

# 日本産業における政府の役割の変化について

——戦後高度成長期を中心として——

松 井 隆 幸

## 目 次

### I. はじめに

- ### II. 歴史的概観
1. 昭和20～23年
  2. 昭和24, 25年
  3. 昭和26～29年
  4. 昭和30～35年
  5. 昭和36～40年
  6. 昭和41～46年

### III. 政府の役割変化とその要因

### IV. おわりに—低成長期, 産業構造調整期について—

### I. はじめに

本稿は、戦後日本における政府の役割の変化と、その要因を分析しようと試みたものである。

日本の産業政策、あるいは政府と産業の関係については内外の多くの研究が指摘する所であるが、韓国や台湾の産業発展における政府の役割も日本以上であるといわれる。では、後発工業国での政府の役割は先発国と異なるのだろうか。それはどのように変化するのか。やがて先発国に一致するのだろうか。また、すでに工業化した国において衰退産業の再活性化が求められるとき、政府

の役割は再び拡大するのだろうか。これらの疑問に答えるには、個別の政策研究のみでなく、一国の産業における政府の役割が、全体としてどのように変化するかを分析する必要がある。

ここでは政府の役割が最も激しく変化した日本の終戦から高度成長期にかけてを対象として、政策の変遷をたどるとともに、何が政府の介入を要請し、変化させたかを検討する。即ち産業政策を動かした論理を探るわけである。日本の産業政策の流れについては、これまでも様々な分析があるが、本稿では以下の二点に留意したい。第一に20年代の政策、30年代の政策といった区分でなく、実質的な政策変化を反映した時期区分を試みる。第二に、たんに歴史的叙述を行うのみでなく、政府の役割、産業政策の<sup>・</sup>変化を全体として説明しうる論理を、可能な限り求めたい。

以下Ⅱでは戦後から石油危機前までを6つの時期に分け、答申、政府文書、統計資料等により政策の変遷を概観する。既存の業績では、主として西田博氏の研究<sup>(1)</sup>を参考にした。Ⅲではその成果をまとめ、何が政府介入を規定したかを検討する。Ⅳでは石油危機以降について簡潔に触れ、今後の展望を行いたい。

(注)

1. 西田博「わが国産業政策の構造的特質」『経済学雑誌』1972年7月号。西田氏は昭和40年半ばまでをおよそ5年ごとに分け、政策の流れを論じている。石油危機以降を含めた概観としては小宮・奥野・鈴木編『日本の産業政策』東京大学出版会、1984年の第1部「歴史的概観」を、貿易自由化以前の詳細な時期区分については経済企画庁戦後経済史編纂室（以後戦後経済史編纂室と略）『戦後経済史・経済政策編』大蔵省印刷局、1960年9月を主として参考とした。

## Ⅱ．歴史的概観

ここでは終戦から高度成長期までを6つに区分し、各時期において、どのよ

うな内外の経済的背景の下に、どの産業部門に重点を置き、いかなる手段によって、国家が産業に介入したかを概観する。時期区分の根拠については適時触れたい。

### 1. 昭和20～23年（以下、本文中の年代は昭和）

この時期は、最低限の生産・生活水準を回復するために経済・産業政策の総力が傾注された時期であろう。経済構造の特色としては壊滅的な生産水準<sup>(1)</sup>、生活物資の不足、高率のインフレがあげられよう。経済には全面的な統制が存在し、民間貿易は極めて制限されていた<sup>(2)</sup>。ことに原燃料の輸入が杜絶していたことが、この時期の政策の大きな規定要因であった<sup>(3)</sup>。経済政策は財閥解体、独禁法制定（22年）等の経済民主化と、インフレ収束を睨みながらの生産の復興<sup>(4)</sup>が二本柱であり、とくに後者が重要であった。

生産復興のためにとられた手段が傾斜生産方式である。さて、この政策は一般に鉄鋼と石炭の増産に政策手段を集中したものとして理解されている<sup>(5)</sup>。ただ、傾斜生産の開始を示す文書である「昭和二十一年度第四・四半期基礎物資需給計画策定並に実施要領」<sup>(6)</sup>には「国内施策の一切を石炭の増産に集中する。…石炭の増産に必要な物資は一括最優先にこれを確保する。」「二二年度石炭三、〇〇〇万屯を確保するため、一月においてその所要資材（とくに鉄鋼）を繰り上げ確保し…」という記述がある。また「鉄道輸送に関しては…不要不急の貨物は強力に削除し…米、石炭等は完全に之を輸送する。…予定以上に現実に石炭の余裕を生じた際は最優先に鉄道に次に肥料部門に増配する。」という記述もある。さらに傾斜生産の提唱者である有沢広巳氏も、石炭・鉄鋼の相互補完的増産を主張しつつも、石炭に最重点を置いている<sup>(7)</sup>。即ち、国民経済の基本的エネルギーとしての石炭増産が第一であり、そのための鉄鋼増産であったといえる。この点は後の時期との比較で重要である。また産業政策として論じられることは稀だが、食糧増産がこの時期の急務であり、そのために肥料も重視されているといえよう。

このことは、政策手段である価格差補給金・復金融資の配分からもいえる。

表-1をみると、傾斜生産前半における補給金は殆どが食料<sup>(8)</sup>・石炭に与えられている。両者の増産に伴い、鉄鋼・肥料にも配分が行われている。復金融資の対象はより多様であるが、表-2を見ても、復金の活動期間を通じて石炭のシェアが高い。23年度に電力・船舶のシェアが急増しているのは、両部門の隘路化を示しており、次の時期の課題として引き継がれることになる。最後に、この時期の政策の原資が援助とインフラマネーに依存していたことを指摘せねばならない<sup>(9)</sup>。

表-1 価格補給金の業種別シェア

品目	年度 (%)	
	21,22	23,24
食料	39	20
石炭	40	19
鉄鋼	12	30
肥料	6	23
その他	3	8

(出所) 戦後経済史編纂室前掲書の94頁および137頁の表より算出した。

(注) 本稿の主旨からすれば、23,24両年度は区別すべきだが、資料の制約により、できなかった。

表-2 復金融資の業種別シェア

品目	年度 (%)		
	21	22	23
石炭	17.0	35.0	38.1
鉄鋼	4.9	2.9	2.3
肥料	9.4	6.0	3.1
電力	5.0	4.7	27.0
海運	1.0	2.2	4.8
船舶	—	2.5	9.4
繊維	0.8	1.2	5.9

(出所) 戦後経済史編纂室前掲書、101頁の表よりまとめた。

(注)

1. 昭和21年2月の段階で、昭和10～12年を100とした製造業生産指数は僅かに15.1であり、とくに生産財が立ち遅れていた(戦後経済史編纂室前掲書、36頁)。
2. 当初は貿易庁が総司令部の指令・承認の下に貿易を行なう全面的な管理貿易であった。昭和22年に部分的に民間輸出が再開されたものの、輸入は政府担当であり、単一レートも存在しなかった(商工行政史刊行会『商工行政史・下』同会、1955年、10月、531-534)。
3. 香西泰氏は、傾斜生産方式を「強制された輸入代替政策」であると規定している(小宮・奥野・鈴村前掲書、32書)。
4. 生産復興と通貨安定のいずれを優先するかは当時の最大の政策論争点であり、両者

の折衷である中間安定構想が次第に有力となった（通商産業省『商工政策史・第十巻・産業合理化（下）』19頁）。より詳細な経過については戦後経済史編纂前掲書、108-143頁を参照のこと。

5. 例えば加藤・中村・新野編『経済政策（3）日本の産業政策』有斐閣、1971年10月、24頁、岩波書店『経済学辞典』319頁等。
6. 昭和21年12月27日閣議決定。
7. 有沢広巳『インフレーションと社会化』日本評論社、1948年10月、69頁。
8. 食料の場合は傾斜生産の直接の対象ではないので、価格差補給金・復金融資の数値のみで見ると、その重要性を過小評価することになろう。
9. 戦後経済史編纂室前掲書、147頁。また、ドッジ公使が「竹馬の足」と評したのも援助と（財政赤字による）補助金であった（上掲書151-152頁）。

