

博士論文

戦前期における産業政策の再検討

官営製鉄所政策の事例分析

井上雄介

## 目次

第1章 問題の提起 .....	4
第2章 明治初期における殖産興業政策の再検討 .....	7
第1節 問題の所在 .....	7
第2節 太政官政府における殖産興業政策の方針及び官営釜石製鉄所の位置付け .....	9
第1項 井上（馨）財政下における殖産興業政策と工部省の設置 .....	9
第2項 大隈財政下における殖産興業政策と外債利用論 .....	12
第3項 松方財政下における殖産興業政策と民間払下げ .....	17
第3節 一般及び別途会計における歳出分析 .....	18
第1項 一般会計経常部の歳出動向について .....	18
第2項 一般会計臨時部の歳出動向について（1875年以前） .....	20
第3項 一般会計臨時部の歳出動向について（1876年以後） .....	22
第4項 一般会計臨時部「興業費」の動向について .....	25
第4節 釜石鉱山の開発過程 .....	27
第1項 工部省鉱山局による政策介入 .....	27
第2項 小野組の関与 .....	28
第3項 政府の政策的介入 .....	31
第5節 釜石鉱山の生産性分析 .....	33
第1項 分析の意義 .....	33
第2項 実証分析 .....	33
第3項 政策としての評価 .....	38
第6節 まとめ .....	41
参考文献 .....	43
第3章 日清・日露戦後経営下における産業政策の再検討 .....	46
第1節 問題の所在 .....	46
第2節 鉄鋼業育成政策の性格に関する史的考察 .....	47
第1項 官営八幡製鉄所の設立過程 .....	47
第2項 官営八幡製鉄所の創業 .....	48
第3項 官営八幡製鉄所の発展 .....	49
第3節 作業収支分析 .....	51
第1項 先行研究の検討 .....	51
第2項 分析方法及び結果 .....	53
第4節 労働生産性の成長会計分析 .....	56
第1項 先行研究の検討 .....	56
第2項 労働生産性分析の手法及び結果 .....	56
第3項 TFP 分析及び結果 .....	58
第5節 価格競争力分析 .....	61
第1項 先行研究の検討 .....	61
第2項 分析方法及び結果 .....	62

第6節 まとめ.....	64
参考文献 .....	66
<b>第4章 植民地経営下における産業政策の再検討 .....</b>	<b>68</b>
第1節 問題の所在.....	68
第2節 日本政府及び朝鮮総督府の政策方針.....	69
第1項 韓国併合時における日本政府の政策運営.....	69
第2項 本国財政と植民地政策及び殖産興業政策との関係性.....	70
第3項 朝鮮におけるマクロ経済指標 .....	73
第3節 三菱財閥による製鉄事業に関する史的考察.....	75
第1項 近代以前の朝鮮鉄鋼業 .....	75
第2項 設立の背景 .....	75
第3項 設立の過程 .....	78
第4節 兼二浦製鉄所に関する生産性及び収益性分析.....	80
第1項 生産状況の実態 .....	80
第2項 販売成績の推移 .....	84
第3項 生産関数分析 .....	85
第4項 <i>TFP</i> 分析及び結果.....	88
第5節 まとめ.....	90
参考文献 .....	92
<b>第5章 製鉄合同過程における産業政策の再検討 .....</b>	<b>93</b>
第1節 問題の所在.....	93
第2節 第一次世界大戦期及び戦後における制度的環境と政策決定過程.....	93
第1項 第一次世界大戦期における政府による鉄鋼政策及びその意思決定過程.....	93
第2項 第一次大戦後における政府の対応措置と官営八幡製鉄所による価格統制.....	101
第3節 官民合同過程における制度的環境と政策決定過程.....	106
第1項 シンジケート=カルテル論及び合同論に対する政府の見解と政権運営.....	106
第2項 日本製鉄株式会社法制定過程における政策方針.....	111
第3項 日本製鉄株式会社法制定過程における鉄鋼政策の方針.....	114
第4節 労働生産性の成長会計分析.....	118
第1項 利用データ .....	118
第2項 労働生産性分析の手法及び結果.....	119
第3項 <i>TFP</i> 分析及び結果.....	121
第5節 小括.....	123
参考文献 .....	124
<b>第6章 結語.....</b>	<b>126</b>

## 第1章 問題の提起

本稿の目的は、戦前期の日本で官営製鉄所を軸に実施された産業政策を再検討することにある。当時の鉄鋼業では、政府が積極的な介入的措置を採っており、中でも特徴的な施策として、政府が自ら操業・監督を行う官営製鉄事業、つまり官営製鉄所政策が展開されていた。この官営製鉄所政策は、鉄鋼材が基礎素材であり、広範な重工業部門に影響を与えるため、マクロ産業政策としての性格を有していた。また重工業化に向けて鉄鋼材需要が急増していたことから、輸入防遏を目的とする貿易政策及びこれに伴う正貨政策をも内包したために、官営製鉄所政策は複合的な政策運営及びその意思決定の下で実施されていたのである。加えて、後述するように、実際には民需への供給量が過半を占めていたものの、軍需に応じる側面もあったことから、同政策は当然軍事政策という性格も一定程度有していた。いずれも、戦前期の鉄鋼業を評価する上で捨象できない重要な性格である。実際の官営製鉄所政策は、明治初期の殖産興業政策の一環として東北・釜石地区で導入されたが、事実上破綻し、日清・日露戦後経営下において九州・八幡地区で再開された。前者は工部省所管事業として着手されたが、操業停止に伴う経営悪化で払下げられている。後者は農商務省所管事業として二度の操業停止を経ながらも、その後、操業の安定化に成功した。第一次世界大戦及び軍縮条約、関東大震災、昭和金融恐慌、世界恐慌と各々の外生的な影響を受けたが、1934年に日本製鉄株式会社に再編されるまでの間、この官営製鉄所政策は継続されていたのである。戦前期における政府の鉄鋼政策が、長期的な政策体系として位置づけられていたとみるべきだろう。

こうした政府の長期的な介入的措置は、官営製鉄所による鉄鋼市場の独占的な支配を可能にしていたことから、同所を対象として多くの鉄鋼業研究が行われてきた。代表的な研究事例として本稿でも繰り返し引用したものは以下の通りである。三枝・飯田(1957)及び飯田・大橋・黒岩(1969)は、「鉄鋼産業の形成と発展の過程につらぬかれている世界史的法則性をたえず念頭におきつつ、日本鉄鋼業の史的特質を追求することを試みた」とし、「実証的分析の基本に①生産技術、②労働力、③市場・流通機構の三つの要素を捉え、これらの諸側面からの解明を通じて、総合的にわが国鉄鋼業の産業構造的発展をつかむことを意図した」研究である<sup>2</sup>。通商産業省編(1970)は、「鉄鋼業に対してとられた政策およびその効果などについて、豊富な資料を駆使し客観的な解明」を行うことを目的としている<sup>3</sup>。奈倉(1984)は、「日本鉄鋼業の発展過程を日本資本主義の経済構造との関連に留意しつつ、分析・叙述」したものであり、「日本資本主義の構造的特徴」の観点から分析が行われている<sup>4</sup>。長島(2013)は、「「国家資本の経営史」という視角から製鉄所経営を分析することを課題とし」、「経営(財政)・組織の観点からの分析を導入することによって、製鉄所を捉えなお」している<sup>5</sup>。また寺谷(1973)では、製鉄合同案が、「官の独占から官民併存、やがて官民競争へ進行する過程において」生じた製鉄業者と製鋼業の「深刻な対立・抗争」の「調和・救済策」であり、これが「第一次大戦期の鉄鋼政策のもたらした帰結であった」と結論づけている<sup>6</sup>。

こうした先行研究によって、戦前期の日本鉄鋼業の形成過程及び需給構造が多角的に検証されてきた。また原材料調達または販売価格に対する統制を目的に、カルテルが組織されたことから、そのような視点から日本の鉄鋼業を扱う事例研究も多い。いずれにしても、以上の先行研究が明らかにした検証結果は、言うまでもなく経済史分野における大きな貢献である。

---

1 本稿では、錬鉄または銑鉄及び各種鋼材を総称して鉄鋼材と表記している。

2 三枝博音・飯田賢一(1957)『日本近代製鉄技術発達史』,東洋経済新報社。

3 通商産業省編(1970)『商工政策史 鉄鋼業』,商工政策史刊行会。

4 奈倉文二(1984)『日本鉄鋼業史の研究』,近藤出版会。

5 長島修(2013)『官営八幡製鐵所論』,日本経済評論社。

6 寺谷武明(1973)「第一次大戦期における鉄鋼政策」,安藤良雄『日本経済政策史論 上』,東京大学出版会, p257。

一方で、これまで行われた鉄鋼政策の評価は、八幡製鉄所及び鉄鋼産業の視点から展開されており、必ずしも意思決定主体である政府自体に主軸が置かれていなかった。官営製鉄所が特別会計に帰属していたため、会計基準及び政府の財政状態との関係に触れた研究も当然多いが、政府の関与については、部分的な検証に留まっている。そこで本稿では、政府の意思決定及び政策運営を主軸として鉄鋼政策、官営製鉄所政策の検証を行う。その際、政府が執行する鉄鋼政策を一つの均衡状態とみなした上で、その選択経路を分析する。鉄鋼政策の経路を決定付ける要因として、内生的に作用する政府の意思決定と外生的な制度的環境が考えられるが、当時の日本における政治・経済制度が後発的であったことに留意しなければならない。産業政策を含む各種政策が政府の主体的な意思決定よりも、そうした外生的な制度的環境に大きく拘束されていた可能性があるためである。その場合、さらに制度的環境は、主に自国政府が管轄する要因（国外も含む）と先進各国の意思決定によってもたらされる要因に別けて考えられる。前者は主として国内の制度設計（制度の設定改廃）を指すが、既に述べたように当時の日本では、政治的・経済的制度が未確立もしくは設計過程であった点を考慮しなければならない。一方、後者は第一次世界大戦及びその結果構築された国際秩序等が該当するだろう。特に鉄鋼業では、その原材料を海外からの輸入に依存していたため、外交関係の影響は大きかった。よって当時の鉄鋼政策における選択経路の分析を行う本稿においては、政府の意思決定に加えて、国内外の制度的環境が検討対象となっている。

なお、こうした分析枠組みの理論的前提は、青木(1977)<sup>7</sup>、青木・金・奥野(1977)<sup>8</sup>、岡崎(1993)<sup>9</sup>、Arthur(1994)<sup>10</sup>に置いている。これらは、“initial conditions”及び“perturbation”といった要因を前提とした上で、「制度的補完性(institutional complementarity)とそれがもたらす複数均衡(multiple equilibria)ないしpath dependence」を利用する分析視角である<sup>11</sup>。特にこのような理論的前提を用いた近年の研究には、Hacker(2002)<sup>12</sup>、Diamond and Robinson(2010)<sup>13</sup>、Acemoglu and Robinson(2012)<sup>14</sup>等が挙げられるだろう<sup>15</sup>。本稿ではその中でも特に政府の意思決定及びその結果として執行される鉄鋼政策に対して、この分析視角を適用し、政策分析を行っている。

具体的な政策分析の方法として、以下三点の視角から検証した。第一に、繰り返し述べた通り、政府の意思決定過程に対する検証である。これは、政策運営における産業政策の位置づけ及び策定目的

---

7 青木昌彦(1977)「メカニズムと制度化様式の諸類型」、青木昌彦編『経済体制論 第1章 経済学的基礎』所収、東洋経済新報社。

8 青木昌彦・金瑩基・奥野正寛編(1977)『東アジアの経済発展と政府の役割』、日本経済新聞出版。

9 岡崎哲二(1993)『日本の工業化と鉄鋼産業』、東京大学出版会。

10 Arthur, Brian W. (1994) “Increasing Returns and Path Dependence in the Economy”, University of Michigan Press.

11 前掲 “Increasing Returns and Path Dependence in the Economy”, p120・p190及び前掲『日本の工業化と鉄鋼産業』, p1。

12 Hacker, Jacob. 2002. *The Divided Welfare State: The Battle over Public and Private Social Benefits in the United States*. Cambridge: Cambridge University Press.

13 Diamond, J. and J. A. Robinson (2010). *Natural Experiments of History*. Harvard University Press.

14 Acemoglu, D. and Robinson, J. (2012) *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*. New York, NY: Crown Busi.

15 一方でこうした分析視角は、“natural experiments”の重要性及び“cliometrics”の利用可能性を提起するが、“False confidence in the results of invalid natural experiments may do more harm to scientific knowledge than would a measured interpretation of quantitative findings that make no claims to causality”ということもまた留意しなければならない。その際には、“to safeguard the validity of quantitative studies of history, which have increasingly emphasized causal inference”及び“to demonstrate the importance of contextual knowledge for ensuring that these benefits are real rather than illusory”が求められるためである(Christian Dippel and Bryan Leonard (2020) “Not-So-Natural Experiments in History”)。

を分析することを意味する。そのため、政策当局となる官営製鉄所の所管官庁について、設置過程・職掌を史料・関係法規に基づいて検証した。第二に、財政収支及び会計諸法（当時の財政法に該当）の検証である。官営製鉄所の財政収支は、所属する特別会計に加えて一般会計から構成されていたため、政府財政の予算編成に大きく依拠していた。特に継続的な設備拡張が要請されていたことから、官営製鉄所の経営計画及び政府の産業政策を検証するには、この点が不可欠な視角となる。第三に、生産関数分析による検証である。政策分析という目的から、官営製鉄所の生産関数を推計することで、生産要素となる資本・労働の投入量と総生産額または労働生産性といった産出量との関係を定量化している。官営製鉄所政策の実証分析に加え、投入・産出関係から規定されるTFP(Total factor productivity)を技術水準として測定できる点に、同分析の優位性がある。よって、官営製鉄所の技術水準を根拠に、鉄鋼政策を評価している。

本稿の構成は、以下の通りである。第二章では、明治初期に設立された官営釜石製鉄所を分析対象としている。当時の太政官政府は政治・経済制度が未確立であり、所管官庁の工部省を含め官僚組織が逐次再編されたために、その意思決定は不安定な状況であった。釜石製鉄所の経営計画は、工部省が主導する殖産興業政策の一環として位置づけられていたことから、同政策に対する意思決定過程も分析対象としている。また同時期に釜石鉱山を稼働していた政商小野組及びその後継企業による鉄鋼事業についても、官営製鉄所政策と比較する目的で分析を行った。第三章では、日清・日露戦後経営期に設立・拡張された官営八幡製鉄所を分析対象としている。政府及び所管官庁である農商務省が策定した官営製鉄所政策について、帝国議会の審議内容を基に、その意思決定過程に焦点を当てている。その際、八幡製鉄所の政策的位置づけに加えて、同所が所属する作業特別会計法の各規定を検証した。その上で、収益性を含む同所の財政収支、価格競争力及び技術水準について労働生産性の要因分解分析を行っている。第四章では、外地朝鮮に設置された三菱製鉄兼二浦製鉄所を分析対象としている。同所は、民間事業者であるが、先行研究が示すように、日本政府の政策運営上、朝鮮総督府を通じた官営八幡製鉄所との強い関係性があり、且つ後に日本製鉄に再編されることから、本稿の分析対象としている。資源の調達・供給及び兼二浦製鉄の八幡製鉄所への納入といった点を考慮しても、日本鉄鋼業への影響が大きいためである。同所については、鉄鋼政策のみならず、植民地政策として朝鮮経済に与えた影響を考慮しながら、その労働生産性及び技術水準の検証を通じて再評価を行った。第五章では、第一次世界大戦から官民合同までの期間における官営八幡製鉄所を分析対象としている。この期間には、官民合同のみならず、製鉄業奨励法の制定（改正を含む）、関税率の引上げ、カルテルの組織と各種の鉄鋼政策が実施されたが、こうした一連の鉄鋼政策と官営製鉄所政策の関係性について検証を行った。その際、帝国議会の審議に加え、適宜設置された調査・諮問機関が、政府及び八幡製鉄所の意思決定に強く影響したことから、その審議過程を特に重視している。特に日本製鉄株式会社法の制定過程を検証することで、同所の位置付けを再評価した。第六章では、以上の分析を踏まえ、見解及び展望をまとめている。戦前期に実施された官営製鉄所政策が鉄鋼業に与えた影響及び産業政策としての位置付けについて、政府の意思決定過程という観点から検討した。一連の政府による製鉄事業を官営製鉄所政策として分析する意義を確認している。

## 第2章 明治初期における殖産興業政策の再検討

### 釜石製鉄所の事例分析

#### 第1節 問題の所在

本章の目的は、明治初期に太政官制下における政府（以下、太政官政府）が実施した殖産興業政策を再評価することにある。近年、政府の政策的介入に関する見解について、伝統的な研究<sup>1</sup>に対する理論的枠組みの整理が進められ<sup>2</sup>、実証的な分析アプローチとして利用されている<sup>3</sup>。産業政策についても同様である<sup>4</sup>。更にこうした理論的枠組みを前提に、制約条件となる与件及び経済主体の意思決定過程を分析対象とする見解も支持されている<sup>5</sup>。本章では、こうした分析枠組みを利用しながら、明治初期に殖産興業政策の一環で設立された「陸中国閉 伊郡釜石鉱山寮支庁鑛鉄所」<sup>6</sup>（以下、「釜石鉱山寮支庁鑛鉄所」または後節では大橋鉱山と呼称する）を事例に、太政官政府の鉄鋼業に対する意思決定及び政策的介入の役割を検討したい。特に「釜石支庁鑛鉄所」のような政府（工部省）による製鉄事業を官営製鉄所政策として分析を行う。国内外の制度的環境という与件を前提として、政府の意思決定過程が官営製鉄所政策に与えた影響を検討することが目的である。鉄鋼業を分析対象としたのは、当初から鉄鋼業を官営事業として政府が所管・運営していたためである。日本鉄鋼業がこうした性質をもった理由として、以下の三点が指摘されよう。

第一に技術上の理由である。当時、製鉄・製鋼に関する技術水準は、日本と西欧諸国との間に大幅な乖離があった。これは、それ以前の日本鉄鋼業が独自の技術体系を採用していた点及び製鉄技術の体系・様式が19世紀中期に革新的な転換期を迎えた点に由来している。前者は、近世期に二大供給拠点（東北・中国地方）として鉄鋼材市場を形成していたたたら精錬法を示している。たたら精錬法が、人的技術に依存し、また生産技術及び設備上の問題から大量生産が困難であるのに対し、西欧諸国で既に導入されていた高炉精錬法では、均質且つ大量に鉄鋼材の生産が可能であった。こうした技術的な後進性は、開放経済以降後の日本経済において深刻な課題となっていたのである。後者は、

---

1 Adam Smith(1776) “An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations”, R. H. Campbell and A. S. Skinner; textual editor W. B. Todd, 1976, Oxford University Press., Karl Marx(1867) “Capital: a critique of political economy”, Ben Fowkes, 2004, Penguin Books.

2 Murphy, K. M. A., A. Shleifer, and R. W. Vishny, (1989), “Industrialization and the Big Push”, Journal of Political Economy 97, pp. 775 - 791.

3 World Bank, (1993) “The east asian miracle”, Oxford university press.

4 政策理論のうち保護貿易に関する代表的な古典としてSir James Steuart(1767), “An Inquiry into the Principles of Political economy”, being an Essay on the Science of Domestic Policy in Free Nations, London., List, Friedrich(1841), “Das Nationale System der Politischen Ökonomie”, Basel: Kyklos. また分析基準を明確に体系化した研究として、John Stuart Mill(1848), “The Principles of Political Economy: with some of their applications to social philosophy” ., C. F. Bastable(1891), “The commerce of nations”, 9th ed. revised by T. E. Gregory. 1923, Methuen, London., Kemp, M.C(1960), Mill-Bastable infant industry dogma. (The Journal of Political Economy. Vol. 68. Feb. pp. 65-67.), 根岸隆(1980), 『貿易利益と国際収支』, 創文社などが挙げられる。

5 青木昌彦(1977) 「メカニズムと制度化様式の諸類型」, 青木昌彦編『経済体制論 第1章 経済学的基礎』所収, 東洋経済新報社。青木昌彦・金瑩基・奥野正寛編(1977) 『東アジアの経済発展と政府の役割』, 日本経済新聞出版。

6 同所の名称は、1875年6月に内務省及び大蔵省へ付された行政文書「釜石支庁地所及び諸建築」(国立公文書館請求番号:太 00244100)で確認される。

「1850～60年代に発明された転炉法、平炉法によって世界鉄鋼業が十八世紀末いらいの高炉—バッドル炉—鍛造・圧延（銑鉄—鍊鉄—鋼材）から高炉—製鋼炉（平炉・転炉）—圧延、銑鉄—鋼—鋼材へとその生産技術体系を転換し鉄鋼需要もまた国際的に銑鉄から鋼へ、鍊鉄から鋼へと移行しつつあった」ため、「明治十～二十年代（一八七〇年～一八九〇年代）を通じてわが国鉄鋼需要の内容が銑鉄から鋼材中心に急速に転換した」ことを示している<sup>7</sup>。後進国がこうした技術転換に対応していくためには、政府による政策介入が一つのアプローチと考えられる。経済制度が確立していない当時の制度的環境では、高水準の技術を導入・移植してもスピルオーバーに伴う（技術）外部生が生じてしまい、競争原理上、企業・事業者等の民間部門にとって新規参入の誘引が生じ得ないためである。こうした事態は、catch up型の経済発展を阻害することから、政府という公共部門による政策的介入が要請されるのである。

第二に、貿易収支上の理由である。上述した新規参入に伴う技術的な後進性は、技術導入の実現可能性に応じてその対応が分かれる。研究開発及び技術導入に伴う費用が支弁され、国内市場において先駆的利益を享受できるのであれば、後発の優位性を背景として新規参入が実現する余地はある。一方これが不可能であれば、代替的な輸入品で国内需要を満足することになる。既に述べたように国際収支バランスを健全に保持することは、後進的な当時の太政官政府にとって政策課題の一つであったから、この点において鉄鋼業への政策的介入が容認されるといえよう。西欧諸国の経済構造が、従来の内需拡大型から、支配地域である植民地等の市場に依拠した外需依存型へと移行したことで、日本は従属的な関係を強要される虞が高まっていたためである。

第三に、産業構造上の理由である。日本の鉄鋼業では、戦前期を通じて国内需要に応じた鉄鋼材を十分に自給できていなかった。これは鉄鋼材を基礎素材として使用する造船・鉄道・機械といった需要産業にも影響した。自給生産体制が確立していないために重工業部門の生産性を改善できず、伴って単価が高額になり、もしくは輸入製品で代替することで送料を含んだ製品コストを回収しなければならず、産業相互間の補完性が政策的に必要とされたのである。特に明治初期では、当然鉄鋼業及びその需要産業の市場規模も小さいために、いずれも持続的な経営が困難であり、重工業部門全体の発展を促すには、基点となる鉄鋼業に対して、政策的な介入が要請されたのであった。

以上の理由は、西欧諸国の帝国主義政策に対抗しながらも、国民経済の増進を目的とする政府に対して、官営製鉄所政策等のマクロ政策運営を要請する。こうしたマクロ政策運営を分析する際、与件として政府の意思決定に影響を与える要因は、国内外の制度的環境及びその変化であるから、こうした点を検討する必要がある。特に後進性の高い当時の日本では、政府内部の制度的環境が未整備であり、また人的関係性に強く依存していたために、政策分析にこうした視角を向けることが不可欠となる。具体的には、太政官政府を構成する各省の成立過程及び工部省・内務省による殖産興業政策がどういった意思決定の下で執行されたのかを検証する。上述したように「鉾山寮支庁釜石鑛鉄所」を対象事例としているが、その理由は、従来の政策評価を見直す余地があるためである。先行研究の多くは払下げ時の評価額に注目しており、政策効果そのものについて定量的な検証は殆どされてこなかった。この点を改善するため本章では、「鉾山寮支庁釜石鑛鉄所」の生産拠点である大橋鉾山と同時期に同地域で製鉄事業を行っていた民間の橋野鉾山とを比較検証する。橋野鉾山は当初小野組が経営に関与していたが、小野組が解散した後も民営事業として経営を継続していた。既存の殖産興業研究の定性的な見解に加え、この橋野鉾山と大橋鉾山の生産性を比較することで、新たに定量的な分析枠組みを提供したい。政府の官営製鉄所政策と独自の経営目的で運営された民間事業を比較検証することで、明治初期の官営製鉄所政策及び殖産興業政策の再評価が可能となるだろう。

本章の構成は以下の通りである。第二節では明治前期における日本政府の産業政策を再評価する目的で、太政官政府及び殖産興業を職掌する工部省・内務省を検討する。続く第三節では殖産興業政策に投下された政府歳出について分析を行った。第四節では釜石鉾山に関する先行研究を整理しつつ、「鉾山寮支庁釜石鑛鉄所」が置かれた大橋鉾山と小野組及びその後継企業によって経営された橋野鉾山について検討する。第五節では、上記の二鉾山について生産性、収益性及び競争力について定量的

7 通商産業省(1970),『商工政策史 鉄鋼業』,通商産業研究社,p40。

に比較検証を行う。第六節で本章の結論をまとめる。

## 第2節 太政官政府における殖産興業政策の方針及び官営釜石製鉄所の位置付け

### 第1項 井上（馨）財政<sup>8</sup>下における殖産興業政策と工部省の設置

本節では、井上財政下における行政制度及び組織の成立過程及び性格を把握することで、政策運営における殖産興業政策の位置付けを検討する。先行研究では殖産興業政策について政治・経済の各視角から詳細な史料分析が行われているが<sup>9</sup>、必ずしも包括的な分析が行われているとはいえない。政策分析を行う際には、意思決定主体である政府の政策運営が、政治・経済を含む複数の制度的環境という外生的な与件の下で、選択的に実施される点を考慮する必要がある。よって、殖産興業政策を評価するに際して、当時の政府が置かれた制度的環境を確認したい。

維新前後の日本政府は、対外的に、南下政策を推進する目的でアフガニスタンへと進出したロシアと、インド領の権益の保全を目的にアフガニスタンを保護国化したイギリスの間において、アジア地域を目的とした“The Great Game”と呼ばれる緊張状態に置かれていた<sup>10</sup>。その後本格化する日本政府と中国（清）政府による朝鮮半島の利害対立は、アジア地域の植民地化政策を進めるロシアとイギリス間における代理戦争的な構造に起因していたとみることができる。こうした国家間の対立構造に加え、経済的従属化を強要する帝国主義国からの資本流入圧力は、太政官政府に対して、外資依存の回避及び国民経済の安定的拡大を目的とする政策運営を強く要請した。「対外的契機に対応しようとしたこの時期の国家権力の一つの側面の現われ」<sup>11</sup>として富国強兵の推進が求められた結果、殖産興業政策の実施が政府によって選択されたのである。但し、当時の政府は三職制ないし太政官制を採用しており、行政制度として十分に整備されていたとは言い難く、また新設された行政組織も政策的な意思決定が集約されないままに運営が行われていた状態にあった。一方、廃藩置県後に行われた官制再編では、三院八省体制が発足し（1870年12月）、それまでの「実際には、ただ、天皇を背景とする、いわば前近代的な一律令的とさえいいうる一中央集権的国家行政組織」に「方向転換の改革を加える動機」<sup>12</sup>が与えられたことで、一定の整備は図られてはいた。太政官布告第755号<sup>13</sup>に基づき、殖産興業を管掌する行政組織として工部省が設置されたのは、こうした行政制度及び組織の整備過程であった。

工部省は、民部官（1869年5月）ないし民部省（同年8月）の後継組織であるが、両組織の管掌業務における産業行政の性格には違いがある。太政官布告第346号によれば、民部官は「掌総判府県事

8 ここでは、岩倉使節団の洋行で大蔵卿大久保が不在時に、自席である大蔵大輔井上が実質的に大蔵省の省務を管掌した期間を指す（1871年-1873年）。

9 殖産興業に関する研究は以下の通りである。石塚(1973)は、殖産興業政策の目的を「外国の圧力とその影響を退けながら」「経済的自立をもちとる」ために「明治国家をイギリスなみの先進資本主義国の水準にまで発展させること」と位置づけた上で、明治維新政府の成立過程と同政策の関係性を検証している（石塚裕道(1973), 『日本資本主義成立史研究』, 吉川弘文館）。Smith(1955)は、開発経済学の見地から、明治維新が与えた経済的影響について記述し、殖産興業政策で設置された官営企業について政策評価を行っている（Thomas C. Smith(1955) "Political Change and Industrial Development in Japan", Stanford University Press）。また中村(1983)は、殖産興業政策の評価方法として対象産業を区分した上で、「これ以後、次第にその比重を高めてゆくことになる」とし、「公共投資」の「萌芽」と位置づけている（中村隆英(1983)「明治維新时期財政金融政策展望」, 梅村又次・中村隆英編『松方財政と殖産興業政策』, 国際連合大学）。

10 Malcom Yapp(2001) "The Legend of the Great Game," 2000 Lectures and Memoirs, Oxford University Press, pp180-181。

11 前掲『日本資本主義成立史研究』, p42。

12 新井隆一(1966), 「行政法的側面における明治近代化序説」, 『比較法学』(2)-1, p7及び笠原英彦(1997), 「太政官三院制に関する覚書」, 『法学研究』, 慶應義塾大学法学研究会, 70, (9) p67, 注釈(5)。

13 太政官布告第755号（「工部省ヲ置ク」）, 1870年10月20日, 国立公文書館所管（請求番号：太00019100）。

務管督戸籍駅通橋道水利霸墾物産濟貧養老等事」<sup>14</sup>と、また民部省は「地理土木駅通ノ三司ヲ管」<sup>15</sup>し、その後「租税監督通商鉱山ノ四司」<sup>16</sup>を所管した。直後に民部省は大蔵省に併合されたが（同年9月）、翌年に再度独立すると（1870年8月）、「民部大蔵両省」が従来「共管」していた「燈明台并横浜横須賀製鉄所」は民部省に「転属」されている<sup>17</sup>。その後「行政ノ傍ラ」「百端ノ工業」を「兼掌」していた民部省が分割されて工部省が設置されると、その管掌領域は「掌褒勸百工及管鉱山製鉄燈明台鉄道伝信機等」と法定された<sup>18</sup>。内部部局は1871年8月に10寮1司体制（工学・勸工・鉱山・鉄道・土木・灯台・造船・電信・製鉄・製作の各寮及び測量司）となっている。

しかし、工部省による殖産興業政策は、以下の通り、太政官政府の統治権限が適切に機能しなかったために、円滑に実施されなかった。相互に関連性を有するこの理由は、工部省との関係から三点に集約できる。

第一に、「民蔵分離問題」に伴う行政組織の改編という点である。上述したように当時の太政官制下では、大蔵省と民部省の統廃合が繰り返されていた。1869年9月の統合で民部大蔵省が発足すると、広範な権限を有する同省が政権運営を主導したが、内部対立が政策執行を妨げる状況にあった。参議である大久保利通・副島種臣・広沢真臣・佐々木高行らが、開明派と呼ばれる急進的政府官僚の木戸孝允・大隈重信・伊藤博文等によるこうした動向に対抗する目的で民蔵分離案を提出し、大蔵省の管掌を、既述のように、民部省に多く移管することで権限を分散・抑制したためである。その際、殖産興業に関する職掌が民部省に「転属」されたことは上述した。この時点で大久保は、民部省にこれら職掌を管理させ、段階的に殖産興業を管掌する政策当局の設置を構想していたが、木戸・大隈等が民部省の職掌を再度移管し、工部省設置を断行することでこれに対抗している。後述するように、後に内務卿として殖産興業政策の推進を目指す大久保にとって、段階的な政策対応として「既ニ御治定ニ而寮之筈」であったにもかかわらず、「山尾（当時の工部大輔（後に工部卿）一筆者）辞表差出終ニ省尔御決定御発表有之候」という状態では「不得止御情実も被為在候や」との諦観を述べるしかなかった<sup>19</sup>。行政制度が十分確立していないために、政府組織が任意に設立・改編された当時の環境下では、設立段階における工部省の位置づけは全く不明確であった。民部省の後継である工部省が、民蔵分離問題の影響を強く受けた結果、公に審議されないまま、つまり太政官制下で第三者的な統治が機能しないままに、属人的な対立関係に依拠して設置されてしまったのである。

第二に、当時の立法権に当たる議政権と行政権との間に「議政行政分離問題」が生じていた点にある。この問題は、立法官・行政官の人事任免については兼任問題、各省の管掌領域については分離問題として顕在化していた。太政官制では、司法権を含む三権の分立が形式的には保障されていたが、行政権限の帰属主体が太政官に必ずしも十分に統一されておらず、また立法官・行政官の不可分性が指摘されるといった問題が内在したままであった<sup>20</sup>。前者については、三院八省制下で立法官に位置づけられる納言・参議と行政官である卿輔の権能は一応分化されていたが<sup>21</sup>、その決定に際し、大久保利通及び木戸孝允の両参議間で「政府の官職中枢機議法の職は納言参議實際の効なきより之を

14 太政官布告第346号（「太政官中民部官ヲ置ク」），1869年4月8日，国立公文書館所管（請求番号：太00017100）。

15 太政官布告（「民部省ニ地理土木駅通ノ三司ヲ管セシム」），1869年7月8日，国立公文書館所管（請求番号：太草00018100）。

16 太政官布告（「大蔵省書簡租税監督通商鉱山ノ四司ヲ民部省所管トナス」），1869年8月11日，国立公文書館所管（請求番号：太0001710）。

17 太政官布告（「民部大蔵両省共管燈明台并横浜横須賀製鉄所ヲ民部省ニ転属ス」），1870年7月13日，国立公文書館所管（請求番号：太00017100）。

18 同上。

19 「岩倉公への書翰」，1870年11月4日、前掲『大久保利通文書』第4巻，pp103-105。

20 関口栄一(1979)，「留守政府と大蔵省」，『法学』第43巻第3，4号，同第44巻第1，4号。

21 柏原(2013)によれば、職員令によって規定された太政官体制以降、「国政全体を見る大臣参議クラスと各省幹部が兼任することはなく、三院制下でも基本的に変わらなかった」と指摘している（柏原宏紀(2013)，「明治初年太政官制下の卿輔関係についての一考察」，『年報政治学』，2013(2)，pp234）。なおこの規定が定められたのは、岩倉・大久保が政権分裂を人的に回避するために木戸に従ったことに起因する（大津淳一郎(1927)，『大日本憲政史』第1巻，p446）。

廃し其人をして行政の職に就かしむへしとの議<sup>22</sup>」が提起される等対立が生じていた。大久保は「参議ヲ廢シ諸卿其職ニ当ル」として行政官の権限強化を求めたのに対し<sup>23</sup>、木戸は「立法官たる納言参議を廢し各官各省の卿輔をして法を立しめ政を行はしめは全く立法を廢して行政のみを建るの体裁」となることから、「立法行政の両官は政府の両輪にして互に相制し相輔け以て政道の公平を峙立せしむへき」として分権化を主張したのである<sup>24</sup>。後者については、議政権を行使する太政官・正院と行政権を行使する各省のうち、民蔵合併で権限が拡大した大蔵省との間に生じた、職掌の干犯問題が指摘されている。つまり下位の行政組織である省のうち民蔵合併により広範な行政権限を得た大蔵省<sup>25</sup>が、上位の行政組織であり、且つ立法権限の増強を企図する太政官・左院と対立したことで<sup>26</sup>、政府は統治権を十分に行使できない事態となっていたのである。再編後の大蔵省が財政収入を安定させる目的で、地租改正による租税改革の実施を検討したために、「各府県に対する支配権を行使せざるをえず、それが一面、太政官の権限と抵触する可能性を孕んでいた」<sup>27</sup>ことが原因であった。「三院制の下では、立法・行政両権が各省のレベルに渾然一体となって分散化していた」という「議政行政之分別」<sup>28</sup>の問題は維新直後から指摘されていたが、殖産興業政策を含む政策運営について、その帰属責任が不明確となり、長期的な政策執行が妨げられたといえるだろう。

第三に、上記「民蔵分離問題」及び「議政行政分離問題」による政権運営上の実質的弊害として、井上財政期の大蔵省が「定額金問題」を引き起こした点である。「定額金」とは当時の予算に該当する。岩倉遣外使節団の派遣時に大蔵卿であった大久保が不在となると、次席（大蔵大輔）である井上馨が省内人員を改編し<sup>29</sup>、実権を掌握した。井上は「使節一行の帰朝までを目標として政費の緊縮主義を執」ると政策方針を示し、財源の安定的確保を企図したのであった。しかし、1872年9月に「各省予算の議論の起こるや、兵部省は一千万円、海軍・文部・司法の三省は各、二百万円を要求」<sup>30</sup>する等増額が要求されたことを受け、井上・大蔵省は「定額金」に関して他省へ強い審査権を行使したのである。具体的には、大蔵省の正院に対する優位性を利用して「一先づ陸軍に八百万円、海軍に百八十万円、宮内に六十万円、司法に四十五万円、文部に百三十万円、工部に二百九十万円と内決」<sup>31</sup>している。特に工部省では、「紛争は明瞭しない」までも「公（井上一筆者）が大英断で提案の額を切棄てたことには相違なく、輔山尾庸三との間で「定額一条にて相克」するなど「相当強い議論が行はれたものと察せられる」<sup>32</sup>。こうした対応は「異議百出各省独り大蔵省ヲ敵視スル」<sup>33</sup>状

22 「立法・行政に関する建言所」, 1871年7月, 『木戸孝允文書』第8巻, p57。

23 「岩倉公に呈せし覚書」, 1871年7月, 『大久保利通文書』第4巻, p305。

24 前掲「立法・行政に関する建言所」, pp59-60。

25 統合（実際には1870年に再分離を経ているため、再統合）を推進した大蔵大輔井上馨は、「民部省・大蔵省とは卿・大輔・少輔等が両省兼任して居たので、形の上には民政・財政二つに分れて二省であったが、事実は一省の如く事務を執っていた」ため、「その卿・輔の勢力が強大と為って、往々内閣の統制が及ばぬ程であったから、」大蔵省と民部省が分設された1869年7月時点で民部大蔵両省分離案に反対していた（「民部大蔵両省分離の紛議」, 『世外井上公伝』第1巻, p408）。なお1869年に両省が分設された際、当時造幣頭であった井上は大阪に在住していたために「民・蔵問題がかくも紛糾しているとは更に知る所がなかった」という（同p410）。

26 勝田政治(2002), 『内務省と明治国家形成』, 吉川弘文館。

27 前掲笠原(1997), p78。

28 内閣官報局『法令全書』, p299。

29 当時大蔵大丞であった渋沢栄一は、「国家の柱石」且つ「大蔵省の主権者である大久保及び「大丞以下の職員は、多く大久保の幕僚であるから、井上の趣旨遵奉して、其職に勉強して指揮に従ふことは甘んじまい」という状況を述べている（『雨夜譚』, 卷之五, p236）。しかし、その後大久保ら「大使が出発した後」、大久保派であった「安場、谷等の人々は、何れも他に転じて仕舞った、それで井上派の大蔵省になった」（『世外侯事歴維新財政談』中巻, 1921年, p236）。

30 井上馨侯伝記編纂会編(1933-1934)『世外井上公伝 第一巻』, 内外書籍, pp519-522。

31 同上, p522。

32 前掲『世外井上公伝』第一巻, p537。

33 「陸奥宗光建言書（木戸孝允宛）」『大隈重信関係文書』, 1873年9月, p167。

態を創出することとなると同時に、政策当局として設置された工部省の予算額が、大蔵省の専制的な判断で制限される事態となった<sup>34</sup>。

「定額金問題」に帰結した以上の問題点によって、太政官（留守）政府は行政制度及び組織上の統治権限を適切に行使できず、これを遠因とする財源不足を招いた。結果として工部省が掌管した総花的な殖産興業政策の執行は、井上財政期において実質的に阻害されたのである。

## 第2項 大隈財政下における殖産興業政と外債利用論

井上財政下で生じた太政官政府における統治上の問題は、各種の政策執行に要する歳出を事実上凍結した。これを是正するため、太政官・正院による統治構造を質的に強化し、大蔵省の権限を抑制する目的で、太政官制が再度改正されている。但し遣外使節と留守政府の間には、「大臣参議及各省卿大輔約定書」で「内地ノ事務ハ、大使帰国ノ上大ニ改革スル目的ナレバ其間成丈新規ノ改正ヲ要スヘカラス」（第6款）<sup>35</sup>として行政組織・制度の改編が規制されていた<sup>36</sup>。このため、いわゆる「潤飾」という様相を呈しながら事実上の再編が図られたのである（1873年5月）。勝田（1992）が指摘しているように「正院強化は国家機構中枢の改革である」から、「必然的に諸機関の改革をもたらさざるを得ない」ことを踏まえれば、前述した「大蔵省問題は従來說かれていた以上に、留守政府に大きな影響を与えていた」といえる<sup>37</sup>。また下山（1989）がこの期間における政策を「無統一」<sup>38</sup>と表現する理由も、太政官政府の行政制度及び行政組織が改革される必要があったことに由来している。特に工部省についてみると、同省の設置時期は、大隈が「一般中央の政治を執行するに於ても、未だ能く通曉するに迫らざりし」<sup>39</sup>と指摘する廃藩置県の実施時及び岩倉使節団の派遣が行われた期間に該当する。殖産興業政策の本格的な運営には、大蔵省の権能を正院に移行することで、太政官における各省への管理・統率の機能を引き上げることが実質的に不可欠であったのである。

「潤飾」を受けて井上が大蔵卿を辞職すると、行政制度及び組織の拡充及び太政官政府の再編が進められた。帰国した大久保主導の下、大隈による財政政策が展開されたのである。特筆すべきは、内閣の設置により、太政官内閣制へと移行した点にある。後の帝国憲法下における内閣制度とは本質的には異なるが、この改編で大蔵省の権能が抑制され、閣内の各省間における行政権限の格差は一定程度是正されたのである。しかし、太政官内閣制を維持するには、1873年10月の征韓論争<sup>40</sup>に伴う政変で辞職した五参議（西郷隆盛・板垣退助・江藤新平・後藤象二郎・副島種臣）の欠員を補填する必要があった。そこで帰国した大久保が導入したのが参議省卿兼任制である。上述した参議・省卿の兼任・分任問題に対する対応措置として、欠員が生じた参議と各省の卿を兼任する内閣議官と呼ばれる役職を設けたのであった。この内閣議官が太政官正院に新設された内閣を構成したのである。つまり

34 工部省以外について、文部省（文部卿大木喬任）は学制発布及び「学校設立」のために、司法省（司法卿江藤新平）は「区裁判所の設置、検事・検部の出張、檻倉並びに警察費」のために削減されたが、陸軍（陸具大輔山県有朋）は「藩兵の解隊上、已むを得ず比較的多額の要求を入れて山県と妥協」している（前掲pp527-535）。

35 「単行書・大使書類原本大臣参議及各省卿大輔約定書」, 国立公文書館（請求番号：単00324100）, 1871年。

36 約定問題について、笠原（1991）では、約定発案が遣外使節派とする従来の芳賀（1970）による見解（芳賀登（1970）, 『西郷隆盛』, 雄山閣, p208）と留守政府派とする大久保（1976）・関口（1980）による見解（大久保利謙（1976）, 『岩倉使節の研究』, 宗高書房, pp71-87及び関口栄一（1980）, 「岩倉使節団成立と大蔵省」, 『法学』, 東北大学法学会, pp4-5）を挙げ、後者が有力になりつつあると指摘している。いずれも行政組織・制度の人事が属人的な問題に大きく依存していた点が看取される（笠原英彦（1991）『明治国家と官僚制』, 芦書房, pp91-92）。

37 勝田政治（1992）, 「明治六年の留守政府」, 明治維新史学会編『明治維新の政治と権力』, 吉川弘文館, P21。

38 下山（1989）, 『近代天皇制の形成過程』, 岩波書店, p1。

39 円城寺清編（1914）『大隈伯昔日譚』, 新潮社, p461。

40 征韓論について田村貞雄・毛利敏彦間で見解が対立している。田中貞雄（1990）, 「「征韓論」政変の評価をめぐって」、田中貞雄（1992）, 「西郷隆盛は「征韓」を企てなかったのか」, 明治維新史学会編『明治維新の政治と権力』, 吉川弘文館、毛利敏彦（1978）, 『明治六年政変の研究』, 有斐閣・毛利敏彦（1979）, 『明治六年政変』, 中公新書・毛利（1992）, 「明治六年生編と征韓論問題」, 前掲『明治維新の政治と権力』などが挙げられる。本章では征韓論の結果を受けて太政官政府の政策運営が転換した過程に関心が向けられるため、両見解のどちらにも立ち入らない。

大久保政権下における太政官政府の組織体制は、この参議兼省卿兼任制に特徴づけられた<sup>41</sup>。「潤飾」によって「参議は制度上実務諸機関からは遊離し両者の間に第一義的連関が存在しないことが、内閣による諸省の統制を希薄化するという欠陥を有していた」ために、兼任制を導入することで太政官の「正院内閣を頂点として実務諸省に至る縦型の連続的立法行政系統が確立した」のである<sup>42</sup>。人的補充に加えて、大蔵省の各種問題を組織・制度上防ぐため、太政官による各省への統治権限を拡充する目的があったといえよう<sup>43</sup>。

大久保が起草した「立憲政体に関する意見書」によると、こうした政府組織を整備することで、立法・行政・司法の「治国ノ三大権ヲ区分シ、互ニ相干犯スヘカラスト」しつつ、「君民共治ノ制」を前提とした「法憲典章ヲ立定」し、漸進的な立憲政体の樹立を政策目標と据え置いたのであった<sup>44</sup>。以上の政権構想に基づいて、大久保が着手したのが殖産興業であり、これを職掌とする内務省の設置であった。以下、内務卿となった大久保が、大蔵卿大隈・工部卿伊藤とともに推進した殖産興業を中心とする政策運営について、財政政策の方針と内務省が主導する殖産興業政策の関係性を踏まえた上で、既存の工部省と対比して検討する。

1873年11月10日に発布された太政官布告第375号に基づき設置された内務省では、「掌管ノ事務ハ追テ可及布告事」とされ、この時点で明確な管掌業務は定められていなかった<sup>45</sup>。これは留守政府と遣外使節との間で内務省の位置付けに相違があったためである。1872年時点で左院少議官島島誠一郎が提出した「新設内務省ノ議」によると、留守政府・井上財政下の大蔵省に対抗する目的で、地方行政権における同省の権能を、新設の内務省に分掌することが提起されていた。また翌1873年1月には、当時大蔵省が掌握していた地方官任命権・地方裁判権について同省と対立していた司法省では、地方行政を専門的に職掌する内務省の設置構想が別途建議されている。司法大輔福岡孝弟が提出した同建議案は、正院の審議を経て合意に達しており、参議（前司法卿）江藤新平によって官制の起草案も提起された。福岡による設立建議案の段階では、その管掌領域が地方行政に限定されていたが、江藤による官制起草案の段階では、司法省が管轄する警察行政の移譲にも言及されている<sup>46</sup>。太政官布告で設置自体は法定されながらも管掌領域が未定であったのは<sup>47</sup>、政府内部でこのように見解が相違していたためであった。帰国した大久保が同省の職掌を規定したのは、佐賀の乱（1874年2月）・台湾出兵（1874年4月）・樺太問題（1874年3月-1875年5月）・地租反対一揆（1874年-1877年）等への処理を終えた後であった。「内務省職制章程案」によると、「人民産業の勸奨」<sup>48</sup>を目的とする勸業寮が省務の第一項目に位置付けられており、周知の通り、内務省主導による殖産興業政策が重視されている。具体的に大久保は、「物産ノ多寡ハ人民ノ工業ヲ勉励スルト否サルトニ胚胎スト雖モ其源頭尋ルルニ未ダ嘗テ政府高官ノ誘導奨励ノ力ニ依ラザルナシ」<sup>49</sup>とし、「誘導督促シテ工業ニ勉励忍耐

41 太政官政府の権限を拡充するとともに、1875年の大阪会議の結果、右院・左院を廃止し、大審院・元老院が設置され、形式的に三権が分化したが、元老院の立法権限は検視制で部分的に行使できる範囲で認められたに過ぎず、行政権に対して立法権は事実上優越的であった。なお1877年に正院も廃止されている。

42 岡田昭夫(2013)「官報の創刊と人民の法令理解」、『明治期における法令伝達の研究』,成文堂。

43 但し、大久保が構想した行政組織及び制度では、内閣が十分に重視されたわけではなかった。藤田(1992)では「正院内で実質的国家意思決定の中核として位置づけられていた内閣は、大久保の新たな太政官制からは姿を消し、そのような機能は右院へ集中されている」とし、「現在ほぼ定時に開かれている閣議を右院の会議と改称して引継ぎ、当面の難局を乗切ろうと考えていたのではないだろうか」と見解を述べている(藤田正(1992)「立憲政体をめぐって」,前掲『明治維新の政治と権力』所収,pp112-113)。実際に後述する「立憲政体に関する意見書」では、右院の構成は「天皇陛下、太政大臣、左右大臣、参議及諸省ノ卿ニシテ参議タル者」とされている(「立憲政体に関する意見書」,1873年11月,議会政治社編集部(1939)『日本憲政基礎史料』所収,議会政治社,pp115。)。太政官制下の内閣が政策運営上の意思決定機関として担った役割については、都度修正されていたと捉える必要がある。

44 前掲「立憲政体に関する意見書」,pp106-122。但し、立法権に関する事案については、これを職掌する「議政院」を設置しており、いわゆる民選議院の設置には慎重であった点が看取される。

45 「太政官布告第375号(「内務省ヲ置ク」),1873年11月10日。

46 勝田政治(2017)『明治国家と万国対峙』,角川選書,p120。

47 既述したように、いずれの内務省設置建議案も「約定」の規定によって遣外使節の帰国までは留保された。

48 「内務省職制章程案」,1874年1月,『大久保利通文書 第5巻』,日本史籍協会,pp296-299。

49 「殖産興業に関する建議書」,1874年5,6月,『大久保利通文書 第5巻』,日本史籍協会,pp561。

セシムルハ廟堂執政ノ擔任スヘキ義務」と方針を述べている<sup>50</sup>。一方、既に殖産興業を管掌領域していた工部省と比較すれば、両省の役割は次の通り区別されていた。つまり、内務省では保護奨励または輸送インフラの整備を行うことで「人民ノ工業ヲ勸励」し「誘導」するが、政府による事業経営は消極的であったのに対し、工部省では内務省と同様に「勸奨」が職掌に含まれていたが、一部の官営事業については継続することが前提とされていたのである。こうした工部省に対する内務省の位置付け及び殖産興業政策に関する大久保の見解は、政策運営上、大隈の財政政策方針と補完的な関係にあった。

大隈は、大久保政権下及び大久保の死後から官有物払下事件で辞職するまで、以上の殖産興業政策に対応した拡張的な財政政策を推進した。但し、政策対象としていたのは、内務省主導による奨励策及び地方制度のインフラ整備であり、特定事業の官行もしくは既存の官営事業の拡充を重視していたわけではなかった。これは、大隈が推進した財政政策の目的が、産業振興による輸出拡大を通じた貿易収支改善・正貨補充にあり、既存の官営事業を除けば、多額の初期費用を必要とする重工業部門の新規参入を必ずしも政策対象としていなかったことを示している。殖産興業に対する大隈のこうした見解は、国内経済の停滞に伴ってより顕著となった。1880年に建議された「経済政策ノ変更ニ就テ」<sup>51</sup>によれば、上述した内務省設置前後の諸問題で拡大した財政支出を、抑制するよう「変更」が強いられた。大久保自身が指摘するように「政府一歳ノ収入五千万ニ過キサル」<sup>52</sup>状況であったために、租税収入の安定的確保・通貨金融制度の確立を通じた均衡財政の維持を優先せざるを得ない事態に陥ったのである。そこで大隈は、歳出削減を目的とする官業払下げを計画したのであった。同建議では、殖産興業下で設立した各種官営工場を以下のように3つの区分した。第一に「国家統治」の観点から「人民ノ営業ニ任放スヘカラサル」産業と定義され、これには「陸海軍備ノタメノ工廠」及び「貨幣ノ鑄造所」が該当する。第二に、「事業ノ性質」という観点から「多分ノ資財」及び「高尚ノ学識」を「要スル」産業または技術上「秘密」を「要スル」ために「人民ニ於テ発起ニ従事セス又政府モ容易ニ其営業ヲ許スヘカラサル」産業とされ、これには「金銀銅鉄ノ鑄練溶解所」及び「官用図書ノ印刷所」が該当する。第三に、「工業勸誘ノタメニ其模範ヲ示ス」という観点から「其開設拡張ヲ急務」とし、「政府先進起興」することで「人民ヲシテ其公私ニ便益スル之ヲ覚知セシメン」契機となる産業とされ、これには「機械ヲ以テ綿糸ヲ紡績スルノ所」、「製絨所」及び「機械製作所」が該当する<sup>53</sup>。前二者を官行し、後一者を払下げするという方針が述べられている<sup>54</sup>。この払下げにより期待される政策効果として、「総計二百八十万千六百三十円四銭ト洋銀千三百七十六弗七セントヲ準備金ニ追加シ即チ国債ノ償還ニ充テルヲ得」と述べている。財政政策の観点から見れば、小林(1971)が指摘するように、「この建議は財政緊縮が最大の眼目」であったことから、大隈はこの時点で既に緊縮政策に着手していたことが確認できる<sup>55</sup>。また産業政策の観点から見れば、事業別に優先度を決めて官業払下げを行っている。工部省が所管する重工業部門では、工作局が管轄した兵庫造船所・長崎造船所・赤羽工作分局・深川工作分局・品川硝子製造所が対象となっており、その他については引き続き官行される方針であった。こうした点は半年後に大隈・伊藤連名で提起された「大隈重信等建議書」で発展的に継承されている<sup>56</sup>。この建議書では「経費ノ節減」と同時に「百般ノ政務ヲ一層

50 同上、p565。

51 「大隈重信建議書（「経済政策ノ変更ニ就テ」「第一勸誘ノ為メ設置シタル工場払下ケノ議）」1880年5月、『大隈重信関係文書 第4巻』、日本史籍協会、p112-125。なお小林(1971)が指摘するように、1875年時点で「収入支出ノ源流ヲ清マシ理財会計ノ根本ヲ立ツルノ議」の中で既に官業払下げの構想について言及している（小林正彬(1971)「日本の工業化と官業払下げ」、『経営史学』6(1)、p74）。

52 前掲「殖産興業に関する建議書」、pp563。

53 前掲「殖産興業に関する建議書」、pp563。

54 同建議書の中では、「内務工部両省所管ノ工場総計十四ヶ所」として「千住製絨所、第一綿糸紡績所、第二綿糸紡績所、新町紡績所、富岡製糸場、石炭酸製造所、砂糖製造所、赤羽根工作分局、赤羽根機具塗物場、深川工作分局、兵庫工作分局、長崎工作分局、深川白煉化製造所、品川工作分局」を挙げている（前掲「経済政策ノ変更ニ就テ」「第一勸誘ノ為メ設置シタル工場払下ケノ議」、p115）。

55 前掲「日本の工業化と官業払下げ」、p75。

56 「大隈重信等建議書」、1880年11月、『大隈重信関係文書 第4巻』、日本史籍協会、p180。

改良スル」ことを目的に、「事務ノ分合上最モ急要ト認ルモノハ各省分任ノ事務中農商ニ関スル事務ヲ一省ニ集合スル」ため、農商務省の設置が新たに提起されている<sup>57</sup>。「欧州諸国ノ制ヲ案スルニ澳  
国ノ如キハ特ニ農商ノ事務ト工部ノ事務トヲ合セテ工部兼農商務省ヲ置」いたと述べているように、  
経費節減目的として工部省と関係部局が一組織に吸収合併する見解もあったが、大隈の農商務省設置  
案では、内務省農務局・山林局・駅通局・博覧会掛、工部省工務局、大蔵省商務局を移管し、工部  
省・農商務省の両省併置の見解が支持されている<sup>58</sup>。上述したように、この点にも工部省が既に管掌  
としていた事業について選択的に官行を継続するという大隈の政策方針が見て取れる<sup>59</sup>。松方が大蔵  
卿に就任する以前に、殖産興業政策の財政負担を縮減させつつも、政府当局が官行すべき事業につ  
いては、選別した上で工部省に引き続き管掌させた点は、大隈の産業政策に対する視軸を把握する上で  
強調されるべきである。

各省（主として工部省）が所管する官営事業を継続するあたって、財源を確保するための政策的  
措置として、「第一勧誘ノ為メ設置シタル工場払下ケノ議」と同時に「通貨の制度を改めんことを請  
ふの議」が提起され、「附正金通用方案」が示された<sup>60</sup>。この「方案」では、金銀比価における国内  
の銀紙格差問題によって「物品の買値」が「乱動浮沈して定まら」ないことから、「工商諸業に損益  
危険の状勢を現し又下等生計の人民をして窮苦の非態に陥入せしめ之を小にしては各官庁の経費頗る  
不足を生して比々其増額を要請し国帑の歳計為に匱乏を告るに至る」といった状況にあることが指摘  
され、「之を救治するの政策」として「正金通用の制」<sup>61</sup>の整備が言及されている。通貨の安定性を  
確保するために、「銀行の抵当公債を変更」し、「国庫に儲存するの総額」を「外国募集」分で「政  
府発行の紙幣」と「償却交換」することが目的であった<sup>62</sup>。

以上の通り政策運営上、通貨の安定化を重視していた大隈・大久保は、正貨取引の促進及び輸出  
の振興を目的に正金銀行を設置することで、信用供与に伴う正貨政策にも着手している。1879年8月  
に福沢諭吉が大隈に送った書翰に、「恰も一種の造幣局洋銀なり貿易銀なり終年注意して其調子を取  
らば」「永年に平均して我貿易の為には大なる利益ありと存候」<sup>63</sup>とあり、また同年10月には「御内  
話のバンクー條創立」について横浜正金銀行初代頭取である「中村道太始発起人数名にて出願可仕」  
<sup>64</sup>とある。正貨政策の拠点となる正金銀行の設立背景は、提言した福沢と殖産興業及び財源確保を進  
める大蔵卿大隈の見解が一致したことに由来していたのである。同年11月に「発起人中村道太外二十  
二名」は、改正国立銀行条例に基づいて、「金銀貨幣ノ供給運轉ヲ便ニスル」を目的に「正金銀行創  
立願書」<sup>65</sup>が大蔵省に提出された。同願書によれば、「紙幣発行ノ儀ハ予メ難聞置候事」としつつも  
「目下金銀貸不融通ノ際理財上実ニ不可欠重大ノ要件」であるから「速カニ御許可相成」ったが「国  
立銀行トハ稍々性質ヲ異ニスル」ため、大蔵省銀行課長岩崎小二郎の「稟伺」を経て、大隈が大蔵卿  
として太政官に次の通り上申している<sup>66</sup>。「徳川氏以来現今ニ至ルマテ鑄造スル所ノ金銀貨幣」「大  
約一億円」が比価問題から「埋匿」され「其流通ヲ市場ニ断ツ」状態にあるため、正金銀行を設立す  
ることで「預託スレハ安全ニシテ加フルニ幾分ノ利息ヲ生スルノ便益」によって預金が拡大するか

57 同上, p180。

58 同上, pp182-183。

59 なお大久保は、「行政改革建言書」で「内務省工部省ヲ合併スル」方針を示している点で、大隈と工部省及  
び産業政策に関する見解が相違しているといえる（「行政改革建言書」, 1876年11月, 『大久保利通文書 第7  
巻』, 日本史籍協会, p448）。

60 「大隈重信建議書」, 1880年5月, 『大隈重信関係文書 第4巻』, 日本史籍協会, pp130-131。

61 同上, p125。

62 同上, pp129-134。なお1880年5月の「附正金通用方案」で提起した外債による紙幣償却案が岩倉の反対及び民  
権運動に伴う政治的対立によって排除されると、同7月に大隈は内務卿伊藤と連名で「公債ヲ新募シ及ヒ設立セ  
ン事ヲ請フノ議」（「大隈重信・伊藤博文建議」, 「大隈重信・伊藤博文建議」, 『大隈重信関係文書 第4巻』,  
日本史籍協会, p476。）で限定的な外債導入案を提起している。この案は同8月に裁可されたが、同10月の政変で  
大隈は罷免されると松方により、廃案とされている。

63 「福沢諭吉書翰」, 1879年8月, 『大隈重信関係文書 第4巻』, 日本史籍協会, pp7-8。

64 「福沢諭吉書翰」, 1879年10月, 『大隈重信関係文書 第4巻』, 日本史籍協会, pp29-30。

65 「正金銀行創立願書」, 1879年11月, 『明治財政史 第14巻』所収, p810。

66 「正金銀行設立ノ儀ニ付太政官へ上申」, 1879年12月, 『明治財政史 第14巻』所収, pp811-813。

ら、「銀行ハ之ヲ運轉左右シテ内外貿易ノ便益」を更にもたらし、「数年ヲ経過セハ条約改正ノ拳ハ端緒ヲ結ヒ内外ノ貿易モ亦其平均ヲ致シ漸次正金流通ノ増加」が可能となると大隈は想定していたのである<sup>67</sup>。

その後大隈の後任として佐野常民が大蔵卿に就任すると、1879年10月に直輸出業者に対する荷為替資金の貸付が可能になったことで正金銀行の業務内容は拡張された。「海外荷為替金ノ貸出」を政府出資の「準備金ヲ以テ」充当するという保護的な対応の下ではじめて、横浜正金銀行は、外国為替業務を開始する段階に至ったのである<sup>68</sup>。「紙幣御貸下願」<sup>69</sup>及び「別段預金運轉規定」<sup>70</sup>で定められたこの制度の下では、「外国直輸出ヲ奨励スル」ために「茶生糸等ノ輸出品ヲ抵当トナシ」「紙幣ノ貸付」することで「売込商人等」に「便益」を与え、また「返金」された「正銀貨」を政府が横浜正金銀行を通じて「聚蓄」することが目的とされていた。また佐野が1880年8月に太政官三条実美に提出した「稟伺」を前提に規定された「預入金規則」及び「別段預金運轉規定」<sup>71</sup>によれば、大隈・佐野の財政政策及び殖産興業政策の関係性は、「此別段預金ハ外国直輸出ヲ奨励スル」ことで「外国為替ノ法及ヒ直輸出ノ道ヲ開導シ以テ貿易ノ商權ヲ快復シ輸出入ノ平均ヲ致シ金銀貨ノ価格ヲシテ常ニ平準ヲ得セシムル」ことに主眼が置かれたのであった<sup>72</sup>。齊藤(1983)では、正金銀行設立の目的を、「銀供給の増加によって洋銀相場騰貴、物価騰貴を抑制」して物価安定を図りつつ、貿易業者の「便宜」を図ることで貿易を促進し、「日本の商權を漸次快復するというねらいが含まれていた」としている<sup>73</sup>。また兌換銀行券の発行が許可されなかった点を指摘し、「不換紙幣整理のための兌換券発行は、正金設立時にはいちおう同行の目的からはずされていた」と述べている。しかし、大隈は同上申で明確に「正金引換ノ銀行紙幣ヲ発行セシメ他ノ国立銀行モ往々之ニ倣ヒ竟ニ旧銀行条例ノ目的即チ正金兌換紙幣銷却ノ効ヲ奏シ遂ニ不換紙幣ノ跡ヲ世間ニ断チ現今米国ノ如キ好結果ヲ得ルニ至ルモ甚タ期シ難キコトニ有之間敷」として<sup>74</sup>、即時的ではないものの、中長期的には紙幣償却を想定していた。また水沼(1962)が示すように、「明治前期横浜正金銀行の外国為替金融は、当時の社会的条件の下では、貿易政策を含む対外政策の一環として、上からすぐれて政策的に推しすすめられることによって、又その展開が必然的に特定の貿易形態との結合を不可避とすることから、やがて貿易の諸形態相互の関係あるいは結合を制約し決定する重要な要因の一つであった」とみることができる<sup>75</sup>。こうした正金銀行設立の構想には、短期的には貿易業者の保護、中長期的には商權の回復及び紙幣整理が含意されていた。つまり大隈は、正貨政策・通貨安定・貿易促進・紙幣償却といった各政策の間にある補完的な関係性を前提として、正金銀行の設立を推進したのであった。

以上のような大久保・大隈による政策運営の方針を前提とすれば、両者が想定した殖産興業政策の性格は次のように要約できる。つまり、大久保が内務省で「誘導奨励」の対象と想定していた産業界は、大隈が正貨を蓄積するために当時既に輸出が可能と想定した「工商諸業」であった。民営すべき事業は払下げを行い、官行すべき事業は引き続き工部省で所管しつつ、その他の事業については内務省による保護奨励策が適用されている。横浜正金銀行の役割もこうした政策方針を金融インフラとして下支えすることが目的とされていた。外債導入及び正貨蓄積による紙幣償却を実現するためには、殖産興業政策が、対象産業を選択した上で執行される必要があった点に、大久保・大隈による政策運営が特徴づけられるといえよう。

67 同上, pp812-813。

68 前掲『明治財政史』第9巻, p561。

69 「紙幣御貸下願」, 『明治財政史 第13巻』所収, pp831-832。

70 「別段預金運轉規定」, 『明治財政史 第9巻』所収, pp566-569。

71 『明治財政史 第13巻』, pp917-925。

72 同上, p918及びp923。

73 齊藤寿彦(1983), 「外国為替銀行の成立」, 『国連大学人間と社会の開発プログラム研究報告』HSDRJE-99J/UN UP-489, p16。

74 前掲「正金銀行設立ノ儀ニ付太政官へ上申」, p813。

75 水沼知一(1962)「明治前期横浜正金銀行の外国為替金融」, 『土地制度史学』第15号, p17。

### 第3項 松方財政下における殖産興業政と民間払下げ

紀尾井坂の変で大久保政権の機能が事実上停止した後も、大隈及びその後任である佐野常民は同様の方針の下で財政政策を継続した。他方で大久保の後任として内務卿となった伊藤博文によって、太政官制が更に改正され、政府内部の行政組織及び制度が見直されている。その際、参議・省卿の兼任が改めて禁止されたが、伊藤の目的は、各省の専任制を高めることで内閣の権能を向上させることにあった。大久保が実施した参議・省卿の分離によって生じた両者の関係性低下という弊害に対処するために、太政官の内部組織として法制、会計、軍事、内務、司法、外務の各部が応急的に設置されている。これは、実務的な立憲制度に基づく帝国議会及び内閣制度の整備を企図した暫時的な措置であった。こうした内閣制度が確立するまでの過渡的な政策運営の下で、1881年の開拓使払下げ事件が生じ、大蔵卿が大隈及び佐野から松方へと交代している。大隈（佐野を含む）財政から松方財政へ移行する過程について、連続的もしくは断続的とみるかに関心が寄せられているが<sup>76</sup>、外債利用の要否には明確な違いが確認される。既に「附正金通用方案」で見たように、大隈が外債利用を積極的に支持したのに対し<sup>77</sup>、松方は1880年6月に三条実美に提出した「財政管窺概略」<sup>78</sup>でこれを明確に否定している。大蔵卿在任中に大隈が提出した外債利用の建議について、松方は既に次のように批判を行っていた。「大隈参議が貨幣の制度を改むるの議に就て之を考ふれば」、松方は大隈の建議が「大に実際に適せず、時勢に違ふ」ため、「此議は断然今日に決行す可からざる」から「現行紙幣を減却」して「正金兌換の紙幣となす」ことを提言しており、大隈の外債利用による紙幣償却について、大久保政権下の時点で既に反対を表明していたのである<sup>79</sup>。大蔵卿就任後、松方は「紙幣整理の方針政策に関する意見」を、岩倉・三条とともに「政策を実行するに先ち、予め闕下に伏奏」しているが<sup>80</sup>、その内容は「財政管窺概略」を具体化したものである。同意見では、「紙幣整理の処分」による「信賴の回復」を図ることで、「外債を起こさずして、之（＝「紙幣の価格下落」（筆者））を救済するの途」として「五年の歳月を積んで」各省「予算据置」を行い、「正貨を準備」すると述べた<sup>81</sup>。松方は「伏奏」の結果、天皇から「嘉納」を得ている。銀紙格差是正による紙幣整理を目的とする通貨改革を最重要課題と位置付けた松方の政策運営では、井上が行っていた予算・歳出削減による緊縮財政を前提としながら、大隈が設立した正金銀行の業務を拡大することで積極的な正貨政策を企図していたのである。具体的な正金銀行による正貨蓄積の政策的アプローチは次の通りである。大隈が輸出業者の保護を目的に正金銀行の設立による正金銀の流通市場を構築したことを受けて、松方はこれに加え、荷為替制度の拡充を図ることで正貨の蓄積を目指した点に特徴がある<sup>82</sup>。但し、松方は紙幣整理の準備金となる正貨蓄積の安定的確保を最優先したため、同行の政策的位置づけには変化がみられた。「準備金運轉正貨増殖方略之議」<sup>83</sup>で松方は、前任の佐野同様「直輸荷為替保護」を前提としたが、その目的は輸出入均衡、通貨安定化よりも紙幣整理を重視しており、大隈・佐野財政期と比較すると産業政策に対する積極性はみられない。もっとも松方は、保護産業をこれまでの生糸・茶から「米穀」・「鉱産」にまで拡大しているが、これは、飽くまで「正貨増殖ノ一助ニ供」する目的であ

