

## 第2章 経済大国としての責任(1981~92)

---

### 第1節 1980年代の日本経済と通産政策の基調 4

---

- 財政再建と安定成長 4
- 「80年代の通商産業政策ビジョン」の公表 4
- 円高の進行と国際貢献 6
- 1986年の「21世紀産業社会の基本構想」 7
- 規制緩和の推進 8

---

### 第2節 経済大国の国際貢献——経済摩擦への対応 10

---

- 1. 輸出面の調整——MOSS協議から構造問題協議へ 10
  - 日米貿易摩擦とMOSS協議 10
  - 米国スーパー301条への対応 10
  - 日米構造問題協議 11
- 2. 多分野にわたった個別問題交渉 12
  - 自動車の自主規制と部品問題 12
  - 半導体の数値目標設定 14
  - 鉄鋼業の対米貿易摩擦対策 15
  - 工作機械工業の対米貿易摩擦 17
  - 日欧貿易摩擦交渉 18
- 3. 国内市場開放と規制緩和 19
  - 市場開放の推進 19
  - 基準認証手続の簡素化 21
  - アクション・プログラムの推進 22
- 4. ウルグアイ・ラウンドの交渉の進展 24
  - 新ラウンド開始に向けた動き 24
  - 新ラウンドの開始 24
  - 鋳工業品関税引下げ問題 25
  - 繊維・衣類分野の国際協定 26

サービス貿易問題	27
日本関連のGATT紛争	27
経済協力政策とアジア	28

## 5. 知的財産権の国際的調和 29

1980年代の米国知的財産戦略と日米問題	29
ウルグアイ・ラウンドとTRIPS協定	30
産業財産権制度の改正	31
ソフトウェア保護の制度化	32
知的財産制度の運営基盤の整備	33

---

## 第3節 産業調整政策の積極的な展開——独禁法との調和 35

---

### 1. 産業政策と独占禁止法の調和 35

ガイドライン方式の見直し	35
山中6原則と産構法の制定	36
産業構造転換円滑化臨時措置法の制定	39
新規産業創出と事業環境の整備	40
事業転換と事業融合に向けた中小企業政策	41

### 2. 産業調整と構造改善 43

石油化学工業の構造改善	43
ソーダ工業における非水銀法への転換	44
アルミニウム製錬事業の構造改善	45
電炉業・フェロシリコン業の構造改善政策	46
セメント産業の構造改善	47
紙パルプにおける80年代産業ビジョン	48

### 3. 基礎産業、生活産業、石炭産業など 49

鉄鋼業における省エネルギー設備導入と技術開発への政策支援	49
繊維工業における先進国型産業への転換	50
生活産業政策の新潮流	52
新住宅開発プロジェクトの推進	53
流通政策の新しい課題	54
安全性の向上と製品の標準化	55
サービス産業化への対応	56

1. 高度情報化社会へ向けた取り組み	57
データ通信の開放問題	57
基盤技術研究円滑化法の制定	57
第5世代コンピュータ開発プロジェクトの推進	59
国際協調への方向転換	60
工場無人化とロボット産業の振興	61
原子力機器の品質保証	61
YXX計画と航空機産業の共同開発	62
宇宙産業政策の模索	62
2. 次世代技術開発への挑戦	63
「技術立国への道」――80年代ビジョン	63
次世代産業基盤技術研究開発制度の新設	64
バイオインダストリーの育成	65
新素材の開発	67
民間への技術開発助成	69
3. 新たな地域開発政策	69
新立地政策の展開	69
公害健康被害補償制度の見直し	72
保安行政に関する規制の合理化	73
金属鉱山における坑排水対策	74

1. 安定供給優先のエネルギー政策	75
「長期エネルギー需給見通しとエネルギー政策の総点検について」	75
特定石油製品輸入暫定措置法と石油政策	76
国内石炭産業の構造調整	76
レアメタル備蓄制度の整備	77
2. 電源の脱石油化の追求	77
脱石油化の追求	77
原子力開発の推進	79
各部門における省エネルギー対策	79

## 第2章 経済大国としての責任(1981～92)

### 第1節 1980年代の日本経済と通産政策の基調

#### 財政再建と安定成長

1970年代後半から80年代前半にかけて、急激なインフレと成長率の鈍化は、先進国経済に共通する問題となった。これに対して日本では、ミクロレベルでは省エネを中心とする「減量経営」によって対応が進み、マクロレベルでは財政再建が推進された。

企業は、エネルギー単位の削減によりコストを切り下げ、省エネルギーの進展とともにいち早く国際競争力を回復した。その間、短期的には一時帰休や出向などによる雇用調整や、社外工契約の解除や臨時工の解雇などが広がり、雇用調整と雇用保障の両立が、大企業を中心に労使双方の共通の課題として認識されることになった。

他方で、マクロ的には74年の実質マイナス成長を経て、成長率が大きく鈍化し、財政の国債依存度上昇が問題視されるようになった。73年に「福祉元年」といわれ、老人医療の無料化など社会福祉関係の予算の大幅な増額が実現した。しかし、その直後から、「福祉見直し論」が台頭し、「福祉といえども聖域ではない」との論調のもとに、逆コースの歩みが始まった。

1980年代に入ると、鈴木善幸(Zenkou SUZUKI)内閣、中曽根康弘(Yasuhiro NAKASONE)内閣と続く自民党(Liberal Democratic Party)政権は行財政改革を主要な政策課題にかかげた。臨時行政調査会(Provisional Commission for Administrative Reform)が設置されて行政改革方針がとりまとめられる一方で、予算拡大を抑制するために概算要求枠を前年度比伸び率原則ゼロとする「原則ゼロ・シーリング」(1982年度予算)、マイナスとする「マイナス・シーリング」(83年度予算以降)を実施した。また、国鉄(日本国有鉄道、Japanese National Railways)、電電(日本電信電話公社、Nippon Telegraph and Telephone Public Corporation)、専売(日本専売公社、Japan Tobacco and Salt Public Corporation)3公社の分割・民営化がすすめられ、「増税なき財政再建」が推進された。売上税や付加価値税などと名前を変えながら増税案が検討されたが、不安定化した保守政党選挙基盤のもとでは、そうした方策を実現するのが難しいと判断されていた。消費税導入が実現するのは1989年のことである。そのため経費節減を実現する簡素な行政組織への改革が求められ、諸官庁が保持していた様々な権限の見直しが進められ、不要な規制を緩和する試みが着手されることになった。同時代のイギリスのサッチャー(Thatcher, Margaret)政権、アメリカのレーガン(Reagan, Ronald Wilson)政権が推進した「小さな政府」を目指した新自由主義的な経済政策が日本でも追求されることになった。

#### 「80年代の通商産業政策ビジョン」の公表

1980年3月に産業構造審議会(Industrial Structure Council) (以下、産構審)が通産大臣(Minister of International Trade and Industry)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年代ビジョン(Vision for the 1980s)』)は、1963年に産業構造調査会(Industrial Structure Research(Advisory) Council)答申が打ち出した「重化学工業化(Heavy and Chemical Industrialization)」、71年答申の「知識集約化(Knowledge Intensity)」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[II-3 p.1]。

『80年代ビジョン』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」に入ったこと、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『80年代ビジョン』はその第9章において、「産業構造への時代的要請」を①動態的比較優位(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(Energy Conservation)・省資源(Resource Conservation)、④セキュリティ(経済安全保障)という四つの観点にまとめた。これらは、「創造的知識集約化(Creative Knowledge Intensity)」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70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が反映していた。具体的に産業構造変化の主役となり得る産業として提示されたのは、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ものであることを前提としつつ、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動態的比較優位の維持・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(External Diseconomies)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、産業政策の役割を主張していた。

このような方針に沿う具体的施策としての産業調整政策(Industrial Adjustment Policies)について『80年代ビジョン』は、さらに詳しく次のように論じた。すなわち「特定の産業分野の縮小、他の産業分野への転換」に際して雇用問題、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)の四つの原則にしたがって限定的に展開されるのが、「産業調整」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年代ビジョン』の基本姿勢は、1978年6月に経済協力開発機構(Organization for Economic Cooperation and Development, OECD)が採択した積極的産業調整政策(Positive Adjustment Policy, 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。

この産業調整政策の考え方は、70年代の二度にわたる石油危機の影響で原燃料・エネルギーコストが上昇して業績が悪化した基礎素材産業(Basic Materials Industries)(石油精製、石油化学、塩化ビニル、化学肥料、金属精錬事業など)への対策を想定したものであった。産業構造の変容は、成長への期待とともに衰退への対処を必要としていた。この時期の基礎素材産業は、①エネルギー資源の多消費型であること、②汎用材という特性から製品差別化が困難であること、③装置産業に固有な多額の固定費負担によって操業率の低下が金利負担を

重くすること、④多くの需要家が大口であるため価格交渉力において不利であること、⑤極度に資本集約的であることなどの特徴が合理化を難しくしていた。

一方、政府は、1970年代以降、各国において資源ナショナリズムが台頭し始めたことを受けて、基礎素材産業の輸入比率が上昇することに警戒感をもっていた。そのため、通産省は、基礎素材産業政策を、単なる不況対策としてではなく、産業構造全体の適合性や経済の安全保障を念頭においた国民的な課題と位置づけていた。そうした点から基礎素材部門全体として調整が必要であり、そのためには期限切れを控えた「特定不況産業安定臨時措置法(Law on Temporary Measures for Stabilization of Specified Depressed Industries)」（以下、「特安法(Industry Stabilization Law)」）後の政策枠組みを模索していた。後述するように、このような経緯から制定されることになった「特定産業構造改善臨時措置法(Temporary Measures Law for the Structural Adjustment of Specific Industries)」（1983年5月、「産構法(Structural Improvement Law)」）は、独占禁止法(Antimonopoly Law)との関係を含めて産業構造政策(Industrial Structure Policies)・産業調整政策(Industrial Adjustment Policies)の転換を画するものとなった。

## 円高の進行と国際貢献

1985年1月、レーガン米国大統領との首脳会談を終えて帰国した中曽根首相(Prime Minister Yasuhiro NAKASONE)は、閣議でアメリカ向けの市場開放策をまとめるように指示するとともに、通信機器、エレクトロニクス、木材、医療機器、医薬品などの分野で、輸入手続きの簡素化や、基準・認証制度(Standards and Conformity Assessment Systems)の改善などを思い切って進めるよう指示した。さらに4月9日には、中曽根首相はテレビ中継を通じて異例の「国民への呼びかけ」を行い、「自由貿易体制を維持するためには、日本市場を『原則自由、例外制限』で極力開放する必要がある」と訴え、輸入に対する政府の規制を極力減らし、消費者の選択と責任にゆだねることに理解を求め、輸入拡大のため「国民1人が100ドルずつ外国製品を多く買って欲しい」とも呼びかけた。

さらに、10月には、日本の産業構造を輸出依存型から対外協調型へと転換する方策を検討するため、中曽根首相は、私的諮問機関「国際協調のための経済構造調整研究会」（座長・前川春雄(Haruo MAEKAWA)前日本銀行総裁(former Bank of Japan Governor))を発足させ、①国際経済からの要請に適切に調和させるための、中期的な経済構造の調整に関する施策、②適正な貿易収支バランス維持のための施策、③適切な通貨価値の安定と維持のための国際協調に関する施策の3点についての検討を求めた。この研究会の報告が、その後の経済政策のあり方に大きな影響を与える「前川レポート(Maekawa Report)」であった。

前川レポートが纏められた背景には、1980年代の日本の特徴的な国際的地位があった。石油価格高騰に端を発したインフレを抑制するため、金融引締策を長期にわたって継続した欧米諸国は、ゼロ成長やマイナス成長、高い失業率と物価上昇率に悩まされていた。なかでも米国の金利は第二次世界大戦後の最高水準となり、公定歩合は14%、大手銀行に対する高率適用上乗せ率を含むと18%に達した。こうした世界的な高金利は、各国経済に強いデフレ圧力を及ぼし、景気回復の足かせとなり、また、非産油発展途上国の金利支払い負担の増大による累積債務問題をもたらすなど、世界経済に悪影響を与えた。また、日本経済に対する影響も大きく、米国の高金利が円安傾向をもたらし、景気浮揚のための低金利政策を難

しくし、内需回復の足を引っ張る要因となった。

しかし、こうしたなかで、日本経済は、81年に入ると緩やかな回復過程に転じ、83年頃から輸出の拡大に牽引されて成長率が上向き、全般的には80年代前半を通じてマクロ的には安定的なテンポでの持続的な成長を実現した。経済大国化した日本は、経済状況の安定度、成長率などの成果という点でぬきんでた優等生と見なされるほどになった。

内外の景況の差が広がるなかで、日本の輸出拡大への欧米からの批判も強まり、同時に通貨面での調整も必要とされるようになった。対日批判に対応して輸入拡大政策(Import Expansion Policies)や市場開放政策(Market-Opening Policies)が推進され、鉄鋼、自動車、工作機械、半導体などに関わる日米交渉、欧州諸国との産業協力の模索など二国間での問題解決のための通商努力も重ねられることになった。しかし、こうした対策によっても直ちに米国の貿易収支の悪化などの世界経済の課題解決には遠く及ばなかった。その結果、1985年9月にはニューヨークのプラザホテル(Plaza Hotel)で急遽開催された5カ国蔵相会議(Conference of Ministers and Governors of the Group of Five) (G5) で、大規模な為替調整＝ドル安への転換が実施されることになった(プラザ合意, Plaza Agreement (1985 agreement of G5 nations))。この結果、日本経済は急激な円高に翻弄され、これへの対応に追われることになった。しかし、この調整局面はそれほど長期を必要とせず、日本経済は次第に内需拡大などの施策も功を奏して景気回復が進み、個人消費や設備投資の伸びに基づく着実な成長過程は90年6月には、「岩戸景気(Iwato Economic Boom(1958-61) of Japan)」の持続期間を抜き、「いざなぎ景気(Izanagi Economic Boom(1965-70) of Japan)」に次ぐ大型景気となった。

### 1986年の「21世紀産業社会の基本構想」

1980年代後半の円高の進行は、基礎素材産業を初めとする日本の各産業部門に新たな課題をつきつけることになった。すなわち、①需要産業の海外移転、製品・部品輸入の拡大、サービス産業化などによる国内需要の低迷、②内外需給や価格体系の変化による国内市況悪化に直面したからであった。そのため円高等によって経済状況が著しく悪化した企業や地域を支援する対策として「産業構造転換円滑化臨時措置法(The Law of Temporary Measures to Facilitate Industrial Structural Adjustment)」などが制定され、産業構造の転換に向けた新たなスキームが整備されていった。

他方で、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(Basic Design of Industrial Society in 21<sup>st</sup> Century)』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[Ⅱ-3 p.6]。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」と共通していた。

## 規制緩和の推進

1980年代初めからの第二次臨時行政調査会(Secondary Provisional Commission for Administrative Reform) (以下、臨調)によって推進された行財政改革は、82年7月の「第三次答申」において「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」を提言したことに象徴されるように、行政の役割を縮小する方向で見直すことを基本的な考え方とし、規制緩和の推進を求めている。この方針に沿って83年3月の最終答申では、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した。こうした規制緩和は、一面では国内経済構造を規制の改革を通して変革するものであると同時に、対外的な摩擦を国内市場の開放を通して緩和・改善するための重要な政策手段でもあった。

その後、臨調の後を引き継いで83年7月に設置された臨時行政改革推進審議会(Administrative Reform Commission) (以下、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1984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、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、「民間事業部門における市場・競争原理の発揮」を促すために公的部門を見直し、許認可や補助金を廃止・縮小すべきことが指摘された。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。

さらに、1986年4月の「前川レポート」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、規制緩和に对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(Second Administrative Reform Commission))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・旧行革審が採用した行政改革及び民間の活力発揮という視点に、対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、ニュービジネスの七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(Cabinet Decision)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(Japan-U.S.SII((Structural Impediments Initiative))の実施、93年4月に設置された日米包括経済協議(US-Japan Framework for a New Economic Partnership)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、第三次行革審(Third Administrative Reform Commission))の第一次答申(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。こうしてこれ以降も規制緩和が主要な政策課題として持続的に追求されることになった。

## 第2節 経済大国の国際貢献—経済摩擦への対応

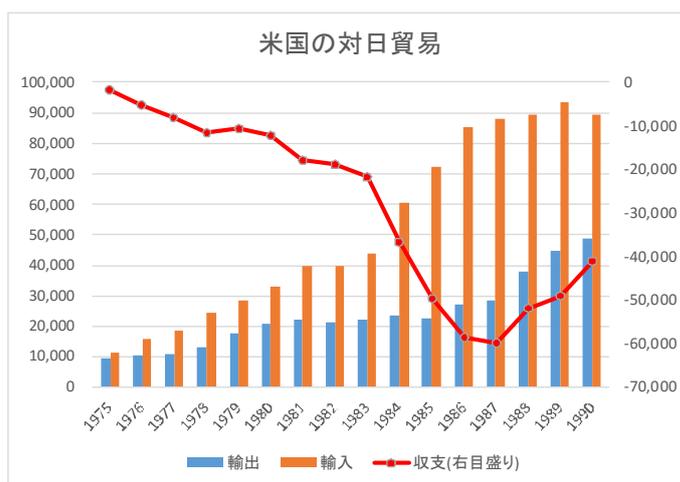
### 1. 輸出面の調整—MOSS協議から構造問題協議へ

#### 日米貿易摩擦とMOSS協議

日米間の経済摩擦は、1980年代前半に入ると、個別品目ごとの通商問題を超えて、たとえばハイテク産業に関する産業政策がアンフェアなものであるなどの対日批判が生まれるなど、問題は深刻の度を深めた。日本は、こうした主張に反駁しつつ、81年12月から85年3月まで6次にわたる市場開放対策を実施するなど対応を進めた。しかし、米国の高金利・ドル高政策が継続されたこともあって、貿易黒字は拡大し続け貿易摩擦問題は沈静化することがなかった。

こうしたなかで1980年代後半には、MOSS協議（Market-Oriented Sector-Selective Talks、市場指向・分野選択協議）が開始されることになった[II-2 p.62]。これは1985年1月の日米首脳会談で合意された交渉の方式であり、米国が関心を持つ個別品目それぞれに関して政府規制の緩和、関税引下げ等、日本市場へ参入する際の障害除去を目的とした。このMOSS協議においては電気通信、医薬品・医療機器、エレクトロニクス、林産物の4分野が討議の対象として取り上げられた。86年10月に日米両国は、「米国その他の外国にとって障害を受けない市場アクセスを達成することにより、日本の製品輸入の増加を促進することがこれらの討議を通じて望まれることを再確認した」との合意を公表した。通産省が関係した分野であるエレクトロニクス、林産分野のうち前者についてみれば、「実施済事項」として、エレクトロニクス製品の関税20%引き下げ、米国が関心を有している通信機器の関税撤廃などが記載されていた。このような成果を挙げつつあったMOSS協議は、86年5月に新分野として「輸送機器」を加え、さらに自動車部品問題(後述)も扱うようになった。

第2-1図 米国の対日貿易・貿易収支[II-2 p.54-55]



#### 米国スーパー301条への対応

1988年に米国は「包括通商・競争力強化法(Omnibus Foreign Trade and Competitiveness Act of 1988)」（以下、「包括貿易法」）を制定した。それまでも米国は、1974年通商法301条

(Section 301 of Trade Act)によって、外国の不公正あるいは不合理な貿易慣行に対しては厳しく臨み、交渉不調の場合には報復措置を採用することを行政府に求めることを可能とするような法的枠組みをもっていた[II-2 p.66]。これは運用の仕方によってはGATT (General Agreement on Tariffs and Trade, 関税及び貿易に関する一般協定) 違反となる可能性を伴っていたから、米国政府もこれを適用してこなかったが、85年以降議会ではその行使を求める声が高まっていた。そうした状況も踏まえて、85年9月にレーガン政権(Reagan Administration)は「新通商政策」として301条の活用によって諸外国の不公正貿易に断固対抗することを宣言した。これを受けて制定された上記の包括貿易法は、①1974年通商法301条を改正したほか、②スーパー301条(Super 301 Provisions of the 1988 Omnibus Trade Act)を制定するなど多数の変更を加え、運用如何によっては保護主義的影響を及ぼす可能性を強めたものだった。こうして米国はユニラテラリズムへの傾斜を強めた。

改正のうち①の意義は、USTR (Office of the United States Trade Representative, 米国通商代表部) が、職権又は利害関係者の提訴によって、外国政府による通商協定違反あるいは「不当」・「不合理」・「差別的」な措置や政策の有無について調査し、その存在を認めることができれば、「制裁措置」を講じ得るとされたことである。ただし、判断基準が不明確であったうえにUSTRが検事と判事の二役を演じたから、新制度は中立性および公平性という観点を満たすものではなかった。②はUSTRに対して、外国の不公正な貿易慣行を洗い出し報告書を議会に提出すること、対象国との間で貿易障壁の除去を目的とした交渉を進め一年後にまとまらない場合は対抗措置を採ることなどを義務づけたものだった。標的は日本だったといわれていたが、89年5月にUSTRの代表は、スーパー301条に基づき、インド、ブラジルとともに日本を「優先国」に指定し、日本の商取引慣行のうち、スーパーコンピュータ、人工衛星の政府調達、林産物に関する技術的輸入制限等の3項目に対して交渉を優先すべき慣行とみなした。ただし、日本に対しては一概に不公正と決めつけることは適切ではないとも判断され、スーパー301条の枠外において交渉するものとされた。また、日本政府は、スーパー301条による指定に基づく協議に応じることはできないという姿勢を堅持した。その結果、両国間の交渉は1989年9月にハワイで開催された日米貿易委員会(Japan-U.S. Trade Committee)に移行した。

協議案件のうち、スーパーコンピュータについてみると[II-2 p.70]、問題発生の背景には、1980年に世界のスーパーコンピュータ市場を支配していた米国企業のシェアが低下し、80年代後半には日本の汎用スーパーコンピュータが市場にいっせいに参入しシェアを高めていたことがあった。そのため交渉における主な論点は、①日本の政府関係機関や国立大学が国産品優遇政策を採用していること、②米国企業を排除するため大幅な値引きを行っているとの米国側の主張への対応であった。交渉の結果、値引き問題については日本が90年度予算要求の段階から市場の適切な価格を反映した予算を設定することによって改善が試みられ、調達手続面では87年8月に改訂された「スーパーコンピュータ導入手続」により推進された。その後、96年7月には米国クレイ社(Cray Inc.)がダンピング提訴を行うなど事態の改善には限界が伴ったが、二国間の交渉によって一定の改善が見られた。

#### 日米構造問題協議(Japan-U.S.SII (Structural Impediments Initiative))

1986年4月、安倍晋太郎(Shintaro ABE)外務大臣(Minister of Foreign Affairs)とシュルツ

(Shultz, George)国務長官(Secretary of State)との間に、日米の対外経済バランスに影響を与える構造的問題に関して日米構造対話を行うことが合意された。対外不均衡是正のためにはマクロ政策の協調だけでは限界があるため、ミクロ経済レベルにおける経済主体の体質を改善させ、それに根ざした構造調整が必要であるという認識が日米双方に共有されたことが背景にあった。この合意に基づく会合が86年10月から重ねられた結果、スーパー301条とは異なる枠組みによって日米構造問題協議を開催することが、89年5月にブッシュ(Bush, George H. W.)米国大統領(President of the United States of America)から提案された[II-2 p.77]。

日米構造問題協議は、「マクロ経済政策協調を補完するものとして日米両国で貿易と国際収支の調整の上で障壁となっていると考えられる構造的問題を互いに指摘し合い、それぞれ自ら改善すべきと考える構造問題に取り組むこと」というものだった。89年9月に第1回会合が開催され、その後、90年4月の第4回協議において中間報告が、同年6月の第5回協議では最終報告がそれぞれとりまとめられた。報告書は日本に対して公共投資の増加や、独禁法(Antimonopoly Law)の改正とその運用強化などを求めている。

日米構造問題協議は具体的な課題解決に結びついただけではなく、米国側の交渉に臨む姿勢の変化をもたらしたところに大きな意味があった。当初、米国は、レーガン政権が既に採用していた対日輸入規制に代わる対日輸出拡大を体系的に求めるために、何らかの交渉の場を構想した。しかし、日本側が日米双方向の協議を要求し、これを実現した。その結果、日米の経常収支不均衡が基本的にはマクロ経済構造に関する問題であると米国側も認識した点は、それまで米国が他国の市場の閉鎖性を自らの貿易赤字の原因と決めつけ、他国の市場開放を目的とする通商協議を行ってきたことからすれば画期的なことであった。また、根底には日本の特殊な経済的・社会的な構造が米国の対日輸出を妨げているという認識が存在していたとはいえ、日米構造問題協議を進めたブッシュ政権(Bush Administration)時代は、日本に対して手続面における自主的な改善を求める程度に要求がとどめられていた点が重要であった。この点は、1990年代に入り、クリントン政権(Clinton Administration)が「結果志向型(Result-Oriented)」通商政策を展開したこととは異なる特徴でもあった。

## 2. 多分野にわたった個別問題交渉

### 自動車の自主規制と部品問題

自動車・同部品問題が浮上した背景には、石油危機を契機とする米国自動車市場の構造変化があった[II-7 p.336]。米国メーカーは、5,000cc級大型乗用車を中心とする自国市場において圧倒的な優位を維持してきたが、第二次石油危機の影響が顕在化し始めた79年には、燃費効率のよい小型車に消費者の嗜好がシフトしたからである。このような条件に基づいて日本製小型車の輸入が急増した。79年における米国の輸入車は前年度に比べて16.4%増加し、そのうち日本車は30.5%の増加、反面で米国国産車の販売は10.5%減少した。ビッグ・スリーの業績は悪化し、特にクライスラー(Chrysler Group, LLC)は深刻な経営危機に直面し、自動車業界、労働組合、議会からは対日批判が相次ぐこととなった。1979年にルービン・アスキュー(Reubin Askew)米国通商代表部(USTR)代表は米国政府が日本製自動車の輸入規制を実施する用意があることを示唆し、全米自動車労働組合(United Automobile Workers,

UAW)のダグラス・フレイザー(Douglas M. Fraser)会長は翌1980年1月の全国大会で日本製自動車の対米輸出抑制を強く求めると同時に日本の自動車メーカーに対して米国での現地生産を義務付けるべきである旨の発言をした。

1980年にカーター政権(Carter Administration)は、国内から保護主義的な対応が求められるなか、日本車の輸入制限または日本側に輸出規制を求める対策には反対する姿勢を表明し、その代わりに日本メーカーによる対米投資と、米国製自動車および同部品の対日輸出の拡大を要望することとした。以後、これらの問題は両国の政府間交渉に委ねられた。80年4月には局長クラスによる日米自動車専門家会合が2度開催された。5月には日本側が自主的措置として『日米自動車パッケージ』を発表し、米国もこれを前向きに受け止めていた。それは、日本の自動車メーカーが対米投資について明確な意思を示していないなかで、米国製自動車が日本市場に進出することを妨げる要因となっている厳格な輸入検査や規格基準の緩和、小型車に比較して高すぎる大型車の物品税の是正の2点の米国側の要請に応えるなど、日本メーカーの対米直接投資の促進と日本市場解放のための措置をとるものであった。しかし、それは十分な解決策ではなかった。

