

行政指導における政策メカニズムの分析：生産調整 政策を中心として

松井，隆幸

<https://doi.org/10.15017/2920654>

出版情報：経済論究. 61, pp.173-195, 1985-03-25. 九州大学大学院経済学会
バージョン：
権利関係：

行政指導における政策メカニズムの分析

——生産調整政策を中心として——

松 井 隆 幸

目 次

- I 行政指導分析の視角
- II 行政指導による生産調整の政策過程
 - (1) 産業政策における生産調整政策の位置づけ
 - (2) 勧告操短の展開
 - (3) 勧告操短における意思決定と行政の役割
 - (4) 行政指導の「後退」とその現実 ——ガイドライン方式の登場——
- III 行政指導分析の課題

I 行政指導分析の視角

本稿は行政指導による生産調整を題材として、行政指導における意思決定と行政の役割を解明しようと試みたものである。

いわゆる産業政策の戦後日本経済の発展に対する貢献は、近年に至り評価されつつあるようである。この戦後日本産業政策においては、通常の経済政策のテキストに見られるマクロの経済政策や独禁政策とは明らかに異なる、戦略産業ごとの官民協力体制とでも呼ぶべき政策体系が存在している。たとえばその中で大きな役割を果たしたといわれるものに昭和20年代末から30年代にかけての産業育成・合理化計画¹⁾や昭和40年代の産業再編成政策²⁾がある。これらは通産省と業界主要企業による当該産業の発展方向の策定、税制・金融・産業基盤整備等による行政の援助を内容としているが、この中で企業間の役割分担の決定、合併・提携・系列化の推進、投資調整等に広範に用いられているのが行政

指導³⁾である。

行政指導の分析はこれまでも独禁法との関連を問題とする法律学の論者を中心に行われており、経済学においても産業組織論者により市場機構の阻害要因としてとりあげられている。むろんこれらは行政指導の一面をとらえた有益な分析である。だが強制力を持たないはずの行政指導がいかに産業に働きかけ、いかに機能したかという行政指導の政策メカニズムそのものに関する分析はきわめて少いのである。

筆者は行政指導を理解するには政策の意思決定メカニズムを含めた政策過程全体を考察する必要があると考えている。本稿では経済学の分野から行政指導の政策メカニズムに踏み込んだ分析を行っている西田稔・仙波恒徳両氏の業績を土台としつつ、生産調整政策における行政指導に焦点を当てた実証分析を試みている。生産調整政策に関しては法律分野等における研究蓄積が豊富であり、加えて産業育成政策の場合のように行政指導と他の政策手段が複雑に絡み合っていないので行政指導そのものを分析するのに適切であると考えたからである。

注

- 1) たとえば鉄鋼・綿紡・合織・電力・硫安・石油化学等の育成・合理化計画がある。
- 2) 機械・鉄鋼・自動車・海運等における大型化政策が代表的であろう。
- 3) ここでは行政指導を「行政機関が所掌事務の範囲において、行政目的の達成のために、それ自体は強制力を持たない非強権的手段により、企業又は事業者団体に対して一定の行為の作為又は不作為を求めること」と定義したい。これは成田頼明（『企業と行政指導』『ジュリスト別冊・基礎法学シリーズ』1977年、88頁）、塩野宏（『行政指導』『行政法講座・6巻』有斐閣、1969年、18頁）、林修三（『行政指導の問題点』『自治研修』167号、1974年、1頁）3氏の規定を参考にした。

II 行政指導による生産調整の政策過程

(1) 産業政策における生産調整政策の位置づけ

行政指導による生産調整には昭和20年代末から30年代にかけて行われた勧告操短と昭和40年代以降に行われているガイドライン方式とがある。ここでは両

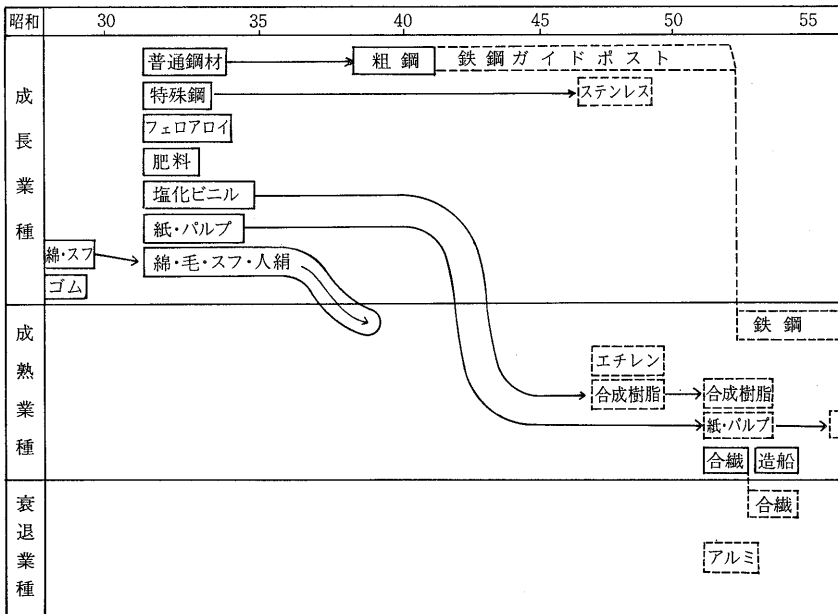
者の産業政策上の役割について考察したい。

勧告操短の役割については対照的な二つの評価があるようである。第一は素材型産業における設備投資競争のヘッジとして積極的役割を認める見解である。すなわち製品差別の困難な素材型産業はひとたび生産過剰に陥れば急激な価格引下げ競争が起こる可能性が強い。したがって生産調整というブレーキがあってはじめて昭和30年代における大胆な設備投資競争が可能だったという論理である¹⁾。これに対し第二はカルテルを助長し、資源配分を歪め、産業の発展を阻害したとみる見解である。前述の産業組織論者による研究はこの立場に立つと思われる²⁾。

この問題に判定を下すには綿密な数量分析が必要であろうが、ここでは生産調整政策がいかなる局面にある産業を対象としたかにより、およその見当をつ

図-1 行政指導による生産調整の実施されたおもな業種

□ 勧告操短
 □ ガイドライン方式



注) 成長→成熟は輸出・生産の頭打ち、成熟→衰退は国内市場への逆輸入の開始又は産業規模の縮小を目安としている。

(業種については公正取引委員会『独占禁止政策二十年史』669頁、表より。)

