

高度経済成長時代の経済官僚

脇山 俊（わきやまたかし）

1960年 東大法学卒。

1965年 スタンフォード大学経済学部修士

1960 - 87年 農林省、通産省、経済企画庁等勤務

この間、1971 - 74 世界銀行勤務

1984 - 86 埼玉大学政策科学研究科教授

1988 - 94 デュポン・ジャパン及び、デュポン本社勤務

主な著書：「アメリカ社会の出世競争」産業能率短期大学出版部、1978年。

「官僚が書いた官僚改革」産業能率短期大学出版部、1994年

「行きづまるアメリカ資本主義」NHK ブックス、1995年

第1章 「いちば獲得の戦い」に出撃

1960年3月、私は東京大学法学部の卒業式に出席した。当時の茅誠司学長は、物理学者でしかも東大OBでなく東北大学OBという異色の経歴だったが、卒業式での訓示の要点は、「君たちはこれから輸出市場獲得のための戦争に出撃するのだ」という激励だった。1943年、神宮外苑で学徒出陣壮行会が行われてから17年後だから、隔世の感があったが、1960年に「出撃」した我々も17年先輩の心意気を一部ながら形を変えて引き継いでいたような気もする。「戦い」というほど赤裸々ではなかったが、何か世の中の役に立つ仕事をしたいという意欲は、多くの卒業生が持っていたと思われる。なお、このとき、茅学長が、「市場」（マーケット）を「しじょう」でなく、「いちば」と発音されたのが滑稽で印象に残った。

1960年と言えば、経済白書が「もはや戦後ではない」*と宣言してから4年、多額の特需**が日本経済を潤った朝鮮戦争が始まってから10年が経ち、「いちば」獲得の緒戦は一応好成績を収めたことが確認された頃だった。当時、日本の輸出商品は、高度成長期後期のような重化学工業品ではなく、主に軽工業品だった。低賃金を武器にしていたので、まだ中国、韓国、台湾、東南アジア諸国の工業が未開発又は不存在だったので、「いちば」獲得はそれほど難しくなかった。

*（注1）もはや戦後ではない——1956年の経済白書（経済企画庁発行）が、1955年の日本経済を分析して「復興のために1本調子で需要が伸びる時代（つまり「戦後」は終わり、これからは、山と谷のある景気循環が復活する。」という警告の趣旨でこのように書いたが、一般には日本経済が戦前の水準に回復したことを謳った言葉として有名になった。色々の統計数値が戦前のレベルに回復したのは、その

2 - 3 年前だった。

* * (注 2) 朝鮮特需— 1960 年に朝鮮戦争が始まると、マツカーサーの率いる米軍は、国連軍の主力として戦ったため、在日米軍基地は、日本から多額の商品とサービスを購入した。これは、統計では「輸出」として計上され、朝鮮戦争による輸出の増加は、「特需」(特殊需要) と呼ばれた。1953 年に休戦になるまでの 3 年間の特需は、28 億ドルと推計され、これは当時の年間輸出額が 10 億ドル程度だったことと比較すると非常に大きなインパクトがあった。

「高度経済成長」の開始時期は、1955 年の「神武景気」と言われた好景気のと きだと考えられている。これは、TV、洗濯機、冷蔵庫の売れ行きが「3 種の神器」と言われるほど好調だった時期である。3 年後の 1958 年にも「岩戸景気」と呼ばれた好景気があった。

経済企画庁の資料によれば、この時期以降 20 世紀末頃までの 5 年ごとの実質 (インフレの効果抜き) 経済成長率は、次のとおりだった。

実質経済成長率 (各年度の率の平均)

1956 - 60 年度	9.0 %
1961 - 65 年度	9.1
1966 - 70 年度	10.9
1971 - 75 年度	4.5
1976 - 80 年度	4.3
1981 - 85 年度	3.4
1986 - 90 年度	4.8
<u>1991 - 95 年度</u>	<u>1.4</u>
1956 - 72 年度	9.3 (高度経済成長期)
1973 - 95 年度	3.4 (安定成長期)

出所：経済企画庁

1960 年は、池田内閣による「国民所得倍增計画」がスタートした年でもあった。計画期間の 10 年間に国民所得 * を実質で倍增させる、という計画で、そのためには年率 7 % の成長を必要とするので、当時の国民には楽観的すぎるようにも思えた。しかし、実績は、それをはるかに上回る高度成長になった。上記のように「高度経済成長」は、既に 5 年前に始まっていたが、国民所得倍增計画の開始が、官民挙げて「成長」に取り組む本格的な高度経済成長とその政策の開始を告げる進軍ラッパだったのであり、私が「出撃」したのは、丁度その時だった。

* (注) 国民所得——今は「GDP (国内総生産)」の方が一般には広く使われるが、「国民所得」と「国内総生産」の違いは、前者は後者から資本減耗を引いた額であることと、前者は、世界のどこに住んでいるかに係りなく「国民」が生産した金額なのに対し、後者は、誰が生産したかに係りなく地理的に「国内」で生産された金額だ、ということである。GDPが重視されるのは、国内での雇用の増減を重視するからである。

「高度経済成長期」は、いつまで続いたのだろうか？ 1973年の第1次石油危機で原油価格が急騰したことによって、その全盛時代は終わった。その後も輸出は増え続けて「いちば」獲得の戦いには見事に勝ったが、勝ち過ぎて欧米からは輸出自主規制をしばしば要求されるほどだった。第1次石油危機の後も「安定成長期」と呼ばれて4%程度の成長が続いたが、1982年のプラザ合意で大幅な円高が実現したことによって戦いは終わった。

私は1987年末まで、約28年間、通商産業省(今の経済産業省。以下「通産省」と略す。)を中心に農林省(今の農林水産省)、経済企画庁(今は存在しない。)などの主力経済官庁*に勤務し、役割は微小ながらこの画期的な時期に経済政策の実施に参加したことを誇りに思っている。(その他、世界銀行、佐賀県庁、埼玉大学にも勤務した。)給料は民間会社に比べて格段に低かったにもかかわらず、公務員になる道を選んだ学生は、全体として比較すれば、「世の中の役に立つ仕事をしよう。」という意欲が強かった。この頃の大学卒業生の初任給は、国家公務員で手取り月に1万円弱。これに対して一流会社に就職すれば、最低で12,000円、多ければ14,000円くらいの手取り月給だった。この稿では、高度経済成長期における経済官庁の役割を振り返ってみる。1996年に就任した橋本竜太郎総理は、官庁の数を「8」に減らすことを目的として省庁再編成を行い、その時多くの官庁が合併などによって名前を変えた。しかし、この稿は高度経済成長時代の歴史だから、当時の官庁名を使った。

なお、この橋本改革が好例だが、改革の名のもとに官庁を合併したり、新しい官庁を創設することがしばしば行われるが、これは「改革」と言うにはほど遠い「邪道」である。官庁の「機能」を改革せずに、単に組織図を変えても実態は何も変わらないのだからメリットは全くない。「改革」は組織図いじりでなく、「機能改革」でなければならない。まして何の根拠もなく省庁の数を「8」に減らすことを最初に決めた橋本改革は、無意味だった。

* (注) 経済官庁——大蔵省(今の財務省)、通産省、農林省が経済官庁であることに異論はないが、その他、経済企画庁、国土庁、北海道開発庁、沖縄開発庁、建設省、運輸省(今は、建設省と運輸省は合併し

て国土交通省。)、労働省、環境庁(今は環境省)なども経済官庁と言うべきである。外務省も、戦前には華々しかった「政務外交」が敗戦によってほとんどなくなったので、外交官としては本意ながら経済を重視せざるをえなくなり、「経済外交」と言う言葉ができたくらいだから、「経済官庁に近い役割を持つ官庁」である。

官庁の業務は、①法律による「規制」、②補助金、融資、税制、行政指導などの間接的手段による「奨励」、③複数の他の官庁の業務の全体的立場からの「調整」、④国有林・国道の建設・管理、国営試験研究所のような「直轄(管理的業務)」、の4種に分けられる。大きな省庁は、この4種すべての業務をある程度は実施しているが、どの業務が比較的多いかによって、官庁をこの4種に分類して観察するのは有益である。この4種の官庁のうち、どこに勤めるかによって長年のうちに職員の行動・気質も違ってくる。規制業務の担当者の目から見ると、奨励業務の担当者は、産業界最良で節操がなく、毅然とした態度に欠ける。逆に奨励業務の担当者から見ると、規制業務の担当者は融通が利かず、考えが硬直的、現状維持的である。規制官庁は、戦前に絶大な権力を振るった旧内務省系の官庁が多い。奨励官庁は、数が少なく、主に通産省、農林省でどちらも旧農商務省から分かれた省である。奨励の手段として、農林省は主に補助金を使うのに対し、通産省では、補助金は少なく、日本開発銀行などの融資、税制上の優遇、行政指導などの間接的な奨励手段を使う。補助金の場合は、補助対象の事業が必ず実施されるので、直接的な奨励手段である。これに対して融資は、事業主体が実施する意欲を持たなければ実施されないもので、間接的な奨励手段である。税制による優遇も、事業主体本位だが、実施主体の会社や団体が利益を計上していなければ使えない。大蔵省の財政管理は管理的業務であり、金融業・保険業・証券業については規制が主体だが、「護送船団」と悪名があるように法律の権限を後ろ盾にして、行政指導も頻繁に使う。建設省の業務は、建築基準法、都市計画法のように規制が多いが、国道の建設・管理は直轄である。運輸省は、造船業、運輸業を担当し、これは奨励業務だが安全のための規制も多く、国営の空港・港湾に関する業務は直轄である。国土庁、沖縄開発庁、北海道開発庁、環境庁自体は自分自身の権限は余り持たず、その業務はもっぱら調整だったが、環境庁では国民の関心の高まりとともに次第に自分自身の権限による規制も多くなった。経済企画庁の業務は、地域開発を担当していたときには調整も主力業務だったが、それを国土庁に譲ってからは、ほとんど調査(直轄)だけが業務になった。労働省では労働基準法の順守など、規制業務が多い。経済官庁でありながら、労働省と建設省で規制業務が多いのは、これらの官庁が旧内務省系統の官庁であることと無縁ではない。外務省は、戦前に外交を軍部に牛耳られた苦い経験から、戦後には「外交一元化」を主張して外交を直轄業務としているが、経済外交などでは、他の経済官庁が実力を発揮することは避けられず、実態は調整官庁である。

この稿は、歴史や経済学の論文ではないので、当時の経済官庁の機能を網羅的に解説したものではない。私の経験を通じて、当時の経済官庁の性格と機能の本質を知る足掛かりを読者に与えようとの試みである。また、私の自伝でもないのに、私の体験を広範囲に披露する積りもなく、経済官庁の性格と機能を知るのに必要な範囲で照会した。

