

95-J-14

戦後日本の産業政策
——役割と制度的基礎——

岡崎 哲二
東京大学経済学部

石井 晋
東京大学大学院

1995年11月

このディスカッション・ペーパーは、内部での討論に資するための未定稿の段階にある論文草稿である。著者の承諾なしに引用・複写することは差し控えられる。

戦後日本の産業政策－役割と制度的基礎－*

岡崎哲二（東京大学経済学部）

石井 晋（東京大学大学院）

*本論文は『通産研究レビュー』第4号、1994年に発表した同名論文を加筆修正したものである。

1、はじめに

韓国・台湾・シンガポール・香港などの諸国・地域がめざましい経済成長を続ける中で、日本経済の経験は“East Asian Miracle”の一環としてあらためて内外の注目を集めるようになった（World Bank[1993]）。またこれと関連して、東欧旧社会主義諸国の市場経済化のモデルとしての日本経済に対する関心もいぜんとして根強いものがある。この論文はこうした近年の問題関心に立脚して、経済復興期から高度成長期にいたる戦後日本の産業政策の役割を歴史的なパースペクティブから再検討することを目的とする。

日本の産業政策は、戦後の高度成長を背景として1970年代から世界的な注目を集めるようになり、鶴田俊正[1982]、Johnson[1982]などの初期の業績によってその概要が明らかにされた。さらに1980年代以降の理論的な発展によって、産業政策を通じた政府介入が経済学的に正当化される可能性があることが示された。市場の失敗を引き起こす主要な原因としては、規模の経済性（静態的・動態的）や外部性などが知られている。市場の失敗とならんで、市場、特に資本市場の未発達も政府介入の理由となることはいままでの研究では明らかでない。それらの研究は同時に、市場だけでなく政府も失敗する可能性があることを明らかにした（小宮他編[1984]；伊藤他[1988]；Krugman and Obstfeld[1991]pp. 245-246, pp. 271-272；Matsuyama[1994]）。政府の失敗の原因としては第一に、将来的に国際競争力を持ち得る産業を正確に識別することの困難が挙げられる。政府が誤った産業のターゲットングを行った場合のコストは大きなものである。第二に、政府による保護自体が民間企業に生産性向上の努力を怠らせ、rent-seeking活動を引き起こす可能性がある。これらの可能性は発展途上国、特に輸入代替工業化政策を採用した諸国の多くが実際に経験してきた。第三にある国が戦略的産業政策をとった場合、そのことが他国の報復をまねき、結局自国を含む世界全体の経済厚生を低下させる可能性がある。このケースも1930年代の世界経済のブロック化や近年の貿易摩擦など枚挙にいとまがない。これらの可能性を避けて産業政策を有効に機能させるためには、さまざまな制度的・実態的条件が必要とされる。いいかえれば産業政策の機能は制度や環境に依存すると考えられる。

以上の点を考慮すれば、市場の失敗の有無とならんで、政府の失敗の有無、およびそれ避けるためのどのような仕組みが存在したか、あるいは存在しなかったかが産業政策の実証的研究の重要な検討対象となる。そこで、この論文では戦後の各時期の主要な産業政策を取り上げ、第一にそれらの前提として市場の未発達および市場の失敗に関するどのような問題が現実に生じており、産業政策が役割を果たし得るどのような可能性があったかを検討する。第二に政府の失敗はどの程度生じたか、生じた場合それを引き起こした条件は何であったか、生じなかつ

た場合どのような条件がそれを抑止したかについて、特に制度的な側面に重点を置いて検討することにしたい。

2、経済復興と産業政策－傾斜生産方式－

傾斜生産と呼ばれる一連の施策を経済復興期の代表的産業政策と見ることに異論は多くないであろう（香西[1984]；中村[1989]pp. 44-47；通産省・通商産業調査会[1991]pp. 263-271）。傾斜生産は石炭と鉄鋼を中心とする少数の戦略産業に対して物的資源と資金を重点的に投入するとともに、価格政策ないし補助金政策を通じてインセンティブを与え、これら産業の生産回復をテコに経済全体の復興を図った政策である。まず、この政策の採用にあたって考慮された当時の日本経済の状況を確認しておこう。

終戦後、化学肥料や機械を中心に比較的順調に回復していた鉱工業生産は1946年度第2四半期前後から減少に転じた。経済安定本部と商工省はこの事態を次のように認識した。鉱工業生産の水準は戦前の2-3割にすぎず、しかもそれは原材料・設備の両面でストックへの食い込みによって支えられている。そのため、現状のまま推移すれば、原材料在庫が枯渇する1947年度以降には著しい生産低下が生じるといえるものである。ここで重大視されている原材料ストック減少をもたらした原材料生産の停滞の原因を明確に指摘したのは首相の諮問機関（石炭小委員会）に参加していた東京大学教授有沢広巳の著名なラジオ放送「経済危機と重油輸入」であった（有沢[1990]、pp. 150-152）。有沢はその中で「石炭は鋼材の不足によって増産が阻まれております、其の鋼材は石炭の不足によって逐次生産が低下して参ります、その結果炭鉱に対する鋼材の供給は更に減少します、これがまさに悪循環と称するものであります」と述べている。ここで指摘されている悪循環は産業間の coordination failure に他ならない。

