

終章 21世紀の経済産業政策への展望

1. 経済産業省の設置	2
行政改革会議「最終報告」	2
経済産業省の「編成方針」	3
2. 世紀転換期における通商産業政策	5
組織改革を先取りした政策展開	5
転換する政策主題	6
新たな課題を見出した政策分野	8
おわりに	9

終章 21世紀の経済産業政策への展望

1. 経済産業省の設置

2001年1月に政府は大規模な行政組織の再編成を行い、通商産業省(Ministry of International Trade and Industry, MITI)は経済産業省(Ministry of Economy, Trade and Industry, METI)へと組織替えされた。この省庁再編の原則は、1980年代初めから開始された規制緩和などを通じた行財政改革の集大成ともいべきものであり、1995年の行政改革会議(Administrative Reform Council)の『最終報告』に基づくものであった。

行政改革会議「最終報告」

1997年12月の行政改革会議『最終報告』は、「なぜ今われわれは行政改革に取り組まなければならないのか」を「行政改革の理念と目標」として次のように説明した。まず第一に、「従来日本の国民が達成した成果を踏まえつつ、より自由かつ公正な社会の形成を目指して<この国のかたち>の再構築を図る」ことが必要との認識を示した。具体的には、高度成長期における日本経済の躍進を「経済的繁栄というかけがえのない“資産”をもたらしたが、それとともに、400兆円あるいは500兆円ともいわれる膨大な財政赤字に象徴されるような巨大な負の遺産をも残し、われわれにとって過ぎ去りし時代となろうとしている」としたうえで、その問題点を「長年にわたる効率的かつ模倣的な産業社会の追求の結果、この国は様々な国家規制や因習・慣行で覆われ、社会は著しく画一化・固定化されてしまっている」、「右肩上がりの経済成長が終焉し、社会の成熟化に伴い、国民の価値観が多様化するなかで、かつて国民の勤労意欲を喚起し、社会に活力をもたらした同じシステムが、現在ではむしろ、もたれあいの構造を助長し、社会の閉塞感を強め、国民の創造意欲やチャレンジ精神を阻害する要因となりつつある」と指摘した。要するに、ここでは、「戦後型行政システムを改め、自律的な個人を基礎としつつ、より自由かつ公正な社会を形成するにふさわしい21世紀型行政システムへと転換すること」に求めた。

このような現状批判に基づいて、第二に、「<この国のかたち>の再構築を図るため、まず何よりも、肥大化し硬直化した政府組織を改革し、重要な国家機能を有効に遂行するにふさわしく、簡素・効率的・透明な政府を実現する」ことが目標設定された。

この目標に沿って「行政が国民生活の様々な分野に過剰に介入していなかったか」を反省し、「本来国民の利益を守るべき施策や規制が自己目的化し、一部の人の既得権益のみを擁護する結果を招いたり、異なる価値観や政策目的間の対立や矛盾を不透明な形で内部処理し、あるいはその解決を先送りしてきた」ことを改めるため、「個別事業の利害や制約に拘束された政策企画部門の硬直性、利用者の利便を軽視した非効率な実施部門、不透明で閉鎖的な政策決定過程と政策評価・フィードバック機能の不在、各省庁の縦割りと、自らの所管領域には他省庁の口出しを許さぬという専横的・領土不可侵的所掌システムによる全体調整機能の不全といった問題点の打開こそが、今日われわれが取り組むべき行政改革の中核にあるとあって差し支えない」と結論づけた。

こうして、「自由かつ公正な社会を形成するにふさわしい21世紀型行政システム」として、次のような仕組みや特性を追求すべきと提言した。

第一には、総合性、戦略性の確保である。内外環境が時々刻々変化し、時に相互に矛盾する多様な政策課題に即応し、国政全体と国際社会を見渡して、時と課題に応じていかなる価値を優先するかを総合的、戦略的に判断し、大胆な価値選択と政策立案を行うことが何より必要である。

