

戦間期日本の産業政策と自動車工業 ——政策パッケージの変容（1）——

加 藤 健 太

目次

- 1 問題の所在
- 2 研究史の到達点と今後の方向性
 - (1) 研究史の到達点
 - (2) 研究の2つの方向性
- 3 「自動車工業は見込がよいか」—メディアの捉えた実態—
- 4 自動車工業確立調査委員会
 - (1) 前史—国産振興委員会とその答申—
 - (2) 設置のねらいとメンバー（以上、本号）
 - (3) 審議（以下、次号）
 - (4) 第二特別委員会と第三特別委員会の審議結果の報告
 - (5) 自動車工業確立調査委員会の導き出した政策パッケージ
- 5 自動車工業確立に関する各省協議会
 - (1) 事業環境の変化と自動車産業の展開
 - (2) 設置のねらいとメンバー
 - (3) 審議の出発点と着地点の比較
- 6 結語

1 問題の所在

本稿の課題は、自動車工業確立調査委員会（自工調査委）と自動車工業確立に関する各省協議会（各省協議会）¹という2つの〈審議機関〉²を取り上げ、「政策パッケージ」³という視点から審議事項と導き出された〈結論〉を分析することである。この作業により、戦間期の日本において、自動車工業の確立に向けた産業政策がいかなる変容を遂げたのかという点に接近したい。

産業政策という用語は、それ自体が歴史的特質を帯びていると考える。したがって、一般的に用いられていなかった戦前期を対象にする場合⁴、実態に即した定義を施すことが望ましいと考えられる。この論文では、議論の出発点として伊藤ほか（1988）の次の定義を暫定的に採用する。すなわち、産業政策とは、「競争的な市場機構の持つ欠陥—市場の失敗—のために、自由競争によっては資源配分あるいは所得分配上なんらかの問題が発生するときに、当該経済の厚生水準を高めるために実施される政策である。しかもそのような政策目的を、産業ないし部門間の資源配分または個別産業の産業組織に介入することによって達成しようとする政策の総体」であり、この「政策の総体」は政

1 国立公文書館所蔵の「昭和財政史資料」には、自工調査委と各省協議会のほかに自動車工業確立促進協議会（促進協議会）の議事録が収められている。にもかかわらず、本稿が促進協議会を取り上げない理由は、加藤（2019a）で詳しく論じたのでここで繰り返すことはしない。結論だけを述べると、そこでは各省協議会と促進協議会を同一の「諮問機関」と見なすという仮説が導き出されている。したがって、この論文では一貫して各省協議会という名称を使うが、史料としては促進協議会の議事録を用いる場合もある。

2 〈審議機関〉は行政的に使われる用語ではない。本来であれば、「諮問機関」と呼ぶことが望ましいと考えるし、実際に加藤（2019a）はその立場をとった。しかし、「諮問機関」は、「国の行政機関である府・省・委員会・庁の長及び地方公共団体の執行機関の附属機関の一種であり、行政機関の意思決定に際して、専門的な立場から特別の事項を調査・審議する合議制の機関」と定義される（西川（2007））。

この定義に従うと、本稿が主な対象とする各省協議会を「諮問機関」と見なすことは難しい。なぜなら、自工調査委は省の長（商工大臣）が直接関わっていたのに対し、各省協議会はその関与を確認できないからである。したがって、本論文では「諮問機関」ではなく、「会議において議題を慎重に評議・検討する機関」という一般的な意味をもたせようとして〈審議機関〉という用語を使うことにしたい。

3 「政策パッケージ」はさしあたり、「特定の目的を達成するために策定された複数の施策の束」という意味で用いる。個々の施策が相互に関連し、全体として効果を発揮する政策を描ければ、「政策体系」という用語を使っていいかもしれない。しかし、その際には、施策を相互に関連させる〈論理〉、あるいは個々の施策を全体としてまとめる〈論理〉を構築しなければならないだろう。しかし、現時点ではその〈論理〉を十分に構築できていないため、〈体系〉ではなく、〈論理〉を必要としないと考え、「政策パッケージ」という言葉を用いた。なお、以下ではカッコを外してある。

4 試みに、神戸大学経済経営研究所が作成し、神戸大学図書館デジタルアーカイブから閲覧可能な新聞記事文庫を利用して「産業政策」をキーワードに検索すると、1515件もヒットする。この1515件のうち、見出しに「産業政策」が使われた記事は100件を数え、もっとも古いものは1913年6月18日付『大阪毎日新聞』の「宮崎県の産業政策」である（最終閲覧日2019年5月13日）。その内容は、①道路、橋梁、河川および港湾の修築計画、②開田計画、③植林計画といった具合に、インフラストラクチャーの整備と第一次産業の振興を対象としていた。当時の宮崎県の産業構造を考えると当然のことかもしれない。

したがって、本稿が暫定的に用いた定義に近い意味で、産業政策という用語がいつ、どのように使用されるようになり、普及していったのか確定的なことはいえない。ただし、新聞記事文庫の検索結果からは1910年代後半には新聞で使われていたと推察できる。とはいえ、この論文で利用した一次史料にはほとんど登場しない。したがって、1930年代半ばの政策当局（官僚）にとっても、「産業政策」は馴染みの薄い用語であったかもしれない。この点は改めて検証の機会を設けたいと思う。なお、この論文で使う新聞記事はすべて新聞記事文庫を利用している。

策目標と政策手段を含むすべてを指す⁵。

戦間期日本の自動車産業は「幼稚産業」であり、自由競争に委ねた場合、外資（フォードとGM）との競争力の著しい差のために、資材や資金、労働力といった資源が十分に配分されないという問題が生じる可能性は高かった。また、当該産業は、「実行を通じた学習効果」により、生産活動を行うことで費用条件が時間の経過とともに改善される特質（動学的規模の経済）をもつと考えられたから、保護育成（と輸入代替）を目的とする政策介入も正当化される可能性は低くなかった（伊藤ほか（1988）44-50ページ）。

他方で、第一次世界大戦をきっかけに発展した重化学工業部門はその終結とともに再び試練に立たされた。裾野の広い自動車産業は、部分品生産に携わる機械、その素材を供給する金属など関連産業の拡張を促す役割も期待された。規模の経済と情報に基づくセットアップコストは、大きな規模の経済性を有する寡占産業で、かつ連関度の高い関連産業を多くもつ産業ほど発生しやすいといわれる。言い換えれば、規模の経済性が大きく、連関効果の大きな裾野が広い産業ほど、セットアップコストが生じる可能性は高いのである（伊藤ほか（1988）70-80ページ）。

こうした意味でも、自動車産業の「確立」は、一国の経済厚生にプラスの影響を与える可能性を秘めていたといえる。それゆえ、政府は部門間の資源配分と産業組織に介入することで、自動車産業の振興を図ったのである。

本稿の構成は次のとおり。問題意識をより明確にするため、次節で研究史を詳しく検討するとともに今後の方向性を展望する。そのうえで、第3節で自工調査委、第4節では各省協議会をそれぞれ対象にして審議事項と導き出された〈結論〉の分析を試みる。

本論に先立ち、自動車産業を対象にする理由を多少詳しく論じておきたい。改めて述べるまでもなく、戦後日本の経済社会あるいは企業を考究する際に自動車という財は実に多くの研究者を惹きつけてきた。そして、当該産業を対象にした政策についても、武藤（1984）、伊藤（1988）、宇田川・安部（1995）、尾高（1996）、影山（1999）、山崎（2003）、板垣（2006）、板垣（2018）など多数の業績が発表された。翻って戦前期に目を転じると、次節で紹介するとおり、相対的に研究蓄積は薄く、埋めるべき空白が少なくないように思われる。

しかし、自動車に光を当てる理由はそうした消極的なものにとどまらない。すなわち、この財が、〈平時〉における機械工業ないし重化学工業の発展の到達点と限界点を示すという意味で、戦間期の自動車産業は分析対象としての重要性をもつと考えるのである。

5 同書は別の箇所、産業政策を「一国の産業（部門）間の資源配分、または特定産業（部門）内の産業組織に介入することにより、その国の経済厚生に影響を与えようとする政策」と簡潔に定義したうえで、具体的に次の4つの政策にまとめている。すなわち、「①一国の産業構造に影響を与えようとする政策」、「②技術開発や情報の不完全性などに伴う市場の失敗を是正する諸政策」、「③個別の産業組織に行政的に介入し、経済厚生を高めようとする政策」、「④経済的な根拠というよりも、主として政治的要請に基づいて取られる政策」、である（伊藤ほか（1988）3-4、8ページ）。

いうまでもなく、こうした定義はあくまでも経済学的な視点からなされたものであり、本論文は前提として用いるわけではない。むしろ、一連の研究を通して、定義を含めて産業政策そのものを再考することを企図している。

その場合、到達点はさしあたり、国産振興委員会が1930年5月30日の答申の中で、「我国自動車製造工業ヲ見ルニ其ノ工作技術ハ既ニ相当發達シ、我国ニ斯業ヲ樹立セシムルニハ大体ニ於テ支障無ク、適當ナル方策ヲ講ズルニ於テハ成立ノ見込充分ナリト認メラルル⁶」と述べるほどの〈自信〉を見せたことに示される。にもかかわらず、5年の時を経て1935年8月9日に閣議決定された「自動車工業確立ニ関スル件」には、「本邦ニ於ケル自動車工業ノ現状ハ未ダ頗ル幼稚ニシテ、諸外国ノ夫レニ比シ著シク遜色アルコトハ産業上並ニ国防上最遺憾トスル所ナリ」と記さざるをえなかった⁷。ここに1つの限界点を見出せる。したがって、後から振り返れば、国産振興委員会の〈自信〉は、現状認識と短期的な将来展望に対する甘さに基づくと考えた方がよいだろう⁸。

