

第3章 長期不況と経済構造改革(1991-2000)

第1節 1990年代の日本経済と通産政策の基調 4

1. 1990年「90年代の通産政策ビジョン」 4

バブルの崩壊と不況の長期化 4

「90年代の通産政策ビジョン」 5

1994年「基本問題小委員会報告書」 6

第2節 経済構造の変革と規制改革 9

1. 独占禁止法の改正と企業法制度 9

2. 企業の自主性の尊重と政府の役割 11

「新規市場創造プログラム（プログラム21）」 11

「特定事業者の事業革新の円滑化に関する臨時措置法」 12

経済構造の変革と創造のための行動計画と新規産業創出 12

3. 規制緩和の推進 14

規制緩和推進計画の実施 14

製品の標準化と安全性の向上 17

サービス産業 18

4. 大店法廃止 18

対米交渉と大店法問題 18

流通政策の方向転換 21

商慣習の是正と構造改革 22

大店法の廃止 22

まちづくり三法体制の確立 23

まちづくり三法の見直し 24

5. 繊維対策の終焉 25

繊維工業における生活文化提案型産業への新展開 25

繊維産業の市場フロンティア拡大への施策 26

21世紀にむけての繊維産業ビジョン 27

6. 中小企業基本法の改正 28

第3節 ルールに基づく多国間調整の追求 31

1. ウルグアイ・ラウンドの締結とWTOの発足 31

ウルグアイ・ラウンド交渉 31

WTO体制の発展と挫折 32

ルール志向型通商政策の推進	34
WTO紛争解決手続の利用状況	34
日本の輸入救済法の発動—被発動国から発動国へ—	35
2. 地域主義と日本	36
APECの変質	36
経済協力によるアジア工業化政策	38
3. 貿易摩擦と多国間調整の展開	39
日米包括経済協議	39
難航した自動車交渉	41
数値目標と半導体交渉	42
鉄鋼とアンチダンピング提訴	43
日欧貿易摩擦問題の鎮静化	44
4. 輸入拡大と市場開放	45
輸入拡大政策	45
JETROの輸入促進事業	45
市場開放のためのアクション・プログラムの推進	46
5. 安全保障貿易管理と輸出政策の転換	47
安全保障貿易管理の転換	47
輸出政策の転換	48

第4節 豊かな社会への取り組み **50**

1. 高度情報通信社会の推進、IMSプログラム、福祉機器振興	50
高度情報通信社会の推進	50
電子商取引の振興	51
IMSプログラムの推進	51
福祉機器・用具産業の振興	52
バイオ技術の振興	53
バイオテクノロジー産業創造の取り組み	54
石油化学工業の国際化	55
2. 環境法の制定とリサイクルの推進	56
国連環境計画と国際協力	56
地球環境問題への対応	57
京都会議への対応	58
京都議定書実現に向けた取り組み	58
環境影響評価法の制定	59
リサイクル政策の本格的展開	60
環境立地局への改組とリサイクル促進	61
水俣病問題への対応	63
化学物質の安全管理	63
3. 立地政策と地域振興	64
工業立地政策の見直し	64

中小企業の新分野進出と地域振興	66	
新事業創出法と経営革新法	68	
鉱廃水対策・鉱害対策	69	
4. エネルギー開発と環境との調和		70
エネルギー政策の総合的展開	70	
規制緩和の推進 石油・天然ガス政策	72	
電力市場の自由化	73	
原子力開発の重点的 pursuit	75	
天然ガスの利用促進	76	
省エネルギー法の制定と改正	76	
5. 実用シフトの技術政策		77
90年代ビジョンと産業技術政策	77	
テクノグローバリズムの推進	78	
科学技術基本法の制定に伴う調整	79	
産業科学技術開発制度の展開	79	
ナショナル・イノベーション・システムの改革	80	
ニューサンシャイン計画の推進	82	
新エネルギー・産業技術総合開発機構の改組	83	
JISの国際的整合性	83	
あるべき国立試験研究機関の模索	84	
6. 新たなプロパテント政策の潮流		86
特許法の改正	86	
意匠法・商標法の改正	87	

第3章 長期不況と経済構造改革(1991-2000)

第1節 1990年代の日本経済と通産政策の基調

1. 1990年「90年代の通産政策ビジョン」

バブルの崩壊と不況の長期化

1990年代の日本経済は、バブル崩壊(Burst of Japan's Economic Bubble)直後の楽観的な期待を裏切り長い不況に苦しむことになった。経済成長率は92年には1.9%に落ち、翌年からは1%を切ることになった。この間、輸出は順調に拡大し、貿易収支は1000億ドルを超える水準に達していたから、問題は内需の著しい不振であったが、他方で堅調な輸出は海外からの批判を強めるとともに、税収不足から財政再建の進展が中断し再び公債依存度が上昇した。バブルの崩壊後、その後遺症ともいべき不良債権の重圧がかかり、極度の低金利状態になったにもかかわらず、金融面では金融の自由化の進展のなかで「護送船団方式(Convoy System)」と呼ばれた金融行政が見直され、金融機関の経営的な動揺、破綻処理が重要な問題となった。むしろ低金利は金融面からの追加的措置の可能性を極度に小さくし、景気対策の余地を狭めた。こうして出口の見えない経済状態が続くことになった。

しかも、およそ5年の間、やや円安傾向で落ち着いていた為替レートは、日本の大幅貿易黒字を背景に93年2月から再び急速な円高局面に入り、8月17日には1ドル=100円40銭を記録した後、年末にかけてやや円安に戻った。この円高によって輸出産業を中心に企業収益が悪化し、企業が雇用調整に乗り出し、そのために消費者マインドが冷え込んで消費の不振に拍車をかけた。工場閉鎖や人員削減といったリストラクチャリングのため、大企業は次々に1000人単位で人員を削減する計画を打ち出すなど、雇用問題が深刻化していった。そのため政府は4月に『新総合経済対策(New Package of Economic Measure)』、9月に『緊急経済対策(Emergency Economic Countermeasures)』を打ち出し、公共投資の積み増し、住宅取得促進のための政策減税や融資拡大などの対策を講じた。また、金融面でも9月に公定歩合がそれまで最低水準の1.75%に引き下げられた。

しかし、これらの政策効果は、景気の下支えになったとはいえ波及効果は弱かった。こうして93年の日本経済は、前半に景気の底入れ期待が生まれたものの、急激な円高などによって低迷状態に逆戻りし、戦後例を見ない規模の需要不足によって生産活動が縮小するデフレーションの状態からの回復の展望を示せないまま年を越すことになった。

この間、対外関係について、宮澤喜一首相(Prime Minister Kiichi MIYAZAWA)は、93年7月にクリントン(Clinton, Bill)米国大統領と東京で会談し、4月の会談で設置を決めていた、両国間の経済問題を包括的に取り上げる新協定の枠組み(フレームワーク)に合意し、日米新経済協定がスタートした。この枠組みは、①日本の経常黒字の縮小と米国の財政赤字の削減、②分野・構造別の交渉と協定の開始、③環境や技術での協力、という3本の柱からなるものであった。また、12月15日のGATT(General Agreement on Tariffs and Trade, 関税及び貿易に関する一般協定)貿易交渉委員会で、ウルグアイ・ラウンド(Uruguay Round)の最終協定案が採択され、翌94年4月15日にモロッコのマラケシュ(Marrakech)で合意文書に125カ国・地域が調印し、GATTに代わって世界貿易機関(World Trade Organization, WTO)が95年1月1日に設立

されることになった。しかし、こうした世界の自由貿易体制の維持・推進を図る動きのなかで、上述の日米新経済協議に見られるように二国間交渉に重きを置く米国の戦略は変わらず、域外の貿易差別につながりかねないブロック経済化の動きも強まった。

95年から96年にかけて世界経済はアジアを中心に途上国の高成長により全体としては拡大が続いていたが、日本経済は不振から脱することはできなかった。緩やかながらも回復過程を歩み始めたかにみえた矢先の95年初めに阪神大震災(Great Hanshin Earthquake Disaster)が発生し、さらに同年中に80円台になった急激な円高で、日本経済は再び勢いを失った。海外からの製品や原材料の輸入が急増し、「価格破壊」といわれる物価下落が円高で加速し、雇用不安が続く、「デフレ経済」への懸念がつきまとうようになった。経済団体連合会(Federation of Economic Organizations) (経団連)の「経済動向に関するアンケート調査」によると、94年以降にも、円高問題、設備投資の低迷、過剰雇用など懸念材料も多く、景気に対する企業経営者の認識は厳しかった。

しかも、金融機関が抱える不良債権とこれを生み出した地価の下落が経済再生の重石となっていた。金融面での不安定さは、「倒産しない」といわれてきた金融機関にも経営破綻をもたらし、94年に表面化した東京都内の東京協和、安全の両信用組合(Credit Cooperatives)の破綻をきっかけに、95年7月には都内最大手のコスモ信用組合の経営破綻が表面化した。1ヵ月後の8月末には大蔵省(Ministry of Finance)が第二地銀(Second-Tier Regional Banks)最大手の兵庫銀行と最大規模の信用組合・木津信用組合の処理を発表した。

その後、95年8月に円相場は100円台に戻り、9月には公定歩合が0.5%と史上最低の水準に引き下げられ、最大規模の「経済対策」などの景気浮揚策が打ち出された結果、景気の底割れという事態は避けられたが、同じ95年9月には邦銀海外支店で帳簿外取引による損失が明らかになるなど、日本の金融システムへの信頼は大きく揺らぎ、「ジャパン・プレミアム」を発生させることになった。こうして96年にかけてバブル経済崩壊から続く長期の不況下の日本経済は本格的な回復へのきっかけをつかめないままに推移し、97年秋には三洋証券(Sanyo Securities Company Limited.)、北海道拓殖銀行(The Hokkaido Takushoku Bank, Ltd.)、山一証券(Yamaichi Securities Co., Ltd.)の事実上の破綻につながった。

「90年代の通産政策ビジョン」

1990年7月に産業構造審議会(Industrial Structure Council) (以下、産構審) がまとめた答申『90年代の通産政策ビジョン(Vision for the 1990s)』は、産業政策の目的を、第一に、国際社会への貢献と自己改革の推進、第二に、ゆとりと豊かさのある生活の実現、第三に、長期的な経済発展基盤の確保という三点に要約した[II-3 p.13]。

このうち、第一点は、①東欧社会主義圏の崩壊によって西側諸国間の摩擦が顕在化する、②国際経済交流の深化によって、摩擦は貿易だけでなく、投資、技術、金融さらには制度、慣行等の構造的側面にまで拡大する、③日本経済のプレゼンス増大が経済力に対する懸念を育み、日本の社会構造や文化にまで立ち入った不信感さえ生んでいるという現状認識に基づいて、構造的側面に自己革新を求めたものであった。ただし、この認識は国際的な経済摩擦という観点から導き出されたこともあって、成長阻害要因になるという認識は不十分であった限りでは、バブル景気下という時代の制約を負っていた。

第二点は、財・サービス消費が高度化した一方で、自由時間、勤務環境、生活空間、多様

な消費の選択機会等の生活面における基礎条件が悪化しているという「豊かさのパラドックス」を指摘し、生活より生産の視点を重視した日本の「企業型社会」に問題があること、解決のためには「人間志向の通商産業政策」に転換する必要性が強調された。

第三点は、中長期的な産業構造の変化として「サービス経済化」、すなわち国民経済に対するサービス産業の貢献度の増大を想定したものであった。また、90年代ビジョン(Vision for the 1990s)は、80年代以降一段と明確化した「グローバリゼーション」を意識したところにも大きな特徴をもっていた。

このような『90年代の通産政策ビジョン』は、経済摩擦克服の焦点を制度・慣行の改革に求め始めた点に特徴があった。以上のようなビジョンの作成は、1960年代の重化学工業化(Heavy and Chemical Industrialization)、70年代の知識集約化(Knowledge Intensity)、80年代の創造的知識集約化(Creative Knowledge Intensity)などと同様に、提起された課題を国民の共通理解とすることに貢献するものであった。それは、具体的な政策決定と直結されるものではなく、時代認識とかかわる国民的合意の形成を意図したものであった。とはいえ、90年代ビジョンは、これまでとはやや性格を異にした。新しい成長候補の業種を抽出するのではなく、生活様式の転換を呼びかけることに重点があったからである。しかし、「地球時代の人間的価値の創造」という目標達成に向かって、生産中心の経済発展モデルから、消費生活の質を向上させることなどを重視した方向へと転換を企図する90年代ビジョンが、社会的な注目を惹くことはなかった。高度成長およびそれに続く安定成長という成長の時代が終わり始めていることを象徴的に示唆する内容だったため、受け入れられなかったのかもしれない。これ以降、80年代までと同様の趣旨をもったビジョンが策定されることはなく、特定業種の育成にハイライトをあてるような産業政策の時代は終焉を迎えた。

他方で、省内の政策課題への取り組みには変化が見られた。『90年代の通産政策ビジョン』が提起した課題に取り組むために、政策立案において原局横断的な課題に対応するため省内に各種委員会が設置され、それぞれが並行して全省にまたがる政策課題を検討し始めるようになったからであった。こうして関連した原局が協調して政策立案に取り組む方法が90年代を通じて定着していった。たとえば原局としての性格が強かった基礎産業局(BASIC INDUSTRIES BUREAU)も、省エネルギー(Energy Conservation)、安全、環境を重視し、かつ先端技術開発、リサイクルといった横断的な課題に取り組む姿勢を鮮明にしていった。

1994年「基本問題小委員会報告書」

1993・94年頃から経済構造改革が政府の主要な目標となると、それまでの通商産業行政を超えた様々な政策課題が浮上し、これへの積極的な施策が展開されることになった。改革の基本路線は、対外不均衡の是正に向けた内需主導型経済構造への転換・定着であり、そのために社会資本の整備、規制緩和、行政改革を推進することであった。通産省は、このような政府方針に沿って、第一に、必要となる新たな社会資本を提示するとともに、その社会資本の整備主体や財源等の課題整理を行うこと、第二に、制度改革のあり方について産業横断的な事業環境の整備という観点から基本方向と政策課題を提示すること、第三に、産業構造の将来像を提示する必要があることなどの観点から検討を進めた。

1992年10月に設置された産構審基本問題小委員会(Fundamental Issues Subcommittee of the Industrial Structure Council)は、93年6月の『中間とりまとめ』、93年11月の『中間提言』を

経て、94年9月に最終的な報告書『21世紀の産業構造』を公表した[II-3 p.15]。

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

これらの課題に対して、まず②のミクロ面についてみると、第一に、細川護熙首相(Prime Minister Morihiro HOSOKAWA)の下に組織された経済改革研究会の『規制緩和について(中間報告)』(「平岩レポート(Hiraiwa Repot)」)を具体化し、政府規制を緩和することが求められた。第二に、民間の競争制限的な慣行の見直しが必要とされた。具体的には、独占禁止法(Antimonopoly Law)のカルテル規制・不公正取引規制の運用強化、民間当事者による訴訟制度の拡充等だった。第三に、21世紀の日本経済にふさわしい新たな制度的枠組みを構築するという観点から、企業システム、雇用システム、金融・資本市場システムの三つの制度改革が必要であるとした。それは商法改正、企業内労働市場の複線化と外部労働市場の拡大を通じた「雇用の部分的流動化」であり、金融サービスの多様性、金融機関間の競争、社債・株式市場の機能が不十分なことによって巨額の貯蓄が潜在的な資金需要向けに有効に活用されていないとの認識に基づいて金融システムの改革の必要性を指摘した。

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

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

のための環境整備に重点を置くべきことを提言した。

以上のような『中間提言』を基礎として前述の94年9月の報告書『21世紀の産業構造』では、1990年代から2000年代にかけての産業政策に関するマニフェストとして、「今後は、諸制度・規制等を所与のものとして受け容れるのではなく、まず、市場機能を強化する方向で、制度の中立化・一般的なルールの設定等の制度整備や規制緩和・民間慣行の是正に重点を置き、その上で必要に応じて各種支援措置を講じ、積極的に自己責任原則に基づいた効率的な市場を形成することに取り組むという考え方を強化して行くべきである」ことを明確化した。産構審と通産省は、産業政策の役割に関する考え方を、市場の失敗に対する対応から制度改革を通じた市場の機能強化に明確に転換したとあってよい。

第2節 経済構造の変革と規制改革

1. 独占禁止法の改正と企業法制度

1990年代前半に産業組織政策(Policies on Industrial Organization)の課題を大きく変化する転機となった1993年6月の産構審基本問題小委員会(Fundamental Issues Subcommittee of the Industrial Structure Council)『中間とりまとめ』は、前節でもふれたように、独創的な事業活動を推進するために、市場競争の弊害を除去する、あるいは資本市場を通じたチェック機能を強化するための環境整備を指摘するものであった。日米構造問題協議(Structural Impediments Initiative talks, S.I.I.)などを経ながら産業組織政策にも国際的な課題への対処が求められていたこともあり、通産省は組織再編、各種研究会の設置等を進め、調査・分析、政策の企画・立案機能を強化させ、求められていた経済構造改革にむけて取り組んだ[II-3 p.291]。

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

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

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

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

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

公取委は、持株会社解禁の意義について「一種の過剰規制を、独禁法の目的に照らして、必要最小限な規制にしていくという改正」だったと指摘し、規制緩和の一環として独禁法が改正されたというとらえ方を示した。通産省の観点からは、持株会社の解禁は、企業組織形態の選択幅を拡げ、新規事業の創出および既存事業の効率化を通じた経済構造改革の推進に寄与するものと捉えられていた。また、大規模会社の株式保有規制の見直しはベンチャー・ビジネスの成長を通じて経済を活性化させる、大企業が直面している事業の制約を除去することに貢献すると考えられた。そこには、国際競争力の低下、少子化・高齢化による労働力の減少といった経済環境の変化に基づいてわが国経済の活力が低下しており、それを克服するため国際的に魅力のある事業環境を創出しかつ企業活力を高めることが必要であるという政策課題の認識が横たわっていた。

経済構造改革への取組みとしては、独禁法改正とは別に商法(Commercial Law)の合併・分社化規定の見直しと会社分割制度の創設が進められたことも重要であった[II-3 p.318]。1994年6月に公表された産構審基本問題小委員会報告は、商法における「会社分割規定の整備」、「合併手続の簡素化」および「営業譲渡手続の簡素化」を政策課題として提示していた。この報告を受けて通産省は商法研究会を設けて検討を重ね、96年7月に『商法合併制度のあり方についての研究報告』、『企業分割を巡る課題についての研究報告』をまとめた。このうち前者は、①合併報告総会・合併創立総会の廃止を求め、これに伴う情報提供の不十分さを補うため合併にあたっての情報開示を充実させ、②同様に情報開示について、債権者が異議申し立てを判断できるよう合併内容の広告を要する、だがそれは簡素化したものとする、③簡易合併手続きの導入などを検討したものだ。これらの諸点は、97年の改正商法(6月公布、10月実施)により実現された。この間、96年9月から再結成された企業法制研究会は、その検討結果を97年7月には報告書『企業組織関連制度の改革へ向けて—平成9年企業法制研究会報告—』としてまとめた。その提言の一部は、99年8月の商法改正による株式交換制度創設などに結びついた。

産業政策と独占禁止法との調和を求める通産政策の方向転換は、第3-1表に示されるよう

に、それまでの産業政策の主要な手段の一つであった「適用除外カルテル(Exempted Cartel)」の件数が、時期を追って減少していったことにも示されていた。合理化カルテル(Rationalization Cartel)は1980年にはわずかになり、これと並行して、機械工業振興臨時措置法(Law on Temporary Measures for the Promotion of the Machine Industry) や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)) などの法令によって認められた独占禁止法の適用除外(Exclusion of Application of the Antimonopoly Law)を認める件数も1990年には皆無となった。そして、その後中小企業関係、及び輸出入取引法(Export and Import Transaction Law)に関わるカルテルも2000年までには皆無となった。こうして競争政策を基本的な政策理念とすることが独占禁止法との関係でも明確化された。

第3-1表 適用除外カルテル件数

種別	根拠法令	適用業種	カルテル数			
			1970年	1980年	1990年	2000年
一般的なもの	独禁法24条3不況カルテル	生産一般	0	1	0	0
	独禁法24条4合理化カルテル	生産一般	10	1	0	0
中小企業関係	中小企業団体の組織に関する法律 旧特定中小企業の安定に関する臨時措置法 旧中小企業安定法	工業組合	364	267	174	
		商業組合	105	0	0	
		小計	469	267	174	0
貿易関係	輸出入取引法	輸出業者の輸出入取引	133	44	28	
		生産業者・販売業者の輸出向け国内取引	68	15	11	
		輸出業者・輸出組合の輸出向け国内取引	5	0	0	
		輸入業者の輸入取引	4	4	1	
		貿易連合	8	7	3	
		小計	218	70	43	0
		製造業関係	特定産業構造改善臨時措置法	特定産業		8
機械工業振興臨時措置法	特定機械工業	18				
電子工業振興臨時措置法	特定電子講義用	1				
特定機械情報産業振興臨時措置法	特定機械情報産業		1			
肥料価格安定臨時措置法	肥料製造業	2	3			
繊維工業設備等臨時措置法	特定繊維工業	3				
	小計	22	12		0	

出典 [II-3 p.238-239]

2. 企業の自主性の尊重と政府の役割

「新規市場創造プログラム (プログラム21)」

1994年2月の総合経済対策の柱として新規産業の創造促進が課題とされたことに対応して、通産省は『新規市場創造プログラム (プログラム21)』を3月に発表した[II-3 p.128]。その基本的な考え方は、①市場メカニズムの下における経済主体が行う主体的判断の尊重、②個別事業の努力によって克服できない問題に対する部門横断的な政策対応、③新規・成長分野のうち潜在的国内需要が強いが自律的発展経路上にあるとは言い難く、かつ外部経済性や公共性等の市場メカニズムの不完全性が存在する分野を「社会ニーズ対応型市場分野」と規

定し、これに様々な政策支援を展開していくことだった。具体的に八つの有望分野について将来像と関連施策からなる個別のプログラムが提示され、プログラムの政策課題を実現するに際しては、できるものから着実に実行し、関係省庁とも積極的に連携・協力しながら取り組んでいくことを重視した。

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

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

「特定事業者の事業革新の円滑化に関する臨時措置法」

1990年代前半の内外価格差の拡大と産業空洞化の懸念に対応して、産業政策局(INDUSTRIAL POLICY BUREAU)は94年10月ころには構造調整を目的とした新法を構想しはじめた。それによると、①不適切な規制・取引慣行の存在、円高、非効率産業の残存等を複合的な要因とした基礎コストの拡大、②アジア諸国の急成長など国際的競争の激化などによって、生産性・技術力等の点で本来は国際競争力を有する加工組立等の基幹産業においてさえも海外移転が進んでいることなどを指摘していた。規制や制度が産業構造の転換を阻害しているという見方は、産構審基本問題小委員会の見方と共通したものだ。

このような認識に基づいて1995年3月に「特定事業者の事業革新の円滑化に関する臨時措置法(Law on Temporary Measures to Facilitate Business Innovation)」(事業革新法)が制定された[II-3 p.74]。本法の中核は事業革新計画にあった。「特定事業者」は単独または共同で事業革新計画を主務大臣に提出し承認を得ることができた。特定事業者は「特定業種」、すなわち内外経済環境の変化を受けて生産および雇用が減少もしくは減少のおそれがある鉱業

もしくは製造業に属する業種、またはこれらと関連性が高い小売業もしくは卸売業に属する業種であって政令が定めるものに属する事業を営む者とされた。円滑化法と同様に企業が支援対象となっており、指定企業のパフォーマンス（TFP(Total Factor Productivity, 全要素生産性)上昇率、労働生産性上昇率）は、96年以降、非指定企業とは異なって改善がみられた。

経済構造の変革と創造のための行動計画と新規産業創出

その後、1996年11月に発足した第二次橋本内閣(Second Hashimoto Cabinet)は「五つの改革」を新内閣の最重要課題とした[II-3 p.155]。その五つとは、行政改革、経済構造改革、金融システム改革、社会保障構造改革、財政構造改革であり、後に教育が対象とされて「六つの改革」となった。重要なことは、経済構造改革では、産業空洞化への対応として新規産業分野の創出が鍵として強調されたことであった。このような方針を具体化するために、橋本龍太郎首相(Prime Minister Ryutaro HASHIMOTO)は、佐藤信二(Shinji SATO)通産大臣に対して日本経済の活力を回復するための経済構造改革案の策定と推進について通産省が中心となり各省庁と調整するよう指示を与えた。これを受けて通産大臣は産業構造転換対策本部のスタッフを招集し、各省との調整作業を指示した。その作業を通じて『経済構造の変革と創造のためのプログラム』が作成され、これが12月に閣議決定されることとなった。

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

この閣議決定に沿って、1997年5月には『経済構造の変革と創造のための行動計画』がさらに閣議決定され、新規産業15分野のそれぞれについて将来像と施策が具体的に提示された[II-3 p.159]。そこでは当時約1,066万人を雇用し市場規模約198兆円だったこれらの分野が、2010年までに1,827万人、561兆円に成長することを想定していた。特に雇用拡大の寄与度が大きいと判断されたのは、福祉・医療関連、生活文化関連、情報通信関連の3分野であった。

第3-2表 新規産業分野の雇用と市場規模に関する予測(1996年)

産業分野	雇用 万人		市場規模 兆円	
	現状	2010年	現状	2010年
医療・福祉関連分野	348	480	38	91
生活文化関連分野	220	355	20	43
情報通信関連分野	125	245	38	126
新製品技術関連分野	73	155	14	41
流通・物流関連分野	49	145	36	132
環境関連分野	64	140	15	37
ビジネス支援関連分野	92	140	17	33

海洋関連分野	59	80	4	7
バイオテクノロジー関連分野	3	15	1	10
都市環境整備関連分野	6	15	5	16
航空・宇宙(民需)関連分野	8	14	4	8
新エネルギー・省エネルギー関連分野	4	13	2	7
人材関連分野	6	11	2	4
国際化関連分野	6	10	1	2
住宅関連分野	3	9	1	4
合計	1066	1827	198	561

出典[Ⅱ-3 p.166]。原資料は、閣議決定「経済構造の改革と創造のためのプログラム」1996年。

1998年7月に成立した小渕恵三(Keizou OBUCHI)内閣は、橋本内閣が成立させた「財政構造改革の推進に関する特別措置法」(97年12月成立)を凍結する一方、その他の諸改革は継承した。8月に首相直属の機関として組織された経済戦略会議は、『生活空間倍增戦略プラン』と『産業再生計画』をまとめるとの方針を決定し、これに沿って将来の日本経済をリードする15の新規分野について規制緩和を推進すること、新規開業を支援することなどを求めた。産業再生計画の策定には通産省が中心的な役割を担った。そのことは、経済構造改革に関する限り、通産省が各省の所管分野を横断的に担当してゆくことを意味するものだった。

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

他方で、再生計画では、生産性上昇の必要性が強調され、生産性の停滞はバブル期の非効率的な投資に基づく企業の生産・集積構造の歪みを要因とすると判断され、供給面に対する取り組みが不可欠であり、過剰設備処理の支援と経営組織革新のための制度改革を提起していた。これを受けて99年3月に設置された産業競争力会議(Council for Industrial Competitiveness)の検討を経て、8月に「産業活力再生特別措置法(Law on Special Measures for Industrial Revitalization)」が制定された。その目的は、わが国に存在する経営資源の効率的な活用を通じた生産性の上昇にあった。そのために事業再構築を円滑化させる支援、創業や中小企業者等を対象とした新規事業開拓支援、研究活動活性化などを行うものとされた。認定された事業者は商法上の特例、金融・税制上の特別措置を受けることができた。

3. 規制緩和の推進

規制緩和推進計画の実施

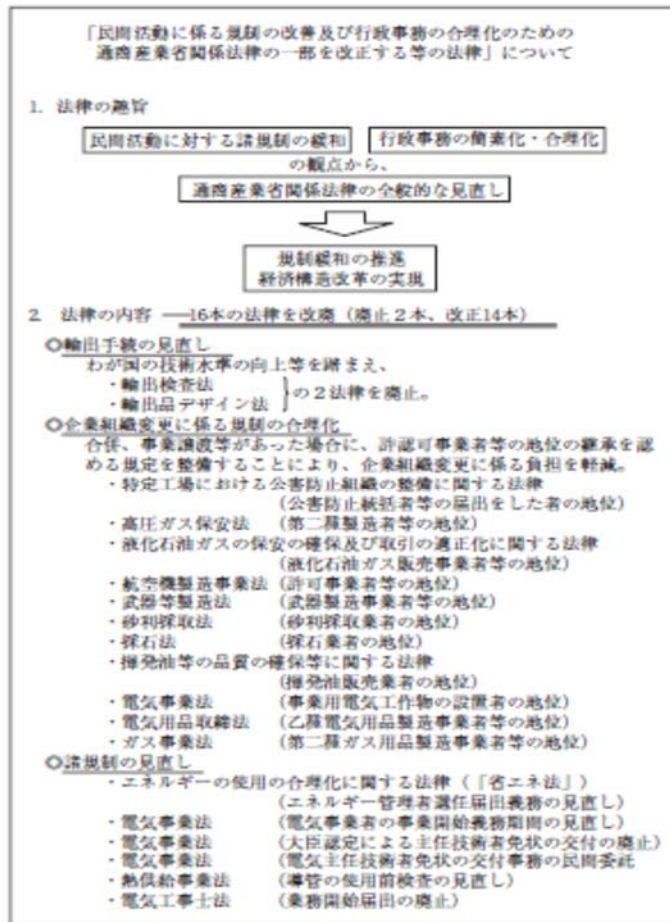
規制緩和については、1989年の日米構造問題協議(Japan-U.S.SII((Structural Impediments Initiative))、93年4月に設置された日米包括経済協議(US-Japan Framework for a New Economic Partnership)を枠組みとした米国からの圧力もあって持続された。90年7月設置の臨時行政改

革推進審議会(Provisional Council for the Promotion of Administrative Reform) (以下、第三次行革審) 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 [II-3 p.196]。

さらに、1990年代には停滞を続ける経済の構造を改革するという視点からも規制緩和が求められていった。94年1月の第三次行革審最終答申を踏まえて政府は内閣に①政府における行政改革の実施に関する重要事項、②その他、行政改革の推進に関連して必要な事項を所掌する行政改革推進本部(Administrative Reform Promotion Office)を設置した。また、同じく最終答申に基づいて①民間活動にかかわる規制改善の推進、②その他、行政の制度および運営改善の推進の二つに関して講ぜられる施策の実施状況の監視などの役割をもつ行政改革委員会(Administrative Reform [Committee](#))が94年12月総理府(Prime Minister's Office)に設置された。臨調や三次にわたる行革審が、内閣総理大臣の諮問に応じる立場にあったことと対比すれば、同委員会は能動的・自律的に監視および審議等を行う機関であった。

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

第3-1図 規制緩和一括法(出典は「通産省公報」の誤り)



出典：『通産省公報』1995年4月1日。

【II-2 p.327】

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

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

第3-3表 目的別許認可件数の増減 1986~98年

種別	許認可等	合計		目的別				
		国民の生 命財産等	福祉	資源・環 境	事業活動	産業振興	その他	
合計	廃止	3512	500	252	76	2271	139	274
	新設	5039	939	351	307	2404	512	526
規制強化	廃止	37	11	0	16	10	0	0
	新設	1082	499	35	222	307	3	16
規制緩和	廃止	2503	433	213	19	1797	0	41
	新設	2467	322	131	28	1804	109	73
その他	廃止	972	56	39	41	464	139	233
	新設	1490	118	185	57	293	400	437

出典 [II-3 p.206]

第3-4表 省庁別許認可件数

	1985年12月		1999年3月			1985年12月		1999年3月	
	件数	割合	件数	割合		件数	割合	件数	割合
計	716		2,007	180.3%					
総理府本府	27		32	18.5%	法務省	146		196	34.2%
公正取引委員会	26		28	7.7%	外務省	37		47	27.0%
国家公安委員会	81		139	71.6%	大蔵省	1,116		844	-24.4%
金融再生委員会	-		1,003		文部省	310		394	27.1%
総務庁	29		35	20.7%	厚生省	936		1,322	41.2%
北海道開発庁	26		31	19.2%	農林水産省	1,263		1,376	8.9%
防衛庁	26		31	19.2%	通商産業省	1,870		1,726	-7.7%
経済企画庁	26		45	73.1%	運輸省	2,017		1,505	-25.4%
科学技術庁	218		308	41.3%	郵政省	265		381	43.8%
環境庁	149		221	48.3%	労働省	532		682	28.2%
沖縄開発庁	27		34	25.9%	建設省	742		976	31.5%
国土庁	81		100	23.5%	自治省	104		125	20.2%

出典 [II-3 p.203]

