

Title	戦後日本の生産・投資調整
Sub Title	Adjustment of postwar production and investment in Japan
Author	山崎, 志郎(Yamazaki, Shiro)
Publisher	慶應義塾経済学会
Publication year	2016
Jtitle	三田学会雑誌 (Mita journal of economics). Vol.109, No.2 (2016. 7) ,p.303(145)- 318(160)
JaLC DOI	10.14991/001.20160701-0145
Abstract	<p>戦後復興から高度成長の収束期まで、日本では生産と投資の調整が実施された。この時期の日本では、国際競争力の強化に向けて戦略産業の選択、最適な技術選択、効率的な投資単位を実現することが重要政策課題であった。このため、戦略産業における国内市場を外貨管理や関税を通じて保護した上で、国内需要の伸びに合わせて、最適な投資・生産量を設定し、国内各社の投資計画、生産計画を調整していた。積極的な投資を促すための、関税、助成金、政策金融、インフラの整備が実施され、そして中期的な需給見通しに照らして、最適な投資計画を目指した。</p> <p>From postwar reconstruction to the convergence of high growth, the adjustment of production and investment had been conducted in Japan. At the time, in Japan, it was an important policy to choose strategic industries, the most suitable technology, and an effective investment unit for the reinforcement of international competitiveness. Therefore, the government protected the domestic market of the strategic industries through foreign currency management and import duties. As for the growth of domestic demand, the government set out the most suitable volume of investment and amount of production and adjusted the investment projects in tandem with the production schedule of domestic companies.</p>
Notes	特集：韓国経済発展の歴史的条件：1960年代日本との比較を中心に 挿表
Genre	Journal Article
URL	<a href="https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00234610-20160701-0145">https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00234610-20160701-0145</a>

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the Keio Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

## 戦後日本の生産・投資調整

山崎志郎\*

### Adjustment of Postwar Production and Investment in Japan

Shiro Yamazaki\*

**Abstract:** From postwar reconstruction to the convergence of high growth, the adjustment of production and investment had been conducted in Japan. At the time, in Japan, it was an important policy to choose strategic industries, the most suitable technology, and an effective investment unit for the reinforcement of international competitiveness. Therefore, the government protected the domestic market of the strategic industries through foreign currency management and import duties. As for the growth of domestic demand, the government set out the most suitable volume of investment and amount of production and adjusted the investment projects in tandem with the production schedule of domestic companies.

**Key words:** adjustment of production, adjustment of investment, supply and demand adjustment meeting, control of the self-government, the reduction of operations by government advice

**JEL classifications:** N45, N65, P52

#### はじめに

日中戦争、太平洋戦争期においては、生産と部門別の配当は物資動員計画によって統制された。生産計画は原材料の供給見通し、輸送可能量、エネルギー供給見通しから総合的に判断され、戦略

---

\* 首都大学東京社会科学部  
Tokyo Metropolitan University Graduate School of Social Sciences

的観点から、需要部門や消費目的を限定して配当された。重要戦略産業に配当された物資は、生産力拡充計画によって主要産業の個別企業の工場建物用、機械・器具用、原材料・部品用に区分して割り当てられた。<sup>(1)</sup>ただし、そうした官僚主導の「官治的統制」の全面化に対しては、カルテルなどの「自治的統制」の効率性や柔軟性の優位を説く業界団体が常に反発を続けた。実際、生産・投資計画の策定に必要な多くの情報と指示系統は、行政機構内部の情報処理機関のみでなく、工業組合や統制会などの産業別の企業団体の協力によって成り立っていた。国家総動員計画の立案や実施には、産業別の企業団体、海運・陸運企業団体、業態別の金融団体、労働団体の「自治的統制」を政府が「監督」する形で組み込まれていた。<sup>(2)</sup>

その後、戦争による大規模な設備破壊と戦後に激化したインフレーションによって、敗戦後の日本経済は麻痺状態となった。しかし、総動員体制による生産と投資の計画化の経験は、経済復興に向けて原材料を集中的に投入するために、基本的な構造を維持しつつ復興政策に継承された。物資需給計画における指定生産資材での生産・配給計画とその具体化では、統制会等を改組した種々の業界団体が需給調整に協力した。<sup>(3)</sup>

1949年のドッジラインによって基本的に統制が解除され、業界団体の共同行為が原則禁止となった後も、経済的自立に必要な国際収支のバランス維持、国際競争力の確保を政策目標に、官僚主導で生産・投資調整が継続された。高度成長期における調整の指標は、(1)現有設備の安定的な稼働状態を維持すること、(2)輸入依存を低下させつつ拡大する国内需要を満たすこと、(3)国際競争力を獲得する中長期的に最適な技術、投資規模を選択することであった。

1950年代後半から60年代初頭の設備投資調整については、岡崎哲二が全国銀行協会、産業合理化審議会産業資金部会等による資金調整の面から優れた実証研究を行っており、筆者も石油化学工業を素材に60年代半ば以降の懇談会方式の調整を検討し、生産・投資の調整方式の変遷を概観した。<sup>(4)</sup>ここでは、戦後の高度成長期を中心に、50年代から70年代の主に装置型素材産業における生産調整、設備投資調整の段階的変容と官民の関係を明らかにすることを課題としている。

- 
- (1) 物資動員計画に基づく日中戦争・太平洋戦争期の戦略物資の生産・配給システムについては、山崎志郎『物資動員計画と共栄圏構想の形成』（日本経済評論社、2012年）、同『太平洋戦争期の物資動員計画』（日本経済評論社、2016年）を参照のこと。
  - (2) 戦時経済総動員体制における業界団体の自治的統制と行政による官治的統制の共棲関係については、山崎志郎「重要産業統制法とその後の統制経済について」『歴史と地理 日本史の研究』山川出版社、2016年3月号所収を参照のこと。
  - (3) 復興期の物資需給計画に基づく生産・配給システムについては、山崎志郎『戦時経済総動員体制の研究』（日本経済評論社、2011年）第12章を参照のこと。
  - (4) 岡崎哲二ほか編『戦後日本の資金配分産業政策と民間銀行』東京大学出版会、2002年、山崎志郎「石油化学工業における生産・投資調整」原朗編『高度成長始動期の日本経済』日本経済評論社、2010年所収。

