

# Problems on the "Vision and Policy of Industrial Structure" in the Post-war

メタデータ	言語: jpn 出版者: 公開日: 2017-10-03 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: メールアドレス: 所属:
URL	<a href="http://hdl.handle.net/2297/23999">http://hdl.handle.net/2297/23999</a>

# 戦後日本の「産業構造ビジョンと 産業構造政策」の問題点

藤 田 暁 男

1. はしがき
2. 産業構造政策の位置づけ
  - (1) 産業政策の構成
  - (2) 産業構造政策の今日的位置
    - 1) 産業政策の登場の背景
    - 2) 産業構造政策問題への観点
3. 産業構造政策の歴史的变化の概観
4. 産業構造政策指針の変化と問題点
  - (1) 政策の必要性について
    - 1) 「ビジョン」の意味
    - 2) 市場機構の位置づけと補完政策
  - (2) 新しい産業構造形成の政策指針
    - 1) 「望ましい産業構造」の「基準」
    - 2) 「国民ニーズ型」と「国際協調型」
    - 3) 「知識集約型」
  - (3) 最近の産業構造政策の問題点
    - 1) 「構造調整」の進展
    - 2) 「融業化」と「ネットワーク化」
    - 3) 「民間活力の導入」
    - 4) 「新しい生活文化創造」と「雇用の流動性」
5. むすび

## 1. はしがき

戦後日本の産業政策は、主として「産業構造政策」という形で展開され、また「産業構造ビジョン」という政策指針のもとで実施された。実際に行われた産業構造政策は、場当り的な内容のものも少なくなく、政策指針と実際のギャップが少からずあったことが指適されている。しかし、その政策指針と政策実施が、その時々において、戦後日本の産業の発展と救済に大きな力を発揮してきたことは周知の事実である。そのことは、今日では、先進諸国やそれへのキャッチアップをめざす諸国の特別の関心を呼んでいる。

しかし、そのような「産業構造ビジョンと産業構造政策」にかんする、個々の産業政策研究ではない総合的な研究、殊に、総合的な批判的論理の視角からの研究は多いとは云えない。そこには、そのような視角からの「産業構造論」の研究蓄積が不足しているという事情があるのかもしれない。

そこで、批判的論理の視角から「産業構造ビジョンと産業構造政策」に対する総合的な研究を試みようとする場合、その理論的基礎においても、「再生産論」、「国家論」、「独占資本主義論」等のいわば総合的再編成が必要であるように思われる。しかもその再編成は、現状分析に適用しうるような現実指向をもつ論理形成が必要である。私は、以前に拙著<sup>1)</sup>において、そのような試みを産業構造論の基礎的研究を含みつつ不十分ながら行ったことがある。本論文はその研究の延長線上にある。

ここでの考察は、上記の総合的研究やさらに「あるべき産業構造」の在り方を探究していく場合、「産業構造ビジョンと産業構造政策」の具体的状況の中には、どのような諸問題があるのか、を明らかにすることを主な目的としている。その場合、上記のような既存の論理の射程を越える様々な難問題に直面することは避けられないと思われる。それらの問題への試行錯誤的な思考の中から、「産業構造ビジョンと産業構造政策」に対する総合的な批判的論理の視座を探っていくことにしたい。

### 〔注〕

1) 拙著「国民経済と独占の構造」(ミネルヴァ書房, 1983)

## 2. 産業構造政策の位置づけ

### (1) 産業政策の構成

産業構造政策は、経済政策全体の中でどのような位置を有しているのかを概括的にみておこう。産業構造政策は、産業政策の中心的な項目として実施されてきたが、その点を中心に産業諸政策の便宜的な区分整理を行うと以下のようになる。<sup>1)</sup>

#### 産業政策の構成



一般的産業政策は、産業全体の発展促進、調整、育成保護にかかわる政策であるが、個別的産業政策は、鉄鋼業、繊維産業といった個々の産業の発展・育成にかかわる政策である。狭義の産業構造政策は、主として産業全体の発展にかかわる重要産業の育成、衰退産業の整理、産業間バランスの調整等の内容としていると考えられるが、通産省の政策文書にみられる「産業構造政策」という用語の使い方は、上記の産業構造に直接関係のないより広範な内容を持っており、殆んど産業政策に近いとさえ云えよう。<sup>2)</sup>また、その用語の内容構成は時代の推移に伴って変化しているが、概して云は、独占禁止法にかかわる産業組織(秩序)政策は入れられていない。そして今日、ますます対外的な通商政策との関係が緊密になっている。これらの点を考慮すると、一般的産業政策と個別的産業政策に、産業構造に関係する通商政策を加えたものを広義の産業構造政策とし、一般にはこの意味でこの用語が使われているとするのが現実的妥当性を有していると考えられる。

もっとも、この現実的妥当性は今日の日本の現状から見た場合のことであ

って、産業構造の在り方を根本的に問うような観点からすれば、それと違った内容が考えられよう。本稿は、前述したように、上記のような広義の産業構造政策を対象とし、分析の出発点としながら、産業構造の在り方を根本的に問ういわば下向過程の作業を行うものである。この作業方向に沿って、産業構造政策の今日的位置と理論的課題を以下に考察しよう。

## (2) 産業構造政策の今日的位置

### 1) 産業政策の登場の背景

産業政策 (industrial policy) が、その政策内容も用語も日本特有のものであり、諸外国に先行して現われたことは、これまでしばしば指摘されてきた。<sup>(3)</sup> 諸外国でこの用語が認知され、その後のかなりの研究書の出現のきっかけを作ったのは、1971年にOECDより出された「加盟14ヶ国の産業政策」という報告書であったと云われている。<sup>4)</sup> OECDはこれ以後もこの種の報告書を出しているが、<sup>5)</sup> 1980年代に入ってアメリカにおいても「産業政策論争 industrial policy debate」<sup>6)</sup>が起きるほどの重要な課題となっていった。

上記のような諸外国での産業政策の台頭の理由を考えると、各国毎に様々な事情が存在しようが、概括的に云って次の3点が注目される。第1は、直接的契機となった「石油危機」が、市場機構の機能不全を増巾し、産業間の発展格差を拡大して「構造的」なゆがみが著しくなった事態への対応として現われているという点である。OECDにおける産業政策が「積極的構造調整政策 Positive Adjustment Policy」の形を中心に進展していることが、その点を示している。<sup>7)</sup> 第2は、戦後のケインズ的一新古典派総合的経済政策の行詰まりの中から出現した、マネタリズム-レーガノミックスに依る経済政策の、一層の行詰まりに対応する役割を帯びて現われているという点である。アメリカの「産業政策論争」が、レーガン政権の経済政策に対置する政策の論争として、民主党サイドで起きている点は興味深い。<sup>8)</sup> この「論争」には、当然のことながら、市場機構の機能不全を補完する政策介入の新たな方策の模索が含まれていると共に、産業や地域の特定部分の政策利害と全体の政策利害とはどのような政治経済的的制度によって調整されうるかの問題をも含まざるをえなかった。<sup>9)</sup>

第3は、戦後におけるアメリカ経済力の相対的低下と日本、西ドイツを中心とする EC 諸国、そして NIES の経済力の増大という状況の中で、世界経済における諸国の競争はますます激化しているが、これに対応する諸国の今日的な「国民的」経済政策への模索として現われている点である。先述のアメリカ「産業政策論争」は明白な成果を示していないが、それは今や新しい局面において、国際競争力形成の問題として展開されようとしている。<sup>10)</sup>

このような近年の諸外国における産業政策の台頭、とりわけ70年代以降の先進諸国において注目される状況に比べ、戦後の日本がそれに先行して他に類をみない強力な産業政策を展開することになった理由は何なのか。概括的に云えば、次の5点が考えられる。

第1は、戦後の経済復興の政策機構において、重点産業や問題産業に政府の援助や指導が強力に介入するという日本型産業介入政策が形成される場合、後発資本主義国が先進国に追いつくための維新以来の殖産政策の伝統、さらに戦時統制経済の遺産等の、いわば日本の伝統的産業振興政策の歴史的影響を受けざるをえなかったという点である。「産業政策とは通産省が行う政策である」という評判となった定義<sup>11)</sup>は、産業政策が通産省のアドホックな問題対応の過程で生まれ定着したものであることをよく示していると云われている<sup>12)</sup>が、アドホックな政策展開が、強力に機能し、強力な機構として定着する背景として、上記の歴史的要因の強靱な持続性、再生性が在ることに注意する必要がある。

第2は次の点である。戦争による経済崩壊からの復興は、戦勝資本主義大国アメリカの政策方針に沿う形で行われたことから、社会主義諸国との経済関係断絶のもとで、戦後日本資本主義の牽引車としての基幹産業・新興産業＝独占資本の復興・発展を中心として展開されることになった。その復興・発展に向けて少ない資金と資源を重点的、効率的に集中配分するために、強力な生産部面・産業への介入政策がとられた、という点である。

第3は、戦後日本資本主義の拡大発展を保障する経済秩序を、市場機構に全面的に求めることは、インフレーションや独占資本肥大の不可避性からみて不可能であった。従って、生産部面での経済秩序を直接作り上げる産業政策が不可欠であったと考えられる点である。この点は、日本の産業政策が、

産業組織（独禁法）政策よりははるかに産業構造政策に重点を置いていたことの主要因と考えられる。

第4は、資源が乏しいという日本の自然的制約のもとで経済社会の進展をはかるためには、稀少な輸入資源、資金等が重点的、効率的に生産部面・産業に配分される必要があり、そのために産業政策が必要となるという点である。

第5は、戦後初期の「革新」運動の高揚の反映として、「計画経済」の効用に対する一定の認識が政策機構の中に形成され、それが産業政策の容認・定着の一つの要素となった、という点である。産業政策と計画経済との関係において、より直接的な関係として問題となったのはイギリス労働党の国有企業・計画経済の場合であるが、この問題は、実際上の産業政策と経済計画、双方の変容の中で、さらに社会主義諸国の政策変容とも関連しながら、新しい問題開拓の時代に入りつつあるように思われる。

## 2) 産業構造政策問題への観点

### ①見直し論議

戦後日本のこれまでの産業政策、とりわけ産業構造政策が、財政・金融政策を実効あるものにするためにも、経済政策の中で極めて重要な位置を占めていたことは、以上の諸点からおのずと理解されよう。ところが、最近、円高をはじめとする経済の急激な今日の変化の中で、産業構造政策の見直しの論議が様々な形で起き始めている。

その見直し論議の一つの極は、大蔵省サイドからのもので、「『日本の産業政策』はもはや過去の遺物だ」という内容のものである。政府と民間の一体的融合による「日本の産業政策」の最近の形としての「産業構造改善政策は、石油危機という未曾有の事態に対応するためのキッカケとしては評価できるが、それ以上のものではない」。今や経営多角化、異業種の相互浸透、国際環境の変化等の状況の中では、「産業」という枠組において方向づけ、ビジョン政策を行う有効性は失われている。「こうした状況において、わが国の産業政策が生き残るためには、産業政策は誘導的かつ情報サービスのな色彩（産業政策のソフト化）を強めざるをえないと考えられる。」というのである。<sup>13)</sup>

この見方は、政策実務家の考え方を非常に良く示している。つまり、産業

構造政策を時々の問題対応的なアドホックな政策と捉えており、その見方からすれば、その政策のこれまでの内容は、経済の急激な変化に伴う新たな問題に対応すべく変化を余儀なくされていると見るのは至極当然のことと云えよう。従ってまた、その故に、産業構造や産業構造政策はそもそもいかにあるべきかという一定の理念と理論的志向を持った視角、アドホックな政策という把握を越える視角が、その種の見方の中に成長していく余地は極めて小さいと思われる。もっとも、後述するように、そのような視角が政策実務家に全く無かったわけではない(例えば、後述する「国民ニーズに対応する産業構造」という考え方はその視角の発想に近い)が、独占資本優位の成長主義的な企業社会の政治状況の中では、その発想が政策装置の内部に蓄積される余地は殆んどないと考えられるのである。

近年、現在の資本主義の基本動向を前提とする立場での産業政策の実態の理論的検討や体系的理論構築の研究が出され<sup>14)</sup>、産業政策にかんする理論分野での関心が高まる気配を見せている。この研究作業においては、上記のような産業政策の実地的政治状況がふまえられ、それは「産業政策の理念と実態のギャップ<sup>15)</sup>」として認識された上で、「『経済理論としての』産業政策の標準的な分析的枠組みを作ること<sup>16)</sup>」が意図されている。このような状況は、今や産業政策が理念のない場当りの政策であるわけにはいかない事態に置かれつつあることを一面では物語っている。

上記の産業政策理論の研究のモメントとして強く意識された事柄は、諸外国、とりわけ欧米諸国からの日本の産業政策への強い関心の高まりであった。一面では日本の産業政策の「成功」を教訓とする立場から、他面ではそれが持つ不公正の批判の立場から、また発展途上国からは自らの発展のための学習という立場から、関心が高まったと云う。また、国内での伝統的産業政策への懐疑としての関心をも加え、これらの関心の高まりに応えうる理論構築が意図されたのである。同時にそれは、その理論構築が、日本の材料を基礎とする日本発信の新経済学として、新古典派経済学の枠を越える試みであることも念意している<sup>17)</sup>。

## ②批判的論理の観点—理論的課題—

上にみてきたような、日本の現在の産業政策への様々な接近の中で、本稿

はどのような理由と観点で産業構造政策への接近を試みようとしているのであろうか。その理由については、既に「1はしがき」であらまし述べているところであるが、ここでは、上にみてきたような様々な接近との違いを意識しつつ、その理論的立脚点としての観点について述べよう。それは以下の7点であるが、いずれも大きな問題であり、理論的模索が開始され始めたばかりのもの、各観点の掘下げの度合の不揃い、関心の強弱等、整理不十分などところがあるが、いずれもいわゆる「批判的」産業構造政策論の内容として不可欠の要素、不可欠の理論的課題としてとりあげるべきものである。

その観点の第1は、社会的進歩のための再生産構造の形成を展望しつつ、それに向いうるあるべき産業構造の内容を追求していく、という観点である。これには2つの論点がある。一つは、資本主義的な産業構造の発展の歪みに対して、社会的に豊かな「生活」を支えるあるべき産業構造をどのような内容において対置するか、という論点である。これは、既にマルクス経済学の多くの業績が示しているような「資本の論理」による資源配分の歪みに対し、あるべき資源配分の内実を産業構造の形で示すことを意味している。「資本の論理」によって展開される産業構造が、増殖する価値優位の不安定・不均衡な構造であるのに対し、<sup>18)</sup>あるべき産業構造は、人々の基礎的生活、社会的生活、自由選択的生活を支える財生産の社会的技術的編成＝社会的技術的産業構造という、安定的・均衡的な構造という性質を持つと考えられる。この問題は、後述する「国民ニーズに対応する産業構造」の問題にかかわっており、そこで今少し具体的なレベルで関説したい。

