



RIETI Policy Discussion Paper Series 14-P-015

通商産業政策(1980~2000年)の概要(8) 生活産業政策
——松島 茂 著『通商産業政策史 8 生活産業政策』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(8) 生活産業政策*
——松島 茂 著『通商産業政策史 8 生活産業政策』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、松島茂著『通商産業政策史 8 生活産業政策』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。

第1章 繊維産業政策

1. 序説

1960年から2000年までの繊維産業の推移を概観すると、繊維製造業の事業所数は、60年の48,385事業所から70年には146,286へと3倍の増加をみせたのち、80年には147,968、90年には130,063と推移し、2000年には80,374と大きく減少した。これに伴って、従業員数も60年の1,427千人から70年には1,749千人を経て、80年には1,390千人、90年には1,270千人、2000年には679千人と著しく減少した。製造品出荷額も同様に、60年の2.1兆円、70年の6.1兆円、80年の12.2兆円、90年の14.0兆円へと傾向的に上昇したが、2000年には7.6兆円へと大きく減少した。また、輸出額は、60年の1.2億ドルから2000年の8.5億ドルへと傾向的に伸びたが、日本の全輸出に占める地位は60年の30.2%から2000年の1.8%へと大きく低下していた。一方、繊維製品と繊維原料をあわせた繊維品の輸入動向は、60年から2000年にかけて増加し続けた。60年には繊維原料のみの輸入であったが、70年前後から二次製品を中心に製品輸入が増え始めた。70～80年間に二次製品の輸入額は約10倍に急増し、80～90年間においても5倍の伸びとなった。このように日本の繊維産業は70年前後から、輸入圧力の下、転換を余儀なくされていた。

2. 終戦直後から1970年代に至るまでの繊維産業政策

終戦直後、日本経済の自立化にむけて繊維産業が果たした役割はきわめて大きかった。しかし、早くも1950年代半ばには設備調整を進める必要が生じ、56年6月に「繊維工業設備臨時措置法」（以下、「繊維旧法」）が公布された。この法律は、過剰設備対策として特定繊維工業設備に対して区分登録制を実施し、登録を受けた設備以外は使用を禁止するとともに過剰な設備の処理を進めるものだった。しかし過剰設備状態は解消せず、64年6月に4年間の時限法として「繊維工業設備等臨時措置法」（以下、「繊維新法」）が制定された。内容は、①精紡機および幅出機の設置を規制する、②施行後の需要を勘案して過剰精紡機格納を進める共同行為の指示を行う、③格納過剰精紡機を廃棄すれば、一定の率（1/2）で格納解除・新設を認めるなどだった。合成繊維については、64年10月に「化学繊維工業協調懇談会」が設置され、設備の増設幅、新設基準を設定し生産の急増を抑えた。69年の大幅改訂によって新設基準は撤廃され、合成繊維の新増設は自由となった。調整の成果が一部にあらわれ始めていたが、その反面で、国際競争力の向上を視野に収めながら、従来の労働集約的な産業からの脱皮を図る政策課題が新たに浮上し始めていた。

1965年12月、繊維工業審議会および産業構造審議会（以下、産構審）に対して行われた諮問は「繊維工業の構造改善対策はいかにあるべきか」というもので、「構造改善」という用語が初めて使われた点に特徴があった。66年9月の答申「繊維工業の構造改善対策」は、紡績業と織布業を重点対象として、第一に、紡績業の構造改善については、繊維旧法の枠組みによって企業の適応能力が阻害され、かつ発展途上国の追い上げや複合繊維化の進展などが繊維工業のあり方に変革を迫っていると、設備の近代化、企業規模の適正化、

過剰設備の処理、転廃業の円滑化、離職者対策等を指摘した。第二に、織布業に対する構造改善は、単純労働集約的な産業形態から高能率高技術産業への転換を求めるものだった。この答申に基づいて、67年7月に「特定繊維工業構造改善臨時措置法」（以下、「特織法」）が制定され、設備の近代化、規模の適正化、過剰設備の計画的な処理等が行われることになった。69年4月にはメリヤス製造業、特定染色業が対象業種に追加された。

特織法は、特定精紡機については、通商産業大臣が繊維工業審議会の意見を聞いて構造改善基本計画を定めるとともに、計画遂行のために、大臣は必要に応じて設備処理に関する共同行為を指示し処理命令を行うことができた（命令は1972年6月の改正で削除）。織布業では商工組合が計画を作成し大臣の承認を得ながら設備処理等を進めた。精紡機・織布業の双方にかかわる具体的な処理業務は、同法に基づいて67年9月に設立された「繊維工業構造改善事業協会」が進めた。特定精紡機の買い取りおよび廃棄、設備近代化に伴う設備処理事業に必要な助成金の交付などが、設立当初に想定された業務だった。

3. 第一次繊維工業構造改善臨時措置法の時代—知識集約化を目指して—

特織法は1974年6月をもって期限満了となることから、その後の政策措置に関する諮問が、72年10月に繊維工業審議会および産構審に対して行われ、答申「70年代の繊維産業政策のあり方について」が73年10月にまとめられた。この答申は、第一に、国際環境の変化として、発展途上国における繊維産業の成長が観察されるから、生産コストの引き下げによって競争力強化を図る従来の方法を転換して、わが国で生産することが有利な商品分野を追求するべきである。また、需要動向においては、個人所得の上昇によって高級化、多様化、個性化が進展しており、反面で需要総量の伸びが期待できないので消費者情報の確かな把握と対応が必要であることを指摘していた。第二に、特織法等による構造改善事業については、過剰設備処理、設備の近代化等は依然必要な課題であると評価した。第三に、環境変化に対応した業界の新しい動向として、アパレル製造業の成長や関係業種のファッション産業を指摘した。以上のような現状認識に基づいて、答申では、繊維産業の方向性を、スケール・メリットを追求する近代化等ではなく知識集約化に見出し、①消費者情報収集機能の強化、②製品開発機能の強化、③在庫管理・販売機能の強化、④業種間・工程間の有機的連携、⑤物流システムの近代化・合理化などの課題を示した。

答申に基づいて特織法は一部改正され、「繊維工業構造改善臨時措置法」（以下、「織工法」）と名称を変更し、1979年6月までの限時法として74年5月に公布された。4業種に限定された特織法の対象に対して、織工法は繊維工業全般を対象としたこと、法の目的において国際競争力の観点が退いて、「健全な発展」を図るため「新商品又は新技術の開発」および近代化等を進めるとされたことに特徴があった。また、大臣は構造改善の「指針」を定めるものとされ、異業種による知識集約グループを事業主体として想定し、このグループが新商品の開発などの「構造改善事業」を進めるための計画を「指針」に沿って自ら作成し大臣の承認を得るものとなった。上記の繊維工業構造改善事業協会も、新商品開発等に

