

第3章 国際収支不均衡と内需拡大政策

本章では、国際収支不均衡を是正するために中長期的な観点から検討された、内需拡大型経済に向けての構造調整政策について記述する。1986年4月に発表された「前川レポート」をベースに、民活による建設プロジェクトを中心とするさまざまな内需拡大策が展開された。日本の内需拡大と貿易黒字減少にも関わらず日米通商摩擦が収まらず、日米構造協議に至るまでを記述する。

第1節 内需拡大と経済構造調整

(1) 国際収支不均衡と「前川レポート」

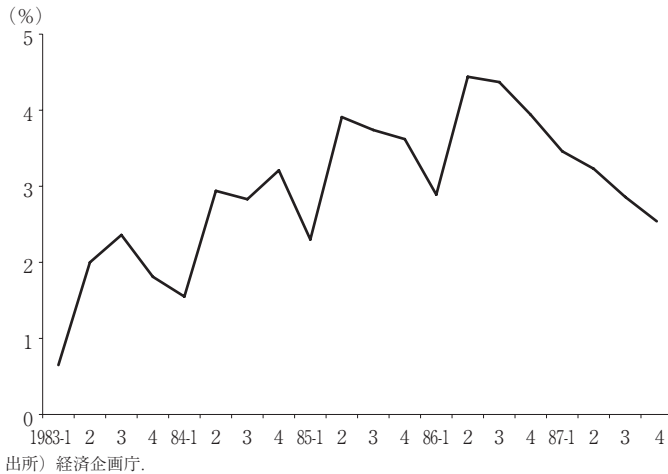
1970年前後から繰り返した日米・日欧通商摩擦の内容と摩擦への対応方法は、時代ごとに変化してきた。かつては、日本の輸出品個別品目が対象となり相手国からの輸入制限や日本側の輸出自主規制によって対処されることが多かった。1980年代以降、貿易収支の不均衡が持続的に拡大し始めると、日本に対して個別品目ごとの輸入促進や市場開放が求められることが多くなった。1980年代半ば以降になると、これらに加え、日本に対して内需拡大政策の実施、国内規制の改革、企業間取引慣行や法制度の是正が求められるなど、外国からの要求はエスカレートしていった。日本は、輸出を伸ばしながら拡大均衡を図るため、国際協調を重視するとの観点から、適宜こうした要求に応じていった。

1980年代半ばには、日本の貿易黒字が拡大するにつれ、米国は日本に対してさまざまな分野における市場開放を強く主張するようになってきた。1985年1月初めの中曽根・レーガンの日米首脳会談では、米側は特に、通信機器、木材製品、エレクトロニクス、医療機器・医薬品を取り上げ、通信機器、医療機器・医薬品の基準・認証制（輸入検査手続き）について、内外無差別の取り扱いや手続きの簡素化などを求め、さらに木材製品については関税引き下げを求めた。中曽根首相は、対外経済問題関係閣僚会議による市場開放策の成案を3月までに示すほか、日米間の事務レベルの折衝を次官級や閣僚級の協議に格上げすることによって、政治判断による解決を図りやすくする考えを示した。特に電気通信の分野で電電公社の民営化に伴い、「内外無差別、簡素、透明、市場開放」の4原則をもとに日本市場を開放し「(内外の企業が)同じ立脚点で勝負できるようにしたい」と語り、市場開放に意欲を示した¹²⁰⁾。

これを受けて、1985年1月28日、貿易不均衡を是正するための日米両国次官級協議が始まり、電気通信、木材、医療機器・医薬品、エレクトロニクスの4分野について、次官級の協議チームを発足させて2年程度を目途に話し合うことなどが合意された。米側は「交渉の成否は実際に日本の輸入拡大がどれほどにな

120) 『朝日新聞』1985年1月4日。

図表 3-1 日本の純輸出の対 GDP 比



るかだ」と実績重視の姿勢を強調、日本に市場開放を強く迫った。日本側は「日米貿易不均衡の背景には、4分野の問題だけでなく、ドル高や米側の輸出努力不足など、他の要素もある。全体像を見ながら議論をしよう」と応じた。協議方式については、いくつかの分野を選んで2国が協力しながら市場開放作業を進めるやり方で、以後、MOSS協議（市場志向型個別協議）と呼ばれた¹²¹⁾。

しかし、1985年に入って日本の貿易黒字がさらに膨らむ（図表3-1）と、中曽根首相は個別分野の協議だけでは国際収支不均衡対策として不十分であるとの認識を強めた。6月22日にベーカー財務長官と会談したとき、中曽根は円高を進めることを決断するとともに、ベーカーに対し「日米MOSS協議のような個別対策では限度があり、秋に統合的根本的改革をやりたい」と伝えた。また、竹下蔵相と大蔵省に対し、「貿易黒字削減については個別的対策は限界になりつつある。石油危機のときに需要の総量規制削減を行ったが、秋に円対策で包括的政策をやらなければならないので、その勉強をするように話をした」という¹²²⁾。

中曽根首相は、個人的ブレンとの間でも意見交換しながら、円高と国際収支不均衡是正に向けたプロセスについて本格的な検討を進めた。1985年10月頃、大蔵省元財務官で当時海外経済協力基金の総裁であった細見卓が中曽根の依頼を受けて、「円高にもっていくプロセス」を描いた。通称「細見メモ」と呼ばれるメモには、「望ましい円・ドル相場を1ドル=170-180円程度に設定し、円を徐々にこのレベルまで誘導」とするとともに、「政府の規制でガンジガラメなのに国際競争力の弱い農業、流通、中小企業などの構造改革を進めていくという長期展望」などが記されていたという¹²³⁾。また、日米両国間の政策調整のために「必

121) 『朝日新聞』1985年1月29日。

122) 中曽根康弘[1996]p. 528。

要な米国の財政赤字削減を要請するのは当然だが、実現性は問題であり（中略）、政策調整は主として日本側でのアコモデーション（適応）になると覚悟せねばならない」との認識も示されていた。このメモについて、細見は、「複数の人から頼まれてまとめた。中身は常識的なことで、いろんな人の知恵を借りた。強いていえば私は（各項目）の並べ方を変えたくらい。学者の世界でなら、盗作といわれるかも知れない」と述べていた¹²⁴⁾。

このように、国際収支不均衡は正のため、日本国内の構造改革が必要であるとの認識が次第に高まってきた。中曽根首相は、首相周辺のブレーンのほか財界人、学者等を集め、1985年10月31日、「国際協調のための経済構造調整研究会」（首相の私的諮問機関）を発足させた。座長となったのが前川春男前日銀総裁であったため、通称前川研究会と呼ばれた¹²⁵⁾。研究会のメンバーは以下の通りである。

（資料）国際協調のための経済構造調整研究会メンバー

（前日銀総裁）前川春雄（日本貿易振興会理事長）赤沢璋一（日産自動車会長）石原俊（住友銀行会長）磯田一郎（同盟会長）宇佐美忠信（前駐米大使）大河原良雄（海外経済協力基金総裁）細見卓（農林中金理事長）森本修のち沢辺守（元農林水産次官）に交代（元経済企画次官）宮崎勇（国際大学長（元外相））大来佐武郎（NHK解説委員）大山晃人（東工大教授）香西泰（三井銀行相談役）小山五郎（野村証券社長）田淵節也（日本たばこ産業社長）長岡実（元東大学長）向坊隆（慶大教授）加藤寛

経済構造調整研究会の設置については、日本の貿易収支の不均衡が諸外国から批判されており、これを抜本的に解決する必要に迫られていると首相が判断し、プラザ合意による円高誘導策を継続的に推し進めるため経済構造の調整に重点を置いた施策を検討することにしたものと報じられた。また、以前から、中曽根首相が私的諮問機関を多用することに対し、「国会を軽視するもの」などと批判が根強かった¹²⁶⁾。しかし、「この時期にあえて設置することにしたのは、15日に決

123) 船橋洋一[1988]p. 124.

124) 『日本経済新聞』1985年11月14日、11月19日。

125) メンバーであった赤沢璋一によれば、中曽根首相は「座長の前川春雄とは従来特に親密な関係にはなく、前日銀総裁としての前川のもつ優れた国際的視野と知名度、公正である一面、剛直なところもある人柄を感知しての決定であったように思う」。赤沢璋一[1995]pp. 610-611.

126) これに関して、10月19日夕、首相官邸で政府・自民党の首脳会議が開かれた。会議では、米国から帰国した二階堂副総裁ら自民党訪米団の報告を受けて、日米経済摩擦への今後の対応策が協議された。席上、二階堂氏は「直接的な対日批判がこのところ薄れたとはいっても、依然として米議会などの空気は厳しいものがある」と説明、政府・与党が一体となり、日本国民全体が強い関心を持ってこの問題に取り組んでいる姿勢を示す必要があると強調した。一方、中曽根首相は私的諮問機関の「国際協調のための経済構造調整研究会」を発足させ、外需依存型の経済構造の改革を検討する方針を示したが、二階堂氏は「私的諮問機関も結構だが、政府・与党が一体となってもう1つ何かをすることが肝要だ」と具体策の立案、実行を急ぐことを求めた。このやりとりについて、「政治手法をめぐる首相と二階堂氏のズレをのぞかせる形となった」と報道されている。『日本経済新聞』1985年10月19日。

定した内需拡大策が即効性に欠けるため、黒字減らしに向け幅広い観点から日本が努力している姿勢を内外に印象付けることをねらっているようだ。また、首相は19日からの訪米でレーガン大統領に日米貿易摩擦解消の施策のひとつとして研究会の設置を説明しようとの思惑もある。「さらに来年3月までに報告書の提出を求めているのは、同5月の東京サミット（先進国首脳会議）をにらんだもので各国首脳に取り組み姿勢を強調する考えもある」等と報じられた¹²⁷⁾。

経済構造調整研究会の第1回会合で、中曽根首相は次のような挨拶を行った。「最近の国際情勢、特に日本を巡る経済環境というものを見ますと、必ずしも余談を許さないものがあるように思ひまして、ここに中長期のある程度の政策を持たないと、日本の将来に対して暗雲を呼びかねない状況であるという緊迫感から、このような研究をお願いした次第なのでございます」。特に貿易収支が拡大を続けていることに伴い、米国を中心に保護主義が台頭していることを懸念、政府はアクション・プログラムや輸入拡大のための努力を続けてきたが、対外経済関係における「構造的な諸問題」を検討する必要があることを強調した。日本は、発展途上国への経済協力、海外企業への投資、原材料輸入量の確保、貿易のインベントリーなど適正外貨量、適正黒字を確保する必要があるが、そのことにより、「国際経済全体の順調な環境を阻害するという非難を招かざるを得ない」状況にある。そうした中で、「国際経済に調和する中長期的な、むしろ中期的な日本の社会経済体質の在り方、あるいは、国際的な金融関係の処理の在り方等について」、経済構造調整研究会に諮問されたのである。また、可能な限り、1986年3月までに研究会の報告がなされることが求められた¹²⁸⁾。

以後、約5ヵ月間にわたって、研究会は19回開催され、そのほか報告書の起草委員会が13回開催された。赤沢璋一によれば、この研究会の特徴を3つあげることができるという¹²⁹⁾。第1に、通常の審議会などの例にあるような各省ヒアリングが3回にとどまり、説明者・説明ポイントが限定されていた¹³⁰⁾。第2に、研究会開催の19回に対して、報告書の起草委員会¹³¹⁾が13回も開かれ、特に1986年3月には集中的に開かれた。第3に、研究会への内閣側の出席者が限られ、ほとんど発言することがなかった。すなわち、「この研究会は中曽根総理の強いリーダーシップによって設立されたが、その運営については、すべて前川座長のリードによって行われた」のである。最終的な報告書は、1986年4月7日に、中曽根首相あてに提出された。

前川レポートでは、日本経済をとりまく現状を「我が国の大幅な経常収支不均衡の継続は、我が国の経済運営においても、また、世界経済の調和ある発展とい

127) 『日本経済新聞』1985年10月16日。

128) 赤沢璋一[1995]pp. 607-609。

129) 赤沢璋一[1995]pp. 614-616。

130) 説明者と説明ポイントは、外務省-欧米・東南アジア諸国からの日本に対する経済構造などに対する要望、大蔵省-国際収支（特に資本収支）及び通貨問題、通産省-産業構造審議会「21世紀産業社会の基本構想-国際性・創造性・文化性と産業構造」の経過報告、経済企画庁-長期計画の経過報告。

131) 起草委員会メンバーは、前川、加藤、赤沢、大河原、長岡、宮崎の6人。

う観点からも、危機的状况であると認識する必要がある」とし、「今や我が国は、従来の経済政策及び国民生活のあり方を歴史的に転換させるべき時期を迎えている。かかる転換なくして、我が国の発展はありえない」と主張している。そこで、「經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中期的な国民的政策目標」として設定した。そして、經常収支の大幅黒字は、「我が国経済の輸出指向等経済構造に根ざすものであり、今後、我が国の構造調整という画期的な施策を実施し、国際協調型経済構造への変革を図ることが急務である」ことを強調した。そのための具体的方策を提言するにあたって、市場原理を基調とすること、グローバルな視点に立つこと、中長期的な努力を継続することを基本的な考え方としたという。提言は、「国際協調型経済を実現し、国際国家日本を指向していくためには、内需主導型の経済成長を図るとともに、輸出入・産業構造の抜本的な転換を推進していくことが不可欠である。同時に、適切な為替相場の実現及びその安定に努め、また、金融資本市場の自由化・国際化を一段と推し進めていく必要がある。さらに、国際協力により世界へ積極的に貢献していくことも重要である。これらの実施に当たっては、税制を含む財政・金融政策の役割も重要であり、特に貯蓄優遇税制については、抜本的に見直す必要がある」として、以下、1. 内需拡大（①住宅対策及び都市再開発事業の推進-民間活力の活用を中心に事業規模の拡大を図る。そのためには、規制緩和の推進、呼び水効果としての財政上のインセンティブが必要である、等）、②消費生活の充実-労働時間の短縮等、③地方における社会資本整備の推進）、2. 国際的に調和のとれた産業構造への転換（産業構造の転換と積極的産業調整の推進-海外炭の輸入拡大など、直接投資の促進、国際化時代にふさわしい農業政策の推進）、3. 市場アクセスの一層の改善と製品輸入の促進等（市場アクセスの一層の改善、製品輸入等の促進、節度ある企業行動）、4. 国際通貨価値の安定化と金融の自由化・国際化（適切な国際通貨価値の安定と維持、金融・資本市場の自由化と円の国際化）、5. 国際協力の推進と国際的地位にふさわしい世界経済への貢献、6. 財政・金融政策の進め方、などが記述された。

「前川レポート」で重視したのは内需拡大に向けた日本経済の構造転換である。具体的な内需拡大政策として重視されたのは、住宅対策及び都市再開発事業の推進、消費生活の充実、地方での社会資本整備の推進であり、特に、住宅政策では規制緩和による民間活力の活用、住宅減税の拡充・強化、地権者調整の迅速化などが盛り込まれた。さらに、「前川レポート」では、それまで改革に向けた議論の俎上にのぼりながら、各省庁や圧力団体の反対などで曖昧のままに残されていた日本国内の保護主義的部分にも切り込んでいた。米国から批判されていた日本の高い貯蓄率を是正するための貯蓄優遇税制の廃止や「石炭」「基幹作物を除く農産物」を輸入に切り替えるよう求めた点などである。これらは国内摩擦を引き起こす要素となった。

「前川レポート」の内容に関し、レーガン米政権の対日政策の責任者ガストン・J・シゲール国務次官補（東アジア・太平洋担当、前大統領特別補佐官）が、「日

本の貿易政策の歴史的転換であり、画期的なもの」と高く評価した¹³²⁾。4月13日、中曽根首相は、「前川レポート」を携えて日米首脳会談にのぞんだ。レーガン大統領は、「二国間関係は昨年来、大きく前進してきた。前川報告（「国際協調のための経済構造調整研究会」の報告）は国際的調和のための歴史的ステップとして高く評価する。これが実行されることを希望する。上下両院は対日貿易赤字が年間500億ドルにも達しているため、保護主義の傾向にある。今後は半導体、たばこ、ワイン、関税の問題について話し合っていきたい。さらに新MOSS¹³³⁾を輸送の分野で進めたい」と述べた。これに対し、中曽根首相は、「日本経済は年間500億ドルの黒字を続けることはできない。前川報告は日本が歴史的転換期を迎えているとの認識にたつて、日本経済を内需振興型にもっていくことを目標としている。即ち、輸出志向型から輸入志向型へ変えようというわけだ」と述べて、前川レポートの具体化に意欲を示した¹³⁴⁾。

海外から、「前川レポート」の具体的実行を強く求められたのに対し、国内からは批判が相次いだ。レポートの基本的考え方を評価しつつ、具体性がなく実行に向けたプロセスが不明確との批判もあったが、より強かったのは保護主義的批判であった。中曽根首相が「前川レポート」の実行をレーガンに「対米公約」したと受け止められ、自民党内部からは、農林関係議員を中心に「首相の言う通り製品輸入を進めれば輸出産業、とりわけ中小企業は壊滅する」、「このままでは地元産業が一段と圧迫される」など内容に関する反発に加え、「経構研報告書は首脳会談で背景説明に使うと思っていたが、前面に出すのはなじまない」、「米国から財政赤字削減の言質もとらずに一方的に日本が譲歩する形はおかしい」、「党側との協議もなしに首脳会談で政策を約束し、国内対策を党側に押しつけるようなやり方は許せない」、「経構研は首相の私的諮問機関でしかない。党機関とは無関係に作成した報告書を公的な政策として扱うのはおかしい」、「報告書を英文にして米側に渡し、『これで良いか』とうかがいを立てるようなやり方は、まるで米国の属国のような印象になる」、「首脳会談で約束し、あとで党側に国内対策のしりぬぐいをさせるのか」など首相の手法に関する批判が相次いだ。

こうした批判を受けて、中曽根首相もトーンダウンし、国会では、「前川レポート」は「対米公約」ではなく、(1)取り扱いを慎重にしている、(2)私的諮問機関の提言であり、国家行政組織法に基づく正式な審議会の答申とは違うことをわきまえている、(3)従って政府は報告書を「参考」として、自主的に独自に政策を練っていくべきだ、(4)その際は与党とも十分に調整し、協力を得ていくと述べた¹³⁵⁾。

132) 『日本経済新聞』1986年4月11日。

133) MOSS協定は、電気通信、医療機器・医薬品、木材製品、電子機器、自動車部品の5分野について行われ、1987年末にはすべての分野でほぼ合意に達した。

134) 『日本経済新聞』1986年4月14日夕刊。

135) 『日本経済新聞』1986年4月16日、4月23日、『朝日新聞』1986年4月18日。

(2) 経済構造調整と「国民生活の向上」－新前川レポート

「前川レポート」を受け、政府と自民党は、その具体的な実施に向けて検討するため、1986年4月22日、経済構造調整推進会議を発足させた¹³⁶⁾。構成は、政府側から首相、外相、蔵相、農相ら14閣僚（正式メンバーではないが、随時加わる科学技術庁長官を含む）、党側から副総裁、幹事長ら三役を中心に11人が参加、座長役は官房長官がつとめた。

5月1日、経済構造調整推進会議は、「経済構造調整推進要綱」を決定した。詳細は省略するが、ほとんど「前川レポート」が踏襲され、「当面の措置」と「中長期的な対応」に分けて記述されていた。

1986年8月、構造改革をさらに強力で推し進めるため、経済構造調整推進会議を発展的に解消し、中曽根首相を本部長とする経済構造調整推進本部を設置、通産、運輸など関係各省でもそれに対応した経済構造調整委員会を設置し、体制を整備した。また、首相の諮問機関である経済審議会に新たに経済構造調整特別部会を設置、日本経済を内需中心に転換する経済構造調整策の総合的取りまとめの機能を持たせることを決めた¹³⁷⁾。

経済構造調整推進本部は、10月下旬に経済構造調整推進要綱の進捗状況の評価と今後の実施計画を決めた。具体的な内容は、年内に、「高度利用地区、特定街区、総合設計制度について、より大幅な容積率の割増しが可能となるよう基準の改正」、「国家公務員の四週六休制の試行」などを実施するほか、法定労働時間短縮、石炭政策、農政の基本方向、資本の自由化などについて各審議会で検討を進めることとした。また、1987年1-3月中に、都市再開発方針の策定を完了するとともに、法定労働時間の短縮等についての労働基準法改正法案、「輸出保険法等の一部を改正する法律案」（仮称）、「多数国間投資保証機関を設立する条約」及び「多数国間投資保証機関への加盟に伴う措置に関する法律案」（仮称）を国会提出する予定とした¹³⁸⁾。

1986年9月、経済審議会・経済構造調整特別部会が始まった。部会長は前川春雄であり、首相の私的諮問機関であった「国際協調のための経済構造調整研究会」での議論がよりオフィシャルな場で具体化に向けて検討されることとなったのである。中曽根首相は、9月5日の経済審議会・経済構造調整特別部会拡大総会で、「今や我が国は従来の経済政策、国民生活のあり方を歴史的に転換させ、国際協調型経済構造への変革を図っていくべき時期を迎えている」と述べ、日本の経常収支黒字是正のため経済構造を国際社会と調和のとれたものに転換する必要性を強調した。その際、「短期間で急速に経済を拡大してきたため、国民生活の向上が経済の発展に比べて遅れているのが現状だ」と述べ、国民生活の向上のための構造調整との認識を示した¹³⁹⁾。

136) 『日本経済新聞』1986年4月22日夕刊。

137) 『日本経済新聞』1986年8月1日。

138) 『日本経済新聞』1986年10月28日。

139) 『日本経済新聞』1986年9月6日。

1986年12月1日、経済構造調整特別部会は、経済審議会長に中間報告を提出した。4月の「前川レポート」では、国際収支不均衡の是正が主目的であったのに対して、「国民生活の向上」との視点を新たに付け加えたものとなった。その基本的考え方は次のように記されている¹⁴⁰⁾。

「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。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、Jカーブ効果等により短期的にはドルベースで黒字が拡大しているが、基本的には不均衡縮小に向かっている。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く、産業構造面での対応をも含め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。我が国が現在追求しようとしている調和ある対外均衡達成への道は、同時に経済成長の結果、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ほかならないことが認識されるべきである」。このための経済構造調整は、内需主導型への転換と需要構造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り、「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」であり、「構造調整過程で生じる困難に対しては、政策的対応を含め国民、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りこれを克服し、構造転換を円滑に推進することを目指すべきであり、この構造転換を避けるべきではない」とした。また、「構造調整を円滑に進めるためには中長期的にGNP全体の中成長が必要である」とされた。内需拡大のためには、住宅の質的改善がその柱とされ、土地供給の促進が重視された。また、「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」ことを強調した。構造調整過程で生ずる「最大の課題」とされた雇用問題に関しては、特に産業間、職業間、地域別の雇用需給の不適合解消のため情報交換システム、職業能力の開発など総合的対策とされた。

部会長の前川春雄は新聞記者のインタビューに対して、次のような考えを表明していた¹⁴¹⁾。「調整は痛みを伴うものです。石炭の八次答申などを見てもそのつらさは十分理解できます。しかし、現実には為替相場が1ドル=160円前後で推移しているとすれば、従来のような輸出主導型の経済を続けていくことは無理なのです」。「もちろん、前川レポートを策定した時点で、経済の転換が短期間で出来ると考えていたわけではありません。これはあくまでも中、長期的な計画で、大体5年ぐらいを想定しているのです」。「私自身、構造調整の最大の問題は雇用だと思っています。大きな流れは第二次産業から第三次産業へのシフトで、労働力の頭数はプラス、マイナスそれほど大きなギャップは出ません。しかし、個々の

140) 以下、経済審議会経済構造調整特別部会「中間報告」1986年12月1日。

141) 『日本経済新聞』1987年1月5日。

労働者にとってはミスマッチが起こります。とくに日本では、労働の流動性が低いという事情があります。長崎県の三菱石炭鉱業高島砒業所が閉鎖になったから、皆さん東京へどうぞというわけにはいきません。[雇用対策は地方自治体も含めて政府の仕事です。おカネがかかってもこれはきちんとやらなければ、調整は進まない。そうなるともたいつか来た道で、摩擦は激化、一層の円高か、保護貿易かといった日本にとってより厳しい選択になってしまいます]。[内需拡大-公共事業という発想は、現在のような財政状況では無理だし、また期待すべきではありません。むしろ政府は民活の呼び水をまき、制度面の支援をすることが大切です。その点、今度の予算での民活事業の5%補助などは評価できます。それに、大蔵省は反対していますが、特定プロジェクトについての免税債の発行なども前向きに取り組むべきでしょう]。「もう1つは、土地問題。民活といっても土地代におカネがどんどん食われては採算が合いません。土地の供給をふやすよう、埋め立てを活用したり、都市近郊の農地の問題を考えるなどの工夫が必要です」。産業空洞化に対しては、「それは雇用とか、技術進歩、重要産業の維持といった観点から個々のケースに沿って解決すべきことです。ただ抽象的に空洞化を叫んで大きな流れを変えようとしてもどだい無理な話です」。[日本経済はこれまでもいくつもの大きな転換期を乗り切ってきています。その途中では多くの摩擦も起きました。今回の場合は、円高が短期間で急激だったため、転換もドラスチックに見えます。それだけ軋轢(あつれき)も大きいといえるのかも知れません。しかし経済の成熟化は避けられないのです]。一方、対外摩擦の原因が米国にもあるとの意見に対して、前川は、「もちろん、米国にも財政赤字や輸出への取り組み方など問題はあります。しかし、米国が動かないから日本もというのでは事態は改善できません。それに内需主導型経済への移行は国民生活の改善、質の向上が大きな目的だということを忘れてはいけません。貯蓄は大切だが、我々の生活の場をもっと良くすることは劣らず大事なことです。マル優を廃止して、住宅政策を拡充する。内需振興というのはそういうことの積み重ねで、これが大幅な貿易黒字の解消、対外均衡につながるのです」と述べた。