製品の標準化と安全性の向上

政府の規制を最小限度のものとするなどを求めた1997年12月の閣議決定『「経済構造の変革と創造のための行動計画」フォローアップ』に基づいて、翌年6月、産構審に基準認証部会が設置された。部会は99年1月に報告書を取りまとめ、検査・検定業務に民間の力を活用することを求めた [II-3 p.196、II-4 p.341]。8月には通産省所管の基準・認証制度 (Standards and Conformity Assessment Systems) を有する18法律のうち11法律を改正する法律が成立することとなり、消費生活用製品安全法 (Consumer Product Safety Law) に基づいた政府認証制度も廃止された。事前規制を最小化し、危険な製品の流通に対する緊急命令などを残して事後措置を充実させるとともに、製品の安全性確保については事業者の自己責任が基本となり、政府の役割は安全性確保のためのルール策定におかれるものとなった。

第2章でもふれたように、事故後の被害者救済や事業者の責任問題については、1970年代から消費者保護会議では、消費者救済という視点にたつて製造物責任について議論を重ねていた。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ものの、実際の事故処理の困難な

どから政府も放置し続けるわけにはいかなくなった。こうした背景から『90年代の通産政策ビジョン』は、製造物責任制度の検討を提言した。さらに、産構審総合製品安全部会が93年11月に総合製品安全対策として製造物責任制度の導入を提言すると、通産省は法制化の準備を進めることとなった。何が企業責任で、どこまでが消費者の自己責任なのか、その基準をどのように定めたらよいのかといった困難な問題について、省内の議論や総合製品安全部会の2年間にわたる討議を要した。判決が次第に客観化されていったことも法制化を後押しする条件となっていた。こうして①故意・過失の有無にかかわらず欠陥があること、②損害があること、③両者に因果関係があることをもって製造物責任を問うことができる「製造物責任法(Product Liability Law)」が94年7月に成立した。1896年に成立した民法(Civil Law)の過失責任原則を変更する大きな改正であったが、製造物責任法によって製品の品質表示がより一層重視される可能性が高められ、それが政府規制によることなく、事業者の自己責任原則に基づきながら展開されていくことになった。

以上のような消費者行政は規制緩和の流れのなかでみると、消費者を保護すべき弱者としてとらえるのではなく、事業者と同等の経済主体として位置づけるような考え方が強くなり、事前規制を最小限とし消費者に対しても自己責任を求めるものであった。それ故に、消費者が適切な判断を下し得るような情報開示の必要性を高めるものでもあり、2009年9月発足の消費者庁(Consumer Affairs Agency)設立の一つの源流となるものであった。

サービス産業

1989年9月に答申された『90年代通商産業政策ビジョン』ではサービス産業(Service Industry)の重要性が改めて示された【II-4 p.430】。90年代におけるサービス産業の課題は①労働生産性の向上のほか、②製造業の高度化に資する情報サービス業やリース業等の分野における人材育成等を推進してゆく必要性があること、③国民生活ニーズの高度化・多様化に応じて発展の環境整備が必要であることなどとされた。③は高齢者介護サービスや育児・家事等の女性支援サービスなどを念頭においたものだった。

経済改革研究会の「平岩レポート(Hiraiwa Repot)」(1993年11月)が提起した規制緩和に関連して通産省は、95年7月に商務流通審議官(Director-General for Commerce and Distribution Policy)の下でソフトインダストリー懇談会を設置し、96年5月に報告書をまとめた。それは、知的価値や役務の提供を主目的とする産業群を「ソフトインダストリー」とし、成長が期待できる具体的な分野として、①ビジネス支援分野、②情報・通信分野、③人材分野、④医療・福祉分野、⑤生活文化分野をとりあげ、これらの発展に向けて、競争原理の働く市場環境の整備などが必要とするものであった。このように規制緩和、規制改革の政府方針に沿いながら、通産省は省庁の所管を越えてサービス産業の発展に寄与する方法を模索しつつあった。ただし、こうした行政の過程は、競争的な市場のあり方を進める一方で、生産性の向上に関する対策が遅れるといった限界を抱えていた。

4. 大店法廃止

対米交渉と大店法問題

アメリカとの経済摩擦の深刻化の中で、米国通商代表部(Office of the United States Trade Representative, USTR)は、1986年に日本に対し非関税障壁(Non-Tariff Barriers)の存在を指摘し、流通関係では「大規模小売店舗における小売業の事業活動の調整に関する法律(Law Concerning the Adjustment of Retail Activities by Large-Scale Retail Stores)」（以下、「大店法(Large-Scale Retail Stores Law)」）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た。88年12月に臨時行政改革推進審議会（以下、新行革審）が提出した『公的規制の緩和等に関する答申』は、大店法の改革方策として、①事前説明は出店計画の事前説明にとどめるべきであること、②事前商調協の審議に標準処理時間を設けること、③閉店時刻、休業日数の届出基準を消費者の利便向上を図る観点で適応すること、④地方公共団体の行き過ぎた規制を緩和することなどを答申した。88年12月、閣議はこの答申を実施に移すことを決定したが、通産省は、産構審流通部会(Distribution Committee)と中小企業政策審議会(Small and Medium Enterprise Policy Making Council)（以下、中政審）流通小委員会の合同会議が89年6月にまとめた『90年代流通ビジョン』において、この新行革審答申における流通に関わる提言を取り込んで施策に当たることとした〔Ⅱ-4 p.99〕。

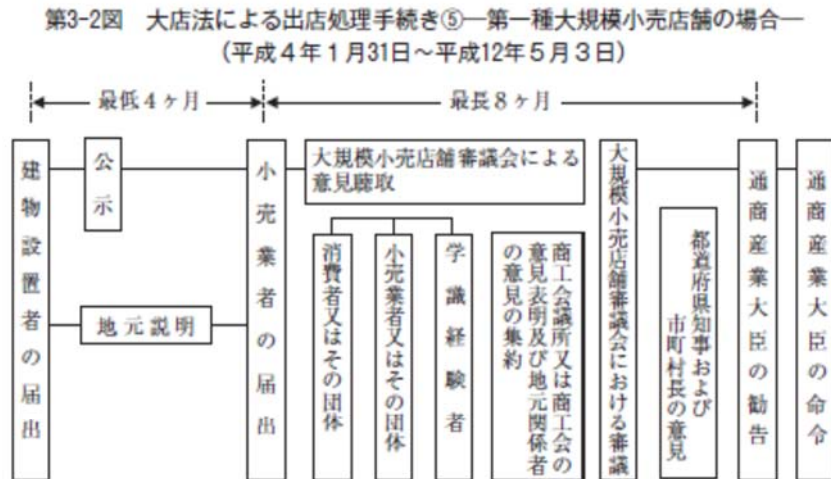
国内における大店法運用に関わる問題の検討が進む中で、89年7月に開始された日米構造問題協議（以下、構造協議）でも大店法の運用適正化が主要課題として取り上げられることになった。1990年6月に提出された構造協議の最終報告では、大店法が規制緩和項目の冒頭でとりあげられ、次の三段階(①直ちに実施する措置（運用適正化措置等）、②次期通常国会における提出を目指した法律改正、③②によって大店法を改正した後の見直し)にわたる規制緩和措置を行うものとされた。このうち最終報告に先立つ5月から実施された①の内容は、出店調整処理期間の短縮、輸入品売場に対する特例措置、調整不要店舗面積の設定、閉店時刻や休日日数に関する規制対象範囲の緩和、出店調整処理手続きの透明性向上であった。主に調整の短縮を実現するためのこれらの措置は、『90年代流通ビジョン』で示された方針を具体化したものでもあったが、輸入品に関する内容が盛り込まれたように構造協議と密接に関係した対応であった。

②の法改正に向けては、90年7月に再び産構審流通部会と中政審流通小委員会の合同会議が招集され、12月の中間報告では次のような改正が求められた。まず、出店調整を1年以内とするべく、①出店調整処理手続きの前に行われていた出店表明や事前説明を廃止し、②地元説明の目的を合意ではなく計画内容周知とし、③商業活動調整協議会(Commercial Activities Coordinating Committee)（以下、商調協）を廃止し大規模小売店舗審議会(Large-Scale Retail Stores Council)（以下、大店審）において消費者、小売業者、学識経験者等から意見を聴取する方法に変更し、必要に応じて地元商工会議所等に地元関係者の意見集約を依頼することが適当であるとする改正意見であった。また、輸入品売場に関する特例措置の緩和、地方公共団体の独自規制抑制なども求めていた。

1991年5月に公布(92年1月施行)された改正法は、中間報告に沿って、①種別境界面積の引き上げ、②大店審の意見聴取対象拡大、③地方公共団体の独自規制適正化、④2年後の見直しなどであった〔Ⅱ-4 p.110〕。これにより商調協が廃止されたことから、大店審の判断には重い責任が課せられた。そのため91年11月に大店審は審査要領を改めたが、その内容は、これまで通り中小小売商保護のスタンスを維持しながらも、消費者ニーズの多様化や国際化に応える方針も示すものだった。このほか、改正法とあわせて「輸入品専門売場の設置

に関する大規模小売店舗における小売業の事業活動の調整に関する法律の特例に関する法律 (Special Law on Exceptional Measures Concerning Floor Space for Import Sales) (以下、輸入品売場特例法)」が成立し、輸入品売場の合計が1,000㎡以下である場合には大店法を適用しないこととされた。

第3-2図 大店法による出店手続き(第一種大規模小売店のケース、1992年～2000年5月)



資料：通商産業省産業政策局流通産業課編「これからの大店法—改正大店法の見直しの在り方〔産構審・中政審合同会議答申〕—」財団法人通商産業調査会、1994年、127頁。第二種大規模小売店舗の場合は、「通商産業大臣」を「都道府県知事」に読み替える。

- ① 種別境界面積の引き上げ (第3条関係)
- ② 大店審の意見聴取対象の拡大 (第7条関係)
- ③ 地方公共団体の独自規制の適正化 (第15条の5関係)
- ④ 2年後の検討 (附則第2条関係)

出典[Ⅱ-4 p.114]

③にかかわる改正法の見直しについては、産構審が1992年10月に基本問題小委員会を設置して議論を開始し、94年6月に最終報告書を提出し、大店法については規制基準のさらなる緩和を求めた。こうした判断は、中小小売商の減少は次第に大型店の進出によるものというより構造的な問題ではないかとする声が強まったうえ、商調協の廃止によって中小小売商が反対運動の拠点とした場が失われ規制強化の要望が影を潜めたことを背景としていた。一方、改正法が求めた2年後の見直しを前に、93年11月に招集された合同会議は94年1月に『改正大店法の見直しの在り方について』と題する中間報告を行った。合同会議では大店法の要否論など多様な意見が存在したといわれているが、大店法の調整手続きが法改正後円滑に進められていることから、その枠組み自体を廃止するメリットは小さいと判断されていた。調整問題は後景に退いたとはいえ、法的枠組み自体は残存が選択された。それでも、日米関係が影響したこともあって大店法は次第に廃止の道を歩むことになる。

流通政策の方向転換

大店法の規制緩和を求めた『90年代流通ビジョン』は、流通政策の目標として①真に豊かな消費生活の実現、②国際経済社会の発展への貢献、③活力ある地域経済社会の建設への寄与、④魅力ある流通業の経営資源を確保することの4点を明らかにしていた[Ⅱ-4 p.229]。このうち④では競争メカニズムを有効に機能させることを求める一方で中小小売業の事業機会に配慮する必要性もあわせて指摘した。そして、政策目標を達成するためには、流通システムの合理化、構造改革の推進、商店街の活性化と街づくり会社構想、製品輸入の拡大、グローバルゼーションの促進、消費者の利便性向上、ハイクオリティライフの創造とハイマート2000構想、人材の確保・育成、労働環境の整備の九つの具体的な政策課題を取り上げていた。このうち「構造改革の推進」では制度・慣行の見直しとして、大型店の出店、酒、米、医薬品などにみられる規制を最小化することが提案された。「商店街の活性化」では、意欲のある中小小売業を積極的に支援するとともに円滑な退出に言及していた。それは高齢化し将来の投資意欲をもたない小売商が商店街を中心とした地域商業の活性化を阻害することをビジョンが認めたことを示していた。

このような『90年代流通ビジョン』は、地域商業を重視した『80年代の流通産業ビジョン』の精神を引き継ぎながらも、それを大型店の出店規制によってではなく、積極的な地域開発を行うことによって中小小売商の振興も同時に促す方向へ政策方針を転換することを求めるものだった。小規模な小売店舗の数が明らかに減少している状況の下、大店法に基づいた規制の効果に対して疑問が提起されたこともあって、地域商業の新たな支援策が必要とされ始めたのであった。

日米構造問題協議の後、政策転換はいっそう急激に展開された。政策転換は、1991年の法改正、すなわち既述の大店法改正、輸入品売場特例法のほか次の三点にあらわれた。①「特定商業集積の整備の促進に関する特別措置法(Law on Special Measures Concerning Promotion of Improvement of Commercial Zone)」（商業集積法）の制定、②民活法および③中小小売商業振興法(Law on the Promotion of Small and Medium Retail Business)の改正であった。このうち③については、大規模なショッピングセンターを範として大型店と中小小売店との新たな協調関係を模索するものとして構想され、構造協議の最終報告書が日本の公共投資の大幅な増額を求めたことで一気に現実化したものだった。「特定商業集積」は「相当数の小売業の業務を行う者の事業の用に供される施設」（商業施設）と「顧客その他の地域住民の利便の増進を図るための多様な施設」（商業基盤施設）とが「一体的に設置される施設」と規定された。特定商業集積の整備については、市町村が基本構想を策定し都道府県知事が承認したうえで主務大臣に報告され支援を受けられることができるというものだった。基本構想の策定に関して市町村の主体性に配慮した点で、後の中心市街地活性化法(Law on Improvement and Vitalization in City Center)等に引き継がれる新たな枠組みであったが、基本方針は主務大臣（通産、建設、自治）が定めることとされ、その内容は大規模な面積、多様な業種の誘致、道路や公園などの整備であったから、大規模なハードの投資を伴う市街地の大改造計画を国は想定していたことになる。このような巨大な計画を市町村が構想することは難しく、構想策定段階から構想策定費用の補助や専門家派遣などの国の支援は不可欠となった。

同法に基づく特定商業集積地域は、①高度商業集積型、②地域商業活性化型に分類され、後の1996年7月に③中心市街地活性化型が追加された。承認件数は②が多く小売業のみなら

ず商業の基盤となるようなハード施設を小売業近代化の対象に含むものだったとはいえ、都市の問題としてのとらえ方は未熟で、従来からの小売業単体の振興に重点をおく性格をもっていた。

商慣習の是正と構造改革

貿易不均衡を背景としてアメリカが非関税障壁として主張した内容には、すでにふれたように商慣行(Business Practices)も含まれていた[Ⅱ-4 p.240]。産構審流通部会と中政審流通小委員会の合同会議は、90年6月に商慣行の見直しに関する提言を答申した。これは、①商慣行の透明化、②事業者の経営合理化を阻害するような商慣行の除去、③国際的な観点に基づく配慮などを基本的な考え方とし、リベート、返品、希望小売価格・建値、派遣店員など様々な分野を見直しの対象とするものであった。この答申には、対米配慮だけでなく、商慣行の改善によって日本の流通企業が国際進出する能力を高めるという期待も込められていた。通産省は6月に、この内容を反映させた『商慣行改善指針』を公表した。95年度の調査によれば、指針が公表される前から商慣行改善に取り組んでいた企業は全体の30~40%ほど存在し、指針以後に取り組むことになったのは10~20%にすぎなかった。後述する樹脂メーカーと樹脂加工メーカーの価格の「後決め」という商慣行の是正などは、こうしたなかで進められたものであった。

一方、1991年2月には産構審流通部会・中政審流通小委員会合同会議は企画調査小委員会物流等検討分科会を設置し消費財の多頻度小口配送問題について検討を始めた。9月には合同会議に物流問題小委員会が設置され、物流問題を総合的に議論することとし、さらに中小企業に特有の物流問題を検討するため10月に中小企業分科会を設置した。分科会の報告書は、中小卸売業者は、取引先との融通性が重視されるために力関係を弱くしており、配送頻度の増加やリードタイムの短縮、受発注の小口化、厳格な定時配送の要求などに対応できない問題を抱えていること、そのため個別事業者に対する物流効率化の助成やその環境整備などの政策措置が必要と指摘した。これを受けて、政府は、92年5月に「中小企業流通業務効率化促進法(Law Concerning the Promotion of Efficient Distribution Systems in Small and Medium Enterprises)」を制定し、主務大臣が定めた基本指針に従って協同組合等が効率化計画を作成し、認定を受けたものには補助金や融資等の支援を行うこととした。効率化の対象は、荷受け、保管、流通加工、出荷、道路運送など物流業務に限定された。物流が流通をシステム化するうえで基礎的な部分として認識されるようになっていったからである。このような卸売業に対する政策は、小売業に対するそれと比べて事業者の取り組みを誘導する性格が強かったが、それもまた確かな近代化の方法であった。

その後、1995年6月に産構審流通部会と中政審流通小委員会の合同会議は『我が国流通の現状と課題』をまとめ21世紀に向けた流通ビジョンを示した。バブル崩壊後の不況下で、国際化を求める要請がなお強く、規制緩和が進んでいるが、中心市街地の空洞化も目立っており、これは商業問題を越えた都市のにぎわいを維持する問題でもあると指摘していた。報告は、こうした現状を「効率化を求める視点」と「社会的要請の視点」の両面が求められているものと整理し対策を求めている。

大店法の廃止

1996年6月、米国政府は写真フィルムをめぐる日米交渉の推移を不満とし、95年1月にWTOが設立された後に発効した「サービスの貿易に関する一般協定（General Agreement on Trade in Services, GATS）」規定に大店法が違反するのではないかとWTOに協議を申請した。日本政府は反論を試みたものの、ちょうど前回改正の見直しからさらに2年余が経過したこともあって、97年5月に大店法の抜本的な検討を行うことが閣議決定された[II-4 p.131]。5月から開催された産構審流通部会と中政審流通小委員会の合同会議において大店法廃止の方針がいつかたまったのかは明らかではないが、10月に公表された論点整理メモは大店法廃止を暗示するものであった。このメモは、第一に、ライフスタイルの変化に伴って消費活動が多様化している変化などをとらえ、現状の法的枠組みがこれに応じ得ているか否かを検証することのほか、第二に、大型店出店に伴って生じた交通・環境問題などに対応するか、第三に、大型店出店にかかわる問題の調整にあたって地方分権をいかに考慮すべきかといった課題を提示したものだ。

新しい枠組みを模索する基礎となった考え方は、大型店の出店を完全に自由化することは望ましくないが、欧米にならない都市計画や土地利用の観点から立地規制（誘導）を行おうというものだった。中小小売商の事業機会を確保するとして大店法の目的を都市計画などに置き換え、そのことを介して何らかの出店規制の方法自体は維持することを考えていたといっ

てよい。都市計画を目的に据えたことから建設省(Ministry of Construction)の理解と協力が必要となり、通産省は事務局レベルでの交渉を連日繰り広げながら、大店法廃止方針の確定、都市計画法(City Planning Law)の改正、および環境問題等への対応などについてその具体策を検討した。こうして大店法の廃止を求める答申が12月に提出された。当初、答申に対して商業者の団体からは反対意見が寄せられたとはいえ、次第に大店法廃止を前提として新たな枠組みが有効に機能することを求める方向に業界の意見は収束していった。こうした経緯の後、98年5月に「都市計画法の一部を改正する法律(Partial Revision of the City Planning Law)」（以下、「改正都市計画法(Revised City Planning Law)」）が、6月に「大規模小売店舗立地法(Law Concerning the Measures by Large-Scale Retail Stores for Preservation of Living Environment)」、「中心市街地における市街地の整備改善及び商業等の活性化の一体的推進に関する法律（以下、「中心市街地活性化法(Law on Improvement and Vitalization in City Center)」）」がそれぞれ公布された。大規模小売店舗立地法によって大店法および輸入品売場特例法は廃止されることとなった。

まちづくり三法体制の確立

1998年にそれぞれ成立した「中心市街地活性化法」、「改正都市計画法」、「大規模小売店舗立地法」は、大店法が志向した市場競争の制御から、競争のルール作りを行いより自由な競争過程に委ねるという方向への転換を進めるものだった[II-4 p.261]。

中心市街地活性化法は、1997年8月に産構審流通部会と中政審流通小委員会の合同会議がまとめた報告書が、中心市街地空洞化対策には法的措置の必要性を強調し、省庁を超えた複合的な施策を求め、点から面への拡大、各地の個性と自主性を尊重し、バラマキではなく街づくりを担う主体の育成も視野に含めた対策の実施を求めたことを背景としていた。13省庁の共管となった同法の枠組みは次のようなものだった。主務大臣が基本方針を定め、それに基づいて市町村が基本計画を作成し、計画に定められた事業を実施する者は「特定事業計

画」を提出し主務大臣の認定を申請できる。実施者は「認定構想推進事業者」＝「タウンマネジメント機関 (Town Management Organization、TMO)」とされ、商工会(Society of Commerce and Industry)・商工会議所(Chamber of Commerce and Industry)のほか、政令によって中小企業者が中心となって設立する特定会社や地方公共団体が出資または拠出する公益法人とされた。事業認定によって国から様々な支援を得ることが可能になるものだった。

しかし、中心市街地活性化法には問題があった。補助金を得ようと自治体は競うようにTMOを立ち上げたものの、多くは既に存在した事業計画案を各部局からとりまとめたに過ぎず、新しい独自性のある構想は少なかったからである。地方分権の流れに沿った同法の枠組みは、むしろ自治体の判断に対する負荷を増すものになった。そのため、法制定を契機として泥縄的に計画を策定した自治体では、目立った成果を挙げるができないケースがあった。2003年4月の中小企業庁(SMALL AND MEDIUM ENTERPRISE AGENCY)「TMOのあり方懇談会」は事業が必ずしも円滑に進んでいないことを認めた。会計検査院([Board of Audit](#))も2003年度にこの問題を取りあげ、人的体制と財政的な基盤の未整備、TMO理念が浸透していないことなどを指摘されることになった。

改正都市計画法は、大店法の廃止を受けて、大型店の出店に対して都市計画の手法に沿って立地の誘導・規制を行おうとする政策意図を具体化したものだった。政令に基づいて設定されてきた特別用途地区の指定を自由化し、地方公共団体が任意に定めることができるとし、地域の実情に応じて特別用途地区を弾力的に指定することによって大型店の立地誘導を可能にする構想だった。しかし、特別用途地区は、1980年代に進められた郊外型ショッピングセンター開発に伴う大型店の郊外立地を視野におさめたものではなく、郊外立地に対して無力であった。2000年には建設省が再び都市計画法を改正し、農地のみならず都市計画区域内における白地地域の開発も制限対象としたが、自治体が独自に厳しい規制を課すことは難しく郊外開発は進むばかりであった。

大規模小売店舗立地法は、大店法の後継法として理解されることがあるが、その意図するところはまったく異なっていた。法の目的は、大規模小売店舗立地に対して、中小小売業の事業機会を確保することではなく、周辺住民の生活環境を保持することにあった。通産省は、この法律の運用のために生活環境の基準を示すことを求められ、この点について中小商業関係者から需給調整の配慮を盛り込む要望が寄せられた。しかし、そうした思惑は果たされず、基準を示した指針は調整策ではないことを明示するものとなった。指針の原案をまとめた1998年11月の合同会議では、これとは別に二つの争点があった。生活環境の範囲と交通問題の射程範囲であった。いずれも出店者に対する環境配慮をいかに求めるかという問題であった。合同会議の文書によると、生活環境については基準が明示する交通、廃棄物、騒音の三つの環境要因以外についても出店者が自主的に配慮することが責務であることが強調され、企業の自主的対応が求められていた。新たな大規模小売店舗立地法は、需給調整策を完全に排除し、むしろ出店者に環境問題への配慮を促し、法的義務以外にも積極的に社会的責任や社会貢献に取り組むべきとの認識を広めることを意図したのものであったのである。

まちづくり三法の見直し

産構審流通部会と中政審商業部会の合同会議は、上記三法体制が構築されることが決まってもなく、1998年4月にはこれらの評価と見直し作業に早々に入っていた[II-4 p.291]。

中心市街地の衰退が一層進んでいることが作業を促した。12月にまとめられた報告書では三法を見直す際の視点と今後のまちづくりの方向性が示された。問題点として指摘されたのは、繰り返しになるが、中心市街地活性化法については、都市機能を集約させる視点が欠如しており、基本計画やTMO活動に問題を抱えていること、都市計画法については郊外開発が認められやすく、広域的観点で反映されにくいことなどであった。こうした認識を踏まえて報告書は、「持続的な自治体財政」と「コミュニティの維持」は生活の舞台である「まち」の重要な要素であり、これらを実現する「コンパクトでにぎわいあふれるまちづくり」に向けた努力を求め、郊外に向けて開発するのではなく、中心市街地に向かって集中・集約するようなまちづくりを打ち出すことなどを内容とする構想を示した。一方、国土交通省(Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism)も2004年11月に中心市街地再生に関する会議の開催、06年2月の社会資本整備審議会(Council for Social Infrastructure)答申『新しい時代の都市計画は如何にあるべきか』などを通して、都市計画と建築規制の両面から郊外開発を抑制し、居住を含めて都市機能を中心部に集約する方向性を示し、政策の見直しの必要性を認識していた。

こうして2006年5月に、都市計画法等と中心市街地活性化法の改正法案が成立した。これらによって、大規模集客施設の立地をこれまで広く可能とした土地利用の原則は転換され、地域の判断を反映する都市計画手続きを経たうえで立地が認められるものとなった。このうち中心市街地活性化法の改正では、基本計画の認定は内閣総理大臣に格上げされ、内閣に中心市街地活性化本部が設置され、政府が一丸となって取り組むことになった¹。このことは、流通政策の大きな柱であった都市における商業政策が、都市のあり方と切り離して展開されてきた時代が終わったことを象徴的に示すものでもあった。

5. 繊維対策の終焉

繊維工業における生活文化提案型産業への新展開

1989年の三度目の期限切れを前にして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」）の役割をめぐる検討が再び繊維工業審議会(Textile Industries Council)および産構審によって行われた。その答申『今後の繊維産業及びその施策のあり方』（88年11月）は、次のような現状把握を示した[II-8 p.73]。第一に「需要の高度化、多様化、短サイクル化及び繊維利用の生活全般への広がり」を捉えるとともに、第二に、円高の進行とアジアNIEs(Newly Industrialized Economies, 新興工業経済地域)の追い上げによって輸入の急増・輸出の不振がますます進行していること、第三に、技術革新・情報化が一層進展していることが指摘された。こうした現状に対して繊維産業が進むべき方向性としては「新しい実需対応型供給体制を構築し、生活文化提案型産業へと脱皮すること」にあるとされた。そのためには次の三つの課題を克服する必要があった。すなわち、①新しい実需対応型供給体制を構築するために構造改善を推進すること、②需要の高感度化・高品質化などのファッション化傾向に対応するため繊維産業の商品企画、情報収集・発信力を向上させること、およびそのための基盤整備・人材育成の

¹ 法律名称が「中心市街地の活性化に関する法律」に変更された。

充実を進めること、③発展著しい技術革新・情報化の成果を積極的に繊維産業に活かすことだった。実需対応型供給体制とは、消費者需要の把握に基づく供給側の提案とこれに対応する需要側の選択によって実需を顕在化させるとともに、リードタイムを短縮化するクイック・レスポンスのための体制を確立し、実需に対応した商品を廉価かつ適時・適応に供給する新たな仕組みなどとされていた。

この答申では、これまでの「構造改善」という表現ではなく、「構造調整の積極的推進」がうたわれたことに変化が示されていた。構造改善と円滑な「産業調整」を同時に進めることが期待されていた。また、構造改善についても従来とは異なる新しい意味が込められていた。すなわち、「複数の企業の連繋により、新しい実需対応型供給体制の構築に必要な諸機能を相互に補完するべく連繋し（実需対応型補完連繋＝リンケージ・プロダクション・ユニット：Linkage Production Unit,LPU）、高級化、多品種・少量・短サイクル化に特色付けられる市場に柔軟かつ積極的に対応するグループを形成することが重要」[Ⅱ-8 p.78]というものだった。従来は工程間に分断されていた業種間の情報流通を充実させることが重視されていたが、ここでは既に異業種間の垂直連繋を行っている企業がさらに機能を相互に補完させるような場合が想定されていた。また、実需対応型供給体制を構築するための基盤整備を支援するものとして、「繊維リソースセンター」が構想されていた。繊維素材やデザイン等にかかわる情報を蓄積し繊維産地の情報発信機能を高めることが期待された。こうして繊維産業の抱えている問題に対する政策的対応の必要性が認められ、1989年3月に改正法が公布され4月より施行された。織工法は再び5年間延長された。

この1989年の改正は、実需対応型供給体制を構築するための繊維リソースセンターの設置を特色とした。繊維工業構造改善事業協会(Textile Industry Rationalization Agency)が進めた施策は、データベースを同協会に構築してそれを各地の繊維リソースセンターとネットワークでつなぎ情報提供を行うというものだった。「SR-NET東京」と名付けられたこの方法は、90年3月に完成した。とはいえ、時々刻々と変化するファッション情報の収集にはコストがかかり、ビジネスの要求には充分応えられるものではなかった。そうした事情もあってSR-NET東京は、97年に「繊維ファッション情報アベニュー」に引き継がれ役割を終えた。

また、LPUについては、この連繋グループが構造改善事業計画を作成し大臣の承認を受けて改善事業を実施するものであったが、商工組合もこうした仕組みを利用し、構造改善円滑化事業計画の推進を行った。1989年から94年までに、LPUによる構造改善事業は47件、組合の計画は9件、施設共同化事業計画なるものが1件であり、計57件が大臣の承認を受け事業を進めていた。総事業費は478億円となっていた。なお、この第四次織工法体制の下で、設備登録制度が廃止されることとなり、1991年12月時点で実施している登録は、95年10月までの全廃が決定された。

繊維産業の市場フロンティア拡大への施策

第四次織工法の期限をむかえて、繊維工業審議会総合部会・産構審繊維部会は『今後の繊維産業及びその施策の在り方』を1993年12月にまとめた[Ⅱ-8 p.95]。それは、輸入増大を背景とした生産規模の縮小傾向が観察される一方で、従業員数は約280万人を抱え、地域によっては繊維産業が核となっている場合もあり、「テキスタイル部門」は貿易収支においても黒字を実現しているとの現状認識に立っていた。具体的には、①「課題の多い要素条件」

として、高度な労働力は獲得が困難であり、単純労働力、土地、エネルギー等の分野では海外に比べてコスト競争において劣位であった。だが、②「恵まれた需要条件」が存在し、日本市場は高い品質とデザインを求める高度なものでありかつ規模も大きく、また③関連産業である繊維機械産業やエレクトロニクス産業は世界一流であった。ただし、④「価格競争を促す産業構造」という問題点を抱えていた。従って、②③の条件を活かしながら創造的な発展の方向性を模索するためには、「価格競争促進型から差別化競争促進型への構造改革」によって日本の繊維産業が積極的に市場を創出し国際的にフロンティアを拡大することが必要であると考えられていた。それは、①プロダクト・アウトからマーケット・インへの構造改革、②クリエイションを育む産業構造の構築、③グローバル戦略の確立という三つの戦略によって進めるべきであると提言された。このうち、①は市場の求めるものを開発し、生産、販売するという発想の具体化であった。そして、これらの戦略を実現するためには、政府の補完的な措置は依然必要であるとして、新たに流通を含めた構造改善の必要性に言及しつつ織工法の延長が提言された。こうして94年3月に改正法が公布され、4月から施行されることとなった。この際、「繊維産業構造改善臨時措置法(Law on Extraordinary Measures for the Structural Improvement of the Textile Industries)」(以下、「織産法」)と改称された。

再び5年間延長された第五次織工法とでもいうべき織産法は、基本的な枠組みを第四次織工法から継承し、構造改善事業は連携グループと商工組合等によって担われていた。ただし、第四次織工法が掲げた実需対応型供給体制の構築という生産分野を重視した施策については、織産法の検討過程において反省が加えられ、「マーケット・イン」が重視されることになり、流通分野を含めて構造改善の必要性が指摘されていた。織産法によって改正された諸点は、①新商品開発にはデザイン開発を含むことにしたこと、②設備近代化事業に設備リースを含むことにしたこと、③新たに販売または在庫管理の合理化に関する事業を加えたことなどであった。こうした改正は企業グループの多様なニーズに応じるためでもあった。また、助成措置は、従来、融資、債務保証にとどまっていたが、情報ネットワーク化補助金、地場産業等進行対策費補助金等の新たな助成制度が用意された。構造改善事業・助成措置の拡充によって、織産法下では、構造改善事業が96件、構造改善円滑化事業が24件、合計120件と承認事業は大きく伸びた。反面で総事業費は自己調達を含めて151億円と縮小していた。

21世紀にむけての繊維産業ビジョン

織産法の期限を前にして行政のあり方には少しずつ変化がみられ始めていた。1996年1月に成立した橋本龍太郎(Ryutaro HASHIMOTO)内閣が、それまで業種単位で行われてきた行政を業種横断的な政策の枠組みに移行することを求めているからである。そのため繊維工業審議会総合部会と産構審繊維部会の答申は、これまでの延長をもとめる答申とは異なるものとなった[II-8 p.113]。