上記の到達点と限界点から逆照射すれば、戦間期日本の企業、産業ひいては経済社会とそこに息づく人びと⁹のあり様に関して、時代的特質を描き出すことができるのではないか。本研究の根底にはこうした問題意識が流れている。とはいえ、具体的なテーマは、自動車産業そのものではなく、政策に設定される。その意義は節を改めて詳しく論じることにしたい。

後述するように、この論文では主な史料として「昭和財政史資料」を用いる。具体的には「自動車工業確立調査委員会議事録」、「自動車工業確立調査委員会第一特別委員会議事録」、「自動車工業確立調査委員会第二特別委員会議事録」、「自動車工業確立調査委員会第三特別委員会議事録」（「議事録」）、「自動車工業確立ニ関スル各省協議会議事経過大要」（「議事経過大要」）、「自動車工業確立促進協議会議事要領」（「議事要領」）を指し、簿冊としては『自動車工業確立調査委員会関係書類』（「昭和財政史資料」第4号第216冊）、『自動車工業協議会議事録』（「昭和財政史資料」第4号第217冊）、『昭和財政史資料』第6号第60冊に収められている。

これらの史料から、官僚や企業家・経営者などメンバー間のやり取りをある程度把握できる。言い換えれば、諸施策に対する利害の〈あり方〉を知ることができる。

ここで改めて断っておくべきは、上記の「議事録」が、会合の時間と文章のボリュームから判断してメンバーの発言の一部を記録したものにとどまることである。たとえば、各省協議会の第2回会合は8月14日午前9時30分（予告）に開会し¹⁰、11時50分に閉会したとされるから、2時間20分を費やしたことになる。しかし、「議事経過大要」にお

6 「国産振興委員会諮問第七号自動車工業ニ関スル答申」『自動車工業確立調査委員会関係書類』。史料（資料）と文献の引用文の傍点は、とくに断りのない限り筆者によるものである。また、引用にあたっては、旧字体を新字体に改めるとともに、適宜句読点や濁点を付した。

7 岸信介商工省工務局長（来栖三郎外務省通商局長宛）「自動車工業確立ニ関スル閣議決定ノ件」1935年8月14日、「自動車工業確立ニ関スル件」、いずれも簿冊は『本邦自動車工業並取引関係雑件』（外交史料館所蔵）である。

8 だからこそ、そうした〈自信〉を生み出す背景は改めて検証すべき課題となりえる。しかし、政策パッケージの変容を描き出すことを目的とする本論文は、この点に立ち入らない。

9 具体的には、企業家・経営者、官僚、軍人、政治家、学者などを想定している。

10 開会時間は第1回会合の最後に「予告」された時間である。第2回会合の「議事経過大要」には開会時間の記載がない。

ける発言は6200文字程度にまとめられている。アドバンテスト・メディアの「VoXTマガジン」によれば、1分間スピーチの文字数の目安は300文字とされる¹¹。スピーチと議論は質を異にし、スピードもかなり違うと思われるが、便宜的にこれを基準にすると、わずか20分（＝6200文字÷300文字）である。したがって、「議事経過大要」は各省協議会における議論の一部しか記録されていないと推察される。この点は他の「議事録」にも共通しており、その意味で大きな限界を抱えることに注意しなければならない¹²。

ただ、本稿は個別の施策に立ち込んだ分析をすることを企図しておらず、その準備作業として、政策パッケージとその変容という形で全体的な見取り図を用意することを主なねらいとしている。

2 研究史の到達点と今後の方向性

(1) 研究史の到達点

戦前期日本における自動車工業の産業政策については、主に自動車製造事業法（事業法）に焦点を当てながら研究が進められてきた（宇田川（1981）、宇田川（1983）、宇田川（1998）、宇田川（2013）、佐藤（2014））¹³。それは、この法律に基づく政策を除くと、実際に法制化され、具体的な措置が講じられ、かつ一定程度の実証に堪えうる効果を確認できる政策は、ほとんど存在しなかったからだと考える。ちなみに、軍用自動車補助法はその名称のとおり、対象を「陸軍の軍用に適すべき自動車」に限定したことに加え、手続きの煩雑さなど生産者、使用者ともに「不便な点が多かった」ため、関東大震災後の外資の攻勢に対する「防波堤としての消極的役割」を果たすにとどまったとされる（通商産業省編（1976）332-334ページ）。

自動車製造事業法に注目した従来の研究において、本稿が対象とする自動車工業確立調査委員会¹⁴と自動車工業確立に関する各省協議会はその前史として言及されたくらいで、十分な検討を加えられてこなかったように思われる¹⁵。ただ、両者を比較した場合、

11 「1分間スピーチ・3分間スピーチ・5分間スピーチの文字数とコッ」『VoXTマガジン』2015年3月31日（<https://voxt.jp/magazine/scene/20150331>）、最終閲覧日2019年5月13日。

12 企業家・経営者の意見を聴取した第6回から第8回の会合に関しては、別の機会（加藤健太「産業政策と企業家・経営者―戦前期日本の自動車工業のケース―」経営史学会中部ワークショップ、2017年6月10日、於：愛知大学）に論じたことがあるので、ここでは取り上げない。

13 このうち佐藤（2014）は、岸信介という一人の革新官僚の思想・理念と行動という視点から、自動車製造事業法の制定過程に接近している。その点で後述する研究の方向性の（β）に通じるものがある。

14 自工調査委の活動を概観するうえで有用な史料は、商工省工務局「自動車工業確立調査委員会経過概要」1932年5月『本邦自動車工業並取引関係雑件』である。宇田川はこの史料の一部を使ったが、委員ないし幹事の発言は記録されていないため、本稿で用いた史料と比べると質、量ともに劣ると言わざるをえない。

15 「協議会」という形で政策を論じる場が設けられたのは、自動車に限られるわけではない。たとえば、長島（1991）は、1926年6月に第1回会合を開催した「アルミニウム工業促進ニ関スル協議会」が当該産業の発展に果たした役割を検討した。また、石油については、武田（1979）、伊藤（1991）、橋川（2012）が1933年6月に設置された「液体燃料問題ニ関スル関係各省協議会」の活動に言及している。同協議会は、陸軍、海軍、商工、外務、拓務の各省と資源局の関係局局長をメンバーとしていたという。いずれも産業は異なるが、「協議会」という<審議機関>の役割を考えるうえで参考にすべき研究である。

自工調査委を取り上げた文献は少なくない。この点を確認するために、研究史を詳しく検討しておきたい。

戦前期の産業政策の〈正史〉とでもいうべき『商工政策史18 機械工業(下)』は、「国産自動車工業確立への準備」という項を立てて、「国産振興委員会の答申」の内容を紹介した後、「自動車工業確立調査委員会と商工省標準型式自動車」という見出しをつけ、商工省がこの答申に沿って1931年6月、斯波忠三郎を委員長とし、陸軍省、鉄道省、大蔵省、内務省、そして商工省の局長と自動車メーカー3社の社長をメンバーとする自工調査委を設置したことに言及した。そして、この委員会が「国産自動車の標準規格化による大量生産という問題に取り組むため④標準型式自動車の制定、⑤政府の保護助成策、⑥生産等に関する三特別委員会を設置して審議した結果」を商工大臣に報告したことに触れた¹⁶。その内容は次節で論じるからここでは立ち入らない。

問題とすべきは第1に、『商工政策史』が、実質的な審議の場であった3つの特別委員会の活動をほとんど明らかにしていないことである¹⁷。この点はそれ以降も改められることなく、研究史の空白となっている。ただし、兒玉(2013)は、後述する「昭和財政史資料」を用いて、自工調査委第一特別委員会における標準型式の策定と、自工調査委でなされた標準型式自動車の販路に関する議論を検討しており、従来の研究とは一線を画している。とはいえ、主な対象を「満州」に設定したために、国内の自動車産業の確立に向けた利害の〈あり方〉といった側面に関心を払っておらず、標準型式の策定以外の施策には目を向けていない。

第2に、各省協議会について、『商工政策史』は「商工、陸・海軍、大蔵、鉄道、内務、資源局等の各省委員会成立(九年八月)以後多少の紆余曲折はあったが、十(1935=引用者)年八月九日に次のような『自動車工業法要綱』が閣議で決定され、以後技術的な法案作成作業に入るのである¹⁸」と簡単に触れただけで、活動実態はもちろん、名称の

16 通商産業省編(1976)337-340ページ。

17 自工調査委に関して、奥村らは、商工省標準型式自動車の規格の設定と「製作決定」を行うとともに、その生産にあたり、補助金の交付、自動車税の軽減措置、輸入関税の引上げといった施策を採用したこと、標準型式自動車の対象はトラックとバスであり、「フォード、シボレーの大衆乗用車を回避した」こと、実際の生産は石川島自動車製作所、東京瓦斯電気工業自動車部およびダット自動車製造の3社が担当したことを指摘した(奥村・星川・松井(1965)63-64ページ)。

