

96-J-16

政府の能力、行動と機能：  
(2) 機械工業振興臨時措置法下の機械工業

三輪芳朗  
東京大学経済学部

1996年9月

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

## 政府の能力、行動と機能：（２）機械工業振興臨時措置法下の機械工業

三輪芳朗  
(東京大学経済学部)

[I].	まえがき	1
[II].	機械工業振興臨時措置法の概要と評価：予備的考察	5
	[II-1]. はじめに	5
	[II-2]. 機振法の概要：(1)第1次機振法	7
	[II-3]. 機振法の概要：(2)第2次機振法	9
	[II-4]. 機振法の問題点あるいは限界：(1)産業体制問題	13
	[II-5]. 機振法の問題点あるいは限界：(2)その他の批判	18
[III].	機械工業振興臨時措置法(機振法)の有効性	22
	[III-1]. 基本的分析視角	22
	[III-2]. 背景：(1)機振法の位置づけ	23
	[III-3]. 背景：(2)通商産業省内部の関連部署	25
	[III-4]. 背景：(3)政策の変遷	28
	[III-5]. 背景：(4)産業合理化政策	31
	[III-6]. 戦時経済体制との連続性：(1)戦時統制のその後	35
	[III-7]. 戦時経済体制との連続性：(2)統制会の廃止	37
	[III-8]. 機振法前史：機械工業振興事業団構想	39
	[III-9]. 機振法下の政策の進め方：(1)業界団体の役割	41
	[III-10]. 機振法下の政策の進め方：(2)通産省の企業推薦と開銀融資	44
	[III-11]. 機振法下の政策の進め方：(3)日本開発銀行の融資	47
	[III-12]. 機振法下の政策の進め方：(4)開銀融資の「呼び水効果」（補論）	50
	[III-13]. III のまとめ	53
[IV].	機械工業振興臨時措置法下の工作機械製造業	55
	[IV-1]. はじめに	55
	[IV-2]. 工作機械製造業の概況	56
	[IV-3]. 機振法下の政策	61
	[IV-4]. 政策の効果	63
[V].	結語	66
	REFERENCE	68

The Capability, Behavior, and Function of the State: Machinery Industry under the *Kikai Kogyo Shinko Rinji Sochi-ho* [The Act on Temporary Measures for the Promotion of the Machinery Industry]

Yoshiro MIWA

ABSTRACT

After the transition decade since the War, the Japanese government enacted the *Kikai Kogyo Shinko Rinji Sochi-ho* [The Act on Temporary Measures for the Promotion of the Machinery Industry]. Many argue that the policies based on this Act were tremendously effective in supporting the industrial success of the machinery industry, and in promoting Japan's overall economic growth. With a detailed investigation, however, of the related policies, the historical background and policy environment, the behavior of relevant parties such as the Diet, MITI, Japan Development Bank and trade associations, and a critical examination of the literature on which the conventional view depends, this paper reaches quite an opposite conclusion: The core of the policies over 15 years was the Japan Development Bank loan, the size, the allocation method, and a short distance of the loan rate from the market rate of which could have no notable impact on the behavior of firms in this sector. Coupled with my previous paper, with the same title, on machine tool industry under the Wartime control, Miwa [1996], this paper studies the Capability, Behavior and Function of the State, and draws a conclusion compatible with a commonsense view: Like a firm, the behavior and function of the state depends strictly on its capability, which is the result of the path it followed, and the state rarely makes new trials in the field beyond the capability.

[I]. まえおき

この論文は「政府の能力、行動と機能」について具体的事例に即して検討するものであり、共通のタイトルをもつ三輪[1996]と一対である。政府がより高い優先度をもつ政策目標の実現に向けてより強力かつ制約度の緩い手段のもとで実行した戦時統制下の工作機械製造業に対する政策を対象にした三輪[1996]の検討結果と比較対照しながら、経済自立 5か年計画に即応して基幹産業としての機械工業の振興を目的として制定された機械工業振興臨時措置法（「機振法」）下の機械工業、とりわけ工作機械製造業に対する政策に焦点を合わせることを通して「政府の能力、行動と機能」を検討する。

基本的問題設定の詳細については三輪[1996, (上), pp.56-58]の参照を乞うこととする。規制、産業政策、社会政策などのいずれの名称で呼ばれるにせよ、民間の経済活動に対する政府の関与が「市場の失敗」によってのみ正当化されうるという点について、少なくとも経済学者の間では基本的な合意がある。見解が対立するのは、以下の論点についてである。「市場の失敗」とは何か。いかなる条件下でそれが発生するのか。政府の対応を求める場合に、いかなる政策をその内容として求めるべきか。それを誰が決めるのか。政府の行動を誰がどのようにしてコントロールするか。コントロールはどれほど有効か。政策コストはどれほどか。コストはいかなる形で発生するか。政策コストをも考慮に入れた場合に、「市場の失敗」のリストのどの部分で政府の関与が依然として正当化されるか。このような諸論点には、白黒の決着を回答として求めるべきではなく、ケース・バイ・ケースで望ましさの程度を評価して選択すべきである。このため、それぞれの論点が慎重な吟味を必要とし、よりよい結論を求める作業が不断に継続されるべきである。

上記の諸論点に関する検討の一層の深化に必要なものの1つが、政府に関する諸論点、とりわけ the Competence of the State（「国家の能力」、Stigler [1975, p.112]）に関する情報である。設問として列挙すれば、以下のようになる。

- (1)政府の役割、政策の内容について実質的な意思決定を誰がどのように行っているか。
- (2)政府を、議会とそのコントロール下で政策の具体的内容を決定し実施する官庁に分けて検討するのが適切であるとすると、後者の独立性、裁量範囲の大きさはどれほどか。
- (3)議会は「市場の失敗」是正という目的に忠実な政策の実行にどれほど熱心か。
- (4)熱心であるとして、議会はこの目的に沿って官庁を適切にコントロールする能力を有するか。
- (5)議会の強い要請を受けた場合に、官庁はそれに応える能力を有するか。
- (6)十分な能力を備えていない場合に、その整備に努める強力な誘因が官庁に与えられているか。
- (7)議会や官庁の少なくとも一方で、意思、能力のいずれかに欠陥がある場合の帰結は何



か。

(8) 政府が万能でないでしょう。対応能力に著しく欠けるという意味で、本来的に政府の登場に期待すべきでないのはいかなるケースか。

(9) 対応能力に欠ける課題であるにもかかわらず対応が求められた場合に、政府はいかなる行動をとるか。

設問は政府に関する以下の見方に基づく。企業と同様、与えられた目的に照らして合理的に設計された組織として誕生した政府は、制約条件の下で、多様な利害関係者の意思決定の相互連関の中で発展し変質する。特定の時点でみると、過去の意思決定の結果として、政府は人材・ノウハウ・外部との関係などの面で特徴ある能力を備えた組織として存在する。それぞれの企業が特徴ある能力を備えるから、事業展開や環境の変化に対する適応能力の点で具体的な課題ごとにそれぞれの企業に「適・不適」がある。同様に、政府にも相対的に得意・不得意が存在するはずである。特定の分野への参入に適した企業とそうでない企業が存在し、適した企業だけが当該分野への新規参入に積極的な如く、各企業の能力はそれぞれの行動を決定的に左右する。同じく、政府の能力は政府の行動に強い影響を与えるはずである。能力が行動を規定するから、かりに政府の行動をたとえば議会がコントロール可能であるとしても、政府が現実を果たす機能は、能力と行動の双方に依存する。能力は与えられた環境の下で長期的な計画に基づいて形成されるが、同時に、日々の経験の蓄積の結果としても形成される。政府があらゆる課題に適切に対応できないのは、もっとも優れた企業といえどもあらゆる分野で成功をおさめることができないのと同様である。三輪[1996]と同じく、この論文では、企業に対する場合と同様の視点から、政府の能力、行動、その結果としての現実の機能について検討するのである。

三輪[1996]で戦時統制下の工作機械製造業に対する政府の関与をとりあげ、この論文で工作機械製造業を含む機械工業の一部に対する機械工業振興臨時措置法をとりあげる理由についても、詳細は三輪[1996, (上), pp.58-61]の参照を乞うことにする。この産業に注目する最大の理由は、戦後の日本経済の産業的成功がなによりも機械工業の成功によって特徴づけられるという点で機械工業がわれわれの関心のもっとも高い産業分野の1つであることと、工作機械製造業をはじめとする機振法指定業種（後述）がその基盤を形成し、その生成・発展が機械工業の発展を強く条件付けたと考えられている。機振法に注目するのは、次の2つの理由による。(1)1950年代半ばからの15年間（とりわけ最初の10年間）の機械工業の急成長のスタート時点から華々しい産業的成功が世界の注目を集めるようになるまでの期間を通して一貫して存在し、機械工業、とりわけその基礎部門に対する「産業政策」の中心的地位を占めていた。(2)「政策担当者の間では機振法は予想を越えた成果をあげたという評価が語りつがれている」（橋本[1993, p.46]）とも評されるように、確たる根拠・明確な証拠の有無はともかく、「機振法は機械工業の発展にとって重要であった」

との主張の支持者は政策担当者にかぎらず、実務家・研究者の間に少なくない。かりにそのような判断が妥当であれば、たとえば、集権的経済体制の破綻に対応して市場経済化を実現しながら機械工業の発展を中心とした経済発展を目指す旧社会主義諸国にとってまたとない参考になるし、妥当でなければその理由を含めて実状を明らかにすることが余計な混乱を回避するために有用である。「産業政策」がいかなる条件下でどれほど有効かというより普遍的な問いの一環としても重要であるが、三輪[1996]をはじめとする「産業政策」に関する私の観察および研究<sup>2</sup>に基づく知見に照らせば、機振法が大きな成果をあげたとの評価はことによると基本的な認識の変更を必要とするかもしれないという意味で極めて挑戦的かつ魅力的な検討課題でもある。

この論文との関連で戦時統制下の工作機械製造業に対する政府の関与を検討した三輪[1996]との対照が有用なのは次の理由による。機振法の時期と比較して、戦時統制下の方が圧倒的により大きな権限が政府に与えられ、その行使に対する制約がより緩やかであった。このため、介入権限（あるいは、低利の政策融資や補助金等の特権の配分権限）が与えられた場合の政府の行動をより純粋な形で観察できる。貿易自由化等の一連の自由化が進行した1960年代以降の時期に比べればより大きな介入権限をもち、その行使に対するより緩やかな制約下にあったとはいえ、戦時統制下に比べれば機振法の時期の政府は権限の行使に重大な制約を受けていた。したがって、この時期の政府の現実の行動を分析するためには、法律上、あるいはその他の方法によって政府に付与されていた権限をリストアップするだけでは不十分であり、その権限の行使にどのような制約があったか、そもそも政府はいかなる目的の実現するために権限行使上の意思決定を行ったかという政府、官庁（ここでは通商産業省）、なかでも原課（重工業局、さらに、たとえば、産業機械課）の意思決定過程にまで立ち入った検討が必要になる。法律を制定すれば、そこに書かれた権限が自動的に行使され、書かれた目的が実現するわけではない。

---

1 たとえば次のようなものである。「機振法と特定機械融資の意義を総括するに、昭和30年代の初頭まで国際水準に比しコスト、品質とも格段に立ち遅れ、ほとんど国際競争力のなかったわが国機械工業を、昭和36年以降の貿易自由化を皮切りとする開放体制に一応即応しうるまでに近代化あるいは拡大し、国際競争ができる出発点まで育成したことにある」（米倉[1965a, p.41]）。「機械工業振興臨時措置法は・・・昭和31年に制定され、じらい10年にわたり、わが国機械工業の振興に大きな貢献を行なったものとして高く評価されている法律である」（杉山[1966b, p.8]）。「機械工業振興臨時措置法・・・を契機として日本の自動車部品工業、工作機械工業、そしてここにあげた金型工業などの重要産業の合理化が推進され、その後の国際競争力の基盤が形成されたといっても過言ではない」（米倉[1993, p.286]）。「機振法は、後に低開発国の産業政策の優れたモデルとなったように、日本の機械工業の水準向上に大きな役割を果たした」（黒田精工[1995, p.129]）。

2 たとえば、三輪[1990]、Miwa[1995, 1996]。

戦時統制下の工作機械製造業に関しては、明白な国家目的の実現が自明の要求として各担当官庁に課され、この要求に沿った権限の行使に課された制約はほとんど存在しなかった。重要なことは、直接の担当者である商工省の精密機械課およびその実質的外局である精密機械統制会が、他の産業を犠牲にしてこの産業に優先的に配分された希少な資源を産業界内各企業へ配分するに際して、より効率的な生産体制の確立やより優れた機械の生産への資源の傾斜配分を実現することに驚くほど消極的であった点である。戦時統制下の工作機械製造業に対する政府の働きかけの実状とそれが産業に与えたインパクトに関する三輪[1996]の検討結果は次の5点に要約できる（(下), pp.31-32）。

- (1) 軍事面からの育成要請がきわめて強かったにもかかわらず、この産業に対する政府の働きかけは積極的でも強力でもなかった。
- (2) 試みられた「育成策」は、大きなインパクトをもちうるものではなかったし、実際に持たなかった。
- (3) 戦争開始時に比べると工作機械のストック量、工作機械メーカーの生産と開発の能力などの面で戦争終結時までにこの産業で格段の「進歩」が実現した。しかし、ほとんどの部分は、需要の増大に対応した供給側の自発的対応の結果であり、産業育成策と呼びうる積極的な政策の貢献分は無視しうる。
- (4) 当初の時期に外国製機械輸入のために外貨を優先的に配分したこと、期間中必要な物資を優先的にこの産業に配分したことなどが供給増化の前提として必要であった。これを政策と呼べば、この政策なくしては供給増は実現しなかった。重要な点は、この範囲を超えて有効な政策が行われなかったことである。
- (5) 外貨や資源の優先配分という政策に限定しても政策コストは時間とともに激増した。このため、かりに戦争終結時に残されたストックが大きな価値をもつとしても、その価値がその製造コストを上回ることはなく経済政策としての合理性を有するわけではない。

戦時統制下の工作機械工業に対する政府の働きかけに関する以上の結論は、機振法の時期に政府が十分な権限とその行使の高度な自由度を与えられたとしても、その行使に消極的であったことを示唆する。したがって、機振法の時期の政策の有効性の検討には、政府が行使しえた権限の内容のリストアップにとどまらず、その実際の行使の仕方にまで立ち入った検討が必要なのである。

II では III の本格的検討の準備のために第1次から第3次までの15年間にわたる機械工業振興臨時措置法の概要を紹介したのち、第2次機振法の終了時点間際に過去10年間にわたって機振法に基づいて行われた政策の経過を批判的に回顧した文献の内容を紹介する。III では、機振法およびそれに基づく政策の有効性を具体的に評価する。具体的な政策は与えられた環境条件を背景としそれに強く規定されるパフォーマンスである。機振法開始時点までのほぼ10年間は「戦後」の過渡期であり、日本全体とりわけ日本経済の状況とその変化に対応して、政策課題・政策内容ともに激烈に変化した。これらの点に配慮して、政

策開始時点で重大な影響をもったと考えられる背景の検討、戦時体制との連続性、機振法前史としての機械工業振興事業団構想に触れたのちに、機振法下の政策の進め方について具体的に検討して、機振法の政策としての有効性に関する結論を導く。IV では III の検討内容をより具体的にするためのケース・スタディとして機振法下の工作機械製造業に焦点を合わせる。ここでは戦時統制下の工作機械製造業に関する三輪[1996]との比較対照が一層直接的となる。V は簡単な要約と結語である。

III で導かれ IV で確認される政策の効果に関する結論の中心部分は次のとおりである。

第1次から第3次におよぶ機振法に基づく政策の実質的内容は、日本開発銀行および中小企業金融公庫を通じる政策融資以外にはほとんど見るべきものがなく、政策融資もその規模および配分方法からみてそれが存在しなかった場合に実現したと予想される状態から現実を大きく乖離させなかったという意味で顕著な政策効果を持つものではなかった。従って、工作機械製造業をはじめとする機振法指定業種に対する機振法に基づく政府の働きかけは一部に喧伝されるように機械工業の発展にとって重要な役割を果たしたと評価することはできない。

この結論は、この論文と対になる、戦時統制下の工作機械製造業に対する政府の働きかけを検討対象とした三輪[1996]の結論と整合的である。

## [II]. 機械工業振興臨時措置法の概要と評価：予備的考察

### [II-1]. はじめに

機械工業振興臨時措置法（機振法）下の機械工業、とりわけ工作機械製造業に注目して政府の能力、行動と機能を検討するこの論文の課題にとって機振法全体を検討対象とする必要がある。機振法は1956年6月、5年間の時限法として成立、1961年6月15日の時限到来とともに1966年6月まで5年間延長され、さらに1971年3月末まで再度延長された。

（以下では、それぞれを第1次（機振法）、第2次（機振法）、第3次（機振法）と略称する。また、混乱を防ぐため、とくに断らないかぎり年号表記は西暦を用いる。引用文の部分についてもこの方針を適用する。）結果として15年間存続した機振法については、第3次のための法改正に際し、機振法が恒久法になるのではないかという点が国会の審議でも取り上げられた。このためもあって、第3次機振法は、主たる内容を従来のもので大きくは変えないものの、内容をきわめて限定したし、この延長が最後だとされた<sup>3</sup>。機振法は

---

<sup>3</sup> 杉山[1966b, p.19]は、その点を反映して有効期限を定めた付則の規定を廃止法形式から失効形式に変更したとする。著者は当時の通産省重工業局重工業課振興班長である。もっと

指定した業種を対象として運用され、工作機械製造業（あるいは金属工作機械製造業）は15年の期間中一貫して対象業種であった。たとえば、第1次では22業種が、第2次のスタート時点では40業種が指定されたから、工作機械製造業は多くの機振法対象業種の1つであるにすぎない。また、後述のように日本開発銀行（第2次ではこれに中小企業信用公庫が加わる）を通じる財政資金の投入（政策融資）が主たる政策手段であったが、その融資金額で見ると、第1次、第2次の合計融資金額（「特定機械融資」、承諾ベース）640億円のうち、146億円（22.8%）を占める自動車部品工業に次ぐ第2位の71億円（11.1%）を占め、切削工具（36億円）、銑鉄鋳物（35億円）、軸受（35億円）、歯車（23億円）、ねじ（23億円）、鍛工品（20億円）、金型（18億円）などの比重を大きく上回った<sup>4</sup>。

IIは、次節での本格的検討のための準備として、機振法の歴史と第1次機振法に即した機振法に基づく政策の概要、続いて、機振法の基礎にある思想を受け継ぎつつも「生産体制の整備」に政策の重点を移行させることにより変質する第3次機振法スタート時点前後の状況と当時の議論の内容に焦点を合わせた機振法の政策としての有効性を検討する。この時点の議論に焦点を合わせて政策としての有効性の検討を始めるのは次の4つの理由による。(1)10年間の実績に基づく延長理由が提示されると期待できる。(2)第1次のスタート時点とは異なり、反省点・改善点などに関する情報が期待できる。(3)経験を踏まえた「関係者」による法律・政策の内容にまで立ち入った議論が期待できる。(4)「出光事件」や「住金事件」などの形で、政府の民間経済に対する介入の形式および実質についてそれ以前の時期とは比較にならぬ程の深みのある論争が行われた時期であるから<sup>5</sup>、以前の時期よりは

---

も、政府は1970年に、産業構造審議会答申「今後の機械工業政策のあり方」を得て、同じく期限切れとなる電子工業臨時措置法との「2法を一体化した特定電子工業及び特定機械工業振興臨時措置法」（通称「機電法」）を成立させた（『通商産業省年報（1970年度）』p.119）。以下に見るように、機振法の歴史は、とりわけ後に「産業再編成」「体制整備」等のスローガンとともに重要性を強調されることとなった「課題」の実現を、現行制度の「欠陥」あるいは改善すべき「課題」とする指摘で一貫して彩られている。『年報（1970年度）』は、機電法の特色の第4として「審議会を積極的かつ有効に活用することとしたこと」をあげるが、これはそれまでの審議会等が「積極的かつ有効に活用」できなかったとの判断を反映していると解釈できる。ただし、この『年報』の関連部分の記述には、1960年代の産業政策およびこれに関わる「論争」「論議」を一貫して彩った「産業再編成」「体制整備」などの華々しい表現は見られない。

<sup>4</sup> 杉山[1966b, p.11]による（通産省重工業局調べ）。このような業種別の特定機械融資金額の多寡は、「当然に特定機械関係業種間における業界規模、地位を反映し」（米倉[1965a, p.38]）ているから、政策上の優先度等をここから読み取ることは適切ではない。

<sup>5</sup> それぞれの「事件」の概要、それらの背景及び位置づけについて、簡単にはMiwa [1996, Part III]を参照。

立ち入った議論が観察可能な形で行われたと期待できる。

## [II-2]. 機振法の概要：(1)第1次機振法

1956年6月15日公布・施行の機械工業振興臨時措置法（「機振法」）は、「経済自立5か年計画の趣旨に従って機械工業の設備の近代化、能率の増進、生産技術の向上等を促進し、これにより総合的に機械工業の振興を図ろうとするものであるが、特にわが国機械工業の中で劣弱で合理化を必要とする基礎的な部門及び共通部品部門を対象とするものであり、これらの部門に属するものは大部分が中小機械工業者であるから、中小機械工業の建設的かつ積極的な育成策として重要な意義を有する」（『通商産業省年報（1955年度）』p.115）<sup>6</sup>。1955年度の「産業施策の力点は、大別すれば国内産業基盤の整備、技術の向上、中小企業の振興の3点におかれた。」「産業基盤の強化」の一環として、それぞれに特別措置がとられた石炭鉱業（「石炭鉱業合理化臨時措置法」1955年9月施行）、繊維産業（「繊維工業設備臨時措置法」1956年10月施行）と同じく、1955年度の好況の中にあっても「不振をかこった業種の一つである」「機械工業特に工作機械工業」について5か年の時限立法として成立したのが機振法である。「その内容は特定の機械工業について通産大臣は毎年その合理化計画を定め、この計画の実施に必要な資金は開銀において別枠で用意して融資することとし、またこの計画を実施するため、業界が生産品種、生産数量等のカルテル行為を行なうときは、独禁法の適用が外されることになつ」（以上、同、pp.4-5）<sup>7</sup>。

機振法の対象となる機械・機具または部品（「特定機械」）は政令で定められることに

---

<sup>6</sup> 機械工業の振興対策を審議するため、1955年11月産業合理化審議会に機械部会が設置され、特に「機械工業振興事業団」の構想について7回にわたり審議が行なわれた。事業団構想は実現をみるに至らず、「機械工業振興臨時措置法案」に結実した。1956年3月第24国会に提出、5月19日可決成立し、6月15日公布、施行された（『通商産業省年報（1955年度）』p.115）。「機械工業の合理化を促進することにより、その振興を図る」（法第1条）ことを目的とする。事業団構想が実現しなかった理由等については、後述（III-8）。また、通商産業省[1990]を参照。

<sup>7</sup> 『年報』のこの部分では「産業基盤の強化」に機振法関連の記述に含まれるが、重工業局の施策の解説部分に含まれる前掲部分は「中小機械工業の振興」と題されている。立案関係官（通産省重工業課長）による日高[1956, p.8]は、選定が予定される業種の業態が、資本金1000万円未満の会社が会社数で90%で、1億円を超える会社が5%にすぎず、しかも後者の大部分が兼業メーカーである点を強調して、次のように述べている。「専門メーカーの育成という観点からすると、特殊の業種を除き、施策の重点は1億円以下の企業に向けられる・・・当面、本法の運用が専門的な中小機械工業者の育成強化に力点を置き、中小企業対策としても重要な意義を有することがわがらう。」

なっており、当初、第1表上段（\*印付きのものを除く）に示される18業種が指定され、合理化基本計画および実施計画が策定された。その後追加指定された業種を含め、1960年度までの間に、合計22の業種を対象として合理化・振興が図られた<sup>8</sup>。合理化基本計画は機械工業審議会<sup>9</sup>に諮問決定され、これに基づき各年度（たとえば1956年度）の実施計画が決定告示され、この実施計画に基づき合理化設備を設置するために必要な資金について開銀の特恵金利（あるいは特別金利、通称、「特利」）による融資を受けるための推薦が行われる。合理化基本計画に定める事項は次の4点である（第2条第2項）。(1)1960年度末における特定機械の性能または品質、生産費その他合理化の目標。(2)新たに設置すべき設備の種類、資金の額その他合理化のため必要な設備の設置に関する事項。(3)くず化、転用その他の方法により処理すべき設備の種類、処理の方法その他合理化のため必要な設備の処理に関する事項。(4)前各号に定めるもののほか、生産技術の向上、能率の増進その他合理化に関する重要事項。たとえば、工作機械製造業の合理化目標は、「1960年度末において標準及び特定の工作機械の需要を可及的に充足することができる様に製造するものとし、生産費は1955年度末の生産費に対し20%以上引下げることとした」（『通商産業省年報（1956年度）』p.126）<sup>1011</sup>。

----- 第1表 -----

<sup>8</sup> 鉄道用車両部品は、1957年に運輸省から、造船関連工業、鉄道車両部品工業を機振法の対象業種とし、機振法の運用を通産・運輸両省の共管とすることを求められ、両省間の折衝の結果、運輸省所管のこの2分野も機振法の対象業種となり得ること、それを対象とするときは両省の協議によって指定、合理化計画を行なうことで合意が成立した。こうした経過で鉄道車両部品工業が対象に加えられた（通商産業省[1990, p.572]）。

<sup>9</sup> 機振法に基づいて設置され、「合理化基本計画、実施計画および技術水準向上のための基準その他機械工業の振興に関する重要事項を調査審議する通商産業大臣の諮問機関である・・合理化基本計画が適正妥当に作成されるか否かによりその正否が分れる・・従って、審議会は本法運営の根幹ともいえる」（日高[1956, p.10]）。同審議会は1956年6月に委員43名と専門委員276名が決定し、発足した（通商産業省[1990, p.568]）。

<sup>10</sup> 1956年度に7年の時限立法として成立した「電子工業振興臨時措置法」に関する以下の説明は、機振法に関する当時の通産省の見方の率直な反映と見ることができる。「『機械工業振興臨時措置法』に酷似しているが、機械振興法がねじ、歯車など機械の主要部品で既に古くから生産されているものの品質向上のための機械工業の合理化を主たる目的としているのに対し・・」（『通商産業省年報（1956年度）』p.6）。

<sup>11</sup> より詳しくは、『日機連会報』1956年、1957年の各月号掲載の関連記事（たとえば、金属工作機械については1957年4月号掲載の重工業課による記事（pp.21-31）を参照。

### [III-3]. 機振法の概要：(2)第2次機振法

「1956年から1960年という時期がたまたま神武景気、岩戸景気などによる機械工業の伸長期に当たっていたため、その合理化は著しく促進された。」「同法は、当初5年間の時限法であり、1961年6月15日までに廃止されることとなっていたが、折りからの貿易自由化に対処し、機械工業の国際競争力を急速に強化することにより、所得倍增計画に予定された産業構造高度化の中核としての機械工業の地位を確立する必要があるため、さらに5年間延長されることとなった」(以上、杉山[1966b, pp.8-9])<sup>12</sup>。第2次機振法は、「機械工業の自由化対策としての目的から、対象業種と大幅に拡大し・・総計40業種を対象として」発足した。

前掲第1表下段に第2次機振法スタート時点で追加指定された業種が示されている(1964年の一部業種入れ替え分については後述)。「第2次機振法においては、機械工業の自由化対策としての目的から、対象業種を大幅に拡大し、従来までの基礎機械、共通部品・素材のほか、化学機械、繊維機械、鉱山土木建設機械などのないいわゆる完成機械をも対象とするとともに、新たに、加工部門をも対象としうよう法律改正を行ない、熱処理業

---

<sup>12</sup> 貿易為替自由化計画大綱(1960年6月24日)は「機械工業は、わが国経済成長の中核である反面、その国際競争力がなお低位にあるものが多い現状にかんがみ」種々の諸対策を講じつつ自由化を進めるとし、具体的対策を主要機械部門ごとに明示した。1960年度および61年度の『通商産業省年報』には機振法の延長に関して簡単な記述があるのみである。1961年度の『年報』では「総説」の「産業政策」の冒頭で「国内産業面においては、自由化の繰上げ実施に対処するため、産業の体質改善による国際競争力の強化を重点的に推進することに主眼点がおかれた。／このため、機械工業については、38国会において成立した『機械工業振興臨時措置法』の一部改正に基づき対象業種の範囲を40業種に拡大し、機械工業の基礎部門に対し、日本開発銀行・中小企業金融公庫・米国輸出入銀行クレジット等の低利資金合計150億円を投入し、その合理化を図った」(pp.1-2)と記し、ほぼ同様の記述を「重工業」関連の「施策概要」に繰り返すにとどまる。第1次機振法の立案関係官(重工業課長)が、立案時に「本法は5年の時限立法となっているが、これは合理化基本計画が経済自立5年計画とあわせて5年計画となっている関係上、この期間中に最大の努力を傾注して所期の目的を達成するよう期している」(日高[1956, p.10])と記していることから推測されるように、第2次への延長は当初よりの予定の一環であり、単なる通過点以上の重大なイベントではなかったであろう。ただし、林[1961, p.473]の次の記述は、このような理解が通産省内でも必ずしも共通の理解では必ずしもなかったことを示唆する。「生産組織の合理化を掲げた機械振興法も、5年間の臨時立法であるので、単純化、専門化、集中化等に関する青写真を作成し、かつ実現するするにはあまりに短時日すぎ、これからの成果を著しく減殺している。」