論点の二つは、あるべき産業構造が消費要因（社会的公共施設も入れられる）を含む構造とならざるをえないという点である。あるべき産業構造は、「生活」に規定された一定の社会的編成を持つ使用価値生産の編成として、資本の無政府的生産に対置される。従って、その構造は矛盾要因なき再生産構造と云えるであろう。また、消費要因、消費者がどのようなシステムで生産＝産業構造に内在的にかかわりうるのかという問題は、経済的領域を越える内容を持っている。周知の消費者主権論は、独占資本の市場支配力への抵抗力の所在という点にかんし様々な示唆を与えるが、結局、消費者選択力＝市場機構による資源配分というシステムに帰結し、<sup>19)</sup>「資本の論理」を十分に克

服しうるものとはなりえないと思われる。

観点の第2は、あるべき産業構造の内容を基本的に規定するものとして、人々の「生活」を据えるということ、別言すれば、「資本の論理」優位に替えて、「生活の論理」に依る産業構造を考えるということである。今や消費生活の多様化の産業への影響は、多品種少量生産(実質は多品種多量生産であるが)、経営多角化の形で、素材(大量生産)部門を含む全産業に及んでいる。その消費生活の多様化は、消費生活の基本構造である、基礎的生活(衣食住等を中心とする部面)、社会的生活(公共施設、教育、協同活動等を中心とする部面)、自由選択的生活(娯楽、レジャー等を中心とする部面)の各部面で進んでいるが、特に、労働時間短縮による自由選択的生活の拡大がそれに拍車をかけつつある。ここで問題なのは、自由選択的生活の拡大が、所得・資産格差、地域別格差の拡大と平行に進んでいる点である。基礎的生活、社会的生活の充実なしの見せかけの豊かさが現われ始めている。基礎的生活、社会的生活を支える財の生産・産業の態勢は、食・住・下水道・教育・文化・福祉施設等の諸問題にみられるように、不十分なものでしかないの比へ、個人的かつ高額差別的奢侈品部門の活況ははなばなし<sup>20)</sup>。人々の生活の在り方は、人々が自律的に決めていくことを原則とするならば、社会的資源配分の不公正を招く生活の在り方も自律的に是正する社会システムを持たねばならない。消費者運動や生協運動はその萌芽を内包しているが、生活関連の自律的社会システムが真の実効性を持つためには、さらに、あるべき産業構造の形成に内在的にかかわらねばならないと思われる。生活論の今後の一つの方向は、人々の「生活」とこのあるべき産業構造との生活財(サービスを含む)を介しての関係と、両者の在り方にかんする協同的意識形成の社会システムの探求にあるように思われる。

観点の第3は、上記とかかわるが、あるべき産業構造の政策主体の形成は、産業の担い手と生活者が「生活の論理」に依る協同的意識を作っていく社会システムの形成として追求されねばならない、という点である。資本主義的階級関係のもとで生産者と生活者が分離されている状況から、それらが自律的な一体関係となる理想的状況までの間には、様々な社会システムの形態がありうるであろう。その点を問題にする場合、経済主体の経済的・政治的・

社会的意識と意識的活動の問題に注意しなければならないと思われる。

即ち、その問題を端的に云えば、資本主義的国家の政策意識につきまとう顛倒した虚偽意識に対し、人々の協同的参加・行為に基づく協同的意識の対置の問題と云えよう。資本主義国家のもとでの政策意識は、概括的に云って、実質上その時々産業の経済力の強弱を反映し、相対的に強い産業の経営者団体・業界の特殊政策意識の国家政策意識への強力な影響・反映によって形成されていく。この政策意識形成のメカニズムは、独占資本主義において一層進展した形態となる。<sup>21)</sup> 国家の政策意識例えば産業政策意識は、特殊利害実現のための特殊政策意識に強く影響されたものでありながら、総体としては、市場機構を通しての資源配分をアドホックに補完するものとして位置づけられ、資本主義的發展の一般的政策意識に通約されていくのである。後にふれる産業構造審議会とその下部組織の諸産業部会は、そのメカニズムの今日における典型と云えるであろう。

先きにふれた、現在の資本主義の基本動向を前提する立場での産業政策経済理論の構築の作業は、上記の不合理性を是正しようとする志向性を持ち、産業政策を、いわゆる「市場理念」を基本に置きつつ、「市場の失敗」に対応し、市場機構を徹底して再生・補完する形で<sup>22)</sup>合理的に再編成する内容を実質上持っている。また、基本的には市場機構への信頼を保持しながらも、今日の国家官僚機構と企業形態の巨大化による管理的性格の進行を上記より強力なものを受けとめ、非市場機構・計画経済の役割を市場機構と同等に近い形で位置づけるよりリアリティーある産業政策論もある。そしてまたそこには、「体制運営にとって、競争原理と計画原理に代わる第3のメカニズムの可能性が乏しい」という判断がある。<sup>23)</sup>

しかし、市場・競争原理と計画原理が現実に引起こしてきた社会システム上の諸問題への対処を考えると、われわれは「第3のメカニズムの可能性」を考えていくのは不可避なのではなかろうか。その社会システム上の諸問題とは、例えば、市場・競争原理は、社会的資源配分に多くの人々が個人的な自由と活力をもって参加できる形態を持っているが、結局のところ、失業、階級格差、独占資本容認、企業優位社会の深化、対外膨脹等を結果する「資本の論理」の支配を免れないという問題である。また、計画原理は、「資本

の論理」の支配に対する人間の主体的合理意識による対応、安定性、制御性等の内容を持っているが、いわゆるテクノストラクチャによるエリート官僚優位と硬直性を免れないという問題である。従って、「第3のメカニズムの可能性」として考えられる社会システムは、それらの諸問題を克服しうるものとして、まず、人間の主体的意識の対応が十分機能しうるような分権制的性格を持たねばならないと共に、主体の所在を労働者の人間活動的進歩としての生活者に置き、生産者をその論理に沿って一体化する方向が追求されることになろう。また、その主体的意識の対応は、計画経済のメリットの引継ぎとデメリットの克服を意味し、ある種の対話的、交渉的、学習的行為が考えられていくことになろう。それらの具体的形態をどのように考えるかを、ここで明示的に述べることはできないが、その点を考えていく一つの注目点として、その社会システムの基底のかつ主体的な社会集団組織を、「地域的生活集団」において考えていくという発想がありうるであろう。<sup>24)</sup>このような考え方は、従来の多くの経済学で、社会の「総体的集団」の体系的方向づけの中で「部分的集団」が把握されたのに対し、「生活」に即した「部分的集団」の方向づけを基底として「総体的集団」の在り方を作りあげていくという、発想の転換を含んでいるように思われる。<sup>25)</sup>むしろ上記のような思考ははまだ発想の入り口を探るものにすぎないが、上記の諸点を視角の射程に入れながら、この第3の「生活の論理」を中心とする観点を提示しておきたい。

観点の第4は、産業構造政策の国際的対応にかんしてである。それは、国内経済の状況（殊に困難回避）から出てくる場当り的な膨脹主義でなく、先述の「生活の論理」に依る産業構造政策を前提とする対外産業政策を、相互恩恵の原則によりつつ展開することを基本としながら、国際的経済調整と援助の機関の機能強化と理念の進展に努めるというものである。「大国の仮定」に立った産業政策を現実追認的に高唱するのではなく、「資本の論理」による商業主義、膨脹主義の対外的産業政策が、競争戦と摩擦の激化、自然環境破壊の拡大を、限りなく拡大再生産していくことに対処する自律的な体制を十分考えることから出発しなければならないと思われる。また、経済「テクノストラクチャ」レベルの国際調整・援助機関だけでなく、それに十分影響を与えうる「生活者」レベルの国際経済機関の形成が不可欠になっていくよう

に思われる。労働運動、消費者運動、自然環境保護運動等における一層の国際的活動の高揚と相俟って、それらの枠組を越える「生活者」としての国際連帯と国際経済政策への主体的対応力の形成が必要となっていくのではなからうか。そのような国際的制度の弾力化、民主化の方向づけなくして、国際的な自律的政策への展望を見出すことはできないように思われる。

観点の第5は、国内外の自然環境の保全・創造を、産業構造政策の基本的条件として設定するという点である。この観点自体については多くの説明を必要としないと考えられるが、今後特に重要な点は、産業構造政策自体の中に「自然を創る」という思想を盛込む必要があるという点である。環境アセスメント方式の環境保全思想にとどまれば、到底自然環境を保持することはできないと思うからである。例えば、現在全国に噴出しているリゾート開発をみると、地域振興・雇用確保のメリットがあるとは云え、ゴルフ場、スキー場、ペンション等のあまりにも多量な開発が、保全法、環境アセスメント基準等を一応クリアする形をとりながら、自然環境破壊をかなりのペースで進行させることは不可避の状況にある。「自然を創る」という思想と施策なくして、この政策を前進させることはできないと思われる。そして、この脈略において農業・林業等の第1次産業の再編成がもっと考えられてよいように思われる。

また、環境問題は、今や地球規模で考えることが不可避となっている。多くの書が「地球環境の危機」を訴えているが、その「危機」は容赦なく進行している。<sup>26)</sup>このことを直視するならば、これからの産業構造政策が、この「危機」の思想を内在化することは不可欠であると考えられる。世界経済への進出著しいわが国の場合、その課題は一層重要な意味があると云わねばならない。また、その考え方の基礎となる産業政策論—経済理論の体系の中に、その「危機」の思想が内在化されねばならないように思われる。

観点の第6は、サービス産業の拡大に伴う対応の場合、先述した第1、第2の観点における「生活の論理」に依る基本的考え方に沿って、現状では立遅れる傾向のある基礎的生活、社会的生活にかかわる公共関連、教育・福祉関連のサービスの拡充を追求していくということである。サービスにかんする基礎理論的研究も、その事態の重要性、他の分野の蓄積に比べ、決して多

いとは云えないが、その具体的レベルの研究はさらに立遅れているように思われる。また、政府の対応も遅れており、サービス産業分類は各省庁でばらばらであり、サービス固有のまとまった政府調査もようやく開始されたばかりである。

サービスの拡大自体は、社会的進歩に伴う人間関係の多様化を示すものとして評価すべきであろうが、その「産業化」は様々な問題を提出する。その「産業化」によっていわゆる「シャドウ・ワーク」であったサービスを社会の中に顕在化させるという面があるが、それは同時に人間関係が価格表現化され、ひいては「資本の論理」に乗せられていくことを意味する。また、そのようなメカニズムに乗らない或は乗りにくいサービス（例えば、福祉的奉仕的サービス）は、相対的に弱体化が進行する傾向がある。その一方で、今日の企業支援型情報サービス産業の異常な成長が示すように、資本の「力」を強化するサービスが異常に肥大し、社会の管理的性格を促進する役割すら果たす恐れがある。サービス産業への政策は、その中味が多様であるだけに、いかなる性格のサービスかを個々に見究めつつ、社会的進歩にかかわるサービスの拡大の政策を追求しなければならないのである。

観点の最後第7は、産業技術政策にかかわるものである。産業技術発展の源動力の基盤を、企業（資本）中心の構造から、より社会的な基盤を中心とする構造へ変容させる必要があると共に、産業技術の内容、その具体的展開の社会的影響を十分吟味するため、自然科学系技術者と人文・社会科学系専門家の共同作業をなすうる社会的条件が整備されていかなねばならない、という点である。

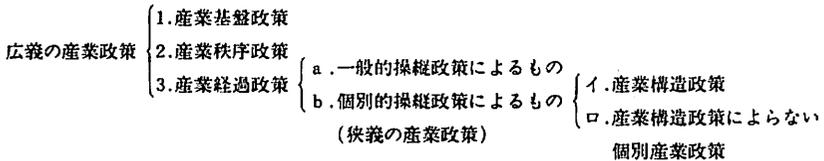
産業技術の発展は、マルクスが「相対的過剰人口論」で徹底して説いているように、労働者に対して厳しい面を持っている。また、その発展は、自然環境、社会環境への悪い影響の面をも持っている。或はまた、高級技術専門家と単純労働者の格差拡大という社会問題を惹起する面をも持っている。また、情報科学の応用による新たな支配の形を生み出す可能性をも持っている。これからの産業技術の発展は、これら社会的・環境的諸問題への対応を、内在化させていかなければならないと思われる。

以上の7点が、本稿における産業構造政策分析の基本的観点であり、その

批判的論理形成のための理論的課題と考えられたものであるが、もとよりそれら全てを自らの研究課題と考えているわけではない。自らの当面の関心は、以上7つの観点の中の、第1、再生産(構造)論と産業構造論との関係、第2、生活論と産業構造論との関係、第3、政策形成の社会システム論、第6、サービス産業の位置づけ、にある。

〔注〕

- 1) 産業政策の区分整理には次のような考え方もある。「現代経済政策体系3産業と政府の経済政策」第1章現代産業政策の課題(新野幸次郎)勁草書房、1978、6頁。



この方法は、より一般的な観点からみていることもあって、今日の日本での使用状況からすれば、産業構造政策をより狭い内容にしすぎるきらいがあるので、それを参考としながらも、ここでは採らなかつた。

- 2) 例えば、通商産業省産業政策局編「21世紀産業社会の基本構想」通商産業調査会、1986、この構想のエッセンスを示す「イメージ」図においては、その中心に「国際的視点に立った産業構造政策」というキーワードが据えられ、それを囲んで、産業構造転換政策等ばかりでなく、「新たな生活文化の創造」「技術革新」「為替レートの適正化・安定化」等の広範囲の諸要因が関連づけられている。(上記3頁)
- 3) 例えば、鶴田俊正「戦後日本の産業政策」日本経済新聞社 1982、9頁。宮沢健一「産業の経済学第2版」東洋経済新報社、1987、262頁。
- 4) 鶴田俊正 前掲書、9頁。  
 OECD, The Industrial Policies of 14 Member Countries, 1971, OECD.
- 5) 例えば、OECD, The Aims and Instruments of Industrial Policy : A Comparative Study, 1975, OECD. OECD, Selected Industrial Policy Instruments ; Objective and Scope, 1978, OECD.
- 6) C. Johnson (ed.), The Industrial Policy Debate, ICS Press, 1984.
- 7) OECD, Positive Adjustment Policies; Managing Structural Change, 1983, OECD.
- 8) W. Grant, "Political Economy of Industrial Policy" R. J. B. Jones (ed.) The Worlds of Political Economy, Alternative Approaches to the Study of Contemporary Political Economy, Pinter Publishers, 1988, p.77.
- 9) W. Grant, *ibid*, pp. 78~79.
- 10) 「アメリカ産業政策論争の考察から得られる一般的な学習は、『国民的政治経済学』

