

---

通商産業政策史編集委員会編，岡崎哲二編著

『通商産業政策史 3 産業政策 1980-2000』

経済産業調査会 2012.4 599 ページ

---

私がまだ学生だった昔，日本経済が世界におけるプレゼンスを高め，北米や欧州で貿易摩擦が生じ，日本の企業と産業が世界中の政治家や企業経営者の批判と羨望の的になっていた頃，産業政策は日本の企業と産業の成功要因として注目を集めていた。日本の経済学者も産業政策に関心を持ち，それを経済学的な視点から考察・分析・評価する労作が，1980年代以降いくつ出版された。例えば，小宮隆太郎・奥野正寛・鈴木興太郎編『日本の産業政策』（東京大学出版会，1984年）や伊藤元重・清野一治・奥野正寛・鈴木興太郎編『産業政策の経済分析』（東京大学出版会，1988年）である。しかし，バブルの崩壊以降，1990年代に伝統的な産業政策は大きな後退と方向転換を余儀なくされ，日本の企業や産業への国際的な関心も徐々に薄れ，日本型の経済システムの重要な一部と考えられた産業政策への一般的な評価も，負の方向へと変化していった。

経済産業研究所が編纂した『通商産業政策史』全12巻は，日本経済の大きな転換期であった1980年代と1990年代に通商産業省（現・経済産業省，以下通産省と略記）が行ったさまざまな政策の背景と目標，形成過程，評価を，通産省内外のさまざまな資料や関係者へのヒア

リングの結果に基づいて、テーマ別に詳細にまとめたものである。産業政策の定義や範囲は今に至るまでさまざまであるが、本書の産業政策は通産省の産業政策局が所管した政策に限定される。かつて、産業政策とは通産省の行う政策のことであるという冗談のような定義がしばしば見られたが、本書における産業政策の範囲はそれよりもさらに限定される。この時期に日本企業の経済環境は国際的にも大きく変化し、それに伴って産業政策の基本方向は特定業種の構造調整の支援から個別企業の事業転換や経営革新、新事業創造の支援に転換した。本書はこれらの政策を、経済活性化政策(第1章)、産業組織政策(第2章)、産業金融と税制(第3章)、海外直接投資の促進・支援(第4章)に整理して、それぞれの背景と形成の過程および効果を詳細に明らかにする。以下、各章の内容を概観する。

まず、序章「1980年代～90年代の産業政策」は、通産省が発表したいくつかの「政策ビジョン」や審議会報告等に基づいて、この時期の産業政策の転換を概観する。世界経済における日本のプレゼンスの増大や経済活動のグローバル化の進展、それに伴う貿易摩擦等を背景として、政策介入から市場機構を重視した調整(規制緩和、ルールの明確化)への転換や、政策・制度の国際協調の推進が、産業政策の新たな方向として打ち出された。

第1章「経済活性化政策」は、1) 産業調整・産業再生政策、2) 新規産業創出と事業環境の整備、3) 規制緩和の推進を対象とする。1)については対象期間中の5つの主要な臨時措置法に基づく政策措置を取り上げる。「特安法」など1980年代前半の政策は特定産業における過剰設備の処理を支援するもので、従来型の産業調整政策を踏襲しているが、1990年代後半の「事業革新法」と「産業再生法」は、個別企業の申請に基づき事業の革新や再構築、新事業開拓等に金融・税制上の支援を与えるもので、政策の内容が全く変わっている。定量分析の結果、これらの政策は、「特安法」を除いて対象産業・企業の収益性や生産性上昇率を有意に高めており、経済活性化に有効であったことが示

された。2)については1980年代前半に特定の技術分野の民間企業への研究開発支援が行われ、後半には異業種連携やベンチャー支援など、新たな政策が加わった。1990年代には経済構造改革として規制緩和や社会資本・技術基盤の整備が進められ、「創造法」や「新事業創出促進法」の制定など、中小企業政策にも大きな変化が現れた。3)では、規制緩和の背景と要因が詳細に記述される。