けてみたい。図一Iは勧告操短とガイドライン方式が、いかなる時期にどのような業種において実施されたかをまとめたものである。これをみると勧告操短の対象となった業種には成長途上にあるものが多く、第一の見解を裏付けているように思える。だがその大部分が昭和32・33年に集中しているのを考えるならば、高度成長期を通してヘッジとして働いたというよりも、離陸期の産業の不安定性を除去する役割を果たしたと考えるのが妥当であろう。じじつ最初の勧告操短は、臨時物資需給調整法の失効に伴い統制経済から自由経済へ移行する過渡的措置としての意味を持っていたのである³⁾。

これに対しガイドライン方式は成長段階から成熟段階、あるいは衰退段階へ向いつつある業種を対象としており、ピークを過ぎた産業のソフト・ランディングとしての意味が強いと思われる。たとえば西田稔氏は、原料価格高騰に直面したエチレン業界がガイドライン方式の下でコストを製品価格に転嫁しえたことを指摘している⁴⁾。

注

- 1) たとえば西田稔「不況カルテルの諸問題について」『研究と資料』33号, 1973年, 154頁。
- 2) たとえば今井賢一『現代産業組織』岩波書店, 1976年, 7頁。
- 3) Chalmers Johnson, *MITI and The Japanese Miracle* (Stanford University Press, 1982), p. 224. (『通産省と日本の奇跡』矢野俊比古訳, TBSブリタニカ)
- 4) 西田稔「官民協調カルテル体制」『研究と資料』34号, 1973年, 47頁。

(2) 勧告操短の展開

つぎに勧告操短の実施過程を概観してみたい。勧告操短は「行政庁が、業界の商品供給量を制限して市況を安定させることを目的に、法律の明確な根拠なしに、事業者に対してある商品の生産を短縮することを勧告すること」と定義できるであろう¹⁾。勧告操短は昭和27年不況において綿紡・スフ綿・自動車チューブの3業種, 昭和32年不況において各種普通鋼材・特殊鋼・繊維・紙・化学等27業種, 昭和37年不況において粗鋼等7業種(うち5業種は32年不況より継続), そして昭和52年不況において造船及び合成繊維4業種で実施されている²⁾。

勧告操短においては過去の一定期間を基準に行政庁が業界全体の生産見込量を決定し、それをもとに各社の生産量（操業時間⁴⁾・設備封かん率⁵⁾の場合もある）を個別に指示する。指示は月単位で行われ、四半期毎に変更されることが多い。またスフ綿・綿糸・粗鋼・特殊鋼・フェロアロイにおいては国内生産とは別に輸出特別枠が設定されている⁶⁾。

ここで注目すべきは指示を守らしめる手段として行政と業界主要企業との合同で監視機関が設置されたり、行政が違反企業に対し非公式の罰則を課したりすることである。山内一夫氏は後者を「抑制的措置」と名づけている⁷⁾。この両者のうち公正取引委員会により明らかにされたものをまとめたのが表一Ⅰ及び表一Ⅱである。抑制的措置には表に示した以外にも、スフ綿操短において融資斡旋に差別を設けたように通産省の所掌事務全般が利用されていると思われる。

表-Ⅰ 勧告操短における監視機関

業 種	監 視 機 関
スフ綿	スフ綿生産調整実施会
綿糸	綿紡績操短実施委員会
人絹糸	同上
スフ糸	スフ糸生産調整実施会
そ毛糸	そ毛糸生産調整実施委員会
粗鋼	粗鋼監視委員会

出所) 公正取引委員会事務局『独占禁止政策二十年誌』
1968年、669頁、付表より作成。

表-Ⅱ 勧告操短における抑制的措置

内 容	業 種
輸入原材料割当の削減	スフ綿 ^{注)} 人絹糸 所毛糸 綿糸 石油 粗鋼
違反の公表	スフ糸 所毛糸
次期操短率の強化	スフ糸 所毛糸 厚板 中形形鋼 中形棒鋼 小形棒鋼 普通線材 再生鋼材 薄板

注) 昭和32年以降について
出所) 同上書より作成。

ではこの勧告操短はどの程度の生産調整効果を持つのであろうか。これを指示生産量の合計と業界の生産実績との比較により示したのが表一Ⅲである⁹⁾。

表-Ⅲ 勧告操短における生産調整効果

(1) スフ綿(13社) (単位・1,000ポンド)

	指示量 (A)	生産実績(B)	B/A
32.4	57,620	59,237	1.028
5	57,620	59,330	1.030
6	57,620	59,171	1.027
7	57,620	58,895	1.022
8	57,620	58,864	1.022
9	51,000	51,888	1.019
10	51,000	51,976	1.019
11	51,000	51,975	1.019
12	51,000	52,141	1.022
33.1	51,000	51,461	1.009
2	51,000	50,984	0.999
3	51,000	47,333	0.928

(2) 人絹糸(7社) (単位・1,000ポンド)

	指示量 (A)	生産実績(B)	B/A
32.8	16,300	16,288	0.999
9	16,300	16,272	0.998
10	14,000	13,977	1.000
11	14,000	13,995	1.000
12	14,000	13,995	1.000
33.1	10,018	9,849	0.983
2	10,018	9,558	0.954
3	10,018	10,643	1.062

注) 昭和33年3～12月においては統計的断絶がある。

(3) スフ糸(92社) (単位・1,000ポンド)

	指示量 (A)	生産実績(B)	B/A
32.9	42,000	46,432	1.106
10	42,000	44,819	1.067
11	42,000	44,970	1.071
12	40,460	37,838	0.936
33.1	40,460	34,931	0.863
2	35,000	32,469	0.928
3	35,000	31,923	0.912
34.1	30,000	33,040	1.101
2	30,000	34,301	1.143
3	30,000	34,099	1.137
4	30,000	34,729	1.188
5	30,000	34,374	1.146
6	30,000	37,553	1.232

(4) そ毛糸(99社) (単位・1,000ポンド)

	指示量 (A)	生産実績(B)	B/A
32.12	10,500	11,692	1.114
33.1	10,500	9,765	0.921
2	10,500	10,594	1.009
3	10,500	10,877	1.036
34.1	9,600	11,442	1.192
2	9,600	11,773	1.226
3	9,600	12,103	1.261
4	10,500	12,416	1.182
5	12,000	13,340	1.112
6	12,000	13,516	1.126
7	12,000	13,951	1.163

(5) 塩化ビニル(13社) (単位・トン)

	指示量 (A)	生産実績(B)	B/A
37.1	7,000	6,517	0.939
2	7,000	5,967	0.852
3	7,000	6,516	0.931
4	7,000	6,857	0.981
5	7,000	7,274	1.039
6	7,000	7,305	1.044
7	7,000	7,893	1.128
8	7,000	7,611	1.087
9	7,000	7,918	1.131

