

# 戦後の日本における産業構造改善政策と

## 中小企業法制の変遷 (一)

——企業集中の実態分析とからめて——

丸山 稔

### 目次

- 序章
  - 第一章 一、経済構造における中小企業の地位 二、産業構造改善政策 三、問題意識と考察方法
  - 第二章 第一期（戦後から昭和三〇年まで）（以上本号掲載）
    - 一、背景の特色 二、経済民主化・産業（企業）合理化政策と中小企業法制 三、企業集中の実態分析
  - 第二章 第二期（昭和三一年から三四年まで）
    - 一、背景の特色 二、産業構造合理化政策と中小企業法制 三、企業集中の実態分析
  - 第三章 第三期（昭和三五年から三七年まで）
    - 一、背景の特色 二、産業構造高度化政策と中小企業法制 三、企業集中の実態分析
- 戦後の日本における産業構造改善政策と中小企業法制の変遷 (一)

第四章 第四期（昭和三八年から四一年まで）

一、背景の特色 二、産業構造高度化政策と中小企業法制 三、企業集中の実態分析

第五章 第五期（昭和四二年以降）

一、背景の特色 二、産業構造改善政策と中小企業法制 三、企業集中の実態分析

終章

一、結論 二、今後の課題

## 序章

### 一、経済構造における中小企業の地位

独占資本主義段階に至ると、資本の運動法則に従って、資本の集中、企業の集中、規模の大型化により、独占体・支配的資本が成立するようになり、独占体・支配的資本と非独占体・従属者との間に、経済的な支配従属関係が形成され、独占体・支配的資本を中心とする支配体制が確立されるに至る。

そこで、このような経済的従属関係を規制する法として経済法が生成してきたのであり、その中核的なものとして、独占禁止法が制定されたわけである。<sup>(2)</sup> しかも、経済法は、経済的支配者・強者としての経済主体と経済的従属者・弱者としての経済主体との支配従属関係を実質的に対等・平等の關係に回復することを企図するものであるという

意味で、社会法的な性格をもつものといえる。<sup>(3)</sup>

ところで、中小企業は、その規模の過小性に起因して、経済力の弱さ、資本調達力の弱さ、技術力の弱さ、取引力の弱さ等総合的な企業力の弱さが現われ、その結果、支配的資本・大企業との間に、賃金・生産性等の格差が生じ、経済構造の底辺に位置づけられている。従って、中小企業は、取引関係において、支配的資本・大企業に対して、従属的地位に立つこととなり、支配的資本・大企業の収奪の対象となる。しかも、わが国の中小企業に特徴的な過小多性と、これに加えて、取引関係におけるその経済的従属性が起因して、中小企業間には、過当競争が生じ、しかも、恒常化する。そして、この過当競争に循環的ないしは構造的な不況要因が加わって、中小企業の倒産が激増する傾向が生ずる。

そこで、このような経済的弱者としての中小企業が、その生存権的な基本権としての対等取引権・平等権の具現化である組織化の権利を確保し、中小企業間の過当競争の防止を図ることによって、支配的資本・大企業との対抗（取引・競争）関係において、実質的な対等取引・平等を確保し、有効な取引単位・競争単位としての地位を回復することを目的として、中小企業法が制定されてきたわけである。<sup>(4)</sup>従って、この意味において、中小企業法は独禁法を積極的に支えるものとして評価してよく、独禁法第二四条は、まさに、このような経済的弱者としての中小企業の支配的資本・大企業に対する実質的な対等取引・平等を確保するための組織化権を独禁法を支える具体的な実定法上の権利として保障したわけである（同条参照）。なお、中小企業法は、右に見た意味で、経済法の範疇に入るものであり、更に中小企業法は、弱者保護の思想に基づき、実質的に経済的に従属的地位にある中小企業を対等・平等の地位に回

復することを企図するものであるという意味で、社会的な性格をもつものといつてよからう。<sup>(5)</sup>

ところで、経済的弱者としての中小企業が、支配的資本・大企業との対抗関係において、実質的な対等取引・平等を確保するための具体的な、有効且つ基本的な方策として、一般に、企業規模の拡大、企業集中化（①合併・共同出資による会社設立等の企業合同、②組織化による共同行為<sup>11</sup>カルテル・共同化・協業化）が具体的な権利として法認されたわけであるが、中小企業、とりわけ零細企業の場合には、企業合同の推進には自ら限界がある<sup>(6)</sup>ので、組織化（自主的な組織化）の推進がより基本的な方策といえるであろう。

先ほど、経済的弱者としての中小企業が支配的資本・大企業に対して実質的な対等取引・平等を確保するための具体的な権利として、組織化のみを掲げて、合併等の企業合同を掲げなかったのは、右の理由によるものである。

もっとも、このような経済的弱者としての中小企業の規模の拡大、企業集中化は、一定の枠内で、その生存権的な基本権としての対等取引権を確保するための具体的な権利の行使として、独禁法第三条（私的独占と不当な取引制限の禁止）に該当しない行為として評価されるべきものである。従つて、経済構造、取引関係における中小企業の地位の二面性（中小企業は、一方で、大企業との対抗関係においては、従属的地位に立ち、他方、自己より下位にある経済的弱者との対抗関係においては、支配的地位に立つ）に起因して、中小企業が大企業による収奪のしわざを更に下位にある他の経済的弱者（例えば、下請の場合における二次、三次下請、一般消費者等）へ転嫁するため経済的な優越的地位を確立しないしは市場支配力を形成するに至るような規模の拡大、企業集中化は論理的に認められるべきではなく、従つて独禁法の規制の対象となる。

ところで、産業構造の変化やそれを強く推進する要因となる内外経済環境の変化、すなわち、労働力需給のひっ迫とこれに伴う賃金の上昇、技術革新の進展、消費革命、流通機構の変化等内的経済環境の変化および貿易為替の自由化、資本自由化、発展途上国の追い上げ、特惠関税供与の実施等の外的経済環境の変化に対応して、産業構造改善政策が登場してきたのであるが、次に、産業構造の改善と中小企業の規模の拡大、企業集中との関係についてふれておこう。

註

- (1) 経済法概念についてはいまだ定説とおぼしきものは見られないのが現状である。ここでは、正田教授の所説に依拠して、経済法を「独占資本主義段階に固有な独占体を中心とする経済的従属関係を規制する法」として把握しておくこととする(正田彬、経済法(日本評論社)三七頁)。
- (2) 現在のわが国では、独禁法を経済法の中核的なものとして把握するにはほとんど異議がないようである。経済法概念の規定についてはともかくとして、独禁法が経済的従属関係を規制する法であることを認める立場は今日の通説といえよう(正田彬、経済法(日本評論社)一三四～三五頁。峯村・正田、私的独占禁止法(日本評論新社)三〇頁。丹宗昭信「経済法(学)の独自性」学会誌経済法一号二頁。今村成和、独占禁止法(法律学全集)一〇頁。富山康吉、現代資本主義と法の理論(法律文化社)二三五頁)。
- (3) 正田彬、経済法(日本評論社)三九～四〇頁。峯村光郎、経済法の基本問題(慶大法研叢書)一七九頁。丹宗昭信「経済統制」行政法講座第六卷(有斐閣)一八七頁。富山康吉、現代資本主義と法の理論(法律文化社)二三四頁。
- (4) 正田彬「産業体制の再編成」日本経済の現状と課題第四集一三九、一四〇、一四六頁、正田彬「独占禁止法制度の変遷過程」法律時報一九六七年五月号二〇頁、正田彬「資本取引の自由化と経済法制度の在り方」経営法学ジャーナル季刊一号二戦後の日本における産業構造改善政策と中小企業法制度の変遷(一)

一頁、正田彬「中小企業の共同行為と独占禁止法」学会誌経済法六号九、一〇頁、正田彬「独占禁止法秩序と中小企業」公正取引一九五七年四月号四、五頁参照。

- (5) 正田彬、経済法（日本評論社）四〇頁、木元錦哉、現代資本主義と経済法（新評論）一一〇頁。なお、金沢良雄「中小企業法制の基本的性格と問題点」経営法学ジャーナル季刊一号九〇頁は、わが国の中小企業法制が基本的には社会法・経済法としての性格をもつことを認めて、「中小企業は、法の世界において、市民法の世界にのみ安住することができず、これをはみ出した法の世界―社会法・経済法―を求めてきたということであろう」としている。

