



RIETI Discussion Paper Series 16-J-026

## 世紀転換期における通商産業・経済産業政策の転換

武田 晴人  
経済産業研究所



Research Institute of Economy, Trade & Industry, IAA

独立行政法人経済産業研究所

<http://www.rieti.go.jp/jp/>

世紀転換期における通商産業・経済産業政策の転換<sup>1</sup>

武田 晴人（経済産業研究所）

## 要旨

本稿は、2001年の経済産業省発足の前後の時期に焦点を定めながら、この時期に生じた通商産業政策・経済産業政策の基調変化を1970年代半ばからの政策展開という歴史的な視点から振り返り、その歴史的な位置を明らかにしようとするものである。この時期に国際経済社会の変容に対応しながら、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、その期待に応えることを主たる任務としてきた。それは通産省が規制緩和などの推進を通して実現してきた政策の延長線上に位置づけられるものであり、その中で通産省は、通商問題、環境問題やエネルギー問題、地域間格差問題などの構造的な課題に政策的に切り込んでいく際の政策手段の選択と、関与の範囲についての抑制的な態度——民間企業の創意に委ね市場の調整に期待するような——を醸成してきた。このような動きを受けながら、1990年代に生じた長期の不況に対して経済活力を回復する経済構造改革が主要な政策課題に登場するとともに、通産省はこの問題に積極的に取り組み、経済活力を回復し経済を成長軌道に乗せることに努めることを自らの任務とするようになった。このような対応は、時代が要請する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それまでの通商産業政策のあり方を継承するとともに、政策課題の設定の仕方に大きな転換を迫るものであったが、その転換には政策手段や政府の関与についてそれまで以上に抑制的な行政改革の考え方が強く反映されたものであった。

キーワード：通商産業政策、行政改革会議、中央省庁改革、

JEL classification: JEL :N15, N55, O24, O25

RIETIディスカッション・ペーパーは、専門論文の形式でまとめられた研究成果を公開し、活発な議論を喚起することを目的としています。論文に述べられている見解は執筆者個人の責任で発表するものであり、所属する組織及び（独）経済産業研究所としての見解を示すものではありません。

<sup>1</sup>本稿は、独立行政法人経済産業研究所におけるプロジェクト「経済産業政策の歴史的考察—国際的な視点から—」の下で組織された「長期不況下の経済政策」を主題とする共同研究の成果の一部である。本稿の原案に対して、経済産業研究所ディスカッション・ペーパー検討会の方々から多くの有益なコメントを頂いた。ここに記して、感謝の意を表したい。

## 1. 1973年機構改革

発足以来、通商産業省はその時代に即した政策課題を認識し、その解決のための処方箋を立案・推進してきた。その正当性は、それぞれの時代に日本経済が直面した課題の解決の文脈の中で見いだされてきたから、そこに何か原理的に一貫したものがあると言えるものではなく、むしろ時代の変化に柔軟に対応して課題を見だし、解決策を打ち出そうとする試行錯誤に通商産業政策の特質があった<sup>(2)</sup>。

しかし、柔軟な対応に特徴があることは、政策的な対応が場当たりのなものであったことを意味するわけではない。たとえば成長率の低下、対外的な経済摩擦の深刻化など、それぞれの時代を特徴づける大きな流れがあり、これへの対応を求められた通産政策はその課題だけでなく、基盤となる政策理念にも変遷を見いだすことはできる。

この点についてやや大胆にまとめれば、1970年代から21世紀への転換点まで、この間の通商産業政策の基本的な「理念」は連続的に二段階の変化を遂げたといえることができる。

1950年代を典型として、戦後復興期の統制が解除された後も、通商産業省は、日本経済の近代化・合理化を産業面から推進するために補正的な市場政策介入を適宜展開することによって、産業面では、重要基幹産業の合理化、幼稚産業の育成、衰退産業への調整政策などを行うとともに、通商面では、秩序ある輸出の拡大、外貨制約の下での経済発展に適合的な輸入管理などを展開した<sup>(3)</sup>。

このような高度成長期までの通商産業政策は、国内では特定産業振興臨時措置法案の帰趨に示されるように、政府からの自由を求める財界の動きと、対外的には「日本株式会社」と表現されるような緊密な政府・企業関係への批判を背景にしながら、1960年代に始まる貿易・為替の自由化、それに続く資本自由化により、国際的に開かれた経済システムの構築へと政策目的の設定や政策手段の選択の大幅な見直しを迫られた。

政策転換の必要性は、1970年代の通商産業政策ビジョンが「知識集約型産業構造への転換」を唱えたところに自覚的に示された。そこでは、産業構造の重化学工業化が進展し、先進国に共通する成熟した産業社会へと日本が移行しているとの現状認識に基づいて、新たな産業発展の方向性を模索する必要性が認識されていた。従来型の政策フレームワークの追求には限界があると判断される一方で、基幹産業は十分な国際競争力を備えるようになり、自立した企業は政府の支援を必要とはしなくなっていたから、政策課題をより広い視点で見出す必要もあった。

それだけでなく、このような政策転換には、自由化が予想以上にスムーズに進展する中で、政策介入の手段が次第に失われ(その最も大きなものは外貨割当であったが)、産業発展に

---

(2) 橋本寿朗『戦後日本経済の成長構造』有斐閣、2001年。尾高煌之助は、山下英明元通商産業事務次官の証言をひいて「通産省がアイデアの官庁」であり、政策目的が時代の要請に従って変化する、あるいはその変化を先取りして時代をリードすることに特徴があるとしている(通商産業政策史編纂委員会編・尾高煌之助著『通商産業政策史 1 総論』経済産業調査会、2013年、590頁)。

(3) それらは、第I期の通商産業政策史の総論において隅谷三喜男が、産業のライフサイクルに合わせた「出生・育児政策」と「ターミナル・ケア」という表現で政策展開の多面的な性格を示したものであった(通商産業省・通商産業政策編纂委員会編『通商産業政策史』(第1期)、通商産業調査会、1994年、第1巻、112頁)。

