

「中小企業基本法」と中小企業（2）

—政策対象としての中小企業をめぐって—

寺 岡 寛

- 1 問題提起
- 2 「中小企業基本法」成立までの論議
 - (1) 各政党案の概要
 - (2) 各政党案をめぐる論議（以上、前号掲載）
 - (3) 公聴会での論議（本号掲載）
- 3 中小企業政策と中小企業（以下、次号掲載予定）
 - (1) 中小企業政策の意義と限界
 - (2) 振興と保護をめぐる原則
 - (3) 中小企業の定義
- 4 中小企業と中小企業経営者
 - (1) 中小企業の概念
 - (2) 中小企業経営者の概念
 - (3) 検討課題

2 「中小企業基本法」成立までの論議

(3) 公聴会での論議

自民党案（内閣提出法案）、社会党案および民社党提案の各法案に関しては、国会における公聴会開催の他²⁵⁾、大阪市²⁶⁾および名古屋市²⁷⁾においても公聴会が実施された。各公聴会では、中小企業基本法（以下、基本法と略す）の必要性自体に関しては疑義を挟む意見が出なかったものの、その目的や意義については、各党が招聘した参考人により当然ながら異なる見解が示される結果となった。以下、各公聴会で論議の中心となったこれらの問題を取り上げ、整理しておこう。

1) 国会公聴会

① 基本法の目的と「二重構造」論

まず、政府案の総則（「政策の目標」）に掲げられた「企業間における生産性等の諸格差が是正される」ような措置に関しては、基本法が何を是正するのかが問題となった。とりわけ、是正措

置の前提となる「二重構造」が存在するのか、存在するとすればそれを何を意味するのかについては、法案に「二重構造の存在」とその「是正」を明確に盛り込んだ社会党議員²⁸⁾から積極的に問題提起され、参考人の意見が求められた。

学識経験者として意見を求められた伊東教授は「二重構造ということは、われわれ学会でもたいてん議論がある」と前置きした上で、「中小企業なり大企業との関係からいえば、二重ではなくて、もっともっといろいろな、三重にも四重にも言えるような関係があるわけです。私は、企業の階層というものをわかりやすくするために、いささかきめつけたようなことを言いますけれども、大企業と中小企業、中小企業の中で中小資本と資本以前の零細企業、こういうふうに分けております」と述べ、さらにこうした大企業の中から「銀行を通じて社会の資金を集中する」ことで巨大企業が生まれ、その「独占的な価格」や「独占的な行動」が「二重構造を深める原因」となると指摘した²⁹⁾。

ただし、これは伊東教授も「欧米でもみんな似たようなことが幾らかある」とし、「日本の場合の特色は、それを非常に縦にずっと貫いてくる。こういう縦の系列」を問題視し、ここでの問題は「その（大企業と中小企業－筆者注）の関係が対等でないところにあるし、もう一つは、この一番下の労働条件というようなものに、今まで非常に格差があったことから、上から、また、中小企業の中でも下へ下へと、こういうような下請関係等に一つのしわ寄せができる、こういうことから二重構造が深められ、さらに日本銀行貸出しであるとかオーバーローンであるとかいうことを通じて、資金がまた非常に頂点のところに集中するようになるというようなことが、二重構造を深めた原因」として、「そうした問題を解決しようとするならば、いま申したような点に十分な配慮を払った基本法がつくられなければならぬ」³⁰⁾とした。

一方、他の学識経験者である中島氏³¹⁾も、「二重構造」を生み出した「構造的」原因については明言を避けたものの、政府がわが国の「二重構造」の存在を基本法で明確に認める方向を打ち出すことを主張した。すなわち、同氏は「わが国の中小企業に与えられている課題は、二重構造あるいは企業間格差を解消して、中小企業の自立、安定、向上をはかることであり、また経済発展に即応して企業の近代化をはかり、生産性を向上させる」³²⁾ことであり、「二重構造の解消なりあるいは企業間格差の解消という文句をはっきり入れられる必要がある」³³⁾とした。

同様の意見陳述は中小企業団体中央会の稻川氏によっても為されている。「まず第一には、大企業と中小企業との間には非常に大きな格差が存在しておる。・・・（中略）・・・大企業と中小企業との間におきましては、格差であるのか二重構造であるのかという問題もございますけれども、私は、単なる格差ではなくして、これは二重構造であるというふうに考えておるのでございます。格差というものが、一時的な過渡的な現象であれば、それは格差でございますけれども、それは構造的な内容によって出てきたものでございますから、これは二重構造といわなければなりません」³⁴⁾。この格差の解消については、同氏は「大企業を押さえつけることによって格差を解消する

というのではなくて、やはり中小企業のレベルを引き上げることによって解消すべきものである」³⁵⁾と指摘した。解消の方向については、大企業に対する何らかの規制を示唆した中小企業経営者や学識経験者の参考人とは異なる指摘であるが、これについては後述することにする。

一方、中小企業関係者の意見陳述をみると、川端氏は「民社党の立場」と前置きした上で、「政府は前文においてこの事実（わが国経済発展過程での中小企業へのしわ寄せ一筆者注）を明らかに認められておられることは、一応私は敬意を表さなければならない問題だろうと思います。また同時に、経済の二重構造に対して的是正なくしてはという、政府はこの事実を認めておるということを、私どもは前提に考えたいのでございます」³⁶⁾と述べ、この「二重構造」を生み出す原因として、「今日日本の中小企業がおかれておる経済社会上の地位におきましては、過当競争であり、大企業の圧迫であり、並びに常に経済政策の上においては国家の施策の上に二義的に扱われてまいりた、非常な不利の立場におったことを認めていただきたい」³⁷⁾として、大企業だけでなく、国の政策のあり方にも言及した。

同じ指摘は、全国商工会連合会や日本専門店会連盟など中小企業の中でもより零細層を代表する関係者によっても積極的に陳述された。とりわけ、スーパー・マーケットなどの大型店舗の進出が問題化しつつあったこともあり、「二重構造の解消」を掲げる必要が強く主張された。たとえば、小売商団体の立場を代弁した宗像氏は「大規模小売商と中小小売商の資本構造に大きな差をつける経済的背景といったしましては、わが国には制度的な資本集中機構が根強く形成されていることでございます。大企業と中小小売商の間に見られる著しい生産性の格差は、一体どうして生まれたかといいますと、大企業のほうが、相対的に、一層多くの割合の資本を独占的に調達することができる」³⁸⁾ためであるとし、二重構造の原因をわが国の資本調達機構のあり方に求めた。

つまり、日本での「二重構造」は企業規模別格差ということで二重以上のものがあるものの、象徴的には大企業と中小企業の関係において捉えられ、大企業に有利な資本調達機構を通じてそれが拡大させられる「構造」にあり³⁹⁾、その「弊害」は「縦の関係」を通じてその下に位置する中小企業に転化させるところに大きな問題があるとされた。

② 中小企業政策の理念

前掲の「二重構造」論は、これを構造的とみるか、戦後の経済発展における一時的なものとみるかの問題を提起した。さらに、大企業と中小企業との間にある各種格差は、「経済政策的」な範疇か、あるいは「社会政策的」な政府の積極的な関与を前提とする取組みによって是正可能であるのか、参考人の意見をめぐって論議が展開された。

この点については、稻川氏は「政府案は、全体を通じまして、経済の合理主義の上に立っておる感じが強いのでございます。経済の合理主義というものは、現在の経済組織のもとにおきまして、私どもが案を考えました際にも、この点を最初に取り上げたのでございます。しかしながら、経済合理主義だけで中小企業問題を解消することはできないというのが、私どもの結論でござい

ます。したがいまして、政府案におきましても、社会的、経済的不利の補正ということがございまして、単に経済合理主義だけではないということも書いてございますので、法文としてはそれでよろしいかと思うのでありますけれども、実際問題といたしまして、どうも経済合理主義が強すぎるのでないか」⁴⁰⁾と述べ、中小企業政策は基本的に経済政策的範疇にとどめるべきであるものの、それだけでは不十分であることを示した。

これに対して、政府系中小企業金融機関の北野氏は「政府提案の基本法案の基本的な姿勢の問題でございますが、一般的に申しまして、従来の中小企業対策は、経済政策と社会政策とのけじめがはっきりしないいうらみがあったのであります。その点は、今回提出されました政府の法案は、小規模事業に対する社会政策的な配慮を行いながらも、基本的には中小企業問題を産業構造政策の一環として取り上げておられまして、経済合理性を基盤とした立場で打ち出されていることは妥当であろうと思います」⁴¹⁾と述べ、中小企業政策を産業構造政策の一環として位置づけるべきとした。