- (6) 中小企業の合併の阻害要因としては、①経営者の消極的な態度、非近代化意識（東京商工会議所、小売商業の発展と経営者意識八、九頁、高瀬壮太郎編、民主統制と会社経営、一九九頁）、非協同意識、経営者（社長）意識、②企業自体の非生産性（木元錦哉「企業合併をめぐる国家と法とその役割に関する若干の考察」明大社研紀要第六集一〇六頁）、③中小企業労働者の賃金格差、労働力の劣悪（木元、前掲書一〇六頁）、④合併に伴う課税の軽減問題、合併費用の調達力の脆弱さ（通産省「企業の合併効果（第一次報告）」（昭和三七年一〇月））等が指摘されるが、とりわけ、零細企業の合併は①と②の阻害要因によって特に困難になっているように思われる。

- (7) 例えば、中小企業が事業協同組合、企業組合、協業組合等の組織化により、あるいは合併、共同出資による会社の設立等の企業合同により、地域独占体となって市場支配力を形成するに至るような場合の企業集中化は、論理的に認められるべきものではない（正田彬、経済法三三六―七頁参照。なお、正田彬「中小企業の共同行為と独占禁止法」学会誌経済法六号九―一頁参照）。

なお、中小企業の共同行為としての調整事業については、①支配的資本・大企業との対抗関係においては、経済的弱者としての中小企業の基本権に基づく組織化の具体化として、独禁法秩序と合致するとする説（正田彬、経済法四八、三一二頁、正田彬「中小企業の共同行為と独占禁止法」学会誌経済法六号九、一〇頁）、②中小企業者が組織化して共同事業を行うことにより、市場における有効な競争単位として大企業と対等取引を確保することは、独禁法制下の自由競争原理を指向するものであり、調整事業はその反射的機能であるとする説（丹宗昭信「経済法（学）の独自性」学会誌経済法一

号二四頁、井上武久「中小企業法制」ジュリスト三六七号二八〇頁）、③緊急避難的なものとする説（通産省昭和三年度産業合理化白書「私的独占禁止法政策の修正過程」）とがある。

## 二、産業構造改善政策

一 国の産業構造という概念の意味内容をどのように把握するかは、いまだ定説を見ないのであるが、ここでは、一応、「企業の構成」、「産業部門の構成」、「一国の産業体系の構成」の三つの階層における構造様式を立体的に総合した統一的な事象として把握、産業秩序の重層的構造として把握しておくこととして、<sup>↑</sup>そのような産業構造の変化やその構造的要因となる内外経済環境の変化に対応して、産業構造の合理化、高度化、改善、近代化政策が推進されてきたわけであるが、ここで、産業構造改善政策とはいかなる意味内容をもつものであろうか。

昭和三八年一月の産業構造調査会の答申によれば、産業構造政策とは、最適産業構造（経済の成長と較差の是正を達成するために最も望ましい産業構造）に接近すること、いかえると、産業構造の基本的方向を明らかにするとともに、それを實現するために必要な政策やその實現のために最も望ましい経済機構を確立することである。そうして、このような最適産業構造に接近するための有効な方策として、産業構造の合理化、高度化、改善、近代化等が課題とされるに至ったわけである。しかも産業構造改善という言葉は、昭和四二年の産業構造審議会の答申や経済社会発展計画や昭和四三年の同審議会の答申等の中で公式に用いられているが、産業構造の合理化といい、高度化とい

い、あるいは改善、近代化というもその基本的な方向においては、合致しているといえる。

ところで、体制側（政府、通産省、財界）が真に意図している産業構造改善政策とはいかなるものであろうか。この点に関しては、すでに、独禁政策と産業政策、寡占体制と独禁法、公共の利益等の諸側面から多くの研究がなされているので、ここでは、それらを要約するにとどめたい。

昭和三年の独禁法審議会の答申と独禁法改正案（流産）、昭和三八年の産業構造調査会の答申と特定産業振興臨時措置法案（流産）、昭和四二年と昭和四三年の産業構造審議会の二つの答申や昭和四一年に通産省と公正取引委員会で取り交わされた文書「産業の構造改善の推進に関する独占禁止法の運用について」や、更に、政府が策定した昭和三五年の所得倍增計画、昭和四〇年の中期経済計画、昭和四二年の経済社会発展計画、昭和四五年の新経済社会発展計画等において共通して見られる産業構造改善、産業再編成、新産業体制構想の根底にある思想は、国際競争力の強化を名目として、過小規模論、過当競争論を論拠とし、「公共の利益」の概念を拡大解釈し（自由競争秩序の維持を前提として、生産者、消費者を含めた国民経済全般の利益→私企業の利益→大企業の利益という論理構造）、更に独禁法の弾力的運用によって、八幡・富士の合併を典型とする大型合併の容認と共同行為⇨カルテル⇨競争制限的行為の大幅な容認等による大企業を中心とする経済合理性の貫徹、規模の利益の追求、企業の集中化の推進による支配体制、寡占体制の確立、強化を指向するものであるといえる。しかも、産業構造改善政策の実現手段として特色づけられる経済法領域への計画性の導入とその実施の円滑を図るための金融・税制面での優遇措置と法的根拠に基づく国家の誘導政策とが、その運用ないしは展開の如何によっては、更に、支配体制、寡占体制の確立、強化を側面的に補

驗する機能をもつこととなる。従つてこの意味で、体制側が眞に意図する産業構造改善政策は大企業の保護政策であるといえよう。

ところで、すでに述べたように、大企業と中小企業とは、それぞれの経済構造、取引關係における地位が質的に異つてゐるので、大企業を中心とする構造改善政策と中小企業を中心とする構造改善政策とは、本来、質的に異なるべき性格のものである。従つて、大企業を中心とする構造改善政策の展開にあつては、有効競争秩序の維持の見地から、独禁法が原点とされなければならず、従つて、独禁法の厳格な適用が要請されるのに対し、中小企業を中心とする構造改善政策は、独禁法を支える側としての、経済的弱者としての中小企業の保護を基調として展開されなければならぬ。

そこで、産業構造改善政策の一環としての中小企業の構造改善、近代化政策は、経済的弱者としての中小企業の保護を基調としながら、経済合理性の貫徹と規模の利益の追求を指向するものでなければならず、従つて、その基本的方策は、すでに述べたように、企業の集中化、すなわち、企業の合同ないしは企業の組織化であるが、中小企業間、とりわけ、零細企業間の合併等の企業合同には、自ら限界があるので、より基本的な方策は、企業の組織化であり、組織を母体とする事業の共同化、協業化の推進であるといえよう。

註

(1) 宮田喜代蔵、産業構造論（千倉書房）六七～八頁。なお犬塚久雄、国民経済犬塚久雄著作集第六卷（岩波書店）九六頁

戦後の日本における産業構造改善政策と中小企業法制の変遷（一）

は、「国民的規模における社会的分業の組立て」であり、「商品経済の綱の目をもって結び合わされた独自の社会的分業の体系」であるとし、また、中村秀一郎、日本の中小企業問題（合同出版社）一一一頁は、「商品生産の一般的基礎としての社会的分業の編成形態であり、その市場との対抗関係、産業諸部門間の関連の全体系」であるとしている。

- (2) 野口雄一郎「産業政策と独禁政策の接点」世界昭和四三年二月号、両角良彦、御園生等、古藤利久三、正田彬、千種義人「産業体制の再編成」日本経済の現状と課題第四集、宮坂富之助「合併をめぐる法と政策」学会誌経済法二二号、富山康吉、丹宗昭信、宮坂富之助、後藤基夫、正田彬、伊東光晴「寡占体制と独禁法」法律時報一九六八年八月号、今村成和「独占禁止法の現代的課題」世界昭和四三年二月号、今村成和「寡占形成政策と私的独占禁止法」私的独占禁止法の研究(四)、河合研一「経済法における『公益概念』」日本法社会学会編、公共の福祉（有斐閣）など。

- (3) 戦後わが国政府が策定した経済計画は経済復興五カ年計画（昭和二三年）に始まり、経済自立三カ年計画（昭和二六年）経済自立五カ年計画（昭和三一年）、新長期経済計画（昭和三二年）、所得倍増計画（昭和三五年）へと展開してきた。

- (4) 本来、自由経済においては、構造改善、近代化なるものはその自動的作用を通じ、各企業の自己責任において行われるはずのものであるが、今日のような開放経済（貿易の自由化、資本の自由化）を前にしては、構造改善、近代化を経済の自動的作用に待っている間には間に合わない、というのが今日の実情であり、そこで、経済法領域に計画性が導入され、計画に基づく誘導行政の展開が要望されるようになったものと思われるが（金沢良雄「中小企業法制の基本的性格と問題点」経営法学ジャーナル季刊一号九二頁参照）、経済法領域への計画性の導入とその計画による誘導行政の展開の一般的なメリットとしては、(1)計画内容を法定し、計画の策定を法的に義務づけることによって経済法的規制の基準を明確にし、その計画を媒介とし、根拠として科学的な行政活動を行うことができること、(2)計画の公表により関係業者等に計画の衆知徹底を図ることによって、将来の見通しと自己の活動の方向づけを図ることができること、等が指摘されている（金沢良雄「経済法における計画」北大法学論集第一六卷二・三合併号二三頁以下参照）。

