

# 産業調整援助政策の変遷とその背景

松 井 隆 幸

## I. はじめに

本稿は、戦後日本の産業調整援助政策のうち、産業横断的な性格を持ち、主に大企業を対象とした一連の政策の変遷と、その背景を分析したものである。ここでは、特定不況産業安定臨時措置法（1978～83年、以下特安法と略）、特定産業構造改善臨時措置法（1983～88年、以下産構法と略）、産業構造転換円滑化臨時措置法（1987～96年、以下円滑化法<sup>1</sup>と略）、特定事業者の事業革新の円滑化に関する臨時措置法（1995年～、以下事業革新法と略）の4つの法律に基づく政策を対象とする。

これらのうち特安法と産構法については、法律学・経済学の両分野で様々な議論がなされ、膨大な研究が蓄積されている。ところが円滑化法と事業革新法に関しては、一転して研究者による分析はほとんどみられなくなっている。これは後述するように、産業・企業に与えるインパクトが小さくなったことの現われでもあるだろう。だが一方で、現在の日本はオイルショック時に劣らない産業調整圧力に晒されており、産業調整援助政策の重要性はむしろ高まっているといえる。その中で本稿は、過去の政策の変化の跡を辿り、その要因を分析することによって、産業調整援助政策のあり方を問い直すことを試みたものである。

ここでひとまず産業調整援助政策を、「衰退産業または構造不況産業に対して、労働力・資本設備等の資源が退出していくことを前提にして、それに伴う社会的摩擦や非効率を軽減する政策」と定義しておく。この定義は、政策が結果的に資源をその産業にとどめて、保護政策に転化する可能性を否定しない。

また、調整援助政策に関連してしばしば用いられてきた「構造不況」という用語を、その産業が置かれた状態が長期衰退局面なのか循環的不況の一局面なのか判然としない場合を差すものとする。

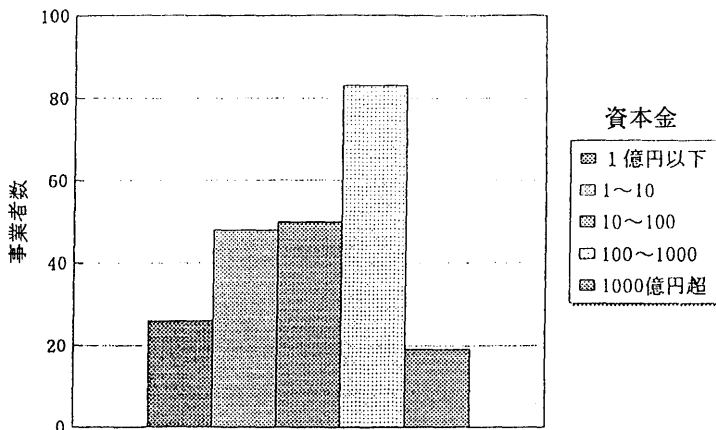
## Ⅱ．法制の特色と変遷

まず、ここでとりあげる4法に共通の特徴を挙げてみたい。第1は、これらが多数の業種を対象とする、産業横断的な性質を持っていることである。これ以前にも石炭・繊維等を対象とする産業調整援助法は存在していたが、産業横断的なものを中心になったのは特安法以降のことである<sup>1</sup>。ただし一定のルールの下に全ての産業に門戸を開いている訳ではなく、政令等により指定された特定の業種が対象となる<sup>2</sup>。

第2の特徴は、一連の産業調整援助政策の中での位置づけにある。本稿が対象とする4法と並行して、例えば特安法の時期の「特定不況業種離職者臨時措置法」や「特定不況地域中小企業対策臨時措置法」など、雇用・地域・中小企業を対象とした調整援助法が設けられてきた。これらは法的に連動していたり、指定する業種や地域が重複しているなど相互に密接に関連している<sup>3</sup>のだが、本稿でとりあげた4法はその中で大企業中心の業界における調整援助を担っているのである。

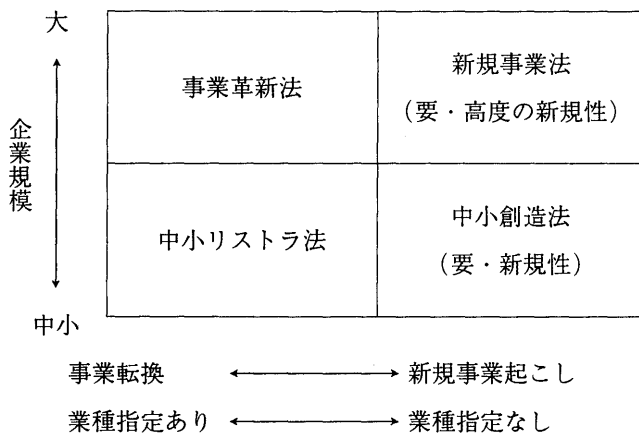
ただし4法のうち事業革新法は中小企業にも利用可能であり、実際図-1のように資本金1億円以下の企業による利用もみられる。だが、中小企業を対象とした同時期の中小企業新分野進出等円滑化法（1993年～、以下中小リストラ法と略）が、施行後1年余りで1,000件を超える利用があった<sup>4</sup>ことをみると、基本的には事業革新法＝大企業、中小リストラ法＝中小企業の役割分担が成立しているといえよう。また事業革新法の時期には中小リストラ法に加え、並行して新規事業創出を目的とする2つの法律が施行され、図-2のような形で役割分担がなされている。

図-1 事業革新の企業規模別適用実績 (1995年4月～96年8月)



出所) 産業基盤整備基金(1996-c)

図-2 事業革新・新規事業4法の比較



出所) 産業基盤整備基金 (1996-c)

注) ・事業革新法, 新規事業法とも, 対象を大企業に限定してはいない。

・「新規事業法」は特定新規事業実施円滑化臨時措置法, 「中小創造法」は中小企業の創造的事業活動の促進に関する臨時措置法の通称。

なお次の表-1にもあるように、何らかの「計画」が政策の指針となっている点も、4法に共通している。この「計画」は強権的なものではなく、業界や企業が自主的に追求する努力目標であるとともに、様々な助成や共同行為指示など政策措置発動の規準となるものである。このようなソフトな形の「計画」は、産業調整援助政策のみならず、戦後日本の産業政策関連法制全般に広くみられるものである。