- における「国民的」要素を強調する必要にかんするものである。W. Grant, *ibid*, p.81.  
「その論争の新しい局面：競争性」*ibid*, p.81.
- 11) 貝塚啓明『経済政策の課題』東京大学出版会, 1973, 167頁。
  - 12) 鶴田俊正 前掲書 9頁。
  - 13) 高橋洋一「日本の産業政策」はもはや過去の遺物だ」『ECONOMICS TODAY』Summer 1988, 小学館, 130~140頁。(高橋氏は大蔵省証券局業務課長補佐)。
  - 14) 小宮隆太郎・奥野正寛・鈴木興太郎編『日本の産業政策』東大出版会, 1984, 伊藤元重・清野一治・奥野正寛・鈴木興太郎著『産業政策の経済分析』東大出版会, 1988。
  - 15) 小宮隆太郎・奥野正寛・鈴木興太郎編, 前掲書 6頁。
  - 16) 同上, 「はしがき」1頁。
  - 17) 伊藤元重・清野一治・奥野正寛・鈴木興太郎, 前掲書, 「はしがき」1~11頁。
  - 18) 拙著『国民経済と独占の構造』前掲書, 第1章4, 第5章4, 第8章2, 第9章3。
  - 19) 宮沢健一, 前掲書, 281~282頁。
  - 20) 経済企画庁編『昭和63年度国民生活白書』大蔵省印刷局, 1988, 161頁。  
当該部分の要点と若干の資料は, 拙稿「現代の消費と生活—消費ルネサンス」の実像」金沢大学大学教育開放センター編『新時代を迎えた世界と北陸の経済』1988。
  - 21) これらの基本的問題については, 拙著, 前掲書, 第4章「国民経済と国家」, 第9章「独占資本主義と国家」を参照のこと。
  - 22) 小宮隆太郎・奥野正寛・鈴木興太郎編, 前掲書, 序章(小宮隆太郎)。伊藤元重・清野一治・奥野正寛・鈴木興太郎著, 前掲書, 第1章。
  - 23) 宮沢健一, 前掲書, 第9章, 第10章。
  - 24) 例えば, 次のような地域の活動論と経済全体の理論との統一的な把握の試みがなされるべきであろう。二宮厚美編『地域生活者と共同の回路』自治体研究社, 1986, 重森暁編『共同と人間発達の地域づくり』自治体研究社, 1985, 平和経済計画会議編『地域生活圏と現代労働組合運動』経済社, 1981。
  - 25) 次の拙稿は, この点にかんする一つの方法論的な模索である。「マーシャル経済学にかんするT・パーソンズの研究について—活動, 生活, 進歩について—」金沢大学経済学部論集第8巻第2号, 1988。
  - 26) 多くの書が出されているが, とりあえず次の書をあげておく。ジョゼフ・クラッツマン, 小倉武一訳『百億人を養う?—21世紀における世界の食料問題—』食料・農業政策研究センター, 1985, 『環境と生態系の復権』ハイライフ出版, 1985, L. Usitalo ed, *Consumer Behavior and Environmental Quality*, St. Martin's Press, 1983.

### 3. 産業構造政策の歴史的変化の概観

戦後日本の産業構造政策の変化は, 日本経済全体の変化にほぼ照応して変化している。戦後日本経済の変化を5つの時期に区分し, その各時期におけ

る産業構造政策の主要な特色を政策指針を中心に検討し、変化の概観をみておくことにしよう<sup>1)</sup>。また、各時期論述の末尾に、参考として「政府の主な政策（経済計画と産業政策）方針文書」と「主な関連法律」（参照の場合は〔付記1～5〕と記す）を付記している。

(1) 復興期（1949～60年）

この時期は、いわゆる基礎（基幹）産業<sup>2)</sup>の充実と産業合理化政策を特色としている。それらは、対外経済関係の管理と傾斜生産方式によって進められた。これに、個別的な産業振興・育成政策が加えられる。これについては〔付記1〕の関連法律に示されている。

また、49年の産業合理化審議会設置にみられるように、早い時期から、産業政策形成過程に審議会方式が登場する点に注意しておきたい。例えば、前記審議会は51年に「わが国産業合理化方策について」という政策指針の報告書（答申）を出しているが、この中で、53年「独占禁止法」大改正につながるような「独占禁止法」改正の必要性を主張し、当時の経団連を中心とする財界の意見の産業政策指針への反映が明確な形で現われ始めている。

後の時期との比較でみると、この時期の産業構造政策は、基礎産業の場合も含めて、保護・育成を基本とする個別的産業政策を中心とするものであった、と云えよう。

〔付記 1〕

政府の主な政策（経済計画と産業政策） 方針文書	主な関連法律（主として通産省関係）
1949. 12 通産省（産業合理化審議会設置）	1947 独占禁止法 48 証券取引法 49 通商産業省設立 49 為替管理法 50 外資法
51. 2 わが国産業合理化方策について（産業合理化審議会）	52 企業合理化促進法 中小企業安定法 輸出取引法 電源開発促進法
55. 12 経済自立5カ年計画（経企庁）	53 独占禁止法改正 55 石炭鉱業合理化臨時措置法 原子力基本法
57. 12 新長期経済計画（経企庁）	56 機械工業振興臨時措置法 機械工業設備臨時措置法
60. 6 貿易代替自由化計画大綱	57 電子工業振興臨時措置法
60. 12 国民所得倍增計画（経企庁）	58 中小企業団体組織法

(2) 高度成長期 (1961～72年)

この時期は、重化学工業の拡大＝産業構造高度化の推進と国際競争力の強化を特色とする。このような政策推進のため、63年通産省を中心に「特定産業振興臨時措置法」が立案されるが、2度の国会提出にもかかわらず成立しなかった。このような法による強い政府の介入政策に対し産業界は激しい反撥を示したが、法によらない政府の「調整」政策はむしろ積極化していくのであり、新設の産業構造審議会の各部会や業界団体を通しての通産省の行政指導や懇談会が、産業政策の中心舞台とさえなっていくのである。

64年の産業構造審議会の設置に先立って、61年産業構造調査会が産業構造政策の方向を調査審議する目的で設置され、総会部会以下12部会、32小委員会、学識経験者および各界代表による委員54名、専門委員277名、ワーキングスタッフ500名という大きなスケールで調査審議が行われている。そして、63年に「産業構造の方向と課題」という「調査会答申」を出すのであるが、後にとりあげるように、これは戦後日本産業政策の一つの特色である「ビジョン方式」の原型をなすものであった。組織的には64年の、産業合理合審議会と産業構造調査会の統合発展による産業構造審議会設置において整備されることになる。この審議会は、政策指針を出す調査機能と、具体的施策に対する各界の意見調整機能との両方を併せもつ強力な組織として登場する。また、鉄鋼部会、縦横部会、情報産業部会等の個別産業部会を含む多くの部会は、その部会決定を一定のルールのもとに審議会決定となしうるほどの組織であり（「産業構造審議会令」昭39, 3.31）、政府と当該重要産業界との重要な調整機関となっていくのである。

当時の企業集団を中心とする独占資本は、このような産業政策を利用しやすいいわゆる「官民協調方式」にのっかりながら、開放体制に対応するための、産業再編成（合併ブームと企業集団の強化）を推進していった。また、そのような産業構造高度化を援助・補完する政策として、中小企業近代化推進や雇用対策、公害対策、消費者保護対策が展開されていく。〔付記2〕

このようにみえてくると、この時期の産業構造政策は、アメリカ商務省の『株式会社日本』で云うところの通産省・政府と産業界・財界との「相互作用関係」<sup>3)</sup>によって、また、審議会報告書の云うところの官民の「協調方式」<sup>4)</sup>に

よって、産業政策の目標を設定し、それに向って各産業界の調整を行いながら、目立った問題にかんしては個別的産業政策をもって対応するという形の政策であったと云えよう。

〔付記 2〕（〔付記1〕に続く）

1961.10（通産省産業構造調査会設置）	1962 新産業都市建設促進法
63.11 <u>産業構造の方向と課題答申</u> （産業構造調査会）	石油業法
64. 5（通産省産業構造審議会設置—合理化審議会と調査会の統合発展）	（63 特定産業振興臨時措置法 国会提出）
65. 1 中期経済計画（経企庁）	63 中小企業近代化促進法
67. 3 経済社会発展計画（同上）	中小企業基本法
	66 雇用対策法
	67 公害対策基本法
	67 特定繊維工業構造改善臨時措置法①
	68 消費者保護基本法
	70 公害防止事業費事業者負担法
70. 5 新経済社会発展計画（経企庁）	70 情報処理促進法
71. 5 <u>産業構造審議会中間答申</u>	71 農村地域工業導入促進法
	72 工業再配置促進法
	（○印は、同じ番号がそれ以降の改正・継続関係を示す。）

（下線部分は、後にとりあげる画期をなす重要産業政策指針文書である。）

(3) 石油危機・低成長転換期（1973～78）

この時期の産業構造政策の中心は、エネルギー対策と知識集約的高度加工組立産業の発展促進と高度成長の「ひずみ」是正政策である。

石油危機は、当時の産業構造高度化の展開に2つの問題をつきつけることになった。第1に、その高度化の中軸となる基礎素材産業が、輸入原料・エネルギー多消費型のため、今後の産業のリーディングセクターとして妥当かどうかという不安が出てきた、という点である。従って、この点にかかわって、知識集約的高度加工組立産業がそれに代わる主導産業として注目され、省エネルギー型産業構造への転換が構想されていくのである。

第2は、既に進行していた高度成長の「ひずみ」に加えての石油危機による産業への打撃が、産業拡大一辺倒の政策の在り方に反省を迫り、産業発展を「国民ニーズ」の枠組みに合理的にコントロールする道を追求させた、と

いう点である。

そして、これらの要因は産業構造政策指針に次のような変化と特色を生み出していくことになった。その第1は、産業構造高度化をアブリアリに前提するのではなく、産業をとりまく国内外の諸状況を総合的に考慮した上で産業の展望・予測・調整方向を提示する「ビジョン提示方式」が本格的に活用され始めた、という点である。

第2は、産業の在り方の基礎を「国民ニーズ」に置き、国民経済の国内需要構造を内在化したいわば再生産構造としてのバランスが重視される考え方が登場すると共に、その政策調整の方策としての「計画的市場経済方式の導入」が考えられた、という点である。この点は次節でとりあげるが、ここで注意しておきたいのは、この時期の終りに近づくに従って、上記の当初の考え方は相対的に後退していくという点である。例えば、74年の注目すべき報告書『産業構造の長期ビジョン』では、序説的な「第I章」に続き「第II章 国民ニーズへの対応と産業構造」が展開され、その中で「昭和45、60年のニーズ別需要額」の試算を含む食・衣・住・健康・福祉・知的生活・公共施設等の「国民ニーズ」の検討とそれと産業活動との関係が検討され、「計画的市場経済方式」の試案が提起されている<sup>5)</sup>。しかし、78年の『産業構造の長期ビジョン』においては、一応上記の点が形の上ではふまえられているものの、実質的には「産業調整問題」、「民間設備投資」、「国際経済問題への対応」、「社会開発・都市開発の推進」が柱となっており<sup>6)</sup>、「国民ニーズ」の観点は後退していると云わざるをえない。とは云え、なお、社会資本、地域経済の充実等の国内的産業構造重視の基調の枠内での変化である。

第3は、「知識集約的産業」が、省エネルギーという観点からばかりでなく、多様な「国民のニーズ」に柔軟に対応しうる新しい主導産業という位置づけで登場するという点である。しかしこの点も、先に述べた「国民ニーズ」に基礎を置く考え方からの後退に伴って、微妙に変化していると思われる。78年の『産業構造の長期ビジョン』では、「国民ニーズ」にかかわる形の「知識集約的産業」に近い把握は殆んど見当たらないのに対し、「先導産業群の発展」として「動態的比較優位を持ち得る技術集約産業の発展」が「産業調整」「産業再編成」の戦略視点から強調されていくのである。<sup>7)</sup>

第4の特色は、高度成長期の産業構造高度化の結果としての、産業の特定地域集中という「ひずみ」がもたらす過密・公害や、その対極に進行する過疎への対策である。「工業再配置促進法」やその他の関連法によって対策が構じられる（〔付記2〕）と共に、「地域別産業構造ビジョン」が、76～77年に策定され<sup>8)</sup>ていくのである。

〔付記 3〕（〔付記2〕に続く）

1973. 2 経済社会基本計画（経企庁）	1973 国民生活安定緊急措置法 石油需給適正化法
74. 9 わが国産業構造の方向（産業構造審議会）	74 伝統品工芸品産業振興法 繊維工業構造改善臨時措置法①
76. 5 70年代の通商産業政策（同上）	76 中小企業事業転換対策臨時措置法②
76. 5 昭和50年代前期経済計画（経企庁）	78 公害健康被害補償法
76. 8 産業構造の長期ビジョン（産業構造審議会）	77 中小企業の事業活動の機会の確保のための大企業者の事業活動の調整に関する法律

#### (4) 円高・構造調整期（1978～84）

この時期は、ビジョンの中に「経済大国」の観点が本格的に導入され、国内産業構造の「構造調整」と「創造的知識集約化」と同時に、国際的相互依存の在り方、「経済安全保障」等の国際経済要因が重視されていく。そこには、それまでの国内的要因重視（国際経済への対応も国内産業整備を前提とする考え方）から、国内要因と国際要因の2元的な考え方への変化がみられるのである。しかし、その国際的要因の内容は、各国の独自の自由を全面的に容認したややクラシックな「自由貿易と経済協力」であり<sup>9)</sup>、後の時期の「国際的政策協調」「国際的協調に対応する産業調整」といった相互規制的関係の展開にまでは至っていない。

「産業構造調整」は、円高と国際競争激化の圧力をテコとしながら、特定産業、特定地域、中小企業等にかんする特別立法によって、個別的産業政策と一般的産業政策の中間形態とも云うべきグルーピングの産業政策を中心に展開される（〔付記4〕）。その場合、不況・低成長産業から高成長・知識集約的産業への「調整」と「転換」は、「人間資源再配置」を不可欠とする<sup>10)</sup>。そ

