

第二次大戦時の戦時経済における中小企業の位置

—SWPC (Smaller War Plants Corporation: 中小戦時工場公社) の創設・運営過程の分析を通じて—

三瀬 貴弘*

目次

はじめに

I SWPCの創設をめぐる立法過程

- 1 立法過程の全体像
- 2 創設過程におけるSWPCの性格

II SWPCの運営実態

- 1 運営実態の全体像
 - (1) ホランド期 (1942年 7 月11日～1943年 2 月16日)
 - (2) ジョンソン期 (1943年 2 月18日～1943年 9 月10日)
 - (3) マヴェリック期 (1944年 1 月10日～1945年12月27日)
 - (4) SWPCの運営の評価
- 2 契約配分をめぐるSWPCの選択とその意味

おわりに

はじめに

筆者のこれまでの研究関心は、ポスト冷戦期の米国における軍事R&D基盤の構造転換を中小企業に焦点を当てて分析することであり、冷戦期には見られない新たな軍拡経済の解明と、

それを制御すべき政策を展望しようとしてきた¹⁾。だが、現代における政策を展望する場合、経済構造の変化が経路依存性を伴う点を考慮すると、分析対象をポスト冷戦期に限定してしまうのではなく、歴史的な視点が必要であろう。つまり、軍事経済における中小企業の役割が形成された始期を特定した上で、そこから現代に至るまでの推転を踏まえて、政策提言を行う必要がある。

この問題意識に沿って、本稿は第二次大戦時の米国の戦時経済における中小企業の位置を明らかにすることを課題²⁾とし、連邦政府機関であるSWPC (Smaller War Plants Corporation; 中小戦時工場公社; 1942年 7 月11日創設、

¹⁾筆者は博士論文『ポスト冷戦期における米国軍民転換の解明』(京都大学)において、イノベーションの担い手としての中小企業への注目の高まりを背景に、成功した中小企業政策・産業競争力政策として先進国・途上国を問わず各国政策当局によって評価され、導入・普及が進む米国SBIR (Small Business Innovation Research; 中小企業技術革新プログラム) が、1980年代～1990年代における長期的軍民転換の過程において、国防総省の中小企業認識の転換を背景に、軍事R&D基盤を強化するため中小企業のイノベーション能力を取り込むという、軍事目的のプログラムへと変質した事実を明らかにした。

²⁾第二次大戦以前においては「戦時」と「平時」は明確に区分できたが、第二次大戦後は、軍事経済部門が平時において、最低でも1939年のシェアの3倍に当たるGNPの4.3%を占めるようになるなど、1940年に古いレジームは終焉したとHiggsは言及している。Robert Higgs, *Depression, War, and Cold War: Studies in Political Economy*, Oxford, 2006, p. 143. 第二次大戦は軍事経済における中小企業の位置を理解する上での始点として位置づけることができるのである。

*三瀬貴弘 (Takahiro MISE): 三重短期大学非常勤講師。京都大学大学院経済学研究科博士後期課程修了。博士(経済学, 京都大学)。博士学位論文「ポスト冷戦期における米国軍民転換の解明」京都大学, 2008年度; 「SBIR制度構造分析～軍事経済論の視点から」『アメリカ経済史研究』第6号, 2007年9月など。
maoagari@yahoo.co.jp

1945年12月27日廃止）を分析対象としたい³⁾。連邦政府機関を取り上げる理由は、SWPCが主体的に選択した政策が、第二次大戦時ないし冷戦期の軍事経済における中小企業の位置の規定に看過できない影響を及ぼしたからである。SWPCは、第二次大戦時に創設された中小企業の利害を代表する中小企業支援機関である。このSWPCは、調達機関から主契約を獲得し中小企業に配分するという「国王大権の侵害」と評されるほどの強力な権限を有していた⁴⁾。しかしSWPCは、中小企業の利害に反して、この権限を行使することがなかった。むしろ大企業を核とする下請制度に中小企業を組み入れるという、軍部や大企業が意図した政策を、SWPCは主体的に選択したのである。中小企業の利害を代表するSWPCによるこの選択は、中小企業を下請に組み込むという政策に正当性を与え、それを推進する機能を果たしたのであった。

従来のSWPCに関する研究は、中小企業政策史の研究と戦時動員の研究という、2つの研究領域においてそれぞれ進められてきた。以下では両分野における先行研究を整理して、その到達点ならびに限界を明らかにしたい。

第一に、中小企業政策史の研究は、連邦中小企業政策史における転換点としてSWPCに重要な意義を与えてきた。SWPC以前は、反トラスト法に代表されるように、独占を規制することで、結果的に中小企業を保護するといった、「間接的」な中小企業支援策が中心であった。だが実効性に乏しい上、第二次大戦時において反トラスト法の執行が停止されたことで、中小

企業を政策対象にするという意味での、「直接的」な中小企業支援策が模索されるようになる。その中で、中小企業を「直接的」に支援する米国初の連邦政府機関として創設されたのがSWPCであると、中小企業政策史の研究は評価するのである⁵⁾。つまり、中小企業政策史の研究は、SWPCの「創設」それ自体に大きな意義を与えてきたといえよう。しかし他方で、SWPCは政治的な思惑で成立した機関に過ぎないと見ていたことや⁶⁾、戦時経済における中小企業の軍事的有用性という視点が弱かったため⁷⁾、SWPCが有する強力な権限ないし、戦時生産における中小企業の実績にもかかわらず⁸⁾、SWP

³⁾SWPCに見られる直接的支援の流れは、戦後の恒久的な中小企業支援機関であるSBA（Small Business Administration；中小企業庁）へと継続する。Jonathan J. Bean, *Beyond the Broker State*, Chapel Hill, 1996, p.117. あるいは寺岡は「戦前における中小企業を対象とした唯一の政策実施機関」と評価している。寺岡寛『アメリカの中小企業政策』信山社、1990, p. 99.

⁶⁾異質多様な属性を持つ中小企業群は、「大企業利害」に対する1つの「中小企業の利害」として成立しえないため、SWPC創設運動は中小企業委員会所属議員による集票行為に過ぎなかったとBeanは分析する。いわばSWPCは活動がうまくいかないことが当然視されていたといえる。Bean, *Broker State*, p. 124.

⁷⁾「自助の象徴」「フロンティア消滅後の独立自営農民の代役」「民主主義の屋台骨」といった象徴的・抽象的価値の体現者として中小企業を位置づけることによって、総花的な議論を展開するのが中小企業政策史の研究の特徴である。例えば、第二次大戦の分析において、Heathは、「ノウハウと資源の面で大企業は戦勝に不可欠な存在であるが、中小企業は象徴的存在として重要であった」とし、象徴としての中小企業像について言及する。Jim F. Heath, American. "War Mobilization and the Use of Small Manufacturers, 1939-1943." Robert. F. Himmelberg ed., *The New Deal and Corporate Power : Antitrust and Regulatory Policies during the Thirties and World War II*, Garland Publishing, Inc., 1994. p. 116.