(6) 白板紙(107社) (単位・トン)

	指示量 (A)	生産実績(B)	B/A
32.1	13,154	14,766	1.125
2	13,154	15,285	1.162
3	13,154	16,980	1.291
4	13,154	17,044	1.296
5	13,154	17,269	1.313
6	13,154	17,721	1.347
7	13,514	17,983	1.367

(7) ライナー紙(107社) (単位・トン)

	指示量 (A)	生産実績(B)	B/A
33.1	17,236	15,633	0.907
2	17,236	17,094	0.992
3	17,236	17,302	1.004
4	17,236	17,597	1.021
5	17,236	16,546	0.960
6	17,236	18,280	1.061
7	17,236	19,402	1.126
8	17,236	20,393	1.183
9	17,236	21,533	1.249

(8) メタノール(6社) (単位・トン)

	指示量 (A)	生産実績(B)	B/A
33.9	8,416	9,134	1.085
10	8,416	10,192	1.221
11	8,416	10,886	1.218
12	8,416	10,695	1.270

(9) ホルマリン(10社) (単位・トン)

	指示量 (A)	生産実績(B)	B/A
33.9	8,858	10,392	1.173
10	8,858	10,601	1.197
11	8,858	10,793	1.218
12	8,858	10,979	1.352

出所) 指示量については公正取引委員会事務局『独占禁止政策二十年誌』1968年, 669頁付表より。実績については『繊維工業統計年報』『化学工業統計年報』『紙・パルプ統計年報』より。

また唯一、企業別データが入手可能であったスフ綿について企業別の指示減産率と減産実績とを比較したのが表一IVである。表一IIIをみると、第一に指示と実績との差はおよそ一割程度であり、両者が大きく離れることは少ないのがわかる。統計には現れないヤミ生産が存在するとしても、一定の生産調整効果は否定できないだろう。第二にどの業種においても後の期間に至るほど生産超過傾向がみられることがわかる。そして第三に繊維における(1)・(2)と(3)・(4)との比較等から、対象企業数が少ないほど生産調整効果が高いことが暗示されている。

表-IV スフ綿勧告操短における指示減産率と実績

基準年月 昭和27年1月 シェア順位	企 業 名	注) 指示減産率	減 産 率 の 実 績		
			3 月	4 月	5 月
1	新 光	△14.9	△ 6.0	△10.5	△12.2
2	東 邦	9.0	8.7	9.5	0.8
3	東 邦	△ 9.5	△10.0	△ 2.0	△ 9.5
4	鐘 紡	7.1	6.2	0.0	7.4
5	東 洋	6.0	6.9	6.0	7.3
6	倉 紡	△ 9.1	△ 9.1	△11.4	△10.0
7	帝 人	△ 4.2	△ 4.0	△ 4.2	△ 1.6
8	大 日	△ 6.5	△ 2.4	△10.7	△ 3.4
9	日 華	△ 5.5	△ 5.0	△ 4.5	0.1
10	興 人	△11.8	△ 9.7	△16.7	△ 4.4
11	富 士	△ 6.5	△ 6.7	△ 1.5	10.8
12	日 紡	—	68.5	36.2	70.1
計		△ 6.6	△ 1.7	△ 3.6	3.1

出所)『公正取引委員会審決集』昭和27年(判)2号,31頁の表を参考にした。

注) 指示減産率 = $\frac{\text{指示生産量} - \text{基準月の生産量}}{\text{基準月の生産量}}$

また表-IVをみると、少くとも期間前半(3・4月)においては企業別にみてもきわめて秩序ある生産調整が行われていることがわかる。しかし5月においては下位メーカーの増産により足並みが大きく乱れており、アウトサイダー的企業の存在を暗示している。

注

- 1) 「行政庁」とは大部分は通産省を指すが、造船の勧告操短に限り運輸省である。
- 2) 伊從寛氏の定義(「独占禁止法と行政指導」『ジュリスト』342号,1966年,60頁)を参考にした。
- 3) 以上は公正取引委員会事務局編『独占禁止政策二十年史』大蔵省印刷局,1968年,669頁付表よりまとめた。
- 4) 人絹糸,スフ糸,そ毛糸,綿糸,白板紙の場合である。
- 5) 人絹糸,そ毛糸,綿糸の場合である。
- 6) 以上は公正取引委員会事務局,前掲書,669頁付表を参照のこと。
- 7) 山内一夫『行政指導』弘文堂,1977年,89頁。
- 8) 『公正取引委員会審決集』昭和27年(判)第二号,25頁。

- 9) 表に示していない業種については指示量の合計が算出できない(たとえば粗鋼), 勧告操短に入った後もアウトサイダーが多数いる(鋼材)等の理由により比較ができなかった。

(3) 勧告操短における意思決定と行政の役割

行政指導の政策メカニズムを理解するにはまず意思決定の流れを把握すること, そして行政が介入する根拠がどこにあるかを理解することが重要である。以下ではこの2点に重点を置きつつ個別事例分析を行いたい。

まず公正取引委員会の審決例のある2例をみてみたい。表-Vは自動車チューブ勧告操短の実施過程をまとめたものである。これをみると業者間で完全に(6社のシェア99%)合意が成立した後に通産省が行政指導を行っている。また表-VIに示したスフ綿の勧告操短をみると自動車チューブの場合のような「業者間の合意→行政指導」といったストレートな図式は描けないものの, 通産省原局と業界首脳とが密接な意思疎通を図りつつ減産を行っているのがわか

表-V 自動車チューブ勧告操短の推移(ブリヂストン他6社対象・昭和27年)

2月22日—6社代表及び日本タイヤ協会会長, 3月以降の生産量・割当の原則・監視方法について協議。
 2月末日—各社の生産枠・操短内容6社間で合意。
 3月4・5日—協会理事より操短の細目を文書により各社に配布。
 3月10日—通産省繊維局長の名で文書により各社に操短を指示。減産体制に入る。

出所)『公正取引委員会審決集』昭和27年(審)一号より作成。

表-VI スフ綿勧告操短の推移(東洋レーヨン他12社対象・昭和27年)

2~3月—通産省化学繊維局長, 関西業界の意向を打診した後, 日本化学繊維協会理事と協議。月生産量1,600~1,700万ポンドを適当と考え, 理事に業界のまとめを依頼。
 3月10日—理事, 1,700万ポンドを目安に企業別生産量を表-IVのように決め, 通産省の勧告として協会スフ部会において各社に提示。一部に反対があったものの減産体制へ。
 4月8日—スフ部会に通産省繊維局長が出席, 融資斡旋に差別を設けることをほめかして生産調整への協力を求める。

