

繊維産業政策（地場産業振興の視点から）

日本繊維産業連盟副会長／日本化学繊維協会副会長 富吉 賢一

編集者注：本稿は、自治大学校で令和3年1月21日（木）に行われた第1部課程第135期における研修講義の一部を紹介したものです。

1. 本稿の概要

本稿は、2021年1月に自治大学校で行った標記講義の概要をまとめたものである。構成としては、日本の繊維産業の推移・現状を説明した後、戦後の繊維産業政策史を概観した上で、平成及び令和時代の繊維産業に関する政策の方向性について触れている。さらに、愛知県において、繊維産業振興を担当した時（2007年度～2009年度）の政策策定手順を振り返った上で、令和時代の繊維産業に関する政策の方向性を踏まえ、同様の手法を用いて現時点での愛知県における繊維産業振興策を仮に検討している。

2. 日本の繊維産業の推移・現状

日本の繊維産業の構造としては、紡績、織布、染色加工、副資材製造、縫製など工程ごとに細分化されていることが挙げられる。加えて、生地、裏地、糸、ボタン、ファスナー、洗濯表示タグなど商品製造に必要な素材が多種類に及ぶことから、細分化された各製造工程に必要な素材を供給する仲卸業者が工程間に介在しており、サプライチェーンが非常に長くなっている。また、季節性商品（春夏、秋冬）であり、売れ残ると翌シーズンまで不良在庫となる、という特徴もある。さらに、製造部門は産地と呼ばれる特定の地域に集中しているのも特徴であるが、これは、江戸時代に各藩が財政力強化のために支援するなど一種の産業政策として繊維産業の振興を図ったことに由来する。

次に繊維産業の推移を見ていく。

第一に産業規模で見る。出荷額ではバブル経済が崩壊した1991年をピークに急速に縮小したが、2010年以降は4兆円前後で横ばいが続いている。一方、従業者数は1960年代、事業所数は1970年代をピークとして一貫して減少が続いている。その結果、バブル経済崩壊までは、出荷額拡大と生産性上昇が進んだが、その後は、産業規模縮小と生産性低下が続く正反対の状況となった。その結果、縫製、染色加工などの製造工程、仲卸業者が衰退・消滅し、産地のサプライチェーンが崩壊の危機にあるのが現状である。一方で、2010年以降出荷額が下げ止まったことに伴い、生産性が再び上昇傾向にあり、縮小一辺倒ではなくなっている。

第二に国内衣料品市場を需給面で見ると。市場規模は1990年の約15兆円をピークに減少し、現在は10兆円前後であるのに対し、供給点数は20億点から40億点に拡大した。この結果、大量の売れ残り、値引き販売の常態化による単価下落を生んだ。

第三に輸出入の推移を見る。繊維産業は、戦前及び戦後の高度成長期までは、わが国経済を支える中心的な輸出産業であった。その後も輸外型産業構造を維持したが、1985年のプラザ合意後の大幅な円高で競争力を失い、輸入超過に転換。その後、最終製品である衣料品の輸入が増加し続け、入超額が拡大してきた。しかしながら、産業規模が大幅に縮小する厳しい環境を生き抜いた素材メーカーの競争力は逆に高まっており、生地輸出は世界的に見ても高い水準にある。また、縫製業についても、国内単価が低迷する中、2005年以降輸出単価が大幅に上昇しており、生き残った企業は高価格帯の衣料品輸

出に活路を見出している。

第四に雇用市場について見る。賃金水準は全産業平均よりも低く、その結果、若年層の雇用が進まず、高齢者比率が高い。また、以前から女性が雇用の過半を占める。数字上は、昨今取組みが求められている高齢者雇用、女性雇用が最も進んだ産業であるが、努力したわけではなく、結果としてそうなったに過ぎない。