また、尾崎は、自工調査委のメンバー(委員)や開催回数を紹介したうえで、「特別委員会(第一、製作、第二、使用保護奨励、第三、其他)を設け第一は三回、第二が八回、第三の九回と各会議を経た後、商工省標準型式自動車の製作を決定」と記している。標準型式自動車の規格については、フォードとシボレー(GM)が大量生産している「中級車」は性能、価格の両面で「追隨」できないため、それらとの競争を回避しつつ、輸入車と価格で対抗可能なバスとトラックを対象にしたことにも触れている。そして、「数の少ない輸入中級車を目標とし、本邦自動車工業を強圧している米系両社を避けて通る態度をとつたこと、製産組織を実行計画外に置き、既存設備の利用のみ重きを置いたこと」をもって、自動車の国産化を「誤らせた最大の原因」と評価した(尾崎(1966)187-192ページ)。この点は改めて検証を要するが、本論文では立ち入らない。なお、天谷(1982)の記述はこれを越えるものではない。

18 この引用文は、第3章「国産自動車保護政策—『自動車製造事業法』の成立—」第1節「国産化計画の成熟—自動車製造事業法の制定へ—」1「陸軍の『自動車工業確立工作』」の中に出てくる(通商産業省編(1976)408ページ)。

明確化すらしなかった点を等閑視すべきではない。これは、『商工政策史』が、正式な「諮問機関」ではない各省協議会の実態を詳細に記す必要性を認めなかった可能性だけでなく、満州事変以降の自動車の国産化に向けた諸施策の中心的な担い手を商工省ではなく、陸軍省と見なしたことにも起因するように思われる。この点は、各省協議会の登場する項の見出しが「陸軍の『自動車工業確立工作』」となっていることから推測できよう。

陸軍がこの時期、「自動車国産化行政」に積極的な関与を再開したことはよく知られている。たとえば、宇田川勝は、自動車製造事業法の制定に対するGMとフォードの経営行動を検討した際、その前史として、自工調査委と各省協議会を取り上げ、ごく簡単にそれらの動向に言及した。とくに各省協議会に関する次の見解は本稿の問題意識から取り上げるべきと考える。すなわち、陸軍省が外資の「抑制・排斥」と「大衆トラックの量産体制の確立」を軸とする「自動車確立工作」の樹立を要請したことを受けて、商工省と陸軍省は1934年1月から交渉を開始した。ところが、標準型式自動車“いすゞ”の量産計画を企図し、かつ日米通商航海条約の遵守を基本方針に掲げる商工省は陸軍省の要求をすんなりとは受け入れなかった。

加えて、外務省と大蔵省も陸軍省の強硬な主張に反対の立場をとった。そのため、1934年8月に「商工省内に設置された『自動車工業確立に関する関係各省協議会』においても、陸軍省と商工省との間に意見の一致をみず、同年末には両者の交渉は一時中断された」（宇田川（1981）237ページ）。この記述は後に「各省庁間の意見が一致せず、同協議会の活動は同年一二月に中断してしまった」と改められた（宇田川（1998）327-328ページ）。しかし、勢力を強める陸軍省の要請を拒絶することは難しく、1935年4月、商工省の人事異動にともない岸信介が工務局長、小金義昭が工政課長に就任したことをきっかけに、商工省は陸軍省の意向を汲む形で「自動車工業確立工作」に「同意」し、自動車製造事業法の制定に向けて具体的な協議に乗り出した（宇田川（1981）235-237ページ、宇田川（1983）360-374ページ、宇田川（1998）324-329ページ）。

以上の記述は岩崎（1941）に基づく。そこには1934年に「事務当局たる商工省内に『自動車工業確立に関する関係各省協議会』を開催」し、「フォード、シボレー級大衆車」の国産化と大量生産体制の確立という目標をかかげて「具体策を練ったが、不幸にしてこの協議会では軍部と商工省との間に意見の一致を見ず暫く中断の形となっていた」と記されている¹⁹。ちなみに、この部分は『東洋経済新報』1935年8月31日号の「自動車工業法案要綱の決定とその波紋」という記事をそのまま引用しただけである。

19 岩崎（1941）168ページ。著者の岩崎松義は東京帝国大学法学部法律学科を卒業後、1930年4月商工省に入り、製鉄所書記、商務局属（1932年9月）、東京府事務官・商業組合監督官（35年5月）、商務局事務官（37年6月）を経て、39年6月物価局第一部企画部長、40年1月機械局輸送機械課長、43年3月ジャワ軍政監部付陸軍司令官、45年3月軍需省電力局需給課長で敗戦を迎えた。したがって、戦前期に自動車工業の産業政策に関与したことは裏づけられない。彼が自動車に直接関わるのは1961年2月、トヨタ東京教育センターとトヨタ名古屋教育センターの監査役に就任して以降であり、1975年2月には前者の代表取締役社長になっている（産業政策史研究所編（1982）26ページ）。

ここで問題となるのは、各省協議会の位置づけである。上述の引用文からは、商工省と陸軍省など省庁間の意見の対立を緩和する「対話」の場であったかのような印象を受けかねない。そうした機能を期待された可能性は否定できないが、少なくとも設置の目的が大きく異なっていた点は無視できないし、正しい位置づけを与えるべきであろう²⁰。

宇田川の先駆的な業績以降、戦前期の自動車産業の政策史は対象地域を「満州」に広げたこと（四宮（1985）、四宮（1986）、四宮（1987）、老川（1997）、老川（2002）、老川（2005）、十河（2007））、そして先に紹介した兒玉（2013）の標準型式の策定などに関する議論を除けば、とくに研究水準を高めたように思えない²¹。確かに、自動車産業の歴史を叙述する過程で、国産振興委員会の答申、自工調査委の結論に基づく諸施策に触れた文献は存在する（桜井（1988）209-227ページ、箱田（2000）、笠井（2014）、上山（2016））。しかし、政策パッケージとしての全体像とその変容、政策過程とそこで生じた省庁間の利害の一致と対立、企業家・経営者の意見表明とそこに示される経済観念などはほとんど明らかにされていない。

たとえば、早い段階で小型車の国産化に着目した老川慶喜は、『東洋経済新報』の「論説」と記事を用いながら、自動車製造事業法制定以前の保護政策が「高関税ないし奨励金にのみ依存」していた点に疑問を呈した（老川（1994）170-172ページ）。しかし、この認識は正確さを欠くと考える。実際に利用されたのは、『東洋経済新報』の①第1346号（1929年4月27日号）、②第1396号（1930年4月26日号）および③第1659号（1935年6月22日号）なのだが、このうち①と②は自工調査委が設置される前の記事であり、③は施策として「バス、トラックの標準型」の策定と「規格の統一」、「奨励金交付」および「関税引上」にしか言及していない²²。要するに、これらの記事には、政策の評価どころか、いかなる施策が講じられたのかを確定するのに必要な情報が十分に盛り込まれ

20 四宮は、自工調査委の決定とそれに基づく諸施策に言及しつつ、石川島、瓦斯電およびダットの国産3社共同問題の推移を紹介した。また、1935年8月9日に閣議決定された「自動車工業法要綱」、そして自動車製造事業法の制定とその運用にも触れている。しかし、各省協議会に関する言及はない（四宮（1998）33-46ページ）。

21 当時の時代背景を踏まえれば、国内の自動車産業と「満州」のそれを関連づけて分析する視点は、問題関心によっては有効かもしれない。たとえば、1933年5月の「日満自動車会社設立要綱」は、「満州」の自動車産業について「日本本国の国産車工業と密接な連関のもとにその統制・確立を目指す方針」を立てていたからである（四宮（1985））。

22 これらの記事のうち、上述した「『高関税ないし奨励金のみに依存する』保護政策」は、①の「時評」にある「然らば一体商工省は、如何にして自動車工業を奨励するやと考ふるに、そこには多大の疑問なきを得ない。蓋し政府の奨励策と云へば、先づ関税に依る保護か、若しくは、直接奨励金の交付であらう」という記述と符合する。さらに、現時点でも十分に高関税にもかかわらず、輸入が減少しないのであれば、さらに関税を引き上げるか、もしくはそれに代わる「奨励金」を交付しなければならぬだろうと二択を迫った。しかし、これは自工調査委が設置される前の記事であり、あくまでも予想なのである。

付言すれば、この記者は「国際分業論」を支持する立場を明確にしており、「我が国の如き、産業的後進国が、米国に、英国に、或は独仏に既に大に勃興せる産業を、後から追っかけて真似をし、奨励すると云ふ行方は、碁将棋で云へば、常に先手に廻る機会なき戦法である」と批判する。そして、関税引上げやそれに相当する「奨励金」を交付をしなければ、「日本に自動車製造業が起らぬものとすれば、記者は斯業の工業を日本に起す価値ありや否やを疑問とせねばならぬ」と訴えた（「時評」『東洋経済新報』1929年4月27日号）。

もちろん、老川はこうした点に自覚的である。とはいえ、これらの記事をもって、「『官製国産化政策』の諸問題」を論じるのは、あまりに拙速だろう。

ていないのである。

鮎川義介が1930年代に「国際競争力のある自動車産業を興すことに情熱を注いでいたこと」の解明を課題の1つに掲げた井口治夫は、商工省と陸軍省が「資源^マ庁、海軍省、鉄道省、大蔵省、内務省、外務省とともに会議を行った」と記すのみで、名称すらつけていない。ただし、ここに挙げられた省庁と、この文章の後に「これを経て、(1934年=引用者)一〇月九日、これら省庁を横断した政策案ができた」(井口(2012)20ページ)と続くことから、各省協議会を指すことは間違いないと考える。この日は、各省協議会の議論を経て「自動車工業確立方策小委員会案²³⁾(小委員会案)が作成された日だからである。

