

〈研究ノート〉

造船不況と地方都市⁽¹⁾

——岡山県玉野市の事例——（Ⅰ）

植 松 忠 博

目 次

はしがき

- I 造船不況の構造
- II 国の造船不況対策 (以上本号)
- III 造船大手7社の比較 (以下次号)
- IV 三井造船玉野事業所と関連企業
- V 玉野市地域経済の展望

は し が き

戦後世界経済の安定的な拡大基調は、1973年から翌年にかけての「石油危機」(原油供給量の削減と原油価格の高騰)をもって終った。1970年代の世界経済は、経済成長率の鈍化、

(1) 本稿は、昭和53年度に岡山県中小企業総合指導センターがおこなった「玉野市地域特別診断」の報告書(以下引用に際しては、『特別診断報告書』とする)の要旨に一部追加をおこなったものである。「特別診断」に協力を惜しまれなかった、玉野市、玉野商工会議所、三井造船玉野事業所、各協力会、運輸省船舶局、日本造船工業会、本四連絡橋公団、および、報告書の一部内容掲載を許可された中小企業総合指導センターに謝意を表したい。なお報告書は、岡山大学法文学部の竹下昌三教授を主筆に執筆されたものであり、本稿の第Ⅳ節はほとんど竹下教授の執筆原稿に依拠している。教授の御厚意に深く感謝したい。ただし、本稿の責任は一切筆者のみが負うことはいうまでもない。

物価上昇率の上昇、雇用の不安定、および低開発国における種々の障害にみられるとおり、概して、停滞と対立の状況にあった。

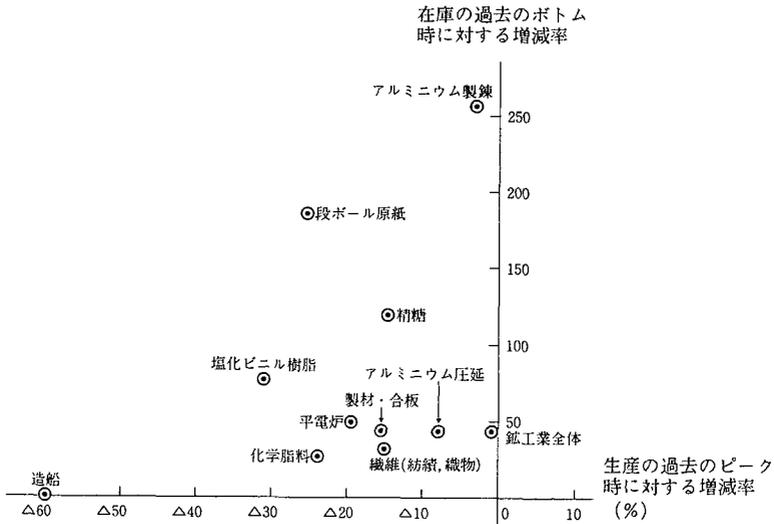
わが国の経済は、そうした停滞的な世界経済の中であって、——二・三年の厳しい過渡期をもったとはいえ——ほとんど唯一と言えるほど、新しい状況に成功した例である。しかし、この新しい状況への対応は、決して容易におこなわれたわけでもなく、かつまた既に完了したわけでもない。個々の産業、個々の地域経済を仔細に検討してみると、いまなお、或はこれからのちにおいても、幾多の問題が残されていることがわかる。

本稿で、わが国の「造船不況」の実態、および造船不況が岡山県玉野市という一地方都市経済に与えた影響を分析するのは、そうした諸問題の一端がここに現われていると考えられるからにほかならない。

日本の造船業は、日本の代表的基幹産業であるばかりでなく、世界の造船業のチャンピオンでもあった。従ってまた、日本の造船業を支えていた「地域経済」は、造船業の成長と発展をともにすることが出来た。しかし、周知のとおり、日本の造船業は1973年以後、著しい落ち込みに見舞われることになった。図1は、いわゆる「構造不況業種」の生産と在庫の対ピーク時減少率をみたものであるが、これによると、造船は、昭和53年第Ⅰ4半期に、対ピーク時60%の減少率を示し、鉱工業生産全体に対しては言うまでもなく、その他の「構造不況業種」に比較してもなお、その減少量は著しい。しかも、付け加えなければならぬことは、造船の建造量の減少はその後もお続けているということであって、事態はこの図が示すものより一層深刻である。

けれども、問題は造船業そのものにとどまらない。造船業はひとつの巨大な総合的組立て産業であり、「関連工業の業種数は約40、製品数にして約200」（日本造船工業会「造船グラフ」、昭和52年版、7ページ）にのぼるといわれ、また1960年代の拡大の過程で積極的に各地域に分散し——その労働集約的な性格と相俟って——地域経済の中核をなしてきた。つまり分散した造船所が、地域の各種の関連中小企業に需要を創出し、雇用の場を提供し、地方都市の歳入の伸びに貢献してきたのである。この状況が、ここ数年大きく変わってきた。「造船業と造船関連工業、造船業と地域経済とは、密接な関係をもちつつ発展してきましたので、造船業が不況に陥ると、造船関連工業の仕事も減り、失業や税収減など、地域経済にも大きな影響を与えます」（同上「造船グラフ」、同ページ）。その状況が生じてきたのである。この実態をまず把えたい。

図1 主な構造的不況業種の生産及び在庫の水準



- (備考)
1. 通産省「通産統計」により作成。
 2. 53年1～3月期の生産及び在庫水準である。
 3. 過去のピーク時及びボトム時は、それぞれ48, 49年のピーク期及びボトム期をとった。
 4. 季節調整はE P A法により、在庫は期末とした。
 5. 造船には在庫はないため、増減率0とした。

出典、経済企画庁『経済白書』昭和53年度版、228ページ

更にこのような地域経済の不振をどのように乗り切るべきなのかという問題がある。中核企業が地域経済の再建に責任をもつべきなのか。国の施策によるべきなのか、地方政府(府県・市町村レベル)の行政努力が第一なのか、それとも各当事者(中小企業、従業員)の自助努力がもっとも大切なのか、対策にはこのようなスペクトルがあるように思われる、筆者は本稿において、その中の解答を模索することも試みたい。

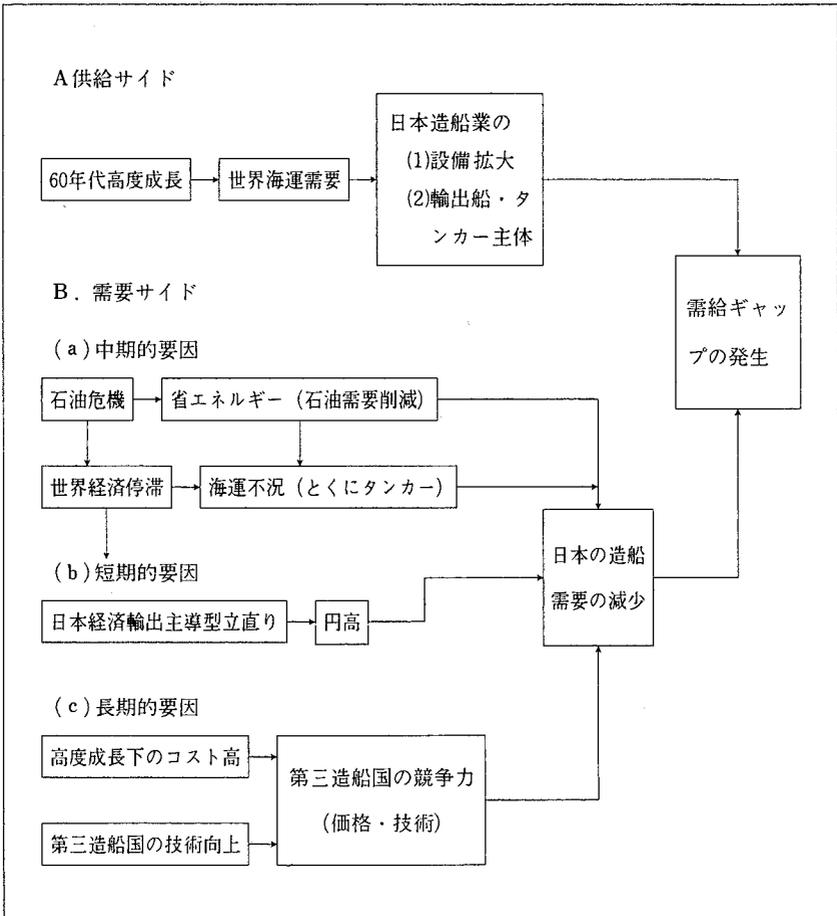
I 造船不況の構造

現在の日本造船業の不況の原因は、言うまでもなく、「石油危機」以後の造船需要の低迷にある。しかし、供給サイドに問題がなかったかと言えば、そうではない。また、需要

の低迷と一概にいても、その中には短期的な要因から、中期的、長期的な要因まであり、また、日本に特殊な事情もある。それぞれを識別することが大事である。

図 I-1 は、いわば造船不況の構図というものを、フロー・チャート式に図示したものである。ここには、(A)供給サイドの要因と、(B)需要サイドの要因が、まず分けられている。供給サイドの要因からみていこう。