本章の最後に、時事問題として、新型コロナウイルス感染症の影響について触れておく。

まず、繊維産業の生産動向を見ると鉱工業全体の動向とは動きが異なることが分かる。鉱工業全体を見ると、最初の緊急事態宣言が解除された2020年5月が底だが、サプライチェーンが長い繊維産業は、影響が直撃したアパレルからの波及が遅く、8月が底となっている。また、回復も遅く、低迷が長期化している。次に、販売動向について、百貨店・スーパーの全体販売額と衣料品の販売額を比較すると、全体販売額は2020年5月以降概ね前年比プラスだが、衣料品販売はマイナスが続いており、需要も低迷が続いている。

日本繊維産業連盟として業界アンケートも行ったが、特に新型コロナウイルスの影響が直撃した川下（アパレル）は回復に一年以上かかるとの見方が強い。また、その影響が波及する川中では、2021年度の生産回復はアパレルの回復次第という厳しい状況が続いている。一方、川上（糸）は売り上げに占める衣料部門の比率が小さく、影響は川中・川下よりは大きくない。

3. 第二次世界大戦後の繊維産業政策史

第二次世界大戦後の繊維産業政策史について6つの時代に区分して説明する。

（1）昭和20年代（1945年～54年）

戦後復興期に当たり、繊維産業は外貨を稼ぐ輸出産業であるとともに、物資不足の国内市場に必需品としての衣料品を供給する役割を担い、

最重要分野の一つとして位置付けられていた。この時期の産業政策は、対外的には国内市場保護のための保護関税、国内的には不況時の過剰生産に対応するための不況カルテルや勧告操短、という手法が取られた。特に、行政指導の形で行われた勧告操短は、従わなかった場合、原料輸入のための外貨割当削減措置が控えており、事実上の強制措置と言える。なお、化学繊維産業に対しては、自給率向上のための重要産業として、低利融資、税の減免等の手厚い助成策が取られていた。

（2）昭和30年代（1955年～64年）

この時期の繊維産業も日本経済をけん引する産業であった。政策的にも、引き続き過剰生産対策を中心とする規制的政策が取られていた。この時期の過剰生産対策としては、無計画な設備投資を抑制するため、製造設備の登録制度が導入されるとともに（この制度は1994年まで継続した）、過剰設備を政府が買い上げて廃棄する制度が始まった。こうした措置を担保するため、1956年に「繊維工業設備臨時措置法」という時限立法措置が取られた。平成まで続く繊維産業のみを対象とする立法措置が始まったのである。

（3）昭和40年代（1965年～74年）

繊維産業は引き続き我が国経済を支える主力産業ではあったが、以下のような大きな環境変化が襲ってきた時代である。

- ① 高度成長により賃金が大幅上昇する中、韓国、台湾、東南アジアの追上げを受けるとともに、欧米の保護主義（数量規制）が続き、大量生産による安価品製造から、高付加価値も目指す先進国型産業への転換が急務となった。
- ② ニクソンショック（ドルの金兌換停止）に端を発した変動相場制への移行、第1次石油ショック、など国際市場が激変した。

政策的には、過剰設備の処理を中心とする発展途上国型産業政策が続いたが、1963年に制定された「中小企業近代化促進法」に基づき、繊維産業を含む中小企業向け振興政策も本格化した。また、繊維産業向けの時限立法と並んで、昭和40年代からほぼ5年おきに「繊維産業ビジョン」が取りまとめられ、法律及びビジョンに沿って繊維産業政策が行われる体制が確立した。さらに、1967年、繊維産業関係の政策実行を担う「繊維工業構造改善事業協会」が設立され、1999年に廃止されるまで30年以上にわたり活動を続けた。

(4) 昭和50年代から60年代(1975年～88年)

二度の石油ショックを経て安定成長期に入る一方、世界第2位の経済大国として世界経済をけん引する役割を期待された日本経済であったが、繊維産業において特徴的なのは、百貨店を中心に販売するアパレル産業が勃興・拡大したことである。製糸からアパレル(商品販売)まで繊維産業のサプライチェーンが国内に出そろったことで、製糸→織布→縫製→アパレル、という縦連携が重要視され始めた時期でもある。