深刻化する不況に直面した米国自動車産業では、80年6月にはUAWが、8月にはフォード(Ford Motor Company)が、それぞれ1974年通商法201条(Section 201 of the Trade Act of 1974)に基づいてITC(International Trade Commission, 米国国際貿易委員会)に提訴した。11月のITC裁決が提訴を却下したことから、米国議会では輸入車を制限する立法の制定に向けて動きが活発化し、米国政府の対応を求めた上院議員の共同決議案が採択されるなど、強硬な対日姿勢が目立つようになった。こうして保護を求める声が高まる中で、81年1月に発足したレーガン政権は4月に規制緩和を中心とする自動車産業再建策を発表した。

事態の深刻化を受けて、通産省は同月末に日本自動車工業会(Japan Automobile Manufacturers Association, Inc. (JAMA))に対し「良識ある輸出を要請」し、法的な制度に基づく輸出規制は好ましくないという判断もあって、メーカーの自主的な判断によって輸出を自粛する方針で検討をすすめた。米国側ではITCにおいて「輸入車の増大が米国自動車産業の不振の主たる原因ではない」との判断が示されたが、それでも強い規制を求める声は止むことはなかった。

そのため発足間もないレーガン政権はビル・ブロック(Bill Brock)USTR代表を窓口として日本政府と折衝することを明らかにし、その上で、自国自動車業界のためには何らかの輸入規制措置が必要であるが、米国が掲げる自由貿易主義を自ら否定する行為なので避けるべきであり、輸入車の規制を相手国の自主的な判断に委ねるとのシグナルを非公式に伝えてきた。田中六助(Rokusuke TANAKA)通産大臣の談話という形式で各メーカーの対米輸出予定台数の総計を基にした輸出数量の見通しを発表して米国側の反応を探っていた日本側は、1981年4月から1984年3月までの3年間の期限として通産省の指示に基づいて対米輸出を規制することになり、第1年目の規制枠は168万台となった。第2年目については当該期間の市場拡大量に16.5%を乗じて得た量を第1年目の枠に加え、第3年目については第2年目の終期において米国乗用車市場の動向などを勘案しつつ、数量規制の継続の可否について検討することとした。こうして実施された輸出自主規制(Voluntary Export Restraint, VER)は、上限を引き上げながら84年度以降も実施され91年度まで続けられることとなった。他方で、日本の自動車メーカーによる現地生産も81年末以降に進展した(第2-1表参照)。

部品調達問題では、既述のMOSS協議に自動車部品が加えられた。米国側の認識は、自動車部品については関税等の制度的障壁はないという前提の下で、対日市場アクセスを問題としていた。こうした考え方に対して、日米における自動車メーカーと自動車部品サプライヤーとの関係に関する実態調査を踏まえて、86年中に3回の協議が行われた。87年8月の最終報告書では、日本自動車工業会が米国製部品の調達データを定期的に米国に開示すること、米国部品サプライヤーのためにコンタクト先を明確化すること、取引拡大策を進めること、フォローアップを行うことなどが提唱された。こうして日本側から自動車部品購入ミッション派遣及び技術調査、さらに購買担当者の米国常駐などが実施され、日本の自動車メーカーと部品サプライヤーの取引関係が決して閉鎖的かつ特殊なものではなく、合理的で国際的優位性を備えたものであるとの認識を得ることもできるようになった。しかし日米の自動車メーカーにおける部品調達の慣習の相違などから、購入拡大のための施策の効果は限定的であった。

第2-1表 日本自動車メーカーの現地生産

メーカー名	現地会社名	設立年	資本金 万ドル	進出形態	生産開始		生産能力 万台/年	従業員 数 人
ホンダ	Honda of America Mfg Inc.	1978	57,800	単独	1882	アコード、シビック	36	6,300
					1986	エンジン、駆動系部品		1,600
					1989	シビック	15	500
日産	Nissan Motor Mfg Co. USA	1980	37,500	単独	1983	ダットサン、サニー	25	3,500
マツダ	Mazda Motor Mfg USA Co.	1985	20,000	単独	1987	MX-6、フォード・プローブ	24	3,500
三菱自工	Diamond Star Motors Co.	1985	19,950	クライスラーとの合弁	1988	エクリプス、ミラージュ	24	2,900
トヨタ	New United Motor Mfg Inc.	1984	26,000	GMとの合弁	1984	プリズム、カローラ	20	3,100
	Toyota Motor Mfg USA Inc.	1986	54,000	単独	1988	カムリ	20	3,000
	Toyota Mfg Canada Inc.	1986	25,000	単独	1988	エンジン。アクスル		500
	Canadian Autoparts Toyota Inc.	1983	1,400	単独	1985	カローラ アルミホイール	7	1,000 120
富士重工・いすゞ	Subaru-Isuzu Automotive Inc.	1987	25,000	両社の合弁	1989	レガシィ、小型トラック	16	1,900
スズキ	CAMI Automotive Inc.	1986	15,000	GMカナダとの合弁	1989	カルタス、エスクード	20	2,000

出典)[II-7 p.342~343]

### 半導体の数値目標設定

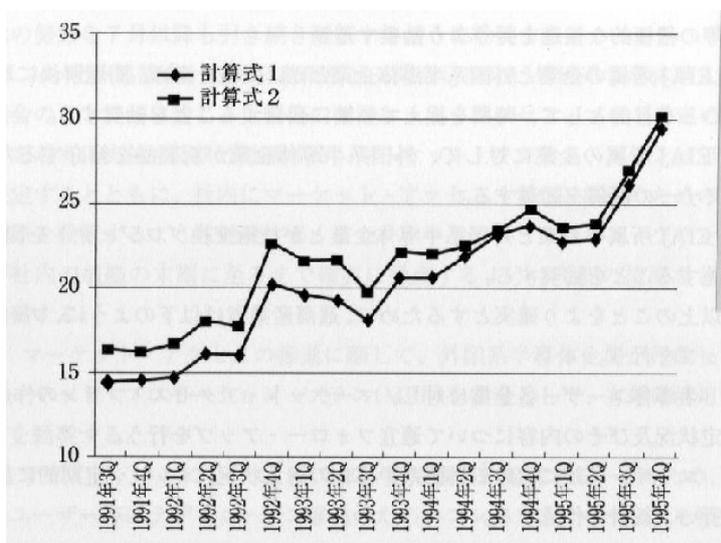
半導体をめぐる紛争は、自動車の対米輸出自主規制が開始された1981年頃から表面化した[II-7 p.729]。70年代後半に、日本のメーカーが、半導体中のメモリー製品分野において世界市場で急激な発展を遂げたことを背景としていた。特に日本から米国への輸出の伸びは顕著だったこともあり、83年2月には米国の半導体工業会（Semiconductor Industry Association, SIA）が『政府のターゲット政策が半導体の国際競争力に及ぼす影響—日本の

産業戦略の歴史と米国の支払わされた代価』と題する報告書を作成するなど対日批判を展開した。SIAは85年6月に1974年通商法301条に基づく提訴に踏み切るなど攻勢を強めた。

こうした事態を受けて、86年5月に渡辺美智雄(Michio WATANABE)通産大臣とクレイトン・ヤイター(Clayton Keith Yeutter)USTR代表の会談において大筋合意された内容に沿って、7月には日本市場における外国系半導体の市場参入機会の拡大、およびダンピング輸出防止のためのモニタリング等について合意内容がまとめられ、9月に日米半導体協定(U.S. - Japan Semiconductor Agreement)が締結された。この協定において重要な点は、「日本国政府は、合衆国の半導体業界が、5年以内に日本国市場における外国系半導体のシェアが20%を越えることを期待していることを認識する。日本国政府は、この期待は実現され得ると考え、その実現を歓迎する」という非公開の付属文書が添えられたことである。この文書について米国側は日本政府が数値目標を承認したものと受け止め、このことが後に大きな問題に発展した。

協定締結後の1987年3月に米国は、①外国系半導体の日本市場への参入が不十分であること、②また日本企業による第三国市場に対するダンピング販売が継続していることを理由として、日本が協定を遵守していないとみなし、米国産業が失った販売機会を相殺するため、日本製のパソコン、カラーテレビおよび電動工具に対する100%の関税賦課（3億ドル相当）を実施すると発表し4月から措置を発動した。日本政府は協議を継続する一方、GATT違反にあたる判断し第23条第1項に基づく二国間協議を申し入れた。こうした対応もあって、米国の措置のうち②を理由としたものは解除された。だが、①に基づいた措置は91年6月に新たな日米半導体協定が締結されるまで残存した（164百万ドル分）。

第2-2図 外国製半導体のシェア



出典)[II-7 p.886]。原史料は『電子工業年鑑』1997年版、p.229。

### 鉄鋼業の対米貿易摩擦対策

1980年代前半に高い労務費に基づいた高コスト体質などのために収益を悪化させた米国の鉄鋼業界は、日本の鉄鋼メーカーによる不公正な貿易慣行に不振の一因があるとして、82年12月に米国通商法第301条(Section 301 of Trade Act)に基づく救済措置の適用を米国通商代表部に申し立てた[II-6 p235]。この申し立ては受理されなかったが、その後も米国鉄鋼業

界は同様の問題を提起し続けた。これに対して、84年9月にレーガン大統領が輸入シェアの抑制と米国鉄鋼業の競争力向上を期待するなど発言したことを受けて、日米鉄鋼協議が10月に開催されることになった。

通産省は商社や鉄鋼メーカーと頻繁に情報を交換しながら交渉に臨み、1985年3月に「日本国政府とアメリカ合衆国との間の一定の鉄鋼の貿易に関する取極（日米鉄鋼貿易取極、Voluntary Restraint Agreement or Arrangement, VRA）」に合意した。これは、米国国内消費量に占める輸入品（半製品を除く）比率の目標値を18.5%とし、米国市場に占める日本鉄鋼製品のシェアを5.8%に抑制することを内容とするものだった。対象品目は原則として全鋼材であり、84年10月から89年9月までの5年間を対象期間とした。同様のVRAは他の国とも結ばれたが、日米取極ではシェアの6%台維持を求めている日本側が大幅な譲歩を強いられていた。

この取極に基づき、1985年4月に通産省は国内鉄鋼業界に次の指示を行った。すなわち、①規制対象品目全体を包括する新たな輸出組合を設立すること、②規制対象品目を包括する生産者協定を締結するため米国向け輸出協力会を設立することであった。このうち「米国向鉄鋼輸出組合」は85年5月に設立され、輸出入取引法(Export and Import Transaction Law)第28条第2項のアウトサイダー規制発動に基づいて輸出承認制(Export Approval System)を採用し、組合は輸出証明書の発給業務、企業間および企業と通産省間の情報交換などを担った。通産省はこの措置を短期的な緊急避難とみなし、米国側も米国独禁法違反等のおそれがあったため米国司法省独占禁止局(U.S. Antitrust Division, Department of Justice)は通産省と緊密な連携をとりながら運用にあたった。

他方、「米国向鉄鋼輸出協力会」は、メーカー各社の数量枠調整等を担うものだった。輸出量の抑制のために設定された輸出枠は、①翌年度の枠を前年にあらかじめ繰り上げて利用するアドバンス・ユース、②当該年度に消化しきれない輸出枠を次年度に繰り越すキャリー・オーバー、③品種によっては輸出量に充たない「空枠」が生じた場合その流用など、各年度間、品目間、企業間の融通をある程度認めたものであった。このような運用の柔軟性を日本側の主張に従って確保し得たことが、量的な目標において譲歩を可能にした要因であった。

1989年10月にはVRAを30ヶ月延長する二国間取極が締結され、日本の輸出枠は前半15ヶ月が5.0%、後半15ヶ月が5.3%となった。それまでの5.8%から輸出枠は削減される一方で、運用の柔軟性は一層拡張された。VRAは92年3月に失効し終了した。

以上のようなVRAは、次のような効果をもっており、日本側は単に輸出量削減の負担を背負ったわけではなかった。すなわち、日本鉄鋼メーカーにとって、VRAが締結されたころは米国輸出の採算は極めて良好だった。そうした市場を安定的に確保できたことに第一の意義があった。実際、延長交渉では日本側は他国と比べて早期に賛成を表明していたという。第二に、円高の急速な進行によってドル建て鉄鋼価格は値上げが追いつかない状態が続いたから、通常取引方法に移行しダンピング批判を被るよりはVRAに基づいた輸出枠の持続に意味が見出された。日本鉄鋼業もVRAの「受益者」であった。

一方で、日本の鉄鋼メーカーは米国輸出減少の代わりにアジア輸出を拡大した。これにはアジア市場に進出した日系企業ユーザーへの供給が含まれていた。また、80年代後半には内需も拡大しつつあった。そのため、VRAの枠でさえ輸出量が満たせない事態が生じ、最終年度には50%強の達成率にとどまった。VRAは、取極の内容のみならず、市場環境の変

化によっても日本にとって単に負担だけを押しつけるものではなくなっていた。しかし、輸出抑制の恩恵を受けたはずの米国鉄鋼メーカーは意に反し合理化を進めることができなかった。

### 工作機械工業の対米貿易摩擦

1970年代後半からの10年あまり、米国では工作機械の輸入依存度が高まったことが問題視された[Ⅱ-2 p.139、Ⅱ-7 p.729]。輸入依存度増大の一因は、NC工作機械(Numerically Controlled Machine Tool)を中心とする低価格の中小型日本製品の進出であり、ユーザーの要求に適切に応じる姿勢が米国で評価された結果であった。このため米国メーカーの不満や危機感は次第に高まり、77年9月には全米工作機械工業会(National Machine Tool Builders Association, NMTBA)が不満を表明した。通産省は、すでに鉄鋼業で発生していたダンピング問題が工作機械に波及することを懸念し、反対する日本の工作機械業界を説得しながら、78年2月に、「輸出入取引法(Export and Import Transaction Law)」に基づく輸出承認制度を実施した。これによって、3月から、米国とカナダを対象として「横軸数値制御旋盤、横軸及びたて軸マシニングセンター並びにこれらの数値制御装置及び附属品の輸出取引の承認制」が施行された。こうした日本側の対応もあって、81年5月末、視察を行ったNMTBAは、日本の工作機械工業の競争力を冷静に分析し、日本側の不公正な貿易慣行や競争制限的行動を示唆するような考え方をまったく示していなかった。

しかし、米国側の不満が解消したわけではなかった。1982年に工作機械をめぐる日米貿易摩擦は新たな局面を迎えた。米国フーダイル社(Houdaille Industries, Inc.)が、「1971年歳入法」第103条(Section 103 of Revenue Act of 1971)を発動して日本製MC(Machining Center, マシニングセンター)及びNC(Numerical Control, 数値制御)パンチングマシンを投資税額控除の対象から除外する提訴を、米国通商代表部(USTR)を通じて大統領に行ったからである。これを受けて、日本側の関係団体は反論書を作成したものの、米国側が再び意見書をUSTRに提出するなど応酬が続いた。こうした事態に対して、新しい対策としてUSTRと商務省(U.S. Department of Commerce)は「1974年通商法」第301条に注目し始めていた。83年2月、山中貞則(Sadanori YAMANAKA)通産大臣に対してブロックUSTR代表は、日本の産業政策を不公正な貿易慣行であるとみなす疑いをもっており、それをただすために第301条を適用する可能性があることを暗に示した。

一方、NMTBAも提訴を繰り返していた。1983年3月には、商務省に対して、「1962年通商拡大法」第232条(Section 232 of 1962 Trade Expansion Act) (国家安全保障条項)に基づいて外国工作機械の輸入規制を求めた。そこで通産省の提案によって日米産業政策合同委員会が設けられ、83年5月半ばに第1回会合が開かれた。日本の関係団体は、この場を通じて、NMTBA提訴の内容が産業政策の誤解に基づいていることなどを訴えた。その後、提訴に関する表立った展開は、86年1月までみられなかった。その理由は、日本の工作機械業界の分析によれば、NC工作機械がイノベーションのもたらした合理的な機械だったため米国ユーザーの選択を抑制しようがなかったこと、工作機械産業の政治力が欠如していたことなどであった。しかし、86年1月にNMTBA提訴の審議が再開されると、5月にレーガン大統領は、対米輸出自主規制を求める声明を発表した。これを受けて日米政府間で数次にわたって協議が行われ、86年11月に、翌87年1月から5年間にわたって米国向け工作機械6品目の輸出数量

を自主的に規制することで両国は合意に至った。

第2-2表 工作機械の輸出自主規制 1987年

機種	1986年実績 台	当初規制枠		87年7月の改訂規制枠	
			削減率		
マシニングセンター	3,435	2,800	-18.5%	2,400	-34.80%
NC工作機械	4,456	3,200	-28.2%	2,560	-42.60%
NC穴開け裁断機	N.A.	250		N.A.	

出典[Ⅱ-7 p.243]

輸出自主規制は、NC工作機械の3機種については、「外国為替及び外国貿易管理法 (Foreign Exchange and Foreign Trade Control Law)」に基づく輸出貿易管理令 (Export Trade Control Order) に即した数量規制を適用して行われた。非NC工作機械の3機種は、モニタリング方式で監視され、自主規制が開始された時点の水準に対米輸出が事実上凍結された。輸出自主規制は、88年と89年に一時的な緩和をみながらも、91年12月に米国の要求に基づいて4機種を対象を絞った2年間の延長が合意に至り、93年まで続くことになった。

こうした規制の効果についてみると85年以降、NC工作機械の対米輸出量は明らかに低下し、88年以降、日本の生産額・輸出額がともに増加する中で、対米輸出額の増加テンポは相対的に低下した。対米輸出に歯止めをかけたという意味では自主規制の効果が認められた。ただし、価格面に注目すると、米国の対日輸入単価は上昇した。円高の影響もあったが、日本製品の高度化・高付加価値化が反映した結果でもあった。

### 日欧貿易摩擦交渉

1980年代前半に入ると、日本とEC間の貿易収支の不均衡とEC諸国の不況とを背景に、日本製の一般機械や電気機械の輸入増加が問題視され、80年7月にEC委員会 (EC Committee) は、『ECの対日貿易政策一つの再検討』を発表し、対日差別制限を撤廃する代わりに日本に輸出自主規制を要求した[Ⅱ-2 p.147]。これに対して日本は、問題とされた製品に関する自主規制を徹底するとともに、英国の貿易産業省 (Department of Trade and Industry) との間で産業協力に関する話し合いを進めるなどの交渉を続けた。しかし、82年2月にEC委員会は対日経済関係報告書を発表して、市場開放問題で日本をGATTに提訴する意志を表明した。この方針に沿ったGATTでの協議は結論を得ることができなかったことから、EC委員会は、82年12月及び83年3月の2度にわたり対日輸入監視制度を延長するとともに、「センシティブ品目」にまずVTR、軽商用車、自動二輪車を、次いでフォークリフト、HiFi機器、クォーツ時計を追加し、これによる監視措置が85年まで続くことになった。

これとは別にフランスも独自の輸入監視制度を導入し、日本製自動車の型式認定について通例以上に期間を延ばすようになり、82年10月に『貿易収支改善のための経済関係措置』を決定し、通関文書等にフランス語の使用を義務付ける等一連の措置を講じるとともに、VTRの通関を内陸部に位置し外国にとってはアクセス面で問題が多いポアチエ (Poitiers) 税関事務所に一元化した。

これらの措置はGATT違反の疑いが濃厚であったが、83年2月に通産省は、VTRのECへの3年間の輸出について①輸出入取引法に基づく最低輸出価格制の実施、②日本の対EC輸出量の自主規制を明らかにした。また、84年4月にEC委員会が対日包括要求リストの改訂版

を日本に提示したことに対して、通産省はVTR等EC向け特定品目の輸出に関して輸出見直し等を表明することで自主規制の継続方針を示して対応した。

このような対応が続けられる中で、1980年代半ばになると深刻化するJapan Problem（日本問題）に対して、日本の流通機構や基準・認証制度の改善、政府調達の促進、輸入手続きの簡素化、不正商品対策等についての協議が求められるようになった。米国側のみならずEC側からのこうした動きも受けて、既にふれたように1985年7月に日本は『市場アクセス改善のためのアクション・プログラムの骨格』を発表し、また、85年11～12月には日本とEC各国政府との産業協力協議が開かれ、日本側の提案に基づいて日・EC産業協力センター(EC-Japan Centre for Industrial Cooperation)が東京に設置されることになった。

この相互協力の試みは、日英産業協力のための定期協議が1981年に開始されたことを契機に拡張されていた。82年11月には日・ECシンポジウムの第1回が開催され、「日・EC経済関係と世界経済—より良い協調の道を探る」というテーマのもとで、EC側からは貿易インバランスや、日本市場の閉鎖性の問題が論じられ、日本側からはそれらに対し、ECの市場開拓努力の不足、市場の閉鎖性に関する具体的説明の必要性等が指摘された。これらの会合は以後、おおむね1年に1度開催されることになった。第2回日本・ECシンポジウムでは、山中貞則(Sadanori YAMANAKA)通産相とダビニヨン (Étienne Davignon) EC委員会副委員長との間で産業協力定期協議開催が合意され、こうした経緯を経て85年の日・EC産業協力センター設置に至った。

### 3. 国内市場開放と規制緩和

#### 市場開放の推進

1980年代初頭には、日本の輸入関連制度をはじめとする「非関税障壁(Non-Tariff Barriers)」が対日批判の焦点となった。輸入関連制度に対する批判は国内の産業界からも提起され始めていた[II-2 p.246]。こうしたなか、79年7月に貿易会議(Trade Conference)における輸入会議の専門部会として新設された「製品輸入対策会議」が、製品輸入動向のレビュー、既存の製品輸入促進対策の評価、今後採るべき製品輸入対策の検討等を審議した。80年6月まで5度に及んだ会合の検討結果は、輸入会議への提言として提出されたが、それは、輸入手続に関して若干の問題点を指摘するとともに、日本市場の特性を海外に紹介するための概要をまとめる作業となっていた。これを受けて82年5月の経済対策閣僚会議(Ministerial Conference on Economic Measures)において、日本の商慣行(Business Practices)、流通機構問題等についても製品輸入対策会議がとりあつかうことが決定され、輸入関連制度の見直しを進めた。

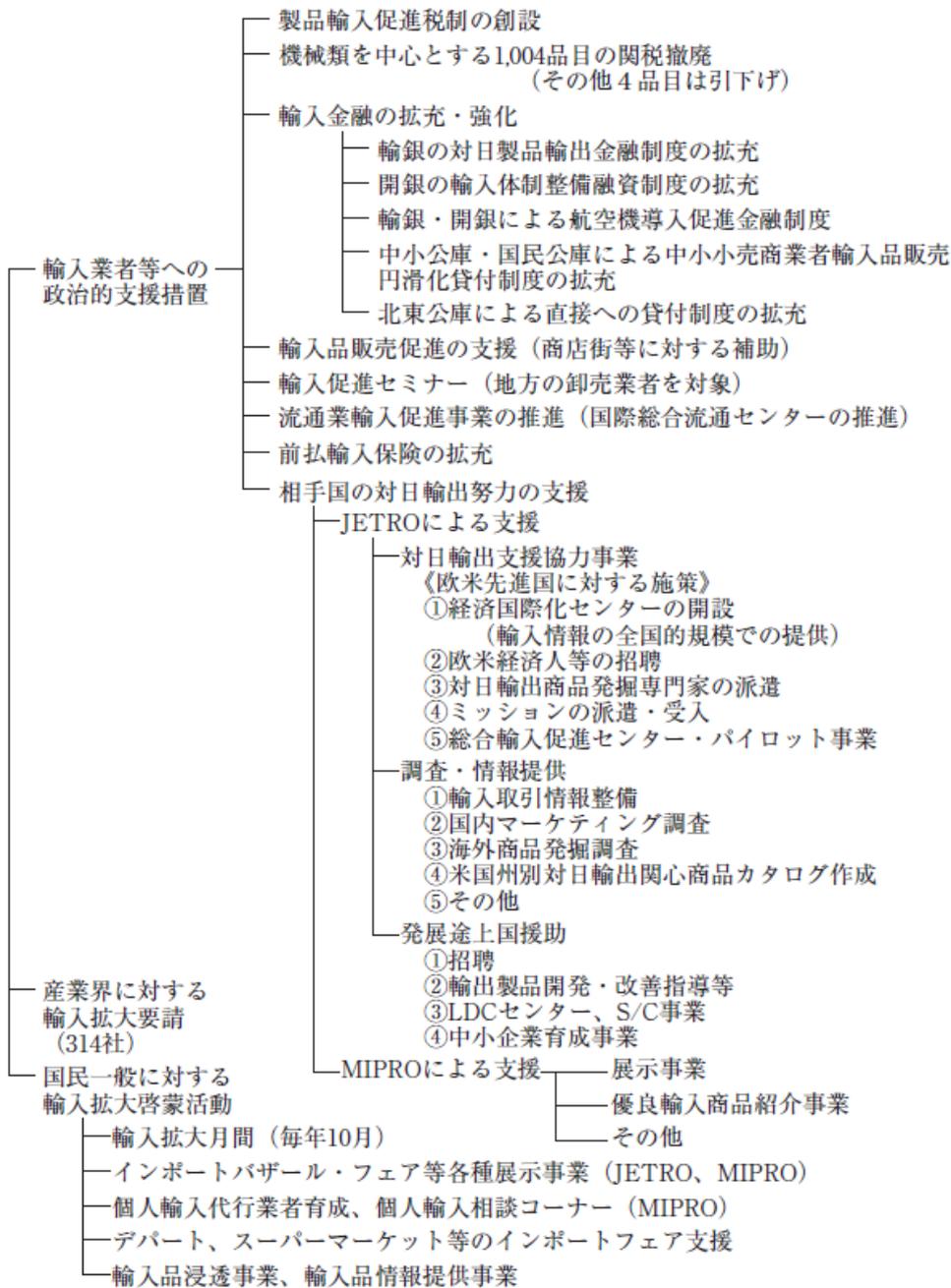
一方、経済団体連合会(Federation of Economic Organizations)(経団連)は1981年12月に『対外経済関係改善に関する要望』をまとめ、「一層の市場開放のための諸措置」として、関税引下げ・数量輸入制限の緩和・非関税障壁の除去を、また「実効ある輸入促進のための諸措置」として製品輸入の拡大・緊急輸入などを実施することを建議した。さらに、経団連は同じ12月に『輸出入手続・検査等に関する見解』を政府に提言し、通関手続の簡素化・合理化、輸入検査等の見直しなどを訴えた。一方、通産省が10月に設置した「輸入促進対策委員会」が12月にまとめた中間報告は、政府に対して①関税の引き下げ、②輸入制限の緩和、③輸

入検査手続等の改善、④その他のいわゆる非関税障壁の改善等の検討を行う必要があるとしていた。こうした意見を踏まえて、81年12月に政府は経済対策閣僚会議において『対外経済対策』を決定し、市場開放対策、輸入促進政策、輸出政策、産業協力対策、経済協力対策の5項目にわたる施策の具体化を求めた。