⁸⁾戦時動員における中小企業の重要性を主張する議論としては以下のものがある。「中小企業の生産額は大きく戦争を勝利するための要素であったことは疑えない」Donald. M. Nelson, *Arsenal of Democracy : The Story of American War Production*, Dacapo Press, 1973, p. 278. あるいは「第二次大戦初期において、『あまりに少なすぎ、あまりに遅すぎる』が克服すべき課題であった。…中小企業の戦時生産への全体的利用により、『十分かつ期限内の生産』が可能となり…同盟国のヨーロッパ戦線での勝利を可能にしたのである」。NA, RG240, Entry36, Box2, *History of the Procurement Division of the Smaller War Plants Corporation*, p. 738.

³⁾SWPCは以下のように一般的に理解される。「1942年6月に設立されたWPBの一部局である。従業員数500人以下の米国の中小企業に融資し、部局の調達契約においてより大きなシェアを獲得できるようにすることを目的とする」I. C. B. Dear, *The Oxford Companion to the Second World War*, Oxford University Press, 1995, p. 1017.

⁴⁾National Archives（アメリカ国立公文書館、以下NAと略）、Record Group 240（以下RGと略）、Entry36, Box1, *History of the Smaller War Plants Corporation*, p. 659-660.

Cの「活動実績」を軽視する傾向にあった。

第二に、戦時動員の研究は戦時生産の実態を明らかにすべく、軍部、WPB (War Production Board; 戦時生産局)⁹⁾などの巨大な連邦政府機構や大企業を重点的に分析してきた。その結果、大企業中心の戦時動員体制を解明し、その後の軍拡経済の基本的構造と関連付けることに成功してきたのである¹⁰⁾。だが、巨大機構に焦点を当てるあまり、見た目上は微細機関にすぎないSWPCを、正面から取り扱った研究はなかった¹¹⁾。そのため中小企業の利害を代表するSWPCが存在するにも関わらず、戦時動員の研究は中小企業の利害を軍部の利害に吸収する形で評価してきたのである。

以上を踏まえて、本稿は以下の2点の特徴をもつ。第一は、「創設」から「活動実績」までを視野に入れつつSWPCそれ自体に焦点を当てて、その実態の解明を行う。具体的には、SWPCの創設をめぐる立法過程と運営実態を、SWPCに参与する各アクターの政策志向に注目して検討する。立法過程の分析では、中小企業委

⁹⁾一般にWPBについては以下のように理解されている。「ネルソンによって管轄された民生省庁。1942年1月に創設され、戦時経済動員の組織化、生産拡大の促進、生産全側面を管理する政策を担当した。」Dear, *The Oxford Companion*, p. 1260. その他以下の文献も参考。Paul A. C. Koistinen, *Arsenal of World War II*, University Press of Kansas, 2004.

¹⁰⁾ケネディは、中小企業が国家の軍事需要の一日分も満たすことができないため大企業中心の契約配分にならざるを得なかったと主張する。David. M. Kennedy, *Freedom from Fear*, Oxford, 1999, p. 623.

¹¹⁾コネリーは海軍内部の産業協力部を分析し、「長期的観点から大規模かつ迅速な兵器生産において、海軍自身の主契約を拡大し下請けするため、主契約者を下請け契約に誘引することが海軍の本質的な関心事であった」と評価する。Robert H. Connery, *The Navy and the Industrial Mobilization in World War II*, Princeton University Press, 1951, p.333 - 338. 戦争省を分析したエルバートンは、「下請け契約者の訓練の問題を満たすために、戦争省は幾つかのアプローチを開発した。SWPCの施設の活用はその重要な一つである」と評価している。Smith R. Elberton, *U.S. Army in World War II: The Army and Economic Mobilization*, Office of the Chief of Military History, 1959, p. 632. このように、戦時動員の研究において中小企業を分析する際には、軍内部の中小企業担当部局に力点が置かれたのである。また日本では、戦時経済を研究した河村もブール化とならび下請けの「一手段」としてSWPCを評価するにとどまっている。河村哲二『バックス・アメリカーナの形成』東洋経済新報社、1995年。

員会、WPB議長ネルソン (Donald Nelson) の両者の間の政策志向の対立と調整の過程を明らかにする。運営実態の分析では、SWPC議長の経歴と経済的利害の特定、ならびに重点的政策課題の検討といったSWPC内部の視点だけでなく、中小企業委員会、WPB議長ネルソンに加えて、大企業、軍部、中小企業からなる利害集団の政策志向の対立と調整といったSWPC外部の視点にも注目して、検討する。

第二に、上記を踏まえた上でSWPCを「総合的に」評価する。先行研究のアプローチは、2つの座標軸で整理できる。第一の軸は、連邦政府における中小企業の政治的な位置に注目した視点で、具体的にはSWPCの機能を強化すべきかあるいは弱体化すべきなのかという対立軸である。第二の軸は、中小企業の戦時動員における位置に注目した視点で、中小企業を戦時動員に活用する資源と見るのか、あるいは動員とは無関係に中小企業をただ保護すべき対象として捉えるのかという対立軸である。これに従って先行研究を整理すると、中小企業政策史の研究では第一の軸の視点から、戦時動員の研究では第二の軸の視点からSWPCを位置づけてきたと整理できる。つまり両研究分野は、異なった座標軸上に、SWPCを位置づけてきたため、両軸を視野に入れるという意味での総合的な評価をSWPCに与えてこなかったのである。これに対して本稿は、「ファウラー報告書¹²⁾」や連邦議

¹²⁾ファウラー (Coronado W. Fowler) は、1941年12月1日から1942年10月1日まで、SWPCの創設を主導した上院中小企業委員会における運営委員長を務めた。その後も1942年10月からホランド (Lou E. Holland) 初代議長長期においてSWPCの特命アシスタント、1943年2月から、ジョンソン (Robert W. Johnson) 第2代議長長期におけるSWPCの運営委員長、1944年2月から、マヴェリック (Maury Maverick) 第3代議長長期におけるSWPCの特命アシスタントを務めるなど、SWPC創設における立法過程と、ホランド、ジョンソン、マヴェリックという、議長全3代のもとでSWPCの運営に関与してきた人物である。1945年1月、マヴェリック議長からSWPCの活動記録を作成するよう要請を受け、SWPCの立法・行政史と組織構造史の叙述をファウラーが担当したが、これを「ファウラー報告書」とする。ファウラー報告書はアメリカ公文書館で入手可能で、RG240, Entry 36に所収されている。