第2章「産業組織政策」は、産業政策と独占禁止法(ないし競争政策)の調和および経済構造改革、特に企業システムの改革について考察する。ここでは、産業組織政策は対象期間中に産業組織室(後に産業組織課に改称)が行った政策と定義される。1980年代の産業組織政策を特徴付けるのは、「特安法」に代表される産業調整政策や行政指導の後退であり、それは、1970年代まで多数存在した独占禁止法適用除外のカルテル(不況カルテル等)や中小企業団体法等の法令に基づくカルテルが1980年代初頭以降に大きく減少したことに反映している。本章の第2節では、産業調整政策や行政指導と競争政策(公正取引委員会)との調整が詳述される。特に、石油カルテル事件の東京高裁判決(1980年9月)以降の公正取引委員会と通産省の関係についての論述が興味深い。1990年代には、産業組織政策の課題は企業システムの改革に変化した。第3節では、具体的な政策課題として、独占禁止法の改正による純粋持株会社の解禁、商法の合併・分社化規定等の見直し、コーポレート・ガバナンスの改革等が考察される。

第3章「金融・税制」は、金融システムの改革と税制改正について論じる。前半は、対象期間における財政投融资の動向とその背景を概観した後、主に産業資金課が管轄していた金融システムの改革についてまとめる。1980年代には金融の自由化・国際化を背景に、企業の資金調達条件整備が進められた。1990年代には特に新規事業への金融の円滑化が重視され、「新規事業法」に基づく金融措置や、資産の流動化・証券化、自己株式の取得・保有規制の緩和、ベンチャー企業の資金調達環境の整備が進

められた。本章の後半は、企業行動課が調整する企業税制の改正を、法人税の控除や投資の償却方式等の租税特別措置を中心に、年度別にまとめる。

第4章「直接投資と経済の国際化」は、まず直接投資に関する理論と実証研究をまとめ、次いで対象時期における日本の直接投資の動向を概観し、1980年代と1990年代の政策展開を対外投資と対内(対日)投資に分けて整理する。ここで重要なのは、直接投資を管轄する国際企業課が、通商政策局ではなく産業政策局に置かれていたことである。直接投資は国内産業政策の課題として考えられていた。国際企業課の主な任務は、少なくとも初期においては、外国からの投資や技術導入の調査と審査、すなわち対内投資等の規制にあった。この政策スタンスは経済活動のグローバル化に伴って大きく変化した。通産省は1980年に対内直接投資に対する立場を原則禁止から原則自由に転換したが、1990年代には外資系企業に対内投資のインセンティブを与え、対内投資をむしろ促進するようになった。しかし本章は、対内投資への政策スタンスのこのような変化は受け身で不徹底であり、長期的な展望に立つものではないと結論づける。実際に行われた促進策も小規模であり、1980年代以降に対外投資が大きく伸びたのに対して対内投資は低い水準に留まっている。いくつかの先行研究や本章の著者独自の計量分析の結果も、日本への直接投資が他国への直接投資に比べて明らかに低水準であり、日本市場に固有の閉鎖性が残っていることを示唆している。

最後の第5章「調査統計」は、通産省が対象期間中に実施・作成した主な一次統計(「工業統計調査」等)と二次統計(「鉱工業指数」「産業連関表」等)を紹介し、この時期における統計制度の見直しと統計調査の新設・整理と効率化についてまとめている。最後に、統計制度に関する重要な変化として、2007年の統計法改正とそれに伴う調査個票データの利用拡大の可能性に触れている。

本書は全体として、通産省の公刊資料・内部資料や報道資料はもちろん、通産省OB等への

聞き取り調査を踏まえて、政策形成の背景や目的、プロセス等をテーマ別・時期別に非常に詳細にまとめており、資料的価値は高い。ただし、内部資料が意外に少なく、『通商白書』等の公刊物や日本経済新聞等の報道等の二次資料に依拠するところが多いため、新たな発見は少ないと思われる。

評者にとって、本書の中では直接投資を扱う第4章が最も読みやすく、理解しやすい。他の章が個々の法律や政策の羅列的な叙述を中心としているのに対し、第4章は最初と最後に政策展開の明快な要約と評価を配し、考察の対象に関する経済学的な視点が提示され、先行研究と独自の分析を踏まえた定量的な政策評価が行われているからである。本書全体を通して記述内容が多岐にわたり、詳細かつ網羅的で分量も多いが(600頁に及ぶ大著である)、第4章を除くと各章のまとめがなく、全体を総合するまとめも弱いので、本書を通じて産業政策の特徴や動向を総括的に捉えるのは容易ではない。全体を通読するよりも、特定のテーマについての資料や情報源として使うのに適していると言えよう。本書が、今後の政策分析や制度設計の重要な材料を提供することは間違いない。日本の産業政策を含む経済政策に関心を持つ多くの人が、本書を活用することを期待する。

〔岡室博之〕