## 1 復興期の生産、投資調整

非軍事化と民主化を占領目的とする GHQ が、民主化の重要政策として独占や市場統制の排除を打ち出したことで、敗戦直後の日本経済はその運営方法をめぐって混乱に陥った。商工省は復興に向けた物資動員計画（物資需給計画）が必要であると主張し、統制会は軍部による攪乱がなくなった現在こそ、整然と経済統制が可能になるとして、戦時動員体制の平時動員体制への移行を要求した。商工省も、政府の統制権限を弱め、民間主導の自治的統制が戦後の民主主義に適合的な統制であると主張した。しかし、GHQ 経済科学局反トラスト・カルテル課は、統制の必要性は認めたものの、民間企業による市場への介入権限は強く否定し、1945 年末に私的独占禁止を指令した。この結果、財閥解体と独占排除が徹底されることになった。46 年初めには戦時総動員体制よりも官僚権限を強めた形で、物資需給計画に基づく経済統制が開始された。

首相並みの強力な統制力を持つ司令塔を目指して、1946 年 8 月には商工省に代わって物資需給計画を立案する経済安定本部と、公定価格政策を所管する物価庁が発足した。46 年 10 月の臨時物資需給調整法と 47 年 1 月の指定生産資材割当規則に基づき、経済安定本部と所管省は、需要者団体の割当権限を剥奪して、需要産業別の割当、需要企業別の割当を直接に担当した。全国的に一元化され、配給統制、価格統制、プール計算制度の実施機関であった配給統制機関も否定された。商社や問屋の復活が認められた結果、所管省は商社、問屋ごとの商品取扱量や、企業別の原材料割当を決定するなど、膨大な統制業務に取り組むことになった。

この結局、特に重要な物資の配給に当たっては、一元的な配給統制機関を改めて発足させざるを得ず、厳格な官治的統制機関として石油配給公団、配炭公団、肥料配給公団、食糧配給公団、食料品配給公団、飼料配給公団、油糧配給公団、酒類配給公団を順次復活させた。こうした政策は、私的企業の市場介入を認めず、民主的に選出された政府によってのみ、市場統制が認められるという GHQ の考えを強く反映していた。しかし、こうした膨大な行政機構は、民間統制団体の職員を政府が臨時に雇用するだけでは機能しなかった。統制会を改組した自治的統制団体が人的・組織的に協力し、戦時動員以来培ってきた情報や統制技術を組み込んで戦後統制は運営されていた。

## 2 戦後独占禁止法の下での市場調整

1948 年から順次貿易が自由化され、配給統制品目も縮小した。49 年中には配給統制、価格統制が一斉に廃止され、財政均衡が徹底されて、市場経済化が進んだ。朝鮮戦争期の物価急騰に際して、統制の再開が議論されたが、結局 1950 年以降は、高度成長と市場経済化が並行して進むことになった。しかし、1 ドル 360 円レートは当時の日本経済にとって均衡レートよりは割高に設定されてい

たため、特需に依存しない貿易収支の均衡は極めて困難であった。

戦後日本の国際的地位や産業発展のあり方を巡っては、さまざまな構想があった。敗戦直後の世界市場の分断と縮小（共産圏の離脱、アジア各国の離反、米国への富の集中）、日本の外貨不足や競争力喪失という事態を受けて、外務省は原料加工貿易型の成長を諦め、国内資源開発を重視する有澤広巳、都留重人らの将来構想をまとめている<sup>(5)</sup>。しかし、1950年頃には、西側経済が開放経済体制を整備し、占領下の日本も自由貿易による経済発展の展望を持つようになっていた。国際競争力のない石炭産業の維持に長期にわたって補助政策を続けるという特異な事例があるものの、この頃には中山伊知郎らの比較優位論に立つ紡織業、日用品雑貨、軽機械などの労働集約型産業の育成強化という国際分業構想や、大来佐武郎らの重化学工業・先端産業育成という動的な国際分業構想という国際戦略の選択が求められていた。結果的には、戦時経済総動員の達成成果を生かす重化学工業化が重視された<sup>(6)</sup>。GHQの過度な集中排除政策を回避し、企業再建整備計画を経て財務的困難を克服しつつあった重化学工業関連企業も、一連の保護・育成政策とその後の特需景気を受けて一斉に合理化投資を積極化した。

開放体制への移行に当たって、1949年に外国為替及び外国貿易管理法が制定されると、輸出入は主務大臣許可制（原則的に禁止、例外的に自由）となり、50年に外資法が制定され外資導入は許認可が必要となった。これらの2法は、戦略産業の育成政策と連動して運用されていた。外資法そのものには、外資の禁止的条文はなく重要産業や公益産業の発展に期待する考えもあった。

外国企業の参入による技術の向上、長期資金の確保、経営合理化の浸透が期待されてもいた。しかし、外資審議会の産業政策構想に基づく許認可の審議実態は、技術導入のみを認可し、経営参加は民族資本擁護の観点から排除するケースが多かった。関税改正にあたっては、占領下の関税交渉が全体的にわたって引下げの方向であったのに対して、52年以降の関税率改正は、国際競争上自立しつつある製品の関税を引き上げるものであった。さらに、こうした産業政策は50年の輸入貿易管理令に基づく外貨予算制度によって徹底され、非関税障壁が構築された。これらの措置は、国内市場への輸入防止、国内企業の稼働率安定、最適規模の投資促進、中長期的な国内需給関係の安定という産業政策に沿って実施された。特に鉄・非鉄金属・軽金属・合成繊維・石油化学などの基礎素材産業では、技術開発が急速に進む国際的潮流を追いかけ、量産体制を通じて新しい機能・特性を持つ安価な素材の供給が、下流産業の事業環境を一挙に好転させることを期待されていた。