井口は、この「政策案」の内容を「自動車産業とそれを支える重要な自動車部品について、政府の認可制度のもとに置くことを唱え、認可された自動車会社に対する税制面での優遇、補助金の支給、低金利融資を行うこと」と説明する²⁴⁾。本論で詳しく述べるように、この説明自体は誤りではない。しかし、それがいかなる意味で「これら省庁を横断した政策案」なのかは不問に付されている。

こうした研究状況にあって、呂寅満は、各省協議会の活動とその帰結に関心を払った希少な研究者とあってよい²⁵⁾。彼の著書は、第一次世界大戦から日中戦争直前までを対象にした日本経済史の講座が、自動車工業の産業政策を記述する際に引用した唯一の文献であり²⁶⁾、今日における一つの到達点と見なしてよいだろう。

呂は、1934年8月に陸軍省、商工省、海軍省、大蔵省、鉄道省、内務省および資源局の局長および課長を委員とする「委員会」が設置されたこと、実際の審議は小委員会を中心に進められ、同年10月に小委員会の案がまとめられたこと、その案は「大衆車事業を許可事業とし、それに保護措置を与えるという一般的な内容に留まり、外国メーカーの問題などに対する条項は含まれていなかった」こと、そして、「その案は委員会総会に提出されたものの、結論に至らなかったこと」を明らかにした(呂(2011)208ページ)。

ここでは、呂が当該「委員会」が結論を出せなかった理由について、「小委員会案」の「実現可能性や外国メーカーへの処遇をめぐる各省の意見が一致していなかったこと」にあったと推測した点に注目したい。具体的な指摘は下記のとおりである(呂(2011)209ページ)。

①「この委員会では審議の間、既存メーカーの意見を徴したが、『企図心がなく徒ら

23 伊藤(1979)19-20ページ。なお、本稿では、10月31日という日付と表現は異なるものの、同一内容の一次史料「自動車工業確立方策」(別紙資料④)を用いる。

24 井口は、「伊藤大尉の戦後の回想」を根拠にして、産業政策に対する鮎川義介の見解を論じた(井口(2012)20-21ページ)。

25 呂は、自動車製造事業法の制定過程とその効果も詳細に論じている(呂(2011)第5章)。ただし、呂が依拠した伊藤(1979)の誤りを訂正することなく、そのまま引用した点は問題を孕むように思われる。

26 そのため、1933年以降の政策過程に登場するプレイヤーは商工省と陸軍省に限定される。もちろん、講座という書物の性格上、対象の厳選は避けられないからこの点を批判しているわけではない。にもかかわらず、ここで取り上げた理由は、当時の「産業政策の展開」を論じるうえで自動車産業の重要性を示す証左になると考えたからである(寺西・中村(2017)36ページ)。

に政府依存の補助政策を強調するのみ』だったので、大衆車部門の担い手が見つけられなかった」。

- ②「最も重要なのは、外国メーカーとの提携を認めるかどうかの問題」であり、商工省が進行中の日産自動車とGMとの提携を承認する意向であったのに対して、陸軍省がそれを認めず、結局提携交渉は頓挫した。陸軍省は、国内メーカーと提携した場合でも外資を保護政策の対象にしないスタンスであったが、「この主張の妥当性を委員会でも認めさせることができず、商工省も積極的にこの案を推進しようとはしなかった」。

ここで「委員会」と呼ばれているのは、各省協議会と考えられるが、これだけの記述では、先に述べた「政策パッケージとしての全体像とその変容、政策過程とそこで生じた省庁間の利害の一致と対立、企業家・経営者の意見表明とそこに示される経済観念などはほとんど明らかにされていない」という批判を取り下げることができない。しかし、呂の指摘によって、説明すべき問題の一端が明らかになったことは確かである。

(2) 研究の2つの方向性

前項で検討した先行研究に共通する問題は、政策過程に踏み込んだ分析をしなかったために、(α) 利害関係者がどのような主張を展開し、そこではいかなる利害の一致と対立が見られたのか、誰のどのような意見が実際の政策に反映されたのか、そしてその理由は何か、(β) 利害関係者の主張からはどのような経済観念を読み取ることができるのか、といった点を十分にとらえきれていないことである。

これらの点に接近するためには、利害関係者（官僚、企業家・経営者など）一人ひとりの主張を明確にしなければならないが、それは、国立公文書館所蔵の「昭和財政史資料」に含まれる各種議事録によってある程度は可能になる。この史料には、各メンバーの発言が（部分的とはいえ）記録されているからである。

この論文で準備を整えたうえで、われわれは、戦間期日本の自動車産業を対象にした政策過程の本格的な分析へと歩みを進める。その際、自動車工業確立調査委員会とその特別委員会、自動車工業確立に関する各省協議会で誰がどのような発言をしたのかという点に光を当てる。発言は各主体の利害を表す((α))だけでなく、官僚ないし企業家・経営者の経済観念を映し出す((β))と考えるからである。

まずは(α)に関して、もう少し議論を具体化してみよう。

三和良一が、「国家独占資本主義」あるいは「現代資本主義」という概念の検討から得られた理論仮説に基づいて、戦間期日本の経済政策の体系化を試みたことはよく知られている（三和（1982））。それは後に政治学の知見²⁷を取り入れた方法論へと移行していく。そこでは、政策過程を①政策提起局面、②政策決定局面、③政策実施局面の3つの局面に区分したうえで、政策を実施した影響（③）が新しい政策を提起させる（①）

27 具体的に言及されたのは、イーストン（1980）と白鳥編（1990）である。後者は、官僚モデル、利益団体モデル、過程モデル、心理学、ゲーム論、公共選択論、費用便益分析など多面的なアプローチを紹介している。

というフィードバック作用を想定している。

ここで注目したいのは、三和が、主に①の局面で「利害意識」の分析を強調したことである²⁸。しかし、②の局面で主張された利害とその背景を検討することで、政策の根底を流れる「利害意識」に接近できるのではないだろうか。少なくとも、1930年代の自動車産業を対象とした場合、政策決定局面の分析を通じて、プレイヤーの「利害意識」を浮かび上がらせられると考える²⁹。

もう一つ、政策過程における議論を〈情報処理〉（たとえば伝達、収集、交換、共有、生産）と捉える視点も有用である。たとえば、本稿で取り上げる自工調査委や各省協議会は、複数の省庁からメンバーが集められたが、その主な目的は、商工省が自分とは異なる利害ないし視点から発せられる他省庁の情報を利用することにあった。

このように〈審議機関〉を情報処理の場と捉え、導き出された結論に誰のいかなる主張が反映されたのか／されなかったのかといった点にとどまらず、誰のいかなる主張がどのような形をとって結論に反映されたのかという点を検証することも、立案された政策を評価するうえで意味をもつと考えられる。たとえば、陸軍省が各省協議会の場で、国内メーカーと提携した場合でも、外資を保護政策の対象にしない立場をとりながら、そうした意見を他のメンバーに認めさせられなかったという呂（2011）の指摘（②）を再検討する際に上記の視角は有効性を発揮するだろう。

次に、（β）について、もう少し議論を敷衍しておきたい。

経済観念の1つの具体例として、〈競争観〉を取り上げるが、その理由は次の点に求めることができる。

第1に、主な対象期間を日本経済が準戦時体制から戦時体制へと移行しながら、次第に統制の色合いを濃くしていった1930年代に設定するからである³⁰。この時代の関連法

28 それは、「世界資本主義との関係」から「歴史的に形成された一国の経済的基礎過程に規定され」ながら生じた、諸階級・諸階層によって異なる「経済的利害状況」が「主観的認識作用」を通して、「利害意識」を形成させるからである。

この「利害意識」は、諸階級・諸階層間だけでなく、特定の階級・諸階層の内部でも多様性を示し、多極化したり対立したりすることも少なくないという。そのため、「利害意識」の分析は、心理学的手法などを援用することで、「限りなく細密化する可能性」をもつとされる。なお、ここで紹介した経済政策史の体系は「旧モデル」と呼ばれる（三和（2012）85-89ページ）。

上記のモデルの基となった「試案」は1972年に開かれた日本経済政策史研究会の場で、「経済的基礎過程と経済政策」の間に成立する「循環図式」として発表された（安藤・長岡（1976）380-382ページ）後、金解禁政策の論文の中で「政策史研究の方法」として明示的に「構想」された（三和（1973）260-261ページ）。

29 三和は、政策決定局面は政治過程だから、政策決定過程論の方法が適用できるとし、その前提として政策決定機関である行政府と立法府の形態・機能の分析、次いで政策を提起する諸集団（政党、利益団体、圧力団体など）の形態・機能の分析をしたうえで、行政府、立法府および諸集団の相互関係の中で、個別の政策決定過程の「政治力学的分析」が可能になると論じた（三和（2012）88ページ）。

本稿の主な対象は行政府（省庁）だが、民間企業や経済団体も視野に収めており、直接的に言及はしていないものの、立法府（議会）も念頭に置いて議論を展開している。

30 「経済統制」ないし「統制経済」という〈概念〉は、恐慌と深刻な不況に見舞われた1920年代後半から経済学者などによって紹介されていた。したがって、「経済統制」ないし「統制経済」の実態を分析する際、その対象を戦時期あるいは準戦時期に限定せず、1920年代を射程に入れることは有用かもしれない。この点については、柳沢（2001）が参考になる。