答申では、まず日本の繊維産業を巡る競争環境の変化を三つの新時代(市場主導の時代、グローバル大競争時代、ニューフロンティア時代)の到来として捉えていた。このうち、市場主導とは、産業活動の主導権が供給サイドから需要サイドに移行し、市場における徹底した合理的・革新的活動によってのみ産業の発展が確保されるという考え方であった。こうした新時代の到来に対して繊維産業は適切に対応していないとして、四つの課題が深刻化していると指摘した。第一に、市場主導時代への対応不全であり、「不明確なリスク分担、分断

された多段階構造、両者の相乗作用」によって高いコストのままである供給体制が温存されている。「マーケット・イン」の方向性は妥当であったが、「クイック・レスポンス」の取り組みが課題であった。第二に、上記グローバル大競争に対する対応が不十分であり国際展開の必要性が課題として浮上していた。日本を高度な企画・開発拠点の中核としながら、アジアにおける生産・開発拠点としての役割をさらに高度化してゆく国際展開は道半ばであると判断されていた。第三に、上記ニューフロンティアに対する挑戦が必要であり、第四に、繊維産地の課題として改革の速度が遅いといったことが問題とされた。

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

このような判断は、現行繊維産法の実績について、1994年度以降の4年間で、全繊維事業者の約1%（1,000事業者）に利用されていることを評価しつつも、繊維産業全体の産業構造改革のための手法としては波及効果が限定的であること、そして「繊維産業の今日的な課題が広範囲に存在し、そのための改革手段も多岐に及ぶ中で、あらかじめ一定の改革手段だけを長期固定的なパッケージとして用意することは、繊維産業への政策支援の可能性を限定的にしてしまう効果も存在する」と総括したことに基づいていた。その限りで現行法の枠組みは延長せず廃止することが適当と判断された。

答申を受けた政府は、1999年2月の閣議で「中小企業総合事業団法案(Bill of the Law Concerning Abolition of the Small and Medium Sized Enterprise Corporation)」を決定し国会に提出した。7月より施行されたこの法律は、中小企業施策を総合的かつ効率的に推進する体制の強化を目的として、中小企業信用保険公庫(Small Business Credit Insurance Corporation)、中小企業事業団(Small Business Corporation)および繊維産業構造改善事業協会（繊維工業構造改善事業協会の名称変更）を総合して、中小企業総合事業団の設立を図るものだった。構造改善事業の推進主体はこれに再編され、繊維産業政策は、業種横断的な産業政策や中小企業政策の枠組みを活用して展開されていくことになった。

6. 中小企業基本法の改正

1963年に制定された旧中小企業基本法(Small and Medium Enterprise Basic Law)（以下、基本法）の理念は、中小企業をめぐる格差と、貿易自由化といった環境変化が中小企業者に影響を与えていると捉え、経済的社会的制約による中小企業の不利を是正するとともに、中小企業者の自主的な努力によって成長発展を図ることにあるとされた。こうした理念を具体化するため、政策の目標は、「中小企業の成長発展」と、「中小企業の従事者の経済的社会的地位の向上」の二点におかれた。また、政策の方向性は「経済的社会的制約の不利の是正」（事業環境の整備）、「中小企業者の自主的努力の助長」（経営改善の支援）にあるとみなされ、これらによって「生産性の向上」（物的生産性向上）、「取引条件の向上」（価値実

現力向上)の実現をめざすとされた。生産性の向上は設備の近代化、規模の拡大といった施策によって、取引条件の向上は下請取引の適正化や過当競争の防止などによって実現するものと想定された。

しかし、中小企業をめぐる経済的社会的環境は基本法制定後大きく変化した[II-12 p76, p.1207]。中小企業政策審議会企画小委員会が1990年5月に発表した中間答申『90年代の中小企業政策のあり方』は、①「中小企業に期待される役割」、②「90年代における中小企業の対応」、③「中小企業政策の方向」の三つの論点から成っていた。①は、「創造の母体としての中小企業」をテーマとしており、②は、中小企業にはこれから様々な潜在需要を顕在化させ具体化してゆくことが求められるとした。中小企業自身が市場の創出を促すことを示唆した点に新しさがあつた。③は、企業の自助努力を支援するというもので、競争制限的なカルテルが脆弱なセクターを保護することに帰結していないか検討すべきだと判断していた。さらに、92年10月に中小企業政策審議会に設置された基本施策検討小委員会は93年6月に『中小企業政策の課題と今後の方向』をまとめた。これは、政策体系として①経営基盤の強化、②構造改革の支援、③小規模企業対策を求めており、それ自体として政策転換の意図が明確ではなかったが、後の基本法改正に結びつく議論を提示したものとなった。これとは別に、産業構造審議会総合部会基本問題小委員会が94年6月に行った産業構造の改革に関する報告書(『21世紀産業政策報告』)では、中小企業政策に対して二点の重要な指摘が行われた。第一に、産業空洞化論に対しては、内外の経済環境が変化し産業の比較優位がダイナミックに変化し海外移転・輸入代替が起こることは、わが国の産業構造がグローバルな意味で最適化を進めることを意味し、必ずしも問題視すべき事柄ではないとした。第二に、規制緩和の推進を強く求めていた。このように中小企業政策のあり方について、保護的な従来型の政策を改めることを求める新たな動きが生じていた。

こうした議論を踏まえて98年7月に中小企業庁長官(Director-General, SMALL AND MEDIUM ENTERPRISE AGENCY)の私的懇談会として「中小企業政策研究会」が設置され、11月に中間報告、99年5月に最終報告がまとめられた。この最終報告は、政策理念と政策体系の見直しを求めていた。旧基本法体系の問題として、①二重構造(Dual Structure)の格差是正を理念とした政策構想と実態とが乖離していること、②過去に効果のあつた政策手法が継続されてきたことによって、機動的あるいは効果的な財政資金の配分が妨げられていること、③既存の政策に新たな政策が追加されてきたために施策が複雑化かつ細分化し利用者にわかりにくくなっていることといった諸点が指摘された。さらに、21世紀の中小企業像として、弱者として画一的に捉えることはもはや不適切であり、むしろ機動性、柔軟性、創造性を発揮し日本経済のダイナミズムを生み出すものとして積極的な役割を期待するべきであるとし、認識の転換をせまった。積極的な役割は、①市場競争の苗床、②イノベーションの担い手、③魅力ある就業機会を創出する担い手、④地域経済を発展させる担い手として想定された。このうち①は、多数の独立した中小企業の活発な事業活動によって市場競争が活性化し、経済の新陳代謝が促進されるという期待であつた。こうした4点の役割に意味をもたせるための具体的な政策目標は、第一に、競争条件の整備、第二に、創業や経営革新に向けての中小企業者の自助努力支援、第三に、セイフティネットの整備であつた。

当時これらのとりまとめにあつた鴫田勝彦(Katsuhiko TOKITA)中小企業庁長官は、「通産省は政策の合理性を追求する流れとなつていた。中小企業庁でもいわゆる社会政策的な中

小企業政策から前向きの産業政策へ形式的にも実質的にもしっかりと足を移す方向で理念や政策を明確化しようという意識があった」と後に回想した。

1999年6月に小渕恵三首相(Prime Minister Keizou OBUCHI)から諮問を受けた中小企業政策審議会は、各分野にわたる小委員会を設置し検討を進め、8月に中間答申をまとめ、9月に答申『21世紀に向けた新たな中小企業政策のあり方』（「99年答申」）を提出した。内容は、基本的には、前記中小企業政策研究会の最終報告に沿い、市場主義、規制緩和の思想を強く反映したものだ。90年代における環境の変化と中小企業の実態変化を踏まえて21世紀に向けた政策思想として提示された内容は、①マクロ経済環境の変化、②価値観、ライフスタイルの変化、③グローバリゼーションの進展と産業構造の変化、④企業間関係の変化、⑤産業集積の変容および流通構造の変化の五点に及んだ。①は、全般的な所得水準の向上に伴って、中小企業に従事する者の所得水準も向上し、格差の実態は観察されなくなった、他方で経済の成熟化に伴って成長力は低下し、付加価値の増加、資本の効率性や労働の質を向上させることが重要になってきたことを指摘したものだ。④は、下請分業関係が流動化し、下請企業数が減少傾向にあることを指していた。⑤は、地域の自立的な発展の制約、ものづくりの基盤である産業集積の弱体化などの懸念を示したものだ。そして、「21世紀の中小企業像」として①市場競争の苗床、②イノベーションの担い手、③魅力ある就業機会を創出する担い手、④地域経済社会を発展させる担い手という四つの機能を中小企業が果たすことが期待された。これを具体化させる政策構想は、「市場メカニズムの尊重と活用」を基礎として、第一に、市場において中小企業が活躍する競争条件を整備し、第二に、中小企業の経営革新や創業の促進を後押しすると同時に、第三に、セイフティネットを整備することに置かれた。とりわけ、第二、第三の点で新しさが認められるものだ。

以上のような経緯に基づいて新基本法は、1999年12月に公布・施行された。新基本法の骨格は、審議会答申が打ち出した新しい理念を引き継いだものであり、①理念の転換、②政策体系の切り換え、③政策手段の多様化、④中小企業の範囲の拡大を進めた。①は格差是正から経済発展・経済活力の源泉として中小企業の役割に新たな期待を寄せるものだ。②は規模の利益の追求、不利の補正から、新規性・独自性の追求、経営基盤強化、セイフティネットの整備を柱とする政策への切り換えであった。③は融資や組織化から、直接金融やソフトな経営資源の補完をより重視する手段へと政策手法の多様化を模索するものであった。④は経済実態に見合うように定義を見直し、主に資本金基準を引き上げた措置であった。

こうして中小企業政策についても経済構造改革の目指す方向に沿った政策理念の転換が進められることになった。

第3節 ルールに基づく多国間調整の追求

1. ウルグアイ・ラウンドの締結とWTOの発足

ウルグアイ・ラウンド交渉

7年の交渉を経て1993年12月に合意に至ったウルグアイ・ラウンド(Uruguay Round)の成果は次の諸点にあった[II-2 p.403]。第一に、過去のラウンドが関税交渉中心だったのに対して、知的財産権やサービス貿易など新分野におけるルールを策定したこと、これまでGATTルールの十分及んでいなかった繊維や農業分野に交渉の範囲を広げたことにあった。第二に、80年代後半に浮かび上がってきた保護主義(Protectionism)、二国間主義(Bilateralism)、地域主義(Regionalism)の潮流に対して、自由貿易の理念を国際通商の基本原則として支持したことであった。第三に、WTOのもとで紛争処理の対象が拡大しかつ迅速化が実現したことによって、紛争処理機能が格段に充実した。第四に、WTOの果たした役割によって、国際紛争の解決に次のような変化がみられたことであった。すなわち、GATTの紛争解決手続は、本能的には政治的に解決する手法だったのに対して、WTOのもとでは法律の解釈で決める方法が比較的優先されたことであり、政治的決定から司法的決定に移行した。

この間、個別の論点としては[II-2 p.425]、まず繊維製品の国際貿易に関する取極(Multi-Fiber Arrangement, MFA)について、前章でもふれたように、89年4月の高級事務レベル会合によって「(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。また、WTO「繊維及び繊維製品(衣類を含む)に関する協定(Agreement on Textiles and Clothing)(繊維協定)」では、繊維貿易がGATTに統合される10年間、繊維の輸入増加によって国内繊維産業に市場錯乱が生じた際に、一般セーフガード(Safeguard, SG)とは異なる措置の適用を認めていた。この経過的セーフガード措置(Transitional Safeguard, TSG)について、通産省は、1993~94年にかけてTSG発動措置に関する手続規則を急速に整備した。TSGの発動を一度も行ってこなかった従来の通商政策を変更せざるを得ないほど、繊維産業が輸入圧力に苦しみ始めたからであった。実際、95年3月には産業界からTSG発動措置の要請がなされ、通産省も十分な証拠があると判断したが、11月の結論においては対象品目の輸入が落ち着き、かつ減少傾向が観察されることから発動を見送った。その後、日本はTSGを一度も発動することなく、2004年末に繊維協定は失効し繊維貿易はGATTに統合されることになった。

アンチ・ダンピング(Anti-Dumping, AD)については、中間レビュー以降から最終段階にかけて、ラウンド全体の成功を左右しかねない論点に浮上した。89年夏以降、各国が関心を強め始めた背景には、各国AD法運用に対して国際規律としての1979年東京ラウンドADコード(Tokyo Round Anti-Dumping Code)をいかに機能させるかをめぐり対立が激化したことがあった。交渉の末、91年12月にはダンケル(Arthur Dunkel)GATT事務局長による「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))が提示されたが、これは個別対立点に関する事務局長の裁定案という性格が強かった。そのため、ラウンド交渉そのものを重視する各国の利害から受け入れら

れたものの、92～93年にかけて米国内ではAD協定草案の内容が政治問題化し、結局、いくつかの修正を経て合意に至った。

こうして合意された新AD協定(1994年の関税及び貿易に関する一般協定第6条の実施に関する協定(Agreement on Implementation of Article VI of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994))は東京ラウンドの合意を実質的に改正させることになった。その意義は、第一に、ADコードと異なり、新AD協定はWTO協定の附属書1Aの中にくみこまれ、すべてのWTO加盟国を拘束する国際規律となったことであった。第二に、AD措置発動にかかる個別の実体要件および手続要件における規律内容が詳細化・明確化された。なお、先進国の中では例外的に専らAD法発動対象国として位置づけられる日本にとって、各国AD法の運用に対する国際規律の強化は極めて重要な関心事項であり続けたから、新協定の実現に果たした日本の貢献は大きなものがあった。

WTO体制の発展と挫折

ウルグアイ・ラウンドの成果は新たな課題を提示するものでもあった。従来の水際を中心とした貿易問題だけでなく国内制度とも絡んだ問題が増え始め、なおかつ参加当事国が飛躍的に増加したためにWTO発足後の多角的交渉は難航することが予想されていた[II-2 p.535]。

1995年1月に発足したWTOの主要な役割は、①ウルグアイ・ラウンド合意の成果の実施を促進すること、②多国間通商交渉のためのフォーラムを提供すること、③紛争解決手続を管理すること、④貿易政策検討メカニズムを管理すること、⑤IMF (International Monetary Fund, 国際通貨基金) や世界銀行(World Bank)とグローバル経済政策立案について調整することであった。このうち①が発足直後のWTOにとって最大の課題であった。これにかかわるWTOの活動は、加盟国による通報義務の遵守、具体的な約束の実施(国内法の改正および関税引き下げ)、継続交渉が合意された事項を含むWTO協定における義務の実施であった。そのため、監視を可能とする透明性の高い制度的な仕組みの導入が模索され具体化されていった。

また、「世界貿易機関を設立するマラケシュ協定(Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization)」に基づいた会合規定に従いシンガポールで開催が予定されていた閣僚会議について、各国は1996年初頭から何を議論し決定するかをめぐって調整を開始していた。日本は四つのアジェンダ実現を目指していた。①ウルグアイ・ラウンド合意の実施状況点検、②さらなる自由化、③新たな課題への取り組みに向けた方向付け、④中国、台湾、ロシア等のWTO加盟に向けた検討だった。日本の立場は、95年のWTO設立後、対象分野を更に広げようとする先進国と共通するものであり、これ以上の拡大を望まない途上国との間でせめぎ合いがあった。途上国は、シンガポール閣僚会議(Singapore Ministerial Meeting)はあくまでウルグアイ・ラウンド合意の実施を検討する機会であるという姿勢を崩さなかった。閣僚会議に向けた交渉を経て、ようやく投資と競争については議論を開始することで合意が得られ、労働基準についてはWTOにおいて作業を開始しないことが確認された。これは日本の期待に沿うものであり、大きな成果であった。

こうして開催されたシンガポール閣僚会議の最大の成果はWTO情報技術協定(Information Technology Agreement, ITA)の合意であり、その成果は1996年12月の

「情報技術製品の貿易に関する閣僚宣言(Ministerial Declaration on Trade in Information Technology Products)」として公にされた。その内容は、半導体、コンピュータ、コンピュータソフトウェア、電気通信機器、半導体製造装置等、関税分類ベースで200品目に及ぶ製品を対象として、原則97年7月から四段階において関税を引き下げ2000年1月までに撤廃するとしていた。ITAの交渉では、従来の関税交渉とはやや異なって重商主義的な様相が見られず、関税撤廃が自国に望ましい成果をもたらすとみなす発想が浸透していたことに特徴があり、そのため交渉も早くまとまった。

1999年11月のシアトル閣僚会議(Seattle Ministerial Conference)では、新ラウンドを2000年から立ちあげることと、その交渉範囲や交渉方式等の合意が目指されたが、合意に至らなかった。①準備プロセスなどにおける「意思決定の仕組みの問題」が浮上し、②「個別論点における対立」がみられ主要先進国間ないし先進国と途上国との間において妥協点が見いだせなかったためであった。①については、準備作業の過程では、WTOの意思決定において途上国の存在感が一層増しており、調整に時間を費やしていた。先進国や新興国主導の「グリーン・ルーム」で大勢を決めて議論の流れを作り出してきた従来の議事運営に対する反発があった。これに加えて、NGOや労働組合等による反自由化、反グローバリズムといった抗議行動が予想以上の規模で展開されたことも結論の棚上げに影響した。

続く2001年11月のドーハ閣僚会議(Doha Ministerial Conference)は難航の末に新ラウンドの立ち上げに成功した。アジェンダを絞り込み、なおかつ会合の形態にかかわる透明性と効率性に配慮がなされたためだった。11月に妥結された宣言は、幅広い交渉事項を内容とする新ラウンド実現の合意を示したもので、①市場アクセスの改善(農業・サービス、鉱工業品関税交渉等)、②既存のWTOルールの改善(アンチ・ダンピングの規律強化等)、③21世紀の諸課題への対応(投資・競争ルール等の策定、貿易と環境、電子商取引等)などを骨子とした。こうした幅広いアジェンダを「一括受諾方式」とし、2005年1月までの4年間で完了することも宣言に盛り込まれた。

新ラウンドは、途上国の開発問題への取り組みを重要課題と位置づけることを示すため「ドーハ開発アジェンダ(Doha Development Agenda)」と名付けられた。交渉の結果は、貧困を削減し、また経済の成長を達成することを目標とするものとなった。WTO協定の「実施問題」、「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」)」による知的財産権保護および先進国が有する農産品の高関税や輸出補助金などの事項を解消することによって、開発に対する阻害要因を除こうとすることが企図されていた。そのため交渉の対象も、農業、非農業品、アンチ・ダンピング等これまでのラウンドにおいてもとりあげられた事項に加えて、投資、環境、途上国問題といった新たなニーズに対応した広範で包括的なものとなった。しかし、2003年9月のメキシコ・カンクン(Cancún)における第5回閣僚会議で交渉の遅れが表面化し、当初の交渉期限であった05年1月を延期せざるを得なくなった。04年8月のWTO一般理事会において交渉アジェンダが大幅に縮小され、続く06年12月の香港における第6回閣僚会議では途上国への配慮を全面に出した宣言が発表されたものの、その後も交渉期限の再延長を余儀なくされた。延長措置の継続は、交渉参加国のモメンタム欠如、個別の交渉分野における対立、意思決定の困難さが原因として指摘されており、WTOを中心とする世界の通商体制はそのありかたが問い直されることになった。

ルール志向型通商政策の推進

ウルグアイ・ラウンドの交渉時期を通じて、通産省では、通商政策局(INTERNATIONAL TRADE POLICY BUREAU)国際経済部(International Economic Affairs Department)に国際経済課(International Economic Affairs Division)、通商関税課(Tariff Division)および臨時多角的貿易交渉室(??) (通称「ガット室」) を置いて対応していた[II-2 p.529]。1990年には国際経済部に公正貿易推進室(Office for Trade Policy Review)が設置された。米国の『年次外国貿易障壁報告(National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers)』等に対応する形で、日本側から外国による貿易阻害的な措置・慣行について、米国のような恣意的な基準ではなくGATT等国际ルールに基づいた指摘を行うことをねらいとしたものだった。92年6月に公刊された『不公正貿易報告書(Report on Compliance by Major Trading Partners with Trade Agreements)(Unfair Trade Report)』は、米国の結果志向型基準(Result-Oriented Criteria)を明確に拒絶し、日本がルール志向型基準(Rule-Based Criteria)を採用する態度を鮮明にした点で画期的なものだった。

このほか、ウルグアイ・ラウンド交渉開始直前の1984年に社団法人日本貿易会(Japan Foreign Trade Council, Inc.)貿易研究所の併設機関として公正貿易センターが設置された。同センターは、国際経済部の通商関税課と密接な協力関係を築きながら国内輸出産業との間で情報共有・意見交換の場を提供する役割を果たしていた。また、学界との協力関係の構築にも努めた。

通産省をはじめとするルール志向型通商政策(Rule-Based Trade Policy)への転換と、それに伴う国内産業・学界との協力体制の整備は、有機的に結合しながら、WTO交渉への積極的な参加およびWTO紛争解決手続(WTO Dispute Settlement Procedures)の活用に向けた制度的基盤を提供した。

具体的な問題ではEEC(European Economic Community)・部品AD税事件において、1988年10月に日本がGATTに要請したパネルは89年7・9月の二度にわたって開催された。90年3月に本件パネル報告は当事国に配布され、おおむね日本の主張が認められた。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文に反する。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製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。

このほか、1991年5月にEC理事会がオーディオカセットテープへのAD課税を決定したことに対して、日本はADP委員会(WTOダンピング防止措置に関する委員会)に付託したものの協議は合意に至らなかった。そのため、92年10月にパネル設置を要請した。この時期、通産省は二国間関係重視・灰色措置による貿易管理から、多国間枠組み重視・ルール志向の通商政策に舵を切ることを明らかにしており、本件のGATT付託についても省内に慎重論は皆無だった。

WTO紛争解決手続(WTO Dispute Settlement Procedures)の利用状況

日本が、WTO発足後初めて紛争解決の手続を申し立てたのは、米国・自動車関税賦課事件であった[II-2 p.589]。自動車・同部品に関する長年の日米紛争を経緯とした案件だった。1993年7月の日米包括経済協定(US-Japan Framework for a New Economic Partnership)においても、数値目標の解釈などをめぐって折り合いがつかず、幾度かの交渉とその決裂を経て、95年5月に米国は制裁リスト案を公表するに至った。日本は即座にこうした事態に対応し同じ5月にWTO協議要請(WTO「紛争解決に係る規則及び手続に関する了解(Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes) (紛争解決了解(Dispute Settlement Understanding))」第4条およびGATT第22条第1項に基づく協議要請)を行った。6月、日米両国はWTOの紛争解決手続に基づく二国間協定をジュネーブ(Geneva)で開催した。ここでも両国の立場は平行線をたどったが、米国の制裁発動期限を間近に控え、橋本通産大臣がカンター(Mickey Kantor)米国通商代表に日本の自動車メーカー5社の自主計画を「概要」という形で提示したことによって、日米自動車・同部品交渉は合意に至った。

本件における日本側の姿勢は、『不公正貿易報告書』で既に宣言していた通り「結果志向型基準」を拒絶し「ルール志向型基準」を追求するというものだった。具体的な紛争においてもこの姿勢は堅持されることを内外に示したという意味で、通商政策上大きな意義があった。しかも日本側に有利となった交渉結果は、WTO発足によって強化された紛争解決の手続が、通商法301条(Section 301 of Trade Act)に基づく貿易制裁を背後に備えた米国の交渉姿勢に対する有効な対抗手段として機能することを強く印象付けた。後の交渉をみてもこうした日本の姿勢と成果を確認することができる。例えば、95年5月に米国のコダック(Eastman Kodak Company)が通商法301条に基づく調査を通商代表部に提訴したことに端を発したフィルム事件は、米国側の判断によりながらWTO紛争解決手続に移行したが、日本は不合理な主張を法的手続によって明確に拒絶することに成功した。こうした交渉の成果は、法的手続が盾として機能することを示した点で通商政策上重要な意味をもち、97年以降、米国側からの一方的な市場開放要求は極めて少数となり、日米間の経済摩擦は沈静化に向かった。

他にも、アンチ・ダンピング事件などとりあげるべき事例は多いものの、それらのWTO紛争解決手続に基づく交渉は、二国間交渉による外交的解決から多国間手続に基づく法的解決への移行であり、従来の不透明さを伴う二国間交渉から通商政策が大きく転換したことを鮮明にすることとなった。また申立事件では、協定分野がAD措置事件に集中したこと、対象産業は鉄鋼産業・自動車産業に多かったこと、対象国は米国を中心としたことといった特徴があった。それは、日本がWTO紛争解決手続を、米国によるAD措置を中心とした保護主義的措置に対する牽制として、また自動車に関連した産業政策的措置に対する監視策として活用したことを反映していた。

日本の輸入救済法の発動—被発動国から発動国へ—

GATTの下で関税引き下げを中心とした貿易自由化が進むと、先進各国の国内保護主義圧力は関税に代わる何らかの貿易障壁を求めるものとして顕在化した[II-2 p.657]。AD措置を中心とする輸入救済法(Trade Remedy Actions)の活発な運用および輸出自主規制(Voluntary Export Restraint, VER)にそのはけ口が見出されていった。AD措置は、相殺関税を発動するCVD (Countervailing Duty) 法と比べて高い税率を算定するための技術的な手法が開発されやすく保護主義的な運用が容易であり、セーフガードと比べてWTO加盟国に対する無差

別適用が条件付けられておらず特定国からの輸入品にだけ発動できるといった特徴をもつがゆえに利用されやすかった。

1980年から89年にかけて世界全体のAD調査件数は総計1,648件に対して日本の産品に対する件数は161件で世界トップであった。このように日本は被発動国として目立つ地位にあったが、90-93年には全世界のAD調査開始件数683件のうち日本産品を対象としたものは38件、95-99年の5年間では1,253件中61件にとどまった。被発動国としての日本の位置づけは90年前後を境に変化していた。

一方、日本は輸入救済措置の発動を1990年代末まで控えていた。輸出国としての日本の地位が反映されていたこと、農産品や繊維製品がGATT期を通じて貿易自由化規律の枠外に置かれていたこと、日本が相手国の輸出自主規制に基づく解決を選好したことなどの要因が働いた結果であった。しかし、21世紀に入ると、発動の事案が増加することを視野に入れた制度改正が進められた。その転換点は2001年の農産物3品目（ねぎ、しいたけ、曇表）に関するセーフガード調査および暫定措置の発動にあった。農業保護を目的とした日本の対応がセーフガード調査・暫定措置に及んだ点で新しさがあつたが、これをきっかけとして国内の制度改正が進むことになった。この一連の改正には、立法主義的な姿勢が貫かれたという特徴もあり、調査手続の透明性・予見可能性のみならず調査事務の効率化・迅速化を進めることを重視するものであった。

2. 地域主義と日本

APECの変質

GATTの枠組みは、原則として最恵国待遇(Most-Favored-Nation Treatment, MFN)を盛り込むものであったが、いくつかの例外も認められていた。そのうち地域貿易協定(Regional Trade Agreement, RTA)には、FTA (Free Trade Agreement, 自由貿易地域)、関税同盟(Customs Union)の二種類があった。このうちFTAが次第に増加し、WTOの存在意義を脅かし始めた。こうした地域主義(Regionalism)は、1950年代後半から70年代にかけて台頭し、その後90年代以降も拡大していた[II-2 p.712]。

たとえば米国では、第二次大戦直後から1980年代まで通商政策の基本的な方針は、無差別で多角的な貿易体制の構築であり、1950年代にEECやEFTA (European Free Trade Agreement, 欧州自由貿易連合) がヨーロッパで設立されたときには、冷戦下における西側諸国の経済発展を促すといった観点から米国はこれを許容していたに過ぎなかった。しかし、米国の地域主義に対する否定的な態度は、80年代に入ってから揺らぎ始めた。米国は85年にイスラエルと、89年にカナダとFTAを締結した。こうして80年代半ばには、米国は多角的な貿易体制のみを推進する態度を改め、GATTを活用した多角的で漸進的な自由化、FTAを活用した地域レベルの自由化、特定国における特定分野の市場アクセス改善を目指す単独主義の三つを併用するようになっていた。FTAについて米国は日本を含めたアジア諸国との締結も模索していたが、これは果たせなかった。日本がGATTの意義やアジア諸国の立場を考慮して二国間協定に慎重な姿勢をみせていたためであった。それでも、米国はその後地域主義の方向性を持続し、90年代前半にメキシコ、カナダとともにNAFTA (North

American Free Trade Agreement, 北米自由貿易協定) を締結するに至った。

欧米における地域主義の台頭に対して、東アジアでは1990年代末までこれに追隨する動きは弱く、むしろGATTに基づく無差別で多角的な貿易体制を擁護する方向性を示していた。そうした場がAPEC(Asia - Pacific Economic Cooperation, アジア太平洋経済協力)であった。80年代後半に日本とオーストラリアとの政府部内における検討に基づいて具体化されたAPECは、89年11月に開催された第1回APEC閣僚会議において「開かれた地域協力(開かれた地域主義)」を理念とする旨が宣言され、世界経済のブロック化を牽制する意図が提示された。初期のAPECは、欧米の地域主義が事実上の保護主義として作用しアジア市場の縮小に結実しないようにとの企図に基づいて結成されたものであり、FTAや関税同盟を構想したものはなかった。

しかし、この理念はAPECのメンバーに必ずしも共有されたものではなかったという限界をはらんでいたこともあって、1993・94年を境としてAPECの役割は変質していった。米国は東アジア市場の拡大に強い関心を示し、貿易の自由化を構想したものの、それはGATTの枠組みにこだわらずにFTA型の自由化を視野に収めたものであった。93年に議長国となった米国はこうした方向性を示唆した。その後、インドネシアで開催された94年11月の会議ではボゴール宣言(Bogor Declaration)がなされ、反地域主義が依然確認されたものの、続く95年の大阪会議(Osaka Ministerial and Leaders Meetings in 1995)では、APECは交渉の場ではなく、自由化措置は協調的自発的自由化(Concerted Unilateral Action, CUA)で臨むと位置づけられた。CUAは拘束力を有する自由化を求める米国・カナダ・豪州・ニュージーランドと、各国の自主性を重視するアジア諸国との妥協の産物であった。APECの提唱国といえる日本も、ウルグアイ・ラウンド合意を超える自由化を望まない農林水産省(Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries)の立場を内包しており、APECの自由化レベルを具体化するにあたって難しい調整の局面が浮上していた。それでも、96年のフィリピンにおける会議では、ITAに対する前向きなメッセージが発せられ、各国もこれに取り組み始めた。ITAの合意に刺激を受けて、95年の大阪会議に起源を求めることができるEVSL(Early Voluntary Sectorial Liberalization, 早期自主的分野別自由化)を各国は推進し、セクター別の自由化を進め始めた。だが、交渉は難航を極め、98年には実現の見込みがたたなくなった。これに対してAPECの枠組みに基づいた自由化の推進自体に疑問を投げかける見解もあらわれ始めた。それでも、APECの会議自体はその後も続けられ、21世紀に入ってから貿易自由化だけでなくテロ対策、地球温暖化問題、エネルギーなど幅広い問題を議題として審議の俎上にのせることになった。

一方、1998年のEVSL失敗によって東アジア諸国はFTAの方法を模索するようになった。通商政策においてはGATT/WTO体制に高い信頼を置きルール志向型の交渉を進めていたこともあって、そもそも日本はFTAに否定的なスタンスであった。だが、96年に日米半導体協議が終結し日米通商摩擦が沈静化すると、ルール志向型の通商政策にこだわる必要性は薄らいだ。こうした折、メキシコからのFTA打診が98年に行われた。通産省は、GATTを日本は重視してきたものの、そこで一番活発な活動を展開しているのがFTAや関税同盟を進めた米国とEUであることを考慮すれば、受動的な姿勢を変えマルチだけでなくバイも積極化するべきであると判断するに至っていた。初めに具体化をみたのはシンガポールとのFTAであった。99年3月に打診を受けてから、通産省が締結に前向きな姿勢を示し、省内お

よび各省との長い折衝を重ねて2002年1月に締結に至った。その後、04年3月にメキシコと大筋で合意に至り、FTAを推進する路線が確立していった。

経済協力によるアジア工業化政策

経済協力措置の一つとして取り組まれたアジア工業化政策は、産業政策を展開するような国家の発展戦略そのものを伝播することを目的としたもので、ASEAN諸国を対象とした。ODAの枠組みにとられない点に特徴をもった。この政策は、1985～91年には「New AID Plan」として通産省が担当した技術協力が主に展開され、92～96年にはASEAN産業高度化政策が進められた。

1992～96年に日本が展開したASEAN産業高度化政策は、1980年代後半の「New AID Plan」と比較して、第一に、政策協力という方法を開発し、政府間の恒常的な対話を模索したこと、第二に、二国間の支援を中心としたものではなく、ASEANにおけるマルチの機関であるASEAN経済閣僚会議(Asean Economic Ministers Meeting, AEM)と連繫することによって政策の具体化を進めたこと、第三に、「New AID Plan」がタイ、マレーシア、インドネシアおよびフィリピンのASEAN4と呼ばれる四カ国を事実上の対象としたのに対して、ASEAN市場統合の推進を念頭において進められたこと、などに特徴があった。

