

# 中小企業基本法の制定要求とその帰結

渡 辺 俊 三

## 目 次

### はじめに

#### 1 1962年5月まで

##### (1) 中小企業団体の要求

- 1) 日本中小企業政治連盟の要求
- 2) 日本中小企業団体連盟・全国中小企業団体中央会の要求
- 3) 全国商工会連合会の要求

##### (2) 各政党の中小企業基本法案

- 1) 社会党の中小企業基本法案
- 2) 民社党の中小企業基本法案
- 3) 自民党の中小企業基本法案
- 4) 3党の中小企業基本法案の相違点

##### (3) 国会での議論

#### 2 1962年7月以降

##### (1) 政府案の策定

##### (2) 中小企業者の要求

- 1) 全国中小企業団体総連合
- 2) 日本中小企業政治連盟
- 3) 社会党、民社党の中小企業基本法制定のための国会外活動

##### (3) 衆議院での議論

- 1) 5月31日・6月4日の商工委員会—事業機会の確保を中心にして—
- 2) 6月20日の商工委員会

##### (4) 参議院での議論—6月27日の商工委員会—

### むすび

## はじめに

第2次世界大戦後の日本において実施された中小企業政策として特記すべきは、1948年の中小企業庁の設置、1963年の中小企業基本法の制定、1999年の中小企業基本法の改正、2010年の中小企業憲章の閣議決定、2014年の

小規模企業振興基本法の制定であろう。私自身は中小企業庁の設置、中小企業基本法の改正、中小企業憲章の閣議決定、小規模企業振興基本法の制定について論文、研究ノート、調査報告の形で研究成果を発表してきたが、1963年の中小企業基本法の制定については、論文のなかで簡単に述べるにとどまってきた。そこで本稿

---

\* 本稿は、名城大学経済経営学会 2015年度研究助成に基づく研究成果である。

では、中小企業基本法の制定の経緯について述べることにする。

中小企業基本法について述べる場合、どのような視角から分析するかによって、記述する内容は大きく異なる。たとえば(1)基本法の解釈とともに、政策対象、政策目標、政策手段について解明する視角、(2)基本法が成立した時代背景を解明し、基本法が何故制定されたのか、それにより、どのような結果が日本経済、中小企業にもたらされたのかを解明する視角、(3)中小企業政策の形成に際して、どのような政策主体、すなわち企業及び中小企業団体、政党、官僚、個人等々が関わったのかを解明する視角である。第1・第2の分析視角から書かれたものとして、すでに中小企業庁編『中小企業基本法の解説：新しい中小企業の指針』（日本経済新聞社1963年）や、通商産業政策史編纂委員会編『通商産業政策史 第11巻 高度成長期4』（通商産業調査会1993年）が刊行されている。第1・第2の分析視角にたつて研究する場合、この2書が研究の出発点になるのは間違いない。また第3の分析視角から書かれたものとして、三宅順一郎『中小企業政策史の研究』（時潮社、1988年）と寺岡寛『日本の中小企業政策』（中京大学中小企業研究所、1997年）がある。ただし三宅の著書は通史の一部として中小企業基本法の制定を扱っているので、記述が表面的であつて物足りなさを感じる。また寺岡の著書は中小企業基本法を巡る論点が解明されているものの、中小企業基本法の制定を要求した中小企業者の運動が語られていない。そこで本稿では、第3の分析視角にたつて、中小企業基本法の形成過程をたどることとする。

中小企業政策の形成過程を政策主体の側から見た場合、中小企業者及び中小企業者の団体の運動ないしは要求を無視することはできない。

中小企業者の運動は、どのような組織であれ、外部からの経済的・政治的圧力に対する自己防衛という側面と、自分自身の成長・教育をはかるといった内部に対する自己展開の側面を持っている<sup>(1)</sup>。自己防衛というと受け身のように聞こえるが、中小企業者が政策に積極的に働きかけようとする場合は、自己防衛にとどまらない。主体的な働きかけの側面を重視すれば、経営環境の改善という方がふさわしいかも知れない。また自己展開は自己変革といいかえてもよい。これは企業の経営体質の強化さらには企業経営者として自らを高めていく活動である。このように中小企業者の運動は内と外に向かつての働きかけといった両面性があるのである。この両面性は、中小企業者の運動だけでなく、生活協同組合の運動、農林漁業者の協同組合運動、あるいは労働運動においてもあてはまる。しかし本稿では中小企業者の組織に限定して話を進める。

日本には法制化された中小企業者の組織と、任意の組織がある。法制化された組織とは、商工会議所、商工会、中小企業団体中央会、商店街振興組合の商工4団体である。先の両面性は、法制化された団体であろうが、任意の団体であろうが、変わるものではない。両者の違いは何かといえば、法制化された組織は政策推進の受け皿になっているということである。それに対して任意の組織は、自主・独立の精神のもと、自らが必要な自己防衛と自己展開の政策を作り出していく気概を持って運営されている。ここに大きな特徴があるといえよう。また任意の組織には、純粋な経済団体と政治団体がある。

中小企業基本法の制定は、外部からの政治的・経済的圧力に対する中小企業者の自己防衛として始まっている。こうした過程を明らかにすることが本稿の目的である。

中小企業基本法は、1963年6月27日、第43

(1) 加藤誠一・渡辺俊三『中小企業総論』有斐閣1986年189頁

回通常国会衆議院本会議で可決、7月5日、参議院で可決成立した。1961年に制定された農業基本法（1961年6月12日法律127号）に触発されて、中小企業基本法は成立したといわれる。そのこと自体に間違いはないが、中小企業基本法は、1960年代初頭に中小企業が直面していた中小企業問題を解決するために中小企業者の要求として現れたものという側面も見落とすべきではない。中小企業基本法を必要とする客観的条件が存在したのである。しかし中小企業基本法制定の要求が政治に取り入れられ、さらに政府提案として中小企業庁によって法案が準備されるようになると、最終的には換骨奪胎されて、中小企業者の当初の要求とはかけ離れたものにされていったのである。本稿では、こうした側面に焦点を当てることとする。

中小企業基本法の成立の過程を見ると、1960年以降、2つの段階を経て成立したことがわかる。

第1段階は1960年頃中小企業団体のなかから中小企業基本法の制定の要求が生まれ、この要求を受けた日本社会党、民主社会党、自由民主党が中小企業基本法案を作成する時期である。1962年3月から4月にかけて、3党は中小企業基本法案を議員立法として国会に提出したが、5月7日の衆議院商工委員会において中小企業基本法案は見送りとなり、次期国会に再提案されることが決定された。

第2段階は、1962年7月から中小企業基本法が成立する1963年7月までである。この時期は、中小企業庁を中心とする政府内で中小企業基本法案が作成され、1963年2月5日の閣議決定を経て、2月から3月にかけて日本社会党、民主社会党の中小企業基本法案及び政府案が国会に提出され、同年7月に中小企業基本法が成立するまでの時期である。

以下、2つの段階に分けて中小企業基本法の成立の過程を見ていくこととする。

## 1 1962年5月まで

### (1) 中小企業団体の要求

1960年代初頭の中小企業を代表する団体は、任意団体としては、日本中小企業政治連盟と日本中小企業団体連盟、法制化された団体としては、日本商工会議所、全国中小企業団体中央会、全国商工会連合会であった<sup>(2)</sup>。

まず任意団体の中小企業基本法制定の要求について見ていくこととする。

#### 1) 日本中小企業政治連盟の要求

中小企業基本法制定の要求が何時、どこから出てきたものであるのかは明確ではない。たとえば日本中小企業政治連盟<sup>(3)</sup>（以下「中政連」という）が創立10周年を記念して1966年に発

(2) この当時の中小企業関係団体については、(社)中小企業研究所編・樋口兼次解説『中小企業資料自昭和33年至昭和35年』〔復刻版〕文化図書1987年551-556頁が詳しい。

加藤誠一は、「中小企業の組合制度と任意団体」（梶西光速・岩尾裕純・小林義雄・伊東岱吉編集代表『講座中小企業 第2巻 独占資本と中小企業』所収 有斐閣1960年）のなかで、1959年以降、中小企業団体は総崩れ、中小企業運動の火も消えかかっているといっている(302頁)が、それでも中小企業基本法制定までは残り火はあった。

(3) 日本中小企業政治連盟は、1956年4月11日、中小企業の振興と社会的地位向上を目的に設立された政治団体である。鮎川義介が総裁に就任した。最盛時には500支部、70万人の会員を擁した。中政連は岸信介内閣の時に最大の政治的圧力を発揮し、1957年11月に1,000万人の署名を集めて「中小企業団体の組織に関する法律」を制定させた。また1959年5月に中小企業退職金共済法、商工会法などを制定させた。他方で運動の理念や方向を巡って意見の不一致が次第に表面化し、日本中小企業団体連盟（略称日中連）との確執や、1959年6月参議院選挙における会員の大量選挙違反事件もあって組織の弱体化を招いた。

行した『中政連運動十年史』の年表では、1960年1月10日に、中政連審議室で「中小企業基本法要綱」作成のため学者、専門家などを動員して本格審議を始める、同じく1月20日には、第1回運営会議が中政連ホールにおいて行われ、当面の政策目標として、中小企業振興法制定推進の方針を打ちだす、と書かれている<sup>(4)</sup>。しかし同書にはこれらの資料は掲載されていないため、どのような議論がなされたのか一切不明である。しかし同年5月26日開催された中政連第7回全国大会では、「中小企業振興のための基本法の制定を期す」等7項目が決議されている<sup>(5)</sup>ので、中政連においては1960年に中小企業基本法制定の動きが見られたと考えてほぼ間違いなからう。

その後の運動の推移は『中政連運動十年史』掲載の年表にゆだねるとして、1961年8月24日、執行会議を開催し、中小企業基本法第1次試案を決定、総務会で中政連案として正式に打ち出すことを決定した。

この試案は、次のような構成であった。前文、(1) 総括、(2) 中小企業の開発計画、(3) 中小企業の近代化と生産性の向上、(4) 中小企業と流通関係の合理化、(5) 中小企業と協同的な企業関係、(6) 中小企業安定と不公正経済行為の規制、(7) 細企業の保護、(8) 中小企業金融の拡充、(9) 中小企業行政機関および中小企業団体組織の整備、(10) 公正経済委員会、(11) 中小企業経済会議<sup>(6)</sup>。

上に記されている「(7) 細企業」「(10) 公正

経済委員会」について説明しておく。

「細企業」は、(1) 総括のなかの中小企業の定義のなかで、「工業その他の業種においては、従業者10名未満、商業・サービス業においては、従業者5名未満のものをいう」<sup>(7)</sup>と定義されている。つまり零細企業、後に中小企業基本法のなかで小規模企業といわれるようになったものである。

また公正経済委員会については、「中小企業に関係する不公正な競争を規制し、必要に応じて公正な価格や最低価格について評定し、企業間における取引上およびその他の企業経営に関する紛争を調停し、協同的経済関係の発達を助けるために公正経済委員会を設ける」<sup>(8)</sup>と述べている。つまり公正取引委員会とは別に、不公正な取引の規制や企業間の紛争処理のために設けられる中小企業問題に特化した委員会である。

