

政策概念としての「近代化」の再検討

— 中小企業近代化促進法をめぐって —

On “Modernization” Policy and Its Japanese Context Revisited

寺 岡 寛

Around 1960s after the Japanese economy recovered from the war-damaged situations, various policies symbolized as “Modernization” of having aimed at “higher economic growth” began to be introduced not only in policy fields of selecting qualified specific industries with high-potential growth but also in small and medium-sized enterprise promotion policy which had been recognized as “un-modernized” lower productivity sectors. In this paper, policy concepts like “Modernization” which had been symbolically and broadly introduced in many policy fields is re-examined through the case studies of “Small and Medium-sized Enterprise Modernization Law of 1963” and other related laws, and regulations.

Hiroshi TERAOKA

JEL : A13, B15, H10, H32, H50, K20, L50, P16

キーワード：中小企業、中小企業政策、近代化、中小企業近代化促進法、日本経済、日本社会

Key words : Small and Medium-sized Enterprises (SMEs), Public Policies for SMEs, Modernization, SME Modernization Law of 1963, Japanese Economy, Japanese Society

「現代の社会科学者の仕事はほとんどが、それぞれの狭い専門的関心に限られ、近代化についての統一的概念をつくるという問題にはほとんど注意を払わない」

ジョン・W・ホール

1 提 起

第二次大戦後、日本経済の復興に見通しが立ち始めた頃から、日本政府は復興を成長路線へと誘導する経済政策の新たな方向性を模索しはじめた。農業や工業などの振興を対象とした産業政策においては、基本的な政策方向は「近代化」という政策用語で示されていくことになる。この「近代化」という政策用語は産業政策だけではなく、中小企業といったさまざまな業種・業態を含む企業体を対象にした政策においても、昭和 30 年代において「近代化」が重要な政策目標として提示されていった。

小論では、特に中小企業政策を事例にとり、「近代化」という政策概念とは日本社会において一体何であったのかを検討したい。「近代化」政策が日本経済あるいは日本社会においていまでも「濃厚」であるとすれば、どのようなかたちでいまにいたるまで継承されているのか。あるいは、近代化がすでに達成され、継承されていないとすれば、かつての近代化に代るどのような政策概念が生まれるにいたったのか。

いうまでもなく、「近代化」という概念は多義にわたる。何をもち近代化の統一概念とするのか。海外の日本研究者においても、江戸封建期から短期間に経済発展を遂げた日本社会のあり方はしばしば近代化という概念でとらえられ、その他地域、とりわけ、アジア諸国への応用モデルが示されてきた。

日本で中小企業近代化促進法案が可決され、中小企業近代化政策が始まった 1963 年に先立つ 3 年まえに箱根で「近代日本研究会議 (Conference on Modern Japan)」の予備会合—本会議は 1962 年のバミュダで開催された—が開かれていた。以降、日本の「近代化」を探る会議は 6 回ほど開催された。日本の近代化をめぐるこの一連の研究会成果は、後にプリンストン大学出版会から“*Changing Japanese Attitudes Towards Modernization*”として出版された。

この会議の参加者と執筆者の一人のジョン・W・ホールは冒頭に示した言葉を残している。要するに、明治維新以降の日本近代史はいろいろな分野の人たちが「近代化」という概念で分析してきたものの、そこに近代化に関して共通して了解すべき内容が果たしてあったのだろうか。ホールはつぎのように指摘する。

「専門用語としての近代化の概念ということになると、その起源は比較的新しい。……術語としての用法が日常の語義と混同することは避けがたいものと覚悟されなければならぬ。『近代』あるいは『近代化』という言葉にしても、可成り長い歴史をもち、その意味についての一般的理解も多岐にわたっている。」¹⁾

ホールの混同の一端は、西欧人が日本の近代化は自らの経験の応用値として、日本の交通・通信などをその整備の度合いにおいてきわめて術語的一技術的成果—にとらえた結果において生じたが、他方において「近代化」の精神たる諸社会立法や国民道徳との関係でとらえようとした結果、その一般的理解は多岐にわたることになったのである。これは日本人の近代化認識においてもまた妥当した。

ゆえに、1960年代において、ホールは「日本の近代史についての論議が、たんなるばらばらの独りごとの寄せ集めではない形でなされなければならないとするなら、近代化の意義について……共通の理解がわれわれに必要となる。……もつとも日本研究の大半が意識的に、特定の近代化概念に立脚しているわけではない」と述べ、冒頭に紹介したように、さまざまな研究者たちがそれぞれの専門領域で工業化とか民衆化とかいった概念で日本の近代化の一端を切り取っただけで、近代化そのものの統一概念化に無関心であることを嘆いた。必然、箱根会議でも討議に参加した研究者たちもまたこの意識のなかにいた。ホールは議論の多岐化を避けるためつまり、近代化概念の統一化を意識させるために一、会議の参加者の一人であったコールマン等が1960年に発表した“*The Politics of Developing Areas*”²⁾での近代化の「基本的特性」なる基準(=構成要素あるいは現象)を紹介している³⁾。列記しておこう。

①比較的高度の都市化、②読み書き能力の普及、③比較的高い個人あたり所得、④人口の広汎な地域移動・社会的移動、⑤経済面での比較的高度な商業化

1) ジョン・W・ホール「日本の近代化に関する概念の変遷」、M・B・ジャンセン編(細谷千博訳)『日本における近代化の課題』岩波書店(1968年)、6頁。

2) G.A.Almond and J.S.Coleman, *The Politics of Developing Areas*, Princeton, 1960.

3) ホール前掲書、15～16頁。

と工業化、⑥マスコミ手段の外延的・内包的に発達したネットワーク、⑦社会成員による「近代的」な社会・経済過程への広汎な参与と関わり、⑧社会成員による広汎な政治参与を伴った相対的に高度に組織化された官僚制的統治形態、⑨科学的知識の発達にもとづき、環境への個人の合理的・非宗教的傾向態度。

では、このうちどの程度の要素を満たせば近代化というのか。あるいは、すべての要素を満たしたとしても、それぞれに強弱があるわけであり、それは近代化といえるのか。参加者に政治学者が多かったこともあり、「近代化」は結果的には政治社会的領域に引き付けられ、ホール自身の意図とはかけ離れ、近代化の統一概念が形成されたとは必ずしもいえなかった、とわたしには思える。また、近代化を上述の要素からマックス・ウェーバーの「合理化」概念に引き寄せ、近代化は社会の「官僚化」「機械化」「非宗教化」「工業化」として具体的にとらえ、統計データを整理することが近代化の統一概念—近代化水準なるもの—に結びついたとも思えない。このことは、この会議に関係した丸山眞男等のより内面的な政治意識としての近代化の議論を生み出してもいた。

このような学者や研究者の近代化の統一概念規定をめぐる時間的同調性とは別に、この時期、農業の近代化、工業の近代化等と並行して中小企業の近代化が強く主張され、近代化のための制度が導入されていくことになる。中小企業の近代化を 1963 年に成立した「中小企業近代化促進法」に規定された具体的な助成制度からみれば、近代化とは、いまだ手工業的技術にこだわり、あるいは、機械が導入されているとしても大企業と異なり戦前来の旧式機械による生産を続けていた中小企業に最新鋭の機械設備を導入・促進することであった。

そうだとすれば、中小企業近代化促進法ではなく、より実定法的に「中小企業設備機械化促進法」などと名づけるべきではなかったのか。なぜ、そうでなかったのか。これを探ることが小論の課題である。つまり、旧式の生産方法にこだわらざるをえなかったのは、資本設備の機械化を阻む中小企業における資本蓄積の制約条件そのものの「近代化」なくしては、中小企業の近代化は為しえなかったと意識した議員たちや政策官僚たち、あるいは中小企業経営者たちの内面的規範あるいはその総体としての社会的規範こそが、中小企業近代化機

械化促進法ではなく中小企業近代化促進法へとつき動かしたゆえではなかったのか。

2 概念

「近代化」とは何であるのか。ホール等が箱根会議などで近代化に取り組み始めた頃、社会学者の富永健一もまた「近代化」に取り組み、1965年に一冊の本を上梓している。『社会変動の理論』であった⁴⁾。富永はこの執筆動機を後年つぎのように振り返っている。

「いまから30年前(1960年代)の日本は『高度経済成長』の真最中であり、……大きな社会変動(例えば農村人口の大量流出、『新中間層』の大量増加、『豊かな社会』の到来など)がおこりつつあった。そういうことがいったいかにして可能になったのかを社会的に解明し、……1960年代は、アメリカを中心に近代化理論が隆盛だった時代で、私が同書の表題に『近代化』という語を出さなかったのは、当時の日本の知識界にはマルクス主義の勢力が強く、『講座派マルクス主義』に属する日本史家たちが『ライシャワーの近代化路線』……に猛烈な一斉攻撃をかけていたからである。……私の変動理論はもともとマルクス主義への批判から出発したのだったが、それでもさすがに『近代化理論』を名乗る勇氣は当時の私にはなく、わたしは『近代化』よりはむしろ『産業化』のほうを中心概念としたのである。いまはそのような縛りはとっくに過去のものになった……」⁵⁾。