経済官庁が軒を並べる霞が関の隣の永田町は、政治の中心だが、高度経済成長時代には、政治が安定していた。「成長して豊かになったから、政治も安定した。」とも言えるし、「政治が安定していたから経済も成長した。」とも言える「古きよき時代」だった。1955年には、先ず日米安保条約への賛否で分裂していた社会党右派と同党左派が合同して日本社会党になり、続いて自由党（緒方謙二郎党首）と日本民主党（鳩山一郎党首）が合併して自由民主党になった。社会党は、憲法改正阻止に必要な3分の1の議席は常に確保したが、1990年代になるまで1度も政権がとれず、そのため、英米のような「2大政党制」ではなく、「1と2分の1政党制」と皮肉られた。だから、政府提出の予算案や法案は、多くの場合、ほとんどが無修正で成立した。その意味で政治は「安定」していた。この「55年体制」と呼ばれる安定期は、1993年の衆議院での自民党の過半数割れまで40年近くも続いた。

自民党議員は、社会党が弱体であることにあぐらをかいて政策の勉強を怠り、政策の立案と実施を官僚に任せたので、この時代は官僚が事実上、日本を支配した。経済が右肩上がりなので、国民に非常に大きな不満はなく、従って大きな変革をしなくても毎日を過ごせる「よき時代」だったから、官僚支配が可能だった。低成長時代になって政策の基本的方向について国内の意見対立が激しくなれば、「大きな改革」よりも「小刻みの改善」を得意とする、つまり「保守的」な官僚への支持が弱まるのは当然の流れである。

官僚とともに忘れてならないのは、この時代の大企業の役割である。筆者の能力を超えるのでこの稿では詳しく書けないが、大企業は、政治では自民党を支持し、経済政策では、経済官庁の「パートナー」として政策立案にも貢献した。終身雇用の社員を、「わが社の社員にふさわしく誇りを持って」行動するよう道徳的にも徹底的に教育したため、犯罪者は少なかった。今、このようにして日本を支えた官僚と大企業が、ともに国民多数の支持を失い、それに代わって日本を支えるグループがまだ現れていないのは残念なことである。

第2章 農林省で構造改善事業の開始に注力

1960年に私は、初めての職場として農林省に入省した。上級職国家公務員試験の行政職*部門で首席の好成績を挙げたので、通産省と農林省から熱心な誘いがあったが、農林省の内定通知のほう少し早かったなので、私は農林省に決めた。

*（注）行政職—上級職国家公務員は、事務官と技官に大別され、運輸省、建設省など一部の省を除いて上級幹部は事務官が多かった。事務官の資格を得るのは、国家公務員試験の行政職、法律職、経済職の合格者である。行政職の場合、試験では、経済学と法律学の両方の問題が出題され、私は両方を半々に勉強していたので行政職で受験した。試験の席次は、人事院から本人に通知され、それを参考にどこの官庁を

選ぶかを定めることができ、各省の人事当局もそれを参考にして採用するかどうかを決めた。当時は御三家と言って、大蔵省、通産省、農林省（どれも経済官庁だった。）が最も難関だったが、皮肉なことに丁度私が入省した１９６０年頃から、日本経済における地位の低下とともに農林省の名声は低下した。

１９６０年代初めは、農林省が最有力官庁のひとつに数えられた最後の時期だった。昭和初期から終戦直後にかけて、戦争遂行と終戦直後の飢餓防止のために、食糧増産が国の最重点政策だった。農林省は、増産だけでなく、小作農の地位向上など下層農民の福祉向上にも注力し、「革新官僚」と呼ばれる人物も排出した。戦後に農地改革が実現したのは、確かに占領軍の力によるが、戦前に農林省が、下調べと準備をしていたことも成功の原因である。農林省の先輩には、頭脳明晰だけでなく、「国のために働こう」という気概のある官僚が多かったのは、私の実感である。官界での農林省の役割が小さくなったとき、もし公務員の人事が人事院で統括されていたならば、彼らは別の官庁に勤務して国のために役立つことができただろう。そういう趣旨から私は、人事院が完了人事を統括することを提案している。（脇山著「官僚が書いた官僚改革」産業能率短期大学出版部、１９９４年）

私が入省した頃、従来の食糧（特にコメ）増産に主眼を置いた農業政策が曲がり角に立っていることは明らかだった。農民と工業などの他産業従事者との所得格差は拡大し、国民が豊かになってもコメの需要はそれほど伸びず、畜産物、果実、野菜などの増産が必要だが、生産面の対応は遅れていた。コメの生産者が手厚く保護されていたことが、他の農産物の増産を妨げていた。農民・農家の数は、戦前から長年の間不変だったが、この頃から大量の人口が都市に流出し始め、農業の機械化による労働生産性の向上も必要になっていた。

そこで農林省は、私の入省の翌年の１９６１年に「農業基本法」を制定して、転機を乗り切ろうとした。その目玉のスローガンは、「農業構造の改善」、「自立農家の育成」、「生産の選択的拡大」など耳障りのようドイツ哲学風の言葉で、我々若い官僚を感動させた。農業基本法のモデルは、経営規模の拡大を目指す小規模農業国西ドイツの農業法だった。「農業構造の改善」は、農業基本法の定義によれば、「経営規模の拡大、農地集団化、家畜の導入、機械化その他農地保有の合理化及び農業経営の近代化を総称する」と総花的で明晰を欠いていたが、我々は、なんとなく胸を躍らせてこの言葉を聞いた。また、「選択的拡大」とは、生産を米麦中心から脱却させて、畜産物、果樹、野菜など今後の需要の伸びが見込める作物の生産を拡大することだった。しかし、コメを作れば食糧管理法（後記）によって、政府が高く買い上げてくれるのに、畜産物や果樹・野菜にはこのような手厚い政策が実施されていないので、選択的拡大は、思うように進まなかった。

農業基本法は、長年の間、農政の憲法として重視されたが、「他産業との所得格差是正」は余りにも困難な目標だったために実現にはほど遠く、１９９９年には、「食料・農業・農村基本法」が制定されて農業基本法の趣旨は薄められた。

１９６０年頃には、米麦の供出・配給制を根幹とする「食糧管理法」も転機にあった。１９４２年に制定されたこの法律によれば、政府は農民から米麦全量を「生産者価格」で買い上げ、これを「売渡し価格」で卸商に売る。米麦の生産・流通・消費を農林省が管理するので、この法律は、農林省の強大な力の源泉だった。私が入省した当時、既にこの体制は、歴史的意義を果たし終えたことは明らかだった。生産者価格は高く、売渡し価格は安く決めざるを得ないので、いわゆる「逆ザヤ」が生じる傾向を避けられない。消費者は少し高くても「おいしい」コメを望むようになり、１９６９年からは、「自主流通米」が認められて「政府管理米」との２本立てとなって食糧管理体制にアナを開けた。その後、１９９２年には政府管理米のシェアは１９％に落ちた。また、海外からは、食糧管理法は貿易障害である、つまり、輸入の障壁であるとの非難が強まり、１９９３年にはコメ輸入の部分自由化も含めてコメ流通自由化を約束せざるをえなくなり、１９９５年には食糧管理法は廃止された。このように食糧管理法が、歴史的使命を終えたことが明白になってから、形の上では３０年以上も存続したことは驚きである。

このように、農政は転機に立っていたが、農業基本法は、転機を乗り切る希望の星だった。農業基本法ができた１９６１年春に、私は、その目的を農村の現場で実現しようとする構造改善事業課に配属されて胸が躍った。その前年に、大物政治家の河野一郎が農林大臣に就任し、全国で「構造改善事業」を実施することを発表した。彼の構想は、全国の約３,４００の市町村を事業主体として、１市町村平均１億円の補助対象事業費（その半額を国が補助）で農地整備、経営近代化の事業を実施するというものだった。例えば、トラクターが動けるように、数か所に分散している農地を１か所に集めて広くし、トラクターが動けるように形を四角にする、果樹の出荷のための共同選果場や牛の共同畜舎を建設するなどである。補助対象事業の他、低利の融資対象事業も同時に実施される。農林省はこれを１９６１年度から逐年実施するよう予算要求し、さすがの大蔵省も、大物政治家のベトナムプロジェクトを否定することはできなかったが、ささやかな抵抗として１市町村平均の補助対象事業費を１,０００万円削って９,０００万円（国の補助金は４,５００万円）とし、事業は１９６１年度から開始された。（農林省が、事業のデザイン作りなどの準備に手間取ったために初年度の現場での事業着手は遅れ、年度末ギリギリの１９６２年３月にやっと始まったので、文献は、この事業の開始年を「１９６２年」としている。）この事業は、少しずつ形を変えてその後約４０年間、全国の市町村を繰り返し事業主体に指定して、各年数百市町村ずつ実施された。経営規模の拡大、他産業との所得格差の是正などの当初の格調高い構想通りの成果があったとは言えないが、約４０年間、農林省の主力事業として

全国に大きなインパクトを与えた。

この事業の予算要求のため、私は初めて大蔵省と農林省との予算査定会議に何度か出席した。要求を「査定」するのは、大蔵省主計局の「農林省担当主査」であり、課長補佐クラスだが、説明する農林省側は構造改善事業課長とその部下7 - 8人である。主査の態度はインフォーマル、時には横柄だが、農林省側は低姿勢で言葉も「お願い調」である。第1回目の会議が終わると主査は、いくつかの理論的な質問をメモ書きで投げかけてきた。質問は10問くらいだったが、全体の趣旨は「大金をかけてこの事業を実施しても、経営規模の拡大などの所期の目的は達成できないのではないか？」ということだった。課長は私に「相手が名文で尋ねてきたので、こちらも名文で答えよう。君が原案を書いてくれ。」と命じ、私は大いに張り切って農業経済学の本などを参考にして堂々の論陣で回答を書いた。ところが、内心得意になって、これを官房予算課（大蔵省に対する予算要求を取りまとめる有力課）の課長補佐に見せると、「なんだ。立派なこと言うな。」と言って、各問の回答を、1行か半行に削ってしまった。「このことは、実施官庁の責任であります。」とか「御心配には及びません。」という具合だった。そのとき私は初めて「立派なこと」を言えば学校では褒められても仕事の世界では必ずしも褒められないことを身をもって知った。後日、課長が主査に「回答を読んでいただけましたか？」と尋ねると、主査は「すぐ紙屑籠に捨てたよ。」と笑いながら答えた。どうやら初めから、正面からの回答は期待せず、「大蔵省は本当は反対なのだ」との主張を記録に残すアリバイ作りだけが目的だったらしい。それを察したから予算課課長補佐も、ごく短い回答にしたのだろう。「短い回答でいいのでしょうか？」と予め了解を得ていたのかもしれない。正論で反論すれば、主査は却って困ったのかもしれない。