この点について前述の中島氏は、「政府案が「指導的な観念として、産業構造の高度化と産業の国際競争力の強化という二つを非常にはっきりと打ち出し」⁴²⁾おり、「私は、もちろんこれは、わが国の産業経済政策を考える場合に、当然重要な目標であると思います。今後日本の経済は、ますますこの産業構造を高度化していくなければなりませんし、現在のような貿易及び為替の自由化の状況のもとにおいて、日本の産業の国際競争力を強めるということは、非常に私は重要であると思います」⁴³⁾としつつ、中小企業政策の問題点を指摘した。すなわち、「産業構造の高度化及びその国際競争力の強化ということだけであれば、これは大企業、中企業、小企業全体を通じて産業政策の一つの方向でありますし、これだけをうたい出すなら、特に中小企業政策というものでなくともいいわけであります。むしろこれは一般産業政策そのものである、むしろこの政策のいろいろな影響を受けてくるものが中小企業であるという意味において、こういう中小企業の立場から考えますならば、これに対応するものを考えるというところに、中小企業基本政策に要請されているものがあるのではないかと思うのであります。・・・(中略)・・・今日、どなたでしたか、参考人の方が、中小企業対策は秀才教育だけではだめだというお話がありました。その点は私も実は同感でありますし、秀才教育も必要でありますけれども、ただ秀才教育だけではいかないのではないか。むしろ、秀才のほうは普通の一般的な産業政策を緩用するだけでも伸びていく。まして天才的企業になれば、放任しておいてもどんどんこれは大きくなっていくわけであります。この中小企業対策というものを要請する一番の根拠というものは、やはり大多数の中小企業の実情であり、これがどこにいくかということにあるのではないかと思うのであります」⁴⁴⁾。

つまり、当時の日本経済をとりまく自由化の波に、わが国の産業構造をどのように転換させ、国際競争力をつけていくのかという大命題は当然ながら、それを一般的な産業政策的論理だけで、企業数の大部分を占める中小企業の体質転換をはかれるのかとした。むしろ、産業政策自体の影

響を受け、大企業との格差がむしろ拡大するところに中小企業の抱える問題（実情）があることが指摘されたと言えよう。これに対して、自民党議員から当然反発がみられた。たとえば、前述の稻川発言に対して「稻川さんは、政府案はどうも経済合理主義の上に立っておって、経済合理主義だけを通しておって、社会政策的な事柄が含まれていないというお話をございましたけれども、私は、この経済立法というものは、やはり経済合理主義といいますか、経済政策というものを中心にして立法すべきものである。社会政策的立法というものは、別の観点から別の法律をもって規定すべきものじゃないかと考えておる」⁴⁵⁾として、再度、稻川氏に「経済立法というものの中に、やはり社会政策的立法の要素を含ましても差しつかえないという御見解でございますか」⁴⁶⁾と意見を求めた。

稻川氏はこれに応えて「今回の中小企業基本法というものは、純粹なる経済立法のみであるというふうに考えていいのでございまして、中小企業を振興するためには、もちろん経済立法としての性格が中心でございますけれども、同時に社会政策的なものもこれに加味していただくことが必要である」⁴⁷⁾として、特に「零細企業対策」としては「損失補償制度」や「中小企業の退職共済資金」の政府助成を手厚く行う必要を訴えた。これに対して、政府案支持側の発言は、中小企業基本法はあくまでも「政策の目標を掲げるいわゆる憲法であり」、「社会政策的な、社会保障的なもの」は関連法規で対応すべき点に終始することになった⁴⁸⁾。

社会政策的「配慮」を基本法に取り込むべきか否かについては、政府系金融機関の参考人などからは分離すべき意見が出されたが⁴⁹⁾、零細企業が中心を占める小売業界の代表者から反発がみられた。たとえば、前述の宗像氏は「中小企業基本法が経済政策立法であるから、零細小売り店は、社会政策立法の対象として関連法規でこれを処理する、対処するというような考え方には、賛成できないでございます。その零細小売店のうちにも、近代化しようとしても近代化し得ないいろいろの制約条件がございまして、……もちろん、近代化しようとする意欲もなし、近代化しようとしてもし得る能力もない、そういう階層に対しましては、やはり社会保障制度を十分に考えながら、成長産業のほうにその労働力を吸収する、そういった業種転換の方途も、これはやむを得ないのでございますが、そういった零細小売店の中にも、やはり小規模ながら、一つの社会的存在として使命を果たしたいという意欲に燃えつつある小売店もたくさんあるでございます。そういう小売店に対しましては、やはり中小企業基本法において、近代化しようとする意欲のある零細小売店に対しては、十分なる政策の充実を」⁵⁰⁾はかるべきとして、零細企業の「近代化」促進にはある程度の社会政策的配慮の必要性が指摘された⁵¹⁾。

③ 中小企業分野の確保

①の「二重構造」論で、その解消が中小企業の近代化を通じてのみはかられるのか、あるいは、大企業に対する何らかの規制を前提として進展するのかについて意見の相違がみられたことに少し触れた。公聴会においては、特に中小企業関係者から大企業に対する規制、とくに「中小企業

分野の確保」の必要性が強く求められた。

たとえば、中小製造業を代表した川端氏は「産業分野の確保に対しては、・・・これを明確にしておいてもらいたいということあります。中小企業基本法を貫く精神がやはり明らかにならなければ、本物にならないと思います。大企業の圧迫を排除するための基本法をつくるのだという考え方を、精神の根本にしていただきたいと思います。・・・(中略)・・・基本法に独立条項を明らかにして設けていただきて、国家の義務で中小企業と大企業との事業調整を行い、大企業よりの圧迫を排除するという点を明確につけ加えていただきたいと思います」⁵²⁾と述べるとともに、中小企業分野の確保については「経営全体にいかなる産業分野を保障するかの産業構造上の長期展望に立って、その発展と安定のためにきめていただきたい」⁵³⁾とした。

同様の意見は北野氏によっても陳述された。同氏は「最近、一部の大企業の中には、中小企業の分野への進出を行いまして、中小企業業界に相当の脅威を与えている場合がある」⁵⁴⁾と述べた上で、「大企業がやったほうがより合理的であるという場合があるかもしれません。しかし、一方でよく考えなければなりませんことは、大企業がやりましてもそれほど実質的な効果がない、いわゆる付加価値生産性の面では、特に大企業がやっても、あるいは中小企業がやっても、それほど変わらない、ただ大企業の持つておるトレードマークとか、あるいはネームバリューという関係で、大企業製品が中小企業製品よりも有利であるというような関係で、中小企業製品を圧迫するというような問題も出てくるようあります。・・・(中略)・・・なお、かりに大企業でやったほうが国民経済的な観点から見てより合理的であるという場合でございましても、あまりに大企業の進出が急激でございますと、中小企業に大きな混乱、摩擦を生ずるということが少なくなっています」⁵⁵⁾と指摘した。ただし、基本法による「中小企業分野の確定」については、政府系金融機関の関係者であることもあり、同氏は「基本法の第19条に、中小企業者の利益の不当な侵害を防止し、中小企業の事業活動の機会を適正に確保するというふうに打ち出しておられるまして、この法案の態度はまず妥当なものと考えるのであります」⁵⁶⁾とし、「それぞれの分野をあらかじめ法律で固定的に確定しておくということは、むずかしく・・・この非常に大事な問題でありながら、しかも非常に困難なこの分野調整の問題につきましては、できるだけ早く弾力性のある、また、合理的な解決方法を用意していただく必要がある」⁵⁷⁾という抽象的な指摘に止まった。

しかし、同じ金融関係者でも東京都信用保証協会の田山氏は「条文中に大企業よりの圧迫の害を認めておりますのに、全文を通じまして、圧迫排除に積極性が乏しい。公平な第三者による調整裁定の処理機関に関する規定の明記はぜひほしい。こういう点を分野の確保につきましても、同様にこれを規定をしなければならないように思うのであります」⁵⁸⁾と述べ、「中小企業分野の確保」を法案に盛り込むことを主張したが、その分野の確定方法については実際上多くの問題があり、また、この問題をめぐって与野党間の大きな対立⁵⁹⁾もあったことなどから、具体的な指摘はみられなかった。

ただ、大企業の中小企業分野への進出に関する調整問題にかんしては、たとえば、中島氏が政府案の第19条に関連して、「その行政的な処理にあたる機関というものがあつてもいいのではないか。たとえば中政連案の中には公正経済委員会というのが提唱されておりますけれども、そういう名称はともかく、公正経済委員会というようなもの」⁶⁰⁾の必要性に言及するなど、適切な「調整機関設置」の必要性が多くの参考人から指摘された。

④ 組織化の課題

基本法の「実質的」な意義は、貿易自由化あるいは資本の自由化の流れの中で、わが国の産業構造の高度化に中小企業をどのようにして組み込んでいくのかにあったことは言うまでもない。したがって、公聴会でも論議は必然、こうした変化への中小企業の適応力のあり方に集中し、その「前提」の一つである中小企業の「組織化」について当然ながら参考人にも意見が求められた。