もっともこの悪循環は比較的単純なものであり、直ちに政府介入を必要とするものとはいにくい。香西[1984]が指摘しているように市場メカニズムによっても生産財不足は価格上昇を通じて生産財生産を刺激するし、また同じメカニズムによって石炭の鉄鋼産業への集中、鉄鋼の石炭産業への集中も起こり得るからである。しかし、当時は市場による解決に委ねることを困難にした事情が存在したと考えられる。

第一に、市場そのものの制度的基礎が大きな打撃を受けていた。政府当局に衝撃を与え経済復興への本格的な取り組みを促した出来事に1946年8月に実施された戦時補償の打ち切りがある（岡崎[1994b]）。軍需産業の民需転換と経済復興の基礎として期待されていた戦時補償の支払が行われなくなったためである。この措置は民需転換を模索していた産業企業の財務的基礎に深刻な打撃を与える

とともに、それを支援すべき金融機関にも大きな影響を及ぼした。これは財閥解体によって資本市場の制度的基礎が破壊されただけに深刻な問題を引き起こした。要するに市場経済の基本的な制度的基礎となる企業システムと金融システムがともに動揺したのである。傾斜生産方式採用の出発点となったアメリカからの重油輸入が、戦時補償打ち切りによる生産低下への対策として日本政府が占領当局に要請したものであったことは、傾斜生産方式と戦時補償打ち切りの密接な関係を示している^{*1}。第二に市場メカニズムがもたらす結果に対する社会の受容能力が低下していた。1946年度の実質個人消費は戦前の7割以下にすぎなかった。このような状態で市場メカニズムによって生産財産への資源の集中が生じた場合、一部の人が飢餓線以下に落ちる可能性は十分にあったと考えられる。

傾斜生産における政府のcoordinationは具体的には次のように行われた。物的資源の重点投入については物資需給計画と臨時物資需給調整法がその手段となった。物資需給計画とは個別品目ごとの供給数量を政府が見積り、これを各需要部門に割当てた計画であり、戦時期に経済運営の基礎とされた物資動員計画と同じ性質のものといえる。戦時期の物動計画は企画院、後に軍需省が作成にあたり、戦後は商工省、後に経済安定本部が継承した。傾斜生産については鉄鋼と石炭を相互に重点的に投入するという措置がよく知られているが、これは物資需給計画において戦略部門のウェイトを引き上げることを通じて行われた。物資需給計画をimplementする法的枠組みとなったのが臨時物資需給調整法（物調法）である。物調法は国家総動員法の失効と同時に1946年10月から施行され、政府に戦時期から引き続いて広範囲の物資統制権限を与える役割を果たした（大蔵省財政史室[1980]、pp. 299-300）。

以上の物資需給計画－臨時物資需給調整法の枠組みは戦時経済下の物資動員計画－国家総動員法の枠組みと事実上同じものである。上述の理由から市場機構による解決が望ましくないと判断された時、非市場的経済運営の範として直近の戦時経済の経験が参照されたのは当然といえよう。戦時経済との継承関係は業界団体についても認められる。終戦直後、政府は統制会ないしそれを改組した業界団体に統制権限を委譲することを構想した。1945年9-10月に商工省は、国家総動員法に代えて「経済の安定向上に関する法律」を制定し、統制会を同法に基づく団体に改組する方針を決めた。政府による統制を民間団体による自主統制に転換させるというこの方針は、占領当局の反独占政策と相容れないものであったため、上の構想はそのままの形では実現しなかった。しかし統制会に起源をもつ業界団体は解散や改組を経て継承され、また占領当局によるさまざまな制約を受けなが

^{*1} 有沢[1990]、pp. 40。

らもそれら団体は政府を補助する役割を果たした。

傾斜生産の第二の要素である資金の重点配分の仕組みについても戦時期からの継承関係が認められる。資金については、1946年度第4四半期以降、需給計画（資金計画）が作成されるようになった。資金計画は、預金増加と許容できる通貨増発の枠内に財政資金・産業資金需要を抑えるという視点から作成され、産業資金の割当が産業別に計画された。これは戦時中に企画院ないし軍需省が作成していた資金統制計画、国家資金計画と基本的に同じ性質のものである。

資金計画をimplementする手段となったのは復興金融金庫、金融緊急措置令に基づく金融機関資金融通準則、および日本銀行による融資斡旋制度であった^{*2}。副金の役割についてはよく知られているが、復金資金には量的な限界があったため、金融機関資金融通準則により、民間金融機関の融資を産業資金貸出優先順位表に基づいて重点産業に選択的に配分する規制が実施された。これは戦時期に臨時資金調整法とそれに基づく「事業資金調整標準」によって行われた資金統制とまさに同じ手法である。しかし貸出優先順位表による融資規制の直接的な効果は乙・丙順位の産業への資金供給を抑制することであり、民間金融機関に甲順位産業へ資金供給を行わせる積極的な機能を必ずしも持たない。これを補完したのが日銀の融資斡旋であり、この制度は重点産業の企業に対する融資シンジケートないし協調融資の組成を日銀が斡旋することを通じてこれら企業への資金供給を積極的に促進する役割を果たした。これもまた戦時期に全国金融統制会が行った共同融資の斡旋と同じ性質のものといえる。全国金融統制会は事実上日銀そのものであったことを考慮すれば（日本銀行[1984]）、その継承関係はより明確である。