76 大隈財政及び松方財政の連続性を指摘する見解として、佐藤晶一郎(1964)「「松方財政」と軍拡財政の展開」(『商学論集』32(3))・大石嘉一郎(1989)「自由民権と大隈・松方財政」(東京大学出版会)などが、断絶性を指摘する見解として、室山義正(1984)『近代日本の軍事と財政』(東京大学出版会)等がある。また大隈財政と松方財政について公債政策の観点から検証した見解として神山恒雄(1995)『明治経済政策師の研究』(塙書房)が、井上財政との関係性を考慮した見解として梅村又次(1984)「創業期財政政策の発展」(梅村又次・中村隆英編『松方財政と殖産興業政策』所収、国連大学叢書)等がある。

77 注53参照。

78 「財政管窺概略」, 徳富猪一郎(1935)『公爵松方正義伝』乾卷所収, 公爵松方正義伝記発行所, pp744-756。

79 同上。

80 同上, pp843-846。

81 同上。

82 「荷為替資金流用の建議」同上, p854。

83 「準備金運轉正貨増殖方略之議」, 『明治財政史 第9巻』所収, pp581-583。

り<sup>84</sup>、直接的な保護育成は規定されておらず、特定産業に対する本質的な介入的措置の実施を松方が企図していたとは言い難い。

大隈・佐野と松方における財政政策の相違は、殖産興業政策の方針との関係が対照的であったとみることができる。既にみた大隈・佐野の「稟伺」、「預入金規則」、「別段預金運転規定」及び松方の「準備金運転正貨増殖方法の建議」によれば、前者は輸出額の拡大及び貿易振興に、後者は正貨蓄積に重点を置いている。特に松方は、為替制度の整備といった保護奨励ないし制度的保護を、当時の外貨獲得産業である従来の生糸・茶に加え、米穀・鉱産といった商品にまで拡大していた。両者の外債利用に関する見解の相違をひとまず度外視すれば、補完的關係性によって規定される政策運営下において殖産興業政策の位置付けは、重工業の保護育成を部分的に許容し、貿易政策・商権回復との關係性においてこれを企図とした大隈の貿易・産業政策的な視角と、比較優位性のある軽工業を即時的に保護奨励し、紙幣整理の準備金となる外貨の蓄積を兎角優先した松方の財政・金融政策的な視角に対比してみることでできよう。動的な比較優位性を重視した前者では、その財源が外資への依存を前提としていたために、これが困難になると、重工業部門に対する殖産興業は官行の維持・存続に留まらざるを得なかった。そこで静態的な比較優位性を重視した後者が、競争力のある生糸・茶等を外貨獲得産業として正貨政策に組み込み、紙幣整理を優先的に実施したのであった。その結果として重工業門の官行も払下げにより大部分が停止する段階に至り、積極的な殖産興業政策が事実上放棄されてしまったのである。

太政官政府による殖産興業政策は、以上のように、政策当局及びその管掌領域が制度設計上の不備及び人的対立によって確立できなかった。また国内外の諸問題で歳出が拡大したために、通貨制度を中心に拡張的な財政政策の実施が事実上不可能となったことで、特に重工業部門への積極的な保護育成は捨象されざるを得なかったのである。

### 第3節 一般及び別途会計における歳出分析

#### 第1項 一般会計経常部の歳出動向について

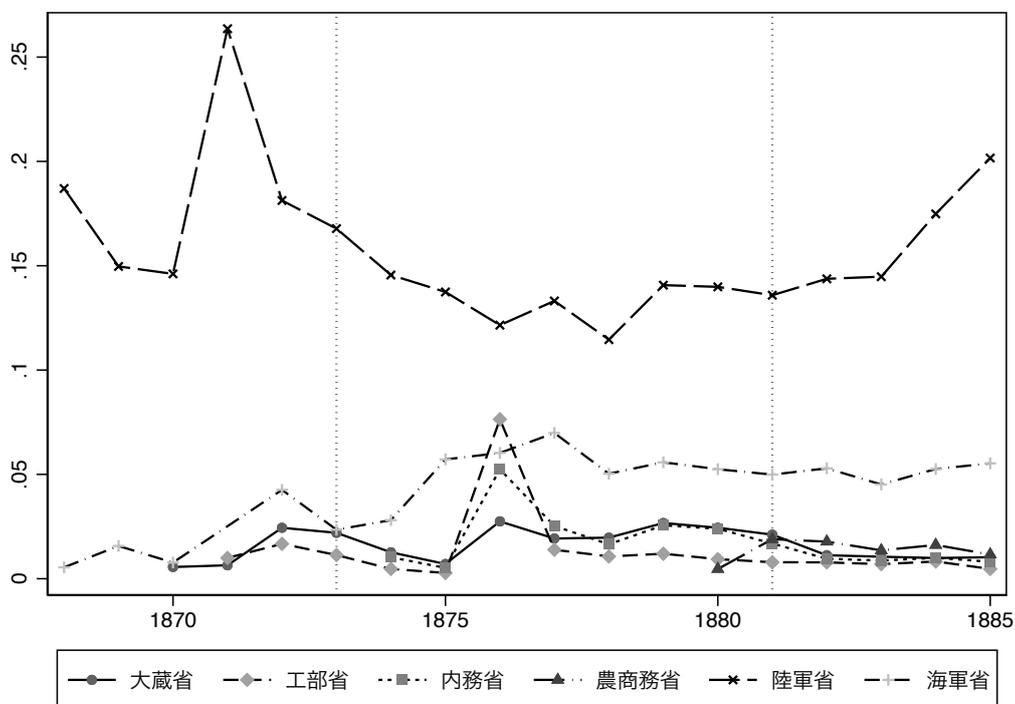
殖産興業政策の意思決定に与えた影響について、前節では太政官政府による行政制度及び組織の編成過程を検討したが、本節ではその過程で支出された歳出を分析する。特に一般会計経常部の歳出額について工部省を中心に分析を行うが、以下の二点に配慮した。第一に、工部省研究に関する代表的な史料である『工部省沿革報告』（1889年に公刊、以下、『報告』）に関する点である。『報告』は、工部省の財政収支及び関係指標について、設置から廃止まで一貫して記載しており、また事後的検証が詳細に行われているため、多くの先行研究で参照されている。但し、地租改正に伴う実務的な理由から会計年度が「7月-6月制度」となっている点及び記載される数値の中に他資料を大きく乖離する年度が確認される点等の問題がある。よって、その他の政府統計資料と本資料を単純に比較できない。第二に、1870年代後半において太政官政府の会計制度が法的に順次整備されたため、一般会計の歳出費目を経年比較する際には注意が必要となる点である。詳細は次節で述べるが、1889年に施行されたいわゆる「明治22年会計法」によって、政府会計制度は順次整備された。『報告』が1889年に作成されているために会計基準が一貫していないことから、殖産興業政策の歳出を正確に比較・分析するには、必ずしも適しているとは言い難い。工部省を対象とした多くの先行研究で、『報告』が利用されるのは、同省内の検証を目的としていたために、こうした点が障害とならなかつたためとみられる。一方、本章では、政策分析という観点から他省庁との比較検討が目的であるから、政府会計全般を扱う大蔵省編纂『明治財政史』における各年度の「予算決算」データを利用し、『報告』は補足的に参照した。なお分析にあたって殖産興業に投下された歳出を各省間及び工部省内で相対的に把握するため、いくつかの省を選出している。また前節で区分した井上財政期（1868-1873年）・大隈財

84 同上, p583。

政期（1874-1881年、但し佐野在任期間も含む）・松方財政期（1882-1885年）の各期ごとに検討を行った。

図表2-1 一般会計経常部歳出比率の推移(1868-1885年)

(単位：%)



出典：前掲『明治財政史』各年度歳出額。

図表2-2 一般会計経常部歳出比率の各期間平均(1868-1885年)

(単位：千円)

	大蔵省	工部省	内務省	農商務省	陸軍省	海軍省
井上財政期 〈1868-1873〉	415 (1.46%)	341 (1.27%)	-	-	2,925 (18.26%)	475 (1.90%)
大隈財政期 〈1874-1881〉	795 (2.08%)	927 (2.44%)	919 (2.42%)	459 (1.18%)	5,057 (13.24%)	1,987 (5.26%)
松方財政期 〈1882-1885〉	457 (1.05%)	307 (0.69%)	398 (0.91%)	647 (1.48%)	7,162 (16.62%)	2,225 (5.15%)

出典：同上。

図表2-1は、本章の分析期間における一般会計経常部歳出合計額に占める対象省の比率を示し、図表2-2は、その各期間平均を示している。まず太政官政府発足から井上財政の期間についてみると、分析期間全体にいえることだが、陸軍省の比率が他省を大幅に上回っている点が確認される。特に1871年に26.36%まで急騰しているが、これは鎮台設置に伴い、宮内省から当時の兵部省に歳出が充当されたためである。海軍省の比率が概ね陸軍省に次いで高いことを考慮すれば、当該期間の一般会計経常部の費目構成は、軍事費への支出が優先されていたといえよう。権限が集中していた大蔵省は、新設の工部省と大差ない程度で推移していた。期間平均をみても、陸・海軍省の合計歳出額はおよそ3,500千円(20.16%)であるのに対し、工部省はその1割程度のおよそ341千円(1.27%)と金額規模(比率)に大幅な乖離がみられた。

続いて大隈財政期をみると、歳出合計額に占める比率は、海軍省が増加傾向にある一方、陸軍省の比率は漸減していた。しかし、既にみたように国内外で起きた諸問題に対処する目的で軍事行動が要請された結果、軍事費の比率は依然一割程度を維持したまま推移している。他方、1876年に工部・内務・大蔵の順で各省の比率が一時的に上昇しているが、これは大久保政権下で拡張的な殖産興業政策が執行されたことを示唆している。期間平均をみると、陸・海軍省の合計歳出額はおよそ7,000千円(18.50%)で大隈財政期と比較して金額は倍増したが、比率で見れば1.46%程の縮減となった。大蔵省も同様に急増し、その比率は高まっている。他方、工部省はおよそ三倍規模で増加しており、また内務省・農商務省が設立された点を鑑みれば、殖産興業関連の支出及び比率はおよそ2,305千円、6.04%に上り、井上財政期と比較して殖産興業政策が重視される傾向にあったことが看取される。

最後に松方財政期についてみると、陸軍省の比率が増加している一方で、その他の省では一定のまま推移した。期間平均で見れば、およそ9,400千円(21.77%)と軍事費の持続的増大が確認される。他方、大蔵・工部・内務の各省は金額・比率いずれも大きく減少している。緊縮政策を展開した松方財政の特徴が顕著に表れている。農商務省が相対的に高い比率を占めたが、工部・内務両省の関係部局を同省に統一した結果が表れているといえる。

以上の一般会計歳出分析は、各省間に若干の差が確認されつつも、概ね先行研究の見解に沿うものといえる。但し、各省の歳出について正確に分析するには、既に述べたように明治初期における政府会計が制度的に未確立であった点を考慮しなければならない。法的な整備が実施される前後で各省に帰属する歳出費目に差異がみられるためである。

## 第2項 一般会計臨時部の歳出動向について(1875年以前)

太政官政府が発足して以降、同臨時部について政府会計制度は順次整備されていた。上述した一般会計経常部の会計制度が概ね一定のまま推移したのとは対照的に、臨時部の会計制度については、一般会計とは異なる個別の会計基準が必要とされながらも、十分に法定されていなかった。そのため、1870年代後半における関係諸法の制定が急務となっていたのである。臨時部の法的整備以前(1868年から1875年まで)に計上された歳出の費目構成をみると、その数は59項目に及ぶ。その際、これら歳出費目が各省に帰属しない形式で記載されている点が確認された。法的整備以後には、省名が冠された費目名称となっていることからみても、これは、整備前後における政府会計基準の大きな相違点といえる。一方この相違点は、法的整備以前には臨時部の歳出費目が各省とは無関係に計上されていたということを意味する。つまり、当時の一般会計臨時部では、本来省別に管理されるべき歳出費目が、整理されず同部に混在して計上されていたのである。これは、各省の歳出歳入バランスが行政費レベルでしか把握されていなかったことを示すと同時に、太政官政府では各政策に供した費用を臨時部全体で概括的に管理していたに過ぎなかったことを意味している。よって、法的整備以前には、殖産興業に関する歳出が省の区分を超えて、臨時部歳出全体から別途支弁されていた可能性が大きいといえる。

政府会計における上記の制度的欠陥を踏まえて、当時の一般会計臨時部について歳出分析を行うには、歳出費目を分類し、当該費目と政策との関係性を把握する必要がある。そこで1868年から1875年までに計上された一般会計臨時部の歳出費目59項目を、本章の分析目的に応じて軍事関係費、廃藩

整理関係費、殖産興業関係費、その他に区分した。その結果は図表2-3に示されている。費目数で見ると、その他を除けば殖産興業関係費が15項目と最多であり、軍事関係費を上回った。平均額(=一費目数当たり歳出額)をみると、殖産興業関係費の3,100千円が最大となっている。他の費目区分と比べて、一費目当たりの支出が相対的に巨額であったことが看取される。合計額をみると、その他及び殖産興業費が47,000千円規模となっており、その比率は臨時部歳出全体の4割に相当している。会計制度の法的整備が行われたのは、大久保政権下の大隈財政初期に当たるが、これ以前から殖産興業関係費が巨額であった点は、大久保が殖産興業政策を重視していたことを示しているといえる。後に殖産興業関係費の多くが臨時部歳出に区分される点を考慮すれば、実務上において、殖産興業政策の拡大が臨時部会計制度の形成を促したとみることができるだろう。

一方、図表2-4は、上記5項目の推移を示している。軍事関係費の比率が1869年・1874年に増加したのは、前者については経常部同様、鎮台設置のために宮内省の歳出が補填された点、後者については、台湾出兵及び佐賀の乱で支出された点が反映されたのである。また井上財政期の後半には旧藩整理関係費が、大隈財政期の前期には紙幣整理関係費が高い比率を占めている。臨時部の支弁による紙幣整理が、大隈財政発足直後に計画されていた点は、従来の見解に新たな視角を与えるものと思われる。殖産興業費については、工部省が発足した1870年以降、四割を超える水準を維持している。こうした点は、維新直後から殖産興業関係費が臨時部の歳出全体に占める割合が継続して高いという事実を示すとともに、前述した政府会計の制度的欠陥を踏まえれば、その合計46,000千円規模の歳出が、管轄する各省(この場合は工部省・内務省等)と法的な関係性が規定されないまま支出されていたことを表している。臨時部に関する政府会計上の法的整備は、殖産興業関係費の管理を目的としていたと推察できるだろう。

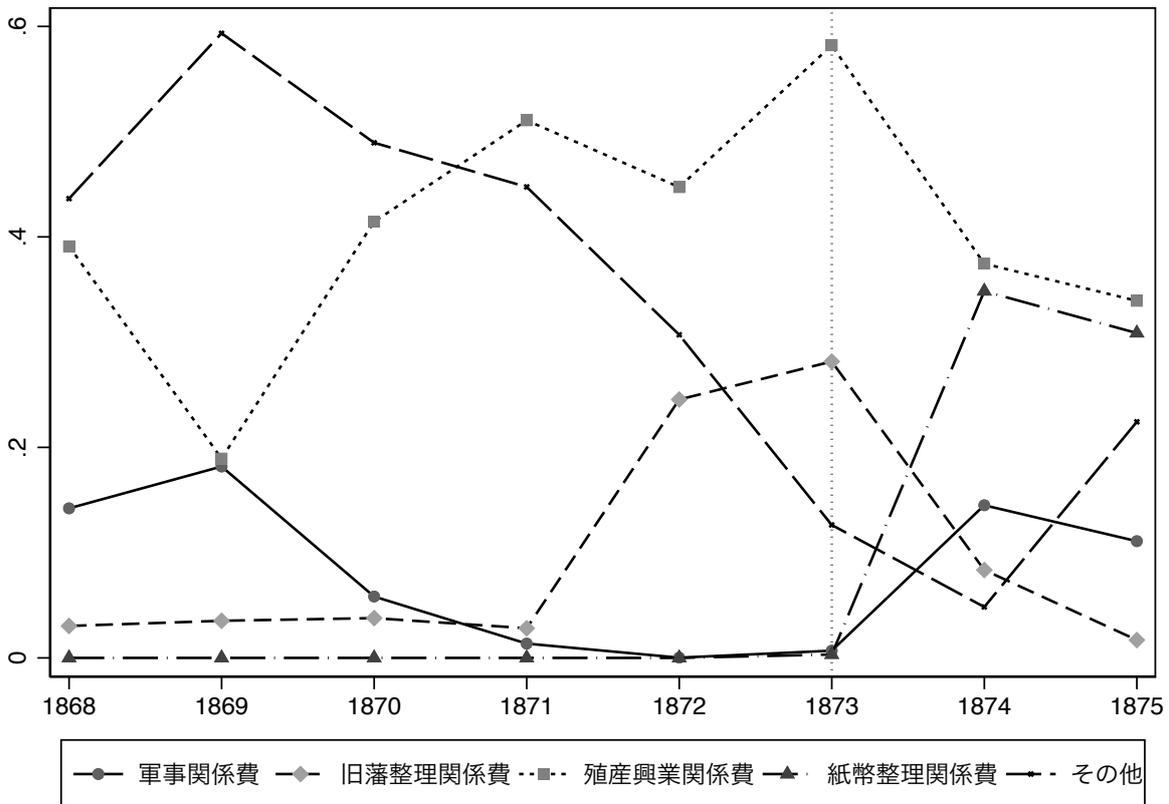
図表2-3 一般会計臨時部歳出比率の概要(1868-1875年)

分類	観測数	平均値	合計値	割合	該当費目
軍事関係費	10	1,112	11,119	9.5%	「征討費」、「函館追討費」、「鎮台府鎮将府」、「降伏人諸費」、「民政局」、「按察府」、「暴動鎮撫費」、「征蕃諸費」、「佐賀征討費」、「海岸守衛費」
旧藩整理関係費	6	1,862	11,173	9.6%	「旧藩外国債償還」、「旧藩負債償還」、「諸藩ニ関スル外国債金」、「諸藩特別賜金」、「旧藩庁費補給」、「藩札交換費」
殖産興業関係費	15	3,100	46,497	39.9%	「炭坑処分費」、「鉄道建築費」、「鉄道常費」、「汽車運輸費」、「鉱山諸費」、「電信諸費」、「灯台諸費」、「製鉄所諸費」、「造船及製作所費」、「造幣諸費」、「紙幣及証書等製造費」、「雇外国人給料」、「勸業資本」、「勸業費」、「勸業貸付金」
その他	28	1,709	47,858	41.0%	「臨時賞典」、「秩禄奉還賜金」、「転封手当」、「領地収納不足渡」、「掃蕩資金」、「御東幸費」、「洋行費」、「海外留学費」、「博覧会諸費」、「汽船運行費」、「船舶買入代」、「船舶修繕費」、「石高割貸付金」、「利根川信濃川開墾費」、「北海道屯田費」、「東京府下煉瓦屋建築貸金」、「小野組閉店ニ付損金」、「島田組閉店ニ付損金」、「調達金返償」、「外国商社借入金返償」、「借入金利子」、「解約償金」、「外国券償金」、「開拓使取扱貸出金」、「琉球藩賜金及接待費」、「琉球藩賜金汽船代其他」、「為替会社処分費」、「臨時雑出」
合計	59	1,977	116,647	100.0%	

出典：同上。

図表2-4 一般会計臨時部歳出比率の推移(1868-1875年)

(単位：%)



出典：同上。

### 第3項 一般会計臨時部の歳出動向について（1876年以後）

一般会計歳出臨時部の法的整備は、具体的には次の三法に基づいて実施された。すなわち、1876年に制定された「作業費区分及受払規則」<sup>85</sup>（以下、「規則」）、1877年に制定された「作業費出納条例」<sup>86</sup>（以下、「条例」）、1879年に修正された改正条例（以下、「改正条例」）である。後の特別会計法、より厳密には「作業特別会計法」の前身であるこれらの法律では、「作業」ないし「作業費」概念を既に内包していた（「規則」第一条及び第二条）。すなわち「造兵紙幣造船鉱山鉄道電信其他政策等一般作業」を「作業」と定義し、その費用を「通常ノ経費ト混同セザル」ために「各庁一般経費中作業ニ属スル費途ヲ概別」することで、「受払」から成る「作業費」と呼ばれる費目を新たに法定したのである（同条）。この「作業費」は「興業費」及び「営業費」に区分されたが（同第二条）、臨時部歳出で計上される「興業費」及び「営業費」の定義は、「例則」及び「条例」を基礎としつつ、「改正条例」で次の通り規定されている。「興業費」は「全ク開業前ニ係ル費項即チ工場其他附属舎ノ諸築及器械購入等ノ費途并開業後事業拡張ノ為メ諸建物ヲ増築シ或ハ器械購入ノ費用」、  
「営業費」は「開業後ニ係ル営業必需諸物品ノ購入官吏俸給給諸職工傭給及諸器械ノ修繕并不足補充毀損新調其他工場并附属舎ノ営繕等本業ニ属スル諸般ノ費途」と定められた（「改正条例」第一条第一節）。さらに「興業費」は「一旦払切り精算」とされ、「営業益金ヲ以テ漸次償却」される一方

85 明治財政史編纂会(1904)『明治財政史 第1巻』,丸善,pp917-918及び大蔵省編(1936-1940)『明治大正財政史 第2巻』,財政経済学会,pp485-487。

86 前掲『明治財政史 第1巻』,pp924-934。

（「条例」第五条）、「営業費」は「予算申牒」に基づいて決定された「営業資本」として交付され、「年々之レヲ据置キ数回運転スヘキモノト」規定されている（同第六条）。個別単位である「作業」の収入計算方法は、「営業資本エ償還シ剩ル員額ヲ益金トシ以テ損益ヲ計較」し、さらに「益金ハ曩ニ消費スル興業費及営業資本缺額補填ノ分償却ニ充ツルヘキコト」と定義されている（同第七条）。1876年以降に順次制定されたこれら法律によって、一般会計臨時部歳出の費目は翌1877年から実際に改定された。これによって、大隈財政期半ばに政府会計制度の整備が図られ、省別に歳出を管理可能となったのである。具体的に「作業」概念導入後の臨時部歳出額について、概要及び推移をまとめれば図表2-5及び2-6の通りである。

図表2-5 一般会計臨時部歳出（「興業費」）比率の概要(1877-1885年)

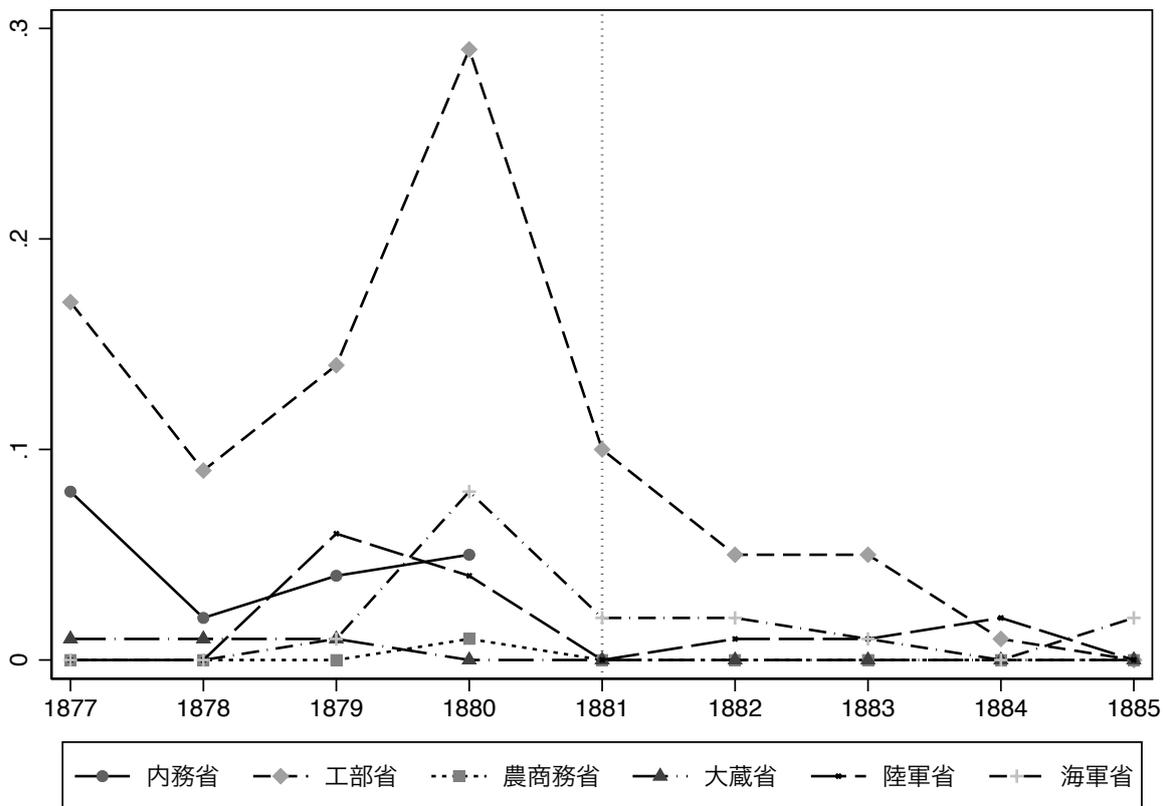
分類	費目数	平均値	累積額	比率	該当費目
内務省	2	328	656	7.6%	「製作」、「牧畜」
工部省	6	862	5,169	60.0%	「鉱山」、「鉄道」、「電信」、「工作」、「採油」、「造船」
農商務省	2	33	66	0.8%	「製作」、「造船」
大蔵省	3	71	214	2.5%	「印刷」、「造幣」、「鉱山」
陸軍省	2	613	1,226	14.2%	「兵器製造」、「砲兵工廠」
海軍省	3	428	1,284	14.9%	「造船」、「火薬製造」、「石炭」
合計	18	1,048	8,615	100.0%	

出典：同上。

注釈：前掲図表3及び4と本図表5及び6では、1876年のデータを記載していないが、これは出典の『明治財政史』で当該年度の決算データが大幅に要約されているためである。よって本章では1876年を、法的整備が適用される際の移行期間とみなして当該年のデータを掲載していない。

図表2-6 一般会計臨時部歳出（「興業費」）比率の推移(1877-1885年)

(単位：%)



出典：同上。

臨時部歳出費目に新たに加えられた「興業費」は、大隈財政期後半（1877年から1881年）には歳出全体の二割から三割程度を占めていた。この期間において特に工部省の「興業費」が突出していた点が看取される。内務省が1880年まで工部省に次いで推移したが、その後支出は停止している。また前節まででみた軍事関係費に対する歳出額の全体に占める比率は、常に他の費目を上回っていた。但し「興業費」については、工部省を下回っていた。また海軍省が陸軍省を若干上回っている点も特徴といえるが、これは海軍省で「造船」・「石炭」といった殖産興業にやや関係する支出が行われたためであり、いずれにしても大隈財政期後半における「興業費」の特徴は、殖産興業政策を重視した傾向にあったといえるだろう。他省と比較して工部省の費目が多様且つその累積額が全体の60.0%を占めている点は、「興業費」に対する同省の高いプレゼンスを端的に示している。海軍省がこれに続いている点、内務省が実際に金額面では1割にも満たない点にも、大隈財政期後半における殖産興業政策の方針が見て取れる。つまり、軽工業の保護・推奨を管掌した内務省と重工業の選択的な官行を管掌した工部省という対比的な位置づけにおいて、大隈が殖産興業政策について工部省を少なくとも一定程度重視していたことは否定できないだろう。実際に「条例」が施行された際に省名が記載されたのは、内務省・海軍省・工部省の三省のみであり、当初から工部省が対象とされていたことが確認できる。また一連の政府会計制度が法的に整備されたのは、臨時部歳出額の推移をみれば、殖産興業に負うところが大きい。紙幣整理を徐々に計画しながらも官営事業の継続を事実上容認していた大隈にとって、殖産興業関係費を管理するには、一般会計臨時部を法的に整備する必要があった。実際にこれら法的整備を大蔵卿として大隈が実施した点は、その根拠といえるだろう。特に臨時部において費目

数及び歳出額が最も多かった工部省は、大隈の政策運営において、重要なノードとしての機能を有した政府組織と位置づけられるだろう。

他方で大隈自身が緊縮・紙幣整理へと政策転換したことが、1881年に各省の「興業費」が急落している点に明示されている。既述した内務省の支出停止、工部省・陸海軍省の急落は端的に臨時歳出における「興業費」削減方針への移行を確認できる。殖産興業を重視し、関係する政府会計制度の法的整備を実施したことで「興業費」を導入したという点、さらにそのための財源確保を目的とした外資導入政策が廃案とされた結果、結局この「興業費」の支出を抑制することで歳出全体の削減・紙幣整理に政策転換せざるを得なかった点の二点は、大隈の政策運営の特徴といえよう。

#### 第4項 一般会計臨時部「興業費」の動向について

本節では更に工部省に計上された「興業費」の内訳について検討したい。図表2-7及び2-8は、工部省臨時部で支出された「興業費」細目の概要及び同省臨時部歳出合計に対する比率を示している。

図表2-7 工部省臨時部歳出中「興業費」の概要(1877-1884年)

分類	費目数	平均値	累積額	比率
鉱山	8	237	1,897	36.7%
鉄道	6	253	1,518	29.4%
電信	8	126	1,005	19.4%
工作	7	82	575	11.1%
採油	1	6	6	0.1%
造船	2	85	170	3.3%
合計	32	789	5,171	100.0%

出典：同上。

図表2-8 工部省臨時部歳出中「興業費」比率の推移(1877-1884年)

(単位：%)



出典：同上。

工部省「興業費」を構成する主たる費目が、「鉱山」・「鉄道」・「電信」であると確認できる。これら3費目は同省全体の85.5%を占めている。特に「鉱山」は36.7%を占めており、鉱山の官行に「興業費」が集中していたことは事実といえよう。他方で、このことは太政官政府の財政を圧迫していたことを示すから、紙幣整理を行うために釜石鉱山を含む諸鉱山が優先的に払下げられた点には一定の合理性が担保されていたものと推察できる。大隈財政末期の1881年には、既にみたように、紙幣整理が着手されたことで臨時部歳出全体で「興業費」の支出が急落した。松方財政期に入ると、「鉄道」・「電信」は若干の停滞で持ち直していたが、その後には支出規模の縮小もしくは停止する事態となった<sup>87</sup>。これは払下政策の方針を示している。

つまり公共インフラ的性質を有している一部費目（「鉄道」・「電信」）を除くと、大隈財政末期及び松方財政初期の財政緊縮によって殖産興業政策は事実上放棄されたのである。従来、採算性が低い、もしくは赤字となった事業が、払下げ実施の対象となったと指摘されてきたが、紙幣整理を早期から検討していた大隈は、抑制しながらも一部の事業については、選択的に継続していた。松方がこれら事業を含む全てを一括して停止したのは、紙幣整理の優先という政策的判断であって、場合によっては、殖産興業政策の継続という判断が採られる可能性もあったといえるだろう。殖産興業の評価が、松方緊縮財政に伴う払下げに全て収斂されてしまうことは、政策分析上容認してはならず、後節で示すような客観的な検証が求められるだろう。

87 主要費目である「鉱山」についても、払下げ完了後の1884年に支出が停止されたが、大蔵省に帰属するかたちで「鉱山」費目が計上されている。これは金銀鉱山に対する支出であり、本章が対象とする釜石鉱山を含む鉄鉱山とは性質を異にするため、省略した。

## 第4節 釜石鉱山の開発過程

### 第1項 工部省鉱山局による政策介入

前節で見たように太政官政府による殖産興業政策への一般会計経常部及び臨時部歳出額は、工部省に重点的に投下されていたことが確認できた。更なるその細目をみると「鉱山諸費」、つまり鉱山経営への支出額が高い比率を占めていた。この点から工部省は、殖産興業、特に重工業部門において政策拠点として位置付けられており、特に鉱山経営は同省の中核的な政策とみることができる。いまこの視角を前提としつつ、同省が管轄した官営製鉄所政策の導入過程について分析を行いたい。

具体的な検討に立ち入る前に、当時の鉄鋼業が、鉱山業と同一視される傾向にあった点を指摘しなければならない<sup>88</sup>。これは、工部省による製鉄事業が一貫して鉱山を生産拠点として計画・実行されていたためであった。つまり当時の太政官政府が想定した製鉄事業計画は、原材料（鉄鉱石及びコークスまたは木炭）生産までを含んだ近世期の鉱山業を前提としていたのである。当時、広島鉱山及び中小坂鉱山でも同様に製鉄事業が行われていたが、釜石鉱山を含めいずれも「製鉄所」という名称が殆ど使用されなていなかった<sup>89</sup>。一方で後に設立された官営八幡製鉄所では、原材料を同一の生産拠点で製造・調達するのではなく、海外を含め輸送で確保することが当初から想定されていた。八幡製鉄所は、鉱山経営とは切り離されていたため、「鉱山」と記載・呼称されていなかったのである。これらの事実は、製鉄事業に対する政府の認識に変化があったことを示唆する。これは、近世期までに拡大した鉱山経営の経路依存的な影響が、明治初期の政府（工部省）及び釜石鉱山に強く作用していたといえよう。実際に、近代的高炉精錬法が導入され始めた明治初期においても、鉱山経営の内部ではたたら精錬法が一般的に採用されており、国内の鉄鋼材市場でもその占有率は高かった。このように鉄鋼事業が鉱山の周辺地域を拠点とした生産体制を前提としたことは、原材料及び使用技術に関して、その選択範囲が地域的な制約に強く規定された点を考慮する必要があるだろう。

以上を前提として、鉱山業全般に関する太政官政府＝工部省の政策動向をみると次の通りである。工部省鉱山局による鉱山経営への政策的措置には、接收して官行するのみならず、官民間問わず国内の諸鉱山について採掘量調査及びその販売状況の観測、特に諸外国への販売に対する「検束」が重要な役割を担っていた<sup>90</sup>。仙台鉱山監督署長松本郁朗が当時の太政官政府による鉱山行政の沿革について次のように述べている。徳川政権下の大阪銅屋役所が1868年2月に銅会所として発足すると、三職八局制下の会計事務局に出銅取締方が設置された。同年7月に鉱山局と改称されている。同局では、「開採シタル金銀銅ヲ其山元ニテ妄リニ吹立且ツ直売スルコトヲ禁制シ渾ヘテ粗鉱ノ儘鉱山局ニ廻送セシメ其買上、製煉及成銅払下等ノ事務ヲ同局ニ於テ取扱」うよう定められていた<sup>91</sup>。監督当局である鉱山局が、諸鉱山で生産された「粗鉱」を「廻送」というかたちで「買上」することで、同局が粗鋼市場を管理していた点は、農商務省鉱山局長及び官営八幡製鉄所長官和田維四郎が「国家経済上ヨリ論スレハ最モ必要ニシテ法理上ヨリ論スルモ最モ妥当」と指摘した明治鉱山法の性質に類似した、先駆的な制度といえよう<sup>92</sup>。和田が述べるように、鉱物（ないし鉱山）所有権と土地所有権の分離による「鉱山王有制」<sup>93</sup>が議論される近代以降の鉱山行政について、行政官布告第177号に基づく鉱

88 他方で、明治初期には後述する法整備が遅れていたことから、貨幣素材となる金・銀・銅が優先的に取り扱われる側面もあった。

89 後述するように釜石鉱山は、「鉱山寮支庁釜石鑛鉄所」と記載された公的資料が存在するが、発足までの僅かな期間でのみ、この名称が使われたに過ぎない。また「製鉄所」の名称が冠された官庁組織として長崎製鉄所が存在したが、工部省に所属した同所は、周知の通り、造船修理工場であり、実質的に鉄鋼材の生産を行っていなかったために、製鉄事業とは区別して良いだろう。

90 大蔵省(1889)『工部省沿革報告』, p188。

91 太政官布告第109条及び松本郁朗(1901)『行政整理ト鉱山監督署』, p6。なお鉱山局は同年12月には鉱山司と再改称され、翌年の太政官制移行に伴って民部省が発足すると同省に所属した。

92 和田は、明治鉱山法が「鉱物ヲ政府ノ専有物トセス又土地所有ノ一部分トセズ独立ノ所有権トス」る性質を有している点を指摘している(和田維四郎(1891)『帝国鉱山法』, 博文館, pp94-96)。

93 同上, pp94-96。なお吉田(1981)は、当時の「鉱山王有制」を、「資本保護的性格」から特に「絶対主義的鉱山王有制」と定義している(吉田文和(1981)「鉱区所有と資本」, 『経済学研究』, 31(2), p202)。

業開放＝自由化を重要視する先行研究が比較的多いが、維新政府はこうした国家による独占的な管理・監督を当初から政策的に実施していたのである。後発国において、こうした政策措置が早期から採られていた点は、改めて評価されるべきである。その翌1869年には、鉱山局から再改称された鉱山司<sup>94</sup>は、「鉱山開拓之儀ハ其地居住之者共故障筋無之候ハズ、其の支配之府藩県へ願之上掘出不苦候」とし、「府藩県ニ於テモ旧習ニ不泥速ニ差免可申出事」と許可制を採用した<sup>95</sup>。これは松本が述べるように「各地ノ山元ニ於ケル製煉及直売ノ自由ヲ差免サレ」たことを意味する一方で、「而シテ鉱山司ニ於テ諸国産出ノ金銀銅ニ対スル定位価格ヲ定メ之ヲ指示シ府藩県ヨリハ従来採掘ノ分ト共ニ新規開拓ノ鉱山ニ其年々ノ産出高ヲ鉱山司へ届出シメ且ツ外国へノ密売其他鉱山ニ於ケル不良ノ輩ニ対スル取締方ヲ鉱山司ニ於テ監理シ時々各山ヲ巡回点検ヲ為」すことが、「開坑規則」で規定された<sup>96</sup>。上述した通り同布告をもって鉱業開放とみる見解もあるが、法的強制力はやや小さいながらも生産量の届出制を規定し、また海外輸出の制限及び巡回点検といった管理体制の強化を図り、更には鉄鋼市場に対する事実上の価格操作といった介入的措置を実施していることから、政府が鉱山業の自由化を積極的に推進していたとはみなしにくい。その後1871年に「鉱山心得」、1873年に「日本坑法」が布告・施行され、鉱山行政に対する法的整備が進められると、鉱山業に対する政府の介入は更に強まっていった。既存研究では「鉱山王有制」を解体した1890年の「鉱山条例」によって鉱山業の法制化が本格的に確立したとされるが<sup>97</sup>、それ以前の段階でも鉄鋼業・鉱山業に対して上記のような法的な保護を伴うような一連の行政措置が工部省によって採られていたのである。こうした点を殖産興業政策の側面として捉えるならば、太政官政府下における工部省の政策的役割は、再評価すべきであろう。

## 第2項 小野組の関与

次いで釜石鉱山の開発過程について、先行研究の整理を行いたい。それには同鉱山の定義を明確にする必要がある。工部省によると、釜石鉱山は「岩手県下閉伊郡甲子村字大橋山久沙子澤ノ源流ニ在ル所ノ鉄鉱山同橋野村鉄鉱山佐比内村鎌ヶ峯鉄鉱山及ヒ栗林鉄鉱山ノ総称」<sup>98</sup>と定義されている。つまり、「大橋山」・「橋野鉄鉱山」・「佐比内村鎌ヶ峰鉄鉱山」・「栗林鉄鉱山」の四つの鉱山から釜石鉱山は構成されている。しかし、工部省による政策的措置が実際に採られた地域は、「大橋山」であり、「橋野鉄鉱山」・「佐比内村鎌ヶ峰鉄鉱山」・「栗林鉄鉱山」は含まれていなかった。このことは、政府＝工部省による釜石鉱山の経営を分析するにあたり、一つの評価軸を提供するとともに、比較検証を可能とする。工部省とは別に、橋野鉱山が民間事業として経営を続けていたためである。そこでまず、工部省が所管した大橋鉱山に関する二つの見解について整理を行いたい。

一つは、東京鉱山監督署(1911)<sup>99</sup>、日本工学会編(1929)<sup>100</sup>及び農商務省鉱山局(1900)<sup>101</sup>が提起する見解(以下、戦前期の見解)である。戦前期の見解によれば、「明治六年(1873年—(筆者)盛岡ノ豪商小野善右衛門之ヲ譲受ク大橋ニ改良高炉ニ基ヲ新設」し、「是ヨリ先キ政府各地鉱業ノ改良ヲ経営セシガ明治七年大橋鉱山ヲ買上」<sup>102</sup>たと述べられている。もう一つは、日本鉄鋼史編纂委員会(1945)<sup>103</sup>及び三枝・飯田(1957)<sup>104</sup>が提起する見解(以下、戦後期の見解)である。戦後期の見解では、18

94 なお再改称は1868年12月に行われているが、その翌年には太政官制の施行に伴って発足した民部省が鉱山司を所管した。

95 隅谷三喜男(1968)『日本石炭産業分析』,岩波書店,p101。

96 行政官布告第177号及び前掲『行政整理ト鉱山監督署』,pp6-7。

97 浅田政広(2000)「『北海道金鉱山史研究』綱要(補遺)」,『経済学研究』,49(4),p103。

98 前掲『工部省沿革報告』,p316。

99 東京鉱山監督署(1911)『日本鉱業誌』,博文館。

100 日本工学会編(1929)『明治工業史 鉄鋼篇』,日本工学会。

101 農商務省鉱山局(1900)『鉱山発達史』。

102 前掲『鉱山発達史』,p394。なお前掲『明治工業史 鉄鋼篇』,pp18-19,86にも同様の記載が確認できる。

103 日本鉄鋼史編纂委員会編(1945)『日本鉄鋼史 明治篇』,千倉書房,pp26-29。なお外川陳情書の原資料は大島信蔵編修(1938)『大島高任行実』,pp290-291。

104 三枝博音・飯田賢一(1957)『日本近代製鉄技術発達史』,東洋経済新報社,pp27-30。

74年4月に釜石鉱山稼行主の外川又蔵によって提出された陳情書を根拠に、次のように述べられている。「従来は此の「明治工業史」等(東京講座監督署(1911)、日本工学会編(1929)及び農商務省鉱山局(1900)を指す—(筆者) )の記述が通説になっていたのであるが、前述した外川又蔵の陳情書は明治七年(1874年—(筆者) )四月に金融主たる小野元方中及瀬川安五郎に宛てて提出されたものだから、その陳述書が正しいものとする限り、少なくとも七年四月迄は外川が経営主であったことは疑ふ余地がな」く、「従って「明治工業史」等従来の通説は訂正を要する」としている<sup>105</sup>。また同書の記載によれば、稼行主外川が生産設備の「諸破損修繕」費用を小野組に対して請願していることから、当該期における小野組と外川の関係は、「組合稼ぎ持ち山」関係であったと「推察」している<sup>106</sup>。つまり戦前期の見解では小野から政府へと釜石鉱山の経営権が移行したと主張するのに対し、戦後期の見解では釜石支庁が設置されたのが1874年5月であることを根拠に、その直前の同年4月に「金融主」である小野組に陳情書を提出した外川こそ官行直前の「経営主」であると主張しているのである。以上の先行研究が提起する論点は、小野組が直接的に釜石鉱山の経営を行ったか、もしくは小野組の関与は資金融通の範囲に限定されたか、という問題である。いずれの見解にも共通するのは、当時三井組と併称された小野組の存在である。本節では、大橋鉱山の官行前後における小野組の動向に着目し、上記の論点を検証することで、官営製鉄所政策に対する政府の意思決定過程を分析する。他方、留意すべき点として、小野組の存在自体に触れない史料の存在が挙げられる。代表的なものとして、本章でも繰返し引用している『報告』及び社史の富士製鉄釜石製鉄所編(1955)<sup>107</sup>等である。特に『報告』は工部省に関する公的資料であり、且つ院内銀山・阿仁銅山の頁で小野組の関係が記載されているにも関わらず、釜石鉱山の頁では少しも小野組について触れられていない。記載に偏りがある点については後節で確認を行う。

先行研究に基づいて小野組の鉱山業を概観すれば以下の通りである<sup>108</sup>。小野組は、幕府御為替御用達から維新を経て、新政府金穀出納所為替方として財源調達業務を担っていた。会計局出納取扱に任じられると、公的資金の無利子運用が許可されている。小野組は、特権的に金融業務を行う為替方として収益性を確保すると、製糸業務を主務とする糸店を拠点に経営を展開した。こうした事業体制のなか、1872年以降に小野組が新たに進出した業種が、殖産興業の対象産業として新規性及び期待収益が所期された鉱山業である。解散する1874年までの2年間と短期ではあったが、小野組は稼行する鉱山を順次拡大していった。その中には釜石鉱山の定義に含まれる橋野・佐比内・仙人嶺・大橋等の諸鉱山が確認でき、小野組盛岡店によって管轄されていた<sup>109</sup>。つまり、経営権を持っていたのが接収直前か否かこの時点では不明ではあるが、少なくとも明治初期の段階において、小野組が釜石鉱山の経営権を保有していたことは確認できる。これを考慮すれば、同鉱山を検討するに際して、小野組を排すべきではないといえよう。

そもそも小野組糸店による鉱山業には、その名代である古河市兵衛が専権的に従事していた。釜石鉱山を構成する上記の4鉱山は「いづれも操業の規模の云ふにたらぬものであった」<sup>110</sup>ため、収益性は確保できていなかった。古河がいうように、「奥羽地方で経営した鉱山といふものは、数十箇所にも亘つて居りましたが、当時実際に稼行しましたのは、阿仁、院内、新潟県下の草倉などの諸鉱山でありました」<sup>111</sup>というような状態であったから、小野組の鉱山経営は安定しているとはいえなかった。唯一収益性が見込まれていた秋田県下の阿仁・院内等の諸鉱山についてみると、運営資金は古河

105 前掲『日本鉄鋼史 明治篇』, pp26-27。

106 前掲『日本鉄鋼史・明治篇』, p31。

107 富士製鉄釜石製鉄所編(1955)『釜石製鉄所七十年史』, 富士製鉄釜石製鉄所。

108 以下、小野組について特に断りのない限り、宮本又次(1966)「小野組の鉱山業について」(『社会経済史学』32巻2号)及び宮本又次(1970)『小野組の研究 第1巻・第2巻・第3巻・第4巻』(新生社)を参照している。

109 茂野吉之助編(1926)『古河市兵衛翁伝』, 五日会, p53。

110 同上『古河市兵衛翁伝』, p53。

111 五日会編(1926)『翁の直話 : 古河市兵衛ノ経歴談』, 五日会, p55。

が出資し、技術的指導及び実際の経営は、大阪豪商岡田平蔵が請け負うという「組合稼ぎ持ち山」<sup>112</sup>の形態で稼行されていたことが確認できる<sup>113</sup>。

釜石鉱山のうち主に開発が進められた大橋鉱山及び橋野鉱山について具体的にみれば、次の通りである<sup>114</sup>。前者の大橋鉱山は、南部盛岡藩士大島惣左衛門（後の高任）が1857年に国内初の洋式高炉を設置し、出銑に成功したことで知られる鉱山である。1868年に商人高須清兵衛<sup>115</sup>及び上述の陳情書を提出した外川又蔵が、共同出資で「支配人経営」<sup>116</sup>を行い、江戸末期に休止状態にあった生産設備を再稼働している。接収に際して行われた大島高任の調査報告<sup>117</sup>によると、大橋鉱山は洋式高炉3基体制であった。製銑用の熱源を安定的に確保するために12基の立吹子を備え、また採鉱時には火薬を使用する等、最新の生産技術が導入されていた。1872年には640から675トンの生産能力を有していたことが確認されている。後者の橋野鉱山は、海防の増強を推進する水戸藩の要請を受けた南部盛岡藩によって、高炉設備が導入された鉱山である。1858年に勘定奉行海防御用掛星合治太夫が大橋高炉で出銑に成功したことを受け、橋野鉱山でも高炉による製鉄事業の着手が要請されたのであった<sup>118</sup>。技術者として鉄砲方大島、支配人として市之助が高炉の造営に従事している<sup>119</sup>。これは、水戸藩が銃砲製造用の銑鉄を確保するために計画されたが、藩主徳川斉昭が將軍継嗣問題で失脚すると、高炉の存廃が問題となった<sup>120</sup>。その際に橋野鉱山の所有者となったのが、小野権右衛門であった<sup>121</sup>。「権右衛門」の名義は、京都・大阪―南部間で物品売買を担当する南部小野家が襲名したが、橋野鉱山を所有した当時の「権右衛門」は7代目の勝礼である<sup>122</sup>。その頃の南部盛岡藩では、小野組が酒造業で納める御礼金で藩財政が事実上支弁されていた<sup>123</sup>。小野組は、酒造業を通じて藩への関与を深めると、更に味噌醤油製造業、質屋業等でも藩と結託するようになっていた。産業資本の供給を通じ、南部盛岡でこうした地縁的な関係を形成したことが、小野組の製鉄事業への参入を可能にしたと考えられるだろう。

---

112 前掲『古河市兵衛翁伝』, p52。なお古河・岡田が阿仁・院内・尾去沢等の各鉱山を「組合稼ぎ持山」として経営するに当たって1872年に官許されている。

113 岡田が1874年1月に死去した際、尾去沢を除く両鉱山の経営権は小野組糸店が継承した。契約内容の要旨については前掲『古河市兵衛翁伝』, p52に所収されている。

114 以下、大橋鉱山及び橋野鉱山について特に断りのない限り、森喜兵衛(1957)「南部藩橋野高炉建設の経済史的意義」(『社会経済史学』23巻2号, pp85-105)及び森嘉兵衛・板橋源(1957)『近代鉄産業の成立』(富士製鉄釜石製鉄所)を参照している。

115 高須清兵衛について、詳細は不明である。前掲『明治工業史 鉄鋼篇』では三河国出身の記載が確認されるのみである(同p85)。但し、小石川(2000)では、史料から高須が盛岡藩に対して多額の資金援助を行っていたことが確認されており、こうした「かなりの資金力を持った商人資本」を確保できたことが、同藩の鉱山経営に影響したと推測している(小石川透(2000)「盛岡藩における銅山直轄経営について」、『弘前大学国史研究』109, p19)。

116 南部藩による鉱山経営として藩営・民営の形態がある。「藩営には藩が直接資本を投じて直営する場合と、民間の出資者を支配人とする経営とがあり」(前掲「南部藩橋野高炉建設の経済史的意義」p89)、支配人経営とは後者をいう。

117 前掲『近代鉄産業の成立』所収, pp81-83。

118 前掲『大島高任行実』, pp319-322。なお安政期に「兼帯」することで人的に拡充が図られた海防掛が、軍備の観点から製鉄業を推奨した点については長尾(1981)を参照してほしい(長尾政憲(1981)「安政期海防掛の制度史的考察」, 法政大学史学会, 33巻, p51)。

119 「南部家文書(雑書)」, 南部利英家所蔵, 前掲『近代鉄産業の成立』所収, p115。なお市之助は町人であるとされているが、注25で述べたように、支配人経営は藩営に区分されるため、明治までの橋野鉱山は、藩による経営が行われたということになる。

120 前掲『近代鉄産業の成立』, p88。

121 宮本又次(1966)「小野権右衛門家と南部「郡印」の経営」, 『経営史学』1巻2号, p49。

122 同上, p45・49。なお既に幕末期時点で、橋野鉱山の御用達支配所として、小野権右衛門家は同山への経営に関与していた。(宮本又次「小野組の研究」, p180)。

123 同上「小野組の研究」, pp178-180。昭和四十二年六月十二日 会員 本庄栄治郎 紹介。

### 第3項 政府の政策的介入

以上の小野組の関与に加え、政府の政策的介入が釜石鉱山に与えた影響を確認することで、先行研究が提起する論点の一部答えたい。重要な視角として、先行研究ではあまり言及されていなかった日本坑法に着目する。既に見たとおり、日本坑法は1873年9月に施行されたが、その制定には工部省・大蔵省が関与していた。工部省は採掘物に対する鉱業権の帰属性を明確にするため、また大蔵省は貨幣の鑄造事業に安定的な採掘量を調査・確保する必要があったためである。大蔵省百年史編集室編(1969)によれば、「日本坑法を制定して、国内鉱山資源の採掘権はすべて政府にあることにし、その稼行を一般に認め」たが、これによって「諸藩とで管理していた諸鉱山もあわせて鉱山の官営に転ずるものが多」<sup>124</sup>かったとされている。具体的には、「(明治一(筆者))7年に小野組が破綻したことで政府の手に移った阿仁・院内両鉱山(銅、銀)のような特殊な例もあるが、高島炭鉱・三池炭鉱・釜石鉱山等がこの条件にあたるものであった」<sup>125</sup>という。『沿革』の記載によれば、釜石鉱山を構成する4鉱山は、日本坑法が公布された1873年7月に「官堀場」に指定されている<sup>126</sup>。但しこの時点で4鉱山は全て「官堀場」となったものの、実際に「官行」されたのは大橋鉱山であり、製鉄所経営が開始されたのは、1874年11月であった<sup>127</sup>。また日本坑法公布後の釜石鉱山には、次の処理ないし措置が行われている。同法が公布された1873年7月に釜石4鉱山では「人民ノ借区」が「停止」され、翌1874年2月には「採製ノ術ヲ得ハ独リ内国ノ需用ニ供スルノミナラズ亦輸出ノ一品タラン」として一大製鉄所の設立計画が正院に稟議された(翌3月に允裁)<sup>128</sup>。5月には「釜石支庁」が置かれている。しかし、正院に稟議が提出された1874年2月に「旧借区人等」が「借区継業」を上請し、「允可」されたことが確認できる<sup>129</sup>。既に述べたように同年11月には、「官堀場」に指定されていた大橋鉱山以外の三鉱山は「官行ヲ寝ムル」だけでなく、「人民ノ借区」が許可されている<sup>130</sup>。これは前節でみた一般会計臨時部歳出の動向と連動している(前掲図表2-1及び2-4)。井上財政期の「定額金問題」に伴い、各省で経常部・臨時部の歳出が削減されていた当時において、日本坑法の導入で鉱山関係費が増加すると、工部省の政策方針は実現困難になったとみることができる。特に1874年以降に殖産興業関係費が大きく削減されたことは、一大製鉄所の設立だけではなく釜石四鉱山の官坑の維持も放棄させたといえるだろう。日本坑法の施行及び緊縮財政下の歳出増加を受けて、政府は官営製鉄所の規模を、釜石四鉱山から一鉱山に変更せざるを得なかったのである。

こうした政府の動向及び前節でみた諸研究の見解を前提とすると、先行研究が提起する論点に対して、次のような整理ができる。第一に、戦前期の見解には修正が必要となる。日本坑法施行により釜石鉱山が「官堀場」となり、「人民ノ借区」が停止されたため、1873年時点で、既に同鉱山は小野組ではなく政府が所有していたためである(繰り返し述べたように「官行」されたのは1874年であるから、この点は戦前期の見解が正しい)。第二に、但し戦後期の見解についても一部修正が求められる。先行研究によれば、1862年に小野権右衛門が番頭の瀬川清兵衛に大橋鉱山・橋野鉱山を経営させていたという。1871年12月には瀬川に経営権が譲渡されており、その後1872年5月から1874年12月まで小野組合資として事業は継続された<sup>131</sup>。但しその期間に、小野善十郎と呼ばれる人物が大橋鉱山の

124 大蔵省百年史編集室編(1969)『大蔵省百年史 上巻』,大蔵財務協会, p29。

125 同上, p29。

126 前掲『工部省沿革報告』, p153。

127 同上, p158。

128 同上, p318。

129 同上, p156。

130 同上, p319。

131 この時点では、既に日本坑法を受けて「官堀場」に指定されている点留意が必要である。但し、森・板橋(1957)が示されているように、橋野鉱山で小野組が製鉄事業を継続していたことが確認できる。

「山元」となっている<sup>132</sup>。「善十郎」は岩手県での鉱山業を管轄する小野組代理人の名義である<sup>133</sup>。つまり、実際に製鉄事業に従事していたのは、外川と高須であったが、鉱山を所有していたのは小野と瀬川であった。1873年2月時点にも外川が大橋鉱山の事業に関与していたことが史料から確認されることから<sup>134</sup>、日本坑法で釜石4鉱山が「官堀場」となり、「借区」が停止される直前までは、小野・瀬川が合資形態で大橋鉱山を管理し、製鉄事業には外川・高須が従事していたことが推察される。実際に外川の陳情書は、小野と瀬川に向けたものであった<sup>135</sup>。これは、当時の大橋鉱山の経営に、番頭の瀬川を含め小野組が少なからず関与していたこと示唆するものであろう。

また大橋鉱山を含む釜石4鉱山全体に対する小野組の関与の程度については、小野組が策定した新規の事業構想から予想できる。『沿革』によると、1874年2月に「陸中国閉伊郡鉄鉱山旧借区人等」が「借区継業」を上請しており、また岩手県を介して「官坑」に指定するのは、釜石四鉱山ではなく「該坑ノ他」とするよう稟請している<sup>136</sup>。このうち前者は「許可」され、後者は「聴許セス」と政府から回答された。『沿革』の中では、この「旧借区人等」が明らかにされていないが、森・板橋(1957)によると、翌3月に小野組が「県下13の大鉄山を統合し大製鉄事業を計画」していたことが確認できるから<sup>137</sup>、この「陸中国閉伊郡鉄鉱山旧借区人等」には、小野組が含まれると推測できる<sup>138</sup>。同年11月には、大橋鉱山以外は民坑となり、「人民ノ借区」が「十年」間認められていることから、小野組の「借区継業」の上清は実現したといえる<sup>139</sup>。これは、橋野鉱山が小野と瀬川の合資として経営されていた時期と重なることから、小野組が釜石4鉱山の経営に積極的に関与していたことが確認できる。但し、政府が釜石4鉱山を全て民坑とはせず、大橋鉱山のみ官行とした背景には、当初策定された輸出を可能とする「一大製鉄所」計画は不可能であったものの、官営製鉄所を運営することで「内国ノ需用ニ供スル」ためであったと考えられるだろう。

釜石4鉱山の沿革について、先行研究で見解が相違した理由には、以下の二つの理由が考えられる。第一に、「釜石4鉱山」という総称である。繰返し参照している『報告』を例にこの点について再確認したい。1873年7月に「陸中国閉伊郡甲子村大橋鉄鉱山橋野村鉄鉱山佐比内村鎌ヶ峯鉄鉱山栗村鉄鉱山ノ四所ヲ官堀場ト為ス」とし、翌1874年11月に「橋野佐比内栗林ノ三坑ハ寝メテ民坑トシ大橋ヲ官坑トス」という記載があり、ここでは明確に個別の鉱山で区別されている。しかし、「釜石支庁」が設置されると、それ以降「釜石」で記述が統一されてしまっている。そのため、先行研究に若干の相違が生じたと見られる。実際に、釜石の四鉱山が一括した状態で所有・経営されたのは、田中長兵衛が払下げを受けた1887年のことである。日本坑法に基づいて四鉱山を「官堀場」に指定しながらも、財政上の問題で規模を縮小せざるを得なかったために、釜石4鉱山という総称に沿った政策運営が実現できなかったとみることができる。第二に、釜石4鉱山への小野組の関与が先行研究によっては殆ど記載されていない点である。特に南部盛岡藩と結託していた南部小野組及び釜石4鉱山の関係が捨

132 前掲『近代鉄産業の成立』巻末年表。なお注釈131と同様に、大橋鉱山も「官堀場」指定後に製鉄事業が継続されていた可能性がある。

133 小野善太郎・宮本又次(1966)『維新の豪商小野組始末』、青蛙選書、p15。なお実際に外川の陳情書で記載された小野組の名義も「善十郎」となっている。現地の南部小野家ではなく、小野組の名義で経営が行われた点は、鉱山経営に対する小野組全体の積極性を示すという意味で、森・板橋(1957)が「興味深い」と述べる通りといえる(前掲『近代鉄産業の成立』、p153)。

134 前掲『近代鉄産業の成立』巻末年表。

135 陳情は1875年7月に政府に対しても行われており、「大橋鉄山ノ旧借区人」である「高須某」「外川某」に対して、「該山鉱業中ノ負債等」として「金二万円」が「下付」されている(前掲『工部省沿革報告』、p320)。

136 前掲『工部省沿革報告』、p156。

137 前掲『近代鉄産業の成立』、pp152-153。

138 なおこの計画は、「各山御官業相蒙り其後何の御指令もこれな」い状況を刷新する目的で提起された(前掲『近代鉄産業の成立』、p164。)

139 前掲『工部省沿革報告』、p319。

象されることが多い<sup>140</sup>。小野組に言及している先行研究であっても、南部小野家による同藩との地縁的關係が少しも触れられないことは、釜石鉱山の沿革を理解する上で障害になるだろう。また工部省の公的資料である『報告』に、小野組の記載がないことは、同資料作成時の1889年に、その作成組織である大蔵省と小野組との間に、何らかの政治的な軋轢があった可能性を少なからず想起させよう

## 第5節 釜石鉱山の生産性分析

### 第1項 分析の意義

前節でみたように釜石鉱山では、政府＝工部省が官坑とした大橋鉄山（「釜石鉱山寮支庁鑛鉄所」）と小野組及びその後継企業が所有した橋野鉱山が、それぞれ製鉄事業を運営していた。しかし、前者の大橋鉱山の経営はわずか二カ年で廃業したため、定量分析に耐え得る時系列データが確保できないから、検証には限界があった。そのため、釜石鉱山に対する殖産興業政策の評価は、後に行われた政府調査に依存せざるを得なかった。そこで本節では、後者の橋野鉱山に対して定量的分析を試みることで釜石鉱山について再評価を行う。

### 第2項 実証分析

橋野鉱山の経営状態について「橋野鉄鉱山書上」<sup>141</sup>を概観すると次の通りである。前節で述べたように橋野鉱山は、小野権右衛門家及び同家番頭瀬川清兵衛の共同出資によって経営されたが、1883年1月に清兵衛が死去すると、「同人跡相続人瀬川清治郎亡父の宿志を襲い、同年6月該業の継続願を進達」している<sup>142</sup>。清次郎が幼少なため実際の経営は、1889年まで盛岡の豪商渋谷善兵衛・渋谷亦次郎・瀬川清六による共同出資で行われたが、1891年11月になると清次郎から渋谷善兵衛に橋野鉱山の経営権は譲渡された<sup>143</sup>。経営状況は決して安定的ではなく、1882年及び1883年には損失を計上したが、2年間で閉鎖された大橋鉱山と比較すれば、橋野鉱山は安定的であった。

この橋野鉱山に対して、定量分析を実施するにあたり、Odaki (1997)<sup>144</sup>、井上(2019a)<sup>145</sup>、井上(2019b)<sup>146</sup>を参照した。いずれも製鉄所の生産関数を推計し、Solow残差からTFP (Total Factor Productivity) を計測している。マクロ経済分析における概念を略述すれば以下の通りである。産出（付加価値もしくは生産総額）及び生産要素（投下労働量及び投下資本量）から構成される生産関数を推計することで、パラメータの計測を行う。産出の変動分とその寄与する生産要素の変動分との残差は、Solow残差として定義される。その際、Solow残差は、経済成長に対する資本と労働以外の要素となるため、近似的に技術進歩を示すTFPと解釈できる。Odaki (1997)では、Trans-log型生産関数モデルを用いて、戦前期における八幡製鉄所の生産性を検証している。井上(2019a)は、Odaki (1997)の分析手法を検証しつつ、日清・日露戦後経営期における官営八幡製鉄所についてCobb-Douglas型生産関数を用いた検証事例である。井上(2019b)は、井上(2019a)と同様の手法で、三菱財閥による兼二浦製鉄所について分析を行っている。こうした先行事例を前提として橋野鉱山の分析を行うが、使用するデータの制約により、以下の二点に配慮した。

---

140 特に『工部省沿革報告』で釜石鉱山の沿革に関する記載をみると、「南部氏」及び「盛岡ノ商外川又兵衛高須清次郎」について記載があるが小野組の名称は一切触れられていない（前掲『工部省沿革報告』、p317）。一方で秋田県下で小野組が経営していた阿仁鉱山・院内鉱山についてはそれぞれ小野組との関係が記載されている（同上p282及びp304）。当該資料は1889年の大蔵省によって作成されたが、小野組の解散時期を踏まえると、同省との関係上何らかの政治的配慮がなされたと可能性もないとはいいい切れ得ない。

141 前掲「橋野鉄鉱山書上」、pp166-174。

142 同上「第4 維新以来現今に至る迄稼行せる鉱山の地名鉱質及発見の原因借区域数稼人名」、p169。

143 瀬川宗兵衛氏所蔵「瀬川宗蔵控」、前掲『近代鉄産業の成立』所収、p174。

144 Odaki Kazuhiko (1997) “Productivity change in prewar Japanese iron and steel industry : the case of Yawata Iron Works with international TFP comparison”, Stanford University.

