

Discussion Paper # 90 - DOJ - 15

1980年代の
日本の産業政策

小宮隆太郎
横堀 恵一

1990年5月

通商産業研究所 Discussion Paper Seriesは、通商産業研究所における研究成果等を取りまとめ、所内での討議に用いるとともに、関係の方々から御意見を頂くために作成するものである。このDiscussion Paper Seriesの内容は、研究上の試論であって、最終的な研究成果ではないので、著者の許可なく、引用または複写することは差し控えられる。また、ここに記された意見は、著者個人のものであって、通商産業省または著者が所属する組織の見解ではない。

要旨

第二次世界大戦後の日本経済の発展、その主要な原動力となった製造業の発展に鑑み、日本政府の産業政策が世界の多くの人々の注目を集めるようになった。しかし、多くの誤解も存在する。本稿では、日本の産業政策がどのような機能を果たしてきたかについて、1980年代を中心に述べる。

日本の産業政策の手段として大きな役割を果たしてきたのは「ビジョン」の提示である。「ビジョン」は指令的性格を持たず、幅広い有識者の意見を反映した重要な将来予測情報の一つとして民間企業経営者に受け取られる。「ビジョン」は産業政策の基本的方向を示し、産業政策当局にとっても、税制・金融等の産業政策上の措置の立案実施上の指針となる。

産業政策の対象として大きな重要性を占めてきたのは(1) 研究開発の促進、(2) 産業調整援助、(3) 貿易摩擦への対応、及び(4) 規制緩和の四つの領域である。研究開発促進のために通産省が行ってきた技術開発援助政策のうち、通産省による研究開発組合の設立の支援は、民間部門の研究開発活動の「呼び水」として、そのコストを上回る社会的利益率をもたらす場合が少なくない。これまでのところ、共同研究のために効率性が低下したり、企業選択の公平性が損なわれるというような問題は生じていない。

日本の産業政策は、基本的に市場メカニズムを主体に運営されてきた。ただし、需給条件の急激な変化の影響を緩和するために、一時的措置である産業調整援助が、主として中小企業の事業転換の援助という形で行われてきた。産業調整政策の対象となった産業から他産業への資源移動を促進するため、臨時立法による特定産業の過剰設備の廃棄、労働者の雇用転換対策がとられてきた。一般に日本の産業調整援助では輸入制限、関税賦課等の保護主義的措置はとられず、かつ、産業調整の期間は限られている。長期的な産業構造調整の政策は、産業調整援助を通じてではなく、個々の民間企業の自助努力を促す「ビジョン」の提示等の情報を通じて行われる。

いわゆる「貿易摩擦」の事態に対処するための日本側の輸出抑制措置は、しばしば恒久化しがちであり、透明性や時限性の確保が必要である。半導体に関する日米間の「貿易摩擦」は、国際的な寡占的産業に対する産業育成政策および寡占対策について国際的調整のルールを検討する必要性を示唆している。

「規制緩和」は、1980年代の国際的な潮流であり、産業政策においても例えば石油産業において進展した。市場機構に対する信頼の回復を背景として過度の行政介入を不要とする考え方が有力になり、従来基礎的物資における国際的寡占企業あるいは産油国のカルテルへの対抗力として正当化されてきた石油産業への規制は大幅に緩和された。

なお本稿では1980年代の日本の産業政策の内容・特徴を概説を目的とし、特定の地域の産業発展のための政策や中小企業振興のための政策などは取り上げず、又、産業政策上の各種の措置が関連産業に及ぼした効果や、ひいては日本経済に与えた影響についての「評価」には立ち入らなかった。

1980年代の日本の産業政策^{*}

未定稿

小宮隆太郎：通商産業省通商産業研究所長・青山学院大学教授

横堀 恵一：通商産業省通商産業研究所次長

1990年5月

第1節	序論	1
第2節	産業政策の手段	2
第3節	研究開発の促進	12
第4節	産業調整政策	17
第5節	貿易摩擦への対応	21
第6節	規制緩和	26
第7節	結論	28
注記		32
参考文献		35

1. 序 論

第二次世界大戦後、日本経済は目ざましい発展を遂げてきた。二度の石油危機を経た1980年代には、日本経済の成長率は石油危機以前のいわゆる「高度成長」期に比べて半減したが、それでも日本経済は他の先進国よりもはるかに良好なパフォーマンスを示し、1980年代の実質GNP成長率（1980-88年の平均、以下同様）は4.1%、その間の消費者物価および卸売物価の上昇率はそれぞれ1.5%、マイナス2.3%という低水準であり、失業率も2%台という低水準で推移している。また国際収支は80年代前半のドル高期以降大幅な出超を続け、1988年の経常黒字は795億ドル、同年末の対外純資産残高も2917億ドルに達した。日本の一人当たりGNPは為替レートによる単純な換算で1952年には200米ドルに満たなかったのが、1980年には8900米ドルになり、その後急激な円高の影響もあって、1988年には2万米ドルを超え、米国・西独・フランス等の水準を凌駕するにいたった。このような日本経済の成長の主要な原動力となってきたのは、製造業の発展である。戦後の日本では農林業・水産業・鉱業が概して停滞的であったのに比べて、製造業は旧式な設備・技術とそれに対応する低い生産性の状態から出発して、急速に技術水準と生産性を高め、数多くの新規部門を発展させてゆき、多くの分野で世界最高の技術水準に到達した。

日本経済の目覚ましい成功、ことに日本の製造業の成功に鑑み、日本政府の産業政策が世界中の多くの人々の注目を集めるようになった。日本の経済的地位の上昇と日本産業の強い国際競争力の故に、日本の産業政策に対して、米国及び西欧諸国には、警戒・批判・羨望のまじった目で注視する者も多く、アジアNIES、ASEAN諸国、中国を始めとする多くの発展途上国は日本の経験から何らかの教訓を得ようとして、強い関心を寄せる人も多い。しかし、これまでのところ、残念ながら外国人の多くは、日本の産業政策の実態を正しく理解しているとは思われない。また、日本人でも、産業政策に関係の深い人々を除けば産業政策がどのように行われているかについての理解が広く行きわたっているとはいえないようである。かつては、日本では政府と民間部門が一体となって、日本の産業活動を運営しているという“Japan Inc.”というような観念があった。最近でも、日本の事情をよく知らない外国人の中には、日本政府のなかで製造業に関する政策を主として担当している通商産業省（通産省）（注1）が万能者であり、行政指導を通じて民間企業をどのようにでも操作しうるかのように考える者もあるが、このような観念はいずれも事実と

は程遠いものである。

日本の産業政策に関する強い関心と誤解に鑑み、本稿でわれわれはそれがおおよそどのような行われ、どのような機能を果たしてきたかについて、主として1980年代の状況を中心に述べることにしたい。本稿で述べる日本の産業政策の諸措置がそれぞれどのような効果を及ぼしたかを評価することは、経済学的に考えて非常に難しい問題であり、本稿ではこの評価の問題に本格的に立ち入ることはできない(注2)。

ところで、経済理論の観点から見ると「産業政策」をどのように定義するかということは、それほど簡単な問題ではない。以下では、この点の詳細な論議には立ち入らず、簡単に、「政府の経済政策のうち、いわゆる『市場の失敗』に対処するために、あるいはその他の何らかの目的で、政策当局がさまざまな手段を使って産業間の資源配分に影響を及ぼし、また民間企業のある種の経済活動を規制・抑制・促進しようとする諸政策」を産業政策と呼ぶことにする。例えば保護関税によりいわゆる「幼稚産業」を発展させようとするのは、フリードリッヒ・リスト以来の産業政策の最も古典的な形の一例であり、環境保全・公害防止・安全確保のためのさまざまな規制は、1970年代以降とみに重視されるようになった産業政策の事例である(注3)。

以下では、1980年代の産業政策の全体像を理解するうえで特に重要と思われるいくつかの問題をとりあげて説明する。まず第2節では、産業政策の手段について概観し、そのなかでも1980年代に、とくに大きな機能をもつものと考えられている「産業発展に関する『ビジョン』」について述べる。次いで第3節から第6節までは、1980年代の産業政策において大きな重要性を占めてきた(1) 研究開発の促進、(2) 産業調整援助、(3) 貿易摩擦への対応、及び(4) 規制緩和という四つの領域の政策について述べる(注4)。最後の節は全体の要約である。

2. 産業政策の手段

日本のような私企業制を基本とする市場において、産業政策はじめ経済政策は産業を構成する私企業の行動に影響を及ぼすことを通じて行われる。産業政策を遂行するために通産省が用いる手段は、大まかに次の3つの類型に分けることができる。

(イ) 情報の提供

(ロ) 法律・行政指導による抑制・誘導

(ハ) 財政・金融・税制上の経済的インセンティブ等

以下、これ等の措置について順次説明する。

(1) 情報の提供

通産省による情報の提供には、(i) 通商産業に関する各種の統計情報の提供、(ii) 通商産業に関する現状の分析、(iii) 通商産業に関する問題提起と展望の提示の三つがある。

(i) まず、統計情報の整備については鉱工業生産動態統計・工業統計・商業統計等が定期的に作成、発表されている(注5)。

(ii) 通商産業に関する現状の分析の多くは、「白書」の名の下に定期的に(多くは毎年)発表されている。例えば『通商白書』、『経済協力白書』、『中小企業白書』等がある。これ等は通商産業の諸問題の現状分析、政策課題の提起を目的とする。更に、例えば『鉱工業生産活動分析』等の通商産業省の作成する統計情報の加工、分析も行われている。

(iii) 通商産業に関する問題提起と展望の提示は、通商産業省が作成して発表する「ビジョン」という形で行われている。これは最近産業政策の遂行手段として重視されるようになってきているので、節を改めてやや詳しく説明することとしたい。

(2) 産業発展に関する「ビジョン」

産業発展に関する「ビジョン」の提示は、産業政策の全体系のなかで大きな重要性をもつものと考えられてきた。ここで「ビジョン」とは、日本政府、ことに通産省が使ってきた特殊な用語であり、ある種の経済政策、ことに産業政策に関して使われ、政策当局が望ましいと考える中期ないし長期にわたる産業発展の全体像を指す。産業政策当局は「ビジョン」をまとめ、それを関係者に提示することによって、産業をある方向に発展させ、またある種の経済活動を促進しようとするのである。「ビジョン」と計画経済下の「プラン」との最大の相違点は、前者はいかなる意味でも強制力を伴うものではないことにある。

日本では、経済企画庁により、中期(5年～10年)にわたる「国民経済計画」が作成されているが、これも基本的性格は計画当局(すなわち経済企画庁)の若干の希望的観測ないし期待を込めた予測を示すというものであり、強制力を伴う中央集落的な「計画」ではない(注6)。