会資料を分析し再構築するという手法を用いながら、SWPCを「総合的に」評価するものである。

I SWPCの創設をめぐる立法過程

I ではSWPCの創設をめぐる立法過程を検討する。1 において、時系列に沿って立法過程を概観した上で、2 において、SWPCの立法的性格について分析する。

1 立法過程の全体像

SWPCの創設の起点となったのは上院中小企業委員会であった¹³⁾。SWPCの創設以前においても、OPM (Office of Production Management；生産管理本部) 内部の契約配分部等の中小企業支援を目的とした部局は確かに存在したが、それらは連邦政府における独立機関ではなかったし、機能面でも不十分であった¹⁴⁾。上院の中小企業委員会委員長のマレー (James E. Murray) は1941年11月、ファウラー (Coronado W. Fowler) を運営委員長に任命し、戦時生産における中小企業の活用に関する実態調査を行うように指示した。

上院中小企業委員会における公聴会が、1941年12月15日に開催された。この時期は12月7日の日本軍の真珠湾奇襲を受け、戦時気運ないし戦時プログラムへの関心が特に高まった時期である。公聴会では以下の2点が明らかにされた。

第一に、国防契約の集中の実態である。1940年6月から1941年11月において、大企業56社が

国防契約の75%を獲得したことが明らかにされた¹⁵⁾。中小企業による国防契約の獲得への道は、厳しいものであった。国防期初期において、「大企業＝国防市場、中小企業＝民生市場」の棲み分けの構図がもともと存在した。だが、戦時統制の強化により、民生向け製品の原材料の調達が困難となり中小企業は国防契約の獲得を試みるようになっていた¹⁶⁾。しかし国防契約を獲得すべくワシントンD.C.に赴いた中小企業経営者は、調達機関からは、融資機関から融資を獲得できれば契約すると言われ、融資機関からは、契約を獲得できれば融資を行うと言われるといったように、国防契約の獲得にあたり困難に直面していたのである¹⁷⁾。

第二に、中小企業問題への政策的対応の不十分さである。OPM内部の契約配分部の長官であったオドラム (Floyd B. Odum) も認めたように、中小企業問題に対応する機関は機能しない状態に留まっていたのである¹⁸⁾。

以上の公聴会での議論で明らかになった事実は、「調達機関と大企業」により「中小企業」が国防契約から排除されているという構図である¹⁹⁾。1942年1月16日、従来の戦時動員機関を統合し、戦時動員を統括する巨大機関WPBが

¹⁵⁾Congressional Information Service, *Hearings before the Special Committee to Study and Survey Problems of Small Business Enterprises United States Senate pursuant to S. Res. 298 76th Congress*, p. 25.

¹⁶⁾V. R. Cardozier, *The Mobilization of the United States in World War II*, McFarland & Company, Inc., Publishers, 1995, p. 145.

¹⁷⁾NA, RG240, Entry36, Box1, *History of the Smaller War Plants Corporation*, p. 85.

¹⁸⁾Congressional Information Service, *Hearings before Subcommittee on banking and currency United States Senate 77th Congress Second Session on S.2250*, p. 173, RG240, Entry36, Box1, *History of the Smaller War Plants Corporation*, p. 85.

¹⁹⁾「調達機関と大企業の結託」に関して中小企業政策関係者の批判は強かった。オドラムも中小企業政策が機能しない理由の構造的な原因として「調達機関と大企業の結託」を指摘している。NA, RG240, Entry36, Box1, *History of the Smaller War Plants Corporation*, p. 86

¹³⁾下院においては、パットマン議員が1941年8月、国防プログラムにおける中小企業の役割について調査を求める決議を提出している。

¹⁴⁾中小企業の戦時動員については、国防諮問委員会の下にネルソンを室長とする中小企業活動室が設置されていた。その後OPMの国防契約部に機能が移転された。国防契約部は1941年9月4日の大統領令により創設された契約配分部に継承されたが、その長がオドラムであった。契約配分部の活動も中小企業問題の改善には至っていなかった。NA, RG240, Entry36, Box1, *History of the Smaller War Plants Corporation*, p. 83.

誕生すると、「調達機関と大企業」の結合が一層強化されることで、中小企業の困難がより深刻化するのではないかと危機感が中小企業委員会の中で高まった。そのような中で、先の公聴会の見解をまとめた報告書が、1942年2月5日に提出されたのである。中小企業委員会報告書は、中小企業の苦境の原因が、戦時プログラムの管理者が大企業の重役から登用されてきたため、戦時機関において中小企業は不公平な取り扱いを受けてきたからであると結論付けた上で、その改善に向けて、WPB内部での中小企業の利害の発言力の強化と、金融支援を目的とする中小企業機関の創設を提言したのである²⁰⁾。

報告書の公表と同時に、マレーは報告書の内容を反映した法案 (S.2250; A Bill to mobilize the productive facilities of small business in the interests of successful prosecution of the war, and for other purpose; 以下、マレー法案) を提出した²¹⁾。これがSWPC創設の起点となった法案である。マレー法案の内容は主に2点である。第一に、WPBの内部に中小企業生産部 (Division of Small Business Production) を設置し、下請け契約を中小企業に配分するよう大企業に要求するなどの機能を担当させるというものである。新設の中小企業生産部の長は大統領により任命され、WPBの構成員とされた。第二に、RFC (Reconstruction Financial Corporation: 復興金融公社) の下部組織としてSDPC (Smaller Defense Plants Corporation; 中小国防工場公社) を設置し、中小企業の戦時転換目的への融資業務を担当させるというものである。そし

てこれらについて「戦時生産を妨害しない限りにおいて最大限に遂行される」旨が法案に明記されたのである²²⁾。

マレー法案は、上院銀行通貨委員会のRFCに関する小委員会に付託され、2月17日から3月4日にかけて断続的に公聴会が開催され審議された。以下では、中小企業経営者による証言と、WPB議長であるネルソンの証言の2点を検討する。

前者としては、中小企業経営者による苦境の実態報告として2例を取り上げたい。第一に、フォーリー社の事例である。ミネソタ州ミネアポリスの中小企業の経営者であるリンガー (Walter M. Ringer) は、戦略物資であるアルミニウムの節約が可能な鉄製軽量混合キット水筒を考案し、1941年夏、OPMと軍部に売り込んだ結果、好意的な評価を獲得し、試作品を準備していた。だがリンガーのアイデアは戦争省に採用されたものの、契約は大企業の手になることとなった。その間、リンガーは日用雑貨を主に製造していたが、資材の獲得が困難であったために、従業員数は250人から125人に縮小したのであった²³⁾。

第二に、国防プールの事例である。カリフォルニア州のマリン、ソノマ、ナパ郡にある中小企業12社は、国防期初期に国防製造プールを組織した。一般機械業者、オイルバーナー・ガス炉製造業者、真鍮とブロンズの鋳造業者、電気鍍金業者から構成されていたプールは、高度な技術と生産能力を保持し、「戦時生産に適合的かつ利用可能なもの」としてOPMの認証を受けていた。だがプールは主契約を一つも獲得できないでいた。大企業はプールに下請発注して

²⁰⁾ その他の理由としては、大企業への集中が進むことで平時における拮抗力が損なわれる点などが言及されている。NA, RG240, Entry36, Box1, History of the Smaller War Plants Corporation, p. 89.

