



RIETI Policy Discussion Paper Series 14-P-010

**通商産業政策(1980~2000年)の概要 (3) 産業政策**  
——岡崎 哲二 編著『通商産業政策史 3 産業政策』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 (3) 産業政策\*  
——岡崎 哲二 編著『通商産業政策史 3 産業政策』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、岡崎哲二編著『通商産業政策史 3 産業政策』財団法人経済産業調査会、2012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。

## 通商産業政策(1980-2000年)の概要 (3)産業政策

——岡崎哲二編著『通商産業政策史 3 産業政策』の要約——

河村徳士・武田晴人<sup>2</sup>

### 序章 1980年代～90年代の産業政策

#### 1. 1980年「80年代の通商産業政策ビジョン」

1980年3月に産業構造審議会（以下、産構審）が通産大臣に提出した「80年代の通商産業政策のあり方に対する答申」（以下、『80年代の通産政策ビジョン』あるいは「80年代ビジョン」）は、63年に産業構造調査会答申が打ち出した「重化学工業化」、71年答申の「知識集約化」に匹敵する新たなビジョンを求めて策定されたものであった。

『80年代の通産政策ビジョン』は、まず①石油から代替エネルギーの利用へと「多様エネルギー時代」にはいったこと、②米国中心の政治経済構造が多極化していること、③「追いつき型近代化」が完了し経済成長の新局面に入っていること、④世界の国内総生産の10%を占める「一割国家」となったことなどを指摘し、このような認識を前提に長期の「国民的目標」を明示し、これに向けて解決すべき諸課題を提示した。設定された目標は、①「経済大国」の国際的貢献、②「資源小国」の制約克服、③「活力」と「ゆとり」の両立であった。

この認識に基づいて産業構造政策に関しては『80年代の通産政策ビジョン』の第9章において、「産業構造への時代的要請」が①動的比較優位(産業構造の技術集約化・高付加価値化と自主技術を基盤とした産業の発展)、②国民ニーズの充足(高齢化の進展、国民意識・生活様式等の変化によって多元的に増加しているニーズへの対応)、③省エネルギー・省資源、④セキュリティ(経済安全保障)という4つの観点にまとめられた。これらは、「創造的知識集約化」という言葉に集約され、自主技術開発をはじめとする創造性の発揮によって1970年代に生じた産業構造の変化の方向性を確実なものとするのが政策の基本課題とされた。これらの課題は企業の自主的な努力によって克服されてゆくことが前提であったが、答申では市場機構に委ねるだけでは長期的な視点からみて望ましくない場合が想定できるとして、①動的比較優位の維持・形成による適正な国際分業関係の実現、②長期的な発展基盤の整備と経済的安全の確保、③企業活動に伴う外部不経済への対応、④円滑な産業調整の実現といったケースを想定して、広く産業政策の役割を主張した点に特徴があった。

---

<sup>2</sup> 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」の一環として行われたもので、岡崎哲二編著『通商産業政策史 3 産業政策』経済産業調査会、2011年の要約である。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。

このうち産業調整政策について『80年代の通産政策ビジョン』は、独立の節をもうけて詳しく論じている。すなわち「産業調整」は「特定の産業分野の縮小、他の産業分野への転換」を指し、雇用問題、設備過剰といった摩擦が大きい場合には一時的な政策介入が必要であり、①効率性、②補完性（市場機構を通じた変化を補完する）、③一時性、④明確性（施策の範囲が限定され内容が明確である）の4つの原則にしたがって限定的に展開されるものであった。このような考え方、すなわち市場機構に基づく調整を中心としながら政策介入を限定的に行うとした『80年代の通産政策ビジョン』の基本姿勢は、1978年6月に経済協力開発機構（OECD）が採択した積極的産業調整政策（PAP）の考え方に沿うものであり、OECDの方針をいち早く導入したものであった。

## 2. 1986年「21世紀産業社会の基本構想」

1980年代に入ると、先進諸国間で経済成果の格差が顕在化し経済摩擦が深刻化する一方、技術革新の進展、高齢化と女性の社会進出といった社会構造の変化が進んだ。こうした新しい事態に対応して産構審総合部会企画小委員会がまとめた「21世紀産業社会の基本構想」に関する報告書(1986年5月)は、時代を画する新しい潮流として次の3点を指摘した。それは、①国際経済社会が相互依存を高め、米国基軸の時代から主要国の協調と連帯による秩序維持の時代へと移っていること、②第3次産業革命とも称すべき技術革新と情報革命が胎動していること（異業種企業間の提携や異業種への多角化を指す「融業化」の進展を含む）、③社会意識が精神的・文化的な豊かさを重視する方向へ変化していること、であった。報告書は、こうした現状認識を踏まえて、「国際協調と国際貢献」「創造性の発揮に基づく産業活力の維持」「新しい生活文化の創造」という三つの課題に日本が直面しており、このうちとくに「国際協調と国際貢献」に政策運営上の基本理念および産業政策の方向性を定めていた。『80年代の通産政策ビジョン』と同様に基本的には市場機構による自律的な調整に信頼を置きながら、この報告書では産業政策の役割は、産業調整に伴う国内的な摩擦の軽減、国際経済環境への緊急的な対応にあるとした。対外経済不均衡と国際経済摩擦への対応が指摘されたことは、この問題の緊急性が高まっていたからであり、その意味ではこの報告書の問題意識、政策に対する基本的な考え方などは、1986年4月に中曽根首相の私的諮問機関がまとめたいわゆる「前川レポート」と共通する点が多いものであった。

## 3. 1990年「90年代の通産政策ビジョン」

1990年7月に産構審がまとめた答申『90年代の通産政策ビジョン』は、産業政策の目的を、第一に、国際社会への貢献と自己改革の推進、第二に、ゆとりと豊かさのある生活の実現、第三に、長期的な経済発展基盤の確保という三点に要約した。

このうち、第一点は、①東欧社会主義圏の崩壊によって西側諸国間の摩擦が顕在化する、②国際経済交流の深化によって、摩擦は貿易だけでなく、投資、技術、金融さらには制度、慣行等の構造的側面にまで拡大する、③日本経済のプレゼンス増大が経済力に対する懸念

を育み、日本の社会構造や文化にまで立ち入った不信感さえ生んでいるという現状認識に基づいて、構造的側面に自己革新を求めたものであった。ただし、この認識は国際的な経済摩擦という観点から導き出されたこともあって、成長阻害要因になるという認識は不十分であった限りでは、バブル景気下という時代の制約を負っていた。

第二点は、財・サービス消費が高度化した一方で、自由時間、勤務環境、生活空間、多様な消費の選択機会等の生活面における基礎条件が悪化しているという「豊かさのパラドックス」を指摘し、生活より生産の視点を重視した日本の「企業型社会」に問題があること、その解決のためには「人間志向の通商産業政策」に転換する必要性が強調された。

このような『90年代の通産政策ビジョン』は、経済摩擦克服の焦点を制度・慣行の改革に求め始めた点に特徴があった。

#### 4. 1994年「基本問題小委員会報告書」

1990年のバブル崩壊後、92年10月に産構審は基本問題小委員会を設置し、93年6月の「中間とりまとめ」、93年11月の「中間提言」を経て、94年9月に最終的な報告書『21世紀の産業構造』を公表した。

このうち「中間提言」は、景気低迷の長期化という課題克服に加え、三点にわたって中長期的・構造的な問題に直面しているという認識を示したものであった。すなわち①マクロ面では、日本の大幅な経常収支赤字に対する諸外国の批判が強まっていると同時に、円高を背景とした海外移転によって産業空洞化が懸念されている。一方、高齢化社会の到来を前に社会資本や居住水準が低く豊かな国民生活の実現を阻害しかつ新規産業の発展を抑制している。②ミクロ面では、政府規制や競争制限的な商慣行の存在、およびこれまでの仕組みの行き詰まり・制度疲労が、企業家精神の発揮や新規産業の伸長を阻害している。また、同じ要因が対日市場アクセスの困難さをもたらし低廉かつ多様な商品に対する消費者の選択肢を狭めている。③産業構造面では、厳しい競争の下で極めて生産性の高い産業と、参入規制等に守られ競争的ではない非効率的な産業とが併存している。これは内外価格差の要因にもなっている。