中政連は、第40回国会が開催されているさなかの1962年4月20日、「中小企業を守る全国請願リレー大行進総決起集会」を開催して、(1) 中小企業基本法の今国会成立を期する、(2) 中小企業省の設置促進を期する、(3) 商店街振興法の制定実現を期する、という3項目を決議した<sup>(9)</sup>。また同年4月28日には、中政連総裁鮎川義介名のもとに、内閣総理大臣池田勇人宛てに「中小企業基本法案に関する申入書」を提出している。この申入書によると、中政連が取り組んだ「全国請願リレー大行進」の成果は、都市数200カ所、自動車数9,500台、走行距離数15,000km、請願署名数120,000人に達するという<sup>(10)</sup>。中小

(4) 日本中小企業政治連盟『中政連運動十年史』1966年52頁

(5) 同上106頁

(6) 同上124-147頁

(7) 同上126頁

(8) 同上144-145頁

(9) 『中政連』1962年4月25日

(10) 独立行政法人国立公文書館所蔵「日本中小企業政治連盟提出 中小企業基本法案に関する申入書について」による。

企業団体制定要求時の署名数1,000万人に比べれば、激減しているが、これは1次集計であるといっている。

## 2) 日本中小企業団体連盟・全国中小企業団体中央会の要求

中政連と並んで1950・60年代の中小企業運動を嚮導した団体として、日本中小企業団体連盟<sup>(11)</sup>（以下「日中連」という）がある。中政連が政治団体であるのに対して、日中連は経済団体である。日中連は全国中小企業団体中央会（以下「全国中央会」という）と表裏一体の関係にあるので、両者を並列して述べることにする。

はじめに日中連について。日中連の機関紙『日本中小企業新聞』では、1959年10月に開催された日中連第14回臨時総会で、政府への要望事項として中小企業省の設置が決議採択されたと伝えている<sup>(12)</sup>が、1959年の段階では中小企業基本法の制定の要求は出されていない。

次に全国中央会について。1959年に開催された第11回中小企業団体全国大会<sup>(13)</sup>では、中小企業向け総合対策として、「中小企業振興法を速やかに制定し、官公需の優先発注、産業分野の調整確保、業種別振興対策の推進、零細企業対策の確立等を図ること」が決議されている

<sup>(14)</sup>。しかしこの決議は、「中小企業振興法」の制定要求であって、「中小企業基本法」の制定要求ではない。

つまり1959年当時は、日中連は中小企業省の設置要求、全国中央会は中小企業振興法の制定を要求しているが、中小企業基本法の制定を明確に要求しているわけではなかった。

ところが1960年10月15日に開催された第11回中小企業団体全国大会において、「経済の二重構造解消のため中小企業振興基本法を速やかに制定し、下請取引の適正化、官公需の優先発注、産業分野の調整、流通秩序の確立等の措置を講ずるとともに業種別振興対策の推進、零細企業対策の確立を図る」ことが採択されたと伝えている<sup>(15)</sup>。従って1960年に入ると、全国中央会においても、中小企業振興基本法といひ、振興の表現は残しながらも、中小企業基本法制定の動きがあった。

さらに全国中央会独自の中小企業基本法案要綱が発表されるのは、1961年7月21日である。中小企業基本法案要綱の構成は次のとおりである。1 目的、2 中小企業の定義、3 国の助成、4 地方公共団体の助成、5 国の施策、6 中小企業に関する施策、7 行政組織の整備等、8 地方等の努力の助成、9 基本調査および実態調査、

(11) 日本中小企業団体連盟は、終戦直後の商工省事務次官であった豊田雅孝によって設立された。豊田は、日本中小企業団体連盟会長として、戦後復興期における組合の設立指導などを行った。その後、豊田は、日本中小企業団体連盟から法定事務を切り離し、法制団体としての全国中小企業団体中央会を設立させた。豊田は、全国中央会の初代会長となり、日本中小企業団体連盟の会長、参議院議員として中小企業運動を指導した。

(12) 『日本中小企業新聞』1959年10月21日

(13) 中小企業団体全国大会は全国中小企業団体中央会が主催し、毎年1回開催される。開催目的は、「全国の中小企業団体の代表者が一堂に会し、その決意を内外に表明するとともに、国等に対して中小企業振興施策の確立を訴え、組合組織を基盤にして中小企業の安定的な振興発展をめざす」といわれる。

以上の記述は、全国中小企業団体中央会のHPによる。

URLは、<http://www.chuokai.or.jp/event/event-01.htm> 2016年9月22日閲覧

(14) N・W「当面の中小企業諸問題（3）」全国中小企業団体中央会『中小企業と組合』15巻3号所収1960年3月55頁

(15) 『日本中小企業新聞』1960年10月21日

10 施策に関する書類の提出, 11 調査研究および情報資料の提供, 12 構造的不振産業の転換, 13 中小企業の災害に対する施策, 14 中小企業審議会。そして全国中央会の中小企業基本法案の特徴は, 5 国の施策のなかに, (1) 組織の整備強化, (2) 生産性の向上, (3) 金融の円滑化, (4) 下請関係の適正化, (5) 輸出の振興, (6) 事業分野の適正化, (7) 農協・生協等の事業競合分野の調整, (8) 必要な業種について免許制・資格検定制の実施, (9) 官公需の確保, (10) 小企業およびその従業員に対する社会保障制度の確立, (11) 中小企業及び従業員のための福利厚生施設の充実, (12) 小規模事業者のための集団経営の促進の 12 項目を挙げている点である<sup>(16)</sup>。

他方, 日中連の中小企業基本法案については, 1961年9月1日『日本中小企業新聞』に, 日中連事務局案骨子として掲載されている。その構成は次のとおりである。1 中小企業の定義, 2 中小企業に対する政治的経済的不平等の是正, (1) 立法・行政機構の刷新, (2) 金融措置, (3) 税制措置, (4) 労務措置, 3 中小企業を保護するために営業自由乱用の是正, (1) 中小企業と大企業との事業分野の調整, (2) 官公需の確保, 4 中小企業の組織化, 5 中小企業審議会の設置, 6 中小企業に関する年次報告と調査の発表, 7 国及び地方自治体の義務<sup>(17)</sup>。

その後, 日中連は1961年11月8日の第17回臨時総会において, 「中小企業基本法の制定に関する意見」を決議している。日中連の中小

企業基本法案の特徴は, 前文で次のように述べている点にある。「中小企業基本法はわが国憲法が国民の基本的人権として保証している国民平等の原則(憲法第14条), 公共の福祉のために自由の乱用を制限しうる原則(憲法第12条)などに立脚して, 中小企業に多年不利益をもたらしている政治的, 経済的諸環境を是正するとともに中小企業および中小企業従事者が他産業およびその従事者と均衡する経済的地位を確保することができるよう中小企業に関する新たな政策の目標を示して, 国民経済の安定と成長を図ることを目的として制定するものとする」<sup>(18)</sup>。日中連の中小企業基本法案の特徴は, 中小企業の事業分野の確定を要求している点にあるが, その根拠を『日本国憲法』の基本的人権に求めている点にある。1970年代, 第1次石油危機をきっかけにして生じた低成長経済の下で, 中小企業の事業分野の確定が中小企業者の要求となったが, この主張は昔からあったのである。豊田雅孝は『憲法と中小企業』<sup>(19)</sup>のなかで, 中小企業の事業分野の確定は基本的人権に基づくものであると述べている。なおこの点は, 1963年5月31日, 6月4日に, 中小企業基本法案を審査した衆議院商工委員会においても議論されているので詳しくは, 商工委員会の議論を述べる箇所にゆだねる。

### 3) 全国商工会連合会の要求

商工会議所, 中小企業団体中央会, 商工会, 商店街振興組合を商工4団体と呼ぶが, これら

(16) 『日本中小企業新聞』1961年8月1日

(17) 『日本中小企業新聞』1961年9月1日

(18) 『日本中小企業新聞』1961年11月11日

(19) 日本中小企業新聞編『憲法と中小企業』日本中小企業団体連盟1961年7月

『憲法と中小企業』は, 憲法調査会第1委員会第37回会議において, 「基本的人権に関する規定の実際」のうち「職業選択の自由及び財産権に関する事項」について審議された際に, 豊田雅孝が中小企業代表として, 口述したことを掲載した証言記録である。このなかで豊田は, 憲法を改正する場合には, 「公共の福祉とともに公共の秩序を維持する」という字句を入れるのが望ましいと述べている(6頁)。

はいずれも法制化された団体である。商工会議所と並んで商工会の歴史は古く、明治の時代から商工会議所（当時は商法会議所といわれていた）と同時に、商工会の組織化が行われていた。中政連の運動の成果もあって、1959年3月、全国商工会連合会が任意団体として設立され、1960年に商工会法（昭和35年5月29日法律第89号）が成立した。商工会法の成立をもって、商工会は法制化団体となった。なお各地域を基礎として成り立つ商工会の全国組織である、全国商工会連合会（以下、全国連という）の法制化は1961年11月であった。中小企業基本法の制定は、ちょうど商工会及び全国連の法制化の時期と重なっているのである。

『商工会法制化二十年史』によると、全国連では、1961年9月に中小企業基本法対策特別室を設置して、中小企業基本法制定に対する調査研究を進め、10月には第1次試案をまとめたという<sup>(20)</sup>。とはいえこの試案は掲載されていないためにどのような内容であるのかは不明である。ただし『二十年史』には、1961年9月に全国連の要望書が作成されたとしているので、これが試案に近いものであろう。

要望書は、中小企業の定義を行った後、国の施策として、(1) 企業安定調整対策、(2) 組織対策、(3) 産業分野の確立、(4) 金融対策、(5) 税制対策、(6) 貿易対策、(7) 労働福祉対策、(8) 助成、(9) 災害対策、(10) 中小企業行政組織の強化対策、(11) 中小企業政策審議会の設置、の11項目が挙げられている<sup>(21)</sup>。(1)の企業安定調整対策とは、「農業基本法の施行によって

予定される、農家よりの流入および定年退職者等の失業人口の中小企業への流入に対し、開転業を指導調整するため職業安定所の如き機構による企業安定所（仮称）を設置し、商工業の安定と健全な発達をはかるもの」<sup>(22)</sup>と説明されている。

商工会の要望の特徴は、小規模企業に重点を置き、金融、税制、貿易、労働福祉対策の強化をうたっているところにあった。たとえば先の企業安定所をはじめとして、(3)の産業分野の確立では生協、農協、漁協等の商工行為の禁止、家内工業法の制定、(4)金融対策では小規模企業金融公庫の設置、(6)貿易対策では中小企業貿易公社の設置、(8)労働福祉対策では中小企業従業員福祉法と中小企業職業訓練法の制定、中小企業従業員給費財団の設立などを要望している。

## (2) 各政党の中小企業基本法案

次に、社会党、民社党、自民党の中小企業基本法案を見ていく。

### 1) 社会党の中小企業基本法案

中小企業基本法の制定について社会党内における議論が何時始まったのかわからない。1961年3月に開催された第20回社会党大会において、愛知県連の代議員（横山利秋）から、本部提案の中小企業対策は内容が不十分であり、体系をなしていない<sup>(23)</sup>から、次の点を追加することを要請する、といった修正案が出された。