を指定した」（杉山[1966b, p.9]）。第1次機振法下での鉄道車両部品、ガス切断機、鍛圧機械、風水力機械の「追加指定に関しても、対象として指定した業種の融資額に関しても、大きくは財政投融資計画、より具体的には日本開発銀行の融資枠という制約条件があった」のであり、「追加指定について検討を進めている業種」として、研削砥石、繊維機械、油圧ポンプ、双眼鏡部品、軽合金鋳物及び銅合金鋳物、ガス溶接機、船用汽動揚貨機、船用電気器具などがあがっていた（通商産業省[1990, p.572]）<sup>13</sup>。予算等の制約は第2次機振法でも依然として厳しかった。「機振法決定時における予算等の制約を考慮して、40業種中、主として完成機械、特定部品13業種は、1963年度末をもって機振法の適用を打ち切られることとなっていた。1964年度に入って、13業種中、電気溶接機、時計部品、鉄道用車両部品の3業種は定められた合理化目標を達成したものと打ち切られたが、残り10業種は、輸出振興、国際競争力の強化、技術水準の向上等産業政策上の必要性から、実状に即して一部機種を変更したうえ、機振法の有効期限いっぱいまで再延長するとともに、この機会に、新たに輸入防遏の趣旨から印刷機械を、また社会資本の充実、中小企業対策を含めて通信機械を対象に追加し、・・・対象業種は39業種となった」（米倉[1965a, p.33]）。

「財政資金の投入による設備の近代化については、第1次機振法時代以上に積極的にすすめられ、資金の大幅な拡大が行われるとともに、新たに中小特定機械工業者のために、中小企業金融公庫に別枠の特定機械融資資金が確保された。」第1次機振法では、日本開発銀行より6.5%の特利で112億円の設備近代化資金が投入された。第2次機振法下では、開銀から335億円、中小企業金融公庫から193億円の計528億円が投入された。ただし、金利はそれまでの6.5%から7.5%へ引き上げられた（杉山[1966b, p.10]）。

機振法に先行して検討され、産業合理化審議会機械部会の第4回部会（1955年12月19日）でとりまとめられた「機械工業事業団の設置に関する決議」で「機械工業の基礎部門及び部品部門の培養強化をはかるため・・・早急に実施されるべき最も有力かつ適切なものとする」と考へられた「機械工業振興事業団」構想の断念につながる理由として、「財政資金の出資」を求めることに対する「国の財政事情」からの障害とともに「取り残された中小企業をどうするかという問題」が有力であった。「事業団」構想と比べて内容的に後退したものと評価する点で与野党の意見が一致した機振法についても同様の批判があり、鈴木義雄重工業局長は機振法は「従来のものにプラスしてやっている中小企業対策」であるとしている（以上、通商産業省[1990, pp.564-70]）<sup>14</sup>。事実、第1次機振法下の特定機械融

---

<sup>13</sup> 機振法の「資金の確保」に関する第5条は「資金の確保について政府の決意と責務を宣言した規定」であり、法的効果はないが政策的意義は大きいと評価されていた。通産省としては3年間で100億円、初年度30億円の資金枠を確保する予定であったが、開銀の特別融資は、1956年度融資限度15億円、年利6.5%、償還期限は10年程度とされた（通商産業省[1990, p.567]）。

<sup>14</sup> 立案関係官も「機械設備の現物を貸与して積極的かつ画期的な設備近代化を図ろうと

資の貸付先 294 社中 171 社 (58%) が 1961 年 5 月現在でもなお資本金 10 百万円以下、もしくは従業員数 300 名以下の中小企業であるから、中小企業金融公庫に別枠が確保されるまで中小企業に財政資金が向けられなかったわけではない。金額的には、中小企業向け貸付が全体の 32%、中小規模をこえる企業に対するものが 68%であった。一件当たりの平均貸付額は 27 百万円程度であり、全貸付に占める 30 百万円以下の貸付が件数比で 73%、金額比で 43%であった。第 2 次機振法下の開銀貸付実績 (1961 年度で 50 百万円以上の貸付が全貸付の件数比 18%、金額比で 36%、1963 年度には 80 百万円以上の貸付が件数比で 26%、金額比で 50%) と比較すると、第 1 次機振法下の開銀融資の小口化が顕著であり、中小企業対策的色彩が濃厚であった<sup>15</sup>。

第 1 次機振法と比較して第 2 次機振法は内容も拡充された。「とくに企業規模の拡大と専門生産の確立に資するため、当時としては画期的な合併、共同投資促進のための税制上の特別措置 (合併による清算所得または現物出資に伴う評価益に対する法人税の軽減および合併、共同出資に伴う登録税の軽減) が規定された。」さらに「鍛圧機械については、合理化カルテルの指示を継続して行なうとともに、新たに繊維機械など 5 業種についても合理化カルテルの指示を行なうことにより、専門量産体制の確立を図った」(杉山[1966b, p.9])。前者の内容および手段としての有効性の評価についてはより強力な措置が用意される第 3 次機振法との関連で後に触れる。「この間合併等が低調であったことに加えて、税制上の効果そのものが、合併にともない清算所得を生ずる場合等、限定されたケースに適用されるものであることなどの理由」によりこの「優遇措置の適用例は、1961 年度から 65 年度の間になぜか 7 件にとどまった」(同, p.12)。

「共同行為に関する指示」に関する機振法第 6 条は「通商産業大臣は、合理化基本計画に定める特定機械工業の合理化の目標を達成するため特に必要があると認めるときは、その特定機械工業を営む者に対し、次の事項に係る共同行為を実施すべきことを指示することができる」と定める。「次の事項」とは品種の制限、品種別の製造数量の制限、技術の

---

した事業団の構想に比してその設備近代化の程度なりテムポなりが劣ることもまた一面否定できないであろう」と述べる(日高[1956, p.8])。日高は続いて「開発銀行融資に限らず、政府としては、一般の開銀の融資、中小企業金融公庫の融資等によっても機械工業の設備近代化のための資金確保に努力するのであって、これら各資金の相互補完的で、かつ、矛盾のない総合的運用が望まれる」と述べる。これは、第 1 次機振法制定時には実現しなかった中小公庫融資の機振法への組み込みが第 2 次でようやく実現したこと、その実質的効果が「総合的運用」の内容に大きく依存することを示唆する。

<sup>15</sup> 米倉[1965a, pp.35-37]を参照。著者は日本開発銀行営業第 3 部調査役であり、この論文は「これまで機振法に基づき実施してきた財政資金特別融資の実状と機振法そのものの果たした役割を客観的に説明することにより・・・機振法の存廃問題についての判断資料を提供するため」に書かれた (p.32)。

制限、部品又は原材料の購入方法の 4 つである。共同行為の指示に際しては公正取引委員会との協議を必要とするが、指示に従ってする共同行為は独占禁止法（「独禁法」）の適用除外となる。独禁法の合理化カルテル(同法 24 条の 4 の「企業合理化のための共同行為」)は「個別企業の合理化という目的の範囲内に局限されており、機械工業の生産構造を合理化するための手段としては範囲も狭く、また企業相互の利害の錯綜から完全に自発的な話し合いで協定に到達することは困難なことも予想される」として、合理化基本計画の下に規定される 3 つの措置の一つとして、資金の確保、生産技術向上のための基準の公表と並ぶ地位を与えられた。指示に基づく共同行為は、独禁法上の合理化カルテルとは異なり、認可を必要とせず、届け出をもって適用除外となる。「単に設備の更新という方策のみでは設備の近代化の効果が発揮できず、合理化の目標も達成できないことになる。従って適正な生産体制を確立するために、生産分野を画定し、部品原材料の規格を統一し、あるいは部品原材料の購入方法を改善する等の措置が同時に併行して行なわれることが必要である」（以上、日高[1956]）<sup>16</sup>との考え方が根底にあるが、これが第 3 次機振法では「産業再編成」「体制整備」として顕在化する。重要な点は、機振法に基く合理化カルテルの第 1 号の実施がようやく 1959 年 5 月（鍛圧機械の分野調整）であり、第 2 号はさらに 3 年後の 1962 年 4 月の繊維機械の準備機の分野調整と規格制限であったことである。1965 年 11 月実施の人造研削砥石の規格制限まで含めて、分野調整 5 業種、規格制限 5 業種（うち、3 業種が両方）を実施したにすぎない<sup>17</sup>。

---

<sup>16</sup> 通産省重工業局作成の「機械工業振興臨時措置法案についての想定問答集」（1956 年 3 月 5 日）に含まれる「機械工業振興法において予想されるカルテル」のリストについては通商産業省[1990, p.568]を参照。

<sup>17</sup> 機振法に基く合理化カルテル実施状況のリストが杉山[1966b, p.12]に第 7 表として掲載されている。たとえば、第 1 号の鍛圧機械の分野調整は、「機械プレスおよび液圧プレスについて呼び能力別に 9 区分し、各メーカーは連続する 3 区分のみの生産を行なうことにより分野調整を行なう」ものであり、製造業者数 117 社、加入比率 70%である。われわれの主たる関心分野である金属加工工作機分野はリストには含まれない。米倉[1965a, p.39]のコメントは次のようなものである。「内容を実態的に判断すれば、繊維機械業界の共同行為が最も徹底しておりかつ効果的であるといえるが、他 4 業種の共同行為は一般に業界の最大公約数をとったとみられるふしが多く、現状ではその効果は疑問とされねばならない。」さらに、「1961 年の改正に際し、規格の制限を行なう共同行為に対し、一定の条件の下にそのアウトサイダーに対する規制命令を発動しうよう措置されたが、発動されるまでには至らなかった。このほか、1963 年度に、銑鉄鋳物など 4 業種について、生産技術基準が公表され、中小企業の多いこれら各業種の生産技術の向上に対する指針が与えられた」（杉山[1966b, p.9]）。

#### [II-4]. 機振法の問題点あるいは限界：(1)産業体制問題

「懸念された貿易の自由化も、特定の業種分野を除いてはさしたる影響もなく、現在では自由化率も95%をこえるまでになっている。この意味においては、自由化対策としての第2次機振法は、ほぼその役割を了したとみてさしつかえない」（杉山[1966b, p.13]）という状況を反映して、機械業界でも日本機械工業連合会を中心にして、機振法失効後の対策につき検討が始まった。日本工作機械工業会が輸出振興と老朽設備の屑化の徹底化を骨子とする「機械工業高度化基本法」と呼ばれる機振法の改革案を発表して、機振法失効後も引き続き政府の誘導行政と税制、金融上の国家的助成の必要を訴えており、自動車部品工業会でも自動車部品の開銀体制金融枠への組入れを求める動きを見せた。かくて、機振法の存廃問題は1965年の機械業界にとって最も重要な課題となり、産業構造審議会重工業部会機械工業政策小委員会での審議の本格化に伴い、日本機械工業連合会でも、傘下の関係12団体の首脳部をもって機振法対策委員会を設置し、業界ベースから機振法に代わるべき新法のあり方の検討を開始した<sup>18</sup>。

第3次機振法のスタートに際して目立った表現は「体制金融」「体制整備」などの「体制問題」に関連するものである<sup>19</sup>。「きわめて内容の限定されたものとなった」が、「設備の近代化と生産体制の整備を狙いとするもの・・・であるかぎりにおいて・・・従来までの機振法の基礎にある思想を受け継ぐ」。しかし、「今後5年以内に解決されることが必要であり、また、5年以上にわたることは許されないとすれば、今後の機振法の重点は、とくにいままで十分な成果をあげていなかった体制問題におかれることになる。したがって、対象業種の選定に当たっても、単なる設備の近代化のみを目的とする業種ではなく、生産体制の整備について明確な方針と具体的プログラムを有する業種に重点がおかれよう。・・・政策目標を明確にし、関係業界に対してもそれに対する協力を要請する一方、主たる助成策である特定機械融資についても、いわゆる体制金融的運用を強化し、体制整備に資する設備投資に対しては融資比率の大幅引上げを図るほか、融資対象をについても、従来までの指定機械以外に土地、建物なども対象としようように改善するなど、その運用の弾力化を図るなどの措置をとることが必要である」（杉山[1966b, p.18-19]）<sup>20</sup>。

<sup>18</sup> 米倉[1965a, p.32, 1965b, p.15]を参照。

<sup>19</sup> 『通商産業省年報（1965年度）』は、重工業局関連の「施策概要」のなかで「機械工業に対する施策として、機械工業振興臨時措置法を更に5年間延長することに決定すると共に、その内容改正の作業をした」（p.87）を記すにとどまる。

<sup>20</sup> 「これとは別に、機械設備のスクラップ化に対する税額控除および合併に対する税額控除など、新たな税制上の優遇措置が1966年度より創設されているが、これらの租税特別措置も今後の機振法の運用にとって有力な役割を果たしてくれるものと考えられる」（杉山[1966b, p.19]）。この点については後述。

第3次機振法が重点を体制問題に置くとする政策態度あるいは通産省の説明は、結局流産した特定産業振興臨時措置法（特振法）案の考え方と軌を一にしている。特振法案は、1961年12月に開始された産業構造調査会産業体制部会の検討結果に基づいて立案され、1962年3月を最初に3度国会に提出されたが成立しなかった。法案の概要は次の5点である。(イ)「合金鉄・特殊鋼・自動車・自動車タイヤ・石油化学その他これに準ずる産業で政令で定められた業種」のなかから、当該業界の申し出により、対象産業（「特定産業」）を指定する。(ロ)主務大臣・当該産業界代表の合意で「振興基準（規格の整備、生産専門化、設備投資の適正化、合併等に関する事項）」を決定する。(ハ)特定産業を営むものは振興基準にしたがって努力を要請され、銀行・政府系金融機関も資金供給に留意、努力する。(ニ)政府は財政資金の確保に努力し、また、合併等の場合の課税の特例（登録税あるいは法人税の軽減）を実現する。(ホ)振興基準で定められた方針に従って行われる合理化のための共同行為は独禁法適用除外とする。

重要なのは次の基本的な考え方である。

「日本の産業界の現状は、過小な企業規模を持つ企業が多すぎ、その結果として過当競争が惹起されている。すなわち、規模の過小性と競争の過当性が特色である。これを是正して適正規模企業による公正な競争を確保して、産業の合理化を促進し、国際競争力を強化することが必要である。したがって、そのためには、まず企業間の集中、合併を促進して企業規模を拡大し大規模生産の利益を享受すべきである・・・また政府と企業の関係としては、いわゆる協調方式が議論された。協調方式とは、政府・産業界・金融界がそれぞれの立場から産業の振興をはかるための基準を討議して、産業界全体のレベル・アップをはかるための目標を設定し、産業界は、その目標達成に努力し、政府は、それらの企業に対して財政資金の投入、税の軽減等をはかり、金融界は資金供給に努めて、目標達成を側面から援助するものである」（『通商産業省年報（昭和37年度）』119頁）<sup>21</sup>。

第3次機振法が第1次および第2次の10年間の経緯を踏まえた検討を経て延長され、しかも「今回の延長がと確認されたことは、この検討過程が10年間の政策の有効性の吟味に有用な情報を与えることを示唆する。その際の最大のポイントは、少なくとも先行する10年間に関しては、「体制問題」対策がほとんど行われなかったことである。つまり、特定の企業あるいは特定のタイプの企業の誕生および成長を強力に推進する方向で政策手段を行使して産業内の資源配分に重大な影響を与えるという型の政策（差別的優遇策）を採用

---

<sup>21</sup> ここに表明された考え方をめぐって展開されたのが「新産業体制論争」である。その内容および特振法が成立しなかった理由について、詳しくは鶴田[1982, 1984]、簡単にはMiwa [1996, Chapter 8]を参照。

しなかったのである<sup>22</sup>。

過去の経験に基づいて、機振法関連の融資実務担当者が第3次への機振法の延長に先立って発表した米倉[1965b]は、機振法の果たした役割、功績は認めるが、機振法が批判されるべき多くの点を持つとする。まず指摘すべきこととして、「機振法が法律に通有の弾力性を欠き、わが国機械工業の発展段階に十分即応しえず、その運用が斯業の切実な要望、そのおかれている客観情勢からやや遊離して、画一的かつ慣習的に流れ、すでに時代から取り残された法律となってしまう」（p.15）と述べる。その具体的ポイントの第1として、次のように、「機会均等的な企業育成方針」が有力企業を中核とする各業界の再編成、つまり「体制整備」には効果的ではなかったと指摘する。

「機振法の成立そのものの歴史的制約から、中小企業対策的性格をついに止揚しえず、その機会均等的な企業育成方針は、貿易自由化、開放体制を迎えて、斯業の国際競争力の強化を図るための専門生産体制の促進、有力企業を中核とする各業界の再編成には必ずしも効果的ではなかった。むしろ工作機械、ドリル、研削砥石あるいは農業機械等の一部業種では、シェア競争から設備投資に行き過ぎがみられ、結果として同規模企業の併立による過当競争を助長するがごとき様相を呈した」（pp.15-16）。

続く「機振法とその運用方法はいかに改善されるべきか」で、「産業体制整備のための具体的なビジョンの設定と、これが実現のための財政資金の機能拡充」と題して、次のように述べる。

「長期的には確たるビジョンがないまま、便宜的に機振法が運用されてきたことによって、特定の業種では・・過当競争を助長するがごとき様相を呈した」との「反省のうえに立って、自由な経済活動を前提としながらも、規模の利益の実現と過当競争を排除するため業界が納得しうるビジョンを設定して、各業界、さらには企業につき将来の発展方向と経営理念とを明示し、これを実現するため国家的な意思のもとに金融政策を誘導していくことが、最も経済上のロスを少なくすることになるのではないかと考えられる。そして、かかる方向に業界、企業を誘導していくには、まず財政資金を体制整備資金として機能せしめることが望ましい。・・具体策としては、規模の利益を実現するための転廃業資金、合併資金に融資のみちを開くとともに、さらには合併の円滑なる促進のため、財政資金の出資制度をも検討すべきである」（p.20）。

第2次機振法までの10年間に関するかぎり、「長期的には確たるビジョンがないまま、

---

<sup>22</sup> 第3次機振法の期間中にも、当初唱導されたほどの強力な政策は行われなかった。工作機械製造業においてもほとんどその形跡は見られない。

便宜的に機振法が運用され」「斯業の国際競争力の強化を図るための専門生産体制の促進、有力企業を中核とする各業界の再編成には必ずしも効果的ではなかった」とする米倉[1965b]の評価は標準的なものである。また、特振法が広範な支持を得られず結局成立しなかったことは、このような見方と整合的であり、さらに、第3次機振法下においてもさほど強力には実行されなかったことを示唆する。1968年の機械工業振興基本計画改訂要領に関連する『通商産業省年報（昭和42年度）』の次の記述は、この見方が通産省の認識とも整合的であることを意味する。

「このような情勢を背景として、機械工業臨時措置法に基づく機械工業振興基本計画の根本的見直しを行なうこととし、1967年12月1日に機械工業審議会に総合部会を設け、1968年2月9日の総合部会において、基本計画改定要領を決定した。／基本計画の改定にあたっては、この基本計画改定要領に従って、とくに資本の自由化等に対処するためには、これまでのように一企業の枠内において設備を近代化し、合理化していくだけでは不十分であるという認識のもとに、該当業種の構造改善を推進するため、具体的かつ高度の調整内容をもつ構造改善計画を策定することに最大の重点を置くこととした。／すなわち構造改善の具体的指針として、すべての業種について、世界の主要企業の生産規模等を参考として目標年度において適正と考えられる生産規模を策定し、これを達成する方途として生產品種調整のグループ化もしくは合理化カルテルまたは共同事業を行なうためのグループ化を行なうこととし、これらのグループ化等が抽象的な計画に終ることを防止するため、その策定にあたっては、業界の自主性を最大限尊重するとともに、グループ数、カルテル実施スケジュール等を明記することとした」(p.101)。

1960年代後半には「資本自由化問題と産業の国際競争力の強化」が「産業政策<sup>23</sup>の基調」となった。1967年6月6日の閣議決定（「対内直接投資の自由化について」）の「この際とくに必要なことは、機械工業振興臨時措置法をはじめ、特定の法律に基づく各般の近代化、合理化計画等について、これらの法律のあり方をも含めて全面的に再検討を行ない、必要なものについては政策手段の強化も考える一方、計画の実施の繰上げ等の見直し措置をとることが必要である」を受けて、同年11月の産業構造審議会の資本取引自由化対策特別委員会の「中間とりまとめ」は、「資本自由化に対処して、業界の自主性を尊重しつつ業種ごとに産業の構造改善の長期的ビジョンを早急に策定すべきことと」した。

先行する時期の政策に関して、少なくとも次の3点は明らかである。(i)近代化、合理化

---

<sup>23</sup> 産業政策とは何かという点には立ち入らない。ここでは「産業政策とは通産省の行う政策である」（貝塚[1968]）と考えている。この点について詳しくはMiwa[1996, Chapter 8]を参照。

が一企業の枠内のものに限定されていた。(g)業種の構造改善を推進するための具体的かつ高度の調整内容をもつ構造改善計画が策定されなかったこと。(h)政策的関与の強さにはきわめて強い制約があり、今後あらためて「抽象的な計画」を超える計画（「長期的ビジョン」）の策定を志向するとしても、業界の自主性を最大限尊重する必要があり、グループ化についても、「グループ数、カルテル実施スケジュール等を明記する」のが限度である。

同様の点は、体制整備のための政策金融やたとえば合併促進のための税制措置等についてもあてはまる。「1966年度重工業局関係予算、財政投融资、税制改正について」解説した杉山[1966a, pp.9-10]は、「生産体制の整備」<sup>24</sup>と題して、「体制金融（財政投融资 75 億円）」と「合併促進税制」について、以下のように述べている。

体制金融：1965年12月に、合併を控えた日産、プリンス両社の設備投資を対象に体制金融 40 億円が開発銀行に対して推薦された。乗用車産業の企業間の合併・提携による量産体制の確立が産業構造調査会乗用車政策小委員会によって勧奨され、これを資金面から誘導助成する目的をもって 1963 年度に乗用車産業に対する体制金融が設けられた。これはその第 1 号である。1966 年度は、乗用車、特殊鋼、フェロアロイの重工業局所管 3 業種に石油化学を加えた 4 業種について、前年度比 25 億円増の 75 億円の体制金融枠を開銀に確保し、「盛り上がりを見せている生産体制整備の動向を、資金面よりの助成により一層促進すること」とした。本論文との関連で重要な点は、機振法関連業種がこの制度の対象業種に含まれないことである<sup>25</sup>。

---

<sup>24</sup> 「輸出振興対策」「技術開発対策」に次ぐ「産業基盤の強化」の 2 番目の項目であり、「設備の近代化」の解説に続く部分である。

<sup>25</sup> 杉山[1966a]が続く部分で指摘するように、他の産業分野において「産業体制整備への動き」がなかったわけではない。繊維産業での東洋紡・呉羽紡の合併、機械工業の川崎重工・横山工業の合併、工作機械工業界のグループ化などが例である。1965 年 11 月に「工作機械業界の不況脱出のためには根本的な体制整備が必要であり、その方策としては、まず業務提携ないしグループ化といった観点から着手し、将来合併にまでもっていくべきである」とする「工作機械工業の現状と対策」が工作機械工業会から発表された。同年 12 月の日立精機、豊田工機、池貝鉄工、榎藤鉄工、浜井産業の 5 社による日本工作機械第一グループの結成をはじめとして翌年にかけて 10 グループが誕生し、工作機械工業会加盟 105 社のうち 45 社が参加した。しかし「今回のグループ化は・・・需要の崩壊という競争条件の変化と、不況の深化という 2 つの背景をもって進行した・・・ため、・・・その結合は利害関係のあまり対立しない異機種メーカー同士の間で進められたし、グループの性格も、グループ外企業に対する競争的性格のつよいものであった。このため、・・・その効果は同機種メーカー同士の結合の場合よりも減殺されること、・・・グループ化の過程において不況対策的意識が全面に打ち出されたものであっただけに、景気の回復とともにその結合関係が希薄化する可能性をもっている等の点において、内在的な弱点があることは否定できない」と評価



合併促進税制:政府は1966年度より合併による企業規模の拡大を促進するために2つの税制上の優遇措置を講じた。(イ)1966年度、1967年度の2年間に合併が行なわれた場合、合併時より3年間、次の算式により算出された金額を法人税額より控除する:(法人税額)  $\times (20\%) \times \{ (\text{合併により増加した資本金のうち小さい方の額}) / (\text{合併後の資本金の額}) \}$ ; ただし、この比率は1/2を超えない<sup>26</sup>。(ロ)合併に伴う登録税が、資本の増加登記については1.5/1,000が1/1,000に、引継ぎ不動産の登記については4/1,000が2/1,000に、それぞれ軽減されるほか、被合併法人の価格変動準備金の承継が認められることになった。それ以前には、通産省所管業種について、合併促進のための税制措置としては、機振法と中小企業近代化促進法に基づく合併に伴う清算所得に伴う課税軽減と登録税の軽減がとられていたのみであったから、「法人税の一般的軽減」を含む「今回の措置は相当思い切ったものであり、その効果は大きいものと期待される」(p.10)。本論文との関連で重要な点は、このような「相当思い切った」措置がそれ以前にはとられていなかったこと、機振法が採用していた税制措置は「思い切った」ものには含まれないと評価されていることである。

### III-5. 機振法の限界あるいは問題点:(2)その他の批判

「批判と改善の方向」を副題とする米倉[1965b]は「機振法に対する批判と、この批判の上に機振法に代わる新しい助成措置がいかに関連されるべきかを、これまで財政資金の融資を担当してきた立場から論じたものである」(p.15)。米倉が、機振法の果たした役割を評価しながらも、それが批判されるべき多くの点を持ち、「すでに時代から取り残された法律となってしまう」と判断していること、その具体的な内容の第一として「機会均等的な企業育成方針」の帰結として「体制整備」に効果的ではない点を指摘したことについては前項で紹介した。「金融機関としての立場に拘泥するあまり、必ずしもおおかたの賛同を得られない点もあろうかと思っている」とするが、「すでに関係者により断片的には指摘されている事実も多い」(同)し、指摘の内容の適否について全面的かつ直接的に確認する手段が存在するわけではないとしても、著者の立場、掲載誌、前後の事態の推移、さらに三輪[1996]をはじめとする「産業政策」に関する私の観察および研究<sup>27</sup>に基づく知見のいずれとも整合的であるから、ここに改めて紹介するに値する。「批判されるべき点」および続く「改善されるべき」の指摘は、とりわけ、第1次、第2次機振法の持つ性格と政策としての限界を知るうえで有用である。

---

されていた(以上、日本長期信用銀行調査部[1966, pp.59, 81])。グループの概要については、同、pp.60-61を参照。

<sup>26</sup> 資本金3億円の会社と1億円の会社が合併した場合は5%の、資本金1億円の2社が合併した場合には10%の法人税が合併後3年間免除されることになる(同, p.10)。

<sup>27</sup> たとえば、Miwa [1995, 1996]、三輪[1990]。

上述の第一点に続いて「批判されるべき点」の具体的指摘される内容は次の(2)から(6)の5点である。

- (2)機振法に基づく財政投融资の指針となった合理化基本計画が、需要動向や技術革新をはじめとする業界動向とマッチせず、融資対象とされた指定設備が硬直的であったため、財政資金特別融資の弾力的な運用が妨げられた。特に、コスト引下げ、品質精度の向上あるいは製品の均一性の管理上、機械設備と一体をなし、その重要性が優るとも劣らない工場用建物、さらに純然たる技術研究設備が融資対象から除外された。しかも、機振法対象 39 業種の機械設備の量的更新は相当程度進んだが、機械設備が市販の標準的な汎用機を中心として体系づけられているため、最近問題となっている労働節約的立場からみても、質的に陳腐化した設備がかなり残されている。
- (3)設備更新と表裏をなす老朽設備の屑化が企業側の自主的な良心にまかされた。機振法自体には強制力がなく、関係官庁、金融機関の指導も不十分であったため、ほとんど進まず、親企業から一次、二次下請企業まで流れ、さらには中古機が市場に流入して工作機械需要の伸び悩み原因の一端となった。<sup>28</sup>
- (4)表現上の技術的な困難性はあるとしても、合理化基本計画の品質精度の向上目標が平面的羅列になっている。制度上もしくは数値に示しうる性能のみが重点的にとりあげられ、操作性、剛性等の機構的な問題が等閑視されている業種が多い。このため、たとえばわが国の工作機械は形状、精度等の平面的技術では国際水準にありながらも、操作性、剛性、耐久性等の基礎技術の充実が不十分であるため、先進諸国に対する国産工作機械の独自性、優秀性を説得する力に欠けている。
- (5)合理化基本計画と単年度ごとに告示される実施計画の関連性が乏しい。たとえば、ここ数年間の外国技術導入状況をもみても、個々の企業ベースからは納得されるものの、専門生産体制を促進するという産業構造政策からみるかぎり了解に苦しむ事例も多く、

---

<sup>28</sup> 同質の見方は第1次機振法スタート時点当時から重要な政策課題として主張されている。たとえば『通商産業省年報（1956年度）』は機械工業に関する部分で「払下国有切削工具類の処理」と題して次のように記している（p.124）。「大蔵省が払下げを行う国有切削工具類は戦時中、軍工廠・作業場等の保有にかかるもので、孰れも戦時中生産したものであり、近代商品と比較すると、品質・性能の上に大きな懸隔があり、且つその放出対象数量も膨大であるので、若しかかる物件が一般市場に出廻る時は、機械工業合理化促進上極めて不得策であるばかりでなく、工具製造業者の一大恐慌を来たすこととなる。／このような観点からこれ等の物件は、凡て屑化し、近代的切削工具類に再生させる必要がある。・・・依って大蔵省当局と・・・折衝した結果、差当っては屑化物件のみを払下げの対象とし、また入札資格者も重工業局長の推薦する者に限ることとし、一応切削工具類の完成品が一般市場に放出されることを阻止することとした。」工作機械については、たとえば、三品[1958, pp.126-27]、林[1961, p.432]を参照。

合理化基本計画の達成のための政策に一貫性を欠いた。また、長期的な経済見通しの下に検討作成されているとはいえ、生産、輸出、投資計画が非常な好況期であった 1960 年から 1961 年にかけて策定されたものであるために、合理化基本計画そのものが昨今の当該産業のおかれている客観情勢と乖離している。

- (6) 合理化基本計画が、品質向上とともに、コスト引下げに果たす設備投資の役割を過大評価する傾向がある。またメーカー、ユーザー間の共同研究の促進等、協調体制にもみるべきものがなかった。合理的な生産体制の確立を促進するという立場からみる限り、基本計画、実施計画が業界の合理化指標としてはあまりにも抽象的であり過ぎ、具体的なビジョンに欠けていた。

以上の計 6 点の具体的な批判点に対応するために、米倉 [1965b, pp.18-21] は「機振法とその運用方法はいかに改善されるべきか」と題した節で、以下の 7 点を掲げて詳細な説明を加えている ((5)については前掲。)

