

## 書評

## 渡辺俊三著『戦後再建期の中小企業政策の形成と展開』

有田辰男

中小企業政策史の研究には二つのタイプがある。そのひとつは、政策形成の背景、政策の果たした機能または役割、他の諸政策との関連、政策史上の位置づけ等の研究を主とするものである。もうひとつは、政策形成の過程に注目し、その形成過程における紆余曲折を明らかにすることを通じて政策の本質を探ろうとする研究である。この二つのタイプの研究は表裏をなすものであるが、ここに採り上げようとする渡辺俊三著『戦後再建期の中小企業政策の形成と展開』（2003年4月30日発行、同友館）は後者のタイプに属する研究であり、これまでにこうした研究は少なく、貴重な研究として注目される。

## I

本書は、1946年から1950年までの戦後最初の5年間における中小企業政策の形成過程を研究対象としているが、序章に加えて全10章から成っており、全体としては二つの部分から構成されている。第1章から第4章までは中小企業政策が考察の対象とはなっておらず、戦後再建期における傾斜生産方式、価格差補給金制度、復興金融金庫融資等による経済政策が考察されており、これが戦後の中小企業政策形成の背景の分析となっている。そして第5章以下で、中小企業政策の形成過程が考察されており、戦後初期の中小企業振興対策の変遷、中小企業庁の設置計画、中小企業庁設置法の策定とその改正、3月危機をめぐる蜷川と池田の抗争等が、GHQ

文書や衆参両院の各種議事録によって綿密に考証されている。

## II

第1章では、まず最初に「敗戦時の日本産業の状況」について、「主要産業材料の生産は、1936～37年頃をピークにして停滞」「戦争中に急激な生産量の増大を示したのは、特殊鋼、アルミニウムという軍需生産に直結した材料部門であった」と指摘し、その生産低落の要因を、戦争による富の破壊、植民地と領土の喪失、生産設備の荒廃、という3点に求めている。そして、「戦争経済は労働生産性を伴った生産増加ではなく、生産能率を犠牲にして遂行された生産増加であったことがわかる」としている。これはまさに指摘の通りであるが、欲をいえば、生産低落の要因については、戦時経済政策としての重点主義政策との関連を政策的要因として取り上げ、これを中心にして議論を展開できれば、政策論としてさらに明瞭になったのではないかと思われる。

それは次の「傾斜生産方式の成立」とも関連している。傾斜生産方式については、その発案者であった有沢広巳が「石炭増産を出発点とする再生産再開の順序としては、食料の増配→年二千万トンの出炭→鉄鋼業への石炭増配→鉄鋼生産の増加→鉄鋼資材の炭鉱への増配→出炭の増加→一般産業への石炭の増配という風に、いくつかの産業循環を経て次第に再生産は軌道に

乗せられる」とした主張を採り上げ、「再生産の概念が、石炭と鉄鋼の相互配給関係に矮小化されている」と指摘し、「戦時中の物資動員計画の手法を戦後経済の再建に応用したものであるとの評価が今日では定まっている」としている。これもまさにその通りであり、重点となる産業が異なっているだけで、政策手法は同一のものであった。それだけに、戦時の重点主義政策とその影響についてももう少し踏み込んだ分析があったら、その所がさらに鮮明になったに違いない。

第2章では、「傾斜生産方式の実績と役割」についてその実相が分析されており、興味深い。その上で、有沢広巳の述べていた「思惑からすれば、傾斜生産方式は失敗であったと評価できるかもしれない」とし、出炭増加に比して工業生産の上昇率が低かった理由について、経済白書の説明を示し、1. 時期的なずれ、2. 輸送難、3. 電力不足、4. 輸入原材料と手持資材の減少、5. 生産指数の構成上の問題の5点をあげている。

第3章では、「物価体系の構想と価格差補給金の支出」について考察している。戦後初期の日本経済の最大の問題はインフレーションの抑止と生産の再建にあった。物価対策としては物価体系にもとづく公定価格による価格統制と、生産再建のためにその公定価格と実勢価格との差を補給する政策がとられ、両者は一対のものであったが、これについては、「政府は生産を拡大させることと、インフレを収束させることを同時に行うことができなかった」と評価を下し、「なぜなら資本制生産を維持しようと思えば、インフレ政策によって追加的購買手段を投入し、資本の価値破壊をまぬがれ、生産を人為的に拡大していく以外に方法がなかったからである。したがって新物価体系がインフレ対策を目的にしたとの根拠はない」と論じている。

