

研究ノート

海外直接投資政策の展開

—産業構造審議会報告を中心として—

藤原貞雄

はじめに

周知のように、昨年度日本の対外直接投資届出額は223億2000万ドルにのぼり、初めて100億ドルの大台に乗った1984年度から2年のうちに2倍の規模になった。

このため1986年度末の届出累積額は史上最高の1059億7000万ドルに達した。この増加速度は筆者に限らず大方の予想をはるかに超えている。年間150億ドルから200億ドルの規模の投資が続くと仮定すると、1990年代の初頭、おそらく前半のうちに届出累積額は2000億ドル台に乗ると予想される。

他方、証券投資も急増しており、大蔵省の資産負債残高表によれば、昨年度の日本の証券投資の資産増加額は1121億8500万ドルにもなり、年度末の同資産は2579億3300万ドルとなった。1981年度末からの5年間で同資産は8倍以上にも増加しており、直接投資よりも速い増加を示している。

こうした対外投資の急増によって、民間部門の長期対外資産は1980年度に665億ドルであったのが、86年度末には4247億ドルにも達した。本年3月末の対外純資産残高は1803億5100万ドルであるが、これが1990年には4763億ドル、1995年には8533億ドルに達するという予測もある¹⁾

こうした海外投資の巨額の増加と急速な債権国化がもたらす影響は、きわ

めて深刻かつ広範囲に及ぶと考えられ、これに対応する政策立案が必須となっているが、その研究は十分になされていないのが現状である。その基本的な理由は、海外投資の現実の展開があまりにも速く、政策研究が現実には追いついて行けない面も否定できないが、それ以上に海外投資に関する政策論研究それ自体に問題が多いことであろう。

この研究ノートは、1971年、1980年、1986年の3つ時期にそれぞれ発表された重要な産業構造審議会報告が日本の海外直接投資をどのように位置づけ、どのような政策を提起したのか、それはどのような問題を含んでいたのかを検討することを通して日本の海外直接投資政策の発展を跡付けることだけを目的としている。

I 海外直接投資政策の理論的諸問題

まず海外直接投資政策とは何をさすのか、そこで出会う理論的な問題は何であるかについて簡潔に述べておこう。

海外直接投資政策を一般的に定義すれば、政府が所期の政策目標を実現するために、自らあるいは関係機関・団体を通じて海外投資を促進あるいは抑制しようとする公式・非公式の行為をさす。政策手段としては、対内的には海外投資に直接関わる許可承認制度、税制、金融、投資保険などがある。対外的には租税条約、投資保証協定の締約などを含む外交関係および経済協力関係の確立が重要な手段であることはいうまでもない。

(1) 海外直接投資の抑制と促進

海外直接投資は、国内貯蓄の流出にほかならないから、長期的な視点から国内の資本蓄積水準が低い時には抑制的政策がとられ、流出を肯認できるほどに蓄積水準が高まれば、非抑制的あるいは促進政策がとられるのが一般的である。しかし、短期的に国際収支が赤字つまり蓄積不足の折には抑制政策、

逆の折には非抑制あるいは促進政策がとられることはあまりないのが普通である。なぜなら、それは他の手段、たとえば、輸入の抑制あるいは緩和のような貿易政策や利子率引き上げや引き下げのような金融政策のほうが機能的だからである。

このことは、次のことを示唆している。第一は、海外直接投資政策はどちらかといえば長期的性格をもった政策だということであり、政策が一貫性・傾向性をもたなければならず、他の経済政策との整合性・体系性が要求されるということである。第二は、国内の資本蓄積水準が高く、投資源泉が豊かな先進国では非抑制的あるいは促進的政策が中心となり、逆に発展途上国では抑制政策が中心となるということであり、海外直接投資がもたらす諸影響への対処ということをも政策に含めるとすれば、先進国にこそ大きな政策責任が負わされているということである。

国内の資本蓄積水準が長期的に海外直接投資政策を規定することは当然として、政府の期待する政策目標が選択的な投資政策を動機づけることを無視してはならない。すなわち、海外資源の確保であるとか輸出市場の開拓であるとか、友好的な2国間関係の維持という個別的な目標のために、特定の海外投資を優先的に許可したりあるいは促進することは十分に可能なのである。したがって、蓄積水準が総体としては、低い段階や発展途上国にあっても、特定の海外投資が促進されることは十分にありうるのである。このことは海外直接投資に政策的色彩を与える主要な原因であり、それはまたその国の海外直接投資の構造に特色を与える要因となるのである。すなわち所期の政策目標の何たるかが、海外直接投資政策と結果としての海外直接投資の構造を強く左右することを軽視してならない。

戦後のGATT・IMF体制は、周知のようにすべての国際間取引の自由化を終極的な目標とした。とりわけ海外直接投資の自由化は、対内投資の自由化と並んで、OECD加盟国の義務であったために、義務の留保が認められないかぎり、大半の先進国にとっては海外直接投資の明示的な規制政策は例外的な場合を除いてはとりえない政策である。つまり、先進国の海外直接

投資政策の大枠は、非抑制的・促進的なものと考えてよいのであって、これに反して、海外投資を禁止ないし抑制する政策を長期にわたってとることは、OECDのルールに反するものとして非難を受けざるをえない。したがって、抑制的な政策は、国際的批判をこうむらないあるいは支持の得られる政策に限られることになる。

以上の点から、海外直接投資政策の大要が非抑制的・促進的なものにならざるを得ないことが明らかになるが、それではそれに伴う政策手段にはどのような問題があるのであろうか。一般に海外投資が自由化されれば行政権限は縮小する。しかし、海外直接投資は貿易よりも遙かに大きな政治経済的影響を現地および本国に及ぼすために、政府は海外直接投資計画に影響力も行使したいと考えるであろう。政府が好ましいと考えるか否かを個々の計画に影響させうるか否かは、政府と企業との関係や影響力を行使しうるチャンネルが存在するか否かにかかっている。いちがいには言えないが、自由な海外直接投資という仮象にかくされている政府の影響力を完全には否定できないであろう。

海外直接投資を促進する税制、金融、保険などの対内的手段は、各国で完備しつつあるが、これらが国内投資に関連した制度に比較して差別的な優遇制度となっているかどうかは検討の余地のあるところである。海外直接投資には国内投資にはない様々なリスクがあり、これらのリスクを差し引いた純期待利潤率が国内投資のそれと比較して高くなるような行政上の保護となっているかどうか見極めがたいからである。一般に投資側はリスクを高く評価し、政府の多くの支援を引き出そうとするのは明らかである。