- (1) 財政資金融資対象業種の政令指定制度の廃止：いったん政令指定を受けた業種は容易に改廃されず、終始機振法に便乗的であった業種も見られる半面、重要性を認められながらも、当該業界の PR、結束力あるいは政治力の不足からついに法律の対象をなり得なかった業種もあった。新規に指定を受けるためには長い時間と莫大な労力を要した。政策的に重視する産業の大枠を設定するにとどめ、必要な業種をタイミングよく国家的助成の対象とするようにしなければならない。
- (2) 中小企業対策的性格の止揚と設備金融助成面における大企業への平等な地位の付与：大手企業（資本金 100 億円以上）をほぼ完全に除外してきた機振法は性格、運用方法を再検討すべきである。
- (3) 技術革新と設備投資動向に対応しえない指定設備制度の廃止：あらかじめ観念的に当該業種が製造工程において使用するであろう数多くの汎用工作機類や試験検査設備等を網羅して別掲し、これら設備のみを重視していくというこれまでの機振法的行き方では、技術革新をはじめとする時代の趨勢によく即応しえない。指定設備を中心とする老朽設備の新鋭汎用機による単純更新が中心とあり、量的拡充に主眼が置かれる結果となった。
- (4) 技術開発融資制度の導入：機振法では、技術開発重視の思想は明文化されず、コスト引下げ、品質精度の向上という斯業の振興目標に、間接的に表現されているに過ぎない。このため、技術開発投資は機振法と直接結びつかず、融資の運用当事者が個人的に意識するとしても、国家的政策としての一貫した機械工業振興策の柱として機能しなかった。たとえば、開銀資金による国産技術の企業化融資の規模拡大や重機械開発資金融資制度<sup>29</sup>も、その本来の姿にかえてメーカーサイドに切り替え、

---

<sup>29</sup> 「重機械開発融資は、1964 年度に新設されたもので、わが国産業構造の高度化、外国機械の輸入防遏による国内市場の確保と国際収支の改善に資するため、とくに国産化が必

契約価格にかかわらず重要なものはすべて対象となしうるよう、制度を拡大発展する必要がある。

- (5)産業体制整備のための具体的なビジョンを設定し、この実現のための財政資金の機能を拡充すべきである。
- (6)老朽設備屑化を強制をもって進めるべきである。また、老朽設備の有効利用を促すため、下請転貸設備を融資対象に加える新しい融資制度を創設すべきである。
- (7)償却制度における優遇措置の拡充：中小企業近代化促進法では、業種指定を受ければ5年間、固定資産につき普通償却の1/3の割増償却が認められている。たとえば、同様の優遇措置を企業規模の大小を問わず、財政資金の融資対象工事の実施により取得した固定資産に対して認めるべきである。

機振法に基づく政策融資を直接担当し、「国際水準に比しコスト、品質とも格段に立ちおくれ、ほとんど国際競争力のなかったわが国機械工業を1961年以降の貿易自由化を皮切りとする、開放体制に即応しうるまでに一応近代化し、ともかく、国際競争が可能となる出発点まで育成した」(米倉[1965b, p.153])と機振法の果たした役割を積極的に評価する著者の眼にも、機振法はかくも多岐にわたる「批判されるべき点」と「改善されるべき点」をもつものと映じていたのである。

---

要とされる価格1億円以上の重機械を国内で最初に製造する場合、その製作に必要な資金の80%を7.5%の特利で開銀より貸し付けるものである。」価格1億円以上という要件がとくに金属工作機および金属加工機械について厳し過ぎるとの声に対応して、1966年度よりこの両機種については要件を5000万円以上に引き下げた。1966年度の融資枠は、前年度比10億円増の25億円。以上、杉山[1966a, p.8]。

### [III]. 機械工業振興臨時措置法（「機振法」）の有効性

#### [III-1]. 基本的分析視角

まず、三輪[1996]に従って具体的な政策の有効性を検討するための設問を整理する。第1のステップは、政策の潜在的有効性の検討である（三輪[1996, (上), II-6]）。政府が明確な意思を持ち、目的に照らして最善の成果が得られるように政策を実行すると仮定して、政策が行われなかった場合に比べていかなる変化を実現しうるかを問うことである。本論文の検討対象である機振法対象業種の一つである工作機械製造業について、戦時統制下の状況を念頭に置いた精密機械統制会（商工省精密機械課の実質的外局であった）の設立を中心とする政策の潜在的有効性に関する三輪[1996]の検討結果は、「統制会の設立はもちろん統制そのものによって政府が得るものはない」（上），p. 72）というものであった。技術的条件等の環境条件が大きく変化したと考えるべき理由は見当たらないから、機振法下のこの産業に対する政府の積極的関与の潜在的有効性にもこの検討結果は基本的にそのままあてはまると考えてよい。機振法の対象となった工作機械製造業以外の多くの機械工業についても同様の検討が必要である。(イ)各業種とも多くの企業が競合する分野であり、(ロ)少なくとも一部の業種では、製品のメニューが長く、(ハ)各企業の製品の品質・性能が必ずしも安定せず、そのバラツキが大きかったから、工作機械製造業に関するこの検討結果は、他の業種についても基本的にあてはまる。各供給企業の製品メニュー、その品質・性能、さらに生産コストのすべてに関する情報が政府に獲得可能ではないという現実的な想定の下では、「特定の製品のコスト削減、特定の製品の品質や性能の改善、供給されていない新製品の開発や製造などという具体的な課題に対応することが必要であるとしても、その対応策として統制会の設立を強制することが政府にとって合理的な選択だとは思われない」（上），pp. 71-72）。戦時統制下の精密機械統制会に関するこの結論は、機振法下の各機械工業に対する政府および政府と共同歩調をとった各業界団体に関してもそのままあてはまる。

政策の有効性検討の第2のステップは、政府が意思決定主体(principal)であり、政策の客体(agents)として現実の生産活動を担当する各メーカーに対する働きかけを通して目的を実現するという通常の最適化問題(a principal-agent model)との対比を念頭に置いて、以下の設問に答えることである（三輪[1996, (上), pp. 61-62]）。

- (1) 政府の意思決定を条件付けた重要な制約は何か。
- (2) 明示的な目的関数の最適化として理解しうるような明確な意思統一が政府内部に成立していたか。この条件は一貫して成立していたか。
- (3) 政策課題の詳細な内容に関する合意が政府部内に存在したか。存在しなかった場合には、その調整はどのように行なわれ、それが政府の意思決定にいかなる影響を与えたか。
- (4) 政策の立案、実施のために、政府はどれほどの能力を有したか。
- (5) いかなる手段が政府に利用可能であったか。

- (6) 価格等の操作を通じる配分に限定せず、政府は重要資源の個別企業間への配分に積極的に関与したか。
- (7) 政府は、個々の企業間の取引関係、企業内部の意思決定プロセスにまで積極的に関与したか。
- (8) 政策手段の整備が徐々にしか進行しなかった理由は何か。徐々にではあれ進行した理由は何か。

以上の設問に答えることが、以下の問いに対する回答となり、三輪[1996]と共通の課題である「政府の能力、行動と機能」の検討につながる（(上)、p. 61）。(イ)課題の実現のために政府に何ができたか。(ロ)外貨、資金等の重要資源をこれらの分野に優先的に配分することの他に何ができたか。(ハ)これだけで十分だったか。(ニ)課題の達成が十分にできなかったとすればその原因は何か。(ホ)より強力な権力的介入が必要だったのか。(ヘ)もしそうであれば、なぜ介入しなかったか。(ト)制度の整備はなぜ一挙に進まなかったのか。制度の整備に制約が存在したのか、政府がその強化の有効性にさほどの信頼を置かなかったのか。

II の検討は、少なくとも上記(6)(7)について、一貫してその重要性を強調する意見が強力に表明され続けたにもかかわらず、機振法に基く政策の実質的内容はほとんどゼロであったことを示唆している。

#### [III-2]. 背景：(1) 機振法の位置づけ

機振法を中心とする機械産業振興政策の位置づけ、性格、それをとりまく環境条件等について検討するために、とりわけ第1次機振法を念頭に置いた「機械工業の政策上の重要性」等に関する当時の見方の例示から始める。通産省の事務官の手になる『日本機械輸出論』（1961年）中の次の記述は平均的かつ妥当なものである。

「機械工業の政策上の重要性がかかるまで認識されたのは、ごく最近2-3年のことである。すなわち、機械工業振興臨時措置法が成立したのが1956年であって、これまでほとんど経済政策上の重点にはなっておらず、せいぜいプラント輸出のための融資を行なった日本輸出入銀行の設立（1950年）および砂糖リンク制くらいのものであった。その他の機械工業および輸出政策は、ほとんど他の産業と共通の政策・制度の適用を受けていたにすぎない。／・・・わが国経済政策上かかる重要な要請を受けている機械工業および機械輸出に関する具体的な政策内容は、業種別自由化計画、機振法、所得倍増計画から次の7点に集約できる。(1)市場の拡大、(2)量産体制の確立、(3)生産体制の合理化、(4)設備の近代化、(5)技術の研究開発、(6)輸出の振興、(7)原材料価格の安定。「これらの政策は、機械工業振興臨時措置法に基づく生産体制の合理化と設備の近代化、電子工業振興法、ならびに輸出入銀行程度のものがとくに機械工業を中心にしたもので、他はたいてい他産業と共通であるか、あるいは今後の課題となっているものである。／これらの機械工業政策は、すでに過去の政策として打ち出されたものが大部分であって、とくに目新しいものは、合併による国際的単位への接近を除いては見出しがたい。」（以上、

林[1961, pp. 446-47)。

林が産業機械課事務官時代に公表した「機械輸出振興対策体系私見」(林[1953])に関連して発表された佐賀[1953]<sup>1</sup>の以下の主張は機振法制定時以前の議論の状況を象徴すると同時に、機振法時代を一貫する「課題」がその制定以前にも一貫することを示している。佐賀[1953]はそれまでの輸出振興対策論ないし現実の努力に対して2つの不満を表明することから始まる。第1が、輸出振興対策の本質的課題を、産業界の内部に、産業界それ自体のあり方のなかにとらえ、それに対する反省から出発せず、政治的保護、財政的助成等々いわば企業外の、産業界の外からの措置に求めようとする「対策の外延的他力本願性」である。第2が、政、官界側の産業界の産業合理化政策における「無方針な総花性」である。結論は次のようなものである。

「・・・自由と外からの援助に甘えて来た日本経済が、何時の間にか自分を温室育ちのか弱い花にしてしまい、・・・悪条件の累積する日本経済を今後どのように持って行くべきかの、真剣な、まじめな反省と根本的検討を行う機会をすら忘却してしまった・・・/輸出振興対策にはもとより妙薬も万能薬もあり得ない。順位よろしきを得た産業の重点的合理化と経営の徹底的合理化を通じての国際競争力ある独自の商品の形成、そのための乏しい力の全精力的集中、これ以外にはあり得ない・・・/ただでさえ乏しい金を更にこまぎれにして投ずることの如何にナンセンスであるか、わが国の公共事業費の例を見るまでもないであろう。/輸出振興のための超重点的産業合理化計画、産業の再編成政策の樹立—産業改造の断行こそ現下わが国の最大の急務とする所以である」(佐賀[1953, p. 14])。

佐賀[1953]の「超重点的産業合理化計画、産業の再編成政策の樹立」の主張は、後の「新産業体制」論議、さらに米倉[1965b]の「長期的には確たるビジョンがないまま、便宜的に機振法が運用された」との批判に基くビジョンの設定とその実現の「ため国家的な意思のもとに金融政策を誘導していく」べしとの主張と基本的に同質のものである。つまり、すでに1953年(機振法の成立は1956年)には過去および当時進行中の政策さらに政策論議の主要な欠陥あるいは改善課題として少なくとも通産省の一部では強く認識されていたことが、「新産業体制」論議の華々しかった時期を含む第1次、第2次機振法の時代を通じて一貫して課題であり続けたのである。第3次機振法スタート時点での機振法の評価は、この課題の実現という視点から見るかぎり、この10年程度の期間に見るべき成果は上がらなかったというものである。

政策効果に関する具体的な検討の前提として、機振法制定時およびそこに至る一連の関連政策および通産省の関連部署の編成・陣容等の、政策の環境条件を眺めておく。1945年から機振法に基づく政策がスタートする1956年までのほぼ10年間は「戦後」の過渡期であり、日本全体とりわけ日本経済の状況とその変化に対応して、政策課題・政策内容ともに激烈に変化した。

---

<sup>1</sup> 著者の佐賀新太郎氏は産業機械課と同じ重工業局の電気機械課の事務官である。

この過程で機振法を所管することになった通商産業省は、終戦時の軍需省から商工省を経て誕生したものであり、政府部内の位置づけ、政策課題および各課題の優先順位、内部組織等の全ての点で大変貌を遂げた。このような過渡期の後に機振法に基づく政策がスタートしたのであり、具体的な政策は与えられた環境条件を背景とするパフォーマンスであるから、このような背景の正確な理解が不可欠である。戦時体制、さらにそれを規定した戦前からの諸条件の影響を無視することが適切でないことは当然である。しかし、かかる要因の影響を過大視したり、戦時あるいは戦前からの「連続性」を強調しすぎることも適切ではない。

[III-3]. 背景：(2) 通商産業省内部の関連部署

機振法がスタートした 1956 年時点の通産省の組織を基礎づけていたのは「通商産業省組織令」(1952 年 8 月 30 日、政令第 390 号)である。通産省本省には大臣官房の他に 9 つの局があり<sup>2</sup>が、機振法を所管したのはその一つである重工業局である。機振法の成立に伴い、重工業局に付属機関として機械工業振興協議会が新設された。当時の重工業局の構成は 12 課であり、筆頭の重工業課の所掌事務の第一は「局の事務の総合調整に関すること」(49 条)である<sup>3</sup>。われわれの関心の中心である工作機械製造業は産業機械課の所管であるが、関連する規定は次の第 53 条である。

第 53 条 産業機械課においては、左の事務をつかさどる。

- 一 工作機械、試験機械、工具（作業工具を含む。）及び機械刃物に関すること。
- 二 軸受、ねじ及び歯車に関すること。
- 三 繊維工業用機械、炭鉱用機械、化学工業用機械、建設土木用機械その他工業用機械（他の所掌に属するものを除く。）に関すること。
- 四 農機具、水産機械、林産機械、食糧加工機械、蚕糸機械、醸造機械、たばこ製造機械、製材木機械及びのこぎりに関すること。
- 五 鉄骨及び橋に関すること。
- 六 印刷製本機械及びミシンに関すること。
- 七 時計、蓄音機、光学機械、理化学機械及び事務用機器に関すること。
- 八 他の所掌に属しない機械機具に関すること。

戦時統制下の工作機械製造業を所管した精密機械課は軍需省の一部として 1945 年 8 月 15 日

<sup>2</sup> 通商局、企業局、重工業局、軽工業局、繊維局、鉱山局、石炭局、鉱山保安局、公益事業局の順に組織令に規定されている。

<sup>3</sup> 重工業課、重工業品輸出課、鉄鋼業務課、製鉄課、産業機械課、鋳鍛造品課、電気機械課、電気通信機械課、自動車課、車両課、計量課、航空機課の 12 課である（第 48 条）。



の終戦を迎えた。8月26日に軍需、農商務省が廃止されて農林省と商工省が設置された。商工省は、明治中期以来の伝統である商務、工務、鉱山の3局とともに、1939年の戦時統制強化期の機構改革により実現した物資別編成による繊維、燃料、電力の3局を並列させた折衷形態であり、鉱山、燃料、電力の資源3局の比重の重い機構であった。精密機械課は、軍需省移行直前の機械局（1939年設置）ではなく、さらに以前の工務局の産業機械課として工作機械製造業を所管の一部とした。この時の工務局は、工政、産業機械、動力機械、無機化学、有機化学の5課であった。

同年12月14日の勅令で、石炭庁とともに貿易庁が商工省の外局として設置され、国営貿易の体制が整えられた。対応する官制の改正（1946年1月10日）で、工務局は、工政、産業機械、自動車、化学、化学肥料、醗酵工業の6課となった。

1946年11月8日の機構改革の特色は物資別編成をとったこと（5局）と、産業復興局、賠償実施局の新設である。工務局が機械局と化学局に分かれ、機械局は、機政、産業機械、電気機械、自動車、日用品の5課となった。物資別編成をとった理由は、(1)物資統制に関する司令部の指導理念としての、民間からの統制機能の排除により、統制を政府の責任において実施するため、統制会、統制会社、統制組合等の事務を継承する必要があったことと、(2)統制の強化により統制事務の質的拡大があったことである。

1949年5月25日の通商産業省設置法施行までの関連する機構の主たる変更は、1947年6月19日の改革で電気通信機械局と生活物資局が新設され、機械局は、機政、産業機械、電気機械、自動車の4課となったことと、1948年7月2日に「中小企業を育成しおよび発展させ、且つ、その経営を向上させるに足る諸条件を確立する」ことを目的とする中小企業庁の発足である。

1949年5月の通商産業省設置法施行は、「経済九原則、ドッジラインに即応して、輸出増大を主眼とし、また生産と貿易との連携をより緊密にするため、従来、外局たる貿易庁の司ってきた貿易行政を商工行政の中核たらしめ、他方エネルギー部門の行政を一丸とした資源庁を新設する抜本的な機構改革を行い、併せて統制縮小に伴う部局整理を行った。／通商産業省の発足は、第一に、組織の性格としては、戦後混乱期における、物資増産を施策の中核とする国内経済中心主義より、経済自立を目標として、貿易振興を施策の中核とする国際通商中心主義への転換を意味し<sup>4</sup>、第二に、行政組織の規模としては、経済安定の進捗に伴う統制事務の縮小による機構縮小の契機をなし、第三に、組織の根拠法令として、本省機構が初めて法律により規定されるにいたった<sup>5</sup>等、重大な意義を含んでおり、戦後機構改革中最大の意義をもつものであ

<sup>4</sup> 通商産業省の任務を規定する設置法第3条の第1項、第2項の内容からこの点は明らかである。「一 通商の振興及び調整並びに通商に伴う外国為替の管理 二 輸出品の生産の振興その他鉱産物及び工業品の生産、流通及び消費の増進、改善及び調整並びに検査」。

<sup>5</sup> 「これまでの我が国の行政機関は勅令である官制に基いて設置されてきたが、1948年7月に制定された国家行政組織法により、通産省の設置は法律に基づいて行われた」（通商産業省 [1985b, p. 110]）。

る」(商工行政史刊行会[1955, p. 512])。このような事情を反映して大臣官房以外の本省 8 局はすべて名称のあたりに「通商」とつけられた<sup>6</sup>。機械局は通商機械局となり、機政、機械輸出、産業機械、農林民生機械、電気機械、鑄鍛造品の 6 課、それに、電気通信機械部(有線、無線)と車両部(自動車、車両)が含まれた。

次の主要な組織変更が上述の 1952 年 7 月 31 日付けの新しい設置法の制定である。1951 年 8 月 28 日の閣議決定「行政の改革に関する件」の冒頭で明らかにされた次の方針を受けたものである。

「講和条約の締結を機とし、戦時から戦後に引続き錯雑尠大化した現行機構及び行政事務に根本的検討を加え、行政上の煩雑な諸制約を除去するとともに、併せて国民負担の軽減に資するため、行政の組織及び内容を改革して講和後の自立民主日本にふさわしい新行政体制を樹立することとする。」<sup>7</sup>

その際、物資別原局 5 局は、重工業局、軽工業局、繊維局の 3 局に統合された。重工業局はこの時誕生したのであり、それまでの経緯は、以下に見るような政府の政策の激烈かつ重大な変化を反映したものであった。

日本の「官庁における業務編成の基本単位は本省の所管課であり」、「所管事項についていえば、本省各課は、事実上、日本国政府そのものである」(京極[1983, p. 347])。1952 年のこの時点での重工業局の職員定数は 204 人である<sup>8</sup>。1 課あたりの平均職員数は 17 名、かりにその 2 倍としても産業機械課の職員数は 34 人である。前掲第 1 表から 1956 年指定の機振法対象

---

<sup>6</sup> 通商産業省[1985b, p. 125]は「ドッジ・ラインの延長線上に誕生した通商産業省が、通商政策としては貿易振興を、産業政策としては産業合理化を、それぞれ施策の中心にすえたことは、極めて自然の成り行きであった。そして、その行政機構上への反映が、通商政策の面では通商局と通商振興局、産業政策の面では通商企業局である」と述べる。

<sup>7</sup> 講和条約発効は 1952 年 4 月 28 日である。通商産業省設置法の全文改正の前提となる基本構想の閣議決定(「機構改革の基準」)は次の 5 点に要約される(商工行政史刊行会[1955, p. 447])。(1)各種行政委員会は審判的機能を主とするものを除きこれを廃止し、その事務は各省に分属せしめる。(2)総理府は別として、各省の外局たる庁は審判的機能を主とするものの外、原則としてこれを廃止し、各省の内局又は付属機関とする。(3)各府省の官房及び局中の部の制度は廃止する。(4)総理府は、内閣の首長として行政各部を指揮監督する総理大臣の補佐機関たるに適わしい内容のものとし、現存の各種行政事務はできるだけこれを各省に分属せしめる。(5)各府省の内部機構および地方出先機関をできるだけこれを各省に分属せしめる。

<sup>8</sup> 1952 年の機構改革に呼応して改正された「職員定数規定」による。通商局(428 人)、公益企業局(302 人)、企業局(282 人)、軽工業局(253 人)に次ぐ人数である(通商産業省[1965, p. 655])。

業種のうち産業機械課所管のものを拾うと、金属工作機械、試験機、精密測定器、切削工具、ねじ、歯車、軸受、ミシン部品、時計部品の少なくとも9業種が該当する。かりに職員数が34人であり、全員が機振法関連の業務に従事したとしても、1業種当たり4人弱であることになる<sup>9</sup>。

#### [III-4]. 背景：(3) 政策の変遷

第1次機振法が公布・施行された1956年の日本経済の状況は、「もはや『戦後』ではない」との表現で著名な同年版の『経済白書』が次のように述べて新たな政策の展開の必要性を主張したことによって象徴される。

「われわれはいまや異なった事態に当面しようとしている。回復を通じての成長は終わった。今後の成長は近代化によって支えられる。そして近代化の進歩も速やかにしてかつ安定的な経済の成長によって初めて可能となるのである」(p. 42)。

国民総生産が戦前のピーク水準を上回ったのが1954年、一人当たりの国民総生産が戦前のピーク水準を上回ったのは1957年のことであった。次の1957年度版の『経済白書』は「総説」の大きな部分を「経済の二重構造」<sup>10</sup>の分析にあて、第1次および第2次の機振法下の時期と

---

<sup>9</sup> 橋本[1993, p. 53]が京都機械工具の『KTC30年のあゆみ』(1985年)に基いて紹介する次のエピソードは政策実施上の所管課の重要な役割を象徴している。機器、工具は自動車の機能部品ではないとの理由で機振法の適用から除かれていた自動車用整備器具工具業界で、1959年春に自動車工具メーカーが自動車機械工具工業会を結成して機振法の適用を目指した際のことである。工業会は重工業局自動車課の所管となる予定であったが、作業工具に関しては全国作業工具組合があり、重工業局鑄鍛造課の所管であったから、二重組織となって、工業会の結成が危惧された。作業工具組合のメンバーの了承に加えて、鑄鍛造課長を説得して、9月に工業会が誕生して、機振法適用の道が拓けたという。橋本(同, p. 54)は、鑄鍛造課の「所管」であるよりは自動車課のほうが、機振法融資を受けるうえで好適と判断したのだろうと推測している。

<sup>10</sup> 『白書』にいう「二重構造」は「わが国雇用構造においては一方に近代的大企業、他方に前近代的な労使関係に立つ小企業および家族経営による零細企業と農業が両極に対立し、中間の比重が著しく少ない」(p. 35)という状況につけられた呼び名であり、「いわば一国のうちに、先進国と後進国の二重構造が存在するに等しい」(p. 40)という表現とともに著名になった。しかし、『白書』とともに著名になったこの表現を用いた分析、政策論議、さらに現実に行われた(とされる)政策の妥当性、有効性ははなはだ心許ない。この点については、三輪[1990, Chapter 2], Miwa [1995, and 1996, Chapter 3]を参照。

一致する次の10年間で「経済の近代化と成長のうちに二重構造の解消をはかる」ために「非近代化部門の近代化方策として・・中規模の経営を採算にのるようにし、育成強化することに重点をおくべき」(pp. 37, 40)だと主張した。1960年12月に策定された所得倍増計画は、5つの中心課題の2番目に「産業構造の高度化」、5番目に「二重構造の緩和と社会的安定の確保」をあげた。所得倍増計画は「二重構造の解消」のために中規模企業に焦点を合わせた中小企業政策に大きな重点を置いたのである。このような中小企業政策の重視が、前節に述べたように、機振法の内容、運用方法に重大な影響を与えた。

この時期は自動車産業の爆発的發展に象徴される機械工業の急成長期でもあり、第1次機振法の成立時点は機械工業急成長のスタート時点でもあった。豊田英二[1985, p. 172]が「乗用車と呼ぶにふさわしい車は1955年1月に発表した『クラウン』である」と述べた年の日本全体の乗用車の生産台数は2万台であったが、5年後には17万台、10年後には70万台となり、1968年には100倍の200万台を超えた。乗用車の輸出台数が1万台に達するのは1961年であるが、10万台、100万台に達するのは、1965年、1971年であった。この過程で実現したコストの低減と品質の向上は、部品、そのための素材、生産のための工作機械・設備機械等の品質の急激な向上を前提としている。この時期の日本は慢性的な「外貨不足」の状態にあったこともあり、この産業に関連する分野でも、技術導入、機械の輸入、部品の輸入等が例外的に認められたケースを除いて、資材、機械、部品等のすべてを国内で生産した。つまり、タイヤ、ベアリング、ガラス、鋼材、工作機械などの関連分野から、プレス、機械加工などの加工分野にいたるまで、製品の品質が一斉に向上したことになる<sup>11</sup>。三輪[1996]との対比で留意すべき点は、戦時統制下の工作機械製造業では、需要の急成長に伴って生産量の急拡大とその品質の急改善が実現したが、その過程での工作機械製造事業法の制定や精密機械統制会を通じる政策の実質的貢献にはほとんど見るべきものがなく、需要の急拡大と輸入の途絶による競争業者の実質的な排除こそが大きく貢献したことである。

第2次世界大戦終了からのほぼ10年間は「戦後」の過渡期であり、日本全体とりわけ日本経済の状況とその変化に対応して、政策課題・政策内容ともに激烈に変化した。ここでは、通商産業省[1985b]の目次を示すことによって、1952年7月の講和条約発効までの状況の一面を要約することとする。

#### 第1章 終戦直後の混乱期

「戦後」のはじまり； 初期の占領政策； 経済的混乱とインフレーション； 終戦直後の商工政策； 賠償及び貿易問題

#### 第2章 インフレーションの進行と生産の再開

インフレーションの進行と生産の停滞； 賠償問題の進展と企業再建整備； 生産再開方

---

<sup>11</sup> このような事情については、たとえば三輪[1990, Chapter 4]あるいはMiwa [1996, Chapter 4]を参照。

策と統制の強化； 主要産業の復興政策； 国営貿易と貿易公団； 財閥解体の進展と独占禁止法の制定； 行政機構の改革

### 第3章 産業復興政策の進展

片山内閣の経済政策； 炭鉱国管と傾斜生産の継続； 対日占領政策の転換と賠償、貿易問題； 集中排除と企業再建整備； 産業復興政策の進展； 主要産業の復興政策； 中小企業庁及び工業技術庁の設置； 復興から安定へ

### 第4章 ドッジ・ラインと通商産業省の設置

ドッジ・ライン； 通商産業省の設置； 外国為替及び外国貿易管理法の制定と通商政策； 産業合理化政策の登場； 経済の安定と統制の緩和； 主要産業の動向と通商産業政策

### 第5章 朝鮮動乱期の通商産業政策

朝鮮動乱の勃発と通商政策； 動乱ブームとその後退； 産業合理化政策の進展； 主要産業の動向と通商産業政策； 占領期の終了と日本経済の回復水準

この期間中の日本政府が対応を要した課題の多さ、多様さ、困難さについては議論の必要はないだろう。「商工政策」に限定しても、とりわけドッジ・ラインと1949年5月の通商産業省の設置に至るまでの、「終戦直後の混乱期」「インフレーション下での生産の再開」から「産業復興政策の進展」の期間には、少なくとも従来の「商工政策」の延長線上には想定されていなかった多様かつ困難な課題が山積したはずであり、商工省の役割、「商工政策」の位置づけも従来型のままではすまなかったはずである。あらたに誕生した通商産業省が、「戦後混乱期における、物資増産を施策の中核とする国内経済中心主義より、経済自立を目標として、貿易振興を施策の中核とする国際通商中心主義への転換を意味する」機構改革を行ないつつ、「統制縮小に伴う部局整理」（商工行政史刊行会[1955, p. 512]）によって誕生したことはこのことの象徴の一つである。

通商産業省[1985b]の第2章から第5章には「商工政策」からみた「主要産業」に関する記述がある。第2章で取り上げられるのは、鉄鋼業、電気事業、ガス事業、繊維工業、化学工業の5つであり、第3章で、鉄鋼業、電気事業、繊維工業、化学工業に続いて機械工業が登場するが、「消費財ないし消費財生産用機械（その多くは輸出用）に属するものが戦後の立ち直りの中心となっているのに対し、機械工業の大宗であるとされた工作機械、産業機械が相対的に低迷していることは、この時期における機械工業の復興が、まだ本格的な段階に達していないことを示す」（通商産業省[1985, p. 97-98]）と記すにとどまり、「商工政策」に関する具体的な記述は見当たらない。第4章の記述は、「ドッジ安定政策による緊縮財政と復金の停止により、機械工業特に資本財に対する国内需要は大幅に減少した」ではじまり、商工省が1949年5月に「策定した機械工業の基本対策は、機械機具製品の輸出振興を第一の目的とし、次いで重要産業用機械の量及び質を確保すること、機械工業の基礎部門の育成を図ること、等の目標を掲げたが、その実現は容易なことではなかった」（同, p. 150）と記している。第5章の記述は、「朝鮮動乱による特需は、機械工業の復興に極めて大きな影響を及ぼした」ではじまる。「休戦会談開

