



RIETI Discussion Paper Series 16-J-033

## 通産省（経産省）の産業調整政策

渡辺 純子  
京都大学



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/>

## 通産省（経産省）の産業調整政策\*

渡辺 純子  
(京都大学)

## 要旨

本稿は、戦後、通産省（経産省）が実施してきた産業調整政策について回顧し、それが1990年代から2000年代に至る世紀転換期に終焉を迎えたことの意義や影響について考察している。

1950～60年代には繊維産業と石炭産業、70年代以降は基礎素材産業を主な対象とし、一般法としては78年の特安法、83年の産構法、87年の円滑化などを根拠法として実施された産業調整政策は、①構造不況業種の生産・投資調整（それを基盤として産業調整を推進する）、②産業調整の過程で生じる社会的摩擦の緩和（それにより産業調整を円滑化させる）という2つの要素から構成されていた。通産省は、時代ごとの要請に応じて、これらに係る調整役としての機能を果たしていた。

しかし、1990年代以降、伝統的な産業調整政策は終焉し、産業・企業のリストラや再生に係る部分は産業再生政策に転換した。それは市場の活用を原則としているが、産業・企業に対する政府介入は形を変えて存続している。他方で、労働面の一部は過度に市場化された。ここから生じる問題は、中長期的に見れば、日本経済にとってマイナスの作用を及ぼす恐れがあり、制度設計の再検討も必要であると思われる。

キーワード：産業調整政策、繊維産業、石炭産業、基礎素材産業、雇用調整

JEL classification: JEL :N, JEL :O, JEL :H

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。

\* 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. はじめに

本稿の課題は、戦後、通産省が実施してきた産業調整政策について回顧し、それが 1990 年代から 2000 年代に至る世紀転換期（省庁再編による経産省への改組の時期とも重なる）に一応の「終焉」を迎えたことの意義や影響について考察することにある<sup>1</sup>。

まず、産業調整政策あるいは産業調整とは、どのように定義されるのかを確認しておく。この定義や具体的な施策内容は産業によって違いがあり、また時期によって変化していることから少々複雑である。

後に詳しく述べるように、歴史的経緯としては、1950～60 年代から繊維産業と石炭産業において、後に産業調整政策と言われるような施策が実施され始めた。そして、70～80 年代には石油化学やアルミ製錬等の素材産業及び造船業、80 年代後半から 90 年代初頭にかけては素材産業の一種でもあるセメント産業等が対象として加わった。このうち造船業の所管官庁は運輸省であるが、その他の産業については殆どが通産省である。

施策の内容は産業・業種ごとに共通する面と異なる面とがあるが、概して「構造不況業種」における過剰生産・投資の抑制（操業短縮、過剰設備の休止・廃棄）といった需給調整に関わるものが中心となる。それ以外は産業の特性や将来の需給予測に応じて、設備近代化や構造改善事業を通じた産業の再活性化策、産業転換のための企業支援策、離職者対策、さらに中小企業政策や地域政策も含めて多岐にわたる。離職者対策など労働関連の施策は労働省（厚生労働省）所管であるため、通産省は労働省など他省庁とも連携しながら政策を実施した。

産業調整政策あるいは産業調整が用語として定着し、定義が明確化されるのは、1970 年代後半から 80 年代にかけてのことである。とくに 83 年に OECD（経済協力開発機構）が「積極的調整政策」（Positive Adjustment Policy : PAP）のガイドラインを取りまとめたことにより<sup>2</sup>、先進諸国が目指すべき指針として「国際的産業調整」がクローズアップされ、日本でも「産業調整」が政策用語に反映されるようになった<sup>3</sup>。70 年代には二度にわたる石油危機や

---

<sup>1</sup> 本稿は、経済産業省のプロジェクト「経済産業政策の歴史的考察—国際的な視点から—」（プロジェクトリーダー：武田晴人 RIETI ファカルティフェロー）の一環であり、「これまでの政策史で十分にカバーされていない 1990 年代以降の日本の経済政策に焦点を当てて歴史的な文脈の中で再評価する」ことを趣旨としている。1980 年代までの産業政策については、多くの先行研究があるものの、90 年代以降については、まだ殆ど研究は進んでいない。

戦後日本の通商産業政策（経済産業政策）を総括的に回顧した武田晴人(2015)は、1990 年代以降、通産省（経産省）の政策の焦点は「構造改革」に移り、伝統的な意味での産業政策、産業調整政策、中小企業政策は「終焉」したと指摘している。これは、通商産業政策史編纂委員会編〔尾高煌之助著〕(2013:323-324)が述べているように、通商産業政策（経済産業政策）全般が「直接的な介入ではない」「『ルール志向型』の政策に転化」し、「市場原理尊重へ」と「産業政策思想の転換」が起こったことと同じ潮流の中にある。

<sup>2</sup> OECD (1983).

<sup>3</sup> OECD がこの指針を取りまとめるに至った背景として、早くから産業調整の問題に直面していた日本からの働きかけもあった。

新興工業国のキャッチアップなどにより、先進諸国は構造的危機に直面したが、各国は保護主義に陥ることなく、比較優位に応じた産業構造の調整を進めるべきという考え方が「国際的産業調整」である。

この時期、日本では、構造不況業種対策として、1978年に特定産業安定臨時措置法（「構造不況法」または「特安法」）が制定された。さらにその継承法として、83年の特定産業構造改善臨時措置法（「産構法」）、87年の産業構造転換円滑化臨時措置法（「円滑化法」）では、その制定の趣旨において、「産業調整」が明確に謳われるようになった<sup>4</sup>。通産大臣の諮問機関である産業構造審議会が出した報告書『80年代の通産政策ビジョン』では、「産業調整」を「特定の産業分野の縮小、他の産業分野への転換を内容とするもの」と定義したうえで、「通常、旧来産業の新しい事態への積極的な対応という形で自律的に行われる」が、「構造変動による摩擦が極めて大きくなる場合は、一時的には産業調整のための施策を講ずることにより、問題解決を図っていく」<sup>5</sup>としている。これが通産省による、産業調整政策に関する一応の定義ということになる。同様に、80年代には『通商白書』などでも「産業調整」というテーマが積極的に扱われるようになった<sup>6</sup>。

一方、同じ時期に日本国内で新古典派経済学者による理論的なアプローチが試みられ、通産省がそれまでアド・ホックに（「当面の問題に限って」、「特別の問題（目的）のために」の意）実施してきた産業調整政策にも理論的な根拠づけが行われるようになった<sup>7</sup>。経済学的に言えば、産業調整は「衰退しつつある産業から競争力をつけつつある産業に、労働や資本などの生産要素を移動させること」と定義されるが、「多くの場合、そのような生産要素の移動はスムーズに行われない」ことも指摘されている。すなわち「衰退産業から放出された労働者は、容易には新たな産業に雇用されず、調整のプロセスでしばしば多くの失業が生み出される」<sup>8</sup>。このため、産業調整を支援するための産業調整政策としては、転換に伴う社会的摩擦を緩和するための時限的な政策介入が必要とされることが、これらの研究においても示唆された。当時、通産省の政策当局者と経済学者たちは、共同のコンファレンスや審議会、その他の場を通じて意見交換や情報共有を図っていたことからみても、

---

<sup>4</sup> 通商産業省産業政策局編(1978, 1983, 1988a).

<sup>5</sup> 通商産業省産業構造審議会編(1980:134).

<sup>6</sup> ただし、1989年から94年にかけて刊行された通商産業省・通商産業政策史編纂委員会編『通商産業政策史』第1期シリーズでは「構造不況業種」、「安定化政策」などの括りはあるが、産業調整という用語はほとんど用いられていない。第17巻の索引では、「産業調整」、「産業調整政策」の項目はなく、「産業調整の円滑化」、「産業調整会議」、「産業調整法 [案]」という項目が立てられているだけで、それらに対応する本文のページも多くはない。

2010年代に刊行された第2期シリーズの通商産業政策史編纂委員会編『通商産業政策史 1980-2000』では、実質的には第1巻総論、第6巻基礎産業政策、第10巻資源エネルギー政策、第12巻中小企業政策などで言及されているが、索引としては、第3巻産業政策、第8巻生活産業政策にしか見られない。

<sup>7</sup> 小宮隆太郎(1984)；関口末夫・堀内俊洋(1984)；関口末夫編(1981)；伊藤元重・清野一治・奥野正寛・鈴木興太郎(1988:278-294)など。

<sup>8</sup> 伊藤元重・清野一治・奥野正寛・鈴木興太郎(1988:278-294).

これらの見解は、上述のような通産省の見解や施策と同期化されていたと見ることができる。

以上要するに、日本では戦後の比較的早い時期から、産業調整政策に相当する政策が実施され始め、これらは 1970 年代後半から 80 年代にかけて理論的な根拠が与えられるとともに、国際的な政策協調としても、OECD の指針と合致するものとしてオーソライズされた。産業調整政策の定義や目的、それに関する通産省の政策の方向性も、この時期にある程度明確になったと言える。

ここで留意が必要なのは、OECD や新古典派経済学者、そしてそれらの見解を共有した通産省は、市場の失敗ないしは社会的摩擦に対する時限的な政策介入を是認し、正当化はしているものの、産業調整政策は基本的には市場メカニズムを原則とする政策思想であることである。前述の『80 年代の通産政策ビジョン』でも、その方針が明らかにされている<sup>9</sup>。このため、1990 年前後から生じた規制改革の流れの中で、産業調整政策における政策介入の要素が次第に後退し、より市場志向的になることによって、同政策が終焉を迎えたとしても、それほど不思議なことではない。87 年制定の円滑化法が 96 年に期限切れを迎えた後、以後の延長は打ち切りとなっている。

しかし、本稿が冒頭の課題設定をした理由は、次のようなことにある。

これまで産業調整政策は 2 つの性格を兼ね備えており、産業・企業に対する施策としては産業政策の一種であり、離職者や地域に対する施策としては労働政策、社会政策、地域政策でもあった。1990 年代以降の特徴は、前者が形を変えて再編される一方で、後者が後退したことにある。実際、90 年代以降に進展した事態は、サプライサイドの重視あるいは偏重であった。90 年代以降、たしかに伝統的な産業調整政策は姿を消し、経産省の政策全体がより市場志向的な政策に移行しているものの、産業・企業に対する政策介入は姿形を変えて継続している。他方で、労働に対しては労働市場の規制緩和が加速化し、一部の層については過度に「市場」化された。その結果として、近年では、非正規雇用の増大による所得格差、雇用不安、「雇用劣化」<sup>10</sup>が懸念されている。

サプライサイド偏重の政策は、短期的には企業収益の改善や生産性の向上をもたらすかもしれないが、長期的かつ日本経済全体として見れば、将来の社会保障や人材育成の面でも大きな不安定要因を抱えることになる。それは日本経済を足元から掘り崩すことにもなりかねない。このため、現状のような政策が無批判のまま遂行されることについては、疑問を感じざるをえず、あらゆる側面からの検証が必要と思われる。

本来、日本経済の制度設計は、長期的・総合的視点を踏まえて行われるべきであるが、政治家は大所高所から物事を判断しているように見えて、その実、選挙対策のために近視眼的行動になりがちである。日本企業は、「経営の時間的視野が長い」、「従業員や取引先・顧客のステークホルダーとしての役割が相当に大きい」という日本の経営の特徴を 1990 年

---

<sup>9</sup> 通商産業省産業構造審議会編(1980:134).

<sup>10</sup> 竹信三恵子(2009).

代以降もある程度維持しているとはいえ<sup>11</sup>、日本経済全体のために行動しているわけではなく、その意味ではやはり近視眼的である。政府も企業もそれぞれの立場では合理的であるかもしれないが、結果として、将来的には「合成の誤謬」といえる事態が生じるかもしれない。

ここで、基本的には中立的立場にあり、日本経済全体を長期的・総合的に俯瞰していると思われる官僚機構に期待が寄せられるが、通産省（経産省）は上述のような政策の推移の中でどのような役割を果たしたのか。本稿では、以上の問題を念頭に置きながら、産業調整政策の推移に焦点をあてて、通産省の政策理念、政策目的や様々な利害関係者の中での立ち位置に着目しながら考察する。なお、本来であれば、労働省（厚生労働省）の政策の推移・転換もこの問題を解明するうえで重要な鍵を握るが、本稿では十分に検討できなかった。今後の課題としたい。

本稿の構成は以下の通りである。2.では、1990年代以前の産業調整政策について、87年に円滑化法が制定されるまでの時期を対象に、産業や時期について適宜区分しながら検討する。2.1では繊維産業、2.2では石炭産業に対する個別対策を検討するが、両産業については別稿で検討しているため<sup>12</sup>、ここでは本稿での分析視角に即して簡単に整理するにとどめる。2.3では、対象産業は主に基礎素材産業となるが、特安法の制定をめぐる動きについて、同様に2.4ではその継承法である産構法の制定をめぐる動きについてフォローアップする。3.では、1980年代後半から90年代にかけての時期を対象に、円滑化法の制定とその下での産業・企業再編、及び、その後の政策の展開について考察する。

## 2. 戦後日本の産業調整政策

### 2.1 繊維産業に対する個別対策

日本で最初に事実上の産業調整政策が実施されたのは、繊維産業（綿紡績業・同織布業）である。この項では、その導入過程を振り返ることによって、当時の通産省の意図、政策目的がどのようなものであったのかについて確認したい。

端緒となったのは、1950年代初頭から実施された勧告操短であった。「糸へんブーム」ともなった50～51年の朝鮮戦争ブームが、52年以降、終焉したのに伴い、綿紡績業・同織布業では過剰生産に陥った。同業界では、戦前来、不況期には操業短縮という生産カルテルが結ばれるのが慣例であったが、戦後は47年制定の独占禁止法により企業間の結託としての生産制限の行為が禁止されていたため、業界に対する通産省の「行政指導」という建前

---

<sup>11</sup> 森川正之（2012）。

<sup>12</sup> 繊維産業については、渡辺純子(2008)、及び、同論文を改訂し所収した渡辺純子(2010)を参照。石炭産業については、近刊の別稿で詳しく検討する。

で、「勧告」操短となったことはよく知られている。織布業の場合は、中小零細の業者数が圧倒的に多く、カルテル締結は事実上不可能であるため、通産省は織物業界の要請を受けて、52年8月に中小企業安定法を独禁法適用除外立法として施行し、同法を根拠として同様の対策を行った。

1950年代前半におけるこれらの施策は、通産省による需給調整政策を通じた政策介入という意味で、その後の産業調整政策の端緒となるものであったが、この時点ではまだ産業調整政策とはいえない。当時、繊維産業は依然として重要な輸出産業であり、新規参入や設備増設も続いていた。それが不況期の過当競争や輸出価格の下落（「ダンピング問題」）を招いていたため、通産省は「輸出振興」の目的から需給調整に介入しただけである。

しかし、1950年代後半以降、綿紡織業は構造不況の様相を呈するようになった。需要が頭打ちになる一方で過剰投資が収まらず、過剰設備と過当競争に基づく過剰生産が、価格の下落もしくは不安定化をもたらした。このため通産省は勧告操短を断続的に続けるとともに、過剰投資の抑制すなわち設備の新增設そのものを制限するために、56年に繊維工業設備臨時措置法（繊維旧法）を制定した。この辺りが産業調整政策の始まりであると一般的にも理解されている。同法は、64年の繊維工業設備等臨時措置法制定（繊維新法）、67年の特定繊維工業構造改善臨時措置法、74年の繊維工業構造改善臨時措置法へと継承された。これらの法により、設備の増設禁止、さらには廃棄を行う一方、近代化設備の導入による構造改善事業などが行われた。

以上の経緯をまとめると、通産省の当初の政策目的は、あくまでも「輸出振興」にあり、必ずしも構造不況業種・衰退産業に対する対応策を目的としていたわけではなかった。しかし、1950年代後半以降、それが横滑り的に構造不況業種対策としての産業調整政策へと移行し、その中で通産省の政策目的も次第に変容することになったと考えられる。

構造不況業種・衰退産業対策という意味での産業調整政策に通産省がコミットするようになった理由や根拠は不明であるが、一つの仮説として考えられるのは、ある種の「補償の原理」である。