対して、どのような方策によって政策的な支援が可能かを探る必要性が生じていたことも反映していた。そして、「経済大国」としての自己認識が結実する1970年代に入ると、もはや国際社会で「小国」として自己都合だけを優先するわけにはいかず、世界経済に影響力を持つプレーヤーとしての責任ある行動を求められるという国際的地位の変化も反映した転換も差し迫った課題となっていた。

しかし、その結果、国内では環境保全問題、過密過疎問題、消費者問題、物価問題等、国民生活との接触面において種々の困難な問題が発生した。また、重厚長大型の産業を中心とする産業構造の高度化、輸出拡大政策の限界を認識し、産業の「知識集約化」が求められていた。他方で、対外関係において次第に深刻の度を加えつつあった市場摩擦、国際収支問題、通貨問題等の新しい問題への対応も必要と考えられるようになった。

このような認識を背景に、1973年に通商産業省は大規模な組織改革が実施した。これが最初の大きな転換点であった。「企画・立案官庁であり、かつ実施官庁であるという当省（通商産業省）の特長を活かして、いわゆる横割り局とともに縦割り局のバランスのとれた結合を図りつつ、本省内部部局の全面的編成替え」を決断した通産省がまとめた組織改革基本方針は、

- ①通商政策担当部局を一本化すること。このため、従来の通商局と貿易振興局の二局を再構成して、「通商政策局」と「貿易局」に再構成する。
- ②業種横断的な政策原理（横割り）への取り組みを強化するため、従来の企業局を再構成して「産業政策局」と名付けるとともに
- ③産業立地と環境保全対策とに積極的に取り組む目的で、あらたに立地公害局を設置する、
- ④業種別組織（縦割り）を再編成すること。このために諸産業を、それらが共有する組織原理によって「基礎産業局」、「機械情報産業局」、及び「生活産業局」の三局に括り直す、  
そして
- ⑤総合的で強力なエネルギー行政を推進するため、「資源エネルギー庁」を設置する<sup>(4)</sup>。

という5点であった。このうち、①は、通商政策の担当部局を、国際経済政策の企画立案担当の通商政策局と、輸出入管理・保険業務等を一元的に扱う担当の貿易局とに再編成したものであった。②では、共通の政策課題を追求することを主要業務とするとともに、物価問題の重要性に留意して物価対策課が、「企業行動の適正化を図るため」企業行動課が、「産業構造の知識集約化を推進するため」産業構造課が、そして「産業構造政策を国際的な視野で推進するため」国際企業課が、それぞれ設けられたことに特徴があった。このほか、③は旧企業局内におかれていた産業立地関係の部署と公害保安局とを統合したこと、また⑤では、旧鉱山石炭局と旧公益事業局とを統合して本省外局として資源エネルギー庁を設置することとしたもので、「資源・エネルギーの安定的な確保対策、各種エネルギーの効率的利用、深刻化する公害問題への対策、省資源、省エネルギーの推進等を図るため総合的かつ強力な資源エネルギー行政を推進する必要がある」との理由に基づくものであった。

---

(4)『通商産業政策史』第1期、第1巻、p.262。原史料は通商産業省「通商産業省機構改革の概要」1973年6月。

## 2. 転換を模索する通産政策

### 産業構造の転換に向けた試み

以上のような認識に基づいて、新たな組織のもとで展開される政策基調の変容を跡づけるために、通産産業省が毎年作成する「新政策」に示される重点課題に注目しよう(附表)。

「通産産業政策の重点」と題する新政策の副題は、政府の基本的な政策スタンスに対応しており、1970年代であれば自民党政権が高成長路線の見直しから福祉社会の実現へと政権の政策課題をシフトさせたことに対応して「国民福祉の向上、充実」が国内政策として強調され、対外的には通貨問題なども絡んで国際協調が重視されるものとなっていた。

こうした枠組みのもとで、1970年代半ば以降の通産産業政策は、①新しい産業を見出し、その発展を如何に実現するか、②国際社会での責任を如何に果たすか、というそれまでとは異なる政策課題に正面から取り組むことになった。1976～79年にかけて通産産業政策の重点として公表された政策メニューの「一丁目一番地」に掲げられた政策項目、つまり最も重点を置く政策課題として提起されたものを列挙すると以下の通りとなる<sup>(5)</sup>。

- 1976 日本経済の回復と安定的発展を実現するための産業政策の推進
- 1977 安定成長下における産業政策の新展開
- 1978 景気振興と新産業政策の展開
- 1979 調和ある対外経済関係の形成と世界経済への積極的貢献

産業政策が新しい方向を模索する段階に入ったこと、そして1979年には福田内閣の国際公約を反映した世界経済への貢献が最重点課題となったことは、そうした政策理念の転換を示唆している。

もっとも、このような新しい方向は、外生的に発生した「ショック」によって、明瞭な形で持続的に追求されたというわけではなかった。よく知られているように、変動相場制への移行と原油価格の攪乱的な暴騰によって物価問題やエネルギー問題への対応に追われる時期が断続的に続いたからである。第一次石油危機の直後の2年間には、以下のように物価問題と消費生活の安定のための施策に注力する必要が生じた。

- 1974 物価の安定と消費生活の充実
- 1975 物価の安定と消費生活の充実一ゆとりある生活基盤の確立

また、1981～82年には深刻化する石油事情への配慮から、エネルギー政策が最重点課題となった。

- 1981 エネルギー安全保障の確立と脱石油社会への準備
- 1982 総合エネルギー政策の着実な展開

これらのうち、物価対策は「総需要抑制政策」によって比較的短期に効果をあげ、他の先進工業国と比べても良好な成果を収めることになった<sup>(6)</sup>。また、エネルギー問題について

---

(5)以下の記述、主としては前掲尾高『通産産業政策史 1980-2000』第1巻による。

(6)通産政策は、一般的にいて予算規模が小さいこともあって(財政投融资を基礎とした開銀融資などを除くと)、景気対策などの循環的な変動に影響されることは少なく、景気変動に中立的に政策面の基本的なスタンスを維持できるという特徴があったように思われる。従って、総需要抑制政策下の物価沈静に通産

は、省エネ努力の浸透に加えて石油価格の沈静化によって急速に切迫感を失っていった。しかも、中期的に課題となっていた化石燃料への依存度の低下についても、1980年代半ばに軽水炉による原子力発電が軌道に乗り始めたことが追い風となって経済成長と安定的なエネルギー供給が両立しようとの見方が支配的となった。