²¹⁾ Congressional Information Service, *Hearings before Subcommittee on banking and currency United States Senate 77th Congress Second Session on S.2250*, pp. 52-53 and pp. 1-2.

²²⁾ NA, RG240, Entry36, Box1, *History of the Smaller War Plants Corporation*, p. 92.

²³⁾ Congressional Information Service, *Hearings before Subcommittee on banking and currency United States Senate 77th Congress Second Session on S.2250*, pp. 52-53 and pp. 100-101.

いたが、まもなくこれらも減少し、プールの設備稼働率は20%にまで低下した。プールの組織全体の統括者であるシュワーツ（H. H. Schwartz）はこの事態について以下のように言及している。「同型の工作機械を大企業が取得してしまったことで、プールの努力は無駄になってしまった。戦時生産のいたる所で同じ現象が生じていることを考慮すると、重複による資源浪費は相当であろう。…大企業は熟練労働者が必要となると、中小企業から引き抜いていく。このような事態が続くならば、中小工場は完全に遊休化してしまうだろう²⁴⁾」。

以上の中小企業経営者の2例の報告は、「調達機関と大企業」により「中小企業」が国防契約から排除されているという、中小企業委員会公聴会において提示された構図を裏付けると同時に、戦時生産の担い手としての中小企業の可能性も明らかにしていた。すなわち中小企業保護の観点だけでなく、「戦時生産に適合的かつ利用可能な」中小企業が契約を獲得できないでいる状態は、現行の戦時動員体制の非効率性を示しているともいえ、中小企業を活用することでその改善が可能なのではないかという、戦時動員の観点から中小企業問題を位置づける視座を提示していたのである。

第二は、WPB議長ネルソンの証言である。ネルソンは、中小企業を「戦争を遂行するための潜在能力」と位置づけて、それが充分利用されないことで当時の戦時生産体制が非効率であると考えていた²⁵⁾。だが、議会の影響を強く受ける新機関が戦時生産全体を妨害するのではないかと懸念が強く、WPB内部に新たな部局を創設することには反対との自らの立場を表明

したのである²⁶⁾。

上記の2点の主張は各々の方向への修正を促した。第一に、中小企業の苦境を克服すべく、より強力な権限を持った中小企業支援機関を創設するという修正内容に帰結した。具体的には、WPB内部の一機関やRFCの下部組織では、契約配分業務や融資業務に支障をきたすのではないかと懸念から、より強力な権限を持つ新たな組織の創設を求める修正となったのである²⁷⁾。第二に、戦時動員における中小企業の活用という視点が法案に明確に組み込まれた点である。マレー法案において中小企業生産部長官に与えられた権限をWPB議長に帰属させることで、中小企業生産部の活動をWPB議長の決定に従属させるという修正であった。

マレーは上記の2つの修正内容を取り込んだ代替法案を提出し、中小企業委員会全議員によって支持された²⁸⁾。修正マレー法案の主たる内容は以下の2点である。第一に、新機関SWPCを創設する。SWPCは、1億ドルの資本を持ちRFCから独立した機関とした上で、自ら契約を獲得し中小企業に下請けするという契約獲得・配分機能と、中小企業への融資機能を持つことになった。これによって、中小企業支援機関としての機能は強化され、連邦政府における中小企業の位置は大きく改善されることになる。だが第二に、SWPCは「WPB議長によって任命

²⁴⁾ Congressional Information Service, *Hearings before Subcommittee on banking and currency United States Senate 77th Congress Second Session on S.2250*, pp. 167-168.

²⁵⁾ NA, RG240, Entry36, Box1, *History of the Smaller War Plants Corporation*, p. 93-95.

²⁶⁾ ネルソンの立場については以下参照。Nelson, *Arsenal of Democracy*, p. 283. ネルソンは「中小企業を動員する試みにもかかわらず、1942年前半、少数が便益を獲得したのみであること」を認めた。ネルソンの証言は以下を参照。Congressional Information Service, *Hearings before Subcommittee on banking and currency United States Senate 77th Congress Second Session on S.2250*, pp. 52-53 and pp. 237-239.

²⁷⁾ NA, RG240, Entry36, Box1, *History of the Smaller War Plants Corporation*, p. 95.

²⁸⁾ Congressional Information Service, *Hearings before the Committee on Banking and Currency United States Senate 77th Congress Second Session on S. 2250*, pp. 263-267, NA, RG240, Entry36, Box1, *History of the Smaller War Plants Corporation*, p. 95.

される理事会²⁹⁾によって監督される」ことが明記されたことで、ネルソンが「中小企業の戦時動員に関する責任」を持つことになった。これは戦時動員機関としてSWPCを位置づけ直すという性格を持つ修正であった。すなわち修正マレー法案においてSWPCは、中小企業の政治的地位を強化するという従来の目的に加えて、中小企業の戦時動員という新たな目的を加えた「二重の性格」を持つ機関として再定義されたのである。

修正マレー法案は銀行通貨委員会において審議された。SWPCの創設は、RFCにとっては自身の融資機能縮限の縮小を意味したため、ジョーンズ商務長官は、RFC下でも中小企業への融資が可能という理由をつけて新機関の創設に反対した³⁰⁾。だがRFCの中小企業への融資実績は芳しくないという統計が提示されたことで、議会内部で支持を広めることは出来なかった³¹⁾。最終的に1942年3月25日の投票において、ジョーンズ法案は敗北し、修正マレー法案が11対7で銀行通貨委員会を通過した³²⁾。

次いで修正マレー法案をめぐる上院本会議が、1942年3月31日と4月1日に開催され、主にSWPCの機能をめぐっての議論が展開した。最

終的にマレー修正法案は82対0の全会一致にて上院を通過したのである³³⁾。

法案が上院で審議されている間、下院中小企業委員会委員長のパットマン (Wright Patman) は、上院中小企業委員会運営委員長ファウラーと連携し、上院法案の審議の進展を見守っていたが、1942年4月21日、上院法案の「正確な複製」と評される下院法案 (H.R. 6975) を提出した³⁴⁾。下院法案は銀行通貨委員会に付託された。また同委員会では上院を通過したマレー法案も同時に付託されていた。1942年4月27日から5月8日にかけて、銀行通貨委員会において審議が行われ、委員会は下院法案を廃案にした上で、マレー法案に下院独自の修正内容を組み込む方向で審議を進めた³⁵⁾。最終的に、以下の3点の主たる修正を加えた下院法案が委員会を通過し、下院本会議に提出されたのである³⁶⁾。その内容は第一に、SWPCの資本金を1億ドルから2億ドルに引き上げ、第二に、SWPC理事会の構成員は中小企業問題に精通する人物であることを要件とし、第三に、SWPCが能力を保証した中小企業に対して、調達機関はSWPCに契約を配分することを義務付けるというものであった³⁷⁾。下院修正法案は1942年5月26日、244対0の全会一致で下院を通過した。