出所)『公正取引委員会審決集』昭和27年(判)二号より作成。

る。そして重要な点は行政が非協力的なメーカーの説得に乗り出し、そこで融資斡旋の差別という抑制的措置を持ち出していることである。

なお自動車チューブ勧告操短は事前に企業者間で合意が成立していたこと、スフ綿勧告操短は減産の細目が業者の側で決定されたことを理由に、それぞれ公正取引委員会により中止の審決がなされている¹⁾²⁾。だが勧告操短による減産が審決でとりあげられたのはこの2例のみである。そこで昭和30年代以降の勧告操短については新聞記事により主なものの推移を追ってみたい。

表—Ⅶは粗鋼勧告操短のうち昭和37年度第2四半期における実施過程を示し

表—Ⅶ 粗鋼勧告操短（昭和37年度第2四半期分）の推移（96社対象）

6月18・19日—高炉10社販売担当責任者、市況対策会議を開き、7月の減産率（昭和36年度第3四半期 ^注 平均比20%減）、平炉封かん等について合意。
6月21日—通産省、上の会議を受けて公正取引委員会と折衝。減産について了承を得る。
6月25日—通産省、粗鋼生産全企業を対象に上の減産率で減産を指示。
7月12日—10社会議、平炉封かんの監視実施要綱・監視委員会の設置を求める。
7月16日—通産省、平炉封かんを指示。

出所)『日刊工業新聞』

注)以下の記述における減産率はすべてこの期を基準としている。

たものである。これをみると高炉10社による販売担当責任者会議が意思決定にきわめて大きな役割を果たしているのがわかる。通産省はこの会議の決定を受けて実際の指示を行ったり、公正取引委員会と折衝したりしている。

さらにこの後、同年度第3四半期において、減産率25%への強化に対して10社会議の中で神戸製鋼1社が反対の態度をとったところ、通産省と他の9社が協力して神戸製鋼を説得し、他社に同調せしめたという事実がある³⁾。つまりここでもスフ綿の場合と同様、反発するメーカーの説得において通産省と業界首脳が共同歩調をとっているのである。また同年度第4四半期においては通産省がいったん減産率35%への強化案を打出したものの、10社会議がこれに反発して減産率30%の意向を表明すると実際の指示は30%で行われている⁴⁾。これは意思決定における10社会議の力を示している。そして昭和40年度においては通産省が高炉各社の要請を受け、減産に反対の平電炉メーカーを説得した後、

勧告操短に入っている⁵⁾。これも行政による反発メーカー説得の例である。

生産調整に行政が介在する意義がより如実に示されているのが、昭和33年から34年にかけて行われた厚板・薄板・中形形鋼・中形棒鋼・小形棒鋼・普通鋼材・再生鋼材の各種鋼材勧告操短である。鋼材業界においては昭和33年初めより大手6社を中心に紳士の取決めによる「自主操短」⁶⁾が行われていたが、中小アウトサイダーの増産やヤミ生産により不調に終わっていた。そこで大手各社が通産省に働きかけ、アウトサイダーの一部を取込んで5—10月にかけてつぎつぎと勧告操短に移行している⁷⁾。ここでも行政は業者間の協調を乱すアウトサイダー的企業を押えるために登場しているのである。また勧告操短に入るにあたり通産省が公正取引委員会と折衝していることも粗鋼の場合と同様である。鋼材のケースのように、大手間の自主操短が中小アウトサイダーの増産に対処するために勧告操短に切替えられた例は、次の表にも示したように他の業種にも多い。

表Ⅷはその他の業種を含めて勧告操短における意思決定と行政の役割を示す事例をまとめたものである。

表Ⅷ 勧告操短における意思決定過程・行政の役割を示す事例

大手企業間で操短内容を決定し、それによって勧告操短が行われたケース (そのうち監視機関や設備封かんまで業者間で決めたケース)	粗鋼 (S37・40) 線材・厚板・形鋼 (S33) 特殊鋼 (S33) 塩化ビニル (S32) 人絹 (S32) 綿糸 (S33) 石油 (S33) 羊毛糸 (S32) スフ糸 (S32) スフ綿 (S32) 自動車チューブ (S27) (塩化ビニル (S32) 羊毛糸 (S32) 紙・パルプ (S32) 自動車チューブ (S27))
業者の要請により通産省が公正取引委員会と折衝したケース	線材 (S33) 石油 (S33) 塩化ビニル (S32)
大手企業間の自主操短が勧告操短に切替えられたケース	鋼材全般 (S33) メタノール (S33) ホルマリン (S33) 綿糸 (S32) 羊毛糸 (S32) 塩化ビニル (S32)
大手企業の要請により通産省が中小メーカーの説得に乗出したケース	塩化ビニル (S32) 鋼材全般 (S33・34) 粗鋼 (S40)

出所)『日本経済新聞』『日刊工業新聞』の記事よりまとめた。

ただし業界秩序に反発するアウトサイダー的企業は中小メーカーとは限らない。なかには大手メーカーがアウトサイダー的態度をとる場合がある。その代表的なものが昭和39年における「出光事件」⁹⁾と昭和40年における「住金事件」である。両事件とも大手のうちで下位にあって急激にシェアを伸ばしつつあった(表-IX, 表-X参照)企業がシェア固定的な生産調整に反発したものであ