一方、1985年のプラザ合意に端を発する急速な円高により、繊維貿易が輸入超過に転じ、繊維産業が輸出産業から内需型産業に急速に構造転換した時期でもある。内需型への転換が、バブル経済崩壊後の繊維産業衰退の主要因と言える点で、繊維産業にとって大きな転換点であった。

(5) 平成時代(1989年～2010年)

平成に入り、バブル経済は絶頂を迎え、内需型産業に転換した繊維産業は、拡大する内需により生産、売上げを拡大し続けた。しかし、1991年にバブルが崩壊した影響は内需に特化していた繊維産業を直撃し、産業規模が急速に収縮した(20年間でピークの1/3以下)。日本経済に

おける重要性も低下し、1999年には繊維産業独自の時限立法が廃止されるとともに、繊維産業政策の実施を担ってきた「繊維工業構造改善事業協会」も廃止された。繊維産業独自の産業政策が終わったのである。

この時代の政策を見ると、まず、対外的には、セーフガード等通商上の措置が検討された(結局発動されず)。急速に産業規模が縮小する中、安価な衣料品の輸入が急増し、国内企業を圧迫することとなったためである。国内的には、産業規模の急速な縮小に伴い、疲弊する産地対策が急務となるとともに、川下＝アパレル重視の政策が行われた。特に、繊維産業立法がなくなった2000年代以降、産地の自立化(賃加工から独自製品の製造販売への展開)、ファッション振興(ジャパン・ファッション・ウィークの創設)が施策の柱として位置付けられた。また、繊維素材が服飾以外の産業分野(土木、航空機、メディカル等)の活用へ大きく移行していったのも平成以降である。

(6) 2011年以降

この時期の政策は2010年に検討が始まったクールジャパン戦略に基づく海外展開支援が中心となった。同戦略では、日本を特徴づける「良いモノづくり」だけではなく、モノづくりに至るストーリーを含め独自のブランドを構築すること(コトづくり)で付加価値を高めていく方向性が打ち出されるとともに、体力勝負の面もある海外展開に向けて産地における連携・統合の重要性も指摘された。また、日本の高い技術力を活用した高機能繊維をメディカル、スポーツ等の分野に活用する方向性も強く打ち出された。さらに、令和に至るここ数年は、SDGs(持続可能な開発目標)が強く意識され、染色工程等においてエネルギーや水を大量に消費する繊維産業に対して、気候変動、循環経済への取組みを求める動きが強まっている。

4. 令和時代の繊維産業に関する政策の方向性

私の所属する日本繊維産業連盟では、2020年1月、2030年にあるべき姿を前提に繊維業界の方向性や同連盟として取り組むべきことを整理した「2030年にあるべき繊維業界への提言」(2030提言)¹を取りまとめた。同提言では、繊維業界が進むべき方向性として、①イノベーションによる新たな価値創造、②新たな価値創造に対応する人材の育成、③多文化共生社会(多様性)への対応、④グローバル化の推進、⑤サステナビリティへの対応、⑥産官学の連携強化、を挙げている。

提言に掲げた令和時代の方向性と前章(6)で述べた2011年以降の平成時代の政策を比較すると、海外需要の開拓、ブランディングの重要性及び技術の重要性について変化はないが、令和に入り、①連携・統合の意味が産地を超えて拡大、②サステナビリティの重視、③DXへの取組み、という新たな視点が加わっている。

5. 愛知県における繊維産業振興策(私案)

2007～2009年度の3年間、愛知県に出向した私は、産業労働部長として特に尾州毛織産地の振興に携わり、政策立案を行った。その時の経験を踏まえ、政策立案に当たって持っていた問題意識と立案した政策について概観するとともに、現在毛織産業が置かれている状況をデータに基づき整理した上で、私が愛知県に在勤した当時の政策立案手法を当てはめ、毛織産地振興策を検討してみる。

