



RIETI Policy Discussion Paper Series 14-P-008

**通商産業政策(1980~2000年)の概要(1) 総論**  
——尾高 煌之助 著『通商産業政策史 1 総論』の要約——

河村 徳士  
経済産業研究所

武田 晴人  
経済産業研究所



Research Institute of Economy, Trade & Industry, IAA

独立行政法人経済産業研究所  
<http://www.rieti.go.jp/jp/>

通商産業政策(1980～2000年)の概要(1) 総論\*  
——尾高 煌之助 著『通商産業政策史 1 総論』の要約——

河村 徳士 (経済産業研究所)・武田 晴人 (経済産業研究所)

要 旨

- 1) 通商産業政策史(第2期)では、1980年から2000年を対象として、当時の政策の立案過程、立案を必要たらしめた産業・経済情勢、政策実施の過程、政策意図の実現の状況、政策実施後の産業・経済情勢などについて、客観的な事実の記録のみならず、分析、評価的視点も織り込みながら、総論1巻、主要政策項目別の各論11巻を記述し刊行した。
- 2) ただし、全12巻を読み、政策史を理解することは容易なことではない。そこで、政策評価、政策立案に利用しやすい簡易版として、各巻の要約を作成した。政策の要点をわかりやすく記述し、政策評価をまとめたものであり、各巻の入門編としても活用が期待される。
- 3) 本稿は、全12巻のうち、尾高煌之助著『通商産業政策史 1 総論』財団法人経済産業調査会、2013年の要約である。

JEL classification: K20,L50,N45,N65

RIETI ポリシー・ディスカッション・ペーパーは、RIETI の研究に関連して作成され、政策をめぐる議論にタイムリーに貢献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。

\*このPDPは、通商産業政策史にかかわる「政策史・政策評価」プログラムの研究プロジェクト「通商産業政策・経済産業政策の主要課題の史的研究」の一環として作成されたものである。要約作業は専ら河村徳士が行い、これに武田晴人が補筆した。要約を作成するにあたって、執筆者から貴重なコメントをいただいた。

## 序章 第二期 通商産業政策史「総論」の課題と方法

通商産業政策とは、通商産業省（以下、通産省）あるいは経済産業省（以下、経産省）が公的に実施してきた政策のすべてを指す。同省の任務は、1952年に定められた「通商産業省設置法」（昭和27年法律第275号）第3条によると次のようであった。

- 一 通商の振興及び調整並に通商に伴う外国為替の管理及び調整
- 一の一 通商経済上の国際協力の推進
- 二 鉱山物及び工業品の生産、流通及び消費の増進、改善及び調整並びに検査
- 三 商工業の合理化及び適正化に関する事務
- 四 度量衡及び計量に関する事務
- 五 電気事業、ガス事業及び熱供給事業の運営の調整
- 六 鉱物資源の開発及び電力等のエネルギーの供給の確保並びにこれらの利用の推進並びに発電水力の調整
- 七 鉱山の保安に関する事務
- 八 工業所有権に関する事務
- 九 中小企業の振興及び指導
- 十 鉱工業の科学技術に関する試験研究及びその成果の普及
- 十一 工業標準の制定及び普及
- 十二 商鉱工業に関する調査及び統計その他商鉱工業に関する事務
- 十三 国営通商事業
- 十四 アルコール専売事業

正確には、これらの条文に該当する同省の政策が通商産業政策であるということになる。

これらの政策が正当化される根拠は次の点にあった。すなわち、①市場が未発達又は未整備である場合、②情報が偏っていたり不完全な（すなわち、「非対称的 asymmetric」な）場合、③経済主体の行動が第三者たる他の経済主体の費用増大をもたらす（すなわち、「外部不経済 external diseconomies」がある）場合、④市場参加者の行為が過度に自己中心的で市場秩序を乱す場合、又は⑤政治的理由（国際通商摩擦の解決など）で必要とされる場合に、所期の機能を十分に発揮しない市場の動きを補正・補完若しくは是正することによって経済的厚生を向上・改善する政府の行為として正当化された。言い換えれば、通商産業政策の目的には、①市場の発展の奨励、②情報の非対称性の是正、③外部不経済の除去、④市場秩序の保全、そして⑤政治経済的事由の五種類があったといえる。

このような根拠をベースとしながら展開された通商産業政策について、我々が対象としている期間を考察するにあたって重要なことは、政策が「通商産業政策構想（ヴィジョン）」に基づいて進められたことである。ヴィジョンは、1963年度、71年度、79年度、90年度にそれぞれ公表され、いずれも当時の通商産業政策の基本路線を定めたいとする通産大臣

の諮問に応じて、関係した委員各位の熱心な検討・審議を経て策定されたものだった。

1963年に公表された60年代ビジョンは、産業の国際競争力強化を政策課題として捉え、これに応じるためには「経済構造の高度化」、「貿易自由化の推進」が必須であると判断していた。製造工業のなかでも高い「所得弾性値」と「生産性上昇率」の大きい産業部門を支援するのが産業政策の役割だと考えられた。所得弾性値が高い産業とは、所得の上昇率よりも速い速度で商品需要が増大するタイプのものであり、生産性上昇率が大きい産業とは、設備投資による生産効率の向上が速くかつ著しいものである。事実上、重化学工業と一部の素材産業とを支援対象として想定したものだといった。産業構造の重化学工業化を中心に据えた提言の背後には、製造工業の全分野をいわば「丸ごと」育成することが経済の「近代化」の成功につながるとする隠れた前提が控えていたように思われる。輸出振興について論じた箇所をみても、比較優位の概念が用いられたわけではなく、産業の合理化が成功したときその製品が海外で一層広範囲に販売されると考え、なおかつ輸出の必要性は国内の基礎産業が必要とする原材料や素材を海外で調達する外貨を獲得するためと認められた。また、近代化に要する資金はもっぱら国内貯蓄でまかなうと想定された。

1970年代のビジョンは、「重化学工業化」に続く「知的産業化」（情報革命）の到来を予想したものであった。特徴の一つは、市場原理（したがって私的企業による自由競争）尊重の立場に拠りつつ、同時にその限界を認め、産業政策の存在意義は、情報の非対称性や外部不経済の存在に起因する市場機能の不備を補うところにあると指摘し、強調したことである。また、知的生産に重点をおき、併せてサービス経済化にも適合する「新しい産業構造」を迅速に構築することも公的政策の役割であるとした。変化の方向性として重視された知識集約型産業とは、電子計算機、産業ロボット、集積回路、航空機、通信機器、事務機器、数値制御工作機械、情報処理サービス、ソフトウェア、ファッション型産業（例えば、高級衣類、高級家具、住宅用調度品、電気音響器具、電子楽器など）などが想定された。知識集約型産業の重要性が強調されたのは、60年代ビジョンと対比すると、所得弾力性基準、生産性上昇率基準に、「過密・環境基準」と「勤労内容基準」という新しい考え方が追加、導入されたためだった。すなわち、稀少な生産要素やエネルギーへの依存を減らすこと、安全で快適でありなおかつ充実感に満ちた労働の現場を実現することが社会的要請として重視されることを予想したのである。このような70年代ビジョンの特徴は、新たに開けつつある分野で生じる社会的要請に対して何らかの政策的措置を充実させることに配慮した点にあったといえる。

1980年代ビジョンは、石油危機という予期せぬ事態がありながらも、70年代に想定した変化がほぼ現実に関わりつつある中で、その先行きを具体的にデッサンすることを意図したものであった。このビジョンは、「経済大国」としての国際貢献と同時に「資源小国」としての制約の克服を国民的課題として掲げ、国内的には「活力」と「ゆとり」との両立を実現したいとした。また、産業構造の新しい方向を選定する際の基準として、動的比較優位基準、国民ニーズ充足基準、省エネルギー・省資源基準、セキュリティ基準の4

基準を掲げた。これらに配慮して導きだされる産業の方向性は、「創造的知識集約型」の産業構造であるとされた。具体的には、バイオ・テクノロジー、新素材、新エネルギー、第5世代コンピュータなどであった。こうした方向性が打ち出された背景には、欧米の先進諸国に漸く追いついたという認識があり、いわば「技術的先端位置」にたった地点で今後どこに重点をおいて政策立案すべきかを自らに問いかけ、なおかつ国際社会に対してどのように協力・貢献できるかという問題意識を反映したヴィジョンだったといえるだろう。

1990年代のヴィジョンは、①国際社会への貢献と自己改革の推進、②ゆとりと豊かさのある生活の実現、③長期的な経済発展基盤の確保の三点を中心的な主題に据えていた。このうち③については、中長期的な産業構造の変化として「サービス経済化」、すなわち国民経済に対するサービス産業の貢献度の増大を想定したものであった。また、90年代ヴィジョンは、80年代以降一段と明確化した「全球化（グローバリゼーション）」を意識したところにも大きな特徴をもっていた。

以上のようなヴィジョンの作成は、1960年代の重化学工業化、70年代の知識集約化、80年代の創造的知識集約化といった課題を国民の共通理解とすることに貢献するものであった。そもそもこれらのヴィジョンを構想した産業構造審議会（以下、産構審）の答申は、他省庁の答申とは異なって、具体的な政策決定と連結されたものではなく、時代認識とかわる国民的合意の形成を意図したものであった。とはいえ、90年代ヴィジョンは、これまでとはやや性格を異にした。新しい成長候補の業種を抽出するのではなく、生活様式の転換を呼びかけていたためである。すなわち、生産中心の経済発展モデルから、消費生活の質を向上させることなどを重視するものとなっていた。しかし、このような新たな視点を持った90年代ヴィジョンが、社会的な注目を惹くことはなかった。高度成長およびそれに続く安定成長という成長の時代が終わり始めていることを象徴的に示唆する内容だったため、受け入れられなかったのかもしれない。これ以降、80年代までと同様の趣旨をもったヴィジョンが策定されることはなく、特定業種の育成にハイライトをあてるような産業政策の時代は終焉を迎えたのである。

## 第1部 政策思想と政策手段

### 第1章 新政策にみる通商産業政策思想の流れ

#### 1. 「新政策」にみる通商産業政策思想の変遷

第二次大戦後約半世紀にわたる通商産業政策の足取りとその思想的背景を伝える重要な資料は、1953年度以降、通産省内で原則として毎年作成された「新政策」である。新政策は、次年度の通産省概算要求書の作成のために年初から夏半ばの間に省内で準備・検討され、その結果が8月に仮綴じの資料「通商産業政策の重点」としてまとめられた。秋口以降に控えた大蔵省との予算折衝の必要から、毎年、複数個の新政策に順位がつけられていた。第一順位を占める新規の政策は「一丁目」と呼ばれ、そのなかで先頭におかれる政策

案件は「一丁目一番地」という愛称がつけられていた。

新政策「一丁目」の大項目について、時期別の変化をみれば、復興期には輸出拡大を中心とする貿易振興が重視され、その後経済の自立化と共に国際協調、新規産業の育成、創造的技術の培養、国民生活の質の向上などが課題として強調されてきたことがわかる。

第1表 新政策一丁目一番地の標題の推移(1973-2000年度)

年度	「通産政策の重点」副題	一丁目一番地の標題
1973年度	国民福祉の向上と国際協調の促進	無公害社会の建設のために
1974年度	国民福祉の充実と国際協調の促進のために	物価の安定と消費生活の充実
1975年度	国民福祉の一層の充実と国際社会への貢献	物価の安定と消費生活の充実—ゆとりある生活基盤の確立
1976年度	国民福祉の向上と国際経済社会発展への寄与	日本経済の回復と安定的発展を実現するための産業政策の推進
1977年度	国民福祉の一層の充実と世界経済の安定的発展への積極的寄与	安定成長下における産業政策の新展開
1978年度	我が国経済社会の新たな繁栄と発展の道の開拓	景気振興と新産業政策の展開
1979年度	充実した国民生活実現のための基盤の形成、安定成長への円滑な移行及び我が国経済社会の繁栄と発展への原動力の確保	80年代通商産業政策のビジョンの策定
1980年度	なし	エネルギーセキュリティーの確保
1981年度	活力ある社会と経済安全保障を目指して	エネルギー安全保障の確立と脱石油社会への準備
1982年度	我が国経済の長期発展基盤の確立を目指して	総合エネルギー政策の着実な展開
1983年度	世界経済への積極的貢献と我が国経済の発展基盤の確立を目指して	中長期展望を踏まえた産業の活性化と技術開発の推進
1984年度	世界経済の持続的発展への貢献と創造的社会的確立を目指して	創造的発展基盤の形成
1985年度	長期的発展基盤の確立とそれを通ずる国際的貢献	技術開発基盤の構築
1986年度	新次元の国際化の実現と長期的発展基盤の確立	新次元の国際化を目指して
1987年度	創造的発展を目指す新たな経済・産業社会の構築に向けて	国際的視点に立った産業構造政策の推進
1988年度	経済社会の国際調和と活性化を目指して	地域の活性化
1989年度	世界への貢献と新たな長期的発展のために	国際経済社会への貢献
1990年度	「地球的規模での共存共栄」と「ゆとりと活力に満ちた経済社会」の実現を目指して	対外不均衡の是正と国際調和型の経済構造・産業活動の実現
1991年度	なし	ゆとりと豊かさのある生活の実現
1992年度	「国際社会との連携・調和」と「地域産業文化の創造」を求めて	国際社会への貢献と自己改革の推進
1993年度	「地球的課題の克服」と「創造的でゆとりある社会の構築」を目指して	エネルギー環境対策の総合的推進
1994年度	更なる発展のための自己改革と国際社会への責任ある対応	創造的革新に向けた構造調整と発展基盤整備
1995年度	なし	国際社会に開かれた豊かな経済社会を実現するための改革の推進
1996年度	新経済社会の創造に向けて	経済構造改革の加速化
1997年度	知識創造立国の実現に向けて	知識創造立国に向けた経済構造改革—産業空洞化対策—
1998年度	なし	経済構造改革の強力な推進
1999年度	産業再活性化を通じた経済再生の実現	低迷するマクロ経済からの脱却
2000年度	21世紀の経済発展基盤の新生に向けて	民需中心の安定的な成長軌道への回復

