

經濟論叢

第134卷 第5・6号

イギリス批判会計学派の方法論……………高 寺 貞 男	1
18世紀におけるバルルマンと王権(1)……………木 崎 喜代治	18
戦後日本の産業政策と高度経済成長……………小 林 正 人	42
外貨換算会計基準の制定とその経済的影響……………小 野 武 美	60
日本資本主義確立期における財政金融構造……………片 山 徹	80

経済学会記事
経済論叢 第133卷・第134卷 総目録

昭和59年11・12月

京 都 大 学 経 済 学 会

戦後日本の産業政策と高度経済成長

——産業政策の有効性と評価に関する一考察——

小 林 正 人

I はじめに

戦後日本経済は、国際的にも例のない高率の民間設備投資を展開して高度成長をとげ、その間に主要諸産業は生産規模を著しく拡大し輸出競争力を強化した。しかし今日ではいくつかの問題に直面しており、なんらかの構造転換に迫られている。一例をあげるとすれば、貿易摩擦産業と構造不況産業との並存がある。そして、前者の摩擦回避のための企業の海外進出と、後者の縮小・撤退とが同時に自然発生的にすすむならば、国内経済に大きな影響を与えることが予測できる。この場合、問題は構造転換のあり方になるであろう。

ところで、貿易摩擦も構造不況もそれらの問題の基礎には、当該の諸産業が高度成長期に実現した巨大な生産規模や高い〈生産性〉が存在しており、そして全体としては、民間設備投資主導型の経済成長によって形成された産業構造および経済構造そのもの問題がある。しかも、諸産業の発展の基盤となった大規模な設備投資に対して、日本の行政官庁は重要かつ多様な政策を実施してきた。従ってこれらの政策が果たした役割の分析と評価は、構造転換という今日の問題を考える上でも、避けて通ることのできない課題である。

本稿では第1に、戦後日本の経済政策のうち、諸産業への影響が特に著しい産業政策について検討する。その際、産業政策の政策手段、政策決定方式の国際的な特質を明らかにし、その上で、設備投資主導型の高度成長との関連でみた産業政策の「有効性」について吟味、分析する。

次に、経済政策の評価は、それがどんな経済的帰結を生み出したかによって、

最終的には与えられるべきである。そこで、本稿では第2に、最近の日本経済における構造的問題点を分析する。但し、政策転換にとって特に重要と考える3つの論点にのみ問題を限定する。

II 日本の産業政策と通産省

70年代後半の日本経済は、原油価格高騰の衝撃を最も受けやすいと言われながら、欧米先進国と比べて相対的には高い成長率、低い物価上昇率を示し（但し問題点についてはⅢ節）、さらに家電、鉄鋼、自動車、工作機械、半導体などの産業が貿易摩擦をひきおこす中で、その輸出競争力をも示している。これらは、日本の経済政策、とりわけ通産省と産業政策の役割に対する関心を高めている。

海外からの通産省への関心は、1960年代後半からあった。日本の貿易・資本の自由化を遅らせているとして通産省を notorious MITI（悪名高き通産省）と論評した *The Economist* をはじめ、「行政指導」の除去を要求した米国議会報告（通称ウィリアムズ委員会報告）¹⁾、日本の官民協調関係を具体的に調べた米国商務省報告²⁾、などが出された。また国内では、60年代後半の大型企業合併の推進、独禁法行政の後退、これを進める通産官僚の産業再編成論、などに対する批判がなされた³⁾。

渡部経彦氏は、日本で実施された成長政策として①産業活動のための外部経済を創出する政府投資（道路・港湾の整備）、②民間設備投資の誘発を目的とする財政手段（税制、特別償却制度）や金融手段（政府金融機関などからの低金利の長期資金の供給）、③特定産業育成のための税制および政府金融機関からの貸付、などを挙げている⁴⁾。そして全体として「政策当局の誘導的介入の

1) *U. S. International Economic Policy in an Independent World*, 1971. 日本経済調査協議会訳「相互依存の世界におけるアメリカの国際経済政策」1972年。

2) 米国商務省編「株式会社・日本」（大原進・吉田豊明訳）サイマル出版会、1972年〔U.S. Department of Commerce, *JAPAN Government-Business Relationship*, 1972〕。

3) 「週刊東洋経済臨増 産業政策と八幡・富士合併問題」1968年12月11日号、を参照。

4) 渡部経彦「現代の経済政策」岩波書店、1967年、99—100ページ。

強い新古典派総合型成長政策⁵⁾と特徴づけている。これは、一般的財政金融政策（国債の発行や公定歩合の変更など）とは多分に異なる、特定産業向けの政策が多いという現実を反映している。

これらの政策が日本の高度成長に果たした役割の大きさにもかかわらず、産業政策やその主要な政策主体とされる通産省の役割については、財政や金融の分野ほど検討が尽くされているとは言えない。以下では、日本の産業政策の特質、およびその有効性について検討を行なう。