さて次に、産業調整援助4法の内容がどのように変化してきたかを、表-1を参照しつつみていきたい。

第1の変化は、特安法や産構法が産業単位での調整を意図しているのに対し、円滑化法と事業革新法は個別企業の調整を支援するものだということである。例えば計画の承認を行う単位が、特安法・産構法の場合は「産業」であるのに対し、円滑化法<sup>5</sup>と事業革新法の場合は「事業者」、すなわち個別企業となっている。事業革新法の場合は、支援対象として認定を受けるだけで一定の助成措置を利用することができるが（表-4参照）、この単位も個別企業である。なお円滑化法の場合はこれに加えて、「特定地域対策」として地域（51地域216市町村）を対象とした政策が設けられている。

また特安法・産構法では、政策対象としての正式の指定は多数事業者による申請（当該業種のおよそ2/3以上）に基づいて行われ、これが設備の処理・制限の効果を担保するものとなっていた<sup>6</sup>。設備の処理・制限といった一種のカルテルは、これに同調しないアウトサイダーの比重が高ければ、効果が減殺されるからである<sup>7</sup>。このような共同申請ルールは、対象が個別企業となった円滑化法・事業革新法では当然消滅しており、計画や支援の申請を行うかどうかも、個別企業の自主的判断に任されている。さらに特安法・産構法では、計画に示された設備の処理・制限が事業者の自主的努力のみでは達成困難な場合に、共同行為の指示が行われることがあり、これを独禁法の適用除外としていたが、これも円滑化法以降は消滅している。

第2は政策の内容の変化である。まず特安法・産構法の中心となった政策は、

表－1 産業調整援助4法の比較

	特安法	産構法	円滑化法	事業革新法
時期(年)	1978～83	1983～88	1987～96	1995～
対象	産業	産業	企業(設備), 地域	企業
(呼称)	特定不況産業	特定産業	特定事業者, 特定地域	特定事業者
目的	設備処理 →不況克服	設備処理他 →構造改善	〈企業〉適応円滑化 〈地域〉安定, 発展	事業革新円滑化
指定要件	設備過剰, 経営不安定	設備過剰, エネルギーコスト大他	〈企業〉需要現象, 設備過剰 〈地域〉事業・雇用縮小	生産・雇用減少
計画(呼称)及び主要内容	(安定基本計画) 設備処理, 新增設禁止	(構造改善基本計画) 設備処理, 新增設禁止, 事業, 事業提携, 活性化(事業提携計画) <sup>1)</sup>	(事業適応計画) 設備処理, 事業転換(事業提携計画) 生産・販売集約等	(事業革新計画) 新商品, 新生産方式, 新販売方式, 新材料使用, 新購入方式
対公取調整	×	○	○	○
共同行為指示	○	○	×	×
助成・税	転換設備の法人税控除	活性化投資特別償却, 設備除去損控除優遇, 登録免許税・不動産取得税軽減他	事業転換設備特別償却, 設備除去損控除優遇, 事業提携設備特償, 登録免許税・不動産取得税軽減他	長期保有資産買換え特例, 試験研究費税控除, 事業革新設備特償, 登録免許税特例他
助成・融資	事業転換の開銀融資	活性化投資開銀融資, エネルギー有効利用融資他	事業転換等への開銀融資	事業革新円滑化融資制度他
基金	特定不況産業信用基金	特定産業信用基金, 産業基盤信用基金	産業基盤整備基金	産業基盤整備基金
基金業務	設備処理に関わる債務保証(担保解除, 退職金)	同左	設備廃止資金債務保証, 地域活性化第3セクター出資, 同事業・工場立地利子補給他	事業革新資金債務保証, 情報提供
指定業種	合織, アルミ精錬造船等14業種	合織, 石油化学, 電炉等26業種	23種の設備(紡糸機, 高炉等)	200業種以上(機械も多く含む)

出所) 通商産業省(1978)(1983)(1988)(1995)他よりまとめた。

注) 1. 「事業提携計画」は、産構法では「構造改善基本計画」に付属(後者の承認を受けた後, 必要なら申請), 円滑化法では「事業適応計画」と並列の計画。事業革新法では, 複数企業による「事業革新計画」がこれにあたる。

過剰設備の処理及び新增設の制限であった。計画の達成を支援する直接的な政策手段としては、共同行為の指示、及び基金による債務保証がある。既存の研究では、どちらかといえばこれら政策手段は大きな効果を持たなかったという見解が多い<sup>8</sup>。しかし政策過程を詳細に見ると、「計画」が形成される過程、さらにそれ以前から行われていた官民による協議の過程<sup>9</sup>で、情報の交換、現状と将来見通しに関する共通認識の形成、設備処理のルール作り、企業間の利害調整などが行われていたことがむしろ重要である<sup>10</sup>。政府の役割は企業間の協議の仲介やアウトサイダーの説得が主であり、共同行為指示も上からの指導というより、企業同士が表立って意志疎通を行う環境を提供したとみるべきであろう<sup>11</sup>。

さて「設備処理による不況の克服」を素朴に掲げていた特安法と異なり、産構法では活性化投資と事業提携を設備処理と並ぶ柱として打出し、前者を円滑に進めるために公正取引委員会との事前協議条項を設け<sup>12</sup>、後者を支援すべく税制・金融面での多彩な助成措置が設けられている。しかし政策展開を追ってみると、事業提携は共販会社による物流・販売合理化や、生産受委託による設備処理促進の効果は大きかった<sup>13</sup>ものの、当初期待された集約化による企業数の減少や事業スワップなどの業界再編成はほとんど進展しなかった<sup>14</sup>。また金銭的助成は中小企業・雇用対策に比べて規模が小さく、例えば合繊業界などでは、企業が産構法下で前向きの合理化投資を行ったのは確かだが、その動機としては、設備投資競争休戦により余裕ができたことの方が大きかったと考えられる<sup>15</sup>。すなわち特安法・産構法を通じて、政策の中心はあくまで設備の処理・制限であったと筆者は考える。

次に円滑化法の場合、政策は事業者対策と地域対策の2つの柱からなっている。事業者対策とは、指定された設備を使用する事業者（特定事業者）の設備処理や事業転換を、基金による債務保証・利子補給や税制・金融面の助成によって支援するものである。また地域対策とは、指定された地域において、地域活性化プロジェクトを行う第3セクターに対する基金の出資・利子補給や開銀融