---

(5) 外務省『日本経済再建の基本問題』1946年。

(6) 鶴田俊正『戦後日本の産業政策』日本経済新聞社、1982年。

### 3 生産調整と手法の変遷

新技術の導入と大型設備の建設が進んだ背景の一つに、市況変動に応じた稼働率調整の保証があった。1950年代からの生産・稼働率調整の変遷を概観しておこう。戦後の景気循環で常に積極的に活用されたのが通商産業省（以下通産省）による勧告操短であった。こうした行政指導の法的権限は曖昧であり、通商産業省設置法第3条第1項に通産省の任務として「通商の振興及び調整並びに通商に伴う外国為替の管理及び調整」があるだけで、行政指導は全てこの「調整」に当たるとされている。しかし、法的根拠は不明でも需給見通し、流通在庫量と価格動向や主要各社の業績予測に基づいた勧告は、業界から概ね妥当な判断と見なされた。外貨の割当権限を持つためにアウトサイダーの行動も排除できるなど、「暗黙のカルテル」が形成されやすいことから、通産省の勧告効果は強力であった。稿末の年表（表1）は、通産省産業政策局産業組織政策室が通産省による生産・投資調整を巡って公正取引委員会と意見交換を続けた記録をまとめたものを基に、適宜補充したものであるが、1952年、57～58年、62、63年には鉄、化学、繊維部門で集中的に勧告操短が実施されたことを示している。その効果は迅速に現れ、高度成長期は市況の回復も早かったため、長期にわたって操短が続く事態は少なかった。

しかし、これに対して公正取引委員会は、1952年に操短が実施された時から、立証が困難であるとしながらも、事実上の独禁法違反カルテルであると不満を表明していた。このため、通産省は綿糸の勧告操短の実施に先立って、54年11月には公正取引委員会に対して非公式の了解を取り付けようとした。結局同意を得られないまま、55年5月から綿糸の勧告操短、10月からは鉄鋼の勧告操短を実施し、公正取引委員会からは勧告操短について「不同意」であるとの指摘を受ける事態になった。その後も、57年から58年の「なべ底不況期」には、繊維、紙パルプ、化学、石油、石炭、鉄鋼、耐火煉瓦など29品目で勧告操短が実施され、景気後退期の生産調整方式として全面的に採用されることになった。さらに59年から63年には、長期にわたって石灰窒素で勧告操短が実施され、61年には石油製品でも実施されている。その後も、62年から63年の小規模な景気後退期には、スフ綿、人絹糸、梳毛糸、洋紙、石炭、過燐酸石灰、粗鋼で集中的に勧告操短が実施されている。

こうした事態に公正取引委員会は、1953年の独禁法改正で導入された不況カルテルを利用するよう通産省に申し入れ、57年からの勧告操短に対しても独禁法上問題が多いと指摘した。58年10月には市況の悪化に苦しむクラフト紙各社に対して、不況カルテルの実施を申請するよう勧告を行っているが、不況カルテルの認可には業界全体の深刻な経営状況を実証する資料の提供が求められ、認可までに相当の時間を要するという問題があり、この時期に不況カルテルが申請され、認可・実施されることはなかった。

通産省の政策基調に変化が現れたのは、1964年1月の閣議了解「当面行うべき物価安定のための

具体策について」であった。この了解は、①勧告操短の逐次廃止ないし緩和、②58年の鉄鋼勧告操短と並行して実施されている公販制の再検討、③繊維工業設備臨時措置法の改正、自由競争原理の導入、操短の緩和、④独占禁止法の不況カルテルの利用などであった。この時期は、後述のように特定産業振興臨時措置法（特振法）が64年6月に最終的に廃案になる直前に当たっていた。

戦後最大の不況となった1965年の不況期に、通産省は鉄鋼勧告操短を実施し、公正取引委員会にも了解を求めた。これに対して公正取引委員会は、不況カルテルへの切り替えを強く求めるとともに、不況カルテルの認可基準を緩和し、実施までの時間を短縮するなどの方針を採った。この結果、65年から66年にかけて、不況カルテルが多数認可されることになり、以後不況カルテルは景気後退期の基本的な生産調整方式として定着し、認可期間内に価格が上昇しないよう配慮を求められることになった。

1974年のオイルショック後の安定成長期に入ると、カルテル行為に対する社会的批判が高まった。一方、不況カルテル方式についても、生産抑制期間内に市況が回復すると、期末に抑制してきた価格が急騰するという変動的事態が発生することが問題とされるようになった。このため、通産省は不況カルテルに替わる新しい弾力的な生産調整方法を検討し、75年から76年には自主的な減産誘導措置として、石油化学、アルミニウム、段ボールなど8品目についてガイドライン方式を実施した。これは通産省が四半期需要予想を発表し、これに各社が自主的に対応するというものであった。しかし、これに対して公正取引委員会は、事実上の勧告操短と同様の効果を持つとして、不況カルテル方式へ復帰するよう強く求めて、再び通産省と対立することになったが、ガイドライン方式は概ね1980年代初めまで継続された。