〔1〕 産業政策の有効性に関する2つの見解

高度成長には高度成長政策が対応していたと一般に言われるが、産業政策の有効性については否定的見解と肯定的見解とがある。

有効性を疑う見解の中では、通産官僚自身の発言もある。例えば「結果としては、こういう経済になった。要するに政策があろうとなかろうと、こうなったのではないかと思われ、ある具体的な政策がどういう効果をもったかは検証されていない⁶⁾」と。政策はあったが効果はあまりなかった、という主旨である。あるいは業界の側は「官僚たち……の言うこと、やることはいつもわれわれの後手にまわり、われわれにチエを借りていた⁷⁾と論評する。これは、通産省が高度成長を実現したと単純には言えないことを示している。実際、通産省と業界が対立する場合はしばしば見られた。

他方、有効性を肯定する見解の1つは「日本株式会社 (Japan, Inc.)」論である。これには、日本経済の全体を、官僚が指揮し各業界が事業部門のごとくこれに従う企業体とみるものと⁸⁾、「業界が政府とともに『日本株式会社』の取締役会に同席している⁹⁾と両者を並列にみるものがある。また、この後者の見解に立った上で、産業政策の有効性について「実際には効果的でなかったと評

5) 渡部経彦・筑井甚古「経済政策」岩波書店、1972年、87ページ。

6) 座談会・新しい通産官僚、「通産ジャーナル」1975年特別号、128ページ（仲井真弘氏の発言）。

7) 鈴木孝夫「経済官僚」日本経済新聞社、1969年、14ページ（小坂徳三郎氏の発言）。

8) ジェームス・アベグレン「日本経済の探求 株式会社っぽん」ダイヤモンド社、1970年、を参照。

9) 米国商務省編、前掲書、29ページ。

価されているものもある。しかし、全体としてみれば……役立てられた¹⁰⁾とする見解がある。けれどもなぜ「全体として」なら言えるのかは明示的ではない。政策の有効性を検証するには、現実の経済の中のどんな客観的条件によってそれが可能になったのかを示さなければならない。本節の重点はここにある。

〔2〕 産業政策の日本の特質と通産省

日本の産業政策の有効性を検証するには、まずその基本的特質を把握しておく必要がある。2つの指摘をここに示す。「先進諸国の経済政策の体系には財政金融政策や独禁政策……はある。けれども通産省的な産業政策が政策体系のなかで独自の位置を示している国は少ない。」¹¹⁾「タテ割り産業を常時ウォッチし、問題点を拾いあげ、それを解析して、それに的確な診断と具体的な処方箋を書いてそれをプッシュしていくということは、他の工業国ではやっておりません。」¹²⁾

「通産省的な産業政策」といえば、やはり「タテ割り産業のための処方箋」、即ち個別産業振興のための一連の計画や臨時法である。1950年以降の主なものを以下に挙げてみる¹³⁾。

1951年 鉄鋼業第1次合理化計画

1952年 綿紡合理化計画

1953年 合成繊維工業育成五カ年計画、硫安工業第1次合理化計画

1955年 石油化学工業育成対策

1956年 鉄鋼業第2次合理化計画、機械工業振興臨時措置法（機振法）とそれに基づく工作機械工業合理化基本計画・自動車部品工業合理化基本計画、繊維工業設備臨時措置法

10) 相田利雄、戦後日本の産業政策と独禁政策、北田芳治・相田利雄編「現代日本の経済政策」下巻、大月書店、1979年、19ページ。傍点は筆者。

11) 篠原三代平、異説・日本株式会社論、「エコノミスト」1976年11月5日、114ページ。傍点は筆者。

12) 変動期の経済官僚、「経済セミナー」1976年10月、52ページ（元通産官僚、林信太郎氏の発言）。傍点は筆者。

13) この一覧表のためには、北田芳治、戦後日本の経済政策、北田・相田編、前掲書、上巻、14—15ページの表、および、相田、前掲論文、19ページの表、その他の資料を利用した。

1957年 電子工業振興臨時措置法（電振法）とそれに基づく電子工業合理化
基本計画

1958年 航空機工業振興法とそれに基づく航空機工業合理化基本計画

1961年 機振法の改正・延長（第2次機振法）

1964年 電振法の延長

1966年 機振法の改正・延長（第3次機振法）

1971年 特定電子工業及び特定機械工業振興臨時措置法（機電法）

1978年 特定機械情報産業振興臨時措置法（機情法）

これらの個別産業振興策が、公示された目標のすべてを達成したわけではない。しかし、このように産業ごとの政策を政府が策定すること自体が、産業保護政策はかえって経済的効率を低下させるとみる欧米の経済政策の通念からすれば、国際的に極めて特異なのである。

この産業政策における個別性について、米国商務省は「日本経済が、ある種のマスター・プランにもとづいて巧みに運営されてきた（とはいえない）……むしろ、日本人は状況に応じて対処し、問題ごとにプログラムをつくって勝負する」¹⁴⁾と指摘する。即ち日本の産業政策では、総合的計画はないまま、個別産業の国際競争力の強化に政策が集中された。これが他の重要な政策課題を軽視させたものと考えられる（具体的にはⅢ節〔3〕）。