第二には、機動性の重視である。危機管理や安全保障など緊急かつ国家的な課題への対応に遺漏なきを期するためにも、また、国政全般にわたり、政策判断の機を逸する愚を避けるためにも、意思決定を抜本的に迅速化することが重要である。

第三には、透明性の確保である。行政が公正な政策判断を保つためには、その意思決定を透明かつ明確な責任の所在の下に行うことが必要不可欠である。また、時代環境がめまぐるしく変化するなかで、行政のみに無謬性を求めることは、その政策判断の萎縮と遅延、先送りを助長することになりかねない。この際、発想を転換し、行政の失敗の可能性を前提に、絶えず政策の評価や転換、さらには官民を問わない政策の自由競争を促す環境を整備するとの視点も必要ではなかろうか。

第四には、効率性、簡素性の追求である。この古くて新しい課題の追求のためには、精神論では不十分である。市場や社会が行政の効率性を不断に監視し、効率性の確保を担保し得るシステムを作り出すことが新たな行政に最も求められている課題であろう。

具体的な処方箋としては、①総合性、戦略性の確保という観点から、基本的な政策の企画・立案や重要政策についての総合調整力の向上などを目指して官邸・内閣機能の思い切った強化を図ること、②企画・立案機能と実施機能の分離や中央省庁の行政目的別大括り再編成・相互提言システム導入を進めること、③行政の透明性の確保をはかる、④行政の効率化のため官民分担の徹底による事業の抜本的な見直しや独立行政法人制度の創設による民間能力の活用などを推進していくことであった。

経済産業省の「編成方針」

こうして2001年1月を期して22省庁を12に再編する大規模な行政組織の改革が実施されることになった(内閣府(Cabinet Office)及び総務(Ministry of Internal Affairs and Communications)・法務(Ministry of Justice)・外務(Ministry of Foreign Affairs)・財務(Ministry of Finance)・文部科学(Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology)・厚生労働(Ministry of Health, Labour and Welfare)・農林水産(Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries)・経済産業(Ministry of Economy, Trade and Industry)・国土交通(Ministry of Land, Infrastructure and Transport)・環境(Ministry of the Environment)の10省設置(総理府(Prime Minister's Office)及び従前の12省改組、総務(Management and Coordination Agency)・北海道開発(Hokkaido Development Agency)・経済企画(Economic Planning Agency)・科学技術(Science and Technology Agency)・環境(Environment Agency)・沖縄開発(Okinawa Development Agency)・国土(National Land Agency)の7庁及び金融再生委員会(Financial Reconstruction Commission)廃止)。中央省庁等改革基本法(Basic Law on Central Government Reform)(1998年)によると、新設される経済産業省の「編成方針」(同法21条)は、次のようなものとなった。

- 一 経済構造改革を推進すること。
- 二 産業政策について、次に掲げるところによること。

イ 個別産業の振興又は産業間の所得再配分を行う施策から撤退し、又はこれを縮小し、市場原理を尊重した施策に移行すること。

ロ 市場における経済取引に係る準則の策定及び整備、工業所有権等の保護、技術開発等の業種横断的な政策に重点化するとともに、円滑な産業構造の転換を推進すること。

三 通商政策及び貿易政策について、地域的又は多国間の枠組みによる新たな国際経済秩序の形成に積極的に貢献するとともに、産業に関する国際的な調整のための施策を展開すること。

四 中小企業政策について、中小企業の保護又はその団体の支援を行う行政を縮小し、地域の役割を強化するとともに、新規産業の創出のための環境の整備への重点化を図ること。

五 地域の経済及び産業を振興する施策について、地域の役割を強化し、国の関与を縮小すること。

六 エネルギー政策について、次に掲げるところによること。

イ 省エネルギー及び新エネルギーに関する施策に重点的に取り組むこと。

ロ 事業者に対する需給調整のための規制を大幅に廃止し、又は緩和すること。

ハ 危機管理に係る政策及び環境政策との連携を強化すること。

ニ 原子力の開発及び利用に関し、適切な方向付けを行うこと。

七 技術開発について、国が政策的に行う必要がある重要なものへの重点化を図ること。

八 経済財政諮問会議における経済全般の運営の基本方針の審議に関し、産業政策、経済構造改革、民間経済の活力の維持及び強化を図る観点から必要な企画立案に参画すること。