富永はその後の自身の研究の歩みとも重ね合わせながら、1960年代のこの著作を1995年に再刊行する時間的経過の意義について、「新しい副題を『近代化における西洋と東洋』としたのは、私の近代化論との取組みが1960年代のアメリカを中心とする近代化論の展開を下敷きとしていながら、そのわたし自身は西洋人ではないということの自覚に発している……」⁶⁾と述べている。

4) 富永健一『社会変動の理論』岩波書店(1965年)。後に、『近代化の理論—近代化における西洋と東洋—』の新タイトルの下で講談社学術文庫として1996年に再刊行された。

5) 富永健一『近代化の理論—近代化における西洋と東洋—』講談社(1996年)、3~5頁。

6) 同上、6頁。

富永のこの指摘はわたしたちに「近代化」概念を考える上での 1960 年代という時期の問題、つまり、なぜ、米国において「近代化」理論が盛んに模索され、他方、日本において、なぜ、マルクス主義的な「近代化理論」が大きな影響をもっていたのかという東西の相違—より正確に言えば、米国と日本の相違—のなかで、日本はさらに近代化政策をすすめようとしたのかという論点を浮上させてくれるのである。まずは、この点を強く意識していた富永の近代化論をみておこう。

富永は近代化をまず「産業化」とその過程で生じる社会構造の変動ととらえる。この場合の産業化とは、単にコーリン・クラーク等の指摘する産業別就労者の比重変化などやエネルギーなどの動力革命だけでなく、情報処理革命・自動制御革命の登場という「技術と経済の近代化」であり、その影響は「政治の近代化」「社会の近代化」「文化の近代化」に及ぶ。近代化とはこうした技術・経済、政治、社会、文化の領域において相互に依存しあい影響を与え並行して進んできたものととらえられる。

このうち、日本などでは技術と経済の近代化は西欧諸国において先行したことで、目指すべき近代化のモデルは西欧諸国—つまり、「西洋化」—にとりながらも、他の領域での近代化のあり方は内在的に変化したのではなく、西欧諸国からの影響と外的影響を受けつつ、従来の伝統的社会との軌轢を呼びおこし、西欧諸国とは異なる社会変動が生じることとなる。富永が近代化を中立的概念ではなく、近代化における西洋と東洋という相違にこだわるのはこのためである。もちろん、中国、韓国や日本を東洋といった範疇で一括りできるわけでもなく、富永は 1990 年にドイツのテュービンゲン大学でとりあげた日本の近代化を『日本の近代化と社会変動』という著作にまとめている。

富永はそこでも 1960 年代に盛んであった「近代化論」に言及して、「その頃、近代化論といわれるものが、日本で一部のりびとにイデオロギー的偏見をもたれているらしい、ということが気がかりであった。私にはその偏見の正体はよくつかめなかったのであるが、察するに、近代化というのは資本主義化であって、つまりブルジョワ化を意味し、日本が近代化に成功したなどと強調することは『ブルジョワ的』でよくない、というようなことはなかったかを思

う。すなわちそれは、資本主義化を主題とする『ブルジョワ的』な近代化理論から、その次に来るべき社会主義化を主題とする『プロレタリア的』な視点にすすむものでなければならない、と主張していたのであろうと思う⁷⁾と振り返っている。

当時の近代化論の背景が変化した 30 年後になってみれば、富永の近代化論を再考すれば、社会主義=ポストモダンという固定観念は誤謬であって、「正しくは、近代的な資本主義もあれば、前近代的な資本主義もある。また近代的な社会主義もあれば（理論上）、前近代的な社会主義もある。戦前の日本は資本主義化したか、その資本主義は財閥資本主義で、前近代的な資本主義だった。また戦前の日本の政治も社会も、近代的ではなかった。……近代化とは多次元的な概念であって、産業化と民主化と自由・平等・合理主義の実現は、それぞれに近代化の部分システムなのだということ⁸⁾」になるとみる。

富永は『日本の近代化と社会変動』でも前著『社会変動の理論』と同様に、「近代化」が西欧諸国の概念であり、それはその「近代」という歴史区分—ルネッサンス、宗教革命、市民革命、そして産業革命—において生じた歴史的事実の概念化であったことを強調し、それゆえに「非西洋世界における『近代化』が果たしてどこまで西洋の近代化と同じ概念であり得るか⁹⁾」を問題視した。と同時に、ここでも西洋型の近代化を経済、政治、社会、文化における変動として分析し、日本などの比較が試みられることになる。そして、前著の間の 30 年間に、アジアの他の諸国、最近においては中国の経済発展 (=近代化) が事例として付け加わったことで、富永の関心は「日本の近代化がもはや非西洋後発国の近代化の唯一のケースではなく、……むしろ日本の近代化における歴史的経験の中から、それら非西洋後発国の近代化に関する一般化命題を引き出し得る可能性¹⁰⁾」へと向かうのである。

富永の「近代化」論は、近代という時期が生産力の拡大という経済変動に

7) 富永健一『日本の近代化と社会変動—テュービンゲン講義—』講談社（1990 年）、8～9 頁。

8) 同上、9 頁。

9) 同上、29 頁。

10) 同上、33 頁。

よって社会を、したがって、政治や文化も大きく変化させた社会変動の理論化を目指したものであって、分析対象を家族、地域—村落と都市—、組織、社会階層、国家とした。これらの変動は「近代化」という価値の伝播可能性、それを受け入れる動機づけ、その受容による対立などの度合いによるのである。つまり、経済—家族—地域—組織—社会階層—国家という近代化の連鎖のパターンは国によって異なる。

富永はかつてウェーバーやテンニエス等の学者によって欧州で論じられた近代化論が 1960 年代の米国で取り上げられたことを指摘したが、この点を再度とりあげ、なぜ「1960 年代のアメリカを中心舞台として、近代化理論などというものが多いの社会学者や政治学者の関心の焦点になったのであろうか」¹¹⁾と問うた。わたしには富永が明確な回答を自らの問いに用意できたとは思えない。だが、その後、さまざまな分野の米国人学者が経済発展の理論を模索したことは東西冷戦のなかで、範となるべき米国モデルのあり方を追い求めたからではなかったか。

ここで前述の箱根会議でのホールなどの議論にもどっておく。富永も指摘したように、米国側の研究者は 1960 年代の自国での近代化論の高まりを背景に問題提起し、日本側はマルクス経済学に影響を大きく受けた講座派的発想から完全に自由ではなく、いまだ近代社会—いわゆるブルジョワ社会と市民革命—が到来していない日本社会での前近代的要素の近代化を強く意識した研究者もいた。必然、何が近代的であり、何が非近代化なのか。さしたる封建的要素をもたない米国と、そうでない日本の研究者に認識相違があって当たり前であった。この会議に関わった一人の丸山眞男は、両国の近代化をめぐる箱根会議が「立ち入った討論が行われないうちに終わった一つの問題」¹²⁾について、つぎのように指摘している。

『『デモクラシー』とか『自由主義』とか『社会主義』とかいった概念を、近代化にかかわる諸問題を扱う概念枠組 conceptual framework の中に導入すべきか否かという点であった。アメリカの参加者はペーパーで『近代

11) 同上、78 頁。

12) 丸山眞男「個人析出のさまざまなパターン—近代日本をケースとして—」、ホール前掲書、367 頁。

化』の定義にそういうイデオロギー性を帯びた概念を導入することに躊躇の色を示したのに対し、日本側は大体においてこれらの概念を度外視して近代化を一とくに日本の近代化を一語ることの無意味さを主張したのであった。だが、研究上のこうした差異を単に『非イデオロギー派』と『イデオロギー派』との対立として片づけるのは、あまりにも事柄を単純化するものであろう。」¹³⁾

丸山自身はこうした米国側が、たとえ、近代化論のイデオロギー的側面がどうであろうと、お世辞にも自由主義であったとは言い難い(西)ドイツや日本が現実的に近代化(=工業化)を押し進め、1960年代にはすでに米国に次いで国民総生産額で二位、三位—1968年には日本が二位、(西)ドイツが三位となった—を占めるようになった「現実」を強く意識していたことを知ってはいた。にもかかわらず、日本側にマルクス主義の構図がしっかりと意識されていたことも丸山は知っていた¹⁴⁾。とはいえ、こうしたイデオロギー論は大きく変わっていく。1960年代の日本の高度経済成長がイデオロギー論を相対化させていったからである。日本の「近代化」がより肯定的にとらえられることになったからである。皮肉なことに、それは箱根会議で象徴されるように、日本側ではなく米国側において進んでいくのである。