1985年秋からの円高により、ドル換算の日本の所得が高まって、1987年には一人当たり所得でも米国にほぼ匹敵する水準に達した。また、貿易黒字は依然として拡大を続け、対外資産も膨れあがっていた。数字的には、世界でもっとも「豊かな」国となったが、「いわれるほど豊かな生活実感はわいてこない」との声が高まっていた。1986年末の朝日新聞の世論調査によれば、「日本人は豊かな生活」との見方は56%であり、第1次石油危機を乗り切った1977年12月の調査での類似質問「日本は豊かな方だと思う」が64%とのデータから低下傾向が示された。また、生活の満足度も1年半前の調査に比べ、急速に下降していた¹⁴²⁾。

こうした国民世論の「実感」をくみ上げ、経済構造調整が国民生活の質的向上に結びつくものであるとのロジックを強調することで、啓蒙的言い回しを含めな

142) 『朝日新聞』1987年1月3日。

から経済構造調整特別部会報告がまとめ上げられていった。1987年4月23日、最終的な部会報告（新前川レポート）が発表された。概要は以下の通りである。

まず、「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」とされ、「前川レポート」に比して保護主義の脅威が強調された。さらに、「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」との記述が新しい。構造調整のための方策として掲げられた項目は、内需拡大、労働時間短縮、国際的に調和のとれた産業構造、雇用への対応、地域経済への対応、世界への貢献の6点である。内需拡大の中で重視されたのは、住宅の質的改善、社会資本整備（民活による大型プロジェクト、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）、土地政策（農地と宅地の線引き見直し、土地の高度利用、低・未利用地活用など）である。また、産業構造の転換には摩擦を伴うため、構造調整を円滑に進めるためには中長期的にGNP全体の4%程度の中成長が必要であるものと認識されていた。

前年4月の「前川レポート」が抽象的な表現が多いとの評価を受けていたことから、「新前川レポート」では、市街化区域内農地の優遇税制の是正、公有地などの有効活用、地方中核都市の育成と東京圏一局集中是正、年間1,800労働時間の早期実現、建設業での外国企業参入促進、自主流通米の拡大と集荷や流通段階での競争導入などの点で政策の具体化が進められた。

「新前川レポート」を受けて、1987年5月21日、政府・自民党の経済構造調整推進本部は、緊急経済対策などを通じて「新前川レポート」を逐次実施することを確認した。レポートのうち積極的な財政措置に関しては、5月末の緊急経済対策に盛り込まれた。ただし、推進本部の会合では自民党農林部会から、食管制度の運用改善提言などについて「だいたい異論が出ているので政府側も考えてほし

い」との意見も出た¹⁴³⁾。

以上のように、保護主義的反発も根強かったが、「新前川レポート」は比較的好評であった。しかし、「とりまとめ作業中に関係省庁の“注文”が相次ぎ、特別部会の意向に比べ表現が抽象化した。このため、3年以内の政策化とはいえず、実行範囲の詰めが甘く、役所側に政策化できない場合の言い逃れの材料を与えた印象が残る」との評価もあった¹⁴⁴⁾。また、レポートの内容を具体的にどのように実現していくかについて、「具体策に乏しい」、「手順が不透明である」との批判もあった。「かつて日本人について「うさぎ小屋に住む働き中毒患者」という欧州共同体（EC）の批判があり、この言葉がわが国でもはやった。あながちマト外れではない、と多くの日本人が感じたからであろう。今度の報告は各論で、「低い居住水準」や「長い労働時間」の改善を主張している。ECの対日観への遅ればせの回答ともいえる」¹⁴⁵⁾といった評価に見られるように、レポートの方向性は正しいと認識しつつ、「いまわが国にとって必要なのは、単なる言葉ではなくて具体的な行動である」、レポートの目標実現のために「あらゆる政策手段を動員すべきときだと思う」などの主張に代表されるような政策促進的な意見が一般的であったといつてよいであろう。

「新前川レポート」は、内需拡大に向けた経済構造の調整が重要であり、そのことが対外摩擦の解消だけでなく、国民生活の改善につながるとの主張が骨子であった。しかし、構造調整が特に雇用面などにおいて「痛み」を伴うことを認識しつつも、将来的にどのような産業構造の姿を描き、どのように資源をシフトしていくのかについては、十分な具体像があったとは言い難い。一方、内需拡大政策は、対外摩擦を抑制しながら産業の国際競争力を維持するための手段だけなのではなく、それ自体が目的でもあることが強調された。「新前川レポート」を契機に、内需拡大が政策上の重要性を増した。

（3）経済運営5ヵ年計画「世界とともに生きる日本」

1987年11月6日、中曽根首相が退陣し、竹下登内閣が発足、宮澤蔵相は留任した。竹下は11月20日、経済審議会（平岩外四会長）に対し、1988年度からの新たな中期経済計画の策定を諮問した¹⁴⁶⁾。その前の政府の経済計画は、1983年8月の「1980年代経済社会の展望と指針」（以下、「展望と指針」）であり、対象期間は1983-90年までであった。しかし、国際収支不均衡の拡大という大きな環境変化を受けて、「新前川レポート」の市場開放、規制緩和の推進、国民生活の質的向上をめざし、新たな経済計画が策定されることとなったのである¹⁴⁷⁾。

1983年の「展望と指針」は、次の4点を重点としていた。第1に、行財政改革の推進であり、行政の役割の抜本的見直し、簡素化、効率化、歳出入両面から

143) 『日本経済新聞』1987年5月21日。

144) 『日本経済新聞』1987年4月24日。

145) 『朝日新聞』1987年4月24日。

146) 『日本経済新聞』1987年11月21日。

の財政の見直し、合理化に努めることである。第2に、産業構造の高度化推進であり、今後は技術革新の進展、価値観の多様化、良質な居住環境への欲求の高まりを背景に、新たな経済社会のニーズに応え、ソフト面にも支えられた経済成長過程を辿るものとされた。特にエレクトロニクスを中心とした技術革新の進展、情報通信システムに支えられた情報化の進展が社会に多様な影響を及ぼし、高度情報社会に向けて変化すると予想され、創造的知識集約化の推進などにより産業構造の一層の高度化を推進するものとされた。第3に、民間活力を重視し、政府が本来果たすべき役割を明らかにし、規制、制度の見直しや諸条件の整備により民間活力が発揮しやすい環境を整えるものとされた。第4に、国際協力の推進であった。また、政策の基本として第1に掲げられていたのが、「完全雇用の達成と物価の安定」であり、第2に「行政の改革と財政の改革、金融の対応」であった。内需中心の成長と調和のとれた対外均衡の達成、国民生活の安定と向上なども含まれてはいたが、基本的には第2次石油危機後の不況への対応と1970年代後半に膨らんだ累積財政赤字の削減の2点が前面に押し出されていたのである。

1987年11月から策定取り組みが始められた新たな経済計画では、「大幅な対外不均衡が続く中で円高が急速に進展し、わが国経済は思い切った構造調整の推進と内需主導型成長路線への転換・定着が迫られている」とし、「こうした中で、豊かさを生かした国民生活の充実と国土全体の均衡ある発展を実現するとともに、わが国の活力を生かして世界に貢献していくための経済運営の指針」¹⁴⁸⁾との諮問に答えることが求められた。また、それまでの経済計画では、通常1年程度かけてきた審議を早めて1988年5月までに答申を出すことを求められた。これは6月のサミットに向けて国際協調路線を内外に印象付ける狙いと見られた。従来、経済計画は国内的な指針であったが、国際的なアナウンスメント効果が大きく考慮されたのである。

翌1988年1月、経済審議会は中間報告「新経済計画の基本的考え方と検討の方向」をまとめた¹⁴⁹⁾。報告には以下のような内容が盛り込まれた。「対外不均衡の継続、累積債務問題の重圧などにより、世界経済の不安定性が高まっている。

147) 『日本経済新聞』1987年11月16日。星野進保経済企画庁総合計画局長は、新しい経済計画について、「最も変化したのは、国際収支の不均衡。1982年度は日本の経常黒字が91億ドル程度だったが、1986年度は941億ドルとわずか4年間に10倍に増えた。この間に米国の財政、貿易の「双子の赤字」は膨らむ一方で、日本が米国に稼がせてもらったわけだ。展望と指針の中では経常黒字を国際的に調和のとれた姿にすると示しているが、これだけ不均衡が拡大した現在、日本はこうした受け身の姿勢を超え、積極的に国際的責任を果たすという自覚を高める必要がある」

「この考え方を基本にすれば、新計画の重点は内需主導型経済への転換になる。発展途上国への援助も重要だが、米国が双子の赤字を減らす一方、日本が内需を拡大して世界に市場を提供することが急務だ。4月に新前川リポートが指摘した市場開放、規制緩和の推進が大きな課題になる。しかも、こうした構造調整は不均衡は正だけではなく、国民生活の質の向上にもつながる」

「長期的な財政政策のあり方も大きなテーマ。高齢化社会に備えて健全な財政運営を維持すべきで、歳入面では直間比率の見直しを進める一方、歳出は社会資本を着実に整備しながら経常経費のむだをなくす努力が要る。経済審議会にはこの点をじっくり検討してもらおう」等と述べていた。

148) 『日本経済新聞』1987年11月12日。

149) 『日本経済新聞』1988年1月23日。

計画期間の5年間は世界的レベルで経済構造調整が求められる時期に当たる」。そこで、新計画策定に当たっては、「調和ある対外均衡の達成が急務で、主要国との政策協調を強化しながら内需主導型経済構造への転換、定着を推進する。またこれまでの経済発展の成果を生かして、国民生活の質の向上、均衡のとれた国土利用を実現する。こうした構造転換を進めながら、国際社会の一員として世界に貢献するため、経済社会のしくみや制度を大胆に変革する」と謳われた。1983年の「展望と指針」に比すれば、国際協調の観点から、国際収支不均衡の解消に向けて市場開放と規制緩和を前面に押し出した点が大きな特色であった。

1988年5月23日、経済審議会は1988-92年度を対象とする新たな経済計画「世界とともに生きる日本-経済運営5ヶ年計画」を答申、政府はこれを受けて5月27日に同計画を経済運営の指針とすることを閣議決定した。数値的には、計画期間平均の実質経済成長率は3.75%程度、うち内需寄与度は4.25%程度とされた。また、名目経済成長率は4.75%程度、消費者物価上昇率1.5%程度、卸売物価上昇率0%程度とされて、計画最終年度の完全失業率は2.5%程度と見込まれた。

「政策運営の基本報告」とされたのは、まず「内需主導型経済構造への転換・定着」である。「我が国の経済社会は、当面、3つの課題の解決を求められている」とされ、それらは、1. 大幅な対外不均衡を是正し、世界に貢献していくこと、2. 豊かさを実現できる国民生活を実現すること、3. 産業構造調整を円滑に進めるとともに、地域経済社会の均衡ある発展を図ること、であった。強調されたのは、「これらの課題解決の方向は、相互に矛盾するものではない。豊かさを実感できる多様な国民生活を実現するとともに、産業構造調整の円滑化を図りつつ、地域経済社会の均衡ある発展を図ることにより我が国の需要・供給構造は変革され、内需主導型経済構造への転換・定着が図られる。この過程は国際協調型経済構造実現への道にほかならず、これによってはじめて対外不均衡の持続的な是正が可能になる。したがって、我が国経済が直面する3つの課題は、内需主導型経済構造への転換・定着を実現することによって同時に達成すべきものであり、かつ達成し得るものである」。『計画』の目次を見る限り、「対外不均衡是正」といった国際協調的側面よりも、「豊かさを実感できる多様な国民生活の実現」といった側面が前面に押し出された。平岩外四経済審議会会長も「経済成長という量の問題より、生活がどう変わるかという中身に力点を置いた」と述べている¹⁵⁰⁾。すなわち、対外不均衡是正＝内需主導型経済構造への転換が日本国民一般の生活の質的向上にもつながるとの強い主張が盛り込まれたのである。

では、内需主導型経済構造への転換はどのようにすれば可能なのか。「計画」によれば、それはまず「思い切った経済構造調整の推進」であり、「経済構造調整は、経済社会の制度、仕組み、従来の発想を大胆に変革するとともに、財政の資源配分機能を十分に活用することによって実現される」とされた。「経済社会の

150) 『日本経済新聞』1988年5月23日。

制度、仕組み」の変革に関しては、「国民のより個性的で多様性に富んだ需要に対応した供給構造の変革」のための規制緩和を重視し、大規模小売店法、酒税法の運用改善、運輸業規制の見直し、農産物価格政策の改善などが掲げられた。財政面については、「内需の持続的拡大に配慮する観点から、構造調整につながる公的財・サービスを重点的に供給する」とされ、財政の投資的経費については「NTT株式の売却収入の活用等によりバランスのとれた社会資本の着実な整備の促進を図る」ものとされた。社会資本整備の主要課題とされたのは、①多極分散促進のための高速交通ネットワークの整備、②豊かさを実感できる経済社会の実現のための国民生活基盤の整備、③産業構造調整の円滑化のための基盤整備、④次代に向けた新しい発展基盤の整備の4点である。特に具体的にあげられて重視されたのが交通ネットワークの整備であり、「幹線道路網については、広域経済圏内及び圏域間を連絡する全国的なネットワークの形成、既供用区間の機能強化等に重点を置くとともに、大都市圏における環状方向の道路網の整備」、「航空網については、東京圏、関西圏における基幹的な空港及び地方圏における一般空港を整備するとともに、航空輸送サービスが享受できない地域の解消、多様な航空輸送需要への対応を図る」、「整備新幹線については、国鉄改革の趣旨をも考慮して、逐次建設に着手」などが掲げられた。

他方、「豊かさを実感できる多様な国民生活の実現」のために必要とされたのは、1. 土地対策の推進と住生活の充実、2. 労働時間の短縮と自由時間の充実、3. 物価構造の是正と消費生活の充実の3点である。特に1の土地対策については、具体策が多く盛り込まれ、①高層化による土地の高度利用と集合住宅に重点を置いた施策の推進、②国公有地の活用による公園・緑地等の整備及び良質な住宅建設の推進、③良質な市街地の計画的開発推進のために必要な制度の整備、④大都市近郊地域の市街化区域内農地のうち宅地化すべき農地についての税制の見直し、⑤企業等の低未利用用地活用のため、土地保有課税と借地・借家法の見直し、などが掲げられた。①～⑤は、東京を中心とする地価高騰に対応し、土地の供給を増やして「適正な住宅地地価の形成」に貢献するとの観点から提示されたものでもある。また、地価抑制目的のため、土地供給の増加のほか「土地取引の適正化」も掲げられていた。「計画」の目標とされた「豊かさを実感」できるか否かは、東京など大都市圏での地価抑制を実現できるか否かに大きく依存していた。

また、内需拡大型経済構造の転換のため、各種規制緩和が必要とされていたが、それがどのように「豊かさの実感」と結びつくのかはあまり明確にされていなかった。土地規制緩和による土地供給増加や流通・物流規制緩和による物価下落などの因果関係は示唆されていたが、「快適な住生活の実現のためには、個々の住宅の質的向上と併せて、地域の特性に応じた良好な景観の形成が必要である」として、都市・生活型公害防止に対する多角的手法など規制強化的側面も重視されていた。また、土地の高度利用に向けた規制緩和による地価上昇は当然予想される。他方で地価上昇抑制が「豊かさの実感」には不可欠とされていたが、規制緩和と

地価抑制の間の矛盾は不問であった。さらに、社会資本整備の中で最も重要視されていた、従来と同じような高速道路や新幹線などの交通網の整備の推進に関しては、それがどのように「豊かさの実感」に結びつくのかは明示されなかった。交通網の整備のほか、「豊かさを実感できる経済社会の実現のための国民生活基盤の整備」も掲げられ、その内容として「国民の生命、財産の安全を図る等のための国土の基盤整備、国民生活の快適さや利便性の向上を目指して生活環境基盤、地域交通基盤の整備を図り生活空間の充実に努めるほか、高齢化社会の到来に備えた福祉基盤の整備、生涯にわたる学習基盤の整備、資源・エネルギーの安定的供給基盤の整備等を図る」とされ、各種対策が網羅されたが、「現実味薄いシナリオ、乏しい具体的提言」との新聞報道に示されるように、具体性は十分ではなかった¹⁵¹⁾。

内容面では、「新前川レポート」の線に沿い、国際収支不均衡是正と生活の向上が両立するものであるとのメッセージをより強化し、「豊かさを実感できる多様な国民生活の実現」との大目標のもとに、国際収支不均衡是正を埋め込んだ点を重視すべきであろう。「輸出製造業ないし輸入制限されている産業の利益＝国民の利益」なのではなく、国際協調、輸入促進、市場開放、規制緩和が国民の利益に結びつくとの認識が、政府長期計画の基本方針となったのである。戦後日本の経済成長を側面から支えた個別具体的な産業振興政策は背景に退き、市場開放、規制緩和など制度改革が大きく前面に現れてきたのである。

第2節 民活プロジェクトの促進

1980年代後半、プラザ合意後の内需拡大政策の一環として、民活プロジェクトの推進政策が強化された。社会・産業インフラ整備などに対して、民間の能力や資金を活用することにより、財政負担を抑制しながら内需拡大を実現しうる手段として、民活プロジェクトが脚光を浴びたのである。民活プロジェクトを推進するためのさまざまな政策が実施されたが、本節では、国土インフラ整備のマスタープランである第四次全国総合開発計画、民活法制定、東京湾臨海部開発、リゾート法などを取り上げる。内需拡大政策が国際収支不均衡是正という目的を超えて、それ自体が自己目的化する中で、当初目的にさまざまな目論みが紛れ込み、肥大化したプロジェクトも少なくなかった。

(1) 第四次全国総合開発計画

「新前川レポート」と並んで、経済運営5ヵ年計画「世界とともに生きる日本」のもう1つのベースとなったのが、第四次全国総合開発計画であった。

1977年にスタートした第三次全国総合開発計画（三全総）は、人間居住の総合的環境の整備を目指した「定住圏構想」を打ち出した。それまでの産業拠点開

151) 『日本経済新聞』1988年5月24日。

発、交通ネットワークの整備に対して、生活を重視した点で新たな開発計画であった。当時は、高度成長期以来の大都市への人口流入が収束し、「地方の時代」が期待されていた。「定住圏構想」は、大都市・工業地帯にかわって居住空間としての地方の充実を図ることを理念とした。

三全総は、1977年を基点におよそ10年間を計画期間として想定していた。しかし、当初の予想よりも出生率が低下し、1980年の日本の人口（1.17億人）は三全総の想定より130万人少なかった。また、65歳以上の老人の比率が三全総の想定以上に急速に上昇した。さらに、予想以上に製造業に比してサービス業の成長の伸びが高く、北海道・東北などの工業出荷額の伸びは鈍かった。地方への工場移転も十分には進まず、他方で三大都市圏への人口流入は鎮静化した。三全総では土地利用の改善に重点を置いたが、農地の宅地転換は遅々として進まなかった¹⁵²⁾。

国土庁では1982-83年にかけて、三全総の見直し作業を行った。その過程で、財政状況の悪化が三全総に基づく公共投資進展のブレーキとなっていることが判明した。国土審議会国土基盤専門委員会で1982年6月17日に発表された報告によると、三全総では定住圏構想を推進するために必要な公共投資として1977年度以降約10年間で240兆円程度（1975年度価格換算）を見込んでいた。しかし、三全総策定後の公共投資の実績は、1978年度までは伸びが高かったものの、1979-80両年度はともに実質-0.5%、1981年度は前年度比+1.1%にとどまり、三全総で予定した投資額の確保が実現できるかどうか微妙な情勢となった。また、人口、産業の地方分散政策に対応して1970年以降、地方圏での公共投資が大幅に増加、大都市圏の比率が相対的に大きく後退していた。そこで、「低成長経済の中で活力ある分散型経済社会を築くためには今後一段と重点的・戦略的な国土基盤整備の方向を検討すべき」であるとの意見が強まってきた¹⁵³⁾。

このような見直し作業を経て、国土庁は、新たな全国総合開発計画（四全総）の策定作業を進めた。1983年4月にまとめられた国土審議会・調査部会報告では、「いまの国土開発計画である第三次全国総合開発計画（三全総）が打ち出した地方を振興するための「定住圏構想」の理念は崩さないものの、今後は地域の自立に力点を置き、地域間の競争を活発にする方向で国土基盤の整備を進めるべきだとしている。また、地域の産業発展のためにも官民が協力して早期に高度情報通信ネットワークを作る必要があると強調」された¹⁵⁴⁾。また、三全総の柱になった「三大都市圏対地方圏」というワク組みを修正、各地域ごとの自立に期待をかけ、それまでの平均的に発展するという考え方から、「経済、社会、文化の各面で地域の個性を強め、地域間の競争を促す方向に政策を転換する必要がある」と指摘した。産業面でも、工場の地方分散はもはやあまり期待できないとして、都市から地方へ産業を誘致するのではなく、地域ごとに産業を興す姿勢が大

152) 『日本経済新聞』1982年5月24日。

153) 『日本経済新聞』1982年6月18日。

154) 『日本経済新聞』1983年4月29日。

切であると強調した。具体的な産業としては、工業に限らず、サービス産業など幅広く各種の産業に目を向ける必要があるとし、医療、教育、情報通信などを育成し、「ソフトな産業基盤」づくりに重点を置いた。このほか、居住環境の快適さも重視、大都市圏に定着した多数の人々のために、住宅や道路を整備し、快適な住宅づくりを行うこと、人口が密集した都市で地震などに対する安全対策を急ぐ必要があるとした。また、「土地所有者は有効に土地を使う義務があるという原則を、国民の間に広く定着させる」との土地所有意識の転換の必要性についても言及され、農地の宅地への転換や住宅や工場が混在した市街地の整備などの重要性についても指摘された。

以上のような問題意識が高まった1983年10月、国土庁では第四次全国総合開発計画を策定することを決定、首相もこれを了承した¹⁵⁵⁾。四全総は、21世紀をめざした国づくりの指針の役割を果たすものとし、計画期間は1986年から2000年の15年間とされた。予定では1985年中に最終的な計画案を固め、閣議決定するスケジュールとなっていた。

四全総策定方針が決定されると、各地域から続々と陳情が寄せられた。地域振興に重点を置いた三全総に比して、四全総では地域の自立自助を重視し、地域間競争を促すとの観点が打ち出されていた。これに対して、財政難に伴う公共投資の停滞に大きな打撃を受けた地方からの地域振興政策を求める巻き返しが凄まじかった。南九州からは、鹿児島県、熊本県合同の南九州西回り高速自動車道建設促進協議会が発足し、四全総に高速道路建設を盛り込むよう運動を始めた。10月末の北海道東北地方知事会議では、四全総への要望として、「〔北海道・東北地方の果たす役割は増大しているので、長期的展望に立って同地区の開発基盤の整備を図るべきだ〕として、(1)四全総でも定住構想を継承する (2)「定住の場を拡大する地域」として第三次全国総合開発計画と同じく北海道・東北地方を「定住の場を拡大する地域」と位置づけ、そのための政策手法をハッキリさせる (3)北海道・東北地方に高度情報通信ネットワーク、教育研究機関の配置充実を図る」等を盛り込むことを決めた¹⁵⁶⁾。四国からは、明石海峡大橋の道路単独橋としての着工の早期実現のため、四全総に盛り込むことが要望された。愛知県は、中部新国際空港建設を四全総に組み込むべく、国土庁に働きかけた。北陸は、新潟と青森を結ぶ日本海沿岸縦貫自動車道の整備を四全総に盛り込むよう要望した¹⁵⁷⁾。

1980年代半ば頃、四全総の策定が進む中で、東京一極集中傾向が次第に明確になってきた。これを受けて、四全総策定にあたっては、当初の地方の自助自立、地域間競争の重視に加え、「東京一極集中の是正」が大きな課題として取り込まれることとなった。1984年11月にまとめられた国土庁の「四全総長期展望作業中間とりまとめ」では、「東京圏の中心部は工業基地としての性格が薄らぐ一方、高次の中核管理機能、金融機能、国際機能等が集積を強めるとともに情報結節点