川端氏は「中小企業構造の高度化あるいは環境整備などを推進」する方途として、また「膨大なしかも雑然と存在しております多数の中小企業をできるだけ広く拾い上げていくには、それらを経済合理性のベースに引き上げていくには、中小企業の組織化を促進することが何よりも重要」⁶¹⁾であり、「特に問題となりますのは、今後中小企業の内部にいわゆる階層分化の傾向がますます激しくなってくる心配があるのであります。この場合に、中小企業の中で比較的日の当たらない力の弱い人達を、適正な経営規模の単位にまで引き上げまして、できるだけ経済的合理性のベースに引き上げていくというためには、組織化対策以外にとるべき方法がない」⁶²⁾と強調し、政府案での組織化対策規定に積極的な評価を与えた。

この「適正規模」に関しては、他の参考人からも「組織化」との絡みで意見が活発に陳述された。このうち、組織化（組合金融制度）に大きな役割を果たしていた政府系中小企業金融機関の北野氏は「産業構造の高度化」を前提に置き、「中小企業につきましても、今まで生産性が低いだけに、それぞれ業種、業態に応じましての生産適正規模というようなものを検討いたしまして、・・・（中略）・・・それを政府なり関係機関が助けるということで、大型化と言いますと語弊があるかと思うのでございますが、それぞれの業種に応じての適正規模を持っていくということが、必要ではないかと思うのであります。・・・現にあります中小の商工業をいまのままの姿で維持し、安定していくということは、とうていできないと思うのであります。・・・（中略）・・・やはり小さな零細企業の方々も、できるだけその力を結集されまして、いわゆる共同化等によりまして、その生産性を高められるように」⁶³⁾政府が助成する必要性を指摘した。

他方、商工会関係者からは、「組織化」の主旨を生かした「経営改善普及事業」の強化や、商工会関係予算の増額なども提起された。たとえば、竹内氏はこの点に関して、「経営改善普及事業の強化なくしては、小規模事業の改善発達はなかなか望み得ないと確信」⁶⁴⁾とする述べ、政府の積極的な予算面での関与を促した。さらに、「組織化」に大きな役割を果たすべき存在としての「組合」のあり方についても、参考人から意見が出された。前述の川端氏のように、「単に組織化というか

け声だけでは意味がないと思います。その意味において、私は、今日基本組織に協同組合がありますが、基本法の実施にあたっては、組織としては多くの不便が協同組合法の中にあると思います。・・・協同組合は御存じのとおり同志的な結合体であって、加入脱退自由であります。・・・私は、業種別にあるいは地域別に単一の同業組合組織に切替えすることが、最もこの基本法を実施する面に効果」⁶⁵⁾があるとして、協同組合や企業組合の強化育成を強調する参考人もみられた。

⑤ 中小企業の定義

中小企業の定義については、商工委員会よりも参考人を招聘しての公聴会での方が活発に論議が展開された。学識経験者の意見をまず紹介しておくと、伊東教授はつぎの2点を指摘した⁶⁶⁾。その一つは「政策目標に従って、この規定を考えなければならない」こと。他は「政策を裏付ける資金のワクとその配分とを考えながら、定義は考えなければならない」こと。この理由として、同教授は「何よりも財政の配分において、大企業と中小企業との関係において、・・・中小企業に対する正当なといいますか、配分がなされていない・・・さらに金融につきましても、・不均等が非常にひどい・・・こういうふうな財政金融を通じての資本の集中というようなことが、二重構造をいよいよ深めるという傾向を」⁶⁷⁾を指摘しつつ、「大企業の急成長をもたらすような設備投資以上に、中小企業に設備投資がなされなければならない」⁶⁸⁾とした。しかし、大企業に「対抗」しうる中小企業の定義をどのように定めるかについては具体的な意見の開陳はみられなかった。

具体的な定義はむしろ経済人から意見が述べられた。たとえば、東京商工会議所の石田氏は、商工会議所案の資本金5千万円（当初は1億円）の根拠として、従業者基準についてはアメリカを参考にして「250人ぐらい」にしつつ、「300人前後の製造業では、償却資産が平均いたしますと、4,700～800万、5,000万近い姿を示しておるそうで・・・ぜひ5千万の資本にしていただかなないと無理じゃなかろうか。それから、御存じのように、戦前の株式会社の制限が20万円というのがございましたが、これから見ましても、どうも300倍と見ましても6千万、あるいは、500倍と見れば1億という姿」⁶⁹⁾が望ましいとした。他方、流通業については、商業・サービス業に関する資本金規定が1千万円は「少なすぎる」との見解が示された。金融業界の田山氏は政府の実態把握が誤っているとして、3千万円を掲げる社会党案を擁護した。すなわち、「現に資本が1千万をこえ、またはこれをこえようとする態勢にある数というものはかなりものであります、・・・社会党案こそ、その実態を理解するものと」⁷⁰⁾した。

こうした具体的な数字の提示があった後、議員側から改めて基本法が対象とする中小企業は一体どの層であるのかという問題が俎上に載せられた。永井委員（社会党）は「（各参考人に対して一筆者注）この中小企業の中におきまして、たとえば、資本金1千万から5千万円の間が、約1万戸あります。それから5千万円から1億円の間が2千戸弱である、こういうふうに、上のほうをだんだん伸ばしていくましても、その対象となるところは非常に少ない。そういたしますと、さらに中小企業基本法というものの焦点は、先ほど言った量、質大部分を占めておるところに焦点

を合わせるべきものではないか」⁷¹⁾と問題提起を行った。

他の参考人がこの問題に明言を避けたのに対し、学識経験者として招聘された中島氏は「各國の中小企業政策は、すべて中小企業に対する範囲を拡大してきているということは、そういうやはり経済発展の上から生ずる非常にはっきりとした根拠がある・・・今日のように、この自由化に対処し、あるいは国際的なブロック経済に対処して、日本の経済を進めていく場合に、この中堅企業対策というものは、やはり非常に重要になると考へるので、その点からいいますと、零細企業対策と並んで中小企業育成の政策を打ち出す」⁷²⁾ことが必要であり、「その意味では、企業の範囲が広くなることはやむを得ない。私は資本金1億くらいまで必要だと思っております」⁷³⁾とした。その根拠として、同氏は「中小企業と大企業と分ける目安というのは、資本の調達力にあり…今日資本金1億円以上のものは、証券市場を利用して自己資本を調達することができますけれども、それ以下のものはできない」⁷⁴⁾こと。従業員基準からすれば、「実態的」に「従業員300人に対応する資本金1億円ではないか」⁷⁵⁾とした。

ここでの問題は、やや漠然とした従業員数（たとえ、米国中小企業法の融資施行規則に言及したとしても）から実態的な資本金を規定するのであれば、まず、その従業員基準のあり方が、統計的事実などを基に論議されるべきであったが、結局のところ商工委員会側の委員によつても充分な問い合わせがないままに終始してしまったと言えよう。

⑥ 小零細企業対策および関連法の整備等

ほとんどの参考人が、中小企業の中にさらに小零細企業（生業、あるいは、勤労事業者、小規模事業者）が実態的に存在している事実を基に、小零細層を対象とする政策の必要性について触れた。あるいは、参考人によつては「基本法では、小規模企業を主たる対象として、近代化も立ちおくれておる、資本蓄積も労働条件もおくれておるのであるから、まずもって小規模企業に対する政策を基本法の中心に考えるという考え方」⁷⁶⁾を据えるべきとの主張もみられた。

この他の論議としては、基本法制定後の早急な関連立法（中小企業の個別対策の実施）の国会提出と成立を促す声がみられた。また、特定産業振興法の中小企業への影響と独禁法の適用問題、歩積み両建て、手形決済条件の問題に絡む中小企業金融問題とその改善方向、政府系中小企業金融機関のあり方、中小企業省の設置などについても参考人から意見陳述が行われた。

2) 大阪市公聴会

① 基本法の目的と意義

大阪市で開催された公聴会においても「基本法」の狙いについて、先ず最初に参考人から意見が出された。自動車部品業界の浅野氏は基本法が「今回の国会にかかっております特定産業振興法、何かその関連法案と、その振興法のために必要な法案として出てきたような感じを受ける」⁷⁷⁾と前置きした上で、「中小企業が大企業と互角に相撲を取るために、まず中小企業にその体

力をつけさせようところが一つのねらいになっております。それは政府案で言われる高度化でござりますし、民社党案の7章の近代化なんかがこれに当たると思います」⁷⁸⁾と捉えた。さらに、同氏は「この理念を具体化するためには関連法案というものが必要になるわけなんですが、この関連法案は、今回の場合に中小企業の近代化促進法と、非常にわずかしか出ておりません。特に中小企業者が真に望む不利補正関係の法案は、ほとんどない、全然ないと言っていいくらいであります。・・・(中略)・・・この不利補正という問題、民社党案では補正どころか、是正というふうにはっきりしろというふうにおっしゃっておりますが、この問題こそ中小企業者にとって一番待望」⁷⁹⁾されたとした。