産業発展についての「ビジョン」は、「国民経済計画」と同様に、希望的観測、期待のこめられた予測あるいは将来図を、産業(主として製造業)全般、あるいは「ビジョン」

の対象となっている特定の産業分野・政策領域に限定して、「国民経済計画」よりもはるかに詳細に描いたものである。

このような「ビジョン」の作成は、日本に必ずしも固有のものではなく、他の先進工業国においても見られる。例えば、フランスにおいては計画省を中心に、数次にわたる「経済計画」が作成されている（これを例示的計画（indicative planning）と呼ぶこともある）（注7）。又、米国でも例えば、エネルギー省は、1974年以降数年間『国家エネルギー展望』（National Energy Outlook）を作成してきたが、その性格は日本の産業政策において「ビジョン」と呼ばれてきたものとほぼ同じである（注8）。ただ、「ビジョン」が産業全般及び多くの産業分野について作成され、産業政策上に重視されている点は、日本の特徴といえるであろう。

通産省が最初に体系的な「ビジョン」として提示した産業発展の構想は、1963年の産業構造調査会の答申である。そこでは、日本の産業発展の指針として「所得弾力性基準」及び「生産性上昇基準」（後述参照）という二つの基準が示され、それに基づいて、「重化学工業化」の方向が示された。この答申作成の背景には、当時の日本経済がいわゆる「高度成長」を遂げつつあり、又、産業政策の主要な手段も、その少し前から貿易・為替管理の自由化が進められたことにより、輸入割当制等の直接介入から企業の自主的活動を側面から支援する間接的誘導方式へ転換しつつあったことに加え、貿易（輸入）自由化計画の作成により、統制撤廃が一段と進むという認識の下に、新たな政策の方向づけが求められたことがあったと考えられる（注9）。

『1970年代の通商産業政策』（後に「1970年代ビジョン」と略称されるようになった）は、1960年代における輸入自由化の急速な進展（例えば残存輸入制限品目は1969年には120品目、1970年末に80品目、1971年中に40品目に減少した）に加え、資本自由化、とくに対内直接投資の自由化が本格的に進展し、経済活動の一層の自由化が予想されたことに対応するものであった。

『1970年代ビジョン』における産業政策の基本的方針は、日本の産業構造の「知識集約」を高めてゆくこととされた。ここで「知識集約度」の高い産業とは、総要素投入量・費用のうち知識労働の投入量や研究開発費の比重が大きく、単純労働や資源エネルギーの投入量が相対的に少ない産業を意味していた。さらに今後発展の予想される産業、また今後その発展を促進してゆくことが望ましいと考えられる産業の基準として、①所得弾力性基準（国民所得の増大に応じて需要成長率が高いこと）、②生産性上昇基準（生産性上

昇率が高く国際競争上比較優位の達成が予想されること)、③過密・環境基準(環境負荷の少ないこと、また過密・環境問題の解決および資源エネルギー使用の効率化に貢献すること)、④勤労内容基準(良好な勤労の場を提供すること)の四つが提示された。

これらの基準から、今後の発展が予想される産業の具体例としては、(a)半導体、コンピュータ、ファイン・ケミカル(speciality chemicals)等の先端技術産業、(b)NC工作機械、航空機等の高度技術組立産業、(c)情報処理産業、(d)ファッション産業等があげられた。

『1970年代ビジョン』には数量的な予測はほとんど含まれておらず、この「ビジョン」は基本的に定性的な内容のものであった。

1970年代初頭の国際通貨調整と第一次石油危機の発生等の環境変化に対応して長期安定的発展の指針として1974年に作成された『産業構造の長期ビジョン』(『長期ビジョン』と略称)では、主要産業について1985年までの生産や輸出などの具体的予測が示された。「ビジョン」という用語が使われるようになったのはこの『産業構造の長期ビジョン』が初めてである。たとえば1985年の日本の粗鋼の内需は159.8百万トン、生産は173~178百万トン、輸出は21~26百万トン、輸入は8百万トン、海外生産比率は11.8~12.1%と予測された。これらの予測はその後毎年、目標年次を一年ずつずらして修正してゆくローリング・プランとして提示され、その後1975、76及び78年に見直しが行われた。

1980年になると、二度の石油危機とその後の日本経済の低迷に合わせて、新しい構想に基づいて包括的な「ビジョン」を改めて作成すべきであるとの意見が通商産業省内に強まり、1980年に『1980年代の通商産業政策ビジョン』が提示された。『1980年代ビジョン』と略称されるこの「ビジョン」は、基本的には『1970年代ビジョン』と同様の形式を踏襲しつつ、「創造的知識集約化」を目標に掲げた。この「ビジョン」では、先端技術分野を中心とする知識集約産業を主導的産業として位置付けるとともに、あらゆる産業分野の製品、生産工程の知識集約化を進めて、経済全体の活性化をはかることが謳われた。具体的目標としてはバイオテクノロジー(バイオリクター、細胞融合、遺伝子組替え技術等応用産業)、新素材技術(ファイン・セラミックス、新機能素子、複合材料、アモルファス等応用産業)、新エネルギー技術(石炭液化・ガス化、太陽光発電)、第五世代コンピュータに関する技術等の、高度先端技術開発に重点がおかれている。またサービス産業の経済に占めるウエイトが一層増大することを予想して、広義のサービス産

業（第三次産業）の技術の高度化にも注目している。

『1980年代ビジョン』では1974年の『長期ビジョン』の場合のような定量的目標は示されなかった。ただ、翌1981年に発表された『1980年年代の産業構造の展望と課題』という新たな「ビジョン」のなかで、わずかに1990年のエネルギー需給予測等が示されたが、個別産業の具体的予測は今後の課題とされた。

このように1960年代通産省が作成し発表してきた「ビジョン」は、一体どのような性格と機能をもつものであろうか。

「ビジョン」は、民間企業に対する強制力を伴うものではなく、指令的な性格はない。これ等のビジョンの多くは、通商産業大臣（通産大臣）の諮問機関である産業構造審議会（「産構審」、その前身は産業構造調査会）を始めとする審議会によって通産大臣に提出される答申として作成され、政府としてのなんらかの決定あるいは承認（例えば閣議の決定ないし了解）を経たものではない。それは通産省の今後の政策の基本方向を示す提言にすぎず、通産省自体にとっても、個別の具体的政策を確定的に拘束するものではない。具体的な政策措置の多くは、政府予算等の裏付けを必要とする。因みに日本の政府予算は単年度主義をとっており、基本的には予算支出は一年ごとに国会で審議・議決されるので、何年にもわたって産業政策上の措置を予め決めてしまうということは不可能である。

しかし、「ビジョン」の提示が通産省の産業政策にとってもっとも有力な政策手段の一つと考えられるようになったのは、①これが企業や消費者に対する将来の経済・産業全体の見通しを示すものであり、②「ビジョン」作成にあたっては経済界・消費者・有識者と事務局としての通産省の間に、緊密な情報交換や意見交換が行われ、③また「ビジョン」が通産省の今後講じるべき産業政策の大枠を示しているからである。それらについて逐次説明しよう。

まず①については、産業政策の「ビジョン」は、産業に関する専門家の他、幅広い分野の専門家を集め、現時点で得られる最善の情報に基づいて予想される将来の産業発展の方向、かつ日本経済にとって望ましいと思われる発展の方向を描き、それを関係者に提示し提案するという形をとっている。民間企業は、自らの関連事業分野については熟知しているが、経済全体・産業全体にわたる見通しについては、政府・民間の専門家の判断の集積としての見通しをもっとも信頼性の高い予測の一つとして受け取り、これに対して積極的に反対する理由がないかぎり、有力な目安として尊重する傾向がある。しかし、各企業が政府の「経済計画」や「ビジョン」に拘束される訳では決してない。このことはたとえば

日本経済が1950年代末から第一次石油危機まで政府の「国民経済計画」をはるかに上回る高い経済成長を遂げたことから明らかであろう。

時として「ビジョン」が通産省にとって「望ましいと考えられる姿」を強く示す場合もある。たとえば第一次石油危機後には、通産省はエネルギー政策の観点から日本経済の石油依存度を大幅に低減させることを目指した。そうして、1974年の『産業構造の長期ビジョン』では原子力発電の役割を高めて、1985年の原子力発電量を6000万kwと予測したが、1985年の実績は2452万kwにとどまった。これはこの間の二度にわたる石油価格の大幅上昇を反映して、産業構造の省エネルギー化が進み、また成長率が低下したために、エネルギー需要の伸びが大幅に鈍化したことが主たる原因である。しかし政策当局はエネルギー需要の実績が見通しと大きく乖離した後も、エネルギー源の多様化促進の観点から、この当初の目標をしばらくの間原子力発電政策の目標としていた。

このように「ビジョン」は、当初見通した社会経済環境の前提の下での一つのありうべき産業発展の将来図を描くものであり、不変の目的を示すものではない。このため政府の「ビジョン」に示された予測は、各企業の経営戦略にとって、考慮すべき一つの重要な作業仮説となるにすぎない。

次に②について、日本の産業全般にわたる主要な「ビジョン」の作成は、前述のように、多くの場合産構審で行われる。産構審は通産大臣の任命する130名以内の委員によって構成され、多くの供給関連、需要関連の産業界の人々、学界・ジャーナリズム・労働組合・消費者団体等の代表が参加する。審議は、本会議の他、基本的政策を検討する部会や各分野毎の部会、小委員会及び分科会に別れて行われ、半年から1年かけて「ビジョン」が作成される。「ビジョン」の原案は審議会での意見交換を踏まえて通産省の担当部局が事務局として作成し、その後の審議によって修正される。個別産業の将来予測は、産業ごとに関係業界団体や学界・ジャーナリズム等の代表と通産省の担当部局とが共同作業を行い、産業界や学識経験者の意見を十分に取入れたうえで、マクロ経済予測、他の産業の需給予測との整合性を図って作成される。

特定の産業分野あるいは部門に関する「ビジョン」は、「産構審」の一部の部会、小委員会等、「産構審」以外の審議会等によって作成される（表1参照）。

「ビジョン」作成時以外にも、通産省の担当部局と関連産業界、他省庁、消費者団体等との間で行われていることはいうまでもない。通常日本では個別産業ごとに、その分野の企業をメンバーとする「業界団体」が結成されているが、その重要な仕事は、業界に関す

る情報を収集し、メンバーをはじめ関係者に提供するとともに、関連の官庁の担当部局との日常的な情報や意見の交換することである。業界団体と通産省の日常的な接触は、業界団体が通産省の政策の現状を知り、また、通産省の担当者が関係業界の動向を知る上での双方にとって重要な情報源となっているが、このような日常的な意見・情報の交換では、時間の上でも、考慮対象の範囲についても視野が限定され易い。