このような個別的産業政策を生み出した基礎に、通産省における独特の「タテ割り」組織体制がある。即ち、1949年に商工省と貿易庁が統合して今日の通産省が発足したときに、物資別縦割原局（重工業局、軽工業局、繊維局、鉱山局、石炭局、公益事業局）がおかれ、これに政策別横割原局（通産局と企業局）がかみあって、「各産業・各業種毎の産業政策が決められ」¹⁵⁾た。しかも「通産省縦割原局の競い合いのなかで」¹⁶⁾出されたため、産業政策の個別性という特色が生み出された。なお、この縦割り組織の源流が、戦時経済統制下の

14) 米国商務省編、前掲書、22ページ。

15)16) 相田、前掲論文、8ページ、19ページ。

商工省の機構改革（1939年）にあるという歴史的事実には注目される¹⁷⁾。

これらの個別産業振興策が実施される際には、①通産省による当該産業についての調査と、その産業の必要性と将来展望を明らかにした文書の作成、②外貨割当の認可と開発銀行からの資金供給、③外国技術の輸入の許可、④設備の特別償却の許可、⑤造成済みの土地の無償または安価な提供、⑥税法上の特典の供与、⑦行政指導カルテルの形成、などの個別的措置が政策手段として動員された¹⁸⁾。例えば前記の「機振法」の場合には、通産省の担当官、業界団体、関連民間企業の三者の協議に基づいて合理化基本計画を定め、減免税措置、開発銀行の長期低利融資、合理化カルテルの形成などの措置がとられた¹⁹⁾。この機振法により、1956～60年度に「開銀融資115億円が指定業種に投入された。この財政資金による助成は、機械工業の基礎的部門における設備近代化に大きく貢献した」²⁰⁾のである。これは、開銀融資などが設備近代化、即ち民間設備投資の促進に貢献した事情を、具体的に示している。

また、上述の三者協議について、米国商務省はこれを官民協調関係（Government-Business Interaction）と名づけて詳しく述べている。例えば「業界人は、主として通産省が作成する産業計画にはもっと深く関係している。政府と業界の密通の度合いは、この面できわめていちじるしい。業界首脳は、通産省の強力な産業構造審議会とその下部委員会組織に参加している。」²¹⁾「関係する産業界の代表が絶えず通産省と連絡をとり、このため双方の見解が検討の対象となり、双方がその結果にしたがうことになる。」²²⁾ここには、産業政策の目標や手段が、官僚と企業との公式、非公式の接触を通じて決定される官民協調体制が具体的にみられる。これは、官僚と企業とは上下の関係にはなく、またこのような Interaction が産業政策の「有効性」の前提にあることなどを示している。

17) C.Johnson, *MITI and the Japanese miracle*, 1982, p. 146, p. 41. 矢野俊比古監訳「通産省と日本の奇跡」1983年、160ページ、50ページ。

18) *Ibid.*, pp. 236-237. 邦訳、257-258ページ、を参照。

19) 相田、前掲論文、20ページ、を参照。

20) 機械工業研究会編「日本の機械工業」通商産業研究社、1969年、265ページ。

21)22) 米国商務省編、前掲書、32-33ページ。

そこで次に、官民協調方式で決定される個別的産業政策の「有効性」について検証する。ここでは、これまで再三登場してきた開銀融資を具体例としてとりあげる。

〔3〕 産業政策の有効性——開銀融資を中心に——

開銀融資の役割が〈量的補完から質的補完へ〉変化したとする説からみてゆく。即ち、日本開発銀行が設立された1951年から53年までは、開銀融資は、「電力・海運・石炭・鉄鋼の四基幹産業に重点がおかれ」²³⁾ たので「産業資金の直接的・量的補完」²⁴⁾ と特徴づけられた。しかしその後、それらの比重は大幅に低下し、「そうした産業の周辺の部門や……新産業（石油化学・特定機械・電子工業）の保護育成に開銀の融資活動が向けられはじめた」²⁵⁾ ことから、「開銀の民間金融機関に対する機能が『質的補完』に移」²⁶⁾ ったと特徴づけられた。ここで注目すべき点は、上記の新産業がその後の高度成長期に日本の主要産業へと発展したことである。ここに開銀融資の〈先導的〉役割をみることができる（おそらく前記の機振法や電振法に基づく融資）。また、産業設備資金の需要総額のうちの開銀融資の比率は1953→61年には22→5%へと低下しており、量的比重の低下も明らかである。しかし〈質的補完〉という概念は内容が不明確である。

開銀融資の量的比重についてより詳しく、2業種を例にとってみておく。①工作機械の合理化計画（前記）に基づく1959～61年の開銀融資29億円は、同期間における工作機械工業の投資額（機械設備のみ）のうち、14%を占めた²⁷⁾。②自動車部品の合理化計画（前記）に基づく1956～67年の開銀融資201億円は、同期間における自動車部品工業の設備投資（指定機械）額実績のうち、17%を占めた²⁸⁾。——制約の大きい資料による試算ではあるが設備投資（土地・建物