日本の近代化を阻んだ、あるいは遅らせたはずの封建的にとらえられたことなどが近代化をむしろ促したのではないか。必然、近代化の西欧諸国モデルも相対化することになる。近代化像の多元化は、東西冷戦の下とはいえ、資本主

13) 同上。

14) 「この流れに立つ人々が近代化の定義に『資本主義』や『ブルジョワ民主主義』の概念を組み入れるべきであるとするのは一少なくとも第一義的には—彼らが『エートス』や『イデオロギー』の問題に関心をもつからではなく、何よりも、近代化の概念を特定の歴史過程すなわち封建制から資本制への過程に限定することの有効性と必要性を確信するからである。したがってこれらの論者が、個人のエートスや価値志向というレベルにおいて近代の問題に接近する人々にたいして『主観主義者』とか『観念論者』とかいう批判を浴びせる点で、アメリカの社会学者や歴史家の一部と共同戦線を張ることも、また可能なのであった。……『近代化』を、共産圏や発展途上の諸国をも含めて、現代世界に進行中の巨大な変化を理解し分析するための概念道具としてより広く用いようとする点ではアメリカの学者の大多数と一致しながら、しかも、個人主義・民主主義・共産主義・ファシズムといった問題を、それが価値判断を含んでいるからといって近代化の考察から排除することには批判的であった」。同上、368頁。

義か社会主義かという二元論もまた多元化論とさせていくことになる。多元論としての近代化論は、中国の成長を前にしていまも継続されているのである。

3 歴史

近代化をめぐる先にみた時代的文脈のなかで、1960 年代の日本の近代化政策もまたこうした背景とは無関係ではなかったのである。それでは、中小企業の近代化を促進することを強く意識した「中小企業近代化促進法」で「近代化」とはどのように意識されていたのであろうか。その意識は当時の近代化論とは全く無関係できわめて術語的なものであったのだろうか。

中小企業の近代化が強く意識されるのは、日本経済の復興がおわり、貿易・資本の自由化が政治日程に上ったところからである。1960 年代初頭、中小企業は繊維製品や雑貨製品などを中心に輸出で大きな役割を果たしつつも、大企業に比べて老朽設備の更新や技術革新の導入で問題を抱えていた。政策官僚は中小企業のこうした遅れがやがて大企業との生産性格差を一層拡大させ、日本産業の国際競争力を停滞あるいは衰微させることを強く意識していた。たしかに、当時、日本が輸出に力を注いでいた繊維や今後の最重点分野とみていた機械の規模別生産性は著しかった¹⁵⁾。1957 年度版『経済白書』は日本経済の「二重構造」問題を取り上げたが、それは大企業と中小企業との生産性格差問題に集中的に現れていたのであった。

この政策対応はまず「中小企業業種別振興臨時措置法」に結びつくことになる。同法は 1960 年の第 34 回国会で提案され成立する。この目的は「中小企業の業種別の実態を調査して、その実態に即した改善事項を策定し」、「中小企業の業種別の振興を図る」ことを「国民経済の健全な発達に寄与すること」につなげることにあった。実態に即した改善事項とは具体的に①経営の合理化、②設備の合理化、③技術・取引の向上、④共同経済事業の促進、⑤競争の正常

15) たとえば、1960 年代に先行する 1955 年の繊維製造業における従業員規模別事業所の一人当たり付加価値額は、一人当たりの有形固定資産額の多寡をそのまま反映して、9 人以下の事業所は 1000 人以上の事業所の 3 分の 1 以下であった。一般機械器具製造業や輸送用機械器具製造業でも同様であった。詳細は寺岡寛『日本の中小企業政策』有斐閣 (1997 年) を参照。

化、⑥取引改善の改善、⑦販路開拓であった。

業種別振興法は既述のように、経済復興を終えた日本への米国などからの貿易・資本の自由化の要求に呼応したものであり、世界的競争に耐えるだけの国際競争力を日本産業においてどのように達成するのかを強く意識していた。とはいえ、多様な存立分野にわたる中小企業は同時に多様な経営問題を抱えていた。とりあえず、特定分野の中小企業を対象にその実情にあった政策の実行が重要視された。問題は業種指定を望む中小企業団体の入り乱れての陳情合戦が予想されたことでもあった。事実、同法案の国会審議でもこの点をめぐって多くの時間が費やされた。

臨時措置法であった業種別振興法での経験は、「中小企業の実態を調査して、その実態に即した中小企業近代化計画を策定し、その円滑な実施を図るための措置を講ずること等による中小企業の近代化を促進し、もって国民経済の健全な発達に寄与する」ことを目的とした「中小企業近代化促進法」へと引き継がれ、1963年の第43回国会に提案された。同法案の「中小企業近代化基本計画」を定めた第3条が中核であった。主務大臣—当時の通産大臣—は「中小企業近代化審議会」の意見を参考に中小企業性業種を対象に、「中小企業の生産性の向上を図ることが産業構造の高度化又は産業の国際競争力の強化を促進し、国民経済の健全な発展に資するために特に必要であると認められる」業種を政令指定し、当該業種の中小企業の「近代化計画を定める」義務を負うこととなった。

基本計画には、製造業の場合、①目標年度での製品の品質、生産費、適正な生産規模などの近代化目標、②製品の生産と輸出の見通し、③このための設備の種類、投資額、経営や技術の向上、事業共同化、需要開拓等々が盛り込まなければならない。こうした計画の実施にあたっては、租税特別措置が取られると同時に、近代化にかかわる融資制度も導入されることになる。

同法案の国会審議をめぐっては、政府（＝自民党）提案にたいして社会党や民社党など野党側から、輸出振興などの直接的目標を強く意識した設備近代化による国際競争力の強化といった立法提案よりも、中小企業政策そのものの全的目標を明示するほうが先決ではないかという反発があった。これは社会党な

どがより包括的な「中小企業基本法」案を提案していたものの、自民党や政府がこれに対抗した「中小企業基本法」案の調整に難航していた事情もあったのである。つまり、中小企業基本法よりも貿易・資本の自由化が外交上の政治日程となっていた状況下で、日本産業の国際競争力を強化することを先決として実定法である中小企業近代化促進法案がより優先された¹⁶⁾。

当時の政策概念としての「近代化」は、同時期に国家審議されていた「特定産業振興措置法」案での「産業構造」の転換を強く意識したのもであった。転換すべき産業構造とは、日本に貿易・資本の自由化を迫っていた米国などの産業構造に短期間に近接させることであって、より直接的にはこの方向性こそが近代化という政策概念で与えられていたのである。合同・合併を通じて大企業の国際競争力強化を促すものとされた特振法と近促法との密接な関連性について、当時の通産次官であった上林忠次の「大企業ばかり生存させるという意味じゃないのでありまして、まず、大企業が倒れたらしまいじゃないか、日本の産業はしまいじゃないか、これに従う中小企業がしたがって没落する、没落するかどうかという時期にきているのじゃないか、そのどこをつかむか、中小企業合理化等から引っ張り上げるという問題で、先ほどから論議されておりますことは、大企業のほとんどの目ぼしい産業をまず外国の産業と対抗できるように位置に持っていきまして、これを安泰に置いて、これから関連した中小企

16) 当時の中小企業庁長官であった樋詰誠明は参議院での政府答弁で、阿部竹松議員の「当然基本法が先でなければならぬという私は見解をもっているわけです。ですから、なぜ政府当局は基本法のほうを先に論議して決定するようにお努めにならなかったか……」という質問につきのように答えている。「いろいろな助成の面その他で、待っている中小企業者の実情等を考えますと、実定法のほうをまず先にとり上げていただいた、そして基本的な論議のほうは若干おくれることも便法、……最近中小企業を今までさきさえておりました労働者の不足でありますとか、いろいろな面で大きく変わってきております。……そういう経済の新しい段階に入り、しかも外からの脅威というようなものを考えざるを得ないということになったわけでございますので、たくさんございます中小企業の中で、今、特に中小企業の占めるウェートの高いものであって、しかもその部門に属する中小企業を振興するかどうかということが、国民経済全体の産業構造を高度化することに非常に大きな影響を持ち、また国際競争力の点から申しまして至大な関心を持たざるを得ないといったものでございますので、逐次これを取り上げまして、今まで以上の手厚い保護助成の措置を講ずることによりまして、一日も早く一本立ちできるふうに持っていきたいということで、そういうことで御審議願っております……」。第 43 回国会参議院『商工委員会会議録第 18 号』（1963 年 3 月 28 日）、7 頁。

