

わが国の自動車産業政策の変遷

Transition of the polices for the automotive industry in Japan

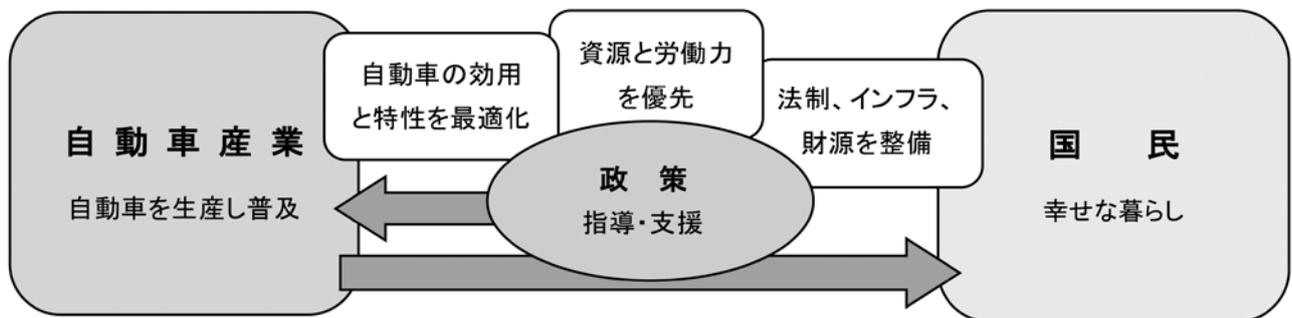
企業アーカイブス キュレーター

清水榮一

Eiichi Shimizu

「自動車産業は時代を映す鏡」といわれる。私も産業史に接する際、各時代の生産物や設備などハードの他に政治や経済、生活、文化などのソフトにも親しむ。中でも日本が世界に冠たる自動車大国になるまで、国と市場の経済システムに基づいた政府の諸政策が、自動車産業と国民の暮らしを実り豊かなものへと導いたソフトの歴史は大変意義深い。

全世界の人口は約77億人、日々の暮らしで未だ自動車の効用や恩恵に浴していない人々は約50億人とか。今後、これらの国々でも日本と同様に何よりもまず的確で迅速な政策指導・支援が国の発展の基本となろう。



(1) 黎明期……日本の底力と近代産業国家の誕生

日本は島国ゆえに中央集権国家としての形成が早く、地方都市の繁栄とともに江戸の人口は約120万人で世界一、寺子屋は約1万5千校、識字率も約4割に達したという。そして参勤交代でヒト、モノ、カネが移動し、近代産業国家の基礎が整った。幕末には官主導で紡績、製紙、造船、小銃の製造も始まった。鎖国をしていなければ内燃機関や組立技術なども輸入されて自動車産業の政策指導・支援はもっと早く始められただろう。

開国後、本格的に殖産興業を進めるため、明治政府は1870年に工部省を設けて鉄道、造船、鉱山、製鉄、電信などを官営事業として統括。農業と商業を振興するために1881年に農商務省を設立した。明治初頭、農林業従事者は25%、全生産物の61%が農産物で、第一次産業以外の従事者は僅か2%だったが、明治末期には紡績、製紙などの軽工業を中心に企業は量産体制を整え、後にカルテルを推進する政府の指導によって非合理的な競争を回避した。

1903年の国内車両保有は、馬車9万8千台、牛車2万8千

台、荷車13万5千台、人力車18万5千台だった。バスの普及を契機に、1903年には愛知県や京都府が「乗合自動車営業取締規則」を制定し運転免許制を導入、1916年、初の自動車教習所が東京に設立された。1919年、内務省は全国統一の「自動車取締令」を制定する。

一方、1918年の「軍需工業動員法」とともに「軍用自動車補助法」を定めて自動車メーカーと車の所有者に補助金を交付し有事の場合に民間の自動車を総動員する体制も進んだ。関東大震災復興の後、自動車の便益性が広く認識され、積極的な政策指導と支援の下で国産車メーカーの起業が相次いだ。自動車生産台数は震災後には年1万台、保有台数も10万台に増え、全国の人口は1920年の5千6百万人から30年には6千5百万人に、馬車や荷車、人力車などに代わって、市電、私鉄、バス、タクシー、トラックが輸送の担い手となっていく。

このころの世相は“平和”、“経済発展”、“近隣国(台湾・朝鮮・満州)の経済支援”に重きが置かれ、第一次大戦によって海運業が栄えて“船成金”が、また鉱山や繊維で巨額の富を得る者も現れたが、終戦後の1920年には反動で株が大暴落、多くの銀行が破綻した。国産工業振興が叫ばれ、海軍軍縮、

緊縮財政、普通選挙を掲げた高橋是清蔵相が登場したが、昭和恐慌は1930年代中盤まで日本を覆う。

(II)成長発展期

(1)官主導で国家総力の要として出発……

昭和時代前期(1926~1945)