始後、機械の生産も総じて停滞におち入った。通産省としては、その原因が一般的な内外景気の後退によるほか、我が国機械工業の国際競争力の弱さにあるとの判断から、競争力強化に力を注いだ」とするが、たとえば、鉄鋼業第一次合理化計画（1951-55年度）や石炭鉱業合理化3ヵ年計画（1952-54年度）等と比較しうる具体的な「政策」の記述は見当たらない。

#### [III-5]. 背景：(4) 産業合理化政策

機振法につながるると同時にその背景となる「産業合理化政策」に注目する必要がある。1949年9月13日の閣議決定「産業合理化に関する件」は「均衡予算の確立、単一為替レートの設定、健全金融方針の推進等に伴い、産業合理化は、我国経済運営上不可欠の要件になったが、この強力な推進を図るため、一 合理化の前提条件として将来の産業構造よりみたる各産業の指導方針の確立を図る。二 合理化は、原則として国際価格への速やかな鞘寄せを目標とする。・・・」と述べ、必要な事項の調査審議を行うため、通産大臣の諮問機関として産業合理化審議会を設置することとした。1949年12月24日に発足した審議会は、発足当初、総会のほかに総合部会、一般部会、それに綿業部会、化繊部会など多数の業種別部会を含む31の部会となり、更に部会がいくつかの分科会に分かれるという、大規模な組織をもつ機関であった（通商産業省[1985b, p.126]）。

1948年以降の経済の安定をめぐる議論のなかで産業合理化の必要性が強く説かれるようになった。ドッジ・プランが、経済自立の達成のために輸出の振興を強く打ち出すとともに、この輸出振興を可能にするため日本の政府及び産業界に激しい合理化努力を迫り、この延長線上に発足した通産省は、「通商政策としては貿易振興を、産業政策としては産業合理化を、それぞれ施策の中心にすえた」（同、p.125）。通産省発足と同時に設置された通商企業局は、つかさどる事務の筆頭に「一 通商産業省の所掌に係る事業の合理化に関すること」（設置法第10条）をあげる合理化政策の推進機関であった。しかし、次の2点に注意する必要がある。第1点は、上述のドッジ・プラン、閣議決定からも明らかなように、当時の最優先政策課題は輸出の振興であり、それを可能とするために産業合理化の必要性が強調されたことである<sup>12</sup>。第2に、通商企業局は必ずしも合理化政策ばかりではなく、企業行政全般を所管するものであり、たとえば昭和初期に大規模に展開された産業合理化運動の推進機関として1930年6月に商工省の外局として設置された臨時産業合理局（1930年6月2日—1937年4月30日）とは位置づけ

---

<sup>12</sup> 第1回の『通商産業省年報』である1949年度版では、あらたに誕生した通産省を「商工省と貿易庁とを打って一丸とした一大貿易事務担当機構」（p.1）と自ら表現している。また、1949年8月15日に発表した第1回『通商白書』は「はしがき」を「『輸出か死か』は、今や英国のみの合言葉ではない。われわれが今、国民各位に通商の現状を率直に訴えんとする所以もまたここにある」（p.5）と結んでいる。

が異なる<sup>13</sup>。通商企業局が通産省の内部部局であるのに対し、臨時産業合理局は、商工大臣を長官とし、商工省内の全部局を動員するものとして設置され、「商工大臣の管理に属し其の所管に係る産業の合理化に関する事務を掌る」（官制第1条）として合理化政策の一元的な樹立・実施にあたった。また、先行して1930年1月20日に設置された臨時産業審議会は、「内閣総理大臣の諮問に応じて産業合理化その他産業振興に関する重要事項を調査審議し、関係各大臣に建議する」ためのものであって、産業合理化審議会と位置づけを異にし、対する諮問の内容も次のようにより広範なものであった：(1)時局に鑑み我経済界立直しの為企業の統制を必要とする産業並に其の統制の方策如何；(2)製品の規格統一及単純化其の他生産技術及管理経営方法等の改善に依る能率増進の徹底的実行を期する方策如何；(3)産業合理化の実行上特に施設すべき産業金融改善の方策如何；(4)国産品愛用の普及徹底を期する為採るべき方策如何<sup>14</sup>。浜口内閣が臨時産業審議会の決議に基づいて設置した臨時産業合理局は、商工大臣の管理に属し、産業合理化に関する事務を管掌した。二部に分かれた合理局の「第一部では、(1)企業の統制、(2)科学的管理法の実施、(3)産業金融の改善、(4)その他産業合理化に関する事項を管掌し」（通商産業省[1985a, p. 130]）た。

1950年に入って本格的な活動を開始した産業合理化審議会が特に重視したのが鉄鋼業と石炭鉱業の合理化であった。当時、炭価特に原料炭等の特殊炭の価格水準が国際水準に比して割高であり、それが鉄鋼業をはじめとする重要産業の自立化を妨げ、価格差補給金等の減廃後の輸出採算を困難にすると考えられたからである。かくして、全産業のあい路が石炭と鉄にあるという認識に立った1946年末以降の傾斜生産方式と同じく、鉄鋼業と石炭鉱業が合理化政策の推進にあたっても重点的に取り上げられることとなった。動乱直前の1950年6月24日の産業合理化審議会答申「鉄鋼業及び石炭鉱業の合理化について」を受けた政府は、8月18日「鉄鋼業及び石炭鉱業合理化施策要綱」を閣議決定した。この要綱を背景として策定されたのが、上述の鉄鋼第一次合理化計画及び石炭鉱業合理化3ヵ年計画である<sup>15</sup>。

---

<sup>13</sup> 通商企業局には調達賠償部が含まれ、これがつかさどる事務を除いても本文中に掲げた第1項の他に6つの項目が並ぶ。たとえば、第2項は「通商産業省の所掌に関わる事業に要する資金の融通を斡旋することその他事業の経理に関する事務を総括すること」であり、第7項は「産業復興公団に関すること」である。1952年の設置法の改正では、企業局に10課が置かれるが、その筆頭である企業第一課のつかさどる8つの事務の第1項「局の事務の総合調整に関すること」に続く第2項「通商産業省の所掌に係る事業の合理化の総合調整に関すること」としてこれが位置づけられている。さらに第7項は「産業合理化審議会に関すること」である。

<sup>14</sup> この時期の産業合理化政策・運動については、通商産業省[1961あるいは、1985a, pp. 128-42]を参照。

<sup>15</sup> 発足時の通産省では、石炭は電力とともに資源庁が所管し、繊維産業、鉄鋼業、化学工業はそれぞれ通商繊維局、通商鉄鋼局、通商化学局が所管しており、組織図がそのまま政策上の重点の置き方を反映していた。

産業合理化審議会では各業種部会の答申に基づいて、総合部会で各部会答申の総合調整を行ない、1951年2月23日第一次答申「我が国産業の合理化方策について」を通産大臣に提出した。その第VII部「各産業に共通する合理化方策」では、第9項「中小企業対策の改善、推進」に続いて、第10項「重点的施策」として、「電源開発及び新造船の拡充並びに造船工業、石炭鉱業及び鉄鋼業の合理化が凡ゆる産業合理化の基礎となる実状に鑑み、これらについて所要資金の確保等に関し、特に一定期間重点的施策を実施すべきである」と述べる<sup>16</sup>。1951年2月の閣議決定「審議会等の設立基準等に関する件」を受けて、通産省設置法の一部が改正され、従来の産業合理化審議会規定に代わる政令に基くものとして審議会が改組された。1952年7月18日に「第一次答申に示された合理化施策の方向を具体化したところ」(通商産業省[1972, p. 96])に特徴がある第二次答申「我が国産業の合理化方策について」、さらに、1953年9月16日に第三次答申「わが国産業の合理化方策に関する答申」が提出された。この間、1953年7月30日には「石炭鉱業合理化対策の基本方向について」「鉄鋼業合理化の基本方向について」が提出された。その後、(1)「わが国産業の輸出競争力強化とそのための「産業の合理化」のスピード・アップが必要であること、(2)従来の主として企業内部の合理化を一般的に促進することから、「産業構造の合理化、企業間の協力および結合体制の整備等」へ重点を移行させること、(3)「新たに産業合理化促進のための諸措置について考慮するため」に、1953年11月1日づけで産業合理化審議会の組織が「従来の産業別組織、いわば縦割り組織から問題別組織、いわば横割り組織へ改組」された。その際に産業別部会に設置された5つの分科会のリストには重工業局関連では鉄鋼分科会が含まれるのみであり、発足時には設置された31部会のリストに含まれていた、産業機械部会、電気機械部会、通信機械部会、精密機械部会、鋳鍛部会などは含まれない<sup>17</sup>。

1951年4月1日の日本開発銀行の発足と1952年3月7日の企業合理化促進法(法律第5号)の成立が産業合理化に関わるこの期間の重大イベントである。従来の緊縮財政から積極財政に転換した1951年度の政府の拡大政策の主役は前年度のほぼ2倍の規模に達した財政投融资であるが、その半分以上が民間に対する資金供給であり、開銀はその主軸的ルートとなった。重要な点は、電力(電源開発)、海運(外航船建造)、鉄鋼(鉄鋼合理化)、石炭(石炭合理化)の政策的要請と密接に結びついた4業種に全体の7割弱が集中され、これらがその後も長期にわたって開銀融資の「四重点産業」としての地位を占めたことである<sup>18</sup>。企業合理化促進法の最大の特徴は、企業合理化促進の手段として減税措置に最重点を置くことである。とくに、第6条の重点産業の近代化機械設備等の特別償却、いわゆる初年度1/2の特別償却は、1951年の租税特別措置法の改正で認められた3年間5割増特別償却制度と並んで「効果がもっとも大きな

<sup>16</sup> 答申については、通商産業省[1972, p. 66-74]を参照。

<sup>17</sup> 発足当時と改組時の組織等については、それぞれ通商産業省[1972]の pp. 44-45 および pp. 109-10 を参照。

<sup>18</sup> 通商産業省[1972, pp. 75-79, pp. 159-]を参照。



ものである」（通商産業省[1972, p. 209]）。この制度は、「機械設備等を緊急に近代化する必要のある重要産業に属する事業」として提出された 66 の業種から、鉄鋼業、石炭鉱業等の基礎産業を中心に 32 業種が政令で定められ、「指定産業」として対象となった。金属工作機械製造業、軸受又は鋼球製造業もここに含まれる。1952 年度から 56 年度までの期間の対象機械設備の取得状況は、総計 1032 億円である。5%以上のシェアを占めたのは 5 業種、製鉄製鋼又は製鋼圧延業の 358 億円、石炭鉱業の 149 億円、石油精製業の 92 億円、染色整理業の 69 億円、セメント製造業の 63 億円である。金属工作機械製造業、軸受又は鋼球製造業はともにそれぞれ 11 億円であった<sup>19</sup>。

1955 年 3 月 1 日に、「国民経済の生産性の向上を図ることを目的として、財団法人日本生産性本部が発足し、同本部を中心とする生産性向上運動が開始され」、「産業合理化施策の展開過程においても大きな意義をもつ年となった」（通商産業省[1972, pp. 113-15]）。この時期には、業種別の合理化法、振興法が、独禁法の適用除外立法として制定されることが多くなった。1955 年 8 月公布の石炭鉱業合理化臨時措置法がはじまりであるが、繊維工業設備臨時措置法（1956 年 6 月）、機械工業振興臨時措置法（1956 年 6 月）、電子工業振興臨時措置法（1957 年 6 月）が相次いで制定された。「いずれも当該業種に関する合理化の基本法であり、同じく政府の指示による共同行為について独禁法の適用除外規定がおかれていた」（同、p. 119）。石炭鉱業合理化臨時措置法が、「出炭を優良炭鉱に集中し、坑内構造を改善し、採炭を機械化するなどの抜本的な合理化によってコストを引下げ、高炭価を是正するものであった」（同、p. 118）に注意する必要がある。すでに 1949 年末に経済 9 原則具体化のための政策として経済安定本部がまとめた 5 項目からなる「総合施策大綱案」の(3)が産業合理化の促進を次の内容で取り上げており、いわば「永遠の課題」がここでも登場しているからである。「すべての企業に対する総花的な割当主義を廃し、優良企業への重点的な資材割当を強調」したが、これは「従来の傾斜生産方式の軌道修正を意味するものである。すなわち傾斜生産が該当産業部門の全ての企業を、その優劣を問わずほぼ一率に取り扱ったのに対し、同一産業部門内でも能率の高い優秀企業に資金、資材を投入する『集中生産方式』が登場したのである。」<sup>20</sup> 対応して、商工

<sup>19</sup> 通商産業省編[1957, pp. 88-91]、通商産業省[1972, pp. 218-21]。

<sup>20</sup> 傾斜生産が目覚ましい成果をあげたとの認識から、機振法に基く政策を含む「産業政策」全体について極めて有効であったに違いないとの漠然とした連想を抱き、それに基いて開始されたかのような印象を受ける産業政策の有効性に関する研究にしばしば目にするから、傾斜生産に関する異なる見方を紹介しておく。私自身もどちらかといえば、ここに紹介する見方に共感を覚えるが、詳細については別稿を期す。「三月危機」とも呼ばれた「1947 年危機克服のため、石炭 3000 万トン生産を目標に今後一切の施策を日本経済再建の最大の隘路たる石炭、鉄鋼に集中し、この一角から経済危機突破の血路を開くこととなり、鉄鋼部門には製鋼用輸入重油と石炭を、石炭部門には鋼材を最重点配分して拡大再生産を図ろうとする『傾斜生産方式』が推進された。その結果は、鉄鋼は予定より減産したにもかかわらず、炭鉱向け出荷の促進により一

省では指定生産資材割当基準の改訂その他の措置の検討を行い、順次実施したが、中心は、産業の「適正操業率」を決定し、「資材割当の方式として需要者選択制をとり、適正操業率に達するまで低操業率工場から逐次次期以降の資材割当を修正または停止する」というものであった（通商産業省[1985b, pp. 127-28]）<sup>21</sup>。

[III-6]. 戦時経済体制との連続性：(1) 戦時統制のその後

機振法の位置づけ、現実を果たした役割等について検討するためには、政策の決定・実施プロセスを条件づける次の2点について検討を加える必要がある：(イ)法制度を含む関連する制度的な枠組み、とりわけ、戦時統制およびそれ以前からの介入主義的な政府の役割に関する制度の変遷と現状；(ロ)業界団体等、戦時統制下およびそれ以前から、業界内の利害調整を行うとともに政策の実行機関とし機能した組織の変遷と現状。結論を要約すれば次の通り。(1)戦時統制に関連する法制度等は少なくともいったんはほとんど完全に廃止された。戦時統制下の商工省あるいは軍需省と戦後の通産省の政策の中心的目的が異なることもあり、その後に機振法制定時までに制定され、整備された法制度の枠組みは、民間経済に対する政府の関与の自由度と強さを保証するものとしては戦時統制下のものと比べて著しく弱いものであった。(2)戦時統制の一環を担った業界団体は戦後いったんは解散あるいは改組され、その後再結成されたものも自由参加が原則であり、少なくとも戦時統制下のような政策実施のための機構の一部としての役割は消滅したから、名実ともに異なるものとなった。

戦時経済体制からの移行は、1945年8月15日の「軍需会社および軍需充足会社の指定取消し」、8月20日の鉄製品製造制限規則、銅使用制限規則をはじめとする鉛・亜鉛・ニッケル等の使用

---

応目的を達したが、同計画が石炭および鉄鋼への傾斜角度が大きかったため、ストック枯渇によって弾力性を欠いていた一般産業に与えた打撃は大きく、また配炭不足による電力不足、輸送力不足は逆に傾斜生産の遂行を制約した」（商工行政史刊行会[1955, p. 578]）。

<sup>21</sup> すでに言及したように、機振法についても、制定以前、第3次機振法のスタート時点をはじめ、つねに同様の課題の重要性が叫ばれ、一向に実行されないことへの強い不満が広範に存在した。三輪[1996]で見たように、同様の要求は戦時統制下の工作機械製造業にも広範に見られたが、ほとんど実行されなかった。さらに、臨時産業合理局設置（1930年6月）の基礎となる臨時産業審議会に対する諮問の第一が「時局に鑑み我経済界の立直しの為企業の統制を必要とする産業並に其の統制の方向如何」であり、これに対する答申の中心の一つである「造船業の統制に関する件」では「我造船業の設備能力の整理を断行し事業の経営を合理的ならしめ生産原価を出来る丈国際水準線まで引下くこと最も必要なりと認む」として、「合同」「聯合」「共同経営」「委託経営」など、具体的な「整理」案を提案している（詳しくは、通商産業省[1961, pp. 15-31]を参照）。造船業に対する政府の関与がなかなか進まなかった点について、簡単には三輪[1996]を参照。

制限規則、軽金属使用販売制限規則などの物資統制立法の廃止で始まった<sup>22</sup>。また、「戦時中物資需給調整の基本計画であった物資動員計画も、敗戦とともに廃止され」<sup>23</sup>た。「戦力破壊、非軍事化が占領政策として強行されるに当って、戦時経済統制もまた破壊ないし廃止される運命に見舞われた。」戦時統制の二大主要根拠法たる「輸出入品に関する臨時措置に関する法律」（1937年9月公布）と「国家総動員法」（1938年4月公布）に基いて発令された「物資統制令」（1941年12月公布）のうち、前者は1945年12月21日公布の「石油業法外13法律廃止法」によって廃止され、1946年1月16日から施行された。後者は1945年12月20日公布の「国家総動員法及戦時緊急措置法廃止法律」により廃止となり1946年4月1日施行となった<sup>24</sup>。併行して、この二大根拠法関係その他単独法規の改廃が行われたが、「戦時物資統制の廃止が軍需充足を目指した生産財関係に多く、存続が消費財関係に多い点に見られるごとく非軍事化、民生確保が主眼目とされた」<sup>25</sup>。また、金融統制については、「臨時資金調整法」は引き続きその効力を有したが、金融機関の中核的統制を任務とした「金融統制団体令」は廃止され（1945年10月24日）、「全国金融統制会」「戦時金融公庫」も解散となった（10月26日）<sup>26</sup>。

機振法との関連では、以上に加えて、1945年10月24日の「総動員物資使用収容令」以下の総動員勅令、軍需工場の国家的管理・監督を目的とした「工場事業場管理令」の廃止および、12月21日の「石油業法外13法律廃止法」による以下の法律の廃止が重要である：「石油業法」「人造石油製造事業法」「製鉄事業法」「重要機械製造事業法」「自動車製造事業法」「航空機製造事業法」「工作機械製造事業法」「軽金属製造事業法」「兵器等製造事業特別助成法」「有機合成事業法」「石油専売法」「戦時行政特例法」「軍需会社法」「輸出入品等臨時措置法」<sup>27</sup>。工作機械に焦点をあわせて見ると、軍需関連の事業であることに起因する法規制、素材とりわけ鋼材の物資統制、さらに、工作機械製造事業法、重要機械製造事業法などのすべてが廃止になったのであり、精密機械統制会も解散した。以上の事情に加えて、金融統制が廃止され、所管官庁も組織の規模・機能とも著しく弱体化し、同時に目的を変更したから、工作機械製造業をとりまく政府の政策に関する環境条件は根本的に変化した。さらに、生産物に対する膨大な需要がほとんど消滅したこと、「兵器等の生産、加工は禁止され、これらに関する生

<sup>22</sup> 商工行政史刊行会[1955, p. 803]。

<sup>23</sup> 通商産業省[1985b, p. 22]。

<sup>24</sup> ただし、前者は「統制空白化による混乱を避けるため」その後6か月間有効とされ、後者は「民生維持、安定」のため、6か月延期された（商工行政史刊行会[1955, p. 517]）。

<sup>25</sup> 以上、商工行政史刊行会[1955, p. 517]。法規の改廃状況については、同、pp. 517-19を参照。

<sup>26</sup> 商工行政史刊行会[1955, pp. 482-83]。

<sup>27</sup> リストは商工行政史刊行会[1955, p. 805]および通商産業省[1985b, p. 21]による。戦時統制の概要について簡単には、三輪[1996, (下), pp. 17-18]を参照。

産設備（軍需会社法適用工場および管理工場）の無許可使用は禁止され<sup>28</sup>た。また次節に見るように工作機械製造業は戦時賠償の主要対象の一つとされ多くの生産設備が賠償指定工場として、その「設備工作機械も設備の良好な管理を妨げない限り」において、「民主復興に役立つ製造機械の製造ないしは修理に対してはその使用が許可される」（日本工作機械工業会[1962, p. 161]）状況に置かれ、その指定が解除されたのは、ようやく1952年4月のことであった<sup>29</sup>。以上の点をも同時に考慮すると、戦時統制下の工作機械製造企業を条件付けた重要な環境条件のほとんどが戦後まもなく消滅したことになる。機振法は、多くの重要な環境条件が消滅した後、激減した需要や生産活動上の制約下での極端に不振な状況をほぼ10年間経験し、その後に登場したのである。工作機械製造業をはじめとする機械工業が戦時統制下の状態のままの形で残り、それを対象とした新たな政策が行われたのではない<sup>30</sup>。

### [III-7]. 戦時経済体制との連続性：(2)統制会の廃止

1941年7月の重要産業団体令（国家総動員法に基づく勅令）に基づいて各産業ごとに統制会が組織された。工作機械を含む商工省機械局精密機械課所管業種によって組織された精密機械統制会に関して三輪[1996, (上), pp. 66-68]で述べたように、統制会の第1の任務のは、所管課（このケースでは、精密機械課）の外郭団体として行政能力を補足することであり、その最

---

<sup>28</sup> 商工行政史刊行会[1955, pp. 583-84]。

<sup>29</sup> 「連合軍総司令部は・・・日米講和条約の発効にともなって極東委員会が廃止されたのを潮時にして、従来賠償指定を受けていた850の軍需工場を日本政府に返還したが、工作機械工業もこのときその賠償指定工場を解除されたのである」（日本工作機械工業会[1962, p. 163]）。賠償指定工場であることの影響の重大さは、次のベアリング工業に関する記述からも伺うことができる。ベアリング工業の復興は工作機械製造業と比べれば格段に早かったが、その合理化の本格化は講和条約の発効＝賠償指定解除の後であった。それ以前にも種々の合理化施策が講じられたが、徹底的なものではなかった。「操業が禁止されていたわけではないので、各工場とも生産を行ってはいしたが、工場設備の現状維持が厳しくいい渡されており、時折りの米軍の臨検を受けながらのことであった。」つまり、「賠償指定工場は表向きは各社の所有であっても、財産管理は極東委員会の監督下にあり、公に既存の設備を廃却したり、大幅にそれを変更することは許されていなかった」のである（日本ベアリング工業会[1965, pp. 29, 32]）。

<sup>30</sup> 第2次大戦後の工作機械産業の極端な不振と同様の現象は、第1次大戦後、や日露戦争後にも存在した。10年以上にわたって「仮死状態」にあった工作機械メーカーが、1932年の上海事変の発生後の政府の要請、政策上の優遇措置にも慎重な対応をし、それが政策に対する重要な制約条件となった。この点に関しては、三輪[1996, (下), pp. 15-16]を参照。機振法開始時の工作機械メーカーをはじめとする政策対象企業が同様の慎重な対応をしたこと、それが政策に対する重要な制約条件になったことは想像に難くない。

大の仕事が、政府の物動計画にそって会員に資材を配布し、工作機械をはじめとする各種精密機器の軍事的増産を達成することであった。1943年に公布された行政官庁職務権限委譲令が各統制会に委譲すべき行政権限の範囲を決めたことにより、名実ともに、戦時経済機構における統制運営機関としての機能を完備することになった。かくして生まれた精密機械統制会は、統制事務を担当するために組織された6部25課からなる大組織であり、会員数も最初の時点で、工作機械関係318社、工具関係40社、軸受関係19社、精密機械関係4社であった。

「統制法規の改廃と併行して、戦争中の各種の民間産業統制機関が相次いで解散又は閉鎖機関に指定された。このうち重要産業団体令（1941年8月公布）に基いて産業別に組織された統制会についてみると、1945年中に自動車（11月24日）、ゴム（12月7日）、鉄道軌道（12月20日）の各統制会が自発的に解散し、1946年に入っても皮革（1月23日）、鉄鋼（2月11日）、セメント（6月21日）、軽金属（9月28日）の各統制会が解散、代わって協議会、工業会等の純民間団体が設立された。特に鉄鋼に関しては、総司令部と商工省の折衝の結果、1946年2月11日『鉄鋼統制会の解散に関する覚書』が交付され、同統制会の解散と、日本鉄鋼協議会の設立が承認された<sup>31</sup>。なお、残った各統制会については、1946年8月6日『統制会の解散並びに特定産業内に於ける政府割当機関及び所要統制機関の設立に関する覚書』によってその解散が命令された」（通商産業省[1985b, p. 21]）。

たとえば、歯車工業では、以下の経緯をたどった（日本歯車工業会[1990, pp. 12-14]）。

(1)1938年4月、「東京歯車製造工業組合」（任意団体）設立。設立総会は翌年7月。当時の組合員数62名。戦時統制下にあつて、歯車業界としても企業間の協調ならびに、情報交換を図る必要が生じ、かつ商工省の指導もあり・・・」。関西においても「大阪歯車工業組合」が設立された（1939年4月）。

(2)1942年10月に軍需省からの全国的な組合結成の通達を受け、両組合が合併して「日本歯車工業組合」に改組、次いで1943年1月に「日本歯車工業統制組合」になった。

(3)終戦により統制組合は解散。1945年12月に任意団体として「日本歯車工業会」に改組、再発足。戦後の混乱期でもあり、商工省の要求により工業会で資料等を集めて提出する程度の業務であった。1948年に「全日本歯車工業会」と改組し、業界の復興をめざし全国的な活動を開始した。

(4)1958年6月5日、社団法人「日本歯車工業会」発足。入会企業74社。

重要な点は、機振法の下では、多くの場合「工業会」と呼ばれる事業者団体（業界団体）が重要な役割を演じるが、機振法下の工業会は、戦時統制下の統制会とは直接の連続性がなく、

---

<sup>31</sup> 当時の「鉄鋼なくして物動なし」という表現に象徴されるように、物動計画の基本は普通鋼鋼材に置かれていた。その統制を担当したことが鉄鋼統制会について特別に言及されている理由である（三輪[1996, (下), p. 38]）。日本鉄鋼協議会は、「商工省の定めた『鉄鋼需給調整実施要綱』にもとづき、品種別業者別の生産割当とこれに要する原材料副資材の斡旋および需要の生産業者への連携等を行った」（商工行政史刊行会[1955, p. 579]）。

工業会及びその事務局の組織、政策遂行上の役割などの点で大きく異なることである<sup>32</sup>。

#### [III-8]. 機振法前史：機械工業振興事業団構想

前述のように、機械工業振興臨時措置法は、先行して検討された「機械工業振興事業団」構想の挫折の後に、急遽とりまとめられた法案が成立したものである。「『事業団』構想と比べた場合に機振法は内容的に後退したものだと評価する点で、与野党を問わず、意見は一致していた。・・通商産業省の評価とも一致し・・そうした評価に基づいて機振法の効果を疑問視する意見が多かった」（通商産業省[1990, p. 569]）。通産省が構想の実現を強く望み、産業合理化審議会機械部会が1955年12月19日の第4回部会で「機械工業振興事業団の設置に関する決議」をとりまとめ、「『早急に実施されるべき最も有力かつ適切なもの』と考える」とし、その推進を熱望した日本機械工業連合会が12月末に通産大臣、大蔵大臣をもたずねて構想の実現を陳情したにもかかわらず、1956年1月30日の第6回機械部会で「機械工業振興事業団構想打切りの経緯」が説明され、構想の実現は見送られた。重工業局が「機械工業振興臨時措置法案要綱」を取りまとめたのが2月20日、これに基づく「法案」が機械部会に諮られたのが2月29日、閣議決定は3月2日、国会上程は3月6日、衆参両院とも全会一致で採択されて公布、施行されたのが6月15日であった<sup>33</sup>。事業団構想挫折の原因と、同構想と機振法との違いがこの法律およびこれに基く政策の置かれた位置、役割、限界に関する有力な情報を含むはずである。

1955年11月に重工業局がとりまとめた「機械工業振興事業団構想について」は、「事業団」の目的を「老朽陳腐化した生産設備の近代化を促進することにより、機械製品の品質の向上及びコストの低下を図るとともに機械工業における生産構造の合理化を促進すること」としている<sup>34</sup>。産業合理化審議会に新たに設置された機械部会がこの構想について4回審議し、上述のように「早急に実施されるべき最も有力かつ適切なもの」と結論づけた。「事業団」は「全額政府出資の法人」であり、初年度の出資額を34億円とし、その資金源としては、余剰農産物の積立円の一部、一般会計よりの投資、機械の貸付けによる代金が想定された。「事業団」の業務の第一は、機械工業振興審議会（仮称）に諮って策定された機種別合理化計画に則って機械設備を選定、購入したうえで、貸与申請企業に貸し付けることであり、同時に、貸与を受けた企

<sup>32</sup> 工作機械製造業に関連する戦時統制下の精密機械工業会と機振法時代の日本工作機械工業会の関係については、IV-2を参照。また、日本ベアリング工業会と戦時統制下の精密機械統制会の関係については注51を参照。

<sup>33</sup> 以上、通商産業省[1990, pp. 565-70]。

<sup>34</sup> 「機械工業振興事業団構想」に先行して、1953年の機械工業振興公社案、1953年11月の機械工業設備更新3ヵ年計画、同12月の重要機械工業近代化対策要綱（設備更新5ヵ年計画）、機械工業設備更新事業団構想などが存在したことおよびそれぞれの構想の概略については、通商産業省[1990, pp. 559-61]を参照。