23)24) 遠藤湘吉「財政投融资」岩波書店、1966年、111ページ、113ページ。

25)26) 同上、138ページ。傍点は筆者。

27) 日本工作機械工業会「工作機械製造業界の長期発展構想」1968年、37ページおよび50ページの「第五表」より筆者が算出。

28) 機械工業研究会編、前掲書、900ページの「3-8表」より筆者が算出。

を除く)に対する開銀融資の比重がほぼわかる。これは圧倒的な量的比重でもないが、新規の設備投資を促進する効果をもったことは確認できる。

その上で、開銀融資の果たした役割に関して重要なのは次の指摘である。即ち、当時の機械、電子、石油化学などの新産業の将来が不透明なときに「政府系金融機関の資金供給が『呼び水』となって、民間金融機関のこれらの諸産業に対する資金割当を増やし、ここに重化学工業に対する『傾斜金融』構造ができ上がった。」²⁹⁾「事実、ひとたび政府金融機関が……融資を決定すると、民間金融機関は事実上無審査の形で競って融資した。」³⁰⁾米国商務省も、開銀融資の意義を「指標的融資」と名づけて、同様の指摘をしている。つまり、前述のように官民協調の下で特定産業の将来性に関する文書が作られ、開銀融資がなされると、都市銀行などにとって自らの貸出しの安全性を高める要因となり、積極的な貸出しを促進したのである。

即ち開銀融資は、当時の新産業への先導的融資などを通じて、それ自体の量的効果は必ずしも高くなくても、大量の民間資金を設備投資へと誘導する役割をはたした。さらに、この設備投資が他の産業への需要波及効果を及ぼすことによって設備投資主導型の高度成長を促進したのである。これは二重の意味で設備投資促進の〈間接効果〉であり、従って〈直接効果から間接効果へ〉変化したと特徴づける方がより適切である。

このような開銀融資の〈間接効果〉が生じるには、都市銀行間の融資競争などを含む高度成長期の金融メカニズムが条件になっている。言うまでもなく、このメカニズムの根幹は間接金融方式である。高率の貯蓄率に基づいた大小の預貯金が広く都銀などに集められ、これが系列企業に事実上の中長期資金として貸出され、高水準の民間設備投資を可能にした。さらに、日銀貸出といわゆる低金利政策とが、都市銀行の系列融資やオーバー・ローンを促進し、大企業への融資集中を支えた。このような金融メカニズムという客観的条件によって、

29) 鶴田俊正「戦後日本の産業政策」日本経済新聞社、1982年、74ページ。

30) 上野裕也「日本の経済制度」日本経済新聞社、1978年、33ページ。

開銀融資の〈間接効果〉が可能になったのである。アメリカの半導体開発などのように、単に政府融資があるだけではこのような効果は生じない。

ここでこれまでの分析を要約する。①通産省の政策決定は企業との不断の協調関係を通じて行なわれ、そしてこのことと、通産省の独特な組織体制とが、総合的計画を欠いたまま政策を個別化させた。②政策のこのような個別化にもかかわらずその有効性を可能にしたのは、開銀融資の場合、高率の民間設備投資を支えた金融メカニズムである。この客観的条件によって、開銀融資は社会的資金の産業と大企業への集中を間接的に誘導し、膨大な民間設備投資と生産規模の巨大化を促進した。またこれが、今日の輸出競争力の強さを生み出した（なおこの強さのもう一つの基盤についてはⅢ節〔2〕でみる）。

〔4〕 産業政策の概念およびその批判

これまでの検討をふまえて、産業政策とは何か、またその批判の問題について述べる。

産業政策をどう定義するかの問題は、貝塚啓明氏が「産業政策とは、通産省が行なう政策である」³¹⁾と皮肉をこめて定義したことを発端としている。確かにこの定義は、同じ製造業でも通産省だけが所管官庁ではないという問題はある³²⁾。しかし、程度の差はあっても産業に影響を与えないような経済政策はないのであるから、産業への政策的介入になるあらゆる政策が産業政策である³³⁾とするべきではない。産業政策が戦後日本経済の成長方式と密接に関連した概念であり、industrial policy という概念は英米にはなかったことが忘れられてはならない。ここで貝塚説を再度みるならば、上記の定義が、「今日の官僚機構において占める通産省のもつ力」³⁴⁾と「産業界の利益」³⁵⁾の存在という現状認識とイコールのものから与えられたものであることが重要である。

31) 貝塚啓明, 新古典派総合の立場からみた政策体系, 前掲「週刊東洋経済臨増」, 48ページ。

32) 新野幸次郎, 現代産業政策の課題, 高柳暁・野田稔編「産業と政府の経済政策」勁草書房, 1978年, 4ページ。

33) 原豊氏の見解ではこれに帰着する(同氏, 「産業政策」, 日本経済政策学会編「日本における産業構造変革の政策」勁草書房, 1978年, 129ページを参照)。

34)35) 貝塚, 前掲論文, 48ページ。

従って、産業政策とは、官民協調体制を事実上の政策主体とし、戦後日本経済において特定産業の国際競争力強化のために経済的資源を集中することを目的とし、この目的のために選別された産業と企業に対する直接・間接の効果を及ぼすような多様な手段から成る戦後日本に独自の一連の経済政策、と捉えることができるであろう。またこの捉え方は、従来の産業政策への批判を政策主体、目的、手段にわたって行なうことを可能にするであろう。

