

BBL Seminar(2011.11.24)

「通産政策史シリーズ」
組織性と市場性はどのように
絡み合ったか
～鉄鋼政策の事例から～

法政大学経営学部 金 容度

報告のアウトライン

問題提起：政策についての見方の転換

1. 設備導入と技術開発への政策

2. 需給調整

3. 構造改善

4. 対外政策

5. 親環境対策

まとめ

政策について見方の転換(1)

□ 「官」 / 「民」

⇒ 「組織性」 (官+民) / 「市場性」 (民)

- 政府政策は、市場メカニズムに人為的な影響を加えようとするという意味で、「組織性」を現わす。
- 政府だけでなく、民間の活動の中にも「組織性」を現す部分が多く存在する。従って、「組織性」という点では政府政策と民間企業の活動は共通の面をもつ。

政策について見方の転換(2)

□ 「官」と「民」の間の線引きの重視

⇒組織性と市場性の絡み合いの重視

- 「組織性」だけで成り立つ政策は存在せず、必ず「市場性」も加わる。その意味で、単独の市場も組織も常に失敗している。肝心なのは、市場性と組織性の具体的な絡み合いを解くこと。

□ こうした視点から、オイルショック後の四半世紀間の鉄鋼政策を考える。

なぜ、「組織性」と「市場性」の絡み合いなのか①

- ▶ キャッチアップ時代の終焉⇒目標そのものが不明確に⇒「人為的」、「意図的」な行為としての政策目標、その効果や方向性がますます見えにくくなった⇒「人為的」でない面、意図しなかった面がより重要に⇒市場性を組織的な行為とセットとしてみる必要性が高まった。
- ▶ 民間の活動にも、「組織性」と「市場性」の両方が存在⇒民間の活動を市場性と組織性のセットとしてみる必要性⇒官と民の線引きは相対化

なぜ、「組織性」と「市場性」の絡み合 いなのか②

- 80年代の鉄鋼政策は、「各論的」、「個別対応」 ⇒ 90年代の鉄鋼政策は、「総論的」、「制度対応」
 - 「総論的」政策 ⇒ 個別組織をまたがった政策(例えば、「原局横断的」) ⇒ 個別組織の意図された行為以外の側面が重要に ⇒ 政策の実行やその効果において、市場性との関連が深まった ⇒ 組織性と市場性の絡み合いという視点

1.設備導入と技術開発への政策

- 大手鉄鋼メーカーは、政府政策に対して「自立的」姿勢を堅持：組織性の中で、「民」の重要性がより高まったことを示す。
- しかし、鉄鋼メーカーは、省エネルギー設備導入税制など特定の政策に関しては、政府に頼る姿勢を示した。例えば、81年～82年、鉄鋼メーカーは、設備償却率の引上げ、特別償却期間の短縮、投資減税を政府に要望（組織性の中での「官」の必要性が維持された例）。

1.設備導入と技術開発への政策

- 技術開発についても設備導入と類似な現象が現れた。
 - 総じて、**80年代～90年代**に、大手鉄鋼メーカーは、技術開発に対する政策介入を望まなかった。
 - しかし、**90年代**の長期不況で、鉄鋼メーカーが大型の基盤技術開発を手掛けることが難しくなり、こうした研究開発課題について、「官」による支援にも頼った(「産官学連携」)。

1.設備導入と技術開発への政策

- 市場の変化(市場性)に対する政府・民間の協調(組織性)の例：新素材や基礎技術や親環境技術などの共同開発への支援
 - 通産省が挙げた、鉄鋼業の技術開発課題は三つ。第一、製品差別化や新規需要開拓につながる技術開発、第二、世界の最先端を進むような基礎的、独創的な研究開発、第三、地球環境対策、石油代替エネルギー対策、廃棄物処理や再資源化対策など社会的要請にこたえる技術開発

1.設備導入と技術開発への政策

技術開発における組織性(民+官)

1) 直接的な政策支援と企業間協力

- 製錬新基盤技術研究組合
- 溶融還元製鉄法の共同開発
- 半凝固加工技術の共同開発
- スーパーメタルの共同開発(JRCM+5社)
- 新コークス製造法の開発のため「SCOPE21」

2) 間接的：通産省は、研究会、懇談会という形で民間企業とインタラクションしつつ、技術開発の方向性を提示。

1.設備導入と技術開発への政策

- 親環境技術、基盤技術、新素材などの開発への支援は、90年代の鉄鋼政策の「総論的」性格を現す例でもある(というのも、「共同」(企業間、産学)、組織横断的である)。

2.需給調整

□需給変化に対応する調整能力の低下(組織性の弱化)

- ✓通産省は、1997年9月から、短期「鋼材需給見通し」を取りやめて、「鋼材需要見通し」へ切り替えた
- ✓1991年、「市況対策委員会」(1960年より)廃止
- ✓同年の公開販売制の廃止(1958年より)