九 情報通信に関する通商産業省の機能を郵政省との分担を変更しないで引き継ぐこと。

十 独占禁止政策を中心とした競争政策については、引き続き公正取引委員会が担うものとし、経済産業省の所管としないこと。

十一 大規模プロジェクト等による技術開発について、主として学術研究及び科学技術に関するものは教育科学技術省が担うことを踏まえ、主として商業化及び実用化に向けたものを経済産業省が担うこと。

十二 原子力に関する技術開発について、学術研究及び科学技術に関するものは教育科学技術省が担うことを踏まえ、エネルギーとしての利用に関係するものを経済産業省が担うこと。

十三 原子力のエネルギーとしての利用に関係する安全の確保のための規制については、一次的には経済産業省が行い、二次的審査は、引き続き、原子力安全委員会が行うこと。

十四 産業政策の転換を踏まえ、個別産業の振興を担当する局を整理する等内部組織を見直すこと。

このうち廃止された通商産業省のあり方と大きく異なったのは、編成方針の第一に「経済構造の改革を推進すること」が明示された点であった。これによって通商・産業政策に限ら

ず、経済全般の構造改革が主要な政策課題として明確化された。同時にこれに続く産業政策では、第2項のイにおいて「個別産業の振興又は産業間の所得再配分を行う施策から撤退し、又はこれを縮小し、市場原理を尊重した施策に移行すること」も宣言されたことであり、この結果、第4項にある中小企業政策でも「中小企業の保護又はその団体の支援を行う行政を縮小」することなど、社会的な格差や衰退産業のターミナルケアなどの産業政策は、経済産業政策の主題としては後景に退くことになった。

このほか、第7項までは経済産業政策の主要課題を示すことになっており、これをより具体的に経済産業省設置法(Law for Establishment of the Ministry of Economy, Trade and Industry)では60項目に分けて明示することによって行政の関与しうる範囲を明文化することになった。また、第9項以降は、情報通信政策、競争政策、技術政策、原子力政策、原子力安全政策などについての他省庁との調整に関わる規定であったが、この面では従来の仕切り、役割分担に大きな変更はなかった。とくに情報通信政策についての分担を変更しないと明示され経済産業省の関与が制限されたことは、将来の経済社会の展望、構想に関わる情報産業の位置づけや、経済構造改革の推進を重要課題としている行政改革の趣旨からみると徹底を欠く面があったことは否めなかった。

2. 世紀転換期における通商産業政策

組織改革を先取りした政策展開

中央省庁等改革基本法第21条第14項は「個別産業の振興を担当する局を整理する等内部組織を見直すこと」を求めていたが、それは伝統的な通商産業政策(International Trade and Industry Policy)の特徴となっていた「原局行政」の解体を求めるものであった。もともと、1973年の組織改革において、このような方向はある程度追求されてきたものであったが、その後の政策展開は、産業政策が業種横断的なものとなって業種ごとの縦割りの行政組織との不適合が見られるようになっていた。そうした中で、政策課題の解決方法としては、本論で繰り返し指摘したように、1980年代から次第に「市場介入型産業政策」ではなく「市場の機能を尊重しなおかつそれを促進するタイプの政策」を選択するようになっていた。

この変化は、典型的には公正取引委員会(Japan Fair Trade Commission)との関係の変化に現れていた。高度成長期まで通産省はしばしば独占禁止法(Antimonopoly Law)の運用を巡って公取委と対立し、産業内の共同行為の容認を重要な政策手段としており、そのために適用除外立法の制定や行政指導(Administrative Guidance)などの手段に活路を見出してきた。そうした考え方は、1980年代前半には大きく転換し、まずは国内産業政策において競争促進的な政策課題が重視されるようになり、設備調整などは企業の自主的な行動の範囲内に委ねる方向へと転換した。特定不況産業安定臨時措置法(Law on Temporary Measures for Stabilization of Specified Depressed Industries)(「特安法(Industry Stabilization Law)」、1978~1983年)では、石油危機後に発生した構造不況業種(Structurally-Depressed Industry)の問題に対処するため、公認のルールに基づく設備廃棄や企業合同等が求められたが、これに続く1983年の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)、1983~88年)では、その策定に際して提示さ