こうして1970年代初頭に展望されていた通商産業政策の基本方向が再び最重点課題として登場することになった。新政策の副題には「長期的な発展基盤」の構築がしばしば謳われるようになり、1983～85年の「一丁目一番地」には以下のような政策の重点が示された。

1983 中長期展望を踏まえた産業の活性化と技術開発の推進

1984 創造的発展基盤の形成

1985 技術開発基盤の構築

ここでは、技術開発を重視したこと、つまり将来の産業発展の基盤となるような技術、システムの開発が、たとえばエネルギー問題の緊要性も加味して新エネルギー開発として、あるいは情報処理技術の発展と半導体技術の進歩の下で、工場の自動化(FA)、工程等のME化(マイクロエレクトロニクス技術の活用)に関連して、さらに宇宙開発などの課題が、将来の技術として期待されることになった。このように大規模な研究開発投資を要する分野は、民間企業の自発的な行動に待っては十全な投資が期待しがたいものであった。つまり、市場に委ねては実現し得ないと考えられる政策課題を見出し、これに注力することが重点課題としてとりわけ意識されるようになったのである<sup>(7)</sup>。

しかし、新たな産業発展を目指す施策全体についてみると、中核に位置づけられる情報通信産業についての政策的主導権を取り切れなかったことは、産業政策としての総合性を通商産業政策に付与することに大きな制約となり続けた。VAN(付加価値通信網)などのデータ通信分野を皮切りに、情報通信分野の拡充は、予想を超えて人々の通信・情報入手の手段を拡張し多様化させていったが、基幹通信網の開放を初めとして、この分野に対する通産省の関与は、通信が所管外であったという従前からの政府の役割分担の前に制約されることになっていたのである<sup>(8)</sup>。

---

政策がどの程度貢献したかは、明確ではない。こうした景気循環的な側面に対する通産政策の貢献についてはさらに検証が必要であろう。

(7) もっとも、この時期の政策の重点となった公害・環境対策では、環境規制に基づいて、企業行動に対する厳しい排出規制が維持されていた。従って、自由な企業行動に委ね、市場の自律的な調整に期待するというスタンスが手放しで追求されたわけではないことには注意を要するだろう。もちろん、通産省の立ち位置は、強い規制を要求する環境庁(省)に対するカウンターパートとして、産業企業に過度な負荷がかからないようにするという意味では、省庁間の役割分担の中で、いずれかといえば市場への介入を抑制するものであった。しかし、立地政策では、金融や税制面からのインセンティブの付与によって、太平洋ベルト地帯への工業立地の集中を緩和し、その周辺の地域に分散することを追求し、ある程度の効果を取っており、外部不経済を補正するような政策的な措置をとることには躊躇はなかった。中小企業政策でも、同様の、その限りでは伝統的なタイプの介入的な政策措置が維持されていた。

(8) ただし、単に権限争いのために通産省が自ら主張を実現し得なかったとのみ見るのは適切ではないだろう。情報通信技術は、それまで通産省が力を入れてきた大型コンピュータの技術開発などハード面よりは、ソフト面で飛躍的な進歩を遂げるようになり、それらが生産現場から一般の通信手段の中に溶け込んでいくときには、ゲリラ的で分散的な技術開発や情報の蓄積・発信が重要な意味を持つようになったからである。そうした消費財に対する政策的な関与の経験の蓄積が通産省には乏しかったことなどから見ると、変化に柔軟に対応した政策課題を見出し適切な措置がとれたとは言い切れないからである。その点では、郵

## 自由貿易の重視と規制の緩和

1980年代前半に国際面での貢献よりも産業技術開発が重視された背景には、原油を中心とする資源価格の高騰によって日本の貿易収支の一時的に黒字幅が縮小したことがあった。従って原油価格の下落とともに、日本の貿易黒字が顕在化すると、アメリカ・ヨーロッパなどからの批判を呼び起こし、深刻な貿易摩擦が発生した。そのため、政策の重点も1980年代に後半になると通商貿易政策に移行した。この点は、国際貢献を意識していた80年代前半から、80年代後半には国際調和が重視されるようになったことにも表現されている。

1986 新次元の国際化を目指して

1987 国際的視点に立った産業構造政策の推進

1988 地域の活性化

1989 国際経済社会への貢献

1990 対外不均衡の是正と国際調和型の経済構造・産業活動の実現

この国際関係に関わる政策課題については、第一に、日米関係という外交的な面からの配慮を求められたために政策選択に強い制約があったこと、第二に、当面求められた輸出の抑制については、それまでも「秩序ある輸出」という目標で推進されていた措置との類似性が強かったことに影響されることになった。結果的には、このような条件の下で二国間、二地域間交渉が品目を変えて際限なく繰り返され、一方的な譲歩が強いられることになった。

しかし、そうした中で、通産省は日本経済の発展を促しつつ、国際的な責務を果たすために追求すべき新たな方向を明確に認識するようになったように思われる。それは、自由な貿易取引を制限するような二国間の協定に基づく輸出自主規制などの措置ではなく、多国間で合意できる国際ルールに基づいた問題解決を促すことであった。これが70年代から模索されてきた政策理念の転換の到達点であった。

すなわち、WTOの合意へと至る過程で、日本は「自由貿易体制を維持する」ことを標榜して国際間の通商摩擦に対処し、同時に政府が関与しうる、言い換えれば政府間協議によって処理しうる問題の範囲を限定するという方向で、たとえば貿易に関する数量的な目標や、特定の取引相手国に対する優遇措置の要求を退けることに努め、そうした方向での対外交渉に成果を上げることになった。

対外面でのこのような政策スタンスは、市場の開放・輸入の拡大を求める海外からの圧力に対して、対内的には国内産業のあり方や貿易取引のあり方に大きく網をかけていたさまざまな政府規制を解除することに努める必要性を明確に認識していった。

規制の緩和は、それ自体としてみると海外からの圧力によって発生したというよりは、石油危機後のマクロ的な景気回復策によって累積した政府債務の重荷を、法人増税によることなく解消するために、1980年代初めに第二臨調によって推進された行財政改革＝「小さな政府」を求める内圧によるものであった<sup>(9)</sup>。このような内圧に対応しつつ、通産省は対外

