務企画局参事官）の答弁を参照（第 177 回国会 衆議院 経済産業委員会（平成 23 年 4 月 22 日）会議録）。

(34) 「第 177 回国会 衆議院 経済産業委員会（平成 23 年 4 月 22 日）会議録」。

(35) 「平成 24 年第 2 回国家戦略会議」（平成 24 年 3 月 2 日）

[https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/npu/policy04/pdf/20120302\\_2/shiry3.pdf](https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/npu/policy04/pdf/20120302_2/shiry3.pdf)（最終閲覧日：2024 年 11 月 18 日）

ノベーション、グリーン・イノベーション、クリエイティブ産業などの文言が掲げられ、中小・小規模企業の潜在力強化、基礎研究から実用化まで見据えたイノベーションの推進、データの開放・融合によるイノベーションが打ち出されていた。

2012（平成 24）年 11 月 16 日の野田内閣の閣議では、経済対策を同月中に決定し、切れ目のない政策対応を講じていくという内閣総理大臣指示<sup>(36)</sup>が出された。特例公債法案も成立の見通しであったが、規制・制度改革など財政措置によらない経済活性化策もこの対策に盛り込むとした。これらのパッケージとしての経済対策は、11 月 30 日に閣議決定された「日本再生加速プログラム～経済の再生と被災地の復興のために～」に示されている<sup>(37)</sup>。ここでの基本的な方針は、財政規律を遵守しつつ、財政規模よりも知恵を絞って、日本再生と震災からの復興を着実に進めるための施策を練るというものである。

金融政策については、デフレ脱却に向けた政府・日本銀行の取組みと円高への対応が、民主党政権期にも行われていた。2012 年 10 月 30 日、政府・日銀は、デフレからの早期脱却に向けた取組みに関する共同の文書を初めてまとめた。この中で、日銀に対しては、デフレ脱却が確実となるまで強力な金融緩和を継続することを強く期待するとされた。

以上のように、民主党政権期の産業競争力政策は、産活法などを法的根拠とする自民政権期からの政策を踏襲し、当時、より一層顕著となっていたグローバル競争への対応を図るものであり、生産性向上やイノベーションを目指すものであった。一方、バブル崩壊後のデフレの継続や 3・11 後の困難な状況に直面するなかで、財政規律を保ちつつ、新産業の創出など攻めの方向性を模索していた時代でもあった<sup>(38)</sup>。成長戦略と財政再建との両立は、当時、財界も重要視していた制約条件であった<sup>(39)</sup>。

---

(37) 内閣総理大臣指示（今月中の経済対策の策定について）（平成 24 年 11 月 16 日閣議）。  
[https://www5.cao.go.jp/keizai1/keizaitaisaku/2012/1116\\_01sourishiji.pdf](https://www5.cao.go.jp/keizai1/keizaitaisaku/2012/1116_01sourishiji.pdf)（最終閲覧日：2024 年 11 月 18 日）。

(37) 「日本再生加速プログラム ～経済の再生と被災地の復興のために～」(平成 24 年 11 月 30 日)、及び、その説明資料を参照。[https://www5.cao.go.jp/keizai1/keizaitaisaku/2012/1130\\_01taisaku.pdf](https://www5.cao.go.jp/keizai1/keizaitaisaku/2012/1130_01taisaku.pdf)  
説明資料（その 1）[https://www5.cao.go.jp/keizai1/keizaitaisaku/2012/1130\\_01siryo.pdf](https://www5.cao.go.jp/keizai1/keizaitaisaku/2012/1130_01siryo.pdf)  
説明資料（その 2）[https://www5.cao.go.jp/keizai1/keizaitaisaku/2012/1130\\_02siryo.pdf](https://www5.cao.go.jp/keizai1/keizaitaisaku/2012/1130_02siryo.pdf)  
（最終閲覧日：2024 年 11 月 18 日）

(38) 経団連の経済政策委員会企画部会と財政制度委員会企画部会は、2012 年 3 月 29 日、東京・大手町の経団連会館で合同部会を開催し、みずほコーポレート銀行の山田大介・執行役員産業調査部長から、「財政支出に依存しないかたちでの成長実現に向けた方策」をテーマに説明を聞いた。その概要によれば、山田氏は、以下のように指摘している。「ペーパーワークとしての成長戦略の立案は、すでに二巡、三巡しており、課題抽出の段階は終わった。問題の本質は、実行されていないことにある。理由は、厳しい財政状況に直面するなか、個別施策に関して財源の裏打ちが乏しいからである。国内市場が伸び悩むなか、呼び水としての財政支出がなければ、民間投資の拡大は期待できない状況である」（経団連 経済政策委員会・財政制度委員会合同企画部会『「財政支出に依存しないかたちでの成長実現に向けた方策」で説明聞くーみずほコーポレート銀行の山田執行役員産業調査部長から』（『週刊 経団連タイムス』2012 年 4 月 12 日 No.3082）。

このほか、民主党政権期の成長戦略についての評価は、経済政策委員会企画部会『「失われた 20 年」と成長戦略の評価」テーマに説明を聞く』（『週刊 経団連タイムス』2012 年 10 月 18 日 No.3105）、経済政策委員会企画部会『「日本経済の行方とこれからの成長戦略のあり方」聞くー法政大学の小峰教授から』（『週刊 経団連タイムス』2012 年 11 月 1 日 No.3107）なども参照。

(39) 日本経済団体連合会「成長戦略の実行と財政再建の断行を求めるー現下の危機からの脱却を目指してー」（2012 年 5 月 15 日）。

## 自民党の成長戦略

同じ時期、下野していた自民党サイドでも、政権奪還後を見据えて、成長戦略を中心とする政策の議論を進めていた。再び政権交代で第二次安倍晋三内閣が誕生する直前の 2012 年 11 月には、自民党独自の成長戦略「日本経済再生プラン」を公表し、供給サイド重視のスタンスを打ち出していた<sup>(40)</sup>。

その内容は、新たに設置する「日本経済再生本部」を司令塔に、『縮小均衡の分配政策』から『成長による富の創出』への転換を図る」という基本方針のもと、名目 3% 以上の経済成長、法人税の 20% 台への引き下げとともに、「物価目標（2%）」を明確に設定し、目標達成に向け、日銀法の改正も含め政府・日銀の連携強化の仕組みを作ることなどを柱としていた。「成長戦略の推進」と「ニッポン産業再興プラン」の実行として、「競争力強化に向けた新ターゲットイングポリシーの導入」、戦略産業の育成、コア技術への集中投資などにも言及している。この中で、「戦略製造業復活プラン」として、『産業競争力強化法（仮称）』の制定による先端設備投資の促進、「新陳代謝・構造転換の促進、中小企業の活性化」を打ち出していたことが注目される。

この直後に発表された自民党の選挙公約でも、デフレ・円高からの脱却を最優先の政策課題と位置づけ、今後 5 年間で集中改革期間とする「日本経済再生・産業競争力強化法」（仮称）を制定するとしている<sup>(41)</sup>。そして、日本経済再生本部の下に設置を予定していた産業競争力会議で議論を積み重ね、将来の市場拡大が期待される分野を特定し、財政資金を集中投入する新ターゲットイングポリシーを大胆に遂行するとしていた<sup>(42)</sup>。