恐慌の中、生活面では国産品振興が進み、一方、政府は金輸出再禁止(1931年)に向けて、円安、低金利政策を進め、主要産業の公正な利益を保護して国民経済を発展させる目的で同じ1931年に「重要産業統制法」を制定した。

農商務省では「商、工、鉱」の3局が母体となって1925年に商工省が分離独立、自動車政策は鉄道政策とともに輸送(物流)の拡充をめざして陸軍省整備局が担当した。欧米の自動車産業が民間の需要とともに発展したのに対し、日本はトラック、バスなどの公共交通と軍事輸送が優先された。一方、小口配送やタクシーなど民間の個人需要の大半は1920年代中盤から日本でノックダウン生産を始めた米国メーカー製の車が担った。

1930年代、軍部は国産車メーカーに共同開発を勧めた。商工省は自国の自動車メーカーを育成するために1931年に「国産自動車工業確立調査委員会」を設置、商工省標準型式自動車の規格と奨励制度を制定した。公共交通と軍用の中型商用車を企画し鉄道省、石川島、ダット自動車、東京瓦斯電気工業が生産を分担。1933年、販売会社の協同国産自動車を設立した。また、小型国産車奨励策の一環として実地試験が免除される「小型免許」制度も定めた。1936年には以下の内容の「自動車製造事業法」が制定され、トヨタ自動車、日産自動車、自動車工業(現いすゞ自動車)が許可会社になり本格的な国産車の生産がいよいよ始まった。

- (1)年産3千台以上の自動車や部品を製造する企業は事前に政府の許可が必要。
- (2)許可の対象は日本法人に限定。
- (3)企業意思決定の為の株主、取締役、議決権、資本金等の過半数は日本人に属す。
- (4)許可会社には補助金のほか、増資、社債発行に特例を適用し外貨割当てや所得税も優遇。
- (5)関税率の引き上げなどにより外国車の輸入を制限し、ダンピング課税を制定。

その後、日中戦争(1937年)の影響で円安が進み輸入価格が高騰、「外国為替管理法」と「輸入品等臨時措置法」の強化に伴う海外送金と輸入の制限により外資系メーカーは撤退を迫られた。1938年、部品供給を担う中小企業も大量生産体制を採れるように「優良自動車部品及び材料認定規則」を制定し

た。翌年、商工省に自動車技術委員会が設置され生産に加えて販売までの一元的な統制を強化、業界の横断的な活動になっていく。1941年には「重要産業団体令」に基づいて自動車統制会を含む33の統制会を設立、1942年には「自動車及び部分配給統制機構整備要領」を通達。日本自動車配給株式会社を設立し、下部組織として各地方に自動車配給会社も設立され、自動車の供給は軍需優先の配給制となった。

この時代、軍部の傲慢は許されないが、自動車製造事業法等一連の政策効果は評価できよう。官の行政と民の企業が国家と国民のために自動車産業の育成に取り組んだ結果、他の自動車先進国には前例がない程、日本は急速に年産10万台規模の量産体制を整えた。この官民連携活動は1970年代以降のモータリゼーション安定期まで効果を発揮し、1980年代に日本を世界に冠たる自動車大国に導いていく。

(2)官民の協調と連携で高度成長へ……

昭和時代中期(1946~1975)

GHQは「民主改革指令」で①女性の解放、②労働組合の結成、③教育の自由主義化、④圧政的諸制度の撤廃、⑤経済機構の民主化(財閥解体、農地改革など)をはじめとした「経済9原則」を制定した。為替レートは1ドル=360円に固定、それまでの日本にはなじみの薄かった市場原理を導入した。これらの政策構築には戦前の優秀な官僚たちが関与していたと聞く。1947年、金融機関の救済と傾斜生産方式が始まり、自動車は石炭、電力、鉄鋼とともに重要な産業とされた。「外国為替及び外国貿易法」と「外資に関する法律」も整備、日本開発銀行、日本輸出入銀行などの政府系金融機関を新設、「企業合理化促進法」を制定し資産の再評価や優遇税制措置などを実施した。その後、為替制限の存続が例外的に認められるIMF14条国になるとともに国際復興開発銀行に正式加盟、外国資本からの保護と外資調達之道が開かれた。企業はアメリカ式の管理基準を採用、①トップ・マネジメント権限の強化、②管理会計の導入、③統計的品質管理の導入(「デミング・サイクル」ほか)に取り組んだ。これらの努力は「神武景気」(1955年~1957年)、「岩戸景気」(1958年~1961年)として開花する。

