

## 〈論文〉

## 産業の調整援助政策と時間的非整合性

松本 源太郎

- 1 はじめに
- 2 産業保護・育成政策モデル
- 3 産業調整援助政策
- 4 調整援助政策の時間的非整合性
- 5 むすびにかえて

## 1. はじめに

戦後の復興期から高度経済成長期において、通産省は「国際競争力の強化」のかけ声のもとに、特定産業を保護し育成する施策を次々と実施した。通産省は、育成すべき産業の「過当競争」を防止し、生産と資本の規模拡大を求めて企業の集約化を図ったが、産業界に容易に受け入れられるところとはならなかった。産業界は一般的な保護や優遇策を要望しても、個別企業の自主性が規制されるような産業政策には反対するが多かった。石油化学、自動車やコンピュータ産業にその事例がみられる。

ところで、政府が特定産業の保護・育成を図るということは、国民経済全体で利用可能な資源を市場メカニズムによって配分するという経済原理に介入することである。政府の介入によって、直接・間接に利益を受ける産業お

よび企業と、不利益を蒙る産業および企業が生まれる。そのような帰結をもたらす産業政策の是非はどのような観点から判断されるのか。どのような経済政策でも、その発動の目的は国民経済厚生を増大であるから、その政策が資源配分の変更を通じてどのように、そしてどのくらい経済厚生を増大させるかが問題である。

伝統的には、国際貿易の理論でこの問題を扱ってきた。主として「幼稚産業保護の理論」である。自国で生産していない商品を輸入している場合、自国産業のセットアップを容易にするように、国内市場を保護し輸入代替を促すことにより、自国の経済厚生を高めることが考えられる。さらに、他国がすでに巨大で先端的技術の生産設備をもち、自国がその商品を輸入しているが、将来の自国および世界全体の市場に十分な成長が見込め、自国企業が新規に参入してもプラスの利潤を獲得できるだろうと期待できる場合がある。

その産業に「動学的規模の経済性」が期待できる場合はなおさら、セットアップ・コストを補助し、自国企業に国内市場を手当することにより一定の期間を経て産業を確立することが経済成長にもプラスであるし、経済全体の厚生を増すことが予想できる。伊藤他(1988)では、動学的規模の経済がもたらす平均費用曲線の下方シフトによって自国企業がプラスの利潤を得て自立する場合に政府が行うべき本来の政策は、直接的介入ではなく資本市場の整備や正確な情報の伝達であっても、当該産業が外部経済を有し長期的に市場の失敗が生じる場合には、補助や輸入制限といった介入的産業政策が正当化されることが説明されている。次節では先ず、これらの産業保護および育成政策の議論を整理しておこう。

私はすでに拙稿(1992, 1999)で、わが国の産業保護・育成政策の特長がその包括的性質にあることを述べたが、産業保護・育成政策が採られてきた背後で急速な「産業調整援助政策」がとられたこともよく知られている。新たに育成すべき産業への資源投入を誘導する成長政策の一方で、競争力の衰

えた産業からの資源移動のコストを可能な限り低下させる必要がある。そこで生じる資源の移動、企業や事業所の整理統合が行われることは、それが立地している地域の経済活動に直接に影響する。だから、産業調整援助政策は地域の雇用創出や衰退産業に替わる企業立地政策等の地域政策と強く連携することとなる。第3節では、石炭鉱業や繊維産業のような、個別産業に対して行われた調整援助政策を点検する。続いて、わが国産業構造の大きな変革期になされた「特定不況産業安定臨時措置法」および「特定産業構造改善臨時措置法」の事例から産業調整援助政策の特長を分析し、いっそう包括的な経営資源のシフトを企図した1999年の「産業活力再生特別措置法」制定の意義を考える。

また、特定産業の保護・育成政策が一方で外国企業からの保護であると同時に、他方では国内の新規参入を規制する性質をもっていたことはすでにMatsumoto (1992) で述べた。規制の方法は、外国為替の承認、政府系金融機関による低利融資、設備投資規模の承認、(強制力を伴わなかったが)行政指導による供給量の規制、企業のグループ化などであった。調整援助政策の手段は、供給能力(設備)を処理する際の援助、(不況)カルテルの容認、生産や販売の共同化の促進、雇用維持への手当、労働者の再訓練などであった。これらの手段は、その時々の時限法により裏付けられており、適用期間を区切ったものであった。しかし、それらの手段の適用は次々と延長され、財政資金の投入は当初の見通しを遥かに上回った。援助される民間主体の方では、そのような政策の一貫性のなさを見通して、それなりに合理的に行動してきたのであり、政府はそれらの要請に応じて援助政策(補助)を続行したのである。最後に、政策の「時間的非整合性」の概念を用いて、この問題を考える。

## 2. 産業保護・育成政策モデル

N. Kaldor(1966) は、工業部門の労働生産性が同部門の雇用量にプラスに相関していること、すなわち工業部門に「規模の経済性」が存在するから、工業部門の発展が経済成長に大きく貢献することを主張した。新経済成長モデルと呼ばれる P. M. Romer(1986) は、工業の特定部門での投資が外部効果を発揮して経済成長を押し上げることを、また R. Lucas(1988) は、ヒューマン・キャピタルの外部経済効果による経済成長へのプラス効果を主張している。経済成長と産業構造の変化、都市化、そして高等教育の普及は、長期的には歩を同じくしているように思われる。政府による特定産業への投資の誘導や教育環境の整備は長期的な経済発展に寄与するだろうから、それらと連携した上での、低利の金融や補助金、輸入制限等を通じた幼稚産業保護や育成政策に意義が認められるのである。

工業化を通じた経済発展を目指した戦後のわが国においても、欧米先進国に対して技術的に遅れており、主要（となるであろう）産業を保護・育成し輸入代替から輸出産業へ発展させていくことが国家的目標であったが、保護・育成政策は無条件に許されるものではない。保護・育成手段は、市場経済に対する政府の「介入」であり、特定産業の保護は、多かれ少なかれ、他の産業あるいは消費者の不利益や負担を伴うから、国民の経済厚生観点からこれらの政策の妥当性が判断されなければならない。

国内産業保護の手段には、輸入税としての関税、輸入数量制限、補助金等がある。とくに関税政策は、財政的な負担なしに特定産業を保護することができ、最も広く用いられている措置である。戦後のわが国のいくつかの産業において適用された輸入財への関税によって、国内産業の保護を企図する場合の経済効果をみてみよう。<sup>1)</sup>

自国は財  $X_1$  と財  $X_2$  を生産し、財  $X_1$  は国際競争力があってこれを輸出して

おり、国内でも国際価格と同一水準で販売されているが、財  $X_2$  の生産においては比較劣位にあり、輸入しているとする。この産業を保護し輸入代替を促すことができるように、輸入財  $X_2$  に  $100 \cdot t\%$  の従価税を課するとしよう。それぞれの国際価格水準に \* をつけてあらわせば、国内価格  $p_1, p_2$  と国際価格との関係は、

$$p_1 = p_1^* \quad (1a)$$

$$p_2 = p_2^*(1 + t) \quad (1b)$$

である。両財の国内における相対価格 ( $p = p_1/p_2$ )、および国際相対価格 ( $p^* = p_1^*/p_2^*$ ) は、

$$p = \frac{p^*}{(1 + t)} \quad (2)$$

である。当然であるが、国内において、輸出財は相対的に割安になる。両財の国内における消費量を  $C_i (i = 1, 2)$  とする。政府の関税収入がすべて民間への定額補助金として分配されると単純化して、民間部門の収支均衡条件は、

$$p_1 C_1 + p_2 C_2 = p_1 X_1 + p_2 X_2 + t p_2^* (C_2 - X_2) \quad (3)$$

である。左辺は、民間部門の総支出額、右辺は民間部門の生産額と政府から補助金として受け取る関税額の和である。上式の両辺を  $p_2$  で割り、(2) 式を考慮すれば、

$$p^* C_1 + C_2 = p^* X_1 + X_2 \quad (4)$$

とあらわされる。これは、国際相対価格であらわせば、自国の総支出額と総生産額が等しい、ということである。上式はさらに、

$$p^* = \frac{C_2 - X_2}{X_1 - C_1} \quad (5)$$

となる。分母は自国の輸出財  $X_1$  の量、分子は輸入財  $X_2$  の量であるから、輸出

財 1 単位で輸入できる財  $X_2$  の量, すなわち交易条件が, 国際相対価格に等しいことを意味している。

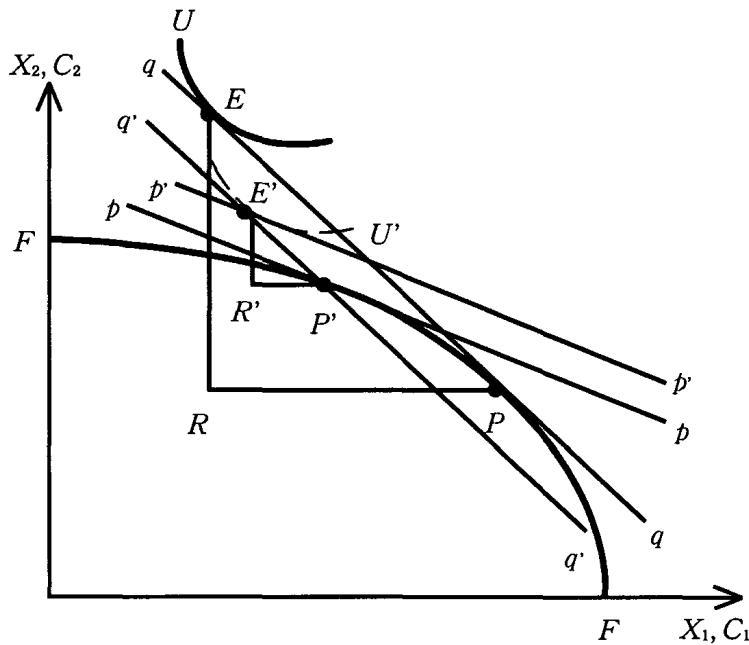


図 1

この輸入関税は、自国の経済にとってどの程度有利であるか、あるいは不利なものであろうか。図 1 の横軸には輸出財  $X_1$ , 縦軸には輸入財  $X_2$  の量が測られ,  $FF$  は自国の生産フロンティアである。もしも自由貿易を行なえば, 国際相対価格 ( $p^*$ ) をあらわす価格線  $qq$  が, 生産フロンティアと接する  $P$  点が自国の生産点であり, 財  $X_1$  を  $RP$  だけ輸出し, 財  $X_2$  を  $RE$  だけ輸入し, 国民は社会的無差別曲線  $U$  の水準の生活が可能である。ここで輸入財  $X_2$  に対する輸入関税 ( $100 \cdot t\%$ ) を賦課すれば, 国内における財  $X_1$  の相対価格は安くなるから, 価格線は,  $pp$  のごとくに緩やかな勾配となり, 自国の新たな生産点は  $P'$  となる。ただし, (4) 式にあるように, 国際価格 ( $p^*$ ) であらわした国内の総支出と総生産額は等しくなければならないから, 自国の消費点は,  $P'$  を通り  $qq$  と同じ傾きをもつ価格線  $q'q'$  の上になければならない。社会的無差別曲線は, 同時に, 国内価格線  $pp$  と同じ傾きをもつ直線  $p'p'$  と  $E'$  点で接しているであろう。結果として, 自国は財  $X_1$  を  $R'P'$  だけ輸出し, 財  $X_2$  を  $R'E'$  だけ輸入し,  $U'$  であらわされる生活水準が可能である。 $p'p'$  が  $qq$  よりも緩い傾きであることから,  $E'$  は  $E$  よりも必ず右下方にあり, 輸入関税は, 自国の輸出入量を減少させるだけでなく, 社会的効用をも低下させるものであることがわかる。