これらの課題に対して、②のミクロ面についてみると、第一に、経済改革研究会の「規制緩和について（中間報告）」（「平岩レポート」）を具体化し、政府規制を緩和することが求められた。第二に、民間の競争制限的な慣行の見直しが必要とされた。具体的には、「私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律」（以下、「独禁法」）のカルテル規制・不公正取引規制の運用強化、民間当事者による訴訟制度の拡充等だった。第三に、21世紀の日本経済にふさわしい新たな制度的枠組みを構築するという観点から、企業システム、雇用システム、金融・資本市場システムの3つの制度改革が必要であるとした。それは商法改正、企業内労働市場の複線化と外部労働市場の拡大を通じた「雇用の部分的流動化」であり、金融サービスの多様性、金融機関間の競争、社債・株式市場の機能が不十分なことによって巨額の貯蓄が潜在的な資金需要家に有効に活用されていないとの認識に基づいた金

融システムの改革であった。

このように「中間提言」は、経済をいくつかのサブシステムから構成されるシステムととらえ、その国際間の多様性を認めたくえで日本のこれまでの経済システムを全面的に改革することを求めたものだった。

「中間提言」が提示した制度改革に関する意見の意義は大きかった。市場をよく機能させるためには、単に規制を緩和・撤廃するだけでは不十分であり、市場機能を支える制度的枠組みを整備する必要があるという見方を採用し、それに向けた政策の実施を促したからである。つまり、市場の失敗の補正、すなわち政策が市場機能の一部を代替するという考え方とは明確に異なる立場に立っていた。このようなスタンスにたって産業構造政策についても新しい考え方が表明された。その前提には、石油危機や円高不況期とは状況が異なり、①従来は資本集約度の高い基礎素材産業を政策対象としたのに対し、機械工業や非製造業を含む広い範囲へと対象を拡げる必要が生じている、②従来は輸入浸透度の低い国内市場を前提としたために過剰設備処理・共同化による価格回復が基本的な対応であり得たが、国際的に開かれた市場が前提となり始め、生産力調整は企業の自主的な判断によらざるを得なくなっている、③従来は構造不況産業の転換先となる成長産業を見込むことができたのに対して成長産業が明らかでない、という 3 点があった。このような認識に基づいて、産業構造調整政策において、従来のように政府が直接調整に関与するのではなく、企業のリストラクチャリングと新規産業創出のための環境整備に重点を置くべきことを提言した。

以上のような「中間提言」を基礎として「報告書」では、1990 年代から 2000 年代にかけての産業政策に関するマニフェストとして、「今後は、諸制度・規制等を所与のものとして受け容れるのではなく、まず、市場機能を強化する方向で、制度の中立化・一般的なルールの設定等の制度整備や規制緩和・民間慣行の是正に重点を置き、その上で必要に応じて各種支援措置を講じ、積極的に自己責任原則に基づいた効率的な市場を形成することに取り組むという考え方を強化して行くべきである」ことを明確化した。産構審と通産省は、産業政策の役割に関する考え方を、市場の失敗に対する対応から制度改革を通じた市場の機能強化に明確に転換したとあってよい。

## 第 1 章 経済活性化政策

### 1. 産業調整・産業再生政策

産業調整・産業再生政策として重要なものは、①特定不況産業安定臨時措置法、②特定産業構造改善臨時措置法、③産業構造転換円滑化臨時措置法、④事業革新法、⑤産業活力再生特別措置法があった。

まず、特定不況産業安定臨時措置法についてみると、1973 年の第一次石油危機以降、日本経済の成長は伸び悩み、設備稼働率と利益率が長期的に低迷する産業がみられ始めた。

これらの産業は「構造不況業種」と呼ばれ、78年度を対象とした通産省の新政策においてその対策が論点となった。法律の制定または改正によって対策を講ずる必要が認められ、77年12月には首相が立法化を指示した。通産省は、過剰設備の政策的処理に重点をおき、78年1月に法案を公表した。それは、該当業種に対し設備処理等の共同行為を主務大臣が指示できること、また場合によってはその業種を対象として設備投資の禁止を省令で命じることができること、命令違反者には罰金措置を行い得ることを骨子としていた。それらの共同行為や合併は独禁法適用除外とすることも盛り込まれた。しかし、公正取引委員会（以下、公取委）はこうした法案に強い異論を表明した。その結果、内閣官房長官の裁定によって、設備新設等の禁止と罰則、独禁法適用除外の条項が削除されることとなった。このような修正が行われた「特定不況産業安定臨時措置法」（以下、「特安法」）は、78年5月に公布・施行された。

特安法は1983年までの時限立法であったが、「特定不況産業」を、平電炉、アルミニウム製錬、合成繊維、造船の4つの「対象候補業種」に属する製造業のうち政令で指定するものであり、指定産業については主務大臣が安定基本計画を作成し、設備処理の方法等を定めた。共同行為の指示は、公取委の同意を得て独禁法適用除外とされた。設備処理にあたっては、日本開発銀行および民間の出資によって特定不況産業信用基金が設立され債務保証が行われることになった。

同法に基づいて14の産業が指定され、設備処理はほぼ予定通りに進められた。収益性と生産性に与えた効果を、鋳工業部門886社を対象として統計的に検証してみると、安定基本計画が定められた産業は、それ以外の産業に比べて収益性と生産性上昇率が相対的に向上したこと—その有意性は不十分であったが—を示唆する結果となった。

次に特定産業構造改善臨時措置法は、1979年の第二次石油危機以降、それまでの「構造不況業種」の環境がさらに悪化しただけでなく、新たな「構造不況業種」が発生したことに対応したものであった。通産省は、81年に産構審アルミニウム部会、化学工業部会等において各産業の再建策を検討した。12月の報告書は、基礎素材産業がもつ経済安全保障上の役割等を評価し、関係法令を検討することの必要性を指摘した。これを受けて82年2月には通産大臣が特安法の期限切れに伴い新たに構造不況法を制定する考えのあることを表明し、適用対象を拡張しながら、独禁法の適用除外を含める方法で新法を検討することになった。しかし、公取委が特安法以上に適用除外の範囲が広がる可能性については慎重であるべきだとの意見を公表したこともあり、82年8月に設置された産構審総合部会基礎素材産業対策特別委員会の意見書「基礎素材産業対策のあり方について」（同年12月）では、①「経済性を喪失し、将来とも回復改善の見込みのない部分をできるだけ迅速かつ円滑に縮小し」、②「原材料・エネルギーコスト対策、高付加価値化、技術開発、事業の集約化」を行う方針が示されるとともに、これに沿った調整を支援することが政府の役割とされることになった。この意見書では産業の自助努力、産業を維持温存するための保護的措置の排除と開放体制の堅持を原則として、政策介入の時限性などが強調された。それは OECD

の積極的産業調整政策（PAP）のガイドラインに合致するものであった。市場機能や PAP に沿った観点を強調することによって、一面で公取委の批判に応じながら、80 年代に入って明確となった通産省の産業政策に対する考え方の変化、すなわち市場機能を補完するものという視点が反映されたものでもあった。

1983 年 5 月に公布・施行された「特定産業構造改善臨時措置法」（以下、「産構法」）は、88 年 6 月までの限時立法で、その目的において特安法と共通する部分も多いが、対象を設備処理だけでなく規模・生産方式の適正化にまで拡張した点に特徴があった。「特定産業」は、平電炉業、アルミニウム製錬業、化学繊維製造業、化学肥料製造業、合金鉄製造業、洋紙製造業および板紙製造業、石油化学工業とその他の構造不況業種のうち政令で指定されるものであった。政令による指定は、事業者が行う大臣への申請を前提とした点に「業界主導」ともいえる特安法とは異なる特徴があった。主務大臣は構造改善基本計画を作成し、そのなかで設備処理の方法などを定めた。計画のうち自主的努力の及ばない処理に対しては、審議会等の意見を参考としながら主務大臣が共同行為を指示できるとされた。これは、基本的には特安法と同様に独禁法の適用除外に基づいた指示だった。ただし、事業提携を対象として新たに設けられた承認制度は、主務大臣の承認を独禁法の適用除外とするのではなく、公取委との調整によって独禁法上問題のない範囲内で行われるものとされていた。