制を一部列挙すれば、重要産業統制法の公布（1931年4月1日、8月1日施行）、改正電気事業法の公布（31年4月2日、32年12月1日施行）、石油業法の公布（34年3月28日、7月施行）、改正重要産業統制法の公布（36年5月28日、7月5日施行）、自動車製造事業法の公布（36年5月29日）、重要肥料業統制法の公布（36年5月29日、11月15日施行）となる。

これらの法律は、内容を異にする部分をもつものの、自由競争の制限を企図した点で共通性を有する。強調したいのは、だからこそ、こうした時代の下で、官僚や企業家・経営者が表明した意見の中から〈競争観〉を探し出すことは意義をもつ。なぜなら、その前後の時代における〈競争観〉との比較を通じて、1930年代前半の時代的特質だけでなく、〈競争観〉の変容も描き出すことができるからである。さらに、1930年代の自動車産業に限定した場合でも、官僚と企業家・経営者の間で〈競争観〉にいかなる異同があったのか、あるいは省庁間、企業家・経営者の間にどのような相違を確認できるのか。解くべき課題は少なくない。

第2に、〈競争観〉という視角が、他の経済観念と密接に関連する点で有用性をもつことがあげられる。たとえば、競争に関連する経済活動の〈自由〉≡「経済的自由主義³¹」という視点から見た官僚ないし企業家・経営者の〈思想〉を浮き彫りにできるかもしれない。経済統制が進展する中で、彼らの〈自由〉に対する見解はどのように変わっていったのか。見解の相違は官僚と企業家・経営者の間に現れるのか、それとも、官僚の間に、あるいは企業家・経営者の間に現れるのか。また、競争の対概念としては、さしあたり統制をあげられるが、〈統制観〉という経済観念は企業や産業を越えた経済現象（マクロ経済）を視野に入れた分析を可能にするだろう³²。

以上のように、〈競争観〉という経済観念を視点に据えて、政策過程を分析することにより、新たな政策史研究の地平が拓けると考えられる。ただし、本稿がその実践の場ではないことは繰返し断っておかなければならない。

3 「自動車工業は見込がよいか」—メディアの捉えた実態—

本節では、自動車工業確立調査委員会の第1回総会で配布された「本邦ニ於ケル自動車工業概況」（「概況」）という資料と、この会合が開かれる直前に発行された『東洋経済新報』の「次代産業の展望 自動車工業は見込がよいか」（「展望」）という記事を手がかりに、自工調査委の開催時点における自動車産業の実態を確認しておきたい³³。後者の記

31 「経済的自由主義」に関しては、さしあたり岡田（1987）序論、第1章を参照されたい。

32 周知のように、1930年代以降の「経済統制」ないし「統制経済」に関する研究蓄積はきわめて厚い。ここではその範囲を自動車産業に限定しているが、個々の施策に立ち入った考察を加える際には、必要に応じて取り上げる予定である。

33 当時の自動車産業の実態を概観するにあたって、先行研究や社史を含む各種文献、統計資料などを使うことも有用である。しかし、ここでは同時代の認識を捉えるためにメディアの報道を利用した。

事は1931年5月30日号、同年6月6日号、6月13日号の3回にわたって掲載された。

当時の自動車産業の実態を確認するにあたって、先行研究ではなく、主に雑誌記事を用いた理由はその内容に求められる³⁴。すなわち、これらの記事は、①自動車の需要大勢、②供給状態の大勢、③生産状況、④既存の保護政策、⑤自動車工業の確立策、⑥関税政策、⑦補助金増額策、⑧官庁の指定販売、⑨規格統一の急務の9項目から構成されており、このうち⑤から⑨は自工調査委の検討項目と重なり合うからである。他方、「概況」の構成は、①使用状況、②供給状況、③輸入状況、④政府の施設、となっている。

「展望」の①と「概況」の①、同じく②と③、③と②、⑤～⑨と④がそれぞれ対応しているが、データや既述の内容は「展望」の方が格段に充実している³⁵。そこで以下では、「展望」をベースに、必要に応じて「概況」の情報を追加しながら自動車産業の動向を概観する。

第1に、需要については、1923年頃から低料金を設定したタクシーの登場、バスやトラックの発達といった変化が生じる一方、フォードとGMが日本国内に工場を建設してノックダウン生産に乗り出したことで、自動車の価格が低下し、利用台数の著しい増加がもたらされたとする。そのうえで、第1表の(b)欄の数値を根拠に、1923年以降の「増加率は非常な勢である」と評価した。数値は若干異なるものの、(a)欄の台数の推移に基づき「概況」の説明もほぼ同じである³⁶。

「展望」はそれに加えて、欧米における自動車の利用台数を示しつつ、人口と面積を

第1表 自動車需要の推移 I

単位：台

年次	乗用車		トラック		特殊車		計	
	(a)	(b)	(a)	(b)	(a)	(b)	(a)	(b)
1923	12,709	11,400	3,022	2,911	474	352	16,205	14,663
1924	17,939	16,405	6,394	6,265	668	524	25,001	23,194
1925	21,002	19,236	8,162	8,006	1,051	847	30,215	28,089
1926	26,856	24,672	10,619	10,402	1,218	960	38,693	36,034
1927	34,074	31,206	14,176	13,801	1,425	1,151	49,675	46,158
1928	42,015	38,186	17,871	17,202	1,825	1,570	61,711	56,958
1929	54,115	54,027	25,218	25,159	2,138	2,143	81,471	81,329

注) 1. (a) 欄は「本邦ニ於ケル自動車工業概況」、(b) 欄は『東洋経済新報』の数値である。

2. 特殊車は消防用車、撒水用車を指す。

3. (b) 欄の1928年以前は植民地を含まない。

4. (b) 欄の1923年の合計は1万4673台と記載されているが、計算と合わない。

資料) 「本邦ニ於ケル自動車工業概況」2ページ『自動車工業確立調査委員会関係書類』（「昭和財政資料」第4号第216冊）、「自動車工業は見込がよいか（一）」『東洋経済新報』1931年5月30日号、より作成。

34 自工調査委の配布資料は議論の際に参照された可能性が高いから、それを用いることに説明の必要はないだろう。

35 断っておくべきは、自工調査委の第1回総会で配布された資料は、「概況」だけではない。商工省工務局「本邦ニ於ケル自動車使用税」（1929年11月調）や「自動車標準形式ニ関スル件」などかなりの数にのぼる（『自動車工業確立調査委員会関係書類』）。それらは個別の施策を検証する際に用いる予定である。

36 前掲「本邦ニ於ケル自動車工業概況」1-2ページ。

参考にドイツとイタリアの「中間」まで伸びると仮定した場合、1932年から39年にかけて、乗用車は10万7000台から24万8000台、トラックは4万8000台から11万2000台、合計で15万5000台から36万台に増加すると推定した。そして、この推定値について、「現在の如く依然底知れぬ恐慌下に於てはこの年数が永びく事は免れまい」としながら、自動車の需要が「年々少からぬ割合を以て増加すること」は明白であり、「自動車産業の前途はこの限り著しく恵まれている」と楽観的な見通しを示した³⁷。

第2に、供給に関して、「展望」は第2表を用いて、関税の影響で部分品が完成車を大きく上回った点に言及するとともに、1930年の激減は世界恐慌にともなう現象であって、「何ら内地自動車工業の進出せるためでない」と注意を喚起した。そして、供給のほとんどが米国を中心とする輸入品に占められており、現状を「放置」すれば、国内の自動車産業は「何ら発展なく、自然輸入に依って一切を補充する現況を続けるの外ない」と悲観的な見通しを示した³⁸。

第2表 自動車および部分品の輸入状況と国内の生産動向

年次	完成車		部分品		合計	国内生産
	台数	金額	台数	金額	金額	台数
1925	1,762	4,630		7,062	11,692	571
1926	2,381	5,324		10,398	15,722	350
1927	3,895	8,063		10,219	18,282	350
1928	7,883	13,770	1,910	18,475	32,245	400
1929	5,018	9,545	2,019	24,063	33,608	400
1930	2,391	4,897	1,609	15,877	20,774	400

注) 1. 部分品は発電機、電動機、ボールベアリング、歯車など一般機械用と区別できないものと発動機を含まない。

2. 1925年の生産台数はそれまでの合計値である。

資料) 「自動車工業は見込がよいか (一)」『東洋経済新報』1931年5月30日号、「自動車工業は見込がよいか (二)」『東洋経済新報』1931年6月6日号より作成。

第3に、生産について、「展望」は明治以来の国内生産の動向を紹介した後、第2表の「国内生産」欄の合計数である2471台という数値に触れ、米国やドイツ、英国など欧米諸国の生産台数と比較しながら、「如何に貧弱であるか知られやう」と訴えた。さらに、石川島自動車製作所、東京瓦斯電気工業およびダット自動車製造の資本金、生産開始年、生産能力を掲げ、「何れも工場の所謂経済単位に達して」おらず、著しく小規模なために「各種製作の連絡統制が行はれず、全般に涉って専門技術を使用する域にも達せず」、それゆえ生産コストが非常に高いと厳しい評価を下した³⁹。

