

# 行財政改革と中小企業政策(中)

永山 利和

(日本大学)

## 目次

はじめに：問題の限定

- 1 現代行財政改革の基本的流れ
  - 2 考慮すべき経済政策の枠組み
    - (1) 現代日本の経済政策を規定する法的枠組み
    - (2) 現代構造改革を法的に規定している「中央省庁等改革基本法」の枠組み(以上前号)
  - 3 中小企業政策の基本と日本の目標(以下次号)
  - 4 ねじれた政策基本目標と行政組織の構造
  - 5 政策分野ごとに見た中小企業政策の基本動向
    - (1) 競争政策
    - (2) 産業政策
    - (3) 国土・地域開発
- むすび：新たな展望の条件

## 3 中小企業政策の基本課題と日本の政策目標

### (1) 経済政策の基本方針をめぐる国家の意思決定構造

『企業環境研究年報』(第10号, 2005年)の拙稿「行財政改革と中小企業政策(上)」では, 1999年の「中央省庁等改革基本法」成立以降に進められた「行財政改革」, すなわち「構造改革」政策と呼ばれた一連の改革が中央省庁の組織と機能をどのように再編したかを概説した。その中心点は, 一連の「構造改革」政策で, 行財政執行の枠組が大きく再編されたことが基本であったことを指摘した。それは行政組織再編だけでなく, 内閣機能が強化されたし, 立法機能も議院内閣制を継承しつつも政治主導による立法機能に移行・変質しつつあることを指摘した。

行政機構改革の出発を法的に規定した「中央省庁等改革基本法」はその政策領域を各条項で集約的に規定している。だが, 同法にはこれら領域の改革を通じ, 国家行財政の“目標”, すなわちどのような国家を形成するのかを明示した到達目標や「理念」は明記されていない。

ただし, 中央省庁再編改革を実施する「基本理念」が文言として規定されている。同法「基本理念」第2条には以下のように記されている。第2条の内容を列記すれば, ①「国が本来果たすべき役割を重点的に担う」, ②「行政組織並びに事務・事業の運営を簡潔かつ効率的」なものとする, ③「総合性, 機動性及び透明性」を向上する, ④それらにより「社会経済の転換を促し, もってより自由かつ公正な社会の形成に資する」, と記されている。これら改革の「理念規定」には, 日本の国家改革目標が何を實現したいというのか第2条には明確にイメージされ, 理解できる国家理念が表現されているとはいえない。同法第2条がいう中央省庁改革は, 国家の重点的役割を担い, 簡潔な行政組織と事務・事業の効率的運営, 総合性・機動性・透明性の向上を謳ってはいる。一般論として, 国家の守備範囲が「国家の重点的役割」であり, 効率的事務・事業を運営し, 総合性・機動性・透明性を保つ, と記されている。ところでこれを誤りというか, そうあってはいけないと言い難い。ただ, 今更, 何をいうのか, といたいのである。そこで同第2条の「基本理念」で残るところは, “自由かつ公正な社会”の形成, これが理念らしい内容という他以外に, 理念や到達目標はない。

今から振り返って思えば、「自由かつ公正な社会」、これが「新自由主義路線」の実行を示した路線だったことがわかる。そして構造改革路線を具体化する方策として効率性、総合性、機動性、透明性をもった国家改造の実行、これが条文の意味するところだったのである。だが、これら「構造改革」政策の結果から振り返ってみても、構造改革が国家「理念」に該当するとは思えない。それは今だから明らかだといえる。

それは立法府が法規で定めた行政目標を明示したのではなく、“自由かつ公正な社会”という一般的な精神規定にとどめていたことに意味があっただけである。それが一種の精神規定であり、法的に曖昧な規定が、政治的には限りなく柔軟で、裁量が効く行政システムを構築したといえる。歴代内閣は“自由かつ公正”を「原則」に、それぞれ独自の“味付け”ができる体制になったといえよう。法規にあまり拘束されずに、不確定な見通しの中でこそ政策を可能にする。そうした政治的裁量の世界をつくったのである。

それが森内閣と小泉内閣を比較することでよく見えてくる。「中央省庁等改革基本法」下で、内閣によってその事務・事業実施の“総合性”、“機動性”に大きな相違があることがわかる。歴代内閣が「国家の重点的役割」に関する大きな裁量性をもって、“自由かつ公正”な抽象的規定をどのように運用するかは、その流れは簡単に論じられない。国民主権、議会制民主主義形態の法治国家体系のもとで、法治主義視点で戦後の「経済計画」を評価すると、重要な立法、行政運営を立法、行政とのかかわりとそれらをめぐる政治機構との係りで捉えることが重要である。国民経済、国民生活に強い影響力を発揮する「経済計画」の歴史的経過を簡単に振り返ってみると、そこに曖昧で、抽象的規定がどのように機能したかが見えて来る。