## 2. 復興期から安定成長期までの通商産業政策思想

次に、各年度の新政策における重点項目を順位に応じて並べてみると、以下のような推移を読み取ることができる。

戦後復興期から高度成長初期における新政策は、1949～60年度の期間において、56年度を例外として、通商交易関連がトップを占めた。新政策が輸出促進のために推進しようとした政策は、産業構造の高度化、すなわち繊維工業から重化学工業への転換、化学プラントの海外輸出、商社の企業合併や商社とメーカーとの協力促進、中華人民共和国・ソヴィエト連邦圏との貿易促進外交などであった。これらの政策が意味を持つためにも、設備の近代化を進める設備投資が重視されており、そのための資金事情として財政投融资の拡充や中小企業の税負担軽減が提案された。加えて、近代的労務管理の導入による経営の合理化、企業間協力体制（カルテル）の形成、エネルギー供給事情の改善計画、工業用水道の改良促進、原子力発電の準備などが必要であると判断された。とはいえ、通商交易関連が重視されながらも、61年度に産業技術開発が、62～63年度に中小企業政策が一丁目に選択され、政策課題の変化も次第にあらわれ始めていた。

続く第一次石油危機までの時期は、1964～66年度、69年度、72年度に通商交易関連がトップを占めたように、引き続きこの課題が重視された。とはいえ、63年度を最後に、具体的な製品の輸出振興にかかわる通商政策は姿を消し、これに代わって、輸出保険の充実および料率の引き下げ、輸出振興税制の拡充といった汎用的な制度の充実に重点がおかれ始めた。産業振興政策に目を向けると、60年代前半の中心的な対象であった金属・機械工業や化学工業から、60年代後半には最先端技術の育成へとその対象は変化した。最先端技術は、航空機関連、電子並びに原子力発電機器工業の振興などと想定され、こうした技術の育成に伴って大型研究開発、試験研究などの予算獲得も重視された。また、60年代後半には中小企業の高度化と流通部門の近代化も強調された。

1970年代に入ると、71年度、73年度に公害・環境対策、74～75年度に商務流通、76～78年度に産業技術開発関係がトップを占めた。70年代初頭は公害対策が重視されたと同時に、73年度に工業再配置と工業環境整備の促進とが重視されたように田中角栄内閣の政策を反映した施策も試みられた。さらに、価格安定、小売商業の近代化、余暇開発の促進など消費者の厚生を高める施策も強調された。こうした変化をあらわすように、新政策の副題として73年度に初めて使われた「国民福祉の向上」というキャッチ・フレーズは77年度まで継続されることになった。これに対して産業技術政策や通商交易関連の課題は下位の位置づけとなったが、これらに応じた施策は変わることなく継続された。実際、70年代前半に電気自動車等の大型技術開発が進められたうえ、70年代後半に入ると情報機械の成長に力が入れられた。なお、この時期は、サービス経済化への対応という観点から新たな政策事項が登場したうえ、78年度に特許協力条約への加盟が進められ90年代半ばまで続く知的財産にかかわる特許制度の国際化が進展し始めていた。

### 3. 20世紀終期の通商産業政策思想

そもそも新政策の策定は、通産省に固有の特徴でもあった。建設省や農林水産省は恒常的な公共事業と深く関わっていたのに対して、通産省は所管の現業活動が極めて少なく予算総額も比較的低いものだった。そのため、通産省自身が新たな政策課題を発見し大蔵省と折衝する必要性は強かった。しかし、財政規模が拡大した高度成長期とは異なって、1980年代に入ると、予算査定にゼロシーリング（82年度）、マイナスシーリング（83年度）が導入され予算制約は厳しくなった。とりわけこうした変化が強く反映され始めたのは91年度からであり、総理大臣の施政方針を意識しながらめりはりの効いた予算と政策の立案が求められることになった。

1980年代の一丁目一番地を占めた政策群は、80～82年度がエネルギー・資源関係、83～85年度が産業技術関係、86～87、89～90年度が通商交易関係であった。産業技術関係の施策は、キャッチアップを達成したという認識の下で、今後、創造性を発揮し社会の発展と豊かで文化的な生活を実現することを課題とするものだった。例えば、83年度における産業技術関係の政策課題は、新しい技術の開発と実用化におかれ、ファイブ・セラミックス、バイオ・テクノロジー、宇宙科学などの基礎素材産業に構造改革が起きることを期待していた。また、80年代後半の通商交易関係の重視は、対外経済関係の調整対策に改めて強く乗り出さざるを得なくなった事態を反映したものだだった。

1990年代以降の一丁目一番地の課題は、91年度が商務流通、92年度が通商交易関係、93年度がエネルギー・省資源関係と続いた後、94年度から2007年度までは、99～00年度の経済運営を除いて産業技術開発関係がトップを占めた。対外経済関係の調整から一転して、国内経済の活性化が求められ始めたといえる。

また、1994年度からはそれまでの新政策には存在しなかった新しい用語である「経済構造」と「経済運営」とが登場した。経済構造政策とは、個別具体的な産業や商品・サービスそのものを施策の対象とするのではなく、それらがよってたつ制度、慣行など社会経済の仕組みを改善・修復・若しくは革新させることによって、市場の機能をそのあるべきところに近づけ、同時に市場の失敗や政府の失敗を防ぎ修復することを目的とするものだった。具体的には、規制緩和、金融資本市場改革、ベンチャービジネスの創設支援などの広汎な領域にわたる施策が想定された。これに対して経済運営は、財政・金融、通商、産業組織、労働、社会保障、社会資本、司法など経済政策一般の網羅的な立案・提案・実行を目的とした。法人税率の引き下げ、貸し渋り対策、不良債権処理、社会保障制度の再建、マクロ経済運営にかかわる政策案件などがその具体策であった。

新しい用語が登場したとはいえ、第一に、経済構造・経済運営は、それ以前からの産業政策が標榜した「実業界代表的・条件付自由主義」の側面を払拭したわけでは必ずしもない。その意味では通商産業政策の思想は連続していた。だが、第二に、1980年代末までの政策思想が「企業本位の経済自由主義」だったとすれば、90年代後半のそれは「市場本位



の経済自由主義」に変化したとも評価できる。変化の側面に着目すれば、一つには、従来のキャッチアップ型工業化の過程で有効だった政策の方法が終了したことを反映したものとみることができる。また、二つには、世界的な経済思想の変化と符号したのもでもあった。90年代は日本を除く OECD 諸国の経済状況は改善に向かい、米国をリーダーとするグローバル化が支持され、新自由主義の有効性が強調された。もちろん、変化の側面は 90 年代に突如あらわれたわけではなく、特に後者の新自由主義について言えば、86 年の前川レポートを背景としながら通産省においても検討が進められ次第に定着してきたものだったから、こうした検討を経て経済構造・経済運営を標榜する政策が 90 年代に入って構想されたといえる。

加えて、2001 年に行われた省庁の再編も、行政改革を広義の経済構造変革の亜種とみれば、通産省の将来構想（ビジョン）の一環として捉えることも可能である。そうした意味では、経産省への再編は、従来のように貿易と商工を担当するだけでなく、経済政策とそれに関連する広い分野（科学技術、厚生労働、建設、司法）にも関与しながら政策提言もしくは政策策定にかかわる用意を期待される省庁へと、事実上進んでいた変化を追認したのもでもあった。

#### 4. 「新政策」にみる戦後通商産業政策の長期趨勢

高度成長期には産業振興政策と対外経済・通商政策から資源・エネルギーへの重点の移行が見られた。また、1960 年代半ばから 70 年代半ばにかけて商務流通政策の比率がたかまり、60 年代末から無視できないものとなった国民生活政策と地域振興政策とは、石油危機の緊急性が後退した 80 年代に改めて重要性を高めた。86 年 4 月の「前川レポート」に沿いながら、この頃から行政改革や規制改革が地位を次第に高めていき、問題の鎮静化とともに公害・環境対策はやや沈滞化していたが、90 年代には「地球環境」という新たな装いをもって登場し、通商産業政策も徐々にこれを尊重する方向に切り替わった。

この間、先端分野開拓と新技術開発は 1980 年代以降には重点施策として高い位置を保持したことも特徴であった。他方で対外経済関連の施策については、70 年代後半から 80 年代末の期間に貿易摩擦などの問題によって緊急性を高めたが、中期的にみれば 90 年代には世界貿易機関(World Trade Organization、WTO)が成立し、二国間交渉ではなく多国間交渉の重要性が説得性を発揮するようになったこともあって後景に退くことになった。この緊急対策的な対応を除外すれば、対外経済政策の「一丁目一番地」性は、戦後半世紀にわたって後退を続けたといってもよい。

中小企業政策については、戦後の全期間を通じて安定的に施策が展開された分野であったが、それは経済的弱者への政策的な展開が政治的にも必要と認識されていたことを反映していた。これに対して、エネルギー資源にかかわる政策については、経済成長の進展とともに政策的な重要度を高めており、それは通産省が、石油危機が起こるよりはるか昔から日本経済にとっての石油資源の重要性を認識していたことを示唆している。

日本政府は、1970年代から80年代にかけて行政改革に熱意を示し、その後90年代以降には「構造改革」が一世を風靡した。これに合わせて新政策にも大きな変化が生じた。すなわち、93年以降、新政策のメニューには社会経済制度の設計・変革・運用ルールなどが加わり、さらに98年には、マクロ経済政策を対象とする「経済運営」プログラムが登場した。90年代以降、先端分野開拓支援と新技術開発、さらには国民生活のプログラムが躍進を遂げたのはこの結果であるとみられる。この地滑り的な変化は、通産省の新政策の過程にも変更が加えられたためでもあった。この変化には、首相官邸や経済諮問会議の意向に沿って(いわばトップ・ダウン的に)政策の大枠が決まる比率が上昇したことが影響していたと推察される。さらに90年代の「政策の重点」を検討するときには、いまひとつ見逃せない発見がある。80年代には、国会で成立した新年度の予算は、「政策の重点」の記載とまったく同じタイトルと順序とを保って『通商産業省年報』に報告されるのが通例であったが、93年からはこの方式が必ずしも守られなくなった。また予算についても重点の置き方に変更が加えられた可能性があった。92年度以前でも、予算要求額が削減される段階で原案の内容に手が加えられることは通例であったが、その場合にも原案の大枠が変更されることは稀であった。ところが前例にない変更が行われるようになり、93年度からは政策分類方式そのものが変更されるなど、政策決定の過程に変化がもたらされた。

#### 5. 「新政策」の策定：通商産業政策の形成過程

通産省は、毎年、次年度のための新しい「概算要求書」と呼ばれる予算要求説明書を策定した。これは、大蔵省等による検討や年末の閣議決定を経て政府予算案に盛り込まれ、その内容は年明けの国会で審議のうえ決定された。既に検討したように、通産省は、概算要求書を策定するにあたって、その構成要素となるべき様々な政策プランを「新政策」として構想し事前に広く省内の討議に付した。

新政策が立案された仕組みをみると、毎年、3月から4月にかけて、大臣官房総務課に法令審査委員(各局総務課の筆頭課長補佐)が集まり、原案を作成した。ここで作成された原案は「ツケ」と呼ばれた。ツケは、新政策策定に向けた問題意識を盛り込んだ討論のための「タタキ台」で、官房総務課から省内各部署に送り届けられた。各部署では自分の持ち場と関係する「新政策資料」を作成した。他方、並行して、ツケの裏付けとなる法律を官房総務課が、予算を官房会計課が、さらに関連する人事を官房秘書課が、それぞれ検討した。4月中に、各局内で新政策検討会(局内ヒアリング)が2回実施された。その後、作成され始めた資料を材料として、各局を単位とする全省規模の意見聴取会(ヒアリング)が、新政策の柱を探すことを目的として、多くの場合2回にわたって開催された。一次ヒアリングで生き残った案件(「玉」)に対しては、官房会計課長が事情聴取(ヒアリング)を実施した。会計的な観点からみて比較的早く決定されたのは、財政投融资の案件だった。見通しが明るく、内容とその必要金額が明確で、決断が比較的容易だったからである。これと対照的に一般会計関連の予算を要する案件が決まるのは最後であった。全省規模の第