(1) 党中央に中小企業特別委員会を設置し根本

<sup>(20)</sup> 商工会法制化二十年史修史委員会『商工会法制化二十年史』全国商工会連合会1982年267頁

<sup>(21)</sup> 同上267-269頁

<sup>(22)</sup> 同上257頁

<sup>(23)</sup> 第20回社会党大会では、1961年の運動方針のなかの中小企業に対する当面の具体的闘争課題として、(1) 下請業者の結集、(2) 家内労働者の結集、(3) 企業組合・償還組合など組織化の推進、(4) 商店街路灯の電気料金引き下げ要求、(5) 中小企業事業税の撤廃要求の5項目が挙げられていた（日本社会党総務局総務部編『62年の進路：第21回党大会決定集』日本社会党機関誌局1962年65-66頁）。

的な党の中小企業政策とその推進を担当する。(2) 各県に同党の組織を設置する。(3) 全国中小企業党員会議を開催し、組織する。(4) 党の基本的立場と中小企業のあり方を明らかにし、かつ経済の二重構造から中小企業を発展させる具体的方針をハッキリさせ、一部の不安や、デマをなくする。そして5項目に当面取り組むべき課題を掲げ、その4項目に「既存の中小企業関係法律の改正と下請基本法の通過を期す」としている<sup>(24)</sup>。

こうした提案を受けて3月26日中小企業対策特別委員会が設置された。さらに4月24日名古屋市市長選挙のさなか現地で社会党の中央執行委員会の決定として中小企業基本法を制定する方針が発表された<sup>(25)</sup>。中小企業基本法制定の草案作りが始まり、8月22日から24日まで中小企業基本法案の研究集会が開かれ、中小企業基本法第4次草案が議論された<sup>(26)</sup>。第4次草案ということは、すでに1次案から3次案まで作成されていたことになるが、それらの内容については不明である。

この時期の社会党の中小企業基本法案は、(1) 長期の計画的な経済政策の展望に立ち政策を行う。(2) 大企業に対して直接的な抑制政策をとるとともに中小企業に各種の法律上の権利を保障する。(3) 零細企業を特に中小企業から分離し特別の規制策を加味した政策を行う。(4) 業種別の振興策を確立し従来の工業中心を改め商業、サービス業にも同様に政策配慮を行う。(5) 中小企業の組織を協同組合とし、自主的な設立容易なものに改め、かつ同業的なものより地域的なものを拡大する。(6) 中小企業に対し

消極的な保護政策を改め、税・金融・近代化・労働福祉など各面にわたって積極的な振興策を行ない、専門化を促進する。(7) 政府の機構を改め、中小企業の発言権を拡大する、というものであった。そしてこれらの対策を実現するために、大企業の抑制策、中小企業の法的権利、零細企業対策、業種別振興策、組織対策、近代化対策、権力機構の民主化の7点にわたって具体的な政策を提案している<sup>(27)</sup>。

その後、社会党の中小企業基本法案は改正を加えられ、1962年3月19日に国会に提出された時には次のような内容になっていた。第1章総則、第2章中小企業者の組織、第3章産業政策一般、第4章産業別振興策、第5章勤労事業者等に対する政策、第6章金融税制政策、第7章労働福祉及び社会保障政策、第8章中小企業者と大規模事業者等との間の紛争の調整、第9章調査及び計画並びに年次報告、第10章中小企業審議会、第11章補則、附則<sup>(28)</sup>。社会党の中小企業基本法案は、11章78条から構成されていて、かなり詳細であることが特徴である。なお社会党は、中小企業基本法案の提出と同時に、中小企業組織法案と中小企業省設置法案の提出も行っている。

## 2) 民社党の中小企業基本法案

民主社会党が結成されたのは1960年1月であった。1969年に民社党に改称されたが、ここでは略称である民社党と呼ぶこととする。福祉国家と中産階級国家の形成を目標に掲げる民社党は結党当初から中小企業対策に力を注いでいた。たとえば1960年3月には、中小企業関

<sup>(24)</sup> 『社会新報』1961年3月19日

<sup>(25)</sup> 日本社会党中小企業対策部編『中小企業基本法の解説：中小企業党員会議・発展のために』1962年5月5日

<sup>(26)</sup> 『社会新報』1961年9月3日

<sup>(27)</sup> 『社会新報』1961年9月10日

<sup>(28)</sup> 『第40回国会衆議院商工委員会議録第32号』1962年4月19日

連10法案を国会に提出した<sup>(29)</sup>。また1960年9月には、11新法案と17改正案を含む、中小企業政策を発表した<sup>(30)</sup>。後者の中小企業政策では、当面の政策の基本方針として、(1)大企業の不当独占と中小企業に対する圧迫を排除する。(2)技術、設備、労働条件等にわたって、中小企業と大企業との格差を解消する。このため技術と設備の近代化、協同化に対する国の助成を強化し、かつ産業別統一最低賃金制と家内労働法を実施する、といった2点を挙げている。さらに当面の具体策として、組織対策、税制改革、財政金融政策のそれぞれについてさらに詳細な政策を提案している<sup>(31)</sup>。しかしこの段階では中小企業基本法の制定について一切提案されていない。

民社党が独自の中小企業基本法案の作成に入ったのは1961年6月からである。8月13日に中小企業基本法要綱を発表した。8月23日付けで、民社党は執行委員長西尾末広名で総理大臣池田勇人宛てに、「中小企業基本法立法に向けての申し入れ書」を提出した<sup>(32)</sup>。

さらに民社党は8月23日、民社・社会・自民党の3党共同提案による中小企業基本法案の国会提出を申し入れた<sup>(33)</sup>が、8月29日、社会党は民社党の申し入れを拒否する回答を行った<sup>(34)</sup>。社会党は零細企業に重点を置いているのが拒否の理由であった。

民社党の中小企業基本法要綱には、前文があり、以下、(1)総則、(2)基本調査及び基本計画等、(3)中小企業政策審議会、(4)中小企業

の産業分野の確立、(5)中小企業の協力組織、(6)中小企業と大企業との間の経済上の調整、(7)財政上の施策、(8)金融上の施策、(9)税制上の施策、(10)貿易上の施策、(11)設備、技術及び経営の近代化の施策、(12)中小企業に対する官公需の確保、(13)労務に対する施策、が列記されている。

1962年3月23日に国会に提出された民社党の中小企業基本法案は、前文および12章28条から構成されていた。その内容は、前文、第1章総則、第2章調査及び計画、第3章中小企業者の協力組織、第4章中小企業者の産業分野の確保、第5章中小企業者の事業活動の保護、第6章中小企業者に対する官公需の確保、第7章設備、技術および経営の近代化施策、第8章貿易上の施策、第9章財政金融上の施策、第10章税制上の施策、第11章労務上の施策、第12章中小企業政策審議会、附則というものであった<sup>(35)</sup>。みられるとおり前年8月に策定された中小企業基本法要綱の項目と前後はあるものの、その内容は基本的に変わっていない。

### 3) 自民党の中小企業基本法案

社会党、民社党の中小企業基本法案作成の動きに対して、自民党のそれはかなり遅れていた。新聞報道によると、自民党内に中小企業調査会を設置して中小企業基本法の制定を検討したのは、1961年4月26日であった<sup>(36)</sup>。

その後、自民党では中小企業基本政策調査会、中小企業対策特別委員会、中小商工業振興

<sup>(29)</sup> 『週刊社会新聞』1960年3月15日

<sup>(30)</sup> 『民社新聞』1960年9月2日

<sup>(31)</sup> 『民社新聞』1960年9月2日、9月7日

<sup>(32)</sup> 独立行政法人国立公文書館所蔵資料。これには中小企業基本法第1次案と書かれている。

<sup>(33)</sup> 『日本経済新聞』1961年8月23日夕刊

<sup>(34)</sup> 『日本経済新聞』1961年8月30日

<sup>(35)</sup> 『民社新聞』1962年3月30日

<sup>(36)</sup> 『日本経済新聞』1961年4月27日

議員連盟などが設置され中小企業基本法の策定作業が進められた。転機になったのは、7月に入ってからであった。7月28日、自民党を支持する中小企業者の団体である全国中小企業団体総連合が結成された。結成総会で1961年度の政策目標として、次の9項目が決定された。

(1) 中小企業基本法の制定促進, (2) 中小企業省の設置促進, (3) 中小企業団体の改正, (4) 中小商業・サービス業の振興対策の確立, (5) 中小企業に対する金融の抜本的改正, (6) 中小企業対策予算の画期的増大, (7) 中小企業労働対策の確立, (8) 中小企業の災害救助法の制定, (9) 環境衛生法の改正, である<sup>(37)</sup>。

自民党を支持する中小企業者の声に押されて、8月10日、池田勇人首相が佐藤栄作通産相に対して、中小企業基本法に対する考えをただした。『日本経済新聞』によると、佐藤通産相は、「(中小企業基本法を)実現する考えだが、半年や一年で基本法ができることはない。長期にわたって慎重に検討を続けたいと固めると答えた」と伝えている<sup>(38)</sup>。これを受けて8月17日、田中角栄自民党・政調会長が記者会見の席上、次期通常国会に中小企業基本法を提案する、これにともなって中小企業庁を省に昇格させる、との発言を行った<sup>(39)</sup>。また8月23日、佐藤通産相が日本中小企業団体連盟会長豊田雅孝はじめ中小企業団体代表者9氏と会談し、9氏が中小企業基本法の制定と中小企業省の設置を要望したのに対して、佐藤通産相は「基本法は制定したいと思っている。ただしいますぐ臨時国会なり通常国会に提出するというのではなく、時間をかけてじっくり研究していき

い」<sup>(40)</sup>と回答している。

佐藤通産相は、中小企業基本法の制定に拙速を避け、慎重な姿勢を見せていたため、それが国会審議にも影響した。この点は後で触れるとして、その後の経緯を見てみよう。

自民党の中小企業基本政策調査会が中小企業基本法案をまとめたのは、1962年2月7日である<sup>(41)</sup>。自民党の中小企業基本法案は、前文と19条からなっている。第1条法の目的、第2条定義、第3条調整の実施、第5条生産及び取引の調整、第9条系列化と下請、第10条小規模商業、第13条金融、第14条税制、第18条行政組織、第19条中小企業審議会というものであった。

もっともこの法案は、さらに修正を加えられ、最終的には4月11日に自民党中小企業基本政策調査会と中小企業対策特別委員会商工部会の合同会議で最終案がまとまった。最終案では、前文と22条から構成されており、その内容は次のようなものであった。(1) 施策の目標, (2) 中小企業者及び小規模事業者の範囲, (3) 生産及び取引に関する調整の施策, (4) 事業経営の近代化に関する施策, (5) 労働力の確保, 技能者養成等に関する施策, (6) 組織に関する施策, (7) 系列関係と下請関係に関する施策, (8) 小売商業に関する施策, (9) 輸出に関する施策, (10) 官公需の確保に関する施策, (11) 金融に関する施策, (12) 税制に関する施策, (13) 小規模事業者等に関する施策, (14) 事業転換等に関する施策, (15) 法制上及び財政上の措置, (16) 総合基本調査及び動態調査, (17) 中小企業者の動向等に関する年次報告, (18) 地方公