図 I-1 造船不況の構図



幾分逆説的にいうと、現在の日本造船業の不況の原因は、それに先立つ発展の中にあった。その意味は、現在から見れば明らかに過大な設備投資をしたことと、タンカー主体の建造体質をもっていたこと、これである。

まず、何故、「石油危機」以前に、日本の造船業が、あれほどの繁栄を享受出来たのかということ、ふりかえっておこう。

第1の要因は、高い技術力である。かつての造船は、船台の上に竜骨板(keel)をおき、肋骨部分を組み立てた後に、その肋骨に一板一板、外板を銚(rivet)で打ちつけるというものであったが、わが国では、いち早く、1950年代の初期から、このリベット工法に代えてブロック建造方式を採用した。これは、船殻にあたって、船台に移す前に、工場内において設計図に従って鋼板を切断、溶接し、あらかじめ一定のブロックを組み立てたものを船台やドックに移し、そこで船体を最終的に完成させるものである。そのため、艤装が船殻と並行することも可能になった。ブロック建造方式は作業の危険性を減らし、能率をあげ、コストを著しく低下させることになった。

また、造船関連の高い技術力(いわゆる裾野)が利用可能であったことも大きい。造船は「総合組立て工業」であるから、手近かな所から、確実に、多種類の関連部品が調達出来なければならない。この点で、戦前から引き継がれてきたわが国の関連産業の技術力が十分真価を發揮したのである。

第2の要因は、これと表裏をなす、低廉で優秀な労働力が確保されたことである。1960年代前半までの日本の賃金水準が低かったことも、その一因であるが、それ以上に労働力の優秀性が挙げられるべきである。造船は、自動車や家電、或は素材産業と異って、注文生産であり、しかも一隻の単価も非常に高い。従って、建造の過程で船主の意向によって船体内部の仕様が変更されることがある。或は納期が急がれる場合もある。そのような場合に、定められた納期に、船主の意向どおりに納品するためには、時には、従業員に相当の無理な負担がかかる。それを可能にするものが、日本の造船各社、および関連企業の従業員の中にあつたといえる。

第3の要因は、積極的な設備投資である。1960年代には、大手造船各社の経営集約化が実現し、⁽²⁾それに並行して、各地に設備の拡充、新設がおこなわれた。表I-1は、1962年

(2) この頃の主要な造船所の合併を挙げると、

(1)1960年、石川島重工と播磨造船の合併による「石川島播磨重工業」の実現、

表 I-1 全国の主要造船所，都道府県別分析

	1962年以前建設		1962年以降建設			1962年以前建設		1962年以降建設	
	大手7社	その他	大手7社	その他		大手7社	その他	大手7社	その他
北海道		2			兵庫	3			
東京	2				岡山	1			1
千葉			1		広島	4	4		
神奈川	4	1	2		山口	1	2		
静岡	1	2			香川			1	1
愛知			1	1	愛媛		2		1
三重			1		大分		1		
富山		1			佐賀				1
京都	1				長崎	1	2	1	1
大阪	2	3	1		熊本			1	
和歌山			1						
					計	20	20	10	6

出典，日本造船工業会『日本の造船』，28ページより作成

を境にして，それ以前とそれ以降に分けて，全国各地に建設された造船所を，都道府県別に分類したものである。主要造船所は，1962年以前には，全国に40ヶ所であったが，それ以後16ヶ所追加され，しかもその分布も，関東以西の各府県に分散している。また大手7社のウェイトが高くなっている。1962年以前に建設された造船所も，設備の拡充がおこなわれたことは言うまでもない。その結果，呼称能力100万総トンドックをもつ造船所が，出現することにもなったのである。

これは折からの巨大タンカーの需要をみたまのであり，事実，建造されたタンカーの

(2)1964年，三菱重工の合併による「三菱重工業」の実現

(3)1967年，三井造船による藤永田造船所の吸収合併

(4)1969年，川崎重工業，川崎車輛，川崎航空機の合併による新「川崎重工業」の実現

(5)1969年，住友機械と浦賀重工業の合併による「住友重機械」の実現，

などがある。

規模も、年を追って、大きくなっている。⁽³⁾

第4の、そして恐らくもっとも重要な要因は、1960年代の世界経済の拡大、とりわけ貿易量の著しい拡大である。表I-2は、マクロ指標によって、1960年代の世界経済の拡大

表I-2 世界経済の成長指数

	1960	1965	1970	1973	1975
人 口 (百万人)	2,986 (83)	3,288 (91)	3,610 (100)	3,818 (106)	3,967 (110)
GDP指数 (実質) 1970=100	59	77	100	119	121
鉱工業生産指数 (総合) 1970=100	52	63	100	122	125
輸出数量指数* (全商品) 1970=100	46	65	100	131	132
輸出価格指数* (全商品) 1970=100	88	91	100	142	213
エネルギー生産 (石炭換算百メートル・トン)	2,990** (56)	3,694 (70)	5,295 (100)	6,042 (114)	5,811 (110)
エネルギー消費 (同上単位)	2,958** (60)	3,673 (75)	4,901 (100)	5,535 (129)	5,412 (110)
世界海上荷動き量 (百万トン)		1,674 (64)	2,605 (100)	3,276 (126)	3,072 (118)
世界船腹量 (百万総トン)	129.77 (57)	160.39 (71)	227.49 (100)	289.93 (127)	342.16 (150)
世界新造船進水量 (千総トン)	8,356 (35)	12,216 (56)	21,690 (100)	31,520 (145)	35,898 (165)

*は自由経済圏のみ。**は1961年の数値。()内は1970=100とした指数。
出典、経企庁『国際経済要覧』及び日本造船工業会の資料から作成した。

(3) 船型大型化の指標としては、
1956年, Universe Leader 号
1962年, 日章丸

85,515 重量トン
139,328 重量トン

状況をごく大雑把にまとめたものであるが、これによると、GDP（実質）、鉱工業生産、エネルギー生産などはいずれも、1960年から1970年の間に約1.8～2倍に達している。輸出数量指数が2倍を上廻っているということは、貿易量の伸びがそれだけ大きかったということであり、1965年と1970年を比較した世界海上荷動き量も、同じ時期の輸出数量とほぼ同じ伸び率（ $100/64=1.56$ ）を示している。

しかも、日本の場合には、これに加えて、タンカーの建造比率が高かったことが、あげられる。図I-2は、1969年以降についてであるが、船種別の竣工量の推移をみたものである。これによると、一・二の例外を除いて、日本の造船所の竣工量の50%以上はタンカーであり、世界の平均を上廻っている。タンカーは中が空洞であり、付加価値の低い船であるが、折からのエネルギー多消費型の世界経済の発展に支えられて、大きな需要があった。日本の造船業界は、このタンカーブームに乗って成長したと言ってよい。図I-2によれば、1977年以降のタンカー竣工量の落ち込みは、それ以前と比較して著しいものがある。

タンカー建造に重点をおいていた日本の造船所は、巨大タンカーを建造するために、造船所の設備を一層拡充する必要があった。このため、1970年代のはじめに、一層大規模な設備投資がおこなわれたが、そこに「石油危機」が襲ったのである。これが造船不況を意想外に深くした原因である。