他方、「概況」は、上記の3社に加え、現行関税の関係から部分品を輸入して国内で組み立てた方が税額は低くかつ輸送コストも節約できるため、組立工場を建設する業者

37 「次代産業の展望 自動車工業は見込がよいか (一)」『東洋経済新報』1931年5月30日号。

38 前掲「自動車工業は見込がよいか (一)」。

39 「次代産業の展望 自動車工業は見込がよいか (二)」『東洋経済新報』1931年6月6日号。

がいと述べたうえで、日本フォードと日本GMの資本金、創立年月、職工数および組立能力を紹介している⁴⁰。

第4に、「展望」は政策に多くの紙幅を割いた。まず、軍用自動車補助法の内容を紹介し、補助金額が法律の施行された1918年度の100万円から1930年度に46万円へと減少したこと、高関税政策は当該産業を保護する効果をもったことに注目した⁴¹。さらに、「最近『自動車工業に関する調査会』が内務、大蔵、陸軍、鉄道、商工各省の諸課長及び民間三会社の社長を委員として設立された」と報じ、この「委員会」で採用されるであろう「自動車工業確立の諸方策」を紹介すると同時にその展望を試みた⁴²。具体的には、関税政策、補助金、「官庁の指定購買」、「規格統一」が取り上げられた⁴³。ちなみに、この「委員会」は自工調査委を指すのだろうが、名称をはじめ正確でない部分も散見される⁴⁴。それとは対照的に「概況」の「政府ノ施設」に関する記述はわずか1ページ強に過ぎない⁴⁵。「展望」が言及した自工調査委の活動に触れる必要がなかったからだろう。

以上のように、『東洋経済新報』は連載を組んで、自動車産業の現状と政府の施策を詳しく報じた。すなわち、需要の伸びを楽観視する一方、輸入に依存した供給体制と国内生産の動向には厳しい見方を示し、こうした現状認識に基づいて、自工調査委の議論の行方を展望したうえで、「政府の保護が既存会社の利潤を保証すれば、そこに追加資本が投下され、また、新なる企業家が発生し来り、斯して大規模経営の可能性が始めて現はれて来やう」と政府の役割に大きな期待を寄せたのである⁴⁶。

4 自動車工業確立調査委員会

(1) 前史—国産振興委員会とその答申—

商工省がどの段階から自動車の国産化にコミットするようになったのかという点は、実のところ正確には把握できない。『商工政策史』の第3章第2節（外資の進出と軍用自動車工業の育成）は、明治末期から大正初期における民間の自発的な取組み、1918年3月の軍用自動車補助法制定と同法に基づく陸軍の施策、省営自動車事業を運営する鉄道省による国産車の使用、外資の進出に続けて、「四 国産自動車工業確立への準備」の中で、「(1) 国産振興委員会の答申」と「(2) 自動車工業確立調査委員会と商工省標準型式自動車」に言及している（通商産業省編（1976）321-340ページ）。

このうち商工省が明確にコミットしたのは、本項で取り上げる国産振興委員会であっ

40 前掲「本邦ニ於ケル自動車工業概況」5-6ページ。

41 前掲「自動車工業は見込がよいか（二）」。

42 「次代産業の展望 自動車工業は見込がよいか（三）」『東洋経済新報』1931年6月13日号。

43 自工調査委とその特別委員会の議論を詳しく分析しなければ、この記事を批判的に検討できないからである。

44 たとえば、メンバーについては、学者と資源局が含まれていないほか、「諸課長」だけでなく、局長クラスも参加したことに触れていない。

45 前掲「本邦ニ於ケル自動車工業概況」9-10ページ。

46 ここでいう「利潤」の「保証」の意味は不明である（前掲「自動車工業は見込がよいか（三）」）。

た。それは、「国産振興委員会官制」が第1条で、同委員会を商工大臣の監督に属することを明記するとともに、第3条で商工大臣を会長に充て、実務を担う幹事と書記を商工大臣の「奏請」によること（第5条と第6条）と定めた点に示される⁴⁷。

そこで、自動車工業確立調査委員会の検討に先立ち、国産振興委員会の答申を確認しておきたい。後述するように、自工調査委はこの答申を受けて設置されたからである。

1929年9月25日、依孫一商工大臣は、国産振興委員会⁴⁸に対して諮問第7号「自動車工業ヲ確立スル具体的方策如何」を発した。この諮問については、次の説明が添付された。すなわち、自動車は交通・運輸の手段として重要性を増すとともに需要も増えつつある。そのため、自動車関連の輸入額は多額にのぼり、かつ今後も対前年比20%のペースで増加すると予想される。他方、日本国内の自動車産業は「未ダ微々タルモノニシテ僅ニ少数ノ軍用車ヲ製造スルニ止マル」が、「技術ハ既ニ相当進歩シ居リ、唯製造輛数僅少ナルガ為、生産費嵩ミ價格ニ於テ輸入品ニ對抗シ得ナイ状態」にある。こうした現状を踏まえた場合、「有効適切ナル助長方策ヲ講ジ」て、自動車工業を確立することは、「主要産業振興並ニ国際貸借ノ改善上刻下ノ要務ト認」められる⁴⁹。

ここからは、商工省が、技術に対して高い評価を与える一方で、課題を少ない生産台数にとまなう割高な生産コストに求めた様子をうかがえる。

この諮問に対し、国産振興委員会は1930年5月に答申を出した。それはまず、自動車の需要と輸入の急増、後者に起因する国際収支の悪化と国防上の問題に言及したうえで、自動車産業が「一ツノ綜合工業ニシテ一般工業ノ發達トモ密接ノ關係」を持つ点でその確立は極めて重要と述べる。次いで、国内の現状に関し、「工作技術」は相当な発達を遂げており、産業として確立するためには「支障ナク適当ナル方策ヲ講ズルニ於テハ成立ノ見込充分ナリ」と自信を見せた。基本的には、上述した諮問に付された説明と同一の認識といえる。そして、「今ニシテ本邦ニ斯業ノ確立ヲ図ルニ非ザレバ永久ニ其ノ時機ヲ失スルノ虞」があるため、政府は速やかに下記の施策を講じるよう強く訴えたのである⁵⁰。

史料1⁵¹

- (一) 当初製造ニ着手スル自動車ノ種類ハ、貨物自動車及乗合自動車ヲ目標トスルコト
- (二) 製造規模ハ少クトモ今後五年目ニ於テ年産五千台程度ノモノトスルコト
- (三) 製造方法ハ分業ニ依ルコトトシ、各部分ニ付精密ナル規格ヲ定メ、自動車

47 「国産振興委員会官制ヲ定ム」1926年4月28日『公文類聚・第五十編・大正十五年～昭和元年・第八巻・官職四・官制四（農林省・商工省）』（国立公文書館所蔵）。

48 国産振興委員会は、1926年6月に商工大臣の下に設置された。その目的は、第一次世界大戦にともなう輸入の杜絶をきっかけに発展の端緒を掴んだ鉄鋼業や機械産業、化学産業などの保護育成策、あるいは国産品の改良、使用奨励など「国産振興」に関する事項を調査、審議することにあつた（通商産業省編（1976）338ページ）。

49 「諮問第七号自動車工業ヲ確立スル具体的方策如何」後藤・山本・松野編（1989）21ページ。

50 前掲「国産振興委員会諮問第七号自動車工業ニ関スル答申」。

51 同史料

工業及其関係工場ヲ一体系ノ下ニ統制スルコト

(四) 現存自動車工場及其ノ他ノ工場ノ設備経験等ヲ可成利用スルコト

(五) 本工業ノ健全ナル発達ヲ助長スル為、政府ニ於テ適切ナル保護ノ施設ヲ講ジ、尚国産自動車ノ使用奨励ニ付テハ特別ナル考慮ヲ払フコト

前掲ノ外軍部ニ於テ必要トスル国産ノ視格高キ貨物自動車乃至特殊自動車ノ民間保存ニ対スル奨励ハ、直接間接ニ一般自動車工業ノ発達ニ寄与スル所少カラザルヲ以テ、依然之ヲ存置スルヲ必要トス可シ

すでに先行研究が指摘したことではあるものの、この答申が自工調査委の議論の出発点になった（通商産業省編（1976）337-338ページ、宇田川（1981）235ページ、宇田川（1983）361-362ページ、宇田川（1998）325-326ページなど）。ただ、より正確を期せば、自工調査委の第一特別委員会において、後藤保清幹事（商工省工務局工業課長）が、国産振興委員会の決議に「拘束」される必要こそないものの、「大体ノ方針ハ之ヲ継承シ、変更ノ要アル点ノミ訂正セラレタシ」⁵²と発言した点が重要であろう。これは、少なくとも第一特別委員会の審議事項であった標準型式の策定に際し、国産振興委員会の答申によって大枠が嵌められていた可能性を考慮しなければならないからである。もちろん、その実態は改めて検証しなければ明らかにできない。

(2) 設置のねらいとメンバー

設置のねらい

自動車工業確立調査委員会は1931年7月9日、日本工業倶楽部で第1回総会を開いた。その様子は当時の新聞⁵³で報じられており、一定の注目を集めたことを確認できる。

会合は午後2時、斯波忠三郎会長が開会を宣することでスタートをきり、続けて櫻内幸雄商工大臣が下記の挨拶を行った。この挨拶は設置のねらいに言及しているので、多少長くはなるが以下に引用しておきたい。