力を入れる目的を新たに追加するなど対応を進めた。

織工法の運用によって政策担当者および業界が、納得のゆく見通しを得たわけでは必ずしもなかった。輸入圧力が増しており、そうした影響を被った織布業界・中小紡績業界が輸入制限を求める声を強めていた。生活産業局は私的諮問機関である「繊維問題懇話会」を1975年9月に設置し対応を模索した。11月にまとめられた「当面の繊維対策について」は、①輸入問題、②構造改善問題、③流通問題、④年末金融問題にかかわる業界努力と政策措置の必要性などを指摘した。これを受けて、繊維工業審議会は76年12月に提言「新しい繊維産業のあり方」を大臣宛に意見具申した。提言は、織工法の基本的な方向性を堅持しより徹底的に具体化させることを意図し、①消費者指向の明確化、②垂直連繋の強化、③アパレル産業の重視、④転換の円滑化などを進むべき方向として示した。こうした課題が指摘されたのは、輸入問題に対して貿易制限を行えば貿易立国としての日本の特性を阻害しかねないからその方法は採用しないという考え方が反映されたからでもあった。

もともと提言を反映するような具体策が直ちに展開されたわけではなかった。それでも、その後、輸入圧力などを背景としながら、1979年にはカルテルに基づく生産・価格調整対策、買い上げ資金を無利子で融資する過剰設備対策等の調整政策が進められた。また、78年5月制定の「特定不況産業安定臨時措置法」（以下、「特安法」）に基づいて合成繊維産業は過剰生産設備の処理を進めた。

4. 第二次繊維工業構造改善臨時措置法の時代—アパレル産業の振興と人材育成—

織工法の廃止期限を前にして、繊維工業審議会および産構審は1978年11月に「今後の繊維産業の構造改善のあり方について」を答申した。景気回復が順調ではないこと、内外の環境条件が変化していること、繊維産業全般に過剰設備が顕在化していることなどの現状認識を踏まえて、繊維産業の進むべき方向性を、①知識集約化の推進、②アパレル産業の発展、③生産と流通の協調的発展、④過剰供給・過当競争体質の是正に求める答申であった。そして、これを具体化するためには、織工法を改正のうえ5年延長させることが必要であると提言した。織工法が制定された際の課題が基本的には踏襲され、その枠組みの徹底が求められたが、79年改正法の重点はアパレル産業の振興にあった。こうした改正に基づいて、例えば、既述の繊維産業構造改善事業協会は、アパレル産業振興センターを設置し、人材育成事業にとりくむなど対応を進めていった。

5. 第三次繊維工業構造改善臨時措置法の時代—先進国型産業をめざして—

織工法が次の廃止期限を迎えるころ、内需の継続的な低迷、過剰設備、原燃料問題、輸入圧力等依然として多くの変わらない困難を繊維産業は抱えていた。繊維工業審議会総合部会、産構審繊維部会の合同委員会は、1983年10月「新しい時代の繊維産業のあり方について」を答申し、繊維産業の努力如何によっては「先進国型産業」として新たな発展も可能であるとの考え方を示した。先進国型産業とは「質的に高度化、多様化した広範な市

場を有し、工業技術と文化的創造性のポテンシャルが高く、これを担うヒューマン・キャピタルも豊富であるという先進国の持つ潜在力がフルに発揮され、国際的に優位性を保ちうる産業」という位置づけであった。

答申は、生産数量の減少、低収益、転廃業の進展といった現状で起きている事態を業界の構造的な要因に基づいたものとみなしていた。すなわち、①需要の構造的な変化、すなわち量的停滞の一方で、個性化、多様化、高級化が急速に進み、なおかつ流行のサイクルが短縮化しており、生産は多品種少量サイクル化を余儀なくされている、②発展途上国の成長を背景とした諸外国との競争、③若年労働力の確保難などが問題であった。他面で、再生の動きとして、①新商品の企画・開発を軸に異業種の垂直的な連繋が様々な形で進んでいる、②原糸、織布、染色などの繊維産業における各工程で技術開発の成果が結合し新製品が生まれるといった革新が進んでいることにも注目していた。

新たな方向として示された先進国型産業への発展とは、①「生活文化的ニーズを充足する情報・技術集約産業」として「生活必需品を供給するという役割にとどまらず、むしろ今後は、社会的価値や人間の内的価値を表象する財、あるいは人間の感性を充たす財」の供給をになうことであり、②「産業全体の総合性を発揮しうるシステム型産業」として、「情報の円滑な流通、商品企画と高い技術の結合により、実需に見合い、かつ消費者の高度な質的ニーズに応えうる製品の供給を行っていくこと」であった。このほか③「国際分業の中で発揮しうる国際的産業」への道のりも論じられた。こうした発展の方向性を実現するために、アパレル分野をも対象とする構造改善の積極的推進策など多様な対策が示された。こうして織工法は再び5年間延長されることになり、1984年5月に改正法が公布・施行された。

度重なる延長によって、1974年から89年まで15年間有効となった織工法は、この期間を通して一貫して知識集約化対策を進めることになった。その成果は、商品開発センター事業、設備リース事業、設備近代化事業、取引関係の改善事業などに現れていた。繊維事業者は、知識集約化グループを結成して、これらの事業計画を作成し大臣承認のもとで改善事業を進めたが、このグループには企画力等において優れた大企業も参加した。15年間で、知識集約化事業は77件、施設共同化事業は30件が大臣の承認を受けた。総事業費は1,027億円で、そのために必要な資金は高度化融資664億円、自己調達資金のうち繊維工業構造改善事業協会による債務保証67億円の支援が行われた。

6. 第四次繊維工業構造改善臨時措置法の時代—生活文化提案型産業への新展開—

1989年の三度目の期限切れを前にして織工法の役割をめぐる検討が再び繊維工業審議会および産構審によって行われた。その答申「今後の繊維産業及びその施策のあり方」（88年11月）は、次のような現状把握を示した。第一に「需要の高度化、多様化、短サイクル化及び繊維利用の生活全般への広がり」を捉えるとともに、第二に、円高の進行とアジアNIEsの追い上げによって輸入の急増・輸出の不振がますます進行していることが指摘された。

第三に、技術革新・情報化が一層進展していることも重視された。こうした現状に対して繊維産業が進むべき方向性としては「新しい実需対応型供給体制を構築し、生活文化提案型産業へと脱皮すること」にあるとされた。そのためには次の 3 つの課題を克服する必要があった。すなわち、①新しい実需対応型供給体制を構築するために構造改善を推進すること、②需要の高感度化・高品質化などのファッション化傾向に対応するため繊維産業の商品企画、情報収集・発信力を向上させること、およびそのための基盤整備・人材育成の充実を進めること、③発展著しい技術革新・情報化の成果を積極的に繊維産業に活かすことだった。実需対応型供給体制とは、(a)消費者需要の把握に基づく供給側の提案とこれに対応する需要側の選択によって実需を顕在化させるとともに、(b)リードタイムを短縮化するクイック・レスポンスのための体制を確立し、実需に対応した商品を廉価かつ適時・適応に供給する新たな仕組みなどとされていた。