- (5) 正田彬「産業体制の再編成」日本経済の現状と課題第四集一四一頁参照。

(6)

中小企業の近代化という場合の「近代化」という概念は通常必ずしもその意味内容を明確にされないままで使用されているようである。そこで、中小企業近代化促進法制定当時立法者は「近代化」という概念をどのような趣旨で使用していたかを願ってみることは、その意味内容を明確化する上で、意義があるように思われる。

同法案の参議院商工委員会における審議の過程で、「近代化」について、種詰政府委員は次のような答弁を行っている（第四三回国会参議院商工委員会議録第一八号）。「……中小企業で一番問題になるのは、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が、……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持っており、どうふうにか考えられるわけでございます。そこで、われわれといたしましてはこの前近代的な要素を払拭いたしまして、できるだけ近代的な要素というものを多く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というようにすることが必要じゃなからうかということで、近代化という言葉を使つたわけでございます」。そして「近代化」と「合理化」と「振興」との関連性について同委員は、「……合理化も結局ねらうことは同じかも知りませんが、合理化のほうにはえてしてどちらかというとな能率切り捨てといったようなニュアンスと申しますが、そう言ったような響きを持っているような面等もございしますので、……近代化といい、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ことを指しているといったこともあるかも知りませんが、一種の歴史的と申しますか、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一切の努力が一番効果的じゃなからうかというふうにか考えているわけでございます。」と答弁しており、更に「中小企業構造の高度化」については、「……中小企業にとつて一番大きな問題は、中小企業の数が多過ぎて規模が小さ過ぎることではなから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たして、企業規模の適正化、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、生産性をもつとも効率的に向上させていくようにするということをわれわれは中小企業構造の高度化と、こういつているわけでございます。これはたとえば合併でありますとか、あるいは協業化でありますとか、あるいは商業における経営形態の近代化でありますとか、あるいは非能率的なと申しますか、行き詰まった部門から将来明戦後の日本における産業構造改善政策と中小企業法制の変遷 (一)

るい部門への転換でありますとか、そういったものをひっくり返して中小企業構造の高度化と言っておるわけでございます。」と答弁している（中小企業基本法第三条第四号、中小企業近代化促進法第三条第二項第五号参照）。しかも、「高度化」と「近代化」との関連性について、同委員は「……中小企業構造の高度化と申しますのは、中小企業の近代化を進めるために必要な前提であり、またその態様でございます。中小企業の近代化のためには、設備・経営・技術等のいろいろな要素の改善、向上とすることが必要でございますが、中小企業構造の高度化はこれらの諸要素の改善、向上を効率的に進める方策である、こういうふうに考えております。したがって、高度化は近代化よりも狭い概念でございます。近代化を促進するための手段的な概念というふうに御理解いただきたいと思っております。……」との答弁を行っている。更に、中小企業の「構造改善」について、乙竹長官は、昭和四四年五月三〇日施行の中小企業近代化促進法改正法案の衆議院商工委員会における審議の過程で、次のように答弁している。「中小企業が経済環境の急激な変化に対処し、これに対応して脱皮していかねばならない。すなわち豊富低廉な労働力に依存しておりました中小企業を、高い能力率、高い技術、高い経営力にさせられた中小企業に脱皮させまして、そして日本経済の効率化、国際競争力の強化に資せしめねばならないというふうに考えておるわけでございます。……従来の中小企業のいわゆる近代化、合理化は企業内部におきます設備の近代化に従来の努力が集中されておったわけでございまして、……もちろん企業内部の近代化は、これはまず第一に重要でございますけれども、それだけにはとどまりませぬ、むしろさらに進んで企業と企業との結び方を合理化いたしましたして、……同業種の場合には専門化・共同化・協業化・合併等……異業種の場合には、取引系列を整備いたしましたり、共同の技術開発をいたしましたり、……このような企業と企業との結びつき方をより合理的にするということにねらいを置きましたのが構造改善というふうにわれわれは考えておるわけでございます」。

以上において理解されるように、立法者は、結局、「近代化」といい、「合理化」といい、「振興」といい、中小企業構造の「高度化」といい、中小企業の「構造改善」といい、「近代的要素を導入して、中小企業の生産性を向上することによって、中小企業の全体のレベル・アップを指向する」という基本的方向においては、いずれも合致した意味で用いており、更に、中小企業構造の「高度化」あるいは中小企業の「構造改善」は、「近代化」のための手段的な概念として用い

ているようである。ただ、その基本的方向への接近のために、その時期々々の経済的社会的諸条件の変化に対応した最も有効な政策の展開にあたって、それを特色づけるに最もふさわしい概念を選択して用いているように思われる。

### 三、問題意識と考察方法

さて、戦後のわが国の中小企業法制は、産業構造の変化やその構造的要因となる内外経済環境の変化に対応して、どのような変遷過程をたどってきたのであろうか。本稿はその変遷過程を、産業構造改善政策との関連において、法構造の検討と企業集中の実態分析を通しての法の客観的役割の評価を試みながら、考察していくことを課題とするものである。

そこで、考察の方法としては、産業構造の変化や内外経済環境の変化に着目して時期的区分を行い、第一期（戦後から昭和三〇年まで）、第二期（昭和三一年から昭和三四年まで）、第三期（昭和三五年から三七年まで）、第四期（昭和三八年から四一年まで）、第五期（昭和四二年以降）の五つの時期に分けて、構造改善政策的視点から、各時期における経済的、社会的、政治的諸条件によって規定される政府の産業政策と中小企業法制の変遷過程を、企業集中の実態をふまえながら、考察していくこととする。

ところで、独占資本主義段階における支配体制においては、一方、支配体制側は、支配の論理に支えられて、体制維持を図り、他方、従属者側は、抵抗の論理に支えられて、その生存権的基本権の確保を図る（中小企業者運動、労

働運動、消費者運動等)。そして、両者の調整点として、法律の制定がもたらされるわけである。<sup>(1)</sup>このように、法律の制定は社会的力関係によって規定されるものであるが、これを経済法制に限定して見れば、例えば、昭和二四年の中小企業等協同組合法につづく独禁法の改正、昭和二七年の特定中小企業完定臨時措置法につづく昭和二八年の独禁法の改正、昭和三二年の中小企業団体組織法につづく昭和三年の独禁法改正法案、昭和三八年の中小企業基本法、中小企業近代化促進法等につづく特定産業振興臨時措置法案等に見られるように、中小企業の保護法制の制定につづいて独占資本の維持、強化のための法制の改正ないしは提案がなされ、戦後の経済法制が一定の歴史的法則に従って変遷してきていることがわかる。<sup>(2)</sup>このことは戦後の経済法現象の特色の一つであるといえよう。

更に、例えば、従来から実施されていた中小企業の診断制度や設備近代化のための融資制度をそれぞれ法制化した企業合理化促進法や中小企業振興資金助成法の制定等に見られるように、政策の打ち出された後にそれを根拠づけるための法制化が行われていることも戦後の経済法現象の特色の一つであるといえよう。

## 註

- (1) 正田彬「労働法と経済法の関係についての試論」労働法二四号一〇二、八、九頁参照。
- (2) すなわち、戦後の中小企業法制は、「中小企業のためと言われながら、それが独占資本に役立つ範囲内で実施され、中小企業の真の要求とはほど遠いもののようなものである」(巽信清「中小企業基本法案の役割とねらい」経済評論一九六三年四月号一五八頁)と指摘されているほどである。

# 第一章 第一期（戦後から昭和三〇年まで）

## 一、背景の特色

戦後の産業政策は占領政策の一環としての民主化政策から開始された。昭和二〇年一月に財閥解体指令が出され、旧財閥の解体が行われるとともに戦後の混乱を克服するため企業の整備が行われ、更に、昭和二一年傾斜生産方式の採用により、特定重要産業部門（電力・石炭・鉄鋼・海運）に重点を置いた経済復興が図られ、昭和二二年には独禁法が制定された。

昭和二三年の対日占領政策の転換により、昭和二四年には独禁法の規制の緩和、集中排除法の指定の解除、デフレ政策、ドッジ・ライン（単一為替レート設立）等の実施や産業合理化審議会の設置を見、更に、集中生産方式の採用により、特定重要産業部門内の企業別の振興、合理化が図られ、中小企業は失業者の雇用の場として低賃金による経営を余儀なくされ、中小企業問題が発生するに至った。

その後昭和二五年の朝鮮動乱を契機に、日米協力構想が登場し、同年五月外資に関する法律の制定により外国の技術と資本の導入が図られ、この時期の経済恐慌で企業整備は一そう激しくなったが、昭和二七年には講和条約、日米安全保障条約、行政協定の発効により経済政策の転換が行われ、その後M S A体制の確立が図られ、日米協力関係が