「ビジョン」作成に際しての産構審等の場での意見交換は、関係業界以外の利害関係者や学識経験者も参加するので、情報・意見の交換が広い視野のもとで行われる。このため、通産省の側も、関係業界の側もこの意見交換の場を公的な意見調整の場として重視しているのである。

もし個別の企業、あるいは産業界が、様々な関係者の意見を反映する予測情報を、私的に作成あるいは入手しようとするれば、膨大な費用を要するであろう。「ビジョン」はそのような情報を政府が仲介となり、収集し、かつ意見の違いや利害の対立を多数の人々が参加して調整しとりまとめたものである。他方、産業政策当局にとっては、多くの異なる意見を基にして作成されたビジョンは、産業政策を進める上での共通の前提として有用である。

「ビジョン」の実質的に最も大きな効果の一つは、この作成過程での「審議会」等における情報交換と相互説得であろう。日本の産業政策のシステムを一種の情報交換のシステムと考えるならば、産業政策の個々の具体的措置が民間企業に及ぼす直接的効果よりも、「ビジョン」作成と提示の過程で行われる産業関係者との意見と情報の交換こそ、おそらく「ビジョン」のもつ最も大きな誘導効果であろう（注10）。

③について、「ビジョン」は通産省全体としての政策の大枠形成に大きな役割を果たしている。「ビジョン」で示された通産省の政策の方向は、長期的な影響をもつ政策（たとえば輸入の促進）や長期にわたらざるをえない政策（たとえば省エネルギー、基礎的技術に関する研究開発の促進、貿易摩擦対策等）について、すくなくとも大きな情勢の変化がないかぎり、通産省の個別の政策立案に基本的な指針を与える。後に述べるように、通産省の具体的政策手段には、財政支出、政策金融、税制上の措置等があるが、産業政策のためにこれらを具体的にどのように使うかについては各年度ごとに通産省内部で検討される。その際各措置（方針）は産構審ににおいて審議される。このように「ビジョン」は、通産省全体としての中長期的な共通指針として機能し、産業政策全体の一貫性・整合性を高め、それが合理的・体系的に行われることに寄与していると考えられる。

(3) 法律・行政指導による抑制と誘導

一般に経済政策遂行上の具体的な行政上の措置が、法律に基づいて行われることはいうまでもないが、個々の具体的な行政行為には、法律の規定に直接準拠して行われる公式の（フォーマルな）措置のほか、各省設置法その他の法律に基づく非公式の（インフォーマルな）協議・説得・誘導の形をとる「行政指導」がある。

法律の規定に直接準拠として行われるものには、各種の許認可が含まれ、産業政策上のものであるとして、電力料金認可等の公益事業に係るもの、輸出入取引法、中小企業団体の組織に関する法律等に基づく調整行為（カルテル）の認可等がある。

「行政指導」とは、「一般に、国民の権利を制限したり、国民に対し義務を課したりするような法律上の強制力を有するものではなく、行政機関がそれぞれの設置の根拠である法律により与えられた任務又は所掌事務の範囲内において、行政の相手方の協力を得て一定の行政目的が実現されるよう、一定の行為又は不作為を求めて恣憑し誘導する」行為である（注11）。産業政策上の「行政指導」とは、このうち、産業政策当局が関係産業界・個々の企業との協議や説得により、政策目的達成のために民間企業の協力を求め誘導することを指す。

行政指導は民間企業の自発的意思を前提にするものだけに、企業がその合理性を納得すれば行政指導に従うが、そうでない場合は従わないこともあり、そのような場合には、法律に基づき公的な権限を伴う公式の措置に切り替えなければならないこともありうる（注12）。

法律・行政指導による抑制や誘導のほとんどは、民間企業の行動を抑制・規制し、あるいは一定の基準を守らせるために行われるものであり、一般的にいて民間企業の行動に一定の枠をはめてチェックするには有効であるが、民間企業が望んでいない生産活動・設備投資・輸出入等を、法律や行政指導によって強制的に実行させることはできない。

例えば産業政策上の行政指導はかつては設備投資の抑制・生産調整、最近では後述の産業構造調整や貿易摩擦への対応などの中でとくに重要な役割を果たしてきた。産業調整の過程のように特定産業の企業相互間でしばしば利害が対立する場合においては、産業政策当局が仲裁者として「行政指導」を行い、それによって関係者の協力が得られ政策目的を達成しうる場合が少なくない。政策の対象となっている問題の性質にもよるが、「行政指導」の公正性と「透明性」に十分留意したうえで、政府が民間企業を「行政指導」の形で

説得し誘導することには一定の合理性があると考えらる。

欧米人の中には(日本人の一部にも)、「行政指導」は先進諸国の中では日本に特有のものであり、他の先進諸国では例がないと考える向きがあるが、それは誤りであり、欧米諸国(西側の)でも経済政策上の行政指導は多かれ少なかれ行われてきた。

「行政指導」に頼ることの比較的少ない米国政府の場合でも、たとえば1960年代のいわゆる「ドル防衛策」の対外投資抑制の政策は、その初期の数期間は法律上の規定に基づくことなく銀行・多国籍企業に対する協力要請・説得という形で行われていた。また最近でも、日本企業の米国での企業買収案件に関して、国防上の理由等により断念するように米国政府の関係当局が非公式に説得し、実現しなかった例や、当初の案が修正された例があり、それらは日本で「行政指導」と同じ性質のものである。

(4) 財政・金融・税制上の経済的インセンティブ等

法律・行政指導による、規制・誘導は、企業行動を抑制し、あるいはそれについて一定の枠をはめる(基準を守らせる)のには有効であるが、産業政策上望ましいと思われる生産活動・研究開発・投資・輸出入等を企業に積極的に行わせるのには、概して有効ではない。そのような目的のためには、企業に財政・金融・税制上等のインセンティブを与える必要がある。また負のインセンティブの措置として、外部費用の内部化のための課税がある。

これらのうち、最近の日本で産業政策のために財政支出を伴う措置がどれぐらい行われているかを調べてみると、そのために使われた財政支出の金額は驚くほど小さい。通産省の人件費や事務費を含めた予算は、1989会計年度の予算案で、一般会計62953円、エネルギー関係特別会計8947億円(一般会計からの繰入分3660億円を含む)、特許特別会計562億円であり、重複分を除いたこれらの総額は合計1兆2802億円である。

次に金融上の措置は、一般に「政策金融」と呼ばれている。「政策金融」とは、市中の一般の融資よりもやや有利な条件で政策目的にかなった民間のプロジェクトに対して融資を供与するものである。一例をあげれば、エネルギー政策において、1981年度から86年度にかけて発電所の原料を石油から天然ガス及び石炭に転換を促進するために、そのための設備投資に対して、日本開発銀行から融資がなされた。日本開発銀行等政府関係機関をつうじる「政策金融」(「制度金融」とも呼ばれる)は、産業設備資金貸付総額の8.

5%（1988年度）にすぎない。また通産省関係機関の融資は（他省関係分も含め）、1988年度分として5兆8862億円が計画されているが、これは財政投融资全体の19.9%にすぎない。

税制上の措置としては、資本設備に関する特別減価償却制度・割増償却制度やある種の準備余剰度がある。特別償却・割増償却制度は、ある種の政策目的を達成するためにある分野への投資を促進する目的で、その分野に関連する固定資産について、通常の償却率よりも高率の減価償却率を認めるものである。高度成長期の初期には、特定の産業（たとえば鉄鋼業、機械工業、電子工業）を育成し、研究開発を促進するために広く使われたが、その後ほとんど整理され、現在では公害防止設備と産業調整政策等にごく少数用いられているに止まる。特別償却・割増償却の産業政策上の措置としては、企業の研究開発活動を促進するための、増加試験研究費税額控除制度、所得の一部を控除して損失に備える準備金としての海外投資損失準備金や、かつての輸出拡充のための市場開拓準備金等がある。

他方、マイナスのインセンティブである、外部費用の内部化のための課税の例としては電源開発促進税や石油税があり、この両者はエネルギー対策の財源として使われている。

財政・金融・税制上の措置と「ビジョン」とは必ずしもつねに直接的な対応関係があるわけではない。しかし、「ビジョン」の示す産業政策の基本方針は、政策当局が具体的措置を考慮するときの基本的前提とされる。このため、「ビジョン」の記述は財政支出等の具体的政策手段の適用にあたっては、一つの方針を示すものとなっている。しかし、現在では政策金融や税制上の措置が民間企業の費用に及ぼす影響は一般的にいはきわめて僅かなものである。これらの経済的インセンティブの措置は、そのような費用低減をつうじる直接的効果よりも、産業政策上の政府の方針を示す情報効果の方がはるかに大きいのではないかと思われる。つまりこれらの措置によって政策当局がある種の事柄を重要視していることが広く伝わり、たとえば民間資金の導入を促進する「呼び水」効果を生じる場合も少なくないと考えられるのである。

(5) 1980年代における政策手段の特徴

以上(1)～(4)で説明した政策手段のうち、1980年代においてとくに重視されるようになったのは、情報の提供としての「ビジョン」の役割である。

1980年代における「ビジョン」は、1970年代のいくつかの「ビジョン」のよう

に日本の産業構造全体を大規模な形で体系的かつ数量的に明確に示した「ビジョン」という形をとることが少なくなり、産業ごと、分野ごと、問題領域ごとに発展の見通しを描いた「発展ビジョン」や日本経済にとって望ましいと思われる産業発展のイメージを定性的に記述する「構想」が多くなった（表1参照）。

定性的記述を主な内容とするビジョンの典型の一例は、1986年に発表された『21世紀産業社会の基本構想』である。これは日本経済の長期的な発展基盤の確保を目的に、日本経済の国際化と産業社会の活力維持を図ることにより、世界の安定と繁栄に積極的な役割を果たすことを日本経済の今後の課題として提示した。そのためには「国際性、創造性、文化性をもつ日本経済」を創りあげることが必要であるとして、具体的な目標として日本経済の「産業構造の国際協調化」と「創造的知識融合化」の二つを掲げている。前者については日本経済が積極的な産業調整を行うことによって国際分業の進展を図るとともに、経済協力、研究開発等を一種の「国際公共財」と考えて日本が従来以上にそれらを積極的に進め、その負担割合を増やすべきであるとしている。後者については基礎科学の充実や産業界・学 界・官界の連携促進、異なる産業分野の知識・技術の融合等を通じて、新しい産業や新しいライフ・スタイルの創造を目指すべきであるとしている。