業の発展を期したい……」¹⁷⁾ という発言に現れていた。

国会での審議では両法案に関して「近代化」ということばがよく交わされた。政策用語して多用されることになった「近代化」については、「合理化」や「高度化」という政策用語とどこが異なるのかという疑問も出されていた¹⁸⁾。法案説明の政府見解では、「近代化」とは単に設備面での老朽設備の割合が高いとかいう狭い範囲のみならず、中小企業においてはその生産性の向上を妨げている「前近代的」な要素への対抗概念というきわめて広い範囲で使われていた。たとえば、それは樋詰中小企業庁長官の「中小企業で一番問題となるのは、これは申し上げるまでもなく生産性が低いということでございます。……その原因を考えてみますと、多分に前近代的ないろいろな要素を払拭いたしました、できるだけ近代的な要素を身につけるようにして中小企業というものの全体の底上げをする」¹⁹⁾ という発言に現れていた。

この意味では「近代化」とは単に経済政策上のものではなく、きわめて広義の社会概念であった²⁰⁾。これに対して、「合理化」とは設備等のより狭い範囲での改善にかかわる政策概念であった。他方、「高度化」とは、中小企業の「近代化」を進めるための前提であり、中小企業の構造的特質である「過小過多」—企業規模の零細な事業体があまりにも多すぎることを企業規模の「適

17) 永井勝次参議院議員の大企業優先の特振法案と近促法との関係を質した質問への政府側答弁であった。同上。

18) たとえば、阿部竹松参議院議員の質問が典型であった。「中小企業ばかりでない、あらゆる産業、大企業においても、合理化とか近代化という名称の法律なり、……常に近代化とか合理化とか、こういうことをいうわけです。まあこの法律の中にありますが、近代化、合理化、これはどういう意味に私どもは解釈すればよろしいか」。同上、6頁。

19) 阿部議員への政府側答弁であった。同上。

20) 樋詰中小企業庁長官のつぎの答弁が典型であった。「合理化のほうにはえてしてどちらかというとな非能率的切り捨てといったニュアンスと申しますか、そういったような響きをもっているような面等もございますので、われわれといたしましては、中小企業が全体にレベルアップしていくのだと、そして前近代性を払拭して近代的な要素を身につけてよりたくましくやっていくためには、一番ふさわしい言葉は近代化……あるいは中小企業の振興といい、あるいは合理化といい、これは人によって一つのことをさしているといったこともあるかもしれませんが、一種の歴史と申しますか、歴史の流れに沿いまして、経済的、社会的な条件が変化しつつある現在において、新しいあすに力強く出発するというためには、中小企業にとって近代化という言葉をもって表現するのが一切の努力が一番効果的……」。同上。

正化」、事業の「共同化」「集団化」させることで是正し、生産性を向上させていくことにおいてとらえていた²¹⁾。では、こうした近代化に相応しい産業、すくなくともその近代化の潜在性が高く、産業構造の高度化に貢献すると「政治判断」された業種とはどのような分野であったのだろうか。

ここで留意しておくべきは、すでに途上国からの追い上げなどによって問題を抱えつつあった繊維産業や雑貨産業に代って大きく成長し始めていた機械産業や電子産業については特定産業を対象にした振興臨時措置法によって別枠扱いされ、中小企業近代化促進法施行令によって指定された業種についてみれば、きわめて広範囲な分野に及んだ。結局のところ、1963 年度から 1967 年度までの 5 年間で—「中小企業業種別振興臨時措置法」による業種の再度指定を含み—製造業で 108 業種、商業・サービス業で 11 業が指定された²²⁾。1968 年度以降も指定業種は増加し続けた。

その後、中小企業近代化促進法は何回にもわたり改正されることになる。他の法律などの改正による受動的なものを除き²³⁾、重要な改正だけをみておこう。1969 年のいわゆる「第二次近促法」である。この狙いは「中小企業近代化促進法」の当時の経済環境がその後著しく変化して、第一次近促法の目指した政策目標が現実との齟齬をきたしたことへの政策変更であった。具体的な経済環境変化とは、①発展途上国の追い上げ、資本自由化による国際競争の激

21) 樋詰中小企業庁長官のつぎの答弁。「中小企業にとって一番大きな問題は、中小企業の数が多すぎて規模が小さすぎることではなかろうかと思っております。それでこの企業規模の過小性というものに着目いたしまして、このような中小企業の適正化、あるいは事業の共同化、集団化というようなことによりまして、このような中小企業の構造を是正して、生産性を最も効率的に向上させていくようにするというのをわれわれは中小企業構造の高度化……」。同上。

22) 指定業種への中小企業金融公庫の「近代化促進貸付」の貸付金額実績からみると、指定翌年の 1964 年度では繊維関連が全体の 54%と圧倒的であった。1965 年度では繊維 (34.5%)、食料品 (29.7%)、木材・木製品 (10.5%)、1966 年度では繊維 (26.1%)、出版・印刷 (20.0%)、食料品 (16.7%)、1967 年度では繊維 (27.8%)、運輸関係 (15.0%)、木材・木製品 (13.1%)、1968 年度では繊維 (22.0%)、運輸関係 (15.8%)、木材・木製品 (13.0%) となっていた。繊維が相対的に低下し、その他の業種の比重が上昇した。

23) 1964 年の「中小企業者の定義」改正、1967 年の「課税の特例対象拡大」、「中小企業者の範囲に漁業組合の追加」、1973 年の「中小企業基本法」の改正による「中小企業規模基準」の改正、「構造改善事業の一環として知識集約性に係わる事業の明確化」など。

化、②労働力不足による国内賃金水準の上昇であった。このために、近促法の中小企業の設備近代化などの遅れを是正し、中小企業のもつ構造的脆弱性の解消をはかることが困難となり、「激動する内外の経済情勢に対処」して、中小企業の国際競争力を強化するには「業種業態に即した構造改善」をさらにすすめることが重要となったとみる認識があった²⁴⁾。

第二次近促法では、第一次近促法で膨れ上がった指定業種を「近代化」の政策目標から再度絞り込むこと、官主導ではない自主的な「構造改善計画」を策定させること、この構造改善計画の実効性をたかめるための税制面の特別措置—割償償却—を導入することがはかられた。この政府提案をめぐる国会審議をみると、近代化計画の抽象的・画一的側面、近代化計画の実行面の限界、産地を単位とする取組みの低調さ、設備中心主義と販売・技術面の弱さが果たして解消されるのかどうか論じられていた²⁵⁾。特に産地や業種を対象単位とするような政策手法は中小企業の「構造問題」に果たして有効なのかどうか問題視された。

この背景には 1963 年以來の近促法による近代化への取組みが、設備近代化による過剰生産 (=合理化貧乏) と中小企業相互などの過当競争を生み出し、中小企業の「業界ぐるみ」や「産地ぐるみ」という対象単位で需給調整をはからざるを得ないと政策側で認識され始めていたことがあった²⁶⁾。近代化とは

24) 第 61 回国会参議院・商工委員会における当時の乙竹虎三中小企業庁長官による改正法の補足説明。詳細は第 61 回国会参議院『商工委員会会議録第 12 号』(1969 年 5 月 8 日)、5 頁。

25) たとえば、第 61 回国会衆議院『商工委員会会議録第 17 号』(1969 年 4 月 15 日)を参照。

26) 当時の乙竹虎三中小企業庁長官はこの点についてつぎのように国家答弁でふれている。「日本の中小企業は全般的に規模が小さく、また過当競争状況にあるわけでございますので、極力われわれは、その連帯が必要である。協業化、共同化が必要であり、業界あげての構造改善が必要である。……中小企業の近代化、合理化をどういふふうに過当競争、過剰生産なくしてやるかというのが今度の構造改善政策の一つのねらいでございまして、従来の中小企業の企業単位と申しますか企業限りの近代化でございまして、とかく設備を近代化いたしますと、いわゆる企業単位と申しますか合理化貧乏と申しますか、設備の近代化による生産量の増大ということの結果、価格の低下、したがって物的生産性は増大するけれども付加価値性生産性は非常に落ちるというふうなことに立ち至ったのでございまして、中小企業の近代化を個々の企業単位にとどまて行く限りにおいては、こういうふうにならざるを得ないという面があると思うわけであります。したがって、今度の構造改善政策におきましては、業界ぐるみと申しますか産地ぐるみと申しますか、利害を共通にする企業集団を一括いたしまして、そして構造改善計画を自主的につくっていただく……」。同上、9～10 頁。

設備合理化による生産性向上による価格競争力と品質競争力—国際競争力—の改善を政策目標として掲げたわけであって、当然ながら、これによって市場での企業間競争が促され、さらなる価格競争力などの改善へのつよい刺激となる。これが市場機構の働きである。しかしながら、近促法実施から 5 年ほどが経過したなかで、近代化が過剰生産と過当競争というかたちで中小企業の存立を困難にすることが危惧されたことは何を意味したのか。