以上のように, 輸入関税による自国産業の保護政策は, 輸入財のみでなく,

以上のように, 輸入関税による自国産業の保護政策は, 輸入財のみでなく,

輸出財の取引量を削減させ、国民の生活水準にとって不利に働く。このことは、輸出財への補助金支出や輸入財への消費税の賦課の場合だけではなく、輸入数量割当による国内産業保護の場合も、同様に当てはまる。

しかし保護政策は、一時的には国民の経済厚生に不利益を与えることがあっても、長期的には利益を期待することで是認されることがある。すなわち、保護されている間に、国内企業の生産における規模の経済性が働いて、生産フロンティアが、とくに輸入財  $X_2$  について大きく外側にシフトすることができるであろう、と期待される場合である。これは見方を変えると、現在は国際的にみて不利な生産費用条件にある産業に対して、国内市場を確保させてやることにより、いわば「動学的規模の利益」を享受させ、国際市場で十分な競争力をもてるほどの限界費用の低下を通じて、供給曲線を下方にシフトさせようだろうということである。そのような期待があるとき、保護期間の社会的負担や損失（もし保護がなければ得られたであろう社会的利益）を、その産業が自立した後に社会的に得られる利益と比較して、保護の妥当性を考えることが可能となる。このような幼稚産業の保護の条件は、最初に提示した J.S. ミルと、それをより厳密に定義した C.F. バステーブルの名前をとり、ミル=バステーブル (Mill=Bastable) の基準と呼ばれる。

伊藤他(1988)によれば、一時期の保護政策により当該産業の動学的規模の経済性が期待できる場合は、以下のように説明される。図 2 には、自国の幼稚産業の供給曲線（限界費用条件） $S_0S_0'$ 、当該商品に対する国内の需要曲線  $DD$ 、および国際価格水準  $p^*p^*$  が描かれている。他の先進国に対して現在不利な費用条件にある自国産業が、将来において規模の経済性を手に入れるのに必要な現在の生産量が  $x_0$  であるとする。政策当局は、現在時点において  $pp^*$  だけの補助金を与えるか輸入関税を課すかにより、国内価格を引き上げてこの産業に国内市場  $0x_0$  を分け与えることができる。このとき保護された企業は、 $S_0pB$  だけの生産者余剰を受け取るから、社会全体で負担する費用は面積  $S_0BCp^*$  である。<sup>2)</sup>

この産業が期待通りに費用条件を改善し、将来的には供給曲線を  $S_1S_1'$  へと下方シフトさせることができたとする。そのときはもう補助は不要となり、社会全体として  $S_1p^*E$  だけの生産者余剰を享受できる。この将来得られると期待できる余剰の現在価値が、現在の補助金（社会的費用）を超えるものであれば、この産業を一時的に保護する理由があると、一応考えられるのである。<sup>3)</sup>

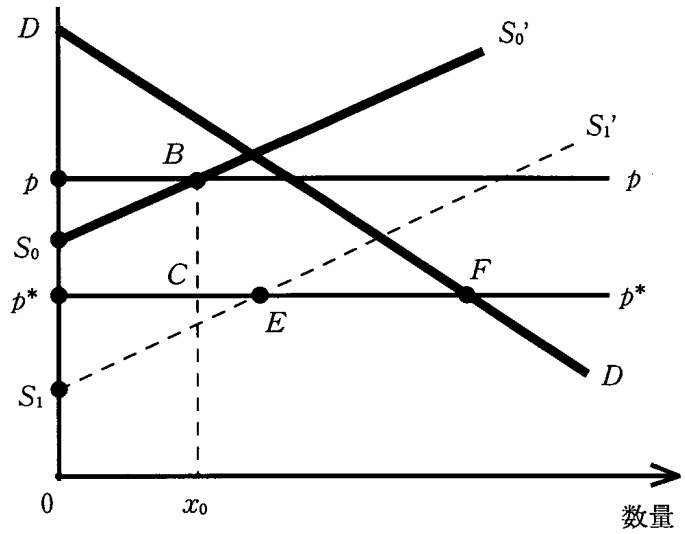


図 2

このようなミル＝バステーブルの基準は、保護すべき産業を選択する場合の最も初歩的な条件ではないだろうか。そして、この条件だけでは産業保護の合理性を主張することには問題が残る。というのは、将来において、産業が自立した後に得られるであろう社会的利益の評価が非常に困難であるからである。また、社会全体として短期的には損失を蒙るが将来は利益を生むという産業であれば、そもそも、私的企業はおしなべてそのような性質をもつもので、リスクを冒さずに業を興すなどということはありません、どうして政府がその産業・企業を保護する必然性があるかが問われることは、当然である。

そこで保護すべき産業の条件として、産業が成長して行く過程での、外部経済効果の存在を強調する M.C. Kemp (1960, 1964) の議論が知られている。動学的に外部経済がある産業では、私的評価と社会的評価が相違するから、市場の失敗が発生するだろう。このとき政府による介入（保護政策）が是認されるだろうというのである。<sup>4)</sup> 上記の図 1 を援用して考えてみよう。図 3 において、初期時点の経済全体の生産フロンティアは FF、関税や補助金という政策をとらずに両生産物を国際価格水準で国内に販売すれば、最適生産点お



よび消費点はそれぞれ、 $P$  および  $E$  である。ここで、 $X_2$  財産業に対して、上述したような保護政策をとったとする。この産業は、動学的規模の経済により、時の経過とともに自らの費用条件を改善するだけではなく、 $X_1$  財産業の費用条件をも改善するという外部経済効果をもたらす。それは一般的には、費用節約・要素節約的な改善効果を意味するだろうから、生産可能フロン

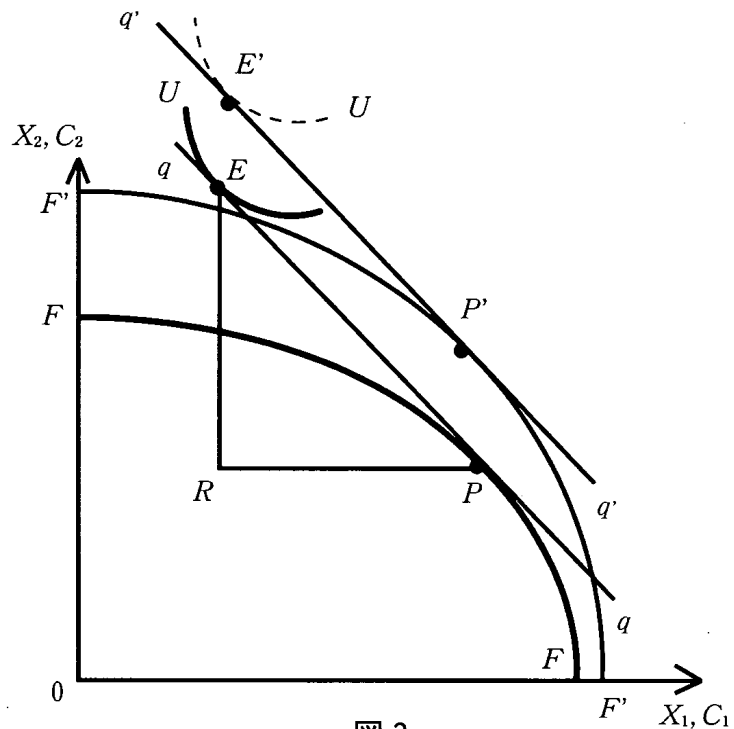


図 3

ティアは  $F'F'$  のように外側にシフトするはずである。保護期間中には国内の相対価格は図 1 の  $pb$  線のごとくであったが、外部効果が有効に働いた時点では保護措置は解除され、国内相対価格は国際価格水準と同一になり、国内の収入線は図 3 の  $q'q'$  のごとくである。今や新たな効率的生産点は  $P'$  となり、消費点は  $E'$  へ移り、保護政策をとらずに自由貿易を行なった場合の消費点、 $E$  よりも大きな効用を得ることができると予想できる。このような可能性がある場合に、保護政策は社会全体の効用を増すと予想できるのである。

以上のように、特定産業の保護には将来時点での生産効率の大幅な改善が見込めることや、他産業への外部効果があることが前提とされる。しかしそれらの効果が、保護期間中の社会的厚生を埋め合わせてなおプラスの社会的利益（プラスの余剰）が期待されなければ、産業保護の合理性はない。自国産業を保護している期間中に、他の先進国がいつそう費用条件を改善していることも当然予想できる。そうであれば、上記のような静学的モデルによる社会厚生をプラス・マイナスの比較から産業保護の是非を判断すること

には、慎重でなければならぬだろう。これまでのわが国の産業保護・育成政策が将来の社会厚生を増加を正しく予測していただろうか、大きな疑問とするところである。

### 3 産業調整援助政策

#### (1) 地域間の資源配分と産業調整援助政策

わが国の高度成長に寄与したようにいわれる産業育成政策の発動の裏側で、産業調整援助政策が多くの産業および地域で行われてきた。それは、国内産業の盛衰に伴う資源配分の必要性からも、海外との貿易摩擦を緩和するために国内産業を整理する必要性からも行われてきたのである。これまでも指摘してきたように、産業の盛衰はそれが立地する地域経済を大きく左右するから、(政策手段がいくつもの省庁に跨るという意味でも)広範囲に及ぶ特長をもっている。