れた「山中六原則」(①縮小と活性化、②雇用と地域経済への影響の緩和、③総合的な対策の実施、④民間の自主性の尊重、⑤競争政策の重視と開放体制の堅持、⑥対策の時限性)に基づいて、①民間の実情を尊重すること(民間の申出にもとづき、通産省が業種を指定する)、②輸入規制はしないこと、③公取委と事前に協議はするが独禁法の適用除外にはしないことに改められた。この③が独占禁止法との関係で大きな違いであり、これ以降、企業合併などを含む企業レベルの自発的な対応を前提としてそれを支援する方向へと政策基調は転換した。こうして、産業政策の焦点は業種から企業制度・企業組織に変化し、1990年代には通産政策が企業合併や合同に事前に直接関与することはなくなり、代わって(合併審査基準の見直しなど)競争政策のルールそのものについて提案する、「ルール志向型(Rule-Based)」の政策に転化した。それは、1993年6月に産構審の基本問題小委員会(Fundamental Issues Subcommittee of the Industrial Structure Council)の検討に基づいて公表された『中間的とりまとめ』が、日本型経済システムの見直しのための制度改革(純粋持株会社、労働市場の部分的流動化等)を提言したことに示されていた。

このような変化は、海外からの産業政策への批判に後押しされた面があり、日米構造問題協議(Structural Impediments Initiative talks, S.I.I.) (1989~90年)で提起された日本経済の閉鎖性という構造的課題への対応という性格を産業政策に付与することになった。その背景となった通商問題は「経済大国」としての責任という形で1970年代後半には提起されるようになり、日本の貿易収支の大幅な黒字が問題視されたことであった。それ以前から日本の繊維製品に関わる日米摩擦などが問題となっていたが、この先例に従いながら、鉄鋼・半導体・自動車など様々な商品分野に舞台を移しながら生じた日米貿易摩擦では、二国間の貿易不均衡を日本側の自主規制などによって解決する方策がとられることが多かった。このような二国間の調整措置と並行して日本への輸出を求める欧米諸国から日本市場の「閉鎖性」への強い批判が生じ、工業品のみならず第一次産品などに対しても市場開放、輸入枠拡大が要求された。この要求に応じて非関税障壁(Non-Tariff Barriers)と指摘されたような国内産業部門に対する様々な政府規制が緩和され、国際的に共通するルールに従うように改められた。規制改革が通商関係の分野で先行して実施されることになったのは、このような海外からの圧力が推進力となった面があった。輸出への期待が大きくなっていった産業界では、対外通商摩擦の加熱を回避することは優先すべきことがらであったから、第一次産品などとは異なって鉱工業品分野での市場開放はかなり順調に進められたといえる。規制改革がより広く非通商関連へと拡大するのは、財政再建を推進し、政府からの自由を求めて「小さな政府」を要求する産業界の声に沿ったものであった。

しかし、このような対応は、輸出面では何らかの政策的な関与による自主規制を求める一方で、輸入面では政策関与を極小化することを求めるものであるという限りで、原理的には一貫性に問題のある過渡的なものであった。通産政策は、それ故に通商交渉においてもルールに基づく措置によって対応すべきこと、つまり多国間で合意できるルールに基づいて問題を処理することになった。二国間の調整に際して一方的な措置がとられる場合には、WTO(World Trade Organization、世界貿易機関)などの場において明確な主張を展開し自由貿易の原則を堅持することになり、政府の関与できることが限定的であることを政策スタンス、通商交渉の原則として対処することになった。たとえば、日米鉄鋼交渉で通産省は、GATTウルグアイ・ラウンド(GATT Uruguay Round)に1991年12月に提出された貿易交渉の国際ルー