むしろ、海外直接投資を促進する政策手段としては、対外的政策手段のもつ効果のほうが広範囲であることを指摘する必要がある。いわゆる経済協力の中核を占める政府開発援助（ODA）は、民間の海外投資に不可欠な現地のインフラストラクチュア整備というにとどまらず、それ自体が巨大なビジネスチャンスであり、現地社会を資本主義的市場社会に練り上げる強力なマシンでもある。政府開発援助なしに、発展途上国への投資活動を拡大する

ことは不可能であったことは言うまでもなからう。このことは、これらの政策が持つ強力かつ広範囲の影響について独自の検討が必要であることを物語っている。

また租税条約や投資保証協定の締結なしに、海外直接投資を行うことは、きわめて大きなリスクを背負うことを意味しており、これらの条約、協定の締結のために政府が行う外交活動も促進的政策として重要であることは言うまでもない。

(2) 対多国籍企業政策

以上は、主として海外直接投資政策の促進と抑制という機能面を中心に検討してきたわけであるが、今日においてはそれだけでは決定的に不十分である。海外直接投資活動が多国籍企業を生み出し、またその多国籍企業が活発な投資活動の中心となっている今日では、多国籍企業が海外投資政策の重要問題になっている。

多国籍企業に関わる政策問題は、多国籍企業による国家主権への挑戦の問題として、従来から議論されてきた事柄であり、付け加えることは少ない。²⁾ここで議論すべき問題は、多国籍企業の本国と本国政府との間で生じる問題である。の点を指摘しておきたい。

第1は多国籍企業はその巨大さの故に、国民経済への影響力がきわめて大きいにもかかわらず、多国籍的活動の故に、個々の国民政府の統治力が制約されるという基本的な矛盾が政策問題の根本に横たわっているという点である。この点については、すでに1960年代においてアメリカ政府とアメリカ多国籍企業との間で生じた幾つもの例³⁾がよく知られているが、今日では、いっそう深刻になっているといえよう。

第2は、アメリカだけではなく、欧日でも多国籍企業が成長した結果、一国レベルでの「法のまえでの平等」が挑戦をうけるようになっている点である。企業に対する課税や取引規制（たとえば独禁法）は、各国の社会的歴史的背景から異なっていたが、企業活動が国際化するにつれて、平準化が要求

されるようになっており、政策全般に大きなインパクトを与えている。たとえば、各国によって法人税率に差のあることが企業の法人税率の引き下げ要求の根拠とされ、その際、「税率の低い国に本拠を移す」といった脅迫的言辞が報道されたことすらある最近の日本の税制改革問題は、その一例である。

第3は、多国籍企業が、受け入れ国経済に与える影響が大きいことから、投資国政府に大きな行政上の責任が求められる点である。これには二つの面があり、本国政府の行政権限が受け入れ国法人である子会社に及ぶことを排除する面と、子会社への行政上の責任あるいは影響力の行使を求める面である。いずれの場合でも、本国政府が妥当な政策的対応をしない限り、受け入れ国政府あるいは社会との摩擦が激しくなる。一般に、本国政府は行政上の責任を求められたり、影響力の行使を求められても機敏な対応をするだけの用意も組織も持っていないのが現状である。

第4は、多国籍的活動に対する規制を国際的な合意にするだけでなく、実質的なものにする必要がある点である。投資国のであれ受け入れ国のであれ、国民政府は、多国籍企業に対する十分な統治力をもっていないという現実を立てば、国民政府を超えた機関がこれを統治する以外にないことは明らかである。しかし同時に、残念なことではあっても、国民政府を超えた統治能力ある国際的機関がないことも明らかである。そうだとすれば、1977年以来続いている国連における「多国籍企業行動規範」作りには種々の弱点があるとはいえ、⁴⁾当面はこれを一日も早く完成させ、これをベースに国際的な統治能力を養成していく以外に問題を解決するすべはなかろうし、そうした国連の活動をサポートすべく各国の社会運動や労働運動が視野を多国籍企業の活動にまで広げることが不可欠であろう。

Ⅱ 日本の海外直接投資政策の展開

——産構審答申を中心に——

(1) 海外直接投資政策の発展

日本の海外直接投資政策の発展を通史的にみれば、およそ3つの期間に分けられる。第1期は、1951年から1969年9月の海外直接投資の第1次自由化にいたるまでの時期で、名称をつけるとすれば、海外直接投資政策が貿易政策に従属した期間である。この期は輸出至上主義的な経済政策が支配的な時期であり、海外直接投資は貿易を補完する役割を担わされた。具体的にいえば、工業製品輸出に不可欠な海外工業資源の開発と海外輸出市場の開拓のための投資が優先されたのである。政府が、外国為替管理令第22条を根拠に投資申請に対する許可権限を握り、海外直接投資を完全に管理した期間でもある。⁵⁾

第2期は、自由化の開始から1980年末の外為法の抜本的改正によって海外直接投資が自動承認制から届出制に変わり、完全な自由化に移る時期である。1972年4月の第4次自由化でもって、実質的な自由化は完了し、この年は海外直接投資の明治元年といわれたように、年間の投資が初めて23億ドルにもなり、以降この期間には年平均30億ドルの投資が行われるようになる。1970年代は輸出至上主義が根本的に再編を求められる時期でもあり、それに伴って海外直接投資に独自の政策的意義が与えられることになった。この時期も名付けるならば海外直接投資政策の自立期といってよく、『経済白書』や『通商白書』において国際投資が独立的に取扱われるようになり、そしてその言及が着実に増加した。

第3期は、1980年代の現在の時期である。外為法抜本改正によって海外直接投資は原則自由となり、金融自由化も並行して進んだために、証券投資が海外投資の重要な要素となった時期でもある。また国内産業構造の変動、国際間の政治経済関係の再編成と時期が重なっているために、年平均して115

億ドルという大規模な海外直接投資を重要な政策手段として経済政策全体の中にビルトインすることが模索されている時期である。

したがって、戦後の海外直接投資は40年近い歴史をもつけれども、その半分は、実質的には貿易を補完する以上の経済的意義をもたなかった期間で占められており、残りの半分の期間に次第に独自の経済的意義を強めたといつてよい、それは、前半が政府の手による完全な管理、後半が完全な自由化の時期と照応しているといえよう。