このような視角に関連して注目されるのは、新野氏の説である。氏は、私企業の効率性の追求ではなく、「真に国民経済的効率性を実現するために、従来とはまったく異なった目的を設定し、その政策手段についても根本的に異なった観点から再検討することが必要である」³⁶⁾と述べて、「生産誘導型の産業構造から消費需要誘導型のそれに進むべきであろう」³⁷⁾と提言する。新野氏は後の論文で、政策体系全体の再編成の問題について詳しく述べている。即ち、従来の日本型産業政策は、産業構造政策を中心として、財政・金融政策を利用し、産業秩序政策を従属させ、「本来、国民生活の充実、社会福祉の向上のために運用さるべき経済基盤政策も産業振興のための産業基盤政策に重点をおいてきた」³⁸⁾とする。そして、「産業政策全体の関係を再編成することを迫られている。おそらく、産業政策を経済・社会政策の一部分政策として正しく位置づけ、産業構造政策中心の産業政策ではなく、求められるべき産業秩序の模索のうちで、新しい産業秩序政策を基軸とした体系化を要請」³⁹⁾されている、と主張する。

今日の日本経済は、構造転換のあり方が問われている。従って、代替すべき政策を体系的に提示しようとする点は、新野説の特長であろう。但し、市場機構を厳密に重視する産業組織論については、検討の余地が残されている。

III 日本経済の現状と政策転換について

前節では、多様な手段から成る産業政策が、一定の客観的条件に基づいて、

36)37) 新野幸次郎、資源配分と効率、尾上久雄・新野幸次郎編「経済政策論」有斐閣、1975年、221ページ。

38)39) 新野、前掲論文（現代産業政策の課題）、22ページ。

経済的資源を特定の産業および企業の設備投資のために誘導する効果を持ったこと、そしてこれによって民間設備投資主導型の高度成長を促進したことを明らかにした。従ってこれまでは、政策の有効性の検証が課題であった。

しかしより重要なのは、政策の評価であり、そしてそれは、その経済的帰結の分析によってこそ与えられうる⁴⁰⁾。そこで本節は、現実の(しかも最近の)日本経済の分析に課題を移す。まず〔1〕で、今日の日本経済における構造的問題を明らかにし、政策転換の必要性を示す。次に、政策転換において不可欠の課題とみられる2つの経済的問題を〔2〕と〔3〕で論ずることにする⁴¹⁾。

〔1〕 貿易摩擦と〈消費不況〉

近年、日本の実質成長率は、最高で5.3% (1977, 79年度)、1982・83年度には3.3%に止まっている。この〈低成長〉の中で、かつて高度成長の推進力であった民間企業設備投資は、実質国民総支出に対する構成比で15.1~17.2%(1975~82年度)の間にあり、1965~75年の18%水準⁴²⁾ほどではないが、他の先進国と比べるとやはり高い。また、「輸出等」は、実質国民総支出に対する構成比で1975→82年度に14.0→19.6%へと上昇した。さらに「輸出等」の伸び率は、80年度の16.6%などのように大半の年度で成長率を上回った。これに対して個人消費支出の構成化は、1975→82年度に56.8→52.7%へと傾向的に低下し、またその伸び率も大半の年度で成長率を下回った⁴³⁾。

これは、個人消費を抑え、高い利潤率によって設備投資を確保し、労働生産性の上昇と輸出競争力の強化によって輸出を拡大する、日本経済の今日の成長方式を示している。しかし、輸出はすでに貿易摩擦という障害に直面している⁴⁴⁾。貿易摩擦は、欧米企業との国際的競争という側面をもつだけでなく、欧

40) 篠原、前掲論文、は産業政策に対して肯定的、積極的評価を主張している。

41) これ以外では例えば、財政危機、環境・公害問題、資源問題、技術政策のあり方、情報化、サービス経済化などの諸問題がある。

42) 鶴田満彦、高度経済成長の矛盾と帰結、「講座今日の日本資本主義」2巻、大月書店、1981年、195-196ページ。

43) 統計数値は、「経済白書」(昭和58年度)を参照した。但し、1982年度は「日本経済新聞」1983年12月21日付、を参照した。

44) 貿易摩擦については、林直道、「貿易摩擦」と日本経済の特質、「季刊経済研究」1981年ノ

米諸国の高率の失業という社会的摩擦とも関連せざるをえず、輸出を拡大し続けることは限界になりつつある。⁴⁵

にもかかわらず国内市場の方は、個人消費や住宅投資に関連した中小企業などの倒産が激増するなど⁴⁶⁾、いわゆる〈消費不況〉が現われ、内需は低迷している。消費低迷の原因の第1は、雇用情勢の悪化である。不十分な統計である完全失業率も1982年度に2.5%と最悪になり、完全失業者も75→82年度に104→143万人とふえた。原因の第2は、家計の消費支出の減退である。『国民生活白書』（昭和58年度）によれば、収入の伸び率は低いのに、税金、社会保障費、住宅ローン返済などの支出が著しくふえたため、任意性の可処分所得は10年間で横ばいに近い⁴⁶⁾。このような〈消費不況〉には、石油ショック以来の企業による雇用削減、賃上げ抑制などと共に、財政再建優先の減税見送り、歳出削減などが、要因としてはたらいっている⁴⁷⁾。