二次ヒアリングは玉を対象として進められた。7月中頃には、翌年度概算要求における最重要の新政策（一丁目一番地）が決まった。そして、7月末頃から8月上旬にかけて、『翌年度通商産業政策の重点』が、与党商工部会と産業構造審議会とで披露され審議に付された。了承されると、次年度の「概算要求書（案）」の作成にとりかかった。これは8月末までに大蔵省主計局の通商・外務担当の主計官に提出された。その後、11月から始まる国会における議論と年末の新年度予算閣議決定とに向けて、大蔵省と予算折衝が開始された。とはいえ、予算案の内容や政策目的に変更が加えられることはほとんどなかった。

しかしながら、こうした仕組みは、時代状況に応じて変化するものでもあった。変化の起点となった時期は、第一に、財政赤字が累積するようになった1980年代初頭、第二に、90年代初頭、第三に、政策決定の政治主導（官邸主導）が意識され始めた21世紀初頭の3期だったといえる。第一は、予算の制約が強くなり求められ始めたことを背景として政治折衝の余地が狭くなった時期であった。第二の90年代初頭は官邸主導の政策形成に焦点があてられ始めた時期であった。一つの契機は、バブル期に公務員が官費を利用して豪遊しかつての信頼感を喪失してしまったことがあった。80年代までは、日本の行政官庁は政策立案に必要な十分な調査能力と管理能力とを備えていたので、国会議員は政策立案以外の仕事に多くの時間とエネルギーとを振り向けることができた。こうした意味では、日本の政治家は政策立案能力を身につけてきたわけでは必ずしもなかったといえる。国会議員の政策立案能力はすぐに向上するものではなかったから、行政府の社会的権威が低下し、政策立案における政治的要素の意味が強まる事態が進み始めたことは、国民的厚生の観点からみれば、喜ぶべき方向にあるとは必ずしも言い難い傾向が強まったと評価することができる。通産省の政策策定過程も変化し、従前のように新しいアイデアを求めて若手が頭をひねる積み上げ方式だけでなく、諮問会議や内閣の施政方針に沿うとともにそれに影響を与える施策を編み出す方向に軌道修正された。これに応じて新政策の項目も、大枠的かつ網羅的なものとなっていった。第三は、通産省内において、新政策の立案が自己目的化し始めたことが自覚され、その策定に疑問がもたれ始めた時期であった。そこで、ツケは大臣官房が現状評価の議論を一通り聞いた上で作成・発信し、各部局はそれに答える形で新政策を提出する方式に改められた。また、法令審査委員は廃止され、ライン系の組織人脈で政策を決めるのが本来であるという判断が強められ始めたという。

## 6. 新政策形成の政治原理的基礎

前節でみた「新政策」の形成とそれにもとづく通商産業政策予算の策定プロセスとは、政策決定過程全般の文脈のなかに据えてみると、政策原案の作成の主要部分が1955年体制の下では「与党」である自由民主党によって中央官庁に委任されることが多かったという特質があった。このシステムでは、官庁に勤務する政治的に中立で有能な官僚たちは、内閣の方針にもとづくとともに自らの判断によって国が必要とする政策案を練り、審議会等で民間人の見解も勘案しつつ、関係する国会議員の意見を徴し、承認が得られた原案（又は

改訂案)を省議にかけた。省議で承認されると、大蔵省(財務省)の査定を経た予算案や法案とともに所管大臣によって閣議にかけられ、その承認があると次いで国会の審議に委ねられたのである。

この政策案形成は、政・官相互間の信頼関係に基づいて成立していた。すぐれた政策案の作成には、政策が実行される現場の実情やニーズを熟知する必要があり、各種の専門的スキルと少なからぬ時間と労力の投入とを要請する作業であるから、これを専門家である官僚に委ねるのは自然でもあり必然でもあった。

しかしこのシステムは、1955年体制の消滅とともに変化を始めた。それを促した要因のひとつは、財政赤字の累積であり、政・官のチームプレイを結ぶ絆がこれによって弱体化した。加えて、政・官に発生した不祥事(リクルート事件など)、これをきっかけに進展した政治改革による小選挙区制の導入などがあり、こうして新たな政治システムの模索が進む中で、政策決定における政治主導が強調されるようになった。それがすでにふれたようなトップ・ダウン方式の政策決定に現れていた。世紀の変わり目に生じた中央省庁の大規模な組織改革は、こうした流れの中で要請された「行政改革」による政策決定の集権化の動きを反映したものであった。

## 第2章 予算

### 1. 予算の定義

通産省の予算は、一般会計と特別会計とを含み、一般会計には当初予算と補正予算とがあった。一般会計は一般財源をもとに運用される経常経費の歳出・歳入である。特別会計はそれぞれが根拠とする法律の定めによって、大蔵省の監督下に特定の収入源から入る資金を財源とし指定された目的のために使途されるものだった。通産省による新年度一般会計予算の概算要求は、長期継続的な項目も新規の項目も新政策の検討によって固められ、官房会計課がとりまとめた。通商産業政策関係の予算は相対的に規模の小さいものであった。予算規模が小さいとはいえ、景気動向と、通産省一般会計予算が中央政府一般会計全予算に占める割合とを比較すれば、景気退潮期に通産省予算の割合が高まっていた。その意味では、景気対策としての役割が与えられていたことが示唆される。

### 2. 一般会計と特別会計の経年的動向

通産省の一般会計および特別会計の予算額は、1960年代から80年代後半まで傾向的に伸びた。特に70年代は、1千億円から8千億円へと急増した。90年代にはいると1兆7千億円台で安定的に推移し、90年代後半から2000年代においても1兆8千億円台で停滞した。特別会計は、一般会計に対して、やや低い額で並行的に増額したが、78年度を境として特別会計の予算額が上回る状態が恒常化した。70年代後半から進められた一般会計の抑制的な運用方針が影響したものだろう。特に、83年度からは全省庁の一般会計予算の概算要求に際して、前年度規模を一定比率だけ縮小させるルール(「マイナスシーリング」と

呼ばれる)が適用されていた。

### 3. 一般会計当初予算の項目別構成とその変化

通産省の一般会計は六つの大項目に分類できる。①科学技術、②公共事業(林道・工業用水道)、③経済協力、④中小企業、⑤エネルギー対策費(新エネルギー並びに省エネルギー技術対策経費)、⑥その他である。これらの推移をみれば、1970年代半ばに新設されたエネルギー対策費を除いて、すべての項目は50年代から70年代にかけて大きく伸び、その後は横這いの動きに転じた。80年代以降、経済協力費が微弱ながらも上昇傾向を持続させ、反対に公共事業関係費は低下ないしは横這いであった。エネルギー対策費は、80年代に入ると大きく減額し、90年代後半から2000年代にかけて一時的に上昇するものの、その後も大きく額を落とした。特別会計への繰り入れが影響したものだろう。これらの項目のうち絶対額では、60年代から90年代にかけて中小企業とその他がトップの座を占め続けた。その他の項目は、一般行政費が大半であり、これに貿易振興関係の予算が続いた。

### 4. 通産省(経産省)予算に占める特別会計の位置

特別会計(特会)の内訳を時系列に沿って観察すれば、1950~60年代にかけてはアルコール関係の予算が4割から6割台という多額を占めた。60年代後半から70年代前半にかけては、67年度から開始された石炭特会である石炭勘定が5割台へと割合を高めた。生産補助に加えて、閉山処理と廃坑後の公害対策を目的とした。70年代後半から2000年代までは、72年度に設置された石炭・石油代替エネルギー勘定がおおむね4割台を占め、74年度に設けられた電源特会がこれに続いて80年代後半からは3割台を占めるようになった。石油の備蓄や石油の自主開発が重視されたうえ、電源特会の割合上昇は、新設の原子力発電所建設と運営に対する関連地域向けの補償が必要になったこと、新エネルギーなどの開発が重視されたことを反映したものだった。また、50年代から2000年代まで輸出保険が、おおむね1割台を占めた。

## 第3章 財政投融资

### 1. 通産政策における財政投融资の意義

財政投融资(財投)とは、国が手許で管理する資金をもとに(すなわち税負担によらずに)、国の特別会計、地方公共団体、政府の金融機関、特殊法人、独立行政法人などに対して実施する資金の出資と融資(投融资)をいう。2000年度以前の資金供給源は、その大部分が、郵便貯金、国民年金積立金などを原資とする大蔵省の資金運用部資金であった。財投の資金は、融資金に限らず出資の場合も、その受託者が純利益をあげた場合にはその相当部分を国庫に納入する義務があったが、私的な資金では負担できないリスクの大きい事業を支援するこれらの企画からして、国庫金納入に至るケースは必ずしも多くはなかった。

通産省が政策を展開するにあたって、財投は資金供給面で重要な役割を果たした。このことは、財投資金と予算額との比較から浮かび上がる。財投総額と政府全体の予算（一般会計予算値）を比べたとき、前者：後者の比率はピークの1990年代半ばで7割だったが、通産省関連の財投と同省予算額とを比べると、53～2008年度の期間で、前者は後者の平均2.5倍を占めた。通産省にとって財投関連の政策立案が重みをもっていたことが推測される。しかし、通産省関連の財投の伸びは、一般・特別会計の予算とともに、80年代に入ると頭打ちとなり、政策展開の裏付けは限界を画され始めた。

## 2. 公的金融機関による財政投融資の動向

公的金融機関を介した財投の利用動向を、日本開発銀行（開銀、1951年設立）、日本輸出入銀行（輸銀、50年設立）、中小企業金融公庫（中小公庫、53年設立）および国民金融公庫（国民公庫、49年設立）の融資先から検討しておこう。ただし、これらの機関の資金源は財投だけでなく、公債発行、有価証券および自己資金も利用された。

高度成長期の財投は、社会資本の充実と機械産業関連の企業振興とに利用された。1960年代の開銀融資は、産業立地関係が中心であり、なおかつ機械産業の比率を増加させていた。ところが、安定成長期に入ると次々と別の側面が浮かび上がっていった。70年代の開銀融資は、国民生活の質の改善と充実をキャッチ・フレーズとした方針に重点をおき始めた。70年代後半には、省力化や代替エネルギー開発を目的とした利用が盛んになった。80～90年代は貿易摩擦関係の項目が増した。内需の振興を目的としながら、社会資本、資源エネルギー、輸出入振興、製造業の効率増進などに加えて、環境改善、商務・流通への配慮、サービス産業関連などを対象とした資金の利用が目立ち始めた。バブル経済崩壊後の90年代には、通産省が産業融資から産業構造転換融資に方針を変え始めたことを背景としながら、融資対象はより一層多様化することになった。例えば、開銀は、エネルギー融資のほか、都市基盤整備、商業、環境・福祉対策、産業技術や情報通信の普及、経済摩擦回避、産業構造対策に力を入れ始めた。研究開発にかかわる融資も展開された。

こうした投融資だけでなく、中小企業を主な対象とした信用保証事業にも財投は利用された。プラザ合意後に始まった信用保証事業は、90年代末の円高不況に際して特別保証として拡充され、経済の安定化を試みる手段となっていた。

## 3. 財政投融資の計画と実績

財投が最も活用された（華やかだった）時代は、1950年代半ばから70年代前半にかけての高度成長期であった。労働集約的な技術から資本集約的な技術への転換に貢献したといえる。だが、70年代以降、企業の自己資本比率が上昇し、さらに70年代後半になると金融の自由化が求められ始め、財投の役割は後退した。99年度以降、進められた行政制度改革の一環として財投の制度も大幅に改革された。開銀は、99年度に北海道東北開発公庫と合併して日本政策投資銀行として再出発し、輸銀は国際協力銀行へ変革された。国民公庫

も 99 年度に国民生活金融公庫へと改革され、その後 2008 年に中小公庫とともに日本政策金融公庫に合流することとなった。01 年 4 月には「資金運用部資金法等の一部を改正する法律」が施行され、大蔵省資金運用部は廃止となり、郵便貯金や年金積立金などを預託する制度も無くなった。財投は資金源を喪失したのである。

## 第 4 章 組織と人事

### 1. 組織の史的連続性

通産省の組織的淵源はそもそも 1881 年の農商務省設立に遡る。1925 年には農林省が分離されて商工省が設置され、戦時期の 43 年に軍需省へと再編された。45 年 8 月に改めて商工省として再出発し、49 年 5 月に通産省が設立された。その後、通産省は、52 年 9 月、66 年 4 月、73 年 7 月、2001 年 1 月と再編を繰り返した。1973 年 7 月から 2001 年 1 月までの期間をみれば、8 つの部局、3 つの外局（資源エネルギー庁、中小企業庁、特許庁）から成っていた。