このASEAN産業高度化政策は、通産省が93年にまとめた『ASEAN産業高度化ビジョン—産業政策のススメ—』によれば、次のような思想をもっていた。すなわち、ASEAN4は労働集約部門において中国、ベトナムに対して競争力を失いつつあるので産業の高度化が必要であるというものだった。ASEAN4以外の諸国をも対象としたとはいえ、一面でこれら四カ国のさらなる産業化が目指されたことになる。そのため高度化の目標も高次に設定された。具体的には、①アセンブリー系製造業における部品産業であるサポーティング・インダストリーの育成、②開発主義型産業政策の実施、③知的財産権制度の整備などであった。

他方、これら四カ国以外を対象とした政策はAEMを介して進められた。その方法は、年に一度行われる通産大臣との定期協議であった。これは日ASEAN経済大臣会合(AEM-MITI, ASEAN Economic Ministers-Ministry for International Trade and Industry)と呼ばれ、91年11月から定式化された。マルチの機関を交渉相手としたとはいえ、AEM-MITIの仕組みにおいて重要な役割を果たしたのは、①二国間の次官級政策対話であり、②カンボジア・ラオス・ミャンマー産業協力ワーキング・グループ(Economic Cooperation in Cambodia, Laos and Myanmar, CLM-WG)であった。このうち②はサポーティング・インダストリー化を進めるASEAN4を拠点として他の諸国にもアセンブリー系製造業の生産ネットワークを構築しようとするASEAN側の思惑を反映したものであった。そのため、どの国にいかなる生産分野を導入するのかという利害調整には難しい局面もあらわれた。94年にAEM-MITIの機関として設置されたCLM-WGは、その後会合を重ね98年にAMEICC(AEM-MITI Economic and Industrial Cooperation Committee, 日・ASEAN経済産業協力委員会)に発展的に解消した。こうした方法に基づいて、アセンブリー系製造業の分野ではASEANにおいて圧倒的なシェアを誇った日系企業と域内の分業体制が築かれていった。

1997年のアジア通貨危機(Asian Monetary Crisis)を経て、円借款(Yen Loan System)のアンタイド化は修正をせまられた。その方向性は、第一に、国際入札が行われるアンタイド条件の

円借款を用いて日本企業の輸出を振興させること、第二に、新たにタイド条件の円借款制度を創設することとしてあらわれていた。第一の方法には、①円借款の供与によるインフラ建設事業のうち、設計・使用の決定といったコンサルティング部分と本体部分とを分けて、後者にタイド条件をあてはめないようにするもの、②円借款はアンタイド条件としながらも外交努力によって日本企業の落札を促すものという二通りの政策があった。もともと、②には99年からOECD輸出信用部会(OECD Working Party on Export Credits and Credit Guarantees)等の場で主に米国から批判がよせられたため、2004年にはより透明性の高い情報共有を内容とするとりきめの合意を余儀なくされていった。第二の再タイド化については、97年に成立した橋本内閣によって特別環境金利制度の創設が進められたことに基づいていた。環境問題への対応が途上国にとっても重要な課題となるなかで、これを活用しようというものだった。「ヘルシンキ・パッケージ」(Helsinki Package)によるOECD輸出信用アレンジメント(OECD Arrangement on Officially Supported Export Credits)の供与規制が適用されない商業性の薄い案件として進められた。

3. 貿易摩擦と多国間調整の展開

日米包括経済協議

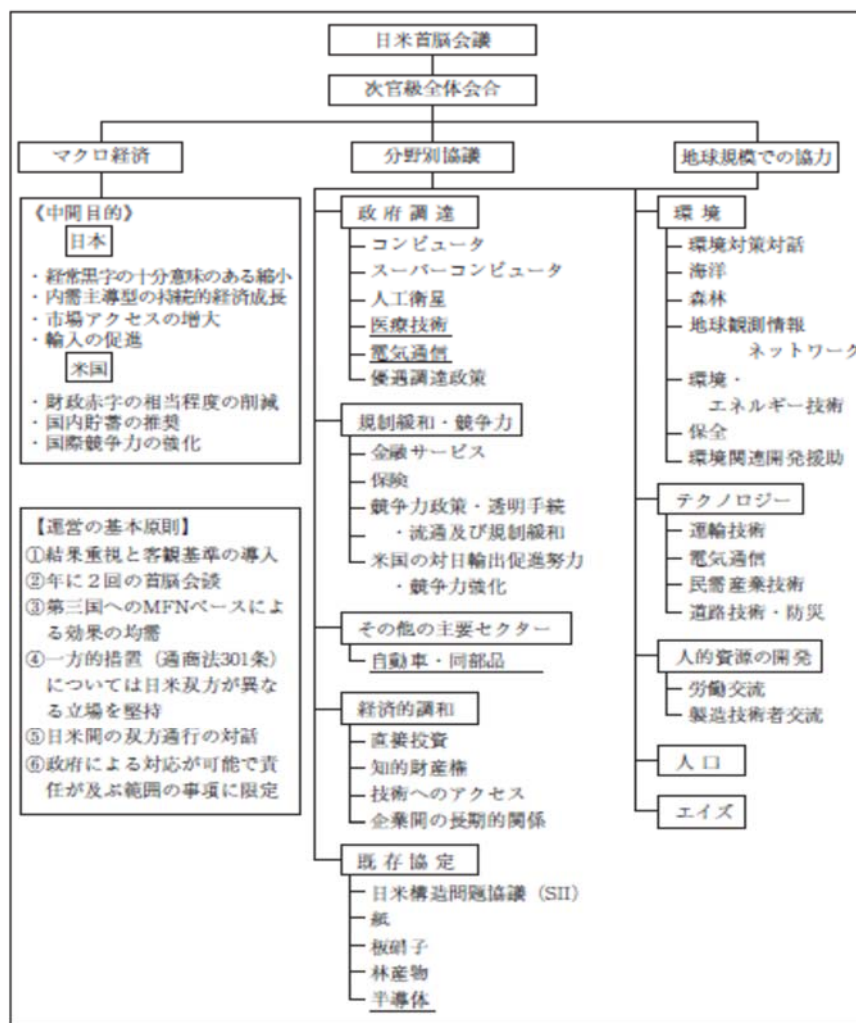
1989年末の米ソ首脳会談における冷戦終焉の確認から91年のソ連崩壊に至る国際情勢の激変を背景として、米国は東西間の緊張が強かった時代に通常であった対日政策に対する寛容な姿勢を持続させることが難しくなっていた。クリントン政権(Clinton Administration)は、自由貿易の理想を追求するというこれまでの路線を踏襲し、また諸外国の市場開放に強い意志を持っており、日本に対しては「結果志向型(Result-Oriented)」の通商政策で臨むようになった。

レーガン(Ronald Reagan)およびブッシュ(George Bush)時代の「手続き重視」からの変更は、93年3月初旬、翌月の日米首脳会談に備えた対日通商政策の方針を作成する場でクリントン自身が指示したものだということ。会談では、この方針に対して宮沢喜一首相(Prime Minister Kiichi MIYAZAWA)が管理貿易として明確に反対したことから、カッター(Bowman W. Cutter)大統領補佐官が対日政策を再検討し、その内容を5月に”Japan Paper”として集約した。これは6月に日米包括経済協議案として日本側に示された[II-2 p.89]。 ”Japan Paper”は、マクロ政策として、日本の経常収支黒字を対GDP (Gross Domestic Product, 国内総生産) 比で数値目標に基づきながら削減することのほか、「分野別・構造的交渉」としてその対象を列挙するような内容であった。これに対して通産省をはじめとする日本側は全面的に反論した。主な反対は数値目標の設定にかかわるものであった。しかし、7月には「宮沢親書」が作成され、この妥協案を基にして同じ7月に『日米間の新たな経済パートナーシップのための枠組みに関する共同声明(Joint Statement on the Japan-United States Framework for a New Economic Partnership)』が発表された。

こうして開始された日米包括経済協議(US-Japan Framework for a New Economic Partnership)は、三つの柱から成っていた。第一の柱はマクロ経済に関する事柄であった。これは、1993年7月の合意において米国側が、具体的目標を共同声明へ明記することを求めた分野で

あった。その内容は、日本側が経常収支の黒字を削減すること、そのために内需主導の経済成長・市場開放を推進することであったが、結局、具体的な協議の交渉事項とはならなかった。第二の柱は、セクター別・構造面での協議および交渉であり、分野別協議とも呼ばれた議案であった。これらは「政府調達」、「規制緩和・競争力」、「その他の主要セクター（自動車・同部品）」、「経済的調和」、「既定協定」の5分野から成っていた。交渉の中心は、このような分野別協議であった。第三の柱は、「地球規模での協力」だった。これは、環境、テクノロジー、人的資源の開発、人口、エイズの5分野について15の作業部会を設置して、日米両国が共通の問題意識をもって対応するための行動計画策定を目標としたものだった。

第3-3図 日米包括経済協議の構図



注：下線は当初優先分野として、1994年2月の日米首脳会談までの合意が目指された分野。
 出典：中戸祐夫『日米通商摩擦の政治経済学』ミネルヴァ書房、2003年、80頁。

出典 [II-2 p.93]

協議は多岐にわたったが、そこであらわれていた基本的な原則を洗い出せば、それは次のようなものだった。第一に、クリントン政権は「客観基準」に基づく「結果志向型」をあく

まで貫いていた。第二に、日米両国双方向の努力を求めるものとなっていた。この点は日米構造問題協議の方針が踏襲されたといってもよく、日本側の利害が反映された事柄でもあった。ただし、米国側は日米包括経済協議の目的をあくまで日本側に行動を求めるものとみなしていた。そのため、日本が問題と考える米国側が採用すべき措置については、話し合いには応じるものの原則として交渉の対象にはできないとする姿勢を米国は堅持した。第三に、交渉の範囲は政府の対応が可能な範囲に限定された。この点は、第二と同じく日本側の利害が反映された方針だったが、米国はしばしば反対した。

難航した自動車交渉

1991年7月24日に開催されたMOSS(Market-Oriented Sector-Selective)フォローアップ協議のハイレベル会合において、自動車部品に代わって新たに日本国内市場における自動車の販売機会に関する調査を行うことが米国側から提案され、これを実施することが決定された[II-2 p.109, II-7 p.357]。90年代前半になっても米国自動車産業の苦境および日米貿易のインバランスは改善されなかったからであった。これがボランタリープランとよばれるものであった。こうしたかたちでの購入拡大計画は、しかし米国側を十分に満足させるものではなく、その後の包括経済協議でも課題として取り上げられた。包括協議の焦点は、両者の主張が「政府の責任のおよぶ範囲(いわゆるガバメント・リーチ)」と「客観基準」をめぐって大きく対立したことであった。両政府は目標実現を評価するための「適切な客観基準」について合意すべく努力することとなっていたが、米国側は、この点について日本政府が数値目標を示すよう提案してきた。これに対する日本側の反応は基本的に自動車産業界の自発的な活動を促すものに留まり、政府による具体的な数値目標の設定には否定的であった。これは同交渉の基本原則として、その対象を「政府の責任のおよぶ範囲の事項に限定」することが確認されていたため、日本政府は数値目標の設定を自らの責任の及ぶ権限の外にあるものと位置づけた。

この対立のために交渉は中断し、再度の決裂のためにカンターUSTR代表は補修用部品に対して「1974年通商法301条(不公正貿易慣行に対する交渉・制裁事項)」の適用に向けた調査手続を開始し、1995年5月10日には対日制裁の発動に関する大統領決定を発表し、日本の自動車及び部品市場における米国製品に対する差別について、世界貿易機関(WTO)で紛争解決を図るための事前通告を行ったことを明らかにした。また通商法301条に基づいて実施された補修部品市場の調査については、「USTRは幾つかの日本の行為、政策、慣行は米国自動車部品のサプライヤーの日本の補修部品市場へのアクセスを規制又は否定しており、不合理かつ差別的なもので、米国商業に負担を負わせたり乃至は規制するものである旨」を決定し、「数日間のうちにUSTRは報復リストを公表」することとなった。

カンターUSTR代表による制裁リストの公表に対して、日本では橋本通産大臣が同日に談話として遺憾の意を表明した後、WTOの紛争解決制度に協議を委ねることを決定し、翌17日に米国に対してGATT第22条第1項に基づく協議に入ることを要請した。日本側の主張は、①制裁措置として100%の関税賦課を日本製品にのみ適用した場合、最恵国待遇を規定しているGATT第1条に違反する、②米国自動車について2.5%となっている譲許税率を超える関税は免除されることが第2条に定められているが、これにも違反する。③USTRによる制裁措置の発表は米国側の一方的措置とみなすことができるが、これはWTO紛争解決了解第23

条に違反している。④カンターUSTR代表が米国関税局に対し日本製高級自動車の関税額決定留保を要請していることは、輸出入に係る関税以外による禁止又は制限(数量制限)を排除しているGATT第11条、またその無差別適用を規定しているGATT第13条にも違反している、などであった。

日本がWTOへ提訴した直後の5月23日から24日にパリで開催された第34回OECD閣僚理事会において、日米の自動車及び部品の貿易問題が取り上げられ、米国の一方的措置を批判する内容の共同声明案が米国を除く参加国の賛成によって採択された。こうしたことから日本政府は協議をWTOに持ち込むことで国際的な支持を獲得し、米国の強硬な態度に屈することなく問題を解決できると期待していた。他方で、通産省は制裁発動に備えるべく、どのような手段によって対抗措置を講じることが可能なのかも検討していた。

こうしたなかで両国間にボランタリープランの策定によって交渉の打開を探る雰囲気次第に醸成され、自動車メーカー5社の新たなボランタリープランが手渡された。このプランには米国製自動車部品の購入数量や現地調達率についての目標は一切示されておらず、また通産省がその内容についてコミットすることはなかった。米国側は自動車部品に関する明確な数値が示されていないことに不満の意を示したが、通産省側はこれ以上の情報提供を拒否する態度に徹した。結局は、このプランを米国側が独自に解釈することで交渉はとりあえずの決着をみた。通産省はガバメント・リーチの原則を守ったうえで、通商法301条に基づく制裁措置の発動を回避することに成功したのである。

自動車・同部品の交渉では、日本側が提案した産業間協力を推進するコーポレーション・アプローチに対して、米国側が数値目標の設定に固執したため交渉は難航した。日本の自動車大手メーカーによるボランタリープランを基礎に95年6月に合意に達した内容は、①WTO協定をはじめとする国際通商ルールを遵守し、②数値目標を排除して自由貿易と自由経済の原則を維持することなどを確認した上で、外国製自動車の対日市場アクセス拡大、外国製自動車部品の購入拡大、点検整備の規制緩和等を盛り込んだ日米自動車措置を5年間の期限付で実施するというものだった。合意後、日本市場における輸入車の販売台数は着実に増加した。だが、97年以降は日本の景気が低迷するなかで欧州車の販売が増加したことから米国側は不満をもったうえ、外国製自動車部品の対日輸出減少に懸念を示し補修部品市場にかかわるさらなる規制緩和を要望した。95年措置の役割が終了する前の99年12月に日本側は新たな対話の場を提案したものの、米国は措置の拡充・延長等を主張したことから、両国の主張は平行線のまま、合意内容は2000年をもって期限切れとなったのである。

数値目標と半導体交渉

主要な争点の一つであった半導体交渉では、日本市場の開放を課題として91年6月に新協定が期限5年間で締結された[II-2 p.122、II-7 p.146]。新協定では、①外国系半導体の日本市場へのアクセス拡大、および②日本製半導体のダンピング輸出防止という二つの柱は旧協定と変わらなかったものの、内容には変更が加えられた。具体的には、米国業界は92年末までに外国系半導体の市場シェアが20%を超えることを「期待」し、日本政府はそれを認識はするものの、両政府はこの記述が外国系半導体の市場シェアの保証、最高値または最低値を構成するものではないことに合意するという内容が盛り込まれたことであった。この合意内容は、非公表であった数値目標を事実上明文化したものと米国側は解釈し、以後、米

国は、この数値目標の充足を問題として通商法301条の適用をほのめかしながら、「約束」不履行に対しては制裁を加えると繰り返し主張することになった。とはいえ、新協定の下で、日本市場への外国系半導体の市場アクセスは着実に改善された。91年第3四半期の16.5%から、95年第4四半期の約30%へと、外国系半導体のシェアは着実に上昇していった。

新協定の期限がせまると米国は新たな協定を模索したが、日本側は終結を主張した。こうしたなか、1996年5月に日本電子機械工業会(Japan Electronics and Information Technology Industries Association)が『半導体に関する将来の産業協力について』と題する提案を米国半導体工業会(Semiconductor Industry Association, SIA)に示し、その中で世界半導体会議(World Semiconductor Council, WSC)の設立を提唱した。また、6月には日本政府が米国政府に対して「半導体に関する主要国政府会合」(Global Government Forum, GGF)を提案した。日本は同じ6月に日米間のバイラテラリズムに批判的なEUから多国間による半導体会議に関する賛同をとりつけたうえでの対米提案であった。こうした日本側の対応が功を奏し、96年7月末をもって新半導体協定は終了し、代わって多国間協力の枠組みが日本の官民双方の力を中心として構築されることになった。日米両国は、WSCの設立に賛同し、GGFの設立を各国に呼びかけることになり、10年間続けられた管理貿易的な二国間協定が消滅し、95年に発足した市場原理を重視するWTOのルールに沿った多国間協調へと転換した。

鉄鋼とアンチ・ダンピング提訴

鉄鋼関係では、1990年代に入ると、GATTウルグアイ・ラウンドを通じた多国間鉄鋼貿易協定(Multilateral Steel Agreement, MSA)創設交渉が模索されたが、90年7月から開始された交渉は進捗せず膠着状態となった[II-2 p.107、II-6 p.258]。MSAの未展開と日米鉄鋼貿易取極(Voluntary Restraint Agreement or Arrangement, VRA)の失効を受けて、依然収益を悪化させていた米国鉄鋼メーカーは保護貿易的な対応を強め、92年1月から6月にかけて米国主要鉄鋼メーカーは84件にのぼる大量のアンチ・ダンピングおよび相殺関税提訴を行った。その後も同様の提訴は続き、90年代後半に入ると、99年2月には米国商務省(Department of Commerce)がダンピングの仮決定を下し、事実上、日本の鉄鋼製品に対する制裁措置が開始された。さらに4月にはダンピングと認定のうえ税賦課命令が行われた。これに対して日本政府は、①損害の認定にあたって米国産業への影響が過大評価されている、②ダンピングマージンが過大評価されている、③調査手続が不公正であるといった点でWTOルールに違反した措置と判断し、99年10月にはWTOに提訴を表明した。2001年2月のWTOパネル最終報告は、日本側の主張を基本的には受け入れるものとなり、米国ダンピングマージンおよび損害認定を協定違反とした。それでも、2000年代に入って米国企業の提訴はやむことはなかった。

以上のように、日本側は、言わば「結果志向型」以前の交渉においては、米国の主張に一端は反発しながらも最終的には要求を承認していた。とはいえ、1993年以降の日米包括経済協議においては、通商法301条が行使される可能性のある交渉には応じない姿勢を示し、また「客観基準」の導入に強く反対した。86年および91年の二度にわたって締結された日米半導体協定(U.S. - Japan Semiconductor Agreement)の数値目標をめぐる日米間の解釈の相違が、日本側の強い抵抗姿勢を醸成することになった。ただし、自動車・同部品交渉の決着に

は、日本メーカーの購入計画公表および数値の上乗せに基づいて米国の面子をたてたことが大きく影響したから、その意味では日米包括経済協議においても玉虫色の解決方法が踏襲された性格もあった。

また、クリントン政権が完成させたユニラテラル（通商法301条の行使）とバイラテラル（二国間交渉）という通商交渉のスタイルは、米国が他方で推奨してきたマルチラテラル（GATTウルグアイ・ラウンドによる多国間通商交渉）の考え方とは明らかに矛盾したものであった。1995年にGATTがWTOに改組したことは、米国のユニラテラル、バイラテラル路線に打撃を与えた。もともと、ちょうど、その頃から日米貿易摩擦は沈静化していったのであった。

日欧貿易摩擦問題の鎮静化

1992年の2月のマーストリヒト条約(Maastricht Treaty, 欧州連合条約)の発効に伴い発足した欧州連合 (European Union, EU) は、その統合によって国際的な交渉力を強めたが、日本との経済関係は、バブル崩壊後の日本で不況が長期化した事情もあって、対立から協調の方向へと展開し、貿易摩擦問題は次第に鎮静化した[II-2 p.166]。

その好例は自動車の輸出問題の解決であった。EU側は、統合前から域内市場において日本製自動車の輸入が市場の攪乱をもたらすことを危惧し、完全自由化への移行期間内（99年まで）の日本側の協力を求めていた。これについては91年7月にEC委員会(EC Committee)と通産省との間に次のような合意が成立した。すなわち、EC委員会は、日本車への輸入規制にかかわる措置をとらないことを約束する一方で、通産省は①移行期間の輸出動向をモニターし、②99年における全EC市場（旧東ドイツを含む）の自動車の総需要を1,510万台、日本からの輸出を123万台と予想していることを明らかにし、この予想に沿うよう自動車輸出をモニタリングすることとなった。

1993(平成5)年のEU発足後に日本とECとの協調はいっそう急速に進展した。94年には対日差別QR（輸入数量割当）(Discriminatory Quantitative Restriction against Japan)の撤廃、日本・EU規制改革対話、日本・EU相互承認協定 (Mutual Recognition Agreement, MRA) 協議等が始められた。95年5月のEU閣僚理事会では、新たな対日政策にあたる『欧州と日本：次のステップ(Europe and Japan: The Next Steps)』が採択され、「政治的対話と協力」を基本とする関係の構築が表明されたが、経済面でとくに注目されるのは94年11月開催のEU閣僚理事会に欧州委員会と通産省が提出した『日・EU間の貿易促進措置に関する共同報告書』であった。それは日本とEUが進めている貿易促進措置を総括し、日本側の輸入促進政策(Import Promotion Policies)が、欧州からの輸入に貢献していることを認めたものであった。また、日・EU間の産業協力促進に関する報告では、①日・EU産業政策・産業協力ダイアログ（①家電部品、事務機器・コンピュータ、自動車部品等の既存分野に関する産業協力、②将来の有望な市場、規制緩和等に関する政策的な意見交換、③情報政策ワーキング・グループの設置）、②JETRO(Japanese External Trade Organization, 日本貿易振興会)の産業協力事業、③(株)対日投資サポートサービス(Foreign Investment in Japan Development Corporation, FIND)の設立などの貢献が明らかにされた。こうして日欧間の経済関係は確実に改善の道を歩んだ。

4. 輸入拡大と市場開放

輸入拡大政策

海外諸国との貿易摩擦を背景として1989年7月のアルシュ・サミット(Arche Summit)では貿易収支黒字国には輸入拡大の責任があると宣言に明記されるなど新たな対応が求められ始めていた。90年1月に日本政府は、従来の輸入拡大政策(Import Expansion Policies)を抜本的に強化拡充した3か年計画の総合的輸入拡大策を公表し4月から実施した[II-2 p.190]。その内容は、①製品輸入促進税制(Tax Incentive to Promote Manufactured Imports)の実施、②1,004品目の工業製品の関税撤廃、③輸入拡大のための政策金融の大幅拡充、④「1億ドルの草の根輸入促進事業」(JETROを通じた長期・短期の専門家の海外派遣、および各都道府県への経済国際化センターの設立と運営を中心とした国家予算の拡大)が柱であった。

このうち①の輸入促進税制という考え方自体は80年代半ば頃から通産省内で検討されていたものであった。これに対して、商社や輸入代理店を優遇するだけで消費者に恩恵が行き届かない、半製品や機械の輸入が優遇されこれらを加工して再輸出することによって輸出拡大税制に結実しかねないなどの可能性があるとして大蔵省が反対していた。しかし、日米構造問題協議最終報告において「製品輸入促進税制の創設」が指摘され、事実上「国際公約」化したために大蔵省は反対姿勢を軟化させた。経済界では、輸入拡大が取引拡充に結びつく商社、競争力のある自動車や電気産業などが賛成に近い立場を示したものの、NIEs(Newly Industrialized Economies, 新興工業経済地域)の追い上げを受けている繊維、鉄鋼、化学産業は輸入拡大の痛手を懸念した。もっとも、具体策が明らかになるに連れて、義務負担の方が大きい可能性が考慮され、経済界賛成派の関心も薄れていった。

それでも、1990年4月から次のような製品輸入促進税制が、適用期間を3か年として実施されることになった。輸入促進対象品目は、「自らが輸入(委託による輸入を含む)をしたもので、機械類、電気機器、化学工業製品その他の製品のうち輸入を促進することが適当なものとして政令で定めるところにより通商産業省告示(Notification of the MITI)で定められたもの」とされた。実際には関税が課せられていない品目を中心に、第一に、「輸入製品国内市場開拓準備金」と称して、輸入者に製品輸入増加額の20%以内の準備金積立を認める、第二に、税額控除・割増償却制度を認めるといった優遇策が採用された。その後、93年に2年間の延長、適用条件の緩和、優遇策の拡充が行われ、95年にはさらに2年間の延長、衣料品、自動車部品の追加等が実施された。

この輸入促進税制について、通産省は95年時点における評価において「90年度、91年度においては、本税制対象製品の輸入額は、総輸入額よりも5%程度上回って伸びており、本税制の効果があった」とみていた。実際、対象品目が総輸入額に占める割合は、総輸入額が減少するなか、89年度の20.4%から94年度の26.6%に上昇した。もっとも、この期間にこの税制措置による租税減収額は減っていたから、輸入拡大との因果関係は必ずしも明瞭ではなかった。むしろ、輸入促進税制の意義は、日本政府が輸入拡大に積極的である姿勢を海外にアナウンスした効果に認めることができる。

JETROの輸入促進事業

次に上記④の施策に関連したJETRO(Japanese External Trade Organization, 日本貿易振興会)の活動についてみると、1958年7月に輸出振興を目的として設立されたJETRO(設立時はJapan Export Trade Promotion Agency)は、80年代末からは輸入促進の実働部隊としての役割を強め、欧米先進国との投資および技術に関する交流事業、発展途上国への経済協力を遂行するようになった[II-2 p.210]。それ以前にも政府の輸入促進事業予算を基盤に小規模ながらJETROはこうした事業に着手していた。89年度の補正予算から67億円と多額の輸入促進対策予算が認められると、以後90年代には輸入促進がその活動の一つの柱となった。活動内容は、①諸外国の対日輸出支援、②輸入促進拠点の設置、③輸入情報の提供であった。このうち①では海外への専門家派遣事業およびサンプル展等の開催があった。例えば、90年度には対日輸出有望商品発掘専門家(長期専門家)派遣等事業を設置し、民間から公募した国際ビジネスに精通した人材を欧米などに2~4年間派遣した。同年度には輸入商品発掘専門家(短期専門家)派遣事業ももうけられた。有望商品のサンプル買い付けや日本各地の展示商談会への出品などを進めた。このように、90年頃を境としてJETROが進めた輸入促進事業は、2002年11月に中止されるまで、貿易摩擦に直接かかわっていた欧米諸国の対日輸出を支援した点に最大の特徴があった。

また、1978年2月に設立され、展示、情報提供、物品販売を主な事業としたMIPRO(Manufactured Imports Promotion Organization, 製品輸入促進協会)は、輸入促進をミッションとした組織だった[II-2 p.222]。そうしたMIPROも90年代に入ってからJETROと同様により一層輸入促進に力を注ぐ活動を展開していた。

以上のような輸入拡大政策は、輸入促進税制の評価と同様に、日本政府が輸入拡大に取り組む姿勢をみせ、貿易摩擦問題を緩和させるはたらきをもったことに第一の意義を認めることができる。第二に、日本の消費者にとっては、高価な舶来品という欧米先進国の製品に対する認識が相対化され、バブル経済の進展ともあいまって、富裕な人々にはブランド品等が身近なものに変化した。中国等から輸入される安価な商品が利用されるようになったことも含めて輸入品を日常的に手の届く存在に転化させたことに、この輸入促進措置が与えた広い影響を見ることができる。

市場開放のためのアクション・プログラムの推進

1990年代に入ると、前項のようなJETROの活用などを介して輸入拡大に直接的なインセンティブを付与するような輸入促進政策(Import Promotion Policies)に重点が移行し始めていた[II-2 p.283]。もっとも、日本市場が閉鎖的であるとのイメージは容易に払拭できなかったから、市場開放への努力は引き続き行われることとなった。95年11月の貿易会議(Trade Conference)では、①規制緩和の一層の推進、②商慣行の改善等を柱とする『対日市場アクセス改善指針』が決定された。これは、3月に決定された『規制緩和推進計画(Deregulation Action Program)』に基づいて、「競争的産業における需給調整の観点から行われている参入・設備規制等については、事業の内容・性格等を勘案しつつ、廃止を含め抜本的に見なおすことが重要である」などの内容を示した。対外的な市場開放政策(Market-Opening Policies)としての性格は薄れていたが、海外からの要望に沿い、基準・認証制度(Standards and Conformity Assessment Systems)および表示制度の「国際的整合化を図る」ことが強調されていた。また、この貿易会議では、対日市場アクセスの実態を把握する調査を進めることが提

案されていた。

こうした政策方針の提示およびその後の調査結果を受けて、政府は、1999年4月に「通商産業省関係の基準・認証制度等の整理及び合理化に関する法律(Law on the Consolidation and Streamlining of Standards and Certification Systems Relating to the Ministry of International Trade and Industry)案」を閣議決定した。法案は、新技術の開発・導入、品質管理体制の整備等を背景として事業者の安全確保能力が向上したので、官民の役割分担を見直し、民間の能力を活用した制度を構築し規制の合理化を進める意図であった。具体的には、検査・検定等を行う政府の指定代行機関に民間企業の参入を認めた。8月にこの法案が成立したことに伴って、様々な分野において法改正を伴う規制緩和がさらに進められることになった。基準・認証制度における公的規制の改革がさらに一段と進展した。

5. 安全保障貿易管理と輸出政策の転換

安全保障貿易管理の転換

1949年に設立されたココム（Coordinating Committee for Multilateral Strategic Export Controls, COCOM、対共産圏輸出統制委員会の略称）は、共産圏に最先端技術が流出するのを防止することを目的とした自由主義諸国間の紳士協定であり、ココム・リストと呼ばれる規制リストに基づく輸出品目の仕向け国および技術的仕様の客観的チェックが規制の中心だった[II-2 p.336]。紳士協定に基づいて日本政府も輸出許可を行っていたが、87年に東芝機械株式会社(TOSHIBA MACHINE CO., LTD.)の対ソ連工作機械不正輸出事件(Toshiba-Kongsberg Scandal)が発覚すると、再発防止策の検討を余儀なくされていった。通産省は7月に『戦略物資の不正輸出再発防止対策（中間報告）』を公表し、審査および検査体制を拡充・強化するなど対応を進めた。さらに、9月には「外国為替及び外国貿易管理法(Foreign Exchange and Foreign Trade Control Law)」（外為法）が一部改正され、制裁措置が強化されると同時に、89年4月より包括輸出許可制度(Bulk License System)の運用を開始し、適切な内部管理を行う輸出者の反復的取引については毎回の輸出契約毎の許可に代えて最長2年間分をまとめて許可する制度を整え、手続の簡素化も認めた。

このような展開をみせたココム型輸出管理は、1980年代後半に東欧諸国が政治の民主化と経済の自由化を進めるとともにその役割は後退し、94年3月末には廃止された。しかし、一方で民族・宗教・地域等の諸問題を原因とする地域紛争は目立っていたから、武器の移転には引き続き慎重な姿勢が求められていた。これまでの対象国を限定する輸出管理から、規制対象国を限定せず問題となる貨物等の最終需要者や最終用途を精査するような不拡散型輸出管理が必要になった。ココムの廃止は、それに代わる新たな輸出管理体制の設立を目指すことを合意した上で実現したものであった。

「武器輸出三原則(Three Fundamental Rules about Weapon Export)」に基づいて管理を行ってきた日本にとって、新たに模索され始めた不拡散型輸出管理はなじみのある方法だった。そのこともあって新たな方法に日本は積極的な関与を試みることとなった。

第3-5表 ワッセナー・アレンジメント(WA)と旧ココム

事項	WA	旧ココム
----	----	------

輸出管理のあり方	詳細な情報交換に基づく協調的規制の制定 ／個別案件の許可に関する判断は各国の裁量	全会一致
規制対象品目	武器及び関連汎用品の双方	武器及び関連汎用品の双方(実際には後者のみ)
規制対象地域	全地域向け輸出(注)	共産圏諸国
参加国	新規参加国に開放(ロシア、東欧諸国も参加)	西側諸国のみ

注)本アレンジメントの運用上、先進諸国間では懸念4ヶ国(イラン、イラク、リビア、北朝鮮)向け輸出に関する厳格な規制が共通認識になっていたことから、日本もこれに従って4ヶ国向けには厳格規制を実施することになった。