戦後片山内閣時の「戦後復興計画」を経て、本格的な自立的「経済計画」は、1955年鳩山内閣が国家自立を果たしたとの認識の下ではじめて「経済計画」を策定した。それが「経済自立5ヶ

年」である。戦後の経済計画はこの「経済自立5ヶ年」以降、これまで14回の「経済計画」が策定された。直近の「計画」は、1999年森喜朗内閣の「経済社会のあるべき姿と経済新生の政策方針」（以下「経済新生方針」という）という10ヶ年計画である。政府の「経済計画」はこれが最新「計画」となっている。「経済新生方針」は10ヶ年計画だから2008年までが計画期間である。まだ計画期間は終わっていない。だが、この「経済新生方針」は、それをいま誰も問題にしないし、話題にすらならない。おそらくこれが最後の「経済計画」となるであろう。それは、新自由主義、規制改革を掲げる市場原理主義を踏襲する政府である限り、政府は「経済計画」を嫌うし、法的に定められている領域の行政事務・事業まで市場に委ねる政策を実行しようという政策思想とが自己矛盾に陥ると考えられるからである。

「中央省庁等改革基本法」以来、内閣が3交代している。森内閣にかわって登場した小泉純一郎内閣は、「経済新生方針」を「骨太方針」に替え、これを経済財政政策の基本であるとした。それと同時に小泉内閣は「経済新生方針」を事実上反故にしたのである。

そこで、森内閣時代の「経済再生方針」とは一体何だったのか、と問いかけなければならない。問題の基礎は「経済計画」に関する法的基本規定が何もないという事実から出発しなければならないからである。ということは、仮に「経済計画」が策定されても、その計画の適正さを議論し、策定された計画を実行し、点検・修正する規定はどこにも見当たらない。むしろ、各産業別個別法規が充実し、その執行は道路、港湾、空港、利水施設、すなわち、当面する日本産業の中核企業に貢献する産業基盤整備を確実に推進する法体系になっている。奇妙なことにこれら個別法規の総体的体系論議、それらを実行する上で基本理念等を検討する余地はない。まして「経済計画」の軌道修正規定や行政組織が政策の失敗を補修・補填する手立ては何もない。55年体制以来のままで「経済計画」が行われてきたわけであ

る。

その中では、田中角栄内閣における「日本列島改造計画」のように大盤振舞いが行われたこともあった。田中内閣以降、日本の財政運営は実質上財政規律を喪失した。財政規律喪失のメカニズムは、①国債発行に道を開いたこと、②道路特定財源等、各種特別会計を設け、産業基盤中心の公共投資の構造化をはかったこと、③財政投融资制度を活用し、中央・地方で立法機能によるチェック機能を果せない政府機関が活用され、一般会計の比重が低下する仕組みがつけられた。経済成長政策および産業構造高度化政策はこれらの仕組みを定着させた。それらの仕組みの定着は、財政規律再確立が単純にはいかないモメンタム（はずみ）をつくった。財政規律喪失を取り戻し、大きな累積債務を抱えながらも政策転換は可能かもしれない。しかし、その政策選択幅は財政政策から見て極めて限られた選択肢しか残されてはいない。財政規律喪失をもたらした原因、すなわち立法、行政とそれを決定する政治機構を改めないで財政規律を再確立できる保証はまたどこにもない。

この基本問題を検討しないまま放置したことが、1980年代後半にバブル経済を生む制度的促進（という欠陥）要因を産んだのである。財政規律喪失は経営規律、費用意識を欠いた公共事業を生んだ。さらに一般会計はその3分の2を国債整理基金、地方交付税、社会保障関係等の特別会計に支出するという特別会計が異常に膨らんだ。この歪んだ構造に示されているように、民主的財政運営は文字通り形骸化した。そのうえ特別会計と財政投融资制度といった一般会計歳出額を大きく上回る二つの会計制度運用は、その支出計画が立法府（＝国会）の予算・決算審議を要しない。政権政府が単独で財政が運用される為に、この方式の歳出が異常に膨張してしまったのである。これらの制度的な弱点が財政規律喪失を生んだ大きな要因である。それは「経済計画」法規が“無法状態”であることと一体となっていた。国と地方の財政法諸規定、会計法、

予算・決算令、税制諸法等、各種政府系機関法等々の個別法規定は一応は整備されている。これら法規に直ちに違反する運営が行われたわけでないかもしれない。しかし、経済財政政策全体を律する法体系とその実施体系がなければ、国家財政全体に文字通りの“無政府状態”が出現してしまったのである。その量的表現が天文学的規模に達している国・地方及びこれら関係機関の累積債務に他ならない。それは夕張市の財政破綻を指揮できない状況に類似している。