史料2⁵⁴

我国ニ於ケル自動車ノ使用ハ輓近著シク増加シテ来タガ、其ノ大部分ハ輸入ニ俟タネバナラヌ現状ハ、国際貸借改善上及国防上誠ニ遺憾ニ堪ヘマセヌ、加之本工業ハ綜合工業デアッテ一般工業ノ発達ト極メテ緊密ナル関係ニアルカラ、本工業ノ確立ハ国産振興上最モ緊要トスル所デアル。

政府ニ於ケル斯業奨励トシテハ、陸軍省ニ於テハ軍用自動車補助法ヲ制定シテ之ガ製造及使用ヲ奨励シ、又鉄道省等ニ於テモ種々研究指導ヲ為シ来タノデアルガ、

52 「自動車工業確立調査委員会第一特別委員会第一回会議議事録」1931年7月15日、5ページ『昭和財政史資料』第6号第60冊。

53 たとえば、「自動車工業確立の有力調査機関生る」『時事新報』1931年5月9日付、「わが国最近の自動車発達の趨勢」『大阪朝日新聞』1931年7月10日付など。なお、自工調査委が設置されたのは1931年5月である。

54 「櫻内大臣挨拶抄録」『昭和財政史資料』第6号第60冊。

最近本工業確立ノ必要ハ益々急トナツタノデ、政府ハ昭和六年度予算ニ自動車工業確立ニ関スル調査費七万円ヲ計上シ、国産振興委員会ノ答申ヲ骨子トシテ本工業確立ニ関スル具体的方策ヲ調査スルコトトシ、本委員会ヲ設置シタノデアッテ、自動車工業確立ノ成否ハーツニ各位ノ御審議ノ結果ニ拠ルモノデアルカラ、充分御論議ヲ重ネラレ速ニ結論ニ到達セラレムコトヲ希望致シマス。

櫻内大臣の挨拶からは、関連産業の裾野の広い自動車の輸入代替は国内産業の発展に大きく寄与するため、国産振興委員会の答申をベースにして、その早急な確立を促す具体的な施策の調査を目的に自工調査委を設置したことが分かる。

国産振興委員会の答申は、乗用車は頻繁なモデル・チェンジと外資に対する価格面での劣位という点で難しいので、トラックとバスの国産化を推進すべきと主張していた。具体的な内容は、前出の史料1に掲げたとおりである。そうした内容が、自工調査委の議論を経てどのように変容したのかは1つのポイントになるだろう。

メンバーとその出席状況

第3表には自動車工業確立調査委員会のメンバー（会長、委員、幹事）とその出席状況を示しておいた。この表でまず目を向けたいのは、会長の斯波忠三郎である。斯波は、船用機関学と機械工学を担当する東京帝国大学（帝大）工学部教授（工学博士）であり、「船舶工業会ニ寄与シタル実例ハ枚挙ニ遑アラス」といわれる実績を重ねていた。のみならず、工作機械の展覧会開催（1921年）を主導して「工作機械製作技術ノ向上」に寄与したり、航空用語調査委員会の委員長（1923年）としてその調査研究を主導したりするなど、船舶だけでなく機械工業全般に造詣が深かった。注目すべきは、前出の国産振興委員会委員に加え、工業品規格統一調査会委員や瓦斯事業委員会委員、特許局審判官なども務めており、商工省と密接な関係を有していた点である⁵⁵。ここに彼が会長に起用された理由の一端を見出すことができよう。

次に、委員については、斯波と同じ東京帝大教授の竹村勘悉が起用された点も重要である。竹村は東京帝大工科大学機械工学科を卒業後、鉄道省勤務を経て同大助教授のポストに就き、欧米留学から戻った1920年に教授に昇進、航空研究所所員や国産振興委員会などを歴任し、1930年4月から1年間（第8期）日本機械学会の会長を務めた工学博士であった（日外アソシエーツ（2004））⁵⁶。もう1人、臨時委員として登用された東京帝大助教授の隈部一雄は豊田喜一郎との親交でもよく知られている⁵⁷。また、隈部は1931

55 「故斯波忠三郎位階追陞ノ件」1934年10月8日『叙位裁可書・昭和九年・叙位卷三十二』（国立公文書館所蔵）。

56 著作としては、『ディーゼル機関の燃料噴射に関する研究』（1932年刊行）などがある。

57 隈部は、豊田喜一郎が1931年7月にスミス・モーターを参考にした小型ガソリン・エンジン第1号を完成させた際にその場に居合わせた人物であり、名古屋で開催された機械学会臨時総会で会った時には「スミス・モーター」に批評を加えたとされる（和田（1998）91-92ページ、和田・由井（2002）271-273ページ）。隈部は1946年5月、トヨタ自動車工業の常務取締役役に就任する。

第3表 自動車工業確立調査委員会のメンバーとその出席状況および所属特別委員会

氏名	所属	ポスト	第1回	第2回	第3回	特別委員会	
斯波 忠三郎	会長	東京帝国大学	教授	○	○	●*1	
竹村 勘悉	委員		教授	○		△	①②③
吉野 信次	委員	商工省	工務局長	○	○		②③
竹内 可吉	委員		工務局長			○	②③
藤井 真信	委員	大蔵省	主計局長	○	●*3	○	②
青木 得三	委員		主税局長	○	●*4		②
中島 鉄平	委員		主税局長			○	②
林 桂	委員	陸軍省	整備局長	●*5	×	○	②
飯田 恒次郎	委員		陸軍自動車学校長	○	○	●*6	①②
植村 東彦	委員		兵器局長	○	○	×	①②
堀 悌吉	委員		軍務局長	○	○		①③
久保田 敬一	委員	鉄道省	運輸局長	○			①②
朝倉 希一	委員		工作局車両課長	○	○	○	①③
丹羽 武朝	委員		監督局長	○			①②
中山 隆吉	委員		運輸局長		○		①②
後藤 悌次	委員		経理局長		○		②③
喜安 健次郎	委員		監督局長		○		①②
日浅 寛	委員		運輸局長			●*8	①②
工藤 義男	委員		経理局長			×	②③
松井 春生	委員	資源局	総務部長	○	○		②③
次田 大三郎	委員	内務省	警保局長	×			①②
三邊 長治	委員		地方局長	●*2	●*2		②
岡 正雄	委員		警保局長		×		①②
森岡 二郎	委員		警保局長			×	①②
大野 緑一郎	委員		地方局長			×	①②
洪沢 正雄	委員	石川島自動車製作所	社長	○	×	○	①③
松方 五郎	委員	東京瓦斯電気工業	社長	○	○	○	①③
久保田 権四郎	委員	グット自動車製造	社長	●*7		●*7	①③
隈部 一雄	臨時委員	東京帝国大学	助教授		n.a.	○	①②③
後藤 保清	幹事	商工省	工務局工業課長	○	○	○	
吉田 永助	幹事		嘱託	○		○	
安井 藤治	幹事	陸軍省	整備局動員課長	●*9			
井上 三郎	幹事		整備局動員課長		●*10	○	
林 狷之介	幹事		兵器局銃砲課長	○	●*11	●*12	
山岡 祐章	幹事	鉄道省	経理局購買第一課長	○	○	×	
小日向 栄次郎	幹事		技師	○	○	○	
島 秀雄	幹事		技師	○	○	○	
土屋 正三	幹事	内務省	警保局警務課長	○	○		
宮野 省三	幹事		警保局警務課長			○	
櫻内 幸雄	関係官	商工省	大臣	○			
佐藤 大貝	関係官		秘書官	○			
大貝 西川	関係官		秘書官	○			
西川 宮田 応義	関係官		事務官	○			
宮田 佐藤	関係官		技師		○		
佐藤 前田 米蔵	関係官		技師		○		
前田 中島 久万吉	関係官		大臣			○	
中島 小金 義照	関係官		政務次官			○	
小金 横川 重次	関係官		秘書官			○	
横川 小島 新一	関係官		秘書官			○	
小島 北村 保太郎	関係官		大臣官房文書課長			○	
北村 本郷	関係官		大臣官房会計課長			○	
本郷 大野	関係官		事務官			○	
大野 古賀	関係官		「属」			○	
古賀 竹内	関係官	大蔵省	「属」			○	
竹内 上西	関係官	大蔵省	事務官			○	
上西 河根	関係官	陸軍省	技師		○	○	
河根 藤澤	関係官	資源局	輜重兵少佐		○		
藤澤 中田	関係官	資源局	技師		○		
中田 星子 勇	関係官	n.a.	大尉			○	
星子 東京瓦斯電気工業	関係官	東京瓦斯電気工業	取締役		○		

注) 1. 「特別委員会」欄の①は第一特別委員会、②は第二特別委員会、③は第三特別委員会のメンバーであることを意味する。
 2. ○は出席、×は欠席を示す。
 3. ●は代理出席を意味する。代理出席したのは、*1が竹村委員、*2は六郷事務官、*3は竹内事務官、*4は飯田事務官、*5は安井動員課長、*6は河根少佐、*7は村上正輔、*8は菅事務官、*9は中田中尉、*10は中田大尉、*11は井上大尉、*12は沼田少佐である。
 4. おそらく商工省所属と思われる石坂、清水および保田の書記3名は除いたが、すべての会合に出席した。
 資料「自動車工業確立委員」1931年7月8日、「第1回会議議事録」、「第2回会議議事録」（以上、『昭和財政史資料』第6号第60冊）、商工省工務局「自動車工業確立調査委員会経過概要」1932年5月『本邦自動車工業並取引関係雑件』、産業政策史研究所編（1981）、秦編（1991）、秦編（2001）より作成。