通産省による産業政策の基本概念の一つに生産の効率化（生産性の改善、戦前の言葉でいえば産業合理化）があったと言われている。こうした概念は、戦前の 1920 年代から工業品規格の統一などとして生まれ、30 年代には広く注目され始めた。こうした政策思想の系譜を理解するために、通産省発足後から 80 年までの歴代事務次官をとりあげ、その経歴を観察すると、その全員が大戦前に商工省に入省し内部昇進を遂げた人であったことがわかる。通産省は、組織だけでなく、その人的構成も戦前の商工省から連続的であった。そうした意味では、政策思想と方法に連続的な性格を認めることも可能である。新しい政策の原案を商工省の職員がとりまとめた上で審議会の審議を経て内閣に提案する方式が戦前から存在したことを考慮すれば、実業界の現状をよく観察し、そこに働く人たちの意見を吸い上げた上で工業化促進のためのロードマップを作成し、様々な施策を介して産業活動の興隆を進める役割を戦前から引き続き果たしたといえるのである。

### 2. 組織のマトリックス構造

1973 年 7 月の再編は、次の目的で進められた。敗戦直後から高度成長期にかけて通産省は「所得の向上を求める国民的要請に即応して、その行政の重点を産業の発展と貿易の振興において来た」。だが、工業化の進展とともに、①国内では「環境保全問題、過密過疎問題、消費者問題、物価問題等、国民生活との接触面において種々の困難な問題」が発生し、なおかつ「産業の知識集約化、省資源化、省エネルギー等構造政策を実施に移す」必要性が認められ始めた。さらに、②国際関係では「市場摩擦、国際収支問題、通貨問題等の新しい問題」に直面するとともに、「国際経済社会における責任」が増大していた。

こうした課題を背景としながら、機構改革にあたって 5 つの方針がたてられた。①通商政策担当部局を一本化すること、そのために従来通商局と貿易振興局の二局を再構成し

て「通商政策局」と「貿易局」とする、②マトリックス構造のヨコの流れを強化すること、そのために従来の「企業局」を「産業政策局」に再構成する、③産業立地と環境保全対策とに積極的にとりくむために新たに「立地公害局」を設置する、④マトリックス構造のタテの流れを再編成すること、そのために諸産業を「基礎産業局」、「機械情報産業局」、「生活産業局」の三局にくくり直す、⑤総合的で強力なエネルギー行政を推進するため「資源エネルギー庁」を設置する、の5点であった。

一方、2001年1月に進められた省庁再編にこめられた国民へのメッセージは、個別の業界ニーズに即した対応から、一般的な市場ルールに即した対応への転換であった。通産省は、経済産業省（経産省）へと改組した。名実ともに経済政策にかかわる担当部局である決意を内外に向けて宣言し、内部部局の大幅な組織替えを実行した。第一に、内局の業務区分は大幅に見直された。第二に、規制の部局と振興の部局とを峻別することが望ましいとする方針が強く反映された。第三に、ユニット制や政策評価など、新しいとりくみが導入された。第四に、独立行政法人の設立があった。1970年代以降、徐々に進行したヨコ軸を重視する方向性を強めた再編だったといえる。その理由は、①サービス経済化の進展であった。製造業を行政対象としたタテ軸の典型である原課行政では対応が難しくなったためだった。また、②先進国へのキャッチアップが終わり、業種毎のなすべき課題が不明瞭となり、産業横断的に新たな成長政策を模索せざるを得なくなっていたことがあった。さらに、③通商摩擦が影響した。すなわち、特定の業種を対象とした産業政策が、公共政策に不適切な特定業種の優遇策であるとして批判されたのである。

## 総括

以上の検討によって、①通産省(経産省)の人的組織には、戦前・戦中・戦後を通じて継続性が保たれたこと、②しかしその組織の内部構成には、産業界のニーズの変化に照らして折に触れて改定が加えられ、とりわけ1952年、1973年、そして2001年の改定は大がかりなものだったこと、③20世紀の終わりまでには、マトリックス的組織構造のタテ軸が後退し、ヨコ軸が強化されたこと、などが明らかとなった。

この間、通産省(経産省)職員は、頻繁な内部異動や海外勤務・研修を経験し、状況の変化に柔軟に反応した。すなわち、入省後比較的若いうちから政策原案の策定にかかわり、経済や企業の現場の要請を親しく観察することを通じて、自らの頭で最善の対策案を考案し、活発な省内討議を経て新しい政策案を策定した。この過程を活性化し、さまざまな異なる(しばしば拮抗する)視点から原案を吟味し、作り直すためには、省内の部局の活動や方針がタテ・ヨコに相交わる構造でしかも人事異動が数年おきに、しかも縦横無尽にあったことが役立った。

高度成長期を終えて特定産業振興型(タテ型)の政策がその役目を終えたという事実は、一時的に、通産省内の雰囲気沈滞させた。工業化推進を中心とする経済政策の重要課題を構成した時代がいまや過去のものとなったからである。



## 第2部 分野別鳥瞰

### 第5章 産業政策

第二次大戦後における通産省の産業政策は、1960年代の半ばまではなお戦後の統制経済の残滓を残しており、とりわけ国際収支の逆調に対応するため輸入に対しては、外貨割当と輸入割当がなされていた。その後10年ほどの期間1人当たり実質GDPが戦前水準の約2倍を超えた時期(1960年代の半ば)から石油危機の後遺症が癒える時期までは、行政指導型の政策に移行し、そのあとは市場ルール整備型に移行した。

1980年代は、市場ルール整備型への移行期であり行政指導型の施策が並存した時期でもあった。石油危機の影響とプラザ合意による円高によって弱体化した日本の産業をいかに強くするかが、この時代の産業政策の中心的課題であった。同時に、産業政策そのものに対する海外からの批判が強まった。そうした背景があつて90年代になると、市場機能重視の姿勢が一段と強まり、その環境整備のための制度面にかかわるマクロ的政策課題が重視されるようになった。

この産業政策の基調変化は、「経済審議会経済構造調整部会報告書」(1987年、第二前川リポート)や「経済改革研究会報告」(1993年、平岩レポート)によって規制改革が主要な柱となり、また日米構造協議(1989～90年)で提起された日本経済の閉鎖性という構造的課題への対応という性格も持っていた。

構造的な問題として行政のあり方が問題となっていた背景には、それまでの産業政策がもつ「行政指導型政策」という特徴が海外からの誤解を招き、国内からも過剰な規制と批判される側面を持っていたことに由来している。通産省は、すでにふれたようにほぼ10年ごとに「産業政策ビジョン」を公表し、それぞれの時期におけるその産業政策の中心課題を示してきた。こうして知識集約型の産業構造へと転換が進められる中で、産業政策のあり方にも変化が及んだ。その最も良い例が独占禁止法との関係であった。高度成長期には熾烈な設備投資競争が繰り返され、その調整が政策課題になった際には、通産省企業局は自ら策定した需給計画(見通し)原案をもとに、公正取引委員会(公取委)の容認が得られるときには関連業界から公取委に適用除外カルテルを申請し、これによって調整が進められた。

しかし、このような関係は1970年代にはいって、石油閥カルテル事件の影響もあつて通産政策に消費者行政の視点が強く反映されるようになり、「積極的産業調整政策(PAP)」などの考え方を取り入れながら、80年代には改められていった。「特定不況産業安定臨時措置法」(「特安法」、1978～83年)は、石油危機後に発生した構造不況業種の問題に対処するものであり、公認のルールにもとづく設備廃棄や企業合同等によって業績を回復させることを目標とした。同法は83年に「特定産業構造改善臨時措置法」(「産構法」、1983～88年)に引き継がれた。この法案の策定に際して、山中貞則前通産大臣は、83年1月、立案の基

本原則として次の 6 点を指示した。すなわち、①縮小と活性化、②雇用と地域経済への影響の緩和、③総合的な対策の実施、④民間の自主性の尊重、⑤競争政策の重視と開放体制の堅持、⑥対策の時限性であった。

山中通産大臣が示した原則(「山中六原則」)は、産業政策の転換を促すものであった。「特安法」は業種を指定して設備処理カルテルを組ませ、産業再編成を推進しようとする発想にたって過剰設備を処理したが、これに代わる「産構法」では①民間の実情を尊重すること(民間の申出にもとづき、通産省が業種を指定する)、②輸入規制はしないこと、③公取委と事前に協議はするが独禁法の適用除外にはしないことなどに新しきがあった。③が独占禁止法との関係で大きな違いであった。これ以降、企業合併などを含む企業レベルの自発的な対応を前提としてそれを支援する方向へと政策基調は転換した。産業政策の焦点は業種から企業制度・企業組織に変化したと言ってもよい。

1990 年代に入ると通産省の政策が企業合併や合同に事前に直接関与することはなくなり、代わって(合併審査基準の見直しなど)競争政策のルールそのものについて提案する、「ルール志向型」の政策に転化した。この変化は、産業政策における原局行政の終焉を意味し、業種単位の政策を強調する傾向が退潮を見せ、経済制度ないしマクロ経済が政策対象として浮かび上がるようになった。イデオロギー的にも、次第に市場機能の重視が政策思想を牽引するようになった。

この時期の産業政策では、ポスト産構法として「産業構造転換円滑化臨時措置法」(「円滑化法」)が策定されたが、同法では従前からの業種指定方式は採用されなかった。また、同法について公取委と通産省との間に大きな意見対立はなかった。

こうしたなかで 1990 年代前半の通産省内には、一つの時代が終わったとの感じが強くみなぎり、政策全般すべての見直しが進められた結果、高コスト構造の出現や多角化の要請に対する施策に注目するようになった。業界の自主的な努力や個別企業では解決するのは困難だと考えられた課題について、一方で規制緩和(規制改革)を進めるとともに、労働市場や企業組織の改革に関連して通産省は、社会保障制度、司法改革、大学改革などを含む諸制度の整備・拡充に、次世代における同省の果たすべき役割があるとみるようになった。93 年 6 月に産構審の基本問題小委員会の検討に基づいて公表した「中間的とりまとめ」が、日本型経済システムの見直しのための制度改革(純粋持株会社、労働市場の部分的流動化等)を提言したのは、このような変化を明確化するものであった。その後、「平岩レポート」を経て固められていった経済構造改革の構想は、マクロでは公共投資の増額、ミクロでは規制改革、独禁法改正、会社法改正、倒産法制・金融法制・連結決算の是正、電力自由化などを盛り込むものとなり、「公共投資基本計画」の改訂(1994 年 10 月)、「規制緩和推進計画」(1995 年 3 月)の策定、行政改革委員会の設置につながるとともに「構造変化適応円滑化臨時措置法」に結晶した。

こうして 1996 年 1 月に橋本龍太郎内閣が発足し、その基本政策となる経済構造改革(1996 年 12 月、六大改革)については、通産省産業政策局総務課が行動計画の作成に際しては実質

的な事務局をつとめることになった。この動きは、会社法改正や独占禁止法改正による純粋持株会社の解禁(1997年)などに結実することになった。

## 第6章 産業立地政策

1954年に経済審議庁計画部が公表した「総合開発の構想(案)」に続く全国総合開発プランに呼応して、通産省は、61年に地域間所得格差の拡大に対する地方の反発に配慮した「工業適正配置構想」を示し、その結果、翌年10月には「地域間の均衡ある発展」を目標とする経済企画庁の「全国総合開発計画」(略称全総)が閣議了解された。

これらの構想では、工業の分散を図るための各地の拠点開発が生まれたが、通産省では、「首都圏工業等制限法」、「東北開発促進法」、「新産業都市建設促進法」、「工業整備特別地域整備促進法」などを制定して産業立地政策を推進した。地域間格差という視点から重要であったのは、工業整備特別地域整備法であり、太平洋ベルト以外の地域の発展促進を意図し、税制(加速度償却、固定資産税の減免、工場移転促進税制、特別土地保有税の非課税措置など)、金融措置(工業団地造成利子補給など)、工場再配置促進費補助金などによって工場立地の分散を図るものであった。同様の趣旨から「農村地域工業(等)導入促進法」(「農工法」)による施策も推進された。田中角栄著『日本列島改造論』は、上記のような工場の地方分散を志向した高度成長期末期の産業立地政策とその思想を代表するものであった。もっとも、このような大規模開発を含む立地政策は、第一次石油危機後に資源多消費型の経済構造からの転換の必要性が論じられ、公害の地方分散という批判が生じるようになると、その位置づけは大きく後退した。

地方への分散を図る動きに対して、都市に立地した工場にとって厳しい規制を課したのは「工場立地法」だった。その内容は立地規制で、環境保全の趣旨から工場敷地内の緑地率を定め、新規の立地だけでなく、建て替えなどに際してはその遵守を求めるなど、住宅地近辺からの工場転出を促す性格を持った。

