

Discussion Paper # 92 - DOJ - 44

## 日本の産業調整援助

小宮隆太郎

1992年10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

経済発展の過程で「趨勢的」不況に直面した産業から、労働をはじめ各種の「資源」が他の産業に円滑に移動することは国民経済にとって望ましいことである。市場経済ではこのような産業間の資源移動は本来、プライス・メカニズムによって行われるが、さまざまな人為的障害と移動コストのためにこれが円滑に行われなことがある。そこでこのような障害を取り除き、さらにコストの負担能力が低い当事者に代わってコストの一部を公的に負担することによって、趨勢的不況産業から他の産業への資源移動を促進するのが「産業調整援助」の政策である。「産業調整援助」は「衝撃緩和」「構造改善」とともに「不況産業対策」の構成要素の一つと考えることができる。

最近の日本で行われてきた「不況産業対策」には三つの段階がある。第一次石油危機後の不況対策として1978年に制定された法律に基づくもの、それらの時限立法が切れる1983年に制定された法律に基づくもの、そして1985年秋以降の急速な円高を背景として1987年に制定された法律に基づくものである。それらには「衝撃緩和」「生産効率改善」「産業調整援助」の三種類の政策が含まれている。

「不況産業対策」の具体的内容として、「不況カルテル」「投資制限」「設備廃棄・買い上げ」「輸入抑制のための国境措置」「企業の再編成・統合」「生産性改善」「事業転換」「不況地域への工場の誘致」「労働移動に対する援助」などが行われてきた。それらは「低利融資」「利子補給」「債務保証」「税負担の減免」「補助金・助成金の給付」といった手段を使って行われてきた。

日本の「産業調整政策」には四つの特徴がある。第一に、産業調整は市場システム・民間企業が中心になって行われてきた。そして政府の産業調整援助を受けた産業は日本経済全体から見ればごく一部であった。その手段も市場メカニズムを通じて作用するインセンティブ政策が中心であった。日本で産業調整が順調に進んできた背景には、日本のマクロ経済パフォーマンスが概して良好であり、一方である産業が衰退するときに、他方では目ざましく成長する産業があったことが挙げられよう。第二に、国境措置はほとんど実施されなかった。第三に、不況対策はつねに期間を限って実施されてきた。このことが比較優位を失った産業からの資源移動を促進した。第四に、不況産業対策の「基本計画」の情報機能が重要であったと考えられる。不況産業の援助について「基本計画」が作成される過程で関係主体間で情報の収集と伝播、相互説得が行われ、それが産業調整に大きな役割を果たしてきた。

# 日本の産業調整援助

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

1992年10月

1. はじめに	-----	1
2. 不況産業対策の立法	-----	4
3. 不況産業対策の内容	-----	8
4. 不況産業対策の手段	-----	13
5. おわりに：産業調整過程の全般的評価	-----	15
〔補論1〕産業調整援助・産業調整等の用語について	-----	19
〔補論2〕不況産業における産業調整の事例	-----	21
〔補論3〕韓国経済と産業調整援助	-----	31
注記	-----	38
引用文献	-----	40
付表	-----	41

## 1. はじめに

### 経済発展と「資源」移動

経済発展の過程では、一つの国民経済の産業構成（生産・雇用・所得等の産業別配分）は不断に変化し、一方で新しい産業が発展するとともに、他方では、「趨勢的」な不況状態に陥り、その生産規模をかなり速やかに縮小せざるを得ない産業がある。「趨勢的」不況状況には次のようなケースがある。

- ① 従来国際貿易上の比較優位をもっていた輸出産業のいくつかにおいて、外国における同種の産業の発展、原材料・エネルギー価格の高騰、技術変化等、種々の「与件」の変化から比較優位が低下し、輸出が減少する。
- ② さらに比較優位が失われてその産業の生産物あるいは同種の生産物の輸入が増加する。
- ③ 国際貿易とはほとんど関係なく、代替的な生産物や生産技術が出現し、あるいは国内においてその産業の生産物に対する需要が減退する。

以上のうち、③の例は比較的少ない。日本では硫黄鉱業（初期には輸入品との競争が厳しかったが、1960年代末からは原油の脱硫によって得られる硫黄が主要な競争相手であった）がこれに該当するといえるかもしれない。いずれの国でも、現代では、急激な産業上の変化は国際経済関係から起こってくる場合が多いのである。

ここで「趨勢的」（secular）不況とは、景気変動に伴う「循環的」（cyclical）な景気後退以上に長引き、中長期的に本格的な「調整」すなわち生産規模や雇用の縮小を必要とする、という意味である。

趨勢的不況産業では生産規模が順調に縮小し、その産業から他の産業へ各種の「資源」が円滑に移動することが、国民経済にとって望ましい。比較優位の失われた産業、あるいは需要の減退した産業に「資源」が配分されたままの状態、あるいは従来そのような産業が立地していた地域に高い率の失業が存在する状態が、いつまでも続くことは、国民経済全体としての効率（efficiency）を低下させ、国民所得を減らし、経済発展を阻害する。

各国の工業化の歴史において、工業化の初期の段階では、農業・第三次産業、その他の

伝統的部門にいわゆる「余剰労働」が存在し、それが発展する諸産業の必要労働の供給源となるが、工業化が進行し「余剰労働」が次第に涸渇してくると、趨勢的不況産業から労働移動が順調に行われることが新規産業の発展にとって必要条件の一つとなる。

このような産業間の資源移動は、日本経済のような市場経済では、基本的には "price mechanism" の機能により、民間企業・労働者の行動を通じて実現される。ことに日本では「産業調整」の主役は何といても民間企業である。しかし、産業間の資源移動に対してはしばしば人為的な障害があり、コストがかかる。そのような人為的な障害・コストを排除ないし低減し、また資力に乏しくコストを負担の難しい当事者に代わってコストの一部を負担して、趨勢的不況に陥った産業・地域から他の産業・地域への資源移動を援助し、促進する政策が「産業調整援助」の政策である。

また、産業間の資源移動には、しばしば関係者の負担と苦痛が伴う。これを緩和することは所得分配上の「公正」(equity)にかかわる事柄であり、産業政策にとっての一つの課題であろう。少なくとも日本の産業政策当局はそのように考えてきたと思われる。そのような負担・苦痛を一切蒙らないですむ人々との比較では、国民的な「互助の精神」に基づき、それらの人々(失業者・転職者、経営困難に陥った中小企業の経営者たち)の負担・苦痛を軽減することが望ましいが、特定の産業・地域に関連する失業者・経営困難企業を他の一般の失業者・経営困難企業と比べて特に優遇すること(産業調整援助は多少ともそのような内容を含む)は、"horizontal equity" という点で難しい問題を内包している。

ここで「資源」(resources)とは、①各種の労働(者)、②資本、③企業のもっている各種の「経営資源」を指す。また、「資源の移動」とは、「産業間移動」(interindustry mobility)であって、資源が従来生産物と異なる生産物の生産に使われることを意味し、必ずしも地理的・物理的な移動を意味しない。また、労働の移動は退職者を補充せずに「自然減」が進むという形もある。典型的、積極的な形としては、労働者の転職、企業の新分野への転換・多角化等が、ここでいう「資源」の移動である。

「資本」とは、「一般的購買力に対する一定期間の支配(control)」を意味するが、企業の支配下にある資本の大部分は、通常、過去に生産設備・機械等に投資されて「実物

資本」の形をとっており、それが他の産業へ移動することはほとんど不可能である。実物資本の減耗（原価償却費の計上）の形での資本の回収は一般に遅々たるものである。趨勢的に不況に陥った産業では企業の損益は赤字となることが多いから、減価償却の形での回収もしばしば難しい。強いて挙げれば生産設備・機械・工場の用地・建物等を従来とは異なる生産物の生産に転用することができる場合、オープン・モデルでは（国際経済関係も含めて考える場合）、中古機械の輸出であろう。

「経営資源」とは、特定の分野あるいはいくつかの関連分野で生産活動を効率的に行ってゆくのに必要な能力の基礎となる「資源」である。企業は、その貸借対照表に記載されている各種の資産と従業員・経営者のリストに載っている人々（の労働サービス）の単純な合計ではない。それらの単純和以上のものがなければ企業は成立たない。その単純和以上のものが「経営資源」である。産業発展の過程では、各種の経営資源が潤沢に蓄積され、かつそれが古い分野から新しい分野へ円滑に転用されてゆくことが不可欠であり、不況産業の経営資源もできることであれば他の有望な産業で活用されることが望ましい。オープン・モデルでは、対外直接投資も経営資源の移動の一つの形である。

### 不況産業に対する政策

趨勢的な不況に陥り、その生産規模を縮小せざるを得ない産業（以下では主として製造業を念頭に置いて話を進める）を、日本の政府・ジャーナリズムの用語で「構造不況産業」（政府用語では「構造不況業種」という言葉が使われる）と呼ぶことにしよう。そのような産業について、

- ①古い時代には、多くの国で、政府は格別の政策をとらないのが普通であった。産業調整は政府援助なしに進行したか、それとも遅々としてしか進行しなかった。
- ②ある時期以後（日本では大体において第二次世界大戦以後）、公的な職業紹介システム、失業保険制度、困窮所帯に対する生活保護制度、中小企業対策等が次第に整備され、産業調整の過程に対して一般的な形で政府が援助するようになった。
- ③最近になって個々の不況産業に特定された（"specific"な）形で政府が関与する「不況産業対策」がとられるようになった。

「不況産業対策」の内容は大きく分けて、

(a) 関係者の「苦痛」「負担」を一時的に緩和することを主たる目的とした「衝撃緩和」(shock absorber)政策。

(b) 困難に陥った産業の企業が生産性を高め、事業を再編成し、あるいはその産業の生産物の構成(output mix)を変化させ(高付加価値化)、優勢な外国の産業・企業に対抗し、あるいは需要減退に対処することを支援する政策。この種の政策は「生産効率改善」政策と呼ぶことにしよう。日本で(また欧州等でも)「構造改善」政策と呼ばれてきた政策のかなりの部分はこの種の政策として理解することができよう。

(c) その産業から他の産業への労働者の移動や、企業の他分野への事業転換・多角化を促進する政策。

これらのうち、狭い意味での本来の「産業調整援助」の政策は、主として(c)であり、(b)の一部も含めてよいであろう。

なお、(a)(b)(c)のいずれについても、個々の具体的なケースについて、それらの政策が国民経済的な「効率」の観点と所得分配上の「公正」の観点から見て必要なものであるか否か、ということは難しい問題である。実際問題としては、議会制民主主義社会では各種の政策は、それを要求し支持するグループやそれに反対し抵抗するグループの間の綱引きによる複雑な政治過程を通じて、その意思決定がなされる。構造不況産業対策もその例外ではなく、個々の産業の政治力はその産業に従事する就業者の数に比例して大きくなる傾向があり、この種の産業政策をめぐる政治過程はそのような政治力に左右されがちである。

## 2. 不況産業対策の立法

日本では、最近まで「産業調整援助」という概念は(言葉も)あまり熟した言葉とはいえず、産業政策当局もジャーナリズムも「産業調整援助」という言葉をほとんど使ってこなかった。そして「構造不況産業」に対する産業政策は、上記(a)の「衝撃緩和」、(b)の「生産効率改善」、(c)の「産業調整援助」の三種類の政策が混在して含まれる形で行われてきた。(日本における産業調整援助、産業構造、産業構造調整、産業調整等の用語法

について、論文末尾の補論を参照せよ。)

1970年代の中頃までは、この種の「構造不況産業対策」は、構造不況に陥った産業すなわち石炭・硫黄・繊維等の個々の産業（農業は除外して考える）に対する個別的な不況対策立法により、あるいは個々の産業に対する一般的な法律（たとえば造船法・小型船造船業法）を適用することにより、行われてきた。また不況に陥った産業の中小企業については、「中小企業近代化促進法」（1963以来）等中小企業関係の法律に基づいて対策が行われてきた。