第4章では、「復興金融金庫融資の実態」につ

いて実証的な分析がおこなわれており、その上で、「復興金融金庫融資は国家の金融活動である。1947年4月成立した『新財政法』は、公債公募の原則を確立し、赤字公債の発行を形式上は禁止していたため、国家財政と企業の結びつきは、復興金融金庫という特殊金融機関に間接的に求められたのである」とし、「傾斜生産方式の採用に対応して、復興金融金庫融資は価格差補給金とともに大企業の再建に重要な役割を果たしてきた」と総括している。

### III

第5章からは中小企業政策の形成過程の考察に移っており、第5章では、戦後初期における「中小企業振興対策の変遷」を見ることによって、中小企業庁の設置計画が生まれてきた過程を明らかにしようとしている。この時期の権力構造は連合軍総司令部(GHQ)と日本政府の二重構造になっており、中小企業政策も日本政府とGHQとの交渉を通じてGHQの承認を得ながら進められていた。このことはすでに明らかになっていることであるが、本書では、これをGHQ文書の考証を通じて考察している点が特徴的であり、この章では、「経済再建策の一翼を中小企業政策も担い、そのための中小企業振興策が必要だったのである」とし、「そこには産業組織政策の側面からの中小企業政策は何もなかったのである。そして、その延長線上に中小企業庁の設置計画が生まれてきたのである」として、「GHQによって中小企業庁の設置の設置計画が示唆されたわけではない」と論じている。

第6章では、「中小企業振興対策をめぐる日本政府とGHQとの交渉」の過程をGHQ文書による考証によってまとめている。そしてこれについては、前章の末尾で「結論を先にいえば」として、「GHQは中小企業対策を実施することには、何ら反対しなかったが、GHQ内の中小企

業政策担当セクションが、経済科学局反トラストカルテル課だということもあって、中小企業政策に反独占政策の色彩を深めることになったのである」とし、「中小企業政策における産業組織政策と産業構造政策の二面性とは、GHQと日本政府の相互対立の関係でもあった」と論じている。この二面性はその後の日本の中小企業政策に引き継がれていくのであるが、実際の施策は産業構造政策を中心に展開されていくことになるのであり、そうした点から見て、こうした二面性は日本政府のGHQに対する面従腹背の結果としての側面があったのではないかと思われるが、この点著者はどのように考えるだろうか。

第7章では、「中小企業設置法をめぐる国会での論議」を、衆参両院の各種委員会や本会議における議事録等にもとづいて、その策定過程を丹念に追っている。そしてその結果を、「国会の各種委員会における議論は与野党攻防の場であるため意見の対立点が明確になる。ところが一部の議員を除いて、中小企業庁設置には与野党にそれほど対立はなかった。むしろ衆議院と参議院の見解の相違のほうが著しかったのである。参議院の修正を否定して衆議院の方針が優先されたのである。」とまとめている。

第8章は、「戦後再建期の中小企業政策の理念」について検討している。そして、「中小企業政策は多様であるがゆえに、政策の類型化がおこなわれているが、敗戦直後のこの時期からすでに類型化は始まっている」として、その類型化とその後の変化をみている。「中小企業庁設置法」では中小企業庁の権限を8点あげており、ここに見られる中小企業対策を「中小企業の水準の向上を目的としたもの」と「中小企業の意見を代弁することを目的としたもの」に2分する方法は「当時から普及していた考え方である」が、これは「後に中小企業基本法のなかで不利是正対策と近代化対策として確立されるが、そ

の淵源はすでに中小企業庁発足時にもとめられる」としながら、「中小企業対策を、中小企業の利益の代弁と中小企業の水準の向上に2分割する考え方は、中小企業政策の担当者のなかからただちに消滅していく」と見ている。そしてその変化を中小企業庁の編集した文書で検討し、「『中小企業の代弁』といった項目は跡形もなく消滅し」、さらに「独占禁止政策と中小企業政策との関連を不明確にしてしまった」と論じている。筆者はここにも日本政府のGHQに対する面従腹背が見られると思うが、どうだろうか。

第9章は、著者自身の要約によれば、「中小企業庁が設置された後、ドッジラインによる緊急財政のために人員を削減された中小企業庁が、自己の権限を強化し、中小企業政策を実施する総合企画官庁となるために、どのような活動をしてきたかについて、中小企業庁設置法の第2回改正案に関連させながら述べている。そして中小企業庁の権限強化は、初代中小企業庁長官であった蛭川虎三の個性が大きく反映している」と見ている。

第10章は、ドッジラインの進行による中小企業の3月危機説を発端に発生した蛭川虎三辞任問題と池田勇人の放言問題を採り上げている。そして、「当時中小企業庁長官であった蛭川虎三と与党であった民主自由党のあいだにかなりの軋轢があり、蛭川は中小企業庁長官の地位と引き換えに、総合企画官庁としての中小企業庁の拡張と権限の強化を勝ち取ったと述べた」ことを指摘し、「ここから初代中小企業庁長官であった蛭川のパーソナリティがよく理解できる」として、政策形成過程と人間との関わりに注目している。

