

## 論 説

## 創立期官営八幡製鐵所の戦略的意思決定

—製鉄事業調査会の議論を中心に—

長 島 修

はじめに

第1節 製鉄事業調査会の目的及び人的構成

第2節 製鐵所の組織変更問題；日本製鐵会社案の提起

第3節 呉海軍製鋼所と製鐵所との関係

第4節 囑託方式から商議員方式へ

おわりに

## は じ め に

日本における本格的な近代的銑鋼一貫製鐵所は、農商務省所管製鐵所（以下、製鐵所または八幡と呼ぶ）すなわち官庁企業として設立された。

チャンドラーの研究に明らかなように<sup>1)</sup>、通常近代民間企業の組織は戦略的意思決定<sup>2)</sup>をする場合には、事業の多角化、巨大化にともなって拡大する業務を専門経営者に委ねるようになる。巨大企業として成立した製鐵所は、企業形態としては公企業であるが、それ自体戦略的意思決定が何らかの形で行われない限り長期的な設備投資などを継続的計画的に行うことができなくなる。しかし、不思議なことに公企業の戦略的意思決定の問題については、これまで充分議論されてこなかった。国有企業であるから当然国家意思が反映されるものであるが、それが具体的にどのような形で公企業に反映されてゆくのかについて、充分研究がなされているとはいえない。また、そういう視点から創立期製鐵所を検討した研究も管見のかぎり存在しない。本稿は、公企業一般の上記の視点に答える研究ではないが、創立期製鐵所の研究を通じてそうした問題に接近するための一助ともなるのではないかと考えている。

1) 現代的な民間製造企業は、総合本社の専門経営者と専門スタッフが多数の事業部の調整、業績評価、プランニングをおこない経営資源の配分をおこなう（アルフレッド・D・チャンドラー『組織は戦略に従う』ダイヤモンド社、2004年、13～14頁、Alfred D. Chandler, *Strategy and Structure*, 1962）。専門経営者とそれに属する専門スタッフは、会社の製品の流れを監視、調整すると同時に、自分の会社や産業全体の成長を規定する中長期的な投資戦略を立案し、戦略上の意思決定をおこなった（アルフレッド・D・チャンドラー『スケールアンドスコープ』有斐閣、1993年、187-195頁、Alfred D. Chandler, *Scale and Scope: The Dynamics of Industrial Capitalism*, 1990）

2) 戦略的意思とは、変動する企業環境の中で、企業の長期的な目標を達成するために、企業の計画、企業活動の枠組みを決定し、調整することをさす。より具体的にいえば、中長期的な企業活動の指針となる投資に関する経営計画をさす。チャンドラーは、経営資源の配分もまた、戦略的意思の中にふくめて考えている。しかし、ここでは、戦略的意思決定は、中長期的な企業活動の指針となる投資に関する経営計画をさすことに限定しておきたい。

本稿は、製鐵所の戦略的意思形成・決定の問題に限定して製鐵所経営史を新たな視角から捉えなおそうとすることを目的とする。その際、製鐵事業調査会<sup>3)</sup>を製鐵所の戦略的意思形成機関として位置づけ、その中の議論を具体的に検討してゆく。

1901年11月に官営八幡製鐵所開業式がおこなわれたものの、製鐵所の業績はかんばしくなく、創立費予算の不足による財政的破綻が明らかになり<sup>4)</sup>、これまで創立費予算として約1900万円を投下したにもかかわらず、01年度末には製鐵所は未完成のまま行き詰まってしまったのである。製鐵事業調査会は、02年度予算で製鐵所の経営をどのように措置するのかを議論するために設置された。

官庁企業として成立した製鐵所の組織は、内部に戦略的意思を形成・決定する組織をもっていなかった<sup>5)</sup>。製鐵所は、日常の業務については、各部で処理されるが、経営戦略を決定する明確な組織が存在しないという重大な欠陥をもっていた。閣議において決定するのか、農商務省において決定するのか、議会において決定するのか、或いは関係官庁(軍部)との関係はどのように調整するのか、戦略的意思決定の基本的問題について明確なルールが定められていなかった。国家予算を大量に投下する設備投資計画については、製鐵所で独自に決定することができず、議会の承認を得なければならなかった<sup>6)</sup>。

1897年大島道太郎技監<sup>7)</sup>の意見を取り入れて作成された製鐵所長官和田維四郎の意見書<sup>8)</sup>による製鐵所構想の変更過程は、創立期製鐵所の戦略的意思決定の不明確さ示すものであった。

3) 「製鐵事業調査会」という名称は、同じ名称で1896年度、1902年度作られている。本稿で対象とするのは、1902年度製鐵事業調査会のことをさす。

4) 製鐵所各部はそれぞれ有能な技術者、官僚によってしめられていたが、予算編成案を作成することはできても、それは、農商務省、閣議をへなければ予算として、議会に提出することができない。また、その予算は、議会の承認を経なければ、実現できないのである。

5) 製鐵所の組織についての研究については、森建資「官営八幡製鐵所の労務管理」(1)『経済学論集』第71巻第1号、2005年4月)が最も詳細な研究である。同論文でも、中央管理部局とよぶ製鐵所を統括する組織は出来ているが、戦略的意思を決定をする部門は存在しない。

6) 製鐵所を建設するために、1896年度から4ヵ年の継続費による製鐵所建設計画(409万円)は、1897年11月和田意見書によって構想を大きく変更し、98年度、99年度と2度にわたる追加予算を議会に提出し(総額1920万円)、その協賛をえることができた。しかしながら、この大きな変更については、製鐵所長官和田維四郎、技監大島道太郎のあいだの了解が進められた。したがって、変更の趣旨について議会の中で充分理解が行き渡っているとは限らず、様々な誤解や思い込みを生み出すことになった。少なくとも、製鐵所は、予算措置をともなうような計画については、議会の了解をえる必要がある。このことは、製鐵所の設備投資が、独立採算ではなく、農商務省予算臨時部＝一般会計予算によって、支出されるという予算構造から発生している。

7) 大島道太郎は、1896年6月製鐵所技監(高等官)に任命され、1898年10月技監制度廃止されて技監を退き、1899年6月技術長制度ができると技術長となる。1903年10月、休職するまで製鐵所の技術面の最高責任者であり、創立期製鐵所の事実上の設計者であった(『八幡製鐵所年誌』官営篇、1945年8月参照)。以下では、便宜上大島を「技監」として叙述する。

8) 和田維四郎長官の意見書の前文は三枝博音・飯田賢一『日本近代製鐵技術発達史』(東洋経済新報社、1957年)214～220頁。和田意見書が製鐵所建設過程においてもった意義は、長島修「官営八幡製鐵所の確立：創立予算の分析を中心にして」(『九州国際大学経済経営論集』第13巻第1・2合併号、2006年12月194～195頁参照)

即ち、和田意見書は、1895年野呂影義を中心に1895年度製鉄事業調査会において決定された不完全な銑鋼一貫製鉄所の創立予算409万円を大幅に修正し、採掘部門も備えた垂直統合型の銑鋼一貫製鉄所（工場部分の設備投資1364万円、採掘部門などを含めて総額1920万円）に拡大したものであった。約4倍に膨張をした製鉄所構想の変更は、どの政府機関によってもオーソライズされたものではなく個人的な意思決定によって行われた<sup>9)</sup>。ここに重大な問題が潜んでいたのである。

しかし、周知のとおり、和田構想の下で走り出した製鉄所建設は、1902年には財政的に破綻し、和田は予算問題をめぐって辞任せざるをえなくなっていた<sup>10)</sup>。

製鉄所建設のために支出される製鉄所創立費（大部分が設備投資にあたる）は、農商務省予算として、議会の承認を得る必要があるのはいうまでもない。未完成の製鉄所を、放棄するのか、追加的投資によって完成に持ってゆくのか。また、製鉄所は、どのような性格のものとして位置づけるべきか。こうした問題について、意思決定をしなければならなかったが、それをオーソライズする組織として、製鉄事業調査会は設立されたのである。すでに、製鉄所操業開始以前にもかかる機関が設置されていたが<sup>11)</sup>、それは、製鉄所を建設する設計構想を検討するためのものであり、02年度予算によって設置された製鉄事業調査会とは性格が根本的にことなるものであった。

1902年度製鉄事業調査会の報告は、かなり広範に流布している。従来の研究でも、「凱切であり、積極的であり、よくわが鉄鋼政策の進路を打開する功績をあげている」という評価がある<sup>12)</sup>。さらに三枝博音、飯田賢一前掲書<sup>13)</sup>は、コークス炉選択の問題について、技術史的な視角から検討をくわえているが、生産技術の状態が製鉄所の経営経済的発展を制約したと同時に、逆に後者（経済的要因）が前者（技術的要因）を規定したということを描き出しているだけで、この問題について立ち入った検討をおこなっていない。彼らの著作の目的からすれば、それは仕方がないことであり、批判することは妥当ではない。佐藤昌一郎氏の研究<sup>14)</sup>では、製鉄事業調

9) 機械、部材の注文などはほとんど大島技監の専断でおこなわれた。「本所に於ける工事計画の実施や外国品の購入注文などは総べて大島技監に委せられ支払予算の実施や内国品購買などは総て山田事務官に委せられた、外国品の購入注文の如きは大島技監自ら之に当りたる為注文書仕様書は総て独逸文にて之を解せざるものには全く分らず、経理部の外に大島工務部長の下に一時経理課を設け処理したることもあり山田経理部長の職権外に置かれた」（小林運重「懐旧談」『製鉄研究』第133号、1934年11頁）また、大島以外にそうした計画をたて実施してゆくことができる人材が製鉄所内にはいなかったのである。

10) 和田長官の辞任については長島修「外国人のみた創立期官営八幡製鐵所」『立命館国際研究』第18巻第1号、2005年6月、59～61頁参照。

11) 長島修「製鐵所構想と各種調査会」（『九州国際大学経営経済論集』第10巻第3号、2004年3月）、同「製鉄事業の調査会と製鐵所構想」長野暹編著『八幡製鐵所史の研究』日本経済評論社を参照。

12) 『日本鉄鋼史』（明治編、1945年3月）312頁。なお同書には報告書が収められている。

13) 三枝博音・飯田賢一『日本近代製鉄技術発達史』（東洋経済新報社、1957年）442～452頁。

14) 佐藤昌一郎「戦前日本における官業財政の展開と構造」Ⅰ、Ⅱ、Ⅲ（『経営志林』第3巻第3、4号、第4巻第2号、1966年、10月、1967年1月、1967年7月）

査会の報告を各所で引用はしているが、その評価や性格については言及していない。

1902 年度予算でかろうじて成立した製鉄事業調査会における主要議題は以下のようなものであった。

- ①組織問題
- ②厚板工場＝軍需素材をめぐる問題
- ③赤谷鉱山開発の是非
- ④第 1 高炉吹き降ろし問題
- ⑤コークス炉存続，新設問題
- ⑥商議員設置問題
- ⑦設備完成のための創立予算補足費