強化されていった。動乱頃からは勸告操短が見られ、また、動乱を契機に、生産増大を目指す大企業と中小企業との間に下請制度が確立され、支配従属関係が形成、拡大されて、支配的資本による収奪機構として展開されるに至った。<sup>(1)</sup>しかも、動乱終結頃から循環的不況が始まり倒産の続発と人員整理による合理化が進行し、この不況下で、昭和二七年一二月の「下請中小企業に対する支払促進の決議」（次官会議・全銀連）に見られるように、大企業の下請発注の減少や、下請代金支払遅延が目立ち、これにより、下請中小企業の経営難が激化した。

更に、昭和三〇年には貿易面で、ガットへの正式加入により輸出振興が図られ、同年二月には生産性本部が設置され、生産性向上運動が展開され、更に、外国の技術、資本の条件を緩和して、技術革新と外資導入の進展による合理化のための企業集中が促進され、支配的資本の企業系列化が進行した。

## 註

- (1) 「日本中小企業政策小史」月刊中小企業一九六五年一二月号一八頁参照。なお、福島久一・中山金治「中小企業の『近代化』政策」市川弘勝編著現代日本の中小企業四八頁は、「この過程で、アメリカ占領軍の支持をとりつけた日本独占資本は、政治的にも経済的にも支配を確立した。このため中小企業の多くは独占下請として直接支配下にはいり、ピラミッド型の階層的収奪構造が定着するようになった」と指摘しており、また、異信清「中小企業基本法案の役割とねらい」、経済評論一九六三年四月号一六五頁は、「動乱を契機に下請制が国際独占資本と弱体化した日本独占資本の下に二重の収奪機構として展開されるようになった」と指摘している。

## 二、経済民主化・産業（企業）合理化政策と中小企業法制

この時期においては、前半の経済民主化時代と後半の産業（企業）合理化時代の二つの時期に区分して考察することとする。

### (1) 経済民主化政策と中小企業法制

戦後の中小企業法制は、経済民主化政策の一環として、昭和二十一年一月に制定された商工協同組合法に始まる。

商工協同組合法は、戦時中の国家の統制機関（統制組合）として機能した商工組合制度を廃止して、組合員の事業の経営の合理化を図るために必要な共同施設をなすことを目的とする商工協同組合制度を新たに法制化したものであった。しかし、商工協同組合制度は、大企業が加入して事業活動を指導していたため中小企業の自主性が阻害される恐れがあり、従って経済民主主義の理念に反する側面を有していたため、中小企業の真の保護、民主化、近代化、すなわち、大企業との実質的な対等取引の確保を期待しにくいという難点があった。

そこで、昭和二十二年四月の独占禁止法である私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律（六月企業再建整備法、一二月過度経済力集中排除法）の制定や同年の中小企業振興対策要綱の閣議決定や昭和二三年七月の中小企業庁設置法に基づく中小企業庁の設置等を契機に、商工協同組合制度の検討が加えられるに至り、昭和二四年六月に中小企業等協同組合法が制定された。<sup>(1)</sup>

独占禁止法は經濟民主主義の理念に立脚した自由競争原理を基調とするものであって、私的独占または不当な取引制限の禁止、共同行為（カルテル）、統制団体、國際的協約等の禁止、不当な事業能力の格差の排除、持株会社の禁止、会社の株式会社債保有、役職員の兼職、個人の株式保有、会社の合併等の制限、不公正な競争方法の禁止等を規定しており、産業秩序の法として經濟法体系における中核的なものとして位置づけられ、經濟憲法としての意味をもつものであった。<sup>(2)</sup>

中小企業等協同組合法は、事業協同組合、信用協同組合（信用事業のみ）、協同組合連合会、企業組合（一種の企業合同）の四つの組合制度を認め、独禁法二四条の自主性、民主性、任意性の原則（①小規模事業者または消費者の相互扶助を目的とし、②設立と加入脱退が任意であり、③議決権が平等であり、④利益分配の限度が法令・定款に定められていること）の徹底を図るものであって、組合加入資格を小規模事業者に制限し、また、一部大企業の組合支配を排除し公正な經濟活動の機会を確保するため員外役員を認めず、更に、協同組合の企業性を強調しており、まさに、近代的協同組合制度を法制化したものといえる。しかも同法は、企業集中の一形態としての中小企業の自主的な組織化により、共同生産、共同購入等の共同經濟事業を行うことを認めたもので、中小企業が組織力を背景に、市場における有効な競争単位、取引単位として支配的資本・大企業と実質的に対等な立場で取引する権利を保障したものであるという意味で、独禁法を積極的に支えるものとして評価してよからう。

ところが、昭和二三年の対日占領政策の轉換により、早くも中小企業等協同組合法の制定と同時に、独禁法の改正（集中排除法の指定解除）が行われ、①國際契約、協定の認可制から事後届出制への変更とその禁止範圍の縮少、②

会社の株式保有規制の緩和により、独占資本の復活、強化の途が開かれ、独禁法の後退が見られた。

ところで、昭和二三年の占領政策の転換や、経済復興五カ年計画等を背景として、昭和二四年九月には、「産業合理化に関する件」が閣議決定され、翌年のドッジ・ラインの実施と産業合理化審議会の設置を契機に、産業（企業）合理化政策の推進が基本的課題とされるに至った。しかもこの時期における産業合理化の中心課題は、個別企業の合理化、特に国際的に著しく立ち遅れている機械設備の合理化と産業技術の水準の向上及び経営管理の合理化であった。<sup>(3)</sup>

企業、とりわけ、中小企業の合理化、近代化は、より基本的な方策としては、企業の集中化（中小企業の場合は、とりわけ、組織を母体とする共同化、協業化の推進がその基本的方策となる）によって促進されるが、他に診断指導制度と金融制度がそれを側面的に助成して行く機能をもつ。中小企業の合理化を促進する機能をもつ企業診断制度は、すでに、昭和二三年一月の「中小企業診断実施基本要領」に基づき、各県及び五大都市を実施機関として開始され、昭和二五年からは各県に対して、補助金を交付し、中小企業の診断事業の育成強化が図られたが、あまり効果はあがらなかった。

なお、中小企業の金融制度について見れば、昭和二三年八月中小企業金融対策要綱が打ち出され、中小企業の資金調達力を補充して、不況下で経営難に陥っている中小企業を救済するため、昭和二四年五月国民金融公庫の創設、昭和二五年商工組合中央金庫の再建が見られた。

このように、この時期には、産業（企業）合理化政策の実現を裏付けるための法制化、とりわけ、中小企業法制は

まだ見られなかった。

(2) 産業（企業）合理化政策と中小企業法制

内外諸情勢の変化を背景として、昭和二六年に「経済自立三カ年計画」が策定され、経済自立化政策が推進されることとなり、経済政策の転換が行われた。そして、同年二月の産業合理化審議会総合部会の答申「わが国産業合理化方策について」の、わが国経済の自立は産業の合理化を大幅に実現することによって達成される、という発想に見られるように、従来の産業（企業）合理化政策が、新たな観点から、展開されることとなった。

同答申は、産業機構設備の合理化・近代化、産業補助施設の整備、生産技術水準の向上の助成、企業の内部統制、企業間の組織ないし結合の改善、中小企業対策の改善推進等の諸施策を綱羅していた。そして、「企業経営担当者が設備、資材、原燃料、労働力資金等を適時適切に結合運営し、経営能率を最高度に発揮することによって」企業合理化が達せられ、このためには、「予算を中軸として企業活動を計画化することによっていわゆる企業の内部統制を行うことが肝要である。」としていることによつてうかがわれるように、同答申の意図する産業合理化は、従来と同様に個別企業の合理化に重点が置かれていたことは否めない。しかし、更に、「企業と企業の組織ないし結合を巧みに運営するときは、企業の多角的経営、工場の専門化等を可能ならしめ、産業の合理化を飛躍的に実現せしめることができる。」として、企業の集中化による産業の合理化の有効性を認め、そのために企業集中化の改善の必要性を主張して、「これを経済の民主化に反しない範囲内で行うために、私的独占禁止法および事業者団体法の改正を行うべきである。」と独禁法の改正を示唆していた。

そして、中小企業対策としては、特にそれが包蔵する問題の重要性と困難性に鑑み、次のような中小企業の改善促進を行う必要がある、とした。

- (1) 中小企業等協同組合の設立を促進すること。
- (2) 中小企業協同組合の運営につき適切な指導方針を確立すること。
- (3) 中小企業診断制度を改善普及すること。
- (4) 中小企業経理制度の改善につき適当な指導を行うこと。
- (5) 中小企業に対する税制ならびにその運用の適正化を図ること。
- (6) 中小企業の金融問題解決につき、適切な措置を講ずること。
- (7) 事業者団体法の適用を除外される中小企業協同組合の範囲を拡大するよう中小企業等協同組合法を改正すること。