国全体の適切な資源配分を求める観点からは、産業構造の変化に伴って地域間分業や機能分担をスムーズに行うことが合理的である。しかし地域の立場に立てば、異なる産業構造を受容することは所得格差の原因となり、人口流出・地域社会の衰退にも繋がる深刻な問題にもなる。資源の移動が即時的に行われコストを必要としなければ、当該地域からの資源の移動は残った要素の限界生産力を高め、全体としては各地域の要素の限界生産力が均等化し、地域間の経済格差は縮小するだろう。しかし実際には、わが国の地域間経済格差が縮小してきたとはいえない(小林・松本(1995), 第10章)。

小林・松本(1995)により、この問題を簡単に再論しておこう。経済的後進地域Aと先進地域Bとの間で生産要素としての労働力を配分する問題を考える。図4には、原点OAからA地域の労働量を計り労働の限界生産力曲線を描き(右下がりの細線)、原点OBから左方向にB地域の労働量を計って労働の限界生産力曲線を描く(左下がりの細線)。いま、両地域の労働力の配分が

$O_A L_1$  および  $O_B L_1$  であるとする、[B地域の労働の限界生産力] > [A地域の労働の限界生産力] で、それぞれの地域の生産量は、各限界生産力曲線と  $L_1$  からの垂直線  $L_1 E''$  とで囲まれた面積である。このときA地域からB地域へ労働の移動が生じ、両地域の限界生産力がE点で均等となるから、新たな労働力の配分はそれぞれ  $O_A L_2$  および  $O_B L_2$  である。各地域の生産量は各限界生産力曲線と  $L_2$  からの垂直線  $L_2 E$  とで囲まれた面積となり、先進地域では増加し、後進地域では減少しているが、総生産量は増加している。

もしもこのような後進地域の労働の限界生産力E点が地域の資源配分の均衡点であるなら地域間経済格差は生じないだろう。しかし現実の地域経済で問題となるのは、資源の移動にコストを要し、しかもよりスムーズな移動が可能な資源（この場合

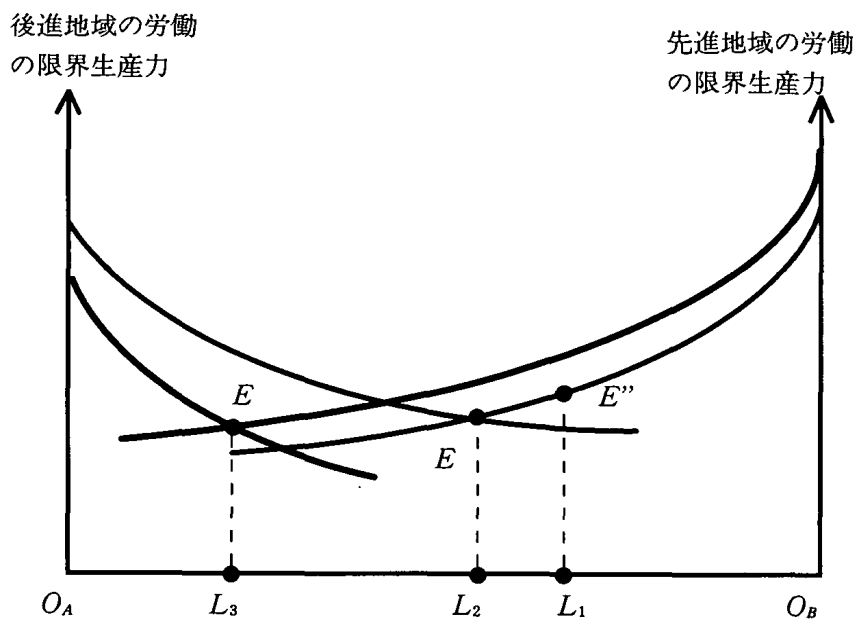


図4

は労働力)ほど限界生産力は大きな場合が多いということである。その地域で長く生活していた労働者ほど、家屋や社会的評判、人間関係など有形・無形の資産を多く形成していよう。彼らが地域を離れることにより失う恐れのあるこれら資産の経済価値が移動のコストである。一方、彼らが移動先の地域で受け取ると期待できる経済的報酬は、彼らの残された労働時間に依存する。後者と前者の差が彼らの地域間移動に大きく影響するだろう。

そうであれば、移動のコストも低く新たな地域での就業から期待できる報酬も多く期待できるのは、一般的に若年労働者であるから、先進地域には若年人口が、後進地域には老年人口がより多く集まる。その結果、後進地域の

労働の限界生産力曲線は図の太線のごとく下方にシフトし、先進地域のそれは、右側から描かれた太線のごとく上方にシフトしよう。経済がサービス化するほど人口集積の経済的効果はプラスに作用するだろうから、先進地域の限界生産力曲線はいっそう上方にシフトしよう。よって新たな均衡点は図4のE'となり、先進地域の生産量はますます増加し後進地の生産量はますます縮小し、地域間の経済格差は拡大する。しかしこのような地域間経済格差の増大は、所得再分配などを余儀ないものとして行政コストを高めるから、国民経済全体の観点から決して望ましいことではない。

また、後進地の政府は、企業の誘致により雇用の場の確保に努め限界生産力曲線の下方シフトを押し止めようという考え方に立ち、個人にとっても地域にとっても、急激な資源移動ほどそのコストは高くつくと考えられ勝ちであるから (P. R. Krugman(1991)), スムーズな資源移動を可能とするためにも、特定の産業に対する調整援助政策が地域政策として広範な施策を展開することになるのである。このような理解を前提に、以下では、産業保護・育成政策の裏側で行われてきた、衰退する個別産業を対象とした調整援助政策に加えて、石油ショックの後における、広い範囲の産業に共通な産業調整援助政策の意義を考える。

## (2) 石炭産業、繊維産業の調整援助政策

産業構造は経済社会の発展とともに常に変化する。経済社会の変化に従って、衰退する産業・企業から、どのように、そしてどのような速度で経済資源を成長産業へ移動させるかは、常に経済政策の大きな課題である。資源を産業間で移動させるということは、同時に、地域間で資源、とくに労働を、移動させることに繋がる場合が多い。費用ゼロで、瞬時的に生産要素としての資本および労働を産業間・地域間で移動させようと考えることは非現実的であろう。とくに労働の移動の場合には、体得した技能や組織内での地位、取得した家屋など、無形・有形の資産が、新たな産業や地域へ移動した後で

どのように評価されるかという問題がつきまとうから、移動のコストは大きい。だから労働者にとっては、移動によって新たに得られる賃金に対して、少なくとも下方に硬直的な期待をもつだろう。そのような賃金の硬直性は、産業構造変化のプロセスにおいて、生産可能性フロンティア上での調整に対する阻害要因となり、失業の増加など、資源配分上の損失を生じさせることになる。そのような場合、労働者個人の職能の調整だけでなく、地域経済の観点からも、産業構造の変化の方向に即した調整援助政策の発動が現実的な課題となる。

このような地域問題も考慮に入れた産業調整援助政策の例としては、1960年代の石炭から石油への急速な転換期、エネルギー革命期の石炭鉱業に対するものがある。国内石炭生産は、1961年度の5,541万トン进行ピークに減少を続け、65年度には5,000万トン割れ寸前まで落ち込んだが、常用労働者は、同時期に21万5千人から11万4千人にほぼ半減した。石炭鉱業は、多くの単純労働者を抱え、「炭住」と呼ばれる独特の地域社会を形成していた。政府は、一方で石炭の生産を抑制しながら国内需要を確保し、閉山地域に工業団地を造成し進出企業に手厚い補助を与えて雇用の場を確保し、旧産炭地域の急激な衰退をくい止めようとした。そのため政府は、1959年に「炭鉱離職者臨時措置法」、61年に「産炭地域振興臨時措置法」を制定し、62年に「産炭地域振興事業団」を設立した。<sup>5)</sup> それらの対策はスムーズな資源移動を促進するというよりも地域対策的な性格をもっていたから、臨時的な性格にとどまることができず、同法は81年にも再度延長され、91年にも一部改正の上、さらに10年間の延長が決定した。しかし、産炭地の多くは他の鉱山と同様、山間部にある場合が多く、様々に手厚い援助政策がとられたにも拘わらず、人口の流出・地域の衰退が避けられなかったケースがほとんどであった。

ただし産業調整援助政策は、当該産業からの資源移動をできるだけ低コストでスムーズに行うことが要件であるから、援助政策の評価にあたっては、その調整速度が問題となる。石炭鉱業の場合には、民間企業の債務を財政資金で肩代わりするという前代未聞の方策まで講じたにも拘わらず、政府が期

待した「なだらかな終閉山」ではなく、かえって「なだれ閉山」を招き、大量の失業者の発生、産炭地域の急速な疲弊などの社会的摩擦を増大することとなった（通産省(1991), 第10巻第6章を参照)。<sup>6)</sup>

エネルギー革命の進行にあって、なだらかな終閉山を目標とした石炭鉱業に対する調整政策とは異なり、「繊維産業における調整援助政策は、…とくに初期には、転換の促進よりは補助による再生を意図する傾向があった」（関口・堀内(1984, p. 333)）。繊維工業と衣服業を含む繊維産業は、伝統的に中小および自営業の比率が圧倒的に高く、労働集約的であり、経済成長の過程で輸入自由化の影響が強くあらわれた。繊維産業に対する産業調整援助政策は、中小企業対策としての性質を色濃く有していた。

また通産省は、綿紡績業に対して原綿の輸入割り当てによる短期の需給調整を行ってきたが、1961年4月より原綿・原毛の輸入自由化が実施された。合成繊維の生産拡大によって、天然繊維の設備は過剰となり、若年労働者の不足も加わり繊維業の輸出意欲は減退した。政府は、56年10月に実施された「繊維工業設備臨時措置法」（いわゆる「繊維旧法」）を、64年6月に「繊維工業設備等臨時措置法」（「繊維新法」）に改正し、生産・輸出の調整を図った。同法は、繊維産業の不況は構造的なものであるとの認識に立ち、共同行為による過剰設備の廃棄（「格納」と呼んだ）による需給調整政策の法的裏付けとなった。この「臨時措置法」もまた、当初68年10月に失効する予定であったが、70年6月末まで延長された。