資、工場の新増設・新規事業への金融面の支援を講じるものである。

ところで特安法・産構法の場合、形の上では、設備処理はあくまで不況克服や産業活性化のための手段の一つであった。これに対し円滑化法の事業者対策では「特定設備の処理」が出发点であり、事業転換への政策的支援も設備の処理が前提条件となっている。つまり少なくとも形式上は、特安法や産構法以上に設備処理を前面に出した政策であるといえる。特安法・産構法と大きく異なるのは、上でみたように計画申請が個別企業単位であり、設備処理を行うかどうかは個別企業の判断に委ねられている点である。事業提携計画も基本的には個別企業（グループ）ごとに申請され、後述するセメントのケースを除いては産業全体を対象とする調整は行われていない。

さて事業者対策の利用状況を見ると、承認されたのは事業適応計画40件余り、事業提携計画10件弱であってそれほど多いとはいえない。これは法の施行後、日本経済が予想外の景気拡大局面（いわゆる平成景気）を迎え、設備処理の必要性が薄れたためである。産業研究所（1989）によると、輸入が急増した化成肥料等を除けば、指定業種の設備稼動状況はきわめて良好に推移した。そして、その理由としてもっとも多く企業が挙げたのが「近年の需要増」であった<sup>16</sup>。

一方地域対策で注目されるのは、新日本製鉄遊休地を利用した北九州スペースワールド等のテーマパーク事業である（表-2）。また表-3で示されるように、工場新増設に対する助成も利用された。これらはリゾート・ブームや工場の地方分散とあいまって活発に利用された。

事業革新法の特徴としては、何といたっても特安法、産構法、そして円滑化法の事業者対策において最大の柱であった設備処理の促進が姿を消したことである。代わって事業革新設備<sup>17</sup>の特別償却や超低利融資、試験研究費の税額控除、長期保有資産買換えの税制上の特例、会社の設立・合併の際の登録免許税の特例、基金による債務保証など、前向きな事業転換に対する多彩な助成措置が設けられている（表-4）。また一部の助成措置には計画の承認が必要なく、一定の要件<sup>18</sup>を満たして認定を受けることで利用できる。そのため多くの企業が

表-2 円滑化法特定地域における支援対象プロジェクト

年 度	基金出資額(百万円)	出 資 対 象 事 業 等
昭和62年	200	カナディアンワールド（北海道芦別市）
昭和63年	195	スペースワールド（福岡県北九州市） エゾあわびの完全陸上養殖システム（広島県東野町） 瀬戸内海中部開発（広島県尾道市・沼隈町） マイントピア別子（愛媛県新居浜市）
平成元年	550	ジオ・バイオ・ワールド（福岡県大牟田市） くれポートピアランド（広島県呉市）
平成2年	750	井波木彫りの里（富山県井波町） アジアパーク（熊本県荒尾市） A I O I アクアポリス（兵庫県相生市）
合 計	1,695	10件（11市町村／1件は2市町にわたる）

出所) 産業基盤整備基金(1995)

注) 産業基盤整備基金の出資対象となったもの。

表-3 円滑化法特定地域における工場新增設融資への利子補給

年 度	金額(百万円)	件 数 等
昭和62年	12	新規 28件
昭和63年	87	新規 48件
平成元年	227	新規 78件
平成2年	408	新規 30件
平成3年	518	新規 25件
平成4年	584	新規 19件
平成5年	611	新規 6件
合 計	2,447	累計 234件／実施対象地域 81市町村

出所) 産業基盤整備基金(1995)

注) 開銀等の融資に対する産業基盤整備基金による利子補給。



表－４ 事業革新法の支援措置と必要手続き

〈税制面での支援措置〉

税 制 措 置	通商大臣の 認定	事業革新計 画の承認	関係事業者 の支援	活用事業計 画の承認
①長期保有資産を機械等買い換える 場合の圧縮割合80%の買換え特例	○	－	－	
②平成5年度を基準年度とした試験研 究費が増加した場合10%税額控除	○	－	－	
③事業革新設備の25%特例償却	○	○	○	
④事業革新（又は活用事業）のための 会社設立、合併、営業譲渡等の場合 の登録免許税の特例	－	○	○	○
⑤営業の譲渡に伴う不動産取得の場合 の不動産取得税の特例	○	○	○	○

○：必要 ー：不要 斜線：該当無し

〈金融面等での支援措置〉

a. 政府系金融機関からの低利融資	通算大臣の 認定	事業革新計 画の承認	関係事業者 の支援	活用事業計 画の承認
①事業革新円滑化融資制度	－	☆	☆	☆
②新技術開発融資制度	－	☆	☆	☆
b. 債務保証				
①産業基盤整備基金からの債務保証	－	○	○	○
c. 中小企業信用保険法の特例				
①中小企業信用保険法の各種特例				○
d. 雇用政策との連携・協力				
①業種雇用安定法上の支援措置	－	○		

○：必要 ー：不要 斜線：該当無し

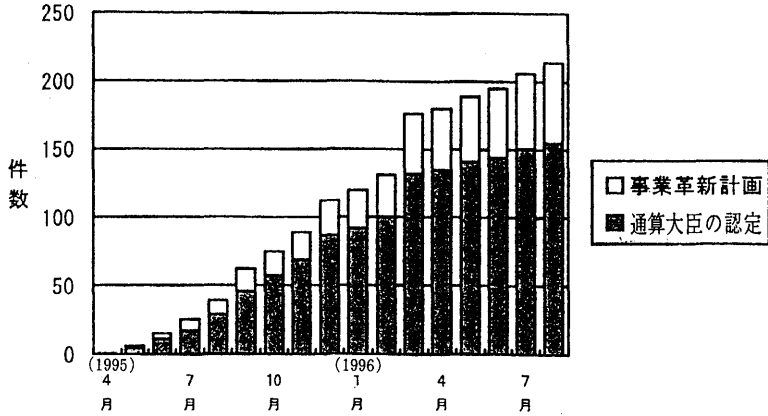
☆：事業革新計画の承認を受けているとより低利の融資を受けることが可能  
出所）産業基盤整備基金（1996－b）

注）○に金融支援を受ける場合は認定も不要。

○「関係事業者の支援」とは、子会社等を活用するケース。

○「活用事業者」とは、資源を受け入れる側の企業。

図-3 事業革新法累積適用実績



出所) 産業基盤整備基金 (1996-b)