<sup>(37)</sup> 『自由民主』1961年8月20日

<sup>(38)</sup> 『日本経済新聞』1961年8月10日夕刊

<sup>(39)</sup> 『日本経済新聞』1961年8月18日

<sup>(40)</sup> 『日本経済新聞』1961年8月24日

<sup>(41)</sup> 『日本経済新聞』1962年2月8日 全文が掲載されていないため、欠落している条がある。

共同体の施策，(19) 行政組織の整備等，(20) 中小企業審議会，附則<sup>(42)</sup>。

#### 4) 3党の中小企業基本法案の相違点

社会，民社，自民各党中小企業基本法案が出そろってきた1962年2月6日の『日本経済新聞』は，基本方針，中小企業の定義，大企業との調整，金融対策，零細事業対策，組織対策，中小企業の近代化，基本調査・計画，中小企業審議会，中小企業省設置の10項目について，3党案の比較表を掲載している<sup>(43)</sup>。また民社党の機関紙『民社新聞』も，同様の比較表を掲載しているが，こちらの比較対象は，基本方針，中小企業の定義，国・地方・公共団体の責任，中小企業の産業分野の確立・その他大企業との調整，近代化の促進，財政金融上の施策，税制上の施策，商業の振興，小規模事業対策，労務対策，中小企業省の11項目である<sup>(44)</sup>。

どちらも大差ない，というより『民社新聞』が『日本経済新聞』を模倣したように思えるが，『民社新聞』から，中小企業基本法の基本方針，中小企業の定義，中小企業の産業分野の確立及び大企業との調整の3点についてピックアップすると，表1のとおりである。

(1) 基本方針については，社会党は中小企業を反独占の担い手ととらえ，民社党は中産階級化の中核ととらえ，自民党は自由経済の中堅ととらえている。(2) 中小企業の定義については，社会党が中小企業の範囲を狭くとらえているのに対して，自民党は幅広くとらえようとしており，民社党は両党の中間にある，反対に民社党は「小規模事業者」だけは狭くとらえようとしている。なお社会党は「小規模事業者」を「勤

労事業者」と呼んでいるが，単なる小規模性だけでなく，「勤労事業者」ということによって，その階級性を示そうとしているのであろう。(3) 中小企業の事業分野の確立については社会，民社両党の表現はそれぞれ違っているが，目指す方向にそれほど違いはない。それに対して自民党は表現が抽象的である。「事業分野の確保」(社会党)とか「産業分野の確立」(民社党)ではなく，あくまでも「調整」である。これでは中小企業者の要求に応えられないだろう。なお官公需の確保については，基準を示すかどうかは別にして，3党ともそれを認めている。

中小企業基本法案は出そろったが，国会での成立は難しいとの見方が有力であった。たとえば『日本経済新聞』では，1962年2月から3月の段階で今国会での成立は不可能であるとの認識を示していた<sup>(45)</sup>。その理由は，中小企業基本法を提案するには関連法案の整理が必要だが，それができていない，また通産省としては各省の調整が必要であるが，時間的な余裕がない，といった点である。省庁との調整とは，具体的には，大蔵省は税制，労働省は労働行政，防衛庁は官公需の発注について自民党案に難色を示していたのである。かといって社会党，民社党が中小企業基本法案を提出しているのに対して，自民党が提出しなければ7月に行われる参議院選挙で自民党が不利になるとの思惑から，自民党では議員立法として中小企業基本法を国会に提出することになった。当初から，継続審査に持ち込めれば成功という考えであった。

(42) 『第40回国会衆議院商工委員会議録 第32号』1962年4月19日

(43) 『日本経済新聞』1962年2月6日

(44) 『民社新聞』1962年4月27日

(45) 『日本経済新聞』2月6日，2月16日，3月13日，3月16日

表1 3党の中小企業基本法の相違点

	社会党	民社党	自民党
基本方針	(反独占の担い手) 中小企業は労働者・農民と並ぶ国民経済の担い手。反独占と経済の二重構造解消を目標に中小企業を組織化し、大企業と対等な地位を確保	(中産階級化の中核) 中小企業は全国民の中産階級化と福祉国家実現への中核で、社会化企業と並んで経済活動の基盤。資本主義的矛盾に基因する中小企業の現場と環境の不均衡を正し、中小企業の自由公正な競争の基盤を整備確立	(自由経済の中堅) 中小企業は近代自由経済の中で普遍的な重要性を持つ民主社会の中間層。経済の公正な自由競争原理を全体として大企業との活動調整、生産性、所得較差是正
中小企業の定義	3,000万円または300人以下、商業・サービス業は30人以下。50万円または10人(商業・サービス業3人)以下を「勤労事業者」。	5,000万円または300人以下。商業・サービス業は30人以下。9人(商業・サービス業は2人)以下を「小規模事業者」	5,000万円以下または300人以下。商業・サービス業は100人以下。20人(商業・サービス業は5人)以下を「小規模事業者」
中小企業の産業分野の確立・大企業との調整	①中小企業の事業分野の確保、大企業の進出制限、②公正な下請関係の樹立、下請組合に共済制度を取り入れ、親企業にも掛け金をかけさせる、③中小企業調停委員会を設け大企業との調停、④官公需は20%を確保	①中小企業の産業分野の確立、業種指定、大企業の進出禁止及び圧迫行為の排除、②中小事業の事業活動の保護、公正な下請関係の確立、積極的施策—下請企業の協同化促進その前段階での協組に準ずる待遇、③大企業との調停、裁定、行政機関の整備拡充、④官公需は一定割合を確保し、実績を国会に報告	①中小企業の生産・取引が大企業、その他と競合する場合、調整措置をとる義務、②系列化に当たって中小企業が自主性を失わないよう下請業者の利益保護の義務、③官公需の一定割合を中小企業に留保する義務

出典：『民社新聞』1962年4月27日による。

表2 第40回国会における発言者

月 日	会 議	発 言 者
4月17日	衆議院本会議	宮沢胤男(自民)、松平忠久(社会)、首藤新八(自民)、中村重光(社会)、池田勇人(国務大臣)、佐藤栄作(国務大臣)、春日一幸(民社)、藤山愛一郎(国務大臣)
4月19日	衆議院商工委員会	岡本茂(自民)、田中武夫(社会)、永末英一(民社・参議院)
4月25日	参議院本会議	首藤新八(自民・衆議院)、田中武夫(社会・衆議院)、永末英一(民社)、上原正吉(自民)、近藤信一(社会)、池田勇人(国務大臣)、佐藤栄作(国務大臣)、片岡文重(民社)、大竹平八郎(参議院同志会)
5月4日	参議院商工委員会	首藤新八(自民・衆議院)、板川正吾(社会・衆議院)、永末英一(民社)
5月7日	衆議院商工委員会	松平忠久(社会)、佐藤栄作(国務大臣)

出典：第40回国国会会議録各号による

### (3) 国会での議論

社会党が中小企業基本法案を国会に提出したのは1962年3月19日、民社党は3月23日、自民党は4月13日であった。しかし衆議院・参議院の本会議・商工委員会で審議されたのは、それぞれ1日ずつに過ぎず、法案の審議は次期国会に引き継がれることとなった。衆議院、参議院の本会議、商工委員会での発言者は表2のとおりである。

1962年5月7日、第40回国会最終日の商工

委員会において、社会、民社、自民の3党を代表して社会党の松平忠久が決議案を提出し可決された。その決議とは、「中小企業基本法案は、会期末委員会において審議すべき法案が山積し、本格的に審議する時間的余裕がなかったので、これを継続審査とし、今後もなるべく速やかに、広く中小企業関係者の意見を徴し、よりよいものとするは勿論、この際政府は、三党提出の法案中、少なくとも共通の部分については、関係法令の準備及び予算的措置を講ず

るよう準備を進めるべきである」というものであった。松平は続けて、決議の後段にある3党の中小企業基本法案に共通する部分とは、官公需の発注、経営の近代化、貿易の振興、金融の増強、税の軽減、中小企業審議会設置、中小企業の調査と総合計画の樹立の7項目であるという。この決議に対して、佐藤通産相は、「次の国会にはぜひとも基本法を中小企業基本法体系としての関連法規をも含めて提案し、ご審議をいただきたい」と回答した。また3党共通の部分については、「基本法を政府が考える、あるいは体系を整備するという際には十分考慮すべき点だ、かように考えます」と回答している<sup>(46)</sup>。

## 2 1962年7月以降

次期国会で引き続き審査されることとなった中小企業基本法は、その後どのような経緯をたどって成立したのかを見ていく。

### (1) 政府案の策定

議員立法として提出された中小企業基本法は、佐藤通産相が衆議院商工委員会で明言したように、政府提案として次期国会に提出されることになった。政府提案となると、法案の作成は中小企業庁の仕事となる。すでに通商産業省組織規定の一部を改正する通産省令（1961年9月5日）により、中小企業庁の振興部振興課に「中小企業基本政策審議室」が設置されていたが、同審議室は1962年7月1日、政令により振興課から独立し、中小企業基本法策定の任務に専念しやすい地位をあたえられた。そして中小企業基本法の政府案は、同審議室を中心にして策定されることになった<sup>(47)</sup>。

『日本経済新聞』によると、7月4日、通産省・中小企業庁は大蔵、労働、経済企画など関係12省庁と連絡会議を開き、次期通常国会に提出予定の中小企業基本法案について説明するとともに、当面の中小企業対策の一環として中小企業向け官公需を確保するよう協力を求め

(46) 以上の記述は、『第40回国会衆議院商工委員会会議録 第39号』1962年5月7日による。

(47) 通商産業政策史編纂委員会編『通商産業政策史 第11巻 高度成長期4』通商産業調査会1993年255-256頁  
独立行政法人国立公文書館には、中小企業基本法案として、1962年11月16・17日付けの第7次案、12月17日付けの第9次案、1963年1月19日付けの第2次審査、1月23日付けの第3次審査と記載されたものが所蔵されている。中小企業庁・中小企業基本政策審議室が作成した中小企業基本法の原案は第1次から第9次までであったようであるが、第7次案と第9次案が残されているだけである。また第2次審査、第3次審査というのは内閣法制局の審査であろう。要するに中小企業庁で作成された中小企業基本法案の条文の変遷は完全にはわからない、ということである。

中小企業基本政策審議室がどのような作業を行い、どのような考えに基づいて中小企業基本法案を作成したのかについては、『通商産業政策史』第11巻を参照してもらうとして、独立行政法人国立公文書館に所蔵されている上記以外の資料でも少しわかる。たとえば、

「3党の中小企業基本法案」1962年7月4日

「中小企業基本法諸案の対比」1963年2月13日

「中小企業基本法案関係資料」日付不明

中小企業庁「中小企業基本法案逐条解説」日付不明

中小企業庁「中小企業基本法案想定問答集 [その1]」日付不明

中小企業庁「中小企業基本法案想定問答集 [その2] 一自民党案との比較において」日付不明

中小企業庁「中小企業基本法案参考資料」1963年2月

などがそれである。

た、と伝えている<sup>(48)</sup>。また翌日の『日本経済新聞』でも、中小企業基本法案の準備を急いでいる、と伝えている<sup>(49)</sup>。

さらに『日本経済新聞』によると、11月1日、通産相の福田一<sup>(50)</sup>は首相官邸に池田首相を訪問し、中小企業基本法案の策定作業の進捗状況を説明した際、池田首相は「政府としては中小企業基本法案を最優先して次期通常国会の冒頭（来年1月の予定）に提出したいので年内には政府案をまとめるよう」強く指示した、と伝えている<sup>(51)</sup>。『日本経済新聞』は、12月20日から22日にかけて、中小企業基本法最終案なるものを3回に分けて掲載している<sup>(52)</sup>。