この「補正」か「是正」かという問題は、中小企業関係者から「是正」という方向が強く指示されるべきだと意見が出された。たとえば、岡本氏は「立法（基本法－筆者注）の趣旨、各条の理解につきましても、全面的に中小企業者の努力とか、自己責任原則の立場をとることは、本法案の趣旨の上から見て、また形態の上から見ても、妥当でないと考えられます。要は中小企業の経済的、社会的な不利を改正し、格差の是正を明らかにし、社会政策的な見地から特別な抜本的処置を必要」⁸⁰⁾とすると指摘した。「補正」か「是正」かをめぐる問題は、国会公聴会の場合と同様に基本法の性格が経済政策の範疇で規定されるべきか、あるいは、社会政策の範囲で捉えるべきなのにさらに換言され、これに対して他の参考人からも活発な意見が開陳される結果となった。

商工会議所の見解を代弁して里井氏は「基本法の構想を見ますと、一方におきましては、中小企業の不利の補正の問題につきまして、表現は若干弱いのでありますけれども、かなり明確に施策の方法を打ち出しております」⁸¹⁾とした上で、基本法が「現在日本経済が直面しております産業構造の高度化とか、国際競争力の強化、こういう問題の促進の問題と関連させながら、中小企業の近代化、合理化、高度化に関するさまざまの積極的な施策を講じようしていること・・・(中略)・・・私はこの法案の精神に賛成」⁸²⁾を示し、「従来の中小企業対策が、ややもすれば現状の温存、維持ということを中心として、救済的な対策に終始してまいったのではないかと考えますときに、・・・この基本法が・・・中小企業の高度化の問題を積極的に前向きに取り上げ・・・(中略)・・・その条項が抽象的、包括的であることはどうしてもやむを得ない」⁸³⁾とし、「基本法が絵にかいたもちにならないような配慮は、関連法の整備、強化、具体化にあると」⁸⁴⁾した。ここでは「補正」か「是正」かの前提になる「二重構造」の存在をどう規定するかよりも、当時の国際環境への対応方向を示す「経済政策的」な意義を基本法の内実に求め、具体的な政策（社会政策的な対応も含め）は関連法に求めるべき見解が底流にあったと思われる。

この経済政策的視点ということでは、学識経験者の一人として招聘された竹内氏は「(政府案は－筆者注) 大企業と中小企業の関係を協力的な関係として取り上げている。対立的ではなく、協力的な関係として取り上げておるということでございまして、そしてその中で経済政策として

「中小企業基本法」と中小企業（2）

の筋を一応通そうとする形があらわれておる」⁸⁵⁾として政府案に賛成を示した。具体的には「大企業と中小企業の関係は、もともと社会的な分業関係にあるとみて・・・（中略）・・・もし自由、公正な取引なり、あるいは均等な発展の機会、公正な取引の条件が与えられるならば、十分両者は競争的な関係で共存共栄してやつていけるものと見ていいんではなかろうか思います。そういう意味では一応基本法が独禁のたてまえに立って書かれておる限り、こういった社会的分業関係を適正にしていくという観点から協力関係をとらえる。そしてその中で経済政策としての筋を通すという点が、やはり基本的な点」⁸⁶⁾であるとした。

同氏は「格差」解消に関しては、「（政府案が一筆者注）格差のは正、二重構造の解消という問題を最も実戦的な方法で解消しようとする意図が現れておる」⁸⁷⁾とし、その「現実的」な意味についてつぎのように指摘した。すなわち「大企業と中小企業の格差のは正をする一つの結節点一結び目というものを中堅企業層に置いておるということでございます。これは基本法にははっきりは出ておりませんが、関連法規にはかなりそれが具体的に出ておるわけでございまして、このことは技術の浸透過程なり、あるいは現実の経済の動きの中で企業が一応生産性の高い層なり、成長産業なり、移っていく過程を考えますと、かなり現実性のある政策の立て方ではなかろうと思うわけでございます。そして、それと同時に、下から足を引っ張ります最低限の小零細企業については、やはりこれも一応かさ上げをする・・・レベルアップをしながら格差を全体として縮少するというねらいが出ておるわけでございまして、その点におきまして一応経済政策としての筋を通しておると言え」⁸⁸⁾、「そこに救済的、あるいは社会政策的な考慮を加える必要があるとすれば、それは基本法の中においてではなく、むしろ基本法の外において、十分政府において別途考慮するということが必要であり、同じ基本法の中で経済政策と社会政策を混同して実施するということについては、従来からのあやまりを犯すと同時に、かなり保護、温存、救済の面が強くなつて、前向きの政策がとりにくいという点が懸念される」⁸⁹⁾とした。

このように、竹内氏は「基本法」の意義をあくまでも、「国際的な視野」に立った「わが国産業構造の高度化」を前提として、経済政策的合理性をもつ中小企業層の育成に求め、「下から足を引っ張る」小零細層に対しては基本法とは別の社会政策関連立法の適用の必要性を示唆した。もちろん、この考え方には中小企業関係者だけでなく、他の学識経験者からも異なった意見も出された。

たとえば、繊維業界の村上氏は政府案の「政策目標」について、「中小企業が国民経済上果たすべき重要な使命にかんがみて、その成長発展をはからなければならないと指摘しておりますが、これを見ますと、中小企業問題を経済政策的な面からのみ追求し、これがための対策のみが強く打ち出されているやに感じられるのであります。このままでありますると、成長する可能性を持った中小企業のみが本法の恩恵に浴して、現状維持と安定を望んでいる大多数の中小企業及びその他のものが取り残され、そこに相変わらず中小企業問題が残るであろう・・・（政府案の一筆者

注) 前文および第一条においては、所得格差の是正を第一として、中小企業の成長発展と安定を主眼とした経済政策と、中小企業従事者の生活水準と、二重構造により生ずる不平等を是正するための社会政策的な各種政策を力強く表現していただきたいのでございます」⁹⁰⁾と述べる一方、産業政策的視点の強い「政府案」については「成長する業種と取り残される業種との差がますます拡大し、新たな二重構造がつくり出されることが予想され」⁹¹⁾ることに警鐘を鳴らす発言を行った。

学識経験者からは藤田教授が「中小企業政策」における「最低賃金制度」の導入に関わらせて、「本格的な日本の構造高度化のためには、もう少し本格的な徹底した最低賃金法の問題を検討するということが、日本のまあ全体の国民の義務として課せられておる問題だ、こういう工合に思います。だからそれは政策としては慎重を要しますが、これをうやむやに捨て去る、放置するというようなことは、私は中小企業政策だけでなしに、日本の経済政策のために惜しむべきこと」⁹²⁾とし、別途、社会政策の対象とし論議された「小規模企業のことにつきましては、里井氏から基本法の趣旨とは一応を切り離して、それ自体の対策を講ぜられたいというような意見がありましたが、これはそれ自体けっこうではあります、しかし基本法にも盛られてある、やはり構造の高度化政策の一環としての日本の小企業政策ということは、私はあくまでも重要である」⁹³⁾と主張した。

このように、大阪市の公聴会では、やや建前論が目立った国会での公聴会と比べ、より現実的な政策対応の可能性として「基本法」のもつ問題点が参考人から指摘されたと言えよう。

② 中小企業の定義

大阪市公聴会の特徴の一つは、「中小企業の定義」にかなりの時間が割かれたことであった。また、その内容に関しても、国会公聴会と比しても、その根拠や実態について興味ある意見陳述が多くなったことであった。

たとえば、前掲里井氏と並んで商工会議所の意見を代弁した石橋氏の場合、政府案支持の根拠として高度化に要求される機械の導入にも「まず最低5千万円（後に1億円－筆者注）ぐらいぜひとも必要だというのが、今日の中小企業界の現状ではないか」⁹⁴⁾とした。また、実態を反映した定義として、里井氏は「規模の範囲を工業関係では資本金5千万円以下、並びに従業員300人以下、商業またはサービス業におきましては1千万円以下、並びに50人以下に拡大したということは、近年における中小企業の実態から見て、まことに妥当な点であるというふうに考え」⁹⁵⁾、「小規模企業に対して」は「小規模企業を対象とする、いわば別段の尺度」⁹⁶⁾を設けて、さらに「特に中小企業の中でも、この限界中小企業－中企業と申してもいいかとも思いますが、限界中小企業が今日受けておりますところのいろんな困難は、非常に大きなものがあるというふうに考えます。高度化政策の中で一番対象となるべきものの範囲が、かなり上の方に回ってくる。しかもその限界点にあるところの中小企業が、税制上、金融上、あるいは国の施策上のフェーバーを与えられ

ていない分野に属するものが非常に多い。こういうものの育成、近代化こそが、日本の中小企業のレベル・アップの一つの中核になるべきであるというふうな観点からいたしますと、この対象範囲の引き上げをぜひこれは行っていただきたい」⁹⁷⁾と述べた。したがって、ここでは中小企業の中でも上層企業までが含まれる定義が指向された。