この時期に構想が練られていた自民党の成長戦略や産業競争力強化法案は、2012 年 12 月の衆院選で与党・民主党が大敗し、3 年 3 ヶ月ぶりに自民党が与党として返り咲く中で、第二次安倍内閣の下で具体化されていくことになる。

## 3. 産業競争力強化法の制定過程

### 日本経済再生本部の設置

2012 年 12 月 26 日に、自民・公明連立政権の第二次安倍内閣が発足した。その後も解散総選挙と再就任、内閣改造を繰り返し、最終的には第 4 次安倍内閣（第 2 次改造）として、2020 年（令和 2 年）9 月 16 日に辞任するまでの長期にわたり、安倍政権の時代が続くこと

---

(40) 「自民・日本経済再生本部、中間とりまとめ骨子、物価目標 2% を設定」（『日本経済新聞』2012 年 11 月 17 日）。

(41) 「自民党政権公約の要旨」（『日本経済新聞』2012 年 11 月 22 日）、「衆院選公約特集—自民党、大胆な金融緩和を」（『日本経済新聞』2012 年 12 月 3 日）。

(42) 例えば iPS 細胞の技術を生かした再生医療や創薬をリーディング産業に育成すべく、京阪神地域を「バイオ・ベイ」として発展させることなどが盛り込まれていた。

になる。

自民党は、政権が正式に発足する 6 日前の 2012 年 12 月 20 日時点で、日本経済の再生に向けて、円高・デフレから脱却し、強い経済を取り戻すため、政府一体となった経済対策や成長戦略の実現することを目標として掲げ、経済政策運営を担う組織の概要を固めていた<sup>(43)</sup>。日本経済再生本部を内閣に設置し、内閣総理大臣を本部長、全閣僚を構成員として成長戦略の意思決定を行うこと、また、その下部組織として、民間人メンバーの知恵を生かして「具体的な成長戦略の絵図を描く」（甘利明氏）役割を担う「産業競争力会議」を新設することなどである。民主党政権下で休眠状態にあった経済財政諮問会議も翌年の 1 月初旬に初会合を開くかたちで復活させる方針であった。

日本経済再生本部は、経済財政の中長期的方針や予算編成の基本方針などの諸課題に取り組む経済財政諮問会議とも連携し、これらの企画及び立案並びに総合調整を担う司令塔となる。これらの運営を統括する経済再生担当相には、甘利明政調会長の起用が内定していた。

日本経済再生本部は、政権発足と同日の 12 月 26 日に閣議決定した基本方針に基づき、正式に発足した<sup>(44)</sup>。この時点で、同本部は、企業の国際競争力の向上に照準を合わせ、企業や研究機関による技術革新を後押しする規制緩和や投資計画を定める「産業競争力強化法」（仮称）の制定を目指す方針であることを明らかにしていた。

一方、経済財政諮問会議（議長：内閣総理大臣）は、関係閣僚、日本銀行総裁、有識者を構成員とし、マクロ経済の司令塔として、経済財政、金融政策、物価等に関する議論を進め、2013 年 1 月以降、会議を開催し、6 月 14 日に「経済財政運営と改革の基本方針」（骨太の方針）を閣議決定した。

このほか、同じ 2013 年 1 月には、内閣総理大臣の諮問機関として、民間有識者を委員とする規制改革会議が発足した。同会議は、経済再生に即効性を持つ規制改革等の検討などを経て、6 月 5 日に答申を内閣総理大臣に提出しており、この答申内容は後述の「日本再興戦略」にも反映された。

### 産業競争力強化法案の浮上

新聞報道によれば<sup>(45)</sup>、政府は、2012 年 12 月の時点で、電機メーカーなどの競争力を強化するため、財政投融资（財投）機関を通じて公的資金を活用し、新たな投資を促す方針を固めており、この新制度を日本経済再生本部が制定をめざす「産業競争力強化法」（仮称）の柱とする考えであった。新法の成立は翌年の通常国会以降になるが、予算措置は早ければ

---

(43) 「経済再生本部年内に、自民が新設、民間人と成長戦略、諮問会議、来月初旬に初会合」（『日本経済新聞』2012 年 12 月 21 日）。

(44) 本部の構成員は、本部長代理 副総理、副本部長 経済再生担当大臣兼内閣府特命担当大臣（経済財政政策）、内閣官房長官、本部長 他全ての国務大臣である。平成 24 年 12 月 26 日「日本経済再生本部の設置について」を閣議決定した。<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/konkyo.html>

(45) 以下の記述は、「公的資金で製造業支援、工場・設備買い取り、官民、5 年超で 1 兆円、補正に計上へ」（『日本経済新聞』2012 年 12 月 31 日）に基づく。

2013 年 1 月にまとめる 2012 年度補正予算案に、まず最大 1000 億円を盛り込むとしている。

具体的な構想としては、新法制定により、民間リース会社と折半出資で官民共同出資会社を創設し<sup>(46)</sup>、5 年以上かけて工場や設備の買い入れを進める（買い入れ額は累計で 1 兆円超を見込む）というもので、企業の過去の投資に伴う負担を和らげるのが狙いである。技術革新が速い半導体や液晶パネルなどをつくる企業が手元資金を増やし、機動的に新たな設備投資をできるようにして、次世代の成長基盤固めにつなげる。電機のほか、産業機械や炭素繊維のメーカーにも資産売却の要望があると報じられている。

同上の新聞報道によれば、政府が公的資金を使って製造業を支援するのは、製造業の雇用を支え、産業空洞化を避ける狙いからである。電機産業などは雇用の裾野が広く、新規投資が滞って国内製造拠点を維持できなくなると雇用が大幅に減りかねない。個人消費低迷を通じて日本経済を悪化させる懸念があるため、政府は公的支援が必要との判断に傾いたという。また、半導体や液晶パネルは技術進歩が速く、加工装置などの設備負担は年々増えている。韓国や台湾などの海外勢と競うには、新規の研究開発や設備投資が必要であるが、過去に投資した資産の減価償却負担が重いと、新たな投資を抑える一因となり、競争力の低下を招く。政府は、リース方式でこの悪循環を断ち切りたい考えで、不振企業の財務改善にも効果が大きいとみていた<sup>(47)</sup>。リース方式は、後述のように、実際に産業競争力強化法の中に盛り込まれるが、法案が公表される前の比較的早い段階から、こうした案が浮上していたことが確認できる。

政府は、2013 年 1 月 8 日、日本経済再生本部の初会合を首相官邸で開催した<sup>(48)</sup>。11 日にも閣議決定する緊急経済対策について協議し、民間企業の設備投資を促進して持続的な経済成長を実現することを目指す方針であった。同本部の下に置く産業競争力会議の設置も正式に決定した<sup>(49)</sup>。