第1期つまり前半について多くを述べる余裕はないが、次の点は指摘しておかねばならない。第1は、政府は、海外直接投資を外為法上原則禁止とし許可権限を握ることによって、海外直接投資を管理したが、これを積極的に抑制したと言えるかどうかである。輸出第一主義によって、税制上、金融上、輸出を優遇したために、輸出能力強化につながる国内投資が選好されたことは確認できるが、海外直接投資の積極的な抑制が行われたかどうかはまだはっきりしていない。むしろ、この時期の日本経済、日本の企業の資本蓄積の不十分さが安全な国内投資を選好させた面が強かったのではなかろうか。

第2は、この期に、すでに海外直接投資を促進するのに不可欠な制度、例えば海外直接投資等準備金制度や日本輸出入銀行による海外投融資金融、投資保険制度が新設拡充されると共に、対外的には1960年代に各国との外交関係の正常化によって経済協力が強化され、租税条約も締結されるなどしていたことである。後半期は、これらの海外直接投資の促進手段が強化されただけにすぎないのである。このような点をもみても、前半期の海外直接投資政策の基調を抑制的なものとみることは無理があるのではなかろうか。この期の海外直接投資政策の基調は前述のように海外資源の開発輸入と海外輸出市場の開発を軸に必要な海外投資を認めていくという前述のような選択的性格を備えていたといえよう。

(2) 1970年代の海外直接投資政策

A 70年代の通商産業政策—産業構造審議会中間答申—

1971年5月に公表された『70年代の通商産業政策—産業構造審議会中間答申—』⁶⁾は、従来の「輸出入中心の経済運営から民間海外投資の積極的推進を含めた、より多角的方向」への展開の必要性を述べ、答申全体のスペースの10%を海外投資とその政策に割いた。海外直接投資とその政策についてこのような形で取り上げたのはこれが初めてであり、1970年代の海外直接投資政策となるほとんどすべての要素が答申に盛り込まれており、その後の政策形成に重要な影響を与えたので検討する価値がある。

答申は、1970年代に実質年10%程度の成長率を維持し、1980年にEC、アメリカ並の水準を各目標（労働環境、社会資本その他）ごとに実現することを目指したが、70年代をどうとらえたかといえば、「変化の時代、流動の時代」、「機会の時代」とし、60年代とは異なる変化・不安定な側面を重視した。そうした時代にあって、日本が持続的な成長により巨大化を遂げることによって、国際経済社会における影響力を増大することは必然的な成り行きであり、そのゆえに、日本は、「対外経済政策の総合的展開」、「国際協調の必要性の認識とその責務の遂行」、「能動的な国際経済政策の展開」を必要とされるとした。そして、海外直接投資は「わが国産業の国際的展開のひとつの大きな柱」であるばかりでなく、その及ぼす影響がきわめて大きいために十分な方向付けを行う必要があるとした。

答申は1970年代の海外直接投資の試算を後掲表1のように示した。試算によれば、1980年度末の残高の約55%、150億ドルは鉱業関係の投資で占められる。また年平均伸び率22%は、GNP伸び率11.2%、輸出（通関ベース）伸び率16.5%よりかなり高いが、投資残高の対GNP比率、対輸出比率はそれぞれ1980年末で3%、3.3%と1968年のアメリカの7%、191%、よりはるかに低い。

答申が海外直接投資に与えた役割は次の点である。まず海外直接投資を必

要とする国民経済的事項として、(イ) 天然資源の安定・低廉な供給確保、(ロ) 労働力不足への対応、(ハ) 国際的視野からみた産業立地の適正化、(ニ) 対外販売力の持続的成長の四点をあげ、国際経済的な事項として、発展途上国の産業開発をあげ、日本の直接投資が「資本、技術のみならず、蓄積されたすぐれた経営力を活かして発展途上国の産業開発に必要な経営資源そのものを供与するものとして、極めて効果的な経済協力手段となりうる」としたのである。さらに答申は、途上国への「単純労働集約型産業、資源採掘、加工産業や用地、用水多消費型産業あるいは…比較的技術的にも受容消化されやすい産業」が産業開発という要請に適してもいけば、「わが国の国民経済的視点からくる海外投資への要請とおおむね照応する」と述べた。

答申はまた日本の海外直接投資の及ぼす国内への影響については、国内の労働集約型の中小企業などへ打撃を与える可能性は大きいと、雇用機会の減少、国内産業の空洞化をもたらす可能性は70年代においては、きわめて少なく、国際収支に及ぼす影響についても結論は避けたが、楽観的な判断を下したのである。他方、国際的な影響については投資受け入れ国のナショナリズムとの衝突、経済支配への反発、投資先進国との摩擦の可能性の大きいことを挙げ、それらへの配慮の必要性を主張した。

答申は結論として、「70年代における我が国の海外投資は、経常収支の黒字基調を背景に、内外にわたる多面的な要請と課題にこたえるものとして評価され基本的にはこれを促進すべき」として、国民経済、投資受け入れ国、および国際経済社会からの要請と協調的な海外直接投資の積極的促進を掲げ、表1に挙げた促進政策の抜本的拡充を提起した。

B 答申と現実

1971年の答申は、画期的内容を含んでいたとはいえ多くの問題が内在しており、さらに現実とは乖離していた。次にこの点を検討しよう。

第1は、海外直接投資の量的発展をかなり高く試算したにもかかわらず、その内的な性格を60年代後半の海外直接投資の延長にとらえた点である。実際の増加は、はるかにそれを超えた。具体的にいえば、答申は、1975年度末