これに加えて1980年代にかけて通産省は、多くのあらたな産業立地政策を打ち出していた。83年には、通産省、建設省、農水省、国土庁が共管の「高度技術工業集積地域開発促進法」(テクノポリス法)が制定され、エレクトロニクス、オプト・エレクトロニクス、バイオ・テクノロジーなどを含む高度加工型(都市型)の工業生産技術を念頭におき、小規模の内陸工業地帯であるとともに、自然・生活・生産の調和をはかった職住接近の住宅環境を備えた地域開発、街づくりが目指されることになった。

「多極分散型」の国土形成を目的に掲げた1987年の「四全総」では、「地域産業の高度化に寄与する特定事業の集積の促進に関する法律」(1988年、頭脳立地法)、「多極分散型国土形成促進法」(1988年)、「地方拠点都市地域の整備及び産業業務施設の再配置の促進に関する法律」(1992年、地方拠点法)など、地域開発を目途とする法律が多数制定された。このうちの「頭脳立地法」は、「産業の高度化」のための事業、すなわち、「産業の製品若しくは役務の開発力、生産、販売若しくは役務の提供に関する技術又は経営の能率」を改善

させる事業立地の集積を促すことによって地域経済の発展と産業の配置の適正化を図ろうとしていた。工業の分散からサービス部門までも視野に入れた産業の分散へと視点が拡大されたところに新しさがあつた。また 91 年には、「オフィス・アルカディア構想」が提案された。生産機能の地方分散施策に加え、地方定住圏たるべき地方都市地域に事務業務を分散させることで、地方の産業立地活動を活性化しようと狙つたものであり、このために制定されたのが地方拠点法であつた。

しかし、以上のような施策は必ずしも十分な成果をあげえなかつた。そのため、中央主導の地方分権の動きは、2000 年代初頭までには産業立地政策の前面から徐々に姿を消すことになった。20 世紀末から 21 世紀にかけての通産省(経産省)における立地政策に関する議論は、それまでの地方振興に重点をおいたものから大きな転機を迎えた。バブル不況によって生じた「失われた十年」の議論のなかでは、「いつまでも資本の地方拡散政策でよいのか」との批判や「新しい集積が必要だ」との問題提起がなされ、改めて首都圏の集積が肯定的に再検討されることになった。こうして 1998 年には、「テクノポリス法」、「頭脳立地法」が廃止され、新たに個人業主や中小企業によるベンチャー創業支援を念頭においた「新事業創出促進法」(1998 年)が制定された。また、2001 年に、経産省は新産業都市建設促進法や工業整備特別地域整備促進法を廃止することとした。それらは、97 年の「特定産業集積の活性化に関する臨時措置法」から翌 98 年の「新事業創出促進法」において明確化していった考え方、すなわち従来の「工業立地」の概念から「事業創出」への転換によって促されていた。2007 年の「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」の制定は、そうした新しい時代の考え方を集約した政策措置であつた。

産業立地政策では、このほか工業用水の確保にかかわる諸政策などもあり、その量的な確保だけでなく、使用効率の向上などのための技術開発の助成なども行われた。

## 第 7 章 中小企業、商務流通、及び繊維産業政策

大企業と中小企業間の格差是正は、いわゆる日本経済の二重構造論として、1950 年代後半には問題として指摘され、63 年の中小企業基本法(「1963 年基本法」)制定に結実し、通産政策の主要な分野として位置づけられてきた。それは企業間に存在する生産性、企業所得、労働賃金等の著しい格差は、中小企業の経営の安定とその従事者の生活水準の向上にとって大きな制約となりつつあること、貿易の自由化、技術革新の進展、生活様式の変化等による需給構造の変化と経済の著しい成長に伴う労働力の供給の不足という新しい事態が中小企業の経済的社会的存立基盤を大きく変化させようとしていることなどの認識に基づいて制定されたものであつた。

1963 年基本法が掲げた政策目標は、大企業と中小企業間の生産性や賃金等の「格差の是正」であり、その具体的な手段は中小企業の「生産性の向上」と「取引条件の向上」とであつた。この目標達成のための政策手段として同法は「中小企業構造の近代化・高度化」と「事業活動の不利の補正」とを規定した。これらの基本理念(政策思想)は 20 世紀末まで

維持された。

二重構造論の背景となった賃金の大手企業と中小企業間の格差は、高度成長期に著しく改善された後、二度の石油危機の時期を経てからは反対にやや拡大する傾向があった。しかし、石油危機以降、安定成長期に入った日本経済においては、多くの分野において知識集約的な高質的価値の追求が主流となり、それまでの中小企業政策のような高度化政策だけではなく、多様化が求められるようになっていった。

1994年度の『中小企業白書』は、90年代に入ってからの中企業を取り巻く環境変化を、第一に、国際的環境の変化にともなう海外進出の活発化や中小企業の輸出比率の減少が生じていること、第二に、下請分業構造が変化していること、第三、に既存市場の中に見られる成熟化等の兆候、第四に、中小企業の「ヒト」をめぐる環境の変化(経営者の世代交代や若年労働者や技術者の不足)などを指摘していた。そうした認識は、企業規模別の格差は市場によって決定される要因に起因するものであり、二重構造論のような近代・対・非近代といった歴史的要因で決定されるものではないという捉え方に支えられていた。こうして格差の是正そのものを中小企業政策の目標とすることの意義は稀薄化し、むしろ中小企業の成長性に対する期待に基づいて、その潜在的成長性を十全に発揮できる環境を整備することが政策の中核をなすようになっていった。

新たな政策理念を提示したのが1999年の中小企業基本法の改正であった。その基本理念は、中小企業は「多様な事業の分野において特色ある事業活動を行い、多様な就業の機会を提供し、個人がその能力を発揮しつつ事業を行う機会を提供することにより我が国の経済の基盤を形成しているもの」と捉えるものであった。「特に、多数の中小企業者が創意工夫を生かして経営の向上を図るための事業活動を行うことを通じて、新たな産業を創出し、就業の機会を増大させ、市場における競争を促進し、地域における経済の活性化を促進する等我が国経済の活力の維持及び強化に果たすべき重要な使命を有するもの」という役割を果たすことを期待し、「独立した中小企業者の自主的な努力が助長されることを旨とし、その経営の革新及び創業が促進され、その経営基盤が強化され、並びに経済的社会的環境の変化への適応が円滑化されることにより、その多様で活力ある成長発展が図られることに政策的な意義が置かれていた。

政策理念が転換され政策目標が「多様で活力ある中小企業」を作り出すことに置かれることによって、採用される政策も経営基盤の強化や創業・経営革新等の前向きな事業活動を行う者への支援と大規模な金融危機等の場合のセーフティ・ネットの整備に重点を置くことになった。中小企業基本法改正を踏まえて、「新事業創出促進法」(1998年)、「中小企業の創造的・事業活動の促進に関する臨時措置法」(1995年)、「中小企業信用保険法」(1950年)、「信用保証協会法」(1953年)、「中小企業金融公庫法」(1953年)、「中小企業団体の組織に関する法律」(1957年)、「中小企業近代化資金等助成法」(1956年)などの改正が行われた。また、「中小企業経営革新支援法」(1999年、2005年に「中小企業の新たな事業活動の促進に関する法律」)、「中小企業のものづくり基盤技術の高度化に関する法律」(2006年)

などが制定されるとともに、中小企業政策の実施を担ってきた中小企業総合事業団は、独立行政法人中小企業基盤整備機構に改組され、間接金融主体であった金融部門でも直接金融のための制度整備や、市場での敗者に対しての再挑戦の機会を提供する仕組み(セーフティ・ネット)としての貸し渋り対策が講じられた。一方、中小企業政策にのみ残されていた「独占禁止法」適用除外カルテルは1999年に廃止され、また、合併規定や「産業活力再生特別措置法」(1999年)の整備によって中小企業が市場の変化に機敏に対応し得るような制度が導入されていった。

以上のような中小企業政策の大きな転換は、1970～90年代にかけて商務流通政策の焦点の一つとなり、また経済摩擦の深刻化の中で市場開放を求める海外からの批判の的ともなった大規模小売店舗法に基づく出店規制にも影響を与えた。73年の「大規模小売店舗における小売業の事業活動の調整に関する法律」(大店法)は、大規模小売店としてのスーパーマーケットの出現を背景に、その出店規制によって小規模な商業者などとの紛争を調整しようとするものであった。

しかし、このような調整は、国内からの規制緩和の動きに加えて海外からの批判によって見直しを迫られることになった。出店調整のための時間がかかりすぎるなど大規模小売店にとっては事業計画を進める上での制約が強すぎるということであった。こうして1990年代にはいと、同法による規制は順次緩和されることになるとともに、商業集積による地域振興などの視点から大規模小売店の果たす役割が見直されるようになり、最終的には中小企業基本法の改正を受けて2000年に大店法は廃止された。

広い意味で中小企業分野として産業政策対象となってきた繊維産業に関する施策も、中小企業政策の基本的なスタンスの変化とともに、終焉を迎えた。その中小企業性の故に過当競争に陥り易いという認識の下に、勧告操短による生産調整や設備の共同処理などが行われてきた繊維産業では、1967年7月には繊維工業構造改善事業協会の設立や産地組合への集中的助成措置を実施するため「特定繊維工業構造改善臨時措置法」(「特繊法」)を制定して構造改善事業が進められていた。

しかし、大量生産によるコスト・ダウンとそれによる輸出振興という産業モデルは、米国に対する繊維輸出の自主規制、スミソニアン体制移行による円相場の上昇、さらには高度成長を経た国民需要の多様化などに対応しきれなくなっていた。同時に、アパレルを中心に海外からの高級服飾品の輸入も急増していた。そのため1970年代後半以降の繊維関係の産業政策は、知識集約化を基礎とした垂直連携の追求を中心としたものになった。

その後、1987年から繊維貿易は入超に転じた。関税が諸外国よりも低く、欧米諸国と異なり国際ルールに基づく輸入制限を行っていない環境のなかで、急激な円高や長期にわたる国内需要の低迷もあって国内繊維産業は苦境に陥り、繊維セーフガード措置の発動を求める声が出るほどになった。しかし、対外政策では自由貿易体制を追求することを主眼として交渉に臨んでいた通産省としては、保護的措置を実施するのには慎重にならざるをえなかった。むしろ批判が強かった設備調節を目的とした設備登録制を廃止することとし、

1993年12月の答申「今後の繊維産業及びその施策の在り方」に基づいて、94年に「織工法」が改正され、さらにその後継法である「繊維産業構造改善臨時措置法」も99年6月までに廃止されることになった。こうして、次章で触れる石炭対策とともに、戦後産業政策の大きな部分を担った個別産業政策は、21世紀を目前に、一つの区切りをつけることになった。

## 第8章 資源エネルギー政策

1970年代から2010年代に至るまで、通産政策の中でエネルギー政策が果たした役割は、通商政策、産業政策と並ぶ三大分野の一角を占めた。2回の石油危機という歴史的な大事件への対応という意味でも、通産省が果たすべき役割は重要だった。第一次石油危機(1973年)の3ヶ月前に資源エネルギー庁が発足したのは、この時期の象徴的な出来事であった。これを契機に資源エネルギー庁は、産業基盤としてのエネルギー安全保障体制の構築に邁進したからであった。その結果、70年代から80年代にかけて、国内の鉱工業生産指数に対するエネルギー原単位指数の比率は大幅に減少し、日本の産業競争力の向上に大きく寄与した。他方で、衰退する国内炭鉱の合理化を進めつつ、過度に石油に依存しないエネルギー供給構造を実現するための施策も展開された。

「石油危機」は、原油価格の突然の高騰を惹き起こし、エネルギー資源の重要性を国民一人ひとりに深く認識させた。このため民間と国家の双方において石油備蓄が開始されるとともに、国を挙げてのエネルギー節約(省エネ)や、石油代替エネルギーの開発が推進された。また、資源外交の重要性が改めて認識されることとなった。こうしてエネルギー政策は通産省にとって極めて重要な政策課題となっていった。

1990年代以降になると、エネルギーの安定供給はほぼ確保されたが、その一方では電力を始めとする国内エネルギー価格の相対的な高さが問題視されるようになり、また二酸化炭素(CO<sub>2</sub>)を中心とする温室効果ガスの排出量削減が国際的な課題となるに及んで、化石燃料の使用の抑制を求める国際世論が高まった。

2002年に議員立法として制定された「エネルギー政策基本法」は、「安定供給の確保」、「環境への適合」、「市場原理の活用」を三大基本課題として掲げた。同法に基づいて策定された経済産業省(経産省)の「エネルギー基本計画」(2003年)は、「原子力は、その性質上、適切な安全確保が行われない場合、大きな危険が内在している」との留保をおきながらも、原子力発電を「安全確保を大前提として、今後とも基幹電源と位置付け引き続き推進する」とし、「準国産エネルギーである原子力」を含め、「エネルギー源の多様化を図る」と宣言した。この時点では上記の3つの課題に対処するために原子力に強い期待があったことが反映されている計画であった。ただし、この方針は、2011年3月の福島第一原子力発電所の事故によって大きく転換を迫られることになった。