農林省は巨額の予算を使っているので大蔵省に対する予算要求の作戦、駆け引きは、お家芸だった。（ただし、上記の予算課課長補佐のエピソードは、事業の主唱者が超大物大臣だったからできた例外である。）予算要求は、すべての課長の最優先任務であり、職員も全力を挙げていた。その頃は、毎年12月半ばに来年度予算の大蔵省原案（各省の要求額を大蔵省が査定して削ったもの）が各省に「内示」され、各省は翌日頃にこれを増額して「復活要求」をし、同じプロセスを3 - 4回繰り返すうちに段々両省は妥協し、最後には未解決の問題について大蔵大臣と各省大臣が「大臣折衝」で対決して大晦日頃に予算の「政府原案」が決まり、翌年1月末に国会に提出された。大蔵省原案が政府原案になるまでに約2週間を要し、その期間中は農林省職員にとってお祭りのような大イベントであり、大半の職員は、時々仮眠しながら役所に泊まり込み、要求に関係する地方自治体や農業団体からは「陣中見舞い」と称して飲食物が大量に届けられた。この間に農林省は、予算の受益者（補助金の受取予定者など）である地方自治体や農業団体をけしかけて大挙して主計局へ陳情に行かせた。彼らの票を欲しがる政治家には、主計局に圧力をかけるように頼

んだ。農林省予算の中核は補助金なので多額の予算を使うのに対し、通産省の政策手段の主力は、融資、税制、行政指導で予算は余り使わない。通産省は予算が少ないので予算要求は、優先職務ではなく、12月の予算要求の2週間でも泊まり込む職員は、せいぜい各課で2 - 3人だった。

このような「政治力」行使の結果、高度経済成長によって、日本経済における農業の地位は下がったにもかかわらず、農林省の予算はなかなか減らなかった。1955 - 60年度の農林省予算は、一般会計で8.3%だった。1960年の農業就業人口は1,300万人、農家戸数は、専業が200万戸、兼業が400万戸だった。高度経済成長終了後の1991年には農業就業人口は800万人に減り、専業農家は45万戸、兼業農家は90万戸に減った。しかし、1992年度の農林省予算は、一般会計の7.4%を占め、高度成長時代とほぼ同じだった。

このように、農林省が予算獲得で大きな力を持ち続けたのは、日本では「1票の格差」が大きいからである。人口は農村から都市に大量に流出しても、地方の国会議員定数は減らなかった。従って、有権者1人当たりの議員数を比較してこれを「1票の格差」と呼べば、農村の有権者は都市の有権者に比べて3倍を大きく超える「格差」を与えられていた。この時代、最高裁は「1票の格差」は「3倍までなら是認できる」と判示したことがあったが、3倍もの格差が許されるのは是認できない。アメリカでは、1964年に最高裁が、下院議員選挙について「1票の重みは、实际的に可能な限り平等でなければならない」と判示した。（ウェスベリー対サンダース事件）その後、国勢調査（10年ごと）のたびに選挙区割りを改めている。ただし、上院議員は各州2人だから、ここでは1票の格差が大きく、最近では共和党を利しているが、これは建国の経緯によることだから仕方がない。

*

*（注）日本でも、1990年代の半ばになって、比例区の創設などによって1票の重みをかなり縮小する改悪が行われたが、まだかなり大きい。

このようにして主計局は、予算査定を武器として政府全体の業務を統制し、発言権を行使した。農業予算のように、政治家とはある程度妥協せざるを得なかったが、総じて言えば大衆迎合的な歳出を抑え、無駄を省くことによって、高度経済成長時代の財政の健全性を確保した。1965年には山一証券の経営危機に例示される「昭和40年不況」に対応して1年だけ運転資金の不足を補う「赤字国債」が発行されたが、翌年度からは「建設国債」（公共事業などの資本的経費のための国債）に戻った。

このような大蔵省主導の予算編成プロセスも、高度経済成長の終焉とともに大きく手直し

された。大蔵省は、１９７８年度予算の編成作業（前年の１９７７年夏以降）で、「経常事務費の要求額の伸び率ゼロ」という「ゼロ・シーリング」を各省に指示した。各省は水増し要求はできなくなった。さらに、１９８３年度予算の要求からは、「ゼロ」の代わりに「マイナス５％」とする「マイナス・シーリング制」を導入した。その後、投資的経費にもマイナス・シーリングが適用された。項目別には大きな伸びがあってもいいが、省庁別にはこのシーリングの枠内に収めて要求しなければならない。ただし、特別の事情のある項目は、例外とされた。例えば、１９９２年度予算要求の場合には、①人件費・年金、②対発展途上国援助、③石油税収入を財源とするエネルギー対策費、④国際条約に基づく支出、等が例外とされた。

シーリング制の結果、主計局の権限は大幅に縮小した。要求官庁は、省内各課の要求をギリギリの最低限に絞り、背水の陣で要求する。各課の要求を絞るのは、官房予算課（省によっては「会計課」）である。予算を作るのは、主計局でなく、各省の予算課になった。例えば、１９９２年度の一般会計の各省要求総額から国債費、地方交付税交付金などを除いた額は、約３９兆円だった。これを主計局が査定した結果カットしたのは、２,５７２億円で、全体の０.７％に過ぎなかった。これは皮肉な結果である。普通の考えでは、カネ詰まりになれば、財布の紐を握る者の力は強くなる。これが逆になったのは、大蔵省の大英断である。

構造改善事業における私の主な役割は、事業の「実施要領」、「補助金配分基準」などの事務的なことを地方自治体に通達するために膨大な量の作文をすることだった。内容は技官グループなどが考え、課長が了承すると、課長補佐と私がそれを文章にする。「官庁作文」の書き方にも随分慣れた。「官庁作文」は、官僚というマシンの作品だから感情、個性を交えず、自動機械のように同じ内容なら誰が書いてもほぼ同じになるように書かなければならない。三島由紀夫は東大法学部を卒業して大蔵省に短期間だけ勤務した。この頃彼は既にいくつかの作品を世に出して大文学者の才能を発揮していたにも関わらず、彼が書いた大臣の演説の原稿を見た課長は「下手だ」と評したらしい。一方、三島は上司の訂正を見て「感心するほど名文」だと感じた。「すべてが、感情や個性的なものから離れ、心の琴線に触れるような言葉は注意深く削除され、……」とのことである。* こうして作文が出来上がると、手分けして地方に行って県庁・市役所・農協などの担当者を相手に説明会を開いた。私と課長補佐が書いた通達類は、「構造改善事業通達集」と題する本になるくらいのボリュームだった。農林省の広報誌「農林時報」にも解説を書いた。地方の担当者は、それでもなお多くの質問を持ち、昼間の事務所はその回答を得るための訪問客で溢れていた。

*（注）三島由紀夫「文章読本」中公文庫、１９７３年、８頁。

第3章 スタンフォード大学留学

1963年夏、私はアメリカ政府の全額支給奨学生の試験に合格して、サンフランシスコ郊外のスタンフォード大学経済学部大学院の学生になった。私は法学部の卒業生なのに経済学部の大学院に入学したのを、奇異に思う読者もいるかもしれないが、4年生学部と大学院学部が違うのはアメリカでは普通だった。私は、翌年12月までそこに滞在し、卒業論文は帰国後に郵送して1965年6月に経済学修士(MA)の学位を得た。主に勉強した課目は、計量経済学と国際経済学であり、卒論のテーマは、日本の輸出の計量的分析だった。

スタンフォードでは毎日が苦難の連続で、講義が終わるとすぐに図書館に行って関連の本を読み、読んで初めてその日に聴いた講義の意味が分かった。どの教授も学期の初めにreading assignment(読書宿題)の長いリストを学生に渡し、読んだかどうかのチェックはしないが、読まなければ講義が分からない、という仕組みだった。午前零時に図書館が閉まると、読み残した本を借り、「夜明けまでに読めるだろうか?」と不安に思いながら夜道を急ぐ毎夜だった。

アメリカの大学はどこでも同じらしいが、期末テストでいくつかの決められた数の落第点(「F」のスコア)をもらうと退学しなければならない。しかし、ここがアメリカらしい点で、退学しても、別の大学で入学を許可してくれれば、転校が認められる。以前在籍した大学で得た単位は、教授が認めれば、転校後の大学で得る単位に加算してくれる。丁度、アメリカの会社は終身雇用でなく、社員は頻繁に転職するのと同じように、大学生も学期ごとに頻繁に転校する。転校の理由は「落第」だけでなく、別の大学で尊敬する教授に教わりたいという立派な理由や、違った気候・環境で学びたいという単純な理由もある。転校は一生の恥辱ではないので、成績が悪ければ教授は遠慮せずに「F」の評点をする。日本では落第すれば、転校は非常に難しく、悪くすれば一生を台無しにするので、成績が悪くても教授は遠慮し、なかなか落第点をつけない。私は、アメリカのシステムは合理的で、学生を勤勉にすると考えたので、日本も見習うべきだと思い、ある英会話学校(四谷、日米会話学院)の校内誌でこのことを論じた。すべての大学がこのシステムを採用しなくても、数校の姉妹校同志でこのような提携をすればよい。

スタンフォード大学のあるサンフランシスコ湾岸地域は、600キロ南のロサンジェルスに比べると、銀行・証券業などに勤務するホワイトカラーの裕福な市民が多く、思想もリベラルで合理的だった。大学は、「ホスト・ファミリー」と言って留学生が市民と交流する機会を沢山作ってくれた。彼らと付き合ううちに私はアメリカが大好きになった。留学

前にはアメリカと言えば西部劇やアル・カポネのイメージが強く、特に好きではなかったのに、1年半滞在するうちにすっかり親米になった。この経験から、後年埼玉大学政策科学研究科で東南アジアの公務員留学生を教育する責任者を命じられたとき、私は、日本を代表する積りで全力を尽くして学生に好意で接した。この努力が実って、後年、同大学政策科学研究科は政策研究大学院大学に拡大・昇格した。これは、私の官界生活の中で唯一目に見える「功績」である。

このように、「アメリカ人は合理主義者だ」との印象を持って帰国したにもかかわらず、最近トランプ支持者が国民の4割にも達するとの報道に接し、矢張りアメリカは広く、私が接したアメリカ人は、その一部に過ぎなかった、ということを残念に思っている。