145 井上雄介(2019a)「日清・日露戦後経営下における産業政策の再検討」、『社会経済史学会』第84(4)。

146 井上雄介(2019b)「三菱財閥による多角化戦略の再検討」、『三菱史料館論集』第21号。

第一に、欠損値の存在である。本節の分析で用いる史料は、南部家文書「橋野鉄鉦山書上」である。同史料では、1868年から1883年までの継続的なデータが観測できるという長所がある一方で、「帳簿錯雑或者取毀不明」<sup>147</sup>により欠損があるといった短所が確認される。そこで詳細は後述するが、欠損している変数について推計を行い、補完を行った。第二に、固定資本に関するデータが観測できない点である。橋野鉄鉦山で使用されていた高炉設備は、江戸安政期以降から使用されており、投下された固定資本を正確に把握できない。よって投下資本量については、固定資本に代えて、銑鉄の生産工程で使用される炭及び薪を流動資本として利用して、二次的な接近を図った。実際の推計で、炭及び薪の多重共線性が確認されたため、(1)炭のみ、(2)薪のみ、(3)両者の交差項に別けて推計を行っている。

具体的な生産関数の推計結果については、以下の通りである<sup>148</sup>。本章では、 $t$ 期における製鉄所の総生産額を $Y_t$ 、投下資本量を $K_t$ 、投下労働量を $L_t$ 、技術水準を $A_t$ として、以下の生産関数式で表現する<sup>149</sup>。

$$Y_t = A_t \cdot F(K_t, L_t) \quad (1)$$

Cobb-Douglas型を採用するので、

$$Y_t = A_t K_t^\alpha L_t^\beta u_t \quad \text{where } \alpha + \beta = 1 \quad (2)$$

となる。 $u_t$ は誤差項、 $\alpha$ は資本分配率、 $\beta$ は労働分配率である。 $A_t$ は技術の程度を示す。技術水準は一定の成長率で向上すると仮定し、自然対数の底 $e$ を用いて、

$$A_t = A_0 e^{\lambda t} \quad (3)$$

と表すことができる。 $A_0$ は初期の技術水準を意味する。 $\lambda$ はTFP（全要素生産性）の平均成長率を示すパラメータである。いま両辺に対数を取り整理すると、

$$\ln Y_t = \ln A_0 + \alpha \ln K_t + \beta \ln L_t + u_t \quad (4)$$

が得られる。

各変数の記述統計及び元データの概形については、図表2-9及び2-10にまとめられている。いずれの変数も、対数差分値を使用することで成長率に近似した。また推定パラメータを相互に比較検討できるように、各変数は平均値の差を標準偏差で除す標準化処理を行っている<sup>150</sup>。

147 前掲「橋野鉄鉦山書上」, 「第19 行業損益」。

148 以下、生産関数の推計にあたっては、前掲「日清・日露戦後経営下における産業政策の再検討」及び前掲「三菱財閥による多角化戦略の再検討」を参照。

149 本章で示す技術水準は、労働と資本から影響を受けない、ヒックス中立型技術水準を仮定している。つまり、ここではシフト・パラメータである。

150 その際、前掲の井上(2019a)及び井上(2019b)と異なり、労働生産性に変換していない。この理由は以下の通りである。図表2-10で示すように、「橋野鉄鉦山」における投下労働量が人為的に推移している。推移が均一である場合、その投下労働量で、販売総額及び投下資本量を除して対数差分に変換すると、欠損が多発してしまい、回帰分析の頑健性が担保できない。よって本分析では、労働生産性への変換は行わなかった。

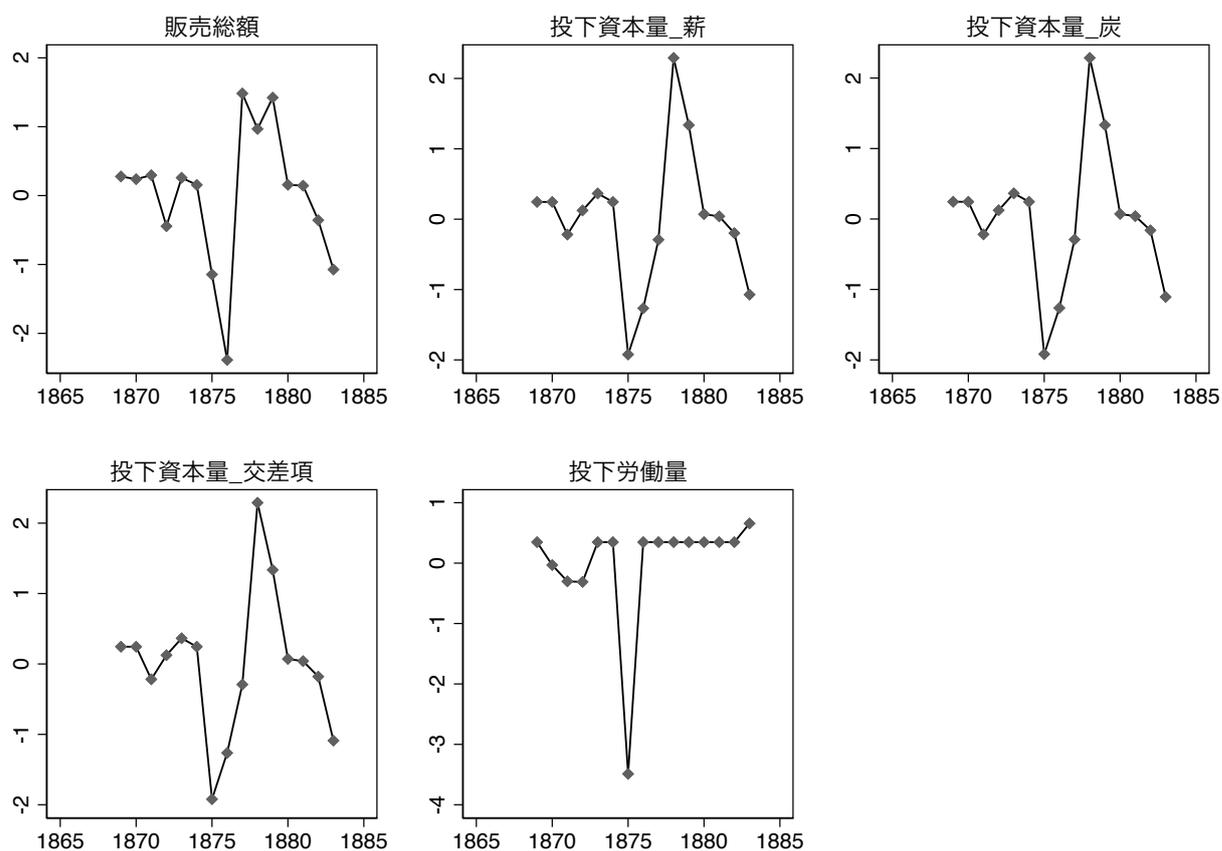
図表2-9 橋野鉦山に関する記述統計

利用変数	観測数	平均値	標準誤差	最小値	最大値
販売総額	15	0.00	1.00	-2.27	1.53
投下資本量_薪	15	0.00	1.00	-1.92	2.29
投下資本量_炭	15	0.00	1.00	-1.92	2.29
投下資本量_交差項	15	0.00	1.00	-1.92	2.29
投下労働量	15	0.00	1.00	-3.49	0.66

出典：南部家文書「橋野鉄鉦山書上」，前掲『近代鉄産業の成立』所収, pp166-174。

注釈：各変数は標準化処理を行っている。

図表2-10 橋野鉦山に関する各変数の推移



出典：同上。

利用するデータを見ると、投下労働量が規則的に推移していることから、何らかの人為的な措置が採られたものと推察される。その他の変数においては、1875年に急落している点が大きな特徴といえよう。森・板橋(1957)はこの点について、「大橋鉄鉦山が官業化し釜石に、新製鉄設備が設けられ

るにしたがって、それを見越し、生産量は急激に減少し<sup>151</sup>たと述べている。既にみたように、1874年11月時点で大橋鉄鉱山を除く3鉄鉱山（橋野・佐比内・栗林）は民坑への移行が決定されていたことを踏まえれば<sup>152</sup>、大橋への「釜石鉄山寮支庁鎔鉄所」設置に伴い、競合する橋野鉄山に対して何らかの抑制的な措置が採られた可能性が疑われる。実際に、1875年1月に、政府は「岩手県捕亡吏五名ヲ仮借シ以テ警備」させ、また5月には「大橋ヨリ釜石灣ニ至ルノ鐵路建築ノ業ニ従事」するとともに、6月には「鎔鉄用ノ薪炭材ヲ伐採及種樹スルノ地ヲ」「選定」する等、官営製鉄所の操業が本格化するにしたがって、釜石鉄山全体に政策的な介入が行なわれている<sup>153</sup>。つまり、小野組による橋野鉄山の経営は、大橋鉄鉱山を管轄する工部省の影響を直接的に受けていたのである。

こうした点を考慮した上で、推計結果を示せば、図表2-11の通りである。

図表2-11 橋野鉄山に関する生産関数分析の結果

	model_1	model_2	model_3
投下労働量	0.0742 (0.50)	0.0741 (0.50)	0.0741 (0.50)
技術進歩率	-0.00853 (-0.44)	-0.00883 (-0.45)	-0.00868 (-0.45)
投下資本量_炭	0.839*** (7.37)		
投下資本量_薪		0.841*** (7.36)	
投下資本量_交差項			0.840*** (7.36)
定数項	16.00 (0.44)	16.57 (0.45)	16.28 (0.45)
観測数	15	15	15
自由度修正済決定係数	0.8699	0.8697	0.8698

\* p<0.10 \*\* p<0.05 \*\*\* p<0.01

縦欄は説明変数を、横欄は投下資本量の場合分けに応じたモデルの別(model1-3)を示している。推計の結果、投下資本量が販売総額に対して正の影響を有していることが、1%水準で統計的に有意な結果として確認された。これは、流動資本である薪炭材が、橋野鉄山の生産性に大きく寄与していたことを示している。一方で、投下労働量及び技術進歩率については有意な結果が得られなかった。既に述べたように労働量は、作為的に投下されていたことから、生産性・収益性に対する寄与の

151 前掲『近代鉄産業の成立』, p155。

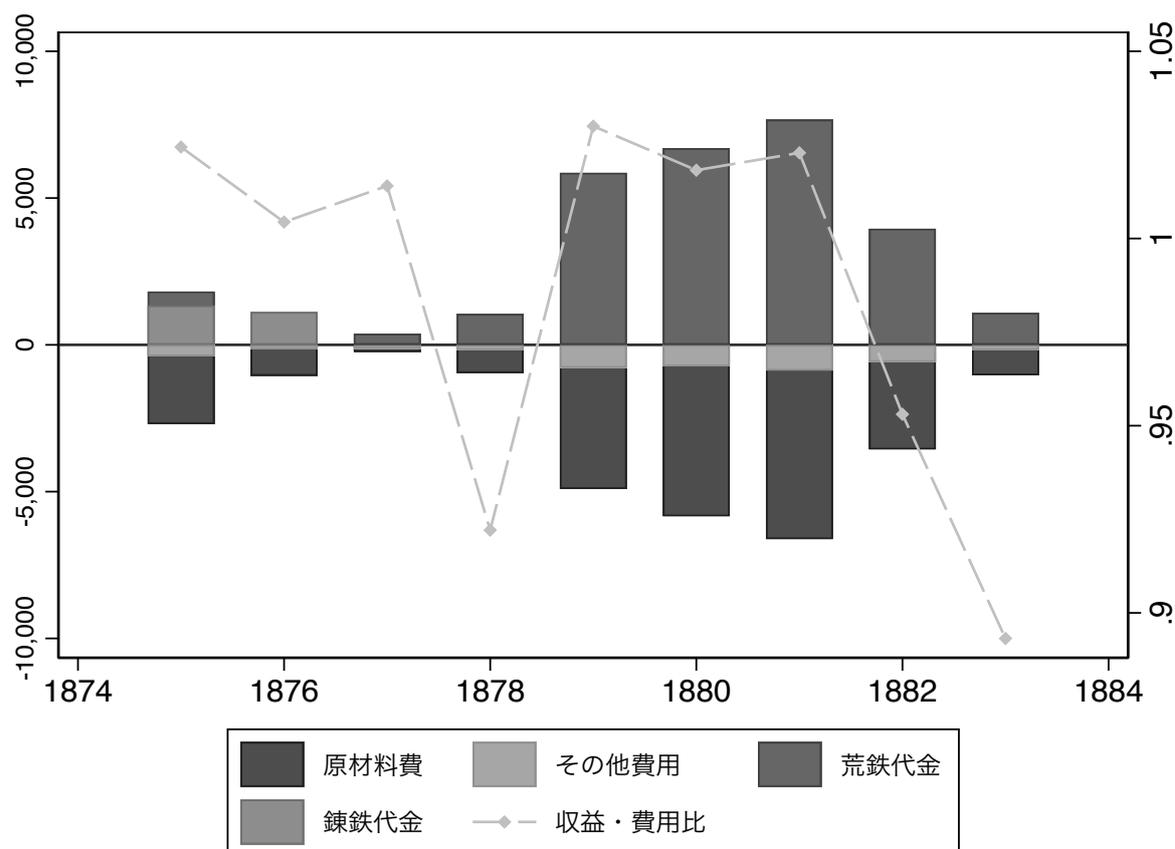
152 前掲『工部省沿革報告』 p153。

153 同上, pp319-320。

程度は限定的であったと推察される。技術進歩率が有意な結果とならなかった点については、経営を継続する過程で技術的蓄積によって得られる学習効果ないし経験効果が、発現し得なかったことを意味する。同様に、規模に対する収益性について、例えば交差項モデル(model\_3)を例とすれば、資本分配率を示す $\alpha$ 値は0.840、労働分配率を示す $\beta$ 値は0.074と推計されたことから、収益の逡減性が確認される( $\alpha + \beta = 0.9141 < 1$ )。 $\beta$ 値の統計的有意性を考慮すれば、その傾向はより高まることになる。

図表2-12 橋野鉦山に関する損益の推移

(単位：円、%)



出典：同上。

また図表2-12に示したように、その損益についてもこうした傾向が看取される。各項目の定義については次の通りである。費用は原材料費、その他雑費から、収益は荒鉄代金・煉鉄代金から構成される。前者を詳述すれば、原材料費には「採掘費」・「製煉費」・「牛馬賃金荷造費」・「精煉場金」・「佐比内鉦石買入金」、その他雑費には「役員給金・雑費」が含まれる。他方、後者の荒鉄とは銑鉄を、煉鉄は錬鉄のことを指している。同図表の上部は収益を、下部は費用を示す棒グラフであり、推移線は収益・費用の比を表す。既述の通り、史料に欠損があるため、1875年以降の推移を掲載した。以上を踏まえると、1878年まで生産体制が確保できていなかった点が確認される。特に採掘費が1877年・1878年の2カ年にゼロとなっていることから、主たる原材料である鉄鉦石が殆ど確保できていなかったことが推察できる。上述したような政府ないし工部省による抑制的な措置の存在を改めて想起させる。一方、1879年以降は、原材料費の62.1%~76.8%を採掘費が占めていることから、鉄鉦石の調達を開始されたといえよう。収益をみれば、煉鉄が1875年・1876年の2カ年で販売が中止され

ていることから、大橋鉦山と同様に銑鉄生産が主要な収益源であった。収益・損益比は、均衡する場合に1となるが、その水準を上回っているため、1881年までは一定程度安定した経営が行われていたようである。

以上の推計結果及び損益の推移によれば、橋野鉦山は、高い資本分配率に基づいて生産性を上昇させたが、分析期間の16カ年において技術的蓄積が確認されず、規模に対して収益は逡減する傾向にあった。本来、装置産業である鉄鋼産業では、製品の単価収益を逡増させ、規模の経済性を享受することで、過大な設備投資額を回収する企業形態であるが、橋野鉄鉦山ではそうした段階には至っていなかった。銑鉄生産に特化した生産体制は、暫時的に収益を上げたが、安定的な経営を継続する水準には到達しなかったのである。

### 第3項 政策としての評価

こうした橋野鉦山の生産関数モデルを前提に、本項では「釜石鉦山寮支庁鎔鉄所」との比較を行い、殖産興業政策を定量的に再評価する。

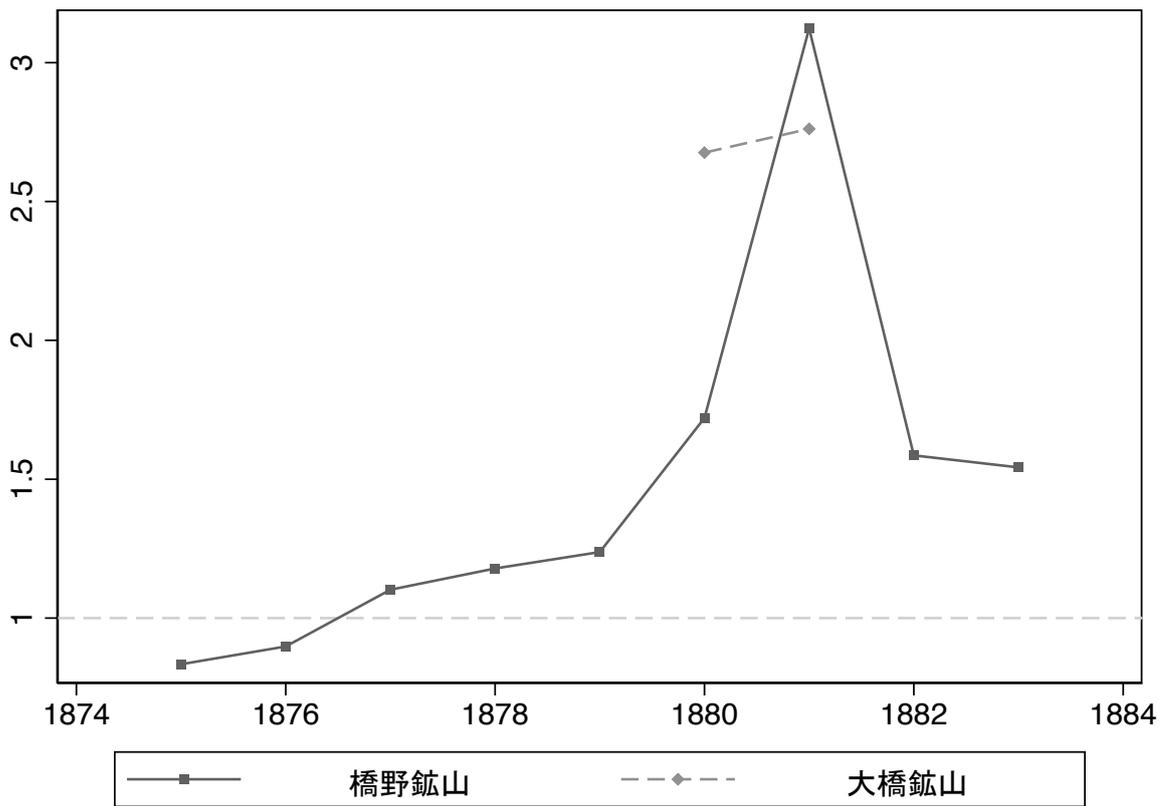
分析の指標として、「釜石鉦山寮支庁鎔鉄所」の実績値をみると、1880年に銑鉄2,988.0ポンド、その収益として56,223円、翌1881年に銑鉄4,289.1ポンド、半製鍊鉄907ポンド、その収益として62,880円を計上している<sup>154</sup>。橋野鉦山の同年における収益は、荒鉄 (=銑鉄) の販売収益が1880年が67,000貫で6,700円、1881年が56,000貫で7,673円となっている。生産量ベースではなく単純に金額ベースで比較すれば、大橋鉦山（「釜石鉦山寮支庁鎔鉄所」）は橋野鉦山の8.19倍-8.39倍規模となっている<sup>155</sup>。

---

154 前掲『工部省沿革報告』, p330。実際には、1882年に銑鉄4,370.1ポンド、その収益として56,025円を計上しているが、同年7月から翌年2月までの実績値であるため、捨象した。

155 釜石鉦山における製鉄生産拠点の規模について、既に述べたように、太政官政府は緊縮財政移行以前に以下の構想をもっていた。1874年に正院に発議された「稟議」には、「陸中国閉伊郡ニ溶鉦炉ヲ置キ肥前国長崎ニ精鉄及操出シ器械等ヲ設ケ」るとの記載がある。この計画は実現に至らなかったが、その「費用ノ概計ヲ八拾三萬円ト」と推算しており、当時（1874年）の工部省歳出額がおよそ28万円であったことを考慮しても、経済実態に比してかなり大規模な構想であったといえるだろう（前掲『工部省沿革報告』, p318）。

図表2-13 橋野鉾山及び大橋鉾山の販売価格対輸入価格比（トン当たりベース）



出典：橋野鉾山については、前掲「橋野鉄鉾山書上」、大橋鉾山については、前掲『工部省沿革報告』, p330。また輸入価格については、横浜市編(1980)『横浜市史』資料編2, 10-16。以上をもとに価格比を計算している。

図表2-14 鋼及び錬鉄市価の推移



出典：島根県編『新修島根県史』通史篇2, p116。

より詳細に、トン当たり販売収益ベースで検討すれば、図表2-13の通りである。これは橋野鉾山及び大橋鉾山（「鉾山寮支庁釜石鎔鉄所」）のトン当たり銑鉄販売価格とトン当たり輸入銑鉄価格の比を示しており、この値が1である場合は両者が均一であることを、1より大きい（小さい）場合は販売価格が輸入価格を上回って（下回って）いることを意味する。1875年・1876年の2カ年では橋野鉾山の販売価格は輸入価格を下回っていたが、それ以降は1880年に1.72へと上昇しており、さらに1881年には3.12と高騰している。これは、輸入価格の3倍程に推移したことを示している。但し、この推移は銑鉄市場全体の傾向に起因していると推察される。図表2-14は、代表的な鉄鋼材である鋼及び錬鉄市価の推移を示しているが、輸入価格比の推移と同じ1881年に一時的に高騰している。特に銑鉄を製錬することで産出される錬鉄が、同様に推移していることから、国内市場全体で生じた価格の高騰と考えられる。他方、確認できるのは2カ年のみであるが、大橋鉾山の値は1880年に2.68、1881年に2.76であり、1881年の急騰がこうした市場要因であることに配慮すれば、橋野鉾山は安価に鉄鋼材を販売していたといえるだろう。これは、民間事業が官営事業と同等もしくは若干の優位性を担保していたことを示しているといえよう。大橋鉾山と比べて、安価な鉄鋼材供給及び継続的な経営が実現できていたことは、明治初期時点の国内鉄鋼業の成長、ひいては重工業の発展に寄与していたとみることができる。但し、こうした橋野鉾山を所有した小野組及びその後継企業の実績について、以下二つの留意点に配慮が必要である。第一に、前掲図表13の価格比は、販売価格を示している点である。確かに、1880年時点で橋野鉾山の収益は前掲図表14でみたように1.02と僅かに費用を上回る収益をとなっているが、その費用は流動費用に含まれる原材料費のみであり、固定費用は含まれていない。販売価格が、総費用（＝流動費用＋固定費用）から決定されていない可能性が大きい。第二に、既に述べたようにその経営規模は大橋鉾山よりもかなり小規模であり、また幕末以降の旧設備を継続的に利用している点である。設備投資による規模の経済性が得られる余地が小さく、また技術的蓄積が確認できない点を見れば、民間事業として拡大再生産を持続的に行うことは困難であり、国内経済への寄与もその分、限定的に捉える必要があるだろう。

他方、「鉾山寮支庁釜石鎔鉄所」と比較検討するに際しては、次の先行研究が示唆的である。中岡・石井・内田(1986)<sup>156</sup>では、同所について「移転技術」とそれを受け入れる「社会的技術基盤」の間にある「リンク」を分析対象とするモデルを提唱している。同研究では、同所の優位性を「伝統的木炭生産地帯に立地することの有利」に見出すとともに、その「失敗の最大原因は、木炭生産力とアンバランスに巨大なその生産力＝木炭消費力にあった」と述べている<sup>157</sup>。ここでいう「伝統的木炭生産地帯」とは、「何百年かけて作りあげられた、たたら需要に適應した、経済的な木炭生産と集荷・輸送のシステムによるが故の、そしてまたそのシステムに従う限りでの木炭の低価格」を可能とした生産地帯を指す<sup>158</sup>。こうした生産地帯が、「社会経済的リンク」によって下支えられることで、その生産体制が安定すると仮定した場合、同所の高炉法による製鉄事業が、「たたら製鉄の社会的リンクのたたら場所に置いた」ことで「一種のアレルギー反応をひこおし、そのアレルギー反応は木炭価格の極端な上昇として、われわれに観察された」<sup>159</sup>としているのである。また岡崎(1993)<sup>160</sup>は、中岡・石井・内田(1986)を前提に、「釜石で使用した鉄鉾石はほとんどが同所に付属する鉾山から採掘されたものであり、鉾業は非常に労働集約度が高かったことを考慮」し、「比較優位の視点から捉え直せば、当時の銑鉄生産には労働（資本）集約度に関して広い技術選択の幅があり、そのため日本のような低賃金国が労働集約的な技術を用いれば、その国における銑鉄生産の比較優位構造上の地位はかなり高くなる可能性があったということになる」と述べている。こうした2つの先行研究が示す見解は、橋野鉾山に対する本章の生産関数分析の結果とも整合的である。利用データの制約から低賃金

156 中岡哲郎・石井正・内田星美(1986)『近代日本の技術と技術政策』、東京大学出版会、pp27-45。

157 同上、pp33-34。

158 同上、p33。

159 同上、p38。

160 岡崎哲二(1993)『日本の工業化と鉄鋼産業』、東京大学出版会、pp12-13。

が生産性にもたらす直接的な貢献は確認できなかったが、薪炭の顕著な貢献は上述した通りである。よって、これら先行研究が実施した生産コスト分析の結果を根拠付けるものといえるだろう。

一方で以上の見解は、既に述べた鉄鋼業が鉱山業と同一視されていたという本章の仮説にも根拠を与える。つまり、こうした優位性がもたらす鉄鋼業と鉱山業の補完的關係が、鉱山を生産拠点とする製鉄事業の持続的経営という均衡状態を成立させていたのである。これは、釜石鉱山にも該当する史的特性といえる。しかしより重要なのは、こうした均衡状態の下で成立した製鉄事業が、鉱山を拠点して行われていたたたら精錬法及びそれを支える社会経済的環境に強く影響を受けるといふ、経路依存状態にあったということである。この経路依存性は釜石鉱山においては、大橋鉱山及び橋野鉱山の経営環境とともに拘束した。大橋鉱山では、当初構想されていた近代的な精錬設備を有する製鉄所規模<sup>161</sup>を実現できず、持続的な経営が不可能となった。橋野鉱山では、一定程度経営は続いたものの、鉱山業由来の小規模設備に留まっており、上記の均衡状態から脱却する余地はなかった。

こうした問題を解消できなかったのは、政策当局である工部省、ひいては太政官政府がこの経路依存性を認識できていなかったためであり、その責任は大きいだろう。繰り返し述べたように、大橋・橋野鉱山を含む4鉱山を一旦は「官堀場」としながら、大橋のみ官行した政策決定は、設備規模の観点から見て、旧来の鉱山業を延長させたに過ぎなかった。官堀した際に、橋野鉄鉱山の生産性が最も高いという実績を把握しながら<sup>162</sup>、大橋のみを官営事業化したことは、政策執行の意思決定主体である政府として適正な選択ができていなかったといえるだろう。またこうした失策が後の官営八幡製鉄所を設立する際に行われた調査で特定されなかった点にも問題がある。

釜石鉱山のこうした問題点及び『報告』で小野組による同山への関与が捨象されている点を鑑みると、小野組と政府間における何らかの政治的確執が存在した可能性がやはり否定できない。明治初期における殖産興業政策のうち、釜石鉱山を拠点とした官営製鉄所政策について定量的な評価を行う際には、橋野鉱山を比較対象する必要があることから、小野組との関係性を考慮することは不可欠である。

## 第6節 まとめ

最後に以上の分析を総括し、その示唆する点についてまとめておきたい。

第一に、明治初期の太政官政府では、行政組織及び制度が十分に確立していなかったために、殖産興業政策の方向性が一意に定まらなかった点である。意思決定主体である太政官政府の組織自体が人的要因で繰り返し再編され、また行政制度が都度改定される状況では、殖産興業政策の安定的な執行が阻害されたと考えられる。当時の政策を評価する際には、行政組織及び制度の改廃が行われた意思決定過程及びその影響を考慮しなければならない。

第二に、当時の財政制度も同様に確立されていなかったために、政府会計の法的整備が必要とされた点である。一般会計臨時部が法的に整備されたことで、他の費目に比して殖産興業関係費は安定的に確保可能となった。殖産興業政策における官営製鉄所政策の実施には、特別会計制度の原型である臨時部が整えられる必要があったためである。同時に、歳出額の多くが工部省に配分されていた結果を踏まえると、同省が政策当局として主導的な役割を担っていたことが改めて確認できる。

第三に、しかしながら工部省が釜石鉱山を対象に実施した官営製鉄所政策には、政策運営上の問題が確認される点である。日本坑法の施行に伴って計画された釜石4鉱山での製鉄所構想は、大橋鉱山（「鉱山寮支庁釜石鑛鉄所」）のみに規模が縮小されることになり、結果として民営の橋野鉱山と一時期競合する事態を招いた。このように近代的な精錬設備を有する製鉄所規模を実現できず、持続的な経営が不可能であったことは、調査能力を含め政府の政策運営機能に問題があったといえる。

161 脚注18でみた1874年に正院に発議された「稟議」には、「独り内国ノ需用ニ供スルノミナラス亦輸出ノ一品」となるように計画されていた（前掲『工部省沿革報告』, p318）。

162 脚注33を参照のこと。

第四に、生産関数分析の結果から、この二つの鉱山では、生産構造が概ね類似していることが確認された点である。大橋鉱山については観測データが不足しているため、定量的な検証が事実上不可能であるが、先行研究の生産コスト分析によって示されているように、橋野鉱山も同様の傾向にあった。本分析の結果、特に薪炭材の多投が同鉄鉱山の生産性を向上させたことが統計的に有意に実証されている。明治初期においては、鉱山業と鉄鋼業の補完性が生産性の向上に期待されていたのであった。

第五に、こうした補完性には限界があった点である。鉱山を拠点とする製鉄事業では、上述した薪炭材もしくは低賃金労働力の確保を前提とすることで、その優位性を発揮していたのである。一方で近代的な鉄鋼業を移植する場合には、たたら精錬法ではなく、高炉精錬法への移行が不可欠であった。しかし、明治初期の釜石鉱山では、コークスの使用等といった最新技術の導入が技術的・経済的に不可能であり、依然として薪炭材を熱源及び還元剤として使用するしかなく、鉱山業を前提とする既存の技術体系に依存しなければ経営を安定できずにいた。このことは、新技術の移植という新たな経路への移行が事実上不可能であったことを意味している。

以上の点を勘案すれば、太政官政府が実施した鉄鋼業に対する殖産興業政策は、民間事業と比較すれば、設備規模の点で優位性が確認できるものの、その経営状況はむしろ不安定であった。官営製鉄所政策として大橋鉱山を評価する場合、既存の技術体系による経路依存性から脱却できない状況にあった点を考慮する必要がある。その意味において、釜石鉱山での製鉄事業は、再検討されなければならない。

## 参考文献

- 「荷為替資金流用の建議」, 徳富猪一郎(1935)『公爵松方正義伝』乾卷, 公爵松方正義伝記発行所所収。
- 「釜石支庁地所及び諸建築」, 国立公文書館請求番号: 太00244100。
- 「岩倉公に呈せし覚書」, 1871年7月, 『大久保利通文書』第4巻, p305。
- 「岩倉公への書翰」, 1870年11月4日、前掲『大久保利通文書』第4巻, pp103-105。
- 「公債ヲ新募シ及ヒ設立セン事ヲ請フノ議」, 「大隈重信・伊藤博文建議」, 『大隈重信関係文書 第4巻』, 日本史籍協会。
- 「行政改革建言書」, 1876年11月, 『大久保利通文書 第7巻』, 日本史籍協会。
- 「財政管窺概略」, 徳富猪一郎(1935)『公爵松方正義伝』乾卷, 公爵松方正義伝記発行所所収。
- 「紙幣御貸下願」, 『明治財政史 第13巻』所収。
- 「準備金運轉正貨増殖方略之議」, 『明治財政史 第9巻』所収。
- 「殖産興業に関する建議書」, 1874年5, 6月, 『大久保利通文書 第5巻』, 日本史籍協会。
- 「正金銀行設立ノ儀ニ付太政官へ上申」, 1879年年12月, 『明治財政史 第14巻』所収。
- 「正金銀行創立願書」, 1879年年11月, 『明治財政史 第14巻』所収。
- 「太政官布告第375号(「内務省ヲ置ク」)」, 1873年11月10日。
- 「大隈重信建議書(「經濟政策ノ變更ニ就テ」「第一勸誘ノ為メ設置シタル工場払下ケノ議」)」, 1880年5月, 『大隈重信関係文書 第4巻』, 日本史籍協会。
- 「大隈重信建議書」, 1880年5月, 『大隈重信関係文書 第4巻』, 日本史籍協会。
- 「大隈重信等建議書」, 1880年11月, 『大隈重信関係文書 第4巻』, 日本史籍協会。
- 「単行書・大使書類原本大臣参議及各省卿大輔約定書」, 国立公文書館(請求番号: 単00324100)。
- 「内務省職制章程案」, 1874年1月, 『大久保利通文書 第5巻』, 日本史籍協会。
- 「南部家文書(雑書)」, 南部利英家所蔵, 森嘉兵衛・板橋源(1957)『近代鉄産業の成立』所収。
- 「福沢諭吉書翰」, 1879年8月, 『大隈重信関係文書 第4巻』, 日本史籍協会。
- 「福沢諭吉書翰」, 1879年10月, 『大隈重信関係文書 第4巻』, 日本史籍協会。
- 「別段預金運轉規定」, 『明治財政史 第9巻』所収。
- 「民部大蔵両省分離の紛議」, 『世外井上公伝』第1巻, p408。
- 「陸奥宗光建言書(木戸孝允宛)」, 『大隈重信関係文書』, 1873年9月。
- 「立憲政体に関する意見書」, 1873年11月, 議会政治社編集部(1939)『日本憲政基礎史料』所収, 議会政治社。
- 「立法・行政に関する建言所」, 1871年7月, 『木戸孝允文書』第8巻, p57。
- 『世外侯事歴 維新財政談 中巻』(1921),。
- Adam Smith(1776) "An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations" , R. H. Campbell, S. Skinner, W. B. Todd, Oxford university press, 1976。
- C. F. Bastable(1891) "The commerce of nations" , 9th ed. revised by T. E. Gregory. Methuen, London, 1923。
- John Stuart Mill(1848) "The Principles of Political Economy: with some of their applications to social philosophy" ,。
- Karl Marx(1867) "Capital : a critique of political economy" , Ben Fowkes, Penguin Books, 2004。
- Kemp, M. C(1960) "Mill-Bastable infant industry dogma", The Journal of Political Economy. Vol. 68. Feb, pp65-67.。
- List, Friedrich(1841) "Das Nationale System der Politischen Ökonomie" , Basel: Kyklos。
- "Malcom Yapp(2001) "The Legend of the Great Game" , Oxford university press, pp180-181. "
- Murphy, K. M. A., A. Shleifer, and R. W. Vishny(1989) "Industrialization and the Big Push", Journal of Political Economy 97, pp. 775 - 791。

Sir James Stuart(1767) ” An Inquiry into the Principles of Political Oeconomy” ,being an Essay on the Science of Domestic Policy in Free Nations, London.

Thomas C. Smith(1955) ” Political Change and Industrial Development in Japan” ,Stanford University Press.

World Bank(1993) ” The east asian miracle” ,Oxford university press.

田中貞雄(1992) 「西郷隆盛は征韓」を企てなかったのか」,明治維新史学会編『明治維新の政治と権力』,吉川弘文館。

毛利敏彦(1978) 『明治六年政変の研究』,有斐閣。

毛利敏彦(1992) 「明治六年生編と征韓論問題」,明治維新史学会編『明治維新の政治と権力』,吉川弘文館。

井上馨侯伝記編纂会編(1933-1934) 『世外井上公伝 第一巻』,内外書籍。

井上雄介(2019a) 「日清・日露戦後経営下における産業政策の再検討」,『社会経済史学会』第84(4)。

井上雄介(2019b) 「三菱財閥による多角化戦略の再検討」,『三菱史料館論集』第21号。

円城寺清編(1914) 『大隈伯昔日譚』,新潮社。

岡崎哲二(1993) 『日本の工業化と鉄鋼産業』,東京大学出版会。

岡哲郎・石井正・内田星美(1986) 『近代日本の技術と技術政策』,東京大学出版会。

岡田昭夫(2013) 「官報の創刊と人民の法令理解」,『明治期における法令伝達の研究』,成文堂。

下山三郎(1989) 『近代天皇制の形成過程』,岩波書店。

笠原英彦(1997) 「太政官三院制に関する覚書」,『法学研究』70,(9)。

笠原英彦(1991) 『明治国家と官僚制』,芦書房。

関口栄一(1979) 「留守政府と大蔵省」,『法学』第43巻第3,4号,同第44巻第1,4号。

関口栄一(1980) 『岩倉使節団成立と大蔵省』,『法学』。

吉田文和(1981) 「鉱区所有と資本」,『経済学研究』,31(2)。

宮本又次(1970) 『小野組の研究 第1巻・第2巻・第3巻・第4巻』,新生社。

宮本又次(1966) 「小野組の鉱山業について」,『社会経済史学』32巻2号。

宮本又次(1966) 「小野権右衛門家と南部「郡印」の経営」,『経営史学』1巻2号。

隅谷三喜男(1968) 『日本石炭産業分析』,岩波書店。

五日会編(1926) 『翁の直話：古河市兵衛ノ経歴談』,五日会。

鉱山懇話会編(1932) 『日本鉱業発達史 中巻』,鉱山懇話会。

根岸隆(1980) 『貿易利益と国際収支』,創文社。

佐藤晶一郎(1964) 「「松方財政」と軍拡財政の展開」,『商学論集』32(3)。

三枝博音・飯田賢一(1957) 『日本近代製鉄技術発達史』,東洋経済新報社。

室山義正(1984) 『近代日本の軍事と財政』,東京大学出版会。

勝田政治(2002) 『内務省と明治国家形成』,吉川弘文館。

勝田政治(1992) 「明治六年の留守政府」,明治維新史学会編『明治維新の政治と権力』,吉川弘文館。

勝田政治(2017),角川選書。

小石川透(2000) 「盛岡藩における銅山直轄経営について」,『弘前大学国史研究』109。

小野善太郎・宮本又次(1966) 『維新の豪商小野組始末』,青蛙選書。

小林正彬(1971) 「日本の工業化と官業払下げ」,『経営史学』6(1),p74。

松本郁朗(1901) 『行政整理ト鉱山監督署』,。

新井隆一(1966) 「行政法的側面における明治近代化序説」,『比較法学』(2)-1。

森嘉兵衛・板橋源(1957) 『近代鉄産業の成立』,富士製鉄釜石製鉄所。

森喜兵衛(1957) 「南部藩橋野高炉建設の経済史的意義」,『社会経済史学』23巻2号。

神山恒雄(1995) 『明治経済政策史の研究』,塙書房。

水沼知一(1962) 「明治前期横浜正金銀行の外国為替金融」,『土地制度史学』第15号。

青木昌彦(1977)「メカニズムと制度化様式の諸類型」,青木昌彦編『経済体制論 第1章 経済学的基础』所収,東洋経済新報社。

青木昌彦・金瑩基・奥野正寛編(1977)『東アジアの経済発展と政府の役割』,日本経済新聞出版。

斉藤寿彦(1983)「外国為替銀行の成立」,『国連大学人間と社会の開発プログラム研究報告』HSDRJE-99J/UNUP-489。

石塚裕道(1973)『日本資本主義成立史研究』,吉川弘文館。

浅田政広(2000)『北海道金鉱山史研究』綱要(補遺)」,『経済学研究』,49(4)。

太政官布告(「大蔵省書簡租税監督通商鉱山ノ四司ヲ民部省所管トナス」),1869年8月11日,国立公文書館所管(請求番号:太0001710)。

太政官布告(「民部省ニ地理土木駅通ノ三司ヲ管セシム」),1869年7月8日,国立公文書館所管(請求番号:太草00018100)。

太政官布告(「民部大蔵両省共管燈明台并横浜横須賀製鉄所ヲ民部省ニ転属ス」),1870年7月13日,国立公文書館所管(請求番号:太00017100)。

太政官布告第346号(「太政官中民部官ヲ置ク」),1869年4月8日,国立公文書館所管(請求番号:太00017100)。

太政官布告第755号(「工部省ヲ置ク」),1870年10月20日,国立公文書館所管(請求番号:太00019100)。

大久保利謙(1976)『岩倉使節の研究』,宗高書房。

大石嘉一郎(1989)「自由民権と大隈・松方財政」,東京大学出版会。

大蔵省(1889)『工部省沿革報告』,。

大蔵省百年史編集室編(1969)『大蔵省百年史 上巻』,大蔵財務協会。

大蔵省編(1936-1940)『明治大正財政史 第2巻』,財政経済学会。

大津淳一郎(1927)『大日本憲政史 第1巻』,。

大島信蔵編修(1938)『大島高任行実』,。

中村隆英(1983)「明治維新时期財政金融政策展望」,梅村又次・中村隆英編『松方財政と殖産興業政策』,国際連合大学。

長尾政憲(1981)「安政期海防掛の制度史的考察」,『法政大学史学会』33巻。

通商産業省(1970)『商工政策史 鉄鋼業』,通商産業研究社。

東京講座監督署(1911)『日本鉱業誌』,博文館。

藤田正(1992)「立憲政体をめぐって」,明治維新史学会編『明治維新の政治と権力』,吉川弘文館。

内閣官報局『法令全書』,。

南部家文書「橋野鉄鉱山書上」,森嘉兵衛・板橋源(1957)『近代鉄産業の成立』所収。

日本工学会編(1929)『明治工業史 鉄鋼篇』,日本工学会。

日本鉄鋼史編纂会編(1945)『日本鉄鋼史明治篇』,千倉書房。

梅村又次(1984)「創業期財政政策の発展」,梅村又次・中村隆英編『松方財政と殖産興業政策』国連大学叢書。

柏原宏紀(2013)「明治初年太政官制下の卿輔関係についての一考察」,『年報政治学』,2013(2),pp234。

富士製鉄釜石製鉄所編(1955)『釜石製鉄所七十年史』,富士製鉄釜石製鉄所。

芳賀登(1970)『西郷隆盛』,雄山閣。

明治財政史編纂会(1904)『明治財政史 第1巻』,丸善。

茂野吉之助編(1926)『古河市兵衛翁伝』,五日会。

毛利敏彦(1979)『明治六年政変』,中公新書。

和田維四郎(1891)『帝国鉱山法』,博文館。

### 第3章 日清・日露戦後経営下における産業政策の再検討<sup>1</sup>

#### 官営八幡製鉄所の事例分析

##### 第1節 問題の所在

日清戦争(1894-95年)以降、日本政府による経済・産業政策は大きな転換点を迎えた。すなわち、日本経済は、それまでの「安価な政府(cheap government)」の時代から「高価な政府(expensive government)」の時代へと徐々に移行を開始したのである<sup>2</sup>。その背景は経済環境の変化にある。日清戦争で獲得した賠償金と金本位制への移行によって可能となった資本輸入が、政府財政支出の拡大を実現したのである<sup>3</sup>。そしてその結果、経済成長・発展に対する政府の役割が、日清戦争以前と比べて高まった。

こうした変化は日清戦後経営・日露戦後経営と呼ばれる一連の経済・産業政策に体现されている。この二つの戦後経営に関する研究では、軍備拡張が強調される一方で、鉄鋼・造船・海運等の産業を対象とした育成・奨励政策にも関心が高まっている<sup>4</sup>。さらに、政府が補完性のある産業群に対して政策的に介入し、関連産業の成長をコーディネートしていたという評価も提起されている<sup>5</sup>。そして、こうした一連の政策運営は、Big pushと呼ばれる工業化へ向けた産業政策体系とみることができる<sup>6</sup>。Big pushとは、政府が政策的に介入することで補完性のある産業群の同時的発展を推進する経済・産業政策であり、その目的は産業構造の高度化、つまり工業化への移行にある。

1890年代以前の日本経済を製糸業・紡績業といった軽工業分野中心の産業構造で均衡していたとするならば、日清・日露戦争後、政府が外国資本をもとに実施した諸政策は、産業構造の重工業化を企図して行われたBig pushと考えられる。本稿で取り扱う官営製鉄所政策もその一つとみるべきであろう。その場合、次の二つの点に注目する必要がある。第一に、「外資輸入のもとで設立され成長した企業群がどれだけ国際競争力をもっていたのか<sup>7</sup>」という点である。政府が外資を財源に実施した産業政策には、持続可能性という限界があり、その限界を迎える前に、対象産業の国際競争力が補助なしでも自立可能な水準にまで引き上げられなければならない。対象産業の競争力がその水準に到達できなければ、日本経済に対する信用リスクは増大し、やがて国際金融市場で外資の調達には困難となるためである。第二に、政府による当該産業への補助政策が、関連諸産業に対して補完性をもち、正の外部性を発揮し得るか否かという点である。産業構造の重工業化を推進するには育成産業に加えて「関連産業の規模が国際競争力を獲得する臨界値<sup>8</sup>」に到達することが求められる。育成産業の国際競争力が十分向上することで、関連産業群の成長が補完性により促進されるのであれば、同時的な産業発展、つまりBig pushが実現するためである。

1 本章は、井上雄介(2019a)「日清・日露戦後経営下における産業政策の再検討」(『社会経済史学会』第84(4))を一部書き改めたものである。

2 中村隆英「マクロ経済と戦後経営」西川俊作・山本有 編『日本経済史 5 産業化の時代 下』,1990,岩波書店, pp4-5による。

3 神山恒雄『明治経済政策史の研究』,1995,塙書房, pp115-117, 130-131, 237-238による。

4 中村政則「日清戦後経営論」,1970,一橋論叢 64(5):pp612-634による。

5 岡崎哲二『日本の工業化と鉄鋼産業』,1993東京大学出版による。

6 以下、Big pushについては、P.Rosenstein-Rodan, "Problems of Industroalization of Eastern and South-Eastern Europe", 1943, *Economic Journal*, 53及びKevin M. Murphy, Andrei Shreifer and Robert W. Vishny, "Industrialization and the Big Push", 1989, *Journal of Political Economy*, 97を参照。

7 寺西重郎「金融の近代化と産業化」前掲『日本経済史5 産業化の時代 下』,岩波書店, 1990, pp74-75

8 岡崎哲二『工業化の軌跡』,読売新聞社, 1997, pp56

本章の目的は、第一次大戦という偶発的な事象なしに、政府による一連の官営製鉄所政策が産業構造の高度化を実現する可能性をもち得たのか否かを、上記二つの点に焦点をあてて検証することにある。この目的のため、ここでは日清・日露戦後経営の鉄鋼業育成政策で設立拡張された官営八幡製鉄所を対象として分析を行う<sup>9</sup>。

対象期間は、製鉄所の操業開始年である1901年から15年までと設定した。この期間のうち、初期(1901-05年)については技術的・経営的な理由から1902・04年の二度にわたって、高炉が停止していることを考慮する必要がある<sup>10</sup>。対象期間の終期を1915年としたのは、第一次大戦のブームが本格化するとし、産業政策とそれに基づく生産性向上などの成果を戦争の経済的影響と区別するのが困難になるためである。

本章の構成は以下の通りである。第2節では政府の官営製鉄所政策(製鉄所の創立・拡張計画)の性格について考察する。続く第3節から第5節で当該政策の効果及び関連産業への影響を定量的に分析する。第6節で本章の結論をまとめる。

## 第2節 鉄鋼業育成政策の性格に関する史的考察

### 第1項 官営八幡製鉄所の設立過程

官営製鉄所の設立計画は、帝国議会及び政府が設置した調査会(「製鋼事業調査会」・「臨時製鉄事業調査会」・「製鉄事業調査会」)において策定された。第2 議会案(1891年)では、予算規模はおよそ225万円、生産目標高は2万8千トンとする海軍省所管「製鋼所」案が提出されている<sup>11</sup>。「国防ノ必要」、「軍器の独立」の観点から、政府は「製鋼所」に強く「軍事的性格(=軍事性)」を付与した<sup>12</sup>。同案は、帝国議会で政府に対立的であった民党によって否決されたが<sup>13</sup>、一般鉄鋼材の需要増大(水道用鋼管及び鉄道敷設法施行に伴う軌条等)を見込んだ民需に応じた「製鉄所」の設立が審議されるようになった<sup>14</sup>。その後、より経済性を重視する「製鋼原料並製鋼所組織ノ調査ニ関スル建議案」が可決されると、官営製鉄所政策は本格化した。同案では、「需用」及び「事業ノ進歩熟練」を理由に、「汎ク国家ノ需要ニ應スルヲ以テ目的ト」し、「汎ク全国ノ産業ヲ管理」するため、所管官庁を農商務省と変更したのである<sup>15</sup>。すなわち、第一に「鉄道ニ用キル所ノ鋼路」「或イハ鐵路」、第二に「商業ノ用ニ足ル所ノ鉄板、鋼板」といった「拵ヘルニヤサシク」、需要が大きいと考えられる一般的な製品の生産が優先されたのである。これは、鋼材需要の増加が予測される産業(鉄道業、造船業及び橋梁・水道管といった公共インフラ等)と鉄鋼業との関係性、つまり産業間の補完性が政策的に重視されていたとみることができる。同案を受けて、政府は「製鋼事業調査会」を組織し、

9 本章では以下、「八幡製鉄所」もしくは単に「製鉄所」と表記する。

10 鉄鋼一貫製鉄所において製鉄部門は設備が重厚長大であるため、資本投下量が製鋼・圧延部門に比して大きい。そのため、その製鉄部門の機能が停止している以上、製鉄所の経営実態を正確に把握できないから、分析結果の解釈には注意が必要となる(日本鉄鋼協会編『製鉄製鋼法』, pp5-8)。なお高炉停止に関しては、これまでは製鉄技術の低水準が主な原因とされていたが、長島(2012)によれば、据置運転資本不足に伴う資金問題であったと判明した(長島修『官営八幡製鉄所論』, 日本経済評論社, 2012, pp233-253)。

11 1891年11月開催の第2回帝国議会衆議院本会議で総理大臣兼大蔵大臣松方正義が行った演説で初めて「製鋼所」または「製鉄所」設立構想が提起された(第2回帝国議会衆議院議事速記録第2号, 1891年11月30日及び第2回帝国議会衆議院予算委員会速記録第1号, 1891年11月30日)。

12 山田盛太郎『日本資本主義分析』, 岩波書店, 1934、前掲『官営製鉄所の研究』, 前掲「官営八幡製鉄所の創立」

13 第2回帝国議会衆議院議事速記録第20・21・23号, 1891年12月22・23・25日

14 日本鉄鋼史編纂会編『日本鉄鋼史(明治編)』, 千倉書房, 1945

15 第三回帝国議会貴族院議事速記録第21号, 1892年6月8日。なお同建議案を提出したのは貴族院議員兼海軍大技師の内藤政共である。

「製鋼事業調査委員ノ議決書」を提出した(第4議会案)<sup>16</sup>。同議決書では、予算規模275万円、生産目標高は6万トンの銑鋼一貫「製鉄所」案が提起されたのである<sup>17</sup>。政府は更に「臨時製鉄事業調査委員会<sup>18</sup>」、「製鉄事業調査会<sup>19</sup>」を順次組織し、追加的な調査を行った。この結果、第8議会(1894年)に新たな計画案(第8議会案)が提出されたのである。銑鋼一貫体制や農商務省所管といった点は第4議会案を踏襲しているが、予算規模は拡大された(およそ400万円)。生産鋼材については、高い技術力を必要とする多品種生産が「容易ノ業ニ非サルハ勿論経済上策ノ得タルモノニアラス」ので、「普通諸般」の製品が優先されたのである<sup>20</sup>。この点は第12議会(1898年)案でより明確となっている。同案は、製鉄所長官和田維四郎が提出した「意見書」に基づいて第8議会案を修正したものである<sup>21</sup>。追加予算を合わせると規模は更に1,057万円程へ拡大しており、事業計画は「第1期」、「第2期」と分けられた。「第1期」計画では、生産が比較的容易な一般鋼材または軍器用鋼材であっても生産工程が簡便な鉄板・鋼板等の少品種生産が予定された。技術水準の向上及び経営の安定性が確保された後は、「第2期」計画として、品種拡大及び軍器用特殊鋼材等の多品種生産に移行するという段階的な操業が計画されていたのである。

一方、鋼材の販売政策について政府は、官営製鉄所の収益性よりも需要産業への原料供給を重視していた。「製鉄所作業方針ニ関スル件」及び「製鉄所製品売払標準ニ付伺」によれば、政府は八幡製鋼材を官需については「需用官庁ト協定」で、民需については「輸入価格ヨリモ低廉ニ供給スル」と規定している<sup>22</sup>。つまり、佐藤(2003)が主張するように、政府は、「官庁に対しては相対的に高価に、民間へは需要の多いある種の鋼材(収益性がやや低い品種も含む一般鋼材全般〔筆者〕)を安価に販売し、損益のバランスを図る方針」としていたのである<sup>23</sup>。但し、第一次大戦以前の官需・民需別の鋼材供給量及び販売価格が確認できないため、官向け協定価格及び需要産業の成長に配慮した販売価格が設定されていたという直接的な根拠は認められない<sup>24</sup>。この点については次節で、八幡製鋼材のトン当たり平均販売価格を求めることで間接的な接近を試みるつもりである。また同所における鋼材供給の需要先については、第5章で触れる。

## 第2項 官営八幡製鉄所の創業

「意見書」に基づいて官営製鉄所は操業を開始したが、前述した通り、予算不足による高炉の停止(1902年及び1904年)が原因で銑鋼一貫生産体制は依然確立していなかった<sup>25</sup>。こうした資本の制約が大きく転換した契機は、日露戦争の開戦であった。「軍器の独立」を目的に、政府は「臨時事件費」の投下を決定したためである<sup>26</sup>。これは「意見書」で策定された「第1期」の「創立工事ヲ続行シ速ニ必需ノ設備ヲ整頓シ以テ製造力ノ増加ヲ図」ることを計画としており、総額はおよそ4,696千円に

16 第四回帝国議会貴族院議事速記録第4号、1892年12月10日。なお、同調査会の設立は1892年6月15日に閣議決定された(製鉄所「自明治25年至同28年 製鉄所事業調査書類」所収「製鋼事業調査委員ノ件ニ関スル閣議提出ノ件」)。

17 製鉄所「自明治25年至同28年 製鉄所事業調査書類」所収「製鋼事業調査委員ノ議決書」。なお銑鋼一貫体制の導入が決定したのは、製鋼事業と鋼材需要産業との間だけではなく、製鉄事業との間にも補完性が期待されたためである(前掲『日本の工業化と鉄鋼産業』p13)。

18 「臨時製鉄事業調査委員会規定」を根拠に組織された(1893年4月22日)。

19 「製鉄事業調査会規定」を根拠に組織された(1895年5月15日)。

20 製鉄所「明治32年 製鉄所設置参考書綴」所収、「鋼材需要高取調書」

21 「意見書」前掲『近代日本製鉄技術発達史』所収、pp214-221

22 製鉄所「閣議稟請」及び「自明治30年至明治34年重要書類但事業ノ部」

23 前掲『官営八幡製鉄所の研究』、pp35-39

24 製鉄所の売払規則は、佐藤(2003)が述べるように、どのように制定されたかについては確認されていない(前掲『官営八幡製鉄所の研究』、p41)。

25 前掲『官営八幡製鉄所論』、pp123-132

26 前掲『近代日本製鉄技術発達史』所収、「臨時事件費関係書類」、pp523-524

のぼった(1903年から1906年まで継続費として計上)<sup>27</sup>。但し、「工場設備ノ完カラザルモノアリテ」軍需向けの「特別品」に「應シ得サル」状況であったため<sup>28</sup>、臨時事件費が必ずしも軍器用特殊鋼材の製造に用いられた訳ではなかった<sup>29</sup>。資本の大半は、「混銑工場」・「洗炭及骸炭工場」及び「高炉」・「平炉」の増設といった、製銑・製鋼工程に不可欠な基幹設備のために投下されている。そしてその結果、八幡製鉄所は1905年に銑鋼一貫生産体制を確立するに至ったのである。「意見書」の「第1期」計画通り、同所の「第一着ハ普通鋼材ノ製作」であったことを考慮すれば、臨時事件費の投下という資本制約の緩和は、単に軍事的性格を理由に行われたのではなく、生産量を安定させるために銑鋼一貫体制の確立を重視していたといえる。官営製鉄所政策の方針が経済性を企図していたことは、政策分析に際して評価したい。

### 第3項 官営八幡製鉄所の発展

図表 3-1: 鋼材生産量（八幡製鉄所及び国内）と輸出入量の推移

(単位:千トン及び%)

会計年度	八幡製鉄所			国内			海外			自給率			
	生産量	販売量	生産量 販売量比	生産量	対八幡 全国比	対民間その他 全国比	輸入量	輸出量	対輸入 輸出比	国内需要量	八幡	その他	合計
1896	-	-	-	1.2	0.0	100.0	221.9	0.0	0.0	223.1	0.0	0.5	0.5
1897	-	-	-	1.1	0.0	100.0	232.8	0.0	0.0	233.9	0.0	0.5	0.5
1898	-	-	-	1.1	0.0	100.0	275.5	0.0	0.0	276.6	0.0	0.4	0.4
1899	-	-	-	0.9	0.0	100.0	151.4	0.0	0.0	152.3	0.0	0.6	0.6
1900	-	-	-	1.0	0.0	100.0	289.8	0.0	0.0	290.8	0.0	0.3	0.3
1901	5.0	1.0	19.2	6.0	82.1	17.9	192.1	0.0	0.0	198.1	2.5	0.5	3.0
1902	29.7	14.6	49.0	31.0	95.8	4.2	223.4	5.3	2.4	249.2	11.9	0.5	12.5
1903	38.5	18.8	48.9	39.8	96.8	3.2	271.2	4.5	1.7	306.5	12.6	0.4	13.0
1904	58.4	44.4	76.1	59.9	97.4	2.6	313.9	3.8	1.2	370.1	15.8	0.4	16.2
1905	65.9	38.9	59.1	71.1	92.6	7.4	449.2	4.0	0.9	516.3	12.8	1.0	13.8
1906	64.3	53.9	83.9	69.4	92.6	7.4	417.5	4.9	1.2	481.9	13.3	1.1	14.4
1907	85.1	64.2	75.5	90.6	93.9	6.1	554.6	17.0	3.1	628.2	13.5	0.9	14.4
1908	96.6	94.8	98.1	99.3	97.4	2.6	539.2	11.7	2.2	626.7	15.4	0.4	15.8
1909	96.9	105.8	109.1	103.0	94.1	5.9	383.1	15.1	3.9	471.0	20.6	1.3	21.9
1910	160.2	159.2	99.3	168.0	95.4	4.6	534.0	17.2	3.2	684.7	23.4	1.1	24.5
1911	181.5	178.9	98.6	191.7	94.7	5.3	680.6	25.7	3.8	846.6	21.4	1.2	22.6
1912	207.3	207.9	100.3	219.7	94.3	5.7	841.7	36.1	4.3	1,025.3	20.2	1.2	21.4
1913	216.2	201.2	93.0	255.0	84.8	15.2	782.6	31.4	4.0	1,006.1	21.5	3.8	25.3
1914	230.9	222.5	96.3	282.5	81.7	18.3	678.1	29.1	4.3	931.5	24.8	5.5	30.3
1915	267.4	276.2	103.3	342.9	78.0	22.0	579.3	28.9	5.0	893.3	29.9	8.5	38.4

注:括弧内は指数を示している(1905年=100)。

資料:八幡製鉄所の鋼材生産量は製鉄所編纂「製鉄所事業概要」(1924・1926・1927・1928各年度)、販売量は製鉄所総務部編「製鉄所起業25年記念誌」、国内鋼材生産量及び輸出入量は飯田・大橋・黒岩「現代日本産業発達史IV鉄鋼」による。

日露戦争が終結すると、政府は戦後経営の一環として、増産を目的とした製鉄所拡張計画(4ヵ年継続事業)が新たに策定された。実際、1910年における製鉄所の生産量は、目標値とされていた18万トンに及ばないまでも、16万トンに到達している(図3-1)。こうして和田「意見書」の「第1期」計画がある程度実現したことを受け、政府は「第2期」計画として、品種拡大といった質的な拡張を八幡製鉄所に求めたのである。

27 これは「創立費」・「創立補足費」合計額のおよそ45%を占める程の規模であった。創立費・創立補足費については明治財政史編纂会編『明治財政史』第3巻、大蔵省編『明治大正財政史』第3巻、第4巻、第5巻を臨時事件費については前掲『日本近代製鉄技術発達史』p531を参照。

28 製鉄所文書「自明治35年10月至明治36年3月事業報告」所収「販売ノ状況」

29 以下、明治36・37・38・39各年度 製鉄所文書「工事進行一覧表」,「臨時事件費支払済額報告書」参照

図表 3-2: 八幡製鋼材品種の推移

(単位:%)

会計年度	合計	普通圧延鋼材												特殊圧延鋼材
		計	条鋼						鋼板			その他		特殊鋼
			小計	重軌条	軽軌条	継目板	形鋼及び棒鋼	線材	小計	厚板	薄板	小計	外輪	
1901	100.0	100.0	65.0	31.4	13.7	0.0	19.8	0.0	35.0	0.0	35.0	0.0	0.0	0.0
1902	100.0	100.0	90.0	80.3	3.8	0.1	5.9	0.0	10.0	2.2	7.8	0.0	0.0	0.0
1903	100.0	100.0	85.0	57.8	7.5	1.3	18.5	0.0	15.0	3.0	11.9	0.0	0.0	0.0
1904	100.0	100.0	92.4	54.1	15.2	5.4	17.8	0.0	7.6	2.8	4.8	0.0	0.0	0.0
1905	100.0	99.9	85.1	38.0	8.0	2.9	36.1	0.0	14.8	1.6	13.2	0.0	0.0	0.1
1906	100.0	100.0	67.3	36.2	8.2	0.0	22.9	0.0	32.7	22.9	9.8	0.0	0.0	0.0
1907	100.0	100.0	72.5	35.1	6.8	2.3	27.8	0.4	27.4	17.4	10.0	0.2	0.2	0.0
1908	100.0	100.0	69.9	22.4	2.6	1.4	40.6	2.9	30.0	15.9	14.2	0.0	0.0	0.0
1909	100.0	100.0	75.3	25.1	1.9	2.1	43.2	3.0	24.3	14.4	9.9	0.3	0.3	0.0
1910	100.0	99.9	78.8	33.8	3.1	2.5	35.0	4.4	20.7	13.6	7.0	0.5	0.5	0.1
1911	100.0	99.7	79.4	34.4	4.0	2.2	34.2	4.6	19.5	13.1	6.5	0.8	0.8	0.3
1912	100.0	97.9	73.0	29.0	4.0	1.8	30.2	8.0	24.0	16.5	7.5	0.8	0.8	2.1
1913	100.0	100.0	68.7	21.6	3.0	1.6	30.1	12.4	30.4	21.1	9.3	1.0	1.0	0.0
1914	100.0	100.0	74.5	23.4	4.1	1.8	31.9	13.5	24.1	17.7	6.4	1.3	1.3	0.0
1915	100.0	100.0	70.0	19.3	3.4	1.6	31.7	14.1	28.4	20.0	8.5	1.6	1.6	0.0

資料:新日本製鐵八幡製鉄所『八幡製鉄所 80 年史 (資料編)』,1980, 八幡製鉄所所史編纂実行委員会, pp41-44。

そもそも圧延鋼材は、普通圧延鋼材と特殊圧延鋼材に大きく分けられる。第一次大戦以前の日本では、普通圧延鋼材に分類される条鋼・鋼板といった一次加工品の生産が中心であった<sup>30</sup>。条鋼は形状が断面よりも大きいのが特徴であり、鋼板は圧延により板状に引き伸ばされた鋼材をいう。条鋼には軌条・棒鋼・形鋼・線材、鋼板には、厚板（厚さ3ミリ以上）・薄板（厚さ3ミリ以下）等がある。実際に八幡製鋼材の品種をみると（図表3-2）、まず圧倒的に普通圧延鋼材の比率が大きく、特殊圧延鋼材の生産量は日露戦争以後においても僅少であった。普通圧延鋼材の生産を優先していた点は、設立計画時の民需に応じた製鉄所案と合致していると考えられよう。続いて、普通圧延鋼材の分類についてみると、一貫して条鋼が全体の概ね6割以上、鋼板が4割未満を占めている。特に日露戦時以前（1905年）には、条鋼が生産全体の9割を占めており、そのうち、特に重軌条・形鋼及び棒鋼で7割以上占めていた。1906年以降はそれまで生産量が安定しなかった鋼板（特に厚板）が増加し始めた。追加的な加工処理を必要とする継目板・線材・外輪は1割程度であったが、生産規模が大幅に拡大しているため、生産量自体は数千トンに相当する。主力製品の規模は継続的に増加させつつ、関連産業の需要に広く応じるため、品種を拡大し、一定量を供給していたのである。実際、当時の八幡製鉄所の販売記録によると、1905年から1911年にかけて販売された鋼材の品種は概ね2倍に増加している<sup>31</sup>。つまり、同所は、創業期には重軌条・形鋼及び棒鋼・厚板を中心とした少品種大量生産による量的拡張（和田「意見書」「第1期」計画）を優先していたが、銑鋼一貫体制の確立で生産量が大幅に増加すると、製品品種の増大による質的拡張（和田「意見書」「第2期」計画）も併せて追求する生産システムへと徐々にシフトしたとみることができる。

30 大戦後には同じく普通圧延鋼材に分類される鋼管が生産されるようになったが、鋼板を加工した二次製品であったため、それまでは条鋼及び鋼板の供給に限定されていた。

31 前掲『製鉄所起業25年記念誌』, p99

### 第3節 作業収支分析

本節では、政府一般会計（經常部・臨時部）と特別会計（臨時部）から、八幡製鉄所が鋼材生産に要した費用（生産費）及びその売上利益（販売価格）を求め、その差額を「作業収支」と定義し、検討する<sup>32</sup>。

#### 第1項 先行研究の検討

戦前日本の財政に関する研究は、主に一般会計を対象として展開されており、特別会計に所属する各作業所を一般会計と結びつけた分析が多いとはいえない。その中で八幡製鉄所を財政の視点から検討した研究として佐藤（1966・1967）、長島（2012）が挙げられる<sup>33</sup>。両研究では、各作業所が提出を求められた「受払勘定表」中の「作業収入」（「歳入の収入済額」）、及び「作業費」（「歳出の支出済額」）を基に八幡製鉄所の鋼材生産費と収益構造を分析している<sup>34</sup>。しかし、これらの先行研究には次のような問題点がある。

---

32 製鉄所作業収入において第一次大戦以降、鋼材生産に伴う副産物販売が行われた。しかし、本章の分析期間（1905-1915年）では、副産物生産はまだ十分に行われていないため、鋼材販売総額≒作業収入であると考えられる。「作業費」に関しては、官営製鉄所は銑鋼一貫体制であることから、中間生産物である銑鉄は自所消費される（石井寛治『日本経済史』，東京大学出版，1999，p233）ので、その費用もまたすべて鋼材に帰着すると考えている。よって製鉄所の経営実態を考察するには鋼材生産費・販売価格の分析が必要となる。

33 佐藤昌一郎「戦前期日本における官業財政の展開と構造」(I) (II) (III) 1966. 10、1967. 1、1967. 10、『経営志林』第3巻第3号、同第4号、第4巻第2号及び長島修『官営八幡製鉄所論』，2012，日本経済評論社

34 前掲「事業報告書」各年度

図表 3-3: 受払勘定表における各勘定科目の仕訳

		受払勘定表	
		受ノ部	払ノ部
損益		<ul style="list-style-type: none"> <li>・歳入ノ収入済額</li> <li>(内) 作業収入</li> <li>    雑収入</li> <li>・歳入ノ収入未済額</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・歳出ノ支出済額</li> <li>(内) 俸給及諸給</li> <li>    庁費</li> <li>    修繕費</li> <li>    死傷手当</li> <li>    賠償及訴訟費</li> <li>    旅費</li> <li>    雑給及雑費</li> <li>    傭外国人諸給</li> <li>    作業費</li> <li>    材料素品購買費</li> <li>    抗業費</li> <li>    第一予備金</li> <li>・歳出ノ支出未済額</li> </ul>
	資本	<ul style="list-style-type: none"> <li>・前年度ヨリ持越現金</li> <li>・受入物品ノ総価額</li> <li>(内) 前年度ヨリ持越物品</li> <li>    本年度受入物品</li> <li>・代価支出済未収物品</li> <li>・据置運転資本補足金受入高</li> <li>・借入金受入高</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・払出物品ノ総価格</li> <li>・損失物品ノ総価格</li> <li>・据置運転資本額</li> <li>・融通証券発行額</li> <li>・同償還額</li> <li>・据置資本補足未償還額</li> <li>・同償還額</li> <li>・借入繰入額</li> <li>・同償還額</li> </ul>

注 : 損益及び資本の区別は作業及び鉄道会計規則第 1 章・第 4 章の 規定に従った。

資料 : 東洋経済新報社編『明治大正財政詳覧』(1926), pp494-495及び勅令第 33 号「作業及び鉄道会計規則」第 3 章より作成。

第一に、「受払勘定表」には、民間企業会計における貸借対照表と損益計算書の情報がともに含まれており、損益（フロー）と資本（ストック）が混在している点である（図表3-3）<sup>35</sup>。本章では、鋼材生産に関する費用及び収益を求めることが目的であるから、資本と損益勘定の仕分けを行うことで対処した。第二に、「受払勘定表」の勘定科目だけでは八幡製鉄所の収支構造を十分には分析できないという点に注意が必要である。収入済額・支出済額の内訳をみれば分かる通り（同図表3-3）、この中には、費用面では固定費に該当する減価償却費と投下資本に対する利払い額（レンタル・コスト）が含まれておらず、逆に収入面では鋼材を除く副生産物収入（雑収入）が含まれている<sup>36</sup>。そのため、鋼材生産における費用・収益を正確に求めるには、勘定科目の仕分け・整理を行う必要がある。第三に、上記二つの先行研究では、鋼材トン当たりの平均費用と平均販売価格に関する検討が十分に行われていない。一般に、鉄鋼業のような費用通減産業では初期投資が巨額となるが、生産量の

35 花田七五三『官庁会計』, 東洋出版社, 1934年, pp288-289

36 雑収入(副生産物収入)を除いた鋼材売払代のデータは、特別会計製鉄所作業勘定における作業収入(生産物売払代)を用いた(朝日新聞社編『日本経済統計総観』(1930), pp145-149)。