両者の対立は公益概念を巡る対立であった。通産省は最適技術と生産規模の拡大を図り国際競争力を維持することで、安価で良質な素材・製品が提供され、多様な関連産業の事業環境に資することを産業政策の公益と考えていた。このため設備投資調整と迅速な需給対応は一体のものと捉えていた。しかし、公正取引委員会は公正な競争関係や市場環境の維持そのものを公益と考えていた。こうした国内の産業組織の健全性を巡る理念の相違が、対立の背景にあった。とはいえ、海外企業の高い競争力と市場開放圧力が、寡占の弊害が表面化するのを相当程度押さえ込んでいたため、公益を巡る対立が全面化することはなかった。

しかし、1970年代に入ると、日本の産業の国際競争力は米国、欧州を上回るケースが現れるようになり、輸出急増が多くの貿易摩擦を生じさせるようになった。国際競争力を獲得するために国内での市場の需給安定を図りつつ、最適投資を誘導するという政策需要もその公益も縮小する事態になった。内外の市場の壁がなくなっていったことで、短期的な需給を巡る政策調整は終焉を迎えることになった。

## 4 投資調整の手法と変遷

### (1) 中長期計画と設備投資誘導

中長期的な国内需給予測を基にした最適技術と投資規模の選択を行い、関係各社の投資を調整するという意味の設備投資調整は、1949年9月の閣議決定「産業合理化に関する件」を起点にしている。同年12月に設置された産業合理化審議会は、1950年6月に「鉄鋼業および石炭鉱業合理化施策要綱」を決定し（8月閣議決定）、7月に打ち切られた価格助成制度に代わり、設備計画に対する見返り資金融資、資金運用部の支援などを行った。直前の朝鮮戦争勃発もあって、10月には八幡製鉄、日本鋼管が設備近代化の3ヶ年計画を打ち出し、11月には川崎製鉄が鉄鋼一貫工場の建設計画を発表した。

産業合理化審議会答申の一連の投資優遇措置は、こうした国内市場の成長予測を超える投資を呼び起こすケースが多かった。これに対して、過剰な二重投資を回避しつつ、投資規模の拡大と最適技術選択を行うため、産業合理化審議会鉄鋼部が調整を図った。鉄鋼部会は、52年2月に会長名で「鉄鋼業の合理化に関する報告」を発表して、51年から53年の3ヶ年の16社の投資計画を、圧延工程を中心にした総額628億円と設定した（第1次合理化計画）。

石炭鉱業では、52年3月産業合理化審議会で石炭合理化3ヶ年計画が「炭主油従」方針に基づいて決定され、大型機械の導入、新技術の導入が支援された。投資調整の政策的枠組みは合理化支援融資、外貨割当、減税措置であった。こうした数年に及ぶ最適設備投資の誘導と調整は、事業法の法的認可による場合や閣議決定と行政指導による場合があった。中長期の投資計画は、53年3月の合成繊維育成5ヶ年計画、5月のガス事業拡充5ヶ年計画、9月の酢酸繊維増強5ヶ年計画などで実施され、54年に入ると4月の第2次鉄鋼合理化計画、10月のセメント新增設3ヶ年計画、55年には6月の合成樹脂工業育成5ヶ年計画、7月の石油化学工業育成5ヶ年計画などが策定された。戦略産業における投資調整は、政府による長期需要見通しの提示と投資優遇の上で、各社の毎年の投資計画から最適投資を選択・認可するという形で、1950年代前半に定着した。その後も、鉄鋼業では合理化5ヶ年計画が継続され、産業合理化審議会の決定を通産大臣が承認する形で、同様の手法が採用された。

### (2) 民間の自治的設備投資調整の復活

その一方で、1950年代後半には、業界の自治的設備調整も復活していった。1954年4月に日本化学繊維協会が需給3ヶ年計画を策定するなど、産業団体が独自に設備調整を実施する動きも生まれた。勧告操短を繰り返していた紙パルプ業界では、55年5月にはパルプ工業会と洋紙会が合同し



て製紙業界全体の需給を調整する紙パルプ連合会となり、9月には設備の自主調整のための原木総合対策委員会を設置した。56年12月にはソーダ工業会が57年度以降の電解ソーダ設備について小規模多重投資の自主的な抑制を決定している。

1959年のGATT東京総会を機に開放経済体制への移行が課題となると、60年には経済審議会工業高度化小委員会が「新しい産業秩序」を提言し、貿易・資本自由化に対応した国際競争力の確保、過当競争の防止、企業規模拡大の重要性を打ち出し、その一方で、短期需給調整では不況カルテル・合理化カルテルの活用などの独禁法の遵守方針を打ち出している。国際競争力を目指す中で、60年1月に紙パルプ連合会では上質紙設備の抑制を申し合わせ、59年4月に鉄鋼需要調査委員会を設置した鉄鋼連盟は60年3月に高炉8社の60年度設備計画を決定するなど、積極的に業界内の調整を行うようになった。塩化ビニル協会も60年4月に設備自主調整のための増設対策委員会を設置し、5月に60年度の増設計画を決定し、9月には60～63年の需要推定を策定して業界の共通認識を作り出すなど、業界団体による独自の設備投資調整が活発化した。

### (3) 官主導の投資調整方針の台頭

こうしたなか1961年12月には、自由化と国際競争に危機感を抱く佐橋滋通産省企業局長、両角良彦企業第一課長に主導された産業構造調査会産業体制部会が第1回会合を開いている。同部会は、日本企業の過小性、過当競争を克服し、企業規模拡大による国際競争力獲得を強力に推進する新産業秩序の実現を目指し、特定産業振興臨時措置法（特振法）の策定を進めた。通産省は業界の自治的調整を全面的に信頼することではなく、61年11月には塩化ビニル業界の第3次一斉設備増設計画に対して62年度までの抑制と63年度以降の増設枠を提示した。また62年12月には紙パルプ業界に対して65年度末までの設備増設の停止を勧告するなど、投資調整の主導権を握っていた。その意味で、1960年代前半は、強力な行政指導力を梃子に、国内の需給バランスを維持しながら投資単位の拡大を図る通産省と、業界独自の自治的調整が並行した時期であった。

