

氏名	たて ばやし まさ ひこ 建 林 正 彦
学位(専攻分野)	博 士 (法 学)
学位記番号	法 博 第 28 号
学位授与の日付	平成 11 年 9 月 24 日
学位授与の要件	学位規則第 4 条第 1 項該当
研究科・専攻	法学研究科政治学専攻
学位論文題目	戦後日本政治と中小企業政策

論文調査委員 (主査) 教授 村松岐夫 教授 大嶽秀夫 教授 的場敏博

### 論 文 内 容 の 要 旨

本論文は、戦後日本における中小企業政策が、予算等で見られるように、他の先進資本主義諸国を「量的に」上回るのみならず、その政策の中身にも多様性があることを指摘し、なぜ、このような充実した中小企業政策が生まれたかを解明しようとするものである。中小企業政策は、従来、しばしば農業政策と酷似した圧力政治の結果であると見られてきたが、本論文は、これとは異なる説明をしようとする。

第 1 章では、中小企業政策の実態を日本の中小企業政策は、決して保護一辺倒のものではなく、農業政策のような典型的保護政策とは一線を画するものであったことを資料によって説明することにより、従来の見解に偏りがあったことを指摘し、新しい見解が必要であることを以下のように主張する。

日本の中小企業政策の特質は、第 1 に、公的融資や信用保証などの「金融助成」と「組織化対策」などの「弱い保護」におかれていたことに見られる。つまり補助金給付や輸入障壁、政府購入の割り当てなどの、より直接的な強い保護政策はとられなかったことにある。大店法をはじめとする法規制による分野保護はたしかに強い保護の例であるが、小売業や数業種の製造業で行われたに過ぎず、限定的な役割を担うに過ぎなかった。またそうした法規制による分野保護は、戦後一貫して維持されたものではなく、政党の利害計算に基づいて断続的に導入されたにすぎなかった。

第 2 に、著者は、このような中小企業政策の「弱い保護」について、戦後日本の農業政策と対照させる事によって示す。すなわち、まず農業政策については、近年に至るまで、自作農主義の維持による大規模化の阻止と、補助金による価格補助、輸入障壁による国内市場の確保という強い保護政策が一貫して維持されてきたことが示される。

なぜ戦後日本の中小企業政策は、他の先進諸国をしのぐ多様なプログラムを備え、量的に充実していたにもかかわらず、ソフトな保護であり続けたのか。本章では続いてこの謎を解き明かすための方法を提示する。すなわち、既存の研究に多く見られる、中小企業政策過程を政策のダイヤモンドサイドから捉え、中小企業団体の圧力に注目する見方では、中小企業政策の弱い保護を説明できないことを指摘し、政策の送り手(サプライサイドへ)の論理と行動に注目すべきことを主張する。

なお、本章では、以上の主張をする前提として著者は、既存研究を検討し、その多くが中小企業政策を、中小企業団体の圧力や自民党の単独優位政党制に結びつけ、中小企業政策の保護主義的要素を過度に強調してきたことを示す丹念な文献サーベイを行っている。

第 2 章では、本論文の採用する「新制度論」を紹介し、検討を加える。著者は、政策サプライヤーの戦略や行動は、彼らを取り巻く制度に規定されると考える。すなわち、制度はある時には政治アクターの行動を制約し、ある時には何らかの行動を促すことで、特定の政策結果を導くものと見るのである。日本の政党、政治家、官僚の政策活動が、独特の中小企業対策を生み出したという意味でユニークなものであったにしても、それは彼ら自身が特別の存在であったからではない。日本の政党、政治家、官僚は、他国のそれと同じような目標を持ち、同じような計算のもとに行動してきた。彼らの政策活動が他と違ったものであったとすれば、それは彼らを取り巻く制度環境が異なったからだと考えるのである。

新制度論は、構造的制度論と合理的選択論に分けられるのが通常であるが、本章では実証的政治研究における両者の長所、

短所を分析する。この部分の後半では、二つの新制度論、特に合理的選択制度論を用いた比較政治経済学の新たな分析枠組みを提起する。それは政治ゲームと経済ゲームをいったん切り離し、連鎖ゲームとして捉える視点である

第3章では、中小企業政策過程における政治家の戦略と行動を分析する。ここでは選挙制度の規定力が明らかにされる。選挙制度は、彼らが代表すべき利益の種類を決めることによって、再選を目指す政治家の政策活動を拘束するとされる。具体的には、日本とアメリカの小売流通規制政策を比較し、日本で大型店規制がとられたにもかかわらず、アメリカで取られなかったのはなぜかを分析するのであるが、両国ではともに小売業の新形態が政治問題となり、中小小売商を中心に法規制を求める熱心な圧力活動が展開され、規制対象とされる流通大企業はこれに対して法制定阻止の運動で応じた。このような類似した社会的圧力の配置状況にあって、最終的にアメリカの連邦議会議員は大企業の側を支援し、日本の自民党議員は中小小売商の側についていたのである。第3章では、こうした議員行動の違いを小選挙区制と中選挙区制という選挙制度の違いから説明する。