同法を利用しているが (図-3), 低金利時代のためか, 金融面よりも税制面での特例の利用が目立つ (表-5)。

第3の変化は, 各法が対象としている業種の変化である。特安法・産構法・円滑化法はいずれも, 合繊各業種を初めとして繊維・肥料・紙・非鉄金属・鉄鋼・

表-5 事業革新法助成措置の利用頻度 (1995年4月~96年8月)

助 成 措 置	適用企業数
①長期保有資産買換え特例	77社
②試験研究促進税制	51社
③事業革新設備特別償却	43社
④登録免許税の特例	30社
⑤不動産取得税の特例	—
⑥低利融資	9社
⑦産業基盤整備基金による債務保証	1社
⑧労働省支援措置とのリンケージ	3社

出所) 産業基盤整備基金 (1996-c) p.18 より。

フェロアロイ・石油化学など、素材型産業を対象としている点で共通している（例外は特安法の造船）。

そして、特安法から産構法への継続指定が多いことも指摘せねばならない。表－6でみるように、特安法指定14業種のうち11業種が産構法でも継続して指定されている。また産構法からの新規指定業種にも、フェロアロイや肥料の中

表－6 特安法・産構法・円滑化法の指定業種・設備変遷

特安法（業種）	産構法（業種）	円滑化法（設備）
ナイロン長繊維	ナイロン長繊維	ナイロン長繊維用紡糸機
アクリル短繊維	アクリル短繊維	ビニロン短繊維用紡糸機
ポリエステル短繊維	ポリエステル短繊維	ポリエステル短繊維用紡糸機
ポリエステル長繊維	ポリエステル長繊維	ポリエステル長繊維用紡糸機
フェロシリコン	フェロシリコン	フェロシリコン製造用電炉
電炉	電炉	鋳鋼品生産用電灯
アルミ精錬	アルミ精錬	高炉
アンモニア	アンモニア	鋼塊・鋼材半製品生産用転炉
尿素	尿素	鋼材生産用熱間圧延設備
湿式リン酸	湿式リン酸	鋼管製造設備
段ボール原紙	段ボール原紙	鍛鋼品生産用鑄造機
造船	洋紙	尿素生産用設備
そ毛	溶性リン肥	溶性リン肥生産用電炉・平炉
綿紡	化成肥料	化学肥料生産用設備
	セメント	セメント生産用焼成炉
	エチレン	綿糸・化学繊維紡績糸用紡績機
	ポリオレフィン	ビスコース長繊維用紡糸機
	塩ビ樹脂	液体酸素生産用設備
	エチレンオキサイド	黄麻糸生産用設備
	スチレン	銅地金生産用溶鋳炉・電解槽
	硬質塩ビ管	亜鉛地金生産用溶鋳炉・電解槽
	ビスコース短繊維	銅精鋳・鉛精鋳・亜鉛精鋳用の
	電線・ケーブル	せん孔・積込・運搬・巻上・破
	高炭素フェロクロム	砕・選鋳設備
	フェロニッケル	繰糸機・煮繭機・乾繭機
	砂糖	

出所) 通商産業省 (1978) (1983) (1988) (1995), 産業研究所 (1989) 他。

での品種の拡大といえる業種や、塩ビ樹脂のように特安法の際に指定寸前まで議論が詰められた<sup>19</sup>業種もある。政策内容の継続性ととともに、産構法が特安法の「延長」としての性格を強く持つと筆者が考える理由である。

円滑化法をみると、特安法→産構法ほどの継続性はないものの、やはり素材型の業種が対象となっていることがわかる。厳密に言えば円滑化法の指定対象は「設備」であり、さらに産業ではなく個別企業が対象であるので、継続云々の議論は無意味だという見解もありうる。しかし、産構法の期限切れに伴い指定業種ごとに円滑化法の対象にするかどうかの「振り分け作業」が行われたこと<sup>20</sup>、セメントの場合に「業界」を対象とした調整が行われたことなどからも、一定のつながりはあるといえよう。

事業革新法においては、指定業種は大きな変貌を遂げる。まず注目すべきは、200を超えるその数である。さらに指定業種は素材型業種に限定されず、多くの機械や機械部品、さらには卸・小売業の一部も含めるなど、きわめて広範囲に及んでいる。この点で事業革新法は、従来の業種指定による産業調整援助法と、業種を指定しない一般的ルールによる助成との中間に位置するといっても良いだろう。

### Ⅲ. 変化の要因と背景

さてⅡでみた政策内容の変化が、いかなる要因によって促され、どのような歴史的背景を持っていたかを、以下でみていきたい。なお4法と関連が深いと思われる文書を表-7にまとめておいた。

はじめに特安法が登場した背景からみてみよう。まず指定業種の多くが、ニクソンショックと、何よりオイルショックを引き金にして構造不況に陥った点に注目したい。すなわち、固定相場制と安価なエネルギーによって先送りされていた産業調整圧力がこの時期一挙に表面化し、多数の産業が一度に苦境に陥ったのである。このことが、特安法のような産業横断的な調整援助政策の登場を