ル草案に沿い、「自主規制の時代はもはや過ぎた」との判断に基づいて延長を拒否することとし、対米鉄鋼輸出の自主規制は終わりを告げた。また、自動車交渉ではクリントン政権 (Clinton Administration) の数値目標要求を拒否し、必要とあれば係争事項をWTOの裁定に持ち込む決意のもとで合意にこぎ着けた。

こうして産業政策が市場経済システムへの信頼に基づくものへと変容していくことに少し後れながら通商政策も市場経済システムを重視するものへと転換した。もっともこれが着地点というわけではなかったことは本章末尾でふれる。

転換する政策主題

通商産業政策の変容は、産業政策や通商政策における市場経済機能への信頼という考え方の浸透とともに、伝統的な政策課題のそれぞれのあり方も変えていった。大きく様変わりしたのは、立地政策と中小企業政策であった。

工業部門の地方分散などを通して地域間の格差を是正することを重要な課題としてきた産業立地政策 (Industrial Location Policy) は、1980年代までは全国総合開発計画 (Comprehensive National Development Plan) などにに基づきながら、工業再配置促進をはじめとして、「高度技術工業集積地域開発促進法 (Law for Accelerating Regional Development Based upon High-Technology Industrial Complexes)」（1983年、テクノポリス法 (Technopolis Law)）、「地域産業の高度化に寄与する特定事業の集積の促進に関する法律 (Law to Promote the Group - Siting of Designated Types of Business Contributing to More Sophisticated Local Industrial Structures)」（1988年、頭脳立地法 (Key Facilities' Siting Law)）、「多極分散型国土形成促進法 (Multi - Polar Pattern National Land Formation Promotion Law)」（1988年）、「地方拠点都市地域の整備及び産業業務施設の再配置の促進に関する法律 (The Law for Comprehensive Development of Regional Core Cities with Relocation of Office-Work Function)」（1992年、地方拠点法）や「オフィス・アルカディア構想 (Office Arcadia Plan)」などを通して地域開発を推進してきた。これらの政策措置では、高度成長期の主たる政策対象が工業立地にあったのに加えて、1980年代には知識集約型産業構造 (knowledge-intensive industrial structure) ビジョンなどを前提としながらサービス部門などの進出による地方拠点形成が企図されていた。

しかし、そうした政策方針は90年代後半には大きく後退した。前述の経済産業省の「編成方針」第5項に国の役割を縮小し、地方に委ねる方針が示されたことに沿い、1998年には、「テクノポリス法」、「頭脳立地法」が廃止され、新たに個人業主や中小企業によるベンチャー創業支援を念頭においた「新事業創出促進法 (Law for facilitating the Creation of New Business)」（1998年）が制定された。また、2001年に、経産省は「新産業都市建設促進法 (New Industrial City Construction Promotion Law)」や「工業整備特別地域整備促進法 (Law on the Promotion of the Development of Special Regions for Industrial Development)」を廃止した。それらは、1997年の「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)」からの「新事業創出促進法」において明確化していった考え方、すなわち従来の「工業立地」の概念から「事業創出」への転換によって促されたものであった。その後2007年に制定された「企業立地の促進等による地域における産業集積の形成及び活性化に関する法律 (Law concerning Establishing Regional Industrial Clusters and Strengthening Them by Promoting Investment and Innovation)」（地域産業活

性化法(Regional Industrial Revitalization Law)」は、そうした新しい時代の考え方を集約した政策措置であった。

これと同様に、第4項で「中小企業の保護又はその団体の支援を行う行政を縮小」と明示された中小企業は、商務流通政策なども含めて、それまでの社会政策的な観点を後退させた。高度成長期に大企業との経済格差是正が問題となった中小企業分野は、1963年の中小企業基本法(Small and Medium Enterprise Basic Law)に基づいて企業間に存在する生産性、企業所得、労働賃金等の著しい格差を解消し、中小企業の経営安定とその従事者の生活水準の向上を追求してきた。そのために「中小企業構造の近代化・高度化」と「事業活動の不利の補正」が措置された。