第4章では政党を扱う。第3章では、中選挙区制度のもとでは個々の議員レベルにおいて中小企業利益が政治的に強く代表されやすいことが指摘された。しかしながら議員の代表する利益は、政党というグループを介してはじめて法制定に結びつく。政党はその構成員たる個々の議員が代表する利益をそのまま代弁するのではなく、議会の多数派形成を目指し、独自の戦略に基づいて行動するのである。したがって各議員の代表する中小企業利益がいつ、いかに、どの程度具体的な政策に結びつけるかは、政党の戦略と行動に規定されることになる。また議員が選挙制度に拘束されるように、政党の戦略行動は、政党システムの様態に規定される。ここで著者は、戦後日本の小売流通政策、特に大型店規制政策において、政党をとりまく環境要因の変化が、規制強化による保護と規制緩和のサイクルをもたらしたと論じる。日本の中選挙区制が、中小企業利益をより代表させやすい制度であったにもかかわらず、中小企業セクターが自民党のマージナルな支持基盤であったために、分野保護政策は、政権の危機に際して断続的に導入されるに留まったと主張する。

最後に第5章では、官僚と中小企業政策の関係について論じる。中小企業政策の中心は、弱い保護としての金融助成や組織化対策であった。本章では、なぜ補助金、輸入障壁、政府購入などの強い保護策が取られず、弱い保護に留まったのかという本論文のテーマについて、官僚制の活動を分析することによって答えようとする。すなわち中小企業保護政策の拡充が図られたのは、中小企業庁という外局が通産省に埋め込まれることによって、通産官僚は大企業の育成、産業政策に反しない限りで、これを保護しようとしたからである。中小企業庁は、通産官僚にとって予算とポスト獲得のための貴重なリソースであった。金融助成、組織化対策というソフトな保護を拡充することは、組織の存在意義を主張し、中小企業政策は中小企業庁を別の省として外部化しようとする社会的要求を抑えるという通産官僚の利益と、少数の強力な大企業による寡占的産業構造を築くことで近代化を図るという通産官僚の政策アイデアとの妥協の帰結であったと考える。その結果、政権党は、金融助成、組織化対策の分野では、官僚制と利益共同体を形成し、政策の形成を官僚制に委任することができたのである。これらのことを主張するために本章では、中小企業庁の設置過程、中小企業庁を中心とした通産省の人事、予算の変遷を検討し、官僚制への委任の制度メカニズムを総合的に分析し、本論文の全体の主張である中小企業政策の決定はサプライサイダーのものであったことを確認している。

## 論文審査の結果の要旨

中小企業政策は、これまでの政治学の文献では、圧力政治の典型である農業政策政治どの類似性が高いものとしてとらえられてきた。これに対して本論文は、中小企業政策が、国際比較のなかできわめて「充実したもの」であることを確認した後、定説とは異なり、政策決定者の「合理的選択」の結果であることを実証的に明らかにした。

本論文の優れている点は、研究目的に合致する方法と対象を選ぶ過程に見られる。まず、著者は、合理的選択制度論を展開するにあたって、最有力のライバル理論である構造的制度論について、因果関係の説明が弱いとして退ける。加えて、従来の政策過程研究の見解がアクターの要求からのみ説明する傾向があったことを批判し、政策決定主体（サプライサイド）から説明すべきことを主張する。さらに著者は、政策結果は、政治と経済の活動を包括する一つのモデルからではなく、両者の連鎖ゲームとして説明されるべきであるとする。この見解に至る過程で行われている先行研究に関する理論サーベイは、政治経済学による研究の到達点を鮮やかに解説しており、本論文中の傑出した部分である。

次に、日本の「中小企業政策の充実」を説明するために比較の対象国としてアメリカを選ぶ。その理由は、アメリカの選

挙制度が、ヨーロッパのような政党主導で運営されるものではなく、個人後援会に依存する点で日本と類似する点が多いからである。以上の検討を経て、選挙区制度の形態の違いが、アメリカにおいて大型店規制がとられず日本でとられた理由であると説明する。「国際比較」によって初めて日本のユニークさを説明できるという合理的選択制度論に基づいた本論文の主張が、全面的に実証されているとは言えないし、また、中小企業をめぐる政策の実態についての分析にも補充されるべきものを多く残しているが、できるだけ高いレベルの理論仮説を掲げ、これを検証するという上記の主張を、本論文は、高い水準で達成している。

以上のほか、中選挙区制度の下における自民党議員の「棲み分け」の方法として、政策の「分野割り」と「地域割り」を区別できること、中小企業政策への支持の構造が「地域割り」でなく「分野割り」であることを明らかにしたことも、自民党研究において一步を進めたと言える。また、本論文では脇役の地位におかれているが、通産省の中小企業行政についても、同省が、おかれた環境を利用して、中小企業庁の管轄を確保しようとしたことを、同省の組織構造、利益、官僚のキャリアパスなどから明らかにしている。

以上により、本論文は、博士（法学）の学位を与えるにふさわしいものと認める。なお、平成11年7月26日調査委員3名が論文内容とそれに関連した試問を行った結果、合格と認めた。