「特定産業」は 26 の業種が対象となり、そのうち 11 が特安法からの継続、15 が新規指定であった。造船、綿等紡績業、梳毛等紡績業は特安法対象だったものの産構法では継続されなかった。設備の処理率（処理済量／処理目標量）は 55～302%とバラツキが大きかった。成果を検証した研究によると、産構法による設備処理は収益性と生産性にプラスの効果を与えたことが示唆されている。

第 3 の産業構造転換円滑化臨時措置法は、対外不均衡とそれに伴う経済摩擦を背景として、産業政策局が 1986 年 5 月に 87 年度に向けた新政策の一環として「産業構造転換政策」を省内に提案したことを起点とするものであった。主要政策は、①業種別ビジョンの作成、②大規模システム開発プロジェクトの推進、③国際協調化のための業種別行政指導、④特定業種に関する雇用・地域対策、⑤特定業種に対する法的措置の 5 点であった。⑤は、国際協調のための産業構造転換を目的としたもので、輸入の増加に円滑な対応をもって臨むことが適当と認められる業種については、国内生産能力の縮小および新規事業分野への進出を促すことを意図した。これに対して産構審も、86 年 12 月「産業構造調整のための具体的施策の展開」をまとめ、85 年後半以降に生じた円高の進行と定着に伴って海外直接投資と国内産業調整が進展し、雇用問題や地域経済への影響等が発生しているとし、産業構造転換の円滑化を必要であると提言した。

こうした検討を背景として、産業政策局は 1987 年 1 月に新法に関する考え方をまとめた。すなわち、「21 世紀産業社会の基本構想」によれば、産業構造転換は市場メカニズムによって自律的に生じることを前提とするものの、民間の自助努力のみでは対応の遅れが生じる

分野、例えば雇用・地域活性化等に限定して政策的支援を行う必要がある。そうした施策は、①円高等を背景とした急激な需要の減少によって過剰生産能力が生じている産業を対象として、事業活動に支障が生じている事業者が行う設備処理と事業提携を支援し、これら事業者が新規分野に進出する場合にそれを援助する、また、②同じ理由によって活力低下や雇用問題等が発生している地域の活性化を、特に新規産業分野の拡大につながるベンチャー・ビジネス、ニュービジネスに重点を置いて支援する、という構想であった。

法案の具体化にあたっては、特安法および産構法の枠組みからの本質的な転換がみられた。第一に、これら二法が特定の業種を指定し政策支援を行うものであったのに対し、新法は業種指定を行わず特定種類の設備を指定し、それを使用する個々の事業者に対して政策支援を施すとした。これは、対米輸出競争力が特定産業に対する産業政策によって強化されているといった米国の批判に応じた転換でもあった。第二に、地域対策が意図されたことだった。このような従来の産業調整政策とはやや異なる方法と視点をもった新法は、1987年4月に「産業構造転換円滑化臨時措置法」（以下、「円滑化法」）として公布・制定された。

円滑化法は、「特定事業者」と「特定地域」に対する施策を規定した。前者は「特定設備」を事業に用いる鉱業又は製造業に属する事業者であり、特定設備は、その設備を用いて生産される物品に対する需要が著しく減少し、生産能力が著しく過剰となり、そうした状態が長期にわたり継続すると見込まれるものであった。特定事業者は、自ら作成する「事業適応計画」と「事業提携計画」が主務大臣によって承認されれば、金融・税制上の支援が受けられた。事業適応計画が個々の企業について作成されるものであることから、事業提携についても独禁法の適用除外を認める必要はないと判断された。後者の「特定地域」は、その地域で事業の廃止又は事業規模・事業活動の縮小が相当の規模で生じており、かつそうした事業所が該当地域の事業活動のうち相当程度を占め、経済や雇用に悪影響が及んでいる地域と規定された。そうした地域で行われる地方公共団体等の出資による事業、工場等の新增設、新規分野開拓事業に対して国が資金確保に関する努力義務を引き受けた。

このような枠組みをもった円滑化法によって、特定設備が1987年4月に13種類(鉄鋼4種、繊維6種、非鉄金属3種)指定された。ただし、これら特定設備を有する特定事業者が事業適応計画の承認を受ける件数は必ずしも多くはなかった。88年3月時点の調査では承認件数は鉄鋼業・鍛鋼製造業で7件、化学繊維製造業で2件であった。特定地域の指定は、87年4月に43地域、6月に8地域が追加された。

円滑化法の成果を特定地域について検証すれば、指定を受けた地域は、それ以外の地域より、指定後に雇用増加率、実質出荷額増加率を相対的に向上させていた。

第4の事業革新法は、1990年代前半の内外価格差の拡大と産業空洞化の懸念に対応して、産業政策局が94年10月に構造調整を目的とした新法の構想に起点がある。その構想では、①不適切な規制・取引慣行の存在、円高、非効率産業の残存等を複合的な要因とした基礎コストの拡大、②アジア諸国の急成長など国際的競争の激化などによって、生産性・技術

力等の点で本来は国際競争力を有する加工組立等の基幹産業においてさえも海外移転が進んでいることなどを指摘していた。規制や制度が産業構造の転換を阻害しているという見方は、産構審基本問題小委員会の見方と共通したものだ。

このような認識に基づいて 1995 年 3 月に「特定事業者の事業革新の円滑化に関する臨時措置法」（以下、「事業革新法」）が制定された。本法の中核は事業革新計画にあった。「特定事業者」は単独または共同で事業革新計画を主務大臣に提出し承認を得ることができた。特定事業者は「特定業種」、すなわち内外経済環境の変化を受けて生産および雇用が減少もしくは減少のおそれがある鉱業もしくは製造業に属する業種、またはこれらと関連性が高い小売業もしくは卸売業に属する業種であって政令が定めるものに属する事業を営む者とされた。円滑化法と同様に企業が支援対象となっていた。886 社を対象として、指定企業と非指定企業のそれぞれについて企業のパフォーマンス（TFP 上昇率、労働生産性上昇率）を検証すれば、96 年以降、指定企業において上昇がみられた。

第 5 の産業活力再生特別措置法は、1998 年 8 月に小渕内閣が設置した「経済戦略会議」が 9 月に「生活空間倍増戦略プラン」と「産業再生計画」をまとめるとの方針を決定したことを受けて、産業再生計画については通産省が担当策定し、それが 99 年 1 月に閣議決定され制定されたものであった。再生計画では、生産性上昇の必要性が強調され、生産性の停滞はバブル期の非効率的な投資に基づく企業の生産・集積構造の歪みを要因とすると判断され、供給面に対する取り組みが不可欠であり、過剰設備処理の支援と経営組織革新のための制度改革を提起していた。これを受けて 99 年 3 月に設置された産業競争力会議の検討を経て、8 月に制定されたのが「産業活力再生特別措置法」であった。その目的は、わが国に存在する経営資源の効率的な活用を通じた生産性の上昇にあった。そのために事業再構築を円滑化させる支援、創業や中小企業者等を対象とした新規事業開拓支援、研究活動活性化などを行うものとされた。認定された事業者は商法上の特例、金融・税制上の特別措置を受けることができた。

## 2. 新規産業創出と事業環境の整備 I : 1980 年代

1980 年代における新規産業の創出を目的とした政策は、従来の通商産業行政にかかわる分野にとどまっていた。個別施策の企画・立案・実施に際して関係省庁との連携が相対的に少ないこと、施策の多くが産構審の報告等に基づいていたためである。

1980 年代前半の通産省の施策は、産構審総合部会 80 年代政策特別小委員会が 80 年 3 月に発表した『80 年代の通産政策ビジョン』（序章、参照）の方向性に沿って展開された。技術開発政策と産業立地政策として新規産業創出の施策が先行して展開され、サービス産業等の新規発展分野に対しては実態把握や政策課題の抽出が行われた。例えば、技術開発については、関連予算が拡充された。また、地域経済の振興策（産業立地政策）としても位置づけられ、これは 83 年 4 月の「高度技術工業集積地域開発促進法」によって進められた。さらに、試験研究を進め民間の基盤技術を向上させるため、85 年 5 月に「基盤技術研究円