具体的な政策措置としては、これまでの「構造改善」という用語から「構造調整の積極的推進」がうたわれたことに変化が示されていた。構造改善と円滑な「産業調整」を同時に進めることを期待したものだ。また、構造改善についても従来とは異なる新しい意味が込められていた。すなわち、「複数の企業の連繋により、新しい実需対応型供給体制の構築に必要な諸機能を相互に補完するべく連繋し（実需対応型補完連繋＝リンケージ・プロダクション・ユニット：LPU）、高級化、多品種・少量・短サイクル化に特色付けられる市場に柔軟かつ積極的に対応するグループを形成することが重要」というものだった。従来は工程間に分断されていた業種間の情報流通を充実させることが重視されていたが、ここでは既に異業種間の垂直連繋を行っている企業がさらに機能を相互に補完させるような場合が想定されていた。また、実需対応型供給体制を構築するための基盤整備を支援するものとして、「繊維リソースセンター」が構想されていた。繊維素材やデザイン等にかかわる情報を蓄積し繊維産地の情報発信機能を高めることが期待された。こうして繊維産業の抱えている問題に対する政策的対応の必要性が認められ、1989年3月に改正法が公布され4月より施行された。織工法は再び5年間延長された。

今回の改正は、実需対応型供給体制を構築するための繊維リソースセンターの設置を特色とした。繊維工業構造改善事業協会が進めた施策は、データベースを同協会に構築してそれを各地の繊維リソースセンターとネットワークでつなぎ情報提供を行うというものだった。「SR-NET 東京」と名付けられたこの方法は、1990年3月に完成した。とはいえ、時々刻々と変化するファッション情報の収集にはコストがかかり、ビジネスの要求には充分応えられるものではなかった。そうした事情もあって SR-NET 東京は、97年に「繊維ファッション情報アベニュー」に引き継がれ役割を終えた。

また、LPU については、この連繋グループが構造改善事業計画を作成し大臣の承認を受けて改善事業を実施するものであったが、商工組合もこうした仕組みを利用し、構造改善円滑化事業計画の推進を行った。1989年から94年までに、LPUによる構造改善事業は47件、組合の計画は9件、施設共同化事業計画なるものが1件であり、計57件が大臣の承認

を受け事業を進めていた。総事業費は 478 億円となっていた。

なお、この第四次織工法体制の下で、設備登録制度が廃止された。1991 年 6 月に、同年 12 月時点で実施している登録は、95 年 10 月までに全廃すると決められたのである。

7. 繊維産業構造改善臨時措置法の時代—市場フロンティア拡大に向けて—

第四次織工法の期限をむかえて、繊維工業審議会総合部会・産構審繊維部会は「今後の繊維産業及びその施策の在り方」を 1993 年 12 月にまとめた。それによると、輸入増大を背景とした生産規模の縮小傾向が観察される一方で、従業員数は約 280 万人を抱え、地域によっては繊維産業が核となっている場合もあり、「テキスタイル部門」は貿易収支においても黒字を実現しているとの現状認識に立っていた。その背景には 4 つの要因があると考えられた。①「課題の多い要素条件」として、高度な労働力は獲得が困難であり、単純労働力、土地、エネルギー等の分野では海外に比べてコスト競争において劣位であった。だが、②「恵まれた需要条件」が存在し、日本市場は高い品質とデザインを求める高度なものでありかつ規模も大きく、また③関連産業である繊維機械産業やエレクトロニクス産業は世界一流であった。ただし、④「価格競争を促す産業構造」という問題点を抱えていた。従って、②③の条件を活かしながら創造的な発展の方向性を模索するためには、「価格競争促進型から差別化競争促進型への構造改革」によって日本の繊維産業が積極的に市場を創出し国際的にフロンティアを拡大することが必要であると考えられていた。それは、①「プロダクト・アウトからマーケット・インへの構造改革」、②「クリエーションを育む産業構造の構築」、③「グローバル戦略の確立」という 3 つの戦略によって進めるべきであると提言された。このうち、①は市場の求めるものを開発し、生産、販売するという発想の具体化であった。そして、これらの戦略を実現するためには、政府の補完的な措置は依然必要であるとして、新たに流通を含めた構造改善の必要性に言及しつつ織工法の延長が提言された。こうして 94 年 3 月に改正法が公布され、4 月から施行されることとなった。この際、「繊維産業構造改善臨時措置法」（以下、「織産法」）と改称された。

再び 5 年間延長された第五次織工法とでもいうべき織産法は、基本的な枠組みを第四次織工法から継承し、構造改善事業は連携グループと商工組合等によって担われていた。ただし、第四次織工法が掲げた実需対応型供給体制の構築という生産分野を重視した施策については、織産法の検討過程において反省が加えられ、「マーケット・イン」が重視されることになり、流通分野を含めて構造改善の必要性が指摘されていた。織産法によって改正された諸点は、①新商品開発にはデザイン開発を含むことにしたこと、②設備近代化事業に設備リースを含むことにしたこと、③新たに販売または在庫管理の合理化に関する事業を加えたことなどであった。こうした改正は企業グループの多様なニーズに応じるためでもあった。また、助成措置は、従来、融資、債務保証にとどまっていたが、情報ネットワーク化補助金、地場産業等進行対策費補助金等の新たな助成制度が用意された。構造改善事業・助成措置の拡充によって、織産法下では、構造改善事業が 96 件、構造改善円滑化事

業が 24 件、合計 120 件と承認事業は大きく伸びた。反面で総事業費は自己調達を含めて 151 億円と縮小していた。

8. 21 世紀にむけての繊維産業ビジョン

繊維産法の期限を前にして行政のあり方には少しずつ変化がみられ始めていた。1996 年 1 月に成立した橋本龍太郎内閣が、それまで業種単位で行われてきた行政を業種横断的な政策の枠組みに移行することを求めていたからである。そのため繊維工業審議会総合部会と産構審繊維部会の答申は、これまでの延長をもとめる答申とは異なるものとなった。

答申では、まず日本の繊維産業を巡る競争環境の変化を 3 つの新時代(市場主導の時代、グローバル大競争時代、ニューフロンティア時代)の到来として捉えていた。このうち、市場主導とは、産業活動の主導権が供給サイドから需要サイドに移行し、市場における徹底した合理的・革新的活動によってのみ産業の発展が確保されるという考え方であった。こうした新時代の到来に対して繊維産業は適切に対応していないとして、4 つの課題が深刻化していると指摘した。第一に、市場主導時代への対応不全であり、「不明確なリスク分担、分断された多段階構造、両者の相乗作用」によって高いコストのままである供給体制が温存されている。「マーケット・イン」の方向性は妥当であったが、「クイック・レスポンス」のとりくみが課題であった。第二に、上記グローバル大競争に対する対応が不十分であり国際展開の必要性が課題として浮上していた。日本を高度な企画・開発拠点の中核としながら、アジアにおける生産・開発拠点としての役割をさらに高度化してゆく国際展開は道半ばであると判断されていた。第三に、上記ニューフロンティアに対する挑戦が必要であり、第四に、繊維産地の課題として改革の速度が遅いといったことが問題とされた。