このように、同答申は、中小企業の合理化、近代化施策として、診断、指導、金融、税制等の諸側面の改善と組織化（企業集中化）の推進およびそのための法改正を示唆していた。

しかも同答申は、産業合理化政策の推進にあたっては、電源開発、新造船の拡充強化と造船工業、石炭鉱業、鉄鋼業の合理化とがあらゆる産業合理化の基礎となる、として、これについて必要な資金の確保等に関し、特に一定期間重点的施策を実施すべきことを主張している。

その後、この答申の思想が受け継がれて、企業合理化促進法、中小企業法、独禁法、その他の経済法の制定ないし

は改正が行われた。

昭和二七年三月に、企業合理化促進法が制定されたが、同法は、産業（企業）合理化政策の実現を担保するための法制度としては、最初のものであった。同法は、中小企業の診断制度についても規定を設け、(1)中小企業の経営合理化のため、地方公共団体は、中小企業者の申出により、その中小企業について診断および勧告を行い（第一二条）、(2)国は、その診断および勧告を行う地方公共団体に対して予算の範囲内で補助金を交付する（第一三条）こととしている。このように同法は、従来から行われていた中小企業の診断、指導制度を法的に根拠づけるために法制化したものであって、今日の中小企業の合理化政策、近代化、体質改善政策の出発点となった。

また、同年四月には中小企業等協同組合法の改正が行われた。主な改正点は、(1)中小企業の規模を従業員一〇〇人（商業・サービス業二〇人）から三〇〇人（同、五〇人）に拡大し、(2)員外理事（企業組合を除き、定員の三分の一まで常任ができる）を容認し、(3)組合の運営が不当、不法であると認められる場合の行政庁の「指示」を「命令」に変更して、出資者である零細企業者の権利と取引の完全の保護を図ること、等であった。この改正は、(1)中小企業の組織化（集中化）を容易にし、組織を母体とする共同化・協業化による企業合理化、近代化、体質改善、ないしは中小企業の経済的地位の向上を促進する機能をもつ反面、(2)員外理事の容認により、組合の自主性を阻害し、支配的資本・大企業の企業系列化と中小零細企業の従属化を促進し、更に、出資者である零細企業者の権利と取引の安全の保護と引き換えに、命令権を背景に国家権力の監督の強化により、官僚統制を強化する途を法的に認めた点で、中小企業保護法制としては大幅な後退といえよう。

また、同年八月には、当時繊維部門中心の不況下であり、繊維者団体の働きかけによって異例の議員立法として、特定中小企業安定臨時措置法が制定された。同法は、この不況打解策として、中小企業者に自主的な調整活動による経営の安定化を図らしめることを目的としたもので、独禁法に対する最初の適用除外立法であった。同法の主要構造は次のようなものであった。

- (1) 中小企業を中心とする工業部門に属する業種において、不況事態が発生した場合に、当該業種の一定地区内の事業者が調整組合を設立して共同行為（不況カルテル）を行うことを主務大臣が公取委の同意を得て認可する。
- (2) 調整組合員の加入脱退の自由、議決権・選挙権の平等、営利を目的とせず、法人であることの要件を備える。
- (3) 調整事業としては、生産、出荷数量、生産設備に関する制限のみを行う。
- (4) 中小企業以外の者の調整組合への加入を（三分の一未満に限り）認める。
- (5) 調整組合または連合会から、事業者のみで自主的な調整がはかれないとの申出があった場合に、通産大臣は、その業種の全経営者に対して、その調整規定に従うべき旨の勧告をする。さらに、それでも十分でない場合には、通産大臣は、勧告と同一内容の省令を出すことができる。

このように同法は、工業部門に属する業種に限定されていたとはいえ、一応、形式的には独禁法に基づく自主性、民主性、任意性の要件を具備した中小企業の調整組合制度を認め、その共同行為を法認したものであって、経済的弱者としての中小企業の生存権的基本権を具体化した組織化の権利を法認したものである。しかしその反面同法は、調整組合への支配的資本・大企業の加入を認めている点で、中小企業の組織の自主性を阻害する危険性があり、更に、強

制カルテル的、統制經濟的性格をもつものであり、官僚統制化する危険性もあり、この意味で、独禁法の自由競争原理に反する性格のものであった。従って同法は中小企業の保護法制としては大幅な後退、変質を示すものであった。

この法律の制定に続いて翌年八月に独禁法の大改正が行われた。この改正は、不況カルテル・合理化カルテルの容認と企業合同の規制の緩和を図ったもので、独占資本の容認、強化と支配的資本を中心とする支配体制、寡占体制の確立の途を開いた。

更にこの独禁法の改正に従って、同月特定中小企業安定臨時措置法が改正されて、中小企業安定法と改称、恒久法化され、加えて不況要件の緩和と調整事業の範囲の拡大（さらに販売方法、販売価格、原材料の購入方法、購入価格の制限を追加）が図られて、中小企業のカルテル化（集中化）が一層容易になった。

なお、貿易部門における独禁法の適用除外立法として輸出入取引法が昭和二七年に制定され、翌年改正があり、その後も改正されて、当時の不況打策、安定対策として貿易カルテル（企業集中化）の強化が図られた（最初は、輸出入取引法として輸出カルテルのみが容認され、その後輸入カルテルも認められた）。また昭和二八年には、酒類製造業と酒類販売業におけるカルテルを容認した酒税の保全及び酒類業組合等に関する法律が制定され、更に同年には、企業の組織化法として商工会議所法も制定された。

これまでに見られた經濟法制は、産業合理化審議会の答申の思想が受け継がれ、そこにもられた諸施策が具体的に法制化されたものであって、動乱後の景気の調整過程における反省から、独立を契機として、法制上、經濟政策、産業政策の転換を示すものであったといえよう。

ところで、その後昭和三〇年頃になると、前年から継続した循環的不況や貿易面でのガット正式加入や生産性向上運動の展開等の新たな経済環境の変化に対応して、新たに経済拡大政策が展開されるに至った。

昭和二九年八月大蔵省から出された「今後の経済政策の基本的考え方」によれば、「産業政策においては、乏しき資材動力等をできる限り有効に活用することに努め、重要産業については適正な産業規模を想定し長期的な合理化計画を樹立する等国民経済全体として、生産性の向上を図るものとする。」としている。すなわち重要産業について、長期合理化計画に基づき適正産業規模を想定し、それに接近せしめる努力をすることによって、国民経済全体の観点から、生産性の向上を図ろうとするものであって、すでにここで、産業合理化政策が従来の個別企業合理化中心から産業構造合理化中心に転換しており、産業構造改善政策の萌芽がうかがわれる。しかも今後失業対策と雇用対策が重要な社会問題となることに鑑み、これを他の分野に吸収するための経済規模の拡大の必要性を説き、そのためには「貿易の拡大を政策の重要な支柱として強力に推進しなければならぬ」として、経済規模拡大論、貿易拡大論を展開している。更に財政金融政策については、「右の諸政策を資金面から裏付ける意味において高度の重点主義をとることとする」とし、しかも諸政策を総合的に企画し実施するための具体的手段として、「ある程度は、統制措置を必要とすることとなる。しかしながら、『自由経済か統制経済か』といった割り切った考え方をすべきでなく、『経済の能率という見地から自由競争原理や企業の自己責任の原則を十分に活かしつつ、国民経済全体の見地から資金資材の極端なロスを防止する必要がある場合に限り、行政能力の限界を十分に考慮した上で例外的に必要な最小限度の統制措置を行う』という考え方をとるべきである。」としていた。つまり右の諸施策を総合的有機的に実現するための

具体的な手段として、「經濟の能率」と「國民經濟全体」の観点から、統制措置の必要性を説いていた。

このような大藏省の「今後の經濟政策の基本的な考え方」が思想的背景となって、その後の政府の經濟政策は、従来のそれに比して、官僚統制的且つ統制經濟的な色彩がより濃厚となってきた。しかもこのような經濟政策、産業政策を裏付けるための法制化（独禁法の適用除外立法）が行われるようになった。昭和二九年の硫安工業合理化及び硫安輸出調整臨時措置法、輸出水産業の振興に関する法律と昭和三〇年の石炭鉍業合理化臨時措置法の制定や同年の中小企業等協同組合法の改正と中小企業安定法の改正等は、このような産業政策的観点から、制定ないしは改正されたものである。