1978年の不況対策立法 第一次石油危機（1973～74年）後の不況は、第二次世界大戦後日本がはじめて経験した深刻な不況であり、この時期にはじめて一般的な「構造不況産業対策」の立法が行われた。すなわち、1978年に5年間の時限立法として、

- (1) 特定不況産業安定臨時措置法（通称「特安法」、1978～83年）
- (2) 特定不況業種離職者臨時措置法（通称「特離法・業種」、1978～83年）
- (3) 特定不況地域離職者臨時措置法（通称「特離法・地域」、同上）
- (4) 特定不況地域中小企業対策臨時措置法（通称「企業城下町法」、同上）

の四つの法律が制定された。これらの一般的な法律による不況対策は、いずれも対象となる業種・地域・期間を指定して実施された。これら四つの法律の内容とそれに基づく不況産業対策の実施状況については、関口末夫・堀内俊洋両氏の優れた論文「貿易と調整援助」（小宮・奥野・鈴村編『日本の産業政策』東京大学出版会、1984年、所載）がある（付表1、参照）。

これら四つの法律のうち(1)は「構造不況」に陥った産業の企業を直接の対象とする政策、(2)と(3)とは不況に陥った産業の労働者に対する政策をまとめたものである。（注1）

「特安法」のもとで不況対策の対象である「特定不況産業」として指定された産業は、平電炉、アルミ精錬、合成（化学）繊維（4業種）、造船、化学肥料（3業種）、綿・毛紡績、合金鉄（フェロシリコン）、紙（段ボール原紙）等の分野にわたる14業種であった（付表2、参照）。



1983年の不況対策立法 以上の法律が期限切れとなる1983年には、

(5) 特定産業構造改善臨時措置法（通称「産構法」、1983～88年）

(6) 特定不況業種・特定地域関係労働者の雇用の安定に関する特別措置法（通称「新特離法」、1983～88年）

(7) 特定不況業種関連地域対策臨時措置法（通称「新企業城下町法」、同上）

が制定された。

1983年の(5)(6)(7)の三つの法律は、1978年の(1)～(4)の四つの法律を継承するものであり、その基本的な枠組みはほぼ同じであった。(6)の「新特離法」は前の「特離法」業種(2)、同地域(3)を統合したものである。「産構法」では「構造不況業種」を「特定産業」と呼び、そのような産業として26業種が指定されたが、その多くは「特安法」の「特定不況産業」を引き継いだものであった(付表3、参照)。ただ合成(化学)繊維と化学肥料では業種の数とともに5業種に増え、合金鉄では2業種、紙では洋紙が加わり、また新たに石油化学(5業種)、セメント、電線、精糖、塩化ビニール管が指定された。他方、「特安法」で指定された造船、綿・毛紡績は指定を解除された。なお、上記26業種のうち、早いものは1986年6月ないし1987年中に指定を解除され、遅いものでも法律の期限が切れる1988年にはすべて指定を解除された。「特安法」と「産構法」を通じて、構造不況業種に指定された期間は、その期間が長い産業では10年、短いものでは3年余であった。

1987年の不況対策立法 上記(5)(6)(7)は1988年までの時限立法であったが、その期限が切れる前に、1985年秋以降の急速な円高の進行によって生じた「円高不況」に対処するため、1987年に、(5)(7)を継承するものとして、

(8) 産業構造転換円滑化臨時措置法（通称「円滑化法」、1987～96年）

が制定された。また(6)は再び業種と地域に分けられ、

(9) 特定不況業種等関係労働者の雇用の安定に関する特別措置法（1988～95年）

(10) 地域雇用開発等促進法（1987年、永久法）

が制定された。

「円滑化法」では「特安法」や「産構法」のように、一つ一つの業種全体が指定されるという形をとらず、国際経済環境条件の変化（急速な円高の進行）によって国際的競争条件が悪化し、生産能力が過剰となっている種類の設備が「特定設備」として指定された。そのような過剰設備を抱えている企業は単独で、またはいくつかの企業がグループをつくって、設備の処理・事業転換・生産の委託および受託の計画（「事業適応計画」「事業提携計画」）を作成し、税制・金融上の優遇措置を受けることができるとされた。また、同じく環境条件の変化により、その地域の主要な産業が国際競争上困難に陥り、雇用状況が悪化した地域が「特定地域」として指定され、それらの地域における工場の新規立地や第3セクター・プロジェクトの事業化に対し金融上の優遇措置が講ぜられた。「円滑化法」では、「特安法」や「産構法」よりも事業転換、工場誘致、第3セクター事業化の支援という形での本来の産業調整援助に重点が置かれているという印象を受ける。

「特定設備」として指定されたのは、鉄鋼、綿・麻・化繊の紡績、非鉄金属精錬、合金鉄、化学肥料、生糸、船用内燃機関等の分野の設備・機械のそれぞれ一部（しばしばごく一部、合計24種類）である（付表4、参照）。また「特定地域」には全国各地の51地域が指定された（しかし関東地方およびその周辺では地域指定がない）。一つの「特定地域」は狭い場合には一つの市あるいは一つの町であり、広い場合には数個の市を含む20ほどの市町村からなる（付表5、参照）。

以上のように1978年以後、一般的な「構造不況産業対策」の法律が制定されたが、それ以前の個別産業（石炭・繊維・造船等）に関する法律（あるいはそれらを継承する法律）による不況産業対策や、中小企業関係の法律に基づく各種の不況対策も、引続き行われてきた。

なお、不況産業対策の対象になったいくつかの産業の概況を、「付属資料」に示した（付表6、参照）。

### 3. 不況産業対策の内容

先に述べたように日本政府の「構造不況産業」対策には（そしておそらくいずれの国の政府の不況産業対策にも）、上記(a)の「衝撃緩和」、(b)の「生産効率改善」、(c)の「産業調整援助」の三種類の政策が混在して含まれている。以上に挙げた「構造不況対策」立法の中にどのようなタイプの政策措置が含まれているかを、次に概観して見よう。以下は、必ずしも"systematic"ではなく、おそらく"exhaustive"でもなく、また十分正確ともいえないが、最近の日本において不況産業に対する政策措置としてどのようなことが行われてきたかを理解することができよう。

#### (1) 不況カルテル 生産（操短）、設備関連（新設の禁止・廃棄・格納等）、価格規制。

日本の独禁法は一般的にはカルテルを禁止し、ただし特定の条件の下でカルテルを認めている。不況カルテルはそのような独禁法上の適用除外カルテルの一例であり、関係企業の申請に基づき、一定の要件を満たしたときに公正取引委員会によって認可される。不況カルテルが関係者の自主的な協議のみではまともならないとき、あるいはアウトサイダーにもカルテルに参加させる必要があるときには、監督官庁がカルテルの結成あるいはカルテルへの参加を指示する場合がある（「指示カルテル」という）。

政府が認可するという点で政府は介入するが、典型的な「衝撃緩和」措置であり、産業調整援助という性格のものではない。不況カルテルの目的は、不況に伴う過剰生産状況（供給あるいは潜在的供給が需要を上回る状態）に対処してカルテルを結成して生産数量制限・生産品種制限・操短（操業短縮）・一括販売・投資制限等を行い、価格の大幅な低下を回避ないし緩和し、企業利潤を確保しようとする（あるいは利潤の低下、損失の増大を防ぐ）ことである。それは「調整」を遅らせることであってそれを促進することではない。また「衝撃緩和」措置としてもどちらかといえば「趨勢的」（secular）な不況に対するものというよりも「循環的」（cyclical）な景気後退に対処するものである。認可期間も、数ヵ月からせいぜい1年程度にすぎない場合が多い。

(2) 投資制限 不況カルテルの一貫として「設備の新増設の制限」すなわち「投資カルテル」が行われることがある。しかし「構造不況」の状況の下で一体誰が設備投資をしようとするのか、理解し難いところである。何故「投資カルテル」の必要があるのか（ことに

何故「指示カルテル」の必要があるのか)、そのような状況の下での企業行動を客観的に観察し分析する必要があるように思われる。

日本では昭和初期以来、第二次世界大戦後も1970年代まで、ある産業において一方では操短が行われ、他方では設備投資が行われる、という状況がしばしば見られてきた。このような状況にはおそらく二つの類型があるのではないかと思われる。一つは産業の景気見通しについてさまざまな見方が混在し、業界全体としては(そして監督官庁も)弱気で操短カルテルが行われているが、ごく少数の企業は大いに強気で近い将来に需要が大いに増加すると見込んで投資を行う場合である。

もう一つはもっと病理学的な状況であり、①操短下の生産割当や、②原材料の輸入数量制限の下での輸入割当が、各企業のもつ設備の大きさに比例する形で行われる場合(いわゆる「設備割り」)、あるいは③過剰設備が設備処理の機関によって有利な条件で買上げられるという期待がある場合である。これらの場合には、過剰な設備を抱えていることが個々の企業にとって有利であると考えられることがある。すなわち企業が国民経済的にはおそらくまったく無駄な設備増設を行っても、その企業にとっては採算上有利であるという、何等かの特異な事情が生じているために、厳しい不況下であるにもかかわらず設備投資が行われる可能性がある。市場経済では、いわゆる「市場の失敗」の場合を除き、通常は「社会的収益」(social returns)と「私的収益」(private returns)、「社会的費用」(social cost)と「私的費用」(private cost)とは一致する。もし「構造不況」下でカルテルや政策的介入により個々の企業の投資を制限する必要があるとすれば、企業の投資に伴う「『社会的収益(費用)』と『私的収益(費用)』の乖離」が生じている可能性が大きく、それが何故生じているのかを分析し理解する必要がある。

(3) 設備廃棄・買上げ 不況に伴う過剰生産状況に対処して生産設備を廃棄し(格納・封印・設備処理のための特定機関による買上げ等も含む)、供給量あるいは潜在的な供給プレッシャーを抑制して生産物の価格を高めようとする政策である。上記の不況カルテルの一環として行われることもある(「設備処理カルテル」)。

先に述べたようにすでに設備・機械等の実物資本に投下された資本はほとんど他の産業に移動することができない。設備廃棄の買上げに対する政府の援助は、生産規模縮小ないし転業・廃業に対する一種の補助金ないし補償という性質のものであり、過剰設備の買上げにより、経済学の意味での「資本」が他産業へ移動するわけではない。むしろ企業にそ

ういう形をとって一種の補助金ないし補償が与えられることによって、間接的に労働者（労働者に対する企業の退職金支払いが容易になる）と「経営資源」の移動がいくぶんか促進される、と理解することができよう。かつての石炭鉱業における「閉山交付金」や日米繊維協定締結後の設備廃棄に対する政府援助は、そのような趣旨の“grants in aid”と理解することができる。

しかし安易な設備買上げ等は企業の投資に対する自己責任、金融機関の融資責任を曖昧にする。

産業調整援助としては、設備廃棄を政府が援助するよりも、労働者の他産業への移動や企業の他分野への転換そのものを援助する方がおそらく有意義であろう。

なお国内産業の「構造不況」が低価格の輸入品の増加に基づく場合には、不況カルテルや設備廃棄は、その産業が不況から脱出して生産を回復し「再生」するのにほとんど寄与しない。そのような場合には生産物の国内価格は輸入品の価格によって制約されるから、不況カルテル・設備廃棄・投資制限によって生産物の国内価格を引上げることは出来ないのである。

一般に、関税・非関税障壁が大幅に引下げられた状況下では、輸送費の相対的比重が小さい品目については国内価格は国際市場の価格に連動するようになり、国内価格を不況カルテルや設備廃棄によって人為的に引上げることは難しくなるであろう。

(4) 輸入抑制のための国境措置 経済学的に考えると、これは大体において「時間を稼ぐ」ための「衝撃緩和」措置という性格のものである。低価格の輸入競争に対して関税引上げ・輸入割当制等の国境措置（border measures）をとることは、GATT（関税と貿易に関する一般協定）上も厳しく規制されているし、産業調整に逆行する。一時的にはともかく恒久的な対応策としては有意義ではない。