それは法的に経済政策における基本法なしの状況、経済政策的に言えば羅針盤なき政策運営の帰結である。とはいえ法規定がありさえすればよい、というものでもないであろう。上記の事実は、抽象的規定の弊害がもたらすひとつの結末である。すなわち、法規定が曖昧である、一方では「法律による行政」が曖昧かつ無内容な行政行為が行われ、他方では現在のような中央省庁再編後、内閣府への行財政権限が集中し、小泉内閣における経済財政諮問会議のように国会の立法機能を形骸化する状態が生まれたのである。それはまず「改革ありき」が“機動的”に先行し、その結果として立法機能の国会審議に先立って基本方向が定められ、その方向に沿った法案を行政府が立案し、国会がこれを修正・承認する。そこには立法機能が政治優先の事後的法制化、すなわち、内閣府提案を“合法化”するという“法規なき政策”策定という危機的暴走状況を呈するに至っている。

「中央省庁等改革基本法」制定後、制度制定において内閣府権限の強化、立法府機能低下、政治先行の危機がもたらされている。とくに経済政策において政策運営主体の行政組織が、行政改革によって、第二次大戦後の戦後体制は根本的に法規定を持たないという欠陥が依然是正されないままに引き継がれたのである。小泉内閣下の「骨太方針」においてもこの欠陥はなんら正されることはなかった。その意味で、中小企業政策の評価に際しても経済政策における基本法制の弱点是正を早急に図っていかなくてはな

らない<sup>1)</sup>。

## (2) 経済政策における政府の役割批判に関する基本点

経済政策論議のなかで、今日の基本的論点のひとつは市場と国家の関係、とくに国家による法的規制自体の意味を問う観点が多い。これとは逆に国家の後退と市場による国家領域への進出を支持する見解が多数派である。その見解は中小企業政策領域だけでなく、国家行財政機能の低下を支持している。それどころか、国家・行政機能“悪論”が圧倒的に多いように見える。この論議には市場対国家との関係論議の傾向自体の枠組みを基本から見直さなければならない論点をはらんでいる。

経済政策論議の集約点は、国家行財政一般の論議に即して経済政策を、行財政行為自体の内容と実行主体とを切り離し、市場化することでより良い内容に代わるかという論議が必要である。すなわち、行政の事業・業務を企業の事業・業務へ移行ないしは移管すること、すなわち民営化・市場化論とそれに向けた方法論議が圧倒的に多い。すでに指摘したように経済政策において国家行政機能は市場を強く変化させることができる。したがって、市場対国家という論議の枠組み自体を吟味しなければならない。それは国家自体の変質とともに、企業を機軸とする個別および集団的な制度運営に関する現代企業制度が整備されつつあり、そのうえで企業制度の機能強化が国家行政組織や機能代替可能性を展望するという根本的論議をはらんでいる。それは、現代の市場経済における経済主体としての企業組織の力量、権能をどのように再評価するかという可能性とその実現案件を論議すべきであろう。

現代企業は様々な批判、限界の指摘にもかかわらず、経営の機能、権能のみならず企業グループ、業界の集団の力量、さらに大規模企業の企業集団、あるいは国際的の企業集団において発揮される現代多国籍企業集団の力量を評価した

うえで判断しなければならない。各種エネルギー開発や電力供給における市場化の流れなどを見ると、アメリカでは国家による実験的電力市場における市場化政策が、1999年冬期、カリフォルニア州に生じた大規模な電力供給危機を生み、かつそれらを含めて2001年のエンロン崩壊にいたった。この事例は、国家と市場双方における歯車の噛み合わせの誤りから生じた混乱の象徴である。ただし本稿はそれをここでの直接的論議とはしていない<sup>2)</sup>。

ただし、経済政策における行財政機能の基本問題は、問題解明の現実的方法自体に固有の問題があるといわなければならない。というのは、経済および経済関連政策すべてに関して、以下のような点検基準を設定しておかなければならないからである。

まず、政策目標が正しいかどうか、すなわち法による規制内容自体の内容が適正であるかどうか吟味されるべき課題である。だが、経済政策が取るべき体系的正当性を導く合理的根拠といったものを制定された法自体の枠内で科学的には導くことはできない。しかし、経済政策目標が何を基本にすべきなのかは政策哲学領域の問題ではある。だが、行政が恣意的に決定できる類の問題ではないことも事実である。そうである以上、市場経済体制を基調にする現代世界の経済原則の下でも、全面的真理などはない。とはいえ、統制市場経済か無政府的自由市場経済などに寄り添う政策哲学の採用を選択肢にはできない。