このように、1980年代に入ってから「ビジョン」の性格が若干変化し、以前のように主要産業ごとの需給予測など具体的な産業発展の将来像を示すというものから、広く産業社会全般の望ましい将来像と各産業の望ましい発展の方向を定性的に描くという形に変化していった。これは、一つには「ビジョン」に掲げられた数値目標も、一定の仮定的前提の下での作業仮説であり、現実の国内、国際の経済環境の変化によって、将来の産業構造を定量的に描くことは意味がないとの判断が定着するようになったからであろう。また、非現実的な数値的予測はときに「独り歩き」することがあり、「ビジョン」への信頼性も損なうとおそれがあったことも一つの背景となっているように思われる。

3. 研究開発の促進

産業発展のために研究開発活動を促進することは、日本の産業政策の重要な領域の一つである。一般に、産業で広く使われる技術のための研究開発には大きなリスクが伴い、また、研究開発がもたらす社会的利益は、研究開発を行なう民間企業が受ける利益よりも大きいと考えられるので、とくに民間企業のみでは研究開発が難しい分野、研究開発のため

に非常に長い期間を必要とし、また大きなリスクを伴う分野、さらにエネルギー、公害関連のように公共性、緊急性の高い分野等では、政府が研究開発に先導的役割を果たし、また民間企業の研究開発を支援することが望ましいと考えられる。

研究開発促進のための日本政府の諸政策のうち、科学的・学術的研究や技術開発に関するもので純粋な基礎研究の分野は、主として文部省（およびその管轄下の大学・研究所）と科学技術庁が担当している。通産省の研究開発促進の政策は、鉱工業の科学技術に関する基礎研究や応用研究に向けられており、一般に「技術開発政策」と呼ばれている。

（１）技術開発政策の諸分野

通産省の技術開発政策には、大別して次の四つの分野がある。

- ①民間企業の研究開発活動の計画立案に役立てるため、「ビジョン」の作成などにより産業、技術の将来の方向を示すこと。
- ②ある種の分野の研究開発について、税制、政策金融、補助金等により、民間企業の研究開発活動を促進し、誘導すること。これには特定の研究目的のために通産省が民間企業に呼びかけて研究開発組合を結成させることも含まれる。
- ③通産省の附属機関である各種の研究所が研究開発を行うこと。
- ④技術開発に関する国際協力のために、情報提供・調整・仲介の機能を果たすこと。

たとえば日本政府が1988年にトロント・サミットで提唱した国際共同研究プロジェクト（通称“Human Frontier Science Program”）の推進等があげられる。

以下では、これらのうち産業界に大きな影響をもつ①、②について、その内容を説明しよう。まず①について、産業社会の将来像を描く「ビジョン」によって民間企業に将来の産業発展の方向を示すことについては既述した。一般に、この「ビジョン」の提示は企業の設備投資よりも研究開発により大きな影響を及ぼすであろう。研究開発投資はその懐妊期間が長く、高度の不確実性を伴うことも多いので、企業経営者がそれぞれ自らの責任で長期の企業戦略をたてる際に、政府の描く産業の将来像は大きな影響力をもつと考えられるからである。最近、日本の企業経営者は他国の経営者に比べてより長い“time horizon”（時間的視野）をもち、より長期的な経営戦略を立てることがしばしば言われているが、政府による産業発展の「ビジョン」の提示もこれに貢献していると思われる。

②について、通産省付属の研究所と民間企業との共同研究プロジェクトの形で大規模な技術開発プロジェクトが編成され、1988会計年度では通産省、「次世代産業基盤技術

研究開発」として超伝導、新材料、バイオテクノロジー、新機能素子の四つの分野にわたり14テーマに総額で64億円（政府負担分、以下同じ）、「大型工業技術研究開発」としてマンガン団塊採鉱システムの開発、科学技術用高速計算システムの開発、自動縫製システムの開発等10テーマに総額136億円が支出された。また「資源エネルギー技術開発」として、新エネルギー開発（サンシャイン計画）に257億円、省エネルギー関係（ムーンライト計画）に97億円、これらに石油・石炭・原子力・海洋資源開発関係を含めて計697億円が支出された。

（2）研究開発組合の事例

民間企業の研究開発活動を促進する政策の一環である研究開発組合の具体例としては、1970年代の「超LSI技術研究組合」は良く知られた成功例である（注13・14）。

1980年代の例として、1988年に終了した「資源探査用観測システム」の研究開発について述べよう。1984年に民間企業と国の研究機関から成る「資源リモートセンシング技術研究組合」が結成された。研究開発の目標は人工衛星に搭載される地球資源探査用のリモート・センシング技術であり、センサー部分とデータ伝送部分に分けて、研究が進められた。研究開発費の総額は109億円で、そのうち89億円を政府が負担した。この技術研究組合は民間企業と国の付属研究機関がそれぞれ開発テーマを決め、分担して研究を実施したうえ、成果をもち寄り、評価委員会で検討する方式がとられた。

（3）政府による研究開発支援の問題点

このように私企業間の共同研究開発組合の結成を政府が支援することについては、いくつかの問題点が指摘されるであろう。

①研究開発には不確実性が伴うため、共同研究開発の過程で参加企業が研究開発に十分な努力を払ったかどうかを客観的に評価することは難しい。そのため参加企業が研究開発活動を効率的に行うインセンティブが乏しくなるというモラル・ハザードの問題。これは参加企業のなかに他の参加企業の開発努力に「タダ乗り」(free ride) するものが現れ、組合全体としての研究開発活動の効率性が低下するという可能性があることである。

②政府が研究開発活動に関与することにより、民間企業が研究開発に投入するはずの資金或は人的資源が減少してしまうというクラウディング・アウトの問題。

③政府の支援する研究開発組合にどの企業の参加を認めるかという、参加企業の選択に関して、社会的不公平が生じるのではないかという問題。

参加企業の研究開発努力の問題 これらの問題点のうち、参加企業の努力、熱意の問題については、少なくともこれまでの研究開発組合の場合には、参加企業がもともとほぼ同水準の技術的基盤をもち、またもしある企業が十分な努力を払わなかったとすると、その企業の研究開発活動あるいは他企業との協力態度についてマイナスの評価が拡がり、その後同種の組合に参加できなくなるおそれがあること等から、共同研究に伴う効率性の低下が生じたとは思われない。「超LSI技術研究組合」が成功した理由の一つとしては、実際に同一場所で共同して研究することにより、基盤的技術についての企業間の情報移転が円滑に行われたことが指摘されている。また「資源リモートセンシング技術研究組合」の成功の理由としては、研究目標がレーダー技術、センサー技術等、日本で開発が比較的遅れていた分野に限定されていたこと、しかもこの分野では日本では高い水準の技術をもつ企業が参加したこと等があげられている。両組合に共通の成功理由としては、研究目標が基礎的技術の開発に限定され明確であったこと、期間が4年ないし5年間に限定されていたこと、日本で最も高い水準にある技術者たちが参加したこと等が考えられる。

民間研究開発支出への影響 たとえば「超LSI技術研究組合」の場合、政府の補助金（4年間合計で約290億円）と企業側負担額の総計は約700億円となり、これは同期間の半導体を生産する全企業の半導体関係研究開発費総額の50%に達した。半導体の場合には、原子力や宇宙開発関係の研究開発とならんで、政府の研究開発費負担の比重がかなり高かったといえよう。しかし研究開発組合の終了後には、企業の半導体関係の研究開発投資額は数倍になり、他方、半導体研究開発に関連する政府の財政援助は、1980年以降、半導体関係研究開発費総額の5%以下にとどまっている。このようにこの研究開発組合への政府援助は半導体に関する私企業の研究開発投資を抑制したとは考えられず、むしろ一種の「呼び水」として働き、民間の一層活発な研究開発を促進したといえるであろう。

「資源リモートセンシング技術研究組合」の場合、政府は研究開発費用総額の80%を負担した。開発された技術は今後の宇宙開発・資源探査の分野での基礎技術となるものと期待されている。

公平性の問題 ③の企業選択の公平性の問題は、①の問題ともかかわってくる。一定以上の技術水準をつことが参加企業間で認識されなければ、研究開始時点での共通知識の確認が困難となり、「タダ乗り」の懸念から共同開発が円滑に行われぬ可能性がある。また「超LSI技術研究組合」の場合、開発された技術は、高性能の半導体の製造に必要な基礎的技術であり、その相当部分は半導体製造装置のメーカーを経由して、他の半導体製造企業にも波及(spill over)したと考えられる。この組合に参加した5社は、その後の半導体生産企業間のなかで生産量(ことに量産品種の)の上位を占め続けたが、半導体生産に関する技術は他の企業にも波及し、さらに1980年以降半導体生産に新規参入した企業は6社を数え、日本では現在18社が半導体を製造し、一般に販売している。

研究開発への政府介入の根拠 1980年代の日本の産業政策の経験をふり返って、研究開発促進のための政府介入を正当化する理由を改めて考え直してみよう。一般に研究開発促進のための政府介入の理由としては、①各産業で多くの企業によって広く使われる公共財的な基礎的技術の開発への助成の必要性、②社会に不可欠な重要技術でありながら研究開発に伴う不確実性とリスクが大きい基礎技術の開発への助成の必要性、③私企業間の研究開発競争にまかせたときの重複支出や、情報伝播の抑止に伴う社会的非効率性の改善等があげられる。①については公共財的性格をもつ基礎的技術知識は、その使用の排除不可能性や成果から得られる収益の専有不可能性によって、②については研究開発のもつ不確実性とリスクの存在によって、いずれも当該技術開発に伴う社会的利益が私企業にとつての予想利益を上回る場合が少なくない。そのような場合には、政府が研究開発の一部を担当し、また研究開発活動を助成すべきであると主張される。

他方、企業が政府に対し、特定分野の研究開発を政府が促進するよう働きかけ、利益を得ようとする活動を生みだす危険性があることも否定できない。さらに政府がどの分野の研究開発にどの程度の資源(政府の支出や援助)を投入すべきか、またどの程度積極的に介入すべきかということはつねに難しい問題である。このようなことから、政策当局が経済合理性と公平性にかなうよう、政府介入とその程度・規模を決定するのは一般的には難しい、との指摘もある。しかしこの点に関しては日本ではこれまでのところ難しい問題が生じたという指摘はあまり見当たらない。

また、基礎的技術分野の研究開発についても、政府介入を控え、ベンチャー・キャピタ

ルや長期資本の市場を整備するなど市場機構に委ねて、新技術の供給を促進すれば十分であるという考え方もある。しかし最近の酸化物超伝導体の発見とその後の研究開発のように、科学的・学術的研究と、工業化に結び付く可能性のある基礎的技術との境界が不明なケースも増えており、基礎的かつ画期的な研究開発については何らかの形で政府が助成することが、企業の研究開発活動への指針となり、また促進要因となる可能性もある。このような場合、政府の研究開発助成は、社会的収益率がかなり高い場合が少なくないであろう。