政府側は近促法改正によって業界ぐるみ—原材料供給メーカー、生産設備供給メーカー、流通業界などまでを含む—で近代化による需給調整を見据えた「構造改善計画」の策定を期待したのである²⁷⁾。乙竹虎三中小企業庁長官は「業種によって違いますけれど、技術で生きていく、あるいは設備の近代化に生きていくという近代的な業種に脱皮しなければならないわけでありますから、この波を零細企業が一番受けることは事実であります。しかし、受けませんが、このままで放置しておいたら文字通りその零細企業は歴史の波に埋没していくわけでございますので、私たち構造改善計画ということで、ぐるみ思想を出しておりますのは、零細企業をひっくるめて、そして特に世の移り変わりの波を大きく受けておる零細企業に政策の重点をおいて零細企業ぐるみで近代化を、その業種なりに達成してまいりたい²⁸⁾」というように「ぐるみ思想」を説明している。

「業界ぐるみの構造改善」という近代化政策は野党などからは、零細企業の排除という可能性がないことを強く求められたが、その政策構想へは目立った反発がなかった。後に、零細企業に配慮する旨の付帯決議が決議された。では、近代的な業種、近代化した先にあるべき零細企業を含めてわが国中小企業の将来像はどのように位置づけられていたのだろうか。1969 年の近促法改正で対象業種が追加された。それらの分野に共通したのは近促法が当初目指していた将来的成長性をもった業種ではなく、むしろ停滞感が出始めた業種であった。

27) この点について、乙竹虎三長官は「今回の構造改善計画におきましては、そういう意味（原料、生産設備、流通業者なども含め—引用者注）のワンセットを次々につくってまいり、必要があるならばワンセットをこの構造改善の業種として指定していくことも必要でなかろうか……」。同上。

28) 第 61 回国会参議院の商工委員会での発言。第 61 回国会参議院『商工委員会会議録第 13 号』（1969 年 5 月 15 日）、3 頁。

1975 年にも近促法改正が行われた。改正の狙いは高度経済成長から低成長経済へと経済環境が変化したことを踏まえて、単に量的拡大を目指すような政策構想ではなく、石油危機で大きな影響を被った国民生活への対応と、中小企業に働く人たちの福祉や消費者の利益などに考慮しつつ、「新分野進出」を見込んだ構造改善計画にあった²⁹⁾。

4 思想

中小企業近代化促進政策は、比喩的にいえば、江戸封建期の安定—逆説的にいえば政治的・経済的停滞ともいえるが—からペリー来航による西洋列強への西洋化—西欧的技術の積極的吸収による工業化—であったように、第二次大戦の敗戦による経済復興の達成後の安定期—米国の庇護の下の復興のための有利な貿易条件など—が終わり、米国議会や商務省などからの貿易・資本の自由化要求への対応措置でもあった。

日本政府側—国会議員や通商産業省、そして企業関係者など—の認識は、大企業といえどもその世界競争の相対的位置づけは中小企業であり、その合併を通じて世界競争に耐えるような規模の経済を達成させることが焦眉の急であって、中小企業にいたっては米国が主導する世界の自由競争ではひとたまりもないのではないかという危機感が強くあった。こうした危機感を醸成した 1960 年代は、単に中小企業近代化政策の策定に関係した政策官僚だけではなく、当時の日本社会あるいは日本人の世界観という内面的価値観に深く起因していた。これが単に中小企業近代化政策思想を形づくっていただけではなく、当時の日本の経済政策思想全般の基盤をなしていたのである。

社会学者の五十嵐專邦は『敗戦の記憶—身体・文化・物語・1945-1970—』で敗戦のトラウマ—欧州でもなく、アジアでもなく、米国への敗戦—という

29) 当時の中小企業庁長官斉藤太一は、国会での趣旨説明でつぎのように述べている。「従来の近代化促進法は、そのねらいを産業構造の高度化と、産業の国際競争力の強化というところに力点が置かれておったわけでございます。……日本経済をめぐる環境の変化（石油危機後の低成長経済への移行—引用者注）に対応いたしまして、今回、国民生活との関連が高い物品とか役務とか、こういう業種をむしろ対象業種として追加いたしまして……」。第 75 回国会参議院『商工委員会会議録第 18 号』（1975 年 6 月 19 日）、2 頁。

視点から 1960 年代論を展開している。五十嵐は 1960 年代を日本の敗戦の記憶をかき消そうとして、米国に対してもがいた時代として描く。1960 年代は 1960 年 1 月 19 日に岸信介首相とドワイト・アイゼンハワー大統領が調印した日米安全保障条約（新安保条約）で始まった。この前年、国会前でデモ隊と警官隊が新安保条約案をめぐる激しい対立が起き、犠牲者が出た。岸首相は条約の批准とともに退任を余儀なくされた。池田が代った。五十嵐は岸から池田への交代をつぎのように象徴的に述べる。

「治安と国民の信頼の回復のために、池田は『寛容と忍耐』を政権のスローガンとして打ちだし、国民の関心を経済成長に向けた。……池田の当時の補佐のひとりが、後のインタビューで、国会をとりまくデモに対する池田の本能的とでもいうべき反応について語っている。池田は、デモ隊のとてつもないエネルギーを認め、『この活力を経済発展にむければ、日本はまちがいなく経済大国になると確信した』。彼が願ったように、日本は 1960 年代に経済発展のエネルギーを集中する。それに対して、日米安保に対する反対派は沈静化してしまった」³⁰⁾。

1960 年代の始めを象徴したのが米国と対等の位置を求めた新安保条約であるとするれば、その半ばを象徴したのが 1964 年の東京オリンピックであったことはいうまでもない。東京でのオリンピック開催に向けて投ぜられた予算額は巨額であり、戦争の爪あとや敗戦を象徴した古い建物や施設一敗戦後に一世風靡した「君の名」の舞台となった数寄屋橋も高速道路の高架の一部となってしまった一を日本人の記憶から物理的に消し去ってしまった。五十嵐は、5 年半に及ぶオリンピック建設需要に沸く当時の光景を、「メディアは、東京オリンピックを『聖戦』と呼んで、加熱していくナショナリズム的な調子を擲掄した。1964 年のオリンピックの工事担当者のなかには『玉碎』覚悟にこの巨大な事業に取り組まなければならないというものもあった。……1945 年の破壊と 1964 年の復興は一对のイメージとなったのだ」³¹⁾ と紹介している。

30) 五十嵐専邦『敗戦の記憶—身体・文化・物語—1945-1970—』中央公論新社（2007 年）、238～239 頁。

31) 同上、242 頁。1943 年 10 月 21 日に徴兵猶予が中止された大学生の学徒出陣壮行会が行われた神宮外苑競技場は東京オリンピックの開催式などが行われた国立競技場に生まれ変わり、戦前に鉄道省が企図していた広軌高速鉄道計画はオリンピックのころには新幹線となっていた。

五十嵐は1960年代を「戦後日本は国としてのかたちを、進歩というイデオロギーと、新しく手に入れた経済的な豊かさを通して回復した」³²⁾ 時期ととらえたが、中小企業近代化促進法が1970年代に近くなるにつれ何度にもわたって改正を迫られていたことは何を意味していたのだろうか。五十嵐もまた1970年代のある種の転換点であったとみている。1960年代が敗戦の「忘却の過程」が行き着くところまでいたったかみえたとき、その過程を支えていた外部の状況に緊張のしるしが現れはじめた。特に、1973年の石油危機は日本を大きく揺るがすことになった。日本が豊かな社会を築き上げる基礎となった。国際政治の二重構造を脅かしたのである。……1970年代に入って、日本社会は、アメリカとの関係を通して、国際的政治状況が変わりつつあるのを感じていた³³⁾ が変われなかったのである。

1960年代はたしかに日本社会から敗戦の爪あとを物理的に葬りさったかもしれない。だが、人びとの記憶という爪あとが精神的に消えうせたとはいえない。それは「中小企業近代化促進法」やこれと同時並行的に進行していた「中小企業基本法」の策定に関わった政策官僚や国会議員たちの世代層は戦中生まれや戦後生まれの社会層ではなく、戦前の商工政策に深く関わった年代層だったのである。彼らが1960年代の政策を策定し、このような政策形成の表舞台から引退していくのは1970年代であったのである。戦後の政策といえども、それは戦前とつながっていたのである。ただし、彼らは高度経済成長の入口をデザインしたが、その出口までをデザインしたわけではなかった。

1960年代に中小企業の近代化が「中小企業近代化促進法」で明示化されたとはいえ、その方向を機械導入による生産の合理化に等値すれば、それは戦前来の経済官僚、とりわけ、商工省の政策官僚たちの悲願でもあった。彼らはある種のインナーサークルを形成し、戦後の高度成長期あたりまでわが国の中小企業政策の策定に大きな役割を果たしていた。たとえば、商工省で工務局長、商工次官、商工大臣などを務めた吉野信次は、戦前の中小商工業政策、とりわけ、