問題は市場秩序をどのように規定するのが問われるのである。たとえばIMF、ILO、WTO等の国際諸協定や各条約は、一つの現代的国際標準という意味合いを持っている。しかしその細部においては市場秩序の法的枠組みをどこまで容認するかの多角的論議を要する。それゆえ、市場秩序をどのように規定するかが絶えず引き起こされる。そのうえ、これら諸国際基準には、国内法規、国家間協定等の付帯的法規制等が入り組み、その中に経済政策という選択的

要素が食い込んでくる。このレベルでは、経済政策が、市場秩序、すなわち、世界的競争レベルにおける公正競争基準に関する“国際標準”が基礎になろう。ただその基準は、あくまでも必要条件的基準であり、法規が含む理念的基準を定めるにはいって不十分である。より積極的には、市場秩序維持に求められる基本ルールが、独占・寡占企業の行動規制、そのための公正競争基準の確立と維持・再確立が基礎にある。その具体的世界化と国内秩序の調整策が問われるわけである。

第二に、経済政策法規の法的規定がかりに正しく設定されても、経済政策関連法規との調整が法的規制の有効性を左右する。定められた政策目標の実現過程には、関連領域に目標実現を妨げる事態がしばしば存在し、あるいは新しく生れる。政策目標の設定だけでなく、その実現条件を吟味しなければならない。政策実現の主体である行政が、適正な政策目標実現に添ってその権能を執行しても、行政組織がその運営方法や予算措置等、行財政目標実施条件への行政資源の投入過程自体の正当性が問われなければならない。中央・地方政府の政治・政策執行姿勢のあり方が、法的規制の目標実現のあり方を左右する。むしろ、政策分野によっては政策実現条件のほうが、その成果をより大きく左右する場合すらある。法的条文の吟味だけで経済政策評価が済ませられないことは、多くはこの領域に関わる。

第三には、何よりも経済社会環境の変化等によって政策方針施行上の実施効果、実効・実施主体が裁量不能な政策環境実施条件に関わる限界がある、という点を考慮しなければならない。経済動向は、多くの要素において国内はもとより、世界経済と関わり、景気変動においても世界経済と同期化している。これに対応して政策的な選択肢をすべて事前に予測し、準備することなどはできない。それを求めることは人智を超えた要求である。しかしだからといって行政の政策実施がこれら内外の経済環境を考慮しな

いわけにはいかない。いくつかの与件変化に対する対応をどこまで織り込めるか、これが問われる。経済環境とその変化には、政策目標設定、実施の主体的情報収集、分析、政策対応等に関わる総合的力量が問われる。

第四に、このほかに、行財政運営を規制する行政組織が担当する領域が、分担領域に関連する行政組織部局間の関係調整の仕組み、運営調整のための組織的対応等、規制主体である行政組織内にも部門間に多くの改善課題がある。いわゆる行政組織における“縦割りの弊害”といわれる官僚制度問題を配慮しなければならない。ここには法的規制による行政という近代法下の官僚制に基づく行政運営のディレンマが存在するといつて良い。行政は法規に沿って実行される、すなわち違法行政を原則としている。この原則の下では行政が行う事務・事業は専門化された所業組織ごとに一定の役割分担体制で行われる。その結果、行政事務・事業の執行に当たって行政執行対象にいくつかの行政部門が複数関わる場合が少なくない。その際、関連諸機関が共通の問題意識にたつて斉一な連携を取った対応が求められる。しかし現実には、すべての行政組織が一斉に行政サービスを効率的に運用することなどはありえないといつてよい。行政組織はいつも不均衡に機能する。行政組織がもろもろの変化に対し、柔軟に対応し、シナジー効果を発揮することなどを求められても、期待にとどまるケースが避けがたい。法化した行政組織とその執行を原則とするからである。そのため、関連領域の合理的分担と適正な調整機能の実現を用意しなければならない。

経済政策を評価する際には、これら目標、関連諸法規、執行過程の環境変化、官僚機構における関連諸組織間調整等の関係性を把握し、その下で政策評価しなければならない。

### （3） 中小企業政策における政策体系設定の基本論点

小稿(上)で触れたように、中小企業政策にお

いても、前節に触れた経済政策評価の基本点を明確に意識し、これらを踏まえ政策を論じなければならぬ。

中小企業政策の吟味に際しても、上記に指摘したように法律の条文やその下で実行される政策実施の結果だけにその効果問題を留めることはできない。そこで中小企業政策に関して中小企業政策固有の問題にとどまらず、上記の要素等を考慮しながら、経済政策実施に関する基本問題を今日の中小企業政策吟味が行われなければならない。

もとより本稿がそれらを全面的に果たせるわけではない。だが、こうした配慮のうえに、日本の中小企業政策は第二次大戦前からの海外諸国に比べ、歴史先行的な性格をもっていたことも含めて総合的に検討することから始めるべきであろう。