1960年前後にエネルギー革命が進行するなかでも、国内炭の生産は永く継続したが、それは比較優位が次第に衰えるにつれ、その産業活動に対する政策的支援が手厚く施された

結果でもあった。62年に石炭鉱業審議会は、石炭調査団の実態調査に基づいて、石炭政策の要点として構造調整を目的に据え、①鉱業合理化、②離職者対策、③地域振興、④鉱害排除の4つの方針を取り決めた。

国内炭の安定供給は可能との考えの下に始まった通産省の石炭政策は、第一次から第八次まで長期にわたって継続することになった。この間、1968年の第四次対策では、石炭鉱山はなだらかな閉山に向かうものと認めたが、実際には国内石炭鉱山は一気に閉山することはなかった。エネルギー供給のほとんどを海外に頼る脆弱性が心配されるとともに、原料炭の不足に対処する必要があったためであった。このため、国内炭の年間2千万トン供給を堅持する方針が樹立されるとともに、炭価を支えるために原重油関税を財源とする(1千億円までの)肩代り資金が準備され、その後オイル・ショックが到来した際には新規発掘(特に露天掘)や炭価上げが実現した。

このような長期の施策に対する批判も次第に強まっていった。石炭対策の財源は原油関税だったので石油業界には不満が嵩じていたし、消費税問題が論じられた際には、「この上さらに石油から税を徴収するのはいかがか」との議論も起きた。電力業界も、高価な炭価には耐えられないとの意見をのべていた。決定的になったのは、1986年、第八次の対策案作成に当たって、鉄鋼業界が「輸入炭にみあう価格で供給しなければもう購入しない」と主張したことであった。

こうして1992年以降は構造調整の最終段階と位置づけられ、縮小に向けた対策が講じられることとなり、2001年度に国内石炭対策は終了することになった、なお、残存した国内炭鉱は海外への技術伝承に役立てることとし、そのための補助金制度が準備された。

以上の石油並びに石炭にかかわる政策措置に加えて、資源エネルギー庁が所管した行政には、①新エネルギーの開発、②天然ガスの導入、③原子力発電にかかわる施策、④省エネルギーの推進、⑤電力・石油業の自由化の推進、⑥鉱物資源政策などがあつた。

このうち①については、1997年に施行された「新エネルギー利用等の促進に関する特別措置法」(新エネ法)において、ア)石油代替エネルギーを製造、発生、利用すること等のうち、イ)経済性の面での制約から普及が進展しておらず、かつウ)石油代替エネルギーの促進に特に寄与するものとして、積極的に導入促進を図るべき政策的支援対象として新エネルギーが位置づけられた。この新エネルギーについては、1975～2000年にわたって積極的かつ効率的な代替エネルギー開発を進めるための「サンシャイン計画」が推進された。もっとも80年代にはいると、太陽電池の技術力アップなどの注目すべき成果はあつたものの、石油価格の高騰が収まるとともにコスト面での対応も求められるようになるなど、必ずしも順調な開発環境に置かれたわけではなかった。

エネルギー供給の経済性は確かに重要な問題であつたが、その後、1980年代後半から90年代に入ると、地球温暖化問題が国際的に重視されるようになって、改めて再生可能エネルギー(太陽熱、水力、地熱、風力など)と液化天然ガスに注目が集まるようになり、そうした関心に基づいて、上述の新エネ法が制定された。



原子力発電については、1973年に設置された資源エネルギー庁によって通産省の原子力関連施策が一元化された。もっとも80年代には軽水炉の商業運転が本格化する一方で新規の電源立地については海外での原子力発電所の事故の影響から難航することになり、これを解決するために一般電気事業者から電源開発促進税を徴収し、電源開発促進対策特別会計の予算として発電所を立地する自治体への交付金を交付するなどの措置を拡充していくことが必要となった。

他方で、使用済み核燃料の再処理を行うための核燃料サイクルについては、1985年には青森県六ヶ所村において、ウラン濃縮工場、再処理工場、そして低レベル放射性廃棄物センターの受入れが決められるなどの進展があったが、使用済み核燃料の再処理によって発生する高レベル放射性廃棄物については処分地のめどが立たなかった。また、開始された再処理事業も、相次ぐトラブルに見舞われ、十分な進展はみなかった。ウラン資源有効利用の観点から期待が高かった高速増殖炉「もんじゅ」は95年のナトリウム漏洩事故以来、停止を余儀なくされた。こうして核燃料サイクル事業全体の見直しを求める声も高く、これへの対応が求められた。

電力・石油業の自由化は、規制緩和の強い要求の下に推進された。電力事業とガス事業は、「豊富で低廉な供給」を実現するために、事業に対する保護が与えられてきたが、そうした産業のあり方について、安定供給の確保だけではなく、環境への適合や市場原理の活用という視点から1990年代にはいると批判が強まった。内外価格差や経済の「構造的問題」が国内でも活発な議論をよぶなかで、電力とガスの自由化の立ち遅れが問題となった。こうして90年代半ばから第一次「自由化」(1995年、卸電力事業者の参入自由化と、限定された地域における電力供給を行う特定電気事業者制度創設)、第二次「自由化」(1999年、大口需要家は電力供給者を自由に選ぶことができる、電力の小売自由化の部分的実現)が進められた。石油流通についても、96年に特定石油製品輸入暫定措置法が廃止され、石油輸入が許認可制に移行した後98年にはそれも廃止されて自由化された。

## 第9章 環境・公害・保安政策

公害対策はいわば後手にまわることの多い施策であった。だが、四日市公害判決の出来あと1973年に制定された「公害健康被害補償法」(公健法)は、消極的な政策スタンスに変化を起こす一つのきっかけになった。この法律は、公害にかかわる因果関係は科学的には未だ定かには決定し難いとはしつつも、公害の被害はこれを速やかに償うのは「国民的合意」だとして法定されたからである。もっとも、健康被害補償の実施をめぐるのは、産業界、被補償者の双方に不満があり、曲折を経て87年の改正によって「事後の補償から被害の未然予防」と力点を移すことになった。

1980年代以降の公害対策は、環境対策と名称を替えそのスケールが世界的規模に広がるとともに、むしろ時代の先頭にたつ性格をもつようになった。政策スタンスの転換には、国際的な取り組みの進展に負うところが大きかったが、その結果、政策の方法論とメニュー

一にも変化が生じた。①政策策定の前提として環境の実態を把握し(アセスメントという)、その上で、②観察され、計測された環境の実態を改善する施策の作成と実行にとりかかり、③ルールを設定し、④法規制だけでなく、省エネやリサイクルなどの市民の運動を促す施策が展開されることになった。

このような仕組みが定着する上で必要な条件の一つは、アセスメント制度が広く受け入れられることであった。通産省でも 1960 年代末までは環境実態調査(アセスメント)の経験はなく、その技法はもちろん普及していなかったことから、大気については硫黄酸化物(SO<sub>x</sub>)総量規制モデルや窒素酸化物(NO<sub>x</sub>)予測法、水質については内湾モデルなどの研究開発が進められた。また 80 年代に入ってから、有機化合物などの高度化技術による汚染に対する排水基準を作成・公表した。

他方で、国レベルでは大規模な工業開発などに絡んで環境調査が政策課題となったことをうけて、通産省は電源開発をめぐる環境アセスメントを独自に実施していった。この調査のためにも多額の資金を投じて広い範囲にわたる高精度の調査を実施し、その結果にもとづく開発計画と影響評価が行われた。こうして 1990 年頃には火力発電所の発電力量あたりの SO<sub>x</sub> と NO<sub>x</sub> の発生量は、OECD 諸国のなかでも格段に少なくなった。

この間、1975 年ころから環境庁が積極的に推進しようとした環境影響評価の法制化については、通産省は終始慎重な姿勢を貫いた。このような環境政策に対する対応のあり方は、経済界からの慎重論も背景となっていたが、それ以前の大気汚染規制や、水質規制などでも繰り返されてきたことであった。過度な環境規制が企業活動に制約となり、経済成長の追求にブレーキをかけることへの懸念が払拭できなかったからであった。

しかし、1990 年代にはいって地球サミットが開催されたころには、経済界は、企業の社会的な責任論に基づく自主的な取り組みに積極的な姿勢を見せるようになるなど次第に変化していった。通産省も、公害や地球環境は企業経営と密接に関連しており、CSR (Corporate social responsibility) の観点や技術が環境問題の解決に貢献する側面が少なくない点などを考え合わせれば、成長制約要因としての環境問題を、むしろ経済を前進するバネとして活用すべきだとの新しい発想に転換した。こうして 93 年には「環境基本法」が制定され、94 年には環境基本計画が閣議決定され、97 年には「環境影響評価法」が制定された。

環境・成長との緊張関係は、日本が議長国となった 1997 年 12 月の「第 3 回気候変動枠組条約締約国会議」(地球温暖化防止京都会議、略称 COP3)において一つの頂点に達した。激しい交渉の末に合意された「京都議定書」では、日本は 6%削減という排出削減枠を受け入れることになり、産業界にとってはきわめて厳しい結果となった。

環境対策の新しい動きは、「廃棄物処理」から「資源再利用」へと進展した資源の再利用の促進政策にも現れた。事業活動に伴って発生する産業廃棄物は、高度経済成長に伴って著しく増大し、累積する廃棄物への対応が難しくなり、不法投棄などの問題も発生した。こうした問題に対処するために通産省は、循環経済という観点(「ごみ処理」ではなく「資源の有効利用」という視点)から問題を捉えて解決策を模索した。1991 年に「再生資源の利

用の促進に関する法律」が制定され、2000年代にかけてリサイクル率が上昇した。95年に包装容器リサイクル法に続いて、廃自動車、廃家電のリサイクルに関する法制度も準備され、再資源化は21世紀にかけてさらに一段と進展した。

産業保安対策では、1970年代の初め、高圧ガス関連の化学プラント災害が多発したことから、保安対策の強化が必要となり、きめの細かい保安基準が検討されるとともに、企業の自主的な取り組みを促すための人材の育成や知識・情報の普及が促された。こうして70年代後半に形づくられた保安行政体系については、89年以降全般的な見直しが進んだ。それまでの施策の効果も基盤となって90年代にかけて有力企業での自主保安体制が整備されるようになっていた。また国際化の進展を背景として保安規制の合理化が求められており、規制緩和によって進められた基準認証制度の改革にも対応するものであった。このような動きは、基本的に産業保安政策全般に共通する時代の特徴であり、保安行政は自主保安を基本とするものへと転換された。なお、鉱山保安については、操業箇所の減少とともに事故の発生率が小さくなっていたが、ここでも保安技術の向上を受けた自主保安体制への規制の緩和が進められた。

## 第10章 知的財産、技術開発、及び情報産業関連の政策

### 1. 知的財産政策

知的財産にかかわる特許制度では、高度成長期に技術革新の活性化によって特許出願数が激増し、審査期間が長期化したことが問題となっていた。この問題に対応するため、1969年には「特許法」と「実用新案法」が改正された(以下、「1970年法」)。この改正によって、出願された内容が18か月後にすべて公開される「出願公開制度」と、審査請求のあった出願のみを審査する「審査請求制度」とが採用されることになった。

「1970年法」の施行後も出願件数は増加を続けたために、これへの対応が求められるとともに、80年代にかけての通産省の知的財産政策は、国際的な制度調和への対応を迫られた。70年6月19日に米国ワシントンで締結された特許協力条約(Patent Cooperation Treaty、PCT)は、パリ条約以来の画期的な国際条約だった。この条約の目的は、

- ①発明の法的保護を完全なものにすることで科学技術の進歩に貢献すること、
- ②複数の国において発明の保護が求められている場合に発明の保護の取得を簡易かつ一層経済的なものにする、
- ③新たな発明を記載した文書に含まれている技術情報の公衆による利用が容易かつ速やかに行われるようにすること、
- ④開発途上にある国の経済発展を助長し促進するため、その国の特別の必要に応じて技術的解決の可能性に関する入手の容易な情報を提供することにより、また絶えず増大する近代技術の利用を容易にすることによって、国内的制度であるか広域的制度であるかを問わず、当該国における発明の保護のための法律制度の効率を高めるための措置を採用すること、

であった。日本は1978年7月1日に同条約への加入を寄託し、その効力は同年10月1日から発生した。

こうした国際化の動きは、さらに1980年代に入ってからGATT (General Agreement on Tariffs and Trade) ウルグアイ・ラウンド交渉において知的財産権が交渉対象となったことによって一段と進展した。この交渉では、知的財産の強い保護を求める米国とこれに反発する発展途上国との間で厳しい交渉が繰り返されたが、94年、「知的所有権の貿易関連の側面に関する協定」(TRIPS)が合意された。これによって協定加盟国は知的財産に係る国際紛争を貿易面でのそれと同様のルールによって解決する画期的な規定を受け入れた。