## 2. 昭和24,25年

この時期は経済政策全体が復興から自立・通貨安定へと大きくシフトする一方で、「資金的空白」の中で隘路が明確化し、産業政策の原形がつくられた時期と考える。

対外的には24年に単一為替レートが設定され、25年には民間輸入が開始される。この国際経済への復帰に伴い、インフラマネー投入による経済復興は大きく転換し、いわゆるドッジ・ラインとして超緊縮的な財政・金融政策が行われた。これをきっかけに産業政策は産業合理化の時代に入ったと言われるが、この時期の「合理化」は援助・国家資金といった「竹馬の足」を切ることを意味し、後の時期とは区別すべきだろう。優良企業へ重点的な資金・資材配分を行う集中生産方式は、傾斜生産から市場機構による経済運営への「経過的措置」として大きな成果を挙げたが、それは当然に大量の倒産・失業を伴う過程であった。<sup>(3)</sup> また設備投資は既存設備の復旧・補修に限られ、近代化投資の余裕はなかったのである。<sup>(4)</sup>

設備投資を大きく制約したのは「長期資金供給の空白」である。復興金融公庫が貸し出しを停止して回収に転じたため、<sup>(5)</sup> 設備投資々金の大部分を復金に依存していた石炭・鉄鋼等は深刻な資金不足に陥った（表-3）。復金に代わる資金供給源として期待されたのは対日援助見返資金であったが、運営権を握っ

いた総司令部は慎重であり、<sup>(7)</sup>隘路化していた電力・海運に集中して融資されたのみで(表-4)、額も期待外れであった。産業界中心に、設備資金供給の政府機関設立の声は大きかったものの、<sup>(8)</sup>総司令部の態度は否定的だった。これは、長期資金は証券市場によって供給すべしという、英米の金融制度を基礎とした思想が根底にあったためといわれる。<sup>(9)</sup>しかしながら表-3をみても、投資規模が大きく回収期間の長い産業への資金供給は遅れている。そしてこの傾向がいっそう明確になったのは、動乱ブームによる好況が訪れてからである。即ち市中銀行の融資は消費財産業を中心とする輸出産業にますます集中し、鉄鋼・石炭・海運・電力の、いわゆる4大基礎産業の設備投資々金が大きな隘路となったのである。<sup>(10)</sup>

つまりこの時期は産業政策も、実質的には「空白」の時期であったと言えよう。しかしそれは資金的・制度的裏付けを欠いたためであって、政策介入への要請は逆に最も強かったと言える。この時期の政策の指針となるべく作成された『経済復興計画第一次試案』においても、「経済再建の制約条件」として、1. 生産設備の破壊と老朽化、2. 工業原料の輸入困難、3. 燃料・動力の不足、4. 海陸の輸送力の不足が挙げられている。<sup>(12)</sup>ただし優先順位としては石炭・電力を第一に掲げており、<sup>(13)</sup>鉄道・道路への投資は実現困難であると認めている。<sup>(14)</sup>また、農業への人口吸収は生活水準低下をもたらすとして、復興は工業製品輸出による生活物資・工業原料輸入によるべきと主張し、貿易立国・産業構造高度化の方針を明示している点も重要である。<sup>(15)</sup>経済復興計画が「経済復興計画の基本方針」を経て最終原案にまとめられる過程においても、この方針は明確化され、<sup>(16)</sup>実現のための隘路として、電力・石炭・輸送・鉄鋼が挙げられている。経済復興計画がドッジ構想に基づき「自立計画」へと変更される過程においても、貿易立国の方針と、そのための課題としての上の4部門重視は変わっていない。<sup>(17)</sup>

即ち打開すべき隘路のリストは、後に登場する新規産業を除いて、この時期にはほぼ出揃っていたといえよう。あとは政策の占領軍からの自立と資金的余

裕が与えられたとき、何から手をつけるかが問題であった。なお、既にこの時期には通商産業省（以下通産省と略）と産業合理化審議会が発足（ともに24年）していたが、その活動は専ら情報収集・分析に重点が置かれ、政策として具現化するのには次期以降になる。

表3 昭和24年度における  
設備資金の調達実績

業 種	調整額/所得額 (%)
石 炭	32
電 力	50
鉄 鋼	65
化 学	91
機 械	63
織 維	126

(出所) 通商産業省、前掲『商工政策史』49頁。

表4 見返資金融資の業種別シェア

業種	年度 (%)	
	24	25
電 力	41	30
海 運	34	38
石 炭	15	7
鉄 鋼	6	2
そ の 他	4	23

(出所) 10年史編纂委員会『日本開発銀行十年史』日本開発銀行、195頁の表より算出した。

(注)

1. 通商産業省、前掲『商工政策史』33頁。なお産業政策史の研究では、この時期は次の時期と一括して「産業合理化の時代」として扱われているようであり（西田前掲論文、加藤・中村・新野前掲書、小宮・奥野・鈴木前掲書）、むしろ財政・金融政策に主眼を置いた戦後経済史編纂室前掲書において本稿と同じ時期区分がとられている。
2. 飯田・清成・小池他編『戦後日本経済史』筑摩書房、1976年、159頁。
3. 24, 25年には集中生産で排除された企業を中心に倒産が急増し、失業者は23年の19万人から24年は38万人、25年は46万人となった（通商産業省、前掲『商工政策史』51-52頁）。
4. 上掲書、48頁。
5. 昭和24, 25両年の資金供給状況を純額で見ると、復金は約213億円のマイナスであり、同期の見返資金の純供給額（約380億円）の半分以上にのぼる（日銀統計局『本邦経済統計』）。
6. 石炭・電力・海運・鉄鋼の4部門では、設備資金の復金依存度が8割以上にのぼっていた（宮下武平『国家資金』中央経済社、1955年、56頁）。

7. 見返資金の運用は、事実上全く占領軍の管理下に置かれていた（通商産業省、前掲『商工政策史』145頁）。
8. 10年史編纂委員会『日本開発銀行十年史』日本開発銀行、1963年、23-25頁。
9. 上掲書13頁。
10. 通商産業省、前掲『商工政策史』、77-78頁。
11. 制度的要因で重要な点は、政策決定が占領軍主導であったことである。このため西田氏はこれ以前の産業政策を、括弧つきで「産業政策」と記している（西田前掲論文17頁及び同頁注2）。さらに、復金融資は日本側の主導で行われていたことを考えると、昭和24、25年の産業政策が最も自立性が弱かったと言えよう。
12. 経済安定本部『経済復興計画第一次試案』昭和23年5月、11-15頁。なお、本計画は昭和28年までを対象としているが、ドッジ構想に沿わないとして昭和25年には「自立経済計画」に取ってかわられる。しかしこの時期の政策への要請を示す資料としては重要であろう。
13. 上掲書97頁。
14. 鉄道については新規事業は原則として行わず（上掲書76頁）、道路の舗装も最小限にとどめる（同101頁）としている。
15. 上掲書29-30頁。
16. 「経済復興計画立案の基本方針」においても「基礎生産産業と輸出産業を中心とした工業化をいっそうおしすすめる」ことを目標に掲げ、前期（昭和24、25年）の重点部門として動力・輸送力を挙げている（戦後経済史編纂室前掲書120-121頁）。また同計画の最終原案（昭和24年5月）では重点産業がより明確となり、「電力、鉄鋼、石炭の増産と交通の整備、強化」を挙げている（同書209頁）。
17. 戦後経済史編纂室前掲書は、経済復興計画と「自立経済達成の諸条件」（昭和25年6月）「自立経済計画」（昭和26年1月）に共通的性格を見出すことは難しい（同書206頁）と評しているが、工業製品の輸出増進による貿易立国と、そのための重点産業としての4大基礎産業重視は変わっていない。