要するに傾斜生産政策の実施にあたっては戦時期の制度と経験がフルに活用されたということができる。これが政府による生産の coordination という困難な課題がともかくも達成され、1947年以降生産の回復が進展した大きな理由と考えられる。またGHQによって輸入が厳しく制限され、当時の日本経済が事実上閉鎖経済に近かったという事情も政府が解くべき問題を単純化する役割を果たした。閉鎖経済を前提とすれば、国産のエネルギー源として石炭生産の回復を図る必要があることは明かだからである^{*3}。

しかし、なおかつ傾斜生産には弊害が伴ったことにも注意する必要がある。もっとも重要な問題は競争の欠如とsoft budget constraintによる経済の非効率化、

^{*2}以下、岡崎[1994]による。

^{*3}傾斜生産を「強制された輸入代替政策」とする見方（香西[1984]、pp. 32）は妥当なものといえる。

およびインフレーションである^{*4}。戦後数年間の企業経営は膨大な過剰雇用と低い収益率によって特徴づけられる。その発生のメカニズムについては当時の企業経営者の次の発言が明快である。品川白煉瓦社長の青木均一は1949年初めの日本経営者連盟の座談会で「まず賃金が上げられて赤字がどうにもならない。その差は政府の物価の引き上げを待ち、価格の吊り上げでカバーしてもらおう。こういう形で過去ずっと来たので経営の方面でも自ら苦心して原価を下げるより価格の吊り上げを待つ方に運動したほうがよいという邪道にみな入っておった。これは非常に易きについた」と述べている（『経営者』1949年2月、pp. 14）。赤字は多くの場合、復金の「赤字融資」によってファイナンスされた。すなわち統制の継続と復金融資が企業の予算制約をソフトにし、そのことが従業員と経営者のrent-seeking 活動を引き起こした。これはマクロ的にはマネーサプライの増加とインフレーションに帰結したのである。

3、市場経済化と産業政策－産業合理化政策－

このような問題を解消する役割を果たしたのはドッジラインの実施を通じてアメリカ政府によって強制された市場経済化であった。しかし、日本経済にとっても市場経済化は必ずしも容易な事業ではなかった。日本の市場経済化の過程における産業政策の役割をOkazaki[1995b]の基本的な論点を要約するかたちで説明しよう。日本経済の復興を産業構造の重化学工業化、特に機械工業の基幹的輸出産業化を通じて実現することについては、経済復興計画の作成プロセス等を通じて政府、民間を通じた幅広いコンセンサスが形成されていた。しかし市場経済に移行した当初、重化学工業分野の関連する複数の産業の高コストと小規模性が各産業の合理化投資を相互に制約し、そのことが機械工業の輸出産業としての発展を制約していた。この悪循環的な状況は、規模の経済性と産業間の補完性に起因する典型的なcoordination failureと考えられる。この問題を解決するうえで政府によるcoordinationが重要な役割を果たした。すなわち産業合理化審議会は悪循環を抜けるためのパスを政府・民間が協力して見いだす場となり、そのパスが関連産業の同時的合理化投資計画として定式化された。こうしてパスが発見されたことが民間企業と金融機関を積極的な合理化計画に導いた。

その際、産業政策が有効に機能した条件として次の点が挙げられる。まずcoordination問題の性質が比較的明確であったことが基本的条件となった。すなわち、望ましい産業構造の進路とその阻害要因について幅広いコンセンサスが存在した。これは第一に当時の日本経済に関するファンダメンタルな条件によるところが大

^{*4}以下、岡崎[1993]による。

きい。発展途上国の追い上げにより単純労働集約的な繊維工業の比較優位が脅かされる一方、日本には戦時期に軍需産業で機械工業に関する経験を積んだ労働力・人的資本が豊富に存在した。第二に民間の情報交換の仕組みが発達していた。戦時期に産業別の団体（統制会）とその連合体（重要産業協議会）が整備され、戦後の業界団体とその連合体（日本産業協議会、経済団体連合会）に継承された。これら団体を通じた情報交換が各産業が直面している問題とその相互関係に関する共通認識の形成に寄与した。さらに政府も情報を収集・評価するための条件を備えていた。第一に産業合理化審議会には委員として各産業の業界団体代表・主要企業代表が参加しただけでなく、多数の実務レベルの人材が業界団体とさらに幅広い主要企業から専門委員として参加した。多数の産業・企業にわたる民間専門家の参加が情報の相互チェックに寄与したと考えられる。第二に通産省は戦時・戦後統制の遺産として多数の技官を擁しており、通産省自体が技術や企業の能力に関するある程度の評価・審査能力を有していた。第三に政策の実施にあたっては金融機関の審査能力が活用された。開銀に蓄積された審査能力についてはよく知られているが、これに加えて日銀の融資斡旋と産業合理化審議会一般部会資金分科会を通じて民間金融機関の能力が産業政策の方向に誘導された。以上のような実態的・制度的条件が産業政策の立案・実施にあたっての政府の失敗を防止し、政府によるcoordinationの有効性を保証したと考えられる。