ほぼ同様の指摘は前述の村上氏によって行われた。すなわち、「中小企業者の範囲を資本金1億円まで拡大」⁹⁸⁾すべきとした上で、その根拠をつぎのように説明した。「最近の全製造業平均の従業員1人当たり固定資産装備額は、中小企業庁の中小企業基本調査によると、資本金百万円未満の会社では1人当たり11万8千円になっております。100万円以上1千万円未満では19万4千円、1千万円以上1億円未満は37万円、1億円以上50億円未満は89万6千円、50億円以上286万円となっており、近代化された企業では、従業員1人当たり固定資産装備額は、少なくとも百万円以上とならなければならぬ。また、経営総資本に対する固定資産の比率は44.3%（昭和37年中小企業経営指標）である。したがって、固定資産の全部を自己資本でまかなうとしても、経営資本対自己資本比率は44.3%にしかならない。健全経営を行うためには、経営総資本の50%程度を自己資本によることが必要であるので、固定資産に見合う資金はすべて自己資金によるようすべきである。もし、このようにした場合、資本金5千万円では従業員50人ということになり、現在の中小企業の実態に合わないので、少なくとも1億円まで拡大すべき」⁹⁹⁾として、具体的な数字を示した。

これに対して、学識経験者の発言を紹介しておこう。藤田教授の場合、自ら具体的な量的定義を提示しなかったものの、「5千万並びに300人以下というような定義に従っていろいろ政策をする場合に、各業種ごとの特殊性をよく勘案しまして、当面のワクをこれによって定めて、それぞれ無理のない対策を講じる」¹⁰⁰⁾必要性を述べた。一方、竹内氏は中小企業の質的定義について言及した。「全般的な定義として最も必要なことは、やはり中小企業の性格をはっきりあらわしておく。まあアメリカの小企業法で言えば、独立企業で子会社的なものでないというようないろんな規定が入っておりますし、その分野で圧倒的な勢力を持っていないとかいうようないろんな規定が入っておりますし、実は業種ごとにきめられておるわけでございます。で、おそらく政府案におきましても、一応こういう規定をされまして、貸し出されますとき、あるいは個々の法律についてそういう規定を設けられるのじゃないかと聞いております。したがって、規模を一律にこうだときめてしまうのは必ずしも賢明じゃないと思いまして、ごく概念的な規定でいいんじゃないかと思うのでございます」と¹⁰¹⁾。同氏はさらに定義を下請系列に関連させて、大企業の「協力工場」的な中小企業は大企業のバックもあり銀行の融資が受けやすくなっている実態を紹介しつつ、「中堅企業」から次の二次下請、三次下請を含む「下の段階」をも含むべきことにも言及した¹⁰²⁾。

商業に関しては、春日議員（民社党）は「民社党案は工業関係と同じようにこれを5千万円、た

だし従業員というものを、これをわが党案においてはひとしく30人—これは社会党と同じように30人といったしておるのでございますが（資本金規定では3千万円一筆者注）、自民党案では資本金は今まで通り1千万円でくぎづけにいたしておることについて、異様なこと」¹⁰³⁾として、定義問題で活発な発言を行った前述の里井氏と竹内氏に意見を求めた。これに対し、里井氏は「1千万円が低いということにつきましては、やはり商業が持つておる固定資産等の実態から見て、一応その辺が資本と従業員との比率がかなりプローポーションに合う」¹⁰⁴⁾として政府案に理解を示した。他方、竹内氏は「実は資本金規模が、商業も工業も共通でございますけれども、非常に基準にならないというのは、もう現実じゃないか・・・政府案で考えておられますのは、おそらく固定資産その他から見てこういうふうな規定をなさったんだと思います。むしろ従事員のほうを上げたという点に意味がある」¹⁰⁵⁾として、商業における中小企業の範囲はその産業上の特性から資本金基準より従業者数基準に依拠すべきとした。

定義問題については、その根拠について活発な論議となったものの、その根拠自体についてさらに論議を重ねるという方向には結局のところ達しなかった。したがって、公聴会の最後になっての板川議員（社会党）の「広くなるということは、弱い層を強くしようという下ほど弱いんですから、それが上のものがどんどん入ってくると、中小企業政策の保護を加えてそれを強くしていくこうという恩典を受ける層が薄くなってしまって、実は重点がぼける」¹⁰⁶⁾という根本的な指摘が行われたり、浦野議員（自民党）のような「中小企業の資本金は1億円ぐらいを希望するという御意見がだいぶあったわけありますと、その後、1億円というのに何か理由があるかということについては、さほど理由がないと御答弁があったわけであります」¹⁰⁷⁾と総括するなど、かなりの時間が費やされた割には、実質的な論議に至らなかつたことを象徴したと言えよう。また、一部の参考人から¹⁰⁸⁾、政府案の「資本金と従業者数」を「並びに」とするか、あるいは、社会党案の「かつ」とするか、つまり、政府案であれば、どちらの規模基準を満たせば中小企業とする定義はある意味では、中小企業政策の対象をかなり広範囲に抱える問題を内包させるという重要な提起もされたが、このことも充分に論議されないままに、時間切れとなつた。

③ 中小企業問題と下請・系列問題

中小企業問題に関する意見陳述ということでは、中小企業の金融・税制問題や下請問題などについての発言が目立つた。金融問題に関しては、中小企業関係者の他に、消費者団体の比嘉氏からも「中小企業が非常に一番困っているということは、やはり低利資金が得られないということだろうと思うのです。・・・大企業は非常に低利な利息を払って借りておりますけれど、中小企業は2倍の利息を払って借入をしております。・・・（中略）・・・近代化というものは、この点で頭打ちをするんじゃないかなと思うんです。・・・（中略）・・・このごろよく銀行の大衆化と言っておりますが、・・・中小企業、あるいは主婦のへそ繰りなんかを集めて、これを大企業に奉仕をしておるというのが現状で、それからもう一つは公共性をうたっておりますけれども、・・・その公共

性を發揮させるために、あんた方は貸し出しの何%を中小企業のために融資しなければならないという具体的な明文を、いわゆる5章の24条に明記」¹⁰⁹⁾すべき意見も出された。

また、政府案第5章の「金融、税制」の第24条「資金の融通の適正円滑化」に関して、より具体的な課題として「政府関係金融関係」の金利引下げや信用保証率の一元化、あるいは、小口無担保保証の拡充、各種融資制度の充実（たとえば、輸出生産金融制度の確立等々）、同24条の「企業資本の充実」に関連させて所得税、法人税の軽減、事業税の撤廃、減価償却の拡大等々、中小企業に対する各種大幅減税の実施など、「基本法」において中小企業政策の方向の大枠をどう規定するかという抽象的な論議を離れて、多くの具体的な要望が中小企業者を中心として出された¹¹⁰⁾。

他方、「下請取引の適正化」に関しては、なかんずく「下請支払い遅延」（大企業発行の手形サイトの長期化問題を含め）などの実態の厳しさが報告された他¹¹¹⁾、当時、系列化問題が表面化していたこともあり、政府案の第3章「事業活動の不利の補正」にも関連して、参考人からも問題提起された。中小企業者の森本氏は「最近とみに激しくなっております企業の系列化についても、系列内中小企業を不当に拘束してはならない、すなわち自主性の尊重を明示する必要がある」¹¹²⁾と主張した。

なお、当時、下請・系列問題に関して優れた研究を発表していた藤田教授には、当然ながら議員からこの問題に関して質問が出された。たとえば、板川議員（社会党）は「藤田先生にはもう一つ大企業の系列支配という関係についてですが、産業の民主的体制を確立するという意味から、この系列に対する産業体制の民主化という意味の要望といいますか、民主化をするためにどういう点を要望されておられるのか、こうしたらもっと系列化というものが大企業の支配の中から民主的な経済体制に発展するだろうというような点について、御意見を承りたい」¹¹³⁾と意見を求めた。藤田教授はこれを「下請取引の正常化に関する当面の対策」¹¹⁴⁾と捉え、「結局は下請側が足並みをそろえて、親企業に対しても少し正面からものが言えるようにしてあげることが一番大事だろう…それは結局できるだけ本格的な下請協同組合をつくること」¹¹⁵⁾と述べ、具体的には「系列診断をもう少し広範に推し進めるということよりほかにない」¹¹⁶⁾と指摘し、現行診断予算枠の拡大を訴えた。さらに、「系列の生かし方」について同教授は「親同士が無理な利己的な系列をつくらないで、筋が立つ範囲で系列を共用する、両方で分けて系列を育てていく、そしてやがては一これはもう系列に関する一応の研究者の共通の見方になっておりますが、社会的分業ができるところまで育てていく、そういうような気持ちで親は系列を利用する方が、結局において業界全体として得るところが多いし、特に国際的な視点に立てば、絶対にそれをせざれば、国際的な競争は不可能」¹¹⁷⁾と指摘した。

前述の竹内氏も「系列のあり方と国際競争力」の関係について「大企業だけが競争力がつくということはこれはあり得ないわけでございまして、おそらく関連産業が全般的にレベル・アップ

されなければだめでございます。しかも系列という形だけで進むならば、これはおそらく行き詰まりが非常に早いんじゃなかろうか。むしろ一般的なレベル・アップが起こらなければ国際競争にも勝てない」¹¹⁸⁾として、系列化のもたらす問題点について言及した。