表-IX 出光興産の販売シェア

昭和	27年	38年	41年
シェア	8.6%	15.0%	17.6%

出所) 狭間源三, 木村敏男編『現代日本産業論』法律文化社, 1979年, 17頁。

表-X 住友金属の生産シェア

昭和	35年	37年	39年
シェア	7.4%	10.2%	12.4%

出所) 川崎博太郎「行政指導の実態」『ジュリスト』342号, 1966年, 31頁。

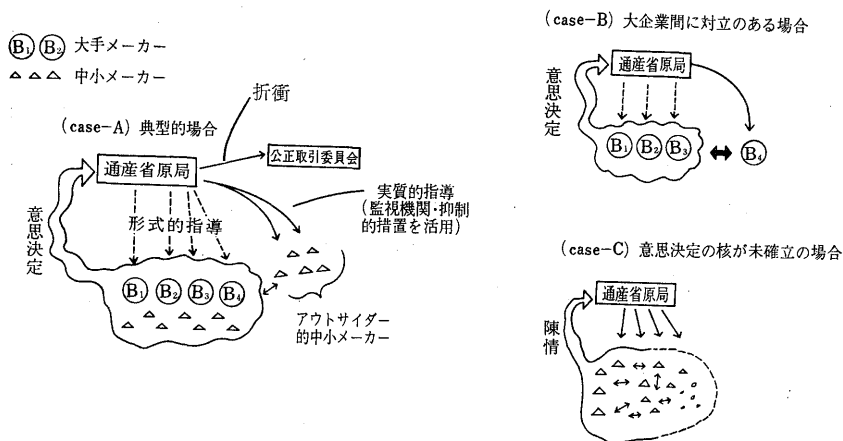
る。そして通産省の力を借りてこれを押えようとしたのがシェアの伸び悩む老舗の大手企業である。業界秩序への挑戦者が大企業であっただけに、この両事件は水面下にあった行政指導の政策過程の一部を世間の耳目に晒すことになった。通産省は「住金事件」において抑制的措置である原料炭輸入外貨割当の削減の可能性を明言しているし、「出光事件」においては後の設備許可に際して出光興産に対し不利な扱いを行ったことが知られているのである⁹⁾¹⁰⁾。

以上の分析から、勧告操短の意思決定メカニズムについて次のことが推定できるであろう。第一に減産の指示に先立って行政(通産省原局)と業界主要企業との間に密接な意思疎通が図られていることである。しかも多くの場合に大手企業間の合意内容をそのまま受継いで指示がなされていることから、主導権は相対的に業界首脳側にあると思われる。第二に意思決定に影響を持つのは業界全体ではなく(自動車チューブの場合は例外)、通常は業界内に足並みの不一致があり、それを治めるべく行政が介入していることである。前述の「自主操短→勧告操短」のケースはその典型である。第三に意思決定の核は総ての事例において業界内で大きなシェアを持つ大企業であり、そして「住金事件」と「出光事件」の両事例から新興の大手というより老舗の大手であることである。そして通産省の役割はアウトサイダー的企業を生産調整に同調せしめるこ

とであり、加えて公正取引委員会と折衝して独禁政策との摩擦を回避することである。

これらの分析から 勧告操短の政策過程を 図示したのが 図-Ⅱである。まず

図-Ⅱ 勧告操短における政策過程



case A が典型的な場合である。ここで意思決定の源である大手企業及びそれに同調する企業群に対する行政指導は従うことがわかっている相手に対して行うのであるから、これを「形式的指導」と呼んで良いだろう。そして行政指導が実際に目的としているのは業界首脳の方針に従わないアウトサイダー的企業の規制であり、監視機関や抑制的措置はここで利用される。ゆえにこれを「実質的指導」と呼びたい。

case B は「出光事件」や「住金事件」のように大手の中からアウトサイダー的行動をとる企業が出現した場合である。ただし case A の場合でも前述の神戸製鋼の場合のように、業界首脳内部をまとめる際に case B のような過程を経ることがある。しかしその場合でも「核の中の核」は存在しており、それが行政と協力して核を拡大するのである。

case C は製紙や紡績のようなアトミックな業界の場合である。これらの業界では上位企業のシェアもきわめて低く¹¹⁾、意思決定の核は確立し難い。そこ

で業界の陳情を受けた通産省が調整に乗出すのである。前掲表一Ⅲでみたように、このようなアトミックな業界においては生産調整効果は低い。ただし歴史的にカルテル的体質の強い、たとえば綿紡業界等においては効果が高いこともあり¹²⁾、市場構造のみによる区分は危険である。

ここで、なぜこのようなカルテル的行為に対して独占禁止法が適用されないかについて述べておきたい。一つにはこれまで述べたように通産省が事前に公正取引委員会と折衝しているためでもあるが、筆者は独占禁止法に内在する限界が最大の原因であると考えている。入江一郎氏によると、業界全体で生産調整について合意が成立したとき、これにもとづいて勧告操短が行われた場合は独占禁止法違反であるが（自動車チューブの場合である）、業界内に意思の不一致があり、これを治めるべく勧告操短が行われた場合は独占禁止法違反には問えないのである。昭和30年代以降に一つとして勧告操短の審決例がないのはこのためであると考えられる。

注

- 1) 『公正取引委員会審決集』昭和27年（勸）第一号，61頁。
- 2) 『公正取引委員会審決集』昭和27年（判）第二号，19頁。
- 3) 『日刊工業新聞』1962年10月2日・4日。
- 4) 同上，1962年11月30日，1963年1月15日・25日。
- 5) 同上，1965年7月19日。
- 6) 紳士協定による「自主操短」に対しては協定が価格に及ばない限り公正取引委員会による取締りは寛大である（西田，前掲「不況カルテルの諸問題について」143頁）。
- 7) たとえば『日本経済新聞』1958年5月16日・17日。
- 8) これは厳密には勧告操短ではなく石油業法下の生産調整における事例であるが、同じ行政指導による生産調整であるので取りあげた。
- 9) 『判例時報』983号，昭和49年（の），35頁。
- 10) 「住金事件」「出光事件」の詳細は川崎博太郎「行政指導の実態」『ジュリスト』342号，1966年，51頁を参照のこと。
- 11) たとえば1959年における1位企業と上位5社のそれぞれのシェアはスフ糸業界で4.0%と18.0%，毛糸糸業界で7.9%と31.0%，板紙業界で6.4%と24.4%であった（公正取引委員会事務局『日本の産業集中』東洋経済新報社，1964年，巻末表）。
- 12) 秋山武夫「綿紡・スフの操短勧告」『ジュリスト』256号，1952年，6頁の表を参照のこと。
- 13) 入江一郎「勧告あれば一斉操短は可能か」『ジュリスト』256号，1952年，9頁。

(3) 行政指導の「後退」とその現実

——ガイドライン方式の登場——

昭和30年代には約30業種において実施された勧告操短も昭和41年の粗鋼の操短を最後に打ち切られた¹⁾。論者によってはこれを行政指導の後退を象徴するものとしてとらえている²⁾。しかし生産調整政策に限ってみても、勧告操短に代わる行政指導が昭和40年以降に存在しているのである。それは下のような内容を持つものである。

- ① 通産省による業界全体の短期（通常は四半期）の需要見通し又は生産見通しの提示。
- ② それをもとにした、各企業による自主的な生産量決定と生産計画提出。

ここで「自主的な生産量決定」といっても、実際には提示された見通しに自らのシェアを乗じて生産量が決められているのであり、暗黙のルールは存在する³⁾。このような内容を持つものには鉄鋼ガイドポスト方式（昭和41年—現在）、その他のガイドポスト方式（エチレン等6業種、昭和47・48年）、ガイドライン方式（塩化ビニル等8業種、昭和50・51年）、合繊需要見通し方式（4業種、昭和54年）の四つがあり、上の①・②はその共通項をまとめたものである⁴⁾⁵⁾。