表－7 産業調整援助法関連文書

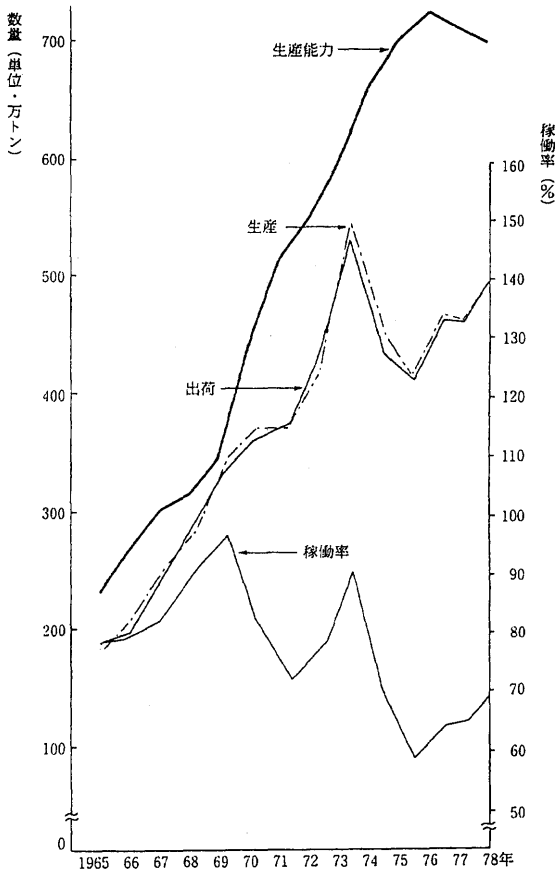
年・月	文 書 名	関連法制	備 考
1977. 9	経済対策閣僚会議「総合経済対策」	特安法	マクロ経済政策に加えて、構造不況産業対策に言及。
1977. 9	通産省構造不況対策本部「構造不況対策について」	特安法	設備処理等各産業ごとの具体的な対策を挙げる。
1982. 1	通産省「基礎素材産業の展望と課題」	産構法	経済的安全保障が前面に
1982.12	産構審意見具申「基礎資材産業のあり方について」	産構法	PAPの考えを取り入れる。設備処理、活性化投資、事業集約提言。経済的安全保障消える
1986. 2	企画小委員会中間取りまとめ「国際社会の創造的成長と協調に向けて」	円滑化法	内需拡大・積極的産業調整を提言。
1986. 4	国際協調のための経済構造調整研究会「前川レポート」	円滑化法	対外不均衡是正を課題に。内需拡大・積極的産業調整を提言
1986. 5	企画小委員会「21世紀産業社会の基本構想」	円滑化法	従来型の産業調整政策の限界を指摘。雇用・地域を重視。
1986.12	企画小委員会「産業構造調整のための具体的施策の展開」	円滑化法	雇用・地域問題の重視。企業内雇用調整の補完を明示的に提言。
1993. 6	基本問題小委員会中間的取りまとめ	事業革新法	日本の経済システムの制度疲労を指摘。
1993.11	基本問題小委員会中間提言「21世紀への構造改革」	事業革新法	従来型の産業調整政策の見直しを具体的に提言。
1994. 6	基本問題小委員会報告書「21世紀の基本構造」	事業革新法	需要サイド重視を強調。12成長分野を提示。

注) 産構審は産業構造審議会、企画小委員会は産構審総合部会企画小委員会、基本問題小委員会は産構審総合部会基本問題小委員会の略。

促したといえる。具体的にはエネルギー多消費型の素材型産業や、繊維など途上国の追い上げの激しかった産業である。

また対象産業に共通していたのは、高度成長を前提に設備投資競争を続けてきたところに、急速な需要の減退に直面し、莫大な過剰設備を抱えたことである。図－4は段ボール原紙について示したものであるが、他産業もおおむね似た状況であった。このため、設備の処理・制限が特安法の中心になったのである。

図-4 段ボール原紙の生産・出荷・稼働率



出所) 通商産業生活産業局「段ボール原紙製造業構造改善関係資料」1979年5月。ただし通商産業省[1993]に掲載されたものを用いた。

特安法の原型となったのは、繊維・肥料・製紙・電炉・フェオアロイ等の業種で既に検討されていた不況対策であろう<sup>1</sup>。これらはこの頃から初めて「構造不況産業対策」として一括して論じられ、1977年の「構造不況対策について」(表-7参照)で具体的にとりまとめられる<sup>2</sup>。その中で各産業に共通し、なおかつ既存法制で対処しきれない部分が特安法につながるのである。

産構法の登場を促した要因は、特安法の施行期間中に起こった第2次オイルショックであり、その結果長期化

した不況である。不況の性格上、痛手の大きかったのは当然素材型業種であり、特安法からの継続業種に加えさらに広範な業種が指定された。そして設備の処理・制限を中心とする政策内容も、特安法から受け継ぐことになる。

だが産構法ではその準備段階において、前向きな産業活性化が再三強調されている。これは一つには世界的な不況の中で、保護主義の台頭に対する懸念

が国際的に高まってきたことへの配慮であろう。この懸念は、OECDが1978年から83年にかけてまとめたPAP（積極的産業調整）の考え方に現われている<sup>3</sup>。これは保護主義を批判し、産業のうち比較優位を失った部分の縮小と回復可能な部分の再建を提唱したものであり、政策の時限性と透明性を強調している。そして産構法に先立つ産業構造審議会（以下産構審と略）意見具申「基礎素材産業のあり方について」（1982）や、法案作成過程で通産大臣から示された基本原則、通称山中6原則はともにこのPAPの考え方を強く反映したものとなっている。この点は、1982年1月に通産省が示した「基礎素材産業の展望と課題」において重視されていた経済的安全保障の理念が、同年12月の意見具申では姿を消していることにも現われている。

このような配慮にもかかわらず、法案の国会提出前に早くもアメリカが、保護主義ではないかとの強い懸念を表明し<sup>4</sup>、ECも対日交渉の中で同法に言及している<sup>5</sup>。輸入制限措置を含まない産構法が欧米にこれほど警戒されたことは、国際経済社会での日本の注目度の大きさ、すなわち政策における小国の仮定が通用しなくなっていたことの現われといえる。

無論、具体的な政策内容の変化は、対外的な配慮のみではなく国内産業の要請を反映したものである。Ⅱでとりあげたように、特安法との相違は、前向きな投資への助成拡大と、事業提携の促進が加わったことである。省エネ・活性化投資や研究開発への金銭的助成は、高コスト克服と多角化といった素材型産業の課題に呼応したものであった。また生産の受委託はいっそうの設備処理促進のために必要とされていた<sup>6</sup>、共販会社による物流・販売合理化は、とりわけ新規指定された石油化学業界等の強い要請を反映したものであった<sup>7</sup>。だがどれも実質的には、設備の処理・制限と比べれば、政策における比重が小さかったことはⅡで指摘した通りである。

円滑化法制定の背景にあったのは、1985年のG 5 プラザ合意を契機とする円高急展開に伴う産業調整圧力である。特安法・産構法制定の時期と異なるのは、素材型産業の不振の一方で、自動車・半導体など機械型工業の輸出拡大に伴う

貿易黒字の増加にどう対処するかが政策課題となっていたこと<sup>8</sup>、他方新興工業国との競争が重化学工業でも激化してきたことなどである。では特安法・産構法との最大の相違点、即ち円滑化法の事業者対策において、政策対象が産業から個別企業に変わったのはいかなる要因によるのだろうか。