前三法は従来から認められているカルテル（競争制限的行為）が特定の場合に限られていたため、特定の産業部門について特定の政策目的を実現するためには不十分な点があったので、その補完的な意味をもつと同時に、より官僚統制的且つ強制カルテル的な性格をもつものである。とくに硫安工業合理化及び硫安輸出調整臨時措置法と石炭鉍業合理化臨時措置法は、硫安工業の構造合理化と石炭鉍業の構造合理化（石炭鉍業合理化計画）を目的とするものであって、産業構造改善政策立法の萌芽であるといえよう。

中小企業等協同組合法の改正の目的は、組合の組織及び運営の合理化ならびにその健全な発達を図ることであったが、その主な改正点は、(1)組合の設立、定款変更、合併に認可制を採用（以前は定款の認証のみ）、(2)役員を選出について、出席組合員全員の同意を得た場合、単記無記名投票に替えて、指名推せんの方法も認める、(3)事業の全部の譲渡を解散事由から削除し、全部譲渡後でも新事業が行えることとし、解散命令は行政庁が発することができ、等

であった。しかしこの改正は、(1)認可権と命令権を背景とする国家権力の経済過程への介入の強化と官僚統制の強化への途を開くものであり、(2)役員選出方法の改正によって、支配的資本・大企業の支配化と中小企業の従属化、支配的資本・大企業に有利な優良中企業のボス化および協同組合組織の自主性と民主性の阻害への途を法認するものであって、前回の改正よりも更に後退、変質したといえる。<sup>(5)</sup> また、中小企業安定法の改正の<sup>(6)</sup>目的は、当時の中小企業の慢性的不況の打解と輸出貿易の振興であって、その改正点は、(1)業種指定の要件の緩和と調整規定の認可の要件の緩和、(2)公正取引委員会の「同意」から「協議」への改正、であった。この改正は、中小企業の不況カルテルをかなり容易化するものであったが、独禁法の番人としての公正取引委員会の権限を「同意」から「協議」に弱めることによって、逆に産業官庁の自由裁量権と介入の強化が図られ、官僚統制の色彩をより濃厚にするものであって、同法の性格が更に変わり、後退したといえる。

なお、中小企業の合理化・近代化を促進する機能をもつ制度としては、昭和二六年に租税特別措置法により設備近代化助成のための税制措置が講じられ、昭和二七年には、企業合理化促進法によって各種の特別償却制度を創設し、同法により、中小企業に固有な診断制度を法制化して、企業診断のみならず、技術指導、経理指導も併せて行うこととなり、昭和二七～八年頃からは診断の対象が従来の個別の工場・商店から産地、組合、下請系列、商店街等の集団にまで拡大され、更に、昭和二九年から中小企業の設備近代化補助金制度が実施されて、<sup>(7)</sup>中小企業の合理化・近代化がかなり促進されるに至った。

更に、中小企業の金融制度としては、昭和二六年相互銀行法、信用金庫法、昭和二八年中小企業金融公庫法の成立

を見たが、また中小企業の金融を円滑にするための信用補完制度として、昭和二五年中小企業信用保険法、昭和二八年信用保証協会法が制定されており、この時期までに中小企業の金融制度は一応の整備が行なれた。もちろん、これらの中小企業の金融関係法は、中小企業に対する特別優遇措置が講じられていなかったとはいえず、中小企業の不況対策としてのみならず、合理化・近代化、企業の集中化を金融・信用補完の側面から助成する機能をもっていたことはいうまでもない。

以上において考察してきたように、この時期(第一期)においては、すでに末期において産業構造改善政策立法の萌芽が見られたが、しかし、中小企業独自の構造改善政策立法の萌芽はまだ見られなかった。しかも、戦後の経済復興過程を通して、重要産業重点主義(とりわけ大企業の保護主義)により、独占資本の復活強化と支配的資本を中心とする支配体制、寡占体制の確立を指向する産業保護政策を基調としながら、政府の経済政策は対日占領政策の転換、独立等の諸条件の変化に対応して政策転換が行われ、それに対応して、数次の改正により独禁法制は後退、形骸化され、しかも独禁法制を積極的に支えるものとして評価されるべき中小企業の保護法制も、組織化法を中心に、後退、変質してきた。

## 註

- (1) 同法により、商工協同組合法、市街地信用組合法が廃止された。
- (2) 金沢良雄「産業構造法の変革」法律時報第九一卷第一二二九頁は、原始独占禁止法を恒久的産業構造法を形成するものとして扱って、次のように述べている。「今日の産業構造法は、何よりもまず資本主義的経済構造を構成する。しかもそ

これは、自由公正な企業活動を可能ならしめ、これを保障するものとしての意味において、純粹の、あるいは、本来的の資本主義経済構造を構成しようとする。逆にいえば、資本主義経済の公式的な末期的発展とみられる独占資本主義的経済構造を破砕し、その再生を防止しようとする。財閥解体法と経済力集中排除法は、その過渡的役割をはたしつつやがて消滅し、独占禁止法こそが、この資本主義的経済構造を保障すべき恒久的産業構造法を形成する。」

(3) 企業合理化の問題として、設備・技術の問題とならんで重要な問題は財務管理、生産管理、労務管理等のいわゆる経営管理の問題である。この問題は、戦前の産業合理化の時代においても、能率の増進の見地から大きく取り上げられたが、戦後においても同様、企業合理化推進上の重要な課題として取り上げられた（産業合理化白書（昭和三二年一月）「産業合理化の施策の展開」）

(4) この法律の主な構造は、

① 技術の向上を促進するため、一定の試験研究を行う者に対して、補助金の交付、政府所有施設の貸与を行うとともに試験研究用機械設備等の特別償却（三年間の短期均等償却）を認め、また固定資産税の減税を図ること。

② 機械設備等の近代化を促進するため、重要産業の近代化機械設備等の特別償却（初年度二分の一償却）を認めまた固定資産税の減免を図ること。

③ 道路・港湾等企業の合理化に資する産業関連施設の整備を促進するため、特別の途を講ずること。  
の三点である。

これ等の事情のうちには、法律制定前より実施せられていたものを明文化したものもあるが、試験研究の促進や重要産業の合理化促進のための税法上の特別措置の創設や、産業関連施設整備の促進のための措置の法制化は、その後の企業合理化の促進に大きな役割りを演ずることとなった。

(5) もともと経済的弱者としての中小企業はその自主的な組織力を背景に、その経済的地位の向上を図ることが理想であるが、現実にはまた自主的な組織力の脆弱な場合には、国家権力が、一方で、経済的強者としての支配的資本・大企業の経済力の乱用を防止し、他方で経済的弱者としての中小企業の組織力の強化を助成するために、その組織へ介入することが戦後の日本における産業構造改善政策と中小企業法制の変遷

(一)

- 必要となってくる。しかし、国家権力の経済的弱者の組織に対する介入はその組織の自主性・民主性を阻害しない範囲で必要であって、その限度をこえる介入は、経済的弱者の保護からはほど遠いものとなってしまふ。
- (6) この法案の提案理由は、小笠委員によれば、次のようなものであった(第二回国会衆議院商工委議録第三一号)。

「中小企業の当面する困難な諸問題……なかならず企業が零細であり、過剰であることから生じまする過当な競争による弊害は、顕著なものがありまして、中小企業がわが国の経済に占めております重要性にかんがみ、すみやかにこれが対策を講じて、業界を安定せしめる必要があることは申すまでもありません。中小企業安定法は、この趣旨に基づき制定されたものでありまして、中小企業が、その製品の需給均衡を著しく失し、不況に陥りました場合において、需給調整の措置を講ずることができるようにし、もって中小企業の安定をはかろうとするものであります。……この法律に基づき、二三業種にわたって、二百をこえる調整組合が設立せられ、それぞれ調整活動を行なっており、また法第二九条に基づきアウトサイダー規制命令も、六業種について発動せられ、中小企業者の当面する不況の打解に一応の成果をあげてきていますのであります。しかしながら最近日本経済がいわゆる正常化の方向に進むにつれて、中小企業のいわば慢性的不況の状態は放置することを許さなくなっておりますのみならず、過渡の競争の結果輸出産業の面においても国家的に多大の損失を見ているような状態であります。

今回の安定法改正案の趣旨といたします点は、法律施行後の経験と、最近における上述のような事態の要請とに応じまして、この法律の適用要件につき、いわゆる不況要件を緩和するほか、輸出貿易の振興のためにも適用し得るようにして、機宜に応じ、かつ、弾力的に運用し得るようことに主眼があり、それとともに調整事業の範囲を若干拡張するために所要の改正を行なうことにあります」

- (7) 通産省は、昭和二九年九月に中小機械工業設備近代化資金三億五千万円の融資対策方針を決定した。

### 三、企業集中の実態分析

ここでは、中小企業の企業集中の形態としての合併、法律に基づく組織化（組合）、組織を母体とする共同化、協業化、カルテル等の実態分析を通して、この時期における中小企業法制の客観的役割の評価を試みることにする。