の状況は、高齢化社会の進行と相俟って、中高齢者を中心に失業者・不安定就業者を増大させたが、それに対応する労働省サイドの産業構造政策＝産業援助型雇用政策が展開し始める点は注意を要する。〔付記4〕の〔 〕内の法律は労働省関係のものである。また、そのような雇用不安には少からず急速な技術開発がかかわっていたが、この時期の政策指針は、雇用問題対策と「技術立国」との関係を将来展望も含めて十分に論ずるに至っていない。<sup>11)</sup>この点は、次の時期の政策指針では、雇用悪化という厳しい現実もあって、両者に一つの関連をもった「構想」が提示されるのである。

この時期の産業構造政策の特色は、円高と国内外の競争激化を背景に、産業構造の「調整」と「創造的知識集約化」と呼ばれる技術革新が進められると共に、新たな対外的産業政策が模索される点にある。また、雇用対策や地域経済対策が産業構造政策にリンクされ、新たな対外的産業政策分野の台頭と共に、産業構造政策の多元化域は拡散化の状況が現れたと云えるであろう。そのことは、いわゆる「日本の産業政策」が大きな変容を余儀なくされている実情をも物語ると同時に、先述の産業政策の見直し論議、経済理論構築の試み等が出現する現実的背景ともなっているのである。

〔付記 4〕（〔付記3〕に続く）

- 1978 中小小売商業振興法
- 78 特定不況産業安定臨時措置法③  
特定機械情報産業振興臨時措置法
- 1979. 8 新経済社会7ヵ年計画（経企庁）
- 79 エネルギー使用合理化法
- 〔78 特定不況業種離職者臨時措置法④〕  
〔特定不況地域 " " 〕
- 80. 4 80年代の通産政策ビジョン（産業  
構造審議会）
- 81 独占禁止法改正  
特定業種関連地域中小企業対策臨時  
措置法⑤
- 82 地域改善対策特別措置法⑥
- 83 高度技術工業集積地域開発促進法  
繊維工業構造改善臨時措置法①
- 83. 8 1980年代経済社会の展望と指針  
（経企庁）
- 83 特定産業構造改善臨時措置法③  
〔特定不況業種関係労働安定特別措  
置法④新〕

〔 〕は労働省関係の法律である。

## 5) 内需拡大転換期(1985～ )

1985年11月円相場は200円を突破し、その後円高はなおも急速に進行した。85年12月の「内需拡大に関する対策」を皮切りに、経済政策は新たな段階をむかえ、それは、86年4月のいわゆる「前川レポート」の形で方向づけされていくのである。産業構造政策の新たな政策指針「21世紀産業社会の基本構想」(86年6月)はそのような状況の中で提示される。

85年後半から87年前半頃までのいわゆる「円高不況」は、素材産業や中小企業の状況を悪化させていくと共に、「減量経営」による雇用不安を高め、完全失業者は約200万人にも達した。対外経済政策と共に、これらに対応する国内政策は、当面の状況に対処するという面だけではなく、諸規制緩和、民間活力の活用等の新しい内容を盛り込みつつ、企業活動のより一層の自由・優先性と、活動の最低限の保証を徹底させる点で、従来の経済政策より一段進んだ内実を有することになったと考えられる。そして、産業構造政策はその中心的な位置を含めると云えよう。

「21世紀産業社会の基本構想」の指針としての問題点や産業構造政策の問題点等は、次節でやや詳しく論じられるが、この時期の産業構造政策の特色を端的に云うならば、上記の企業活動の一層の優先性と最低限の保証との徹底という方向で、個々の産業に対してではなく、より広く産業全体にわたる総合的な産業政策の性格を強めている、という点である。上記「構想」に示された、「産業構造の国際協調化と創造的知識融合化」という基本方針は、そのことを良く示している。また、87年の「産業構造転換円滑化臨時措置法」は、これまでにない広い領域の産業をカバーする基本法の性質を持つ産業政策の法という点で、その種の政策の典型と云えるであろう。そしてまた、最終節4(3)で述べるように、「新しい生活文化創造」という形で消費・生活の要因を、また、〔付記〕の〔 〕内の労働省主導の諸雇用対策を、産業構造政策と一体化させる政策展開が現われる点にも、産業政策の総合化の傾向は示されているように思われる。

【付記 5】（〔付記4〕に続く）

1986. 4 経済構造調整研究会報告（前川リポート）
86. 6 21世紀産業社会の基本構想（産業構造審議会）
87. 4 経済審議会経済構造調整特別部会報告－構造調整の指針－  
（新・前川リポート）
88. 5 世界とともに生きる日本－経済運営5ヵ年計画（経企庁）
- 1985 中小企業技術開発促進臨時措置法
- 85 基盤技術研究円滑化法  
〔職業能力開発促進法〕
- 86 研究交流促進法  
特定中小企業者事業転換対策等臨時措置法②新  
特定地域中小企業対策臨時措置法⑤  
新民間事業者能力活用特定施設整備促進臨時措置法  
〔高年齢者雇用安定法〕
- 87 産業構造転換円滑化臨時措置法  
総合保養地域整備法  
地域改善対策特定事業財政特別措置法⑥  
〔地域雇用開発等促進法〕
- 88 異分野中小企業者知職融合促進臨時措置法  
〔特定不況業種雇用安定法〕

【注】

- 1) 鶴田俊正「戦後日本の産業政策」（前掲書）は、戦後日本産業政策の最初の本格的な史的考察の書である。本稿と立場は異なるが、周到な問題史的考察の積重ねから今日の問題を照射する展開は、多くの示唆を含んでいる。
- 2) 「鉄鋼は産業の米である」という意味での基礎（基幹）産業の内容を、産業政策論の「安定供給必要」の観点から戦後はじめて理論的に論じたのは、両角良彦「産業政策の理論」日本経済新聞社、1966（両角氏は当時通産省鉱山局長）である（第1章、2）。なお、この用語をめぐる理論的問題については、拙著、前掲書、第5章4の(3)を参照のこと。
- 3) 米国商務省「株式会社日本－政府と産業界の親密な関係」大原進・吉田豊明訳、サイマル出版社、1972、18頁。
- 4) 産業構造調査会編「日本の産業構造第1巻」通商産業研究社、1964、84～87頁。この中に63年の報告書（答申）が収録されている。
- 5) 通産省編「産業構造の長期ビジョン、産業構造審議会報告」通商産業調査会、1974、21～54頁。
- 6) 通産省編「産業構造の長期ビジョン昭和53年度版、産業構造審議会報告」通商産業調査会、1978、序章。

- 7) 通産省編『産業構造の長期ビジョン昭和53年度版』前掲書、序章。
- 8) 76年6月産業構造審議会総合部会基本政策小委員会の下に、地域別の産業構造分科会が設置され、各地域の「産業構造の長期ビジョン」が作成された。76年に北海道、東北、四国、77年に関東甲信越、東海・北陸、近畿、中国、九州の計8地域のビジョンが出されているが、その概要が『産業構造の長期ビジョン昭和53年度版』の末尾(付)として掲載されている。
- 9) 通産省・産業構造審議会編『80年代の通産政策ビジョン』通商産業調査会、1980、第4章。
- 10) 同上、133～134頁。
- 11) 同上、第2章第2節、第6章。この政策指針では、「生活の質の向上」と「望ましい産業構造」との関係は、「創造的知識集約化」を媒介としてある程度論じられているが、「雇用のミスマッチ」等へ対応する明示的な方向づけは示されていない。第7章、第9章。

#### 4. 産業構造政策指針の変化と問題点

戦後日本の産業政策において、通産省産業構造審議会が提示してきた時々の報告書・答申＝政策指針・ビジョンが、基幹的な役割を果たしてきたこと、また、それらの政策指針と現実との間に様々な形のギャップがあることは、先にも指摘した。そのギャップの問題も極めて重要であるが、ここでは、その問題に入る前の段階の議論として、それらの報告書＝政策指針に現われている産業構造政策の考え方、政策指針の観点の性質や変化の特徴を考察することにしたい。それは、批判的論理形成にとっても不可欠な作業であると思われるからである。

ここでは、多くの報告書中から、それぞれの時代の政策指針を代表し、従って画期をなすような報告書を、以下のように5つ選び出し、その内容の変化を問題設定別に見ていくことで論を進める。この5つの選択は、前節の時期区分にほぼ照応するが、変化の問題性をより明確に把握するために、さらに3つの大きな時代枠、即ち、60年代、70年代、80年代を代表する3つの報告書を柱にして検討することにしたい。それらの報告書は以下の通りである。

60年代 1963.11 「産業構造の方向と課題<sup>1)</sup>」(『日本の産業構造第1巻』、前掲書収録)……「60年代・課題」と略記する。

70年代 1971.5 「産業構造審議会中間答申－70年代の通商産業政策の基

本方向はいかにあるべきかー』(産業構造審議会)…「中間答申」と略記する。

1974. 9 『産業構造の長期ビジョン産業構造審議会報告』<sup>2)</sup>(前掲書)…「70年代・ビジョン」と略記する。

80年代 1980. 4 『80年代の通産政策ビジョン』<sup>3)</sup>(前掲書)…「通産政策」と略記する。

1986. 6 『21世紀産業社会の基本構想』<sup>4)</sup>(前掲書)…「80年代・構想」と略記する。

以上の5つのうち、「60年代・課題」「70年代・ビジョン」「80年代・構想」が柱であり、「中間答申」「通産政策」は前者を補うもの或はそれへの過渡をなすものとして取扱われる。

#### (1) 政策の必要性について

##### 1) 「ビジョン」の意味

「産業構造変革のビジョン」が明確な形で主張されるのは「中間答申」においてである。それ以前の「60年代・課題」では、欧米先進諸国にキャッチアップするための国際競争力強化と同時に、最大福祉をもたらす「最適産業構造」に接近するものとしての「産業構造高度化の基本的方向を明らかにする」、という形で指針の必要性が説かれている。<sup>5)</sup>ここでは、「産業構造高度化」はアブリアリに与えられた課題である。ところが、70年代に入る「中間答申」の時期には、そのキャッチアップはある程度果されつつあり、「路線の軌道修正が必要」となるが、「この場合には、過去と異なり、軌道設計の下絵を海外に見出すことはできない」従って、「70年代の産業経済の課題に基づき、未踏の時代に向かつての産業構造変革のビジョンを定立することが必要とされるゆえんである。」<sup>6)</sup>「中間答申」では、このような形で、戦後日本が「海外の下絵」なしに独自に定立する場合の基本的方向・政策指針を「ビジョン」と云っているのである。確かにこの「中間答申」で示された「ビジョン」は、当時の新しい産業構造政策の模索に応えた「一つの里程碑」「歴史的意味」とみられ、「知識集約型産業構造」の提起など、産業構造政策の今日的形態の端初とも考えられるものである。<sup>7)</sup>

上記の考え方は、「70年代・ビジョン」において、一歩進めた内容となる。恐らくその「ビジョン」は、戦後日本産業政策史上のこれまでのどの場合よりも、ビジョンの役割を重視した性質のものであり、後述する「国民ニーズ型産業構造」の提示というビジョンの内容から云っても、最も注目すべきものであると思われる。

その「ビジョン」の新しい在り方について、当時その報告策定事務局の中枢に居た産業構造課課長補佐（当時）田辺俊彦氏は、次のように云っている。「産業構造政策の展開についてこれまでとはややトーンの異なった見方をしている…。『基本は民間主導で、国は目標を与えてそれに向けてインセンティブを与える』という従来型の型から、『国がビジョンによって全体的フレームワークを設定し（いわば計画の策定）、それに産業が対応していくよう誘導し調整するとともに、そのようなフレームのなかで市場経済のよさを発揮させる』という、いわば“計画的市場経済方式”の導入を示唆している。』そして、このような「方式」提示の背景を示唆する次の文を続けている。「『計画経済』とはまるで異なるソフトな誘導策であるが、供給力制約型経済を前提として国が産業活動のフレームワークについてのガイドポストを具体的に与えるべきことを強調していることは、時代の変化をあらためて実感させるものであろう<sup>8)</sup>この考え方が、「供給力制約型経済を前提」して提示されている点については後にふれるが、「ビジョン＝フレームワーク＝計画の策定」を柱として「調整・誘導」を行うことを優位に置く考え方をしている点が注目される。

「70年代・ビジョン」においては、「(参考)」という形ではあるが、「産業構造政策に依る政策調整メカニズムの確立—計画的市場経済方式の導入—」と題して、より具体的な提案が行われている。「このため(産業政策の強力な実施のため…引用者)、当面、通産省における種々の政策立案調整の場を以下のように可能な限りシステム化し、連携化することを試みるのがまずその第1歩である。」すなわち、「産構審総合部会の長期ビジョンを受けて」、各産業別部会、国際経済部会等、さらに「総合エネルギー調査会、貿易会議等産構審以外の審議会」等は、条件変化による展望の見直しを行いながら、連携して政策運営を行い、「部会の拡充」も検討する。また、「ビジョンは毎年

度政策の立案、予算の作成等の検討に生かしていく。／…とくに設備投資計画およびその調整については、ビジョンの描く長期的展望と産業構造の高度化の方向を踏まえ、かつ中期見通しにおける経済動向や物資の需給バランス等をも考慮して産業別部会等において主要産業について検討調整を行なった後、産業資金部会が最終的に総合調整する<sup>9)</sup>

さらに重要な点は次の提案である。「以上の政策コンセンサスの形成プロセスは産業政策における新しい協調概念（産業と行政ではなく、産業と行政と各種関係者及び中立的学識経験者を含む多角的協調体制）に基づいて行う。／例えば、(イ)各部会は中立的学識経験者、関連業界（メーカーおよびユーザー）、金融界、貿易界、労働、消費者、地域代表等の関係者をできる限り広汎にメンバーとする。必要に応じて関係政府機関代表の参加を求める。(ロ)審議結果は公表し、広く一般に情報の提供を図るとともにその批判をあおぎ、政策立案にフィードバックする<sup>10)</sup>

このような「計画的市場経済方式」といわば「審議会型多角的協調運営方式」の提案は、市場機構依存と場当り的な産業政策では現実の諸問題に対応できないという認識に基づいており、その意味で従来の政策観から一步踏み出した、現状の資本主義体制の枠内での一つの前進性を持っていると云える。しかし、その政策観は、石油危機下の「供給力制約型経済を前提」して出されていること、また、先の2(2)2)の②で政策主体形成にかかわって述べたように、計画そのものや現実の国家、社会組織そのものにある官僚的管理性の欠点や、市場機構そのものにある社会システムの限界を示唆する内容はみられないこと、等が注意されねばならない。とはいえ、われわれの「批判的論理」の観点、殊にオルタナティブな政策論の観点から、産業構造政策の現実的前進の姿を考えていく場合、それは一つの現実的材料を提供する点で（例えば、今日の事態は、上記の観点でみた場合にも、その膨脹的経済の過大性、不均衡性が現実的に検出されよう。）、注目すべき考え方であると云えよう。