年、神戸造船所で自動車製造を開始した三菱造船の技術顧問にも任命されていた⁵⁸。

竹村を除く委員は陸軍省を含む関係省庁の局長級の官僚と企業家・経営者である。すでに先行研究が言及したように、官僚は内務省から警保局長と地方局長（4名）、資源局は総務部長（1名）、大蔵省から主計局長と主税局長（3名）、陸軍省は整備局長、兵器局長、軍務局長および陸軍自動車学校校長（4名）、鉄道省からは運輸局長、監督局長、經理局長、工作局車両課長（8名）がそれぞれ参加し、商工省出身は工務局長（2名）だけであった。なお、カッコ内の人数は基本的に人事異動にともなう交替を反映している。他方、企業家・経営者は、軍用自動車補助法の対象となった石川島自動車製作所、東京瓦斯電気工業およびダット自動車製造の社長が選ばれた。

会長に学者を据えたとはいえ、自工調査委を実質的に取り仕切ったと推測される商工省は、どのような認識で臨んだのだろうか。ここでは、自工調査委の総会に加え、第二特別委員会の委員長と第三特別委員会の委員も務めた吉野信次を対象に、1962年発行の『商工行政の思い出』の記述から自動車産業に対する認識に接近する。

吉野は同書の中で、「満州事変の勃発と自動車工業の確立」という章を立て、自動車産業の歴史をかなり詳しく語った（吉野（1962）253-268ページ）。にもかかわらず、1931年時点の商工省の施策に関しては、「国産自動車のタイプ」の「統一」を試みたことに言及するくらいで、「政府で格別の補助をしなかった」と述べるなどその役割をあまり評価していないように思われる⁵⁹。この点については、当時の吉野の主な関心が、産業合理化に向けられていたことに起因するのかもしれない（杉浦（2005））。また、1960年代から振り返ったために生じたバイアスによるのかもしれない。しかし、次節で検討する自動車工業確立に関する各省協議会での彼の発言に耳を傾けると、1931年時点の当該産業に対し同時代的にも厳しい評価をしていたことを確認できるのである。なお、途中でバトンを受け取った竹内可吉は次節で詳しく紹介する。

さて、自工調査委の実務を担う幹事は上掲の各省各局の一部から課長が選ばれたり、技師や嘱託が起用されたりした。具体的には、商工省工務局工業課長、内務省警保局警務課長、陸軍省整備局動員課長、同省兵器局銃砲課長、鉄道省經理局購買第一課長であり、鉄道省からは2名の技師も参加している。

複数の省庁の中で、商工省の存在が重要であることはいうまでもない。ここでは自工調査委と次節で取り上げる各省協議会を主催した同省工務局の所管に触れておきたい。工務局の名前は1897年6月1日の農商務省管制（勅令第183号）の第4条に初めて登場し、その所管は第8条で「工業及度量衡ニ関スル事務」と定められた。そのわずか半月後の6月14日、農商務省分課規定が発表され、工務局に工業課と権度課が置かれた（第14条）。

58 この議事は1931年12月の取締役会で承認可決された（三菱造船株式会社「定例取締役会議事録」1931年12月8日、MHI-00277（三菱史料館所蔵））。

59 ただ、自工調査委を「国産自動車工業確立委員会」と間違えており、あまり正確な記憶に基づく記述に思えない（吉野（1962）260ページ）。

ところが、翌1898年10月22日の官制改正によって、工務局は商務局と統合して「商事、工業及度量衡ニ関スル事務ヲ掌ル」商工局となり、名前を消すのである。そして10年以上の時を経た1909年7月27日の官制改正にともなって工務局が復活し、工務課と権度課の二課体制となった（通商産業省編（1962）140-155ページ）。

周知のとおり、1925年3月31日付で農商務省は廃止されて、農林省と商工省の分離が実現した。同日の勅令第37号をもって公布された商工省官制は、工務局の所管を「工業、度量衡及計量並軍需調査統計ニ関スル事務」と定めた。翌4月1日、商工省分課規程を制定し、工務局に中央度量衡検定所、工政課、工業課および工務課が設置された。このうち工政課は第13条で「工業行政上諸般ノ調査ニ関スル事項」などを、工業課は第14条で「工業ノ改良ニ関スル事項」や「軍需工業ノ奨励ニ関スル事項」、「工業品規格統一ニ関スル事項」などを、それぞれ所管することとされた（通商産業省編（1962）181-185ページ）。工業課長の後藤保清が幹事として自工調査委に出席したことは第3表に示すとおりである。また、次節で取り上げる各省協議会には、工政課長の坂薫がメンバーとして参加した。

出席状況に目を転じると、代理ではなく、本人がすべての会合に出席したのは、商工省工務局長を別にすれば、標準車の設計に関わった経験をもつ鉄道省工作局車両課長の朝倉希一（呂（2011）149ページ）と松方五郎の2名しかいない。逆に内務省警保局長は一度も出席していない。その代わりとして、幹事の警務課長が出席したのだろう。内務省は地方局長も事務官の代理出席であった。対照的に、陸軍省の局長は第1回と第2回の総会に4名全員が出席している。朝倉以外の鉄道省所属の委員も人事異動にともなって頻繁に交替したとはいえ、出席率は相対的に高かった⁶⁰。この2つの省庁が自動車工業の産業政策にとくに強い関心を示したことが読み取れるだろう。

鉄道省に関しては、省営自動車事業を企図する「工作局関係者」が国産振興委員会に数多く参加して諮問第7号「自動車工業ヲ確立スル具体的方策如何」の審議で「自然リーダーシップをとる如き情勢を作」るなど、「国産自動車確立問題の主導権を握」ったとされる（尾崎（1966）187-188ページ）。

では、陸軍省の局ないし課はいかなる利害をもって自工調査委に関与したのか⁶¹。所管事項から接近してみたい。

60 鉄道省官制は1920年5月に公布された。発足時点で工場課、車輛課および電気課を擁する工作局と、会計課、倉庫課、購買第1課、購買第2課および調査課から成る経理局、そして監督局は置かれている（日本国有鉄道（1958）1412ページ）。

61 永井（1988）は、1923年度から43年度までの『職員録』を用いて、現役将校が陸軍省と海軍省を除く各省庁の奏任官以上の官職にどのくらい就任しているかという点に関して、「軍人官僚」を「専任専補タイプ」、「兼任兼補タイプ」、「参与・被仰付事務官タイプ」および審議会、調査会、委員会など「諮問機関」の「委員・幹事タイプ」の4つに分類したうえで詳細な検討を加えた。

本論文との関連では、総計6223名のうち商工省（農商務省時代を含む）への「進出」が1025名を数え、内閣に次いで2番目に多かったこと、この1025名のうち「委員・幹事タイプ」が499名に達したこと、うち工務局には「参与・被仰付事務官タイプ」が27名「進出」したことが注目される。とくに「軍人官僚」が商工省に関係する「諮問機関」に多数参加したことは、近現代日本の工業化、とくに重化学工業化を踏まえるときわめて興味深い事実である。

軍務局は1890年3月の組織改革によって設置された後、数次にわたって改組された。自工調査委との関連では、1926年9月の改組が注目される。すなわち、それまで兵科別の課編制（軍事課・歩兵課・騎兵課・砲兵課・工兵課・航空課）を改め、兵科関連事務を他局や参謀本部、教育総監部、航空本部などに移管すると同時に、機能別の課編制（軍事課・兵務課・徴募課・防備課・馬政課）をとることになった。

この組織改革で新設された整備局は、軍需品の整備を主な任務とし、「動員ニ関スル事項、召集及人員ノ徴用ニ関スル事項、徴発ニ関スル事項、軍需工業ノ指導及補助ニ関スル事項」を管掌する動員課と統制課⁶²の2つの課から成っていた。1908年12月に新設された兵器局は、銃砲課が「兵器ノ制式、支給、交換、検査」など、器材課が「歩兵工兵器具材料ノ制式」などを管掌した。1918年6月の改組にあたり、兵器局には「軍需工業動員ニ関スル事項」を管掌する工政課が新たに設置された（秦編（1991）472-475ページ）。

陸軍省は整備局（動員課）の管掌である軍需工業の指導および補助との関連から、自動車工業の産業政策にコミットしたと考えられる。実際に、動員課は1933年3月、単独で施策の立案の準備作業を開始するのである。さらに翌1934年3月には、「自動車工業確立工作」の検討を促進するために陸軍省と商工省の「関係担当官」23名を委員に任命して「国産自動車型式決定委員会」を設置した際、その長を務めたのは整備局長であった（日本自動車工業会（1969）30ページ）。

以上のように、自工調査委は、機械工業の〈権威〉とでもいふべき学者、国防の観点から強い利害を有する陸軍省、使用者の立場から強い関心をもつ鉄道省、そして漸くコミットを本格化した商工省を中心とする省庁、そして、軍用自動車補助法の対象となった〈自動車メーカー〉の経営者といった具合に、幅広くメンバーを集め、その〈情報〉を活用しながら、当該産業を確立するための施策を調査することが期待されたのである。

（かとう けんた・本学経済学部教授）

62 統制課は「軍需品ノ調査研究及調達ノ統制ニ関スル事項、軍需品ノ整備及戦時補給ノ統制ニ関スル事項、戦時軍事交通ノ統制ニ関スル事項、製造、補給及貯蔵ノ設備ノ基本ニ関スル事項」を管掌した。