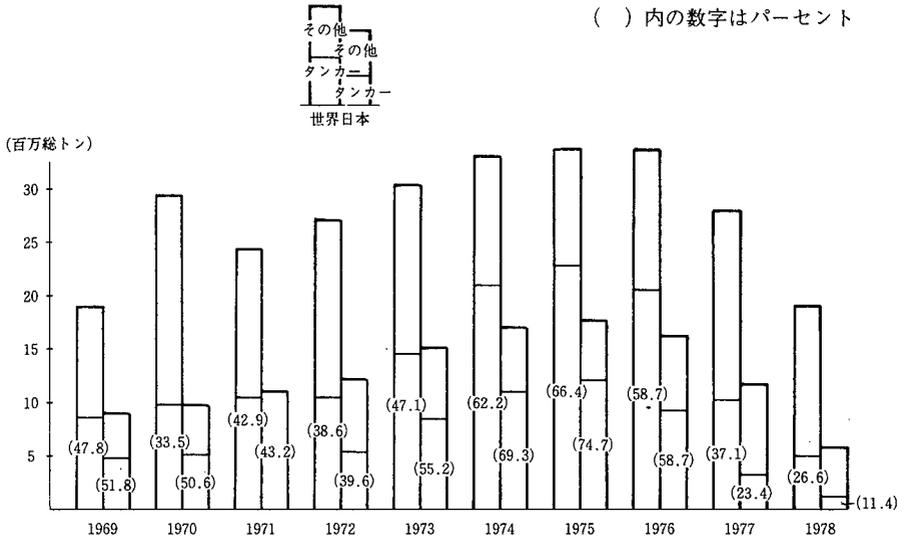
そこで、今度は需要サイドの要因に目を移すと、これには、(1)短期的な要因、(2)中期的な要因、(3)長期的な要因が識別される。この識別が、まず重要である。

(1) 短期的な要因というのは、1977年以降に発生した「円高」（円の為替レートの上昇）によって、輸出船の船価が上昇し、採算がとれなくなったこと、或は受注が困難をきたしたことである。これは実は、1978年の大手造船各社の経営悪化の原因となった。というのは、各企業は、従業員及び関連協力企業に仕事を確保するため、折からの円高も手伝って採算がとれないにも拘らず、「赤字受注」に踏み切ったからである。しかし、その後、大

1966年, 出光丸	209,413 重量トン
1968年, Universe Kuwait	326,848 重量トン
1973年, Globtik Tokyo	483,664 重量トン
〃 Globtik London	483,939 重量トン

などがあげられる。(運輸省海運局「最近の造船関係資料」1978年版)

図 I-2 世界および日本の船種別竣工量



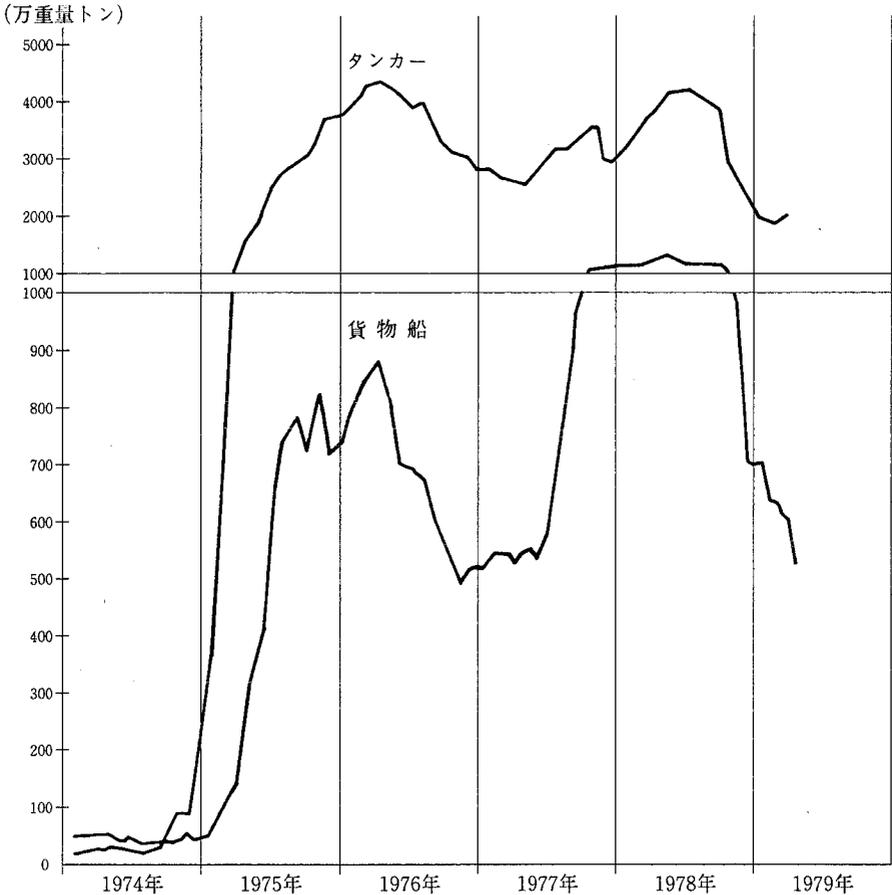
出典、日本造船工業会「造船関係資料」(昭和54年7月)より作成

手造船各社が大規模な人員削減を断行し、一方円レートも210円台に落ち着くに従って、この短期的な要因は終息しようとしている。円高を短期的要因とみる理由はここにある。

(2) 第2の中期的な要因が、不況の主要な原因であった。これは言うまでもなく、石油価格の高騰、及び世界経済の景気後退にもとづく貿易量の停滞による。従って、この要因は、日本ばかりでなく、世界の造船業を襲うことになった。図I-3、I-4の2つの図は、これを示している。

まず図I-3は、1974年以降の世界の係船(非航行のための船舶の係留)船腹量の推移である。係船は1975年前半に急増し、タンカーで4500万重量トン、貨物船で900万重量トンに達した。その後、タンカーの係船はほぼ横ばいであり、貨物船は、ソ連の穀物不作などの影響で減少したり、再び増加したりしている。1978年6月現在では、タンカーの係船量は43,521千(重量)トンであり、世界のタンカー船腹量339,061千(重量)トンの約7.7%に相当する。つまり、これだけのタンカーが、現在、ストックで供給過剰の状態にあるわけである。

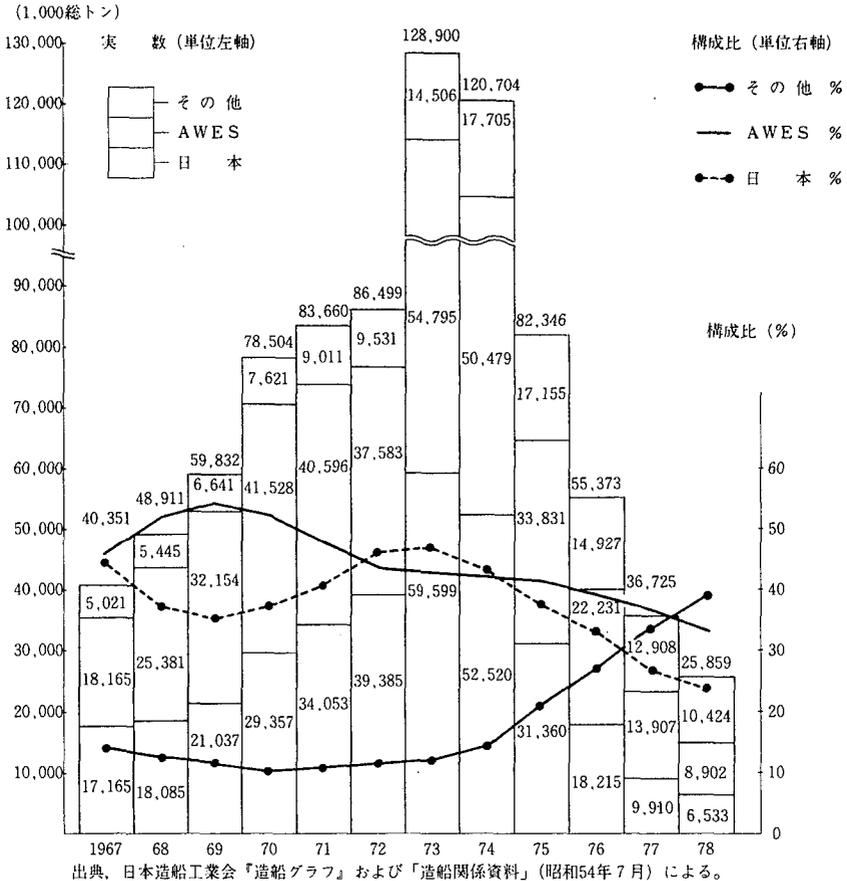
図 I-3 世界の係船船腹量の推移



出典，日本船主協会『日本の海運産業』1978，および日本造船工業会『造船関係資料』（昭和54年7月）による。

次に図 I-4 は，世界新造船の手持工事量の推移をみたものである。造船というのが注文生産であることは先に述べたが，それと同時に，船の建造には，契約から引渡しまでの間に，相当長い期間（通常1年～2年）がかかる。従って，各造船所は絶えず手持工事量（受注ストック）をもっており，これが将来の竣工の基礎になるのである。従って，過大な場

図 I-4 世界新造船手持工事量の推移 (年末ベース)