デフレからの脱却と日本経済の再生のため、安倍内閣が掲げる、いわゆる「3 本の矢」——「機動的な財政政策」、「大胆な金融政策」、「成長戦略」もこの頃に打ち出されている。2012 年度補正予算案では大規模な財政出動を行う方針で、日銀には一段の金融緩和を迫っていく構えであった。

「第一の矢」の「大胆な金融政策」については、2013 年 1 月 22 日の政府及び日本銀行の

---

(46) リース方式として想定されていたのは、以下のような仕組みである。①官民共同出資会社が企業から工場や設備を買い取ったうえで、リース契約を結んで企業に貸し出す。企業はリース料を払えばこれまでと同様に工場や設備を使えるほか、売却代金を新規の設備投資や研究開発にあてることができるようになる。②官民共同出資会社は、リース契約終了時に、リース料と資産の転売額から、財投機関とリース会社に出資分を戻す。資産価格の急減で当初の出資分を返せない場合、官民が負担を分かち合う。

(47) 従来、民間リース会社は、電機や産業機械、炭素繊維の製造装置をリースとして引き受けることに慎重だった。自動車と異なり、リース契約終了後に転売する中古市場がほとんどないうえ、資産価値が急激に目減りする可能性もあったからである。公的資金はこれらのリスクを国が一部肩代わりする面もある。

(48) 以下の記述は、「日本経済再生本部が始動 成長戦略、『産業再興』など 3 本柱で」（「日経速報ニュースアーカイブ」2013 年 1 月 8 日）による。

(49) 内閣総理大臣を議長とし、副総理、経済再生担当大臣兼内閣府特命担当大臣（経済財政政策）、内閣官房長官、経済産業大臣、他に内閣府特命担当大臣 2 名（科学技術政策、規制改革）、民間有識者が構成員である。「産業競争力会議の開催について」（平成 25 年 1 月 8 日日本経済再生本部決定）。

政策連携に関する共同声明（「デフレ脱却と持続的な経済成長の実現のための政府・日本銀行の政策連携について」（内閣府・財務省・日本銀行）において、日本銀行は、物価安定の目標を消費者物価の前年比上昇率で2%とするとともに、金融緩和を推進し、できるだけ早期の実現を目指すとしていた。同年4月4日の日本銀行政策委員会・金融政策決定会合においても、物価安定目標を2年程度の期間を念頭に置きできるだけ早期に実現する、マネタリーベースを2年間で2倍に拡大するなど、量・質ともに次元の違う金融緩和を行うとしており、政策目標をより具体化している。

「第二の矢」の「機動的な財政政策」としては、2013年1月11日に「日本経済再生に向けた緊急経済対策」が閣議決定された。同緊急経済対策は、長引く円高・デフレ不況から脱却し、雇用や所得の拡大を目指すため、復興・防災対策、成長による富の創出、暮らしの安心・地域活性化等の施策を盛り込んでいる。また、財政的な裏付けとして、平成24年度補正予算（約13.1兆円）を措置するとともに、「15か月予算」の考えの下、同補正予算に続き平成25年度予算を編成・措置している。

こうした中で、「第三の矢」の「成長戦略」については、製造業の復活を目指す「日本産業再興プラン」、新産業を育成する新産業を育成する「新ターゲットイングポリシー」、企業の海外展開を支援する「国際展開戦略」の3つの分野で策定する方針を表明した。とくに前2者には力を注ぎ、成長戦略の策定を進めていた。政府の総合科学技術会議や規制改革会議とも連携しながら、6月に策定する「日本再興戦略」に反映させる考えであった。規制緩和や投資計画を定める「産業競争力強化法」（仮称）も制定する方針であることが、この時にも強調されている。

一方、経団連は、産業競争力会議の発足とともに、今後の産業政策体系のあり方と産業競争力会議に期待する役割を検討しており、「産業政策の持続性を担保するために、競争力強化法（仮称）の制定も視野に入れることも重要」と表明していた。その背景として、ブッシュ（George W. Bush）政権期のアメリカで2007年8月に制定された米国競争法（通称 America COMPETES Act、日本語で競争力強化法とも訳される）についての言及がなされている。同法は、中国やインドの急速な経済発展によりグローバル競争が激化する中で、米国の競争力優位を確実なものとするため、研究開発によるイノベーション創出の推進や人材育成への投資促進、及び、これらの政府予算の大幅な拡充を図ることを認めるものである。今日においても、アメリカの半導体産業振興策などの根拠となっている法律である<sup>(50)</sup>。

このように、当時の経済界では、民間の経済活動や市場メカニズムを基本としながらも、企業活力の発揮を通じた日本の再生に向けて、国としての共通認識の醸成につながる強いリーダーシップを政府や産業競争力会議に期待する声が高まっていた<sup>(51)</sup>。

---

(50)日本経済団体連合会「新たな産業政策体系の構築を求める～ビジネス環境世界 No.1 への道～」(2013年3月19日)、p.21。

(51) 同上。

## 「産業競争力強化法」案（仮称）の検討過程

産業競争力強化に向けた新法として、政府が「産業競争力強化法」（仮称）を2013年秋に予定される臨時国会に提出する方向で調整に入ったと報道されたのは、2013年5月のことである<sup>(52)</sup>。企業の再編や設備投資を促すための支援策を盛り込む予定で、企業の設備投資を後押しするための融資枠の拡張や、新規投資向けのリースに保証をつける案が浮上しているとされる。企業再編を促すため、親会社と子会社の損益通算の対象を、複数の企業が共同出資してつくる合同会社（LLC）に広げ、法人税額を圧縮することも検討するが、産業界が求める法人税率引き下げなどは具体策が決まっていなかったとされていた。

2013年5月22日の産業競争力会議では、茂木敏充経済産業相が秋に召集予定の臨時国会に提出する「産業競争力強化法案」（仮称）の概要を説明した<sup>(53)</sup>。同法案は、民間投資の拡大、新市場の開拓、事業再編の促進という3本柱で構成されている。設備投資を3年後に年70兆円超と現在より10%増やすため、新規設備をリースで導入しやすくする制度などを盛り込んでいた。損益通算の対象範囲を他社との共同出資会社にも広げ、法人税額を圧縮できる税制改正も検討している。

政府は、5月28日、2017年度末までの5年間の緊急構造改革期間とする成長戦略の工程表をまとめたが、その中に企業再編や設備投資を促す産業競争力強化法案を今秋の臨時国会に提出することも含まれていた。法案は8月末までに概要を固めるとしていた<sup>(54)</sup>。

2013年5月末時点には、法案に盛り込まれる内容として、企業が共同で設備廃棄に取り組むのを税制等で優遇する措置、導入した先端設備が急激に値下がりするリスクの一部を国が負担する新しいリース制度の導入、先端企業を対象に会社ごとに規制を緩和する制度、複数企業が共同出資した合同会社（LLC）と親会社との間で損益通算を認めることにより、法人税額を圧縮できるようにする税優遇措置の柱となる予定であると、より具体化された施策案が報じられていた。