1963年2月5日、政府は中小企業基本法案を閣議決定した。同法案の構成は次のとおりである。

#### 前文

#### 第1章 総則（第1条～第8条）

#### 第2章 中小企業構造の高度化等（第9条～第16条）

#### 第3章 事業活動の不利の補正（第17条～第23条）

#### 第4章 小規模企業（第23条）

#### 第5章 金融・税制等（第24条、第25条）

#### 第6章 行政機関及び中小企業団体（第26条、第27条）

#### 第7章 中小企業政策審議会（第28条～第33条）

#### 附則

通常、法律には「前文」はないが、中小企業基本法には、前文が存在する。その理由は次の

ように考えられる。中小企業基本法が中小企業施策の方向付けを行うものであって、すべての中小企業施策はこの法律に基づいて行われる、中小企業基本法は中小企業施策の憲法に相当するものであるから日本国憲法と同様に前文があつてしかるべきである、と考えられたからである。

中小企業基本法案が第40回国会で不成立となった理由の一つに、省庁間の調整ができなかったことがあったが、国立公文書館所蔵の2月1日付け「中小企業基本法について（閣議審議）」には、省庁間で交わされた覚書と話し合いの結果を示した手書きの資料が掲載されている。その内容は次のとおりである。

#### 1 覚書の交換

農林省：1 農協等が法の趣旨に従って行う事業活動には基本法第19条の適用はない。

2 農協等の員外事業活動によって中小小売商との間に紛争を生じた場合、適切な措置を講じる。

3 両者は、前項の措置を講ずるに当たっては、密接な連絡を図る。

厚生省：1 生協法第2条の基準に従って生協が組合員に対して行う事業活動には、基本法第19条の適用はない。

2 生協の行う員外利用の規制は、生協法第2条第4～7項の規定による。

3 生協と中小小売商業者との紛争の解決又は防止のため両省は密接な連絡を保ちつつ適切な措置をとる。

(48) 『日本経済新聞』1962年7月5日

(49) 『日本経済新聞』1962年7月6日

(50) 1962年7月18日、池田総理は内閣を改造した。これを第2次池田第2次改造内閣と呼ぶが、この内閣で佐藤栄作は閣外に去り、代わって福田一が通産相に就任した。なおこの内閣は1963年7月18日まで続いた。

(51) 『日本経済新聞』1962年11月2日

(52) 『日本経済新聞』12月20・21・22日

自治省：1 国と地方公共団体の職分、責任の分担及び協力の関係を明確にし、両省間で密接な連絡を図る。

2 さしあたり地方公共団体に新たな課の設置等は求めない。

科技庁：1 科学技術庁の権限の現状に変更を加えない。

2 基本法の運用については密接な連絡を図ること。

文部省：基本法第16条の「職業訓練」には教育を含む。

## 2 話し合いで解決

労働省：基本法第6条には「労働条件の向上」という字句は入れない。

建設省：基本法第20条の「物品、役務等」には「工事」を含む。

農林省、厚生省との覚書の交換に顕著なように、農協、生協との事業分野の調整は語られているものの、大企業との調整は語られていない。大企業との事業分野の調整は大企業を所管する通商産業省の仕事であるから、ここに現れないのは当然であるにしても、事業分野の調整は国会審議の際にも、与野党を問わず議論の対象になった。

2月5日に閣議決定がなされた中小企業基本法案は、2月19日、第43回国会、衆議院商工委員会に付託された。また政府案に先立ち社会党は、2月7日、衆院に中小企業基本法、中小企業組織法、中小企業省設置法の3法案を提出し、民社党は2月14日に中小企業基本法案を提出した。

国会審査の内容に移る前に中小企業団体の中小企業基本法に対する要求を見てみる。

## (2) 中小企業者の要求

### 1) 全国中小企業団体総連合

1961年6月13日、50の中小企業団体の代表者が集まって中小企業団体総連合結成世話人が設立され、同年7月に全国中小企業団体総連合が発足した。総連合は、自民党の中小企業対策連絡協議会を母体に生まれているため、政治的には自民党直系の性格を持っていた<sup>(53)</sup>。

全国中小企業団体総連合は、1963年2月26日、東京・日比谷公会堂で「中小企業基本法制定促進全国大会」を開催し、次の6項目を決議した。すなわち(1)大企業および農協などとの中小企業事業分野の調整を明記せよ、(2)外資攻勢から中小企業を守れ、(3)中小企業金融を拡大強化せよ、(4)中小企業の近代化施策を拡充せよ、(5)中小企業に合理的で公平な税制を制定せよ、(6)中小企業に官公需の一定割合を確保せよ、というものである<sup>(54)</sup>。

全国中小企業団体総連合の活動は政治的であるとして、社会党からクレームがつき、2月28日、松尾金蔵通商産業事務次官名で商工4団体会長・会頭宛てに「政治的中立の保持について」という通達が出されるというおまけがついた<sup>(55)</sup>。

### 2) 日本中小企業政治連盟

中政連は、第40回国会が終了した直後の1962年5月23日、第9回全国大会を開催し、「中小企業基本法と関連法の同時制定を期す」等4項目を決議した。さらに同年秋以降、中政連の北海道、中国、九州、四国、北陸、近畿、関東甲信越、東北、東海の各ブロックにおいて、中小企業基本法早期制定の決議をおこない、活発な活動を続けた。

<sup>53</sup> 『日本経済新聞』1961年6月14日

<sup>54</sup> 『日本中小企業新聞』1963年3月1日

<sup>55</sup> 『社会新報』1963年3月5日

12月に入って政府による中小企業基本法案が発表されると、1963年1月10日と1月14日の2回、政府案への改正の申し入れを行っている<sup>(56)</sup>。1月10日付けの改正意見の項目は、(1)政策目標について(第1条)、(2)中小企業者の範囲について、(3)国の施策について(第4条)、(4)設備の近代化について(第11条)、(5)製品の品質向上等について規定すること、(6)商業にサービス業を加えること(第16条)、(7)事業の転換について(第17条)、(8)過度競争の防止について(第19条)、(9)企業系列の適正化を規定すること、(10)事業活動の不利の補正を図るため公正経済委員会の規定を設けること、(11)官公需に関する受注機会の確保について(第22条)、(12)小規模企業(細企業)について(第25条)、(13)金融の適正円滑化について(第26条)、(14)中小企業団体の整備について(第29条)、(15)国の重要な各種審議会、調査会に必ず中小企業代表を加えるよう規定すること、(16)中小企業審議会を中小企業経済会議に改めること(第30条)、(17)中小企業災害対策を規定すること、(付記)中小企業省の設置、というものであった。また1月14日の改正申し入れの項目は、(1)政策目標に「不平等の是正」を明記せよ、(2)階層別施策を明確に、(3)政府審議会などに中小企業者の代表を、(4)官公需の7割確保を、(5)「公正経済委員会」の設置、(6)「中小企業経済会議」を、というものであった。

これらの要求ないし申し入れのなかで、中小企業基本法に換骨奪胎されて取り入れられたもの、あるいは取り入れられなかったものがある。取り入れられたものの一例を挙げれば、次のような要求である。1月14日の申し入れの最初

に、中政連は、政策目標として不平等の是正を挙げている。これは政府が発表した中小企業基本法案の前文第2段落に「企業間に存在する生産性等の著しい格差」とあることに対する批判である。中政連の要求は、「中小企業従事者の所得および生活水準を大企業従事者のそれと均衡化し、経済の二重構造により生ずる不平等を是正すること」というものであった。不平等の是正が格差是正に矮小化されているのである。この基本法の文言は、後に「企業間に存在する生産性、企業所得、労働賃金等の著しい格差」と国会で修正されることになったが、それでも不平等の是正と格差の是正のギャップは埋められてはいないのである。

3月19日、中政連は中小企業基本法制定要求貫徹大会を開催し、「国会は現に審議に付されつつある中小企業基本法案に対し、さきの中政連の行った次の修正要求を容れるとともに、本法案と関連法案の早期成立を期すること」という決議を行った。また5月23日に開催された、中政連第10回全国大会では、「中小企業基本法の今国会成立を期す」「中小企業省の設置促進を期す」をはじめ、10項目にわたる決議を行った<sup>(57)</sup>。

6月5日には、中小企業基本法特別委員会は「政府案に要求する6項目を含めた修正を加え今国会で成立させる」ことを再確認し、陳情団を編成して、6日より陳情を開始することを決定している<sup>(58)</sup>。

### (3) 社会党、民社党の中小企業基本法制定のための国会外活動

社会党が、今回提出した中小企業基本法案は、11章79条であった。1962年3月19日に

<sup>56</sup> 『中政連運動十年史』171-173頁

<sup>57</sup> 同上174-175頁

<sup>58</sup> 同上71頁

国会に提出したものは、11章78条から構成されていたので、1条追加されている。何が追加されたかといえば、第3章産業政策一般の第4節に貿易政策があるが、そこに「輸入品との関係の調整」として第32条を挿入した結果、これ以降の各条が一つ繰り下がり、全部で79条となったのである。基本的には前年提案した中小企業基本法案と同じである。

社会党が中小企業基本法制定のために国会外で活動を行った気配は見られない。唯一挙げれば、2月26日、社会党は自民党に対して、中小企業基本法を議題にした立会演説会の開催を申し入れたものの、無視された<sup>(59)</sup> ことくらいである。

社会党が考えるこの時期の中小企業問題とは、(1) スーパーマーケットの問題、(2) 下請企業と大企業の問題、(3) 中小企業に対する金融措置、(4) 中小企業の人手不足問題、(5) 企業センターの設立、の5点であった<sup>(60)</sup>。

他方、民社党は、中小企業基本法の政府案が発表された直後の1963年1月10日、政府案の是正を政府に対して申し入れた。申し入れの内容は次のとおりである。政府案は、(1) 基本構想に誤りがあり、かつ、中小企業分野へ大企業が進出をはかっている認識が欠けている、(2) 政策目標を実現する個別の関連法案の提示なくしては、基本法が成立しても有名無実化する、という欠点を持っている。そのうえで、(1) 中小企業者の組織規定を明示する、(2) 小規模企業対策を確立する、(3) 大企業の圧迫排除規定を明定する、(4) 中小企業金融資産の確保を明

示する、(5) 基本法の関連法案を明らかにする、といった5点を申し入れている<sup>(61)</sup>。

1963年2月14日、民社党は、前文および12章28条から構成される中小企業基本法案を提出したが、法案そのものは、前年3月23日に国会に提出した中小企業基本法案と同じものである。

民社党は、2・3月を「中小企業基本法実現闘争月間」と指定し、全国でキャンペーンを繰り広げようとした<sup>(62)</sup>。3月4日、民社党主催の「全国中小企業総決起大会」を京都で開催し<sup>(63)</sup>、3月9日、「中小企業基本法を要求—中小企業者の集い」を名古屋で開催した<sup>(64)</sup>。しかし民社党はこれ以外に国会外の活動を行った気配はない。

#### (4) 衆議院での議論

衆議院商工委員会において、3党の中小企業基本法案が審査されたのは、2月26日からだが、この日は、政府の中小企業基本法案の趣旨説明と、社会党の中小企業基本法及び中小企業組織法案の趣旨説明が行われただけであった。また民社党の中小企業基本法案の趣旨説明は3月5日に行われている。