戦後復興期に、政府・通産省は、外貨獲得のために綿製品の輸出振興策を図り、増産を奨励してきたが、一方ではそれと矛盾する政策を実施せざるを得なかった。当時、通産省が「国際収支の均衡」という目的もあって推進していた合成繊維育成政策<sup>13</sup>は、綿製品などの天然繊維の市場を蚕食するものであった。また、1950年代から顕著になってきた日米繊維摩擦（50年代は綿製品や「1 dollar ブラウス」問題に象徴される縫製品をめぐる摩擦）を受けた日米二国間協定で、日本側は数量規制を受け入れるなどの妥協をせざるを得なかった。通産省としては、繊維分野での貿易摩擦を收拾することにより、他の将来性ある輸出産業（鉄鋼・自動車などの重化学工業分野）の貿易障壁を取り除きたいという意図もあったようである。この時代に新興工業国が繊維製品を生産・輸出し始めたことだけではなく、

---

<sup>13</sup> 綿製品輸出は外貨獲得になる一方、原綿は100%輸入に依存していたため、貿易収支上のメリットには大きな限界があった。

上述のような日本国内の政策も加わって、日本の綿製品需要は頭打ちを余儀なくされたわけである。

こうした経緯から、通産省は繊維局を中心に繊維産業へのコミットを続けざるを得なかったのではないかと思われる。衰退化しつつある繊維産業への配慮は、通産省が合成繊維育成政策や日米繊維摩擦での妥協など、国策的な重要課題を遂行するための代償でもあった。損害を被った一部の企業（あるいは人々）に補償してもなお余るほどの利益が社会全体で得られる場合、「補償」は社会的に正当化される。

一方で、このような政策が導かれた要因として、受益者である業界側の働きかけがあったことも事実である。日本紡績協会のほか、中小織物業者の団体や日米繊維摩擦の妥協を受けて 1970 年 1 月に結成された日本繊維産業連盟<sup>14</sup>のような圧力団体が様々な要望を政府・通産省に申し入れていた。そして、当時は、これらの要望を自民党・社会党など与野党の双方が政策に盛り込むという構図があった。

もともと、1980 年代以降は、繊維産業の再活性化策や大企業の他産業への転換（多角化）、中小業者の転廃業も進展しており、「積極的調整」としての産業調整政策としての要素がなかったわけではない。生産・投資面での需給調整や設備廃棄への政府支援は、繊維産業の衰退過程を緩やかにし、企業体力を温存させることによって、企業の自助努力による他産業への資本・労働の転換を漸進的に進めた面もある。

雇用調整に関しては、中小紡績企業では深刻な労働争議が起こるケースはあったものの、概して、紡績業の場合、勤続年数の短い女子労働力が多かったことから、それほど問題として表面化することはなかった。また、大紡績企業では企業内での配置転換によって対応する努力をしたこともあって、日本では、上述のような漸進的な産業調整の中で比較的穏健な雇用調整が行われていたといえる。

繊維産業に対する産業調整は、1950 年代から 80～90 年代頃まで続いたことから、その長期化や政策の惰性化、（とくに中小織物業者の）既得権益化などがしばしば批判の対象となっている。また、政策が業界の要望に引きずられる側面はあった。さらに、日本の繊維産業は、通産省が 80 年代以降、目指していたような「先進国型繊維産業」<sup>15</sup>として、ファッション産業を中心に十分な発展を遂げたかという点、必ずしも成功しているとは言えない。

しかし、全体的に振り返って見ると、繊維産業に対する産業調整政策においては、通産省は、他の諸産業の動向も見渡しつつ、国家的利益に配慮しながら政策を推進していたと評価できる。高度成長期以降、他の諸産業が成長を遂げ所得を増大させていく中で、犠牲

---

<sup>14</sup> 同連盟は、1950 年代から始まったアメリカの綿製品輸入規制に加え、60 年代に顕著となった毛・化合繊維製品の輸入規制要求の高まりに対抗する必要性が生じたことを契機に結成された。会員は、日本紡績協会、日本化学繊維協会、日本羊毛産業協会、日本綿スフ織物工業連合会、その他、染色・加工や縫製を含めた業界諸団体から構成される。結成以後、現在に至るまで、通商問題等を中心に各種情報の収集、政府への政策要望、海外関係団体との交流などの活動を行っている。日本繊維産業連盟 HP : <http://www.jtf-net.com/>（アクセス日：2016 年 2 月 1 日）、参照。

<sup>15</sup> 通商産業省生活産業局(1984)。

となった繊維産業への政策的配慮（所得移転）を行うことは、社会的にも比較的容認されやすかったことも背景にあるだろう。

## 2.2 石炭産業に対する個別対策

石炭産業に対する産業調整政策も、繊維と同様に 1950 年代から始まったと見ることができ。繊維も石炭も戦後復興期の主力産業であり、日本経済が復興を終えつつあった 50 年代前半に、急激に大幅な需給ギャップが生じたことに共通点がある。

繊維の場合は、前述のように朝鮮戦争ブーム後の需要低迷、日米繊維摩擦による綿製品輸出の抑制、発展途上国のキャッチアップ、合成繊維の増加によるものである。石炭の場合、戦時中と戦後直後の統制により増産政策が図られ、供給能力が増大していたが、50 年代初頭に戦後の諸統制が解除されるとともに輸入炭との価格差が顕在化し、国際競争にさらされたこと、またエネルギー革命による石油との競合も加わって、国内炭については、政府・通産省が抑制政策に転じたことが需要超過の原因である。繊維と同様、構造不況が顕著になるのは、50 年代から 60 年代にかけてである。政府・通産省のエネルギー政策が、石炭と競合する財である石油を導入するエネルギー革命をもたらしたことは、繊維産業の合成繊維育成政策の構図にも似ている。

このように考えると、石炭の場合も繊維と類似している。戦後復興期の主力産業で、なおかつ国家的な要因も加わって大幅な需給ギャップを抱え込んだという点で、それに対する政策は補償的な色彩が色濃く感じられる。

さらに石炭に関して言えば、エネルギー政策として固有の性格があり、政府・通産省は 1970 年代以降も長期にわたって、エネルギー安全保障の観点から国内炭を一定保持するための保護政策を続けていたし、需要業界や財界（経団連など）もそれに同調した<sup>16</sup>。

石炭産業に対する産業調整政策の中心は、需給調整とそれを行う前提としての炭鉱の合理化である。政府・通産省は、1955 年に石炭鉱業合理化臨時措置法を制定し、スクラップ・アンド・ビルド方式といわれる炭鉱の合理化政策を推進した。供給サイドについては、このように合理化による炭価（コスト）の低減をはかる努力をさせたうえで、需要サイド（とくに大口需要業界である電力、鉄鋼業界）の協力（国内炭の一定量の引取り）を確保して需給調整をはかった。この交渉や調整については、通産省が事務局として仲介の一端を担い、主に石炭鉱業審議会場で国内炭産出量の計画と炭価の決定が行われた。

---

<sup>16</sup> 1950～60 年代の経団連の見解は不明であるが、少なくとも 70～80 年代初頭にかけては、国内炭も含めてエネルギー及び原材料の安定供給を目指していた。経団連は、当然ながら海外炭の輸入にも積極的であり、オイルショックを機に経団連内に石炭問題懇談会（委員長：稲山嘉寛氏）を発足させ、海外炭の開発輸入のためオーストラリア政府首脳との懇談、長期安定引取の推進、産炭国のインフラ整備、輸送システムの確立などに積極的に取り組み、石炭の安定供給を図っていた。経済団体連合会編(1999)。

しかし、この方式には炭鉱合理化に伴う閉山、大量の人員整理、これらに抵抗する大規模なストライキの頻発、社会不安、産炭地域の疲弊という犠牲を伴った。1960 年になると炭労（日本炭鉱労働組合）は、従来の「合理化反対闘争」に替えて、「政策転換闘争」を展開し、ナショナル・センターである総評（日本労働組合総評議会）と共に政府に政策の再検討を迫った。経営者団体の側も政策に関する陳情を行っていた。

こうしたことを背景に、1960 年代初頭に政策の基本理念が転換し、以後の石炭産業に対する産業調整政策が定着することになる。労使紛争に伴う大規模なストライキの頻発は、石炭企業の生産能率の低下と生産コストの上昇をもたらし、国内炭の安定供給にも支障が生ずるということから、政府としても何らかの対応をせざるをえないというのが政策転換の理由として挙げられた。1961 年には産炭地域振興臨時措置法が制定され、前述の石炭鉱業合理化臨時措置法と並んで、石炭産業に対する産業調整政策の根拠法となった。

そして、政府は、1962 年に有沢広巳を団長とする石炭鉱業調査団を結成し、石炭企業の労使、自治体、石炭関連業界から意見聴取を行い、新たな石炭鉱業再建策を検討した。同調査団の答申に基づき、結果的には、2000 年代初頭に至るまで続く、第 1 次から第 9 次までの石炭政策が実施されることになった。また、各次の石炭政策と対応する法的措置として、先の二法は数次にわたって改正されて存続した。60 年代後半時点では、石炭産業の衰退化はもはや抗えないことが認識され、68 年の石炭鉱業審議会「石炭再建策」答申では、「自力再建はもはや困難、終閉山の円滑化を」とされ、以後は産業調整による円滑な縮小に力点が置かれた。

1960 年代に始まった当初の石炭政策の特徴としては、第 1 に、それまでの合理化政策を継承する一方で、海外炭・石油との競合や経済性についてはもはや放棄し、石炭産業の安定と、国内炭の長期安定供給を目標としていること、第 2 に、労使紛争に配慮していることがあげられる。

政策目的は、海外炭や石油に対抗するための石炭鉱業の合理化そのものではなく、「石炭鉱業の崩壊がもたらす関係者への影響、地域社会に与える深刻な打撃、国民経済の被る損失を防止する」という「国民的な課題」、言い換えれば「石炭鉱業の崩壊がもたらす社会的摩擦の回避等に注目した幅広い政策」へと転換した。石炭政策は、種々の相反する利害や考えの中で、産炭地域の経済や雇用、鉱害等、地域社会への影響に配慮しながら、「石炭鉱業の構造調整を如何に円滑に進めていくかを模索」するものへと変容したのである<sup>17</sup>。

離職者対策については、政府は 1969 年に炭鉱離職者臨時措置法を制定し、政府あげての再雇用促進体制を整備した。具体的には、①雇用保険に基づく失業手当のほか、3 年間、就職促進手当を支給する、②職安や雇用促進事業団を通じての職業紹介、就職指導を行う、③離職者を雇用する企業に対する雇用奨励金を支給する、などの措置である。これにより、約 20 万人の炭鉱離職者が再就職の道を歩んだとされる<sup>18</sup>。高度成長期には、後の時代と比

<sup>17</sup> 資源エネルギー庁資源・燃料部石炭課監修・石炭政策史編纂委員会編(2002)。

<sup>18</sup> 「国鉄余剰人員の救済へ、特別立法を検討、再雇用円滑に一再建監理委員長表明」(『日本経

べると雇用情勢も良かったことから、炭鉱離職者のうち一部は他の産業で吸収された。

しかし、1980年代に入っても、炭鉱の爆発事故や閉山が続いた。石炭政策により国内炭生産量が次第に抑制されていくのに伴い、主要炭鉱が閉山となり、数万人単位の離職者が発生する見込みとなっていた。労働省は臨時の対策本部を省内に設置し、再就職計画の策定、求人情報の収集など対応に当たるとともに、産炭地に職業相談所を開設した。また、炭鉱離職者臨時措置法も1982年と87年の2回延長し、地元以外での再就職を促すため、広域就職活動費や移転費を倍増するなど広域職業紹介活動も促進した<sup>19</sup>。

以上のように、石炭産業に対する産業調整政策では、労働者・地域に対する施策にも重点が置かれた。この背後には、三池争議に代表されるような炭鉱での労働運動、炭労、これを支持する政党があった。石炭産業では、家族持ちの男子労働者が多く、とくに労働面での転換の困難が大きかったことから、その政策はまさに社会的摩擦の回避という側面ももっていた。

高度成長期から安定成長期にかけては、石炭産業の衰退の一方で他の製造業は伸長していたことから、所得の産業間不均衡が拡大した。この中で、炭鉱離職者、産炭地域に対して社会政策的、補償的な所得再分配政策、つまり一種の格差是正政策を実施することに対して、国民的理解は得られやすかったと考えられる。

佐脇紀代志(2007)は、石炭政策が数十年の長期にわたって継続し、惰性化した理由について、政治学的アプローチによる分析を行っている。そして、長期化の理由を政策の受益者である石炭鉱業経営者と労働者、及び産炭地域の住民、政策的資源を負担する需要業界（電力・鉄鋼）、その他、政府・通産省や政党といった「政治アクター」の利害の「均衡」の結果として捉えた。需要業界（とりわけ電力業界）が割高な国内炭の引き取りを甘受したのは、社会的コストとの比較考量によるものであったとする。通産省は、基本的にはそれらの利害関係者の調整役という位置づけのようである。通産（経産）官僚でもある佐脇氏のこの研究は興味深いが、残念ながら、通産省の意図や立場についてはそれほど詳細な叙述はない。

ただ、佐脇氏や多くの論者がやや批判的に捉えているように、石炭政策が「長期化」したことは事実だとしても、1980～90年代はまだ閉山に伴う深刻な状況が断続的に続いており、政策の継続もやむを得なかったと考えられる。通産省・資源エネルギー庁は、地方自治体や金融機関などとも連携して、炭鉱の閉山に伴う信用不安の防止策、地元の関連中小企業の倒産防止策、産炭地への公共事業の優先的な発注、地元自治体の地域振興事業の支援（資金の出資）などを実施している。また、全員解雇に備え、労働省と連携し、炭鉱離職者臨時措置法の改正により、炭鉱労働者が在職中に新技能を取得するための職業訓練を

---

済新聞』1984年11月29日）。国鉄再建監理委員会の亀井正夫委員長は「炭鉱合理化の際は、高度成長期という要因もあったが特別立法によって再雇用がスムーズに進んだ」と述べている。<sup>19</sup> 「労働省、炭鉱離職対策本部設ける一臨時措置法も延長、産炭地に職業相談所」（『日本経済新聞』1986年11月4日）。

実施する石炭企業に補助金を出す制度を盛り込むなどの対策を図っていた<sup>20</sup>。

石炭産業に対する産業調整政策は、1997年の行政改革会議最終報告によってその終焉が宣言され、これを受けて通産大臣は、産炭地域振興審議会の場で、{石炭政策の終焉に向けて}「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」方針を掲げた。最終的には、2000年3月の参議院本会議において、「石炭鉱業の構造調整の完了等に伴う関係法律の整備等に関する法律」が可決成立し、石炭産業に対する産業調整政策は終焉を迎えた。

以上について最後に簡単にまとめておこう。1950～60年代には、繊維と同様、石炭も復興期の増産とその後の急激な縮小過程で生産調整を迫られたことから、通産省の石炭局などの原局（1973年の機構改革後は資源エネルギー庁）が中心となって個別産業対策が図られた。石炭産業に対する産業調整政策に関しては、通産省は、政策立案や審議会等の事務局として、（とりわけ1950～60年代には）全体を見渡した比較的中立の立場から、政策の立案・実施に尽力してきたように思われる。その対策は、大企業に対するものも含まれていたが、「社会的摩擦」が生じていた産炭地域、炭鉱の離職者に対する「弱者保護」的な救済策が見られたのが特徴であった。

石炭産業に対する産業調整政策は、これまで述べてきたように、繊維産業の場合との共通点も多く見受けられる。他方で、次項で見ると、70年代に新たに加わった基礎素材産業に対する産業調整政策は、性格を変化させたように思われる。通産省は、基本的には業界や企業の自主性を尊重し、調整役に徹するスタンスであることには変わりはないが、基礎素材産業に属する企業が経団連の有力会員である大企業でもあることから、経団連などの財界のプレゼンスが大きくなったようにみえる。

1970年代の産業調整政策の主たる対象である基礎素材産業や造船業は、石油危機を契機とする世界的な相対価格の変化や日本の高度成長それ自体（たとえば賃金コストの上昇による国際競争力の低下）の犠牲者と言えなくもないが、これらの産業に対する施策では、労働集約型産業である繊維や石炭で見られたような「補償」的な性格、あるいは「社会的摩擦の回避」といった社会政策的な側面は薄まった。代わりに、資本集約型産業である基礎素材産業では、資本（過剰設備や投資）やその転換をめぐる政府・企業間関係という産業政策の側面がより色濃くなった<sup>21</sup>。それについては、次項で詳しく検討する。