さらに政府は、1982年1月、経済対策閣僚会議において輸入検査手続改善措置を柱とする『市場開放政策』を決定した。「第一弾」の市場開放となる措置の主な内容は次の三点だった。第一に、製品輸入対策会議等で検討を進めてきた99事例の輸入検査手続のうち、67事例について改善措置を実施した。第二に、さらに9事例について引き続き改善を検討した。第三に、諸外国からの輸入検査手続に関する苦情を処理するための「市場開放問題苦情処理推進本部」(Office of Trade and Investment Ombudsman, OTO)を設置した。これらの措置の特徴は、従来からの安全基準が結果的に参入障壁となっている場合が多かったことにあった。これらの安全基準は、貿易政策の観点とは異なる、それぞれの分野における必要性から生み出されたものであり、必ずしも外国製品の締め出しを意図したものではなかったが、過剰規制と批判されやすいものが多数残存していたこともまた現実であった。また、82年2月に初会合を開いたOTOは、以後、それまで日米通商円滑化委員会(Trade Facilitation Committee, TFC)、製品輸入対策会議、各省庁の窓口等で個別に対処されてきた輸入手続等に関する苦情を集中的、組織的にとりあげる機構としての役割を果たすことになった。

しかし、米国の保護主義を背景とした市場開放圧力は依然強く、また経団連も独自の調査を行い、1982年4月に『対外経済摩擦改善に関する見解』を建議して、「保護主義が一举に蔓延し、自由貿易体制ひいては自由主義経済体制の基本理念すらゆるがしかねない」、「国際社会における新しい役割を自覚し、他の国々と協力して自由貿易体制の維持・強化をはかり、安定的な相互依存関係を築いていくことこそが、我が国の世界平和に対する貢献である」と主張した。政府は5月に「第二弾」となる『市場開放対策』を決定した。これによって、輸入検査手続等の改善、関税率の引下げ、輸入制限の緩和、輸入の拡大、流通機構・ビジネス慣行の改善、サービス貿易の自由化等、先端技術、その他の八つの項目にわたって輸入対策が実施されることになった。

こうして1970年代後半から力が入れられた輸入拡大への努力は、82年秋には政策体系に結実した。10月に開催された貿易会議に提出された同会議総合部会の意見書は、初めて包括的かつ具体的な輸入促進政策(Import Promotion Policies)の体系を示したものであり、以後の施策に発展・継承されていった。そこでは、JETRO (Japanese External Trade Organization, 日本貿易振興会) とMIPRO (Manufactured Imports Promotion Organization, 製品輸入促進協会) を活用して外国の輸出拡大努力を促す必要性が訴えられていた。その後も貿易会議における検討を踏まえながらイベントや輸入品フェアの開催が進められていった。



注：輸銀、開銀、中小公庫、国民公庫、北東公庫は順に日本輸出入銀行、日本開発銀行、中小企業金融公庫、国民金融公庫、北海道東北開発公庫の略称。なお、『通産省公報』1989年10月4日、7頁にも類似の図がある。

出典：飛田聡「輸入拡大施策の積極的推進について」『通産省公報』1990年10月2日、8頁。

### 基準・認証手続の簡素化

第二弾の『市場開放対策』は欧米から一定の評価を受けたが、摩擦の火種は依然くすぶっており、1982年8月の日米通商実務者協議の閉会にあたって、米国側から金属バットの検査手続についてGATTに基づく二国間協議を日本に申し入れる用意があるといった表明が行わ

れた。金属バット問題は、それまでの輸入関連制度の改善が言わば水際の問題にとどまっていたのに対して、両国の制度や慣行ないしは考え方の摩擦にまで及び始め、次第に国内制度にまで深く入り込んで来る契機となった。

こうした中、経団連は、1982年12月に『通商関連許認可・検査の改善に関する提言』を政府等に建議した。この建議で注目すべきは、従来の対外経済摩擦に対処するという観点よりも、実務者的な立場から「取引自由の原則」の徹底が民間企業にとってプラスであるとの理解を強く示した点にあった。手続・検査が「煩雑・不透明で」あるうえ、「法令の解釈・運用の混乱」が「官僚障壁」となっているから、「物流の円滑化・迅速化等を積極的に推進するため、過剰な検査の廃止、煩雑な手続の簡素化・一元化、法令の運用の統一を図るべきである」と主張したのである。

内外の批判を背景として、83年1月の経済対策閣僚会議において、政府は非関税分野の措置を大きく盛り込んだ5項目の『市場開放対策』を決定した。同じ83年1月に、政府は各種基準・認証制度(Standards and Conformity Assessment Systems)を簡素化するために3月末を目途に一括改正法案をとりまとめるため「基準・認証制度等連絡調整本部」を設置した[II-2 p.270]。

これに対して経団連は、83年3月に『通商関連法令の改正および運用改善に関する意見』を政府等に提出し、次の点を訴えた。すなわち、「単に輸入検査にかかわる基準・認証制度に限定することなく、引き続き広く国民経済の観点から、通商関連許認可・検査全般について、意識の変革のもとに実質的な改革を行い、通商摩擦の改善のみならず、国民負担の軽減、行政事務の簡素合理化、民間活力の発揮をはかることが必要である」として、日米摩擦に対する受け身の姿勢からさらに一步踏み出す対応を促す41項目にわたる法令の改正ないし運用の改善を求めた。

政府は、基準・認証制度等連絡調整本部の検討を踏まえて3月の経済対策閣僚会議において、輸入品の検査などについて外国企業が直接申請できるよう電気用品取締法(Electrical Appliance and Material Control Law)など17の法律を一括改正し「内外無差別」原則を適用することなどを決定した。法改正などの措置は、欧米からの強い要請に基づいて行われたとはいえ、内外の事業者の取り扱いを平等にしたものであって我が国の認証制度の考え方や基準を改めるものではなく消費者の安全性を損なうものではないことを、通産省は主張した。同時に、こうした改正が輸入急増を直ちに招くものではなく、貿易摩擦を解消させる性格のものではないとも捉えていた。なお、これに関連して84年2月に通産省は外国検査データの受入れを中心とした基準・認証制度の手続簡素化を実施したが、それによって期待されていたのは、対日批判の強い国々に対して理解を求めるといった性格の強いものだった。

### アクション・プログラムの推進

1983年に入ると、製品輸入対策会議は流通機構に関する問題を中心的に検討することとなった。日本政府の立場は、日本の流通機構は日本の環境に適応している点で合理性を有しており、また不合理な制度は改善されつつあるから、海外の輸出者は日本の独特な環境に理解を示すべきであり、理解の推進に日本側は協力する用意があるというものだった。これは海外の批判者が納得する論理ではなかったが、批判者も何を解決すればよいのか明確な立場を表していたわけでもなかった。焦点が不明確なまま製品輸入対策会議は、83年6月に報告

書『我が国の流通機構及び商慣行等の企業行動に関する分析と提言(An analysis of and recommendations regarding the Japanese distribution system and business practices)』をまとめるなどして対応を進めた。これによって、会議は日本国内の諸制度がもつ欧米と異なる特徴を細部にわたって明らかにし、そのいくつかは改善されるべきと指摘する一方で、合理性があるものはその旨を主張し海外に説明した。こうした役割を果たしたとはいえ、経常収支不均衡の拡大は主にマクロ経済政策の違いから生じていたから、会議の提言による市場開放政策(Market-Opening Policies)自体が必ずしも輸入拡大に直結するものではなかった。

そのために米国の保護主義傾向が強まるなか、中曽根首相(Prime Minister Yasuhiro NAKASONE)は1984年11月に、米国に配慮した市場開放政策を検討するよう村田敬次郎(Keijiro MURATA)通産大臣に指示した[II-2 p.283]。特に、ハイレベル協議を行っている四分野(通信機器、木材、エレクトロニクス、医療機器・医薬品)について具体的な成果を求めるものだった。木材の関税引き下げに伴う国内合板業界の救済が焦点になるなど、日本経済の弱小部分に対しても市場開放の鋭いメスが入り始めた。85年3月にまとめられた政府の対外経済問題諮問委員会(External Economic Problems Advisory Committee)の『報告書』は、6次にわたる政府の市場開放政策が海外からの要請に場当たりに対応した受け身のものだったことを反省し、海外との経済交流について「エネルギーや食糧を除き原則自由」という基本原則を確立すべきだとした。これを受けて1985年7月に確定された骨子は、輸入の拡大をより直接的に促す積極的な政策関与を必要とするような内容が大勢を占めた。これを基として同じ7月に『市場アクセス改善のためのアクション・プログラムの骨格』が正式決定された。総論における基本原則では、①「原則自由、例外制限」の基本的視点に立ち、政府介入をできるだけ少なくして、消費者の選択と責任に委ねる、②新ラウンドを主唱している我が国の立場にふさわしい積極性を持つ、③開発途上国の経済発展の促進に役立つよう特に配慮するとされた。その上で、関税、輸入制限、基準認証・輸入プロセスの3項目について様々な行動計画を示すものであった。

第2-3表 基準認証輸入プロセスに関するアクションプログラムの実施状況

	1988年3 月末現在 事項数	実施済数	1990年3 月現在 実施済数
基準認証分野	81	72	80
政府介入の縮小	33	30	33
適用対象品目の縮小	10	9	10
政府認証から自己認証への移行	15	13	15
規格・基準の項目削減または緩和	5	5	5
その他	3	3	3
基準・認証制度等連絡調整本部決定の徹底化	48	42	47
外国検査データの受入及び外国検査機関の積極的活用	20	18	20
透明性の確保	7	7	7
国際基準への整合化	11	7	10
認証手続きの簡素化・迅速化	10	10	10
輸入プロセスの分野	10	10	10
手続きの適用範囲の縮小	3	3	3
手続きの簡素化・迅速化	7	7	7
合計	91	82	90

これに基づいて基準・認証制度のさらなる改革として、①適用対象品目の縮小、②政府認証から自己認証への移行推進、③企画・基準項目の削減または緩和が進められた。このことは国内企業に対しても広い範囲で規制が緩和されることを意味した。通産省は、政府の方針に従って積極的に改革を推進した。

#### 4. ウルグアイ・ラウンドの交渉の進展

##### 新ラウンド開始に向けた動き

1948年に発効したGATTは、自由・無差別を原則とする貿易秩序の提供、および多角的貿易自由化交渉(Multilateral Free Trade Negotiations)の場を提供し、戦後の世界貿易拡大に貢献した。73～79年の東京ラウンド(Tokyo Round)では、初めて本格的に非関税措置の軽減・撤廃にとりくむなど成果をあげ[I-12 p.129]、12分野における協定等が策定されたが、東京ラウンド終結後、世界的な規模で保護主義傾向が拡大していた。

1982年11月にジュネーブで開催された第8回GATT閣僚会議(GATT Ministerial Meeting)では、交渉が難航したものの最終的には自由貿易体制の維持を主眼とする政治宣言に合意し、セーフガード、農産物貿易、繊維および衣類、紛争解決手続、不正商品貿易、サービス貿易など17の分野についてGATTとして今後のとりくみ方を示す「GATT作業計画」を策定した[II-2 p.403]。83年5月のウィリアムズバーグ・サミット(Williamsburg Summit)に合意内容が確認されたことを受けて、日本は新ラウンドの早期たちあげに前向きに取り組み、11月の日米首脳会談においても日米主導による新ラウンドの準備を提案して賛成をとりつけ、ECにも働きかけを強めた。しかし、こうした先進国の動きに対して、途上国側は、①新ラウンドのメリットが明らかでない、②過去のラウンドにおいては先進国が利益に与るばかりである、③先進国は熱帯産品等の貿易自由化を進めている、などの観点から利害の調整を求めている。また、途上国が競争力をもたないサービス貿易の自由化交渉についても懸念を抱いていた。

その後も先進国と途上国の対立がとけないまま、1985年に米国はGATT特別総会開催の是非を決める第25条4の規定に基づく投票を行う旨の提案を行った。この提案に基づく投票の結果、開催されることになった9月の特別総会では準備過程を開始する旨が決定され、11月には準備委員会の設置がGATT通常総会において決定された。9月に発表された米国の「新通商政策」が、二国間または地域レベルを対象とした通商協定の推進を辞さない意思表示でもあったことが影響したともいわれている。その後も途上国との調整が難航したものの、「新通商政策」に基づく米国の強硬な姿勢を背景として、86年9月からウルグアイ・ラウンド(Uruguay Round)が開始されることとなった。

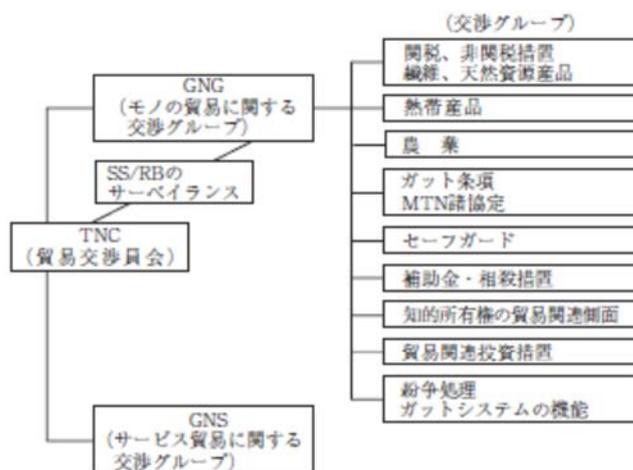
##### 新ラウンドの開始

従来の交渉では、交渉開始のための閣僚宣言に向けて準備された草案は一つであったが、ウルグアイ・ラウンドでは、インド、ブラジル等の強硬派途上国による草案と、先進国・穏健派途上国の草案とが併存したまま交渉が開始された。二つの案の違いは、新分野（サービス貿易、貿易関連投資措置、知的所有権の貿易問題）を含むか否かにあった。最終的には新

分野を含んだ先進国・穏健派途上国の主張に沿った形で新ラウンド交渉開始のための閣僚宣言（「プンタ・デル・エステ宣言(Punta Del Este Declaration)」）が採択された。宣言は、ウルグアイ・ラウンドで交渉する15分野を定め4年以内に終了すること、またシングル・アンダーテイク（一括受託方式）を採用することを内容とした。一括受託方式は、各分野のうち一分野でも合意できなければ、全体を合意対象としない包括的な交渉方式だった。

対象となった15分野のうち14分野がモノの貿易にかかわるものだったが、内容から各分野を分類すれば、①関税、非関税措置、熱帯産品、天然資源産品、繊維及び衣類、農業といった市場アクセスの改善に関する分野、②GATT条文、セーフガード(Safeguard, SG)、MTN (Multilateral Trade Negotiation, 多角的貿易交渉) 諸規定（アンチ・ダンピング(Anti-Dumping, AD)等）、補助金及び相殺措置、紛争処理等のルールに関する交渉分野、③サービス、TRIPS (Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights, 知的所有権の貿易関連の側面に関する協定) およびTRIMs (Agreement on Trade-Related Investment Measures, 貿易に関連する投資措置に関する協定) の新交渉分野の三つであった。また、対立構図を整理すると、第一に、熱帯産品、天然資源産品、繊維、セーフガード等は、発展途上国が先進国に対して多くの要求を行った分野、第二に、MTN諸規定や紛争処理分野は、発展途上国と先進国に加えて先進諸国内の利害対立が大きかった分野、第三に、新分野については、先進国が発展途上国に対して多くの要求を行った分野であった。

第2-4図 新ラウンドの交渉組織 [II-2 p.414]



備考： SS：スタンド・スティール(GATT と整合性のない貿易制限的、歪曲的措置を新たに採らないこと)。  
 RB：ロール・バック(GATT と整合性のないすべての貿易制限的、歪曲的措置を廃止するか整合性を確保させること)。  
 MTN 諸協定：東京ラウンド交渉で合意された諸協定。  
 資料：GATT。  
 出典：『通商白書』昭和62年版。

### 鉱工業品関税引下げ問題

ウルグアイ・ラウンドにおいては、農業分野や新分野が交渉のテーブルにのったこともあって工業品の関税交渉はウェートを低下させたものの、依然として大きな意義をもっていた [II-2 p.425]。先進国の関税率を引き下げらうと効果的だったGATTにおける関税交渉は、その分だけ工業品の非関税障壁が目立ってきただけでなく、先進国を中心とした交渉であっ

たことから途上国については譲許税率を設定した品目の割合（バインド率）が低く、また関税率も高い場合が残存するなどの課題を残すことになった。

交渉による関税引き下げの方法については、米国は、これまでのラウンドで用いられたフォーミュラ方式(Formula System)に反対してリクエスト・オファー方式(Request Offer System)を要求し、ECは、税率の高い品目はフォーミュラ方式で対応し、中程度の税率品目に対してはリクエスト・オファー方式を提起した。こうしたなかで1988年12月のモントリオール閣僚会議(Montreal Ministerial Meeting)において、全体として東京ラウンド並の関税引き下げ、すなわち貿易加重平均ベースで33%引き下げることが合意された。しかし、引き下げ方法についてはまとまらず、90年2月に自国のアプローチを自由に追求することを許容する合意に至り、以後各国は様々な方法に基づいて関税引き下げを模索した。93年7月の東京における四極閣僚会議開催によって膠着していた状況の打開が図られ、工業品の市場アクセスをめぐる四項目について合意を得た。これが12月の最終パッケージにこぎ着けるきっかけとなった。

鉱工業品関税の引き下げにかかわる交渉結果は、①全体の引き下げ、②セクターアプローチ、③高関税品目の扱い、④発展途上国をめぐる内容に分けられる。このうち、①については、先進国の平均関税引き下げ率が38%、発展途上国が20%となった（ただし譲許税率からの引き下げ幅）。日本の場合は56%と高い水準であった。また、関税を無税でバインドする品目の割合は、先進国全体が44%、EUが38%、米国が40%だったのに対して日本は71%と突出して高いものだった。③は十分な成果をあげなかったが、④については、従来、発展途上国は譲許税率を設定していない品目を多く抱えていたのに対して、バインド率は21%から73%へと著しく向上し、途上国の関税に対してGATT規律の及ぶ範囲が拡張された。もっとも、途上国の関税（税率）引き下げは不十分なものだった。

### 繊維・衣類分野の国際協定

1974年以来、繊維分野の国際貿易は「繊維製品の国際貿易に関する取極（Multi-Fibre Arrangement, MFA）」という繊維分野独自の国際協定のもとで、GATTの一般原則に服する一般物品とは異なる枠組みで営まれてきた。特別の枠組みが用意された背景には、繊維産業が産地性を有していること、川上・川中・川下の各段階において多くの雇用を創出するなど各国の独自の利害が強く反映されやすい特徴があったことなどが理由であった。MFAは、綿、毛および化合繊の貿易を対象とし、GATT第19条で認められた通常のセーフガード(Safeguard, SG)措置と比較して緩やかな発動条件を許容していた。

こうしたMFAに対しては、繊維および繊維製品の自由貿易を妨げるとする批判が加盟国には根強く、1982年のGATT閣僚会議では自由化を進め、GATT適用を目指す手段について検討することが合意されていた[II-2 p.434]。86年に開始されたウルグアイ・ラウンドでは、MFAを積極的に利用してきた米国、EU、カナダ、オーストラリア、ノルウェー、フィンランドがGATT統合をなるべく緩やかなものにしようとし、働きかけた。難航する交渉は89年4月の高級事務レベル会合によって打開が図られることとなり、「（閣僚は）GATTへの統合の過程に関する方策が、多国間繊維協定（MFA）に基づく規制の撤廃をカバーする…ことに合意する」という趣旨に沿うこととなり、MFA撤廃路線が確認された。その後、この問題はWTOに向けた交渉における個別的な論点として見直されることになるが、その点は、第3

章のウルグアイ・ラウンド交渉に関連してふれることにしよう。

### サービス貿易問題

新たに交渉対象となった主な分野には、貿易関連投資措置、知的所有権、サービス貿易があった。そのうちサービス貿易についてみると[II-2 p.484]、1970年代から80年代にかけて、各国がサービスに関する国内規制を多く残しているにもかかわらず、サービス貿易の伸張は著しく、73～79年の東京ラウンドにおいて米国のイニシアティブによってサービス貿易が初めて国際交渉の場でアジェンダとなった。その後、GATTにおいて議論が継続されたこともあり、ウルグアイ・ラウンドにおいても交渉対象となる条件は整っていた。

交渉当初の争点は、①対象とすべきサービス分野の範囲、②GATTと同様の義務や原則（最恵国待遇(Most-Favoured Nation Treatment)、内国民待遇(National Treatment)等）の適用を含む協定の構成、③サービスの定義といった制度的問題、④途上国への対応の4点に及んでいた。1987年2月から開始された交渉の初期段階では、主要各国の様々な思惑が交錯し、ECは、効果的な市場アクセスを確保したいという思惑から広範なサービスを対象とするユニバーサル・アプローチを提唱した。また、国内規制による差別を監視するための組織を設置することも提案した。これに対して、米国は、当初はサービス全般の自由化を望んでいたが、次第に海運等のセクターを除外する分野別アプローチに転じた。日本は、運輸、観光、金融などの分野に絞って自由化を求める立場を採用し、米国の志向を支持した。一方、途上国は、総じてサービス分野全体を網羅するユニバーサル・アプローチを志向したが、ラテン・アメリカ、カリブ諸国は分野別アプローチをとった。また、輸出促進と幼稚産業保護を協定にもりこむべきことを途上国は提案していた。

個別サービス分野の議論が開始された1989年に入ってからのも主要な論点の一つは、協定の義務をすべてのサービス分野に適用し例外分野のみを明示する「ネガティブ・リスト方式」を採用するか、協定の義務を適用する分野のみを明示する「ポジティブ・リスト方式」とするかであった。原則自由化を進める前者の方式を米国が提唱しECが賛成したものの、途上国は後者を支持した。交渉は平行線をたどり、他の論点においても同様の膠着状態がみられた。91年12月には全交渉分野の交渉成果が『ウルグアイ・ラウンドの多角的貿易交渉の成果を具体化する最終文書案(Draft Final Act Embodying the Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiation)』（ダンケル・ドラフト(Dunkel Draft)）としてまとめられ、サービス分野についてはいくつかの課題が残されたままとなった。

こうしてウルグアイ・ラウンド交渉の結果として、サービス貿易に規律の枠組みを提供する「サービスの貿易に関する一般協定(General Agreement on Trade in Services, GATS)」がWTO協定の附属書として発効した。ただし、各国が行った約束は、既存の国内規定の大幅な変更を伴うものではなかったから、市場アクセスの拡大に結実したわけでは必ずしもなかった。むしろ、各国が自国の規制を国際的に約束し透明性を確保するとともに、ひとたび約束した条件の後退に制限をかけることによって法的な安定性を提供した点に交渉成果を見出すことができる。

### 日本関連のGATT紛争

1970年代以前に、日本の通商政策がGATT紛争解決の手段を利用したことは皆無とってよかった。ところが、80年代以降には状況は一変した[II-2 p.503]。例えば、81年に米国が行ったキャブ・シャシー（荷台なしトラック）の関税分類変更に対して、GATT第22条協議に引き続き、初めて第23条に基づく二国間協議を要請した。このケースでは、協議は合意に至らずパネルも設置されなかった。このほか、82年に生じたフランス政府とのビデオテープレコーダー（VTR）をめぐる交渉などにおいてGATTに基づく紛争の解決が模索されたが、こちらもパネルの設置には至らなかった。

1983年に始まった皮革製品輸入制限では、日本は初めてパネルの実質的な判断を仰ぐことになった。既にIMF8条国に移行(to be an IMF Article VIII Country in 1964)した日本は数量制限維持の根拠を持たないので、輸入制限措置はGATT第11条に違反するというのが米国側の主張であった。これに対して日本は、特定の例外条項（例えばGATT第20条）を援用することなく、社会政策上の必要性によって数量制限を正当化することを試みていた。パネルは日本に理解を示しつつも、本件パネルの付託事項がGATT規定に照らして問題を検討することに限定されていることを理由に日本の抗弁を退けた。84年5月の理事会において報告書が採択され、この席上で日本はウェットブルー(Wet Blue)（薬品処理したなめし皮の半製品）の実質自由化を表明した。その後、米国は85年3月に再びGATT第23条第1項協議を要請した。これは皮革製履物の輸入制限を対象としたものだった。これについては日本が85年11月の理事会で履物の数量制限を廃止する旨に言及したことによって、12月に米国は手続の中止を表明した。この妥協は、日本が149品目の関税を引き下げ、米国が日本製皮革製品に対する制裁発動を限定的に展開することによって果たされたものだった。このほかのパネル協議としては、日米経済摩擦を背景とした第三国半導体輸出モニタリング事件に対してEEC（European Economic Community, 欧州経済共同体）が1981年に日米を対象に申し立てを行ったものなどがあつた。

以上のように1980年代前半は、日本側が積極的にパネルの協議を申請する状況にあつたわけでは必ずしもなかつたが、1980年代後半に入ると、日本は申し立て国として活発な紛争の付託を行い始めた。その転換点となつたのは、EEC・部品AD（Anti-Dumping）税事件だった。この件について、1988年10月に日本が要請したパネルは89年7・9月の二度にわたって開催された。EECの新AD税迂回防止規則は、完成品に対するAD課税を部品輸入によって迂回し、その輸入された部品をいわゆるノックダウン方式を用いて域内で組み立てることを部品に対する事後的な課税で防止するというものだった。これに対して日本は、EECの部品課税は輸入の時点・地点で課税されていないので内国税であり、輸入品についてのみ課せられる部品課税はGATT第3条第2項1に反する。また、現地調達率を上げることを条件に部品課税を免除することは、EEC産品の優先的使用を促すことになり、GATT第3条4項にも反すると主張した。90年3月の本件パネル報告はおおむね日本の主張を認めるものであつた。

## 経済協力政策とアジア

1985年から91年頃までの経済協力政策の柱の一つは、円借款制度(Yen Loan System)であつた。関係省庁間の覚書(75年6月)に基づいて、これ以後は海外経済協力基金（Overseas

Economic Cooperation Fund, OECF) が円借款制度を一元的に担った[II-2 p.767]。この仕組みは、個別貸付業務の決定をOECFが行い、外務省(Ministry of Foreign Affairs)、大蔵省(Ministry of Finance)、通産省の同意を前提に経済企画庁(Economic Planning Agency)がこれを承認するという「円借款4省庁体制」と呼ばれるものであった。4省庁の中で通産省は、円借款供与に基づいて途上国の経済社会開発を進め、そのことが日本企業への裨益さらには経済面の国益に結びつくという立場を展開した。日本企業への裨益とは、①借款事業を日本企業の受注とし輸出を振興させること、②円借款供与がインフラを整備し日本企業の投資を円滑化させることに大別できる。①については、タイド条件の円借款供与量を確保・増大させるか、あるいはアンタイド条件の円借款供与において日本企業の受注率を高める方法を講じるかの二通りによって輸出振興が図られることになる。1985年以前の時期においては、タイド条件のODA (Official Development Assistance, 政府開発援助) ローンを規制するための国際レジームは累積的に構築されてきたものの、日本の経済協力政策への影響はほとんどなかった。しかし、85年にOECD輸出信用アレンジメント(OECD Arrangement on Officially Supported Export Credits)が改訂され、さらに同年から議論が進められ87年に導入された「ワレン(Axel Wallen)・パッケージ」(Wallen Package)合意によって円借款制度は政策変更を余儀なくされた。日本を暗黙の対象として、金利の低い状態である供与国(日本)に対してODAローンの多くを禁止せざるを得ないような割引率の計算方法を採用したからであった。また、91年の「ヘルシンキ・パッケージ」(Helsinki Package)によって商業性のある案件に対しては例外措置を除いて一切タイド条件のODAローン供与が禁止された。こうした国際的な枠組みの変化に対して、通産省はタイド条件の維持を主張したものの受け入れられなかった。日本は88年を境にアンタイド化を進めた。