32) 同上、335頁。

33) 同上、338～339頁。

中小工業政策に大きな役割を果たした³⁴⁾。吉野は敗戦後に公職追放を受け、民間企業などの役員を務めたあと、1953年に宮城県の選挙区から参議院選挙に出馬し当選し、参議院議員となった。議員在職中に、吉野は参議院商工委員会委員長、運輸大臣、全国中小企業共同組合中央会会長を務め、引退後も全国中小企業共済事業団顧問などとなり戦後の中小企業政策に直接、間接に関与した。

先に政策立案あるいは実現のためのインナーサークルについてふれたが、彼らは戦前期、吉野の下にあって政策立案にあたった当時の中堅の商工官僚たちであり、戦後は、通産省や中小企業庁など、あるいは中小企業団体などで重要なポストに就いていた。こうしたインターサークルのメンバーには、戦後復興期に首相を勤めた岸信介や椎名悦三郎などの大物政治家だけではなく、戦後、商工組合中央金庫理事長などを務めた豊田雅孝³⁵⁾などもいた。豊田も戦前において吉野の下で文書課長、企業局長などを勤め、敗戦時には商工次官であった。豊田は商工中金理事長のほかにも、通産省顧問、商工協同組合中央会の会長、日本中小企業政治連盟—その後、社団法人日本中小企業団体連盟となる—の代表に就任し、政府のいろいろな審議会や委員会の委員でもあった。後に、吉野と同様に参議院議員に立候補し当選を果たしている。

1960年代に先立つ1950年代後半の豊田の活動をみると、全国中小企業協同組合中央会の会長、1960年代の中小企業近代化促進法などの策定にも影響を及ぼした中小企業振興審議会の委員、全国中小企業団体総連合顧問のほか、1962年には参議議員に再選され、自民党中小企業基本政策調査会の副会長、同商工局長、参議院自民党政策審議会商工部会長、自民党中小企業振興連盟代表世話人など自民党の中小企業政策グループの要職や参議院商工常任委員会委員

34) 吉野信次は1888年に宮城県の綿糸商の三男として生まれ、東京大学法学部を卒業後、農商務省に入省し、大正期に農商務省が分離した商工省—他は農林水産省—に残り、在職は20年余りであった。大正デモクラシーで著名な吉野作造は実兄であった。吉野の戦前期わが国の中小企業政策に果たした役割についてはつぎの拙著を参照。寺岡寛『中小企業と政策構想—日本の政策論理をめぐって—』信山社、2001年。

35) 豊田雅孝は1898年に愛媛県に生まれ、農商務省から商工省が分離した1925年に入省した。

長などを歴任することになる³⁶⁾。吉野や豊田の下で若手の商工官僚として働いていた人たちが通産省や中小企業庁などの要職にあったことなどにも留意しておいてよい。

こうした官僚たちのほかにも、吉野の満州時代につながる人脈としては鮎川義介もいた。戦後の鮎川の活動は、日本中小企業政治連盟－1955年の結成準備会をへて、1956年に発足－を中心に政府の中小企業助成への積極的な関与を求める政治運動を展開した。とりわけ、鮎川は1950年代後半の「中小企業団体法」の制定運動をはじめ、その後、「中小企業近代化促進法」に先立った「中小企業業種別振興臨時措置法」や「中小企業基本法」などの制定運動などにも活発な活動を展開した³⁷⁾。

中小企業近代化促進法は、こうした戦前の中小商工業政策に関わった商工官僚たちのインナーサークルの有効性の最後の段階－その後、彼らに代って次世代の政策官僚たちが登場することになる－にあつて成立したものであり、この時間的あり方が中小企業政策という政策思想という面で何を象徴し、戦前の政策思想の何を戦後に継承させようとしたのであろうか。先に五十嵐の「1960年代論」を紹介した。五十嵐の指摘した歴史的文脈あるいは歴史的底流としての敗戦トラウマがそこにあつたとしたら、それは1960年代の中小企業近代化政策に関わった人たちが戦前においてやり残した、あるいはその失敗を生かそうとした内的精神性が働いたとはいえないか。

36) 戦前の商工省や国会審議録などの文献において「中小企業」という言葉は一般的ではなく、もっぱら「中小商工業」の用語が使用された。中小商工業に代っていつから中小企業が使われたのだろうか。この点については、豊田が普及させたという指摘もある。たとえば、(社)日本中小企業団体連盟の『30年史』(1979年)は「日本中小企業連盟」という名称が採用された経緯にふれ、「新団体の名称は豊田会長が採用したのである。中小工業、中小商業、中小鉱山業、中小運輸業、その他各種の中小サービス業等を総括して『中小企業』という字句で指称したのは、これが初めてである。……豊田会長が本連盟の名称に、中小商工業を排して、中小企業という言葉は使用して以来、政府をはじめ、業界、学界、新聞、雑誌等総て、中小商工業に換えて、中小企業という言葉を用いるようになった。そのような意味で、今日一般化されている『中小企業』という言葉の出発点はここにあるといえよう」と述べている。とはいえ、この時期に先立って中小企業庁設置法などで中小企業という言葉がすでに使用され、中小企業庁の設置をみていることを考えるとこの指摘が正しいのかという疑問も残る。

37) 詳細については 34) 前掲書を参照。

こうした歴史的文脈では、吉野信次や豊田雅孝等は第一次大戦後の反動不況から昭和恐慌に至るいわゆる戦間期において、商工省などにおいて産業合理化に取り組んだ経験をもっている。とりわけ、吉野はこの時期の産業合理化政策に深く関わった政策官僚の一人であった。吉野は 1930 年に『我国工業の合理化』、1935 年に『日本工業政策』を著した。前者は第一次大戦後の欧米各国の産業合理化運動を紹介した前編「合理化の唱える迄」と、日本での合理化のあるべき方向をまとめた後編「我国工業の合理化」から構成されていた。

吉野は「前編」で第一次世界大戦は総力戦であり、こうした戦争がなければ一世紀以上を要したであろう急速な工業化が欧米諸国で展開して、工場経営の近代工業化が確立した「第二の革命」となったと指摘した。だが、急激に工業生産力が拡大したものの、戦争の終結とともに需要が減少したことで戦時工業の「整理」が必要となり、それが労働需給にも影響を及ぼし「労働不安」を生み出し、労働運動の火の手が全世界に広がったとされた³⁸⁾。これは日本の抱える問題でもあり、吉野はこの対応策として国産品の奨励（国産品愛用運動）、日本製品の海外販路の開拓に求めた。この二つは連動していた。国産品を振興（愛用）させるために輸入関税を高めることは欧米諸国などからの反発を招き、日本製品の海外市場への輸出を困難にさせることが予想された。かといって、ダンピング的輸出はさらに日本の輸出への反発を招くことになる。事実、当時、各国ともダンピングに対しては特別ダンピング税や不当廉売品への輸入制限など何らかの防止策をとっていた。吉野は 1920 年の工務課長時代からダンピング問題に取り組んでいた。

こうした背景の下で、吉野等は産業合理化運動に取り組んだ。それは米国などでのテイラーの科学的管理手法の普及という個別企業での対応を促すだけでなく、企業合同や合理化カルテルなどを通じて日本産業全体の合理化をはかることが強く意識されていた。日本の中小零細工業などの実情などを熟知していた吉野にとって、日本は大企業などの近代工業の確立は一部の分野であって、欧米的な合理化とは異なり日本には固有の事情と問題があることを『我国

38) 吉野信次『我国工業の合理化』（通商産業省『商工政策史』第 9 巻所収、1972 年）。

工業の合理化』で指摘した。それはわが国の中小工業のあり方であり、そこには合理化以前の問題があるとみていた。

こうした中小工業の機械化はむしろ遅れており、日本では欧米のように合理化＝生産設備の整理縮小ではなく、機械化による品質向上と生産能力拡大という合理化が必要であり、そうでなければ、明治期以来の粗製濫造問題もまた解決されないことになると吉野は認識していた。つまり、中小工業者は機械化ができないから劣悪な労働条件に依拠して生産費を低く抑え、目先の利益確保だけにはしり、安かろう悪かろうという状況を自ら作り上げているのではないか。吉野はこれに対しては「中小工業に対しては国家権力の発動の方法に従って規律統制を与ふるの要あることは勿論である」³⁹⁾と述べ、産業合理化を日本の現状に照らせば、それは「中小工業の統制」に他ならないことを強く主張した。とはいえ、統制が単なる公認カルテルの結成ではなく、本来は銀行などによる企業合同の促進につながるものが期待されていた⁴⁰⁾。また、吉野は英国、米国やドイツなどの産業金融と産業合理化との関係に着目して、日本においても合理化には「金融方面」の援助が必要であることを指摘した。とりわけ、日本では問屋金融が大きな位置を占めており、中小工業金融制度が欧米諸国と比較して未発達であり、今後、民間金融制度のみならず公的金融制度の重要性と必要性を主張した。