#### IV

この中小企業政策の形成過程に関する研究には、著者も強調しているように二つの特色があ

る。そのひとつは、中小企業政策史についてはこれまでに通商産業省が編纂した『商工政策史』（1963年）や『通商産業政策史』（1992年）があるが、著者はこれらを「正史」とよび、「中小企業政策の詳細はこれらの正史にゆだねることとし」、「本書では、これらの正史に欠けているものに焦点をあててみた」として、政策形成過程における紆余曲折を、GHQ文書や議会議事録等の原資料を丹念に追跡し、考証している点にある。

もうひとつの特色は、「政策論を叙述する場合」「ややもすると人間不在になりかねない。政策は人間が作るものだから、人間不在の政策論は政策論研究の醍醐味に欠ける」とし、「政策論のなかに人間を持ち込むと、おのずから政策形成過程を研究することになる」として、政策形成過程における人の役割を重視している点である。

政策にはその決定過程と実施過程があるが、問題が政策主体によって意識化され政策が決定される過程においては、政府や議会ばかりでなく、政府関係審議機関、政党、圧力団体等が政策決定機構を構成している。また、本書の研究対象となっている戦後初期の占領下においてはGHQが決定的な構成要素であったし、また、中小企業は政治家にとってはきわめて魅力的な票田であるため政党や圧力団体が政策形成にさまざまな関わりをもっている。そのため政策形成の過程において「あるべき政策」と現実の政策との乖離が生じることもありうる。したがって政策研究としては、これらと中小企業政策との関係、および、その有効性と問題点などについての研究分野があり、政策形成の過程に関しては、その過程を通じて生じる「あるべき政策」と現実の政策との乖離の問題に基本的な論点があり、政策形成に関わる諸機関のあり方もこの論点から照射される必要がある。

そうした意味において、政策形成過程の研究

は政策論にとって重要な研究分野なのであるが、この分野の研究は大変少なく、本書が、戦後日本の中小企業政策の原型が形成されていく戦後再建期の政策形成過程における紆余曲折を根気強く追跡して明らかにした意義は大きい。ことに、二重権力の状態にあったこの時期に不可欠な役割をもっていたGHQの文書や、当時の議会の議事録等、ともすれば埋蔵されてしまいがちな原資料を発掘したことは、この分野の研究にとって貴重な貢献であった。

それだけに、今後の研究継続の上で著者に期待したい課題もある。その一つは、本書の続編をまとめて欲しいということである。本書が対象としたのは1946年から50年までの5年間であるが、連合国軍の占領による二重権力の状態は1952年まで続いたのであるから、その後の政策形成過程がどのようになっていったのか、大変興味がある。また「戦後再建期」という時、生産復興という意味では1950年であるが、経済復興という意味では1955年頃までになるであろうし、さらに中小企業政策が体系化されて形成されるのは基本法成立の1963年であるから、できればここら辺まで同じ手法で考察して欲しい。そうすれば1950年までの政策形成過程もさらに浮き彫りになるだろう。

もうひとつは、本書で明らかにされた政策形成過程の紆余曲折が中小企業政策展開の流れにどのような影響をもったのか、あるべき政策と現実の政策との乖離という点ではどうだったのか、また、著者のいう「正史」との関わりをどう見るか等について、今後さらなる考察を進めて欲しいということである。これによって政策形成過程における紆余曲折のもった意味がいつそう明確になってくるに違いない。

その際もうひとつ、本書とは直接の関連はないが、この機会を借りて著者の解明を待ちたいことがある。中小企業庁は1953年に『中小企業現状と問題点』（日本経済新聞社）を発行してい

る。これは『中小企業白書』の「前身」かと思われるが、中小企業の金融、税金、輸出、労働問題、企業系列、合理化、組織化、中小商業等について述べられており、とくに企業系列の章では、「中小企業の従属形態は、問屋商業資本の支配下に立つ『問屋制工業』と工業資本の支配下に立つ『下請制工業』とに大別され問屋制工業はさらに家内工業を基盤とするもの（旧問屋制工業）と工場制工業を基盤とするもの（新問

屋制工業）とに分かれる」として、戦前の小宮山琢二のマルクス経済学による存立形態の分類に依拠して分析を進めている。これは政策主体の側の問題意識や政策理念とも関連することなので、そこら辺がどうなっていたのか、また、どう変化していったのか等に変化に興味がある。政策形成過程とも関連があると思われるので、折があれば著者の手法で説明してみたい。（2003. 10. 25）