答申は、これらの課題を解決するために必要と考えられる 5 点の改革を指摘したが、重要なことは、そうした改革は「市場における個別の企業行動によって相当程度実現するはず」とみなされていたことであった。同時に、「市場自体も 1 つの制度である以上、その制度そのものの欠陥の是正、あるいは制度の高度化に関する一定の政策関与が必要である」として、補完的に政策を発動することが必要であることも指摘したが、そのうえで、繊維産業政策を、個別産業として実施するのではなく一般的な政策手法によるものと判断していた。

このような判断は、現行繊維産法の実績について、「平成 6 年度以降の 4 年間で、全繊維事業者の約 1% (1,000 事業者) に利用されている」ことを評価しつつも、「繊維産業全体の産業構造改革のための手法としては波及効果が限定的である」こと、そして「繊維産業の今日的な課題が広範囲に存在し、そのための改革手段も多岐に及ぶ中で、あらかじめ一定の改革手段だけを長期固定的なパッケージとして用意することは、繊維産業への政策支援の可能性を限定的にしてしまう効果も存在する」と総括した。その限りで現行法の枠組みは延長せず廃止することが適当と判断された。

答申を受けた政府は、1999 年 2 月の閣議で「中小企業総合事業団法案」を決定し国会に

提出した。7月より施行されたこの法律は、中小企業施策を総合的かつ効率的に推進する体制の強化を目的として、中小企業信用保険公庫、中小企業事業団および繊維産業構造改善事業協会を総合して、中小企業総合事業団の設立を図るものだった。構造改善事業の推進主体はこれに再編され、繊維産業政策は、業種横断的な産業政策や中小企業政策の枠組みを活用して展開されていくことになった。

第2章 紙業印刷業政策

1. 紙パルプ産業ビジョン

産構審、紙業課が模索した政策課題を示す初めての産業ビジョンは、1972年10月に策定された産構審紙・パルプ部会の答申「70年代における紙・パルプ産業のあり方」であった。71年5月の「70年代の通商産業政策」を受け、個別産業毎に進められたビジョン策定作業の一環であり、「知識集約型産業の振興」、「環境問題への対応」などを提示した全省的な産業政策ビジョンを反映するものであった。そうした意味もあって、答申は、紙パルプ産業が発展してゆくための課題として、①環境汚染型産業からの脱皮、②資源対策の遂行、③供給体制の整備と企業体質の改善、流通の円滑化などを指摘していた。

第一の課題は、1958年に紙パルプ工場の排水が漁業に被害を与えた問題を契機として対策が求められていたもので、水質汚濁の解消を主な対象とした。第二の資源対策の課題とは、70年代初頭において原料資源が国内に多く存在した一例えば原木では80%が国内に依存していたが、このビジョンは80年の需要規模を70年の1.91倍～2.23倍と想定し資源確保対策が重要になると予測していた。そこで、海外において造林事業など資源の造成に参加すること、工場の海外進出を進めることなどが重要な課題になるとしていた。第三の企業体質の改善などの課題は、紙・板紙の輸入増加傾向に対応して国際競争力の向上が問題とされた。これまでの紙パルプ産業は装置産業としてのメリットを発揮し得るような規模の確保を進めていないため、多くの企業が小規模性という問題を抱え、しかも慢性的な過剰設備状態にあった。こうした現状に対し、投資主体の集約化、合理的な設備投資が必要であると同時に、需要が多様化し始めているから、流通の円滑化も重要な課題になると考えられていた。

次に策定されたビジョンは、1981年3月に産構審紙パルプ部会が行った答申「80年代の紙パルプ産業ビジョン」だった。二度にわたる石油危機によって、紙パルプ産業はエネルギーコストの上昇および需要減退（＝構造不況）に直面していた。こうした現状を反映したビジョンは①構造改善のとりくみ、②経営意識の変革、③原材料の安定確保の達成という3つの課題を指摘した。構造改善としてもっとも重要視されたのは、過剰設備問題である。これは第二の課題と関連付けられており、第一次石油危機以降の低い稼働率によって設備が過剰化しつつあったことは、高度成長期に浸透した経営意識、つまり過剰設備が経済成長に伴う需要回復によって解消されてきた経験に対する固執として理解されたからで

ある。これらの対策としてビジョンは、①シェア意識の転換、節度ある行動といった企業サイドの意識変革が必要であり、②公的介入を要するとしても、こうした企業の自主的な変革を前提としたものにするべきであるなどと論じていた。

第三の課題は、1980年初頭にパルプ材の50%が海外依存となるなど原材料不足の懸念が具体化し始めたことを背景とした。必要な対策は、①海外造林を中核とした開発輸入の早急な実施、②国産パルプ材の安定供給、③古紙回収利用の拡大と需給安定化の推進だった。このうち、②では、紙パルプ業界とチップ業界の連繫強化、供給ソースの多角化、紙パルプ産業内の協調、チップ業界の体質強化および林業振興が求められた。③は90年度の回収目標率48%を目指して、広報宣伝活動の強化、収集回収の促進、実施団体の振興等が必要であったとした。このほか前回ビジョンと同様に、流通分野にも関心が示され、課題と対応方法が提示された。それらは、①流通業界の情報機能強化、②物流の合理化、③新商品の開発、④輸入紙の増大に対する対応、⑤価格設定方法の改善（取引慣行の近代化、製品企画の統一等）だった。

3番目に策定されたビジョンは、1994年10月の「緑化と国際化の中の紙パルプ産業」だった。これは「紙・パルプ産業基本問題検討委員会」の中間報告であったが、現状と課題は次の4点にまとめられていた。①収益性の低下、②東アジア紙パルプ産業の発展、③市場アクセス改善要求の高まり、④環境保全に対する要請の高まりであった。このうち①に対する対応としては、行政介入に基づく共同設備処理ではなく、日本製紙、新王子製紙の誕生あるいは業務提携といった自主的な企業協調の拡大を評価し、これを是認するものとなっていた。こうした現状と課題をまとめたうえで今後目指すべき方向は、①国際化の推進、②環境保全の一層の推進であった。このうち、①は合併や業務提携等に基づく集約化を中心としたリストラ・コスト削減によって国際水準の競争力を達成させることを意図した。また、国内市場の国際化も必要であるとしており、アクセス改善、内外無差別、競争促進の原則徹底を強調した。

以上のようなビジョンの策定作業では、製紙業界のトップ経営者・関係業界経営者等が参加した審議が開催されていた。また、紙業課は、膨大な統計・資料を扱う事務局としての役割を果たしていた。このような作業に基づいたビジョンは、紙パルプ産業の課題、対応の基本的な方向、長期的な展望といった諸点について産業界と行政当局が共通認識を抱くことに寄与したと考えられる。