増加に応じて平均費用が低下することが知られている。実際、八幡製鉄所の生産量及び販売量は1910年以降急増しているから（前掲図表1）、より詳細な生産費及び価格分析を行うにはトン当たり表示に換算して考察することが求められる。その際、前述した関連産業群に対する協定価格帯の実体についても検討したい。第四に、八幡製鉄所の損益を検討することで同所の政策的役割について分析する。特別会計法の下<sup>37</sup>、「資本利子は拂はず、租税は負擔せず、固定資産の償却は延ばし、又国営であるから配當は拂はない」という条件で、単に受払勘定表の受入勘定から払出勘定を控除することで各作業所の損益は計算されている<sup>38</sup>。つまり受払勘定表から計算されるこの損益は、特別会計の範囲で計算された収益から可変費を控除したものに過ぎないから、同所の生産性及び収益構造を把握する指標として十分であるとは言い難い。よって、必要な会計処理をした「作業収支」の検証が求められる。

## 第2項 分析方法及び結果

八幡製鉄所を含む各特別会計は、作業会計法・作業及鉄道会計規則にもとづいて会計報告書の提出が義務付けられていた<sup>39</sup>。各会計報告書から同所に関する勘定科目を取り出せば、一般会計では「作業所益金」・「製鉄所作業資金繰替」・「創立費」・「創立補足費」・「調査費」・「拡張費」・「臨時事件費（日露戦時）」・「据置運転資本補填」<sup>40</sup>、特別会計では、「作業収入」・「作業費」・「歳入臨時部繰入」・「予備金」・「融通証券発券発行額」・「据置資本補足未償還額」・「借入繰入額」が計上された。また一般・特別両会計とは別に特別資金として、「据置運転資本」が支出されており、これに不足が生じた場合、「融通証券発見発行額」・「据置資本補足未償還額」・「借入繰入額」で補填された<sup>41</sup>。

このうち、まず可変費(VC)に該当する勘定科目は「作業費」である。前述した通り、レンタル・コストを加算した値を用いている<sup>42</sup>。一方、固定費(FC)は「創立費」・「創立補足費」・「拡張費」・「調査費」・「臨時事件費」の累積額に対して耐用年数を20年と仮定して求めた減価償却費に、可変費と同様、資本のレンタル・コストを合計した値を用いている<sup>43</sup>。なお固定費には、減価償却費を控除した「創立費」・「創立補足費」・「拡張費」・「調査費」・「臨時事件費」の累積額及び「据置運転資本」・「据置運転資本補填」・「据置運転資本補足未償還額及借入金繰入額」・「融

37 作業及鉄道会計規則第41条

38 日本鉄鋼史編纂会編『日本鉄鋼史』, 千種書房, 1945, pp417-418。なお益金が発生した場合は一般会計臨時部歳入勘定に繰り入れられるが、損金が発生した場合はどこにも計上されていない。

39 明治期における日本の財政制度(政府会計制度)では、「特別ノ須要」があった場合に、「単一年度会計制度」の例外として特別会計の設置が認められており(会計法第10章雑則第30条)、「作業特別会計」・「事業特別会計」・「資金特別会計」・「造営物特別会計」・「外地特別会計」などに分類されていた。「作業特別会計」はさらに「一般並びに海軍作業特別会計」・「陸軍特別会計」・「鉄道特別会計」に細分化されていて、八幡製鉄所はこの「一般並びに海軍作業特別会計」に区分されていた。提出が義務付けられた主な会計報告書類として、歳入歳出予定計算書、主計簿、歳入歳出決定計算書、支払元受高差引簿、受払勘定表、固定資本価格増減表などがある(法律第17号(1890年3月18日)及び勅令第33号(1890年3月20日))。}

40 「創立費」は1901年から投下されたが、10年以降、「拡張費」に名称が変更されている。

41 「据置運転資本」は歳入歳出に含まれない特別資金に区分されていた(前掲『官庁会計』, pp38-39)。

42 このレンタル・コストは、製鉄事業に投資した政府というプレイヤーが、他の事業に投資した際に得ていたであろう収益(機会費用)として定義している。なお金利データは「東京五分利公債」の利回りを利用して、以下、固定費の場合も同様である(東洋経済新報社『日本の景気変動』, 1931, 上巻 p73, 下巻 付表第37図)。

43 1928年の製鉄所特別会計への移行による会計独立後は、製鉄所の経営を民間企業と近似するため、「固定資本価格増減表」作成が開始されたことで、減価償却費が「製鉄所受払勘定」に反映されるに至った(大蔵省編『明治大正財政史 第2巻』, pp564-555)。なお減価償却の計算方法については、前掲『日本の工業化と鉄鋼産業』(p15)を参考にしている。

通証券発行額」の合計額に対する資本のレンタル・コストを含んでいる。この可変費と固定費の合計値を八幡製鉄所の鋼材総生産費( $TC$ )と定義している。販売総額( $TR$ )については、「作業収入」から「雑収入」を除いた「生産物売払代」を用いた(注37を参照)。

図表 3-4: 作業収支の推移 会計年度

(単位:総額表示は千円、トン当たり表示は円、指数は%を示す)

会計年度	総額表示				トン当たり表示				作業収支	
	費用			収益	費用			収益	損益 ( $\pi$ )	累計 ( $\Sigma \pi$ )
	可変費 ( $VC$ )	固定費 ( $FC$ )	合計 ( $TC$ )	販売総額 ( $TR$ )	可変費 ( $vc$ )	固定費 ( $fc$ )	合計 ( $tc$ )	販売総額 ( $tr$ )		
1901	7,704	4,304	12,008	475	1,555	868	2,423	499	-11,533	-16,827
1902	6,122	4,877	10,999	2,677	206	164	370	184	-8,321	-25,148
1903	11,029	5,090	16,119	4,083	286	132	419	217	-12,036	-37,184
1904	10,132	5,332	15,465	7,747	174	91	265	174	-7,717	-44,901
1905	14,510	6,138	20,647	5,422	220	93	313	139	-15,225	-60,127
1906	18,230	6,445	24,675	8,358	284	100	384	155	-16,317	-76,443
1907	16,905	7,112	24,017	8,680	199	84	282	135	-15,337	-91,780
1908	14,631	8,223	22,854	14,282	151	85	236	151	-8,572	-100,352
1909	14,505	8,089	22,594	13,573	150	83	233	128	-9,021	-109,373
1910	16,939	7,800	24,739	21,457	106	49	154	135	-3,281	-112,654
1911	20,188	7,584	27,772	21,461	111	42	153	120	-6,311	-118,965
1912	21,883	7,362	29,246	26,949	106	36	141	130	-2,297	-121,262
1913	25,102	8,107	33,209	27,062	116	37	154	135	-6,147	-127,409
1914	26,621	9,243	35,864	30,942	115	40	155	139	-4,922	-132,332
1915	30,589	9,711	40,300	43,875	114	36	151	159	3,575	-128,756

注:括作業収支の累計額には製鉄所創業以前の1896年から計上された費用も含む。

資料:前掲各年度『明治財政史』及び『明治大正財政史』、朝日新聞社編『日本経済統計総観』, pp14 5-149 をもとに作成。

総額及びトン当たり作業収支の結果は図表3-4の通りである。総生産費( $TC$ )は、操業が安定して以降は1908-1910年間に一時減少しているものの、傾向としては増加を続けた<sup>44</sup>。一方、販売総額( $TR$ )も、1905年と1909年の大きな下落を除けば、概ね増加傾向を示した<sup>45</sup>。増加幅をみると販売額よりも生産費の方が大きかったが、総生産費・販売総額ともに概ね増加傾向を示していたことが確認された。ところが総生産費と販売総額をトン当たりで換算すると、やや異なった様相が明らかとなる<sup>46</sup>。すなわちトン当たり総生産費( $tc$ )は1906年を境に減少し始め、10年以降には150円台にまで大幅に低下した。この間、トン当たり可変費( $vc$ )は高炉停止期間を除き、継続的な減少傾向を示した。特に1910年の可変費水準は、05年と比較して半減するに至った。これは、1910年度の『事業報告』によると、「諸般ノ基礎倍々鞏固トナラントス」状況で、特に銑鉄生産に必要なコークスの歩留まりが創業時の39.7%から53.5%に、平炉製鋼高における良塊の歩留まりは同じく創業時の83.0%から93.8%へと大きく改善したことが理由と考えられる<sup>47</sup>。つまり、八幡製鉄所は、銑鋼一貫体制を確立し、保有する設備本来の公称生産能力を発揮することで、歩留まりの改善及び生産効率の上昇を通じ、可変費の削減に成功したのである。同様に、トン当たり固定費( $fc$ )も、特に1909-1910年間に大きく減少した。これは、鋼材生産量の大幅な増加(生産量1.65倍の急増(前掲図表1))を反映しているためである。

但し、1911年以降に、こうした急激な生産費の低下はやや抑制された。これは、前節でみた生産体制の確立過程及び拡張計画と関係している。つまり、銑鋼一貫体制の確立で徐々に大量生産を可能

44 この一時的な減少は、第二次桂太郎内閣での財政引き締め及び外債発行の抑制が影響している。但し、これは可変費(「作業費」)に限ってであり、固定費( $FC$ )は第一次・第二次拡張計画に基づく継続費として既に計上されていたため、上昇し続けている。

45 1905年の下落は、販売量の減少が(前掲図表1)、09年の下落については鋼材価格(工業製品物価指数)の低下が大きく作用した。

46 各値を生産量・販売量で除した値である。

47 製鉄所文書『明治40年度 事業報告』

になり、生産費低下が実現したが、製品品種の増大という質的拡張へと拡張政策がシフトしたことで、いいかえれば製品品種を増やしたことで、生産費の低下が一時的に抑制されたのである。銑鋼一貫体制の下では、中間生産物を生産する製銑・製鋼工程と、最終生産物（各種鋼材）を生産する圧延工程では、要素投入が生産性に作用する程度に差が生じてしまう。製銑・製鋼工程では生産する製品の殆どが同形の銑鉄・鉄鋼であるために、生産体制が確立してしまえば、あとは追加的な拡張が主な課題となる。一方の圧延工程では、各種の鋼材は製品品種別に圧延工場で生産される。工学士今泉嘉一郎によると、八幡製鉄所は当時、国内唯一の銑鋼一貫製鉄所であるため、「一般ノ需用ニ応ズルタメ各種ノ工場ヲ綜合セル所謂八百屋のモノタルハ自然ノ結果ニシテ、是等各種(圧延〔筆者〕)工場ニ於テモ又更ニ出来ル限り種々ノ寸法形状ヲ製造シ得ルヲ要ス」状態であった<sup>48</sup>。そして「是即チ又工場ノ設備ニ高価ヲ要シ、而シテ製造工程ハ却テ欧米ノ工場ニ劣ラントスル一原因」述べている<sup>49</sup>。よって八幡製鉄所は、製品品種を増やすたびに圧延設備の拡充及び専門技術の導入が必要となる。しかし、それは直ちに生産性向上に結びつくわけではなく、短期的な収益の低下を受け入れざるを得ないのである。

また総生産費の大幅な低下と対照的に、トン当たり販売価格(*tr*)は概ね130-150円台の価格帯で推移した。八幡製鉄所は生産費の低減に成功したが、販売価格を大きく引き上げはしなかったのである。したがって販売総額から総生産費を差し引いた「作業収支」は、総生産費よりも販売価格を安価に設定していたため、損失が続いた<sup>50</sup>。これは、「製鉄所作業方針ニ関スル件」及び「製鉄所製品売払標準ニ付伺」で政府が製鉄所創業以前に想定していたように、鋼材需要者に対して総生産費と比べて安価に鋼材供給を行っていたとみることができる。但し、操業開始時からの作業収支の累計額については、1億3千万円ほどの累積赤字となっている。少なくとも政府は、第一次世界大戦開戦時までに八幡製鉄所に対する初期投資費用を回収することはできなかったわけである。

このように第一次大戦までに政府が実施した官営製鉄所政策では、確かに投下投資に対して適切な収益を確保できなかったが、産業政策及び産業構造の高度化という視点から検討するとまた違った論点が生じる。一般的に、こうした費用逓減産業は自然独占的な状態を発生させ、市場の効率性を悪化させる可能性があるが、八幡製鉄所の場合はそうはならなかった。確かに日露戦後になると、製鉄所の国内シェアも1910年には23%、1915年には30%弱にまで成長し、市場は独占的競争の様相を強めていった(前掲図表1)。しかし、こうした自社に有利な価格設定が可能な市場状況の下であっても、同所は1909年までは巨額の赤字のまま、総生産費を下回る価格帯で鋼材供給を行っていた。総生産費が大幅に低下した1910年以降も、価格水準はそのままであった。これは、先程みた「製鉄所作業方針ニ関スル件」及び「製鉄所製品売払標準ニ付伺」の政策方針と概ね合致している。八幡製鉄所の販売価格が総生産費から大きく乖離し、レント・シーキングに陥らないように(販売価格>総生産費)、政府が価格管理を行っていたとみることができる。政府は、八幡製鉄所にただ収益性の確保を期待しただけではなく、自立的な経営ができる程度に利益を圧縮した上で、関連産業へ鋼材供給を行うように調整していたのである。官営製鉄所政策の方針がこうした点に顕在化していたといえよう。もっともこうした廉価販売はダンピング的な性格を伴いやすい。この点については、第5節で再度検討する。

48 今泉嘉一郎『我製鉄所ノ事業ニ就テ』, 明治38年, 前掲『近代日本製鉄技術発達史』所収, pp565-570

49 同上

50 これまでの先行研究では、1910年に黒字を計上したという『製鉄所作業経済ノ状況』の記載を数多く引用しているが、実際は可变費が販売総額を下回り、製鉄所が操業停止点を超えたに過ぎない点に注意が必要である(製鉄所文書『明治43年度 製鉄所作業経済ノ状況』)。その上で、固定費及びレンタル・コストを含む作業収支が1915年に黒字化したという点は、製鉄所の分析を行う上で一つの指標となると考えられる。

#### 第4節 労働生産性の成長会計分析

本節では、八幡製鉄所の生産関数を推定し、労働生産性の要因分解分析を行う<sup>51</sup>。

##### 第1項 先行研究の検討

八幡製鉄所に対して定量的な分析を行った先行研究としてOdaki (1997)が挙げられる<sup>52</sup>。同研究では、Trans-log型生産関数モデルを用いて、同所のTFP (Total Factor Productivity;総要素生産性)を計測している。Odakiは八幡製鉄所が第一次世界大戦での好景気を背景に、TFPを向上させたと評価している。TFPの持続的成長という視点には、同意できるものの、いくつかの問題を抱えている。

第一に、TFPを求める際、投入要素は正確に測定されなければならない。資本では前節で検証した固定資本の減価償却費を、労働では労働者の属性(職工・職夫・職員)を考慮する必要がある。第二に、分析方法の条件に関する点である。Odakiは、Christensen et al. (1973)が提唱した、生産要素分配率からTFPを計測するという手法を採用している<sup>53</sup>。この方法はパラメータの推定が不要で、計測が容易となる点に優位性がある。しかし、生産物市場の完全競争及び観測される資本収益率が、資本の期待収益率に一致するという条件を仮定しており、これが満たされない場合、バイアスが生じることが知られている<sup>54</sup>。当時の鉄鋼材及び関係市場では、完全競争市場の仮定は常に妥当であるとはいえず、また得られる資本収益率のデータも事後的な数値となる。従って、この手法で当時の八幡製鉄所について、TFPを推計することが適切であるとは言い切れない。

##### 第2項 労働生産性分析の手法及び結果

そこで本節では、収穫一定を仮定したCobb-Douglas型生産関数を想定し、検証を行った<sup>55</sup>。まず $t$ 期における八幡製鉄所の総生産額を $Y_t$ 、投下資本量を $K_t$ 、投下労働量を $L_t$ 、技術水準を $A_t$ として、以下の生産関数式で表現する<sup>56</sup>。

$$Y_t = A_t \cdot F(K_t, L_t) \quad (1)$$

収穫一定を仮定したCobb-Douglas型を採用するので、

$$Y_t = A_t K_t^\alpha L_t^\beta u_t \quad \text{where } \alpha + \beta = 1 \quad (2)$$

となる。 $u_t$ は誤差項、 $\alpha$ は資本弾力性、 $\beta$ は労働弾力性である。 $A_t$ は技術の程度を示す。技術水準は一定の成長率で向上すると仮定し、自然対数の底 $e$ を用いて、

$$A_t = A_0 e^{\lambda t} \quad (3)$$

と表すことができる。 $A_0$ は初期の技術水準を意味する。 $\lambda$ はTFP (全要素生産性)の平均成長率を示すパラメータである。

収穫一定( $\alpha + \beta = 1$ )の条件式及び式(3)をもとに、式(2)の両辺に対数を取り、投下労働量 $L_t$ で除すと、

51 Solow, R. M. (1957) "Technical Change and the Aggregate Production Function," Review of Economics and Statistics, 39, pp.312-320.

52 Odaki Kazuhiko, "Productivity change in prewar Japanese iron and steel industry: the case of Yawata Iron Works with international TFP comparison", Stanford University, 1997

53 Christensen, L. R., D. W. Jorgenson and Lawrence J. Lau (1973), "Transcendental Logarithmic Production Frontiers," The Review of Economics and Statistics, Vol. 55, No. 1, pp. 28-45.

54 深尾京司・宮川努『生産性と日本の経済成長』(2008, pp14-15, 東京大学出版会)

55 推計に当たり、Trans-log型モデル及び各変数の一次階差をとった同様の推計を行ったが、有意な結果は得られなかった。

56 本章の技術水準は、労働と資本から影響を受けない、ヒックス中立型技術水準を仮定している。つまり、ここで $A_t$ はシフト・パラメータである。

$$\ln \frac{Y_t}{L_t} = \ln A_0 + \lambda t + \alpha \ln \frac{K_t}{L_t} + u_t \quad (4)$$

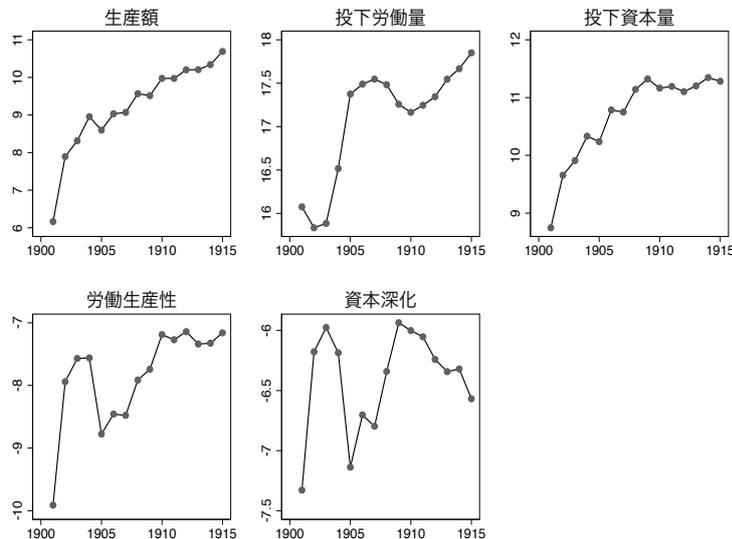
となる<sup>57</sup>。 $\frac{Y_t}{L_t}$ 及び $\frac{K_t}{L_t}$ はそれぞれ $t$ 期における労働生産性及び資本深化度を示している。各変数の記述統計及び元データの概形については、図表3-5及び3-6にまとめられている。

図表 3-5: 記述統計

変数名	観測数	平均値	標準偏差	最小値	最大値	定義
実質生産額 (lnY)	15	9.23	1.17	6.16	10.69	生産額を消費者物価指数でデフレートした実質値(対数値)
投下労働量 (lnL)	15	17.09	0.67	15.83	17.85	職工・職夫・職員の年間投下労働量(対数値)
投下資本量 (lnK)	15	10.68	0.76	8.75	11.35	投下資本額を鉄鋼物価指数でデフレートした実質値(対数値)
労働生産性 (lnYL)	15	-7.85	0.77	-9.91	-7.14	付加価値Yを労働投入量Lで除した値 (対数値)
資本深化 (lnKL)	15	-6.41	0.42	-7.33	-5.94	資本投入量Kを労働投入量Lで除した値 (対数値)
タイム・トレンド (year)	15	1908	4.47	1901	1915	タイム・トレンド (1901-1915)

注: 各値はいずれも対数変換している。

図表 3-6: 変数の概形



推計結果は次式(5)の通りである<sup>58</sup>。

57 Cobb-Douglas型生産関数に資本・労働弾力性が1になるという収穫一定の仮定を想定する場合、Trans-log型生産関数に比べて強い制約が置かれている。そこで、この制約条件が八幡製鉄所の経営実態に妥当であるか否かについて、規模の経済性を示すパラメータ $\gamma$ を用いてテストした。推定された $\gamma$ が統計的に有意に正の値をとれば、 $\alpha + \beta + \gamma > 1$  となり収穫逓増、有意に負ならば、 $\alpha + \beta + \gamma < 1$ となり収穫逓減となる。 $\gamma$ が有意に0と異なる場合は、収穫一定( $\alpha + \beta = 1$ )の仮定を棄却できないということになる。式(2)の $\beta$ に $\beta + \gamma$ を代入し、式(4)と同様に計算すると、

$$\ln \frac{Y_t}{L_t} = \ln A_0 + \lambda t + \alpha \ln \frac{K_t}{L_t} + \gamma \ln L_t + u_t$$

が得られる。この式についてパラメーターの推計を行ったところ、 $\gamma$ は10%でも統計的に有意な結果を得られなかった。よって、収穫一定を仮定した式(4)モデルを使用している。

58 推計方法は、系列相関によるt値の過大評価を避けるため、Prais-Winsten法を採用している。なお、推定パラメータを相互に比較検討できるように、各変数は平均値の差を標準偏差で除すことで標準化処理を行った。

$$\ln \frac{Y_t}{L_t} = 0.12t + 0.69 \ln \frac{K_t}{L_t} \quad (5)$$

(4.50)\*\*\*      (7.32)\*\*\*

$$adjR^2 = 0.87, \quad DW \text{比} = 1.83, \quad F = 49.73, \quad vif = 1.10$$

推定パラメータでは、いずれの値も1%水準で有意な結果が得られた<sup>59</sup>。詳細については以下の通りである。第一に、資本深化がタイムトレンド、つまりTFP成長率の5倍以上大きく労働生産性の増加に影響を与えている点である。これは資本深化度が1%高まれば、労働生産性が0.69%上昇するという関係を示している。第二に、労働生産性の増加に対して資本が労働よりも大きく作用していることが判明した。上述した資本深化度の推定パラメータは、理論的に資本分配率と同値であるので、収穫一定の仮定から労働分配率は0.31%となる ( $\beta=1-\alpha$ )。よって八幡製鉄所の生産性に対する資本弾力性は0.69、労働弾力性は0.31となる。前者が後者の2.2倍程高いことから生産構造は資本集約的な傾向にあったと考えられる<sup>60</sup>。第三に、TFP平均成長率は0.12で、資本深化に比べると小さいが、労働生産性の向上に有意に寄与していたとみることができる。

### 第3項 TFP 分析及び結果

続いて、八幡製鉄所のTFP及びその成長率を求める。得られた推定パラメータをそれぞれ、 $\hat{\alpha}$ 、 $\hat{\beta}$ とおけばソロー残差より、

$$TFP_t = \ln \frac{Y_t}{L_t} - \hat{\alpha} \ln \frac{K_t}{L_t} \quad (6)$$

となる。TFP成長率を $\Delta g_{TFP_t}$ と定義し、式(6)全体を時間 $t$ で微分すれば、

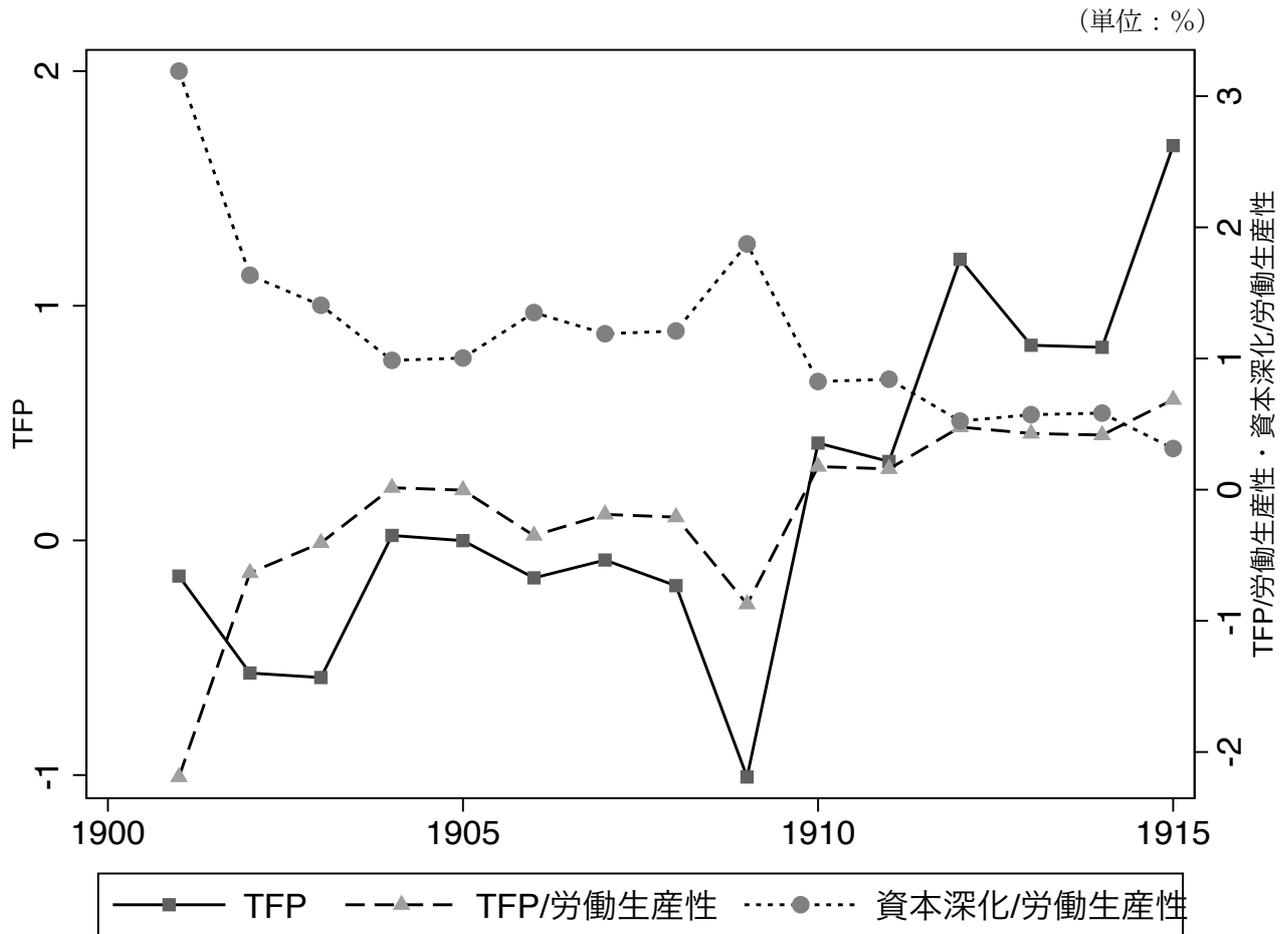
$$\Delta g_{TFP_t} = \Delta \ln \frac{Y_t}{L_t} - \Delta \hat{\alpha} \ln \frac{K_t}{L_t} \quad (7)$$

と近似できる。

59 サンプルサイズが小さい本分析の場合、残差の正規性が満足しているか否かを検証する必要がある。検定方法はKolmogorov-Smirnov テストを用いた。結果は $p=0.27 > 0.1$ となり、残差が正規分布に従うという帰無仮説は10%水準で採択された。以上より、回帰モデルに大きな問題は見られない。

60 先行研究によると、八幡製鉄所以前に操業していた官営釜石製鉄所は、国際競争に耐え得る生産性を有していたが、資本不足で設備が小規模であったため、賃金を安く抑えるなど労働集約的な生産体制であった(前掲『日本の工業化と鉄鋼産業』, pp12-13)。こうした釜石製鉄所と比較すれば、八幡製鉄所の生産性が労働弾力性よりも資本弾力性にもとづいていた点は、近代製鉄所に相応しい設備規模であったと考えられる。

図表 3-7: TFP の推移

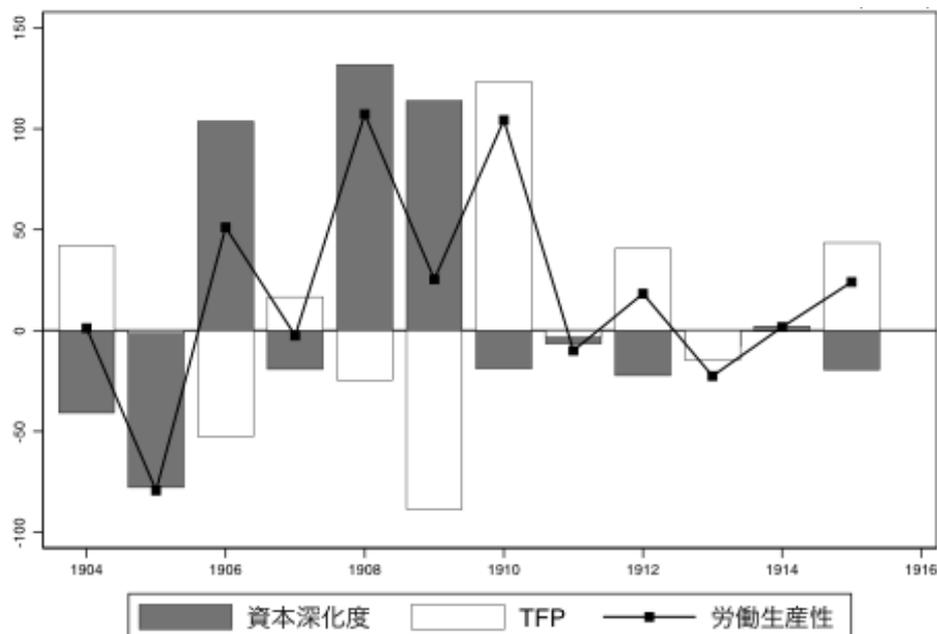


TFPの推移は図表3-7の通りである。推移自体はOdaki(1997)と概ね整合的で、操業から第一次大戦までの期間において、全体的に上昇傾向にある。但し、本格的にTFPが上昇したのは、Odakiが指摘する第一次大戦後よりも早い1910年であった点に注意が必要である。これは二つの理由が考えられる。第一に、急激なTFPの上昇をもたらした要因として生産の効率化があげられる。前節で見た歩留まりの改善及び生産量の増加による生産性の上昇がこれに相当する。特に後者は、TFPが急上昇した時期(1909-10年間)と一致している。量的な拡張政策(和田「意見書」「第1期」計画)が、TFPの上昇を強く促したと考えられる。第二に、八幡製鉄所の技術進歩が、その後のTFP上昇を強く下支えた点である。1911年以降、生産費の低減化が徐々に鈍化した一方で、TFPの上昇は続いていた。品種の増大という質的な拡張政策(「意見書」「第2期」計画)が寄与したと考えられる。これは量的な増加に加え、生産可能な品種が徐々に増えていった時期と概ね整合的である(前掲図表2)。新たな品種の増加は、圧延設備への生産要素投入量を増加させ、短期的に作業収支を悪化させたが、少品種大量生産から多品種生産に移行が可能な程度まで八幡製鉄所の技術水準を高めたのであった。これが1911年以降におけるTFPの持続的に上昇に影響を与えたのである。その結果、労働生産性に占める資本深化の割合が低下する一方で、TFPの割合は当該期を境に上昇する傾向にあった。

図表 3-8: 分析結果

図表3-8a

(単位 : %)



図表3-8b

(単位 : %)

会計年度	寄与率		
	労働生産性	資本深化	TFP
1901	-	-	-
1902	100.0	150.3	-50.3
1903	100.0	103.5	-3.5
1904	100.0	-3482.2	3582.2
1905	100.0	98.1	1.9
1906	100.0	202.8	-102.8
1907	100.0	747.4	-647.4
1908	100.0	122.9	-22.9
1909	100.0	449.4	-349.4
1910	100.0	-18.2	118.2
1911	100.0	66.8	33.2
1912	100.0	-122.3	222.3
1913	100.0	35.5	64.5
1914	100.0	127.0	-27.0
1915	100.0	-80.9	180.9

次に、式(7)に基づいて、労働生産性の要因分解分析を行った(図表3-8a及び3-8b)。図表3-8aは寄与度分解の結果を示している。これによれば、八幡製鉄所の労働生産性は、1909年までは資本深化度が、それ以降はTFPが下支えしている。図表3-8bの寄与率分析の結果をみると、1905年から1909年までの期間では、労働生産性の増加に対する資本深化の寄与率は98%から747%とかなり高い一方で、TFPの寄与率は-647%から2%であった。しかし、1910年以降にTFPが上昇したことで、その寄与率は、-27%から222%に高まった。労働生産性に対する資本深化度の寄与率は、-122%から127%に低下

した。原因は、投下された資本と労働に求められる(以下、前掲図表3-6を参照)。投下資本量は1908年以降、若干の変動はみられるが、概ね安定的に推移している。投下労働量は、1907年から1910年にかけて、日露戦争終結後に過剰となった労働力を臨時職工で調整したために大きく減少したが、高炉・転炉の作業再開、そして日露戦時及び戦後経営下の拡張で上昇したのである<sup>1</sup>。資本進化度は、投下資本量を投下労働量で除した値であるから、労働の増加率が資本の増加率を上回ったことで、停滞したのであった。本来であれば資本深化度の停滞により、労働生産性の上昇は抑制されるが、それを上回る程度でTFPの向上が見られたため、継続的に増加傾向にあったのである。

## 第5節 価格競争力分析

本節では、価格面で八幡製鋼材が輸入品に対して価格競争力を持ち得たか否かを検証する。また輸入品価格と比較することで、政府の価格政策を再度検討する<sup>2</sup>。

### 第1項 先行研究の検討

先行研究として、劔持(1964)と長島(2012)が挙げられる。前者は軌条、後者は丸角平鋼、形鋼、鋼板、ワイヤロッドの生産費が、関税自主権を回復した1911年以降、輸入品よりも割安になったことを指摘している<sup>3</sup>。また富永(1932)は、鉄鋼関税による税収が輸入税の中で最も大きい点に言及した上で、関税による産業保護が効果を発揮したのは税権回復以後であったと結論づけている<sup>4</sup>。他方、本宮(1988)は、農商務省・大蔵省の保護関税設定案を外務省がやや抑制したものの、政府案としてみれば八幡製鉄所を主体とした関税保護が実施されたと論じている<sup>5</sup>。

これらの先行研究に関していくつかの問題点を指摘したい。第一に、製品品種ごとの検証であるため、限定的な事例の分析に留まっている点である。特に八幡製鉄所の主力製品である軌条は国内外で規格が異なるので、輸入品と単純に比較できない。第二に、分析は可変費のみであり、固定費(減価償却費)・資本のレンタル・コストが含まれていない。よって八幡製鋼材全体を対象とした上で、第3節で求めた総生産費を用いて比較検討する。

---

1 前掲『近代日本製鉄技術発達史』, p570

2 鋼材の需給状態をみると、生産量では、軍用の特殊圧延鋼材を除き、製鉄所が設立されるまで国内需要はほぼ全てを輸入に依存していた(前掲図表1)。しかし、その後は20から30%にまで自給率が上昇している。製鉄所が操業を開始したことで、量的に輸入代替への移行が始っていたと考えられる。

3 前掲『日本鉄鋼業の発展』, pp441-444、前掲『官営八幡製鉄所論』, pp636-639

4 富永祐治『本邦鉄鋼業と関税』大阪商科大学経済研究所, 1932年, pp368-371, 375-376

5 本宮一男「1911年関税改正の意義」, 高村直助編『日露戦後の日本経済』, 1988, pp111-112

図表3-9: 保護関税率の推移



資料:前掲『本邦鉄鋼業と関税』付表第 136 表より作成。

八幡製鉄所の価格競争力を検証するに当たって、保護関税率の推移を確認する(図表3-9)。関税率は、1911年の関税主権の回復以前は3.5%から8.9%、回復以降は10.2%から13.7%へと大きく増加した。この上昇の程度が同所の価格競争力にどのように作用したのかについて、指標として生産費-輸入価格比を用いる<sup>6</sup>。本節で定義する生産費-輸入価格比とは、輸入品と競合した際に、政府による補助が同所にどの程度必要かを示す値である。分析に必要なものは、鋼材トン当たり生産費及び輸入価格である。

いま、生産費-輸入価格比を $\epsilon$ とすると算式は以下のように求められる。

$$\epsilon = \frac{C}{p_{im}(1+r)} \times 100 \quad (8)$$

$C$ はトン当たり生産費、 $p_{im}$ はトン当たり輸入価格、 $r$ は平均関税率を示す。生産費と輸入価格の間に価格差がないとき、生産費-輸入価格比は100%となる。求めた値が100%を上回る場合、輸入品と競合するためには、その分だけ価格差の補助が必要となる。一方、100%を下回ってれば、競合が可能な程度生産性を有していると言えるので補助は不要となる。計測に際して、第3節で求めた可変費と総生産費(=可変費+固定費)に生産費を分けることで、可変費-輸入価格比及び総生産費-輸入価格比を求めている。式(8)の $C$ に $vc$ を代入することで求められる前者は、可変費を回収できる限界的な競争力水準を、 $tc$ を代入することで求められる後者は、固定費を含んだ総生産費を回収可能な採算の見込める競争力水準を示している。また保護関税を取り除く場合は $r = 0$ とする。

6 以下、分析に際して各値を卸売物価指数で実質化している。

図表 3-10: 生産費-価格分析の結果

(単位:円及び%)

会計年度	可変費	総生産費	保護関税を含む			保護関税を含まない		
			輸入価格	可変費 輸入価格比	総生産比 輸入価格比	輸入価格	可変費 輸入価格比	総生産比 輸入価格比
1901	1,554.5	2,422.9	200.2	776.6	1,210.5	189.2	821.7	1,280.7
1902	205.9	369.9	203.0	101.4	182.2	191.5	107.5	193.2
1903	286.4	418.6	181.8	157.6	230.3	170.9	167.7	245.0
1904	173.5	264.8	174.0	99.7	152.2	162.7	106.7	162.8
1905	220.3	313.4	171.4	128.5	182.9	160.2	137.5	195.7
1906	283.6	383.9	158.1	179.4	242.8	147.9	191.8	259.6
1907	198.7	282.4	162.4	122.4	173.9	150.7	131.9	187.4
1908	151.4	236.5	159.7	94.8	148.1	148.3	102.1	159.5
1909	149.6	233.1	179.6	83.3	129.8	164.9	90.7	141.4
1910	105.7	154.4	175.2	60.3	88.1	162.4	65.1	95.1
1911	111.2	153.0	168.3	66.1	90.9	155.0	71.8	98.7
1912	105.6	141.1	163.7	64.5	86.2	143.7	73.5	98.2
1913	116.1	153.6	174.3	66.6	88.1	154.4	75.2	99.5
1914	115.3	155.3	164.7	70.0	94.3	144.8	79.6	107.2
1915	114.4	150.7	206.3	55.5	73.1	187.2	61.1	80.5

注: トン当たり輸入価格は輸入総額を輸入量で除した値である。

資料: 関税率を含む各値の出所は富永祐治『本邦鉄鋼業と関税』(大阪商科大学経済研究所, 1932年, 付表)による。

計算結果は図表3-10の通りである。銑鋼一貫体制が確立した1905年から1915年まで、関税の有無に関わらず生産費-価格比はいずれも低下傾向にあった。少品種大量生産によって低下した生産費は、輸入品価格に近い水準に到達していたのである。その結果、関税を含む場合、可変費-輸入価格比は1909年に、総生産費-輸入価格比は1910年に100%水準を下回るに至った。その後も生産費に対する輸入価格比は低下傾向を維持したまま推移している(1914年を除く)。関税を取り除いても、輸入品に対抗可能になった時期に差はなく、八幡製鉄所が保護関税による補助に依存していたという結果は確認できなかった<sup>7</sup>。

また、同所は総生産費よりも、さらには輸入価格よりも安く販売価格を設定しており、確かにダンピングとも考えられる。しかし、1910年以前とそれ以降における八幡製鉄所の位置づけには変化が見られる。すなわち、低価格での鋼材供給は、ただ保護主義的な政策方針のもとで実施されたのではなく、技術進歩(*TFP*の上昇)を背景として生産性が向上したことにより実現したのである。同所の生産性が向上したことにより総生産費と販売価格の差は小さくなったことで、ダンピング的な状況は大幅に緩和されたと考えられる。その際、政府は、八幡製鉄所によるコスト低下の成果を需要産業に所得移転のかたちで分配していたとみることができる。補完性(正の外部性)に関する事例として、二つの鋼材需要産業が挙げられる。一つは造船業である。鈴木(1996)では、八幡製鋼材が輸入品より安価に供給されていたので、造船メーカーは「大正元年以降建造の貨物船は、日本郵船のT型を除き、二千噸以上の船はその大部分に、それ以下の船は全体に、同所製鋼材を用いた」から、「官営製鉄所の

7 このように考える場合、政府が関税による保護は、八幡製鉄所を対象としたのではなく、日露戦後から税権回復以降にかけて、次々と設立された神戸製鋼所(1905年)、川崎製鋼工場(1906年)、輪西製鉄所(1909年)、日本鋼管(1912年)などの民間製鋼メーカーを想定していたと考えられる。こうした民間製鋼メーカーは、八幡製鉄所が生産していない品種を取り扱うことで競合を回避する傾向に合ったが、輸入品と競合できるだけの生産性を確保できていかなかったから、保護関税による政府の補助が必要であった(前掲『商工政策史 第17巻鉄鋼業』, pp152-157及び前掲『日本鉄鋼業の発展』, 1964年, 東洋経済新報社, p431)。

活動は原材料価格の上昇を抑え、不完全ながらも関連工業の発達も見られた」と評価している<sup>8</sup>。もう一つは鉄道業である。1909年に民間鉄道会社である東京鉄道株式会社（後の東京市電株式会社）からの注文を受けたのを端緒に、鉄道院による機関車用並びに客貨車用外輪など国内各鉄道会社から電車用外輪の製造を八幡製鉄所は請け負った<sup>9</sup>。八幡製鉄所は、「始めは品質の粗悪で問題を惹き起したが、次第に質量共進歩し、明治末期には、ともかく、全需要の四割乃至五割程度自給」するようになり、同所の販売価格が「国内市場の価格形成を支配できるに至り」、「漸く国産化が進ん」だのである<sup>10</sup>。

こうした代表的な鋼材需要産業の事例からわかるように、輸入品よりも安価な国産原材料の供給は、補完性のある関連産業群に大きなインセンティブを与えていた。仮に製鉄事業が民間主体で行われていた場合、八幡製鉄所が到達したように、輸入品に対抗可能な程度、競争力の水準を高めることは技術的に可能であったかもしれない。しかし、民間企業では販売価格を生産費と同等程度に設定することは困難であり、またそうした誘因自体も持得ない。政府がこうした補完性を利用し、同所を通じて産業構造の高度化を目指していた点は、戦後経営下に実施された官営製鉄所政策を規定する一つ性格として、再評価する余地を与えるだろう。

## 第6節 まとめ

最後に以上の分析を総括し、その示唆する点についてまとめておきたい。

第一に、当時の鉄鋼政策は官営製鉄所政策を軸に展開されたが、その際に政府は八幡製鉄所の性格について、鉄鋼業自体の経済性と他産業との補完性を重視し、軍事的な方針は二次的に捉えられていた。一方で、同所が二次的にせよ軍事的な役割を併せ持ったことは、資金制約の緩和に貢献したのである。経営困難に陥った同所が鉄鋼一貫体制を確立できたのは、日露戦時の4年間に投下された臨時事件費(1903-06年)によるところが大きいためである。資本の増加は八幡製鉄所の労働生産性向上に大きく寄与した。これにより、生産性は高まり、1910年に大幅な生産費の低減が実現したのであった。

第二に、1910年に少品種大量生産がある程度達成された後、八幡製鉄所は、生産量の増加は継続しながらも、追加的に製品品種拡大を併行して行う方針に転換した。政府は次の段階として、技術水準の向上を製鉄所に求めたのである。品種増大は短期的に生産費の低減を妨げたが、第一次世界大戦前までには総生産費の回収を可能にし、また労働生産性上昇に対するTFPの寄与率も相対的に向上した。労働生産性上昇の要因が、資本深化度だけではなく技術水準の向上にあったことは産業技術史の観点から見ても重要である。

第三に、労働生産性が上昇したことで、八幡製鉄所の価格競争力が十分向上した点である。総生産費-輸入価格比が100%以下に低下していることから、同所の生産性は、第一次世界大戦以前に輸入防遏が十分可能な水準にまで到達していた。併行して行われた税権回復後の関税政策による保護は、八幡製鉄所にはもはや不要であったといえる。

第四に、政府はコスト低下の成果を八幡製鉄所に供与するのではなく、鉄鋼業と補完性のある需要産業群への所得移転を行った。販売価格を生産費よりも安く設定することで、同所のレント・シー

---

8 但し、同研究では、製鉄所の鋼材価格が「需給状態とは無縁に、たとえばドイツからのダンピング的な輸入価格を基準」にして設定されていた点を強調しており、製鉄所による技術水準(TFP)の向上が生産費の低減化を実現したことにはまでは触れていない(鈴木淳『明治の機械工業』, 1996, ミネルヴァ書房, pp197-200)。

9 清水泰・酒井英孝・吉永博一・彼島秀雄・長尾由一・開田一博『八幡製鉄所の設備・技術の変遷 第4分冊』, 2008, 北九州産業技術保存継承センター, pp66-67

10 前掲『日本鉄鋼業の発展』, pp441-444及び前掲『日本鉄鋼史』, pp382-389。なお、客車・貨車・機関車に使用される鋼材についても国産化が目指されたが、依然として海外依存度は高いままであった。

キングは抑制されていた。政府は八幡製鉄所を通じて、関連産業にインセンティブを与え、同時発展的な好循環をつくり、工業化（とりわけ重工業化）の推進を図っていたのである。

以上のように、日清・日露戦後経営下における政府の官営製鉄所政策は、八幡製鉄所の価格競争力を高め、自立的な経営を徐々に実現させたことに加えて、関連産業の同時発展的な成長といったbig push の性格を有した政策体系であった。こうした政府による包括的な産業政策は、その多面的な性格を踏まえ、再度検討される必要がある。

## 参考文献

- Christensen, L.R., D. W. Jorgenson and Lawrence J. Lau(1973), "Transcendental Logarithmic Production Frontiers", Massachusetts, The Review of Economics and Statistics Vol. 55, No 1, pp28-45.
- Cooper, R. and A. John(1988), "Coordinating Coordination Failures in Keynesian Models", Oxford, Quarterly Journal of Economics Vol. 103, pp441-464.
- K. Murphy, A. Shreifer and A. Vishny(1989), "Industrialization and the Big Push", Chicago, Journal of Political Economy Vol. 97.
- Odaki Kazuhiko(1997), "Productivity change in prewar Japanese iron and steel industry : the case of Yawata Iron Works with international TFP comparison", Stanford, Stanford University.
- P. Rosenstein-Rodan(1943), "Problems of Industrialization of Eastern and South-Eastern Europe", Massachusetts, Economic Journal Vol. 53.
- Solow, R.M(1957), "Technical Change and the Aggregate Production Function", Massachusetts, Review of Economics and Statistics Vol. 39.
- 朝日新聞社編 (1930), 『日本経済統計総観』, 朝日新聞社。
- 飯田賢一・三枝博音 (1957), 『日本近代製鉄技術発達史』, 東洋経済新報社。 飯田賢一・大橋周治・黒岩俊郎 (1969), 『現代日本産業発達史 IV 鉄鋼』, 交詢社。
- 石井寛治 (1999), 『日本経済史』, 東京大学出版。
- 大蔵省編 (1936a) 『明治大正財政史第 2 巻』, 財政経済学会。  
(1936b), 『明治大正財政史第 3 巻』, 財政経済学会。  
(1936c), 『明治大正財政史第 4 巻』, 財政経済学会。  
(1936d), 『明治大正財政史第 5 巻』, 財政経済学会。
- 岡崎哲二 (1993), 『日本の工業化と鉄鋼産業』, 東京大学出版会。  
(1997), 『工業化の軌跡』, 読売新聞社。
- 神山恒雄 (1995), 『明治経済政策史の研究』, 塙書房。
- 剣持通夫 (1964), 『日本鉄鋼業の発展』, 東洋経済新報社。
- 小島精一 (1945), 『日本鉄鋼史 明治編』, 千倉書房。
- 佐藤昌一郎 (1966. 10, 1967. 1, 1967. 10), 「戦前期日本における官業財政の展開と構造 (I) (II) (III)」, 『経営志林 3(3), 3(4), 4(2)』。  
(2003), 『官営八幡製鉄所の研究』, 八潮社。
- 清水泰・酒井英孝・吉永博一・彼島秀雄・長尾由一・開田一博 (2008), 『八幡製鉄所の設備・技術の変遷第 4 分冊』, 北九州産業技術保存継承センター。
- 新日本製鉄八幡製鉄所 (1980), 『八幡製鉄所八十年史 (資料編)』, 八幡製鉄所所史編さん実行委員会編。
- 鈴木淳 (1996), 『明治の機械工業』, ミネルヴァ書房。
- 製鉄所総務部編「製鉄所起業 25 年記念誌」(1925)
- 通商産業省編 (1970), 『商工政策史第 17 巻』, 商工政策史刊行会。
- 東洋経済新報社 (1931), 『日本の景気変動 (上) (下)』, 東洋経済新報社編。
- 東洋経済新報社編 (1926), 『明治大正財政詳覧』, 東洋経済新報社。
- 富永祐次 (1932), 『本邦鉄鋼業と関税』, 大阪商科大学経済研究所。
- 長島修 (2012), 『官営製鉄所論』, 日本経済評論社。
- 寺西重郎 (1990), 「金融の近代化と産業化」、西川俊作・山本有造編, 『日本経済史 5 産業化の時代 下』, 岩波書店。
- 中村隆英 (1990), 「マクロ経済と戦後経営」、西川俊作, 山本有造 (編) 『日本経済史 5 産業化の時代 下』, 岩波書店。

中村将人 (2011), 「帝国鉄道会計の二重構造と複会計システム」, 『経済学研究』, 第 61 卷, 第 1-2 号。

中村政則 (1970), 「日清戦後経営論」, 『一橋論叢』, 第 64 卷, 第 5 号。

日本鉄鋼協会編 (1976), 『新版鉄鋼技術講座 第 1 巻製鉄製鋼法』, 地人書館。

日本鉄鋼史編纂会編 (1945), 『日本鉄鋼史』, 千種書房。

花田七五三 (1934), 『官庁会計』, 東洋出版社。

深尾京司・宮川努 (2008), 『生産性と日本の経済成長』, 東京大学出版会。

山田盛太郎 (1934), 『日本資本主義分析』, 岩波書店。

#### 一次史料

「製鉄所概要」(1924・1926・1927・1928 各年度)

「製鉄所作業方針ニ関スル件」, 製鉄所文書「閣議稟請」所収

「鋼事業調査委員ノ議決書」, 製鉄所文書「自明治 25 年至同 28 年製鉄所事業調査書類」所収

「製鋼事業調査委員ノ件ニ関スル閣議提出ノ件」, 製鉄所文書「自明治 25 年至同 28 年製鉄所事業調査書類」所収

「製鉄所製品売払標準ニ付伺」, 製鉄所文書「自明治 30 年至同 34 年重要書類但事業ノ部」所収

「販売ノ状況」, 製鉄所文書「自明治 35 年 10 月至明治 36 年 3 月事業報告」所収

「鋼材需要高取調書」, 製鉄所文書「明治 32 年製鉄所設置参考書綴」所収

「工事進行一覧表」, 製鉄所文書「臨時事件費支払済額報告書」所収

## 第4章 植民地経営下における産業政策の再検討<sup>1</sup>

### 三菱製鉄兼二浦製鉄所の事例分析

#### 第1節 問題の所在

1960年代後期から70年代・80年代にかけて、韓国経済は工業化を進め、急激な経済成長を実現した。韓国は台湾・シンガポール・香港などを含めて、NIESと呼ばれる新興工業国に数えられている。急速な経済成長の要因が輸出志向型工業化戦略の採用にあったと指摘されるように、産業構造の高度化がどのような理論的枠組のもとで実現し得るのかという点に注目が集まった。韓国においても同様に、開発経済学の観点から工業化の過程について多くの研究者が検証を行っている。その際、議論となるのが第二次世界大戦前後の連続性についてである<sup>2</sup>。つまり、戦前期の日本が実施した植民地政策が今日の韓国経済に影響を与えているか否かという点である。本章でこの問題に直接触れることはしないが、統治下の朝鮮地域で行われた産業政策について工業部門、特に基幹産業となる鉄鋼業を中心に検討することで接近を図りたい。そこで朝鮮において近代鉄鋼事業に進出した三菱製鉄株式会社兼二浦製鉄所を事例に検証する。その際、八幡製鉄所を中心として実施されていた官営製鉄所政策と同所の関係性についても、朝鮮地域における原材料の調査・供給といった観点から分析対象とした。朝鮮地域における民営の兼二浦製鉄所を、日本国内で展開された官営製鉄所政策の枠組みから位置づけることも本章の目的である。

兼二浦製鉄所に関する研究は、以下の通りである。木村(2018)は、当時最新式の副産物回収炉等の近代的な設備を導入していた点、三菱長崎及び神戸造船所製の平炉と圧延設備をもった鉄鋼一貫体制を有していた点、更に内地の釜石製鉄所を上回る銑鉄生産能力をもっていた点を特徴としてあげている<sup>3</sup>。金(2006)及び金(2007)では、財閥の多角的経営戦略について「私的資本の蓄積として三菱財閥の形成の観点から、兼二浦製鉄所の意義を明らかに」している<sup>4</sup>。奈倉(1984)では、植民地製鉄経営について原料基盤を前提に検証を行い、「一貫して三菱財閥の資金力に依存して不況を凌ぎつつ、他方では、…〔中略〕…インド銑鉄と対峙し、また銑鉄奨励金という形で国家的保護に依存して辛うじて経営を維持していくのである」と評価した<sup>5</sup>。長島(1977)では、「鉄鋼資源を外国帝国主義を排除して独占し、」「その鉄鋼資源を官営八幡製鉄所=国家資本の直接的支配下に組み入れ、」「総督府権力と結びついた」と朝鮮「植民地鉄鋼業=兼二浦製鉄所」を評価した上で、「国家と財閥金融資本による原料資源に独占」を指摘している<sup>6</sup>。

本章ではこうした先行研究の貢献をもとに以下の三つの視角に集約して、同所の再検討を行う。第一に、植民地である朝鮮地域で鉄鋼事業に着手した意義という視角である。日本政府の植民地に対する経営方針を明らかにした上で、朝鮮経済の成長及び工業化に対し、兼二浦製鉄所が果たした役

1 本章は、井上雄介(2019b)「三菱財閥による多角化戦略の再検討」(『三菱史料館論集』第20号)を一部書き改めたものである。

2 韓国経済に対するこうした研究の視角については、堀和生(1955)『朝鮮工業化の史的分析』(京都大学経済学叢書)、原朗・宣在源(2013)『韓国経済発展への経路』(日本経済評論社)、韓福相(1995)『韓国の経済成長と工業化分析』(勁草書房)などが詳しい。

3 木村光彦(2018)『日本統治下の朝鮮』,中公新書,p66。

4 金承美(2006)「三菱の鉄鋼業への進出」『三菱史料館論集』第7号,及び金承美(2007)「三菱製鉄株式会社の経営」『三菱史料館論集』第8号。

5 奈倉文二(1984)『日本鉄鋼業史の研究』近藤出版会。

6 長島修(1977)「日本帝国主義下における鉄鋼業と鉄鋼資源(上・下)」『日本歴史研究』183号・184号。

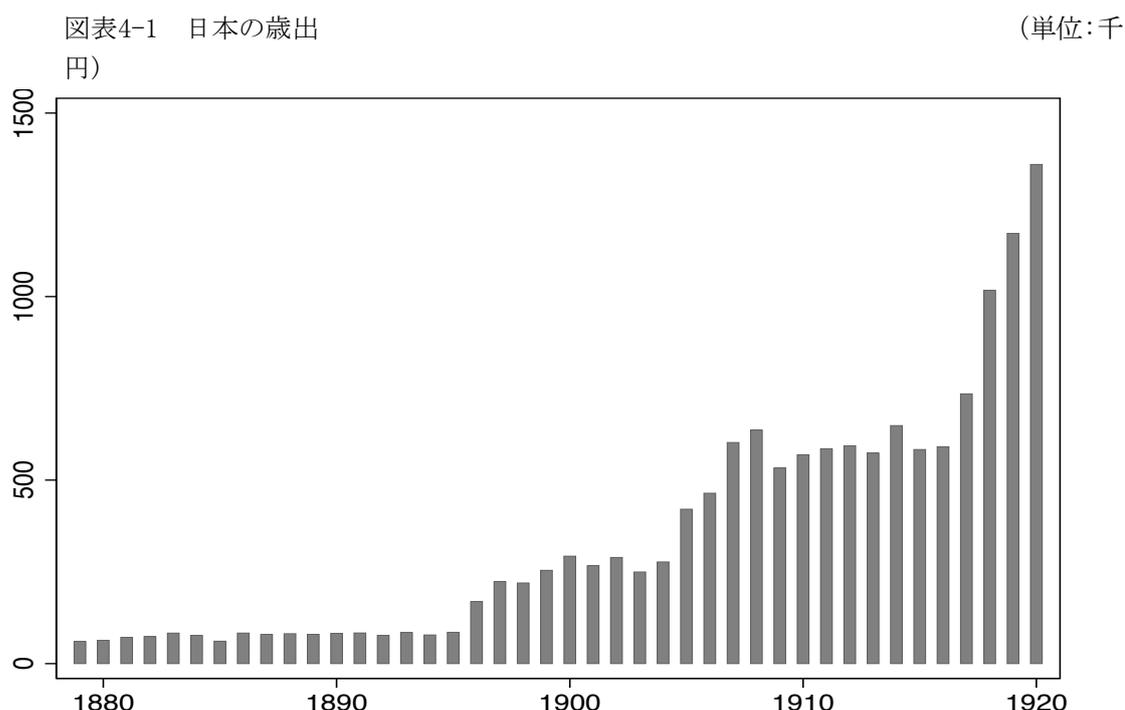
割・意義を、日本で既に展開されていた官営製鉄所政策との関係性にふれつつ検討する。第二に、三菱財閥が多角化戦略の一環として製鉄事業に着手したという視点である。三菱内部で決定された鉄鋼事業への進出という経営判断について、製鉄所の設立過程及びコンツェルン内部にある関連事業との関係性について検討する。第三に、植民地での鉄鋼事業が本国の鉄鋼業とどのような関係性をもっていたかという点である。原材料の確保及び製品の日本への移出または同所の技術水準が日本の重工業に与えた経済的意義について検証する。

なお分析期間は、兼二浦製鉄所が三菱製鉄株式会社に所属していた1917年から日本製鉄株式会社に統合される1934年までとしている。

本章の構成は、以下の通りである。第二節では、日本政府及び朝鮮総督府による政策方針を明らかにしつつ、朝鮮国内のマクロ経済動向及び産業構造について概観する。第三節では、三菱財閥における鉄鋼事業の参入について、その経営戦略がどのような判断のもとに選択されたのか歴史的なアプローチをとる。第四節では、兼二浦製鉄所に関する生産性及び収益性分析を行い、生産構造・収益構造・技術水準について検討する。第五節で、本章のまとめを行う。

## 第2節 日本政府及び朝鮮総督府の政策方針

### 第1項 韓国併合時における日本政府の政策運営



(出典)日本銀行統計局(1966)『明治以降本邦主要経済統計』, pp131-133より作成。

植民地として台湾及び朝鮮を獲得した当時の日本政府は、日清・日露戦後経営下で経済財政政策を遂行するに当たり、複雑な課題を抱えていた。すなわち、陸海軍の求める軍事費増額をはじめ、獲得した植民地の経営を行う等各方面で歳出が増大し(図表4-1)、財政規模が大幅に膨張していたのである。こうしたいわゆる「高価な政府(expensive government)」が行う経済政策は、戦後経営論のもと

で具体化され、第一次世界大戦後にもこうした傾向は続いた。戦後経営に関しては多くの先行研究が、財政経済システムまたは国際金本位制下の対外関係という観点から分析を行っている<sup>7</sup>。

そうした政策の一つとして挙げられるのが植民地政策（経営）である。台湾を獲得して以降、日本は植民地の経営を本格的に開始した<sup>8</sup>。当時の政策担当者によると、日本の植民地経営は「中央集権財政」という性格を有していたという<sup>9</sup>。これは、本国帝国議会での審議が植民地財政を拘束していたことを示している。すなわち、植民地財政が特別会計法で規定される「外地特別会計」に区分され、本国の一般会計に組み込まれていたため、その政策における一連の過程が帝国議会での管理・監督を受けていたのである。帝国議会での審議及び財政に関する規定（会計法、より厳密には特別会計法）という観点から、植民地政策は本国の政策運営と強く関係したことは再認識する必要があるだろう。

## 第2項 本国財政と植民地政策及び殖産興業政策との関係性

こうした政策方針の下、朝鮮総督府は1910年に設立されたが、植民地経営を行うにあたって、既に投じた費用と期待していた収益の間には大幅な乖離が生じていた<sup>10</sup>。それは、日清・日露両戦争で「多大ナル人命ヲ失ヒ、莫大ナル戦費ヲ拂ヒ」、「日韓協約成立シ」たにも関わらず、「統監府ノ経費ハ經常費ノミニ於キマシテモ、百六十万七千四百五十九圓」、「駐屯軍ノ部隊ノ費用モ亦四百十六万九千三百十六圓」で合計「六百万圓内外ノ費用」が「保護被保護ノ関係成立シタル韓国ニ対シ」て支払われている一方で、「帝国ハ現実的ニ関シテ何等ノ権利、利益ヲ取得」できていなかったためである<sup>11</sup>。そこで第三次日韓協約を通じて植民政策を強化するにあたって、政府は帝国議会での経営方針を以下のように述べている。すなわち、こうした当初からの日本政府に依存した財政状態を一定程度改善するために、担当官庁である朝鮮総督府は「努メテ出来得ル限り農商工業ノ発達ヲ図リ歳入ヲ増スト云フ方針ヲ採ルコトハ無論」のこと、具体的な施策の「順序トシテ道路ノ改修ヲ致シ、港湾ノ修築ヲ致シ、鉄道ノ速成ヲ図ルト云フヤウナ方針」とし、「全体朝鮮ノ国富ヲ増進スル」ことを目的としたのであった<sup>12</sup>。特に当時の鉄鋼政策では、原材料を国内ではなく、国外から調達する方針へと転換していたため、外地である朝鮮への調査・開発には、関心が高まっていた（次章で後述）。1910年の日韓併合以降、「韓国国有であった殷栗・載寧の両鉄山は日本国に国有として引きつがれて八幡製鉄所の管理化におかれ、同年一月「製鉄所鎮南浦出張所」が設けられて、鉾石の採掘運搬事務を促進することとなっ」ていたためである<sup>13</sup>。つまり、本格的な植民地政策が開始されるまで朝鮮地域の鉄鋼資源を管轄していたのは官営八幡製鉄所であったから、その後の同地域への政策的な進出は、植民地経営下における官営製鉄所政策との関係性を看取させるといえるだろう。

7 戦後経営論については、中村隆英(1990)「マクロ経済と戦後経営」(西川俊作・山本有編『日本経済史 5 産業化の時代(下)』岩波書店)及び中村政則(1970)「日清戦後経営論」(『一橋論叢』64(5), pp612-634)が詳しい。また戦後経営下における経済政策については、能地清(1985)「日清・日露戦後経営と対外財政」(能地清遺稿追悼集編集委員会編『日本帝国主義と対外財政』)もしくは寺西重郎(1990)「金融の近代化と産業化」(前掲『日本経済史5 産業化の時代(下)』岩波書店, pp74-75)などが挙げられる。

8 植民地経営に関する研究として、山本有三(1993)『日本植民地経済史研究』(名古屋大学出版会)、溝口敏行(1975)『台湾・朝鮮の経済成長』(岩波書店)などがある。

9 小林丑三郎(1996)『植民地財政論』龍溪書舎。

10 朝鮮総督府外地特別会計の設置にあたっては、先行する台湾総督府の事例が援用された。

11 「第23回帝国議会議事録 衆議院議事速記録第23号」, 1907年3月27日。

12 同上。

13 通商産業省編(1970)『商工政策史 鉄鋼業』, 商工政策史刊行会, p150。

図表4-2(a) 朝鮮総督府歳入

(単位:千円)

年次	歳入														合計	
	経常部								臨時部							
	地租	所得税	酒税	関税	租税合計	印紙収入	官業及び官有財産収入	雑収入	小計	官有物払下代	補充金	公債金	前年度剰余金繰入金	一時借入金		小計
1910	6,001	0	163	2,026	9,062	344	1,488	716	11,610	0	2,885	4,896	0	2,095	10,348	22,322
1911	6,648	0	260	4,065	12,441	863	11,791	469	25,564	0	12,350	10,000	4,163	0	26,720	52,284
1912	6,703	0	384	4,712	13,362	1,320	13,615	468	28,765	0	12,350	14,900	6,112	0	33,362	62,127
1913	6,980	0	445	4,807	13,904	1,719	15,112	613	31,348	297	10,000	11,103	10,346	0	31,746	63,093
1914	10,101	0	477	3,893	16,685	1,858	16,299	850	35,692	76	9,000	7,641	9,639	0	26,355	62,048
1915	10,051	0	515	4,416	17,494	2,094	18,446	795	38,829	0	8,000	8,945	6,948	0	23,893	62,722
1916	10,059	116	881	5,032	18,876	2,866	22,123	899	44,765	0	7,000	10,585	5,853	0	23,438	68,202
1917	10,226	404	1,473	7,295	22,679	4,224	18,593	937	46,434	0	5,000	12,830	10,639	0	28,470	74,903
1918	11,569	434	1,708	10,389	29,185	5,622	23,863	702	59,372	11	3,000	13,098	23,732	0	40,740	100,112
1919	11,178	763	2,887	15,546	38,519	9,120	25,050	1,263	73,952	136	0	14,435	36,049	0	51,852	125,804
1920	11,453	1,599	3,768	9,748	34,840	8,848	26,736	920	71,344	4,381	10,000	22,356	32,777	5,000	75,000	146,344
1921	11,647	832	5,514	13,323	36,891	10,726	44,872	928	93,417	4,760	15,000	37,220	24,122	0	81,718	175,135
1922	15,201	1,089	8,505	13,825	42,525	9,603	46,389	1,732	100,248	4,141	15,600	21,126	26,721	0	69,113	169,361
1923	15,226	954	7,750	7,145	34,393	9,382	45,439	1,672	90,885	4,444	15,017	6,595	14,247	20,000	61,828	152,713
1924	14,894	1,052	8,335	8,230	37,396	10,051	50,926	1,427	99,800	5,083	15,021	9,000	7,945	1,873	43,206	143,006
1925	15,254	827	8,424	9,926	38,629	10,722	91,984	1,919	143,255	4,796	16,569	9,000	8,196	1,877	41,646	184,901
1926	15,349	1,091	9,460	2,203	41,947	11,798	103,968	1,933	159,647	4,814	19,761	13,383	13,138	0	52,062	211,709
1927	15,436	1,212	11,223	9,949	43,363	11,102	116,406	2,124	172,995	4,048	15,425	18,373	22,239	0	61,248	234,245
1928	14,571	1,341	12,860	10,420	44,633	11,403	118,587	2,085	176,709	3,457	15,458	17,820	23,390	0	61,444	238,152
1929	15,342	1,059	12,446	11,083	45,056	11,458	136,793	2,669	195,975	3,107	15,474	20,000	6,078	0	50,878	246,853

(出典) 朝鮮総督府『朝鮮総督府統計年報』各年度より作成。

図表4-2(b) 朝鮮総督府歳出

(単位:千円)