ところで繊維新法は、廃棄する設備の規模に応じて新設を含めた設備の稼働を認めるという、スクラップ・アンド・ビルド方式であった。そこで企業は、廃棄すべき設備を大きくすることで、認可される稼働設備を増すように工夫した。旧法のもとで「使用停止状態であった設備を廃棄することによって、実際に稼働する設備は増加」し（前掲書, p. 412）供給も増加し繊維不況は一層深刻なものになったという、不合理な現象が生じたのである。<sup>7)</sup> 中小零細規模の企業数は減少せず、企業規模の拡大による生産の効率化を目指した

調整援助政策は失敗した。

日本紡績協会は、1965年、「紡績業の構造的な不況要因を根本的に除去するための長期的対策を検討し・・・中略・・・生産部門・流通部門を含む水平的かつ垂直的な企業統合の推進」（同書、p.413）を訴えた。政府も繊維工業の構造対策の必要性を認め、繊維新法に替え、1967年に「特定繊維工業構造改善臨時措置法」を成立させ、共同行為による大幅な設備廃棄を行い、設備の近代化に努力することになった。さらに同法は74年に「特定繊維工業設備臨時措置法」に改正の上延長され、この間多額の財政資金も投入されたが、政府主導による構造改善は期待したほどの効果を上げたとはいえない、というのが一般的評価であろう。米沢(1981)でも明らかにされたように、企業の集約化・合理化も思うように進まず、過剰設備の廃棄は期待を裏切り、繊維産業における企業業績は製造業平均を下回ったままである。通産省(1991、第5章第9節)では、民間による再編成事業が推進されたイギリスに比較して、わが国では、いっそうの構造改善が課題として残されていることが指摘されている。

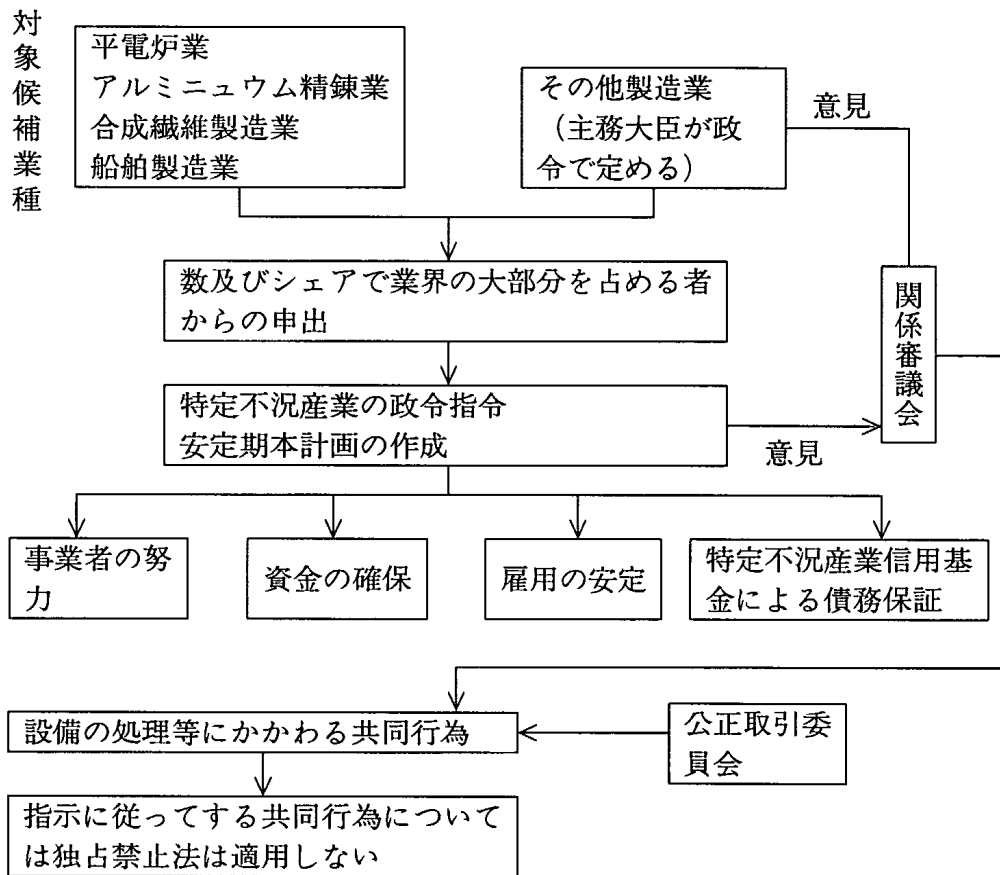
### (3) 「特安法」と「産構法」

1971年のニクソン・ショックから変動相場制への移行、73年秋の第1次石油ショックという経済環境の激変を受け、わが国は深刻な不況に陥った。景気は75年1～3月期に底入れをしたものの回復は極めて緩やかなものであり、同時に、業績や設備投資といった業況に業種間の大きな格差が顕れた。加工組立型産業は、好調な輸出に支えられて比較的早く業績が回復したものの、エネルギー価格の急上昇の影響をもろに受けた素材型産業の業績は悪化したままであった。

先に述べた繊維や素材型産業の業績の低迷は、政府のマクロ的な景気対策では解決が期待できず、逆にそれら産業がマクロ経済政策の足を引っ張ることが認識された。つまり、一群の構造不況産業の問題が存在し、それら産業においては、景気回復後においても過剰設備や失業問題等は解消せず、その

対策を急ぐべきであることが認識されたのである。通産省は、「昭和 53 年度通商産業政策の重点」において、基本目標である景気振興の具体的課題として、「構造不況業種対策の推進」を掲げた。

政府は、石炭鉱業や繊維産業といった個別の業種におけるそれまでの調整援助政策ではなく、より広い範囲の業種にわたって構造調整を図る必要がある、と政策のスタンスを変更した。「特定不況産業安定臨時措置法」（以下「特安法」と略称）は、このようにして 1978 年 5 月に公布・施行された。特安法は、構造不況業種における過剰設備の処理を通じて需給調整を図り、経営の安定、不況の克服を目的としている。特安法の概要は図 5 のごとくである。



注) 非鉄金属工業の概況編集委員会「非鉄金属工業の概況」, 1979年5月, p. 28より, 簡略化して作成した。

図 5 特定不況産業安定臨時措置法の概要



まず、対象業種は平電炉等4業種その他、主務大臣が政令で定めるものとした。この政令指定に基づき、①設備の処理に関する事項、②設備の新設・増設等の制限または禁止に関する事項、および③事業転換その他の措置（雇用の安定を図るための措置を含む）に関する事項を内容とする安定基本計画を作成する。この基本計画に従って、各事業者は措置を自主的に行うよう努力しなければならない。しかし、自主的努力にもかかわらず基本計画の実施が困難である場合には、主務大臣は「共同行為」を指示できる。また、基本計画の実施に必要な資金を日本開発銀行の低利融資に依存すると同時に、雇用の確保については、当該企業の措置以外に国および都道府県も努力すべきことが規定化された。

さらに、特殊法人として基金総額100億円の「特定不況産業信用基金」を創設し、設備処理に必要な借入れの債務保証をすることとした（債務保証の規模は、1,000億円）。特安法の政令指定業種は、上記4業種を含め化学肥料や段ボールなど14業種にのぼり、8業種において主務大臣の指示によるカルテルが実施された（合成繊維製造業4業種、アンモニア製造業、尿素製造業、梳毛製造業および段ボール原紙製造業）。指示カルテルによる過剰設備の処理は、基本的には、各企業比例配分方式（プロラタ方式という）で行われた。合併、営業譲渡、共販や受委託生産などによる事業の集約化、自主廃業も行われた。その一方で、事業転換を行う際の設備資金については、日本開発銀行の低利融資制度の実績が7件、33億円で過ぎず、特定不況産業信用基金による債務保証は、合計100口補償金額232億円（うち、退職資金が73口補償金額148億円）と、ごく限られたものにとどまった（通産省(1991), 第14巻第6章第2節）。

特安法は、「特定不況業種離職者臨時措置法」（「特離法」と略称）、「雇用保険法」および「特定不況地域中小企業対策臨時措置法」と連携して、産業調整を援助するものとされたが、とくに雇用2法の適用は、雇用保険の延長、貸金助成、および公共事業で雇用を吸収することを企図し、多額の財政援助

がなされた。「特定不況地域中小企業対策臨時措置法」による緊急融資も、81年度末累計で427億円にのぼり、上位法である特安法による財政援助を遙かに超えたものであった。このことは、特安法による産業調整援助政策が、地域対策としての性格が強いことを示している。

特安法は、83年6月末までに廃止される予定の時限法であった。特安法では、過剰設備の23パーセントが処理され、計画の95パーセントに達したとされたが、79年からの第2次石油ショックもあり、素材型産業をはじめとして産業界を取り巻く環境は一層深刻なものとなり、産業調整援助政策は83年5月公布・施行の「特定産業構造改善臨時措置法」（以下、「産構法」と略称）へと引き継がれた。特安法の指定業種に、石油化学、洋紙、砂糖などの構造不況業種が追加され、過剰設備処理、事業の集約化、設備の新增設の制限などの構造改善の円滑な実施にあたり、独占禁止法との調整が図られることになった。産業調整の遂行にあたっては、企業の「自助努力を大前提に、これを誘導・支援するため、予算、税制、財政および独占禁止法との調整を含む法的措置からなる総合的な」スキームが必要とされた（通産省(1983), p. 13)。

これらのスキームは、信用基金を含め、基本的に特安法を引き継いだものであるが、雇用対策を中心とした地域対策がよりいっそう色濃く反映されている。<sup>8)</sup> 特安法のもとにおける特離法は、「特定不況業種・特定不況地域関係労働者の雇用の安定に関する特別措置法」（「新特離法」と略称）に移行したが、それは主として、失業予防対策と離職者対策からなっている。

失業予防対策としては、休業、教育訓練または出向を行う場合、休業手当もしくは賃金を支払い、または出向先に対して賃金補助を行った事業主に対して、雇用調整助成金を支払うものである。休業の場合の助成は、手当の2分の1（中小企業は3分の2）、教育訓練の場合は資金の2分の1（同）、出向の場合は補助額の2分の1（同）、という具合である。この他に、再就職斡旋により労働者を受け入れる事業主に対しても賃金の一部補助が新規に行われた。「新特離法」に基づくこれら失業の予防対策の概要をまとめれば、

1.