③については、企業間の研究開発に関する競争の結果、社会的に過大な研究開発費支出が行われる可能性は理論的には十分存在する。しかし研究開発活動における競争は企業間競争の最も重要な形態の一つであり、自由企業経済システムの最も基本的要素である。かりに社会的に若干の過剰支出と非効率性を生むような過度の研究開発競争が短期的に多少は起こるとしても、これを直ちに制限することは産業の活力を減殺し、長期的には非効率性を招く危険がある。このため短期的には、いくぶんかの非効率性が懸念されるとしても、政府は民間の研究開発がそれぞれの企業の自主的判断でできるだけ活発に行われるように環境の整備につとめ、この分野の政府介入は政府が独自の立場で研究開発を行ったり、共同研究開発組合の結成を支援すること等にとどめ、民間企業の研究開発活動を何らかの形で抑制・規制するようなことは考えるべきではないであろう。

4. 産業調整政策

「産業調整援助」あるいは「構造調整政策」とは、その産業の生産物に対する需要の減退、あるいは国際競争における比較劣位化等の理由により、その産業のこれまでの生産規模が過大となり、したがって資源配分が過剰となったいわゆる衰退産業あるいは不況産業に対する産業政策である。このような産業からの他産業への資源移動を促進し、また当該産業の企業が関連のある新分野へ展開し、あるいは他の有望な分野へ進出することを援助するのが、「産業調整援助」あるいは「構造調整」の政策である。

(1) 日本の産業調整政策

1978年6月にOECD閣僚理事会が採択した『積極的調整政策(PAP)に関する一般指針』では産業調整を市場メカニズムに委ねることを原則とし、この分野での援助政

策は時限的なものとし、かつ漸進的に縮小すること（政策の時限性）、政策が企業経営の効率化に資するものであり、かつ生産物の価格がかつ適正利潤をもたらす価格以上にならないよう、市場の競争を確保すること（競争条件の確保）、政策に要する社会的費用とその手段、過程が明らかにされること（政策の透明性）、等を重視すべきであるとしている。日本の産業調整政策はこのPAPと基本的に同じ考え方に立脚している。すなわち産業調整、産業構造の変化は一般的には、市場メカニズムのなかで不断に実現されるべきものであるが、急激かつ大規模な環境の変化が生じたときには、これに対する調整過程を円滑にし、かつ激変緩和のための臨時的対策として調整援助の政策が必要であると考えられている。

産業調整援助の内容 1980年代における日本の産業調整政策は、主として国際的に比較劣位に陥った産業に対して行われた。この政策には二通りのものがある。第一は産業内の企業が新しい分野へ事業を転換することを援助するものであり、第二は他産業への円滑な資源移動の促進である。第一の政策の例としては、従来形の繊維産業をファッション性の高いアパレルの分野に多様化または転換することが支援された。繊維産業の企業経営者の創意工夫を助長するために、特に転換能力が弱いとみられる中小企業者に対して、新製品の開発や新分野の開拓を助けるため、政策金融により低利融資を行い、また中小企業者の共同出資会社への助成や、異業種分野の経営者の協同による新分野開拓事業に対する助成が、いずれも中小企業対策として行われた。しかしこれらの助成措置は補助金換算でいずれも年間10億円程度でありごく小規模なものである。

大企業分野における新規分野への事業転換の例としては、鉄鋼業をあげることができる。世界的にみて高い経済効率性をもつ日本の鉄鋼業は、今後の成長分野と考えられる高張力鋼、ステンレス鋼等の特殊鋼や表面処理鋼板等の高級鋼の生産比率を高め、また既存の技術や人材を生かして炭素繊維やチタン等の新素材分野の開拓を目指している。これらを支援する政策的措置として（大企業分野のため）、事業転換のための機械装置の特別償却制度や設備の除却損による欠損の繰り延べ期間の延長等税制上の措置がとられている。ただし、これらの例でも補助金額や税制上の優遇措置等の直接的効果よりは、情報提供による誘導効果のほうがおそらく重要であろう。

第二の類型は、国際的に比較劣位に陥り、あるいは生産物に対する需要が大幅に減退したため、設備・労働力が過剰となった非鉄金属鋳業、アルミ製錬業、造船業等の産業から

の資源移転の促進である。この目的のために重要な役割を果たしたのは、1983年に制定された「特定産業構造改善臨時措置法」である。この法律に基づき政府は特定の産業を指定し（電炉・アルミ製錬・ビスコース短繊維・アンモニア・尿素・フェロシリコン・段ボール原紙・エチレン・セメント・電線・ケーブル等22業種）、産業ごとに業界と協議のうえ構造改善基本計画を策定し、旧式設備の廃棄のために企業に低利融資を行い、また設備の特別償却を認めた。また個々の企業の自主的努力では設備廃棄が円滑に進まない場合には、独禁法の適用除外として共同行為を行うこと（すなわち関連企業がカルテルを結成して設備を廃棄すること）を認め、また必要な場合には政府が共同行為を指示することもできることとした。この法律は1988年に廃止されたが、指定された26業種平均では当初の設備処理目標の98.4%が処理された。さらに1987年には9年間の限時法として「産業構造転換円滑化臨時措置法」が制定され、特定の種類の設備が指定され（例えば高炉・転炉・鋼管製造設備・ナイロン長繊維用紡糸機・銅地金生産用溶鋸炉・同電解炉・セメント生産用焼成炉等）、個別企業毎に設備処理計画をたて、それを承認する形で、引き続き積極的な産業調整政策がとられた。このような産業調整政策の結果、アルミ製錬は1983年に年産164万トンの国内生産能力があったが1988年にはほぼゼロとなった。ビスコース短繊維は1983年の生産能力31.9万トンに対し、目標処理量は4.77万トンで1988年までに3.15万トンの設備廃棄がなされた。またアンモニア、尿素などでは目標処理量を上回って設備廃棄が実行された。

産業調整と雇用 産業調整に伴う雇用調整のためには、以上で説明した産業調整援助政策と並行して進められ、そのための特別立法が制定された。すなわちある規模以上の事業規模縮小等により離職者を発生させる特定不況業種（上述の二法と同様に指定された）に属する事業者が雇用維持・失業防止のために配置転換、他企業への出向、職業転換訓練等を行なうとき、それに伴う費用の一部（四分の一から三分の二）を国が負担することとした。またこれらの業種の雇用者に対する失業保険の給付期間を延長し（標準期間プラス最長90日）、職業転換訓練に要する費用を補助する等が行なわれた。

（2）日本の政策の特徴

日本における衰退（不況）産業の産業調整援助政策では、一般に、当該産業全体に対し一律に効果を及ぼす輸入制限、関税率の引き上げ等の保護貿易的措置はとられていない。

輸入抑制のために直接的な保護貿易的措置がとられた例は、中国・韓国からの繊維品の輸入の実質的制限等の例があるがその数はきわめて少ない。衰退産業に対する保護貿易の政策は、多くの国において恒久的となりやすく、また関連産業に拡がりがちであり、また一旦行われると既得権益化する傾向が強いが、日本の産業調整政策は産業自体の製品の転換対策と資源移動促進に重点を置き、時間を限って実施され、かつ比較的短期間に効果をあげてきた。

産業調整のために、設備廃棄に関する共同行為（カルテル）を独禁法の適用除外として認めたことについては、いくぶん意見が分かれるかもしれない。もしこの適用除外措置がなかった場合、市場メカニズムによる自動的な調整が起こり、より効率的な企業のみが存続し、資源の移動がさらに急速に進んだかもしれない。しかしこれらの不況産業は、しばしば特定地域に集中し、したがってそれらの産業の生産活動水準が急速に低下してきたときには、地域的に集中した失業の発生という問題が生じる。また地域的に集中している産業は概して政治的結束力が強い。このようなことから、これらの産業に対する産業政策には、短期的な経済的効率性の観点だけで律しきれない次元がある。カルテルの容認等は極端な保護貿易的措置に陥らずに、資源の円滑な移動をはかるための社会的費用といえるかもしれない。但し、産業構造転換円滑化臨時措置法では、独禁法の適用除外は認めていない。

日本の産業調整の状況を見ると、日本経済が全体として比較的順調な成長基調をたどっていることもあって、これまでのところ他国に比べてはるかに円滑に進行してきた。これには上記の産業調整政策の諸措置のほかに、産業政策として政府が「ビジョン」等をつうじて各産業の現在の位置付けと将来の展望を示したことや、産業調整のための法律の立法および施行の過程で産業界と十分な意見交換を行ったことの情報効果が大いに寄与しているように思われる。たとえば日本の鉄鋼業は世界でも最高水準の技術をもっているにもかかわらず、鉄鋼業の企業経営者は産業の将来に危機感をもち、一時期著しく悪化していた製品市況が好転してからも産業の合理化と高付加価値分野への進出に強い意欲を示してきた。このように日本では、構造調整を必要とする産業の経営者が、長期的視野をもって積極的な企業経営の効率化に努めているのは、政府の産業調整援助政策の直接的効果によるよりも、政府が提供した情報の効果の方が大きかったのではないかと思われる。また労働者にとっても、将来の産業の発展について社会に広くゆきわたった日本の産業発展の将来についての見通しが提供されていることは、労働者の職業転換の自主的努力を促進し、

衰退産業分野から成長産業分野への雇用の円滑な移動に寄与していると考えられる。

5. 貿易摩擦への対応

「貿易摩擦」とはおそらく日本特有の言葉であるが、二国間貿易において二国の利害が長期にわたって対立し、それをめぐる交渉が永引いている状況を指す。日本の輸出面については、日本と特定国との間の二国間貿易において日本からの特定品目の輸出が急増し、そのために相手国内において輸入品と競争関係にある産業に被害を及ぼし、または被害を及ぼすと予想され、相手国が関税引上げ、輸入数量制限、反ダンピング規制等の手段で輸入を抑制したり、日本側に対して輸出自主規制を要請したり、あるいは相手国内においてそのような措置をとることを要求する政治的な動きが高まる状況を「貿易摩擦」という。また日本の輸入面についても、日本の貿易相手国が輸入自由化等を要求しそれをめぐる交渉が永引いている状況が「貿易摩擦」と呼ばれている。さらに貿易以外の国際経済関係すなわち金融・サービス・知的所有権・流通等の分野でも、日本と他国の間にしばしば利害の対立が生じ、それらをめぐる交渉が長期にわたってあり、それらをすべて含めて「経済摩擦」という言葉が使われている。日本の主な「貿易摩擦」は図1に示されているように多岐にわたるが、以下では日本の輸出面にかぎり、1980年代に「貿易摩擦」に対処するために通商政策・産業政策の観点から、政策当局がどのように介入してきたかについて述べることにしたい。