(1) 愛知県在勤時の問題意識と立案した政策

まず、愛知県に出向した2007年度当時の県内の繊維産業の状況について概観する。愛知県内には、一宮市を中心とする尾張毛織産地及び蒲郡市を中心とするインテリア、ロープ等の産業資材の三河産地の2つが生き残っていたが、い

ずれも年々事業所数、従業員数が減少し続けていた。一方、繊維産地向けの支援事業としては、以下の3つの事業が行われていた。

- ① 地場産業(繊維産業と窯業)向け補助金による出展、R&D支援など
- ② 公設試による技術支援(技術相談・指導、依頼試験等)
- ③ 一宮市を中心とする第3セクターによる経営、(海外展開を含む)ブランド化支援

これらの状況を前に、私が持った問題意識は次の3点である。

- ① 事業所数、従業員数が大幅に減少する中、繊維産地が生き残るため最後の施策の機会が来ていると認識すべき。
- ② 2つの産地のうち、尾張産地は日本唯一の毛織産地であり、愛知県の政策が国の政策としての意味も有するとの観点から、尾張産地に特化して支援を強化する。
- ③ 不安定な自治体財源だけに依存せず国等の支援策を活用する。

これらの問題意識を受けて、2008年度から取った政策が「中小企業応援ファンド」の運用益を活用した補助制度の創設と県単独補助金の廃止である。当時、国では、独立行政法人中小企業基盤整備機構から都道府県に対して10年間の無利子融資を行い、都道府県で当該資金に地元で集めた資金を加えて基金化し、その運用益を中小企業支援に充てる「中小企業応援ファンド」の造成を進めており、これを活用させていただいた。また、新たな補助金は競争的資金とし、必ず補助金がもらえるという甘えの構造を断ち切ることで、効果の高い事業を支援する形とした。結果として、翌2009年度にはリーマン

¹ 日本繊維産業連盟「2030年にあるべき繊維業界への提言」
(URL: http://www.jtf-net.com/news/PDF/200303_2030Teigen_Rev..pdf)

ショックによる税収の大幅減があったにもかかわらず、支援措置が継続できたことは大きかった。

さらに、施策を打つ最後の機会であるとの認識については、これを示す具体的なデータがなかったため、2009年度に、尾張産地の実態調査を行った上で、具体的な施策を検討した。

実態調査によれば、尾張産地の状況は以下の通りであった。

- ① 各製造工程を担う事業所数の減少に歯止めがかからない。
- ② 一方で、海外展開など積極的に業績を拡大している企業も複数存在する。
- ③ 毛織の品質のコアとなる染色加工工程については、高い技術を有し業界をリードする大手企業が2社存在する一方、他は零細で、高齢化も進む一方、後継者不在の事業所も多く、廃業する可能性の高いところが多い。

以上の実態を踏まえ、以下の3つの施策の方向性を打ち出し、中小企業応援ファンドによる支援もその方向性に沿って行うこととした。

- ① 企業のグループ化による事業拡大
- ② 中核的な染色加工企業に染色加工工程を集約化し、グループ化のコアの1つになっていただく。
- ③ 地元で活動する支援機関（公設試、前述の第3セクターなど）を重点的にバックアップする。

（2）愛知県における繊維産業振興策の検討

この節では、前節（1）で述べた尾張産地に対する愛知県の政策立案の考え方を現在に応用してみるが、その前に、毛織産業の振興政策が愛知県においてどの程度の重要性を持つのかをデータに基づき検証しておく（なお、データ分析にはRESAS及び工業統計を活用する）。

愛知県は、製造品出荷額等全国1位を40年以上続ける日本最大の製造業拠点であり、事業所数（大分類）でも、製造業の位置づけは高い。ただし、その中心は自動車関連であり、繊維工業の占める割合は高いとは言えない。