なお、個別産業対策のうち、繊維産業については、特安法や産構法と一部統合されて実施されるようになったが、石炭産業は1970年代以降もこれらとは別系統のまま実施された

---

<sup>20</sup> たとえば、1982年の北炭夕張炭鉱の閉山提案に伴う対応がある。「通産省、北炭夕張の閉山提案で金融不安の波及防止に乗り出す」（『日本経済新聞』1982年8月22日）。このほか「通産省・労働省、産炭地振興へ基金—離職者の職業訓練も支援」（『日本経済新聞』1991年8月18日）も参照。

<sup>21</sup> 山崎志郎は、1970年代以降の構造不況業種対策はそれ以前からの通産省の需給調整政策と連続性をもつことを指摘している。山崎志郎(1997, 2007)。

22。

石炭産業に対する産業調整政策のスキームあるいは経験は、様々な点で他の産業への応用可能性を持っていた。たとえば、運輸省所管の事項になるが、1980年代に国鉄の分割・民営化が実施され、いわゆる「余剰人員」対策、男子労働力の大量失業が問題となった際には、石炭産業の経験が参照されている<sup>23</sup>。

国鉄再建監理委員会の亀井正夫委員長は、1984年11月の参院決算委員会で、国鉄再建によって生じる大量の余剰人員対策について「石炭合理化の際の経験は国鉄再建でも大いに参考になる」、「再雇用をあと押しするため、炭鉱離職者のときと同じような法的措置をとることも考えられる」旨の発言をし、再雇用促進のための特別立法を示唆した。同委員長は、「国を挙げて取り組んだ炭鉱離職者再雇用のための政策は国鉄再建においても学ぶべき点が多い」と述べていた。

## 2.3 基礎素材産業等への拡大：特安法の制定

### 基礎素材産業の構造不況

繊維産業・石炭産業とは様々な面で性格が異なるが、1970年代以降、アルミ製錬業、石油化学工業などの「基礎素材産業」（当初は「素材産業」という言い方がされていたが、後に通産省内でも「基礎素材産業」という言葉が定着した）も産業調整政策の対象となった。図1に見るように、「繊維」や石炭（「鉱業」）の縮小は顕著であり、（この縮小は産業調整の原因とも結果とも読み取れるが）いずれにしても両産業は衰退産業的な性格を持っていたといえる。これと比較して、「化学」、「パルプ・紙・紙加工品」、「窯業」、「非鉄金属」など基礎素材産業の場合は、需要の頭打ちはあるものの（前掲図1）、アルミ製錬（非鉄金属）など特定の業種は別として、全体として見れば1990年代以降も日本経済において重要な位置を占めている。それゆえ、基礎素材産業に対する産業調整政策は、1970年代の石油危機や80年代のプラザ合意後の円高などにおける一時的な需給ギャップに対応した構造調整という側面がより大きいといえよう。

<sup>22</sup> ただし、一部は、他の構造不況業種対策関連の法体系に一本化されている。炭鉱離職者の雇用調整のため給付金は、炭鉱離職者臨時措置法に基づき支給されていたが、1986年11月の閣議で、特定不況業種・地域関係労働者雇用安定特別措置法に基づく特定不況業種に石炭鉱業が新たに指定され、以後、これに基づき支給が行われた。

<sup>23</sup> 国鉄の分割・民営化が検討され始めた1984年時点では、国鉄全体の職員数34万人弱のうち、約2万5000人が余剰人員とされていたが、分割民営で私鉄並み経営による国鉄再建が87年に実施される場合の余剰人員は約10万人と見込まれていた（「国鉄余剰人員の救済へ、特別立法を検討、再雇用円滑に一再建監理委員長表明」（『日本経済新聞』1984年11月29日）。「30万人を超す大企業体の分割・民営化という、戦後最大の“実験”を前に再建監理委員会は、合理化や再編など企業再生の苦しみを現実に体験した過去の事例にまで掘りおこし、教訓を引き出そうとしている」と当時の新聞記事で書かれている（“石炭合理化・電力9分割”、国鉄再建は過去を教訓に一難事業改めて痛感」（『日本経済新聞』1984年12月7日）。

1970年代には、石油危機の下で石油価格（及び石油を使用する電力の価格）の上昇、円高下での発展途上国の追い上げ、景気の低迷などの要因により、石油・電力多消費型産業である基礎素材産業を中心に、多くの産業がそれまでの拡大から一転して需給ギャップと過剰設備に悩み、「構造不況業種」となった。

石油化学工業では、ナフサ価格が欧米諸国に比べて割高なため、国際競争力の著しい低下に直面した。アルミニウム製錬業では、製造原価に占める電力コストの割合が5割を占めるため、欧米と比較して大幅に高い電力コストと円高によって、国際競争力の大幅な低下とともに逆ザヤの下での操業を余儀なくされた。その他、低成長経済へ移行し需要の不振から過当競争が激化し、これが主な原因で不振に陥った産業も多い。紙パルプ業界では500社以上の企業が低迷した需要の中でシェア争いを続けており、電炉業界でも約60社の企業が赤字出荷を続けていた。造船業では、石油ショック後の長期不況により、世界的な過剰船舶が顕在化し、受注が激減したため、大幅な過剰設備を持つこととなった。

以上のように、構造不況に陥った原因は業種によって様々であるが、通産省は構造不況業種を次のように定義している。{1970年代のリセッションの過程で、景気は緩やかながらも回復過程を辿ったものの}「その中で一般的な景気振興策あるいは短期的な生産価格調整のみでは業況の回復しない」業種で、「石油ショックを契機とする原燃料価格の上昇、安定成長への移行に伴う需要の長期低迷、発展途上国の追い上げに伴う国際競争力の低下等の構造的要因によって著しい過剰設備を抱えるに至った業種」である。

そして、「その経営はもはや剣ヶ峰に立たされており、このまま事態を放置すれば当該企業、当該業種の存立自体が危ぶまれるばかりでなく、関連中小企業者への悪影響、国民生活上重要な物資の供給の不安定化、さらには、当該業種を中核とする地域経済の疲弊等景気の回復及び日本経済の健全な発展にとって重大な影響を及ぼす恐れがある」としている<sup>24</sup>。

このように、通産省の政策目的としては、日本経済において少なからぬウエイトを占める諸産業・企業、及び、地域経済が直面している危機への対応、国内外で起こった不可避的な構造変化に対する調整という意義を持っていたと一応捉えることができる。

### 1977年の「総合経済対策」

このような認識のもと、政府・通産省は1977年頃から構造不況業種対策を本格化させた。当時、日本経済は石油ショック後の深刻な打撃から徐々に立ち直りを見せていたもの、広汎な不況業種を中心とする停滞があり、その打開策を未だに模索している状態にあった。

1977年9月、経済対策閣僚会議は、不況からの脱却を図り、日本経済を安定成長軌道にのせるための総合経済対策を決定し、公共投資の推進や民間需要の喚起策と並ぶもう一つの柱として構造不況業種対策を打ち出した<sup>25</sup>。この具体的な立案・調整・推進のために、通

<sup>24</sup> 以上の引用は、通商産業省産業政策局編(1978:序)。

<sup>25</sup> 経済対策閣僚会議「総合経済対策」(1977年9月3日)、通商産業省産業政策局編(1978:131-136)、所収。

産省内に構造不況業種対策本部が設置された。同対策本部は、産業政策局長を本部長とし、官房長、通商政策局長、基礎産業局長、生活産業局長、資源エネルギー庁長官及び中小企業庁長官等を構成員とした<sup>26</sup>。

対策の内容は、①減産や過剰設備廃棄などの生産調整の指導（独禁法または中小企業団体系に基づくカルテルの実施）、②生産調整を行う際の所要資金の借入など金融の円滑化<sup>27</sup>、③事業転換対策（事業転換貸付制度の活用、雇用安定資金制度の創設による事業転換）、④雇用対策（雇用調整等）<sup>28</sup>などである。⑤その他、石油化学に対する対策として、ナフサ価格の低減のために、輸入数量の拡大、石油業界との間での価格調整を行うことなどがあつた。また、アルミ製錬に対する対策として、自家用発電所及び共同発電所の稼働率を高めるため、定期点検・補修期間の見直しなどがあつた。

これらの対策を計画的に実施するため、業種ごとに産業構造審議会などの場で長期需給見通しや構造改善計画の作成を進めることとした。ここで出された方針は、1977年から特安法として構想され始め、翌78年の同法制定につながる。

### 産業構造審議会の動き

まず、通産大臣の諮問機関である産業構造審議会の動きについて見ると、1977年2月から78年5月にかけて、同審議会の各部会（平電炉、アルミニウム、化学工業、フェロアロイ）、及び、その下に構成された基本問題研究会が報告書や答申を通産大臣に提出している<sup>29</sup>。これらはいずれも当該業界の国民経済的意義を強調するとともに、業界が需給ギャップに喘いでいること、それゆえ過剰設備処理を中心とする構造改善策が必要であると答申している。

産業界の動向について見ると、各業界や経団連は、当初、特安法のような独禁法適用除外立法には前向きではなく、基本的には独禁法の改正もしくは弾力的運用を望んでいたが、これが難しい旨、通産省から示唆、説得されたこともあり、特安法の成立に協力する姿勢に転じたようである。こうして、過剰設備の処理によって短期的な生産調整の効果を得るとともに、長期的観点から業界の構造改善を進めることが必要、という認識が官民で共有

<sup>26</sup> 通商産業省「構造不況対策本部の設置について」（1977年9月7日）、及び、構造不況対策本部「構造不況業種対策について」（1977年9月30日）、いずれも通商産業省産業政策局編（1978:136-137, 140-145）、所収。

<sup>27</sup> 債務保証基金に対する補助や出資、中小企業振興事業団の設備共同廃棄事業融資制度の運用の弾力化、（大蔵省との協議により実施した）政府関係金融機関の不況業種企業に対する既往貸付金利の軽減措置や融資等がある。「政府関係金融機関の不況業種企業に対する既往貸付金利の軽減措置に関する基準について」（昭和52年9月20日）、通商産業省産業政策局編（1978:139-140）。

<sup>28</sup> 労働省とも協議し、事業転換等雇用調整事業や、景気変動等雇用調整事業及び失業給付の延長、特定産業離職者雇用促進給付金等の対策について、指定業種を対象に実施する。

<sup>29</sup> 平電炉基本問題研究会「平電炉基本問題研究会報告」（1977年2月）、産業構造審議会アルミニウム部会「中間報告」（1977年11月24日）、フェロアロイ基本問題研究会「中間報告」（1978年4月12日）、産業構造審議会化学工業部会「答申」（1978年5月）、いずれも通商産業省産業政策局編（1978:159-231）、所収。

され<sup>30</sup>、これを進めるための新たなスキームの導入（特安法の立法措置）に向けて、業界と通産省、政府・自民党が一体となった政策形成が進められた<sup>31</sup>。

各業界と経団連は、個別産業に対する対策も含めて、政府・自民党、通産省、運輸省などに強力な働きかけを行った<sup>32</sup>。1977年6月から8月にかけて、経団連は通産省の生活産業局長、機械情報産業局長、基礎産業局長、運輸省の海運局長、船舶局長などを個別に招き、所管業界について政府の考え方を聴き懇談した。ここで出された諸問題がその後の構造不況業種対策の中心テーマとなったとされる<sup>33</sup>。

経団連がコミットメントを強めた理由としては、有力な会員企業に素材メーカーが多かったことも背景としてあるだろう。また、「〔素材産業は〕『基礎産業』として、日本経済に占める比重が大きいだけでなく、素材供給に異存する組立加工産業、国内素材産業からの高品質素材の安定供給がわが国の組立加工産業、先端技術産業の発展にも大きく貢献してきた、ひいてはわが国経済全体の存立にかかわる重要問題である」からであるとしている<sup>34</sup>。

アルミ製錬、石油化学、造船などの個別業種対策については、多くの場合、経団連会長自らが先頭に立って具体的な対策の推進にあたった<sup>35</sup>。

石油化学工業については、石油精製業界と需要業界である石油化学、化学肥料、合繊業界等の間に経団連が入って、ナフサ価格の交渉の円滑化に努めたほか、政府と密接な連絡をとりつつ問題解決に努めた。その結果、ナフサ輸入枠が増枠されるとともに、78年前半には欧米のナフサ価格と大差ない水準にまで到達し、石油化学業界も原料価格面での不利は一応解消した<sup>36</sup>。

アルミ製錬業については、製錬費上昇の原因である電力コストの引下げのために、発電設備の定期点検期間の延長、アルミ製錬業者が輸入するアルミ地金の関税割当制度の延長

---

<sup>30</sup> 通商産業省産業政策局編(1978:9-10)。

<sup>31</sup> 経団連関係者の個人的述懐によれば、特安法は、企業の自助努力や競争原理を結果的にはスポイルすることになったという反省点もある。しかし、この当時は、基礎素材産業の業界が過剰設備に苦しんでおり、それらの業界は特安法のような政策を必要としていたので、やむを得なかっただろうとも付け加えている。このように、経団連内の総意も一応形成されていた。

<sup>32</sup> 経団連は、1977年3月に、主要産業の当面の問題点、対策、今後の方向を「減速経済下の日本産業の針路」として発表し、5月の総会決議「わが国経済の当面する課題と企業活力の維持に関する見解」では、「深刻な不況を早急に克服し安定成長を実現するためには、マクロ対策と並んでいわゆる構造不況業種対策を推進することが重要」と表明している。また、77年12月にも「新内閣に対する要望」の一項目として「構造不況業種対策の推進」を掲げて政府の側面支援を要請している。以上、経済団体連合会(1978:119-121;1979:1,16)。

<sup>33</sup> 経済団体連合会(1978)。

<sup>34</sup> 経済団体連合会(1979:180)。また、のちの1980年代に発表された経済団体連合会産業政策委員会「わが国経済における素材産業の重要性」（1982年12月7日成案）（経済団体連合会(1983:187-193)、所収）では、「素材産業は将来の素材革命、技術革新の担い手としての役割も期待されて」としている。

<sup>35</sup> 経済団体連合会(1979:2)。

<sup>36</sup> 経済団体連合会(1978, 1979:17-18)。

拡大などの対策を積極的にバックアップした<sup>37</sup>。

このほか、基礎素材産業とは異なるが、造船業についても対策が講じられた。1978年6月には経団連と謝敷運輸省船舶局長とが懇談している。造船業界ではとくに中小造船会社には廃業に追い込まれるところもあることから、廃棄設備・土地の買い上げの要望が出されていたが、経団連も側面支援した結果、政府補助および残存者負担による買上機関が設立された。また、1979年度予算においては開銀の融資条件の改善、解撤事業補助金給付などの措置も盛り込まれた<sup>38</sup>。

以上のような経団連や産業界の働きかけの結果、上述の産業構造審議会答申の中にも、関連業界の要求が対策として盛り込まれている。たとえば、1977年11月の産業構造審議会アルミニウム部会の中間答申「今後の我が国アルミニウム産業およびその施策のあり方」に基づき、関税割当制度が導入された<sup>39</sup>。

経団連や業界が力を入れていたのは、産業・企業に対する対策であるが、同時に雇用面についても言及しており、「過剰雇用対策としての離職者対策法の早期成立と雇用安定資金の活用によって、これを側面から推進することが望まれる」<sup>40</sup>としている。企業が必要な生産調整を進めるためには、雇用調整が避けられないからである。

## 特安法の制定

上述のように、構造不況に陥った原因と対策は個々の業界によって異なるが、構造不況業種に共通かつ基本的な問題である過剰設備の処理を促進するための立法措置として、1978年5月に5年間の時限立法の特定不況産業安定臨時措置法（特安法）が制定された。同法は、前年から政府が実施してきた総合経済対策、その指針の下で通産省構造不況対策本部が立案・実施してきた対策、及び、業種別に行われてきた様々な対策をふまえ、さらに抜本的な構造不況業種対策を講ずるために制定されたものである。