助成の種類	支給対象者	助成内容
雇用調整助成金	労使間の協定に基づいて休業、教育訓練または出向を行い休業手当もしくは賃金を支払い又は出向先事業主に対し賃金補助を行った事業主	イ 休業の場合 休業手当の2分の1 ロ 教育訓練の場合 (イ) 資金の2分の1 (中小企業 3分の2) (ロ) 訓練費 1人1日当たり640円 (準則訓練等 800円) ハ 出向の場合 補助額の2分の1 (中小企業 3分の2)

2. 離職前訓練を実施する特定不況業種事業主に対する訓練期間中の賃金の一部助成（新規）

賃金助成率 2 / 3 （中小企業 3 / 4）

助成期間 6ヶ月以内

3. 特定不況業種事業主の再就職あっせんにより労働者を受け入れる事業主に対する賃金の一部補助（新規）

賃金助成率 1 / 4 （中小企業 1 / 3）

助成期間 1年

のごとくである（通産省「産構法の解説」, p. 321）。

同様に「新特離法」による離職者対策としては、職業転換給付金（就職促進手当、広域休職活動費、移転費、特定休職者雇用開発助成金、訓練手当、職場適応訓練費からなる）が離職者に手当され、40歳以上の失業者に対しては失業保険の個別延長給付（90日間の延長）がなされた。離職者対策についてもその概要を示せば、

## 1. 職業転換給付金

種類	支給対象者	支給内容
就職促進手当	離職日において35歳以上の手帳所持者であって、一定の特定不況業種から離職したもの	2,140円～4,130円 (最高1年)
	公共職業安定所長の指示した公共職業訓練を受けるために待機している手帳所持者	2,140円～4,130円
広域求職活動費	公共職業安定所長の指示により、広範囲にわたる求職活動を行う手帳所持者	運賃及び宿泊料
移転費	公共職業安定所の紹介した職業につくため、又は公共職業安定所長の指示した職業訓練を受けるために移転する手帳所持者	運賃及び宿泊料
特定求職者雇用開発助成金	公共職業安定所の紹介により、45歳以上65歳未満の手帳所持者を常用労働者として雇い入れる事業主	1年間の賃金の4分の1 (中小企業は3分の1)
訓練手当	公共職業安定所長の指示した職業訓練を受ける手帳所持者	基本手当 2,400円～2,940円 技能習得手当 寄宿手当
職場適応訓練費	知事の委託を受けた手帳所持者について職場適応訓練を行う事業主	手帳所持者1人につき月額16,000円 (最高6ヶ月)

## 2. 失業保険の個別延長給付

40歳以上の手帳所持者であって、一定の要件に該当する場合には、雇用保険の基本手当給付日数が90日延長される。

基本手当：① 日額 前職賃金の6割～8割

② 給付日数 90日～300日

のごとくであり、被雇用者本人の年齢に配慮し、生活費、スキル・アップの訓練費、求職活動費など広範な助成だけでなく、新規に雇用する事業主への助成といった地域政策の観点を取り入れ、きめの細かな包括的施策となっていることがわかる（同書、p. 323）。

これら失業予防対策および離職者対策は、地域経済の急激な衰退を防止すると同時に、労働者個人の職能向上による流動化を通じて、労働需給のミスマッチを解消することが主目的である。産構法は、その「解説」（1983）の参

考資料にもあるように、OECDの積極的産業調整政策（PAP: Positive Adjustment Policies）に盛られた、個別産業の保護・援助という産業政策に対する国際世論からの厳しい批判を強く意識した体系となっている。

OECDのPAPでは、政府が、業績の悪化している個々のセクターや企業を保護・援助する場合の厳しい限定条件をつけている。政府が介入する場合には、措置は一時的であること、介入のコストを透明にすること、対象地域の特定の企業を利するものでないこと、一時的な雇用維持にのみ役立つような公共部門の雇用創出は縮小されるべきであること、国内および国際競争条件を歪めないこと等、が条件である。OECD諸国においてそれまでとられてきた「勝者を選ぶ（Picking Winners）」保護・育成政策がしばしば保護貿易主義に陥り、技術や需要の変化に合わずに失敗した反省の上に立っているのである。

#### (4) アルミニウム精錬業

アルミニウムは、軽量で耐食性等の性質に優れ、自動車や家電製品に利用されるなど、広範な用途をもった、国民経済に不可欠で有望な素材であるとされてきた。それらの産業への素材供給を担うアルミニウム精錬業は高い成長が見込まれ、1970年代に、各社は生産能力を増強した。しかし、アルミニウム精錬業は電力多消費型産業であり、原料のボーキサイト、アルミ塊ともに国際市況の変動の激しい商品である。第1次石油ショック後、精錬業各社は深刻な不況に陥り、76年前期の減産率は40パーセントにものぼった。関税9パーセントの半額免除により、設備処理に対する利子補給などの援助を施したが、アルミ精錬業の不振は続いた。78年には特安法の指定業種となり、精錬能力を年間164万トンから111万トンに縮小する基本計画を策定した。産構法が成立した83年当時の残存精錬能力は71万トンであったが、すでに82年度の内需167万トンに対して、生産は30万トンに過ぎなかったから、業界全体ではこの時点ですでに41万トンの過剰能力を抱えていたこと

になる。

通産省はアルミニウム地金の安定供給を図るために、70万トンの生産能力を確保し、国際市場での「バーゲニング・パワー」を確保することを期待した。産構法においては特安法に続き、アルミニウム地金の関税（9パーセント）の半分が設備処理量を限度として免除され、火力発電所のコスト削減のため、補助金（83年度だけで93億円）および開銀融資（同190億円）が投入された。しかし、日本軽金属を除き、昭和軽金属、住友アルミ、三菱軽金属、三井グループの精錬各社はすべて精錬業から次々と撤退し、二次加工以降に特化しており、97年度には249.7万トンを出荷している（東洋経済新報社（1999））。安定供給とバーゲニング・パワーの確保を目指した通産省の精錬業の保護と調整援助政策は、多額の財政資金の投入にもかかわらず、国際分業の論理の前に失敗した。その一方で、アルミ各社は自ら合理的にその進路を選択したのである。

#### (5) 「産構法」から「産業再生法」へ

産構法の下で構造不況と認定された産業の設備の協同廃棄・雇用調整はそれなりに進んだように見えたが、工場の売買や企業再編といった市場原理による需給ギャップの調整は不十分なものであった。「特安法」から「産構法」に引き継がれた構造不況業種における過剰設備能力の処理は、85年9月のプラザ合意以降の急激な円高をはじめとする国際経済情勢の変化の中で、いっそう重い課題となった。政府は、87年に「産業構造転換円滑化臨時措置法」（「円滑化法」と略称）を制定し、

- ①設備能力の過剰状態にあり、その状態が長期にわたり継続すると見込まれる設備（特定設備）を所持する特定事業者（鉄鋼業、繊維業等）に対する支援、
- ②特定事業者への依存の高い特定地域における工場等の新增設及び第3セクターによる地域活性化事業（特定出資法人事業）に対する支援、

を企図した。

その一方、産構法の下で設立されていた低利融資や債務保証を行う「信用保証基金」は、NTT（旧電電公社）の株式売却益をあてにした「民間事業者の能力活用による特定施設の整備の促進に関する臨時措置法」（「民活法」と略称）の制定（86年5月）に伴い、「産業基盤整備基金」と名を変え、民活法だけではなく円滑化法による事業再構築の促進や新規事業の創出、地域活性化事業等多岐にわたる金融面での債務保証・出資・利子補給、情報提供を行う機関へと業務を拡大している。

「円滑化法」は96年5月末までの廃止が予定されていたが、95年3月制定の「特定事業者の事業革新の円滑化に関する臨時措置法」（「事業革新法」と略称）に改正され引き継がれた（96年5月29日）。事業革新法においては、対象となる業種（これを「特定業種」という）は鉱業・製造業の他に、それらと関連性の高い小売業もしくは卸売業へと拡張され、これら業種に属する特定事業者がその従業員の知識および技能、設備、技術等を活用して行う事業あるいは方式の変更を「事業革新」とし、これを円滑化するための援助措置が広範に用意されている。複数の特定事業者が事業革新を行う場合には、公正取引委員会との調整が行われ、新事業の開拓に対しては日本開発銀行等からの低利融資、産業基盤基金による債務保証や「中小企業信用保険法」を用いた保険による債務保証の枠拡大などの金融的支援がある。さらに、特定事業者が新たに取得した機械その他に対しては租税特別措置法により特別償却が可能で、税負担の軽減措置も盛り込まれた。

このように、過剰生産設備の再編成を目指した特安法および産構法は、さらに新規事業への資源配分を企図した円滑化法および事業革新法へと徐々にその性格を変えながらも引き継がれてきた。しかし、これら措置法が目的とした経営資源の円滑な調整は遅々として進まず、バブル経済後の長引く不況期で過剰設備はGDPの1割にも及び、生産性上昇率もOECD平均以下と低迷した（87～93年）。80年代後半から90年代前半にかけて、アメリカ企業が

経営資源をドラスティックに「選択と集中」配分し、事業の再構築を進め生産性上昇を実現したことに較べて、わが国産業の対応は大幅に遅れた。

そこで政府は、企業の資源配分を低生産性部門から高生産性部門へとシフトさせるためのよりいっそう強力なインセンティブをもった産業政策を必要とし、99年「産業活力再生特別措置法」（「産業再生法」と略称）を制定、10月1日より施行した。通産省による「産業活力再生特別措置法の概要」には、同法の目的が次のように表現されている。すなわち、「わが国の今後の労働投入量、資本投入量の伸びの限界を考えれば、21世紀型経済発展は『生産性向上』（資本や労働の使われ方の改善による産出量の伸び）に頼らざるを得ない。本法案は、低生産性部門から高生産性部門への経営資源の迅速かつ円滑なシフトを図り、生産性を抜本的に改善していくための一群の政策パッケージを用意し、わが国産業活力の早期の再生を期すものである」（下線は松本による）。

同法は、以下の(1)~(3)の3つの柱よりなる。すなわち、

(1) 事業再構築の円滑化

①事業構造変更（事業ポートフォリオの組み替え）：イ）合併、営業・資産の譲受、会社の買収、他社との合併、増資等を通じた中核的事業の開始、拡大や効率化、ロ）施設・設備の廃棄、営業・資産の譲受、子会社の売却・精算等を通じた事業の縮小・廃止