表 1 産業構造審議会報告における海外直接投資政策

<p>「70年代の通商産業政策」(1971年5月)</p> <p>(理念) 経常収支の黒字を積極的な経済活動に活かし、望ましい対外経済構造を形成するとともに、世界経済の発展に積極的に寄与。</p> <p>(役割) 1. 天然資源の安定、低廉な供給。2. 労働力不足への対応。3. 産業立地の適正化。4. 対外販売力の持続的成長の確保。5. 発展途上国の産業開発への寄与。</p> <p>(予測) 1975年115億ドル、1980年260億ドル(うち150億ドルが鉱業)</p> <p>(対内的影響) 1. 中小企業への影響大。2. 雇用機会の減少、空洞化の可能性極めて小。3. 国際収支への影響、判断しがたい。</p> <p>(対外的影響) 1. 経済的支配への懸念、ナショナルリズムとの摩擦。2. 投資先進国との摩擦。</p> <p>(政策の方向) 協調的投資システムの形成。対投資受け入れ国—開発計画への協力、合弁形態、人材養成、技術移転、利潤再投資、現地慣行遵守、投資集中の回避。対国際社会—多数国間共同投資、意見交換体制、国際機関との協調。対国内—政府の支援と誘導。</p> <p>(促進政策) 1. 資金対策の拡充。2. 投資リスクの軽減。3. 対象地域の調査、研究。4. 情報対策の拡充。5. 投資受け入れ国の市場規模拡大。6. 政府開発援助による支援。7. 現地周辺企業の育成と機能集積型投資、共同投資の推進。8. 国際的人材の養成、海外活動環境の整備。9. 国内の企業体制の整備。10. 工業所有権保護条約、二重課税防止条約締結の促進。</p> <p>(配慮) 施策の運用には中小企業に特段の配慮。</p>	<p>「80年代の通商政策ビジョン」(1980年4月)</p> <p>(理念) 80年代は国際協調によって自国の安全と発展を確保せざるをえない時代。貿易、経済協力、投資、通貨、バウクロ経済運営で国際協調と国際的貢献。</p> <p>(役割) 1. 国内産業構造の高度化、国際分業進展への貢献。2. 人、企業の移転による国際コミュニケーションの促進。3. 経営資源の移転、雇用機会の提供による経済発展への貢献。4. 資源、エネルギーの安定確保。5. 我が国企業の発展基盤の充実。</p> <p>(予測) 1. 保護主義化に対応する対先進国市場確保型、布石型投資。2. 輸出依存型企業のバランス指向型投資。3. 1次産品現地加工型投資。4. 比較劣位化部門の現地生産化。</p> <p>(影響) 一過性効果、国内雇用の減少、国内産業の空洞化等—重大化する可能性は必ずしも大きくない。</p> <p>(政策課題) 1. 現地での摩擦回避—OECD「多国籍企業の行動指針」の遵守。2. カントリー・リスクへの対処—投資促進保護協定の締結促進、投資保険制度の活用、情報収集体制の整備。3. 邦人従業員の安全確保。</p>	<p>「21世紀産業社会の基本構想—国際性を中心とした中間とりまとめ」(1986年2月)</p> <p>(理念) パックス・コンソルテウス下における相手国市場との相互共存と共栄を目指した投資交流。</p> <p>(役割) 1. 相手国の雇用機会の創出、技術水準の向上。2. 輸出転換効果、対日製品輸出効果等を通じる対外不均衡の解消。</p> <p>(予測) 2000年まで、年平均増加率12%、投資累積額32.3兆円。アメリカ向け、加工組立部門が相対的に高い成長。</p> <p>(対内的影響) 貿易収支、530億ドル減。雇用機会の減少、56万人(15%増加の場合、880億ドル、97万人)。</p> <p>(対外的影響) アメリカ、韓国、インドネシア3国で195万人の雇用増。</p> <p>(政策) 1. 投資情報の総合的データベースの構築、ファイナンス調査への支援等。2. 税制上の支援、低利融資制度の創設等の金融上のインセンティブの付与。3. 投資保証協定の締結促進、投資保険制度の拡充強化。4. 海外子女教育、法人生活環境の改善。5. 国際共存の期待される業種—国内設備投資の一定割合を海外直接投資へ誘導。</p> <p>(対日直接投資の促進) 1. 融資制度の充実。2. セットアップコストへの資金供給、人材紹介等。3. テクノポリス地域への誘致促進。</p>
---	---	--

の許可残高を115億ドル（同年度の許可額20億ドル）、1980年度を同様に、260億ドル（35億ドル）と試算したが、実際には75年度末160億ドル（33億ドル）、80年度末365億ドル（47億ドル）となった。「一見膨大ともみられる」試算をさらに上回る結果となったのは、答申の試算方法は常に過去の実績を基礎としているため、円きり上げ、石油ショック、貿易摩擦という70年代の新たな三つの要因が海外直接投資を押し出す作用を予測できなかったからに他ならない。それは投資内容にも関係している。鉱業関係投資が、80年度末には前投資残高の55%、150億ドルを占めると試算したが、実際には75億ドル程度（不動産に分類されているアラビア石油関連の投資推定5億ドルを含む）20.5%にすぎなかったに示されるように、海外資源環境の変化を完全に読み誤った。つまり、重化学工業化路線の破綻と世界的な不況による資源需要の停滞に加えて、石油ショックを契機とする資源ナショナリズムの昂揚は、資源開発投資を一頓挫させた。このことは他の業種への投資増加要因を軽視することになった。1970年代の激動期において、この程度の試算の誤りが生じるということは避けがたいという反論もあるであろう。もちろん試算の誤りそれ自体を問題にしているのではない。それが結局、文言のあるなしにかかわらず60年代の延長に世界経済を描かざるをえなかったことを問題にしているのである。

第2の問題点は、第1の点から派生したものであるが、貿易摩擦を回避するための欧米への製造業投資の急増を軽視したことである。それは、IMF・GATT体制が動揺するもとの、日本の貿易構造がかってない摩擦を引き起こす可能性を過小に評価したこと、1960年代にこの型の投資がほとんど存在しなかったこと、また政策的にこの型の投資を積極的に認めようとする姿勢がなかったことなどに起因する考えられる。最後の点は、中間答申を受け継いだ1974年9月の産業構造審議会報告『産業構造の長期ビジョン』においても、またその後の各年のローリング（昭和53年版まで）においても、この型の投資について一切の言及がないことによっても明らかであろう。

第3の問題点は、答申が、投資受け入れ国の要請と協調的な海外投資を標

傍しながら、70年代における発展途上国の政治的覚醒、経済的要求の高度化に十分に対処しきれず、結局、自国の経済的要請を合理化するにとどまった点である。この点では、東南アジアを中心とする発展途上国への投資が現地経済の発展にどのように貢献し得たのかという広範囲な調査を必要とするであろうが、東南アジア諸国の国民経済的要請と日本のそれとが「おおむね照応する」という主観主義は現地の経済・社会との摩擦の温床になった。この点に関していえば、周知のように海外直接投資を行うことそれ自体を経済協力とすることも、先進国本位の虚構にすぎないことに気がつく必要がある。