同法は、民間の自主的努力を前提としつつ、政府がそれを補完する立場から、過剰設備の処理の促進、及び、それに必要な資金について債務保証を行うことを主内容とするもの

---

<sup>37</sup> 経済団体連合会(1978). 定期検査の合理化について、従来ボイラーについては1年、タービンは2年ごとに定期検査を行っていたものが、ボイラーについては2年ごと、タービンは4年ごとの検査でよいこととなった（いずれも最大限に延長した場合）。また、関税割当制度は1年間延長され、第1税率も5.5%から4.5%に引き下げられて、この基本税率9%ごとの差額分（約52億円）がアルミ製錬業の構造改善に用いられることになった。以上、経済団体連合会(1979:17)。

<sup>38</sup> 経済団体連合会(1979:17)。

<sup>39</sup> 関税割当制度とは、一定の輸入数量の枠内に限り、無税又は低税率の関税を適用して、需要者に安価な輸入品の供給を確保する一方、この一定の輸入数量の枠を超える輸入分については、比較的高税率の関税を適用することによって、国内生産者の保護を図る制度である（経済産業省ホームページ）

[http://www.meti.go.jp/policy/external\\_economy/trade\\_control/boekikanri/kanwari/kw\\_seido.htm](http://www.meti.go.jp/policy/external_economy/trade_control/boekikanri/kanwari/kw_seido.htm)（アクセス日：2016年2月20日）、参照。

<sup>40</sup> 経済団体連合会(1978:157-159)。

で、不況産業・業種・設備を指定し、共同行為（設備処理など）の指示やグループ化（集約化）などを独禁法の適用除外として行う<sup>41</sup>。

また、構造不況業種においては、処理の対象となる設備が担保に入っているために、過剰設備の処理が進まないという状況があるため、企業が過剰設備の廃棄のために必要な資金を借入れる時は、日本開発銀行などが出資する特定不況産業信用保証基金が債務保証する制度が、経団連の協力、合意を取り付け創設された。

特安法では、業界の半数以上の企業が赤字という不況要件を満たせば、指定業種となる。指定業種は、平電炉、アルミ精錬、アンモニア製造業、尿素、リン酸、造船、合繊（ナイロン、アクリル、ポリエステルなど4業種）、綿紡績、梳毛紡績、フェロシリコン、段ボール原紙製造業など14業種にのぼり、うちアンモニア製造業など4業種はカルテルを結成した。また、韓国などからの安い輸入品急増に苦しむゴム履物業界に対して、通産省は減産などの行政指導を行い、同業界の構造改善にも関与した<sup>42</sup>。以上のように、特安法では、基礎素材産業を中心としつつも、中小企業業種を含む比較的幅広い業種が対象となっている。

## 雇用対策・地域対策

雇用対策については、前述の1977年9月の総合経済対策と同時に、内閣官房長官、農林大臣、通商産業大臣、運輸大臣、労働大臣及び経済企画庁長官からなる雇用問題閣僚懇談会が設置された<sup>43</sup>。同年12月に議員立法で特定不況業種離職者臨時措置法（離職者法）が制定され、労働省が同法に基づいて指定した特定不況業種からの離職者に対して再就職を促進するため、再就職援助計画の作成、訓練手当などの支給、雇用保険の給付期間の延長（最高90日間）などの措置をとるとともに、これらの離職者を雇用した事業主に対する雇用開発助成金の給付（賃金の2分の1、中小企業は3分の2を6ヵ月間補助）などの対策を講じた<sup>44</sup>。

離職者法の指定業種は、労働省が中央職業安定審議会に諮問のうえ決定したが、通産省所管の特安法とほぼ重なっている。指定業種は、1978年6月までに追加された業種を含めると35業種（繊維、平電炉、造船、非鉄金属、合板、段ボール原紙、アンモニア、アルミニウム製錬、ゴム底布ぐつ等）で、従業員数にして約149万人にのぼった<sup>45</sup>。

<sup>41</sup> 同法に基づく「特定不況産業」に指定されると、主務大臣が過剰設備を処理するための安定基本計画を作り、業界はこの計画に沿って設備処理を進めるが、自主努力だけでは処理が進まない時は、主務大臣が公正取引委員会の同意を得た上で、設備処理カルテルの結成を指示することができる。

<sup>42</sup> 「政府・通産省、ゴム履物業界に一連の行政措置—15%減産指導、離職者法の対象に」（『日経産業新聞』1978年6月28日）。

<sup>43</sup> 「雇用問題閣僚懇談会について」（昭和52年9月9日）、通商産業省産業政策局編（1979:137-139）、所収。

<sup>44</sup> 通商産業省産業政策局編（1978:8）。

<sup>45</sup> 「労働省、離職者臨時措置法成立で、12日に不況業種を職安審議会に諮問」（『日本経済新聞』1977年12月9日）；「離職者臨時措置法の対象業種、事務次官会議で決定—特定不況26業種、漁業は23」（『日本経済新聞』1977年12月20日）；「労働省、不況業種離職者臨時措置法の対象

また、1978年11月には不況地域2法と呼ばれる特定不況地域中小企業対策臨時措置法（不況地域法）と特定不況地域離職者臨時措置法（不況地域離職者法）が制定され、特定不況地域30地域を指定し、「企業城下町」から出る失業者の職業及び生活の安定を図るための助成策、低利融資などを盛り込んだ中小企業対策が講じられた<sup>46</sup>。

## 小括

以上に見るように、特安法になると産業調整政策としての体裁、あるいは政策体系がかなり整ってくるようになる。同法の制定を巡っては、産業界・労働界の一部やマスコミからも「官僚統制」に対する批判や抵抗があったのは事実であるが、環境の変化に即応して産業構造を転換していくために、業界や企業の自助努力を基本としつつも、転換を円滑に進めるにあたって政府・通産省が側面支援するというスタンスは一応貫かれている。

労働面についての政策は、当面、不況の深刻化に歯止めをかけることを目的としたものであり、積極的な雇用調整というわけではなかったが、失業者の生活安定と再就職支援のための法整備が行われた意義は大きい。

通商産業政策史編纂委員会編〔岡崎哲二編著〕(2012)は、特安法の制定過程や概要を叙述したうえで、法律の効果を定量的に分析している<sup>47</sup>。そこでの評価は、通産省の政策目的、政策手段、政策効果のいずれについても肯定的である。

政策目的は、企業収益（ROA）の低下をもたらしていた要因が過剰設備にあること、構造不況業種で雇用減少が急速に進展していたこと、これらは個々の企業経営の問題というより石油危機以降の環境条件によって長期的に生じる可能性のある社会的摩擦（倒産や雇用不安）であることを通産省は的確に認識し、それに対応する政策的措置（特安法）を実施したという点で、政策は合理性に適ったものとされている。

政策効果としても、『通商産業省年報』における通産省自身の評価を引用し、設備処理目標達成率は95%以上であり、殆どの業種で企業数の減少があった（「限界企業が維持温存されたという見方は実態に即していない」としている。また、産業の収益性と生産性も向上させた可能性があることを示唆している。

## 2.4 産構法への継続

---

に銅鋳業など非鉄6業種を追加」（『日本経済新聞』1978年1月24日）；「労働省、特定不況業種離職者臨時措置法の対象に伸線・ニッケルの二業種追加」（『日本経済新聞』1978年4月28日）；「労働省、離職者法の指定業種にゴム底布ぐつ製造業を追加」（『日本経済新聞』1978年6月27日）。

その後、1982年7月時点では39業種に増加している（「特定不況業種離職者対策（きょうのことば）」（『日本経済新聞』1982年7月12日）。

<sup>46</sup> なお、衆議院において、雇用の安定及び関連中小企業者の経営の安定並びに地域経済への影響等に関し、法案の修正が行われた。通商産業省産業政策局編(1978:10)。このほか、「企業城下町救済、20日スタート—政府、不況地域日本あす公布、30地域指定」（『日本経済新聞』1978年11月17日）を参照。

<sup>47</sup> 通商産業政策史編纂委員会編〔岡崎哲二編著〕(2012:29-43)。

特安法は時限立法であり、1983年6月末に期限切れを迎えることになっていたが、前年の82年には特安法の事実上の延長を望む声が産業界の一部に強まっていた。特安法の下で過剰設備処理の目標は概ね達成され、一部の業界では需給の改善もみられるなど、特安法は業界全体の体質改善を図る上でそれなりの効果があった。しかし、79年には第二次石油危機が発生し、いったん上向きかけていた景気は、82年に再び低迷し始め、雇用情勢も悪化していた。

この時点でも、産業界あるいは経団連や東京商工会議所などの経済団体の基本的要求は、独禁法の改正もしくは弾力的運用であり、これについても折に触れ、政府・自民党や通産省、公正取引委員会に申し入れをしていた<sup>48</sup>。しかし、このつなぎの措置、次善策として、特安法を改正強化した新法の制定に協力するという考えであった<sup>49</sup>。特安法は独禁法適用除外とはいえ、そのままの形では不十分な点もあった。そのため、新法では、過剰設備の処理にとどまらず、業界協調に基づく事業集約化（原料の共同購入、生産受委託、共同販売等）、さらには合併による業界再編成など根本的な構造改善を進めるための条件整備として、こうした共同行為を独禁法適用除外とする必要性があると訴えていた。

『日本経済新聞』の記事によれば<sup>50</sup>、新法制定に前向きであったのは、当初、業界というより通産省であった。通産省幹部は、石油化学業界首脳に「このままでは三分の一しか残らないが、手を打てば三分の二は残る」という「脅しとも要請ともつかぬ」言葉をぶつけ、新法制定を慫慂した。業界も、長引く不況から弱気になっていた。特振法（特定産業振興臨時措置法案）や特安法の時には聞こえていた「官僚統制」という批判が産業界から聞こえなくなり、産業界は経団連を先頭に、通産省の新法を後押しする方向で足並みをそろえようとしていた。通産省に就任早々の山中貞則通産相を訪ねた稲山嘉寛経団連会長は、「新法よりも独禁法そのものの弾力運用が必要だ」と経済界の本音をぶつけてみたが、通産相

---

<sup>48</sup> 独禁法の不況カルテルは認定要件が非常に厳しく、合理化カルテルもその適用範囲が限定されているなど、運用面にも限界があることに産業界は不満を持っており、不況カルテルの認定要件や期間、株式所有、営業譲渡、合併、業務提携等については実態に即した運用をすべきであると要求していた。

経団連は、1982年から83年にかけて、独禁法改正や運用に関する要望書を政府・自民党首脳に何度も提出している。この結果、83年4月の経済対策閣僚会議で決定された景気対策の中に「不況カルテルの適正な運用をはかる」との項目が入るとともに、83年1月から自民党の「独禁法に関する特別調査会」において独禁法の抜本的な見直し作業が開始された。経団連は、同調査会に対し、83年7月に「独禁法問題に関する見解」と題する要望書を提出し、政府・自民党首脳に個別に面会して要請した。また、この間、経団連は公正取引委員会にも要望の趣旨の実現を求めた。こうした経団連の働きかけもあり、83年には、生産数量制限だけではなく、販売数量制限も含むセメントの不況カルテル、石油化学（エチレン）の不況カルテルが実施されるなど、独禁法の弾力的な運用がみられるようになった。以上、経済団体連合会(1983:21-22, 1984:21, 158-169)。

<sup>49</sup> 「産業界、新構造不況法制定へ動く—経団連は28日に要望、通産は石油減税含め検討」（『日経産業新聞』1982年5月24日）；「東商、新特案法の早期国会提出を要請—公取委は慎重」（『日本経済新聞』1983年1月22日）。

<sup>50</sup> 「問われる産業政策、新構造不況法（上）弱気の均衡—“官僚統制”へ反発なし」（『日本経済新聞』1982年12月21日）。

が新法の必要性を説明すると、「大臣がそういうなら」としぶしぶ頷いたという。以来、稲山会長は「次善の策」としながら新法の後押しに回った。

もともと、通産省主導か産業界・経団連主導かは、どちらともいえない阿吽の呼吸である。当時、経団連も、通産省の考えとそれほど異なることはなかったとしている。この時点で、特安法の事実上の延長（新法の制定）を希望していた業界は、アルミ製錬、石油化学、非鉄金属などの基礎素材産業に集約されつつあった。アルミ製錬では、予想以上に輸入が増えたために設備処理の効果がみられず、フェロアロイでは設備処理が行われたにも関わらず、結果として限界企業が温存され、過当競争体質の改善につながらなかった。また、平電炉のほか、化学肥料が延長を強く望んでおり、さらに石油化学、紙パルプは新法での新たな適用を希望していた<sup>51</sup>。

石油化学では、住友化学工業、三菱油化など大手 16 社が 1982 年 5 月に社長会を開催し、政府の支援を背景に民間側の自主的な意思で集約化・再編に取り組むことで基本合意するとともに、会議の冒頭に参加した通産省の基礎産業局長、同局基礎化学品課長らから通産側の考えを聴取した。通産省は、新法制定後の業界再編の具体的な目標として、業界のコストダウン、高付加価値化、過当競争の排除を実現する手段として、原料の共同購入、生産の集中・過剰設備の廃棄などをあげた。また、業界と通産省が共同で研究会を設置し、エチレンで約 3 割にのぼるとみられる過剰設備の処理と今後の新增設のルール作りなどを詰め、6 月の産業構造審議会化学工業部会の最終答申に盛り込むとした<sup>52</sup>。

紙パルプ業界では、日本製紙連合会が 1982 年 6 月に大手 16 社の社長で構成する構造改善研究特別委員会を開き、過剰設備処理の検討を再開した。通産省が特安法に代わる新立法の検討を始めたために態勢固めを始めるもので、主要品種についての需給見通しの見直し作業にも着手した。紙パ業界は 1981 年から過剰設備処理対策の検討を始め、81 年末にはクラフト紙、上級紙など 3 品種に関し現有能力の 2 割前後を休廃止することでいったん合意したが、通産省がこれら 3 品種を特安法の指定業種にすることは難しいとの判断を示したために同年度中の設備処理具体化を断念し、過剰設備処理に絡んだ業界内部での活動も事実上停止していた<sup>53</sup>。大中小合わせて 200 社もの企業がひしめく紙パ業界では、家庭用ティッシュペーパーなどでシェア争い、過当競争と値崩れ、収益悪化が続いており、81 年 9 月から不況カルテルを結成するほどの苦境に追い込まれていた<sup>54</sup>。

他方で、特安法で適用を受けながらも、延長に消極的だったのは、合繊、綿紡などの繊維業界と造船業界である。

---

<sup>51</sup> 前掲「わが国経済における素材産業の重要性」。

<sup>52</sup> 以上、「石油化学大手 16 社、油化再編は自主判断で、過剰設備で通産と研究会—社長会合意」（『日本経済新聞』1982 年 5 月 28 日）。

<sup>53</sup> 「日本製紙連、構造改善研究特別委員会を開き過剰設備処理についての検討を再開」（『日経産業新聞』1982 年 6 月 18 日）。

<sup>54</sup> 「シェア激動・日経調査から（8）紙・繊維—収益減の薄葉紙、合繊 3 種は減産で休戦」（『日経産業新聞』1982 年 6 月 26 日）。

繊維業界は、当初、「もうこの法律のお世話になりたくない」と言って関係者を驚かせた<sup>55</sup>。同業界では特安法の下で設備の新增設が事実上禁止され、生産面でも不況カルテルや需要見通しに沿った協調減産が行われていたが、その間、韓国、台湾などからの激しい追い上げがあり、結果として国際競争力の低下を招くというマイナス面が生じていた。もはや国内の需給だけを調整しても乗り切れるものではないという判断もあったが、それ以上にカルテル体質がしみつき、行政というぬるま湯につかっているのは「いつまでも甘えの構造から抜け出せず、国際競争力の低下につながってしまう」（業界首脳）という自覚が芽生えて来たことが背景にある<sup>56</sup>。ズルズルと国際競争力を失っている中で、「政府に依存する形の構造改善は何回やってもだめ」、「もうカルテルには頼らない」との自助努力に基づく体質改善論がようやく力を得てきた<sup>57</sup>。新法案に乗る場合、さらに5年間にわたり新增設ができない点がデメリットとなる。