(1) 合併 まず昭和二二年から二四年までの時期には、合併件数は相対的に少なく、中小企業（合併後の資本金五千万円未満）の合併がほとんどである。大企業の合併が見られない理由は、独禁法の厳格な合併規制に求めるよりは、むしろ金融機関再建整備法・企業再建整備法に代表されるように、企業整備が中心課題であったため、合併により経営・生産規模の拡大をはかる余裕がなかったためであろうが、<sup>(1)</sup>逆に中小企業の合併数が多いのは、中小企業診断制度に見られるように、合併によって経営の合理化を図ることに努力したためであろう。

次に昭和二五年から三〇年までの時期は、合併総数では、二五年四二〇、二六年三三二、二七年三八五、二八年三四四、二九年三二五、三〇年三三八、と二六年に激減してそれ以後は三〇〇台を保っており、中小企業の合併総数は、二五年四〇六、二六年三〇九、二七年三四二、二八年二九一、二九年二七八、三〇年三〇〇と二六年以降激減しているが、やはり中小企業の合併数が圧倒的に多い。この時期になると大企業の合併が次第に見られるようになり、逆に資本金一〇〇万円未満の小零細企業の合併数は、減少傾向をたどっており、中小企業内部でも資本金一〇〇万円以上の企業と、資本金一〇〇万円未満の企業との間では、合併数に格差が見られ、この事実から中小企業内部における

階層分化現象の兆候がうかがわれ、更に、不況後に合併数の増加していることが特徴的である。<sup>(2)</sup>これらの傾向の背景としては、(1)独禁法の改正による合併規制の緩和、(2)不況打解策としての合併による経営合理化の促進、(3)産業(企業)合理化政策の推進、(4)大企業を中心とする重要産業重点主義の産業政策の推進による業界再編成、企業系列化の促進、(5)中小企業の組織化法(協同組合法、安定法)の制定ないしは改正による中小企業の組織化の推進、(6)金融、税制、診断指導制度等のメカニズム、等が指摘できらるであろう。

(2) 組織化 中小企業等協同組合法に基づく事業協同組合数は、昭和二十四年一、八九〇から二五年には一三四八二と激増し、その後は二六年一五、七四六、二七年一七、六八三、二八年二〇、三五〇、二九年二二、二八七、三〇年二三、三三〇と順調な伸びになっており、また企業組合数は二四年三二二と僅少なのに比べ、二五年五、一〇三、二六年九、二一六と急増し、その後は二七年一〇、二〇五、二八年一〇八八五、二九年一一、一四二、三〇年一〇、九三六とほぼ一万台を維持しており、信用協同組合数は二五年六二六、二六年六四〇で二七年以降は半減して三二六、三六六、三八一、三九〇と三〇〇台を維持しており、更に、火災共済協同組合数は二七年僅かに一、それ以降は七、一五、二〇と僅少である。<sup>(3)</sup>

このように事業協同組合と企業組合の数が圧倒的に多くなっている。二四年に僅少な理由は、中小企業等協同組合法が制定されて間もないことによるものと思われ、その後の増加現象の理由は、(1)同法の後退的な改正により組織化が容易になったこと、(2)産業合理化政策の推進により、金融税制面で優遇措置が講じられたこと、(3)企業合理化促進法に基づき診断指導制度を拡充強化したこと等によるものと思われる。

(3) 協同組合による共同事業 中小企業の協同組合による共同経済事業については、すでに昭和二二年から、共同施設に対する国の補助金制度が実施されていたが、昭和二四〇五年頃までは、共同事業の不振が顕著であった。<sup>(4)</sup>このため政府は昭和二六年に共同事業施設補助金を大幅に増額し、その後毎年その増額を行ってその事業の促進を図ったため組合の共同事業は、漸次活潑となり、<sup>(5)</sup>しかもその後政府の中小企業に対する診断指導の対象範囲が拡大強化され、昭和二八年までに一、二三四組合に対し、六五五、五〇一千万の補助金が出された。更に、昭和二九年から中小企業の設備近代化補助金制度が<sup>(6)</sup>実施されて、共同事業はより一層活潑となった。

しかし、中小企業の組織化ないしは組織を母体とする共同化は中小企業自体の利益にのみ奉仕するものでなく、それは、支配的資本の介入ないしは参加により中小企業の自主性は阻害されて、組合の下請化、系列化を通して支配的資本による組合構成員の一括支配化を促らす方向で進行する側面のあったことに注意しなければならない。

(4) カルテル 朝鮮動乱から、繊維中心の不況により勧告操短や地下カルテルが発生するようになったが、昭和二七年に特定中小企業安定臨時措置法が制定されて、中小企業の経営の安定化を図るための不況カルテルが容認されるとともに、二八年の独禁法改正により一般的に不況カルテルと合理化カルテルが認められた。この時期におけるカルテル件数はまだ相対的に少なく、その総数は、昭和二八年五三、二九年七九、三〇年一六二で、そのうち、特定中小企業安定臨時措置法に基づく不況カルテルが圧倒的に多く、しかも二八年五三、二九年七一、三〇年一四三と急増している。<sup>(7)</sup>この時期には第二期以降において見られるようなカルテル立法はまだ少なかった。なお、特定中小企業安定臨時措置法は、二八年と三〇年に改正され、不況カルテルの要件が大幅に緩和され、適用範囲が拡大されたために、中

小企業のカルテル化が一層容易になった。

しかし、しばしば指摘されているように、(1)中小企業のカルテルの慢性化が中小企業の生産性向上の努力を減殺し、かえって、経済の硬直化、動脈硬化をきたし、経済の二重構造を温存せしめる危険性があり、また、(2)中小企業のカルテルは大企業の参加により、必ずしも中小企業自身の利益になるものではなく、大企業の収奪のために奉仕する機能をもつ側面のあったことは否めないであろう。

以上の実態分析から理解されるように、中小企業の企業集中の進行過程で、同時に、支配的資本・大企業の企業再編成、下請化、系列化が進行して支配的資本・大企業と中小企業との補完関係が強化されたが、それは大企業にとって有利な中小企業の保護育成に傾き、その他の小零細企業にとっては不利に展開するものであった。しかも金融・税制・指導の面からもこの傾向を促進せしめる役割が果たされた。この意味で、この時期における企業集中化法制を中心とする経済法制、とりわけ、中小企業法制は中小企業にとって十分な保護法制として機能するには至らず、国家権力の監督の強化と官僚統制的な性格の強化を図りながら、支配的資本・大企業の再編成、下請化、系列化の進行により支配従属関係が形成拡大されて、収奪機構として展開するために機能するものであったと評価してよからう。<sup>(9)</sup><sup>(10)</sup>

註

(1) 木元錦哉「企業合併をめぐる国家と法とその役割に関する若干の考察」明大社研紀要第六集八九頁、宮坂富之助「独禁法

の姿質過程」法律時報第四〇巻第九号二二頁。

(2) 別表Ⅰ参照。

(3) 別表Ⅱ、Ⅲ参照。

(4) 「日本中小企業政策小史」月刊中小企業一九六五年二月号二二頁。

(5) 「日本中小企業政策小史」月刊中小企業一六五年二月号二二頁。

(6) 福島久一・中山金治「中小企業の『近代化』政策」、市川弘勝編著現代日本の中小企業五〇頁は、この補助金制度は「系列下請企業の設備の老朽化が親企業の生産力展開の足をひっぱる事態に注目しはじめたことを意味し、……協同組合員を对象とするものであり、かつ県の施設にたいする補助という形式をとり、そのため、有力親企業の保証がえられる系列優良企業に有利なものであった。この性格は、今日においても継承されており、大企業からみて補完的役割の重視されるものが、いつでも助成の対象となる」としている。

(7) 別表Ⅳ参照。

(8) 金沢良雄、「カルテルをめぐる通産行政」経営法学ジャーナル季刊一号二二～五頁、正田彬・富山康吉共著、法と経済

(法律文化社) 一二頁参照。

(9) 正田彬・富山康吉共著、法と経済(法律文化社) 九二頁以下は、系列あるいは系列化を二つに類型化して、第一は、支配的資本大企業の結合、とりわけ、金融資本を頂点とした支配的資本・大企業の集団を系列として把握、第二は、支配的資本・大企業が中小企業、とりわけ、優秀な中小企業をその支配下に組み込んで形成する系列とし、両者に関して、企業の結合、系列の形成の手段、あるいは、系列の果たす取引社会における役割が異なるので、法的な場におけるあらわれ方も異なるとして、両者に対する経済法制の対応の仕方とその展開をめぐって生じる問題点を整理している。