以上でみたように、産業の競争力の維持・強化を優先する企業の決定指向が、個人消費を大宗とする内需を低迷させ、輸出への依存を強めている。日本経済は今日、輸出拡大は限界にあるにもかかわらず、輸出競争力の維持のためには雇用、賃金、消費需要を増加できない構造になっているものとみられる。

そこで内需拡大を指向する政策への転換のあり方が重要な問題となる。尾上久雄氏は、ランゲの説に注目しつつ、戦後日本の「高度成長期においては、生産性上昇率と実質賃金上昇率の格差、および福祉および環境関係への公的および私的支出の低さが日本経済の特徴をなしている」⁴⁸⁾とし、「内需転換という目標」⁴⁹⁾への政策主体について論じている。また高橋毅夫氏は、内需振興のための社会資本の質的改善などを提唱している⁵⁰⁾。

⁴⁵⁾ Summer, がある。

45) 東京商工リサーチの調査より（『日本経済新聞』1983年9月13日付および1984年3月13日付）。

46) 『日本経済新聞』1983年11月1日付、をも参照。

47) 木下滋、日本経済の現状と民主的改革、檀廬信雄・野沢正徳編『日本経済の数量分析』大月書店、1983年、が詳しい。

48) 49) 尾上久雄、産業構造と社会経済的構造、前掲『日本における産業構造変革の政策』、72ページ。なおこの論文は、産業構造の概念の限界を、政策主体を論ずる視角から指摘している。

50) 高橋毅夫、現下の政策的対応は何か、『経済評論』1983年1月、12ページ以下。

以下では、日本の輸出競争力の重大要因であり、また内需拡大の鍵でもある格差構造の問題を〔2〕で、⁵¹⁾また、拡大すべき内需の1つとしての生活関連社会資本の拡充、特に住宅・土地政策について〔3〕で検討する。

〔2〕 格差構造と中小企業

日本の高度成長過程で、主要諸産業において独特の格差構造が形成された。即ち、自動車、電機などの産業における臨時工、および部品供給を担う下請中小零細企業群の存在、また、鉄鋼、造船などの産業における社外工（下請企業労働者）の存在、などである。これが、人件費コストの低減、劣悪作業の担当、さらに労使関係の安定などに寄与し、高度成長と輸出競争力の強化とを支えてきた⁵²⁾。

ここでは、これらのうち、中小企業に関する格差構造を国際比較を交えながら検討する。

中小企業とその労働者の状態が日本経済に及ぼす影響は大きい。とくに製造業においては中小企業は、事業所数（99.5%）、従業者数（72%）、付加価値額（57%）と、いずれにおいても大きな比重を占めており、しかも後の二者の比重は70年代に増大している⁵³⁾。

この中小企業について、過去のものとしていた「二重構造」が、70年代後半に新しい形で再現しつつあると言われている⁵⁴⁾。今日的な企業規模間格差としては、第1に、70年代における平均賃金格差の拡大が指摘されており、さらに中高年層での賃金格差、賞与や福利厚生面を合わせた格差、労働時間の格差も依然として大きい⁵⁴⁾。第2に、企業規模間の付加価値生産性格差がある。例

51) 井村宮代子、戦後日本資本主義の生産構造、島・宇高・大橋・宇佐美編「新マルクス経済学講座」第5巻、有斐閣、1976年、207-211ページ。この論文にも指摘されているが、臨時工などの企業内部の不安定雇用形態の問題は、別の研究を必要とする。

52) 「工業統計表」1977年より（「中小企業白書」昭和55年度、65-66ページを参照）。

53) 叶芳和、雇用二重構造の再生、「経済評論」1978年3月；高橋毅夫、日本経済 新二重構造論、「エコノミスト」1982年5月18日号；小林謙一、二重構造論争と雇用・失業問題、「経済評論」1983年1月号；柴山清彦、企業規模間格差の推移と最近の拡大傾向の背景、「中小企業金融公開月報」1982年3月、などがある。

54) 柴山、同上論文、が賃金等の格差の詳しい統計的分析を与えている。なお統計上注意すべきノ

例えばアメリカの1人当たり付加価値額は、500人以上を100とすると20人以上99人以下は75であるが、日本では100対50である。しかもアメリカの現金給与格差は、同じく100対75なのに、日本では100対65である(1972年時点)⁵⁵⁾。つまり日本の賃金格差は、高度成長期に減少しながら、なおアメリカよりも大きく、しかも付加価値生産性の格差は、それ以上に大きいのである。これは、中小企業の蓄積条件の低さが、所得や労働条件の企業規模間格差を規定していることを意味する。

この日本的格差構造は、製造業の中小企業の61% (1976年) を占め、特に機械工業では80%を占める下請中小企業において⁵⁶⁾、問題となる。そこでは、「機械工業に代表されるように、独占大企業を頂点にピラミッド型の下請階層構造が存在し、大企業は一次下請企業に対して、一次下請企業は二次下請企業にたいして、つねにより下層の中小企業にたいして収奪を強める」⁵⁷⁾ という、階層的下請体制が形成されている。