出典 [II-2 p.353]。

各国の取り組みは、1995年12月の「通常兵器及び関連汎用品・技術の輸出管理に関するワッセナー・アレンジメント(Wassenaar Arrangement on Export Controls for Conventional Arms and Dual-Use Goods and Technologies) (Wassenaar Arrangement, WA) に結実した。28カ国間の合意であり、2002年には33カ国から構成されることになった。通常兵器及び関連汎用品の製造・供給能力を持ち、しかもそうした武器や汎用品の不拡散のために努力する意思を有する参加国による、法的拘束力のない紳士的な申し合わせであった。WAでは、軍事的用途に使われ得る汎用品の移転については、幅広い品目が輸出管理の対象とされ、移転報告等が参加国に求められた。

これに対して、大量破壊兵器である核・生物・化学兵器とこれらを運搬するミサイルについては、冷戦体制崩壊以前から進められていた国際的な枠組みを利用しながら、新たな枠組みが追加された。日本では、イラン・イラク戦争(Iran - Iraq War)における化学兵器の使用を受けて、独自の判断に基づいて、1984年に化学兵器の原料となり得る物質の輸出を輸出貿易管理令(Export Trade Control Order)によって通商産業大臣の許可制の下に置いていた。実際の管理は注意喚起という手法であったが、93年3月に産業構造審議会安全保障貿易管理部会の意見具申では、当時諸外国が導入しつつあったノウ(Know)規制(キャッチオール(catch all)規制)が紹介され、新しいこの方法を導入すべきと提言があった。キャッチオール規制は、木材・食料品などを除く「全て」の貨物および技術の輸出を対象とし、輸出者が兵器開発に用いられることを知っているという意味でノウ規制とも呼ばれたものだった。通産省は、やや後の96年10月より外国為替管理令(Foreign Exchange Control Order)、輸出貿易管理令および各種規定類の改正を行い、キャッチオール規制への移行を進めていった。ただし、新規制方式は、品目を限定したことからキャッチサム規制とも呼ばれており、これは、キャッチオール規制と比べて緩やかな措置だった。その後、2002年4月には対象となる品目のほとんどすべてが、本格的なキャッチオール規制に移行し、輸出にかかわる多くの企業が安全保障貿易管理(Security Export Control)について自らの輸出品が規制対象となり許可が必要になるのか否かの判断を求められることとなった。

輸出政策の転換

第1章でもふれたように、1952年に制定された「輸出入取引法(Export and Import Transaction Law) (以下、輸取法)は、不公正な輸出取引の防止などを目的としていたが、80年代に入ると、この当初の目的を越えて対外経済摩擦への対処策として輸出自主規制を遂行する上で利用し得る有力な政策手段となっていた。83年11月に政府は輸出入取引法施

行令(Export and Import Transaction Law Enforcement Order)等の一部を改正したが、米国政府が7月から特殊鋼3品目の輸入量をチェックする措置に対応したもので、米国の規定枠を超過しないよう国内措置としてこれら品目を輸出承認制度(Export Approval System)の下に置くためであった。

しかし、1990年代に入ると、規制緩和の観点から、同法に基づく協定は廃止または内容の簡素化が図られた[II-2 p.325]。これに伴い協定の数も減少し、96年1月には8件の協定が確認されるにとどまっていた。90年代後半には、96年3月に閣議決定された『規制緩和推進計画の改訂について』によって規制緩和が進められ、98年には輸出する際に輸取法に基づいて通商産業大臣の承認が必要な品目は皆無となった。

一方、1957年に制定された「輸出検査法(Export Inspection Law)」は、輸出品の声価を維持することなどを目的として運用されていたが、次第に見直しが進められた。73年に400品目を越えていた指定貨物品目数は、80年には半減し、90年には72、95年には39と大幅に削減された。

以上の状況を踏まえて、1970年代後半から進められた輸出管理手続に関する規制緩和は、90年代半ばにはそれまでの政策体系を大きく変えるような規制改革として関係法令の改廃を伴う形で実施された。94年4月の輸出入取引審議会(Export and Import Transaction Council)は、輸出振興のために70年5月に制定されていた「輸出中小企業製品統一商標法(Law on the Unified Trademark for Export-Oriented Products by Small and Medium Enterprises)」の早期廃止、「輸出品デザイン法(Export Goods Design Law)」の「概ね3年を目途とした廃止」を決議した。5月には輸出検査及びデザイン奨励審議会(Export Inspection and Design Promotion Council)が輸出検査法を「概ね3年後を目途に廃止すべき」と答申していた。95年3月に公表された通産省の148項目にわたる『規制緩和推進計画』では、輸出検査法、輸出品デザイン法を主項目とするものではなかったが、ここで96年度の通常国会を目途にこれらの廃止法案を提出することが明示された。こうして、輸出検査法と輸出品デザイン法は廃止された。

また、輸取法に関しても、独占禁止法の適用除外(Exclusion of Application of the Antimonopoly Law)制度を見直すべきという観点から、原則廃止に基づいた検討が進められ、『規制緩和推進計画』の指針に沿って1996年3月に輸出入取引審議会が一部の規定を除いて廃止を答申した。通産省は、規制緩和を積極的に推進するという立場から、96年度通常国会に改正法案を提出した。こうして輸出入組合(Export-Import Association)は廃止に向かい、国内市場への影響が中立的であるカルテル、あるいはWTO協定の実施を担当するカルテルなどだけが継続することになった。

1995年11月から外為法の改正について審議を進めてきた外国為替等審議会(Council on Foreign Exchange and other Transactions)は97年1月に最終答申を行い、制度の簡素化を指摘した。96年11月に橋本龍太郎首相が指示した日本型ビッグバン(金融システム改革)のフロントランナーとして外為法改正が位置づけられ、「外国為替」に係わる制度を「管理中心」から「自由原則」の枠組みに変更することになった。為替取引に関する原則の大きな変更を伴うために通産省所管の輸出管理制度においても簡素化は不可避となり、97年12月には輸出貿易管理令等の一部を改正するなど対応を進めた。

第4節 豊かな社会への取り組み

1. 高度情報通信社会の推進、IMSプログラム、福祉機器振興

高度情報通信社会の推進

クリントン政権(Clinton Administration)が1993年9月に発表した情報スーパーハイウェイ構想(National Information Infrastructure, NII)は、日本の情報インフラ整備に刺激を与えた。通産省と郵政省は、ネットワーク中心の供給側に立脚した視点ではなく、コンテンツすなわち情報の中身を重視したユーザー側の視点から高度情報化社会を実現する方策を模索することになった[II-7 p.127、p.755]。こうした視点は、94年5月に通産省が発表した『高度情報化プログラム』、郵政省の電気通信審議会(Telecommunications Council)がまとめた『21世紀の知的社会への改革に向けて』に反映されていった。

羽田孜(Tsutomu HATA)内閣は1994年6月に高度情報通信推進本部を設置し、続く村山富市(Tomiichi MURAYAMA)内閣も8月に高度情報通信推進本部を設けて、日本版スーパーハイウェイ構想を推進した。村山内閣の推進本部は、95年2月に『高度情報通信社会推進に向けた基本方針』を決定し、各省庁は、これに沿って、情報化の施策を進めるとともに推進本部および有識者会議がフォローアップを実施することとなった。この基本方針は、高度情報通信社会を、人間の知的生産活動の所産である情報・知識の自由な創造、流通、共有化を実現し、生活・文化、産業・経済、自然・環境を全体として調和する新たな社会経済システムであると捉え、その構築のために情報通信インフラの早急な整備が必要であるとしていた。また、高度情報通信社会の構築は、民間主導で進めるべきであり、政府の行動範囲を限定する必要性も提起した。政府の進めるべき施策としては、①公共分野の情報化、②情報通信の高度化のための諸制度の見直し、③ネットワークインフラの整備、④情報化の進展に対応した著作権等の施策、⑤セキュリティ・プライバシー対策、⑥相互運用性・相互接続性の確保、⑦ソフトの供給、⑧基礎的な技術開発、⑨人材の育成などとされた。以上のような構想と施策の展開を背景としながら、95年には「インターネット元年」と称されたように、情報ネットワーク化が進められた。

これより先、通産省は1992年12月に公表した『緊急提言：ソフトウェア新時代』に基づいて、「ソフトウェア市場環境の整備」に関する重点施策を推進した[II-7 p.758]。緊急提言は、①ソフトウェアの独立性の向上によるマーケットメカニズムの確立、②マーケットメカニズム確立のための基礎条件の整備、③供給体制の効率化(人材の育成など)、④パッケージソフトウェアの供給の増大、⑤ユーザに求められる対応(ソフトウェアはハードウェアの付属物ではなく、それ自体価値をもつという認識をユーザにもってもらうことをねらいとした)、⑥ハードウェアベンダとソフトウェアベンダの関係の適正化、⑦政府に求められる対応(統計整備、政府調達市場の改善など)を内容とした。

その後、この方針に沿って情報化が景気回復への機動力となることが期待されて推進されることになった。そのなかで、情報通信を核とする公共事業とは、研究施設を建設し、コンピュータなどの情報通信機器を整備することで、先端技術、新規産業の研究開発を促し景気回復を図ろうとするものであった。さらに1996年度以降には対象領域を次第に拡張し、「情報化政策」として産業の情報化および公的分野の情報化を進めるとともに、「情報産業

政策」としてシステムの相互運用性を確保し、ソフトウェア産業の振興を促すものとなった。こうして2000年度予算に至るまで、通産省の情報関連施策に対しては多くの予算が投じられた。特にソフトウェア関連の補正予算は、IPA(Information-technology Promotion Agency, 情報処理振興事業協会)を通じて需要サイドに投入された。

電子商取引の振興

すでにふれた通産省の『高度情報化プログラム』は、政府の役割を、民間部門のイニシアティブの補完・強化におき、具体的には、①公的分野の情報化の推進、②民間部門の情報化のための環境整備に絞る方針を示したものだ。プログラムが想定した産業情報システムの将来像は、電子商取引 (Electronic Commerce, EC)、生産・調達・運用支援統合情報システム (Computer Aided Logistic Support, CALS) であった[II-7 p.780]。

電子商取引推進事業では、通産省は、1995年4月に機械情報産業局長(Director-General, MACHINERY AND INFORMATION INDUSTRIES BUREAU)および商務流通審議官(Director-General for Commerce and Distribution Policy)の私的諮問機関として電子商取引環境整備研究会を設置し、電子商取引に伴う法律制度面の問題点を整理し、96年4月に中間報告を行った。また、電子商取引の実験を支援する民間の任意団体として、96年1月、電子商取引実証推進協議会 (Electronic Commerce Promotion Council of Japan, ECOM) を設立し、ECOMの活動を通じて、電子商取引共通のインフラ整備となる技術開発の検討、電子商取引の実証実験の支援・調整、電子商取引の制度的課題を検討した。このような取り組みに加えて、企業間高度電子商取引も推進され、機械情報産業局電子政策課(Electronics Policy Division)およびIPAは、1996年1月、これにかかわる事業の公募を行い、支援を展開した。

1990年代に進められたCALCは、米国が85年9月に国防省(US Department of Defense)の装備品調達を合理化させる対策として考案したものだった。通産省は、CALCの推進を図るため、95年度予算として生産・調達・運用支援統合情報システムの調査研究開発のため、およそ4億円を計上し、火力発電を対象として技術組合を設立した。

公的分野の情報化政策も1990年代に推進された。バブル崩壊による民需低迷を受けた景気対策事業として、93年度第三次補正予算・94年度予算から公的分野の情報化が盛り込まれてからであった。この計画に基づいて通産省は95年3月に省としての『行政情報化推進計画(95~99年度の5か年計画)』を策定し、行政事務の効率化・高度化を進め、国民に対してはアクセス改善や行政サービスのペーパーレス化を進めることとした。通産省の情報化推進事業は、政府においてはパイロット事業とみなされ先行モデルとして貢献する役割を期待されたものでもあった。通産省の成果を参考としながら97年1月には省庁間の通信ネットワークである「霞ヶ関WAN(Kasumigaseki Wide Area Network)」の運用が開始され、省庁間の電子メール交換などが可能になっていった。

IMSプログラムの推進

1989(平成元)年8月、通産省機械情報産業局長の私的懇談会である「FAビジョン懇談会」は、FA(Factory Automation)の将来展望について報告書をまとめ、工場のみ自動化から企業活動全体の自動化・統合化を含むものとして捉えてきたこれまでのFA概念では生産技術の革新を的確に表現するには不十分であるとの認識に基づいて、機械と人間との調

和を図り、製造業全体の生産活動を統合化するシステムと考えることを提唱し、これをきっかけにIMS (Intelligent Manufacturing System, 知的生産システム) が政策課題の一つとなった[II-7 p.258]。

IMSの特徴は、国際的な共同研究プログラムの推進にあった。それは無人化工場・ロボット産業育成・機械システム化と続いてきた産業機械に関する政策的な関与と、対外的な通商摩擦に対処して国際的な協調体制をとるという1980年代の新しい政策課題という二つの流れを受け止めることのできる新しい政策展開と考えられていた。すなわち、IMSとは、製造業における諸々の知的な活動を生かし、かつ知能化された機械と人間との融合を図りながら、受注から設計、生産、販売までの企業活動全体をフレキシブルに統合・運用し、生産性の向上を図るシステム、と定義されていた。通産省は、このようなIMSの実現のため、日本が提唱者となり、生産技術分野の国際共同研究開発を行うことを呼びかけた。

この共同研究は、先進工業国が抱える共通の課題となっている問題点—たとえば産業の空洞化現象と製造技術の低下、労働環境の変化と製造業離れ、消費者ニーズの多様化、製造現場における「自動化の孤島」(部分的で孤立的な自動化)の出現、製造業のグローバル化、現用技術の整備体系化不十分など—に対処する必要があるとの問題意識に基づいていた。その克服のために行う国際共同研究は、①開発資源重複投資の回避、②夢の技術開発、③生産技術に対する国際的認識の統一などの意義があると考えられていた。この共同研究を円滑に進めるうえで重要なポイントは、知的財産権の取り扱いであったが、これについても、IMSプログラムでは国際的な規定を作成し、プロジェクトの推進に当たってはこの規定を守ることが義務づけられた。

このような条件の下で、IMSではプロジェクトが年々着実に増加し、プログラムのスタートから4年目の1999年時点で16のプロジェクトが研究開発を推進し(日本は12プロジェクトに参加)、延べ総数で約400の各国の企業、大学、研究機関が参加し、日本からは100以上の企業、大学等が参加することとなった。この他、各参加国から30を超える新規プロジェクト提案が出された。

しかし、その後2000年代に入って公益法人制度改革との関係で国の予算配分を公益法人であるIMSセンターが行うのは不相当とされたことから、2001年度からは新エネルギー・産業技術総合開発機構(New Energy and Industrial Technology Development Organization, NEDO)が代わって業務を引継ぐなどの変更が必要となり、加えて海外での活動も第2フェーズに入らずに必ずしも活性化しないなどの状況もみられたことから、2010年4月にはIMSは当初の目的を十分に達成したとして、その歴史的な役割に幕が引かれることになった。

このほか機械産業分野では、1996年7月に宇宙産業基本問題懇談会が『宇宙産業の離陸に向けて』と題する報告書をまとめ、その振興策を提言した。しかし、そこに込められた期待に反して、宇宙開発関係の予算の増加には財政面から制約が大きく、そのため官需への依存度の高い日本では、宇宙産業の発展には強い制約があった。

福祉機器・用具産業の振興

1970年代半ばに通産省が新たに取り組みを本格化させた政策分野として、76年度から開始された①福祉関連機器にかかわる研究開発の助成と、②リース制度があった[II-7 p.573]。前者については、医療福祉機器研究開発委託制度として始められ、3億円の予算を計上し、

鉱工業技術研究組合法(Research Association for Mining and Manufacturing Technology Law)に基づく「技術研究組合医療福祉機器研究所(Technology Research Association of Medical and Welfare Apparatus)」を設立して共同研究の場を設けるなどの措置が展開された。

後者は、福祉関連機器が概して高価だったことから普及が妨げられていると判断され、開始されたものだった。利用者が購入時に多額の資金を必要とせず、比較的少額のリース料で利用できる方法を模索したもので、生産者にとってもリース事業者が購入者として一括仕入れを行うので、販売量が増加する可能性が期待できた。リース事業者の機器購入資金は開銀によって融資された。その実績をみれば、80年代に運用規模の大きな減少を余儀なくされながらも、91年まで福祉関連機器の融資は継続され、その後も項目の名称を変えながら続けられた。

その後、福祉機器・用具産業に対する政策は、1990年代に新たな展開をみせた。そのきっかけの一つは、92年6月にまとめられた工業技術院(AGENCY OF INDUSTRIAL SCIENCE AND TECHNOLOGY)の報告書が、高齢化の進展などを踏まえて実用化開発の支援をとりあげ、またこうした助成政策を「市場原理を補完する普及施策」として進めることを提案したことであった。また、産業技術審議会(Industrial Technology Council)総合部会福祉機器技術政策小委員会が93年2月に発表した報告書では、福祉機器の研究開発に関する問題点が指摘され、「所要の法的措置を講ずることが必要」という重要な提言が行われた。こうした提言を踏まえて、93年5月、通産省と厚生省(Ministry of Welfare)の共管立法として、「福祉用具の研究開発及び普及の促進に関する法律(Law Concerning the Promotion of Research and Development and Diffusion of Social Welfare Equipment)」(以下「福祉用具法」)が公布され、10月より施行された。

福祉用具法の施行後、機械情報産業局は、1995年度から「福祉機器等開発動向調査」を実施するなど実態把握に努めた。96年4月に機械情報産業局長の私的諮問機関として福祉用具産業懇談会が設置され、産業政策の基本的な方向の整理を行うことを目的として調査を進めた。そこでは、産業発展の可能性を市場原理を有効に用い、業界の主体的な対応を促し、顧客ニーズ指向のオープンな競争が展開することによって新市場が開拓されることに見出していた。2002年3月に、経済産業省(Ministry of Economy, Trade and Industry, METI)商務情報政策局(Commerce and Information Policy Bureau)がまとめた調査結果によると、2000年度における福祉用具市場の規模は1993年度の7,731億円から順調に拡大してきたが、2000年度は1兆1,389億円で対前年度比0.3%減と初めてのマイナスとなっていた。21世紀に進展する高齢化社会に対応し、新しい産業政策分野として期待されたものの、まだ十分な成果を挙げたということではできなかった。

バイオ技術の振興

通産省基礎産業局(BASIC INDUSTRIES BUREAU)バイオインダストリー室(Bioindustry Office)は、再生可能な生物体由来の資源を原料とするような生態系に優しい製品の開発に、バイオテクノロジーの発展が寄与すると考え、80年代後半からバイオ技術の実業化の時代ととらえて研究開発を推進した[II-6 p.370]。このような観点から通産省が支援の対象としたのは、DNA(Deoxyribonucleic Acid, デオキシリボ核酸)解析事業、生分解性プラスチックの開発およびバイオレメディエーション(Bioremediation)などであった。

DNA解析事業は、テクノポリス構想(Technopolis Plan)に基づく千葉県の計画と連携しながら、かずさDNA研究所(Kazusa DNA Research Institute)が91年3月に設立された。DNA構造の解析、解析技術に関する研究、DNAの機能とその応用に関する研究、DNAに関するデータ等の蓄積・提供を担い、新しい産業の創出、産業構造の高度化、化学技術の振興を促進することを期待してのことであった。94年10月に研究施設が完成して本格化したプロジェクトは、最初はラン藻の解析にとりくんだ。96年4月には研究所内に株式会社ヘリックス研究所が設立され、cDNA(Complementary DNA)解析と機能分析を進めた。ヒト完全長cDNA(Full-length Complementary DNA)の解明を目指したこの研究は、国際的に特許申請が相次いだことから当面有用な機能の解明が望めないものを2000年2月より積極的に公開し特許化を防ぐことによって重要な役割を果たした。ほかにも微生物のDNA解析などが進められたが、それらは研究所の設置、人や環境に配慮した研究開発方針の提示といった政策展開によって後押しされたものであった。

1998年10月に基礎産業局(BASIC INDUSTRIES BUREAU)がバイオ産業立国懇談会の検討を通してまとめた『21世紀のバイオ産業立国懇談会報告書』は、バイオテクノロジー分野の研究ではヒトゲノム解析が米国の圧倒的なリーダーシップで進められ、遺伝子特許などの知的財産も欧米が優勢であることから、日本のバイオ産業は欧米との格差が拡大していると認識していた。その要因は、研究開発、人材、技術移転、資金調達など多くの制度が不備であり、かつ有機的な連携を構築していない点にあった。そのために基礎研究水準では欧米に劣っていないにもかかわらず、事業化、産業化の点で格差が大きかった。産学官の連携強化、研究・産業の地理的集積、資金調達方法の改良などの方法によって、欧米との格差を縮小することが必要な状況であった。

バイオテクノロジー産業創造の取り組み

事業化・産業化のための取り組みは、1998年8月に発足した首相直属の機関である経済戦略会議(Economic Strategy Council)による中間とりまとめ(98年12月)、最終答申(99年2月)が21世紀型の産業を育成するために、先端的分野の一つとしてバイオインダストリー分野の技術開発を国家的に取り組む対象となったことから加速されることになった[II-6 p.391]。

1999年1月に閣議決定された『産業再生計画』によって、ベンチャー企業の技術開発支援等を促進することになると、通産省はバイオ関連事業を強く推奨し、その方針を同計画に反映させた。科学技術庁長官(Director General of Science and Technology Agency)、文部大臣(Minister of Education)、厚生大臣(Minister of Welfare)、農水大臣(Minister of Agriculture, Forestry and Fisheries)および通産大臣(Minister of International Trade and Industry)による『バイオテクノロジー産業の創造に向けた基本方針』は、質の高い雇用と新規ビジネスの機会を拡大する分野として期待できるものの、産業基盤の整備が遅れているバイオ関連事業について、①ゲノム解析等の基礎的・基盤的研究の加速推進、②事業化支援の強化、③バイオテクノロジーの実用化に向けた研究開発の強化、④大学におけるバイオテクノロジーの推進と利用の促進を申し合わせた。これに基づいて関係5省庁は、99年7月に『バイオテクノロジー産業の創造に向けた基本戦略』をまとめた。これによると、独創的成果の創出を生み出すような研究開発システムの強化を期するため、競争的資金を拡充しインセンティブを向上させること、国立大学教員の兼業を円滑化させることなどが提案された。

このような動きと並行して安全確保の指針が見直された。組換えDNA技術などのバイオテクノロジーの工業化に関する安全確保の対策としては、通産省が1986年に組換えDNA技術工業化指針(Guidelines for Recombinant DNA Technology)を告示し、その下で化学品審議会(Cheical Products Council)が事業者の策定・計画する工業化計画の安全性について審議を行ってきた。通産省は97年9月に化学品審議会組換えDNA技術部会の下に指針検討分科会を設置し、見直しを進めることとなった。98年3月の報告書『組換えDNA技術工業化指針の今後のあり方について』は、第一に、現行指針に見られる安全性評価・審査の重複を回避し、手続を簡素化すること、第二に、優良工業製造規範(Good Industrial Large-Scale Practice, GILSP)扱いの設備・装置に関して現行規定が「漏出を最小限にする」としていることに対し、事業者の判断が混乱しているため過重な負担を軽減すること、第三に、国の確認範囲の見直しを求め、かつ手続を簡素化することなどを求めており、この提言に沿って規制緩和が進められた。

石油化学工業の国際化

1980年代後半には、アジアNIEs、サウジアラビア、中南米等における大規模な石油化学プラントの新設計画の進展、世界景気の先行き不透明感、原料事情の流動性など、石油化学工業は国内外の環境変化への対応を迫られていた。通産省は89年1月に産構審化学工業部会(Cheical Industry Committee)に「1990年代における石油化学工業及びその施策のあり方について」を諮問し、89年6月に答申を得た。答申は、国際化、共同化、個性化の3理念を示し、①原料問題、②需給問題、③販売・流通問題、④保安問題、⑤環境問題、⑥研究開発問題、⑦国際化問題の7項目にわたる政策課題を指摘した[II-6 p.87]。

これらのうち、①原料問題の施策では、1980年代から行われていたナフサの免税が継続され、重質LNGについては92年4月より石油税の免税措置が適用された。さらに、95年の規制緩和によって石油化学企業は石油輸入を認められた。こうして免税・規制緩和に基づく原料調達コストの合理化のみならず、原料多様化の基盤整備も進められた。

また、⑦の国際化問題については、関税引き下げの進展などに基づいた自由貿易の促進、円高の進行といった課題があった。これに対して基礎産業局基礎化学品課(Basic Chemicals Division)は、石油化学製品需給協議会国際小委員会の報告書に基づいて、石油化学製品の内外価格差の要因(製品グレード(品種)数の多さ、需要家に対する各種サービスの存在、ジャスト・イン・タイム配送、多頻度・小口配送等のきめ細かな物流サービス)に注目し、価格選好が強まっている市場環境への対応策を検討することになった。1996年2月の石油化学産業基本問題協議会報告書が示した「日本の石油化学企業は、工場の生産段階では国際的に見劣りしないコスト競争力をもっているから、政府が事業環境を整備し適切な対応を行えば海外の企業に伍してゆくことができる」との認識に基づいて、グローバルな市場環境に対応したコア事業を確立することを追求することになった。

③販売・流通問題では、1990年代には物流コストや商慣習などの取引制度に対する問題関心が高まっていた。そこで、通産省は90年に商慣行改善指針を示し、92年には素材関連等の21業種について物流合理化ガイドラインを策定し、これにより透明性を確保し、事業者の経営合理化を阻害するような要因を除去するとともに、国際的調和を図ろうとした。93年度から始められた実態調査の94年調査結果では是正が求められたポリオレフィン・フィ

ルム(Polyolefin Film)用途の樹脂にかかわる商慣行を例にとると、95年2月に石油化学産業基本問題協議会に商慣行委員会を設置し、樹脂メーカーと樹脂加工メーカーの競争力強化は、価格メカニズムに委ねることが最も効率的であるとの報告をまとめた。そのために価格の「後決め」という商慣行の是正が課題として取り上げられた。「後決め」は、価格を事後的に修正するなど製品を販売する段階では最終的な価格が確定していない取引方法であり、中小零細企業が多い樹脂加工メーカーの経営を支援するといった役割を果たしていた。しかし、ここでは、競争制限的に機能している、また期間収益の見通しを困難にすることから合理的な企業経営を阻害する、かつ価格交渉のコストを増大させているなどと判断され改革が望まれた。これに対して石油化学工業会は業界各社への呼びかけなどを介して、「後決め」の是正が進められることになった。その結果、低濃度ポリエチレンについて、95年に67.0%だった「先決め」の割合は2001年までに94.4%に上昇するなどの成果をもたらした。

2. 環境法の制定とリサイクルの推進

国連環境計画と国際協力

1970年代には国際的な環境問題に関する対応の枠組みを決定づける出来事が続いた[II-5 p.475]。72年には国連人間環境会議(United Nations Conference on the Human Environment, ストックホルム会議)の決議に基づいて環境国際行動計画が策定された。OECD(Organization for Economic Cooperation and Development, 経済協力開発機構)は同年5月に汚染者負担の原則(Polluter-Pays Principle, PPP)を確認し、また74年11月には「環境政策に関する宣言(Declaration on Environmental Policy)」および10項目にわたる行動計画を採択した。このような多国間の協力体制とは別に二国間協力も推進された。例えば、75年8月に日米環境保護協力協定(Japan - U.S. Environmental Protection Cooperation Agreement)が調印され、合同企画調整委員会が設置された。

1970年代後半から80年代前半にかけては世界的な景気後退を背景として環境問題に関する国際的な取り組みは後退ぎみであった。しかし、80年7月にカーター米国大統領(President Carter, Jimmy)の下で環境問題諮問委員会(Council on Environmental Quality)と国務省(State Department)が作成した報告書『西暦2000年の地球(The Earth in 2000)』をきっかけとして新たな動きも模索されていった。日本は、環境庁(Environment Agency)が国際的な取り組みを重視する報告書を作成して82年5月の国連人間環境会議において紹介し、地球環境の理想像を模索する国連環境特別委員会(World Commission on Environment and Development)の設置に結びつけた。委員会が87年2月に東京で行った宣言では持続可能な開発の重要性が指摘され、開発という手段を通じて環境と資源の基盤を向上・改善させ、さらなる進歩・発展が生まれるとするものだった。

一方、日本国内では70年代に米国で問題となったフロンガス規制の対策が模索されていた。環境庁のフロン規制の取り組みに対して通産省は慎重な姿勢を貫いていた。80年9月に通産省基礎産業局(BASIC INDUSTRIES BUREAU)が公表した『フロンガス問題について』は、科学的に十分解明されていないことを理由として規制に反対するものだった。規制を行うためには明確な科学的根拠が必要という基礎産業局の見解は、それまでの立地公害局

(INDUSTRIAL LOCATION AND ENVIRONMENTAL PROTECTION BUREAU)の公害規制と共通する性格をもっていた。それでも、「オゾン層を破壊する物質に関するモントリオール議定書(Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer)」が87年9月に国連の補助機関である国連環境計画(United Nations Environment Programme, UNEP)によって採択され、日本もこれに署名したことから88年には通産省と環境庁によって法案作成作業が進められることとなった。こうして同年5月には「特定物質の規制等によるオゾン層の保護に関する法律(Law Concerning the Protection of the Ozone Layer through the Regulation of Specified Substances and Other Measures)」が成立し、フロン使用全廃への取り組みが開始されることとなったのである。

地球環境問題への対応

1980年代後半まで通産省は自ら地球環境問題を重要な政策課題として位置づけていたとは必ずしもいえなかったが、90年5月には産業構造審議会90年代政策部会地域振興と環境政策小委員会の中間報告が提出され、科学的解明を待つあまりいたずらに対応が遅れると、決定的な手遅れとなりかねないので、科学的知見を向上させるとともに実施可能な対策は具体化してゆくことを求めた。こうした条件もあって通産省は、90年6月に地球環境問題への的確な対応を企画するため大臣官房審議官(Assistant Vice-Minister)を設置した[II-5 p.486]。

この問題に対する通産省の基本的な考え方は、経済発展と地球環境保全を両立させることであり、環境政策を優先するあまり産業活動を阻害するような規制には慎重に臨むというものであった。それは上記の中間報告から1ヶ月後に政府が閣僚会議において行った『地球環境保全に関する申し合わせ』に通産省の構想である「地球再生計画」を盛り込むかたちで活かされることになった。

その後、地球環境問題では1992年には5月に「国連気候変動枠組条約(United Nations Framework Convention on Climate Change)交渉会議」が開催され、二酸化炭素等排出ガスの抑制を内容とした国際条約が合意されるとともに、6月にリオデジャネイロ(Rio de Janeiro)で国連環境開発会議(United Nations Conference on Environment and Development)(地球サミット(Earth Summit))が開催された。このような動きに対応して、産業構造審議会地球環境部会は、5月に報告書を作成し、①経済成長・エネルギー・環境保全を三位一体とした総合的な視点からの取り組み、②長期的な視点からの技術による対応の加速化、③国際協力の推進などを基本的視点とすべきであるとした。また、産業構造審議会・総合エネルギー調査会・産業技術審議会合同会議は、11月に報告書『今後のエネルギー環境対策のあり方について』をまとめた。「環境・経済・エネルギーの調和を目指した地球再生14の提言」という副題のあるこの報告書では、経済成長・エネルギー・環境保全を三位一体として推進することを確認するとともに、そのためには技術によるブレークスルーが必要であり、それには不確実性が伴うことから、一人一人がライフスタイルを変化させることも視野に入れるべきだとした。また、環境対策において企業行動の自主性を重視するものであった。

1995年に開催された第3回気候変動枠組条約締約国会議(COP(Conference of the Parties)3)に対して日本は、「気候変動枠組条約に係る共同実施活動ジャパン・プログラム」を設置し、96年3月末を目途にプログラムに基づく第一次プロジェクトを認定することを前提として「共同実施活動関係省庁連絡会議」において関係省庁間の協議を重ねた。会議の成果を踏ま

え、通産省はアジア地域を中心として共同実施活動にかかわるプロジェクトを積極的に推進することになった。

京都会議への対応

1997年に開催が予定された京都会議の対応に関しては[Ⅱ-5 p.503]、産業構造審議会地球環境部会が気候変動枠組条約に関する問題を96年4月から検討し、7月には一人あたり二酸化炭素排出量を2000年時点で90年レベルにおおむね安定化させる国際公約の実現が難しい状況であることを指摘する「論点メモ」公表した。それによると①「エネルギーの使用の合理化に関する法律(Law Concerning the Rational Use of Energy)」（以下、「省エネ法」）の運用強化、②産業環境ビジョンのフォローアップ、③2000年以降を視野にいたした対策、技術開発および途上国への技術援助が必要であった。こうした課題を含めた検討結果は、97年に『地球環境ビジョン—地球温暖化防止京都会議（COP3）への指針』としてまとめられた。省エネルギー、新エネルギー、原子力といったエネルギーにかかわる対策を強調し、これを実現する手法として企業の自主的な取り組みの喚起を重視するものだった。また、気候変動問題は、環境問題であると同時にエネルギー問題、経済問題でもあることを理解すべきこと、国民一人一人の問題でもあることなどが指摘されていた。