この四つは呼称だけでなく内容も僅かずつ異っている。第一に鉄鋼ガイドポスト方式が粗鋼勧告操短が打ち切られた昭和41年から⁷⁾ 現在まで数十年にわたり継続されており、長期的な市況安定を目的としているのに対し他の三つは短期的な不況克服を目的としている。第二に「ガイドポスト方式」が通称であるのに対し「ガイドライン方式」や「合繊需要見通し方式」は通産省と公正取引委員会との間で協議が行われて公正取引委員会の承認を得た⁸⁾⁹⁾、いわばオーソライズされた名称である。第三には合繊需要見通し方式においては企業が提出した生産見通しに対し通産省が修正を迫ることができない（公正取引委員会との合意による）のに対し、他の三つにおいては生産計画の合計と見通しとが大きく食い違う場合には通産省が修正勧告を行うことがある。以上の相違点を整理したのが表—XIである。これらのうちガイドライン方式と呼ばれるものが

表-XI ガイドライン方式4グループの相異点

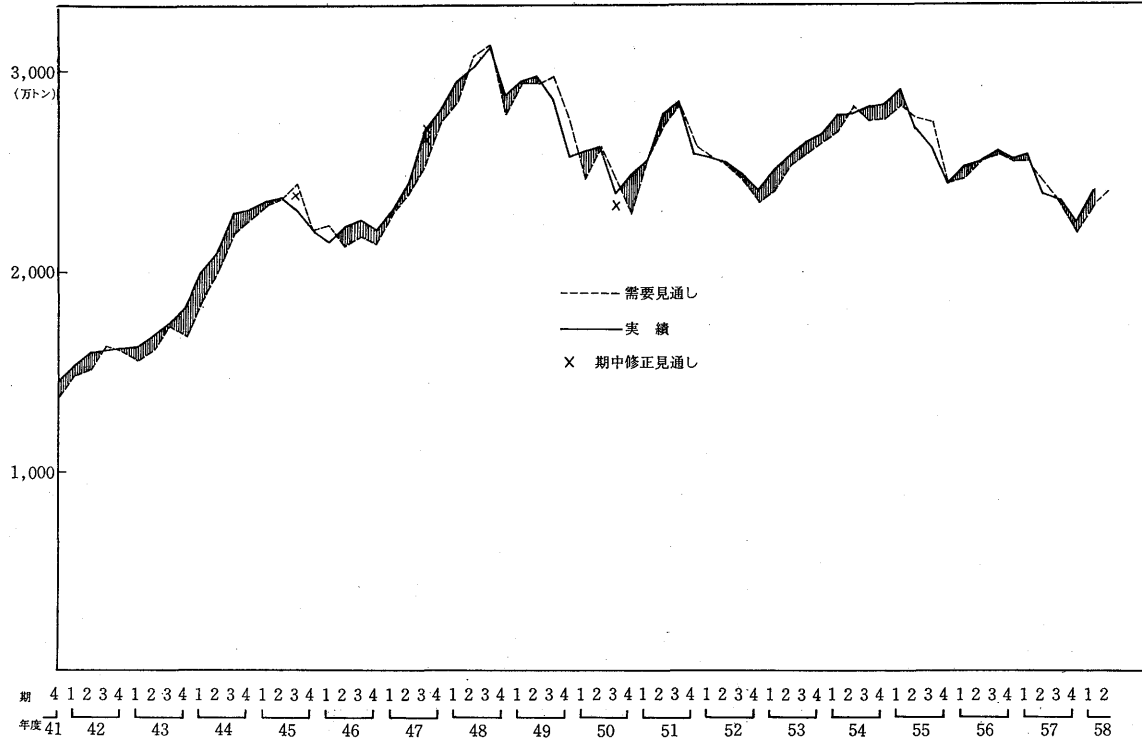
	鉄鋼ガイド ポスト方式	その他ガイド ポスト方式	ガイドライン方式	合繊需要見通 し方式
業 種	普通鋼	エチレン ポ リプロピレン 中低圧ポリエ チレン 塩化 ビニル樹脂 外装ライナー ステンレス鋼	高圧ポリエチレン 中低圧ポリエチレン エチレン ポリ エステル ポリ スチレン ポリ プロピレン 塩 化ビニル樹脂 塩化ビニル管 アルミ地金 段 ボール原紙	ナイロンフィラ メント ポリエ ステルフィラ メント ポリエス テルスラール アクリルステ ール
実施目的 {短期の不況克服S 長期の市況安定L}	L	S	S	S
公正取引委員会の 正式承認 {あり○ 黙認△}	△	△	○	○
生産計画に対する 修正 {ありうる○ なし ×}	○	○	○	×

最も対象業種が多く、通称ではなく正式名称であり、現在でも「ガイドライン方式」の名称で同様の政策が紙・パルプ業界において実施されていることから本稿では上の①・②の内容を持つ政策を一括して「ガイドライン方式」と呼ぶことにする。

ガイドライン方式は前述のとおり企業別の生産量が、少なくとも形式上は各企業に任されており、勧告操短に比べ間接的でソフトな行政指導である。さらに勧告操短に存在したような監視機関を持たず¹⁰⁾、勧告操短の時代に最大の抑制的措置であった外貨割当制度を昭和40年代には通産省がほぼ喪失している。

だが、それにもかかわらずガイドライン方式は勧告操短にも劣らない生産調整効果を持っているのである。図一Ⅲは鉄鋼ガイドポスト方式における生産見通しと生産実績とを比較したものである。これをみると通産省の示した見通しと業界の生産実績とがきわめて接近しており、変化の方向もほぼ一致している。しかも近年に至るほど両者の誤差が小さくなっていることがわかる。

図-III 四半期別粗鋼生産の通産省需要見通しと実績との比較



出所) 日本鉄鋼連盟提供資料。

また表一Ⅺはその他のガイドライン方式において需要見通しと生産実績とを比較したものである。中低圧ポリエチレンの場合を除くと、ここにおいても見通しと実績とは非常に接近している。そしてたとえば塩化ビニル業界においてはガイドライン方式の期間中に在庫が約11万tから約6万tへ半減している¹¹⁾、アルミ地金業界においてはやはり在庫が約36万tから約11万tへ激減している¹²⁾。またその他の石油化学業界や合成繊維業界においても、ガイドライン方式が市況安定に貢献したことが確認されている¹³⁾¹⁴⁾。