②事業革新（新たな分野・新たな方式への挑戦で、従前の「事業革新法」を継承する部分）：イ）新商品・新サービスの開発・生産・提供により、商品・サービスの構成を相当程度変化させること、ロ）新たな生産方式の導入又は設備能率の向上により、商品の生産を著しく効率化させること、ハ）新たな販売方式又はサービス提供の方式の導入により、販売又はサービス供与を著しく効率化し、又は新たな需要を相当程度開拓すること、ニ）新たな原材料の使用又は調達方式の導入により、生産費用を相当程度逡減すること、と非常に多様な事業内容が盛り込まれている。



このための支援措置もこれまでにないほど手厚く多様なもので、事業の再構築化の円滑化の支援措置として、

#### A. 税制上の特例

- ①欠損金の繰延（7年）と繰戻（1年）の選択適用※
- ②共同出資子会社（持分25%以上）への譲渡益課税の繰延※
- ③事業用資産の買換（80%の圧縮、自治体等への譲渡は90%の圧縮）※
- ④新規設備投資への特別償却（不況業種に限る）
- ⑤登録免許税の軽減※
- ⑥不動産取得税の軽減（税額の1/6を軽減）※

※事業構造変更と事業革新の両方を行う場合に限る

#### B. 商法上の手続きの簡素化

- ①現物出資による分社化の際の「検査役制度」の特例
- ②営業の全部の譲受に関する特例
- ③営業譲渡の際の債務の移転に関する特例

#### C. 財政・金融等の措置

- ①政策金融（政策投資銀行等による融資）
- ②産業基盤整備基金
- ③グループ内子会社（95%以上）の取締役・使用人にまでストックオプションの対象範囲を拡大
- ④債務の株式化に関する環境整備（優先株発行限度枠を1/2に拡大），がある。

#### (2) 創業及び中小企業者による新事業の開拓の支援

わが国の中小企業や個人には未利用の経営資源が多くあり、未利用の技術、人材等の潜在的経営資源を有効活用するために、創業・ベンチャー企業へのリスクマネーの供給を強化することが支援措置の目的である。中小企業者による「経営資源活用新事業」の計画は、都道府県知事の認定を受けて支援対象となるが、「創業」については、個人あるいは会社設立による創業を行うも

のはとくに認定を要せずに支援対象とされる。

創業及び中小企業者による新事業の開拓にとって最大のハードルは資金調達であるとの認識に立ち、支援措置には、

①中小企業近代化資金等助成法による無利子の設備資金貸付

- ・ 創業者の貸付対象への追加（貸付割合 1 / 2）
- ・ 償還期限の延長（5 年→7 年）
- ・ 認定中小企業者につき貸し付け割合の引き上げ（1 / 2 → 2 / 3）

②中小企業信用保険法による債務保証制度の拡充

・ 創業者向け無担保保険の特別保証枠創設：新たに 1 千万円（既存措置との合計で 2 千万円まで）

・ 認定中小企業向け各種保険限度額の別枠化：

普通保険            2 億円    →（2 億 + 2 億）円

無担保保険        5 千万円 →（5 千万 + 5 千万）円

特別小口保険      1 千万円 →（1 千万 + 1 千万）円

③中小企業投資育成株式会社法の特例：資本金 1 億円超であっても投資の対象とする

(3) 研究活動の活性化等

大学から民間企業に特許権を帰属させることにより、大学から産業界への技術移転と産学連携、ベンチャー企業群の創出を目的にした施策であり、

①従来、政府の委託研究を通じて得られた知的財産権は 100% 国に帰属していたが、今後はすべての委託研究開発による知的財産権は、100% 受託企業に帰属させ得ることとなる。

② TLO（大学の技術移転機関）を活性化し、技術移転事業を行う際に送付すべき特許料（年金）及び審査請求手数料の 2 分の 1 を減額する。

のごとくである。<sup>9)</sup>

これらの内容からわかるように「産業再生法」は、それまでの各種措置法と異なる大きな特色がある。それは第 1 に、産業調整援助と新規事業の開拓

支援を同時に進行させようとしていること、第2に、従来の業種単位を主体とした支援対象を、個人を含む企業単位の支援へと転換したこと、第3に、これまで不況業種を主としてきた支援対象業種の制約がなくなったこと、そして第4にこれまでの措置法による支援内容をいっそう手厚くし、かつ支援を要請する企業の利便性を高めたことである。

とくに支援対象業種に制約を設けなかったことは、わが国産業の全般的な過剰設備の解消が景気回復の観点からも焦眉の急であることを示しており、営業譲渡や子会社の精算等に係わる欠損金の処理や新規投資への特別償却にかなりの利便性があり、経営資源の移動コストをかなり逡減させるものと期待できる。事実、認定事業再構築計画は、住友金属株式会社、三菱自動車株式会社、株式会社キタムラ、宇部興産株式会社、三井化学(株)、トヨタ自動車株式会社、大日本インキ化学株式会社、長崎ユニチカ、小松ゼノア(株)、日本板紙株式会社、株式会社資生堂及び資生堂ファイントイレタリー株式会社、東京エレクトロン株式会社、株式会社ジャック及び日本エーエムなど、流通関連まで含む多岐の業種にわたって提出・認定されている(2000年5月8日時点で30件)。これらの事業再構築計画が単に低生産性・不採算部門の切り捨てによる企業収益の向上に終わるのか、より積極的に企業組織の変革や新たな生産方式の革新・新商品の創造へと結びついて、サービス部門まで含めたわが国産業全体の生産性上昇をもたらすものかどうか注目されるところである。

#### 4 調整援助政策の時間的非整合性

石炭鉱業、繊維産業における個別産業への保護・調整援助の施策でも、特安法・産構法による構造不況業種への包括的な保護・調整援助政策の実施においても、民間企業は、自らの合理的選択によって設備調整を行い、政府の期待したものとは異なった結果をもたらした。その結果、時限法のほとんど

は延長に次ぐ延長となり、投入された財政資金は当初の計画を大幅に上回った。

民間企業は、政府の直接的な介入を嫌い、設備調整や生産数量カルテルに依存した施策の場合でも、違反企業に対する罰則規定はほとんど適用されることはなかった。なだらかな調整を企図した石炭鉱業においては、交付金の増額を当て込んだ駆け込み閉山が生じ、「なだれ閉山」がみられた。石炭産業に対する保護・調整援助政策は現在もなお引き継がれている。中小零細規模の事業所が圧倒的に多い繊維産業においても、度重なる設備廃棄の補助金支出が繰り返されているにもかかわらず、ごく一部の業種を除いては設備数の削減は進まず、企業業績も改善されてはこなかった(米沢(1981))。特安法を根拠とした構造不況業種の指定により、広い産業にわたった構造調整援助政策も、5年間の時限法が産構法と改正され5年間延長された。アルミニウム精錬業においても、民間各社は一社を除き、政府が期待した精錬能力を維持することを止め、二次以降の加工メーカーとして業容を拡大した。

このように、各種の産業調整援助政策は、それらを支える時限法を次々と延長し、当初の計画よりも多くの財政資金を投入してきた。補助を受ける民間企業は、それが抜け穴探しとも受け取られかねないものであっても、合理的に行動し、補助の継続を勝ち取ってきた。

これらの事実は、政府の産業調整援助政策は、民間の自主的調整を援助するという建前から罰則規定をほとんどもたず、政策に対する強い信任が得られなかったことを物語っていよう。このようなケースは、政策の「時間的非整合性」(Time Inconsistency)として知られている。<sup>10)</sup>

Kydland and Prescott(1977)で示された例を紹介しよう。今、洪水地帯がありその地域の洪水を制御するにはかなりのコストを要することから、住宅の建設は社会的に望ましくないとする。統合的な政策は、もしも誰かが住宅を建設しても、政府の政策は決してダムや堤防を築かないことである。この政策に信頼が置かれれば、住民はその地域には住もうとはしないだろう。

しかし賢い人々は、多くの住民がその地域に家を建てたとき、政府はきっと洪水対策を施すだろうということを知っている。結局、洪水地帯に建築してはいけないということを法律ではっきりと規制していないかぎり、住宅は建設されようし、それに伴っていざという時には、政府は軍隊を派遣してでもダムや堤防を築かなければならないはめになろう (p. 477)。人々が洪水地帯に住んでしまえば、望ましい政策は、それまで経済厚生的に最適と考えられていたものとは異なり、ダムや堤防を築くことになってしまうのである。その場合、政府の意思決定の変更は、民間主体の抜け駆け的行動にさらなる誘因を与え、財政負担はますます大きくなることが考えられる。

このように、援助される側が政府の援助政策に時間的非整合性を期待できるのであれば(!), 彼らにとっては、さらなる政府の援助を期待して調整速度・方法を決定することが合理的となる。時間的整合性をもつ政策を、それぞれの期間に与えられた状況の下で、それぞれ望ましいと思われる政策を施すことと定義すれば、時間的に整合的な政策は、将来の政策(の変更)が現時点の主体の意思決定を左右してはいけないものである。

Kydland and Prescott (1977) は、政策の時間的非整合性を以下のような定式化により論じている。第  $i$  期の政策を  $\pi_i$ , 政策対象となる民間経済主体の意思決定を  $x_i$  とする。社会全体の目的関数は、期間を  $1, \dots, T$  として、

$$S(x_1, \dots, x_T, \pi_1, \dots, \pi_T) \quad (6)$$

と定義できよう。ところで、民間経済主体の意思決定は、政策を所与として、過去の意思決定と過去から当期までの政策に依存するだろう。期間を 2 期に限定すれば、彼らの意思決定は、

$$x_1 = X_1(\pi_1, \pi_2) \quad (7-a)$$

$$x_2 = X_2(x_1, \pi_1, \pi_2) \quad (7-b)$$

とあらわされる。最適な政策の実行は、(7-a) および (7-b) の制約のもとに 2

期間にわたる社会全体の目的関数,

$$S(x_1, x_2, \pi_1, \pi_2) \quad (8)$$

を最大化するものである。第 2 期の政策が整合的に実施されるためには、過去の政策と第 1 期の意思決定を所与として、 $\pi_2$  が (8) 式を最大化するものでなければならない。すなわち、

$$\frac{\partial S}{\partial x_2} \frac{\partial X_2}{\partial \pi_2} + \frac{\partial S}{\partial \pi_2} + \frac{\partial X_1}{\partial \pi_2} \left[ \frac{\partial S}{\partial x_1} + \frac{\partial S}{\partial x_2} \frac{\partial X_2}{\partial x_1} \right] = 0 \quad (9)$$