COP3は、途上国の主張を受け入れて、削減義務を先進国に限定した合意となった。各国の利害対立が激しかったことが背景にあったが、政府内に慎重論があったにもかかわらず、橋本首相は京都議定書の成立に力を入れ、1997年7月から官邸主導で日本案の作成を進めた。政府も8月から「地球温暖化問題への国内対策に関する関係審議会合同会議」を組織して検討を重ねた。会議では環境庁と通産省が目標設定に関して厳しく対立した。通産省案は現実的であると判断されながらも、国際的な相場観などが優先され政府の提案に基づいた基準案がまとめられた。合同会議の報告書は、地球温暖化問題は100年ないしそれ以上の長期にわたって温室効果ガスの削減に努める必要のある長期的な課題であることを指摘し、当面2010年までに取り組むべき対策として、CO2削減に役立つ新エネルギーおよび原子力の利用、エネルギー需要側に対する省エネルギーの努力を、数値目標を伴う形で求めた。こうした検討を土台として政府は京都会議に臨み、「気候変動に関する国際連合枠組条約の京都議定書(Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change)（京都議定書(Kyoto Protocol)）」として各国の合意をとりつけた。合意内容は、各国の温室効果ガス6種類の削減目標を定め、08年から12年までの期間中に合計排出量を90年と比べて少なくとも5%削減することとし、EUは8%、米国は7%、日本は6%であった。国別に異なる目標を許容した点で産業構造審議会地球環境部会の考え方が活かされたものでもあったが、90年の水準を維持することすら難しいと判断していた部会の見通しからみても、また合同会議の観測と比べても、極めて厳しい目標が設定されることになった。

京都議定書実現に向けた取り組み

京都会議閉幕後の1997年12月12日に通産省は『今後の地球温暖化対策について』を省議決定(Decision of MITI Departmental Council)した[Ⅱ-5 p.515]。その内容は省エネ法の改正、経団連の環境自主行動計画やその追加的な措置のフォローアップ、省エネルギー型技術開発・導入の一層の促進、非化石エネルギーの開発・導入の一層の促進などだった。政府も98

年6月に『地球温暖化対策推進大綱』を決定して国内対策を提示し批准の実現を求めた。

だが、国内では対象国が限定された京都議定書の枠組みに対し批判的な意見が次第に強まっていた。また、1997年秋以降の景気後退が経済界の批准に対する反発姿勢を強めた。さらに、2000年のCOP6が実質的な成果を挙げられず決裂し、01年3月に米国が京都議定書からの離脱を表明するに至ると、日本国内でも批准に向けた合意形成は困難になった。

経団連は自主行動計画により進めた温暖化効果ガス排出削減の成果に基づいて、過度な規制の強化に警戒感をもっていた。①米国が離脱し途上国を枠組みに加える外交努力が欠如している状況で負担が不公平な条約を批准するのは拙速であり、②また民生部門の対策が遅れているといった2点を主張していた。こうした経済界の主張を背景として、経産省の基本的な立場も経済への影響を最小限に抑える国内対策を志向し始めた。通産省・経産省の基本的な考え方は、環境と経済の両立を産業部門、民生部門の双方に対する公平な負担のもとに実現することを重視する限りでは以前と変わらず一貫したものであった。しかし、2001年10月末のマラケシュ(Marrakech)会議において京都議定書の国際的な枠組みに関する最終合意が成立したことを受けて、政府は02年にも批准することを決め、03年には新しい『地球温暖化対策推進大綱』が決定された。

環境問題に対して環境と経済の両立を求める通産省の基本的な考え方は、上記のように大きく変わるものではなかったものの、1990年代に入ってからはその原則に沿いながら新たな枠組みへの転換が模索されていた。すなわち、一面では環境保全を優先する判断に対してはエネルギー需給の安定性や経済成長の持続性を対置することによって慎重な姿勢を示す一方、必要な施策に関しては企業の自主的な行動を最大限促し目的を達成しようとしたのである。次項でふれる環境基本法(Environmental Basic Law)に基づく環境基本計画(Basic Environment Plan) (94年12月閣議決定)において特に重視されたことは、企業活動に対して環境配慮をくみこむことを促す措置だった。想定された様々な施策は「環境調和型企业行動促進事業」としてまとめられ90年代後半における環境政策の重要な柱となった。このほか計画が重視した地球環境問題に対応した調査研究活動、および途上国への援助にもより一層取り組むことになった。

環境影響評価法の制定

1984年8月の閣議決定に基づく環境影響評価(Environmental Impact Assessment)はその後の実施過程で①環境アセスメント業者の能力が不足し、②かつ事業主体側も調査結果を評価するだけの技術的能力に乏しい、③また手法が未確立であるといった問題が指摘されるようになった。そのために法的な裏付けや住民参加の制度化などを求める声が強まった[II-5 p.381]。

1990年代に入ると地球環境問題への取り組みが環境政策面での課題となったことから、それまでの公害対策基本法(Environmental Pollution Prevention Law)などの法的枠組みの見直しが迫られるようになり、92年3月に宮沢喜一首相(Prime Minister Kiichi MIYAZAWA)の求めに応じ新しい地球環境時代にふさわしい法律の整備についての検討作業が開始された。この動きに対して、経済界では9月に経団連が環境問題を解決するためには「官主導の規制型」ではなく民間の経済主体の主体的な取り組みに委ねるべきだと、対策の必要性を積極的に認めた上で法制度のあり方の改革を求めた。

1993年11月に成立した「環境基本法(Environmental Basic Law)」は、現在および将来の国民の健康で文化的な生活を確保し、人類の福祉に貢献することを目的として、すべての者が様々な局面で環境に配慮をすることとされ、事業活動全般に対して環境配慮に努めることが事業者の責務とされ、環境基本計画を策定することになった。

この環境基本法に基づいて94年12月に閣議決定された『環境基本計画(Basic Environment Plan)』では、環境保全にかかわる共通的かつ基盤的施策の一つとして環境影響評価が位置づけられた。また、関係省庁によって組織された環境影響評価総合研究会は、96年6月にまとめた報告書で環境影響評価法の法制化を求めた。通産省は発電所に関しては法制化の必要性が低いとの態度をとっていたが、産業界では工場が新しい法律の対象外であり、将来的に対象となりうるような大規模な工場立地の見込みもなかったことから強い反対姿勢を示す業界は少なかった。こうした状況の変化もあって、発電所のアセスメントについても環境影響評価法の一般原則を適用する対象とされ、ほかの事業と異なる特別な手続きに関してのみ電気事業法(Electricity Utility Industry Law)の改正で対応することになった。この方針に基づいて97年6月に「環境影響評価法(Environmental Impact Assessment Law)」と「電気事業法の一部改正法(Partial Revision of the Electricity Utility Industry Law)」が公布された。こうして省議決定に基づいて行われてきた発電所アセスメントは法的な手続きとして実施されることになったのである。

リサイクル政策の本格的展開

1990年代初めには不法投棄問題への対応を進めるために、現行の廃棄物規制が、処分段階に傾斜し発生抑制の方法を欠いていること、一般廃棄物(Non-Industrial Waste)と産業廃棄物(Industrial Wastes)の区別が排出の実情に適合しなくなっていることなどを克服する必要性が痛感されるようになった[II-5 p.421]。90年8月に通産省は、廃棄物処理・再資源化対策室(?)を新設するとともに産業構造審議会にも廃棄物処理・再資源化部会を設置した。同部会は12月に答申『今後の廃棄物処理・再資源化対策のあり方』をまとめ、廃棄物の減量化、再資源化、処理の容易化を生産・流通・消費の過程において実施するための諸対策の方向を示した。とくに廃棄物の種類毎に具体的なガイドラインを事業者に提示することが、問題解決に効果的であると指摘したことが重要であった。それは省資源(Resource Conservation)と資源の再利用をおりこんだ経済社会への転換を強調するものであった。

この答申に基づいて1991年4月に「再生資源の利用の促進に関する法律(Law for the Promotion of Utilization of Recycled Resources)」が公布された(以下「リサイクル法(Recycling Law)」)。同法の骨子は、第一に、主務大臣は再生資源の利用を総合的に推進するために基本方針を策定・公表すること、第二に、事業者、消費者ならびに国および地方公共団体の責務を一般的に定めたこと、第三に、再生資源を原材料として利用することを促進するため政令によって業種や製品を定めて事業者や販売業者に勧告などを行い得ることとした点にあった。こうして70年代半ばに構想された再資源化にかかわる法案が15年以上を経て、ガイドライン方式による自主的な事業者の努力を促す立法措置として実現した。

リサイクル法の実施に先立ち、立地公害局環境政策課(Environmental Policy Division)では対象となる業種と製品などを指定しその基本方針を策定・公表した。産業構造審議会廃棄物処理・再資源化部会は1992年9月に進捗状況の総点検を行い、対象品目の追加を促した。部会

は、93年にも1年間の進捗状況を点検し94年7月に意見を具申した。これによると、リサイクル法と93年6月の「エネルギー等の使用の合理化及び再生資源の利用に関する事業活動の促進に関する臨時措置法(Law on Temporary Measures to Promote Business Activities for the Rational Use of Energy and the Utilization of Recycled Resources)」によって再生資源の利用推進が一定の成果を挙げていると評価する一方で、次のような課題も指摘していた。それは、廃棄物の排出量は際だった減少をみせておらず、既存の処理能力は限界に近づきつつあり、一般廃棄物処理費用は年々上昇していることであった。そのため、従量制による処理手数料および市町村の分別回収システムの抜本的普及、市町村や古紙回収業者等の分別回収に消費者や事業者がそれぞれの立場から協力することを提言した。通産省は対象品目の追加ならびに96年4月にはガイドラインを改訂した。

再生資源を利用するための以上のような施策によって、リサイクル率はガラスびんや缶類がリサイクル法制定直後から、古紙については1990年代後半に入ってから、それぞれ上昇した。市町村を主体とした分別収集や再商品化を進めた行政的な努力がこうした成果に大きく貢献していた。

環境立地局への改組とリサイクル促進

1993年7月に通産省は、立地公害局(INDUSTRIAL LOCATION AND ENVIRONMENTAL PROTECTION BUREAU)を環境立地局(ENVIRONMENTAL PROTECTION AND INDUSTRIAL LOCATION BUREAU)に改組した[II-5 p.441]。これによってそれまでの産業公害対策は環境対策という枠組みで検討されることとなり、環境立地局は引き続き廃棄物の再資源化政策を進めた。

その第一歩は、1995年6月に「容器包装に係る分別収集及び再商品化の促進等に関する法律(Law for the Promotion of Sorted Collection and Recycling of Containers and Packaging)」（「容器包装リサイクル法」）を制定し、びん、缶、紙、プラスチック等の容器包装を対象として分別収集や再商品化を進めることであった。主務大臣は再商品化の基本方針と計画を作成・公表し、この基本方針が市町村や都道府県における分別収集の計画として具体化された。また、容器包装排出業者に対しては廃棄物を適正に分別して排出することを義務づけ、特定容器については再商品化義務量を定めた。こうした措置に伴って生ずる事業者の費用負担については、価格転嫁を容認し消費者には広報活動によって理解を求めるといったものだった。この法律の考え方は、廃棄物をどのように処理するかという観点を、製品の開発、製造、消費の各段階においていかに排出を抑制し再利用を図るかという視点へと転換させることを試み、環境負荷の少ない循環を基調とする経済社会システムの構築を目指したものであった。こうして97年4月のガラスびんおよびPET(Polyethylene Terephthalate)ボトルを対象とした容器包装リサイクルの実施を皮切りに、対象品目は随時追加されていった。容器リサイクル法によってガラスびんは99年度に埋め立て処分量が55%圧縮されるなどの成果がみられた。

容器包装の問題が進展をみせた一方で、廃自動車、廃家電品等に対するリサイクル対策は1990年代後半にもちこされた。廃自動車に関しては、処理を依頼する側が費用を負担する逆有償化が進み、また処理が困難なシュレッダーダストの発生量削減という課題や埋立処分場の確保問題が生じていた。そのため、95年10月には産業構造審議会廃棄物処理・再資源化部会で検討が開始され、2000年にはリサイクル法の改正によって自動車製造事業者に対

してもリデュース（省資源化・長寿命化）、リユース（部品等の再使用）のほか、リサイクルに関して製造段階から配慮することが求められた。02年3月には中央環境審議会(Central Environment Council)が法制化を求める答申を行ったこともあり、経産省と環境省(Ministry of the Environment)は法案作成に取り組み「使用済み自動車の再資源化等に関する法律(Law for the Recycling of End-of-Life Vehicles)」（「自動車リサイクル法」）が7月に公布された。①関係者の役割分担を定め、②リサイクルに必要な費用を自動車所有者に負担させるものだった。このほか、廃家電については、98年6月に「特定家庭用機器再商品化法(Law for the Recycling of Specified Kinds of Home Appliances)」（「家電リサイクル法」）が公布された。製造業者には引取りまたは再商品化を、小売業者には引取りおよび引渡しを義務づけられ、消費者には収集・再商品化等に関する費用負担に協力することが求められた。

第3-6表 リサイクルの進展

	古紙		紙パック	ガラス	スチール缶	アルミ缶	ペットボトル	%	
	回収率	利用率						回収率	A
1990					44.8				
1991					50.1			12.6	
1992	52.5	51			56.8				
1993	53	51.2			61				
1994	53.3	51.7	19.9	55.6	69.8	61.1			
1995	53.4	51.5		61.3	73.8	65.7		27.3	
1996	53.6	51.3	22.7	65	77.3	70.2		28.7	
1997	54	53		67.4	79.6	72.6	9.8	30.2	
1998	54.9	55.2	25.1	73.9	82.5	74.4	16.9	31.2	51.5
1999	56.1	55.7		78.6	82.9	78.5	22.8	33.2	55
2000	57	57.7	28.8	77.8	84.2	80.6	34.5	35	58
2001	61.5	58	30.2	82	85.2	82.8	40.1	37.8	60.1
2002	65.4	59.6	31.1	83.3	86.1	83.1	45.6	39.1	64.7
2003	66.1	60.2	34.3	90.3	87.5	81.8	48.5	39.3	65.6
2004	68.5	60.4		90.7	87.1	86.1	46.4	41	69.3

経済産業省『産業構造審議会廃棄物処理・リサイクルガイドライン』2005年より作成。ガラスはカレット利用率、発泡スチロールのAはマテリアルリサイクル率、Bはサーマルリサイクル率を含むリサイクル率。

出典 [II-5 p.441]

このような取り組みは、一定の期間は効果を挙げたとはいえ、同時に限界も明らかになりつつあった。とくに早くからリサイクルの取り組みが進んだ古紙については、リサイクル法に基づいて政令指定を受け、古紙利用率の向上目標を94年度までに55%に引き上げることが決定されたが、その達成は必ずしも容易ではなかった。通産省の要請を受けて日本製紙連合会(Japan Papermaking Association)が95年1月に新たに設定した目標は2000年度56%であり、それが99年度までに達成されたとはいえ、リサイクル率の改善はわずかに1%に過ぎなかったからである。

この間、1997年1月に産業構造審議会廃棄物処理・再資源化部会は報告『産業廃棄物対策の今後のあり方について』を公表し、最終処分場の逼迫、減量化・リサイクルの停滞、不法投棄の社会問題化といった現状を背景に、主要業種について産業廃棄物の減量化・リサイクルに関する数値目標の設定、適正処理に向けた排出事業者の責任強化とともに、「循環型経済システム」への転換を提言した。この考え方は、さらに99年7月の産業構造審議会地球環

境部会、廃棄物・リサイクル部会合同基本問題小委員会報告書によって、大量生産・大量消費・大量廃棄型の経済システムから脱却し、①資源エネルギー効率の最大化、②事業者・消費者・行政のパートナーシップなどを考慮した循環型経済システムの構築を急務とする提言によって一層明確化した。その結果、2000年6月には「循環型社会形成推進基本法(Basic Law for Establishing a Recycling-based Society)」が公布され、さらに建設工事に要する資材や食品にかかわるリサイクル法も成立した。この基本法は、循環型社会を形成する上で対象となる物を有価・無価を問わず「廃棄物」としてとらえその発生の抑制と、廃棄物の有用性に着目しそれを循環資源としてとらえ直し利用を促すことを趣旨とするものであった。

水俣病問題への対応

熊本県で発生した水俣病(Minamata Disease)について、熊本地裁は1973年3月にチッソ(Chisso Corporation)の賠償責任を認める判決を下した。これにより水俣病患者に対する補償協定により患者補償を行うことになったチッソの経営はまもなく悪化した。78年6月の閣議了解(Cabinet Agreement)『水俣病対策について』が示した政府の対応策は、99年に抜本的な見直しが行われるまで継続される金融支援であった。それは、熊本県が水俣病認定患者への補償金支払いに要するチッソの資金調達支援を目的として患者県債を発行することによってチッソへの金融的支援を行うものであった。このような方法がとられたのは、補償金支払いは原因者のチッソが負担することで汚染者負担の原則に沿って処理すると同時に、チッソの経営基盤を維持・強化することによって補償金支払いに支障が生じないようにするためであった。その後さらに、後者の目的を充たすために、例えば、81年からは日本開発銀行(Japan Development Bank)がチッソ子会社の設備投資資金を融資し、94年にはチッソの金利負担軽減措置および水俣・芦北地域の振興を目的とした基金を設立するなどの措置が講じられた[II-6 p.144]。しかし、こうした対策にもかかわらず、99年には県債をはじめとするチッソの累積負債は2,000億円を超えてしまい、もはや返済が不可能なことが明白となった。2000年2月の閣議了解を経て、国庫補助金の返済、金融機関の債務は一部免除されるなど78年に決定された枠組みの変更が進められることになった。

化学物質の安全管理

化学物質の安全管理行政は、1990年代以降、規制緩和を進める方向へと転換した[II-6 p.485]。1973年10月に公布された「化学物質の審査及び製造等の規制に関する法律(Law Concerning the Examination and Regulation of Manufacture, etc. of Chemical Substances)」(以下、「化審法(Cheical Substances Control Law)」、74年4月施行)は、第一に、新規化学物質について、既存化学物質名簿や審査手続によって安全と公示されたもの以外のものは、製造または輸入の前に安全性の判定を受けなければならない、第二、難分解性で、蓄積性があり、長期にわたる摂取によって有毒性をもつ化学物質を特定化学物質として政令で指定し管理することを定めた。第一の点は事前審査を導入した最初の試みであり、その後世界の化学物質安全管理に関する共通した考え方を提供する意義をもっていた。86年5月には、事前審査制度を充実させ、特定化学物質の対象を拡張し規制を強化した。その反面で、指定化学物質および第二種特定化学物質という区分を設定し事後的管理制度が導入された。

1990年代には、先進諸国でとりくまれた化学物質安全管理の試みが国連をはじめ世界的

な規模で展開された。92年6月のリオデジャネイロにおける地球サミット（国連環境開発会議）で採択されたアジェンダ21は、有害化学物質に関する適切な管理の必要性や2000年までに達成すべき広範な課題を提示した。一方、社団法人日本化学工業協会(Japan Chemical Industry Association, JCIA)は、90年に『環境・安全に関する日本化学工業協会基本方針』を決定し、化学物質の自主的な管理活動を展開し始めた。94年3月には、2000年までの活動方針をまとめ、そこでは**Responsible Care**の実施に必要な基準や指針等を作成・公表した。これは一定の規制を遵守するという従来型の安全管理ではなく、化学物質の生産・消費・廃棄といった全ライフサイクルにわたった環境と人への影響を自主的に管理しようという運動であった。

世界的な取り組みが安全管理の圧力を強め、業界の自主的な試みが模索されるなか、日本政府は行政対応の限界を認識し始めていた。化審法制定当初は年間700件ほどだった少量新規化学物質の確認作業は、88年に5,000件、89年には6,000件を超えていた。行政能力を超える事態に直面した通産省は、リスク管理には、法規制のみならず、これに自己責任による自主管理を適切にくみわせることが有効であると判断した。化学品審議会安全対策部会の96年2月中間報告『化学物質総合安全管理の推進の在り方』では自主管理活動の重要性が提言され、99年7月に公布された「特定化学物質の環境への排出量の把握等及び管理の改善の促進に関する法律(the Law on Confirmation, etc. of Release Amounts of Specific Chemical Substances in the Environment and Promotion of Improvements to the Management Thereof)（化学物質排出把握管理促進法）」は、単なる規制ではなく、事業者による自主的な管理の改善を促すものとなったのである。すなわち、PRTR (Pollutant Release and Transfer Register) 制度（化学物質排出移動量届出制度）を導入し排出量等の把握結果を届出ること、製品に含まれる指定化学物質およびその含有量、性状、とりあつかい等に関する情報であるMSDS (Material Safety Data Sheet, 化学物質等安全データシート)を提供することの二点を事業者には義務づけた。また、事業者は、国の策定する化学物質管理指針に留意し、指定化学物質等の製造、使用その他の取扱等を管理するとともに、化学物質の管理状況について地域住民の理解を深める努力を行うことを責務とした。こうした枠組みに基づいて、事業者の自主的な管理を促す方法が採用された。

3. 立地政策と地域振興

工業立地政策の見直し

産業構造審議会90年代政策部会地域振興と環境政策小委員会は、1990年5月に90年代における地域振興および地球環境政策のあり方について中間報告をまとめた[II-5 p.193]。この報告は、東京一極集中の加速化、それに伴う地価の高騰といった土地問題、地方の人口減少と活力低下等を指摘し、21世紀を展望した産業立地政策(Industrial Location Policy)のあるべき方向として、①人間を中心とした施策の構築、②社会的枠組みの再構築、③総合的・長期的・一体的な施策の展開が必要であることを提言したものであった。

しかし、①中枢・中核都市等を育成し都市間連携を進めること、②広域行政調整機能の強化を必要とし、広域的な視点による地域形成を進めるため都道府県の境界を越えた地域間の

調整を進めることなどの新たな取り組みを要請していたとはいえ、改めて地域開発の課題を示すという意味ではこれまでの立地政策の延長線上にあるものであった。

このような政策スタンスは、1990年代に入って産業空洞化への懸念が強まり、工場立地が減少に向かうなかで、再度見直しを迫られた。工業団地は完成したものの自治体では売れ残り用地を抱え込み、誘致活動が熱を帯びて補助金の巨額化といった事態を招いていたからであった。

こうしたなかで、空洞化対策としての意味を込めて1997年に「特定産業集積の活性化に関する臨時措置法(Law on Temporary Measures for Activation of Specific Regional Industrial Agglomerations)」（以下、「新集積活性化法」）が制定された。同法の目的は、一方で「産地」等の産業集積を活性化させることをねらいとした「特定中小企業集積の活性化に関する臨時措置法(?)」（「集積活性化法」）（92年5月）を発展させるとともに、「ものづくり」の基盤となってきた産業集積地域を「基盤的技術産業集積」として捉え、その両者を「特定産業集積」として振興の対象とするものであった。そのために、①基盤的技術産業に従事する特定事業者の技術高度化、②特定産業集積の活性化を図るために地域中小企業の特定分野への進出について支援を講ずることなどが政策面から措置されることになった。

この間、通産省は1992年の「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）」を最後として地域指定を伴う全国的な立地政策の立案を見送ってきた。そうしたなかで95年に環境立地局の私的諮問機関である新産業立地研究会がまとめた答申『新産業立地政策研究会報告書—グローバル経済下での魅力ある産業立地環境の整備へ向けて—』が、新たな政策の方向を示した。それはグローバル化の進展、産業構造の高度化、国民の価値観・社会環境の変化、大都市圏問題の変化、地方圏の都市化といった変化を踏まえ課題を指摘するものであった。その中で特に重要なポイントは、産業立地の可能性を低下させている諸規則や諸慣行を是正し事業展開の自由度を確保することの必要性が強調されたことであった。

この提言を受けて1997年5月に産業構造審議会の産業立地部会がまとめた中間答申では、大都市圏の企業立地を阻む規制を緩和することの必要性が強調され、工場立地法(Factory Location Law)の見直しが課題とされた。

第3-7表 新工業再配置計画の進捗状況

項目	新計画			(参考)旧計画		
	1985年～2000年	目標	現状	実績	目標	実績
		2000年	1998年	2000年	1985年	1985年
経済フレーム		内需主導による中成長			5.7%～6.3%	4.30%
(経済成長率)		年率 4.0%	3.20%	2.70%		
目標が達成された 場合の工配法区 別の工業出荷額の 対全国シェア	移転促進地域	11%	13%	11.60%	11%	18%
	白地地域	54%	52%	53.30%	59%	55%
	誘導地域	35%	35%	35.20%	30%	27%
	太平洋ベルト地域	58%	61%	59.60%	60%	66%
工場移転の目標		平成12年において、移転促進地域の工場敷地面	16%	21.80%	昭和60年において移転促進地域の工場敷地面積	15%

		積を昭和60年に比して、2割程度減少させる。			を49年に比して3割程度減少させる。	
移転促進における 新增設の目標		昭和61年～平成12年の累積で、全国新增設の3分の4程度が誘導地域でおこなわれる。	単年 62% 累積 77%	単年 75.60% 累積 77.10%	昭和51-60年の累積で、全国新增設の7割程度が誘導地域で行われる。	67%
目標が達成された 場合の工場敷地面積		17.5万ha	17.6ha	16.8万ha	21.5万～22.5万ha	16.0万ha

出典) [II-5 p.48]、原資料は、日本立地センター『新工業再配置計画策定調査報告書』2001年、33頁。2000年実績については、衆議院調査局経済産業調査室『工業再配置促進法を廃止する法律案の要点及び問題点』2006年、より追記。

このような動きのなかでそれまでの産業立地政策の枠組みは大きく転換することになった。地域指定を基礎として、それまで分散指向の立地政策の柱となってきたテクノポリス法(Technopolis Law)と頭脳立地法(Key Facilities' Siting Law)が廃止され、新事業創出促進法(Law for facilitating the Creation of New Business)に引き継がれた。これらの政策は新しい法律名が示すように、産業立地政策というより事業創出に力点をおくものとなった。加えて、2001年には1960年代から進められた新産業都市・工業整備特別地域制度が廃止され、産炭地域振興臨時措置法(Law on Extraordinary Measures for the Development of Coal Mining Areas)が失効するなど政策転換は一層進んだ。こうして、国が特定の地域を指定しインセンティブを与えて立地を誘導するタイプの産業立地政策は姿を消し、地域が主体的に取り組む地域開発へと変化していった。

中小企業の新分野進出と地域振興

このような立地政策の転換は、地域の産業発展の担い手と目される中小企業に対する通産政策の転換と軌を一にするものであった。バブル経済崩壊後、中小企業の事業転換を支援する施策について、1993年9月の経済対策閣僚会議(Ministerial Conference on Economic Measures)は、『緊急経済対策(Emergency Economic Countermeasures)』の一環として「中小企業が我が国経済の構造的な変化を克服しつつ活力を発揮できるよう、新分野進出、海外展開等中小企業のリストラ努力を支援することとし」た。この考え方に基づいて11月に「特定中小企業者の新分野進出等による経済の構造的変化への適応の円滑化に関する臨時措置法(Temporary Law Concerning Measures for Smooth Adaptation to Structural Changes in Economy by Advancement of Specific Small and Medium Enterprises to New Fields, etc.)」(「新分野法」)が制定された[II-12 p.323]。これは、経済対策閣僚会議が示したように、やむを得ないあるいは緊急避難的な事業転換を円滑にするという従来の施策にみられた性格を払拭し、経済構造の変化に対する事業転換によって「新たな経済的環境に即した中小企業の活力ある発展」を図ることが目的であった。そのために①新たな事業分野への進出等を「新分野進出等」と捉え「積極的に支援し推進すべきもの」とし、②政策対象業種は極めて広くなり、③海外進出も支援対象とし、④対象となる「特定業種」に属する事業を営んでいない中小企業者、また事業を営ん

でない個人であっても、特定業種に属する事業を開始するにあたって支援対象になる可能性を開くなどの特色をもっていた。新分野法に基づく特定業種は、1993年11月に製造業、印刷業、ソフトウェア業および情報処理サービス業の4業種が指定された。計画承認件数は、95年末時点で、新分野進出（製造業）1,028、新分野進出（ソフトウェア業等）93、海外展開219、事業開始11の合計1,338となっていた。ただし、貸付・税制特例といった支援策の利用は低い実績にとどまった。

1986年の「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93年2月に失効するため1992年5月に制定されたのが「特定中小企業集積の活性化に関する臨時措置法(??)」（「集積活性化法」）であった[II-12 p.857]。目的は、「特定中小企業集積の活性化を促進する措置を講ずることにより、地域中小企業の自立的発展の基礎の強化を図り、もって国民経済の均衡ある発展に資すること」とされた。ポイントは集積におかれていた。すなわち、集積活性化法に結びついた中小企業近代化審議会(Small and Medium Enterprise Modernization Council)における議論では、中小企業が集積することの意義は、共同事業、高付加価値化、新分野開拓等を進める際に効率的であること、地域経済社会の中核的機能を担うこと等をあげていた。また、こうした機能を維持・発展させることが国民的課題とされた。

法の枠組みは、通商産業大臣が活性化指針を示し、これに沿って都道府県が特定中小企業の集積ごとに特定分野、事業目標、支援事業内容等を定めた活性化計画を作成し大臣の承認をうけた。また、活性化計画にかかわる特定産業の集積地域において特定分野への進出を意図する中小企業者は、進出計画を作成し都道府県知事に申請でき、商工組合も同様に計画を提出できた。都道府県知事が承認すればそれぞれ支援措置が受けられた。事業者と商工組合の二通りのルートが設置されていたことになる。

しかし、グローバル化の急速な進展などによって、集積活性化法の役割には限界が生じた。同法は、10年以内の廃止法となっていたにもかかわらず、期限前の1997年にわずか3年で廃止せざるを得なくなった。新たな法的枠組みが求められていたからである。

空洞化による基盤的技術産業集積や産地の崩壊が強く懸念されるに及んで、新集積活性化法が1997年に制定された[II-12 p.863]。新集積活性化法は、新たな産業インフラの整備や研究開発環境の高度化等を図ることにより、地域における産業集積の活性化を促進することを目的とした。集積の概念を拡張し、集積活性化法で特定中小企業集積に対して行われたのと類似の支援措置を基盤的技術産業集積にも講じる意図であった。基盤的技術産業集積とは、例えば大田区のような機械工業の集積地域を想定したものだった。新集積活性化法に基づいて全国25地域において「基盤的技術産業集積活性化計画」が策定され、2005年度までに延べ473の「高度化計画」、「高度化等円滑化計画」が承認された。また、引き続き対象となっていた特定中小企業の集積については、全国118地域において「特定中小企業集積活性化計画」が策定され、97～05年度までに累積で715件の「進出計画」、「進出円滑化計画」が承認された。経済産業省が2006年12月にまとめた「地域産業集積活性化対策の推進に係る事後評価について」では、一定の成果が認められながらも、地域をとりまく経済環境に即した地域経済施策が必要であると判断されていた。空洞化問題が解決したわけでは必ずしもなかった。

1995年に制定された「中小企業の創造的事業活動の促進に関する臨時措置法(Temporary

Law Concerning Measures for the Promotion of the Creative Business Activities of Small and Medium Enterprises)」（「創造法」）は、事業創出、新商品・新サービスの開発促進を目的とした98年12月制定の「新事業創出促進法(Law for facilitating the Creation of New Business)」（「新事業創出法」）、他方では経営革新（イノベーション）を促進する政策の展開である99年3月制定の「中小企業経営革新支援法(Law on Supporting Business Innovation of Small and Medium Enterprises)」（「経営革新法」）という新しいタイプの中小企業政策の展開の契機となるものであった。これらの3法は、前2法が2005年に経営革新法に吸収され統合され、名称も「中小企業の新たな事業活動の促進に関する法律(Law for Facilitating New Business Activities of Small and Medium Enterprises)」（「新事業促進法」）に改められた。

創造法は、産業の空洞化、既存産業の成熟化に対応するためには、独自性・優位性のある技術を基礎として新規分野に果敢に取り組み、新規市場を創造発展させていくことが重要であり、小回りが利き、企業家精神に富む中小企業がこのような役割を果たすことへの期待が高いとの認識に基づいて制定された[II-12 p.243]。この期待を実現するためには、中小企業のライフステージに応じた施策を統一的に実施する必要があり、中小企業近代化審議会の1994年12月答申に基づいて10年以内の廃止法として創造法は制定された。

法の目的は「中小企業の創造及び技術に関する研究開発等を支援するための措置を講ずることにより、中小企業の創造的事業活動の促進を通じて、新たな事業分野の開拓を図り、もって我が国産業構造の転換の円滑化と国民生活の健全な発展に資すること」（第1条）とされた。「創造的事業活動」は、「中小企業の創意工夫により、新商品・新役務を開発し、新たな市場を自ら開拓していこうとする積極的な取り組み」などと考えられていた。支援対象は、①中小企業者、②中小企業者の構成員が3分の2以上である社団法人、③これから創業しようとする事業を営んでいない個人などとされた。研究開発等の事業計画が認められれば、設備投資減税、中小企業投資育成株式会社法(Small and Medium Business Investment & Consultation Companies Law)の特例、中小企業信用保険法(Small and Medium-Size Enterprise Credit Insurance Law)の特例など様々な支援措置を受けることができた。