しかし、90年代に入って日米間の争点の一つとなっていた大規模小売店舗法(Large-Scale Retail Stores Law)が、それまでの出店規制による小規模小売業者の保護を見直し、同法の出店規制を緩和して商業集積による地域振興などの視点が重視されるようになったことに示されるように、中小企業への保護的な措置は転換を迎えることになった。大店法は2000年に廃止されることになるが、そうした動きは行政改革会議が指摘する政府の「過剰な介入」を見直すべきとの提言に照応していた。

こうして中小企業を取り巻く環境と中小企業の役割への期待が変化しているなかで格差是正を中小企業政策の目標とするのではなく、むしろ中小企業の成長性に対する期待に基づいて、その潜在的成長性を十全に発揮できる環境を整備することが政策の中核をなすように変わっていった。この新たな政策理念を提示したのが1999年の中小企業基本法の改正であった。その基本理念は、中小企業は「多様な事業の分野において特色ある事業活動を行い、多様な就業の機会を提供し、個人がその能力を発揮しつつ事業を行う機会を提供することにより我が国の経済の基盤を形成しているもの」と捉えるものであった。こうして政策理念が転換され政策目標が「多様で活力ある中小企業」を作り出すことに置かれることにより、新事業創出促進法が制定されるとともにそれまでの政策措置を大きく改めることになった。

中小企業が多かった繊維産業分野の政策でも、設備調整を目的とした登録制などが自由貿易体制を追求し、市場経済システムを信頼して企業の自主的活動を支援する方向へと歩みつつあった通産省は、1994年に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」）を廃止して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)に改める経過措置の後、1999年にはこれも廃止した。それは、石炭産業と繊維産業を対象とした産業調整政策(Industrial Adjustment Policies)(衰退産業対策)の終焉を意味しており、戦後産業政策の大きな部分を担った個別産業対策が20世紀の終わりとともに幕を下ろしたことも意味した。

国の関与の後退という点では、産業技術政策(Industrial Technical Policies)も同様の軌跡をたどることになった。1980年代以降に基礎研究への傾斜を強めた産業技術政策は、工業技術院(AGENCY OF INDUSTRIAL SCIENCE AND TECHNOLOGY)による「大型工業技術研究開発制度(National Research and Development Program of MITI)」（「大型プロジェクト・大プロ(Large-Scale Project)」）に基づいて、独自の技術開発による国際競争力の確保策として官主導の大規模プロジェクトを推進するものであった。また、「サンシャイン計画(Sunshine Project)」「ムーンライト計画(Moonlight Project)」が推進されたが、そうした中で国による支援を受け

る研究開発事業がより基礎的な研究分野に重点化する傾向を生んでいた。しかし、90年代末になると新産業の創出などが構造不況打開の重要課題となるとともに、技術開発課題はより実用的なものにシフトするようになった。1995年11月の科学技術基本法(Science and Technology Basic Law)に基づく科学技術基本計画(Science and Technology Basic Plan) (96年7月)が社会的・経済的ニーズに対応した研究開発の強力な推進を謳ったことから知られるように、技術開発課題の選択が実用研究へとシフトすることとなり、それとともに研究開発の主体としての民間研究機関の役割が重視されることになった。国の役割の後退は、2001年1月の中央省庁再編に伴い、工業技術院が経済産業省産業技術総合研究所に改組され、同年4月には(独)産業技術総合研究所(National Institute of Advanced Industrial Science and Technology, AIST)への組織変更に現れることになった。