業の金利、租税負担が著しく低下させることであった。設備機械の貸与という形態をとること  
および貸与企業に大きなフェーバーを与えるという構想は、「自己負担分の資金調達難という  
制約を解決し、近代化のテンポを速める意図を示している。」<sup>35</sup> 第二の業務は「老朽設備」の  
スクラップ化であった。機械設備を貸与された企業は、それに見合う旧設備を供出し、「事業  
団」がそれを「他の下位企業」に斡旋、譲渡するか廃棄し、最終的には近代的機械設備に対し  
て重量換算で 1.5 倍程度の旧設備をスクラップ化することを予定していた。第三の業務は、機  
械設備の国産化であった。国産機械の需要家に 1 年間の支払猶予を与え、国産機採用に伴うリ  
スクの一部を「事業団」が負担するものである。「事業団」業務の対象となるのは、「老朽設  
備」の弊害が著しいと判断された 18 業種であり<sup>36</sup>、後の機振法対象業種とほとんど同じであっ  
た<sup>37</sup>。

これまでに触れた機振法の内容とこの「事業団」構想を比較すれば、主たる違いが、資金の  
調達方法と金額、選定・購入した設備機械を貸与するという形態、および貸与企業に与えるフ  
ェーバーの大きさにある点に容易に気づく。これらの点に、政策の主たる対象となる産業・企  
業の違いを加えれば、リストは完結する。つまり、通産省、産業合理化審議会、対象産業のい  
ずれもがこれこそが最善のものと考えて熱望したものも、以上の点について修正される必要が  
あるという環境下で機振法が成立したのである。

「事業団構想打ち切り」の理由については次のような指摘がある（通商産業省[1990, p. 565]）。

「国の予算化すべき段階において、(イ)事業団という独立の新しい機関を設けることの  
可否、(ロ)現行金融体制の下で同一目的が達せられるのではないか、(ハ)事業団ベースで  
の投資では公平の観点からみて適切かどうか、(ニ)さらに放漫な投資とならないかなど、  
の点から論議せられ、結局は国の財政事情からみて、その実現を見るに至らないことと  
なった。」<sup>38</sup>

「一般会計からの出資が実現しなかったことが『国の財政事情』と表現されている」。既存の  
長期信用銀行や日本開発銀行等の政府系金融機関を通じる貸付けだけでは不足だとの判断に基  
づき、財政資金の出資を得て「事業団」の設立が必要だと主張されているのであるから、この  
結論は、「事業団」構想の基本的な狙いが受け入れられなかったことを意味する。「日本開発

<sup>35</sup> たとえば、1952 年度に実施された工作機械輸入補助金が自己負担分の資金調達難から消化  
しきれなかったという経験があったためといわれる。通商産業省[1990, p. 562]参照。工作機械  
輸入補助金については、同、p. 555 を参照。

<sup>36</sup> 以上、通商産業省[1990, pp. 561-63]。

<sup>37</sup> バルブが加わり、双眼鏡部品が対象外になったほかは同一である（通商産業省[1990,  
p. 571]）。

<sup>38</sup> 通商産業省重工業局『機械工業振興の方途』1956 年、p. 62 から引用された部分である。

銀行による融資は、条件が大幅に緩和されたとはいえ、融資の性質上、設備近代化は金融ベースによる判断に制約されるとともにあくまで企業者の全責任において行うということになる。従って機械貸与の形式をとることにより、これらの困難を克服して積極的且つ画期的な設備近代化を図ろうとした事業団に比して、その設備近代化の程度、テンポにおいて劣ることも亦否定できない」というのが当時の通産省の評価である。さらに、日本開発銀行の特別融資として、通産省は3年間で100億円、初年度30億円の資金枠を確保する予定であったが、1956年度の融資限度15億円、年利6.5%、償還期限は10年程度とされた<sup>39</sup>。

産業構造審議会機械部会の審議過程で提起された以下の論点も上記の結論に影響したはずである。(イ)政策目的が、自動車、電気機械を含む「機械工業の合理化、国際競争力の強化」にあり、そのために、「優秀工場をピック・アップして伸ばして行く」という方法をとるとしたこと。この点に関して、「取り残された中小企業をどうするかという問題」、さらにそれから派生する失業に関する懸念が提起された。(ロ)既存の政府系金融機関などの業務との整合性があるか、現行金融体制下で同一目的を実現できるのではないかという批判である<sup>40</sup>。(ハ)「事業団」構想では機械を貸与された企業にあまりに大きなフェーバーを与えすぎることになり、通産省の振興対策は手厚すぎないかという批判である。

以上の理由で挫折した「事業団」構想に替わって取りまとめられ、国会でも全会一致で採択された機振法が、資金規模、投資リスクの企業負担、金融ベースによる審査の追加の3つの点で「事業団」構想と比べて内容的に後退したものだという点で与野党の評価は一致していた<sup>41</sup>。国会審議でも、「指定もれの中小企業に不利益になる点が繰り返し修正すべき点が指摘され」、参議院では「本法による貸付の対象とならない中小企業が競争条件の上で不利になるおそれがある」として、その点への配慮を求めた付帯決議がなされた。過程で、鈴木重工業局長が、機振法は「従来のものにプラスしてやっている中小企業対策」だと述べたし、機械部会で用いた「優秀工場」という言葉に代えて、振興の対象を「中小企業のうちでも中堅」「中堅機械工業」などと表現した<sup>42</sup>。開銀融資の資金枠から対象事業の範囲は強く制約を受けた点は前述の通りである。

### [III-9]. 機振法下の政策の進め方：(I) 業界団体の役割

<sup>39</sup> 通商産業省[1990, pp. 564-67].

<sup>40</sup> 日本開発銀行[1963, pp. 294-95]は、「事業団」構想が「現行金融体制からみて種々問題があり反対意見が強かったので、その一部を承継して臨時措置法案が急遽作成されたのである」と記す。

<sup>41</sup> 通商産業省[1990, p. 569].

<sup>42</sup> 通商産業省[1990, p. 570]。1938年の工作機械製造事業法制定時にも、保護助成の対象を大規模事業者に限定した点について議会の非難が強く、政府は運用に際し中小工業者の保護助成に配慮することを約した(三輪[1996, (下), p. 21])。



第2節で紹介したように、機振法の対象として指定された業種では、業種ごとに策定された合理化基本計画が機械工業審議会に諮問決定され、これに基づき各年度の実施計画が決定告示され、この実施計画に基づき合理化設備を設置するために必要な資金について開銀の特別金利による融資を受けるための推薦が行われる。合理化基本計画に定める事項は次の4点である(第2条第2項)：(1)1960年度末における特定機械の性能または品質、生産費その他合理化目標；(2)新たに設置すべき設備の種類、資金の額その他合理化に必要な設備の設置に関する事項；(3)くず化、転用その他の方法により処理すべき設備の種類、処理の方法その他合理化のため必要な設備の処理に関する事項；(4)前各号に定めるもののほか、生産技術の向上、能率の増進その他合理化に関する重要事項。このための事務を担当する所管課の人員配置は、前述の如く、産業機械課を例にとると、1956年指定の機振法対象業種のうち少なくとも9業種がその所管であり、重工業局の職員定数204人を同局所属の12課で割った1課あたりの平均職員数17人と比較すると、職員全員が機振法関連の業務に従事したとしても、1業種当たり2人弱、産業機械課の職員数がその2倍の34人だとしても、1業種当たり4人弱にすぎない。ここに業界団体が登場し、重要な役割を果たす。

業界団体、さらに業界そのものの範囲がすべてのケースで明確だったわけではないし、業界団体の業界内における地位・その役割も一様であるわけではない。ここでは、米倉[1993]に従って、金型工業のケースを紹介しておく。機械工業審議会では、指定業種毎に諮問機関としての部会が設けられ、各業種の具体的方針と設備近代化の細則が決められることとなった。1956年6月の機振法施行以前には業界団体が存在しなかった金型工業のケースでは、東京、名古屋、大阪地区の主だった金型業者に事前の呼びかけが行われ<sup>43</sup>、1956年3月に第1回精密金型合理化懇談会が開催され、金型工業の近代化、合理化とその振興策が検討された。これを受けて1956年4月に生まれた民間企業の任意団体である金型懇談会が金型製造業の振興計画の原案を策定していくが、金型部会には金型企業の代表者に学識経験者と金型ユーザーである企業の代表者が参加した。その結果、「企業・学識経験者・ユーザーの総意として『金型製造合理化基本計画』を作成し、技術、生産計画、適正経営形態、を分析するとともに、振興法の対象基準を明確化した」(米倉[1993, pp. 263-64])<sup>44</sup>。また、歯車工業では、機振法の指定業種になるための条件として歯車の精度規格を制定する必要があるため、機振法の制定公布とともに1948年

<sup>43</sup> それ以前にも、「関東地区にはプレス型の型親会、鍛造型の飯塚会、ゴム型の十日会、碍子型の東京碍子型協同組合、ダイカストの東京ダイカスト懇談会など、中小からなる同業者がそれぞれ懇談を中心に連絡を保っており、組織化の下地を形成していた」(米倉[1993, p. 262])。

<sup>44</sup> 粉末冶金、ダイキャスト、強靱鋳鉄、金型の4業種の合理化基本計画が特定機械工業18業種の最初のものとして1956年9月に決定された(『日機連会報』1956年9月号)。また、「その基本計画を普及し、金型産業に関する技術・情報の伝播を行う機構として、日本金型工業会が全国約210社の組織として1962年11月に結成された」(米倉[1993, p. 264])。

に活動を開始した全日本歯車工業会が技術委員会を設置した。合理化基本計画要綱の決定は1956年10月、社団法人日本歯車工業会の発足は1958年6月（入会企業74社）である<sup>45</sup>。

合理化基本計画は、当該特定機械工業全体を通じての計画である。たとえば、個々の企業者に関する投資計画、生産計画は内容とはならず、各個別企業は、合理化基本計画に掲げる目標や措置を参考として自社の各種計画をそれぞれに定めればよい。開銀の特別融資準則は、合理化基本計画を達成するための資金であって通商産業大臣が融資条件について特別の配慮を希望して申入れのあったものに限り、特別融資を行う旨を定める。合理化基本計画が決まると、これに沿った各年度の合理化実施計画が決まり、開銀に対する企業推薦が行われることになる<sup>46</sup>。

「合理化」政策を典型とする政府の対産業政策の策定・実施に業界団体が重要な役割を演じるのは珍しいことではない。第2次大戦後の日本では、製造業にかぎらずほとんどの対産業政策が業界団体を通じる関係企業との密接な連係プレーを前提として立案・施行された<sup>47</sup>、同様のシステムはそれ以前にも広範に存在する。三輪[1996]でとりあげた精密機械統制会や造船統制会、それらに先行する日本工作機械製造工業組合・全国工作機械工業組合や造船組合連合会、さらに先行する工作機械製造業組合や造船連合会の果たした役割はその例である。先に触れた臨時産業合理局（1930年6月2日設置）に象徴される昭和初期の産業合理化運動<sup>48</sup>では、企業統制、とりわけ「中小工業に相当なる統制を加うる」ことが主要な課題の一つとされ、臨時産業合理局に設置された6つの常設委員会の一つである統制委員会の任務は、各企業の全般にわたる企業統制に必要な一切の基礎資料を調査・収集・整備するとともに、日本における企業統制の現状を明らかにし、統制を必要とする産業の種類及びその統制の方法を明らかにすることであった。ここでも、「各業態に応じて斯業の統制改善の具体的方法に関し調査・審議するものとして、業態別に主として関係業者をもって臨時委員会を設置したものが多い。そしてこの種委員会は当該企業の態度、その他の事情にかんがみ、その設置を適切であると認めたものから順次に設置していった」（通商産業省[1961, p. 70]）。政府および「カルテル統制を法的強制力によって補強しようとする要望を強くもつ」企業側の要望を受けて、統制委員会は1930年12月に「企業統制に関する法制に就いての決定」を決議し、この決議の趣旨に沿って

---

<sup>45</sup> 日本歯車工業会[1990]、『日機連会報』1956年11月号を参照。

<sup>46</sup> 『日機連会報』1956年9月号, p. 7, 同1957年2月号, p. 9。後者で、1956年9月時点で合理化基本計画が決定した4業種の企業推薦がすでに終了しており、10月に決定した第2陣の4業種の企業推薦間近と述べるから、基本計画決定後3ヵ月程度で企業推薦が行われるということになる。

<sup>47</sup> たとえばMiwa[1996, Part III, とりわけChapter 8]を参照。

<sup>48</sup> その指導理念は「自由競争の否定である協調とコスト低下の2つ」であって、「この2つの理念にそって行われる方策を総称して産業合理化とするもの」（通商産業省[1961, p. 8]）であった。

立案・成立したのが「重要産業の統制に関する法律」（1931年4月1日公布）である<sup>49</sup>。

このような産業構成メンバーの「全員参加型」の部会で策定される合理化基本計画は明確な政策意図に基く誘導あるいは強制なしに一部の企業グループを重視した産業合理化あるいは産業再編成に向けたものとはなり得ない。しかるに、先述の如く、そのような明確な政策意図の欠如は、機振法以前から第1次および第2次の機振法の期間中を通して、場当たりの表現され、基本的欠陥として指摘されたことである<sup>50</sup>。

提示された誘因が各企業にとってどれほど重要であったかは産業により、企業により、時期により一様ではないから簡単に評価できることではない。ここでは、決定的重要性、優先順位を必ずしももたなかった点を示唆する事例を紹介しておく。ベアリング（軸受）工業のケースである。1956年9月、機械工業審議会軸受部会は機振法にもとづいて1960年を目標とする合理化基本計画の作成に着手した。しかし、細目において意見の一致をみず、基本計画が画定しないといういわゆる神武景気が到来し、各社は大綱において通産省の合理化の線に沿いながら、独自の計画で設備投資を開始した。合理化基本計画が軸受部会の審議を経て通産大臣によって告示されたのは1959年11月20日のことであった<sup>51</sup>。

[III-10]. 機振法下の政策の進め方：（2）通産省の企業推薦と開銀融資

---

<sup>49</sup> 通商産業省[1985a, pp. 136-37]。臨時産業合理局の長官は商工大臣をもってこれにあて、専任のものは、事務官、技師、属、技手でわずか13人の職員がおかれたほか、商工省各局長および関係課長をもって合理局に兼任させた。また学識・経験ある者のうちより選任して若干名の顧問がおかれ、さらに重要事項を調査させるため多くの委員会を置いた（通商産業省[1961, p. 31]）。

<sup>50</sup> とりわけ第1次および第2次の機振法の時期である昭和30年代に盛んに利用された業界の「自主調整」に大きく依拠する対産業政策あるいは産業内調整は、構成メンバー間の利害対立が深刻なケースでは、政府が法律に基づく介入権限を与えられた場合にも有効に機能しなかった。この点についてはMiwa[1996, Part III, とりわけ Chapters 9, 10]を参照。なお、開発銀行の審査の役割については後述。

<sup>51</sup> 日本ベアリング工業会[1965, pp. 40-41]。このことを反映して、ベアリング工業に対する特定機械貸付は、1959年度まではゼロ、1960年度にようやく2億7500万円となる（日本開発銀行[1963, p. 297]）。ベアリング工業では、戦時中の精密機械統制会会員が主体となり日本ベアリング協会が1946年4月に設立されたが、1948年7月に連合軍の命令により閉鎖機関に指定され解散した。かわって協会会員44社が産業団体の構成基準に基づき独禁法に触れない団体として同月に設立したのがベアリング協会であり、全国的機関であることを示すために日本ベアリング協会と改称したものが機振法開始時の業界団体である。1963年8月に日本ベアリング工業会に発展的に改組（日本ベアリング工業会[1965, pp. 103-4]）。

個別企業は合理化基本計画に掲げる目標や措置を参考として自社の投資計画、生産計画を定める。開発銀行の特別融資を希望する企業は通産大臣の推薦を申入れ、通産大臣は合理化基本計画に沿った各年度の合理化実施計画を定めると同時に、開銀に対する企業推薦を行う。検討のポイントは、(イ)推薦を受けるために満たすべき条件は何か、(ロ)明示された条件の他に裁量権が強力に行使されたか、(ハ)推薦された融資案件のうちどれほどが現実に開銀によって受け入れられたか、(ニ)ほとんど100%受け入れられたのでなければ、推薦案件の中から何が選択されたのか、選択のための基準は何か、の4点である。これらの点のそれぞれに関する満足すべき情報は得られないが、ここでの関心をおおむね満たす結論を得ることはできる。

機振法による機械産業振興策が資金量の厳しい制約下に置かれたこと、その結果として対象業種を選択する必要があったことは上述の通りである。このことを反映して、各業種に割り振られた融資予定額、それを念頭に置いた通産省の企業推薦額も厳しく制限されていた。特利での融資であるから、設備投資を計画する企業は可能なかぎり多くの融資を希望する。当然、膨大な超過需要が生まれる。いわゆる神武景気が到来したため、多くの企業の設備投資計画が膨らみ、超過需要はますます大きくなったはずである。他方、機振法成立の経緯から合理化基本計画がとりわけ大企業を典型とする業界内の有力あるいは優良企業を重視するものとはなりえなかったし、業界団体との密接な関係プレーを前提とする政策の実施方式は合理化基本計画に明示された基準に加えて通産省が裁量的に強力な基準の実現を図ることが不可能であることを示唆する。結局、明示された基準を満たした計画であっても申請が受け入れられるとはかぎらないとの前提の下に多くの申請が提出され、その一部が選択され推薦されたはずである。その際の選択基準は申請企業を納得させるものでなければならず、結果も一部の企業あるいは企業グループに偏っているという印象を与えるものであつてはならなかつたはずである<sup>52</sup>。

----- 第2表 -----

第2表は、1956年度から1963年度の期間にわたる、各年度のごとの開銀融資の指定設備工事（合理化基本計画に更新拡充投資目標が掲げられ、開銀が融資対象とする設備）費、融資申込額、推薦額、融資額等、および関係比率の推移を示したものである。第1次機振法の期間の平均で、指定設備工事費に対する申込額の比率は67.5%、申込額に対する推薦額の比率は75.2%、推薦額に対する融資額の比率は79.9%であり、指定設備工事費に対する融資比率は40.6%である。この中で、もっとも比率が高いのが推薦額に対する融資額であるが、通産省、開発銀行、業界団体、各企業の間にはさまざまな情報の交換を含む連携プレーが展開されたと考えられるから、ここからただちに通産省が融資対象の選択の決定権を把握し、開発銀行はこれを自動的

<sup>52</sup> これらの点は、たとえば、自動車産業でアSEMBラーが長期的な取引関係にある各企業間への取引量の配分の際に考慮すべきことと共通である。この点に関しては、三輪[1990, pp. 92-94]あるいはMiwa[1996, pp. 78-79]を参照。

に受け入れたと結論づけることは早計だろう。

詳細な点にわたる政策装置に対する各企業の反応として具体化する「申込」の決定プロセスにまで立ち入るための情報は得られない。観察事實は、初年度は指定設備工事費に対する申込額の比率が高かったが、次年度以降大きく低下したことである。想像できることは、申込んでも推薦されるとはかぎらないこと、推薦されても融資を受けられるとはかぎらないことが広く認識されたことと、一度目のプロセスを経験・観察することにより融資獲得可能性に対する何らかの情報を各企業が取得したことである<sup>53</sup>。これに基づいて、次年度以降の各企業の戦略が修正されたと考えられる。次の『愛三工業三五年史』の記述は、2度の失敗にもめげず融資獲得の努力・申込を行ない成功した例である。もちろん、努力を異なる方面に向けた企業も少なくなかったはずである。

「1957年2月に公布された『自動車部品製造業合理化基本計画』により、合理化計画の策定を意図した各種の基礎資料を策定し、通産省重工業局自動車車輛課に各調査表を提出したことによって、当社の合理化資金特別融資はそのスタートを切ったのである。／・・1957年度、1958年度と特別融資申請の回を重ね、1959年度に至り、通産省から、機械工業振興法に基づき、自動車部品メーカーとして日本開発銀行の特別融資の推薦を受けるにいたった」（pp. 59-60）。

通商産業省[1990, p. 576]は「優秀工場の選定」と題して、選定プロセスを概略以下の如く記述している。

合理化基本計画策定後の優秀工場の選定は、通産省重工業局が行う技術審査と開銀の金融ベースの審査の2段階に分かれる。技術審査は機振法の運用のために設立した機械振興協会において重工業局の各担当課の課長補佐以下の事務官と技官が中心となって行われ、融資希望企業の提出書類に基づき、企業の経営、技術の責任者からヒアリングをするという方法がとられた。担当課がヒアリング対象企業を決め、企業の技術力、とくに技術者の水準を重視して対象企業を選定し、さらに経営力もみた。導入機械の選定に際しては当該機械の導入によってどの程度の工数削減、不良品率の低下、加工制度の向上が期待できるかが検討された。優秀工場の選定に際しては、業界団体の組織が整備されているケースでは作業が容易であった。開銀の金融ベースの審査では、需要見通しと合理化計画が現実的かどうかの金融的評価が行われ、返済能力が審査された。

---

<sup>53</sup> 1956年度・1957年度の特定期械資金枠合計35億円に対する推薦金額は79億円弱に達した。これに対する貸付承諾は142件48億円強であり、推薦件数の約20%にあたる37件は融資が成立しなかった。「これは推薦企業のうち、企業の体力に比べ投資規模が大きすぎる懸念のものがあつた、また本行側の資金事情もあつたためである」（日本開発銀行[1963, p. 296]）。

ポイントは、職員全員が機振法関連の仕事に従事したとしてもせいぜい1業種2人から4人程度の担当課が中心となって一体何ができたか、業界団体およびそれを構成する各企業との連携プレーの役割が何かという点である。大方の業界メンバーの納得を得られる結論であること、中小企業政策であって優秀・有力企業をとりわけ優遇するものであってはならないとの制約下のものであることという条件を満たす必要があり、結果について、前述の如く、「長期的には確たるビジョンがないまま、便宜的に機振法が運用され」（米倉[1965b, p. 20]）たとの評価を受けたのだから、合理化基本計画に明示された内容を超えて通産省が強力な政策を実施したと考えるのは適切ではない<sup>54</sup>。

### [III-11]. 機振法下の政策の進め方：(3) 日本開発銀行の融資

日本開発銀行は、与えられた枠内で、「貸付および保証業務に関し自ら判断を下す責任がある。それ故、開銀は貸付と保証に関し、対象会社や資金の使途、ならびにこれら貸与・保証の金額さらに貸付条件を自ら決定する。／開銀法と定款の規定によれば、開銀の行う貸付・保証はそれらが返済確実と認められ場合に限るとされている<sup>55</sup>。したがって、開銀は、各借入申込人の財務状態および対象工事の技術的側面を十分に審査する方針をとっており、返済の見込みが十分なものにのみ貸付ないし保証を行なっている」（日本開発銀行[1963, pp. 4-5]）。機振法に基く融資に関しては、1956年3月3日に「通産省と大蔵省との間に特定機械融資に関し1956年度の資金量を15億円とすること、貸付条件（利率6.5%、期限は10年程度と認め、機械代金全額貸付も行ない、かつ、担保徴収条件を緩和するなど）について了解が成立した。」融資を担当する開銀は、「同年8月『特定機械工業に対する融資の取扱要領』を制定し、貸付条件については上記両省了解事項の趣旨に沿うことになった<sup>56</sup>。・・・1958年5月の機構改革に際し、営業第三部にて特定機械業務を集中処理しうよう体制を整備した」（同、p. 296）。

<sup>54</sup> 機振法に先行する「機械振興事業団」構想は従来の社会政策的発想とは異なり、優秀工場をピックアップして伸ばすという方針の採用を目指したが、「優秀工場の選定にあたっては『客観的な基準に適合したものを選ぶ』」こととし、「裁量の余地を小さくし、恣意性を排除し、公正を維持しようとした」（通商産業省[1990, pp. 563-64]）。機振法下での政策がこれと大きく異なると考えるべき理由はない。この時期を中心として積極的に展開された中小企業政策のもっとも顕著な特色がその「総花性」にあった点とも以上の点は整合的である。たとえば、横倉[1984, pp. 462-65]、三輪[1990, pp. 42-45]、Miwa [1995, 1996, pp. 52-55]参照。

<sup>55</sup> 日本開発銀行法第18条第2項および定款第15条第4項である。日本開発銀行[1963, 資料、pp. 4, 12]を参照。

<sup>56</sup> 実際には、第1次、第2次、第3次の各機振法下での平均融資期間は、それぞれ、5.7年、5.6年、6年程度であった（日本開発銀行[1976, pp. 454, 456]）。

ここでの検討のポイントは、(イ)「優秀工場の選定」さらに「具体的な長期的ビジョンに基づく産業体制整備」などの推進への積極的貢献が開銀に期待されたか、(ロ)期待されたとして、与えられた制度的制約の下で可能であったか、(ハ)可能であったとして、能力を有したか、(ニ)現実に貢献したか、の4点である。4点のすべてについて結論は容易には導けないが、(イ)(ロ)の点に否定的であれば、能力の育成・保持は図られず、結果として存在しなかったはずであり、現実の貢献はほとんどないはずである。

財政投融资計画が策定され予算が承認された後、経済企画庁が毎年「政府資金の産業投資に関する運用基本方針」を作成し、内閣の承認を得るが、これは開銀を含む政府金融機関が、資金を貸し付けるに当たって考慮すべき政策上の配慮をきわめて概括的に述べる。大蔵大臣はこの基本方針に沿って、毎年開銀およびその他政府金融機関の貸付計画を定める。この貸付計画は、これらの機関が特定産業に対して行なう貸付金の配分を概括的な分類によって定める。また、大蔵大臣は、開銀法の報告および検査に関する諸条項に基づく監督権を与えられている<sup>57</sup>。以上の条件に、先述の、貸付・保証は返済確実と認められる場合に限りとする定款の規定が制約として加わるから、(イ)(ロ)に関して自然な回答がいずれも「否」であり、(ハ)の「能力」は、むしろ、返済の見込が十分か否かを判断するために必要なものとしてその蓄積が期待されるものだと考えるべきだろう。機振法自体、それに基づく業種毎の合理化基本計画が「具体的な長期ビジョンに基づく産業体制整備」的内容を備えることができなかった（つまり、そのような当事者間の合意形成と国民的支持の獲得に失敗していた）状況下で、以上の制約下にある開銀がその形成・実現を強く期待され、自らも積極的貢献を志向したと考えることには無理がある。

1951年の創設以来、開銀は少数の基幹産業に対して貸付を行なってきた。第1次機振法スタート時点である1956年度の貸付残高総額3,835億円のうち、52.9%が電気業、31.9%が水運業、7.5%が石炭鉱業とこの3産業で合計92.3%を占めていた。製造業は全体で5.9%を占めるにすぎず、このうち第一次金属製造業が2.2%、化学工業が1.0%、繊維品製造業が0.9%、輸送用設備製造業が0.7%を占め、機械製造業は化学工業のほぼ1/10の水準であった<sup>58</sup>。貸付・保証は返済確実と認められる場合に限りとする定款の帰結として予想される、蓄積が期待される審査能力は返済の見込が十分か否かを判断するために必要なものだという上記の点に加えて、機械産業に対する融資実績がほとんどないことの帰結として少なくともスタート時点ではこの分野での融資に関しては返済の見込が十分か否かを判断する審査能力すら備えていなかったと推測するのが自然だろう。上記の「1958年5月の機構改革に際し、営業第三部にて特定機械業務を集中処理しうる体制を整備した」との記述はこの点に対する組織的対応を示すし、米倉[1965a, p. 36]の次の記述はこのような事情を反映したものである。

<sup>57</sup> 日本開発銀行[1963, p. 4]。

<sup>58</sup> 日本開発銀行[1963, 資料, pp. 24-25]。ただし、第一次金属製造業（鉄鋼業）や化学工業では1950年代前半を通じて融資残高が絶対額で減少している。

「すでに第1次機振法において融資実務を担当してきた開銀は、5年間の経験の上に斯業に対してある程度の認識をもつとともに、内部の融資事務体制を強化し、さらに融資対象適格企業を事前に選定、調整するヒアリングに積極的に参加して、関係省庁との間に意志の疎通を図ることにより、融資決定のスピード化に努めた。なお、開銀では、1962年度以降、金融ベースをも加味した特定機械工業融資基準を決定して、その政策融資としての性格を明瞭にし、融資の重点化を図っており、1964年度においても開放経済体制に即応する企業の体質改善、経営基盤の強化の促進を前提として、(1)共同行為—生産体制の整備、(2)輸出振興、(3)技術開発・・・を基準として融資期待工事の緊要性、妥当性を判断している。」

この記述は以下の3点を示唆している。(イ)開銀が機械産業に対してある程度の認識を持ち、内部の融資事務体制を整えたのは、第2次機振法の時期以降である<sup>59</sup>。(ロ)対象適格企業の選定・調整のためのヒアリングに参加して、関係省庁との間に意志の疎通を図るようになったのは、そのような体制整備後のことである<sup>60</sup>。(ハ)金融ベースをも加味した特定機械融資基準を決定して政策融資としての性格を明瞭にしたのは1962年度以降のことであり、それ以前は「金融ベース」の審査を行なっていた<sup>61</sup>。以上の状況下で行われた融資の返済実績はきわめて良好であった。1964年11月末現在の開銀の特定機械融資残高は362件、745口、21,969百万円であるが、「業績不振あるいは資金繰難等その他の理由により開銀融資の返済がとどこおっている、いわゆる延滞件数はわずか6件と、全体の1%にも満たず、開銀が融資対象としている基幹産業外その他の業種に比しても、斯業の取引状況は全体としてきわめて優良な部類に属している

---

<sup>59</sup> 米倉[1993, pp. 282-83]は、日本開発銀行[1958, pp. 30-31]から、審査部に関連した「審査事務には技術的な知識と判断が必要なため、15-16人の技術嘱託も配属されており、主に技術的審査に当たっている」との記述を引用して、「とされたように、専門の技術審査官が指定機械の購入に関して技術審査を行っていた」と続けるが、誤解を生む可能性がある。引用部分は「審査という特殊業務のため、課ごとの業種分担を定めず、別個に石炭、電力、海運などの業種別グループが設けられ、機動的に運営されている」に続くから、全分野で15-16人の技術嘱託が配属されていたにすぎず、当時の融資先からみて機振法関連融資を念頭に置いた技術嘱託はここにはほとんど含まれなかったはずである。

<sup>60</sup> 前掲第2表の、推薦額に対する融資額の比率が上昇して1963年度に100%となる観察事実は「意志の疎通を図る」という記述と整合的である。もちろん、断然有利な特利での融資には超過需要が存在するから、この中から返済確実な融資案件を選択して割当を行なうためになぜ整備された審査能力が必要なのかという基本的な疑問が依然として残る。