④ その他の課題

意見陳述されたその他の課題を列記しておこう。国会公聴会と同様に、大阪市でも「小規模企業対策のあり方」、「中小企業省の設置」、「中小企業事業分野の確定（官公需規定も含めて）」が論議された。この他に、特に大阪市公聴会で提起された課題として、「中小企業専門の研究機関および教育機関の設置」の要請、消費者団体や生活協同組合の関係者からは「中小企業の近代化はもちろん望ましいが、他を排除して現状維持をはかるのは好ましくない。特に流通部門内においては、基本法ができることによって物価高を招いたり、正当な協同組合活動を阻害するようなことは避けるべきであり、消費者の擁護に十分留意すべきである」¹¹⁹⁾旨の意見が出された。アメリカなどの中小企業法制の論議では、必ずといってよいほど、消費者主権の問題が提起される反面、わが国においては現在もこうした視点が弱いだけに、昭和30年代においてこうした意見が出されたことは注目される。

3) 名古屋市公聴会

① 「二重構造」論と基本法の役割

名古屋市公聴会においても、国会公聴会と同様に基本法の目的が格差の補正か、あるいは是正か、さらに格差の前提となる「二重構造」の存在に関して多くの参考人から意見が出されたが、以下では、とりわけ、学識経験者の意見を中心に活発に展開した論議が紹介しておこう。

「二重構造」という用語自体については、学識経験者の一人である金子氏がつぎのように述べた。「社会党案の欠陥を申しますと、二重構造の解消というのをうたっておる。先ほど春日さん（民社党議員一筆者注）は二重構造と俗に言っておりますがというお話でありましたが、長官（中小企業庁長官一筆者注）も二重構造というようなことばを使われますが、私どもとしては、学問的には不明確な二重構造といったような文言は、法律の中の条文のことばとしては適当でない。これを格差というならば格差、あるいは近代化というものがおくれておるというなら、おくれておるという意味において明確にされるべきでありまして、二重構造の解消というようなことではなはだ不明確である」¹²⁰⁾とした。しかし、「二重構造」に代わるべき厳密な用語や実態分析を同氏がその後の意見陳述で提示しなかった為に、むしろ実質の論議は「二重構造の解消」という、二重構造ということば、これが法律用語として適当でない」¹²¹⁾と指摘していたもう一人の学識経験者の末松教授と田中（武）議員（社会党）の間で活発に展開された。

同教授は「一体国民経済構造に二重があるはずがないわけなんです。跛行性と申しますか、ゆがみというものがある。それから格差というものがあることは、私も否定しません。・・・私はい

いろいろな意味において、たとえば生産性の格差、あるいは賃金の格差、あるいは経営のやり方におきまして、非常に近代化の程度とか、あるいはおくれの程度、そういう意味における経営の能力の格差でございますとか、あるいは労働条件、その他賃金以外の労働条件の格差、付加価値の格差、資本装備率の格差とかいうような格差がございまして、その格差を解消するということをおっしゃいましたならば、私は賛成であるが、すでに実は人口に膚浅しても、学問的に非常に現在問題になっておるような、そういう不明確な概念を皆さまのいわゆる国会において非常に重要な政策目標の中に掲げられることは、適當ではない」¹²²⁾として、逆に田中（武）議員に二重構造の定義を求めた。

これに対し、田中議員は「先進国の産業経済の構造の状態と後進国の産業経済（前近代的－筆者注）の状態が、一国の産業経済の中に同居しておる、この状態を二重構造と」¹²³⁾した。この定義について、同教授は「基本法」の意義に照らしてつぎのように反発した。「中小企業は前近代的なものが多いという意味で、二重構造の格差を言わたなれば、・・・非常にそれこそ後進的な考え方だということを申し上げなければならぬわけです。その中小企業の中に、もう近代的なものがたくさん出てきておる。ただし、大企業と比べていろいろな点でその格差が生じておるのは、資金、人間の流れ、物の流れにおいて不公正が生じておるから、その不公正を是正するというところにこそ中小企業政策の新しい目標がなければならない」¹²⁴⁾と指摘した。したがって、「基本法」の意義については、同教授は「近代的なものができるおるのだということ、そしてそれをこの基本法は、その発展成長を助成指導するのだ、こういうことで、設備の近代化、経営管理の指導助成、あるいは金融、税制の不公正の是正、及びマーケットの確保ということにいくんだ、この根本認識に立っていただかないと、私は、基本法というものが意味がないんのだ」¹²⁵⁾と明言した。

他方、とりわけ社会党系議員からは、「前近代的」とされている零細企業（社会党案では「勤労事業」）への対策をどう捉えるかの意見が当然ながら求められた。これに対して、同教授は「勤労事業というものは、中小企業基本法でなしに、家内労働法であるとか、あるいは手工業法というような形で別の立法を、あるいは勤労事業者法という皆さん的好きな名前でけっこうでございますが、そういう形で制定して、その指導助成を大いにやるべき政治的な必要性が大いにあるということは、認めております」¹²⁶⁾と指摘した。

末松教授は「基本法」の意義を、「二重構造」論で混淆した様々な存立形態をもつ中小企業（零細企業や生業からいわゆる中堅企業予備軍まで）のうち、近代化（この定義については、残念ながら論議が重ねられなかったが）しつつある規模層を対象として、その近代化に関わる経営努力を阻み大企業との格差を生み出している金融・税制（特に、同教授の場合は、金融問題を重視された）上の不公正を是正することに求めたといえよう。

② 中小企業分野の確定

「中小企業分野の確定」に関しては流通業界の参考人から、たとえば、「百貨店、スーパーマーケットの進出の抑制は必要であると考えます。そのほか、農協、生協等についても何らかの規制を要するのではないか」¹²⁷⁾という意見が出される一方、「商業については、消費者が便利になるようなことが望ましい」ということが一つございます。すなわち、やはり手近なところで簡単に買えるというようなスーパーマーケット式なものが私は一つの行き方だろうと思う」¹²⁸⁾という「消費者主権」論に立った反論も当然ながら出された。ここで、論議の対象となったのは「これが（スーパーマーケット一筆者注）大企業によって進出されてくるところに問題がまた一つあるわけであります。ですから、矛盾がそこにあります。つまり、流通機構については消費者が便利のいいようなことが一つなければならないということがあると同時に、小売り商業に従事しておる人たち、こういう人達の生活」¹²⁹⁾を中小企業政策の対象とするかどうかという点であった。

しかし、小売商業での分野調整という具体的な問題はその後、零細小売商の経営問題や過当競争的体質に論議が転化してしまい十分な検討が必ずしも行われなかつた。製造業に関しても他の中小企業者から確定の必要性が主張されたが、これも具体的な「処方箋」が示されず、抽象的な論議に終始した。産業分野の確定にかかる「原理・原則」論の方がむしろ活発な展開をみせた。

たとえば、前述の末松教授は「私は事業分野の確定について消極的といいますか、やはり中小企業の問題について、根本認識において違うからだと思います。・・・たとえば大企業と中小企業、これは国民経済構造の場において公正な条件こそが基本的に大事であって、たとえば、一例を言うならば、金融において、皆さんは、ある一つの事業に集中融資されることを排除されておる。それは、先ほど申し上げたように、私は大変賛成で、いい考え方だと思います。つまり、日本の金融において、一つの事業に不当に集中することこそ根本的に欠陥であるというのを私は言つておるので、それを是正するならば、なぜ事業分野というものまで画定しなければならないのか。画定したために、中小企業の成長発展がわれとわが首を絞めるという、この動態的な事実を皆さんにもう少し理解していただかないと、立法は基本政策であって、常に朝令暮改する性質のものではない」¹³⁰⁾として、分野確定に疑問を述べた。

さらに、「国民経済構造はもう少し弾力的であり、流動的であり、変転してやまないものだということをお考えにならないと、現在の中小企業の分野が明日の分野であると思ったら大間違いである」¹³¹⁾として、分野確定に積極的な社会党の基本法案に対しては「（社会党案にふれ一筆者注）官公需の確保なり、あるいは輸出の振興なり、あるいは輸入品との競合の点における中小企業の保護とか、こういった取引条件あるいは市場の確保という点に格段の注意を向けておられることこそ本質的である。それを事業の分野というようなところまで、なぜそういうわれわれは、実は国民経済構造は、その辺はむしろ自由にまかしておくほうが大事じゃないか」¹³²⁾と続け、大企業の市場行動をささえる金融市場の問題こそが重視されるべきとして「私の言った趣旨は、そういう民主的な企業制度というものをたてまえにして、そこまで法律によって阻害してはならない。

大企業が悪いわけでもないわけなんです。しかし、それが不当な資本力、あるいはある金融機関の不当な資金的な援助によって進出してくるからそれが可能になるということ、それをとめれば、どうしてくるでしょうか。経済的に成り立たないものをやる必要がない。なぜ、やるかというと、資金的に余裕があるからである。資金的に余裕があるというのは、資金の流れに不公正があるからである。それを是正することこそ大事である」¹³³⁾と指摘した。