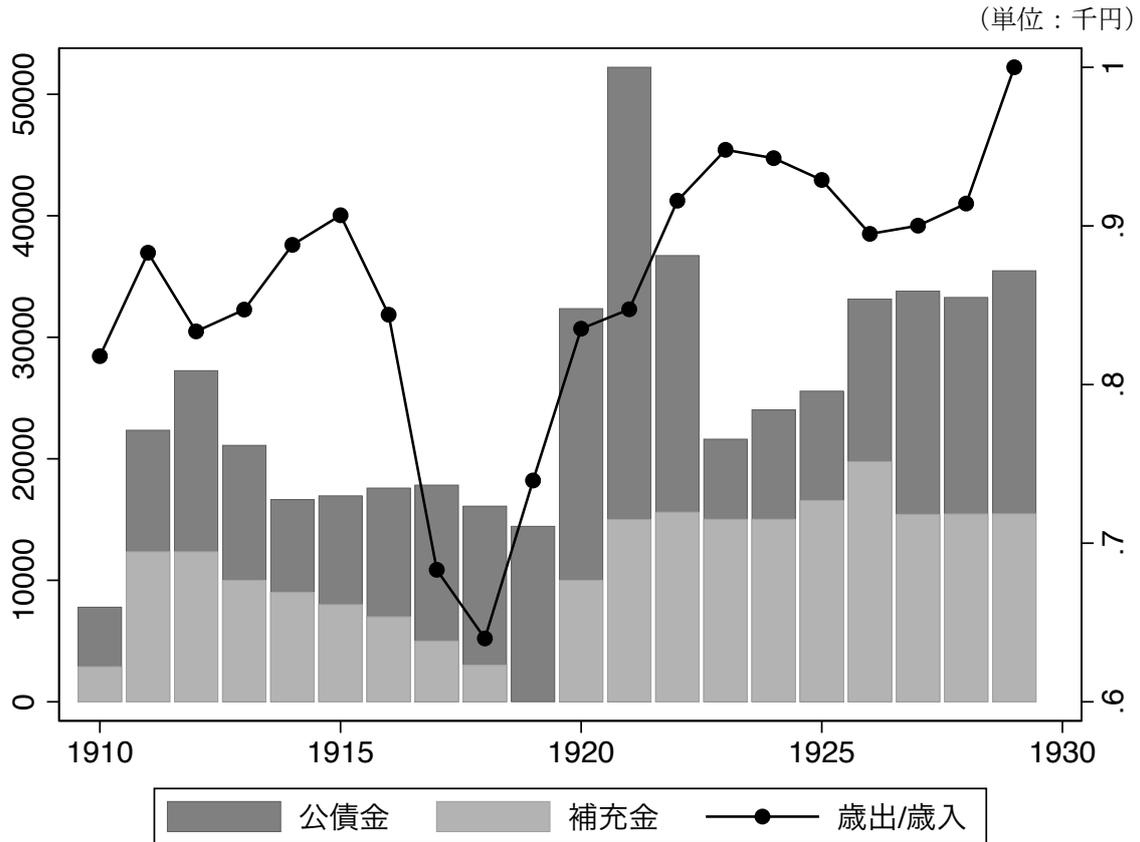
年次	歳出														合計					
	経常部								臨時部											
	李王家歳費	総督府裁判刑務及び供託費	地方庁	学校及び図書館	税関	専売局	鉄道作業費	営利費	通信費	小計	調査及び試験費	補助費	営繕費	土木費		耕地改良及び拡張費	災害費	鉄道建設及び改良費	小計	
1910	750	1,468	1,075	2,014	107	423	0	0	0	147	9,917	3	852	1,065	1,251	0	13	0	8,340	18,257
1911	150	2,772	2,373	3,902	250	567	0	5,123	0	2,869	25,561	43	1,666	2,227	2,555	0	1,012	8,625	20,611	46,172
1912	150	2,832	2,454	3,996	237	504	0	5,963	0	3,186	28,000	77	2,510	1,881	4,966	0	735	8,768	23,781	51,781
1913	150	2,824	2,487	4,033	288	524	0	6,282	0	3,348	31,690	157	2,729	1,267	4,670	0	108	8,649	21,764	53,455
1914	150	2,983	2,455	4,104	296	554	0	6,500	0	3,570	32,278	461	3,284	1,325	4,228	0	315	7,322	22,822	55,100
1915	150	2,947	2,560	4,061	307	559	0	7,151	0	3,716	34,725	475	3,121	1,317	2,876	0	551	7,618	22,145	56,870
1916	150	3,343	2,701	4,178	440	568	0	7,948	1,099	3,810	36,189	539	3,002	1,116	2,863	0	697	7,435	21,374	57,563
1917	150	3,531	2,970	4,239	455	592	0	2,964	1,218	3,922	31,944	533	2,938	1,290	3,422	0	395	5,770	19,227	51,172
1918	150	3,775	3,402	4,935	606	660	0	1,399	4,100	34,811	751	4,125	2,015	3,417	0	119	9,668	29,252	64,063	
1919	150	5,108	4,178	5,614	752	722	0	2,050	4,718	39,249	873	4,038	2,895	4,817	0	607	14,980	53,778	93,027	
1920	150	6,307	6,272	8,903	1,151	1,011	0	2,591	7,463	64,213	1,144	6,996	5,132	5,813	590	2,420	15,328	58,008	122,221	
1921	180	6,583	7,199	32,980	1,748	1,171	12,113	0	2,623	9,670	91,366	1,270	7,689	4,814	5,480	1,651	1,138	18,287	57,048	148,414
1922	180	6,717	7,346	32,868	2,264	1,207	14,060	0	2,740	10,840	96,900	1,290	9,158	7,224	6,536	3,310	2,059	21,711	59,024	155,114
1923	180	5,048	7,643	32,185	2,515	1,078	13,711	0	2,524	11,252	94,560	1,552	9,010	6,714	5,640	3,519	3,399	15,000	50,208	144,768
1924	180	4,896	7,798	31,755	2,821	1,081	15,948	0	2,556	11,480	97,247	1,162	9,359	4,536	2,806	2,886	2,631	10,002	37,563	134,810
1925	180	3,984	7,224	29,151	1,270	960	14,435	39,075	2,790	11,070	129,388	458	12,716	3,041	3,548	3,153	3,340	9,907	42,375	171,763
1926	180	4,031	7,426	29,621	1,966	1,004	18,137	40,698	3,722	11,288	138,000	459	13,625	3,180	6,449	4,440	5,171	14,948	51,470	189,470
1927	180	4,461	7,907	30,253	2,223	1,012	21,064	46,655	4,178	11,899	141,637	527	15,384	4,292	7,919	5,064	3,589	18,897	59,216	210,853
1928	180	4,740	7,950	30,521	3,240	1,055	22,700	46,972	4,486	12,531	156,419	544	15,597	3,655	8,624	4,249	4,997	19,235	61,271	217,690
1929	180	4,892	8,254	31,347	1,446	1,213	23,665	58,472	4,979	13,396	176,559	581	16,897	4,573	10,335	5,608	1,711	20,000	70,294	246,853

(出典) 同前。

しかし、こうした一連の植民地政策は、財政収支の不均衡により制約を受けていた。統監府から再編のされた直後朝鮮総督府は、「(明治)44年度予算ノ総体ハ四千幾万」であり、その内地租を主とする前韓国政府の歳入は「一千二百万圓」、その他「公債」「借入金」で「千四百万圓余」で、残りは「日本政府ノ補助ガ千二百万」という財政状態であった<sup>14</sup>。こうした日本の財政に依存した状態はその後改善しないまま継続したのである。図表4-2をみると歳入全体に占める租税収入の割合は概ね20-30%で推移した程度である一方、歳出は経常部だけで1910年を基準とすると15年には350%、20年には648%と急増している。

14 「第27回帝国議会貴族院朝鮮ニ施行スヘキ法令ニ関スル法律案外十一件特別委員会議事速記録第1号」, 1911年3月10日。またこうした日本の資金に大きく依存した韓国政府の財政状態は統監府時代からであった(前掲『日本統治下の朝鮮』 pp25-40)。

図表4-3日本政府への依存度



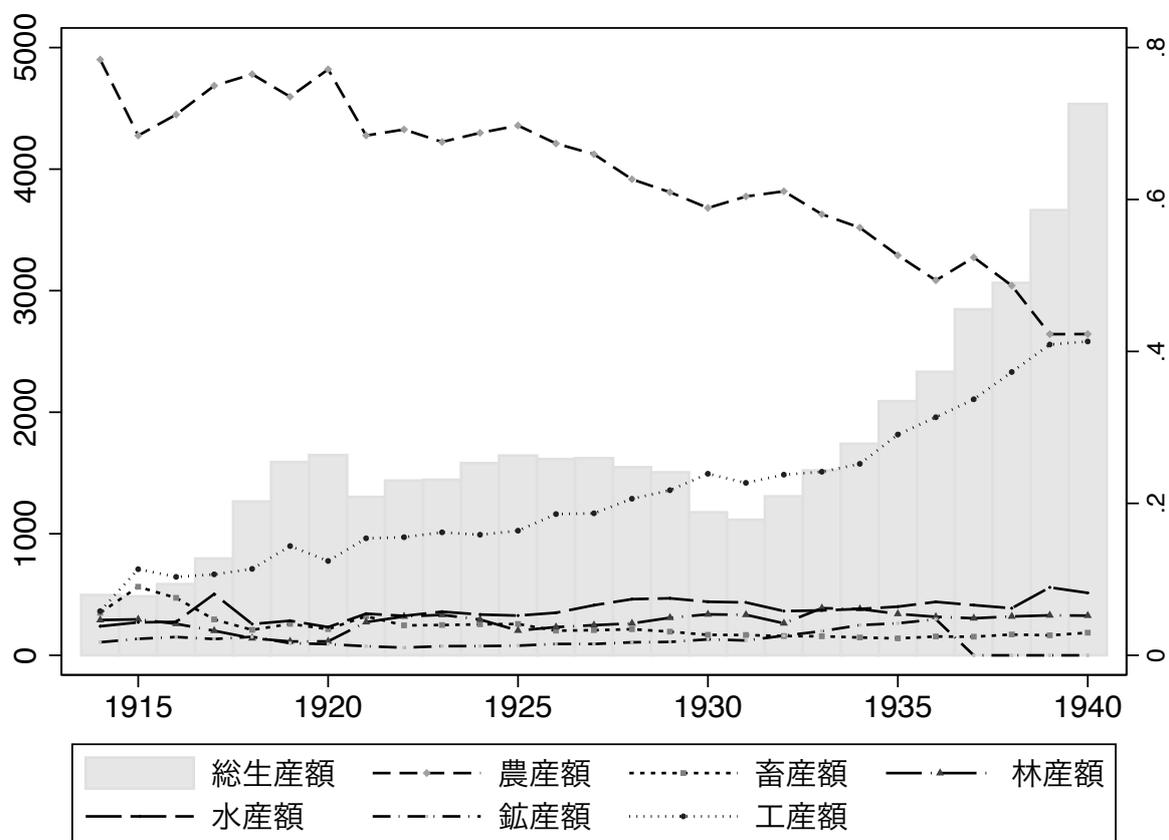
(出典)同前。

これは鉄道・通信等のインフラ整備が拡張されると同時に、朝鮮の中央行政を扱う総督府と各地域を担当する地方庁の行政費が拡大しているためである。同様に歳出臨時部でも、殖産興業のための投資費用が年々増加した。図表4-3をみると、20%-30%を占める公債金と一般会計から繰り入れられる補充金で補填されてようやく財政収支が安定するという状態であった。この補充金は1911年以降、歳入歳出バランスが徐々に改善したため、1919年に不要となったが、その後、再度悪化し、依存型の財政状態は恒常化していた。結果的に総督府の財政収支はこうした状態で推移してしまい、独立採算制への移行という韓国併合時の政策方針と実態との間に乖離がみられたのである。

第3項 朝鮮におけるマクロ経済指標

図表4-4朝鮮内における産業別生産額

(単位：千円)



(出典)同前。

続いて朝鮮総督府の産業政策ないし殖産興業政策がもたらした日本経済への影響について検討する。まずは朝鮮半島内における各マクロ経済指標について概観したい。

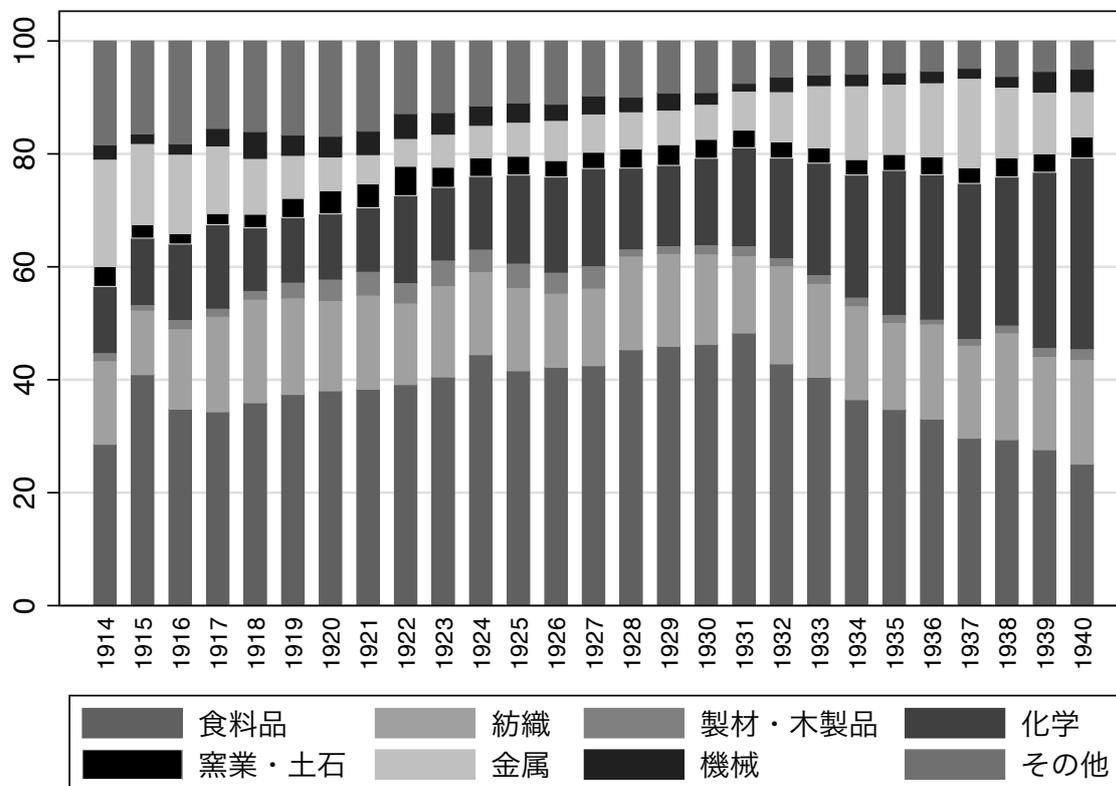
人口動態についてみると、併合時(1910年)の1,300万人からゆるやかに増加し、1930年に2,000万人を超えた。朝鮮半島内に占める日本人の割合は20年代に入り2.0%台を超えたが、40年代でも3.0%に届かない程度であった。人口成長率は10年ごとにみれば、併合直後の5年程の間は日本人人口が急増したことで全体の成長率が2.0%-5.3%ほど上昇した。この期間は、日本人の入植が始まり、落ち着いた時期といえる。こうした傾向から、朝鮮半島内では、生産要素である労働力が安価に調達可能であり、経済成長に寄与したものと考えられる(後述)。

次に生産額の推移を確認する(図表4-4)。総生産額は、合併直後は5億円規模であり、その内訳は農産額が78.4%(3億8千万円)程で畜産額、林産額、水産額を含めた農林水産生産額の合計は92.5%(4億6千万円)程になる。鉱工業については、7.5%(3千7百万円)程度でしかなかった。その後、農産額は20年代及び30年代で低落するがその後上昇する等不安定的に推移している。畜産額、林産額、水産額は微増状態を維持していたが、30年代に入ると増加傾向が顕著になった。一方、鉱工業についてみると、鉱産額が畜産額、林産額、水産額と同水準のまま推移したが、工産額は15年以降、急増し、その水準を維持していた。成長率からみると、1915-1920年間ににおける工産額の平均成長率が41.4%であり、第一次世界大戦で生じた特需によって、併合後の朝鮮地域では産業構造に占める工業部門の比重が増加したと考えられる。実際に総生産額に占める各産業の生産額の推移をみると(同表4)、こうした傾向は顕著であった。その後も工産額の成長率は安定的に推移しており、農産額の低落による生産

額全体の悪化を下支えしたとみることができる。確かに同地域での産業構成は第一次産業が圧倒的多数を占めていたことは事実だが、水面下で第二次産業、特に工業部門で好成長が見られた点を看過すべきではないだろう<sup>15</sup>。

図表4-5朝鮮内における工産額構成

(単位：%)



(出典)同前。

続いてこうした鉱工業部門の成長について、中分類まで掘り下げて比較検証したい。工産額は食料品工業・紡織工業・製材及び木製品工業・化学工業・窯業及び土石工業・金属工業・機械工業・その他工業に分けられる。食料品工業が1914年以降35年まで3割程を占めていたが、その後化学工業が進展し、シェアは逆転している(図表4-5)。紡織工業がこれに続いて安定的に推移し、次いで金属工業が上昇するという構成であった。いま各項目の3カ年ごとの成長率をみると、第一次世界大戦後(1914-1919年)では特需による増加が一樣にみられたが、反動恐慌で軒並み低落した。こうした傾向は世界恐慌期(1929-1931年)まで続いており、この時期、朝鮮内における工業部門はマイナス成長で推移したのであった。1920-1930年代における朝鮮の経済成長率は、全体でみると4.1%であったとされているが<sup>16</sup>、工業部門にとっては停滞期であったといえよう。但し、その後は以前の水準もしくはそれ以上の成長率となっている。特に金属工業・機械工業・化学工業といった重化学工業部門で進展がみられ、朝鮮の産業構造は同地域内の他の項目と比較しても、工業部門の比重を高めたといえるだろう。

15 前掲『日本統治下の朝鮮』(p59)では、従来の研究が1910年代・1920年代における朝鮮の鉱工業が抑圧ないし消極的であったという主張を、実質付加価値額ベースでの成長率でみても十分高率であったことを根拠に修正している。

16 「朝鮮日報」, 2004年3月3日。

本章では、既に述べたように工業部門に区分される金属工業、特に鉄鋼業を分析対象としている。朝鮮における鉄鋼業は、こうした大幅な成長がみられた1930年代以降、半官半民の国策会社である日本製鉄株式会社に統合再編され、日本の鉄鋼政策に組み込まれたかたちとなった。この好成長が経営統合によるものなのか、もしくはそれ以前に植民地下で操業していた兼二浦製鉄所の技術的な蓄積が顕在化したのかについて、同製鉄所の経営動向を以下で検証する。

### 第3節 三菱財閥による製鉄事業に関する史的考察

#### 第1項 近代以前の朝鮮鉄鋼業

そもそもこの兼二浦製鉄所が設立された地域は、現在、朝鮮民主主義人民共和国の黄海北道に区分される松林市に該当する。同市は、大同江に面した港湾都市であり、また豊富な地下資源を有したことから今日では工業都市としての性格を有している。しかし、重工業に関連した産業がこのように集積するに至った背景として、日本資本の参入が争点となることは否定できない。確かに、前三韓時代の辰韓及び馬韓・後三韓時代の百済が鉄を輸出する等、歴史的にみると、むしろ日本よりも技術水準は高かった。特に新羅時代には「鉄鑄典」と呼ばれる官営製鉄所が設立されており、国家事業として産業政策が推進されていたのである<sup>17</sup>。これは原料である鉄鉱石が兼二浦鉄山をはじめ多くの鉱山が朝鮮地域に賦存していたためであり、豊富な資源の存在が鉄鋼業の拡大を促進していたのである。ところが李朝政権が成立後、「諸般の施政弛廢し、民智開けず資力乏しく百工萎靡沈衰し、鉄鋼業も亦他の産業と等しく衰頹し、只一地方の農具及日用鉄器の原料を供給するに止まる状態であった」<sup>18</sup>。また鉄鋼技術が未成熟であると同様に、鉱業においても在来技術に依存していたという構造的な問題が朝鮮にあったためである。具体例には、「徳大制」と呼ばれる「伝統的雇用制度」で、当時の朝鮮ではこの制度により、前近代的な労働環境であったと指摘されている<sup>19</sup>。「徳大制」は主に鉱業・石炭業等で実施された制度で、「親方である徳大は、鉱夫に住居や衣食を提供し定額の賃金を支払う」というものである<sup>20</sup>。「内地製鉄業が原料鉱石供給を朝鮮に求むるに及んで、鉄鉱業又画期的飛躍をな」し、こうした構造的な問題を打開する「鉱業制度の一大変格」をもたらしたのが、韓国併合及び三菱製鉄株式会社兼二浦製鉄所の設立であった<sup>21</sup>。

#### 第2項 設立の背景

そもそも三菱の内部では、製鉄所設立構想が明治初期から議論されていた。事実、農商務省所管官営八幡製鉄所の設立が帝国議会で議論された際、政府から三菱・三井両者に鉄鋼事業への参入が打診されていたのである。特に三菱合資会社の当時社長であった岩崎弥之助は、本社副支配人兼尾去沢鉱山長の長谷川芳之助から強い進言を受けたこともあり、農商務大臣井上馨に対し、製鉄所設立計画についての上申書を提出する程であった<sup>22</sup>。但し、国内の鉄鋼業が十分な技術水準に到達しておらず、また前章でみたように、当時稼働していた官営釜石製鉄所が生産停止に追い込まれていたことが懸念となっていた。三菱側が新規参入に際して特別な保護・特権を要請したため、両者間で結局、妥結には至らなかったのである。

17 鎌田沢一郎(1933)『朝鮮は起き上る』千倉書房, pp166-177。

18 前掲『朝鮮は起き上る』, pp166-177。

19 宣在源(1966)「植民地と雇用制度」東京大学大学院博士学位論文, p32。

20 鮎川伸夫(2003)「植民地朝鮮における石炭産業」『大阪経大論集』第54巻第2号, p140。

21 前掲『朝鮮は起き上る』, p167

22 三島康雄(1980)『三菱財閥史(大正・昭和編)』歴史新書, p34。

三菱が再び、鉄鋼事業への参入を図ったのは、帝国主義的な拡大を推進する日本政府が、統治官庁である朝鮮総督府を通じて、植民地朝鮮の開発を積極的に開始したためであった。前述したように、政府は同地域を八幡製鉄所を通じて管轄していたが、総督府の財政収支が不均衡であったために、同地で製鉄工場を官行することは政策的に困難であった。そのため、総督府を通じた、民間事業者による新規参入を呼びかけたのである。ところが呼びかけに応じる企業はなく、総督寺内正毅は政府＝朝鮮総督府が陸軍の用地を提供する等といった積極的な保護を行う代わりに<sup>23</sup>、すでに「朝鮮ノ鉾山特ニ兼二浦附近並ニ黄海道内ニ存在スル鉄鉾ノ調査ヲ進メテ居タ」三菱合資会社に、「朝鮮産業開発ノ為製鉄事業ヲ興シテハ如何」と要請したのであった<sup>24</sup>。つまり、三菱は、政府による補助を受ける代わりに、総督府の誘致を受けて兼二浦鉄山の経営及び朝鮮での鉄鋼事業の参入を決定したのである。

前提となった三菱合資が行った鉄鉾調査について、その詳細は以下の通りである。日露戦争後、朝鮮での鉾山開発を活発化に行っていたのは、農商務省鉾山局であった。これは同省が所管する八幡製鉄所に原材料を供給することを目的としていたためである。国策的な開山に追従するかたちで、三菱合資会社は1911年6月5日に「兼二浦鉾山鉾業権及び其他ノ権利及物件ノ売買契約ヲ締結シ、朝鮮黄海道州郡松林坊、慕聖坊、清原坊鉾業権許可」を得て、付近の調査採掘を行っている<sup>25</sup>。1912年3月の「試錐状況報告」及び1913年7月の「炭鉾報告」によると、約90万トン以上の採鉾可能であるという良好な結果を同社は得ていた<sup>26</sup>。兼二浦鉄山に続いて銀龍・下聖・南陽の各富鉾鉄山及び将来的な技術導入を見越して茂山・端川・富寧といった貧鉾鉄山も買収しており、三菱は朝鮮における鉄鉾石推定埋蔵量の92.3%を独占するに至ったのである<sup>27</sup>。こうした好調な採掘結果を背景として、三菱合資は政府からの誘致を得て鉄鋼業へ参入したが、その評価には配慮が必要である。長島(1977)はこの鉄鋼事業への参入は、「総督府の大資本優先の産業開発政策=財閥金融資本誘致政策に基づいていた」として、三菱合資会社が財閥である点を強調している<sup>28</sup>。また政府の誘致及び試掘状況での好成績があつてはじめて鉄鋼事業に参入した点を指摘し、三菱合資の同事業への取り組みは、「受身の姿勢」であったと評している<sup>29</sup>。

しかし、三菱による兼二浦製鉄所設立が、合理的な経営判断であったことを示すものとして次の事例を紹介したい。1913年6月4日、三菱合資は兼二浦鉾山が所属する黄海道載寧郡南部地方の鉄鉾区の採掘出願を行い、許可を得ている<sup>30</sup>。しかし、その際に西崎鶴太郎、麻生音波といった他の事業者も出願しており、さらには、いづれも三菱よりも先に出願していたにも関わらず、要望通りの認可を得られなかった。前述の長島(1977)では、この事例の解釈を鉾業法を根拠にした上で、政府による三菱への「形式的「平等性」すら放棄した」優先的な政策と評価している<sup>31</sup>。つまり、長島によると総督府が「先願者に鉾業権を与えず、一片の覚書だけで、競願者のうちから製鉄所建設計画中の三菱に該鉾区(=黄海道載寧郡鉄鉾鉾区…〔筆者〕)の鉾業権を与えた」ということになり、これを「財閥金融資本の朝鮮進出を促進させる政策」として帝国主義下における三菱財閥の鉄鉾資源独占と評価しているのである<sup>32</sup>。いいかえれば、本来なら鉾業法の先願主義という規定にもとづき、三菱よりも先

23 三菱社誌刊行会編『三菱社誌・第21巻(明治39-44年)』,東京大学出版会,p1328。

24 前掲『三菱社誌・第22巻(明治45-大正2年)』,pp1724-1725。

25 朝鮮総督府殖産局編(1925)『朝鮮に於ける主なる鉾山の概況』,pp41-42。

26 前掲『三菱社誌・第19巻』,pp1444-1445及び同第20巻,pp1745-1746。

27 前掲「日本帝国主義下朝鮮における鉄鋼業と鉄鋼資源(下)」,pp30-32。 ,

28 前掲「日本帝国主義下朝鮮における鉄鋼業と鉄鋼資源(下)」,p33。

29 三菱鉾業セメント株式会社(1976)『三菱鉾業社史』,p233

30 前掲『三菱社誌・第22巻(明治45-大正2年)』,pp1724-1725。

31 前掲「日本帝国主義下朝鮮における鉄鋼業と鉄鋼資源(下)」,p33。

32 前掲「日本帝国主義下朝鮮における鉄鋼業と鉄鋼資源(下)」,p33及び注釈(4)

に出願した西崎・麻生の両氏もしくはいずれかが認可されるのが法律上適当であると主張しているのである<sup>33</sup>。

確かに、日本の鉱業法(1905年施行)及び朝鮮鉱業法(1907年施行)では、「鉱業ヲ出願スル者同一ノ他ニ就キ二人以上アルトキハ願書到達ノ日ノ先ナル者ニ之ヲ許可ス」と規定されている<sup>34</sup>。しかし、この鉱業法は例外が規定されていた。長島自身が指摘しているように、同法第25条で韓国「宮内府所属ノ鉱山ヲ採掘セントスル者ニ対シテハ」「第八条(=先願主義…〔筆者〕)ノ場合ニ於テハ農商工部大臣ノ適当ト認ムル者ニ之ヲ許可ス」としている。そしてこの事例における載寧郡は宮内府所属であるため、先願者が法的に優先される必要はなく、その許認可権は農商工部及びこれを監督する総督府にあった<sup>35</sup>。つまり、総督府が、他事業者よりも優越的に三菱財閥を選定したという長島の指摘が、「形式的平等権」という法的枠組みを逸脱していたとまでは言い難い。むしろ1916年に施行された朝鮮鉱業令のもとで、日本政府が外国資本(日本を除く)の鉱区取得を制限したように、国内資本による鉱業の発展及び安定した経営を求めての選択であったと考えられよう。また三菱合資会社が「鉱区ヲ統一シテ同一経営者ノ下ニ稼行スルノ必要ヲ説キ」、「計画準備中ニ属スル兼ニ浦製鉄所ノ原料ニ供シ度希望ヲ陳述シ全鉱区ヲ挙ゲテ」管理すると主張したように<sup>36</sup>、同社が選定されたのは、兼ニ浦鉱山鉱業権、朝鮮黄海道州郡松林坊、慕聖坊、清原坊鉱業権を既に取得しており、且つその付近の調査採掘を概ね終えていたためでもあった<sup>37</sup>。これは、同社が広範囲の鉱区を一括管理することで事業規模の拡充を図るとともに、鉱業と鉄鋼業間にある補完的關係性を見込んだ多角的な経営計画の一環であったとみることができる<sup>38</sup>。他方で総督府(=日本政府)は、朝鮮鉱業令施行以前に「朝鮮人と日本以外の外国人にも鉱山経営を許可し、日本による強制的な占領のイメージを改善しようとする意図」があったため、「外国資本の鉱山開発がさらに活発にな」という状況を許してしまっていた<sup>39</sup>。日本は植民地経営に多額の歳費を投じているにも拘らず、海外企業との資源競争に晒され、遅れをとっていたのである。そこで、「日本資本による独占的な開発を進める」ことを目的に、「朝鮮鉱業令」が施行された<sup>40</sup>。同法第6条にある通り、日本の朝鮮における鉱業権の独占が事実上法定されたのである。総督府としては日本国内の資本を効果的に配分し、鉱業を安定的に発展させるような企業誘致を企図していた訳であるから、鉱区の細分化を回避しつつ、他産業との同時発展的な開発を計画していた三菱が適当であると判断されたのであった。よって確かに財閥が政治的な観点からみて優遇されやすい点は否定できないが、三菱の朝鮮進出を、朝鮮総督府の支援を得ていたという点だけ

33 前掲「日本帝国主義下朝鮮における鉄鋼業と鉄鋼資源(上)」, p7及び注釈(1)。

34 朝鮮鉱業法令第8条

35 1916年になると鉱業法は朝鮮鉱業令の施行に伴って廃止されており、先願権に例外規定が付則された。この鉱業令第58条では、総督府は「出願ヲ許否スル地域及鉱物」に対する事業者からの鉱区の出願を許否できる旨が記載され、その地域が具体的に朝鮮総督府告示第37号で定められた。この指定の中には、兼ニ浦が所在する「黄海道載寧郡一圓」が含まれている。確かに同令が施行されたのは、三菱合資が優先的に許可を得た3年後であるが、鉄鋼資源を確保し、効率的に活用するために法的整備が進行中のもので行われた企業誘致であったと言える。

36 前掲『三菱社誌・第22巻(明治45—大正2年)』, pp1724-1725。

37 長島が指摘するように三菱と日本政府ないし朝鮮総督府(統監府)の間に「人的結合」は確かに存在していた(前掲長島修「日本帝国主義下における鉄鋼業と鉄鋼資源(下)」p34)。農商務省地質局長、鉱山局長、官営八幡製鐵所長官を歴任した和田維四郎は、長官在任中製鉄所の鉄鋼資源確保のため大冶鉄鉱石の購入契約を行っており、この鉄鋼石の内地への運搬を委託したのが三菱合資会社であった(岩崎家伝記刊行会編『岩崎久弥伝』東京大学出版会, p253及び岩崎家伝記刊行会編『岩崎弥之助伝下』東京大学出版会, p260)。また木岩崎弥太郎の次女磯路の婿木内重四郎は農商務省商工局長、韓国統監部農商工務部長、朝鮮総督府農商工部長官を歴任し、三菱による朝鮮での製鉄事業を「懲瀆」した(岩崎家伝記刊行会編『岩崎弥太郎伝下』東京大学出版会, p620)。しかし、いずれにしても三菱合資会社が保有していた鉱業部による現地調査があったからであるので、「人的結合」だけで政府が三菱を優遇したとは言い切れないだろう。

38 森川英正「財閥型資本の確立と財閥の思想」『近代日本経済思想 I』, 有斐閣, 1969年。

39 庚炳富「一九一〇年代における北東アジアの鉱業政策」『エネルギー史研究』19巻, 2004年年, p89。

40 前掲「一九一〇年代における北東アジアの鉱業政策」, p90。

を取り上げて、安易に帝国主義的な植民地政策の一環と評価するのは適当ではない。金(2006)が指摘するように、三菱は日本鉄鋼業における深刻な銑鉄不足を解消するため、需要の合理化を実現しようとしていたことから<sup>41</sup>、この事業者選定は、政府による鉄鋼政策の方針及び三菱の戦略的行動がマッチングした合理的な選択の結果であった<sup>42</sup>。また政府には、財政的な状況から朝鮮地域における官営製鉄所政策の展開が困難であったことから、三菱にそうした政策上の役割を一部期待していた側面も考慮するべきであろう。

### 第3項 設立の過程

図表4-6 兼二浦製鉄所設立計画の推移

		1914年	1915年	1916年	1917年				
第1項	各鉄鉱区開坑費	探鉱費	7,500	兼二浦銀山面外探鉱費追加	5,322	各鉄鉱開坑費	14,427		
		土地買収費	60,000	大寶面探鉱費追加 土地買収費	2,189	大寶炭坑開坑費 土地買収 鉱区探掘設備費	11,445 5,141 130,000		
第2項	運搬設備費	探鉱所兼二浦間電気鉄道	47,189	探鉱所兼二浦間電気鉄道	60,841	銀山面軽便鉄道敷設費	144,298	船船	17,550
		製鉄所構内電車設備費	3,769	起重機設備費	14,560	海水沈殿池設備費	33,550	小蒸汽船	27,000
		海岸移動起重機及び貯蔵場	24,488					通船	450
第3項	融炭炉建築費	15,000			30,342				
第4項	製鉄炉設備					溶鉱炉建設費	52,160		
						熱風炉	67,280		
第5項	動力設備費								
第6項	水道設備費	71,728			147,566				
第7項	工作建設費	修繕工場建築設備費	7,045	鉱舎建設費	17,875	兼二浦鉱山諸建物建築費	2,325	釜児蒸留工場建設費	53,671
		鑄物工場建築設備費	2,682						
		鍛冶工場建築費	3,856						
		計	13,583						
第8項	雑費	社宅建築費	67,243	雑費追加	51,843	雑費雑給	84,801	迎賓館建設工事	15,766
		稼入長屋建築費	31,733						
		事務所建築費	13,000						
		分析所建築費	5,000						
		倉庫二棟建築費	9,732						
		病院建築費	15,000						
		停車場移転費	46,500						
計	188,208								
第9項	予備費	33,000			347,705				
追加	製鋼設備						ターボ、ブロー設置追加第二 発電所建設費	210,420	
							製鋼工場起業費	8,280,000	
							硫酸工場建設費	207,200	
							厚板ロール工場用均熱炉設備	216,780	

(出典)前掲『三菱社誌』第24巻-27巻より作成。

続いて兼二浦製鉄所の設立計画を確認したい。三菱合資会社は、開坑費・各設備費・雑費を含む製鉄所設立の起業費を1914年に計上した<sup>43</sup>。その内訳をみると(図表4-6)、平炉・転炉及び圧延設備がなく、溶鉱炉(高炉)があるという点から、計画したのは製鋼は行わない銑鉄メーカーであったことがわかる。但し、この時点では開坑費・運搬設備費・工作設備費・雑費・予備費の合計46万円ほどが計上されただけで、製鉄設備、動力設備の建設は即座に実施されなかった。生産設備の受注が遅れたのは、当初発注を予定していたドイツからの輸送が、第一次世界大戦の影響で事実上不可能となったためである。次いで発注先をアメリカに変更したが、そのアメリカも戦時需要を見越した鉄鋼製品の輸

41 前掲「三菱の鉄鋼業への進出」, p264。

42 事実、後に総督府は先願権に制限を設けた理由を次のように述べている。「鉱床の性質上乃至は燃料国策樹立の上から見て大資本を要するので先願権の授与を停止しこれら出願者全部を一括して一会社たらしめんとしたものである、而して従来採掘しつつあるものは既得権を認めて単独経営せしむることとした」(『国民新聞』, 1926年, 11月16日)。朝鮮の重工業化の推進を目指す日本政府及び朝鮮総督府にとって、原材料である鉱業事業の零細化を回避し、関連産業の集積化を図るには補完性と規模の経済性を追求する必要があり、そうした産業誘致政策の方針は併合直後から存在したのであったと考えられる。

43 前掲『三菱社誌・第23巻(大正3年)』, pp2142-2143。

出禁止措置を採ったことで、計画は再度遅延した<sup>44</sup>。一方、その他の計画は順調に行われている。同年3月10日には兼二浦・李己井里間における専用の軽便鉄道の敷設が許可される等、周辺のインフラ整備も進められた<sup>45</sup>。1915年5月には、臨時製鉄所建設部が三菱本社に設置され、三菱合資会社からそれまでの事業が引き継がれている<sup>46</sup>。兼二浦地域における製鉄事業の調査及び起業に関する事務は、この建設部が担当することとなった。同時期に、兼二浦製鉄所の設立に必要な器具機械諸材料の輸移入税免除を寺内から許可され<sup>47</sup>、11月には朝鮮制令第7号でもってこれが実現している<sup>48</sup>。1916年には製鉄所建設用地買入の覚書が朝鮮興業株式会社との間で交わされており<sup>49</sup>、またそれまで遅れていた溶鉱炉及び熱風炉の基礎工事が漸く始まると、製鉄設備を含む製鉄所建設計画は本格化していった<sup>50</sup>。

ところが1917年になると、計画は急遽変更された。従来の製鉄工程のみの設立計画から、製鋼・圧延の2工程の設備が追加されたのである<sup>51</sup>。製鉄設備を受注するために渡米した臨時製鉄所建設部建設課長主事(後に兼二浦製鉄所銑鋼部長・日本鉄鋼協会会長を歴任)河村驍<sup>52</sup>は、この計画変更の理由について次のように述べている。「大正六年春欧州戦乱の結果造船用鉄材の輸入の途が途絶せるにより我社造船所の存立上当所に製鋼作業を兼営するの必要に迫られ、咄嗟の内に議が纏り工事を急進することになった」<sup>53</sup>。また兼二浦製鉄所長官を務めた梅野実によると、「船の注文が急激に加えて、貨物船、ストックボードがべらぼうに高くなつたため、将来的な「造船用のプレート」の超過需要を考慮すれば、製鉄・製鋼・圧延の各生産工程を備えた一貫製鉄所の設立が要請されたのである<sup>54</sup>。つまり、戦時期における各国からの輸入途絶という危機的状況下で、将来的な市況を見越して収益を拡大するには、「造船所」に対し、鉄鋼材の安定的供給が必要となったのである。前述したように、三菱合資会社は鋳業部(三菱鋳業の前身)及び三菱造船が財閥傘下に所属していたので、一貫製鉄所の設立は新規事業への参入リスクを圧縮し、自社内の前方・後方関連効果を発揮することが期待された。またこの計画変更により、製鋼工程を自社グループの範囲で内部化するといった、「三菱のコンツェルン内部の生産の有機的関連」<sup>55</sup>が重視された。閥系企業の所属という特質が、兼二浦製鉄所の役割に付与されたといえるだろう。

1917年10月に入ると、発起人を岩崎久彌・岩崎小彌太・原田鎮治ら7名とし、資本金3千万円でもってそれまでの「臨時製鉄所建設部所管ニ係ル一切ノ事業ヲ三菱合資会社ヨリ分離シ新タニ三菱製鉄株式会社(本店…〔筆者〕)ヲ設立」したのであった<sup>56</sup>。12月には朝鮮黄海道黄州郡松林面兼二浦製鉄所を製鉄会社支店とし、正式名称は「三菱製鉄株式会社兼二浦製鉄所」と定められた<sup>57</sup>。製鉄工程は翌1918年6月から開始されている。製鉄所銑鉄生産鋳床能力150トンの第一高炉の火入れが行われ、「初湯出ヅ、好成绩ニシテ出銑十八噸ノ旨来報アリ」との成果を収めており、8月には第二高炉(150

44 前掲『三菱鋳業社史』, p234。

45 前掲『三菱社誌・第23巻(大正3年)』, p2043。

46 前掲『三菱社誌・第24巻(大正4年)』, pp2494-2495。

47 前掲『三菱社誌・第24巻(大正4年)』, pp2502-2503。

48 前掲『三菱社誌・第24巻(大正4年)』, pp2639-2640。

49 前掲『三菱社誌・第25巻(大正5年上)』, p2848。

50 前掲『三菱社誌・第25巻(大正5年上)』, p2992。

51 前掲『三菱社誌・第26巻(大正6年上)』, p3636-3639。

52 河村は東京帝国大学工学部採鋳冶金科卒業後、三菱合資会社鋳山部尾去沢鋳山技師、同鋳山副長、三菱合資会社臨時製鉄所建設部建設課長を経て、兼二浦製鉄所銑鋼部長となった(河村紀子編(1996)『写真集河村驍』, 中央公論事業出版)。

53 河村驍(1919)「兼二浦製鉄所設備及作業の状況」, 『鉄と鋼』第5年第12号。

54 梅野実先生伝記編さん委員会(1972)『梅野実翁伝記』, p270。

55 前掲「日本帝国主義下朝鮮における鉄鋼業と鉄鋼資源(下)」p34。

56 前掲『三菱社誌・第28巻(大正6年下)』, pp3979-3980。

57 前掲『三菱社誌・第28巻(大正6年下)』, p4061, 4195。

トン)でも出銑に成功している<sup>58</sup>。1931年には300トン級の第三高炉が竣工し、銑鉄生産量は8万トンから21万トン(製鉄合同直前の1934年時点)にまで生産量を増加させた<sup>59</sup>。製鋼工程については、1919年に平炉、続いて圧延設備が竣工している。上述の計画通り、兼二浦製鋼材の多くが三菱長崎造船に供給された。同社の製品は、海軍の八八艦隊計画の下で、潜水母艦迅鯨・長鯨・高雄・赤城及び戦艦土佐の鋼板、関釜連絡船景福丸・徳寿丸・昌慶丸の船材に使用された<sup>60</sup>。特に迅鯨・長鯨の造船には、民間企業による軍艦製造技術の水準を引き上げることが期待されており<sup>61</sup>、一連の販売実績は、同社の評価を高める結果をもたらした。こうして、第一次世界大戦に伴う需要の増加を背景に、兼二浦製鉄所が生産した銑鉄及び造船用プレート(厚板)は、注文が相次いだのである。創業期の兼二浦製鉄所はこのように概ね好調に経営を続けたのであったが、一方で第一次世界大戦が収束すると、兼二浦製鉄所に比べて価格が6割程度で、且つ高品質なアメリカ及びインド銑鉄の輸入が再開され、経営は不安定化した<sup>62</sup>。兼二浦製鉄所は三菱長島造船所と連携して、前述したように軍艦建造を継続的に引き受けることで収益の維持を図ったが、ワシントン海軍軍縮条約が締結されると、「造船界ハ極度ニ沈衰シ其ノ注文(海軍による造船の注文…〔著者〕)モ杜絶シ止ムヲ得ズ同年(=1922年…〔著者〕)五月(製鋼工程の…〔著者〕)作業ヲ休止シタ」<sup>63</sup>。1923年の臨時株主総会で資本総額をそれまでの3千万円から2千5百万円へと減資することが議決され、翌年には実施されている<sup>64</sup>。その後、製鋼工程は官民合同直前の1933年まで再開されることはなかったが<sup>65</sup>、製銑部門は継続・増強されていた。例えば、1924年に銑鉄の原材料である鉄鉱石に関して、農商務省所管載寧鉄山の採掘権を引き受け、農商務省所管載寧鉄山三菱採銑所を設立しており<sup>66</sup>、またコークス炉の増設も進められている<sup>67</sup>。こうした兼二浦製鉄所の動向は、収益性のある製銑部門が農商務省との関係性を利用しながら、八幡製鉄所から引き継いだ朝鮮地域における鉄鉱資源の調査・調達を推進していたのである。同所製銑部門の評価及び官営製鉄所政策下における朝鮮地域に対する資源施策のと関係性には、その性格を再検討する余地があるといえよう。

#### 第4節 兼二浦製鉄所に関する生産性及び収益性分析

##### 第1項 生産状況の実態

本項では、兼二浦製鉄所の製銑・製鋼・圧延の三工程について検証し、生産構造を把握したい。これまでみたように同所に関する先行研究は、設立過程を対象とした史的考察が中心で、生産性や収益性に関する検証は、十分行われてこなかった。そこで本項では、生産状況と販売成績の推移を概観した上で、生産関数を用いた技術水準の測定を行う。兼二浦製鉄所の生産性分析を通じて、経営実態を構造的に検証することが目的である。

58 前掲『三菱社誌・第29巻(大正7年)』, pp4494-4495, 4527。

59 『菱華(第129号)』「兼二浦製鉄所ノ製鉄合同参加ニ就テ」, 1934年3月20日(三菱史料館所蔵, MA-06540)

60 前掲「兼二浦製鉄所ノ製鉄合同参加ニ就テ」。

61 福井静夫(1994)『日本潜水艦物語』光人社, pp231-233。

62 前掲『梅野実翁伝記』, p48。

63 前掲「兼二浦製鉄所ノ製鉄合同参加ニ就テ」。

64 前掲『三菱社誌・第32巻(大正12年)』, p6217、前掲『三菱社誌・第33巻(大正13年)』, p6553。

65 しかし、1926年7月に、資本金40万円を全額で支払い、東京鋼材株式会社の事業を兼二浦が引き継ぎ、平炉鋼・電気炉鋼・丸角、六角、八角といった圧延鋼材生産用の設備を買収している(前掲『三菱社誌・第34巻(大正15年)』, pp7269-7270)。鋼材供給を放棄したわけではなかったといえよう。

66 前掲『三菱社誌・第33巻(大正13年)』, p6665。

67 1929年にはコークス炉25基、さらには第三コークス炉増設が認許され、合計200万円程が計上されている(前掲『三菱社誌・第34巻(昭和4年)』, p263, 276及び前掲『三菱社誌・第35巻(昭和5年)』, p388, 413)。

図表4-7銑鉄及び鋼材生産量の推移

(単位: トン)

	銑鉄							鋼材			
	内地主要製鉄所			外地主要製鉄所				内地主要製鉄所			外地主要製鉄所
	日本製鉄株式会社			朝鮮	満州			日本製鉄株式会社			朝鮮
	八幡製鉄所	輪西製鉄所	釜石製鉄所	兼二浦製鉄所	鞍山製鉄所 (昭和製鋼所)	本溪湖煤煙公司	八幡製鉄所	輪西製鉄所	釜石製鉄所	兼二浦製鉄所	
1918	271,578	82,866	64,700	42,698			444,735		21,881		
1919	281,135	116,242	61,180	48,384			455,796		12,614	17,001	
1920	212,903	101,190	47,865	84,118			429,904		9,279	34,211	
1921	307,263	40,444	36,563	83,010			494,367		-	51,616	
1922	400,826	41,603	35,508	83,179			578,522		4,446	8,389	
1923	440,893	40,564	56,247	99,933	73,461	24,388	616,472		24,661		
1924	424,545	47,183	54,271	99,795	81,594	52,782	672,229		30,032		
1925	456,284	73,439	47,443	99,160	85,886	50,799	829,285		35,879		
1926	532,908	94,629	64,615	115,036	146,327	51,816	940,504		467,330		
1927	540,499	92,204	67,683	129,022	192,895	51,308	1,052,471		57,158		
1928	650,573	109,543	75,737	146,159	220,637	64,038	1,091,721	9,926	66,093		
1929	646,267	117,135	98,901	153,627	217,859	77,521	1,227,249	98,612	46,577		
1930	673,829	117,943	95,613	150,524	262,994	86,421	1,202,655	102,128	60,005		
1931	517,993	82,512	11,913	147,257	276,650	65,620	858,742	77,976	58,853		
1932	610,767	77,586	120,248	161,940	278,124	81,057	1,138,843	101,016	71,377		
1933	893,401	128,526	194,328	161,163	317,573	115,950	1,425,147	126,741	128,174	5,285	
1934	1,042,559	218,540	249,378	210,807	322,376	153,450	1,562,911	137,555	185,226	59,697	

(出典) 商工省鉱山局編纂『製鉄業参考資料』(昭和10年6月調査)より作成。

まずは製銑工程について検討したい<sup>68</sup>。兼二浦製鉄所は奈倉(1984)が指摘するように、銑鉄を生産する際に必要な鉄鉱石・コークス(骸炭)を必ずしも安定的に確保出来ていなかった<sup>69</sup>。鉄鉱石についてみると、同所が保有する鉱山(兼二浦・銀山面・載寧・下聖等)の産出物には、量的・質的に問題があったのである。兼二浦所有鉱山の鉄鉱産出高は1917年に17,000トン、1921年には53,000トン、1925年には150,000トンと急増したが<sup>70</sup>、兼二浦製鉄所の生産銑鉄量と比べると量的に不足していた(図表4-7)。これは兼二浦周辺鉄鉱石の性質とも関係があった。朝鮮総督府殖産局の調査によると、兼二浦鉄山の地質は、古生層の石灰岩から構成されており、鉱石には褐鉄鉱を主とする赤鉄鉱及び重晶石が多く含まれている<sup>71</sup>。よってこの他の鉄鉱石と比べて鉄分の比率が少ない一方、水分を多く含むから粘弱性であった<sup>72</sup>。こうした鉄鉱石の性質は、高炉での「棚吊り(ハンキング)」を引き起こすことが知られている<sup>73</sup>。兼二浦製鉄所は「自家所有鉄山の品位と鉱量上の難点を補うため、」また高炉を安定的に稼働させるために日本製鋼所が所有する价川鉄鉱及び宝興鉄鉱会社の中国太平鉄鉱から買鉱していた<sup>74</sup>。事実、鉄鋼部長河村驍はこの「棚吊り」を回避するために、「安岳又は支那(桃沖若くは太平)の赤鉄鉱約三割の割合に配合するを標準として」銑鉄生産を行う必要があったと述べている<sup>75</sup>。一方コークスについても同様で、兼二浦所有の大宝面炭は「無煙炭で粘結力が無く、コークス用原料炭としては不適切で」、自社が保有する「鯉田高島等の九州炭」のほか、開平炭・本溪

68 以下、兼二浦製鉄所が生産した骸炭・銑鉄・圧延鋼材については前述した同製鉄所鉄鋼部長河村驍が公演で述べた記録を参照している(前掲「兼二浦製鉄所設備及作業の状況」)。

69 前掲『日本鉄鋼業史の研究』, pp189-200。

70 前掲『日本鉄鋼業史の研究』, pp190。

71 朝鮮総督府殖産局編(1925)『朝鮮に於ける主なる鉱山の概況』, pp41-42。

72 製鉄所総務部(1929)『東洋方面主要鉄鉱調』, pp37-42及び友邦協会(1968)「朝鮮近代鉄業の創成」『朝鮮近代鉄業の創設』第10号, p3。

73 棚吊り(ハンキング)とは銑鉄生産過程において、高炉内に投入した鉄鉱石・コークスなどの原料が降下せず、溶解しないまま局部的に吊り棚状態となる現象をいう。棚吊り発生後、停滞していた原料が急降下する「吹抜け(スリップ)」と呼ばれる現象が発生し、炉全体の温度が不安定になる。これは高炉設備の損傷を招くため、棚吊りが発生した場合、高炉の長期停止が必要となる。創業期の官営八幡製鉄所も棚吊りにより、最終的に高炉停止に追い込まれている(井上雄介(2019)「日清・日露戦後経営下における産業政策の再評価」『社会経済史学』第83巻第4号)。

74 前掲『日本鉄鋼業史の研究』, p191。

75 なお鉄鉱分析の結果から「鉱分品位の優良なるは支那の鉄鉱であ」った点が河村が指摘している(前掲「兼二浦製鉄所設備及作業の状況」, p1331)。

湖炭を銑鉄生産用コークスとして買い入れなければならなかったのである<sup>76</sup>。これは、製銑工程で原材料となる上記資源の調査・研究がこの時点で十分ではなかったことを示すと同時に、本国への資源供給に際し、追加的な資源施策を必要としたことを表した。製鋼部門の停止後に兼二浦製鉄所が、こうした役割を担ったことは既に述べた通りである。

朝鮮原産の鉄鉱石・コークスが当初の計画通りに利用できなかったために、資源及び技術の問題として兼二浦製鉄所の経営体制を圧迫したことは事実である。しかし、少なくとも銑鉄生産については概ね良好の状態を維持していた。この点は、既存研究が指摘するように、低賃金労働によって生産費の削減効果が作用したのである。朝鮮地域に余剰労働力を求めた三菱の優位性と考えることができる<sup>77</sup>。その一方で、以下、兼二浦製鉄所に導入された設備の優位性について検討したい<sup>78</sup>。

既に述べたように、アメリカから輸入された兼二浦製鉄所の製銑設備は当時、最先端のものばかりであった。中でもコークス炉は「ウィルプット式リゼネレーチーブパイプロダクトオープン」と呼ばれる最新式で、当時はアメリカでもイリノイ州の一部でのみ使用されていた程度であった。その後アメリカ・カナダ・インド各国で順次普及していったが、その理由は、当時八幡製鉄所に導入された旧型のコッパース型コークス炉では「瓦斯燃焼室に空気を入れるるに」「ナチュラルドラフトを利用して」いたが、このウィルプット型は大型で且つ、「ファンを使用して、瓦斯の燃焼の状況を調節加減すると云ふことが主要なる相違」点であったためである<sup>79</sup>。熱伝導が早くなったことで、当時の日本国内に設置されていたいずれのコークス炉よりも、燃焼時間を10時間以上短縮でき、また挿入量も多くすることが可能となったのである。加えて原料のレール・ベルトコンベア・石炭挿入電車・汽罐車等での自動搬送、圧搾空気の送風を利用した炉挿入時における扉の自動開閉、各種設備の電動管理といった先進的な設備技術が導入されていた。こうしたコークス炉の「諸装置は可成機械力によることとし出来得る限り人力を節約すること」が徹底され、作業工程の機械化・自動化が図られたのである<sup>80</sup>。

アメリカの最新設備を導入したのは、高炉も同様であった。300トン級の第三高炉が設置されるまでは150トン級の第一・第二高炉で稼働を続け、公称製銑高は年10万トン(日産300トン)とされている<sup>81</sup>。2基体制での高炉生産は「非常に順調」で、「棚吊り」による故障が3回発生したが、八幡製鉄所とは異なり、高炉を停止するまでには至らなかった<sup>82</sup>。これは導入した高炉が構造上「至極頑丈」であったから、「故障を起こしたと云ふことは極めて稀でありまして、吹入以来創業上の安全及順調なることを得」たためと報告されている<sup>83</sup>。高炉においても、例えば巻揚工程では「原料を炉頂のホッパーの内に投げ込む迄の調節が凡て自動的に働くやうになって」いる等、製銑工程全体で自動化が進んでいた。よって製銑工程における設備上の問題は特になく、兼二浦製鉄所における銑鉄の生産性を高める要因となった。むしろ第一次世界大戦後の市場停滞で製品在庫が滞留したために、産出制限を行ったことの方が兼二浦製鉄所の経営に影響した。これは次章でみるように、本国においても官営製鉄政策の修正が必要となる程、深刻な問題となっていた。

但し実際に銑鉄生産量の実績をみてみると、創業期(1918年)には4万3千トン程で、戦後不況・軍縮で需要が急落していたにも拘らず、1920年代前半には8万トン規模に倍増した。1920年代後半に

76 前掲『兼二浦製鉄所設備及作業の状況』, p1332及び前掲『日本鉄鋼業史の研究』, p192。

77 前掲『日本鉄鋼業史の研究』, p192。

78 兼二浦製鉄所が導入した生産設備の優位性については岡崎哲二(1993)『日本の工業化と鉄鋼産業』(東京大学出版会, pp109-111)を参照した。

79 前掲「兼二浦製鉄所設備及作業の状況」, p1336。

80 前掲「兼二浦製鉄所設備及作業の状況」 p1338。

81 二基の高炉は当初はいずれも鋳物用銑鉄を生産する計画であったが、製鋼設備を追加したことで第一高炉は製鋼用銑鉄、第二高炉は鋳物用銑鉄を製造するように割り当てられた(前掲「兼二浦製鉄所設備及作業の状況」, p1334)。

82 前掲「兼二浦製鉄所設備及作業の状況」, p856。

83 前掲「兼二浦製鉄所設備及作業の状況」, p1324。

は、年平均成長率は11%程と持続的な上昇傾向にあったのである。これは内地を除く日本国内の銑鉄生産量と同様の推移であった。一方、満州の鞍山製鉄所(後の昭和製鋼所)と本溪湖煤煙公司と比較すると、当初は生産規模も同じであったが、1924年以降に大きく乖離が生じている。内地と外地を含めた日本の銑鉄生産量合計に占める兼二浦の割合は、一割程度にまで低落したのであった。但し、兼二浦製銑鉄を評価するには、上述した資源施策と同様に、八幡製鉄所との関係性を考慮しなければならない。1920年代半ばにおいて、八幡製鉄所は自家消費銑鉄の確保が困難な状態にあったためである。同所は、自ら生産した銑鉄を一部消費(自家消費)して鋼材を生産していたが、鋼材に要する銑鉄が必ずしも安定的に生産できていなかった。不足分は、輸入に頼っていたのである。次章でみるように、その輸入先は漢冶萍煤鉄公司であった。しかし、同公司与八幡製鉄所間に締結されていた「支配従属関係」ともいわれる「漢冶萍煤鉄公司借款」では、「八幡製鉄所に対する銑鉄納入価格はすでに漢冶萍煤鉄公司の生産費をはるかに下回る状況にあった<sup>84</sup>。こうした不平等契約による批判の蓄積は、最終的に「萍郷争議等」を惹起したために、八幡製鉄所は鋼材生産に必要な銑鉄を確保できなくなったのである。その際に兼二浦製鉄所は、「中国銑に代替する役割を果たした」のであった<sup>85</sup>。つまり、兼二浦製銑鉄の納入が、八幡製鉄所の鋼材生産を下支えしたのである。合同直前期には、中国銑の調達が開されたので、納入量自体は従来の水準に戻ったが、銑鉄の供給に関して、兼二浦製鉄所は本国の官営製鉄所政策を適宜補完していた。このことは、兼二浦製鉄所の評価を少なからず高めるといえるだろう。

対して製鋼工程には設備上の問題があった。前節でみたように三菱は、第一次世界大戦開戦に伴い、鋼材の輸入が不可能となったことを受けて、急遽製鋼設備を追加した。第一次世界大戦が勃発したことで製鋼設備の外注も不可能となったから、平炉・分塊ロール・動力室ボイラー・大型ロール・厚板ロール・動力室発電機等、「殆ど全部長崎神戸の当社両造船所で製造し」なければならなかったのである<sup>86</sup>。三菱製鉄株式会社常務取締役兼兼二浦製鉄所所長の梅野実によれば、「無から有を作り出す苦労は言語に絶するものがあり、「いかなる機械を据え付けてよいかわからぬ」ため、「八幡製鉄所に行ってスケッチし、長崎の造船所で製作する」という状態であった<sup>87</sup>。実際、兼二浦製鉄所は八幡製鉄所内に出張所を新設して事務員派遣を行う等、ここでも提携関係が確認できる<sup>88</sup>。しかし、「作られた機械の規格が区々であったから、「灼熱炉を作るのは五万屯のができていけれども、ブルーミング・ミルという大きな鉄を赤くしてロールする機械は、一番小さくても年に十五万屯ぐらいロールする。そんな機械を集めて、五万屯だけ製造プレートを作るのだから非常に不経済であった<sup>89</sup>。また既に述べたように、兼二浦製鉄所は原材料である鉄鉱石が鉄分が低く、ケイ素量が多いため、塩基性平炉での製鋼には適さなかった。このため、兼二浦銑は「一時的に、部分的に、僅少量の低ケイ素銑が製造されたにすぎず、他の多くは鋳物用銑とその他の銑鉄であり、さらに同所が保有した第一・第二高炉はいずれも、鋳物用の銑鉄を製造する目的で設計されたため、「創業当初の生産計画と実態との極端な乖離」といった技術的な問題を抱えていた。よって同所内における製銑・製鋼圧延の各工程間において、補完性は十分には発揮されたとはいえないだろう<sup>90</sup>。

最終工程である圧延工程については以下の通りである。兼二浦が保有した設備は、分塊ロール・大型ロール・厚板ロールであったが、この中で当時、日本国内の他製鉄所でも導入されていなかった

84 前掲『日本鉄鋼業史の研究』, pp27-28。

85 前掲『日本の工業化と鉄鋼産業』. pp87-88。

86 前掲「兼二浦製鉄所設備及作業の状況」, pp1342-1343。

87 前掲『梅野実翁伝記』, p47。

88 前掲『三菱社誌・第26巻(大正6年上)』, p3691, 3698。

89 但し、「五万屯鉄板を作ると、ストックボード」で「七千五百万円儲か」り、生産可能な銑鉄量を15万トンとすると「十五万屯の中の五万屯を造船スチール・プレートに持って行って、残りは銑鉄で屯二百五十円」で売れるから、戦争特需で「合計年一億円」の売上となっていたという(前掲『梅野実翁伝記』, p47, p271)。

90 堀切善雄(1980)「大正期の鉄鋼生産構造における銑鉄生産部門の存在形態」『土地制度史学』第86号, p28及び前掲「兼二浦製鉄所設備及作業の状況」

設備として、分塊・大型ロールが挙げられる。河村によると、兼二浦の製鉄・製鋼・圧延の生産割合は次の計画に基づいて行われていた。つまり、製鉄公称能力10万トンを前提とした上で、その半分の5万トンで鋼塊を製造して、條鋼3割・鋼板7割の比率で圧延加工していたのである<sup>91</sup>。「職工の熟練が尤も必要な」この圧延工程は「何分未だ作業の日が浅い」ため「歩止り率の理想的の域に達するには」至らなかった一方で、生産された製品の品質が條鋼は98%-100%、鋼板は70%の合格率に到達していたという<sup>92</sup>。製鋼工程については、わずか数年という短期間での操業停止に注目されることが多いが、こうした鉄鋼材の高い品質については評価を一部改めるべきである。

## 第2項 販売成績の推移

上でみた兼二浦製鉄所の生産構造をまとめれば、自家消費用の銑鉄で海軍用條鋼及びプレート（鋼板）を生産し、販売用の製鉄とともにこれらを市場へ供給していたということになる。収益構造を検証するに際し、こうした生産構造を前提として以下、分析を行った。実際に兼二浦製鉄所の販売収益及び営業成績に関して、前掲の奈倉（1984）が検証している。これによれば、製鉄所の利益金は1917-1919年までは良好で、最大240万円程に到達していたが<sup>93</sup>、1920年代に入ると繰り返し述べたように戦後不況・軍縮の影響を受け、経営が不安定化したのである。製鋼・圧延工程の設備機械が遊休状態となり、同所の経営を圧迫したことが、大幅な低収益及び欠損として顕在化したのであった。これは、生産費と販売価格との間に乖離があったものと考えられるが兼二浦製鉄所の生産費が把握できない以上、史料分析には限界がある。よって本項では、兼二浦製鉄所及び圧延鋼材の収益を仮想的に計算することで接近を図りたい。

求めるのは同所が生産した製品の総販売額である。兼二浦製鉄所を日本国内に所在する企業と仮定して算出を行った。これは、兼二浦製鉄所の銑鉄生産量及び鋼材生産量に各々「内地鉄鋼鋼材市価」を掛け、工業物価指数でデフレートした値である<sup>94</sup>。企業活動の場を朝鮮ではなく日本としている点で確かに制約の強い仮定であるだろう。しかし、製鋼工程が停止した期間が長く、一方で造船所に納品した価格は三菱内部での移動（移転）と考えられるので、市場価格と大幅に乖離している可能性がある。よって、兼二浦製鉄所の収益構造を把握するためにこうした二次的な接近方法をとったのである。

91 前掲「兼二浦製鉄所設備及作業の状況」, p1343。

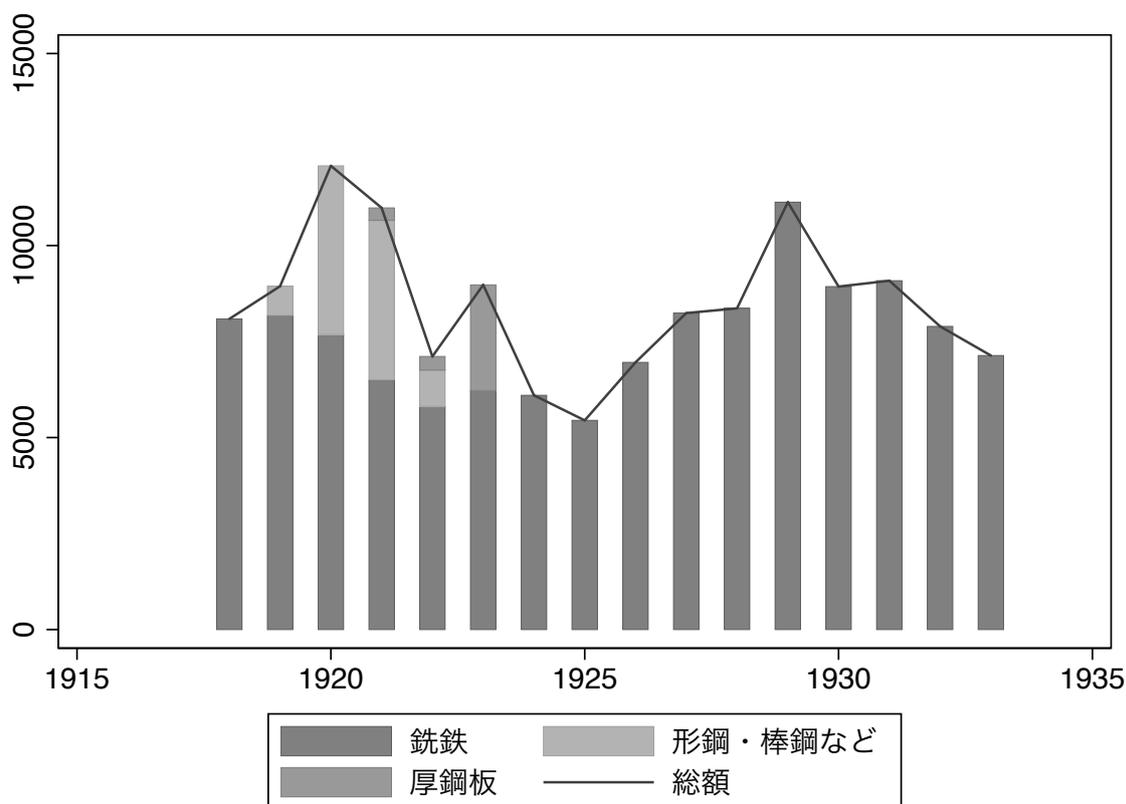
92 前掲「兼二浦製鉄所設備及作業の状況」, p1345。

93 前掲『日本鉄鋼業史の研究』, p203。

94 前掲『製鉄業参考資料』, pp112-114。

図表4-8兼二浦製鋼材品種の推移

(単位:トン)



(出典)同前。

計測結果は図表4-8の通りである。創業時に販売総額は810万円程を記録しており、戦時及び軍需による好景気の影響を受けたと考えられる1920年には最大額となる1,210万円に到達している。圧延鋼材の販売もこの期間(1919-1923年)に行われ、銑鉄には及ばないが業績に貢献していた。特に1922年のワシントン海軍軍縮条約以降もプレート(鋼厚板)の販売が行われていたことがこれを示している。1924年以降には銑鉄生産のための、製鋼設備が遊休化したことで営業成績は急落した。しかし、1925-1929年にかけて銑鉄生産量が急増したことで、生産費の低減化が図られ、再び販売額は上昇している。兼二浦製鉄所が急遽、銑鋼一貫生産を行っていた時期と銑鉄生産のみに縮減された時期の販売総額を比較してみると、販売額についてはそれほど差はなかったといえる。製鋼部門での計画の急激な変更がもたらした収益構造の悪化は、製銑部門による生産構造の効率性向上により、下支えされていたのである。

### 第3項 生産関数分析

日本の鉄鋼産業を対象に生産関数分析を行った先行研究としてOdaki(1997)が挙げられる<sup>95</sup>。同研究では、Trans-log型生産関数モデルを用いて、八幡製鉄所(日本製鉄株式会社)のTFP(Total Factor Productivity;総要素生産性)を計測している。井上(2019)では、このOdakiの分析上の制約を緩和

95 Odaki Kazuhiko(1997), "Productivity change in prewar Japanese iron and steel industry : the case of Yawata Iron Works with international TFP comparison", Stanford University.