1962年8月に産業構造調査会産業体制部会は、中間報告である「協調方式について」をとりまとめ、産業界、金融界、中立者、政府代表からなる投資調整方式の基本方針を打ち出した。決定計画の実効性を担保すべく、金融機関に融資協力を強く求める形で、63年3月に特振法案が策定されることになった。<sup>(7)</sup>

戦略産業における1963年度の設備投資を例に、この時期の通産省・産業合理化審議会の投資調整を見よう。<sup>(8)</sup> 主要12業種の設備投資計画1兆6,640億円を、1兆5,636億円に調整するに際して、審議会が考慮したのは、将来の需給動向、操業度、投資規模の適正であり、産業によっては専門生産

(7) 通商産業省編『通商産業政策史』第10巻、1990年、11頁、第5章第2節「新産業体制論と特定産業振興臨時措置法案」。

(8) 以下の記述は、通産行政調査会『企業と設備投資』1964年、13～16頁、174～327頁による。

制、量産体制の確立に資することなどであり、また産業別合理化計画や石油業法、繊維工業設備臨時措置法等の個別事業法による調整との整合性も図られた。石油精製業の製油所投資計画 191 億円に対しては、石油業法に基づいて 65 年度までの稼働率 80 %、建設費の適正、販売比率との適合などを基準に適正規模を 60 億円程度と見込み、131 億円を削った。さらに許可を要しない設備調整と合わせて流通部門への投資も需給の整合性を考慮して、業界全体で 1,374 億円の投資計画を 996 億円に圧縮している。石油化学工業についても、最適原料、技術選択、製品需要、高稼働率と規模の経済を考慮した調整を実施した。前年比 1.7 倍の 1,049 億円となった投資計画は概ね適切と判断した上で、工期の遅れなどを考慮して 904 億円に調整し、これに対して日本開発銀行政策資金のほか、協調融資の確保などの支援の必要を指摘している。合成繊維は、業界の自主調整を尊重して繊維工業設備審議会化繊部会が決定しており、前年度 2.1 倍の 743 億円の投資計画に対しては工期の遅延などを考慮して 665 億円としている。投資規模が前年比 1.2 倍の自動車工業については、稼働率が低く将来性に不安のある部分を除いた 1,006 億円を認めている。なお、産業構造調査会の乗用車政策特別小委員会は、国際競争力向上に向けた量産体制化、企業間提携・合併の促進を 62 年 12 月に打ち出し、特振法の指定産業となることを業界として賛成している。典型的な装置産業であり、勧告操短を繰り返していた紙・パルプ工業については、62 年 2 月に上質紙、7 月両更クラフト紙で勧告操短を実施していたこともあって、12 月には 65 年度末まで、改造・設備更新などを除いて新增設を停止することを繊維局長から通達している。この結果、調整が必要な計画は少なく、384 億円の設備投資は合理化・高付加価値化投資が中心になった。こうして、審議会等の各種事業法による調整や行政指導を通じた調整が、国際競争力、規模の経済、原料・技術選択の適正、需給見通しを基に実施されていた。

#### (4) 協調懇談会方式

しかし、個別事業法や行政指導による投資調整を、強力な法規制によるものに転換しようとした特振法は、国会での審議が難航し、結局 1964 年 6 月に最終的に廃案になった。通産省主導の投資調整には独禁法の運営を巡る解釈の摺り合わせが必要になった。通産省は、65 年 1 月、公正取引委員会に対して、特振法に依らない行政指導等に基づく業界の共同行為が、独占禁止法上どこまで許容されるか、この点の確認を求めた。これに対して公正取引委員会は、「あらかじめ抽象的な類型を設けて基準を示すことはできない」とした上で、委員長と通産省次官の口頭了解として、「通産省が責任をもって行う投資調整は独禁法上問題としない」ことを確認した。65 年 4 月に公正取引委員会委員長は、国会で投資制限の共同行為は違法であるが、判断は case by case で対応するとし、行政勧告や企業間の情報交換に関しては問題としないと明言し、行政主導であることを前提に官民協調による投資調整を容認した。

こうした行政機関の間の政策調整が進む中、特振法において投資調整のための懇談会等の設置を想定していた業界では、組織整備を進めた。1964年10月には化学繊維工業協調懇談会が設立され、続いて12月には石油化学協調懇談会が発足した。さらに、65年5月には紙パルプ設備投資問題懇談会など、次々と自主的な形で行政と一体となった組織作りが進んだ。その後、懇談会による設備投資調整は、最先端の技術水準へのキャッチアップ、技術的・経済的な最低投資規模の選択、数年間にわたる国内市場の需給バランスの維持などを目標として、各社の設備投資計画を調整した。特に60年代後半に大型設備投資計画が急増した際には、こうした投資調整が重要な役割を演じ、70年代にドルショック、オイルショックによる経済の減速と、投資意欲の減退が生じるまで、中長期の需給バランス調整が機能した。<sup>(9)</sup>

## 5 戦後の装置型素材産業における生産・投資調整の諸段階

以上のラフなスケッチから、1950年代以降の装置型素材産業の生産と投資の調整方式を概観しておこう。

通産省主導の勧告操短は、1960年代前半まで盛んに実施された。公正取引委員会の批判を受けながらも、最も弾力的な生産、在庫調整を実現した。外貨予算制度などの強力な調整手段がその背景にあったが、調整そのものが迅速かつ合理的である限り、関係各社を勧告に追随させるインセンティブを与えていたと考えられる。