繊維業界は、特安法の期限切れを翌年に控え、日清紡や東レなど大手を中心に各社とも新增設や他社との業務提携計画の検討に入っており、技術革新を梃とした競争の時代に突入しようとしていた。この時期には、繊維工業審議会と産業構造審議会が通産相の諮問に基づき、繊維産業活性化のための『八〇年代の繊維ビジョン』作りに着手していたが、この頃、業界・企業は活発な技術革新と国際競争力の強化に積極的に取り組み始めていた。1981年10月に日本紡績協会がまとめた「紡績業構造改善の反省と再出発」でも「過剰設備については、各企業が保有設備の競争力や自社の販売力を勘案し、自主的判断に基づいて積極的に処理すべきである」との基本姿勢を打ち出している。同協会は、1984年6月に期限切れとなる繊維工業構造改善臨時措置法の延長についても消極的であった。

ただし、繊維業界は当初、上述のように新特安法には積極的ではなかったが、その後市況が悪化したこともあり、最終的には法案の内容次第ではこれに乗るといように微妙に立場を転じた<sup>58</sup>。

以上が各業界の動向であるが、1982年10月の経済対策閣僚会議では、総合経済対策の中に基礎素材産業など構造不況産業に対する対策を盛り込んだ<sup>59</sup>。これと前後して、通産省は、82年半ば頃から、特安法改正（特安法に代わる新法の制定）を検討し始め、業界との懇談を開始している。

各業界は、個別に通産省あるいは産業構造審議会に意見を反映させるとともに、経団連

---

<sup>55</sup> 「追いつめられた素材産業（5）行政依存改める—技術革新で活路開く（終）」（『日本経済新聞』1982年6月19日）。

<sup>56</sup> 「繊維、自主再建の青写真、投資は技術革新に応じて—旭化成工業社長宮崎輝氏（対談）」（『日本経済新聞』1982年9月27日）。このほか、「シェア激動・日経調査から（8）紙・繊維—収益減の薄葉紙、合繊3種は減産で休戦」（『日経産業新聞』1982年6月26日）も参照。

<sup>57</sup> 「紡績業界・再生への模索（5）カルテルとの決別—自立路線やっとな力（終）」（『日経産業新聞』1982年8月9日）。

<sup>58</sup> 「素材産業再活性化法案適用受ける用意—宇野東洋紡社長、通産相らとの景気懇で発言」（『日経産業新聞』1982年9月10日）。

<sup>59</sup> 「景気対策の内容」（『日本経済新聞』1982年10月8日）。

を通じても要請を行った。経団連も、1982年5月に稲山嘉寛会長らが通産省事務次官らと会談、構造不況業種を中心に個別産業対策を要望すると共に、特安法に代わる新法制定を期待する産業界の意見を伝えた<sup>60</sup>。また、経団連は、同年7月から9月にかけて、アルミ製錬、石油化学等、一部素材産業への緊急対策を政府・自民党首脳に数度にわたり要請している。自民党は、8月に商工部会の中に基礎素材産業等対策小委員会（渡部恒三委員長）を設置した。また、政府は、10月に、アルミ製錬業対策としてアルミ地金の緊急備蓄を1982年度補正予算に盛り込むことを決定した<sup>61</sup>。

### 産構法の制定

特安法改正に向けては、上述のように、アルミ製錬、非鉄金属、石油化学などの業界が積極的であったことから、とくに「基礎素材産業」対策がクローズアップされた。1982年中の新法案検討過程では、「素材産業再活性化法案（仮称）」と呼ばれていた位である。82年12月、経団連は「わが国経済における素材産業の重要性」と題する提言を取りまとめ、独禁法の改正や特安法に代わる新法の制定を訴えた<sup>62</sup>。

基礎素材産業とは、後の産構法制定時の通産省の定義によれば、「石油化学、化学肥料、アルミニウム、化学繊維、紙、合金鉄、電炉等、産業構造上真中に位置し、第一次産業等川上の産業から受け取った素原材料を精製加工し、加工組立産業等川上の産業のその原材料を供給する産業」である。これら基礎素材産業は、「雇用、関連中小企業、地域経済等国民経済上、産業構造上果たしている重要な役割、新素材の開発等今後の新たな発展の可能性等にかんがみ、中長期的に経済合理性を回復し、経済的に存立可能な産業となることが望ましい」としている<sup>63</sup>。

つまり、基礎素材産業は必ずしも衰退産業ではなく、組立加工型産業への高品質で安定的な素材供給など今後も重要な役割を担うことから産業の再活性化策が必要であり、そのための構造改善が必要という論理になる。日本の産業構造は、サービス化、ソフト化、情報化が進展していたが、製造業は日本経済の基礎をなすものであり、こうした構造調整を円滑に進めるためには、組立加工型産業や先端技術産業との適切なバランスを保ちながら構造不況業種の産業調整が必要である。こうした認識が業界・経団連の要望を踏まえつつ、通産省によって形成されていた。

---

<sup>60</sup> 「産業界、新構造不況法制定へ動く—経団連は28日に要望、通産は石油減税含め検討」（『日経産業新聞』1982年5月24日）、及び、「通産省、経団連首脳との会談で構造不況法の事実上延長の方針を表明」（『日経産業新聞』1982年5月29日）。

<sup>61</sup> 経済団体連合会(1983:21-22)。

<sup>62</sup> 経済団体連合会産業政策委員会「わが国経済における素材産業の重要性」（1982年12月7日成案）、経済団体連合会(1983:187-193)、所収。なお、以下の第1～第4の提言内容については、経済団体連合会産業政策委員会「個別産業対策に関する要望」（1982年5月18日成案）、経済団体連合会(1983:156-158)所収、も参照した。

<sup>63</sup> 通商産業省産業政策局編(1983:2)。

通産省の中では所管原局の基礎産業局が基礎素材産業の再活性化策に力を入れていた<sup>64</sup>。通産省は、特安法改正に向けて、1981年から産業構造審議会化学工業部会（有沢広巳会長）での審議を開始し、82年6月に答申を提出した。通産省は、82年8月、産業構造審議会総合部会（有沢広巳部会長）の中に「基礎素材産業対策特別委員会」（円城寺次郎委員長）を設置し、素材産業対策に重点を置いて本格的に取り組む体制を固め<sup>65</sup>、12月「基礎素材産業対策のあり方について」と題する答申をまとめた。この答申は新法案の指針となったもので、重要な意義を持っている。

この中で強調された基本原則は、①産業の厳しい自助努力、②開放経済体制の堅持、③対策の時限性、④中長期ビジョンに沿った計画的な実施、⑤雇用への影響の緩和、⑥関連中小企業、地域経済の安定である<sup>66</sup>。当時の通産大臣の名前をとって「山中6原則」とも呼ばれている。

これらの基本原則を元に通産省の立案作業が行われ、産業に関しては「縮小と活性化」を軸とすること、すなわち経済性を喪失し、将来とも回復改善の見込みのない部分を設備処理等によりできるだけ迅速かつ円滑に縮小すると同時に、回復可能性のある部分については、原材料・エネルギーコストの低減、原燃料転換の高付加価値化のための設備投資・技術開発、事業提携等によって活性化する方針が示された。

他方で、「雇用と地域経済への影響の緩和」も前提とされ、非効率部分の縮小に当たっては、計画性をもって過剰設備の処理がなされるよう配慮されるべきであり、活性化や事業転換を通じて雇用機会が安定的に確保されるよう努めるなど、「なだらかな雇用調整を目指す」とされた。

以上のように、産構法では、「積極的産業調整」政策としての性格がより明確化されている。

### 産構法の意義：「経済構造の変革」のための産業調整

産構法は、1983年5月に公布施行された。特安法は、過剰設備の処理を促進するための独禁法との調整（独禁法の適用除外）等に限られていたが、産構法ではこれに加え、企業の枠を超えて合理化、コストダウンに取り組むことが可能となるよう、事業の集約・合併を含む事業提携に関する規定を新設している。また、活性化投資を促進するための税制・金融上の措置が整備され、設備の新鋭化や技術開発のための投資が進められることになった。

上述のように、産構法では業界の自主的対応が基本であり、政府はその側面支援と環境整備を行うことがより強調されたが、これは通産省、審議会、業界・企業も一致した見解であった。1982～83年頃には、経団連の文書の中でも、「産業調整」「積極的産業調整」と

<sup>64</sup> 「深刻な素材産業の不振—通産省基礎産業局長植田守照氏（月曜経済観測）」（『日本経済新聞』1982年8月9日）。

<sup>65</sup> 経済団体連合会(1983:22)。

<sup>66</sup> 通商産業省産業政策局編(1983:2-3)。

いう用語が多く見られるようになった<sup>67</sup>。

産構法制定過程では、特安法の学習効果もあり、政府・通産省と業界の連携がよりいっそう見られたように思われる。設備処理に関する税制上の優遇措置や低利融資、設備投資や技術開発を進めるための税制、金融上のインセンティブなどの助成、雇用対策、地域対策などの支援を要望する声は、経団連などの産業界から出されていたものでもある<sup>68</sup>。

この時期、経団連のほか一部の業界は、輸入の急増は業界の構造改善にも支障をきたすという理由から、GATTで認められているセーフガード発動、アンチダンピング関税や相殺関税などの制裁措置のための手続きの整備、二国間協定の締結（繊維）、関税割当制の適用（アルミニウム製錬）など、欧米で採られていた手段を日本でも採ることを主張していた。

しかし、通産省は、輸入制限など保護主義的な手段によらず、開放経済体制を前提として国際分業の適切な推進を図るという方針を示し、民間の厳しい自助努力を求めている<sup>69</sup>。これは、先端技術開発の基盤整備と並んで、80年代の新たな産業政策の展開の具体化と位置づけられていた。

もっとも、通産省が「積極的産業調整」(PAP)の概念を持ち出し、市場機能重視の姿勢をみせたのは、あくまでもポーズであり、「不況業種の集約化にあたって独禁法の適用除外という刺激的な表現は避けるようにもしている。特振法、現行構造不況法と統制色をやり玉にあげられてきただけに、『とにかく当たりを柔らかくする』ことをめざしているのだ<sup>70</sup>という見方が存在することからしても評価は微妙である。

## 雇用対策・地域対策

通産省所管のポスト特安法制定の動きと連動して、雇用面については労働省が法整備に乗り出した。当時の不況の長期化に鑑み、労働省は大量失業など厳しい雇用情勢を予想しており、法の強化改正に向けた取り組みを行った<sup>71</sup>。

1977年から78年にかけて制定された特定不況業種離職者臨時措置法と特定不況地域離職者臨時措置法は、特安法と同様に83年6月末に期限切れを迎えることになっていたが、労

<sup>67</sup> 経済団体連合会経済調査委員会「1980年代を通ずる日本経済の課題—安定経済と企業活力の発揮を求めて—」(1983年2月22日成案)、経済団体連合会定時総会決議「日本経済の新たな発展のために行財政改革の断行を望む」(1982年5月26日)、いずれも経済団体連合会(1983)所収。さらに、経済団体連合会経済調査委員会「今後の経済運営に関する考え方—インフレなき安定経済の実現を目指して—」(1984年2月28日)、経済団体連合会(1984)、所収、も参照。

<sup>68</sup> 経済団体連合会税制委員会「当面の税制問題に関する基本的考え方」(1982年12月7日成案)、経済団体連合会(1983:184-187)、所収。

<sup>69</sup> 「産構審基礎素材産業対策特別委が初会合一新特安法は輸入制限避ける方向で一致」(『日本経済新聞』1982年8月28日)；通商産業省産業政策局編(1983:序)。

<sup>70</sup> 「問われる産業政策、新構造不況法(上)弱気の均衡—“官僚統制”へ反発なし」(『日本経済新聞』1982年12月21日)。

<sup>71</sup> 「労働省、大量失業時代に備え新法検討—離職者3法を一本に、雇用調整助成金も拡充」(『日本経済新聞』1982年7月12日)。新法設定に伴う予算措置は約240億円に上るものであったが、労働省は「失業対策に欠かせないものである」として満額獲得を狙っていた(「各省庁の85年予算復活要求ここに重点—防衛庁は7%増迫る」『日本経済新聞』1982年12月26日)。

働省は、不況業種・地域に対する対策の一体的・機動的な運用をはかることを目的として、これらの法を一本化し、83年7月に特定不況業種・特定不況地域関係労働者雇用安定特別措置法を施行した。同法の内容としては、雇用保険（失業保険）の延長給付（最高90日まで）など以前の二法の施策を継続するほか、新たな施策として次のような措置を盛り込んでいた<sup>72</sup>。

第1は、業種・地域指定の緩和と弾力的運用である。従来は、指定に厳しい枠がはめられ、設備の共同廃棄など産業政策（法律や予算措置）が発動された業種に限られていたが、新法ではこの条件が取り除かれ、雇用政策の観点からも機動的に指定できるようにした。労働省が中央職業安定審議会（会長：大内力東京大学名誉教授）に諮って決めた方針により、1977～78年の不況業種法、不況地域法での指定基準を引継いでいる。また、指定期間を2年ごとに見直しとする原則を新たに設け、これにより、一部状況が好転しているものについては見直す一方で、不況のより深刻な業種・地域の新規指定をし易くすることが狙いであった。

新法での指定業種は、従来の40業種のうち、業界が消滅した平炉鉄鋼業など一部を除外するとともに、産構法で新たに指定された紙・パルプ、石油精製、石油化学、製材業、セメントなどが加わり、さらに労働省の独自基準で精糖などにも適用され、34業種が指定された。地域（原則として公共職業安定所単位）は、従来は51市町村であったが、新法では能代（秋田県）、大竹（広島県）、安芸（高知県）など3地域を新規に加えた39地域となった。

第2は、雇用確保に重点を置いた雇用調整助成金（従業員の休業手当など賃金の一部を国が企業に助成する制度）の拡充強化である。指定業種の事業主が新たに従業員を解雇しなければならなくなった時、①転職のための労働者の訓練を離職前に実施する場合は、賃金を半年間助成、②再就職斡旋を行う場合は、受入先の事業主に1年間賃金を助成とした。また、特定不況地域の事業主には地域雇用促進給付金を給付したり、特定不況業種からの離職者に対しては、就職促進手当や職業訓練手当の引き上げを行うなど<sup>73</sup>、再就職への助成強化をはかった。

第3は、下請け企業の離職者対策も機動的にできるようにしたことである。従来は、親企業が特定不況業種の指定を受ける前に解雇された下請け企業の従業員には雇用保険の延長措置が認められなかったが、これを指定の3ヵ月前までに遡って、その業種の関連の下請け中小企業も助成の対象とし、離職者対策の対象を広げた。

以上の施策は、企業・財界、労働界や野党からも支持された。

経団連などの財界は、雇用の維持という前提に立つのであれば、コスト・インフレを回

<sup>72</sup> 以下の記述は、「政府、10日の閣議で特定不況業種法案など決定」（『日本経済新聞』1983年2月11日）；「新雇用安定法の地域・業種指定、2年ごと一労働省、石化など対象に失業防止へ適用」（『日本経済新聞』1983年6月7日）；「政府、新雇用安定法で政令決める一適用対象に34業種・39地域指定」（『日本経済新聞』1983年6月28日）などに基づく。

<sup>73</sup> 同上。

避するために「労使協調」により労働市場の実勢に見合った「弾力的、合理的な賃金の決定が必要」であると言い、賃金制度（年功序列賃金など）の見直しと併せて雇用形態のあり方についても工夫が必要としている。

しかし他方で、経団連は、構造不況業種を中心に、中期的には厳しい雇用情勢が続き<sup>74</sup>、「今後の産業調整の進展や低めの経済成長を考えれば失業率は高まる懸念がある」<sup>75</sup>という認識を持っていた。雇用維持には企業の負担に限界があるため、雇用保険制度の適正化、職業訓練制度の効率化、斡旋や所得補償など、政府が適切な雇用対策を実施する必要があるとしている<sup>76</sup>。これは、構造不況業種の企業が事業から撤退する場合、雇用や地域社会への影響を最小限にとどめるという「撤退支援策」であるとしている。