2.需給調整

□90年代と違って、80年代までは需給変化への調整機能が働いた。

- ✓供給不足に対処するために、1987年10月より、通産省は、H形鋼や小棒の増産を指導し、なおかつ、斡旋窓口を設置。
- ✓1987年4月、鋼管4社による輸出価格カルテル

2.需給調整

□供給調整についての政策当局者の認識・行動の変化(組織性の弱化)

- ✓ インタビューによれば、1980年代に、政策当局者の間には輸出カルテルが時代遅れであるという認識があったとされる。
- ✓ 日本の企業間競争や企業間取引慣行についての諸外国からの批判が高まり、政策当局は個別企業との接触は避けた。

2.需給調整

□新需要開拓への政策支援（「官」による組織性の必要性が続いた例）

- ✓スチールハウス：建設鋼材の販路拡大のために、93年8月、通産省の指導で、高炉6社が「ワーキンググループ」を発足し、その後、研究会、委員会も。97年8月工務店、材料メーカー等を会員とする「スチールハウス普及会」をも設立。

2.需給調整

□新需要開拓への政策支援（「官」による組織性の必要性が続いた例）

- ✓メガフロート：鋼製の箱状ユニットを多数溶接接合して建造した大型浮体式鋼構造物。空港、港湾、ごみ処理場、移動型産業施設等への活用が期待された。95年4月、運輸省造船課および日本船舶振興会の支援を得て、鉄鋼・造船17社により、メガフロート技術研究組合が設立。01年3月末、目標の達成に伴い解散。

3.構造改善

□ 「各論」政策から「総論」政策へ

- ✓ 80年代に、鉄鋼業の中で、電炉業、フェロシリコン業、二次製品業など中小企業が多い事業セグメントが構造改善政策の対象。
- ✓ 1990年代には、長期不況で鉄鋼業全体が供給過剰に陥り、構造改善の対象は鉄鋼業界全体に広がった
➡ 「各論」政策から「総論」政策へ
➡ 組織性の限界 ➡ 市場性の浮上

3.構造改善

□組織性の強化が市場性を促進した例

- ✓ 1980年代～90年代の東京製鐵の躍進は、「安定基本計画」に負う面が大きかった(構造改善政策(組織性)⇒企業間競争の促進(市場性))。

4. 対外政策

□ 市場性

- ❖ 後発国が世界市場の需給・価格の変動へ及ぼす影響力が大きくなった。
- ❖ 対米VRAの結果の中に、意図せざる部分もあった(組織性の限界)：例えば、対米輸出の減少と輸出規制枠の未消化
- ❖ 2000年代におけるM&Aの嵐

4. 対外政策

□ 貿易摩擦への政府対応（「官」による組織性の必要性が続く例）

- ✓ 国内鉄鋼市場の供給過剰傾向の中で、輸出拡大に伴う貿易摩擦の可能性を常に孕んでいた。
- ✓ 対米**VRA**交渉期間中の官民協調：通産省と鉄鋼メーカー間には緊密な情報交換やコミュニケーションが行われた。

4. 対外政策

□ (民間の中での) 組織性

- ❖ 対米VRA 実施において：輸出組合を媒介とする鉄鋼メーカー間協調 と、その結果として、高採算性の米輸出市場の維持
- ❖ 1980年代後半、日米鉄鋼メーカー間の活発な提携

5.親環境対策

- 親環境対策は、「各論」政策から「総論」政策への転換の事例。
- 環境政策という組織性の実行において、官と民の関係は、「規制」と「支援」の両面。前者の例として、ダイオキシンについての規制。後者の例として、技術開発への支援、リサイクル率のガイドライン提示。
- 規制より支援のウェイトが高まった
(市場性の活用必要性が高まった)。

まとめ

□組織性と市場性の絡み合い

- 「総論」政策が重要になった(環境対策、次世代基盤技術の開発、構造改善対象の拡大など)⇒市場性を活用した政策の必要性が高まった。
- 親環境政策の中心軸が、規制から支援へ⇒市場性を活用した政策の必要性が高まった
- 組織性の強化が市場性の強化を促進した例もある(「安定基本計画」による、東京製鐵の躍進)

まとめ

□市場性強化の側面(=組織性弱化の側面)

- 人為的な需給調整能力の低下⇒市場性の強化
- 供給調整についての政策当局者の認識・行動の変化
- 中国・インドなどアジア後発国企業の台頭と競争激化。目まぐるしいM&Aの嵐
- 総じて、鉄鋼企業は政策について「自活的」姿勢を堅持。

まとめ

□組織性維持の側面

- 必要な局面で、企業は「官」への依存度を維持した：①省エネルギー設備税制。②基礎技術や新素材の開発、親環境技術の開発。③新市場の開拓、④貿易摩擦への対応（例えば、対米輸出VRA、アンチダンピング提訴への対応）。
- 企業間協調：①対米VRA実行に見られた企業間協調（輸出組合）。② 80年代、鋼管4社の輸出カルテル