戦前の軍用自動車補助法と自動車製造事業法の成果は、限られた経営資源を効率良く配分し、無用な競争を排除し、社会の物流輸送を鉄道とともに自動車に託せるようになったことである。この政策は戦後も継承され、物品税や関税の軽減、外貨の規制、補助金交付、低金利融資、特別償却の認可などにも及んだ。1947年、「自動車取締令」を改正して「道路交通

取締法」と「道路運送法」が公布され、新車両規格で小型四輪自動車は1500ccまでとなった。この年、自動車技術会が発足した。前年の1946年には、自動車配給会社が解散してメーカー系列別の販売チャンネルに復帰した。市場は戦前の商用車主体から乗用車主体へと変わっていった。

1948年、商工省(1949年通産省に名称変更)は「自動車工業基本対策」を策定し、輸入車ではなく国産車が新規需要を担うとの方針を公表。朝鮮特需で企業が得た利益を輸出の強化策に充てるために「自動車工業合理化に関する答申」を制定した(1951年)。当時、輸入車は年2万台程度で、ユーザーから追加輸入を迫られたが、国産メーカーの育成を進める政府は「乗用車関係提携及び組立契約に関する取組方針」を発表(1952年)、海外メーカーとの技術提携を促進した。また大学教授と連携して「国民車構想」を策定、さらに貿易自由化を控えて国産車保護政策を展開した。これらの政策により、国産乗用車の生産台数は1960年までの5年間で約33倍になった。部品工業育成策も戦前の「優良自動車部品及び材料認定規則」を復活(1947年)、新たに「機械工業振興臨時措置法」(1956年)、「小型自動車工業研究補助金」(1951年)、「中小機械工業設備近代化資金融資」(1954年)を制定した。自動車メーカーもサプライヤーの系列化を推進した。一方で独立部品メーカーとしての実力をつける企業も現れた。一方、運輸省は自動車の普及に伴う交通事故の増加に対して1951年に「道路運送車両法」を制定し、安全で豊かなクルマ社会への構想を示した。

戦後11年目、1956年度の経済白書には“もはや戦後ではない”と謳い、1960年に就任した池田勇人首相は「私は嘘を申しません。国民所得を10年間で2倍にします」と宣言した。新幹線や高速道路などのインフラ整備が進み1964年に東京オリンピックが開催された。1968年には米国に次ぐ経済大国になり、「いざなぎ景気」(1965~1970年)は57か月間に及んだ。急激な経済成長は鉄鋼、化学、電機、造船などの基幹産業と自動車産業に相乗効果をもたらした。背景に貿易自由化と資本自由化を進める政策指導・支援があった点に注目したい。具体的には1960年に「貿易・為替自由化計画大綱」が定まり、GATT11条国に移行(1962年)後、IMF8条国に移行し、OECDに加盟(1964年)する等、輸入統制と外資規制を撤廃、財政投融资と銀行貸付けを強化した。一方、企業も積極的な設備投資と労使一体の労働環境によって生産性向上を図り、民間資本の蓄積が進み、個人の消費支出も増えた。バスとトラックは1961年、乗用車は1965年にそれぞれ貿易を自由化した。1967年には日本の人口は1億人を突破、高校進学率は約9割を超

え、医療と年金等の社会保障も拡充された。自動車生産台数は米国に次ぎ第2位になり、保有台数は1千万台を突破、「国民車」と称される小型車が発売されてモータリゼーションが始まった。

通産省は「自動車産業が資本の自由化に対処するには官と民の協調が不可欠」との見地から、「産業構造調査会」を制定(1961年)、官民の協調で国際競争力を高める目的で、次のような政策を主導した。

(1)国産乗用車の3グループ化(①量産車、②特殊車、③ミニカー)構想の提案

「特定産業振興臨時措置法案(特振法)」を三たび国会に提出(1963年)。しかし大蔵省、経団連、金融界等から「特振法は独占体制を助長する」、「自主調整こそ理想」との反対が強く、翌年、廃案になった。

(2)業界の再編

とりわけ日産自動車とプリンス自動車工業の合併は大規模で、日産も設備拡大を歓迎した。プリンス株2.5に対し日産株1と、日産側が事実上、プリンスを吸収する形となった。

(3)部品産業の支援

「機械工業振興臨時措置法」の第二次(1961年)と第三次(1966年)を定め量産体制と価格競争力を拡充、業種別の合理化カルテルも強化した。また、高度電子技術と通信情報の商品化を後押しするため、「電子工業及び機械工業振興臨時措置法」(1971年)、「特定機械情報産業振興臨時措置法」(1978年)も制定した。