合は別にして、一般に、手持工事量が多いことは、将来の仕事量がそれだけ多く確保されているということを意味する。ところが、図 I-4 によれば、世界の新造船の手持工事量は、全体として、1973年末をピークにして、その後急速に減少しており、1978年末には、1973年末の 1/5 (20%) しか存在しない。これは驚くべき数字である。1979~1980年には、新造船の仕事量は2000~3000万総トンしかないことになる。それを世界全体の造船所がとりあっているのが現状である。

この中期的な要因は、結局、世界経済の景気の回復、および世界貿易の回復に依る以外に解消しえない。それがいつなのか、どのような形でなのか、いまはわからない。

(3) 最後の長期的な要因というのは、いわゆる「第三造船国」の追い上げである。図 I-4 からわかるとおり、世界の造船国は、日本、AWES (The Association of West European Shipbuilders) = 西欧造船工業会加盟国⁽⁴⁾、およびその他の「第三造船国」(アメリカ、ソ連を含む)に分類される。この第三造船国の中には、いわゆる「中進造船工業国」(韓国、シンガポール、ブラジル等)が含まれる。これらの国々は、韓国の現代造船所に代表されるように、かつての日本の造船業の発展 (take off) を現在経験しており、日本から導入された高度の技術力と現地の低廉な労働力を結合して、価格競争力の強い造船政策を展開している。第三造船国のもうひとつのグループは、ソ連、東欧社会主義国などを中心にみられる、自国船主義で、比較的割高であっても、自国の船は自国で建造しようとする方向である。またこれらの社会主義諸国、および一部の発展途上国の中には、自国の造船業に積極的な財政援助を惜しまないところがある。

こうした要因が、日本、AWES 等に比較して、ここ数年、第三造船国のウェイトが上昇してきたことの原因である。先の図 I-4 に折れ線で示した、世界新造船手持工事量に占める、これら三者のシェアは、1976~77年を境に、その地位を逆転してしまっている。いまや(1978年)第三造船国のシェアは40%であり、AWES の34%、日本の25%を抜いている。

この長期的な要因は、ある意味では、先の中期的な要因よりも、一層重要である。というのは、世界の貿易量がたとえ1980年代の中央において、かつての状態に近いほど回復したとしても、その時、日本の造船業は、世界の新造船の50%の竣工量を占めることは、もはや望めないからである。従って、現在の造船不況の克服された後の姿は、過去の姿では

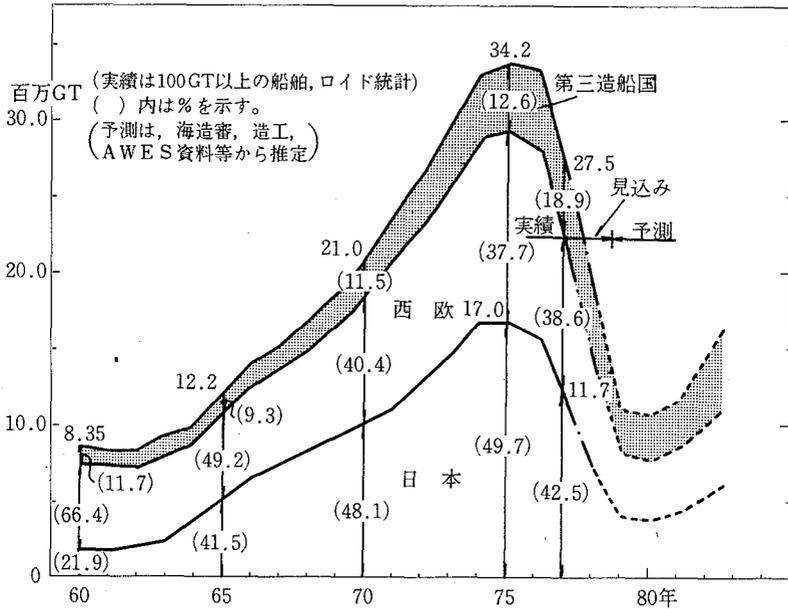
(4) AWES, The Association of West European Shipbuilders (西欧造船工業会) は、ベルギー、デンマーク、フィンランド、フランス、西独、英国、オランダ、イタリア、ノルウェー、スペイン、スウェーデン、ポルトガルの12ヶ国の造船工業会で組織されている連合体。1965年6月にWESIC (West European Shipbuilders' Informal Contact) が発展的に解消して改組されたもの。

1965~69年には、構成国は9ヶ国であったが、1970年にはスペイン、フィンランドが参加して11ヶ国になり、1974年にはポルトガルが参加して、現在の12ヶ国になった。(造船統計要覧、1978~79、380~381ページを参照)

(5) ない。それは客観状況によって許されないであろう。

長塚誠治氏は、論文の中で、向う5年間の新造船建造量の予測を、図I-5のように示された。それによれば、1982年において、日本の新造船建造量は600万総トン台であり、遡ってみれば、1966~67年程度の水準である。また1982年における、日本の建造量シェアは、約33%程度と予想されている。

図I-5 新造船建造量推移



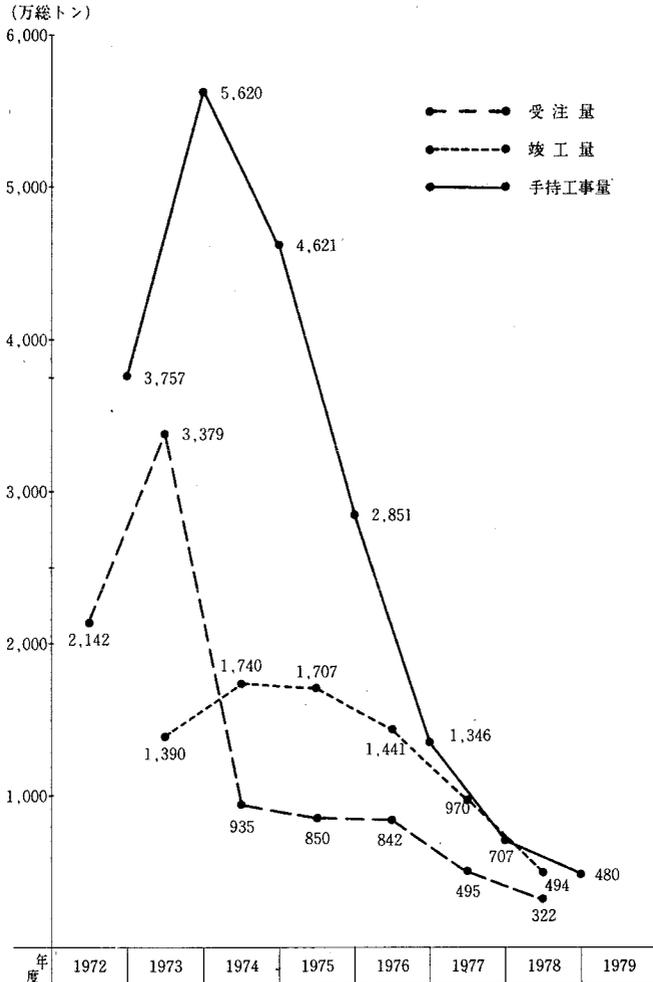
出典、長塚誠治「造船危機の現状と将来の方向」、エコノミスト1979年2月20日号

(5) 長塚誠治氏は、『世界経済評論』、1979年5月号の論文「造船工業に見る中進国の追上げとわが国の対応」において、韓国、台湾、シンガポール、ポーランド、ユーゴスラビア、ブラジルの各国における造船業の現状を分析されている。結論の部分で氏は、中進工業国の造船業の問題点として、(1)輸出依存度が高いため、今後国内需要の拡大が必要であること、(2)最近の急激な能力増大のために、造船技術が追いついていないこと、(3)管理面(生産、材料、財務など)の不備、を挙げられ、従って、「中期的には日本の地位が覆ることはない」(同誌、44頁)と述べられている。

最後に、わが国の造船業の最近の実態を知るために、2つのグラフを掲げよう。

図I-6は、日本の新造船の受注量、竣工量、および手持工事量の、ここ数年の推移で

図I-6 新造船受注、竣工、手持工事量推移



注1、対象は運輸省の建造許可取得船舶(2,500総トン以上)

注2、受注量、竣工量は年度内フロー量、手持工事量は年度末ストック量。
出所、日本造船工業会資料による。

ある。受注量は、1973年度の3,379万総トンをピークに、その後減少し、1978年度には、ピーク時の1/10の322万総トンに減少してしまっている。手持工事量も、受注量の減少を反映して、1973年度の5,620万総トンをピークに、その後減少の一端を辿り、1978年度末（1979年3月末）には、480万総トンに、これまた1/10以下に減少している。竣工量は、1975年まで増加したが、その後、減少に転じている。