ただし、ドイツなどは近代ドイツ産業育成の為にビスマルク政権下で、手工業(秩序)法などにおいて経営と労働に対する中小企業育成・支援策を、独占・寡占資本の本格的成立とその弊害が生じる以前から積極的政策が講じられた。それは海外資本との競合に対応する為であって、対独占対抗策とはなっていない。だからこれらを直ちに独占・寡占化への対抗軸で見ることにはできない。しかし、中小企業政策が19世紀末から始まり、20世紀にいたると本格的な中小企業法などが現れ、それが戦後に引き継がれた。その上に戦後経済改革が取り組まれたといえよう。日本の中小企業政策は組織法、金融領域などの部分的政策領域に始まっていた。

しかし戦後経済改革は、団結承認を初めとする労働三権(団結権、団体交渉権、争議権)の確立、農地解放とそれらに平行した財閥解体等、経済民主主義政策が、連合軍とくにアメリカ軍主導の占領諸政策によって日本政府の意向を越え、一気に、上から実行された。しかし、経済民主化政策はその成果を問う暇もなく、冷戦構造へ移行した。とくに植民地中国が社会主義国として独立すると、アジア情勢が大きく転換し

た。アメリカの占領政策が対社会主義陣列へ対抗する体制構築策に転換した。この体制転換から日本経済を資本主義的に再編し、とりわけアメリカとの幅広い同盟関係の中へ組み込まれた。それにつれて、経済の民主主義化の歩みは大きく質的に変化した。その変化は経済政策の諸分野に限っても政治的民主化政策の転換だけではなく、むしろ戦後民主化の“挫折”と捉えるべきものが少なくなかった。

しかし、それは第二次大戦前への“復古”とは異なっていた。第二次大戦後に生まれた世界の民主主義体制、それが冷戦構造という緊張があったとはいえ、社会主義対市場経済体制と言う対抗関係も新興独立諸国、ヨーロッパ社会民主主義諸国という4極構造をはらむなかで進化した。その上、日本戦争体制の崩壊が、戦前から台頭していた日本の近代化の課題、政治的民主主義の進化が実行され、経済統制も戦後復興の歩みとともに解除された。その結果、経済民主主義も冷戦構造の到来にもかかわらず、その基盤は歪みを残していたとはいえ戦後改革の歩みを進めたといつてよいだろう。

さらには戦後復興から高度経済成長期に果たした中小企業政策は、戦争からの物資統制体制とともな資本主義的市場秩序づくりをかねた復興という戦後経済政策の基本課題を背負っていた。そのため各方面で、多くの限界を持っていたことは否めない。だから経済復興から経済成長へという経済基調の流れに添いながら、中小企業政策固有の領域に関わる独自の政策進化を評価しなければならない。

まず、中小企業政策の基本点が、中小企業経営にたいする成長経営か、停滞経営かというあまり科学的でない経営評価から政策評価にアプローチしようという見解がある<sup>3)</sup>。この評価基準は、それだけでは何が問題なのかあまり明瞭でない。中小企業を単純に観察すれば発展する中小企業と生き残りつつもいずれ消え行く中小企業がある。だから発展型と問題型の中小企業とがある、というのが複眼的中小企業理論だと

いう。しかし少し考えてみるとそういわれても、その重要性はにわかに理解しかねる。そもそもこのような空虚と思える当り前の“現象”が本質論としていまなぜ提起されるのか、その意味が理解しかねるのである。

これに類似する評価は、1970年代における中小企業自体の存在価値と研究方法上の分類に関する“整理基準”問題にかかわって提起されたテーマがあった。そこには中小企業問題に対する研究上の政治論議と政策論議、とくに中小企業が独占・寡占企業及び大企業との市場関係に組み込まれ、直接間接に被取奪対象となっているのか否か。これを取り扱う際に政策上の方法課題が日本では不可避であった<sup>4)</sup>。そこには中小企業を政策上どのように扱うのか、そもそも中小企業の存在自体の意味について明確に設定しなければならないという意図があった。その問題意識自体は正当なものといわなければならない。

中小企業の存在をどのような仮説で取り扱うか。この問題の重要性は中小企業政策のみならず、中小企業論それ自体の存亡に関わる根本規定である。それを踏まえると、取り扱い技術上の分類に過ぎない発展性と問題性という中小企業の部分的要素を引き出すに過ぎない出発点から中小企業問題をとり扱う姿勢が見られる。したがって、その出立点自体を問わなければならないことになる。誰もがこの二つの規定を中小企業問題の基本的要素として設定しなければならないわけではない。起点の根拠をア priori に二つの規定から始まる理由が明示されていない。この問題提起自体が実は奇妙な論点なのである。中小企業に発展性や問題性があるという評価基準には、有効性が乏しい分類法である。ここには、中小企業政策における研究史的意義を見失わせる可能性がある。資本主義的競争上の構造とそこにおける中小企業の位置は、経済政策上中小企業への国家の政策姿勢が、何故、どのように歴史的に意識されたのか、また資本主義的国家が何故に市場における秩序形成と維