石炭・アルミ精錬・合金鉄等では、不況産業対策の立案過程である自給（国内供給）率の水準を維持するという「安定供給思想」あるいは「自給イデオロギー」が底流にあり、結局は「安定供給」は断念されたものの、しばしば本来の産業調整政策に対して不協和音を混入してきたように思われる。

最近の日本では不況対策として輸入抑制の国境措置を行う例はきわめて少ない。僅かに次のような事例が挙げられるであろう。

①石炭対策として原油関税を設けている。しかしその税率はごく低いもので（最近では19

89～91年度 1kl当たり350円、1992～96年度同315円。従価税換算約2.0～2.2%)、輸入抑制のためというよりは、その収入を国内の石炭産業にあてるためである。また、石炭輸入を割当制としていた(1991年度まで)。

- ②鉄鋼(1990年まで)・電力の二つの産業に高価格の国内炭の引取りを要請してきた。
- ③皮革・履物につき、1986年間で輸入数量制限が行われていた。
- ④一部の繊維品につき韓国・台湾・中国等に輸出自主規制を求めてきた。なお、繊維品輸入に関するモニタリング・システムは短期的な輸入"flood"の防止という以上の輸入抑制効果をもつものではなく、実際、繊維品輸入は近年大幅に増加している、と理解する。
- ⑤アルミ地金の輸入につき関税割当制を実施した(1980年まで)。しかし、関税率を上げたわけではなく、輸入抑制のためというよりは、アルミ精錬企業の救済のためである。すなわち、従来の関税率(9%)を二次関税率とし、新たに一次関税率(5.5%)を設け、電力料金の高騰により経営困難に陥ったアルミ精錬企業の構造改善を援助した。

(5) 企業の再編成・統合 「構造不況」に陥った産業の企業がその経営成績を改善するために、人員整理、不採算部門の整理(減量化、スリム化)、合併、各種の提携、共販会社の設立等を進めるのを支援する政策措置である。これらの措置のうち、人員整理の支援等は概して「衝撃緩和」型であり、企業再編成(の支援)の大部分は「生産効率改善」型である。

(6) 生産性改善 設備の近代化、製品の高付加価値化、研究開発等の支援のうち、かなりの部分は当該企業が従来の産業に踏み止まり、生産性改善によりコストを引下げて輸入品に対抗し、あるいは需要動向の変化に対応することを支援するという、「生産効率改善」型の政策である。一部は当該企業の事業活動が他の産業に向かうことを支援するという「産業調整援助」的性格をもつ。

(7) 事業転換 「円滑化法」では「構造不況」下の企業が雇用維持と新たな経済的環境への適応のために事業転換を図る場合に、その新規事業のための設備資金について低利融資・利子補給・特別償却等の優遇措置が与えられた。これは典型的な「産業調整援助」型の措置であるといえよう。

さて、日本において「構造改善政策」あるいは「構造改善事業」という言葉はさまざまな意味合いをもって使われてきた。広義にはほとんど「構造不況産業対策」というのと同義に使われているようである。しかし狭義には（ことに「構造改善事業」という場合）、製造業の場合、主として(5)~(7)を指す言葉として使われてきたように思われる。

繊維産業の場合、「構造改善」（あるいは同措置）という言葉は、1970年代に欧州ことにOECDで使われはじめた“structural readjustment”に起源があるという（注3）。しかし、日本では1967年に既に「特定繊維工業構造改善臨時措置法」という法律があり、さらにおそらくそれ以前から、農業の分野で、作物の転換、生産性向上、「合理化」機械・設備・施設の導入等を政策的に支援することに関連して、「農業構造改善」という言葉が使われていたように思う。

(8) 不況地域への工業の誘致 構造不況地域へ工業（あるいは工場）を誘致する政策。新たに工場を建設しようとする企業が、構造不況地域への立地した場合に税制・融資・補助金の面で優遇措置が与え、それによりその地域の余剰「資源」を工業に吸収し、産業調整を進めようというわけである。①不況地域の余剰「資源」を工業立地の容易な地域に移動させるのと、②工業を余剰資源のある地域に移動させるのとを比べたときに、「私的コスト」は①よりも②の方が高いが（そうでなければ上記の優遇措置は必要ではない）、「社会的コスト」は②の方が低い、あるいは「社会的収益」（外部経済効果、国内各地域の均衡した発展による政治的利益等）は②の方が大きい（あるいはその双方）、という判断に基づくものといえよう。

なお、企業に対する優遇措置とは直接の関係はないが、石炭鉱業の不振、閉山により、経済活動が沈滞した「産炭地（域）」地方自治体のインフラストラクチャ整備を支援することを目的とした「産炭地域振興臨時措置法」（1962年）がこの種の政策立法の最初のものと思われる。

(9) 労働移動に対する援助 先の諸立法のうち、1978年の二つの「特離法」、1983年の「新特離法」、1988年の前記(9)の「特定不況業種等関係労働者の雇用の安定に関する特別措置法」と(10)の「地域雇用開発促進法」は、いずれも「構造不況」により失業した労働者、あるいは失業の可能性のある労働者に救済の手を差し延べるものである。その内容

は、①休業手当（雇用者が休業中の従業員に交付する手当）の補助、②転職のための再訓練費用の補助、③「出向」（これは、日本の場合、ある法人企業〔あるいは政府機関〕の従業員が、一定の期間、その企業に「籍」を残したまま〔出向期間後の復帰を前提として〕、関連のある他の企業に雇用されることをいう。英語でいえば“on-loan service”.）の助成、④離職者の優先的雇用、⑤公共事業への就労促進、⑥失業保険の給付期間の延長等である。

これらのうち「産業調整援助」の性格が最もはっきりしているのは、②と③である。①と⑥は「衝撃緩和」措置であり、④と⑤は、雇用の純増がなければ、“job”の再配分にすぎず、また法律の適用される離職者以外の求職者との“horizontal equity”の問題がある。

#### 4. 不況産業対策の手段

前節で説明した不況産業対策はどのような政策手段によって実施されてきたのか、ということを次に説明しよう。

前節で説明した不況産業対策の諸類型のうち、不況カルテルの認可・指示、輸入抑制のための国境措置、(9)のうち離職者の優先的雇用・失業保険給付期間の延長等については、そのための政策手段は自明であろう。

それら以外の「構造不況産業対策」すなわち設備処理のための特定機関による買上げの支援、企業の再編成・統合等の促進、生産性改善、事業転換、不況地域への工業の誘致、労働移動の促進措置の大部分は、その対象となる企業（あるいは労働者）の行動を業種・地域・行為類型・設備の種類・企業規模（中小企業であるか否か）等により規定し、それに金融、税制、財政上の優遇措置を与える、という形で行なわれてきた。それらのうち財政上の優遇措置は、雇用（労働移動の促進）関係以外では僅かであり、不況産業対策の領域の政策措置の大きな部分は、金融・税制面のプラスの“incentives”であった。

それらのうち1978年以降、不況産業対策の“incentives”として使われてきたものを挙げると、金融上の措置には、

①政府系金融機関（日本開発銀行、中小企業関係の政府系金融機関）からの低利融資



② 利子補給（1987年以降、産業基盤整備基金からの）

③ 債務保証（特定不況産業信用基金〔1987年に「産業基盤整備基金」と改称〕による）の三種類のものがある。税制上の措置には、

④ 特別償却、法人税法上の特例（欠損金の繰越控除期間の延長等）、事業税〔地方税〕・固定資産税〔同〕の減免等

がある。また財政上の措置としては

⑤ 補助金・助成金の給付（雇用調整・離職者の再雇用に関する助成金、工業再配置補助金等）

が挙げられる。

構造不況産業に対して政府は積極的に介入したが、その介入の仕方は強権的・指令的な介入（指示カルテルにはその要素があるが）ではなく、市場システム（market mechanism）内で民間企業が政策目的の達成に寄与すると考えられる行動をとるときに、何等かの「報償」を与える、という形のものであった。そのような行動をとるか否かは、指示カルテルの場合等ごく少数の例外を除いて、基本的に民間企業の自主的な意思決定に委ねられてきた。監督官庁が強い権限をもって、産業全体を中央集権的傾向の強い「計画」によって運営するという方式や、産業の国（公）有化とか国家管理といった考え方はとられなかった。

不況産業対策の政策手段として以上で述べたものとはやや異なる性格のもので、「情報機能」という点で重要な意義をもつと考えられるものがある。ある産業について不況産業対策を実施する必要があると考えられたときには、多くの場合関係業界と関係の審議会の意見に基づいてその産業の2～5年にわたる不況産業対策の「基本計画」が作成され、公表されてきた。この「基本計画」は、「安定基本計画」（特安法）、「構造改善基本計画」（産構法）と呼ばれた（石炭鉱業の場合は「石炭鉱業合理化基本計画」「石炭鉱業合理化実施計画」等と呼ばれてきた）。また、不況対策の対象となつたいくつかの産業では監督官庁が「需要（あるいは需給）見通し」を作成してきた。

これらの「基本計画」とその作成の過程は、不況産業対策を必要とするようになった産業の企業や関連業界・関係者に、当該産業の現状と見通しについての情報を提供し、情報と意見を交換して相互に説得し、その結果を広く伝播するという役割を果たしてきた。私

は、この「情報機能」は、各企業が実際に利用した”incentives”等の効果よりも、しばしば大きな産業調整効果を及ぼしたかもしれない、と推測する。ある産業の環境条件に大きな変化があったときに、産業の現状がどのようになっているか、将来の需要・コストがどうなるか、どの程度の産業調整援助が必要かについて、個々の企業は不確実な情報しか持ち合わせていないのが普通である。各産業、各企業にとって、その種の情報は必ずしも安価に入手しうるものではない。そのような状況下で、関係者や監督官庁が情報を持ち寄り、現状を確認し、見通しを立てることの意義は大きいのではなからうか。

私は産業政策の効果に関して、各種の審議会における情報交換と相互説得という面が重要であると考えてきた。今から約20年前に、「戦後日本の産業政策の体系にどのような欠陥があったにせよ、それは産業に関する情報の収集・交換・伝播のための非常に有効な手段として日本の経済発展に大きく寄与したと考えられる」という趣旨のことを述べたことがある（注4）。「構造不況」に直面し、産業調整援助が必要になった産業についても、情報交換と相互説得の結果「基本計画」が作成され、公表されることの意義は「情報機能」という面で非常に大きいのではなからうか。

ただし、不況産業における「基本計画」や「事業提携計画」（「円滑化法」）の作成・実施が、競争制限という要素を含むことは無視できないであろう。したがって、それらの計画の作成には公正取引委員会が関与してきた。そのような要素がそれぞれのケースについて認められるか否か、認められるとすればどの程度のものか、「構造不況」の状況では競争制限的な措置をとることもやむを得ないあるいは必要なことであるか否か、といった問題は難しい問題であり、簡単に答えることはできない。

## 5. おわりに：産業調整過程の全般的評価

以下では最近（主に「特安法」以降、すなわち1978年以降）の日本の製造業分野の構造不況産業対策、産業調整援助および産業調整過程について総括的に考えてみたい。

市場システム・民間企業が中心

最近の（あるいは第二次世界大戦後の）日本において、産業にとっての与件（ことに国際的環境条件）の変化によって産業規模を縮小せざるを得なくなった産業から他の産業への「資源移動」は、主として市場システムの機能と民間企業の自主的な行動を通じて実現されて来た。産業調整に対する政府の援助政策は、産業調整過程にとって“marginal”な役割しか演じていないと考えられる。「特安法」と「産構法」の対象となった産業は日本の製造業全体から見ればごく一部の産業にすぎない。

