

経済構造調整特別部会報告  
—構造調整の指針—

昭和62年4月23日

経済審議会  
経済構造調整特別部会

K00001433



経済構造調整特別部会報告

目次

前文	1
第1章 構造調整の位置付けと道筋	3
1. 構造調整の基本的考え方	3
2. 構造調整の進め方	3
3. 外需依存から内需主導への転換	4
4. 国際的政策協調と世界に貢献する日本	6
第2章 構造調整のための方策	7
第Ⅰ 内需拡大	7
1. 住宅	7
2. 社会資本整備	8
3. 土地対策	9
4. 構造調整促進のための設備投資	11
5. 消費	11
第Ⅱ 労働時間短縮	13
第Ⅲ 国際的に調和のとれた産業構造	15
1. 産業構造調整への取組み	15
2. 海外直接投資	15



3. 内外競争条件の整備	16
4. 輸入拡大、市場アクセス改善	17
5. 国際化時代にふさわしい農業政策	18
第IV 雇用への対応	21
1. 雇用問題の重要性	21
2. 就業構造の変化と種々の需給の不適合	21
3. 総合的雇用対策	21
4. 雇用機会の再分配	22
第V 地域経済への対応	23
1. 構造不況地域における対応	23
2. 地方都市の重点的整備	23
3. 農村地域の活性化	24
第VI 世界への貢献	25
1. 世界への積極的貢献	25
2. 円の国際化	26
3. 経済協力	26
4. 国際交流等	27
第3章 構造調整を進めるための当面の行動指針	28
補論 構造調整後の産業・就業構造の姿	31

## 前文

今、我が国は膨大な経常収支黒字を抱え、各国との経済摩擦は益々激化する兆しも見えている。我が国の大幅な経常収支不均衡の継続は、経済運営においても、また世界経済の調和ある発展という観点からいっても、看過できない状況である。もとより、この現象は相互依存関係にある世界経済の中で生じているものである。したがって、経常収支不均衡の是正は我が国一国の政策対応のみで達成することはできず、米国の財政赤字削減を始めとする国際的な政策協調が不可欠である。しかし、我が国は自由貿易体制に大きく依存している国として、また、世界のGNP一割国家、世界最大の債権国として、国際的に調和のとれた対外均衡の達成と国際社会への積極的貢献を図ることによって、率先して保護主義を防あつし、自由貿易体制を守らねばならない。

他方、国内に目を転じると、低い居住水準、高い生計費、長い労働時間に象徴されるように、必ずしもこれまでの経済成長の成果が生活の質の向上に反映されているとは言い難い状況にある。さらに、円高の下で、現実の為替レートと我々の生活実感からみた円の値打ちとのギャップが拡大している。このため、国民は強い円が生活の質を高めたのかといった疑問を強めている。また、一昨年9月以降の円高は、種々の摩擦を生んでおり、国民の間には我が国経済の将来について不安感が生じている。こうした中で構造調整を進めるためには、それが究極的には国民生活の向上につながるとの国民の理

解が不可欠である。

昭和61年4月に「国際協調のための経済構造調整研究会」の報告書を受けて以来、政府は、この報告書を具体化するために、同年5月「経済構造調整推進要綱」を決定し、内閣総理大臣を本部長とする政府・与党経済構造調整推進本部を設置した。これまで、非課税貯蓄制度の改組、住宅取得促進税制の拡充、法定労働時間の短縮、国内炭の生産規模縮小への対応、オフショア市場の開設等の方策について具体化が進められ、また、財政・金融政策についても総合経済対策の実施等により機動的な対応が図られてきている。しかしながら、経済構造調整への道は未だ緒についたばかりであり、国際協調と国民生活の質の向上を目指すための整合性のとれた経済構造調整を推進する必要性及び緊急性は一層高まっている。

このような状況の中で、本部会は、昭和61年9月5日、経済審議会から中長期的な経済構造調整のための施策について検討するよう要請を受けた。爾来、今日まで8か月間、合計43回にわたる会合を重ね、審議の結果をここに特別部会報告としてとりまとめた。