その後両院協議会が開催され、上院案と下院案との調整がなされた。両院協議会では、SWPCの資本を上院案と下院案の中間である1億

²⁹⁾ SWPCの理事会の概要については以下を参考。NA, RG240, *Preliminary Inventory of the Records of the Smaller War Plants Corporation*, p. 7-10

³⁰⁾ Congressional Information Service, *Hearings before the Committee on Banking and Currency United States Senate 77th Congress Second Session on S. 2250*, pp. 291-308. ジョーンズは、中小企業融資機能をRFCに残し、SWPCを軍部・RFC・WPBで管理することを提案した。

³¹⁾ NA, RG240, Entry36, Box1, *History of the Smaller War Plants Corporation*, p. 98.

³²⁾ 銀行通貨委員会における全共和党議員6名と、民主党議員5名がマレー修正法案を支持した。法案の審議過程がスムーズに進行了のは、上院銀行通貨委員会のニューヨーク州選出議員ワグナー (Robert F. Wagner) 委員長、小委員会ではデラウェア州選出議員ヒューズ (James H. Hughes) 議長が法案に好意的であったことも重要である。NA, RG240, Entry36, Box1, *History of the Smaller War Plants Corporation*, p. 97-98.

³³⁾ *88th Congressional Record-Senate*, p. 3223-3251, p. 3261-3275.

³⁴⁾ NA, RG240, Entry36, Box1, *History of the Smaller War Plants Corporation*, pp. 101-102.

³⁵⁾ Congressional Information Service, *Hearings before the Committee on Banking and Currency House of Representatives 77th Congress Second Session on S. 2250 and H.R.6975*.

³⁶⁾ 修正事項の詳細については以下参照。NA, RG240, Entry36, Box1, *History of the Smaller War Plants Corporation*, p. 103-104.

³⁷⁾ 上院法案が上院を通過した後、ネルソンが中小企業への契約配分に否定的な権力を行使したことを背景としている。

5,000万ドルに設定し、反トラスト法に関する表現の微調整を行った上で合意に達した³⁸⁾。ルーズベルトは1942年6月11日、上院中小企業委員会のマレー委員長、ミード上院議員と、下院中小企業委員会のパットマン委員長をホワイトハウスに招待し署名、公法603号（An Act to mobilize the productive facilities of small business in the interests of successful prosecution of the war, and for other purpose；戦時動員目的等に生産的な中小企業の設備を動員するための法；以下SWPC創設法）が成立し、それに基づいてSWPCが誕生したのである。

2 創設過程におけるSWPCの性格

2では、1を踏まえて、SWPCの立法過程におけるSWPCの性格の変遷を検討する。具体的には、立法に関与したアクターの政策志向を抽出した上で、それらがどのように調整されていったのか、誕生したSWPCがどのような性格をもった機関であったのかを明らかにする。

利害アクターとしては2つ抽出できる。第一に、中小企業委員会である。中小企業委員会を構成する「議会中小企業派」は中小企業立法を推進した人物群であるが、リベラル派、穏健派、保守派の「異質連合」が実態であった³⁹⁾。しかし「中小企業の生存」という共通の関心を持ち、「中小企業問題への受動的な反トラスト的アプローチを超えて活動する必要性」を認識していたという意味においては、SWPC創設に関して1つの利害アクターとして政策志向が統一されていたといえる⁴⁰⁾。また実際の立法過程におい

ても、中小企業委員会は上・下院の密接な連携の下、一つの利害集団として行動した⁴¹⁾。中小企業委員会は、中小企業の支援強化を目的に連邦政府における中小企業の政治的地位を強化するという視点から、SWPCを位置づけていたのが特徴である。逆に、「平時における拮抗力形成」という説明された法案主旨や、中小企業支援に対して「戦時動員を妨害しない限り」という法案の文言を見ても、戦時動員における中小企業の役割に注目したSWPCの位置づけという視点は弱かったといえる⁴²⁾。

第二のアクターが、ネルソンである。彼はWPB議長であったが、過去に中小企業を支援する組織において勤務した経験があり、それが機能しなかったことを自覚し反省していたため、中小企業に同情的な感情を持っていた。この点において、大企業の利害を代表する他のWPBの幹部とは立場を異にしていた⁴³⁾。だがネルソンはWPB議長としての立場上、戦勝を最大目的に戦時動員全体を考慮して行動しなければならず、平時を見据えた中小企業の政治的地位の強化という、中小企業委員会のSWPCに対する

⁴¹⁾ NA, RG240, Entry36, Box1, *History of the Smaller War Plants Corporation*, p. 101.

⁴²⁾ 当初の「マレー法案」では平時における拮抗力の確保として法目的が説明され、「戦時生産を妨害しない限りで」という法文も盛り込まれていた。戦時における中小企業認識に関して中小企業委員会は、「小魚は鯨と競争できない」として、戦時動員での中小企業の役割を積極的に見出すのではなく、平時を見据えた中小企業の連邦政府の位置の強化という視点に立っていたといえる。「戦時動員は…中小企業家の議会における関心を引く要素ではなかった。議会の関心は選挙区民が民生品を生産する原材料か、国防契約を獲得できないために、倒産を余儀なくされるかもしれないという、非常に現実的な関心にあったのである」Connery, *The Navy*, p.116.

⁴³⁾ ネルソンは従来の中小企業政策が機能していないと認識していた。Nelson, *Arsenal of Democracy*, p.283. Barton J. Bernstein, “The Debate on Industrial Reconversion : The Protection of Oligopoly and Military Control of the Economy”, Robert F. Himmelberg, *The New Deal and Corporate Power : Antitrust and Regulatory Policies during the Thirties and World War II*, Garland Publishing, Inc., 1994, p.15-28.

³⁸⁾ NA, RG240, Entry36, Box1, *History of the Smaller War Plants Corporation*, p. 105-106.

³⁹⁾ Bean, *Broker State*, p. 91.

⁴⁰⁾ 「第二次大戦開戦時、中小企業擁護者は反トラスト法施行のキャンペーンを展開しながらも、中小企業を代表して積極的支援を要求すべきであると確信するに至った」Bean, *Broker State*, p. 98.