中小企業庁が2004年10月にまとめた実績と評価によると、創造法による研究開発等事業計画の認定件数は04年7月末で10,734件であり、これは研究開発型中小企業の36%に相当した。認定数の多い地域は関東（52.3%）、近畿（17.0%）であり、業種別にみると製造業（59.8%）、サービス業（25.4%）となっていた。また、03年の委託調査によると、計画認定を受けた事業者のうち、既に事業化した事業者は40.3%、販路開拓中が20.6%、研究開発中が16.4%、中断・中止が15.2%であった。事業化率は高いと判断されていた。

新事業創出法と経営革新法

新事業創出法は、1998年11月に内閣で決定された『緊急経済対策』の一環として具体化したものだった[II-12 p.646]。目的は「技術、人材その他の我が国に蓄積された産業資源を活用しつつ、創業等、新商品の生産若しくは新役務の提供、事業の方式の改善その他の新たな事業の創出を促進するため、個人による創業及び新たに企業を設立して行う事業を直接支援するとともに、中小企業者の新技術を利用した事業活動を促進するための措置を講じ、併せて地域の産業資源を有効に活用して地域産業の自立的発展を促す事業環境を整備する措置を講ずることにより、活力ある経済社会を構築していくこと」（第1条）とされた。そのた

めの支援は、①創業支援、②中小企業の技術力を高めるための日本版SBIR（Small Business Innovation Research, 中小企業技術革新制度）の実施、③地域プラットフォームの形成等による地域振興の三つの角度から構成されていた。対象は、個人が新たに始める事業、個人が新たに始める会社の事業、会社が新たに始める会社の事業の3通りであり、それぞれのケースにおいて、中小企業信用保険(Small and Medium-Size Enterprise Credit Insurance)の特例などの支援措置を受けることができた。新事業創出法は、3度改正され、そのうち99年12月の改正では、「新事業開拓分野」の規定が新たに設けられた。

中小企業庁がまとめた実績によれば、新たに設定された「新事業開拓分野」として認められた計画が2004年7月1日現在で累計246件とされ、評価された。

1997年の金融危機に端を発した経済混乱に対処する緊急対策の一環として提起された「創造的中小企業の支援」を背景として制定された「経営革新法」は、中小企業者を対象とした経営革新を「新商品の開発又は生産、新役務の開発又は提供、商品の新たな生産又は販売の方式の導入」などと捉え、支援方法として業種指定や業種組合・団体を要件とせず、個別企業に定量的な数値目標の明示を求めるものであった。個別企業が提出する「経営革新計画」には付加価値額を指標とする経営目標を設定することを求めている点にも特色があった。さらに、「経営革新」のみならず、「経営基盤の強化」も目的とした。計画が認められれば、金融的な支援や租税の特例措置が受けられた。

中小企業庁の調査によると、1999年7月から2004年7月までの期間で、承認件数は14,774件にのぼった。地域別では関東が38.0%、近畿が17.5%であり、両地域で5割を占めた。業種別では製造業が48.5%と約半分であった。経営革新支援計画は、年率3%以上の付加価値額向上を成功の指標としたものの、承認事業者のうち達成率は35.7%にとどまった。それでも、対象企業が達成した付加価値率は、非対象企業と比較すれば高いものだったから、そうした成果は認められるものであった。

鉱廃水対策・鉱害対策

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[II-5 p.647]。92年3月に鉱業界は、休廃止鉱山鉱害防止等工事費補助金の拡充・強化、基金拠出についての弾力的運用などを要望した。2月には鉱業審議会(Mining Industry Council)も、永続的な坑廃水処理の問題に対応する必要があること、義務者の資金が安定的に確保されていないことなどを指摘していた。通産省は「金属鉱業等鉱害対策特別措置法(Law on Special Measures for Mine Damages Caused by the Metal Mining Industry, etc.)」の改正に着手したが、5月に公布(11月施行)された改正法の骨子は、汚染者負担の原則に沿って基金制度の創設により恒久的な坑廃水処理の財源を確保し指定機関制度の導入によって確実かつ永続的な坑廃水処理の実施体制を整備することにあった。改正法によって、第一に、鉱害防止事業基金が設置され、第二に、①実施者は基金拠出後、通産大臣が指定する指定鉱害防止事業機関とされ、②金属鉱業事業団(Metal Mining Agency of Japan, MMAJ)は基金の運用益の範囲内で鉱害防止事業の費用を支出し、③①で指定された機関が鉱害防止事業を実施している範囲内において採掘権者等の鉱害防止義務を解除するといった措置が定められた。改正法に基づいて基本方針が93年3月に改正され、これに基づい

て施策が展開されていった。

石炭鉱山の鉱害対策については、1952年8月の「臨時石炭鉱害復旧法(Extraordinary Law on Coal Mine Damage Recovery)」、鉱害賠償の円滑化を図ることを目的とした63年6月の「石炭鉱害賠償担保等臨時措置法(?)」(68年5月「石炭鉱害賠償等臨時措置法(Law on Extraordinary Measures for Compensation, etc. for Coal Mine Damage)」と改称)の鉱害二法(Two Basic Laws on Mining Pollution)を法的枠組みとし、72年以降数次に亘って10年間の延長が行われてきた。しかし、91年6月の石炭鉱業審議会(Coal Mining Council)の答申では、92年以降は石炭産業の構造調整と並行して鉱害対策を進め、石炭鉱業の構造調整実施期間である2001年度末までに累積鉱害の完全解消が目指されることになった。92年12月に改めて策定された鉱害復旧長期計画に基づく施策の結果、93年には岩手県、愛知県、岐阜県の3県において累積鉱害解消の告示を皮切りに順次解消の告示が重ねられるようになり、99年7月の石炭鉱業審議会答申では、一連の措置が01年度末で基本的には完了できるとの見通しを得て、関係法令廃止等の措置がとられることとなった。

4. エネルギー開発と環境との調和

エネルギー政策の総合的展開

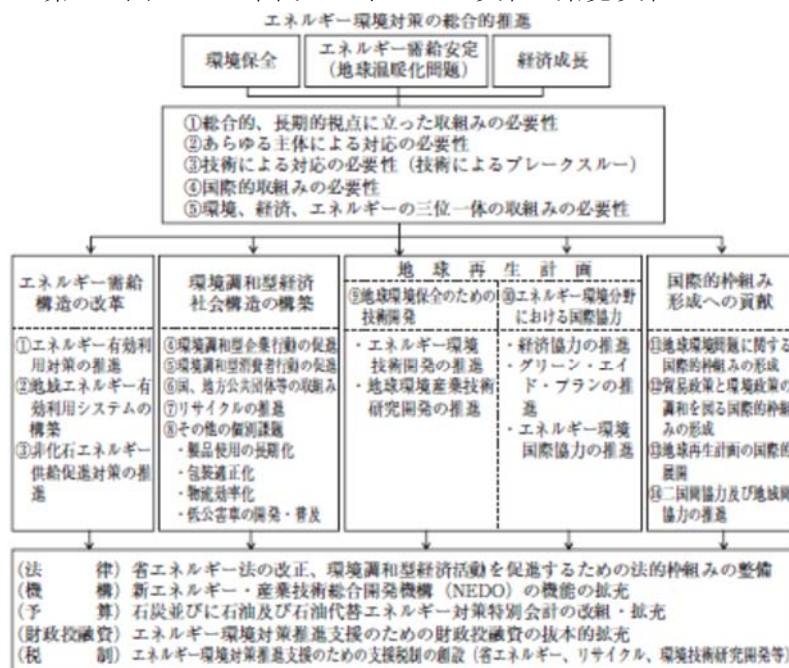
1989年以降、Energy Security、Economyに加えて、Environmentが政策課題として浮上し始めた。その契機は、89年6月に資源エネルギー庁長官(Director-General, AGENCY OF NATURAL RESOURCES AND ENERGY)の私的懇談会である「世界的視野から見た長期エネルギー問題に関する懇談会」が『地球レベルでの経済・エネルギー・環境の調和に向けて』と題する報告書をまとめたことにある[II-10 p.82]。この報告では、CO2排出量の多いアメリカ、ソ連、中国の3国における対策を不可欠とし、またエネルギー需要の増加が見込まれる発展途上国における対策については、途上国に対する先進国の援助・協力の必要性を指摘するものであった。これらを進めるためには、①省エネルギー、②燃料選択、③CO2除去・固定化が必要で、そのためには技術開発を重視すべきとした。

このように政策の関心が環境に力を入れ始めたこともあって、総合エネルギー調査会(Advisory Committee for Energy)総合部会(Coordination Subcommittee)では、90年6月に『地球規模のエネルギー新潮流への挑戦』をまとめた。これは三つの特徴をもっていた。第一に、エネルギー政策(Energy Policies)を地球規模で展開する必要性を示した。第二に、省エネルギー政策に「システム化」による利用率の向上という新たな意味づけを与えた。これは、供給段階から最終消費段階に至るエネルギー・システム全体、さらには社会システムにまで対象を拡げながら利用効率を向上させようという考え方だった。「節約を意味する省エネルギー」から「豊かさと同立する省エネルギー」へと概念を変える意図であった。第三に、エネルギー源の選択について、エネルギーミックスという考え方を前面に出して特定のエネルギー源に対する過度な依存を回避し、各種エネルギーの適切な組み合わせを求め、Environmentの観点を取り入れながらこれを進めるべきと提言していた。日本政府も92年4月には、6月のブラジル・リオデジャネイロにおける地球サミット開催を前にして、地球環境問題に本格的に取り組む姿勢をみせ始めていた。こうして三つのEがエネルギー政策の基調として出揃

うこととなった。

1990年代にはEconomyの観点も再び重視されることになった。総合エネルギー調査会基本政策小委員会(Fundamental Policies Subcommittee)は1993年12月に『強靱かつしなやかなエネルギー供給体制を目指して』と題する中間報告をまとめた[II-10 p.92]。これは、①エネルギー需給安定化対策のあり方、②エネルギー供給体制にかかわる規制のあり方を再検討し、市場原理を導入することの必要性を指摘し、電気事業やガス事業の自由化を促すものであった。他方でEnvironmentの観点はより徹底されていった。特に1997年前後には、京都におけるCOP3の開催を前にして、政策基調は地球環境問題への配慮を強めた。また、97年4月には「新エネルギー利用等の促進に関する特別措置法(Law Concerning Promotion of the Use of New Energy)」(以下「新エネルギー法」)が公布された。Energy Security確保の必要性、および地球温暖化問題に対応する必要性が高まったことに基づいた制度化だった。「実用化段階に入ったものの、経済性の制約等により進まない新エネルギーの導入の加速」を主眼とし、その対象を太陽光発電、風力発電、廃棄物発電、クリーンエネルギー自動車としていた。2002年6月には「電気事業者による新エネルギー等の利用に関する特別措置法(Special Measures Law Concerning the Use of New Forms of Energy, etc. by the Electric Power Industry)」(「PRS (Renewable Portfolio Standard, 再生可能エネルギー利用割合の基準)法」)が公布された(翌年4月施行)。これは電力小売事業者に対し、新エネルギーによって発電した電力を一定の割合で利用することを義務付けたものだった。風力、太陽光、地熱、中小水力、バイオマスが対象とされた。このようにして日本の新エネルギー政策は、2000年代に入り地球温暖化防止(Environment)、Energy Securityの観点から、再生可能エネルギーの利用を促進する方向性をさらに強めていた。

第3-4図 1990年代のエネルギー政策と環境政策



出典) 南亮「通商産業省の環境対策」『ジュリスト』1015号、1993年、190頁。

出典 [II-5 p.520]

それでも、21世紀に入ると三つのEの同時達成が強調されるようになった。すなわち、2001年7月に策定、発表された総合エネルギー調査会総合部会(Coordination Subcommittee)・需給部会(Energy Supply and Demand Subcommittee)の合同報告書『今後のエネルギー政策について』は、同時達成について①目標の厳しさを認識すること、②国民的な努力と負担が必要であることを指摘した。この方向性は、02年6月公布・施行の「エネルギー政策基本法(Basic Law on Energy Policy)」に継承され、同法第24条第4項の規定に基づいて翌年10月に策定された『エネルギー基本計画(Basic Energy Plan)』では、基本方針として①安定供給の確保、②環境への適合、③市場原理の活用が明記された。

規制緩和の推進 石油・天然ガス政策

87年から93年にかけて展開されたエネルギー政策分野の第一次規制緩和は、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[II-10 p.121]。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。

97年以降は、第二次規制緩和と呼べるようなさらなる見直しが進められた時期であった。規制緩和を検討していた経済改革研究会が93年に行った提言に基づいて、石油審議会は94年12月に報告書『今後の石油製品供給のあり方について』をまとめた。これに基づいて、95年4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) (特石法)の廃止を盛り込んだ「石油製品の安定的かつ効率的な供給の確保のための関係法律の整備に関する法律(?)」が公布され、かつ揮発油販売業法が改正され「揮発油等の品質の確保等に関する法律(Law Concerning the Maintenance of Quality of Gasoline, etc)」に改められた。後者は、石油製品輸入の自由化に伴って、国内市場において多様化が予想される石油製品に対し品質確保を図ることを目的とした。その後も石油審議会は規制緩和措置の検討を続け、97年には石油製品輸出承認制度が見直され、SS (Service Station) の供給元証明制度が廃止された。2001年12月には石油業法が廃止され、これをもって石油産業の自由化は一応完成した。

自由化によって石油製品の輸入事業やSS経営に対する新規参入が活発化し、ガソリン独歩高といわれた価格体系は是正された。その反面で事業者の収益基盤は悪化しはじめていた。とりわけレギュラーガソリンのグロスマージンは低下しており、この分野ではむしろ1995年以降事業者数が減少した。

関連して備蓄政策では、1991年の湾岸危機を契機に石油審議会石油部会液化石油ガス分科会が92年6月にLPGの国家備蓄の導入を提言し、これに基づいて2010年度までに150万トン(年間輸入量の1ヶ月分程度)の国家備蓄が決定された[II-10 p.194]。また、1990年代後半になると備蓄においても市場的な対応が検討され始め、石油審議会石油部会の石油備蓄・

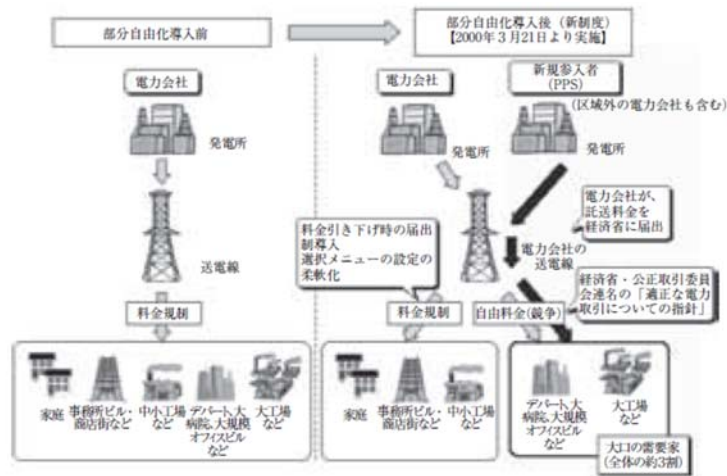
緊急時対策小委員会が99年8月にまとめた報告書『今後の緊急時対応における基本的考え方』では①市場機能の最大限の維持・活用、②市場機能の限界を踏まえた緊急時対応、③緊急時に備えた平時からの情報基盤の整備、④石油備蓄の放出及び保有のあり方、⑤国際的協調の5点が指摘された。このうち④にあるように、これまでの備蓄のあり方を見直し、⑤においてIEA(International Energy Agency, 国際エネルギー機関)の協調的な相互融通機能を再評価し積極的な活用を視野に入れたものだった。しかし、2000年代になってからEnergy Securityが重視されたこともあって、この報告の提言が直ちに実現する環境にはなかった。

また、石炭政策では、1986～91年の『第八次石炭政策』が国内炭生産の段階的縮小は避けられないと判断して年産1000万トン程度を適当としたのに対して、『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。90年11月に産炭地域振興審議会(Coal Mining Area Development Council)は81年11月に10年間延長することとした「産炭地域振興臨時措置法(Law on Extraordinary Measures for the Development of Coal Mining Areas)」を01年11月までさらに10年間延長することを答申したが、その間に順次閉山が進み、02年以降の国内炭鉱は釧路コールマイン(KUSHIRO COAL MINE CO.,LTD.)を残すのみとなった。

電力市場の自由化

電力市場の自由化も進められた[II-10 p.284]。1965年に施行された電気事業法(Electricity Utility Industry Law)は95年に全面改正された。改正の要点は①発電部門への新規参入拡大、②特定電気事業にかかわる制度の創設、③料金規制の改善および緩和、④電気事業者の自己責任を明確化し保安規制を合理化させることだった。①は卸売電気事業参入に関する許可制を原則撤廃し、入札制度を導入したものだ。これによって、IPP (Independent Power Producer) と呼ばれる独立系発電事業者が参入することとなった。③は負荷平準化のための料金メニューの設定を許可制から届出制に改め、かつ経営の効率性が比較しやすいとされる料金査定の方法を導入したものだ。また、④によって、国の関与を重点化しかつ必要最小限にとどめることを試みた。改正の目的は競争原理の導入にあった。

第3-5図 1990年の電気事業改革による電力供給体制の変化
出典 [II-10 p.303]

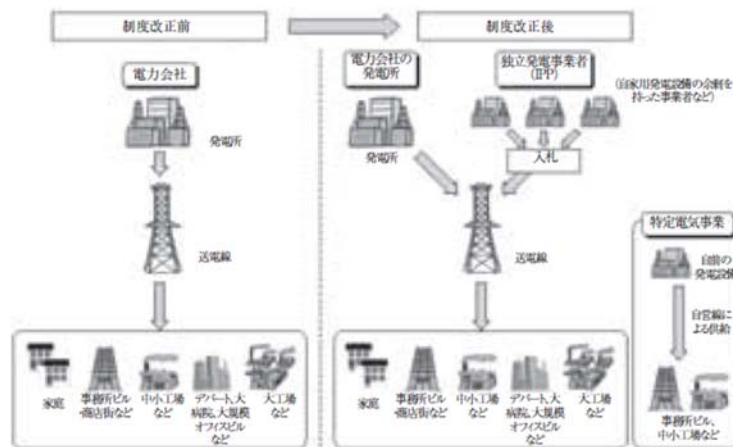


典拠) 前掲『エネルギー白書2004年版』118頁。

1999年にも電気事業法は大幅に改正された。要点は、①使用規模2000キロワット以上、2万ボルト特別高圧系統以上で受電する需要家（特別高圧需要家）を対象に電力小売を部分的に自由化して小売部門にも競争原理を本格的に導入し、②電力会社が送電ネットワークをほかの電気事業者に開放する託送制度を新設し、③電気料金引き下げについて許可制から届出制に改め、④電気事業者に対する兼業規制を撤廃したことなどだった。この改正は電力小売への新規参入を喚起するもので、PPS（Power Producer and Supplier）と呼ばれる特定規模電気事業者の出現を促した。さらに9電力会社間の競争も喚起した。例えば、東京電力（Tokyo Electric Power Company, Incorporated）は、2000年3月にマイエナジー株式会社を設立し、東北電力（Tohoku Electric Power Co., Inc.）や中部電力（Chubu Electric Power Company, Incorporated）の供給区域内でオンサイト発電事業を展開し、02年3月には仙台市の電力入札に応札した。ただし、こうした自由化は全面的なものではなく、一般家庭や中小工場など特別高圧以外の需要家は非自由化対象にとどめられ、従来通り電気事業法の規制下で各電力会社から供給を受けるものであった。

その後も自由化の方向性は継続された。2003年2月の『総合資源エネルギー調査会（Advisory Committee for Natural Resources and Energy, 2001年1月設置）電気事業分科会（Electricity Industry Committee）報告』は、これまでの電力自由化の実績を検証し新たな方向性を示す役割を担いまとめられたものだった。そこでは、①小売自由化の拡大、②電力小売託送制度の見直し（複数の電力会社が送電線使用に対して課金する振替供給制度の廃止）、③全国規模の卸売電力取引市場創設（PPSにとっての電力調達容易化）、④電力会社によるカバー・ルールの見直し（事故時バックアップ料金の廃止などによってPPSの負担を軽減する）などが指摘された。これらは、03年6月公布、04年4月施行の改正電気事業法に反映された。

第3-6図 1995年の電気事業制度改革による電力供給体制の変化



典拠) 前掲「エネルギー白書2004年版」118頁。

出典 [II-10 p.301]

1990年代半ばから進められた自由化によって、電力料金は着実に低下し、低下幅は95年度から2005年度の間約18%に及んだ。00年に電力小売の自由化が開始されると、自由化分野のみならず家庭用の電灯料金においても値下げが観察された。燃料費が高騰したにもか

かわらず、電灯料金は00年度から05年度にかけて約10%の低下をみたのである。06年に電気事業分科会に設置された制度改革評価小委員会がまとめた報告書によると、自由化分野における効率化の効果が規制分野にもあらわれたためと解釈されていた。

このような料金面における効果に反して、競争そのものの活発化には大きな成果がみられなかった。PPSの販売シェアは低いままであり、電力会社間で供給区域を越える競争はほとんど展開されなかった。

原子力開発の重点的 pursuit

こうした状況の中で、地球環境問題対策の観点から原子力発電に対する関心が高まり、新規開発が進まない中で、発電電力量の電源別構成においては原子力のウェイトが上昇していった。この間、原油価格上昇などの影響を緩和するEnergy Security確保策としても原子力の役割が一定の意義をもつとの認識も強まり、原子力はEnvironment、Energy Securityの面で効果を発揮し始めていた[II-10 p.317]。

しかし、次のような問題も生じていた。第一に、国内外の原子力発電関連施設ではいくつかの事故が発生し安全性に対する信頼が揺らぎ始めた。第二に、核燃料サイクル(Nuclear Fuel Cycle)の確立は当初の期待と異なって十分な進展をみせていなかった。

原子力の安全確保については、重大事故の都度、安全性を高める努力が政策面から重ねられていった。1991年2月の関西電力美浜原子力発電所(Mihama Power Station of the Kansai Electric Power Co., Inc.)2号機で生じた蒸気発生器伝熱管損傷事象では、微量ながらも放射性物質が外部に放出された。各電気事業者は品質保証活動を強化し、伝熱管の健全性を向上させ、保守管理方法を改善するなど自主保安活動を強化した。さらに通産省は工事計画の審査及び検査対象を見直し、品質保証活動に対する指導・監督の強化を行った。また、99年9月に茨城県東海村の株式会社JCO(JCO Co.,Ltd.)ウラン加工工場で生じた臨界事故(Criticality Accident)に対しては、次のような対応が展開された。内閣総理大臣を本部長とする原子力災害対策本部(Nuclear Emergency Response Headquarters)を設置し原子力の安全・防災対策の強化および充実を図ることを目的として99年12月に「原子力災害対策特別措置法(Law on Special Measures Concerning Nuclear Emergency Preparedness)」が制定された。さらに、原子力保安検査官(Nuclear Safety Inspector)の原子力施設への配置、事業者が保安規定を遵守しているか否かを検査する制度を創設した「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) (原子炉等規制法(Nuclear Reactor Regulation Law))」の改正も同時に行われた。

2001年の省庁再編では、安全規制の強化に重要な意味をもつ組織改編が実施された。資源エネルギー庁(AGENCY OF NATURAL RESOURCES AND ENERGY)に原子力安全・保安院(Nuclear and Industrial Safety Agency, NISA)が設置されたのである。原子力安全・保安院は科学技術庁(Science and Technology Agency)が所掌した原子力安全行政の一部と、通産省が所管していた原子力安全行政を一元化したものだった。原子力安全・保安院が発足した直後の02年8月には東京電力によるトラブル隠蔽が発覚し大きな社会問題となった。不正問題の再発防止および原子力安全規制の抜本的改革を目的として、02年12月には電気事業法と原子炉等規制法が改正された。事業者の保安活動を充実させると同時に強化し、安全規制の実効性を高めることが期待されたのである。

天然ガスの利用促進

1990年代に入ると資源エネルギー庁が新たな観点から天然ガス導入を推進した。すなわち、90年1月に『IGF (Integrated Gas Family) 21計画』を提唱し、都市ガス事業者の供給ガスを低カロリーガスであるナフサやブタン等の改質ガスから天然ガスなどの高カロリーガスに転換することであった[II-10 p.352]。この転換にはガス機器の調整および天然ガス受入・供給設備等の新設が必要であり、そのため財政的支援があわせて求められた。2007年1月に生じた北海道北見市ガス中毒事故は、高カロリー化を急ぐ必要性をさらに高めた。

天然ガスの利用を高める判断は、当初Energy Securityを重視したためであったが、それのみならず1990年代後半にはEnvironmentの観点からも必要とされた。97年4月に公布された新エネルギー法は、このような方針を明確に示すものだった。さらに2000年代半ばにはEconomyの観点からも天然ガスの利用が着目された。原油価格高騰に対してLNGの価格が大きな上昇をみせなかったためであった。この時期には、世界的にも天然ガスへのシフトが進められた。

ガス事業全般については、自由化を促す制度改革が進展した。それは、1994年6月のガス事業法(Gas Utility Industry Law)改正によって開始された。熱量46MJで年間契約ガス使用量が200万立方メートル以上の大口需要家を対象として小売の自由化が進められた。大口需要家はガス供給者を選択することが可能となり、料金やサービスも当事者間の交渉に委ねられた。その後、自由化の範囲は拡大していった。

1999年11月には熱量46MJで年間契約ガス使用量が100万立方メートル以上の需要家が自由化の対象となり、一般ガス事業者のガス導管をほかのガス供給事業者が利用できる託送ルールも法制化された。この99年改正によって、ガス会社対ガス会社の競争に加え、ガス会社対電力会社、ガス会社対石油会社といった業種の垣根を越えた競争が進んだ。競争が促進されたことの効果は、95年から2002年にかけて大手ガス会社が料金を約8~12%値下げしたことであらわれていた。その後、2003年6月には「電気事業法及びガス事業法の一部を改正する等の法律(Partial Revision of the Electricity Utility Industry Law, and the Gas Utility Industry Law)」が成立し、ガス事業の制度改革はさらに進展した。このガスの自由化促進政策の特徴は、電力自由化の場合と比べて①新規参入がより活発に行われ、②一般ガス事業者が供給区域外への大口供給に積極的な姿勢をとった点に求められる。競争の促進という観点では、ガスの自由化は電力自由化以上の成果をあげた。実際、②の点については、一般ガス事業者が行う供給区域外への大口供給は件数、供給量ともに着実に増加し、2002年以降も一般ガス料金が低下した点にあらわれていた。

省エネルギー法の制定と改正

「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)」は状況の変化に対応しながら、数次にわたり改正された。1993年3月の2度目の改正では、新たにEnvironmentの観点から省エネルギー化を進めることが目的に追加された[II-10 p.373]。98年6月に実施された3度目の改正は、97年に京都議定書が締結をみたように、地球温暖化問題が顕在化したことをより強く反映したものだ。97年12月に通産省が省エネルギー法改正を省議決定したときの考え方によれば、改正は①自動車・電気

機器等の分野においてエネルギー効率の基準を厳しく設定し、その実施を担保する措置を強化すること、②エネルギー多消費工場における計画的なエネルギー使用の合理化を促す措置を強化することなどをねらいとしたものだった。98年5月には資源エネルギー庁・新エネルギー部(NEW ENERGY DEPARTMENT)が「エネルギーの使用の合理化に関する法律について」において、これまで以上のエネルギー使用合理化を指摘したこともあり、省議に沿った法改正が進められた。

民生部門で大きな意味をもったのは、1998年の改正で採用されたトップランナー制度(Top-Runner System)であった。それは、エネルギー消費効率に関する基準を、原則として、その時点で商品化されている製品のうちエネルギー消費効率が最も優れている機器の性能以上に設定し、その基準の遵守を義務づけるものだった。

5. 実用シフトの技術政策

90年代ビジョンと産業技術政策

1980年代から基礎研究に力を入れ始めた産業技術政策(Industrial Technical Policies)は、90年代に入ってから国立試験研究機関のあり方が問われ、かつ国際社会への貢献や補助金制度の見直しがせまられると変容を余儀なくされていった。90年代後半になると変化は明確化した。すなわち、新規産業創出や雇用問題への対応等が政策課題として重視されたことによって、「基礎シフト」から「実用化シフト」へと政策基調が推移した[II-9 p.43]。

1990年代の政策ビジョンを描いた産構審の答申(『90年代の通産政策ビジョン』)は、目指すべき産業技術政策の理念としてテクノグローバリズムを提唱した。すなわち、技術の保護主義的傾向(テクノナショナリズム)の高まりに対抗し「科学技術の人類にもたらす効用が国際的に最大になることを目標として、国際的レベルでその創造活動と流通・移転活動を活性化するため各国が協調して努力する」ことを求めた。国際貢献の方向性がより強められていた。

1992年の通商産業省編『産業科学技術の動向と課題—地球規模での技術的共生に向けて』は、テクノグローバリズムの推進に加えて、人と環境に優しい技術体系の構築を指摘した。引き続き基礎研究の推進、国際貢献などを重視しながらも、そこに環境への配慮に取り組む政策課題が加えられたことになる。また、表題に「産業技術」ではなく、「産業科学技術」という用語が使われたように、科学の進歩が産業技術の発展を促し、新技術が科学研究を刺激するといった関係を重視した内容でもあった。88年の産業技術白書が科学と技術の接近を重視し、この報告書がさらに産業科学技術として産業技術政策をとらえ始めたことからうかがえる限り、基礎研究の応用に向けた道筋が政策課題として重要性を増していったものとみなし得る。だが、実用化の重要性が明確に指摘されるのは90年代後半になってからであった。

通産省産業政策局長(Director-General, INDUSTRIAL POLICY BUREAU)の私的研究会として1997年7月に設置された「イノベーション研究会」は、98年6月に中間報告を作成した。そこでは、イノベーションが次々に生起する社会を実現するための技術政策のあり方が提言された。「今後の技術政策に関する新たな視点」として指摘された内容は、①企業・個人に

主眼をおいた技術政策の展開、②イノベーションの実施に立脚した技術政策体系の再構築、③情報化・サービス化の進展に対応した政策対象の拡大、④政府や企業の新しい戦略の立案を支援する研究の充実だった。さらに、市場ニーズの反映が重視され、「『開発中心』の技術政策体系から、技術の『研究開発』以外の局面、つまり『技術の普及』、さらには『社会からの情報の的確なフィードバック』を従来以上に重視する政策体系へと展開・拡充していく必要がある」とした。こうして応用研究、実用化の分野へと産業技術政策の政策課題が移行したのである。

テクノグローバリズムの推進

1990年代は、これまで行われてきた産業技術政策の手法に変化を求める議論が展開されるようになり、90年代後半には応用研究に対する政府の役割が重視されることになった。例えば、92年6月に産業技術審議会(Industrial Technology Council) (産技審) 総合部会企画委員会がまとめた報告書『テクノグローバリズムの推進とCOEの多面的醸成』は、COE (Center of Excellence) という言葉を用いた点に特徴をもっていた[II-9 p.72]。COEは「研究成果が世界的に高く評価され、優秀な頭脳が世界中から自然に集うような研究拠点」を意味し、このようなCOEの多面的醸成と産業科学技術分野における国際貢献を通じたテクノグローバリズムの推進が目標とされた。その具体策の一つに「基礎的独創的研究のための改革」がとりあげられており、そこではナショナル・プロジェクトの改革が指摘された。この指摘は、現行の産業科学技術研究開発プロジェクトを見直し、後述する93年度の産業科学技術研究開発制度(Industrial Science and Technology Frontier Program)およびニューサンシャイン計画(New Sunshine Program)などの発足に結実してゆく成果をもたらした。

1990年代後半は、実用化重視の方向性を示す報告が相次いだ。例えば96年7月に作成された産技審総合部会事務局の報告書『今後の産業技術政策の検討課題について』は、研究開発投資が3年連続で減少した厳しい現状を踏まえて政策課題を検討したものだ。具体的な産業技術政策は、①戦略的な民間の研究開発振興、②産学官の英知を結集した産業シーズの創成、③国研の制度改革、④大学の制度改革をとりあげていた。同じ頃に産技審において展開された議論は、次第に「基礎シフト」への反省を迫るものとなっていった。96年7月における第31回総合部会(Coordination Subcommittee)では、「通産省はこの10年、外国特にアメリカからの批判の中で、応用技術開発に政府が関与するというのを、無意識のうちに避けてきたと思う。それをもって基礎技術開発が必要だからということで、テーマの選定がそちらに偏っていた。(中略) 産業技術として産業の危機意識という基本的な命題の下に技術開発をしていかなければならないというときには、評価基準は産業化されるかどうか、であるべき」といった意見が委員から提起されていた。97年8月開催の第34回総合部会では、事務局が「新規産業創出に向けた研究開発の強力な推進が一番の力点である。(中略) 基礎研究にシフトしていた重点を、ここにきて産業側に戻すべきではないかと考えている」と発言するに至った。