しかし、一宮市に限ってみると、繊維工業が事業所数第1位であり、繊維工業が最重要産業となっている。一宮市は人口40万人近い中核市として県土の中で重要な位置づけを有しており、一宮市にとって最重要であり、日本で唯一残った毛織産業の振興は、愛知県にとっても引き続き重要性を有していると整理しても問題はないと考える。

次に、現在（2020年度）、愛知県が講じている施策と前章で述べた日本繊維産業連盟の出した「2030提言」における繊維産業の方向性を比較し、政策の過不足がないか検証する（なお、愛知県の施策に関しては、愛知県産業政策局のご協力を得て情報をいただいたものであり、この場をお借りして感謝申し上げます。ただし、本稿では、入手した情報を私なりに解釈・整理している点をご留意いただきたい）。

現在（2020年度）、愛知県では尾張産地に対して、①研究開発、商品開発等、②販路開拓、及び③技術力向上・人材育成に対して支援策を講じており、その実施主体としては第3セクターや公設試、財源としては、「中小企業応援ファンド」の運用益が使われている。これら3分野の政策は、「2030提言」で提示されている繊維産業の方向性にも一致しており、政策の有効性は高いと言える。

一方、同提言で示した、④DXへの対応、⑤サステナビリティへの対応、及び⑥産地間連携の推進、が政策になっておらず、新たに政策を講じるべきではないかと思う。また、施策を追加するには新たな財源が必要となるが、これには、国の補助金の活用が有効ではないかと考える。ただし、国の補助金は個社又は企業グループを支援する競争的資金が中心であることから、愛

知県の支援策は、引き続き第3セクター等の支援機関への補助とするとともに、国の補助金を活用して事業展開できる個社又は企業グループを見出し、国の補助金が獲得できるよう支援していく手法が適切ではないかと思う。

そうすると、適切な企業グループを発掘するのが、施策展開のポイントとなる。これに関しては、企業訪問やヒヤリング等の方法で現場の状況を把握し、支援対象企業を見出すのが一般的であるが、本稿では、一宮市の産業構造を、工業統計中分類で事業所数の状況を見ることによって、どのような分野の企業が対象となりうるかを検証することで代えたい。

一宮市における繊維工業の事業所数は減少を続けているが、比較的減少幅が小さいのがニット製造業である。また、減少幅の大きい織布業ではあるが、一事業所当たりの出荷額／従業員数は拡大傾向にあり、新たな挑戦に向け施策を講じる体力がついて来ていると見ることもできる。これらはいずれも服飾製品の素材である生地を製造する産業であり、こうした分野に個社支援対象が存在する可能性は高いと思う。

6. 最後に

前章5.において、繊維産業の現状と方向性及び現行の愛知県・国の施策を材料に、愛知県における尾張毛織産地の振興策を検討したが、本来は、愛知県全体の状況を踏まえた中長期計画／ビジョンを作成し、県政全体の中で、尾州産地振興策の重要度を評価し、具体的な施策を作っていく必要がある。私の提示した施策は私が現在有している情報に基づくものであり、その情報がどの程度正確かは定かではない。また、政策資源の全体配分については考慮していない。このため、あくまでも1つのアイデアとしてとらえるべきものである点にご留意いただきたい。

著者略歴

日本繊維産業連盟副会長／日本化学繊維協会副会長
富吉 賢一（とみよし けんいち）

1986年通商産業省（現経済産業省）入省。通商・産業分野の様々なポストを経験。繊維産業関係では、2007年愛知県産業労働部長（毛織産業、リーマンショック対策等）、2010年経済産業省繊維課長（繊維産業全般、クールジャパン戦略、東日本大震災復興支援）、2019年日本繊維産業連盟／日本化学繊維協会副会長（現職）を歴任。