2. 設備調整・生産調整

不況カルテルによる数量調整が、紙パルプ産業を対象として初めて行われたのは、1971年であった。これは通産省が不況カルテルを勧告し公正取引委員会が事後的に認めるという「鉄鋼方式」が紙パルプ産業にも適用されたものであった。71年12月に板紙連合会は段ボール原紙（中芯原紙、外装用ライナー、内装用ライナー）の不況カルテルを公正取引委員会に申請し、これは内装用を除いて72年2月に認可された。

1970年代末には、「特安法」（78年5月制定）に基づく構造改善事業によって設備調整が行われた。具体的には79年3月に、段ボール原紙メーカー66社の申請に基づいて、段ボール原紙製造業は4月に政令指定を受けた。この業界は、第一次石油危機以降の省資源化に伴う包装節約や需要の著しい低迷に直面し、間近3か年の稼働率は60%前後に低迷し専業15社も74年以降赤字を続けていたからであった。79年6月に大臣が策定した安定基本計画は、年産能力1,147千トン为目标として廃棄・休止によって15.2%を処理する設備処理、および設備の新增設制限・禁止を柱としたものだった。

これに対し洋紙製造業は特安法の要件に合致するような事態に直面していなかったとはいえ、原燃料コストの高騰および需要縮小によって企業経営は圧迫されていた。緊急避難措置として、1981年5月から上級紙とコーテッド紙が不況カルテル実施の許可を受け、これは82年2月末まで継続された。印刷用紙としては初めてのことであった。このほか、81年6月からは両更クラフト紙が78年以来2回目の不況カルテルを行った。構造不況の波は洋紙製造業界全体に及んでいた。

こうした事情から、通産省は能力増設設備投資の抑制に関する方針を固め、1982年2月には「紙需給協議会」を設置するなど対策を進めた（92年に「紙需要協議会」と改称し、96年度下期を最後に廃止された）。83年5月に制定された「特定産業構造改善臨時措置法」（以下、「産構法」）は、大幅な設備過剰に直面しつつあった製紙業界にも適用された。83年8月に洋紙製造業（新聞用紙製造業を除く）44社が通産省に申し出を行い、10月には「特定産業」の指定が行われ、目標年度を88年とする構造基本計画が同じ10月に告示された。主な内容は、86年9月までに95万1千トンの設備処理（処理率10.6%）を進めるものだった。あわせて83年11月には産構法第5条第1項の規定に基づいて通産大臣は、新設、増設および改造の制限または禁止に関する共同行為を指示した。産構法の指定は洋紙製造業にとどまらなかった。すでに特安法の指定を受けていた段ボール原紙製造業も83年5月に産構法の指定対象となった。8月に目標年度を88年とした構造改善基本計画が策定され、抄紙機を対象として38万5千トンを休止によって処理する方法が示された。84年3月には計画の一部が変更され、処理すべき生産能力は153万7千トン（処理率19.8%）となり、87年6月を目標に実施されることになった。

以上のような産構法に基づく指定は、洋紙製造業では業況回復によって1988年3月に解除され、ダンボール原紙については6月の産構法廃止によって計画が終結した。ただし、調整が放棄されたわけではなかった。88年は好調な需要を背景として製紙業界では新增設計画が相次いだ。紙業印刷業課は、各社に対して設備投資計画を省に報告することを要請した。「デクレア方式」と呼ばれたこの方法は、発表される計画を参考にして、各社が自社の投資計画を自主的に調整することを期待したものであり、91年3月に終了するまで洋紙製造業、板紙製造業を対象として実施された。

3. 古紙対策

古紙対策は、1972年のビジョンでは、原料確保対策のみならず環境への負荷を軽減する方法として意義が与えられていた。これに対し、81年のビジョンは、①原材料の安定確保、②省エネルギー、③廃棄物の減量、④森林資源の保護を古紙対策の意義としてとりあげていた。省エネルギーが加えられたように、古紙対策には様々な位置づけが時代とともに付与されていたわけである。

具体的な施策は、まず1973年10月紙業課がまとめた「紙類の再生利用の促進対策」に基づいて、立法措置、啓蒙普及活動を担う官民合同組織の設立を進めることになった。立法措置は実現しなかったが、74年3月に財団法人古紙再生促進センターが設立され、①広報宣伝事業、②債務保証事業、③備蓄事業などを主な業務とした。このうち②は回収業者の零細性を考慮した対応であり、75年には古紙卸売業を「近促法」（63年3月制定）に基づく指定業種として、77年には近代化計画を定めた。古紙の標準規格や選別容器等の開発を促進する趣旨であった。さらに89年には、同法の特定業種に指定し、実態調査などが行われた。

1990年代に入ると環境問題へのとりくみが盛んになり、91年4月に「再生資源の利用の促進に関する法律」（以下、「リサイクル法」）が制定されると、10月に同法第2条第2項に基づいて「紙製造業」、「古紙」が政令指定を受けた。大臣の省令に基づいて古紙利用率の向上目標が設定され、国内で製造される紙の古紙利用率を94年度までに55%に引き上げることが決定された。これはリサイクル法制定に先立つ90年4月に日本製紙連合会が打ち出した「リサイクル55計画」を反映したものであった。ただし、この55計画では95年度を目標としていたが、政府計画の達成は容易ではなかった。94年10月に通産省が刊行した『緑化と国際化の中の紙パルプ産業』においてポスト55計画の策定が強く求められたのに対して、日本製紙連合会が95年1月に2000年度に向けて新たに設定した目標は56%であった。この目標は99年度までに達成されたが、リサイクル率の改善は容易ではなかったことが知られる。2000年10月には有識者および関係業界の代表からなる「古紙リサイクル推進検討会」が05年度までに60%を目標とすべきと提案したことなどを背景として、通産省は新たな基準の達成に向かって必要な施策を推進することになった。

4. 印刷産業の構造改善と印刷産業のビジョン

中小企業の多い印刷産業に対して紙業課は、近促法を利用しながら近代化あるいは構造改善を図っていた。印刷産業は、1964年度には同法の指定業種となり、65年には設備の機械化などを進める計画が定められていた。86年7月の組織令改正に伴い、紙業課は紙業印刷業課に改められた。88年4月には産構審によって初めて産業ビジョンが策定されるに至った。すなわち、「今後の印刷産業のあり方」は、印刷産業が製造工程を伴うとはいえ、限りなくサービス産業、ソフト産業に近い「2.5次産業」であるとして、内需主導型への転換を進める牽引車としての役割、情報分野において枢要な一翼を担う、多様化する国民意識に対応した文化産業としての役割を期待し、これらのために「創造的な印刷産業」のあり

方が求められていた。

第3章 生活用品産業政策

1. 生活用品産業のビジョン

雑貨産業あるいは生活用品産業全体を対象とした政策ビジョンには、1968年8月の「開放経済体制下における我が国の雑貨工業の将来」（産構審雑貨建材部会答申）と、76年3月の「昭和50年代の生活用品産業のビジョンと対応の方向」（産構審生活用品部会中間答申）があった。