1963年11月にケネディー大統領が暗殺されたのは、午前の講義が終わる頃だった。教室を出たところで、多数の学生が泣いているのを見て驚いた。(西部標準時間は暗殺現場のテキサスより1時間遅れている。)その日は木曜だったが、週末のサンフランシスコ歓楽街はすべて閉店された。日本で安倍総理が暗殺されたとき、国民はこれほど悲しんだとは思えない。アメリカで、今、大統領が暗殺されても、これほど国を挙げての悲しみに沈むとは到底思えない。

第4章 通産省化学肥料課に転勤

帰国後暫く経った1965年春に、私は、通産省化学肥料部化学肥料第1課に転勤になった。

農政と同様に通産省の産業政策も、1960年前後に転機に立っていた。私の転勤の数年前から通産省は「重化学工業化」を推進中であり、1955年からは、その一環として石油化学工業の育成にも乗り出していた。重化学工業化を推進したのは、通産省の功績だと考える人もいるが、これはむしろ通産省と経済界の合作と考えるべきだと思う。軽工業から重化学工業への移行は自然の成り行きだから、当時多くの人が考えたことだったが、大声で主張する自信は必ずしもなく、「今がその時期かどうか」も分からなかった。大声で主張し、時期を示したのは通産省だから、その意味では通産省の功績である。しかし、これは決して「独創的な」考えではなかったもので、経済界、企業はすぐに追随し、実行した。漠然と考えていたことに、具体的な言葉でお墨付きが与えられたのですぐに実行に移した。

同じことは、戦後の産業政策全体にも言える。1970年代の末頃、ロサンゼルス・タイムズの記者に自己紹介したら、「Oh! Manager of Japan!」とお世辞と皮肉を交えて言われた。しかし、産業政策は、成功だったか、失敗だったかは別として、上記の「重化学工

業化」と同じように官民合作だと思う。通産官僚に産業についての具体的知見はないので、産業界の意見を聴かなければ政策にならない。また、産業界にはイニシアティブと全体の意見をまとめる力が欠けていた。両者が相補い合って初めて産業政策が実行できた。

1960年には「貿易・為替自由化大綱」*が閣議決定されて、当時40%だった自由化率**を3年間で80%に上げることが決まった。貿易・為替取引の自由化は、当時加盟したばかりのIMF***とGATT****の加盟国の義務だったが、さらにその後には、OECD*****加盟国の義務である資本取引の自由化に取り組むために産業の国際競争力を高めなければならない、という課題を抱え、1967年から約10年かけて段階的に自由化を進めた。つまり、外国企業が日本に投資して工場などを建設すれば、日本企業のお膝元で直接に競争することになるため、従来は日本企業の競争力が十分であると思われる業種しか許可していなかったが、出資比率50%以内などの条件をつける場合が多かったものの、1976年にはほとんどの業種で許可することになった。国際競争力は、価格、品質、ブランド、広告力など総合的な結果だが、設備に大金を要する装置工業の場合には「規模の拡大」が決定的だった。当時、日本企業の規模は欧米より小さく、これが競争には致命的だと考えられていた。

* (注1)「貿易の自由化」とは、主に輸入の数量制限 (QR=quantitative restriction) を撤廃することであり、輸入品に関税を課すこととは別である。QRなどの関税以外の輸入制限は、「非関税障壁、(NTB=Non-Tariff Barrier)」と呼ばれ、後年、貿易摩擦のテーマになる。

** (注2)「自由化率」は、自由化した商品の輸入額を全輸入額で割った比率である。

*** (注3) IMF=国際通貨基金 (International Monetary Fund)。国際的な経常取引 (投資のような長期の取引でなく、主に貿易や旅行のための短期取引) を自由化、正常化することを目的とする。

**** (注4) GATT=関税・貿易に関する一般協定 (General Agreement on Tariffs and Trade)。貿易の自由化を進め、関税を加盟国間の交渉によって相互に引き下げ、加盟国が他の加盟国に平等な待遇 (最恵国待遇) を与えることを目的とする。暫定的な協定だったが、1995年に世界貿易機構 (WTO=World Trade Organization) に改組された。

***** (注5) OECD=経済協力開発機構 (Economic Cooperation and Development)。加盟国は先進国であり、発展途上国に対する経済協力の促進、資本取引の自由化、経済政策についての情報交換を目的とする。

貿易の自由化と資本取引の自由化は、国際競争力の強化を不可避とするが、通産省は農林省のように産業振興のための補助金という有効な手段を使うことができなかった。輸出をしている会社に補助金を与えれば、「輸出補助金」と看做され、輸入国は対抗手段として「相殺関税」を課することができる、というのがGATTの取決めだったからである。

このため通産省は、1962年から64年にかけて「特定産業振興臨時措置法」を3回、国会に提出したが、3回とも、金融界の反対によって、成立せず、遂に廃案になった。こ

これは、政府が指定した産業（特殊鋼、自動車、石油化学など）の振興に対して官民協調の支持を与えることを目的とし、とりわけ、銀行の協力が期待されていたので、銀行は融資を半ば強制されるのを嫌って反対した。政府提出の法案が、ひとつの国会で時間切れで国会会期が終了して「審議未了」になり、次の国会に持ち越される例は多いが、3回も可決されずに結局廃案になるのは珍しいことである。この結果、通産省は、日本開発銀行の融資、税制、行政指導という間接的奨励手段に頼らざるを得なくなり、石油化学などでは「官民協調懇談会」に行政指導の方針を諮って対応した。

化学肥料部長と化学肥料第2課長は、農林省からの出向者だったので、化学肥料部は、化学肥料工業の振興を図るための通産省の中の農林省の飛び地だった。農林省にも化学肥料課があつて、流通と使用を担当していた。化学肥料は食糧増産のために重要なので、3つも課があつたのである。私は資金係長を命ぜられ、化学肥料会社が設備投資を計画して政府系金融機関である日本開発銀行（開銀）の融資を望んだときに、その融資を通産省の名で推薦することだった。当時は開銀の融資は市中銀行に比べて利率がかなり低いだけでなく、開銀融資を得れば、この計画は開銀の厳しい審査をパスし、通産省の支持を得ているという「お墨付き」を得るので、市中銀行の融資の呼び水になるという大きなメリットがあつた。（巻末の（付）を参照。

当時、化学肥料会社は、東洋高圧、終戦直後の疑獄事件で有名な昭和電工のような専門メーカーの他、住友化学、宇部興産などの総合化学会社もあつて、多くの会社が硫酸、尿素の原料であるアンモニアを肥料以外の用途に利用する化学品製造を計画しており、（アンモニアの多角的利用）その会社は私に計画を説明した。私はこの仕事を通じて化学の広い知識と、金融や会社の会計・経理についての知識を得た。

また、当時は「肥料価格安定等臨時措置法」という、食糧不足時代の名残の法律があつて、肥料メーカーの団体と農民団体は、肥料価格について独占禁止法の例外としてカルテル協定を結ぶことが認められ、通産省と農林省は、肥料の製造原価のデータを協定の両当事者に提供しなければならなかったもので、私は農林省の担当者と一緒に工場を訪れて原価計算を検査した。当時もはやこのような強い規制法を必要とする時代ではないと思われたが、私個人の経理知識向上のためには、貴重な機会だった。

当時の化学肥料対策で特に大きなインパクトがあつたのは、「アンモニア1系列日量500トン以上」の増設に対する行政指導である。国際競争力強化のためには、設備規模は日量500トン以上でなければならないと通産省は考えた。アンモニアは、窒素肥料の主原料だが、その製造は多額の資本を必要とする装置工業だから、設備の大型化がコスト削減

の王道である。しかし、当時の最大規模の工場は300トン台で、多数の企業が日量500トンの工場を一斉に造れば過剰生産・共倒れになるので、業界全体の設備能力の増加は需要の伸びの範囲内でなければならない。そこで通産省は、行政指導によって、数社ごとにグループを作らせ、各社はその中の1社に生産を委託させることにした。東洋高压グループ、宇部興産グループなどである。丁度、私が通産省に転勤した1965年春には、この構想に対し、ようやく業界全体が同意したところだった。この行政指導は、装置工業に対する指導として顕著な成功例である。化学肥料行政が戦前・戦中から濃密で、官庁と業界との結びつきが密接だったから可能だったと思われる。通産省は、業界の事情については所詮しろうとだから、これは他の行政指導と同じように通産省と業界との合作である。

アンモニアの大型化と同じ時期に、エチレン・センターの大型化も行われた。エチレン・センターとは、石油製品のナフサを分解して、エチレン、プロピレンなどを連産し、樹脂、ゴムなどの原料に供する、臨海コンビナートの中核に位置する大工場で、1965年当時、年4-5万トン程度の4つのセンターがあったが、1965年に今後は1系列年産10万トン以上のものでなければ建設を認めないことにした。そしてその2年後の1967年には一挙に年30万トン以上でなければ建設を認めないことにした。エチレン担当課の課長補佐は、局内の会議で、30万トンの設備資金を賄える会社は少ないので、供給過剰にはならないだろうと明言していた。30万トンの設備資金は、約60億円で、当時新築された日本最高の高層ビル「霞が関ビル」の建築費と同じだった。ところが蓋を開けると、全部で9社が建設し、1972年には、生産量を制限するために不況カルテルを申請しなければならなくなった。さらに運悪く1年後の1973年には第1次石油危機が起こって、業界の苦境に追い打ちをかけ、その後、石油化学は「構造不況業種」に指定されて日本経済全体にも少なからぬ悪影響を与えた。9つもの超大型センターを建設させてしまったことは、通産省の大きな誤りだと言わざるを得ない。前記のアンモニアの例に倣えなかったのは、業界と通産省との結びつきが肥料ほど密接でなかったため、意見交換が不十分だったからではないだろうか？しかし、責任を負うべき担当課長（今は故人）は、省内最高の論客と自他ともに許し、古典文学からの引用語の多いエッセイを書くのを得意にしていたが、その後も非常に順調に昇進を続けた。

この頃、私は、キーウで1か月間開かれた国連主催の、発展途上国における肥料工業の発展の関するセミナーに出席して、日本の肥料工業についてスピーチをした。発展途上国ではこの頃、肥料工場建設を計画する国が増えていた。会議について、ここに書くべきことはないが、社会主義国に初めて滞在して生活の不便さに驚き、学生時代にマルクス主義の本を感心して読んだことを反省した。私は、キーウからモスクワ経由でロンドンに行く計画だったが、都合によりロンドン行きを1日早めたいと思った。しかし、キーウでは数が

所の事務所をタライ回しにされた挙句に遂に変更できなかった。私は運を天に任せて1日早くモスクワに行き、空港の英国航空（当時 BOAC）の事務所に行くと、「Yes, sir.」と言ってただちに変更してくれたので、地獄で仏に会った気分だった。官僚機構がこのような非能率では、社会主義が成功する筈はない。