4、高度経済成長と産業政策Ⅰ：資金配分政策

高度成長期の産業政策について、1950年代における資金配分の調整・租税特別措置・外貨割当をとりあげる。まず、この節では、資金配分の調整－重点産業への資金配分－について、日本開発銀行の融資と1950年代後半に形成された民間資金配分の調整システムについて検討する。

(1) 日本開発銀行融資

産業間資金配分に対して直接的な影響を与える手段として、日本開発銀行(以下、開銀)の融資は重要な役割を果たした。開銀は、市場金利よりも若干低い金利で、政府の産業政策の方向に対応する重点産業に融資を行った。ここでは、1950年代の開銀の融資動向を追うことによって、「政府の失敗」がいかに回避されたのかを検討する。

1950年代を通じて、開銀融資が最も重点的になされたのは、エネルギー・輸送といったインフラストラクチャに関連する部門であった。1950年代においては、全体の80%以上が電力・海運・石炭向けに融資された。1950年代前半にはこれに鉄鋼を加えて四大重点産業とされ、次いで石油化学・合成繊維・機械工業といった

幼稚産業ないし新興産業が重視された。さらに、50年代後半になると、「国際収支の改善に寄与する産業の育成、合理化」が目指され、国内自給度向上・輸出振興によって国際収支を改善するという観点から輸出産業に融資の重点が置かれた^{*5}。このような産業選択に、大きな失敗はなかったものと思われる。インフラ関連部門については、急速な経済成長の中で、しばしばかなりはっきりした形でボトルネックが顕在化した。特に1956-7年の神武景気時には、電力・輸送・鉄鋼が三大隘路とされた^{*6}。すなわち市場メカニズムに任せておいては不十分にしか供給されない部門が明確となり、開銀融資は基本的にそのような方面に向かってなされたといえる^{*7}。一方、新興産業は、基本的に外貨獲得・外貨節約を基準として育成された。こうした基準は、しばしば訪れる外貨危機から要請されたものである。外貨獲得率の高い産業として、基本的に原料からの加工度がより高い産業が優遇されることになった。鉄よりもプラントの輸出が重視されたことなどは、その例である。加工度の高い産業は、天然資源に乏しい日本の要素賦存にとっても適合的であったと考えられる。すなわち産業選択は、日本の潜在的な比較優位に沿った方向でなされたものといえよう。

開銀融資が、より明確な基準にしたがって行われたケースも確認できる。1950年代後半から、中堅企業に対する輸出産業設備資金の融資が行われたが、その際、以下のような基準で輸出産業が選定された^{*8}。

- (1)申請企業が総生産額の3割前後の輸出実績(過去3年間の平均又は前年度実績)を有し、かつ今次設備計画の完成により3割以上の輸出比率に達する見込みが明らかなる場合。
- (2)申請会社の輸出実績が2割前後であっても業界全体の輸出比率が2割以上であり、今次設備計画により輸出比率の増大が確実に見込まれる場合。
- (3)(1)及び(2)の基準に至らざる輸出実績を有する場合でも間接輸出として輸出実績を確認しうる場合はその分を含め(1)及び(2)の基準により之を輸出産業と認定することがで

^{*5}日本開発銀行[1963]pp. 128-129、通商産業省編[1957]pp. 50-79など。

^{*6}1957年度『経済白書』。

^{*7}1956年度における開銀の運用方針に「できる限り民間資金による調達を基調とし、真に民間資金により難いものに限り、効率的、重点的に融資すること」とうたわれている。～日本開発銀行[1963]pp. 107。こうした民間資金に対する質的補充という面は、設立当初からあったが、1954年以降、緊縮財政と金融正常化への要請から財政投融資が圧縮されるなかで、次第に明確化した。

^{*8}通商産業省「輸出産業選定基準について」(1962年3月26日)。

きる^{*9}。

また、開銀自身の審査能力と審議会がその方向づけも重要な役割を果たしたと考えられる。この例としては海運業に対する融資が挙げられる。海運業への融資は1950年代初めにはリスクが高く、開銀は独自の調査を行って、海運業についてかなり悲観的な予想を有していた^{*10}。政府の強い要請にもかかわらず、開銀は独自の調査をもとに、厳正な審査を行った^{*11}。例えば1953年度の第九次前期計画造船に対する融資にあたって、開銀は「各船主の資産・担保力・収益力および企業の耐久力などについて検討を加え」とされる。また、第九次後期計画造船において開銀は、「海運造船合理化審議会の答申による選考基準により船主の実歴・組織・経営力などをも勘案し、かつ船価低減の努力を考慮して選考」を行った^{*12}。後者の例は審議会がチェック機能を果たしたことを示唆している。こうした審議会の機能は第九次計画造船では「建造船主は建造1隻につき戦標E型船または