であるが、 $\pi_2$  が時間的に整合的な政策であれば、 $\pi_2$  の  $x_1$  への影響はないはずである。(9) 式の第 3 項で直接的影響がなく ( $\partial X_1 / \partial \pi_2 = 0$ )、間接的影響がない ( $\partial S / \partial x_1 + \partial S / \partial x_2 \cdot \partial X_2 / \partial x_1 = 0$ ) 場合に、政策は時間的に整合的であり最適であるということである。

先の例を用いれば、当初、政府が洪水地帯にダムや堤防を築かないとっており、民間もそれを信じてその地域に住宅を建設しなければ、社会的には望ましい（コストが最も少なく済む）状態が得られ、政府の態度は時間的に整合的である。しかし、政府が第 1 期には決してダムや堤防工事を行わないとしていても、住宅を建ててしまえば政府は防災工事を行ってくれるだろうと期待させてしまうような場合には、政府に対する信頼の揺らぎが民間の第 1 期の意思決定に影響を与え、時間的に整合的な政策とはならなくなってしまふのである。

A. Tornell(1991)のモデルでは、衰退産業への調整援助が資本設備の合理化投資に対する補助である場合、予定された政策期間の後でも、何らかの補助の継続が期待できる場合には、企業にとって最適な行動は、過少な調整しか行わないものであることが明らかにされている。過少な設備の調整は、限界生産力の低い労働力を雇用し続けることを意味し、企業の負担するコストを重くする。その一方で、資本設備を維持することにより、延期された援助を受け取る利益がこのコストを超えることが可能となり、当初の計画よりも

過少な設備の調整が合理的なものとなり、政策は時間的非整合性をもつのである。わが国の繊維産業の場合において典型的だが、調整援助政策が保有設備の処理に対する補助を主としており、当初は時限的であるとされる政策も、地域経済の維持などという大義名分により次々と延長されることが期待されるのであれば、企業にとっては、合理化のために必要なだけの設備調整を行わないことも、十分な理由があるのである。

## 5 むすびにかえて

わが国の産業調整援助政策は、石炭や繊維にみられたように、部門特定の (targeting) な調整援助政策から始まった。政府は、それら産業のなだらかな調整を期待したが、石炭産業で失敗し、繊維産業においても企業の集約化や過剰設備の処理は計画通りには運ばなかった。そのため、5年ほどとされた各種の時限法は次々と延長されることになった。その間に投入された財政資金は、単に通産省関係のものだけではなく、雇用対策をはじめ、地方公共団体の支出をも含む、包括的で膨大なものであった。<sup>11)</sup>

当初の産業調整援助政策は、石炭鉱業や繊維産業といった国際競争力が弱くなった衰退産業に対する、生産性の向上を目的とした合理化と地域経済の急激な衰退に対する手当が主であり、個別産業の調整に対するものであった。しかし、1970年代からは、石油ショックと為替の自由化を経て、いわゆる「構造不況業種」の認識のもとに広い範囲の業種と地域、そして労働者に対する調整援助の方策が採られた。これは、OECDなどによる、特定産業の保護に反対する国際世論の高まりにも配慮したものであったであろう。しかし、特安法による包括的調整援助政策も、時間的整合性の観点からは成功したとはいえ、産構法による政策へと延長された。<sup>12)</sup>

わが国は、バブル経済崩壊後の90年代後半からの長引く不況にあって、雇用の維持・安定化対策がとられている。しかし労働需給のミス・マッチは解

消したとはいえ、完全失業率は 2000 年 2 月に一時的ではあるが、戦後最悪の 4.9 パーセントに達した。その一方で、IT（情報技術）革命に伴う高度な情報技術をもった労働力が求められている。これまでの調整援助政策は、地域の衰退を恐れるあまり、雇用維持的な政策手段に偏ってきたのではないだろうか。そのことがますます調整速度を鈍らせ、財政負担を重いものとしてきたのである。企業の雇用慣行のみならず社会システムの大幅な改革なくしては、これまでの各種の対策が効果を上げ得ないことも明らかになっている。

1999 年 10 月 1 日施行の「産業再生法」は、産構法などのこれまでの産業調整援助政策を思い切って、個別企業における経営資源の高生産性部門へのシフトに金銭的インセンティブを与える多様で包括的な援助政策に集大成したものといえる。再生法では、不況業種であるかどうかの制約も、規模の制約も取り払われ、業種の別なく個別企業が資源のシフトに伴うコストを大幅に軽減できる一方で、個人および中小企業に眠っているであろう未利用資源の有効活用による雇用機会の創造を企図している。しかし、同法の金銭的インセンティブが旧来の企業の事業再構築に主眼をおいていることは明らかであり、企業の分社化や事業譲渡に大きな利便性が付与されている。それらが単に低生産性部門の切り捨てによるリストラを通じて企業の生産性上昇・利益の確保に終わるのであれば、第 4 章で指摘したように、サービス部門の bad jobs 就業者が増加することに繋がり、産業調整の援助政策が結局はさらに大きな調整コストを残すことになりかねない。そのような畏れを現実のものとなさせないためには、事業再構築の先にあるべき企業組織・産業構造の将来像を描くことが不可欠であろう。国民経済厚生観点から、調整のコストに十分に配慮した、保護主義的でない産業調整政策の整合的な展開が求められているのである。

注)

1) 以下の輸入関税による産業保護の説明には、伊藤・大山(1985)第 5, 6, 7 章を参



考にしている。

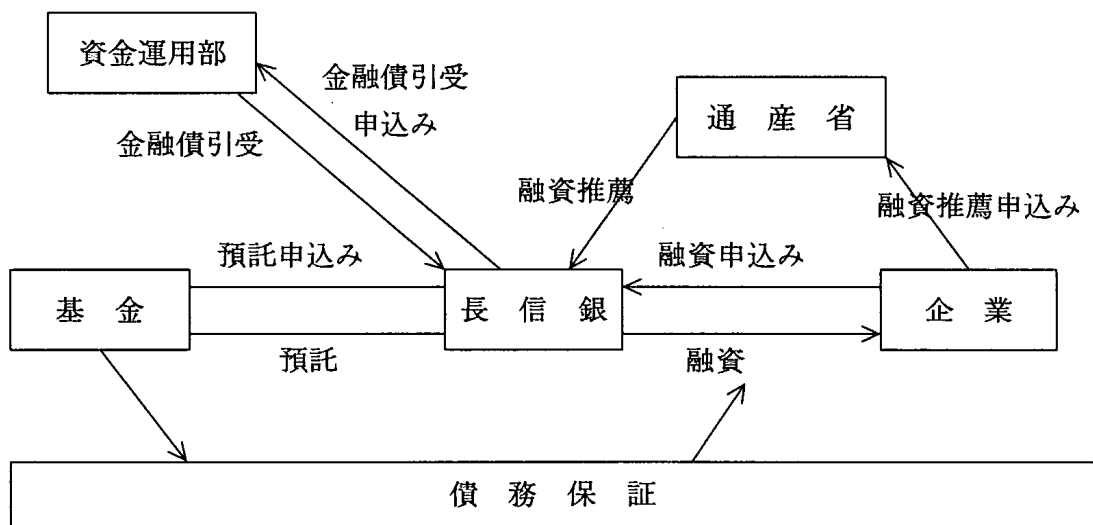
- 2) この場合の生産者余剰は、納税者から保護企業への所得の移転であるが、生産者余剰はすべて分配されるという前提に立つから、保護期間中の社会全体の費用は面積  $S_0BCp^*$  となる。
- 3) 図2のごとく、自国の被保護産業が成功裏に費用条件を改善（供給曲線の下方シフト）を実現したとしよう。国内価格を国際価格水準  $p^*$  と同じにした場合、自国企業の供給量は  $p^*E$ 、外国からの輸入は  $EF$  である。その場合の消費者余剰の大きさは、 $DF'p^*$  であるが、これは自由貿易の場合に社会が享受できる経済厚生である。保護されている期間中の消費者余剰は、面積  $DF'p_1$  であり、保護期間中の消費者余剰の損失分  $p_1FF'p^*$  を、将来受け取る利益（の割引現在価値）が上回っていなければならない。
- 4) 外部効果がある産業についての保護による経済厚生の分析については、伊藤他（1988）が詳しい。
- 5) これより先、1955年「石炭鉱業合理化臨時措置法」の制定により、炭坑の合理化（コストの低減と炭質の均一化）と標準炭価・指示による共同行為によって、「増産を通じた合理化」を目標に供給条件のコントロールが図られた。しかし、拡大政策からスクラップ・アンド・ビルドを中心とした増産・合理化政策は、石油との価格競争上の不利がはっきりし、政策転換がなされ（59年）、石炭産業は「構造不況業種」へと位置づけられたのである。

「炭鉱離職者臨時措置法」の制定に伴い、「炭鉱離職者援護会」が設立された。同会は1960年から業務を開始したが、その主な業務は、炭鉱離職者に対する移住資金の支給、職業訓練手当での支給、炭鉱離職者を雇い入れる事業主に対する補助、生活資金の借り入れの斡旋等であり、56年には新たに発足した雇用促進事業団に吸収された。また、閉山により失業した労働者には、一般の失業者よりも長期の（およそ2倍の期間の）失業手当が支給され、炭鉱離職者の失業者手帳は「黒手帳」と呼ばれた。

- 6) 石炭鉱業の調整政策には、1966年に閣議決定された第三次石炭鉱業安定対策においては、石炭鉱業各社が抱える1,000億円にのぼる債務を財政資金で「肩代わり」という、前例のない施策に踏み切り（通産省（1991）、第10巻第6章第2節）、その法律的裏付けとして「石炭鉱業再建整備臨時措置法」が制定された（当時の政府一般会計予算は、およそ4兆5千億円である）。同法に基づいて元利補給金が1967年9月にはじめて交付されたが、翌10月には早くも、交付された企業が事実上倒産した。そのような事態を受けて、68年には第4次答申が策定され、石炭鉱業の再建整備とともに、終閉山の円滑化が課題として掲げられ、そのための「閉山交付金制度」の改善が、逆

に駆け込み的な「なだれ閉山」を引き起こし、調整コストをいっそう高くした。

- 7) 繊維業界は、当面の不況を克服するための緊急避難的行為として、65年9月に不況カルテルを公正取引委員会に申請し同月認可された。独禁法にもとづく初の不況カルテルは、当初65年10月1日から66年4月31日までの予定であったが、9ヶ月間延長され、さらに67年3月まで延長された。
- 8) 特定不況産業信用基金は、「産構法」の下で「特定産業信用基金」と名を変えて存続したが、そのスキームは以下のごとくである（「産構法の解説」, p. 371）。