ではなぜ監視機関を持たず、指示方法も間接的なガイドライン方式が大きな生産調整効果を持つのだろうか。まず勧告操短にみられたような行政と業界首脳との意思の疎通が行われていることは間違いない。それは具体的には見通し

表-Ⅻ ガイドライン方式における生産調整効果

(1) 塩化ビニル (単位: 1,000 t)

四半期	需要見通し (A)	生産実績 (B)	B/A
50.2Q	270	289	1.090
3Q	257	273	1.082
51.1Q	280	256	0.914

注) 昭和50年度第4四半期は不明

(2) エチレン (単位: 1,000 t)

四半期	需要見通し (A)	生産実績 (B)	B/A
47.4Q	984	1,066	1.083
48.1Q	994	1,044	1.050
2Q	1,007	1,034	1.027
3Q	1,092	1,025	0.959

(3) 高圧ポリエチレン (単位: 1,000 t)

四半期	需要見通し (A)	生産実績 (B)	B/A
47.4Q	261	250	0.958
48.1Q	293	275	0.939
2Q	313	270	0.863

(4) 中低圧ポリエチレン (単位: 1,000 t)

四半期	需要見通し (A)	生産実績 (B)	B/A
47.4Q	174	147	0.845
48.1Q	145	135	0.931
2Q	182	133	0.731

(5) 合繊4業種 (昭和54年第2四半期) (単位: 1,000 t)

F=フィラメント S=ステープル

業 種	需要見通し(A)	生産実績(B)	B/A
ナイロン・F	77.5	75.6	0.975
ポリエステル・F	84.5	78.6	0.930
ポリエステル・S	83.0	80.5	0.970
アクリル・S	92.4	90.7	0.982

出所) 需要見通しは『日刊工業新聞』、生産実績は『化学工業統計年報』『繊維工業統計年報』より。

の作成や情報収集に携^{たず}かる機関への業界主要企業代表の参加である。たとえばガイドライン方式においては需給調整委員会¹⁵⁾、合繊需要見通し方式においては需給調査会¹⁶⁾と呼ばれる機関が情報の収集・整理を行い、見通しの内容を実質的に決定していると思われるが、これらの機関には通産省や需要業界代表に加えて生産業界主要企業の代表が参加している。また鉄鋼業界においては高炉メーカーの販売担当責任者の会合である「月曜会」において通産省代表を含めた情報交換が行われており、仙波氏はこれが通産省の見通しに反映していないはずはないと指摘している¹⁷⁾。

だがこれだけではガイドライン方式の効力の説明にはならない。意思決定に直接には参加しない周辺の企業の存在があるからである。ガイドライン方式が監視機関や強い抑制的措置なしに効果を挙げ得るのは、これらの企業がアウトサイダー的行動をとらなくなったためと考えるのが妥当であろう。すなわち協調的体質の醸成である。図—Iでみたようにガイドライン方式の対象となった業種はいずれも昭和40年代後半から50年代にかけて生産・輸出が頭打ちになった、いわば成熟産業へ移行した業種である。むろん移行の時期や背景は業種により様々であるが、多くの業種に共通して大きな意味を持つのが昭和45—47年の不況である。

この不況期は二重の意味でガイドライン方式にとって重要である。これはいずれも西田氏により指摘された点である¹⁸⁾。それは第一にその需給ギャップの大きさから産業の成長見通しに対し危機感が引き起こされ、それが協調を促したことである。たとえば昭和46年末から47年初頭にかけての需給ギャップは製造業全体が約11%であるのに対して鉄鋼は23.5%、化学は19.6%、さらにエチレンは30%、ステンレス鋼板では50%である¹⁹⁾。これらの業種は、公正取引委員会によると「なお成長性を有しているが、短期間には解消し得ないような大幅な需給ギャップに悩んでいる」ところの「準構造不況」型に属している²⁰⁾。いわゆる成熟段階を迎えつつある産業といえよう。その背景にはスケール・メリットや所得弾力性の限界に加え、昭和40年代初めにおける、資本自由化を前にした大規模投資の行過ぎがあると考えられる。

第二にこの時期に実施された不況カルテル²¹⁾に注目する必要がある。表一

表-XIII ガイドライン方式と不況カルテルとの関連性

		業種の数	過去に不況カルテルを経験した業種	うちガイドライン方式の直前に経験した業種	うち昭和45～47年不況期に経験した業種
鉄鋼ガイドポスト方式		1	1注(1)	0	0
その他のガイドポスト方式		6	6	6	6
ガイドライン方式		8	4	0	0
合繊需要見通し方式		4	4	4	0
計	の べ 件 数	19	15	10	6
	業 種 数 注(2)	16	12	10	6

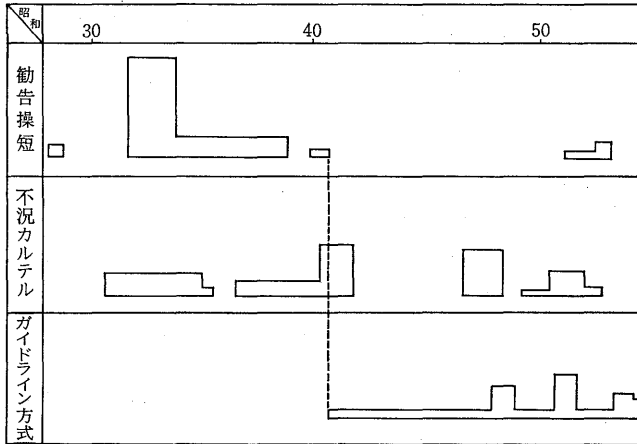
注 (1) ガイドポスト方式実施の途中で不況カルテルを実施している。

(2) ガイドポスト方式とガイドライン方式との間で塩化ビニル樹脂・中低圧ポリエチレン・ポリプロピレンの3業種が重複しているために、のべ件数と業種数が異っている。

XIIIに示したようにガイドライン方式の対象となった16業種のうち12業種が過去に不況カルテルを経験しており、うち10業種は不況カルテルと連続してガイドライン方式を実施している。すなわち不況により協調志向が生まれたところに、さらに不況カルテルを利用してシェアを固定させてガイドライン方式の基盤にしているのである²²⁾。このようにポスト・カルテル政策としてのガイドライン方式が初めて行われたのが昭和47・48年の6業種であり、表の「その他のガイドポスト方式」である。そして4業種を対象とした合繊需要見通し方式も昭和54年においてポスト・カルテル政策として行われたものである。さらに表の「ガイドライン方式」のうち2業種も、その直前ではないが不況カルテルを体験しているのである。そしてガイドライン方式の先駆をなした鉄鋼ガイドポスト方式にしても昭和45年の八幡・富士合併、昭和47年の不況カルテル、石油危機後の内需停滞や近年の輸出困難等を経て、鉄鋼業界の協調的体質が強固になるにつれて効果を増しているのは前掲図一Ⅲをみてわかるとおりである。