^{*9}以上の基準は、復興期に貿易庁と商工省商務局の協議によって発給された輸出産業設備資金受給証明書の輸出産業認定基準である。「然し乍ら当時貿易庁と商務局と打ち合わせた輸出産業の選定基準はその後自然了解の形で開銀及び通産省に於いて踏襲され現在に至ったものである。」～前掲、「輸出産業選定基準について」による。こうした基準が厳格にすぎるとして、1962年に改訂緩和された（通産産業省企業局「日本開発銀行輸出産業融資選定基準の改定について」、1962年7月14日）。

^{*10}日本開発銀行調査部「昭和二十七年度船腹拡充の資金計画について」では、海運会社の財務状況、運賃市況、船価を検討した上で「二十七年度における純益・償却に関する運輸省の予想は、あまりに空漠たるものがあると思われる。そのみでなく、二十七年度新造船貨物船の船価は、今日の市況において、既に耐え得ない単価に上って来ているのではないか。現在の如き配当を維持する限り必要償却をも削らなければならなくなっているといえる」としている。

^{*11}たとえば、1954年の第十次計画造船において、運輸省の融資方針に対し、「開銀は担保を本船のみに限定することに反対し、さらに第十次船の建造融資の前提として海運と造船に関する総合対策の明確化、特に海運業界の整理統合を強く要望するに至った」（杉山[1992]、p. 83）。

^{*12}以上、前掲、日本開発銀行[1963]、p. 198。

これに準ずる低性能船2隻の解撤が義務づけられ^{*13}たことにも見られる。このような開銀の独自の審査や審議会のチェックは、rent seekingを抑制する機能を持っていたと思われる。また、開銀の審査が有効に行われた前提として、開銀の設立にあたって復興金融金庫の失敗に鑑み、開銀の政府からの独立性に慎重な考慮が払われたことを見逃すことはできない（Okazaki and Ueda[1995]）。

しかし、それにも関わらず、1954年造船疑獄が発生した。海運会社・造船会社が計画造船への割当や利子補給法案の制定などをめぐって、運輸省や自由党幹部へ賄賂を送ったとされた事件である^{*14}。開銀も、総裁・理事・審査部長が参考人として国会に喚問される、事件の渦中に巻き込まれた。この事件は、開銀融資に関する制度にrent seekingを引き起こすような問題点が存在することを明らかにした。1950年代後半に、開銀融資のうち法律に基づくものや各種審議会と関連するものが増えていったこと、すなわち明示的な融資の方向づけがなされるようになっていったことは、造船疑獄への反省に基づくものということができよう^{*15}。rent seekingのインセンティブを弱める機構が、徐々に整えられていったことになる。

(2)民間資金配分の調整

1955年に始まった高度経済成長は、前述のように電力・海運・鉄鋼が隘路となり、インフラストラクチャの不足が認識された。これを背景に、1956年には財政投融资計画に対する民間資金活用が図られ、1957年からは積極財政のもとでインフラ整備が本格化した。そこで、このために減少せられた民間設備投資資金を産業間にいかに配分するか、特に重点産業へいかに資金を回していくのか、という課題が生じた。政府部内では、法律などによる統制的な資金配分を行おうとす

^{*13}同上。こうした基準は、開銀の調査にも基づいていた。「定期航路の拡大も一つの峠にかかっていると見ることができよう。今後の問題としては、徒らの濫設よりも高性能の優秀船の配置による航海日数の短縮が大きなねらいであろう」

（日本開発銀行調査部「我国遠洋定期航路の現状」、1953年3月）。

^{*14}造船疑獄については、寺谷[1993]、p. 126を参照。

^{*15}法律は、硫安合理化法(1954年6月)、石炭鉱業合理化臨時措置法(1955年8月)、機械工業振興臨時措置法(1956年6月)、電子工業振興臨時措置法(1957年6月)、日本合成ゴム株式会社法(1957年6月)、中小型鋼船造船業合理化法(1959年4月)など。審議会は、海運造船合理化審議会、科学技術行政審議会、電源開発調整審議会、機械工業審議会、電子工業審議会、石炭合理化審議会など（日本開発銀行[1963] pp. 137-138）。

る動きがあった^{*16}。これに対し、産業界・金融界から強い反発があり、金融機関に対する指示権・命令権を持たない金融機関資金審議会を大蔵省に設置することで決着した(1956年)^{*17}。金融機関資金審議会に対応して、1957年11月、全国銀行協会連合会内に資金調整委員会が、同年12月、通産省に産業合理化審議会産業資金部会が設置され、資金配分調整のための仕組みがほぼ完成した(Okazaki[1995 a])。