し、労働生産性分析を行ったものである<sup>96</sup>。本節では後者の手法をもとに、兼二浦製鉄所の生産性について検証を行った。

本稿で用いる生産関数は収穫一定を仮定したCobb-Douglas型生産関数を想定している。まず $t$ 期における兼二浦製鉄所の総販売額を $Y_t$ 、投下資本量を $K_t$ 、投下労働量を $L_t$ 、技術水準を $A_t$ として、以下の生産関数式で表現する<sup>97</sup>。

$$Y_t = A_t \cdot F(K_t, L_t)$$

その際、総販売額 $Y_t$ は、前節で用いた兼二浦製鉄所の仮想的な値を利用している<sup>98</sup>。投下資本量 $K_t$ は三菱製鉄株式会社貸借対照表に計上されている固定資産(ロール及び鋳型の固定資産額を含む)を用いる。投下労働量は同社の職工・雇員数を利用した。また $Y_t$ 、 $K_t$ はそれぞれ工業物価指数及び資本形成デフレーターで除し、実質化している<sup>99</sup>。

収穫一定を仮定したCobb-Douglas型生産関数を採用するので、

$$Y_t = A_t K_t^\alpha L_t^\beta u_t \quad \text{where } \alpha + \beta = 1$$

となる。 $u_t$ は誤差項、 $\alpha$ は資本弾力性、 $\beta$ は労働弾力性である。 $A_t$ は技術の程度を示す。技術水準は一定の成長率で向上すると仮定し、自然対数の底 $e$ を用いて、

$$A_t = A_0 e^{\lambda t}$$

と表すことができる。 $A_0$ は初期の技術水準を意味する。 $\lambda$ はTFP(全要素生産性)の平均成長率を示すパラメータである。

収穫一定( $\alpha + \beta = 1$ )の条件式及び式(3)をもとに式(2)の両辺に対数を取り、投下労働量 $L_t$ で除すと、

$$\ln \frac{Y_t}{L_t} = \ln A_0 + \lambda t + \alpha \ln \frac{K_t}{L_t} + u_t$$

となる。 $\frac{Y_t}{L_t}$ 、 $\frac{K_t}{L_t}$ はそれぞれ $t$ 期における労働生産性及び資本深化度を示している。各変数の記述統計及び元データの概形については、図表4-9にまとめられている。

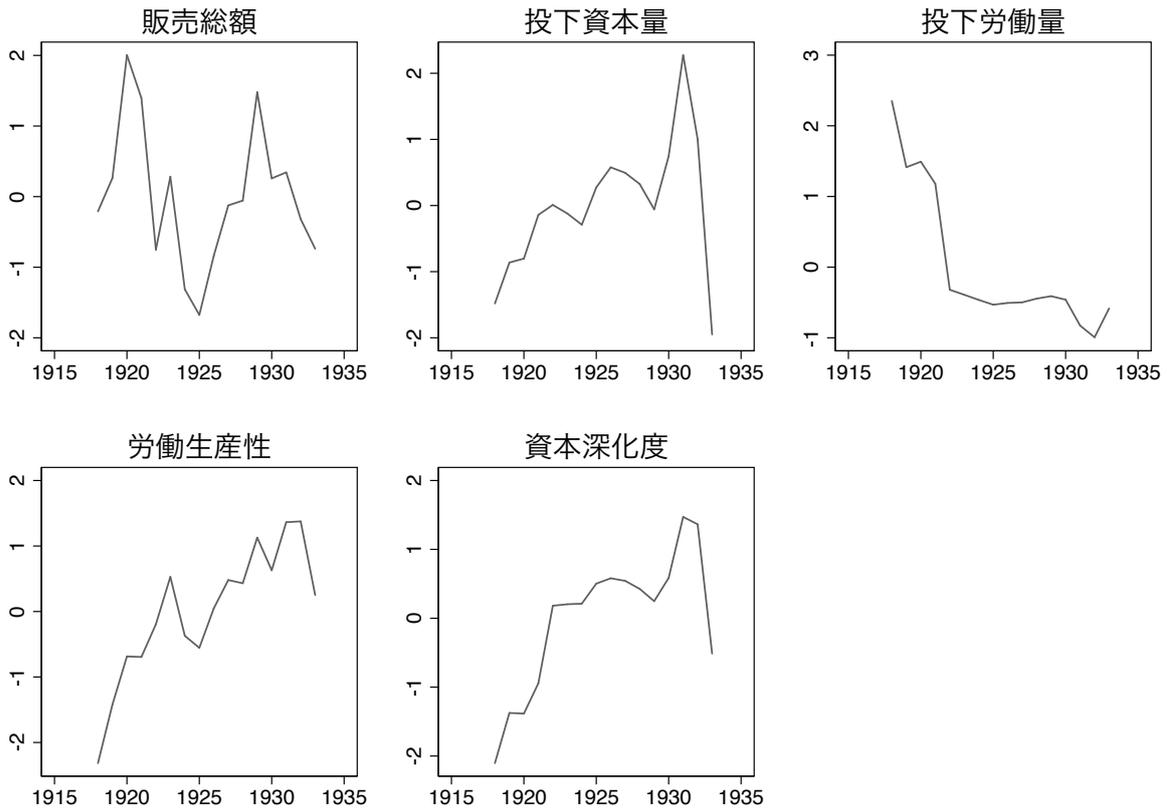
96 前掲「日清・日露戦後経営下における産業政策の再評価」。

97 本章の技術水準は、労働と資本から影響を受けない、ヒックス中立型技術水準を仮定している。つまり、ここで $A_t$ はシフト・パラメータである。

98 前掲『製鉄業参考資料』, 昭和10年6月調査, pp112-114。

99 工業物価指数及び資本形成デフレーターは大川一司(1967)『長期経済統計 物価』, 東洋経済新報社。

図表4-9各種変数の推移



(注) 各変数は標準化した値である。

販売総額については既に述べたように、戦時需要による大幅な収益増から戦後不況・軍縮による大幅な下落というかたちで推移した。但し、1930年に銑鉄生産量が増加したことで急回復がみられる。投下資本量<sup>100</sup>は、概ね右上がりの傾向が続いたが、1933年に急落した。これは同年3月に商工省が製鉄会社の官民合同に関する「日本製鉄株式会社設立計画要綱」を公表したことで無関係とはいえないだろう。この要項で、設備資産の評価方法等がかなり具体的に示されたことで、投下資本量が大幅に削減されたものと考えられるためである<sup>101</sup>。投下労働量については、創業以来、一貫して低落している。これは前述したように、アメリカ式の最新設備による資本集約的な生産体制の実施とともに、兼二浦製鉄所の構造を示すものといえるだろう。

労働生産性及び資本深化度についてみると、販売総額・労働・資本のこうした推移を反映して、右上がりの傾向にあった(労働生産性の1925年の一時的な急落を除く)。最新の資本設備を導入することで、高い生産性を維持したままに、労働量の継続的な削減を可能にしたのである。更に銑鉄の大量生産によるコストの圧縮効果が、労働生産性及び資本深化度の持続的な成長をもたらしたと考えられる。生産設備について既に述べたように、アメリカの最新の製鉄設備を導入し、生産工程の自動化を推し進めたことが、兼二浦製鉄所の生産体制を資本集約的にし、高い生産性を実現したのだといえよう。

こうした各変数の概形を踏まえた上で、生産関数の推計結果を見れば次式(5)の通りである<sup>102</sup>。

100 固定資本は1924年に減資された資本金500万円分で累積赤字の補填が行われた結果、固定資産償却はさほど行われなかった(前掲「三菱製鉄株式会社の経営」, p310)。

101 日本製鉄株式会社社史編集委員会(1959)『日本製鉄株式会社社史』, p41。

102 推計方法は、系列相関によるt値の過大評価を避けるため、Prais-Winsten法を採用している。なお、推定パラメータを相互に比較検討できるように、各変数は平均値の差を標準偏差で除すことで標準化処理を行った。

$$\ln \frac{Y_t}{L_t} = 0.09t + 0.54 \ln \frac{K_t}{L_t}$$

(2.54)\*\*\*      (3.20)\*\*\*

$$adjR^2 = 0.79, \quad DW \text{比} = 1.83, \quad vif = 2.30$$

推定パラメータでは、いずれの値も1%水準で有意な結果が得られた。詳細については以下の通りである。第一に、資本深化度が労働生産性の増加に大きく寄与している点である。これは資本深化度が1%高まれば、労働生産性が0.53%上昇するという関係を示している。第二に、労働生産性の増加に対して資本がやや労働よりも大きく作用していることが判明した。上で述べた資本深化度の推定パラメータは、理論的に資本分配率と同値であるので、収穫一定の仮定から労働分配率は0.47%となる ( $\beta=1-\alpha$ )。よって製鉄所の生産性に対する資本弾力性は0.53、労働弾力性は0.47となる。これは資本設備の効率的な利用によって生産構造が資本集約的な傾向にあったという兼二浦製鉄所の性格を示しているといえる<sup>103</sup>。一方、資本分配率に及ばないまでも比較的高い水準を示した労働分配率をみると、先行研究が兼二浦製鉄所の生産性を賃金の圧縮に求めた見解と概ね整合的であるといえよう。第三に、TFP平均成長率は0.09で絶対的な規模でみれば小さいものの、技術的な蓄積が、労働生産性の向上に貢献していたのである。

#### 第4項 TFP 分析及び結果

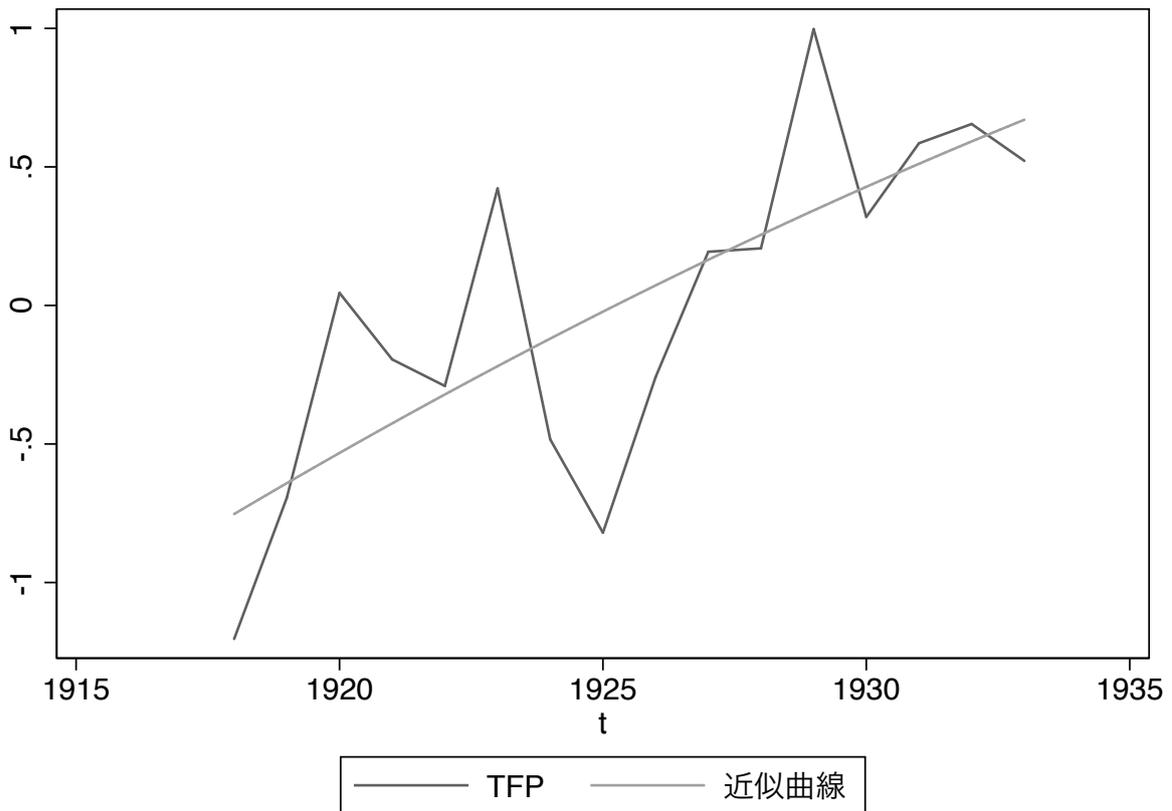
続いて、TFP及びその成長率を求める。得られた推定パラメータをそれぞれ、 $\hat{\alpha}$ 、 $\hat{\beta}$ とおけばソロー残差より、

$$TFP_t = \ln \frac{Y_t}{L_t} - \hat{\alpha} \ln \frac{K_t}{L_t}$$

となる。

103 先行研究によると、八幡製鉄所以前に操業していた官営釜石製鉄所は、国際競争に耐え得る生産性を有していたが、資本不足で設備が小規模であったため、賃金を安く抑えるなど労働集約的な生産体制であった(前掲『日本の工業化と鉄鋼産業』, pp12-13)。こうした釜石製鉄所と比較すれば、兼二浦製鉄所の生産性が労働弾力性よりも資本弾力性にもとづいていた点は、近代製鉄所に相応しい設備規模であったと考えられる。

図表4-10 TFPの推移



TFPの概形は図表4-10の通りである。推移を見ると、戦後不況及び軍縮による製鋼部門の停止を受けて兼二浦製鉄所のTFPは1922・1925年の二度急落したが、操業期の間一貫して上昇を続けた。1922年の低落は、製鋼・圧延部門の停止に伴い、それまで固定資本に多くを占めていたロール及び鋳型用の設備費用が遊休化したことで、技術水準を悪化させたためと考えられる<sup>104</sup>。1925年については製鋼設備閉鎖を受け、「新規取引杜絶」により生産銑鉄の在庫が累積したこと及び市価が急落したことで、兼二浦製鉄所の生産性が抑圧されたためといえよう<sup>105</sup>。

兼二浦製銑鉄の競争力についてみると、輸入品と競合できてはいなかった。鋼材については、第一次世界大戦が終結すると、輸出を再開したアメリカの造船用プレート(鋼板)は、既に述べたように兼二浦製と比較して価格が約6割であり且つ「製品が優秀」であったから対抗できず、またこれを原材料に船舶を建造することも非生産的であった<sup>106</sup>。こうした状況は銑鉄についても同様で、当時日本が圧倒的に依存していたインド銑に価格面で対抗できていなかった。詳細にみれば、インド銑鉄のトン当たり生産費は34円-40円(現地トン当たり生産費、利益及び輸送諸費を含む)に対して、日本の高炉メーカー製銑鉄は50円程であったため、競合の余地はなかった<sup>107</sup>。そのため、銑鉄カルテルの結成及び銑鉄関税の引き上げが製鉄所経営の動向に大きく作用したことは、次章で述べる通りである。

104 1922年における三菱製鉄の『営業報告書』によれば、ロール及び鋳型の費用は116万円ほどと計上されており、これ以降、製鉄所の経営を悪化させる要因となった(三菱製鉄株式会社「第13期営業報告書」三菱史料館所蔵, MA-03420)。

105 前掲『日本鉄鋼業史の研究』, p202。

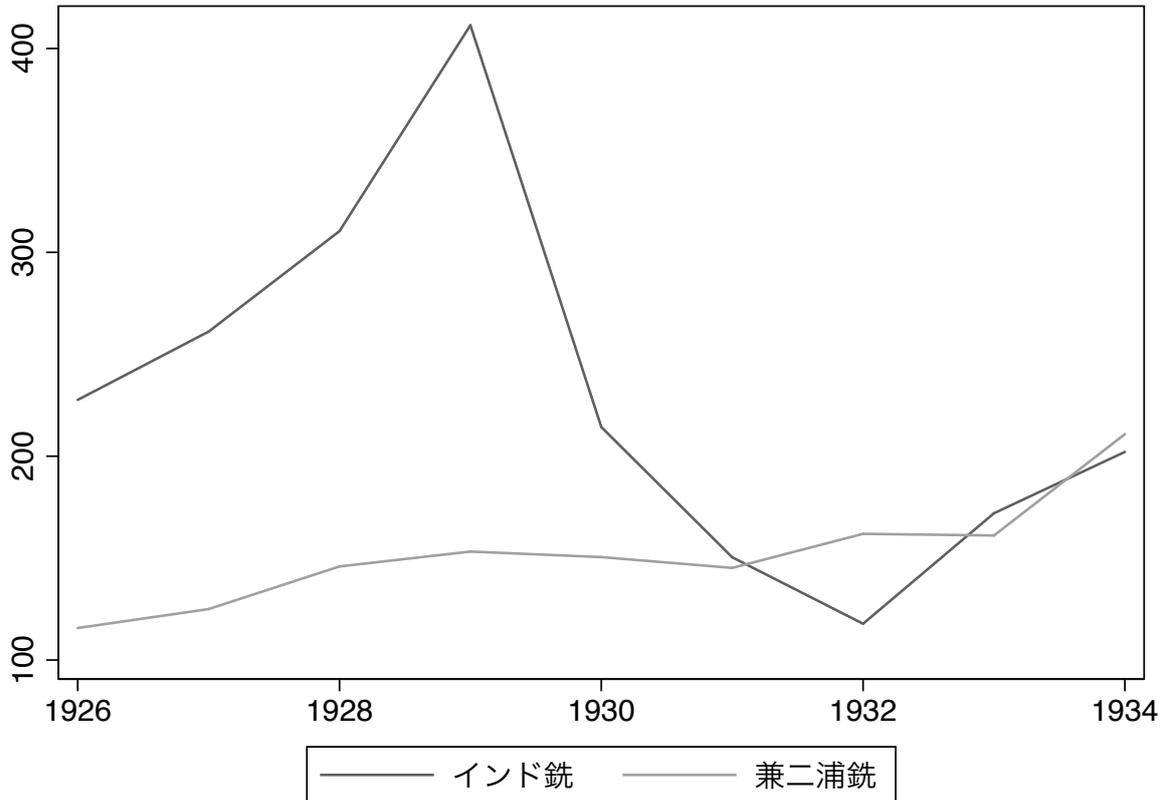
106 前掲『梅野実翁伝記』, p48, p272。

107 日本製銑鉄がインド銑鉄に対して生産費の面で競合し得なかった点を強調する研究として、秦恒雄・市川弘勝・今村成男(1943)『印度及豪州鉄鋼業の解剖』(東亜書局)、長島修(1978)「戦前日本鉄鋼業と銑鉄輸入問題」(『立命館経営学』第17巻第3号)、前掲『日本鉄鋼業史の研究』(p204)が挙げられる。

しかし全体で見れば、兼二浦製鉄所の製鉄工程における技術的蓄積は進んでおり、量的な生産性の向上が図られたから、競争力は潜在的に増強されていたとみることができる。図表4-11にあるように、カルテル・関税政策という保護のもとであったが、兼二浦製鉄所は技術的蓄積及びこれによって可能となった大量生産によって、その生産性を高めていったのである。

図表4-11 インド銑の推移

(単位:千トン)



(出典)前掲『日本鉄鋼業史の研究』p504より作成。

## 第5節 まとめ

最後に以上の分析を総括し、その示唆する点についてまとめておきたい。

第一に、日本政府の韓国経営は独立採算制への移行を目的に産業政策を実施したが、それには至らなかった。統治機関である朝鮮総督府の財政収支は、日本政府一般会計から支出される補充金を殆ど常に必要としていた。その意味で、朝鮮地域に対する植民地政策の持続可能性は低かったとみるべきだろう。

第二に、そうした資金制約の中、朝鮮総督府は産業政策として食米増産計画を中心とした官業の推進を行う一方で、日本企業に向けた産業誘致政策を行った。これは朝鮮の工業化を進め、本国との関係性を強めることを目的としていた。そのため、単に財閥を優先したのではなく、内国資本を効率的に利用するために、規模の経済性・補完性を想定していた三菱合資会社が選定されたのである。また朝鮮地域における資源調査・調達の役割を、官営八幡製鉄所から引き継いでいたことは、官営製鉄所政策と兼二浦製鉄所の関係性を看取させる。

第三に、兼二浦製鉄所の設立計画は、三菱内部の重工業関連会社、特に長崎造船所との関係性を軸に規定された。海軍の造船需要を見越して、製鋼・圧延部門の設立が急遽計画されたのは、財閥系

企業に所有された同所の特質といえる。ただ、戦後不況及びワシントン海軍軍縮条約の影響で収支バランスは悪化し、生産停止に追い込まれた点には当然留意が必要である。

第四に、しかし、兼二浦製鉄所の労働生産性は資本深化及びTFPに下支えされ、回復・上昇していた。製鉄部門は、投下労働量の削減をしながらも、作業工程の機械化・大量生産による費用削減を実現しており、銑鉄販売のみでも経営可能な余地を残していた。特に八幡製鉄所への銑鉄納入は、本国の官営製鉄所政策を下支えしていた点は、両所の強い関係性を看取させる。但しその生産性は同時期のインド銑鉄に、価格面で対抗できなかったことは、内地輸出に向けた在植民地製鉄所としてのプレゼンスを相対的に低下させるだろう。

第五に、同所を経営統合して発足した日本製鉄株式会社は、こうした技術的蓄積を継承したことで、高い製銑能力を確保できたといえるだろう。従来指摘されていた原料、労働力、資本設備だけでなく、兼二浦製鉄所の技術水準が重要な要素であったことが確認された。

以上のように、兼二浦製鉄所は、朝鮮総督府の植民地政策・本国の官営製鉄所政策・三菱内部の多角化戦略といった三様の性格が複合的に絡んだ企業であった。このことは、同所の位置付けに新たな視角を与えるだろう。

## 参考文献

- 堀和生(1955)『朝鮮工業化の史的分析』,京都大学経済学叢書。
- 原朗・宣在源(2013)『韓国経済発展への経路』,日本経済評論社。
- 韓福相(1995)『韓国の経済成長と工業化分析』,勁草書房。
- 木村光彦(2018)『日本統治下の朝鮮』,中公新書。
- 金承美(2006)「三菱の鉄鋼業への進出」,『三菱史料館論集』第7号。
- 金承美(2007)「三菱製鉄株式会社の経営」,『三菱史料館論集』第8号。
- 奈倉文二(1984)『日本鉄鋼業史の研究』,近藤出版会。
- 長島修(1977)「日本帝国主義下における鉄鋼業と鉄鋼資源(上・下)」,『日本歴史研究』183号・184号。
- 日本銀行統計局(1966)『明治以降本邦主要経済統計』,。
- 朝鮮総督府『朝鮮総督府統計年報』各年度,。
- 「帝国議会議事速記録」各回「第27回帝国議会貴族院朝鮮ニ施行スヘキ法令ニ関スル法律案外十一件特別委員會議事速記録第1号」,1911年3月10日,貴族院及び衆議院事務局。
- 「朝鮮日報」,38049。
- 鎌田沢一郎(1933)『朝鮮は起き上る』,千倉書房。
- 宣在源(1966)「植民地と雇用制度」,東京大学大学院博士学位論文。
- 鮎川伸夫(2003)「植民地朝鮮における石炭産業」,『大阪経大論集』第54巻第2号。
- 三島康雄(1980)『三菱財閥史(大正・昭和編)』,歴史新書。
- 三菱社誌刊行会編『三菱社誌・第21巻(明治39-44年)』,東京大学出版会。
- 朝鮮総督府殖産局編(1925)『朝鮮に於ける主なる鉱山の概況』,。
- 三菱鉱業セメント株式会社(1976)『三菱鉱業社史』,。
- 河村紀子編(1996)『写真集河村驍』,中央公論事業出版。
- 河村驍(1919)「兼二浦製鉄所設備及作業の状況」,『鉄と鋼』第5年第12号。
- 梅野実先生伝記編さん委員会(1972)『梅野実翁伝記』,。
- 『菱華(第129号)』「兼二浦製鉄所ノ製鉄合同参加ニ就テ」,1934年3月20日(三菱史料館所蔵,MA-06540)。
- 福井静夫(1994)『日本潜水艦物語』,光人社。
- 商工省鉱山局編纂(1935)『製鉄業参考資料』,昭和10年6月調査。
- 朝鮮総督府殖産局編(1925)『朝鮮に於ける主なる鉱山の概況』,。
- 製鉄所総務部(1929)『東洋方面主要鉄鉱調』,。
- 友邦協会(1968)「朝鮮近代鉄業の創成」,『朝鮮近代鉄業の創設』第10号。
- 井上雄介(2019a)「日清・日露戦後経営下における産業政策の再検討」,『社会経済史学会』第84(4)。
- 岡崎哲二(1993)『日本の工業化と鉄鋼産業』,東京大学出版会。
- 堀切善雄(1980)「大正期の鉄鋼生産構造における銑鉄生産部門の存在形態」,『土地制度史学』第86号。
- Odaki Kazuhiko(1997)“Productivity change in prewar Japanese iron and steel industry : the case of Yawata Iron Works with international TFP comparison”,Stanford University。
- 大川一司(1967)『長期経済統計 物価』,東洋経済新報社。
- 日本製鉄株式会社編集委員会(1959)『日本製鉄株式会社史』,。
- 三菱製鉄株式会社「第13期営業報告書」,三菱史料館所蔵,MA-03420。
- 秦恒雄・市川弘勝・今村成男(1943)『印度及豪州鉄鋼業の解剖』,東亜書局。
- 長島修(1978)「戦前日本鉄鋼業と銑鉄輸入問題」,『立命館経営学』第17巻第3号。

## 第5章 製鉄合同過程における産業政策の再検討

### 官営八幡製鉄所の事例分析

#### 第1節 問題の所在

本章の目的は、第一次世界大戦から官民合同までに政府が執行された鉄鋼政策について、特に官営製鉄所政策を再検討することにある。日本製鉄株式会社に再編されるまで鉄鋼市場を独占的に支配したのは、農商務省（1925年以降は商工省）所管八幡製鉄所であるが、その意思決定は、次の二点に依拠して実施された。

第一に、帝国議会のモニタリングである。政府組織である同所について、その経営方針の策定には、帝国議会の協賛が必要であることから、特に議会審議の過程を中心に分析を行った。戦前期の政府は制度上、議院内閣間に信任関係が法定されておらず、他方で政府＝内閣が「憲政の常道」といった当時の政治的慣習によって組織されることもあった。鉄鋼政策の意思決定過程を検証するには、帝国議会と政府の関係に影響を与えるこれら制度上の特質を考慮しなければならない。

第二に、調査・諮問機関の存在である。戦前の日本鉄鋼業では、政府官僚及び実業界・民間事業者から構成される調査・諮問機関が適宜設置されている。これは、鉄鋼政策の方針がこれら機関の答申に基づいて策定されたためである。つまり、政府の鉄鋼政策、特に官営製鉄所政策は、その答申に強く規定されていたのである。鉄鋼技術に関する専門性が高まるに応じて、帝国議会の審議よりも答申の決定が徐々に優先されるようになったことからみても、これら調査・諮問機関が有した調整機能の重要性は改めて検討する必要があるだろう。

加えて、従来の先行研究が重視した日本製鉄株式会社自体の経営ではなく、日本製鉄株式会社法（1933年公布）の制定過程を分析することで、八幡製鉄所と日本製鉄株式会社の連続性及び政策的役割の関係性を検証している。同法を官営製鉄所政策の帰結点としてみることで、明治初期から実施されてきた一連の鉄鋼政策を再評価することが本章の具体的な目的である。

本章の構成は、以下の通りである。第2節・第3節では、第一次世界大戦以降に実施された鉄鋼政策及び第一次世界大戦後に提起された官民合同論について、その意思決定過程を検討する。第4節では、八幡製鉄所の労働生産性及びTFPについて定量的分析を行った。第5節で本章の結論として、官営製鉄所政策についてまとめている。

#### 第2節 第一次世界大戦期及び戦後における制度的環境と政策決定過程

##### 第1項 第一次世界大戦期における政府による鉄鋼政策及びその意思決定過程

本節では、第一次世界大戦期（主として1914年から1918年まで）に行われた官営製鉄所政策について検討する。当時の八幡製鉄所は農商務省所管の政府組織であるため、当然その意思決定には帝国議会の協賛を必要とした。つまり同所に対する政府の統治構造は、帝国議会のモニタリングを前提に成立していたのである。こうした中で第一次世界大戦が発生すると、国内需要を欧米諸国からの輸入品に依拠していたために、日本鉄鋼業は鉄鋼材を安定的に確保しなければならない状況にあった。当時の帝国議会においても<sup>1</sup>、こうした戦時経済への対応が必要となり、八幡製鉄所の経営方針も影響

1 当時の第二次大隈内閣では、戦時経済の影響によってその政策運営は次の制約を受けていた。大蔵大臣若槻礼次郎が述べるように、「今回ノ動乱ハ世界経済上ノ中心デアルトハルルヤウナ所デ起ツタノデアリマスカラ、金融ノ関係ニシテモ需要供給ノ関係ニシテモ、総テ其中心ノ所デ大動揺ガ起」き、「経済上ニ非常ナ影響ヲ及シ」

を受けていた。立憲同志会を与党とする第二次大隈重信内閣(1914年4月16日-1916年10月9日)下において、政府は日清・日露戦争以降に実施していた外債依存型の政策運営を事実上放棄せざるを得ず、予算制約に関する帝国議会のモニタリングが厳格化されたためである<sup>2</sup>。既に着工されていた八幡製鉄所の第二次拡張計画もこの問題に直面したが、その他にも以下の政治問題が懸念されていた。それは、前第一次山本権兵衛内閣(1913年2月20日-1914年4月16日)時に発生した「コミッション問題」または海軍「瀆職問題」<sup>3</sup>であった。当時の第三十六回帝国議会(1915年5月20日-1915年6月9日)では、製鉄所長官押川則吉が厚板工場の増設を要求していたが、海軍省との関係を理由に信任を得られず、議会で協賛を得ないままに事態は推移していた。むしろ同所に対する議会の審議は、「近頃ニ於ケル製鉄所ノ利益ノ金額、並ニ製鉄所ノ投シラレタ資本ニ対スル利益ノ歩合」が低いことが問題とされており<sup>4</sup>、既定の第二次拡張計画を除く追加的な設備拡張の計画は、殆ど議論される余地はなかったのである。唯一協賛されたのは、還元作用及び熱源供給を目的とするコークス製造工場の「五十幾万円ノ拡張費」であったが<sup>5</sup>、これは、製鉄所設備の拡張を目的としたというよりも、当時制定された「染料医薬品製造奨励法」(1915年6月5日)<sup>6</sup>に伴う化学工業に対する救済的措置としての性格が強かった<sup>7</sup>。農商務次官上山満之進による同工場に関する答弁にあるように、コークスの製造過程で発生する「瓦斯ノ中ニ「ベンゾール」ト云フモノガ沢山ニア」り、これが「染料ノ原料ニナルノデ」、「此工場ガ成立チマシテ予定ノ「ベンゾール」ヲ得ルコトニナリマスレバ、外国ヨリ現ニ輸入シテ居ル染料ノ全部ヲ作ルコトガ出来ル」として、開戦により原料が途絶した化学工業の自給化を目的としていた<sup>8</sup>。「軍器ノ独立」を設置目的の一つとする官営の製鉄所であっても、追加的な設備拡張が即座に承認されることはなく、その経済活動は、帝国議会のモニタリングに拘束されていたのである。これは、八幡製鉄所の統治構造上、政府と帝国議会の意思決定が相違する場合、当然、その鉄鋼政策が事実上停止されることを意味していたといえる。当時、政府が官営製鉄所政策を通じて国内鉄鋼市場を殆ど独占的に支配していたことから、政府と帝国議会の関係性が同業全体の不確実性に作用していた点に、政策分析上の特徴があるといえるだろう。他方、こうした制約の下であってもコークス工場の設置が協賛されたのは、政府が同所を、技術的支援を行う科学研究機関としても位置付けていたとみることができる。

---

ている状況を前提とすれば、「日本ガ外国ノ資金ニ頼ルコトガアリマスレバ、非常ニ其影響ヲ受ケヌケレバナラヌ」ために、「外国資本ニ成ベク依ラナイヤウニスル政府ノ財政計画ヲ立ツル」必要が生じていた(第三十四回帝国議会貴族院予算委員会議事速記録第一号, 1914年9月8日及び第三十五回帝国議会衆議院議事速記録第二号, 1914年12月9日)。つまり、それまで「政府ハ非募債主義物価抑制ト云フコトヲ方針ニシテ、外国貿易ノ順調ヲ図ルト云フコトヲ言ウテ居ッタガ、今日ハ外国カラ公債ヲ募集スルコトノ出来ヌコトニナッタ、又戦争ニ依ッテ貿易ガ妨ゲラレテ、物価ガ非常ニ下落シタ」ために「増税或ハ募債ヲ成ベク避ケテ、剰余金ヲ以テ臨時ノ費用ニ充テル…(中略)…ト云フ結論ニ到達致シタ」と述べている。

2 前掲第三十四回帝国議会衆議院議事速記録第二号及び第三十五回帝国議会衆議院議事速記録第二号, 1914年12月9日。なお剰余金を財源とする臨時軍事費特別会計の設置は、帝国憲法第70条における財政処分に関する緊急勅令による法的手続きが執られていない。これは若槻によれば、「七十条ノ手續ヲスル暇ノナイ、直グカラ準備ヲシテシユツセネバナラヌ場合」は、「日清戦争ノ時、並ニ日露戦争ノ時ノ如キ」を「前例」としたというのが政府の見解であった。事前の手続きを簡略化することが目的であったが、但し64条の定める議会の事後の承認については「従前ノ取扱其儘、些トモ変更セズニ之ニ準拠スル」と説明している(第三十六回帝国議会衆議院予備金支出ノ件外十件(承諾ヲ求ムル件)委員会議事速記録第三回, 1915年6月2日)。

3 第三十一回帝国議会衆議院予算委員会議事速記録第三回, 1914年1月23日、第三十一回帝国議会衆議院議事速記録第九号, 1914年2月11日及び第三十一回帝国議会貴族院議事速記録第十四号, 1914年3月13日。

4 第三十六回帝国議会衆議院予算委員会第五分科会議事速記録第二回, 1915年5月28日。

5 第三十六回帝国議会衆議院予算委員会議事速記録第七回, 1915年6月3日。

6 特に「ベンゾール」については、「染料医薬品製造奨励法制度ノ理由」に言及されている(国立公文書館所蔵, 請求番号: 御10126100)。

7 上山は「全国ノ「ベンゾール」ノ量ガ三千噸」でありながら、「二千四百噸ハ此工場ガ出来上レバ製鉄所デ取レル」とした(同上)。実際に「コークス」製造が開始されると、副産物としての「ベンゾール」は1919年におよそ2,000トン、1921年にはおよそ3,600トンの生産が可能となった(八幡製鉄株式会社八幡製鉄所(1950)『八幡製鉄所五十年誌』巻末図表)。

8 前掲第三十六回帝国議会衆議院予算委員会議事速記録第七回。

しかし、こうした政府の官営製鉄所政策を中心とする鉄鋼政策の方針は、第三十七回帝国議会(1915年12月1日-1916年2月28日)以降に大きく修正された。具体的には以下の通りである。当時の衆議院予算委員第五分科会において、衆議院議員武藤金吉(立憲政友会)から「製鉄所バカリデナク、鉄政策、鉄全体ニ対スル政府ノ御所見」を質疑された際、第二次大隈内閣下の農商務大臣河野広中及び同省参政官町田忠治は、「製鉄所ヲ拡張」しながらも、「民間ノ製鉄事業ヲ出来ルダケ奨励」するとともに、「鉱石」を確保するため、「彼地」(=「支那」及び「満州」)に「製造所」を設置すべきという積極的な鉄鋼政策の方針を急遽示したのである<sup>9</sup>。この変更は、先行研究が述べるように<sup>10</sup>、戦争が本格化する過程で超過的に鉄鋼需要が高まったという要請に応じたものである。しかし、これは単に要請であって、政策的または技術的に政策変更を可能にした要因ではない。実際の要因は、「日支新条約」の締結にあった。同条約は、この第三十七回帝国議会が開会する一カ年程前の1915年1月18日に、日本政府が北京政府に締結を事実上要求したものである<sup>11</sup>。外務大臣加藤高明が「政府トシテハ現ニ相成ルベクハ当年結ビマシタ日支新条約ニ依テ、日支両国間ノ一致シタル利害ニ依テ、鉄鉱ヲ廉ク手ニ入レルト云フコトニ対シテ専ラ骨折リツツ」とあると述べるように<sup>12</sup>、同条約「漢冶萍公司ニ関スル件(同第三条)」によって、中国の漢冶萍公司与長期的且つ安定的な鉄鋼資源の売買契約が可能となっている。つまり、資源確保の見通しが将来的に担保されたことではじめて、上記の積極政策、特に八幡製鉄所の第三次拡張計画が可能となったのである。当時の帝国議会では、中国権益の拡大に対する政府の方針を支持していたために、同条約を前提とする第三次拡張計画が協賛されたのであった。尤も八幡製鉄所は操業当初から、既に漢冶萍公司の前身である大冶鉄山と類似の売買契約を締結していたが、帝国主義的な優位性を背景とする本契約が取引量及び契約期間でこれを大きく上回っていた点にも留意したい<sup>13</sup>。こうした政治外交的な優位性の形成により、資源調達上の不確実性を縮減し得たことで、第三次拡張計画は議会に協賛されたのである。同条約が従来の日本鉄鋼業の均衡状態を上方シフトさせたとみることができよう<sup>14</sup>。日本鉄鋼業の拡張が、第一次大戦を原因とする超過需要のみではなく、その過程で強行された支那地域への帝国主義的進出という政治外交的な優位性に依拠していたこと、またこの時点で既に産業政策が資源確保という制約に大きく規定されていたことは再認識する必要があるだろう<sup>15</sup>。

第三次拡張計画以外の鉄鋼政策について、実業界から多数の要望が<sup>16</sup>、政策方針に一定の影響を与えていた。政府は、民間事業者への新規参入を奨励する見地からこうした要望と政策方針を調整する必要が生じたため、1916年5月5日に製鉄業調査会を設置した<sup>17</sup>。「製鉄原料ノ供給、鉄鋼ノ需要供給等ニ関スル事項調査ヲ遂行」する目的で設置された同会の調査員は、鉄道院理事島安次郎、陸軍少将筑紫熊七、海軍造船総監福田馬之助、製鉄所次長服部漸、前八幡製鉄所長官中村雄二郎、同和田維四

9 第三十七回帝国議会衆議院予算委員会第五分科会議事速記録第一回, 1915年12月20日。

10 通商産業省編(1970)『商工政策史 鉄鋼業』, 商工政策史刊行会, p170等。

11 第三十六回帝国議会の時点では、外務大臣加藤高明によって同条約の「大要」が示されている(第三十六回帝国議会衆議院議事速記録第三号, 1915年5月23日)。

12 前掲第三十六回帝国議会衆議院議事速記録第三号。

13 大冶鉄山との契約では契約期間「十五年」、取引量「大冶鉄鉱ヲ一箇年少クモ五万噸」とされ、漢冶萍公司とは「四十年」、取引量は鉱石について「計一五,〇〇〇,〇〇〇噸」、銑鉄について「八,〇〇〇,〇〇〇噸」とされた(大蔵省(1929)『支那漢冶萍公司借款ニ関スル沿革』, pp30-31及びpp164-165)。

14 漢冶萍公司に関する政府の方針としては前掲『支那漢冶萍公司借款ニ関スル沿革』が詳しい。また「日支新条約」の締結に伴う同公司への影響として、「未だ正式の日支合弁となるには至らざれども、事実我国の地位は或る意味に於て合弁以上にして、其の実権は既に安固の基礎の上に立てり」(大阪朝日新聞(1916)「問題の漢冶萍公司(上及び下)」)という見方が示される等、原材料供給の確保に対する同条約の関与は大きいといえよう。

15 一方で、第三十七回帝国議会衆議院予算委員会において「蘭領「セブク島」ノ鉄鉱」について外務省を介して「蘭領政府」と交渉が行われたものの、「不幸ニシテ満足ナル解決ヲ見ルコトハ出来マセヌノデゴザイマシタ」と同省大臣石井菊次郎が報告を行っている(第三十七回帝国議会衆議院予算委員会議事速記録第16号, 1916年2月10日)。これは、「和蘭領ノ如キハ我が国民ガ段々南方ニ発展シテ行クニ」際して「圧迫」「排斥」を与えたという見方ができるとして野党側が批判しているように、既に第二次大戦の契機となる資源問題と帝国主義的進出の対立的構造が看取されている。

16 実業界の要望が政策に反映される過程については、前掲『商工政策史 鉄鋼業』(pp176-193)が詳しい。

17 「製鉄業調査会官制ヲ定ム」, 国立公文書館, 請求番号: 類01227100。

郎といった従来から鉄鋼事業に関与する主要官僚に加え、日本製鋼所取締役高崎親章、三菱製鉄会長原田鎮治、川崎造船所社長松方幸次郎、釜石田中製鉄所取締役香村小録等の実業者も含まれていた<sup>18</sup>。「民間鉄鋼会社の首脳が委員として参加したことは初めて」であった<sup>19</sup>。政府＝農商務省は、製鉄業調査会に対して「第一諮問事項：製鉄原料の調査及供給に関する事項」、「第二諮問事項：製鉄業の種類調査に関する事項」、「第三諮問事項：官民製鉄業の調和に関する事項」、「第四諮問事項：製鉄業の発達を促すに必要な事項」について諮問し、これを受けて同会が「製鉄業調査会答申書」を提出している<sup>20</sup>。この「答申書」では次に述べる通り、以後に実施される鉄鋼政策の方針を大きく規定した。

第一諮問事項に関する答申は、外地での「鉱石」調達方針に影響を与えた<sup>21</sup>。開戦時、農商務大臣河野広中は、現況の民間事業について「多クハ段々進ンデ参ルニ從ッテサウシテ是ハ挫折スル、此挫折スル所以ハドウデアルカト云フト原料デアリマス」と述べた上で、「原料ヲ引イテ来ルノ途ト云フモノガ無クナッテ来テ」「ソコデ此原料ヲ得ルノ途ト云フモノガ刻下ノ急務」であると懸念していた<sup>22</sup>。総督府を通じて引き続き調査研究が要請されていた朝鮮地域に加え、「日支新条約」締結によって新たな候補地となった支那及び満州を調査対象としていた<sup>23</sup>。特に前者については三菱財閥<sup>24</sup>及び政府＝八幡製鉄所が鉱石の購入を計画している黄海道及び咸鏡道、後者については同所が既に購買契約を締結している大冶鉄山、南満州鉄道株式会社が所有する本溪湖が認識されていたのである<sup>25</sup>。また日本の「南洋」における鉄鉱資源調査が日本人への「圧迫」・「排斥」を目的とするオランダによって拒否された事例<sup>26</sup>及びアメリカによる対日鉄鋼輸の停止措置といった事例<sup>27</sup>にみるように、日本に「侵略主義ヲ採ル虞」があるとして、欧米諸国が懸念を表明する事態も生じていた。政府は、戦時経済により資源問題が顕在化したことを受け、関係諸国との調整を図りながらもその対処が求められたのであった。この点について製鉄業調査会の答申では、国内の鉄鉱石は調査の結果、「我国の現在並に将来増すへき需要額に対しては到底之を充たすに足らざる」という理由から、以後「其供給は主として之を海外に求めざるへからず」として調査研究の対象が改めて「東洋、南陽、及豪州方面」にあると指摘している<sup>28</sup>。この答申によって、「日支新条約」の事例と同様に、外地を含む国外での資源調達を重視する方針へと転換されたといえるだろう。なお資源調査に関する具体的な措置と

---

18 「鉄道院理事工学博士島安次郎外十九名製鉄業調査会委員被命ノ件」, 国立公文書館, 請求番号: 任B00775100。

19 前掲『商工政策史 鉄鋼業』, p180。

20 「製鉄業調査会答申書」, 『鉄と鋼』, 1917年3巻3号, pp368-382。

21 当初、調査研究に加えて、製造所そのものを外地に設営するという建議されており、実際に三菱財閥による兼二浦製鉄所の創業といった民間製鉄事業者の新規参入が既に進行していた（第三十七回帝国議会衆議院製鉄事業促進及奨励ニ関スル建議案委員会議事速記録第二回, 1916年1月26日）。

22 前掲第三十七回帝国議会衆議院製鉄事業促進及奨励ニ関スル建議案委員会議事速記録第二回。

23 製鉄所理事吉川雄輔によれば、内地の鉄鉱石について「大概一万五千噸カ二万噸位」「毎年購入致シテ居るが「運搬設備」上の費用が高いため、「數量ハ多クゴザイマセヌ」とし、外地の鉄鉱石が重視されていた（前掲第三十七回帝国議会衆議院製鉄事業促進及奨励ニ関スル建議案委員会議事速記録第二回）。

24 三菱財閥による朝鮮での製鉄事業については、井上雄介(2019b)「三菱財閥による多角化戦略の再検討」（『三菱史料館論集』第21号）が詳しい。

25 前掲第三十七回帝国議会衆議院製鉄事業促進及奨励ニ関スル建議案委員会議事速記録第二回

26 「蘭領「セブク島」ノ鉄鉱」資源調査について、日本政府が外務省を介して「蘭領政府」と交渉を行ったものの、「不幸ニシテ満足ナル解決ヲ見ルコトハ出来マセヌノデゴザイマシタ」と同省大臣石井菊次郎が報告を行っている（第三十七回帝国議会衆議院予算委員会議事速記録第16号, 1916年2月10日）。野党側は、「我が国民ガ段々南方ニ発展シテ行クニ」ことについてオランダが邦人に対して「圧迫」・「排斥」を行っている「事実」を批判していることから、既に第二次世界大戦の契機となる資源問題が、帝国主義的進出の対立的構造として潜在的に看取されるといえよう。

27 参戦に伴って、「亜米利加」が鉄鋼輸出の禁止措置を実施している（第三十七回帝国議会衆議院予算委員会第十四号, 1916年2月8日）。

28 但し、「本邦鉄鉱に付ても其開発に努むること極めて緊要」と述べており、必ずしも国内での調達を放棄したわけではない（前掲「製鉄業調査会答申書」, pp368-369）。

して、農商務大臣の監督下に臨時産業調査局が組織された（1917年6月5日）<sup>29</sup>。現行の混乱に加え、「平和克復後ノ世界市場ニ於テ欧州列強カ国力快復」し、また「米國カ戦時蓄積シタル巨大ノ富カヲ以テ駢進シ来リ」という点を踏まえれば、「帝國ノ上ニ異常ノ圧迫ヲ加フルニ至ルコトアリトスルモ我ニ於テ之ニ適応スルノ準備アルヲ要スル」として、同局の設置目的が示されている<sup>30</sup>。後に設置される諮問機関と比較すれば、同局が鉄鋼を管轄したのは四部体制のうちの一部署であり、さらに当該部署は石炭も管理していたことから<sup>31</sup>、八幡製鉄所及び民間製鉄事業者のみを対象とした政策的措置とは必ずしもいい難い。しかし、「真ノ經濟上独立自給」に向けて対象産業の「一層徹底的ノ調査攻究ヲ為スコト洵ニ緊切ナリ」として、「既設ノ国家機関」では「不充分」という観点から同局を設置した点は、産業政策一般に対する政府の意思決定として一定の評価を受けるべきと言えよう<sup>32</sup>。外地に賦存する原材料について本格的な「調査研究」が着手された点に、同局の意義が看取される<sup>33</sup>。

第二及び第四諮問事項に関する答申は、製鉄事業奨励法の制定に大きく関与した。同法の原案となる「製鉄事業促進及奨励ニ関スル建議案」（1916年）を提起した衆議院議員小林丑三郎（友友俱樂部、後に日本製鋼所株式会社取締役）によれば、前年の国内鉄鋼需要量を最大「百二十万噸」と試算した上で、後述する第三次拡張計画で増産される「六十万噸」との差分を確保するには、「民業トシテノ製鉄事業ノ奨励ト云フコトヲ計画ヲセンケレバナラヌ」として建議理由を述べている<sup>34</sup>。つまり、国内需要量120万トンのうち、八幡製鉄所の公称供給量60万トンを差し引いた残り60万トンは、民間事業者を政策的に誘導することで確保する計画が策定されたのである。政府の政策方針上には、先行研究が述べるような官民の対立を惹起する企図はなく、むしろ国内需要量を確保するという政策目的の下に官民の補完的關係性を構築することが計画されていたとみることができる<sup>35</sup>。同法の規定は、「標準成分」の「含有量」（同法第二条）及び「生産能力」（同法第三条）の各条件に適合する場合に、「所得税」（同法第四条）・「営業税」（同法第五条）・「輸入税」（同法第十一条）の課税免除措が設けられたが<sup>36</sup>、その制定過程には、政府の鉄鋼政策に関する方針が看取できる。具体的な審議の経過は以下の通りであった。1916年1月に提出された小林の建議案を受けて衆議院「製鉄事

29 「臨時産業調査局官制ヲ定ム」, 国立公文書館, 請求番号: 類01246100及び第三十九回帝国議会衆議院製鉄業奨励法案委員会議事速記録第四回, 1917年7月6日。

30 前掲「臨時産業調査局官制ヲ定ム」, 国立公文書館。

31 前掲第三十九回帝国議会衆議院製鉄業奨励法案委員会議事速記録第四回。

32 前掲「臨時産業調査局官制ヲ定ム」。

33 これ以降、外務大臣本野一郎が「産業政策ト外交政策ト相俟ッテ鉍石ノ供給ニカヲ添エル」必要が生じていると述べるように、また鉄鋼業に対して「外務省ト致シマシテハ是等ノ事業ニ対シテ出来ルダケ便宜モ与へ、又間接直接便宜ヲ与ヘテ此事業ヲ盛大鳴ナラシメルヤウニ致シタイト云フ考」を示したように、農商務省が主導する鉄鋼政策、特に原料問題について、外務省をはじめとする関係省庁との調整が不可欠となった（前掲第三十九回帝国議会衆議院製鉄業奨励法案委員会議事速記録第四回）。

34 第三十七回帝国議会衆議院本会議議事速記録第十五号, 1916年1月22日及び第三十七回帝国議会衆議院予算委員会議事速記録第十六号, 1916年2月10日。

35 河野によると、八幡製鉄所については「第三期拡張デ終ッテ、兎ニ角政府事業トシテハ屢々セヌト云フ考デ、サウシテ民間ニ一ツ此事業ハ勃興シテ貰ヒタイ」と述べ、官民の補間的関係を調整するとの方針を示した（前掲第三十七回帝国議会衆議院予算委員会議事速記録第十三回）。具体的な施策の一つとして、農商務省鉍山局長崎川才四郎は、「製鉄所ニ於キマシテハ製鉄所デ調ベタコトハ公表スルコトニシテ居リマス」とし、新規の民間事業者に対して既に得た技術的知見をインセンティブとして供与するとの見解を示している（第三十九回帝国議会衆議院製鉄業奨励法案委員会議事速記録第四回, 1917年7月6日）。一方、戦時の鉄鋼価格上昇に伴って益金が急騰したことを受け、八幡製鉄所の民営私下問題が提起されている。この問題は、設立当初から繰り返し指摘されており、また大隈が財政再建を目的に「官業整理委員会」を設置したことで再発した（第三十七回帝国議会衆議院製鉄事業促進及奨励ニ関スル建議案外一件委員会議事速記録第五回, 1916年2月14日）。同会の調査は寺内内閣発足時に「一段落著イ」ており、この時点で製鉄所が払い下げられることはなかったが、同所を含め「将来ニ於テ整理スベキモノガアレバ」「整理スルコトヲ怠ラヌ」と述べている第三十九回帝国議会衆議院予算委員会議事速記録第三回, 1917年6月28日及び第三十九回帝国議会衆議院予算委員会議事速記録第五回, 1917年6月30日）。

36 「製鉄業奨励法」（国立公文書館, 請求番号: 御107691000）及び「製鉄業奨励法施行令」（国立公文書館, 請求番号: 御10897100）。

業促進及奨励ニ関スル建議案委員会」<sup>37</sup>が同年1月から2月に審議を行い、その後、農商務大臣仲小路廉の諮問を受けた上述の「鉄鋼業調査会」が、同年12月に答申書を提出している<sup>38</sup>。問題が生じたのは、翌1917年6月に衆議院「製鉄業奨励法案委員会」<sup>39</sup>時であった。この答申書を基に起草された政府提出案が、同7月に行われた貴族院「製鉄業奨励法案特別委員会」<sup>40</sup>では支持されたのに対して、衆議院同会では一部修正が図られたためである。貴衆の議決が不一致となったために「製鉄業奨励法案両院協議会」<sup>41</sup>が即日開催され、最終的に衆議院の修正案にて法案が成立するに至った。貴衆両院の意見が相違した理由は、端的に言えば免税措置に対する生産能力の条件（同法第二条第一項）を製鉄業調査会の答申で提起された「三万五千噸」とするか否かという点にあった<sup>42</sup>。この条件は、農商務省鉱山局長崎川才四郎よれば、「大分専門家が攻究シタコトデアリマシテ、一日百噸以上ノ煉鉄（＝銑鉄…〈筆者〉）製造能力ト云フモノハ、有利ナモノデアル、是レ以下デハ利益ガナイデアリマセヌガ、理想的基礎ガ強固デハナイト云フコトモ考ヘテ居リマス」という理由から、「国家ハ極ク確實ナル基礎ノ下ニ有利ナ経営ガ出来テ、多量ノ鉄ノ生産ヲ希望スルトイ云フ点カラ、三万五千噸以上ト云フコトニ標準ヲ置キマシテ、其他ノソレ以下ノモノデモ多量ナ生産ヲ望ムコトハ望ミマスケレドモ、基礎ノ強固ナ極ク有利ナ経営者ガ余計ニナレバナル程宜イノデアリマスカラ、ソレデ三万五千噸ト云フ制限ヲ設ケ」<sup>43</sup>たと述べている。同様に農商務大臣仲小路も、「日ニ百噸ヅツノ生産能力アル、即チ一年三万五千噸以上ノ生産能力ヲ有スル工場ヲ保護スルト云フコトヲ根本ノ主義ト致シマシタ」とし、「他日何レ有事ノ時ニハ工業動員等ノ如キコトモ起ツテ来マス、又平時ノ備ヘト致シマシテモ、成ベクハ基礎ヲ強固ナ規模ノ相当大ナル工場ヲ補助スルコトニ致シタイ」と対象を明示している<sup>44</sup>。これは、「製鉄事業ハ小仕掛ノモノヨリモ相当ノ規模ヲ以テ経営スルモノガ有利デアリ且ツ基礎モ強固デアル」という規模の経済性を前提とした政策方針といえるだろう<sup>45</sup>。その際、「小工場ヲ圧迫スルノ、其興隆ヲ妨ゲルノト云フ趣意ハ毛頭無イ」とし<sup>46</sup>、更に「日本ノ鉄ノ需要ガ多イニ拘ラズ供給ガ非常ニ少イ、詰リ需要ト供給ノ間ニ非常ノ差ガアリマスノデ、唯今ノ所ハ大量ノ製産ヲ奨励スル必要ガア」り、「資本其他ノ関係ヨリシテ事業ノ安定ヲ得ルマデニハ大資本ヲ以テ経営スルモノノ方ガ困難デアラウト認メ」たためと述べた<sup>47</sup>。上述した貴族院の「特別委員会」でも、政府＝農商務省のこうした見解に対して若干の批判はあったものの、「製鉄業調査会」の答申を尊重し、「政府「原案ニ復活サレムコトヲ主張イタス」として「三万五千噸」の条件に理解が示された<sup>48</sup>。一方の衆議院「製鉄業奨励法案委員会」では、政府提出案を修正するかたちで次の二案が提起されている。一つは、生産能力の条件を政府案の十分の一である「三千五百噸」とする立憲政友会古谷久綱の修正案（以下、古谷修正案）であり、いま一つは、同条件を「一万五千噸」とする憲政会本田恒之の修正案（以下、本田修正案）である<sup>49</sup>。古谷修正案の根拠は、「今日ノ現状」として国内民間製鉄事業者の生産量を根拠に「小サイモノヲ助ケルト云フ趣意ヲ貫徹シヤウト思ヒマスレバ、三千五百噸程度ニ置カナケレバナラヌ」<sup>50</sup>とされ、本田修正案の根拠は、「今東京ニ於テ開催サレテ居リマス全国ノ商業会議所連合会ノ意見ナゾモ参酌」<sup>51</sup>したとされている。両院協議会において最終的な議決を行うために小委員会が非公開で開催され、その結果、政府及び貴衆の見解が総括的に考慮されたものの、生産能力に関する条件は、衆議院の修正案に近い「五千二百五十噸」とされた。これについて通商産業省

37 1916年1月24日から2月24日まで同会で審議が行われている。

38 「製鉄業調査会ニ対シ諮問事項ニ対シ答申報告ノ件」, 国立公文書館, 請求番号: 御10897100。

39 1917年6月29日から7月9日まで同会で審議が行われている。

40 1917年7月13日に開催・審議されている。

41 「製鉄業奨励法案特別委員会」の後、同日中に開催された。

42 なお同法における土地収用法第二条の適用条件（同法第一条第一項）は、生産能力「三万五千噸」のままに据え置かれた。

43 第三十九回帝国議会衆議院製鉄業奨励法案委員会議事速記録第二号, 1917年6月30日。なお「専門家」とは製鉄業調査会の委員を含むと解されるだろう。

44 前掲第三十九回帝国議会衆議院製鉄業奨励法案委員会議事速記録第二号。

45 前掲第三十九回帝国議会衆議院製鉄業奨励法案委員会議事速記録第二号。

46 前掲第三十九回帝国議会衆議院製鉄業奨励法案委員会議事速記録第二号。

47 第三十九回帝国議会衆議院製鉄業奨励法案委員会議事速記録第四号, 1917年7月6日。

48 第三十九回帝国議会貴族院議事速記録第九号, 1917年7月14日。

49 第三十九回帝国議会衆議院製鉄業奨励法案委員会議事速記録第五号, 1917年7月9日。

50 第三十九回帝国議会貴族院議事速記録第八号, 1917年7月11日。

51 前掲第三十九回帝国議会衆議院製鉄業奨励法案委員会議事速記録第五号。

(1970)では、1917年に発足した日本工業倶楽部が同法の制定に関与したとの説明がなされている<sup>52</sup>。同団体が政府に提出した「白石元治郎の意見書」(1917年5月)及び「本邦製鉄事業保護奨励に関する意見書」(同年6月)<sup>53</sup>を根拠に、奨励法の制定過程にこうした実業界が与えた影響を強調しているのである。確かにこうした団体を含む実業界の意向が政府に提出されたのは事実であるが、衆議院の上記二つの修正案に必ずしも影響したとはいえない。むしろ当時の政府と帝国議会の関係性を検証する必要がある。製鉄業奨励法制定時の寺内内閣(1916年10月9日-1918年9月29日)は、超然的な「挙国一致」体制を自認しており、これに対して「議院政治ヲ解セザルカ」等の批判が発足時から続出して<sup>54</sup>。寺内内閣が事実上<sup>55</sup>、特定の支持政党を擁さなかったことは、立憲政友会と憲政会の対立も重なって、政府の議会運営を著しく停滞させた。これは、政府提出案が協賛が得難い議会構造を築いていたことを示している。つまり、政府提出案は、政党政治を批判的に認識する当時の貴族院の支持を受けつつも、政友会案・憲政会案という二つの修正案によって抑制されたとみるべきである。そもそも通商産業省(1970)自身が述べるように<sup>56</sup>、政府提出案は、民間事業者から構成される製鉄業調査会の答申書が原形となっていることからみても、実業界からの批判のみを理由に修正されたとみるべきではない。議院内閣制が制度上確立していないために、政府の政策策定能力が低下し、その意思決定が一部修正を強いられた点には、奨励法の位置付けを再検討する余地を与えるだろう。

第三諮問事項では、八幡製鐵所の第三次拡張計画の実施が改めて支持された。上述した化学工業の自給化に付随した設備拡張とは異なり、「鉄ノ目下ノ欠乏ニ対スル農商務省ノ方針」として「鉄政策」自体の推進を主目的とする設備拡張へと明示的に方針転換が図られたのである<sup>57</sup>。河野によれば、参戦した「亜米利加ノ方ノ鉄ヲ此方ヘハ出サヌト云フコトニナリマシタノデ、ソレドウシテモ是ハ早クドウカシナケレバナラヌト云ツテ、其状況ヲ見テ、ドウシテモ此欠ヲ補ハナケレバナラヌト云フノデ、新計画ヲ立テテ居リ」、それが「日支新条約」により、資源問題が緩和されたことで、同所の拡張が政策的に決定・協賛されたのである。同時にこれは、海外輸入の途絶で超過需要となった状況を解消するには、開戦に直後に設立された民間製鉄所では困難であると判断されたためであろう<sup>58</sup>。製鉄所長官押川は、「製鉄所第三次拡張ノ要旨」<sup>59</sup>の中でその意義について以下の見解を述べている。「第二次拡張(第二期拡張)工事ノ完成スル暁ニ於テモ、尚三十万噸乃至三十五万噸ニ止マリ、僅ニ我国需要高ノ三分ノ一ヲ供給スルニ過ギズシテ、其三分ノ二ハ依然之ヲ外国輸入ニ仰カザルベカラズ、從テ多額ナル正貨ノ流出スルコトハ免ルベカラザル所ニシテ、国家經濟上憂慮スベキコトナリ」との状況にあった<sup>60</sup>。その上「今回ノ戦乱勃發」で「外国ヨリノ輸入意ノ如クナラズ、鉄鋼需要者ノ我製鉄所ニ対スル要求頗ル多量ナルモ、製鉄所ニ於テハ製造能力ニ限リアリテ、其幾分ニ応ズ

52 前掲『商工政策史』, pp189-192。

53 いずれのものも史料も日本工業倶楽部(1943)『日本工業倶楽部廿五年史 上』(pp47-52)に所収されている。なお前者を作成した白石は日本鋼管初代社長、後者を作成したのは工業倶楽部理事長団琢磨である。

54 寺内は、衆議院本会議開会時において既に「凡ソ国家ノ事ヲ行ヒマスノニ、此衆議院ニ於テ必ず多数ノ一党ヨリ援助ヲ受ケナケレバ、総テノ事ガ出来ヌトハ私ハ思ハヌ」と述べている(第三十八回帝国議会衆議院議事速記録第三号, 1917年1月24日)。

55 一方で、寺内は「自己の立場を擁護」する目的で臨時外交調査会を設置し、同会の委員に立憲同志会総理加藤高明、政友会総裁原敬、国民党総理犬養毅の各政党党首を充てることで議会運営の改善を図っている(犬養毅伝刊行会(1932)『犬養毅伝』, p146、伊藤正徳(1929)『加藤高明 下巻』, 加藤伯伝記編纂委員会, pp260-267、三浦梧楼(1925)『観樹將軍回顧録』, 政教社, pp456-457)。但し、同会は名称通り戦時の国防外交を取り扱ったため、経済・産業等その他の事案についてまで政府と議会が協調した訳ではない。

56 前掲『商工政策史』, p180。

57 第三十七回帝国議会衆議院予算委員第五分科会議事速記録第三回, 1915年12月22日。またこの第三次拡張計画の策定は、開戦による鉄鋼需要の急増に加え、「亜米利加ノ方ノ鉄ヲ此方ヘハ出サヌト云フコトニナリマシタノデ、ソレドウシテモ是ハ早クドウカシナケレバナラヌト云ツテ、其状況ヲ見テ、ドウシテモ此欠ヲ補ハナケレバナラヌト云フノデ、新計画ヲ立テテ居リマシタ」という背景にも応じたものであった(第三十七回帝国議会衆議院予算委員会第十四号1916年2月8日)。これは同拡張計画が策定される契機であると同時に1918年の日米船鉄交換条約にも帰結している要因である。

58 前掲第三十七回帝国議会衆議院予算委員会第十四号。

59 「製鉄所第二期、第三期拡張費予算説明書」, 三枝博音・飯田賢一(1957)『日本近代製鉄技術発達史』, 東洋経済新報社, pp-668-689所収。

60 前掲「製鉄所第二期、第三期拡張費予算説明書」。

ルニ過ぎ」ないため、「更ニ我製造能力三十万噸増加スルコトヲ得バ、輸入ヲ防遏シ正貨ノ流出ヲ減少スルコト実ニ二千万円乃至二千五百万円ニシテ、我重要貿易品タル製茶ノ輸出高ノ約二倍ナリトス」<sup>61</sup>として、正貨政策及び貿易政策への実効性を提示することで、本拡張計画が広範な政策的意義をもつことが述べられている。但し、その拡張計画の規模は、「要旨」で触れられているように、限定的な範囲に留まっていた点に配慮する必要がある。押川は、この計画では国内需要を満足する規模に到達し得ない理由として、資源問題に加えて「財政計画ノ関係、財政上ノ都合」<sup>62</sup>及び「敷地ノ関係、運搬ノ関係」<sup>63</sup>を指摘している。つまり、合計三次の設備拡張によって八幡製鉄所が増強した生産能力が、現況の資本・敷地・原材料といった生産要素の量的な上限に殆ど到達していたのである。これは、従来と同様の設備拡張では、生産性の上昇幅が逡減していくこと、そして新たな生産組織への改編が必要であることを示唆していた。こうした当時の政府与党立憲政友会＝農商務省及び八幡製鉄所（以下、与党側とする）の認識・見解に対して、立憲政友会及び立憲国民党（以下、野党側とする）はこれを批判した。吉植庄一郎（立憲政友会）及び西村丹治郎（立憲国民党）は、「姑息ナル計画」、「貧弱ナル計画」と与党側を批判し、「応急ノ手段ヲ取ルベキ途ガアルニモ拘ラズ、今日斯ノ如キ規模ノ少サイ而モ時局ノ急ニ応ジテ、僅カー勺ノ水ヲ以テ火事ヲ防ガントスル効力ノナイ手段ヲ満足スルヤウナコトニナッタノハ、ドウ云フ訳デアルカ」とその理由を問うている<sup>64</sup>。他方、野党側にはこうした水準に到達した以上、八幡製鉄所の経営を「民間ニ委ネ」「分業」するべきとの見解<sup>65</sup>も提起されていた。第二次大隈内閣で実施された第三次拡張計画は、第一次世界大戦に伴う軍備拡大という大義名分の下、政府によって強権的に策定されたという事実はなく、むしろ野党側から「貧弱」と批判される程消極的な拡張規模が想定されていた。与党側は官営製鉄所政策の政策的意義を次のように述べている。特に拡張の規模について、押川は、「原料」・「敷地」・「運搬」という観点から編成された現実的な計画の範囲であるとし<sup>66</sup>、また所有権の民営委託ないし分業体制への移行については、「余程不経済」として退け、「初カラ終マデアル」、いわゆる銑鋼一貫体制に基づく従来の「製鉄所ノ組織」を維持すると明示している<sup>67</sup>。同様に、押川が八幡製鋼材の供給先について触れた際に、「陸海軍ノ需要ト云フモノハ漸ク三万噸多イ年ガ四万噸デアリ」、「左程多イデハゴザイマセヌ」とし、「其他ハ、全ク鉄道院ノ軌条若クハ民間ノ需要ニ応ジテ居ル」と述べているように、「今回ノ計画ニ於キマシテハ此ノ特殊ノ鋼ヲ造ル設備ヲ廢シテ、一般ニ流用シ得ルヤウニ改造シタイト云フコトデ、茲ニ予算ノ請求ヲ致シテ居ル」と説明した<sup>68</sup>。すなわち、軍需（＝「陸海軍ノ需要」）よりも民需（＝「鉄道院ノ軌条若クハ民間ノ需要」）に対して鉄鋼材が供給されていた。こうした供給・販売の実績を前提とすれば、戦時下における八幡製鉄所及びその第三次拡張計画には、「要旨」でみた通り、正貨政策及び貿易政策に加えて、民需に応じて鉄鋼材を安定的に供給する生産