<sup>61</sup> もっとも、「長期的には確たるビジョンがないまま、便宜的に機振法が運用され」(米倉[1965b, p. 20])たと評価する著者が、「政策融資としての性格を明瞭にし、融資の重点化を図」とする意思が実現した、あるいはしつつあると認識していたわけではないだろう。



といえる」（米倉[1965a, p. 38]）<sup>62</sup>。

最後に、機振法による開銀融資が6.5%の特利（特恵金利）によるという点にコメントしておく。(1)「少数の例外はあるが、開銀は、円貸付については、電力・海運およびその他特定産業に対して6.5%（・・・）、その他の産業に対してはそれよりも高い利率、8.7%の利率を課している。・・・1962年3月31日現在、6.5%の利率を適用されている貸付は開銀貸付残高の87%を占め、8.7%の利率のものは残余のほとんど全部で」（日本開発銀行[1963, p. 6]）ある。従って、機振法による融資が特利によるとしても、例外的に特別な優遇措置だというわけではない<sup>63</sup>。(2)第2次機振法下では、特利ではなく開銀の標準貸出金利8.7%を適用した<sup>64</sup>。つまり、第2次機振法以降では、標準金利を適用されるむしろ例外的分野として機械産業が位置づけられたのである。

#### [III-12]. 機振法下の政策の進め方：(4) 開銀融資の「呼び水効果」（補論）

機振法による開銀融資に言及する文献のほとんどはその「呼び水効果」を積極的に評価する<sup>65</sup>。産業構造調査会[1965, pp. 149-72]、杉山[1966b, p. 10]、通商産業省[1990, p. 579]、橋本

---

<sup>62</sup> 1961年後半の金融引締めで端を発する民間設備投資の沈静化を契機として工作機械を典型とする設備投資関連の機械工業は長期にわたる不況あるいは停滞状況を経験した。東京商工興信所『興信特報』によって1965年度中に経営の行詰りを報じられた工作機械メーカーは100社を超え、1964年から1965年にかけての2年間に工作機械工業会所属の中堅メーカーが13社倒産した（日本長期信用銀行調査部[1966, p. 53]）。このような過程での少ない延滞件数だという点に注意する必要がある。

<sup>63</sup> たとえば、中小企業金融公庫の貸付の80%が基準金利による一般貸付であり、20%の特別貸付もそのごく一部を除けば基準金利を小幅に下回る金利が適用されるにすぎず、「特別」扱いされる貸付は極めて例外的な存在である。Miwa[1995] or Miwa[1996, pp. 54-55 and 246]を参照。

<sup>64</sup> 米倉[1965a, p. 35]。米倉によれば、「1950年代後半の好景気から各企業の体力も強化され、金利負担能力も増した」ためだとされる。また、米倉は続いて、「なお機振法の政策的意義を考慮して融資期間に応じて標準金利と特恵金利の差額2.2%につき一定の免除期間を設けて、実質金利が7.5%になるように配慮している」と述べる。たとえば、日本開発銀行[1976, p. 456]が掲げる7.5%という数字はこれのことである。

<sup>65</sup> この点は、開銀融資全体、中小企業金融のためのものを含む政府系金融機関による政策融資全般、さらに「メインバンク」の役割を重視した民間の融資についても同様であり、融資を典型とする「金融機関」の行動全体についてあてはまる（たとえば、開銀融資については、鶴田[1982, p. 74]を参照）。ここでは、機振法下の開銀融資に関心を限定するが、私は、以上のほとんどすべてについて懐疑的である。中小企業金融を中心とする政策融資については Miwa

[1993, p. 58]、米倉[1993, pp. 274-75]などが例である。(イ)「呼び水効果」が何のことか、(ロ)発生メカニズムはどのようなものか、(ハ)効果があると判定する根拠は何か、(ニ)効果の規模はどの程度かなどという基本的な点でいずれもが説得的な情報を提供していないし、基本的な点で広範な合意があるとも思われない。私は、以下に述べる理由で、かりに「呼び水効果」と呼ばれるものが存在したとしてもさほど重要ではなく、開銀融資は、融資を受けた企業に対して(市場金利と開銀融資金利の差) x (開銀融資額) x (融資期間) と等しい金額の補助金を供与する以上の効果は持たなかったと考える。この補助金が各企業の設備投資行動に与えた効果、それが潜在的な新規参入企業を含めた補助金を受けない企業の行動に与えた効果、さらに各産業、日本経済全体に与えた効果等については、一層慎重な検討が必要である<sup>66</sup>。

「呼び水効果」を重視する主張のおおよそのイメージをつかむために、通商産業省[1990, p. 579]の説明の概要を紹介しておく。

呼び水効果とは「財政資金の投入は、企業の信用力を高め、市中金融機関からの貸出枠を増加させる等」<sup>67</sup>の効果である。低利、長期の資金を融資されることによって借り手の債務負担が軽減するという「信用力を強める」効果とともに、既述の2段階の審査が、市中銀行にとっては自ら行うべき審査を代位し、事実上審査コストを零にしたことであり、審査に合格したことは貸し手の市中銀行にとっては融資に伴うリスクが低減したことを意味した。この呼び水効果によって、対象企業には、従来運転資金しか借入れできなかったりまったく取引のなかった市中銀行から設備資金借入れが始まることがあった。また、開銀は増資の実施を融資承諾の条件とした例が多く、これによって企業経営者は増資を株主に説得することが容易になった。

2段階の審査とは、上述の技術審査と金融ベースの審査のことであるが、本当に主張されているような効果が開銀融資によって生まれただろうか。少なくとも第2次機振法時代の半ばま

---

[1995]、「メインバンク」に焦点を合わせた議論についてはMiwa [1996, Part III, とりわけChapter 6]を参照。

<sup>66</sup> 米倉[1965b, p. 15]の第II節で紹介したの指摘のように、「機振法が法律に通有の弾力性を欠き、わが国機械工業の発展段階に十分即応しえず、その運用が斯業の切実な要望、そのおかれている客観情勢からやや遊離して、画一的かつ慣習的に流れ、すでに時代から取り残された法律になってしまっている」のであれば、このような補助金は民間の経済活動に新たな歪みを与えたはずである。

<sup>67</sup> これは、産業構造調査会[1965, p. 162]の機振法に基づく特別融資という財政資金の投入について工作機械メーカーの意見をとりまとめた部分からの引用である。先行部分には、「開銀融資が直接に企業の資金不足を緩和するのみでなく間接的に市中銀行等からの融資によるよび水効果をもっていることが全ての企業により報告された」(p. 155)と記されている。

では開銀のこの産業に対する認識、融資事務処理体制ともに十分ではなかった点は上に見た通りである。さらに、開銀の審査は融資の返済が確実であるか否かという点に関心を集中したはずである<sup>68</sup>。返済を確実とするために「担保は、徴収するものとし、財団、不動産、動産その他の資産をもってこれに充てる。・・・保証人は、原則として、これをたてさせるものとする」（『業務報告書』第6条第4号、日本開発銀行[1963, 資料, p.14]）ことをルールとして採用したから、かりに、開銀が自らの債権の回収を確実と判断したとしても、市中銀行等の他の債権者の債権の安全性に関する情報をこの判断が提供すると考えるべき根拠はない<sup>69</sup>。また、開銀の審査が、たとえば、融資先の長期的な成長性や収益性に対する有効な情報をも提供することはないから、これが株主の増資への対応を促したと考えるべき根拠もない<sup>70</sup>。

1956-1960年度の第1次機振法下の特定機械設備資金調達状況によると、開銀融資対象工事費の資金調達実績は、全体では、開銀融資が30%、自己資金が45%、その他中小企業金融公庫・市中銀行等（長信銀、信託銀、生保の長期金融機関）からの借入れが25%であった。機振法の趣旨に従い開銀の融資比率が高い基礎機械・共通部品のうち、より金額の大きな基礎機械では、開銀融資32%、自己資金51%、その他17%である。このケースでは、「呼び水」に誘導されたことされる民間金融機関融資の比重はさほど高くはないことになる<sup>71</sup>。

開銀をも納得させるだけの資産等を担保として提供し、保証人をたてられるような安全な融資先は、市中金融機関からも資金調達が可能であり、資金調達コストを上回る投資収益が期待できる投資は実行できたはずである。通常、当該設備投資のための必要資金の一部を開銀が融資したにすぎないから、そのための必要資金の平均コストをたとえば1%引下げるとしても、限界コストには影響を与えないはずである。まして、融資対象企業は融資対象以外の設備投資

---

<sup>68</sup> この点を定めた開銀法第18条第2項に関連して、日本開発銀行[1958, p.34]は次のように解説している。「補助金や助成金ではなく、また極端な政策融資が許されないことを示すものである。もちろん、民間金融機関の金融ベースとは同一ではないとしても、あくまで金融ベースによる判断に立った金融であることが必要とされるのである。」

<sup>69</sup> たとえば、優良な資産に開銀が先に担保権を設定すれば、他の債権者の債権の安全性は低下するから、安全志向の開銀が融資したことが「事実上審査コストを零にした」と考えることには、無理がある。

<sup>70</sup> 融資先企業と開銀の間では、増資の実施を融資承諾の条件とすることの可否、実現可能性をめぐって事前の情報交換・交渉が行われたはずである。株主が増資の要請に応じそうにない企業は、この条件に強く抵抗し、受け入れられない場合には次回を期して融資を断念するものもあつたはずである。したがって、融資承諾の条件となった増資の多くが実現したとしても不思議ではない。

<sup>71</sup> 以上の数字は日本開発銀行[1963, p.298]による。同じ数字に言及しながら、米倉[1993, p.274]が「開銀融資の2倍以上の融資が協調融資として行われたと推定して間違いはないだろう」とするのはとうてい理解できない。

も行うから、平均コストの引下げの影響は広範な範囲に分散されるはずである。ちなみに、主要対象業種である自動車部品と工作機械を例にとると、設備投資額に対する開銀融資額の比率は、1956-60年度、1961-65年度、1966-70年度の各期間のそれぞれで、自動車部品：2.2%、4.8%、2.1%、（平均2.7%）、工作機械：14.7%、5.5%、0.5%、（平均3.6%）である<sup>72</sup>。さらに、補助金の供与が融資先企業に「債務負担が軽減するという『信用力を強める』効果」をもつか、もつとしてその強さはどれ程かという設問に対する解答が、環境条件、とりわけ当該企業の供給する製品市場の競争条件に依存する点にも注意する必要がある。機振法の対象が基本的に中小企業が支配する分野であり、機振法が「従来のものにプラスしてやっている中小企業対策」として産業間・産業内企業間の融資配分も総花的に行われたから、補助金を受けた企業間の競争を通じて、その大きな部分は、製品のユーザー（さらに、消費者）のもとに流出したはずである<sup>73</sup>。

### [III-13]. III のまとめ

以上の検討結果はきわめて簡明である。第1次から第3次におよぶ機械工業振興臨時措置法（機振法）に基づく政策の実質的内容は、日本開発銀行および中小企業金融公庫を通じる政策融資以外にはほとんど見るべきものがなく、政策融資もその規模および配分方法からみてそれが存在しなかった場合に実現したと予想される状態から現実を大きく乖離させなかったという意味で顕著な政策効果を持つものではなかった。従って、機振法に基づく政策は一部に喧伝されるように機械工業の発展にとって重要な役割を果たしたと評価することはできない。

III-1 に提示した第1のステップの設問に沿った検討から予想されるように、工作機械製造業を典型とする機振法対象業種では、かりに政府が明確な意思を持ち、目的に照らして最善の結果が得られるように政策を実行するとしても、政策が行われなかった場合に比べて大きく異なる状態を実現できるための条件を備えていない。各供給企業の製品メニュー、その品質・性能、さらに生産コストのすべてに関する情報が政府に獲得可能ではないという戦時統制下の工作機械製造業でも政府が克服するための努力さえしなかった課題は、当然のことながら機振法下の通商産業省にとっても検討課題ですらなかった。政策の有効性検討の第2のステップのための8つの設問に対する回答も明瞭である。三輪[1996]で検討した戦時統制下の工作機械製造業に対する政策のケースに比べれば政策の有効性に関する上記の結論はほとんど自明であるとさえいってよい。政府の権威・権限とも戦前とは異なるし、許容される民間の経済活動に対する政府の関与の範囲と強度は、戦時統制下に比べて極端に狭くなっていたし、たとえばエネルギー

<sup>72</sup> 日本開発銀行[1976, p. 460]。

<sup>73</sup> この点を考慮すれば、上記の平均コストを1%引き下げるとの仮説的評価は過大であることになる。同様の点は、対中小企業の政策金融に不可避なものである。この点については、Miwa [1995]を参照。

ギー・食糧・基礎資材等に比べれば機械工業では一層かぎられていた。機械工業の特定の分野、さらに当該分野の特定の条件を備えた企業グループを傾斜的優遇措置によって「育成」することを妥当とする明確な意思統一が政府部内に成立したことはなかった。政府の組織も簡略化され、機械工業をはじめとする産業振興策の立案・実施のために政府が有した能力はかぎられていた。また、利用可能な政策手段も極端にかぎられていた。この点は、貿易・物資の流通の両面を政府が統制下に置いていた戦時統制下の工作機械製造業とは比較にならない。能力・手段に欠け、さらに、政策としての優先順位が戦時統制下の工作機械製造業育成策とは比べるべくもなく低かった機振法に関連して、政府が個別企業間への重要資源の配分に積極的に関与したり、個々の企業間の取引関係や企業内部の意思決定プロセスにまで積極的に関与しなかったのは当然である。

## [IV]. 機械工業振興臨時措置法下の工作機械製造業

### [IV-1]. はじめに

前節までの検討をより具体的なものとし、同時に三輪[1996]との比較をより直接的なものとするために、本節では機振法下の工作機械製造業に焦点を合わせる。検討結果は、前節までのものと完全に整合的である。

工作機械製造業（あるいは金属工作機械製造業）は第1次、第2次、第3次の各機振法期間の計15年間一貫して本法の対象業種であった<sup>1</sup>。第1次機振法の指定対象業種数は22、第2次機振法スタート時点での対象業種数は40だから、工作機械製造業は多くの機振法対象業種の1つであるにすぎない。しかし、前節までの検討内容をより具体的なものとするためのケース・スタディとなること、三輪[1996]とのより直接的な比較が可能となることその他に以下の理由で工作機械製造業は特別の関心に値する。(1)工作機械製造業は機械を製造するための機械を製造する業種であるから<sup>2</sup>、機械工業の発展の基礎となり、機械工業の振興を目指す機振法下でも特別大きな関心の的であった<sup>3</sup>。(2)第1次、第2次機振法下での合計融資金額（「特定機械融資」、承諾ベース）640億円のうち自動車部品工業の22.8%に次ぐ大きなシェア（11.1%）を工作機械製造業が占めたという意味で、量的にみても、対象業種を代表している<sup>4</sup>。(3)1966年度からの第3次機振法への延長に際しても、「国内市場において外国機械と十分対抗しうるのみならず、その輸出も逐年相当の伸びを示すまでに成長した」が、依然として「機械輸出の立ちおくれ」に帰結する問題を抱えておりさらなる政策的支援が必要だとされた産業である<sup>5</sup>。それが、1981年に西ドイツの生産額を

---

<sup>1</sup> 1956-1970年度の指定業種の推移を示す一覧表については、日本開発銀行[1976, p.452, 1-119表]を参照。

<sup>2</sup> 工作機械の中には、どうしてもこれがなければ高精度の工作機械生産が不可能というmother machineがある。「主軸箱の軸孔を加工する横中ぐり盤、主軸の研磨を行う研削盤、ベットの加工する平削盤等であり、また送り用親ねじ加工、動力伝道用歯車加工用の工作機械」（飯田他[1960, p.146]）が例である。

<sup>3</sup> この点は、戦時統制下さらにそれに先行する時期に政府・軍部が工作機械製造業に特別の関心を抱いたことと軌を一にする。

<sup>4</sup> 1960年度までの第1次機振法の期間に限定すると工作機械製造業の比重は一層上昇する。この期間では、特定機械工業貸付金額合計106億円のうち、工作機械が24.8%を占めて第1位、自動車部品が13.1%で第2位、切削工具が10.6%で第3位である（日本開発銀行[1963, 資料, p.42]による）。

<sup>5</sup> 杉山[1966b, pp.13-18]。「輸出競争力をはばむもの」として杉山が掲げる「4つの構造上の課題」は、「技術水準のおくれ」「生産設備近代化の不徹底」「生産体制の未整備」

抜き、1982年にはアメリカを上回る世界最大の工作機械生産国になり、製品の輸出比率も30%台で推移する状態に到達した<sup>6</sup>。従って、機振法対象業種の中でも、もっとも華々しい産業的成功を達成した業種である。(4)機振法スタート時点前後の時期には、戦時経済体制および戦争による技術情報および最新機械の輸入途絶、戦後の日本経済の混乱および膨大な過剰生産能力の存在による需要と生産活動の低迷などの結果、15年から20年程度の期間にわたって世界の技術進歩から完全に取り残された状態にあり、最新の技術を体化した海外の製品を輸入してユーザーである機械産業の利益を促進するか、輸入制限によって国内市場を確保することを通じる国内産業の育成を優先するかという深刻な政策上の選択課題に直面した。このため、この点に対する対応を調べることにより政府の行動に関する一層立ち入った検討が可能となる。たとえば、次の林[1961, p.460]の記述は当時の政策課題を鮮明に反映している<sup>7</sup>。

「工作機械の輸入に関する欧米とわが国とのこの相違は、わが国工作機械の技術水準の低位と、機械企業の資本蓄積の弱さとあいまってその工作機械設備近代化の相対的遅れを強く制約している。かかる制約の下において、輸入競争および輸出競争にうちかつ力を培養することを期待するのは、あたかも戦時中の竹槍戦法と酷似しているといわざるをえない。／これを要するに、工作機械の輸入制限による育成論は、機械工業全体の犠牲において、生産額ウェイトにおいて1%の工作機械にあまりにも重点をおきすぎ、全機械工業とのバランスを失した対策といわざるをえない。」

#### [IV-2]. 工作機械製造業の概況

工作機械製造業の概況を示すために2つの図と1つの表を示す。第1図は、1930年から1994年の期間の工作機械生産の推移を示す（生産台数、生産重量）。第3表は、1935年から1968年までの期間の工作機械需給実績を示す。

----- 第1図 -----, ----- 第3表 -----

---

「企業体制の劣弱性」である。

<sup>6</sup> 1990年の生産額で見た日本のシェアは26.4%であり、日本を100としたドイツとアメリカの比重はそれぞれ69と25であった。数字はAmerican Machinist誌のものである（日本工作機械工業会[1992, pp.89-91]）。

<sup>7</sup> 第2次大戦開始時前後にも同様の政策上の検討課題があり、国内産業育成策の採用と同時に積極的に輸入が行われた。1939年の輸入金額は1936年の10倍に達したが、輸入依存度（＝輸入／内需）は1936年で33.3%、1939年で37.3%であった。この間の事情については、三輪[1996, (下)]、数字については、次の第3表を参照。

1945年以前の状況は戦後、とりわけ機振法の時期との対比のために示した。次の5点に留意していただきたい。(1)この産業には1931年頃からの急激な発展期があったが、1955年以降にも相当急激な発展期があった。1931-1938年の7年間で台数で30倍強、重量で50倍強の規模に成長したが、1955-1961年の6年間で台数で6.3倍、重量で16.7倍の規模に成長した。(2)戦前のピーク水準(台数で1938年、重量で1943年)に比べて、1955年の生産水準は、台数で27%、重量で5%の水準にあった。戦前のピークを上回るのは、台数で1960年、重量では1967年のことである。(3)1950年以降の成長(1950-1955年で台数で4.5倍、重量で2.2倍)の後によく1955年の水準に達したのであって、1955年に至る10年間、あるいは1952年の独立までの7年間は、工作機械製造業にとっては、長く過酷な低迷期であった。この間、最大の需要先である軍需の消滅、生産活動の制限と賠償指定への対応<sup>8</sup>、軍需工場(とりわけ軍工廠)からの中古工作機械の放出<sup>9</sup>、需要先での設備投資の停滞による新規需要の低迷、自ら保有する膨大な過剰設備などの多くの重大な課題と直面しなければならなかった<sup>10</sup>。(4)第2次世界大戦前の需要急増期と同様、工作機械

---

<sup>8</sup> 連合軍の眼には日本の工作機械製造業は軍事経済に寄与するところ大であった産業と映じ、破壊されるべき産業の一つに数えられた。賠償使節団の報告は、最終的には日本から工作機械60万台を撤去し、国内には新しい工作機械を年間1万台生産しうる能力を含む15万5千台だけを含めよと勧告した(ポーレー中間報告)。極東委員会は1946年5月工作機械製造業について年産2万7千台をこえる部分を撤去することを決め、8月に90の民間の工作機械工場を賠償工場として指定した。賠償工場には設備機械を良好な状態に保持すべき義務が課せられた。当初のこの方針を何度か見直した後、1949年5月の極東委員会でのマッコイ声明によりポーレー案により日本に戦争賠償を課そうとする試みは最終的に挫折した。1950年にはドッジ・プランによって各賠償工場は設備機械の使用及び管理に関して広範な管理を回復したが、移転・処分まで含む自由の回復は、1952年4月の日米講和条約の発効にともなって極東委員会が廃止された際である。この時、従来賠償指定を受けていた850の軍需工場が日本政府に返還されたが、工作機械工場も賠償工場指定をこの時解除された(日本工作機械工業会[1962, pp.159-63])。

<sup>9</sup> 「軍工廠、軍需工場関係を中心に223千台は賠償機械に指定されたが、結果的には大多数は撤去されずに国内に放出された」(日本長期信用銀行調査部[1966, p.7])。

<sup>10</sup> 工作機械製造業にとっては、大きな戦争の後の過酷な過渡期はほとんど不可避であった。日露戦争後にもあったが、第一次大戦後の軍備拡張計画の軍縮による中断後の10年間は日本の工作機械メーカーを「仮死状態におち込んだ」と評されるほど厳しいものであった(三輪[1996, (下), pp.15-16]を参照)。戦後の10年間について、三品[1958, pp.100]は「日本の工作機械工業は戦時経済が崩壊してしまい、戦後十年間慢性的な沈滞状態から脱出しえられなかった」と評している。



の輸入が急増し、内需に占める輸入の比率（輸入依存度）が極めて高い状態が継続した。1955-1961年の6年間で輸入金額は9.6倍になり、輸入依存度がもっとも高かった1955年の57.7%よりも低下したとはいえ、1961年でも32.9%の高水準にあった。輸出額が少なかったため、1955年には、国内生産額を10%上回る金額の工作機械が輸入されたのである。ちなみに、工作機械の輸出が輸入を上回るのは国内経済の不況により輸入が激減した1966年と1967年を除けばかなり後のことである<sup>11</sup>。(5)このような過渡期後の急成長開始前後のこの産業の機械設備は、長期にわたる慢性的沈滞期で新規設備投資が極めて少なかった期間を経たことの帰結として、極端に旧式の設備の比重が高かった。第2図に示す如く1952年時点ではもちろん、機振法下の1958年でも、購入後10年以下の工作機械の比率は20%以下であった。つまり、ほとんどが戦時中に製造された（もしくはそれ以前に輸入された）工作機械とともに、機振法下の工作機械製造業は急成長のスタートを切ったのである<sup>12</sup>。

----- 第2図 -----

第3図と第4図は企業規模別の事業所数の推移を示す（『工業統計表』によるから、事業所数であって企業数ではない。ただし、少数の大規模企業を別にすれば、一企業一事業所と考えてよい）。第3図は1949-1993年の期間の従業者数でみた規模別（従業者数10人以上）の金属工作機械製造事業所数の推移を示す。第4図は、このうちの1949-1965年の期間について、従業者規模カテゴリー別の事業所数の推移を1955年の水準を100として示したものである。(1)産業規模の拡大期には企業数も増加する。(2)企業数の増加は、各規模でほとんど一斉に実現する<sup>13</sup>。(3)第1図に示したように、生産数量・生産重量でみた

---

<sup>11</sup> 1980年代には、工作機械輸出額は輸入額の6倍から10倍以上の水準で推移するようになり、一部では、自動車、半導体産業と並ぶ貿易摩擦「三大業種」の1つにも挙げられるようになる（日本工作機械工業会[1992, pp. 158-59, 20]）。

<sup>12</sup> その他にも、1950年代後半以降の成長は、以前の急拡大期の技術的蓄積およびこの時期に生産された工作機械のストックを前提としてスタートしたという点で、先の拡大期の延長線上に実現したこと、この時期の急拡大期の中心に位置した工作機械メーカーの多く（東芝機械、日立精機、豊田工機などが代表例である）が、戦時統制下の急拡大期に誕生し、成長したこと、その意味で、1930年代後半期以降の時期と1950年代後半以降の時期との間に著しい連続性がある点にも留意すべきである。

<sup>13</sup> ほぼ同様の現象が戦前の急成長期にも観察される。1931-1942年の期間に関する付図1と付図2が第3図と第4図に対応する。戦前の『工場統計表』では金属工作機械に限定した数字が得られないので、金属工作機械を含む金属加工機械製造業（これは現在の分類名である。当時の分類名は「工作機械機具製造業」であり、他に現在の金属工作機械を除く金属加工機械製造業、工作機械およびその他の金属加工機械付属品製造業（機械工具を

産業規模は、1960 年台前半にいったん安定したのち、1960 年代後半に再び急拡大し、その後安定的に推移する<sup>14</sup>。しかし、企業数は 1961 年までの急拡大期にほとんどピークに達して、その後は今日までの 30 年間にわたって、企業数、その規模別構成の両面で安定的に推移する。(4)従業者数 10 人以上の工作機械製造事業所数は 1961 年で 700 を超える。しかるに、第 2 表に示したように、特定機械融資の推薦件数は、第 1 次機振法でみて、全業種の合計で年 100 件強であるから、かりにこの 20%あるいは 30%を工作機械製造業が占めるとしても、毎年、全体の 5%以下の事業所が推薦を受けるにすぎない<sup>15</sup>。

----- 第 3 図、 第 4 図 -----

前節で見た如く、機振法下では「工業会」と呼ばれる事業者団体（業界団体）が重要な役割を演じた。機振法スタート時点での工作機械製造業の業界団体としては日本工作機械工業会がこれにあたる。戦時統制下の精密機械工業会は「名目上 1946 年 9 月まで存続した。しかし終戦後は実質上分解し、戦時中の会員はそれぞれ業種別に新しい団体を組織していた。工作機械メーカーは日本工作機械協会を設立して戦後の民間業者の利益保護にあたっていた」（日本工作機械工業会[1962, p.161]）。1949 年設立の東日本工作機械協会と西日本工作機械協会を継承する全国組織として日本工作機械工業会が今日に至る任意加盟の業界団体として設立されたのは 1951 年 12 月 1 日である。工作機械製造業は軍事経済に寄与するところ大であった産業として破壊されるべき産業の一つに数えられ、長期にわたって重要な部分が賠償工場として指定された状態に置かれた。このような工作機械製造業を主要な対象とする精密機械統制会は軍事経済運営のために設立された組織であったから、日本

---

除く）、および機械工具製造業を含む）で代用した点と、最小の規模カテゴリーが 5-29 人である点に留意すれば、おおむね比較可能と考えてよいだろう。戦時統制経済の影響でとくに大きな規模の企業（絶対数ではピークでせいぜい 100 社程度）の増大速度がやや速い点を除けば、戦後と基本的に同じ現象が観察される。

----- 付図 1、 付図 2 -----

<sup>14</sup> 生産金額ではその後も成長が続き、1980 年代に入って世界最大の工作機械生産国になった点については上述した。たとえば、1970 年を水準とその後のピークである 1990 年の水準を比べると、前者を 100 とした後者の水準は生産数量で 76.4、生産重量で 145.6 であるのに対し、生産金額は 417.3（3,123 億円から 1 兆 3,034 億円）に増加した。

<sup>15</sup> 1963 年度の機振法に基づく開銀融資推薦 114 件のうち工作機械は 14 件（12.3%）であった。他に、中小公庫からのもの 232 件中 15 件（6.5%）がある（産業構造調査会重工業部会[1964, pp.8-9]）。

工作機械工業会の設立までには複雑な経緯があり、これが任意加盟の団体になった点以外にも精密機械統制会と比較して重大な性格・役割の変化があったはずである。たとえば、工作機械の輸出に焦点を合わせて1945年11月に設立された工作機械協会は、活動開始後に会長を含む3名の理事がパージされ、その後協会も閉鎖を命じられた<sup>16</sup>。

生産の急拡大に伴う工作機械製造事業所数の急増は、工作機械工業会の会員数を急増させた(第4表)。1955年度期初の会員数54は、1960年度末に76、1963年度末には107(この間の脱退は合計で7社)となった。とりわけ1960年頃から急増するのは、1958-1960年頃の期間を中心に大量に出現した工作機械分野への新規参入企業が2-3年を経て会員になっている結果である<sup>17</sup>。このような状況を反映して、大手企業のシェアは急激に低下した。たとえば、大手5社と呼ばれた日立精機、池貝鉄工、大隈鉄工、東芝機械、豊田工機の合計の生産額は、1956年を100として、1958年に約200、1962年に約800と急拡大したが、生産シェアは、1956年の55.3%から、1958年の37.3%、1962年の31.4%と急低下した<sup>18</sup>。

----- 第4表 -----

長期間にわたる需要および生産活動の低迷を反映して、工作機械製造業の設備投資は低調を極めたが、その結果は、工作機械メーカーの保有設備工作機械の経過年数構成に明瞭に反映されている(第2図)。経過年数5年未満の工作機械の比率は1952年3月時点でわずかに2%にすぎない。1958年9月でも、5年未満のものが12%、5-10年のものが8%

---

<sup>16</sup> 早坂[1964, 追悼座談会, p.12]の砂長谷哲夫日綿実業(株)機械部顧問の発言。この期間の経緯の詳細は筆者には不明である。三輪[1996, (上), p.90, 注80]で紹介した別の証言もある。しかし、いずれにしても、精密機械統制会の延長線上に位置する業界団体の設立・存続が認められる状況ではなかった点と、戦時統制下の精密機械統制会や機振法時代の工作機械工業会に比肩しうる活動をした業界団体がこの期間に存在しなかった点に関しては、異論はなさそうである。