(1) 「貿易摩擦」発生の一般的背景

1980年代の日本は、中程度から高度の技術を応用した製造業、ことに量産型の加工組立型機械工業・自動車工業・電気機械工業・電子工業等において強い比較優位をもつようになった。そのような産業ではしばしば技術（量産技術・品質管理）と生産性が急速に向上することがあり、その結果は生産費が急速に低下し、激しい企業間競争と相まって、しばしば生産物の価格の急速な低下、生産と輸出の急拡大が生じる。このとき貿易相手国の国内に日本の産業の競争相手となる産業が存在しなければ、相手国はもっぱら輸入品の価格低下という貿易利益を享受することとなり、「貿易摩擦」は生じない（例えば高級カメラ、米国向けのVTR等）。しかし相手国の国内に、輸入財と競争する産業が存在する（あるいは、生まれつつある）ときには、それらの産業は日本からの輸出品との競争上不

利になり、生産と雇用の縮小、企業の経営困難という事態に陥り、日本からの輸出品、日本の産業に対する苦情・非難が急増することとなる。日本側からみれば、日本の輸出品に対する輸入国内でのダンピングの非難の相当部分は、急速な技術進歩と産業発展の結果生じた貿易上の正常な変化に対して、その結果不利益を受けた人々が述べている苦情にすぎないように思われる。

このような状況を予想して、GATTには、輸入国がいま述べたような輸入急増に対処するためにとる措置として、第19条に「緊急輸入制限」についての規定があるが、いくつかの理由から各国ともGATTのこの条項を使うことは比較的少なく（注15）、多くの国は案件ごとに二国間協定、GATT上は違法な一方的輸入数量制限、輸出国（特に日本）に対する輸出自主規制の要請等、ad hocな処理を行ってきている。これに対して、日本政府も、その度ごとに二国間協定や輸出自主規制の要請に応じ、また相手国の輸入制限・関税率引き上げに対しても、ときに抗議はするとしても、報復措置や代償措置の要求等の強い対抗措置はほとんどとらなかった。

（2）「貿易摩擦」の事例

1980年代前半に日本の輸出面で生じた貿易摩擦と、これに対処するための政策的介入の典型的な事例として、乗用車に関する輸出抑制措置と日米半導体協定についてつぎに述べよう。

乗用車輸出に関する摩擦と政策 1970年代後半から80年代初めにかけて、米国の自動車産業は生産の減少、労働者のレイオフ、経営の悪化といった困難に直面したが、この原因の一つとして日本製乗用車の対米輸出の増加があげられ、日米間の国際経済関係上の大きな問題となった。この件については数次にわたる日米政府間交渉の結果、1981年度から日本側は対米乗用車輸出自主規制を実施することとして一応決着した。輸出枠は1980年度の実績180万台に対して、初年度168万台とし、3年間を限度としてこの措置は終了するものとした。しかし1984年度以降も、一年ごとの措置として輸出自主規制は継続され、1984年度には185万台に、1985年度には230万台に増枠され、以降1988年度まで同枠でいたっている。これに対して日本の対米乗用車輸出実績は1987年度、1988年度にはこの枠に達しなかった。1985年秋以降の円の対ドル為替レート的大幅な上昇もあって、日本製乗用車の米国内販売価格は上昇し、19

70年代後半のような急激な需要の伸びはみられなくなってきた。一方、米国の自動車メーカーの経営状況も急速に改善してきたため、規制を撤廃すべきであるとの議論が米国側にも日本政府内にもあったが、乗用車の対米輸出が再び増加する懸念も皆無ではなかったことから、1989年度も88年度と同枠の輸出自主規制を継続することが決定された。

なお米国以外への日本の乗用車輸出については、イタリー、フランス等はGATT上合法的でない輸入数量制限を行っており、イギリス向けについては事実上の輸出自主規制、それ以外のEC諸国については”モニタリング”の措置がとられている。

半導体に関する貿易摩擦 半導体に関する日米間の貿易「摩擦」は、1980年代に日本の半導体産業が急速な発展をとげ対米輸出が急増するとともに顕在化した。1981年には日米政策当局によりワーキング・グループが設置され、1982年に第一次日米半導体協定が政府間で結ばれた。これは統計収集システム確立、各国市場への参入に対し両国企業に同等の機会を保障するように両国政府が努力することを内容としていた。その後1983年には日本への米国製半導体輸入を促進することを内容とした第2次半導体協定が結ばれたが、1982年以降は世界的に半導体の需給が逼迫したため、日米間の半導体貿易摩擦は小康状態にあったが、1984年に需給が緩み、日本からの輸出価格が下がって対米輸出が急増するに及んで、再び貿易摩擦が深刻化した(注16)。

1985年6月に米国の半導体工業会は、米国通商代表部に対し米国通商法301条による提訴を行ない、数次にわたる日米政府間協議の結果、1986年9月に日米政府間において第三次半導体協定が締結された。この内容は米国製半導体の日本市場へのアクセスに関する部分と、日本製半導体の対米ダンピング問題に関する部分とからなっている。後者に関しては米国商務省が日本企業からコスト情報等を聴取し、公正価格を決定することや、日本の第三国への輸出にについても日本政府が監視することなどがその内容となっている。

その後米国政府は1987年4月、外国製半導体の日本市場へのアクセスが不十分であり、また日本企業が第三国市場でダンピング販売を行ったと主張し、日本政府が第三次半導体協定に違反しているとし、それに対する制裁措置として、米国産業が失った販売機会を相殺するという理由で、日本からのパソコン、カラーTV、電動工具(いずれも一部)の輸入に対し、100%の関税を一方的に賦課した。この措置について日米政府間で交渉が行われた結果、1987年中にダンピング相当部分(総額3億ドルの45%)は解除さ

れたが、残りの部分すなわち日本市場へのアクセスの部分については現在（1989年7月）にいたるまでも続けられている（注17）。

その他の輸出抑制措置 以上、輸出面での貿易摩擦に対処するための日本政府の政策的介入の事例として、1980年代に行われた乗用車と半導体の輸出抑制措置について説明したが、この2品目以外にも、図1にみるように貿易摩擦への対応のために、日本政府が輸出貿易に介入した事例は少なくない。例えば対米輸出については、1978年に工作機械について輸出最低価格制度がとられ、これが1986年には輸出自主規制に発展した。また1984年に鉄鋼の輸出数量規制を日米政府間取り決めに基づいて実施し、1985年にはやはり政府間取り決めに基づいてポリエステル長繊維の輸出について最低価格制度を実施した。またEC向けでは1987年からフォークリフトについて数量・価格を規制する輸出承認制を実施している。このように「貿易摩擦」に対処するための政策的介入の事例は、とくに対米輸出、対EC諸国輸出についてかなりの数の品目に及んでいる。

（3）輸出抑制（輸入制限）政策上の諸問題

一般に各国ごとの技術進歩の相違やその他の環境条件の変化に伴って、世界貿易に参加している各国経済の比較優位条件が急激に変化し、貿易の流れが短期間に大きく変わることがある。これに伴う調整過程で発生する「摩擦熱」を下げ、社会的・政治的コンフリクトを緩和するためには、いま説明した乗用車や半導体のケースにみられるように、輸出国の政府が一時的に輸出抑制の措置をとり、あるいは輸入国の政府が輸入制限の措置をとることはやむをえないことであり、しばしば必要なことであるかもしれない。貿易相手国の政府から強い要請があった場合、日本側で何らかの措置をとらざるをえないと判断される場合も少なくないであろう。しかしこれらの措置をとる場合には次の諸点に留意すべきである。

第一に、これらの措置についてはGATTとの整合性に留意し、またOECDのPAPに関して強調された「透明性」の要請に十分配慮する必要がある。日本国内でも輸入国側でも、その必要性・範囲・期限について広く論議が行われるべきである。そうしてこれらの措置が一般化・恒久化することのないよう、措置の時限性について周知徹底する必要がある。この種の措置が時限的措置から恒久的措置に転化する可能性があれば、各国内において資源の円滑な移動が防げられ、それが恒久化すれば資源配分の非効率性や所得分配上

の不公平が生じることになる。

第二に、これらの措置は、たとえ一時的にせよ、大きな所得再配分効果を伴うことを軽視してはならない。輸入国の生産者にとって有利なこれらの措置は、輸入国・輸出国双方の消費者にとっては大きな不利益をもたらすが、輸出国の生産者対しては必ずしもつねに不利というわけではない。先の乗用車と半導体の場合には、結果として輸出価格が大幅に引き上げられ、日本の関連輸出産業も少なくとも一時的には大きな利益を得た。このような場合、問題の合理的な解決には、相手国産業の企業経営の改善と構造調整が必要であり、そのことを要請する必要がある（注18）。

（4）先端技術産業における貿易摩擦

半導体をめぐる日米貿易摩擦には、将来の発展の可能性の大きな先端技術産業に関する日米両国の主導権争いという側面があるように思われる。すなわち、①半導体の生産には高度の技術を要し、しかも日米両国の産業が世界的に見てその最先端にあり、両者合わせれば全世界の半導体生産の圧倒的シェアをもっていること、②半導体は他の高度技術製品に不可欠な基礎的商品であること、③半導体産業では、技術進歩が速やかで、いわゆる「習熟効果」(the learning effect) が大きく、生産における規模の利益が著しい。これらのことから、日米両国ともこの産業を戦略的重要性をもつ先導的産業として重要視してきたことが半導体貿易摩擦の一つの重要な背景であると考えられる。日本では、半導体産業は1960年代半ば頃から日本経済にとって重要な産業と考えられ、第3節で述べたように研究開発促進政策の対象とされてきた。また米国では、民間での重要性の認識とともに、国防上重要な技術開発という観点からも深い関心もたれてきた。

世界的寡占的産業と産業育成 半導体産業は高度の技術革新の可能性を秘め、将来、応用範囲がさらに拡大し、需要が急速に増加し、したがってこの分野の有力企業は長期間にわたってかなりの寡占的レントを獲得する可能性があると予想される。米国で重要視されているような国防上の観点を別としても、このように将来性の大きな産業分野でもし外国企業のみが国際的に優位を占めることになれば、それら外国企業とその関係者は大きな寡占的あるいは独占的レント（準地代）を享受することになる。日本の産業政策当局が1970年代以来、半導体産業やコンピュータ産業の育成をはかってきたのは、一つには、このような先端技術産業において、もっぱら外国の企業のみが優位を占め、強固な独占あ