経団連は、構造不況業種の問題を「大きな社会的摩擦を回避しつつどう解決するかという課題」であり、「日本経済が安定成長への基盤を確立するために…不可欠」なものと位置付けていた。従って、「社会的摩擦、経済的安全保障、長期需給バランスなどを考慮して政府も政策目標を明確にし、民間が自助努力によって円滑な撤退、転換を実行できるような裏付け措置を構すべきである」<sup>77</sup>としている。経団連の言う「社会的摩擦」が何を指しているのかは曖昧であるが、一つには雇用問題があった。経団連は、政府・自民党（福田総理、河本通産大臣等）の申し入れ事項の中に、雇用対策も入れていた<sup>78</sup>。

野党・社会党や労働組合も、これまでの建前には拘らず、新法には賛同していたようである。社会党は、特安法の制定時には、官僚統制という問題点を取り上げ、通産省案に真っ向から反対していたが、産構法の時には様子が異なっていた。政策推進労組会議から「アウトサイダー規制も含め独禁法と調整を行うとともに指導を強化せよ」と要望されて驚いた通産省幹部は、社会党が民社党とともに新法のたたき台となる産構審・意見具申を早急に実施するように要望する申入書をもってきたのを見て、二度驚かされたと言う<sup>79</sup>。

以上のように、特安法から産構法制定にかけては、基礎素材産業の業界や経団連の意向が特に強く働いていたが、それでも離職者対策への配慮もあったことから、比較的幅広い業界、野党、労働組合の支持が得られていた。通産省は、業界との情報共有や、独禁法適用除外立法の制定ということで公取委との調整にイニシアティブを発揮し、自らの存在価値を保ちつつ、全体の取りまとめ役をこなすことに、ある程度成功していたといえる。

<sup>74</sup> 経済団体連合会経済調査委員会「日本経済の現状と中期的課題—企業活力の発揮を目差して—」（1979年1月成案）、経済団体連合会(1979)、所収。

<sup>75</sup> 経済団体連合会経済調査委員会「1980年代を通じる日本経済の課題—安定成長と企業活力の発揮を求めて—」（1983年2月成案）、経済団体連合会(1983)所収。

<sup>76</sup> 前掲「日本経済の現状と中期的課題—企業活力の発揮を目差して—」、及び、「1980年代を通じる日本経済の課題—安定成長と企業活力の発揮を求めて—」。

<sup>77</sup> 経済団体連合会経済調査委員会「日本経済の現状と中期的課題—企業活力の発揮を目差して—」（1979年1月成案）、経済団体連合会(1979:182, 184)、参照。

<sup>78</sup> 経済団体連合会(1979:16)。

<sup>79</sup> 「問われる産業政策、新構造不況法（上）弱気の均衡—“官僚統制”へ反発なし」（『日本経済新聞』1982年12月21日）。

## 産業調整の進展

産構法で意図した産業調整の成果はそれなりに出ている。同法が制定される以前から、業界では企業再編や技術革新への動きが活発化していたが<sup>80</sup>、産構法を利用して構造改善を一段落させた業界は、研究開発体制の整備や技術革新を進めた。

紡績業界では中小紡績の転廃業が相次ぎ、大手各社は紡績部門の規模縮小と同時にテキスタイル化、設備更新を進行させていた。綿紡業界が、韓国・パキスタン産綿糸で初のダンピング提訴をしたものの、それ以外は目立った保護主義の動きは見られなかった。欧米の先進国は GATT（関税貿易一般協定）で認められた MFA（多国間繊維協定）に基づいて途上国からの輸入を一定に制限する二国間協定を締結しており、業界は日本も MFA の二国間協定に踏み切ってほしいと訴えていた。しかし、政府は、他の産業への影響を考えると、うかつには動き出せないという状況にあった。こうした中で、紡績業界は自助努力による産業調整を進めざるを得なかったという事情もある。合繊業界でも、一部に限られるが共販会社の設立などの提携やグループ化による再編の動きがあった<sup>81</sup>。こうした中で、繊維業界は、大手紡績・合繊メーカーを中心に、炭素繊維など新素材の技術革新を進め、技術革新を背景に欧州、東南アジア市場を席卷しようとしていた。

石油化学業界でも、グループ化などの再編を行いつつあった。また、エチレンセンター各社は、既存の高圧ポリエチレンに比べ四分の一のエネルギーコストで済む直鎖状低密度ポリエチレンの技術を競って導入し、活路を見出そうとしていた。

従来、設備能力拡大競争一辺倒で、研究開発が立ち遅れていた紙・パルプ業界でも、画期的な省エネルギー技術を求めて本格的な研究体制を組もうとしていた。同業界での合併も相次いだ。

このほかセメント業界でも、高温焼成技術を一步進めて、付加価値の高いファインセラミックスの開発を急いでいた。

以上のように、従来、製品の差別化が難しく過当競争が続いていた基礎素材産業及び同関連産業でも、研究開発によって発展の道を見出そうとしており、新素材革命とも言える技術革新を梃に事業転換や海外進出を行いつつあった。通産省の産業構造審議会の答申である『80年代の産業構造の展望と課題』でも、「技術革新」、「知識集約化」、「サービス経済化」がキーワードとなっており、前向きの産業構造が展望されている<sup>82</sup>。

通商産業政策史編纂委員会編〔岡崎哲二編著〕(2012)は、先の特安法と同様に、産構法の政策効果についても定量的に分析している<sup>83</sup>。それによれば、設備処理実績にはバラツキが

---

<sup>80</sup> 「追いつめられた素材産業（5）行政依存改める―技術革新で活路開く（終）」（『日本経済新聞』1982年6月19日）。

<sup>81</sup> 「化繊メーカー、4グループに再編も―徳末帝人社長、福井市内で記者会見」（『日本経済新聞（地方経済面北陸）』1983年1月15日）；「帝人、業界再編へ4グループ化で化繊合理化―徳末知夫社長語る」（『日経産業新聞』1983年1月17日）

<sup>82</sup> 通商産業省産業構造審議会編(1981)。

<sup>83</sup> 通商産業政策史編纂委員会編〔岡崎哲二編著〕(2012:43-57)。

あるものの、収益性と生産性にプラスの効果を与えたと評価されている。

### 3. 円滑化法の制定以降

産構法の期限切れを迎えるのに伴い、1987年5月には、96年まで9年間の時限立法として産業構造転換円滑化臨時措置法（円滑化法）が制定され、産構法はこれに継承された。制定の背景として、85年プラザ合意を契機として起こった急激な円高の進展と輸出産業の構造調整がある。また他方で、80年代前半に顕著となった貿易収支不均衡への対応として、国際協調型の産業構造への転換の必要性が「前川レポート」などで指摘されていた<sup>84</sup>。86年12月の産業構造審議会の提言「産業構造調整のための具体的施策の展開」で円滑化法制定に向けての指針が示されている。

円滑化法は、それまでの産構法と同様、産業調整を進めるための法的スキームであるが、市場メカニズムを通じた産業構造の転換を支援する方策であることを従来以上に強調しているのが特徴である。

これは特定事業者対策と特定地域対策の2本柱からなっている。

特定事業者対策は、供給過剰に苦しむ業種を救うため、設備の処分や事業転換・多角化を低利融資や優遇税制などで支援するもので、産業基盤信用基金を拡充した「産業基盤整備基金」が設置された。廃棄処分の対象となる特定整備として、セメント、鉄鋼、繊維などの生産設備25種類が指定を受けた。

特定地域対策では、生産額や雇用の減少している地域や業種を「特定地域」や「特定事業者」として認定し、第3セクター方式で産業基盤整備基金からの出資や債務保証等、日本開発銀行の低利融資などが行われ、構造転換が支援される。51地域が「特定地域」に指定された。同法の認定を受けた地域プロジェクトとしては、北九州市にある新日本製鉄のスペースワールド、北海道芦別市のカナディアンワールドなどがある<sup>85</sup>。

#### 円滑化法の下での産業再編

この円滑化法の枠組みの下で、1980年代末から90年代にかけて、産業・企業・地域の再編が行われた。円滑化法では、政策の対象として主に「円高で打撃を受けた産業」を掲げていたが、実際には、円高で打撃を受けた典型的な産業である自動車産業などは、自助努力（下請けへのしわ寄せ）で円高不況を克服した。

円滑化法を活用したのは、事業者としては、産構法の期限切れの後のセメント産業などいくつかの業種に限られる。1987年当時はセメントの国内市場が慢性的に供給過剰であったところに、円高により輸入が増加し、市況低迷にさらに拍車がかかるという危機意識があった。同業界にはそれまで約23社の企業が存在していたが、セメントは製品差別化が困

<sup>84</sup> 「産業構造の国際協調化の道を探るための提言」は、通商産業省産業政策局編(1986)でも示されている。

<sup>85</sup> 制定の背景、指定設備や指定地域について、詳しくは、通商産業政策史編纂委員会編〔岡崎哲二編著〕(2012:57-70)、参照。

難であるため、元々、過当競争体質である。80年代前半から相場が下落し、企業経営は悪化した。このため、業界では、生産体制の見直しを進めるため、円滑化法の適用を申請した。

ただし、実際には、1980年代末はバブル期の建築需要が伸びており、輸入も予想より増大しなかったため、セメントの国内市場はむしろ拡大しており<sup>86</sup>、円滑化法が各社にとって足枷となる面があった。

円滑化法の前後にセメント業界が行った再編について見てみよう<sup>87</sup>。セメント産業は、産構法と円滑化法の下で、3度にわたる不況カルテルの締結と構造改善事業、集約化（グループ化）を進め、円滑化法の下で約3割の設備廃棄を行った<sup>88</sup>。そして、1991年に円滑化法の指定が解除された後、相次ぐ大型合併で大規模な企業再編が行われた。指定解除によって優遇措置はなくなる代わりに、設備増強などが自由にできるようになる。円滑化法の下で形成された5グループが解体され、合従連衡と合併再編が続いた（図2を参照）。とくに、98年10月の秩父小野田セメントと日本セメントの合併による太平洋セメントの設立により、国内断トツ首位のシェア、世界第2位のセメント会社が誕生したのは、大型合併の顕著な例である。

以上のように、最終的にはセメント産業の過剰設備処理とグループ化（共販や大型合併）をもって、円滑化法のうちの事業者対策は実質的に終わり、産業調整政策も終焉を迎えつつあった。

1991年にセメント産業を指定解除にするに際しては、通産省内でも議論があったようであるが、「景気拡大による需要増で経営環境が好転した」とし、解除を決定した。この背景には、円滑化法による共販体制が前年（90年）のヤミカルテルの温床になったという批判・指摘がある<sup>89</sup>。また、日米構造協議で米国がカルテル体質の排除を求めたことに応える措置でもあった。ただ、通産省は今後も過当競争防止のための行政指導は続けるとした。さらに言えば、三菱マテリアルが東北開発を合併した例がそれにあたるが、セメント業界の合併・再編は、（共販会社を基盤とするカルテルからの脱却を求める）公取委や通産省の意向

---

<sup>86</sup> セメント協会データ <http://www.jcassoc.or.jp/cement/1jpn/jc5.html>（アクセス日：2015年10月1日）。

<sup>87</sup> 以下、業界再編に関する記述は、セメント協会ホームページ <http://www.jcassoc.or.jp/cement/1jpn/jc7.html>、及び、『日本経済新聞』等に基づく。

<sup>88</sup> セメント業界は、生産数量・販売数量の制限、過剰設備の廃棄、共同販売会社の設立によるグループ化、現在の17製造会社と10販売ブランド体制の確立を進めた。前掲セメント協会ホームページ（アクセス日：2015年9月28日）。

<sup>89</sup> 1990年に北海道と中国両地方で、セメント業界のヤミカルテル事件が発生し、関係業者は公正取引委員会から史上最高の巨額の課徴金（12社合計112億円）を命じられた。その際、公正取引委員会は「カルテル体質からの脱却」を強く求めた。「円滑化法、『セメント』は解除、通産省が来月決定一業況回復と判断」（『日本経済新聞』1991年3月27日）；「カルテル行為には厳罰を（社説）」（『日本経済新聞』1990年12月29日）。

を汲んだものでもある<sup>90</sup>。

以上のように、セメント業界は、国内での再編を進める一方、一部の企業は海外進出もしている。1988年に小野田セメントが業界に先駆けて米国に進出し、建設資材メーカーのカルマット社（カリフォルニア州）のセメント部門を買収した。92年からは小野田セメントも中国で自社工場を操業したり、合弁企業での生産を行っている。

円滑化法を利用して業界再編を行ったのは、セメント産業のほかは液化酸素くらいである。液化酸素は、大口需要家である鉄鋼・造船がプラザ合意後の急速な円高で深刻な打撃を受けただけでなく、兼営する窒素ガスも半導体不況で伸び悩んでいた。こうしたことを背景に、同業界は、1987年10月に円滑化法の指定を受け、90年1月までに事業提携計画2件、設備処理を目的とする事業適応計画5件の認可を受けた。この設備投資規制により業界の過当競争が弱まり、業況は改善された。合併・再編を伴う例としては、1990年1月の相模原酸素と三洋酸素の合併による新相模酸素設立などがある<sup>91</sup>。

### 雇用対策・地域対策

円滑化法制定と同じ年の1987年には、地域雇用開発等促進法も制定された。これは、円高などによって構造不況業種を多く抱える地域を特別に指定し、①中・高年層の再就職を促すための企業への助成金、②一時帰休など企業の雇用調整金にかかる費用の一部負担一などの措置を講じるものである。また、政府は、1988年4月に特定不況業種雇用安定特別措置法を改正し、95年6月末まで7年延長した。以上のように、90年代前半までは、まだ従来の産業調整政策における雇用対策・地域対策がある程度踏襲されている。

通商産業政策史編纂委員会編〔岡崎哲二編著〕(2012)は、円滑化法による特定事業者の指定は少数のケースにとどまったため、特定地域指定の効果に焦点を当てて政策効果を分析している<sup>92</sup>。ここでも、円滑化法が当該地域の雇用や生産を拡大する効果を持っていたと評価されている。

### 円滑化法の実質的継承

1996年5月に円滑化法の期限切れを迎えるにあたって、通産省内でも様々な意見があったようであるが、もはやその役割は終わったとして延長せずに廃止となった。しかし、冒頭で述べたように、円滑化法の柱のうち事業者対策については、以後も法律の名称を変え

<sup>90</sup> 「円滑化法、『セメント』は解除、通産省が来月決定―業況回復と判断」（『日本経済新聞』1991年3月27日）；「セメント業界、『円滑化法』継続微妙に―建設ブームで不況脱出」（『日経産業新聞』1991年1月23日）；「『円滑化法』の指定継続困難、セメント業界に不安感―カルテル問題で暗雲」（『日経産業新聞』1990年8月21日）；「セメント談合体質にメス―共販維持へ勧告応諾（レーダー）」（『日本経済新聞』1990年12月28日）。

<sup>91</sup> 円滑化法の下での液化酸素業界の動向については、「日本酸素とテイサン、液化酸素の設備削減へ―円滑化法に沿い供給過剰解消へ」（『日経産業新聞』1990年3月10日）；「テイサン、合理化で業績回復（会社カルテ）」（『日本経済新聞』1990年12月10日）を参照。

<sup>92</sup> 通商産業政策史編纂委員会編〔岡崎哲二編著〕(2012:70-73)。

て存続している。

1995年に制定された事業革新法の次は、99年制定の産業活力再生特別措置法であり、同法は2003年と07年に適用範囲を拡大した上で期限延長、09年4月に改正案が可決され、「産業活力の再生及び産業活動の革新に関する特別措置法」（産活法）に名称変更された。同法に基づき、企業の「リストラ計画」が策定され、これに基づく人員削減が図られている。2014年1月、産業競争力強化法の施行に伴い、産活法はこれに継承された。

これらの法の目的は、事業者が実施する事業再構築、事業再編を円滑化するための措置を、雇用の安定に配慮しつつ講ずることによって、日本の産業の活力の再生、生産性の向上を図ることにあるとされる。それは経済社会全体における経営資源の有効活用を通じ、日本経済の再興を目指したものである。「産業活動における新陳代謝」の活性化を促進するために、認定を受けた取組みに対して、税制優遇、金融支援等の措置を講じることで政策的支援をすとしており、官民の出資によって設立された政府系ファンドである産業再生機構（2003年から2007年まで；2009年からは産業革新機構に改組）が、この支援業務を行う。ここに見るように、従来からの産業調整の要素は部分的に受け継がれている。