(10) この時期における業界再編成の動きについては、次の四つに類型化して考えられている(経済企画庁、「業界再編成について」(昭和三〇年一〇月)。すなわち、①大企業相互あるいは中規模メーカーとの競争激化によって大企業が力を拡大しようとするもので、競争を通じての大企業再編成であって、生産面および販売網の強化を図ろうとする動き、②経営合戦後の日本における産業構造改善政策と中小企業法制の変遷 (一)

合理化を早くするための再編成であつて、企業間の共同行為で業界全体としての合理化方策を推進しようとする動き、③業界全体の安定のために強度に業界の結合を図ろうとするもので、石炭綿紡等の生産カルテル的な動き、④財閥系会社が各産業界での指導的な地位を占める動き、である。なお、主要な業界の動きについて見れば、鉄鋼では、生産部門では、朝鮮動乱後、業界再編は第一段階はメーカー系列化、第二段階はメーカーの合併あるいは資本提携という形で行われ、流通部門では、一貫三社（八幡・富士・鋼管）等は各社とも四〇社以上の問屋をかかえていたこともあつたが、二九年のデフレを契機に整理にのり出し、一方有力問屋を持たないメーカーは取引問屋の合併等によつて強化を図つてきた。電気銅電線では、産銅会社→電線会社→電気メーカーという原料供給面からのつながりによる系列化の動きは一段と活発化した。電気機械では、東芝・日立・三菱等はほとんどの大手メーカーで販売部門強化の動きが見られた。石炭では、石炭鉱業合理化法により、生産数量、販売価格についてのカルテル化が可能となつた。綿紡績では、生産調節・過剰設備の処理等いずれも業界の協調でダンピングを阻止し、価格を安定させようとし、また綿業界の合理化カルテルの進行とともに合併等の集中による業界の再編成も進行した。

戦後の日本における産業構造改善政策と中小企業法制の変遷

29年	30年	31年	32年	33年	34年	35年	36年	37年	38年	39年	40年	41年	42年 4~12 月
6	11	10	2	4	3	2	2	6	0	3	1	1	1
15	13	18	18	10	9	8	6	9	11	5	6	11	6
151	141	150	135	152	149	144	147	146	188	182	220	205	177
33	47	75	84	85	95	100	125	131	187	160	169	142	142
73	88	89	98	81	94	94	176	221	320	313	318	341	266
278	300	342	382	332	350	348	456	513	706	663	714	700	593
47	37	38	61	48	63	91	130	196	274	188	174	164	147
	1	1	0	1	0	0	3	3	5	4	3	2	3
					1	2	3	12	9	3	5	5	5
325	338	381	398	381	413	440	591	715	997	864	894	871	748

3. 42年度は、4月から12月末までの件数である。

32年	33年	34年	35年	36年	37年	38年	39年	40年	41年	42年 3月末 現在
23,944	24,612	25,015	20,095	21,309	22,907	24,314	25,721	27,283	28,333	28,811
456	406	461	468	480	500	517	523	531	538	543
26	28	33	34	35	36	36	36	37	38	38
324 (14)						984 (39)	1,099 (41)	1,196 (47)	1,256 (54)	
		326	371	387	393	396	405	402	418	435
					4	365	536	659	767	781
					(-)	(1)	(1)	(1)	(3)	(12)

七五

28年	29年	30年	31年	32年	33年	34年
10,885	11,142	10,936	10,680	10,420	10,548	10,527

別表Ⅰ 資本金別合併受理件数（独占禁止政策20年史より作成）

資本金	年 度							
	22年	23年	24年 前	24年 後	25年	26年	27年	28年
50万円未満				38	27	12	15	10
50万円以上100万円未満				48	34	34	24	9
100 // 500 //				217	215	139	162	156
500 // 1,000 //				71	62	58	71	52
1,000 // 5,000 //				61	68	66	70	64
(小 計)				435	406	309	342	291
5,000万円以上50億円未満				13	14	22	43	53
50 // 100 //								
100 //								
計	23	309	123	448	420	331	385	344

東  
洋  
法  
学

- (注) 1. 資本金は合併後の資本金である。  
 2. 22年度、23年度および24年度前（6月18日の法改正前）は、認可件数である。

別表Ⅱ 中小企業組合の設立数推移（月刊中小企業1968年8月号より作成）

組合数	年 度 別							
	24年	25年	26年	27年	28年	29年	30年	31年
事業協同組合	1,890	13,482	15,746	17,683	20,350	22,287	23,330	23,439
信用協同組合		626	640	326	366	381	390	405
火災共済協同組合				1	7	15	20	23
商工組合								
環境衛生同業組合								
商店街振興組合								

(注) 組合数のうち（ ）内の数は連合会を示す。

別表Ⅲ 企業組合数の推移（中小企業庁調べ）

組 合 数	年 度 別			
	24年	25年	26年	27年
企 業 組 合	322	5,103	9,216	10,205

七  
六

戦後の日本における産業構造改善政策と中小企業法制の変遷 (一)

30 3月 年末	31 3月 年末	32 3月 年末	33 3月 年末	34 3月 年末	35 3月 年末	36 3月 年末	37 3月 年末	38 3月 年末	39 3月 年末	40 3月 年末	41 3月 年末	42 3月 年末	42 12月 年末
143	194	218	280	314	370	467	549	591	588	587	652	632	590
		0	0	0	1	1	5	6	14	14	9	6	8
			0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	0
		0	0	2	7	4	3	3	3	3	3	3	3
			0	1									
	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0
4	4	7	8	9	9	9	9	9	9	12	12	12	12
							4	5	5	6	6	6	7
14	28	57	73	112	129	144	149	143	137	139	135	130	136
14	37	71	93	150	172	193	199	194	203	210	214	209	213
0	8	8	11	10	11	10	11	11	11	12	11	8	8
1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2	2	2	2
			1	9	10	12	13	16	15	14	16	18	22
			0	0	0	5	63	95	106	122	123	123	123
162	248	312	401	509	595	714	868	948	970	999	1,079	1,037	1,001

②中小企業団体の組織に関する法律に基づくカルテルには合理化カルテル16件を含む。

別表Ⅳ 適用除外法令別カルテル数の推移（独占禁止政策20年史より作成）

根 拠 法 令	適 用 業 種	27 3	28 3	29 3
		月 月 月	月 月 月	月 月 月
		年 末	年 末	年 末
中小企業団体の組織に関する法律 昭和 33. 4. 1 施行 旧特定中小企業の安定に関する臨時措置法 昭和 27. 8. 1 施行 旧中小企業安定法 昭和 28. 8. 1 施行	工 業 組 合 と 商 業 組 合		53	71
機械工業振興臨時措置法 昭和 28. 6. 15 施行	特定機械製造業			
電子工業振興臨時措置法 昭和 32. 6. 11 施行	特定電子工業			
繊維工業設備臨時措置法 昭和 39. 10. 1 施行 旧繊維工業設備臨時措置法 昭和 31. 10. 1 施行	特定繊維工業			
生糸製造設備臨時措置法 昭和 32. 5. 28 施行	生糸製造業			
石炭鉱業合理化臨時措置法 昭和 30. 9. 1 施行	石炭鉱業			
酒税の保全及び酒類業組合等に関する法律 昭和 28. 3. 1 施行	酒類製造業と酒類販売業			2
漁業生産調整組合法 昭和 36. 6. 1 施行	指定漁業			
輸出入取引法 昭和 27. 9. 1 施行 (旧輸出取引法)	輸出業者の輸出取引, その他 (小 計)		0 0	5 6
輸出水産業の振興に関する法律 昭和 29. 12. 1 施行	輸出水産業 (輸出向国内取引)			
肥料価格安定臨時措置法 昭和 39. 8. 1 施行 旧硫安工業合理化及び硫安輸出調整臨時措置法 昭和 29. 9. 5 施行	硫安製造業 (輸出向国内取引)			
内航海運組合法 昭和 39. 8. 10 施行 (旧小型船海運組合法 昭和 32. 6. 1 施行)	小型船海運業			
環境衛生関係営業の運営の適正化に関する法律 昭和 32. 9. 2 施行				
合 計			53	79

①（注）保険陸運関係や協同組合等共同経済事業については掲載していない。

正誤表

戦後の日本における産業構造改善政策と中小企業法制の変遷 (一)

丸山 稔

60頁15行目

誤 強化により、官僚統制を強化する途を  
と官僚統制化の危険性の

正

64頁9行

誤 より官僚統制的且つ

正 官僚統制の危険性があり

65頁1行

誤 官僚統制の強化

正 危険性

72頁10～13行目

する経済法制、とりわけ、中小企業法制は中小企業一般にとって十分な保護法制として機能するには至らず、国家権力の監督の強化と官僚統制の危険性強化を図りながら、支配的資本・大企業の再編成、下請化、系列化の進行により支配従属関係が形成拡大されて、収奪機構として展開するために機能する側面があったと評価してよからう。<sup>(10)</sup>