本部会は、政府において、経済構造調整を促進するための具体策について早急に検討を行い、実施していくよう要請する。

## 第1章 構造調整の位置付けと道筋

### 1. 構造調整の基本的考え方

- (1) 我が国は、経常収支不均衡を国際的に調和のとれるよう着実に縮小させることを「国民的政策目標」として設定している。
- (2) 一昨年9月以降に進行した為替レートの急速な調整の下で、我が国の経常収支は、短期的にはJカーブ効果等によりドルベースでの黒字は拡大しているが、基本的には不均衡縮小の方向に向かっている。
- (3) しかし、為替レートの調整のみによって対外均衡を達成することは、国内均衡との両立を図る上では問題が多い。我が国の経済を内需主導型に変革することによって、調和ある対外均衡達成への道を定着させることが必要である。
- (4) 調和ある対外均衡達成への道は、同時に経済成長の成果、国民の高水準の貯蓄を活用して、国民生活の質の向上を実現していく過程にはほかならない。

### 2. 構造調整の進め方

- (1) 経済構造調整は、需要、供給両面から進められる必要がある。すなわち、
  - ① 需要構造面では、国民生活の質の向上を中心とする内需主導型経済構造への変革を
  - ② 供給構造面では、需要構造の変革に見合った産業構造の転換、

### 輸入の拡大を

目指すものである。

(2) 構造転換を図るに際しては、市場メカニズムの活用を基本とすべきである。国内の産業活動、海外からの市場アクセスの両面において、経済活動に関する一層の規制緩和の徹底が求められる。このため、新しい体制による規制の抜本的見直しが急がれる。

(3) 為替相場がファンダメンタルズを反映したかたちで安定することは、国民が経済活動の長期的設計を立て、経済構造調整を円滑に進めていく上で重要である。

(4) 1990年代前半にかけての期間を、世界的レベルにおける構造調整過程ととらえる。

世界的な対外不均衡を是正するためには、米国における財政赤字削減、産業の競争力回復等各国の政策協調が不可欠である。この中で、我が国は適切かつ機動的な財政・金融政策の運営を含め、率先して構造調整政策を推進し、内需主導型経済成長を達成する必要がある。こうした国際協調とあいまって、我が国は、構造調整過程において経常収支黒字の対GNP比をできる限り速やかに縮小させることが必要である。

### 3. 外需依存から内需主導への転換

(1) 構造調整を円滑に進めるには、中長期的にGNP全体の中成長が必要である。この場合、GNP比4%を超える経常収支黒字を着実に縮小させることは、GNP成長率に対する外需（輸出等－輸入

等）の寄与度がマイナスになることを意味し、逆に内需の伸びはGNP成長率を上回らなくてはならない。したがって、内需成長率については近年のペースを高める必要がある。

(2) 内需拡大は、対外不均衡是正それ自体に寄与するものであるが、円高による対外不均衡是正過程、米国の財政赤字縮小過程等で生じる内外のデフレ効果を緩和し、経済構造調整を円滑に進めることを主眼とするものである。

(3) 構造調整過程における内需拡大は、単に量的な需要拡大にとどまってはならない。21世紀に向けて我が国の均衡ある発展に寄与するような国民生活の質の画期的な向上を目指すものでなければならない。このような国民生活の充実を図れるのは今をおいてない。

(4) このことを通じ、GNPや対外純債権で測られる「豊かさ」を国民の生活実感に結びつけ、ひいては国際的に調和のとれた国際協調型経済への変革を図ることが可能になる。

(5) 内需主導型経済成長を実現するためには、政策割当ての転換、民間活力・市場メカニズムの活用等により、大きな政府を作ることなく資源配分を変更しなくてはならない。このために規制の抜本的見直しを行うことが重要課題である。

(6) 内需主導型経済成長の実現にあたり、財政・金融政策の果たすべき役割は重要であり、特に財政の資源配分機能を活用することが大切である。

行財政改革の基本理念を維持しつつ、その成果を生かしながら、現下の経済情勢にかんがみ、内需拡大のための臨時緊急の思い切っ

た財政措置を講ずるとともに、今後とも、適切かつ機動的な財政・金融政策の運営を図ることとする。

なお、この場合においても、特例公債依存体質からの早期脱却に努めることとし、経常的経費を抑制する等財政の節度を守る必要がある。

#### 4. 国際的政策協調と世界に貢献する日本

(1) 世界経済の条件変化の下、各国は新たな発展を模索している。

蔓延する保護主義を防あつし、世界経済の調和ある発展を図るためには、インフレなき持続的成長、対外不均衡是正、為替レート安定を目指した国際的政策協調が不可欠である。具体的には、米国の財政赤字削減、欧州各国経済の硬直性の除去、発展途上国における累積債務問題の解決が必要である。