滑化法」が成立した。この法律は国有試験研究施設の廉価使用等を定めたものだった。

1980年代後半の施策は、産構審総合部会基本問題小委員会が86年5月にまとめた『21世紀産業社会の基本構想』に基づいていた。その内容は、異分野間の技術融合化、需要側から技術開発を促す政策課題の提示などを特徴とした。通産省は、引き続き技術開発政策および産業立地政策における支援体制の拡充・再編を進めるとともに、新規発展分野の創出・育成を事業面から支援する施策を様々な政策手法を用いて順次導入した。例えば、86年5月に成立した「民間事業者の能力の活用による特定施設の整備の促進に関する臨時措置法」（以下、「民活法」）に基づいて、通産省関係では次の分野が支援対象となった。すなわち、試験研究、技術者研修、情報公開、研究開発成果の企業化支援を目的とした研究開発・企業化基盤施設（リサーチコア）、および情報化基盤施設等が指定された。このほか、円滑化法による新分野開拓事業の支援、産業の高次機能（「頭脳部分」）を地方に集積させることを目的とした「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」（「頭脳立地法」）の88年4月の制定、様々な金融支援措置などが進められた。

以上のような施策が展開されたとはいえ、審議会が指摘した政策課題のうち1990年代にもちこされたものもあった。すなわち、法規制の緩和・見直し、企業の組織・経営のあり方など省庁横断的な課題は、経済活動のグローバル化に伴う通商政策上の課題の浮上、企業が行う海外事業活動の活発化、および行政改革をめぐる政府内における議論の進展を待つこととなった。これらの点については、88年9月に産構審総合部会企画小委員会の下にグローバル化分科会を設置して検討を進め、省内においても研究会を組織し企業の組織・経営のあり方に関する政策課題の議論を重ねていたが、まだ具体的に施策には結びついていなかった。

### 3. 新規産業創出と事業環境の整備Ⅱ：1990年代

1990年代に入ると、1993・94年頃から経済構造改革期とも呼ぶべき、それまでの通商産業行政を越えた様々な政策課題が浮上し、これへの積極的なとりくみが展開されることになった。

改革の基本路線は、対外不均衡の是正に向けた内需主導型経済構造への転換・定着であり、そのために求められる社会資本の整備、規制緩和、行政改革を推進することであった。通産省は、このような政府方針に沿って、第一に、今後必要となる新たな社会資本を提示し、および社会資本の整備主体や財源等の課題整理を行うこと、第二に、制度改革のあり方について産業横断的な事業環境の整備という観点から基本方向と政策課題を提示すること、第三に、産業構造の将来像を提示する必要があることなどの観点から検討を進めた。序章でふれた94年6月産構審総合部会基本問題小委員会「報告書」は、このような趣旨から生まれたものであった。

この報告に先立つ1994年2月に政府の総合経済対策の柱として新規産業の創造促進が課題とされたことに対応して、通産省は「新規市場創造プログラム（プログラム21）」を3

月に発表した。その基本的な考え方は、①市場メカニズムの下における経済主体が行う主体的判断の尊重、②個別事業の努力によって克服できない問題に対する部門横断的な政策対応、③新規・成長分野のうち潜在的国内需要が強いが自律的発展経路上にあるとは言い難く、かつ外部経済性や公共性等の市場メカニズムの不完全性が存在する分野を「社会ニーズ対応型市場分野」と規定し、これに様々な政策支援を展開していくことだった。これに基づいて、8つの有望分野について将来像と関連施策からなる個別のプログラムを提示したが、プログラムの政策課題を実現するに際しては、できるものから着実に実行し、関係省庁とも積極的に連携・協力しながら取り組んでいくことが重視されていた。

基本問題小委員会の1994年6月「報告書」は、この「プログラム21」の考え方も視野に入れながら、新規産業創出および事業環境の整備にかかわる政策体系の原型を打ち出すことになった。そこでは、有望分野を12に拡張したうえで、わが国産業が直面している産業横断的な課題が次のように提示された。すなわち、①ハードとソフト・サービス、企画・開発・調達・生産・販売・流通、官業と民業などを対象として相互連関的・相乗的な発展を目指すシステム化の追求が必要である、②グローバルな分業化の追求が必要である、③非貿易財の生産性を高め内外価格差を縮小させる必要がある。もっとも、これらの考え方の基礎は、90年7月の「90年代の通産政策ビジョン」にあったというべきだろう。すなわち、「市場原理・自己責任の重視」、国際的な広がりを目指した「内外一体化した施策展開」といった考え方はビジョンの基本姿勢を継承したものであり、通産産業行政の外延的な拡大が必至であることもビジョンにおいて既に指摘されていた。

政策課題として重視されることになった新規事業支援策は、政府系金融機関の融資制度拡充、後述の「特定新規事業実施円滑化臨時措置法」の運用改善、および各種支援機関の業務強化等を通じた資金調達環境の整備によって推進された。研究開発支援の強化を進めるため、文部省、科学技術庁と連携した予算増額の働きかけが1995年度には行われたほか、新規事業・新規産業の発展基盤となる新産業インフラ整備にかかわるとりくみも民活法をはじめとする関連支援法の運用改善を介して行われた。このほか、95年11月には「科学技術基本法」が制定され科学技術の計画的な支援が目指され、ベンチャー企業支援が金融や人材確保などの側面から整備されていった。

その後、1996年11月に発足した第二次橋本内閣は「五つの改革」を新内閣の最重要課題とした。行政改革、経済構造改革、金融システム改革、社会保障構造改革、財政構造改革であり、後に教育が対象とされて「六つの改革」となった。重要なことは、経済構造改革では、産業空洞化への対応として新規産業分野の創出が鍵として強調されたことであり、このような方針を具体化するために、橋本首相は、佐藤信二通産大臣に対して日本経済の活力を回復するための経済構造改革案の策定と推進について通産省が中心となり各省庁と調整するよう指示を与えた。これを受けて通産大臣は産業構造転換対策本部のスタッフを招集し、各省との調整作業を指示した。その作業を通じて「経済構造の変革と創造のためのプログラム」が作成され、これが12月に閣議決定されることとなった。

このプログラムは、制度改革の必要性を認め、特に高齢化社会の到来を意識して 15 の新規産業分野を具体的に想定し、これらを創出するための方策として経済構造改革の全体像を提示した。その内容は、①高コスト構造の是正、②企業関連諸制度の改革、③労働・雇用制度の改革、④経済構造改革に資する社会資本の整備および利用効率の向上、⑤ものづくりを支える地域の産業や技能の集積の維持・発展であった。このうち、①では抜本的な規制緩和、商品先物市場の整備、商慣行の改善、標準化制度の改革が求められた。②は「分社化及びグループ経営の強化、合併・合併等の事業再編等の企業組織改革により、人材・資本等の経営資源の最適活用を図ることが必要」という観点から独禁法の企業結合規制を見直し、かつ会社合併手続きの再検討が提起されたものだった。

この閣議決定に沿って、1997 年 5 月には「経済構造の変革と創造のための行動計画」がさらに閣議決定され、新規産業 15 分野のそれぞれについて将来像と施策が具体的に提示された。当時約 1,066 万人を雇用し市場規模約 198 兆円だったこれらの分野が、2010 年までに 1,827 万人、561 兆円に成長することを想定していた。特に雇用拡大の寄与度が大きいと判断されたのは、福祉・医療関連、生活文化関連、情報通信関連の 3 分野であった。

1998 年 7 月に成立した小渕内閣は、橋本内閣が成立させた「財政構造改革の推進に関する特別措置法」（97 年 12 月成立）を凍結する一方、その他の諸改革は継承した。8 月に首相直属の機関として組織された経済戦略会議は、すでにふれたように「産業再生計画」を策定する方針を決め、これに沿って将来の日本経済をリードする 15 の新規分野について規制緩和を推進すること、新規開業を支援することなどを求めた。産業再生計画の策定には通産省が中心的な役割を担った。そのことは、経済構造改革に関する限り、通産省が各省の所管分野を横断的に担当してゆくことを意味するものだった。

新事業の創出・開拓のための産業立法による改革は、1998 年 5 月の「大学等における技術に関する研究成果の民間事業者への移転の促進に関する法律」（以下、TLO 法）によって、その名称通り研究成果の移転を目的として支援措置が講じられるようになったこと、98 年 12 月の「新事業創出促進法」によって、①個人創業・会社設立への直接支援、②中小企業者の新技術を利用した事業活動の促進、③地域産業資源を活用した事業環境整備の三点を柱とする施策が展開した。同法は翌 99 年 12 月にベンチャー企業に対する支援措置を追加する改正が施された。