1980年代に特許庁が直面したもう一つの国際面での課題は、米国との特許審査をめぐる摩擦の発生であった。問題は審査期間長期化であり、これが海外から不当な取引障害事項とみなされ、日米構造協議の重要な課題の一つとなった。特許庁はこの要求に対して一方でウルグアイ・ラウンドでの対応を図るとともに、他方で国内審査体制の強化のため審査官の拡充などの措置を講じていった。その一つが特別会計の実現であり、これによって確保された財源によって、ペーパーレス・システムが構築されて膨大な文献の電子データベース化、検索システムの電子的な処理技術の開発、さらにオンライン出願手続の普及など、情報化時代の電子政府を先取りする実績をあげることになった。

1990年代にはいと知的財産政策は、情報化の進展に伴う数多くの課題に直面することになった。このため、90年には、営業秘密の保護に関する「不正競争防止法」の改正、ソフトウェアに関する「著作権法」の改正(1985年)、半導体集積回路に関する新たな保護立法(「半導体集積回路の回路配置に関する法律」1985年)、生物関連技術の法的保護の問題等についてのUPOV条約(植物の新品種の保護に関する国際条約)改正によって解決がはかられてきた。

特許庁長官の私的諮問機関として1996年12月に設置された「21世紀の知的財産権を考える懇談会」が翌年4月にまとめた報告書は、情報化のうねりのなかで知的財産の「創造」、「保護」そして「活用」を強化する「知的創造サイクル」の構築を柱に、「プロパテント政策」への転換を提唱し、目指すべき8つの方向を示した。それは、①知的財産権の「広い保護」、②知的財産権の「強い保護」、③大学・研究所の「知的財産権振興」、④「特許市場」の創設、⑤「電子パテント」の実現、⑥「発展途上国協力」の推進、⑦「世界共通特許」への道、そして⑧「知的財産権政策」の国家的取組であった。この報告を受けて98年以降、「特許法」をはじめとする知的財産関連法が次々に改正されるようになった。まず98年には、「強い保護」に向けて損害賠償制度の強化等が図られ、さらに99年には権利侵害に対する救済措置の拡充や、審査請求期間の7年から3年への短縮などが講じられた。その後も「弁理士法」、「意匠法」、「商標法」の改正等が相次いで実現された。その後、2002年2月の小泉純一郎総理大臣の所信表明演説を受けて「知的財産戦略会議」が発足し、前年までに経済産業省の「産業競争力と知的財産を考える研究会」などにおいて検討されてきた知的財産に関する各省の成果等を基礎に、「知的財産戦略大綱」が策定され、さらに「知的

財産基本法」が公布された。

## 2. 産業技術政策

通産省による産業技術政策では、1980年代には官主導の大規模技術開発が本格的な展開期を迎えたが、90年代にはそれが次第に民間の創意・発意を重視する公募型研究開発重視型のスタイルに変化した。一方、これと並んで、知的財産権の制度的な強化や、新たな生産要素として急速に発展する情報関連社会資本関係の技術整備に注力する「歴史的な」転換があった。

1980～2000年期中に通産省の研究開発が基礎研究への傾斜を強めたのは、80年代以降の通産政策全般がキャッチアップ型から最先端(フロンティア)開発重視型へと変化した動きと一致するものであった。66年10月の産業構造審議会の答申は、「本格的な開放経済体制下において産業の国際競争力の真の基盤をなすものは、独創的な技術開発力である」と技術開発の目標が一步先に進んだことを指摘していた。工業技術院(工技院)ではこれを受けて、独自の技術開発による国際競争力の確保策として官主導による大規模プロジェクトの構想をまとめた。こうして誕生した「大型工業技術研究開発制度」(「大プロ」)では、2001年まで継続して、戦後通産省の技術開発制度の骨格を形成するものとなった。

この間、工技院は石油危機に先立ち、大プロのテーマとして、太陽エネルギーと水素エネルギーに関する検討を進めていた。この構想は、1973年に産業技術審議会の検討に委ねられ、その答申により国家プロジェクトとしての「新エネルギー技術研究開発計画」が提案され、74年3月には通産省が「サンシャイン計画実施要領」を省議決定した。サンシャイン計画は、大プロの研究開発方式をほぼ踏襲する一方、大プロとは別の予算項目として通産省のエネルギー関連研究開発を束ね、工技院々長を本部長とするサンシャイン計画推進本部の下に実行された。80年5月には、「石油代替エネルギーの開発及び導入の促進に関する法律」が制定され、同法によって「石炭並びに石油及び石油代替エネルギー対策特別会計」と「電源開発促進対策特別会計」中の「電源多様化勘定」とが創設された。一方、多数のこうした巨大なプロジェクトを処理する中核の実施機関として、80年に「新エネルギー総合開発機構」(NEDO)が発足した。

代替エネルギーの開発と並んで、1977年からは、省エネルギー対策のための技術開発の本格的な検討が開始された。この新プロジェクトは「ムーンライト計画」と命名され、大プロの既存案件の一部(「廃熱利用技術システム」及び「電磁流体発電」)がここへ移行するとともに、「高効率ガスタービン」プロジェクトを加えて78年度から発足し、NEDOの発足後は原則としてNEDOによる民間委託事業として推進された。これらは93年度から「地球環境技術開発計画」と合体し、新エネルギーや省エネルギーの技術開発とともに環境対策技術の推進を目指す「ニューサンシャイン計画」に生まれ変わるようになった。

二度にわたる石油危機を経過した日本経済は知識集約型の産業構造を着実に構築し国際競争力を強めたが、基礎的な技術開発面での「ただ乗り(フリーライド、freeride)」によ

るものという批判が欧米から寄せられた。工技院院長の私的諮問機関として1974年に設置された産業技術開発長期戦略策定研究会は、77年9月の報告書で海外からの批判をかわすために基礎能力の涵養を求めており、77年に設置された産業技術開発長期計画策定研究会は、この認識を継承して80年8月の中間報告で国が取り組む産業技術政策を「基盤技術」とした。81年から発足した「次世代産業基盤技術研究開発制度」は、①バイオテクノロジー（bio-technology、生物工学、通称バイオ）、②新機能素子、③新材料の三分野を対象とした。敗戦後、「応用研究ないし実用化研究」から始まった通産省の研究開発は、この時期に、「先進国」として相応しい基礎研究重視へと大きく方針転換したのである（「基礎シフト」）。しかし、80年代の対外経済摩擦は深刻化し、「フリーライド」批判はむしろ激しさを増した。

1990年代のはじめには、「大プロ」の改編と並行して、工技院に属する研究所自体も基礎研究に資する体制に改組された。すなわち、93年1月には、化学技術研究所、微生物工業技術研究所、繊維高分子材料研究所、製品科学研究所の4研究所が再編・統合され、物質工学工業技術研究所と生命工学工業技術研究所との2研究所になった。また、電子、機械、バイオなどの分野を横断的に融合する目的で、産業技術融合領域研究所が創設された。多様化するニーズに対応し新技術の芽を発掘する企図からであったが、徹底した「基礎シフト」は、国の支援による研究開発を企業が求める実用的研究開発から乖離させ、しかも工技院には原局行政とのジレンマを抱えさせることになった。

1995年11月に「科学技術基本法」が成立し、その翌年7月には科学技術基本計画が閣議決定されたが、この計画には基礎研究とともに、社会的・経済的ニーズに対応した研究開発の強力な推進が謳われていた。こうして「基盤産技」に加えて新たに「応用産技」と「大学連携」を視野に入れた技術政策が展開されていくことになった。

### 3. 情報産業関連の技術政策

通産省の機械産業に関する関心は、1950年代半ばから積極化した。56年制定の「機械工業振興臨時措置法」（機振法）と翌57年制定の「電子工業振興臨時措置法」（電振法）がその証左であった。とりわけ後者は、機械産業の中でも電子工業を取り上げ、その特段の振興を図ろうとしたもので、技術的な側面での振興策だけでなく、61年には国産機利用の拡大のために日本電子計算機(株)(JECC)を設立するなどの施策や、鉦工業技術試験研究補助金により国産機開発を促す施策などが展開された。66年に大プロが発足した際には「超高性能電子計算機」プロジェクトが「脱硫技術」とともにその最初の対象になった。

1970年代に入ると、汎用大型電算機を中心としたハードウェア面での技術開発とともに、ソフトウェアに対しても注目が集まることとなった。70年にはソフトウェア振興を担う情報処理振興課が設置され、「情報処理振興事業協会等に関する法律」が制定されて、担保を持たないソフトウェア産業に対する融資制度を整えるとともに、日本情報センター協会とソフトウェア産業振興協会が設立された。71年には、「特定電子工業及び特定機械工業振

興臨時措置法」(機電法)が、「電振法」を引き継いで制定された。また、同年 7 月には通産省は、貿易・資本の自由化に対応するため「電子計算機等開発促進費補助金」を創設し、2 分の 1 補助の制度を開始した。さらに「超高性能電子計算機」の研究開発、「パターン情報処理システムの研究開発」、「超 LSI(大規模集積回路)開発促進費補助金」などによる先端技術の開発が進められた。

1981 年に産構審・情報産業部会は「80 年代の情報化及び情報産業の在り方並びにこれらに対する施策の在り方」を答申し、コンピュータ産業を次世代の先導的基幹産業として位置づけた。こうして 80 年代には通信回線の開放問題にも対応しながら、通信利用回線の見直し、情報処理と通信との結合、情報化に伴う問題(コンピュータ犯罪等)への対応、ソフトウェアの流通の促進ならびに価値の確立、データサービスの整備及び促進、そして情報産業の基盤の整備(人材育成等)などが推進されることになった。

通産省は、「情報ビジョン」に示されたように、情報処理と通信との統合に向け、標準化等の施策にも力を注ぎ、1985 年には「情報処理の促進に関する法律」(「情報処理振興事業協会等に関する法律」の改称)が制定された。この新法が示した「電子計算機の連携利用に関する指針」に従い、新たな大プロとして、「電子計算機相互運用データベースシステム」の開発が始められた。その後、92 年 12 月、産構審は「緊急提言:ソフトウェア新時代」を發表し、ソフトウェアの独立性とソフトウェア産業における市場メカニズムの確立などを訴えた。この時代にも、日本のソフトウェア産業を取り巻く環境は、ハードウェア従属の傾向がまだまだ色濃かった。このような環境の下で、通産省は 92 年に、ナショナル・プロジェクト「リアルワールドコンピューティング(以下 RWC)プログラム」を立ち上げた。このプログラムの目的は、「実世界知能技術」と「並列分散コンピューティング技術」との二つの情報処理技術の開発にあった。

1994 年 7 月、産構審の情報産業部会の産業情報化小委員会は、「高度情報化プログラム」を公表し、日本の情報化の遅れを指摘し、教育、医療、研究などの公的分野での情報化を推進するためには、「新社会資本」としてのソフトを充実するべく、「公共投資基本計画」の中に情報化投資を盛り込む必要を指摘した。この主張を受け、同年 8 月には、内閣に高度情報通信社会推進本部が設置された。

翌 1995 年 10 月に産構審の情報産業部会基本問題小委員会は、「電子情報技術を活用した産業のダイナミズム回復のためのプログラム」を發表し、日本企業の情報化投資の縮小に警鐘を鳴らした。96 年には、電子商取引実証推進協議会(ECOM)が発足し、情報化による経済活性化の方途が追及されていた。しかしながら、日本経済の低迷は継続し、経済界からは国家戦略としての高度情報通信社会づくりを求める声が高まっていたにもかかわらず、的確な戦略が見出されないまま 2000 年代を迎えることになった。

## 第 11 章 通商経済政策

第二次大戦後の日本経済は、経済力第 1 位の米国のリーダーシップに負うところがきわ

めて大きかったが、日本経済が徐々に体力をつけ始めると、日本からの輸出商品は、米国の産業にとって無視し得ぬ競争相手として認識されるに至った。例えば 1960 年代後半から 70 年代前半のように、日本繊維製品(毛・化合繊)の米国輸入の急増が問題視された。米国の保護主義派の主張を裏付けるような繊維輸入品による米国内繊維産業への悪影響は立証されなかったが、その後も米国繊維業界からの日本繊維製品に対する批判はやまず、72 年には対米輸出自主規制が実施されることになった。

1970 年ころからは日本の経常収支の黒字が恒常化し、当初は対米の、続いては対欧州の経常黒字を如何に少なくするかが、通商問題の焦点になった。とりわけ 60 年代から 80 年代まで、家電、鉄鋼など、日本からの工業品の輸出が増加したため、欧米産業界の不満が高まった。同時に 70 年代から 80 年代にかけてしばしば繰り返されたのは、日本市場の「閉鎖性」に対する欧米諸国の非難であり、工業品のみならず第一次産品などに対しても市場開放、輸入枠拡大が要求された。建設入札や政府調達機会、港湾荷役などを海外企業にも開放すべしとの要求も寄せられた。