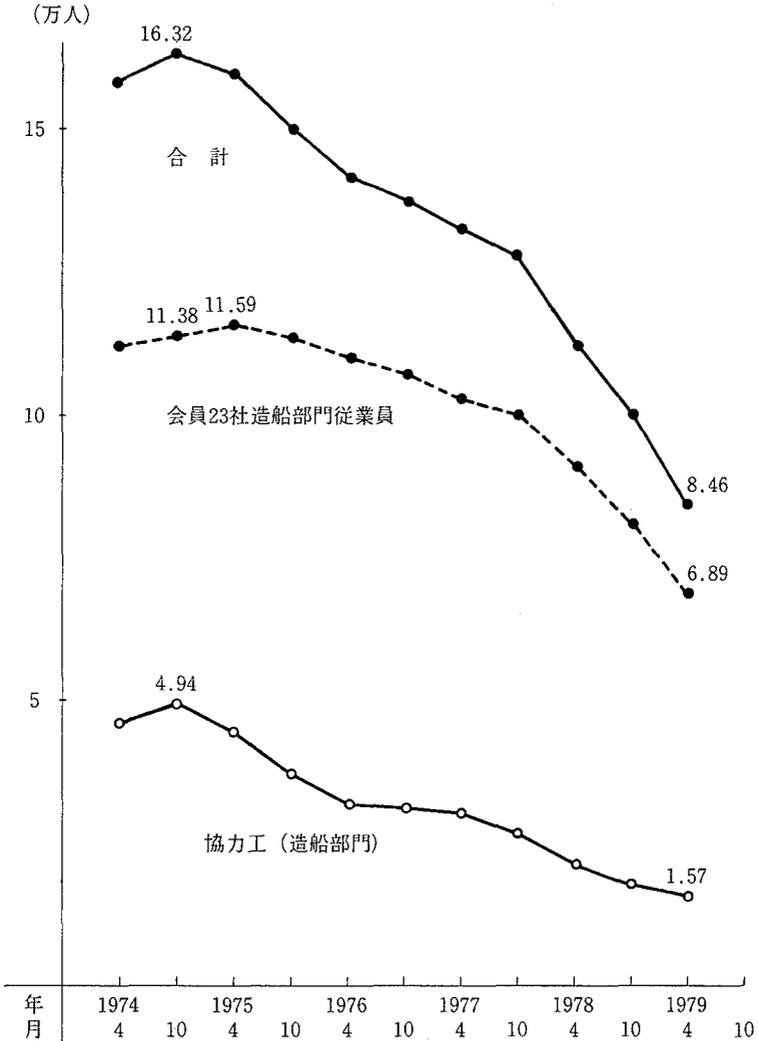
注目されることは、1976年度以降は、その年度末の手持工事量が、その年度の竣工量を下廻るに至ったということである。これは、その年度の末に、1年分の仕事量を——日本の造船業界全体として——確保していない、ということの意味する。例えば1973年度についてみれば、この比は $5,620/1,390 = 4.0$ であり、4年分の仕事量を確保していたことにある。ここから、現在の造船業界の苦境が、はっきりと窺うことが出来る。

図I-7は、日本造船工業会加盟の23社について、その造船部門従業員（事務系、技術系含む）と、協力企業の造船部門従業員との推移をみたものである。⁽⁶⁾ 会員23社については、1975年4月の11万5900人をピークに、その後減少に転じ、1979年4月現在では6万8900人になっている。一方、協力企業の従業員は、1974年10月の4万9400人をピークに、1979年4月には、1万5700人にまで減少している。ピーク時比でみれば、23社従業員は $6.89/11.59 = 59.4\%$ であり、協力工は $1.57/4.94 = 31.8\%$ である。協力工の減少率が著しいのは、親企業から協力企業へ出していた外注を内作したり、構内下請を本工が肩代りしたりしたためであろう。どのような不況時にも、下請企業の犠牲は、親企業より大きいのである。

(6) ちなみに、日本造船工業会会員23社とは、石川島播磨化工機株式会社、石川島播磨重工(株)、今治造船(株)、(株)大阪造船所、(株)大島造船所、尾道造船(株)、笠戸船渠(株)、(株)金指造船所、川崎重工業(株)、(株)来島どつく、幸陽船渠(株)、佐世保重工業(株)、佐野安船渠(株)、住友重機械工業(株)、(株)名村造船所、日本海重工業(株)、日本鋼管(株)、函館ドック(株)、林兼造船(株)、日立造船(株)、三菱重工業(株)、三井造船(株)、(株)三保造船所、の各社である。
 (『造船統計要覧』、1978～79、388ページ)

なお、これらの造船所の規模に関しては表II-1を参照せよ。

図 I-7 日本造船工業会員23社造船部門人員、及び協力工推移



出典、日本造船工業会「造船関係資料」(昭和54年7月)より作成した。

II 国の造船不況対策

「石油危機」を境とする、世界的な海上荷動き量の減少、船腹過剰の発生によって、主要造船国の間では、何らかの供給調整策が必要であることが認識されるに至った。その調整策が市場の価格機構によるべきであるのか、それとも話し合い（協議）によるべきであるのかについては、議論が分かれよう。しかし、需要減少の規模が著しいこと、他の商品と比較して船舶は特殊な商品であり、しかも船価（商品1単位当りの価格）が極めて高いこと、などを考慮すれば、需給ギャップの解消を市場機構のみに委ねておくことは、賢明ではないであろう。

かくして、1976年の5月には、OECD（経済協力開発機構）の造船部会において、「造船政策に関する一般の指導原則」が合意された。その内容は以下の4項目より成っている。

- (1) 市場の不均衡を考慮して、造船能力の適切な削減を第一の目的として造船業の適合を図るべきである。この場合、それによって発生する地域及び雇用問題に十分配慮する。
- (2) 短期的にも長期的にも、造船業の適合のためのプロセスを攪乱する如何なる措置も執るべきでなく、また援助も行うべきではない。
- (3) 自国造船業の行動、特に船価の面における行動が公正な競争の枠内に留まるよう監視すべきである。
- (4) 新規の建造能力の創造を助長し、造船業における世界的な構造的な不均衡をさらに悪化させるような措置は控えるべきである。

この「原則」は、各国間の一般的な合意というよりは、むしろ、需要減退期における秩序ある供給を義務づけるため、とりわけ、日本造船業による世界市場の蚕食に歯止めをかけるために、作成されたものである。

このことは、その後の事態をみることによって一層明瞭になる。すなわち、翌1977年2月の、OECD造船部会において、ヨーロッパ造船諸国の圧力によって、日本側が、

- (1) 新規受注自粛のための船価の即時引上げ、
- (2) 不利な状況にある特定国への、船舶輸出の自粛、
- (3) 日本のシェアが従前をオーバーしそうな時の操業調整措置

という3点を、約束させられていること。この時点以来、運輸省は、日本の造船業界に対して、(1)輸出船価の5%アップと、(2)2500総トン未満の船舶についても、船価のチェック

をおこなう、という行政措置をとるに至ったことなどである。

従って、国の造船対策は、まずOECD造船部会という「外圧」に対して、それに譲歩を強いられるということから始まったと言うことが出来る。

運輸大臣の諮問機関である、海運造船合理化審議会（以下「海造審」と略記する）は、1976年5月のOECD造船部会の先の「原則」が出た直後の6月に、運輸大臣に対して、「今後の建造需要の見通しと造船施設の整備のあり方——長期計画と当面の対策——について」と題する答申書を提出しているが、その内容は、一言で言ってしまうと、石油危機以降造船需要は減少し、将来の予測需要も極めて低い。加えて、OECD造船部会の「一般的指導原則」も出されたことであるから、運輸省は、各企業の自主努力を尊重しながらも、供給調整策をとるべきである、⁽⁷⁾ というものである。

この海造審の答申が——海造審自体が運輸省の要請を体現したものであるから——運輸省の造船政策として実現されたことは、容易に推測される。

前節の図Ⅰ—6において、世界の新造船手持工事量に占める日本のシェアが、ここ数年、急激に減少してきた現象の裏には、こういうこともあったのである。

しかし、既に述べたとおり、造船の需給ギャップの拡大は、このような行政措置にとどまることを許さなかった。そこで、1978年に至って、再び、国の本格的な「造船不況対策」が打ち出されるに至った。