政策志向には否定的であった。むしろ中小企業を大企業と同様に戦時生産を担う存在と位置づけ、部品生産や下請けを通じて、非効率的な戦時動員を改善すべく中小企業を活用したいという政策志向を有していた。したがってネルソンは、戦時生産への中小企業の活用という視点からSWPCを位置づけていたといえる。

以上の2つのアクターの政策志向を踏まえて、立法過程におけるSWPCの性格の変遷を分析し評価する。

第一に、連邦政府における中小企業の位置という視点から立法過程を分析する。中小企業支援機関の組織形態に注目すると、マレー法案においては、新機関はWPBとRFCの内部組織に留まることが想定され、独立機関ではなかった点から、連邦政府における中小企業の政治的位置においては、最終的に創設されたSWPCと比較すると弱いものであったといえる⁴⁴⁾。だが、銀行通貨委員会等において中小企業問題の苦境の実態が明らかになるにつれて、独立した連邦政府機関として、より強力な権限を持つSWPCが想定されるなど、修正マレー法案、下院修正案と、立法過程の審議を経る中で、SWPCは連邦政府における中小企業の位置を強化するという政策志向を強めていったのである⁴⁵⁾。

第二に、戦時動員における中小企業という視点から立法過程を評価する。マレー法案では「戦時動員を妨害しない限り」と明記され、法

案目的として「平時における拮抗力確保」という論理が持ち出されたように、戦時動員における中小企業の活用という視点からのSWPCの位置づけは当初は弱かった⁴⁶⁾。だが、ネルソンの主張を中小企業委員会が政治的に受け入れた修正マレー法案以降は、SWPCの権限はWPB議長に従属することになり、戦時動員機構の一部としてのSWPCの位置づけが明確にされた点から、SWPCは戦時動員法としての政策志向を持つことになったといえる。

以上よりSWPC創設法は、マレー法案の提出時に想定された、実効性の低い中小企業支援法としての性格から、連邦政府における中小企業の位置という観点からは、より実効性のある中小企業支援法としての政策志向を、また戦時動員における中小企業の活用という観点からは、それを十分に意識した戦時動員法としての政策志向を持つことになったといえる。つまりSWPCは「二重の性格」をもつ機関として誕生したのであった。

II SWPCの運営実態

IIでは、SWPCの運営実態について分析したい。1ではSWPCの全3代の議長による運営実態を概観する。2ではSWPCの機能の中でも契約配分機能に注目して、SWPCの運営実態の性格を明らかにする。その際に以下の2つの視点に留意する必要がある。

第一に、SWPC内部の視点である。なぜなら第一に、SWPC創設法は、SWPCが何を行うか

⁴⁴⁾ NA, RG240, Entry36, Box1, History of the Smaller War Plants Corporation, p. 90-91.

「下請契約に関する情報を獲得し中小企業への下請配分を契約者に要求する」「WPB議長に中小企業に提供可能な政策や、戦時転換における支援方法を提言する」「RFCとその下部機関に戦時転換に必要な資金額を証明する」などその業務は抽象的規定に留まっている。

⁴⁵⁾ この流れに反する立法活動として、Jones商務長官によって提示された案がある。RFCが中小企業融資を行うため、独立した中小企業支援機関は不要であるとする「ジョーンズ修正案」である。だがこれは否決されている。この経緯についてはNA, RG240, Entry36, Box1, History of the Smaller War Plants Corporation, p. 97-98.

⁴⁶⁾ 例えば法案の趣旨説明において、マレーは中小企業を保護することが目的で、法の結果として戦時生産活用が達成されると考えている。Congressional Information Service, *Hearings before Subcommittee on banking and currency United States Senate 77th Congress Second Session on S.2250*, p. 3. あるいはオドラムに対する答弁において、「法案と委員会の主要な目的が中小企業一般を救済することにある」と述べた。Congressional Information Service, *Hearings before Subcommittee on banking and currency United States Senate 77th Congress Second Session on S.2250*, pp. 52-53 and p. 174.

という政策目標のみを記した法であり、どのように達成するかについては明記されておらず、手段の選定についてはSWPC自身にゆだねられていたからである⁴⁷⁾。つまりSWPCの活動は議長に依存するところが大きく、議長の政策志向次第では先行する中小企業支援組織と同様に、単なる「諮問機関」へと転落する危険があった。だが第二に、SWPCは独自の資本を有し契約獲得・配分機能を有する点で、強力な権限を有する機関でもあった。これは議長の行動次第ではSWPCの行動可能領域は大きかったことを意味する。以上よりSWPCの運営実態の解明についてはまず、各議長に注目したSWPC内部の視点からの分析が必要である。具体的には、SWPC議長の人物的背景と経済利害を特定した上で、その重点的政策課題の設定に注目しながら、議長の運営における政策志向を明らかにする。

第二に、SWPC外部の視点である。創設時の立法過程において中小企業委員会、WPB議長ネルソンという利害アクターが、互いの政策志向を調整した結果、二重の性格を持つ機関としてSWPCが誕生したことを明らかにした。したがってSWPCの運営においても、両アクターが自らの政策志向を実現すべくSWPCに外部から圧力を加えるのは当然である。さらに運営過程においては、政策対象たる中小企業、調達契約を発注する権限を持つ軍部に代表される調達機関、下請けを通じて中小企業と関係を持つ大企業も関与するため、政策志向の対立と調整は一層複雑となり、SWPCもその影響を受けることになる。SWPCの運営実態を明らかにするためには、SWPC外部にも目を配る必要があるのである。

⁴⁷⁾ *Public Law 603-77^h Congress, An Act to mobilize the productive facilities of small business in the interests of successful prosecution of the war, and for other purposes.* SWPC法4条においてSWPCの権限を規定されているが、4条(a)において「SWPCの主要な事務所はコロンビア特別区におかれるが、SWPCは理事会によって決定された場合、合衆国の他の場所に支部事務所を設立できる」と規定されている。

1 運営実態の全体像

(1) ホランド期（1942年7月11日～1943年2月16日）

初代議長のホランドは、カンザスシティのダブル・ロータリー・スプリンクラー社（Double Rotary Sprinkler Corporation）というスプリンクラーを製造する中小企業の社長であり、同時に中部国防産業連合会（Mid-Central Associated Defense Industries, Inc.）の会長を務めた人物であった⁴⁸⁾。この経歴から、ホランドは北東部の既成特権階級に対して、中西部における中小企業を経済的利害として持つ人物であったといえよう。

ホランドが議長に就任した時、SWPCは活動に必要な人員や事務所を確保できていない状況であった。この背景には、機能化を議長に依存させるというSWPC創設法の性格がある。したがってSWPCの組織をまず機能させる必要があった。ネルソンは、SWPCの先行組織であるOPMの契約配分部が保有するワシントンD.C.事務所の職員172人と、現地職員1,700人をSWPCに移転することをホランドに提案した。だが、ホランドはこの提案を拒絶した。理由は、SWPCの業務遂行において大規模な人員は不要と考えていたこと、カンザスシティの知人を新規に登用することでWPBの影響力を排除することを望んだからであった⁴⁹⁾。最終的に1942年9月8日の行政命令で、人員の移転は行われず、機能のみをSWPCに移転することが決定した。ところがホランドの人選は、行政機関による承認が遅れたため、SWPCは人員不足のために現地での活動に支障をきたすことになる⁵⁰⁾。その

⁴⁸⁾ ホランドについては、「中小企業の親愛なる友人であることを誰も疑わない」人物として評価されていた。NA, RG240, Entry36, Box1, *History of the Smaller War Plants Corporation*, p. 142.