持に法的体制を整備しなければならなかったのか、これらの諸点を考慮しなければならない。

#### （４）市場経済的民主主義の基本構造と中小企業の位置づけ

中小企業政策の出発点を確立することについて、改めて中小企業政策の第二次大戦後における“戦後体制の確立”とは何だったのであろうか。その意味を再確認する必要がある。中小企業政策についてこの問題は、戦後における法制度ないしは政治的民主主義に関する多くの日本社会の戦後民主化に関する一般論論議に埋没されたきらいがある。とくに経済的民主主義やその論拠はあまり論議されなかった。それは日本におけるマルクス経済学における研究方法にも一定の制約条件があったように思われる。なかでも市民社会、市場、国家そして企業ないしは産業民主主義の取り扱いの問題がある。これらを取り扱うに際しては、しばしば協調主義として退けられる傾向が強かった。この協調主義は、社会経済階級観にかかわる問題があると思われる。現代の中小企業をどのように位置づけるかの重要な論点は、この点を抜きには済ませられない。資本主義の歴史の中で社会政策に比べて中小企業政策が登場するのは社会政策より半世紀強ほど遅れている。中小企業問題は労働問題、労働者階級問題よりも流動的で、曖昧な領域が広く残されていたのである。

この論点は以下のものである。すでに拙稿（上）に指摘したように、独占・寡占資本が形成、発展するにともない市場における独占・寡占企業の行動がもたらす市場秩序破壊は、国家の法的規制を導かざるを得なかった。すなわち、19世紀末のアメリカでは、形成されたばかりの独占・寡占企業がカルテル行為を強め、資本主義的市場秩序の破壊現象が明瞭になった。新興石油独占資本と“自然独占”型鉄道資本とのカルテル、異業種間独占に締結された輸送カルテルが、カルテルに参加しない多くの農産物生産・流通業全体に一種の出荷妨害を行い、その結果

商品腐敗という商品破壊が生じた。これは市場秩序破壊行為が極めて明瞭であった。それは、価格破壊等、資本主義市場自体の内部に局部的に発生する経済的軋轢による弊害よりは独占企業のカルテル行為による市場破壊は組織的、システム的につながるといふ新たなシステムないしは体制問題であった。市場競争を正常かつ公正な競争秩序に取り戻すには国家＝行政権力による規制が必要になった。

このスタートが1890年のシャーマン法成立の歴史的役割である。独占・寡占企業への直接的法的規制がイギリスのような判例ではなく、立法規制による資本主義的市場秩序維持を法的に宣言したのである。そこには資本主義が資本蓄積の結果生まれる独占資本・独占企業を市場秩序や営業の自由を理由に放任できないことを意味していた。市場秩序破壊を認識し、それを法的強制によって破壊の停止・防止規制に乗り出したのである。それが市場における企業及び企業間協定等を規制して、市場民主主義、経済民主主義規制の企業間関係を規制法の出現で抑止したこと、ここに市場秩序規制政策における大きな進化への出発点がある。

もっとも、市場秩序規制はこれが初めてではない。もっとも大きな進化は、イギリス等に始まる労働市場における労働力商品取引への規制であった。このことは社会政策としてみると労働者保護という側面を持つ。だが、同時に市場秩序一般論という観点から見ると労働力取引における集団取引、カルテル組織相互間取引方式を取った法制化であった。その理論的根拠は、問題性や発展性というものではなく、経済活動における労働者という基礎条件に関する資本主義的市場がその根源的商品取り扱いの基礎条件を確立した出発点なのである。労働市場への参入条件、さらに取引及び労働力“消費”ルールの確立という、まさに「人間」に内在する労働能力の自由な消費、購入したはずの商品使用という市民法的領域への国家権力介入を社会法として承認する転換であった。自由主義的市場に対す

る秩序維持目的の法的規制の基本的枠組が、「営業の自由」、「事業運営の自由」の制限として現れたのである。それは、労働者への保護という側面があった。だが、市場秩序から見ると労働力消費競争条件の平準化という大きな一歩を踏み出したのである。しかし労働市場に対する規制は、労働対資本という利害対立調整を、労働力の消費条件の標準化、最低限規制という競争方式への移行によって果すことを意味していた。それは経済的対抗勢力間の調整問題を、最低限規制、対抗時区間の直接交渉方式(団結承認と集団交渉)による調整を基礎にした規制であった。この対抗勢力間の調整は、独占資本の成立・強化を加速し、独占・寡占による市場秩序の歪みを拡大する市場問題を生み出す独占寡占段階に移行させた。そこに登場したのが企業間行動規制を行う公正取引規正法の成立であった<sup>5)</sup>。