(2) こうした中で、我が国は内需主導型成長を続けるとともに、政策協調、国際協力などを通じて世界経済への積極的貢献を行うこととし、このための負担の在り方を含め、国民の一層の理解が必要となる。

## 第2章 構造調整のための方策

### 第I 内需拡大

#### 1. 住宅

(1) 住宅の質的改善は内需拡大の柱であり、国民生活の質の画期的向上をもたらすため、この分野に政策資源を特に重点的に配分すべきである。

(2) これまでの住宅政策は、主として最低居住水準未満世帯の解消等社会政策的観点から行われてきたが、今後は良質なストック形成のための援助等、より高次のニーズにも積極的に対応するよう経済政策的観点を加味する必要がある。

(3) 需要面の住宅対策としては、今回の住宅減税の拡充等に加えて、今後、住宅金融等各種インセンティブについて、一層の拡充・強化を図るべきである。

こうした施策により、根強い新規持家需要、今後ウエイトが高まると予測される建替え・増改築、内部改装等住宅関連需要の顕在化を図り、良質な住宅ストックの形成を目指すべきである。

(4) 供給面の住宅対策としては、新たな観点から、より競争的な供給政策を講ずる必要がある。この観点から、地権者による自主的住宅供給、異業種企業等の新規参入による市場の活性化、産業構造調整に伴う工場跡地等の住宅用地への転換などを推進すべきである。

## 2. 社会資本整備

- (1) 社会資本サービスについては、主要先進国に比して生活環境を形成する分野を中心に総じて低水準にとどまっている。今後、21世紀を目指して、良質な社会資本ストックを我が国の国際的地位にふさわしい水準に向けて着実かつ計画的に充実し、画期的に国民生活の質を高める。そのため、所要の社会資本投資の伸びを確保することが必要である。
- (2) 社会資本は本来収益性が低く、その整備が公的部門に委ねられているものであり、バランスのとれた社会資本整備のためには、公共、民間両部門が適切に役割を分担しつつ整備に取り組む必要があり、所要の公的資金の確保が不可欠である。
- (3) 公的資金による社会資本整備に当たっては、受益に応じた負担の考え方の徹底、整備の目的にかなった投資の総合化、効率化等に努めるとともに、従来の配分を見直し、投資分野の重点化を図る必要がある。
- (4) 国民生活に密着している社会資本整備を一層推進することとし、地方公共団体が主体的に実施する事業の拡大を図るべきである。この場合、地方公共団体がその主体性を発揮して十分な社会資本サービスを提供できるよう、資金調達面の充実強化等を行うことが必要である。
- (5) 社会資本については、国民生活の高度化、多様化に伴い新たなニーズが増加する傾向にある。この分野については、規制緩和等により民間の活力を活用することも十分可能である。民間活力の活用

が期待される分野としては、大型プロジェクト、都市リフォーム、地域資源活用型プロジェクト、情報インフラの整備等が挙げられる。

- (6) 民間活力の導入に際しては、収益性確保の観点から、規制緩和、財政上のインセンティブ、政策金融、事業者による開発利益の吸収、国公有地の活用といった諸手段を適時適切に組み合わせ、必要に応じて思い切ったインセンティブを付与すべきである。

## 3. 土地対策

- (1) 住宅、社会資本ストックの充実のためには土地問題の解決が不可欠である。
- (2) このためには、国土の均衡ある発展を目指して、業務機能等の適正な分散を図ることにより、国土の有効活用を行うことが基本的に重要である。
- (3) 現在、我が国における土地問題は都市問題と不可分である。既成市街地の再開発等による都市構造の変革を積極的に推進する必要がある。
- (4) 大都市圏における土地問題については、以下のような観点から具体的な施策を講ずることが必要である。
  - ① 空間資源再配分（市街化区域内農地の宅地への転換の促進、線引きの見直し、公有水面埋立てによる宅地造成等）
  - ② 土地の適正な高度利用（容積率制限の見直し、事業所需要等に対応するための都市再開発事業の推進等）
  - ③ 低・未利用地の活用（国公有地・企業所有地の有効活用、工