また産業調整援助の手段としても、個々の企業に対してその自主的判断に基づき市場メカニズムを通じて作用する金融・税制・財政上の“incentives”による手段が中心になってきた。第二次世界大戦直後には、炭鉱の国有化、あるいは国家管理という考え方があったが、そのような経済思想は1960年代初頭以降、市場経済中心の考え方に大きく道を譲った。

#### 順調な産業調整過程の一般的背景

1970年代以降、日本経済は二度の石油危機（1973～74、1979～80）と何回かの大幅円高（1971、1973、1977～78、1985秋～87）によって大きな影響を受けた。1978年の「特安法」以降の「構造不況産業」対策は、日本の国際環境条件のこのような激変により構造不況に陥ったいくつかの産業に救済の手を差し伸べ、その調整過程を援助するためのものであった。

ところがそれらの産業の調整過程は概して予想以上に順調に進んだ。これは日本経済のマクロ経済状態が国際環境条件の激変にもかかわらず概して良好であり、経済全体として失業率・インフレ率が低く、実質成長率が1960年代と比べれば半減したとはいえ、他の先進諸国に比べれば比較的高く、一方で規模を縮小する産業があるときに他方では目覚ましく成長する産業があったことによるところが大きいと思われる。

日本の労働市場では賃金（名目、実質ともに）硬直性の傾向はあまり見られない。また労働組合の組織率が低く、組合組織は企業別に編成されている。これらのことから労働市場において転職者・失業者の就労を妨げる要因が比較的少なかったことが、産業調整を容易にした要因の一つであろう。

## 構造不況対策の内容と効果

日本の（そしておそらくいずれの国の場合でも）「構造不況産業」対策には、(a)「衝撃緩和」、(b)「生産効率改善」、(c)「産業調整援助」の三種類の政策が混在して含まれている。これらのうち「衝撃緩和」政策は、少なくとも短期的には産業調整に逆行するものであり、「生産効率改善」政策も必ずしも産業調整を促進するものとはいえない。

各産業における産業調整援助の具体的措置について、それらが必要なものであったか、実質的な援助が実際にどのような規模で行われたか、その効果はどのようなものであったか、といった一連の質問に答えることは非常に難しい。各産業に対して各時期にどれだけの金融・税制・財政上の支援が行われたかについて、私はまだその金額を把握するに至っていない。関口・堀内両氏によれば、1978年の四つの不況産業対策の法律に基づく金融・財政上の支援は比較的僅かな額であり、またその中では労働者の雇用調整と不況地域の中小企業支援に支出された額が大きかったとのことである（前掲論文、pp.339-41,参照）。その後の法律やその他の法律に基づく金融・税制・財政上の優遇措置が、不況産業対策の対象となった個々の産業によって実際にどのように使われたかを明かにすることは、今後の研究課題である。

## 国境措置が使われなかったこと

この時期の日本においては、他の先進諸国と異なり、不況産業対策として輸入を抑制する国境措置がほとんどとられなかった（ただし農業は除く）。このことは日本において順調な産業調整が進行した理由の一つであると考えられる。これは、少なからぬ欧米諸国が本来本格的な産業調整を必要とする産業を、各種の国境措置（輸入数量制限・高関税率・輸出国に要請した輸出抑制措置・反ダンピング措置等）によって保護し、産業調整の進行が遅く、しばしば失業率が高いのと対照的であるように思われる。

## 不況産業対策が期間を限って実施されてきたこと

日本では不況産業対策の法律はほとんどの場合その期間が限られており、それらの法律に基づく政策措置の特定産業への適用も期間を定めて実施されてきた。ときにそれらの期間が延長されることもあったが、それでも一定期間後には終了した場合はほとんどである（例外は石炭鉱業）。これに対して欧米諸国では、上記のような不況産業対策のために保

護主義的な国境措置が安易にとられ、しかもそれがほとんど期限なしに続けられている場合が少なくない（米国の場合では、繊維・履物・鉄鋼・乗用車・トラック・工作機械・半導体等）。したがって日本では国際的に比較劣位の産業あるいは比較優位を失った産業に多くの資源が配分されたままの状況が長時間続くということは、農業（および石炭鉱業）以外にはほとんどなかった。

#### 「基本計画」の情報機能

日本の構造不況産業対策では、政策的援助を必要とする産業が決まると、政策措置の適用期間について「基本計画」が作成され、それに基づいて対策が編成されるのが常である。このような「計画」とその作成過程は、情報の収集・伝播、相互説得という点で、重要な「情報機能」を果たしてきたように思われる。

## 〔補論 1〕 産業調整援助・産業調整等の用語について

産業調整援助・産業構造・産業構造調整・産業調整等、この論文の主題に関連するいくつかの言葉がある。ここでそれらの言葉の日本における用語法について私の大凡の理解を説明しておく。

### ①産業調整援助・調整援助・産業調整政策・産業調整援助政策

\*これらの言葉はいずれも同じ意味内容のものであり、その起源は、おそらく米国の1974年の“Trade Reform Act”で使われた“adjustment assistance”という言葉ではないかと思われる。輸入品との競争上不利な状態に陥り、生産・雇用を縮小しなければならなくなった産業に対して、その「調整」過程をできるだけ円滑（smooth）にするように政策的に援助することを指す。

\*OECDでいう“PAP”（Positive Adjustment Policy）というときの“Adjustment Policy”（調整政策）も同じ意味合いの言葉である。

\*日本では、これらの言葉は、経済学者はある程度使っているが、政策当局やジャーナリズムはあまり使っていない。日本の政策当局やジャーナリズムでは、これらの言葉におおよそ相当する（しかし正確には対応しない）言葉として、「（構造）不況産業（あるいは地域）対策」「離職者対策（措置）」「〇〇産業対策」等の言葉が使われてきた。

### ②産業構造・産業構造政策

\*一国の（日本の）産業（主として製造業とそれに密接な関連のある諸産業・部門）全体としての「構造」、つまり各産業の相対的比重、相互連関をどのようにするかについての政策。

\*この考え方の起源は、おそらくマルクス経済学（マルクスの『資本論』第2巻の「再生産表式論」）あるいはドイツ歴史学派の経済学にあると思われる。「重化学工業化」とか「知識集約産業化」といった言葉が、この種の政策思想を端的に表している。

\*日本の産業政策論議では、この種の考え方がもっとも有力であったのは、私が「戦後日本の産業政策の三つの時期」（注6）と呼ぶもののうち、第二の時期、ことに1955年から65年にかけてであった。

\*今日でも通産省の各種の「審議会」のうち最も中心的な審議会は「産業構造審議会」と呼ばれており、「産業構造課」という「課」もあるが、日本では今や「産業構造政策」的な思考方法、すなわち「日本の産業構造を今後どのように変えて行くべきか」「今後の日本の産業構造はどのようなものであるべきか」というような発想方法はかなり退潮した感がある（注7）。

### ③ 産業構造調整

日本語で「産業調整政策」（これもそれほど熟した言葉とはいえない：上記参照）あるいは「産業構造政策」という言葉はあるが（あるいはそのような言葉に私は大いに違和感を感じるというわけではない）、「産業構造調整」「産業構造調整政策」「構造調整政策」という言葉はあまり見かけない。たまに使われているときには、「構造不況産業対策」という程度の意味に使われているようである。少なくとも「今後、日本の産業構造を政策的にどのように変えてゆくか」というような意味では使われていない。

### ④ 産業調整

\*「産業調整」という言葉もしばしば不明確な意味に使われている。環境条件のさまざまな変化に対してある産業あるいはその中の各企業がさまざまに対応しようとするときに、その対応のすべてを「産業調整」と呼ぶのは適当な用語法とは思われない（注8）。企業の環境条件の変化への対応は不断に行われており、そのような変化もそれへの対応もあまりに多岐にわたるからである。

\*この語は、ある産業にとって環境条件が大きく変化し、その生産の規模や雇用量をかなり減らさなければならない場合、そして生産量が趨勢的に大幅に減少し、また「雇用調整」が進む場合に限るのがよいと考える。

## 〔補論2〕 不況産業における産業調整の事例

### 1. アルミ製錬

#### A. 概況

暦年	1973	1975	1978	1980	1983	1985	1988	1991
国内生産 (1000トン)	1,097	1,013	1,023	1,038	264	209	35	32
精練能力 (1000トン)	1,243	1,436	1,642	1,136	712	354	35	35
稼働率 (%)	88.3	70.5	62.3	91.4	37.1	59.0	100.0	92.6
雇用 (人)	8,986	8,481	8,286	7,104	3,853	3,179	483	475
アルミ地金輸入 (1000トン)	360	324	757	862	1,379	1,351	2,069	2,057
電力価格 (円/KWH)	4	8	10	17	17	17	14	12

〔出所〕統計は各種の公表統計、新聞報道による（以下、同様）。

#### B. 不況の原因

アルミ製錬には多量の電力を必要とするが、第1次（1973～74年）と第2次（1979～80年）の再度の石油危機による電力コストの高騰とその後の大幅な円高のため、輸入地金に対する競争力を失った。

#### C. 当該産業の対応

関連企業は製錬部門から逐次撤退した。

#### D. 政府の不況対策

イ. 特定不況産業安定臨時措置法（特安法）に基づく「安定基本計画」（1979年）による対策

①1977年11月の産構審アルミ部会答申において適正国内製錬能力を年産125万トンと想定し、関税割当制度（1978～1980年）、過剰設備の処理（1980年）と構造改善資金の交付（第1回1978年、第2回1979年）、地金備蓄の積み増し（1978年）、不況カルテル（1978～1979年）等を実施した。

②さらに、その後大幅な円高により輸入地金が急増し、1978年10月の産構審アルミ部



会答申は、適正国内製錬能力を 110万トンとし、関税割当制度の延長（1980年3月まで）、過剰設備処理（1983年6月まで）、構造改善資金の交付（第3回1981年、第4回1982年）等を実施した。

③第2次石油危機後、産構審アルミ部会は、適正国内製錬能力を70万トンとし（1981年10月答申）、それを受けて過剰設備処理計画の変更（第2次安定基本計画）、関税減免制度の創設（1982～1984年）、アルミニウム地金の緊急備蓄（1982年）等が実施された。

ロ．特定産業構造改善法（産構法）に基づく「構造改善基本計画」（1983年）による  
対策

①設備処理期間を1986年3月まで延長、新製錬法・アルミニウムの粉末冶金への技術支援（1983年度から）、特定産業（アルミ製錬業を含む）に対する課税の特例（1983年）、特定業種に対する構造改善融資（開発銀行）制度創設（事業転換融資の拡充、1983年）等が実施された。

②その後、産構審非鉄金属部会答申（1984年）は、適正国内製錬能力を35万トンとし、これを受けて構造改善基本計画が変更された。

## E. その後の推移

1987年には、国内の製錬工場は1ヶ所のみとなり、各社のアルミ製錬からの撤退はほぼ完了した。

## 2. 合成繊維

### A. 概況

暦年	1973	1975	1978	1980	1983	1985	1988	1991
国内生産 (1000トン)	1,308	1,061	1,419	1,399	1,361	1,446	1,403	1,497
生産能力 (1000トン)	1,389	1,421	1,841	1,674	1,711	1,779	1,843	1,871
稼働率 (%)	94.2	74.7	77.0	83.6	79.5	87.3	76.1	80.0
雇用 (1000人)	39.6	38.9	26.0	23.4	21.2	19.4	14.6	14.5
輸出 (1000トン)	396	392	395	334	343	379	353	314
輸入 (1000トン)	14	6	57	47	38	37	79	83
対価価格 (千円/トン)	12.1	26.3	23.0	56.4	48.9	39.4	16.5	21.6

## B. 不況の原因

- ①1971年以降の円高、日米繊維協定、多角的繊維取極め（MFA）による輸出の減少、
- ②1973年の石油危機による内需の減少、
- ③1975年以降の韓国、台湾、中国等東アジア地域の合繊設備・生産の急速な拡大