次に②の日本企業の投資の円滑化については、1985年のプラザ合意(Plaza Agreement((1985 agreement of G5 nations))以後、日本企業は海外投資を促す環境の整備を強く要請し始めた。ASEAN (Association of South-East Asian Nations, 東南アジア諸国連合) 諸国も80年代には韓国、台湾、香港およびシンガポールの成功に触発され、外資主導型の発展戦略を重視するようになっていた。投資環境を整備する方法は、新規対象国の開拓、および既に整備されたインフラの高度化推進に二分できるが、それが効果的に行われた事例として80年代後半に進められたタイの円借款供与があった。この案件は、2005年に発表された産業構造審議会経済協力小委員会中間とりまとめにおいて「ジャパンODAモデル(Japan ODA Model)」と評価された。

## 5. 知的財産権の国際的調和

### 1980年代の米国知的財産戦略と日米問題

1980年代を通じて拡大基調にあった世界貿易のなかで、コンピュータ、通信機器、電子部品などエレクトロニクス製品の貿易が特に増加していた。こうしたハイテク製品の国際競争力低下を安全保障にかかわる問題と位置づけた米国レーガン大統領は、83年6月に「産業競争力についての大統領委員会(President's Commission on Industrial Competitiveness)」を組織し、85年1月に「ヤング・レポート(Young Report)」とも呼ばれる報告書『地球規模の競争—

新たな現実(Global Competition The New Reality)』をまとめた。このレポートは、「米国の技術力は依然として世界の最高水準にある」とし、それが製品貿易に反映されないのは「各国の知的財産の保護が不十分なためである」との認識を示し、知的財産権の保護強化推進を提言した[II-11 p.72]。

その後、この考え方は、1985年9月のレーガン政権下の米国の新しい通商政策のアクションプランにおいて中核的な位置を与えられ、②知的財産問題を含む新ラウンド（1986年開始予定のウルグアイ・ラウンド）が推進されることになった。

他方で、1980年代に日本の対米輸出が急増するなかで、日米特許紛争が頻発していた。当時の米国産業界からみた日本の特許制度およびその運用に関する問題点は、①日本特許庁(JAPAN PATENT OFFICE)は審査が遅く米国企業の参入機会を妨害している、②裁判所が解釈する権利範囲が狭く、米国企業の特許への侵害に対して有効に活用できないというものだった。こうした産業界の不満を背景として米国上院(the upper house of the United States Congress)は、89年7月に、米国政府に対して、16項目にわたる問題点について調査し対応策を講ずることを決議した。そこで日米両国政府は、政府間協議を進め特許問題の解決を図ることとし、日米構造問題協議(Japan-U.S.SII((Structural Impediments Initiative)) (89~90年)、日米包括経済協議(U.S.-Japan Framework for a New Economic Partnership) (93~94年)においても議題としてとりあげた。こうした交渉を経て日米特許合意が成立したのは94年8月であった。日本側は、①英語出願の受理、②特許付与後異議申立制度への変更、③早期審査制度の運用改善、④利用関係の強制的実施権の制限などの措置をとることとなり、また米国側は、①特許期間起算日の適正化、②出願公開制度(Early Publication System)の導入、③再審査制度(Re-Examination Ssystem)の導入、④利用関係の強制実施権の制限を行うことになった。もっとも、必要な法改正はさらに5年ほど遅れたうえ、内容にも課題を残すものにとどまった。

#### ウルグアイ・ラウンドとTRIPS協定(Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights)

米国は1985年9月の新政策発表後、主としてGATTの場を利用して知的財産制度に関するマルチのルール作りを推進した[II-11 p.95]。国連専門機関のWIPO (World Intellectual Property Organization, 世界知的所有権機関)ではなく、GATTが選択された理由は、第一にGATTには経済制裁があるという、ルールの強制力における違いであった。また、第二に、GATTでは他の交渉項目とのパッケージ・ディール(包括的取引)が可能だったこと、第三に、WIPOにおける特許調和条約の交渉において米国が孤立していたという事情などがあった。

こうした米国の思惑に対して、日本は開発途上国における知的財産保護を改善することは、利益にかなうと判断し、基本的には米国と同一の立場にたった。米国との二国間問題をマルチの場で有利に解決したいという意図をもっていた日本にとっては、この問題についてもマルチ方式が望ましかった。これに対して、開発途上国の中には国際ルールの策定に反対しWIPOの場を活用する要求も強かった。

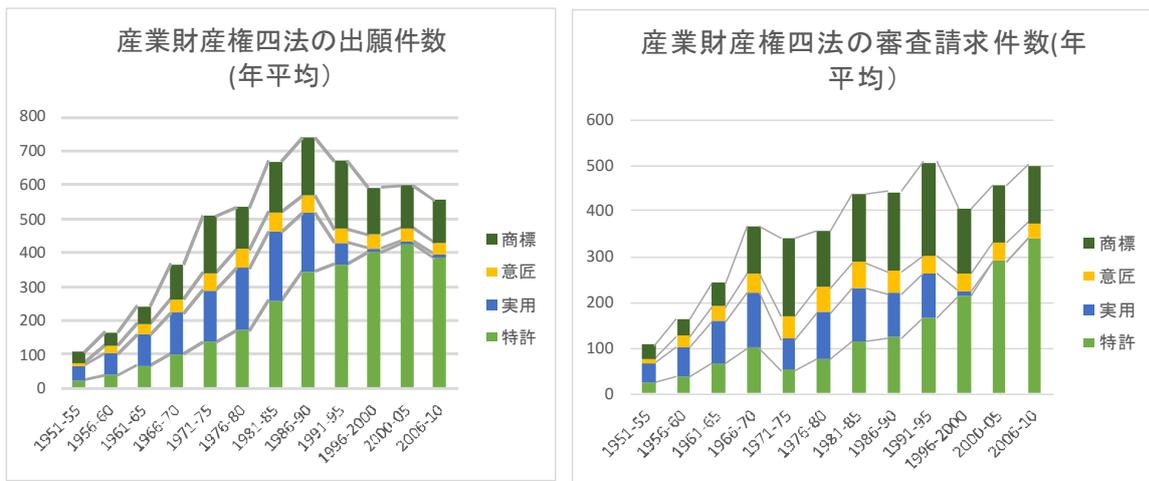
こうした思惑や利害をはらみながら、1986年9月のウルグアイ・ラウンド閣僚宣言(プンタ・デル・エステ宣言)に基づいてTRIPS交渉は開始された。89年末までに提出された協定のたたき台となる各国の「サブミッション」(提案)を比較すると、米国が「開発途上国

問題」に、日本が「開発途上国問題」と「米国問題」に、ECはあらゆる問題（特に「地理的表示の保護(Protection of Geographical Indications)」）に重点を置いていた。これら提案された交渉事項は、政治的な配慮に基づいたものだった。このことは、米国が「大量の出願による審査の遅延」を最大の対日懸案事項としていたにもかかわらず、その議題を放棄し、日本も「先願主義(First-to-File System)」の提案を断念した点にあらわれていた。議題の提出のみならず、合意の過程においても政治的な解決という特色が濃厚であった。すなわち、94年4月のモロッコ閣僚会議(Morocco Ministerial Meeting)において、ウルグアイ・ラウンド15分野の成果全体が包括的に合意されると、TRIPS合意も95年1月に発効することになった。途上国が反対したTRIPS合意が達成されたのは、ウルグアイ・ラウンドの合意が一括受託方式で採択されたことに基づいていた。途上国は他の分野を含めた全体として合意を受け入れたのである。こうして経済のグローバル化に対応した知的財産に関する多国間(マルチ)のルールが構築された。

この間、日本政府は、米国特許商標庁(United States Patent and Trademark Office, USPTO)および欧州特許庁(European Patent Office, EPO)との間でWIPOにおける国際協力とは別に三極間でコンピュータシステム開発等に関する協力を進めることに合意した。これに基づく第一回会合は1983年10月に開催され、以後、コンピュータ関連の議題を中心に協議が重ねられた。また、開発途上国との協力関係についても、①国際協力事業団(Japan International Cooperation Agency, JICA)を通じた二国間(バイ)の協力、②WIPOを通じたマルチの協力、③日本がWIPOに拠出したファンドを利用したバイとマルチの混合的な性格の協力などを通して具体策が模索されることになった。

### 産業財産権制度の改正

1980年代以降の知的財産政策は、産業財産制度利用の爆発的な拡大に対応し、かつ国際的な制度調和に対応する前提として、迅速に権利を付与することを目的に制度基盤の整備を進めることを重点に制度改正が進められた[II-11 p.216]。



第2-5図 産業財産権4法の出願、審査申請件数 [II-11 p.412-413]

まず特許法(Patent Law)・実用新案法(Utility Model Law)の改正についてみると、1985年に行われた特許法等の改正は、主に国内優先権(Domestic Priority)の導入を進めたものだった。

「工業所有権の保護に関するパリ条約(Paris Convention for the Protection of Industrial Property)」(以下、パリ条約)では、一つの条約加盟国に特許出願をした場合、その出願日(Filing Date)から1年以内にこれを他の加盟国にも出願するときは、当該後の出願は、元の出願(基礎出願(Basic Application))の出願日(優先日(Priority Date))以降の他の出願等に優先する(これらによって不利益を受けない)との主張を認める、いわゆる「優先権制度」が採用されていた。また、この優先権を主張して多国に出願する場合、各国における発明の単一性の差異を考慮し、一連の発明に関する複数の出願を一つにまとめて出願することや、新規事項をとりこんだ出願を行うことが認められていた。そのため、一連の発明について包括的で漏れのない権利を円滑に取得するうえで、優れた役割を果たす制度となっていた。

これに対して、日本の国内出願については、自国への出願を基礎として再度国内に出願することは認められていなかった。このため日本国内の出願者は、基本的ないし原理的な発明にさらに発明を追加することにより包括的ないし漏れのない権利を取得できず、パリ条約に基づく優先権を活用しうる外国人との間に不均衡が発生していた。こうした不公平を是正するため、国内優先権制度の導入が模索されパリ条約にならって、包括的な発明として優先権を主張して出願がなされた場合、包括的な特許出願にかかわる発明の優先権が日本においても認められることとなった。

こうして国際的な調和が図られていた一方で、特許出願内容はますます高度化しかつ複雑化の度合いを深めていった。またそれに伴い国際的な視点に基づく手続規定の見直しもより強く求められた。そこで、1986年12月の工業所有権審議会(Industrial Property Council)総会答申に基づいて87年5月に特許法が改正され、多項制(Multiple Claim System)などの改善が進められた。

不正競争防止法(Unfair Competition Prevention Law)も改正された[II-11 p.249]。日本では、そもそも専ら営業秘密(Trade Secret)を保護することを目的とした保護法制は存在せず、民法(Civil Law)、商法(Commercial Law)、刑法(Criminal Law)等の一般法によっていたが、1980年代後半になると、営業秘密の民事的保護に対する要請が高まった。第一に、86年に開始されたGATTウルグアイ・ラウンド交渉では、「不正商品の貿易を含む知的財産権の貿易関連の側面」が重要な交渉項目となっており、そこには「財産的情報」も含まれ、その中核は営業秘密であった。このような国際的な調和の必要性に加えて、第二に、国内においても雇用の流動化が進んだことなどを背景に保護の要請が高まっていた。そこで89年10月から産業構造審議会財産的情報部会は営業秘密の保護について検討を進め、90年3月に報告書をまとめた。これに基づいて不正競争防止法の改正法が6月に公布された。改正法により、営業秘密は「秘密として管理されている生産方法、販売方法その他の事業活動に有用な技術上又は営業上の措置であって、公然と知られていないもの」と定義され、秘密管理性、有用性、非公知性の三点が要件であった。この定義に沿って、営業秘密に関する不正競争行為の類型が定められ、また損害賠償請求権などが規定された。

## ソフトウェア保護の制度化

ソフトウェアの保護には、「特許アプローチ」と、「著作権アプローチ」の二つの捉え方

があり、1970年代以前からの議論では特許アプローチに対して否定的な見解が支配的だった[II-11 p.266]。当時の特許法が「発明とは、自然法則を利用した技術的思想の創作のうち高度のものをいう」と定義していたため、ソフトウェアは自然法則を利用したものとみなし難かったから、発明に該当しないと考えられていた。このような状況に対して特許庁は75年に審査基準を作成し、コンピュータ・プログラムの処理内容に自然法則が利用されている場合に保護対象にできるとみなすこととした。また、82年にもコンピュータ・プログラムが種々の装置に用いられている場合、「物（装置）」の発明として特許の対象となり得るという運用指針を示し、保護に努めていた。しかし、プログラム自体を保護する方法は制度化されていなかった。一方、著作権アプローチは、80年に米国の著作権法(US Copyright Law)が改正され、プログラムが対象とされると、WIPOにおいてもこの方法が注目を集めた。しかし、国内では、思想や感情を創作的に表現する表現行為と同質的なものとみなしてよいのか否か疑問を払拭できないでいた。

特許庁や国際的な場における議論に対して、1983年12月に産業構造審議会情報産業部会(Information Industry Committee)がまとめた中間報告は、ソフトウェアの重要性が増大していることに鑑み、著作権法(Copyright Law)のしくみを修正してプログラムを保護する権利を明らかにした法制度の構築を提言した。その内容は、プログラムは使用されて始めて価値を発揮するうえ、実務界では使用権という概念が定着しているから、著作権法にはない使用権という概念を導入して新規立法の中心に据えようという構想であった。これに対して文化庁(Agency for Cultural Affairs)は、著作権審議会(Copyright Council)第6小委員会が提出した84年1月の中間報告において、プログラムの著作物性が認められるとして、その例示を明示すれば足りるとみなしていた。文化庁案は、米国の著作権法がプログラム保護を明確にしたことを追い風として支持を集めた。通産省は権利期間が短いといった文化庁案の問題点を指摘したものの及ばなかった。こうして86年1月に著作権法の一部改正法が施行され、ソフトウェアは著作物として著作権法によって保護されることとなった。そのうえ、1995年に発効した「知的所有権の貿易関連の側面に関する協定(Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights) (以下、「TRIPS協定」)」においてもコンピュータ・プログラムは「文学的及び美術的著作物の保護に関するベルヌ条約(Berne Convention for the Protection of Works of Arts and Literature)」に定める文学的著作物として保護されるべきことが規定されており、国際的にも決着をみた。だが、コンピュータ利用の高度化が進み、これに伴ってソフトウェアの重要性が増してくると、アイデア自体を保護する特許法の枠組みが見直され始めることになった。

### 知的財産制度の運営基盤の整備

1980年代には単に審査出願件数の増加だけでなく、より高度な技術的創作を対象とした特許の件数が増加したこと、87年の法改正によって多項制が採用され一つの発明を多面的に複数の請求項に記載する出願が認められたことなどによる審査負担の増大に対処するため審査運営基盤を整備する必要が痛感されるようになった[II-11 p.411]。

そのため、特許庁は、1982年夏に庁内委員会として「工業所有権長期間問題検討委員会」を設置し、その報告書を受けて「事務処理・サーチのコンピュータ化」などを推進することになった。日本の特許審査処理に不満を持っていた米国の意向もあり、こうした取り組みは、

90年の日米構造問題協議最終報告書に盛り込まれた「5年以内に平均特許審査処理期間を24か月以内に減ずるよう最善の努力を払う」との目標のもとに推進されることになった。

また運営体制整備の基盤として特許特別会計(Patent Special Account)制度が84年7月に創設されることになり、これによって確立した特許制度の財政的基盤によってコンピュータシステムの導入・拡充が積極的に行いうるようになった。具体的には、83年10月に庁内に設置された特許事務総合機械化システム対策本部の検討に基づいて84年には特許庁行政全般の総合的コンピュータ化及びデータベース化を図る「ペーパーレス計画」が策定された。この計画は、①審査処理の効率化、②事務処理の効率化、③特許情報提供サービスの充実のほか、④国際協力の積極的推進を企図したものであり、「検索用データベース」の公開や電子出願を視野に入れるものであった。このほか、業務のアウトソーシングや産業界における出願行動の適正化についての取り組みも着手され、不十分な事前調査や発明評価の甘い状態のままの出願などがないよう、効率的な権利取得度を示す指標である「公告率」を企業における特許管理の主要な指標として導入した。

### 第3節 産業調整政策の積極的な展開――独禁法との調和

#### 1. 産業政策と独占禁止法の調和

##### ガイドライン方式の見直し

第一次石油危機への対応に至るまで、通産省と公正取引委員会(Japan Fair Trade Commission) (以下、公取委) 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(Antimonopoly Law)に基づく不況カルテルで対応すべき」という方針を維持してきた。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。さらに通産省はこの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も活用するようになった。これについて、1970年代後半以降不況カルテルの認可に慎重な態度を強めていた公取委は、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。こうして1970年代末、80年代初頭に不況カルテル問題への対応について、通産省と公取委との間で見解の相違が顕在化していた[II-3 p.227]。

この背景には、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(Petroleum Association of Japan)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月の東京高裁判決によると、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月の判決では、行政指導(Administrative Guidance)の下で行われる企業の協力措置の違法性が争点であった。弁護側は、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(Petroleum Industry Law) (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。これに対して、判決では本件行為は違法性阻却の類型に該当しないと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、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。

さらに価格協定についての80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。判決は、行政指導に基づく協力行為に関連して、「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1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の判断を示したからであった。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があった。

この判決を受けて、論点となっていた通産省の行政指導のあり方について、公取委は1981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。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、1980年代初めに不況カルテルの認可件数は大きく減少した。

### 山中6原則と産構法の制定

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「特定産業構造改善臨時措置法(Temporary Measures Law for the Structural Adjustment of Specific Industries) (産構法) (Structural Improvement Law)」の制定過程での意見調整であった。同法は、第二次石油危機以降、それまでの「構造不況業種(Structurally-Depressed Industry)」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て立案されたものであった。

通産省は、81年に産構審アルミニウム部会(Aluminum Industry Committee of the Industrial Structure Council)、化学工業部会(Cheical Industry Committee)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(Basic Materials Industries)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(Industry Stabilization Law)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、公取委は、前項で見たように石油カルテル事件以後、不況カルテルに慎重な態度を見せていたこともあり、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。そのためもあって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を強調した。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考え方の変化、すなわち産業政策は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。

このような判断は、特安法の期限切れを控えた1983年1月下旬に山中貞則(Sadanori YAMANAKA)通産大臣が示した産構法立案の基本原則に集約された。それは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対策の時限性を内容とするもので、「山中6原則」と呼ばれた[II-3 p.49]。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ものだった。それは、特安法の立案過程において公取委との事前調整が円滑を欠い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に基づいて明示され、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。

第2-4表 産構法の施行状況

		特安法との関係	処理対象設備	特定産業指定日	処理目標量 万トン	率 %	処理済量 万トン	率 %	共同行為の指定
電炉		継続	電気炉	1983.5.24	380	14	238	63	無
アルミニウム製錬		継続	電解炉	1983.5.24	93	57	148	159	無
合成繊維	ナイロン長繊維	継続	紡糸機	1983.5.24	旧法下で処理済み				無
	ポリアクリルニトリル短繊維	継続	紡糸機	1983.5.24	旧法下で処理済み				無
	ポリエステル長繊維	継続	紡糸機	1983.5.24	旧法下で処理済み				無
	ポリエステル短繊維	継続	紡糸機	1983.5.24	旧法下で処理済み				無
	ビスコース短繊維	新規	紡糸機および精練機	1983.8.2	5	15	3	66	無
化学肥料	アンモニア	継続	原料ガス製造設備、原料ガス精製設備、合成設備	1983.5.24	66	20	112	170	無
	尿素	継続	合成設備、分解設備及び造粒設備	1983.5.24	83	36	86	104	無
	湿式法リン酸	継続	反応設備、ろ過設備	1983.5.24	13	17	21	162	無
	溶成リン酸	新規	電気炉及び平炉	1983.6.17	24	32	21	88	無
	化学肥料	新規	反応設備、造粒設備及び乾燥設備	1983.6.17	81	13	88	109	有
合金鉄	フェロシリコン	継続	電気炉	1983.5.24	5	14	14	274	無
	高炭素フェロクロム	新規		1985.1.29	6	10	14	244	無
	フェロニッケル	新規		1985.1.29	5	12	15	302	無
洋紙・板	洋紙	新規	抄紙機	1983.10.	95	11	89	94	有

紙	段ボール原紙	継続	抄紙機	7 1983.5.2 4	154	20	85	55	有
石油化学	エチレン	新規	分解設備	1983.6.1 7	229	36	202	88	有
	ポリオレフィン	新規	重合設備、造粒設備、 圧縮設備	1983.6.1 7	90	22	85	94	有
	塩化ビニル樹脂	新規	重合設備	1983.6.1 7	49	24	45	92	有
	エチレンオキサイド	新規	酸化設備	1983.8.3 0	20	27	12	60	無
	スチレン	新規		1985.1.2 9	49	26	34	70	無
その他	硬質塩化ビニル管	新規	押出成型機	1983.8.3 0	12	18	12	100	無
	砂糖精製	新規	分解設備、結晶設備	1983.9.2 7	100	3	90	90	無
	セメント	新規		1984.5.2	3000	23	3100	103	有
	電線・ケーブル	新規		1984.9.2 6	9	14	9	100	無

出典[Ⅱ-3 p.54-55]

1983年5月に公布・施行された産構法は、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(第2-3表参照)。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。

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、「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」[Ⅱ-3 p.255]と説明されていることから明瞭であった。こうして産業政策は市場メカニズムを前提としながら、それを補完し場合によっては補強するものとして位

置づけられ、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。産構法はその画期となった。

この競争政策としての捉え直しは、行政指導が輸入抑制的な性格をもつものとして1980年代に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1990年代にかけてさらに一段と踏み込んだ転換が進むことになった。

### 産業構造転換円滑化臨時措置法の制定

「産業構造転換円滑化臨時措置法(The Law of Temporary Measures to Facilitate Industrial Structural Adjustment)」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(INDUSTRIAL POLICY BUREAU)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[II-3 p.57]。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、産業構造転換の円滑化が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、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」)として公布・施行された。

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87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。

### 新規産業創出と事業環境の整備

1980年代における新規産業の創出を目的とした政策では、『80年代ビジョン(Vision for the 1980s)』が示した方向に沿って、技術開発政策(Technology Development Policy)と産業立地政策(Industrial Location Policy)としてまずは展開し、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[II-3 p.93]。例えば、技術開発については、関連予算が拡充されるとともに、地域経済の振興策(産業立地政策)としても位置づけられ、83年5月に「高度技術工業集積地域開発促進法(Law for Accelerating Regional Development Based upon High-Technology Industrial Complexes)」（「テクノポリス法(Technopolis Law)」）が制定された。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(Law for the Facilitation of Research in Key Technologies)」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年代後半には『21世紀産業社会の基本構想』に基づいて、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(Private Participation Promotional Law)」（「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(Research Core Facilities))、および情報化基盤施設等が指定された。このほか、基盤技術研究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(Law to Promote the Group - Siting of Designated Types of Business Contributing to More Sophisticated Local Industrial Structures)」（「頭脳立地法(Key Facilities Siting Location Law)」）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、政策課題のうち1990年代に持ち越されたもの

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リゼーション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くことになった。

### 事業転換と事業融合に向けた中小企業政策

1980年5月に中小企業政策審議会(Small and Medium Enterprise Policy Making Council)がまとめた『80年代の中小企業のあり方と中小企業政策の方向について』は、中小企業に求められる基本的な対応姿勢として、①量から質への経営戦略の転換、②創造性、機動性の発揮とそのための人材育成、③地域・異業種間など集団活動の新しい展開、④公正、安定、安全を求める国民の価値観・社会意識に対応した社会性の自覚の4点が重要であると指摘した[II-12 p.70]。そのため活力ある多数としての積極的評価、多様性の認識などを重視するものとなった。こうした中で80年代半ばには、プラザ合意(Plaza Agreement)後の緊急対策として事業転換を後押しする政策などが展開されるようになったことに特徴があった。このほか、技術開発の促進をはじめとするソフトな経営資源の強化や、地域や産業集積の活性化のための施策が拡充された。このような方針がとられた背景には、70年代までの「国際競争力強化」を追求する輸出主導型経済から、「対外不均衡是正」、「内需振興」型経済へと舵を切ったことがあった。

異業種交流に関する政策は、1981年度から「技術交流プラザ開催事業」として開始された[II-12 p.277]。また中小企業庁は、83年8月に『異業種組合の設立・運営指導について』という通達を出し、中小企業等協同組合法(Law on the Cooperative Association of Small and Medium-Sized Enterprises Organizations)の弾力的な運用を図った。このような施策を体系化したのが、88年4月に制定された「異分野中小企業者の知識の融合による新分野の開拓の促進に関する臨時措置法(Extraordinary Law Concerning the Promotion of the Development of New Business Areas through Fusion of the Knowledge of Small and Medium-Sized Enterprises in Different Industries)」（「融合化法」）であった。95年を目途とした時限立法で、その目的は、異分野中小企業者の知識を融合させ新分野を開拓し、中小企業者の創意ある向上発展を図ることに置かれた。事業協同組合を融合化事業の主体として想定しただけでなく、中小企業である会社、個人やこれらに準ずる経営主体である企業組合と協業組合も施策対象とした。対象となった事業には、一般会計からの補助金、高度化資金融資の特例、中小企業融合化促進特別貸付（商工中金(Shoko Chukin Bank; Central Bank for Commercial and Industrial Associations)が行う）などの資金の融通が行われた。そのほか、中小企業信用保険(Small and Medium-Size Enterprise Credit Insurance)の特例、課税の特例などが適用された。

融合化法の成果は、7年間の運用期間で、認定組合数が309件と多くはなく、参加企業も2,300弱にとどまるものであった。異業種交流に参加した企業が87年に2万社だったことを考慮すれば、交流段階から先に進むことが難しかったと推測されるが、それでも、新しい分野に進出した事例が300を超える成果を挙げた[II-12 p.312]。