技術開発の主要な課題の一つとなっていた情報産業分野では、1956年の「機械工業振興臨時措置法(Law on Temporary Measures for the Promotion of the Machine Industry)」(機振法(Machine Industries Law))と翌年の「電子工業振興臨時措置法(Law on Temporary Measures for the Promotion of the Electronics Industry)」(電振法)に起源を持つ産業政策が展開されてきたが、90年ころには情報処理と通信との融合、産業基盤としての人材育成などに課題を移しつつ推進されてきた。しかし、情報化社会の進展とともに生起する新たな政策課題は、多岐にわたり所管する省庁間の調整が求められることも多いにもかかわらず、この面での政策主体の統合は2001年の省庁再編でも実現しなかった。そのため高度情報通信社会づくりを求める声が高まっているにもかかわらず、内閣による総合的な政策推進に委ねられる面が多くなり、的確な戦略が見出されないまま2000年代を迎えることになった。

他方で、GATTウルグアイ・ラウンド交渉において知的財産権が交渉対象となったことによって重要政策課題として浮上した知的財産制度については、1994年の「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)」(TRIPS協定)の合意を前提に海外制度との調和を一段と進めるために、1990年代末から一連の法改正と2002年の知的財産基本法(Basic Law on Intellectual Property)に結実し、新たな枠組みへと転換した。

新たな課題を見出した政策分野

政策課題として後退するものがある一方で新たな政策課題として重視されるようになった分野もあった。その代表的な分野が環境問題であった。

高度成長期まで通産省は、産業立地政策の一環として工場立地法(Factory Location Law)に基づいて環境保全の視点から工場内の緑地率を定めるなどの規制を実施してきた。その後、大気汚染などの環境汚染を防止するための各種の排出規制を行い、産業廃棄物などの処理に関わる問題に対処してきた。その結果、環境規制はかなりの効果を挙げ、かつて「公害先進国」とさえ言われた日本は「公害対策先進国」となった。

しかし、1980年代末からの地球環境問題は、それまでの枠組みを超えた対応を求めるものであった。温暖化効果ガスの排出抑制を求める動きは1997年の「第3回気候変動枠組条約締約国会議」(地球温暖化防止京都会議、略称COP3)の合意文書において日本が6%削減という排出削減枠を受け入れることに結実したが、その間、日本政府は1993年に「環境基本法(Environmental Basic Law)」を制定し、これに基づいて94年に環境基本計画(Basic Environment

Plan)を閣議決定(Cabinet Decision)した。さらに97年には「環境影響評価法(Environmental Impact Assessment Law)」が制定され、長年の懸案であった環境アセスメント(Environmental Impact Assessment)に関わる制度が統一整備されることになった。この過程で通産省は、環境規制が経済成長の制約要因にならないように配慮しながらも、企業の自主性を最大限尊重するという基本的な姿勢をこれらの環境対策に盛り込んでいった。そこには、環境への取り組みをも経済を前進させるバネとして活用できるとの認識に基づいて、柔軟に新たな政策課題を取り入れ行政に取り組む通産省の政策スタンスが貫かれていた。

企業の自主性を尊重し市場経済システムへの信頼に基づいて行政に取り組む姿勢は、廃棄物処理などについて各種のリサイクルの法的枠組みを作り出し、包装容器、廃自動車、廃家電のリサイクルを推進したこと、産業保安において自主保安体制へ移行したことなどにも共通する特徴であり、新たな課題への政策対応の基本線となった。

このような環境対策との関係で政策課題の捉え直しが必要となったのがエネルギー政策(Energy Policies)であった。この分野でも電力事業の自由化の推進や石油産業に対する規制の緩和などによって企業活動の自由によってもたらされる好循環に期待する姿勢が生産の基本的な特徴へと転換しつつあった。その一方でエネルギーの豊富で低廉な供給を確保するというそれまでの基本方針は、「安価である」という側面については競争的な秩序の導入による効果を期待しながら、量的な面では原子力発電への期待を強めるものとなった。その理由は、経済成長によって生ずるエネルギーの追加供給の増加と温室効果ガスの排出抑制という環境面からの要請とを両立させるためには、化石燃料への依存率を低下させる必要があったからである。