同様に1960年代前半まで設備投資についても通産省の調整力は高かった。55年頃までは一斉に長期の設備計画を閣議決定し、合理化促進法、外貨予算制度などが強力な政策手段として機能していた。その中で、50年代後半から業界団体による独自の投資調整が始まり、それに対して通産省が修正を求めるなど、両者の調整力が並行するようになった。60年以降、資本・貿易の自由化と国際競争力強化の課題の中で、特振法は大型設備投資の推進と調整を実現するものであったが、法案の廃案によって、そのままでは実現しなかった。

とはいえ、1964年以降行政主導の色彩を弱めて、業界団体、学識経験者、官僚による懇談会方式による投資調整が行われたことで、特振法が目指した設備大規模化と需給バランスの維持といった課題は果たされることになった。同法の廃案と1965年不況は、生産調整についても、通産省の主導性を後退させる契機となった。公正取引委員会は不況カルテルの認可基準を緩め、不況カルテルが盛んに利用されるようになった。独禁法違反の可能性のある生産・投資調整は、極力避ける方向が見られた。

---

(9) 石油化学協調懇談会の発足からオイルショックまでの活動については、前掲「石油化学工業における生産・投資調整」を参照のこと。

その一方、1960年代末頃から、日本の装置産業の国際競争力は高まり、繊維、鉄鋼等の輸出はさまざまな貿易摩擦を生んでいた。各社が独自に世界市場を想定した投資計画を立てるようになると、これまでの貿易収支のバランス、経済自立を掲げて国内市場の充足に向けた組織的・協調的な投資調整も不要になっていった。

1973年10月のオイルショック以降の市況の激変は、不況カルテルといった法的認可、カルテル期間設定という行政的、非弾力的な対応を不適切にした。このため通産省は、四半期需給見通しを発表し、企業の自主的生産調整を求めるガイドライン方式を採用した。公正取引委員会からは、実質的に勧告操短と同じカルテル誘発的な措置であると批判を受けたが、1980年代まで市況変動に対しては、こうした緩やかな生産調整方式が採られた。

一方、第1次オイルショック以後の安定成長への移行に伴い、過当競争的な設備投資がなくなるとともに、装置産業の多くは構造不況業種となり、規模拡大による国際競争力強化という企業戦略は成り立たなくなった。構造改善、産業高度化による各社独自の戦略が打ち出されるとともに、大規模設備投資を調整するという課題は消滅した。その一方で、過剰設備を老朽施設から一斉に廃棄することが課題となり、これを円滑に進めるための設備廃棄カルテルが求められる事態になった。構造不況業種となった平電炉、アルミ精錬、合成繊維、造船、化学肥料など14業種では、1978年の特定産業振興臨時措置法等に基づく政府の一連の支援を受けつつ、協調行動による過剰設備の処理が実施された。さらに、第2次オイルショック後の産業再編に向けて83年の特定産業構造改善臨時措置法等による設備処理が実施された。1980年代以降は、装置産業等における国際的企業再編への適応や、高付加価値製品の開発を促すという構造改善の促進が産業政策の主要課題となり、組織的な設備能力調整は、主要な産業調整手段の座を降りることになった。<sup>(10)</sup>

#### 参 考 文 献

- 岡崎哲二ほか編『戦後日本の資金配分 産業政策と民間銀行』東京大学出版会、2002年。[Okazaki, Tetuzi, hoka hen, 2002, *Sengo Nihon no Sikin Haibun: Sangyô Seisaku to Minkan Ginkô*, Tôkyô Daigaku Syuppankai. (in Japanese)]
- 外務省特別調査委員会編『日本経済再建の基本問題』外務省調査局、1946年。[Gaimusyô Tokubetu Tyôsa Iinkai, hen, 1946, *Nihon Keizai Saiken no Kihon Mondai*, Gaimusyô Tyôsakyoku. (in Japanese)]
- 通産行政調査会『企業と設備投資』1964年。[Tûsan Gyôsei Tyôsakai, 1964, *Kigyô to Setubi Tôsi*. (in Japanese)]
- 通商産業省編『通商産業政策史』第10巻、経済産業調査会、1990年。[Tûsyô Sangyôsyô, hen, 1990, *Tûsyô Sangyô Seisakushi*, Dai 10 kan, Keizai Sangyô Tyôsakai. (in Japanese)]
- 通商産業省編『通商産業政策史』第14巻、経済産業調査会、1993年。[Tûsyô Sangyôsyô, hen, 1993, *Tûsyô Sangyô Seisakushi*, Dai 14 kan, Keizai Sangyô Tyôsakai. (in Japanese)]

---

(10) 通商産業省編『通商産業政策史』第14巻、1993年、第6章第2節「特定不況産業安定臨時措置法の制定と試行状況」同第15巻、1991年、第11章第1節「産業組織政策」を参照のこと。