事業転換が所期の成果を挙げない中でも、1980年代には未曾有の円高進行、台頭しつつ

あった韓国、台湾、シンガポールなどからの繊維品や雑貨製品等の輸入増加、またプラザ合意実現のためのアクション・プログラムの影響など中小企業の環境変化は厳しいものがあった。中小企業事業転換対策臨時措置法(Law on Temporary Measure for Business Conversion of Small and Medium Enterprises)（「事業転換法」）が10年を経過し失効時期を迎えていたこともあり、通産省は85年11月に『中小企業特別調整対策』を発表し、「中小企業の経営の安定や事業転換の円滑化を図ることが必要である」とし、中小企業庁も12月に『中小企業特別調整対策について』を公表し事業転換の法的措置を進めることを明らかにした。中小企業近代化審議会(Small and Medium Enterprise Modernization Council)は、86年12月に『国際経済上の環境変化に対応する中小企業対策のあり方について』をとりまとめ、中小企業の事業転換が、雇用の安定に資するだけでなく、地域経済社会の安定・活性化ひいては国の産業構造の適正化にも貢献するものと指摘した。事業転換政策は後ろ向きのやむを得ないものではなく、雇用や地域経済の発展に貢献する国の重要施策としてさらに位置づけが変化し始めた。

1986年2月に公布施行された「特定中小企業者事業転換対策等臨時措置法(Law on Temporary Measure for Business Conversion by Designated Small and Medium Enterprises)」（「新事業転換法」）は、88年3月で失効するとされた時限立法であった。目的は、プラザ合意後の円高を契機とする「近年における貿易構造その他の経済事情の著しい変化」に対応して行われる中小企業者の事業転換を円滑にすること、また経営安定のための緊急措置を行うことにあった。新事業転換法が対象とした特定中小企業者は、「事業転換計画」を策定し都道府県知事の承認を受け、金融、信用補完、税制等の支援策を受けることができた。都道府県知事が参考とする承認基準は、事業転換法と比べて緩和されていた。緩和措置の効果は、対象業種が116から203へと増加し、施行された7年間で約4,076億円の貸付が行われ、利用率が高まった点にあらわれていた。

これらの施策は、地域振興という視点からも地場産業としての中小企業振興を企図した中小企業政策の展開に沿うものであり、中小企業は地域経済の主要な担い手と捉えられ、内発的な発展の可能性を期待されるとともに、地域住民の生活を安定させ福祉の向上にも結びつくとして把握された。そのため小零細企業にも注意が払われ、家庭と企業活動が渾然一体となった生業性の特徴を踏まえた支援が必要だと考えられていた。特徴的なことは、①都道府県が市町村と連携しながら地域特有の問題を解決していくために地場産業振興ビジョンを策定したこと、②地場産業振興事業として、新商品開発能力の育成、需要開拓事業、人材育成事業がとりあげられたこと、③第三セクターとして地場産業振興センターが設置され中小企業振興の中核的機関とされたことなどであった。新事業転換法はこうした政策の展開としても位置づけられるものであった。

このほか、「特定地域中小企業対策臨時措置法(Law on Temporary Measures for Small and Medium Sized Enterprises in Specified Areas)」（「特定地域法」）が、1986年11月に成立し、特定地域の中小企業者が新たな経済環境に適応するため何らかの事業を行う場合に支援助成を行い、そのことを通じて特定地域の経済活動を安定化させることができることとなった〔II-12 p.848〕。

新事業転換法は1991年12月に、特定地域法は93年2月に予定通りそれぞれ失効した。特定地域法の成果をみれば、86年12月から91年12月までに適応計画が承認された件数は12,000となっていた。また、法制定時に指定された特定地域216市町村のうち、134市町村で91年

の工業品出荷額が85年を上回った。同じ期間に有効求人倍率が上昇した地域は159市町村に及んだ。

## 2. 産業調整と構造改善

### 石油化学工業の構造改善

石油化学工業協会(Japan Petrochemical Industry Association)は1979年10月に設置した原料問題等研究会の最終報告(81年1月)において、①石油業法下では石油化学企業が自由にナフサを輸入できない、②原料ナフサに石油税・関税が課せられている、③原料ナフサに備蓄義務があるといった問題の改善を要望した。通産省も80年7月に基礎産業局長(Director-General, BASIC INDUSTRIES BUREAU)の諮問機関として石油化学原料問題懇談会を組織し、長期的な視点から原料問題の検討を開始した。高騰した石油原料価格の影響を回避する試みが、官民双方において模索されていた[Ⅱ-6 p.60]。

この間、第二次石油危機に基づく原料ナフサ価格の高騰は、石油化学工業に深刻な影響を与えていた。1980～81年には内需が大幅に減退するなかで、北米地域から石油化学製品の大幅な輸入を招いた。天然ガスに含まれるエタンがナフサに対する価格差を拡げ始め、エタンを原料とした米国、カナダ等の資源国と比べて日本の石油化学製品は国際競争力を低下させたためである。原料価格の上昇による採算性の悪化、設備稼働率の低下に伴う固定費負担の増大に直面していた日本の石油化学企業は、国内市場における安価な輸入品の圧力を受け、販売競争の激化が避けられない状態となった。基礎産業局は、原料対策として、82年4月に『石油化学原料用ナフサ対策について』を省議決定(Decision of MITI Departmental Council)し以下の諸対策を進めた。すなわち、①石油精製企業と石油化学企業が四半期ごとに計画数量(引取計画量)をとりきめ、これを越えた必要量を輸入計画として通産省に届け出ることとし、計画数量を上回った需要については石油化学企業がナフサを自由に輸入できる仕組みとした。また、②国産ナフサ価格は輸入価格と連動して決定することとした。さらに、③83年度以降、国産ナフサに対する石油税負担を輸入ナフサと同様に免税扱いとした。

生産設備の過剰問題については、産構審の82年6月答申が、石油化学工業の生産見通しを厳しくとらえ体制整備の必要性を主張した。それは、①石油化学企業間の共同生産と生産受委託、②共同投資、③石油化学原料の共同購入、④石油化学企業による石油化学製品の共同輸入、⑤物流合理化、⑥共同販売、⑦過剰設備の処理および設備投資のルール化、⑧共同研究・技術開発の8項目であった。産構審化学工業部会(Cheical Industry Committee)における個別製品ごとの検討では企業集約化等の進展が期待され、産構審石油化学産業体制小委員会の『石油化学工業の産業体制整備のあり方について』(82年12月)は、①製品別の過剰設備を処理するにあたって数値目標を示し、各企業をグループ化して進める、②企業のグループ化に基づく合理化・集約化を進める、③これらを特安法に代わる新法の下で行うべきであることを提言した。こうした政策提言を背景としながら、石油化学企業はさしあたり製品別共同販売会社の設立を進めた。81年11月に、17社を4グループに分けて共同販売会社を設立することとなり、その後、各共同販売会社は資本系列や地理的な配置を考慮しながら設立されていった。しかし、こうした販売面における共同事業化だけでは、生産設備の過剰問題を

解消させる方法として十分ではなかった。

1983年5月に産構法が制定されると、石油化学工業ではエチレン製造業とポリオレフィン製造業が業種指定を申し出て6月に指定を受けることとなった。加えて塩化ビニル樹脂産業も指定された。これらの業界では政府に指示された共同行為に基づいて過剰設備の処理を進めることになった。これに対し、エチレンオキサイド産業とスチレンモノマー産業は各企業の判断で設備処理を進める方針を採用した。このうち共同処理を進めた業種は高い達成率を実現し、高効率設備への集約化が政策的に進められ、年産30万トン以上の大型プラントへの生産集中も実現した。他方で、共同販売もコスト削減に効果をみせ始めていたが、価格競争の回避は実現できず、86年12月には各社がアクション・プログラムをまとめ、メーカーブランドで販売されていた製品を共販ブランドとして販売するなどの模索が続いていた。

第2-5表 産構法における石油化学工業における設備処理の概要 単位 万トン/年、%

	処理前能力 A	処理目標 量B	処理率B/ A	実処理量C	達成率C/ B	残存能力
エチレン	635	229	36.1%	202	88.2%	433
ポリオレフィン	413	90	21.8%	85	94.4%	328
塩化ビニル樹脂	201	49	24.4%	45	91.8%	156
エチレンオキサイド	74	20	27.0%	12	60.0%	62
スチレンモノマー	180	47	26.1%	34	72.3%	146

出典[II-6 p.76]

第2-6表 設備処理によるエチレンの生産集約

	処理前		処理後
	届出能力	現役能力	現役能力
工場数	18	16	14
生産能力(千トン/年)	6347.7	5352.8	4316.4
プラント数	32	20	14
30万トン以上	11	11	8
20万トン台	3	3	5
10万トン台	8	4	1
10万トン未満	10	2	0
1プラントあたりの生産能力(千トン/年)	198.4	267.6	308.3

出典[II-6 p.77]

設備処理の成果がみられた業種は1987年9月に産構法の指定が解除されたが、ちょうど87年後半以降に急速なエチレン需要の増加がみられたことから、これに対応した増設によって過剰設備の再来を懸念した通産省は「デクレア方式」（事前報告制度）を導入し適正な投資の維持を目指した。対象業種はエチレンとポリオレフィレンで、それぞれ87年11月、88年3月からこの方法に基づいた投資調整が実施された。

### ソーダ工業における非水銀法への転換

ソーダ工業(Alkali Industry)では1970年代から公害対策のために、非水銀法への転換を進めるため膨大な設備投資を実施しており、これへの支援が政策課題となっていた[II-6 p.110]。しかし、石油危機による原燃料コストの増加などによってその推進は難しくなっており、77年5月に通産省が年度末までに原則全設備を転換する方針のもとに金融・税制面の支援を

行ったにもかかわらず、水銀電解法からアスベスト隔膜電解法への転換率は3分の2にとどまった。ソーダ企業の経営が著しく悪化したうえに、アスベスト隔膜電解法の製法が品質面で劣っていたためであった。

こうした限界に対して通産省は、水銀法と同等の品質が得られるイオン交換膜法の技術開発を支援することによって、1979年の水銀汚染対策推進会議において84年末を目途に転換を完了する方針を示し、この方針に沿って転換は86年6月末に完了した。これは世界的にも前例のない成果だった。こうして水銀汚染の社会不安と公害問題に対する世論の高まりを背景としながら、市況の悪化したソーダ工業を側面で支え、業界との摩擦を乗り越えながら製法技術転換を誘導していった。

### アルミニウム製錬事業の構造改善

エネルギー多消費産業(Energy-Intensive Industries)の代表的な存在だったアルミニウム製錬業(Aluminium Smelting Industry)は、77年11月の産構審アルミニウム部会(Aluminum Industry Committee)の中間答申に基づいて生産設備の凍結などにより生産体制を縮小する方針となっていた[Ⅱ-6 p.286]。そのため、78年2月には特安法に基づく構造不況業種(Structurally-Depressed Industry)として指定され、対策が進められた。79年1月にまとめられた特安法に基づく安定基本計画は、国内製錬能力のうち53万トンを廃棄または休止し(休止は83年6月まで)、79年度末を目途に生産能力を110万トンにするもので、77年答申よりも一段と大幅な縮小を計画していた。構造改善の支援策としては、関税割当制度も活用された。一定の輸入量までは無税または低税率を適用し安価な輸入品の供給を保証することによって競争的な環境を維持する一方、この枠を越える輸入分については高税率を適用することによって、アルミ産業全体で高関税を負担し、精錬部門の合理化に時間的なゆとりを与える意図をもっていた(78年度から2年間実施)。

しかし、1979年の第二次石油危機は事態を深刻化させ、当初計画では不十分と考えられるようになった。低迷する世界のアルミニウム地金市場から安価な輸入品が流入し国内市況を悪化させたからであった。81年4月から検討を開始したアルミニウム部会は、年産110万トン体制を基準とした構造改善策の見直しを視野に入れ、10月の部会答申『今後のアルミニウム製錬業及びその施策のあり方』をまとめた。答申は、需給調整機能の維持、地金輸入に対する価格交渉力などの観点から国内供給は維持すべきと判断し、さらに、培ってきた優れた技術を維持・発展させることによって、新素材の開発あるいは海外における開発プロジェクトへの参加が可能になると見込んでいた。生産体制は85年までに年産70万トン程度の規模に縮小することとし、この方針を実現するためにも構造改善施策として①製錬コストの4割を占めた電力コストの削減、②関税割戻制度の再実施、③準国産と位置づけられる開発輸入の促進が必要であると提案された。

具体的な対応策は、1983年5月に成立した産構法の下で策定された構造改善基本計画により提示された高効率設備への生産集中、物流面における交錯輸送の排除に基づいたコスト削減が求められた。また、活性化設備投資として電力コスト削減を目的とした石炭火力への転換投資、その他原材料・エネルギーコスト低減に資する設備投資、高純度アルミニウムなど高品質化に結びつく設備投資も求められた。93万トンの設備休止措置は83年5月末までに完了し、84年4月時点で53万トンの設備能力が廃棄され、計画は順調に進んだ。しかし、これ

ほど大きな設備廃棄にもかかわらず、稼働率が低迷するなど、依然として厳しい市場環境下にあることに変わりなかった。

1984年12月に非鉄金属部会(Nonferrous Metals Industry Committee)(1984年4月にアルミニウム部会を改組)は、『今後のアルミニウム産業及びその施策のあり方』を答申した。製錬業の適正な生産能力は、①国内への地金安定供給の保証に必要な最低限、②海外プロジェクトを展開するために必要な技術的基盤、③輸入代替が困難な高純度地金の供給確保対策の3点を重視して、35万トン体制とされ、これを88年度までに実現することが提唱された。答申を受けた通産省は85年3月に答申内容に沿った構造改善基本計画をまとめるとともに、その具体的な施策として試験研究用を除いた電解炉の新設・増設を禁じたほか、高能率設備への生産集中、販売・購入の共同化、共同輸送等の事業提携を促した。関税制度の利用も継続されたが、これについては、政府が85年7月に発表した市場開放行動計画(アクションプログラム)により、現行9%の地金関税は88年1月には米国並みの1%への引き下げを余儀なくされた。それは35万トン体制の維持が難しくなることを意味していた。

これ以後、アルミニウム産業では、圧延加工部門のコスト削減や高付加価値化に企業努力が傾注されるようになり、地金供給については、長期契約輸入や開発輸入によって安定的な供給体制が模索されることになった。しかし、こうした地金供給体制の模索は、80年代半ばにメジャーが国際市場での価格支配力を失い、競争的供給者が増加し始めたことからその存在意義を小さくしていくことになった。

#### 電炉業・フェロシリコン業の構造改善政策

電炉業(Electric Furnace Industry)、フェロシリコン業(Ferrosilicon Industry)でも長期的な需給問題に対応した構造改善政策が実施された[II-6 p.220]。

普通鋼電炉業では1983年時点で58社中27社が電炉1基操業であるなど零細企業が大半で、しかも設備の老朽化が進んでいた。電炉業の製品は小型棒鋼、中小形鋼が全体の8割を占め、これらは低付加価値品であり、また製品の多くは建設業界に向けられ、主な取引形態はスポット取引あるいは市中取引だった。80年代前半には、過当競争によって収益性が悪化し、業界では構造改善策が模索された。設備廃棄をめぐることは、業界内で「カルテル派」の企業群が政府の調整力に期待しながら業界全体で能力縮小を試みる方法を提起したのに対し、東京製鉄(TOKYO STEEL MANUFACTURING CO., Ltd.)などの一部企業は倒産によって果たされるべきとして対立した。政策的な調整には困難が予想される業界だった。

1980年2月までに2回にわたって普通鋼電炉工業会(Non-Integrated Steel Producers' Association)は電炉業のあり方について検討を行い、通産省も4月から翌81年3月にかけて産構審鉄鋼部会平電炉設備小委員会を開催し対応を模索した。小委員会は、特安法に基づく電炉業界の「安定基本計画」を83年6月まで延長することを提言した。特安法の下で進められた設備廃棄が、電炉メーカーの合理化努力、製鋼技術の開発、設備更新などによってむしろ設備能力としては拡大する結果を招いたため、計画延長にあたって「企業の再編・集約化」が追加された。その結果、高炉メーカーの主導によって電炉業界のグループ化が進んだ。

普通鋼電炉業は、1983年5月の産構法によって再び指定された。通産省は83年7月に産構審鉄鋼部会(Steel Industry Committee of the Industrial Structure Council)を開催し「構造改善基本計画」を立案し、88年6月までに設備処理、事業提携、活性化設備投資を行い、開放経済体

制に見合うように生産コストを低下させ安定的な経営基盤を確立することが目指された。また、事業提携によって高効率設備への生産集中、製品販売の共同化等が計画された。

その後、87年ころから建設業界を中心として電炉鋼材の需要が回復したこともあって、88年6月に産構法の期限到来に際して延長は見送られたが、それまでに人員の減少、企業の整理などの構造改善に一定の成果があった。87年の人員は82年の40%近くとなり、企業数は75年の78社から90年代前半に50社前後、電炉数も78年の146基から88年の93基に減少した。こうしたなか、一部の電炉メーカーは市場シェアを急速に高めた。78年の特安法、83年の産構法によって新設電気炉の建設が10年間凍結されたので、最新鋭電炉の操業を継続した東京製鉄(TOKYO STEEL MANUFACTURING CO., Ltd.)などは他社のシェアを奪うことに成功したためであった。

### セメント産業の構造改善

第二次石油危機後の業績悪化はセメント業界でも深刻なものがあつた。セメント協会(Cement Association Japan)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。その対策としては、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[Ⅱ-8 p.302]。

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3000万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3100万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1071万トンが廃棄・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問題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(Director-General, CONSUMER GOODS AND SERVICE INDUSTRIES BUREAU)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

のうち二つは解散した。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、そこで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。

### 紙パルプにおける80年代産業ビジョン

1981年3月に産構審紙パルプ部会(Pulp and Paper Industry Committee)が行った答申『80年代の紙パルプ産業ビジョン』は、二度にわたる石油危機によって、紙パルプ産業(Pulp and Paper Industry)はエネルギーコストの上昇および需要減退(=構造不況)に直面していたことをうけて、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三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[Ⅱ-6 p.135]。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上記の『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。

この中で基本的な課題は構造改善であった。すなわち洋紙製造業は特安法の要件に合致するほどの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。そこで緊急避難措置として、1981年5月から上級紙(woodfree paper)とコーテッド紙(coated paper)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(unglazed grocery paper)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)。「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。生活産業局紙業印刷業課(Paper, Pulp and Printing Industry Division)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. 基礎産業、生活産業、石炭産業など

#### 鉄鋼業における省エネルギー設備導入と技術開発への政策支援

1980年代初頭に政府は、省エネルギー設備の導入支援を行っていた。鉄鋼業(Iron and Steel Industry)は、日本開発銀行(Japan Development Bank)融資（開銀融資）による金融的支援と税制支援の二側面から助成を受けた[II-6 p.187]。もっとも、主力鉄鋼メーカーの開銀融資依存度が低下したことから、設備投入に意義をもったのは税制支援(1978年創設の「投資減税」、81年度創設の「エネルギー対策促進税制」)だった。支援対象は、1986年に示された「エネルギー基盤高度化設備投資促進税制」に従ったエネルギー利用高度化設備であった。これには①エネルギー利用高度化製造設備と、②エネルギー利用高度化付加設備等の二種類があった。①は、エネルギーを消費する生産設備本体であり、製造機能の向上、製造工程の自動化または連続化、その他製造方法または加工方法を改良した機械その他の設備とされた。こうした設備としては、高性能製鋼圧延装置が代表的であり、その中に高温鑄片連続式鑄造装置、高温直送圧延装置、ロール冷却連続式焼純装置、自動調整方式厚板冷却装置などが含まれた。②は、熱源となる燃料燃焼の合理化、廃熱の回収利用、熱または動力の損失防止、加熱または冷却ならびに電熱の合理化などの効果をもたらす設備で、低圧損型廃力回収装置、密閉型排ガス回収装置、副生ガス貯留装置、廃熱利用石炭乾留装置が代表的なものだった。

第2-7表 鉄鋼業における主要省エネルギー設備の普及率(1996年) %

	日本	韓国	米国	英国	ドイツ
コークス炉乾式消火設備(CDQ)	85	50	0	0	33
高炉炉頂発電設備(TRT)	100	100	12	0	24
転炉ガス回収設備	100	25	11	18	0

出典[II-6 p.196]

税制支援による省エネルギー設備導入は、コークス炉乾式消火設備(Coke Dry Quenching Equipment, CDQ)、高炉炉頂発電設備(Top Pressure Recovery Turbine, TRT)、転炉ガス回収設備などの活発な導入に結実し、エネルギー回収設備の普及率向上によって日本の鉄鋼業を世界最高のエネルギー効率に導いていった。

技術開発に対する支援では、1980年代と90年代にかけて次のような課題を通産省は想定

していた。①高品質化やコスト低減等の製品差別化・新規需要開拓につながる技術開発、②世界の最先端を進むような基礎的・独創的な研究開発、③地球環境対策、石油代替エネルギー対策、廃棄物処理や再資源化対策だった。①②について通産省は、90年11月にメーカーとの共同で鉄鋼生産情報基盤技術研究会を設置し開発構想をまとめるなどの支援を行った。

より直接的な技術開発支援としては、1982年に、鉄鋼、非鉄、フェロアロイの各メーカーが共同で省エネルギー型の新製錬技術の開発を目指して製錬新基盤技術研究組合を設立した。通産省が82年度の政策目標とした「共通基盤型石油代替エネルギー開発」の基礎研究に対する補助金の受け皿として新設されたものであった。この組合は、①溶融還元製錬製鉄技術、②溶融スラグ顕熱総合回収技術の二つを当面の開発テーマとした。①が注目されたのは、既存高炉法の限界が認識されたためだった。高炉還元剤としてコークスを利用することが、エネルギー源の多様化を推進するうえで課題とされるとともに、老朽化の問題を抱えていたからであった。また、生産能力が過剰化するなか、高炉法では弾力的な操業を実現するとともに、鉍石・石炭を粉状で利用しエネルギー源の多様化に貢献することが期待されていた。

本格的な開発は、1987年の基礎素材産業懇談会による報告書を契機に始められた。①各メーカーが独自に進めていた溶融還元製錬製鉄技術の開発は、88年からは国家プロジェクトとして、補助金を支給し、その受け皿として新たに日本鉄鋼連盟(Japan Iron and Steel Federation)に溶融還元開発委員会が4月に立ち上げられた。93年には試験プラントの操業が進められ、2000年頃を目途とした実用化が模索されることになった。その後、95年度から金属系材料研究開発センター(The Japan Research and Development Center for Metals, JRMC)が中心となって技術開発のために産学官の連携が進められ、基礎技術の実用化研究を10ヵ年計画で開始することとなった。

なお、通産省は、生産量に関するガイドラインの提示を1966年から行っていたが、これは、80年代後半に日本の取引慣行や行政指導に対する海外の批判が強まったことなどを背景として91年6月に廃止された。

## 繊維工業における先進国型産業への転換

「繊維工業構造改善臨時措置法(Law on Extraordinary Measures for the Structural Improvement of the Textile Industries)」（「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(Textile Industry)は抱えていた。繊維工業審議会(Textile Industries Council)総合部会(Coordination Subcommittee)、産構審繊維部会の合同委員会は、83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[II-8 p.59]。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として量的停滞の一方で、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、84年5月に改正法が公布・施行された。

第2-8表 繊維工業における構造改善事業対比表

事業の種類	構造改善事業		
	1974-88年	1989-1993年	1994-1998年
構造改善グループの事業	①新商品又は新技術の開発に関する事業(商品開発センター設置の義務づけ) ②設備の近代化に関する事業 ③設備リース事業 ④生産の規模又は方式の適正化に関する事業 ⑤取引関係改善事業 ⑥労務対策事業 ⑦その他構造改善に関する事業	①新商品又は新技術の開発に関する事業 ②設備の近代化に関する事業 ③設備リース事業 ④生産の規模又は方式の適正化に関する事業 ⑤取引関係改善事業 ⑥労務対策事業 ⑦その他構造改善に関する事業	①新商品又は新技術の開発に関する事業(デザイン関係を含む) ②設備の近代化に関する事業(設備リース業を含む) ③生産の規模又は方式の適正化に関する事業 ④販売又は在庫の管理の合理化に関する事業(情報ネットワーク事業等) ⑤経営規模の適正化に関する事業 ⑥その他構造改善に関する事業 ・取引関係改善事業 ・人材の確保又は育成の事業
商工組合等の円滑化事業		①新商品又は新技術の開発に関する事業 ②人材の育成に関する事業(研修事業等) ③情報の提供に関する事業 ④経営の合理化に寄与する施設の設置に関する事業(共同物流施設・情報基盤施設等の共同事業、設備リース事業) ⑤その他構造改善の円滑化に関する事業	①新商品又は新技術の開発に関する事業 ②人材の育成に関する事業 ③情報の提供に関する事業 ④経営の合理化に寄与する施設の設置に関する事業(共同物流施設・情報基盤施設等の共同事業、設備リース事業) ⑤その他構造改善の円滑化に関する事業

出典[Ⅱ-8 p.105]

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1027億円で、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(Textile Industry Rationalization Agency)による債務保証67億円の支援が行われた。

## 生活産業政策の新潮流

1980年代半ばから強まる内需拡大の要請の下で、通産政策においても、これを反映して生活文化のあり方をめぐって様々な政策課題が生活産業政策として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を示唆するものでもあった。85年11月の「生活文化フォーラム」設立は、この転換が具体化される契機となった。有識者による自由な集まりという特徴を活かしてフォーラムは、生活文化ルネッサンスの基本的な概念・意義を明確にしつつ、関係各方面へ提言を行った[Ⅱ-8 p.248]。

四次にわたった提言は、1986年5月の第一次提言『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『デザイン=ファッションの視点』、88年6月の第三次提言『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『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』と題されていた。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」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(CONSUMER GOODS AND SERVICE INDUSTRIES BUREAU)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(Household and Miscellaneous Goods Division)では、1986年8月に生活産業局長(Director-General, CONSUMER GOODS AND SERVICE INDUSTRIES BUREAU)、産業政策局長(Director-General, INDUSTRIAL POLICY BUREAU)および機械情報産業局長(Director-General, MACHINERY AND INFORMATION INDUSTRIES BUREAU)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った。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ととらえ、「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会(New Office Promotion Association) (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。

### 新住宅開発プロジェクトの推進

1975年から建設省と通産省が共同で行った高品質・低価格の工業化住宅開発計画である「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[II-8 p.347]。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、三つ目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(Fourth Comprehensive National Development Plan)が閣議決定されると、産構審住宅・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四つ目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。

第2-6図 住宅技術開発プロジェクトの歴史 出典[II-8 p.369]

	プロジェクト名	目的	内容
住宅の量から質へ転換	ハウス55プロジェクト (1976~1979)	低廉かつ良質な戸建住宅の供給	○延べ100㎡の住宅を500万円台(当時)で供給[建設省との共管]
	新住宅開発プロジェクト (1979~1985)	戸建住宅の質的向上	○高齢者、身体障害者ケアシステムの技術開発 ○可変住空間システムの技術開発 ○自然エネルギー利用住宅システムの技術開発 ○住宅躯体材料の耐久性向上等
質の向上・都市圏住宅供給	集合住宅用新材料・機器システム開発 (1984~1990)	良質な都市型集合住宅の供給	○耐久性向上技術の開発 ○居住性向上技術の研究開発 ○エネルギー利用技術の開発
	新工業化住宅産業技術・システム開発 (1989~1995)	工業化住宅の生産技術・システムの改善・向上	○住まい手による住空間設計、性能シミュレーションシステムの開発 ○高機能建材、住宅設備及び工場生産性向上技術の開発
居住性への対応の多様化	生活価値創造住宅開発 (1994~2000)	快適、低コスト住宅の提案	○住宅ストックの価値向上、ライフスタイルへの対応 ○地球環境調和技術の研究開発
	資源循環型住宅技術開発 (2000~2007)	資源循環型住宅の構築	○3R対応住宅システムの開発 ○高効率エネルギーシステム統合化開発