これを欧米の大企業と中小企業の関係と比較してみる。まずイギリスでは「両者の関係は、水平的独立的分業関係をなしているにすぎない。」⁵⁸⁾ 西ドイツでは、「日本の場合には、大企業と中小企業の間には多くの場合支配・従属というタテの性格をとるのに対し、西ドイツでは主として対等の契約関係をとるという本質的な違いがある。」⁵⁹⁾ また、アメリカの自動車大企業と部品メーカーとの部品取引においては、まず前者が取引条件を提示し、競争入札を行い供給契約が結ばれるが、部品メーカーがこの取引条件に満足しなければ、入札に

点については「中小企業白書」昭和55年度、104ページ以下(第2章第2節 格差問題の推移と現状)、で吟味されている。

55) 池田正孝、下請生産構造と日本の経営、「日本の科学者」1983年6月、13-14ページ、を参照。

56) 巽信晴、中小企業と下請・外注政策、巽信晴・山本順一編「中小企業政策を見なおす」有斐閣、1983年、75ページ、を参照。

57) 池田、前掲論文、14ページ。

58) 池田正孝、英国に根づく家電の日本式経営、「エコノミスト」1981年12月8日、26ページ。

59) 出水宏一「日独経済比較論」有斐閣、1981年、102ページ。久保田英夫「西独輸出産業の下部構造」文真堂、1977年、109、171ページ、にも同様の指摘がある。但し、西ドイツの中小工業・手工業も受注打切りや一方的な価格引下げなどをこらむ点で日本と共通であることも、看過すべきではない(巽信晴、中小企業の格差構造、前掲「新マルクス経済学講座」第4巻、有斐閣、1973年、を参照)。

応じないという自立した態度を示すという⁶⁰⁾。

これに対して日本では、⁶¹⁾部品価格は基本的に親企業が決定し、しかも取引期間中に単価引下げや発注量の変更がなされるのがふつうである。このようなやり方の契約変更は、欧米ではみられない。この関係を通じて、階層的下請体制の頂点に立つ大企業の合理化要請が、末端の零細企業にまで徹底できることが、「企業間競争にとって最も合理的な生産体制を確立」⁶¹⁾させ、「日本製品の“集中豪雨”的な輸出拡大を可能にさせた」⁶²⁾のである。また、この垂直的關係が、所得や生産性や労働時間における企業規模間格差を構造化している。

産業政策は、大企業の合併推進政策の対極における中小企業<近代化>政策によって⁶³⁾、かかる経済構造の形成を促進してきた。内需拡大へと政策転換する場合、この経済構造における格差構造を是正する政策をも内包することによってこそ、本格的な内需拡大、例えば消費主導型への転換、を実現しうるのである。

〔3〕生活関連社会資本の拡充と住宅・土地政策

高度成長期には、設備投資を促進する産業政策に誘導されながら、社会的資金の産業と企業への集中、公共投資の産業基盤への集中が展開し、それに伴って都市への急激な人口集中が進行した。そのため早くから、「1957年以来約10年間、世界最高水準の公共投資をつづけたにもかかわらず」⁶⁴⁾、「深刻なのは……都市の住民の社会的損失＝都市問題である。その原因は、とくに社会的共同消費手段の不足にある」⁶⁵⁾と指摘されてきた。このため現在では、「市民の生活と福祉の基盤充実のための公共投資を活用」⁶⁶⁾する新しい政策や、「社会的共同消費と『新しい生活様式』の重視」⁶⁷⁾を基軸とする改革、などが提言さ

60) 清响一郎、自動車部品生産にみる日米ギャップ、「エコノミスト」1982年2月17日、19-20ページ、を参照。

61) 同上、22ページ。

62) 池田正孝、中小企業論、「経済セミナー増刊」日本評論社、1978年6月30日、244ページ。

63) 中小企業近代化政策については、大林弘道、中小企業政策、北田・相田編、前掲書、下巻所収、が詳しい。

64)65) 宮本憲一「社会資本論」(改訂版)有斐閣、1976年、224ページ。

66) 清水嘉治・松原昭編「経済政策論を学ぶ」有斐閣、1979年、260ページ。

67) 置塩信雄・野沢正徳・菊本義治・北野正一、民主的改革の基本問題、「講座今日の日本資本主義」10巻、大月書店、1982年、21ページ。

れている。

そこでここでは、生活関連社会資本の問題、そのうちの国民のニーズが極めて大きい住宅・土地問題について、政策の国際比較をも交えつつ検討する。

『経済白書』（昭和58年度）は第2章第3節で、「内需主導型景気回復の条件整備」のために、住宅・住環境の改善等が「今後の国内市場拡大の鍵」とした上で、政策方向としては公共事業への民間の参加を妨げる「諸規制の再検討」をうち出している。住宅等の社会資本を拡充する意義は確かであるが、後段の政策方向は問題をより悪化させるおそれがある。日本の貧困な住宅事情がさまざまな問題を生み出していることは明らかであるが⁶⁸⁾、これに対して西欧の住宅・住環境の豊かさがよく比較される。そこで次に、西欧の住宅政策を検討し、政策方向について考察する。

まずイギリスでは、終戦直後の労働党政府の下で、低額所得者のための賃貸住宅建設が重視された。同時に1947年都市・農村計画法に基づいて、①地方自治体が土地利用計画を策定する、②土地の開発権は国に帰属する、③地方自治体は土地の強制取得ができる、④開発利益は100%国が徴収する、という政策が実施され、土地投機の抑制、土地利用の計画化、がはかられた⁶⁹⁾。