そのうち企業の共同設備廃棄を税制等で優遇する措置については、その指針を国が作るとしており、企業支援策を巡り、経済産業省は、産業界で課題となっている供給過剰の是正を目指すとしている。薄型テレビや造船、製紙など、一分野に多数の企業が存在し、国際競争にさらされている業界を念頭に、縮小する国内市場に企業が乱立する供給過剰の解消に動き出すという。経産省や国土交通省が、設備や人員の過剰など業界ごとに問題点を指摘した文書を示すと報じられている。企業間の部門統合など合理化の動きが起きた場合は、過剰設備の廃棄などを条件に税制面で優遇することも検討されている。

政府は、成長戦略において、古くなった設備の更新や事業再編、起業の促進を通じて日本

---

(52) 「競争力強化へ新法、政府、今秋にも提出」（『日本経済新聞』2013年5月3日）。

(53) 「民間投資拡大など柱に 経産相が産業競争力強化法案概要」（「日経速報ニュースアーカイブ」2013年5月22日）。

(54) 以下、「産業競争力、5年で強化、ハローワーク情報、民間に開放—成長戦略、秋に法案提出」（『日本経済新聞』2013年5月29日）、「法人税・雇用、議論詰まらず、成長戦略、5年で構造改革、産業界に不満」（『日本経済新聞』2013年5月29日）を参照。

経済の成長力を高める「新陳代謝」を柱の一つに掲げていた。甘利経済財政再生相は6月19日、日本記者クラブで記者会見し、「産業の基盤強化と新陳代謝を進める」と述べた。秋の臨時国会に産業競争力強化法案を提出する考えを重ねて示した上で、「税制などで一挙に設備更新が進むような環境を整備する。不採算部門を切り出して採算部門にかえることを促すような税制も考える」と意欲を見せていた<sup>(55)</sup>。

2013年7月末から9月末頃になると、「産業競争力強化法案」の概要が明らかになりつつあることが、新聞などでも、しばしば報道されており、この時期に詳細が固まっていたものと思われる<sup>(56)</sup>。報道されている法案の内容は、後述の通り、ほぼ実際に制定されたものに近いようである。

### 産業競争力会議での議論

この間、産業競争力会議は、2013年6月12日の素案取りまとめに至るまで、計12回の会議を開催している。

2013年1月7日、同会議の民間議員を務める榊原定征東レ会長は、都内で記者懇談会を開き、産業競争力会議での提言内容を説明した<sup>(57)</sup>。この提言の中で、技術革新の促進に向けた投資計画を定める「産業競争力強化法」を制定し、成長戦略の実行を確実に担保することが必要と訴えている。

この時には、榊原会長、もしくは産業競争力会議の見解として、「産業競争力強化法」には政府の最先端研究開発支援プログラム（FIRST）の後継となる「FIRST2」の創設を盛り込むべきだと主張されている。また、成長戦略の一環として推進することを念頭に、「3～5年後に産業化のメドが立つ研究領域」の30テーマに合計3000億円の予算を重点配分すべきだと表明している。省庁横断的な国家プロジェクト創設も提案し、具体例として、メタンハイドレード・レアアース（希土類）の採掘、次世代高効率航空機・ヘリコプターの開発、iPS細胞などを用いる再生医療・抗体医薬の開発、診断機器・医療機器・介護ロボットの開発を挙げていた。

2013年1月23日に開催された産業競争力会議の第1回会合では、甘利経済再生担当大臣から「新たな成長戦略について」と題する資料が提出され、「新ターゲットリングポリシー（戦略市場創造プラン）」、「ニッポン産業再興プラン」、「国際展開戦略」などのちに日本再興戦略に盛り込まれる3つのアクション・プランも打ち出された<sup>(58)</sup>。

それぞれについて説明を加えると、まず、①「ニッポン産業再興プラン」の策定により

---

(55) 「経財相、産業『基盤強化と新陳代謝を進める』」（「日経速報ニュースアーカイブ」2013年6月19日）。

(56) 「『企業特区』を新設、産業競争力強化法案、規制緩和を促進」（『日本経済新聞』2013年7月31日）、「今後3年の実行計画、競争力強化法案、規制抵触、事前に照会」（『日本経済新聞』2013年9月24日）。

(57) 東レ榊原会長「産業競争力強化法を制定し予算集中配分を」（「日経速報ニュースアーカイブ」2013年3月7日）。

(58) 「新たな成長戦略について」（第1回産業競争力会議（平成25年1月23日）、甘利明経済再生担当大臣提出資料）。「国際展開戦略について」（第3回産業競争力会議（平成25年2月18日）、甘利明経済再生担当大臣提出資料）も参照。

産業競争力を抜本的に高め、次元の違う国際展開戦略を構築し、産業も人材も海外に次々と展開し、産業投資立国の実現や貿易立国の再現を図る。また、②「戦略市場創造プラン」では、戦略目標として、「国民の健康寿命の延伸」、「クリーンかつ経済的なエネルギー需給の実現」、「安全・便利で経済的な次世代インフラの構築」、「世界を惹きつける地域資源で稼ぐ地域社会の実現」という4つのテーマを設定し、課題克服と成長産業の育成の同時達成を目指すとしている。ここでは、これが「新ターゲットティングポリシー」とされている。③「国際展開戦略」は、「拡大する国際市場を獲得」するために、「日本経済のグローバル依存度の高まりを攻めの姿勢で捉え、競争と変化が著しいグローバル経済の中で、積極的・戦略的に勝ちに行くための官民一体の取組指針」と位置づけられている。経済連携の推進、海外市場獲得のための戦略的取組み、日本の成長を支える資金・人材等に関する戦略の実行により、企業や国民の世界経済成長の果実の享受を目指すとしている。

安倍総理は、第1回会合での議論を踏まえ、喫緊の重要政策課題に関する当面の対応として、関係大臣に、規制改革の推進などの各事項について対応を指示した<sup>(59)</sup>。このほか、「イノベーション／IT政策の立て直し」、「経済連携の推進」、「責任あるエネルギー政策の構築」、「地球温暖化対策の見直し」、「産業の新陳代謝の円滑化」、「若者・女性の活躍推進」、「攻めの農業政策の推進」、「資源確保・インフラ輸出戦略の推進」、「クールジャパンの推進」など、やや総花的ではあるが、各重要項目が打ち出されていた。産業競争力強化法の中で謳われる「産業の新陳代謝」というキーワードは、少なくともこの時期には定着していたようであり、これは経産大臣マターとされていた。

2013（平成25）年2月18日開催の第3回会合では、7つのテーマ別会合が設定され、その筆頭に「産業の新陳代謝の促進」という議題も設定された<sup>(60)</sup>。その後、5月29日開催の第10回会合で配布された「成長戦略の基本的考え方」と題された資料<sup>(61)</sup>でも、前述の3つのアクション・プランが出されており、6月5日第11回会合の配布資料「新たな成長戦略について」<sup>(62)</sup>では、10年間の平均で名目成長率3%程度、実質成長率2%程度を実現するという数値目標も示されている。

以上のように、この時期の成長戦略は、縮小する国内市場の下、グローバル経済を前提に、経済連携や国際展開など海外市場にも視野を拡げ、国内での戦略産業のターゲットティングと投資促進を図ることなどを主な内容としていた。