## C. 当該産業の対応

一方では、①人員整理、②不採算分野からの撤退、③遊休資産の売却等の「減量経営」を実施し、他方では、①「新合繊」と呼ばれる差別化・高付加価値素材、②省力・省エネルギー化技術を開発した。

## D. 政府の不況対策

イ. 「特安法」（1978～83年）に基づく措置：

- ①合繊4品種の過剰設備処理（1978年と1979年 計約17%）、②新增設の制限等

ロ. 「産構法」（1983～86年）に基づく措置：

- ①技術開発の促進、活性化投資の促進、③新增設の制限等

ハ. 通産省による「合繊4品種の減産指導」（1977年10月～1978年3月）

ニ. 合繊4品種不況カルテル（1978年4月～1979年3月）

ホ. 通産省による合繊4品種の需要見通しの作成（1979年4月以降）

## E. その後の推移

韓国、台湾等アジアNIESとの競合から輸出は減少、輸入は増加したが、「新合繊」を中心とした内需の伸長と自動車・住宅関連等非衣料用の用途拡大から、1991年の合繊生産は史上最高となった。

### 3. 梳毛糸

#### A. 概況

暦年	1973	1975	1978	1980	1983	1985	1988	1991
国内生産 (1000ト)	145	98	64	74	60	70	84	81
精紡設備 (百万錘)*	1.85	1.77	1.63	1.35	1.24	1.18	1.15	1.08
稼働率 (%)	92.1	65.7	59.1	76.8	72.6	81.4	83.5	78.1
雇用 (1000人)	47	32	21	17	14	13	13	11
梳毛糸輸出 (1000ト)	3.6	4.8	4.0	6.3	4.3	2.2	1.4	1.9
梳毛糸輸入 (1000ト)	4.9	0.9	0.3	0.5	2.0	4.0	8.8	12.2
毛糸価格 (円/KG)**	2,468	1,806	1,526	2,025	2,292	2,325	2,463	1,994

\* : 毛糸価格 = 名古屋市中 (五銘)

\*\* : 1 錘 = 約127KG

#### B. 不況の原因

1971年以降の円レートの上昇による輸出の減少、消費需要構造の変化による需要の低迷。

#### D. 政府の不況対策

イ. 不況カルテルを認可 (1977年4月～79年1月、生産を30～40%抑制)

ロ. 「中小企業事業団法」により、中小紡績の設備の共同廃棄を実施 (1978年7～12月)

ハ. 「特定不況産業安定臨時措置法」により、大手繊維の過剰設備処理のため、設備共同廃棄事業を実施 (1979年3～8月)

二. 1984年9月より生活産業局長の諮問機関として需給協議会毛製品分科会を設置し、半期ごとに需給見通しを作成している。

#### E. その後の推移

不況カルテル、設備共同廃棄事業の実施により生産調整が図られ、「市況」は一応回復した。

#### 4. 紡績系（綿等）

##### A. 概況

暦年	1973	1975	1978	1980	1983	1985	1988	1991
国内生産 (1000トン)	479	387	366	420	355	355	355	281
紡績設備 (万錘)	962	953	870	867	819	783	685	628
稼働率 (%)	97.6	79.2	85.5	92.1	88.4	89.3	89.8	86.4
雇用 (人)	89	71	54	50	41	38	32	25
綿糸輸出 (1000トン)	8	10	5	10	7	5	4	6
綿糸輸入 (1000トン)	50	27	83	69	100	175	200	216

##### B. 不況の原因

内需の停滞、輸入の増加。主要9社の経常赤字は1977年度に250億円に達した。

##### C. 当該産業の対応

設備の更新・近代化。企業は経営の多角化を図った。1975～78年の新規事業として次のような事例がある。

日東紡（グラスファイバー、建材）、東洋紡（樹脂、スパンボンド、ファインケミカル）、日清紡（ブレーキ製品、ウレタン、紙工作機械）、クラボウ（化成品）。

##### D. 政府の不況対策

イ. 不況カルテルの認可（1975年1～5月）。

ロ. 「特安法」にもとづき「安定基本計画」を作成（1979年4月）、62万錘の設備廃棄計画を作成した（実際は1,034万錘から986万錘となった）。

ハ. 1977年度以降、生活産業局長の私的諮問機関である「繊維需給協議会」の場において各年度の需給見通し、その下部組織である短繊維分科会において四半期ごとの需給見通しを作成している（現在まで）。

## E. その後の推移

紡績糸（綿糸）の国内生産は、年とともに減少し、綿糸の輸入が増加、雇用は大幅に減少した。大手綿紡績9社は、1977年度まで赤字だったが、1978年度以降黒字化し、経営多角化により紡績の比率が低下していった。

## 5. フェロアロイ（合金鉄）

### A. 概況

暦年	1973	1975	1978	1980	1983	1985	1988	1991
国内生産 (1000トン)	2,085	2,176	1,550	1,914	1,309	1,441	1,160	1,251
雇用 (人)	13,141	13,194	10,736	7,941	6,054	4,772	3,844	3,058
輸入 (1000トン)	143	90	361	477	753	820	1,297	1,427
輸入比率(輸入量/消費量)(%)	7.9	4.4	19.6	22.8	40.2	39.4	60.0	60.2
企業数 (社)	45	44	41	36	32	29	24	22

### B. 不況の原因

①二度の石油危機により、エネルギー多消費型であるフェロアロイの生産コストが上昇し、生産コストが低い中国等からの輸入が増加した。

②鉄鋼の生産が低迷し、その副原料であるフェロアロイの需要が低迷した。

### C. 当該産業の対応

①技術面の改善

②生産者間の融通による生產品種の集約化、交錯輸送の一部解消

③夜間電力の使用等

### D. 政府の不況対策

- イ。「特安法」によりフェロシリコン製造業の設備の廃棄（1978年2月～1983年6月、電気炉46基を22基に）
- ロ。「産構法」により、フェロシリコン製造業の設備処理等（1983年7月～1988年6月、電気炉22基を17基に）
- ハ。「新特離法」の特定不況業種として、フェロアロイ製造業を指定（1983年7月～1985年6月、1987年10月～1990年2月）
- ニ。「産構法」の対象業種として高炭素フェロクロム製造業及びフェロニッケル製造業を指定（1985年1月～1988年6月）、設備の処理、事業提携等を促進。
- ホ。「産構法」の対象業種としてフェロシリコン製造業、高炭素フェロクロム製造業及びフェロニッケル製造業の指定を延長（1986年9月まで）。
- ヘ。「円滑化法」の特定施設としてフェロシリコン電気炉を指定（1988年9月～）。

#### E. その後の推移

国内生産規模と雇用は累年縮少し、輸入が増加している。

### 6. 平電炉

#### A. 概況

暦年	1973	1975	1978	1980	1983	1985	1988	1991
国内生産 (1000トン)	23,265	17,885	22,356	27,245	27,629	30,503	23,077	34,432
電気炉基数* (炉)	722	705	644	626	590	555	490	477
平炉基数* (炉)	24	17	3	—	—	—	—	—
雇用 (1000人)	75	62	61	59	55	51	44	44
棒鋼輸入 (1000トン)	11.1	2.8	6.3	0.1	0.5	0.0	214.7	127.3

\*：数値は暦年末のもの。

#### B. 不況の原因

第1次石油危機後エネルギー・コスト（電力料金）の高騰、建設関連の国内需要の減退から電炉業各社の経営が悪化した（特に平炉メーカーは、原油価格の高騰から経営が悪化し、1970年代後半には平炉メーカーはほぼ消滅した）。

### C. 当該産業の対応

昭和30年代以来、販売・生産両面にわたる共同体制の確立等に努力した。

### D. 政府の不況対策

イ。「特安法」に基づく「安定基本計画」を作成し、設備の廃棄（又は休止）、設備の新增設を制限（又は禁止）した（1983年まで）。

ロ。「産構法」に基づく「構造改善基本計画」を作成し、設備を廃棄又は休止し（1988年6月まで）、生産、販売、原料購入の共同化により経営の合理化を図った。

ハ。産構審鉄鋼部会の答申の中で、業界による需給見通しに従って平電炉業界が進めるべき構造改善の方向を提示した（企業の集約化・グループ化、販売・流通体制の強化、鉄源の安定確保等）。

### E. その後の推移

1970年代、80年代を通じて、雇用は着実に減少したが、80年代には生産性が向上し、国内生産は増大した。

## 7. 石油化学工業

### A. 概況

暦年	1973	1975	1978	1980	1983	1985	1988	1991
1777生産 (1000トン)	4,171	3,999	4,387	4,175	3,688	4,227	5,057	6,142
生産能力 (1000トン)	4,814	4,792	6,070	6,227	6,347	4,327	5,060	6,131
稼働率 (%)	87	83	72	67	58	98	100	100
7777価格 (千円/KL)	7.2	24.5	20.0	56.7	47.6	41.8	13.0	21.6
売上高 * (億円)	—	—	—	31,024	29,809	30,575	21,001	28,292
経常利益 * (億円)	—	—	—	468	140	670	1,069	573
輸出量 (1000トン)	616	730	793	466	385	401	583	882
輸入量 (1000トン)	80	3	113	197	377	471	585	664

\*: 1978年以前については、石油化学部門の売上高及び経常利益を集計していない。

## B. 不況の原因

第2次石油危機後、需要が大幅に減少したため、設備能力が過大となった。1982年の稼働率は57%に落ち込み、石油化学各社は大幅赤字を計上した。

## C. 当該産業の対応

過剰人員の配置転換、関係会社への出向、希望退職者募集等。

## D. 政府の不況対策

- イ. 「産構法」に基づく「構造改善基本計画」により、過剰設備の処理（エチレン、ポリオレフィン、エチレンオキサイド）、新增設等の制限、禁止（同上）、生産集約化、共同生産（エチレン、エチレンオキサイド）、共販会社の設立（ポリオレフィン、4社）等が行われた。
- ロ. 石化各社によるナフサの輸入を実質的に自由化し、国産ナフサ価格を中近東からの輸入ナフサの価格に連動させることとした（1982年4月、通商産業省省議決定）。
- ハ. 基礎産業局の諮問機関である需給協小委員会が半期ごとに「需給見通し」を公表することとした。

## 8. 石炭

### A. 概況

年度	1955	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1991
国内生産 (1000トン)	42,515	52,607	50,113	38,329	18,597	18,095	16,454	7,931
国内炭鉱数 * (箇所)	750	622	222	74	35	25	26	16
雇用 ** (1000人)	278	231	107	48	22	18	14	4
石油供給 *** (10万KL)	109	335	947	1,997	2,361	2,326	1,883	2,323
輸入炭 (1000トン)	3,151	8,595	16,936	50,950	62,339	72,711	93,691	110,401

\*: 国内炭鉱数は、各年度末時点。

\*\* : 雇用者数は常用労働者数。

\*\*\* : 石油供給は、石油製品供給量(暦年ベース)。



## B. 不況の原因

「エネルギー革命の進展」。すなわち、1960年頃から、石油（ことに重油）が低価格の使い易いエネルギー源として登場し、石炭を急速に代替した。また、原料炭についても低価格の海外炭の輸入が増大した。その結果、石炭の国内生産は、1961年の5,540万トンを経戦後のピークとして減少の一途を辿った。

## C. 当該産業の対応

「新合理化長期計画」（1959年）を策定し、炭価引下げを中心とした合理化を推進し、需要業界の要望に応えようとした。

## D. 政府の不況対策

イ. 石炭鉱業合理化臨時措置法（1955年制定、1992年「石炭鉱業構造調整臨時措置法」と改称）

代表的な措置としては、石炭鉱業合理化基本計画、実施計画の策定、石炭鉱業の経営多角化・新分野開拓事業に対する支援（新分野開拓促進事業費補助）、閉山・生産規模縮小に伴って生じる炭鉱離職者の退職金見合額等を補助（炭鉱整理促進費補助金）。炭鉱近代化のための資金を無利子で融資。出炭量等に応じ、石炭鉱業安定補給金を交付。