#### 4. 規制緩和の推進

1980 年 7 月に発足した鈴木善幸内閣は、第 2 次臨時行政調査会（以下、臨調）を設置し、その審議に基づいて行財政改革を推進した。5 次にわたる臨調答申のうち 82 年 7 月の「第 3 次答申」は、「民間に対する指導・規制・保護に重点を置いていた行政から、民間の活力を基本とし、その方向付け・調整・補完に重点を置く行政への移行」を求めた。行政の役割を縮小する方向で見直すことが臨調の基本的な考え方であり、その一環として規制緩和が提起されたのである。また、83 年 3 月の最終答申は、事業規制に関して、銀行、損害保

険、酒類販売業、蚕糸・製糸業、石油業、貨物運送業等について具体的な規制緩和措置を提言するものであった。

臨調の後を引き継いで1983年7月に設置された臨時行政改革推進審議会（行革審）は民間活力との関連で政府規制のあり方に関する審議を進めた。行革審が84年9月に民間活力推進方策研究会を設置して検討した結果は、同研究会の85年2月報告「民間活力の発揮推進のための行政改革の在り方」にまとめられた。そこでは、「民間事業部門における市場・競争原理の発揮」が指摘されたが、それは事業活動に対する規制・保護や公的部門における事業の実施が、民間事業の活動を制約し、非効率な限界企業を温存させているとの認識を前提とし、公的部門を見直し、許認可や補助金を廃止・縮小すべきとしていた。規制緩和については、参入、設備、数量、価格の各側面から事業活動を規制する「経済的規制」と、安全、衛生等を目的とした「社会的規制」に区分され、前者を最小限にとどめ、後者についても縦割り行政による重複規制の排除などの見直しが提起された。こうして規制緩和は行政改革における主要課題の一つと明確に位置づけられた。

1986年4月の「前川リポート」が、経常収支不均衡を国際的に調和させるため、原則自由、例外制限という視点にたち市場原理を基本とした施策を行うことを提言したことは、規制緩和に對外経済摩擦への対応という新たな推進力を加えることとなった。87年4月設置の臨時行政改革推進審議会（以下、第二次行革審）は、規制の抜本的見直しのため公的規制の在り方に関する小委員会を置き、その審議に基づいて88年12月に「公的規制の緩和等に関する答申」を提出した。この答申は、臨調・旧行革新が採用した行政改革及び民間の活力発揮という視点に、對外不均衡解消のための構造調整、さらに内外価格差解消による国民生活の向上という視点を加え、あらためて規制緩和の課題を提起するものであった。具体的には、流通、物流、情報・通信、金融、農産物、ニュービジネスの7つの個別分野に関する規制緩和、検査検定制度・資格制度の見直しであった。政府は88年12月に「規制緩和推進要綱」を閣議決定しこの答申を「最大限に尊重」することとした。その後、規制緩和の方向性は、89年の日米構造問題協議の実施、93年4月に設置された日米包括経済協議を枠組みとした米国からの圧力もあって持続された。90年10月設置の臨時行政改革推進審議会（以下、第三次行革新）の第1次答申(91年7月)は、第二次行革審最終答申の実施を確認し、10年間で公的規制を実質的に半減することを提起した。

さらに、1990年代には停滞を続ける経済の構造を改革するという視点からも規制緩和が求められていった。94年1月の第三次行革新最終答申を踏まえて政府は内閣に①政府における行政改革の実施に関する重要事項、②その他、行政改革の推進に関連して必要な事項を所掌する行政改革推進本部を設置した。また、同じく最終答申に基づいて①民間活動にかかわる規制改善の推進、②その他、行政の制度および運営改善の推進の2つに関して講ぜられる施策の実施状況を監視する役割などをもつ行政改革委員会が94年12月総理府に設置された。臨調や三次にわたる行革審が、内閣総理大臣の諮問に応じる立場にあったことと対比すれば、同委員会は能動的・自律的に監視・審議等を行う機関であった。このよ

うな行政改革推進本部と行政改革委員会という強力な推進機関の設置に支えられて、第三次行革審の提言に沿い規制改革の中期的アクション・プラン（「規制緩和推進計画」）の策定が進められた。95年3月には規制緩和推進計画が95～99年の5年計画として閣議決定された。この計画は、①住宅・土地、②情報・通信、③流通等、④運輸、⑤基準・認証・輸入等、⑥金融・証券・保険、⑦エネルギー、⑧雇用・労働、⑨公害・廃棄物、⑩環境保全及び危険物・防災・保安、⑪その他の11分野について、規制緩和実施の時間スケジュール等を示した。規制緩和事項の総数は1,091件に及び、規制の新設にあたっては一定期間後の見直しを求めている。ただし、計画期間については、急速な円高の進行を受けて97年度までの3年計画に変更された。

計画期間満了を控えた1997年12月の行政改革委員会「最終意見」は、「規制緩和の推進等について」と題する閣議決定に反映され、規制緩和計画は継続されることとなった。98年3月には「規制緩和推進3か年計画」（以下、「新計画」）が新たに閣議決定された。これに先立つ1月には行政改革推進本部の下に民間有識者を中心とする規制緩和委員会が設置された。「新計画」の特徴は、行政のあり方に関して「事前規制型」から「事後チェック型」への転換という考え方を含んでいたことであった。前者が「国民・事業者を直接規制する行政」であるのに対し、後者は「明確かつ具体的なルールを定め、ルールを守っている限り自由に、創造力を発揮して活動できるようにする行政」であった。この転換は、規制緩和はそれだけでは完結せず、一方でルールの明確化とそれに基づく事後チェックの強化が必要であることを示した点で重要な意味をもっており、99年4月に規制緩和委員会が規制改革委員会と改称したことに示唆されるように、規制緩和から規制改革への政策方向の前進をめざすものであった。

以上のような規制緩和政策の成果は、1986～98年度において許認可数5,039件の増加のうち規制緩和に伴うものが2,467件あり、許認可数3,512件の減少のうち2,503が規制緩和によるものであったことに示されている。

## 第2章 産業組織政策

### 1. 産業組織政策の課題：概観

産構審答申の『80年代通産政策ビジョン』を背景として進められた1980年代初頭の産業組織政策の特徴は次の諸点にあった。第一に、政策体系の大枠は、競争の維持促進を通じた産業活力の維持、社会的要請に基づく市場機構の補正、国際的要請に基づく協調等といった観点において70年代ビジョンで掲げられた特徴をほぼ踏襲していた。とはいえ、第二に、『80年代通産政策ビジョン』が産業構造の進む方向を判断する基準として動的比較優位基準を採用したことに伴って、市場の失敗を是正する方法として動的資源配分の最適化を図るためのビジョンを提示しかつ情報を提供することによって不確実性の克服を図ることなどが掲げられた。第三に、経済安全保障、産業調整、不況業種対策といった観点が加わっていた。

1990年代に入ると、1993・94年の産構審基本問題小委員会の一連の報告を受けて、産業組織政策の対象は拡大した。94年当時、政策担当者は、産業組織政策室の業務として、競争政策およびこれと表裏一体の関係にある産業組織政策全般を所掌し、公取委所管の法律とその運用に対する通産省の立場からの意見表明、競争政策に関する国際的な協議への対応およびそれと関連する国内の規制緩和を担当していると捉えていた。そのうえで、新しい課題として商法や税法の見直しを視野に入れていた。さらに、96年には、産業組織政策室を継承した産業組織課の業務について、政策担当者は規制緩和推進にかかわる環境整備と企業形態の多様化に向けた環境整備を強調するようになった。90年代は、企業関連法制・税制の見直し、規制緩和などの新たな政策課題の解消が重視されたわけである。

1995～2001年度における通産省のとりくみをみれば、こうした政策課題の変化に対応した特徴が把握できる。第一に、97年以降、通産省がとりくむ課題は顕著に増加した。第二に、独禁法・商法の見直し、連結納税制度の導入といった企業組織関連制度・企業関連税制等の見直しが毎年度「重点」とされた。第三に、2002年度商法改正に結実するコーポレート・ガバナンスにかかわるとりくみを01年度から開始しており、業務執行の柔軟化・迅速化や経営者に対する規律付けの仕組みなどに関する課題が提示された。