現実の政策過程の推移の中では、この「方式」は、経済状況の変化に伴って重要視されなくなっていく。前述したように、この「方式」は、エネルギー危機下という「供給力制約型経済を前提」して立論されていた。エネルギー

ギー危機を中心とする日本経済の厳しい制約条件がその後も長期に続くことを前提に、資源の無駄な配分を最少にする日本経済の「フレームワーク」が設定されたのであった。従って、エネルギー状況が当面の制約条件とみなされなくなっていくのに対応して、この「方式」による「フレームワーク」の位置づけは重要視されなくなっていくと考えられる。

その後の政策指針においては、「80年代・構想」が示すように、市場機構の機能の位置づけが相対的に高められ、その機能の「不確実性の高い分野」における産業構造政策が考えられている。ここにおいて、ビジョンの意味は無くなったとされているわけではない。企業ベースの動きは短期的、収益的で、不可欠とされる構造転換を、総合的、整合的に進めていく展望を自ら持つことは困難である。従って、広い視野からの「情報提供」と「業種実態に即した将来展望及び道筋（ビジョン）を示すことが重要である<sup>12)</sup>」ほぼこのように主張されているが、ビジョンの意味が、先の「フレームワーク」と比べれば、軽くなっていることは明らかであろう。

## 2) 市場機構の位置づけと補充政策

ここにとりあげた報告書における市場機構とその「不確実性の分野」に対する考え方は、概ね類似しているが、時代の推移と共に微妙に変化しているように思われる。

「70年代・ビジョン」は、市場機構が作用する外枠を設定し、そのガイドポストとしての「計画的フレームワーク」を、「国民ニーズに応える産業構造」という政策目標に依って設定していた。従って、その「フレームワーク」は、「不確実性の分野」を調整する産業構造政策、例えば、動態的資源配分（投資政策等）にも一定の内容を与えるものとして設定されているのである。<sup>13)</sup>ここでは、市場機構と「不確実性の分野」対応産業政策（計画的「フレームワーク」）とはほぼ対等に近い、場合によっては後者優位の位置づけがなされている。この報告書以前の「60年代・課題」「中間答申」でもその点はほぼ同じと考えられるが、市場機構の限界認識はこの報告書よりも強い。ところが、これ以後の「通産政策」では、市場機構への信頼が強まっており、「不確実性の分野」対応産業政策は、「市場機構を補充する政策<sup>14)</sup>」として、追隨的位置に置かれているように思われるのである。そして、「80年代の構想」ではさら

に変化がみられる。やや詳しくみてみよう。

それらの報告書における市場機構の機能の「不確実性の分野」の内容を整理すると以下のようになる。

表1 市場機構機能の「不確実性の分野」

市場機能の「不確実性の分野」	「60年代・課題」	「中間答申」	「70年代・ビジョン」	「通産政策」	「80年代・構想」
1.市場機構機能の基本的不完全さ	○	○			
2.安全、勤労内容等の経済外の社会的成果		○			
3.エネルギー、資源、水等の制約条件の変化			○		
4.投資等の動態的資源配分	○		○	○	○
5.産業構造の長期的発展	○	○	○	○	○
6.外部不経済への対応	○		○	○	
7.公共財、知識・情報等の準公共財の配分		○			
8.国際経済の調和的発展	○	○	○	○	○

(○印は、当該項目が重要項目としてあげられている場合)

「1 市場機構機能の不完全さ」について、「60年代・課題」は、「大企業や労働組合」の要因や「資本と労働の移動」の不完全さをあげ、基本的疑念の見方をしている。<sup>15)</sup>「中間答申」も、「消費者主権、ビジネス・デモクラシー」の未発達をあげ、「市場機構の不十分な機能」を指摘すると共に、政策との関係を次のように述べている。「あらかじめ規模を設定することが困難であり、しかも市場機構が有効に作用しないグレイ・ゾーンにおいて、産業の活動と社会の要請を調和せしめるような社会的な均衡と制御のメカニズムを政策的に形成することが緊要であろう<sup>17)</sup>」ここには、見方によっては政策優位の発想すらあるように思われる。この点は、「70年代・ビジョン」でもほぼ同じであり、「産業構造の長期ビジョン」の「提示は激動し複雑化する時代において、市場メカニズムの限界を補充し、動態的視点からあるべき方向へ産業を誘導する手段として最も基本的なものといえよう<sup>18)</sup>」と云っている。

「通産政策」では、「経済活動の基本は、市場機能が十分に作用し、民間

活力が生き生きと発揮されることである。」「従来、公共分野と考えられているものにもできる限り市場機能と民間活力を導入していくような発想が必要である<sup>19)</sup>」といった文に示されるように、市場機構を中心に置き、産業構造政策は「市場機構を補充する政策」として、追隨的位置づけに変化している。

「80年代・構想」においては、「市場機能を基礎とした民間の自動努力を基本」とし、また、「市場機能による産業構造の転換の達成を基本」とし、中小企業、雇用対策等の「政策補充が必要」とする点は<sup>20)</sup>前の場合と同じであるが、「産業構造の国際協調化」の側の「産業構造転換政策」は、上記の「市場機能」の「基本」を上廻る位置づけの政治経済的スローガンとして現われている。<sup>21)</sup>

また、「80年代・構想」においては、上述したような「民間活力の導入」を含む市場機構中心の発想、言い換えれば、資本の公共分野への浸入を促進するような「資本の論理」の発展に沿った発想の反面として、表1にもみられるように、外部不経済にかかわる公害・環境問題、過密・過疎、都市問題は殆んど十分な展開がみられない。また、「住宅・社会資本の整備」が掲げられているものの、「公共分野への民間活力導入」による具体化が重要視されている点を考慮すると、公共部門の本来の存在意義からみて安易な考えになりつつあると云わざるをえない。

表1でみると、上記にかかわる「7公共財、知識・情報等の準公共財」や「2安全、勤労内容等の経済外の社会的成果」は、そもそも市場を前提に社会に登場しているわけではなく、市場と無関係にそれぞれの社会的存在意義を有しているものである。それらに類するものには、人間そのものをはじめ（周知のように、労働力商品化はそれの市場機構への組込みである）、人間進歩にかかわる多くの要因、例えば、教育、福祉、文化、景観、自然環境等があげられよう。それらは、そもそも市場機構に組込まれるかぎりでの社会的価値を題在化させることができればそれで足りるという種のものではないのである。それらは、K・ポランニーの主張<sup>22)</sup>を引合いに出すまでもなく、それぞれの固有の形態において人間進歩の実現の姿であり、従って、それぞれの形態で存在意義が主張されるべきものであろう。このように考えうるとすれば、市場機構に適合的でないものをその浸食から解放し、独自化する社会

システムを追求することこそ、人間の、そして社会の進歩に適合するものと云えよう。さらにこの点は、市場機構が「資本の論理」によって支配される場合、一層強調されねばならないであろう。

(2) 新しい産業構造形成の政策指針

1) 「望ましい産業構造」の「基準」

「60年代・課題」においては、「産業構造高度化」という国民経済的目標に沿った「望ましい産業構造」を形成する2つの「基準」が設けられた。それは、「所得弾力性基準」と「生産性上昇率基準」である。そして、「この基準に合致する産業の象徴的表現として重化学工業」が把握されるという理論的操作が行われたのである。従って、この重化学工業を主導産業として産業構造の高度化が進んでいくことが「最適産業構造への接近」を果たすことでもあったのである。<sup>23)</sup>しかし、これらは實際上「国際競争力強化」という当時の政治経済的スローガンの実現に向けての産業構造政策に理論的裏付けを与えようとするものであるように思われる。だから、実際の「国際的競争力強化」に向けての論理と産業として、「基礎産業」(原材料とエネルギーであり「低価格による安定供給」が要求される産業〔普通鋼、電力、石油製品、石炭、鋼、アルミニウム〕と、「中核的戦略的役割」を持つ産業(輸出可能性、技術の先導効果、他産業波及効果が大である産業〔乗用車、電子計算機、石油化学、大容量火力機器〕)が設定されたと云えよう。<sup>24)</sup>

「中間答申」では、上記2つの「基準」に、「③過密・環境基準」「④勤労内容基準」が加えられ、「4つの基準」が「産業構造ビジョンの策定基準として」設定される。③では、「資源・エネルギー利用の効率化、社会資本拡充、公害防止強化」等が問題にされ、④では、「安全で快適な仕事の拡大、充実感のある仕事の拡大」等が問題にされ、それらはその後の「ビジョン」のこれらの要因設定にかんする一つの原点ともなるのである。しかし、より中心的なアイデアは「知識集約的産業」であり、諸「基準」はそれを戦略産業として打出すための説明要因という性格のものより以上のものではないと考えられるのである。<sup>25)</sup>それらの「基準」の相互の理論的關係は殆んど展開されず、並列的にとりあげられている点からも、何らかの理論化の志向があるとは受けとれない。

「70年代・ビジョン」にはこの種の「基準」論はみられない。そこでは次に述べる「国民ニーズ」を基礎とする論理に徹しており、上記「基準」にかかわるエネルギー問題、環境問題は各論として取扱われている。

「80年代・構想」にもその種の「基準」論は登場しない。「通産政策」では、「80年代の産業構造を考える4つの基準」として、「①動態的比較優位基準、②国民ニーズ充足基準、③省エネルギー、省資源基準、④セキュリティー基準」が掲げられている。これらの「基準」の説明は至極簡単なものであり、当該時期の政策課題の周辺事情が説明されている程度で、理論的内容があるとは考えられない。④は、当時のエネルギー問題継続状況の中で台頭した「経済安全保障」論の「基準」化にすぎない。むしろ、これらの「基準」と「産業構造政策」との関係は、それらが、戦略産業論的なキーワードである「創造的知識集約化」を説明する諸要因である以上に出ていない点で、「中間答申」の場合と殆んど同じである。

このようにみえてみると、「基準」設定という方法は、その方法自体よりは、それら「基準」の各々および相互関係の理論的堀り下げがみられないこと、羅列的に掲げるのみで「基準」論としての理論的積重ねが殆んど行われていないことに大きな問題があると考えられる。従って、これまでに提示された「基準」をどのように再構成しても、「望ましい産業構造」を、多少の理論的根拠をもって構築することはむつかしいように思われる。

## 2) 「国民ニーズ型」と「国際協調型」

これまでの多くの報告書を概括的にみて、産業構造の考え方をいくつかのタイプに分けるとすれば、「重点産業設定型」、「国民ニーズ型」、「国際的対応型」或は「国際協調型」の3つがあげられよう。多くはこの3つの混合であるが、近年においては、先述したように、主導産業重視の後退、市場機構重視に伴って、「重点産業設定型」は少くとも明白な形では現われなくなり、「国民ニーズ型」と「国際協調型」が支配的となっている。

「国民ニーズ型」の典型は、「70年代・ビジョン」である。先述したように、この報告書の政策観は、戦後日本の政策指針の歴史の中でも、相対的に非強蓄積均衡型の性質を多く持っており、やや特異な存在と云える。そこには、石油危機に直面した日本経済の先行き不透明感があり、長期化すると考

えられたその事態に対応して、いかに無駄のない必要に応じる形に制御された産業構造を形成するかが考えられたのであった。従って、「国民ニーズ型の産業構造」は、「供給力制約型経済を前提」として構想されたのである。

しかし、「国民ニーズ」への対応という発想は、その供給制約的な事態に依ってのみ出されたものではない。そこには、日本経済が欧米追随でなく独自の「安定した生活」を考えざるをえない段階にさしかかった、という認識があった。次のように云う。「欧米なみの生産力、所得水準がおおむね達成された今後の国民ニーズは複雑多様化しつつある。福祉の向上や生活充実の意欲は強いが、具体的内容については必ずしも自覚的に明確に把握されないままに衝動的な欲求充足が行われ勝ちになる／……長期的なニーズ把握を試みるにあたっては、「人間生活」とは何か（よい生活）ということについて基本的検討が求められる。人間の欲求は複雑多様な諸相を有し、人類文化史を通じて、この普遍的構造を抽出することは極めて困難であるが、国民ニーズの基底をなす人間の欲求基本構造を適確に把握し、このようなニーズによりよく応えていくことこそ今後の産業構造政策の主要な課題である<sup>27)</sup>」

上記をみて、政府機関が欲求構造にまで介入しようとする考え方は問題だ、という意見が直ちに出てきそうに思える。そこには、人々がどのような内容の欲求をどのように発信し、それに人々自体がどのように経済的に対応し、充足していくかという、人々の欲求—充足の自律的社会システム形成の重い問題がのしかかっている。上記の報告書は、政府機関という枠組もあって、その自律的社会システム形成の問題を十分掘り下げないまま、基本的にはすり抜けた形で「国民ニーズ」の「適確な把握」を提示している点は注意しなければならない。しかし、先述したように、政策コンセンサス形成にかかわる「新しい協調理念<sup>28)</sup>」の提案がなされている点、また産業構造政策を、「人間生活」とは何か<sup>29)</sup>や「欲求基本構造」にまで思考の巾を広げながら形成しようとしている点、そして、「国民ニーズに対応する産業構造」を理念の次元にとどめるのでなく、次のような一つの具体的な形で提示した点、等は注目される点である。

「国民ニーズに対応する産業構造」の具体化の作業をおおざっぱにみてみよう。ただ、実際の報告書の論述は、「国民ニーズ型」の思考系列と現実妥協

型の思考系列が混合しており、研究書のように前者の系列を一貫した形でとり出せるわけではない。注目したいのはその具体化作業の方法である。

まず全体の基礎となる「国民ニーズ」について次のように云う。「国民のニーズは、一言では『充実し安定した生活の実現』にあるといえる。……/我々は、まずある種の価値判断を加えつつ衣食住という人間生活の基礎的事項にたち戻るとともに、健康の維持増進、余暇の充実、知的欲求の充足といったより高次のニーズの把握を行うことによって、この充実し安定した生活についての具体的イメージを描くことにする<sup>29)</sup>」こうして、「国民ニーズ」の基本構成として、「食生活、衣生活、住生活、健康維持、知的生活、教養娯楽、社会の統合維持」、の7つの項目が設定される。そして、それぞれの現状と変化の方向が検討され、数量的な基礎となる表2<sup>30)</sup>が導き出される。

表2 国民ニーズに対応した直接需要

(国民総所得統計ベース10億円、昭和45年暦年価格)