出所：今後の住宅産業のあり方に関する研究会「住宅産業のニューパラダイム」2008年、5頁。

その後、1990年代ビジョン(Vision for the 1990s)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、「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」へという三つの方向性が示されることとなった。これを受けて、94年度からは新しく「生活価値創造住宅開発プロジェクト」がスタートし、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、73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ており、一定の割合で建設が進むという成果をもたらした。また、プレハブ住宅の発展は関連素材産業の幅広い発展を誘発した点でも効果を認めることができる。

### 流通政策の新しい課題

産構審流通部会(Distribution Committee)と中政審流通小委員会の合同会議は1982年10月からの審議結果を83年12月に『80年代流通産業ビジョン』として答申した[II-4 p.200]。ここでは、地域社会は独自の魅力をもつ生活空間あるいは生活社会であり、一方で消費者ニーズ

は個性化・多様化し、これに対応する多様な小売業態が誕生していること、こうした意味では中小小売店の競争力は喪失されたわけではないとの現状認識が示された。これに対してそれぞれの都市にふさわしい歴史と伝統に基づいた新しい商業文化を創出する重要な担い手でもある商店街は、近代化が引き続き必要であるものの、機能は再評価でき大型店進出を抑制する根拠たり得ると捉えていた。こうした認識に基づいて、①消費者ニーズの多様化への対応、②活力ある多数としての中小企業の発展への支援、③商業政策と都市政策との連携の強化、④情報化社会への積極的対応、⑤創造性ある人材の確保、⑥国際化社会における流通の役割などが政策課題として示され、加えて、地域商業に対する積極的な評価を、買い物空間から暮らしの広場へというキャッチフレーズによって表現して、これをコミュニティ・マーケット構想として具体化しようと提言することになった。この考え方に沿って85年3月にはコミュニティ・マーケットセンターが中小小売商団体の出資に基づいて設立された。

その後、1987年4月に通産省産業政策局長の私的諮問機関として設置された「21世紀流通フォーラム」は、21世紀をみつめた流通のあり方を議論し、7月に報告書を提出した。フォーラムでは、内需中心の経済成長と調和ある対外経済関係の形成に流通業がどのように貢献できるのか、またそれに対して政策的支援ができるかどうかといった課題が検討され、個人消費の拡大、雇用の創出、地域経済の活性化、輸入拡大、国際社会への貢献の5点にわたって議論が展開された。この報告は、流通業は生活創造産業への脱皮と開放型流通機構の構築という二つの課題に挑戦すべきとしたところに新鮮さがあった。

こうしたなかで、深刻化するアメリカとの経済摩擦にかかわる交渉の焦点の一つとして大店法や商慣行(Business Practices)が輸入拡大を阻害しているとして改善を求められることになり、流通政策を方向づける重要な条件となったが、この点は次章で詳しく述べる。

## 安全性の向上と製品の標準化

1983年11月の第16回消費者保護会議(Consumer Protection Conference) (消費者保護基本法(Consumer Protection Fundamental Law)に基づいて設置) において消費生活センター(Consumption Life Center)を結ぶネットワークシステムの整備が決定された[II-4 p.336]。

消費者志向の行政対応では商品テストにも力を入れた。73年の「消費生活用製品安全法(Consumer Product Safety Law)」が成立したことを契機として、それまでの工業品検査所(Industrial Manufactures Inspection Institute)の商品テスト事業をさらに充実させ、84年には、繊維製品検査所(Textile Products Inspection Institute)と統合して通商産業検査所(International Trade and Industry Inspection Institute)とした。これは従来の検査所が輸出検査を目的としたのに対して、消費行政関連業務の拡大という変更を伴う組織統合であった。95年には通商産業検査所は製品評価技術センター([National Institute of Technology Evaluation](#))と改められ、商品テスト事業のさらなる充実と各都道府県の消費生活センターなどとの連携が推進された。

「消費生活用製品安全法」は、安全性の見地から規制の必要があるものを特定製品として指定し、国がその安全基準を定め、適合していることを示すS (Safety) マークを付したものでなければ販売してはならないと定め、これに基づいて82年度末には56品目の製品が指定されていた。しかし、80年代には日本市場の封鎖性を批判する米国政府がこの安全基準制度を取り上げ、この制度をアメリカ並みに解放すべきと批判した。また、経団連も製品安全行政にかかわる事務の簡素化・合理化を求めている。

83年3月に政府の基準・認証制度等連絡調整本部は、GATTスタンダード・コード(GATT Standard Code)の要請を受け入れ、基準・認証制度の包括的な見直しを決定し、外国企業も国内事業者と同様に登録および型式承認が受けられるようになった。さらに、85年12月には法改正によって、事業者のみでは品質確保が困難である製品を第一種特定製品として従来通り政府承認を必要としたものの、それ以外の特定製品を第二種特定製品とし企業自らが基準適合性を確認する自己承認制度に変更した。これにより第二種の製品は、大臣への届出によってSマークを付した販売が可能となった。

他方で、事故後の被害者救済についてみると、78年8月の東京地裁スモン(subacute myelo-optico-neuropathy, SMON)訴訟判決や、85年2月のカネミ油症(Kanemi Rice Oil Disease Incident of 1968)事件に関する福岡地裁小倉支部の判決は、製造業者に対して大きな注意義務を課すものであった。製造物責任に関する法整備が不十分な中で判例によって消費者保護の必要性が明示されたことは、製造物責任法(Product Liability Law)制定に向けて大きな影響を与えた。これに対して産業界や通産省には消費者志向を優先する行政が企業存続を危うくするといった認識もあり、立法化はなかなか進まなかった。それでも、実際に事故が起きれば当事者間で相対の処理交渉を進めざるを得ず、その際に一部の判例のみを頼りとして企業が臨むには限界がみられ始め、政府も放置し続けるわけにはいなくなった。

### サービス産業化への対応

サービス産業(Service Industry)に対する行政は、行政ニーズに対応したものというより、サービス経済化が進展するなかで行政需要を模索してゆくという過程であった。1973年7月に産業政策局(INDUSTRIAL POLICY BUREAU)商務課(Commercial Affairs Division)が設置され、通産省の組織令において初めてサービス業という文言が現れ、78年7月に商務課から省令室となった商務・サービス産業室(?)がサービス産業調査研究会を組織して政策的対応を検討した[II-4 p.407]。その結果を反映した80年3月の産構審答申『80年代の通商産業政策』においても、製造業を中心とする産業群の生産活動を補完する意義がサービス産業に与えられたが、それだけにとどまりその後も具体的な政策展開は行われなかった。

1984年10月に産業政策局商政課(Commerce Policy Division)にサービス産業官(Senior Officer for Service Industries)が設置され、もっぱらサービス産業を所掌する省令組織が設けられた。この組織改正の背景には、産業政策局長(Director-General, INDUSTRIAL POLICY BUREAU)の私的諮問機関であるサービス産業研究会が85年1月にまとめた『ハイブリッド・イノベーション—サービス産業新時代』の提言があった。それは、人々の価値観、志向の多様化を反映して家事代行サービス業、健康サービス業などが台頭しつつあり、これらを「ニューサービス業」として発展が期待されるなどと指摘したものだ。通産省は、これら「ニューサービス業」のような既存の業種にとらわれずかつ新規性・革新性をもつ産業を、やや対象を拡張する可能性をもたせながら「ニュービジネス」としてとらえ直し、事業者の組織化、政策検討、金融支援などの措置を講じた。新たな視点からの対応策は、1989年9月に答申された『90年代通商産業政策ビジョン』以後のことであった。

## 第4節 内需振興と民間活力

### 1. 高度情報化社会へ向けた取り組み

#### データ通信の開放問題

1980年3月の答申『80年代の通商産業政策のあり方』を受けて、産構審情報産業部会(Information Industry Committee)は12月にまとめた中間答申において、日本の産業社会が生き残る道は情報化の徹底と高度化以外にはなく、10年あるいは20年先を見越した強力な布石を打つ必要があるとの認識を示すとともに、次の施策を提言した[II-7 p.47]。第一に、情報化とこれを支える情報産業の基盤整備をはかること、第二に、技術開発を積極的に進めること、第三に、国際的展開を積極的にはかることとされた。

翌81年6月の情報産業部会報告『80年代の情報化社会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』は、「情報化の円滑な進展を妨げる制度的な制約条件の除去」が必要として「通信回線利用制約の撤廃が緊急課題」と指摘した。

これに対して、郵政大臣(Minister of Posts and Telecommunications)の私的懇談会である電気通信政策懇談会は、同年8月にデータ通信の自由化、電気通信分野への市場原理の導入、電電公社(日本電信電話公社、Nippon Telegraph and Telephone Public Corporation)の組織形態の見直しなどを提言し、この提言に沿って郵政省(Ministry of Posts and Telecommunications)はデータ処理のための回線利用を原則自由とする「付加価値データ伝送業務に関する法律案」

(Value Added Network, VAN法案)を83年8月にまとめた[II-7 p.650]。しかし、この郵政省案に対しては、規制の撤廃を要望する通産省をはじめとした強い反対意見があり、調整は難航した。結局、郵政省はVAN法案を見送り公衆電気通信法(Public Telecommunication Law)の改正案を優先する方向を目指し、通産省は中小企業を対象としたVANの自由化を提案することとなり、VANの自由化については、両省調整のうえ、郵政省令に基づいて進展を図ることとなった(第二次回線開放)。

これに伴って、通産省は、ニューメディアの実用化支援策を展開することとしたが、依然として通信関連の制度的基盤に関する制約が大きいことから、「参入の自由」、「事業活動の自由」、「利用の自由」が必要であった。こうした要望に基づいた通信関連制度の見直しは、84年12月における「電気通信事業法(Telecommunications Business Law)」、「日本電信電話株式会社等に関する法律(Law on Nippon Telegraph and Telephone Corporation, etc.)」、「関係法律の整備法」の電気通信改革三法の成立に結びついた。

#### 基盤技術研究円滑化法の制定

産構審情報産業部会(Information Industry Committee)は、NTT(Nippon Telegraph and Telephone Corporation, 日本電信電話株式会社)民営化などの新しい状況に対応した1980年代後半の情報産業政策の基本方針を検討し、85年1月に答申『高度情報化社会実現に向けての提言』を公表した。その骨子は、情報化の進展に伴って予想される問題点に対処するため、①人材育成、②コンピュータ・セキュリティの確保、③開かれた情報化、④地域の実情に応じた情報化、⑤高度情報化社会に向けた法律の制定、⑥情報機器・システムの標準化を提言するものであった。

こうしたなか、1985年6月を期限とした時限立法であった「特定機械情報産業振興臨時措置法(Law on Temporary Measures for the Promotion of Specified Machinery and Information Industries)」の枠組みは、欧米諸国との経済摩擦を背景として見直しを迫られた[Ⅱ-7 p.72][Ⅱ-9 p.92]。1984年8月の工業技術院「技術開発の展望研究会」報告書や同じ頃の産構審による産業技術政策(Industrial Technical Policies)に関する報告書を受けて、これを最大限に反映するため、通産省は、①リスクマネーの供給、②産学官連携強化を目的とした共同研究の促進、③国際研究協力の促進、④研究情報の普及促進などの事業を総合的に行うための中核組織を設立するための予算を要求した。同じ頃、郵政省は電気通信の振興を図るため特殊法人電気通信振興機構の設立を構想していた。84年12月の政府与党連絡会議における調整を経て、両省の構想を一本化し、特別認可法人基盤技術研究促進センター([Japan Key Technology Center](#))を設立することとなり、85年5月に「基盤技術研究円滑化法(Law for the Facilitation of Research in Key Technologies)」が制定されることになった。こうしてハイテク産業の発展を立法に基づいて政策的に促進する必要性を認めていた通産省と、電気通信高度化促進法案を検討していた郵政省と協力して新たな立法措置が成立した。

同法の柱は、第一に、国有試験研究施設の廉価使用、国際研究協力における特許等の取り扱いの弾力化といった規制緩和措置であり、第二に、基盤技術研究促進センターの設立にあった。10月に設立されたセンターの主な事業は、①出資事業、②融資事業、③共同研究幹旋事業、④外国人研究者招聘事業、⑤基盤技術情報提供事業、⑥調査事業などだった。

センターは、1985～94年度に出資案件として合計99件に取り組み、85年度の20億円から91年度の224億円と実績を積み上げた。融資事業では、85～94年度の期間に305件(324社)、融資総額は609億円にのぼった。しかし、出資案件の採択状況は88年度以降一桁台を推移し、同年度以降は鉱工業案件および電気通信案件は各年度1～3件にとどまった。こうした事情もあって、同センターは2003年に解散されることになった。

この間、機械情報産業局(MACHINERY AND INFORMATION INDUSTRIES BUREAU)は、「機械情報産業の将来展望に関する懇談会」を1986年10月に設置し、87年8月に中間報告『国際協調を目指した機械情報産業の在り方について』をまとめた。中間報告は、国際市場におけるシェアが高くかつ輸出依存度も高い機械産業は、通商摩擦、円高による収益悪化などの厳しい環境におかれているために今後は諸外国との共存共栄を図る必要があるとの認識を示した。この課題に対応するために、第一に、世界市場と調和のとれた輸出、現地生産、国際提携の円滑化等の国際経済社会における適切な企業行動の確立、第二に、内需を中心とした新分野の開拓など産業活力を保持するための技術開発・新分野開拓の推進が求められていた。そこで①市場メカニズムの重視、②競争による進歩の尊重、③自由貿易実現のための貢献の三点の原則を念頭におきながら具体的な対応が検討された。

こうして国際協調を目指すことが政策目標として明確化され、政府の役割は、企業の自主的な努力が効果を発揮するような環境整備におかれ、適時・適切な情報提供によって企業活動を補完・支援するという点に限定された。このような政策構想は、産構審情報産業部会(Information Industry Committee)の長期展望分科会が1987年6月にまとめた『2000年の情報産業ビジョン』、さらに、産構審機械産業部会(Machinery Industry Committee)が89年6月にまとめた答申『2000年を視野に収めた機械産業の将来展望』に継承されることになった。

## 第5世代コンピュータ開発プロジェクトの推進

第5世代コンピュータ開発プロジェクト(Fifth Generation Computer Development Project)は、1982年度から13年間にわたって、570億円の予算を投じて行われた[II-7 p.666]。それは、日本のコンピュータ技術が欧米先進国にキャッチアップしたため、世界に先駆けたコンピュータ基礎技術の開発へと政策目標を変化させたものであった。第5世代の開発は、79年度の新政策からとりあげられ、3年間の調査研究に基づいて構想が固められた。82年4月から85年3月までの前期計画のポイントは、「世界初の推論機能をハード化した逐次型推論マシン（PSI）および論理型プログラミング言語で書かれたオペレーティングシステムの開発に成功」という点に置かれた。これらの研究成果は84年11月に開催された第2回第5世代コンピュータ国際会議において発表された。前期は4分野に分けて研究開発が進められ、パーソナル逐次型推論マシン（Personal Sequential Inference Machine, PSI）、並列型関係データベース・マシン（Delta）、逐次型推論マシン用オペレーティングシステム（Sequential Inference Machine Programming and Operating System, SIMPOS）、逐次型論理プログラミング言語（Kernel Language, KL0, Extended Self Contained Prolog, ESP）などの成果を挙げた。85-88年度の中期計画では、未踏技術分野である並列型の推論技術の開発に重点が移った。また、通産省は、1988年度から未来型分散情報処理環境基盤技術開発（Future Personalized Information Environment Development, FRIEND21）を実施した。ヒューマン・インターフェースに関する研究開発を目的としたこの事業は、民間団体に委託することによって進められた。このほか、84年6月からTRON（The Real-time Operating system Nucleus）プロジェクトが開始された。

第2-7図 第5世代コンピュータプロジェクト研究開発計画 出典[II-7 p.720]

年度	前期 (小計827億円)			中期 (小計216.3億円)				後期 (小計242.5億円)			
	昭和57年度	昭和58年度	昭和59年度	昭和60年度	昭和61年度	昭和62年度	昭和63年度	平成元年度	平成2年度	平成3年度	平成4年度
予算	4.3億円	27.2億円	51.2億円	47.8億円	54.9億円	56.3億円	57.3億円	64.8億円	69.7億円	72.1億円	35.9億円
主な研究開発内容	基本技術の研究開発 → 一論理型言語に基づく、逐次型推論システム			サブシステムの研究開発 → 一論理型言語に基づく並列推論システム				プロトタイプ・システムの研究開発 → 知識情報処理のための技術の1セット ● 並列推論コンピュータ (1,000並列規模の技術) ● 並列OS ● 知識プログラミング・システム技術			
コア技術 (言語)	○ 小規模実験システム ○ 逐次推論言語 (EPS: Extended Self-Contained Prolog) とその処理系の試作			○ 小規模実験システム ○ 並列推論言語 (KL1: Kernel Language 1) とその処理系の試作							
(OS)	○ 逐次推論制御ソフトウェア (SIMPOS: Sequential Inference Machine Programming and Operating System) の試作 → 世界初の論理型言語による本格的OS			○ 並列推論制御ソフトウェア (PIMOS: Parallel Inference Machine Operating System) の試作				基本ソフトウェア (OS) モジュール 知識ベース管理モジュール			
コア技術	推論機能をハードウェア化した世界初のパーソナルタイプの逐次型推論コンピュータ (PSI)			64台の要素プロセッサを接続したハードウェア 世界初の並列推論コンピュータ……マルチPSIシステム				プロトタイプ・ハードウェア・システム 第五世代コンピュータ・プロトタイプシステム			

出所：『第五世代コンピュータプロジェクトの概要』（財）新世代コンピュータ技術開発機構、1992年6月、10-11頁より作成。

IPA（Information-technology Promotion Agency, 情報処理振興事業協会）事業は、1985年度から情報化を担う中核的な推進機関として抜本的に拡充された。ソフトウェア生産の効率化対策として85年度から「ソフトウェア生産工業化システムの構築」（Σシステム）が予算化され、「Σプロジェクト」が開始された。これは、これまで労働集約的に行われてきた

ソフトウェアの開発工程を自動化・機械化し、生産性を大幅に向上させることを目標としたものだった。Σプロジェクトは、85年度からの5ヵ年計画で、予算総額は250億円にのぼるものであったが、89年度には事業化の検討段階に移行し、通産省は、これ以降は民間に運用を任せることが妥当との判断を下し、90年に(株)シグマシステムが設立され、IPAの関係資産を利用し活動を進めることになった。

### 国際協調への方向転換

1987年8月の中間報告『国際協調を目指した機械情報産業の在り方について』において明確化された国際協調への方向転換は、工作機械や自動車などの分野で発生した日米通商摩擦を背景としていた。産業機械分野では、これに先行して、機械情報産業局長の私的諮問機関である産業機械政策懇談会が1984年8月にまとめた中間報告『産業機械産業を巡る課題と政策』において、それまでの輸出への期待が強い捉え方を改めて、国際的な協調・調和への配慮を示していた。

すでにふれた工作機械日米摩擦では、78年2月に、「輸出入取引法(Export and Import Transaction Law)」に基づく輸出承認制度(Export Approval System)を実施した。これによって、米国業界の不満は一次沈静化したが、米国側の不満が解消したわけではなかった。1982年に米国フーダイル社(Houdaille Industries)が行った提訴をきっかけに工作機械摩擦は新たな局面を迎えた。最終的には、86年5月にレーガン大統領が対米輸出自主規制を求める声明を発表したのを受けて日米政府間で数次にわたって協議が行われ、86年11月に、翌87年1月から5年間にわたって米国向け工作機械6品目の輸出数量を自主的に規制することで両国は合意に至った。この輸出自主規制は、88年と89年に一時的な緩和をみながらも、91年12月に米国の要求に基づいて4機種に対象を絞った2年間の延長が合意に至り、93年まで続くことになった。

こうした工作機械をめぐる通商摩擦のほか、東芝機械(TOSHIBA MACHINE CO., LTD.)のココム違反事件(Toshiba-Kongsberg Scandal)、ベアリングの輸出にかかわる貿易摩擦などを背景としながら、国際協調の必要性が産業機械政策に反映されざるを得なかったのである。

自動車産業においても、日米の貿易摩擦への懸念は強かった。そのため、この分野では国際協調の視点に立った産業政策として、「機械情報産業の将来展望に関する懇談会自動車部会」が87年8月に提出した報告書『自動車産業の展望と課題』に基づいて、貿易摩擦を解消するために内需依存の市場環境を創出する必要があること、そのために道路などの社会資本整備や自動車関係税制など諸規則の見直しを検討すべきことが指摘されることになった。内需主導型へと転換することを政策課題とみなした考え方は、90年代の通商産業政策を策定するにあたって個別産業の実態を反映させるために機械情報産業局長が主催した業種別の懇談会の報告にもあらわれていた。すなわち、88年11月に設置された「自動車問題懇談会」が提出した89年7月の報告書『21世紀高度自動車社会をめざして—自動車問題懇談会とりまとめ—』は、内需主導型産業構造への転換を中長期的な課題として掲げることになった。

他方で、国際競争力の欠如が問題とされる機械産業分野もあった。その代表例が、1980年代初めに、国内需要については①エネルギー関連のエンジニアリング事業として石油等の備蓄関連投資や代替エネルギー関連投資、②社会資本関連として、国土開発だけでなく、環境保全システム、上下水道システム、医療福祉システムなどの分野における投資増大が予想

され、また海外については、産油国等における生産プラントや国土都市開発に対する投資の増大が見込まれたエンジニアリング部門であった。しかし、市場拡大の予測は大きく下方修正を余儀なくされるなかで、対外的な配慮もあって積極的な政策展開を見ることはなかった。

### 工場無人化とロボット産業の振興

産業機械政策として1980年代に通産省が重視した課題の一つがロボット産業の振興であった[II-7 p.208]。通産省は、かねてから「機械工場の無人化技術の開発」に関心を持っており、無人化技術を機械工業全体の一つの機械システムと捉える考え方として、①省力化要請の増大、②機能集積型商品化傾向の高まり、③工場における人間性の確保と絶対安全化要請の高まり、④「産業のシステム化」に代表される産業構造の変化、⑤管理安全上のアンバランスの増大などの複合的課題に対処できるものと位置づけていた。そこでは、深刻化する労働力不足への対応、人間性の観点からみた作業環境の改善が強く意識されていた。

1970年代後半から産業用ロボットの生産額は順調に拡大し、80年には前年比で50%近くの増大を記録した。こうした状況も背景としながら、通産省は、ロボット産業を、航空機産業、原子力産業、情報処理産業とならぶ次期先端技術産業の一つとみなしその振興策を推進することとし、財政投融资(Fiscal Investment and Loan Program)によるリース制度を創設するとともに、「重要複合機械装置の特別償却制度」を活用した税制面からの措置、産業安全衛生施設等特別融資制度や中小企業設備近代化資金貸付制度などを活用した資金面での措置を講じた。このほか、技術面では、工業技術院(AGENCY OF INDUSTRIAL SCIENCE AND TECHNOLOGY)の大型プロジェクト制度に基づいて83年度から7~8年計画で「極限作業ロボット」の開発に着手した。

ロボット産業への関心は、その利用が製造業分野だけでなく原子力、福祉等の非製造業分野でも見込まれることなども背景となっていた。

### 原子力機器の品質保証(Quality Assurance)

原子力機器については、1979年の米国スリーマイル・アイランド原子力発電所事故(Accident at Three Mile Island)に対して大統領特別調査委員会報告が品質保証向上対策の強化を求めたことを背景に、日本国内でも資源エネルギー庁長官(Director-General, AGENCY OF NATURAL RESOURCES AND ENERGY)と機械情報産業局長の共同諮問機関として原子力発電所品質保証検討委員会が設置された[II-7 p.451]。同検討委員会は、国内の事故を分析し、66年から79年の期間で電気事業法(Electricity Utilities Industry Law)および原子炉等規制法(Nuclear Reactor Regulation Law)(核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律、Law on the Regulation of Nuclear Source Material, Nuclear Fuel Material and Reactors)に基づいて報告のあった154の事故・故障件数について、第一に、品質保証活動が確実に向上したと評価できる反面、原子炉の基数が増加しているため年間の事故・故障数は20件程度で横這いであり、国民の信頼を得るためには改善の余地があること、第二に、定期検査期間が長期化していること、第三に、故障発生機器には輸入品が多いことなどを指摘した。

この中間報告とは別に検討委員会は1981年9月にまとめた報告書において、日本の品質保証体制の一層の向上を図るためには「諸外国の品質保証について、その優れた面を参考としつつ、わが国の特徴を生かした品質保証のあり方を検討することが必要」と指摘した。

具体的に改善の余地があるとされたのは、①産業界内部の情報交換の緊密化、②確証試験及び信頼解析手法による設計のチェックの強化、③下請企業の末端までの指導・管理の強化、④一般市販品及び海外からの購入品の管理強化、⑤保守作業員に対する教育訓練の強化、⑥保守作業のマニュアル化の徹底並びに品質保証診断体制の改善、強化等であった。こうした品質保証の向上は「あくまでも産業界が主体となって行うべき」としながらも、「国としても」積極的な役割を果たすべきであるとして、品質保証活動に関する統一的な基準や指針を策定することが提言された。

このほか、発電プラントにおけるトラブルの発生を抑制する方策の一つとして、トラブルの発生をいち早く予知し対応ができるような原子力発電支援システム開発への助成措置、軽水炉技術の一層の高度化を推進するために、「軽水炉高度化推進委員会」を1987年4月に設置するとともに、技術開発課題について「原子力発電信頼性向上関連装置開発費等補助金」が交付されることになった。しかし、85年度以降の開発予算は大幅に削減され、原子力発電の信頼性を向上させるという重要な意義にもかかわらず、厳しい財政事情も重なって多くの金額が割かれたわけではなかった。

### YXX計画と航空機産業の共同開発

1970年代末から検討が続けられてきたYXX開発の方針について[II-7 p.486]、通産省の諮問を受けた航空機・機械工業審議会(Aircraft and Machinery Industry Council)航空機工業部会の中間報告(1985年8月)は、開発経費の一部で特にリスクの高いものは補助金対象とすること、開発主体に利子補給を行うことなどを提言した。これを受けて、航空機工業振興法(Aircraft Industry Promotion Law)の改正案が1986年4月に成立し、法の目的が「航空機等の国産化の推進による航空機工業の振興」から「航空機等の国際共同開発の促進による航空機工業の振興」に改められるとともに、5月に(財)航空機国際共同開発促進基金(International Aircraft Development Fund, IADF)が設立され、これを介した助成が展開されることになった。基金を介した開銀による資金的な援助の特徴の要点は、第一に融資条件としての保証を従来の各社全面保証から限度保証としたこと、すなわちリスクの一部を開銀が負担し大型ベンチャー第一号としての性格が与えられたこと、第二に販売台数に比例して元本を回収するフォッカー方式が採用されたことなどだった。