---

政省の情報政策も効果的だったとはいえない。それはともかく、情報通信分野に対する関与が制約され続けている中で、通産省が将来日本の産業構造を構想し、これに向かった調整政策を構築することは難しかったこと、そしてその制約は、2000年の組織改革でも実現しなかったことは留意されてよい。

(9) 「内圧」のあり方については、本共同研究において消費税問題を論じたW.Miles Fletcher & TAKEDA, Haruhito, Historical Study on Japan's Trade and Industrial Policy: From an international

貿易摩擦の改善の方策の一つとして規制緩和を強力に、他の省庁に先駆けるようにして推進した。現実的には、そうした形で執られた措置が、輸入の拡大にどの程度貢献したのかは明瞭ではなく<sup>(10)</sup>、しばしば象徴的な意味を持つに過ぎなかったが、そうした国内施策によって政府の関与しうる範囲については最善の努力をするという対外的なメッセージは明確に発信された。同時に、このような規制緩和は、産業政策面では独占禁止法との対立面が際立っていたそれまでの通商産業政策において、独占禁止法に基づく競争的な秩序の維持に対して、政府がどのような関与をすることができるのかという問題を提起するものでもあった。

1978年の特定不況産業安定臨時措置法、1983年の特定産業構造改善臨時措置法、1987年の産業構造転換円滑化臨時措置法、1995年の特定事業者の事業革新の円滑化に関する臨時措置法、1999年の産業活力再生特別措置法という産業面での重要施策の流れをみると、それまでの独占禁止法の適用除外という性格が大きく変わったことを知ることができる。

以上のような通商産業政策の基本的な考え方は、1990年代初頭のバブル崩壊を挟んでも大きな転換は見られなかった。重点施策は、1990年代前半に短命政権による政策方針の揺らぎによって、しばしば副題が省略されることもあり、表現が変化し、あるいは地球環境問題の重大化などによって新たな政策課題が取り上げられることもあった。そのなかで①対外均衡を多国間調整によって実現すること、②政府の関与を限定する規制の改革を進めること、③エネルギーの安定供給と経済成長の調和を図りうるとの展望を持ちうること、など1980年代に基礎が固められた骨格に大きな変更が必要であるとの認識はなかったといっていよう。

- 1991 ゆとりと豊かさのある生活の実現
- 1992 国際社会への貢献と自己改革の推進
- 1993 エネルギー環境対策の総合的推進
- 1994 創造的革新に向けた構造調整と発展基盤整備

### 世紀末における再転換の模索

しかし、不況が長期化するとともに、規制の改革は、それを一つの柱とする経済構造改革の取り組みへと展開することとなり、不良債権処理とともに、財政再建、景気回復などの複数の政策課題を一挙に解決することが求められることになった。

このような動きの中で、通商産業政策はさらに新しい転換を求められるようになったように思われる。1990年代後半の重点施策は次の通りであるが、キーワードは「経済構造改革」であった。これに、1999年から2000年のようにマクロ的な景気回復、経済成長軌道への回復などのマクロ経済的な目標が明示的に言及されたことに特徴がある。

- 1995 国際社会に開かれた豊かな経済社会を実現するための改革の推進
- 1996 経済構造改革の加速化
- 1997 知識創造立国に向けた経済構造改革～産業空洞化対策～
- 1998 経済構造改革の強力な推進

---

perspective, RIETI Discussion Paper Series XX-J-00Xを参照。

(10)日本の輸入構造が1990年までに製品輸入の増大などによって大きく変わったことは事実であるが、その主因は、円高によって進行する企業の海外移転と、アジアの工業化とによるところが大きく、先進工業国との水平的な貿易取引関係が拡大したわけではなかった。



1999 低迷するマクロ経済からの脱却

2000 民需中心の安定的な成長軌道への回復

経済構造改革に関連して、通産省は、中小企業政策の大胆な転換を図るなど、競争促進的な政策原理へと軸心を一層移し、規制の改革を徹底し、企業の自己責任原則に委ねることをとりわけて強調するようになるなどの方向で、通産省の基本的なスタンスは徹底されることになった。また、通商面での問題は、日本の長期の不況と、韓国、中国などのアジアの工業化の一段の進展によって様変わりとなったが、それでも多国間の調整を重視するという姿勢を堅持していた。

しかし、マクロ的な成長を重視する政策課題に直面することになったことは、それまでの通産省の政策スタンスに新たな側面を付け加えることになった。変化の要点を明確にするためにあえて繰り返しておく、1990年代はじめまでの通商産業政策は、結果としての経済成長を実現することに意義を有していたとしても、政策的な狙いは経済成長それ自体であったわけではなかった。むしろ、市場経済システムのもたらす経済構造のゆがみや分配面の問題点に関心を払うことに軸足があった。たとえば高度成長の前期に二重構造が問題になったとき経済発展の足かせとしての中小零細企業の近代化・合理化を目指したのは、そうした問題の解決が政策的な介入によって初めて補正しようと判断していたからであった。

また、新規産業の育成や衰退産業に生じる摩擦的な問題に対処したのも、経済発展を中期的な視点から実現していくために必要な積極的な関与と判断されていた。しかし、1990年代後半に入ると、経済構造改革は、長期の不況を日本経済の構造的な問題の帰結と捉えることによって、これまでの構造的な問題への対処という政策の基本的なスタンスを維持しながら、より直接的に経済成長路線の実現を政策課題とするようになったのである。

### 3. 経済産業省の設置と21世紀の経済産業政策への展望

#### 行政改革会議の審議

前項で見たような1990年代後半の政策基調の変化を明確化したのが、2001年の省庁再編であり、同年1月、通商産業省は経済産業省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えるべきものであり、1997年の行政改革会議の「最終報告」に基づくものであった。

そこで、最終報告の内容に立ち入る前に、行政改革会議における通商産業政策に関する議論を確認しておこう<sup>(11)</sup>。「複雑多岐にわたる行政の課題に柔軟かつ的確に対応するため必要な国の行政機関の再編及び統合の推進に関する基本的かつ総合的な事項を調査審議すること」を任務とした行政改革会議は、改革の理念などについての討議とともに各省庁に対して質問項目を投げかけ、これに対する説明を受けて審議を行っている。