- 通商産業省編『通商産業政策史』第15巻，経済産業調査会，1991年。[Tûsyô Sangyôsyô, hen, 1991, *Tûsyô Sangyô Seisakushi*, Dai 15 kan, Keizai Sangyô Tyôsakai. (in Japanese)]
- 鶴田俊正『戦後日本の産業政策』日本経済新聞社，1982年。[Turuta, Tosimasa, 1982, *Sengo Nihon no Sangyô Seisaku*, Nihon Keizai Sinbunsha. (in Japanese)]
- 山崎志郎「石油化学工業における生産・投資調整」原朗編『高度成長始動期の日本経済』日本経済評論社，2010年。[Yamazaki, Sirô, 2010, “Sekiyu Kagaku Kogyô ni okeru Seisan・Tôsi Tyôsei,” Akira Hara, hen, *Kôdo Seityô Sidôki no Nihon Keizai*, Nihon Keizai Hyôronsha. (in Japanese)]
- 山崎志郎『戦時経済総動員体制の研究』日本経済評論社，2011年。[Yamazaki, Sirô, 2011, *Sengo Keizai Sôdôin Taisei no Kenkyû*, Nihon Keizai Hyôronsha. (in Japanese)]
- 山崎志郎『物資動員計画と共栄圏構想の形成』日本経済評論社，2012年。[Yamazaki, Sirô, 2012, *Bussi Dôin Keikaku to Kyôeiken Kôsô no Keisei*, Nihon Keizai Hyôronsha. (in Japanese)]
- 山崎志郎「重要産業統制法とその後の統制経済について」『歴史と地理 日本史の研究』山川出版社，2016年3月号。[Yamazaki, Sirô, 2016, “Zyûyô Sangyô Tôseihô to Sonogo no Tôsei Keizai ni tuite,” *Rekisi to Tiri: Nihonsi no Kenkyû*, 2016.3, Yamakawa Syuppansya. (in Japanese)]
- 山崎志郎『太平洋戦争期の物資動員計画』日本経済評論社，2016年。[Yamazaki, Sirô, 2016, *Taiheiyô Sensôki no Bussi Dôin Keikaku*, Nihon Keizai Hyôronsha, Kinkan. (in Japanese)]

**要旨:** 戦後復興から高度成長の収束期まで，日本では生産と投資の調整が実施された。この時期の日本では，国際競争力の強化に向けて戦略産業の選択，最適な技術選択，効率的な投資単位を実現することが重要政策課題であった。このため，戦略産業における国内市場を外貨管理や関税を通じて保護した上で，国内需要の伸びに合わせて，最適な投資・生産量を設定し，国内各社の投資計画，生産計画を調整していた。積極的な投資を促すための，関税，助成金，政策金融，インフラの整備が実施され，そして中期的な需給見通しに照らして，最適な投資計画を目指した。

**キーワード:** 生産調整，投資調整，需給調整協議会，自治的統制，勸告操短

表1 生産・投資調整に関する年表

1900年代	通商産業省	公正取引委員会	業界団体
50.8.18	鉄鋼業及び石炭鉱業合理化施策要綱		
50.12.14	51年度ソーダ生産計画案決定		
51.12.18	52年度セメント需給計画案作成		
52.2.26	産合審ソーダ分科会ソーダ工業合理化答申 3ヶ年で10-17%コストダウン		
52	綿糸紡績, 化学繊維, 自動車タイヤ, 過磷酸石灰, 苛性ソーダ, 薄鉄板, 硫酸, 石油, 精糖の勧告操短	白書 事実上の独禁法違反カルテルだが化繊, タイヤを除き立証できず	
52.12.24	セメント部門別需要推定(52-56年度)作成		
53.3.9	合成繊維育成5ヶ年計画作成		
53.7.24	大田衆院答弁 独禁法改正(不況カルテル導入)に伴い今後勧告操短は行わない		
53.9.17	酢酸繊維5ヶ年計画省議決定		
54.4			日本化学繊維協会需給3ヶ年計画
54.6			日本ソーダ工業会7-9月期の自主操短決定
54.10.23	セメント合理化3ヶ年計画作成		
54.10			紙大手クラフト紙不況対策委員会設置
54.11	綿糸勧告操短実施につき公取に対し非公式に了解を申し入れ	→不賛成	
55	綿糸(5月~)・鉄鋼(10月~)で勧告操短		
55.5			パルプ工業会と日本洋紙会統合 →紙パ連合会
55.7.13	石油化学工業育成5ヶ年計画決定		
56.2.18	石油化学工業各社設備計画を59年度までの需要予測に基づき抑制		
56.6	繊維工業設備臨時措置法公布 法的設備・生産調整		
56.9			紙パ連合会, 設備自主調整のための原木総合対策委設置
56.12			ソーダ工業会57年度以降の電解ソーダ設備の自主抑制決定
57~58	繊維, 紙パルプ, 化学製品, 石油, 石炭, 鉄鋼, 耐火煉瓦の29品目で勧告操短	→独禁法上問題多い, 不況カルテルに移行すべきことを申し入れ	
58.2.6	原木需給逼迫からパルプ設備新增設当分中止を指導		
58.10.12		クラフト紙各社に不況カルテル移行を勧告	
59.4			日本鉄鋼連盟鉄鋼需要調査委員会設置
59.8~63.7	石灰窒素勧告操短		
59.9	塩化ビニル樹脂設備増設枠を塩化ビニル協会に提示→各社了承		

1900年代	通商産業省	公正取引委員会	業界団体
60.1			紙パ連合会, 上質紙設備抑制申し合わせ22社
60.3			高炉8社1960年度設備計画策定
60.4			塩化ビニル協会設備自主調整のための増設対策委員会設置。5月に60年度分の増設計画決定, 9月に60-63年度需要推定作成
60.5.26	合成洗剤長期生産計画作成		
60.10.27	石油化学設備方針 現行4センター+3センター認可等を決定		
60	経済審議会工業高度化小委員会 「新しい産業秩序」提言 国際競争力, 過当競争防止, 企業規模拡大, 不況・合理化カルテル推進		
61.2.15	65年度までの鉄鋼長期設備計画を需要見通しに沿って各社に自主的調整を毎年度要請		
61.10	産業構造調査会発足。自由化に備えた産業構造改革措置の検討		
61.10~12	石油製品勧告操短		
61.11.28	塩化ビニル業界の一斉第3次設備増設計画に対し62年度までの抑制, 63年度以降の増設枠提示		
61.12~63.9	産業構造調査会産業体制部会(佐橋企業局長-両角企業第一課長主導) ①企業規模の過小性, ②過当競争→新産業秩序=特振法案		
62.7.17	石油業法(5月)に基づく審議会初会合, 5ヶ年間の石油供給計画決定		
62.8.14	産調産業体制部会中間報告「協調方式について」。特定産業の体制整備について, 産業・金融・中立・政府代表による方向付け		
62.9.6	協会からの要請で塩化ビニル第3次増設計画の抑制案を提示		
62~63年	スフ綿, 人絹糸, 梳毛糸, 洋紙, 石炭, 過燐酸石灰, 粗鋼等勧告操短	不況カルテルに移行すべきことを申し入れ	
62.12.27	紙製造設備の65年度末までの新増設停止勧告		
63.3	特定産業振興臨時措置法案(特振法)策定		
63.3.26	63年度以降5ヶ年間の石油供給計画決定		
63.8			製紙業界設備投資委員会設置(会長は紙パ連合会会長)
63.10	「昭和41年度以降の紙パルプ製造設備の新増設抑制措置について」, 「木材パルプ製造設備の新増設抑制措置について」で設備規制拡大		
64.1.24	閣議了解「当面行うべき物価安定のための具体策について」①勧告操短の逐次撤廃ないし緩和 ②鉄鋼公販制の再検討 ③繊維工業設備臨時措置法改正, 自由競争原理導入, 操短の緩和 ④独禁法の適切な運用		