## 2. 産業政策と独占禁止法の調和

産業政策の主要な役割の一つは独禁法との調整であり、その内容は、時代とともに大きな変化を見せた。

第一次石油危機の際には、景気変動に伴う短期的な生産調整は原則として独禁法に基づく不況カルテルで対応すべきという通産省と公取委の従来の方針が維持されていた。そのなかで、通産省は1970年代半ばに短期需要見通しを作成・公表（「ガイドライン方式」）する方法を導入した。公取委は70年代後半以降不況カルテルの認可に慎重な態度を強め、他方で通産省は、ガイドライン方式を不況カルテル終了後のソフトランディング対策または需給安定政策として活用するようになった。この方式について、公取委はこのような処置の必要性を認めながらも、それが「同調的な減産」などを誘発する場合には問題があると判断していた。このような視点から通産省の行政指導のあり方についても問題とされ、公取委は、81年3月に「独占禁止法と行政指導との関係についての考え方」を公表し、これに対して通産省も「行政指導についての考え方」によって基本的な見解を明らかにした。

このような問題が浮上した背景には、石油価格カルテル事件があった。1974年2月、公取委は、石油元売り業者12社および会社の役員25名並びに石油連盟および同団体の役員4名を、独禁法違反の疑いで刑事告発した。①元売り12社が73年中に結んだ5回の価格カルテル（価格協定事件）、②石油連盟が決定した72年11月上旬および73年4月の生産数量カルテル（生産調整事件）の二つが対象だった。80年9月の判決によると、①はその違法性が認められ、②は違法とされたものの、被告人らが違法性を自覚しておらず、そうした認識には相当の理由を認めることができるから故意ではないと判断され無罪となった。

なお、①は、上告され84年2月に最高裁判決によって一部の者は無罪となった。

1980年9月の判決は、第一に、行政指導の下で行われる企業の協力措置の違法性について、弁護側が、本件行為については独禁法上の適用除外規定が存在しないものの、独禁法施行後の石油業法（62年5月制定）は競争促進政策を制限する内容を含んでおり、同法に基づいた通産省指示等であれば違法性が阻却される可能性があるとして主張したのに対して、本件行為は違法性阻却の類型に該当しないとの判断を示すとともに、一般的には阻却される可能性があることを認めるものであった。つまり、①石油業法が許容する範囲内では、②通産省が需給調整を実施するための、同省指導の下あるいは容認の下で行われた協力措置であって特段の事情があれば違法性が阻却される可能性があることが示された。

第二に、価格協定について1980年9月判決は、独禁法第2条第6項にいう「公共の利益に反して」という要件にある程度実質的な意味を読み込むものとなった。それは、弁護側が本件のような行政指導下の協力措置は公共の利益に反しないと解釈すべきであるとしたのに対し、判決は行政指導に従ったものではないとして弁護側の反論を棄却した。しかし、判決は、行政指導に基づく協利行為に関連して、「公共の利益に反して」とは、原則としては同法の直接の保護法益である自由競争経済秩序に反することを指すが、現に行われた行為が形式的に右に該当する場合であっても、右法益と当該行為によって守られる利益とは比較衡量して、「一般消費者の利益を確保するとともに、国民経済の民主的で健全な発達を促進する」という同法の究極の目的（同法一条参照）に実質的に反しないと認められる例外的な場合を右規定にいう「不当な取引制限」行為から除外する趣旨と解すべき」としたからであった。形式的に「自由競争経済秩序」に反する場合であっても、全体的にみた独禁法の趣旨・目的を、当該行為によって守られる利益と比較衡量しながら実質的に判断する場合があるという考え方であった。

この判決を受けて、前述の1981年3月の公取委と通産省の見解表明がおこなわれた。通産省の見解は、基本的には独禁法は事業者の行為を規制するものであって行政庁の行為を対象としたものではないとしつつ、公取委の見解は行政指導を行うにあたって事業者が独禁法違反行為を招かないように留意すべき点を指摘したものと受けとめるものであった。この時点で両者の見解にはまだ開きがあった。そのためもあって公取委は、これ以降、通産省の行政指導に対する警戒感を強めていた。その結果、80年代初めに不況カルテルの認可件数は大きく減少した。

行政指導に伴う問題を含めて独占禁止法と産業政策との関係の転換点になったのが産構法の制定であった。特安法の期限切れを控えた1983年1月下旬、山中貞則通産大臣は産構法立案の基本原則として、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対策の時限性を指示した。「山中6原則」と呼ばれたこの基本原則のうち、⑤は「独禁法の適用除外とするのではなく、グループ内でのスケール・メリットによるコストダウンを目指す事業提携について」は独禁法上問題なく進めることができるようにするというものだった。す

で指摘したことと重なるが、⑤の原則は、特安法の立案過程において事前調整が円滑でなかったと通産省が判断していたことから、公取委との意見調整が早い時期から行われたことを反映したものであった。その結果が、事業提携については事前および事後に主務大臣と公取委が十分に話し合いを行う調整スキームとなった。

このような経過で制定された産構法は、独禁法との関係でみると、産業政策の重点が競争政策としての性格を強めたところにあった。それは、小長啓一産業政策局長が「開放経済体制下で行う産業調整の国民経済的意義は、経営の効率化、規模の利益を通じて、積極的に中長期にわたる経済合理性をもちうる産業への脱皮を目指すものであるから、競争の確保を目的とする独占禁止法とは調和が図られ得る」と述べたような考え方が具体化されたものだったからである。産業政策を、市場メカニズムを前提としながら、それを補完した場合によっては補強するものとして位置づけ、理念上は中長期的に競争政策と産業政策は両立し得るとの方針が明確化した画期となった。

この競争政策としての捉え直しは、1980年代に行政指導が輸入抑制的な性格をもつものとして諸外国から強く批判されたことも背景となっていた。そのため、通産省は海外の司法当局・独禁法当局との定期的な意見交換、公式・非公式な協議の場を通じて日本の行政指導・産業政策の考え方を説明することに努めていたが、そうした中で90年代に入るとさらに一段と踏み込んだ転換が進むことになる。

### 3. 経済構造改革と産業組織政策の新展開

1990年代前半に産業組織政策の課題を大きく変化させる転機となった93年6月の産構審基本問題小委員会「中間とりまとめ」は、独創的な事業活動を推進するために、市場競争の弊害を除去するあるいは資本市場を通じたチェック機能を強化するための環境整備を指摘するものであった。日米構造協議などを経ながら産業組織政策にも国際的な課題への対処が求められていたこともあり、通産省は組織再編、各種研究会の設置等を進め、調査・分析、政策の企画・立案機能を強化させ、求められていた経済構造改革にむけて取り組んだ。

その第一が独占禁止法に関わる持株会社規制と大規模会社の株式保有規制の見直しであった。1990年代半ばには産業界から、独禁法第9条（純粋持株会社規制）および第9条の2（大規模会社の株式保有規制）が企業戦略を展開するうえで制約になっているために廃止もしくは見直しをすべきであるという提言が相次いだ。94年頃からは政府も規制緩和の一環として独占禁止政策の見直しを視野に収め、7月の閣議決定「今後における規制緩和の推進について」では、持株会社規制の適正な運用および94年度におけるベンチャー・キャピタルに関するガイドライン見直しが盛り込まれた。さらに、94年度末を目途に策定が予定された「規制緩和推進計画」に対して経済界から独禁法第9条の2について、合併や株式取得等に基づく企業買収あるいは多角化のための子会社設立・育成等が制限され、これによって国内事業の展開が抑制されているから廃止すべきであるなどの要望が改めて表明さ

れた。

1995年2月に、通産省が設置した企業法制研究会報告書「純粋持株会社規制及び大規模会社の持株保有規制の見直しの提言」は、独禁法の第9条および第9条の2の問題点を検討し、純粋持株会社には、①多角化・多国籍化等に対応した効率的企業組織の実現と円滑な人事・労務管理の実現、②国際的法制度とのハーモナイゼーション、③組織・人事面における摩擦を回避した企業統治という効果が期待できること、大規模会社の株式保有規制撤廃にも①新規事業への投資円滑化、②リストラ円滑化の効果が期待できることなどの理由をあげて、こうした効果を阻害している現行の条項改正の意義を積極的に提言した。