1968年の答申は、「輸出産業としての雑貨産業」という性格を強調するものだったが、現状には課題があるとし、それを克服し目指すべき方向性が示された。すなわち、①生産面の問題として、労働集約性から脱皮するための機械化＝量産化の推進、および商品差別化の努力、②流通面の問題として、生産と販売の近代的結合、および合理的な販売体制、③経営の近代化などだった。そのうえで現状の雑貨産業を機械化、商品差別化の進展度合いに応じてグループ分類を行い、それぞれに応じた対応策が検討された。

1976年のビジョンでは対象業種名が「雑貨産業」から「生活用品産業」と変わり、輸出産業から国民生活を豊かにする産業へと政策目的が移っていた。答申内容もこのような認識の変化を踏まえ、生活用品産業の課題は、①安定成長下およびニーズの質的变化（高級化、高性能化、個性化および社会的責任の要請強化）、②発展途上国の急成長等といった国際分業の一層の進展という環境変化に対していかに応じていくかをあげていた。課題の克服は基本的には自助努力に委ねられるべきであり、必要に応じて政府の補完的な措置が求められた。こうしたビジョンに基づきながら以下のような施策が展開された。

2. 個別業種に対する政策

生活用品産業に対する政策課題は、金属洋食器、陶磁器、マッチなどの個別業種毎の具体策を別にすれば、①近代化・構造改善、②過当競争を排した競争基盤の整備の2つであった。これに対応した政策手段には、前者については、①中小企業業種別進行臨時措置法の制定（1960年）、②近促法の制定（63年）、③構造改善計画制度の創設（69年、第二次近促）、④構造改善計画制度の改善（73年、第三次近促、知識集約化事業・地域別構造改善計画の推進）、⑤近促法の改正（75年、新分野進出計画制度の創設）、⑥構造改善制度の改善（84年、経営戦略構造改善計画の導入）、⑦ポスト経営戦略化型構造改善計画（92年、第五次近促）などがあった。また、後者については、①特定中小企業の安定に関する臨時措置法の制定（52年）、②中小企業安定法の制定（53年）、③中小企業団体の組織に関する法律の制定（57年）などが有用であった。

こうした政策手法を利用しながら、ビジョンに基づいて個別の生活産業に対する施策が展開された。金属洋食器製造業を例にとり政策展開をおうと、この業界は、新潟県燕市

に集中しており、輸出向け比率は、1963年から72年にかけて80%台だったものの、73年から85年までは70%台でなだらかな減少を続け、94年には50%台を割っていた。輸出型から内需型へ転換を遂げた典型的な産業だった。このような産業状況に対して、まず競争基盤整備に関連する施策からみると、57年4月に米国の金属洋食器製造業者が米国関税委員会に対して輸入被害を被っていると訴えたことを嚆矢として、日本では自主的な生産数量調整が実施されることとなり、中小企業安定法第2条に基づく政令指定によって7月に「日本輸出金属洋食器調整組合」が設立された。米国が輸入関税割当数量を575万ダースにするとした輸入制限措置の実施意向表明を受けて、調整組合は58年の輸入数量を550万ダースにするなどの対応を進めた。58年5月に団体法に基づいて、調整組合は「日本輸出洋食器工業組合」に改称し、引き続き米国が輸入規制を実施する前に生産を調整した。それでも、61年9月に通産大臣は、団体法第56条等の規定に基づいて「輸出向け金属洋食器調整規則」を制定し、安定化事業の実効性を高めようとしていた。生産数量についての制限、出荷数量・出荷方法・出荷価格に関する制限が定められ、かつ員外者に対しても効力が発揮された。その後、米国は関税割当制度を76年10月に廃止したが、それにもかかわらず、日本側の生産出荷制限措置は継続された。しかし、85年におけるプラザ合意後の円高をきっかけとして金属洋食器の輸出が急減したため、87年末に生産調整は廃止され、94年末をもって出荷調整も廃止されるに至った。

一方、金属洋食器製造業に対する、近代化・構造改善政策については、1960年4月に制定された「中小企業業種別振興臨時措置法」第3条による政令指定に基づいて実態調査が行われたことを嚆矢とした。調査結果に基づいて61年12月に通産大臣は経営面、設備面、技術面について改善すべき事項を定めた。このうち経営面では、零細企業や小企業の整理または統合を図って近代的経営管理を進め企業の体質改善に努めるべきであり、設備面については、旧式設備をステンレス鋼専用の機械設備および金型に変更するなどの措置を求めた。63年3月に近促法が制定され政令指定を受けると、64年9月には近代化基本計画が定められることになった。計画は、例えば、68年度末を目途とした近代化の目標として、製品の品質向上、生産費の引き下げ（10%以上）、適正な生産方式の導入などを示すものであった。その後、73年、75年と引き続き近促法の対象を受けて近代化が試みられ、78年度をもって同法の適用は終了した。

その後の近代化のための措置は1979年7月に制定された「産地中小企業対策臨時措置法」（以下、「産地法」）の適用を利用することで継続された。産地法の枠組みは、産地の組合が、新商品または新技術の研究開発、需要開拓、人材養成等の事業振興計画を作成し、これを都道府県知事に提出し承認されることによって助成が得られるものだった。通産省の物資所管原課からみれば、産地法の活用は近促法と比べて関与の仕方がずいぶん異なったものとなった点で大きな変化であった。産地法の下では産地の業種と地域の指定にかかわることに通産省の主な行政範囲は限定され、反面で業界団体の協力が強く求められる枠組みとなっていた。このことは、一面で業界との関係が希薄化してゆく契機ともなっていた

のである。

以上のような生活用品産業政策の展開について、陶磁器製造業、木製家具製造業の検討も踏まえたうえで個別業種毎の検討成果を示すと、政策関与は輸出振興に着目しながら進められ後に開放経済体制への移行とともに近代化・構造改善が課題となった。だが、近代化・構造改善が重要な課題になればなるほど新しい業種や業態への移行も模索され、そうした中で既存の枠組みは次第に適合しなくなった。多くの生活用品産業において近促法に代わり産地法が利用され始めたのは、こうした事態を背景とした。これに伴って政策運用の主な担い手も物資所管原課から都道府県知事へと移行していった。

3. 政策の新潮流

1980年代半ばから強まる内需拡大の政策基調が生活産業政策にも反映されると、生活文化のあり方をめぐって様々な政策課題が模索されることになった。このことは、生産を優先した政策から生活の質を重視するものへの転換ともいえよう。85年11月に「生活文化フォーラム」が設立され、こうした転換は具体化していった。有識者による自由な集まりを特徴としたフォーラムには、従来 of 審議会、局長の諮問機関といった役割とは異なるものが期待された。その期待は、フォーラムが生活文化ルネッサンスの基本的な概念・意義を明確にし、かつ関係各方面へ提言を行い、その提言によって経済活動に影響を及ぼして行くかたちで実現していった。