第1には対外的な配慮が考えられる。前述のように産構法への海外からの警戒心は根強く、産業単位の調整は限界企業を温存するのではないかという懸念を払拭することはできなかった。様々な経済摩擦が表面化しつつあり、海外からの批判にきわめて神経質な時期でもあった。第2に企業の海外進出によるグローバルな立地展開、一部産業における輸入の浸透、国際市場での競争激化<sup>9</sup>など、いわゆる経済のグローバル化の進展によって、国内の産業・市場を単位とした調整が効力を失ってきたことが挙げられる。第3に、特安法・産構法の時期に緊急の課題であった過剰設備処理と、高度成長期以来の設備拡大競争からの転換が、低成長の定着と両法による最大10年間の設備処理・制限によって多くの産業で達成されたことが挙げられよう。これに伴い第4に、企業の状況認識や戦略が多様化し、一律の調整が意義を失ったことが挙げられる<sup>10</sup>。

では地域対策が導入された背景は何だろうか。1980年代は、70年代に縮小した地域格差が再び拡大を始めた時期である。具体的には第1に、素材型工業や途上国の追い上げが厳しい繊維・造船等の工業に依存する地域と、自動車・半導体等急成長する機械工業が立地する地域との格差、即ち工業内部の構造変化に伴う地域格差がある。そして第2にサービス経済化に伴う、東京・地方中枢都市・県都の周辺地域と、その他の地域との格差である。

既に地域単位の中小企業振興策として、1986年に特定地域中小企業対策臨時措置法が施行されていたが、その対象地域に鉄鋼・造船等大企業主体の業種を主産業とする地域を含んでいたこともあり<sup>11</sup>、同じ地域をそのまま円滑化法の対象にもして、地域プロジェクトへの助成等を付加したのである<sup>12</sup>。また当時は、前川レポートに代表されるように対外不均衡是正のための内需拡大が主たる政策課題になっており<sup>13</sup>、そのためテーマパーク建設など地域プロジェクト



への助成が地域対策の柱となったのであろう。円滑化法施行期間の前半が、いわゆるリゾート・ブームとほぼ一致することも興味深い。

さてⅡでみたように、円滑化法の施行期間に日本経済が景気拡大局面に入ったことは、事業者対策の利用減少という「実質的な」政策変化をもたらした。ところがその後、日本経済はバブル崩壊によって再び不況を迎えるのだが、そのことが設備カルテル中心の旧来型の調整援助政策の復活をもたらしたかという点、事実は全く逆であった。事業革新法では、たんなる設備処理促進は姿を消したのである。その要因を考えるためには、1990年代前半、即ち円滑化法施行期間後半の日本経済の状況を振り返る必要がある。

まずバブル崩壊を契機とする不況・低成長の長期化によって、衰退産業で過剰となった資源を成長産業で吸収するといった図式が困難になってきた点に注目したい。さらにキャッチ・アップによる経済発展が基本的に終了し、新たなリーディング産業が見出せなくなってきていた。これらに加え、アメリカ製造業の復活に刺激されたことが、新規産業・新規事業の「創出」を産業政策課題として浮上させることになったのである。これが具体化したのが図-2の4つの法律であり、事業革新法は新事業創出に向けての前向きな事業転換促進を担うことを期待されたのである。

さらに重要なのは、広範な産業において東アジア諸国との競争が激化し、同時に企業進出を契機に同地域との分業関係も進展した点である<sup>14</sup>。その業種をみれば、1980年代の日本経済を牽引した機械工業がむしろ主体であり、事業革新法は広範な業種を対象とせざるを得なくなった。多くの産業が東アジアとの分業、競合関係を意識せざるを得なくなり<sup>15</sup>、国内の産業・市場を前提とした設備処理・制限はいっそう意義を失うに至ったのである。これらの点は産構審総合部会基本問題小委員会「21世紀への構造改革」(1993)でも強く意識され、従来型の産業調整政策の見直しが明示的に提言されている。

#### IV. 評価と展望

最後に、4法についての筆者なりの簡単な評価をまとめ、今後の産業調整援助法のありかたについて考えたい。

特安法・産構法に対しては、主として独禁法との整合性を問題にした法律学による研究、経済効率の観点から分析した経済学による研究<sup>1</sup>が数多く見られる。だが筆者は産業調整援助政策のより重要な役割として、産業の縮小に伴う失業・倒産・地域の疲弊といった社会的摩擦の軽減を挙げたい。そしてこれらの摩擦により、何らかの政府介入が政治的に不可避になった場合に、いかに対処すべきかという視点も重要だと考える。アメリカの場合は、原則不介入を唱えつつ政治的限界を超えると輸入制限を行うという対処が一般的であったし、かつてのヨーロッパでは輸入制限に加えて国有化という手段も用いていた<sup>2</sup>。特安法や産構法の評価は、これらと比較しつつ行うべきではないだろうか。

この意味で注目すべきは、後藤（1993）における分析である。後藤は、特安法や産構法（特に前者）など企業間調整を補完するような政策<sup>3</sup>を「カルテル・アプローチ」と呼び、解雇が困難で<sup>4</sup>退出コストの高い日本産業においては一定の合理性を持っていたと指摘している<sup>5</sup>。即ち産業の急速な縮小を回避しつつ、その間に企業・企業グループ内で労働力調整を行う余裕を与えたという訳である。さらに日本ではいったん市場に出た労働力、殊に中高年の再雇用は困難であり、企業内調整の役割が大きい点も重要であろう。また合繊のように多くの関連産業やその集積地域がある場合、産業の急速な縮小は中小企業政策や地域性策の負担を増大させることになる。

無論カルテル・アプローチは無条件に支持できる訳ではなく、後藤も幾つかの限界を指摘している<sup>6</sup>。第1がアウトサイダーによるカルテル効果減殺の可能性である。IIで述べたように、筆者は両法の場合、施行後の政策措置よりも政策形成過程における企業間調整が重要だったと考えている。従って強力なアウトサイダーの存在は政策を無効にする可能性があるし、事実そういうケース

スもみられた。第2が輸入拡大による効果減殺の可能性である。これもアルミ精練やフェロアロイなどで現実となっている。そしてⅢで述べたように、輸入も含めた経済のグローバル化の進展が、調整援助政策の転換をもたらした要因の一つだと筆者は考えている。