通商産業省は、行政改革会議に対して4月11日に「通商産業省の重点課題」を提出していたが、その要点は以下のようなものであった。

通商産業省の重点課題

---

(11)行政改革会議に関する記述は、首相官邸のHPに掲載されている「行政改革会議」の会議録及び提出資料などによる(<http://www.kantei.go.jp/jp/gyokaku/#gaiyou>)。

- (1) 既存産業の活性化、高付加価値化や新規産業の創出の円滑化を図るため、産業分野ごとの政策ニーズを的確に把握し、規制緩和の強力な推進、高度情報化の推進、技術の開発や人材育成、知的基盤の整備、関連する社会資本の効果的・効率的整備などの環境整備のための各般の施策を講じること。
- (2) 国際的に魅力ある事業環境を整備するため、高コスト構造の是正、企業組織制度などの企業関連諸制度の改革、労働・雇用制度の改革などの制度・慣行の改革に取り組むこと。
- (3) エネルギー需給の逼迫や地球環境問題などの深刻化など、我が国経済にとっての制約が高まりつつある中で、その解決のため国際貢献に努めるとともに、安定供給・環境調和・効率化を同時達成するエネルギー政策の展開や、原料調達から製造、使用、廃棄に至るまでの事業活動の全段階に環境配慮を組込むことにより事業活動の在り方そのものを環境負荷の少ないものに変えていくことなどを通じ、これらの制約要因を克服していくこと。
- (4) 我が国産業の実力が十分発揮されるよう、国際ルールの設定、貿易摩擦の解決、海外での良好な事業環境の形成などについて、二国間、多国間の様々な国際的な場において、戦略的な通商政策を展開すること。
- (5) 経済活力を維持・拡大する観点から、公的負担の水準や負担の態様についても方向を提示するとともに、外的状況の変化などにより経済が混乱（不況、インフレなど）することを回避するため、生産、設備投資、在庫などの産業活動の実態を踏まえ、必要な経済対策を機動的に企画立案すること。

経済活力の回復に向かってすでに動き出している政策転換を要約したものということができるが、このような重点課題の設定に対して、行政改革会議からは、つぎのような質問が通産省にあった。

[通商産業省に対する質問項目]

1. 行政改革の趣旨に照らし、通商産業省において、今後取り組もうとする改革方策をご提示願いたい。
2. 産業行政の今後の在り方について、どう考えるか。また、個別産業分野に着目した産業行政及び縦割り局の必要性についてどう考えるか。
3. 通商政策・交渉に関し、外務省他関係省庁との関係、担当組織の在り方についてどう考えるか。
4. 経済協力関係組織の一元化についてどう考えるか。
5. 原子力行政とエネルギー行政、科学技術行政と工業技術院の技術開発行政との関係及び今後の組織の在り方をどう考えるか。
6. 研究機関について、他の研究機関との統廃合を含め、組織の在り方についてどう考えるのか。
7. 高度情報化の推進に対応した行政組織の在り方についてどう考えるか。
8. 特許庁の独立機関化、貿易保険、工業標準、鉱山・電気・ガスに関する保安監督の民営化又は独立機関化、アルコール専売制度の廃止についてどう考えるか。(番号は引用者による)

これらの質問のうち、3から8までは行政組織の整理・簡素化、それとの関連での他省庁との線引きに関する確認という性格を帯びている。これに対する回答は6月4日の行政改革会議に通商産業省から広瀬官房長、渡辺産業政策局長、今井官房審議官などが出席して説明している。提出された説明文書では、3の「通商政策・交渉」については、(1) 国際ルール形成や国際的な経済制度の調整を、我が国経済に有利になるように導くこと、(2) 国内産業実態を踏まえて、貿易摩擦の適切な解決を図ること、(3) 貿易・投資上の各国の不合理な制度・慣行の是正を求めることなどの6点を指摘し、「有効な通商政策を企画し、通商交渉を遂行するためには、国内外の産業実態を把握し、国内との調整を行う機能と一体的に遂

行していくことが必要である」という考え方を表明している。

同様の観点から、4の「経済協力関係組織の一元化」についても、経済協力を効果的に進めていくためには、(1)民間との連携、(2)産業構造的手法の活用、(3)通商政策との連携、(4)経済協力の多様性への配慮、といった経済上の観点からの政策の企画立案、実施、評価が、従来以上に必要となっていることを指摘している。5の「原子力行政とエネルギー行政、科学技術行政と工業技術院の技術開発行政との関係及び今後の組織の在り方」についても、通産省の所管の分野に独自の意味があるという説明が行われている。

これとはニュアンスが異なるのが6の「研究開発機関の統廃合」であるが、ここではすでに研究機関の組織改革を進めていることを強調し、必要に応じて研究機関の統合を含む組織改革を進めて行く考えであることを表明した。もっとも、当日の会議における委員との質疑応答では、「科学技術行政の一元化」という意見に対しては、「現時点においても技術開発は政策目的別に行われていることから、一元化するのはいかになものか」と慎重な意見が表明されている。この当日のやりとりでは、また基礎研究については国が取り組む必要性があるとも回答している。しかし、この科学技術振興に関わる対応は、行政組織の簡素化などを求める方向に対して強い反対を示したとは受け止めにくいものであり、後日の組織改革で他の事情もあってのこととはいえ工業技術院が廃止されることになった素地はすでに形成されていたように思われる。その点では、知識集約型を標榜していた通産ビジョンの時代以来重要な柱となってきた技術振興政策に対する通産省の姿勢は変容しつつあったということもできる。

また、8の「特許庁の独立機関化、貿易保険、工業標準、鉱山・電気・ガスに関する保安監督の民営化又は独立機関化、アルコール専売制度の廃止」については、基本的な方向として重要としつつ、これに伴う問題への対処が必要だとするに留まった。