第5章 通産省国際経済課に転籍

化学肥料部で産業政策にもかなり精通した私は、農林省から通産省への転籍を望み、異例のことだったが、農林省は快く了承してくれたので、1968年4月、通産省通商局国際経済課に勤務することになった。農林省は私を1人前の公務員に教育してくれ、学識経験、人柄ともに深い尊敬に値する先輩も多かったが、経済全体における農業の地位が非常に低くなっていくのを見て、私は通産省で働きたいと思った。

国際経済課は、GATT、OECDなどの国際機関との貿易に関する交渉・会議出席が多く、私も何度かジュネーヴのGATT本部、パリのOECD本部に出張した。例えば、当時GATT本部では「不当廉売防止協定（ダンピング防止協定）」の実施に関する細目の交渉が行われていた。ダンピングとは原価割れの価格で輸出することだと一般には思われており、これも間違いではないが、原価はなかなか社外の観察者には分からないので、それよりも実務的に多用されるのは、「日本での国内販売価格よりも安い価格で輸出する」というもうひとつの定義である。しかし、輸出価格が国内販売価格よりもある程度安くなるのは次に書くように当然だから、問題は正当な理由で説明できる限度を超えて安いかどうかである。輸出業者は輸出代金をすぐに銀行で入手できるのに対し、日本での国内販売代金は手形になると当時悪い場合には「台風手形」と言って6か月くらい入手できないこともあった。また、輸出商品は日本国内販売よりロットが大きいので、販売者として割引するのは当然だった。さらに輸出の場合には、相手国内の広告など販売促進費を輸入業者が負担することが多いので、輸出代金はその分安くてもよい。このように、輸出価格と国内販売価格の比較は、非常に技術的で難しいので、TVなどの具体的ケースになると交渉は難航した。。

さらにダンピング防止協定では、不当に安い価格での輸出が行われた結果、輸入国の国内産業が「損害」を受けたことを証明しなければならなかった。当時は、TVや鉄鋼などについてアメリカのメーカーから日本メーカーが訴えられていたが、日本側は、上記の価格比較の論争の他、「損害をうけたことの立証が不十分」と反論した。ダンピング輸出が立証されれば、反ダンピング税を課される。このダンピング論争は、1970年代後半に激しくなる日米貿易摩擦紛争のさきがけだった。

日米貿易摩擦の先駆として極めて激しかったのは、１９６９年に始まった化学繊維・合成繊維（化合繊）製品の輸出自主規制論争*だった。ニクソン大統領は、１９６９年に就任したが、選挙運動中に、これら製品の日本からの輸出を制限することを業界に約束した。ひと昔前の１９５７年には綿製品の対米輸出自主規制協定ができていたが、既に全盛期を過ぎていた綿製品の輸出制限は業界に大きな実害を与えなかったが、化合繊製品の輸出は当時日の出の勢いだったので業界と通産省はその後約３年の間猛烈に反対した。通産省の反対理由は、「アメリカの業界は輸入によって損害を受けていない。」ということだった。大平通産大臣と後任の宮沢通産大臣もどうすることもできず、１９７２年に田中通産大臣が業界への多額の低利融資と引き換えにようやくこれに応じた。当時、佐藤総理は沖縄返還に政治生命を賭けていたので、早い時期から妥協を望み、内々では「規制を受け入れる」ことを米政府関係者（例えば駐日アメリカ大使）に話していたのは通産省での公然の秘密だった。この「綱と縄を交換する総理の密約」は後年、外務省が確認した。

*（注）輸出自主規制：１９７０年代以降、８０年代前半にかけて主に対米輸出において頻繁に用いられた手法。日本からの対米輸出の増加に対してアメリカ政府から苦情が表明された場合に日本の輸出業者は、業界の合意によって形だけは「自発的に」輸出量を制限する。当時の米政府はトランプ大統領と違って「自由貿易の旗手」と自他ともに許していたので、GATT協定違反の輸入制限をすることを好まず、このような偽善的対策が横行した。対米自主規制は、その後、特殊鋼（１９７６年）、鉄鋼（１９７７年）、乗用車（１９８１年）、半導体（１９８２年）など多数の商品で実施された。繊維の自主規制に強硬に反対した通産省も、いつまでも断固反対しても必ずしも得でないことを自覚し、これ以降の貿易摩擦紛争では、しばしば業界を説得する立場に立った。それ以前には外務省が果たしていた役割を代行したわけである。アメリカの自主規制要求は、「いちば獲得の戦い」でアメリカが掲げた白旗である。しかし、この何本かの白旗に喜ぶのが時期尚早だったことは、１９８２年のプラザ合意による大幅な円高で、厭と言うほど知らされることになったのは読者が知るとおりである。

貿易などについて外国政府との交渉の場合には、外務省と通産省（農産物が対象なら農林省。金融問題であれば大蔵省。）の担当者が外務省の会議室に集まって「訓令会議」を開く。「訓令」とは、交渉をする現地の大使に対し、外務大臣が交渉の方針を指示する暗号電報であり、合意ができるとすぐに大使に送られる。訓令を受け取るのは、アメリカとの交渉なら、ワシントンの駐米大使、交渉がGATT本部で行われるなら、駐ジュネーヴの大使である。訓令は単なる助言ではなく、交渉に携わる者は、それに従わなければならない。重要な交渉では東京から通産省・農林省などの担当者が現地に出張するが、彼らもその訓令に従わなければならない。国力の衰えによって政務外交が戦後にはほとんどなくなったので、外務省も「経済外交」という言葉を公式に造語して経済問題に力を入れたが、通産省、農林省などの実務的知識と権限には到底対抗できず、訓令会議では外務省担当者が議長を務めるものの、他省に押され気味なのはやむを得ない。外務省は、戦前に軍部に外交を邪魔されたことの反省から、戦後には「外交一元化」を主張し、これは政府の方針だが、

実質では外務省ではなく、経済官庁が主役になった。交渉を妥結させることは外交の使命だから、訓令会議での外務省担当者は、兎角、妥協を促す発言が多くなる。これは、外務省以外の者から見ると「外務省は外国の味方だ」と誤解を招くこともある。しかし、これは交渉を仲介する人の宿命である。仲介者は必要以上に強硬な意見を言う人がいればこれを和らげ、相手の立場が誤解されているなら誤解を解かなければならない。交渉の決裂を避けることが国益に沿う場合も多い。

訓令に従って交渉したが、相手も強硬で妥結の見込みがない場合、大使は訓令の全部又は一部を妥協的に和らげるよう外務大臣に進言の電報を打つ。これを「請訓」と言う。外交交渉は、「訓令→請訓→それに対する再訓令」の繰り返しである。昔、通信手段が未発達だった時には、大使は大きな権限を持った。訓令はおおまかで、具体的なことは大使に任された。しかし今は、電報が一瞬間に往復するので、大使は細かい訓令に拘束される。しかも訓令は、名目上は外務大臣が発信者だが、訓令会議を主導するのは通産省、農林省などの、どうかすると係長クラスの若手担当者であることも多い。終戦直後、政界には吉田茂、芦田均*、重光葵などの総理、副総理がいたが、その後に外務省 OB の大政治家がいなくなったのは、通信手段の発達と深い関係がある。

* (注) 芦田均：外務省から政界入りし、1948 - 49の半年間、民主党内閣の総理。憲法第9条の語句を訂正して、自衛隊を持つことを可能にした「芦田修正」は有名。

第6章 通産省資本協力課の筆頭課長補佐に就任

1969年秋、私は国際経済課と同じ通商局資本協力課の筆頭課長補佐に就任した。この課の主な仕事は、発展途上国に対する借款、贈与などの資金的な経済援助（「経済協力」が公式の用語である。）である。当時は、「tied aid」（俗に「ひも付き援助」と呼ばれる。）の全盛時代で、資金援助を受けた国の政府又は政府関係機関は、その資金で援助供与国製の商品・サービスを買わなければならなかった。実際には、日本の商社やメーカーが、現地政府と話しを付けて日本企業に工場などの建設を依頼させることにし、その資金は日本政府からの借款を得て使うことにする「日本企業自作自演」のプロジェクトもあった。「紐付き援助」による資金供与国からの調達は、コストが、国際入札によって調達した場合に比べてかなり高くなるのは明らかであり、それを負担するのは、援助供与国と援助受け入れ国の国民である。こうして、発展途上国政府から日本に対して借款の要請が行われる。経済協力は、輸出促進の手段だった。このような案件に対して、借款を与えるかどうかは、外務省、大蔵省（金融局）、通産省、経済企画庁の4省庁が協議して決めた。ここで最も大きな力を持つのは、財布の紐を持つ大蔵省である。ただし、大蔵省も、当時、日本の海外援助額は他の先進国に比べて少なく、GNPの1%まで増やさなければならない

という方向に向かっていたので、ある程度、援助額を増やすことには同意していた。

Untied aid は、その後紆余曲折の経緯をたどった。1970年にOECDは、「紐なし援助」を原則とする方針を世界に示し、日本は1972年に、援助を「紐無し」にすることを宣言した。

ただ、話はそれほど簡単ではない。もし、日本から借りた資金で、肥料工場を建てるため、国際入札をするとすれば、優れた専門家が、工場の規模、材料、寸法など入札のスペック（条件）を世界に示さなければならない。援助受け入れ国にはこのような専門家がないことが多いので、そのためのコンサルタントを雇わなければならないが、その費用は、かなり高くこれは工事費の他に必要になるので誰かが負担しなければならない。また、日本の資金を使って中国の土木業者が道路を建設すれば、「中国が建てた道路」と宣伝され、折角、資金を出した日本の「顔は見えなくなる。」このような事情もあって、1990年代にはOECDの方針は後退して「紐付き援助」復活の動きがあり、日本も賛同した。なお、「完全な紐付き」と「完全な紐なし」の間に、「資金供与国の他に援助受け入れ国からの調達を認める」、「資金供与国の他に発展途上国からの調達を認める」中間的方式も使われている。

丁度この頃（1973年）に、韓国初の製鉄所である浦項製鉄所が日本の援助（政府の借款と八幡製鉄などの技術指導）によって完成した。後に民営化されたが、当初には75%を韓国政府が出資した。浦項は、最初、世界銀行をリーダーとする国際借款団（KISA）に援助を要請したが、世界銀行は「経済性なし」と判定した。最大の問題は、高炉付きの製鉄所の場合、大規模なものでないとコストが高く、競争力がないことだった。日本政府はかなり甘く評価をし、かろうじて「経済性あり」と判定した。判定をしたのは通産省重工業局だった。