カルテル・アプローチの問題点としてはこれらに加え、シェアを固定することによる横並び意識の助長<sup>7</sup>、企業間調整に依存することによる政策過程の不透明さ、そして企業間に対立が生じた場合に政府が一方に荷担せざるをえないという不公正さを挙げておきたい。

円滑化法の事業者対策は、カルテル・アプローチをとらず金銭的助成のみにより、設備処理を起点とする事業転換促進を意図したものであった。幸か不幸か施行とともに訪れた景気拡大によって、その利用数が少なかったのは前述の通りである。だが仮に不況下にあったとしても、例えば対中小企業施策や事業革新法のような利用が見られたかは疑問であると筆者は考える。カルテル抜きの金銭的助成では大企業に設備処理を促すには不十分であり、計画承認に伴う手続きも煩雑であったからである<sup>8</sup>。

さて、事業者対策の事業提携計画が基本的に個別企業ごとの提携を支援するものだった中で、セメント業界は産業全体としての調整を図ったことはⅡで述べた。これは生産受委託による設備処理促進とともに、産構法下で設立された共販会社の活用を図るものであった。だが指定見直しが議論されていた90年末に違法カルテルが摘発され、91年の指定解除後に各社一斉に設備を増強するなど<sup>9</sup>、特安法・産構法型の政策の終焉を示す事例となった。

円滑化法の地域対策については、その柱である地域プロジェクトの多くが1990年代の事業開始であるため、その評価は時期尚早である。あえてまとめれば円滑化法は、産業調整援助政策が転換を余儀なくされる中での、過渡的な性格を持った政策であったといえよう。

最後に、現在施行中の事業革新法をとりあげ、産業調整援助政策の今後を展望したい。事業革新法は設備処理に対する固執を捨て、前向きな事業転換に対

する助成を多様化し、何より表-2にあるように助成を受けるのに必要な手続きを助成ごとに分けて簡素化に勤めた点を評価すべきである。さらに関係機関の盛んな広報活動もあって、図-3で示したように活発な利用がみられるのであろう。施行期間中に指定業種を拡大し、産学協同研究を支援対象に加えるなど柔軟な姿勢も目立つ。また今のところ、内外からの批判も少ない。

ただし、どの助成をとっても、大企業にとって「これがあって初めて事業転換に踏み切った」といえるほどの規模ではない<sup>10</sup>。また多くの助成において手続きが簡素化されたといっても、事業革新設備の特定償却を利用する際には煩雑な手続きが必要であり、多くの人員と時間が必要である<sup>11</sup>。この作業に要するコストはいわば固定費であり、相対的に規模の小さい企業ほど負担は大きくなる。

特安法や産構法は、それがどこまで正当であったかはともかく、強力な産業のニーズに促されて生まれた政策であった。それに対して事業革新法は、多種多様なニーズに薄く広く対応した政策であるといえる。批判・論争が少ないことは、個々の産業に与えるインパクトが弱いことの裏返しでもあるだろう。現代の日本産業にとって必要とされているのは、金銭的助成よりむしろ、物流・電力・石油製品など各種コストを日本で割高にしている諸制度の改善ではないだろうか<sup>12</sup>。

今一つ疑問なのは、いまなお業種指定が必要なのかということである。事業革新法の対象業種は、それ以前の3法とは比較にならないほど広範であり、製造業ではその1/3を占めるともいわれる。ならばいっそ、助成内容を限定してでも業種指定を撤廃して、例えば全産業の研究開発費に税的優遇を設けるなどしたほうが、新規事業創出に向けての事業転換という政策意図に沿うのではないだろうか。事業転換と独禁法との関連も、業種ごとに配慮するというよりも、明らかに経済全体として議論すべき時期である。

最後に、今後の産業調整援助政策の最大の課題と思われる点について触れておきたい。いまや、頂点の大企業の延命を図ることで関連中小企業・地域への

影響を緩和するという方針が、必ずしも通用しなくなっていることは確かである。従って問題となるのは、大企業の脱落や大規模な業界再編が起こった場合の、「産地」対策である。既存の新規事業創出支援、地域振興策、中小企業政策などに加え、より大胆な措置が必要とされるであろう。

最後に、産業基盤整備基金をはじめ、資料提供の便宜を図って下さり、筆者の疑問に答えて下さった関係団体や企業の方々に深くお礼を申し上げたい。

## 注

### I.

1. 同法の場合、「構造転換法」という通称が用いられることもある。

### II.

1. 小宮・奥野・鈴木(1984) pp.330-332。

2. ただし円滑化法・事業革新法の場合、後述のように認定・利用が企業単位であり、指定が即政策執行に結びつく訳ではない。

3. この連関構造を、特安法から円滑化法の時期にかけて簡明に整理したものに、高瀬(1988-b)がある。

4. 『日経地域情報』217, 1995年3月, p.30。

5. もっとも円滑化法ではまず「特定設備」を指定し、それをを用いる企業を「特定事業者」と呼ぶという構造になっている。

6. 高瀬(1988-a) pp.100-101。

7. アウトサイダーの数が少ない場合でも、大企業がアウトサイダーとなった場合は、政策の支援にもかかわらず効果があがらないことがある(松井(1997) p.116)。

8. 例えば小宮・奥野・鈴木(1984) pp.366-367。なお、両法の下での各業界の設備処理目標と処理実績、共同行為指示の有無については、経済調査研究会(1982)、三菱総合研究所(1988)が詳しい。

9. 多くの業界では特安法制定以前から、業界内のワーキング・グループ的な組織や通産省によって設置された諮問機関によって、設備処理や業界再編についての協議が行われていた(松井(1997) pp.108-116)。

10. 同上。

11. 同上, p.107。

12. これによって、企業の行おうとする事業提携が独禁法に触れるか否かについての公正取引委員会の見解を事前に確認することができ、安心して提携を進めることができる。

13. 三菱経済研究所(1988) p.30, 34によると、事業提携のうち実施件数が多かったのは共販

会社の設立、次いで設備処理の前提となる生産受委託であった。また一部の共販会社は設備処理も担っており、その達成率も高かった (p.43)。

14. 同上, p.44-47。
15. 松井 (1997) pp.100。
16. 産業研究所 (1989) p.96。
17. 各指定業種の高度化に関わるものから、産業用ロボットや情報管理システムなど多様な産業が関わりうるものまで104種の設備が指定されている。
18. 事業の20%以上が指定業種であること、その業種で例外的に好調な企業ではないこと等である。
19. p 松井 (1997), p.111, 114。
20. 『日本経済新聞』1988年1月22日。