61 前掲「製鉄所第二期、第三期拡張費予算説明書」。

62 第三次拡張計画の財源について野党側の山本悌二郎（立憲政友会）は、「公債募集貨金若クハ繰入ト云フ方法ガアルニモ拘ラズ」与党側が「純益ニ依ッテ拡張スル」方針を採用しているために、これを「純益主義」と批判している。これに対して大蔵省参与官加藤政之助は、「一般会計」及び「公債募集」による支弁は、「財源ヲ見出スト云フコトモ余程困難」とし、また野党側が別途指摘する「官民共同事業」に実施についても「突如トシテ」「此予算デ拡張費ヲ出スト云フトコハ出来得ベキコト」として否定している（第三十七回帝国議会衆議院予算委員会議事速記録第十三回、1916年2月7日）。

63 第三十七回帝国議会衆議院予算委員会議事速記録第十一回、1916年2月2日。

64 前掲第三十七回帝国議会衆議院予算委員会議事速記録第十一回。

65 同時期の第三十七回帝国議会衆議院において河崎助太郎（無所属）及び及び藤井善助（立憲国民党）等により「組織ヲ改造シ民間ノ資金ヲ注入シテ共同経営」を実現するという目的で「枝光製鉄所官民共同経営ニ関する建議案」が提出されており、一貫して政府＝農商務省及び八幡製鉄所の政策方針と対立している（第三十七回帝国議会衆議院議事速記録第二十一号、1916年2月6日）。なお「枝光製鉄所」とは当時の八幡製鉄所の別称である。

66 第三次拡張計画の規模を決定するに当たり、特に「原料」が根拠とされている。同計画は、「漢冶萍公司トノ契約ニ依ッテ計画ヲ立テル外ナイ」ため、「従来ノ規模ニ加フルニ此三十万噸ト云フモノノ規模ヲ以テスル云フコトハ、先ヅ私トシテハ相当ノ計画ト考ヘテ居リマス」と押川は述べている（前掲第三十七回帝国議会衆議院予算委員会議事速記録第十一回）。また翌日の予算委員会では「原料」・「敷地」・「運搬」に「動力」が加えられている（第三十七回帝国議会衆議院予算委員会議事速記録第十二回、1916年2月3日）。

67 前掲第三十七回帝国議会衆議院予算委員会議事速記録第十二回。

68 前掲第三十七回帝国議会衆議院予算委員会議事速記録第十一回。

拠点としての役割も強く期待されていた点が看取される。その意味において、第三諮問事項の答申によって「政府ハ将来民間製鉄業者ト協議シ以テ相互ノ競争ヲ避ケ官民製鉄業ノ調和ヲ図ル」という政策的な方向性が示されたことは、拡張規模が限界的な水準に到達しながらも、政府の鉄鋼政策上、引き続き同所の高いプレゼンスが期待されていたことを示すものであった。

以上みたように、第一次大戦の開戦によって、従来殆ど官営八幡製鉄所一所体制であった市場構造が、民間事業者の新規参入及びその台頭によって大きく変容した。これに大きく関与したのが製鉄事業調査会の答申であった。当時、鉄鋼市場の好況を受けて相対的に影響力を高めた一部民間事業者が、同会委員に選出されていたためである。政府としても上述の通り正貨政策及び貿易政策の観点から、従来と同様に八幡製鉄所を通じた鉄鋼市場への介入を想定していたため、民間事業者に対して優位性をもってはいたものの、「官民製鉄事業ノ調節ヲ図リ製鉄事業ノ発達ヲ期スルカ為」<sup>69</sup>、協調的な市場構築が企図されていた。第三次拡張計画と製鉄事業奨励法が補完的な関係を目的に実施されたのは、同会において官民双方の見解が調節または調整(codinate)された上で、本答申が作成されたためである。このように、製鉄事業調査会の答申は、第一次世界大戦時及びその後の鉄鋼政策に大きく寄与したものとといえるだろう。

## 第2項 第一次大戦後における政府の対応措置と官営八幡製鉄所による価格統制

第一次世界大戦が徐々に収束する過程で、政府はその後の鉄鋼市場の動向について次の想定を置いていた。一つは、戦後の復興需要で成長局面に移行するという「楽観」的な想定であり、いま一つは、欧米諸国の生産再開に伴う供給過多で停滞局面に移行するという「悲観」的な想定である<sup>70</sup>。前者は、寺内内閣時に鉄鋼材価格及び「機械並ニ矢張建築物」といった工業製品全般の価格が上昇傾向にあったことを受けて置かれた想定であった<sup>71</sup>。しかし、実際には第一次世界大戦の沈静化に伴って欧米諸国が経済活動を再開すると、後者の想定が現実化した。反動的な価格急落によって、鉄鋼材市場への追加的な対応措置が必要とされたためである。戦時需要の低落も重なり、寺内内閣はドイツの降伏以前の段階で、鉄鋼材市場への価格統制に言及していた。農商務大臣仲小路が「価格ノ維持ニ付テ相当ノ方法ヲ講ジナケレバナラヌ」として、八幡製鋼材を民間へ「分配」ないし「供給」する際の「価格」と「時価」の関係について「考慮」する必要があるとの見解を示しているように<sup>72</sup>、1920年代に本格化する価格統制への初動が看取できる。こうして戦時中に懸念されていた鉄鋼材需要量の確保という政府の政策課題は、戦後不況を見越した鉄鋼材価格の対応措置へとシフトしていったのである。

他方で、戦時中に策定された鉄鋼政策は以下の二点にみられるように修正を必要としていた。第一に、原料の調達方法である。上述したアメリカによる「禁鉄問題<sup>73</sup>」に加えて、中国政府が「鉄鉱特許法案」を法制化したことで、同国による事実上の鉱石「国有」化が懸念される事態となり、日本は帝国主義的な対外進出と鉄鋼政策を相互的に調整する必要性が高まった<sup>74</sup>。これは、八幡製鉄所と漢冶萍煤鉄公司間に締結された売買契約が適正に履行されない可能性を示唆した。つまり、「製鉄業調査会」の答申が一部修正を余儀なくされ、資源調達計画の再検討が政府に求められたことを意味している。第二に、国内で鉄鋼事業に関する疑獄事件が続発したことで鉄鋼政策及びこれに対する意思

69 第三十七回帝国議会貴族院議事速記録第十四号、1916年2月23日。発議者は貴族院議員松平頼寿（華族議員）、同日賀田種太郎（勅選議員）及び岡田良平（同）等。

70 第四十回帝国議会衆議院予算委員第五分科会議事速記録第四回、1918年2月6日。

71 一方、機械設備の価格高騰を受け、第三次拡張計画を支弁する「継続費ガ此近來騰貴ノ為ニドウシテモ確定致シマシタ金額ダケデハ…〈中略〉…遂行スルコトガ出来ヌ状況」にあり、追加的な予算を八幡製鉄所は要請していた（第四十回帝国議会衆議院予算委員第五分科会議事速記録第五回、1918年2月1日）。

72 第四十回帝国議会衆議院予算委員会議事速記録第五回、1918年1月28日及び第四十回帝国議会衆議院予算委員会議事速記録第七回、1918年1月30日。

73 注釈29を参照のこと。

74 前掲第四十回帝国議会衆議院予算委員第五分科会議事速記録第四回。

決定が不安定化した点である。「官憲干涉無根」<sup>75</sup>の存否が問われた東洋製鉄会社<sup>76</sup>及び久原製鉄会社<sup>77</sup>の合併問題に加え、詳細は先行研究に譲るが<sup>78</sup>、政治問題へと拡大した東海鋼業会社への八幡製鋼片払下げに関する瀆職事件<sup>79</sup>が発生し、これらが当時の第四十一回帝国議会(1918年12月27日-1919年3月26日)で集中的に審議されている<sup>80</sup>。既に予算が計上されていた第三次拡張計画及び公布済みの製鉄業奨励法がこうした諸問題<sup>81</sup>の直接的な影響を受けることはなかったものの、戦時経営下における鉄鋼政策の機動性は、大きく低下したと言わざるを得ないだろう。

加えて、特に奨励法は、戦後の反動的影響で鉄鋼材価格が急落したために、その制定目的を満足し得ない状況にあった。「小資本ガ個々別々ニ分立シテ居ッテヤルト云フコトハ、余程困難デアル、故ニ、追々ニハドウカシテコレガ小資本ヲ集メテ大資本ニシテ、サウシテ是迄来ッタル製鉄事業ヲ発

---

75 福岡日日新聞「合併理由(東洋製鉄専務中島久満吉談)」,1918年1月21日。なお東洋製鉄及び久原製鉄の合併に関して、「久原製鉄との合併を以て久原救済のためなりとし官憲之れに干渉し合併を強行せしめたり杯」と政府への批判もあった(同前)。これに対して帝国議会で農商務大臣仲小路は「東洋製鉄会社ノ重役ガ農商務省ニ見エ」、「確定ノ意思ハマダ申上ゲラレマセヌノデアリマスガ、一通り今日迄ノ経過ヲ申述ベ」といったように合併以前に「報告」があり、「双方確實ナル意思ヲ以テ、至当ノ順序ニ依テ、合同致シマスルト云フコトニナレバ」「其顛末ヲ明カニシテ、何レ極ツタナレバ速ニ当局ニ届出タガ宜カラウト」述べ、当事者双方の方針を前提とした上でこれを支持したとの見解を示している(前掲第四十回帝国議会衆議院予算委員第五分科会議事速記録第四回)。

76 東洋製鉄会社は、元東京商業会議所会頭中野武嘗が初代社長として1917年に設立された。同社は、「支那安徽省繁昌県、桃冲鉄山の鉱石を基礎として朝鮮産其他の鉄鉱を混用し、・・・(中略)・・・鋼板を製造するの見込み」としていた(中野武嘗伝記編集会編(1934)『中野武嘗翁の七十年』,p63)。総理大臣寺内に設立に向けた報告を事前に行っている等、当初から政府との関係性が看取される(中外商業新報「東洋製鉄速進」,1917年2月7日)。

77 久原製鉄会社による製鉄事業は、「戦乱以来鋼製鉄の欠乏著しきに鑑み一大製鋼所設立計画を樹立し」、「地理及び用水の簡易形状戸畑を以て最好地と認め」久原製鉄(所)株式会社を設立していた(大阪朝日新聞「北九州に於ける工業の勃興(九)」,1916年7月4日)。当時、同所生産鉄鋼材の「輸出先は支那、関東州、海峡植民地、英吉利、仏国」であり、「戦後に於ても…(中略)…銅線其他の銅の合金各種の輸出は漸次増加すると共に九州の一角に現出せし久原製鉄所の製鋼も益々好況に向ふ可きは疑いなき事実」と予想されていた(福岡日日新聞「北九州の輸出工業品時局以来急激に発展したる(三十七)」,1918年2月7日)。

78 山本四郎(1994)「八幡製鉄所疑獄事件」(『神戸女子大学紀要』,第27巻第2号)及び長島修(2011)「官製鉄所の拡張計画」(『立命館経営学』,第49巻第5号)等が詳しい。

79 同問題は、1918年2月6日に開催された第四十回帝国議会衆議院予算委員会第五分科会で取り上げられて以降、継続的に調査・審議が行われた疑獄事件である。略述すれば、生産能力の実態が明確になっていない「東海鋼業株式会社」に対して八幡製鋼片を「向フ十箇年一箇年三万噸宛ヲ供給スルト契約」した事実について、贈収賄並びに会計法違反が問われた事件である。当時の製鉄所長官押川則吉は実体は不明瞭ではあるが、この事件が発覚後に辞任・自殺しており、またその後、九州鉄道管理局、福岡鉱務署等の関係各所に捜査が拡大し、「九州の大疑獄事件」となった(前掲第四十回帝国議会衆議院予算委員第五分科会議事速記録第四回及び法律新聞(1918)「九州の大疑獄事件」,1918年3月10日)。

80 製鉄所理事吉川によれば、この瀆職事件を受けて、複数の民間事業者に対して鋼片の払下げを適切に実施することを目的に、「製鉄所ノ製品ノ販売方法ヲ改メ」「入札」を導入している(前掲第四十一回帝国議会衆議院予算委員第五分科会議事速記録第三回)。第三次期の設備拡張が完遂した際に、八幡製鉄所が「鋼片トシテ十萬噸マデハ売却スルト云フ計画」を予定していたように、鋼片の製造について技術水準が劣位な水準にある民間製鉄業者が、優れた水準にある八幡製鉄所から鋼片の払下を受けることで両者の分業が想定されていた(前掲第四十一回帝国議会衆議院予算委員第五分科会議事速記録第三回)。こうした動向は、後述するように今泉等一部の見解に起因したものであり、八幡製鉄所を鋼材の供給拠点と想定する政府及び同所自身の政策方針とは相違したものである。政府及び八幡製鉄所は、分業体制を積極的に支持していた訳ではなかったが、当初策定された政策方針よりも、瀆職問題への一時的な対応を優先することで、信任の回復を優先したのである。

81 製鉄所所管汽船三隻を「非常ニ長キ貸与ノ期間ヲ付セラレタ」上で借り受けた「郵船会社」及び「松昌洋行」が「政府カラ非常ニ廉イ賃料ヲ払ッテ、非常ニ暴利ヲ今日ハ占メテ居ル」という問題が指摘され、第37回帝国議会衆議院予算委員第五分科会以降、継続的に審議されている(前掲第37回帝国議会衆議院予算委員第五分科会議事速記録)。また鋼片に加えて上述の「ベンゾール」「ピッチ」といった副産物の民間払下についても質疑が行われている(第四十回帝国議会衆議院決算委員会議事速記録第十三回,1918年3月14日)。

達サセル途ヲ講ジナケレバナルマイ」と政府は現況を認識していたのである<sup>82</sup>。これは、奨励法が政府提出案以上に補助対象となる民間事業者の規模を拡大したために、「大資本」事業者のみならず、本来対象外であった「小資本」事業者にまで市場参入が奨励され、問題が一層深刻化してしまったことを意味している。政府の対策としては、「小資本」の存在を許容していた戦時期（＝制定時）と異なり、「大資本」へと政策的に合同を推進し、鉄鋼材市場の構造調整を企図していたのである<sup>83</sup>。後の日鉄合同に類似した構造調整の想定は、既にこの時点で提起されていたのであった。但しその場合、経営危機にある民間事業者同士の合同を企図しており、必ずしも八幡製鉄所を含む官民合同が提起された訳ではなかった。加えて、この想定は、明治期から存在した官営製鉄所の所有権問題<sup>84</sup>を内包または継承しているだけではなく、可変的な制度的環境及び経済情勢の下で執行される鉄鋼政策に対し、政府が行使する統治能力に依存しているとみることができる。官営・民営のどちらを選択するかというこの所有権問題が、鉄鋼業に関する政府の産業政策の策定能力に依存していることを示唆しているのである。寺内内閣下において形式的にも、制度的にも議院内閣間に信任関係が構築されていなかったために、また戦後の鉄鋼市場に対する政府の政策的意思決定が流職問題等で阻害され、方針が貫徹されなかったために、政府の意思決定を介して執行される政策が想定していた効果を発揮できず、むしろ不良企業を残存させる結果となった。政府が産業政策の効果を制御するためには、帝国議会の信任を得て意思決定を安定的に実現する必要があるのである。制定直後の奨励法が政策的に十分機能しなかった問題については、議院内閣間における安定的関係性及び政府の意思決定に一致した鉄鋼政策の執行過程という点を考慮しなければならないといえよう。 2021/05/24 3:41

寺内内閣が対支・対露政策<sup>85</sup>及び米騒動への批判を受けて総辞職すると、立憲政友会を与党とする原敬内閣(1918年9月29日-1921年11月13日)が発足した。意思決定主体が変化したことにより、政府の政策方針は、戦後経済への対応及び戦後復興を中心とした広範な社会政策<sup>86</sup>へと転換していった。第一次世界大戦後の原内閣において、鉄鋼政策の課題として以下の二点が認識されていた。

82 前掲第四十一回帝国議会衆議院予算委員会議事速記録第五号。

83 農商務省鉱山局長崎川は、「相当ノ計画ヲ以テ立ツタ大キナ製鉄所ハ…〈中略〉…生産ニ関スル諸種ノ事情ガ安定スルニ至レバ、必ズ経営ハ充分ニ出来ル」ため、同法による諸税の免除という補助の程度で十分担保できると判断している（第四十一回帝国議会衆議院予算委員第五分科会議事速記録第四回, 1919年2月5日）。具体的には、「東洋製鉄所ヲ始メト」する「大会社」は、「戦時中」ではなく「平時」における「自給関係」及び「値」といった点に「相当ナル根拠ヲ以テ立ツテ居ル」とし、一方「「沢山アル」小サナル会社」については、戦時需要に伴う一時的な鋼材価格急騰を受けて「此間マデ非常ニ高クテ」「驚クベキ配当ヲシテ居ルヤウナコトデアッテ、俄ニ是ガ下落シタ故ニ、又ソレヲ直グニドウシナケレバナラヌト云フ如キ事ハ、政府ニ於テモ今日はト云フ考ハ有シテ居リマセヌ」として、一律的な救済策の実施を否定している（前掲第四十一回帝国議会衆議院予算委員第五分科会議事速記録第四回）。むしろ「少資本ガ彼方此方分立シテ居ルト云フ事ハ」鉄鋼業の「十分ナル健全ナル発達ヲナサシムル上ニ付テ、宜クナイコト思フテ居リマス」として、政府＝農商務省は、「小資本」事業者に対して一律に救済策を実施する想定はなく、「大資本」事業者への吸収合併を促しているのである。これは、そもそもの奨励法の制定目的及び補助対象からみても整合的な見解といえよう。

84 後に日鉄合同を指揮した大蔵大臣高橋が、「民間ニ払下ゲテ宜シト思フモノハ、払下ゲテモ差支ナイ」、「民間ニ払下ゲテハ甚ダ不利益ヲ来スモノハ、矢張官営ヲ続ケナケレバナラヌ、且ツ何レニシテモ十分ナル審査ヲ要シマセウガ、物ニ依ッテ必ズシモ政府ガシナクテモ宜イモノハ民間ニ払下ゲマウシ、政府デヤルベキモノハ政府デヤッテ行ク、斯ウ云フ原則ヲ御答ヘスルヨリ外、御答ノ仕様ガアリマセヌ」とこの時点で述べているように、八幡製鉄所の払下げを政府は想定していなかった（第四十一回帝国議会衆議院予算委員会議事速記録第六回, 1919年1月28日）。

85 鉄鋼業に対する第一次大戦後の社会主義的影響としては、「製鉄所ニ於テ容易ナラヌ同盟罷工」が生じた事例が挙げられるが、その翌日は「別段乱暴シテドウスウト云フコトガナイ」「平常」であったと帝国議会で報告されている（前掲第四十回帝国議会衆議院予算委員第五分科会議事速記録第四回）。

86 但し、発足当初の原内閣では、喫緊の課題を「米価ノ問題」に伴う「食糧問題」及び「米騒動」としていた（第四十一回帝国議会衆議院予算委員会議事速記録第二回, 1919年1月23日）。前任の農商務省大臣である仲小路が、後任の山本達雄に対してそれまで帝国議会で審議されていた瀆職事件ではなく、「食糧ノ問題ハ極メテ重要ナ問題」としてこれを優先し、その対応方針を問うていることから、農商務省及び帝国議会の「鉄政策」に対する関心が大きく低下したことは否定できないだろう（第四十一回帝国議会貴族院議事速記録第二号, 1919年1月21日）。実際に衆議院議員児玉右二（立憲政友会）は、第一次大戦が終結に向かう過程で「鉄ノ値ガ今回ノヤウニ下落スレバ、奨励ドコロデハナイ、殆ド其事タルヤ全然水疱ニ帰スルヤウナ」状態であるのみならず、欧米諸

一つは、八幡製鉄所第三次拡張計画への対応措置である。「米国ノ輸出困難」及び「輸送ノ非常ナ不便」のために購入した設備機械が到着せず、また「米ノ騰貴」による「暴動」で「十二師団ノ動員」が計画されたために「職工ノ不足及ビ多少働キ方ノ効力ガ薄クナツタ」という事態が生じていた<sup>87</sup>。生産要素市場における資本・労働が予定通りに調達できなかったため、第三次拡張計画が遅延したのである。また原材料（石炭<sup>88</sup>及び鉄鉱石）の調達に関しても政府の警戒感が高まった。国内の鉄鋼技術が顕著に上昇した一方で、第一次大戦のような不確実性を伴う外生的な与件によって原材料の輸入が途絶した場合、生産鋼材の費用が禁止的に高騰し得るためである。「日支新条約」が第三次拡張計画の実施を決定づけたように、八幡製鉄所の拡張規模が原材料の量的確保という制約条件に規定される以上、その調達が同計画においても、より喫緊な政策課題として再認識されたのである。

いま一つは、輸入品における「ダンピング」問題及びこれに伴う「滞貨」問題への対応措置である。前者は、経済活動の再開に伴い、欧米諸国による「ダンピング」が想定された問題を指している。これによって鉄鋼材価格の急落が懸念されたのである<sup>89</sup>。後者は、元農商務官僚の衆議院議員今泉嘉一郎によって指摘された<sup>90</sup>。今泉は、鉄鋼材の「滞貨ヲ取調べ」、各々「二十五万」から「三十五万噸」の銑鉄及び鋼材が「停滞」していることを明らかにしたが、この問題のより本質的は視軸は、同時期における輸入超過額「三億八千余万円」の内、鉄鋼材の輸入額が「二億八千万円」という点にあった<sup>91</sup>。これは戦時期における「盲目ナル輸入業者」が「需要ヲスベキ何等理由ナキニ拘ラズ」「奇利ヲ博シテ輸入ヲヤッタ」ためである<sup>92</sup>。今泉は、こうした状態にある鉄鋼事業者を救済するように求めたのであった。今泉は官民の「資本統一合同」策による救済措置を提起したが、後任の製鉄所長官白仁武は、「少シ早過ギハシナイカ」として即時的且つ統一的な合同については否定した<sup>93</sup>。妥協案として、銑鉄については八幡製鉄所で「購入ノ相談ヲ受ケ」、鋼材については「造ッテ置イテ、其一陽回春ノ時期ヲ待ツ」ことで、官民協調的な措置を「漸次進メテイク積リデアリマス」と述べるに留まった<sup>94</sup>。

こうした課題を受け、政府は原内閣で組織された「臨時財政経済調査会」<sup>95</sup>について諮問を行っている。同会はこれに対して四項目から成る「製鉄業振興策」<sup>96</sup>を答申として提出した。そのうち「第三 本邦製鉄業振興ノ根本方針」及び「第四 前項根本方針達成ノ方法」によれば、上記課題に対し、「甲 製鉄業ノ組織並経営」の方法を示している。ここでは「製鉄事業ハ之ヲ合同経営スルヲ必要ト

---

国が市場に復帰した場合に戦時で滞留していた鉄鋼材を「ダンピング」する可能性がある」と述べ、これらに対する「政府ノ御方針」を問うているが、山本は「政府ニ於テハ十分ノ考慮ヲ費ヤサナケレバナラヌ」、また「「ダンピング」ヲ行ハヌデモ、其生産ノ上ニ於テ、向フト拮抗スルコトハ甚ダ困難」と述べている（第四十一回帝国議会衆議院予算委員会議事速記録第五号、1919年1月27日及び第四十一回帝国議会衆議院予算委員第五分科会議事速記録第二回、1919年2月3日）。

87 第四十一回帝国議会衆議院予算委員第五分科会議事速記録第三回、1919年2月4日。

88 石炭政策については、第四十五回帝国議会で二瀬炭鉱「石炭山」の拡張及び「長崎県ノ鹿町ノ炭山」の新規買収が審議され、実行されている（第四十五回帝国議会衆議院決算委員会議事速記録第五回、1922年3月4日）。なお八幡製鉄所に関する石炭政策については新鞍拓生（2003）「八幡製鉄所における筑豊地方からの原材料調達と筑豊鉱業主」長野暹編『八幡製鉄所史の研究』、日本経済評論社、p202が詳しい。

89 但し鉱山局長崎川は、「原料サヘ十分デアレバ、外国ノ製鉄業ト競争シテ、決シテ劣ルヤウナ事ハナカラウ」として国内鉄鋼事業者の技術水準が一定の水準に到達しつつあると述べ、石炭を含む鉱石等の原料確保を改めて推進するとともに、「副産物ノ収入其他ノ点」についても合わせて検証を進めるとの見解を示している。戦時中の「ベンゾール」といった副産物の生産で得た収益で生産費の低減を行うことで、原材料確保に伴って必要となる輸送コスト等に補填するという方向性を示したといえるだろう（前掲第四十一回帝国議会衆議院予算委員第五分科会議事速記録第四回及び第四十三回帝国議会衆議院予算委員第五分科会議事速記録第一回、1920年7月9日）。

90 今泉は冶金学者として八幡製鉄所の設立計画に参加したのみならず、技術的知見を基に1912年に日本鋼管株式会社を創設している。

91 第四十四回帝国議会衆議院予算委員第五分科会議事速記録第一回、1921年2月2日。

92 前掲第四十四回帝国議会衆議院予算委員第五分科会議事速記録第一回。

93 前掲第四十四回帝国議会衆議院予算委員第五分科会議事速記録第一回。

94 前掲第四十四回帝国議会衆議院予算委員第五分科会議事速記録第一回。

95 「臨時財政経済調査会官制ヲ定ム」（国立公文書館、請求番号：類01300100）。

96 臨時財政経済調査会（1921）「製鉄業振興策」、『鉄と鋼』、第7巻5号、p481。

認ム而シテ此ノ目的ヲ達成スル為各製鉄所ハ便宜合同又ハ経営ノ委託<sup>97</sup>ヲ為すように提言しているが、実際には「原料ノ取得、生産ノ配分等ヲ協同ニスルノ目的ヲ以テ諸製鐵所相寄リテシンジケートヲ組織スルヲ可トス」としていた<sup>98</sup>。つまり「合同」という字句は確認できるが、実際には「シンジケート」の組織を要請したいたのである。これは白仁の答弁と概ね一致した見解である。

また「乙 製鉄業ノ保護」で示された提言が、実際に以下二つの法案改正として具体化されている。一つは、「関稅定率法中改正法律案」である。答申で鉄鋼材の輸入關稅引上げが提起されたが、「造船材料トシテ使用スル鋼材ニハ輸入稅ヲ免除スル」という条項が付された<sup>99</sup>。大蔵大臣高橋は、同案の「第一ノ骨子」として「製鉄並ニ造船事業ノ發達ヲ図ル点」について以下の通り説明している<sup>100</sup>。「鉄ハ銑鉄ヲ除クノ外、大体ニ於テ從價一割五分程度ノ課稅ヲ致シ、之ニ伴ヒマシテ、鉄ノ製品及機械類ノ稅率モ權衡上幾分ノ引上ヲ行ヒマシタ」（改正第二条）とし、また「船舶ノ建造又ハ修繕ニ使用スル鉄鋼材、艀裝品、艀裝品部分品、機関又ハ機関部分品」等については「輸入稅ヲ免除」する（改正第十条）として、本改正には、答申の提言が明確に反映されているといえよう<sup>101</sup>。もう一つは、「製鉄業奨励法中改正法律案」である<sup>102</sup>。同様に答申で示された通り、改正法案では「營業稅及所得稅」の「免除」期間が「十ヶ年」延長され、また「電気製鉄業」にも対象範囲が拡大された。特に答申では造船業との関係性が重視されているように、本改正案では、「關稅定率法改正ニ依リマシテ、其輸入稅ヲ免除スルコトニナリマシタ上ニ、是ト權衡ヲ得セシムル為メ、内地ニ於テ製造シタル鋼材ヲ造船ニ用キタル場合ニ於テモ、相当保護ヲ与フルノ必要アリト認メ」、「奨励金ヲ下付スル」との条項が追加された<sup>103</sup>。いずれの法改正についても、上述の鉄鋼材価格の変動及び「滞貨」問題への対応的措置として「造船業鋼材」の積極的使用を奨励しており、これによってインセンティブを供与することで、鉄鋼業・造船業の同時的發展を企図していたのである。

原内閣で実施された鉄鋼政策は、このように「臨時財政經濟調査会」の答申によって策定・執行されたといえるだろう。

---

97 この「経営ノ委託」については、同調査会税別特別委員会委員長の郷誠之助が影響していた。当時、郷が東洋製鉄の社長であり、八幡製鉄所への経営委託を検討（1921年に実施）していたために追記された（郷男爵記念会 編(1943)『男爵郷誠之助君伝』、郷男爵記念会、p610）。

98 前掲臨時財政經濟調査会(1921)「製鉄業振興策」, p481。

99 前掲臨時財政經濟調査会(1921)「製鉄業振興策」, p481。

100 第四十四回帝国議會衆議院議事速記録第三十回, 1921年3月19日及び第四十四回帝国議會衆議院關稅定率法中改正法律案外一件委員會議事速記録第一回, 1921年3月19日。

101 前掲第四十四回帝国議會衆議院議事速記録第三十回及び前掲第四十四回帝国議會衆議院關稅定率法中改正法律案外一件委員會議事速記録第一回。課稅時期について、鉄鋼材のように、戦時需要で価格が短期間で急騰した品目への対応的措置を目的に、「從量課稅」から「從價稅」に、またこれまで不明確であった課稅時期を「到着價格」、つまり「到着シタ時と明記した点に鉄鋼材に対する「滞貨」問題への配慮が改めて看取される（第四十四回帝国議會貴族院議事速記録第二十六回, 1921年3月26日）。また銑鉄については「日英條約ニ於テ協定稅率ガ」あり、「今日之ヲ改定致シマシタ所デ、實際ニ適用シ得ルニハ英国ハ勿論、其協定モゴザイマス其他ノ諸外国ニ於テモ、大体最惠國約定ガアリマシテ、皆夫ニ均霑」するために「手ヲ触レナイ」とし、他方「最惠國約款ノ無イモノハ支那方面一支那ニハアリマセヌノデ、高イ稅金ヲ課シ得ル」が、「然ルニ強イテ課稅スルトスレバ」「漢冶萍」「鞍山站」「本溪湖」等といった「日本人關係ノ事業」が、「他ノ印度ノ銑鉄トカ、暹米利加辺カラ來ル鉄ヨリモ、不利益ナル差別待遇ヲ受ケナクシテバナラヌ」から「銑鉄ニハ手ヲ触レナイ」として、銑鉄と鋼材に別々の措置を採っている（前掲第四十四回帝国議會衆議院關稅定率法中改正法律案外一件委員會議事速記録第一回及び第四十四回帝国議會衆議院關稅定率法中改正法律案外一件委員會議事速記録第二回, 1921年3月22日。）

102 同法による鉄鋼材の生産性上昇の「効果」は、奨励法の施行前に「鋼材銑鉄共ニ各々二十五万噸位」であったが、施行後には「六十一万噸ノ銑鉄五十五万噸ノ鋼材ト云フ位ニナツタ」と実績が評価されている（前掲第四十四回帝国議會衆議院關稅定率法中改正法律案外一件委員會議事速記録第二回。）。収益性では、上述したように「大資本」と「小資本」の事業者間に大幅な格差が問題として確認されたが、生産性では、量的に倍増しており、一定の政策効果と挙げていたのであった。

103 またこの他に、日本国内に「豊富ナル水力電氣、之ヲ利用スル」ことで「石炭節約ノ目的ニモ適」うとし、同法の保護対象が「電気製鉄事業」にも拡大している（前掲第四十四回帝国議會衆議院議事速記録第三十回及び前掲第四十四回帝国議會衆議院關稅定率法中改正法律案外一件委員會議事速記録第一回）。

### 第3節 官民合同過程における制度的環境と政策決定過程

#### 第1項 シンジケート=カルテル論及び合同論に対する政府の見解と政権運営

積極的に鉄鋼政策が実施されるとともに、帝国議会では政府及び関係閣僚が言及していたシンジケート=カルテル論についても審議が進められた。他方、実業界では引き続き合同論が一定の支持を得ている状況にあった。いずれの議論であっても鉄鋼材市場を独占的に支配していたことから、八幡製鉄所のプレゼンスが重視された。具体的に前者は原材料の調達及び販売量・価格といった鉄鋼材市場の統制・組織化を、また後者は生産様式及び経営管理機能の統制・組織化を企図していた点に相違があった。両者が可逆的に選択可能な組織であることを示しつつ、政策分析の観点からその意思決定過程について検証したい。両論に関する見解は以下の通りである。

野呂(1916)は、「民業若くは半官半民の業に移さんとの希望」は「是れ実に無理ならん希望」として批判し、「官立八幡製鉄所及本邦領土内の各製鉄所より成る」「協同組合」、つまり「シンジケート」の構築を提起している<sup>104</sup>。また民間事業者について、その事業規模の「大小に拘はらず成べく多数の製鋼工場を創立せしめ其盛衰は自然の勢に任すへし」という戦時の状況から「規模を大にし以て其基礎を確実」にするために、事業規模の構造調整を政策的に誘導する必要性を述べている<sup>105</sup>。また前述したように「臨時財政経済調査会」はその答申において、「シンジケート」の構築を政府に提起していた<sup>106</sup>。こうしたシンジケート=カルテル論について、小島(1925)は、「独逸等とは多少趣を異にする」「本邦シンジゲート論の特徴」として、「組合の目的が価格の釣上げにあらずして」「生産費の低下が大切」と述べている<sup>107</sup>。「独逸に於けるカルテルの発達は主として競争の回避、市場の調整、価格の支持等所謂独占体としての効果を求める」一方で、当時の日本では「緊切なる原料の共同調達組織、及び生産の分業組織の確立」が政策的に要請されたことが背景にあった。一方で小島は「此シンジゲート論が大同団結(=トラスト- 筆者)への、過渡形態として主張された事」<sup>108</sup>と結論付けている。確かに政府も想定していたように「官民合同」に至る過程は「シンジケート」を経て推移したが<sup>109</sup>、各組織の選択が経済的要因によってのみ選択された訳ではなく、また両組織間の移行過程も、必ずしも時間経過に伴って選択される訳ではない。「協同組合」ないし「共同調達組織」といった「シンジケート」の選択を政府及び「臨時財政経済調査会」が提起した理由は、鉄鋼価格の安定化という経済的要因に加えて、以下に述べる八幡製鉄所の政策的役割及び当時の政府で生じていた政治問題という非経済的要因に規定されていたためである。既に述べたように、この時点では、政府及び八幡製鉄所は即時的な「官民合同」を否定しており、鉄鋼材の安定的な供給拠点及び正貨政策・貿易政策といった政策拠点として、従来通りの組織体制のままに、同所の存続が想定されていた。また政治問題化していた東海鋼業会社瀆職事件の再発防止が重視されたという側面も大きかった。帝国議会の審議において、こうした政策的役割及び政治問題といった要因が与件となったからこそ、シンジケート=カルテルの設置が選択されたのである。勿論、シンジケート=カルテルの役割として、不確実性の高い鉄鋼材価格の統制が期待されていたことは否定し得ない。但し、シンジケート=カルテルの設置を政府が選択した際、その意思決定の経路は、むしろ民間事業者に対する保護・補助という経済的要因のみならず、瀆職事件への再発防止措置という非経済的要因(政治的要因)に大きく依存していたのであった。後述するように合同についても同様である。よって、小島の指摘するシンジケート=カルテルと「大同団結」(=官民合同)が常に過渡的または一貫的に実施される見解は支持できないだろう。

「臨時財政経済調査会」に提起されたこのシンジケート=カルテル論は、政府及び八幡製鉄所が支持したものの、三菱・三井といった財閥系事業者の賛同が得られず<sup>110</sup>、また上述した奨励法及び関税手率法の改正が優先されたために、即座には実行されなかった。

104 野呂景義(1916)「本邦製鉄業の過去及未来」、『鉄と鋼』、第2巻7号、pp679-680。

105 野呂景義(1916)「本邦製鉄業の過去及未来」、『鉄と鋼』、第2巻7号、p681。

106 臨時財政経済調査会(1921)「製鉄業振興策」、『鉄と鋼』、第7巻5号、p481。

107 小島精一(1925)『本邦鉄鋼業の現在及将来』、有斐閣、pp216-217。

108 前掲『本邦鉄鋼業の現在及将来』、有斐閣、p218。

109 後述する農商務次官田中隆三の応答等に見られる。

110 前掲『本邦鉄鋼業の現在及将来』、有斐閣、pp222。

しかし、1922年2月にワシントン会議で締結された「主戦艦比率協定」による「軍備縮小の影響を受けて一般商工業者、就中製鉄、造船業者の如きは其の蒙るところの打撃更に著しき」<sup>111</sup>という市況にあったために、これまで実施されていた鉄鋼政策は修正が求められた。前節でみた奨励法・関税率法に関する改正法案の政策効果が限定的であったためである。今泉(1922)は、政府のこれら法案改正による措置を「不徹底」と批判した上で、従来のシンジケート=カルテル論ではなく、八幡製鉄所を中心に、東洋製鉄・兼二浦・日本製鋼・田中鉦山等を候補とする「製鉄業大合同」論を提起したのである<sup>112</sup>。特に今泉は、戦後の反動的影響で「造船業極度の不況の折柄海軍の注文に依つて辛うじて其の経営を続けて居る状態だから軍縮の結果海軍の注文が半減すると仮定しても其打撃は想像に余りがある」とし、「軍縮問題」を強調した<sup>113</sup>。今泉のこうした提言と同様に、当時の東洋製鉄専務取締役中島久万吉も合同論を提起している<sup>114</sup>。合同論が民間・実業界から提起されたのは、不安定な鉄鋼材市場への対処という経済的要因に加えて、国際協調及び「軍縮問題」といった非経済的要因(政治的要因)のためであったといえよう。

こうした動向は、当時の政府にも肯定的に認識されていた。軍縮条約締結時の高橋内閣(1921年11月13日-1922年6月12日)及び与党立憲政友会は、前原内閣と同様に拡張的な政策運営を支持しており、事業規模の拡大を伴う合同論と親和的であったためである。特に高橋は、立憲政友会近畿大会で合同論に関する演説を行い、以下の見解を示している<sup>115</sup>。第一に、合同論の目的に関する見解である。「合同論の根柢は鉱石の輸入、石炭の買入等に便宜を得て生産費の低下を図り且つ製品の共同販売によつて需要に適應する製品を作り販売上に便宜を得ようと云ふやうな有り触れた問題よりも、もつと根本的に本邦製鉄業の維持発達を画する上に生産上の根本的整理を行ひ所謂製鉄業の樹て直しを行ふ必要に迫られて居る」との懸念を述べている<sup>116</sup>。シンジケート=カルテルの組織よりも、合同の実施を重視していたのである。第二に、民間事業者に対する見解である。「政府当局」及び「農商務当局」は、こうした国内鉄鋼業の発展を目的とする「有意義且理想的の大合同」を推進するために、民間「当事者がかくの如き趣旨において合同の傘下に集り先づ自ら充分の整理を断行」することを求めたのであった<sup>117</sup>。つまり高橋の合同論の目的は、救済措置ではなく「整理」・合理化を前提とした「本邦製鉄業の維持発達てふ根本的問題」の解消に置かれていた。第三に、八幡製鉄所に関する見解である。民間事業者の「整理改善」が適切に実施された後は、「官営製鉄所当局も自ら陣頭に立つて大合同の促進に力むるやうな機運が来るかも知れぬ」として、同所に合同の中心的役割を期待していたのである<sup>118</sup>。

以上の合同論に関する各見解は、後に実施される合同計画にも参照されている。しかし、民間事業者を含む実業界(今泉・中島)と政府(高橋)の両合同論には、その目的自体が相違していた点に配慮しなければならない。前者が民間事業者の救済措置として提起されたのに対し、後者は鉄鋼材市場の健全化・発展を企図していたためである。そしてこの相違は、合同時における八幡製鉄所の位置付けに具体化されている。実業界は、まず八幡製鉄所を民間に払下げてから合併すると想定していたのに対し、政府及び八幡製鉄所は、新設会社を半官半民の所有体制としつつ、従来同所が担ってきた鉄鋼材市場における政策的な役割を継続するよう期待している。つまり官営製鉄所政策の方針が、合同後の新会社にも求められたのである。これは、後の日本製鉄が引き続き鉄鋼政策の拠点となるように、政府がこの時点で想定していたことを間接的に示すものといえるだろう。

こうした潜在的な相違はあるものの、合同論の策定を肯定する高橋の存在は、鉄鋼業関係者を期待させた。しかし、「高橋首相は内閣不統一の責を負ふて辞表を捧呈」し、また党员の「多数の脱

111 松尾為文(1922)「軍縮と生産業前途」、『鉄と鋼』、第8巻1号、pp60-61。

112 今泉嘉一郎(1922)「製鉄業合同の急務」、『鉄と鋼』、第8巻1号、p61、62及び雑録「製鉄救済案」、『鉄と鋼』、第8巻5号、p388。

113 前掲「製鉄業合同の急務」、pp63-64。

114 前掲『本邦鉄鋼業の現在及将来』、有斐閣、pp229-230。

115 この演説とは、1922年12月25日に公開された日本鉄鋼協会『鉄と鋼』に掲載された「製鉄合同に関する高橋総裁の演説」(『鉄と鋼』、第8巻12号、pp43-45)をいう。実際には高橋が総辞職により総理大臣を辞したのが同年6月12日であるから、最大で半年程の乖離があるとみられるが、政友会総裁として辞職直後に行った演説であるため、この内容は総理大臣在任時と一貫した見解とみて差し支えないと考えられる。

116前掲「製鉄合同に関する高橋総裁の演説」、p43。

117 前掲「製鉄合同に関する高橋総裁の演説」、p43。

118 前掲「製鉄合同に関する高橋総裁の演説」、p43。

会」により立憲政友会が政友本党と分離して<sup>119</sup>、加藤友三郎内閣(1922年6月12日-1923年9月2日)が発足すると<sup>120</sup>、合同計画は「頓挫」したのであった<sup>121</sup>。そのため、この時点では、「シンジケート」の構築が優先的に審議されるに留まっている。衆議院議員広瀬鎮之(立憲政友会)が「救済ノ実ヲ挙ゲ」る方法として改めて八幡製鉄所を中心とする官民合同の可能性を質疑した際に、「臨時財政経済調査会」の特別委員を務めた農商務次官田中隆三は、同会の答申を踏まえ以下のように政府の見解を答弁している。田中は「色々ナ意味ニナリマスケレドモ」とした上で、「直接間接何等カノ方法順序ヲ以テ、我国ノ鉄事業ガ其途(=合同—(著者)—)ニ進ンデ行ク方ニ努メタイ」としながらも、「全国ノ総テノ鉄事業ヲツツニ纏メルト云フヤウナ事ハ、宜シトシテモ中々容易ニ短日月ノ間ニ進ムベキモノデハナイ」として即時的な合同論は否定した<sup>122</sup>。つまり、「合同」に向けた「期待」を示しつつも、「原料ヲ買入レルコト」もしくは「生産物ヲ売捌クコト」といった「一種ノ「シンジゲート」ノヤウナモノ」の具体化を優先する見解を示したのである<sup>123</sup>。

加藤(友)内閣では、八幡製鉄所を通じて民間製鉄事業の救済措置を企図していたために、「製鉄所ノ経営方針」の中で「二段ニ分ケ」て提起している<sup>124</sup>。すなわち、農商務大臣荒井賢太郎が述べるように、「一段ニ極ク経済的ノ経営方針ニスル為メニ、合同ガ必要デアレバ合同スルガ宜カラウ、聯絡ガ必要トアレバ聯絡シテモ宜カラウ、合同聯絡ヲ製鉄所ニ於テ考慮シテ貫ヒタイト云フナラバ考慮シテモ宜シイ」とし、「ソレガ出来テ後ニ補助奨励スルト云フノ問題ハ第二段ノ問題トシテ攻究致シタイ」との政府見解を示した<sup>125</sup>。但し、ここで言及された合同の対象は、八幡製鉄所ではなく、当初奨励法の対象外であった「少資本」の民間事業者同士であり、これら事業者の規模を一定の水準以上となるように、政府は構造調整を企図していたのである。その上で、官民合同については、「唯々単ニ各会社ノ今日マデノ受ケタ創ヲ救済スルト云フダケノ見込デハムヅカシイ」として短絡的に実施するのではなく、「合同シタ方ガ経済的」、つまり高橋が指摘したような「整理」を前提とした「製鉄業ノ前途大方針ト云フ事ニ重キヲ置イテヤリタイ」として、官営製鉄所政策の方針を踏襲する見解が示唆されていたのである<sup>126</sup>。

他方、八幡製鉄所と民間事業者間に補完的関係を構築する目的で、八幡製鉄鋼材の「販売方法」に関して、民間事業所との提携制度が順次導入された。「シンジゲート」構想が徐々に具体化したともいえよう。1919年までは「競争入札」方式が採用されていたが、1920年以降は従前の「公定価格」に基づく「随意契約」方式へと再度変更されたのである。これは、製鉄所長官白仁によれば「作業会計ノ方カラ申シマスト、出来ルナラバ外国品ト同一価格位デ販売シタイ、サウシナイト収支ガ償ワナイ破目ニ陥」るためと説明しているように、八幡製鉄所の鋼材販売価格を「成ベク外国品ノ輸入価格ト歩調ヲ取ルヤウニ」するためであった<sup>127</sup>。つまり、国内鉄鋼市場において価格支配力を持つ八幡製鉄鋼材の価格が、第一次大戦後に再度、輸入価格という外生的な与件に規定されたことを意味する。

119 政友会卅五年史編纂部編(1935)『政友会卅五年史』, pp-230-237。

120 加藤(友)内閣の下において農商務省は、原前内閣から続く米価高騰に伴う食糧問題及び之に伴う「農工商分離ノ問題」の対処が急務となっており、帝国議会でもこれらの問題が集中的に審議されていた(前掲第四十六回帝国議会衆議院予算委員第五分科会議事速記録第四回)。また鉄鋼業に関する政策としては、「珪素鋼板製造工場」の設置が開始されている( )

121 「製鉄合同に就て」(1922), 『鉄と鋼』, 第8巻7号, p547。なおこの時点では、次期加藤(友)内閣で「軍事政策の必要から現下の鉄業沈衰には同情と諒解とを持つてゐるから」合同論の継続に「極めて有利」との展望を述べていた(同pp547-548)。

122 前掲第四十四回帝国議会衆議院関税定率法中改正法律案外一件委員会議事速記録第二回。この時広瀬がこの質疑を行ったのは、「経営困難」に直面していた「東洋製鉄所」の救済措置となる「契約案」を八幡製鉄所が提出したためである。田中はこれについては「東洋製鉄所ト製鉄所ダケノ関係」として「合同」を企図したものであると述べている。

123 前掲第四十四回帝国議会衆議院関税定率法中改正法律案外一件委員会議事速記録第二回。ここで田中は、「シンジケート」は「合同ノ途中」と述べており、両者の組織選択の過程をこのように政府は認識していた。しかし、前述したように、各組織または組織体制の移行が選択されるには、潜在的な非経済的要因といった制度的な理由に依存しており、特にその移行は可逆的な関係で選択される訳ではない。

124 第四十六回帝国議会衆議院予算委員第五分科会議事速記録第四回, 1923年2月7日。

125 前掲第四十六回帝国議会衆議院予算委員第五分科会議事速記録第四回。

126 前掲第四十六回帝国議会衆議院予算委員第五分科会議事速記録第四回。

127 第四十六回帝国議会衆議院決算委員第四分科会議事速記録第二回, 1923年3月14日。

戦時下の輸入途絶によって鉄鋼材量が減少していた期間には、「公入札ニ致シテ高イ者ニ売ルヨリ他ニハ、販売ノ方法他ニ宜シキ途ヲ得ナイ」状態にあったが、「休戦条約ガ成立チマシテカラ、ポツリポツリト外国ノ鋼ガ日本ニ輸入サレテ来マシテ、而モ其価格ガ段々低落シテ来ルニ従ッテ、日本ノ商人ハ製鉄所カラ買フヨリモ、外国カラ買ツタ方ガ手数ガ簡単デ買ヒ易イ」状態になったためである<sup>128</sup>。こうして価格支配力を有する八幡製鉄所が、「公定価格」を設定する「随意契約」にて供給を行う販売体制へと再度移行したために、カルテル=シンジケート構想の初動的な枠組みが整えられたのである。このように加藤（友）内閣では、合同論を評価しながらも、従来の政策方針である八幡製鉄所の官行を前提として、民間事業者との協調的な発展を企図していたために<sup>129</sup>、同所を中心とするカルテル組織の構築が具体化したのであった。

しかし、原から加藤（友）までのこうした戦後経営及び鉄鋼政策は、関東大震災の発生という非人為的影響によって急変し、修正が必要となった。第二次山本権兵衛内閣（1923年9月2日-1924年1月7日）では、震災を受け、復興需要に応じた供給量の確保が求められた。緊急勅令第四百十一号<sup>130</sup>で「生活必需品並土木又ハ建築ノ用ニ供スル器具、機械及材料ノ輸入税ノ低減又ハ免除」が実効されると、鉄鋼材は同法の適用対象となった。上述したように原内閣で関税法が改正されたばかりであったため、鉄鋼業に対する影響は当初大きいと予想されたが、同法に関する審査会で製鉄所長官白仁は、「震災ノ結果」生じた「多大ノ需要」を海外諸国であっても「早急ニ之ニ応ズルダケノ能力ガ無い」との認識を示し、また「滞貨」問題で滞留していた「ストック」分が「二十万噸」あるため、「一箇月ヤ二箇月ノ需要」に十分対応できると述べている。緊急勅令であるから、実効期間に関して「廃止」または「継続」の審議が必要とされたが、「製鉄所ノ鉄ノ価格ハ余リ上ゲモシナイ、下ゲモシナイ」として価格に関する市場介入自体は否定された<sup>131</sup>。

戦後の反動的影響及び震災復興下の鉄鋼材市場に対して、本格的な救済措置を実施したのは、憲政会を与党とする加藤高明（1924年6月11日-1925年8月2日/1925年8月2日-1926年1月30日）内閣及び第一次若槻礼次郎内閣（1926年1月30日-1927年4月20日）であった。その際に主として鉄鋼政策を主導したのは、商工省（1925年4月に農商務省を分割して発足）及びその下に組織された「製鉄鋼調査会」である<sup>132</sup>。商工大臣である高橋が初代会長を兼務し、鉄鋼政策に関する政府の意思決定を調整していた。諮問機関及び調査・研究機関として機能したことから、その答申は、政府及び八幡製鉄所の意思決定に対して強い拘束力を有しており、帝国議会での審議の上でも政策根拠となる程に高いプレゼンスを示していた<sup>133</sup>。この答申及びこれを前提とした鉄鋼政策については以下の通りである。

「製鉄鋼調査会」を設置したのは、同じく憲政会を与党とする加藤高明内閣<sup>134</sup>である。設置の理由は、戦時に濫立した民間製鉄事業者の経営危機及びこれを契機とする八幡製鉄所の民間払下げまたは半官半民の共同経営といった所有権問題を検討するためであった。第一次若槻礼次郎内閣が発足すると、次の三点について立法措置が講じられた。第一に、1921年に一部改正が行われた製鉄業奨励法の全部改正が実施されている。改正の理由について商工大臣片岡直温は、「欧州大戦後世界ノ経済事情ガ変化致シマシテ各国競ッテ廉価ナル製品ノ供給ヲ為シツツアル時ニ当リマシテハ、本邦製鉄業モ

128 前掲第四十六回帝国議会衆議院決算委員第四分科会議事速記録第二回。

129 但しこの「珪素鋼板工場」の新設について、経営不振にあった民間の日東製鋼会社から当該設備機械を「買入」予定であったために、帝国議会でも当時懸念されていた「綱紀問題ノ現実ノ適例」として、農商務省及び八幡製鉄所は批判を受けている（第四十六回帝国議会衆議院予算委員第五分科会議事速記録第六回、1923年2月10日）。また八幡製鉄所による鹿町炭鉄株式会社を買収についても、会計検査院の検査報告を前提に「買収」価格の「標準」が不明確なため「疑惑」として帝国議会でも非難されている。当該事件を含め、「世間カラハ製鉄所ト云フモノハ一種ノ伏魔殿デアルトシテ認メラレテ居ル」と評されるように「官記素乱ニ陥ルト云フ虞」が指摘されていた（第四十六回帝国議会衆議院決算委員会議事速記録第三回、1923年3月2日）。

130 帝国憲法第八条第一項を根拠とする緊急勅令。件名は「生活必需品並土木又ハ建築ノ用ニ供スル器具、機械及材料ノ輸入税ノ低減又ハ免除ニ関スル件」（国立公文書館、1923年9月12日、請求番号：類01478100）。

131 第四十七回帝国議会衆議院大正十二年勅令第四百十号委員會議事速記録第二回、1923年12月16日。

132 「農商務省製鉄鋼調査会委員任命通知ノ件」（国立公文書館、請求番号：採00018100）及び「我国製鉄及製鋼ノ将来ニ対スル方針」（国立公文書館、請求番号：平15財務00703100）。

「製鉄鋼調査会書類（一）」、渋沢青淵記念財団竜門社編（1971）『渋沢栄一伝記資料 第56巻』、p610。

133 但し、岡崎（1984）が示すように、同会の審議内容と同会長高橋の「諮問意図」には後述するように若干の乖離が見られた（岡崎哲二（1984）「1920年代の鉄鋼政策と日本鉄鋼業」、『土地制度史学』26巻3号、p2）。

134 加藤内閣では、第一次若槻内閣に先立って、八幡製鉄所と漢冶萍公司間における原材料の「契約」問題が改めて指摘されている（前掲第四十九回帝国議会衆議院予算委員第六分科会議事速記録第二回）。。

亦之ニ対応スルノ基礎ヲ確立シナケレバナラヌ」と述べている<sup>135</sup>。これは、民間製鉄事業者が「戦争ノ為ニ輸入品ノ途絶ノ時期ニ於テ、早く物ヲ拵ヘタイト云フ所ニアセツテ、設備ガ不十分」となり<sup>136</sup>、経済性の低下が深刻化したためであった。そこで政府の方針として、「銑鉄ノ製造ヨリ鋼材ニ至ル一貫的作業設備」体制へ移行するよう「奨励法ヲ以テ之ヲ導イテイクコトガ適当ナリト」判断されたのである<sup>137</sup>。「最モ経済的ニ其作業ヲ為シ得ルモノヲ以テ其基礎」とするために、「規模ノ相当ニ大ニシテ、且ツ銑鉄ノ製造ヨリ鋼材ニ至ル一貫的作業設備ヲ有」する事業者が改正法の助成対象となっている<sup>138</sup>。これら事業者に「相当ノ奨励金ヲ交付シテ其保護ヲ十分」に実施することで、「本邦製鉄業ノ健全ナル発達ヲ期」するよう、本改正法で鉄鋼事業者の規模について構造調整が実施されたのである<sup>139</sup>。

第二に、一般会計と分離した経営を行う目的で、製鉄所特別会計法案が提出された。同法が制定された背景には、従来から審議されていた八幡製鉄所の所有権問題に加えて、戦時中に発生した「滞貨」問題による収益性の低下に対応するためであった。加えて、片岡が述べているように、「常ニ斯業ノ情勢ニ順応シテ、必要ニ応ジテ其拡張又ハ改良ヲ行ハナケレバナラヌ」にも拘らず、「然ルニ現在ノヤウナ作業会計ノ組織デゴザイマシテハ、資本ノ拡張改良ハ一般会計ノ負担ニ於テ行フコトトナツテ居リマスカラ、一般財政計画ノ影響ヲ蒙リマシテ、其施設ガ斯業ノ発達ニ順応シナイ憾ガアル」との見解も同法の制定を支持した<sup>140</sup>。「他ノ作業会計ニ於ケル政府ノ作業ト趣ヲ異ニ致シマシテ、民間当業者ト全く同一地位」に近づけるため、「会計方式ノ如キモ、民間事業者ニ成ベク近似セシムル」ように次の新たな規定が置かれたのである。すなわち「固定資産ニ付テハ明確ニ原価償却ヲ行ヒ」、「過去及将来借入資金ニ対シマシテハ、是ガ元利ノ償還ヲ負担」するという規定である<sup>141</sup>。八幡製鉄所を一般会計から分離し、経営形態を民間事業者に「近似」させることは、政府に対して二つの利点を与える。一つは、社会的要請への対応という点である。所有権問題に関連して、同所のレント＝シーキング活動が常に懸念されていた。これは、同所の損失を一般会計が支弁していたために、事実上の補助金<sup>142</sup>が支出されていたとみることができるとのである。同法により、「其設備ノ拡張及改良ハ、製鉄所特別会計自身ノ負担ニ於テ行フ」と定められたことで<sup>143</sup>、その後の帝国議会では、同所の所有権問題に関する批判は一定程度抑制された。むしろ後述するように、八幡製鉄所の政策評価に寄与することになる。もう一つは、同所の資本調達に一定程度緩和させたという点である。つまり、新たな特別会計の創設によって部分的にでも一般会計から独立することは、政府の予算制約及び帝国議会の予算審議から独立し、また経済活動に関する自所の裁量権を獲得することを意味する。第三次拡張計画の予算規模が制約を受けた戦時期と比較すれば、同所の経営環境を大きく変えた立法措置と言えらる。

第三に、「九州製鋼株式会社ノ工場等ノ買取代金ニ関スル法律案」が提出された。片岡の後任として商工大臣に就任した藤沢幾之輔によれば、九州製鋼の設備は「当時ノ米国ノ最新式ノモノヲ採用致シタ」が、「建設後試運転ヲ致シマシタバカリデ、未ダ一回モ其作業ヲ行ツタコトハナイ」状態にあるため、「本邦工場中稀ニ見ル新式製鋼所タルヲ失ヒマセヌ、故ニ本向上ヲ買取致シマシテ、製鉄所現在ノ工場ト能ク連絡ヲ保チマシテ作業ヲ行ヒマスルニ於テハ、相当ニシテ而モ有利ニ鋼材ノ生産

135 第五十一回帝国議会衆議院議事速記録第三十二号, 1926年3月19日。

136 前掲第五十一回帝国議会衆議院議事速記録第三十二号。

137 この場合における経済性を片岡は、銑鋼一貫体制による「熱ノ経済」の利用及び「労銀」、「雑費」の低減という観点から説明している（前掲第五十一回帝国議会衆議院議事速記録第三十二号）。

138 本改正では、内閣拓殖局長黒金泰義が説明しているように、この他に朝鮮地域に対しても同法を適用するという「特別規定」及び輸入税免除に関する「規定」が追加されている。なお衆議院議員森恪（立憲政友会）は、関税定率法よりも製鉄事業奨励法を重視した憲政会政府を批判している。これに対して片岡は「製鉄事業者」及び「消費者」の「利害相反」を考慮して奨励法を優先的に改正した旨を答弁した（前掲第五十一回帝国議会衆議院議事速記録第三十二号）。

139 前掲第五十一回帝国議会衆議院議事速記録第三十二号。

140 「前掲第五十一回帝国議会衆議院議事速記録第三十二号」。

141 前掲第五十一回帝国議会衆議院議事速記録第三十二号。

142 事実上の補助金については、岡崎(1993)が見解を示している（岡崎哲二(1993)『日本の工業化と鉄鋼産業』, 東京大学出版会, pp14-15）。

143 同法による奨励金の使途について「監督ノ方法」として、調査会委員且つ製鉄所技監である野田鶴雄を商工省技師と「兼務ヲ命」じることによって「是ガ監督ニ当ラシメル」としている（「前掲第五十一回帝国議会衆議院議事速記録第三十二号」）。

ヲ為スコトガ出来ル」と提出理由を述べた<sup>144</sup>。同法案では、「評価委員」による資産算定を計画していた点に、後の日本製鉄株式会社法による官民合同時と類似性があったが、その「評価」が「有利」に計測されている可能性が指摘されたために審議未了のまま否決された<sup>145</sup>。

またこうした立法措置に加えて、第一次若槻内閣では「製鉄鋼調査会」の答申を受けて、実際にカルテルが組織化されている点に特徴がある。これは商工大臣片岡が同会の「官庁側委員」及び「民間側委員」を官邸に招致し、「意見を徴した」結果であった<sup>146</sup>。これを受け、「鉄鋼の自給自足」、「市価の安定」及び「海外輸出」の実現を議題とする「協議機関」として、「鉄鋼協議会」の定期開催が定められた。同協議会の「例会」を経て、銑鉄協同組合及び「条鋼分野協定案」等のカルテル組織が結成されたのである<sup>147</sup>。

このように第一次若槻内閣では、「製鉄鋼調査会」の答申を受けて各種の政策的措置が実現している。特に同会が「八幡製鉄所ヲ中心トセル半官半民ノ合同経営」を目的としていたこともあり<sup>148</sup>、漸次的な措置が策定されている点に配慮したい。八幡製鉄所特別会計法の制定には、後述するように、合同に向けた措置という側面も指摘されている。他方で、合同への措置を進めつつ、同時にカルテル組織が設置された点を考慮すれば、両組織がそれぞれの目的から選択されていることが確認されるため、その関係性及び選択は、外生的な与件によって経路が依存性をもつと考えられる。この点についてはやはり再考が求められるといえよう。

## 第2項 日本製鉄株式会社法制定過程における政策方針

憲政会を与党とする加藤・第一次若槻内閣の鉄鋼政策は、他方で緊縮政策及び行財政整理を運営方針としていたために、高橋内閣のように合同論の実現にまでは至ることはなかった。但し、枢密院の介入及び「憲政の常道」によって立憲政友会を与党とする田中義一内閣(1927年4月20日-1929年7月2日)が発足しても状況は変わらなかった<sup>149</sup>。合同論を支持する高橋が大蔵大臣に就任していたが、当時は、昭和金融恐慌への対応が優先され、合同計画の実施は困難な状況にあったためである。一方で独立会計に移行後の「製鉄所ノ作業ノ状況」は良好のまま推移した。白仁の後任として製鉄所長官に就任した中井励作は以下のように述べている。「今日ノ会計組織ニ於キマシテハ、一切国庫ニ御迷惑ヲ掛ケ」ずに「各種ノ設備ノ改良拡張ハ、総テ事故の工場ノ益金ニ依テ産ミ出シテ行ク」必要があるが、直近の実績値として1927年の益金が「五百三十三万円」と報告している<sup>150</sup>。これは、「会計組織ヲ改メマシテ、総テ民間ノ会社ト同様ナル計算ヲ予算ニ於テモ決算ニ於テモ為スコトニナツテ居ル」ため、「原価償却」及び公債「利払」を控除した結果である<sup>151</sup>。1928年及び1929年の予測値として、さらに「運転資金」の利子を支払っても「八百四万円」、「千二十万円」を計上すると述べた<sup>152</sup>。このように経営が向上した理由について中井は、労働生産性の上昇を指摘している。1920年時点で鋼材生産高「約三十万噸」に対して職工数「一万七千百九十人」であったが、1927年時点では「八十三万噸」に対して「一万七千三百六十一人」と実績が報告された<sup>153</sup>。実際に労働生産性(単位:一人当たり生産量(トン))を試算すれば、17.45から47.80へと急増している。その上で「只今ノ政府ノ方針」として「商工大臣ハ是レ以上ニ拡張ヲシナイデ、サウシテ出来ルダケ既設ノ設備ノ能力ヲ發揮シテ、サウシテ民間ノ方ノ事業ノ発展ヲ図ツタ方ガ適当デアル、余リ製鉄所ダケ大キクナツテ民間

144 第五十二回帝国議会衆議院議事速記録第九号, 1927年3月19日。

145 第五十二回帝国議会衆議院九州製鋼株式会社ノ工場等ノ買取代金ニ関スル法律案委員会議事速記録第九号, 1927年3月22日。

146 「製鉄鋼業振興対策に関する近況」(1925), 『鉄と鋼』, 第11巻12号, p916。

147 「銑鉄共同組合格約要項」(1925), 『鉄と鋼』, 第11巻12号, p919及び「製鋼分野協定案成立」, 『鉄と鋼』, 1926年, 第12巻5号, p501。なお実際のカルテル組織の実体については、全国鉄鋼問屋組合編(1978)『日本鉄鋼販売史』(共同工業新聞社, pp60-87)が詳しい。

148 「我国製鉄及製鋼の将来に対する方針」, (国立公文書館, 請求番号: 平1 5財務00703100)。

149 「満鉄ノ内地活動」による「内地ノ工業家」への影響及び「砂鉄ノ精鍊」に対する「補助」について、質疑が行われた程度であった(第五十六回帝国議会衆議院予算委員第五分科会議事速記録第六号, 1929年2月8日)。

150 第五十六回帝国議会衆議院決算委員第三分科会議事速記録第四号, 1929年3月9日。

151 前掲第五十六回帝国議会衆議院決算委員第三分科会議事速記録第四号。

152 前掲第五十六回帝国議会衆議院決算委員第三分科会議事速記録第四号。

153 前掲第五十六回帝国議会衆議院決算委員第三分科会議事速記録第四号。

ノ方ガ小サクテハ、工業トシテハ面白クナイカラ」と述べている<sup>154</sup>。つまり、田中内閣時に、少なくとも商工省及び八幡製鉄所としては、合同計画を積極的に支持する誘引はなかったのである。官民が競合しない範囲で分業する体制を想定していたとみることができよう。また従来の会計基準時には益金の拡大よりも調査研究が優先される方針にあったが、「政府事業デアルカラドウト云フヤウナ考ハ作業ノ上ニ於テハ少シモ考ヘテオ居リマセヌ」として「総テ之ヲ経済的ニ進メテ行クト云フ頭ヲ以テ常ニ採算ヲ考ヘテ居」というように<sup>155</sup>、方針に変化がみられる。これは独立会計に移行したことで生じた動向といえるだろう。

田中内閣の鉄鋼政策としては、商工大臣中橋徳五郎の下に組織された「商工審議会」<sup>156</sup>が主導していた<sup>157</sup>。同会の「審議要目」<sup>158</sup>によれば、「特ニ緊急審議ヲ要スルモノ」として鉄鋼業を「基本工業(Key industry)と位置づけた上で、奨励法の廃止及び鉄鋼関税の引上げを内容とする「製鉄鋼業保護ニ関スル方策」<sup>159</sup>が提起されている。但し、この「方策」は翌年の衆議院解散で政友会と民政党の議席差が僅少となったために、また鉄鋼材価格が好転したために、撤回されるに至った<sup>160</sup>。同様に合同論についても進展はみられなかった。「製鉄鋼調査会」の答申が再度支持されているが、「商工審議会第一特別委員会(第五回)」において、同委員団琢磨が「合同ノ必要ハ総テノ人ガ之ヲ知ルニ拘ラズ之ガ実行ハ中々困難ナリ」と述べているように<sup>161</sup>、「当時の鉄鋼業界は官民いずれの側とも、製鉄合同を積極的に推進する気運にはなかったことを反映するものであり、したがってその具体策も突っこんだ議論はされていなかった」といえよう<sup>162</sup>。

奉天事件で田中内閣から浜口雄幸内閣(1929年7月2日-1931年4月14日)及び第二次若槻内閣(1931年4月14日-1931年12月13日)に移行すると、憲政会及び政友本党の合同で結成された立憲民政党が与党となったために、再び緊縮的・合理的政策を優先する政策運営が採られている。浜口内閣では、以下三点の措置が審議されている<sup>163</sup>。

第一に、「製鉄所特別会計法中改正法律案」<sup>164</sup>が提出され、可決している。商工大臣俵孫一によれば、「財界ノ不況ニ依リマシテ、在庫品ノ蓄積ガ段々溜ッテ参ッタノデアリマス、売レマセヌカラシテ、從テ倉庫ニ在庫品ガ溜リマス、之ヲ強テ市場ニ売出シマスルト云フト、民間ノ製鉄業者ノ圧迫ヲスル虞ガアリマス、ソレ故ニ段々在庫品トシテ之ヲ売出シマセヌカラ、運転資金ノ増加ヲ必要トスル」と理由を説明している<sup>165</sup>。但し、これについて衆議院議員宮沢裕(立憲政友会)は、「民政党内閣ガ、行・財・税ノ三政制ノ整理」を方針としているにも関わらず、「此不況ノ際ニ於テ、更ニ一千万円ノ増額ヲスル必要ハ何処ニアルカ」と批判している<sup>166</sup>。同じく武田徳三郎(立憲政友会)は、