そうした成果を踏まえ、1995年3月に閣議決定された規制緩和推進計画を経て、4月に独禁法施行令が改正され、第9条の2の規定によって株式保有総額の制限を受ける大規模会社をそれまでより限定することとなった。また、11月には公取委が「独占禁止法第4章改正問題検討会」を設置して持株会社問題の検討を開始し、12月には見直しを妥当とする報告書をまとめた。この時に策定された公取委の法案は実現しなかったが、96年11月に橋本内閣が発足すると、経済構造改革に対する政府の関心が急速に高まり、通産省が作成した「経済構造の変革と創造のためのプログラム」では、独禁法改正を含めた企業組織制度の改革を実現すべきとする趣旨が盛り込まれ、12月に閣議決定された。改正法案は97年6月に成立した（6月公布・12月施行）。

改正の要点は次の二点だった。一つには、第9条による一般集中規則は残されたが、禁止される持株会社の類型が明確に定められた。禁止となるのは、①企業グループの規模が大きく、かつ、相当数の主要な事業分野のそれぞれにおいて別々の大規模会社を有する場合、②大規模金融会社との、金融又は金融と密接に関連する業務以外の事業分野の事業者を擁する場合、③相互に関連性を有する相当数の主要な事業分野のそれぞれにおいて別々の有力な事業者を有する場合であった。改正の要点の二つ目は、第9条の2による規制が大幅に緩和されたことであった。具体的には、適用対象となる大規模会社の規定から持株会社が除外された。つまり、持株会社とその傘下子会社に対して合算ルールが不適用となった。また適用除外株式も拡大された。

これら二点の改正はグループ企業経営の観点から次のような意義をもった。すなわち、第9条の適用対象が持株会社に限定された一方で、第9条の2から持株会社が除外され、さらに100%子会社の株式が適用除外株式に追加されたので、大規模事業会社が100%子会社の設立・取得を通じて事業を拡大した場合は、いずれの条項によっても適用されない可能性が生まれた。また、共同研究等を目的とした合弁会社を共同分社化などの方法を介して設立する場合、子会社設立といった形でベンチャー・キャピタル等が企業家からベンチャー・ビジネスの株式を取得する場合なども対象外となった。

公取委の檜崎憲安は、持株会社解禁の意義について「一種の過剰規制を、独禁法の目的に照らして、必要最小限な規制にしていくという改正」だったと指摘し、規制緩和の一環として独禁法が改正されたというとらえ方を示した。通産省の観点からは、持株会社の解

禁は、企業組織形態の選択幅を拡げ、新規事業の創出および既存事業の効率化を通じた経済構造改革の推進に寄与するものと捉えられていた。また、大規模会社の株式保有規制の見直しはベンチャー・ビジネスの成長を通じて経済を活性化させる、大企業が直面している事業の制約を除去することに貢献すると考えられた。そこには、国際競争力の低下、少子化・高齢化による労働力の減少といった経済環境の変化に基づいてわが国経済の活力が低下しており、それを克服するため国際的に魅力のある事業環境を創出しかつ企業活力を高めることが必要であるという政策課題の認識が横たわっていた。

経済構造改革への取組みの第二としては、商法の合併・分社化規定の見直しと会社分割制度の創設が進められたことも重要であった。既述の1994年6月に公表された産構審基本問題小委員会報告は、商法における「会社分割規定の整備」、「合併手続の簡素化」および「営業譲渡手続の簡素化」を政策課題として提示していた。報告を受けて通産省は商法研究会を発足させて検討を重ね、96年7月に「商法合併制度のあり方についての研究報告」、「企業分割を巡る課題についての研究報告」をまとめた。このうち前者は、①合併報告総会・合併創立総会の廃止を求め、これに伴う情報提供の不十分さを補うため合併にあたっての情報開示を充実させ、②同様に情報開示について、債権者が異議申し立てを判断できるよう合併内容の広告を要する、だがそれは簡素化したものとする、③簡易合併手続きの導入などを検討したものだ。これらの諸点は、97年3月国会に提出された改正商法（6月公布、10月実施）により実現された。この間、96年9月から再結成された企業法制研究会は、その検討結果を97年7月には報告書「企業組織関連制度の改革へ向けて—平成9年企業法制研究会報告—」としてまとめた。その提言の一部は、99年の商法改正（8月公布、10月実施）による株式交換制度創設などに結びついた。

### 第3章 金融・税制

#### 1. 金融

財政投融资（以下、財投）の規模は、金額ベースで見ると2001年度に財投改革が行われるまで上昇傾向をたどった。通産省では産業政策局産業資金課と中小企業庁計画部金融課が調整を行っていたが、1980-90年代において所管した財投機関7機関のうち、開銀、中小公庫、国民公庫、輸銀の4機関で約90%を占めた。機能別には、80-90年代は、中小公庫と国民公庫を含む6機関が行った中小企業関連のものが通産省関係総額の70%に達し、次いで資源・エネルギーであったが、80年代後半からは経済構造調整関係の費目が資源・エネルギーを上回るようになった。

財投による政策的な資金配分とは別に、通産省は産業金融のあり方についての改革に取り組んでいた。1980年代には、産業構造審議会産業金融小委員会が、「80年代ビジョン」を踏まえて82年9月に「今後の望ましい産業金融のあり方に関する報告」を公表した。それは、80年代の産業金融にかかわる基本的な方針を示し、産業界の要望を踏まえながら金

融・資本市場の規制・慣行に対する見直し等の必要性を提示し、政策金融の役割と今後のあり方を検討したものであった。また、産業金融小委員会は88年6月には「新しい産業金融の方向について」をとりまとめ、国内の余剰資金を活用した産業のニューフロンティア開拓事業を積極的に育成する政策課題を充たすため、資金調達面の問題点等を整理し、政策展開の方向についての展望を示した。

1990年代には、経済構造改革、規制緩和が政策課題に浮上したことを背景として、目的および対象分野を拡張し、他省庁とも連携しながら研究会を介した検討等が進められた。例えば、91年5月に産業金融小委員会が中間報告「90年代の産業金融」をまとめ、自己株式取得の制度化、金融機関の適正な競争の促進、新規事業を含めた中小企業の資金調達円滑化のための諸制度改革等を提言した。また、96年11月に橋本内閣が金融システム改革を構造改革の一環としてとりあげた際には、通産省としても産業界等の視点に立脚した望ましいビッグバンの姿を描くべく、同小委員会にて検討を進め97年6月に「ビッグバン構想」を公表し、公的金融の見直しに踏み込んだ見解を示した。

このほか、1989年6月に成立した「特定新規事業実施円滑化臨時措置法」（以下、「新規事業法」）では、「特定新規事業」に対する資金面での支援策として、新株引受権付社債（ワラント債）が一定の要件を満たす場合に限り商法第297条の規定による制限を超えて募集することができる特例を設けるなどの措置を講じた。この認定は90年9月から開始され、本法改正直前の95年10月末時点で27件であった。さらに新規事業法の95年11月改正では、ストック・オプション制度を創設した。この認定実績は97年3月まで57件にのぼり、活発に利用されるようになっていた。

また、大蔵省との共管である「特定債権等に係る事業の規制に関する法律」（1993年6月施行）では、1980年代後半に資金調達方法の一つとして注目された資産流動化・証券化が推進された。94年6月の商法改正では自己株式取得・保有規制の緩和を実現した。企業金融の円滑化や敵対的M&Aに対する企業防衛の観点から見直しを求める声が高かったことが背景にあった。ただし、このときの改正では自己株式取得の原則自由は実現せず、ストック・オプション制度についても譲渡先が使用人に限定されるなど依然制限的な性格を残したことから、97年5月に一般的なストック・オプション制度の導入を目的として再び商法が改正され、また公開会社について株式の消却に関する商法の特例を定めた「株式の消却の手續に関する商法の特例に関する法律」が成立した。このうち、前者の改正によって、①自己株式方式によるストック・オプション、②ワラント（新株引受権）方式によるストック・オプションが導入されたのである。