しかしその後、衆議院商工委員会における法案の審査はストップしてしまった。理由は、中小企業基本法に関連する法案が多数あったこと、3党の基本法案が鼎立したこと、「特定産業振興臨時措置法案」が優先して審査されたこと、統一地方選のために国会が休会になったことなどがその理由である<sup>(65)</sup>。

59 『社会新報』1963年3月5日

60 『社会新報』1963年3月22日

61 『民社新聞』1963年1月18日

62 『民社新聞』1963年3月1日

63 『民社新聞』1963年3月15日

64 『民社新聞』1963年3月22日

65 通商産業政策史編纂委員会編『通商産業政策史 第11巻 高度成長期4』通商産業調査会1993年272頁

表3 第43回国会衆議院商工委員会の発言者

月 日	会 議	発 言 者
5月31日	衆議院商工委員会	小笠公韶(自民), 福田一(国務大臣), 松平忠久(社会), 橋詰誠明(中小企業庁長官・政府委員), 南好雄(自民), 吉国一郎(内閣法制局参事官・政府委員)
6月4日	衆議院商工委員会	小笠公韶(自民), 吉国一郎(内閣法制局参事官・政府委員), 田中武夫(社会), 橋詰誠明(中小企業庁長官・政府委員), 小沼亨(公正取引委員会事務局長・政府委員), 松平忠久(社会), 小嶋光男(労働基準局監査課長・説明員), 広瀬正雄(通商産業政務次官・政府委員)
6月5日	衆議院商工委員会	田中榮一(自民), 福田一(国務大臣),
6月8日	衆議院商工委員会現地調査会・大阪	橋詰誠明(中小企業庁長官・政府委員), 田中武夫(社会), 春日一幸(民社), 浅野総一郎(浅野歯車製作所), 石橋助司(大阪府中小企業団体中央会), 岡本一郎(布施総合企業組合), 里井達三良(大阪商工会議所), 田中俊介(灘神戸生活協同組合), 竹内正己(大阪府立経済研究所), 比嘉正子(関西主婦連合会), 藤田敬三(大阪経済大学), 村上允常(兵庫県織物協同組合), 森本喜一(全国青果小売商組合連合会), 田中榮一(自民), 正示啓次郎(自民), 板川正吾(社会), 浦野幸男(自民), 久保田豊(自民)
6月10日	衆議院商工委員会現地調査会・名古屋	橋詰誠明(中小企業庁長官・政府委員), 松平忠久(社会), 春日一幸(民社), 大野修司(トヨタ自動車), 加藤政太郎(中川鉄工協同組合), 金持伸子(日本福祉大学), 末松玄六(名古屋大学), 染葉熊平(TO食品), 丹羽俊夫(中日運送), 宮本扇一郎(愛知県中小企業団体中央会), 山田泰吉(全日本商店街連合会), 山田将資(全国金属労働組合愛知地方本部), 渡邊義信(全日本小売商団体連盟), 逢沢寛(自民), 田中武夫(社会), 田中榮一(自民), 中村重光(社会)
6月11日	衆議院商工委員会	永井勝次郎(社会), 福田一(国務大臣), 田中武夫(社会), 橋詰誠明(中小企業庁長官・政府委員), 田中榮一(自民), 始関伊平(自民), 松平忠久(社会), 渡邊喜久造(公正取引委員会・政府委員)
6月12日	衆議院商工委員会	田中武夫(社会), 伊東岱吉(慶応義塾大学・参考人), 松平忠久(社会), 正示啓次郎(自民), 久保田豊(社会), 石田謙一郎(東京商工会議所・参考人), 稲川宮雄(全国中小企業団体中央会・参考人), 川端文夫(大森工場協会・参考人), 北野重雄(商工組合中央金庫・参考人), 田山東虎(東京都信用保証協会・参考人), 竹内敏栄(全国商工会連合会・参考人), 中島英信(中小企業研究所・参考人), 中林貞男(日本生活協同組合連合会・参考人), 宗像平八郎(日本専門店会連盟・参考人), 田中榮一(自民), 春日一幸(民社), 永井勝次郎(社会), 浦野幸男(自民)
6月14日	衆議院商工委員会	中村重光(社会), 福田一(国務大臣), 田中武夫(社会), 橋詰誠明(中小企業庁長官・政府委員), 高橋俊英(銀行局長・政府委員), 松井一俊(説明員), 久保田豊(社会)
6月20日	衆議院商工委員会	春日一幸(民社), 福田一(国務大臣), 田中角栄(国務大臣), 南好雄(自民), 浦野幸男(自民)

出典：第43回国会衆議院商工委員会会議録各号による

ようやく商工委員会における審査が再開されたのは5月31日以降である。5月31日以降の衆議院商工委員会での発言者を列記すると、表3のようになる。

1) 5月31日・6月4日の商工委員会—事業機会の確保を中心にして—

商工委員会での議論の要約は別稿にゆだねるとして、ここでは中小企業者の要求でもあった事業分野の確保について、商工委員会でのよ

うな議論がなされたのかを見ることとする。なお政府提案の中小企業基本法では、第19条で「事業活動の機会の適正な確保」と表現されている。中小企業者の要求は「事業分野の確保」であるので、両者の間にはかなり乖離がある。

そもそも事業分野の確保とは何を意味しているのか。小売商業分野では、百貨店法があり百貨店の出店規制がすでに行われ、購買会、小売市場の事業については小売商業調整特別措置法があり、また消費生活協同組合の員外利用につ

いては法にはよらないが、一定の規制がすでに行われていた。中小企業者は小売商業部門だけでなく、製造業をはじめとする中小企業部門の事業分野への大企業の事業進出に規制をかけよというのである。こうした要求は、1956年12月、中小企業振興審議会（会長は藤山愛一郎）が時の総理大臣石橋湛山に提出した「中小企業振興審議会答申について」のなかで、述べられていたものに基づいている。同審議会答申は、「大企業と中小企業の生産分野の調整について」として次のようにいう。「最近、大企業が従来中小企業の生産分野と見做されていた産業分野へ進出し、国民経済に貢献するどころなく、いたずらに中小企業の経営を圧迫し、生産秩序の混乱を招来している事例が見受けられる。かかる傾向は…きわめて重大な問題であるといわなければならない。…政府は国民経済的見地に立脚して、大企業と中小企業の生産分野の調整を図り、中小企業の振興、雇用力の培養を図ることが必要である（以下略）」<sup>(66)</sup>。ここから明らかかなように、小売商業部門ではなく製造部門においても、大企業の進出に影響を受けている中小企業者がいたのである。ただし「答申」は具体的な業界名は一切挙げていない。

どのような業界で大企業の進出が行われていたのかについては、中小企業研究所『中小企業資料』が詳しい。同書によると、大企業の中小企業分野への進出を可能にしている原因は、(1)オートメーションシステムの採用(技術革新)、(2)マスコミの発達(消費需要の造成)、(3)

資本の集中の3点であり、具体的には、パン、ワイシャツ、製塩、石鹼、乳製品、家庭電気機器、清涼飲料、時計、医薬品である。これらの業界では、(1)原材料支配、(2)生産技術上の優位性、(3)下請系列の整備、(4)販売系列及び販売組織の整備によって、すでに体制化されているという<sup>(67)</sup>。

事業分野の確保、政府案では事業機会の確保については、5月31日の商工委員会の審査の終盤から、6月4日にかけて議論された<sup>(68)</sup>。5月31日は自民党を中心とする質疑応答が行われた。自民党を代表して質問にたったのは、小笠公昭である。なお小笠公昭は、1950年2月、吉田茂内閣の下で池田勇人通産相・大蔵相と対立して蜷川虎三が中小企業庁長官を辞任した後、第2代中小企業庁長官となった人物である<sup>(69)</sup>。

小笠は、政府案では、「国は、中小企業者以外の者の事業活動による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の適正な確保を図るため必要な施策を講ずるものとする」(第19条)とあるが、不当なる侵害とは、いかなる基準によって判定し、だれが判定するのかと質問した。これに対して中小企業庁長官である橋詰誠明は、不当というのは、全国民経済的、国家あるいは社会全体的な立場から見て不当であることで、これは主務官庁が認定する、たとえ適法、適正な行為であっても、緊急避難的に遠慮してもらうことが当然あり得ると回答した。この回答に対して、小笠は、中

<sup>(66)</sup> 独立行政法人国立公文書館所蔵「中小企業振興審議会の答申について」1956年12月27日。答申は12月24日に行われている。

<sup>(67)</sup> (社)中小企業研究所編・樋口兼次解説『中小企業資料自昭和33年至昭和35年』[復刻版]文化図書1987年27頁

<sup>(68)</sup> 以下の記述は、『第43回国会衆議院商工委員会会議録』により要約するが、該当ページ数は煩雑になるため省略する。

<sup>(69)</sup> 蜷川虎三と池田勇人の対立については、渡辺俊三『戦後再建期における中小企業政策の形成と展開』(同友館2003年)第10章を参照。

小企業分野への大企業の進出が不当な侵害であると国民経済的見地から判断しうるか、また、生活協同組合のような法律に基づく法人が、合理化によって低価格で組合員に販売した場合、中小企業への不当な侵害といえるのかと質問した。これに対して橋詰は、いかなる場合が、不当に該当するのかが主務省の間で打ち合わせをしたいという。小笠は、中小企業基本法案の第19条だけでは解決しない分野がある、結局、事業分野の確定の問題であって、これは憲法第22条にいう「何人も、公共の福祉に反しない限り」とある文言をどう読むのかという問題であるともいい、内閣法制局の見解を求める。内閣法制局の吉国一郎は、これには3つの憲法上の学説があることを紹介する。すなわち(1)居住・移転・職業選択の自由については公共の福祉を理由として制限することができる、(2)基本的人権はすべて公共の福祉の範囲内において認められるものであるから、第22条の文言は念のための規定である、(3)第22条に定める居住・移転・職業選択・国籍離脱の自由に関しては、他の基本的人権の場合よりも公共の福祉に基づいて制限される場合が比較的多いから「公共の福祉」ということで規定している、と考えられているという。この吉国の回答でもって、5月31日の商工委員会は終了し、議論は6月4日に引き継がれた。

6月4日の商工委員会でも引き続き小笠が質問にたった。小笠は、中小企業の事業分野の確定と憲法第22条の基本的人権に関連して、(1)産業政策の見地から特定の業種において事業の新設、増設等を許可制にすることができるか、(2)百貨店法第3条は百貨店の新設・増設を許可制にしているが、中小企業の特定の業種においてもこれが可能であるかどうか、いいかえれば社会政策的な見地を加えて、ある業界が大企業の進出によって中小企業の多くが危殆に瀕した場合、緊急避難的に一定の期間を限り、特定

要件のもとに、新規事業の開設を制限しうるか、と質問した。これに回答したのはやはり内閣法制局の吉国一郎であった。吉国は、第1の許可制について、国家社会におけるあらゆる関係する利益を比較考慮して、実質的な公平の見地から均衡と調和のとれた共同利益は何かということから判断する以外にないといい、第2の点については、中小企業が危殆に瀕しているという事実と、事業を制限することにより企業が受ける利益を比較して、最小限の制限をすることは公共の福祉に反しないと考えるが、一義的には決められないという。