四次にわたった提言は次のような表題であった。1986年5月の第一次提言は「美しく楽しく価値のある暮らしを創るために」、87年6月の第二次提言は「デザイン=ファッションの視点」、88年6月の第三次提言は「ゆたかな情報環境を求めて—生活文化と情報」、89年6月の第四次提言は「ひとの動きと生活文化—新たなモビリティ・ライフの創造にむかって」だった。このうち第四次提言では、「モビリティの社会的高まりに伴う交通網・輸送手段など社会的基盤の整備、安全対策の充実はもちろんのこと、生活者に対する余暇・教育・医療・福祉、公共サービスなど制度面、社会システム面で、生活文化大国日本にふさわしい行政的対応が求められて」いるとし、労働時間の短縮、長期休暇制度の実現、自由時間活動に対する企業の支援などを具体的な課題として提起した。

こうした提言が直ちに政策に結実したわけではないが、生活産業局はこれらを反映した行政を展開した。例えば、第一次提言を受けて、オフィス家具を所管した日用品課では次のような政策転換がみられた。1986年8月に生活産業局長、産業政策局長および機械情報産業局長の私的諮問機関として「ニューオフィス推進委員会」が設置され、新しいオフィスのあり方とその推進方策について検討を開始した。オフィス家具の生産という視点ではなく、家具が使用されるオフィスという需要サイドから検討を試みたことに新しさがあつた。12月の「ニューオフィス化推進についての提言」によれば、オフィスを一つの生活時間の場にとらえ、「人間の生活の場」、「情報化の中核の場」、「企業文化（コーポレートカルチャー）の発現の場」、「国際化の前線の場」として位置づけた。そのうえで「オフィスは

快適かつ機能的であること、即ち働く人にとっては知的で快適な生活を送ることができ、企業にとっては質の高い生産が確保できること、そしてさらには経営姿勢、考え方が実現されていること、これを本委員会は『ニューオフィス』と名付け、その実現を企業経営者、オフィスワーカーを含め世の中に訴え」ていた。また、88年4月には「ニューオフィス化の指針」をまとめ、快適かつ機能的なニューオフィスを実現する鍵となる諸点を提示するなど具体化に努めた。さらに、92年5月には、委員会の議論を日用品課が中間的にとりまとめ「今後のオフィスづくりのあり方—人間に優しいオフィスこそ知恵の創造の場—」を発表した。「ニューオフィス化の第二指針」とでも称することができるこの報告書は、組織のあり方を含む精神論へと変化したものでもあった。こうした関心の推移を踏まえながら、通産省は関与を後退させ、民間団体として既に87年6月に設立されていた社団法人ニューオフィス推進協議会(社団法人化は89年3月)にニューオフィス推進運動を委ねていった。

第4章 窯業建材・ファインセラミックス産業政策

生活産業局窯業建材課およびファインセラミックス室において所管された産業に対する政策の例として、セメント産業を主な対象として採り上げる。セメント産業では、1973～76年度にかけて、また79～83年度にかけて生産数量に対する生産能力の過剰化が進んでいたが、以下の政策等が功を奏し、86年度には生産能力の過剰が解消された。

第一次石油危機の後、燃料原油価格が上昇したため、セメント業界は1974年7月の「値上げ事前了承制」に基づいて製品価格の引き上げを許容された。しかし、値上げが完全に浸透したわけではなく、需要の減退も影響して、業況は厳しかった。そこで75年10月に社団法人セメント協会は初めて独占禁止法に基づく不況カルテルを申請した。11月に認可された第一次不況カルテルの内容は、75年11月から76年1月を対象期間としてこの期間の生産量を前同期比7%減とし稼働停止を求めたものだった。この措置によって在庫の圧縮が進んだ。とはいえ、需要の減少・市況の低迷は依然として継続していたから、セメント協会は77年6月に二度目のカルテルを申請せざるを得なかった。77年6月から9月までを対象としたこの措置は、目標通りの在庫圧縮を実現した。だが、結局、市況に改善の兆しがみられなかったことから、12月には第二次不況カルテルの延長が行われていた。

1978年に第二次石油危機が起こると、セメント業界の業績はさらに悪化した。セメント協会は82年10月に「構造問題研究会」を設置し検討を重ねた。83年2月の中間報告では、基本問題として①需要の停滞、②生産設備の過剰、③流通分野の肥大化(セメントの物流問題・関連業界問題)、④セメントの過当競争、⑤経営の困難化がとりあげられた。今後の対策としては、①過剰設備の休廃止、②セメントメーカーのグループ化、③関連業界への積極的な対応などの必要性が指摘された。協会では4月に、第一に、不況カルテルの申請、第二に、産構法に基づく構造改善を方針とすることを決定した。

1983年8月に第三次不況カルテルが認可された。今回は、生産数量のみならず販売数量

の制限も行われた。これによって、特に価格下落が著しかった地域ではその是正が進んだ。また、第二の産構法については、84年4月に指定業種として認められ、8月には構造改善基本計画が策定された。その内容は、①84年3月現在におけるセメントクリンカー年間生産能力の23%にあたる3,000万トンの設備を処理する、処理は原則廃棄による、②共同販売、物流の管理等を行う共同事業会社を設立するといったものだった。生産能力の廃棄は、86年3月までに3,100万トン分が進められた。業界のグループ化案も84年1月にはまとめられ、共同事業会社が設立されていった。

こうした調整が進められたとはいえ、1985年以降の円高によって輸入圧力が強まったうえに、一方では稼働率が設備廃棄後も72%ほどにとどまった。設備過剰感は容易に払拭されなかったため、セメント業界は、87年4月に「産業構造転換円滑化臨時措置法」（以下、「円滑化法」）が制定されると、同法の適用を申請した。10月に「セメント焼成炉」が第4条の特定設備とされ、引き続き設備処理が進められた。同時に、共同事業会社を活用して業務提携に基づく合理化の模索が続けられた。設備処理は計画通り進み、91年3月末までに1,071万トンが廃棄・休止措置となった。

調整に一定の成果がみられたうえ、1990年2月にまとめられた日米構造協議の最終報告書が公共投資の増額を方針として示したことなどを背景として、91年5月に、生活産業局長の私的諮問機関である「セメント産業基本問題検討委員会」は、円滑化法に基づく指定の解除を決定した。また、共同事業会社の事業については、「販売体制の一元化、組織の一元化、収益の確保、資産保有など経営基盤の確立」について充分であるとは言い難いとの判断を示した。この委員会の判断に沿って、各共同事業会社は解散あるいは存続を選択し合理化を目指し、5グループのうち2つは解散した。さらに共同事業会社構想については、94年5月に委員会が報告書「セメント産業の今後の在り方」において、84年8月以来の共同事業会社に関して「販売面等での一元化が進まず」、2グループの解散以降はコストダウンのための提携が進展せず収益悪化に拍車をかけているとして、共同事業会社を発展的に解消し合併等による対応策を提示した。業界全体のグループ化を構想した政策の終焉が宣言され、以後、国際化への対応、技術開発、環境対策への対応を視野に入れた大型企業合併に基づく業界再編へと新たな道が開かれていった。