## 2. 税制

租税特別措置を中心とした税制面での措置についてみると、1980年代初頭はエネルギー対策を中心としたものであり、80年の「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」に基づく石油代替エネルギー利用設備の特別償却制度創設などがあった。83年度

には、産構法に基づいた基礎素材産業に対する優遇税制、および特定不況地域対策や設備投資促進措置を目的とし中小企業を主な対象とした税制が展開された。80年代半ばになると基盤的技術の開発、中小企業の技術体化、先端技術育成などの技術支援が重視された。90年代に入ると、90年度に製品輸入促進税制が実施されたように、国際調和を目的とした施策が展開され、エネルギー税制においても地球環境問題への役割が期待された。また、引き続き地方経済や中小企業を支援する税制も展開された。91年度の移転促進税制、92年度の東京一極集中是正税制、中小企業流通業務効率化促進法に関連した税制、96年度のベンチャー企業支援税制、中心市街地活性化に関する税制などだった。

#### 第4章 直接投資と経済の国際化

はじめに通産省の対内直接投資に対する政策スタンスの時系列的な変化を簡単にまとめおけば、1980年の「外国為替及び外国貿易管理法」（以下、「外為法」）の改正によって事前届出制に改められ「原則禁止・例外自由」が「原則自由・例外禁止」と変更されることに伴い、「制限」から「自由」へと転換した。90年代に入ると92年の「輸入の促進及び対内直接投資事業の円滑化に関する臨時措置法」の制定に見られるように、対日投資の「促進」を図るようになった。さらに90年代後半には、対日投資の促進は、「対日投資会議」に象徴されるように、政府全体としての取り組みとなった。しかしながら、通産省の対内直接投資に関する政策は必ずしも徹底されたものではなかったと考えられる。その要因として、直接投資が持つ経済的な意味への適切な理解の不足、対内直接投資に対するデータによる検証不足、直接投資に関連する政策が通産省の所掌範囲を超えるケースが多かったことなどが挙げられよう。

経済学的には、直接投資は単なる国際的な資本裁定ではなく、企業が技術やノウハウ、ブランドといった経営資源を海外の生産要素と組合せて利用する行為である。したがって、資本ストックに大きな差がない先進国間でも直接投資は盛んであり、経営資源が豊かな企業ほど直接投資を行う傾向がある。直接投資企業の優れた経営資源は、直接投資を受け入れるホスト国が、産業の生産性の改善や進出企業からの技術移転などの経済的なメリットを期待する理由ともなっている。また、直接投資は主として、輸出の代替手段として外国市場へのアクセスを目的とするケース（水平的直接投資）と生産コストの削減を目的として生産工程の一部又は全部を外国に移転するケース（垂直的 direct 投資）に大別される。対外直接投資による国内産業の「空洞化」がしばしば懸念されるが、生産や雇用は、直接投資企業が国内に残した機能と海外に移した機能の代替・補完関係にも依存し、日本のデータを用いた実証研究でも、国内雇用への影響は少なく、むしろ直接投資によって企業の操業が効率化するメリットが観察されるという結果が得られている。

こうした理論を念頭におきながら、実際の直接投資の動向と政策とを時系列に観察すれば、1980年代は海外への直接投資が大きく伸びた時期であった。主要先進国による対外直接投資フローに日本が占めるシェアは、80-84年に8.9%、85-89年に18.8%となり、80年

代後半の伸びがとりわけ大きかった。これは、主として、製造業を中心として企業が貿易摩擦に対応しながら市場確保を目的とした先進国向けの直接投資（水平的直接投資）を展開したためであった。

一方で対内直接投資は伸び悩み、それが貿易摩擦問題と併せて日本の閉鎖性を表すものとして捉えられることも懸念された。通産省は、対外直接投資が現地雇用の促進、現地産業の活性化を促すとし諸外国に理解を求めるとともに、「産業協力」という枠組みに基づいて民間ベースでの資本交流や技術交流を支援することで摩擦の緩和に努めたが、企業行動を促す環境整備にとどまったところに限界を抱えていた。そこで対内直接投資にも力が入れられ始め、1984年に「対外経済対策」が策定され、この方針に基づいて同年5月に通産省は対日投資円滑化対策室を設置して情報提供等の面で外国企業の投資を支援し、日本開発銀行の外資系企業を対象とした低利融資制度も創設された。80年代初頭来の対内直接投資による地域経済活性化の議論とも結びつき、外資企業誘致ミッションなども行われた。しかし、これらの施策も結果的には対内直接投資の拡大にはあまり結びつかなかった。規制緩和、とりわけ欧米企業が競争上の優位を持つ非製造業における参入規制の緩和といったより大きな政策を欠いていたことも大きな要因であったと考えられる。事実、対内直接投資は90年代終わり頃になって増加したが、その背景には市場開放を伴う大幅な規制緩和があった。80年代後半における通産省の直接投資に関する政策では、高まる貿易摩擦による国際的な緊張関係を背景として、輸入促進が第一義的に推進され、対外直接投資がもつ輸出転換効果が重視されており、直接投資の決定は市場原理と経営者判断に委ねられるのが基本で、政府の役割は投資環境の整備に限定されるという意識が強かった。

1990年代に入ると、バブル経済崩壊後の国内不況を打開する手段として、対内直接投資の促進が期待された。また、アジア地域を中心とした対外直接投資の展開によって国内産業の空洞化に対する懸念も強まり、国内の「高コスト体質」の解消の必要性も唱えられた。高コスト体質は過剰な対外直接投資を招くだけでなく、対内直接投資の促進にもマイナスと考えられた。高コスト体質の解消の政策は97年以降の橋本内閣による6大改革にもつながっていった。

対内直接投資の促進政策は、日米構造協議の最終報告と同時に発表された1990年6月の「直接投資の開放性に関する声明」に基づいて進められた。91年の外為法改正による事前報告から事後届出への変更、92年の「輸入の促進及び対内直接投資事業の円滑化に関する臨時措置法」（輸入・対内投資法）制定による外資系企業へのインセンティブ付与、93年の対日投資サポートサービスの設立などであったが、これらの対策は投資の増加という観点では効果的ではなかった。

しかし、1990年代前半の日米構造協議、日米包括経済協議における交渉を経て直接投資に対する通産省の認識も次第に変化し、94年の通商白書は、「日本に直接投資をする際のコストが高く、かつ国内企業との競争が激しいために、外国投資家が利益を上げにくい」とし、法令や行政指導による規制の存在も理由として強調した。94年7月に「対日投資会議」

が経済企画庁に設置され、「投資環境の改善に係る意見の集約及び投資促進関連施策の周知のため、関係省庁間の連絡調整を行う」こととなった。この会議で通産省は、対日投資を国内経済の活性化と消費者利益の観点から評価し推進するとの考え方にたって調整に当たっていた。この会議は対日投資促進のために規制緩和を進めることを重視しており、この方針に基づいて、94年の輸入・対内投資法による外資系企業に対する欠損金の繰越期間の延長、95年の同法が定める特定対内直接投資事業者へのサービス業の追加、地域活性化の観点から外資系企業を誘致する政策の90年代半ばからの活発化、97年の外為法再改正による手続きの簡素化などが実施された。さらに、90年代後半にはM&A市場の活性化を目的とした法改正や金融自由化等の規制緩和が進んでいた。これらの措置と踵を接するように金融・保険業、通信業における日本への投資が伸び始めた。もっとも、99年4月に開催された第4回「対日投資会議」ではさらなる諸制度の見直しが求められており、規制緩和に課題があるとする海外投資家の見方を依然として認めていた。

本章で行った計量分析によれば、1980年代以降、対内直接投資に対する日本市場の「閉鎖性」は、2000年代以降も継続した課題であった。90年代後半に進められた規制緩和を軸とした対内直接投資の促進政策は、金融・保険業等における投資を伸ばしたと考えられるが、この時期は世界的な規模で直接投資が拡大した時期でもあり、投資先としての日本の選ばれにくさは諸外国と比べ相対的に変化がなかった。したがって、政策が十分であったかどうかについては疑念が残る。

1980年代から90年代にかけての直接投資に関する通産省の政策は、民間の投資を制限するものから自由で安定的な投資環境を整備する方向へと変化したことは事実である。政府の役割が変化したことを端的に物語る政策分野でもあった。