1999年3月、小渕恵三(Keizou OBUCHI) 内閣総理大臣の下に設置され産業競争力会議(Council for Industrial Competitiveness)の議論を踏まえて、6月には産業構造転換・雇用対策本部が『緊急雇用対策及び産業競争力強化対策について』をまとめた。これに基づいて「国家産業技術戦略」が国家産業技術戦略検討会によって2000年4月にまとめられた。それは、産

技審『新しい産業技術政策の構築』（98年8月）の提言を基に工業技術院(AGENCY OF INDUSTRIAL SCIENCE AND TECHNOLOGY)が「産業技術戦略」の検討を進め、それを受けて再び産技審が99年に展開した議論の成果である産技審報告書『産業技術戦略（産業技術政策の今後の方向）』（00年4月）を反映したのもであった。産技審がまとめた産業技術戦略は、国際競争力を有するフロンティア創造型の技術革新システムを構築するため次の具体策を指摘したものだ。①技術革新の原動力となる人材とベンチャー企業の育成、②技術革新の起点となる機関の改革、③技術革新を促進する真の産学官連携の強化、④技術革新を加速する柔軟な政府の制度の再構築、⑤技術革新を支える基盤の整備、⑥技術革新を管理しうる知的社会の形成だった。あわせて省庁の枠組みを超えて産学官が協力し産業技術政策に取り組んでゆくことが必要であるとされた。実用化に結びつくような技術開発を進めるための基盤を整える意図だったとみられる。この趣旨を活かした「国家産業技術戦略」は第二次科学技術基本計画(the Second Science and Technology Basic Plan) (01～05年度) に活かされていくことになった。

科学技術基本法の制定に伴う調整

1990年代後半になると、95年11月の「科学技術基本法(Science and Technology Basic Law)」公布・施行によって産業技術政策の決定過程が変化することになった[II-9 p.106]。同法は、科学技術振興に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るため、科学技術会議(Council for Science and Technology) (59年2月設置) の議を経て科学技術基本計画(Science and Technology Basic Plan) を策定することを政府に義務づけた。こうした立法措置とこれに基づいた計画策定は、大学や国立研究所（以下、国研と略記することがある）における研究環境の整備・研究費の増加を求める研究者の要望と、公的な研究開発活動に対する産業界の高い期待とが反映されたものだった。それは実用化に結実する産業技術政策の具体化であり、省庁横断的な構想を視野に含めながら進行した。こうした方向性は96年12月の橋本龍太郎(Ryutaro HASHIMOTO)内閣によって、また別の角度から進められてゆくことになる。すなわち、政策決定方式がボトム・アップからトップ・ダウンへと転換され始めた。不況の長期化・深刻化に対して各省庁が個別に行う政策展開が顕著な効果をみせなかったため、従来の縦割り行政を見直す動きが強まったためだった。文部省や科技厅と連携を模索していた通産省においても、雇用の維持・拡大を支える新規産業を創出するといった課題に応じるため、他省庁との調整はより一層求められていった。

産業科学技術開発制度の展開

1990年代前半は、プロジェクト研究開発制度の見直しが続けられた時期でもあった。93年度の新政策に関する議論のうち、ナショナル・プロジェクトに関する検討によれば、次の諸点が指摘されていた。①現在の大プロ制度（システム指向）、次世代（要素、素材指向）間での研究開発の差異が少なくなっているため、制度を再編する必要がある、②ゆとりと豊かさの実現のための技術開発は、民間の積極的、主体的取り組みが困難であり、政府プロジェクトとして積極的に実施することが必要である、③新エネルギー政策（サンシャイン計画）と省エネルギー技術（ムーンライト計画）と環境技術（特にCO2対策技術）の研究開発は互いに密接に関係があり、これらの技術開発を総合的に実施することが必要などであ

った。こうした問題意識を踏まえて、大プロ・次世代技術の抜本的改革、エネルギー・環境技術開発の総合的推進が施策として必要視されていった。こうした判断の背景には、国内外の批判があった。国内については、欧米に対するキャッチ・アップ型研究開発の必要性が低下しているという認識に基づく批判だった。国外は、これまでの政策手法が特定産業に対する補助金散布であってアンフェアな制度であるというものだった。

こうした背景から1993年7月、大プロ、次世代技術、および医療福祉機器技術開発制度の3制度が統合され、「産業科学技術研究開発制度(Industrial Science and Technology Frontier Program)」(以下、「産技制度」)となった[II-9 p.206]。対象とする研究開発は、①基礎的・独創的領域、あるいは②公共・社会・福祉領域の要件を備えているものとされた。こうした要件は、「基礎・独創型及びミッション系(公共ニーズ)技術開発へのシフト」という理念に基づいて設定された。基礎・独創型について説明しておけば、「20～30年後の産業に新たな波及性の大きい基盤技術を提供するような研究開発を目指す。また、科学技術の振興に必要な基盤の整理を行う」技術開発が必要であるとするものだった。運営にあたって示された方法のうち、従来のプロジェクト別から分野別に研究開発官を配置する方式も採用された。これは、プロジェクトの枠組みにこだわらず分野別の優先順位を明確化し意義の低下した研究プロジェクトの縮小(スクラップ)を容易にすることを狙いとしていた。

このように再編を担った産技制度は、早くも1997年5月の閣議決定『経済構造の変革と創造のための行動計画』に基づいた対応の一環として98年度に改組される運びとなった。産技制度が基盤産技とされ、新たに「応用産技」と「大学連繫」の二つの制度が追加された。これら3プロジェクトをもって「新規産業創出型産業科学技術研究開発制度」が構想された。応用産技は、新規産業創出効果が見込まれるものの技術開発リスクが高く、多額の資金を要するなど、民間だけでは取り組み難い応用研究段階の技術開発を支援するものだった。大学連繫は産業化の芽となる知見等を発掘し産業化につなげてゆくことを狙いとした。新制度の研究開発分野は6分野に及んでおり、新材料、バイオテクノロジー、電子・情報・通信、機械・航空・宇宙、人間・生活・社会、医療・福祉であった。

以上のような産技制度における新規事業は、改組されるまでの1994～97年度にかけて新材料、バイオ分野、電子・情報・通信分野、機械・航空・宇宙分野にわたる8事業であった。これらのプロジェクトは精力的に展開されたにもかかわらず、99年に実施された500社へのアンケート調査によると、国のプロジェクトに参加した企業の多くが、共同研究より補助金制度を強く期待していることが明らかになっていた。

ナショナル・イノベーション・システムの改革

1990年代後半以降、国際産業競争力の減退に関する危機感を背景とした産学連携の進展などによってナショナル・イノベーション・システムは大きく変容していった[II-9 p.226]。そうした変化は、実用化シフトの具体化でもあった。

工業技術院は、産業空洞化に対応するための鍵は新規産業分野の創出にあると考え、世界に通用するような地域企業群を育成するため、1997年度から「地域コンソーシアム研究開発制度」を開始した。国立研究所、大学等の既存技術シーズを活用し事業化に向けた研究開発を推進することとし、これら機関と民間企業等が地域コンソーシアムを構成した。補助対象は特定事業者ではなくこのコンソーシアムであり、事業主体をNEDO(New Energy and

Industrial Technology Development Organization, 新エネルギー・産業技術総合開発機構)とし、同時に外部審査委員会を設置して有識者による評価を行うこととなっていた。

第3-8表 NEDOの事業費予算(単位?)

年度	新エネルギー勘定	産業技術研究開発等勘定	産業技術研究基盤出資勘定	石炭合理化勘定	石炭鉱害勘定	アルコール勘定	合計
1980	17,138			111,430			128,568
1981	38,160			220,019			258,179
1982	53,262			109,559		5,538	168,359
1983	55,152			89,859		13,046	158,057
1984	54,425			85,924		15,994	156,343
1985	60,263			79,696		12,893	152,852
1986	63,158			76,883		13,935	153,976
1987	67,322			194,311		9,212	270,845
1988	63,335	4,725	1,500	193,358		8,048	270,966
1989	67,499	15,137	2,200	161,996		9,334	256,166
1990	70,241	20,336	2,200	129,061		10,303	232,141
1991	60,884	25,536	2,400	97,432		10,843	197,095
1992	66,200	30,144	700	126,246		11,658	234,948
1993	79,808	36,421	2,400	99,034		11,635	229,298
1994	78,684	36,627	700	98,117		10,315	224,443
1995	97,506	24,877		92,850		9,544	224,777
1996	97,623	32,183		91,931	79,978	10,155	311,870
1997	95,203	41,056		92,240	81,937	11,796	322,232
1998	123,284	55,247		31,603	82,819	12,282	305,235
1999	147,007	68,908		24,760	59,209	12,602	312,486
2000	152,570	92,862		23,039	89,928	13,041	371,440

出典 [II-9 p.282~283]

1998年5月には「大学等における技術に関する研究成果の民間事業者への移転の促進に関する法律(Law Promoting Technology Transfer from Universities to Industry)」（以下、「TLO法(Technology Licensing Organization Law)」)が制定され、8月から施行された。大学等の技術や研究成果を民間企業に移転する仲介役となるTLO (Technology Licensing Organization, 技術移転機関)の活動に対する国の支援を定めたものだった。支援措置は、①産業基盤整備基金(Facilitation Fund for Industrial Structural Adjustment)を活用して、大学技術移転事業に対する債務保証、助成金の交付、情報提供業務、②大学等の研究成果を活用すべく、ベンチャー・中小企業を対象とした中小企業投資育成株式会社(Small and Medium Business Investment and Consultation Co., Ltd.)による出資の特例措置を活用することなどだった。従来、大学における研究が実用化される場合、共同研究等を通じて交流している民間企業に自らの発明を特許出願させ、その企業の研究者を研究室が受け入れ発明に関する技術指導を行い、その対価として企業から奨学寄付金を受け取ることが多かった。しかし、こうした仕組みは、研究移転の方法が制度化されていないこと、中小企業が排除されているなどの批判を招いた。TLO法はこうした限界を考慮した立法措置だったわけである。

このほか、1990年代には、ナショナル・プロジェクトの評価が厳格化された。プロジェクトの推進部署による評価方法から、96年10月には工業技術院総務部(GENERAL COORDINATION DEPARTMENT)総務課(General Coordination Division)内に技術評価室を設置し

て各部署の事後評価に関する事務をまとめることとなった。97年7月には技術評価課 (Evaluation Division) に改組され、省内全般にわたる技術評価システムの運営管理業務が追加された。推進部署と評価部署の分離をより進めることが意図されたものであった。一方、通産省においても、97年7月に科学技術会議がまとめた「国の研究開発全般に共通する評価の実施方法の在り方についての大綱的指針」に従い、『通商産業省技術評価指針』を8月に策定し評価の厳格化を進めた。通産省の指針は、①透明性、②中立性、③継続性、④実効性などを基本理念とするものであり、これ以降、98年8月までに行われた中間的な評価は、技術的に陳腐化した開発を中止する、あるいは開発目標に優先順位をつけて重点化を促すものであった。

ニューサンシャイン計画の推進

サンシャイン計画(Sunshine Project)、ムーンライト計画(Moonlight Project)に加えて、1989年度から工業技術院の各研究所では二酸化炭素問題をとりあつかう「地球環境技術研究開発」を開始した。並行的に類似した技術開発が進められるなか、工業技術院はナショナル・プロジェクトのあり方について92年5月25日付文書で次のような考え方を示していた。すなわち、「エネルギー技術開発及び環境技術開発（特にCO2対策技術）は密接な関係にあるため、これまで独立で実施してきた新エネルギー技術開発（サンシャイン計画）、省エネルギー（ムーンライト計画）及び地球環境技術開発プロジェクトを統合し、基礎的分野から応用研究に至るまでの総合的な研究開発プログラムの推進」が必要というものだった。こうした認識を背景としながら、12月に産技審新エネルギー技術開発部会・省エネルギー技術開発部会・地球環境技術部会合同企画委員会は、『21世紀を支えるニューサンシャイン計画の総合的展開』と題する中間とりまとめを公表した。こうして、これまでのエネルギー技術開発を統合した「ニューサンシャイン計画(New Sunshine Program)」が93年度から発足することとなった[II-9 p.267]。

計画は、①「地球温暖化防止行動計画」の実現をねらいとした革新的エネルギー・環境技術開発プロジェクトの国際開放下での傾斜的加速推進（革新技術開発）、②「地球再生計画」の推進をねらいとした国際大型共同研究プログラムの推進（国際大型共同研究）、③近隣途上国のエネルギー・環境制約の緩和支援をねらいとしたエネルギー・環境適正技術共同研究促進プログラムの推進（適正技術共同研究）から構成された。93～2000年度までの総額で3,547億円の国費が投じられた。研究開発テーマ別にみると、「石炭液化・ガス化技術」838億円、「太陽エネルギー」648億円、「地熱エネルギー」289億円などが多額を占めるものとなっていた。97年度には、①研究開発期間を原則5年以内とする、②競争的・効率的な研究実施体制の整備、③厳格な評価体制の構築といった3点にわたって制度改革が実施された。

ニューサンシャイン計画(単位?)

年度	再来可能 エネルギー	化石燃料 高度利用	エネルギー 一輸送・ 貯蔵	環境対策 技術	システム 化技術	エネルギー 一環境基 礎技術	COP3の 目標達成 技術	その他	合計
1993	13,317	21,472	4,724	267	1,020	130		106	41,036
1994	12,411	21,015	5,186	277	2,011	107		63	41,070
1995	12,421	20,859	5,649	379	2,468	94		60	41,930

1996	12,540	20,529	5,358	385	3,100	2,020		61	43,993
1997	12,272	18,796	5,319	536	4,234	3,551		56	44,764
1998	12,092	15,612	8,514	615	4,188	3,662	2,000	58	46,741
1999	12,754	11,135	10,780	724	4,065	4,213	3,236	56	46,963
2000	11,325	7,897	9,978	4,208	3,857	4,471	4,257	151	46,144
小計	99,132	137,315	55,508	7,391	24,943	18,248	9,493	611	352,641

出典 [Ⅱ-9 p.273~275]

新エネルギー・産業技術総合開発機構の改組

1988年5月公布・10月施行の「産業技術に関する研究開発体制の整備等に関する法律(Law Concerning the Improvement of System for Res. and Development in the Field of Industrial Technology)」によって次の改組がNEDOに対して行われた[Ⅱ-9 p.281]。すなわち、大プロ、次世代技術、医療福祉機器技術研究開発における①管理運営、および②国際産業技術関連事業、③研究基盤整備事業の三つを柱として、「産業技術研究開発部」(以下、「産技部」)が内部に設置された。産技部は、研究開発課、国際共同研究課、研究基盤整備課の3課からなっていた。新エネルギーの開発を担っていたNEDOに産業技術の業務が加えられ、こうしてNEDOは、新エネルギー・産業技術総合開発機構(New Energy and Industrial Technology Development Organization)として新発足した(NEDOという略称は変わらず)。改組の背景には、既に多くの研究組合が発足しており工業技術院だけで運営することが負担になっていたこと、民間との共同研究が大部分であることなどが考慮され、NEDOが調整を担うべきであるとする政策判断があった。なおかつナショナル・プロジェクトに対する研究資金をシーリング枠の外に出す狙いもあった。産技部は、当初直面した人材確保の問題を乗り越えながら、90年代には新たな事業を追加し、かつ既存研究開発プロジェクトを統合するなどして様々な研究開発を進めていった。

以上のようにして進められたエネルギーにかかわる施策のうち、新エネルギーに着目すればその成果は次のようなものだった。一次エネルギー総供給に占める「新エネルギー等」の割合は1980年度に1.0%、1990年度に1.3%、2000年度に1.1%と目標を達成することはできなかった。しかし、太陽光発電の普及にみられるように、新エネルギーを開発する取り組みは着実に前進したものと評価できる。

JISの国際的整合性

1995年1月にはWTO諸協定の一つとして「貿易の技術的障害に関する協定(Agreement on Technical Barriers to Trade)(TBT協定)」が発効した[Ⅱ-9 p.388]。GATTスタンダード・コード(GATT Standard Code)を発展させて継承したこの協定は、各国の基準・認証制度(Standards and Conformity Assessment Systems)が、正当な目的を達成するために必要である以上に貿易制限的でないことの確保を目的とした。そのために、規格等作成の際における透明性の確保、国際規格の使用、制度適用に当たっての内外無差別原則等を義務づけた。こうして否応なくTBT協定を遵守する必要性が生じ、JIS(Japanese Industrial Standards, 日本工業規格)と国際規格の整合性をいかに確保するのが急務となった。一方、95年12月に開催された米欧首脳会談を契機として、標準化政策に関する提言が米欧産業界から盛んに行われるようになっていた。

こうした事態を背景として、日本では1997年3月に工業標準化法(Industrial Standardization Law)が再び改正された。これは、①JIS制定手続き/JISのゼロベース見直し、②JISマーク制度等認証制度の見直しを内容としたものだった。①については、96年12月の日本工業標準調査会(Japanese Industrial Standards Committee, JISC)答申『工業標準化制度等の見直しについて』に基づいて、97～99年度に規格の総点検が行われた。見直し対象となった5,200規格について、関係省庁、原局、工業会、ユーザー等に対してゼロベース見直しの調査が実施された。99年度までに465規格が廃止されることになった。

こうした国際的な契機に基づいた変化だけでなく、1990年代後半には標準化の重点が次のように移行され始めた。すなわち、生産の効率化や品質向上といった視点のみならず、高齢化・福祉社会、消費者、地球環境、先端技術等への対応などが反映された。

あるべき国立試験研究機関の模索

工業技術院は、1990年1月、今後に向けた試験研究所の体制整備を検討する旨の院議決定を行った[II-9 p.408]。基礎的独創的研究の重要性が高まると予想されることから、「工業技術院試験研究所は、21世紀に向けて単なる産業振興の場であるに留まらず、基礎的独創的研究に裏打ちされた、我が国の研究シーズ提供の拠点となるべく、長期的な視点に立った研究体制の見直しの必要性が高まっている」という認識に基づいた決定だった。院議決定の内容は、①物資・材料系研究領域並びに生物・生体・人間工学系研究領域の研究体制の整備、②地球環境問題に関連する研究及び資源・保安に関連する研究に関わる体制の整備などの4点にわたった。4月に設置された検討委員会が92年4月にまとめた最終報告書は、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)、繊維高分子材料研究所(Research Institute Polymers and Textiles)、製品科学研究所(Industrial Products Research Institute)を再編し、93年1月をめぐりに新たに物質工学総合研究所、生命工学総合研究所、産業科学技術融合研究所の3所新設を提案するものだった。

こうした改革とともに、1997年度には産業技術の「競争的研究開発制度」(競争特研)が創設された。国立研究機関の研究者から研究テーマを募集し、外部有識者による審査を経てもっとも有効に研究が進められる案件に対して研究資金を重点的に配分する仕組みだった。99年度には産学官連携による研究の重要性を踏まえ、「産学官連携型競争特研制度」が創設された。研究資源をより有効に活用する方法が模索されていた。

このような改革が進んでいたとはいえ、橋本内閣に設置された行政改革会議(Administrative Reform Council)は1997年12月に行った『最終報告』では、工業技術院傘下の15研究所や科学技術庁傘下の5研究所等は独立行政法人化の検討対象になりうる業務としてリストアップされたのである。工業技術院は即座に対応を模索することとし、98年7月には「産業技術研究審議室」を設置して、行政改革後の産業技術体制のあり方、独立行政法人制度の望ましいあり方に関する検討を進めた。審議室は99年に「産業技術研究体制整備推進室」に改組された。推進室における検討は、基本理念WG(Working group:作業部会)をはじめとする七つのWGを組織し、それぞれにおいて進めるものだった。基本理念WGは2001年3月に『基本理念WG最終報告』を作成した。報告が指摘した工業技術院研究所の問題は、およそ7点にわたっていた。主なものは、①研究所の社会的位置づけ、その担うべきミッションが不明確になった、②研究課題の適切な選択、目標の設定、研究資源の集中的投入について十分な対応

が成されなかった、③国が行う研究の受益者である国民や産業界のニーズが十分に把握できず、出口イメージを持たない研究が増えている、④産業界の研究開発能力が向上し、工業技術院研究所が研究開発の核として果たすべき役割が曖昧になった、などの諸点だった。こうした問題を克服するために様々な方法が提示された。それらは次のような考え方に基づいたものだった。「基礎研究すなわち『学』、応用研究すなわち『官（国立研究機関）』、実用化研究すなわち『産』』というように、明確に役割分担することは、国全体の研究投資として非効率的である、との認識を導くものである。このため、今後は、研究開発の複線化モデルに適した、技術の入り口（従来の言葉としての基礎研究）から出口（実用化）までを俯瞰的に見渡した要としての役割の重要性がますます増加していくものと考えられる。これまで学と産の橋渡し役であった国立研究所は、この役割を果たす上で、最適な機関と位置づけられる」というものであった。国立研究所が、基礎研究から実用化までを対象として、産学官の連携における要の位置に立ち、ナショナル・イノベーション・システムの活性化に寄与することを宣言したものであった。こうした方向性の具体化は、国立研究所の枠組みを変更させるものであり、旧工業技術院傘下の15研究所と計量教習所(Weights and Measures Training Institute)の合計16機関は、01年4月に独立行政法人産業技術総合研究所(National Institute of Advanced Industrial Science and Technology, AIST)に再編されることになった。

以上、検討してきたように、産業技術政策のうち、研究開発活動については、国が自ら国立研究所において行う場合と委託するものがあった。委託研究のなかの共同研究は、大プロ、次世代、サンシャイン計画、ムーンライト計画などとして行われた。資金的援助については、補助金、出資・融資制度、税額控除制度などがあった。

だが、こうした様々な政策ツールは、1980年代以降、変化を求められた。低金利状態が続きつつ企業の資金調達源が多様化したから低利融資の意義は低下し、技術摩擦が深刻化したことによって補助金行政が大きく後退することになった。また、委託研究の方法も見直され、90年代には産技制度、ニューサンシャイン計画などへの再編が進んだ。高度成長の終焉とともにキャッチ・アップの時代が多く分野で終わりを告げ、産構審の80年代ビジョンが「創造的な自主技術開発」を掲げたように、先進国としての産業技術政策が問われ始めていたことのあらわれだった。

そうした中で、産業技術政策の「ナショナル」な理念を定めることは容易なことではなかった。1980年代に進められた基礎シフトは、後の99年頃に指摘されたところによれば、それまでの基礎研究の不十分さ、貿易摩擦の回避を考慮すれば不可避的なものであり、新製品の創出に直ちに役立つことは期待されていなかったし、成功する確率が低いことが当然認められているものだった。このことは、ある意味で、個別産業界と密接な情報交換の中から決定されたナショナル・プロジェクトにいかなる方向性を付与するのか、換言すると個別プロジェクト群を束ねる「ナショナル」な観点を導き出すことの困難さを示していた。実際、実用化シフトの段階においても同じ問題に直面した。例えば、90年代後半の雇用維持拡大を狙いとした「新規産業創造型提案公募制度」（97年度開始）は、個別利害からの要望をその都度受け止めるような運営に終始し、長期的・戦略的な視点に立脚した資源配分の実現とはみなし難い政策運営にとどまった。理念の確定とその具体化の方法に難しさがあらわれていた。反対に、資源エネルギー政策と連携したサンシャイン計画などの戦略的な重要性が明瞭なものでは、その成果が目標と大きく乖離してしまった点に限界が見出された。目標が明

確であったがゆえに成果が厳しく問われ、その点に不十分さを残したのであろう。その意味では「ナショナル」な課題を発見すれば事足りるわけではない。

基礎シフトから実用化シフトへと政策基調が推移してゆく中で、共同研究に伴う補助金、研究組合方式といった課題のほか、国立研究所の再編など様々な変革が模索された。だが、共同研究の方法に変革が求められたからといって、共同研究の意義それ自体は依然として失われていない。むしろ共同研究によって戦略的技術が確定していくものであろう。そもそも自前で戦略的技術を追求できるような豊富な資源に恵まれた民間企業が多数派であるわけではない。従って、政策手段の見直しも重要であるが、変化する国際環境・科学技術に対応して産業技術政策の役割を問い続ける必要がある。雇用を維持できるような日本の制度的比較優位を発見しそれを創造的に拡大してゆくような戦略が求められ、かつそれに支えられた産業技術政策のあり方が問われている。

6. 新たなプロパテント政策の潮流

特許法の改正

1990年代に入ると、知的財産制度の役割に対する要請はより大きくかつ広いものとなっていた。世界のフロントランナーとして日本の地位が高まっており、そのことを前提として競争力を持続させ、かつさらなる発展を志向するのであれば、自力で最先端の技術やアイデアを切り開いてゆかなければならない。「情報」の重要性和「グローバル化」の進展という要素が伴いながら、技術開発などの知的創造の重要性が格段に高まっていた。そうした認識は、95年にTRIPS協定が発効し、国内的に取り組んできた諸改革が一段落したことを契機として強まっていた[II-11 p.26]。

96年12月に特許庁長官(Commissioner, PATENT OFFICE)の私的諮問機関として設置された「21世紀の知的財産権を考える懇談会」が97年4月にまとめた報告書は、第一に、「『情報化』と『グローバル化』が21世紀に向けてのキーとなる2つの大きなうねりであり、このような中で科学技術の発展により様々な問題を克服していくためには、技術をはじめとする知的財産を『創造し』、これを権利として明確に位置づけて『保護し』、その知的財産を十分に『活用し』、そして活用により獲得された利益を投入することによりまた新たな知的財産を創造するという、『知的創造サイクル(Intellectual Creation Cycle)』を築き上げることが重要である」と指摘した。第二に、こうした重要性に鑑みて米国が80年代から「知的財産権」を重視してきたにもかかわらず、日本の認識は乏しく、そのため、第三に、「プロパテント政策(Pro-Patent Policy)」への転換が必要であると判断されていた。このような判断に基づいて、『今後の知的財産権の目指すべき方向』として八つの提言が行われた。①知的財産権の「広い保護」、②知的財産権の「強い保護」、③大学・研究所の「知的財産権振興」、④「特許市場」の創設、⑤「電子パテント」の実現、⑥「発展途上国協力」の推進、⑦「世界共通特許」への道、⑧「知的財産権政策」の国家的取り組みであった。

報告書に基づいた諸改革が推進されることになったが、第一に、特許法(Patent Law)・実用新案法(Utility Model Law)の改正についてみると、1990年代後半の二度にわたる特許法の改正は[II-11 p.227]、これまでのものとは性格が大きく異なっていた。権利付与の迅速化

(Prompt Granting of Right, etc.)や保護の確保だけでなく、付与された知的財産権の価値をいかに高めるかということが目的となっていたからである。フロントランナーとしての日本の地位を反映したものであり、付与された財産権の価値を高めて国全体のイノベーション促進に如何につなげるかが政策課題となっていたことが背景にあった。97年4月、工業所有権審議会(Industrial Property Council)制度部会に設置された損害賠償等小委員会が検討を進め、12月にまとめた答申を基に制度改正が準備された[II-11 p.283]。改正法は98年5月に公布されたが、改正点は、①民事上の救済を見直したことである。これは、現行制度では無体財産である特許権を侵害されているのか否かの立証が難しい状態を緩和しようとしたものだった。侵害人側が侵害に近い行為を行いながら、見つからなければそのまま事業活動を継続し、たとえ発覚したとしても通常の実施料相当額を事後的に支払えば済むであろうという事態が許容されかねない制度設計だった。これを改善するため、逸失利益立証の容易化、具体的事情を考慮した実施料相当額の認定などが行われることとなり、あわせて②刑事罰の見直しも加えられた。

このように制度の上で侵害行為や損害額の立証を容易化しても、実際に侵害者からこれらの証拠を集めることは容易なことではなかった。そこで、訴訟手続面で権利者(原告)の立証活動を容易化する手段の必要性が高まっていった。99年3月に公布された改正法では、侵害者が営業秘密の権利を盾にとるなどして行為の開陳を否認する際、そうした行為を簡単に認めさせないようなルールを整え、審理の促進を期した。また、審査請求期間が最大7年から3年に短縮された。これは、特許出願した権利を審査するかどうかを出願者が検討する猶予期間を短縮し、第三者に対して権利化が不確定な時期をできる限り少なくして、技術利用に道を開く意図であった。

なお、2000年以降も、特許法・実用新案法の改正は続いた。「プロパテント政策」の方向性に従い、技術の発明や考案を強く、広く、早く保護するための制度改正があり、02年の間接侵害規定拡充、04年の刑事罰の強化などが主要なものであった。

意匠法・商標法の改正

第二に、意匠法(Design Law)が改正された。1990年代後半になると、「デザイン」が製品の魅力や競争力を構成する重要な要素とみなされるようになった。しかし、59年以来大幅な改正が行われてこなかった意匠制度によっては、デザイン開発の多様化のみならず、巧みな模倣に対応することが次第に困難となり、デザインへの投資を減退しかねないおそれが懸念されていた[II-11 p.311]。そのため、97年4月に工業所有権審議会に意匠小委員会(Design System Subcommittee)が設置されて議論が進められ、12月の答申を経て98年5月に特許法の改正と同時に改正法が公布されることとなった。改正点の一つは、部分意匠(Partial Design)の保護であった。デザイン開発では、商品の高付加価値化・差別化を図るために創作の重点が物品の部分に移行する傾向が観察されていた。なおかつ部分的なデザインの模倣が増加したため保護の必要性が高まっていたためである。そのほか、創作容易性の要件が引き上げられた。改正はこれにとどまらず、「プロパテント政策」に即した保護の改善が試みられ、2006年6月に改正法が公布され、意匠権の存続期間延長、画面デザインの保護拡充などが進められた。

第三に、商標法(Trademark Law)の改正が行われた[II-11 p.321]。1990年代には、経済活動

の国際化が進み商標制度の調和や簡素化が課題となり始めていた。94年ジュネーブ(Geneva)で開催された「改正商標法条約採択のための外交会議」では、これらの課題の克服を目的とした商標法条約(Trademark Law Treaty, TLT)が採択され、日本もこれに応じる必要に迫られた。また、国内においても不使用商標の累積によって商標の選択肢が狭められるといった課題が浮上していた。これらを背景として96年12月に改正法が公布された。商標法条約に対応した改正は、①一出願多区分制の導入であった。日本の商標法は、指定商品または役務を「政令で定める商品及び役務の区分内において」指定しなければならないとする一出願一区分の原則を規定し、その区分内であれば複数の商品または役務を指定しても差し支えないとされていた。これに対して、商標法条約は一出願多区分制の採用を義務づけたため、改正が必要になったからであった。これには、出願人が区分毎に願書を作成する必要がなくなり手続の簡素化が図られるといった利点があった。このほか、②願書・申請書の記載事項簡素化、③更新時の実体審査及び登録商標の使用チェックの廃止、④代理に関する手続の簡素化などが進められた。また不使用商標対策としての改正は、①不使用取消審判制度の改善であった。これは、不使用商標の保有に対する公益的観点からのチェック手段を強化するといった対応であった。ほかにも、②商品・サービスのライフサイクルが短期化したことを背景とした早期権利付与の確保、③全国的に名が知られ高い名声や信用を得ているとみなされる著名商標(Well-Known Trademark)等に対する保護の改善、④立体商標(Three-Dimensional Trademark)制度の導入、⑤団体商標(Collective Trademark)制度の導入などの改正が行われた。

国際的な要請と国内の圧力に応じて改正された商標法は、1999年に再び改正されることになった。これは、商標の国際登録システムを定めたマドリッドプロトコル(Madrid Protocol)に加盟するため国内の仕組み作りを進めたものであった。この「標章の国際登録に関するマドリッド協定の議定書(Protocol Relating to the Madrid Agreement Concerning the International Registration of Marks) (マドリッド協定議定書、マドリッドプロトコル))は、商標の国際的な保護を要請する声の高まりを背景として、89年6月に採択されたもので、95年12月に発効し96年4月から制度運営が開始されていた。この制度運営に応じ、条約に伴う規定の整備や商標審査期間の法定化などが進められた。このほか、2005年には、地域団体商標(Regional Organization Trademarks)制度を導入し、地域ブランドの保護を強化する改正が行われた。

このほか知的財産制度の改善に関しては、1990年代後半以降の不正競争防止法(Unfair Competition Prevention Law)の改正、ソフトウェア保護の推進などがあった。このうち後者については、特許庁は97年2月に「コンピュータ・ソフトウェア関連発明の運用指針」を策定し、新たに「コンピュータ・プログラムを記録した記録媒体」が特許の対象となることを示した。さらに、2000年12月にも「コンピュータ・ソフトウェア関連発明に関する審査基準」が改訂され、媒体に記録されていないコンピュータ・プログラムを「物の発明」として扱うことが明示されることになった。この判断は、02年の特許法改正によって法律上も明確にされるに至った。こうしてソフトウェアの権利保護は特許法の枠組みにおいても整備されていった。

その後、2002年2月には小泉純一郎首相(Prime Minister Jyunichiro KOIZUMI)が所信表明演説において知的財産戦略会議(Strategic Council on Intellectual Property)をたちあげ必要な施策を推進することを明言し、この方針に沿って知的財産戦略会議の審議に基づいて『知的財産戦略大綱(Intellectual Property Policy Outline)』が策定され、2003年3月には「知的財産基本法

(Basic Law on Intellectual Property)」の制定に結実した。

終章 展望 21世紀の経済産業政策