このように、政府案についてはあまり検討されなかったものの、社会党案を中心に、変化が予想される産業構造を前提にした分野確定やその規定原理の困難さが改めて浮き彫りにされ、「基本法」の意義自体が問われる結果となった。

③ 基本法と商業政策

基本法での商業分野の取扱いの比重が低いことにも関連し、活発な意見が述べられた。商店街連合会を代表した山田氏は「通商産業省の一部局としての中小企業庁では、今後の中小企業対策には十分ではないという点は周知の事実でございます。これは基本法制定の問題が起きました当時から、強く業界から要望して参った問題・・・特に130万小売商の指導機関でございます企業庁の一商業課では、まことに私ども物足りないのでございます。戦前ですら日本に商務局があった」¹³⁴⁾と前置きし、「200万の商業者に対します基本法が33条中たった3項目にすぎない点は、・・・まことにさびしい限りでございます」¹³⁵⁾とし、「特に流通革命が叫ばれております今日、せっかく待望の基本法が制定されながら、依然として高度化、近代化の面において、融資、税制の面において、何ら商業者に対しては具体性、積極策が示されておらないのでございます」¹³⁶⁾と指摘した。

また、同氏は「本年度の商業予算を見ますと、38年度の予算は、中小企業近代化促進費として総額64億8,650万円でございまして、その中で設備近代化資金は41億円ございます。これはすべて工業向けで」¹³⁷⁾あると述べた上で、「この少額の、なきにもひとしい予算で一体何を私たちは近代化するのか。こういう状態でございますので、・・・この基本法が制定されることはまことに喜ばしいことでございます。しかし、この目的を真に公平に産業に及ぼすためには、基本法による関連法規におきまして、今後は商業関係者にも公平な施策がおこなわれますことを期待条件」¹³⁸⁾と強調し、工業振興に偏した基本法のあり方に疑問を呈した。

④ 中小企業の定義

名古屋市公聴会でも参考人の多くは何らかの形で「中小企業の定義」についてふれる結果となつた。公聴会での代表的な意見を紹介しておくと、たとえば、中小企業者の宮木氏は「中小企業の範囲」の前提として「中小企業の資本を十分に高めさせていく方途を講じる」¹³⁹⁾べきとして、政府案をほぼ支持し、「零細企業者もこれで含まれるということからかんがえますれば、今日の物価比例から参りましても決して高きに失するということはない」¹⁴⁰⁾と述べた。この宮木氏の意見のように、大半の中小企業関係者は、定義の根拠や基本法に盛り込まれた概念に代わるあり方を

積極的に提示したわけではなかった。

したがって、「中小企業者の範囲」での「従業員基準と資本金基準」の関係を政府案のように「並びに」とするか、あるいは社会党案のように「かつ」とするかという重要な点についても、議員からの問題提起によって参考人から初めて意見陳述がおこなわれる傾向にあった。この点について、中村（重）議員（社会党）は「政府案の中には、従業員300名、資本金として5千万、『並びに』ということになっておりまして、従業員が300名以下であれば、極端にいって1億円あるいは2億円の資本であっても中小企業の範疇に入る・・・（社会党案のように『かつ』というしばりをかけないで一筆者注）実際において秩序が保てるかどうか、そういうことをお考えになって、これが適当であるということであったのかどうか。その点をお聞きしたい」¹⁴¹⁾とした。

これに対して、前述の宮木氏は「この5千万、1億がはたして大資本であるかということでございます。これは、物価との比例から考えてみると、大きく見えますし、小さく見えるということに相なるように存じます。ただいまお話のございました『並びに』と『または』ということ、私、まことに申しわけございませんが、法律のことはあまり詳しく存じません。従来の『または』という観念でこの法律を解釈させていただいている」¹⁴²⁾と述べ、質問の真意が正しく理解されない曖昧な解答となった。宮木氏が当時、愛知県中小企業団体中央会の会長という中小企業者を代表する地位にあったことからも、他の議員からも同氏に「中小企業者の範囲」について同様の趣旨の質問が相次いだ。松平議員（社会党）は「1億円、2億円も現在ではそうたいしたことではないということを答弁なさったわけなんです。そこで法律をつくる場合には、ある程度ふわっとしたワクのようなものがないとまずいので、範囲というものをきめるわけなんですが、あなたのお考へでいきますと、極端な例を言うと、資本金は10億円で、そして使っている人間は200人だというのもも中小企業の中に入れる、こういうお考えですか」¹⁴³⁾と問い合わせながら、宮木氏が前回とほぼ同趣旨の解答を繰り返した。

このため、松平議員は「それでは300人以下の場合は、資本金はどの程度までのものを常識的にあなたはお考えになっているのですか」¹⁴⁴⁾と再度言い換えたが、宮木氏は結局のところ直接的な解答を避けたことから、中小企業の定義についての論議は名古屋公聴会では大きな進展をみせなかつた。

⑤その他の課題

当時進展しつつ問題となっていた下請・系列問題に対する基本法の対処という課題に関しては、トヨタ自動車やその外注・下請関係にある参考人が出席していたことから、議員から質問が出された。その大半は下請・系列の実態に関するものであり、参考人からも基本法との関係について積極的な提案が為されなかった。この他の課題として、組織化促進、基本法成立後の関連法の整備なども取り上げられた。

4) 小括

公聴会では、時として数多くの課題が取り上げられ、充分な論議のすり合わせと絞り込みが時間の制約もあり為されなかった。とは言え、中小企業基本法の意義、中小企業分野の確保、組織化の課題、中小企業の定義等々については、国会での論議よりもはるかに率直な意見と疑問が立場を異にする様々な中小企業関係者から出されたことは注目しておいて良い。基本法自体のもつ性格や目的は、当時の中小企業が置かれた社会・経済状況の中での一つの試行錯誤であった。次節では、その後の30年後の中小企業の変化を念頭に入れつつ、基本法をめぐる各種論議の現代的意義を通して、政策対象としての中小企業のあり方を論考しよう。

（未完）

〔注〕

- 25) 東京都においては、昭和38年6月12日に衆議院商工委員会で開催された。公聴会ではつぎの参考人が意見を陳述した。伊東岱吉（慶應義塾大学教授、以下肩書は当時）、石田謙一郎（東京商工会議所中小企業対策委員長）、稻川宮雄（全国中小企業団体中央会専務理事）、川端文夫（大森工場協会相談役）、北野重雄（商工組合中央金庫理事長）、田山東虎（東京都信用保証協会理事）、竹内敏栄（全国商工会連合会副会長）、中島英信（中小企業研究所所長）、中林貞男（日本生活協同組合連合会副会長）、宗像平八郎（日本専門店会連盟常任理事）。第43回国会衆議院『商工委員会議録第36号』（昭和38年6月12日）。
- 26) 大阪市においては、昭和38年6月8日に大阪商工会議所で開催された。参考人はつぎの通りであった。浅野総一郎（浅野歯車製作所専務取締役）、石橋助司（大阪府中小企業団体中央会相談役）、岡本一郎（布施総合企業組合常務理事）、里井達三良（大阪商工会議所専務理事）、田中俊介（灘、神戸生活協同組合組合長）、竹内正己（大阪府立商工経済研究所所長）、比嘉正子（関西主婦連合会会长）、藤田敬三（大阪経済大学教授）、村上允常（兵庫県織物協同組合連合会会长）、森本喜一（全国青果小売商組合連合会副会長）。同上『商工委員会議録 第35号その1』（昭和38年6月11日）。
- 27) 名古屋市においては、昭和38年6月10日に名古屋商工会議所で開催された。参考人はつぎの通りであった。大野修司（トヨタ自動車株式会社副社長）、加藤政太郎（中川鉄工協同組合理事長）、金持伸子（日本福祉大学講師）、末松玄六（名古屋大学経済学部長）、染葉熊平（テオ食品株式会社社長）、丹羽俊夫（中日運送株式会社営業部長）、宮木庸一郎（愛知県中小企業団体中央会会长）、山田泰吉（全日本商店街連合会会长）、山田将資（全国金属労働組合愛知地方本部執行委員長）、渡辺義信（全日本小売商団体連盟副会長）。同上。
- 28) 社会党の「中小企業基本法」案では、第2条で「中小企業政策の基本方針」として「中小企業者に関するある施策は、中小企業者の事業活動が国民経済においてはたす機能の重要性にかんがみ、国民経済の二重構造を解消するように樹立され、及び実施されなければならない」と明言された。前掲『商