155) 『日本経済新聞』1983年9月28日。

156) 『日本経済新聞』地方経済面(九州A)1983年10月28日、地方経済面(東北A)1983年10月29日。

としての重要性を増している」とし、従来の「三大都市圏対地方圏」という図式に代わって「東京圏対その他地方圏」という新しい図式を示し、「東京圏が担うべき将来の機能分担をどのように位置づけていくかが大きな論点となろう」との指摘を行っていた。このような首都機能分散論に対して、鈴木東京都知事は、「何でも東京から分散させようといっても簡単にはいかない。国際金融センターやテレポートなどの国際的な中枢機能は東京に置くべきだ」、「高度情報化、国際化が進む中で、銀行や証券会社がこれだけ集まっている東京にはニューヨーク、ロンドンと同じような国際金融センターが必要。これに伴って世界各国からの情報通信の基地となるテレポートや海底ケーブルの発着信の基地を整備しなければならない」との見解を表明した¹⁵⁸⁾。

東京一極集中問題をどのように取り上げるかは、四全総の大きな課題となった。一極集中を経済合理的な流れと見て、一極集中によって不足するインフラを整備強化し、東京の発展をさらに促すべきなのか、あるいは、国土の均衡ある発展との観点から、一極集中を抑制し、東京の首都機能の分散を図るべきなのか。四全総はこの両極の間を揺れ動くことになった。

1985年に入って、国土庁で四全総の取りまとめに向けて本格的な作業を始め、地方公共団体や経済団体等との意見交換やアンケートによる要望の収集につとめた。自民党では国会議員166名が参加する議員連盟が旗揚げし、地方自治体や各種団体からの陳情活動が活発化した。運輸省航空局に対する陳情では、以前は騒音問題から空港設置反対の陳情が主流であったが、空港誘致を求める陳情がほとんどになったという¹⁵⁹⁾。

1986年半ばには四全総の国土庁素案はほぼ完成していたが、8月初め、中曽根首相が「東京や大阪など大都市問題に力点を置き、メリハリをつけた内容にして欲しい。意見も幅広く聞いたらいい」と指示した。これを受けて、急遽、国土庁長官の私的諮問機関として国土政策懇談会を設置、内容の再検討を始めた¹⁶⁰⁾。以上のように、四全総をめぐる、東京圏対その他地方との対立が次第に鮮明となり、策定作業は難航した。結果的に当初予定の1986年閣議決定には至らなかったのである。

1986年11月16日、国土庁は第四次全国総合開発計画の中間報告案をまとめた(12月初めに、「審議経過報告」(中間報告)として公表)¹⁶¹⁾。概要は次の通り

157) 以上、地方経済面(近畿B)1984年10月18日、地方経済面(中部)1985年1月12日、地方経済面(東北A)1985年4月19日。このほか、大内秀明東北大学教授「東北はこれまでの開発計画でも取り残された。競争は同じレベルで行われるべきであり、東北ではまだまだ産業、社会基盤の整備が必要だ。いきなり競争をやっても弱い地域はすぐ負けてしまう。自治体は四全総策定段階でこの点を強く主張すべきだ」、下平尾福島大学教授「東北は労働人口の供給基地として、18歳まで子供を育てて送り出す。そして65歳になると故郷にお帰り下さいとなり、地元はほとんど恩恵を受けていないのに、福祉費その他の行政コストを負担しなければならない。これは都会のエゴというものだ」などの主張も見られる。『日本経済新聞』地方経済面(東北A)1983年11月11日。

158) 『日本経済新聞』地方経済面(首都圏B)1985年2月14日。

159) 『日本経済新聞』1985年4月25日。

160) 『日本経済新聞』1986年10月23日。

である。まず、国土政策推進上の基本的視点として、「世界に開かれた国土」、「生活の質的向上を支える国土利用」、「適応性と活力に富む国土形成」の3点を重視するとされた。具体的に最も重要視された現象は東京の国際都市化と東京への一極集中である。これに関しては、「21世紀に向けて、東京は世界都市としてますます重要性を高め、世界交流の広場、日本全体の交流の広場ともなることが予想される。このような役割を十分に発揮するためには、東京全体が過度の集中による機能麻痺が生じたり、居住環境の劣悪な魅力のない都市であってはならない。今日の東京圏は、世界都市への急速な変化に伴い増加している業務地需要等から、東京都心部等における地価高騰などの問題が発生している。旺盛な需要に対する供給の推進、新しい都市構造への転換、都市基盤・居住環境の整備等の対策が課題である」とされた。また、「東京圏は、我が国の首都としてのみならず、国際金融等の面で世界の中核的都市の1つとして、また、全国の各地域に対し世界規模での情報を提供する等、高次の機能を有し、我が国及び国際経済社会の発展に寄与する。そのため、東京圏については、世界都市としての機能を圏域全体で適切に受け止めるため、業務核都市への諸機能の選択的分散等地域構造の改編を推進するとともに、高度利用の要請がますます高まる東京湾及び東京湾沿岸地域の総合的利用を進める。また東京圏の有する機能を全国土において活用できるよう、地方圏から東京圏へのアクセスを整備する。特に東京に集中している行政、経済に関する高次の情報のデータベース化を進め、通信料金の低減化とあわせ、地方がこれらの情報に容易にアクセスできるしくみを整備する」と述べられている。さらに、「国際金融、国際情報などの機能を担う世界都市東京の役割は我が国土において一層重要性を増す。この観点から現在東京においてみられるオフィス需給の逼迫、住宅・宅地取得の困難性、都市基盤・居住環境の低さなど東京の健全な発展への隘路は解決していくべき課題として一層の検討を要する。また、緊急時においても世界都市としての機能が安定的に発揮されるよう、中枢機能の補完体制を確立することが重要であり、交通、情報・通信体系の整備とあいまって、特色有る都市が、高次都市機能を広域的に分担する方向について、展分都構想を含めさらに検討する必要がある」とされた。

四全総中間報告が発表されたのは、後述するように東京湾臨海部開発をめぐって各省庁や東京都が各種プロジェクトを打ち出し、激しく競っていた時期である。このような事情が中間報告に影響したものと思われる。中間報告は、東京圏の一層の発展を促すことを主眼に置き、東京及びその他地域の発展の隘路を打開するために、各地域に適切に機能を分担させ、「過度の集中がなく、地域間、国際間で相互に補完・触発しあいながら交流し、多様性のあるネットワーク型国土が形成される必要がある。この場合、全国各地に特色ある機能を有する多くの極が成立し、いわば多極分散型の国土が形成されることとなる」としたのである。

以上のような「東京重視」の中間報告は、東京圏以外の地域の自治体や経済団

体から大きな反発を招いた。1987年初め、関西財界は、四全総への修正要求運動を強めるため、関西経済連合会、大阪商工会議所、関西経済同友会に大阪府、大阪市を加えた合同対策本部を設置、「中間報告は経済中枢機能の東京圏集中を容認し、関西圏については文化・学術機能の振興に触れているだけで、経済機能の活性化を軽視した内容になっている」と主張し、新空港建設関連で「24時間都市としての情報基盤の整備、物流機能の強化、周辺交通施設の建設」などの明記や、「第二国立国会図書館や国立総合芸術センターなどの建設」の確約を求める活動を始めた¹⁶²⁾。1月20日の国土庁主催による国土審議会など第四次全国総合開発計画（四全総）の関係審議会会長・特別委員長懇談会の席上では、「東京圏で計画期間中に300万人の人口増を見込むのは（一極集中を是認するもので）納得できない」、「近畿圏の中枢経済機能の記述が乏しい」、「地方を見捨てないで欲しい」、「高速道路をはじめとする交通体系の整備が肝心」（九州）、「定期航空路を開設して欲しい」（小笠原）、「新しい国際空港の整備を望む」（中部）などの意見が相次いだ¹⁶³⁾。地方からの反発の高まりについて、新聞では、「ここ数年来強まっている地方疎外の新しい集権、集中の流れの延長線上に、この中間報告があると見えるからだと思われる。地方圏の自治体や経済界が将来に希望を持っていた時期は、（昭和）50年代の前半である。「地方の時代」とか「定住構想」とかいった言葉の流行は、その象徴的な姿であった。ところが、50年代の後半にはいると様子が変わってきた。土光臨調による行政改革が始まったとき高く掲げられた「国の権限の地方への大幅移譲」という目標は、年を追ってしぼんでいき、公共投資の抑制は財政依存体質の強い地域経済を、根底からゆるがすようになった」等と解説されている¹⁶⁴⁾。

国土庁ではこれらの地方の反発を踏まえ、1987年5月28日、四全総の最終案をまとめた¹⁶⁵⁾。同案は国土審議会で了承され、6月26日に中曽根首相に提出、6月30日に閣議決定に至った。確定した四全総は、1986年12月の中間報告に比して、東京重視色がかなり薄められることになった。この結果、東京一極重視は正とその他の地域振興に力点が置かれる結果となった。

新聞では、「昨年末に国土審議会（首相の諮問機関）がまとめた四全総中間報告が東京重視との批判を受けたため、東京一極集中の是正や多極分散型の国土づくりを前面に打ち出して基本的な考え方を180度転換したのが最大の特徴」と報じられている¹⁶⁶⁾。実際、四全総では、東京が今後、国際都市としてますます発展するとの集中のメリットを強調した表現が減少し、1980年代以降、東京圏への高次都市機能の一極集中と人口の再集中が生じた結果、東京圏の居住環境の改善が難しくなり、「限りある国土資源と人間活動のバランスが崩れ、貴重な国土

162) 『日本経済新聞』地方経済面（近畿B）1987年1月17日。

163) 『日本経済新聞』1987年1月21日。

164) 『日本経済新聞』1987年1月21日。

165) 『朝日新聞』1987年5月29日。

166) 『日本経済新聞』1987年5月8日。

を良好な状態で将来に引き継ぐことも困難となる」ことへの懸念が記された。また、東京圏は、環太平洋地域の拠点及び世界の中枢的都市の1つとして、国際金融、国際情報をはじめとして、世界的規模、水準の都市機能（世界都市機能）の大きな集積が予想されるが、このような都市機能が東京に集中した場合、過密が一層進むだけでなく、「大規模地震等非常時において東京圏の機能が麻痺した場合、全国的にも大きな混乱を引き起こすおそれがある」との危惧も述べられている。一方、「国土全体で適切な機能分担が行われなければ、各地域の多様で個性的な発展が阻害され、日本全体として多様な価値観がはぐくまれなくなるおそれがある」と指摘された。さらに、世界都市機能については、既存の集積のある関西圏、名古屋圏等も分担すべきであるとされた¹⁶⁷⁾。

一極集中の是正のためには、各地域が人口定住の場として活性化するとともに、全国的、国際的な機能や業務機能、特色ある研究開発機能を適切に分担する必要があるとされた。計画期間後半には東京圏から地方圏へ人口が純流出となることが目標とされ、そのためには産業の振興施策の充実等地方圏の定住条件の改善が必要であり、「引き続き工業の分散・再配置政策を推進するとともに、業務上独立性が比較的高い中央省庁の一部部局、地方支分部局等の政府機関の移転再配置等を検討し、その推進を図る。また、今後新たに設置する全国的文化、研究施設について原則として東京外への立地を図る」とされた。さらに、「経済のソフト化、サービス化に伴い地域の活性化にとって重要となっている事務所の立地を地方都市等に誘導するための適切な措置を検討する」など地方立地誘導策が重視された¹⁶⁸⁾。

東京のほか、関西圏においては「経済機能の高度化と新たな集積」を図ること、名古屋圏においては工業生産機能の集積をさらに発展させ、「産業技術の中核圏域」とすることが目標とされた。その他の地方圏は、「長期にわたって安定した人と国土のかかわりを築き、良好な国土を将来に引き継ぐため、積極的な地域振興により人口定住を推進すべき地域」であり、そのうち北海道、北東北、九州、沖縄では、地域活性化のための基盤整備を特に重点的に進め、「高規格幹線道路、通勤圏航空のための小型機用空港等の整備により、域内の一体化を目指す高速交通体系を早急に構築する」、札幌、福岡、北九州等のブロック中心都市や域内の県庁所在都市等においては、「特色ある産業・技術拠点の形成、北方圏諸国やアジア、オセアニア等との国際交流拠点の形成等を進めるとともに、山岳地域や海洋・沿岸域等における大規模なリゾート地域の整備、主要な水田・畑地帯等での生産性の高い先導的な農林水産業の育成等を図り、産業の集積を高めて就業の場を拡大する」等、網羅的な開発プランが盛り込まれた。

さらに、このような地域整備を行って定住基盤を強化した上で、交流を活発化させることが強調された。全国を結ぶ交流ネットワーク構想が打ち出され、交

167) 国土庁[1987]p. 2, pp.5-6.

168) 国土庁[1987]p. 13.

通・通信網の整備が強調された。このうち、高速道路網整備計画に関しては、6,220 km の高規格幹線道路網を追加、当時 3,910 km であった高速道路総延長を 2015 年に 14,000 km に延長することとした。また、空港に関しては、地域発展の核となる地方都市等を中心とする 50-70 地区について、成立可能性を検討の上、小型機用空港あるいはヘリポートを利用したコンピューター空港の導入を進めるとした。これらの交通網の整備により、全国の主要都市間の移動に要する時間をおおむね 3 時間以内、地方都市から複数の交通機関へのアクセス時間をおおむね 1 時間以内とすることを目指し、「全国 1 日交通圏」を構築することが目標とされた。

さらに、全国土を、任意の地域相互間で様々な情報に自在にアクセスし、自由なコミュニケーションを可能とする圏域（ランダムアクセス情報圏）とするため、情報・通信メディアやシステム、拠点の全国普及を目指し、コストの低廉化を促すとされた。具体的には、光ファイバー、衛星通信等を活用した、デジタルネットワークの構築であり、ISDN の全国的形成を図るものとされた。

以上のような国土づくりを目指した投資に関しては、「多様な主体の参加による国土づくり」との観点が強調された。「住民として誇りと愛着の持てる個性ある地域をつくるためには、その構想や計画の策定及びその実施の過程において、住民一人ひとりが積極的に国土づくりに参加することが求められる」との発想が掲げられ、具体的には各種プロジェクトにおける民間企業の活用が強調された。計画の目標を達成するためには、一定の前提の下での 1986 年度から 2000 年度の間の公的固定資本形成及び民間活動による国土基盤投資は、合わせて 1,000 兆円程度（1980 年価格）と想定された¹⁶⁹⁾。その際、「公共投資により整備される国土基盤について着実に安定的な規模の拡大を図るため、建設・維持コストの低減、受益者による費用負担の適正化を図りつつ、所要の財源を確保する。また、地方圏の重点的な整備により多極分散型国土の構築を促進するため、公共投資の地方圏への適切な配分を確保する。各地域が交流の場として個性ある地域づくりを進めるためには、公的部門と民間部門の密接な連携が必要とされる。このため、共同プロジェクト方式等により、各種の公共投資と民間投資とが整合した効率的な地域開発を進めるとともに、地域の発展の核になる施設等の整備を第三セクター方式等も活用して促進する。このために必要な法制度の充実や民間投資を促進するための規制緩和を図るとともに、関係者間の円滑な連絡・調整を図るための横断的な組織づくりを進める。また、資金コストの軽減を図り、大都市圏のみならず地方圏においても民間活力の活用を促進するため、地域開発のための政策金融、税制上の特例措置の活用に加え、利子補給や無利子貸付による低利融資等財政面での支援措置を強化する。さらに、準公共的な事業分野における民間資金の誘導策について幅広く検討する」とされた。構造調整政策と同様に、四全総でも規制

169) 1,000 兆円のうちのうち「国費など公共事業で 480 兆円ぐらいにな」との見解が、自民党の竹下幹事長から示された。『日本経済新聞』1987 年 5 月 31 日。

緩和と民間活力の導入が強調されたのである¹⁷⁰⁾。

結果的に、四全総で重視されたのは、東京圏の開発ではなく、一極集中を是正するため、地方圏への公共投資による多極分散型国土の形成であった。1986年12月の中間報告から方針が大きく転換した背景には、前述のような東京圏以外への反発が大きかった。これに加え、最終案が発表された1987年5月末には、後述するように既に東京湾臨海部開発構想が、東京都を中心に策定されつつあった。そうした意味では、国土庁を中心とした中央省庁が四全総で東京圏を重視する必要性は低下していたのである。政府の内需拡大政策は、次第に地方圏重視にシフトしていったのである。

(2) 民活法と民活プロジェクト

財政再建が課題となった1980年代前半から、民間資金や民間事業者の能力を活用し、政府が資金、税制上などの助成をする民活プロジェクトに対する期待が高まっていた。主に官民出資の第三セクターによって事業を行う方式である。

1985年半ばには、建設省、通産省において民活プロジェクト推進のため立法化を図る動きが活発化した。建設省は、8月に「民間の資金力、技術力を活用して道路や下水道、公園といった公共的事業を促進するための特別措置法を制定する方針」（仮称・民間活力活用のための特定公共事業等の促進に関する特別措置法案）を固めた。主な内容は、「民間法人は1986年度から5年間の時期に事業免許を申請する。免許を取得した企業は資金調達をするときに政府の保証を受けられ、登録免許税（国税）、固定資産税（地方税）などが減免される。資金の償却が終わった段階では施設の管理を国や地方自治体などに引き継ぐ」といったもので、東京湾横断道路の建設などを対象とすることを想定していた。通産省も、民間活力基本法（仮称）を立案し、研究開発・情報基盤施設（リサーチ・パーク、ベンチャービジネス・ゾーン）、国際情報交流施設（メッセ、コンベンションホール）など、地方の産業振興のための大規模な共同基盤施設を建設する第三セクターの支援を目指した¹⁷¹⁾。

1985年9月のプラザ合意の頃から、国内外で内需拡大の要求が強まると、民活法制定を目指す動きが本格化した。10月半ばには、先行する通産省、建設省に続き、運輸省が、民間活力の活用による運輸関係施設等の整備の促進に関する特別措置法（仮称）をまとめた。内容は、人工島の整備、地域飛行場の整備などの対象事業を行う企業に対し、固定資産税の減免などの税制優遇措置と、日本開発銀行の出資、融資など金融上の援助措置をとること、国公有地の利用に便宜を図ることなどを定めたものであった¹⁷²⁾。当初から、最も民活に意欲的であった通産省をバックアップする動きも活発化し、11月初旬に小此木前通産相を座長とする100人程度の国会議員による懇談会が発足した。また、同月中旬には22

170) 国土庁[1987]pp.125-126.

171) 『日本経済新聞』1985年8月21日。

県1府の知事が東京に集まり、「新産業インフラ整備推進協議会」を設立し、通産プロジェクトを後押しした¹⁷³⁾。

1985年9月以降、対外摩擦解消のための内需拡大策の立案が急務となると、中曽根首相の指示を受けて、秋の臨時国会に間に合うよう、建設、通産、運輸の民活関連法案はその後一本化に向けて調整がなされた。しかし、大蔵省が民間資金を引き出すための免税債（建設省の法案に盛り込まれていた）の発行に反対していたこと、これに伴い運輸、建設、通産各省など政府部内の調整が遅れていたことなどから、当初目指した秋の臨時国会への提出は見送られ、民活法の制定が遅れた¹⁷⁴⁾。

11月末になると、地方からの動きも活発化し、前述の新産業インフラ整備協議会（会長・山本壮一郎宮城県知事）が、地方の民間活力導入プロジェクトを推進するための会合を開いた。会合では、「民間活力による新産業基盤の整備に関する法律」を制定し、地方の民間プロジェクトを後押しするよう求める決議を採択、会合に出席した村田通産相に決議文を提出した。これを受けて、村田通産相は同法を制定し、民活プロジェクト支援策を実施するため努力していくことを約束した¹⁷⁵⁾。

さらに、3省に加え、郵政省が大規模プロジェクト構想に乗り出してきた。以前から、郵政省では、電電公社の民営化後に備えて、高度な電気通信システムの集積を促す事業や電気通信技術の開発・研究を進める施設の整備を推進する狙いで「電気通信高度化基盤施設整備促進法」の制定を目指してきた。1985年12月になって、建設省が中心となって進めていた東京湾横断道路の建設が1986年度に始まる予定であるのに合わせ、郵政省は横断道路・東京湾岸の道路を光ファイバーケーブルでつなぐ「東京湾マリネット計画」を打ち出した。横浜、東京、千葉の3港を光ファイバー通信環状線をつなぎ、船舶の入港状況、税関情報などを効率的に利用できるようにする構想であった。同時期、運輸省が木更津市沖約4kmの東京湾上（東京湾横断道路が地上から海底トンネルに入る地点）に、国と民間が協力して面積約180haの人工島を建設し、海洋レジャーランドや国際見本市会場、マリーナ（ヨット停泊場）、船舶の避難所など多目的に活用する計画を打ち立てた。いずれも、東京湾横断道路や横浜市の「みなとみらい」計画などの大規模プロジェクトへの相乗りを目指した計画であった¹⁷⁶⁾。一方、「建設省は横断道路、湾岸道路周辺に自分自身で情報通信システムを敷設したい意向を持っており、郵政省の動きには反発」、また、「横断道沿いに人工島をつくり、ホテルなどを建設する」独自の構想も持っていたという。内需拡大政策が強化される中で、各省とも乗り遅れることを恐れ、プロジェクト競争が激化したのである。

172) 『日本経済新聞』1985年10月17日。

173) 『日本経済新聞』1985年11月22日。

174) 『日本経済新聞』1985年11月26日。

175) 『日本経済新聞』1985年11月29日。

176) 『日本経済新聞』1985年12月5日。

政府・自民党では、12月に入って、法案の一本化に向けて本格的に調整を開始した¹⁷⁷⁾。翌1986年2月5日、政府は民間活力を導入した産業基盤の建設を促進するため、通産、建設、運輸、郵政がそれまで個別に作っていた民活特別措置法案を一本化することを決定した¹⁷⁸⁾。民活プロジェクトに関する法律がいくつもできると、全国の自治体や第三セクターの事業者は複数の分野にまたがる事業の場合、それぞれの省に申請、認可を得なければならなくなり、各省間の調整に時間がかかって事業着手に支障が出る恐れもあることが懸念されていた。内需拡大のため迅速に民活プロジェクトを実施する必要があるとの認識が強化され、一本化に至ったのである。一本化された法案は、3月初め、「民間事業者の能力の活用による特定施設の整備の促進に関する臨時措置法案」(民活法案)としてまとめられ、5月に国会で可決成立、9月1日に公布施行された。

民活法の目的は、「最近における経済的環境の変化に対処して、経済社会の基盤の充実に資する特定施設の整備を民間事業者の能力を活用して促進するための措置を講ずることにより、国民経済及び地域社会の健全な発展を図り、あわせて国際経済交流等の促進に寄与すること」であった。政策的意義が高く公共的性格を有するものであるが、投資回収期間が長期にわたり事業リスクが大きいため、民間ベースでは整備・供給が期待できない基盤の施設について、公共セクターが誘因を与えることにより、民間事業者による整備・提供を促進することが基本理念であった。対象施設は、それまで地方自治体などの公共セクターによって整備・運営されてきたものであるが、厳しい財政状況に対応して、民間事業者の資金的、経営的能力の活用による効率的な施設整備を促進するため、税制上の優遇措置、日本開発銀行等からの出資・融資、債務保証、補助金など各種支援措置が講じられることとなった。当初、対象とされたのは、①工業技術の研究開発や技術者研修施設、②電気通信基盤高度化施設、③情報化基盤施設、④電気通信研究開発の共同利用施設、⑤国際見本市会場及び国際会議場、⑥旅客ターミナルなど港湾利用の高度化施設である。

民活法と並行して、所管各省では、重点的に推進すべき民活プロジェクトの選定作業を進めた。もっとも多くの大規模プロジェクトを構想したのが建設省である。1985年夏に、建設省は重点的に進める民活プロジェクトとして、東京湾横断道路、明石海峡大橋などを掲げていた。1986年3月には、新たに伊勢湾岸道路(愛知県豊田市と三重県四日市市を結ぶ全長50km。東名高速道路と東名阪自動車道がつながり、東名、名神高速道路のバイパス機能を持つ)、仙台市西部地域の道路整備と地錦ヶ丘ニュータウン建設(宮城県宮城町)、ビール工場跡地とその周辺の再開発(東京都目黒区など)、川崎駅西口の公営、公団住宅の建て替えと周辺整備(川崎市)、名鉄豊田駅周辺の再開発(愛知県豊田市)、電線地中化の繰り上げ実施などの構想をまとめていることが報じられた。また、5月には、

177) 『日本経済新聞』1985年12月7日。

178) 『日本経済新聞』1986年2月6日。

地方都市の再開発や商店街の活性化、レクリエーション関連の事業を中心に「民間活力活用主要プロジェクト」79件を選定した。主なプロジェクトは、五稜郭副都心整備（北海道函館市）、成田・明石台ニュータウン（宮城県富谷町）、甲府新都心拠点（甲府市）、幕張新都心整備（千葉市）、新鶴見新都市拠点（横浜、川崎市）、浜松駅前再開発（静岡県浜松市）、六甲アイランド都市機能整備（神戸市）、岡山駅南地区整備（岡山市）、南予レクリエーション都市（愛媛県宇和島市など）、宮崎駅周辺市街地整備（宮崎市）、小禄金城区画整理（那覇市）などであった¹⁷⁹⁾。