以上のようにして進められた共同開発は、1992年に型式証明取得を目指す150席クラス機YXXの具体像を定める成果をもたらしたが、開発コストが高く、しかも燃料価格が予想より上昇しなかったことなどからプロジェクトの見直しが進められた。94年3月にはボーイング社が737-X開発計画を立ち上げたことからYXX計画は凍結されることになった。共同開発を通じて有形無形の成果があったとはいえ、民間航空機開発事業がいかにもリスクでシビアなものかを日本側開発者に認識させることになった。

この間、1990年7月に産構審がまとめた『1990年代の通商産業政策』では、航空機産業について新規プロジェクトの積極的なとりくみを求めている。通産省は、既に進めていた超音速輸送機開発調査、小型民間輸送機開発調査に力を入れ、次の政策課題を検討し、90年代には共同開発の方法などを模索した。だが、いずれも軌道に乗ることはなかった。

### 宇宙産業政策の模索

日本における宇宙開発の歴史は、1955年に東京大学生産技術研究所(Institute of Industrial Science, the University of Tokyo)が宇宙観測用のロケットを開発するため固体ロケットの研究開発に着手したことが起点とされる。その後、政府のなかでも宇宙開発のとりくみが進められ、通産省も産業振興に乗り出した[II-7 p.539。しかし、宇宙産業振興政策についての本格的かつ持続的なとりくみが開始されるのは、79年9月に機械情報産業局に宇宙産業室(Space Industry Office)が設置されてからであった。それでも、この時には宇宙産業の振興政策の対象が必ずしも絞り込めてはいなかった。産業の実態を捉え、宇宙産業の振興ビジョンを策定するために機械情報産業局長の私的諮問機関として宇宙産業基本問題懇談会が設置された。懇談会が81年4月にまとめた報告書は、①脆弱な技術基盤、②狭隘な宇宙産業の市場、③制度面等における問題点を指摘した。このうち①については、主としてアメリカからの導入技術に依存してきたために短期間で人工衛星の打ち上げに成功した反面で基礎的な技術の取得が遅れていることを問題視していた。

こうした報告書の提言に基づいて84年度まで宇宙産業政策の模索が続いた。しかし、財政再建という大枠のもとでは政策立案は精彩を欠くものとなった。やや沈滞した政策展開に新しい可能性が開けたのは、宇宙利用の商業化が進み、新しい電気通信事業法の成立によって通信利用に民間の参入が期待されるようになり、また84年1月にアメリカが発表した宇宙基地計画によって宇宙環境利用が現実味を帯びてからであった。1980年代後半に入ると、さらに総合的な宇宙産業の振興が推進されるようになったが、その柱は①「資源リモートセンシングの推進」(宇宙空間からの人工衛星による地表面の観測)、②極軌道プラットフォーム搭載用資源探査観測システムの開発、③86年度から開発に着手された無人宇宙実験システム(宇宙実験・観測フリーフライヤー)の開発などだった。

## 2. 次世代技術開発への挑戦

### 「技術立国への道」――80年代ビジョン

1980年3月の『80年代の通産政策ビジョン(Vision for the 1980s)』は、その第6章において「技術立国への道」と題した技術政策に関する検討結果をまとめていた[II-9 p.31]。それによると、80年代の技術に要請されるものは、①エネルギー制約の打開、②生活の質的向上および地域社会の充実、③産業の創造的知識集約化の推進、④次世代技術革新への挑戦とされた。こうした課題は、基本的には民間部門によって担われるものと考えられていたが、実用化にまで長期間を要する分野、大規模な開発投資を必要とする分野、開発を加速すべき分野などは、国が研究開発を行うあるいはプロジェクト組織者になることが必要であった。こうして80年代を見据えた産業技術政策における目標あるいは理念は、二度の石油危機を乗り越えて経済大国に成長した日本を支えるための「創造的な自主技術開発」におかれた。

工業技術院長(Director-General, AGENCY OF INDUSTRIAL SCIENCE AND TECHNOLOGY)の私的諮問機関として、1983年12月に新たに設置された「技術開発の展望研究会」が84年9月にまとめた報告書は、産学官の連携強化を指摘した点に特徴をもっていた。同時に、引き続き自主技術開発の重要性を指摘したものでもあった。すなわち、基礎研究に遡れば遡るほど不確実性が増すので、それに対応した国独自の役割として補助金、融資、税制などの支援措

置が必要になるだろうと考えられていた。さらに、通産省は87年1月に「技術革新の動向と新市場の展望に関する研究会」を開催し、6月に報告書をまとめた。通商産業省(Ministry of International Trade and Industry, MITI)編『元気を出せ、日本』として同年に刊行された報告書は、マイクロエレクトロニクス、新素材、バイオテクノロジーなどの分野を中心として「第三次産業革命」とでもいうべき技術革新が進んでおり、日本がその中心地となるためにも基礎研究が重要になるとして、そうした分野において、産業技術政策の役割が高まることが予想されていた。

工業技術院は、1948年発足以来初めて88年に『産業技術白書』を作成した。白書作成の狙いは次の点にあった。第一に、技術開発の進展が、原局、原課体制の枠組みにとらわれない範囲にわたって展開され始めたため、他省庁との境界を気にすることなく産業技術政策を進めることであった。第二に、日本を「加工センター」から「創造的知識センター」へと変貌させることであった。こうした狙いの下で白書は、政府の研究開発投資水準が低いこと、そのため基礎技術分野の研究が遅れていること、国際交流・国際協力を進めるべきであることなどの課題を指摘した。基礎研究の技術に及ぼす影響を重視し、「科学と技術の接近・共鳴現象の高まり」が進展しているという認識が、この白書を通底した考え方であった。

### 次世代産業基盤技術研究開発制度の新設

産業技術開発長期計画策定研究会が81年10月にまとめた最終報告書によって指摘された「基盤技術」の重要性については、これを具体化するため、同じ10月に「次世代産業基盤技術研究開発制度(R&D Program on Basic Technologies for Future Industries)」（以下、「次世代技術」）が設置された[II-9 p.165]。広範な産業分野に波及効果をもたらす横断的・基盤的な研究開発の推進を狙いとしたこの制度は、特定分野の技術開発を目的とした大プロ(大型プロジェクト、Large-Scale Project)、サンシャイン計画(Sunshine Project)、ムーンライト計画(Moonlight Project)などとは異なる理念に基づいていた。技術の「芽」が育ち、民間企業が自力で研究開発を行うことのできる「若木」になるまでの基礎的段階を対象としており、「双葉」から「若木」までを合い言葉としながら、産学官の連繫に基づく研究開発を進めるものだった。80年8月に次世代技術構想が公表されると、民間企業によってバイオテクノロジー懇話会、高機能高分子材料協議会、ファインセラミックス懇話会が設立された。これら懇話会と通産省の原課が協議を重ね、そこに国立研究所や大学関係者が参画して、次世代技術にかかわるテーマ、すなわち各プロジェクトの概要が決められていった。技術開発の実施団体は、懇話会等が母体となって設立された。

第2-9表 次世代産業基盤プロジェクト一覧

分野	テーマ	期間	事業費総額 (単位は?)	特許件数	
				出願	登録
新材料・セラミック	ファインセラミックス	1981-92	113	110	
新材料・高分子材料	高効率高分子分離膜材料	1981-90	42	29	13
	導電性高分子材料	1981-90	29	18	14
	高結晶性高分子材料	1981-90	24	54	11
	ケイ素系高分子材料	1991-2000	37	473	
新材料・金属複合材料	高性能結晶制御合金	1981-88	39		
	複合材料	1981-88	46	5	3
	超耐環境性先進材料	1989-96	112	47	12
新材料・光電子材料	光反応材料	1985-92	20	72	44
	非線形光電子材料	1989-98	47	170	37

バイオテクノロジー	バイオリクター	1981-88	30	161	
	細胞大量培養技術	1981-89	34	71	
	組換えDNA利用技術	1981-90	31	17	7
	機能性蛋白集合体応用技術	1989-98	46	39	4
	複合糖質生産利用技術	1991-2000	40	33	
新機能素子	耐環境強化素子	1981-85			
	超格子素子	1981-90	37	36	14
	三次元回路素子	1981-90	65	78	23
	バイオ素子	1986-95	24	108	43
	量子化機能素子	1991-2000	53	169	47
超電導	超電導材料・超電導素子	1988-97	269	687	
ソフトウェア	新ソフトウェア構造化モデル	1990-97	24		

出典[Ⅱ-9 p.166]

次世代技術が創設された1981年度に選定されたプロジェクトは、「新材料」、「バイオテクノロジー」、「新機能素子」の3分野にわたる12テーマに及んだ。新材料分野ではファインセラミックス等の研究開発が進められ、バイオテクノロジーの分野ではバイオリクターなどの開発が行われた。91年度までの予算額をみれば、81年度の27億円から85年度の64億円へと順調に増加し、その後は特別会計に支えられて60～70億円台を維持した。81年度に開始されたプロジェクトの多くは88年度に終了時期をむかえたため（第1ラウンド）、88年4月に設置された産技審次世代技術開発部会企画小委員会がこれらを検証することとなった。6月にまとめられた報告書では、①民間企業による持ち帰り型研究の弊害、②大学研究者との連繋が不十分、③海外企業の参加などの国際的な展開の遅れ、④評価が定量的であって定性的あるいは副次的成果が評価されていないといった問題点が指摘された。そのうえで、第2ラウンドの次世代技術について、①テーマ選択の考え方、②研究方式の多様化、③大学の関与のあり方などが提言された。①は、一つには「双葉（技術シーズ）から若木（実用化手前までの研究開発）まで」から「双葉の育成（技術シーズの育成）から苗木（実用化の可能性の検討）まで」を視野に含めることを指摘したものだ。プロジェクトの分野に、超電導、ソフトウェアが追加され、88年度以降は、より基礎的・基盤的研究、より学際的・業際的なテーマが選定されていった。例えば、超電導材料・超電導素子の開発などだった。

### バイオインダストリーの育成

バイオテクノロジーは、生体のもつ物質転換機能、情報変換機能、エネルギー変換機能などを利用して有用物質の生産、医療、品種改良、生命現象の解明を進める技術である。こうした技術は、発酵・醸造食品の生産分野ではすでに利用されていたが、微生物の関与が科学的に明らかになるにつれて、抗生物質の生産や污水处理などの様々な分野へと応用が拡大していった。

第2-10表 2000年におけるバイオテクノロジーの経済的インパクト（単位10億円、%）

バイオ系部門名	生産額	粗付加価値生産額	産業技術化率
米・麦	519	381	9.51
野菜	297	164	8.70
非食用耕種作物	497	400	77.70
酪農	327	111	25.00
肉牛生産物	146	37	22.80
漁業	118	71	2.97
酪農品	590	150	20.70

パン・菓子	1,370	507	32.00
砂糖	108	13	10.00
調味料	251	73	15.00
デンプン・糖類	177	30	26.02
配合飼料	637	58	30.00
酒類	1,113	662	19.84
エチルアルコール	164	49	80.00
石油化学基礎製品	317	44	8.32
その他石油化学製品	753	116	14.50
農薬	142	33	30.00
医薬品	3,151	1,564	40.00
界面活性剤・化粧品	466	155	20.00
その他化学品	479	149	12.37
石油製品	463	79	1.65
非鉄金属地金	300	50	5.62
電子計算機	188	80	3.00
電子応用品	287	103	5.00
上水道	479	303	24.00
下水道	420	238	50.00
廃棄物処理	471	349	15.63
合計	15,003	6,312	11.80

産業技術化率＝代替率(バイオテクノロジーが従来技術に代替する比率)×実現率(従来技術に代わる開発可能性)  
出典[Ⅱ－6 p.369]

バイオテクノロジーの技術開発や応用の先端にいた米国に対して、日本でもこの分野への期待が高まっていった。82年度に通産省が行った調査によると、バイオテクノロジーの研究開発に新たに着手する企業は70年代に毎年3～5社だったのに対し80年以降毎年数10社に達した。88年に通産省基礎産業局バイオインダストリー室(Bioindustry Office)は各分野の現状と課題を報告書にまとめたが、それによると、化学工業では、日本はアミノ酸生産技術では世界的にも先進的な位置にいた。アミノ酸やその誘導体には両性電解質としての性質、キレート作用、界面活性、殺菌・抗菌性、酸化防止剤など様々な特性があり、そのポリマーは生体親和性、生物分解性など他の物質にない特性をもっていたから、そうした特性を活かした新製品分野の開発によって新たな産業分野の拡大が期待できるとみなされていた[Ⅱ－6 p.344]。

バイオ技術に対する期待が高まる中で、日本政府はその育成に力を入れ始めた。1982年7月には基礎産業局にバイオインダストリー振興委員会が設置され、83年7月には『微生物等生物資源の確保のあり方』、『組換えDNA技術の成果を工業生産に用いる場合の安全確保の考え方』がまとめられた。前者は、バイオテクノロジーの技術開発および産業化には必要な生物資源の確保が前提となるから、多数の微生物・動植物を体系的に確保しておくことを求めたものであり、その実現のために研究所の整備などが必要とされた。

技術開発支援の具体的施策では、例えば、1981年度に次世代産業基盤技術研究開発制度を創設し、この中でバイオテクノロジーをとりあげた。初年度には三つのプロジェクトが開始され、そのうちのひとつであった複合糖質の研究は、科学技術庁(Science and Technology Agency)、厚生省(Ministry of Welfare)、農林省(Ministry of Agriculture and Forestry)と通産省の4省が共管し、民間企業が組織するバイオテクノロジー開発技術研究組合(Research Association for Biotechnology)に国の繊維高分子材料研究所(Research Insutitute for Polymers and Textile)、化

学技術研究所(National Chemical Laboratory for Industry)、微生物工業技術研究所(Fermentation Research Institute)、電子技術総合研究所(Electrotechnical Laboratory)、計量研究所(National Research Laboratory of Metrology)が協力し、研究組合からの再委託の形で大学が共同研究に加わって、研究が進められた。また、大型工業技術研究開発制度(National Research and Development Program of MITI) (「大型プロジェクト・大プロ(Large-Scale Project)」)を利用した研究開発プロジェクトなども立ち上げられた。このほか、83年5月に制定された「高度技術工業集積地域開発促進法(Law for Accelerating Regional Development Based upon High-Technology Industrial Complexes)」 (「テクノポリス法(Technopolis Law)」)に基づいた研究開発が進められた。先端技術を核とし産・学・住一体となったまちづくりを進める法的枠組みを活用し、いくつかの地域ではバイオテクノロジーを計画の柱として支援を受けた。88年度からは、通産省はバイオテクノロジーによる地域経済の活性化を推進する姿勢を一層強め、このような技術の導入マニュアルを策定しバイオ技術指導員制度を創設し、伝統的な発酵工業の潜在能力を引き出すことを目的とし、日本開発銀行等の融資を斡旋した。

以上のような政策支援が展開されるなか、1980年代における日本の研究開発費は先端技術分野を中心として増加していった。81年の6兆円から85年には8.9兆円と伸び、年平均伸び率は10.4%だった。規模自体は少額だったものの、特に遺伝子組換え分野の伸長は際立っていた。組換えDNA([Recombinant DNA](#)(Deoxyribonucleic Acid, デオキシリボ核酸)実験の件数をみても、80年の284件から86年には4,813件に伸びていた。関連する特許の件数も86年には800件に及び、これは81年の13倍となっていた。

## 新素材の開発

新素材として政策対象となったのは、材質区分に基づけば、ファインセラミックス、新金属材料、高機能性高分子材料、複合材料などであり、機能別にみれば、電氣的機能材料、軽量構造材などの機械的機能材料、耐熱材などの熱的機能材料、光ファイバーなど光学的機能材料であった。産業政策局長(Director-General, INDUSTRIAL POLICY BUREAU)の私的諮問機関である産業構造研究会は、84年3月に2000年までの新素材関連市場の拡大を推計するなど政策課題の検討を進めた。特にファインセラミックスについては、生活産業局長(Director-General, CONSUMER GOODS AND SERVICE INDUSTRIES BUREAU)の私的諮問機関であるファインセラミックス基本問題懇談会が、84年5月に83年の6,300億円に対し2000年には2.8～5兆円になるといった市場規模の拡大を見込んでいた[II-6 p.411]。

各メーカーでは1970年代後半から研究所や生産・加工施設を新設し新素材の開発を進め、84年は「新素材元年」と呼ばれるほどの盛り上がりを見せ始めた。基礎産業局基礎新素材対策室(Basic New Materials Policy Office)では85年から毎年、参入企業・参入の可能性のある企業にアンケートを実施し状況把握を試みていた。85年時点の参入企業は92社、生産品は各社累計で556品目だったが、88年には302社、1,882品目となった。化学工業からの参入が最も多く、次いでガラス・土石、非鉄金属、鉄鋼であり、素材メーカーが3分の1を占めたものの、80年代後半にはユーザー業界すなわち一般機械、電気機械、輸送用機械、精密機械が新素材開発の中心となりつつあった。こうした傾向を反映したためか、機能別には機械的機能の特徴とする新素材が4割以上を占め最も多かった。88年の調査から実用化の様相をうかがっておけば、人工腎臓、ICパッケージなどにおいて進み、いずれも素材の開発が10

ないし20年間続いており技術的に成熟した分野だった。これに対しFRM（Fiber Reinforced Metal, 繊維強化金属）など実用化に遅れがみられた新素材は、技術の成熟度が浅くかつ競合する既存素材が価格面・性能面において競争力を発揮していた分野だった。差別化あるいは市場創造的な商品開発が、これらの新素材には求められるといった課題が浮き彫りになっていた。

この間、基礎産業局長(Director-General, BASIC INDUSTRIES BUREAU)の私的諮問機関として調査検討を続けていた基礎新素材研究会は、1988年に改めて新素材が切り開く技術革新の可能性をまとめた。例えば、航空機開発において、大型化、高効率化、高速化、安全性の向上、低騒音化といった課題を充たすものとして新素材の開発が期待された。宇宙開発では宇宙往還機、宇宙ステーション、人工衛星への新素材利用が考えられた。住宅分野、医療分野、衣料品分野、食料品分野といった身近な消費財においても検討が加えられた。

1989年10月基礎素材研究会は、2000年に向けた市場規模の見通し、新素材産業の振興課題などを『新素材産業の今後のあり方について』としてまとめた。新素材各分野における市場規模は大きな拡大が見込まれ、新素材にかかわる事業のもつ高い経済成長への寄与が期待された。しかし、そのためには基礎研究分野における技術開発をより一層促進することが課題であり、なおかつ実用化に向けた新素材に対する信頼性を確保し、官民共同の試験評価、実用化研究の推進が必要と判断された。

これとは別に、1988年4月、通産省は、基礎産業局非鉄金属課(Nonferrous Metals Division)を中心として、業種を越え横断的に共通基盤技術を開発するために有識者を集めた「ミネルバ計画推進懇談会」を発足させた[II-6 p.332]。同懇談会は、非鉄金属部門は、21世紀に向けた高度技術・情報社会を支える超先端的技術革新を支える重要な素材を供給することのできる注目すべき分野と位置づけ、主要企業の開発部門における責任者を組織し、素材毎にワーキンググループを設けて検討を重ね、89年4月に21世紀の非鉄系金属関連技術開発のビジョンとして報告書『ミネルバ21』がまとめられた。光通信関連技術、高性能航空機等の高速輸送手段、宇宙開発、核エネルギー開発、高度医療機器・薬品などの分野における新技術の飛躍的向上を予想し、その素材的基盤を高めることを求める内容であった。その後、90年代に入ると、環境と資源エネルギー問題への対応が模索され、91年5月に『新ミネルバ金属素材の将来展望』がまとめられた。非鉄金属材料の開発において、社会的に高い期待を見込み得る領域を明確化し研究開発を誘導することが提唱されることになった。

第2-11表 ミネルバ21のキーテクノロジー

	特性・用途	課題
高比強度合金(Al-Li合金)	高比強度特性をもつアルミニウム合金、航空・宇宙開発、超高速交通網、高性能工作機械開発、都市リストラクチャリング	活性の高いリチウムの合金技術、融解・鑄造プロセス、回収技術
金属間化合物	高温環境での高強度・耐酸性・耐食性・耐摩耗性を有するNb、Mo、Ti-Al系金属間化合物。航空・宇宙開発。	結晶制御技術、隔膜技術など原子レベルでの技術革新。
急冷凝固技術	凝固に伴う偏析・組織異常等の鑄造欠陥を解消する技術。高機能・高強度を必要とするエレクトロニクス、航空・宇宙分野。	特殊溶解技術、鋼密化技術、特殊冷却設備の開発。
チタン新製錬・溶解法	軽量、高強度、高耐食性素材。ステンレス鋼等、	チタンインゴット生産コストの低減、連続製錬法・新溶解法の開発。
高温超電導材料応用技術	超電導特性をもつ素材の開発。高速鉄道・船舶、発電システム等。	超電導素材の開発、応用技術の開発。

レアメタル高純度化技術	高機能電子材料、超電導材料として超先端技術分野の重要素材。	新製錬法、レーザー分離法等の開発。
有用金属の高度リサイクル技術	精密合金、異種金属、薄肉・極細加工に要する不純物除去技術。	スクラップの自動選別・分離回収技術、溶解・製錬技術の開発。
非鉄金属合金設計技術	高度加工ニーズに適合した効率的な合金技術。	原子レベルの合金技術。
非鉄金属新素材評価技術	超高速・極低温・高温等の環境に適合する新素材の信頼性、安全性の評価技術。	素材自体と社会に組み込まれた形で素材評価技術の確立

出典[Ⅱ-6 p.337]

### 民間への技術開発助成

重点技術が縮小した反面で1980年代には様々な補助金制度が創設されていった。すなわち、80年度の「石油代替エネルギー関係技術実用化開発費補助金」、81年度の「新発電技術実用化開発費補助金制度」、83年度の「産業活性化技術研究開発費補助金制度」であり、90年代に入ってから93年度の「エネルギー使用合理化関係技術実用化開発補助金制度」が創設された。ただし、80年代半ば以降、対外的な批判などを考慮して補助金政策は廃止あるいは見直しの傾向にあった。

税制上の優遇措置では、85年度に「基盤技術研究開発促進税制(Tax Program for Promoting R&D of Basic Technologies) (ハイテク税制)」が創設された。企業が試験研究を行う際に必要とする試験研究用減価償却資産について、一定の要件を充たせば税額控除を認めるものだった。

融資・出資制度では、開銀は「新技術企業化」融資を「新技術開発」融資と改称し、企業化計画の前段階として位置づけられる「企業化開発」を目的とする設備建設・取得を融資対象に追加するなどの改善措置をとった。また、85年度には、一般の企業向け技術開発融資（「新技術開発」）において非設備資金を融資対象に含むことに改めた。しかし、こうした開銀の産業技術振興融資額は、92年度の928億円をピークとして急減することとなった。

### 3. 新たな地域開発政策

#### 新立地政策の展開

1980年代に入ると、それまでとは異なる新しい発想での立地政策が展開することになった。それらは①テクノポリス構想(Technopolis Plan)、②リサーチコア構想(Research Core Plan)、③頭脳立地構想(Key Facilities Siting Location Plan)、④オフィス・アルカディア構想(Office Arcadia Plan)などであった[Ⅱ-5 p.53]。

こうした試みが登場した背景には、工業再配置計画(Inducement for Industrial Relocation)に基づいて工業立地の地方分散を図ってきたこれまでの立地政策に限界が見出されてきたことがあった。1980年代半ばの調査によるとそれまでの地方分散の措置によって都市部から移転と誘導地域への新立地がある程度進展したといっても、工業立地それ自体が低迷するなかで限界が見え始めていたからであった。

第2-12表 21世紀の産業立地ビジョンが示した計画と現状の比較

項目	計画			現状	
年成長率	5.7-6.3%			4.5%(1976-82年実績)	
工場移転目標	1985年において、移転促進地域の工場敷地面積を74年に比し、3割程度減少させる			東京23区、大阪市、名古屋市全体で25.4%減少	
誘導地域での新増設目標	1976-85年の累積で、敷地面積ベースで全国新増設の7割程度を誘導地域で行う			1976-82年累積で65.6%	
目標を実現した場合の地域別工場出荷額		1974年	1985年	1982年	
	移転促進地域	23%	11%	18.10%	東京23区、大阪市、名古屋市をもとに換算
	白地地域	53%	59%	57.90%	誘導27道県をもとに換算
	誘導地域	24%	30%	24.00%	
産業基盤	太平洋ベルト地帯	69%	60%	67.30%	
	工場敷地面積	15万 $\frac{1}{2}$ ha	22万 $\frac{1}{2}$ ha	15.7万 $\frac{1}{2}$ ha	30人以上事業所をもとに換算
	工場用水回収率	64.90%	70%	73.80%	

出典[Ⅱ-5 p.48] 原資料は、通産省立地公害局工業再配置課編『21世紀の産業立地ビジョン』、1985年、12頁。

新しい政策のなかの第一となったテクノポリス構想(Technopolis Plan)は、1980年3月の産業構造審議会答申『1980年代の通商産業政策のあり方について』が、先端技術産業の導入と、既存地域企業の技術高度化を促進することによって、技術を核とした地域経済の自立化・活性化を図る意図のもとに提言した『テクノポリス'90建設構想』に発端がある。産業（電子、機械等の先端的技術産業群）、学術（工科系大学、民間中央研究機関等の研究施設）、住空間（潤いのある「まち」づくり）が有機的に結合された「まち」づくりを目指すものだった。この構想を基礎に、建設省(Ministry of Construction)、農林水産省(Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries)、国土庁(National Land Agency)などとの協議に基づいて「高度技術工業集積地域開発促進法(Law for Accelerating Regional Development Based upon High-Technology Industrial Complexes)」（以下、テクノポリス法(Technopolis Law)）が1983年4月に成立した。同法は、工業集積の程度が著しくない地域に地方自治体・企業が主体となって高度技術に立脚した工業開発を促進し、地域経済の活性化と国民経済の均衡ある発展に資することを目的とするものであった。その特徴は、地域の選定を各都道府県にゆだね、国の関与を限定的にしたところにあった。

通産省は、1983年8月に『テクノポリス開発構想調査の進め方』を方針として公表し、これに基づいて、都道府県の策定する開発計画を順次承認した。選定された26地域のうち86年度までに20の先発地域が承認を受けた。20地域の目標年次である1990年に行われた調査によると、研究事業などが活発に行われている反面で、そうした研究成果が地域における中小企業の技術向上に反映されていないという問題が指摘された。企業側のニーズにあわないような技術開発が大学などの研究機関によって進められていたのである。こうした問題点も踏まえて、91年3月に通産省は目標年次を95年に変更し、開発指針に、地場産業でもある地域企業の技術高度化、高度技術の起業化、地域の個性化、高度技術のテクノポリス圏域外への波及、産学住に遊の機能を付加することなどを新たに盛り込むこととした。その成果については、1999年の調査がハイテク産業の立地が指定を受けた地域でとくに際立つというような成果が見いだせないなどの限界が明らかになった。各地域の独自の取り組みが実を結び企業化が次の課題となっているものもあったが、1990年代には政策効果は意図通りにあが