とはいえ、それら市場法的秩序は労働法規制と同様に市場民主主義的法規、経済政策において市場秩序法規の本格的成立に道を開いただけだったのである。

これはあくまでも独占・寡占企業の弊害が現実のものとなったときに法的規制が行使されるシステムであった。しかしこの行為の違法性を吟味している間に、独占・寡占企業の弊害、被害が継続し、その救済には長期の費用と時間を要する。とくに消費者の被害は最終的に独占・寡占企業行動弊害の“受け皿”にされる。被害を未然に、あるいは市場秩序形成自体の内部に弊害予防装置の構築が必要であった。それが市場秩序における消費者保護思想の誕生である(1941年アメリカにおける消費者保護規定)。いまひとつが中小企業法による市場秩序における絶えざるカウンター・ベイリング・パワーを発揮する存在としての中小企業参入・存続への法的措置＝中小企業法成立の時代的動機であった。

中小企業の参入促進、育成政策は、中小企業経営自体の存在を問題性と発展性との間に調整機能を目的にしたのではなく、基本は資本主義的市場の存在自体に対する危機状況の回避の必



要に対応して、中小企業の存在が独占・寡占企業行動の弊害表現のメルクマールだけではなく、対抗軸という存在であることを認識した点に意味がある。中小企業経営の問題性、発展性に関わらず、市場秩序構築の現実的担い手という性格に着目したのである。この法制化は、第二次大戦後に持ち越された。とくに実質的にアメリカによる占領下に置かれた日本の経済政策は、財閥解体を進める法的根拠としての独占禁止法の成立とともに、中小企業法の成立を図り、その実行組織としての中小企業法を成立する政策が基本であったはずである。

すでに繰り返し指摘したように、現代経済政策は法規定とそれに基づく行政組織による執行という法定主義に見地に立つとき、戦後日本の中小企業庁設置は、それ自体が占領下での一定の民主主義を政策的に表現する事実であることは疑いを入れないであろう。しかしそうであるとしても、中小企業庁設置は占領政策の一環であって、アメリカの市場秩序政策が取っていたような中小企業法と中小企業庁との同時設置には至らず、中小企業法なしの、したがって、行政目的を持たない組織設置という歪んだスタートというべき側面を持っていたのである。アメリカのように中小基本法がなかった、という遅れを見せている経過をもっと解明する必要がある。中小企業庁設置がアメリカより4年早かったのは、日本の政策重視というよりも、アメリカとの同時進行の“片割れ”が、先取りされた事実が隠されているのではないだろうか。

（以下次号）

1) 戦後日本における「経済計画」が持っている法的無規定性は、「中央省庁等改革基本法」制定後、小泉構造改革下の「骨太方針」にも引き継がれている。この点に関する分析は、拙稿『「骨太の方針」批判—「骨太方針2006」(『経済財政運営と構造改革に関する基本方針2006) 批判』(行財政総合研究所『行財政研究』No. 63 (2006年10月)で展開している。なお、この欠点を取り除くには、改めて憲法規定を経済政策にどのように取り込むかという問題と不

可分に結びついていることも付言しておきたい。

2) 電力産業における世界規模で取り扱ったものは長山浩章、柏木健志『電力自由化シリーズ 世界の自由化は今』([社] 日本電気協会新聞部, 2004年12月)を参照した。それはともかく、自由化が世界的規模化した市場経済のもとで、現代のように市場と国家とを二項対立的に捉えるだけ論議をおこなう姿勢は、株式会社組織とその機能を基底とする市場を行政機能にまで拡大する際の根本的錯覚が含まれていると思われる。国家、行政組織はそもそもその成立基盤が選挙制度の下で行われる立法機能、それを実行する行政機能、さらにこれらの双方を法的に制限する司法機能を鼎立させている。この上に加えて、国家の経済機能は、税制を基調とする。それに対し、企業設立は出資者の任意性であり、有限責任制の上に、「死んだ労働」を「生きた新しい資本」に変換する“運動能力”機能を求められている。企業組織と機能の成立には常にこうした資本としての“限界組織”と国家という“限界組織”性格を越えて要求される公共性というより広範囲で、国民主権を基礎にした国家機能に法的責任と義務とを背負っている。国家対市場という論議の設定は、出発点から異なっている。そのうえ市場自体が国家の規制の枠の中で活動するのであり、かりに企業が代替可能である事業・事務の広がりも事実としても、それすらも元々国家の法的規制なしに成立し得ない。