完成はしたが、韓国では重工業が未発達だったので、折角完成した浦項製鉄所の製品に対する需要が少なく、これでは元来ギリギリに甘く評価した「経済性」がなかった。そこで韓国政府は、日本を見習って重工業化を推進することにし、さしあたり工作機械、鋳物、造船などの工場建設を計画し、日本の援助を要請した。私は資本協力課に配属されてすぐに、この重工業化計画の経済性調査団の一員として韓国を訪問した。団員は通産省職員その他、造船工業会事務局の専門家なども参加していた。行ってみると韓国は全く未発達で、金浦空港からソウルの街に行く道も舗装されずに埃が舞い上がり、歩行者が頻繁に自動車の前を悠然と横断する有様で、その数年後に目覚ましい高度経済成長を開始するとは到底想像できなかった。

韓国側の計画には造船所の建設が含まれていたが、これに対しては造船工業会事務局の人

が口角泡を飛ばして反対した。「造船技術は極めて高度のものだから、韓国人は実施する能力がない」というのがその主張だった。この主張には誇張もあったが、尤もな点もあったので、他の団員は強く反論できず、結局これが調査団の結論になった。韓国政府はすぐに西ドイツに援助を要請し、暫く後には日本に対抗する有力な造船工業国になった。造船工業会の人、良心的で、韓国のために「よかれ」と信じてこのように主張したようだが、多くの日本人と同じように韓国人の能力と努力を過小評価する傾向があった。後年、私は蔚山の現代自動車の高度に発展した造船所を見て感慨無量だった。

当時の経済協力関係の大きな問題のひとつは、インドネシア独立後の初代大統領スカルノ（1945 - 67年在任）が記念碑的建造物の建設などに多額の無駄使いをし、その債務はほとんど返済されていなかった。このため、後任のスハルト大統領が経済発展に努力していたにもかかわらず、同国に対する新しい経済援助と輸出が滞っていた。*そこで旧宗主国のオランダ政府は、世界銀行の協力を得て1970年にインドネシア債権国会議をオランダで開催して「スカルノ債権」の処理を討議することにし、私も出席した。オランダ政府は、ドイツ銀行のアプス総裁に解決案の作成を依頼し、アプスは「30年返済・無利子」という破格の条件で、これを再融資（リファイナンス）することを提案した。フランス政府は、「無利子」に反対で、いくらかの利子を課す考えに傾いていたが、アプス総裁は、「このような複雑な問題の解決策は「単純」であるべきだ」と主張した。結局、債権国会議の結論は、アプス案のとおりになった。日本政府はアプス案に賛成だったので、会議では特に発言する必要もなかった。早く、スハルト政権下の同国に対する経済関係が再興することが、同国への輸出を望む日本にとっては重要だった、

*（注）日本のスカルノ債権は、元来は民間会社の輸出によって発生し、代金支払いが滞ったので通産省所管の輸出保険がこれを代わって支払い、輸出保険はインドネシアの輸入者に対してその代金を弁償してもらう「求償権」を持っていたので、「公的債権」になっていた。。

第7章 世界銀行東部アフリカ局に勤務

1971年、私は、志願してワシントンの世界銀行東部アフリカ局に3年間の約束で勤務することになった。世界銀行は、発展途上国に対する経済援助をする国際機関である。終戦直後には日本も東名高速道路、東海道新幹線、各地のダム、製鉄所、発電所などの建設のために借入れをした。

私が赴任した当時の総裁はケネディー大統領時代の国防長官だったロバート・マクナマラ氏で、ベトナム戦争については、「主戦派」としてジョンソン大統領に積極的に協力したが、その後、戦争続行に懐疑的になり、解任されて世界銀行総裁になったのだった。国防

長官就任前の1か月だけフォード自動車の社長だった。

私の仕事はローン・オフィサーと称して借入国との借款交渉、借入国に対する将来5年間の貸付計画を作ることだった。私の担当国は最初の1年半がマラウィとモーリシヤス、後の1年半がソマリアとスーダンだった。しかし、これらの国に対する貸し付けを私が1人で処理するのではなく、貸し付け対象プロジェクトの経済性や技術的妥当性は、審査部（Project Department）の専門家が検討して詳細な「審査報告書」（appraisal report）を書きそこで収益率（Internal Rate of Return）を予測する。法律問題は、法律専門家（lawyer）が処理し、援助代金の支出・送金は、支出担当者（disbursement officer）が実施する。借入国のマクロ経済の分析は、各国担当エコノミスト（country economist）の仕事である。このように、担当業務は細分化され、その各々の仕事を複数の人員のチームでなく1人1人に割り当てる、というアメリカの典型的な仕組みが行われていた。このように仕事を細分化すれば、その全体を統括する上司（manager）の力が強くなるのは、自然の成行きである。

この職務細分化は、個人の責任を明確にするのに好都合で、信賞必罰の人事管理を採用するアメリカらしい仕組みである。無能と判断されればすぐに解雇される。仕事は細分化されているので、結果がうまく行かなかったときに「誰の責任か？」はすぐ明確になる。帰国後、私は、世界銀行の職務分担と厳しい人事管理をテーマにして、「アメリカ社会の出世競争」（産業能率短期大学出版部、1978年）を著わして好評を得、数冊ある私の著書の中では唯一、1万冊を超えて増刷され、韓国語にも翻訳された。

世界銀行では、マクナマラ総裁のリーダーシップと改革実行力に感銘を受けた。彼が1972年に実施した機構改革は、従来大きな力を持ち、専門的な厳しい審査によって、定評はあったものの、総裁が目指した貸付額拡大（特にアフリカ*のように従来は審査部の審査になかなか合格しなかった地域への貸付額拡大）の障害になっていた審査部を廃止して地域担当局（例えば「東部アフリカ局」）に吸収させ、審査部の課長多数をアドバイザーに格下げした。地域担当局に配属された審査部の専門家は、厳しい審査を貫徹すれば、仕事は何もなくなるのである。私は、一般論としては、官庁の「改革」の名の下に組織を変更することには大反対で、「改革」は「機構」でなく「機能」の改革であるべきだと信じているが、マクナマラ総裁の明確・適切な目的を持つ機構改革は例外であり、彼が考えた目的を達成するのに極めて有益な効果があった。

*（注）アフリカ向けの世界銀行の消極的態度が借り入れ希望国の期待に沿わなかったために大きな問題になった例は、エジプトのアスワンハイ・ダムである。1955年に世界銀行は、第1期工事だけは融資することを決めたが、ナセル大統領はこれに不満で国有化を決定し、翌1956年にはイギリス軍、フランス軍、イスラエル軍がスエズに出兵して

第2次中東戦争になった。ダムは1970年、ソ連の援助で完成した。

3年間に私が担当したプロジェクトは、農業国マラウイの小農振興、観光国モーリシアスのビーチ・ホテル建設、砂漠の国ソマリアの遊牧民用移動図書館、ナイル河流域スーダンの灌漑事業などだった。移動図書館は以前の世界銀行融資には前例のないユニークなプロジェクトだったが、ソマリアは、私の離任後に内乱が起こり、とても移動図書館で本を読む余裕などなかっただろうと思われるのは残念である。

私が世界銀行に着任して直後の1971年12月に、ワシントンのスミソニアン博物館で先進国の会議が開かれ、円は308円に切り上げられた。1949年に占領軍が1\$ = 360円の相場を決めて以来、22年間のうちに「いちば獲得の戦い」に日本は連勝を続け、外貨準備は増え続けて、その数年前から円は過小評価されていた。それでも、当時の一般世論では、「308円では輸出できない」との観測が大勢を占め、某大新聞の1面トップ見出しは「日本経済 もう駄目」という悲観的なものだった。1973年2月に変動相場制が採用されてから、円はさらに上がり続け、遂に80円台にまで上がったことは読者をご存じのことである。

第8章 第1次石油危機(1973年)からブラザ合意(1982年)まで

私が世界銀行に勤務中の1973年に第1次石油危機が起こり、高度経済成長時代の全盛期は終わった。その後は「安定成長期」と名付けられるように、年4%くらいの成長が続き、それでも欧米諸国より高い成長率だった、「いちば獲得の戦い」が激しくなるのは、日本の輸出品の評価が上がったこの時期頃からである。先進国政府はどこでも国民の雇用機会を確保する責任が大きくなったので、変動相場制によって円高になっても輸出を執拗に伸ばす日本に対する風当たりは強くなった。

私は、第1次石油危機の翌1974年に通産省に戻り、以後、通商調査課長、工業統計課長、日用品課長、統計解析課長、札幌通産局総務部長、佐賀県庁商工労働部長、埼玉大学政策科学研究科教授、経済企画庁物価局審議官を歴任して1987年秋に28年間の官界生活を終え、アメリカ最有力化学会社のデュポンの日本子会社、デュポン・ジャパンに約6年間勤務し。その間、1年間、デラウェア州ウィルミントンの本社にも勤務した。その後は、外国製自動車の輸入業者の団体である自動車輸入組合の専務理事などを務め、最後は以前教授を務めた埼玉大学政策科学研究科が発展して開校した政策研究大学院大学の教授を1年間勤めた後引退した。この間のことは、読者をご存じのことも多く、高度成長期の後の低成長時代の出来事だから、この稿のテーマと直接関係がないので、以下の2 - 3のこと以外は触れないことにする。

1970年代の後半から、アメリカの言論界で日本の「産業政策」を高く評価する論調が強まり、非難と称賛を交えて、通産省がそれを先導していると主張された。その種の文献の代表は、1982年に翻訳・出版されたチャーマーズ・ジョンソン著、矢野俊比古監訳、「通産省と日本の奇跡」(TBSブリタニカ)だった。これは、高度成長における通産省の役割を称賛した本なので、我々も喜んで読んだが、かなり通産省を過大評価する傾向があった。高度経済成長は、通産省の功績もあるが、全体として見れば、通産省と業界の合作であり、通産省が企業に与えた経済的インセンティブは、巻末の(付)に見るように決して大きなものではなかった。輸出の成功は、KAIZENという言葉が英語にもなったように、品質管理に全力を挙げた日本メーカーの努力によるところが大きい。