⁴⁹⁾ NA, RG240, Entry36, Box1, *History of the Smaller War Plants Corporation*, p. 126-130.

⁵⁰⁾ NA, RG240, Entry36, Box1, *History of the Smaller War Plants Corporation*, p. 130-131.

結果、契約配分部の人員を引き継いだWPBの地域部に、SWPCの機能の遂行を依存するという事態に陥ってしまったのである。

機能化問題を棚上げしたホランドが、重点的政策課題として取り上げたのは、調達機関がSWPCに協力するという合意を獲得することであった。SWPCは契約獲得・配分機能を有していたが、SWPC自体には調達の発注権限はなかった。そのため、調達機関との友好関係の構築が、任務遂行において重要であるとホランドは考えたのである。ホランドは就任直後から、調達機関の関係者と会合を重ね、陸軍、海軍、海事委員会に中小企業に契約を配分する際の指針の作成を依頼していた。最終的にホランドは調達機関との合意を達成する。1942年9月24日に陸軍、海事委員会と、1942年10月27日に海軍との間で、調達品目リストの提供や検討期間に関する取り決めに合意したのである。「調達に関する覚書」(1942年11月6日)においてホランドは、「調達機関からの完全な協力を得ることになった」と自身のSWPC運営の成果を宣言したのであった⁵¹⁾。

以上のように、ホランドはSWPCの機能化には失敗したものの、調達機関からの協力を取り付けることには成功したのである。これらをSWPCの実際の活動の視点から見ると、中小企業に配分するための契約をSWPCは確保できたが、それを配分する中小企業を探すという現地での活動が機能しなかったということになる。これが現実となって現れたのが「ボールトス問題」であった。

SWPCが契約を獲得するときの手順は、SWPCのリエゾン部職員が調達機関に駐在し、中小企業に担当可能な調達契約を発見すると、その一定割合(たいてい10%)を中小企業に配分するように調達機関に要求し、承認を得るとい

うものであった。だが実際に契約を配分する中小企業を探すのは、SWPC自らの業務である。地域事務所、地区事務所において調査がなされる。だが現地部局が、機能していない状態であるならば、契約に適合した中小企業をなかなか見つけることができないのは当然である。契約には期日が設定されており、もし期日までに受け入れ可能な中小企業を発見できない場合、契約は既存の契約者に付与されてしまうことになった。このような状態を、調達役人がボールをトスするゲーム「ボールトス」と例えたのである。ワシントンD.C.事務所はボールを受け取り、地域事務所にトスする。地域事務所は中小企業に渡ることを期待して、ボールを地区事務所にトスする。だが最終的にトスは中小企業ではなく調達機関に戻り、大企業の手に渡ってしまうのである⁵²⁾。

このような「ボールトス問題」が生じた理由として、SWPCと調達機関との間の合意が末端の役人には徹底しておらず、契約の入札額の提示や期限が中小企業の選定に要する時間を考慮しない短期間に設定されてしまったことや、SWPCの組織が整備されていなかったこともあるが⁵³⁾、背景には、SWPCという組織が持つ生来的な性格が影響していた点が重要である。SWPCは中小企業を効率的に戦時動員することを目的として創設された。そのためSWPCが成功することは、調達機関にとってはそれまでの戦時動員が非効率的であったという不都合な事実を暴露することと同義となった。この点で、調達機関にとってSWPCは生来的に嫌悪される「嫌悪機関」であり、機能化に向けて困難な作業が求められていたのである。たとえホランドが上級官員の間で契約に関する合意に至ったと

⁵²⁾ NA, RG240, Entry36, Box1, *History of the Smaller War Plants Corporation*, p. 187.

⁵³⁾ NA, RG240, Entry36, Box1, *History of the Smaller War Plants Corporation*, p. 177-178.

⁵¹⁾ NA, RG240, Entry36, Box1, *History of the Smaller War Plants Corporation*, p. 133.

しても、実際に官員のSWPCへの積極的な協力を望むことは難しかったのである。さらにこの「ボールトス問題」は、SWPCの無機能ぶりを露呈しただけでなく、調達機関の側から、SWPCの関与によって調達の速度が遅くなっており、非効率な戦時動員を助長しているのではなにかとの批判の機会を与えてしまった⁵⁴⁾。

中小企業委員会は当初ホランドを擁護していた。1942年10月、パットマン率いる下院中小企業委員会は南部諸州を査察した。だが、査察中にSWPCが機能するどころか、SWPCの事務所すらも発見できないという事実を知ることになる。また中小企業からの多数の苦情の手紙は変わらず届いていた⁵⁵⁾。中小企業委員会はワシントンD.C.に戻ると、SWPCを機能化させることが最重要課題であるとした。両院での公聴会を開催し、ホランドを含めたSWPC関係者を喚問することを決定し、パットマンは、ルーズベルト大統領、ホランド、ネルソンに対して、SWPCへの不満と改革案を提示するに至った。1942年12月26日にホランドと会合して以降、パットマンは、ホランド、ネルソンとの3者間の会合を通じて、SWPCの将来像について議論を重ねていった。その中でパットマンはSWPCの無機能ぶりを非難した上で、理事会の再組織化を目的とする独自の計画を提案し、ネルソンに対してホランドの辞任と、ジョンソンへの引継ぎを打診することになる⁵⁶⁾。下院中小企業委員会

は1943年1月、ホランドを喚問し辞任を要求したのであった⁵⁷⁾。これを受け、ホランドは1943年2月16日、SWPC議長を辞任したのである。

ホランドは人物的な背景で見ると、中小企業の利害を代表する人物としてSWPC議長には最適な人物のはずであった。だが「嫌悪機関」であるSWPCを自らの手で機能化させなければならないという、当面の課題に対しては、中小企業の利害を強硬に貫く人物でなく、ワシントンD.C.の政治力学にある程度精通した人物が、現実として求められていたのである。つまり中小企業機関が、中小企業の利害の代表者によっては機能化しえないという、当時の奇妙な構図があったのである⁵⁸⁾。

（2）ジョンソン期（1943年2月18日～1943年9月10日）

SWPC議長に新たに就任したジョンソンは、ヘルスケア分野の大企業ジョンソン・エンド・ジョンソン社の代表取締役を務め、陸軍での勤務経験を有していた。いわば大企業と軍部側の利害をもつ人物であり、中小企業の利害とは対極にある人物であったといえる。しかし大企業での組織運営や陸軍での経験がSWPCの機能化においては有用と見なされての選出であった⁵⁹⁾。

ジョンソンが提示した重点的政策課題は、SWPCの組織の確立であった。ホランドとの対談においてジョンソンは、「現在の組織は無力であり、有能な人材を確保しなければならない」とSWPCの機能化への意思を示している⁶⁰⁾。具

⁵⁴⁾ NA, RG240, Entry36, Box1, *History of the Smaller War Plants Corporation*, p. 178 SWPCを「嫌悪機関」と位置づけざるを得なかったRFCや調達機関が、自らの失敗を暴露されないようにするために自助努力で、中小企業に融資や調達契約をまわしたことによる「触媒効果」が発動した。「触媒効果」は、SWPCの無機能ぶりを一層印象付けることになった。例えばRFCにおける中小企業向け融資額は増加していた。

⁵⁵⁾ NA, RG240, Entry36, Box1, *History of the Smaller War Plants Corporation*, p. 140.