③については、重要問題であるが、問題の広がりが大きいのでは取り上げず、別稿でとりあげたい。本稿では、①、②、⑥の問題をとりあげ、④、⑤、⑦は別稿で検討することにする。前者のグループは、主に、製鐵所が公企業＝官庁企業として設立されたために、生じた問題である。後者は、公企業における技術と経済の関係に関する問題である。

## 第 1 節 製鉄事業調査会の目的及び人的構成

### 1. 製鉄事業調査会の人的構成

製鉄事業調査会は、創立費予算の不足によって、製鐵所が未完成のまま放置され、操業の継続が困難になったという状況があきらかになり設置された。1902 年 6 月 20 日製鉄事業調査会規程が制定され、同日 28 日、委員が任命され、調査委員として農商務省総務長官安廣伴一郎、幹事に製鐵所書記相良常雄が任命された。製鉄事業調査会のメンバーは、大蔵・鉄道・通信官僚、陸軍・海軍軍人、東京帝国大学工科大学教授、衆議院議員、貴族院議員によって構成されていた(第 1 表)。その外に、製鉄事業調査会には、中村製鐵所長官、和田元長官、大島道太郎技監も随時出席して委員の質問に答えていた<sup>15)</sup>。

製鉄事業調査会は、「製鐵所事業ニ関スル事項」を審議調査するために設けられた。4つの部会からなり、それぞれの部会で資料を収集し、調査して、部会の報告を作成し、それを全体の委員が集まる会議で議論し、報告書を作成するという手順を踏んで行われた。部会は、第 1 部一般計画、第 2 部採鉱冶金、第 3 部機械及電気、第 4 部運輸土木及建築の 4 つで構成されていた。ただし、製鐵所組織の変更に関する件は、特別委員会を組織して報告書が作成された。

1902 年 7 月 1 日第 1 回製鉄事業調査会が開催され、1902 年 10 月 18 日「製鐵所ヲ法人組織ト為スノ件ニ付具申」を農商務大臣に提出し、12 月 27 日「製鉄事業調査報告書」を農商務

15) 「製鉄事業調査会記事」(『明治後期産業発達史資料』第 57 卷、所収)。以下経過についてはこれによる。

第 1 表 製鐵事業調査会委員名簿

委員会役職	人名	職業など	任命月日	異動	特別委員会	所属部会	分野
委員長	古市公威	工学博士	1902年6月28日委員任命			第4部理事	運輸土木建築
委員	松本莊一郎	鉄道作業局長官	1902年6月28日委員任命		●	第4部	運輸土木建築
委員	阪谷芳郎	大藏総務長官	1902年6月28日委員任命		○△□	第1部理事	一般計画
委員	三好晋六郎	通信技師	1902年6月28日委員任命			第4部	運輸土木建築
委員	真野文二	東京帝国大学工科大 学教授	1902年6月28日委員任命			第3部理事	機械及び電気
委員	渡邊渡	東京帝国大学工科大 学教授	1902年6月28日委員任命			第2部理事	採鉱冶金
委員	近藤基樹	海軍造船中監	1902年6月28日委員任命			第1部, 第4部, 第3部	一般計画 運輸土木建築
委員	島川文八郎	陸軍砲兵中佐	1902年6月28日委員任命			第1部	一般計画
委員	内藤政共	海軍	1902年6月28日委員任命	11月22日死亡		第1部, 第3部理事	一般計画
委員	堀田連太郎	子爵, 元製鐵所長官 心得	1902年6月28日委員任命		○▲□	第2部	採鉱冶金
委員	長谷川芳之助	工学博士	1902年6月28日委員任命		○△□	第2部	採鉱冶金
委員	門脇重雄	衆議院議員	1902年6月28日委員任命				
委員	安廣伴一郎	農商務総務長官	1902年6月28日委員任命		○□		
委員	堀田正養	子爵 貴族院議員	1902年11月25日委員任命			第1部	一般計画
委員	渡邊芳太郎	東京帝国大学工科大 学教授	1902年7月8日囑託	7月29日委員任命		第2部	採鉱冶金
委員	進経太	工学博士	1902年8月23日囑託	7月29日委員任命	△□	第3部	機械及び電気
委員	栗原亮一	正5位 衆議院議員	1902年8月30日委員任命		△	第1部	一般計画
囑託	舟橋了助	東京帝国大学工科大 学教授	1902年7月8日囑託				採鉱冶金
囑託	鳳秀太郎	東京帝国大学工科大 学助教授	1902年7月9日囑託				機械及び電気
囑託	中條精一郎	文部技師	1902年8月23日囑託				
囑託	矢橋賢吉	大蔵技師	1902年10月11日囑託				運輸土木建築
委員会幹事	相良常雄	製鐵所書記	1902年6月28日任命				一般計画

資料「製鐵事業調査会記事」(『製鐵事業調査報告書付録』1902年12月27日)より作成。

注：①囑託は事項を取り調べるにすぎない。

②○製鐵所組織に関する特別委員、塗りつぶしは理事としてまとめ役となる。

△補足工費に関する特別委員

□過渡事項に関する特別委員会

大臣に提出した。

## 2. 製鉄事業調査会

第1回製鉄事業調査会の冒頭で平田東助農商務大臣は、製鉄事業調査会の意義について下記のような演説をした。

「各種ノ原因ニ由テ創立費ニ不足ヲ告ゲマシテ其大部ハ成就致シマシタケレドモ尚ホ幾多ノ不足ヲ告ゲタコトデアリマシテ此完結ヲ告ゲルニハ勢ヒ幾多ノ増額ヲセ子バナラスト云フ場合ニ迫ツタノデアリマス製鐵所ノ我邦ニ於テ必要ナルコトハ申ス迄モナイコトテ御承知ノ次第デアリマス爾來段々鉄材ノ需用ガ増加シテ将来ニ於テハ益々其必要ヲ感シ需要モ増加ヲ来タスモノト考ヘマス此製鐵所ノ完成如何ハ我邦将来ノ鉄材ノ需用ノ上ニ至大ノ關係ヲ有ツモノデアラウト考ヘマス故ニ此製鐵所ノ当初ノ目的ヲ達スル為メニ之ヲ完成スルニハ慎重ナル計画ヲ以テ此目的ヲ達シナケレバナラスト云フ考デアリマス此ノ如キ次第ニ依テ乃チ諸君ニ御依頼申上ゲテ此目的ヲ達シタイ次第デアリマス」<sup>16)</sup>

つまり、製鐵所の未完成の状態をいち早く克服し、製鉄事業の基礎を日本において確立するための方策を委員会で議論することを求めたのである。

製鉄事業調査会の作成した報告書<sup>17)</sup>によれば、製鐵所が従来とってきた方針が誤ったために、不成績の状態になったとするものであった。次の6点をあげてその原因を指摘している。

- ① 工事及作業の順序を誤ったこと、
- ② 予算配分、会計上の失敗
- ③ 外国人技師の雇用及び使用の失敗
- ④ 主として内地磁鉄鉱の使用を予定していたが、途中でそれを変更したこと、
- ⑤ 設備の未完成の状態で作業を開始したこと
- ⑥ 監督官庁の監督不十分

これらの指摘は、ほぼ適切ではあったというのが三枝・飯田前掲書の主張である。これについては、いくつかの異論が委員の中から出ていたことも事実であり、また様々な評価がありうる。筆者は、製鉄事業調査会は戦略意思形成に重要な役割を果たしたが、その決定は必ずしも合理的なものであったとはいえないと考えている（後述）。

①、②は計画及び執行上の失敗に属するものである。典型的には、コークス問題に現れるのであるが、それが何故起きたのか深い検討がなされていない。⑥管理監督が不十分であったことをあげている。これは、モニタリングの機関が存在しないという重大な組織上の欠陥である。③は外国人技師の雇用・使用に充分効果が上がらなかったという雇用、技術上の問題を指摘し

16) 『製鉄事業調査会第1回議事速記録』1902年7月1日、1～2頁。

17) 「製鉄事業調査報告書」（1902年12月27日、『明治後期産業発達史資料』第56巻）

ている。④は、原料問題であるが、釜石から赤谷に変更したこと、これが失敗の原因といえない。製鐵所としては、釜石鉱石の獲得ができなかったという事情がある。⑤は設備が未完成で何故作業を開始しなければならなかったのかを報告書は深く検討していない。

結局、報告書は最終段階では、製鐵所の挫折の原因を掘り下げることなく、製鐵所の批判に終始し、何故①～⑥で指摘したような施策をとらざるをえなかったのかを、検討していないのである<sup>18)</sup>。報告書は、組織変更によって、①②の欠陥を克服し、具体的な不足している資金計画、投資計画＝創立費補足予算を提示するにとどまった<sup>19)</sup>。

### 3、製鐵事業調査会における製鐵所批判派の主張と根拠

第2部採鉱冶金部会は、製鐵所の方向性を決定する最も重要な部会であった。第二部会は、堀田連太郎<sup>20)</sup>、長谷川芳之助<sup>21)</sup>、渡邊渡の3人の委員と渡邊芳太郎、舟橋了助囑託で構成されていた（第1表参照）。囑託はいずれも東京帝国大学工科大学教授であり、実際の影響力を行使したのは、委員の3人である。彼らの主張の共通点は、製鐵所長官、技監に対する厳しい批判であった。特に、技監の大島道太郎に対する批判は痛烈をきわめ、大島こそが製鐵所の失敗の原因であるとの認識を共有していた。製鐵事業調査会報告書は、この第2部会の主張に引きずられている側面が強くており、中立的な立場の阪谷、松本などの意見が過激な主張を食いつめる役割を果たしていた。

第13回製鐵事業調査委員会では、堀田連太郎、長谷川芳之助委員らは、大島が臨席する場所で大島の人格を否定するような批判＝人身攻撃を行った<sup>22)</sup>。堀田は、第13回議事録では、407～418頁、長谷川も418～428頁にわたる長い演説をおこない、製鐵所事業の失態の個人攻撃をしている。両者でニュアンスの違いはあるが、製鐵所の挫折の要因を2点に求めて

18) 三枝、飯田著は、「第2部、第2章、第5節製鐵事業調査会の意義—ことに製鉄とコークスの問題を中心にして—」と1節を設けて製鐵事業調査会の報告を「当時の製鐵所の経営経済状態が遺憾なく批判検討せられ、しかも生産作業が生産技術と経済との相当関連のうちに進むべきことが正しく示されて、製鐵所に対して一つの大きな寄与が果たされた」（同上442頁）という高い評価を与えている。しかし、筆者はこれについては疑問をもっている。法人組織＝民営化という方針は大胆で適切な方針であったように思われるが、実際には実現できず、その他の点ではむしろ製鐵所の現場の状態を無視した議論なども展開されている場合が多かった。

19) 製鐵事業調査会の投資補足計画については、長島「官営八幡製鐵所の確立：創立費予算の分析を中心にして」参照。

20) 堀田連太郎は、1857年生まれ、三菱に入社し、1897年農商務省鉱山技監となり、1898年衆議院議員になった。1904年から岡山県柵原鉱山の経営をおこなう（『日本人名大辞典』）。柵原は創立期製鐵所へ鉄鉱石を納入していた。なお柵原鉱山は硫化鉄鉱の鉱山である。

21) 長谷川は、1856年佐賀県に生まれ、コロンビア大学へ留学、三菱に入り、三菱の製鐵事業の実現に尽力したが、岩崎久弥の留学に同行し、その洋行中に岩崎弥之助が製鐵事業の請願書を取り下げたために、三菱をやめる。1895年度製鐵事業調査会の委員もつとめ、製鐵所商議委員にもなっている（山口正一郎『博士長谷川芳之助』政教社、1913年、「官営製鐵所成立史の一面—海軍製鋼所案の性格に関連して—」高村直助編著『明治前期の日本経済—資本主義への道』日本経済評論社、2004年）。

22) 「製鐵事業調査会第13回議事速記録」407～428頁

いる。長い演説のすべてを紹介することはできないがいくつかの論点をかいつまんで紹介し、製鐵所建設過程の委員らの認識を見ておこう。

第 1 は、長官技監の人選に誤りがあった。この点で、堀田と長谷川ではややニュアンスの違いがあるが、共通している。堀田は初代山内提雲が辞任したのち製鐵所長官心得、事務取扱(18978 月 20 日～10 月 6 日)にもなっているだけに舌鋒するどく批判した。堀田は、1896 年製鐵所予算案を議会に提出する際に、曾根農商務大臣から製鐵所案について打診を受けていた経緯もあったようである。堀田によれば、当初予算 409 万円はいかにも規模が小さいが、とりあえず議会を通してしまつて、製鐵所事業の建設を確定させることを優先させたと製鐵所予算成立の裏側の事情も明らかにしている。

「予算ト云フモノハ殆ンド無責任ノ予算デアルト云フコトヲ自白スルト同ジデア、抑モサウ云フ失態ト云フモノハ此大事業ノ衝ニ当ル者ガ充分ニ尽シ得ルノ途ヲ求メ又避ケ得ル途ガアルノデ尽サナクッタノガ失態ノ元ト思ヒマス、……長官ノ責ト云ヘバ責デアルマスガ、私ハ遺憾ナガラ今日マデノ失態ハ行政官タル長官ヨリハ技監以下技師ノヤリ損ヒト云フコトヲ事実ニ於テ認メルノデアリマス、何ゼソウカト云フト、前々長官ノ山内氏ガぼんやり手ヲ拱子テ何事モセヌデ居ツタト云フノハ、事業ノ大体ノコトガ分ラナクツタカラシナクツタト云フコトデアリマス、又和田氏ガ長官トナルニ至ツテモ、和田氏ソレ自身モ技術部ノコトハ分ラナイト言ハレタニ相違ナイ、又分ラナクツタ、サウスレバ主モナル製鐵所ノ経営ハ技監以下技術者ニアルノデアリマス、……私ナラバ今日大島氏ノヤウニ大胆ニゼツト其席ニ連ナツテ技監ノ位地ヲ潰スコトハ私トシテハ出来ナイ……実ニ是ダケノ大失態ヲシタト云フモノハ私ナラバ腹ヲ切ツテ仕舞フ」<sup>23)</sup>

「大島君ハ製鐵事業ニ経験ガナイ、他ノ銅山カ何かシテ居ツタ人デア、ソレヲ兎ニ角日本ノ此大事業ヲ託スル充分ノ技術ノアルベキ人トシテ此重任ニ当テタノデアリマス、……此ノ為ニ無益ニ此ノ製鐵所ノ成立チヲ遅ラシタト云フノハ甚ダ遺憾ニ感ジマス」<sup>24)</sup>

長谷川もまた堀田演説を「絶叫」<sup>25)</sup>して支持していた。長谷川は、堀田の意見に同調しながら、敷衍して「人員組織」が悪かったという点を強調した<sup>26)</sup>。そして、「人ノ配置ガ宜シキヲ得テ居ナイ」<sup>27)</sup>。「長官ト技監ニ当ヲ得ナクツタ」。<sup>28)</sup>長谷川は、「出来タ所デ長官ソレカラ其次ガ技監トナツテ居ル、実ハ私共ノ考デハ中々容易ナラヌ事業ダカラシテ此二人リデハ到底足リナイ、

23) 同上 417～418 頁。

24) 同上 411 頁。

25) 同上 418 頁。

26) 同上 421 頁。

27) 同上。堀田が、大島の責任を追及した背景には、堀田自身が製鐵所について、構想をもっており、結局大島の構想が採用されたということが背景にあるようである。いわば、堀田構想はやぶれて大島構想が採用されたのである。

28) 同上 424 頁。

矢張り是ダケノ事業ヲ為スニハ長官ニ副長官、モウ一人リナクテハ到底往カヌソレカラ技監トスル、其人ヲハ技術部トシテモ事ノ設計トカ機械ノ運転ト云フヨリカ寧口事業ノ経営ノ方ノ掛リ、ソレデ単純ニ「テクニカル」ノコトハ相当ノ西洋人ヲ傭ツテ之ニ当ラセル、ソレガ一番安全ノ方法ト思ツテ居リマシタ、然ルニ官制ガ出来テ仕舞ツタ」<sup>29)</sup>

こうして、大島技監が適切でなかったから、製鐵所は失敗したという基調が作られた。しかも、大島の臨席しているときに、元同僚であった大島の技量そのものを問う人身攻撃とでもいうような状況が起こっていたのである。製鐵事業調査会に出席している大島、中村らは正式の委員ではなくいわば委員の質問に答えるような形で自らの主張を発表する機会は奪われた「被告」席にいたのである。

第2に、長官、技監の専断によってことが決められていったという指摘を両者はしている。戦略的意思の決定における個人的な判断による失態という点をついているのである。

長谷川は次のようにのべている。

「当局者ノミ勝手次第ナ事ヲシテ、外ノ智識ノアル者ヲ利用シナカッタト云フ事ガ先ヅ第一ニ失敗ノツノ原因ニナツテ居ル、私共ハ製鐵事業ニ付テハ大島技監ヨリハ智識ガ博イノデアルト言フテ憚ラヌ・・・堀田君モ居ル、渡邊君モ居ラレル、色々居ラレル、ソレヲ其智識ヲ利用スル途ヲ取ラナカッタ、ノミナラス、此取調ヲスルニ付テ農商務大臣杯ハ囑託委員ハ誰デアルカト云フコトヲ忘レテ居ラレタト思ヒマス、私ハ此調査委員会ヲ組織セラル、前ニ私ノ所ニ囑託委員ヲ解クト云フ命令書ガ来タ、怪シカラヌ話シダ是カラ必要アルノニ己レヲ何セ解クカト云フテ製鐵事業ニ代ツテ国家ノ為ニ農商務大臣ヲ叱ツテヤツタ」<sup>30)</sup>

長谷川の主張はまことに威だけだかの主張であるが、囑託委員を任命しながら、戦略的意思決定から排除された無念がにじみ出ているのである（この点は後述）。

堀田もおなじように「調査委員（1895年度の製鐵事業調査委員会の委員）ハ消滅シタ形デ囑託委員ト云フモノガ出来タ、即チ此調査委員ガ出来ルマデ其名ノ下ニ居ル人モアツタ、・・・所ガサウ云フモノハアツテモ其ノ以後ハ殆ンド長官ト技監ノ専断デ総テヤルコトニナツタノデアリマス、之ハ自分ノ徳義上又自分ニ国家觀念ト云フモノガアレバモウ少シ人ニ謀ルト云フ推量ガナケレバナラヌ」<sup>31)</sup>

両者の不満は、囑託委員がありながら、そこに諮ることなく、長官技監の「専断」でものごとが決めてられていったのであり、その結果製鐵所が大きな挫折に直面したという認識を共有していたのである。とりわけ、堀田は大島が意見書を提出する前に製鐵所長官心得のときに「製

29) 同上 420 頁。

30) 同上 423～424 頁。

31) 同上 413 頁。

鐵所設計計画の変更に関する申請書」(1897年8月15日)<sup>32)</sup>を提出していた(銑鉄12万トン案)という事情があった。

#### 4. 堀田「申請書」の意味

何故、堀田は、製鐵所官僚を批判したのであろうか。その秘密は、堀田が提出した「申請書」の中に潜んでいる。

従来、研究史上において、堀田の「申請書」(1897年8月15日)は和田意見書と同じ延長線上にあるものと考えられていたか、無視されている。同申請書は、大島との連絡もとりつつ作成されたものであり、予算措置についての具体的指摘(創立費予算における款、項、目の変更)、製鐵所敷地建設の海面埋め立て、鉄道、海軍予備炭田の確保、官制、人員組織および職員の増員、評議官制度など和田意見書にはないいくつか重要な指摘がなされている。ハード面ばかりでなく、ソフト面も含んだ広汎な具体的な施策が網羅されているのである。これらのうちいくつかの意見は、製鐵事業調査会報告書にもられることになった<sup>33)</sup>。堀田申請書は、和田意見書にかけていた組織・予算問題、建設上の具体的な措置が盛り込まれていたのである。それらは当初は省みられることは少なかった。しかし、和田意見書による規模拡張と堀田申請書の一部も取り入れて、実際の建設がすすめられて行ったといってもよい。

しかも、重要なことは、堀田申請書の背後に、イギリス技術導入がかくされていたことである。堀田は、「英吉利ノ少シク大キナル会社等ニハ一電ヲ発スレバドレノ物ヲ送ルト云フコトマデノ運ビニナツテ居リマシタ、若シモ其時ニ私ノ思フガ如ク話シガ仮ニ出来シタトスレバ(明治)二十九年ノ四月ニ直チニ着手シ得ラレタラウト今日カラ思フテ居ルノデアリマス」<sup>34)</sup>とのべているのである。規模の拡大や構想は同じでも、大島のドイツ技術導入と明確にことなっていた。こうした構想は、堀田の長官心得の案であったが、それは長官心得の退任とともに、和田・大島によって、囑託に相談することもなく「専断」的に進められたのである。堀田は、1896年当初案作成の際にも、海外にあり、曾根農商務大臣から製鐵所情報の収集を依頼され、帰国後自由党幹部に議会工作をして予算案可決に努力していた<sup>35)</sup>。

堀田の製鐵所運営の不満の背景には、上記の点が隠されていたのである。

調査会における製鐵所批判者は、適切な人選がなされなかった人事上の問題とオーソライズ

32) 三枝・飯田前掲書 209～213頁。「本所作業工事其他ニ関シ堀田長官事務取扱方針ノ件」(秘書科『明治三十年至同三十四年 重要書類 但事業関係ノ部』)と目次にはなっており、実際の文書は「申請書」となっている。以下堀田申請書とする。

33) 堀田申請書のうち、製鐵事業調査会報告書あるいは挫折の後にもられたのは、評議官制度(報告書では商議委員会)、所員の増員、製鐵所創立予算の款項目の変更などである。

34) 「製鐵事業調査会議事第13回速記録」411頁とのべているのである。

35) 同上 409頁。

されない戦略的意思決定に基づく建設強行という問題から製鐵所経営は行き詰まったという認識を示したのである。しかし、そもそも戦略的意思決定の組織について、囑託は決められても、戦略的意思決定機関としての明確な位置づけがなされていなかった。製鐵事業調査会において製鐵所批判グループは、和田・大島の「専断」によって経営戦略が変更されていったこと、しかもその結果として製鐵所が挫折してしまったことに不満を持っていた。

## 第2節 製鐵所の組織変更問題；日本製鉄会社案の提起

製鐵事業調査会報告の前提になっているのは、製鐵所の組織改組の問題であった。何故、民営化する必要があるのか。第一部の委員会報告は端的に次のように述べている。「国家経営ニ伴フテ必然避クヘカラサル会計法規ノ羈絆事業ノ遅延商業取引上ノ不便計算整理方法ノ不経済等ヲ堪ユヘカラサルモノトシ之ヲ避ケントスルニ外ナラス故ニ別紙起草ノ法人組織ニ依ルモ主タル目的ハ国家経営タルヲ失ハス  
法人組織ニ依ルトキハ経営上経済的ニシテ商業取引上極メテ便宜ナルコトハ敢テ多言ヲ要セス  
予算及会計法規ニ束縛セラルルコトナク法人トシテ単独ニ活動シ得ルカ故ニ工事ノ進行物品ノ製出損益ノ計算等最モ経済的ニ最モ實際的ニ処理シ得ヘシ  
又今後需用ニ応シ工業ノ拡張ヲ要スルモノ多々アリ而シテ一々其施設ノ予算ヲ帝国議会ニ提出シ協賛ヲ求ムルカ如キハ頗ル時機ヲ失シ遅延ヲ来スヲ免レス且ツ政府モ亦其財源ニ困難ナキ能ハス然ルニ法人トシテ之ヲ経営センカ小工事ハ銀行等ノ信用取引ヲ以テ経費ヲ支弁シ營業上ノ利益ヲ以テ償却シ得ル等頗ル敏捷ニ運ブヘシ  
又現在補足工事ノ経費ヲ支弁スルニ付テモ之ヲ国庫ニ仰カスシテ民間資本ニ依ルノ便アリ」（第1部調査報告14頁）

即ち、法人組織（半官半民会社）にすることによって、下記のような制約から解放されることができると認識していた。

①予算及び会計法上の制約によって柔軟な経営が出来ないことによる制約（予算の流用、年度間の予算の柔軟な変更など）、②商取引における信用の供与、受信など会社組織ではないための制約、③設備投資に関する国家財政からの制約（議会の承認を得なければ予算が成立しないという制約、国家財政の規模や方針に制約されるということ）から開放されること。

日本製鉄株式会社は、製鐵所の資産を引き継いで、資本金2800万円（1株100円）で設立するものとした。2000万円（固定資本と据置運転資本の合計）は政府が引き継ぎ財産の対価として引受け、800万（750）万円<sup>36)</sup>を一般に公募するというものであった（第1回の払込は創立時に4分の1）。日本製鉄会社の株式募集が不調に終わった場合は、日本興業銀行または信託会社によつ

36) 1902年10月15日「製鐵所組織ニ関スル特別委員会報告」では、民間資本金額は750万円となっていたが、最終報告では800万円に変わった。

て株式を引受けるもとした<sup>37)</sup>。

日本製鉄株式会社は、①政府が役員任命権をもっていること、②利益の 8%の資本準備積立金 2%の配当積立金義務、③政府の業務監督権、④民間払込資本金に対する 15 年間 6%の配当補償の付与、⑤ 10 年間損失補填のために 500 万円を限度として無利息貸付、ただし借入金は、16 年目から 20 年間で返済、⑥ 15 年間営業税を免除などの内容をもっていた。日本製鉄会社は、国家が経営権を保持した半官半民の特権的保護会社としての性格をもっていた。

しかし、日本製鉄会社は、1903 年度 - 120 万円、04 年度 - 130 万円、05 年度 - 100 万円、06 年度 - 50 万円、07 年度には損失 0 円という目標をかかげ、その後 08 年度には 75 万円の利益という営業収支目標を明確に掲げていた。補足工事完成によって利益を出すということをすべての計画の前提にしていたのである。報告書の主要議題の前提は、この組織変更を前提にして議論が進められていたことをわれわれは、注意しておかなければならない。

### 第 3 節 呉海軍製鋼所と製鐵所との関係

#### 1. 製鐵事業調査会における製鐵所と軍器素材＝厚板工場建設をめぐる

1900 年 8 月海軍省より内閣に対して、軍艦用甲鉄板並砲盾用鋼板製造所設立の予算案が提出され、第 16 議会においてようやく成立し、呉製鋼所の設立が決定した<sup>38)</sup>。同製造所は呉海軍造兵廠内に 4000 トンの甲鉄板及び砲盾用の鋼板を製作するもので器械費 560 万 7000 円、建築費 68 万 3000 円という予算概算であった。同製造所は、原料としては八幡の銑鉄または

37) 「日本製鉄会社法案及命令要件」同上

38) 長島修「官営八幡製鐵所の確立:創立費予算の分析を中心にして」(『九州国際大学経営経済論集』第 13 巻第 1・2 合併号、2006 年 12 月) 202 ~ 204 頁。議論の詳細については、事実経過を含めて清水憲一「創業期八幡製鐵所と兵器用鋼材生産」上中下(『九州国際大学経営経済論集』第 9 巻 2, 3 号, 第 10 巻 2 号, 2002 年 12 月 2003 年 3, 12 月)がもっとも詳しく事実経過を明らかにしている。資料的価値も高いすぐれた論文であるが、筆者の評価とはことなる点が少なくない。特に「官営製鐵所は、その創出の「軍事的」性格を一貫して維持していた」とする評価には賛成できない。製鐵所は、和田意見書によって製鐵所の性格を大きく変更し、呉製鋼所との分業体制が一旦確立したという点について、清水氏とは評価が異なる。また、本論文との関連でいえば、清水氏は「和田意見書」に基づいて軍需用鋼材供給は当分行わない、という場合の「当分」は、第 1 期竣工直後に軍需用鋼材生産に取り組むということであり、そのための準備も政府の了解のもとに進められていた(清水論文(下) 42 頁)とする。しかし、少なくとも第 1 期計画は追加予算がついて了解がなされたが、それ以後については全く白紙であり、どこにおいてもオーソライズした形跡がないのである。つまり機関決定のないまま製鐵所の思い込みで事態が進行してしまったのである。したがって、2 期のため製鐵所としては準備していたことは事実であるが、呉製鋼所の建設予算が通過したのちは調査の中止をおこなっているのである(「兵器用鋼材工場設計等二関スル大島技師調査復命書」1901 年 5 月 26 日、「大島技師復命ニ対スル復命」1901 年 5 月 23 日, 秘書科『復命書並報告書』自明治三十年至同四十四三年)。製鐵所は、呉製鋼所予算が通過したことによって第 2 期計画についてはすくなくとも中止ないし休止して政府の予算通過による方針変更をうけいれたのである。製鐵所官僚(和田長官, 大島技監)は、その点では政府国家資本としての製鐵所のあり方に最も忠実で誠実な態度をとって臨んだ論理一貫した態度であった。あくまで自分の要求を強引に貫こうとした海軍の姿勢とは違っていたことだけを付記しておく。

こうした齟齬が生じたのも公企業(国有官営の官庁企業)としての戦略的意思決定についての組織上明確な意思決定機関がなかったという組織上の問題でもあった。

中国産の銑鉄を原料として予定していた<sup>39)</sup>。1903年11月、海軍工廠条例により呉海軍造兵廠と呉海軍造船廠は合併して呉海軍工廠となった。これに伴い、造船廠にあった鑄造工場を造兵廠第10工場に合併させ、造兵廠第3工場の製鋼設備を第10工場に移転した。鍛錬工場とこれら製鋼工場をあわせて製鋼部として独立した組織ができあがったのである<sup>40)</sup>。1903年現在の呉における製鋼設備は、25トン熔鋼炉（酸性平炉＝筆者推定）2基、12トン熔鋼炉1基、3トン熔鋼炉1基であった。呉における製鋼・鍛造・圧延設備の充実がこうして図られていたのである<sup>41)</sup>。こうした計画の進行過程があったのであるから、当然に製鐵所と呉海軍工廠（造兵廠、造船廠）との関連が問題とならざるをえなかったのである。

呉工廠は、短期間のうちに軍艦製造技術をわがものとし、日本一の兵器製造所として確立したことは千田武志の研究によって明らかにされている。氏によれば、日本最初の装甲板を装備した筑波（1905年1月起工、07年1月竣工、1万3750排水トン）は、国産主砲が用いられながら、装甲板は外国製が用いられたのである。軍艦の国産化をめざしてつくられた呉海軍工廠、その中の製鋼部も国産化が可能とされていたが、実際には直ちに装甲板は呉工廠内部で製造されたわけではなかった<sup>42)</sup>。

## 2. 軍器製造と製鐵事業調査会の位置

第9回1902年11月29日の調査会は軍器と製鐵所の関係について議論している。

前製鐵所長官心得、衆議院議員堀田連太郎は製鐵所の位置付けについてはっきりと軍器素材生産を下位に位置付けた。堀田は調査会の中で、次のように述べている。

製鐵所は、軍器素材と一般工業用生産<sup>43)</sup>ということをも目的として成立したことを認めつつも、「軍器ノ製造ト云フコトガ実ヲ云フトイツノ間ニ取レタト云フコトガナクテ段々取レテ来タ・・・

39) 「軍艦用甲鉄板並砲盾用鋼板製造所設立ノ件」1900年8月29日、『公文別録』海軍省明治21年～大正6年、第2巻明治32年～明治39年、所収

40) 「呉海軍工廠製鋼部沿革誌」（『呉海軍工廠製鋼部史料集成』1996年8月）64頁。

41) 同上

42) 千田武志「明治中期の官営軍事工場と技術移転 - 呉海軍工廠造船部の形成を例として」（奈倉文二、横井勝彦『日英兵器産業史～武器移転の経済史的研究』日本経済評論社、2005年2月）

43) 鋼材が截然と軍需用と一般工業用と分かれるわけではない。主に、一般工業向けに生産されている鋼材が軍需用に使用される場合もあるし、軍需向け鋼材が一般工業向けに利用される場合も少ないがありうるのである。歴史的な時代環境、技術条件、需要の大小などによって両者の範囲は異なるのである。明治の半ばから後半にかけての時期にも同じことが言えるのである。図で示すと以下ようになる。重なる部分は明治期においてはかなり大きかったと思われるが、産業革命を経て一般工業向けの鋼材も多くなっていったと予想される。

### 一般工業鋼材と軍需用鋼材の使用関係



一体言フト此軍器ノ独立ガ消ヘテ居ル、之ハイツ消ヘタト云フヤウナコトハ当局者ノ説明ガ斯ウ云フ説明ト云フコトハ言ヘナイガ確カ前二軍器ノ独立ト云フコトガアツタガ、全ク消滅ト云フコトデハナイガ、板類トカ、最モ需用多クシテ広ク且経済的ノ物ヲ作ルト云フコトヲ主眼トシテヤツテ来タ・・・需用多ク且儲カリサウナ物ト云フモノヲ断然目的トシテヤル、謂ハバ軍器ノ独立ト云フコトハ第二ノ目的ニシテモ其方ガ目下ノ所国ノ為ニナルト云フコトモ男ラシク調査委員ハ認メテヤツタト云フコトガ調査委員トシテ言ヒタイ」<sup>44)</sup>

堀田前製鐵所長官心得は、第1代長官山内提雲のあと和田長官が正式の長官となる間の「長官心得」として、製鐵所の建設にかかわっていたのであるから、ある程度の情報はもっていたはずである。しかしながら、堀田は、軍器独立が徐々に後退したという認識であり、和田意見書による一貫製鐵所への製鐵所構想の根本的な転換についてはっきりとした認識をもっていない。何故、こうした齟齬が生じてきているのか。

それは明らかに、製鐵所の戦略的意思決定についてのルール＝組織が明確ではなく、いわば和田と大島の中の個人的な了解のもとに製鐵所構想の変更が進められ、政府及び議会でもこの転換の意味が充分周知徹底されないまま2回の追加予算が通過するという事態が進行したからである。

農商務大臣の命によって製鐵所と兵器材との関係を調査した文書（農商務省の立場を表した文書）はこの点を明らかにしている。

「政府ニ在リテハ斯業ノ現在ノ計画方針ニ付キ殊ニ閣議ヲ開キタル形迹ナキノミナラス一方ニ於テハ製鐵所ヲ以テ軍備上並工業上ノ需用ニ充ツルモノナリト称ヘナカラ他方ニ於テハ工業上ノ主管タル農商務大臣ト軍備上ノ主管タル陸海軍大臣トノ間ニ何等協定シタルコトナキモノ、如シ議會ニ於テモ政府ノ意見トシテ将来ノ計画ヲ詳記シタル書類ヲ受領シ該計画書ニ依レハ軍事上ノ製鋼事業ハ主トシテ之ヲ第二期即チ三十五年度以後ニ於テスルノ予定ニシテ現ニ協賛ヲ与ヘントスル処ノ予算ハ第一期即チ工業上ノ用途ヲ主トスルモノナルコトヲ熟知セス漫然之ヲ協賛シタルモノ、如シ要スルニ内閣ノ大臣モ議會ノ議員モ製鐵所ノ予算ノ逼迫スルト共ニ直ニ之ヲ以テ軍備ノ独立モ工業ノ需用モ併セテ目的ヲ達シタルモノト誤想シタルモノト云フモ過言ニアラサルヘシ」<sup>45)</sup>

上記の資料にも明らかのように、政府においても、議会においても、第1期計画によって軍需用および一般工業用の需要を満たす建設が遂行されたものと「誤想」していると農商務省側では述べているのである。もちろん、製鐵所側は、この問題についてパンフレット<sup>46)</sup>などを

44) 「製鐵事業調査会第9回議事速記録」1902年11月29日220頁

45) 大臣ノ命ニヨリ欽山局長調査「製鐵所ト兵器材トノ關係」（秘書課『自明治三十年至同四十三年 復命書並報告書』）

46) 「製鐵所設計ノ要旨」（1898年1月、国立国会図書館所蔵）

発行していたが、その真意は議会では十分に了解されてなかったのである。和田意見書による計画変更の意味について、どこも了解していないという状況で、野呂影義の当初の構想<sup>47)</sup>にあった目的がそのまま現在も進行しているものと「誤想」していたのである。

鉾山局長はつぎのようにも述べている。

「議会ニ提出シタル予算ハ閣議ヲ経タルモノアルヘキハ勿論ナルノミナラス製鐵所長官ハ製鐵所ノ計画ニ関スル意見ヲ定メテ之ヲ農商務大臣ニ具申シ農商務大臣ハ之ヲ採納シテ其ノ実行ニ必要ナル予算ヲ要求シ大蔵大臣ハ反覆詳細ニ其ノ説明ヲ舐味シテ之ニ同意シ遂ニ閣議ニ提出セラレテ其ノ是認スル所トナリタルモノナル以上今日ニ於テ製鐵所ノ事業計画ニ付キ海軍大臣ノ意見ト農商務大臣ノ意見ト一致セスト云フカ如キ甚タ不可思議ナル現象ト云ハサルヲ得ス<sup>48)</sup>」

「然カモ二十九年度製鐵所創立時代ノ計画ニ大変更ヲ加ヘ三十年追加予算ヲ要求スルニ付テハ其新規拡張ノ計画ニ関スル詳細ハ印刷物トナリテ政府委員及議員間ニ配布セラレタル等ノ事実アルニ於テハ苟モ此ノ施設ニ付キ最モ重大ナル関係ヲ有スル海軍大臣ニシテ之ヲ関知セスト云フヲ許スヘカラス<sup>49)</sup>」

つまり、農商務大臣は大蔵大臣に予算の詳細を説明し、閣議決定したものを議会に提出し、議会はそれを承認したのである。したがって、予算を承認した以上その計画についても当然了解したものと考える農商務省の説明は、論理が一貫しているのである。兵器材料についての問題はこの点をより明らかに示すものであった。特に和田意見書による製鐵所構想の「大変更」については、製鐵所は、それなりの広報活動をおこない、議会、軍部も了解したものとおもっていたにもかかわらず、あたかもそれについては「関知」せずという態度をとった海軍の姿勢には「許スヘカラ」ざる態度と憤激していた。海軍は、呉製鋼所設立についてはやや意図的な態度をとったことはあきらかであるが<sup>50)</sup>。

しかし、予算承認だけでその中身に関する意思決定について、オーソライズされずに進行的なことが、製鐵所の位置づけについて混乱と思惑と誤解と不幸をまねいたのである。そして、遅ればせながら、製鉄事業調査会は仕切りなおしの意思決定の場として、重要な位置をしめることになった。

中村製鐵所長官にとっても、戦略的意思決定が定まらないで、「誤想」された状態では今後の製鐵所の経営を執り行っていくことすら困難であった。中村製鐵所長官は、陸軍総務長官の

47) 1895年度製鉄事業調査会においては、野呂の主導で作成された予算（409万円）の中に明確に兵器材料費が陸海軍関係者によって挿入された（長島前掲論文「製鉄事業の調査委員会と製鐵所建設構想」90～92頁）。和田意見書には、第1期で「坩堝品及大砲、甲鉄板ヲ除」いた一般材料の兵器材へ転用可能なものを生産するとしているのである。注43の図でいえば、重なる部分を生産するということである。

48) 同上

49) 同上

50) 海軍省が、呉製鋼所予算獲得のために、あらゆる政治的仕事を展開していたことは長島前掲「外国人のみた創立期官営八幡製鐵所」参照。

ときに、製鐵所に対して、陸軍の意見として、製鐵所の 2 期に兵器製造をまわすことに不同意であったこと、呉製鋼所の建設にかかわって、製鐵所との分業体制を構築するに至った経緯を説明し、その現状を是認したうえで、今後どうするのか方向性を決めるべきであるとして、次のように述べた。

「軍器ト云フコトヲ全ク頭カラ除クト云フコトデアレバソレヲ明ニ除クガ宜シイト云フコトヲ此委員会デ決議ニナッテ置クト云フコトハ宜シイコトデアラウ、又サウデナイト曖昧ノ間ニ製鐵所長官ガ仕事ヲシテ往クト云フコトハ非常ナ困難ナ事デアリマス」<sup>51)</sup>

戦略的な意思決定を製鉄事業調査委員会に託しているのである。この委員会でオーソライズされることによって製鐵所の方針が確定するという立場を長官が明らかにしていたのである。和田一大島の個人的な構想変更が、大きな混乱を生んだことを和田の後を襲った中村長官は明確に認識していたのである。

### 3. 製鉄事業調査委員の意見

製鐵所の中で軍器素材をどう位置付けるのか議決してほしいという製鐵所長官の訴えに対して、各委員の反応は以下のとおりであった。

①阪谷芳郎説＝経済と軍事の境目をつけるのは、非常にむずかしく、明確に軍器をつくらないと明記することも問題であるから、軍器製造の「多少ノ余地」も残しておくほうがよいとの考えをしめした。小銃、銃身とか巡洋艦材料をかかげると「財政上ノ問題」も出てくるので、明記できないのではないかという意向を示した。

大蔵官僚である阪谷は、原案には基本的には賛成するが、呉から鋼板を民間企業に供給することができるならば、製鐵所に厚板工場を作る必要はなくなる。それができるかどうかそれによって決定するという意向を示した。阪谷は、海軍省に連絡をとるように執拗に要求した。しかしながら、海軍省に問い合わせても、「満足ナル回答ハ来マイ」ので、出席していた海軍代表の近藤に聞きたいと阪谷はつめよった。そこでの回答は、海軍以外の「其他ノ注文ニ応ズルコトハ中々出来難イ」との近藤の回答であった<sup>52)</sup>。つまり、海軍は、軍以外の需要にはこたえる意思を示さなかったのである。呉はあくまで海軍用の甲鉄板または厚板の需要にこたえるものであることを宣言したのである。たとえ、稼働率が低く、不経済であっても軍需専用であり、稼働率をあげるために、民間需要にこたえる意思は示さなかった。

こうして、製鐵所厚板工場と呉製鋼所という当時の需要予測としては、低稼働率 2 つの工場を国家が所有するという状況が生じたのである。

阪谷が政府の事業の中に「割拠主義」が起こり、行財政整理が進まない状況をふまえて、厚

51) 「製鉄事業調査会第 9 回議事速記録」 227 頁

52) 「製鉄事業調査会第 11 回議事速記録」 342-343 頁

板工場建設を再検討するべきであるとの意見を述べていたが<sup>53)</sup>、海軍の回答（海軍が民間需要にこたえる意思を示さなかったという回答）を得たことから、阪谷も厚板工場建設に賛成せざるをえなくなったのである。

②松本壮一郎（鉄道作業局長官）＝軍器製造の問題を議決には反対ではないが、「会社ノ命令」条項のなかにその趣旨をいれておけばよいが、具体的には案がない。現在特に軍器素材を考慮する必要はないが、日本製鉄会社の命令事項を確保することによって担保することができるという考え方をしめした。

③賛成派＝厚板工場建設に賛意を示したのは、三好晋六郎（通信省技師）進経太（工学博士）などであった。三好は、現在は厚板に対する需要は少ないものの、造船材料の需要は今後増加するので、厚板工場を建設するべきであるとした。

④軍関係者＝島川文八郎陸軍砲兵中佐 軍器製造を放棄するものではない。「今計画サレテ居ル範囲内デ軍器ノ製造ハ往ク」ことがよい。製鐵所の鋼塊を、大阪と東京の砲兵工廠にもって行って軍器を製造する。銃身は坩堝鋼でなければならぬが平炉でも技術的に可能であり、製造してくれば良い。「兵器ハ二段ニ置テ宜シト云フ積リデハナイ、今ノ程度内デ或ル点マデノ望ハ達シ得ラルト思ヒマス<sup>54)</sup>」といわば現状程度のところでよいとの考えをもっていた。島川文八郎陸軍砲兵中佐は、呉では、1箇月に3～4日しか稼動しないが、製鐵所から半製品を購入して生産するとしても、注文にあわせて製造することになり、むずかしい。海軍省にこの問題で意見を求めるのは難しいから、八幡で造るべきであるとの意向をしめしたのである。

海軍造船中監近藤基樹は、基本的には島川と同じ意見であった。「日本ノ軍器ハ其内ノ大部分ハ商売用ニモ使ヘルト云フヤウナソレデ経済ニ方ニモ矢張りナツテ居ル、ソレデ或ル部分ハ占メテ居ルカラ経済ノ為ニ軍器ヲ造ルト云フコトモ経済ニナルト思ヒマス」と述べていた。ややわかりにくい表現であるが、軍艦の製造には、普通圧延鋼材のような一般工業用の素材も使用しているから、事実上、軍器製造ということも排除しているのではない。いわば、現状維持の考え方をしめしていた<sup>55)</sup>。

呉製鋼所ができて、当初描いて軍器素材の供給体制が確保できたと認識した軍関係者は、この時点（日露戦争直前）では製鐵所に対する軍器素材の供給はそれほど多く期待はしておらず、現状維持でよいとしたのである<sup>56)</sup>。

以上のように、結局呉製鋼所が民間企業に対して厚板供給を拒否したことによって、製鐵所は、厚板工場を（需要は少ないと予想されるが）建設するべきであるとの方向に傾いていったの

53) 「製鐵事業調査会第11回議事速記録」334頁。

54) 「製鐵事業調査会第9回議事速記録」230～231頁

55) 「製鐵事業調査会第9回議事速記録」232頁。

56) 日露戦争以前の陸海軍関係者の呉で軍需素材の生産がまかなうことができるという楽観的な予想は、日露戦争がはじまると崩壊した。にわかに八幡に対する期待が高まってきたのである。

である。

⑤議員の立場。堀田正養子爵は、貴族院議員の立場から、注目すべき点を指摘している。「軍器ノ独立ト云フモノヲ第二ニスルト云フコトハ余程能ク考ヘテセヌト此案ガ議會ニ出ルトキニナルト議會ガ八釜シイト思ヒマス、・・・・・製鋼所ガ通過シタノニ今日同ジ吾々部内ノ手デ今年ハソナ物ハ造ルニ及バヌト云フコトハ少シ矛盾スルヤウデアリマスカラ、ソコハ議會ニ關係ノアル方ハ少シ御考ヲ願ツテ置カヌト宜シクハアルマイト思ヒマス」<sup>57)</sup>

堀田は議会の製鐵所にたいする見方を考慮すれば厚板工場を建設することが必要であるとの考え方をしめした。議会は、製鐵所が軍器の独立ということを目的にして建設されたと考えている者が多かったという状況を表しているのである。堀田は、従来の議会の説明をここで変更するようなことを再び議会に持ち出した時の混乱を注意するように指摘していたのである。

#### ⑥大島技監の意見

現実に製鐵所事業計画の策定者であった大島道太郎（技術担当の最高責任者）<sup>58)</sup>の意見は、明らかであった。しかし、従来の研究ではこの点について触れられていないし、充分検討されていない。製鐵所官僚自体が、厚板工場など兵器素材の生産にどのような考え方をもっていたのか、戦略意思決定の組織は何であるのかを考える上でも重要な意味をもっている。

厚板工場については、第 3 部で調査したが、大島は、建設反対の意見もっていた<sup>59)</sup>。厚板については、軍艦用にも一般工業用にも利用できることは確かであるが、厚板工場について、「製鐵所ノ意見デゴザイマセヌ、大島技術長トシテノ之ニ付テノ意見ガアリマス、私ハ製鐵所ノ案ニ不同意ナンデアリマ」すと明確にのべた。需要は、2000～3000 トンでは「不経済極マル」「製鐵所全体カラ言フト此工場ノ為ニ損ヲシマス、是ノナイ方ガ利益デアリマス」<sup>60)</sup>

「私ハ反対デアリマスルト云フコトヲ明言シテ出タモノデアリマス、ソレデ私ノ前ニ不必要デアルト云フ技術長トシテノ意見ガマダアリマス、ト云フモノハ大キナ板ノ必要ガ日本ニアルト云フコトナラバ即チ呉デ以テ今度ノ拡張デ甲鉄板製造所ガ出来ル、ソレニハ「ロール」ノ大キサガ十三呎許リノ大キナ「ロール」ガ多分出来ルト思ヒマス、サウスルト此「ロール」ヲ年ニ二千噸位ノ甲鉄デ使ウ為ニハ極少ナイ間シカ動カサナイ、サウスルト向フデハ一箇月ニ二日カ三日シカ仕事ハアリマセヌ、国家トシテハソレヲ寝カシテ置クヨリハ是デ以テ厚板ヲ拵ヘルト云フコトモ国家トシテ差支ナイ、又呉デハサウ云フ商売ヲスルモノハ必要ガナイト云フコトナラバソレハ製鐵所カラ鋼塊ヲ請求シテモ差支ナイ、国家トシテ同ジ仕事ヲスルト云フコトデモ

57) 「製鐵事業調査会第 9 回議事速記録」 232 頁。

58) 大島道太郎の肩書きは「技師」となっているが、技監、技術長であり、製鐵所建設の事実上の責任者である。

59) これは、どの程度の幅と長さの厚板を製造すべきかということにかかわって、大島が述べている意見である。幅 7 フィート 6 インチ長さ 24 フィートという案であった。

60) 「製鐵事業調査会第 11 回議事速記録」 330～331 頁

不同意ダト明言シテオキマス、会社ニナレバ尚更不同意ト云フ考デアリマス」<sup>61)</sup>

大島は、製鐵所において厚板工場およびその関連施設の建設は、当然、呉との関係を考慮して建設するべきであるとの意見をのべて、部会報告に公然と批判を展開した。大島は、呉の設備が、需要に対して過大であり、稼働率が著しく低く、経済合理性にかけている点を指摘したうえで、さらに製鐵所で厚板工場を建設すると、軍需用民需用ともに過剰で非効率であることを指摘した。まして、会社組織になるとすると、営利性をより一層求められるから、厚板工場の建設は控えるべきであるとの意見であった。現存する製鐵所の事実上の設計者である大島の意見は以下の点で注目し得るものである。第1に、大島は経済合理性を第一の基準に考えて製鐵所の建設を設計している。第2に、設計上の責任者であり、同時に、現場の責任者であった大島が明確に現実に進行している計画に反対の意見を述べたことである。それは、大島は実際の設計構想を作り上げたが、戦略的意思決定をオーソライズする組織がない不十分な組織構造のなかで、建設が進められたことを示すものであった。

#### 4. 厚板工場建設の決定

上記の製鐵所厚板工場の建設決定過程の議論から見えてくることは、以下のことである。

第1に、呉と製鐵所の分業体制はかなりはっきりと確立しており、少なくとも軍需用の厚板は呉が造る。しかし、海軍省＝呉は、民間造船材料については注文に応ずる意思は全く示さなかった。こうした状況では、大蔵省も製鐵所予算に厚板工場の建設を認めざるをなかった。分業体制の内実はこのようなものであった。製鉄事業調査会は、国家資本としての製鐵所の経営戦略の方向を決定する場であったが、海軍側の意図に押し切られたような形で、調整機能を果たすことができなかつたのである。

第2に、呉の稼働率は、月に3～4日という低稼働率の設備であることを承知のうえで、上記のような合意が達成された。製鐵所の稼働率についても、採算ベースにのることが困難であるが、2箇所の厚板工場を作らざるを得なかつたのである。分業体制というより、阪谷のいう「割拠主義」が政府事業のなかに芽生えはじめたのである。

第3に、製鐵所経営の非効率や不合理性は、国有国営事業という形をとったことから発生した。予算措置をとる設備投資計画については、議会、軍部、政府与党議員などから意見を受け入れざるをえなくなっており、彼らを説得することは極めて困難であった。予算の承認権限をもつ議会の動向＝意見を無視して予算措置を伴う経営計画＝戦略的意思決定を行うことができなかつたからである。特に、製鐵所が失態を公にさらしたことは、この傾向を増幅することになった。議会のモニタリング機能は、うまく働けば、製鐵所の経営の規律づけに有効

61) 「製鐵事業調査会第11回議事速記録」333-334頁

である。しかし、その後の経過を見ても<sup>62)</sup>、製鐵所に対して議会は有効な機能を果たすことはできなかった。

第 4 に、製鐵所の建設の最高責任者であり、実際の建設を進めていた大島技監技師長は明らかに厚板工場建設が、不経済であることを認識し、それに反対の意見を表明していた。大島は、経済合理性に基づかない建設に危惧を表明していたのである。大島については、ドイツからの設備輸入によって規模を拡大し、製鐵所の失敗の大きな原因を作ったという評価が一般的である。しかし、実際にはかなり合理的な思考で製鐵所建設を考えていた。

製鐵所の戦略的意思決定は、製鐵所の実際の専門的経営者であり現場に精通している大島らの意見を取り入れることなく、進んでいったのである。製鐵所官僚は、経済合理性(利益)を追及しようとしてもすでに、日清戦後経営のなかで、製鐵所経営の失敗で発言力は著しく低下しており、周辺の人々を説得することができなかったのである。製鐵所は、後になって、非効率性に悩まされることになるが、その芽はこの辺から芽生えていたのである。

結局、国有国営企業である製鐵所は、一定程度の厚板工場に限定して製造するという事になったのである。

結果的には、製鐵所厚板工場で製造する厚板は、最大幅 7 フィート 6 インチ、最大厚さ 1 インチ 8 分、最長 30 フィート、最大重量 3 トンとすることに決定したのである<sup>63)</sup>。

報告書は以下のように厚板工場について述べている。

厚板工場の能力は、一昼夜 180 ~ 360 トンである。薄板工場の能力が、最大長 24 フィート、最大幅 5 フィート、最大厚 4 分の 3 インチ、最大重量 750 キログラムである。薄板工場は「其以上ノ厚板ハ製作シ得サルヲ以テ造船及一般工業用需用ヲ充タスコトヲ得ス依テ此工場ヲ完成セシムルノ必要ヲ生セシナリ」<sup>64)</sup>という結論になった。

この段階では、海軍の軍器製造の呉と製鐵所の関係はいまだ明らかになっていない。ただ、製鐵所が普通圧延鋼材を中心とした製造所として位置づけられ、その範囲内で兵器製造にも関与するというものであった。こうした関係は、奈倉によれば、日露戦後になると、八幡=艦艇体構造用普通鋼材、砲身砲架用鋼材及鋼铸件=日本製鋼所、装甲用鋼=呉という明確な分業体制が成立する<sup>65)</sup>。厳密に言えば、住友伸銅鋼管、神戸製鋼所などは、普通圧延鋼材の生産をおこなないながら、軍部との関係も維持して行く体制が成立するのである<sup>66)</sup>。

62) この点を典型的に表しているのが、1917 ~ 18 年にかけて発生した「鋼片私下問題」である。この本質は、議会の一部議員による製鐵所の私物化問題であり、製鐵所長官の自殺にまで発展した。詳細は山本四郎「八幡製鐵所疑獄事件」(『神戸女子大学紀要』文学部篇、27 巻 2 号、1994 年)を参照。

63) 「製鐵事業調査会第 11 回議事速記録」346 頁。

64) 「製鐵所創立事業ニ要スル追加工事説明書」

65) 奈倉文二「日本製鋼所と「軍器独立」」奈倉文二、横井勝彦編著前掲書

66) 長島修『戦前日本鉄鋼業の構造分析』(ミネルヴァ書房、1887 年)参照。

## 第4節 嘱託方式から商議員方式へ

### 1. 製鐵所と意思決定

現代の民間企業経営の戦略的意思は、最終的には株主総会であるが、事実上の立案決定は取締役会あるいは経営委員会などによって決定される場合が多い。近年では、Advisory Boardと呼ばれる経営諮問機関が設置され、そこに社外の有識者、大学教授、専門家などを集め、経営全般または特定業務の案件について意見を聞く場合も増加している。しかし、経営諮問委員会は法定の会社機関ではない。戦略的意思決定は、株主総会、取締役会といった法定の会社機関がなうものである<sup>67)</sup>。

それでは、製鐵所の場合はどうであったか。製鐵所の組織は、長官・技監という人的組織がきめられていて、その下に各部の部長が配置されているだけである。部長は、ラインの長であるが、スタッフ機能をもっているとはいえない。意思決定機関として、株主総会にかわる組織も存在しない。また、取締役会に相当する組織は存在しない。戦略的意思決定は、ひとえに長官、技監が個人的になわざるを得ない組織になっていた。製鐵所には、秘書科があり、予算措置にかかわるような重要な案件について立案していたことは確かである。しかし、1900年8月「製鐵所庶務規程」によれば、長官・技監が、経理部予算課などの情報をもとに作成し、決定していたと考えるほうが妥当である<sup>68)</sup>。創立期製鐵所の戦略的意思決定は、個人的力量に負うところが大きかったといえることができる。具体的には、大島道太郎技監に負うところが大きかったのである。

### 2. 嘱託方式の挫折

製鐵所の建設に際して製鐵所には諮問委員のようなものが設置されなかったとはいえない。1896年8月から「製鉄事業取調嘱託」が軍部、各省庁、技術者から出されていた。1897年12月現在では第2表のようになっていた<sup>69)</sup>。1898年12月9日には、原料鉱山に関する調査のために、工科大学教授 的場中が加わっている<sup>70)</sup>。

嘱託は、製鐵所が臨時的に特別の目的を達成

第2表 製鉄事業取調嘱託（1897年12月）

鉄道作業局長	松本莊一郎
内務省土木監督署技監	石黒五十二
陸軍少将	中村雄次郎
海軍造兵大監	原田宗助
海軍造兵中監	山内万寿治
工学博士	長谷川芳之助
従4位工学博士	仙石 貢
工学博士	山口洋六
工学博士（1898年追加）	的場 中

『高等官官記辞令原義』自明治29年至32年  
注：和田維四郎も製鐵所長官就任前に嘱託になっていた。

67) 吉村典久『日本の企業統治』NTT出版社、2007年128～131頁

68) 製鐵所の組織は、創立期においても変化が激しいが、製鐵所の経営戦略を作り上げることを支援する組織も明確には存在しなかった。

69) 『高等官官記辞令原義』自明治29年至同32年

70) 同上

するために、委任する職位であり、官制に入っているわけでもなかった。

これらの人物は、囑託となっていたが、和田意見書のような、製鐵所構想の大きな変更にはほとんど関与したような形跡はみられない。囑託に意見を聴取したという痕跡も見出すことはできない。囑託は、名前だけでほとんど機能していなかったのである。

戦略的意思決定に本来かかわることが唯一期待される「製鉄事業取調囑託」が無視され、和田＝大島という製鐵所官僚の個人的な意思決定で建設構想が変更された。しかも、関連する各政府部門の十分な了解を得ることなく進んだ、しかもその結果が期待に反するものであったことが、創立期製鐵所の大きな問題となったのである。

### 3. 商議委員会設置の潮流

製鐵所の戦略的意思を決定する上で、重要な機関として、製鐵所に付属して諮問機関の設置を提案したのは、堀田長官心得の「申請書」であった。

「最モ慎重ニ且最モ広く衆議ヲ採用スルノ必要アルヲ以テ、従来ノ囑託員タルモノヲ廃シ、更ニ評議官ヲ置キ、各種専門ノ技術家ヲ網羅シ、重大ノ事件ハ之レニ諮詢シ、然後決定スルヲ可トス。此評議官ハ十名ヲ定員トシ、勅任又ハ奏任待遇ヲ為シ、相当年額ノ手当ヲ給スベシ。且又現制ニテハ判任官ハ長官ノ専決ヲ以テ進退スルノ制ナレドモ、大臣ノ経伺ヲ以テスル方弊害ナルベシ。依テ以上ノ精神ヲ以テ官制改正アランコトヲ申請ス」<sup>71)</sup>

1897年において和田意見書に先立って、堀田は、上記のように官制の改正を含む製鐵所の「重大ノ事件」を「諮詢」する機関として「評議官」を設置することを提案していたのである。「広く衆議ヲ採用スル」ために、囑託というかたちではなく、恒常的な機関とし、評議官は、勅任官または奏任官待遇で給与も年額相当の額を支給するというものであった。こうした待遇の人員で構成される機関であれば、その機関の意思はきわめて重要であり、これを無視して、異なった意思決定をすることは事実上難しくなる。つまり、事実上の戦略的意思決定機関としての意味をもつことになる。それは、製鐵所が、民間企業の取締役会に代わる機関をもたないだけに、なおさらその持つ意義は大きかったといわなければならない。しかも評議官は官制で決められるわけであるから、法的機関である。

堀田「申請書」は、製鐵所の戦略的意思決定および人事組織に関する重要な提案をおこなっていたのである。しかしながら、「申請書」の重要な構想は和田・大島においては忘れ去られたかまたは無視されたのである。

### 4. 製鉄事業調査会における商議委員設置をめぐる議論

71) 前掲「製鐵所設計計画の変更に関する申請書」

①商議委員会設置賛成派：製鐵事業調査会において商議委員会設置について積極的に主張したのは、堀田連太郎であった。その背景には製鐵所が、02年7月高炉を休止したこと、赤谷を開鑿したこと、コークス炉設置せず操業開始したことなど、監督庁としての農商務省だけでは満足な監督ができていなかったという認識があったのである<sup>72)</sup>。彼は、製鐵所長官心得のときに自ら「申請書」において「評議官」設置を主張していたのであるから、当然の意見であった。調査会において堀田連太郎は、商議委員会の設置を次のような根拠から求めている。堀田は官営から日本製鐵会社への過渡期においては、日本製鐵会社に責任をもって製鐵所を引き継ぐためには、「引継クベキ会社ガ安心スル為ニ」必要になってくる。「会社ニ渡スノダカラト云フノデ随分我儘ナ事ヲシヤシナイカ、間違ツタ事ヲシヤシナイカト云フ懸念ヲ」<sup>73)</sup> 払拭するためにも、監視組織が必要になってきていると主張した。そして人選にまで言及して次のように述べている。

「商議員ト云フモノガ直チニ之ガ設立委員ニナルカモ知レヌ其方ヲ私ハ希望スル、ソレガ為メニハ唯タ技術ノ問題トカ云フコト許リニ堪能ノ人許リヲ求メズシテ社会ニ重望アル或ハ経済上等ノコトニハ頗ル熟達シテ社会デ重キヲ為スヤウナ人ヲ加ヘテ置イタラ、大イニ便利デアル、ノミナラズソレガ詰リ仕事ノ信用ヲ買ウ大ヒナル原素トナルヤウナ意味モ含蓄シテ此ノ商議員ヲ認メタノデアリマス」<sup>74)</sup>

堀田は、この商議委員会について、組織上の位置づけを明確にしていた。「唯ターノ諮問機関ト云フヤウナ軽イモノナラバ置クニ及バヌ、モウ少シ権限アルモノニシテ置キタイ、サウスレバ所謂農商務大臣以下製鐵所長官以下職権ニ立入ルト云フ御懸念モゴザイマセウガ、ソレハ其分界ヲ明カニスルコトハ出来ヤウト思ヒマス」<sup>75)</sup>

商議委員は、単なる諮問機関ではなく、監督機能ももった、製鐵所長官の権限とも抵触する可能性のある組織として製鐵所の戦略を決める意味合いを持つものとして、設定されていた。

②商議委員会設置反対派：商議委員設置に反対の意見をのべたのは、門脇重雄、堀田正養、島川文八郎らであった。彼らの意見は、堀田正養の以下の意見に集約されている。

「商議委員ハ唯ダ其監督ト云フ方デアッテ格別権限モナシ・・・権利ナクシテ」いる。「無責任ノ商議員ヲ置クヨリ責任アル当局者ニ任カシテ置イタ方ガ却テ宜カラウ」。彼らの根底には、製鐵所への信頼があり、権限のある監督官庁もあるのだから、とりたてて製鐵所を監督する必要はないというのが主張であった。

結果は、1902年12月16日第14回製鐵事業調査会において、8対3で商議委員の設置が

72) 同上 540～541頁

73) 「製鐵事業調査会第14回議事速記録」, 1902年12月16日 548頁

74) 同上 549頁

75) 同上 552頁

決定された。

## 5. 政府内の設置反対論

一方、製鉄事業調査委員会報告書に反対し、民営化（日本製鉄会社）に反対の立場をとった内閣法制局長官案は次のように述べている。

「官業ヲ継続スル以上ハ之ヲ設置スルノ必要ナキコト勿論ナレトモ前途本邦創始ノ一大工業ヲ経営スルニ於テ民間ノ技術者及実業家ノ意見ヲ参酌シテ重要事項ヲ處決スルハ事ノ慎重ヲ期スルカ為利益尠カラサルヘキヲ以テ本議ハ之ヲ採用セサルモ別ニ諮詢機関ヲ設置スルコトニ閣議決定相成主務省ヲシテ其ノ組織及権限ヲ調査シ請議セシメラレ可然ト認ム」<sup>76)</sup>