こうして「安定供給の確保」、「環境への適合」、「市場原理の活用」を三大基本課題として掲げた2002年の「エネルギー政策基本法(Basic Law on Energy Policy)」に基づいて策定された経済産業省(経産省)の「エネルギー基本計画(Basic Energy Plan)」(2003年)は、原子力発電を「安全確保を大前提として、今後とも基幹電源と位置付け引き続き推進する」とし、「準国産エネルギーである原子力」を含め、「エネルギー源の多様化を図る」と宣言した。こうして新規の原子力発電所の建設を視野に入れたエネルギー政策が加速されることになったが、この方針は、2011年3月の福島第一原子力発電所の事故によって大きく転換を迫られることになった。

見直しという点では、通商政策についても多国間のルールに基づく調整を重視する基本方針がAPEC(Asia - Pacific Economic Cooperation, アジア太平洋経済協力)の構想の実現方を巡り21世紀初頭にかけて揺らぎを見せたことも重要な変化であった。とくに、域内の貿易自由化が必ずしも順調に進まないなかで、FTA(Free Trade Agreement, 自由貿易地域)が参加国の関心を引くようになったことは、それまでとは異なる対応を必要とした。その結果、日本の通商政策は、21世紀に入る時期に「多国間主義」一辺倒から「二国間協定・多国間協定併用主義」に移行することが課題となった。

おわりに

尾高煌之助(Kounosuke ODAKA)は、「20世紀末から21世紀初頭にかけて、通産省(経産省)が模索した政策思想は、『インダストリアリズム(産業主義)』すなわち産業の成長中心主

義からの脱却にあったと捉えることができる」と指摘している[Ⅱ－1 p.572]⁽¹⁾。ただし、尾高自身も慎重に留保しているように、産業政策は基幹産業の発展促進、成長が期待される新産業の育成などの産業「成長」を「中心」にしたものと狭く捉えることは適切ではない。産業構造の重化学工業化(Heavy and Chemical Industrialization)、そして知識集約産業構造(Knowledge-Intensive Industrial Structure)の形成などのビジョンに示される将来展望は、産業構造の高度化、すなわちより付加価値生産性の高い産業分野への構造転換を通してより豊かな社会を作り出すことに置かれ、それ故に構造転換によって衰退産業化する事業分野に対する摩擦的な問題の対処に積極的に関与し、豊かさに取り残される可能性のある中小企業分野に社会政策的な配慮も込めた措置をとってきた。そうした意味での「インダストリアリズム」を超えるような転換が世紀の転換期には進展していた。

言うまでもなくこのように捉えたとしても経済発展とともに経済社会の抱える問題は時代とともに推移し、これに対処する必要性が生じたから、中期的に見れば政策課題は時代とともに変化し、時代を映す鏡ともなった。重要なことは、そうした政策課題の変化に対処する政策手段とそれを支える理念も時代とともに変化したことであった。それは、市場経済システムへの信頼を前提とするもの、企業の自主性を尊重するものへと変容し、国境を越えて共有できるユニバーサルな考え方に基づくものへの変化であった。

20世紀終盤から21世紀にかけて国際経済社会は、アジアの急成長を基盤に大きく構造変化を遂げつつある。このようななかで、通商産業(経済産業)政策は、「マクロ経済政策思想の形成役を事実上担うと同時に」、「マクロとミクロとの接点に絶えず留意し、両者間を政策的に調整し、さらに国内経済と海外経済関係とのバランスをはかる重要な役割を担」うことが求められ、その期待に応えようとしてきた[Ⅱ－1 p.591]。政策課題の変化に柔軟に対応して打開策を見出すことに努めてきた通産省・経産省の果たすべき役割は、これからも大きく重い。

(1)尾高は、この変化をもたらした要因を①国内におけるマクロ経済状況の変化、②世界的規模で観察され始めた経済のグローバル化(グローバリゼーション)、③政府の役割に関する国民的期待の減退、④地球環境の維持保全に関する国際世論の高揚という4つの社会経済環境の変化が契機であったと指摘している。