また、7の「高度情報化の推進に対応した行政組織」については、通産省の役割を「高度情報化への対応に関しては、引き続き技術開発やインフラ整備が求められるが、それだけではなく、今やあらゆる分野で情報通信技術を駆使し、従来の社会・経済を変革していくことが急務。通産産業省としては、高度情報化を今後とも迅速かつ円滑に推進していくため、情報化の推進が必要とされる幅広い分野で、個別分野における課題や各分野に共通する課題に的確に対応すると同時に、こうした課題を踏まえつつユーザーと供給者たる情報関連産業との有機的な連携を図っていくことが必要である」と考え方を表明するとともに、「政府全体の対応」として「高度情報化」あるいは「情報通信の高度化」が国民生活や産業活動のあらゆる局面に浸透しており影響が大きいことから、その対応については、「それぞれの行政分野において知見と責任を有する行政庁が、自らの分野における情報化の推進を課題として進めていくべきもの」としている。この説明は、通産省こそ知見を有する責任ある存在であることを自負しているようにも読み取れるが、同時に情報通信行政の一元化を図る際に情報産業政策の所管から外れないように、他の項目同様に通産省として独自の行政領域があると主張しているようにも受け止められるものであった。この点では、当日の質疑において通産省の政策が情報化への対応で不十分であるとの指摘を受けて、「情報化への対応が遅れたとの指摘は事実」と認めざるを得なかったことを考えると、説明文書の「知見と責任を有する」という文言を前面に出して情報化政策を自らの政策分野に積極的に取り組むことが難し

い雰囲気があったということであるかもしれない<sup>(12)</sup>。

このように微妙な差は認められとしても、組織のあり方に直接関わるような問題について通産省は、基本的には独自の行政領域の存在を示しながらも<sup>(13)</sup>、当然のことであるが、改革の方向に水を差すような説明は慎重に控えていたように思われる。こうした姿勢は、質問項目の1に対応して「通商産業省の自己革新への取り組み」について、規制緩和の実績と今後の推進計画、組織及び人事システムの見直しなどの実績を説明し、行政改革会議が目指す方向にすでに走り出している姿を印象づけていることからもうかがい知ることができる。

その中でどのような政策が改革後の組織の任務となるかについての議論は、それほど多くの記録が残っていない。説明文書では2の「産業行政の今後の在り方について」という質問に関連して、「21世紀に向けて日本経済が直面する問題」を「国際環境面では、経済のグローバル化、大競争時代の到来、アジアの台頭、環境・エネルギーなどの地球規模の課題などが、また、国内環境面では、経済の成熟化、産業空洞化、少子化・高齢化、財政悪化など」に見出していると説明した。特徴的な点は、「世界経済のグローバル化が一層進展し、企業による熾烈な国際競争が展開される一方、企業が各国の経済制度などを比較しながら、最適な活動環境を求めて「国を選ぶ」時代が到来している」ために、「事業活動の場として有利な環境を整備することにより、国家間の競争を自国に有利に進めるよう自国の経済システムの徹底的な改善を進めている」ことに政策展開の基準を見出していることであった。

このような政策課題に対して、「通商産業政策の目的」は、「経済活力の維持拡大」におかれていた。そして、その主要項目が前記の「通商産業省の重点課題」であった。この目的を追求するために通産省は、自ら所管内だけでなく、積極的に他省庁の行政分野との協調と連携が必要であることを、「経済構造の改革と創造のための行動計画」が新規産業の創造、幅広い制度・慣行の改善、物流・通信などのコストの低減などについて、通商産業省以外22省庁の協力を得てまとまったことを例にひいて、行政改革会議に対して訴えていた。経済構造改革に中心的な役割を担うことへの積極的な姿勢は、このような形で省庁横断的な議論を透明な形で実現できるようにするという提案にも表出していたというべきだろう<sup>(14)</sup>。

---

(12) 第27回行政改革会議(8月21日)の審議では、「中央省庁の再編について」の討議で委員から「情報通信に関する産業省の所掌は情報通信産業の振興に限られるものであることを明示すべきであるとの意見が述べられた」ことは、この意見が最終意見にどのように影響したのかは明確ではないが、このような雰囲気を伝えるものであるかもしれない。

(13) 組織改革では、6月4日の質疑で委員から環境行政の一元化の可能性が質問されているが、「これからの環境問題は、原料調達から製造、販売、処理まで一貫して責任を持つことが要請されるので、産業行政としても実施することが必要と考える」との回答があった。「産業行政としても」という表現に暗に一元化には反対し、現行の環境省との役割分担を維持するとの考え方が示されているといっている。

(14) これに関連して、当日の審議では、通産省の提案は「行政運営法的な新たな法制化」を意図するのかがという質問があったが、これに対し、通産省は「(1)現在でも内閣において調整はし得るが、内閣法第3条にいう分担管理の原則が徹底しており、各省庁とも他省庁の所掌には口を出さない状況にあることは否めない。(2)大括り化は省内で調整し得る範囲が広がる意味でも重要であり、目的別編成となればさらにやりやすくなるだろう。しかし、(3)大括りしても省の境がなくなるわけではないので、他省の政策にも発言できるようにした方がよい」と回答している。また、現状でも中小企業庁はその設置法において種々各省庁に発言できるようにしており、こうした手法を導入してはどうかとの提案であると説明した。

このほか、当日の議論では、質問の趣旨が明瞭でない質疑もあるが、そのなかで注意をひくのは、「経済活力の維持等を図るため規制緩和等で環境整備に取り組んでいる」との説明に対して、通産省は衰退産業や低生産性部門をも所管しており、所管産業が国際競争力を有しているとの説明は言い過ぎであり、今後の日本では低生産性部門の在り方が全体の競争力を規定するにもかかわらず、通産省はフロントランナーのみを見ているのではないかとの質問が寄せられたことであった。