<sup>17</sup> 日本長期信用銀行調査部[1966, p.31]。俗にアウトサイダーと呼ばれる、工業会には属さず、主として小型、廉価な旋盤、ボール盤等を生産している零細な企業の数には200とも400ともいわれる。新規参入には大別して3つの経路があった。(1)元来中古機械の修理・販売に従事していたリビルト業者の参入。数ではこのタイプが最も多かった。代表は1960年に参入した山崎鉄工所。(2)ミシン、繊維機械等の下請業者、鋳物業者からの参入。般若鉄工(普通旋盤)、北村鉄工(平削盤)、大和重工(平削盤)が代表例。(3)他の機械製造業からの参入。繊維機械工業からの参入が最も多く、遠州製作所、オーエム製作所、石川製作所が代表例。他にも、呉造船のような大企業から多くの小規模企業まで多岐にわたるが、概して兼業による事業基盤の強化を意図したものが多い(以上、同)。

<sup>18</sup> 日本長期信用銀行調査部[1966, p.30]。

にすぎなかった。つまり、1958年になっても、大部分が戦時中あるいはそれ以前に生産された工作機械によってこの産業は装備されていたのである<sup>19</sup>。「工作機械の型式、性能は平均して約7年、長くとも10年で陳腐化してしまう」といわれる<sup>20</sup>。さらに、戦時中の日本の工作機械が「主として欧米における1920年代のデザインによる輸入機をスケッチしたものが多く、1930年代のデザインはすくない」（三品[1958, p.106]）<sup>21</sup>のであるから、少なくとも第1次機振法下での工作機械生産は、極端に陳腐化した設備によって開始されたことになる。

#### [IV-3]. 機振法下の政策

金属工作機械製造業は産業機械課の所管である。金属工作機械の合理化基本計画と1956年度実施計画は1956年暮れの機械工業審議会で諮問決定された（官報告示は1957年3月15日）<sup>22</sup>。金属工作機械製造業合理化基本計画の方針は次の通り：「金属工作機械の品質および性能の向上ならびに生産費の引下げを図るため、設備の近代化を促進するとともに、製造品種を集中化して各製造業者の一品種あたりの製造数量を増大する。」1960年度末における合理化の目標はたとえば、次の6点に要約できる：(1)表に掲げる製品について、1960年度末における需要を可及的に充足する製造を行うことができるようにする；(2)表に掲げる製品<sup>23</sup>の品質及び性能はシュレンガー規格、DINあるいはわが国のJISを若干上回る程

---

<sup>19</sup> 1935-1944年の10年間に国内で生産された工作機械設備は45万台である。この期間の輸入工作機械は約3万台であった（東洋経済新報社[1950, p.309]）。

<sup>20</sup> 「陳腐化してしまう」という表現が「使いものにならない」という意味で用いられるとすれば、多くの支持を得られないだろう。たとえば、「各国の工作機械設備の経過年数については、10年未満のものがアメリカ40%、イギリス、フランス41%、イタリア44%、西ドイツ45%という数字も報告されている（"The Financial Times" Dec., 29, 1961）」（日機連海外機械工業調査委員会報告書第2分冊（1963年6月）『西ドイツの工作機械工業』。ただし、日本長期信用銀行調査部[1966, pp.21-22]からの再引用である）。また、金属工作機械製造業振興基本計画説明資料のものとして引用された日本長期信用銀行調査部[1966, p.22]では、アメリカ（1963年）17%、イギリス（1960年）36%となっている。

<sup>21</sup> たとえば、三輪[1996, (下), p.29 および注149]を参照。

<sup>22</sup> 以下の記述は通産省重工業課[1957]による。

<sup>23</sup> 表はほとんどの工作機械を含むという意味で網羅的であり、それぞれについて詳細な内容のものである。旋盤、ボール盤、中ぐり盤、フライス盤、平削り盤、ブローチ盤、研削盤、歯切りおよび歯車仕上機械、その他の工作機械と並び、たとえば旋盤はさらに普通旋盤、自動倣い旋盤、多刃旋盤、ロール旋盤、工具旋盤、二番取り旋盤、ねじ切り旋盤、ダイヤモンド旋盤、卓上旋盤、正面旋盤、ターレット旋盤、単軸自動旋盤、多軸自動旋盤、

度のもので、現在わが国工作機械製造業において高性能のものとしてすでに商品化されており、今後この水準以上にものが広く製造されることが望ましいとして目標として掲げられた；(3)表に掲げる設備の設置に要する資金の額は 55 億円およびその付帯工事に相当する額の合計額とする；(4)生産費の引下げ率は、1955 年度末の生産費に対して 20%以上とする<sup>24</sup>（費目別には、材料部品購入費 2%、直接工賃および直接経費 5%、仕損費等 3%、間接経費および一般管理費 10%である）；(5)新たに設置する設備により置きかえられるべき旧設備は、くず化し、または転用する；(6)その他合理化に関する重要事項として、(i)製造品種ごとの製造の専門化を促進し、その集中化を図る、(ii)使用する部品等の規格の統一および購入方法の合理化を図る、(iii)共同の研究機関を設置し、生産技術の向上を図る。以上、自給すべき工作機械のリストを作成し、その前提として、輸入競合品の品質および価格水準の実現すべき目標を掲げ、その実現に必要な手段を具体的に列挙したのである。このうち、(5)と(6)がほとんどの業界でも実効性をもたなかった点については II でみたとおりである<sup>25</sup>。

合理化基本計画には設備投資計画が含まれていた。とりわけ施策の重点を基礎機械部門の老朽設備の近代化に置いた第 1 次機振法ではこの実現こそが計画実施の当面の基本目標であったはずである。しかし、1956 年以降の工作機械需要の急増により、基本計画は 3か年程度で達成されてしまい、1959 年度と 1960 年度の 2 度にわたり大幅な修正が行われた（第 5 表）。上記の設備の設置に要する資金の額 55 億円は 1959 年度の第一次修正で 100 億円、1960 年度の第 2 次修正で 135 億円に増額されたのである。企業規模の拡大、製造品種の専門化による量産体制の確立による国際競争力の強化に重点を置いた第 2 次機振法では、1965 年度までに総額 850 億円の設備投資を計画した。1961 年には第 1 次機振法実施期間中の投資総額を上回る 200 億円の投資が行われたが、その後急速に減少し、結局 1965 年度までに当初計画の 55%を達成しえたとにすぎない。いずれのケースでも、スタート時点

---

堅旋盤、堅ターレット旋盤、車輪旋盤、動輪旋盤、クランク旋盤、クランクピン旋盤にわかれ、それぞれについて、性能を振りと主軸の回転数の組み合わせで示している。

<sup>24</sup> この数字は、「国産金属工作機械の一流品の販売価格を同種類の外国輸入品価格 (CIF) と比較すると、米国に対しては 20~30%安いが、ドイツに対しては 10~20%高くなっている」（通産省重工業課[1957, p.29]）との認識に基づく。

<sup>25</sup> たとえば、通産省重工業課の加藤[1960, p.355]は、工作機械産業について、「わが国のロットが小さい主な原因は、各メーカーが多機種を生産しているためで、業界内部にもこれに対する反省と解決のため、生産分野審議特別委員会が設置されたが、各企業の利害が錯綜していて、活発には動けないようである」と記している。つまり、(i)専門化の促進による規模の経済性の実現の重要性は広く認識されていた；しかし、(ii)通産省がその実現のために強力に介入するのではない；(iii)業界内部でその実現のために行われた努力は各企業の利害が錯綜して成果をあげられないのである。

で作成され政策の基礎となるべき合理化基本計画は実績と極端に乖離したのである。このことがたとえば当初計画に忠実に沿った生産が行われたことによる極端な品不足等の大混乱に結びつかなかった理由は、基本計画が見通しとして参照される程度以上のものではなかったことによるはずである<sup>26</sup>。

----- 第5表 -----

所管課の規模および所管業種の多さから産業機械課が基本計画や実施計画の策定・実施の多くの面で主導的役割を果たしたとみることはできないという点で、工作機械製造業も例外的存在ではない。業界団体である工作機械工業会も、1956年度当初で54社という合意が容易に得られる少ない数とはどうもいえない会員数のものであった。しかも数年間で会員数が2倍になると同時に中心的位置にある大手企業の生産シェアが急激に低下したこと<sup>27</sup>にみられるように安定した構造と秩序をもつ組織ではなかった。このような業界団体が、各会員企業の利害調整に積極的な役割を果たし、たとえば、特定の条件を満たす企業グループに開銀融資を優先配分すべきだとの明確な結論を導くことにより、産業全体を市場の選択とは大きく異なる方向に導くことが可能だとは考えられない<sup>28</sup>。

[IV-4]. 政策の効果

工作機械は多様な機種種の総称である。各工作機械メーカーはそれぞれ得意機種を持ち、1

---

<sup>26</sup> このような需給見通しは業界団体によって作成されるのであり、とりわけ長期見通しは適宜修正されるべきものと考えられているのが通例であるから、この点は特に注目すべきものではない。鉄鋼業の設備投資調整とその基礎となる需要見通しについても、過小見通しが毎年のように上方に修正され、しかも供給不足が現実化しないという同様の現象が観察される。この点および需給見通しの性格等については、Miwa [1996, Part III]あるいは三輪[1990, Chapters 8 - 10]を参照。

<sup>27</sup> さらに1964年と65年の2年間で工作機械工業会所属の中堅メーカーが13社倒産したこともここに加えるべきだろう（日本長期信用銀行調査部[1966, p.53]）。もちろん、現時点での有力企業のすべてがこの時点で会員であったわけではない。たとえば、森精機が工業会に加盟したのは1982年である（日本工作機械工業会[1992, p.23]）。

<sup>28</sup> 特定の目的の実現が高い優先順位を与えられ、政府がその実現のために行使しうる権限と手段を与えられ、それに協力させるために業界団体を統制会に再編成したという好条件を備えた戦時統制下の工作機械製造業でも以上のことは実現しなかったという事実を照らせば、この時期の機振法下でこれが実現できると考えることには無理がある。三輪[1996]を参照。

種あるいは数種の機種を生産に特化するのが通例である<sup>29</sup>。各機種ごとのメーカー数は、普通旋盤、フライス盤、堅ボール盤、ラジアルボール盤、円筒研削盤などのように比較的多いものから、ねじ研削盤、治具中ぐり盤、ブローチ盤、ホブ盤などのように少ないものまでである<sup>30</sup>。各機種ごとにみても、精度、性能に対する需要は多様であり、それぞれの需要に対応するために必要な設計技術・生産技術の水準も多様であり、たとえば、新規参入の容易さも目指す需要ごとに大きく異なる。結果として、供給される製品も多様であり、異なる需要に対応する製品間代替関係、したがってその供給メーカー間の競合関係は強力ではない<sup>31</sup>。

このような状態にあった工作機械製造業に対して、機振法下の政策が、先述の政策融資による実質的な補助金の供与以外の効果、とりわけ特定の製品、特定の企業グループを優遇する効果（差別的優遇効果）を持ち得ただろうか。以下の3つの理由で、この点に関する私の評価はきわめて否定的である。(1)所管課（より大きくは、通商産業省）、業界団体、政策金融機関たる日本開発銀行（および中小企業金融公庫）のいずれもが、差別的優遇政策を実行する意思、能力、基盤に欠けた。(2)国全体の政策上の位置づけも必ずしも明確ではなく、とりわけ、差別的優遇政策採用の前提となる広範な合意およびそれに基づく国家的意思が明示されなかった。(3)以上の2点の反映でもあるが、そのような政策を実現する有効な手段が与えられていなかった。

---

<sup>29</sup> ただし、欧米の先進諸国のメーカーの基準に照らせば、日本メーカーの得意分野への特化傾向は弱く、「なんでも屋」的性格が強い。早坂[1964, pp.496-97]は1960年に次のようなコメントを残している。「各国が国全体のメーカーで作っている全機種を1社で作ろうという、・・今にして考えるとまったく愚かな骨折りをしたもの」だと各メーカーは反省しているが、「多機種をもっていたおかげで、あの不況時を凌いだと信じている古い経験者ほど、機種の整理、生産分野協定にふみきれないのも無理からぬことです。」

<sup>30</sup> このリストは、1958年に日本機械工業会が会員63社に対して行った調査結果から、メーカー数10社以上の主要機種と、2社以下の主要機種を列挙して作成した。数字は、飯田他[1960, p.145]収載の表6-4による。

<sup>31</sup> 日本長期信用銀行調査部[1966, pp. 33-35]は、「戦前および戦後20年代のわが国工作機械メーカーが外国製品の模倣を行ったのと同様に、これらのメーカーは既存の国内メーカーの製品をそのまま模倣する方法をとった。しかし、技術水準がまったく異なるため、その製品は既存メーカーのそれに比し、精度、性能において著しく劣っており、その結果、これら小規模メーカーの進出は既存メーカーからまったく無視されていた。／・・事実、自動車、電気機械、産業機械、鉄鋼等の大企業が新規に工作機械を購入する場合、ほとんどが既存の大手工作機械メーカーの製品にかぎられていた」と述べ、「大・中・小零細メーカーは、それぞれの生産機種、価格、品質の格差に基づき、独自の市場を形成していたため、階層間の競争はほとんど行われなかった」と結論している。

3つのポイントのいずれについてもすでに説明済みである。「機振法成立の過程から、中小企業対策としての色彩が濃厚となり、機振法に基づく大企業融資は、30年代を通じてきわめて例外的であった」（日本開発銀行[1976, p.452]）から、たとえば、設計技術、生産技術の点で優れた能力を有する企業を差別的に優遇するという政策は、かりに所管課および開銀がそのために必要な意思と能力を有したとしても、実現不可能であった<sup>32</sup>。また、「一流会社の製品の奪い合いは一段と激しくなり、軍需優先、なかんずく航空優先の原則が強まり、民需用の工作機械は、二流、三流の製品に限られるようになった」という記述に象徴されるように、軍需優先の実現のために民需を押しつける政策（統制）が採用された戦時中のように明確な国家意思が存在し、その実現が志向されたケース<sup>33</sup>とは異なり、少なくとも機振法に基づく政策としては、「一流会社の製品」の供給を結果として優遇する政策は採用されなかった。さらに、戦時統制下では、「現に輸入に俟つ特殊工作機械の国産化を図る」ことが長期的な大方針として採用され、当初は「各種重要工業部門に於ける工作能力の増進を図る為工作機械自給の目的を達する迄差当たり工作機械の輸入に付ては之を容易ならしむる様適當なる措置を講ずること」とされたが、事態の進展および輸入が困難になるにともない「特殊工作機械の国産化」政策が熱心に志向された。しかるに、機振法下では工作機械の国産化は少なくとも高い優先度を与えられた政策としては現実化せず、工作機械輸入の自由化はむしろ速いテンポで実施された<sup>34</sup>。

工作機械製造業に対する開銀の特定機械融資実績は、1956-60年度 26億3000万円、1961-65年度 37億6500万円、1966-70年度 4億8000万円であり、それぞれの期間中の設

---

<sup>32</sup> 戦時統制下では、たとえば、1938年3月公布の工作機械製造事業法で、許可会社に対する優遇措置が行われたし、1939年9月の機械設備制限規則で、中小機械メーカーの新増設および工作機械産業への新規参入を抑制しようとした（三輪[1996,(下), pp.20-24]）。

<sup>33</sup> 引用は日本工作機械工業会[1962, p.137]。関連して、三輪[1996, (上), pp.74, 87]を参照。

<sup>34</sup> 1963年8月までの5回の自由化で工作機械の自由化率は90%となり、非自由化品目は1964年10月までに全面自由化の予定とされた。「一応国際競争力の有無を基準としながら」自由化は進められたが、第1次として1961年12月に、「最も競争力を有する中型普通旋盤、ひざ型フライス盤等5機種およびgive up機種として当分国産化を考えられない多軸ホブ盤、ねじ研削盤等11機種が自由化された」ことに見られるように、国産化を最優先課題としたわけではない（日本開発銀行[1964, pp.40-43]）。林[1961, pp.458-60]は、一般見解として次の見方を紹介している：工作機械はとくに保護育成せしめる部門であり、すでに国政競争力を有しているとみられる旋盤、フライス盤、ボール盤の一部等を除いて、技術的な立ち遅れの克服になお時日を要するから、常識的に考えて自由化を一番後回しにすべき部門である。



備投資額の 14.7%、5.5%、0.5%（期間全体の平均で 3.6%）にあたる<sup>35</sup>。この融資が市中金利以下で実行されたことの経済効果の大きさについては前節で検討したとおりである。ここでは、きわめてしばしば行われる前掲第 2 図に注目して、このような老朽設備の更新と設備近代化を実現した特定機械融資の効果はきわめて大きかったとする見解<sup>36</sup>について簡単にコメントしておく。設備投資が行われれば最新設備の比重が高くなるから、重要な点は、特定機械融資の効果の大きさがそれが行われなかった場合に実現したはずの状態と実現値との乖離の規模によって測ることができることである。工作機械メーカーの設備投資行動は、設備投資資金の調達金利の多少の低下よりも、予想される需要の増大によって圧倒的に大きく依存するはずである。従って、期間中の設備投資額の全体が政策の貢献分に一致しないことは自明であり、第 2 図から特定機械融資の効果が顕著であると直接結論づけることには無理がある<sup>37</sup>。機振法下での政策融資の貢献分が大きいとは思えないから、直接これを識別するという困難ではあるが魅力に乏しい課題にはここでは挑戦せず、次の 3 点を指摘するにとどめる。(1)第 1 次機振法下での当初の到達目標である工作機械製造業の設備投資額 55 億円が折からの工作機械需要の急増に伴う現実の工作機械メーカーの設備投資行動の積極化により約 2.5 倍の規模に途中で修正された。(2)前節で紹介したように、ベアリング業界のように、合理化基本計画の作成に着手したにもかかわらず、細目において意見の一致をみず、到来した神武景気の中で積極的な設備投資を行った業種も存在した。(3)第 5 図に示すように、機振法の対象外の自動車製造業でも折からの急成長を反映して、工作機械製造業以上に最新設備の導入が進んだ。

----- 第 5 図 -----

[V]. 結語

機械工業振興臨時措置法（機振法）およびこれに基づく政策の実状と有効性に関する以上の検討の中心的結論は次のとおりである。

第 1 次から第 3 次におよぶ機振法に基づく政策の実質的内容は、日本開発銀行および中小企業金融公庫を通じる政策融資以外にはほとんど見るべきものがなく、政策

---

<sup>35</sup> 日本開発銀行[1976, pp.454, 460]。

<sup>36</sup> たとえば、日本開発銀行[1964, p.39]。

<sup>37</sup> 「政策」の範囲を明確しないままで、あるいは、政策が行われなかった場合との比較による識別作業抜きに政策効果の評価が導かれることが多く、結果として経済政策の効果、とりわけ「産業政策」の効果は極端な過大評価に陥りやすい。この点に関して、Miwa [1996, Chapter 8]あるいは、三輪[1990, Chapter 8]を参照。

融資もその規模および配分方法からみてそれが存在しなかった場合に実現したと予想される状態から現実を大きく乖離させなかったという意味で顕著な政策効果を持つものではなかった。従って、工作機械製造業をはじめとする機振法指定業種に対する機振法に基づく政府の働きかけは一部に喧伝されるように機械工業の発展にとって重要な役割を果たしたと評価することはできない。

この結論の具体的内容は続く5点に要約できる。

- (1)直接的なものであれ、業界団体の「自主規制」あるいは「自主調整」という形式を通じるものであれ、政策対象とされた産業に対する政府の働きかけは積極的でも強力でもなかった。
- (2)試みられた「育成策」あるいは「支援策」は、大きなインパクトをもちうるものではなく、実際にもたなかった。
- (3)機振法の目的として掲げられたあるいは一部で重要性が強調された内容（たとえば、「産業体制の整備」）の実現に関して、社会全体はもちろん、政府内部においても明確な合意が存在せず、たとえば、戦時統制下の工作機械製造業の育成策に比べれば、政策としての優先度はさほど高いものではなかった。(2)および「政策融資」を掲げられた目的の実現に積極的に活用できなかったことはこの帰結である。また、「従来のものにプラスしてやっている中小企業対策」であるとの政策担当者の説明は、このようなものとして位置づけることが広範な支持を得て法律を成立させるために必要であったという環境条件を象徴する。
- (4)以上の事情を反映して、所管する官庁およびこれに協力する業界団体等の産業側の体制も、たとえば戦時統制下の工作機械製造業等に関する精密機械課および精密機械統制会と比較して著しく弱体であった。
- (5)期間中に実現した「進歩」のほとんどの部分は、需要の増大に対応した供給側の自発的対応の結果であり、産業育成策と呼びうる積極的な政策の貢献分は無視しうる。

次の2つの要因が重大な影響を与えたはずである。第1の要因は、戦時統制下の工作機械製造業に対する働きかけのケースにも共通である。工作機械製造業をはじめとする機振法対象業種では、かりに政府が明確な意思を持ち、目的に照らして最善の結果が得られるように政策を実行するとしても、政策が行われなかった場合と比べて大きく異なる状況を実現できるための条件を備えていない。その意味で、本来的に有効な「育成策」あるいは「支援策」が著しく困難な分野である。第2の要因は、政府の役割に関する国民意識の変化である。戦争の終結、戦後の混乱、10年におよぶ「戦後」の過渡期を経て、政策課題・政策内容・政府の組織等にとどまらず、政府の役割に関する国民の意識にも大きな変化があった。1960年代前半の特振法の流産や出光事件・住金事件等に象徴されることになるこ

のような意識変化は機振法にも重大な影響を与えたはずである。このように変化し、変化が一層明確化しつつあった国民意識という決定的に重要な環境条件の前に、たとえば、特定の産業あるいは産業内の特定の企業グループに対する差別的優遇策を強力に推進することは困難になっていた。

「能力を持たず、準備が整わない政府が、実現が不可能あるいは困難な課題への挑戦をためらうのは合理的である。目標の実現、少なくともそれへの挑戦を強く求められても、実質的に無視したり、消極的に抵抗することも、合理的である。このような行動が、戦時統制下という『非常事態』においてさえ現実化したとしても驚くにはあたらない」（三輪 [1996, (下), p.33]）。戦時統制下の工作機械製造業に対する政府の働きかけに関するこの評価に対応する機振法下の機械工業に対する政策に関する評価は次のようなものである。

実現すべき目的に関して、政府部内、さらに広範な国民の合意が得られず、それに基づく明確な支持を得られない状況では、掲げられる政策の内容は具体性に欠け、利用可能な政策手段は限定的となり、法律に基づいて付与されたものを含めて政府の権限の行使は実質的に厳しい制約下に置かれ、結果として、政策の有効性は、技術的に見た実現可能性に照らしても、著しく限られたものとなる。「戦後」の過渡期の一部の産業が例外である可能性を否定できないとしても、戦後の個別産業に対する「産業政策」のほとんどは、このような条件下で実施されたと考える必要がある。そのような政策の実態は、業界あるいはより広く「産業界」と呼ばれる業界団体のグループが特定の産業に対する政府の「支援」を求め、その実現に所管課が努力あるいは協力するというものであり、「政策目的」の実現よりも、具体的「支援」の獲得の方が実質的により優先度の高い要求内容であった。このように考えれば、特定の産業あるいは特定の企業グループに対する強力な差別的優遇策が機振法のケースにかぎらずほとんど実現しなかったこと、唱導される政策目的が具体性に欠けること、永遠の課題である「産業体制の整備」がほとんど実現しなかったことなどは当然の帰結として理解できる。これが、所管課、業界団体、各企業の、与えられた制約条件下での合理的な選択の帰結であり、これ以外のことを実現するとは少なくともこれらの「関係者」の多くは予想も期待もしなかつただろう。

## Reference

- 愛三工業[1973]『愛三工業 35 年史』愛三工業株式会社。  
橋本寿朗[1993]「機械工業振興臨時措置法に関する民間企業の評価——『会社史』を用いた分析——」『グノーシス（法政大学産業情報センター）』Vo.1.2、3月、pp.46-59。  
早坂 力[1964]『工作機械と文明（早坂力全集）』早坂力全集刊行会。  
林 信太郎[1953]「機械輸出振興対策体系私見」『産業機械』8月号 pp.1-6、9月号 pp.1-8、

- 10月号 pp.3-9, 11月号 pp.1-8.
- 林 信太郎[1961]『日本機械輸出論』東洋経済新報社.
- 日高準之介[1956]「機械工業振興臨時措置法案について」『日機連会報』5月号、pp.10.
- 飯田日高四郎・橋本昭一・加藤博男[1960]『機械工業』経済往来社.
- 加藤博男[1960]「工作機械工業の構造と課題」有沢広巳編『現代日本産業講座 IV 機械工業 2』岩波書店.
- 黒田精工[1995]『黒田精工 70 年史』黒田精工株式会社.
- 京極純一[1983]『日本の政治』東京大学出版会.
- 三品頼忠[1958]『日本の工作機械』日本評論新社.
- Miwa, Yoshiro [1995] “Policies for Small Business in Japan”, in Hyung-Ki Kim, Michio Muramatsu, T. J. Pempel, and Kozo Yamamura eds., *The Japanese Civil Service and Economic Development: Catalysts of Change*. Oxford: Clarendon Press.
- Miwa, Yoshiro [1996] *Firms and Industrial Organization in Japan*, Macmillan.
- 三輪芳朗[1990]『日本の企業と産業組織』東京大学出版会.
- 三輪芳朗[1996]「政府の能力、行動と機能：戦時統制下の工作機械製造業」『経済学論集（東京大学）』第 61 巻第 4 号、pp.56-93、第 62 巻第 1 号、pp.13-40.
- 日本ベアリング工業会[1965]『日本の軸受工業の発展過程』機械振興協会経済研究所（1965 年度機械工業基礎調査報告書）.
- 日本長期信用銀行調査部[1966]「工作機械工業の現状と問題点」『調査月報』12月、pp.2-82.
- 日本開発銀行[1958]『日本開発銀行とその歩み』日本開発銀行.
- 日本開発銀行[1963]『日本開発銀行 10 年史』日本開発銀行.
- 日本開発銀行[1976]『日本開発銀行 25 年史』日本開発銀行.
- 日本工作機械工業会[1962]『日本の工作機械工業発達の過程』機械工業振興協会（1960 年度機械工業基礎調査報告書）.
- 日本歯車工業会[1990]『五十年のあゆみ』日本歯車工業会.
- 佐賀新太郎[1953]「輸出振興対策の反省——林事務官の機械輸出振興対策体系私見によせて——」『産業機械』11月号、pp.9-14.
- 産業構造調査会重工業部会[1964]『産業構造調査会重工業部会報告書：付属資料』.
- 産業構造調査会編[1965]『日本の産業構造 第 II 巻』通商産業研究社.
- Stigler, George J. [1975] *The Citizen and the State*, *The University of Chicago Press*. (G.J.スティグラール『小さな政府の経済学』余語将尊・宇佐美泰生訳、東洋経済新報社、1981年）.
- 杉山 弘[1966a]「昭和 41 年度重工業局関係予算、財政投融资、税制改正について」『日機連会報』3月号、pp.6-12.
- 杉山 弘[1966b]「機械工業振興臨時措置法の改正：その成果と今後の運用」『日機連会報』

- 5月号、pp.8-19.
- 商工行政史刊行会[1955]『商工行政史 下巻』商工行政史刊行会.
- 豊田英二[1985]『決断』日本経済新聞社.
- 鶴田俊正[1982]『戦後日本の産業政策』日本経済新聞社.
- 鶴田俊正[1982]『戦後日本の産業政策』日本経済新聞社.
- 鶴田俊正[1984]「高度成長期」小宮隆太郎・奥野正寛・鈴木興太郎編『日本の産業政策』  
東京大学出版会.
- 通産省重工業課[1957]「7 業種の合理化基本計画成る(2)——金属工作機械——」『日機連  
会報』4月号、pp.21-31.
- 通商産業省[1961]『商工政策史 第9巻 産業合理化(上) 戦前編』商工政策刊行会
- 通商産業省[1965]『通商産業省四十年史』通商資料調査会.
- 通商産業省[1972]『商工政策史 第10巻 産業合理化(下) 戦後編』商工政策刊行会.
- 通商産業省[1985a]『商工政策史 第1巻 総説(上)』商工政策史刊行会.
- 通商産業省[1985b]『商工政策史 第2巻 総説(下)』商工政策史刊行会.
- 通商産業省[1990]『通商産業政策史 第6巻 第II期 自立基盤整備期(2)』通商産業調査  
会.
- 通商産業省 『通商産業省年報』各年度版.
- 通商産業省編[1957]『産業合理化白書』日刊工業新聞社.
- 横倉 尚[1984]「中小企業」小宮隆太郎・奥野正寛・鈴木興太郎編『日本の産業政策』東  
京大学出版会.
- 米倉 淳[1963]「工作機械工業の現状と発展の方向」『日本開発銀行調査月報』4月号、  
pp.35-47.
- 米倉 淳[1965a]「機械工業振興臨時措置法の意義と財政資金特別融資のもたらした効果」  
『日機連会報』1月号、pp.32-41.
- 米倉 淳[1965b]「機械工業振興臨時措置法はいかに改善されるべきか：その批判と改善の  
方向」『日機連会報』4月号、pp.15-23.
- 米倉誠一郎[1993]「政府と企業のダイナミクス：産業政策のソフトな側面——機械工業振  
興臨時措置法の金型工業に与えた影響から——」『一橋大学研究年報 商学研究』33、  
8月、 pp.249-92.