### 「日本再興戦略」の閣議決定

産業競争力会議での議論を踏まえ、政府は、2013（平成25）年6月14日に「日本再興

---

(59) 第3回日本経済再生本部／本部長 内閣総理大臣 安倍晋三「第1回産業競争力会議の議論を踏まえた当面の政策対応について」（平成25年1月25日第3回日本経済再生本部配布資料）。

(60) 「テーマ別会合の実施について」（第3回産業競争力会議（平成25年2月18日）甘利明経済再生担当大臣提出資料）。

(61) 「成長戦略の基本的考え方」（第10回産業競争力会議（2013年5月29日）配布資料）。

(62) 「三つのプランについて」（第11回産業競争力会議（平成25年6月5日）配布資料）。

戦略」を閣議決定した<sup>(63)</sup>。

日本再興戦略では、日本経済の 3 つのゆがみ（「過小投資」、「過剰規制」、及び、「過当競争」）を根本から是正し、グローバル競争に勝ち抜くため、2013 年度から 2017 年度までの 5 年間を「緊急構造改革期間」と位置づけ、集中的に取り組を進めるとする。具体的には、①民間投資の拡大により設備の新陳代謝を図り、イノベーションの源泉を強くする、②過剰規制を改革し、萎縮せずに新事業にチャレンジできる仕組みを創る、③過当競争を解消し、収益力を飛躍的に高め世界で勝ち抜く製造業を復活させる、という 3 つの目標が掲げられている。この実現のために、同年夏までに「産業競争力強化法案」（仮称）の方針を固めるとしていた<sup>(64)</sup>。

「過小投資」という文言が出てきた背景として、民間設備投資の水準が長期にわたり低迷していたことがある。1990 年代後半から 2000 年代半ばにかけて年間 65～90 兆円の規模で推移していた民間設備投資（名目）は、リーマンショック後の 2000 年代末から 2010 年代初頭には 60 兆円強の水準で低迷していた<sup>(65)</sup>。「日本再興戦略」では、「今後 3 年間で設備投資を 2012 年度の約 63 兆円から 10%増加させ、リーマンショック前の民間投資の水準（年間約 70 兆円（2007 年度までの 5 年間 平均）に回復させることを目指す」という目標が掲げられた<sup>(66)</sup>。

また、「過小投資」や「過当競争」の背景には、過剰設備があるという認識があった。複数の政府関係者によると、政府が供給過剰の是正に向け照準を合わせているのは、石油精製、電機、造船、鉄鋼、化学といった業界であると報じられている<sup>(67)</sup>。いずれも世界的に供給過剰に陥っており、とくに日本企業は海外勢と比べ、規模や利益面で見劣りしているとされる。たとえば造船業界の国内生産能力は 2000 万総トンであるが、国内需要が減っているうえ新興国との競争が激化し、2013 年の受注量は 885 万総トンにとどまった。電機業界でも、液晶テレビで国内では 4 社以上が競合し消耗戦が止まらない状況である。法案の背景には、供給過剰で企業間の価格競争が激しいことがデフレ脱却の妨げになっているとの考えがある。産業界でも、統廃合や M&A（合併・買収）などを通じた再編は大きな潮流との認識が広がっていた。

以上のように、産業競争力強化法の制定は、安倍内閣が 2013 年 6 月に策定した日本再興戦略の具体化と位置づけられており、国家的なマターとして、官邸主導で進められた。

---

(63) 「日本再興戦略-Japan is BACK-」（平成 25 年 6 月 14 日閣議決定）、及び、以下の資料を参照。

[https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/pdf/saikou\\_jpn.pdf](https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/pdf/saikou_jpn.pdf)（最終閲覧日：2024 年 11 月 18 日）。

(64) 以下、設備投資等に関する説明も含め、詳しくは、経済産業委員会調査室 鎌田純一・柿沼重志・中西信介(2013)、経済産業委員会調査室 柿沼重志・中西信介(2013a)を参照。

(65) 経済産業委員会調査室 鎌田純一・柿沼重志・中西信介 (2013:19)。

(66) 「日本再興戦略-JAPAN is BACK-」（平成 25 年 6 月 14 日）、p.24。

(67) 「5 年で成長戦略実現、競争力強化法案を閣議決定」（『日本経済新聞』2013 年 10 月 15 日、「産業の新陳代謝促す、競争力強化法案を国会提出、法人税減免、過剰設備を整理」（『日本経済新聞』2013 年 10 月 16 日）を参照。

## 産業競争力強化法案の概要

産業競争力強化法案は、「成長戦略実行国会」と位置づけられていた 2013 年秋の臨時国会（第 185 回国会）の召集日である 2013 年 10 月 15 日に閣議決定<sup>(68)</sup>され、同日、国会に提出された（2013 年 12 月 4 日成立、12 月 11 日公布、2014 年 1 月 20 日施行）。

産業競争力強化法の成立に伴い、産活法は廃止されたが、産業競争力強化法は、部分的には産活法の条文をスライドさせ、継承したものとなっている<sup>(69)</sup>。産活法に盛り込まれた措置のうち、戦略の実行・加速化に必要なものについては、所要の見直しを行った上で本法に位置づけるとされている。たとえば、産活法と同様、産業競争力強化法でも既存企業の事業再編・事業再生を支援する策が主要な施策の一つとなっている。

産業競争力強化法案は、日本再興戦略を受けて、「日本経済の 3 つの歪み」（「過小投資」、「過剰規制」、「過当競争」）を是正し、日本の産業競争力強化を図ることを目的としている。これら 3 つの観点から、対応する施策の概要をまとめると、次のようになる。

### (1) 「過小投資」への対応策としての民間設備投資の支援

企業の過剰債務が焦点となっていた 2003 年時点での産活法改正では、企業再編時の登録免許税が軽減される仕組みが導入されていたが、産業競争力強化法では、負担減の効果が大きい法人税まで踏み込んだ優遇制度が新たに導入された。現行税制の下では、同業他社との統合のために不採算部門を切り出すと、赤字額が減り法人税の課税対象の所得が増加するが、新制度では、条件を満たせば、新会社への出融資額の最大 70%を損金に算入できるので法人税負担が抑制される。当面の税負担が軽減されることで再編が進むことが期待されていた。

また、企業が保有する設備の新陳代謝を促進し、生産性向上を図るため、リスクの高い先端設備投資を促進するための措置として、リース手法を用いた投資促進措置が新設された。高額な初期費用を要し、当初の稼働が見込みにくい先端医療機器や高精度 3D プリンター等の最先端設備などが対象となる。

### (2) 「過剰規制」への対応策としての規制改革

産業競争力の強化の観点から、①企業実証特例制度、及び、②グレーゾーン解消制度の 2 つの制度を創設することにより、規制改革を強力に推進し、意欲ある民間の創意工夫や挑戦を支援するとした。