		昭和45年度	昭和60年度			昭和45年度	昭和60年度	
食	生活	12,980	28,330	知的生活	教育	3,180	8,650	
衣	生活	3,770	8,650		学校	400	610	
住生活	住宅	5,080	15,130	教養	(小計)	3,580	9,260	
	家賃地代	4,370	10,130		娯楽	3,600	14,270	
	家具什器	3,150	10,910		一般行政等	3,210	5,130	
	光熱	880	2,060		社会の統合維持	国土保全等	1,920	6,040
	(小計)	13,480	38,230			家計外消費費等	4,030	10,500
健康維持	保健康生	5,110	13,870	(小計)		9,160	21,670	
	厚生福祉	170	570	合	計	52,170	137,070	
	環境衛生	320	2,240					
	(小計)	5,600	16,680					

「70年代・ビジョン」(前掲書) 27頁。

この「国民ニーズ」が産業活動に関連づけられていくのであるが、この方法のむつかしさについて報告書は次のように云う。「必ずしもその関連が明示的に把握されているとはいえない。…国民のニーズと産業活動との関連の把握は極めて困難な試みであり、ここでの分析もあくまで1つの試算である<sup>31)</sup>」この試みは、国民所得統計の個人消費支出、民間設備投資等の「分類を基礎とし、これらを可能な限り細分化し、再編成して」行われるが、そうして導き出される「需要額」は、表2の「直接需要」とその「直接需要を充足する

ために間接的に必要とされる間接需要」とによって構成される。そして、この「間接需要」は、「民間設備投資需要(直接需要を充たすために必要とされる生産を行うための設備投資)および輸出需要(直接需要を充たすために必要とされる輸入を可能とする外貨を獲得するための輸出)などによって構成されている<sup>32)</sup>」

そして、この「需要額」(直接需要+間接需要)を充たすためのニーズ別の「生産額」が試算され、それを産業別に分類したものが、表3<sup>33)</sup>の「国民ニーズに対応する産業構造」ということになるわけである。表3は、「国民ニーズ」と「産業構造」の対応関係を示す「国民ニーズ型産業構造表」とでも呼ぶべきものであり、それと産業連関表との関係や、再生産論的観点からの諸問題等、興味ある問題を含んでいるが、それらの検討は今後の課題としたい。

表3 昭和60年のニーズ別産業別生産額(昭和45年価格, 10億円)

	食生活	衣生活	住生活	健康維持	知的生活	娯楽	社会の 統合維持	計
農林水産業	6,450	290	1,090	480	200	390	580	9,470
鉱業	270	80	600	200	60	160	340	1,590
食料品工業	18,290	250	520	790	210	690	1,410	22,150
繊維工業	750	4,580	1,050	390	170	410	980	8,310
紙・パルプ	1,090	330	1,110	1,090	740	640	1,250	6,250
化学工業	2,750	1,220	2,250	3,480	1,430	1,630	2,120	14,870
石油・石炭製品	1,460	490	2,450	810	340	810	1,360	7,720
窯業・土石	1,190	270	2,970	920	300	560	1,090	7,190
鉄	4,180	1,330	8,620	2,480	990	2,250	4,630	24,470
非鉄金属一次	880	290	1,790	490	270	560	1,060	5,320
金属製品	1,820	550	5,470	1,120	470	890	2,160	12,480
一般機械	5,050	1,560	7,360	2,440	1,020	2,350	6,370	26,140
電気機械	4,590	1,480	10,420	2,690	1,420	2,450	5,440	28,500
輸送機械	3,960	1,320	4,440	1,800	720	2,800	2,890	17,920
精密機械	320	270	750	270	100	830	650	3,190
その他製造業	2,760	3,510	8,910	2,580	1,320	6,300	3,220	28,590
建設業	5,950	1,460	21,350	5,480	1,700	3,400	6,040	45,380
電力・都市ガス	780	310	2,560	530	260	480	640	5,550
運輸通信	4,760	1,600	5,140	2,050	860	3,240	2,420	20,060
商業	2,810	4,560	8,820	3,300	1,400	4,070	3,600	35,560
金融・保険	1,890	760	2,330	920	410	1,040	2,960	10,300
サービス業	7,850	1,910	19,610	15,260	10,020	9,220	13,150	77,290
計	86,800	28,390	119,470	49,770	24,390	45,140	64,340	418,300

「70年代・ビジョン」(前掲書) 49頁。

上記の報告書は、「国民ニーズ型産業構造」への転換によって、「成長のバ

ターンは従来の民間設備投資主導型から、個人消費、政府投資および民間設備投資がバランスのとれた姿に変わっていく<sup>34)</sup>と云っている。当時の状況の中では当然の認識と云えようが、上記の展開は特別な状況への対応という点を離れた一つの方法として見ていく必要があるように思われる。つまり、上記の方法は、様々な不透明さがあるとはいえ、「国民ニーズ」という基礎のない、無原則的な成長を志向する資本拡大型＝民間設備投資肥大大型産業構造、その結果としての対外膨脹型産業構造等への一つの具体的批判点の所在を示唆するように思われる。

「国際協調型」とみなしうるのは「80年代・構想」の産業構造政策指針である。この国際的側面は、国際公共財の負担増を中心に置いた「国際貢献」と、国際分業を中心とした「国際協調」によって成り立っている。産業構造は主として後者とかかわっているが、円高や国際摩擦拡大等の継続の中で、それまでの「動的比較優位基準」に依る形をとっていない。「海外直接投資の拡大」と「水平分業を通じた輸入拡大」が主たる内容となっている<sup>35)</sup>。しかし、これらが具体的な産業構造とどのように関連しているかは必ずしもはっきりしていない。そこには、羅列的な現象の整理と企業アンケート調査を材料とした「国際分業の展開の方向」等があるだけである。例えば、主要10業種の企業アンケートにより、「従来型加工貿易分業型、工程間分業型、製品差別化分業型、資本参加等による合意的分業型、その他」が、対先進国では、「現在・36, 13, 14, 32, 6%」であるものが、「10年後・21, 13, 18, 40, 8%」となる等の見通しが出されている<sup>36)</sup>。しかし、これらは必ずしも一定の考え方による「政策指針」の内容ではないし、そこから、国際的にも、国内的にも、一定の考え方の内実を備えた産業構造は浮かび上ってはこない。そのようなことになる一つの要因は、先述したように、「市場機構は産業構造を転換させる原動力」という認識があり、従って政策は、現実追認を前提とせざるをえないということになるのかもしれない。というのも、その政策記述の多くは、奔流のような資本の対外進出の追認と、諸方面に頻発する摩擦のそれぞれの場での対応の整理で占められているからである。もっとも、OECDの「積極的産業調整政策(PAP)の検討」等を取りあげ、「産業構造に関する国際研究と各国間構造調整への条件整備」を主張している<sup>37)</sup>点を考えると、産業

政策の国際協調の何らかの根拠を持った展開はこれから先の話ということになるのかもしれない。しかし、仮りにそうだとすると、その前提となる国内産業構造の在り方について、現実追認でない確かな方向性が必要であることは自明であろう。

上記報告書の国内産業構造の取扱について、「国際協調」にかかわる部分をみると、それは主として雇用に関係している。「報告書の基本的考え方の枠組」を示した参考図によると、「海外直接投資拡大—投資残高の伸び12%の場合、雇用減56万人、更に伸びを12→15%にすると41万人の減。輸入拡大—1980年の製造業の輸入中間財比率5.2%が仮りに2倍であった場合、雇用減55万人」が見込まれ、2000年にかけて約100～150万人程度の雇用減が出現することになる。これは、表4にあるように、主として「新規技術革新分野」（約117万人増が見込まれている）と「サービス産業」の拡大によって吸収されるものと考えられている。<sup>38)</sup>表4では、加工組立産業とサービス産業の拡大が「生産構造」＝生産額で見込まれているが、表5の雇用数別の推計では、加工組立産業の吸収力はそれほど大きくなく、結局、多くはサービス産業拡大によ

表4 産業構造のダイナミックな変化

- ① 海外直接投資等を通じた国際分業を進めることにより対外不均衡を是正。
- ② それに伴う雇用減等の国内経済への影響を新規技術革新分野の開発、ライフスタイル等の変化等に対応したサービス産業の振興、産業の「ハイタッチ」化の推進を図ること等により吸収。

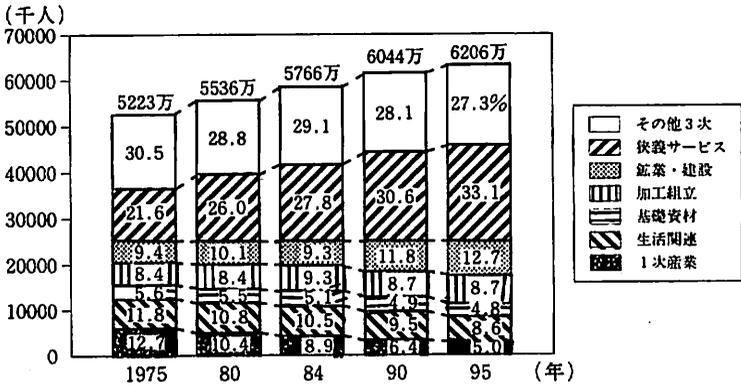
(2000年の生産構造 (1970～80年の趨勢の延長))

加工組立産業	24% (1983年15.4%)
基礎資材産業	12% ( " 15.1%)
生活関連産業	11% ( " 13.7%)
狭義サービス産業	20% ( " 15.8%)

(「80年代・構想」3頁の「考え方の枠組」を示した参考図の1部)

る雇用吸収が依り拠ということになるのである。果してサービス産業に、妥当な条件のそれだけの雇用吸収力があるだろうか。疑問と云わざるをえない。この点は別の機会に詳論することにした。

表5 就業構造の展望



通産省編「進む構造調整と産業構造の展望，構造調整ビジョン」通商産業調査会  
1988，53頁。

### 3) 「知識集約型」

「知識集約」という用語が政府文書に登場するのは、恐らく「中間答申」が最初であろう。そこでは次のような定義が行われている。「70年代の産業構造ビジョン—知識集約型産業構造」と題する小節の中で、「70年代においては、知的活動の集約度が高い産業（知識集約産業）を中核とし、これを支える基盤の産業やその他の産業においても、可及的に知識集約度を高めるような産業構造の姿が指向されるべきものとする。このような産業構造の姿を、以下知識集約型産業構造と呼ぶことにしよう。／ここで知的活動とは、研究開発、デザイン、専門的技術、各種マネジメント等のほか、高度な経験知識に支えられた技能の発揮等をも含み、広く経済活動における人間の知的能力の行使を指すものとする<sup>39)</sup>そして、「知識集約化の計測」の試みとして、「各商品価値を知識（知識労働）、単純労働、資本、資源（エネルギーを含む）の4つの生産要素に分解し、産業連関モデルを使ってそれぞれの集約度を計測している。その結果として、「資源集約度と知識集約度はおおむね逆相関の関係に」あること等を提示している<sup>40)</sup>。

また、「これらの産業は、在来型の重化学工業に代って、70年代の日本経済の発展を十分に主導しうるのであろうか。」として、「知識集約型産業」が主導産業として提起されていることを示している。その産業の具体的「例示」と

しては、「研究開発産業(電子計算機, 産業ロボット, 集積回路, ファイン・ケミカル等), 高度組立産業(通信機械, NC工作機械, 公害防止機器, 高級プラント等), ファッション産業(高級衣類, 高級家具, 電気音響器具等), 知識産業(情報処理・提供サービス, ソフトウェア, コンサルティング等)」<sup>41)</sup>があげられている。

「国民ニーズ型」を提唱した「70年代・ビジョン」では、「中間答申」における, 知識集約型産業の主導産業としての位置づけを踏襲しつつ, それに加えて, 「国民の基本的ニーズ…にこたえていくための体系的な産業」或は「大型技術」等の発展と政策的バックアップが主張される。例えば, 新都市システム, 住宅の流通・供給システム, 医療システム等の開発およびそれに伴う大型技術開発がとりあげられる。従って, 「知識集約」自体の位置づけは殆んど変化していない。

むしろ, 「知識集約化」を重要な政策提言の一つにして, 多様な内容を提示したのは, 「通商政策」である。「創造性ゆたかな産業構造の展開」という章は, 「創造的知識集約化」をキーワードとして展開されている。即ち, 「70年代に始まった知識集約化の方向をより確実なものとしつつ, ……80年代における知識集約化は, より高度で, かつ, ソフトウェアの比重の高い技術の集約度を増大させるとともに, より高次の知識, 豊富な経験, ゆたかな創造性を有する労働の集約度を高めることにより, 高付加価値化を実現することを基本的方向とする」と述べている。そして, そのための「6つの手法」を提案する。(1)ソフトウェア化, (2)システム化(異業種, 異技術間の連携), (3)スペシャリティー化(新素材開発), (4)ファッション化, (5)フィードバック化(新製品・技術開発を生み出す有機的連携), (6)フレキシビリティ化(多品種生産に対応するシステム開発), という「3S, 3F」と呼ばれる6項目が示されている。これらは, 「知識集約型産業を主導産業として」発展させることに加えて, 「個々の産業内においても知識集約化を推進する」に際して基本的な「手法」となるものである。<sup>42)</sup>ここにおいては, なお「主導産業」路線は踏襲されているが, 具体的に焦点をしぼることができない状況になりつつあり, 「知識集約」の枠組が拡散化する傾向にあると云えるであろう。

「80年代・構想」では, その拡散化の傾向は明白な形となり, 「産業構造の

創造的知識融合化」が提唱される。次のように云う。「社会の各分野に蓄積された多様な技術と知識のストックを有機的に連結し、融合化し、これまでになかったような新知識を生み出し新たな産業分野を切り開いていく創造的プロセス——創造的知識融合化は、今後、各産業内において知識を集約化する方向とともに、産業のニューフロンティア拡大に向けての基本的な考え方として位置づけることができる。」そして、「創造的知識融合化」の代表的例として、エレクトロニクス技術、バイオテクノロジー、新素材技術等に見られる「技術主導の融合化」と、市場ニーズの多様性、文化性と情報技術化する供給との融合によって新たな生活文化の創造が進展するとする「市場主導の融合化」とがあげられている。<sup>43)</sup>