154 前掲第五十六回帝国議会衆議院決算委員第三分科会議事速記録第四号。

155 前掲第五十六回帝国議会衆議院決算委員第三分科会議事速記録第四号。

156 「商工審議会官制ヲ定ム」,1927年7月4日,(国立公文書館所蔵,請求番号:類01603100)。

157 この他にも原料問題について、「支那ノ動乱」といった地政学的リスクに懸念があったが、「南洋其他ヲ調査」した結果、「大冶」及び「桃沖」で「今後故障ノアツタ場合ニハ、其方ハ来ナクテモ」、「南洋」・「朝鮮」といった「外ノ方面カラ這入ッテ来ル」ように調整できた旨が報告されている(前掲第五十六回帝国議会衆議院決算委員第三分科会議事速記録第四号)。

158 「商工大臣諮問事項」,1927年6月14日,東京商業会議所(1929)『商工審議会ノ議題ニ対スル意見』,pp77-88所収。

159 「製鉄鋼業保護ニ関スル方策」,1927年12月22日,通商産業省編(1961)『商工政策史 重要調査会』,商工政策史刊行会,p325所収。

160 前掲『商工政策史 鉄鋼業』, p277。

161 「商工審議会第一特別委員会第五回会議議事要録」,1929年11月15日,(国立公文書館,請求番号:平15財務00646100)。

162 前掲『商工政策史 鉄鋼業』, p277。

163 この他にも「引続ク一般経済界ノ不況ト深刻ナル国際競争ニ悩マサレ、未曾有ノ窮況ニ陥リマシタ為」 「従来ノ保護ヲ継続スル」目的で「製鉄業奨励法中改正法」が提出・可決されている(第五十九回帝国議会衆議院議事速記録第二十四号,1931年3月8日及び「製鉄業奨励法中改正法律」,1931年3月26日,国立公文書館,請求番号:類01761100)。

164 「製鉄所特別会計法中改正」,1931年3月27日,(国立公文書館,請求番号:御17689100)。

165 第五十九回帝国議会衆議院議事速記録第八号,1931年1月29日。

166 前掲第五十九回帝国議会衆議院議事速記録第八号。

宮沢の質疑に加えて、浜口及び大蔵大臣井上準之助による「無公債政策」が、同法案を含む特別会計法への増額措置と矛盾するとして、民政党内閣の政策方針と鉄鋼政策の非整合性が顕在化した<sup>167</sup>。

第二に、第一次若槻内閣では敬遠されていた「製鉄所合同問題」について、政府及び商工省が本格的な検証を行っている。俵及び中井は、この第五十九帝国議会(1930年12月26日-1931年3月27日)において、「目下調整ヲ盛ニヤッテ居リマス、取急イデ調査ヲシテ、是非トモ今議會ニ出シタイト思ッテ居リマス」という進捗の具合を示した<sup>168</sup>。その背景には、日英間で印度に対する関税対立が懸念されたためであった<sup>169</sup>。「印度カラ安イ銑鉄ガ入ッテ参リマスカラ」「国内製鉄ノ仕事ヲ保護スルニハ」鉄鋼関税を「引上ゲル」、その上で「価格ヲ安定スル為ニ、相当ナル産業ノ統制」を行い、「産業合理化ニ依ッテ、出来ルダケ生産費ヲ低減」するとの目的が示されたのである<sup>170</sup>。しかし、衆議院議員坂井が示すように、俵が示す関税の引上げによって「製鉄所ノ平均鋼材ノ売価」が「高クナルコトハ決ッテ居ル」から「アナタガ日夜心血ヲ注イデ唱ヘテ居ル産業ノ合理化ノ趣旨ト、根本ニ於テ相反シハセヌダロウカ」と明確に批判されている<sup>171</sup>。再度、政策方針の非整合性が指摘されたのである。またその際に支払わなければならない「配当」が、こうした「販売価格ノ吊上ゲニ依ラザレバ、頗ル困難」であり、その場合に「配当ハ政府ノ補給ニ依ル」点が懸念された<sup>172</sup>。俵は「合同案ガドウ云フ風ナ工合ノ計算ノ上ニ出来ルカト云フコトハ、マダ定」っていないと応答しており、具体的な合同計画が定まっていなかったのみならず、民政党の政策方針と矛盾する等、実現の段階ではなかったことを述べざるを得なかった<sup>173</sup>。既に見たように、そもそも田中内閣において中井が製鉄所の経営が改善していたにも関わらず、浜口内閣で具体案がない中、合同論が提起されたのは、インド銑鉄との競合のみならず、以下の理由であると坂井は述べている。つまり、特別会計法の改正理由であったように在庫問題及びこれに伴い減産時であるにも関わらず「余計ノ鉱石ヲ買ヒ」、さらに「五百噸ノ溶鉱炉ヲ建テ」たことで「製鉄所ノ経営ガ中々困難デアルカラ、之ヲ打開スルニハ、ドウシテモ此合同及ビ合同ニ依リ関税ノ引上ヲスル外ハナイト云フ」状態が生じたという理由である<sup>174</sup>。中井自身が「結果ハ事実デアリマス」と認めたように、「製鉄所ガ収支ガ相償ハスガ為ニ、金融ニ行詰リヲ来シテ、政府ニ泣付イテ、財政ノ窮迫ヲ救ウテ貰フ」状況にあったことが、民政党内閣で合同論が急遽、打開策として提起された理由であった<sup>175</sup>。こうした応急的且つ非整合的な理由で合同論が位置付けられたために、「常ニ産業ノ合理化ト云フコトヲ御説キニナル」「緊縮内閣」の方針との間に顕著な相違が生じてしまったのであった<sup>176</sup>。

第三に、浜口内閣で特徴的な措置として、「臨時産業合理局」及び「臨時産業審議会」の設置が挙げられる。「資本及整備ノ整理統制ヲ為シ生産費ノ低下、生産能率ノ増進ヲ図」り、「企業ノ合同連合、製品ノ規格統一及単純化、科学的管理法ノ実行」等を目的とする「臨時産業合理局官制」(商工大臣所管)<sup>177</sup>及び「臨時産業審議会」(内閣所管)<sup>178</sup>が設置された。鉄鋼業に関する政府からの諮問<sup>179</sup>に対し、同会は、「製鉄業統制ニ対スル方策案」を答申している。回答申では、「八幡製鉄所

167 前掲第五十九回帝国議会衆議院議事速記録第八号。

168 第五十九回帝国議会衆議院予算委員会第五分科会議事速記録第六号, 1931年2月14日。

169 1930年4月4日に「印度政府」が日本の「輸出綿布」に実施した「従来ノ二倍半ニ当ル極度最高ノ関税引上」に対して日本政府が「報復関税ヲ設ケテ印度銑鉄ノ関税ヲ引上印度政府ヲシテ反省セシムル意思ナキヤ如何」と衆議院議員栗原彦三郎(立憲民政党)が質疑している(第五十八回帝国議会衆議院議事速記録第十三号, 1930年5月14日)。

170 但し、「関税ヲ上ゲルト云フコトト合同トハ、不可分ノモノデアルト云ッタ如キコト」は「大變ナ誤解」であるとし、「印度銑ノ輸入ト云フ脅迫」という「原因」に対する「結果」としてこの両方の措置を実施する旨を示している(前掲第五十九回帝国議会衆議院予算委員会第五分科会議事速記録第六号)。

171 前掲第五十九回帝国議会衆議院予算委員会第五分科会議事速記録第六号。

172 前掲第五十九回帝国議会衆議院予算委員会第五分科会議事速記録第六号。

173 前掲第五十九回帝国議会衆議院予算委員会第五分科会議事速記録第六号。

174 前掲第五十九回帝国議会衆議院予算委員会第五分科会議事速記録第六号。

175 前掲第五十九回帝国議会衆議院予算委員会第五分科会議事速記録第六号。

176 前掲第五十九回帝国議会衆議院予算委員会第五分科会議事速記録第六号。

177 「臨時産業合理局官制ヲ定ム」, 1930年5月31日, (国立公文書館, 請求番号: 類01701100)。

178 「臨時産業審議会官制ヲ定ム」, 1930年1月20日, (国立公文書館, 請求番号: 類類01699100)。

179 浜口内閣が臨時産業審議会に対して行った「諮問事項」は、「諮問第一号」として「時局ニ鑑ミ我經濟界立直シノ為企業ノ統制ヲ必要トスル産業並ニ其ノ統制ノ方策如何」、「諮問第二号」として「製品ノ規格統一及単

及民間製鉄所ヲ打テ一丸トセル大合同会社ヲ設立シ其ノ完全ナル統制ノ下ニ徹底的合理化ヲ図リ單種多産ニ依ル原価ノ低下ト品質ノ向上トニ努ムルトニ設備ノ改良拡張ヲ行フノ外適當ナル方策アルヲ見ス」と提起された<sup>180</sup>。この答申では、従来から指摘された「評価委員会」による現物資産の算定及び政府の「監督権」行使といった点では類似しているが、「新会社ノ経営ハ之ヲ民営」とすると規定しており、政府の経営権または政策的関与が限定的であった<sup>181</sup>。民間・実業界の積極的な関与が期待されている。また「臨時産業審議会」が立憲民政党政権で組織されたことから、「統制」及び「合理化」が強調された点も特徴といえよう<sup>182</sup>。

その後、第二次若槻礼次郎内閣を経て、立憲政友会を与党とする犬養毅内閣(1931年12月13日-1932年5月26日)が発足したが、当時の第六十回(1931年12月26日-1932年1月21日)及び六十一回第帝国議会(1932年3月20日-1932年3月24日)では、世界恐慌からの復興を目的とした金輸出再禁止及びマクロ的なインフレ政策が優先されたために、合同論に進展は見られなかった。実際に合同法案が可決に至ったのは、次いで発足した斎藤実内閣(1932年5月26日-1934年7月8日)下であった。同内閣は、五一五事件で「憲政の常道」が事実上停止されたことで立憲政友会及び立憲同志会の双方から構成された挙国一致内閣として組閣された。二大政党の対立的構造が表面上解消されたために、政府は、帝国議会によるモニタリングを一定程度に緩和し得たのである。また高橋の大蔵大臣留任、元東洋製鉄専務取締役中島久万吉の商工大臣就任といった点が作用して、第六十四回帝国議会(1932年12月26日-1933年3月25日)において日本製鉄株式会社法案の提出・可決が可能となるに至ったのである。

以上の過程をみれば、政府が同法案を策定した政策的な理由として次の二点が確認される。一つは官営八幡製鉄所との関係性であり、もう一つは政府が提起する政策方針との親和性である。前者は、特に合同論の展開とも関係している。民間事業者からは、産業政策的な要素を排除し、鉄鋼市場を正常化する目的で八幡製鉄所の払下げが要請されていた。戦時需要を見越して事業拡大を計画した民間事業者は、戦後の反動的影響、震災または軍縮条約締結等で経営が大幅に悪化したことで、その救済措置として合同を要望したのである。そのためには政府の関与を極力排除し、経営権を確保する必要があり、同所の払下げが前提条件とされたのである。これに対して政府(商工省・八幡製鉄所)は、産業政策の拠点として同所の重要性を評価していた。鉄鋼材の安定供給、正貨・貿易政策への貢献、シンジケート=カルテル組織としての市場統制機能といった政策拠点としての役割及び実績が改めて想起される。本稿で繰り返し述べている官営製鉄所政策としての役割が引き続き期待されていたとみることができる。加えて次節で述べるように八幡製鉄所自体の生産性・収益性が高く、同所を中心とする官民合同こそが政策遂行上、政府の方針と整合的であった。独立会計移行後も益金を増加させた点を考慮すれば、その払下げ前提条件とする民営合同は、政策的に許容され得なかったのである。そもそも鉄鋼材市場の不確実性を安易に捉え、「奇利」を目的に新規参入または投資拡大を行った民間事業者の負担を、八幡製鉄所が引き受ける合理性はないといえよう。

また後者は、こうした政策上の役割を、八幡製鉄所に対して政策的に要請する政府が必要であったことを意味する。つまり、民政系系の緊縮政策・合理化政策ではなく、積極的な拡張政策を提唱する政府の下ではじめて、官営製鉄所政策の性格を引き継ぐ官民合同が実現し得たのであった。実際に同法案が成立したのは挙国一致体制となった斎藤内閣であり、そこでは次節で述べるように帝国議会の審議が政府主導で展開され、官民合同計画が推進されている。政策的役割を期待された日本製鉄の成立を検討する場合、実業界の観点からのみではなく、帝国議会で行われる審議内容及び政府が組織する諮問委員会の答申といった政府の意思決定過程から分析する必要があるといえよう。

### 第3項 日本製鉄株式会社法策定過程における鉄鋼政策の方針

本節では、第六十四回帝国議会に提出・可決された日本製鉄株式会社法について検討する。同議会で法案が提出・可決されると、その後急速に合同計画が具体化していった。そうした観点から、同法案について高い関心が向けられ、政府資料及び先行研究といった多くの研究蓄積が存在する。当時

---

純化其ノ他生産技術及管理経営方法等ノ改善ニ依ル能率増進ノ徹底の実行ヲ期スル方策如何」、「諮問第三号」として「産業合理化ノ実行上特ニ施設スヘキ産業金融改善ノ方策如何」、「諮問第四号」として「国産品愛用ノ普及徹底ヲ期スル為採ルヘキ方策如何」である(臨時産業合理局(1930)『臨時産業合理局の事業』, pp46-48)。同審議会では、鉄鋼業について第一号及び第三号に関する答申を行っている。

180 前掲『臨時産業合理局の事業』, pp65-66。

181 前掲『臨時産業合理局の事業』, pp65-66。

182 日本製鉄株式会社編集委員会(1959)『日本製鉄株式会社史』, p28。

の政府資料としては、商工省による『日本製鉄株式会社設立計画要綱』<sup>183</sup>、商工会議所(1936)<sup>184</sup>及び日本製鉄史編纂委員会(1959)<sup>185</sup>等に取りまとめられている。また伝統的な先行研究として、これら資料を利用した三枝・飯田(1957)<sup>186</sup>、飯田・大橋・黒岩(1969)<sup>187</sup>、通商産業省(1970)<sup>188</sup>等がある。いずれの研究も、同法案及びこれによって設立される日本製鉄株式会社が日本の鉄鋼業に与える影響について検証を行っている。但しその視角は、合併の過程及び方法といった、特殊会社法としての法文上及び実務上の規定を重視しており、大戦時から合同までの期間において実施された政府の官営製鉄所政策との関係性は、十分議論されていない。本節の目的は、制定・公布後の条文自体ではなく、法案審議・策定過程の検証及びこれを通じて選択された政府の意思決定における同法案の政策的位置付けを把握することにある<sup>189</sup>。そのために、制定過程で審議された以下三点の視角から、再検討を行った。

第一に、官営製鉄事業の評価、つまり創業(1901年)から1933年までにおける八幡製鉄所の経済性に関する視角である。これは、合同の必要性及び官営製鉄所政策の評価を示すものといえる。同法案の特別委員会として発足した日本製鉄株式会社法案外一件委員会では、衆議院議員田尻生五(立憲政友会)が合同の具体的な実施方法に先立って、まずその必要性について質疑を行っている。当時の八幡製鉄所の経営実績が、既に述べたように、会計法上及びその条件<sup>190</sup>を考慮してもなお「国家ハ此八幡製鉄所ノ官営事業ニ依ッテ」「約二億二千万円」という「莫大ナル利益ヲ収メテイルト云フ事実ガ、茲ニ明白ニ相成ッテ居」たためであった<sup>191</sup>。同様に衆議院議員鈴木英雄(立憲政友会)も八幡製鉄所が「現在特別会計ニ於テ相当ナ利益ヲ挙ゲツツアル状態」にも関わらず、「此会社ヲ設立スルニ付テハ、製鉄所ガ参加シナケレバナラヌ」理由、つまり同所がこの合同への参加を「強制」されている理由を問うている<sup>192</sup>。これらの質疑は、一定の条件を前提としているものの、官営事業として設立された八幡製鉄所の経営、つまり官営製鉄所政策が、一定の効果をもたらしたことを示している。合同計画の審議を目的に行われた質疑であり、副次的に指摘された見解ではあるが、明治以降に実施された官営製鉄所政策が、当時の帝国議会において一定の評価を得ていた点は、政策分析上重視する必要があるといえよう。

第二に、合同を行う際の所有体制に関する視角である。以上の八幡製鉄所に対する評価は、合同問題に関する審議の過程で、明治以降繰り返された所有権問題を再提起した。田尻は、八幡製鉄所の

---

183 商工省(1933)『日本製鉄株式会社設立計画』,商工省鉱山局(国立公文書館,請求番号:平1 5財務00703100)。

184 商工会議所編(1936)『産業合理化 第7』,日本商工会議所。

185 前掲『日本製鉄株式会社史』。

186 前掲『日本近代製鉄技術発達史』。

187 前掲『現代日本産業発達史研究会』。

188 前掲『商工政策史』。

189 日本製鉄株式会社法は、第六十四回帝国議会において、1933年2月28日に法案が衆議院本会議第十九号で提出されてから衆議院日本製鉄株式会社法案外一件委員会(第一号から第九号)、貴族院日本製鉄株式会社法案特別委員会(第一号から第七号)まで集中的な審議が行われ、同年4月6日に公布されている(「日本製鉄株式会社法」,国立公文書館,請求番号:平1 5財務00312100)。なお同法施行令は同年9月22日に勅令として公布された(国立公文書館所蔵,請求番号:平1 5財務00826100)。

190 内訳は以下の通りである。「作業開始依頼明示四十二年度迄」の期間は「欠損続」であり、合計「一億三千五百八十三万円」であったが、明治四十三年度以降「大正十五年迄」「一億七千四百三十五万円」という「巨額ノ利益」となったため、「国庫」に「繰入金」「三千八百五十二万円」を収納し、一方、「特別会計」移行後は「昭和二年度及三年度カラ四年度ニ掛ケ」て「約三千百万円ノ利益」、「五年度、六年度」に「約一千五百万円ノ損失」で「一千六百八十三万円ト云フ巨額ノ利益」となった。また「昭和七年度」時点で「固定財産トシテ一億六千三百九十万円、及原料、半製品及製品ナド」「六千万円ト云フ財産ヲ所有」していたために、合計「二億二千万円」の資産を有しつつ、国庫に繰入金を納入し得た事実を説明している。なお田尻は「一般会計時代ノ支出金ニ五分ナリ五分五厘ナリノ利息ヲ附ケテ計算致シマシテモ」利益が計上される点を指摘している(前掲第六十四回帝国議会衆議院議事速記録第十九号)。但しこの計算には、一般会計から支出された固定資産に対して減価償却費を考慮していない。

191前掲第六十四回帝国議会衆議院議事速記録第十九号。

192 第六十四回帝国議会衆議院日本製鉄株式会社法案外一件委員会議事速記録第五回第二十二号,1933年3月6日。

経済性及びその位置付けについて、民間事業者との収益及び生産量を比較しながら、次の点を質疑している。「殆ど独立ノ地位ヲ築キ上ゲテ莫大ナル資産ヲ持チ、内地産額ノ四割五分ヲ生産シテ、尚且相当ノ利益ヲ挙ゲツツアル所ノ八幡ノ製鉄所ト、四億一千万円ト云フ過大ナル資本ヲ持チナガラ五割五分ノ生産ヲ為スニ、辛ウジテ経営ヲ続ケテ居リマス民間事業ノ大部分ト、何レガ果タシテ鞏固ナル基礎ヲ有シ、将来ニ向ッテ発展ノ可能性ガアル」のかという指摘である<sup>193</sup>。これは、合同の是非に加えて、政府が提出した本法案が、「官営合同」・「民営合同」ではなく、「官民合同」を選択した意思決定過程を問うた質疑ともいえる。製鉄所長官中井は、この所有体制の相違について、「技術上ノコト、軍事上ノコト、原料獲得ノコトト云フヤウナコトハ、官業デモ民業デモ同ジ人ガ働キマス以上、又何レニシテモ堅実ナル経営ヲ致シマス以上、斯様ナ計画ノ両者ノ間ニハ少シモ差ガナイ」と応じた<sup>194</sup>。その上で政府及び八幡製鉄所は、同所を含む民間11事業者との合同について、従来の官営組織体制から新たな所有体制への移行する必要があるとの見解を示したのである。その新しい組織が、中島が述べる「近代的経済機構ノ組織ノ上ニ於テ最モ現代的ナ」「官民合同ノ組織」であった<sup>195</sup>。こうした企業合同＝トラスト計画の策定目的には、更に二つの要素が含まれている。

一つは、「官民合同」の政策的な意義という要素である。既述したように八幡製鉄所の高い経済性は官営論を支持させるが、問題となるのは、特別会計法に所属することで、政府の財政状況及び政治的安定性という外生的な与件にその経済活動が拘束されるという点にある。この点に関連して田尻の質疑が示唆的である。田尻は、浜口内閣では「官営合同」、つまり「製鉄国有」で実施する計画を持っていたのに対して、斎藤内閣では「官民合同」を選択した理由を質疑している<sup>196</sup>。これに対する中井の答弁は、「今後製鉄所自体ノ設備ヲ改善拡張」するには「相当多額ノ事業継続費ヲ要」するため、特別会計法に基づいた商工省所属のままでは、「設備ノ改善拡張、乃至新規ノ施設ニ要シマスル巨額ノ金ヲ、年度継続ノ下ニ円滑且ツ不安ナク、供給ヲ受ケルコトガ出来得ルカ」という「懸念」があるというものであった<sup>197</sup>。特に、公債支弁による「製鉄国有」を行えば、「財政ノ前途ニ深憂」を招くことになるとして、「官営合同」は敬遠されたのである<sup>198</sup>。また特別会計法で規定される官営の所有体制から脱却し、払下げによって民営事業者のみの所有体制へ移行するという「民営合同」では、後述するように資金調達が柔軟に可能であるという利点はあるが、意思決定において「其実行上ニハ多大ノ支障ガ起リ易イ」として明瞭に否定された<sup>199</sup>。さらに別の想定として、合同を実施せずに鉄鋼材市場に自由「放任」主義を適用した場合、「官民互ニ相競争」する状態となり、これまで実施した「国策上ノ矛盾ヲ招来」する可能性が別途指摘されている<sup>200</sup>。こうした点を踏まえた上で、政府は、むしろ本法案が定める「厳正公平ナル評価ノ下ニ、総テガ健全ナル個別企業ト致シマシテ、此合同ニ参加スル」方が官民両者にとって合理性が高いとし、「民間事業ト共ニ、統一的経営」を行う「官民合同」を政策的に選択したのである<sup>201</sup>。増大する国内鉄鋼需要の確保には「設備ヲ改善拡張」する必要があり、これを行うには「将来比較的安固ナル資金供給ノ背景ヲ得」る「官民合同」が要請されたのである<sup>202</sup>。政府がこうした選択を行った理由は、「製鉄事業ガ官民相合シテ、各々其特異性ヲ發揮」できる新たな「経済機構」（新会社）の設立を企図したためであった。すなわち、「官営合同」では後述するように政策的な措置を新会社を通じて実施可能という利点があり、他方「民営合同」では裁量的な設備拡張に必要な資金を市場から効率的に調達できるという利点である。「官民合同」という所有体制が本法案で政策的に選択されたのは、官営製鉄所政策を継承しながらも、その設備規模を拡大する方針があったのである。

もう一つは、企業合同＝トラストの導入自体に含まれる要素である。これには、当時の国際鉄鋼市場の動向が関与していた。衆議院議員菅原傳（立憲政友会）が低価格な輸入品に国内品が対抗でき

193 前掲第六十四回帝国議会衆議院議事速記録第十九号。

194 前掲第六十四回帝国議会衆議院日本製鉄株式会社法案外一件委員会議事速記録第五回第二十二号。

195 前掲第六十四回帝国議会衆議院日本製鉄株式会社法案外一件委員会議事速記録第五回第二十二号。

196 第六十四回帝国議会衆議院日本製鉄株式会社法案外一件委員会議事速記録第三回第二十二号、1933年3月3日。

197 前掲第六十四回帝国議会衆議院日本製鉄株式会社法案外一件委員会議事速記録第三回第二十二号。

198 前掲第六十四回帝国議会衆議院日本製鉄株式会社法案外一件委員会議事速記録第三回第二十二号。

199 前掲第六十四回帝国議会衆議院日本製鉄株式会社法案外一件委員会議事速記録第三回第二十二号。

200 前掲第六十四回帝国議会衆議院日本製鉄株式会社法案外一件委員会議事速記録第三回第二十二号。

201 前掲第六十四回帝国議会衆議院日本製鉄株式会社法案外一件委員会議事速記録第三回第二十二号。

202 前掲第六十四回帝国議会衆議院日本製鉄株式会社法案外一件委員会議事速記録第三回第二十二号。

ない理由を質疑した際、政府は「ダンピング」の存在を原因として指摘している<sup>203</sup>。欧米諸国が「シンジケート」或ハ「カルテル」といった「大合同ヲ企テマシテ、国内ニ於テハ十分統制ヲ取りマシテ」「ダンピング」を行い、他方「国内ノ価ハ日本ノヤウニ終始変ッテ居ルト云フコトハゴザイマセヌデ、ズツ続イテ、或一定ノ価格ヲ維持シマシテ、サウシテ其余カヲ外国ニ向ケ」ており、日本は「其為ニ脅威ヲ受ケル」と政府は鉄鋼材市場の情勢を報告していた<sup>204</sup>。このために政府は「官民合同」で企業合同＝トラストを形成し、この新たな「経済機構」を通じて、政策的な「統制」を行い、国内鉄鋼市場の構造調整を企図したのであった。

第三に、政府の意思決定に関する視角である。上述した八幡製鉄所の民営移行及び「官民合同」という所有体制の選択といった一連の措置について、本法案に対する政府の意思決定が次「二ツノ大ナル目的」の下で実施されていた点を重視する必要がある。すなわち「統制ヲ図リ、合理化ヲシテ、生産費ヲ下ゲテ、今ヨリモ更ニ安イモノヲ供給スル、更ニ進デハ少クトモ東洋、南洋方面ニハ輸出モスル」という目的と「今後益々増加スベキ需要ニ対シテ、之ニ応ズルダケノ設備ヲ殖シテ行ク」という目的である<sup>205</sup>。政府は、当時の国内鉄鋼市場において「民間製鉄事業ノ多クハ、欧州大戦当時ノ新設又ハ拡張ニ係ルモノデゴザイマシテ、其設備ノ改善、資本ノ整理ガ概ネ不十分」であり、「其自カヲ以テ事業ノ合理化ヲ図ル余裕」がなく、他方八幡「製鉄所モ官営デゴザイマスルガ為ニ、其経営上ニ付キマシテ種々ノ拘束ヲ受ケマシテ、事業ノ進展上遺憾ノ点ガナイデモナクッタ」点を政策課題として認識していた<sup>206</sup>。その後、製鉄業奨励法または関税定率法の制定・改正といった「従来各種ノ振興方策」が実施されたが、必ずしも持続的な有効性は得られなかったために、「斯業ノ根本的確立ヲ図ルベキ実質的対案」として、本法案による「合同会社ノ実現」が策定されたのであった。政府は、鉄鋼業の「基礎」を「鞏固」にするため、この合同会社を「特別ナル監督ノ下ニ於テ、其十分ナル統制カト堅実ナル資力トニ依リマシテ、斯業ノ徹底的合理化ヲ図」ると同時に、鉄鋼材が「各種重要産業ノ基礎的材料」であるとした上で、「其低廉ニシテ豊富ナル供給ヲ確保致シマスルコトハ、国家産業経済ノ発達ヲ期スル上ニ於テモ、亦極メテ重要」と位置付けている<sup>207</sup>。つまり、鉄鋼材の供給拠点であるとともに、価格統制を実効するトラスト組織として、政府はその意思決定上に企図していたのである。これは所有体制が異なるものの、官営製鉄所政策の方針と相違ないといえるだろう。従来実業界が提起していた民間企業主体の合同論及び浜口内閣が策定した「製鉄国有」に基づく合同論と比較すれば、またこの「合同会社」を新たな「経済機構」と評していることから、鉄鋼材の供給拠点として且つ統制を行うトラスト組織として、その産業政策的な位置づけを政府は明らかに重要視していた点が看取できる。よってこの法案で策定された計画は、従来から指摘されるような「半官半民」の国策会社という側面よりもむしろ、特別会計法に伴う政府の政治・財政的与件を緩和しつつ、民間資金の調達を可能とした、高度に政策的な「経済機構」であったと捉えるべきであろう。

以上のように、日本製鉄株式会社法案の審議過程において、政府の鉄鋼政策に対する意思決定が大きく介在していた。その意思決定の前提には、常に八幡製鉄所が関与しており、高いプレゼンスが確認されている。これは、既存の官営八幡製鉄所と新設される日本製鉄株式会社との間に政策的役割という点で連続性が看取できることを意味する。設立時から事実上殆ど一所で鉄鋼材の供給、部分的な輸入代替を行い、造船業・機械産業等関係産業への補完的役割を發揮した同所が、本法案で更に統制的機能を有する「経済機構」に移行した点には、外生的与件に依存しながらも、国内鉄鋼政策が一

---

203 日本製鉄合同法案外一見委員会（第4号）では、原材料の輸送「距離」で国際比較を行うと、鉱石・石炭については「寧ろ有利」であり、「石炭ノ方ハ質ガ悪イ」が、「比較シテ遜色ナ」く、よって国内銑鉄及び鋼材の生産費は「決シテ高クナイ」という結果が報告されている。例えば「独逸」の場合、鉱石の大部分が「瑞典」から輸入されており、条件を揃えて水上輸送距離に換算すれば、「八幡ノ方ガ三千五百七十、独逸ガ三千三百七十ト云フヤウデ、僅ニ二百斤位ノ違イ」という程のであった。また「技術」についても「何レノ国ニモ遜色ナイ」と評されている。但し、インド銑は、国内価格よりも輸出価格が安価に設定されており、また「仏蘭西」・「ベルジウム」・「ルクセンブルク」等では生産費・国内価格がいずれも安く、これに応じて「独逸」も同様の価格水準で販売するという状況にあったために「一種ノ「ダンピング」」が行われているとの調査結果が示されたのであった（第六十四回帝国議会衆議院日本製鉄株式会社法案外一件委員会議事速記録第四回第二十二号、1933年3月4日）。

204 前掲第六十四回帝国議会衆議院日本製鉄株式会社法案外一件委員会議事速記録第四回第二十二号。

205 前掲第六十四回帝国議会衆議院日本製鉄株式会社法案外一件委員会議事速記録第五回第二十二号。

206 前掲第六十四回帝国議会衆議院議事速記録第十九号。

207 前掲第六十四回帝国議会衆議院議事速記録第十九号。

貫した経路の下、策定された点が確認されるといえるだろう。この点に、鉄鋼市場分析における政策的意思決定の重要性が示されている。

#### 第4節 労働生産性の成長会計分析

##### 第1項 利用データ

本節では、第一次世界大戦期から日本製鉄株式会社法案の成立前（1916年-1933年）までを対象期間<sup>208</sup>として、八幡製鉄所の生産関数を推定し、労働生産性及びTFP分析を行う<sup>209</sup>。その際に必要となるのは、同所に関する産出値を示す生産額及び投入値を示す投下資本量・投下労働量である。これらの数値を利用するに際して、製鉄所特別会計法の施行（1927年）に伴う会計基準の変更に配慮が必要となる。同法の施行前には、作業特別会計法が適用されていたため、八幡製鉄所は、所属する農商務省（1925年からは商工省）一般会計臨時部及び特別会計で管理されていた。作業特別会計法では、一般会計臨時部歳出から、「創立費」（1910年まで）・「創立補足費」・「調査費」・「拡張費」（1911年から）が固定資本として、特別会計歳出では、「俸給」・「事業費」・「材料粗品費」・「諸支出金」・「予備金」から成る「作業費」が流動資本として投下されていた。また同所の収益は、特別会計歳入に「作業収入」として計上される。作業特別会計法が規定する「作業受払勘定表」で算出された同所の損益は、大蔵省一般会計経常部に収入されるのである。

一方、同法の施行後には、こうした一般会計から独立し、「製鉄所資本勘定」・「製鉄所用品勘定」・「製鉄所作業勘定」の三勘定制へと移行して（製鉄所特別会計法第4条）。用品勘定歳入歳出は「用品及工作収入」及び「用品及工作費」（同第6条）<sup>210</sup>から、作業勘定歳入歳出は「作業収入」及び「作業費」（同第7条）<sup>211</sup>から構成される。このうち、「用品及工作費」及び「作業費」が流動資本に該当する。資本勘定歳入歳出は、「資金収入」及び「拡張費」<sup>212</sup>から構成され、この「拡張費」（同第5条）が固定資本に該当する<sup>213</sup>。

以上を前提として、本章では、製鉄所特別会計法施行前は、作業特別会計上の「作業収入」を生産額、一般会計臨時部歳出上の「創立費」・「創立補足費」・「調査費」・「拡張費」を投下資本量とし、施行後は、製鉄所作業勘定上の「作業収入」を生産額、製鉄所資本勘定上の「拡張費」を投下資本量とみなした。また投下労働量は、通年の従業員数を利用している。

---

208 以下、本節では、分析データの結果を1916年から1933年の期間としているが、回帰分析においてモデルの頑健性及び検定力を担保する目的で創立期のデータも利用している。

209 ソロー残差概念に基づくTFPの計測方法については、Solow, R. M. (1957) “Technical Change and the Aggregate Production Function”, (Review of Economics and statistics, 39, pp312-320)を理論的基礎に置いている。

210 「用品及工作収入」には、「用品収入」・「工作収入其ノ他附属雑収入」、「用品及工作費」には「用品費」・「工作費」・「本勘定ニ於テ使用スル固定財産ノ維持修理費減価償却金其ノ他附属諸費」が含まれる。

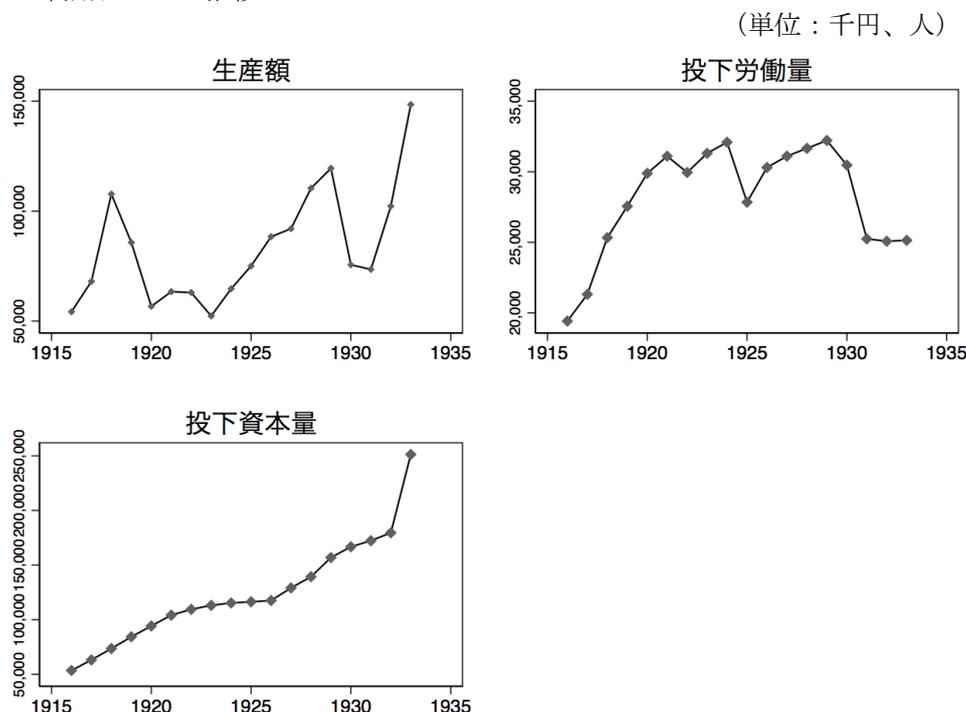
211 「作業収入」には、「作業上ノ諸収入」・「固定財産ノ貸付料」・「預金利子其ノ他附属雑収入」、「作業費」には、「作業上ノ諸費用」・「総係費」・「本勘定ニ於テ使用スル固定財産ノ維持修理費減価償却金」・「国債ノ利子割引料其ノ他附属諸費」が含まれる。

212 「資金収入」には、「作業益金繰入金」・「固定財産減価償却繰入金」・「公債募集金」・「借入金」・「固定財産ノ売払代金其ノ他ノ附属雑収入」、「拡張費」には、「固定財産ノ拡張費改良費補充費」・「本勘定ニ於テ使用スル固定財産ノ維持修理費」・「国債償還金其ノ他附属諸費」が含まれる。

213 前節で述べた製鉄所特別会計の特徴は、以下の二つの条項に該当する。一つは、同法第6条、第7条及び第9条にある「固定財産ノ維持修理費減価償却金」及び「国債ノ利子割引料」の計上である。いま一つは、第10条にある「用品勘定又ハ作業勘定ニ於テ決算上生シタル利益又ハ損失ハ之ヲ資本勘定ニ移シ整理ス」という規定である。これら条項により、経営体制が民間事業者に「近似」し、他方で作業収益が増加した際には、従来の作業会計時と異なり、八幡製鉄所の裁量で設備拡張が可能となったのである。特筆すべき点としては、世界恐慌での下落直後、1932年に急回復している点である。合同直前期の八幡製鉄所が高い収益性を有していたと看取できよう。一方、投下労働量は1924年に最大値となって後、停滞しながらも、1931年に急落している。帝国議会で中井が指摘するように、人的労働量を縮小しながらも生産を維持することが可能であった点が確認できる。投下資本量については一定の推移で逡増していた。

図表5-1はこれら変数の推移を示している。生産額については、戦時需要での急増後に1920年から1923年までの低落している。これは鉄鋼材価格の低落及び欧米諸国の市場復帰に伴う「ストック」の増加と対応しているとみることができる。

図表 5-1 利用データの推移



出典：大蔵省編(1940)『明治大正財政史』各年度歳計，財政経済学会。大蔵省官房文書課編『大蔵省年報 各年度』特別会計歳入歳出，内閣印刷局。八幡製鐵所所史編さん実行委員会編(1980)『八幡製鐵所八十年史 資料編』，pp32-33。

## 第2項 労働生産性分析の手法及び結果

本項では、以上のデータを利用して、収穫一定を仮定したCobb-Douglas型生産関数を推計した<sup>214</sup>。まず $t$ 期における八幡製鐵所の生産額を $Y_t$ 、投下資本量を $K_t$ 、投下労働量を $L_t$ 、技術水準を $A_t$ として、以下の生産関数式で表現する<sup>215</sup>。

$$Y_t = A_t \cdot F(K_t, L_t)$$

収穫一定を仮定したCobb-Douglas型を採用するので、

$$Y_t = A_t K_t^\alpha L_t^\beta u_t \quad \text{where } \alpha + \beta = 1 \quad (1)$$

となる。 $u_t$ は誤差項、 $\alpha$ は資本弾力性、 $\beta$ は労働弾力性である。 $A_t$ は技術の程度を示す。技術水準は一定の成長率で向上すると仮定し、自然対数の底 $e$ を用いて、

$$A_t = A_0 e^{\lambda t} \quad (2)$$

と表すことができる。 $A_0$ は初期の技術水準を意味する。 $\lambda$ はTFP(全要素生産性)の平均成長率を示すパラメータである。

収穫一定( $\alpha + \beta = 1$ )の条件式及び式(2)をもとに、式(1)の両辺に対数を取り、投下労働量 $L_t$ で除すと、

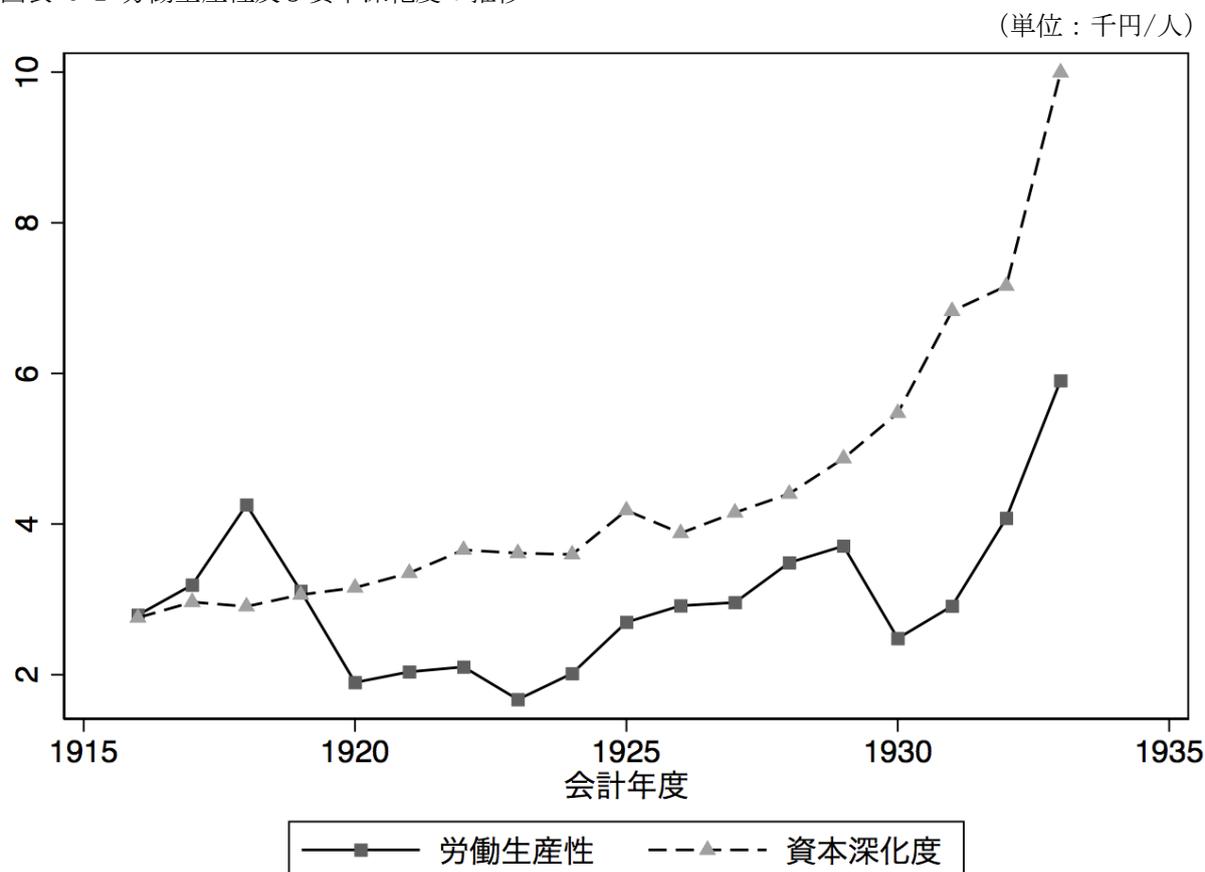
$$\ln \frac{Y_t}{L_t} = \ln A_0 + \lambda t + \alpha \ln \frac{K_t}{L_t} + u_t \quad (3)$$

214 推計に当たり、Trans-log型モデル及び各変数の一次階差をとった同様の推計を行ったが、有意な結果は得られなかった。

215 本稿の技術水準は、労働と資本から影響を受けない、ヒックス中立型技術水準を仮定している。つまり、ここで $A_t$ はシフト・パラメータである。

となる。 $\frac{Y_t}{L_t}$ 、 $\frac{K_t}{L_t}$ は各々 $t$ 期における労働生産性及び資本深化度を示している。図表5-2は、この両変数の推移を、図表5-3はその記述統計を示すものである。

図表 5-2 労働生産性及び資本深化度の推移



図表 5-3 記述統計

利用変数	観測数	平均値	標準誤差	最小値	最大値
労働生産性	34	0.19	0.60	-0.66	2.58
資本深化度	37	0.02	0.30	-1.18	0.97

既にみたように、投下労働量の相対的低下に伴って、労働生産性及び資本深化度は右上がりに推移している。労働生産性が第一次世界大戦後及び世界恐慌時に急落しているのに対して、資本深化度は持続的に増加した。特に世界恐慌時に指数的に増加している点は、投下資本量の純増が寄与しているといえるだろう。一方、労働生産性も投下労働量の継続的な低下を受けて、恐慌後に回復している。以上を踏まえれば、合同直前期の八幡製鉄所の生産性は、投下資本量の純増及び投下労働量の急落に支えられていたとみることができる。但し、その投下労働量の削減は、恐慌への応急的な措置ではなく、中井が示したように、同所の生産性向上を背景として行われた経営方針に基づいた措置であった。合同直前期の八幡製鉄所が高い生産性を有していたことは、こうした定量的指標からみても、否定できないだろう。

いま上記の条件に基づいて生産関数を求めた場合、その推計結果は次式(4)の通りである<sup>216</sup>。

$$\ln \frac{Y_t}{L_t} = -0.07t + 1.59 \ln \frac{K_t}{L_t} \quad (4)$$

(-4.52)\*\*\*      (6.06)\*\*\*

$$adjR^2 = 0.58, \quad DW \text{比} = 1.78, \quad F = 21.12, \quad vif = 1.25$$

推定パラメータでは、いずれの値も1%水準で統計的に有意な結果が得られた。詳細については以下の通りである。第一に、労働生産性の増加を顕著に下支えしたのは、資本深化度であることが確認された。これは資本深化度が1%高まれば、労働生産性が1.59%上昇するという関係を示している。第二に、労働生産性の増加に対して資本が労働よりも大きく作用していることが判明した。上で述べた資本深化度の推定パラメータは、理論的に資本分配率と同値であるので、収穫一定の仮定から労働分配率は-0.59%となる ( $\beta=1-\alpha$ )。よって製鉄所の生産性に対する資本弾力性は1.59、労働弾力性は-0.59となる。前者が正、後者が負の関係にあることから、労働生産性の向上に対して、投下資本量はその純増が、他方、投下資本量はその削減が大きく寄与していたことが確認された。これは、八幡製鉄所の生産構造が資本集約的な傾向にあったことを示している<sup>217</sup>。第三に、TFP平均成長率は-0.07となっており、八幡製鉄所の技術水準に一定の疑義を与える余地がある。この点については次節で確認する。

### 第3項 TFP 分析及び結果

続いて、TFP分析を行う。得られた推定パラメータをそれぞれ、 $\hat{\alpha}$ 、 $\hat{\beta}$ とおけばソロー残差より、

$$TFP_t = \ln \frac{Y_t}{L_t} - \hat{\alpha} \ln \frac{K_t}{L_t} \quad (5)$$

となる。TFP成長率を $\Delta g_{TFP_t}$ と定義し、式(5)全体を時間 $t$ で微分すれば、

$$\Delta g_{TFP_t} = \Delta \ln \frac{Y_t}{L_t} - \Delta \hat{\alpha} \ln \frac{K_t}{L_t} \quad (6)$$

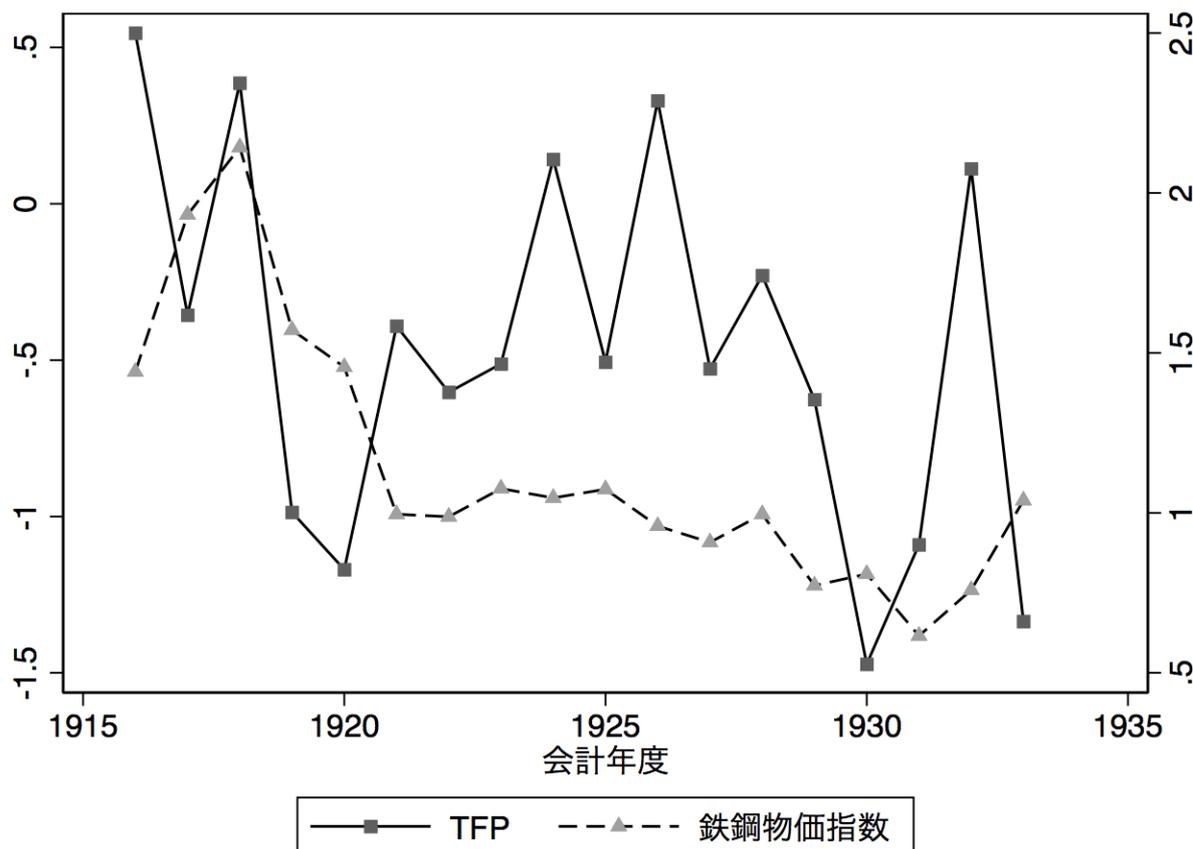
と近似できる。

216 推計方法は、系列相関によるt値の過大評価を避けるため、Prais-Winsten法を採用している。なお、推定パラメータを相互に比較検討できるように、各変数は平均値の差を標準偏差で除すことで標準化処理を行った。特に各変数は、対数差分値を採ることで、時系列分析において問題となる非定常性を緩和している。

217 先行研究によると、八幡製鉄所以前に操業していた官営釜石製鉄所は、国際競争に耐え得る生産性を有していたが、資本不足で設備が小規模であったため、賃金を安く抑えるなど労働集約的な生産体制であった(前掲『日本の工業化と鉄鋼産業』, pp12-13)。こうした釜石製鉄所と比較すれば、八幡製鉄所の生産性が労働弾力性よりも資本弾力性にもとづいていた点は、合同直前期において同所が近代的な設備規模を有していたことを示しているといえよう。

図表 5-4 TFP成長率及び鉄鋼物価指数の推移

(単位：%)



出典：大川一司・野田孜・高松信清・山田三郎・熊崎実・塩野谷祐一・南亮進『長期経済統計物価』, pp192-193。

TFP成長率の推移は図表5-4の通りである。第一次世界大戦期に急落した後、1920年代半ばに一時増加傾向を示したが、世界恐慌期に再度下落している。こうした傾向は、八幡製鉄所のTFPを計測した先行研究と異なる結果である。Odaki (1997)<sup>218</sup>は、創立期から第二次世界大戦後までの同所TFPを計測しており、その推移は全体的に右肩上がりの傾向にあると指摘していた。井上(2019)<sup>219</sup>は、第一次世界大戦期までを分析期間としているが、1910年以降に持続的に増加したことを示している。本分析の結果は、後者の結果と概ね整合的である。これは、第一次世界大戦の影響に起因すると考えられる。それまで増加傾向にあり、特に1915年には0.5%水準にあった成長率が、その後1920年まで継続的に低落したのは、鉄鋼材価格の変動に起因すると推察されるためである。実際に、鉄鋼物価指数の推移をみれば、戦時期において両者は同様の推移をみせている。鉄鋼材価格の増加が、八幡製鉄所の経営を改善したという定性的事実との符合を踏まえれば、この期に技術水準が上昇傾向にあったとみるべきであろう。一方で、1924年及び1926年のプラス成長は、鉄鋼材価格の高騰が沈静化し、安定したこと、そして同所の第三次拡張計画による増産効果及び震災復興需要に起因しているともみることができ。その後の推移を見れば、特に鉄鋼材価格と同様に推移している点を考慮すれば、TFP成長率の推移が鉄鋼材価格の影響を受けていた点を否定できないだろう。

218 Odaki Kazuhiko(1997) , “Productivity change in prewar Japanese iron and steel industry : the case of Yawata Iron Works with international TFP comparison” ,Stanford University. なおOdaki(1997) は、Christensen(1973)に基づいて計測を行った(Christensen, L.R.,D. W. Jorgenson and Lawrence J. Lau (1973), “Transcendental Logarithmic Production Frontiers” , The Review of Economics and Statistics, V ol. 55, No. 1, pp. 28-45)。

219 井上雄介(2019a)「日清・日露戦後経営下における産業政策の再検討」,『社会経済史学』,84(4), 465-486。

## 第5節 小括

最後に以上の分析を総括し、その示唆する点についてまとめておきたい。

第一に、政府の鉄鋼政策及び官営製鉄所政策に対する意思決定の経路は、適宜組織された調査・諮問機関の調整に強く依存していた。政府機関である同所の意思決定は、当然、帝国議会のモニタリングに基づいて策定・執行されたが、その際、専門有識者から構成され上記機関の答申が強いプレゼンスを示していた。実業界・民間事業者が参加したことでこれらの要望も反映されたが、政界・政府が上記機関を通じて八幡製鉄所を鉄鋼政策及び正貨・貿易政策等の拠点として機能するよう、調整が行われていたのである。

第二に、八幡製鉄所の高い経済性に関する点である。二度操業停止となった創立期と異なり、第一次世界大戦以降、同所は安定した経営が可能となっていた。新規参入した民間事業者が経営不振にありながらも、同所は鉄鋼材の安定的な供給を継続していたのである。これは、第一次世界大戦後及び世界恐慌時を除いて増加傾向にあった労働生産性及び一貫して純増した資本深化度に基づいたものであった。

第三に、しかしながら政府及び八幡製鉄所の意思決定が、その統治能力及び制度的な問題によって常に制約を受けていた点である。議院内閣間の不安定性及び「流職問題」・「軍縮問題」といった外生的な与件によって、政府は一貫した鉄鋼政策の運営が阻害されていた。製鉄業奨励法の補助範囲及びカルテル=シンジケート論・合同論に関する議論は、特にこうした政府の統治能力及び制度的な要因に強く影響された点を踏まえれば、介入措置が継続して実施された鉄鋼市場を分析するには、こうした点に依存して実施される政府の意思決定を検証対象とすることが求められるといえよう。

第四に、日本製鉄株式会社法の成立過程に関する点である。政府及び八幡製鉄所の意思決定は、この合同論に反映され、その所有形態を「官民合同」としながらも、日本製鉄にはこれまでと同様、政策的な役割が強く期待されていた。これは、明治初期以降、実施されてきた官営製鉄所政策との連続性を示唆するものである。特により強化された統制機能及び民間資金の調達という資金制約の緩和は、従来以上にその役割を強めるものであった。

以上の点を勘案すれば、第一次世界大戦から日本製鉄設立までの期間において、日本の鉄鋼市場は、外的な与件に規定されながらも、政府及び八幡製鉄所の意思決定によって政策的に方向づけられた。特に官営製鉄所政策が担った役割は、合同後も継続されていたことは捨象されてはならない。日本製鉄株式会社法の成立は正にその政策的意思決定の帰結点とみることができるだろう。

## 参考文献

- 「我国製鉄及製鋼の将来に対する方針」, 国立公文書館, 請求番号: 平15財務00703100。
- 「商工審議会官制ヲ定ム」, 1927年7月4日, 国立公文書館所蔵, 請求番号: 類01603100。
- 「商工審議会第一特別委員会第五回会議議事要録」, 1929年11月15日, 国立公文書館, 請求番号: 平15財務00646100。
- 「商工大臣諮問事項」, 1927年6月14日, 東京商業会議所(1929)『商工審議会ノ議題ニ対スル意見』, pp 77-88所収。
- 「生活必需品並土木又ハ建築ノ用ニ供スル器具、機械及材料ノ輸入税ノ低減又ハ免除ニ関スル件」, 国立公文書館, 請求番号: 類01478100。
- 「製鋼分野協定案成立」(1926), 『鉄と鋼』, 第12巻5号。
- 「製鉄業奨励法」, 国立公文書館, 請求番号: 御107691000。
- 「製鉄業奨励法施行令」, 国立公文書館, 請求番号: 御10897100。
- 「製鉄業奨励法中改正法律」, 1931年3月26日, 国立公文書館, 請求番号: 類01761100。
- 「製鉄業調査会官制ヲ定ム」, 国立公文書館, 請求番号: 類01227100。
- 「製鉄業調査会答申書」, 『鉄と鋼』, 1917年3巻3号。
- 「製鉄鋼業振興対策に関する近況」(1925), 『鉄と鋼』, 第11巻12号。
- 「製鉄鋼業保護ニ関スル方策」, 1927年12月22日, 通商産業省編(1961)『商工政策史 重要調査会』, 商工政策史刊行会, p325所収。
- 「製鉄鋼調査会書類(一)」, 渋沢青淵記念財団竜門社編(1971)『渋沢栄一伝記資料 第56巻』。
- 「製鉄合同に関する高橋総裁の演説」, 『鉄と鋼』, 第8巻12号。
- 「製鉄合同に就て」(1922), 『鉄と鋼』, 第8巻7号。
- 「製鉄所第二期、第三期拡張費予算説明書」, 三枝博音・飯田賢一(1957)『日本近代製鉄技術発達史』, 東洋経済新報社, pp-668-689所収。
- 「製鉄所特別会計法中改正」, 1931年3月27日, 国立公文書館, 請求番号: 御17689100。
- 「染料医薬品製造奨励法制度ノ理由」, 国立公文書館所蔵, 請求番号: 御10126100。
- 「銑鉄共同組合規約要項」(1925), 『鉄と鋼』, 第11巻12号。
- 「鉄道院理事工学博士島安次郎外十九名製鉄業調査会委員被命ノ件」, 国立公文書館, 請求番号: 任B00775100。
- 「日本製鉄株式会社法」, 国立公文書館, 請求番号: 平15財務00312100。
- 「農商務省製鉄鋼調査会委員任命通知ノ件」, 国立公文書館, 請求番号: 採00018100。
- 「臨時財政経済調査会官制ヲ定ム」, 国立公文書館, 請求番号: 類01300100。
- 「臨時産業合理局官制ヲ定ム」, 1930年5月31日, 国立公文書館, 請求番号: 類01701100。
- 「臨時産業審議会官制ヲ定ム」, 1930年1月20日, 国立公文書館, 請求番号: 類類01699100。
- 「臨時産業調査局官制ヲ定ム」, 国立公文書館, 請求番号: 類01246100。
- 『八幡製鉄所五十年誌』(1950), 八幡製鉄株式会社八幡製鉄所。
- Christensen, L. R., D. W. Jorgenson and Lawrence J. Lau(1973) “Transcendental Logarithmic Production Frontiers”, *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 55, No. 1, pp. 28-45。
- Odaki Kazuhiko(1997) “Productivity change in prewar Japanese iron and steel industry : the case of Yawata Iron Works with international TFP comparison”, Stanford University.
- Solow, R. M. (1957) “Technical Change and the Aggregate Production Function”, *Review of Economics and statistics*, 39, pp312-320。
- 「帝国議会議事速記録」各回, 貴族院及び衆議院事務局。
- 「日本製鉄株式会社法施行令」, 国立公文書館, 請求番号: 平15財務00826100。
- 伊藤正徳(1929)『加藤高明 下巻』, 加藤伯伝記編纂委員会。
- 井上雄介(2019b)「三菱財閥による多角化戦略の再検討」, 『三菱史料館論集』第21号。
- 井上雄介(2019a)「日清・日露戦後経営下における産業政策の再検討」, 『社会経済史学会』第84(4)。
- 岡崎哲二(1984)「1920年代の鉄鋼政策と日本鉄鋼業」, 『土地制度史学』26巻3号。
- 岡崎哲二(1993)『日本の工業化と鉄鋼産業』, 東京大学出版会。
- 我国製鉄及製鋼ノ将来ニ対スル方針」, 国立公文書館, 請求番号: 平15財務00703100。
- 郷男爵記念会編(1943), 『男爵郷誠之助君伝』, 郷男爵記念会。
- 犬養毅伝刊行会(1932)『犬養毅伝』。

今泉嘉一郎(1922)「製鉄業合同の急務」,『鉄と鋼』,第8巻1号。  
雑録(1922)「製鉄救済案」,『鉄と鋼』,第8巻5号。  
三浦梧楼(1925)『観樹將軍回顧録』,政教社。  
山本四郎(1994)「八幡製鉄所疑獄事件」,『神戸女子大学紀要』,第27巻第2号。  
商工会議所編(1936)『産業合理化 第7』,日本商工会議所。  
商工省(1933)『日本製鉄株式会社設立計画』,商工省鉱山局,国立公文書館,請求番号:平15財務00703100。  
松尾為文(1922)「軍縮と生産業前途」,『鉄と鋼』,第8巻1号。  
新鞍拓生(2003)「八幡製鉄所における筑豊地方からの原材料調達と筑豊鉱業主」,長野暹編『八幡製鉄所史の研究』,日本経済評論社。  
政友会卅五年史編纂部編(1935)『政友会卅五年史』。  
全国鉄鋼問屋組合編(1978)『日本鉄鋼販売史』,共同工業新聞社。  
大阪朝日新聞(1916)「問題の漢冶萍公司(上及び下)」。  
大阪朝日新聞「北九州に於ける工業の勃興(九)」,1916年7月4日。  
大蔵省(1929)『支那漢冶萍公司借款ニ関スル沿革』。  
中外商業新報「東洋製鉄速進」,1917年2月7日。  
中野武宮伝記編纂会編(1934)『中野武宮翁の七十年』。  
長島修(2011)「官営製鉄所の拡張計画」,『立命館経営学』,第49巻第5号。  
通商産業省編(1970)『商工政策史 鉄鋼業』,商工政策史刊行会。  
日本工業倶楽部(1943)『日本工業倶楽部廿五年史 上』。  
日本製鉄株式会社編集委員会(1959)『日本製鉄株式会社史』。  
福岡日日新聞「合併理由(東洋製鉄専務中島久満吉談)」,1918年1月21日。  
福岡日日新聞「北九州の輸出工業品時局以来急激に発展したる(三十七)」,1918年2月7日。  
法律新聞(1918)「九州の大疑獄事件」,1918年3月10日。  
臨時財政経済調査会(1921)「製鉄業振興策」,『鉄と鋼』,第7巻5号。  
臨時産業合理局(1930)『臨時産業合理局の事業』。

## 第6章 結語

本章では、第1章で提起した問題に対し、本稿の分析結果をまとめつつ、今後の課題について述べたい。

明治以降の日本鉄鋼業では、政府の介入的措置が恒常的に実施されており、その成立・発展過程には、官営製鉄所政策が起点となっていた。Target Industryとして政策上位置づけられた鉄鋼業は、単なる保護政策に留まらず、政府自身によって官行されていたのである。これは、日本鉄鋼業の特質であり、政府の意思決定及びこの結果執行される政策効果を対象とする政策分析の必要性を提起する。よって、本稿で繰り返しみたように、政府の意思決定を規定した国内外の外生的な与件が重要な視角となったのである。

こうした分析枠組みを用いるに際して、官営釜石製鉄所の分析は次の示唆を与える。特に明治初期には、国内の制度設計に再編改廃が頻繁に行われたためである。所管した工部省自体の設置過程も含め、当時の太政官政府では、属人的な意思決定により、政策運営が不安定化していた。殖産興業政策の下で設立された釜石製鉄所は、作業特別会計の法制化も順次行われたものの、当然こうした影響を受け、経営は安定しなかった。他の殖産興業と比較しても、相対的に多くの資本が投下されたが、政策効果は得られなかったのである。これは、政府の統治的構造が制度化していなかったために、官営製鉄所政策に対する意思決定が一貫性を担保できず、また近代的な高炉技術ではなく、鉱山業を前提とした前近代的なたたら精錬技術を潜在的に前提とするといった問題を引き起こしたのであった。民間の小野組が、小規模ではあるが、持続的な経営を実現していたことを踏まえても、当時の鉄鋼政策は効果的ではなかったといえる。

日清・日露戦後経営下に行われた官営製鉄所政策では、内閣及び議会在が帝国憲法によって制度化されたことで、政府の主体的な意思決定を概ね可能とした。特に「高価な政府」の発足は、経済性を重視した官営製鉄所を求めたのである。尤も、日露戦争という外生的な与件が、臨時事件費の投下を許容したことは、同所の軍事性に基づくものと解されよう。その意味においても、八幡製鉄所の位置付けは、政府の政策運営上多面的であった。官営八幡製鉄所の経営がかなり安定したのは、作業特別会計制度が法定され、帝国議会在での協賛を下に、こうした政府の意思決定が集約・調整される政治・経済的システムが構築されたためである。これが、機能的な鉄鋼政策の実現をもたらしたのであった。輸入防遏を可能とする八幡製鉄鋼材の生産性の向上は、官営製鉄所政策の成果を端的に示すものといえるだろう。

第一次世界大戦後には、植民地である朝鮮地域においても、政府の植民地政策に組み込まれるかたちで、鉄鋼政策が展開された。朝鮮総督府を通じて、民間の三菱製鉄兼二浦製鉄所が設置されると、それまで八幡製鉄所が担ってきた銑鉄部門における資源施策が事実上、兼二浦製鉄所に引き継がれた。一方、同所の製鋼部門については、急遽計画が変更され、造船業との補完的関係を企図した三菱財閥の多角化戦略が着手された。しかし、第一次世界大戦の反動的影響及び軍縮条約の締結により、収益性を維持できず、製鋼部門の操業が停止されたことは、民間企業による植民地での鉄鋼事業が困難であったことを示すものである。但し、その後も製銑部門はむしろ生産量を大幅に伸ばし、収益を挙げていた。更に八幡製鉄所の銑鉄不足時には、納入を行っており、本国の鉄鋼政策に資する役割を担っていた。分析の結果、技術的蓄積も確認されたことから、兼二浦製鉄所の経営には、官営製鉄所政策との関係性も含め、複合的な意思決定が作用していたものと理解される。

こうした一連の官営製鉄所政策は、官民合同によって形式的に停止された。しかし、それまで選択された政府の意思決定過程をみれば、日本製鉄株式会社に引き継がれていることが確認された。特に政府の鉄鋼政策を規定したのは、従来の帝国議会在における審議過程に加えて、当時、適宜設置された調査・諮問機関であった。政府官僚及び民間・実業界関係者から構成された上記機関は、事実上、

鉄鋼政策の意思決定機関として提言を行っていたのである。実際に、八幡製鉄所第三次拡張計画の策定、製鉄所特別会計法及び日本製鉄株式会社法の制定・製鉄業奨励法の制定及び改正・関税定率法の変更といった一連の鉄鋼政策に大きく関与していた。こうした中で政府が選択した意思決定の帰結が、「官営合同」・「民営合同」ではなく「官民合同」であったことは、官営製鉄所政策の継続的運用を求めていること示している。製鉄所特別会計制度移行後の安定的経営及び国庫への益金繰入、同所を中心とした価格統制の実施、更には貿易・正貨政策としての役割が政策上必要とされ、帝国議会の協賛を得たのであった。官民合同という選択が採られたのは、裁量的な設備拡張を行には、政府会計からの完全な独立及び民間資金の調達が必要であったためである。これは、労働生産分析の結果も含め、一連の官営製鉄所政策が高い評価を得ていたことを示すものである。

以上の分析結果から、戦前期に実施された官営製鉄所政策は、一定の政策効果を得ていたことが確認された。戦前に日本が実施した産業政策の評価を行う場合、鉄鋼業は特に政府の意思決定が作用したことから、また基幹産業としての役割を有していたことから、同業の政策分析を事例として参照することが重要な視角となるだろう。日本鉄鋼業のこうした特質が、第二次世界大戦を経て後、如何に変容したのか、また政府が選択する意思決定との関係性が如何に形成再編されたのかについては、今後の分析課題として別の機会で検証したい。