- 9) 以上は、通産省ホームページに掲載の「産業活力再生特別措置法について（紹介）」および「産業活力特別措置法の概要」を参考にした。申請期間は一応、2003年5月31日までである。

また、事業再構築計画は特定部門の雇用の縮小を伴うことが避けられない場合がほとんどであるから、産構法の場合と同様、雇用対策上の支援措置（「業種雇用安定法」に基づく特例事業所制度の活用）が図られている。その支援措置は以下のごとくである（通産省「産業活力再生特別措置法の概要」より）。

①労働移動雇用安定助成金：出向・再就職あっせんにより労働者を受け入れた事業主又は事業転換を目的として事業部門の設置・整備を行い、労働者の配置転換を実施した事業主への助成

- ・ 賃金助成…負担額の1/4（中小企業1/3）1年間助成  
 ※ 2000年9月までは1/3（中小企業1/2）
- ・ 移転費助成 等

②労働移動能力開発助成金：出向、再就職あっせん、事業転換等に伴う配置転換前後に

教育訓練を実施する事業主への助成

- ・ 貸金助成…負担額の 2 / 3 (中小企業 3 / 4) 1 年間助成
- ・ 訓練費助成…訓練費用の 2 / 3 (中小企業 3 / 4) 限度額 1 人 10 万円

- 10) 経済政策の時間的非整合性を、中央銀行の金融政策の「ルール」対「裁量的政策」の是非という観点から取り上げ解説したものに、藤原(1999)がある。
- 11) 産業調整援助のコストが極めて高かついたことは、すでに、鶴田(1982, 第8章), 米沢(1981), 山澤(1984)で指摘されている。
- 12) Carliner(1986)は、特定産業に対するわが国の調整援助政策に対して、各種の補助や政府の綿密な斡旋による生産調整が、調整コストを低下させたと、好意的な解釈をしている。しかし、Tornell(1991)も指摘するように、アルミ、重化学、鉄鋼をはじめいくつかの産業で幾度となく保護主義が台頭し、国際世論の批判にさらされてきたことは明らかである。

## 参考文献

- 通商産業省産業構造審議会(1971),『70年代の通商産業政策』,通商産業省。
- 通商産業省産業構造審議会(1974),『産業構造の長期ビジョン』,通商産業省。
- 通商産業省産業構造審議会(1980),『80年代の通商産業政策ビジョン』,通商産業調査会。
- 通商産業省産業構造審議会(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(1983),『産構法の解説』,通商産業調査会。
- 通商産業省通商産業政策史編纂委員会(1990~),『通商産業政策史』第1~17巻,通商産業調査会。
- 伊藤元重・清野一治・奥野(藤原)正寛・鈴木興太郎(1984),「市場の失敗と補正的産業政策」,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(藤原)正寛・鈴木興太郎(1988),『産業政策の経済分析』東京大学出版会。
- 伊藤元重・大山道広(1985),『国際貿易』岩波書店。
- 今井賢一(1984),「技術革新からみた最近の産業政策」,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。
- 岩崎 晃(1984),「合併・再編成」,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。
- 植草 益編(1995),『日本の産業組織』有斐閣。
- 上野裕也(1987),『競争と規制 現代の産業組織』東洋経済新報社。

- 大川一司・小浜裕久 (1993), 『経済発展論－日本の経験と発展途上国－』東洋経済新報社。
- 香西 泰 (1984), 「復興期」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。
- 清野一治 (1993), 『規制と競争の経済学』東京大学出版会。
- 後藤 晃 (1993), 「経済的自立と産業合理化政策」香西 泰・寺西重郎『戦後日本の経済改革－市場と政府－』東京大学出版会。
- 國則守生・高橋伸彰 (1984), 『設備投資と日本経済』東洋経済新報社。
- 小林好宏・松本源太郎 (1995), 『経済政策論』中央経済社。
- 黒田昌裕・吉岡完治・清水雅彦 (1987), 「経済成長：要因分析と他部門間波及」 in 浜田 宏一・黒田昌弘・堀内昭義編『日本経済のマクロ分析』東京大学出版会。
- 小宮隆太郎, 奥野正寛, 鈴木興太郎編, (1984), 『日本の産業政策』東京大学出版会。
- 坂井素思 (1998), 『経済社会の現代』放送大学教育振興会。
- 佐久間昭光 (1998), 『イノベーションと市場構造』有斐閣。
- 庄田安豊 (1981), 「食料品産業の産業調整」 関口末夫編『日本の産業調整』日本経済新聞社。
- 関口末夫 (1981), 「資源加工工業の産業調整」関口末夫編『日本の産業調整』日本経済新聞社。
- 関口末夫 (1981), 「国際貿易と日本の流通組織」関口末夫編『日本の産業調整』日本経済新聞社。
- 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。
- 田中直毅 (1984), 「アルミ精錬業」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。
- 鶴田俊正 (1982), 『戦後日本の産業政策』日本経済新聞社。
- 東洋経済新報社 (1999), 『全図解 日本のシェアと業界地図』東洋経済新報社。
- 中村太和 (1996), 『民営化の政治経済学』日本経済評論社。
- 藤原賢哉 (1999), 「金融政策・規制に関するルールと最良の問題について」『調査研究レポート』郵政省貯金局。
- 松本源太郎 (1997), 「脱工業化と経済成長－英国経済を中心に」『経済と経営』, 札幌大学経済学会, 第 28 卷第 3 号 12 月: 275-301。
- 松本源太郎 (1999), 「北海道における経済構造の変化と地域の産業政策」『経済と経営』, 札幌大学経済学会, 第 30 卷第 1 号 6 月: 1-50。

- 南 亮進 (1981), 『日本の経済発展』東洋経済新報社。
- 宮沢健一 (1975), 『産業の経済学』東洋経済新報社。
- 柳川範之 (1998), 『戦略的貿易政策』有斐閣。
- 山澤逸平 (1984), 「繊維産業」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。
- 米沢義衛 (1981), 「繊維産業の産業調整」関口末夫編『日本の産業調整』日本経済新聞社。
- 米沢義衛 (1981), 「造船業の産業調整」関口末夫編『日本の産業調整』日本経済新聞社。
- 米沢義衛 (1993), 「経済的自立と産業合理化政策」香西 泰・寺西重郎『戦後日本の経済改革—市場と政府—』東京大学出版会。
- 米倉誠一郎・島本 実 (1998), 「競争と計画の調整：揺籃期のコンピュータ産業と通産官僚 (平松守彦)」(伊丹敬之・加護野忠男・宮本又郎・米倉誠一郎編「日本企業の経営行動」) 1 『日本的経営の生成と発展』 有斐閣。
- Arestis, Philips and Malcom M. Sawyer (1999), "The macroeconomics of industrial strategy", Cowling, Keith, eds. *Industrial Policy in Europe: Theoretical perspectives and practical proposals*, Routledge.
- Bean, Charles (1987), "The Impact of North Sea Oil", in Dornbusch, Rudiger and R. Blackaby, Frank, ed. (1979), *Deindustrialisation*, National Institute of Economic and Social Research.
- Carliner, G. (1986), "Industrial Policy for Emerging Industries", in P. Krugman, ed. *Strategic Trade Policy and the new International Economics*, The MIT Press.
- Chatterji, M. and M. R. Wickens (1983), 'Verdoon's Law and Kaldor's Law: A Revisionist Interpretation', *Journal of Post-Keynesian Economics*, Vol. 5 : 397-413.
- Cowling, Keith, ed. (1999), *Industrial Policy in Europe: Theoretical perspectives and practical proposals*, Routledge.
- Cowling, Keith and R. Sugden (1999), "A reorientation of industrial policy? Horizontal policies and targeting", Cowling, Keith, ed. *Industrial Policy in Europe: Theoretical perspectives and practical proposals*, Routledge.
- Daniels, P. W. (1993), *SERVIC INDUSTRIES IN THE WORLD ECONOMY*, Blackwell.
- Dunkerley, J. and P. G. Hare (1991), "Nationalized Industries", in Crafts, N. F. R. and N. Woodward, eds. *The British Economy Since 1945*, Oxford: Clarendon Press.

- Freeman, C. (1982), *The Economics of Industrial Innovation*, Frances Pinter.
- Foreman-Peck, J. (1991), "Trade and the Balance of Payments", in Crafts, N. F. R. and Hillman, Arye L. (1982), "Declining Industries and Political-Support", *American Economic Review*, Vol. 72, Dec.: 1180–1187.
- Jacquemin, Alexis (1985), *The New Industrial Organization*, (南部・山下訳『新しい産業組織論』(1992), 日本評論社)
- Kaldor, N. (1966), *Causes of the Slow Rate of Growth of the United Kingdom*, London: Cambridge University Press.
- Kemp, M. C. (1960), "The Mill-Bastable Infant-Industry Dogma", *Journal of Political economy*, Vol. 8 : 65–67.
- Kemp, M. C. (1964), *The Pure Theory of International Trade*, Printice-Hall.
- Krugman, Paul R. (1991), "History versus Expectations", *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 106, May: 651–667.
- Kydland, F. and Prescott, E. (1977), "Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans", *Journal of Political Economy*, Vol. 85, June: 473–90.
- Lucas, R. E. (1988), "On the Mechanics of Economic Development," *Journal of Monetary economics*, Vol. 22 : 3–42.
- Matsumoto, G. (1992), "The work of the Ministry of International Trade and Industry", in Cowling, Keith and Roger Sugden, eds. *Current Issues in industrial economic strategy*, Manchester University Press.
- Matsumoto, G. (1996), "Deindustrialization in the UK: a comparison analysis with Japan", *International Review of Applied Economics*, 10, No.2 : 273–287.
- Miyazawa, Kenichi (1975), *Input-Output Analysis and Structure of Income Distribution*, Berlin: Springer-Verlag.
- Romer, P. M. (1986), "Increasing Returns and Long-run Growth," *Journal of Political economy*, Vol. 94 : 1002–1037.
- Rowthorn, R. E. and J. R. Wells (1987), *De-industrialization and Foreign Trade*, London: Cambridge University Press.
- Scherer, F. M. (1970), *Industrial Market Structure and Economic Performance*, Rand McNally College, Chicago.
- Shinohara, Miyoei (1982), *Industrial Growth, Trade, and Dynamic Patterns in the Japanese Economy*, University of Tokyo Press.

Tornell, Aron (1991), "Time Inconsistency of Protectionist Programs", *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 106, Issue 3 : 963-974.