場跡地の住宅用地への転換等)

- ④ 新しい宅地供給方式の活用(土地信託方式、借地方式等の土地所有者との共同開発方式、借地借家法の改正)
  - ⑤ 宅地供給促進のための税制の活用(市街化区域内農地の優遇税制の是正等)
  - ⑥ 地価の安定化(国土利用計画法等の活用、超短期の土地譲渡に対する課税の強化等)
- (5) 上記の諸施策のうち、特に以下のものを重点として実施すべきである。

① 市街化区域内農地の優遇税制の是正

宅地並課税対象農地のうちほとんどの農地が宅地並課税を猶予されており、しかもそれら農地の東京都23区内における課税実績は宅地に対して平均約1/80と著しく低いものとなっている。大都市圏における宅地供給を促進するためには、都市のスプロール化を招くことのないようインフラ整備を伴う計画的街づくりを推進しつつ、市街化区域内農地の宅地並課税を行うことが有効である。真の営農者の取扱い、生産緑地制度との関連に留意しつつ、例外的取扱いが大部分となっている現状を改め、宅地並課税が原則となるような運用を図るべきである。またその際宅地並課税の実施による税収増を計画的街づくりに活用すべきである。

② 線引きの見直し

人口集中が進む大都市圏では、線引きの見直しをより機動的に行い、総合的な土地利用に配慮しつつ、積極的な市街化区域の拡

大が図られるべきである。その際、地域における宅地需要動向を踏まえ、都市のスプロール化を防ぐとともに、質の高い街づくりを進めることが大切であり、このための積極的な都市施設整備の促進が必要である。

③ 公有水面埋立てによる宅地造成

大都市圏においては、職住近接の良好な街づくりを進める観点から、既存の埋立地の再開発による高度利用を図るとともに、自然環境の保全等に留意しつつ、積極的な公有水面の埋立てにより宅地を供給する。公有水面埋立てによる宅地造成は、交通施設等各種公共施設の整備と一体的に進められる必要がある。この場合、公共施設整備等費用の一部を周辺関連地権者の開発利益から吸収する方策を講ずべきである。

4. 構造調整促進のための設備投資

新しい産業分野を開拓するような先端的技術の開発と利用促進に資する投資や、急激な産業構造変化に対応して業種転換に資する投資を促進するため、環境整備のための諸施策を講じる必要がある。

5. 消費

(1) アメリカの水準並となった1人当たりGNPと国民の生活実感との間には大きな乖離が存在する。これを消費生活についてみると、仮に我が国の価格水準が米国並みであったとすれば、平均的家計の支出はかなり引き下げられる。



(2) 消費者の視点から画期的な国民生活の質の向上を目指し、物価の安定はもとより、内外価格差の大きいものについてはその引下げを図り、こうした乖離を縮小していくことが緊要である。

(3) 円高メリットを内需拡大に役立てるべきである。特に、公的規制に係る分野では円高差益還元が十分行われていないものもあり、これを促進することが必要である。

(4) 消費拡大のためには、物価安定の下で経済の持続的成長を維持すること等により、実質可処分所得の着実な増加を図ることが必要である。

また、自由時間の増加と住空間の拡大を通じて、よりゆとりのあるライフスタイルへの移行を促進することが重要である。

(5) 有給休暇取得の積極的推進や夏休み等の休暇時期の分散化を通じ、余暇関連施設等の利用度の平準化、コストの低廉化を図ることも消費拡大にとって有効である。

(6) 賃上げは、産業・企業の実態に応じ労使が自主的に決めるべきであるが、賃金の上昇率は中長期的には労働生産性の向上に見合ったものであることが望ましく、成長の成果を賃金と労働時間短縮へ適切に配分することが必要である。