らなかった。なお、テクノポリス法は98年12月に新事業創出促進法(Law for Facilitating the Creation of New Business)へと発展的に継承された。

第2-8図 テクノポリス開発構想調査対象地域 [II-5 p59]



第二のリサーチコア構想(Research Core Plan)は、経済のサービス化と東京一極集中の進展に対処しながら、サービス部門や管理部門の地方分散を一つの狙いとしたもので、1986年の「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(Private Participation Promotional Law)」（「民活法」）に基づいて研究開発企業化基盤施設（リサーチコア）を整備するものであった。すでに高い都市機能を備えた地方都市に研究開発機能が集積するよう支援することを計画した事業であったが、かなり条件を厳しくしたことから限定的な展開にとどまった。

第三の頭脳立地構想(Key Facilities Siting Location Plan)は、リサーチコアが比較的大都市を対象とした構想だったことから、より広い地域を対象とした振興政策として位置づけられるものであった。この構想は、内需主導型の経済構造への転換のため、サービス産業、製造業の研究開発事業といった高次機能を分散し、経済のサービス化・ソフト化に応じた地域経済構造の構築を重視するものだった。1988年5月に成立した「頭脳立地法(Key Facilities Siting Location Law、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)」は、同法が対象となる「特定事業」（頭脳部分）を一定の地域内に集積させることによって、相互刺激・相互補完がはたらき効率的な事業活動につながるという集積効果を追求したことに特徴があった。同法に基づいて88年9月に通産省は『特定事業の集積の促進に関する指針』を示し、これを受けた地方自治体が集積促進計画を立案することとなったが、承認された地域は、テクノポ

リス政策が対象とした地域に近接あるいは重なる地域が多かった。両者の補完的な関係が明瞭な立地政策であったといつてよい。94年3月にまとめられた調査によると、研究開発にかかわる3事業の実施件数では共同研究開発促進事業がもっとも多く、また、人材育成も多くの地域でとりくまれた。もっとも事業別にはばらつきがあり、特定事業10業種のうち4分野については93年にすでに目標値を達成したものの、自然科学研究所の達成率については目標値の半分程度にとどまった。なお、頭脳立地法は98年に廃止され、新事業創出促進法に継承された。

第四のオフィス・アルカディア構想(Office Arcadia Plan)は、第四次全国総合開発計画(4<sup>th</sup> Comprehensive National Development Plan) (四全総) の実施法として位置づけられた「多極分散型国土形成促進法(Multi-Polar Patterns National Land Formation Promotion Law)」 (1988年6月) に基づいて通産省が推進した産業業務施設再配置政策のひとつであった。これも東京一極集中を是正することが課題であり、地方においても東京においてもゆとりと豊かさの実感できる社会を実現しようという意図から構想され、「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(Law for Comprehensive Development of Regional Core Cities with Relocation of Office-Work Function)」 (「地方拠点法」、1992年2月) にまとめられた。同法に基づいて、通産省は、地方分散の受け皿となるオフィス・アルカディアを建設することとしたが、それは業務拠点地区として地方拠点都市地域に原則として1カ所に限って設定されることになった。94年までに振興拠点地域基本構想として6地域、業務核都市基本構想として6地域が対象とされ、産業業務団地として整備されたのは2002年2月までに16地域であった。

このほか都市部に関わる立地政策としては国内への投資・進出を視野に入れている外国企業に対して、立地情報を提供するなどのサービスが行われた。国際的な経済摩擦を緩和することも意図した、内需主導型経済発展に資すると位置づけられていたものであった。また、71年6月に制定された「農村地域工業導入促進法(?)」は、工業導入の成果が他の工業再配置政策と比べて十分ではなかったこと、産業構造の変化に対応する必要があることなどを考慮して88年6月には「農村地域工業等導入促進法(Law on the Promotion of Introduction of Industry into Agricultural Regions)」と改称され、導入対象業種を拡大することになった。

### 公害健康被害補償制度の見直し

公害健康被害補償制度は、1973年10月の「公害健康被害の補償等に関する法律(Law Concerning Pollution-Related Health Damage Compensation and Other Measures)」 (以下、公健法) に基づいて、大気汚染または水質汚濁の影響による健康被害を対象とし、都道府県知事または政令市の長に認定された者について補償給付を行うものであった[II-5 p.303]。このような補償制度は、四日市公害裁判の判決を背景にして、産業界を含む広範囲な国民的合意のもとで実現したものであった。もともと疾病と大気汚染等の因果関係を個々の患者について明らかにすることは容易でないことから、訴訟の多発などの混乱を避けるために、一定の要件を満たせば救済の対象とするという政策措置としてはかなり大胆な「割り切り」を可能にした制度であった。

この制度では、集団としての汚染原因者からそれぞれの汚染寄与度によって徴収する賦課金を財源とし「被害者」に補償給付が行われることになった。しかし、制度の設計そのもの

に内在した問題が、その運用のなかで次第に明らかになっていった。

問題の一つは、各種の公害規制によって大気汚染が著しく改善した場合であっても、公健法に基づく指定地域の解除は行われずむしろ拡大したことであった。すでにふれたように窒素酸化物を除けば大気汚染についてはかなり環境規制の効果が現れていた。それにも拘わらず、指定地域が拡大し認定患者数も増加し続けた。そのため財源を負担している産業界からその増加に対する不満の声があった。また、費用負担に関して大気汚染に重要な影響を与えると考えられていた自動車などの移動発生源が負担を免れている状況も不満の原因となった。いうまでもなく、このような意見に対して、被害救済を求める側からの反論もあり、とくに窒素酸化物については未解決との意見は強かった。

こうした状況に対して通産省は制度の見直しおよび改善を視野に入れて検討を行った。検討の焦点となったのは、認定要件の改善、地域指定の解除要件の明確化、費用負担の合理化などだった。1982年11月から12月に開かれた中央公害対策審議会(Central Council for Environmental Pollution Control) (中公審) 環境保健部会では、中立的な立場からも制度を再検討する必要性が主張されるなど、制度改善に向けた機運も次第に熟し、ようやく86年10月の中公審環境保健部会が、「①指定地域の全面解除、②既認定者の補償継続、③旧指定地域を中心とした大気汚染の原因者等の拠出に基づいて行う健康被害の予防に関する事業」を内容とする答申をまとめ、これに基づいて改正法が87年9月に成立した。これによって88年3月には第一種とされた地域の指定がすべて解除され、公害健康被害補償制度はこれまでの事後的な補償から地域住民の健康被害を未然に予防する事前的な方法に重点をおくものへと転換した。

### 保安行政に関する規制の合理化

1980年代後半には民間法人化された高圧ガス保安協会(High Pressure Gas Safety Institute)を自主保安の中核的機関として位置づけて事業活動を活性化させるとともに、重複規制の排除を進めた。これに対して経済界は改革の進行を遅いとし批判的であった[II-5 p.588]。

通産省は1989年9月に立地公害局長(Director-General, INDUSTRIAL LOCATION AND ENVIRONMENTAL PROTECTION BUREAU)の私的諮問機関である高圧ガス保安政策懇談会において規制緩和の方策についての検討を行い、さらに91年7月には「高圧ガス及び火薬類保安審議会(High Pressure Gas and Explosives Safety Council)」に「今後の高圧ガス保安対策の在り方いかん」を諮問した。11月にまとめられた答申では、自主保安への転換が強く求められ、これに基づいて高圧ガス取締法(High Pressure Gas Control Law)が改正されることになった。改正点は、第一に高圧ガスの消費にかかわる規制を強化し、第二に事業者の保安活動を強化するものとして都道府県知事による勧告、命令などを可能とした一方、第三に手続き等の簡素化を進めるものであった。

その後も規制緩和が推進された。97年4月には「高圧ガス取締法及び液化石油ガスの保安の確保及び取引の適正化に関する法律の一部を改正する法律(Partial Revision of the High Pressure Gas Control Law, and the Law Concerning the Securing of Safety and the Optimization of Transaction of Liquefied Petroleum Gas)」が施行され、それまでの「高圧ガス取締法」は「高圧ガス保安法(High Pressure Gas Safety Law)」に改称された。この改称は、①自主検査または民間企業による検査を認めたこと、②一部販売事業を届出制に変更したことなど、各種規制

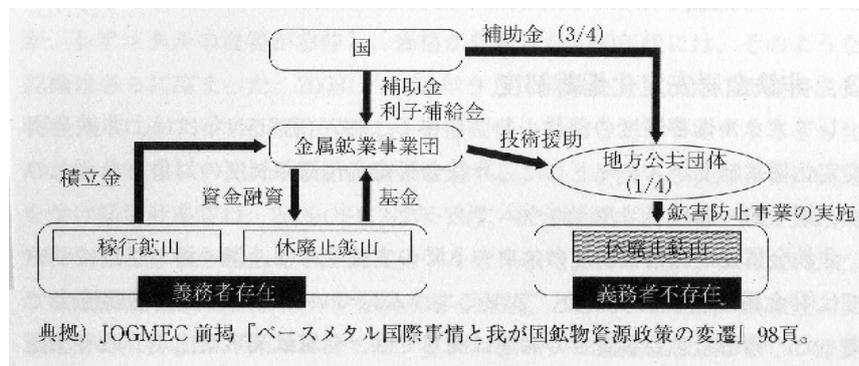
の合理化・簡素化にあわせたものであった。また、液化石油ガスについても、①販売事業の許可制から登録制への移行、②集中監視システムなどの高度な保安体制を構築した事業者に対しては規制の合理化を図ることとなった。それは自主保安活動を進める制度的な条件を整えるものであり、保安規制のあり方を大きく転換する意味をもったのである。

### 金属鉱山における坑排水対策

1980年8月の鉱業審議会(Mining Industry Council)建議『今後の坑廃水対策のあり方』では、汚染者負担を原則とした鉱業権者の処理費用は、価格に転嫁することが難しくかつ経営を一段と圧迫し新規鉱山開発の意欲を減退させていることから、処理費用について地方公共団体の負担も考慮すべきことを提言した[Ⅱ-5 p.647]。この建議を受けて通産省は81年度から自然汚染分および他者汚染分の処理費用についても補助金の対象とし対応できるよう改めた。さらに鉱業審議会の82年9月建議に基づいて、工事量の増大や旧松尾鉱山対策費の予想外に及ぶ巨額化といった問題を考慮し、蓄積鉱害問題に対する対策の強化のため、通産省は『使用済特定施設に係る鉱害防止事業に関する基本方針』（第二次基本方針）を告示し83年4月から施行した。

以上のように鉱害対策のなかで新たな制度上の問題も明らかとなった。とくに完全処理を見通す技術が見いだされないなかで、自己汚染分以外の処理費用負担が鉱業経営の制約となり、かつ資金融資制度にも問題を抱えていたからである。この問題の解決策が具体化するのには、1990年代に入ってからのことである。

第2-9図 公害防止政策と金属鉱業事業団の役割



## 第5節 脱石油化の推進

### 1. 安定供給優先のエネルギー政策

#### 「長期エネルギー需給見通しとエネルギー政策の総点検について」

1980年代のエネルギー供給は石油危機直後の予測とは異なった。石油の供給量は、1970年代から80年代前半に減少したが、80年代後半から90年代前半にかけては原油価格の下落に伴って増加に転じた。原油の輸入先は、石油危機後、9割を占めていた中東への依存度が低下し、87年には67.4%となっていた。天然ガスが一次エネルギー供給に占める割合が上昇した。また、国内石炭生産量は1961年の5千万トンから2008年には129万トンにまで低下した。海外炭の輸入量は70年に国内炭の生産量を上回り、88年には1億トンを突破した。80年代以降、このように石炭の消費が増加をみたのは電気事業用需要が旺盛なためだった。

第2-13表 長期エネルギー需給計画(Long-Term Energy Supply and Demand Plan)

	1973年実績			1979年8月の見通し		1983年11月見通し		1994年6月見通し		
	単位	換算値(単位?)	構成比	1990年度	構成比	1995年度	構成比	2000年度	構成比	
<b>国産エネルギー</b>										
一般水力	万kw	2,120	18	4.6	2,600	4.6	2,400	5.0	2,220	3.3
用水水力	万kw	140			2,700		1,950			
地熱	万kw	3	0.06	0.0	730	1.0	350	1.0	100万kl	0.2
国内石油・天然ガス	万kl	370	3.5	0.9	950	1.4	190	0.4		
国内石炭	万トン	2,168	14.4	3.8	2,000	2.0	1,800	2.8		
国産小計			37	9.5						
<b>準国産エネルギー</b>										
原子力	万kw	230	2.4	0.6	5,300	10.9	4,800	14.0	4,560	12.1
国産・準国産小計			39	10.1						
<b>輸入エネルギー</b>										
LNG	万トン	237	3	0.8	4,500	15.6	6,100	7.9	7,170	16.7
石炭	万トン	5,800	45	11.7	14,350	9.0	10,800	15.2	13,400	16.6
新燃料油、新エネほか	万kl				3,850	5.5	1,900	4.0	940	1.6
石油	万kl	31,800	296	77.4	36,600	50.0	25,000	47.6	29,300	49.5
輸入小計			344	89.9						
一次エネルギー合計			383	100.0						
二次エネルギー石油換算	億kl	4.10			7.16	100.0	5.30	100.0	5.91	100.0

出典 第1—9表に同じ。

資源エネルギー政策(Natural Resources and Energy Policies)は、1979年の第二次石油危機によって安定供給を最優先する方向にさらに舵がきられたが、危機の影響が軽減されると新たな方向も模索されるようになった。通産省は83年4月に総合エネルギー調査会(Advisory Committee for Energy)基本問題懇談会を開催し、エネルギーコストの問題も含めてエネルギー対策の総点検を依頼した。懇談会は、83年8月に『長期エネルギー需給見通しとエネルギー政策の総点検について』と題する報告書にまとめ、「もとよりセキュリティの確保を図ることが不可欠であるが、新たな理念の下にエネルギーコストの低減という時代の要請に積極的に取り組んでいくことが必要である」と宣言された[II-10 p.77]。

### 特定石油製品輸入暫定措置法と石油政策

ガソリン・灯油・軽油の輸入促進を目的として、85年12月に「特定石油製品輸入暫定措置法(The Provisional Measures Law on the Importation of Specific Petroleum Refined Products)」(以下、「特石法」)が制定された。特石法は輸入の担い手を精製業者に限定するものであった[II-10 p.166]。

このように事業者への規制を強める政策枠組みが展開される一方で、1980年代後半にはこれに対する規制緩和の圧力が強まっていった。87年から93年にかけて展開された第一次規制緩和は、86年11月に石油審議会(Petroleum Council)石油部会(Petroleum Subcommittee)の下に設置された石油産業基本問題検討委員会が翌年6月にまとめた報告書『1990年代に向けての石油産業、石油政策のあり方について』を契機とした。これに基づいて、石油業法(Petroleum Industry Law)や揮発油販売業法(Gasoline Retail Business Law)などが平時においても課していた精製・販売活動の競争制限的な規制は見直されることとなった。このような規制緩和の方向性は途切れることはなく、90年代半ばには石油製品供給の安定化と効率化の追求が一層求められ、輸入分野にまで競争原理を導入することが試みられていった。

精製・販売事業では、1980年代には、米国が日本に対し石油製品の輸入自由化を要求し、一方で日本の石油販売業者は石油製品の輸入を試み始めていた。こうした事態を受けて、石油審議会は85年3月に消費地精製方式を戦後はじめて見直す方針を示した。既述の特石法は、揮発油、灯油、軽油の輸入を促進することを目的とするとともに、輸入業者に様々な設備の設置を義務付けた。このため輸入の担い手を精製業者に限定する性格をもち、輸入を促進し自由化を進めたものの、その担い手を限定した側面では競争抑制的でもあった。ただし、この面でも87年以降規制緩和が進められることになった。

備蓄政策では、1980年代後半に石油備蓄の民間負担を緩和することが課題となった。総合エネルギー調査会・石油審議会石油部会石油備蓄問題小委員会が87年11月にまとめた報告書によれば、①IEA(International Energy Agency, 国際エネルギー機関)の石油備蓄義務日数90日分は国家備蓄で確保することとし、そのため90年代半ばまでに5000万キロリットルの備蓄を目指す、②民間石油備蓄は段階的に70日分に軽減する、③石油化学原料用ナフサの備蓄は段階的に撤廃するなどを提言した。これに基づいて②については93年度から実施され、国家備蓄量も97年には目標に達した。

### 国内石炭産業の構造調整

海外炭の供給が増え始めるなかで、『第七次石炭政策』(1982~86年)はそれまでと同

様に2000万トンを目標としたものの、この時期には構造調整策の「出口」が見え始めていた。85年9月のプラザ合意以後、円高が進行し、86年6月に鉄鋼業界は国内炭引取協力にあたって輸入オーストラリア炭並の価格を強行し、国内炭引取協力から離脱し始めた。最後の協力者となった電力業界も85年11月の時点で引取量を3分の2に削減すると表明していた。こうして国内炭引き取り協力を重要な支柱としていた構造調整策は終焉に向かい始めていった[II-10 p.214]。

1986～91年の『第八次石炭政策』においては、国内炭生産の段階的縮小は避けられないと判断され、年産1000万トン程度を適当とした。『ポスト第八次石炭政策』（92～2001年）は段階的な終結を視野に入れたものとなった。

### レアメタル備蓄制度の整備

レアメタル（希少金属）は、地殻存在量が少ないか、抽出することが困難であるかのいずれかに該当する金属元素の総称であるが、生産国はロシアや南アフリカといった一部の国に限定されていた。レアメタル備蓄制度の展開は、1980年12月に鈴木善幸首相(Prime Minister Zenkou SUZUKI)の意向に沿って内閣官房長官(Chief Cabinet Secretary)主宰の下に「経済安全保障関係閣議会議」が設置され、かつ通産省もこれを受けて産業構造審議会総合部会(Coordination Committee)に「経済安全保障問題特別小委員会」を設けて検討を開始したことを契機とした[II-10 p.247]。通産省の小委員会は、82年4月に報告書『経済安全保障の確立を目指して』をまとめ、レアメタルの国家備蓄制度を創設することが急務であると提言した。83年にはニッケル、クロム、タングステン、コバルト、モリブデン、マンガン、バナジウムの7鉱種を対象として備蓄制度が開始された。

その後、レアメタル政策は備蓄制度から確保戦略に発展していった。1984年12月に鉱業審議会鉱山部会のレアメタル総合対策特別小委員会は『レアメタル総合対策—技術革新、産業活性化、経済安全保障を目指して—』をとりまとめた。供給障害対策の推進といった備蓄制度の拡充に加え、探鉱開発推進や技術開発の推進が提言された。

## 2. 電源の脱石油化の追求

### 脱石油化の追求

業績悪化のなかで、深刻化した電源立地・環境問題が、電力産業の自律性を弱体化させた。第1章でもふれたように1970年代から80年代前半には、電源開発調整審議会(Electric Power Development Coordination Council)が設定した開発目標を実施値が上回ることはなかった。電源立地決定の遅れに対して電源立地政策が拡充され、政策的な調整を要する対象となった。それは、電源開発の自律性が弱まったことを意味したが、政策的な調整に力が入れたにもかかわらず、上記のように立地の決定を意図したとおりに進めることができない状態が続いた。

	1974-85	9電力の発電設備出力と発電電力量の増加率				%	
		原子力	火力	水力	地熱	合計	
発電設備出力	1974-85	23.8	4.0	4.5	25.5	5.6	

	1986-94	5.7	2.3	2.5	7.8	3.0
	1995-2000	2.0	2.7	1.9	6.6	2.4
	0					
発電電力量	1974-85	30.2	0.7	1.8	-	3.7
	1986-94	5.9	4.2	-1.8	-	4.1
	1995-2000	3.4	0.0	4.2	10.2	1.6
	0					

出典[Ⅱ-10 p.315]

電源立地の開発に遅れがみられた一方、電源構成の脱石油化は進展をみた。それは、第一に、原子力開発の重点的 pursuit、第二に、石油火力開発の抑制とLNG（Liquefied Natural Gas, 液化天然ガス）火力開発・石炭火力開発の積極化に基づいていた。

政策基調において脱石油化の本命となったのは、第一の原子力であった[Ⅱ-10 p.314]。原子力開発の後押しした条件は二つあった。一つには日本の原子力発電が1960年代後半から本格的な実用化の段階に入ったことであった。二つ目に、当初はウランの輸入が必要であるものの、核燃料サイクル(Nuclear Fuel Cycle)の確立によって次第に燃料の輸入依存度を低下させる可能性に期待が高まったためだった。しかし、原子力開発は安全性に対する不安感や不信感によって足かせをはめられていた。政府と電力業界はこれらの払拭に力を入れた。78年10月には原子力委員会(Japan Atomic Energy Commission)と別個に原子力安全委員会(Nuclear Safety Commission)が発足し、原子力発電の安全規制を専任で担当するようになった。一方、79年1月には通産省が発電用原子炉の安全規制行政を一貫して遂行することとなった。これらによって、原子炉設置に関しては、省が許可する際に行う安全審査と、それを原子力安全委員会が再び審査するダブルチェックの方法が採用されることとなった。加えて政府と業界は核燃料サイクルの確立や高速増殖炉の実用化に足並みをそろえてとりくみ、原子力開発の実現性を高めていった。

電源構成の脱石油化のなかで、LNGについては、二度の石油危機によっても供給不安が生じることがなかったことからその利用に注目が集まった。石油代替エネルギーとして天然ガスを導入し利用する支援策は1980年5月の「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(Law Concerning Promotion of the Development and Introduction of Alternative Energy)」(以下、「代替エネルギー法」)として具体化した。LNGを導入するうえでの課題を、①安定供給の確保、②液化基地、LNGタンカー、受入基地および供給設備等流通施設の整備、③需要の喚起および組織化にあるとし、先行投資の障壁を軽減させることなどを対策として重視するものであった。こうした支援もあずかって、1974～85年に5社（東京電力(Tokyo Electric Power Company, Incorporated)、東北電力(Tohoku Electric Power Co., Inc.)、九州電力(Kyushu Electric Power Company, Incorporated)、関西電力(Kansai Electric Power Company, Incorporated)、中部電力(Chubu Electric Power Company, Incorporated)）は火力に対する発電用燃料のかなりの部分を石油からLNGに転換した。

しかし、LNGは受入基地の建設を要するため、設備投資は膨大なものになるという問題点もあった。そこで、LNGのみならず海外炭の利用もあわせて検討されることとなった。海外一般炭の通関CIF価格は77年度に初めて国内炭の電力用基準炭価を下回り、83年度以降は海外炭が割安である状態が定着した。これを条件として、70年代末から80年代前半に

かけて北海道電力、中国電力、四国電力、九州電力、東北電力の5社が火力に対する発電用燃料における石炭の比率を増加させていった。

### 原子力開発の推進

原子力発電は、国際情勢の変化などによる影響を受けることが少ない点でEnergy Security面で優れており、発電過程で二酸化炭素を排出することがないため地球温暖化防止に貢献しEnvironmentの問題においても長所をもつと考えられていた。さらに高い設備利用率で安定的に運転すれば、ほかの方法よりも低いコストで発電が可能でありEconomy面においても意義をもつと考えられた。こうしてこの時期には、エネルギー政策(Energy Policies)について、安全保障に加えて環境問題、経済成長という複合的な目的を同時達成するためには、つまりエネルギー政策の要諦とみられる「3つのE」を充たす可能性が高い点で、原子力発電は貴重な電源と捉えられるようになった。だが、反面で、①適切な安全確保がなされていなければ大きなリスクを伴う、②使用済み燃料の処理に手間とコストがかかるといった問題点も抱えていた。

1980年代前半にかけては、日本の原子力発電はハイペースで進展した。しかし、79年3月のスリーマイルアイランド原子力発電所事故(Three Mile Island Accident)、86年4月のチェルノブイリ事故(Chernobyl Accident)の影響によって1980年代には新規立地は難しくなった。また、86～94年には、核燃料サイクルの構築も予定通り進まない事態に直面した。それでも86年5月に「核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律（原子炉等規制法(Nuclear Reactor Regulation Law)）(Law on the Regulation of Nuclear Source Material, Nuclear Fuel Material and Reactors)」の一部改正を行い、87年11月に新日米原子力協定((new)Japan - United States Atomic Agreement)を締結し核燃料サイクル開始の基盤を整え、92年3月には日本原燃産業株式会社(Japan Nuclear Fuel Industry Inc.)がウラン濃縮工場を操業させた。

原子力利用の拡充に努める一方で、安全確保については、重大事故の都度、安全性を高める政策措置が重ねられた。米国スリーマイルアイランド原子力発電所事故に際しては、事故の教訓として安全基準、安全審査、安全設計、運転管理、防災及び安全研究など広範囲にわたる52項目の反映事項を抽出し安全確保の向上を試みた。チェルノブイリ原子力発電所事故の際には、原子力安全委員会が86年5月に特別委員会を設置して翌年5月に報告書をまとめた。この報告書は、発電所と設計や構造が異なることから、現行の安全規制を早急に改める必要はないと判断したものだったが、それでも、原子力防災対策の充実、安全意識の醸成、安全性に関する国際協力の推進など7項目にわたる事故の教訓を指摘し改善を求めた。

### 各部門における省エネルギー対策

1979年の「エネルギーの使用の合理化等に関する法律(Law Concerning the Rational Use of Energy)（省エネルギー法）」に基づいて産業部門に対しては、対象となる工場や事業場にエネルギー使用状況の定期報告、中長期計画の作成・提出およびエネルギー管理者の選任などを義務づけ、政策目的の実現に努めた[II-10 p.403]。

石油代替政策時代を象徴するのは、1980年5月に公布・制定された「代替エネルギー法」であった。当時、課題と認識された①我が国の脆弱なエネルギー供給基盤、②国際石油情勢の不安定化を解消させることが目的だった。77年に石油の輸入依存度がほぼ100%に達し、

その供給源の80%を中東に依存したから、OPEC諸国の政情不安はこのような認識に基づく法規的措置を促した。代替エネルギー法の制定には、通産省の次の事項に関する検討が意味をもっていた。すなわち、①海外炭、水力、地熱等の内外代替エネルギー資源の開発促進、②燃料転換、石炭火力発電所建設促進等の産業部門における代替エネルギーの導入促進、③公的施設、民間住宅等におけるソーラーシステムの普及促進、④高速増殖炉原型炉建設、核燃料サイクル確立等原子力開発の推進、⑤石炭液化、太陽エネルギー、地熱エネルギー等の代替エネルギーに関する技術開発の推進の5点であった。これらの具体化が立法化によって期待されたのである。

代替エネルギー対策には1980年を起点として10年間で3兆円の資金が必要であると見込まれた。代替の効果は消費者に還元されるものとみなし、財源を消費者に求めることとなった。これは、電源開発促進税(Promotion of Power Resources Development Tax)および石油税(Petroleum Tax)の用途を拡大させることによって果たされた。10年後の代替目標も設定され、石炭、原子力、天然ガス、水力、地熱の利用が進められることとなった。ただし、これらの施策は罰則を伴うものではなく誘導指標を提示するものであった。