これに対して、通産省は石炭産業の例を挙げながら、衰退産業対策を行ってきたことを説明するとともに、「中小の小売・商業、流通、物流など問題を抱える産業もあるので、成長産業を伸ばすだけでなく、衰退分野の撤退をうまく行うことも課題」であるとの回答を行った。この回答では、衰退に伴う社会的な摩擦や社会的な問題への配慮が対策の必要性を説明しているようにも受け取れるものの、中小企業分野などの問題を抱える部門を一括りに「衰退分野」として「撤退をうまく行う」と述べたところに政策スタンスの転換が表出したということかもしれない。そこではかつての二重構造論に基づいて、日本経済の底上げには中小企業部門の生産性の向上こそが肝要であり、そこに中小企業政策の柱の一つを見出していた通産政策の考え方からの離脱が表明されていた。もっともこのような通産省の考え方の変化が省内の議論のなかから生まれたものであるのかは、明らかではない。行政改革会議が議論を開始するに当たって出発点となった行政改革委員会の「行政関与のあり方に関する基準」(1996年12月16日)では、「行政の可否に関する基準」の(6)公平性の確保において、機会の均等を図ることを第一とし、所得再分配高価の強い施策は縮小すること、地域間の格差を是正するための所得再分配を目的とした施策から原則として撤退することとならんで、産業間の所得再分配については、以下のような基準が示されていた<sup>(15)</sup>。

1. 産業間の所得再分配を目的とした施策や産業保護的な施策から原則として撤退する。
2. 衰退産業の保護・延命効果の強い施策からは撤退する。ただし、経済環境の変化に対して資源の有効な活用を図り、当該産業の縮小を促す観点から、緊急避難的施策として行政が関与する場合には、当該関与が必要である理由を説明するとともに、期間を限った上で実施することとし、当該施策のタイムスケジュールを明示する。なお、この場合、期間の延長は認められない。
3. 特定産業の育成政策からは撤退する。ただし、将来有望な幼稚産業の育成など生産性の向上を目的とした施策が止むを得ず必要な場合は、行政が関与しなければならない理由について説明するとともに、期間を限った上で実施することとし、当該施策のタイムスケジュールを明示する。なお、この場合、期間の延長は認められない。

この基準が前提となる限り、従来型の中小企業政策や産業立地政策を実施することを政策課題であることを明確に提示することは難しかったということであるかもしれない。今後の検討を必要とする点が残るが<sup>(16)</sup>、どのような事情によるにせよ、こうしたかたちで通産政策、新たに設立される経済産業省の政策課題が明確化され、それが以下に述べる省庁再編の大きな枠組みを作り出すことになった。

---

(15) 行政改革委員会「行政関与のあり方に関する基準」(1996年12月16日)による(<http://www3.grips.ac.jp/~kanemoto/gyokaku/ki.jun.html>)。

(16) 行政改革委員会の「行政関与のあり方に関する基準」の作成過程で通産省がどのような意見表明を行ったのかについては、同委員会の議事録が公開されていないため、現在のところ詳細に検討することはできない。また、行政改革会議での公式のやりとり以前にどのような議論が通産省の内部で、そして関係省庁間で行われたのかについても重要な論点であるが、これについても今後の課題である。

## 行政改革会議「最終報告」

1997年年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<sup>(17)</sup>。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」が求められていた。

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、一部の人びと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

---

(17) 行政改革会議「最終報告」(1997年12月3日)(<http://www.kantei.go.jp/jp/gyokaku/report-final/>)。

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らうか。

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・相互提言システムの導入すること、③行政の透明性の確保をはかる、④行政の効率化のためは、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(内閣府及び総務・法務・外務・財務・文部科学・厚生労働・農林水産・経済産業・国土交通・環境の10省設置(総理府及び従前の12省改組、総務・北海道開発・経済企画・科学技術・環境・沖縄開発・国土の7庁及び金融再生委員会廃止))。中央省庁等改革基本法(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<sup>(18)</sup>。

- 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、

(18) 中央省庁改革基本法( <http://www.kantei.go.jp/jp/gyokaku/980303houan.html>) による。

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。行政改革委員会の基準がこうしたかたちで編成方針に反映していた。

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。

### 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、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との関係変化に現れていた。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(1978~1983年)では、石油危機後に発生した構造不況業種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(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は大きな違いであり、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<sup>(19)</sup>。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」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、日米構造協議(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るとともに、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平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と指摘されたような国内産業部門に対するさまざま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つてよい。規制改革がより広く非通商関連へと拡大するのは、増税なき財政再建を推進し、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を求めなければ自主規制も実現できない一方で、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

---

(19) 産業調整政策の推移については、本共同研究における渡辺純子「通産省(経産省)の産業調整政策」RIETI Discussion Paper Series XX-J-00Xを参照。

合には、WTO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改めてふれる。

### 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は、1980年代までは全国総合開発計画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(1983年、テクノポリス法)、「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」(1988年、頭脳立地法)、「多極分散型国土形成促進法」(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」(1992年、地方拠点法)や「オフィス・アルカディア構想」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<sup>(20)</sup>。

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(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や工業整備特別地域整備促進法を廃止した。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」や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」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、

---

(20) 立地政策の転換については、通商産業政策史編纂委員会編・武田晴人著『通商産業政策史 5 立地・環境・保安政策』経済産業調査会、2011年、第一部第6章を参照。

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<sup>(21)</sup>。大店法は2000年に廃止されたが、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<sup>(22)</sup>。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(1998年)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年に織工法を廃止して繊維産業構造改善臨時措置法に改める経過措置の後、1999年にはこれも廃止した<sup>(23)</sup>。それは、石炭産業と繊維産業を対象とした産業調整政策(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<sup>(24)</sup>。

国の関与の後退という点では、産業技術政策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、工業技術院による「大型工業技術研究開発制度」(「大プロ」)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<sup>(25)</sup>。また、「サンシャイン計画」「ムーンライト計画」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に基づく科学技術基本計画(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、

---

(21) 大店法の転換については、通商産業政策史編纂委員会編・石原武政著『通商産業政策史 4 商務流通政策』経済産業調査会、2011年、第3章を参照。

(22) 中小企業基本法の改正については、通商産業政策史編纂委員会編・中田哲雄著『通商産業政策史 12 中小企業政策』経済産業調査会、2013年、第13部を参照。

(23) 繊維産業政策については、通商産業政策史編纂委員会編・松島茂著『通商産業政策史 8 生活産業政策』経済産業調査会、2012年、第1章を参照。

(24) 前掲、渡辺純子論文参照。

(25) 技術振興政策の推移については、通商産業政策史編纂委員会編・沢井実著『通商産業政策史 9 産業技術政策』経済産業調査会、2011年参照。

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」と翌年の「電子工業振興臨時措置法」に起源を持つ産業政策が展開してきたが、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等などに課題を移しつつ推進されてきた<sup>(26)</sup>。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」(ATRIIPS)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<sup>(27)</sup>。