### Ⅲ.

1. この時期の各産業の不況対策については通商産業省 (1993) pp.60-221参照。
2. 不況カルテルの活用、合繊への減産指導、中小企業カルテルの活用、雇用調整事業、そして設備処理を中心とする構造改善事業や設備廃棄に伴う金融対策 (基金設置等) である。
3. PAPの概要・含意については伊藤 (1984) など参照。
4. 1983年2月10日に来日したブロック通商代表が、記者クラブ講演・公正取引委員会・通産省など各所で産構法案を批判し、5月18日からの日米協議 (日米通商円滑化委員会) でも協議対象に挙げられた。ちなみに特安法の国会提出は2月15日、施行は5月24日であった。
5. 通商産業省 (1983) pp.29-30。
6. 受委託の結果、製品ごとに特定企業に生産が集中することによって設備処理が容易になる (三菱総合研究所 (1988) pp.30-34)。
7. 徳久 (1983) p.42によると、産構審化学工業部会において述べ100回以上の会合を経てまとまった結論の目玉が、設備廃棄と生産・販売集約化であった。そしてそこで強く意識されたのが「独禁法の壁」であったという。また、同じく新規指定のセメント業界も物流合理化のニーズが高かった。
8. 円滑化法制定に先立つ産構審総合部会企画小委員会 (以下企画小委員会と略) 「国際社会の成長と協調に向けて」, 「前川レポート」, 企画小委員会 「21世紀産業社会の基本構想」 (いずれも1986年) 等の文書は、いずれも対外不均衡の是正を課題として掲げている。
9. 例えば日本化学繊維協会 (1996) によると、特安法・産構法の反省点として、設備制限の間に韓国・台湾に国際市場での合繊のシェアを奪われたことを挙げている。
10. 特安法や産構法の場合でも、企業間に状況認識と戦略に差異がある場合には、調整が難航している (松井 (1997) p.114, 118)。
11. 産業基盤整備基金 (1995) によると、同法の対象216市町村のうち、鉄鋼・造船・鋁業等大企業主体の業種を中核産業とするものが1/3の72市町村あり、人口比では約60%を占めていた。
12. 通商産業省 (1988) p.16, 53. なおこのため、円滑化法の事業者対策と地域対策は厳密な

対応関係にはなく、前者で対象とした以外の業種を主産業とする地域も、後者の対象になっている。

13. 産構審企画小委員会「国際経済社会の創造的成長と協調に向けて」(1986)には、「事業転換等の積極的な産業調整政策を進めなければならない。このためには、内需拡大を中心とした経済運営を確保していくことが基本的に重要…」とある。
14. これを反映して、中小リストラ法には企業の海外進出に対する支援措置も含まれている。
15. 合繊業界では、需給関係と設備過剰についてのアジア・レベルでの共通認識を形成すべく、1995年4月にアジア化繊産業会議が開催されている。

#### IV.

1. 小宮・奥野・鈴木(1984)13章など。その他主なものを松井(1997)pp.105-107にまとめた。
2. 後藤(1993)p.183。
3. 同上書ではカルテル・アプローチとして、設備カルテルに加え、独禁法で容認された不況カルテル(生産調整)や合理化カルテルも含めている。
4. 後藤はこれに加え、退出コストの高い要因として、日本では資本設備に抵当権が設定されていることが多い点を挙げている。
5. 後藤(1993)p.185。
6. 同上, p.186, 及び後藤(1988)。
7. 例えば日本化学繊維協会(1996)では特安法・産構法の反省点として、設備制限が韓国・台湾に有利に働いたこと、国際競争力の視点が弱かったことに加え、業界の横並び体質を助長し業界再編が先送りにされたことを挙げている。
8. 上の資料の円滑化法の評価は「指定要件が厳しかったこと、手続きが煩雑な割にメリットが少なかったことから、利用する企業は少なかった」というものである。
9. 『日本経済新聞』1991年3月27日, 10月2日, 『日経産業新聞』91年4月20日。
10. 筆者が話を伺った数社の企業関係者も、異口同音に「事業革新法があったから事業転換を決断したのではなく、やろうとしていた所にたまたま使える助成があったので利用した」と述べている。
11. 特に各企業の技術者の用語を官庁の用語に「翻訳」する作業が労力を要するといわれる。
12. 特に事業規模の大きい大企業にとっては、単発の金銭的助成の効果は相対的に小さく、常に利用する電力・物流コスト等の影響が大きくなる。

#### 参考文献

- 伊藤正昭「積極的調整政策の視点と構造」(独協大)『経済学研究』1984年  
経済調査研究会『低成長下の産業調整と競争政策』1982年。  
後藤晃『経済教室・産業調整政策は最小限に』『日本経済新聞』1988年4月13日。  
『日本の技術革新と産業組織』東京大学出版会, 1993年。  
小宮隆太郎・奥野正寛・鈴木興太郎『日本の産業政策』東京大学出版会, 1984年。

産業基盤整備基金『地域産業の活力・魅力づくり推進調査報告書』1995年。  
『産業基盤整備基金のあゆみ』1996年－a。  
『事業革新法承認・認定企業事例集』1996年－b。  
「21世紀に向けた経営戦略」(事業革新法セミナー資料)1996年－c  
産業研究所『構造転換を必要とする業種に属する企業の課題に関する調査研究』1989年。  
高瀬雅男「構造不況法の成立(二)」(福島大)『商学論集』56-3, 1988年－a。  
「産業調整をめぐる諸法律」『経済法学会年報』31, 1988年－b。  
通商産業省『構造不況法の解説』1978年。  
『産構法の解説』1983年。  
『産業構造転換円滑化法の解説』1988年。  
『通商産業政策史・14』1993年。  
『事業革新法の解説』1995年。  
徳久芳郎「「適用除外」を除外された業界の失望感」『週間東洋経済』1983年2月26日号。  
日本化学繊維協会「日本の合繊産業競争力の展望」1996年。  
松井隆幸『戦後日本産業政策の政策過程』九州大学出版会, 1997年。  
三菱総合研究所『特定産業構造改善調査研究』1988年。