①企業実証特例制度は、企業自らが安全性等を確保する措置を講ずることを前提に、企業

---

(68) 経済産業省 News Release 「産業競争力強化法が閣議決定されました」（平成 25 年 10 月 25 日）  
<https://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/9450762/www.meti.go.jp/press/2013/10/20131015001/20131015001.html>  
（最終閲覧日：2024 年 11 月 18 日）。

(69) 経済産業委員会調査室 柿沼重志・中西信介(2013b:17)。2003 年産活法改正と産業競争力強化法制定の両方に携わった吉本豊氏も、産業競争力強化法は、事実上、産活法改正に近かったと述べている（「吉本豊氏ヒアリング」2019 年 1 月 22 日）。吉本豊氏は、2002（平成 14）年から 2004 年まで産業構造課課長補佐、2011（平成 24）年から 2013 年まで経済産業政策局産業再生課長として、この 2 つの法案作成に携わった。

単位で規制の特例措置を適用する制度である。企業が規制の特例措置を提案し、事業・規制所管両大臣が協議して特例措置を創設する。安全性確保に係る措置を含む事業計画の認定によって規制を緩和するとともに、その事業を通じて安全性を検証するという手順を踏む。法改正などの大がかりな手続きを待たずに規制が免除される。

②グレーゾーン解消制度は、医療など法規制がわかりにくい分野においても、企業が安心して新規事業に参入できるよう、具体的な事業計画に即して、国が予め適法範囲を示す制度である。企業が事業計画の適法性の確認を申請し、事業所管大臣を通じ、規制所管大臣に照会し確認する。新規事業では規制に触れるかどうか曖昧で企業が事業着手をためらうことがあるため、この制度を通じて、企業の新規参入を促す。

### (3)「過当競争」に対応するための事業再編

産業競争力強化法では、産業の過当競争・過剰供給構造を解消するとともに、世界で通用する強い事業の創出や新たな事業への挑戦等の事業革新を強力に推進するため、不採算部門などを切り離し（カーブアウト）、事業再編する企業を税制などで後押しする。それまでの産活法における4計画は、「事業再編計画」と「特定事業再編計画」の2計画に統合・再編された。

また、手元資金に余裕のない新興企業が大型買収をしやすくする自社株対価の手法や、資本関係のない別会社へ特定事業を円滑にスピノフ（分離・独立）する手法も、会社法の特例措置として導入した。

### 「産業活動の新陳代謝」

産業競争力強化法案は、「日本経済の3つの歪み」の是正にとどまらず、より積極的に「産業活動における新陳代謝の促進」を業種横断的に推進するための措置を講じることを規定していた<sup>(70)</sup>。

前述の事業再編の円滑化、リスクの高い先端設備投資を促進するための措置なども、その一例であるが、その他には、ベンチャーファンドに出資する事業会社等の企業に税制上の支援措置を講じ、ベンチャーファンドを通じた資金供給の円滑化を図る措置などがあげられる。ベンチャーを立ち上げる大企業などを支援して、ファンドの資金的厚みを増すとともに、技術、経営など総合的な支援を提供する仕組みを構築し、新規創業のみならず、事業拡張期にあるベンチャー企業の成長を強力に支援するとしている。

また、中小企業・小規模事業者の活力再生が、地域経済の再生、国際競争力の向上に寄与

---

(70) 第50条では、「政府は、事業者による事業再編の実施の円滑化のために必要があると認めるときは、商品若しくは役務の需給の動向又は各事業分野が過剰供給構造にあるか否かその他の市場構造に関する調査を行い、その結果を公表するものとする」と規定している。民間の自主的な判断に任せては、産業の新陳代謝が進まない場合には、国が調査を行い、事業再編を促すことを法的にも明示したものである。

「産業活動における新陳代謝」とは、第2条第4項で、「産業活動において、新たな事業の開拓、事業再編による新たな事業の開始又は収益性の低い事業からの撤退、事業再生、設備投資その他の生産性の向上又は需要の拡大のための事業活動が行われることをいう。」と定義付けられている。

するとの観点から、産業競争力強化法においても、地域での創業の促進、創業等の支援、中小企業の経営改善・事業再生の支援強化などが盛り込まれた。

## 活用の事例

当初、産業競争力強化法の活用が見込まれる業種と世間で想定されていたのは、造船業界や電機業界などであるが、国内需要の低迷で過剰設備を抱えていた化学業界でも活用事例が見られる<sup>(71)</sup>。多角化経営のうち化学事業の構造改革を進めていた旭化成は、岡山県で三菱ケミカルホールディングスと共同運営するエチレン生産設備 2 基のうち 1 基を 2016 年春をめどに停止することを 2013 年 12 月時点で決めており、過剰設備の解消などで税制優遇が受けられる産業競争力強化法を活用する意向を表明していた。

旭化成の社長は、「日本で高付加価値品をつくり続けるには（基礎原料となる）エチレン生産を一定程度国内に残す必要がある。同法の活用策としては、三菱ケミカルとエチレン生産・販売法人を設立し、エチレン事業を切り出す考えもある。詳細が決まるのはこれからだが、まず新法人に対する税制優遇をお願いしたい。法人税の繰り延べなどで負担を軽減して、収益を改善させたい。構造改革を支援しようとする政府の姿勢を評価したい」と述べている。

今後の同社の事業戦略としては、化学事業では、低燃費タイヤ用原料やアクリル繊維原料など、高いシェアを持つなど競争力が高い製品で世界で稼げる体制を築くとしている。また、次の成長事業として、M&A（合併・買収）も活用しながら、ヘルスケア事業の育成・拡大に取り組んでいるとした。

エチレン以外にも樹脂・繊維原料などの設備過剰に悩む化学業界では、産業競争力強化法の施行を機に再編が加速すると見込まれていた。三菱ケミカルホールディングスは 2014 年、住友化学は 15 年にエチレン生産設備 1 基をそれぞれ停止する方針を打ち出していた。

## 法案の審議過程と附帯決議

同法案の国会の審議過程では、多くの点が検討対象となっていたので、そのうちのいくつかについて挙げておく。

まず、それまでの産活法の検証・評価については、バブル崩壊後、企業が「3 つの過剰」を抱える状況下において、企業の生産性向上と産業活力の再生に向けて、個々の事業について一定の成果を上げてきたと政府・経産省は総括している。具体的には、1999（平成 11）年の産活法の制定以来、2013（平成 25）年 10 月 1 日時点で、全省庁で 609 件、経済産業省で 400 件の計画が認定され、毎事業年度、認定を受けた企業の生産性や新たな取り組みの成果が詳細に検討されている。それによると、経産省が認定し、計画が既に終了した 350 件のうち、約 8 割以上の案件が計画期間中に法律の求める生産性の向上を実現していると評価さ

---

(71) 「戦略 2014 そこが知りたい(8) 旭化成社長藤原健嗣氏—産業競争力強化法どう使う？ 事業を再編、世界で稼ぐ」(『日本経済新聞』2013 年 12 月 28 日)。

れている<sup>(72)</sup>。

また、民間設備投資については、産業競争力強化法が制定された 2013 年以降、「日本再興戦略」で掲げられた「2015 年度までに 70 兆円」という目標は達成され、右肩上がりの高水準で推移している<sup>(73)</sup>。