この時期に形成された諸制度は、通産省企業局産業資金課、各原局、各業界団体、大蔵省理財局資金課などの既存の諸制度と連携しながら産業資金配分調整の機能を果たした。通産省は、毎年の年度始めに、所管産業の設備投資計画を調査した。この調査は、原局がそれぞれの担当産業についてとりまとめ、産業資金課がチェックするという形で行われた。計画は、原局において審査・screeningを経っていたが、産業資金課はさらに3つの観点から審査を行った。第一に、産業別の長期計画との整合性である。原局が作成した企業別の長期計画が、設備投資計画の審査の基準とされた。この際、産業資金課は各産業の計画相互の整合性にも考慮を払った。産業間のcoordinationの機能の一部を担ったものといえる。第二に、技術的な審査である。産業資金課は優秀な技術スタッフを擁しており、彼らが技術的な観点から投資プロジェクトの内容に立ち入った審査を行った。第三は、開銀を中心とする財政投融資資金枠との関連である。この枠は大蔵省と金融機関資金審議会によって設定され、通産省に伝達された。この際、大蔵省と通産省の関係は双方向的であり、産業資金課は大蔵省理財局資金課と緊密に連絡をとりながら、通産省所管産業の投資計画と財政投融資計画との整合化につとめた。

^{*16}大蔵省関係では、1955年はじめの民主・自由両党の政策協定に基づく「金融機関の資金運用の調整のための臨時措置に関する法律案」、1955年末の自由民主党の「資金委員会法案」(いずれも廃案、大蔵省『銀行局金融年報』1956年版を参照)。通産省関係では、「投資協議会設置案」が1955年4月7日の産業合理化審議会総会総合部会で審議された。この案は、経済審議庁に官庁、金融機関等を主要メンバーとする投資協議会を設け、(イ)年間の産業資金の需給の見通し、(ロ)電力・海運・石炭・鉄鋼等の基礎産業の業種別の資金枠の設定、(ハ)当該年度の重要合理化工事、投資を抑制すべき業種及び工事等金融機関の投融資の指標たらしめる、というものであった。これも成案には至らなかった。

^{*17}金融機関資金審議会は、財政投融資計画などの国の計画への民間資金の円滑な活用を図るための方法や民間金融機関の協力内容、経済自立5カ年計画達成のために必要な重要産業等の資金確保を図るための民間金融機関の資金運用上の指針、中小企業融資円滑化、不要不急融資抑制、などについて審議した。

産業合理化審議会資金部会では、産業資金課によって作成された投資計画と大蔵省などから伝達された資金供給見込みをもとに、重要産業部門の所要設備資金の確保および設備投資の規模の調整などについて、産業の側に立って審議された。産業資金部会は、前述の手続きにしたがって作成された投資計画を、産業界の代表者の了承を得ることによってオーソライズする場を提供した。さらに、調整された設備投資計画と通産省の産業政策に関して、金融界の代表者の了解を得るという機能を果たした。このようにして、政府の資金計画は、様々な角度からチェックされたのである。

4、高度成長期の産業政策Ⅱ：租税特別措置

1950年代に実施された租税特別措置は、特別償却制度、重要物産免税制度、重要機械類輸入税免税制度、輸出所得控除制度などがある。ここでは、最も広範になされた特別償却制度について取り上げる。1951年に「日本経済の健全な発展に資するため緊急に必要なものとして指定された特定の機械設備および船舶」について、3年間5割増償却が認められた。翌1952年、企業合理化促進法に基づいて、「機械設備等を緊急に近代化する必要のあるものとして指定(政令指定)された重要産業に属する事業を営むものが、近代的な機械設備等として指定(告示指定)された特定の機械設備を取得した」とき、初年度2分の1償却が認められた。企業合理化促進法の重要産業として指定されたのは全部で32業種、通産省所管産業は23業種^{*18}であった。当初は、鉄鋼・石炭など基礎産業を中心に選ばれ、1953年にミシン製造業・写真機製造業等の輸出産業が加えられ、57年度の改正で、時計製造業、粉末冶金製品製造業などの「機械工業振興臨時措置法」関係の業種、石油化学製品製造業が追加指定された^{*19}。

特別償却制度は、設備の合理化に対するインセンティブを企業に与えるための一つの手段となった。ここでは、特別償却制度が主にどのような産業によって利用されたかを見ることによって、政府の政策意図を探ることとする。表2は産業別の減価償却額に占める特別償却の割合が示されている。軸受、自動車、産業機械、電気機械は輸入代替途上にある産業で、鉄鋼、繊維機械、造船は戦後成長した新

*18 染色整理、化学肥料、ソーダ、カーバイド、タール製品、染料中間体、石油精製、耐火れんが、製鉄、製鋼、鉄鋼圧延、鉄鋼鑄造、鉄鋼鍛造、非鉄金属精錬、非鉄金属圧延、発電用タービン、ボイラー、金属工作機械、軸受・鋼球、発電器、電線・ケーブル、電気通信機械器具、自動車、金属鋳業、石炭鋳業、硫黄・硫化鋳採掘。

*19 通商産業省編[1957]pp. 92。

しい輸出産業であった。外貨節約・外貨獲得をめざすという観点から、重要産業が選ばれていた可能性がある。1956年の臨時税制調査会における各産業の代表者の口述にも、外貨獲得といった点からの特別償却制度の存続・拡充の要求がしばしば現れている^{*20}。外貨獲得率が、特別償却制度における重要産業の一つの基準となっていたことが想像できる。