このうち、日米間では繊維貿易摩擦に続いて、鉄鋼・半導体・自動車など様々な分野において、日本から米国への輸出を巡る日米間の摩擦が生じた。その多くは、米国の不満を容れて日本の関係業界が輸出自主規制 (Voluntary Export Restraint, VER) を実施して対応することとなった。米国側では「1974 年通商法」が 1975 年 1 月に成立し、同法に基づいて関税、輸入割当、外国との輸出制限(2ヶ国間)協定の制定、調整援助措置などの輸入急増対策を発動できることとなり、これを根拠に日本に譲歩を迫ったからであった。

たとえば、鉄鋼製品についての貿易摩擦でレーガン政権は一方向的に「1974 年通商法」301 条で制裁するとの態度を見せ、強硬に日本側の譲歩を求めた。もともと、レーガン政権は 5 年間の輸入制限や GATT 提訴も辞さない構えだったものの実行には移されず、緊急避難措置を講ずる日米鉄鋼協議(1984 年 10 月)が開かれ、その結果、「日米鉄鋼協定」(1984 年)が締結されて、2 度目の対米輸出自主規制が実施されることになった。

その後この鉄鋼協定については、その再延長をめぐって日米鉄鋼貿易摩擦が再燃した。この際、日本の鉄鋼業界が従前と同様の輸出自主規制路線による解決を希望したのに対して、通産省は担当課長を中心に GATT ウルグアイ・ラウンドに 1991 年 12 月に提出された貿易交渉の国際ルール草案、「ダンケル・ペーパーによって国際紛争の調整方式は整っていくのだから時代は変化しつつあり、自主規制の時代はもはや過ぎた」との判断に基づいて延長を拒否すべきとの見解をまとめた。これを受けて日本鉄鋼業界は VER を断念し、対米鉄鋼輸出の自主規制は終わりを告げた。

自主規制終了後の 1993 年に米国商務省は、日本製鋼板をもダンピングと判定し、制裁を開始し、それ以後にも同様の動きが続いた。これに対抗して、通産大臣は 99 年 10 月に、WTO へ提訴し、WTO はこれを受けて米国を WTO 違反と認定した。

電子・情報機器分野で、1970 年代後半のカラー・テレビをめぐる日米通商交渉のあと問題となったのはスーパー・コンピュータのダンピング問題、さらにはソフトウェアをめぐる



る貿易摩擦であった。その後、86年には「日本国政府とアメリカ合衆国政府との間の半導体の貿易に関する取極」(日米半導体協定)が発効した。この協定は、日本市場における外国系半導体の市場アクセスの拡大、日本企業の対米半導体輸出におけるダンピングの防止を主な内容とするものであった。

市場アクセスの拡大に向けた半導体協定では、鉄鋼のような輸出規制ではなく、米国製品の日本市場に対するアクセスに関する「数値目標の有無」について両国間で意見が対立したことが問題となった。この対立によって日米間の合意実施が遅延したために1987年4月には日本製パソコン、小型カラー・テレビ、電気工具の対米輸出品に対して100%の輸入関税が賦課された。

この協定に関連して欧州共同体は、日米間の半導体協定をGATT違反であるとして提訴した。日米の協定によって半導体の価格が上昇し、ECと第三国市場に悪影響が出たとの理由によるもので、GATTによる審査の結果、日米半導体協定の第三国への半導体輸出に関する部分がGATT第11条違反であることが全会一致で採択された。これらの結果、日米半導体協定は1991年に一部修正の上延長されたが、民間業界同士の合意形成が進むとともに政府の介入が後退し、96年には撤廃された。

こうした動きは、通産省内でも、日米間のバイ(相対)の圧力によって問題解決をする枠組みの下で対応するよりも、GATTのマルチルールの下での決着を目指すことが必要との認識を強め、通商紛争の解決にGATTを積極的に利用する試みが開始された。すなわち通産省は、通商政策史上初めての経験として、1988年にECの部品パネルのダンピング提訴に踏み切り、勝訴した。これは通商政策思想が大きな曲がり角に来たことを示唆するものであった。

1970年代後半以降の日米間の通商関係の大きな課題となった自動車については、他の例と同様に米国自動車業界は、同国政府が「1974年通商法」201条によって輸入制限することを望んでいた。そのために日本は81年に自動車輸出の自主規制を実施する用意があると申し入れた。通産省と米国通商代表部の交渉の結果、168万台の輸出自主規制枠が合意された。その後、この協定は85年に改定され輸出枠は230万台となったが、他方で日本企業の現地生産が拡大するとともに、日本車の輸出数はこの規制枠を下回ることになった。

1993年1月に成立したクリントン政権は、改めて「1974年通商法」301条に基づく制裁措置を振りかざして自動車と自動車部品の対日輸出促進を迫ることになった。米国の要求は、米国製品の輸入目標額を日米双方の政府が合意してこれを遵守することであった。これに対して通産省は、数値目標の要求には応ずる意思はなく、交渉が難航するとしても、それまでの二国間摩擦の苦い経験から、多国間ルールを使って米国に対抗しようとするようになっており、世界の世論を後楯に米国と対峙し、必要とあれば係争事項をWTOの裁定に持ち込む決意を固めていった。こうした日本側の態度によって、再開された交渉では、米国側が改めて数値目標の設定による解決を迫ったのに対して、日本側は米国側の主張を拒み、両国は数値目標については一切合意することなく、95年6月に最終的な合意に至り、

これをもって漸く日米間の自動車摩擦は沈静化することとなった。米国側では、WTO に持ち込まれれば、米国側が敗訴になる可能性が極めて高いと判断されていた。

以上のような貿易摩擦に対する通産省の対処のあり方の明確な転換、すなわち多国間のルールに基づいて解決策を探ることは、WTO 結成に至る世界の貿易体制のあり方の変化に大きくかかわっていた。それまでの二国間交渉では日米交渉に見られるように日本側にとって不利となる解決になりがちであることに加え、通商を巡る国際的なルールと関係なく二国間で恣意的に決定がなされる傾向にあった。このような解決方法が好ましくないという問題意識が、1980 年代終わりごろから通産省の通商政策局内で芽生え、この問題意識は、GATT を中心としたルールに基づいて国際経済紛争を解決する動きにつながっていた。

このような転換は、ウルグアイ・ラウンドにおける日本の交渉態度に顕著に現れていた。すなわち、米国が使っていた「公正」という言葉の定義を、恣意的に一国が決める概念として理解するのではなく、GATT におけるルールに沿うことが「公正」であるという見方に立って、ルールにもとづく交渉を共通の理解として確立しようとした。その流れの一環として、アンチ・ダンピングの濫用を防ぐためのルールを強化しようとする提案を積極的に展開した。こうした通産省の努力は、20 世紀末以後の日本をめぐる通商経済関係の正常化に大きく貢献した。WTO 結成後は、各国間で通商を巡る紛争が生じた場合において、二国間で政治的に解決するのではなく、WTO の紛争解決ルールに従って解決することができるようになったのは大きな前進だった。

もともと、WTO に期待された役割は紛争をルールに基づいて解決するための機関としての役割の他に、貿易自由化の推進があったが、後者については、米国が熱意を失っていたことや NGO(Non-Governmental Organization、非政府組織)による自由貿易への反発などにより十分に進まなかった。しかし、2001 年には中国の WTO 加盟が実現し、さらにドーハ・ラウンドによる農業のさらなる自由化、工業品関税の減殺、それにサービス交易の推進などを目指すことになった。

ところで、アジア地域の諸国との協力関係強化は長く通商政策上の重要課題であったが、APEC 設立によって実現の道が開かれた。この APEC(アジア太平洋経済協力)の構想は、ホーク・オーストラリア首相が 1989 年 1 月に韓国で行った演説によって明らかにされたものであった。日本は、その APEC の立ち上げに当たっては裏方として大きな役割を果たした。当時の日本は、アジアの経済大国としての責任を如何に果たすのか、制裁をちらつかせつつ相手国の譲歩を引き出す米国のユニラテラリズムの影響を如何に抑制してゆくかが課題であり、欧州統合による EU の保護貿易主義台頭への懸念などがあった。これらの課題に対抗するため、アジア諸国との関係を強化することが日本の重要な選択肢として浮上していた。88 年に通産省内で開催された「アジア太平洋貿易開発研究会」によってまとめられたレポートが APEC にかかわる構想の出発点となった。このレポートがオーストラリア側の関心を惹き協力が得られ、APEC の設立が具体化した。

APEC は、決議機関を目指すものではなく、あくまでも域内協力のための政策的合意を

形成するための国際的寄合だった。たんなる協力よりは緊密で、経済統合よりは弱い性格の結合であった。APEC 首脳会議が大阪で 1995 年に開催された際には、APEC における貿易と投資の自由化の推進が取り上げられ、各メンバーが交渉によることなく自由化を進めるための方策として、「協調的自主的行動」という概念が導入された。ただし、このようなアイディアの理解が十分に共有されたわけではなく、さまざまな利害が錯綜するために貿易自由化の動機付けが停滞したため、APEC メンバーの多くが FTA (Free Trade Agreements、自由貿易協定) に向かうことになる一因となった。この動きは、あくまで多国間で合意されたルールで問題の解決を図ることを基本的な姿勢として固めてきた日本にとっては、さらに新しい対応を必要とするものであった。二国間協定や地域統合は必ずしも自由貿易原理に反するものではなかったが、それは多国間協定を補完するものとして位置づけ得るものであり、21 世紀に入る時期に日本の貿易政策は「多国間主義」一辺倒から「二国間協定・多国間協定併用主義」に移行することが課題となった。

#### 終章 「インダストリアリズム」を越えて

20 世紀末から 21 世紀初頭にかけて、通産省（経産省）が模索した政策思想は、「インダストリアリズム（産業主義）」すなわち産業の成長中心主義からの脱却にあったと捉えることができる。そもそも、通商産業政策は、産業の成長だけを志向したわけではなく、市場機能の有効性を補強する役割として、社会資本的あるいは社会政策的な政策の進展も目的としてきたが、後者のような役割が自覚的に強められた点に新しさを認めることができるということになる。そうした転換は漸進的であった。その起点は、1980 年あたりから観察された、国内におけるマクロ経済状況の変化、世界的規模で観察され始めた経済のグローバル化（グローバリゼーション）、政府の役割に関する国民的期待の減退、地球環境の維持保全に関する国際世論の高揚といった 4 つの通商産業政策をめぐる社会経済環境の変化が契機となっていたと考えられる。

通産省の行政機構も変更を余儀なくされた。1973 年から 2000 年までの通産省の職制は、業界とつながるタテ線的な諸局と、異なる業界を貫いて全産業のありようにかかわるヨコ線的な諸局とから構成された。問題によっては、タテの主張とヨコの主張とは必ずしも相容れないが、その場合にはあえて両者を相克させ、調整を進め産業政策全体のバランスをとる仕組みだったと言える。マトリックス構造を保持する要の役割を果たしたのは、通産省の人事政策と大臣官房におかれた法令審査委員の働きとであった。第一に、同省のスタッフは定期的な人事異動によって、互いに相異なる原理をもちながらも、それぞれが間口の広い領域を担当する諸局の仕事を経験する間に、広い見識を持たざるを得ないように養成された。第二に、法令審査委員会では、タテ・ヨコ各局の筆頭課のメンバーたちが毎週 2 回、通産政策全般にわたって、同省全体の立場から諸局横断的な討議と相互調整の機会をもった。

ところが、1980年代以降は、タテ割り行政が弱体化する傾向が生じた。業種ベースで政策を構想することは少なくなり、特定の必要性や個別企業の要求に沿う形式が増したのである。業種を軸とした産業政策の件数は減少し、業界団体の数も減りその影響力も減退した。こうした変化は2001年1月の省庁再編で決定的となった。この再編の原則は、①内閣機能の強化、②省庁を大ぐりにすること（22の省庁を12に再編）、③管掌によらずに（タテ割り行政をやめて）任務を中心として仕事をするににあった。省庁再編に結びつくような80年代以降の変化は、産業政策が業種横断的なものとなり、市場介入型産業政策から市場の機能を尊重しなおかつそれを促進するタイプの政策が選択されるようになった点にあらわれていた。また、産業政策の手段は行政指導から法令制定に移行し始め、通商政策も、二国間交渉から多国間決済体制が整えられ、これを利用できるようになっていった。

さらに、時代の変化に応じて政策スタンス・政策手段が変化するのは、とりわけ通商産業政策の特徴でもあった。言わば、通産省はアイディアの省庁であり、10年毎にヴィジョンを作成したことにこうした特徴があらわれていた。こうした意味では、自由で自在な通商産業政策は、マクロ経済政策思想の形成役を事実上担うと同時に、その役柄からしてマクロとミクロとの接点に絶えず留意しながら調整を進め、さらに国内経済と海外経済とのバランスをはかる重要な役割を担ってきたと評価することができる。