ロ. 炭鉱離職者臨時措置法（1959年制定、1992年「炭鉱労働者等の雇用の安定等に関する臨時措置法」と改称、労働省所管）

炭鉱離職者に対する職業訓練、再就職に関する援護。

ハ. 石炭鉱業再建整備臨時措置法（1967年制定、1992年廃止）

急激かつ大規模な合理化により生じた石炭鉱業の負担を軽減するため、政府が三度にわたり（1967、1969、1973年）、石炭会社の金融債務を肩代わりした（元利補給金、再建交付金の交付）。

ニ. 石炭並びに石油及び石油代替エネルギー対策特別会計法（1967年制定）

原油等に対する輸入関税を財源として、石炭鉱業合理化安定対策等のための「特別会計」を設けた。

## E. その後の推移

1992年末には、操業中の大手炭坑は5つを残すのみとなった。

### 〔補論 3〕 韓国経済と産業調整援助政策

私は韓国経済については、折りに触れて一般の新聞雑誌の記事を見たり、親しい友人から話を聞いたりする以上に深く研究したことがなく、したがって私が韓国経済について以下で述べることは、一外国人経済学者の初歩的な印象と感想に過ぎないが、韓国経済について常々私が考えていることをこの機会に述べて諸氏の参考に供し、また批判を仰ぐこととしたい。

(1) 1960年代の中葉より韓国経済は目覚ましく発展し、その実質成長率は持続的に高く、日韓、米韓の一人当たりGNPはほぼ一貫して着実に縮小してきた。この過程で韓国において時折、インフレの昂進、国際収支と対外債務状況の悪化等により、引締めのマクロ経済政策がとられ、また賃金の高騰により「国際競争力」が低下したり、企業経営成績が悪化することがあった。そのようなときにしばしば少なからぬ人々くことに経営者や政府関係の実務家（多くは韓国人、しかし一部の日本人はじめ外国人も）が韓国経済の好調の時代はもう終わった、という弱気の見通しを述べてきた。

しかし私はそのような弱気の見方に対して1960年代から一貫して懐疑的であった。私の長年の基本的な考えは、経済成長の理論および国際貿易の理論に立脚するもので、韓国経済は、その一人当たりGNPが日本・米国とほぼ同程度の水準に上昇するまで、日本経済・米国経済よりも高い「趨勢的」成長率を維持するであろう、というものである。

私が長年持ち続けていたこのような考え方は、いくつかのことを前提条件としていた。そのうちの主なものは、

- ①先進国の保護貿易主義が現在以上に強まることなく、世界の多角的自由貿易体制であるGATT（関税と貿易に関する一般協定）・IMF（国際通貨基金）体制がさまざまな難問を抱えながらも現在程度に機能し続けること。
- ②韓国をめぐる国際政治情勢が目立って悪化することがなく、韓国の防衛費負担（対GNP比率）が一定の範囲に止まること。また韓国の貿易、対内・対外投資が国際政治面からの悪影響を受けないで済むこと。
- ③韓国の国内政治情勢がほぼ良好で、合理的な経済政策が行われること。

④韓国において教育を受け、また子供に教育を授けることを重視する伝統が継承されること、および韓国経済全体としてある程度高い貯蓄率が維持されること。

経済成長の理論および国際貿易の理論に基づいて考えると、いくつかの国からなる国際経済において、貿易や技術の取引が自由に行われ、各国の教育水準・労働力の質、経済活動に対する国民一般の態度・イデオロギーに大きな差がなく、所得水準の低い国の貯蓄（投資）率が高いと、各国の所得水準は接近してゆくはずである。第二次世界大戦後の日本は、非常に低い所得水準からスタートしたが、1950年代にGATT・IMF体制に参加することを認められ、それ以後貿易と技術輸入を通じて先進諸国の所得水準に着実に近づくことができた。私が1956年に初めて渡米したときに私の東京大学助教授としての年収は、米国ハーバード大学の同僚の助教授の年収の十分の一にも達しなかったが、今日では日米の所得水準はほぼ同程度になっている。第二次世界大戦後、自由・多角的な国際貿易・技術移転・資本移動に伴って、それに積極的に参加する各国の所得水準が接近するということが、まず米欧間で起こり、次いで日米間で起こり、さらに米韓・日韓間で起こりつつあり、さらに東南アジアのいくつかの国と日本・米国・韓国の間で起こりはじめている。

上記の①～④についての最近十年ほどの間の変化を振り返ってみると、まず①について近年韓国ははじめアジアNIESにとって（日本にとっても）やや国際経済環境が悪化しつつあるかもしれない（ただし世界貿易に占めるそれらの国の貿易の比率は着実に上昇してきた）。しかしウルグアイ・ラウンドが成功裡に妥結すればGATT体制は大いに強化される可能性がある。②と③については、ここ十年ほどの間に、韓国において大統領選挙、戒厳令の廃止、ソウル・オリンピック、旧ソ連・東欧諸国との国交回復、中国との交流開始等、韓国にとって素晴らしい画期的な事件が次々に起こり、韓国の国際的地位は急速に向上した。さらに旧ソ連における共産主義体制の崩壊によって韓国にとっての北方からの脅威は大きく後退した。これらの中には、以前にはほとんど予想されなかったことも少なからず、韓国にとって（日本にとっても）喜びに堪えないところである。

④について私は最近の趨勢をよく知らないが、おそらく楽観してもよいのではなかろうか。この点に関する韓国の経済学者の意見を教えてほしい。

(2) 韓国経済の将来について弱気の見方が強くなりがちで、景気後退期・国際収支赤字期に、よく言われてきたのは、韓国経済は今まではよかったが、第一に、いまや賃金が高くなり過ぎ、第二に、韓国よりも賃金の低い国が「追い上げ」てきたために、多くの産業が「国際競争力」を失い、後発国の「追い上げ」と先進国の「壁」の「挟み撃ち」にあって、韓国経済は苦境に立たされ、今後の発展の見込みは暗い、という見方である。

このような弱気の見方は経済学の基本的な原理から見て間違いである、と私は長年考えてきた。何故かという点、

① 賃金は労働という生産要素の価格であり、基本的に労働に対する需要の強さによって決まる“imputed price”である。労働市場によほどの制度的な歪みか硬直性があるとか、全国的に組織されかつ組織率の高い労働組合が非現実的に高い賃金（各目または実質）を要求し、その不合理な（というのはそれは労働者の利益に反するから）要求を貫徹しようというようなことがない限り、一時的に賃金が生産性に比べて高すぎるという事態が生じてても、間もなくそういう状態は解消され、賃金水準は生産性に見合ったものとなるはずである。

② 「国際競争力」という言葉を使って貿易問題を論じる人は、国際貿易の基礎理論である「比較優位の理論」を理解していない人である。そういう人はまずこの理論を学んでほしい。日本でも、日本が韓国・台湾初め発展途上国の「追い上げ」と先進国の「壁」との「挟み撃ち」に遭って苦しむことになる、という議論は、企業経営者・政府関係者・ジャーナリズムによって繰り返されてきた。そういう状況は実務の世界で仕事をしている人々の実感を反映したものではあるかもしれない、一時的・局部的には起こりうるかもしれない。しかし経済発展と貿易に関する経済学の大局的な見方からすれば誤りである。経済統合の進んだ大きな市場、たとえばEC内の市場とか米国の国内市場とかで、中程度の賃金水準の国（たとえばイタリア）や地方（たとえば米国の一部の州）にとって有利に生産し販売しようするものが無くなる、というようなことはほとんど考えることができない。大きな国際市場の中で「中進国」が何等かの意味で特に不利になったり、その成長が制約されるということはあるまい。

(3) 韓国経済にとっても、日本経済にとっても、その今後の発展は、世界の多角的自由貿易（および通貨・金融・投資）体制が安定的に推移することに大きく依存している。

暫く前の時代に、発展途上国の開発フィロソフィーとして、「GATT・IMF体制の基本的なフィロソフィーは発展途上国にとって適切なものでなく、発展途上国は輸入代替、保護主義、政府の市場システムに対する広範かつ計画的な介入を必要とする」という趣旨の開発思想が有力であった。しかし1960年代中葉以降の韓国はそのような輸入代替・内向的開発の政策をとらずに、輸出を主導力としてグローバルな自由貿易システムを舞台に発展する方針を選んで大きな成功を収めた。

韓国は最近IMFの8条国、ガットの11条国となったと承知しているが、今後の韓国がGATT・IMF体制の第一級のメンバー（a full member）として、国内においては保護主義・過度の政府介入主義・反国際主義の誘惑を斥け、国際的にはGATT・IMF体制の強化のために、さらに積極的な役割を果たすことが期待される。また最近、メキシコが久しぶりの新加盟国としてOECD（経済開発協力機構）に間もなく（来年5月にも）加盟するであろうと報道されているが、韓国も遠からずOECDの加盟国となることを期待したい。

そのためには韓国がGATTおよびIMF、さらにはOECDの諸原則とは相容れない政策・制度・経済思想を逐次清算してゆく必要がある。もちろん韓国は依然として発展途上国であり（OECDの既加盟国の中にもギリシャ・トルコ等いくつかの発展途上国がある）、先進諸国とは異なる経済社会政策のニードがあることは当然である。ある種の産業を戦略的産業として育成してゆくこともそのようなニードの一つであろう。韓国はGATT・IMF・OECDの国際的ルールと合致した形でそれらのニードに取り組むことが望ましい。GATT・IMF・OECDのルールにはさまざまな問題点があるが、それらは基本的に経済的合理性に適ったルールである。また各加盟国にとってこのルールを守ることは、その国の国際社会の中での地位と信用（credibility）を高めてゆくためにも大切である。

(4) 韓国では、日韓の二国間貿易が韓国側の大幅赤字となっていることを問題視し、その「是正」を日本側に要請し、また日本からの輸入に対して差別的な輸入制限を実施しているとのことであるが、これは私には理解できないことである。

GATTは「多角的」な世界貿易体制であり、「一国にとって特定の二国間の貿易の赤字・黒字は何等の重要性ももたない」というフィロソフィーに立脚している。韓国にとって貿易収支あるいは経常収支全体の収支尻を適当な範囲内におさめることは、経済政策の重要な課題であるが、日本との間の二国間収支尻は政策目標として何等の意味ももたない。「日本に対する貿易赤字を減らせば、全体としての貿易赤字が減る」というような発想は、部分と全体の関係、原因と結果の関係を誤認している。韓国にとって、経常収支全体が適当な範囲内であれば、特定国たとえば日本なりサウジ・アラビアなりとの貿易収支尻がどのような値であっても、問題とする必要はないはずである。

韓国の製造業は中間素材・部品・製造設備・機械類を日本から大量に輸入し、それらを使って韓国で生産された製品のかなりの部分が世界各地に輸出されている。それが韓国の現在の国際分業パターンであり、日韓の貿易インバランスはその当然の帰結である。それが何か望ましくないものであると考える経済学的（およびその他の合理的）理由は考え難い。民間企業は各種の輸入品を輸入するにあたり、自らが最善と判断する輸入先から購入するのであるが、その判断に政策的に介入する根拠は乏しい。政府が政策的に操作すべき政策ターゲットは、特定の国との二国間の貿易インバランスではなく、マクロ的な貿易収支全体、経常収支全体の収支尻である。

最近、二国間貿易収支を大いに問題視しているのは、経済学・経済問題の初歩的常識を理解しない米国の政治家・ジャーナリズムである。米国に次いでEC、中国も、しばしば日本との間の二国間貿易赤字を外交交渉の場に持ち出している。しかし米国の経済学者・経済専門家のほとんどは、われわれが「二国間貿易収支は問題にすべきことではないではないか」というと「その通りだが、米国の政治家たちはなかなかそのことを理解しない」という。韓国の経済学者・経済専門家は、「二国間貿易収支は問題にすべきことではない」という私の批判に対してどのように答えるであろうか