臨時税制調査会ではまた、自動車工業の代表者がアメリカとの生産設備の格差を根拠に合理化投資の必要性を訴えている^{*21}。特別償却によって設備が近代化し、品質性能・所要金属材料原単位の歩留まり・加工工数などにおいて、アメリカとの差は縮まってきたが、まだ格段の差がある。アメリカと比べて生産設備の構成が著しく陳腐化しており、更なる設備近代化が必要であり、そのための資金調達手段として特別償却制度が不可欠である、との論旨が展開されている。自動車などの輸入代替産業では、国際水準に到達するといった目標を訴えることによって優遇を求めたのである。生産設備を国際水準に近づけるという観点が、特別償却の一つの基準となっていたことが想像できる。

以上から特別償却制度の基準は、国際競争力の強化であったと要約することができるように思われる。そうした方向へのインセンティブが対象産業全般に対して与えられた^{*22}。実際のところ、特別償却制度による「補助金」の額はそれほど大きくなく、投資を促進する効果の大きさについてはかならずしも明確でない^{*23}。しかし、国際競争力の強化というかなりはっきりとした目標が設定されたこと自体が、大きな役割を果たしたと考えられる。特に自動車のような強力に保護

^{*20}井上英熙(第一セメント株式会社社長)「セメント工業の企業合理化促進法に基づく特別償却制度について」では、セメント工業の老朽設備の合理化・近代化による生産性向上と製造原価の切り下げによって、「国内需要の価格の引き下げの要請に応え、さらには外貨獲得率100%のセメント輸出の伸張に寄与できる」としている。さらに、「特にセメント工業において之(コスト引き下げ)を強調せんとする所以はセメント輸出の国際競争に打ち克たんが為であります。」(臨時税制調査会[1956])。このほか重要物産免税制度のビニロンについても、外貨獲得率100%ということが強調されている。

^{*21}永野清治(いすゞ自動車株式会社取締役)「特別償却制度について」(臨時税制調査会[1956])。

^{*22}これは、将来の貿易自由化が念頭に置かれ、輸入保護政策が時限的であったということに対応している。国際競争力強化へのインセンティブを与える政策が、時限性をcredibleにする役割を果たした可能性も考えられる。

^{*23}小椋正立・吉野直行[1985]などを参照。

された輸入代替産業において、輸入代替にとどまらずに国際水準に達成する努力を促すインセンティブを与えたと考えられることは、多くの発展途上国の輸入代替政策と比べた場合に重要である。輸入代替政策に伴って発生する可能性のある保護政策への安住という問題を補正する役割を果たしたといえることができる。

5、高度成長期の産業政策Ⅲ：外貨割当

1950年代に実施された外貨割当制度は、産業間資源配分に対する外貨資金の面からの政策的介入であった。外貨割当制は特定の財の輸入を数量的に制限する事を通じて大きなrentを発生させる可能性があり、そのため制度の設計の段階からrent-seekingを防止するための配慮がなされた。通産省当局者によって執筆された島田編[1960]は外貨割当制の基本的な運用方針について次のように説明している（p. 158。以下の記述は同書pp. 158-180による）。

現行輸入貿易管理体系においては、行政庁の役割をなるべく基本方針の策定にとどめ、現実の管理ないし規制はその基本方針の枠内でなるべく画一的、機械的に行い、行政庁の恣意の入る余地を少なからしめ、かつ、その基本方針なり、現実の規制の手続きなりは、これを広く公開して一般の批判の目にさらすことがいわば必要ともいえるべき輸入貿易管理において最小限確保されなければならない要件と考えられているのであって、その具体的な表現として、外国為替予算制度と管理の公開主義を挙げることができる。

外貨割当制の対象とされた品目に関する個々の割り当て申請に対して、外貨予算の枠内で外貨を割り当てることは通商産業大臣の自由裁量行為とされたが、これは「通商産業大臣が恣意にケース・バイ・ケースの審査を行って割当を決める趣旨ではないのであって、当該品目の輸入について行政庁が直接介入しなければならない必然性－割当の目的－に応じて品目ごとに一定の基準を定め、この基準に準拠して画一的に（あるいは基準に従って審査の上）割当を行っていい」た。この基準は外貨資金割当基準と呼ばれ、公表されていた。割当基準は大きく①純粹商社割当と②発注書方式に分かれた。前者は輸入業者に外貨を割り当てる方式であり、その際、「割当の可否、割当金額等の判断基準として最も多く採用されるのは、申請者の過去の輸入実績であ」った。その理由としては、過去の輸入実績は、申請者が過去においてその輸入を円滑に遂行しえた証左と考えられ、かつ、「輸入実績を基準として割当が行われれば、輸入取引の長期安定を図るに役立つ」ことが指摘されている。発注書方式は輸入業者に対する国内企業の発注に対して外貨を割り当てる方式であり、実質的には割当の対象は発注した国内企業となる。運用にあたっては原材料については、割当申請に先だって通産省が発注者別に発