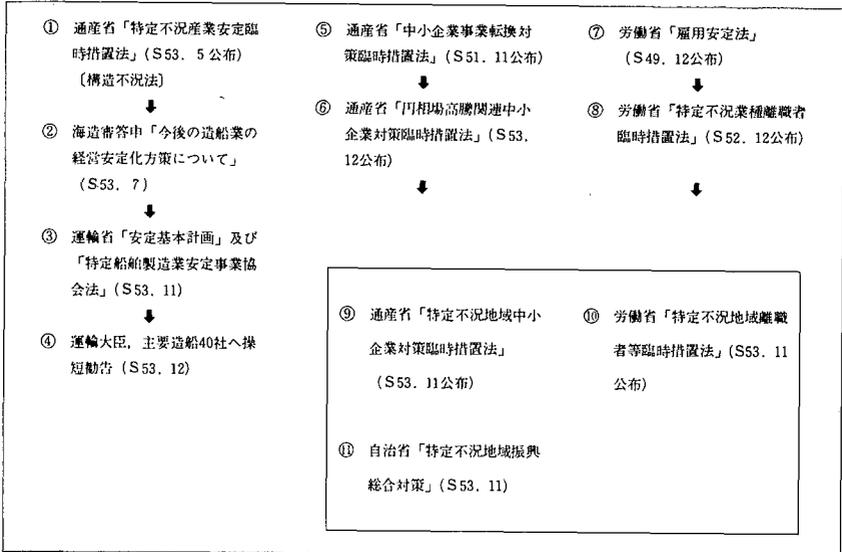
いまこれを簡単なフロー・チャートにしたものが、図Ⅱ—1である。この図から明らかなどおり、ここ数年間の造船不況対策は、3つのグループに分けて考えることが出来る。

第1は、造船そのものの需給バランスの回復を目的とした施策で、1978年5月の「特定不況産業安定臨時措置法」に始まり、海運造船合理化審議会の答申にもとづく、運輸省「安定基本計画」の策定、および運輸大臣の造船操業勧告へと至るものである。

第2は、不況業種としての造船業及びこれと関連の中小企業の救済を目的としたもので、1976年の「中小企業事業転換対策臨時措置法」、1978年の「円相場高騰関連中小企業対策臨時措置法」、および1978年11月に公布された「特定不況地域中小企業対策臨時措置法」に代

(7) 以下、2つの海運造船合理化審議会の答申書、及びOECD造船部会の「造船政策に関する一般的指導原則」については、『造船統計要覧』、1978～79、299～307ページを参照。

図Ⅱ-1 国の造船関連不況対策の主要部分



表されるもの。これらは、いずれも、通産省、中小企業庁が中心となって、中小企業対策として施行されてきたものである。

第3は、雇用面における離職者対策（離職促進策）で、1974年の「雇用促進法」、1977年の「特定不況業種離職者臨時措置法」ののち、1978年11月の「特定不況地域離職者等臨時措置法」として継承されてきた施策である。

なお、図の右下にみられるとおり、「特定不況地域」2法（「中小企業対策臨時措置法」および「離職者等臨時措置法」）は、これと同時に施行された、自治省の「特定不況地域振興総合対策」と合わせて、三身一体の施策となっている。

紙数の制約もあるので、以下では、簡単に2点、すなわち(1)造船の需給バランス回復策、および、(2)「特定不況地域」関連諸施策、に絞って、検討を加えよう。⁽⁸⁾

(8) その他の施策については、運輸省船舶局関連工業課編集「造船・造船関連工業不況対策関係制度について」(昭和53年5月)、通産省産業政策局編「構造不況法の解説——特定不況産業安定臨時措置法」(昭和53年10月)などが詳しい。

〔1〕 フローチャートの左端に示されている，造船自体の需給バランスの回復を目的とする一連の施策は，1978年5月に公布された，「特定不況産業安定臨時措置法」（以下「構造不況法」と略称する）に源泉を発している。「特定不況産業」とは「構造不況産業」の別名にほかならず，「構造不況産業」とは，経済循環上の一時的不況期にある産業とは区別された構造的要因——(1)石油危機以後の原油価格の高騰，(2)低成長移行にともなう需給不均衡の永続化，(3)低開発国・中進工業国に対する競争力喪失など——に基づく不況産業を指す。具体的には，法律に明記された4業種。

1. 平炉または電気炉を使用する普通鋼の鋼塊または鋼材の半製品の製造業（いわゆる平電炉業）。
2. アルミニウム精錬業
3. 合成繊維製造業
4. 船舶製造業

および政令で指定された

1. アンモニア製造業
2. 尿素製造業
3. 湿式法による磷酸製造業
4. 紡績業

などを指す。

この「構造不況法」は，これら構造不況産業の不況克服の方法として，各業種ごとに関係審議会に諮問した上「安定基本計画」を策定し，その計画に沿って施策を考えるとしている。安定基本計画には

1. 設備処理
 - (a) 処理設備の範囲，処理方法および期間
 - (b) 設備の新増設の制限
 - (c) 事業転換その他の措置
2. 従業員の雇用の安定と関連中小企業者の経営の安定

を含むとしている。

また，各業種の計画的な設備処理を促進するために「特定不況産業信用基金」を設立し，「基金」によって債務の保証をさせるとしている。

造船はこの構造不況法の中で「特定不況産業」のひとつに指定されたのだが、運輸省はそれを受けて、昭和53年5月海造審に「今後の造船業の経営安定化はいかにあるべきか」を諮問。これに対して海造審は7月、「今後の造船業の経営安定化方策について」を答申し、経営安定化のための基本線をうちだした。この答申が重要である。

答申はまず、現在日本造船業の外航船の需給ギャップを次のように推定する。

- a. 供給サイド。現在5,000総トン以上の船舶を建造しうる船台・ドックを保有する企業は61社、船台、ドックの数は136基、年間建造量は980万CGRトン程度。(表Ⅱ-1)
- b. 一方需要サイドでみると、世界全体の造船需要の減少、OECD造船部会での調整などを考慮すると、日本の外航船建造量は昭和55(1980)年頃まで低下し、その後、需要量の回復に幅があるとはいえ、高水準の需要予測をした場合でも、昭和60(1985)年に640万CGRトン程度が期待できるにすぎない。

(9)

そのため $980万 - 640万 = 340万$ CGR トン程度の需給ギャップは避けられない。

(9) 船舶の大きさを示す指標には、さまざまなものがあるが、本稿に必要な限りで整理すると。

(a) 総トン (Gross Tonnage, G.T.)

船体の囲まれた部分の総面積から、上甲板以上にある、推進、航海、安全、衛生に関する場所を除いた全容積を、100立方フィート(2.83立方メートル)で割った数で、船の大きさを表わす場合に使用される尺度。

(b) 重量トン (Deadweight Tonnage, D.W. 載貨重量トン)

船の積載出来る最大の重量トン数で、このなかには燃料、食料、缶水、飲料水、倉庫品、乗組員ならびにその手廻り品などを含むため、実際に運搬出来るトン数は、載貨重量トンから上記の各種の重量を差引いた残りである。

(c) CGRT (Compensated Gross Registered Tonnage, 標準貨物船換算トン)

造船所が建造する船舶の船種、船型は多岐にわたるため、総トン数(G.T.)は、仕事量や付加価値を的確に反映し得ない。従って、造船仕事量を仕事量として把握するための指標として、標準貨物船換算トン数(CGRT)が使用される。

つまり、標準貨物船換算トンは、造船所で建造される各種の船舶を、幾種類かの船種、船型に分類し、その分類項目別に、標準貨物船(1万総トン、1万5000載貨重量トンの一般貨物船)を基準(係数1)として、過去の実績から算出した換算係数を定め、その係数を、各船舶の総トンに乗じて推計する。

例えば、この換算係数は、原油タンカーでは0.7、撒積貨物船では0.65、冷凍運搬船では1.55、コンテナ船では1.3等となっている。

(『造船統計要覧』, 1978~79, 372ページ, 『造船界』, 昭和53年9月号, 14ページより)