(5) また韓国では、「日本（の政府？それとも企業？）が韓国の必要とする技術を韓国に移転しない」という不満があると聞いているが、これもどういうことなのか、私には理解できない。産業が必要とする各種の技術は、一国の中でも国際経済体制の中でも、基本的

には民間企業相互間の取引に基づいて移転する。あるいは直接投資の場合等では親子会社間等企業の内部組織を通じて移転する。企業にとって優れた新技術は、しばしば多額の研究開発費を投じて獲得したものであり、それを他の企業に「供与」(license)するかどうか、また供与するとすればどのような条件で供与するかは、企業にとって非常に重要な意思決定事項である。企業がときにある種の技術を供与しないという政策をとること、また技術を自らの満足する条件でしか他の企業に提供しないことは当然のことに思われる。

私には、「他の企業あるいは他国の企業が自分の望む条件である種の技術を供与してくれない」という苦情は、「他人が貴重な宝物を譲ってくれない、あるいは安く譲ってくれない」という苦情と同じようなものに思われる。

現代の産業化社会では、一般に(例外はもちろんあるが)技術を売りたい企業は技術を買いたい企業と同じ程度に多数あり、技術の取引の世界は売り手・買い手いずれの側も競争の厳しい世界である。また日本が強い比較優位をもっている量産型の機械工業では、特許技術の重要性は比較的 low、特許やlicensingの対象にはならない技術の重要性が高い。日本のメーカーはそのようなタイプの技術において優れているが、licensingの対象になる特許やノウハウではいまだに輸入のほうが輸出よりもはるかに多く、その種のロイヤリティーの純支払額(支払マイナス受取の額)からみて、日本は特許(およびノウハウ)技術の世界最大の純輸入国となっている。

また日本の機械工業は親メーカー(セット・メーカー)、部品メーカー、素材メーカー、生産設備・機械のメーカーが多くの場合別々のメーカーであり、その間に多角的な取引が行われており、各種の技術が産業内に速やかに伝播する傾向がある。そのように技術伝播が比較的速やかであるため、日本では他の先進諸国に比べて一つの産業内に有力企業の数が多い(日本では乗用車のメーカーは9社、VTR[VCR]メーカーは15社、複写機のメーカーは11社もある)。たとえば韓国の自動車メーカーが日本から乗用車生産に関する新技術の導入を望むときには、日本の自動車メーカーから技術を取り入れる(licenseを受ける)こともできるが、工作機械メーカー、各種の部品(たとえば電装品)のメーカー等から入手することもできる(注5)。

韓国の産業への日本から技術移転が順調に進まないというのがもし事実であるとするれば、

その原因はどのような点にあるのだろうか。この問題について私の知識は乏しいが、韓国側にも何等かの問題があるかもしれないと思う。

(6) 東アジア諸国の最近の発展は目覚ましく、東アジアはやがて西ヨーロッパと同じような地域、すなわち所得水準・工業技術の水準が高く、貿易・投資等の域内交流密度の高い地域として発展するであろうという人が少なくない。先に述べたいくつかの条件が満たされれば、将来日韓の所得水準・工業技術水準はさらに接近し、この地域の中で韓国は日本とともに最も所得水準の高い国の一つとして発展するであろう。

ただし韓国経済が今後も当分の間、日本経済・米国経済よりも高い成長率を維持し、日韓・米韓の一人当たりGNPの差が縮小するであろうという以上の議論は、「短期」に関する議論ではなく、「中長期」的な議論である。そしてこの議論は、各国において「中長期」的にほぼ完全雇用（あるいは自然失業率）の状態が続くこと、あるいは中長期の平均失業率が比較的低い一定範囲内（米国であれば5～7%、日本では2～3%：韓国ではどの位であろうか）に止まり、不況・景気後退が長続きしないことを前提にしている。

韓国経済の場合でも日本経済の場合でも、その「高度成長」の初期の段階では、農業・第三次産業等に「余剰労働」が存在し、それが発展する諸産業の必要労働の供給源となっていたが、工業化の進行し「余剰労働」が涸渇してきた現在では、今後は趨勢的不況産業から成長産業への労働移動が順調に行われることが経済発展にとって必要条件の一つとなる。そのためには、産業の隆替によって不利益を蒙る人々の負担・苦痛を軽減し、しかし「構造不況産業」に労働力を固定させないような「産業調整援助」政策によって、それらの産業からの労働移動を促進する必要がある。

なお、(3)で述べたことから、韓国がこのような産業調整援助政策を、GATT等グローバルな国際経済のルールに合致した形で進めることが要請される。

この論文で述べた構造不況産業と産業調整援助に関する日本の経験が、韓国にとって何等かの参考になれば幸いである。



## 〔注記〕

\* 本稿は、韓国ソウル市の産業研究院における国際セミナー「日韓の産業構造調整と貿易の拡大均衡」における特別講演として執筆された草稿を改訂したものである。〔補論3〕で韓国経済について述べているのは、そのような経緯にもとづく。本稿は、未定稿であるので、著者の許可なく引用したり、その他の形で利用することをお断りする。なお、本稿で述べている意見は、著者の個人的意見であって、著者の属する機関の見解ではない。本稿執筆に際し、通商産業省の関係者の援助を受けたことに対し謝意を表する。

(注1) (4) がなぜ「企業城下町法」と通称されるかということ、ある地方の都市に一つの大企業の大きな工場（あるいは鉱山、しばしば複数）とその関連の中小企業が多数あり、しかしそれ以外には主要な産業がないときに、その都市を「企業城下町」ということがある。室蘭（北海道：新日鉄）、釜石（岩手県：新日鉄）、日立（茨城県：日立）、豊田（愛知県：トヨタ）、宇部（山口県：宇部興産）、長崎（三菱重工）、延岡（宮崎県：旭化成）等はその例である。そのような都市ではその都市の好況・不況は、その大企業の属する産業の好況・不況に大きく依存する。その大企業が不況の波をかぶって生産を落とさざるを得なくなると、その工場の資材調達・下請け等が減り、関連中小企業は仕事越来越少くなって中には経営困難に陥るものも出てくる。(4) はこのように「企業城下町」に集中した不況下の中小企業に救済の手を伸ばそうとするものである。

(注2) (1)～(10) の10の法律のうち、労働者の雇用に関連する(2)(3)(6)(9)(10)の法律は、産業を所管する省庁（通商産業省・運輸省等）ではなく、労働省の所管である。

(注3) 山沢逸平[1984]pp.357～8, 参照。

(注4) R.Komiya[1975], p.221, 参照。なお、小宮・奥野・鈴木[1984]p.20, も参照。

(注5) 小宮隆太郎[1992]参照

(注6) R.Komiya[1992], 参照

(注7) 前掲書参照

(注8) しかし時折そのような用語法を見掛ける：一例を挙げれば山沢逸平・平田章[1991]は「産業調整」をそのようなきわめて一般的な意味に使っており、たとえば「日本の乗用車産業の産業調整」について論じている。

付表 1 1978年の不況産業対策四法の概要

法律 政策措置	特定不況産業離職者臨時措置法	特定不況地域離職者臨時措置法	特定不況産業安定臨時措置法	特定不況地域中小企業対策臨時措置法
有効期限	1978年1月～83年6月末	1978年11月～83年6月末	1978年5月～83年4月末	1978年11月～83年6月末
情報提供措置	公共職業安定所による就職のあっせん	公共職業安定所による就職のあっせん	特定不況産業ごとに関係審議会の意見をとり入れて安定基本計画が作成される。	なし
転換能力向上措置	就職指導および訓練受講	職業訓練、就職指導	緊急輸入制限措置がしばしばとられる。	認定中小企業は低利(6.1%～6.6%)の緊急融資や、事業転換の融資を受けることができる。
要員の部門間移動	一定の条件を満たす失業者を採用了した企業は特定求職者雇用開発助成金を支給される(求職手帳保有者)。	45歳以上65歳未満の特定不況地域離職者を採用した企業は特定求職者雇用開発助成金を支給される。	安定基本計画は雇用の安定を図るための措置にもふれなければならない。	労働省所管の「特定不況地域離職者臨時措置法」と有機的に関連して実施される。
移動費用の軽減措置	休業手当、訓練費用および出向者貸金の助成として雇用調整助成金が支給される。	休業手当、訓練費用および出向者貸金の助成として雇用調整助成金が支給される。	特定不況産業に属する企業が安定基本計画にもとづいて設備の処理を進める場合、特定不況産業信用基金が債務保証する。	設備資金の貸付金返済期間の延長、信用保険上の優遇、各種税金の欠損金繰戻し還付の特例、加速度償却などが適用される。
地域生活の安定化	公共事業への就労促進(吸収率40%の適用)	公共事業への就労促進(吸収率40%の適用)	各県知事は、設備処理が地域経済に著しい悪影響を及ぼす場合には主務大臣に意見を述べることができる。	工業再配置補助金によって他の企業の当該地域への誘致が促進される。
所得の一時補償措置	雇用保険の個別延長給付(40歳以上90日、40歳未満60日)	雇用保険の個別延長給付(40歳以上90日、40歳未満60日)	なし	労働省所管の「特定不況地域離職者臨時措置法」と有機的に関連して実施される。
その他	適用種別は国の構造不況政策が実施された業種のうちから主に指定される。労働省の余剰地が少しある。	特定不況地域中小企業対策臨時措置法にもとづき政令によって定められた区域のうちから労働大臣が適用地域を指定する。	特定不況産業種が指定され、それらについて過剰設備の計画的処理を促進するための安定基本計画が策定される。計画的実現のためには計画的な適用外で共同行為の指示を行うことができる。	まず特定不況産業種が指定され、次いでこのような産業の立地が多い地域が市町村単位で特定不況地域に指定される。

『六法全書』(有斐閣、昭和57年版、Ⅱ)、吸収率については、下記の関口・堀内論文第3節を参照。

〔出所〕関口末夫・堀内俊洋[1984]、pp. 334

付表2 「特安法」により指定された「特定不況産業」

特 定 不 況 産 業		指 定 日	指定解除日
① 平炉又は電炉業		53. 7. 4	産構法に継続
② アルミニウム製錬業		53. 7. 4	産構法に継続
合 成 繊 維	③ ナイロン長繊維製造業	53. 7. 4	産構法に継続
	④ ポリアクリルニトリル短繊維製造業	53. 7. 4	産構法に継続
	⑤ ポリエステル長繊維製造業	53. 7. 4	産構法に継続
	⑥ ポリエステル短繊維製造業	53. 7. 4	産構法に継続
⑦ 船舶製造業		53. 8. 29	58. 6. 30
化 学 肥 料	⑧ アンモニア製造業	54. 1. 23	産構法に継続
	⑨ 尿素製造業	54. 1. 23	産構法に継続
	⑩ 湿式法によるりん酸製造業	54. 1. 23	産構法に継続
紡 績	⑪ 綿等紡績業	53. 12. 18	58. 6. 30
	⑫ 梳毛等紡績業	53. 12. 18	58. 6. 30
⑬ フェロシリコン製造業		53. 11. 10	産構法に継続
⑭ 段ボール原紙製造業		54. 4. 14	産構法に継続