運輸省は、港湾の開発計画を中心に、1986年2月末、東京港・竹芝地区再開発計画や横浜港・みなとみらい21計画など13プロジェクト（期間1986-93年）を重点プロジェクトとして選定した。通産省は、中央で働く研究者がUターンできるように地域の研究開発の水準を引き上げ、産業構造の高度化を促進するための頭脳拠点であるリサーチコア（開放型試験研究施設、技術者の研修施設、交流施設、研究開発型企業育成支援施設（ベンチャービジネス・インキュベーター）の4つの施設が一群となったもの）、外国製品の輸入拡大と地域の国際ビジネスセンター化を狙う国際経済交流促進基盤施設として国際見本市場施設と国際会議場、地域の情報化を目指すニューメディアセンター（情報サービスを提供する地域情報センター、ニューメディア展示室、パソコン研修室などを設置）などを掲げた。郵政省は、テレコムプラザ（地域ニューメディア複合施設）構想を推進した。テレコムプラザとは、CATV、VAN（付加価値通信網）、文字放送などの諸施設、スタジオやテレビ会議場、パソコン教室などが一緒になった建物であり、この構想に対して当初の郵政省の予想を上回る全国57地域が設置に名乗りをあげた¹⁸⁰⁾。

民活法に対する地方自治体からの期待は大きかった。前述の、民活導入を目的とした「新産業インフラ整備推進協議会」に東北6県が揃って参加、宮城県知事が同協議会の会長を務め、民活プロジェクトの具体化に意欲的に取り組んだ。東北のプロジェクト構想としては、あおもり未来パーク（ハイテク、ベンチャービジネス育成）、国鉄盛岡駅西側の約50haの市街地開発、国鉄秋田駅周辺地域約45haの再開発、仙台北部での21世紀プラザ建設（テクノポリス構想の母都市機能を強化するため、研究機関が集積するリサーチパーク等の建設）、山形県酒田市の庄内情報プラザ構想（通産省のニューメディア・コミュニティ構想に対応した情報化社会に対応する地域拠点設置）、福島県郡山テクノポリス構想などが検討されていた¹⁸¹⁾。

民活プロジェクト推進のため、民活法で想定されていた事業主体は、主に第三セクターである。第三セクターは高度成長末期に土地開発公社などの形で、地域開発のために数多く設立された。1980年代半ば時点で、「内部の利害調整による効率性の低下、意思決定の遅れなどの弊害が目立った。現在有効に機能している

179) 『日本経済新聞』1986年3月11日、5月16日。

180) 『日本経済新聞』1986年2月26日、5月15日、『日経産業新聞』1986年3月27日。

181) 『日本経済新聞』地方経済面（東北B）1986年5月10日。

ものは少ない」と評価されていたが、緊縮財政の下で、「うまく機能すれば公共部門にとって財政負担の軽減、効率性の向上、民間部門にとっても事業の採算性がよくなり、リスクを回避できるなどのメリットが期待できる」とも考えられていた¹⁸²⁾。

この間、1986年には、民活法とは別に、国有地の土地信託制度が新たに導入された。土地信託とは、所有者が土地の有効活用のために受託者に土地を信託し、受託者は信託契約に従って建物の建設、賃貸などを行い、収益を土地所有者に信託配当として給付する仕組みである。当時は、土地の売買を伴わないため土地購入コストがかからず、土地の高騰などを招かない利点があるとされた。1985年7月の臨時行政改革推進審議会の答申（行政改革の推進方策に関する答申）での、「国有地への土地信託制度の導入を実現するために必要な法的整備の内容について早急に結論を得る」提言を受けて、国有財産中央審議会に諮問された結果、「国有地に土地信託制度を導入してその管理・処分が多様化を図ることにより国有地の一層の有効活用及び処分の促進等に資する必要がある」との結論に達した。これを受けて、1986年5月21日、国有地の土地信託が可能となるよう「国有財産法の一部を改正する法律」が可決成立、同年6月3日に公布施行された。法改正によって、①将来の行政需要等との関係で留保する必要がある国有地、または非効率利用となっている国有地につき、現行の管理・処分的手段と比較衡量のうえこれを信託し、有効活用を図ること、②貸付中の物納財産等で、借受人の資力が乏しいため処分が滞っているものについて、国の底地と借受人の借地権とを共同で信託し、処分の促進を図ること、③信託方式による市街地再開発事業を予定している区域内に国有地がある場合、当該国有地を信託することによって事業を円滑に進めること、が可能となった。1986年半ば、全国の国有地518haが土地信託の対象として検討されており、土地信託制度が活用されれば、約8兆円の内需拡大効果があるとの試算もあった¹⁸³⁾。

(3) 東京湾臨海部開発

首都圏の民活プロジェクトをめぐっては、政府・自民党の関心も強く、関連各省庁、企業などが参入をめぐって激しく競争した。

1986年4月の自民党民活導入特別調査会の提言では、東京駅周辺、汐留国鉄貨物駅跡地、東京湾臨海部開発などが大型民活プロジェクトとして重視された。自民党の構想は、かなり壮大なもので、天野建設相が調査会会長であったため「天野構想」と呼ばれた。これによると、13号埋め立て地など臨海部（約400ha）、東京駅周辺、汐留ヤード跡地（17ha）の3カ所にそれぞれ霞が関ビルにして計92棟の開発を見込む内容であった。臨海開発、東京駅周辺開発、汐留開発の3プロジェクトは国土庁が事務局となり、建設、運輸、郵政、国鉄などの幹部をメンバーに推進協議会が設置された。このうち東京駅と汐留は地主である国鉄の分

182) 『日本経済新聞』1986年8月2日。

183) 『日本経済新聞』1986年8月2日。

割・民営化関連法案が国会で審議中のため調整が遅れていたため、さしあたり臨海部の再開発が焦点となった。

(資料) 自由民主党政務調査会公共的事業への民間活力の導入に関する特別調査会「民間活力導入プロジェクト推進についての緊急提言」(概要)1986年4月7日

政治、経済、文化面における急激な国際化の進展と、近年におけるわが国の国際的な地位の向上により、世界の中での日本の果たすべき役割は、ますます重要度を加えつつある。また、国土の均衡ある発展を図るためには全国各地にわたって、民間活力を活用した多様なプロジェクトを推進することが必要である。

こうした背景の下で、特に首都東京の役割もまた多角的となっていてきており、東京都心部は最近における旺盛なオフィス需要の拡大により、深刻な用地不足と異常な地価高騰を招来しており、経済への悪影響が大きく懸念されるところである。

そこで、東京都心部における諸機能を業務核都市等へ適切に分散させることを基本としつつ、わが国経済の最大の課題である内需の拡大に資するため、都心部及びその周辺部に位置している東京臨海部、東京駅周辺地区、汐留ヤード地区において大規模な再開発等を具体化し、これを強力に推進する必要がある。

またこれらの再開発等を行うに当たっては民間の豊富な資金と能力を最大限に活用し、即効性の大きい内需振興を図ることが肝要である。

本調査会は以上の視点に立ってさしあたり以下に掲げる民活プロジェクトを策定し、早急に推進することを提言する。

なお、この提言を実現するため、関係省庁（東京都を含む）と党との協議推進体制を早急にととのえるものとする。（以下略）

このうち、東京湾臨海部開発は、既に1980年代前半から、東京都庁において検討が始められていた。当時、臨海部は港湾や倉庫などの機能に特化した地域であり、埋立地はゴミ捨て場とのイメージが強く、大規模な開発構想とはほど遠い状態であった。そのころ、ニューヨークのロワー・マンハッタンやロンドンのドックランド、キャナリーワーフなどウォーターフロント地域において、情報通信インフラを強化した新たなビジネス街等の再開発プランが進んでいた。再開発の中心となったのはテレポート構想であった。テレポートとは、シーポート（海の港）、エアポート（空の港）に次ぐ、第三のテレコミュニケーションのポート（情報通信の港）との発想であり、新たな情報通信ネットワークのセンターと考えられていた。英米などでテレポート構想が具体化しつつあったのを横目で見ながら、1985年4月、東京都は港湾局が主体となって東京テレポート構想を発表した。計画対象地となる埋め立て13号地の都有地を中心に、衛星通信地球局、テレコムセンター、国際会議場、国際展示場、ホテル、国際バザール館、博物館、水族館、コンサートホールなどを設置する構想であった¹⁸⁴。この段階では、港湾局による遊休埋立地の有効利用をしようとの発想であり、それほど大規模な開発計画ではなく、新たな都市を建設するとの発想はなかった。

東京テレポート構想発表が大きな反響を呼んだことから、鈴木都知事がプロジェクト推進の意志を固め、港湾局のプロジェクトから東京都全体が関わる知事プロジェクトへと格上げされた。都庁内に東京テレポート構想検討委員会が設置され、本格的な検討が始まった。テレポート構想は、国際取引業務、情報ネットワーク利用型業務、情報処理・加工業務、通信事業及び関連業務、マスコミ及び関連業務、企画調査・情報サービス、先端的中小企業など先端情報産業が集積するインテリジェント・ビジネスセンター構想へと拡大していった。さらに、快適なビジネス環境を整備するため、水辺を利用してレストラン、ホテル、職住近接型住居、レクリエーション施設などの建設も盛り込まれた。1985年4月の東京テレポート構想の開発面積が全体で40haだったのに対して、1986年8月の東京テレポート構想検討委員会中間報告では、青海、台場地区98.3haに拡大されていた。就業人口10万人、来訪者30万人、オフィス供給床面積約340haとの構想であったが、大規模な居住空間の建設までは含まれていなかった。

この頃から、東京湾臨海部開発プロジェクトは、国策として推進された内需拡大政策の中に位置づけられていった。東京圏の開発プロジェクトが重視されたのは、東京のオフィス需給が逼迫し、地価高騰がとどまることなく続いていたことを背景としている（オフィス需要に関しては第4章で述べる）。確実な需要が見込まれたことから、地方圏の民活プロジェクトに比して、産業界の関心度も高かった。

前述した1986年4月の自民党「民間活力導入プロジェクト推進についての緊急提言」は、東京都のテレポート構想に大きなプレッシャーを与えた¹⁸⁵⁾。国主導の大規模な臨海部開発構想に対抗するように、1986年8月の東京テレポート構想検討委員会の中間報告は当初に比べて大規模化したのである。東京都はその後テレポート構想の規模をさらに拡大させていく。都市計画局の提唱していた多心型都市構造論と結びつけられ、臨海部に新たな副都心を建設するとの構想に発展したのである。国策を受けて、内需拡大に向けて大きなインパクトのある計画を策定することを半ば強いられていたものと考えられる。1986年9月、東京都は臨海部副都心開発計画会議を設置、鈴木都知事を委員長に、副知事、企画審議室長、総務局長、財務局長、都市計画局長、環境保全局長、建設局長、港湾局長、水道局長、下水道局長などを委員とする都庁横断的な大規模なプロジェクト体制が整備された。開発対象は、従来の東京テレポート地区に加え、有明地区、10号地その一地区、豊洲地区、晴海地区なども検討対象に含まれた。

一方、政府は内需拡大のための民活プロジェクト推進の立場から、臨海部開発への関与を本格化させた。1986年9月25日、金丸信副総理・民活担当大臣をはじめ、建設大臣、国土庁長官、運輸政務次官が鈴木都知事の案内を受けて、大型クルーザー「新東京丸」で臨海部を視察した¹⁸⁶⁾。視察後、金丸は、「解体屋に

184) 以下、主に、平本一雄[2000]による。

185) 横田政次[1992]pp. 75-76.

なって地ならしする。省庁、自治体が仕事をやりやすいようにおぜん立てする」と民活による再開発の早期実現を宣言」した。鈴木俊一都知事によれば、視察の際、金丸は、「我々の目の黒いうちにつくって欲しい。そのための法律もつくるから」と述べ、「各省庁の大臣、次官のいる中で国が一体となって支援することを約束してくれた」という¹⁸⁷⁾。こうして、東京臨海部開発は、国レベルの内需拡大政策の中に位置づけられたのである。

中央省庁の動きも活発化した。建設省は、1986年10月に、事務次官を中心とする「東京臨海部都市整備推進部会」を設置、基盤整備は首都高速道路公団や住宅・都市整備公団などの公的セクターが原則的に受け持ち、13号埋め立て地、豊洲、晴海など地区ごとに開発の中心となる事業主体（第三セクターなど）をつくる案の検討を始めた¹⁸⁸⁾。

もっとも、臨海部、東京駅周辺などの開発プロジェクトに積極的な自民党、建設省に対して、運輸省、国鉄、東京都などは比較的慎重であった¹⁸⁹⁾。臨海部開発に関しても特に交通面での課題が多かった。当時、都心と晴海、豊洲ふ頭や埋め立て地を結ぶ幹線道路は晴海通り一本だけしかなく、時速15km以下のノロノロ運転を余儀なくされていた。これにかわる幹線道路として、環状2号線を臨海部に延ばし、東京湾岸道路とつなぐ建設案が有力視されていたが、当該区間が隅田川や運河で分断されているため、4つの橋か海底トンネルを建設しなければならず、膨大な建設費と用地買収費が必要であった。将来的なオフィス需要増加に関して消極的な見方もあり、一般の再開発事業や横浜のMM21、幕張新都心開発などによる新規供給でまかなえる分もあり、国土庁内には「天野構想」に対して「せいぜい半分がいい」との見方もあったという。

金丸副総理（民活導入問題担当相）の私的諮問機関である民間活力活用推進懇談会¹⁹⁰⁾（座長・斎藤英四郎経団連会長）では、東京湾臨海部開発についての検討を進め、11月6日、「大都市圏中心部の臨海部等の再開発のための民間活力活用方策について」を発表した。主な内容は以下の通りである。まず、「大都市圏中心部の臨海部等は、国際化、情報化等の進展に対応して、業務管理機能、物流機能、居住機能、レクリエーション機能等複合的な機能を備えた地域の整備が期待されているとともに、ほぼ全域にわたって道路、鉄道、港湾、通信、下水道等の基盤施設の整備が必要な地域であり、統一的な基本方針の下に、環境問題等に

186) 『日本経済新聞』1986年9月26日。

187) 平本一雄[2000]pp. 70-71.

188) 『日本経済新聞』1986年10月24日。

189) 『日本経済新聞』1986年11月26日、11月27日。東京駅開発に関しては、東京駅は空中権も含め分割・民営化後の新会社の貴重な収益源であるとして、「国鉄幹部は「他人のふところに手をつたむようなもの」と不快さを隠さない」と報じられた。また、建設相の指示を受けて、東京都と建設省官僚が道路の通行量、下水道の処理能力などのインフラ能力を試算したところ、東京駅周辺でオフィススペース増設可能なのは、延べ床面積にしてせいぜい90ha、霞ヶ関ビル6棟分と算出されたという。

190) 鈴木俊一東京都知事も懇談会に出席していた。

配慮しつつ、計画的に開発をすすめる必要がある。また、潜在的開発利益が巨大であり、民間のノウハウ、資金力等を最大限に生かした形での地域整備が可能な地域である。従って、この地域の再開発を推進するための体制を検討するに当たっては、官民の役割分担を適切に行うとともに、官民相互の意思疎通を十分行っていくことが肝要である」とされた。このため、開発の推進体制として、国、自治体、関係機関からなる開発推進協議会を設けること、地域全般にわたる広域的根幹施設の整備は公的セクターで行い、地区内の関連公共施設の整備は、個々の地区を整備する事業主体が行うことを原則とすること、潜在的開発利益が巨大であるという地域特性を踏まえ、開発利益の一部を吸収して広域的根幹施設の整備を促進するための方式等について検討すること、基盤整備後の土地については、民間の創意工夫を生かした業務施設、住宅施設等の整備を行うこと、土地処分にあたり高地価が顕在化しない手法を検討すること、インセンティブ付与として、容積率の特別な割り増し等の都市計画上の特別な措置、臨港地区の見直し等を検討すること、などが提唱された¹⁹¹⁾。

1986年12月8日、政府の関係7省庁（国土・通産・運輸・郵政・建設・自治・内閣特命事項担当室）は、4月の自民党提言に対する対応方針を発表した¹⁹²⁾。主な内容は、次の通りである。まず、緊急提言の3プロジェクトの開発規模は、供給床面積を業務、商業、住宅合わせて約1,400ha、うち東京臨海部については約1,200haと試算した。これを基にした国土庁の試算では、事業費は約7兆円、乗数効果を含めると約19兆円（1ドル=160円で約1,200億ドル）と推計され、15年間程度でプロジェクトを実施する場合、年平均経済効果は1985年貿易収支黒字額約550億ドルの約15%に相当し、大きな内需拡大効果が期待できるとされた。3プロジェクトのうち、特に東京臨海部の再開発が重視され、自民党の緊急提言よりもかなり検討対象を広げ、また民間活力活用推進懇談会の提言の趣旨にそった事業の推進方策を定めていた。

（資料）「昭和61年4月の自民党民生活調査会緊急提言に関する対応方針」（抜粋）
1986年12月8日

はじめに

本方針は、自由民主党政務調査会公共的事業への民間活力の導入に関する特別調査会の緊急提言（昭和61年4月7日）を受けて、提言に係る3プロジェクトについて国土庁を幹事役として政府部内（内閣官房特命事項担当室、国土庁、通商産業省、運輸省、郵政省、建設省及び自治省）において東京都及び国鉄の意見も踏まえて検討した結果を取りまとめたものである。

なお、取りまとめに当たっては、金丸副総理の懇談会である民間活力活用推進懇談会における検討結果を踏まえたことを付記する。

第1 提言プロジェクトに対する基本的取組み（略）

191) 民生活プロジェクト研究会[1987]pp. 248-249.

192) 民生活プロジェクト研究会[1987]p. 249, pp. 265-274.

第2 東京臨海部における再開発等

I. 地域の現状と動向

- ①東京臨海部においては、近年、都心部における旺盛な業務床需要をはじめとする各種土地需要の拡大、東京湾岸道路等による交通便利性の向上、コンテナリゼーション等港湾形態の変化等により、土地利用転換のきざしがみられ、本地域への関心が急激に高まっている。
- ②東京港には、現在、今後の利用検討の埋立地が約1,000 ha程度あるが、これらの土地は、港湾、物流機能を含め適切に活用していく必要がある。一方、既成市街地に近接した地区においては、再開発の動きが顕著に現れている。
- ③東京都においては、第2次長期計画が策定されたところであり、本地域の開発整備について積極的な取組みが行われているところである。
- ④本地域を世界都市東京の21世紀に向けての新たな発展の場とするためには、総合的・長期的な観点のもとに適切な手法を活用して整備を推進していく必要がある。

II. 再開発等推進の検討視点

(1) 本地域の位置付け

東京臨海部の再開発等に当たっては、国土の均衡ある発展、首都圏の整備の方向等の観点から、以下の事項に配慮しつつ、具体的な検討を行う。

- ①本地域を21世紀に向け東京に新たな活力を生み出す複合的な空間として位置付け、都心部への過度の集中をおさえ、職住が均衡した多心型都市構造の形成に寄与させるために、また、首都東京の国際化、情報化の進展に対応させるために本地域の中に臨海部副都心を育成する。
- ②本地域は都心から湾岸に至る地域であることから、都心部と東京湾地域の結節点として、MM21、幕張等の東京湾岸の拠点地区と適切な連携を図りつつ東京湾地域全体の活性化に資するような整備を行う。
- ③今後OA化、オフィス環境の改善等により1人当りの業務床面積が一層拡大し、特に都心部等において業務床が不足することが予想される。こうした床需要については、都心地域との連絡を確保しながら、本地域においても居住空間の確保等にも配慮しつつ可能な範囲において供給するものとする。

(2) 土地利用の検討視点

- ①首都圏基本計画及び第2次東京都長期計画を踏まえつつ、次の考え方をもとに土地利用の具体像を検討する必要がある。

ア 内港部の港湾機能の考え方

月島、晴海、豊洲にある埠頭機能は、晴海の客船埠頭の整備等を図るほかは、原則として移転・再配置を図るべく検討を進める。

貯木場機能は、地権者と調整を図りつつ新木場周辺に集約することとし、遊休化の進む貯木場は、機能転換のうえ、有効利用を図るべく検討を進める。

イ 地域構造のあり方

13号地を中心とした地域を臨海部副都心として位置付け、情報関連業務・国際業務機能、商業施設、ホテル、住宅等を配する。

その他の地域については、交通施設のクロスポイントとなる地点周辺等には国際系、情報系の業務施設・商業施設等を、水際線には緑地・公園等良好な水辺空間を、他の部分には住宅、スポーツ・レクリエーション施設、緑地、公園等を配置する。

このため、本地域と都心及び他の副都心とを連絡する多様な交通網を整備する。

②再開発等検討対象土地

緊急提言では、再開発等が可能と考えられる土地は、土地利用転換可能な土地が約300ha、未利用埋立地で都市的土地利用可能な土地が約100ha、合計約400haあると述べられている。

東京都の検討状況等を勘案し、周辺地区と合わせて土地の有効活用の推進を検討する対象となる地区は、再開発検討対象土地が晴海地区、豊洲地区、竹芝・日の出・芝浦埠頭地区、芝浦・港南地区及び天王洲地区約400ha、また、未利用埋立地のうち業務、商業、居住等の機能として利用推進の検討対象土地が13号地その1及びその2の一部、10号地その1並びに有明の約300ha、合計約700haが想定される。

③土地利用の考え方(略)

④民間活力の活用方策(略)

III. 再開発等プロジェクト及び関連交通基盤施設整備の推進

各省庁、関係機関等のヒアリング等を通じ、東京臨海部再開発等プロジェクトに係る各種事業を整理すると以下のとおりである。

(1) 再開発等プロジェクトの推進

①事業を推進すべきプロジェクト

既に事業に着手されているプロジェクトであり、規定方針どおり推進する。

| プロジェクト名 | 概要 | 推進の方針 |
|-------------|--|---|
| 竹芝・日の出・芝浦埠頭 | 面積約36ha 事業費(竹芝) 約1,100億円 59年度着工 | 竹芝地区を67年度完成を目的に事業を推進再開発する。特に本年度内に第3セクターを設立し、業務ビル等の着工準備を進める。また、芝浦地区も事業を推進する。 |
| 芝浦・港南地区整備 | 面積約79ha 事業費約1,700億円 | 本年度内に計画を策定し、事業に着手する。 |

②早期着手を図るべきプロジェクト

| | | |
|--------------|----------|---|
| 13号地、10号地その1 | 面積約190ha | 東京都が中心となって整備の基本的な計画を策定し、これを受けて具体的な事業内容、事業主体、事業手法等を定める。なお、東京テレポートについては、東京都において「東京テレポート構想検討委員会」等の検討結果を踏まえ、61年度末を目途に具体的な事業内容等を検討し、来年度中の着手を目指す。 |
|--------------|----------|---|

③早期着手の準備を進めるべきプロジェクト

| | | |
|---------|--------------|--|
| 晴海、豊洲地区 | 合計面積約 250 ha | 東京都、地元地権者等関係者において、開発整備計画の策定、整備手法等の調整を行う。 地元地権者が計画策定中であり、今後、地元自治体等と調整する。 |
| 有明地区 | 面積約 80 ha | |
| 天王洲地区 | 面積約 20 ha | |

(2) 交通基盤施設整備の方向

①事業を推進すべき施設

| 施設名 | 推進の方針 |
|-------------------|----------------------------|
| 東京港連絡橋（臨港道路） | 67年度に供用すべく整備を推進する。（61年度着工） |
| 首都高速 12号線 | 67年度に供用すべく整備を推進する。（61年度着工） |
| 東京湾岸道路（大井埠頭～浮島） | 羽田空港沖合展開にあわせて整備を推進する。 |
| 地下鉄 8号線（新富町～湾岸） | 63年度に開業すべく整備を推進する。 |
| 京葉線の都心乗り入れ（東京～蘇我） | 63年度全線完成を日途に整備を推進する。 |

②早期着手を図るべき施設

| | |
|------------|---|
| 臨海部新交通システム | 新橋～13号地間において再開発等のプロジェクトの進捗に合わせて開業すべく計画の推進を図るとともに、有明、豊洲方面の延伸についても、将来の需要の動向を勘案しつつ検討を行う。 |
|------------|---|