もうひとつ同種の著作を紹介すると、レスター・サロー(Lester Thurow)著の「大接戦」

(1993年、講談社文庫。原題: Head to Head. 1992年、Morrow社。)である。これは、アメリカ政府が日本を見習って産業を振興する「産業政策」を実施すべきだと主張した本であり、「日本では産業の振興のために政府が積極的に政策を実施し、国民が協力しているが、アメリカではこのような政策と協力が無い。これでは勝敗は明らかだ」との主張が印象的だった。「いちば獲得の戦い」に、「アメリカは勝ち目が無い」とアメリカの論客が主張したのだ。しかし、この本が世に出て間もなく日本経済は深刻な不況に陥り、「いちば獲得」の勢いも不利になったのは皮肉である。日本経済の不振とともに、産業政策の人気も衰えた。日本の産業政策を過大評価する論者は、「日本は targeting policy を実施している」と主張する。つまり、「○○産業が有望であるから、政府が支援する」という方針を政府が明らかにしている」という主張である。しかし、どの産業を target にするかを決めるのは容易なことではない。ビジネスは水物だから、うまく行かなかった場合に誰が責任をとるかも問題である。日本では「重化学工業化」という極めて広い目標以外には政府は何も target を絞り込んでいない。

1970年代終わり頃から1980年代初めは、アメリカ政府が日本の輸入増加を強硬に要求した時期である。この時代のキーワードは「非関税障壁」(NTB)である。これは、関税以外の輸入を妨げている制度を意味し、最大のNTBは輸入数量制限(QR)だが、その他にも、普段は貿易障害と誰も考えていない、立派な存在理由のある制度がNTBだと非難された。アメリカ人は「アメリカ商品は優れているので、誰でも進んで買う筈だ。買わないのは、国内産業保護のために日本政府がNTBを使って輸入を妨げているからだ。」という考えだった。例えば、「背高コンテナ」である。アメリカ商品を船で運んでくるコンテナの中には背が高くて日本の道路と交差する陸橋の下を通れないものがあった。そのようなコンテナは当然、禁止されている。禁止しなかったらそのコンテ

ナーを積んだトラックは、陸橋の手前で急遽バックしなければならず、道路が狭ければバックできずに大混乱になる。しかし、アメリカ政府は、これが NTB だと執拗に主張した。このようなヤクザの因縁付けのような不当な要求を大国アメリカがしたのは、当時からトランプのような不合理を押し売りする人が政府内に力を持っていたことを意味している。当時の NTB 論者とトランプの共通点は、「アメリカは特別に偉い」という傲岸不遜な「アメリカ第 1 主義」である。1980 年代になって、半導体の貿易摩擦では、輸入するかどうかを決めるのは政府でなく、民間会社であるにもかかわらず、輸入量の「数値目標」を日本政府が約束せよ、と不合理な要求もするようになった。（その根拠らしいものは、「日本はアメリカとは違う「異質の国」であるから、アメリカ政府ができないことも日本政府は実行できる。例えば行政指導とか。」という「日本異質論」だった。「日本異質論」を広めたのは、自称「日本専門家」である。日本はアメリカと違っていいからこそ、彼ら「専門家」の出番があるわけである。）

1986 年、私は退官前の最後の 1 年を経済企画庁物価局審議官に配属になった。この時初めて給料が民間会社に就職した大学時代の友人と大体同じになった。経済企画庁の前身は、戦中に設立された企画院である。終戦直後には、「経済安定本部」となり、乏しい資源を鉄鋼、石炭の増産に優先して割り当てる「傾斜生産方式」の実施に貢献した。その後も国民所得倍増計画など大きなインパクトのある長期経済計画を策定して高度経済成長に貢献した。しかし、経済計画は「資本主義国では物資・資金不足の時代が終われば意義を失っていく。所得倍増計画の後にも、数年ごとに沢山の中・長期経済計画ができ、初めのうちは会社の長期計画の基礎数値として活用されたりしたが、今になると誰がその計画の名前さえ憶えているだろうか？

さらに決定的だったのは、1971 年に環境庁、1974 年に国土庁が発足し、地域開発と水資源の仕事を奪われたことだった。結局、経済企画庁の仕事は、ほとんど調査だけになってしまった。官庁が民間の調査・研究機関より優れた仕事ができるとすれば、その理由は権限を持っているために情報が集まることである。終戦直後暫くの間、民間会社は資金・人材不足し、特に外国の情報が足りなかったため、十分の調査ができなかった。内国調査課が書く経済白書は経済学の教科書に使われ、その執筆者は「官庁エコノミスト」と呼ばれて経済論壇の中核を占めた。しかし、このような官民格差は、間もなくなくなった。

もう一つ、長期経済計画にとって痛手だったのは、高度経済成長の終焉とともに、経済予測が当たらなくなったことである。高度経済成長時代には、右肩上がりの単純な予測式を使えば、予測は「大体」当たる。11%の伸びを予測して、実際には 10%だったとしても、「大体当たった」と言うことができる。しかし、0.5%のプラスの伸びを予測して実際にはマイナス 0.5%だったならば、「大体当たった」とは言いにくい。1%程度は本当

は推計誤差の範囲内だから、予測者を責めるべきではないのだが。経済予測には、過去のデータを使うので、「将来の経済構造は過去と同じである」ことが前提になっている。しかし、石油危機後にはスタグフレーション*と言う不思議な現象も現れ、この前提が崩れた。

* (注) スタグフレーション：第1次石油危機以後に、欧米・日本に現れた現象。不景気なのに物価が上がる。

もっと悪いことに、長期経済計画の場合、経済企画庁エコノミストは、数百本の連立方程式をコンピューターに解かせて予測をするのを得意としていた。当然のことだが、連立方程式で推計すれば、ひとつの方程式で生じた推計誤差が、別の方程式に代入されるので誤差は雪達磨式に累積し、コンピューターは飛んでもない数値を「予測」してしまう。(「誤差累積問題」は高度経済背長時代にも本質は同じだったのだが。)そこでエコノミストは、コンピューターの出した答えが「飛んでもない」数値だと思えば、自分の実感に合う数値が出るまで、方程式を修正したり、不正確だと思うデータを除外したりして職人芸で「調整」する。コンピューターに計算はさせるが、納得できる数値が出るまで「やり直し」をさせるわけである。

1996年、橋本総理の省庁再編成で経済企画庁は、通産省と合併するか、総理府と合併するかのチャンスがあった。私の考えでは、当然、権限を持ち、従って情報の集まる通産省と合併すべきであり、総理府と合併しても、静かに研究室に籠って勉強するだけで、そのうちに調査の腕前も落ちてしまう。しかし、経済企画庁の幹部は、「産業振興を旨とする通産省と合併すれば、国全体の立場からの公平な調査ができず、従って調査の質が落ちる」と考え、国会議員を歴訪して総理府と合併させてくれるように説得した。その結果は、経済企画庁の存在価値は急速に小さくなり、2001年には消滅してしまった。一方、通産省は、「経済産業省」と名前を変えて、産業振興だけでなく、国全体の経済にも広く目を向けるようになった。

1987年に退官後、翌1988年から6年間、私は世界ナンバー・ワンの化学会社デュポン社の日本子会社、デュポン・ジャパンに勤務し、そのうち1年はデラウェア州ウィルミントンのデュポン本社に勤務した。その経験をベースに「行きづまるアメリカ資本主義」(NHK ブックス、1995年)を著わした。その要点をここに記して「いちば獲得の戦い」のひとつの重要な視点を読者に提供することにしたい。

同社は、1994年には、フォーチュン誌の全米製造業500社の売上額順位では14位、化学メーカーとしてはアメリカでは第1位、世界では第2位だった。同社は1938年にナイロンとテフロンを発明し、技術でも合理的経営でも、優良企業の筆頭に挙げられてい

た。

しかし、私が内部から観察した同社は、他のアメリカ企業と同様に利益率志向の傾向が余りにも強く、これでは「いちば獲得の戦い」で日本に後れをとる宿命にあると思われた。日本企業のような低利益率を厭わずに売り上げ額を伸ばそうとする企業がライバルである場合、値下げまでして売上額を維持するくらいなら、その事業から進んで撤退すればよいというのが、経営陣の一貫した考えである。デュボンに限らず、1961 - 90年の統計を見ると、アメリカ企業は、総資本利益率で日本企業より3 - 6%高いマージンを取って販売していた。* こうして世界貿易額に占めるアメリカのシェアは、1966年の17%から1990年の12%に落ち込んだ。** 利益率志向は、言うまでもなくウォール・ストリートの評価を維持・向上させるためである。俗にアメリカ企業は「利益志向」と言われるが、ウォール・ストリートが注目するのは、「利益額」でなく「総資本利益率」である。ただ、実際には現場の事業部長には「売上額」を日常の目標として課し、販売単価を事業部トップがコントロールしておけば、結果は同じになる。また、日米の資本コストの差も、米企業の高利益率志向の原因だと言われてきた。経済白書（平成4年版）は、1975年から1991年までの平均で日米の資本コストの差は、「米では2.8%高」と計測している。これも、結局はウォール・ストリートからのプレッシャーである。

*（注1）脇山前掲書 23頁に、通産省通商産業研究所「通産研究レビュー」の論文から引用。

**（注2）経済企画庁「経済白書」、平成7年版。

当時、日本での販売のために本社から送られてくる製品の品質管理が悪いことは、デュボン・ジャパン社員の頭痛の種だった。公称の「設計上の品質」は、さすがに「世界のデュボン」では優秀だが、個々の商品は必ずしも設計上の性状どおりには作られていない。つまり、「パフォーマンス」に欠陥が多い。製品の梱包の中に煙草の吸殻が投げ込んである、というような「遺物混入」も多い。本社の幹部にこの話をしても、なかなか信じてくれない。「世界ナンバー・ワンの技術を誇る当社製品の品質が悪い」とはどうしても信じられないのである。工場に行くと、携帯ラジオを聴きながら作業をする社員が多い。「フットボールの実況が始まったらどうなるのだろう」と考えるだけでも恐ろしい。ナイロン、テフロンを発明した「世界ナンバー・ワン」という自信が品質管理の障害になっている。

当時、日本を見習って品質管理はアメリカでも遅ればせながら普及の途中にあった。しかし、ここでも「利益率志向」が大きな障害になる。品質向上のためには、社員の日常の注意によって極小のコストで「改善」できるものも多いが、設備の更新などコストがかかる対策も含まれる。そこで「品質管理の結果、利益率が上がるかどうかを検討するべきだ」という主張がアメリカ人の頭に入りやすい。こうして日本企業のように、全社員を挙げて