### 3. 昭和26～29年

この時期は、政策の自立性回復と開銀発足とともに、製造業の機械設備中心に本格的な産業合理化が進められた時期である。

産業合理化を推進して主要産業国内価格の国際価格への鞏固を図るという方法は、既に24年9月の閣議決定「産業合理化に関する件」において明示されている<sup>(2)</sup>。またこれを受けて発足した産業合理化審議会は、各部会ごとに「合理



化の阻害事項」即ち隘路の検討に入っていた<sup>(3)</sup>。そして発足直後のこの審議会が行った諸答申が、26年以降の産業合理化政策を規定することになる。

さて、ドッジ・ラインの間に実施し得なかった最大の課題は、産業機械設備の近代化投資である。戦時の輸入断絶、既存設備での傾斜生産強行による機械設備の老朽化は著しく、昭和25年末において、電力・鉄鋼の設備や工作機械の約四割が20年以上を経過したものであった<sup>(4)</sup>。その中でまず問題になったのが、他産業のコストへの影響の大きい鉄鋼・石炭である。産業合理化審議会は25年6月「鉄鋼業及び石炭鉱業の合理化について」を答申、これに基づき通産省は「鉄鋼業及び石炭鉱業合理化施策要綱」<sup>(5)</sup>を作成した。ここに盛られた低利融資、租税面の優遇、機械・技術輸入での優遇等は、後に多くの産業の合理化や育成に用いられることになる。ただし両部門の位置づけは傾斜生産の折とは変化している。要綱では「…輸出産業及び基礎産業として最も重要な鉄鋼業（傍点筆者）の合理化施策を強力に推進すると共に石炭鉱業合理化についての施策も同時に推進」するとして、鉄鋼の国際価格への鞅寄せを基準に目標炭価を算定している。また答申においては、鉄鋼合理化のための施策として、低価格の外国石炭輸入拡大を示唆している。即ち、国内炭開発は依然として重視されているが、かつての超重点部門からは後退したといえる。

産業合理化の包括的な指針となったのが、26年の産業合理化審議会第一次答申「我が国産業の合理化について」<sup>(7)</sup>である。ここでは産業機械設備の老朽化を隘路として第一に指摘し、この近代化を合理化の根本に据えている。そして税法改正による特別償却、近代的機械導入の際の税の減免、国家資金活用による開発銀行の速やかな発足、電源開発・電力産業合理化による動力価格引下げ等を提言しているが、後述のとおり全て実現している。さらに産業補助施設としての鉄道・道路・港湾の整備、技術水準向上のための助成強化も挙げられているが、その本格的実施は次の時期以降と考えるべきだろう。なお最重点として挙げられた産業部門は、電力・造船・鉄鋼・石炭である。27年の第二次答申「我が国産業の合理化方策について」<sup>(8)</sup>では税制面でより詳細な提言を行うと

もに、独禁法の緩和を明確に主張している。独禁法緩和については産業界の要求が特に活発であり、<sup>(9)</sup>28年には不況・合理化カルテル導入を中心とする改正が実現し、前後して種々の適用除外立法も成立した。<sup>(10)</sup>

この時期の政策の制度的基盤となったのは、日本開発銀行（以後開銀と略）を初めとする政府金融機関と、<sup>(11)</sup>租税上の特別措置の発足である。26年に設立された開銀は、財政投融资の一環として国民貯蓄に基礎を置く点で、インフラマネーに依存した復金と異なっていた。開銀には発足とともに、設備資金に渴望していた諸産業から借入れ希望が殺到し、<sup>(12)</sup>鉄鋼・石炭・海運・電力の4重点産業を中心<sup>(13)</sup>に融資が開始された。さて図-1をみると、この時期は設備投資の政府資金への依存度が極めて高い。また、開銀融資中の製造業の割合も高く（図-2）、政府資金全体でみても開銀を経由する部分が他の時期よりも多い（図-1）。即ちこの時期は、製造業そのものが政府の助成に大きく依存した時期であったと言える。これに対し、社会的間接資本の中で道路・鉄道・工業用水等への投資はまだ少なかった。

さらに、25年から27年にかけて導入された様々な租税上の優遇措置も、<sup>(14)</sup>近代化投資を促進した。特に重要なものは、26年に導入された3年間5割増償却<sup>(15)</sup>と、27年制定の企業合理化促進法の中で導入された近代化機械設備初年度1/2償却の制度である。前者は主として船舶建造に、後者は広く諸産業の近代化適用に利用された。<sup>(16)</sup>さらに関税自主権回復とともに導入された重要機械類の輸入税免税も、外国技術導入を促進した。これらは電力・海運・石炭の割合の大きかった投融资に比べ、製造業そのものへの助成の色合いがいっそう強かったと言えよう。また、<sup>(17)</sup>26年の鉄鋼・石炭、27年の電力・綿紡の合理化計画が、種々の助成措置の指針となったことを指摘せねばならない。

繊維・雑貨等当時の輸出産業である軽工業に対しては、金額的には小さかったものの、<sup>(18)</sup>税制・金融面での優遇措置の適用があった。また26年に設立された日本貿易振興会が海外市場の調査活動を開始したこと、産業会の要望で貿易商社に対する優遇税制が成立した<sup>(19)</sup>ことも重要であろう。

図1 産業設備資金（増減）の政府資金依存度

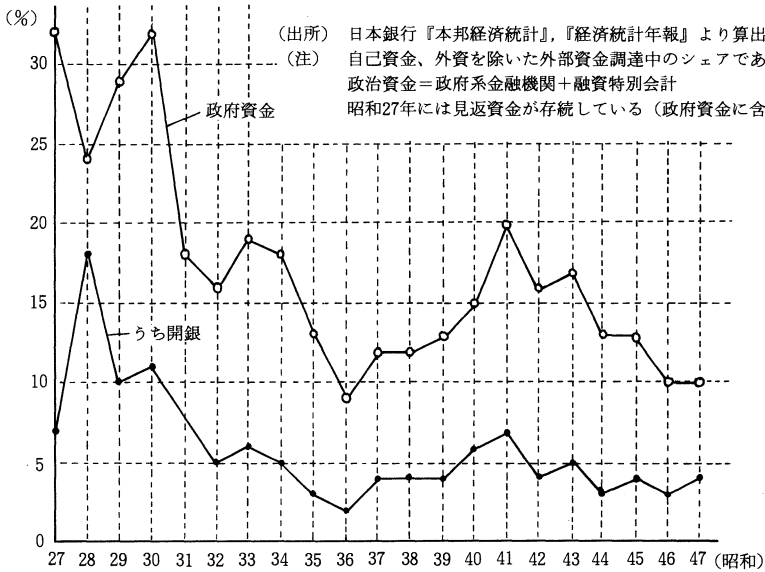
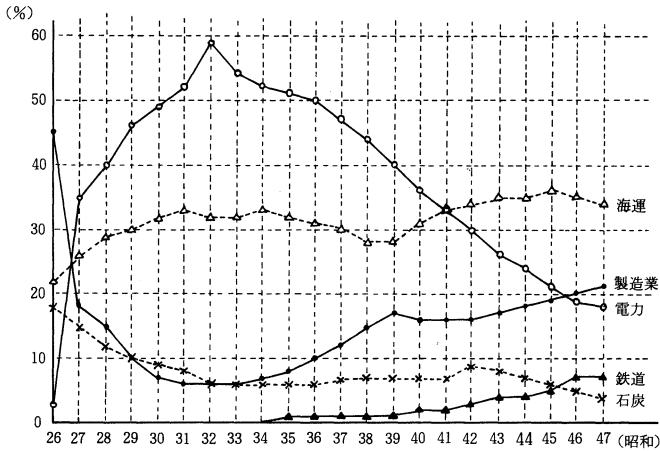
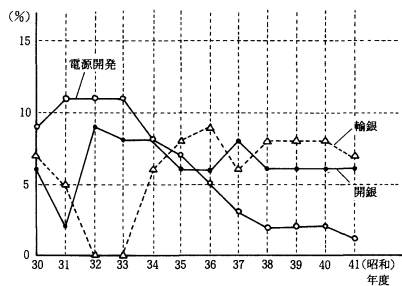