③整備のための調整・検討を進めるべき施設

今後、土地利用の方針を検討する段階で可能性、必要性を検討する。

| | |
|--------------|--|
| 環状 2号線の整備 | 既に計画決定されている部分から汐留の敷地内を経由して月島、晴海、豊洲、有明、湾岸道路方面へのルートについて、早急に必要な調整を行う。 |
| 晴海通りの延伸 | 晴海から豊洲、有明、湾岸道路方面へのルートについて、必要な調整を行う。 |
| 環状 3号線の延伸 | 竹芝から月島に接続する延伸ルートについて、必要な調整を行う。また、湾岸道路方面から当ルートへのアクセスについての検討を行う。 |
| 佃大橋通りの整備、延伸 | 佃から晴海を経由して豊洲に至るルートについて、必要な調整を行う。 |
| 東京湾岸道路の整備 | 東京臨海部における一般国道 357号部分について整備の進め方の検討を行う。なお、将来の需要動向等から必要のある場合には、第 2 東京湾岸道路について検討を行う。 |
| 首都高速道路の整備 | 首都高速 12号線からの豊洲地区へのアクセス及び内陸部高速道路網から高速湾岸線に至るルートについての検討を行う。 |
| 京葉線旅客化・延伸ルート | 臨海副都心としての機能の強化に資するため、現在整備が留保されている貨物線等を活用する新砂から有明、13号地を経由して大崎及び羽田方面に至るルート等について検討を行う。 |
| 地下鉄 12号線等 | 新宿方面～浜松町～汐留～月島～門前仲町～新宿のルートについて、計画決定及び事業化の検討を進める。なお、将来の需要動向等から必要のある場合には、さらに都心部と湾岸を直結する鉄道ルートについて検討を行う。 |
| 東京港臨海道路（仮称） | 大井埠頭その 2～中央防波堤外側埋立地～15号地に至るルートについて検討を行う。 |

IV. 事業の推進方策

- ①本地域の再開発等を推進するに当たっては、地域整備の基本計画を策定することが急務である。このため、東京都が主体的に進めることはもとよりであるが、地域全体の開発の基本方針、広域的根幹施設の整備・負担に関する基本方針等関係省庁と東京都との間で調整を

要する事項について、「東京臨海部開発推進協議会」で協議を行い、基本的な合意形成を図る。

②～⑤略

V. 今後の検討事項（略）

上記対応方針が決まる直前の1986年11月28日、民間活力活用推進懇談会の提言を受けて、東京臨海部開発推進協議会が設置された¹⁹³⁾。内閣特命事項担当室、国土・通産・運輸・郵政・建設各省庁及び東京都から構成され、取りまとめは国土庁が行い、必要に応じて住宅・都市整備公団、首都高速道路公団等も出席できるものとされた。以後、同協議会が7省庁対応方針に基づき、東京臨海部開発構想の具体化を推進する役割を担うこととなった¹⁹⁴⁾。このような横断的な組織ができたことで、各省庁の利害が調整されやすくなり、以後、東京都を中心に開発構想がスムーズに推進されることになった。

1987年6月3日に東京都は臨海部副都心開発基本構想を発表した。概要は以下の通りである。JR東京駅から南へ直線距離で約6kmの臨海部に広がる10、13号埋め立て地と有明地区を中心とした総面積440haのうち、都有地320haと民有地30haを合わせて350haを開発する。13号地には世界各地と24時間通信のやりとりができる東京テレポートを整備し、10号地には国際展示場を中核とし、コンベンション関連施設を集中させ、有明地区には住居のほかスポーツ・レクリエーション施設をまとめることとされた。さらに、居住人口4.4万人、就業人口11.5万人を見込み、輸送手段として、既存市街地と直結する東京港連絡橋、同橋を利用した新交通システムの建設、地下鉄8号線（有楽町線）やJR京葉線の延長などを予定した。また、臨海部副都心に隣接する豊洲、晴海地域の開発にも触れ、晴海の国際見本市会場跡地には、高層住宅とともに都心部と副都心の中間に位置するという立地を生かしてオフィス、商業施設も配置、複合的な街づくりを進めていくものとした¹⁹⁵⁾。当初のテレポート構想は、新たな都市建設構想へと大きく拡大したのである。以後、この基本構想をベースに臨海副都心開発が推進されていくことになった。

基本構想に基づき、1987年7月から東京都は基本計画策定作業を開始した。内需拡大政策を推進する政府に計画策定をせかされていたことなどから、基本計画全体の取りまとめは1988年2月とされた。居住人口4万人、就業人口10万人規模の新たな都市の建設計画であることを考えれば、極端に短いスケジュールで

193) 民活プロジェクト研究会[1987]p. 249.

194) この間、臨海部の再開発推進のため、運輸省は1987年2月、港湾後背地の建築物の種類を制限している臨港地区の規制を緩和する方針を決め、12月に新たに会議場施設、研究施設、スポーツ・レクリエーション施設等の立地を明示的に認めることとする等を内容とするモデル条例の改正を行った。「我が国の国際化、情報化、都市化が進展するなかで、港湾に対する要請も高度化・多様化している」との認識から、港湾では物流・産業・生活の3つの空間が調和良く組み合わせられ、全体として高度で多様な機能が発揮できる「総合的港湾空間の創造」として、港湾地域の再開発に向けて大きく乗り出したのである。『日本経済新聞』1987年2月7日、『昭和63年度 運輸白書』。

195) 『日経産業新聞』1987年6月4日。

あった。このため、どのような順序で都市を設計していくかについて十分な検討がなされないまま、テレコムセンターとその周辺、国際展示場とその周辺、お台場とその周辺の3拠点を同時に開発すると基本計画が策定された。3拠点が距離的に離れていたことから、都市インフラ整備も一気に大規模に行う必要があり、当初から膨大な投資資金が必要となった。

1988年3月29日に東京都が決定した臨海部副都心開発基本計画の概要は次のようなものであった。まず、基本構想の時に比して、開発面積を8ha増加、居住人口を6万人に増やすなど、さらに大規模化した。新たな都市のイメージは、幅80mの公園通りが、インテリジェントビル、高層住宅、文化施設などを縦横に結ぶというもので、情報通信の拠点となる「東京レポート」、情報産業ビル、24時間国際取引ゾーンなどを建設する青海地区、「東京国際コンベンションパーク」(仮称)が立地する有明南地区、高層住宅用の有明北地区、ホテルなどが建ちアミューズメントゾーンとする台場地区からなる。完成時に1日約45万人が入り出すと予想され、晴海通り、環状2号線の延長や、新交通システム、海上輸送システムなどでまかなうこととした。また、衛星通信地上局やISDN(総合デジタル通信網)、LAN(企業内情報通信網)、CATVなどを備える予定であった。1993年度までに、新橋-有明間の新交通システム、テレコムセンター、国際展示場などを建設、2000年度を目途に道路の延長など輸送体系を完成させ、2010年にプロジェクトを終えるスケジュールであった。豊洲・晴海地区の一部を含む総事業費は4兆1,400億円(1988年価格)と試算され、このうち約5,600億円は開発者に負担してもらうこととした¹⁹⁶⁾。

なお、開発にあたっては、東京都、第三セクター、民間企業、国がそれぞれ分担するものとされ、1988年から1991年にかけて、臨海部開発に関わって以下の第三セクターが設立された(括弧内は発起人)。東京臨海副都心建設株式会社(東京都、東京電力、東京ガス、日本興業銀行、富士銀行、第一勧業銀行、三菱銀行、三井銀行、協和銀行、住友銀行、三和銀行、日興証券、山一証券、野村証券、大和証券)、株式会社東京レポートセンター(東京都、国際電信電話、東京通信ネットワーク、東京電力、日本開発銀行、東京ガス、日本興業銀行、富士銀行、第一勧業銀行、三菱銀行)、東京臨海交通株式会社(東京都、日本興業銀行、富士銀行、第一勧業銀行、三菱銀行、協和銀行)、東京臨海高速鉄道株式会社(東京都、東日本旅客鉄道、日本興業銀行、富士銀行、第一勧業銀行、三菱銀行)、東京臨海熱供給株式会社(東京都、日本開発銀行、東京電力、東京ガス、東京臨海副都心建設(株)、日本興業銀行、富士銀行、第一勧業銀行、三菱銀行)。

翌1989年4月には、基本計画を受けて、臨海部副都心の開発事業化計画が完成し、発表された。その概要は、以下の資料の通りである。また、1985年4月のレポート構想以来の計画拡大の過程が、以下の図表3-2に示されている。

196)『日本経済新聞』1988年3月30日。

(資料) 東京都「臨海副都心開発事業化計画」(1989年4月)の概要

●開発の目標

1. 多心型都市構造への転換を推進する新たな副都心の形成
2. 国際化、情報化の進展に対応した副都心の形成
3. 多様な機能を備えた理想的な都市の形成

●開発の基本方針

1. 国際情報交流拠点の整備 (東京テレポートの整備, 東京国際コンベンションパークの形成)
2. 質の高い都市づくり
 - ・水辺環境の活用や公園・緑地の適切な配置, 商業・サービス, 文化等の機能の配置
 - ・都市型住宅や充実した生活関連施設等を整備し, 職住近接の実現を図る。
 - ・保健・医療, 福祉施設をはじめ, 健康増進, 教育, 文化施設等の配置
 - ・地域冷暖房システム導入, 下水の高度処理, 供給施設の地中化, 景観ガイドラインの実施
 - ・総合的に体系化した交通ネットワークの形成, 広汎なサービスの提供, 災害対策の実施
 - ・ゆとりある土地利用, 地下空間の開発留保等将来の発展に備えた余地を確保する。
 - ・開発にあたって, 青海, 有明北, 有明南, 台場の4地区に分けて, 整備する。

●開発フレーム

1. 面積 全体面積 448 ha
(青海地区 117 ha, 有明北地区 147 ha, 有明南地区 107 ha, 台場地区 77 ha)
2. 人口 就業人口: 11万人程度, 居住人口: 6万人程度

●都市基盤の整備 (略)

●東京テレポート (略)

●東京国際コンベンションパーク (略)

●地区別実施計画

1. 始動期開発の基本方針

始動期は, 土地造成等開発に必要な条件が整う地域で, 新交通システム駅周辺, 戦略的拠点施設周辺, 宅地供給可能区域などの開発を行う。

(1) 対象地域・規模

- ・青海地区 (6 ha): テレコムセンター, 新交通システム「青海ふ頭駅」周辺 延床面積 28万㎡
- ・有明南地区 (30 ha): 国際展示場, 新交通システム「展示場正門前駅」周辺 延床面積 36万㎡
- ・台場地区 (55 ha): お台場海浜公園に面した全域 延床面積 70万㎡
- ・その他 (12 ha): クリーンセンター, 新交通システム車両基地, 海上輸送船客ターミナル

(2) 始動期開発の時期

- ・テレコムセンター, 国際展示場, 3棟のモデルビルは民間の開発を牽引する先導的施設として, 平成5年度中の完成をめざす。
- ・その他の民間ビルは, 都市基盤整備の進捗状況にあわせ, 宅地を平成3年度~5年度にかけて供給し, 施設の早期完成を誘導していく。(以下略)

図表 3-2 東京湾臨海部開発の大規模化

| 計画名 | 東京テレポ ート構想 | 東京テレポ ート委員会中間 報告 | 臨海部副都心 基本構想 | 臨海部副都心 基本計画 | 臨海副都心事 業化計画 | 臨海副都心再 検討計画 |
|-----------|---------------|------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| 策定期期 | 1985年4月 | 1986年8月 | 1987年6月 | 1988年3月 | 1989年4月 | 1991年12月 |
| 全体面積 (ha) | 40 | 98.3 | 440 | 448 | 448 | 448 |
| 就業人口(万人) | | 10 | 11.5 | 11 | 11 | 10.6 |
| 居住人口(万人) | | | 4.4 | 6 | 6 | 6.3 |
| 住宅戸数(万戸) | | | 1.25 | 2 | 2 | 2.1 |

出所) 東京都, 平本一雄[2000].

●事業化推進方策

当地域は面積 448 ha と大規模な埋立地であるため、開発は長期にわたり、都市基盤整備では多くの関係者との協議が必要である。

1. 段階整備計画

・第1段階 (平成5年度まで)

東京港連絡橋, 新交通システム (新橋～有明), 高速12号線の完成
テレコムセンター, 国際展示場等の各施設の完成, コンペティションの実施

・第2段階 (平成12年度まで)

晴海通り延伸, 環状2号線延伸等, 広域的根幹施設の大半が整備完了
基礎的基盤・機能の充実, 臨海部副都心の概成

・第3段階 (平成12年度以降, 21世紀初頭)

様々な機能の補完, 臨海部副都心の一体性の強化

2. 事業推進体形

- ・広域的根幹施設については、東京都、第3セクター、国が主に役割分担し、一部地区は開発者負担も導入して整備を推進する。
- ・副都心建設事業については、土地造成は東京都、都市基盤、情報通信基盤、供給処理基盤は主に第3セクター (電気、ガスは民間) が事業主体となる。上物は、テレコムセンター、国際会議場は第3セクター、業務・商業施設は民間 (モデル的に第3セクター)、住宅・文化・スポーツ等の施設は公共及び民間が整備する。
- ・土地 (都有地) は、原則として売却せず、長期貸し付け方式、土地信託等の手法により運用し、開発財源として利用する。

3. 事業費

| | |
|-----------|-----------|
| ・広域交通基盤整備 | 15,100 億円 |
| ・地域内都市基盤 | 4,900 億円 |
| ・上物整備 | 21,400 億円 |
| 合計 | 41,400 億円 |

1988年3月に基本計画が策定される前の2月、鈴木都知事は東京で万国博覧会を開く考えを表明した。同年末、都知事の諮問機関として東京世界都市博覧会基本構想懇談会 (座長・丹下健三) が設置されて本格的な検討が始まり、「東京

フロンティア」構想にまとめられ、1989年7月14日に発表された。当初は博覧会構想であったが、丹下健三らの主導で「フロンティア」なる新たな概念が導入され、「21世紀における人間都市の理想を追求する「都市フロンティア運動」の一環として、世界に先駆けて開催するもの」とされた。開催期間は1994年3月からの300日、国際的な文化芸術行事を24時間繰り広げる「滞在型イベント」を打ち出した。入場目標は3,000万人、副都心に建設するホテルや住宅を利用して延べ300万人に宿泊体験してもらうことが計画された。また、「都市づくりの見学」が目玉とされ、ゴンドラやスカイウエーなどにより、副都心全域の建設現場を見学してもらうほか、建設ロボット、新建築工法など最先端の建設技術を紹介、特に光ファイバー通信網、ゴミの管路収集システムなどが入る新型共同溝にガラス張りの窓を設置し未来型都市を裏から支える地下施設も見学できるようにする。また、催し物としてはローマ、長安など世界の代表的な都市づくりの歴史展やピラミッド、東大寺大仏殿といった歴史的建築の技術展のほか、21世紀の住宅、交通機関、生活スタイルを紹介する「トウキョウ・モデル21」を想定し、都市問題の国際シンポジウム、世界大都市サミットなどを開く予定とされた。

「東京フロンティア」基本構想には、副都心全体の土地利用構想も盛り込まれ、4月の事業化計画で業務ゾーンになっていた青海地区の一部を住宅用地にするなど土地利用計画の変更を求める内容となっていた。また、都市建設工事の見学が盛り込まれたことで、安全設備や通路の設置などが必要となり、建設工費が大幅に増加することが見込まれた¹⁹⁷⁾。以後、東京湾臨海部開発は、当初想定されていなかった「東京フロンティア」（世界都市博覧会）と密接に関わりながら進められることになり、都市博は臨海部開発を象徴するイベントとなったのである。

臨海部開発に関連して、地価高騰が問題となっており、開発によってさらに地価が上昇することが懸念されていた。これを受けて、1989年8月に臨海副都心開発規則案をまとめた。これによると、所有地の利用は原則として土地信託と長期貸し付けで進め、借地法が改正され次第、生保版の土地信託である新借地方式も導入するものとされた。周辺の地価高騰を防止するため、原則として臨海部の所有地の売却はしないものとされたのである¹⁹⁸⁾。

翌1990年1月末には、この方針を具体化した「臨海副都心開発に伴う所有地の管理及び処分についての基本方針」（開発規則）を発表した。地価高騰を避けるためとして448ha全域を長期借地・土地信託で開発し（後新土地利用方式と呼ばれる）、長期貸し付けの場合、原則として権利金（借地権料）は地価の50%、賃貸料は年額で地価の3%とされ、地価は周辺の取引事例などを参考に都の財産価格審議会で決めるものとされた。公共住宅などについては権利金なし、賃貸料年額同6%の条件で貸し付けるものとされた。また、基準地価は毎年6%+物価

197) 『日本経済新聞』1989年7月15日。

198) 『日本経済新聞』1989年8月17日。

上昇率で上昇し、賃貸料は3年に一度改定するものとされた¹⁹⁹⁾。地価高騰抑制が考慮されて土地売却を避けたとはいえ、収益還元方式ではなく、類似した土地の取引事例方式が採用されたことにより、当初から高地価が想定されたため、この面では地価高騰が追認されていた。さらに、長期にわたって地価上昇が続くとの期待に基づいて賃貸料が設定された。賃貸料収入は臨海部開発の財源であったから、資金面においては地価上昇期待に大きく依存した開発計画となったのである。

1990年夏、臨海部各地区の公募が開始され、当初は企業等の応募が殺到した。しかし、バブル崩壊、景気後退とともに企業の姿勢は180度変化し、撤退が相次いでいった。地価上昇を前提とした開発プランは、修正を余儀なくされた。都市博覧会も準備が進んでいたものの、都知事選の結果、結局、中止となった。

(4) リゾート法の制定

内需拡大政策の対象が、次第に大都市圏から地方圏にシフトしていく過程は、リゾート法制定に象徴される。

民活による内需拡大を目指す政府方針を受け、1986年後半から、リゾート開発推進に向けた政策立案が各省庁で活発化した。当時、地方自治体からもリゾート開発計画が多数寄せられており、計画に対する支援措置が求められていた。

8月末には、まず建設省が、「複合リゾートカントリー整備促進法案」(仮称)を準備していることが報じられた。これは、労働時間の短縮により西暦2000年には国民の年次休暇は10日間程度増えると見込み、そうした需要に応える滞在型リゾートの整備を目的としたものであった。「リゾート事業は初期投資が巨額なうえ、リスクが大きく、民間だけで大規模な事業を実施するのはむずかしい」として、国が「幹線道路や中核となる多目的ホール、イベント広場、公園などの基盤施設」などに公共投資を重点配分し、「基盤整備の進捗に合わせて宿泊・スポーツ施設などを建設する民間企業には、都市開発資金(金利4.05%)の融資や特別償却などで助成する」などの内容が盛り込まれる予定であった²⁰⁰⁾。

1986年9月中旬には、運輸省が「観光地関連施設整備促進法案」(仮称)を提出する方針であることが報じられた。運輸省の調査によれば、自治体が打ち出している観光地開発計画は合わせて約100カ所にのぼり、総事業規模は1兆円を超えると見られていた。しかし、レジャー施設を1カ所に集めて大規模な行楽地を作ることはリスクが大きく、地方自治体だけでは開発に着手できず計画倒れに終わってしまう可能性が高いとして、法案には、「第三セクターや民間企業の施設建設に対し財政、税制上の優遇措置を盛り込む」方針であった。助成の対象は地方自治体と企業が共同で作成する開発計画の中から運輸相が認定し、施設建設に際しては日本開発銀行と北海道東北開発公庫の融資(金利年6.05%、融資比率

199) 『日本経済新聞』1990年1月31日。

200) 『日本経済新聞』1986年8月28日。

50%) やイベントホールなど採算に乗りにくい施設に対する特別償却制度を適用するとされた。具体的に想定されたのは、自治体と民間事業者が共同で進める宿泊、コンベンション(会議・見本市)、ヨットハーバーなどの施設であった²⁰¹⁾。

これらとほぼ同時期の9月下旬、農林水産省が、「農山漁村リゾート・ゾーン整備構想」をまとめ、リゾート整備法案を準備中と報じられた。構想では、事業主体として地方自治体、第三セクター、民間企業、農林漁業関係団体を想定、「地域内の自然、文化・芸能など歴史的資源、特産物など持ち味を最大限活用する形で、都道府県が基本計画を作成し、それをもとに事業主体が開発を進める」ものとされた。「主な整備施設は、農林水産業体験パーク、加工・流通・販売センター、保健休養施設、スポーツ・レクリエーション施設、セカンドハウスなど宿泊施設、教養・文化施設など」であり、「農山漁村での就業機会も増え、地域振興にもつながる」と想定されていた²⁰²⁾。

建設省、運輸省、農林水産省のほか、国土庁、環境庁、通産省、自治省などでも「長期滞在型リゾート施設」建設計画が構想され、10月中旬には自民党内でも「大規模リゾート建設促進議員連盟」が結成された。ただし、大蔵省の考えは厳しく、「経済のソフト化、サービス化が進んでおり、余暇関連事業は政府が面倒をみなくても、民間企業が今後どんどん進出する分野」(主計局) だとして、レクリエーション関連の補助金や減税措置は一切認めない考えであることが報じられた²⁰³⁾。

関係省庁は、政策実現のため、リゾート整備構想の一本化を進めた。法案には実施地域の指定、整備計画のガイドライン設定、税制上の優遇措置、公共事業の重点配分、地方債での第三セクターへの出資などを盛り込み、1986年12月半ば、建設、国土、運輸、自治、農林水産の5省庁が、「リゾート地域整備法案」(仮称)を通常国会に提出することで合意した²⁰⁴⁾。

同時期、円高に伴う製造業の不況感が強まり、地方自治体は工場誘致からレジャー施設誘致へと方向転換しつつあった。既にリゾート事業での官民協力が具体化し始めており、「日本石油グループは長崎県の熱心な要請を受け、同県琴海町の土井ノ浦半島で大規模リゾート開発に乗り出す」、「西武セゾングループの西洋環境開発は臨海工業地帯をリゾート地域に転換させようという自治体相手のコンサルティング業に力を入れている。現在、宮城県七ヶ浜町など5件のコンサルティングを受注している」等の動きが報じられた。「リゾート地域整備法案」策定の進展とともに、民間企業の動きはさらに積極化した。国土計画、東京急行電鉄など大手レジャー企業の地方進出が活発化しただけでなく、三井グループによる熊本県荒尾市の「アジアランド」構想、日本郵船と西武セゾングループによる北海道での海洋レジャー開発など、鉄鋼、造船など構造不況業種の工場用地を再

201) 『日本経済新聞』1986年9月12日。

202) 『日本経済新聞』1986年9月22日。

203) 『日本経済新聞』1986年10月15日、10月17日。

204) 『日本経済新聞』1986年12月12日。

開発し、リゾート建設を目指す動きも生まれてきた²⁰⁵⁾。

1987年3月中旬、建設、国土、農水、通産、運輸、自治の6省庁が、長期滞在型リゾート整備促進のため、「総合保養地域整備法案」(通称リゾート法案)をまとめ、国会提出した。国が認めた民間のリゾート施設建設に対して、20%の特別償却などの税制優遇措置を講じる、国、地方自治体は公共施設整備などで協力する、そのために資金が必要な場合、地方債の発行を弾力的に認めるなどを柱とした法案であった。法案作成過程で、環境庁が「野放しの開発は自然破壊につながる」との懸念を表明し、また文部省が主務官庁に加えることを求めたことを受け、基本方針を作る際に、主務官庁のほか文部、環境両省庁と協議することなどを法案で定めた²⁰⁶⁾。法案は、1987年5月22日に成立、6月9日に公布施行された。目的は、「良好な自然条件を有する土地を含む相当規模の地域である等の要件を備えた地域について、国民が余暇等を利用して滞在しつつ行うスポーツ、レクリエーション、教養文化活動、休養、集会等の多様な活動に資するための総合的な機能の整備を民間事業者の能力の活用に重点を置きつつ促進する措置を講ずることにより、ゆとりのある国民生活のための利便の増進並びに当該地域及びその周辺の地域の振興を図り、もつて国民の福祉の向上並びに国土及び国民経済の均衡ある発展に寄与すること」(第一条)とされ、民活が重視された。課税特例として、法人税の特別償却、特別土地保有税の非課税、新增設に関する事業所税の非課税、事業にかかる事業所税のうち資産割の軽減などが定められた。また事業資金確保のため、政府系金融機関が民間企業に対し低利融資すること、従来リゾート開発の障害となっていた農地法や国有林野の活用について弾力的に対応することも盛り込まれた²⁰⁷⁾。

リゾート法制定後、各地方自治体は指定地域を受けるため、リゾート構想を本格化させた。翌1988年7月9日、三重県、宮崎県、福島県の3地域が初めてリゾート法の指定を受けた。以後、続々と指定地域が増加し、1989年末までに17地域が指定された。その後も指定地域が増加、最終的には42地域が指定を受けた(図表3-3)。リゾート法指定地域は全国津々浦々の海浜、山岳地域等にわたっている。その多くが、ゴルフ場、スキー場、マリンレジャー施設建設を主な内容とするものであり、「金太郎飴」の開発構想と批判されることもあった²⁰⁸⁾。構想の多くは、内需拡大による景気拡大が続いた1990年頃までに計画されたが、具体的な着工が始まったのは景気後退に入った1991年以後のものが多い。下記表に見られるように、利用者数が十分に見込めないことから構想が廃止された地域やリゾート建設後に経営破綻したケースも少なくなかった。