以上の諸点に対する解決策として、吉野は『日本工業政策』⁴¹⁾で、従来の同業組合制度ではなく工業組合制度の重要性を強調した。吉野はかつて工務局長時代に、従来の重要物産同業組合や重要物産工業組合、輸出組合などを商工組合に一本化する「組合制度整備案」要綱などに取り組んでいた。結局、同業組合からの猛反発もあり、商工省としての取組みが頓挫していた。他方、中小工業金融制度について、担保力で劣る中小工業者に何らかの資金融通の公的制度の必要性を取り上げた。吉野は中小工業者の問屋依存こそがわが国中小工業金

39) 同上、312頁。

40) 吉野はこうした統制が「産業自由主義」の論理に反するものであり、物価騰貴を通じて消費者の利益にも多大な影響を与えることにも言及している。

41) 吉野信次『日本工業政策』日本評論社、1935年。

融問題の核心であり、中小工業者を「問屋資本主義の羈絆」から解放させ、その自立的発展を促すことこそが日本の工業政策、とりわけ、中小工業政策の本質であることを指摘した。

吉野の中小工業政策構想は当時の世界情勢と無関係ではなく、その影響の下で形成された日本の政策官僚の考え方—政策対応—でもあった。米国のテイラーなどの技術管理的な合理化とその産業全体への波及を狙った産業合理化の考え方は、1917年に成立したソビエト連邦の第一次5か年計画（1928年）にも大きく影響され、やがて重要産業統制と工業組合構想へと連なっていった。その後、日本経済は1927年の金融恐慌、1929年のニューヨーク株式市場の暴落に端を發した世界恐慌の大波に大きく揺さぶられ、一層の産業合理化、さらには軍需経済のための産業統制などの政策が進展することになる。こうした産業合理化や中小工業の合理化促進のための制度づくりに関わった吉野信次などが公職追放の時期から、1950年代後半から1960年代前半にかけて日本の近代化政策の策定をめぐる時期に直接、間接に再度関与することになる。

彼らの戦前の経験とそこで形成された政策に関わるあるべき姿である内面的政策思想が戦後に全く継承されず、戦前とは異なる政策構想と政策思想に転化していったとは考えられない。吉野や豊田あるいは、彼らの下で働いた中堅や若手官僚は、戦前の産業合理化、中小工業の合理化や輸出促進に関わる制度設計のあり方を戦後という新たな世界情勢のなかで対応したかたちがいわゆる「近代化」政策であったとしても、そこには戦前来の日本の政策官僚たちの政策思想があった。

5 課 題

吉野信次は1946年8月に公職追放され⁴²⁾、その5年後に公職追放の指定

42) 吉野は近衛内閣の下で1年間ほど商工大臣を務め、1938年には貴族院議員となっている。吉野はその後満州の経済開発に関係し、満州重工業開発会社の副総裁—後に相談役—、満州軽金属の理事長や満州国経済顧問などを務め、国内では愛知県知事、東海地域の行政関連ポスト—東海地方行政協議会議長、名古屋海運局長、東海軍需監理部長—を歴任した。戦後の公職追放後は伊勢湾海運会社の会長、万邦交易株式会社の社長、東北放送株式会社の会長、日本生命保険株式会社外車の会長など民間企業に関連した。

解除となり、1953年の参議院選挙に「日本経済の建て直しと自立」という経済政策の政治公約を掲げて立候補し当選した。吉野が戦前の経験を買われ参議院商工委員会の委員長となったとき、戦後の経済民主化を目指した米国占領政策の重要な一環であった「独占禁止法」の改正が、米国占領の終了とともに政治日程に上っていた。

米国から「押し付けられた」という意識が強かった独占禁止法で禁止された不況カルテルや合理化カルテルを認めようという改正案が模索されていた。商工省を引き継いだ通商産業省の産業合理化審議会でも合法カルテル（政府公認カルテル）のあり方が検討されていた。この時期、戦前の商工省などにあつて産業合理化やカルテルなどの政策立法に深く関与していた吉野信次の公職復帰は象徴的ではなかったか。独占禁止法の適用除外とされることになった中小工業性業種において、戦前来の体質を払拭できないとされた中小工業のもつ過当競争の是正手段として、カルテル数は増加していった。

中小工業のもつ過当競争の構造を是正し、中小工業の合理化をさらに促進し、日本経済の国際競争力に大きく貢献する政策が具体的な政策構想のかたちで結実されたのが中小企業近代化政策であった。そこには政府主導の官民協調意識の強い政策構想の姿があつた。野口旭は貿易・資本自由化を迎えていたこの時期、単に政策官僚のインナーサークルだけではなく、経済学者などの間でも活発な政策論争が行われていたことについてある種の世代的相違が認められたと指摘する。「通産省などによる『産業構造政策』の策定に積極的に協力した層」＝「第一世代」に対して、「それを強く批判する（第二世代）が存在しており、両者はしばしば激しく対立した」という野口の指摘のように⁴³⁾、そこには吉野などに代表されるような「戦前的論理」と「戦後の論理」の角逐があつた。

野口はこの点について、「1960年代の通産省の『産業構造政策』、あるいは、

43) 野口は第二世代の代表として小宮龍太郎を上げ、「通産主導の『産業再編成なるものこそ、むしろ独占の形成をもたらして市場の競争を阻害するというきわめて望ましくも効果をもつものであることを強く指摘した。抑制されるべきは自由化ではなく、政策当局によって推し進められる『自由化対策の方だった』と考えていた」。野口旭「対外自由化と『産業構造政策』」、池尾愛子編『日本の経済学と経済学者－戦後の研究環境と政策形成－』日本経済評論社、1999年。

より一般的な用語としてその後定着した通産省の『産業政策』とは、端的に言えば、この過剰なまでの『危機意識』が、政策担当者たちがその影響にあった第一世代の経済学者に特有な悲観主義的経済観と結びついて形成されたもの、……理由は、彼等が思想形成を行った時代的背景を無視して理解することは出来ない。つまり、市場経済に対する不信、政府の力を用いた経済開発主義への傾倒、国際市場に対するペシミズムなど、第一世代の論者が共通にもつ思考的特質は、世界恐慌から戦中戦後の経済統制に至る、時には限りなく悲惨なものであった経済状況と関連している。……第一世代の中でも中山伊知郎に関しては、このような経済悲観主義からは脱却していたという評価も可能であろう。しかし、……中山の貿易主義とは、いわば輸出志向の開発主義であり、古典派=新古典主義的な自由貿易主義とは全く似て非なるものであった⁴⁴⁾と指摘する。

このように、野口は戦後復興期にも国際競争力を強化していた日本産業は、小宮隆太郎等の第二世代が主張するように、「保護主義的、重商主義的、介入主義的」な「第一世代」の強い影響の下にあった政策官僚たちが想定したほどに脆弱ではなく、むしろ世界競争に十分耐えることのできるとみていたと指摘する。

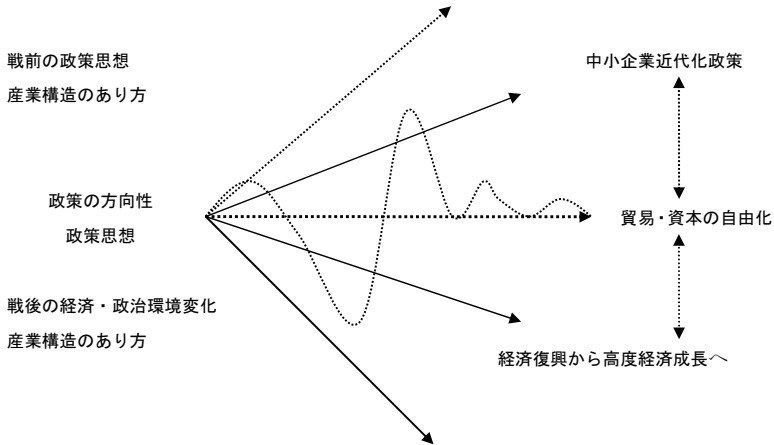
いうまでもなく、わたしたちはその時代のなかで精神形成をおこなう。現実の経済政策や経済政策手法の根底には経済政策思想があり、経済政策思想はその時期の主流の経済学や経済学的思考の範囲内に形成される。1960年代の政策官僚たちも、自分たちの精神形成あるいは政策思想の形成を行った時期に大きな影響を受けてきたのである。野口のいう第一世代に属する吉野信次等についてもみても、彼らは全く自由主義思想とは無関係に精神形成を行ったといえないまでも⁴⁵⁾、当時の世界経済における日本の後進的地位への認識から保護