第1表 機械工業振興臨時措置法対象業種の推移

指定年度	基礎的部門		輸入防遏または輸出振興を必要とする完成機械またはその部品	加工業
	基礎機械	共通部品素材		
1956年度指定	金属工作機械 鍛圧機械(*) 試験機 精密測定器 金型 切削工具 人造研削砥石 電動工具 電気溶接機 自動式ガス切断機(*)	鋇鉄鑄物 ダイキヤスト 粉末冶金 ねじ 歯車 軸受 ハルブ 風水力機械(*)	自動車部品 ミシン部品 時計部品 鉄道車両部品	金属熱処理
1961年度指定	分析機器 工業計重機 工業用窯炉 工業装置 鑄造	鉄鋼・鍛鋼 鍛工品 内燃機関係 油圧機器	運搬機械 化学機械 プラスチック機械 繊維機械 土木建設機械 農業機械 木工機械 印刷製本機械(**) 事務用機械 電気通信機械(**) 産業車両 自動車用機械 保安機器 鉄道信号器具	

(\*)は1958年度指定機種、(\*\*)は1964年度指定機種である。  
 出所: 杉山[1966b, p.9]

第2表 特定機械年度別融資状況(日本開発銀行分)

(単位:金額 百万円)

	推薦年度	対象業種数	推薦業種数	件数	対象工事費(A)	指定設備(B)	申込額(C)	推薦額(D)	融資額(E)	B/A	C/B	D/C	E/D	E/A
第1次機械振法	1956, 1957	17	14	142	12361	9469	8468	6764	4812	76.6%	89.4%	79.9%	71.1%	38.9%
	1958	22	12	54	3985	3094	1595	1320	1185	77.6%	51.6%	82.8%	89.8%	29.7%
	1959	22	17	113	11058	8045	4635	3465	3221	72.8%	57.6%	74.8%	93.0%	29.1%
	1960	22	19	113	9774	7050	3979	2494	2006	72.1%	56.4%	62.7%	80.4%	20.5%
第2次機械振法	1956-1960	40	39	422	37178	27658	18677	14043	11224	74.4%	67.5%	75.2%	79.9%	30.2%
	1961	40	39	206	45258	30906	18776	9377	7392	68.3%	60.8%	49.9%	78.8%	16.3%
	1962	40	39	153	30277	22041	12680	7562	6730	72.8%	57.5%	59.6%	89.0%	22.2%
	1963	40	39	100	24081	17664	9758	7476	7495	73.4%	55.2%	76.6%	100.3%	31.1%
	1961-1963			459	99616	70611	41214	24415	21617	70.9%	58.4%	59.2%	88.5%	21.7%

出所:米倉[1965a, p.36]

第3表 工作機械需給実績：1935-1968

(重量：t, 金額：百万円)

	生産			輸出 (B)	輸入 (C)	内需 (A)-(B)+(C)	輸出率 (%)	輸入依存度 (%)
	台数	重量	金額(A)					
1935	10,054	14,000	19	0.4	10	28.6	2.1	35.0
36	16,227	23,600	31	1	15	45.0	3.2	33.3
37	21,888	32,450	50	2	41	89.0	4.0	46.1
38	67,260	100,800	240	4	92	328.0	1.7	28.0
39	66,830	102,240	275	11	157	421.0	4.0	37.3
40	58,088	101,700	312	13	79	378.0	4.2	20.9
41	46,058	103,100	318	10	26	334.0	3.1	7.8
42	50,833	114,036	428	11	9	426.0	2.6	2.1
43	60,134	140,753	603	11	8	600.0	1.8	1.3
44	53,844	128,728	723	12	0.05	711.1	1.7	0
45	7,316	11,810	130	0.1	0.04	129.9	0.1	0
46	4,791	4,289	106	0	—	106.0	0	—
47	5,544	3,228	150	0.9	—	149.1	0.6	—
48	8,051	4,690	500	1	—	499.0	0.2	—
49	6,680	4,473	871	51	42	862.0	5.9	4.9
50	4,039	2,948	566	214	133	452.0	37.8	29.4
51	9,139	4,714	1,066	286	134	930.0	26.8	14.4
52	11,587	5,946	1,707	352	848	2,203.0	20.6	38.5
53	18,722	7,747	3,738	411	2,254	5,319.0	11.0	42.4
54	18,124	10,541	3,385	549	5,229	10,066.0	10.2	51.9
55	18,147	6,591	3,680	715	4,042	7,007.0	19.4	57.7
56	28,068	11,626	7,174	527	2,523	9,170.0	7.3	27.5
57	34,824	21,406	15,549	724	12,201	27,026.0	4.7	45.1
58	32,652	26,290	21,113	479	13,777	34,411.0	2.3	40.0
59	47,830	31,443	24,318	497	10,449	34,270.0	2.0	32.3
60	80,143	59,619	45,169	1,624	19,701	63,246.0	3.6	31.1
61	114,959	110,102	81,882	2,434	38,899	118,347.0	3.0	32.9
62	104,701	127,105	100,892	2,587	47,581	145,886.0	2.6	32.6
63	120,541	126,558	95,132	4,295	22,796	113,633.0	4.5	20.1
64	131,053	121,538	90,906	6,509	21,319	105,716.0	7.2	20.2
65	90,356	89,242	70,349	8,943	13,963	75,369.0	12.7	18.5
66	107,969	98,373	76,553	14,611	7,586	69,528.0	19.1	10.9
67	153,949	149,685	126,041	17,642	12,839	121,238.0	14.1	10.5
68	184,260	194,984	175,986	18,584	34,176	191,578.0	10.6	17.8

注：  
 1. 1933年～1944年 1933年～1944年までの生産実績は工作機械協会「G・H・C」報告資料によるもので6月～12月までは通産省指定第11号による従業者10名以上の工場についての数字である。1944年3月までの生産実績は通産省指定統計第11号による従業者10名以上の事業所についての数字である。1944年4月以降の数字は通産省指定統計第11号による従業者20名以上の事業所についての生産金額である。輸出実績は本表付通産省指定統計資料による。輸出輸入実績中、数字以降の数字には部品を含む。輸出比率=輸出/生産、輸入依存度=輸入/内需  
 出所：日本工作機械工業会 [1969, p. 74]。  
 2. 1945年～1947年  
 3. 1948年  
 4. 1949年～1952年  
 5. 1952年



第4表 日本工作機械工業会会員数の推移

	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963
年度初会員	54	55	58	60	63	65	76	92	103
年度内加入	4	3	2	5	2	11	18	11	4
年度内脱退	3	0	0	2	0	0	2	0	0
年度末会員	55	58	60	63	65	76	92	103	107

資料：日本工作機械工業会（日本長期信用銀行調査部[1966, p.30, Table27]である。）

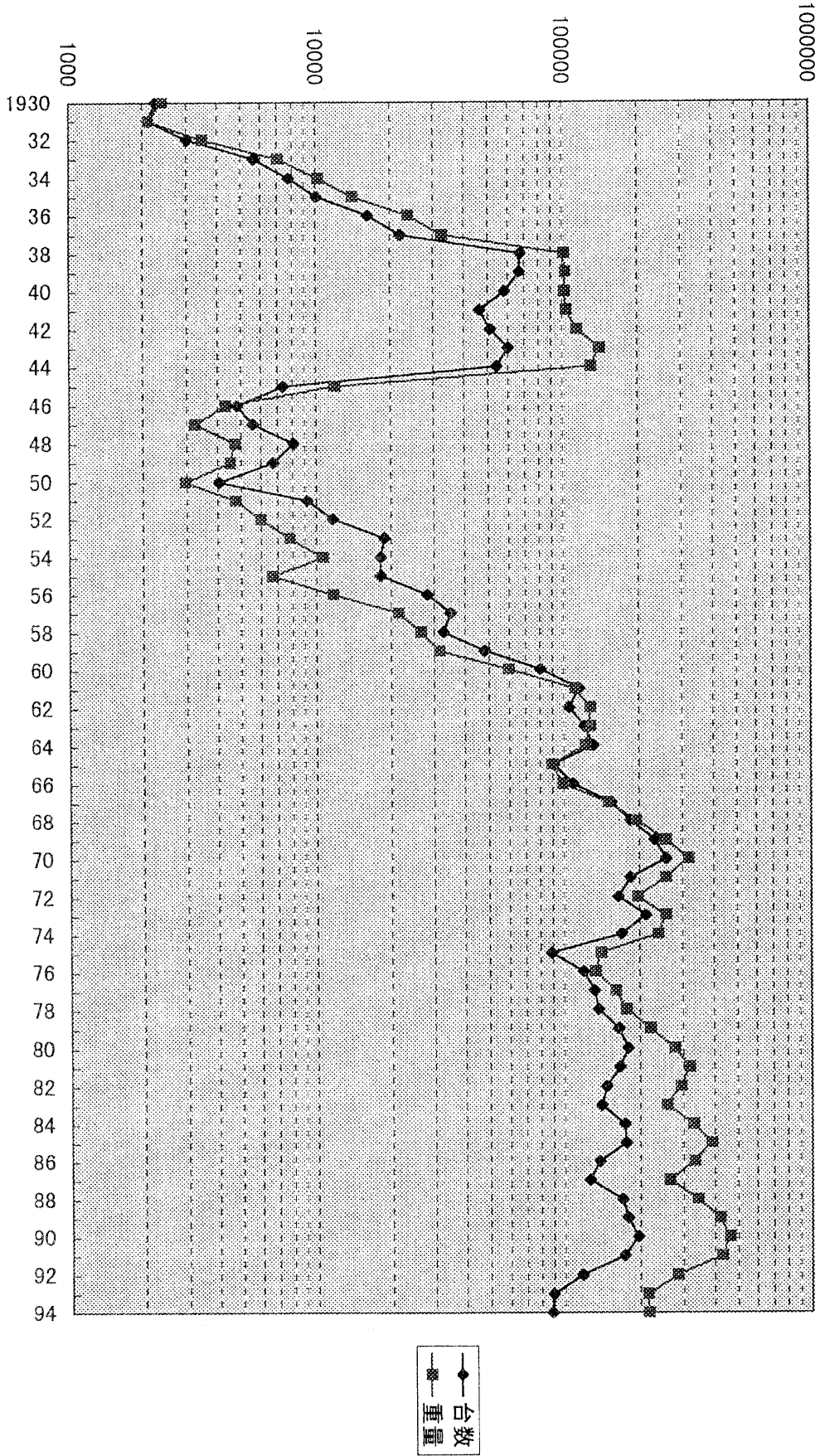
第5表 金属工作機械製造業合理化基本計画

(単位 百万円)

	当初の基本計画		第1次修正計画(1959年)		第2次修正計画(1960年)		C/A
	台数	金額(A)	台数	金額	台数	金額(C)	
指定機械	800	5000	1200	9100	2000	12510	250
	30	70	30	70	25	60	86
	140	200	300	430	300	430	215
	130	230	130	400	90	450	196
	1100	5500	1660	10000	2415	13450	244
指定機以外の設備		486		3000		3750	722
合計		5986		13000		17200	287

資料：日本工作機械工業会（日本長期信用銀行調査部[1966, p.20, Table12]である。）

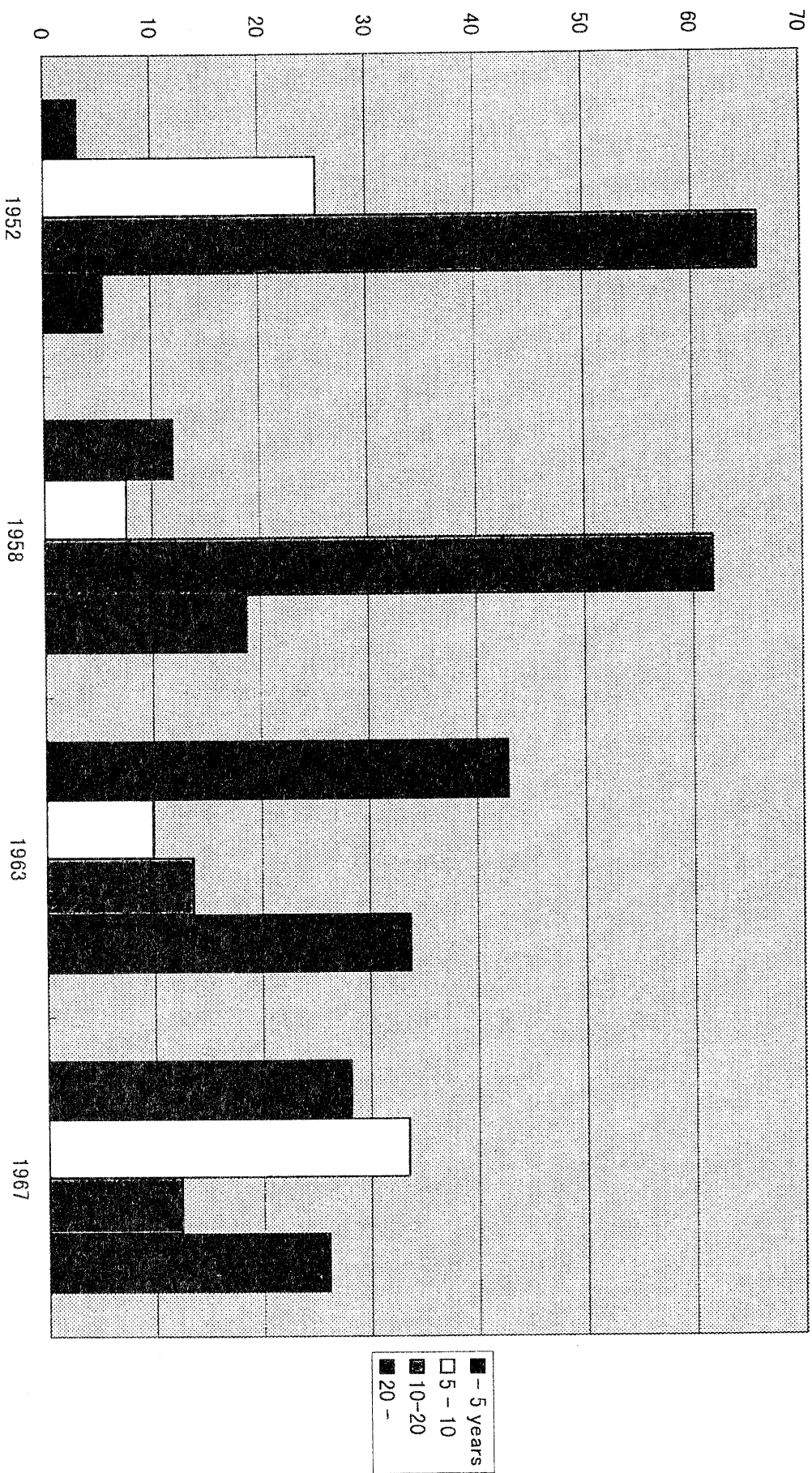
台(生産台数)、トン(生産重量)



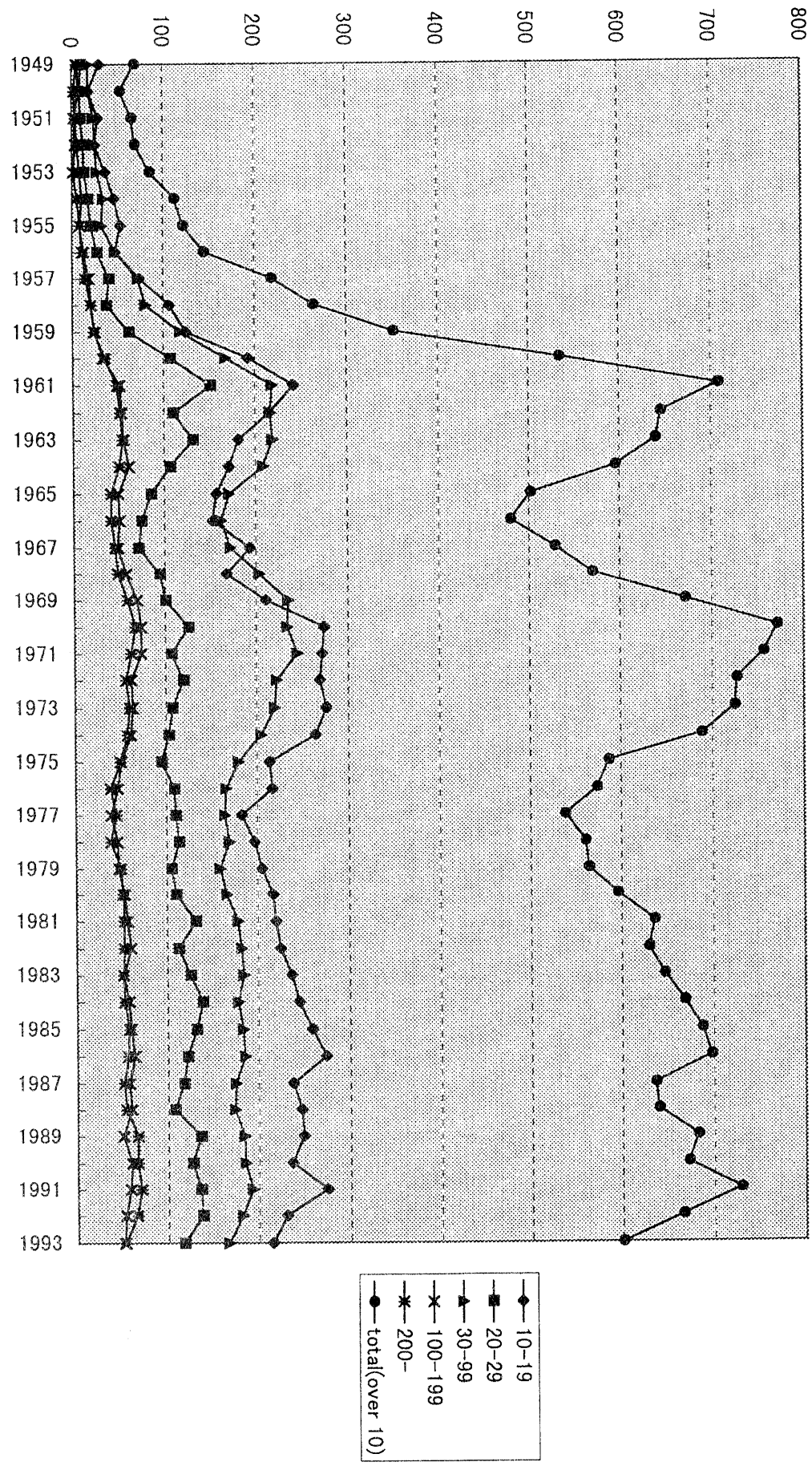
第1図. 工作機械生産の推移 (1930-1994)  
 [資料出所は第3表と同じ。1969年以降については延長した]

台数  
 重量

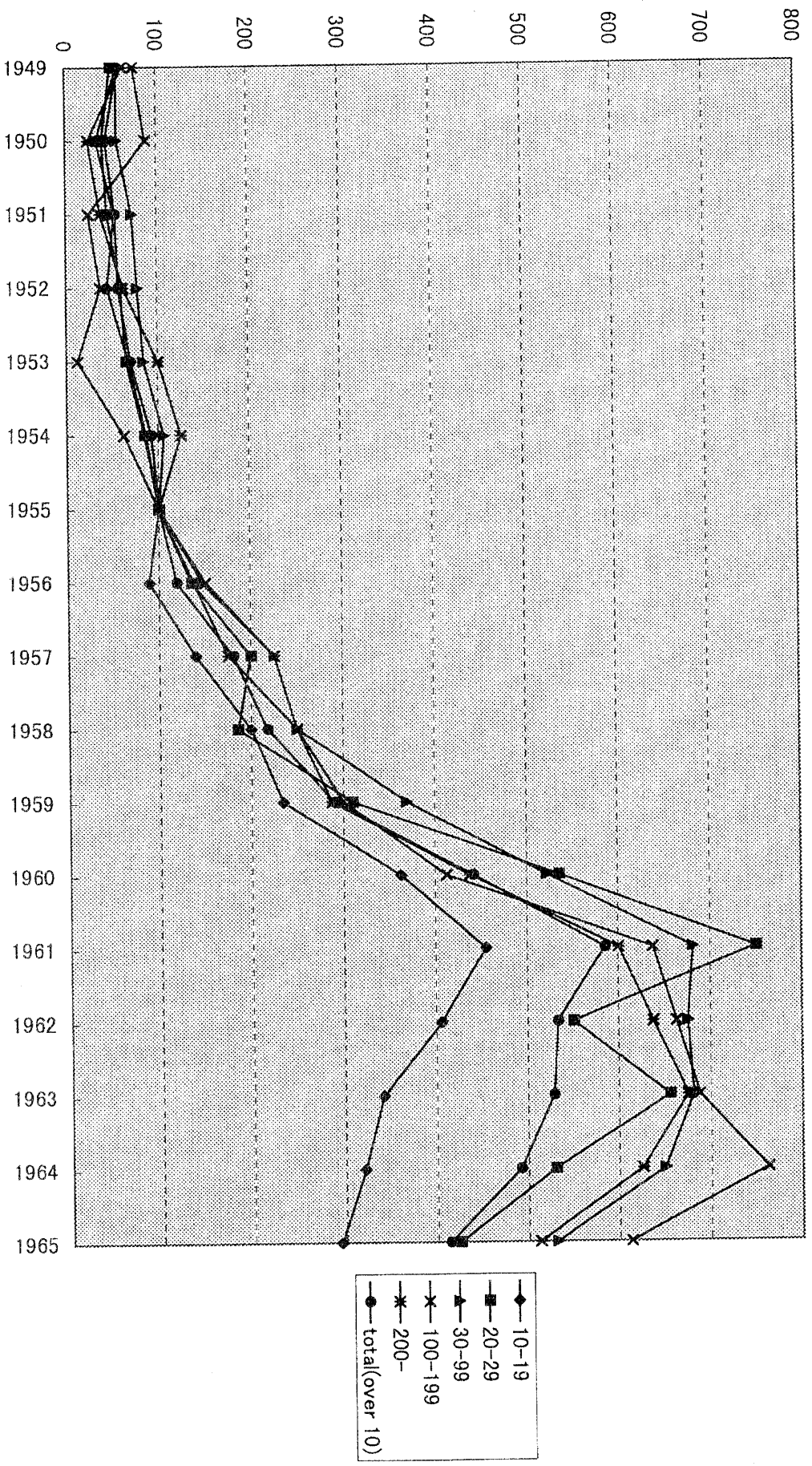
第2図 金属工作機械の設備年齢構成：金属加工機械製造業（従業員数30人以上の事業所）、（%）  
 [資料：『工作機械設備等統計調査報告書』（通商産業省）]



第3図 金属工作機械製造業事業所数：従業者数規模別、1949-1993  
 [資料：『工業統計表』]

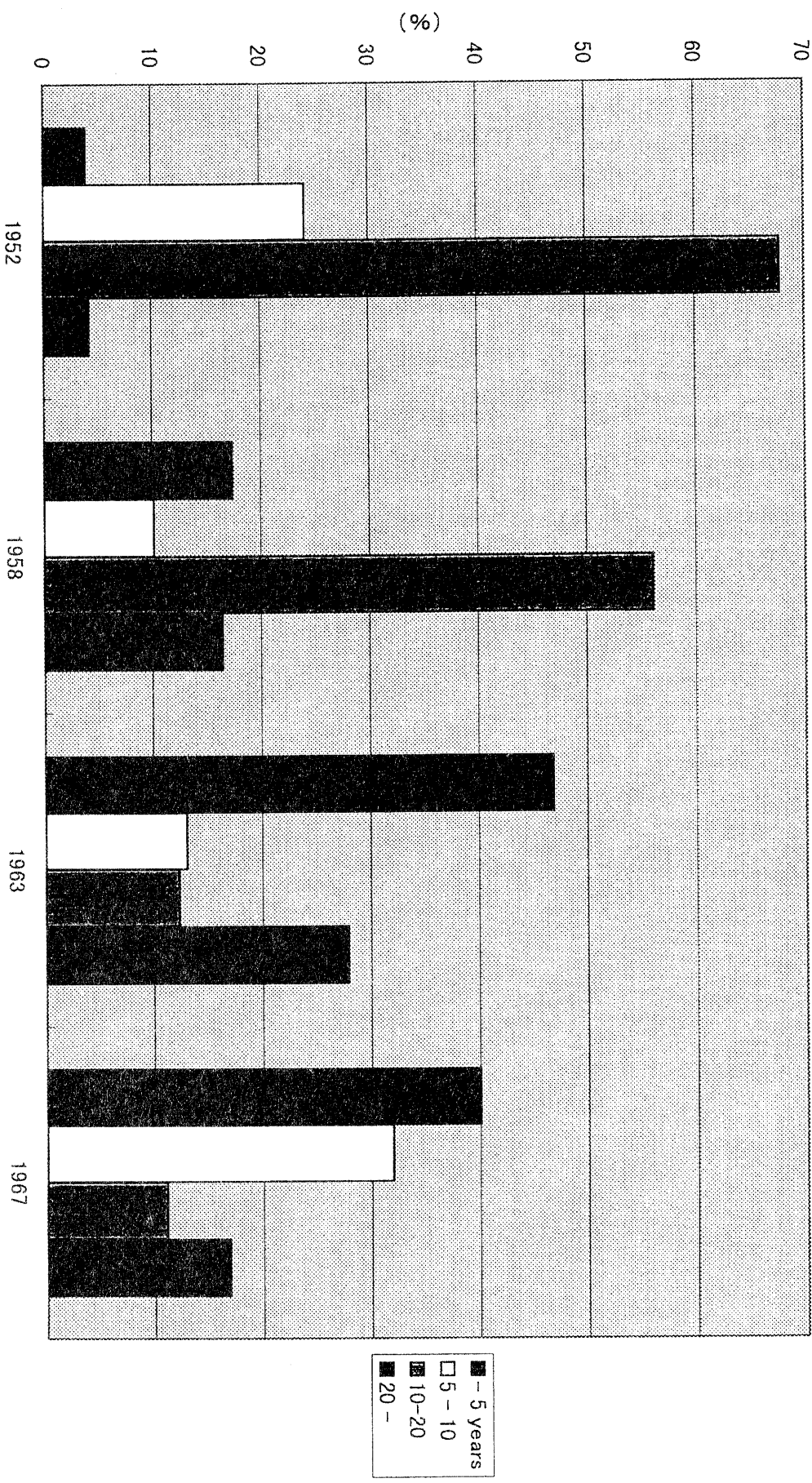


第4図. 金属工作機械製造業事業所数: 従業員規模別、1949-1965、1955=100  
 [資料: 『工業統計表』]

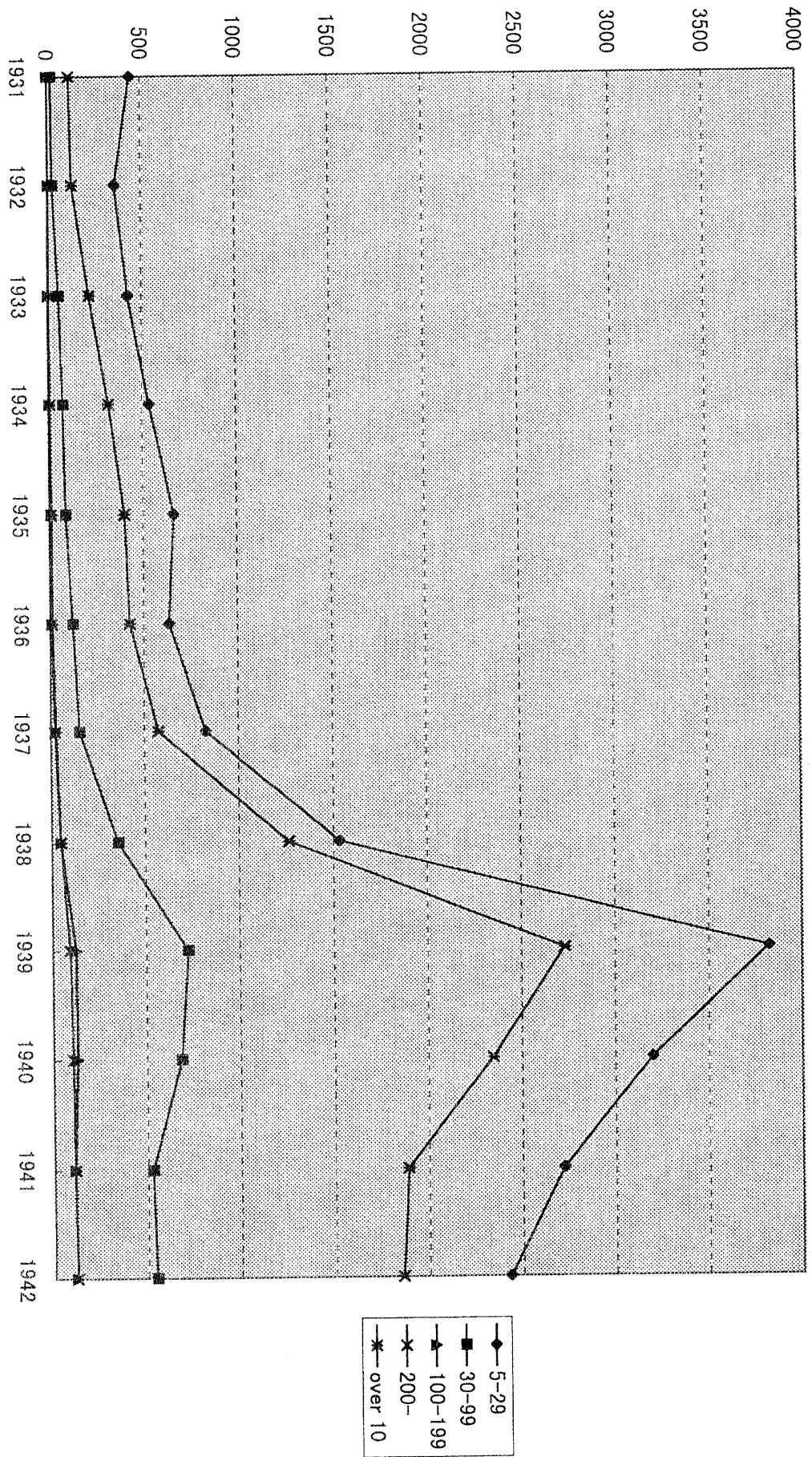




第5図 金属工作機械の設備年齢構成：自動車、同付属品製造業（従業者数30人以上の事業所）、（%）  
 [資料：『工作機械設備等統計調査報告書』（通商産業省）]



付図1. 工作機械機具製造業事業所数：従業員規模別、1931-1942  
 [資料：『工場統計表』および『工場統計表別冊』]





付図2. 工作機械器具製造業事業所数：従業員規模別、1931-1942、1935 = 100  
 [資料：『工場統計表』および『工場統計表別冊』]