以上のように産活法の成果はあったが、産活法と産業競争力法案との基本的な違いとしては、産活法の目的が過剰設備や過剰債務の解消であったのに対し、この時期に日本が直面している問題は、過少投資、過剰規制、過当競争であるため、新たに制定する産業競争力強化法をキードライバーにして、3 つのゆがみを是正していきたいというのが政府・経産省の考えであった。産業競争力強化法案では、事業者の前向きかつ自由な取り組みを広く支援するため、事業再編の類型を大括りにした上で事業を切り出し、他社と再編統合するなどの取り組みについては、より思い切った支援を行うなど、従来の産活法にはない、新たな制度、措置を多数盛り込んでいる<sup>(74)</sup>。

その中でも特に新たな制度となる企業実証特例制度とグリーゾーン解消制度については、多くの議員から制度の詳細や運用に関する質問や規制緩和の過程における政府との癒着への懸念、監督官庁の役割など活発な審議が行われた。また、本稿では立ち入らないが、産活法の成果や産業競争力強化法をめぐっては、リストラなど雇用に及ぼす影響も懸念されている<sup>(75)</sup>。

なお、これらの問題とも関連して、自由民主党、民主党・無所属クラブ及び公明党の三派共同提案の動議により、衆議院では、9 項目にわたる附帯決議が付された<sup>(76)</sup>。

#### 4. おわりに

バブル崩壊に生じた日本の不良債権問題と、それらと連動した産業再生の問題は、2000 年代半ばには一区切りつけられ、2000 年代半ば頃からは、政府部内で新たな成長戦略が描かれるようになった。産活法は、2007 年、2009 年、2011 年に改正されたが、政府の成長戦略を踏まえ、経営資源活用のための事業再編や生産性向上、イノベーションなどに政策目的の

---

(72) 國重徹委員（公明党）の質問に対する茂木敏充経済産業大臣の答弁を参照（第 185 回国会 衆議院 本会議（平成 25 年 10 月 29 日）会議録）。

(73) 経済産業省経済産業政策局『『国内投資拡大のための官民連携フォーラム』結果概要』（令和 5 年 4 月 19 日）、15 頁。

(74) 以上、國重徹委員（公明党）の質問に対する茂木敏充経済産業大臣の答弁、及び、田嶋要委員（民主党・無所属クラブ）の質問に対する茂木大臣の答弁を参照（「第 185 回国会 衆議院 本会議（平成 25 年 10 月 29 日）会議録」）。

(75) たとえば、塩川鉄也委員（日本共産党）の質問に対する茂木大臣、政府参考人西山圭太氏（経済産業省大臣官房審議官）の答弁などを参照（「第 185 回国会 経済産業委員会（平成 25 年 11 月 15 日）会議録」）。産活法、及び、産業競争力強化法の成果に関する、より具体的な評価については、別稿で改めて検討することにした。

(76) 附帯決議の内容など、詳細は、「第 185 回国会 衆議院 本会議（平成 25 年 10 月 29 日）会議録」を参照。

軸足が移された。産活法を通じた政府の支援策に加え、事業再生市場の形成に向けた制度的な整備も図られ、既存企業の事業再編を通じた新事業進出の事例も多く見られるようになった。この時期には、中小企業や地域経済も含めた日本経済全体としての経営資源の活用と生産性向上を目指し、また、「新しい成長」に向けた将来を展望し、重要な産業分野へのターゲットリングを模索していた。

この間、日本では、2008 年のリーマンショックに加え、2011 年の東日本大震災・東京電力福島第一原子力発電所の事故、デフレ、財政再建という困難に見舞われながらも、政府の舵取りによって、産業競争力政策との両立が図られた。

民主党政権の後の第二次安倍晋三内閣のもとでは、いわゆるアベノミクスの成長戦略の一環として、2013 年に産業競争力強化法が制定された。同法は、「産業の新陳代謝」という目的のもと、産活法から継承した事業再編の支援策のほか、新事業進出や設備投資の促進、規制改革を推進する内容を盛り込んでいた。

以上、本稿では、主に産業競争力政策の政策形成過程に焦点を当てたが、今後の研究課題としては、実施内容や効果も含めた分析も必要である。産業競争力政策に関しては、生産性や ROE（自己資本利益率）などの指標による数量的かつ短期的・形式的な実績評価以外にも、より広い文脈での評価・検討を行うべきであろう。

たとえば、半導体関連では、エルピーダメモリやルネサスエレクトロニクスなどに産活法の支援や産業革新機構からの資金投入などが行われたが、その効果について、世間あるいは国会審議では、しばしば疑問も付されている。また、2018（平成 30）年の産業競争力強化法改正法案の国会審議は、規制緩和とも関係して加計学園問題に揺れ、産業革新機構の投資案件（ジャパディスプレイ、JDI）等についても議論がなされている<sup>(77)</sup>。さらに、冒頭でも述べたように、第四次産業革命や新産業創出の世界的な流れに、日本は後れを取っているという問題もある。

これらの問題については、産業競争力強化法の 2018 年、2021 年、2024 年改正、及び、2024 年改正とも連動した「経済産業政策の新機軸」<sup>(78)</sup>の第 3 次中間とりまとめなど、産業競争力政策の新しい動向と併せて、今後、検討を進めていきたい。

## 参考文献

経済産業委員会調査室 内田衡純 (2009)「産業における『再生』と『革新』の時代へ ～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

---

(77)「第 196 回国会 経済産業委員会（平成 30 年 4 月 13 日）会議録」。

(78)「経済産業政策の新機軸」は、第 28 回 産業構造審議会総会（2021 年 6 月 4 日）において打ち出された。同総会資料の経済産業省「経済産業政策の新機軸～新たな産業政策への挑戦～」(令和 3 年 6 月)を参照。

正する法律案～」(参議院常任委員会調査室編『立法と調査』第 291 号、平成 21 年 4 月)

経済産業委員会調査室 鎌田純一・柿沼重志・中西信介 (2013)「日本再興戦略の概要と今後の課題—期待される『成長戦略実行国会』での議論の深化— (参議院常任委員会調査室編『立法と調査』第 345 号、平成 25 年 10 月)

経済産業委員会調査室 柿沼重志・中西信介 (2013a)「成長戦略の成否を握る民間設備投資の動向～注目される投資減税の効果と法人実効税率引下げ問題～」(参議院事務局 企画調整室(調査情報担当室)『経済のプリズム』第 1118 号、平成 25 年 10 月)

経済産業委員会調査室 柿沼重志・中西信介(2013b)「産業競争力強化法案の概要と主な論点～過小投資、過剰規制、過当競争の是正は進むのか～」(参議院事務局 企画調整室(調査情報担当室)『経済のプリズム』No.120、2013 年 11 月)

国立国会図書館 調査及び立法考査局経済産業課(小澤隆)(2015)「成長戦略の経緯と論点」(国立国会図書館『調査と情報』No.868 (2015.5.19.))