図2 開銀融資（残高）の業種別シェア



(出所) 図1に同じ

図3 財政投融资中のシェア①

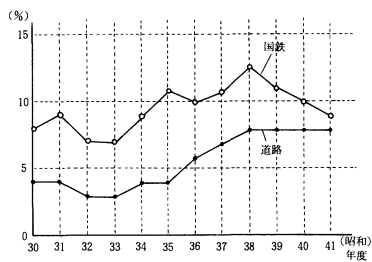


(出所) 大蔵省『財政投融资資料』

(注) 開銀は地域開発を除く。9電力会社向融資は含む。

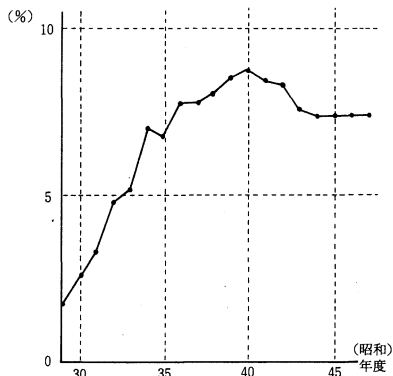
通常の12部門分類では開銀、電源開発は「基幹産業」、輸銀は「貿易、経済協力」に含まれる。

図4 財政投融资中のシェア②



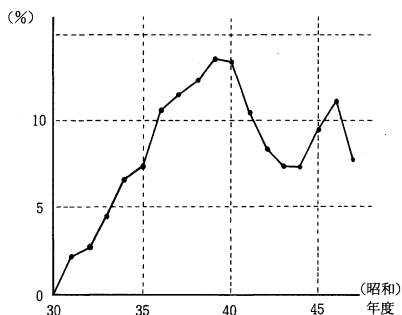
(出所) 図4に同じ

図5 国家予算中の道路投資シェア



(出所) 大蔵省『国の予算』

図6 通産省予算中の工業用水費シェア



(出所) 通商産業省『通商産業省年報』  
『通商産業省30年誌』

(注) 工業用水費=工業用水事業費+工業用水確保対策+造水促進対策費

(注)

1. その契機は、言うまでもなくサンフランシスコ講話条約の締結(昭和25年5月)である。
2. 通商産業省、前掲『商工政策史』42頁所収。なおこれは、通産省が同年7月にまとめた「企業合理化方策確立に関する件」(同書39頁所収)に基づいている。
3. 昭和25年6月の「産業合理化審議会業種別部会における『合理化の阻害事項』について」(上掲書58頁所収)は、各部会が聴取した業界の要求を答申にまとめる作業の中間報告の性格を持っているが、税の減免や海外市場調査機構の設置等、後に実現した政策の原形が多く見られる。
4. 通商産業省、前掲『商工政策史』60-62頁。
5. 上掲書63頁所収。
6. 大蔵省財政史室『昭和財政史・17巻』1981年、東洋経済新聞社、350頁所収。
7. 通商産業省、前掲『商工政策史』66頁所収。
8. 上掲書97頁。
9. 経団連による文書では「産業政策の確立に関する意見」(昭和27年11月)で資本蓄積促進と並んで独禁法緩和が主張された他、「独禁法改正の要望意見」(昭和27年12月)、「独禁法改正に関する意見」(昭和28年3月)がある。
10. ただし適用除外カルテルの利用が本格化するのは次の時期以降である(拙稿「戦後における生産調整政策の再検討」九大『経済学研究』53-6,1988年3月)。
11. 開銀以外では国民金融公庫が昭和24年、日本輸出入銀行が昭和25年に既に設立されていたし、昭和28年には中小企業金融公庫、農林漁業金融公庫が設立された。また同年産業投資特別会計が設置された。
12. 通商産業省、前掲『商工政策史』78頁。
13. この時期の4部門のシェアは融資残高でみて昭和26年68%、27年81%、28年86%、29年90%に昇った(日本銀行『本邦経済統計』)。
14. 後述する以外では、二度にわたる資産再評価、種々の準備金制度の設立が重要であろう。
15. 租税特別措置法の改正(法律第62号)による。
16. 通商産業省『産業合理化白書』日刊工業新聞、1957年、85-91頁。
17. むろん鉱山機械、船舶、電力関係の機器も租税面の優遇を受けているが、この時期のシェアは圧倒的なものではない。
18. 昭和21年に輸出優遇金融制度、28年に輸出所得控除制度が発足している。
19. 日本経営史研究所『経済団体連合会三十年史』経済団体連合会、1978年、57頁。

#### 4. 昭和30～35年

この時期は高度成長の中で、産業に対する直接的助成が後退し、電力・海運の二大部門と、新たに登場した新規産業に政府助成の重点が移る時期である。

30年からの世界的好況は日本の輸出も急増させたが、前の時期の産業合理化投資の効果もあって、物価高騰なしの生産拡大を実現している。さらにこの年には貯蓄の増大により、戦後初めての資金需給が緩慢化して金利が低下し、いわゆる「金融正常化」が実現した<sup>(2)</sup>。この中で設備投資資金における民間金融機関のシェアがきわめて大きくなり<sup>(3)</sup>、政府資金の割合は急落している（図-1）。

部門別にみると主要な製造業は軒並み政府資金依存度を低下させ、中でも鉄鋼業の低下は著しい（図-7）。開銀融資においても、かつての4重点部門のうち電力・海運がシェアを伸ばし、特に電力のシェアは圧倒的である（図-2）。財政投融资全体でも、この時期の電源開発への資金投入が目立っている（図-3）。即ち電力需給は戦後一貫して逼迫が続いており<sup>(4)</sup>、製造業の生産が拡大したこの時期に最大の隘路となったのである。輸送部門の隘路化も再三指摘されたが、陸運への資金投入のピークが次の時期であるのに対し、海運は前の時期から継続して開銀・輸銀等の重点部門である。この差異は、貿易立国の方針もさることながら、戦時中における整備・破損の状況の差によると思われる<sup>(5)</sup>。また、これら隘路部門への政府資金投入に際しては、産業界と通産省が一体となって大蔵省等に働きかけている点も注目されよう<sup>(6)</sup>。

この時期の特色としては、既存産業の近代化に加えて、戦前には存在しなかった新規産業の導入が始まり、政府が援助したことである。合成繊維・石油化学については育成計画が策定され（各々28.30年）、助成の指針となった。コンピューターは辛うじて商業生産が始まった段階であったが<sup>(7)</sup>、電子工業振興臨時措置法（32年）の制定により育成が始まった。さらに機械産業振興臨時措置法（31年制定）は、既存・新規両産業の近代化機械導入の指針となった。この時期の開銀融資をみても、殆どの主要製造業が金額を減らす中で、新規産業・新技術機械の伸びは著しい<sup>(8)</sup>。産業の側からみると、図-8の石油化学の例のよ

うに、初期に政府資金に依存し、成長とともに依存度を減らしているようである。官民共同出資の国策会社で出発（32年）した日本合成ゴムにしても、成長を待って民営化されている。関税もまた、乗用車に代表されるように初期に高く設定され、成長を待って引き下げる戦略がとられた。<sup>(9)</sup>ただし税制面の優遇は、依然として製造業全般に厚かったようである。特に融資面で政府への依存を低下させている鉄鋼や産業機械が、自動車と並ぶ特別償却制度の恩恵を受けている点は注目されよう。<sup>(10)</sup>また32年に重要物産免税制度が、新規産業育成の手段として規定されたことも重要であろう。<sup>(11)</sup>