表Ⅱ-1 日本の主要造船企業

	保有施設	年間建造量 (進水ベース)	事業者名
大手 7社	1万総トン以上の 船舶を建造しうる 施設を有する	100万総トン以上	三菱重工業(株) 石川島播磨重工業(株) 三井造船(株) 日立造船(株) 川崎重工業(株) 日本銅管(株) 住友重機械工業(株)
中手 17社		10万総トン以上 100万総トン未満	佐世保重工業(株) 函館ドック(株) 佐野安船渠(株) (株)名村造船所 (株)大阪造船所 (株)大島造船 (株)金指造船所 日本海重工業(株) 尾道造船(株) 笠戸船渠(株) 林兼造船(株) (株)来島どっく 今治造船(株) 幸陽船渠(株) (株)臼杵鉄工所 波止浜造船(株) 常石造船(株)
中手 16社		10万総トン未満	(株)新山本造船所 檜崎造船(株) (株)東北造船(株) 内海造船(株) 今井造船(株) 金輪船渠(株) (株)神田造船所 四国ドック(株) (株)宇和島造船所 渡辺造船(株) 高知県造船(株) 福岡造船(株) 三重造船(株) 旭洋造船鉄工(株) 南日本造船(株) 高知重工(株)
その他 21社		5,000総トン以上 1万総トン未満の 船舶を建造しうる 施設を有する	下田船渠(株) (株)三保造船所 瀬戸内造船(株) 太平工業(株) 檜垣造船(株) 浅川造船(株) 鹿児島ドック鉄工(株) 石川島造船化工機(株) (株)新潟鉄工所 本田造船(株) 橋本造船協業組合 (株)山西造船鉄工所 (株)中村造船鉄工所 (株)新浜造船所 (株)宇品造船所 (株)栗之浦ドック 三好造船(株) 東和造船(株) 宇部船渠(株) 芸備造船工業(株) 粟津造船(株)
計 61社			

注、本表の分類は、1978年運輸省安定基本計画におけるもの。
出典、運輸省船舶局資料をもとに作成。

そこで需給均衡を回復し、経営安定を実現するために、上記の61社の現有設備能力の35%、340万CGRトン（ $340/980 \times 100 = 35$ ）程度を処理する必要がある。

処理設備は船台・ドックおよびその付帯設備とし、船舶製造に係わらない設備は対象としない。

また上記の61社のうち大手7社以外の中小54社は総じて金融、技術、営業等の面で弱体であるため、設備処理率において、表のようなランクをつけることにしている。この結果、表Ⅱ-2に示すように、各グループの処理率、処理量が決定することとなった。

このほかこの答申では、(1)上記の設備処理によっても解消できない当面の需給ギャップに対応するため、操業調整をおこなう。(2)中手以下の造船所の統廃合、設備処理を促進するために、金融対策を重視する。(3)船舶・大型プロジェクトにおける需要創出、(4)雇用の確保。などにも注意を促している。

運輸省は続いて海造審に対して「構造不況法」における「安定基本計画」について諮問し、海造審の答申を受けて、それを「総トン数五千トン以上の船舶の製造をすることができる船台又はドックを使用する船舶製造業の安定基本計画」とした（昭和53年11月）。この「安定基本計画」は、(1)処理すべき設備の種類を「総トン数五千トン以上の船舶の製造をすることができる造船台又はドック」とし、(2)設備処理を行うべき設備の年間生産能力を合計340万CGRトンとしている。(3)さらに設備処理の方法として

- (a) 廃棄 (b) 休止 (c) 譲渡

の3種類をあげている。また(4)設備処理の期間としては、(a)廃棄については昭和54年度末までに完了、(b)休止については昭和54年度末から昭和58年6月30日まで、(c)譲渡については昭和54年度末までにおこなう、としている。

この「安定基本計画」と併行して「特定船舶製造業安定事業協会法」が制定され（昭和53年11月）、この「協会」を中心に設備処理を遂行することになった。

さて、「安定基本計画」に盛りこまれた設備処理はどこまで具体化したであろうか。長塚誠治氏は昭和54年2月段階における設備処理の具体化を先の表Ⅱ-2のように整理している。それによると、大手7社は削減前の現在、船台・ドックを54基、年間建造能力にして573万1千CGRトンを保有しているが、54年度末以降設備削減によって、船台・ドック基数29基、年間建造能力344万7千CGRトンに減少すると推定されている。全面休止の船台・ドックは7工場、一部休止は11工場にのぼる。中手上位17社、中手下位16社、その他21社に

表Ⅱ-2 設備処理の内訳

	削減前設備能力		削減後設備能力 (55年度以降)				
	ドック 船台 基数	年間建造能力 (千CGRT)	削減率 (%)	ドック 船台 基数	年間建造能力 (千CGRT)	船台・ドック 全部廃止の 工場	船台・ドック 一部廃止の 工場
石川島播磨重工業	8	1,175	5	713	横浜, 知多	東京	
三菱重工業	14	1,326	8	804	横浜, 広島	長崎	
日立造船	10	889	5	532	向島, 堺	舞鶴, 有明	
川崎重工業	6	709	3	423	——	神戸, 坂出	
三井造船	7	623	3	378	藤永田	千葉, 玉野	
日本鋼管	5	582	3	349	——	鶴見, 清水	
住友重機械	4	427	2	248	——	浦賀	
計	54	5,731	40	29	3,447	7工場	11工場
中 小 手 54 社	中手上位17社	38	約 2,900	30	約 2,030	} 未定	} 未定
	中手下位16社	23	約 790	27	約 580		
	その他 21社	22	約 400	15	約 340		
	計	83	約 4,090		約 2,950		
合 計	137	約 9,821	35		約 6,397		

出典、長塚誠治「造船危機の現実と将来の方向」エコノミスト，79．2．20

については、安定基本計画によって削減率が、従って現在の年間建造能力から逆算して削減後の年間建造能力の各統計は算出できるものの、個別企業の削減設備基数、削減率については具体化されていない。今後の問題として残されている。

なお日本経済新聞（昭和54年10月24日）によると、特定船舶製造業安定事業協会による

造船所の土地・設備買上げ規模は、当初の予定965億円に対して、実質的な申請メ切日と考えられる10月末（11月～3月は手続きに必要な期間）を前にして、約半分の500億円程度と見込まれているということである。

それによると、10月24日時点で土地・設備処理の売買契約を完了した造船所は、函館ドック、檜崎造船、名村造船の3社（約210億円）、現在申請中及び今後申請が予想される造船所は、鹿児島ドック、林兼造船の長崎造船所、佐野安船渠の大阪工場など8社（合計で500億円未満）とみられている。

またこれら合計11社の売却設備は、年間建造能力に換算すると約70万CGRトンと見込まれ、これは、「基本計画」による削減計画、年間340万CGRトンの約20%にあたることになる。

これとは別に、当面昭和54、55年度の造船需給不均衡を是正するために、運輸大臣は53年12月、造船中手以上主要40社に対して、両年度の新造船部門の操業度の規制を次のように勧告した（表Ⅱ-3）。

表Ⅱ-3 運輸大臣勧告（1978年12月）および造船不況カルテルによる、昭和54、55両年度の、造船部門操業度規制値
（CGRトンベース、昭和48～50年度のピーク時対比%）

1, 大 手	7社	34%
2, 中手上位	17社	45%
3, 中手下位	16社	49%
4, 計	40社	39%

出典、日本経済新聞、昭和53年12月29日付。

これによって、中手以上の各造船所は、昭和54、55年度の船舶（商船、漁船、官公需船）建造量の上限が確定してしまった。従って、これら造船所はそれ以上の仕事を確保するためには、陸上工事を確保するか、浮きドック、海洋工作物、プラント船など新需要を開拓しなければならなくなった。

ところが、日本経済新聞（昭和54年3月17日付）によると、造船大手各社の昭和54年度新造船部門操業度は、上記の大臣勧告34%をさらに割りこみ、32%前後になると予想されている。新造船部門の操業度低下の原因としては、(1)赤字受注覚悟の仕事量確保から経営

改善のための選別受注への方針転換、(2)大幅従業員削減実施、があげられる。大手各社の中では三井造船の操業度がもっとも高く、三菱、日立造船なども34%の規制基準に達成しそうだと思われているが、それ以外の各社は規制基準をずっと下廻っている。ここには、陸海各分野の技術力の相違が反映していることは言うまでもない。

なお、この運輸大臣勧告にもとづく造船各社の操業度規制は、現行の「独占禁止法」に抵触する恐れがあると、公正取引委員会によって判断された。このため、運輸省の指導で、造船工業会を中心にして、大臣勧告を「造船不況カルテル」に移行させる準備と申請が進められ、公正取引委員会は、1979年8月1日付けで、造船39社（先の40社の内、幸陽船渠(株)を除いたもの）に対して、不況カルテルの結成を認可した。

不況カルテルの内容は、先の大臣勧告と同一であり、造船39社を、大手7社、中手上位17社、中手下位16社に分け、それぞれ、昭和48～50年度のピーク時（最高操業度）の34%、45%、49%の操業度に止めるというものである。不況カルテルは、1981年の3月末まで続けられる見通しである。（日本経済新聞、昭和54年、8月2日）

〔2〕次に、1978年11月の、いわゆる「特定不況地域」関係の諸施策を検討しよう。これは、従来の不況業種対策が現状にそぐわず、対策として不十分であることの認識から、実施されたものである。