1900年代	通商産業省	公正取引委員会	業界団体
64.2			塩化ビニル協会会長提案：第3次計画上方修正了承。8月に64-67年度業界増設枠、10月各社枠設定
64.4.1	産業構造審議会発足		
64.6	繊維工業設備等臨時措置法 合繊は除外		
64.6	特振法廃案		
64.10	セメント設備新增設3年間停止と業界協力を要請		化学繊維工業協調懇談会設置
64.12			石油化学協調懇談会設置
65.1	特振法廃案に伴い設備制限の共同行為のどこまでが許容されるか公取に確認の照会	→予め抽象的類型を設けて基準を示すことはできない	
65.2		委員長・通産次官口頭了解「通産省が責任をもって行う投資調整は独禁法上問題としない」	
65.4.27		委員長衆院答弁 投資制限の共同行為は違法、判断はcase by case。行政勧告、企業間情報交換自体は問題としない。不況合理化カルテルも利用可	
65.5			紙パ設備投資問題懇談会設置(会長は経団連事務局長)
65.6~67	セメント設備投資調整。産構審産業資金部会答申の線で3年間の設備新增設の停止を要請→24社了承		
65.7~66.8	粗鋼勧告操短実施。公取に了解をもとめる→	「粗鋼生産調整について」現時の勧告操短を不況カルテルに切り替えるべき	
65~66		不況カルテル多数認可	
66.7.11		「粗鋼の生産調整について（メモ）」粗鋼生産調整は不要となった。第一四半期で打ち切るべきとしたにも拘らず今期も継続されたのは遺憾	
66.11.24	通産の公取への照会「産業の構造改善の推進に関する独占禁止法の運用について」①投資調整、共同投資によって設備の過剰化を防ぎ、設備の効率化をはかる必要がある②事業者（団体）が業界全体の需要見通し・投資基準を策定し、各企業の自主的投資活動の判断の基礎を提供することは独禁法違反ではない③事業者が話し合いで個々の企業の投資活動を規制しても、現在及び将来の需給関係に実質的な影響を与えないものであれば問題でない④共同投資、委託生産、過剰設備処理も③に準じる		
67.5~	鉄鋼設備投資調整 産構審鉄鋼部会による	→71~75年の調整方法にクレーム	



1900年代	通商産業省	公正取引委員会	業界団体
67.11			塩化ビニル管設備調整懇談会設置
67～70	ステンレス鋼板設備投資調整・共同利用 不況カルテル後、6社協定締結	→問題あるが容認	
68～74	塩化ビニル管設備投資調整（懇談会方式）	→実施状況報告を求める	
68～70	セメント設備投資調整（ガイドライン方式）	→当面問題ないが、注意を要す	
74.3.8		「価格の行政指導について（未公表メモ）」①行政庁が特別な法律によらず抽象的な監督指導権限によって価格を設定はできない ②行政指導によって価格引上げを認めた場合、通常カルテルの存在を認めざるを得ない	
74.4	通産見解「行政指導と独禁法について（未公表メモ）」①物価鎮静化のための最少限度の政府介入はやむを得ない、この場合直接統制は避ける必要がある ②行政指導を全て個別の法律に基づいて実施するのは行政の硬直化を招く ③独禁法は事業者の行為を規制しており、行政指導は対象外 ④行政指導への民間の協力行為は独禁法違反に当たらない		
75～76	石油化学製品、アルミ、段ボール等8品にガイドライン方式（自主的減産誘導）導入		
76.10		「需要ガイドライン方式について通産省への申し入れ（メモ）」事実上の勧告操短の恐れあり	
77.9	合繊勧告操短実施につき公取に了解申し入れ	→臨時的緊急措置として認めるが、早急な不況カルテル移行を申し入れ	
77.12		合繊勧告操短中止申し入れ→78.1より不況カルテルへ	
78.3.23	産業政策局長衆院答弁 ①（66.11の）基本的確認事項である「実質的な影響を与えない設備処理が独禁法上問題にならぬという精神はそう変わっていないんじゃないかと思えます」	委員長衆院答弁 高裁判断で競争制限は形式的純粋性で捉えたとされた実質的利益で判断されるべきでない	
79.4	合繊の不況カルテル廃止 需要見通し方式（各社から生産計画）へ	→全体として判断すればカルテル類似	

出所：産業政策局産業組織政策室『通商産業省と公正取引委員会との行政調整』、産業研究所『戦後日本の外貨および資金割り当て政策に関する調査研究』、東洋経済新報社『索引政治経済大年表』他。