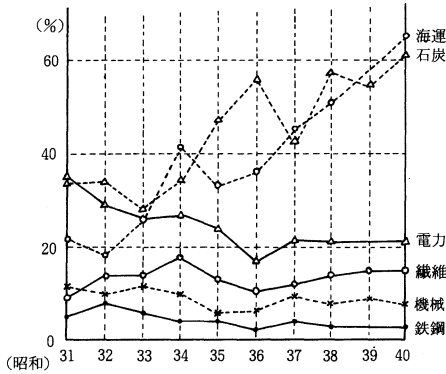
なお貿易自由化も序々に始まっており、鉄鉱石・銅鉱石・鉄くず等の工業原料、シン・ラジオ・カメラ等の輸出産業の製品が、外貨割当品目（FA）から自動承認品目（AA）に移行された。<sup>(12)</sup>また、来るべき大規模な自由化に備えて、監視のみを行う自動割当制（AFA）が新たに設置され、産業機械や鉄鋼等の重点産業はこれを経由してAAに移行することになる。

独禁法緩和に対する産業界の要望は依然として強かったが、更なる緩和は見送られた。その代わり通産省の行政指導による操業短縮、即ち勧告操短が盛んに利用されるようになり、33年不況には鉄鋼・繊維・製紙・化学等広範な業種で実施された。<sup>(13)</sup>また独禁法適用除外カルテルもこの時期急増している。産業界は独禁法に対して、通産省の助けを借りて業法や行政指導によるバイパスをつけ、<sup>(14)</sup>実質的な緩和を獲得する方針を取ったようである。

（注）

1. 通商産業省、前掲『商工政策史』115-116頁。
2. 上掲書116頁。
3. 政府資金シェアの低下分はほぼ民間金融機関に吸収され、期待された株式・社債は伸びていない（日本銀行『経済統計年報』を参照のこと）。
4. 日本長期信用銀行産業研究会『主要産業戦後二十五年史』産業と経済出版部、1972年、367,368,372頁。
5. 経済復興計画委員会『経済復興計画委員会議事速記録』同委員会、1959年、24頁の

図7 主要業種の政府資金依存度



(出所) 日本銀行『本邦経済統計』

『経済統計年報』

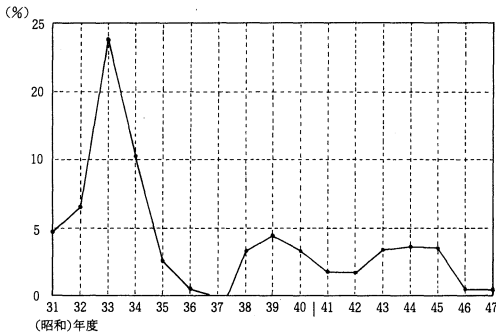
(注) 〇海運は上の資料の分類では

「水運」について算出した。

〇外貨・自己資金は除く。

〇電力、海運の39年は不明。

図8 石油化学工業設備投資に占める開銀融資の割合



(出所) 平川為彦『石油化学の実際知識』  
東洋経済新報社、1978年168頁の  
表より。

(注) 〇自己資金を含めた設備資金中の  
シェアなので図1、7と比べて政  
府資金の重要性は過小評価になる。

〇昭和37年度は融資は純減である。

浅田幹事の発言より。終戦後、陸運よりまず海運整備に重点を置く理由として「戦時中とられましたところの陸運非常増強策によりまして、運輸の方では国内の輸送につきましては鉄道に多くよっております関係上…」と述べている。

6. 昭和29年9月には、通産省企業局長と経団連産業政策委員会が懇談し、自由党内閣の財投削減・開銀原資金債化の動きに反対し、資本蓄積・産業合理化のために開銀を通じた政府資金投入は不可欠なこと、「政治的圧力による不急の」農林業への公共投資削減を求めることで合意している（日本経営史研究所前掲書、84頁）。また電源開発への低利の政府資金投入（同書154頁）、海運業利子補給制廃止の是非（同書164）をめぐっても通産省と経団連が共同して活動している。

7. 昭和33.34年に日立・富士通・東芝・日本電気がモデルを発表したのが国産の始ま



りである。

8. 10年史編纂委員会前掲書136頁。ただしこれは昭和26～31年と32～35年の比較になっている。
9. 小宮・奥野・鈴木前掲書134頁。
10. 上掲書113-117頁。
11. 通商産業省，前掲『産業合理化白書』93頁。
12. 日本関税協会『貿易年鑑』，大蔵省『財政金融統計月報』各号より。
13. 前掲抽稿45-47の表を参照のこと。
14. 上掲論文50頁。

## 5. 昭和36～40年

この時期には政府の助成の重点が道路・鉄道・港湾・工業用水等の整備に傾斜し，また工業用地の隘路化と地域格差是正の要求の下で工業の既存工業地帯からの分散が図られた時期である。また対外的には貿易自由化が大幅に進展する一方で，続く資本自由化の対策が検討された時期でもある。

貿易自由化については，諸外国の要求に呼応して35年に「貿易・為替自由化計画大綱」がまとめられ，原材料や，競争力のついた製品から段階的に自由化する方針がとられた<sup>(1)</sup>。そして36年には原綿・原毛・普通鋼・ステンレス鋼，37年には原油・毛糸，38年には合成繊維糸，39年には揮発油・カラーテレビ・ボイラー・硫安，40年には乗用車などが，また各年にわたって各種産業機械や化学工業中間品が自由化され，この5年間で自由化率は約45%から90%以上にまで急上昇した<sup>(2)</sup>。またこの間，産業機械や鉄鋼製品等については，前述のA F Aを経由して自由化されるという慎重な方法がとられている<sup>(3)</sup>。

また，非自由化工業品目として残ったコンピューターとその関連機器は，この時期に本格的に育成が始まっている。36年にはレンタル会社J E C Cが国内メーカー7社の共同出資によって設立され，低利の開銀融資の助成もあって国産機の需要確保に貢献した<sup>(4)</sup>。官民共同の技術開発組合が発足したのもこの時期である<sup>(5)</sup>。なお，既に成長軌道に乗っていた石油化学・合成繊維に対する金銭的・対外的助成は後退した<sup>(6)</sup>。

開銀融資における電力、財投における電源開発のシェアが大幅に低下した（図－2，3）ことも、この時期の特徴である。これは新鋭火力設備の稼働により供給力が上昇して隘路性が緩和するとともに、収益が改善して自己資金が充実したためと考えられる。<sup>(7)</sup>海運・石炭両部門は融資シェアは停滞しているが、産業の側からみた依存度は上昇している（図－7）。海運業は国際市況の悪化による経営不振から利子支払い免除・利子補給制復活等の救済措置を受け、<sup>(8)</sup>返済期間も長かったため、量的依存度もさることながら、市中金融機関との差でみた利子軽減額では他産業を圧していた。<sup>(9)</sup>一方前述の原油輸入自由化に伴うエネルギー革命の進展の下で、石炭産業はコスト面で石油に対抗すべくスクラップ・アンド・ビルドが強行され、政府資金による助成が行われた。<sup>(10)</sup>両部門ともこの時期までは、競争強化による再建の方針が維持されていたと言える。

この時期の政府助成の中心となったのは、道路・鉄道・港湾・工業用水等であろう。これらの隘路化は前の時期から産業界によって指摘され、<sup>(11)</sup>強化措置も始まっていたが、<sup>(12)</sup>助成がピークに達するのはこの時期である（図－4，5，6）。またこの時期には、既存工業地帯の過密化と地域格差是正の要求の下で、新産業都市・工業整備特別地域を初めとする工業の分散促進策が実施され、この政策に対する期待が地方自治体の工業用地・産業基盤整備を促進した。しかし実際の工業の分散は太平洋ベルト地帯内が大部分であり、政策の狙いも既存工業地帯の拡大にあったと、川島哲郎氏も指摘している。<sup>(13)</sup>

租税面の優遇の主体であった特別償却制度は、次第に整理・統合されて法定耐用年数の短縮に織り込まれ、<sup>(14)</sup>特定産業の育成という性格を弱めていった。特別償却の償却額に占める比率、特別償却利益の設備投資比も、この時期大きく低下している。<sup>(15)</sup>この時期は全体としてみて、産業の選択的育成という日本独自の産業政策の色合いが薄れ、政府の助成がいわゆる社会的間接資本の整備に集中した時期と言えよう。