1971年、アメリカがドル防衛政策を打ち出し(ニクソン・ショック)、日本は1973年に変動相場制へ移行、中東戦争が勃発し石油価格が60%以上高騰する石油危機(オイル・ショック)が起きた。自動車価格は約15%上昇、販売台数は約20%減少した。企業の経営課題は従来の設備投資、増産、原価低減、品質向上(TQC活動他)、市場占有率向上に加えて、新たに損益分岐点の引き下げ、運転資金調達などが加わった。技術面では1975年、運輸技術審議会の答申に基づき世界で最も厳しい排ガス基準値を策定、この達成に自動車関連企業は大変な苦労をしたが、“世界で最も信頼性のある日本車”を実現すると同時に、日本の安全・公害基準に未達な外国車の輸入を阻止することにつながった。また産業政策の面でも後発国型の政策から先進国型の経済政策に脱皮し、補助金、低金利融資、税制等の直接的な政策から情報提供によって企業を導く産業政策へ転換していった。

(III) グローバル化期

(1) 国内市場の変化と輸出規制で新たな局面へ……

昭和時代後期(1976～1988)

日本が他の先進国よりも早期にオイル・ショックを克服できた要因は、長期視野の経営を基本に市場ニーズに即した商品開発と効率的なモノづくりに帰することができると思われる。円高で石油や輸入原材料を安価に調達できた点も大きい。その後1985年、日本はプラザ合意で米国から円高・ドル安政策を求められ、1989年には東西ドイツ統一に伴う東欧諸国の低賃金攻勢が始まり、中国や東南アジア諸国の躍進も目覚ましくなった。

政府の政策は「産業構造の知識集約化構想」、即ち従来の重化学工業中心の集中配分策から知識集約産業を目指すものになり、IT(情報技術)革命などで企業の経営内容も変わった。巨大な中央集権型から小さな組織で迅速な意思決定が尊重されるようになり、企業相互の関係もメーカーとサプライヤーの垂直統合から複数の企業が開発・生産を分担する水平分業が中心になった。

米国との経済交渉の中心が自動車から半導体や金融に替わる中、国内の自動車市場は新規需要から代替需要中心になり、輸出と現地生産の割合が高くなった。現地生産の採算性は1990年代末によく軌道に乗り始め、為替変動の影響は減少したものの、開発から展開する本格的な現地化は21世紀に持ち越された。

米国で日本車が大歓迎された副作用として1980年以降、両国間に貿易摩擦が生じた。通産省は自由貿易主義の原則に則り、輸出自主規制を主導、初年度から3年間168万台、1984年度185万台、85年度から91年度230万台、92年度から93年度165万台の輸出制限枠を設けて1994年まで自主規制を継続した。

1990年、日本の自動車生産はついに1,349万台を突破。10社超の自動車メーカーが競争し概ね共存できた例は稀有と言える。これを可能にした要因は①時流に即した政策指導と自動車企業の合従連衡(協調と競争)、②新進気鋭の新興資本と充実した間接金融、③きめ細かな企業内教育と参加型改善活動(QCサークル他)、④自動車メーカーとサプライヤーの強固な協力開発体制、⑤系列販売網とマス・マーケティングとの

相乗効果などが挙げられよう。

(2) グローバル化が本格化……平成・令和時代(1989～)

1980年代以降、日本は欧米と同様、自由な市場競争による経済改善効果に注目し、規制緩和や民営化を進める傍ら、日本の世界貿易における政府の政策も従来の“ナショナリズム的発想”から“世界の市場メカニズムに重点を置いた産業構造の調整”に舵が切られた。ちなみに2005年以降、日本の経常収支は輸出による貿易黒字から海外直接投資による所得(金融)収支黒字の増大による経常黒字を計上しつつある。

今や世界の自動車産業は合従^{がつしやうれんこう}連衡の時代になり、先進諸国では自動車の機能や所有形態は社会経済のシステムに組み込まれる方向を模索し始めている。従って今後、日本の自動車産業に課せられる役割は、それぞれの国情を反映させた対応が必要となり、政府の政策・支援もこの方向に向かうと思われる。

終わりに

日本は開国から150年、自動車産業勃興から100年、戦後高度成長から50年、輸出・グローバル化が顕著になる時代から30年となる。各時代に共通するのは、国が率先して自動車産業に資源と労働力を優先的に配分して、法制・インフラ・財源を整備し、業界の協調と競争を推進するとともに、他の国々と貿易交渉を積極的に進めて来た点である。日本の現状と将来を大所高所から見据えて展開した政策指導・支援が企業と業界の努力と相俟って、国民の暮らしを豊かにしてきた史実でもあり、これからモータリゼーションを進める国々にも大いに参考になるだろう。

日本車の国内生産台数と輸出台数の推移(1975～85)

	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
生産	6,942	7,841	8,515	8,935	9,636	11,043	11,180	10,732	11,112	11,465	12,271
輸出	2,678	3,710	4,353	4,601	4,563	5,967	6,048	5,590	5,669	6,109	6,730
比率	38.6	47.3	51.1	51.5	47.4	54	54.1	52.1	51	53.3	54.8

(千台)

新車登録台数年報(日本自動車販売協会連合会)および日産自動車資料から清水作成