

論文の内容の要旨

論文題目 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

氏名 井上雄介

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展開しており、その中でも特徴的な施策として、政府自ら操業・監督する官営製鉄事業、つまり官営製鉄所政策が実施されていた。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ものの、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たが、後者の農商務省所管事業は、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長期的に実施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。

こうした特質を有する戦前期の日本鉄鋼産業について多くの研究蓄積が存在するが、同業へ継続的に介入した政府及びその意思決定過程については、余り重視されてこなかった。勿論、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散見されるが、いずれも部分的な検証に留まっている。そこで本稿では、鉄鋼業に対する政府の意思決定過程を対象に政策分析を行った。これは、意思決定主体である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ことを意味する。その際、鉄鋼政策の経路を決定付ける要因には、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挙げられる。但し、当時の日本が政治的・経済的に後発性が高いことから、産業政策を含む各種政策は、政府の主体的な意思決定よりも外生的な制度的環境によって大きく規定されていた点に配慮しなければならない。その場合、さらに制度的環境は、主に自国政府が管轄する国内の要因と先進性の高い他国政府が関与する国外の要因に別けて考えられる。前者は国内の制度設計（制度の設定改廃）を指すが、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も考慮する必要がある。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。これは、鉄鋼業がその原材料を海外からの輸入に依存していたためである。よって当時の鉄鋼政策における選択経路を分析する本稿では、政府の意思決定に加えて、国内外の制度的環境を対象とした。

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、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し、生産要素である資本・労働の投入量及び総生産額または労働生産性の産出量の関係性を定量化している。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。

こうした分析枠組みを用いて評価を行った結果、まず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、造船業との補完的關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、その後も製鉄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。

以上。