貿易自由化によって通産省が外貨割当権を喪失したことは、行政指導による生産・設備投資調整を後退させ、独禁法に対する新たなバイパスが求められる

ようになる<sup>(9)</sup>。この点は資本自由化をめぐる「新産業体制」の論議の中で取り上げられることになる。この論議は37,8年ごろか最も盛んであったが、次の時期を対象とした政策論議であるため、次節で検討したい。

最後に、この時期まで継続された資本取引に対する制限は、企業が経営権を失う恐れなく、外国技術に依存した設備投資競争に没頭するのを可能としたことを指摘せねばならない。

(注)

1. ここでは非自由化品目は、早期に自由化するもの、近い将来自由化するもの、所要の時期を費やして自由化するもの、自由化は相当期間困難なものの四つのカテゴリーに分けられている。最後の分類は米等の農産物であるが、その他では競争力のついた工業製品から順次自由化するように配慮されている。
2. 日本関税協会『貿易年鑑』、大蔵省『財政金融統計月報』より。
3. 同上。
4. J E C Cによる国産機購入は、40年度には全体の8割近くにのぼっている（日本情報処理開発協会『コンピューター白書』）。
5. 最初のものは37年に富士通・沖電気・日本電気が参加したFONTAC計画である。
6. 開銀融資比の減少（図-8）に加え、外貨割当における優遇も貿易自由化により重要性を失い、石油化学主要製品も34年に特別償却制の対象から外れている。
7. 日本長期信用銀行産業研究会前掲書、385-399頁。
8. 日本開発銀行『日本開発銀行二十五年史』同銀行、1976年4月、418-427頁。
9. 小宮・奥野・鈴木前掲書、123-125頁。
10. 矢田俊文「産業構造転換のコストをだれが払うか」『東洋経済』近経シリーズNo.46、1978年10月、102-104頁。
11. 日本経営史研究所前掲書、172頁。
12. 昭和31年から34年にかけて工業用水法、工業用水道事業法、道路整備緊急措置法の制定、特別港湾施設工事特別会計の設置、国鉄主要幹線整備計画の策定等が行われている。
13. 川島哲郎「高度成長期の地域開発政策」『講座日本資本主義発達史論。Ⅲ。第二次大戦後』日本評論社、1969年、341頁。
14. 前述の重要機械3年間5割増償却は昭和36年に廃止された。また合理化機械の初年度1/2償却は初年度償却の割合を縮小している。
15. 小宮・奥野・鈴木前掲書、113-117頁。

16. 生産調整の推移については前掲拙稿51-53頁。

表5 開銀融資業種別種目別貸出残高の伸び

業 種	41 年 末	46 年 末	
〔 全 企 業 〕	181	335	
( 電 力 )	119	132	
( 海 運 )	191	381	
( 石 炭 )	211	234	
( 製 造 業 )	290	689	
とく に 大 き く 伸 び た も の	化 合 織	354	1,926
	その他の繊維	1,026	1,082
	有 機 化 学	335	720
	非 鉄 金 属	480	3,101
	電 機	546	1,943
	自動車・同部品	672	1,668
石 油 精 製	296	6,574	

(昭和36年末を  
100とした指数)

(出所) 日本銀行『経済統計月報』より算出。

(注) 運転資金は含まない。

## 6. 昭和41～46年

この時期は対外的には資本自由化が進展し、大規模な設備投資と輸出拡大により、いわゆる第二次高度成長が実現した時期であるが、政府の果たした役割については規定するのが極めて難しい時期である<sup>(1)</sup>。ここではあえて、産業体制をめぐる官民の意識のズレの中で、結果的に独禁法の弾力化と多様な産業に対する散漫な助成が実施された時期と規定したい。資本自由化に備えての、いわゆる「新産業体制論」をめぐる議論、通産省の「官民協調方式」と産業界の「自主調整方式」の対立、39年の「特定産業振興臨時措置法（以下特振法と略）」の流産等の経緯については多くの文献の分析するところであり、理論的検討も試みられている<sup>(2)</sup>。そこでここでは、そのような官民の意識のズレが何によって生じたか、そして結果として、この時期の政策に何をもたらしたかに絞って検討したい。

通産省と産業界の間にズレを作ったのは、端的に言って資本自由化に対する危機感、日本産業の国際競争力についての認識の差であろう。加えて通産官僚の「民族主義的」性格も指摘できる。<sup>(3)</sup> 37年5月の産業構造調査会に提出された資料には「…わが国においては、将来の成長の原動力となるべき重化学工業の競争力が乏しいのは周知のとおりである」と記されているし、特振法の原案にはこの頃まで、合理化対象産業保護のための関税率調整の条項が含まれていた。<sup>(5)</sup> また通産省側の議論をみると、生産の規模＝商品の競争力のみならず企業の規模を問題にしているようである。これは、外国資本そのものの日本経済への侵入を警戒していたためと思われる。38年9月の産業構造調査会の報告書は外資導入をめぐる摩擦として「経営権の侵害」を挙げているし、両角良彦氏の『産業政策の理論』では「…重要産業のリーディング・ファーム（中核となる企業）が外資によって経営権を侵害されるとか、当該重要産業の相当部分が外資の支配を受けるといような場合に問題に」<sup>(7)</sup> なるとして「ナショナル・セキュリティ」の観点から外資規制の必要を論じている。<sup>(8)</sup>

これに対し産業界では、経団連の堀越事務局長の論文に代表されるように、資本自由化は通産省の言うほどの混乱をもたらさない、という認識が大勢を占めたようである。<sup>(10)</sup> それでは産業界が政府に求めたものは何であったか。当時経団連理事の古藤氏の論文では、産業界による自主的な体制整備、即ち自主調整論を主張した後、政策への要望として独禁法の緩和と企業の自己資本充実促進策、特に税制面での優遇措置を挙げている。<sup>(11)</sup> またその他の産業界の主張をみても、独禁法弾力化、税制、金融面での助成に集中している。<sup>(12)</sup> つまり一に独禁法弾力化、二に官僚統制なしに引き出せる限りの助成、という狙いだったのでないだろうか。事実、以上のような論議の後にまとめられた産業構造審議会の答申には、<sup>(13)</sup> 乗用車・石油化学等成長産業の強化、鉄鋼・アルミ等素材産業とエネルギーの低価格安定供給、軽工業の構造改善、産業構造変動に伴う社会的摩擦の軽減といった多種多様な内容が詰め込まれ、政策提言として税制・金融面の助成強化と独禁法の弾力的運用が殆どの産業に共通している。

そして本節の時期には、答申に盛られた「多様な」政策が、次々と実現している。まず独禁法緩和については、八幡・富士に代表される大型合併の容認、設備投資調整に対する弾力的運用<sup>(14)</sup>、不況カルテルの弾力的な認可等<sup>(15)</sup>が実現した。税制では法人税率引き下げや準備金制度の拡大に加え、特別償却対象機械も増加したため、特別償却による恩恵も再び増加している。ただし自己資金比率は、予想以上の経済成長による対民間金融機関借入れの増加のため<sup>(17)</sup>、この時期それほど上昇していない。一方、設備資金の政府資金依存度が、2.の時期には及ばなかったものの高水準であること（図-1）、開銀融資中の製造業の比率が、前の時期から一貫して上昇していること（図-2）は興味深い。後者について、製造業中で融資が大きく増加している部門をみると、成長産業である自動車・電機・合成繊維・石油化学、弱体化しつつある非鉄や天然繊維、民族資本育成を目指す石油精製と多彩である（表-5）。このように政策の焦点が散漫になった理由は、これまでの時期のような緊急性を持った隘路が少なかったこと、にもかかわらず資本自由化に対する危機意識から通産省の政策的介入の意欲が強かったことであろう。