## 第Ⅱ 労働時間短縮

(1) 我が国の年間総労働時間（製造業）は2100時間台となっており、フランス、西ドイツの1600時間台、アメリカ、イギリスの1900時間台を大きく上回っている。今後中長期にわたり労働時間を着実に短縮し、我が国の経済力にふさわしいものとするのが、画期的な国民生活向上の必須の要件である。

(2) 労働時間短縮は、国民生活の充実のほか、消費拡大の観点からも重要である。また、ワークシェアリングを通ずる雇用の確保にも資する。

(3) 政策目標としては、少なくとも1990年度年間総労働時間2000時間を達成することが既に設定されているが、さらに、2000年に向けてできるだけ早期に、現在のアメリカ、イギリスの水準を下回る1800時間程度（例えば完全週休二日制実施、有給休暇20日完全消化のケースにほぼ対応）を目指すことが必要である。

(4) その際、週休二日制の普及促進、年次有給休暇日数の引上げ及び消化促進、連続休暇の普及等による休日増を中心に進めていくことが必要である。

(5) 先進国としてふさわしい労働時間の水準を実現するためには、特に労働時間短縮の遅れている中小・零細企業への指導を積極的に進めるとともに、波及効果の大きい公務員、金融機関等の週休二日制をこれまで以上に積極的に進めていく必要がある。

(6) 公務員の週休二日制の推進については、国民のコンセンサスの

形成が重要であることは言うまでもないが、可能な部門では閉庁して、定員増等を伴わないかたちで週休二日制を積極的に推進することが、各分野における週休二日制の普及促進に寄与する観点から重要である。

### 第Ⅲ 国際的に調和のとれた産業構造

#### 1. 産業構造調整への取組み

(1) 産業構造調整は、円高の下で市場メカニズムを通じて進みつつある。政府の対応は、この変化の方向を押しとどめることのないよう、個別産業への介入を極力排除し、調整過程の摩擦緩和策に限るなど、市場原理を基本としたものとする必要がある。

(2) 現在、我が国の産業構造は、技術革新と経済の成熟化による長期的な変化の過程にある。近年急速に進展した情報の処理・通信技術の革新は、従来の大量生産にかわって、消費需要の高度化に対応し、知識・情報を活かした新しい産業発展を可能にしている。

こうした長期的な構造変化に加えて急速に進行した円高は、国際競争条件を急速に変化させ、産業構造変化の道筋を加速している。

(3) 雇用の確保を図りつつ、この構造変化を円滑に進めるためには、中成長を確保し、きめ細かな総合的雇用対策を講ずるとともに、新しい産業分野を開拓するような技術革新の振興を図るなどの施策を講じていくことが必要である。

(4) このように、国民、産業の持つ活力を発揮させるための環境整備を図ることによって構造転換を円滑に推進すべきである。現状をいわゆる「産業の空洞化」ととらえて産業構造調整を遅らせることなく、積極的な対応を図っていく必要がある。

#### 2. 海外直接投資

(1) 我が国の製造業の海外生産比率は今後高まり、1990年代前半には、現在の水準の2倍以上になると見込まれる。しかし、これはアメリカ、西ドイツの現在の水準の2分の1程度にすぎない。

(2) 海外直接投資の増加は、我が国の製品輸入比率を高め、水平分業の促進をもたらす、相手国の生産、雇用を拡大することになる。

(3) さらに、現地生産の進展に伴い、我が国の経常収支の黒字縮小に貢献するとみられる。

### 3. 内外競争条件の整備

(1) 内需主導型経済によって需要が増加する分野においては、生計費の引下げ（購買力の向上）による国民生活の質の画期的改善を図る観点から、内外競争条件の整備によって、より効率的な供給が図られる必要がある。

(2) 流通、金融、建設、農業、運輸、通信等の分野において、それぞれの状況に応じて、規制緩和、市場アクセスの一層の改善、対日直接投資の活用等を推進することにより、これらの分野の効率化と生産性の向上を図る必要がある。

(3) 流通業においては、各種の目的をもって小売業に関する公的規制が加えられてきたが、我が国の経済社会条件の変化によりこれらの諸規制の意義がうすれてきている面もあり、販売許認可等にかかる制度・運用の見直しが迫られている。