第4の問題点は、現地での日本企業の投資行動に多くの問題があったことである。答申は、この点に関して、現地の政策に沿った投資を行い、合弁形態の投資を推進し、必要に応じてフェイド・アウト方式をも受け入れ、現地人材の養成や現地人幹部の登用をはかり、技術開発へ協力すること、現地の労働慣行、取引慣行を尊重することなどの重要性を指摘していた。また、1973年6月には経団連をはじめとする経済5団体は「発展途上国に対する投資行動の指針」も発表していた。にもかかわらず、周知のように、日系企業の行動に関して現地側から常に大きな不満が提出された。日本の政府がこの問題に対処しえる範囲は狭く、大部分は、現地日系企業の自覚に待つ以外にはないかもしれないが、政府のいわば道義的責任が問われた。

(3) 1980年代の海外直接投資政策

1980年代になると海外直接投資をめぐる議論も広範囲になった。1980年4月に報告された『80年代の通産政策ビジョン』⁷⁾ (以下、「ビジョン」)、次に1986年2月に報告された同『同21世紀産業社会の基本構想—国際性を中心とした中間とりまとめ—』⁸⁾ (以下、「中間とりまとめ」) 同年5月の最終報告『21世紀産業社会の基本構想—産業構造の国際協調化と創造的知識融合化に向けて—』⁹⁾ (以下、「最終報告」) は、いずれも海外直接投資を重要な政策対象として扱った。それらが日米関係の悪化とともにいわゆる86年4月の「前川レポート」¹⁰⁾、87年5月の「新前川レポート」¹¹⁾に結実するのである。

る。以下ではビジョン、中間とりまとめの両報告を検討する（最終報告は後述の理由から省略する）。80年代の政策論の核心はこれらの報告に求められると思うからである。

(A) 「ビジョン」

「ビジョン」は、80年代を「国際協調によって自国の安全と発展を確保せざるを得ない時代」と規定した上で、「自由貿易体制の維持」を最大の課題とし、そのために「産業調整を積極的に進め、適正な国際分業の形成を図る」ことを基本的政策とした。70年答申と「ビジョン」との基本的な違いは、自由貿易制の維持に対する危機感の深さである。それは70年代の経験を反映したものであることはいうまでもない。そのなかで、海外直接投資はどう位置づけられたのか。

「ビジョン」は、製造業投資とりわけ先進国向け製造業投資のウエイトが高まるという予測をかかげた上で、海外直接投資の役割として次の5点を上げた。すなわち、(1) 国内産業構造の高度化、国際分業進展への貢献、(2) 人及び企業組織の移転による国際コミュニケーションの促進、(3) 経営資源の移転、雇用機会の提供などによる相手国の経済発展への貢献、(4) 資源、エネルギーの安定的確保への貢献、(5) わが国企業の発展基盤の充実である。これを71年答申と比較すれば、明らかに、海外直接投資にかけた期待に変化が生じている。それは、(1)にあげられた国内産業構造の高度化、国際分業進展への貢献である。この点こそ、海外直接投資をめぐる政策問題の核心であり、後に取り上げる。

「ビジョン」は、海外直接投資がもたらす負の影響については、ブーメラ効果や国内雇用機会の減少、国内産業の空洞化の懸念をあげながら、80年代において、「懸念が現実化し、重大化する可能性は必ずしも大きいものではないと思われる」とし、そうした事態が生じないように「新規産業分野の拡大や産業調整の円滑化につとめ」る必要性を協調するにとどまった。こうした負の影響を軽視する視点は71年答申と共通するものであるが、「ビジョン」では、懸念が現実化する可能性が小さいとする根拠については説明して

いない。

「ビジョン」は、海外直接投資政策の課題として、投資受け入れ国との関連で、OECDが設定した「多国籍企業の行動指針」¹²⁾を遵守することを訴えるとともに、カントリー・リスクへの的確な対処の必要をあげ、投資促進保護協定の締結促進、投資保険制度の活用、情報収集分析体制の整備、さらには日系企業の邦人従業員の安全確保への早急な対応をあげた。

「ビジョン」がかかげた政策課題は、一見何事もないようであるが、危険な側面を内在させていることを看過することはできないだろう。たとえば現地企業の行動指針をOECDの「多国籍企業の行動指針」を遵守するという点にとどめていることや、カントリーリスクへの的確な対処という名目のもとに進められる情報収集分析体制整備や邦人の安全確保も行き過ぎれば現地から大きな批判を受けかねない危険性を秘めているといえよう。

(B) 「中間とりまとめ」

「中間とりまとめ」は、日米間に貿易摩擦問題が切迫し、他方で急速な円高が進行する状況下で、急拠「最終報告」が出されるわずか2カ月まえに、発表されたものである。もともと「21世紀産業社会の基本構想」は、「ビジョン」が報告され、次いでこれに基づいて同じく産業構造審議会が、『80年代の産業構造の展望と課題』（1981年1月）を報告して以来、もっと長期の日本の将来構想を明らかにする必要に迫られて検討が開始されていた（1985年7月）ものである。基本構想は、「国際経済社会の融和と国際社会への貢献に資する我が国産業構造のあり方」（国際性）、「技術革新・情報化等の国内経済諸要因の変化と我が国産業構造のあり方」（創造性）、「価値観の多様化、長寿社会等がもたらす新たな文化的ライフスタイルと我が国産業構造のあり方」（文化性）の三つの視点から「将来の産業社会を展望し、新時代の通商産業政策のあり方を探る」となっていた。「中間とりまとめ」は第1の「国際性」の視点からの報告であり、「最終報告」第2章にそのまま要約されているので、ここでは「中間とりまとめ」を検討することで足りるのであろう。

「中間とりまとめ」は、対外不均衡の是正を拡大均衡の中で実現しようとするれば、その中心的役割を果たすという位置付けを海外直接投資に与えている。というのは海外直接投資は相手国の雇用機会を創出し、技術水準を高め、経済の発展に寄与するだけでなく、輸出転換効果、対日製品輸出効果等を通じて対外不均衡を解消する機能をもつという理由からである。注目すべき点は、対日製品輸出効果がここでは貿易黒字解消という究極的目標に照らして積極的な評価を与えられていることである。つまり、対日製品輸出効果は、ブーメラン効果の一部に他ならない。「ビジョン」においては、ブーメラン効果が80年代において重大化する可能性を否定したが、ここでは逆にブーメラン効果の大きいことを認め、それを肯定した点である。