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上げ、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などことに結実したが、その間、日本政府は1993年に「環境基本法」を制定し、これに基づいて94年に環境基本計画を閣議決定した。さらに97年には「環境影響評価法」が制定され、長年の懸案であった環境アセスメント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取り組む通産省の政策スタンスが貫かれていた。

---

(26) 機械情報産業政策については、通商産業政策史編纂委員会編・長谷川信著『通商産業政策史 7 機械情報産業政策』経済産業調査会、2013年を参照。

(27) 環境関連の政策については、前掲武田著『通商産業政策史 5 立地・環境・保安政策』参照。

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の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<sup>(28)</sup>。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」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」(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。その結果、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(アジア太平洋経済協力)の構想の実現方策を巡り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世紀に入る時期に日本の貿易政策は「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<sup>(29)</sup>。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、そして知識集約産業構造の形成などのビジョンにおいて示される将来展望は、産業構造の高度

---

(28) エネルギー政策については、通商産業政策史編纂委員会編・橘川武郎著『通商産業政策史 10 資源エネルギー政策』経済産業調査会、2011年を参照。

(29) 前掲尾高著『通商産業政策史 1 総論』572頁。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。

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「インダストリアルリズム」を超えるような転換が世紀の転換期には進展していた。これが転換の第二の局面に当たるものであった。このような新らしい動きがどのような方向に着地点を見出すのかは現時点ではわからないが、「転換期」という認識は、それほど的外れではないだろう。

言うまでもなく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であり、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<sup>(30)</sup>。

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の経済産業省への組織改革それ自体がそうした側面を内包していたことは説明を要しないであろうが、マクロ的な景気政策が市場経済に不可避免的に内包されている累積的な悪循環に対する調整的な市場介入政策を主要な要素とする限り、通産政策、経済産業政策は、企業行動の自由をできるだけ広く保障することによって経済の活力を回復しうる、というような簡明な論理だけでは、政策構想の視野としては十分ではなくなったことを意味しているからであった。こうして景気循環に対して反循環的な政策領域への配慮というマクロ的な視点が重視されながら、その実現のためには単なる競争秩序の維持の促進にとどまらず、市場のプレーヤーである企業それ自体の改革、つまり企業システムの改革、雇用システムの改革などを経済構造改革を通して経済成長を追求することが求められるようになった。

同時に、国際面で見ると、多国間調整によって紛争を解決することを第一義とするような対外政策も、新しい地域協定、新しい二国間協定の動きによって、簡単には他国の同意を得ることが難しくなってきた。その点でも、「自由貿易体制をまもる」という原則だけでは対処が難しくなっている。その意味では、経済産業政策の転換は未完であり、また転換の方向にも不確定な要素が含まれているといえることができる。

---

(30) 同前、p.591。

付表 新政策一丁目一番地の標題の推移(1973-2000年度)

年度	「通産政策の重点」副題	一丁目一番地の標題
1973年度	国民福祉の向上と国際協調の促進	無公害社会の建設のために
1974年度	国民福祉の充実と国際協調の促進のために	物価の安定と消費生活の充実
1975年度	国民福祉の一層の充実と国際社会への貢献	物価の安定と消費生活の充実—ゆとりある生活基盤の確立
1976年度	国民福祉の向上と国際経済社会発展への寄与	日本経済の回復と安定的発展を実現するための産業政策の推進
1977年度	国民福祉の一層の充実と世界経済の安定的発展への積極的寄与	安定成長下における産業政策の新展開
1978年度	我が国経済社会の新たな繁栄と発展の道の開拓	景気振興と新産業政策の展開
1979年度	充実した国民生活実現のための基盤の形成、安定成長への円滑な移行及び我が国経済社会の繁栄と発展への原動力の確保	80年代通商産業政策のビジョンの策定
1980年度	なし	エネルギーセキュリティーの確保
1981年度	活力ある社会と経済安全保障を目指して	エネルギー安全保障の確立と脱石油社会への準備
1982年度	我が国経済の長期発展基盤の確立を目指して	総合エネルギー政策の着実な展開
1983年度	世界経済への積極的貢献と我が国経済の発展基盤の確立を目指して	中長期展望を踏まえた産業の活性化と技術開発の推進
1984年度	世界経済の持続的発展への貢献と創造的社会的確立を目指して	創造的発展基盤の形成
1985年度	長期的発展基盤の確立とそれを通ずる国際的貢献	技術開発基盤の構築
1986年度	新次元の国際化の実現と長期的発展基盤の確立	新次元の国際化を目指して
1987年度	創造的発展を目指す新たな経済・産業社会の構築に向けて	国際的視点に立った産業構造政策の推進
1988年度	経済社会の国際調和と活性化を目指して	地域の活性化
1989年度	世界への貢献と新たな長期的発展のために	国際経済社会への貢献
1990年度	「地球的規模での共存共栄」と「ゆとりと活力に満ちた経済社会」の実現を目指して	対外不均衡の是正と国際調和型の経済構造・産業活動の実現
1991年度	なし	ゆとりと豊かさのある生活の実現
1992年度	「国際社会との連携・調和」と「地域産業文化の創造」を求めて	国際社会への貢献と自己改革の推進
1993年度	「地球的課題の克服」と「創造的でゆとりある社会の構築」を目指して	エネルギー環境対策の総合的推進
1994年度	更なる発展のための自己改革と国際社会への責任ある対応	創造的革新に向けた構造調整と発展基盤整備
1995年度	なし	国際社会に開かれた豊かな経済社会を実現するための改革の推進
1996年度	新経済社会の創造に向けて	経済構造改革の加速化
1997年度	知識創造立国の実現に向けて	知識創造立国に向けた経済構造改革—産業空洞化対策—
1998年度	なし	経済構造改革の強力な推進
1999年度	産業再活性化を通じた経済再生の実現	低迷するマクロ経済からの脱却
2000年度	21世紀の経済発展基盤の新生に向けて	民需中心の安定的な成長軌道への回復

前掲『通商産業政策史』第二期、第1巻、p.30-32所載の尾高作成表から筆者再構成。