図一Ⅳは勧告操短、ガイドライン方式に不況カルテルを加えた三つの生産調整方式の実施状況を時代の流れとともに示したものである。昭和30年代において勧告操短が多用されたのは、第一に不況カルテルと異り公正取引委員会の認

図-IV 生産調整方式の変遷



注) 帯の縦の幅は実施された業種数を大まかに表わしたものである。

可を受けるための厳しい要件²³⁾を満たす必要がなく容易に行えるからである。そして第二に行政の力によりアウトサイダーの規制ができるからである。なおこの時期の素材産業は急速な成長途上にあつてきわめて競争的な体質を持っており、ガイドライン方式の登場の余地はなかった。

ところが昭和40年代に入ると勧告操短は打ち切られ、不況カルテルが激増する。勧告操短は直接には公正取引委員会の申入れを受けた形で廃止されている。だが公正取引委員会による勧告操短批判は10年以上のあいだ続けられており²⁴⁾、これを黙殺してきた通産省が急に態度を変えたのには理由があるはずである。第一に通産省が最も強力な抑制的措置であった外貨割当権を貿易自由化により喪失したことが考えられる。前述したように抑制的措置には融資斡旋や技術導入許可など通産省の所掌事務全般が利用されたと考えられるが、生産調整と直接に結びついて威力を発揮したのは外貨割当権であったからである。第二に、再三述べたように素材産業界に協調的体質が芽生えアウトサイダー規制の必要性が薄れたことが挙げられる。これはとくに昭和40年代後半以降についていえるだろう。そしてこの不況カルテルを基盤にガイドライン方式が広く実施されるようになったのである。

注

- 1) 打ち切りの経緯については公正取引委員会事務局『独占禁止政策三十年史』大蔵省印刷局, 1977年, 234頁を参照のこと。
- 2) たとえば今井賢一「独占禁止政策と行政指導」『ジュリスト』566号, 1974年, 37頁。
- 3) 西田, 前掲「官民協調カルテル体制」, 43頁。
- 4) 鉄鋼ガイドポスト方式については仙波恒徳「鉄鋼業における行政指導の役割」第三回, 『学習運動資料』1981年, 35頁を参照のこと。
- 5) ガイドライン方式については矢野俊比古『日本株式会社の反省』日本工業新聞社, 1982年, 35頁を参照のこと。
- 6) 合繊需要見通し方式については『公正取引委員会年次報告』昭和55年度版, 7頁を参照のこと。
- 7) 移行の経緯については通商産業省基礎産業局鉄鋼業務課『70年代の鉄鋼業』大蔵省印刷局, 1974年, 175頁を参照のこと。
- 8) ガイドライン方式については『公正取引委員会年次報告』昭和52年度版, 14頁を参照のこと。
- 9) 合繊需要見通し方式については『公正取引委員会年次報告』昭和55年版, 7頁を参照のこと。
- 10) ただし鉄鋼ガイドポスト方式においては通産省が各社に転炉吹込酸素量を報告させていた(『毎日新聞』1973年4月7日)。
- 11) 『化学工業統計年報』昭和51年度版, 及び52年度版。
- 12) 『非鉄金属製品統計年報』昭和52年度版。
- 13) 『石油化学工業年鑑』昭和52年度版, 68頁, 69頁, 79頁, 83頁。
- 14) 『繊維工業年鑑』昭和56年度版, 195頁。
- 15) 1983年8月3日における公正取引委員会での聞き取りに調査による。
- 16) 仙波, 前掲「行政指導の功罪を問う」, 122頁。
- 17) 仙波, 前掲「鉄鋼業における行政指導の役割」第三回, 35頁。
- 18) 西田, 前掲「不況カルテルの諸問題について」, 153頁。
- 19) 『経済白書』昭和47年度版, 28頁。
- 20) 公正取引委員会事務局『管理価格(2)一独占禁止懇話会資料Ⅲ』1972年, 262頁。
- 21) 独占禁止法第24条の3で容認されているカルテルである。
- 22) 西田, 前掲「不況カルテルの諸問題について」, 153頁。
- 23) 独占禁止法第24の3には「1. 当該商品の価格がその平均生産費を下回り, 且つ, 当該事業者の事業の継続が困難となるに至るおそれがあること。2. 企業の合理化によっては, 前号に掲げる事態を克服することが困難であること」とある。
- 24) 公正取引委員会事務局, 前掲『独占禁止政策三十年史』234頁。

Ⅲ 行政指導分析の課題

本稿において分析してきた生産調整政策における行政指導は、行政指導の中では比較的に経済学分野における関心を集めてきたといえるかも知れない。行政指導のうちいま一つ経済学的な研究蓄積の存在するものを挙げれば設備投資調整政策における行政指導であろう¹⁾。これらの研究は今後二方向に発展の可能性を持つと思われる。第一は独禁政策擁護の立場から行政指導の背後に潜むカルテルを告発し、行政と大企業との癒着を批判しようとするものである。第二は行政指導の政策メカニズムを解明し、それをもとにしてより積極的な産業政策分野における行政指導、すなわち産業育成政策や産業再編成政策における行政指導の研究に応用しようとするものである。

これまでは明らかに第一の方向が主流であったし、本稿の分析もこの方向へ発展させることが可能であろう。分析が生産調整や設備投資調整に止まるなら、それが当然の成行きかも知れない。しかし筆者は第一の方向に一定の意義は認めるものの、産業政策を積極的に評価する立場から第二の方向を追求することこそ必要ではないかと考えている。本稿の図一Ⅱで描いた行政指導の政策過程は、基本的に他の分野における行政指導にも貫徹すると筆者は考えているからである。

産業政策はその重要性にもかかわらず研究的に未開拓な分野である。そして戦後日本産業政策がいかに機能したかを解明するには、その政策体系を網の目のように覆っている行政指導の分析が不可欠である。上述の「第二の方向」こそは筆者自身の今後の課題である。

注

- 1) たとえば三輪芳朗「鉄鋼業の設備投資調整の経済的帰結」『信州大学経済学論集』11号、1977年。