「中間とりまとめ」は、日本の海外直接投資(製造業)が2000年度まで年平均12%のスピードで増加し、同年度には32兆3265億円に達するという予測値を掲げており、それが国内経済と現地経済に与える影響を試算している。その結果は、資料の表2、表3に掲げたように、2000年度には530億ドルの貿易収支のマイナス要因となる。そして雇用機会の減少は約56万人である。もし、増加スピードが15%に引き上げられると貿易収支のマイナス要因は、約880億ドル、雇用機会の減少は97万人にのぼるという数値も示されている。他方、日本の海外直接投資が海外で新たに生み出す雇用機会は、アメリカ、韓国、インドネシアの3国しか示されていないが、その合計は、約195万と、日本の雇用減少の3.5倍の雇用増加が試算されている。

これらの数値の算出方法については、詳しい説明がなされていないので、この数値が、妥当なものかどうかはにわかに判断しがたい。基本的疑問は、今後の15年間できわめて不安定で動揺的な世界経済を想定しなければならない以上、昨今のトレンドをそのまま延長した2000年度を想定して算出された数値は、数かぎりない予測値の1つにすぎず、そこから確定的な政策的合意を引き出すことは危険ではなかろうかということである。これに関していえば、「中間とりまとめ」では貿易収支黒字黒字の縮小要因とみているが、2000年度の貿易収支の予測値が与えられていない以上、黒字の縮小要因と頭

表2 1983—2000年度の間の海外直接投資（製造業）による貿易収支黒字削減効果の変化

(単位：億ドル)

	1982 F Y (2000 F Y 価格) (1)	1982 F Y (2000 F Y 価格) (2)	(2)-(1) (2000 F Y 価格)
輸出転換効果	▲ 80.7	▲ 662.5	▲ 581.8
対日製品輸出効果	▲ 35.3	▲ 143.8	▲ 108.4
原材料・中間財誘発 輸出効果	58.7	200.9	142.2
資本財誘発輸出効果	16.3	34.3	18.0
合計	▲ 41.0	▲ 571.1	▲ 530.1

注) 1. 2000年度産業連関表を用いて試算。

2. 上記効果は、輸出増(減)→生産増(減)による輸入増(減)等の間接効果まで含めた全体効果。

表3 1983—2000年度の日本の製造業の海外直接投資が日本及び相手国の雇用に与える影響

(単位：万人)

2000 F Y	アメリカ	韓 国	インドネシア	全 世 界
日 本				
現地生産効果	▲ 24.1	▲ 1.9	▲ 4.2	▲ 62.7
設備投資効果	3.1	0.1	0.5	6.6
合計	▲ 21.1	▲ 1.8	▲ 3.7	▲ 56.1
相 手 国				(3カ国計)
現地生産効果	81.5	8.5	101.6	191.6
設備投資効果	2.7	0.1	0.9	3.7
合計	84.2	8.6	102.6	195.4

注) 1. 企業アンケート等により推計した2000年度までの製造業の海外直接投資累積額(名目)の年平均伸び率12%をもとに、日本の2000年産業連関表、各国の利用可能な最新の産業連関表(アメリカ1977年、韓国、インドネシア1980年)等を用いて試算。

2. 1983—2000年度までの海外直接投資によって、2000年度に生ずる雇用減は以下の式で算出。

(現地生産効果

$$[2000年度] \times \frac{(\text{海外直接投資累積額 [2000年度]} - (\text{海外直接投資累積額 [1982年度]})}{(\text{海外直接投資累積額 [2000年度]})}$$

+ (設備投資効果 [2000年度])

(資料) 通産省『国際協調時代の産業構造ビジョン』通商産業調査会、1986年4月、71頁。

からみなすのも妥当ではなからう。

「中間とりまとめ」は、海外直接投資の促進政策については「ビジョン」の政策を基本的に受け継いだ。一般論ではなく表1に掲げたような具体化した政策を提言したことに特徴がある。なかでも注目されるのは、税制上の支援、金融的インセンティブを挙げた点である。というのは、政府財政が逼

迫し、行政改革が進行している過程で、産構審が税制上の支援と金融上のインセンティブを要求するのは、かなりの決意が必要と思われるからである。

上述の政策に関連して、諸外国の対日直接投資促進政策を具体的に提起したことも注目してよい。というのは国際収支表ベースでみた海外直接投資残高の対内直接投資残高の比率は、「中間とりまとめ」も指摘するように欧米と比較して著しく低く（1983年末で日本13.7%、アメリカ59.0%、西ドイツ63.9%、イギリス56.2%）、欧米の対外直接投資は対内直接投資によって補填されるが、日本の場合は出ていくばかりであり、その意味では空洞化の危険はより高いとみななければならないからである。政策として提起されたのは（イ）投資関連情報の総合的データベースの構築等による情報収集・提供機能の強化、（ロ）セットアップコストへの資金供給・人材紹介等を総合的に行うインキュベーションシステムの開発、（ハ）テクノポリス地域を始めとする地方への誘致促進などである。

Ⅲ 海外直接投資政策の問題点

以上みてきた1980年代の日本の海外直接投資政策の問題点をあげ、合わせて若干の見解を述べておきたい。

第1は、「中間とりまとめ」が行っているような海外直接投資（製造業）を国際不均衡是正の中心的手段とみなして、これを促進するという政策が適当かどうかという問題である。海外直接投資が貿易収支に対しては全体としてマイナス効果を及ぼすことは経験的に証明済みであるから、大規模な貿易収支黒字を減少させるために海外直接投資を利用しえないわけではない。しかし、海外直接投資は、生産能力の国際間の移転という長期的効果を累積的にもたらすのであるから、将来においてより強力な赤字要因となるであろう。したがって将来において是正しがたい不均衡が依然として存在し続けるという条件でもないかぎり、是正の役割を海外直接投資に与えることは適当とは

いえないであろう。たとえば、石油価格の高騰といった他の要因によって貿易収支の黒字の縮小あるいは赤字化という事態は予想されないことではない。そうした事態において海外直接投資が強力な赤字化要因として作用すれば一変した不均衡が現れるにちがいない。「中間とりまとめ」のような位置付けを海外直接投資に与えることは、奔流のような企業の海外進出に強力な公的な支持を与えることにほかならないが、長期的視点からすれば、こうした位置付けは国際収支に不安定性を加えるものであって疑問が多い。