本稿の問題意識にもあるとおり、現在の不況業種は、しばしば、特定の地域経済の中核産業である場合がある。或はまた、本稿で分析の対象としている、三井造船玉野事業所の例にみられるとおり、一特定事業所が、地域経済の中核企業であるという場合さえ、珍しくない。そのような中核産業（企業）をコアとして、関連下請企業群が集まり、従業員が定住し、自治体も行政計画を立てている。中核産業（企業）が過去において著しい成長を遂げたものであればあるほど、地域経済の中に、一面ではその産業(企業)を支え、他面ではその産業（企業）に依存するという構造が、極めて強固に形成されている。

そのような状況のもとにおいて、謂わば外生的な構造変化が——世界経済の構造的な変化とか、国の国際収支基調の変化とか、国際的な漁業区域の設定とかいった形で——発生したとする。すると、上述のような地方都市（地域経済）は、その変化に即応出来ないのである。構造変化が急激であればあるだけ、所謂「市場機構」にもとづく産業構造の転換というようなものにさらされた場合には、地方都市（地域経済）は、その存立すらも危

なくなってしまう。

然るに、従来の国レベルにおける「不況対策」は、不況産業に特別措置を与えるという施策を繰り返してきた。従って、真の地域経済の再建には有効性を発揮出来なかったのである。幾分比喩的に言うならば、地域の再建のために、業種の施策を繰り返してきたといってもよい。好況時においては、このような政策上の「誤まり」は、大きな問題にはならなかった。なぜならば、特定の好況中核産業を中心に、関連企業も従業員も——いわば市場のメカニズムに従って——自然に適応していき、地方自治体行政も、幾分遅ればせではあれ、これに従っていくことが出来たからである。

わが国で、高度成長期の長い間、産業政策は数多く立案されたが、地域政策に見るべきものが少なかったのは、このためである。そして、付言するならば、その当時地域問題は、中核産業が形成され、それを中心に発展した地方都市において発生したのではなく、むしろ、丁度その裏面に当たる、中核産業が（農業以外には）存在しなかった地域において、発生した。「過疎地」と呼ばれるものが、それである。

ともあれ、現在、業種対策ではなく地域対策が遂行されるに至ったことは、日本経済が新しい段階に到達したことを立証するものとして興味深い。

1978年11月の特定不況地域関連の二法の場合には、「特定不況地域」の条件としては、

- (1) 特定不況業種の中核企業が対象地域の工業出荷額の1/3を占めること。
- (2) 中核企業から関連中小企業への発注、購入額が大幅に減少していること。
- (3) 関連中小企業の生産、販売、従業員が大幅に減少していること。
- (4) 常用求人倍率が全国平均(1.82)の1.5倍以上であること。

の4つが基準とされたといわれている(岡山県商工部)。具体的には、表Ⅱ-4にみられる、全国30市町村が、それである。背景となっている「特定不況業種」は、造船、合板製造業、北洋漁業および北洋関連水産加工業、鉄鋼業、アルミニウム精錬業、合成繊維製造業、銅又は亜鉛鉱業および同精錬業の7業種であるが、表から明らかなどおり、造船及び北洋漁業関係の都市が多い。地域的には、北海道7、東北2、近畿2、中国6、中部2、四国3、九州8であり、北海道、中国、九州のウエイトが高いことが注目される。

この二法によれば、指定された特定不況地域内であればいかなる業種に従事していても、この法律の対象になる。ここに、この法律の特徴がある。

「特定不況地域中小企業対策臨時措置法」によれば、地域内の中小企業は、(1)政府系三

表Ⅱ-4 特定不況地域と対象業種

地 域 名	特 定 事 業 所
北海道 函館市	函館ドック, 北洋漁業
室蘭市	新日鉄, 檜崎造船, 函館ドック
釧路市	北洋漁業
稚内市	〃
根室市	〃
網走市	〃
古平町	〃
青森 八戸市	北洋漁業, 八戸製錬
秋田 大館市	同和鉱業, 釈迦内鉱山, 松木鉱業
岐阜 神岡町	三井金属鉱業
三重 紀和町	石原化工建設
京都 舞鶴市	日立造船
兵庫 相生市	石川島播磨
岡山 玉野市	三井造船
広島 呉市	石川島播磨, 日新製鋼など
三原市	幸陽船渠, 帝人
尾道市	日立造船, 尾道造船
因島市	
向島町	
瀬戸田町	内海造船
山口 下関市	三菱重工, 林兼造船, 三井金属鉱業など
愛媛 今治市	波止浜造船, 浅川造船, 桧垣造船など
新居浜市	住友アルミ, 住友金属鉱山
高知 高知市	今井造船, 新山本造船, 東京製鉄など
福岡 大牟田市	三井金属鉱業, 三井アルミ
佐賀 伊万里市	名村造船, 伊万里合板など
熊本 長洲町	日立造船
長崎 長崎市	三菱重工, 林兼造船
香焼町	
佐世保市	
大島町	大島造船
大分 佐伯市	白杵鉄工, 二平合板
宮崎 延岡市	旭化成

(日本経済新聞, 昭和53年11月18日)

金融機関（中小企業金融公庫、国民金融公庫、商工組合中央金庫）から特別優遇の融資を受けられるほか、(2)税制上の特別措置の対象となるとされている。しかし、詳細に検討していくと、依然として問題が残されていることが明らかになる。緊急融資の貸付限度の利率も決して大きな額でなく、利率は6.1%（又は6.6%）である。事業転換についても、貸付利率は6.05%である。こうした条件では、よほど十分な成算をもった事業者でない限り、折角の優遇措置も、十分に活用し得ないのではないだろうか。

「特定不況地域離職者等臨時措置法」は、一時に多数の失業者が不況地域から発生することを防止することを目的として制定された。この法律によって、特定不況地域の離職者は雇用保険法の特例を受けられるようになり、通常の雇用保険期間に60日プラス30日、計90日の延長が可能となった。その外にも、幾つかの特典がある。

このため、1979年度の後半に、——丁度造船各社が大量の人員整理を開始した時期に、この法律が施行されることになり、——造船業界から大量の離職者を、大きな混乱もなく、発生させることになった。離職者発生背景には、(1)大手各社が、特別退職制度を提案したこと、(2)従業員が造船の先行きに見切りをつけたこともあるが、この法律が効力を発揮したことも否めない。

問題は、雇用保険の延長給付期限の切れる、1980年の春以降であり、現在雇用保険で生活している、これらの離職者が、新しい就職先を求めて動き始める時である。造船は幾分特殊な業種であり、機械組立て、製缶、等々の所謂造船作業に特化した従業員が、同じ機械組立て、製缶といっても陸上の仕事に、直ちに転換できるわけではない。その間には、何ヶ月かの訓練期間も必要となろう。また、陸上の各業種が雇用を拡大できるほど、好況にあるかどうかも問題である。その意味で、雇用の問題に関しても、事態は依然として流動的である。

最後に、自治省の「特定不況地域振興対策」は、上記の30市町村を含む、全国103地域、181市町村を、その対象地域とした。「振興対策」の主旨は、大別して、2つある。

第1に、地方自治体（都道府県）が、不況地域市町村について「特定地域振興総合対策要綱」を作成し、その中で①地域振興の基本方針を策定し、②不況産業・企業・関連企業の経営安定と雇用安定の施策を示し、③公共事業の活用（単県事業を含む）を示し、④地域経済の構造改善の指針を示す、ということである。

第2は一層具体的直接的な内容で、自治省が①公共事業その他単独事業について地方債

起債枠を拡大すること、②不況に関する特別の財政需要を考慮すること、及び③地方自治体は納税履行困難と認めた事業者に地方税の徴収猶予をしうること、というものである。

また、不況地域の業種別分類は、

- | | |
|---------------|-----------|
| (1) 特定不況業種 | 72地域 |
| (2) 北洋漁業水産加工業 | 10地域 |
| (3) 非鉄金属鉱山 | 8地域 |
| (4) その他の不況業種 | 13地域 である。 |

「対策」は、昭和53年度の末に具体化されたこともあって、昭和53年度に関する限りでは、「特別地方交付税」の特別交付があったり、地方債の起債枠の拡大が認められたりした程度にすぎず、すべては、今後に持ち越されている。

問題は、各地方自治体が、このような「対策」を背景にして、どのような新しい地域振興策を作成することが出来るのか、そしてまた、それを弾機にして、国に対して、どこまで税制面、公共支出面の要求をつきつけることが出来るのか、という点にある。試練は、自治体にある。

(続)