このように、産業構造にかかわる「知識集約」は、「知識集約型産業」——「創造的知識集約化」——「創造的知識融合化」という変化を辿ってきている。これらは一体何を意味するのであろうか。これらは、端的に云えば、利用可能な発展する既存の知識を産業の発展のために最大限に動員する「技法」の形態を意味しており、それらの変化は、その時々の効果的なそれらの発展形態であると考えられる。それらは、上記の考察にみられるように、4つの「知識」の要素、(1)産業技術、(2)情報化、(3)消費開発性、(4)柔軟な相互交流的組織、などの要素を有しており、それらが産業の発展という目的に向って「集約化」「融合化」されるという構成をとっている。それらの「知識」は、社会の進歩のための知識の一側面をなすものであるが、上記のいわば「知識動員の技法」形態は、今後ますます社会進歩のあらゆる知識を産業のために「動員」しかねない拡大浸透力を持っているように思われる。それは、例えばいわゆる冠スポーツ大会、冠コンサート、冠美術展等々、あらゆる部面に浸透しつつあるいわゆる「カルチャー・マーケティング」の盛況<sup>44)</sup>等にも現われている。

このような状況は、われわれに次のような問題をつきつける。多くの知識が、資本としての産業のための知識という性格を強めつつあるのではないか。産業の発展という価値フィルターを通した知識が盛況を極め、それ以外の知識の在り方の「ゆがみ」を生み出しているのではないか。例えば、「国民ニーズに対応する産業構造」のように、産業が何らかの社会進歩の内実を持つ知

識によって方向づけられるべきであって、その逆ではないのではないか。等々の諸問題は、経済学や産業論の枠組を越える内容であるが、産業政策の論議においてこのような社会学的、文化的、哲学的な論点に具体的に立入らざるをえない点に、上記論議の今日的特色があると云えよう。とは云え、それらの立入った考察は今後の課題とするほかはない。

〔注〕

- 1) この文書のみ、産業構造調査会報告・答申である。
- 2) この答申の原題は「わが国産業構造の方向」である。
- 3) この答申は、「80年代の通商産業政策のあり方に関する答申」と題するもので、産業構造審議会総合部会の下に80年代政策特別小委員会が設けられ、審議された。
- 4) この報告書は、産業構造審議会総合部会企画小委員会による「21世紀産業社会の基本構想—産業構造の国際協調化と創造的知識融合化に向けて—」(5月26日)と題する報告書が刊行されたものである。
- 5) 「60年代・課題」1～2, 13, 29頁。
- 6) 「中間答申」19～20頁。
- 7) 田辺俊彦「新しい産業構造論の展開—産構審報告の問答を中心に—」『セミナー—経済学教室、現代産業論、中村秀一郎・鶴田俊正編著』日本評論社、1975, 190, 188頁。
- 8) 田辺俊彦、前掲書、191～192頁。
- 9) 「70年代・ビジョン」17～19頁。次のような文もみられる。「このような方向は、計画化の長所と市場経済方式の長所とを両立せしめることを目指すものであるが故に計画的市場経済方式と名付けることが適当である。」19頁。
- 10) 同上、19頁。
- 11) 「80年代・構想」89～92頁。119～121頁
- 12) 同上、125頁。
- 13) 「70年代・ビジョン」4, 19頁。
- 14) 「通産政策」131頁。
- 15) 「60年代・課題」29～30頁。
- 16) 「中間答申」14頁。
- 17) 同上、15頁。
- 18) 「70年代・ビジョン」4～5頁。
- 19) 「通商政策」34, 36頁。
- 20) 「80年代・構想」90, 121頁。
- 21) 同上、87～91頁。
- 22) 「人間の制度的創造性が停滞してしまったのは、市場が人間的な組織を粉碎し、特色のない均質的な腐蝕物に変えてから以後のことである。」K・ポランニー、王野井芳郎・平野健一郎編訳『経済の文明史』日本経済新聞社、1975, 50～51頁。

- 23) 「60年代・課題」32～34頁。
- 24) 同上, 55～56頁。63～65頁。
- 25) 「中間答申」23～25頁。
- 26) 「通産政策」122～124頁。
- 27) 「70年代・ビジョン」21～22頁。
- 28) [注] 10) の引用を参照のこと。
- 29) 「70年代・ビジョン」22～23頁。
- 30) 同上, 27頁。
- 31) 同上, 45頁。
- 32) 同上, 43～48頁。
- 33) 同上, 49頁。  
「需要額」から「生産額」が導かれる方法は詳しく明示されていない。ここには多くの問題があることは言うまでもないが、この報告書の場合はこの点に現実との多くの「妥協」も混入されているように思われる。
- 34) 同上, 29頁。
- 35) 「80年代・構想」97～110頁。
- 36) 同上, 179～190頁。
- 37) 同上, 100頁。
- 38) 同上, 3頁。
- 39) 「中間答申」24頁。
- 40) 同上, 26頁。
- 41) 同上, 26～28頁。
- 42) 「通商政策」123～126頁。
- 43) 「80年代・構想」91～93頁。
- 44) 田中利見「カルチャー・マーケティング—生活文化の商品戦略—」ビジネス社, 1987。

### (3) 最近の産業構造政策の問題点

先にあげた『21世紀産業社会の基本構想』（86年6月）（＝「80年代・構想」）は、その編集に際しての序文が示すように、『経済構造調整研究会報告（前川レポート）』（86年4月）と呼応しながら同じ基本的考え方で策定が進められ、その後の政策指針、『経済審議会経済構造調整特別部会報告—構造調整の指針—（新・前川レポート）』（87年4月）や、新内閣における『世界とともに生きる日本—経済運営5ヶ年計画』（88年5月）の産業構造政策関連においても、その考え方が基本となっていると思われる。「80年代・構想」は、産業構造の「国際協調化と創造的知識融合化」を進めつつ、「国際貢献と内需拡大」

を目指す経済への「構造転換・構造調整」をはかっていくことが基調となっている。これにかかわる内容の中から、その特色を示すと考えられる次の4つの問題点をとり出し、要点のみを検討しておきたい。

#### 1) 「構造調整」の進展

「80年代・構想」の中心問題は「構造調整」である。この主要内容は、低成長型産業の救済・転換と成長型産業の育成・拡大の政策であり、それらを補充する政策として雇用対策が不可欠とされている点等は、「60年代・課題」にもみられ、従来からの産業構造転換の円滑化・促進のための政策と同じである。しかし、今回の場合、(1)国際的摩擦や円高圧力による影響によって、産業構造の転換、「構造調整」自体が大きな政治的課題となったという点が、従来との大きな違いである。そして、(2)成長産業が、「新規発展分野」の産業として多様な「ソフト化」「ハイテク化」の内容で展開している点も、従来と異っている。

このような「構造調整」政策の中心となったのは、「産業構造転換円滑化臨時措置法」(1987年)である。この法律は、『前川レポート』『21世紀産業社会の基本構想』『産業構造調整のための具体的施策の展開』(1986年12月産業構造審議会提言)という、「三つの報告書を踏まえ、市場メカニズムの下で、産業の活力を失うことなく、地域経済、雇用への影響を極力緩和し、円高の下で、縮少すべき産業の規模を円滑に縮少するとともに、内需を中心とする新たな産業分野を拡大しつつ、国際協調型の産業構造を実現していくためのものとして、制定されたのである<sup>1)</sup>」

この法律は色々な意味を持っているが、とりあえずここでは、次の2点を指摘しておきたい。第1点は、「構造転換・構造調整」自体が産業構造政策の中心に据えられ、それが、不況産業対策にとどまるようなものではなく、産業活動のミニマム保証と「産業の活力」増強というより積極的な内容を持ち、制度的にも体系的にも整備された統合的な産業政策となっており、従来のそれとは違う画期的なものであるという点である。この点はまず次の点に現われている。即ち、「本法は、総則の章に目的、国及び地方公共団体の責務、情報提供及び定義の4つの条を置いており、この章において産業構造転換への国及び地方公共団体の取組みの基本的枠組を明らかにしている。これは本法が、

時限法でありながら、産業構造転換に関する基本法的意義をもっているところからきている<sup>2)</sup>従って、研究開発の促進や雇用対策(「特定不況業種関係労働安定特別措置法」83年、「特定不況業種雇用安定法」88年等に依る対策)、中小企業対策(「特定中小企業者事業転換対策等臨時措置法」「特定地域中小企業対策臨時措置法」等に依る対策)、等の「政府が講じる諸施策は、本法の諸措置とリンクして運用される<sup>3)</sup>」形となっているのである。

第2の点は、上記の点から出てくる当然の事柄であるが、「転換」の必要な「個別事業者」への「助成措置(税制優遇、基金・開銀の融資、第3セクターへの出資等)」が、受身の「助成」でなく、新たな「産業の活力」を作り出す、いわばとらえ返しの積極的「助成」という性格を持っている点である。それは、例えば、「転換」に際する「事業提携」に対してまでも、「税制・金融上の支援措置」と共に、さらに「独占禁止法上問題なく行い得るようにする」施策がとられること<sup>4)</sup>に、代表的に示されている。また、「特定地域の経済の安定及び発展並びに雇用の安定を図るため、特定地域における第3プロジェクトの事業化、工場等の新增設等に対する、産業基盤整備基金による出資、利子補給、債務保証、開銀等からの融資及び特定地域における新商品・新技術の開発、企業化その他新分野開拓事業に対する融資、債務保証が行われる<sup>5)</sup>」点などにも示されていると云えよう。殊に、前述の「事業提携」について、同業種間に対しては「独禁法との調整スキームを設け」、異業種間では「独禁法上の問題が生ずるおそれは少ない」としてフリーにするという<sup>6)</sup>、行届いた「円滑化」施策がとられており、そこに独占化進展を容認するトーンさえ伺われるのである<sup>7)</sup>。

## 2) 「融業化」と「ネットワーク化」

「融業化」という用語は、少くとも『広辞苑』にはない言葉であるが、「80年代・構想」のキーワードである「創造的知識融合化」にかかわる重要な意味を持っている。上記文書の中に、「産業の融業化」という一節があり、ここでは2つの内容が示されている。1つは、「異分野技術の融合化」であり、経営多角化—異業種間交流を通じて行われる、複合的な新技術の開発の側面である。2つは、「需要面における融業化」である。消費の多様化、細分化に伴って、繊維だけでなく、住宅、生活用品等もファッション・デザインの

創造が不可欠となり、消費財産業と文化創造力を有する産業分野との「融業化」が現われているという側面である。そして、このような動向は、産業組織面から次のように評価される。「産業の融業化の進展は一般に競争促進的効果を有するものであり、産業組織政策の見地からも積極的に評価されるべきものである。このような融業化が既存法制等によって阻害されることのないよう競争条件の整備を行っていくことが重要と考えられる<sup>8)</sup>

さらに、情報化の進展は、「企業と企業の間、さらには企業と消費者の間に製造、流通、輸送、決済、信用供与等の目的に応じて、情報を媒体としたネットワークの形成を助長して」いる。そして、ここにも、「産業組織面から評価すると、基本的には、ネットワークが新たな競争手段となり、競争が活発化するとみることができるとい見方が出されている<sup>9)</sup>」しかし、これとは反対の側面があることも指摘されている。「しかしながら一方で、競争環境にいくつかの変化がもたらされることも予想される。第1に、大企業と中小企業の間でみられるような情報化への対応の差異がさらに企業間格差の拡大をもたらすことがある。第2に、インターオペラビリティ(相互運用性)が確保されていないこと等のために特定システムの参入・脱退が制約化され、取引関係が硬直化するおそれがあること、第3に、特定の大規模な情報システムへの参加ができないためその市場から排除されるといった隘路独占発生のおそれがあること等、適正な競争が阻害される可能性があることも否定できない<sup>9)</sup>

「融業化」や「ネットワーク化」が、競争促進的であるか、独占化促進的であるかの判断を的確になしうるためには、慎重な現状分析を必要としよう。公正取引委員会資料は、企業間データ通信システムの導入によって、企業間競争の活発化と同じ程度に、「企業間格差の拡大」と「グループ化・系列化の進展」が現われるというデータを、企業アンケート調査に依って提示している。しかし、この場合でも、独占化の進展には概して楽観的であり、特に、異業種間については「新たな競争の発生」の側面を注目する<sup>10)</sup>。従って、独占化進行に対する政策的対応も、概して現状維持を基調とする消極的なものであり、「80年代・構想」にいたっては、殆んど現状追認以上には出ていないと思われる。

そこで、「融業化」や「ネットワーク化」に伴う独占化問題をわれわれが把握しようとする場合、果して従来の独占資本主義論の枠組のみで十分に把握できるであろうか。この問題は別の機会に論じるほかはないが、それへのアプローチのためには、次のような発想を試みる必要があるのではなからうか。即ち、(1)競争と調整の両側面を併行して展開する独占、(2)多品種多量生産志向の独占、(3)情報化・ソフト化を中心とする高度な技術に依る高付加価値が独占利潤の源泉となるような独占、(4)情報ネットワークによるゆるやかな連結関係に依る独占、(5)企業組織に高度な専門職業能力を集積することによる独占、(6)消費・生活の多様化に対する柔軟な対応力を有する独占、このような特色を有する独占の理論が必要となるのではないか。或は端的に、「柔軟な構造を持つ独占資本主義の理論」または「ソフトな構造を持つ独占資本主義の理論」とでも云うべき、新しい独占資本主義の理論が必要となりつつあると云えるのではなからうか。

### 3) 「民間活力の導入」

「80年代・構想」における「産業政策の新たな展開」の1つに、「公共事業分野における民間活力の導入」があげられ、「内需拡大政策」の「呼び水」としての「民間型大型プロジェクトへの早期着手」が提示されている。<sup>11)</sup>この施策を具体的に促進するため、80年に「民間事業者能力活用指定施設整備促進臨時措置法」が制定された。この施策の背景と内容は、(1)内需拡大の要請への対応、(2)地方の種々のプロジェクトを振興し地域の活性化を図る、(3)経済社会の基盤の充実に役立つ施設、即ち公共的な性格を有する事業を、民間の力を活用して整備する。(4)民間の活力をうまく引き出すために「特定施設」に呼び水的な助成措置を講じる、というものである。<sup>12)</sup>助成対象となる「特定施設」は、同法第2条に規定されており、地域共同研究施設、情報化基盤施設、国際会議場施設、旅客ターミナル施設等、公共インフラを中心に8項目あげられ、88年にはさらに、国際交流研修施設、臨海部活性化施設等、10施設が追加されている。<sup>13)</sup>

このような政策は、財政資金不足、内需拡大要請、社会資本の立遅れ、等の当面の事情と、産業社会の高度化のための基盤整備の要求との合体の上に出て来ているが、新しい形態の社会資本の拡充の追求として注目すべき問題