さらに、並行輸入を不当に阻止する行為の監視強化等により製品輸入の拡大を図ることが必要である。

(4) こうした流通における競争条件の整備は、市場メカニズムを通じて円高メリットを内需拡大に役立てることにもつながる。また、市場メカニズムの働かない政府関与価格については、政府自らが努力することにより、円高差益の還元を十分進める必要がある。

(5) 金融自由化は、我が国経済の国際化を背景に、日米円ドル委員会、アクション・プログラムの決定に沿って進められてきたが、今後とも金融・資本取引の自由化をさらに推進する必要がある。特に非居住者による資金の調達・運用の両面で取引拡大を図るべきである。

(6) 我が国建設市場は制度上内外無差別とされているが、これまで外国企業の参入が著しく少なかった。今後、内外無差別の周知徹底を図るとともに所要の改善を図りつつ、外国企業に積極的にビジネス・チャンスを提供すべきである。

(7) 石油産業については、緊急時における石油の安定確保に留意しつつ、規制緩和を段階的に行うことにより、競争を促進し石油供給システム全体の合理化、効率化を図る必要がある。

### 4. 輸入拡大、市場アクセス改善

(1) 対外不均衡是正のためには、輸出を抑制する途と、適度な輸出の伸びを上回る輸入の拡大を図る途とがある。世界と我が国経済の調和ある発展のためには後者の実現が必要となる。そのためには、国際的に調和のとれた輸出入構造の達成が不可欠である。

(2) これを促進させるために市場アクセスの改善を強く進める必要

がある。このため基準・認証制度の対象品目の削減、基準自体の削減等を一層進める。

(3) 製品輸入は急増しているが、一層の市場開放を図るため、ガット・ウルグアイラウンドを通じて工業製品に係る関税を先進国とともに撤廃するよう、積極的に関税交渉を推進するとともに、ウルグアイラウンド交渉終了前においても、国内産業事情を考慮しつつ、可能な範囲で自主的引下げ・撤廃を検討する。

(4) 政府調達については、外国製品購入の促進のため、必要な措置を講ずるとともに、政府調達制度についても対象範囲の拡大、手続きの透明化等の改善を図る。

(5) 農産物については、食料品価格の内外価格差の現状にかんがみ、我が国農業の生産性向上と適切な輸入政策を通じて、内外価格差の縮小を図る。

(6) サービス、農産物貿易などを含め、ガット・ウルグアイラウンドの推進に対し、積極的に取り組んでいくこととする。

(7) 開発途上国の経済発展に資する我が国からの技術移転、投資増大等により、製品等の輸入の拡大を図る。

#### 5. 国際化時代にふさわしい農業政策

(1) 経済社会の国際化の進展の中で、我が国農業を国際化時代にふさわしいものとし、それを通じて国民生活の質の向上に寄与することが求められている。

(2) 今後の農政の推進に当たっては、生産者側のみならず、消費者、

食品産業の立場にも十分配慮する必要がある。このためには国内農業の生産性向上とあわせて適切な輸入政策により、内外価格差を縮小し、国民的理解の得られる価格水準で食料の安定供給を図ることを基本とすべきである。

(3) 我が国農業が今後展開すべき基本的方向は、規模拡大による生産性向上と生産の高付加価値化であり、これによって産業として自立し得る農業の確立をめざすべきである。

(4) このような産業としての農業を担う経営感覚に優れた意欲的な農業者がその能力を十分に発揮できるよう、生産、流通の各段階に市場メカニズムを一層活用し、競争条件の整備を図るべきである。

(5) 特に、稲作等土地利用型農業において、生産単位や作業規模の大幅な拡大によって高生産性農業の確立を図ることが急務である。このため、農業生産基盤の整備に当たっても、大区画圃場の形成等高生産性農業の育成に重点を置くべきである。また、バイオテクノロジー等革新的技術の開発・普及に積極的に取り組むべきである。

(6) 国民の主食である米については、今後とも国内自給を基本としつつ、価格、品質面等で国民の期待に応える努力が必要である。このため、食糧管理の制度運営については、多様化した消費者ニーズに対応して、自主流通米の拡大を図るとともに、集荷、販売の各段階に競争条件の導入を図り、価格形成及び流通の一層の弾力化を図るべきである。

これらの改善措置の成果を踏まえつつ、今後、制度の基本的な在り方について検討する必要がある。