次に小笠は、公共の利害を調整するという場合の価値判断をどこに置くのか、質的な判断を重視するのか、量的な判断を重視するのか、慎重に判断されなければならないという。これに対して、吉国は、公共の福祉とは、自然人の個別的な利益に対して、それを制約する公共的な利益である、その概念の内容は、一義的に定義することはできないが、具体的な事案ごとに決定しなければならない、と同じ回答をしている。しかし吉国は、公共の福祉については2つの側面があると次のように説明する。一つは、各人が基本的人権を持っており、基本的人権は個人的な性格が強い、しかしなかには他人に関連する場合もある、すると甲の基本的人権と乙の基本的人権が衝突する場合がある、各人の基本的人権が認められているから衝突が起こった場合、衝突を調整しなければならない。もう一つは、憲法は自由権の保障だけではなくて、社会権といわれるような基本的人権も保障している、社会権というような国民の生活の保障のためには、立法上、行政上の措置を必要とする、従って社会権の保障のためには自由権に対する制約がある程度存在する、憲法第22条、第29条のなかに、「公共の福祉に適合するやうに」とか、「公共の福祉に違反しない限り」という文言があるのは、経済的、財産的自由権は他の

基本的人権に比べて、社会的、国家的な公共の福祉によって制約される場合が多いということを表示したものである、と一歩踏み込んだ発言を行っている。

この答弁に対して、小笠は、経済の進歩・向上、技術革新がある場合は、競争を隔絶することに慎重でなければならない、国民生活の向上、一般消費者の立場から見て問題があるのではないか、社会生活の向上と経済発展の調和点をどうとるのかを考えなければならないという。要するに小笠は、事業分野の確保の問題には慎重であれというのである。

続けて小笠は、社会党の中小企業基本法案に矛先を向ける。社会党案では、第18条で「中小企業の事業分野の確保」をいい、確保の要件として、(1) 中小企業者の存立の基盤を擁護する、(2) 中小企業者の分野として適切である、(3) 経済秩序の維持を守る、という基準を設けているが、(1) の存立基盤を擁護することに特別の前提条件を設けているのか、また社会党案第19条で、各種の指定要件を列記しているが、そのなかで「経済的に中小規模の企業形態による経営にも適切である」とは、同時に大企業にも適切であることを意味しないか、と質問している。この質問に対して、社会党の田中武夫は、中小企業基本法が通過した際には、中小企業の産業分野の確保に関する法律を用意している、と回答している。

さらに小笠は、政府に対して、中小企業とそれ以外のものとの間に紛争の発生が予想されるが、紛争にどのように対処するのかと質問する。中小企業庁長官である橋詰誠明は、すでに中小企業団体法、小売商業調整法による斡旋、調停ということが行われているが、今後も調停、斡旋という「内面指導的な方向」で紛争を解決するように努力したいと回答する。もちろ

んここでいう「内面指導的な方向」とは、行政指導のことである。

以上が事業分野の確保に関する議論の概要である。もっぱら小笠が質問しているが、小笠は事業分野の確保については、それほど積極的ではないのである。またこのことが1970年代に入って、分野調整法の制定を巡り、日本国内を混乱させた遠因であるといっても過言ではなかった。

## 2) 6月20日の商工委員会

衆議院商工委員会現地調査会が6月8日大阪で開催され、6月10日には名古屋で開催され、それぞれ10名の参考人が招致されて、各人の中小企業基本法に関する意見が表明された。引き続き衆議院商工委員会は、6月12日、10名の参考人を招致して、それぞれの基本法に対する見解を聞いている。いずれの参考人もニュアンスは異なるが、中小企業基本法の制定に賛成している。

6月14日の商工委員会終了後、与野党間で中小企業基本法の修正を巡り、調整が進められた。野党が求める修正点は、(1) 小規模事業対策、(2) 大企業と中小企業の事業分野の調整、(3) 官公需の中小企業向け優先発注、(4) 金融上の優遇措置などについて、さらに具体的な規定を盛り込むという点にあった<sup>(70)</sup>。ところが与野党間の調整、特に社会党との調整がうまくゆかなかった。6月19日になって、民社党が中小企業基本法案を取り下げて、自民党が民社党の意見を取り入れ法案の修正をはかることとなった。他方、社会党は、(1) 与党の修正案は社会党の主張を十分取り入れていないので反対である、(2) しかし社会党は中小企業基本法の成立に力を入れてきたので、同法案の衆議院商工委員会の審議は妨害しない、(3) 時間的にみ

(70) 『日本経済新聞』1963年6月14日

て衆議院に修正案を提出するのは難しいので見送る、(4) その代わり参議院で修正案を勝ち取る、というものであった<sup>(71)</sup>。ただし社会党は衆議院に修正案を提出したが、否決された。参議院では社会党独自の修正案は提出されず、与野党協議による修正案が提出された。

こうして開かれたのが、6月20日の商工委員会である。この委員会に社会党は欠席した。そして質問にたったのは、民社党の春日一幸である。すでに民社党と自民党の間で調整がすすんでいるので、春日の質問も修正内容に即したものであった。春日の質問に対して、福田一（通産相）が、金融税制については田中角栄（大蔵相）が回答したが、いずれも春日の主張を容認するものであった。ちなみに衆議院商工委員会における修正点は次の6つである<sup>(72)</sup>。

- 1 前文及び第1条にある「中小企業の経済的社会的制約による不利を補正する」とあるのを、「不利を是正する」とする。
- 2 第14条の「商業」の施策対象に、「中小サービス業」を加える。
- 3 第19条の事業活動の機会の適正な確保の規定について、「紛争処理のための機構の整備等」とする。
- 4 第20条の国等からの受注機会の確保について、「確保を図る」とあるのを、「増大を図る」とする。
- 5 第23条の小規模企業の規定について、小規模企業の従業者に対して、「金融、税制その他の事項につき必要な考慮を払う」ことを明記する。
- 6 第24条の資金の融通の適正について、「資金の融通の適正円滑化を図るため」とあるのを、

「資金の確保を図るため」とする。

こうして中小企業基本法案は商工委員会で可決、6月26日、衆議院本会議で可決し、参議院に送付された。社会党は修正案を提出したが、賛成少数のため否決された。社会党は、中小企業基本法案を巡って民社、自民両党が妥協したといい<sup>(73)</sup>、民社党は、中小企業基本法の生みの親は民社党であると自画自賛している<sup>(74)</sup>。

#### (5) 参議院での議論—6月27日の商工委員会—

参議院では、6月26日、27日の2日間しか審査されなかった。参議院商工委員会での発言者を列記すると、表4のようになる。そのうち1日は参考人の意見の陳述と参考人に対する質問であって、実質的な審査は1日であった。

6月26日、参議院商工委員会は8名の参考人を招致して中小企業基本法案に対するそれぞれの意見を聴取した。労働組合を代表している小沼洋太郎以外の参考人は中小企業基本法の制定におおむね賛成している。

6月27日の商工委員会では、自民、社会、民社、緑風会、公明会の各党・会派が質問している。そのなかの議論を一点だけ紹介する。

豊田雅孝は自民党員であると同時に日中連の会長でもある。日中連の要求として、事業分野の確保があり、豊田はそれを憲法の基本的人権に基づいて理論化をはかろうとしていたのは前に述べたとおりである。しかし商工委員会において、豊田はこの点について発言することはなかった。むしろ豊田は、別の側面から質問している。すなわち基本法第1条には、「中小企業の経済的社会的制約による不利を補正すると

(71) 『日本経済新聞』1963年6月20日

(72) 『第43回国会衆議院商工委員会議録第38号』1963年6月20日（8頁）により要約する。

(73) 『社会新報』1963年6月30日

(74) 『民社新聞』1963年7月5日

表4 第43回国会参議院商工委員会の発言者

月 日	会 議	発 言 者
6月26日	参議院商工委員会	磯部喜一（東京工業大学・参考人）、十二村吉辰（日本生活協同組合連合会・参考人）、高橋貞治（全日本小売商連合会・参考人）、近藤信一（社会）、松沢兼人（社会）、向井長年（民社）、豊田雅孝（自民）、川上為治（自民）、春野鶴子（主婦連合会・参考人）、小沼良太郎（全国一般労働組合東京地方本部・参考人）、村岡謙吉（秋田県商工会連合会・参考人）、山田藤太郎（石川県中小企業団体中央会・参考人）、湯山要（八幡第一機械協同組合・日本中小企業団体連盟・参考人）、二宮文造（公明会）
6月27日	参議院商工委員会	岡本茂（衆議院商工委員長代理・自民）、近藤信一（社会）、向井長年（民社）、橋詰誠明（中小企業庁長官・政府委員）、池田勇人（国務大臣）、豊田雅孝（自民）、奥むめお（無所属・緑風会）、古池信三（自民）、川上為治（自民）、渡辺喜久造（公正取引委員会・政府委員）、福田一（国務大臣）

出典：第43回国会参議院商工委員会会議録第35号・36号による

もに」というように、不利の補正を最初に書き、次に近代化合理化による経営体質の強化を行うという順序で書かれている、だから不利補正を重視したうえで、経営体質の強化に進まなければならないはずである。しかし中小企業者は、政府案では経営体質の強化が強調され、不利の補正が従属的になるのではないかと懸念を持っている、と質問する。これに対して中小企業庁長官の橋詰誠明は、両者は車の両輪であるが、質問者の趣旨に従って努力したいと回答している。なお豊田が「不利補正」といっているのは、政府案が当初「不利補正」といっていたからである。衆議院において、「不利是正」に修正されたのは、すでに述べたとおりである。

商工委員会は6点の修正案を全会一致で可決し、さらに付帯決議も全会一致で可決した<sup>(75)</sup>。

まず修正点は次のとおりである。

- 1 前文中の文言について次のように3カ所字句の追加を行う。「生産性等の著しい格差」とあるのを、「生産性、企業所得、労働賃金等の著しい格差」とする、「小規模企業の従事者に対し」とあるのを、「小規模企業の従事者の生活水準が向上するように」とする、「自主的な努力」

とあるのを、「創意工夫を尊重し、その自主的な努力」とする。

- 2 第1条に、「従事者の地位」とあるのを、「従事者の経済的社会的地位」とする。
- 3 第3条第2項第2号に、「技術者」とあるのを、「技術者及び技能者」とし、かつ第2項を削除する。
- 4 第3条第2項の削除にともない、第5条、第6条第2項、第23条、第3条第2項を、第3条に改める。
- 5 第10条に、「及び技術者の研修」とあるのを、「技術者研修及び技能者養成」とする。
- 6 第25条に、「充実を図るため」とあるのを、「充実を図り、事業活動の合理化に資するため」とする。

付帯決議は次のとおりである。

- 1 格差が生じている原因を把握しその除去に努める、関連諸法規の整備を図るとともに、中小企業政策の拡充に努める、法の効果が実現できるように措置する。
- 2 中小企業の組織については現行の組織に関する諸法規に再検討を加え、秩序と機能が充実し

(75) 以下の記述は、『第43回国会参議院商工委員会会議録第36号』1963年6月27日より要約するが、該当ページ数は煩雑になるため省略する。

た体制に整備する、金融、税制上の措置を講ずることにより組織を強化する。

- 3 国、地方公共団体を通じ、中小企業行政組織の整備強化を図る。
- 4 中小企業政策審議会には、小規模事業者、消費者の代表を加える。
- 5 紛争処理の機構整備については、早急に中小企業政策審議会に諮問し、公正かつ実行力のある機構を設ける。