を持っている。明らかに、公共部門への独占資本を中心とする私的資本の合法的侵入であり、「社会的公共部門」の「社会的」「公共」とは何かを、改めて問わねばならない事態が生じつつあると云えよう。その政策観の基調には、多くの政府文書にみられるように、「社会的公共部門」をも市場・競争原理によって「効率化」するという発想がある。それは、これまで全ての公共部門にかんして要請されるようになった「自立採算性」をもう一步進めて、公共部門を市場機構の中に強制的に組入れ、「資本の論理」の支配のもとに置くことを強制するものである。

先述した「市場機能の不確実性の分野」の項でふれたように、公共部門はもともと市場原理に乗らない独自性を持つ分野である。それは、単に「効率性」や「採算性」という経済性の観点からのみ云いうるのではない。「公共」という社会関係は、有力な私的（資本）構成員に影響されることなく、その構成員の主体的参加によって協同的にしかも一つの活動主体として形成されるという、私的資本とは異質の組織的独自性を有している。その活動主体の組織の在り方として、従来までの官僚的な運営を脱皮し、新しい内容の公共部門の在り方が追求されるべき時に来ていることは確かであるが、それは、私的資本の利潤競争をモメントとする市場原理依存の発想においてなされるのは、上述の点から妥当とは云えないと思われる。これと同質の問題の指摘は行政法学の立場からもなされている。例えば、晴山一穂氏は次のように指摘している。「民活論の発想は、民間企業活力の可能な限りの発揮を至上の価値とみなし、この価値の実現に適合的な方向で既存の法制度の抜本的な見直しと改変を求めるというものであったが、このような発想は、従来の行政法学の発想とは全く異質な発想である。すなわち、従来の行政法学においては、行政を一定の公共的価値を体現するものと捉え（たとえば、都市計画行政における「都市の健全な発達と秩序ある整備」、消費者行政における「消費者の安全の確保」など）、その価値の実現に向けた法理の形成や個々の法解釈論の構築を志向してきたと云ってよい。……民間企業活力の最大限の発揮を至上目的とする民活論の発想は、このような行政の基本的存在理由＝行政の公共性と真向から対立するものであると云ってよいと思われる」<sup>14)</sup>

#### 4) 「新しい生活文化創造」と「雇用の流動性」

「80年代・構想」の一つの大きな特色は、それ以前の「ビジョン」では「生活の質的向上」として問題にされていた事象を、新しい時代の幕開けの意味を込めて、「新しい生活文化創造の胎動期」としてより積極的な位置づけと内容を盛り込んだことである。この「生活文化創造」のベースになった文書は、恐らく84年に出された、経済企画庁国民生活局編『消費構造変化の実態と今後の展望—「大衆消費」から「消費ルネサンス」へ—』であろう。当時、早く品切れとなるほど話題を呼んだこの文書は、次の一文で結ばれている。「2000年に向かって国民の消費は、技術革新や情報社会の進行も手伝って量的・物的充足のみにとらわれることから解放され、基礎的、画一的なものから感性と多様性に富んだ随意的、個性的、自己実現的消費へと発展するであろう。／そして消費が高度で、人間的かつ美的価値意識に溢れた新しい文化創造となることが期待されよう。／今や「大衆消費」から「消費ルネサンス」への時代が開かれんとしている<sup>15)</sup>

「80年代・構想」における「新しい生活文化創造」は、産業構造政策としては、内需拡大の効果的要因として、産業に大きな刺激を与えるものとして登場する。そのための「産業基盤整備」が、(1)良質な住宅の整備、(2)生活関連社会資本の整備、(3)多様で柔軟な雇用システムの確立、(4)産業の「ハイタッチ(感性志向型)」化の促進、(5)消費者利益との調和、等の内容で提示されている<sup>16)</sup>。これらの状況は、「生活文化」の有様が産業構造の在り方に一定の方向づけを与えうことを示しているが、先述した「70年代・ビジョン」の「国民ニーズ型」とどこが違っているのだろうか。第1には、「80年代・構想」の場合、「生活」と産業の間を関係づけるものは、基本的には市場機構であり、政策は市場機能の効果を高めつつ、緩やかな誘導政策を行うにすぎないのに対し、「国民ニーズ型」はフレームワーク作りに計画経済方式が導入されている、という違いがある。第2には、「80年代・構想」の場合、「生活文化」が産業を規定する領域は極めて限られており、それは産業構造の在り方の基調を作る基本的要因とはなっていないのに対し、「国民ニーズ型」の場合には、「国民ニーズ」がその基本的要因となっているのである。第3には、「80年代・構想」の場合の方が、消費の多様さ、自主性、随意性等が「生活文化創造」というより能動的なイメージで捉えられ、フレームワーク作りとしての

計画経済方式との社会システム的な対応関係が考えにくい状況がある、という点である。この点は、例えば、消費・生活の3構造、基礎的消費、社会的必要消費(教育、保健、交通等)、選択的消費等の各々の特質に応じて、産業構造のフレームワークの対応形態を多様に考えていく、といった社会システム上の諸問題とかかわるところである。「80年代・構想」は、そのような複雑な問題を現象的に示しはしたが、市場機構以上の将来の社会システム上の問題については何等のヒントも与えてはいないのである。

「80年代・構想」は、「新しい生活文化創造への胎動期」には、「多様で柔軟な雇用システムの確立」が必要となると共に、産業構造転換に伴う雇用ミスマッチの解消の必要からも、「雇用の流動性の確保」政策が行われなければならないとしている。このような雇用対策は、基本法としての雇用対策法に基づく83年の雇用対策基本計画の中に既に提示されているが、上記のような状況や円高の進展と共に、その政策内容は一層拡充されている。そして、「30万人雇用プログラム」のような労働省主導の雇用対策は、否応なしに「80年代・構想」の提案するような通産省主導の産業構造政策の補強政策としての性格を強めているように思われる。

例えば、上記のような労働省関係雇用対策の中心的な法律である、87年の a 「地域雇用開発促進法」、88年改正の b 「特定不況業種雇用安定法」は、先述の87年の c 「産業構造転換円滑化臨時措置法」と密接な関連をもって運用されている。a の場合、地域指定が3通りあるが、その広い範囲にわたる地域は c の地域指定と同じであり、それらは連動して運用される。また、b の方も、予防的な指定業種(104業種)と本来の特定不況業種(34業種)とがあるが、b や中小企業の関連法の指定業種とそれらを比べてみると、全く同じではないが大部分重なりあっており、産業政策と雇用政策の密接な関係を伺い知ることができる。そしてまた、雇用政策が産業政策に接近する大きな要因として注意しなければならないのは、雇用対策としての国からの助成金は、雇用保険、失業保険を除いて、全て直接には事業主に対して支給されるという点である。例えば、特定不況業種で事業縮小に伴って雇用者の休業、教育訓練、出向を行う場合、手当、賃金の2/3(中小企業では3/4)が雇用調整助成金として助成されるが、それは事業主に対して行われる。このような助成

金・給付金は、高齢者対策も含めると、国関係だけで13種類、県・市独自のものを加えると、普通の場合で20種類にはなるであろう。量的な態勢としては周到と云えるほどのこれらの全てが事業主への給付の形態をとっているのである。<sup>17)</sup>この形態で、果して、弱い立場にある労働者の、また、600万人にのぼると云われる「不安定就業者」の、自主的な職業選択の意見や地域に根ざす様々な独自の生活条件等を十分汲み上げうる人間的な雇用対策をなしうるのであろうか。疑問と云わざるをえない。地域の職業安定所の相対的に少ない人員（行政改革の波をここも受けている）での努力にもかかわらず、量的な態勢が周到な割には、雇用対策の質的内容の向上に十分な効果が得られていないのは、上記のようなあまりに事業者中心の雇用対策の形態にその重要な原因の一つがあるように思われる。

〔注〕

- 1) 通商産業省産業政策局編『構造転換円滑化法の解説』通商産業調査会, 1988, 4頁。
- 2) 同上, 43頁。
- 3) 同上, 65頁。
- 4) 同上, 67~73頁。
- 5) 「『通産省』21世紀への挑戦」産業政策研究所, 1988, 67頁。『構造転換円滑化法の解説』前掲書, 87~91頁。
- 6) 同上, 69頁。
- 7) 「事業提携」は、1978年の「特定産業構造改善臨時措置法」にも入っている事項であるが、「円滑化法」では独禁法適用緩和が濃厚になっているように思われる。例えば、前者においては、業種認定や共同行為指示に際し、産業構造審議会の「意見を聴いて」行うこと、また、共同行為は公正取引委員会の「同意」を必要しているのに対し、後者では、「生産もしくは販売の共同化」に際しても、公取委は基本的には「意見を述べ」「通知する」ことができるだけである。
- 8) 「80年代・構想」61~65頁。
- 9) 同上, 65~66頁。
- 10) 公正取引委員会事務局編『情報化・ソフト化と競争政策, 独占禁止懇話会資料集-XI』大蔵省印刷局, 1988, 71~73頁。
- 11) 「80年代・構想」93頁。
- 12) 「『通産省』21世紀への挑戦」前掲書, 76~79頁。
- 13) 同上, 76~77頁。
- 14) 晴山一穂「『民間活力の活用』をめぐる諸問題」『日本公法学会・公法研究』第49号, 1987年, 有斐閣, 175頁。

- 15) 経済企画庁国民生活局編『消費構造変化の実態と今後の展望—「大衆消費」から「消費ルネサンス」へ—』大蔵省印刷局, 1984。この見解への疑問は, 拙稿「現代の消費と生活—「消費ルネサンス」の実像—」前掲書, において述べている。
- 16) 「80年代・構想」115~119頁。
- 17) 拙稿「円高, 産業構造変化のもとでの石川県における雇用対策とその問題点」『北経調季報』No.6, 春, 1988, 4 北陸経済調査会。

## 5. む す び

戦後日本の産業構造政策は, 様々な変化を経ながら, 産業活力の増強と停滞産業の救済を, 強力で多面的な諸施策によって行ってきた。それが, 戦後日本経済の発展の大きな支えとなってきたことは言うまでもない。このような強力な産業構造への介入政策は, 他の先進諸国ではみられない「日本の産業政策」であると云われてきたが, 1970年代には, 先進諸国ばかりでなく, N I E Sをはじめとする発展途上国からも注目されていった。このような「日本の産業政策」が出現する背景には, 維新以来の先進国キャッチアップの政策観の伝統や, 戦時統制経済の流れが残存している。それに加えて, 戦後の復興と自然資源の稀少性に対処して資金・資源の効率的・重点的配分の必要性, 市場機能の不確実性増大を補充する産業秩序形成の必要性, 等がその背景となっている。

このような産業構造政策は, 「ビジョン」と云われる政策指針に沿って展開されているが, その「ビジョン」の中味や実際の政策は, 産業の直面するその時々諸問題への対応に規定される場合が多く, 「ビジョン」において, 科学的な理論や生活者優位の理念が十分考慮されることは少ないように思われる。その政策指針の考え方の基本は, 市場機構・競争による活力増強とその「不確実性分野」の補充政策という構成をとっている。そして, 以前は市場機能への懐疑が強く, 従って「不確実分野」対応政策に重点が置かれていたが, その後市場機能促進政策とその対応政策がほぼ同等の位置づけに変化し, 今日では市場機構・自由競争による活力向上が重視されている。それは, 例えば, 公共分野への「民間活力の導入」「雇用の流動性確保」, 福祉・教育・生活関連サービスの産業化の進展等に現われている。このような政策によっ

て、市場機構に元来適合的でない独自の存在価値を持つもの、特に「社会的」なものが、市場的にしか評価されない状況が進みつつあると云えよう。

これまでの産業構造政策指針が提示した産業構造には、大別して3つのタイプがある。a「重点産業設定型」、b「国際協調型」、c「国民ニーズ型」である。多くはこれらの混合型であるが、時代の推移に伴って、aからbへ力点が移っている。cは概ね付随的な要因として取扱われている。ただ、1974年の『産業構造の長期ビジョン』は、石油危機下の日本経済の先行き不透明感の中で出された特異な「国民ニーズ型」の内容を持っている。そこでは、「衣、食、住、健康維持、知的生活、教養娯楽、社会統合維持」の7項目の「国民ニーズ」を基本的規定要因として、需要・生産額が項目毎に算出され、「国民ニーズ型産業構造表」とでも云うべきものが提示されている。むろんこの中には多くの現実との妥協が含まれているが、産業構造形成の基本的規定要因に「生活内容」を置く方法を、多くの制約条件の中で具体的に提示している点に注目すべきであろう。「資本の論理」による産業構造から、「生活の論理」による産業構造への変換の方向づけと具体的方法の理論的作業は、まずこの辺を切り口として考えていく必要があるように思われるからである。最近の産業構造政策に登場した「新しい生活文化創造のための産業基盤整備」という考え方は、上記と一見似ているが、それが産業構造形成の基本的規定要因とされているわけではなく、また、市場機構を介しての「生活文化創造」という発想がなされている点でも、上記とは質的に異っている。

最近の産業構造政策指針の基調は「国際協調型」であるが、そこには羅列的な現状の整理と企業アンケート調査による現状追認的な「国際分業の展開の方向」があるだけであり、産業構造の有様を規定する、社会的進歩を内在した国際的理念は明確には現われていないように思われる。産業構造のレベルでは、結局は、将来展望の明るい高度加工組立業とサービス業を中心とする諸産業の活力の増強と持続のための施策、およびそれを前提とする国際協調の現状追認的な施策に帰着しており、思考の次元の浅さや方法論的な見地からみて、「国民ニーズ型」の場合より明らかに後退していると云わざるをえない。

また、その産業活力の増強施策の面は、例えば、国内施策の基本法とも云

うべき「産業構造転換円滑化臨時措置法」による産業構造政策の総合性、諸助成措置の積極性等にみられるように、一段と強められていると云ってよい。そしてまた、情報化に依る「産業の融業化」や「ネットワーク化」の推進施策によって、「柔軟な構造を持つ、ソフト化された独占資本主義」とも云うべき形態の、新たな情動的独占化が促進されている点は十分な注意を必要とするように思われる。

以上のような諸問題に対し一層徹底した分析のメスを入れ、「生活の論理」を基本的規定要因とするあるべき産業構造への道を見出していくためには、政策指針と現実過程とのギャップや国際的關係等の現状分析と共に、それと並行して、産業構造と生活の在り方、新しい独占形態、新しい社会システム等とを関係づけた、新たな総合的な批判的論理の構築作業が必要であるように思われる。以上の考察は、そのような大きな課題へのアクセスを探がす、いわば準備作業をなすものである。

(本論文は文部省科学研究費〔総合研究A—代表者・北原勇慶応義塾大学教授〕の援助に依っている。)

(1989. 1)