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』(財経済産業調査会を参照。

渡邊純子・武田晴人(2021)「2000 年代の産業再生政策」(RIETI ディスカッション・ペーパー 21-J-030)

年表

| 年           | 事項                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|-------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1998 (平成10) | 新事業創出促進法公布 (12月18日)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| 1999 (平成11) | 第145回国会で「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」<br>〔制定題名：産業活力再生特別措置法〕成立 (8月13日公布) 〔廃止：平成26年1月20日〕<br>民事再生法公布 (12月22日)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| 2000 (平成12) | 第147回国会で産業技術力強化法が成立 (4月19日公布, 4月20日施行)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| 2001 (平成13) | 省庁再編により経済産業省発足 (1月)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| 2002 (平成13) | 金融庁が金融再生プログラムを公表 (10月)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| 2003 (平成15) | 経済産業政策局長の私的懇談会として設置された競争政策研究会が、提言「競争政策研究会中間報告ー産業再生に向けた企業結合審査の迅速化・透明化」をとりまとめ (2月)<br>※この提言の後、公正取引委員会による企業結合審査の改革が進む。<br>各都道府県に中小企業支援協議会を順次設置 (2月)<br>経済産業省経済産業政策局に産業再生課を設置 (4月)<br>第156回国会で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)<br>「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)<br>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)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| 2004 (平成16) | 経産省が「新産業創造戦略」策定 (5月)<br>企業結合審査における判断基準を示したガイドライン改定 (公表事例の充実, 審査期間の短縮など) (5月)<br>※その後の審査事例では、シェアや競争者の数以外の要素を評価する傾向がみられ、結合後のシェアが高い案件であっても認められた事例も増加。<br><br>経済産業政策局長の私的研究会として「企業活力再生研究会」を設置 (12月) (座長 須藤英章 東京富士法律事務所弁護士・日本大学大学院法務研究科教授)<br><br>※民間ベースを基本とする事業再生を円滑に進めるための環境整備の在り方について検討することを目的とする。                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| 2005 (平成17) | 経済産業政策局産業再生課が「『企業活力再生研究会』中間とりまとめについて」を発表 (5月17日)<br><br>産業構造審議会新成長政策部会 (部会長・西室泰三 (株)東芝 取締役会長) (6月8日開催) での審議を経て、経産省が「新産業創造戦略2005」を公表 (6月13日)<br><br>会社法制定 (7月)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| 2006 (平成18) | 競争政策研究会を再開(*1)。同研究会事務局 (座長：鶴田俊正 専修大学名誉教授) がとりまとめた「企業結合審査における改革の進展状況と今後の課題」に関するレポートを出発点として、企業結合審査のあり方について、研究会においてさらに検討を深めていくこととした (30日) (*2)。<br><br>*1 経済産業政策局産業組織課「競争政策研究会の再開について」 (2006年1月27日)<br><a href="https://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/1052065/www.meti.go.jp/press/20060127003/20060127003.html">https://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/1052065/www.meti.go.jp/press/20060127003/20060127003.html</a><br>*2 経済産業政策局産業組織課「競争政策研究会『企業結合審査における改革の進展状況と今後の課題』の公表について」 (2006 (平成18) 年1月31日)<br><a href="https://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/1052065/www.meti.go.jp/press/20060131005/20060131005.html">https://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/1052065/www.meti.go.jp/press/20060131005/20060131005.html</a><br>産業構造審議会新成長政策部会における審議、及び、経済財政諮問会議での議論を経て、「新経済成長戦略」策定 (6月)<br>財政・経済一体改革会議が「経済成長戦略大綱」策定 (7月)<br>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） | <p>「産業活力再生特別措置法等の一部を改正する法律案」閣議決定（2月6日）</p> <p>※中小企業地域資源活用促進法案（「中小企業による地域産業資源を活用した事業活動の促進に関する法律」案）、地域産業活性化法案（企業立地の促進等による地域における産業集積の形成及び活性化に関する法律案）とともに経済成長戦略大綱関連3法案として第166回国会に提出（内閣提出）。</p> <p>株式会社産業再生機構が平成15年5月の業務開始以来、41件の事業再生支援を終了し、成功裡に解散（3月15日）。</p> <p>第166回国会で「産業活力再生特別措置法等の一部を改正する法律」が可決成立（4月）（5月11日公布）</p> <p>産業技術力強化法改正（8月6日施行）</p> <p>独立行政法人産業技術総合研究所法改正</p> <p>独立行政法人新エネルギー・産業技術総合開発機構法改正</p> <p>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）</p> |
| 2009（平成21） | <p>第171回国会に「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案」提出（2月3日）、可決成立（4月22日）、公布（4月30日）、施行（6月）。（鉱工業技術研究組合法及び産業技術力強化法も一部改正）</p> <p>第171回国会に「労働者派遣事業の適正な運営の確保及び派遣労働者の就業条件の整備等に関する法律等の一部を改正する法律案」提出</p> <p>株式会社企業再生支援機構法（6月成立）に基づき、株式会社企業再生支援機構が設立、業務開始（10月）</p> <p>株式会社産業革新機構設立（7月）</p> <p>8月の衆院選で民主党が第一党となる。9月の特別国会で鳩山由紀夫氏が首相に指名、鳩山内閣が発足。</p> <p>（2009年9月～2010年6月；鳩山由紀夫内閣、2010年6月～2011年9月；菅直人内閣、2011年9月～2012年12月；野田佳彦内閣）</p>                         |
| 2010（平成22） | 「新成長戦略」閣議決定（6月18日）（8月5日改訂）                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| 2011（平成23） | <p>第177回国会に内閣が「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の一部を改正する法律案」を提出（2月）、可決成立、公布（5月）</p> <p>「日本再生の基本戦略」閣議決定（12月24日）</p> <p>公正取引委員会が新たな企業結合規則を施行（7月）</p> <p>※企業結合審査手続の迅速化及び透明性を高める</p>                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| 2012（平成24） | <p>「日本再生戦略」閣議決定（7月31日）</p> <p>衆議院解散による総選挙（12月）で自民党が第一党に返り咲き、12月に召集された国会で自民党の安倍晋三総裁が総理大臣に指名され、安倍内閣が発足。</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| 2013（平成25） | <p>株式会社企業再生支援機構法改正（2月）、株式会社地域経済活性化支援機構に改組し、3月から業務開始。</p> <p>経済産業政策局産業再生課が事業再生関連手続研究会の中間とりまとめとして、「事業再生局面における社債の元本減免について」を発表（3月4日）</p> <p>「日本再興戦略」閣議決定（6月14日）</p> <p>政府が産業競争力強化法案を自民党経済産業部会に提示（9月24日）</p> <p>政府は産業競争力強化法案を閣議決定、安倍晋三首相が「成長戦略実行国会」と位置付ける同日召集の臨時国会に提出（10月15日）</p> <p>第185回国会（臨時会）において産業競争力強化法案（内閣提出）可決成立（12月4日）（12月11日公布、2014年1月20日施行）</p>                                                                                               |
| 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）                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| 2018（平成30） | 第196回国会に内閣が生産性向上特別措置法案及び産業競争力強化法等の一部を改正する法律案の両案を提出                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |