

1970年代後半の日本における造船用地の買収政策

—特定船舶製造業安定事業協会による設備・土地買収事業—

大 賀 健 介*

I はじめに

景気変動や技術革新によって企業の事業展開や産業構造の変化が促される一方で、新しい産業構造の下では利用されなくなる経済的資源も存在する。事業所の移転や閉鎖に伴って発生する跡地は、その典型例である。跡地が発生する過程は、特定の産業から見れば不要資源の排出過程であるが、跡地周辺の地域から見れば、跡地の新たな利用可能性を開くものでもある。

以上の関心から本稿では、1970年代後半の造船業の不況対策に関して、過剰設備処理として国の機関が一部の企業の土地を買収した政策を検討し、同時期の産業政策が雇用や地域といった観点を取り込んだ過程を明らかにする。この実証作業は同時に、造船業において事業所やドックのために利用されてきた臨海部の土地が、地域において新たな資源となる局面を明らかにすることでもある¹⁾。

1970年代に入ると、第一次石油危機を契機として、日本のいくつかの業種では一時的な不況にとどまらない「構造不況」が発生した。そのような業種の事業所が立地する地域の経済も大きな打撃を受けた²⁾。これに対し、1978年5月に制定された特定不況産業安定臨時措置法（以下、特安法）は、アルミニウム精錬業や合成繊維製造業、船舶製造業などの産業を「特定不況産業」に指定し、過剰設備の処理を推進した³⁾。

特定不況業種の中でも、5000トン以上の船舶を製造する「特定船舶製造業」は、特に深刻な状況にあった。一部の大手造船企業は求められた設備処理率を自力で達成できたものの、特に経営の悪化した「中手企業」の中には、自力での設備処理が困難なものも現れた。造船業界や金融業界からは、そのような経営状況にあった中手企業の設備と土地を買収する機関の設立が求められ、これを受けて運輸省は特定船舶製造業安定事業協会法（以下、特船会法）の立法作業に着手した。1978年11月に制定された同法に基づいて同年12月に特定船舶製造業安定事業協会（以下、特船会）が設立され⁴⁾、特船会は企業からの申請に基づき1979年度中に9つの造船所の設備と土地を買収した⁵⁾。

* 京都大学大学院経済学研究科博士後期課程/日本学術振興会特別研究員 DC1

1) 当然ながら、跡地が新しい資源として登場しても、十分な利用がなされず遊休地となる場合もあるため、跡地の買い上げ以降の段階については、さらに具体的な分析が必要になる。この点については別稿を期したい。

2) 構造不況が地域経済に与えた影響については、金澤 [1995]；河野 [1981]；古賀 [1993]；澤西 [1990]；清水 [1982]などを参照。

3) 1970年代の日本における構造不況の概況に関しては、次の文献を参照されたい。高瀬 [1989]；高瀬 [1992]；中藤 [1988]；松井 [1998]；矢田 [1995]。

先行研究は、特船会による設備買収が、中小規模の特定船舶製造業者における設備処理を実現するうえで一定の効果を果たしたことを指摘している（祖父江 [2018]；高瀬 [1989]；立松 [1987]；村上 [1982]；同 [1985]；同 [1986]）⁶⁾。また特船会が設備だけでなく土地も買収した要因は、経営が特に悪化した企業に対する金融措置のためであったという記述もある（日本造船振興財団 [1983], p. 27, p. 49；造船業基盤整備事業協会 [2001], pp. 23-24）⁷⁾。このように、特船会による土地買収事業は、設備処理の実現や経営不振企業への金融対策などの観点から、日本の造船業の展開を軸として言及されてきた。

ただし、特船会法の国会提出以前の制定過程については分析が乏しく、国の外郭団体による私企業の土地買収という異例の措置がいかにして政策として実現したのか、十分に明らかではない。本稿では、内閣法制局による特船会法の審査に際して作成された資料⁸⁾を用いて、特船会法が、特定の業種を対象とする観点だけでなく雇用政策や地域政策的な観点からも検討を加えられていたことを示したい。

また、「特定船舶製造業における不況の克服と経営の安定」（第1条）を目的とする特船会法が、その制定過程において雇用や地域といった観点からも吟味されざるを得なかった背景には、政策当局内部における発想の変化だけではなく、地域経済の疲弊や地域からの主体的な運動、および同時期の不況地域対策の展開などもある。本稿では、1976年に設立された「造船関係都道府県連絡協議会」（以下、造船協議会）⁹⁾を事例として、地方自治体が中央政府に対して行った政策要求活動も併せて検討する。また、特船会法と同時期に、「特定不況地域中小企業対策臨時措置法」（1978年11月制定、城下町法と略記）をはじめとする特定不況地域対策が展開されたことにも着目したい。

以上の問題関心に基づき、Ⅱでは、1970年代後半の造船不況とその対策を概観し、産業政策的な観点から設備・土地の買収機関の必要性が浮上した経緯を確認する。Ⅲでは、造船不況の打撃を

4) 特定船舶製造業安定事業協会は、1989年に造船業基盤整備事業協会と改称したのち、2001年に解散した。業務の一部は、現在の独立行政法人鉄道建設・運輸施設整備支援機構（鉄道・運輸機構）が承継している。鉄道・運輸機構「沿革」（<https://www.jrtt.go.jp/corporate/organization/history.html>, 2021年1月21日閲覧）。

5) 本稿は、特船会法の前提や審議過程を中心的な考察対象としており、特船会による土地買収業務の実態や、買い上げられた土地の跡地利用に関しては、部分的な言及にとどまっている。また、特船会は1987年に二回目の買収事業を行っているが、土地の買い上げがいかにして政策に盛り込まれたのかを明らかにするという本稿の趣旨から、第二次買収事業は考察の対象としていない。

6) 米沢 [1984] は、1970年代における造船業の設備調整が進展した最大の要因は「造船企業が経済・経営環境の変化に適応したこと」であり、政策介入の効果は「副次的なものであった」としている（同書 p. 388）。

7) 祖父江 [2018] は、造船業の設備処理が船台・ドックの基数単位で実施されたために、設備と土地が併せて処理された可能性を示唆している（p. 312）。

8) 本稿では、内閣法制局第4部「特定船舶製造業安定事業協会法案」, 「法律案審議録（特定船舶製造業安定事業協会法案 その1）昭和53年第85回国会 運輸省関係8」（1978年10月02日, 国立公文書館所蔵, 平20法制00481100, 件名番号001）（「運輸省資料1」と略記）, および内閣法制局第4部「特定船舶製造業安定事業協会法案」, 「法律案審議録（特定船舶製造業安定事業協会法案 その2 外2件）昭和53年第85回国会 運輸省関係9」（1978年10月20日, 国立公文書館所蔵, 平20法制00482100, 件名番号001）（「運輸省資料2」と略記）を用いる。以降、この資料の簿冊名は上記のように略記し、所蔵先や資料番号も省略する。また、引用する際は国立公文書館デジタルアーカイブ（<https://www.digital.archives.go.jp/>）で閲覧可能なPDFファイルのページ番号を記載している。

受けた地域経済の状況や地域対策、および地方自治体による中央政府への政策要求活動を検討する。Ⅳでは、特船会法が国会に提出されるまでの過程、特に内閣法制局（以下、法制局）における特船会法の審査を検討する。また、同時期の不況地域対策との関連性にも言及したい。

Ⅱ 造船業の構造不況対策

1 造船不況の特徴

本節では、1970年代の構造不況の概要と造船不況の特徴を整理する¹⁰⁾。日本の造船業は、高度経済成長期のいくつかの造船ブームを経て、一時は新造船建造量の世界シェアの約5割を占めていた。しかし、1973年の石油危機以降、海上輸送の需要が大きく低下したため、船舶は世界的に供給過剰状態となった。また、同様に石油危機を契機として、船舶の供給コストが増大した。このような状況下で、世界最大の船舶生産国であった日本では船舶生産の受注キャンセルが相次ぎ、多数の中小造船所が倒産した（村上 [1979]；[1982]）。

造船業に限らず、1970年代後半の日本では様々な産業において構造的な不況が発生していた。これを受けて1978年5月に特安法が制定され、平電炉・アルミ精錬・合繊製造業等の14の業種が「特定不況業種」に指定された。これらの業種では、特安法に準拠して主務大臣が作成した安定基本計画に基づく設備処理が行われた。

特定船舶製造業は1978年8月に特定不況業種の指定を受け、35%の設備処理率が設定された。特定船舶製造業に属する企業は61社あり、企業規模に応じて表1のように分類されていた。

9) 本稿では、造船協議会に関して、次の三つの簿冊内の資料を用いて叙述する。議会事務「造船関係都道府県議会協議会綴」（1978-80年、岡山県立記録資料館所蔵，1988／議会事務／0001）（「岡山県文書」と略記）；議会事務局調査課「昭和51年度造船関係都道府県議会協議会」（1976年、神奈川県立公文書館所蔵，S57-178）（「神奈川県文書1」と略記）；議会事務局調査課「昭和52年度造船関係都道府県議会協議会」（1977年、神奈川県立公文書館所蔵，S58-154）（「神奈川県文書2」と略記）。以降、この3つの簿冊に関しては、それぞれ上記のように略記し、所蔵先と資料番号は省略する。なお、造船協議会と同時期に「造船関係都市連絡協議会」などの団体も設立されているが、本稿ではそれぞれの細かな違いには立ち入らず、造船協議会と連名で作成された要望書を中心に検討する。

10) 本節は、前出の祖父江 [2018] や村上 [1985]、立松 [1987] などの先行研究、および『運輸白書』各年版や50周年記念事業実行委員会編 [1997]、運輸省海上技術安全局造船課 [1986]、造船業基盤整備事業協会 [2001]、日本造船振興財団編 [1983] などの造船関連団体の記述に依拠している。

表 1 特定船舶製造業における企業規模別の設備処理状況

	区分と 割り当て	基数（基）		設備能力（万 CGRT）		達成率（％）
		設備 処理前	設備 処理量	設備 処理前	設備 処理量	
大手 7 社 三井造船、三菱重工業、石川島播磨重工業、日立造船、川崎重工業、日本鋼管、住友重機械工業	A：40%	55	25	569	225	99
中手 17 社 函館ドック、名村造船所などの独立系中堅造船企業	B：30%	38	10	289	103	119（100）
中手 16 社 大手 7 社（A 区分）の系列などに属する中堅造船企業	C：27%	23	9	79	25	119（98）
その他 21 社 特定船舶製造業の資格条件ちょうど（5000 総トン）の船台を 1 本有する中小造船企業	D：15%	22	6	40	5	81（78）

注：達成率は、設備能力の処理量/（処理前の設備量×区分ごとに割り当てられた処理率）によって算出できる。（ ）内は、特船会に設備を買収された 9 社を除いた場合の数値。

出典：造船業基盤整備事業協会 [2001]，p. 23，p. 36；村上 [1985]，p. 46 より作成。

2 運輸省による不況対策

1975 年、運輸省は中小造船業への金融対策や雇用対策の拡充を中心とする不況対策を展開していた¹¹⁾。さらに、1976 年 6 月に海運造船合理化審議会（海造審と略記）が提出した答申「今後の建造見通しと造船施設の整備のあり方」では操業の短縮が提言され、運輸省はこれに基づいて勧告を行った。また、造船関連企業や下請企業については、生産技術や経営形態に関する合理化・近代化が進められていた（運輸省 [1976]）。「当面の対策」として資金調達の援助や雇用調整給付金制度の適用、設備の抑制等を行い、「長期的な対策」として操業調整や需要創出、職業転換給付制度や雇用安定資金制度の適用による雇用対策などを展開していたが、「造船不況は一層厳しさを増すものと予想され」ていた（運輸省 [1977]）。

1978 年 7 月 14 日に海造審が提出した答申は¹²⁾、造船業の需給ギャップが「構造的な不況の様相を呈している」と表現したうえで、設備処理の早急な実施の必要性を指摘した。また、この答申は、「設備処理と併せて行うべき措置」として、金融対策や官公庁船の発注増による需要創出、事業転換支援、雇用対策、連鎖倒産の防止などの諸対策を挙げている。

この 3 か月後の 1978 年 10 月 30 日、海造審は特安法第 3 条で定められた安定基本計画に関する答申を提出した¹³⁾。この 78 年 10 月答申は、設備処理の対象と削減すべき生産能力を改めて明示し

11) 『日本経済新聞』1975 年 6 月 28 日、朝刊。

12) 1978 年 7 月 14 日の海造審答申「今後の造船業の経営安定化方策について」の全文は、造船業基盤整備事業協会 [2001] の pp. 208-210 に掲載されている。

13) 1978 年 10 月 30 日の海造審答申「特定不況産業安定臨時措置法第 3 条第 1 項の特定船舶製造業に関する安定基本計画について」の全文は、造船業基盤整備事業協会 [2001] の pp. 210-211 に掲載されている。

たうえて、設備処理の方法として、廃棄・休止・譲渡を挙げた。また設備処理の期間について、廃棄は1979年度末に完了、休止は79年度末までに休止状態に移行して83年6月30日まで継続、譲渡は79年度末までに行うとした。以上の設備処理は、造船台又はドックの基数単位で行うこととされた。設備処理と並行して、設備新設の制限や、雇用者の配置転換、新分野の開拓、合併や系列化による生産体制の合理化、関連中小企業の経営の安定などが掲げられた。

この安定基本計画に基づいて、前出の表1のように、特定船舶製造業に属する61社が設備処理を実施した。処理の形態は、単独で行うもの、グループを編成して行うもの、特船会に買い上げられたものなどがあった。このような政府の対策と各企業の努力によって、1980年3月31日までに設備処理が遂行された。

この設備処理の前後で、造船所の地理的分布が変容した。北海道や京浜地区、大阪、愛知などの主要造船所が減少した一方で、瀬戸内海沿岸や北九州に立地する造船所が主要造船所に昇格したため、後者の地域を中心とする分布に移行した（村上 [1985], pp. 52-56）¹⁴⁾。

また中手企業の中には、共同設備廃棄の手法を使って、自社より小規模で深刻な経営不振に陥った他の造船企業をグループに加え、自社に割り当てられた設備処理の「肩代わり廃棄」を行うものもあったという¹⁵⁾。

このような構造不況と設備処理の経緯から、企業間の系列の再編、大手企業の大都市からの撤退などが進んだ（堂野 [1992]）。

3 造船業の設備処理における特定船舶製造業安定事業協会の役割

①特船会の設立背景

一部の中手造船企業は、安定基本計画の枠組みにおいて割り当てられた設備処理を自力で行えない状態にあった。これらの企業の経営は、特安法での債務保証を受けられないほど悪化していた。例えば函館ドックや波止場造船、名村造船所などでは、石油危機後に完成した新鋭ドックの設備投資が経営を圧迫していた。このような企業が政府に割り当てられた設備処理を実行すれば倒産する可能性があり、関連企業や下請企業の連鎖倒産も危惧された。そのため、造船業界や運輸省船舶局ではこのような中手造船企業の倒産を回避するための金融措置が検討されていた（日本造船振興財団 [1983], pp. 25-27）。

運輸省は当初、廃止の対象となる設備に応じた補償金を支払うという制度を提案したが、開発銀行や造船工業会は、余剰設備及び土地を買い上げる機関の創設を提言した。3者の提案の具体的内容は異なっていたが、先述の中手企業を対象に設備あるいは土地を買い上げる制度を構築するという点では一致した（同上；造船業基盤整備事業協会 [2001], pp. 23-24）。この機関として立案されたのが、特船会である。

1978年11月14日に特船会法が公布・施行された直後、運輸省船舶局は設立準備室を立ち上げて運輸大臣からの認可や市中銀行からの出資取り付けなどを進め、同年12月12日に特船会が設立された。これらの業務は「すべてが時間との勝負であり」、「過酷な状況が連日続いた」という

14) 主要造船所とは、5000総トン以上の船舶を建造する能力を持つ造船所のうち、特に運輸省が指定したもの。

1983年時点で33の造船所が主要造船所に指定されていた。村上 [1986], p. 43を参照。

15) 『日経産業新聞』1983年3月2日。

(造船業基盤整備事業協会 [2001], p. 30)。土地の買収はこれまで例がなく、「一業種のためにこうした機関が設立されたのも稀有なことであった」ため、運輸省は手探りでの実務を余儀なくされていた(同上書, p. 29)。

以上の業務を担当したのは、運輸省・大蔵省から1人ずつ、日本造船工業会から3人、金融機関から5人の10人であった。また、特船会設立時の理事は、会長を永野重雄、理事長を千葉博が務めた¹⁶⁾。

②特船会の買収事業の仕組みと資金

特船会は、「特定船舶製造業における不況の克服と経営の安定」を目的として、企業からの申請に基づき、「特定船舶製造業の用に供する設備及び土地の買収等」を行った(特船会法第1条)。特船会が行った業務は、同法29条によると次の通りである。①特定船舶製造業の用に供する設備及び土地を併せて買収すること(当該設備が設置されている事業場における特定船舶製造業のすべてが廃止される場合に限る)、②買収した設備の管理及び譲渡又は廃棄を行うこと、③買収した土地の再利用のための造成その他の管理及び譲渡を行うこと、④納付金を徴収すること、⑤前各号に掲げる業務に附帯する業務を行うこと、⑥前各号に掲げるもののほか、第一条の目的を達成するために必要な業務を行うこと。

特船会の資本金20億円は政府と民間10億円ずつで分担された。また、特定船舶製造業のうち特船会の設備・土地買い上げの対象外となった企業から特船会に、残存者納付金が集められた。特船会はこの納付金を設備や土地の買収に関する借入金の返済や、買収した土地の管理などに必要な経費に充てることとしていた(同上書, pp. 26-27; 村上 [1985], p. 51)。

市中銀行は土地の売却や納付金の徴収などの実現可能性を疑問視したものの、「関係者は、買上げ構想の制度化について、小異を捨てて大同につかざるを得ない程手造船業界が本措置を緊急的に必要とする、との共通認識を有していた」(日本造船振興財団 [1983], p. 29)。

なおこの買収事業は、「当該設備が設置されている事業場における特定船舶製造業のすべてが廃止される」(第29条)ことを前提として、企業からの申請に基づいて実行されるものであるため、白杵鉄工所のように労使で合意が取れず、申請を断念した企業もあった¹⁷⁾。

③買収事業の結果

表2のとおり、特船会は、1979年度中に9つの造船所の設備と土地を買収した¹⁸⁾。買収金額は、設備が220億円、土地が148億円であり、この総額368億円は日本開発銀行と市中銀行からの借り入れで賄われた。この借入金は納付金と政府からの補助金、設備と土地の売却金によって返済するとされた。企業への支払金は、函館ドックが設備と土地を特船会に売却して得た150億円を退職金等に充てたように¹⁹⁾、各企業の退職支払金等に充当された。

16) その他、4人の理事は有田輝彦、末廣義一、小宮仁、真藤恒が務め、監事を赤司俊雄が務めた。役員の変遷は、造船業基盤整備事業協会 [2001] pp. 146-147に掲載されている。

17) 『日経産業新聞』1979年11月1日。

18) 『日本経済新聞』1980年2月28日、朝刊。

19) 『朝日新聞』1980年1月9日、東京朝刊。

特船会の設備買収事業は、特定船舶製造業全体の設備処理において、重要な役割を果たしていた。特船会が買収した設備の建造能力は48万9,000CGRTであり、特定船舶製造業が全体で処理した設備の総量358万4,517CGRTのうち13.6%を占めた。安定基本計画において7社の大企業以外の企業が処理すべき設備量（114万CGRT）と比べると、特船会による設備処理はその43%にあたる（村上 [1985], p. 52; 高瀬 [1989], p. 66）。なお、特定船舶製造業で実現された設備削減率は36.7%であり、安定基本計画で定められた35%を上回っていた。

買収された設備と土地は、市場性のある設備は競争入札にかけられた²⁰⁾。土地に関しては、各地方自治体と特船会とで利用方法を協議しながら²¹⁾、工業団地や住宅地などに転用された。例えば、呉市の芸備造船の跡地は呉市によって住宅地造成のために買収された（造船業基盤整備事業協会 [2001], p. 33）。大阪市の名村造船の跡地は、一部はナニワ企業団地協同組合によって工業団地に、一部は佐野安船渠の跡地と合わせて大阪市のごみ処理場に転換された²²⁾。

表2 特定船舶製造業安定事業協会が買収・売却した土地

旧造船所	売却先	譲渡年月	面積 (m ²)	金額 (百万円)	用途
函館 Dock (株) 函館造船所	北海道振興 (株)	1988 年 5 月	232,552	3,000	マリネレジャー
檜崎造船 (株) 室蘭工場	(株) 檜崎製作所	1990 年 3 月	86,873	867	鉄構工場
(株) 名村造船所大阪工場・A	ナニワ企業団地協同組合	1985 年 4 月	37,768	2,800	工業団地
(株) 名村造船所大阪工場・B	大阪市	1983 年 3 月	9,043	2,440	清掃工場
佐野安造船工業 (株) 大阪工場・南側			23,656		
佐野安造船工業 (株) 大阪工場・北側	佐野安船渠 (株)	1983 年 9 月	15,387	1,631	鉄構工場
芸備造船工業 (株) 本社工場	呉市	1982 年 6 月	12,804	577	住宅
瀬戸内造船 (株) 野賀工場・西端の一部	広島県	1985 年 12 月	306	6	道路
瀬戸内造船 (株) 野賀工場	木江町	1988 年 11 月	17,146	190	公共用地及び産業振興用地
高知県造船 (株) 本社工場・A	高知県土地開発公社	1985 年 12 月	68,947	2,665	工業団地
高知県造船 (株) 本社工場・B	高知市土地開発公社	1986 年 4 月	9,742	422	下水処理場
林兼造船 (株) 長崎造船所・A 西	(株) 中田組	1984 年 9 月	32,421	2,975	塗装工場
林兼造船 (株) 長崎造船所・A 東・B	長崎県土地開発公社	1984 年 9 月	62,000	3,886	公共事業代替用地
鹿児島 Dock 鉄工 (株) 本社工場・東	八代港湾工業 (株)	1987 年 2 月	18,089	695	資材保管
鹿児島 Dock 鉄工 (株) 本社工場・西	日本砥油 (株)	1988 年 1 月	7,229	440	ガス貯蔵施設

出典：造船業基盤整備事業協会 [2001], p. 34, pp. 134-137 より作成。

20) 『日経産業新聞』1980年6月24日。

21) 『朝日新聞』1980年10月14日、東京朝刊。

22) 『日本経済新聞』1984年5月24日、地方経済面近畿B。

先述の通り、特船会に設備と土地を買収された企業は、特定船舶製造業からの事実上の撤退を前提としていたため、新規事業に着手する企業も見られた。例えば、鹿児島ドック鉄工は1979年1月に会社更生法の手続きを行い、船舶の修繕への事業再編を予定していた²³⁾。

このように、特船会は、自力での設備処理が困難な企業に対して、設備や土地を買収し、特定船舶製造業全体での設備処理において重要な役割を演じた。特船会から企業への支払金が退職金等に充当されたように、特船会の買収事業は金融対策としても機能した。深刻な造船不況による中手企業の経営の悪化に際して、特船会の事業は不可欠であり、その法整備は焦眉の急であった。

他方で、造船不況と設備処理は、造船業を経済の基盤としてきた地域にも多大な影響を与えたため、国や地方自治体では不況地域対策も喫緊の課題となっていた。次節では、この造船不況における地域の窮状と政策要求運動を検討する。

Ⅲ 造船不況に抗する地域の運動

1 地域経済の窮状

特定不況業種に属する事業所が経済の中核にある地域のなかでも、造船業関連の不況地域が目立っていた。それは、1978年11月に制定された特定不況地域中小企業対策臨時措置法（城下町法）が特定不況地域として指定した地域からも見て取れる。

表3は、城下町法によって特定不況地域に指定された30の地域・33の市町村である²⁴⁾。そのうち約半数の地域が、経済の中心を造船所が担ってきた地域であった。安田〔2013〕が製造品出荷額等の推移を検討して指摘したように、この城下町法の施策は不況地域に対して緊急避難的な効果を発揮した。ただ、1980年から2000年における特定不況地域の人口や事業所数の停滞・減少傾向をみると、これらの地域の長期的な停滞がうかがえる。

23) 『朝日新聞』1980年2月23日、東京朝刊。

24) 指定地域はその後増加したが、本稿では扱わない。

表 3 特定不況地域の概況

特定不況地域	特定不況業種	人口		製造品出荷額等（百万円）		事業所数	
		1980 年	2000 年	1980 年	2000 年	1981 年	2001 年
北海道 函館市	造船, 北洋漁業	320,154	287,637	183,665	305,874	18,527	16,300
北海道 室蘭市	鉄工, 造船	150,199	103,278	660,774	495,746	7,635	5,837
北海道 釧路市	北洋漁業	214,694	191,739	338,333	260,558	12,939	10,718
北海道 網走市	北洋漁業	44,777	43,395	31,302	37,872	2,366	2,179
北海道 稚内市	北洋漁業	53,471	43,774	65,870	60,904	3,119	2,643
北海道 根室市	北洋漁業	42,880	33,150	81,242	77,304	2,117	1,923
北海道 古平町	北洋漁業	5,901	4,318	10,635	11,768	332	257
青森県 八戸市	北洋漁業, 非鉄金属精錬	238,179	241,920	414,202	433,678	13,165	12,698
秋田県 大館市	非鉄金属鉱業	72,478	66,293	34,731	63,522	4,488	3,826
(旧) 岐阜県 神岡町	非鉄金属鉱業	16,212	11,568	42,770	31,643	1,006	770
(旧) 三重県 紀和町	非鉄金属鉱業	2,658	1,742	149	79	173	113
京都府 舞鶴市	造船	97,578	94,050	141,254	200,637	5,944	5,185
兵庫県 相生市	造船	41,498	34,320	129,366	149,946	2,042	1,674
岡山県 玉野市	造船	77,803	69,567	278,839	255,173	3,682	3,023
広島県 呉市	造船, 鉄鋼	234,549	203,159	589,996	742,963	12,400	9,755
広島県 三原市	造船, 合成繊維	84,450	82,081	228,233	319,449	4,764	4,169
広島県 尾道市	造船	102,056	92,586	117,065	219,100	6,374	5,710
(旧) 広島県 因島市	造船	38,579	28,187	80,690	61,162	2,210	1,802
(旧) 広島県 瀬戸田町	造船	12,012	9,606	18,954	25,690	664	553
(旧) 広島県 向島町	造船	19,655	16,710	40,333	20,165	887	701
山口県 下関市	造船, 非鉄金属精錬, 合板	268,957	252,389	431,069	446,588	14,701	12,348
愛媛県 今治市	造船	123,234	117,930	210,641	195,979	8,048	7,620
愛媛県 新居浜市	非鉄金属精錬	132,339	125,537	597,607	480,192	6,691	6,239
高知県 高知市	造船, 鉄鋼	300,822	330,654	227,010	181,827	21,377	19,951
福岡県 大牟田市	非鉄金属精錬	163,000	138,629	273,079	236,285	8,356	7,076
佐賀県 伊万里市	造船, 合板	61,243	59,143	74,357	163,632	3,395	3,197
長崎県 長崎市	造船	447,091	423,167	256,115	503,913	23,029	20,989
長崎県 佐世保市	造船	251,187	240,838	135,937	133,865	13,051	11,522
(旧) 長崎県 香焼町	造船	5,454	4,512	84,879	155,231	249	235
(旧) 長崎県 大島町	造船	7,733	6,055	18,727	57,941	372	295
熊本県 長洲町	造船	16,715	17,956	92,502	157,847	790	713
大分県 佐伯市	造船, 合板	54,306	50,120	91,514	63,672	3,357	3,191
宮崎県 延岡市	合成繊維	136,598	124,761	260,776	251,596	7,418	6,686
特定不況地域計		3,838,462	3,550,771	6,242,616	6,801,801	215,668	189,898
全国		117,060,396	126,925,843	214,699,798	303,582,415	6,488,329	6,350,101

注：特定不況地域中小企業対策臨時措置法にもとづいて 1978 年当初に指定された 33 の地域を掲げ、特定不況業種の中に造船業が含まれる地域をゴシック体になっている。北洋漁業地域の製造品出荷額等には、第一次産業の出荷額は加えていない。

出典：村上 [1985], p. 43；総務省統計局「都道府県・市区町村のすがた（社会・人口統計体系）」（<https://www.stat.go.jp/data/ssds/index.html>）および同「基礎データ項目一覧」より作成。原資料は「国勢調査」各年版；「工業統計調査」各年版；「事業所・企業統計調査」各年版。

また運輸省は、1976年度の「工業出荷額に占める造船関係比率が20%以上の都市」について、人口や失業者数などの「造船都市における造船関係比率」を独自に調査し²⁵⁾、造船不況が地域経済に与えた影響を把握しようとしていた。

このように、造船不況は地域経済に手痛い打撃を与えていた。中央政府も地域経済の安定を重視しており、このことは、運輸省による調査や、特安法や城下町法の条文からも読み取れる。では、造船不況に直面した地域の主体自身は、中央政府に対してどのように対応を要求していたのか。

2 造船関係都道府県連絡協議会の活動

①造船関係都道府県連絡協議会の結成

「造船関係都道府県連絡協議会」は、長崎県が主導して1976年7月に設立された地方自治体間の協議会であり²⁶⁾、国への政策要求を1976年から提出していた²⁷⁾。長崎県では造船業界が地域経済に占める比重が高く、長崎県は、造船不況が県内の関連中小企業に大きな影響を及ぼすことを懸念し、県独自の対策をとってきた。しかし、「1県の要望では十分な処理がなされない」ため、「できれば、造船業を持つ各県の協力を得て、国に強く働きかけをしていきたい」という趣旨で、長崎県が各都道府県に造船協議会への参加を呼び掛けていた²⁸⁾。

造船協議会に参加した都道府県の一覧が表4である。毎年開催された協議会では造船不況対策に関して議論され、閉会後には各省庁への訪問も行われた²⁹⁾。造船協議会には業界団体である日本造船工業会なども出席し、資料提供などを行って「実情の周知に努めた」(50周年記念事業実行委員会[1997], p. 78)。また、造船協議会が主催する「造船不況対策促進大会」には、運輸省や中小企業庁、労働省の官僚や、衆議院の運輸委員長ら国會議員が来賓として招かれていた³⁰⁾。

造船協議会は、中央政府への要求をまとめた要望書を、造船業や造船関連業を所管する省庁と国會議員などに提出していた。例えば、自由民主党の「造船対策特別委員会」に所属する議員などが提出先に含まれており、同委員会の副委員長は、岡山県南を地盤とする加藤六月などが務めていた。また同委員会の委員には、過去に岡山県知事を務めた加藤武徳や、運輸官僚であった有田喜一などがいた³¹⁾。

25) 運輸省資料2, p. 14。

26) 「造船関係都道府県議会協議会(仮称)設立趣意書」1976年7月(「神奈川県文書1」所収)。同文書には、設立発起人として長崎県議会議長の松田九郎の名が記載されている。

27) 先述したとおり、造船協議会以外にも「造船関係都道府県議会協議会」「造船関係都市連絡協議会」「造船関係都市議会協議会」が組織されており、連絡協議会は各自治体の首長が、議会協議会は各地方議会の議長が構成員となっている。1977年1月から要望書はこの4団体の連名で作成されており、各団体は一体となって活動していたと思われる。

28) 「復命書」1975年7月5日(「神奈川県文書1」所収)。この文書は、「7月3日13時30分」に都道府県会館で行われた「造船関係都道府県連絡会議」の概要について、同会議に出席した神奈川県庁の職員が作成したものと思われる。同会議における長崎県経済部長の発言内容が記されており、本文ではそれを引用した。

29) 協議会の出席者たちは、閉会後に手分けして関係省庁を訪問し、陳情を行っていた。「岸田中小企業庁長官回答要旨」日付不明(「神奈川県文書2」所収)。

30) 「造船不況対策促進大会概要」1978年8月22日(「神奈川県文書2」所収)。

31) 要望書の提出先については、「要望書提出先一覧」1976年8月(「神奈川県文書1」所収)による。

表 4 造船関係都道府県協議会の参加自治体

造船関係都道府県 連絡協議会	造船関係都市連絡協議会	
北海道	北海道 函館市	山口県 下松市
宮城県	北海道 室蘭市	香川県 坂出市
千葉県	千葉県 市原市	愛媛県 今治市
東京都	静岡県 清水市	愛媛県 大西町
神奈川県	愛知県 知多市	佐賀県 伊万里市
富山県	三重県 津市	長崎県 長崎市
静岡県	京都府 舞鶴市	長崎県 佐世保市
三重県	兵庫県 相生市	長崎県 香焼町
兵庫県	岡山県 玉野市	長崎県 大島町
岡山県	広島県 広島市	大分県 臼杵市
広島県	広島県 尾道市	熊本県 長洲町
山口県	広島県 呉市	
佐賀県	広島県 三原市	
長崎県	広島県 因島市	
熊本県	広島県 沼隈町	
大分県	広島県 瀬戸田町	
鹿児島県	広島県 向島町	

出典：造船関係都道府県協議会ほか「造船不況対策に関する
要望書」1977 年 1 月（「神奈川県文書 1」所収，注 9
参照）より作成。

②造船関係都道府県協議会の要求内容

造船協議会が国に対して提出した要望書のうち，1976 年から 80 年までの政策要求を表 5 にまとめた。これらの要求内容は，次の 5 点に分けられる。

第一は金融対策である。制度融資や輸銀資金，低利融資などが繰り返し求められている。第二に，財政・資金援助である。77 年 1 月や 77 年 12 月の要望書で，要望事項の順番は下位ではあるが，石炭産業政策を先例として挙げながら，「交付金の交付」を繰り返し求めている。第三に，雇用調整給付金の適用期間延長や，離職者向けの職業訓練の拡充といった雇用対策である。とくに 76 年 8 月と 77 年 1 月の要望書で明確に打ち出され，その後も何度か提出されている。第四に，公共事業の拡大や重点的配分による需要の創出である。官公庁船の建造や，大規模プロジェクトの実施などを促進し，その受注を造船関連企業に優先的に配分することを要求している。第五に，技術開発・教育への助成といった，造船関連中小企業の「体質改善」を目的とした事項がある³²⁾。例えば，80 年 9 月の要望事項 4 「中小造船業及び造船関連企業の育成」の中では，「関連業種ぐるみの構造改善計画の実施」や「造船下請け企業の体質改善，高度化に必要な資金並びに技術習得事業等に対する国の助成制度の拡充」が挙げられている³³⁾。また同じ 80 年 9 月の要望事項 5 「特定不況

32) 造船関係都道府県連絡協議会・造船関係都道府県議会協議会「造船業の安定対策に関する要望書 昭和 54 年 8 月」（「岡山県文書」所収）；同「造船業の安定対策に関する要望書 昭和 55 年 9 月」（「岡山県文書」所収）。

33) 造船関係都道府県連絡協議会・造船関係都道府県議会協議会「造船業の安定対策に関する要望書 昭和 55 年 9 月」（「岡山県文書」所収）。

地域に対する拡充強化」では、「特定不況地域への他産業の積極的誘致」が挙げられ³⁴⁾、造船依存からの脱却を示唆するような要望も出されていた。

これらの要望事項を時系列的に見ると、1976年から79年頃までは、造船不況の緊急避難的対策が主であったといえる。これらの要求がすべて実現したわけではなく、交付金の交付などは「実現は非常に困難」³⁵⁾とされたうえで、要望事項から消えていった。とはいえ、1970年代後半の造船地域が、雇用対策や財政・金融面での援助を喫緊の課題としていたことは指摘できよう。

その一方、1980年9月の要望には、一時的な対症療法だけではなく、地域経済の構造それ自体を転換させようとするものが目立つ。要望事項の傾向が変化した直接的な理由は不明であるが、背景として、先述の城下町法の制定や各種構造不況対策によって、国や地方自治体、および民間企業において一時的な対処が取られたことがあると思われる³⁶⁾。

この造船協議会の活動が運輸省等の政策に直接的に影響したかは不明だが、上述の陳情活動や要望書から、造船協議会が造船不況対策をめぐる主体として一定の存在感を有していたことがうかがえる³⁷⁾。

34) 同上。

35) 「国への要望事項の経緯 (52.1)」1977年1月(「神奈川県文書1」所収)。

36) 経済企画庁は、「政府、企業等の経済主体の厳しい努力と市場メカニズムが有効に作用したことによって、石油危機後5年間という長期間を要したものの、一応の適応体制が整った」としたうえで、「大勢としては5～6%成長路線への移行のための調整が終了した」と指摘している(経済企画庁[1979])。

37) 業界の要望が政府に受け入れられた背景として、日本造船工業会の団体史は「中型造船工業会や全国造船関係都道府県連絡協議会及び造船重機労連との連携などが大きな力となった」と述べている(50周年記念事業実行委員会[1997], p. 100)。

表 5 造船関係都道府県連絡協議会による国への要望事項

	1976 年 8 月	1977 年 1 月	1977 年 12 月
1	中小企業事業転換対策臨時措置法の早期成立	職業転換給付金制度の創設	造船需要の拡大による関連企業の工事量の確保
2	職業転換給付金制度の創設	雇用調整給付金の適用期間の延長と職業訓練実施枠の拡大	海洋構造物の安全基準の早期制定
3	雇用調整給付金の適用期間の延長と職業訓練実施枠の拡大	中小企業事業転換対策臨時措置法の対象業種として造船関連業の指定	輸銀資金量の確保と融資条件の改善
4	制度融資資金の償還猶予と特別融資制度の創設	制度融資資金の償還猶予と特別融資制度の創設	船舶解体事業推進のため「くず鉄」価格を保証する公的機関の設置と融資制度の確立
5	船舶解撤事業促進のための財政金融援助措置の確立	船舶解撤事業促進のための財政金融援助措置の確立	特定不況業種離職者臨時措置法の早期成立 *対象業種の指定に際しては、造船関連業種を包括して指定すること
6	LNG 船等の特殊船の建造促進、タンカー二重底構造の法制化 *輸出入銀行の融資枠の拡大と融資条件を緩和すること	LNG 船等の特殊船の建造促進、タンカー二重底構造の法制化 *輸出入銀行の融資枠の拡大と融資条件を緩和すること	職業転換を促進するため職業訓練の充実拡大
7	地域経済社会への影響を考慮した建造能力の適正調整	地域経済社会への影響を考慮した建造能力の適正調整	特別融資制度の創設
8	関係都道府県及び市町村に対する交付金の交付 *石炭鉱山の閉山に伴う「産炭地域振興臨時交付金」に準じた措置を講ずること	関係都道府県及び市町村に対する交付金の交付 *石炭鉱山の閉山に伴う「産炭地域振興臨時交付金」に準じた措置を講ずること	関係都道府県及び市町村に対し交付金の財政援助
	1978 年 8 月	1979 年 8 月	1980 年 9 月
1	特定不況地域振興臨時措置法(仮称)の早期制定	造船需要の拡大による関連企業の工事量の確保	造船需要の拡大による工事量の確保
2	官公庁船の建造促進	造船設備処理等の弾力的運用	関連公共事業の拡大による工事量の確保
3	造船需要の拡大による関連工事量の確保	中小造船業の安定対策の樹立	輸銀資金の確保
4	船舶解撤事業助成措置の推進	船舶解撤事業助成措置の推進	中小造船業及び造船関連企業の育成
5	輸銀資金量の確保と融資条件の改善	金融対策	特定不況地域に対する拡充強化
6	造船業及び造船関連下請企業に対する金融・税制措置	財政援助措置	
7	造船関連業種の就職促進 手当対象業種への指定	雇用対策	
8	特定不況業種離職者臨時措置法に基づく指定地域における公共事業の拡大		
9	地域の特殊性を考慮した構造改善計画の策定		

注：各項目の標題のみを記載し、細目は省略した。

出典：造船関係都道府県連絡協議会・造船関係都道府県議会協議会「造船業の安定対策に関する要望書」各版（76 年 8 月から 77 年 12 月までは「神奈川県文書 1」及び「神奈川県文書 2」所収、78 年 8 月以降は「岡山県文書」所収。注 9 参照）より作成。

以上のように、造船不況による地域経済の疲弊のため、複数の地方自治体が連携して協議会を結成し、1976 年から国に要望を提出していた。造船協議会は、緊急避難的な対策だけでなく、中小企業の育成や新規産業の誘致といった、地域経済の構造を改善するような対策も要望していた。

次節では、特船会法の制定過程で雇用や地域という視点が重視されたことを示すが、その際、資料の中で直接的に観察できる政策当局の記述の背後に、地域経済の疲弊や、地方自治体から中央政

府への政策要求運動があったことにも留意したい。

Ⅳ 特定船舶製造業安定事業協会法の制定過程

1 内閣法制局における審査

運輸省は、遅くとも1978年8月末には特船会法の立法作業に取り掛かり、同法は1978年11月の国会で交付と同時に施行された。本節では、特船会法案が国会に提出されるまでの期間について検討する。

表6 運輸省における特定船舶製造業安定事業協会法の作成過程（1978年）

日付	文書
8月23日	積算根拠（53年度補正がない場合）
8月31日	特定船舶製造業構造改善事業協会（仮称）について（案）
9月4日	仕組み図
9月9日	特定船舶製造業安定臨時措置法（仮称）に関する疑問点53.9.9（井山）
9月12日	造船業について買上制度を必要とする理由（53.9.12）（井）
9月13日	総括表
9月15日	造船業と他の不況業種の比較
9月19日	運輸省船舶局「特定船舶製造業安定事業協会（仮称）の概要」
9月20日	主要15社受注実績（建造許可ベース）
9月20日	退職金試算
9月20日	業務運営方針
9月25日	部局説明
9月25日	ヒアリング総括表
9月26日	運輸省船舶局「業務実施計画の意義について」
9月30日	特定船舶製造業安定事業協会について 一五十三・九・三十 井山一

注：内閣法制局と印字された原稿用紙に記述された文書は斜体になっている。そのほかの文書の作成者は、文書内に明記された場合に限り作成者名を記載した。

出典：運輸省資料1，運輸省資料2（注8を参照）より作成。

先述のとおり、運輸省や日本開発銀行などの提案により設備・土地を買収する機関の構想が立ち上がり、1978年8月末には運輸省内で特船会法の条文案の検討が始まった。まず運輸省は、8月31日から9月7日にかけて、条文の作成や特船会の仕組みの図示などに着手している。そして9月9日と10日にそれぞれ「一読案」と「二読案」が作成されているが、これらは運輸省から内閣法制局に提出された条文案であると思われる³⁸⁾。

これらの条文案をめぐる、運輸省と法制局の間では、条文の文面や納付金の徴収方式に加え、造船業において設備・土地の買収が必要となる理由にも焦点が当てられていた。本稿で注目したいのは、その理由の検討過程において、特船会法の「産業政策としての妥当性」だけでなく、「雇用

38) 内閣法制局による法案審議の段取りについては、井山〔1981〕および井山〔1995〕を参照した。

対策としての妥当性」および「地域振興策としての妥当性」が同時に議論されていたことである³⁹⁾。

内閣法制局の原稿用紙に記述された「特定船舶製造業安定臨時措置法（仮称）に関する疑問点 53.9.9（井山）」は、特船会が行う設備処理が「現在盛業中のものを命令等により廃業させる」ものではないことを確認したうえで、「老朽設備の廃棄・新鋭設備の導入による競争力の強化等がねらいであれば、国策として考えられるが造船の場合どうか」と指摘していた⁴⁰⁾。

上述の文書には記されていないが、盛業中の産業の設備を国策として廃止する先例には、日本専売公社による第四次塩業整備（「塩業の整備及び近代化の促進に関する臨時措置法」，1971年4月16日交付）がある。この政策は、それまで専売制の下で事業を継続していた国内の塩田製塩を全面的に廃止し、国内の製塩方式をイオン交換膜法に移行させた一方で、塩田事業者や労働者に対して交付金を交付した（日本専売公社塩業近代化本部編 [1973]）。

国策の犠牲となるものへの補償という名目であれば前例があるが、先述した通り造船業の設備処理の目的は過剰設備の削減であり、そのような「一種の補償」⁴¹⁾という性格のものではなかった。また、Ⅱで見た通り、特船会の設備買収は量的な設備処理の達成を目的としており、新鋭設備を導入するものではない。そもそも、経営の悪化した企業が倒産すれば結果的に設備処理は進展するため、「あえて国が助成する」ことの根拠が問われていた⁴²⁾。

このように、特船会法は造船業における「不況の克服と経営の安定」という産業政策的な目的を掲げていたが、法制局での審査では、同法が「産業政策としての妥当性」に欠ける可能性が指摘された。しかしその一方で、同法が持つ雇用政策および地域政策としての妥当性にも焦点が当てられていた。

前出の9月9日付の文書は、特船会法の「雇用対策の妥当性」という項目の中で、「買上げ政策が退職金債権を保全するためのものとの考え方であるのならば、法律上もその旨を明らかにすべき」と指摘している⁴³⁾。また、「地域振興策としての妥当性」の項目では、地域経済への影響を考慮すれば「事業転換等の方策を考える方が適当であり、（設備・土地の買収金額が―引用者注）退職金、銀行融資返済等に回ってしまう」ことを懸念していた⁴⁴⁾。つまり、特船会法を雇用対策や地域振興策の観点から検討した場合、特船会法の事業は一時的な措置にとどまるものであり、地域経済にとって有効な対策となりえるかは課題として残された。

その3日後の9月12日に、「造船業について買上制度を必要とする理由（53.9.12）（井）」が作成されている⁴⁵⁾。この文書は、9月9日に示された課題を受けて、運輸省と法制局の間で検討が進められた成果であることがうかがえる。この文書について、特に地域政策的要素の検討がなされている箇所を中心に見ていく。

39) 運輸省資料1, p. 322-3。

40) 同上。

41) 同上。

42) 同上。

43) 運輸省資料1, p. 323。

44) 同上。

45) 運輸省資料1, pp. 275-279。この9月12日付文書は、前出の9月9日付の文書と同様に、内閣法制局の原稿用紙が使用された文書である。

まず、「経営悪化企業の転廃業」による設備調整が続けば「倒産企業が続出し、特定の地域において急激な失業者の発生、地元企業への支払停止等の事態が発生すると予想される」（強調は引用者）ことが指摘されている⁴⁶⁾。また、「個々の企業に関する問題点」として、「中手以下の特定船舶製造事業者は、造船専業度が高く…事業所閉鎖が多く行われることが予想されるが」、事業者の他業種への転換や労働者の再就職は「困難」であるため、「倒産に至る前に退職金所要額等を確保する必要がある」と言及している⁴⁷⁾。

さらに、同文書では、造船業が「地域経済において中核的存在となっている場合が多く、造船所の倒産は「大量の離職者」と「下請・関連企業の連鎖倒産」をもたらし、「地域経済・地域社会に深刻な影響を与え、混乱を生じせしめる」可能性が指摘された⁴⁸⁾。

このように、「一読案」と「二読案」の検討において、特船会法が持つ雇用政策・地域政策的要素が議論の俎上に載せられた。土地買収による金融措置は、企業経営の安定という観点のみならず、地域政策的な観点からの根拠づけも検討されていたのである。

その後、9月30日付の「特定船舶製造業安定事業協会について 一五十三・九・三〇 井山一」では、「協会による造船施設買上げの必要性」⁴⁹⁾に関して、前出の9月12日の文書で示された方向性が踏襲されていた。まず、造船業の問題として設備処理は断行せざるを得ないが、「特に中手以下の船舶製造業は」自力での設備処理が困難であると指摘した⁵⁰⁾。もし、「地域経済において中核的存在となっており、かつ関連中小企業を多く抱えている」造船業者の倒産が続出すれば、「急激な失業者の発生、関連中小企業への支払い停止等の社会的混乱の発生が予想されるため」、早期の対策が必要だとしている⁵¹⁾。そのうえで、

企業単位又は事業所単位で廃業する企業については、処理すべき造船施設を引当てとして雇用者に対する退職金・関連中小企業に対する債務の弁済に要する資金を調達する以外に適切な方法はない。しかし、設備売却収入は撤去費用に見合う程度に過ぎない等のため、当該設備に係る事業所の用地もあわせて買収する必要がある⁵²⁾

と指摘していた。ここで、特船会による土地買収事業の目的が、物的な設備処理だけではなく、むしろ退職金や債務弁済に必要な資金が土地買収を通じて企業に渡ることにあることが、さらに明確に指摘されている。以上の検討を経て、特船会法案は国会へと提出された。

このように、法制局の審議過程において、土地の買収事業は産業政策上の必要性だけでなく、むしろ雇用・地域対策として正当化されていた。そもそも土地は、特定船舶製造業に割り当てられた設備処理率に計上されないため、設備処理の実現という名目で土地買収を正当化することには限界があった。そこで土地の売買を媒介として、設備の買収によって支払われる金額以上の資金を企業

46) 運輸省資料1, p. 275。

47) 運輸省資料1, pp. 276-277。

48) 運輸省資料1, pp. 278-279。

49) 運輸省資料1, pp. 327。

50) 運輸省資料1, pp. 327-328。

51) 同上。

52) 同上。

に注入することで、退職金や債務弁済費用などを確保し、失業や連鎖倒産の問題を未然に回避ないしは緩和することが重要視されていた。

特船会による土地の買収が退職金等の支援による金融措置であったことは、日本造船振興財団[1983]や造船業基盤整備事業協会[2001]でも明記されている。ただし、上述の法制局の文書からは、土地の買収という形で国が経営悪化企業の退職金等を援助することの妥当性が、造船業という特定の業種への対策を超えて、地域経済への配慮という観点から肉付けされていたことがわかる。ここから、設備・土地買収の妥当性が、設備処理の推進といった産業政策的観点だけでは十分に根拠づけられなかった可能性が示唆される。

2 1970年代後半の産業政策の展開における位置づけ

最後に、ⅡからⅣで検討した内容を総合し、特船会法の土地買収事業を同時期の不況対策・産業政策の中へ仮説的に位置づけてみたい。

ⅡやⅢで見た通り、運輸省が造船不況による地域経済の疲弊を懸念していたことは明確である。とはいえ、特船会法の制定過程で雇用や地域といった観点から検討が加えられた要因としては、政策当局が地域の重要性を内発的に意識するようになったという点だけでなく、Ⅲで言及した造船協議会のように地域経済の担い手による主体的な運動が展開されていたことにも留意する必要がある。

また、特船会法の審議と同時期に、通商産業省や自治省、労働省によって、構造不況によって打撃を受けた地域を支援する特定不況地域対策が展開されたことにも注目すべきである。Ⅲで言及した城下町法は、通産省の中小企業政策において、特定の業種でなく地域を目的とした画期となる法律であった(安田[2013])。そして法制局は、当然ながら、同時期に制定された特船会法と「特定不況地域対策法との関係」も意識していた⁵³⁾。法制局での審査において雇用や地域といった観点から特船会法の妥当性が吟味された背景には、複数の省庁によるこのような不況対策・地域対策の展開もあった。

このように、1978年当時の関係省庁では、不況対策としての産業政策の中に「地域」という要素を取り込む傾向が前面に出ていた。不況対策が企業・産業の合理化だけでなく雇用・地域対策的な施策に拡大する傾向は、戦後日本の石炭産業の構造不況対策を検討した石岡[2012]や渡邊[2016]によっても指摘されている。石炭政策が地域政策を内包した要因は、石炭産業が石炭の「賦存地域のみに展開する地域産業」であるためであったが(石岡[2012], p. 121), その一方で造船政策においては、造船業が地域に大量の関連・下請企業を持つために、造船不況の地域経済への打撃が懸念された。これは、本稿で検討したように、法制局での審査において繰り返し言及されたことである。不況対策が「資本対労働」の宥和策から雇用・地域対策へ拡張していった傾向(渡邊[2016] pp. 182-3)⁵⁴⁾は、石炭政策だけでなく、造船業という特定の産業の安定を目的とした特

53) 運輸省資料1, p. 274, p. 323。

54) 渡邊[2016]の基礎となったコンファレンスでは、次のような発言があったという。すなわち、おそらく1970年代以降、関係省庁の官僚側も「地域」や「中小」企業対策という言葉を使うと国会で法案を通しやすくなった可能性がある、というものである(p. 183)。この指摘を念頭に置くと、Ⅱで言及したように過密な日程で進められた特船会法の制定過程において、同法の妥当性を確実かつ迅速に担保するものとして「地域」という観点が浮上した可能性も推察される。

船会法の制定過程に見られるほど浸透していた。

V おわりに

日本の造船業は1970年代中盤から構造不況に陥り、大幅な設備処理が必要とされた。この造船不況は、日本国内の地域経済に打撃を与え、国による不況地域対策も展開された。

特定船舶製造業には、1978年5月に制定された特定不況産業安定臨時措置法に基づいて35%の設備処理が課されたが、著しく経営状況が悪化していた中手の造船企業では設備処理を自力で実施することが困難となっていたため、そのような企業の設備や土地を買収する機関として特定船舶製造業安定事業協会が78年12月に設立された。特船会は企業からの申請に基づき、79年度中に9つの企業の設備と土地を買収した。

造船不況のあおりを受けた地域では、地方自治体から中央政府への政策要求活動が展開された。本稿では造船関係都道府県連絡協議会の取り組みに着目し、この協議会の活動が個々の地方自治体の地域指定競争にとどまらずに地方自治体間の連携に発展したことや、協議会の場には国会議員や関係省庁の官僚等が同席しており、地方自治体から陳情を受けていたことなどを明らかにした。

以上の1970年代後半の造船不況と地域の主体的な運動を踏まえ、本稿では、内閣法制局における特船会法の審査を検討した。その結果、特船会の土地買収事業が造船業の安定という観点だけでなく、造船所の消失が地域経済社会に与える衝撃を未然に回避するという地域政策的な視点からも検討されていたことが示された。

特船会による設備・土地買収事業は設備処理の円滑な実現と造船業の安定を目的としたが、この事業は別の国策の犠牲となる事業者への補償ではなく、新鋭設備の導入をもたらすものでもなかった。経営悪化した企業が倒産すれば結果的に設備処理は実現するため、国が設備・土地買収を行って介入する根拠が法制局の審査で問われていた。

法制局の審査では、産業政策としての妥当性と同時に、雇用・地域対策としての妥当性も検討された。土地買収による金融措置は、次のような理由から、むしろ雇用・地域対策としての文脈から正当化された。関連・下請企業を多く抱える造船業は地域経済の中核に位置する傾向にあり、設備処理による造船所の閉鎖が地域経済社会を混乱させる可能性が危惧されていた。法制局の審査では、この混乱を回避するために退職金等を事前に確保する必要があると指摘され、そのうえで、その資金を経営悪化のために自力で調達できない企業に対し、設備・土地を国の機関が買収することによって支援を図る、とされたのである。このように、造船業の安定を目的として国による設備・土地買収を実施するために、地域経済社会の安定という観点が動員されていた。

特船会法の制定過程で雇用や地域といった観点が重視されたことは、同時期の産業政策・地域政策の展開の中に位置づけて考える必要がある。本稿では、特船会法と同じ1978年に通商産業省や労働省、自治省によって展開された特定不況地域対策に見られるように、当時の不況対策としての産業政策が雇用や地域といった要素を取り込む動きを前面に出していたことに着目した。このような不況産業対策の雇用・地域対策への拡張は、造船業という特定の業種の安定を目的とする特船会法の制定過程にも浸透していた。

最後に、特船会の事業がその後の地域経済に対して及ぼした影響にも言及しておきたい。特船会による土地の買収は失業・連鎖倒産問題の回避を目的として行われたが、買収した土地の周辺地域

においては、それらの土地は別の用途に転用可能な地域資源として現れた。先述した通り、特船会が買収した土地は再売却され、各地の地域経済や土地利用の実情に応じて様々な用途に転用されている。地域における跡地転用の実態に関しては、今後の課題としたい。

参考文献

- 50周年記念事業実行委員会編 [1997]『五十年の歩み』日本造船工業会
- 石岡克俊 [2012]「産炭地域振興臨時措置法の形成と展開」杉山伸也・牛島利明編著『日本石炭産業の衰退—戦後北海道における企業と地域—』慶應義塾大学出版会
- 井山嗣夫 [1981]「立法過程の一事例研究—国鉄経営再建法を素材として—」『北大法学論集』32（2）
- 井山嗣夫 [1995]「政府立法の制定過程—国鉄改革関連法案を例にして—」『北大法学論集』45（6）
- 運輸省 [1976]『運輸白書 昭和51年版』大蔵省印刷局
- 運輸省 [1977]『運輸白書 昭和52年版』大蔵省印刷局
- 運輸省 [1978]『運輸白書 昭和53年版』大蔵省印刷局
- 運輸省 [1979]『運輸白書 昭和54年版』大蔵省印刷局
- 運輸省 [1980]『運輸白書 昭和55年版』大蔵省印刷局
- 運輸省海上技術安全局造船課編 [1986]『造船政策五十年史』運輸省海上技術安全局造船課
- 運輸省船舶局関連工業課 [1976]『造船関連工業と金融』日本造船振興財団
- 金澤史男 [1995]「造船不況地域における自治体産業政策の展開」戸塚秀夫・兵頭釧『地域社会と労働組合』日本経済評論社
- 経済企画庁 [1979]『昭和54年度年次経済報告—すぐれた適応力と新たな出発—』
- 河野善隆 [1981]「造船不況後の地域工業構造の変化」長崎県立大学国際文化経済研究所『調査と研究』12（1）
- 河野善隆 [1977]「造船不況と地域経済の転換—長崎県内の現状—」長崎県立大学国際文化経済研究所『調査と研究』8（1）
- 古賀義弘 [1993]「造船業再編成下における構造変化と生産システムの動向」『産業学会研究年報』第9号
- 澤西義博 [1990]「『企業城下町』の経済社会構造」矢口芳生・岩城成幸『産業構造調整と地域経済』農林統計協会
- 清水修二 [1982]「特定不況地域対策と地方自治体—釜石市におけるその展開に触れて—」『東北経済』72
- 杉山伸也・牛島利明編著 [2012]『日本石炭産業の衰退—戦後北海道における企業と地域—』慶應義塾大学出版会
- 造船業基盤整備事業協会編 [2001]『波濤を越えて—造船業基盤整備事業協会史』造船業基盤整備事業協会
- 祖父江利衛 [2018]「日本造船業—国際的地位を維持し続けた構造不況業種」武田晴人・石井晋・池元有一『日本経済の構造と変遷』日本経済評論社
- 高瀬雅男 [1989]「構造不況法と産業調整（1）」福島大学行政社会学会『行政社会論集』2（1）
- 高瀬雅男 [1992]「構造不況法と産業調整（2）」福島大学行政社会学会『行政社会論集』4（3）
- 立松潔 [1987]「造船不況と設備処理政策」『山形大学紀要 社会科学』17（2）
- 中小企業庁 [1979]『中小企業白書 昭和54年版』同友館
- 中小企業庁 [1980]『中小企業白書 昭和55年版』同友館
- 中小企業庁倒産対策室編 [1979]『不況地域法の解説—特定不況地域中小企業対策臨時措置法・特定不況地域離職者臨時措置法の解説—』中央法規出版
- 通商産業政策史編さん委員会編（中田哲雄編著）[2013]『通商産業政策史 1980-2000 第12巻』経済産業調査会
- 堂野智史 [1992]「わが国造船業の立地再編に関する一考察：1970年代中盤から80年代後半を中心として」『経済地理学年報』38（2）
- 特定船舶製造業安定事業協会 [1983]『函館ドック（株）函館造船所 跡地利用調査報告書』特定船舶製造業安定事業協会
- 中藤康俊 [1988]「産業構造の調整と地域政策」『経済地理学年報』34（4）

- 日本専売公社塩業近代化本部 [1973]『第四次塩業整備事績報告』日本専売公社
- 日本造船振興財団編 [1983]『造船不況の記録』日本造船振興財団
- 福島久一ほか編 [1992]『産業調整と地域経済』新評論
- 藤代康一 [2015]「日本造船業の主役となった中手造船所」(株式会社三井物産戦略研究所, https://www.mitsui.com/mgssi/ja/report/detail/1221208_10674.html, 2021年2月15日閲覧)
- 松井隆幸 [1998]「産業調整援助政策の変遷とその背景」『富大経済論集』43(2)
- 村上雅康 [1979]「日本の造船工業の概況と最近の動向」『宇都宮大学教育学部紀要』第29号
- 村上雅康 [1982]「造船不況下の造船設備処理状況について」『宇都宮大学教育学部紀要』第32号
- 村上雅康 [1985]「特定船舶製造業設備処理に関する一考察」『経済地理学年報』31(3)
- 村上雅康 [1986]「戦後日本における主要造船所の展開」『人文知理』38(5)
- 安田武彦 [2013]「通貨のグローバル化が生んだ地域中小企業振興政策」通商産業政策史編さん委員会編(中田哲雄編著)『通商産業政策史 1980-2000 第12巻』経済産業調査会
- 矢口芳生・岩城成幸 [1990]『産業構造調整と地域経済』農林統計協会
- 矢田俊文 [1995]「構造不況産業と地域政策—戦後日本の石炭産業の撤退と産炭地域政策—」『産業学会研究年報』10
- 山本潔 [1989]「造船業における失業者の帰趨—日立造船因島・関連造船所の離職者を中心として—」『社会科学研究』41(3)
- 米澤義衛 [1984]「造船業」小宮隆太郎・奥野正寛・鈴木興太郎編『日本の産業政策』東京大学出版会
- 渡邊純子 [2016]「通産省の産業調整援助政策：石炭鉱業の経験」『三田学会雑誌』109(2)

[付記] 本研究はJSPS科研費19J22577の成果の一部である。執筆にあたっては、渡邊純子先生から多くのご指導をいただきました。匿名のレフェリーの先生方からは、極めて有益な指摘を賜りました。第31回日本地域経済学会全国大会では、司会の川瀬光義先生をはじめとして出席者の方々から貴重なコメントを頂戴しました。ここに記して感謝申し上げます。