また、産業調整というよりも、より積極的な「産業再生」政策が1990年代以降、打ち出されるようになった。成長分野である新産業の創出のために、規制緩和などの構造改革を進めることを主な内容としている。これと関連して、業界再編、事業再編や企業の組織再編を行い易くするための産業組織政策（この中には1997年の独禁法改正による純粋持ち株会社解禁のほか、大規模会社の株式保有規制の見直し、商法改正による合併・分社化規定の見直しなども含まれる）も相次いで行われた<sup>93</sup>。1999年12月には民事再生法が制定され、中小企業の倒産手続きの迅速化と早期再建の支援、その他、会社更生法など種々の倒産法の改正・整備も行われた。

これら一連の法改正にみるように、経産省の政策的視点は、企業が自主的にリストラ策を進めるための環境の整備に重点が移り、個別産業対策というよりは産業横断的な政策へと変化した。企業の自主性を重視するという意味では、こうした政策体系がベースとなり、その上で上述の産活法のような施策を上乗せするという位置づけになる。

1990年代以降の経済政策では首相官邸のイニシアティブが全般的に強まったとされるが<sup>94</sup>、とりわけ産業に関しては、内閣に設置された日本経済再生本部の下で組織された産業競争力会議が主導的な位置にあった。同会議は首相・閣僚のほか経済人から構成されるが、通産省の官僚も関与している。たとえば1999年3月の第1回会合の時には、「この産業競争力会議に至っても、過剰設備の廃棄を訴え、これに応じた企業には税制、金融などの面で優遇するシナリオが描かれる。通産省が検討中の『産業再生法案』では、業界単位での廃棄案をまとめたり個々の企業に経営構造改革計画を出させたりする考えがあるようだ」

<sup>93</sup> 詳細は、通商産業政策史編纂委員会編〔岡崎哲二編著〕(2012:116-362)などを参照。

<sup>94</sup> 通商産業政策史編纂委員会編〔尾高煌之助編著〕(2013)。

と報じられた<sup>95</sup>。

こうした従来の「過剰設備の廃棄」を通産省（経産省）が誘導するオーソドックスな政策は、そのままでは実現しなかったものの、業界再編に対する個別的な政策介入は直接に間接に続いている。たとえば、経済産業省「石油化学産業の市場構造に関する調査報告（産業競争力強化法第 50 条に基づく調査報告）」（2014 年 11 月）では、石油化学業界の市場構造に関する政策介入が示されている。このほか、石油元売業も経産省より統合・合併を促された<sup>96</sup>。半導体では、2012 年から 13 年にかけてのルネサスの救済（産業革新機構による出資）の例がある<sup>97</sup>。外資系ファンドの手に渡ることによって、日本の技術が海外に流出し、「日本の製造業の基盤が崩れかねない」と懸念した経産省の最終的判断も背景にあったとされる。また、経産省所管ではないが、地銀を中心に、監督官庁の意向を汲んだ銀行再編も相次いでいる<sup>98</sup>。

1990 年代以降の業界再編では、それ以前の戦後の産業政策に見られたような行政指導型の「調整」の手法に基づくものではなく、企業の自主性に基づく、「市場を利用した」再編という体裁はとられている。とはいえ背後には、官僚主導、官邸主導の一面がある。その意味では、通産省・経産省の産業への介入は、局所的になったとはいえ、依然として続いている。

1990 年代以降は、全体として市場機構を信頼し、活用する方向へと政策体系がシフトしたことは確かである。市場機構の活用を前提としたうえで、政策介入すべき分野を見出すというのがコンセンサスとなっており、その中で、産業構造のスムーズな転換、生産性の向上を目的とする産業再生政策は、日本経済の再興にとって必要な政策として抽出されている。言い換えれば、新しいタイプの産業政策、すなわちグローバル競争を視野に入れた戦略的な産業政策が提起されている<sup>99</sup>。以上のような経緯で、「産業調整政策」は「産業再生政策」へと変貌を遂げた。

他方、地域対策については、地方からは円滑化法の存続を求める声もあったが、製造業が密集した産業集積地域の構造転換については、特定産業集積活性化融資制度などに切り替えられる程度にとどまった。

### 1990 年代以降の労働市場と地域の再編

1990 年代には、上述のように一部の産業での大規模な再編が起こったが、他方で雇用調整も進展した。

---

<sup>95</sup> 「産業再生、または官僚動く一設備廃棄は企業の専権事項 (News 反射鏡)」(『日本経済新聞』1999 年 5 月 17 日朝刊)。

<sup>96</sup> 「国に統合・合併まで迫られる石油元売り会社の憂鬱」(『経済界』2014 年 3 月 18 日)。

<sup>97</sup> 「経産省主導『ルネサス 2000 億円救済劇』の舞台裏」(『PRESIDENT』2012 年 12 月 3 日号)

<sup>98</sup> 「地銀再編は四国・関西に波及 金融庁再検査が次の波乱要因」『週刊ダイヤモンド』(2015 年 4 月 14 日)

<sup>99</sup> 岡崎哲二(2012, 2013)、経済産業省、ほか多数の論者がこのことを指摘している。

その背景の一つに、財界の意思統一と政策への反映がある。1995年5月に当時の日経連（2002年5月に経団連と統合し、現在は日本経済団体連合会）は、報告書『新時代の「日本的経営」—挑戦すべき方向とその具体策』を発表し、終身雇用制・年功序列制の一部見直しを提言した。具体的には、長期蓄積能力活用型、高度専門能力活用型、雇用柔軟型の3つのタイプの雇用を組み合わせた効率的な雇用ポートフォリオの導入や職務にリンクした職能資格制度の導入、年功的定期昇給制度の見直しなどである。これは、バブル崩壊後、いわゆる3つの「過剰」（「雇用」・「設備」・「負債」の過剰）からの脱却のため、人件費・労働コストの削減を目指したものであるが、その後の雇用の流動化を加速する契機となったと言われる。これと前後して、労働の規制緩和が進展し、労働者派遣法の数次にわたる改正によって雇用の流動化が促進された。この結果、非正規雇用の比率が高まったことは、周知の通りである。

もっとも、連合総研レポートの『『新時代の「日本的経営」』から20年』と題する特集において、元日経連常務理事は、同レポートが日経連の意図とは異なる方向で世間で受け止められたと回顧している。日経連としては、日本的経営の良さを保持しつつ、一部の過剰を整理することのみを提言をしたつもりであったと言う。結果として、1990年代に雇用情勢が深刻化したのは、円高の影響（グローバル競争）、為替水準を適切に管理しなかった政府の金融政策、リーマン・ショックの日本への波及などにより、経済状況が予想以上に悪化したことが原因であると述べている。そして、予想以上に雇用の流動化が進んだことによって、「雇用の劣化」を懸念せざるを得ないとしている。労働組合（連合）の場での発言であり、当時、日経連と連合は協調して政策提言を行う機会が多かったので、この発言は割り引いて考える必要はあるものの、あながち嘘ではないであろう。

いずれにしても、雇用環境は、とくに一部の層にとっては大幅に悪化した。労働分配率（賃金総額  $W$  / 付加価値総額  $Y$ ）は、1990年代から2000年代にかけて低下している。数値の指標・計測方法に関しては諸説があり、数値データには複数の系列があるが、90年代はまだ安定的であったものの（人件費高騰により高まったという説もある）、90年代に雇用調整が進み、失業率が上昇した結果、2000年代以降（時期によって異なるが）低下した<sup>100</sup>という見方が有力である。

雇用の流動化や非正規社員の増加を背景に、労働組合に加入する人の割合は減少傾向にある。第2次大戦直後は、全労働者に占める組合員比率（組織率）は50%を超えていたが、2000年代後半には約18%にまで低下した<sup>101</sup>。

近年の状況を見ても、2013年、安倍内閣は、日本再興戦略において「雇用維持型から労働移動支援型へ政策転換」を打ち出した。

<sup>100</sup> 野田知彦・阿部正浩「労働分配率、賃金低下」（内閣府社会経済総合研究所ディスカッション・ペーパー、2010年8月19日。 [www.esri.go.jp/jp/others/kanko\\_sbubble/analysis\\_06\\_01.pdf](http://www.esri.go.jp/jp/others/kanko_sbubble/analysis_06_01.pdf) のち、野田知彦・阿部正浩(2010)。

<sup>101</sup> 「労働組合—「非正規」待遇改善も論点（仕事に効くキーワード）」（『日経産業新聞』2010年2月16日）。

それまで、日本では、旧労働省が1975年に創設した雇用調整助成金制度が漸進的な雇用調整をある程度担保していた。同制度は、不況などで事業縮小に追い込まれた事業所で働く従業員の雇用・賃金を守るためのものであり、希望退職や解雇などの深刻な失業を未然に防ぎ、一時的に休業、教育訓練、出向を行う場合に国が休業手当や賃金などの一部を事業者に対して助成する。中小企業向けには、制度内容を拡充した雇用安定助成金という制度がある。従来は指定業種が定められていたが、2001年の改正により業種に関係なく利用できるようになった。そして、2008年にはリーマン・ショックにより解雇や雇い止めが急増したことから、政府は雇用悪化に歯止めをかけるため、雇用調整助成金の支給要件を大幅に緩和し、助成率を引き上げた。同年12月には中小企業緊急雇用安定助成金が新設された。

しかし、状況がある程度改善したことを背景に、2014年度予算では、厚労省が雇用調整助成金を縮小し、他方で労働移動支援助成金（再就職支援奨励金）を大幅に増加し、新たに大企業にも適用した。労働移動支援助成金は、「事業規模（事業活動）の縮小」の場合だけでなく「事業の転換（事業転換・再編）」の場合にも利用することができる。離職を余儀なくされる労働者に対する再就職支援を職業紹介事業者に委託したり、求職活動のための休暇を付与する事業主に助成金が支給される。これにより、大企業の「追い出し部屋」によるリストラ促進の懸念が高まったと言われている。

以下の引用は、通産省が検討していた前述の産業再生法案の検討に関連して、『日本経済新聞』が掲載した記事である<sup>102</sup>。

設備廃棄に伴う雇用不安の方はどう考えているのか。新規事業の創出とか職業訓練の強化とか、ミスマッチの解消による労働力の流動化とか、お題目のように唱えているが、どれほどの雇用効果があるというのか。そんなことで雇用対策になると本気で思っている官僚たちはぜひ、役所を辞めて自分で職探しをしてみたらいい。

苦しくても、企業ができるだけ従業員を抱えるのが一番の雇用対策である。賃下げ、分社化、配転、出向、なんでもいいから路頭に放り出すことだけはしない。そう考える経営者がもっといてもいい。

ところが、九九年度予算でわずか六百十一億円の雇用調整助成金を「労働力の流動化を妨げる」と廃止する意見が産業競争力会議内にある。むしろ、一兆円くらいに増やしてもいいのである。

雇用あつての経済。日本経済はそれで何度かの苦難を乗り越えてきた。

『日本経済新聞』でこのような記事を見るのは少々驚きであるが、この批判は勿論、経産官僚に限定されるものではなく、多くの政治家や国民に当てはまる。

---

<sup>102</sup> 「産業再生、またも官僚動く―設備廃棄は企業の専権事項 (News 反射鏡)」(『日本経済新聞』1999年5月17日朝刊)。

労働面では急速に市場活用型、市場主義的になっているのが、1990年代以降の特徴であるが、それに伴う痛みについての想像力や共感（シンパシー）が政策当局者に欠ける場合、政策がもたらす効果にも疑問が投げかけられ、説得力を欠くということであろう。

雇用調整の困難やそれに伴う社会的摩擦については、経産省も認識しており、とくに不況期には様々な経済対策の立案・実施に尽力してきた。資本（設備）の調整より労働（雇用）の調整のほうが、その性質上、何倍も困難な問題であると経産官僚は認識している。ただし、労働法制や雇用調整助成金制度等については、基本的には所管外ということもあり、経産省としてできることは、新たな雇用創出の面から貢献することであるというのが政策的スタンスである。

また、根本的には、産業調整・雇用調整における社会的摩擦の問題は、労働市場の整備とともに労働市場における「ミス・マッチ問題」を解消していくことが一つの鍵になるが、これは教育を含めた人材育成、技術の育成など長期的な時間を要する問題である。これは経産省の枠を超えており、日本が全体として取り組むべき課題でもあるだろう。

#### 4. 結論

最後に、本稿の課題に即してまとめを行う。

まず1.では、「産業調整政策」に該当すると思われる諸施策を、1950～60年代の繊維・石炭から70年代の特安法、80年代の産構法と円滑化法まで順に並べて、通産省の政策意図（経緯・背景）や利害関係者の政策形成過程への関与を中心に検討した。

繊維・石炭に対する個別産業対策の系統と特安法以降のそれとでは性格が異なる面が多い一方、共通する面もあり、「産業調整政策」として総括的に把握する際の本質的要素は何かを明言することは難しい。とはいえ、仮説的に以下のように整理できる。

第1の要素は需給調整への介入であり、業界の生産・設備カルテルを政府（通産省）が側面支援するもので、通産省は公取委との調整役となった。需給調整に介入する目的は、基本的には当該産業が何らかの形で維持・存続もしくは再生するに値する産業であり、民間の力だけでは過剰生産・過剰設備が解消されない、もしくは設備廃棄コストが大きいというケースである。政府の政策と財政・金融支援が企業収益の改善に寄与し、それが当該産業の再生や産業転換にも間接的につながった。産業調整のうちの産業転換の側面は、当初は政策の一部に盛り込まれているだけであったが、1990年代以降は、産業転換や新産業創出の側面がより強まった。「産業調整政策」は「産業再生政策」へと転生した。『通商産業政策史 1980-2000』第3巻産業政策（通商産業政策史編纂委員会編〔岡崎哲二編著〕（2012））でも、「産業調整・産業再生政策」という括りがされており、両者は同じ系統にあることが示されている。

この第1の要素だけを取り出すと、産業調整政策については、経済学的にその目的と効果を測定し、評価することがある程度可能となるだろう。通商産業政策史編纂委員会編〔岡崎哲二編著〕（2012）も、そのような経済学的観点から、特安法以降の産業調整政策について

分析・評価を行っているのは、本論で見た通りである。ただし、個別産業対策については、第1巻総論のほか、第6巻基礎産業政策、第8巻生活産業政策、第10巻資源エネルギー政策で扱われているが、これらすべてを総合的に見た時に、通産省・経産省が自身の「産業調整政策」に関してどのような総括を行っているのかは十分に明確ではない。

第2の要素は、産業調整の過程で生じる社会的摩擦の緩和である。これは、政治的要因や労働政策、社会政策とも関わり、経済合理性だけでは割り切れない面があるが、中長期的に見れば、企業の調整コストを低減させることに寄与している。また、国民経済的に見ても、一部の労働者層への過重な負担をできるだけ回避するという社会的コンセンサスは、その後の日本経済の安定成長にもつながったと考えることができる。この意味では、経済合理性を欠くとは言えない。

以上のように、複雑で多面的な性格をもつ産業調整政策の実施に当って、通産省（経産省）は、事務局として関係多方面に配慮し、調整役を的確に担ってきたように思われる。とくに石炭・繊維のように中小企業や地域経済が関わる分野では、パターンリスティックな誘導役となり、また対外的には、日本の国際貿易上の戦略的位置を中長期的に見据えて、諸産業間のコーディネーションもある程度行ってきた。このような意味で、通産省（経産省）は、広義の産業調整政策の担い手であったといえる。通産省（経産省）のスタンスとしては、個別産業の救済というよりは、厳しい国際環境の下で景気の着実な回復を図り、雇用の安定を確保し、産業調整・構造調整を進めて日本経済を持続的な安定成長路線に円滑に乗せていくという大局的な目的、大義名分があったと言えるであろう。

特安法制定前後からは、経団連など財界の政策関与が高まったものの、1970～80年代はまだ労働や地域への配慮も大きく、通産省は労働省と連携して多方面に配慮した政策を実施していたように見える。しかし、1990年代以降の産業再生政策の時代になると、財界や大企業の声がより大きくなり、サプライサイドに偏重した政策に舵が切られた。