205) 『日経産業新聞』1986年12月18日、1987年2月16日。

206) 『日本経済新聞』1987年3月10日。

207) 『日経産業新聞』1987年5月23日。

208) 佐藤誠[1990]pp.9-12。

図表 3-3 リゾート法指定地域及び支援措置

| 構 想 名 | 特定地域 面積 | 重点整備 地区数 | 事業費見通 し(億円) | 年間利用者数 見通し(万人) | 雇 用 者 数 見 通 し(人) |
|-------------------------------|------------|-------------|----------------|-------------------|---------------------|
| 北海道 北海道 富良野・大雪リゾート地域整備構想 | 334,397 ha | 8 | 2,815 | 1,330 | 8,080 |
| 北海道 北海道 ニセコ・羊蹄・洞爺周辺リゾート地域整備構想 | 328,261 ha | 7 | 1,586 | 188 | 2,800 |
| 青森県 津軽・岩木リゾート構想 | 158,621 ha | 8 | 1,249 | 771 | 1,807 |
| 岩手県 さんりく・リアス・リゾート構想 | 172,871 ha | 7 | 1,623 | 758 | 2,900 |
| 宮城県 栗駒・船形フレッシュリゾート・オアシス21構想 | 169,880 ha | 4 | 1,138 | 352 | 2,400 |
| 秋田県 北緯40°シズナルリゾートあきた構想 | 177,050 ha | 9 | 1,617 | 943 | 3,040 |
| 山形県 蔵王・月山地域リゾート構想 | 179,245 ha | 9 | 3,028 | 768 | 3,310 |
| 福島県 会津フレッシュリゾート構想 | 177,527 ha | 9 | 1,989 | 558 | 3,000 |
| 茨城県 茨城・きらめき・リゾート構想 | 175,676 ha | 6 | 2,423 | 504 | 21,900 |
| 栃木県 日光・那須リゾートライン構想 | 170,121 ha | 8 | 2,070 | 870 | 1,788 |
| 群馬県 ぐんまりフレッシュ高原リゾート構想 | 175,358 ha | 13 | 2,958 | 1,463 | 8,010 |
| 埼玉県 秩父リゾート地域整備構想 | 99,417 ha | 4 | 938 | 700 | 2,100 |
| 千葉県 房総リゾート地域整備構想 | 178,581 ha | 11 | 9,500 | 2,280 | 9,051 |
| 新潟県 雪と緑のふるさとマイ・ライフリゾート新潟構想 | 163,443 ha | 8 | 2,942 | 915 | 6,900 |
| 石川県 石川県 南加賀・白山麓総合保養地域整備構想 | 154,872 ha | 6 | 3,239 | 1,495 | 4,600 |
| 福井県 奥越高原リゾート構想 | 112,758 ha | 5 | 1,059 | 385 | 2,290 |
| 山梨県 山梨ハーベストリゾート構想 | 154,714 ha | 6 | 1,749 | 693 | 4,248 |
| 長野県 “フレッシュエシア信州”千曲川高原リゾート構想 | 177,810 ha | 6 | 2,253 | 571 | 4,900 |
| 静岡県 「にっぽんリゾート・ふじの国」構想 | 164,784 ha | 11 | 5,445 | 1,805 | 7,700 |
| 愛知県 三河湾地域リゾート構想 | 82,223 ha | 6 | 2,075 | 669 | 2,500 |
| 三重県 国際リゾート「三重サンベルトゾーン」構想 | 156,249 ha | 8 | 3,545 | 1,052 | 18,039 |
| 滋賀県 琵琶湖リゾートネックレス構想 | 174,468 ha | 7 | 5,192 | 1,874 | 9,100 |
| 京都府 丹後リゾート構想 | 127,793 ha | 8 | 1,711 | 373 | 2,050 |
| 兵庫県 総合保養地域の整備に関する基本構想 | 59,785 ha | 9 | 4,230 | 613 | 3,160 |
| 和歌山県 “燦”黒潮リゾート構想 | 162,423 ha | 7 | 6,070 | 1,226 | 6,240 |
| 鳥取県 ふるさと大山ふれあいリゾート構想 | 146,923 ha | 8 | 1,451 | 330 | 2,500 |
| 鳥根県 鳥根中央地域リゾート構想 | 169,493 ha | 7 | 1,233 | 172 | 970 |
| 岡山県 蒜山美作リゾート構想 | 163,107 ha | 11 | 2,169 | 268 | 2,430 |
| 広島県 瀬戸内中央リゾート構想 | 121,252 ha | 8 | 2,045 | 556 | 3,380 |
| 山口県 サザンセット・サンシャインリゾート構想 | 34,667 ha | 4 | 1,181 | 127 | 1,130 |
| 徳島県 ヒューマン・リゾートとくしまの海と森構想 | 156,845 ha | 8 | 1,578 | 302 | 2,390 |
| 香川県 瀬戸内・サンリゾート構想 | 109,675 ha | 6 | 3,557 | 1,488 | 4,300 |
| 愛媛県 えひめ瀬戸内リゾート開発構想 | 140,356 ha | 10 | 2,904 | 755 | 3,680 |
| 高知県 土佐浜街道リゾート構想 | 143,071 ha | 7 | 2,423 | 589 | 2,490 |
| 福岡県 玄海レク・リゾート構想 | 143,305 ha | 9 | 5,734 | 3,964 | 11,479 |
| 佐賀県 歴史と自然のパノラマさがりリゾート構想 | 175,038 ha | 8 | 1,738 | 565 | 3,100 |
| 長崎県 ナガサキ・エキゾチック・リゾート構想 | 145,377 ha | 7 | 3,656 | 1,338 | 6,700 |
| 熊本県 天草海洋リゾート基地建設構想 | 93,155 ha | 6 | 911 | 140 | 2,100 |
| 大分県 別府くじゅうリゾート構想 | 148,658 ha | 9 | 1,898 | 890 | 3,130 |
| 宮崎県 宮崎・日南海岸リゾート構想 | 133,271 ha | 6 | 1,985 | 459 | 7,000 |
| 鹿児島県 鹿児島サン・オーシャン・リゾート構想 | 167,495 ha | 9 | 2,403 | 638 | 2,400 |
| 沖縄県 沖縄トロピカルリゾート構想 | 226,281 ha | 10 | 5,379 | 2,136 | 18,440 |
| 合 計 | | | 113,103 | 37,685 | 216,732 |

注) 1. 当初基本構想。同参考資料及び基礎調査により作成。

2. 事業費見通しは基本構想の参考資料ないし基本構想作成前の基礎調査による10年間の事業費の見通し。年間利用者数見通し及び雇 用 者 数 見 通 しは基本構想作成前の基礎調査による10年後の見通し。ただし、北海道ニセコ・羊蹄・洞爺周辺リゾート地域整備構想は作成されてから日が浅いため、5年間ないし5年後の数値となっており、合計値から除外している。

3. 利用者及び雇 用 者 については基礎調査で数字が示されていない重点整備地区があり、含まれから除外している。

4. 年間利用者数及び雇 用 者 数は、基本構想作成時に存在している施設(既存施設)を含む。

出所) 国土交通省「総合保養地域の整備－リゾート法の今日的考察」(図表編)2003年3月。

リゾート法に基づく支援措置の概要

(1) 課税の特例 一定の特定民間施設（1号～4号施設）に対し次の特別措置を講ずる。

- ①国 税 ・法人税の特別償却（初年度13/100～5/100）
・所得税の特別償却（初年度13/100～5/100）
 - ②地方税 ・特別土地保有税の非課税 ア新増設に係る事業所の非課税
・事業所税 イ事業に係る事業所税のうち資産割の軽減（5年間1/2）
- (2) 地方税の不均一課税に伴う措置 地方公共団体が一定の特定民間施設（1号～4号施設）に対し不動産取得税及び固定資産税の不均一課税を行った場合には、その減収額の一定部分を地方交付税により補てんする措置を講ずる。
- (3) 資金の確保 一定の特定民間施設に対し次の政策金融措置を講ずる。
- ①政府系金融機関（日本政策投資銀行）による低利融資（政策金利I：対象施設は1号～8号施設）
 - ②政府系金融機関による無利子貸付け（NTT-Cタイプ：第3セクターのみ、対象施設は1号～4号施設）
- (4) 地方債の特例措置 民間事業者に対する出資等の助成に要する経費を地方債の対象経費とする等。
- (5) 公共施設の整備 道路、下水道等の公共施設の整備を促進する。
 - (6) 国等の援助 民間事業者に対する助言、指導その他の援助を行う。
 - (7) 農地法等による処分についての配慮
 - (8) 国有林野の活用についての配慮
 - (9) 港湾に係る水域の利用についての配慮

（参考：特定施設の種類）

1号：スポーツ・レクリエーション施設、2号：教養文化施設、3号：休養施設、4号：集会施設、5号：宿泊施設、6号：交通施設、7号：販売施設、8号：その他施設

(5) 民活プロジェクトの動向

民活法やリゾート法の成立後、首都圏周辺のプロジェクを除けば、一般に民活プロジェクトは必ずしも順調に進んだわけではなかった。1987年7月の経団連の民間活力アンケート調査によれば、多くの企業が民活プロジェクトの最大の障害として「採算性」を問題にしていた。また、採算性を高める方策として、大都市圏では土地購入コストの削減、地方圏では需要の確保が求められていた。また、「関連インフラストラクチャー（社会的基盤）に対する公共事業費の重点投入」を求める声も大きかった²⁰⁹⁾。なお、同時期における民活プロジェクトでは、都市再開発が22.2%と最も多く、臨海部開発、情報通信ネットワーク、観光・リゾートが続いていた。

民活プロジェクト等に資金面の裏付けを与え、内需拡大をより積極的に進めるため、1987年、「日本電信電話株式会社の株式の売払収入の活用による社会資本

209) 『日本経済新聞』1987年7月20日。

の整備の促進に関する特別措置法」が制定され、同年9月からNTT株売却益の無利子融資制度がスタートした。しかし、同年11月時点で、そのうち民活法、リゾート法などの対象となる民活プロジェクト向け融資がふるわず、予算額を大幅に下回る見通しとなっていた。新聞では、「制度発足から日が浅く各地の対応が間に合わない面もあるが(1)特に地方で採算性の高いプロジェクト作りが難航している(2)民活関連法が多岐にわたり総合的な調整が難しいーなどが障害になっている。産業界には民活関係省庁のタテ割り行政を批判する声も高まっており、政府部内の民活推進体制の強化が改めて課題になりそうだ」、「(1987)年度は公共事業向けに4,000億円、民活向けは580億円を計上している。しかし現在までの融資は低調で、今後具体化が見込めるプロジェクトを加えても「100億円にも届かず、数十億円がやっと」(大蔵省)」などと報道されている²¹⁰⁾。

特に民活法成立後、華々しく構想が噴出した首都圏以外の地方の民活プロジェクトの具体化はなかなか進まなかった。1987年11月末までに、民活法の民間対象事業として認定を受けた事業は、「かながわサイエンスパーク」(川崎市)、「幕張メッセ」(千葉市)など10件(同一地区で2つの事業が指定を受けた例もあり、地区は8カ所)のみであったという。プロジェクトの具体化が遅れた理由として、「地方自治体の準備不足」(通産省)などがあげられ、経団連は「プロジェクトの企画立案、計画策定、用地取得などの段階で官民がそれぞれ分担する役割を明確にする必要がある」、「用地の取得や地権者間の権利調整で自治体など公的機関は役割を果たして欲しい」と主張していた。また、「民活の対象となるような研究・開発型施設や国際見本市会場は、経済活動の盛んな大都市周辺では事業として成り立つが、地方では難しい」(通産省)、「全国各地の民活プロジェクトの中には、採算性などからみて実現が難しいものがある。計画の変更や、とりやめも出てくるだろう」(銀行担当者)といった声もあった。具体例では、愛媛県松山市の「テクノプラザ愛媛」では、当初は民間企業の出資を仰ぎ、第三セクターを事業主体とする計画であったが、「民間企業の参加が望めず、「県単独の事業にせざるを得ない」(企業振興課)状況」となっていた²¹¹⁾。

中曽根民活路線が、東京周辺の大規模開発に重点を置く傾向が強かったのに対して、中曽根内閣末期から竹下内閣成立の頃にかけて、四全総において「多極分散型国土」が強調され、リゾート法が成立するなど、次第に大都市以外の地域開発が重視されていった。

1987年10月には、前述の民間活力活用推進懇談会が、東北インテリジェント・コスモス構想、グレーターつくば新都市建設構想など10の地方民活プロジェクトについて推進していくことを決めた²¹²⁾。金丸信は、これに加え、(1)関係省庁間に連絡会議を設置する、(2)関係プロジェクトに対する調査費を確保する、

210) 『日本経済新聞』1987年11月28日。

211) 『日本経済新聞』1987年11月25日。

212) 『日本経済新聞』1987年10月12日。

(3)地元との相談窓口体制をつくることを柱とした対応策を関係省庁に指示する考えを表明した。

竹下内閣は持論の「ふるさと」の活性化を目指したが、地方の民活プロジェクトが当初期待したように進まない状況を見て、1987年秋頃から、「地方民活」推進のために特別の対策をとろうとする動きが出てきた。建設省は地方都市の駅前再開発事業を日本開発銀行の低利融資やNTT（日本電信電話）株売却益の無利子融資などで支援する方針で、財団法人民間都市開発推進機構を1987年11月に発足させた。通産省や郵政省は遊休地を利用して情報関連施設やスポーツ施設整備のプロジェクトを推進する構想を打ち出した。国土庁は、それまでの民活事業は国主導であるために地方では十分に進まなかったとして、(1)都道府県が地域の特色を生かした総合的な開発計画をつくる、(2)これを受けて国土庁など関係省庁が各種民活手法の組み合わせ方や関連公共事業整備などを話し合う、(3)NTT株売却益の無利子融資や税制優遇措置（特別償却や固定資産税の軽減など）でプロジェクトを支援する新たな民活の仕組みの導入を図った。翌1988年には、経済企画庁が、地域民活プロジェクト推進のための総合策の検討を始めた。「民活法などの国の支援措置が全国一律であるためにプロジェクトが進まない、といった地方の不満」に応え、プロジェクトごとに採算が合うよう重点的支援するため、通産、建設、運輸など民活法所管省庁と調整しながら、支援措置の拡充を図ることとしたのである²¹³⁾。

1987年秋、国土庁は、四全総の目標とされた「多極分散型国土づくり」のため、民活手法を広域的な地域開発に活用することを目指し、(1)都道府県が地域の特色を生かした総合的な開発計画をつくる、(2)その実現のために今ある民活手法を利用し、足りない時は日本電信電話（NTT）株売却益の無利子融資などで補う、(3)道路など関連公共事業の集中整備でも支援する等内容をとする新法案の策定に乗り出した。具体的には、都道府県が基本構想を決め、国土庁など関係各省庁は構想を支援するための協議会を設置、各種民活手法の組み合わせ方や関連公共事業整備などを話し合うこととした。従来型の民活では、対象をインテリジェントビル（情報化ビル）など単一機能に限っているため、地域開発計画の一部分だけしか支援を受けられず、残りは民間が独力で開発する必要があったが、新手法では構想全体を承認、協議会が総合的に支援策を検討するものとされた。また、既存の民活策ではカバーできない場合を想定、NTT株無利子融資を含む開銀の出融資や税制優遇措置（特別償却、固定資産税の軽減など）を利用した特定民活プロジェクト制度を設けることとした。このとき、国土庁が新手法導入の有力候補にリストアップしていたのは、北の技術の杜（もり）構想（札幌など北海道4市）、東北インテリジェントコスモス構想（宮城県など）、エアシティ和歌山計画（和歌山市周辺）、九州アジアランド構想（熊本県荒尾市など）など地域が独自に進めている9プロジェクトであり、「多極分散の観点から三大都市圏の既成市街

213) 『日本経済新聞』1987年11月26日、1988年2月2日。

地などは対象地域から外す」と報道された²¹⁴⁾。

法案は、1988年6月、多極分散型国土形成促進法として公布施行された。同法では、当初重視されていた地方振興開発のため、振興拠点地域の開発整備を行うほか、大都市地域の秩序ある整備を行うため、業務核都市を整備することも付け加えられた。業務核都市とは、「東京圏における東京都区部以外の地域においてその周辺の相当程度広範囲の地域の中核となるべき都市の区域」であり、事務所、営業所等の業務施設を集積させることによってその整備を行うこととされた。東京における住宅問題、職住遠隔化等の大都市問題の解消が主な目的であった。

このほか、竹下内閣の下で、「ふるさと創生」が提唱された。具体的には、1988年度補正予算案と1989年度予算案で、地方交付税の基準財政需要額に増額算入する形で、市町村に一律1億円の資金を交付し、また都道府県に対しても普及・広報費として1億円を交付した²¹⁵⁾。一般には、「ふるさと創生1億円事業」と呼ばれたが、国は「自ら考え、自ら行う地域づくり」事業と呼んだ。交付された「ふるさと創生」資金の用途は自由であり、観光開発投資などに使用された。具体的には、「ゆうばり国際ファンタスティック映画祭」開催（夕張市）、イカのモニュメント（函館市）、純金製のこけし（青森県黒石市）、風力発電施設（山形県東田川郡立川町）、日本一大きな獅子頭（茨城県石岡市）、ホエールウォッチング宣伝（東京都小笠原村）、純金のカツオ像（高知県高岡郡中土佐町）、星の文化館・茶の文化館（福岡県八女郡星野村）などである。

東京再開発にからんだ地価高騰問題は容易に解消しなかった²¹⁶⁾が、景気回復が明確化した1988年頃から地方における民活プロジェクトがようやく活発に動き始めた。1988年春には、中国地方各地で民活によるリゾート開発や地域開発の動きが活発化したことが報じられた²¹⁷⁾。県が主導してリゾート法の指定を目指す開発構想がその多くを占めていた。このほか、「広島産業プラザ」建設、「広島西部商業街区開発」などのプロジェクトが始まっていた。東北では、仙台市北部に三菱地所が開発を進めていた泉ニュータウンの一角に、第三セクター方式の「21世紀プラザ」建設（地域企業の技術高度化を支援する施設群を集中的に建設する。宮城県、仙台市、三菱地所などが出資）が始まった。21世紀プラザの主要施設は、民活法の対象となるインキュベーター・ラボ（開放型試験研究施設・研究成果企業化支援施設）であった。このほか、「フィッシャーマンズ・ワーフ」建設を目指す釧路港再開発（釧路市）、産業振興のための柏崎ソフトパーク（柏崎市）、かながわサイエンスパーク（川崎市）、国際観光レジャー施設「成田ジャパンビレッジ」（成田市）などプロジェクトは目白押しであった。北陸地方などでもゴルフ場開発プロジェクトが相次いだ。

214) 『日本経済新聞』1987年10月26日。

215) 地方交付税交付団体のみに交付され、不交付団体には交付されなかった。

216) むしろ、政府の民活プロジェクトのための国有地の高値売却が地価上昇を刺激したとの批判が、

1987年11月の衆参両院の土地問題等特別委員会で相次いだ。『日本経済新聞』1987年11月21日。

217) 『日本経済新聞』地方経済面（中国A）1988年3月30日。

民間企業の力が弱く、民活プロジェクトの推進が困難と思われた東北・秋田市でも、1989年11月、高水準の音楽ホールをはじめ、美術館、婦人会館、インテリジェントオフィスが一体となった大型複合施設「アトリオン」がオープンした。プロジェクトを推進した日本生命社長はこの建設について次のように語った。「全体の建設費は109.3億円。日本生命は完成後、県・市から土地を賃借し、およそ50%のフロアを所有します。公共施設に54.8億円かかりましたが、そのうち14.4億円は借地権取得の対価として日本生命が負担しました」、「公共と民間が力を合わせると、想像もつかないようなエネルギーが生まれる。建設当初は不況の最中だったのでテナント集めも大変でしたが、公共が集客力のある施設をつくってくれたことは民間にもメリットがありました。特に700人収容の音楽ホールは、国際的に通用する最高水準のものです」²¹⁸⁾。

1989年頃には、民活の内需拡大効果はきわめて高く評価された。日本経済新聞では、「民活は米英から始まった市場機構、競争原理のメリットを生かそうという経済改革である。1980年代半ばから日本の民活施策も盛んに行われ、円高克服にも寄与した。日本は今日、世界的にみてトップクラスの民活先進国になっているといわれる」と述べられている。さらに、自律的な景気拡大の中で、民活に対する一般の関心が後退していることを懸念し、「こうした状況が長びくことはむしろ日本の経済社会にとってマイナスである。実態はなおダイナミックな構造転換の過程にあるのであって、新しい発想に基づく民活のあり方を打ち出す局面にきている。新政権（海部俊樹内閣－引用者注記）は、1980年代前半、第三次臨調答申前後に盛り上がったような民活の理念に関する議論を展開してほしい」と主張している²¹⁹⁾。また、同時期の経済企画庁の民活研究会中間報告でも、(1)居住環境の改善、(2)多様で、質の高い社会的サービスの供給、(3)基礎研究、国際的交流・協力などの分野に民活の余地が残されていると認識されていた。

この間、内需拡大政策の対象として大都市圏以外の地域が重視され、各地に民活プロジェクトが広がっていく過程で、首都圏に始まった地価上昇が全国に波及しつつあった（第4章参照）。

第3節 日米構造協議

(1) 日米通商摩擦とスーパー 301 条

1987-88年にかけて、日本では円高メリットを活用した産業の活性化、民活プロジェクトの活発化などによって内需拡大が進み、経常収支黒字が減少し始めたものの、日米通商摩擦は、依然として収まる気配を見せなかった。米国が、自国産業の競争力回復のために、保護主義的圧力を背景に、日本に対して市場開放、規制緩和などのさまざまな要求をつきつける。これに対し、日本側が譲歩をし、

218) 『日本経済新聞』1988年5月8日、7月17日、1989年11月27日。

219) 『日本経済新聞』1989年8月13日。

国内の調整を経た上で制度変更等を実施するというパターンが1990年代以降よく見られることになる。1989-90年、大々的に行われた包括的な日米交渉「日米構造協議」は、そうしたパターンが定着する1つの契機をなす出来事であった。

1987年初め、アメリカでの議会では新たな包括通商法案が提案され、審議が行われた。当初、法案にはいわゆるゲッパート条項（貿易黒字国に対する黒字削減強制）が含まれるなど報復性の強いものであった。1988年春にはゲッパート条項が削除され、議会で可決したが、5月24日、工場閉鎖の事前通告を義務づける工場閉鎖条項など保護主義的側面を懸念したレーガン大統領は拒否権を発動した。法案は下院で再可決するが、6月8日の上院議会では、大統領拒否を覆す2/3以上の賛成票に至らず、廃案となった。

しかし、工場閉鎖条項などを削除して（別法案）、新たな包括通商法案が提出され、1988年8月初めに上下両院で可決した²²⁰⁾。レーガン大統領は、8月23日、これに署名し、「1988年包括通商・競争力強化法」として成立した。法律には、不公正慣行への報復、輸入被害救済、反ダンピング関税、知的所有権保護、金融報復などの条項が含まれていた。日本側が怖れたのは、この新法に含まれたいわゆる「スーパー301条」である。その概要は、「USTRは輸入障壁および市場をゆがめる慣行を持つ国を「(市場開放)優先国」として特定し、その障壁・慣行が存在しなかった場合の米国の推定輸出増加額と合わせて議会に報告する。報告後21日以内にUSTRは301条に基づく調査を開始、同時に当該国政府との交渉を始める。交渉によって相手国が、(1)USTRの調査開始から3年以内に問題の障壁・慣行を撤廃する、(2)障壁・慣行への代償措置をとる、(3)障壁・慣行の撤廃に3年以上かける代わりに、その間の米製品の輸出増を約束する、のいずれかを内容とする協定締結に応じなければ、USTRは301条に基づいて報復措置をとるかどうかを決定する」というものであった²²¹⁾。

日本政府はこれを懸念し、「日本政府の懸念の表明や要請にもかかわらず、米包括通商法がスーパー301条など保護主義的条項や東芝制裁条項を残したまま成立したことは誠に残念と言わざるを得ない」、「米政府が運用面で断固として自由貿易を貫くとの姿勢を堅持し、保護主義的圧力に対抗していくことを強く要請したい」（田村通産相）、「誠に遺憾。米国の保護主義圧力を抑え、開放的な多角的貿易体制を維持、強化するためにも多角的貿易交渉（新ラウンド）に積極的に取り組む」（宇野外相）などのコメントを発表した²²²⁾。

レーガンからブッシュ政権にかわった翌1989年5月25日、ヒルズ米国通商代表部代表は、スーパー301条に基づく対日適用を決定、発表した。不公正貿易国として日本を特定するとともに、不公正貿易行為としてスーパーコンピューター、衛星、木材製品の3項目を調査、交渉対象品目としてあげた。また、知的所有権

220) 『日本経済新聞』1988年8月5日。

221) 『日本経済新聞』1988年8月4日夕刊。

222) 『日本経済新聞』1988年8月24日夕刊。

に関して日本の特許制度を監視項目に入れることとした。同時に、ブッシュ大統領は、ベーカー国務長官、ブレイディ財務長官、ヒルズ通商代表部代表に対して、関係閣僚で構成するハイレベルの委員会を組織し、対日交渉を提案するよう指示した。この交渉は、スーパー 301 条の枠外で行われるものとされ、構造障壁イニシアチブ (Structural Impediments Initiative, SII) と名付け、入札慣行、市場割り当て、企業系列取引、流通制度、価格問題、土地利用など幅広いテーマを取り上げることにした。この米国の動きは、米議会内の保護主義的な対日強硬派の意向を受けながら、保護主義の暴発を抑えるため、他方でスーパー 301 条による報復措置に頼ることなく、交渉によって貿易不均衡是正を図ることを意図した、「苦渋の決断」と報じられた²²³⁾。

日本側の反発は強く、外務省は、「日米は協力、協調作業によって様々な問題を解決してきたが、こうした努力を評価されず、一方的な認定は遺憾」、また、米側が認定したスーパーコンピューター、衛星、木材製品の3分野に関しては「市場重視型個別協議 (MOSS) で誠実に対応してきており、貿易障壁はない」と述べた。郵政大臣は、「日本の衛星市場は開かれている」と述べ、(1)1984年に民間企業に外国製通信衛星購入の道を開いた、(2)政府機関の衛星調達は原則として自由化している、などの日本の実情を米国が十分認識せずに一方的措置をとったことに強い不満を表明した。農水相は、林産物もスーパー 301 条の対象品目に指定されたことについて、「米国からの輸入は (1988年が1986年の) 2倍以上になっており、何をもって不公正というのか理解に苦しむ。報復を前提にしたような交渉に応じる必要はないと思う」と述べた。しかし、米国側の構造問題に関するハイレベル協議の申し入れに対して、日本政府は、年内に構造問題の日米協議機関を設置、交渉に応じる方針を固めた²²⁴⁾。

(2) 日米構造協議の開始

日本の土地利用、流通、貯蓄率、アメリカの財政赤字などの経済的な構造問題については、既に1986年から1988年にかけて、日米の間で数度にわたって対話が行われていた。しかし、構造の改革に向けた交渉といったものではなく、双方の構造の違いを学ぶための場といった程度の位置づけであった²²⁵⁾。構造問題協議に向けて、最初に動いたのは米国財務省次官補チャールズ・ダラーラだったといわれる²²⁶⁾。それまでのMOSS協議やスーパー 301 条は個別貿易品目の問題解決には効力を発揮すると考えられたが、貿易収支不均衡問題はいっこうに解消する気配はなかった。ダラーラは、不均衡の背後にあるマクロ経済問題に対応しなければ根本的な解決にはならないとして、構造協議への志向を強めていった。ダラーラは、1989年に日本の大蔵省に構造協議を打診、大蔵省は構造協議には応

223) 『日本経済新聞』1989年5月26日。

224) 『日本経済新聞』1989年5月26日夕刊、5月27日。

225) NHK取材班[1990]p. 68.