とはいえ、日本では産業基盤整備などが資本主義化への歩みを始めた近代化開始当初から大企業優先の経済政策を採用した。この歴史が伝統と風土と化したから、今日でも行政機能は企業が果たすべき産業基盤等を国家が肩代わりし、企業は自ら活動する立地基盤を外部費用化し、企業経費を減額して国際競争に加わった。この歴史の出発点からも、国民における主権者としての国家対市場という二項対立式を把握する際に、特異な“夜警国家”感、ただ乗りのな安上がり期待、ないしは国民・市民の触らぬ神に祟りなしという精神的忌避志向が生まれてしまった。この国民国家論における国民意識の限界を日本では早く突き抜ける必要がある。

3) この点について最近、戦後中小企業政策の総括的論議が始まっている。これは極めて論争に値する評価が現れている。その一つに黒瀬直宏『中小企業政策』(日本評論社, 2006年)がある。同氏の中小企業の基本認識は、佐藤芳雄氏、渡辺幸雄氏など、主に慶応大学中小企業研究グループの見解と共通する。それは、中小企業(資本ないしは経営)の把握を問題性と発展性との両極に分類し、どちらに偏るのも誤りで、正解は両要素二つをとともに立てる事であるというものである。しかし、中小企業を問題組織と発展組織という「一般論」で中小企業の歴史的研究姿勢を区分するというのはあまり科学的根拠があるようには思われない。1980年代に始まる便宜的中小企業観(ないしは感)による研究視座に対する区分が、今日にまで引き継がれてきたのには

一定のわけがある。これは意外といわなければならないが、多分こういうことだったのではないだろうか。問題は、まず問題性と発展性という両概念はそれ自体曖昧であるということに始まる。そのうえこの両方の概念設定における論理的根拠があまりないという欠陥がある。このために中小企業研究への接近には不十分さ、不正確さが生まれる。ちなみにすべての組織（とくにゲゼルシャフト的組織）は、それが中小企業であろうと協同組合、株式会社、公益法人や行政組織であろうと、いずれの組織にも問題性と発展性を発見するのは容易である。したがってとくに中小企業研究にかかわる本質把握に限定する概念規定の基本要素などにはなりえない。中小企業問題説明における必然的区分としては、それはただ“概念”らしき整理上の便宜的仮説にも及ばない仕掛けである。

しかしここには、表面には現れていない学界的“節目”が見え隠れする。中小企業研究史から見れば、中小企業研究を資本主義的市場経済の中にかなる質的区分を設けるか、その本義が問われていたのである。そこには中小企業経営問題が中心課題にはなりにくい面があったのである。この研究方法における基本問題に関して中小企業ないしは中小資本が、果たして“資本蓄積”が可能であるかどうか、またそれがいかなる階級論ないし社会階層的視座における意味で設立可能なのか、これが研究の前提に横たわっていた。これが中小企業問題研究の始発点の仕分けとなった。この歴史的前提の一つの論議が、“民族資本論”の否定か肯定かを明示できない為に、中小企業の経営問題を取り上げる姿勢が問いくかったのである。

そのうえ『資本論』研究のうえから資本蓄積過程における中小資本（企業）研究方法において、北原勇氏らの研究遺産をどのように継承するかが問われていた。この観点から見ると、中小企業の資本蓄

積問題を棚上げすること、これが日本経済、中でも中小企業分析における不可避的課題としない一種の経営問題を回避しようというの見解が生まれていた。それが70年代における中小企業政策論議、とくに産業構造政策に吸引される政策を容認するかどうか。ときの政府の政策容認か否定か。これの論点を逸らす研究姿勢が、研究へ安寧をもたらすと考えた人々がいた。これが問題性と発展性論の二分論的研究姿勢の整理方法であったと思われる。これは研究というよりも、現実実態と政策と理論との妥協の産物、苦肉の策に他ならないと思われる。中小企業問題は、中小企業の経営問題に矮小化することはできない。問題は現代資本主義のもとで中小企業問題の前に、中小企業をいかなる意味において取り上げるのが社会経済的視座にかかわった問題の焦点がある。経営視点に立つことは、中小企業も多国籍企業化した大企業も、いつも競争化、カルテル化問題や発展的要素を保有しているであろう。そうだとするならばこの二分論は、中小企業研究に何を持ち込もうとするのか。その「方法態度」（高島善哉）が問われるのである。問題の出発点に密かに置かれる無媒介的前提は、制度・政策における中立性、科学性を装うときに良くとられる手法が含まれていると思われるのである。

- 4) この問題における論争は、中央大学経済研究所編『中小企業の階層構造』（1976年）における江口英一氏の序章に適切に表現されている。筆者は資本蓄積が可能であるとの見地から、下請構造の階層性を論じた。
- 5) この政策意志の中に今日いう違法主義とは異なる体制維持のための近代化があったといえよう。しかし、それだけに限定するのでは資本主義的市場の自由が市民的自立をふまえた公正競争原理追求の論理はみえてこない。