「製鐵所組織変更ノ件採用相成難シ又過渡期ニ際シ商議員設置ノ件ハ採用ノ限ニ非サルモ別ニ将来製鉄事業ニ関シ重要ナル事項ヲ諮詢スヘキ機関ヲ設置スルコトヲ必要ト認ムルヲ以テ其ノ組織及権限ヲ調査シ更ニ請議ノ手続ニ及ヒ然ルヘシ」<sup>77)</sup>

法制局長官案は、官業継続案であり、官業の場合はこうした「重要事項ヲ處決」する機関の必要性はみとめていなかった。商議委員会の設置についても消極的であった。わずかに「諮詢機関ヲ設置スルコトニ閣議決定相成主務省ヲシテ其ノ組織及権限ヲ調査シ請議」することは良いとしていた。

したがって、諮問機関を設置しなかった和田・大島の方針は、政府内部では是認されてもおかしくなかったと思われる。法制局長官案は、外部からの意見や介入を警戒していたが、「技術者」「実業家」の意見を聞く諮詢組織を設けることについて調査検討することを認めたにすぎなかった。

## 6. 商議委員会の設置

1903年5月11日勅令第91号によって、製鐵所官制が改正され、商議委員の設置が決定した。その理由は以下のようにになっている。

「製鐵所ノ事業経営上諮詢機関ヲ設ケ重要ノ事件ハ之カ諮問ヲ經テ處理スルノ組織トナスコトハ広く智識経験ヲ求メ該事業ヲ大成セシムルカ為メニ必要ノ事ニ属ス而シテ其ノ組織権限等ニ就テハ従来本省ニ於ケル水産講習所及文部省直轄諸学校等ノ商議委員ノ例ニ倣ヒ之ヲ設置スルヲ以テ穩当ナリト認ム是レ本案ヲ提出スル所以ナリ」<sup>78)</sup>

商議委員は農商務省の他の機関においても存置されていることをあげて、重要案件の諮問をおこなう機関として位置付けられた。しかし、すでに述べたように、製鐵所には、事実上戦略

76) 「法制局長官案」1903年3月23日（『公文別録』自明治27年至42年、農商務省）

77) 同上

78) 「製鐵所官制中改正ノ件」1903年5月11日（『公文類聚』明治36年、第27編第5巻）

的意思決定機関がないなかで、官制によって機関が設けられた意義は大きかった。「諮詢機関」としての位置づけであったとはいえ、法定機関として商議委員会が設置されたことの意義は大きかったと思われるのである。

## 7. 商議委員の制定

1902（明治35）年6月には石黒、山内が創立事務嘱託をとかれた。同年同月原田、長谷川が製鉄事業取調嘱託を解かれた。同、的場中も製鉄原料に関する鉱業上の調査嘱託を解かれた<sup>79)</sup>。1902年6月時点で嘱託による製鐵所の戦略的意思形成についての方式は断念され、1902年に発足した製鐵事業調査会の審議にこの問題はゆだねられることになったのである。

新たに商議委員方式に転換した結果、1903年8月6日第3表の人物が商議員となった<sup>80)</sup>。

海軍、鉄道、大蔵など政府関係者が入っているのは変わらないが、民間の財閥（三井、三菱）関係者入っていることに商議員の特徴がある。また、陸軍関係者、海軍関係者も1名にとどまり、軍の影響力が後退していることも大きな特徴となっている。これは、製鐵所が、普通圧延鋼材を中心とした作業に重点をおき、日本製鉄株式会社となることを盛り込んだ製鉄事業調査会の報告に対応した諮問機関の布陣となっていたのである。

「製鐵所商議委員規程」<sup>81)</sup>は、官制の中に商議委員をおくことが規程された。大蔵省、陸海軍省、農商務省、逓信省またはそれに所属する高等官から1名、学識経験者若干名ということになっていた。

「商議委員ノ會議ニ付スヘキモノハ創立工事及作業上重要ノ事件ニシテ農商務大臣ニ於テ必要ト認ムル事項トス」（第3条）

「商議委員会ハ農商務大臣之ヲ開キ其ノ議案ヲ提出スルモノトスノ前項ニ拘ラズ商議委員会ハ其ノ議決ヲ以テ意見ヲ農商務大臣ニ具申スルコトヲ得」（第4条）

商議委員会は創立工事及び作業の重要事項について、審議し、農商務大臣にその意見を具申することができるものであり、製鐵所の経営については戦略的意思形成のかなり重要な役割を果たすものであった。そして、そういう役割を果たすものとして設置されていた。実際に会議も開かれていたようである。

第3表 製鐵所商議委員（1903年8月）

海軍総務長官	齋藤実
大蔵総務長官	阪谷芳郎
鉄道作業局長官工学博士	古市公威
陸軍総務長官	石本新六
正4位子爵	堀田正養
従4位工学博士	仙石 貢
正5位、衆議院議員	堀田連太郎
勲4等 三井	益田孝
勲5等 三菱	莊田平五郎
衆議院議員	栗原亮一
工学博士	長谷川芳之助

『高等官官記辞令原義』自明治36年至42年  
注：『福岡日日新聞』1903年10月6日によれば  
以上のほか和田彦次郎の名前がある。追加されたものと思われる。

79) 同上

80) 1903年8月6日、『高等官官記辞令原義』自明治36年至同42年

81) 「製鐵所商議委員規程」1903年6月6日（『通達』明治34-35年）

しかしながら製鐵所商議委員会に関するまとまった資料は発見できていない。「阪谷芳郎日記」<sup>82)</sup>によれば、1903年8月6日製鐵所商議委員を委嘱され、9月30日、12月7日には商議委員会に出席しており、実際に活動はおこなっていたことを確認することができる。

新聞報道によれば<sup>83)</sup>、1903年9月30日、農商務大臣官邸において商議委員会が開催され、3件について諮問があった。①形鋼の寸法の標準化、②高炉火入れを04年4月、バッセマー転炉8月操業開始、③雇外国人の職工長雇用継続、8名中4名の継続雇用の3件である。②については、時期がずれるが高炉は04年7月に火入れされた。雇外国人については、多くが解雇された。実際とはずれているものもあったが、商議委員会はかなり重要な経営計画を討議・決定していたことは事実のようである。

日露戦争のさなか、商議員である堀田連太郎は、韓国における鉱山視察のために、韓国へ渡航しようとしたという事実はある。この際、農商務次官は、陸軍次官宛てに商議員として堀田に便宜を与えてくれるように照会している<sup>84)</sup>。製鐵資源の獲得を目指していた製鐵所は、韓国の資源に目をつけて、商議員の堀田に調査を依頼したのである。商議員は単なるおかげりではなく、製鐵所の基本的方針にかかわる部分にひそかに調査を依頼していたのである。このように考えると、表面には見えないが、商議員は、一定の役割を果たしていたことになるのである。ちなみに、製鐵所は、日露戦後急速に韓国からの鉄鉱石輸入を拡大し、自らのもとに鉱山を収めていった<sup>85)</sup>。堀田はこうした製鐵所の動向と無関係であったとは考えられない。

しかし、日本製鉄会社への組織変更が、日露戦争の結果、現実味をおびなくなるや、実際に本来の想定された機能を失くなったと推測される。

## おわりに

製鐵所の挫折を解決する方策を討議し、製鐵所の戦略的な経営方針を確定するものとして1902年6月製鐵事業調査会が組織された。それまでは戦略的意思決定について明確な機関やルールが決められていなかったからであった。当初予算409万円が規模の点で問題があると認識していたにもかかわらず、農商務省は製鐵所建設を優先して未熟な予算案を提出し、それを議会は可決した。継続費予算として創立費が確定していたのであるから、1901年度(当初は1900年度)までに操業、開始することを急ぐあまり、製鐵所官僚の意思決定で建設を短兵急に進めざるをえなかったのである。

一方で、同時に国際競争力をもった銑鋼一貫製鐵所を建設するためには、和田・大島による

82) 「阪谷芳郎日記」国会図書館憲政資料室所蔵

83) 『福岡日日新聞』1903年10月6日

84) 「製鐵所商議員渡韓ニ関シ承認ノ件」(1904年6月22日、『満大日記』1904年6月、防衛庁防衛研究所所蔵)

85) 長島修「日本帝国主義下朝鮮における鉄鋼業と鉄鉱資源」上下(『日本史研究』1977年11月、12月参照)

構想の大変更を必要とした。しかしながら、その戦略変更について、政府機関において十分議論されることはなかった。製鐵所の経営戦略を決定する組織がなかったために、個人的な意思決定に委ねられたのである。

製鐵事業調査会は、危機を回避し、製鐵所を存続させるために、組織変更（民営化）を構想し、製鐵事業調査会において方針が確定した。そして、その後の諸方針も民営化を前提にして報告書は作られていったのである。確かに製鐵所の企業形態、組織、予算などソフト面における検討が不十分で、技術的にも未確立のままであったのが、創立期製鐵所が挫折した原因であった。報告書は、その意味ではソフト面の課題も明らかにして技術的な面にわたっても検討を加えた包括的なものであった。

しかしながら製鐵事業調査会は矛盾をはらんだものであった。イギリス技術導入構想、囑託機能の軽視に対する批判など、製鐵事業の進め方に対する不満（和田・大島構想に対する不満）が一方で渦巻いていた。その急先鋒が長谷川、堀田であった。

国家的な海軍需要にこたえる厚板設備については、大島ら製鐵所官僚の意向については、軽視され、海軍と製鐵所双方に稼働率の低い厚板工場が建設される「割拠主義」が形成された。囑託方式から製鐵所を監視あるいは諮問機関として商議委員会を設置したが、民営化を前提にしていた監視及び戦略的意思決定について十分な機能を果たすことはなかったと推測される。前提とした民営化が挫折したことで、報告書の内容は設備投資の方向性については有効性をもっていたが、報告書で提案した様々な施策は効力を発揮することはできなかった。

製鐵所という事業経営の戦略的意思決定については、結局のところ明確な組織やルールを確定することができなかった。製鐵所あるいは製鐵事業の審議会において討議され報告書に基づき設備投資にともなう予算措置が必要になったとき、議会で公に決定されるという形式をとることになったのである。不十分ではあるが、こうしたシステムが日本人自らの手で作り上げられ、機能するようになったことが、製鐵所経営を軌道にのせることになったのである。

（平成 16～19 年度科学研究費補助金（基盤研究（B））「官営八幡製鐵所創立期の再検討」（16330066）の研究成果の一部である）