また西ドイツでは、戦争による住宅崩壊に直面して、1948年に「国家の任務としての住宅建設促進」を明記した第一住宅建設法が成立、そして100年償還・無利子の政府資金貸付け制度を創設し、公的賃貸住宅中心の社会住宅が多数建設された。さらに65年の住宅手当法により家賃の国家補助を実現した。加えて、広大な市町村保有地（大都市では40%以上）を利用して、地価安定がはかられた⁷⁰⁾。

例えば、イギリスの予算のうち住宅予算と道路予算の比は2対1であるが、

68) 早川和男「住宅貧乏物語」岩波書店、1979年、は日本の住宅事情の貧困さを多面的に明らかにしている。

69) 広原盛明、住宅・土地問題と国民生活、「講座今日の日本資本主義」9巻、大月書店、1982年、68—69ページ、を参照。この論文では日本の住宅政策の問題点も論じられている。

70) 佐藤誠「都市政策と経済改革」ミネルツァ書房、1984年、所収の「第一章 西ドイツの社会的居住政策」を参照。

日本では逆に1対3である(1978年)⁷¹⁾。また、西ドイツの住宅・都市・財形関連の補助金は補助金全体の48%に達する(1948年)⁷²⁾。同じ資本主義国でも、いまだに住宅基本法すらなく、産業・企業のための支出や措置を重視してきた日本の政策との違いは極めて大きい。

従って、「良好な自然環境のもとで人間にふさわしい住居に住むことは、すべての市民の基本的権利である」⁷³⁾ という理念に基づいた政策転換の必要性は明らかであるが、良質な住宅の建設と関連社会資本の整備を促進する際の大きな障害は、土地価格の高騰および用地確保難である⁷⁴⁾。従って、「効率的な土地利用を図るには……計画的土地利用を促進するための政府介入は不可欠」⁷⁵⁾ であり、地価抑制のための適切な規制や、土地の公共的利用のための措置などを核にして、生活関連社会資本を拡充する必要がある⁷⁶⁾。住宅は貧困なのに需要として顕在化しにくい原因には、既述の格差構造も影響している⁷⁷⁾、上述の土地政策とともに所得水準の引き上げも重要であろう。

これらの公共的、計画的な規制や措置を包括した公共投資政策(資金配分の是正)は、内需拡大型経済発展、中小企業の活性化、輸出主導型経済成長からの脱却など、総じて、高度成長期に形成された日本の経済構造を本格的に転換するための重要な鍵の1つをなすと考えられる。

71) 早川、前掲書、195ページ。

72) 佐藤、前掲書、19ページ。

73) 「住宅人権宣言」(1981. 5. 1., ロンドン)より(都市研究懇話会編「都市の再生」日本放送出版協会、1983年、所収)。

74) 小山光俊、住宅の貧困と住宅政策、関口末夫編「日本の貧困」日本経済新聞社、1976年、84-85ページ、を参照。

75) 鶴田俊正、前掲書、285ページ。こうした発言が市場機構を重視する論者から出されていることが注目される。

76) 早川和男「日本の住宅革命」東洋経済、1983年、189ページ以下、では土地政策を含む詳しい政策提言が示されている。なお、公共性の正しい基準については、宮本憲一「現代資本主義と国家」岩波書店、1981年、302ページ以下、を参照。

77) 早川、前掲「住宅貧乏物語」、179ページを参照。

IV おわりに

本稿では、従来の諸研究の検討を通じて、戦後日本の産業政策がもつ国際的特異性を提示し、その有効性を検証し、さらに産業政策の評価に関する3つの論点を明らかにしてきた。

産業政策に関する従来の研究では、実際の政策が個別的かつ多様であるために、その1つ1つの有効性が十分検証されないまま、諸々の政策が列挙されてしまう傾向がみられた。これに対して本稿では、第1に、有効性を可能にした客観的条件を明らかにして、その有効性を検証した。第2に、有効性を、個別的にではなく全体的に、即ち高度成長の推進力である民間設備投資を促進するというマクロ的効果から、明らかにした。ただし本稿では、具体例が開銀融資に限定されている。行政指導や補助金、租税特別措置などの他の政策手段についても、検討が必要であろう。

さらに本稿では、産業政策を評価する視角として、それが生み出した経済的帰結の分析を重視した。産業政策によって、産業と大企業のために社会的資金が誘導された結果、生産規模は巨大化し、産業の競争力は強化されたが、その対極では、〈消費不況〉や格差構造や、住宅等の生活基盤の不足などが生み出された。これらの帰結は、政策の評価においては不可欠の論点である。しかも、格差構造の解消も、生活基盤の拡充も、本格的な内需拡大のためには不可欠の課題である。さらに、生活基盤を拡充するには計画原理の採用が必要であるが、これは、市場原理と計画原理とを評価する場合に無視できない論点でもある。

ただし、本稿の問題点として、①産業政策と、産業の構造不況および貿易摩擦との関連の検討、②産業政策と格差構造との関連の実証、③格差構造および住宅・土地問題の解決のために有効な政策手段の解明、などが、依然として残されている。

(1984年3月)