1990年代以降、伝統的な産業調整政策は終焉（市場活用型に次第に純化）したのは、ある程度確認できるが、通産省（経産省）その他の監督官庁は、スポット的な洗練された手法で産業・企業再編に依然として介入している。他方で、労働面では「市場活用型」が過度に強調され、それが実質的に導入されている。市場原理を補完する格差是正政策は縮小されており、その他の社会保障政策の縮小と相俟って、国民の労働・生活環境の悪化を助長している。

本稿は、様々な目的や手段が混在し、政策介入も国内外で「統制的」、「不透明」とも批判される従来型の産業調整政策を懐古趣味的に復活させるのが望ましいと主張しているわけではない。従来、未分化であった目的・手段を純化させて、産業・企業に対する政策と労働あるいは地域に対する政策を明確に分離し、基本的には市場をベースにするという原則に立つことは望ましいと考える。しかし、このプロセスで後者が後退し、前者だけが成長戦略として先に進もうとしていることには、疑問を感じる。産業調整における企業と労働は車の両輪であるので、これらの中長期的な視点で安定成長の軌道に乗せるための政策

的検討が必要であると考えられる。

戦後、産業調整政策の主たる対象となってきた繊維、石炭、基礎素材産業などの諸産業は、1990年代に入る頃にはいずれもほぼ調整過程を終えたため、90年代初頭に産業調整政策が終焉を迎えたのは当然かもしれない。

また、産業調整に対する政策的支援は、本来、調整のスピードが非常に速い時期、すなわち戦後復興期から高度成長期のような経済成長率が高い時期、あるいは1970年代の石油ショック、1980年代半ばの急激な円高の時期などにおいて短期間に生じた大幅な需給ギャップに対し、企業・労働が調整をスムーズに行うことが困難な状況において行われるものであったといえる。それゆえ、成長率が低迷した「失われた10年、20年」には、もはや産業調整政策の必要性はなくなったと考えることもできる。

しかし、バブル崩壊後の「過剰」の調整過程、とりわけ電機産業の苦境やリストラ、金融・証券、建設業などの状況を考えると、対象産業は変化したとはいえ、必ずしも政策的支援の必要性が無くなったとは言えない。それにもかかわらず、従来型の産業調整政策が発動されなかった理由としては、1980年代以降、不透明な産業政策に対する国内外の批判があったこと<sup>103</sup>、1990年代以前の時代にはまだ財政資金面での余裕があったこと、通産省（経産省）自身の政策理念も変化したこと（この背景にはエコノミスト型、新古典派経済学系の経産官僚の割合がますます増大したこともあるだろう）、業界（たとえば経団連）からの要請や圧力が従来の産業調整政策とは異なる方向であったこと、産業・就業構造の変化により未組織労働者が増え、労働者の声が政策に反映されにくくなったことなど、様々な要因があろう。

バブル崩壊と平成不況に見舞われ、構造的な転換期にもさしかかった1990年代以降は、ある意味、ほとんど全ての産業が「負け組」となったが、他方で政府は財政赤字を累積させていたため、産業調整政策のターゲットイングや政策手段としての財源にも事欠く状況であったといえる。

しかし、いずれにしても、冒頭で述べたような合成の誤謬問題を回避していくためには、政策の役割や制度・政策設計についての再検討と勤労者層も含めた国民的な合意形成が改めて必要と思われる。武田晴人(2015)は、1990年代以降、通産省（経産省）の政策が市場メカニズムの活用に傾斜したことを認めながらも、政策の役割はまだ不確定（転換は未完）であることを指摘している。『通商産業政策史 1980-2000』第1巻総論の言葉を借りれば、「通商産業政策の社会経済的意義」が改めて問われているといえるだろう。

## 参考文献

---

<sup>103</sup> とくに日米構造協議などの場でのアメリカの対日批判の影響が大きい。日本の経済政策に対するアメリカの外圧など国際的側面については、本稿ではあまり言及できなかったが、産業調整政策の変化の背景を考える上で重要な問題の一つである。

- 小宮隆太郎(1984),「序章」,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
- 伊藤元重・清野一治・奥野正寛・鈴木興太郎(1988),『産業政策の経済分析』東京大学出版会
- 岡崎哲二(2012),RIETI BBL 議事録「【通産政策史シリーズ】20世紀末日本における産業政策のレジーム変化」
- 岡崎哲二(2013),「産業政策を問う(上)東京大学教授岡崎哲二氏(経済教室)」『日本経済新聞』(2013年4月1日朝刊)
- 経済団体連合会(1978),『経団連事業報告』(昭和52年度)
- 経済団体連合会(1979),『経団連事業報告』(昭和53年度)
- 経済団体連合会(1983),『経団連事業報告』(昭和57年度)
- 経済団体連合会(1999),『経済団体連合会五十年史』経済団体連合会.
- 佐脇紀代志(2007),『政策の長期継続に関する要因分析—日本の石炭工業を巡る政策過程を素材に一』東京大学先端科学技術研究センター御厨研究室・先端公共政策研究会編「東京大学先端研先端公共政策研究会シリーズ」、Vol.1
- 資源エネルギー庁資源・燃料部石炭課監修・石炭政策史編纂委員会編(2002),『石炭政策史』
- 関口末夫・堀内俊洋(1984),「貿易と調整援助」,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
- 関口末夫編(1981),『日本の産業調整』日本経済新聞社
- 武田晴人(2015),「世紀転換期に置ける通商産業・経済産業政策の転換」(RIETI Discussion Paper Series 16-J-026)
- 竹信三恵子(2009),『雇用劣化不況』岩波新書
- 通商産業省産業構造審議会編(1980),『80年代の通産政策ビジョン』通商産業調査会
- 通商産業省産業構造審議会編(1981),『80年代の産業構造の展望と課題』通商産業調査会
- 通商産業省産業政策局編(1978),『構造不況法の解説—特定不況産業安定臨時措置法』通商産業調査会
- 通商産業省産業政策局編(1983),『産構法の解説—新たな産業調整へ向けて—』通商産業調査会
- 通商産業省産業政策局編(1986),『国際協調時代の産業構造ビジョン「21世紀産業社会の基本構想」より』通商産業調査会
- 通商産業省産業政策局編(1988a),『構造転換円滑化法の解説』通商産業調査会
- 通商産業省産業政策局編(1988b),『進む構造調整と産業構造の展望 構造調整ビジョン』通商産業調査会
- 通商産業省生活産業局(1984),『先進国型産業をめざして:新しい時代の繊維産業ビジョン』東洋法規出版
- 通商産業政策史編纂委員会編〔尾高煌之助編著〕(2013),『通商産業政策史 1980-2000 第

1 卷総論』経済産業調査会

通商産業政策史編纂委員会編〔岡崎哲二編著〕(2012),『通商産業政策史:1980-2000 第3巻  
産業政策』経済産業調査会

通商産業政策史編纂委員会編〔山崎志郎編著〕(2011),『通商産業政策史:1980-2000 第6  
巻基礎産業政策』経済産業調査会

野田知彦・阿部正浩(2010),「労働分配率、賃金低下」(内閣府経済社会総合研究所企画・監  
修/樋口美雄編集『労働市場と所得分配』(シリーズ:「バブル/デフレ期の日本経済  
と経済政策」第6巻)慶應義塾大学出版会

森川正之(2012),「日本企業の構造変化:経営戦略・内部組織・企業行動」(RIETI Discussion  
Paper Series 12-J-017) (Morikawa Masayuki, Business Restructuring of Japanese Firms:  
Structural changes during the “Lost Decades”. RIETI Discussion Paper Series 13-E-083)

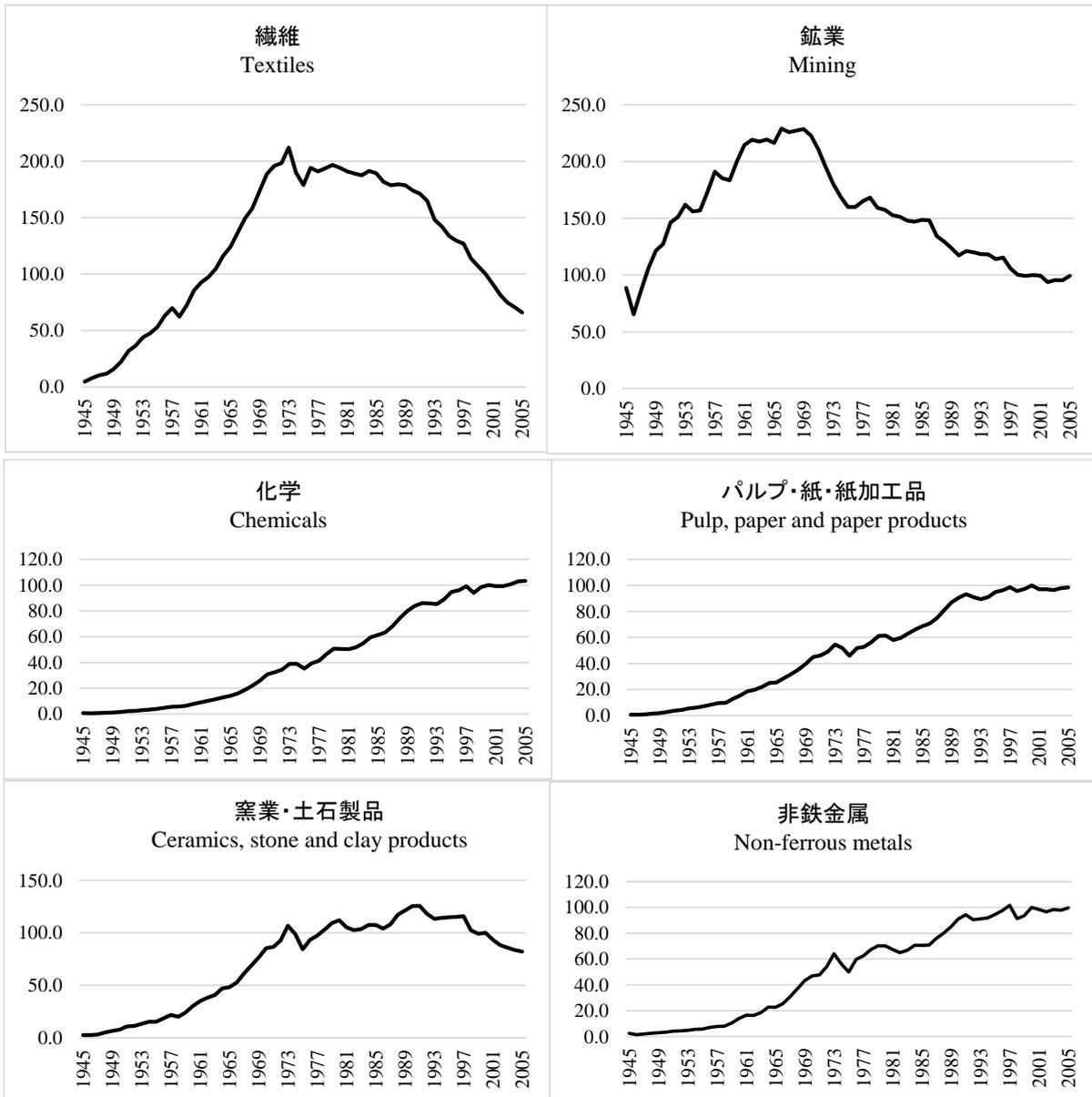
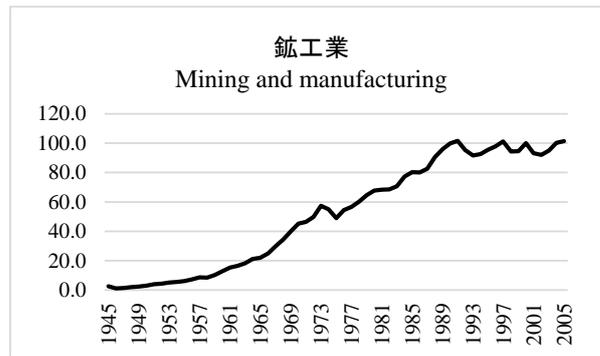
山崎志郎(2007),「需給調整懇談会の投資調整—石油化学工業を中心に—」(首都大学東京大  
学院社会科学部研究科経営学専攻 Research Paper Series, No.38)

渡辺純子(2008),「通産省の需給調整政策—繊維産業の事例」(Kyoto University Working Paper,  
J-69)

渡辺純子(2010),『産業発展・衰退の経済史—「10大紡」の形成と産業調整』有斐閣

図1 鉱工業生産指数(付加価値額ウエイト)

2000年 = 100

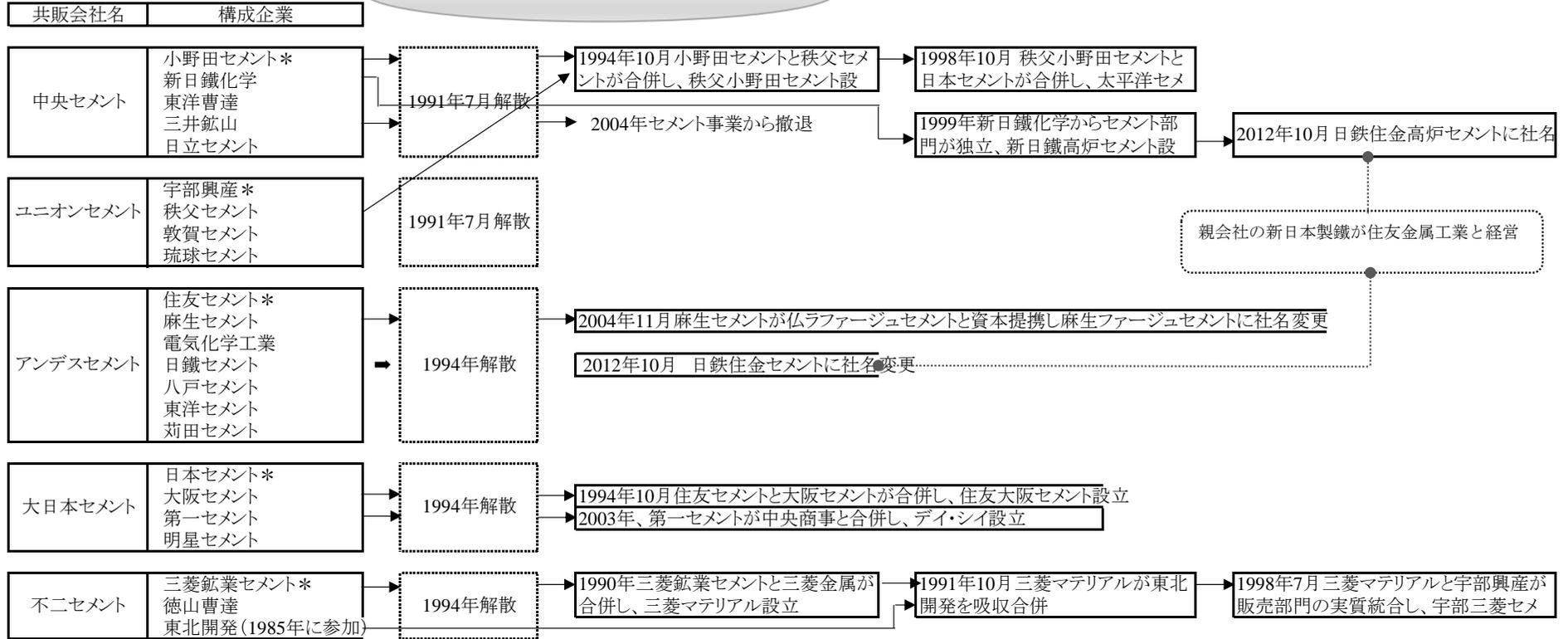


〔資料〕 総務省統計局 (2006) 『新版長期統計総覧』 (第2巻), 日本統計協会. 表8-16より作成.  
 原資料は, 経済産業省経済産業政策局調査統計部「鉱工業指数年報」.

図2 セメント業界の再編

産構法の下で1984年に5つの共販会社設立（円滑化法でも継承）  
 上位5社（\*印）がそれぞれ中堅以下のメーカーと組んで共同販売会社を設立し、設備の廃棄や物流や販売を共同事業化、物流施設の統廃合などを進める

円滑化法指定解除の後、共販会社が解散



資料:セメント協会HP、各社HP、『日本経済新聞』等による。