この時期、真に助成を要した幼稚産業、衰退産業を挙げれば、それぞれコンピューターと石炭であろう。コンピューターについては、J E C C に対する融資増加、大型プロジェクトの発足と巨額の補助金投下<sup>(18)</sup>、貿易・資本自由化の引き伸ばし<sup>(19)</sup>等の手厚い助成がなされた。石炭の場合は、既に30年代終わりから石油との「競争的共存」の方針が放棄され、社会的摩擦の回避とエネルギー安全保障の観点からスクラップ・アンド・ビルド強化と低利融資・補助金による助成が行われていた。が、さらにこの時期には安全保障の理念も放棄され、経営改善資金の補助によって一挙の崩壊を防ぎつつ、全面的な撤退が進行した<sup>(20)</sup>。

なお資本自由化は、きわめて慎重に直接投資の動向をにらみながら、42～46年にかけて段階的に実施され、コンピューターとその関連機器を除いてはほぼ達成された<sup>(21)</sup>。この間、自動車業界における三菱＝クライスラー提携や石油業界における民族系企業の経営不振等、通産省の「民族主義的」構想は挫折が続いた。

(注)

1. 産業政策の流れを分析した文献の多くは、この時期については新産業体制論の論争の分析に主体を置いている。が、西田氏はそれを踏まえた上で「昭和40年代前半の産業政策」を「構造改善政策」と位置づけ、その中に成長産業育成と衰退産業援助の両者が含まれたことを指摘している（西田前掲論文、26-28頁）。
2. 新古典派理論からの分析としては、鶴田俊正『戦後日本の産業政策』日本経済新聞社、1982年の82-114頁が代表的であろう。
3. 野口雄一郎氏は「…通産省と業界の波長が合わない原因の第一は、自由化に対する危機感のズレであろう」として危機感の差異を、「…特定産業振興法の立法までの過程においては、新秩序官僚の“自立的・民族主義的”な意図が、新産業体制論を動かしていたとみられる」として通産省のナショナリズムを指摘している（「特定産業振興法の性格と論理」『経済評論』1964年5月、48,50頁）。
4. 産業構造調査会産業体制部会資料「新産業秩序の形成について」。
5. この条項は大蔵省の反対で姿を消し、特振法は「外国資本に対して無力」になった（野口前掲論文、51頁）。
6. 産業構造調査会「産業体制部会報告書Ⅰ。総論」176-177頁。
7. 両角良彦『産業政策の理論』日本経済新聞社、1966年8月、131頁。
8. 上掲書、134-136頁。
9. 堀越禎三「新産業体制はどうあるべきか」、東洋経済新報社『日本経済と新産業体制』1962年。
10. 大企業にも自動車業界等一部に慎重論があったものの、経団連の号令で意思統一がなされていった（仙波恒徳「資本取引自由化と産業再編成」『平和経済』1967年4月、67頁）。
11. 古藤利久三「産業体制論その3・産業界からの一提唱」（千種義人編『産業体制の再編成』春秋社、1963年6月所収）133-134頁。
12. 経団連は減税、経済同友会は政策金融を強く打ち出していたが、昭和42年1月の経済審議会では、「財界の要望」として両者を統合し、独禁法緩和・弾力化とともに提出されている（仙波前掲論文、81頁）。
13. 産業構造審議会答申「日本の産業構造について」1963年、11月。
14. 昭和40年1～2月にかけて公正取引委員会は行政指導による投資調整を容認する発言を行い、その後協調懇方式による投資調整が拡大した。この経緯については御園生等『日本の独占禁止政策と産業組織』1987年、河出書房新社、164-166頁参照のこと。
15. 前掲拙稿53頁。
16. 小宮・奥野・鈴木前掲書113-117頁。
17. 設備投資資金における民間金融機関のシェアはこの時期拡大を続けている（日本銀

行『経済統計年報』参照)。

18. 前述のFONTACへの補助金約4億円に対し、この時期の超高性能電子計算機開発プロジェクトには約100億円の補助金が与えられた。
19. コンピューター関連機器の貿易・資本自由化が完了したのは昭和51年である。
20. 矢田前掲論文103-104頁。
21. 日本関税協会『貿易年鑑』各号。

### Ⅲ．政府の役割変化とその要因

日本の産業に対する政府の介入について、その最大の主体である通産省自らが包括的な理論的根拠を与えようとしたのは、昭和30年代末に産業構造審議会が発足してからであった。<sup>(1)</sup> また近年に至って、新古典派経済学の立場からの、産業政策の包括的・理論的研究が急速に進んでいる。<sup>(2)</sup> だがここでは逆に、その時期その時期において、いかなる要因で政府が産業に介入したかを振り返ってみたい。そこには通産省自身の理論づけとは別に、一定の傾向があり、今後も続くと考えからである。

Ⅱにおける分析から、政府が関与する動機として共通するのは、第一に経済成長即ち資本蓄積の隘路の打開であろう。川島氏は日本の地域政策を評して「…産業や経済の発展にともなうつぎつぎに現れる個々の隘路打開のための、いわば対症療法的な対策や立法だけ」であり、「産業政策」であったと評しているが<sup>(3)</sup>、本家の産業政策においてこの性格が徹底していたのは当然であろう。但しⅡ-2でみたように、貿易立国の方針だけは明確であり、それに沿って隘路の軽重が決められたことは確かだろう。第二に、社会的摩擦が極めて深刻な場合には、これを軽減するために政府が介入している。が、殆どの場合において第一の論理が優先したことは言うまでもない。では通産省は全面的に産業へのサービス機関であり、「独占資本に従属」した存在であったと言い切れるのか。「新産業体制論」や、その後の産業再編成をめぐる産業界と通産省の一連の対立をみると、通産官僚の意思決定には「ナショナリズム」という一定の独自



性があり、これは産業政策を動かす第三の論理と考えても良いのではないだろうか。ただし、本稿の対象期間の大部分において第一と第三の論理は矛盾せず、経済成長によるパイの拡大と衰退部門の相対的少なさから、第二の理論である社会的摩擦軽減への配慮も可能だったと言えよう。

それでは以上のことを踏まえて、産業に対する政府の介入・助成の変遷、即ち産業政策の重点の変化を、単純化してまとめてみたい。表-6はⅡ-1~6の分析結果を簡潔にまとめたものである。この表に加えて、政策手段として4までの時期で外貨割当による保護貿易<sup>(4)</sup>、5までの時期で資本取引の規制が存在した<sup>(5)</sup>こと、3~6に共通した対外環境として安価な原油の流入を指摘すべきだろう。開銀以外の政府金融としては、4以降において造船業向けを中心とした日本輸出入銀行の融資が拡大したこと(図-3)、中小企業金融公庫が隘路打開・社会的安定の両面に貢献した<sup>(6)</sup>ことを付け加えるべきだろう。また全ての時期において、様々な手段で弾力化が試みられた独禁法も、資本蓄積隘路の一つと言えるかも知れない。

これをみると、最も緊急性の高い隘路から手がつけられ、序々に周辺部門に移行しているのがわかる。また1~5までは時代を下るにつれ、公共経済学の認める政府担当分野に接近している<sup>(7)</sup>点も興味深い。即ち、最低限の生活・生産水準を確保した後は、産業に対する直接的助成から、いわゆる社会的間接資本へと重点が移行しているのである。このことはハーシュマンの提唱するDAP (Directly Productive Activity) からSOC (Social Overhead Cost) への変化<sup>(8)</sup>に符号する。但しハーシュマンの場合には選択可能な戦略としてDPA先行を主張しているのに対し、現実の後発工業国たる日本の場合には、緊急性による否応なしの選択だった点が異なっている。さらにその変化部分をみると、新古典派経済学では「民間資本市場が担当すべき」とされる分野でもある。後発工業国において、投資規模の大きい産業の設備投資が全面的に民間部門に依存しうるかどうかは、理論的に検討すべき課題であろう。