44) 同上。

45) 日本での自由主義あるいは民主主義思想の端緒が大正デモクラシー期であるとするれば、広義には大正デモクラシー期とは日露戦争終結の1895年頃から1925年の普通選挙制度の導入時期までのおよそ20年間であり、狭義には1918年の原敬政友会内閣の成立の頃から1932年の五・一五事件までのおよそ15年を指す。広義の大正デモクラシー期ということでは、吉野の旧制高校時代から東京大学をへて商工官僚として活躍する30歳代半ばまで、狭義では商工省入省の

主義的、重点主義的、そして介入主義的な政策を志向した。こうした第一世代が影響を及ぼしていた 1950 年代後半から 1960 年代前半におけるわが国の経済政策—より正確には産業政策的な色彩がつよい経済政策—の一環であった中小企業政策において、彼らの政策思想が反映されていた。

第 1 図 1960 年代の中小企業近代化政策をめぐる政策思想



と同時に、こうした第一世代と第二世代との対立もまた政策形成のインナーサークルや周辺の立法化をめぐる圧力グループとの関係のなかで形成されていたのである⁴⁶⁾。これを構図的にとらえると、第 1 図のように単純化したモデルを示すことが出来よう。このせめぎ合いの政策的方向性が近代化ではなかったのか。第 1 図には、第二次大戦後のわが国の中小企業政策にかかわる二つのベクトル軸をとっている。一つは戦前来の政策思想である。これは吉野信次等の

中堅から幹部となる頃である。ましてや、長兄であった民本主義で著名となった政治学者吉野作造の影響もまた彼にとって大きかったであろう。また、吉野は商工省入省後の若い頃に長期出張で米国サンフランシスコに駐在して、米国産業の興隆についても読書や同僚などからの知見などだけではなく、肌身にも感じていた。他方、兵庫県工場監督官などとして地方の中小工業の実態にも通じていた吉野にとって、当時の先進諸国の彼我の差にも敏感であったろう。

46) この点については寺岡寛 15)・34) 前掲書とつぎの拙著を参照。寺岡寛『中小企業政策の日本の構図—日本の戦前・戦中・戦後—』有斐閣、2000 年。

政策官僚たちが大正末期から産業合理化と中小工業の国際競争力強化を結びつけた産業政策思想の方向性である。他方、戦後には、占領下の戦後日本のあり方に大きな影響を及ぼした GHQ（占領軍司令部）の米国人政策官僚たちの政策思想であり、戦前米国の産業合理化や反独占政策といった方向性であった。

敗戦後すぐのさまざまな戦前体制の改革のなかで、商工省—前身の農商務省なども含め—の中小商工政策、産業合理化にかかわる組合制度、軍需経済体制下の統制制度などは廃止あるいは改変され、米国流の民主化・自由化政策などが導入されたことで、第 1 図の米国論理のベクトルが強く働いた。その後、朝鮮戦争の特需などをきっかけに戦後経済復興の見通しが立った日本は、講和条約の締結と米国占領の終焉、さらには戦前の政治家や政策官僚たちの公職追放が解除されるとともに、当時の吉田首相は日本の実情に合わない米国型政策の是正を打ち出していくことになる。米国の当時の現行法よりも厳しいとされた独占禁止法の改正も打ち出されていく⁴⁷⁾。こうしたなかで、日本の実情を熟知していた吉野等の戦前の政策官僚の考え方を反映した政策思想というもう一つのベクトルが開放されていく。

とはいえ、これは戦前と全く同じような制度の復活ではなく、戦後の米国型政策思想と世界経済とのかかわりのなかで新たな政策が模索されていた。中小企業政策でいえば、中小企業近代化政策もまたこうした流れのなかにあったのである。必然、そこには戦前来の国主導による産業合理化—戦後のこの時期には「産業合理化」という政策用語に代わって「産業構造の高度化」という用語が多用されるようになっていた—という政策論理も継承されつつ、独占禁止法による反独占政策と密接に結びついた自由経済主義—市場メカニズムによる調整を重視—ではなく⁴⁸⁾、政府による管理的自由主義が模索され、戦前来の中小

47) 米国的政策の見直しの経緯やその方向性については、つぎの拙著を参照。寺岡寛『日本経済の歩みと私たち—成熟と変革への構図—』信山社、1999 年。

48) 米国的なこのような政策論理は米国の中小企業政策論理にも貫かれている。たとえば、1958 年制定の「米国中小企業法」（第 2 条）には、中小企業政策の目的がつぎのように規定されている。「私企業を基礎とする米国経済の本質は自由競争にある。十分かつ自由な競争によってのみ市場を自由にし、事業への進出を自由にするとともに、個々人の主体性と自決権を発揮させ、その成長機会を保障することができるのである。このような競争の存続と拡大とは、わが国経済の繁栄

企業の「体質」が是正されるまでは合理化カルテルなども産業合理化の手段として認める政策も登場させた。

このような近代化の先には、当時の貿易・資本自由化を強く意識して、わが国産業、とりわけ、わが国の産業構造の高度化—国際競争力の向上—を目的とした中小工業分野の合理化が強く意識されていたのである。戦後復興から貿易・資本の自由化という日本にとって厳しい対応を必要以上に予期した政策関係者たちの内面において、金融恐慌から昭和恐慌の時期の激化する世界競争のなかで政策に取組んだ状況を彷彿とさせたに違いない。反面、このさらなる先にある政策目標についての明確な構図は、次世代に託された。その後の政策実態からみれば、日本の中小企業政策は近代化を国際化、情報化など「……」化という変化しつつあった世界経済、あるいは米国経済への「対応」という政策手法に終始し、戦前来の政策思想がかたちを変えた「近代化」という政策概念そのものの再検討をつねに先延ばしすることになった。

「中小企業近代化促進法」と同時期に制定され、わが国の中小企業政策のあるべき方向性を国際競争力の強化を通じた「わが国産業構造の高度化」で示した「中小企業基本法」もまたこの流れのなかにあり、その中心的政策思想もまた近代化にあった。政策思想としてのわが国の近代化概念から形式的に解き放たれるのは1999年の「中小企業基本法」改正のころであった。この改正で中核的な政策概念として登場したのは「経営革新」であった。とはいえ、中小企業の一体何を革新するというのか。

中小企業の近代化とは、戦前来の政策官僚の問題意識とその内面的意識において強く意識されていたもう一つの近代化すべきものとされたのは、低賃金層の手工業的生産方法から機械化による品質向上と価格競争力の強化といった経営革新だけではなく、低賃金層に依拠しなければならない日本の社会構造の「近代化」そのものであったはずである。それは吉野の米国への長期出張などで知見した米国産業の高生産性への驚きと追い上げ意識のほかに、若い時期に

の基礎をなすのみならず、わが国の安全保障の基礎である。この安全保障と繁栄とは、中小企業の顕在的および潜在的能力を助長し、かつ振興しない限り、実現することができない。……。詳細はつぎの拙著を参照。寺岡寛『アメリカの中小企業政策』信山社、1990年。

労働市場や労働問題に関与した協調会への参加や、工場法に関わって中小工場の劣悪な労働条件の是正へ取組んだ経験にも基づいたはずである⁴⁹⁾。政策用語としての近代化をめぐる概念の再検討は、単に中小企業などの問題ではなく、戦後日本社会と経済発展のあるべき姿の関係を追い求め続けるきわめて現代的な課題でありつづけているのではあるまいか。

追記：わたしが西田稔教授と親しく接する機会を得たのは、同教授がドイツで在外研究中のときに参加されたスイス・ザンクトガレン大学中小企業研究所主催の国際中小企業研究会であったと記憶する。わたしも研究会の会員であった。研究会の帰途、ライン川を一緒に下り、スイスとドイツの国境の街から西田教授はドイツへ、わたしは日本へ帰った。スイス民兵の外出許可が出る金曜日の夜、軍服姿の若い兵隊たちがワイワイやっているレストランの片隅で西田教授とスイスやドイツのことを語り合ったことを昨日のように鮮やかに覚えている。わたしは西田教授のこれらの国に対する観察眼に感心した。これが縁となって長年、わたしは西田教授からイノベーションや技術政策についての知識移転をうけてきた。他方、わたしのほうも知識移転を試みたが、常にわたしの「入超」であったに違いない。西田教授の退職記念論文集に寄稿して不均衡是正を試みたが、自信はない。これからすこし時間に余裕ができた西田教授に日本の技術政策史についての著作を残して欲しいと思っている。ご健勝を祈りたい。

49) 吉野は農商務省文書課勤務の後、1915年に米国サンフランシスコで開催された万国博覧会の日本事務局の書記を兼任するため米国に約1年半長期出張した。帰国後、吉野は内務省に出身し、兵庫県工場課長となり、神戸の川崎造船や鐘紡などの大工場だけではなく、マッチなどの零細工場を見る機会を得た。第一次大戦後の労働運動高揚の時期には、吉野は協調会の設立や活動に関与して、協調会発行の『社会政策時報』へも寄稿した。