第2は、海外直接投資による国内産業構造の高度化の推進にかかわる問題である。いうまでもないことだが、国内産業構造の転換は、貿易を行わない場合よりも行う場合の方が、そして海外直接投資を行わない場合よりも行う場合の方が速く、かつ徹底的である。したがって転換のために海外直接投資を利用しようとすることは政策的に誤っていない。そのような政策的視点はなにも「ビジョン」に始まったものではない。すでに71年答申において単純労働集約型産業、用地・用水多消費型産業などの進出を奨めていたし、事実においても1960年代から70年代にかけての東南アジアなど発展途上地域向け製造業投資のほとんどがそうした型の投資であったといえる。そして70年代の産業構造転換のかなりの海外直接投資によって促進されたことは疑いのないところである。

しかし、これにも前提があるのである。すなわち、国内で比較劣位化した産業が海外の当該産業に参入することを通じて比較優位を享受する投資行動を行う場合だけ、国内産業構造のいわゆる高度化は可能になる。逆に国内の比較優位産業あるいは優位化が進む産業が、海外により有利な位置を求めて投資するようなケースでは国内産業構造の高度化は進まないどころか劣位化がもたらされかねない。かねてより小島清教授が「日本型海外直接投資」を推奨し、アメリカ型海外直接投資を批判しているのはこのためである。¹³⁾

しかし1970年代末に日米経済摩擦の深刻化から日本の大手テレビメーカーがアメリカでの現地生産に踏み切ったところから「日本型海外直接投資」のパターンはくずれたとあってよい。その後の半導体、ハイテク電子機器、鉄鋼、

乗用車などの例は、むしろ強い国際比較優位をもっているがゆえに海外進出をいわば余儀無くされているといえるであろう。したがって、現状のような海外直接投資を推奨しても国内の産業構造の高度化にただちに繋がるという保証はない。つまり、今日のような国際政治の有様が投資決定の重要なファクターとして作用し、国内企業が多国籍企業として成長してくると、かつてのように比較劣位化した産業部門がアジアに進出するというに留まらず、すべての主導的な大企業がグローバルな視点から国際立地を決定するために、国内産業構造はいちじるしく安定性を欠くようになる。こうした80年代の変化を政策的背景として抑えておくことが必要であろう。したがって、国内産業構造の高度化のために海外直接投資を利用しようとするのであれば、むしろ特定の海外直接投資を抑制あるいは促進する誘導政策が必要になる。それが不可能であれば海外直接投資を国内産業政策に動員することも困難といわねばならない。

第3は、雇用機会の減少の見通しとその対策についてである。「中間とりまとめ」が大きな雇用機会の減少を見込んでもなお雇用問題について楽観的でいれるのは、サービス産業の雇用増130万人、いわゆるハイテク産業の雇用増117万人、計247万人が前提されているからである。見通しに関して言えば、1982～86年度の製造業投資残高の年平均増加率は、「中間とりまとめ」の見通し12%より高い13%強で進んでおり、この点では、雇用減少は悪い方の見通しに近づくことになる。さらに多くの研究が指摘しているように、雇用機会の減少見通しは、表2の諸効果をどの程度見込むかにかかっているが、アジアNICSやアセアン諸国の工業開発がかなりの速度で進むことや、欧米の部品・中間財の現地調達要請が強制に近いことを考えれば、プラス効果である誘発輸出効果が抑えられ、雇用機会の減少はさらに悪化すると考えるのが妥当ではなかろうか（表2の計算方法が示されていないので、数値の妥当性についてはこれ以上言及できない）。

問題は、グロスで雇用機会が減らないことにあるのではない。現に海外進出によって職場を失う労働者の雇用の保障が問題なのである。しばしば雇用

のミスマッチという言葉で片付けられるこれらの人々の雇用保障が必要である。また再就職の費用が弁済され、苦痛が和らげられねばならない。福祉行政、労働行政が行政改革下において後退しているので、海外直接投資によって雇用機会を失う労働者の諸権利がなおざりにされる危惧は大きい。

第4は、依然として強い過当競争的投資行動への政策的チェックの問題である。周知のように、日本がOECDに加盟後、海外直接投資自由化義務を留保した理由の一つは、自動承認制にした場合、過当競争的進出をチェックできないということであった。自由化以降、過当競争的とみれるケースがかなり発生し、それが現地の批判を生み出した例は東南アジアに多い。現在の代表的事例は、日本の自動車産業のアメリカへの進出である。表4に需給ギャップを比較的堅く見積もっている日本興業銀行の資料を示した。

表4によれば、1990年には141万台の供給過剰が生じる。この需給ギャップがどのように解決されるのか現在のところ予測はつかないが、ギャップを

表4 米国の乗用車需要と需給ギャップ

(単位：千台)

	'85	'87	'90
総 需 要	11,042	10,700	11,400
G M (米国製日本車)	4,607 (36)	4,560 (200)	4,560 (200)
F O R D (米国製日本車)	2,070 (-)	2,090 (20)	2,190 (120)
C H R Y S L E R (米国製日本車)	1,140 (-)	1,320 (-)	1,440 (120)
そ の 他	201	-	-
米 国 車 計 (米国製日本車)	8,018 (36)	7,970 (220)	8,190 (440)
日本車現地生産 (BIG3ブランド) (日本ブランド)	221 (36) (185)	760 (220) (540)	1,500 (440) (1,060)
対 日 輸 入	2,219	2,300	2,300
対 韓 国 輸 入	-	250	500
そ の 他 輸 入	619	700	760
輸 入 合 計	2,219	3,250	3,560
総 供 給	11,042	11,760	12,810
需 要 ギ ャ ッ プ	0	1,060	1,410