226) NHK取材班[1990]p. 66.

じるが、財政・金融政策に関わるマクロ問題は扱わないとの確約を米国財務省から取り付けたという²²⁷⁾。これを受けて、米国では財務省・通商代表部が、日本では大蔵省・通産省が構造協議に向けて動き始めた。

1989年7月14日、米ブッシュ大統領と日本の宇野首相との間で、日米構造協議についての合意が成立、協議は9月から始まった。構造協議では、日米双方が、相手に対する要求をぶつけ合う形で始められた。米国の対日要求は次の通りであった。

(資料) 日米構造協議開始時における両国の要求

[米国の日本に対する要求]²²⁸⁾

1. 価格メカニズム

日本の卸売物価と輸入価格指数を詳細に比較すると、為替変動の効果をもたらす障害があることがわかる。こうした状況をもたらす非公式の貿易障壁リストは次のようなものである。

(1) 新規参入の機会を制限する長期的な供給関係 (2) 大型小売店規制などを含め、新規の低価格な輸入品が消費者に届かないような日本の卸売り、小売りシステムの非効率性 (3) 国内企業のヤミカルテルや系列取引 (4) マーケティングや販売促進の制限—など。

(1のまとめ)

(1) 日米で差のある製品価格と米国製品の日本市場参入の関連を調査する (2) 日本製品の価格競争力を生み出している市場の歪(ゆが)みを排除する。

2. 流通制度

日本の流通制度は外国製品を日本市場で販売する際の重大な障害であるとしばしば指摘されてきた。規制、法、行政、地域的な商慣習などを背景に日本の製造業者、卸売業者、小売業者は結束しており、競争力のある海外製品を日本の消費者に供給することを難しくしている。

我々は総代理店制度、委託販売契約、追加支払い、高額で差別的なりべート制度などの商慣習が輸入品の市場参入を阻害しうることを懸念する。場合によっては、生産者が流通業者に資本参加し役員を送り込むような商慣習により、競争が制限される可能性がある。

小売業者が決まった卸売業者しか使わないための問題もある。国内企業の製品とぶつかり合う外国製品は、日本の企業関係の下、流通段階で価格、サービスの規制をうける。

小売り・卸売り間に複雑な関係があること自体が問題ではない。一家族規模の小売店も消費者同様犠牲者である。問題は労働の効率化による市場メカニズムの実現を妨げている一部の非競争的な行動だ。おかげで零細小売店から大規模小売店に至るまで広範囲の商品を顧客に魅力ある価格で提供することができない。結果として新参者は外国企業ばかりか日本企業も市場に参入できず、消費者には選択の幅がせばまり、価格も高くなる。

大型小売店規制に関する法律などは、酒類に関する制度と同じように、革新的な参入者の可能性に歯止めをかけ、輸入の機会を減らし、消費者にとってより安い価格を導くであろう変化を妨げる。

227) NHK取材班[1990]pp.72-75.

228) 『日本経済新聞』1989年9月1日。

〈2のまとめ〉

(1) 輸入品やその他の商品の物流に対する障害 日本ではトラック輸送と航空運輸が過剰に規制されている。そのため輸送コストを高くし、既存の流通業者よりも低いコストの新規業者の参入を妨げている。

(2) 通関手続き 略

(3) 商業活動を制限する法律

a. 大店法 日本では量販店、百貨店、スーパーマーケット、ディスカウントストアが、米国や他の諸外国の製品にとって基本的な販路となっている。しかし、同法は零細小売業者にこうした大規模店の開設に対する拒否権を与えている。

b. 酒類販売法 酒販法によって、大規模小売店のアルコール飲料販売は禁止されている。そのため輸入ビールやワインなどの流通は制限され、コストも高くなっている。

c. 薬事法 日本の法律では、薬がパック入りにされない形で売られる時でさえある種の薬剤調合関係装置が必要。そのため、スーパーマーケットの薬品販売を制限している。

(4) 多くの様々な問題が新規の市場参入を制限している。たとえば、商業用の郵便や電話料金割引がない。米国では、郵便で注文するカタログ販売などを含め、郵便や電話によるマーケティングが重要な販売手段になっている。しかし日本は、低コストのマーケティングの手法を排除している。

3. 貯蓄と投資

日本は一貫して他の先進工業諸国より高い貯蓄率を示してきた。国内投資も国際標準より高いが貯蓄率には及ばず、国内貯蓄が投資を大きく実質的に上回った。この投資・貯蓄の不均衡は八〇年代の日本の膨大な経常黒字を反映している。

日本の個人への人工的な貯蓄インセンティブの中には税制面での貯蓄インセンティブ、不十分な社会保障制度、住宅コストの高さが含まれる。今日、日本では消費者信用の便宜の欠如、不十分なレジャー機会といった要因も不必要に消費を抑え、貯蓄を高めている。

投資面では、高速道路、下水道、公園といった公共施設が比較的未発展状況にあることが、インフラや「社会総資産」へのより大きな投資の必要性を証明している。日本政府は「日本人の生活の質」の改善を求める最近のいくつかの報告や声明で、この必要性を認めている。

〈3のまとめ〉

米国側は日本の貯蓄と投資のギャップを人工的に広げている要因の除去を確認し、提案することを求める。

貯蓄面では、「消費より貯蓄」という偏見を除去する政策が目標だ。投資面では日本政府は政府部門の投資可能な資金余剰を生かして、今後数年間で七〇年代初頭に設定された公共資本形成の長期目標を達成するよう試みるべきである。前川リポートに述べられた提案はこれらの中・長期目標達成への努力の有意義な第一歩となる。

4. 土地政策

日本における土地・住宅の高価格は過剰な貯蓄を促す一方、家計支出の意欲をそいだし、住宅・事業所建設を押さえつけることで消費や輸入に直接響いている。高地価は市場参入のコス

トをより高める面もある。さらに高地価が公共投資額に食い込んでいる。

高地価に関係している政策は次の通り。

- A, 税制 資産課税の複雑さや売却益への高率課税が所有者の土地売却意欲をほとんどなくさせている。これは都市圏の農地保有者に関して大きい問題である。
- B, 区域設定と建設基準 略
- C, 不動産賃貸, 金融 略
- D, 都市政策 戦後、十分な都市政策がなかったことで、過度のスプロール（虫食い）現象が起き、潜在的な住宅地に基本的なインフラ（基盤）が不足した。このため、高速輸送など一段の開発が必要になっている。

〈4のまとめ〉

前川リポートのなかの提言を反映して、政策的な解決法が指摘されている。たとえば、規制緩和や住宅金融促進、住宅建設や再開発を目的とした税制の優遇措置があげられる。

5. 系列化

日本市場に参入し、事業展開しようとする米企業にとって、水平的な「金融系列」も垂直的な「企業グループ」も共に障壁となっている。グループ内での取引が好まれるため、「系列」の部外者は自由な市場と呼べるレベルの取引をすることができずにいる。

「系列」関係は企業買収の妨げともなる。日本市場に参入するには買収が有効な手段なのだが、「系列」は新規参入者に対して防衛的な対応をする。

自由な商取引を妨げる企業グループの中心にあるのが株式の相互持ち合いである。製造、金融、サービス会社からなるグループが互いの株式を持ち合っているが、これにより、グループ内の地位が決まり、企業の政策にも影響が及ぶ。

〈5のまとめ〉

グループ企業同士が株を持ち合うことでグループ外の企業による「敵対的」買収を効果的に阻止することにもなる。「友好的」であっても買収は難しくなる。こうした株持ち合いのため、日本においては株主の権利は弱いものになっている。

「系列」会社や関連会社との結び付きは、長期的なビジネスを望むという域を越え、固定的なネットワークをなしている。「系列」から離れている日本企業は「外部者」として、外国企業と同じ障害にぶつかる。

日本のビジネス慣習や企業の構造が変わりつつあり、企業グループが多く建設的な目的のために存在していることは、我々も認める。しかし、差別的になりがちな傾向を改善する余地はあり、そうした前向きな対策がなければ、系列に属さない日米の企業が成長する機会は妨げられ、対外調整も不能な状態が続くものと我々は信じる。

6. 排他的な取引慣行

日本企業は日本の市場から外国企業を排除したり、あるいは外国企業の行動を制限したりするような慣行を持っている。

排他的な慣行の多くは日本政府の行動や政策に由来する。日本市場の多くの部門が、日本政府が市場を「安定化」したり、「合理化」したりする習慣によって支えられてきた。こうした政策が日本市場から外国企業を締め出すような企業行動を助長してきた。

日本企業は外国企業のモノの方が価格や品質、信頼性などの面で優れている場合であっても

日本企業から購入する。最近の調査によると、資本財の八〇%が永年取引のある企業間でやりとりされている。

日本の知的所有権制度と日本企業の慣習は、特に特許権の分野で、独自の発明とその発明者を保護するというよりも、日本企業同士での内向きの技術移転に重点を置いたものであると考ええる。この特許制度のおかげで日本企業は自ら多額な開発費をかけずに、新技術の恩恵にあずかることができるのである。もし市場で同じような技術を持つ大企業が価格、マーケティング、流通の面で競争しているのであれば、そうした特許制度も排他的なものにはならないだろう。

特に二つの慣行が他の先進国に比べ広く行き渡っている。ひとつは、外国企業の場合、特許の認定が非常に遅れることだ。こうした遅れは特許の認定が厳しいことにもよる。ゼネラル・モーターズ、シンガーといった大手企業も、十年あるいは、それ以上の遅れを経験している。

もうひとつは、いわゆる“特許洪水”といわれる慣習だ。日本の企業は、基本特許を少し変えた大量の特許を保有している。このため、基本特許を持っているところは、クロスライセンスをとるか、費用と時間をかけて、訴訟を起こすしかない。

米企業は、日本企業のなれ合い的行動が、日本市場へのアクセスをむずかしくしているとの不満を持っている。グループ・ボイコットは日本の独禁法に違反する。重大な貿易障壁でもある。ソーダ灰は、このひとつの例だ。自動車用ガラス、建設、牛肉、ポリシリコンなど、他の分野でも同じ現象がみられる。

公共事業における談合のシステムは、日本の市場から米企業を排除している。日本の報道機関も、こうしたことが、特に建設業界で広く行われていると指摘している。談合規制に対する公正取引委員会、建設省のガイドラインは欧米の基準に比べ厳格でない。談合が刑事訴訟としてとり上げられたことはないし、罰金もあまり効果はない。

日本の独禁法はこうした行為に言及しているし表面上、一般的な独禁法の下で非競争的と考えられるほとんどの行為を禁止してはいる。しかし米国やECの目から見れば、厳格に適用されているとは言えない。

〈6のまとめ〉略

〔日本の米国に対する要求〕²²⁹⁾

〔貯蓄、投資パターン〕

- (1) 低い貯蓄率と過剰な消費が米国の対外不均衡の原因と指摘される。最近の貯蓄、消費の状況、米政府の立場はどうか。
- (2) 貯蓄率を高め、消費を抑制する方法。

〔企業の投資活動と供給能力〕

- (1) 米国の総供給が総需要に及ばない一因は製造業による設備投資、特に供給力拡大投資の不足にある。為替調整の結果、米製造業の競争条件が好転したにもかかわらず、設備投資が不十分なため設備稼働率が極めて高い水準にまで上昇、生産余力が乏しくなっている。こうした傾向は生産性向上を阻害し、国際競争力にも悪影響を及ぼす。

高い資本調達コストや、政策の対応の不備などの問題がある。設備投資の促進は米対外

229) 『日本経済新聞』1989年9月2日夕刊。

不均衡は是正に極めて重要。米企業の海外生産の拡大、産業空洞化の歯止めとなる具体的措置の導入が必要。

- (2) 日本を含む外国からの直接投資が最近増大、米国の供給能力の拡大、生産経営技術の移転、雇用の増大などの面で米競争力の向上に貢献している。一方で外国投資を規制すべきだとの議論や動きがあるが、米政府はこれに反対の立場を示すべきだ。

〔企業行動〕

- (1) 米企業は短期の利益・業績を極めて重視し、生産設備への投資など長期的に重要な活動が軽視される傾向がある。短期利益と連動した最高経営責任者（CEO）への報酬、配当性向が高いこと、証券取引委員会の規則による四半期ごとの業績報告などが企業に長期的視点に立った経営方針をとりにくくしている。米政府はこうした企業活動を改めるよう具体的な努力ができないか。

輸出企業が安易に総代理店契約を結び、ドル安時に輸出価格を簡単に引き上げるなど輸出拡大の機会を米企業自ら放棄している例がしばしばある。本質的には企業自身の問題だが、この改善を促す政策はないか。

- (2) 最近、敵対的な企業買収や買収先企業の資産を担保とする借金による買収（LBO）が増加。企業の資産・負債構造を悪化させるとともに、負債返済のため設備投資に資金を振り向けることが難しくなっている。

〔政府規制〕

- (1) 輸出管理法に基づく過剰な輸出規制が米輸出を阻害している。対共産圏輸出統制委員会（ココム）の規制を厳しく守っているような国に対してさえも再輸出管理を続けているため、これらの国の企業は米国からの製品輸入をためらっている。また一部の品目に対する禁輸措置は関連産業の供給力拡大をも阻害しているのではないか。
- (2) (米製品の優先的購入をうたった) バイ・アメリカン法がいくつかの部門で自由で競争的な政府調達を阻み、関連企業の価格競争力向上の意欲をそぐとともに、政府保護に頼る風潮を生んでいる。海運分野ではいくつかの米輸出品について米国籍の船の使用を義務付けている。また海運業界に補助金を支出している。こうした政策は海運業界の政府保護への依存傾向をもたらすと同時に、コスト削減努力を怠らせ、ひいては米輸出品の価格競争力をも弱めている。
- (3) 反トラスト法に三倍額賠償制度（勝訴企業が被害額の三倍プラス弁護士費用をもらえる）があるため、反トラスト法に基づく訴訟の乱用を招き、積極的な企業活動を阻害している。
- (4) 外国製品の輸出自主規制や輸入制限の適用を受けた米業界は保護された環境に慣れ、合理化投資を軽視、一時解雇を実施しながら価格を引き上げる傾向がみられる。これは競争力や貿易収支の改善を阻害するとともに、保護主義の広がりをもたらす。国内産業救済にあたっては自助努力と結び付ける原則を導入することを考慮すべきだ。

〔研究開発〕

研究開発に関し、技術の商業化、商品開発、効率的な生産技術導入の面で遅れがある。基本的には民間企業の努力が足りないのだが、政府が研究開発推進のため具体的な政策を導入する必要がある。高い資本調達コストが研究開発を阻害している面もある。

- (1) 民間の長期投資は研究開発に対する政府の継続的な助成によって加速される。

- (2) 産官学共同の研究活動や民間企業同士の共同研究を認めるため反トラスト法の適用が緩和されてきている。それは共同研究にどの程度役立っているか。
- (3) 企業内で研究開発陣と生産現場とのコミュニケーションが不十分と指摘されるが、実情はどうか。
- (4) 科学・産業分野における一九七五年メートル法転換法の執行が不十分で、研究・製造段階での効率性を阻害している。

[輸出振興]

- (1) 米企業は国内に広大な市場を持つため、最近まで外国企業に比べ輸出拡大の努力が足りなかった。輸出マインドを育てる必要があり、米政府は具体的な方策を検討すべきではないか。
- (2) 米企業は日本での販売、マーケティング努力が足りない。日本語を使える従業員は少ないし日本人の顧客との間の取引慣習に慣れようとする努力が不足している。政府として改善する具体的措置の導入を考えるべきだ。

[労働者の訓練と教育]

- (1) 労働者の訓練と能力開発についての米政府の考え方と今後の政策は、職業再訓練を含む成人の職業訓練の現状と今後の政策。
- (2) 基礎教育課程で理数系の教育が不十分。高等教育においては、工学系統の教授陣の不足により、工学部卒業生の数が十分増えない。外国語教育を含む輸出先国に関する教育に連邦、州政府が力を入れるべきだ。

双方の要求が提示されたものの、「スーパー 301 条」を背景に、米国が日本に対して強硬な要求を突きつけ、日本側が応じるか否かを検討するとの性格の強い協議となった。9月1日の、海部・ブッシュの日米首脳会談で、米側は「来年春までに具体的な成果を得たい」（ブレイディ財務長官）、「進展することが重要だ」（ブッシュ大統領）と迫ったのに対して、海部首相は「根の深い問題なので、来春までにとっても努力はするが約束はできない」と反論した²³⁰⁾。

(3) 日米構造協議の推移

1989年9月4-5日にかけて開かれた日米構造協議の第1回の会合では、きわめて厳しいやりとりが行われた²³¹⁾。まず、米側は、日本の貯蓄率が高い要因として、住宅価格が高すぎる、消費者金融が整備されていない、労働時間が長く交通アクセスも悪いためレジャーが発達していないとの3点を指摘、改善を求めた。日本側は「国内の余剰貯蓄は年々減少している」と反論。住宅価格（地価）の上昇と貯蓄率の間には因果関係がないことなどをデータを基に説明した。しかし、米側は貯蓄余剰を理由に高速道路、下水道、公園など公共投資の拡大を迫った。日本側は財政投融资を活用した公共投資の実績や道路整備5ヵ年計画など部門ご

230) 『日本経済新聞』1989年9月2日夕刊。

231) 『日本経済新聞』1989年9月5日。

とに計画を作って公共施設の整備を進めている現状を説明。「公共施設は他の先進国に比べて見劣りがするが、中長期的には着実に整備されつつある」と強調した。「土地政策」に関しては、米側の「固定資産税など保有税を強化し、譲渡税を軽くすることで土地供給を増やせ」「容積率など規制緩和を進め、市場原理にゆだねて土地利用の効率を上げるべきだ」との要求に対し、日本側は「規制緩和は必要だが、(土地政策を)市場原理にゆだねるわけにはいかないのは、米国も同じではないか」と反論した。また、米国は特に市街化区域内農地については、固定資産税と都市計画税の軽減を認めている長期営農継続農地制度や相続税の猶予制度の見直しを具体的に要求した。「流通問題」に関しては、米側「大規模小売店舗法、薬事法、酒販法などの政府規制が参入障壁になっている」の主張に対し、日本側は「日本の流通市場は米ほどではないにせよ、欧州並みの効率性はある」「酒販店の免許認可は増えているし、大店法の運用緩和を検討している」と応じた。「内外価格差」に関しては、米側「我々は日本の消費者を代弁しているにすぎない。こんなに価格差があるのはおかしい。円高差益還元も不十分だ」との主張に対し、日本側「円高差益の90%は消費者に還元されている」、「公正取引委員会は近く内外価格差の実態を調査し、不正があれば取り締まる」と反論した。しかし、日米双方の調査結果が、調査法の違いなどから大きく食い違っていたため、今後、両国が納得できる方法で共同調査を実施することで合意した。株式相互持ち合いなどの「系列関係」については、米国の排他的との主張に対し、日本側は「株をだれが持つかは基本的に自由だ」、「公取委は77年に金融機関の持ち株制限率を10%から5%に引き下げた。三菱など六大企業集団の調査も定期的に行っており、日本全体に占める六大集団の売上高シェアは低下している」と反論した。「排他的取引慣行」については、米側は公正取引委員会の独占禁止法の厳格な運用を求めたのに対し、日本側は「日米は法体系が違う。独禁法違反が公になることで社会的制裁を受けるし、審決に従わない場合は刑罰措置もとっている。実際、第1次石油ショック後の1974年にはカルテルに対して刑罰を適用した」と反論した。

日本があまり海外製品の輸入をしないことの原因として、日本が「閉鎖的」であり、もっと市場開放を進めるべきであるとの米国側の主張に対し、日本の産業界の間では、むしろ海外企業の努力不足を指摘する声が多かった。1989年6-7月の経団連の日米経済関係に関する会員企業に対するアンケート回答では、米国からの製品輸入が増えない理由については、日本の「関税や許認可などの政府規制」(17%)よりも、「米国製品や販売努力の不足等」(63%)を指摘する声が多かった。また、通商問題に関する米国側の態度については、「一方的」とする意見が48%に上っていた²³²⁾。構造協議についても、産業界は新たな市場開放圧力とみて警戒していた。米側の「総合商社が鉄鋼メーカーから受けている優遇措置のために輸入が制限されている」、「日本の自動車メーカーは系列取引が多いため

232) 経済団体連合会『月報』1989年6月。

に米国からの自動車部品輸入が進まない」、「公共事業における談合の存在が日本市場から米企業を排除している」等の指摘に対し、事実誤認等と反論する企業もあった。しかし、不動産業界が市街化区域内農地の宅地並み課税を支持し、流通業界からは大規模小売店舗法改正を求める声もあり、むしろ米国からの外圧を通じて規制緩和の実現を目指す動きも見られた。

一部の経済学者からは、日本政府は従来、生産者重視であったが、米国政府は消費者の利益を守るとの考え方で動いており、「米国政府は日本の政治が生産者に引っ張られていることに気付いて、構造協議のテーマを選んできている。海部首相も「消費者重視の政策」を掲げてはいるが、ここできっぱり消費者重視の政策決定システムに切り替える用意があるのかどうか日本政府に問われている。米国の指摘はすべて正しいわけではないが、かなり正しいところがある」（中谷巖・大阪大学教授）、「米国は自由主義、民主主義という大義を持って議論にのぞんだ感じだが、日本側は特定の利益を擁護するという立場を取っている。大店法についての議論ではそうしたスタンスの違いがはっきりと現れており、法律の内容以上に出店規制を加えている日本政府は苦しい弁明を迫られたのではないか」（田中直毅・経済評論家）とむしろ米国側の指摘を支持する見解が表明された²³³⁾。

日本政府内でも、構造協議を受けて、流通制度の見直しや土地対策、特許審査の迅速化の作業を開始した。公正取引委員会では、外部からわかりにくいとの声が出ている独禁法の運用基準づくりを推進するとともに、内外価格差問題にもメスを入れることとした。通産省は、大規模小売店舗法の運用を改善し、従来10年近くかかっていた大型店の出店調整期間を2年強にまで短縮すること、酒類販売免許を大型店に認可するなどの検討を加速するとともに、流通システムの問題点の洗い出しなどに取り組んだ。また、大都市圏の市街化区域内農地への保有課税強化、東京圏での容積率割り増しなどの検討も進められ、米側が高速道路、下水道など公共投資の拡大を要求したことを建設省は歓迎した²³⁴⁾。