- 工委員会議録第11号』（昭和38年2月26日）、5頁。
- 29)、30) 前掲『商工委員会議録第36号』、4頁。
- 31) 中島英信氏は、当時、基本法の制定に積極的な運動を展開していた日本中小企業政治連盟の相談役であった。同連盟の沿革については、つぎの資料を参照。日本政治中小企業連盟『中政連—その思想とあゆみ』ダイヤモンド社（昭和36年）。
- 32)、33) 前掲『商工委員会議録第36号』、16頁。
- 34)、35) 同上、9頁。
- 36)、37) 同上、10頁。
- 38) 同上、20頁。
- 39) 「構造」という用語がこうした論議では頻繁に使用された。伊東教授の意見に対して、田中（武）議員（社会党）は「私の考えでは、いわゆる中小企業と大企業とは体質的な違いがある、構造的なものがあるという意味に私は感じておるのであるが、先生（伊東教授—筆者注）の御意見を伺いたいと思います。」これに対して、伊東教授は「そういう体質（個別企業の体質—筆者注）を上げることができないのは何かいうと、その前に構造的なものがあるのですね」とした。問題は、大企業と中小企業にある格差を生み出すものが「構造的」なるものに換言され、抽象的な論議となり、その具体的なメカニズムについては断片的にしか論議されなかったことである。同上、9頁。
- 40) 同上、9頁。
- 41) 同上、11頁。
- 42)、43)、44) 同上、16頁。
- 45)、46) 田中（栄）議員（自民党）の発言。同上、21～22頁。
- 47) 同上、21頁。
- 48) たとえば、田中（栄）議員（自民党）の発言。同上、21～22頁。この他、正示議員（自民党）もほぼ同様の主旨の発言をしている。同上、9頁。
- 49) たとえば、商工組合中央金庫の北野理事長の発言。同上、11頁。
- 50) 同上、25頁。
- 51) もちろん、同じ中小企業関係者でも、東京商工会議所中小企業対策委員長の石田氏のように、「とかく今まで中小企業対策が、経済政策と社会政策と混淆されているのじゃないか、やはりこれは分けていただきほうがいいのじゃないかということを、かねてお願ひしてまいったわけでございます」という意見もみられている。この根拠として、同氏は「今日のように貿易自由化というものがどんどん進行されまして、もうすでに89%だということになりますと、やはり日本の大企業、中小企業、あるいは小規模企業、ひっくるめて世界の経済市場にはうり出された形に相なります。そこでやはり何といっても何とか立っていかれる企業をつくることが一番必要じゃないか。これが産業構造の中で、大企業を大企業らしく、中小企業は中小企業らしく生きていかれる道、……」という発言がみられた。

- 同上、7頁。
- 52)、53) 同上、10~11頁。
- 54)、55)、56)、57) 同上、11頁。
- 58) 同上、13頁。
- 59) 分野調整の与野党対立については、つぎの拙稿を参照。「『中小企業基本法』と中小企業(1)－政策対象としての中小企業をめぐって－」『中京経営研究』（中京大学経営学部）第3巻第2号、1994年2月。
- 60) 前掲『商工委員会議録第36号』、17頁。
- 61)、62) 同上、12頁。
- 63) 同上、27頁。
- 64) 同上、15頁。
- 65) 同上、11頁。
- 66)、67)、68) 同上、2~3頁。
- 69) 同上、8頁。
- 70) 同上、14頁。
- 71) 同上、24頁。
- 72)、73)、74)、75) 同上、26頁。
- 76) 川端氏の発言。同上、10頁。
- 77)、78)、79) 第43回衆議院『商工委員会議録（第35号、その2）』（昭和38年6月11日）、3~4頁。
- 80) 同上、5頁。
- 81)、82)、83)、84) 同上、8頁。
- 85) 同上、8頁。
- 86) 同上、8頁。竹内氏が「基本法」のあり方を「独禁政策」の原理・原則の中に求めたことは重要であり、他の参考人と大きく異なる点で特筆できる。この背景には、意見陳述の中で同氏が幾度にもわたりアメリカの中小企業政策について言及したことからも類推されるように、アメリカの中小企業政策に対する知識から来ている。事実、当時、同氏が所長であった大阪府立商工経済研究所では内部資料として、アメリカ中小企業庁（U.S. Small Business Administration）の報告書が数多く翻訳・紹介されていた。なお、参考までに同氏の「独禁法制」と「基本法」についての意見陳述を紹介しておこう。「あくまでも独禁のたてまえが堅持される。そういうたてまえが堅持された産業秩序の維持、それがまあ前提になっておるわけでございます。ところが先ほど浅野公述人からも説明がございましたとおり、特定産業の振興臨時措置法との関係で中小企業法が考えられておるというような発言があるほど誤解を招きやすいような事態が実は今発生しておる。で、この点につきましてはあくまでも基本法を通す、あるいはその精神を生かすという意味で独禁のたてまえを堅持するという意味で独禁のたてまえを堅持するという政策を、あらゆる経済政策の中で堅持していただくということが一つの前提

- になるわけでございます。」同上、9頁。
- 87) 同上、8頁。
- 88) 同上、8頁。なお、この後、竹内氏は田中(武)議員の質問(「何故、政府案が格差是正に関して実際的な方法にかなっているか」)に応えてつぎのように応えている。特に、興味あるのは竹内氏の「格差」についての実態把握であった。なお、竹内氏は当時、大阪府の中小企業の実態調査に大きな足跡を残した大阪府立商工経済研究所の所長であった。すなわち、「格差が一番現在開いておりますところは、実は非常に大きな企業とその次の層」として、さらに「中小企業の中の層を伸ばせば中小企業内部の格差は縮まっておるのでございます。そして、むしろ非常に開きつつありますのは、大きい層とその次の層」であると再度強調した。同上、15~16頁。
- 89) 同上。
- 90) 、91) 同上、12頁
- 92) 、93) 同上、11頁。
- 94) 同上、4頁
- 95) 、96) 、97) 同上、6頁。
- 98) 、99) 同上、11頁。
- 100) 同上、10頁。
- 101) 、102) 同上、26頁。
- 103) 同上、27頁。
- 104) 、105) 同上、28頁。
- 106) 、107) 同上、22頁。
- 108) この問題は当初、比嘉氏の政府案定義の誤解から始まり、後に社会党議員等からの問い合わせで焦点がはっきりするという論議であった。この問題は非常に重要な提起であったが、比嘉氏自身の問題認識不足から結局のところ実りある結果とはならなかった。同上、16~22頁。
- 109) 同上、9頁。
- 110) 森本氏の発言などを参照。同上、13頁。このうち、最も具体性に富む税制上の改善については、繊維業界の村上氏が行った。すなわち、「資本金の蓄積のできる税制の確保」には、「中小同族会社の留保金課税の撤廃」、「中小企業の固定資産の減価償却限度額の引下げ」、「電気・ガス税の撤廃」である。これらは現在にいたっても論議されている課題である。同上、11頁。
- 111) 石橋氏の発言などを参照。同上、5頁。
- 112) 同上、12頁。
- 113) 同上、20頁。
- 114) 、115) 、116) 、117) 同上、21頁。
- 118) 同上、24頁。

「中小企業基本法」と中小企業（2）

- 119) 第43回衆議院『商工委員会議録（第35号、その1）』（昭和38年6月11日）、20頁。
- 120) 同上、38頁。ちなみに、公聴会では中小企業長官や議員のみならず、他の参考人からも「二重構造」という用語は頻繁に使用されていた。
- 121) 、122) 、123) 同上、49頁。
- 124) 、125) 、126) 同上、50頁。
- 127) 同上、51頁。なお、社会党は当時、この問題に関しては「百貨店、スーパー等々、これにつきましては、すでに百貨店法を改正し、それを百貨店スーパー規制法としていくように、われわれは構想を持ち、近く議会に提案をする運びになっている」としたように、規制法案を検討していた。田中（武）議員の発言。同上、51頁。
- 128) 、129) 松平議員（自民党）の発言。同上、57頁
- 130) 、131) 、132) 、133) 同上、48頁。
- 134) 同上、41頁。
- 135) 、136) 同上、42頁。「流通革命」論は、当時のスーパーマーケット進出問題もあり、各公聴会でも多くの商業関係者から繰り返し、小売零細業者の危機感として語られた。
- 137) 、138) 同上、42頁。中小企業政策予算自体に関しても他の参考人からも批判が相次いだ。たとえば、運輸業界を代表した丹羽氏は「昭和33年度の予算にいたしましても100億ちょっと、日本の企業の80%以上を占める中小企業が、この程度の予算でもってどうして近代化できるのか、どうして体質改善できるであろうか、これに大きな疑問を持つわけなんであります。・・・（中略）・・・日本経済発展のために50%以上尽くしているのだという使命を皆さん方がお認め願えるならば、それに相当するところの資金量－設備改善、体質改善に必要な資金量を当然私どもとして受ける権利があるのじゃないか。これは極言でございますけれども、そういう権利があるのじゃないか。そのくらい私どもが困窮していることをひとつよく考え願いまして、一日も早く中小企業基本法を、私どもの為になるような法律で衆議院を、あるいは、今国会を通過いたしますように切にお願いいたします」と、政府予算枠について批判した。同上、40頁。
- 139) 、140) 同上、40～41頁。
- 141) 、142) 同上、56頁。
- 143) 、144) 同上、59頁。