るいは寡占を形成することになるのを憂慮したからであろう。さらに遡れば、1960年代以来、日本の産業政策当局が自動車産業・合成ゴム・航空機・カラーフィルム・大型火力発電設備・原子力発電設備等について自国企業の育成につとめてきたのにも、いくぶんかはいまのべた独占・寡占対策という側面があったように思われる。

産業育成政策の問題点 半導体やコンピュータのように、産業全般の発展に戦略的重要性をもつ先端技術産業については、各国政府間で産業育成の競争が生じ易い。しかしその結果は、世界的な経済厚生が低下するよりもむしろ向上する可能性の方が大きいように思われる。

各国の産業育成の政策は、国際間および各国内の所得分配に影響を及ぼす。例えば、カラー・フィルムの分野におけるコダックの独占に近い状態に対して、日本政府が富士フィルムやコニカのカラー・フィルム生産を育成する措置をとり、それが成功すれば、コダックの独占利潤は削減され、日米両国を含む各国の消費者はカラー・フィルムの価格低下という利益を得、また富士フィルム等は寡占利潤の一部を獲得する。したがってこのような産業育成策は、各国の（ことに当該国の）消費者が受ける利益が、産業育成政策のためのコスト（そのなかには、直接的な財政負担のほか、初期に輸入抑制（輸入数量制限・高関税率）がとられるとすれば、そのために消費者が受ける不利益も含まれる）を上回るのであれば、是認されるであろう。

しかし、先端技術に基づく寡占産業分野の育成政策は、これまでの経験に照らしても、一般に鋭い国際的な利害対立を生み出しやすい。したがって寡占大企業が優越する先端技術分野では、各国政府の産業育成政策や寡占企業の弊害対策に関して、何らかの国際的ルールを設け、また国際的協議の対象とすることが検討に値するであろう。

6. 規制緩和

1980年代は、西側の主要先進諸国において、各種の規制緩和（固有・国営企業の民営化を含む）が進められ、日本もその例外ではなかった。海外における規制緩和の例としては、サッチャー内閣の下における英国の金融規制緩和（"big bang"）、国有企業の民営化、米国のレーガン政権誕生（1981年）以降の航空事業の規制緩和、電力・ガス輸送網の開放（「コモン・キャリア」制）、金融の分野における規制緩和等が挙げられる。ま

たフランスでも、1981年のミッテラン政権誕生直後、一旦は主要産業の国有化を行ったにもかかわらず、1986年から1988年初めにかけての「共存」政府時代に、いくつかの国有化企業の再民間化を行った。

日本での規制緩和のうち経済的影響の最も大きいと考えられるのは、公共企業体、特に国鉄、電々、専売の三公社の民間化と電気通信分野での規制緩和であるが、産業政策の分野でも、市場機構への直接的な介入を縮小する規制緩和が行われた。その一例として石油産業をめぐる規制緩和をとりあげたい。

日本では、1962年（昭和37年）に石油業法が制定され、石油供給計画の作成、石油精製業の許可制度等が導入され、石油精製業は対内直接投資自由化の例外業種とされてきた。また、石油業法による石油供給計画に基づき、行政指導により、ガソリン・灯油・軽油の輸入は事実上認められなかった。また、揮発油販売業法により、ガソリンスタンド設置が登録制となっている。この石油業に対する規制はフランスの1928年法を模したものとわれ、石油の需給調整を目的とし、国内での石油精製を重視するものであった。さらに1970年代における二度の「石油危機」により、主要消費国の多い先進工業国の経済を国際石油市場の政治的操作から守るという要請に適うものとして、石油産業に対する厳しい規制には合理性があると考えられてきた。

しかし、石油はじめエネルギー価格の高騰は、需要抑制と代替エネルギーを含む供給増大により需給緩和をもたらし、1980年代には国際石油市場での市場機構への信頼が回復し、市場機構の働く領域が拡大したと認識されるに至った。このため過度の規制は不要と認識され、1984年の石油審議会答申は、「国際化」の名の下に規制緩和の方向を打ち出した。さらに同年末の、国際的な石油製品の需給緩和を背景としてガソリン流通業者がガソリンの輸入を試み、通産省に制止される事件（いわゆる「ライオンズ石油事件」）が発生した。これを契機として1985年末の特定石油製品輸入暫定措置法の制定により、一定の資格要件を満たす者にガソリン・灯油・軽油の輸入が認められることになった（注19）。さらに、1987年の石油審議会の審議を経て、1988年には、設備投資調整を取り止め、石油行政運用上の行政指導として行われていたガソリンの生産調整も1988年度末に撤廃された。

1980年代後半において行われた石油産業への規制緩和は、従来日本において石油という基礎物資における国際的寡占ないしカルテル（「メジャー」と呼ばれる国際的石油会社）あるいはOPECに対抗することを理由として正当化されてきた規制の政策に対し基

本的な修正が加えられたものであり、市場機構による調節機能を重視する産業政策の考え方の一つの現れとして画期的なものであった。

7. 結論

戦後の日本では、技術は日々に進歩し、新しい商品やサービス、新しい生産方法が次々に登場し、個々の企業の製品構成は著しく変わり、その興亡隆替も激しく、日本経済の産業構造は大きく変化してきた。その過程で産業発展の中心的な役割を果たしてきたのは民間企業の創意と活力であった。日本の目ざましい産業発展は、これら無数の民間企業が、新製品・新技術の開発、生産性向上、新市場の開拓のために、大きな努力を傾け、不断の「革新」をつうじて、ダイナミックな競争を展開してきたことに負うところが大きい。

この産業発展の過程で日本の産業政策は、第二次世界大戦直後の荒廃と混乱の時期を除いて、指令的計画という性格のものではなく、民間企業の活動を補助し誘導するという性格のものであった。すなわち産業政策当局は、基本的には資源配分を競争的な市場メカニズムにまかせ、ただ「市場の失敗」の事態に対してはそれを是正し、また市場機能を補完するように産業政策を運営してきた。戦後初期から1960年代の中頃までは、産業政策当局は輸入割当制、外国からの輸入技術の導入および外国企業との合併事業許認可制、低利の政策金融資金の配分等の“leverage”をもっていたので、政策当局が直接民間企業に働きかけることもしばしば可能であったが、その後輸入自由化、技術ライセンスの自由化、資本移動の自由化、政策金融の対象の限定および規模の縮小、金融の自由化が逐次行なわれたことにより、1970年前後までには、そのような“leverage”はほとんど失なわれてしまった。

その結果、産業政策の重点は高度成長期以降では、産業発展のための基礎的環境条件（いわゆる“infrastructure”）を整備し、将来の産業発展の方向を描いた「ビジョン」を提示し、企業活動のために必要な各種の情報を提供し、民間企業の活動を支援することに移されてきた。ことに1970年代初頭以降の日本の産業政策では、「ビジョン」の提示等の形で情報提供を中心に産業を誘導することに重点がおかれてきた。今日では、通産省の予算として企業の研究開発や産業調整援助に支出されている額は、日本の産業の規模あるいは政府財政の規模に比べて、ごく僅かな額にすぎない。たとえば1988年度における政府予算総額（一般会計+特別会計の歳出総額、ただし重複分は除く）は107兆98

82億円であるが、通産省の技術開発関係予算は一般会計・特別会計あわせて2212億円であり、これは農林関係予算の7.0%、防衛予算の6.0%にすぎず、対GNP比では0.06%にすぎないのである。

本稿では、はじめに1980年代における産業政策の手段として「ビジョン」の提示について説明し、近年その役割が増大していることを指摘した(第2節)。「ビジョン」とは政策当局が予測し、またそうなることが望ましいと考える中長期の産業発展の全体像である。「ビジョン」は指令的性格をもつものではないにもかかわらず、これが企業経営者に対して日本の産業発展に関する重要な将来予測情報として示されることによって、民間企業活動に影響を与えてきた。「ビジョン」の作成過程では、通産省と産業界・情報者・有識者等関係者の中で日本経済の将来展望について緊密な意見・情報交換がなされることにより、「ビジョン」は関係者全体の合意に近い展望となっている。通産省にとっては「ビジョン」は産業政策の基本的方向を示し、財政支出、政策金融、税制等具体的な産業政策上の措置にとっての指針になっている。近年産業政策当局者や企業経営者の中で「ビジョン」の役割が重要視されているのは、産業の現状と将来にかんする情報交換のシステムとしての「ビジョン」を軸とする産業政策が日本の産業のなかで大きな役割を果たしていることの反映であると考えられる。

これに次いで、(1) 研究開発の促進、(2) 産業調整援助、(3) 「貿易摩擦」への対応、(4) 規制緩和の四つの政策領域における日本の産業政策について概観した(第3～6節)。研究開発促進のために政府が介入する理由としては、①公共財的な基礎的技術の開発、②私企業間の研究開発競争の重複支出や情報伝播の障害に伴う社会的非効率性の防止、がある。これらの政策分野のうち通産省の関与するのは主として技術的応用を目的とした基礎研究および応用研究である。そのためには通産省附属の研究所が各種の研究を行うほか、「ビジョン」の提示や財政支出、政策金融、税制等の政策手段により民間企業の研究開発活動を促進し、誘導することが行われている。さらにある種の基礎的共通技術の開発にあたっては、通産省の主導で研究開発組合を設立し、これに財政的助成を与えることも行われてきた。基礎的かつ画期的な研究分野については、政府が何らかの形で助成する際に、その分野・対象や助成の水準を決定することはつねに難しい問題である。しかし、研究開発への政府の支援は民間部門の研究開発活動の「呼び水」として、そのコストを上回る社会的利益率もたらす場合が少なくない考えられる(第3節)。

産業調整援助の政策は、経済的資源の効率的利用という観点から考察すべきである。日

本の産業政策は基本的に市場メカニズムを主体に運営されているが、経済環境の急激かつ大規模な変化に対し、激変緩和のための臨時的措置として産業調整のための援助政策がとられている。産業調整援助として、国際的に比較劣位にあるとみられる産業に対して、その産業内の企業の新しい有望分野への事業転換を援助し、また他産業への円滑な資源移動を促進することが行われている。事業転換への援助は、環境変化への対応と転換の能力の低い中小企業を重点とした対策がとられている。また他産業への資源移動の促進のために、臨時立法によって、特定産業の過剰設備の廃棄が進められた。またこれと並行して、それらの産業に属する労働者の雇用転換対策も進められた。

一般に、日本の産業調整援助では、当該産業全体に一律に影響を及ぼす輸入制限、関税賦課等の保護主義的措置はとられていない。産業調整の政策は期間を限って行われており、長期的な産業構造調整の政策は個々の民間企業の自助努力を促す「ビジョン」の提示等の情報を通じて行われている（第4節）。