付帯決議を読み上げたのは、社会党の近藤信一だが、近藤はさらに、中小企業の行政機構は弱小である、閣議において中小企業者のために発言する者がいないのは中小企業者にとって不利である、よって中小企業省を設置するように検討してほしい、せめて中小企業行政機構の長は国務大臣として閣議に出席できるようにしてほしい、と要望している。

このように政府案の中小企業基本法は、衆議院で6カ所、参議院で6カ所、合計12カ所の修正が行われた。さらに7月5日、政府案は参議院本会議で可決され、翌7月6日、衆議院本会議において参議院回付案が可決され、中小企業基本法はようやく成立したのである。なお本稿では一切述べなかつた10件におよぶ中小企業関連法案も、この第43回国会で成立した。

## むすび

以上が中小企業基本法成立の経緯である。最後に中小企業基本法をどう読むべきかを述べておく。

まずは中小企業政策とは何かとの整理が必要である。

宮沢健一が『産業の経済学』のなかで行った議論を踏襲すると、中小企業政策は産業政策の一部であることは間違いない。宮沢健一は、産業政策を「国民経済における産業間の構造にかかわる産業構造政策と、産業内の企業間構造にかかわる産業組織政策」に大別し、具体的には「前者には、産業基盤と環境を整える諸政策、産業の振興ないし転換を促す諸政策が含まれる、後者は、市場経済秩序を整え、企業間の競争形態に影響を及ぼす政策である」といつている<sup>(76)</sup>。

そして中小企業基本法を読むと、中小企業政策は近代化対策と不利是正対策を二本の柱として、両者を補完する意味で小規模企業対策と金融対策から構成されていることがわかる。宮沢の考えを踏襲すれば、近代化対策は産業構造政策の一分野、不利是正対策は産業組織政策の一分野と考えることができる。つまり中小企業基本法は、1960年当時の産業政策の方針を中小企業政策のなかに体现したものであるといえる。中小企業者は、当時中小企業者が直面していた中小企業問題を解決するための手段として中小企業基本法の制定を要求していたにもかかわらず、政策当局が法案を作成したことにより、国の政策目標に適合した内容で法が制定されたのである。それでは1960年当時に国が掲げていた政策目標とは何か。

中小企業基本法は中小企業政策の目標として第1条で次のように述べている。「国の中小企業に関する政策の目標は、中小企業が国民経済

(76) 宮沢健一『産業の経済学第2版』東洋経済新報社1987年263頁。また黒瀬直宏『中小企業政策』（日本経済評論社2006年）は、産業政策を、産業基盤政策、産業構造政策、産業組織政策の3つに大別し、さらに産業構造政策を産業育成政策と産業調整政策に分け、産業組織政策を競争政策と集中促進政策に分けている（76-77頁）。黒瀬の産業政策の類型は、産業基盤政策をとりだしているものの、基本的には宮沢の類型を踏襲し、さらに産業政策の歴史の変遷を考慮し、宮沢を精緻化したものといえる。

において果たすべき重要な使命にかんがみて、国民経済の成長発展に即応し、中小企業の経済的社会的制約による不利を是正するとともに、中小企業者の自主的な努力を助長し、企業間における生産性等の諸格差が是正されるように中小企業の生産性及び取引条件が向上することを旨として、中小企業の成長発展を図り、あわせて中小企業の従事者の経済的地位の向上に資することになるものとする」。

法律であるため、文章は長くて要領をえないが、いわんとするのは次のことである。中小企業政策の目標は国民経済の発展に即応し、中小企業の成長、発展をはかり、あわせて中小企業従事者の経済的、社会的地位の向上に資することにある。そしてこの目標を達成するために、国がとる基本的態度は、中小企業の経済的、社会的制約による不利を是正するとともに、企業間における生産性等の諸格差が是正されるように、中小企業の生産性及び取引条件を向上させることである。つまり中小企業の事業活動の不利と各種格差を是正し、中小企業の成長発展と従事者の経済的、社会的地位の向上をはかることであるというのである。

中小企業基本法の目標として、2つの点が留意されていることに注意が必要である。第1は、中小企業の成長発展は国民経済の発展に即応したものでなければならぬとしていることである。つまり中小企業基本法制定当時課題になっていたのは、貿易・資本の自由化といった開放経済体制の時代を迎え、産業構造の高度化により産業の国際競争力の強化と日本経済の成長発展をはかることであった。従って中小企業政策は中小企業の存在それ自体から発生するのではなく、産業構造の高度化という国民経済全体の目標に則して展開されたのである。この意味から中小企業政策は産業構造政策の側面から展開されたといえる。第2は、中小企業の不利是正と格差是正がうたわれていることである。

中小企業基本法は二重構造の存在を前提にして、その解消を政策課題としているのである。1957年の『経済白書』が日本経済の二重構造をとりあげて以来、二重構造の解消が政策課題となっていたが、中小企業政策もこうした課題を受け継いだのである。『経済白書』では二重構造の解消は近代化と経済成長の過程のなかで達成されると考えられていた。同じく中小企業基本法においても、格差是正つまり中小企業構造の近代化、高度化が政策課題になり、それとあわせて中小企業の不利是正も課題になっているのである。そこで格差是正と不利是正の関係は如何ということになるが、次のように考えられる。格差是正＝近代化・高度化対策は中小企業の物的生産性の向上を狙いとしたものであるのに対して、不利是正対策は生産性の向上を中小企業にとって確実なものにするための環境整備を意図したものである。環境整備は価値実現性のための条件づくりといってもよいが、いずれにしても格差是正のため中小企業の物的生産性の向上と、不利是正のため中小企業の価値実現性の向上が重視されているのである。

中小企業基本法の第3条では、第3条の目標を達成するため、国が行うべき対策を規定している。すなわち(1)設備の近代化、(2)技術の向上、(3)経営管理の合理化、(4)中小企業構造の高度化(企業規模の適正化、事業の共同化、集団化、事業転換、小売業近代化)、(5)過度競争の防止、下請取引の適正化、(6)輸出振興、受注機会の適正な確保、(7)事業活動の機会の適正な確保、(8)労働関係の適正化、従業員福祉向上、労働力の確保、の8項目である。これらの項目は先の格差是正と不利是正のための対策に分けられる。すなわち(1)～(4)は格差是正のため、(5)～(7)は不利是正のために具体化された対策である。そして(8)は両者にまたがる労働対策である。そしてこれら8項目は、中小企業基本法の第9条～22条で

さらに敷衍され、政策課題が明確にされている。

しかし中小企業基本法で述べられているのは、格差是正と不利是正だけではない。その他に小規模企業対策（第23条）と金融・税制対策（第24条）についても述べている。そこで格差是正、不利是正、小規模企業、金融・税制の4つの対策は、それぞれどのような関連性があるのかが問題になる。すでに述べたように中小企業対策の柱として、産業構造の近代化・高度化の方向に即した格差是正対策と、中小企業の価値実現力を向上させるための不利是正対策がある。両対策は中小企業一般を政策対象にしているが、中小企業のなかには企業規模が零細な小規模企業が存在している。これらの多くは生業的な企業でありしかも中小企業のなかで多くの割合を占めている。こうした企業に中小企業一般と同じような対策を実施しようとしても、対策の実効性が欠ける。従って中小企業対策を補強する意味で小規模企業対策がとられているのである。そして金融・税制対策はこれら3つの対策を実施する政策手段である。このように中小企業基本法では、近代化・高度化＝格差是正、不利是正を中心として、それを補強する意味で、小規模企業、金融・税制の各対策がとられているのである。

中小企業基本法に述べられている中小企業政策の内容は以上のとおりである。中小企業基本法は中小企業政策の憲法といわれているように、政策理念ないしは政策の基本方向を示したものである。そこで内容を再度要約すれば、国民経済の発展方向に即した政策が中小企業政策であり、具体的には格差是正対策と不利是正対策であるというのである。

しかし何度もいうが、こうした理解は中小企業基本法を作成した政策当局のロジックである。中小企業者の要求はもっと違った点にあったのである。

6月27日の参議院商工委員会の質疑のなか

で、自民党の豊田雅孝は、政府案の中小企業基本法案第1条には、「中小企業の経済的社会的制約による不利を補正するとともに」というように、不利の補正を最初に書き、次に近代合理化による経営体質の強化を行うという順序で書かれている。だから不利補正を重視したうえで、経営体質の強化に進まなければならないはずである。しかし中小企業者は、政府案では経営体質の強化が協調され、不利の補正が従属的になるのではないかとの懸念を持っていると質問したことは、すでに紹介した。豊田は「不利補正」といっているが、これは衆議院において、「不利是正」に修正されたのは、すでに述べたとおりである。

これと同様の主張は、6月12日、衆議院商工委員会に招致された参考人の意見のなかでも表明されている。たとえば稲川宮雄（全国中央会、自民党推薦）は、社会党案や民社党案の方が、中小企業者の気持ちにマッチする点が多い、だが政府案をもとに関連法規の整備と行政の実施をはかってもらいたい、政府案は経済合理主義の考え方が強すぎるが、小規模零細企業に対しては経済合理主義だけでは割り切ることができないので、この点を考慮してほしい、といっている。さらに中島英信（中小企業研究所・中政連顧問、自民党推薦）は、政府案の第3条第2項「前項の施策は、経済的社会的諸事情の変化を考慮して、産業構造の高度化及び産業の国際競争力の強化を促進し、国民経済の均衡ある成長発展に資するように講ずるものとする」を削除すべきである。理由は、第1条の「政策の目標」で述べていることと重複するだけでなく、中小企業政策を、産業構造の高度化と国際競争力の強化だけに求めることは、中小企業者を不安に陥れることになるからである、といっている<sup>(77)</sup>。稲川、中島ともに自民党推薦の参考人ではあるが、政府案の本質を的確にとらえているといえよう。

表5 中小企業基本法に求める重点の相違

	自己防衛＝経営環境改善	自己展開＝経営体質強化
不利是正対策＝産業組織政策	中小企業者の要求, 社会党案・民社党案	
近代化対策＝産業構造政策		政府・自民党案

最後に、中小企業基本法に関する中小企業者及びそれらを体現した社会党案・民社党案と政府・与党案の対立点は何であったのかをまとめよう。「はじめに」で述べたように、中小企業者の運動は、自己防衛ないしは経営環境の改善という側面と、自己展開・自己変革ないしは経営体質の強化という側面がある。また中小企業基本法を読むと、不利是正対策ないしは産業組織政策という側面と、近代化対策ないしは産業構造政策という側面があることがわかる。これらの関係をマトリックスにすると、中小企業者あるいは与野党間の対立点が明確になる（表5）。中小企業者は、主として中小企業の不利是

正による経営環境の改善を中小企業基本法に求めていたのであり、これに対して政府・自民党は、主として中小企業の近代化による経営体質の強化を図ろうとしていたのである。これが中小企業基本法の性格を決める最大の焦点であった。

なお本稿は、中小企業基本法の成立を求める中小企業者の要求とそれに対応した政党の法案を中心に述べてきた。もちろん中小企業基本法に反対する経済団体や政党もあった。経済団体としては日本中小企業家同友会、全国商工団体連合会など、政党としては日本共産党があったが、本稿では触れなかった。

(7) いずれの発言も、『第43回国会衆議院商工委員会会議録第36号』1963年6月12日による。