注限度を行政指導する内示書方式が採られた。「内示書の発券の基準としては、多く、設備能力と輸出実績が採用される」とされ、輸出実績を基準とした場合は「輸出リンク制」と呼ばれた。以上の外貨割当制に運用について注目すべきことは、第一にrent-seekingを抑えるという明確な方針にしたがって、割当基準の客観化が行われたことである。第二に、設備能力と輸出実績を重視した割当基準は設備投資と輸出実績を増やした企業にrentを配分する機能を有し、そのことが企業設備投資と輸出を促進するとともに企業間競争を激化させる役割を果たしたと考えられる。

6、おわりに

以上見てきたように戦後日本経済にはさまざまな市場の不完全性、市場の失敗が見られ、産業政策が役割を果たし得る余地が存在した。市場経済の制度的基礎が動揺するとともに所得水準が生存最低線の近くまで低下した経済復興期には傾斜生産等の政策を通じて政府は大きな役割を果たした。戦時期に構築されたさまざまな制度や戦時期の経験が経済復興政策の円滑な機能を支えた。しかし同時に復興期の産業政策が企業の過剰雇用に象徴される非効率性やインフレーションなどの大きな問題点を残したことも否定できない。その基本的な原因は統制的な政策自体が競争を抑止し、soft budget constraint の問題をもたらしたことにあった。

これに対して市場経済化以降の産業政策は、市場の失敗が的確に認識されただけでなく、政府の失敗を回避するための制度を備えており、有効に機能したと評価することができる。政府の失敗を回避することを可能にしたと考えられる条件を改めて整理すると以下のようなになる。第一に、民間に分散している情報を産業政策に反映させるさまざまな仕組みが用意されていたことが挙げられる。多数の民間企業関係者が参加した審議会、その前提としての業界団体の存在、政策の実施にあたっての金融機関の判断の重視などがこれにあたる。第二に、産業政策の実施にあたってrent-seekingを防止するための意識的な努力が払われた。基準の客観性を重視した外貨割当制の運用がその典型であり、ほかに公的金融機関の独立性、審議会による政策のチェックなどが挙げられる。第三に、政策基準の客観性が同時にrentの配分をめぐる企業間の競争を促進する役割を果たした。第四に輸出振興が産業政策の基本的な目的とされたことである。そのことが政策対象の選択にあたって常に国際競争力を意識させ、非効率な産業の保護を抑止した。こうした日本の産業政策の経験は、発展途上国および市場経済化しつつある旧社会主義国に対して示唆に富むものといえることができる。

参考文献

- Johnson, Chalmers[1982] *MITI and the Japanese Miracle*, Stanford University Press
- Krugman, Paul and Maurice Obstfeld[1991] *International Economics: Theory and Policy*, Scott Foresman and Company
- Matsuyama, Kiminori[1995] "Economic Development as Coordination Problem," in M. Aoki, M. Okuno-Fujiwara and H. Kim eds., *The Role of Government in East Asian Development: Comparative Institutional Analysis*, Oxford University Press, Oxford, forthcoming
- Okazaki, Tetsuji[1995a] "Evolution of the Financial System in Postwar Japan," *Business History*, vol. 37-2
- Okazaki, Tetsuji[1995b] "Government-Firm Relationship in the Postwar Japanese Economic Recovery," in M. Aoki et al eds., *op cit.*
- World Bank[1993] *The East Asian Miracle*, Oxford University Press, Oxford
- 有沢広巳監修[1990]『資料・戦後日本の経済政策構想』第3巻
- 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
- 大蔵省財政史室[1976]『昭和財政史—終戦から講和まで』第12巻、東洋経済新報社
- 大蔵省財政史室[1980]『昭和財政史—終戦から講和まで』第10巻、東洋経済新報社
- 岡崎哲二[1993]「企業システム」、岡崎哲二・奥野正寛編『現代日本経済システムの源流』、日本経済新聞社
- 岡崎哲二[1996]「戦後経済復興期の金融システムと日本銀行融資斡旋」、東京大学経済学部『経済学論集』第61巻第4号、近刊
- 小椋正立・吉野直行[1986]「税制と財政投融資の投資への効果」、『経済研究』第36巻2号
- 香西泰[1984]「第1章 復興期」、小宮他編[1984]
- 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
- 佐橋滋[1967]『異色官僚』ダイヤモンド社
- 産業構造調査会[1964]『日本の産業構造』
- 島田喜仁編[1960]『貿易・為替管理法』、有斐閣
- 杉山和雄[1992]『海運復興期の資金問題』日本経済評論社

全国銀行協会連合会[1965]『銀行協会20年史』
通商産業省編[1957]『産業合理化白書』日刊工業新聞社
通商産業省編[1990]『通商産業政策史』第6巻 通商産業調査会
通商産業省編[1991]『通商産業政策史』第2巻 通商産業調査会
通商産業省編[1992]『通商産業政策史』第3巻 通商産業調査会
鶴田俊正[1982]『戦後日本の産業政策』日本経済新聞社
寺谷武明[1993]『造船業の復興と発展』日本経済評論社
中村隆英編[1989]『計画化と民主化』岩波書店
日本開発銀行[1963]『日本開発銀行十年史』
日本銀行[1986]『日本銀行百年史』第4巻
臨時税制調査会[1956]『臨時税制調査会資料集(その1)-租税上の特別措置に関する資料(直接税分科会)』