いわゆる「貿易摩擦」は、日本の輸出側については、日本が比較優位をもつ産業の急速な技術進歩・産業発展・貿易拡大によって、不利益を受けた相手国内の輸入競争産業が苦情を述べることから生じている。日本側のこれに対する政策的対応は、何らかの形で輸出抑制措置が主体となっている。これらは通常時間を限った措置として行われるが、しばしば恒久化しがちである。これらの措置には透明性や時限性の確保が必要であるように思われる。半導体に関する日米間の「貿易摩擦」の背後には、先端産業をめぐる日米間の主導権争いという側面があるように思われる。国際的な寡占的産業に対する産業育成政策については、産業政策と寡占対策について国際的調整のルールを検討する必要性がある（第5節）。

規制緩和は、1980年代において、西側主要先進諸国における大きな潮流であった。日本においても、行政改革の一環として規制緩和が進められ、三公社の民営化のほか、産業政策の上でも例えば石油産業における規制緩和が進展した。従来基礎的物資における国際的寡占企業あるいは産油国のカルテルへの対抗力として正当化されてきた石油産業への規制は大幅に緩和されたが、これは市場機構に対する信頼の回復を背景として過度の行政介入を不要とする考え方が有力になったことを反映するものであり、日本の産業政策上一つの画期的な展開であったといえよう（第6節）。

本稿では1980年代の日本の産業政策の内容・特徴を概説するとともに、これに関連するいくつかの問題について論じたが、一般に産業政策という言葉のなかに含めて考えら

れている多くの問題のすべてを論じたわけではない。たとえば特定の地域の産業発展のための政策や中小企業振興のための政策などは取り上げなかった。またここでは、産業政策上の各種の措置が関連産業に及ぼした効果や、ひいては日本経済に与えた影響についての「評価」には立ち入らなかった。そのような評価は経済学的に考えて非常に難しいことであり、1980年代の日本の産業政策を概観することを目的とした本稿の範囲を超える。

注 記

* 本稿は先にイタリアの経済学雑誌 *Rivista di Politica Economica* (Anno LXXIX, Serie III, APRILE 1989)に発表された R.Komiya and M.Irino, "Japan's Industrial Policy in the 1980s"のもととなった邦文原稿を、日本の一般読者向けに小宮・横堀が改訂・拡充したものである。本稿の作成に当たって、通産省の同僚諸氏より多くの資料の提供と有益なコメントをうけたことに感謝する。なお、本稿のなかで述べられている意見は著者達の個人的見解であって、通産省の見解でないことはいうまでもない。

(注1) 製造業の中でも、食品・清涼飲料(農林省)、酒類(大蔵省)、造船(運輸省)、薬品(厚生省)等は通産省の担当ではない。一方、通常は製造業の範囲外である鉱業・商業・電力・ガス事業は通産省が「主務官庁」となっている。

(注2) 1950年代から1982年頃までの日本の産業政策の概観については、小宮・奥野・鈴木[1984]、ことに第1部「歴史的概観」(I)、第2部「歴史的概観(II)」の各章、鶴田[1982]、香西[1981]、OECD[1972]、小宮[1975, pp.307-17]、安場・猪木編[1989]、を参照せよ。

(注3) ここで述べた定義は、本稿での議論を簡単にするために採用するものであって、日本で一般に産業政策という概念の中に含めて考えられている諸政策のすべてをカバーするものとは必ずしもいえない。たとえば一つの産業の生産効率を高めるために、その産業内の組織の改善をはかる政策も産業政策の中に含まれるであろう。

(注4) 「市場の失敗」に対処するための産業政策の問題別の「領域」としては、ここに挙げた三つのほかに、幼稚(新規)産業の保護、規格(standards)の設定、産業のためのインフラストラクチャーの整備、公害防止、消費者・労働者のための安全(safetyおよびsecurity)の確保、等々があろう。

(注5) 通商産業にかんする統計情報の提供は他の省庁や総理府においても行われている。
たとえば貿易にかんする『通関統計』（大蔵省）、企業活動にかんする『事業所
統計調査』（総務庁）等。

(注6) 小宮[1975]、第10章「日本経済の計画」を参照せよ。

(注7) Baumol and Blinder[1988]、pp. 895 - 97参照。

(注8) 現在、米国の『エネルギー省設置法』第Ⅷ章では、毎年『国家エネルギー政策計
画』の議会への報告を求めている。

(注9) この時期、通商産業省においては、フランスの「協調経済」(economie con-
certed) の考え方が一つのモデルとして議論されていた。これが産業構造調査会
答申の「協調方式」の提言の背景である。

(注10) 小宮[1975]、p.324 参照。

(注11) 昭和49年3月26日参議院商工委員会における角田礼次郎内閣法制局第一部長
の答弁。

(注12) 一例として、下請代金支払遅延等防止法に違反する親事業者には、行政指導によ
り、まず、改善措置が勧告され、その勧告を無視した者に対し、公正取引委員会
による審決・審判手続がとられる。

(注13) 通産省の関与する「研究開発組合」の最近の動向については、工業技術院編 [19
88] のパンフレットを参照せよ。

(注14) 超LSI技術研究開発組合は半導体を生産する5つの企業（富士通、日立、三菱
電機、日本電気、東芝）により結成され、1976年から79年にかけて、第4
世代コンピュータに必要とされる半導体の製造技術の研究開発を行った。通産省

はこの組合の設立を援助し、4年間で合計290億円を補助した。研究開発の目標は電子ビーム露光技術等の微細加工技術、大口径結晶形成技術、高集積・高精度回路設計技術等6分野の技術であった。この組合は大きな成功を収め、1000件を超える工業所有権が出願された。この研究開発組合の対象は半導体自体に関する基礎研究ではなく、高性能化、量産化を目的とする半導体製造装置にかかわる共通基礎技術の開発を目指す開発研究および改良研究であった。これらの技術はいずれも当時の日本の半導体産業にとって生産工程に必要な共通技術であった。この組合の形態上の特徴は、参加企業の研究者が組合直轄の共同研究所の集まり、そこで共に研究活動に従事したことにある。

(注15) 最近の米国の場合、オートバイ(motorcycles)に関する関税率引き上げ措置(1983年に決定され、1987年まで実施)は、この条項が使われた数少ない例である。

(注16) なお、(注4)をも参照せよ。

(注17) この間1987年4月に、ECは、日米半導体協定がECのGATT上の権利を侵害しているとGATTに提訴し、1988年5月GATT理事会は日米半導体協定の一部がGATTに違反するとの裁定を下した。

(注18) 以上の問題点のほか、輸出(入)が急増してその一時的抑制の必要が生じてきたとされ、どのような措置によって対処するかの問題がある。すなわち緊急輸入制限に関するGATT19条の適用、輸出自主規制の要請、二国間協定等のうち、どの方法により具体的措置をとるのが適当かという問題であるが、これを一般的な形で論じることは容易ではない。

(注19) ほぼ同時期に、フランスでも1928年法の見直しが行われ、「A-3」、「A-5」等と呼ばれる輸入許可制が廃止された。

〔参照文献〕

- 工業技術院編[1988], 『大型プロジェクト』工業技術院.
- 工業技術院編[1988], 『次世代産業基盤技術研究開発制度』工業技術院.
- 香西泰[1981], 『高度成長の時代』日本評論社.
- 小宮隆太郎[1975], 『現代日本経済研究』東京大学出版会.
- 小宮隆太郎・奥野正寛・鈴木興太郎編 [1984], 『日本の産業政策』東京大学出版会.
- Komiya, R., M. Okuno and K. Suzumura (eds.) [1988], The Industrial Policy of Japan, Tokyo and San Diego, Calif.: Academic Press.
- 鶴田俊正[1982], 『戦後日本の産業政策』日本経済新聞社.
- 安場保吉・猪木武徳[1989], 『高度成長』(日本経済史 8), 岩波書店.
- Baumol, W., and A. Blinder [1988], Economics: Principles and Policy, 4th ed., San Diego: Harcourt Brace Jovanovitch.
- OECD[1972], The Industrial Policy of Japan, Paris: OECD.

Japanese Industrial Policy in the 1980s

by

Ryutaro Komiya
Director General, Research Institute of International Trade and Industry
Professor of Economics, Aoyama-Gakuin University

Keiichi Yokobori
Executive Director, Research Institute of International Trade and Industry

May 1990

ABSTRACT

Japan's economic growth and accompanied industrial development since World War II have drawn attention of many on the globe to the role of the industrial policy pursued by the government of Japan. However, many misunderstandings persist. The paper focuses on how the Japanese industrial policy functioned in the 1980's.

The formulation of the so-called "visions" constituted a major tool of Japan's industrial policy. They are not of the nature of directives. For the private business executives, they were perceived as one of future scenarios which reflected views of a wide ranging experts. For industrial policy planners, they served as guidelines in formulating specific policy measures such as tax and financial incentives.

The emphasis of industrial policy has been placed on four areas: 1) promotion of research and development, 2) industrial adjustment assistance, 3) responses to "trade friction" and 4) deregulations. For example, MITI's support for establishing a R&D association as part of its technology development program often generated social benefits outweighing its costs through its role as "pump priming." There has been no case where efficiency seem to be impaired or fairness in choosing contracted firms compromised.

Japan's industrial policy has basically conformed to the function of market mechanism. The industrial adjustment measures have been granted as a temporary relief to alleviate impacts of sudden changes in demand and supply conditions, in particular for small and medium firms to facilitate their adjustment. The transfer of resources from depressed industries to some other more promising industries has been encouraged, under specific temporary legislations, through the accelerated reduction of production capacities and redeployment of workers. Generally no protectionist measures such as import quota or tariff increases have been implemented in Japan. The duration of assistance has been limited. The long-term industrial structural adjustment has been carried out more through the presentation of "visions" and other means to foster efforts of individual private firms rather than direct measures of industrial adjustment assistance.

The voluntary export restraints undertaken by Japan as responses to the so-called "trade friction" have tended to become permanent. It is desirable to maintain the transparency and to limit the duration. The "trade friction"

over semiconductors between the U.S. and Japan suggests the need for a set of international rules for coordinating the industrial policies and measures for counteracting oligopolies.

The "deregulation" represents one of the main currents in the 1980's. In Japan the changing policy towards the oil refining industry is an example of the deregulation in the area of industrial policy. This reflected the public opinion in favor of eliminating excessive interventions by the government in the light of increasing trust in market mechanism. The regulations of the oil industry which had been justified as countervailing power against international oligopolies in basic materials and cartels of oil exporting countries were greatly relaxed.

The paper discusses the main features of Japan's industrial policy in the 1980's. Specific regional policies and policies for promotion of small and medium firms are not dealt with in this paper. Also, the assessment of effectiveness of various policy measures on the related industries and, consequently, on Japanese economy as a whole is not within the scope of this paper.