品質管理に取り組む姿勢は生まれにくい。

こうして私は「いちば獲得の戦い」に日本が善戦した一つの原因を肌で体験した。しかし、丁度この頃はクリントン大統領の時代で、アメリカ経済は絶好調期に入り、やがてアメリカ中心のグローバリゼーションの時代になり、逆に日本経済はプラザ合意の結果の円高とバブルで悲惨な状況になり、また、韓国、台湾、中国が有力な競争相手として登場するなどの事情も重なって、読者をご存じの不幸な事態になった。しかし、最近、トランプ大統領が世界各国に高率の「トランプ関税」を課したのは、アメリカが「いちば獲得の戦い」に敗北したことをあらためて公式に認めたこと、及び、アメリカが有利な立場にあったグローバリゼーションを、アメリカが進んで崩壊させたため、「いちば獲得の戦い」ほりセットされ、新しい局面に入ったことを意味している。ここで有効な政策を用いれば、日本はもう一度善戦することが可能ではないかと期待できる。すべての歯車がうまく噛み合った高度経済成長時代を振り返って見ることは、何かのヒントになるのではないかと期待しつつこの稿を執筆した。

(付) 高度経済成長時代の通産省の産業政策

本稿では、私が主に勤務した通産省の政策について書いたが、私が経験しなかった業務についてはほとんどで触れなかった。そこでこの(付)で主に高度経済成長時代の通産省の政策(「産業政策」と呼ばれることが多い。)を、政策手段別に略述する。これは、私が埼玉大学教授のときに執筆した「産業政策の手段別の効果分析」(勸産業研究所、1985年、非売品)の要約である。ここに掲げた統計数値の出所は、この論文に掲載したのでここでは省略した。また、The Nature and Tools of Japan's Industrial Policy、Harvard International Law Journal, 1986, VOL.27 Special Issue にもほぼ同じ内容の論文が掲載された。アメリカで一時、産業政策の有効性が過大に論じられたときには、通産省は多種多様の直接的政策手段で産業の振興を図っていると思われていたが、以下に書くように、通産省の政策手段は間接的で、控えめである。

官庁の政策手段は、(1) 許認可、(2) 補助金、(3) 融資、(4) 税制、(5) 行政指導、(6) 直轄執行(管理的業務)、に大別される。

一般に通産省は、(1) 許認可の権限が少ないので、融資、税制、行政指導などの間接的手段(奨励的業務)に頼ってきたと思われており、それが私たち同省に勤務する者の実感でもあったが、通産省の許認可権限の数は意外に多く、省庁別に見ると、高度経済成長時代の初期にも末期にも、官界で第2位である。高度経済成長時代の末期に、エネルギー政策、公害・安全対策、消費者保護政策、国際貿易摩擦解消対策、大企業と中小企業の利害

調整などの本来の産業「振興」以外の行政需要が増え、その結果、通産省の権限は大幅に増えたことは確かだが、これらの新しい需要が生まれる前の高度経済成長時代の初期にも、通産省は多数の許認可権限を持っていた。この統計的事実と「実感」とのギャップの原因は、通産省が対象とするべき産業分野は、製造業・商業・サービス業等の極めて広範囲にわたるのに比較して、許認可権限の及ぶ業種は非常に少ないことだと思われる。

(2) 補助金には厚生省、農林省が多額の予算を使っていたが、通産省の補助金予算額は非常に少ない。例として 1984 年度の一般会計補助金予算を見ると、通産省は農林省の 10 分の 1 弱である。これは、輸出国政府が産業界に輸出補助金を与えれば、GATT 規約によって、輸入国政府は、その補助金の輸出奨励効果を相殺するために相殺関税を課することができるので、通産省は注意深くこれを避けてきたからである。

(3) 融資 通産省が使った政策手段のうち、最も重要なものは、日本開発銀行、中小企業金融公庫、北海道東北金融公庫、沖縄開発金融公庫、輸出入銀行などの政府系金融機関からの融資である。高度成長時代の初期には、これら政府系金融機関の金利は民間銀行よりかなり低く、それに加えて、日本開発銀行の厳しい審査をパスすれば、そのプロジェクトの信用力は増して民間銀行からの融資が受け易くなる (Bell-Cow 効果) と言われてきた。しかし、金利差は、1965 年度には 5 % もあったが、時代とともにこの差は縮小し、1973 年度には 2 %、1983 年度には 0.5 % になった。Bell-Cow 効果は巷間で広く言われてきたが、実証する情報はなく、高度経済成長期の後半には民間企業の信用力が向上したので、顕著な効果はなくなったと考えてよい。

(4) 税制の優遇措置も通産省は多用したが、数量的には効果は小さかった。その方法は、①特別償却、②準備金・引当金 (両者は同じものである。)、③免税、税額控除、所得控除がある。③は、産業政策では滅多に利用されない。①と②は、税金の繰り延べであり、償却期間中の税金総額は変わらない。また、赤字企業は法人税を払わないので、これらの優遇措置の恩恵に浴さない。 (当時は、消費税は存在しなかった。)

① 特別償却・・・優遇措置による法人税減収額の中では、特別償却が最も多く、全体の 4 ないし 6 割を占めた。これは、設備導入後の初年度に多く償却し (通常償却額の 20 % 増し、30 % 増し等)、その代わり 2 年度目以降には少なく償却する仕組みである。税金支払いの延期であって、設備が償却限度 (90 %) に達するまでの税金総額は変わらず、支払い延期 (無利子融資に等しい。) の金利効果が企業の利益増加をもたらす。例えば、耐用年数が 10 年の設備を初年度に 30 % 増しの特別償却をすれば、現在価値 (市中金利 = 10 %) による減税効果 (実効税率 (法人税、住民税、事業税) = 52 %) は、6 % である。 (脇山前掲書 67 頁。) また、特別償却額が製造業

の全償却額に占める割合は、１９６０年度には２２％だったが、１９８２年度には２％に落ちた。（「法人企業統計」等から筆者が推計。脇山前掲書６９頁）

② 準備金・引当金・・・法定の準備金額を一定期間据置いた後（据置き期間がない場合もある。）、一定期間で取り崩す仕組みである。据え置き期間内の税額は減るが、取り崩し期間内の税額は増えるので、税金の総額は変わらない。納税期間が延びただけ、税務署から無利子の融資を受けたのと同じ効果がある。例えば、５年据え置き後、５年償却の場合（中小企業海外市場開拓準備金）の税金節約率は、１３％とかなり大きい。

（５）行政指導は、通産省が最も多用した政策手段だと考えられている。行政指導を定義すれば、次の２要素を持たなければならない。①強制的でないこと、②特定の法的権限に基づいていないこと、である。

行政指導の例として、高度経済成長初期には、業界の過当競争防止のために設備投資の自粛や延期を通産省が指導した事例が多かった。日本企業は、今でも「横並び」の傾向がある。同業他社がある商品の増産のために投資を計画したら、他社も多数追随する傾向がある。有名な例は、１９６５年の住友金属の高炉建設である。同社は通産省の建設延期の指導に従おうとしなかったので、通産省は、高炉の燃料である原料炭（日本では生産できない。）の輸入割当の削減の可能性を説得の手段にした。結局、住友金属は計画を少し遅らせ、通産省もこれを了承して妥協ができた。

後年には、貿易自由化、資本自由化に備えて競争力を強化するための行政指導が頻繁に行われた。本文に書いた１９６５年のアンモニア・メーカーに対する日量５００トン規模の設備建設、１９６７年のエチレン・メーカーに対する年産３０万トンの設備建設もその例だが、その他、１９７４年から７７年にかけては、電子計算機メーカーを３グループに集約させるための行政指導も顕著な例である。

また、１９７７年には中小企業が主体を占めていた業界に大企業が進出することを禁止する中小企業分野調整法が制定され、それを伝家の宝刀として大企業の事業拡張や新分野への進出を抑制・制限するための行政指導がいくつか行われたが、次に書く成功事例のパターンに合わないので難航した。

行政指導が成功した事例は、業界内部の深刻な意見対立が少ない場合である。その場合、通産省と業界首脳は協調して、「業界が望むこと」を通産省が行政指導できる。業界多数が望んでいても、通産省のイニシアティブがないと業界全体の合意が得られない場合も多い。従って、業界内部が同質的であれば行政指導は成功し易く、異質的であれば成功しに

くい。大企業と中小企業、先発メーカーと後発メーカー、外資系と民族系というように業界の構造が異質であれば、うまく行かない。また、行政指導の対象が余り多いと困難である。1967年度から5年間実施された織布業の構造改善は、全国に数万のメーカーがいたため行政指導に頼ることが不可能だったので法律が制定された。また、省エネルギーのためのガソリン・スタンドの日曜・祭日休業も、当初1976年以降、行政指導で実施されていたが、5万のスタンドに趣旨を納得させることは不可能だったので、1978年度に法律を改正して対応した。

逆に業界と通産省が日頃から関係が深い場合には行政指導が成功し易い。日頃から付き合いがあれば、行政指導を受けた者も、通産省との多面的関係を考慮して、多少の不満があっても指導を受け入れる場合がある。日頃の交流があれば意見交換もホンネで行うことができる。これに対して、日頃の交流のない一見の客は、その問題だけの利害で判断するので少しでも不満があれば受け入れない。上記の中小企業分野調整法に基づく行政指導は一見の客相手のものが多かったのでどれも難航した。上記のガソリン・スタンドもそうである。「通産省は権限を持たないので行政指導に頼った」と一般に言われているが、権限がなければ行政指導もやりにくい。

なお、行政指導については、筆者の次の論文を参照していただきたい。

The Implementation and Effectiveness of MITI's Administrative Guidance,
Stephen Wilks and Maurice Wright, "Comparative Government-Industry Relations",
1987, Clarendon Press. Oxford, 211-232 頁

(6) 直轄事業(管理的業務)は、例えば次のような業務である。特殊法人、公団、事業団の事業を含む。

- ① 輸出保険
- ② 日本貿易振興会(JETRO)
- ③ 石油の国家備蓄
- ④ 工業技術院傘下の試験研究所
- ⑤ 工業団地

輸出保険は輸出相手から代金が回収できなかった場合の保険である。付保額が輸出全体に占める比率は、1981年に33.5%で、先進国の輸出保険の中では最も高いグループに属していた。(ベルン・ユニオンの統計)

JETROは、法律に基づく特殊法人で21世紀になってから**アジア経済研究所**と合併して「日本貿易振興機構」と改名した。世界の約70か国に事務所を置き、市場情報を収集分

析している。

石油の国家備蓄は、石油危機後に開始され、最初は石油公団が実施していたが、その後石油公団が廃止されたので、独立行政法人 エネルギー・金属・鉱物資源機構がその事業を受け継いで実施している。

工業技術院傘下の試験研究所は、多数の工業所有権を持ち、民間の希望者に有料で使用させている。

工業団地は、地域振興整備公団の中核工業団地と産済地域整備公団の産済地域工業団地があった。前者は一般に立地条件がよく、したがって売れ行きも好調だった。産炭地域の団地は立地条件が必ずしもよくなかった。どちらの事業も、近年には別の機構に受け継がれている。