産業界では、経団連が日米構造協議に関する提言に熱心に取り組み、1990年3月13日に「日米構造問題協議に関する見解」を建議した。この見解では、「豊かな国民生活を実現し、内外価格差の是正等を図るためにも、欧米並みの社会資本の整備、市街地調整地区農地の宅地並み課税、大店法等の流通規制の緩和等が必要」であり、米国側から指摘されたこれらの点は、経団連がかねてから主張してきたこととおおむね同じであり、「政府の決断と実行」を強く求めた。他方で、米国側の独禁法適用強化や長期固定取引の見直しについては強く反論していた²³⁵⁾。

233) 『日本経済新聞』1989年9月6日。

234) 『日本経済新聞』1989年9月6日。

235) 『経済団体連合会50年史』。

(4) 日米構造協議中間報告

1990年4月初め、日米構造協議の中間報告を作成するための協議が行われた。協議で最も大きな焦点となったのは、日本の大規模小売店法と公共投資であった。米国側の大規模小売店舗法撤廃要求に対し、日本側は当初、「大店法の廃止は行わない、特定地域の適用除外等を含んだ法改正を2年後に行う、それまでの間、出店調整処理期間を1年半に短縮する」との案を提示した。米国側はこれに対して不満を表明したため、日本側は「1年後に輸入品売場の特例措置、出店調整期間の短縮」等を内容とする法改正を行い、それまでの期間、規制緩和に向けた運用改善を行うこと、さらに3年後に特定地域に関する規制の撤廃を含めた見直しを行うことなどを付け加え、合意に達した。公共投資に関しては、対GNP比率10%以上の明記を求める米国側に対し、日本側はGNP比率を明記すれば機動的な財政政策を行えない等反論、今後10ヵ年の社会資本整備総額を7月の最終報告で示すことで決着した。

(資料) 日米構造協議中間報告(概要) 1990年4月6日

貯蓄・投資パターン

1. 基本認識(略)

1. 経常収支黒字の縮小

内需主導型の力強い成長に向けての適切な政策努力の結果、我が国の経常収支黒字は着実に縮小しており、八六年度の対GNP比四・五%から八九年度には二・二%と半減し、九〇年度においては二%を切る水準にまで下がることが見込まれる。この好ましい傾向には、我が国の輸入の著しい伸びのほか、我が国民の余暇の充実による海外旅行支出増も寄与している。特に米国の対日輸出は、米国の我が国以外の全世界向けの輸出を上回るペースで伸びている。

この好ましい傾向を確かなものとするため、今後とも、インフレなき内需主導型の持続的成長を目指す政策運営を行う。経常収支黒字を引き続き縮小させることの必要性を認識し、その目的に向けて積極的に努力することを再確認する。また、国内貯蓄と投資の不均衡の縮小がそのプロセスにとって重要であることを認識する。このことは、経常収支黒字の縮小に一層資するものとなろう。

2. 社会資本整備の必要性、重要性の確認

社会資本整備については、それが歴史的に遅れて始まったこともあり、我が国は、毎年対GNP比で米国の約4倍に上る公共投資(Ig)を行い、社会資本の整備水準を高いペースで上昇させてきたが、依然欧米主要国より遅れている分野があることは否めない。このような状況にかんがみ、我が国は、社会資本整備の着実な推進を図ることとする。また、これは、インフレなき内需の持続的拡大を通じて、経常収支黒字の一層の縮小に資することにもなる。

2. 対応策

1. 平成二年度予算における積極的取り組み(略)

2. 今後の積極的な取り組み

- (1) 今後の中長期的な公共投資の在り方については、本格的な高齢化社会が到来する二十一世紀を見据え、着実に社会資本整備の充実を図っていく。

このため、

- (1) 平成二年度末（一九九一年三月）に期限の来る八分野（住宅、下水道、公園、空港、港湾施設を含む）の社会資本整備長期計画については、これらを更新し、最終報告までにその主要分野について現行規模を上回る計画の策定に当たっての積極的かつ具体的な整備目標を示唆するため、早急に検討を開始する。

その他の主要な分野の現行長期計画についても、将来、上記の計画と同様に充実が図られよう。

- (2) 今後十年間の新しい総合的な公共投資計画を策定することとし、直ちに作業に着手する。この計画においては、国内投資を促進し、社会資本を改善し、また、貯蓄及び日本の経済規模に対する投資の不足が減少するように、実質的な社会資本整備の総額は、十年間に、現在の水準よりも大幅に拡充されることになろう。これは、他の手段と相まって、経常収支黒字の一層の縮小に資することとなろう。

このため、最終報告において、本計画の支出総額を明らかにするものとする。

- (3) 各年度の具体的な進め方については、日本における公共投資が経済・景気対策に大きな役割を果たしていることにかんがみ、インフレ、景気過熱を招かないように留意しつつ、各時点での経済・財政情勢を踏まえ機動的・弾力的に対処していく方針で臨む。

(2) から (7) 略

3. 民間部門の消費拡大等

- (1) 労働時間短縮については、国家公務員の完全週休二日制の実施に向けて本年四月より交替制等の週四十時間勤務制の試行を実施すると共に、民間部門の労働時間短縮を推進するため、その啓蒙普及を図る。

(2) (3) 略

土地利用

1. 基本認識（略）
2. 対応策

1. 日本政府は、九〇年度末までに、以下の措置を講ずることとし、所要の法律案を国会に提出する。

- (1) 広域的な住宅・宅地の供給方針の策定のための制度の整備
- (2) 工場跡地等低未利用地を特定し、その利用を促進する制度の創設
- (3) 市街化区域内農地について宅地化を促進するための都市計画等の関係制度の整備・充実

2. (1) 土地税制については、公平、中立、簡素という税制の原則を基礎に、土地基本法に示された基本理念にのっとり、土地に関する施策を踏まえ、総合的な見直しを行うこととし、今春税制調査会に小委員会を設け検討を開始し、九〇年度中に成案を得て所要の法律案の提出を図る。

- (2) 大都市地域の市街化区域内農地に関する税制については、総合土地対策要綱に沿って、関係制度の整備、充実等と併せ相続税の納税猶予制度及び固定資産税の徴収猶予制度に着目して見直しを行い、九二年度からの円滑な実施を図る。

(3) 上記 1. (2) の低未利用地に関する新たな制度の創設と併せ、低未利用地に係る特別土

地保有税について見直しを行い、その強化の可能性を検討する。

流通

- 1, 基本認識（略）
- 2, 対応策
- 1-2（略）
- 3, 規制緩和
 - (1) 大店法

大店法については、流通業が今後ダイナミックな変革を求められている現在、新たな消費者ニーズにこたえ、流通業の活性化を進めるとともに、新店舗の開店のための円滑な手続きを確保する観点から規制緩和を推進する。また、国による規制緩和と併せて地方公共団体による規制緩和も図る。

かかる観点から、政府として以下の規制緩和のための措置を展開する。

- (1) 規制緩和に向け直ちに実施する措置（運用適正化措置等）

(1) 大規模小売店舗の出店調整手続きを円滑化するとともに、新店舗の開店及び既存店舗の拡張を容易にするため、関係審議会に諮った上で大店法の規制緩和に向け、現行大店法の枠組みの中で法律上実施可能な最大限の措置である下記の運用適正化措置を本年五月中に実施する。

- (a) 出店調整処理期間の短縮

出店調整処理期間を一年半以内とする。

- (b) 輸入品売り場に係る特例措置

輸入品売り場については、店舗面積の一定増（百平方メートル以下程度）について調整手続きを不要とする。

- (c) 調整不要店舗面積の設定

店舗面積の一定増（現店舗面積の一〇%または五十平方メートルのいずれか小さい面積の範囲）等について、調整手続きを不要とする。

- (d) 閉店時刻、休業日数に関する規制対象範囲の緩和

規制対象となる閉店時刻を午後六時以降から七時以降へ規制対象となる休業日数を月四日未満から年間四十四日未満へそれぞれ緩和する。

- (e) 出店調整処理手続きの透明性向上

商業活動調整協議会の審議内容の一層の開示、出店処理状況に関する定期的な公表、出店者等関係者からの問い合わせの受付・処理等の措置を講じ、出店調整処理手続きの透明性を向上する。

なお、従前のおり、出店調整処理手続中であっても、他の法令（建築基準法、都市計画法等）上必要な手続きを並行して進めたり、出店者により入居するテナント募集等が行われることは何ら妨げられるものではないこと、及び企業買収による既存店舗の取得（外国企業による場合を含む。）の場合に出店調整処理手続きが全く不要であることを確認する。

- (2) 地方公共団体の独自規制については、大店法の趣旨に照らし、上記の運用適正化措置に併せて各地方公共団体が必要な是正を行うよう指導する等最大限の努力を行う。

- (3) 政府として、運用適正化及び地方公共団体の独自規制の適正化の実効が上がるよう上記諸措置の実施状況の把握など必要なフォローアップを行う。このため、通産省本省及び通産局にフォローアップのための本部を設置する等必要な体制を整備する。
- (4) 上記の運用適正化措置を実施し、出店調整処理期間を迅速化するため、九〇年度予算案において流通産業課の新設と十名の人員増が図られたところであり、今後とも体制の拡充・強化に努める。
- (5) 流通業の変革を促進し、製品輸入を拡大するため、以上の諸措置と並んで、中小流通業をはじめとする流通業の輸入促進のための所要の施策を講ずる。このため、九〇年度予算・財投・税制案において、輸入促進税制の創設、中小流通業者の草の根輸入促進事業の創設、国際総合流通センター構想の推進、商店街輸入品フェア事業の拡充等の施策を行うこととしたところであるが、今後ともその拡充・強化に努める。

(2) 次期通常国会における提出を目指した法律改正

次期通常国会における大店法改正法案提出を目指し、法案改正作業に直ちに着手するものとし、このため必要な手続きとして、関係審議会に諮問する。(以下略)

(3) 上記大店法改正後の見直し

上記大店法改正後二年後に更に大店法を見直すこととする。この検討には、消費者及び小売分野における競争に対する大店法の影響に関する分析並びにこれを踏まえ大店法を基本的に見直して更なる行動をとることの必要性に関する分析が含まれる。冒頭の点を明らかにするため、上記大店法改正法に、改正法の施行状況の有効性を吟味し、その結果に基づいて特定地域に関する規制の撤廃を含め必要な検討を行う旨の規定を明記する。

(2) (略)

(3) 酒類販売等に関する規制

- (1) 酒類販売業免許等取扱要領を改正し、昨年九月より大型店舗に対する免許基準の緩和、一般の酒販店に対する免許基準の簡素化及び明確化等、運営の改善を実施している。具体的には、一九九四年までに、大型小売店舗（店舗面積一万平方メートル以上）全てに対し、また、それ以外の一般の店舗約五千店に対して免許を付与する予定である。なお、輸入酒類の販売比率が高いとみられる大型小売店舗の免許について何らかの前倒し実施の可能性を検討し、最終報告までに結論を得る。

(以下略)

排他的取引慣行

1. 基本認識 (略)

2. 対応策

1. 独占禁止法及びその運用の強化

日本国政府または公正取引委員会は、独占禁止法及びその運用の強化に関し、本件中間報告において規定されている目標を達成するために必要または適当な立法措置を含む以下の措置を取ることにする。

(1) 公式決定の一層の活用

公正取引委員会の審査体制を拡充・強化し、違反行為に対する証拠収集能力を高めることに

よって、法的措置に基づき、違反行為の排除を積極的に行う。

また、外国事業者からの独占禁止法の違反事案等に関する通報、苦情の申し出について、公正取引委員会に相談・苦情窓口を設置し、迅速な処理を行う。

(2) 一層の透明性の確保

行政の透明性を確保し、抑止効果を一層高めて、同様な違反行為の未然防止を図るために、今後、勧告や課徴金納付命令等の法的措置については、すべて、違反したものの氏名・名称、違反の態様及び違反に係る状況を含むその措置内容を公表するとともに、警告についても、例外的な場合を除き公表することとする。

(3) 予算の拡充（略）

(4) 課徴金

違反行為の抑止効果を強めるため、平成三年度中をメドに、カルテルに係る課徴金を効果的なものとするための引上げについて、独占禁止法の改正を予定する。

なお、グループボイコットについては、競争を実質的に制限する場合には、カルテルとして規制を行うこととし、対価に影響がある場合には、課徴金の対象となる。

(5) 刑事罰の活用

公正取引委員会は、告発に基づく刑事訴追により、今後は刑事罰の活用を図ることとする。

すなわち、違反行為の悪質性、社会的影響の重大性等を勘案した上で、必要と認められる場合には、一層積極的に告発を行うこととし、そのための告発基準や内部処理手続の作成等刑事告発体制を整備し、また、刑事告発についての公正取引委員会の方針を公表する。

また、法務省と関係機関との間において、独占禁止法違反事件に適切に対処するための体制整備を図る。

(6) 損害賠償制度

独占禁止法違反行為の被害者が損害賠償請求を有効に行うことができるようにするため、現行独占禁止法二五条の活用方法について、現在公正取引委員会において研究会を設け検討を行っている。本年六月までにこの研究会の結論を得て、その内容を公表することを予定している。右検討結果の公表を受けて、現行の損害賠償請求制度が効果的に活用されるよう、適当な措置が取られることとなる。

2. 政府慣行（略）

3. 民間企業の調達慣行

(1) 日本政府は、民間企業の調達活動は、市場における自由な競争の下での調達者の判断と納入者の努力に委ねられるべきであり、独占禁止法に反するような企業行動によって市場競争が阻害されている場合には、こうした行動は、断固として排されるべきものであることを確認する。

(2) さらに、日本企業の調達活動が内外無差別に行われるべきこともいうまでもない。

(3) 以上の観点から、日本政府は、企業の調達活動に関し、国際的視点に立って、その手続が可及的に透明かつ内外無差別となるよう勧奨する。

4. 特許制度

特許制度については、WIPO、ガット等のマルチの場において検討が行われているところであり、我が国としては、米国と共にこれらの場における議論に積極的に参加、貢献していく考

えである。

特許については、継続的な定員の増加（八九年度三十人、九〇年度三十人）、電子出願のための特許法の改正等審査処理促進のための総合的施策を強力に推進しており、審査遅延改善の実績が既に示されてきている。

今後も更なる施策の積み上げにより、五年以内に審査処理期間を国際的に遜色のないものとする。また、通常の審査制度とは別に、短期間で審査を完了する早期審査制度が導入されており、この制度の活用が期待されるところである。

系列関係

1. 基本認識

系列関係の存在は、一定の経済合理性を有するとの側面もあるが、同時に、グループ内取引を選好させ、対日直接投資を阻害し、また、反競争的取引慣行を生起させる側面を有するとの見方もある。政府としては、このような懸念に対し、系列関係をより開放的かつ透明なものとするよう努めることとし、系列関係を背景とする事業者間の取引が公正な競争を阻害することのないよう、競争政策上の対応を図りつつ、独禁法の運用を厳正に行うとともに、外国企業による我が国市場への参入が円滑に行われるよう、各般の施策を推進することとしている。

2. 対応策

1. 公正取引委員会における検討等

- (1) 株式の持合い関係がある場合を含め、系列関係にある事業者間取引において、公正な競争を阻害するような取引が行われないよう、監視を強化する。監視の結果、株式の持合いにより一定の取引分野における競争を実質的に制限することが明らかとなった場合には、公正取引委員会は違法状態の解消のため、株式持合いの制限や、株式の譲渡等適切な措置を講ずるほか、更に、反競争的慣行の存在が明らかとなった場合には、反競争的慣行を抑止するための適切な措置を講じる。

この問題に関連して、事業者間取引の継続性と排他性について独占禁止法の運用を明確にしたガイドラインを策定するため、学者及び実務家からなる「流通・取引慣行等と競争政策に関する検討委員会」を開催している。本検討委員会は本年六月に提言を行う予定であり、この提言を得て、公正取引委員会は、系列グループに属する事業者の取引が、公正な競争を阻害することなく、また、内外を問わず公正で一層開放的に行われることに資するため、ガイドラインを作成・公表し、これによって独占禁止法の運用を厳正に行う。

- (2) 公正取引委員会は、供給者・顧客間取引、グループ企業間融資及び人的結合等にかかる系列グループに関する調査をおおむね二年ごとに定期的実施し、その結果を公表する。調査に当たっては総合商社の果たす役割に特に重点を置くものとする。公正取引委員会はこれらの調査によって明らかとなった反競争的慣行あるいは排他的慣行に対し、独占禁止法のより厳格な適用等の措置を講ずる。

2. 対日直接投資促進

政府は、対日直接投資政策の開放性に関してポリシーステートメントの公表を検討する。

- (1) 現行の外為法における、同種事業の活動その他我が国経済の円滑な運営に著しい悪影響を及ぼすことを理由として対内直接投資及び技術導入を広範に制限できる規定に関して、

現在の法の運用状況にふさわしいものとするとともに、このような制限が一般的な形では必ずしも必要とされていないことを考慮しつつ、当該規定を見直す等の所要の法改正について次期通常国会提出をメドに検討する。

また、所要の法改正の検討に当たっては、対内直接投資及び技術導入に係る事前届出に関連する規定についてその緩和または廃止を図る。

- (2) 日本開発銀行及び沖縄公庫による外国企業及び外資系企業のみを対象とした低利の融資制度を抜本的に拡充するとともに同種の制度を北東公庫に新設する。また、日本開発銀行の海外の駐在員事務所に対日投資促進の窓口を設け、在外公館及び日本貿易振興会(JETRO)とも連携しつつ、外国企業の対日投資の支援を図る。

3. TOB 制度の見直し (略)

4. ディスクロージャーの改善

- (1) 株券等の大量保有の状況に関する開示制度、いわゆる五％ルールについて、その導入を図るべく、TOB 制度の見直しと併せて今国会に改正法案を提出する。同ルールによって、五％超の株券等を保有することとなった場合及び一旦報告した者がその後一％以上の株券等の取得又は処分をした場合には、それぞれ報告義務が課せられる。
- (2) 系列問題に係るディスクロージャーについては、最終報告までに結論を得ることをメドとして、欧米の実情等を踏まえ、一層の改善が適切と考えられる事項に関し、検討を進める。上記ディスクロージャーの改善の検討は、関連当事者間取引に係る情報開示、連結財務情報の整備を含め、これを行うことを見込んでいる。

5. 会社法の見直し (略)

価格メカニズム

1. 基本認識

わが国政府としては、大幅かつ不合理な内外価格差が長期にわたり存在することは、豊かな国民生活の実現という観点から望ましくないとの認識に立ち、内外価格差是正のための施策を推進することとしている。(以下略)

(5) 日米構造協議最終報告

1990年6月末に、最終報告を確定するための協議が行われた。協議では、特に公共投資額の確定と独禁法課徴金が大きな問題となった。前述のように、財政政策については構造協議で取り上げないとの合意が大蔵省と財務省との間で成立していたとされるが、ブッシュ政権のベーカー國務長官が日本の財政政策による貿易黒字の削減を強く主張、米国側が公共投資額の明示を日本に迫ることとなったといわれる²³⁶⁾。

公共投資については、日本側は当初、今後10年間で415兆円との案を提示したが米側は拒否、調整が難航し、最終的には首相判断で決着した。内容は、今後10年間で公共投資430兆円、これに加えて旧公社(NTT, JT, JR)の投資25

236) NHK取材班[1990]pp.112-114.

兆円を期待するとされた。試算によれば、10年後の公共投資のGNP比は7.3%となる。構造協議の最初に米国側が主張した10%よりは低かったが、1990年度の見通し6.3%を1%ほど上回る水準であった。また、日本の独禁法課徴金は当時0.5-2.0%程度水準であった。日本側は、当初、具体的な引き上げ目標を明示しなかったが、米国側は10%とするよう強く主張した。結局、具体的な数値については示さないが、カルテルを抑止する水準にまで引き上げることを明記することで合意に達した。これらを受けて、1990年6月28日、日米構造協議最終報告がまとめられた。

日米構造協議に盛り込まれた独禁法強化、取引の透明性確保などに関しては国内から支持する声が多く、どこまで実現可能かについて危惧する声が多かった。一方、公共投資に関して、吉富勝企画庁経済研究所長は、総額430兆円の計画は年率6.3%の伸びと想定されるが、「政府が予想している今後10年間の平均名目経済成長率4.75%よりはいくぶん高いが、それでも経済成長に比べてあまりに高すぎるというわけではない」との見解を表明した。しかし、米国側に無理に約束させられたとの批判的な意見が目立ち、物価上昇を懸念する声も少なくなかった²³⁷⁾。

また、「米国側が「消費者重視」を前面に打ち出してきたのは、いかにも米国的な発想だ。米国は、消費者を「企業の生産物の購入者」として位置付けている。生活者にとって、消費は生活の一部でしかない。その意味で、最終報告は、両国産業界代表同士の綱引きの産物であり、国民＝生活者の利益のために出されたものではないことを、まず指摘しておきたい。問題は、日米の妥協の産物である最終報告が、結果的に国民生活に大きな影響を及ぼす点だ。430兆円の公共投資計画は、生活者の視点から見れば、むしろ生活を悪くする恐れの方が強い。一部の食品が値上がりするなどインフレの兆しが出始めているうえ、人手不足の問題もある。そこにおカネをばらまいたら、物価が上がり、労働時間も長くなるのは自明の理。女性と老人の労働力に期待するというのなら、労働基準法を厳しくするなどの環境づくりが不可欠なのに、そうした議論はなかった」といった批判的トーンの強い新聞記事もあった²³⁸⁾。同時期、内需中心の力強い景気拡大過程にあり、公共投資拡大がさらなる過熱化を招くことが懸念されていたのである。

1989年には、既に日本の経常黒字も減少過程にあったから、この段階で日本が構造協議に応ずる理由には乏しかったように思われる。経常黒字削減による米国の保護主義的圧力の抑制がもはや主要な目標にならないとすれば、日本は構造

237) 「現在、日本経済は完全雇用の状態にあり、物価上昇圧力が高まりやすくなっている。そこへこんな大型投資が加わる。大いに警戒が必要になった」(経済企画庁エコノミストの予測)、建設市場などでの労働需給のひっ迫から、「いまや建設分野は物価のボトルネックになる恐れが最も大きい領域」(都市銀行調査部)、「公約実現のために無理をして用地を取得しようとするれば、地価をつり上げる恐れがある」、「これからは、公共投資のGNP比は上昇し、民間投資と競合する。放っておくと設備価格などが上昇し、それが物価を押し上げる可能性もある」など、『日本経済新聞』1990年7月3日。

238) 『朝日新聞』1990年7月2日。

協議の目標をどこに据えればよいのか、曖昧であった。このため、日米構造協議では、米国側が自国産業の競争力回復・強化という明確な目標を有していたのに対し、日本側の戦略はきわめて不明確だった。国益が曖昧で戦略不在であったことから、米国に指摘される形で、日本国内のさまざまな問題がクローズアップされ、注目されるに至った。実際、米国の主張する「日本の消費者のため」といった建前が日本国内に一定の共感を呼び、大店法など一部の規制緩和につながった。また、既に内需拡大政策が自己目的化し、国民生活の豊かさの向上が叫ばれていたことから、公共投資金額を約束することに大きな抵抗はなかったのである。

第4章 景気拡大と株価・地価の高騰

本章では、1980年代後半の日本の景気動向と株価・地価の高騰について記述する。「円高不況」以後、長期にわたった景気拡大は、物価がきわめて安定的に推移した点に大きな特徴がある。他方で、株価・地価が急騰し、ファンダメンタルズからは十分に説明できないことから、バブルが発生したとの認識が強まっていった。これに関して株価・地価の上昇過程、及び地価抑制対策を取り上げる。また、1987年後半以後、引き締めへ転換する1989年までの金融政策について記述する。

第1節 内需主導の景気拡大

(1) 1980年代後半の大型景気

1980年代後半の5年間は、日本が高度経済成長終了以後、はじめて長期にわたる大型の好景気を享受した時代であった。

1985-90年の年平均成長率は、4.63%と前後の時期に比して高い。需要項目別の寄与率では、1970年代後半が財政支出、1980年代前半が輸出に導かれた成長であったのに対し、1980年代後半は力強い民間設備投資に導かれた内需拡大型の成長であった(図表4-1、図表4-2)。

鉱工業生産者出荷指数は1980年代前半の5年間で15.5%の成長にとどまったのに対し、後半の5年間には26.3%成長した²³⁹⁾。自動車生産は1985年の1,227万台から1990年の1,349万台へと順調に増加、この間1,165万台から978万台に減少した米国を引き離した²⁴⁰⁾。1987年頃から建設ブームも始まり、1990年の着工建築物床面積は2億8,342万㎡と列島改造ブームでピークとなった1973年の水準を超えた²⁴¹⁾。

239) 通商産業省『鉱工業指数年報』。

240) 日本自動車工業会『世界自動車統計年報』。

241) 建設省『建築白書』。