第5章 住宅産業政策

1. 1973年機構改革以前の住宅産業政策

通産省は、1969年7月、化学工業局に住宅産業室を設置して住宅産業政策に乗り出した。73年7月に生活産業局へ課として移管されるまでの住宅産業室の行政は、住宅建築に用いられる材料・部材産業に対するものにとどまり、住宅を政策対象としたものでは必ずしもなかった。しかし、化学工業局が発表した69年7月の「住宅産業室の設置について」は、住宅産業政策のマニフェストとでも呼べる内容のものであった。それは、「国民の住生活は相対的に著しく低水準にあり、住宅の供給は依然として生産性の低い前近代的生産体制に

依存して」いるとの認識に基づいて、住宅産業室の当面の業務として「機能集積産業としての住宅産業の総合性にかんがみ、従来個別的になされてきた工場生産体制の整備、技術開発、標準化の推進等の事務の総括を行う」こととし、産構審に住宅産業部会を設置しこれを介して政策の企画立案を行うことを明確にしていた。

住宅産業部会の1970年9月答申は、「住宅問題の早急な解決は、1970年代における最大の国民的課題の一つ」と位置づけ、対策の目標としては工業生産住宅（プレハブ住宅）の普及を75年度に建設される住宅戸数の25%以上に設定することなどを打ち出した。また、住宅産業は様々な業種によって構成される総合産業であるから、企画の統一、共同研究の推進等によって住宅の質を向上させコストダウンを図ることを重要な課題と指摘した。こうした捉え方は、80年代以降の住宅産業政策を方向付けるものでもあり、このうち、化学工業局が所管した時期において具体的に進められた対策は、72年11月に「工業生産住宅等品質管理優良工場認定制度」を制定するなどの工業生産住宅の品質向上であった。

1972年7月に日本列島改造論を掲げる田中角栄内閣が成立すると、部会は住宅・都市産業部会へと改組され、72年12月に答申を行った。①住宅生産の合理化、②住宅産業における流通の合理化、③都市産業の現状と問題点等が指摘されたものであり、③の点で新たな課題を視野に収め始めたものであった。

2. 住宅産業ビジョンと住宅技術開発プロジェクト

1973年7月に生活産業局の住宅産業課に移管した後の住宅産業政策は、住宅産業のビジョンを示しながら様々な対策を講じるものとなった。対策は、住宅技術開発、ソーラーシステムの普及対策、DIY対策だった。

このうち住宅技術開発を中心に政策展開を追うと、住宅産業課が発足した当初は、1972年答申を踏まえて、「良質低価格の工業生産住宅」を実現するための補助金制度拡充等が展開された。75年9月には、建設省住宅局と協議を重ね、最初のプロジェクトとして「新住宅供給開発プロジェクト（ハウス55計画）」に共同でとりくむこととなった。このプロジェクトは、80年に延べ100㎡の住宅を550万円台（75年時点の価格）で供給することを目標としたものだった。この計画では、価格面以外にも、多種多様なニーズに応じられるように規模・間取り・デザイン等の自由度を高くすることなど様々な目標が設定された。プロジェクトの事業は、①開発テーマ選定のための「新住宅供給システム提案競技」、②「新住宅供給システム開発実施計画」、③「新住宅供給システム企業化実施計画」の3段階に分けて進められた。4～5年ほどかけて段階的に事業が展開され、80年12月には「ミサワホーム55」、「ナショナルホーム55」が、82年6月には「小堀ハウス55」が、それぞれ企業化されるに至った。企業化にこぎつけた3社は82年9月に「ハウス55推進協議会」を設立し、6年あまりの活動期間においてハウス55住宅の竣工戸数を37,000台に伸ばす成果をもたらした。

ハウス55計画の後継プロジェクトとして通産省は単独で「新住宅開発プロジェクト」を

1979年に立ち上げた。79年度から85年度までの7年間を対象期間としたこの計画は、①高齢者・身体障害者ケアシステム技術の開発、②可変性住空間システム技術の開発、③地下室利用システム技術の開発、④自然エネルギー利用住宅システム技術の開発、⑤住宅用躯体材料の耐久性向上技術の開発を進めるものであった。生活産業局長の私的諮問機関である「新住宅開発委員会」が設置され、これが開発体制の方向性を審議した。開発には56社14団体が参加した。上記の計画のうち①～④に大きな成果がみられた。このほか、同じ時期の84年度には、3つめのプロジェクトとして通産省単独の「集合住宅用新材料・機器システム開発プロジェクト」（通称「21世紀マンション計画」）が立ち上げられた。

1987年6月に東京一極集中から多極分散型国土の形成を目指す第四次全国総合開発計画が閣議決定されると、住宅・都市産業部会は新たな検討を進めた。88年5月にまとめられた中間答申によると、価値観の多様化やライフスタイルの個性化に応じた住宅供給、および一層のコストダウンが必要であると指摘された。これを受けて通産省は単独で4つめのプロジェクトである「新工業化住宅産業技術・システム開発プロジェクト」を立ち上げた。これは89年度からの7か年計画として、①住空間設計・性能シミュレーションシステムの開発、②高機能建材・住宅設備およびその工場生産技術の開発、③住宅用エネルギー総合利用システムの開発を内容とした。このうち①は湿熱、空気、音、光などの環境および居住性能を予測計算できる手法・システムの開発などとされた。

その後、1990年代ビジョンを受けて住宅産業政策にも新たな展開が求められたことから、93年12月に設置された生活産業局長の私的諮問機関である「住宅及び住宅産業の在り方に関する懇談会」は、94年6月に「住宅産業改革の10年に向けて」をまとめた。そこでは、バブル後に生活者の意識が変化したことや地価が安定的に推移していることを踏まえて、「高級志向」から「本物志向」へ、「資産としての住宅」から「機能としての住宅」へ、「個別分散型」から「街並一体型」へという3つの方向性が示された。これとは別に住宅・都市産業部会技術開発委員会が94年3月に開催され、ここでの議論をも踏まえながら通産省は新たなプロジェクトを立ち上げた。94年度から2000年度までを対象期間とした「生活価値創造住宅開発プロジェクト」は、①住宅のストックとしての価値の向上・創出、②新たなライフスタイルへの対応、③地球環境との調和といった課題に応じた技術開発を進めるものだった。

以上のようなビジョンや技術開発プロジェクトが対象としたのは、プレハブ住宅であった。これが全着工数に占める割合は、1973年の7.3%から92年の18.0%にまで傾向的に伸び、90年代後半は15.0%台で安定的な推移をみせた。一定の割合で建設が進むという成果をもたらしたといえる。また、プレハブ住宅の発展が、関連素材産業の幅広い発展を誘発したという点においても、政策効果を認めることができるだろう。