〔出所〕 通商産業省資料

付表3 「産構法」により指定された「特定産業」

特 定 不 況 産 業		指 定 日	指 定 解 除 日
①	電炉業	58. 5. 24	63. 6. 30
②	アルミニウム製錬業	58. 5. 24	63. 6. 30
化 学 織 維	③ ナイロン長繊維製造業	58. 5. 24	61. 6. 30
	④ ポリアクリルニトリル短繊維製造業	58. 5. 24	61. 6. 30
	⑤ ポリエステル長繊維製造業	58. 5. 24	61. 6. 30
	⑥ ポリエステル短繊維製造業	58. 5. 24	61. 6. 30
	⑦ ビスコース短繊維製造業	58. 8. 2	63. 6. 30
化 学 肥 料	⑧ アンモニア製造業	58. 5. 24	63. 6. 30
	⑨ 尿素製造業	58. 5. 24	63. 6. 30
	⑩ 湿式りん酸製造業	58. 5. 24	63. 6. 30
	⑪ 溶成りん肥製造業	58. 6. 17	63. 6. 30
	⑫ 化成肥料製造業	58. 6. 17	63. 6. 30
合 金 鉄	⑬ フェロシリコン製造業	58. 5. 24	63. 6. 30
	⑭ 高炭素フェロクロム製造業	60. 1. 29	63. 6. 30
	⑮ フェロニッケル製造業	60. 1. 29	63. 6. 30
洋 板 紙	⑯ 段ボール原紙製造業	58. 5. 24	63. 6. 30
	⑰ 洋紙製造業	58. 10. 7	63. 3. 1
石 油 化 学	⑱ エチレン製造業	58. 6. 17	62. 9. 16
	⑲ ポリオレフィン製造業	58. 6. 17	63. 3. 1
	⑳ 塩化ビニル樹脂製造業	58. 6. 17	63. 3. 1
	㉑ エチレンオキサイド製造業	58. 8. 30	63. 3. 1
	㉒ スチレン製造業	60. 1. 29	63. 3. 1
㉓	硬質塩化ビニル管製造業	58. 8. 30	63. 3. 1
㉔	セメント製造業	59. 5. 2	62. 8. 25
㉕	電線・ケーブル製造業	59. 9. 26	63. 3. 1
㉖	砂糖製造業	58. 9. 27	63. 6. 30

〔出所〕 通商産業省資料

付表4 「円滑化法」により指定された「特定設備」

1. 通商産業省関係

- ① 高炉（鉄鉄の生産の用に供する焼結炉及びコークス炉を含む。）
- ② 鋼塊又は鋼材の半製品の生産の用に供する転炉（分塊圧延機及び連続铸造機を含む。）
- ③ 鋼材の生産の用に供する熱間圧延設備
- ④ 鋼管製造設備
- ⑤ 綿糸又は化学繊維紡績糸（複合紡績糸及び結束紡績糸を除く。）の生産の用に供する精紡機（主ドラフトゾーンを構成するローラーの中心間の距離を76ミリメートル以上にすることができるものを除く。）
- ⑥ ビスコース長繊維の生産の用に供する紡糸機
- ⑦ ナイロン長繊維（スパンボンド用のもの、モノフィラメント及びアラミド繊維を除く。）の生産の用に供する紡糸機
- ⑧ ビニロン短繊維の生産の用に供する紡糸機
- ⑨ ポリエステル長繊維（スパンボンド用のもの及びタイヤコードを除く。）の生産の用に供する紡糸機
- ⑩ ポリエステル短繊維の生産の用に供する紡糸機
- ⑪ 銅精鉱、鉛精鉱又は亜鉛精鉱の生産の用に供するせん孔機械、積込機械、運搬機械、巻揚装置、破碎機及び選鉱機
- ⑫ 銅地金の生産の用に供する溶鉱炉（ばい焼炉及び転炉を含む。）又は電解槽
- ⑬ 亜鉛地金の生産の用に供する溶鉱炉（ばい焼炉及び再蒸留炉を含む。）又は電解槽（ばい焼炉を含む。）

（以上、昭和62年4月28日指定）

- ⑭ 液化酸素の生産の用に供する圧縮機、空気液化分離装置及び膨張機
- ⑮ 鍛鋼品の生産の用に供する鍛造機（鍛造用加熱炉、マニプレータ及び熱処理炉を含む。）
- ⑯ 鋳鋼品の生産の用に供する電気炉（鋳造装置及び熱処理炉を含む。）
- ⑰ 黄麻糸の生産の用に供するカード、線条機及び精紡機

（以上、昭和62年10月24日指定）

- ⑱ フェロシリコンの生産の用に供する電気炉
- ⑲ 尿素の生産の用に供する合成設備、分離設備及び造粒設備
- ⑳ 溶成りん肥の生産の用に供する電気炉又は平炉
- ㉑ 化成肥料の生産の用に供する反応設備、造粒設備及び乾燥設備

（以上、昭和63年9月29日指定）

- ㉒ 湿式法によるりん酸の生産の用に供する反応設備及びろ過設備

（以上、平成2年8月29日指定）

（注）「セメント（ポルトランドセメント（白色ポルトランドセメントを除く。）、高炉セメント、シリカセメント又はフライアッシュセメントに限る。）の生産の用に供する焼成炉」（昭和62年10月24日指定）は、平成3年5月7日に指定を取り消した。

2. 農林水産省関係

- ① 繰糸機、煮蒭機及び乾蒭機

（以上、昭和62年10月24日指定）

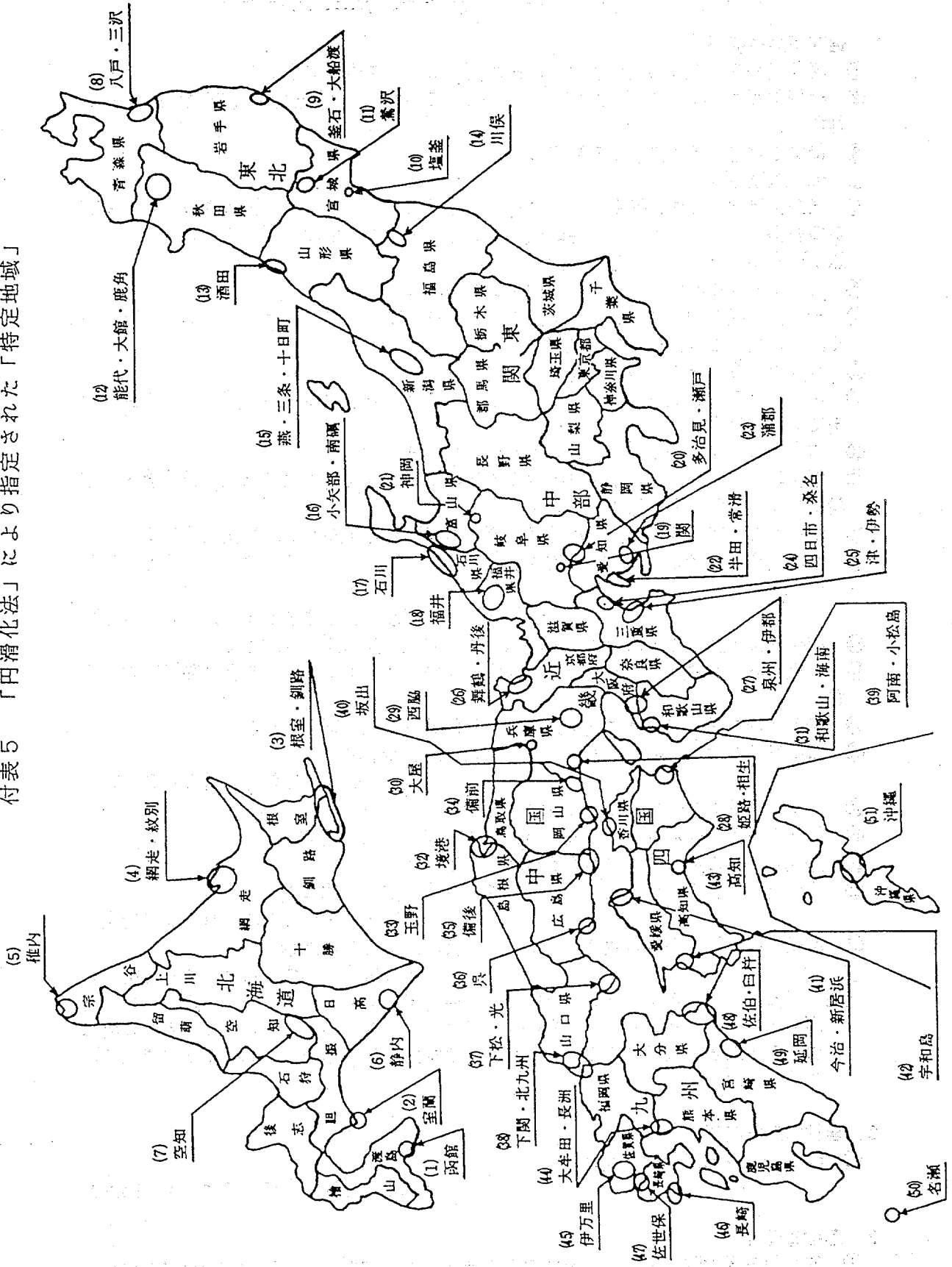
3. 運輸省関係

- ① 船舶用内燃機関（出力三千馬力以上のディーゼル機関に限る）の陸上試運転のための設備

（以上、昭和63年9月30日指定）

〔出所〕 通商産業省資料

付表5 「円滑化法」により指定された「特定地域」



## 〔引用文献〕

小宮隆太郎[1992]「機械工業における日本の比較優位：技術進歩と産業組織」 通商産業  
研究所Discussion Paper #92-DOJ-35

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

関口末夫・堀内俊洋[1984]「貿易と調整援助」、小宮・奥野・鈴木編[1984]

山沢逸平[1984]「繊維産業」、小宮・奥野・鈴木編[1984]

山沢逸平・平田章編[1991]『先進国の産業調整と発展途上国』アジア経済研究所

R.Komiya[1975], "Planning in Japan," in M.Bornstein[eds.], Economic Planning,  
East and West, Ballinger: Cambridge, Mass.

R.Komiya[1992], "Three Stages of Japan's Industrial Policy after the World War",  
MITI/RI Discussion Paper #92-DF-13



## ABSTRACT

In the process of economic development, some industries will be rendered secularly depressed. It would be desirable, particularly for the national economy, to transfer labour and other resources to other industries. In market economies, such resource mobility between industries is effectuated essentially through the price mechanism. However, there are cases in which this does not function smoothly because of various obstacles and transfer costs. The task of the policy of "industry adjustment assistance" is to promote resource transfer from depressed industries to other ones by removing such obstacles to inter-industry resource mobility, and by bearing publicly a portion of the costs. This policy is one part of the policies toward depressed industries together with "shock relief" and "structural improvement" measures.

Recently, there have been three stages in Japan's policies towards depressed industries. The first was enacted in 1978 after the first oil crisis. The next began in 1983, after the original legislation had expired. From the fall of 1985 onwards, the yen appreciated rapidly, leading to the legislation in 1987. All of these contained three kinds of policies: measures designed to provide "shock relief", those aiming at improving productive efficiency, and the policy of industrial adjustment assistance.

Japan's policy towards depressed industry included "depression cartels", investment controls, border measures to restrain imports, and corporate reorganization and integration; measures encouraging productivity improvements and business diversification; efforts to attract new factories to depressed areas and assistance to labor mobility. Policy measures used were low interest loans, interest subsidies, debt guarantees, tax reliefs, subsidies and research grants.

Japan's policy of industrial adjustment assistance had four characteristics. Firstly, it was centered on the market system and private enterprise. Only a very small fraction of industries have also been granted the government's industrial adjustment assistance. The measures taken were centered on incentives which work through market mechanisms. One of the reasons why industrial adjustment in Japan was relatively smooth is that Japan's macroeconomic performance has been generally favourable, and that while there have been some secularly depressed industries, there have been faster growing ones. Secondly, border measures to restrain imports have been rarely used. Thirdly, these measures have always been in effect only for a limited duration. This was effective in accelerating the movement of resources out of depressed industries that had lost comparative advantage. Finally, the importance of the information function played by the "basic plan" of industrial adjustment programs should be mentioned. In the course of preparing the basic plan of each industrial adjustment program, much information was collected and disseminated amongst the involved parties, leading to mutual persuasion and consensus formation which seemed to have facilitated industrial adjustment.