表6 政府介入の重点の変化とその要因

Ⅱでの区分	資本蓄積 隘路	社会的摩擦 要因	特徴的な 政策手段	対外的環境	備考
1. S20~23	基本的エネルギー (石炭)	食料	復金融資 補給金	経済的封鎖	
2. S24, 25	機械設備 (特に4重点産業)			貿易再開 特需(朝鮮戦争)	GHQ主導 資金的空白
3. S26~29	''		開銀融資 税制優遇		
4. S30~35	電力, 海運 新規産業		開銀, 税制, 財 投, 行政指導		
5. S36~40	道路, 鉄道, 工 業用水・用地	地域格差 環境	財政投融资	貿易自由化	
6. S41~46		衰退産業 (石炭)	開銀融資 税制優遇	資本自由化	

より後発の韓国・台湾等においては政府資金の役割はさらに大きく、企業の運転資金までも依存する傾向がみられる。韓国についての詳細な分析によると、財投における直接的な産業助成のシェア<sup>(9)</sup>、資金調達における政府金融機関のシェア<sup>(10)</sup>、そのうち運転資金のシェア<sup>(11)</sup>はいずれも低下しているが、日本よりも遥かに高い。また日本において産業界の反対で成立しなかった<sup>(12)</sup>、鉄鋼等主要産業の育成法も広範にみられ、手厚い助成がなされている。また台湾においては、多くの主要産業が国家資本によって直接的に運営されている<sup>(13)</sup>。これらのことは、キャッチ・アップの速度がより大きい両国では、民間の貯蓄や資本蓄積が追いつかず、DAPの政府依存が続いていると解釈すべきであろう。ただし時系列的にみれば、DAPの政府依存は低下していると言えるだろう<sup>(15)</sup>。

またDAPからSOCへの変化は、産業政策の概念規定とも関わりがある。産業政策の定義は極めて難しく、殊にマクロの経済政策との厳密な区別は不可能に近い<sup>(16)</sup>。強いて言えば、特定の産業(群)を対象とする度合いが強いほど、「産業政策」的だと言えよう。つまり5の時期までの変化は、日本の産業政策

から先進国流の経済政策への変化とも言えるのである。

では政府の担当分野において、資本市場のシグナルに代わるものは何だったのか。それは日本では官僚機構と産業界との直接的な情報交換・意思疎通であろう。産業界の要求が議会を通じた立法という形をとるのは衰退産業や中小企業主体の部門であり、主要産業の場合には種々の審議会・懇談会・研究会や非公式の折衝<sup>(17)</sup>が主体となるようである。後者の場合には業界の中心的企業が意思決定の中核だと思われる。さらに独禁法改正や基本的な社会資本整備など産業全般、つまり「総資本」の要求の場合には経団連や同友会等が直接に政府に働きかける場合もある。これら意思決定過程の分析も重要な課題である。

(注)

1. C. ジョンソン『通産省と日本の奇跡』矢野俊比古訳、TBSブリタニカ、1982年、38-39頁。
2. 代表的なものは伊東・清野・奥野・鈴村『産業政策の経済分析』東京大学出版会、1988年であろう。
3. 川島前掲論文、327,361頁。
4. 保護貿易手段としていま一つ重要な関税は、外貨割当廃止の影響を緩和するため、貿易自由化時に一旦高く設定され、その後低下するという補完的役割を担っている。
5. 原油輸入は自由化以前の岩戸景気（昭和34～36年）あたりから急速に拡大している。
6. 中小企業政策がどちらの理念に基づいていたかは、極めて曖昧である。
7. 小宮・奥野・鈴村前掲書で「産業基盤」とされているのは、まさに「道路・港湾・鉄道・工業用水」である（108頁）。
8. A. O. ハーシュマン『経済発展の戦略』麻田四郎訳、巖松堂、1961年、162頁。
9. 伊東和久編『発展途上国の産業開発金融』アジア経済研究所、1983年、97,100頁。
10. 上掲書、111,118頁。
11. 同上。
12. 昭和32年に作成された化学工業振興法、鉄鋼需給安定法両法案はともに実現しなかった。特振法の場合にも当てはまるが、結局業界は助成のメリットと官僚統制のデメリットを比較して賛否を決めるであろう。
13. 日本に無いものとして、鉄鋼・石油化学・自動車の育成法がある。また機械工業の育成法も、プラントを含むなど日本の機振法より対象範囲が広い。
14. 殊に投資規模の大きい装置産業で公企業の比重が大きい。詳しくは谷浦孝雄編『台

湾の工業化—国際加工基地の形成』アジア経済研究所，1988年の116-120頁参照。

15. 韓国の場合は注9に同じ。台湾も公企業の相対的比重の低下（上掲書116,117頁）や民営銀行の増加（同82-84頁），資本市場の自由化（同91-92）等から推察すると産業への直接の助成のウエイトは低下していると思われる。
16. 小宮隆太郎氏は産業政策を「産業間の資源配分や，個々の私企業によるある種の経済活動の水準を，そのような政策が行われない場合と異なったものに変えるために行われる政府の政策」と定義した（『現代日本経済研究』東京大学出版会，1975年，308頁）。が，厳密に言えば，産業間資源配分に中立な経済政策は存在しないだろう。
17. 拙稿「日本における新規産業育成政策のメカニズム」（九大）『経済論究』65号，1986年7月，144-148頁では石油化学工業について，この過程を分析した。

#### IV おわりに—低成長期，産業構造調整期について—

昭和46年に産構審が答申した「70年代の通商産業政策」<sup>(1)</sup>は，「成長活用型」の政策運営を打ち出し，政府の役割として物価・環境問題への対応や消費者保護，生活関連の社会資本の充実や労働環境改善を挙げるなど，後発国故の日本の産業政策から先進国型の経済政策への変化を容認したものと考えられる。ここで提唱された「知識集約化」も，対先進国キャッチ・アップから創造的な技術開発への転換と解釈し得る。

しかし，その後二度にわたって訪れた石油危機は，再び政府の役割を拡大したようである。省エネ・代替エネルギー対策を初め，「構造不況」といわれた素材産業の再活性化や社会低摩擦を軽減しつつの縮小合理化，自動車など成長産業の対外摩擦軽減，そして新たな成長が期待される情報産業<sup>(2)</sup>の育成等である。これらはもはや後発国特有の問題とは言えないが，それまでに形成された政策機構が随所に活用されている。またエネルギーや国産技術開発，産業構造のバランス確保にみられた安全保障の理念は，通産官僚のナショナルリズムとも符号<sup>(3)</sup>していた。

ところが昭和60年代の急速な円高以降になると，50年代にみられた産業構造のバランス維持のための政策的支援という理念は姿を消し，政府・通産省は市

場メカニズムによる産業構造調整を完全に容認したようである。経済・産業発展による内外環境の変化に伴い、既存の政策の見直しを迫られ、新たな理念を摸索するものの一層の環境変化に押し流されるという点では、現在はⅡ－6の時期に類似している。しかし衰退産業・地域の範囲は遥かに広範であり、逆に経済成長によるパイの拡大は少ない。海外生産は増加し、資本蓄積とナショナルリズムは両立困難になりつつある。

資本蓄積隘路打開を基本に国民経済のパイを増やし、社会的摩擦にも配慮するという、これまでの産業政策の構造は維持困難であろう。かと言って、市場機構による淘汰と社会保障による救済という英米流の方法では、衰退産業・地域の社会的摩擦は余りに大きい。既存の産業政策を継承するなら、成長部門の隘路打開に政策を集中し、できるだけパイを拡大して余力ができれば衰退部門を援助するという方法が有力だろう。しかし一方で、雪崩的な産業構造調整を緩和し、成長至上の理念を転換して社会的摩擦軽減に重点を移行し、後発国独自の政策機構と政府・企業関係を生かして衰退産業・地域の再活性化に力を注ぐ<sup>(4)</sup>という選択もあり得るのではないだろうか。

(注)

1. 昭和46年5月、産業構造審議会中間答申。
2. ソフトウェアを含めた「情報産業」育成という意味で、それまでのコンピューター産業育成から一段進んだものと言えよう。
3. 無論これは通産官僚に限らない。通信行政における運輸官僚のナショナルリズムは通産省以上であろう。
4. 一例を挙げれば、新鋭工場の旧企業城下町への再立地促進などが考えられよう。