(資料)日本興業銀行「興銀調査」No.234 1987年7月、34頁。

吸収するほどの価格低下が生じないとすれば、稼働率の低下あるいは早々の撤退も必然的である。日系企業は、表5に示されるような需給ギャップの大きいサブコンパクトやコンパクトの車種からギャップの小さいインターミディエイトやラグジュアリーに進出することが考えられるが、そこでアメリカ Big 3 と熾烈な競争が展開されることになろう。表4からも明らかなように、日本からの輸出230万台が削減されればギャップは緩和されるが、日本国内工場に逆に問題が生じる。いわば日本の自動車メーカーの競争的進出が一挙に日米両市場に過剰生産問題を生み出しているのである。それがもたらす将来の社会的摩擦も大きいと考えなければならない。アメリカ市場での競争激化は、日系工場の労使間にさまざまなあつれきをもたらすであろう。仮に撤退が必至となったとき、雇用機会が増えたなどとかって喜んだことは忘れ去られ、日本企業の冒険的な進出に非難が高まり、スムーズに撤退できるかどうかとも怪しくなるであろう。

視点を変えれば、石油をはじめ資源有限の時代に日系企業が大型車や高級車市場に殺到することも適切とはいえないであろうし、日本企業の進出によって自動車価格が低下するとしても、長期的に見て、それがアメリカの交通機関の編成にとってプラスかどうかとも検討の余地がある。このように考えるならば、日本企業の過当競争的進出については、グローバルな視点から政策的なチェックが必要と思われる。

表5 1990年のセグメント別需給ギャップ(1985→90年)

(単位：千台)

	内		訳			
	需要減	輸入増	Big 3 生産減	Big 3 (米国製日本車) 販売増	日本車 現地生産増	車増
サブコンパクト	600	30	410	▲ 160	160	160
コンパクト	810	▲ 130	0	▲ 20	240	720
インターミディエイト	0	▲ 150	150	0	0	0
フルサイズ	0	50	0	▲ 50	0	0
ラグジュアリー	0	▲ 160	160	0	0	0
合計	1,410	▲ 360	720	▲ 230	400	880

(資料)前出「興銀調査」35項

最後に国民経済的視点と世界経済的視点との統合という側面から海外直接投資政策について述べておきたい。

日本の企業が資本として本来のコスモポリタンな性格を取り戻すにつれて、つまり企業が多国籍企業としての活動を活発化するにつれて、国民国家にも国際的な性格を要求するようになる。それが現段階の日本の政策の特徴であろう。「中間とりまとめ」がいう「日本ないし日本人を座標軸の中心に据え、それとの関係で国際経済社会をとらえる」という従来の「天動說的発想」に代わって「日本の経済・産業・社会等を世界全体のそれらの重要な一部としてとらえ、世界全体の仕組の円滑な運営の観点から、我が国のとるべき道を考える」という「地動說的な視点」へ転換するという主張がまさにそれである。

他方、企業とは対照的に大部分の市民（国民）は国際的移動の自由からは疎外されており、かれらの生活の保障を国民国家に要求し、また依存せざるをえないから、市民のほうが本来的にナショナリスティックである。そして、国民国家は国境内部の固有の市民に存立の基礎を持つゆえに、その要求に応える責任を持つといえる。したがって、国民経済的視点と世界経済的視点との対立の内実は、市民と資本との対立にほかならず、国民国家に市民がその責任を要求することは国民経済的視点を優先することを求めることにほかならない。そしてそれは正当なことである。市民が世界経済視点から思考し行動できるためには、生活の経済的・政治的基盤が国民経済と国民政府の枠を越えることができたときに限られる。そうでない時、市民に国民政府が国際的視野や行動を求めることは、実際にはコスモポリタンな資本の要求に市民を従わせることに他ならないであろう。

だが、このことは今日の市民が世界経済的視点から海外直接投資政策を持つことが不可能だといったことを決して意味しない。むしろ逆に国民経済相互間の関係が緊密化し、国民国家の政策の独立性が否応無く失われつつある現代においては、市民が資本との対抗関係を明確に認識した政策を作り出すことが必要であれば可能でもある。それがどのような内容となるのは、い

まだ十分な議論さえされていないのが実情であるが、少なくとも次の原則が国際的な議論の出発点になる必要があることは認められよう。すなわち、資本（企業）のもつ広大な生産力を地球大で社会の開発と生態系の維持に動員することをつうじて国際的な市民の結合をつよめ、最終的には自らを国民国家から解放するために利用することである。

脚 注

- 1) NEEDS=WORLD 予測モデル，日本経済新聞，1987年1月13日。
- 2) この問題を取扱った文献は多いが，たとえばレイモンド・バーノン著，霍見芳浩訳『多国籍企業の新展開—追いつめられる国家主権』ダイヤモンド社，1973年，とくに第5章，J. N. バーマン著，中村常次郎，村山元英訳『国家利益と多国籍企業』東洋経済新報社，1975年，宮崎繁樹編『多国籍企業の法的研究—入江啓四郎先生追悼』成文堂，1980年，参照。
- 3) たとえば，1964年，IBMの子会社IBMフランス社がフランス政府にコンピューターを売却することをアメリカ政府が禁じた例やアメリカ政府が独禁法をアメリカ企業の海外子会社に適用しようとした例は，前掲書(注2)に数多く記述されている。いうまでもなくそれらは現地国の主権に触れる問題として国際的に紛争をもひきおこした。
- 4) 佐藤定幸『多国籍企業の政治経済学』岩波書店，1984年，とくに第6章参照。
- 5) 詳しくは，拙稿「日本資本主義と海外直接投資（Ⅱ）」山口経済学雑誌第36巻第5・6号を参照のこと。
- 6) 産業構造審議会編『70年代の通商産業政策』大蔵省印刷局，1971年。
- 7) 通産省，産業構造審議会編『80年代の通商産業政策ビジョン』通商産業調査会，1980年。
- 8) 通産省産業政策局編『国際協調時代の産業構造ビジョン』通商産業調査会，1986年
- 9) 通産省産業政策局編『21世紀産業社会の基本構想』通商産業調査会，1986年。
- 10) いわゆる「前川レポート」とは前日銀総裁前川春雄氏を座長とする中曽根総理大臣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」が4月7日に発表した総理大臣あての報告書である。
- 11) いわゆる新「前川レポート」とは前日銀総裁前川春雄氏を部会長とする経済審議会経済構造調整特別部会が87年5月14日に政府に提出した『経済審議会建議—構造調整の指針—』のことである。海外直接投資に関するかぎり「前川レポート」とさしたる違いはない。また「中間とりまとめ」および「最終報告」とも変りがないのでここではとりあげない。
- 12) 福田 博『多国籍企業の行動指針』時事通信社，1976年，参照。
- 13) 小島 清『海外直接投資論』ダイヤモンド社，1977年，第4章，参照。