⁵⁶⁾ ホランドからジョンソンへの議長交代の流れは以下に詳しい。Nancy Beck Young, *Wright Patman : Populism, Liberalism, & the American Dream*, Southern Methodist University Press, 2000.

⁵⁷⁾ NA, RG240, Entry36, Box1, *History of the Smaller War Plants Corporation*, p. 116-118. パットマンはホランドを、「ルーは善良で正直で真面目な人間だが、仕事をする能力は全く持っていない」と酷評した。

⁵⁸⁾ 中小企業の利害は労働者、農業労働者と異なり独自の連邦機関を有しておらず、ニューディール期にもそれはかなわなかった。ホランドのワシントンの政治力学への無理解と機能化の失敗は、ホランド個人の問題ではなく、中小企業の連邦政治における構造的な問題でもあった。

⁵⁹⁾ Young, *Wright Patman*, p. 116.

⁶⁰⁾ NA, RG240, Entry36, Box1, *History of the Smaller War Plants Corporation*, p. 145.

体的にジョンソンが克服すべき課題は、SWPCのもつ二重機構の問題の解消と、現地組織の整備であった。

第一に、二重機構問題である。SWPCは当時、「狭義のSWPC」と、WPB内部の「中小戦時工場部」から構成されるといういわば「二重の機構」をもった状態にあったため、非効率的な組織運営を余儀なくされており、この解消が必要であった。この「二重の機構」の起源は、SWPC創設時に遡る。「狭義のSWPC」はSWPC創設法第4条(a)「本法より ‘Smaller War Plants Corporation’ という名の公社組織が創設される」を根拠として創設された。他方で、「中小戦時工場部」は、SWPC創設法第1条—「中小企業の戦時動員権限をWPB議長に付与する」—に基づき、1942年9月8日のWPB一般行政命令2-51号により、WPB内部に設置された部局である。機能面においては「狭義のSWPC」が融資機能を担当し、「中小戦時工場部」が契約配分機能を担当していたが、実質的に「SWPC理事会の議長」と「中小戦時工場部を担当するWPB副議長」に同一人物を任命することを通じて、「狭義のSWPC」と「中小戦時工場部」は統合され、両機関が「(広義の)SWPC」として機能していたのである⁶¹⁾。これを「二重の機構」と定義する。

ジョンソンは1943年3月18日、ネルソンからWPB一般行政命令2-86号を獲得し、SWPC

⁶¹⁾例えばSWPCの現地事務所は、WPB内部にありWPB議長の管轄におかれているため、SWPC議長が直接管轄していなかった。ホランドはSWPC議長として、融資と契約配分の両機能を管轄しているが、契約配分機能においてはWPB内部の組織に依存しているのである。ここで強調すべきは、規模で見た場合は「狭義のSWPC」よりもWPBの一組織である「中小戦時工場部」の方が大きい点である。例えば行政経費で見た場合、「中小戦時工場部」は、「狭義のSWPC」の約7倍の規模であり、あたかもSWPCがWPBの一部局であるかのような外観を呈していたことが分かる。ジョンソンはこれを「ヒドラの頭」と称し解消を目的としたのである。NA, RG240, Entry36, Box1, *History of the Smaller War Plants Corporation*, p. 164, 277-280, 284. NA, RG240, Entry7, Box1, *Budget*.

が「中小戦時工場部」を吸収した上で(2項1)、WPB議長から組織編成権を獲得(2項2)することで、SWPCの組織の単一化と、権限の明確化を実現し、まず二重機構の問題を解消することに成功したのである⁶²⁾。

SWPCの機能化に向けてジョンソンが克服すべき課題の二点目は、現地組織の整備であった。SWPCの契約配分機能が、WPB内部の「中小戦時工場部」に残されたのを受け、WPBの現地局がワシントンD.C.外部での中小戦時工場部の活動全てを取り扱う責任を付与されたため、「中小戦時工場部」の現地の活動は、WPBの地域事務所の長を通じて実行されなければならなかった。その結果、SWPC自身の業務に制約を受けることになっていたのである⁶³⁾。

これに対してジョンソンは、WPB一般行政命令2-94号を通じて、SWPCの業務を担当する現地事務所をWPBの現地事務所から独立させ(3項1)、SWPCの活動を専門に行う現地組織を確立したのである。これらは組織形態の観点からは、WPBからSWPCが独立することを意味していた⁶⁴⁾。このように、ジョンソンのもとでSWPCはようやく独立機関としての機能化への道筋をつけたといえよう⁶⁵⁾。

しかしジョンソンは、大企業体制内での中小企業活用という視点からSWPCを運営し、中小

⁶²⁾NA, RG240, *Preliminary Inventory of the Records of the Smaller War Plants Corporation*, p. 2.

⁶³⁾「中小戦時工場部の長官(=SWPC議長)は、SWPCの業務に対してWPBによって配置された人員に対して直接の管理権を持たなかったために、即座かつ効率的な活動を要求する直接的手段はなかった。契約の正確な配分を可能にするであろう、記録保持と統計作成という業務が十分に達成されなかったのである。…ジョンソンはSWPCが現地活動の管轄を自ら獲得するまではその業務を効果的に達成できないことを悟った」NA, RG240, Entry36, Box1, *History of the Smaller War Plants Corporation*, p. 295.

⁶⁴⁾NA, RG240, *Preliminary Inventory of the Records of the Smaller War Plants Corporation*, p. 2.

⁶⁵⁾ジョンソンの大きな功績であり、この点に関しては「中小企業委員会」にも評価されたのであった。Young, *Wright Patman*, p. 121.

企業委員会との対立を招いた。人材登用においては、SWPCの執行部や現地長官を大企業の重役から好んで登用したため、また後述の契約配分形態に関する政策をめぐっても中小企業委員会は、ジョンソンの手法に反発したのである⁶⁶⁾。

ジョンソンの退陣のきっかけは人材問題であった。ジョンソンはWPBから「中小戦時工場部」をSWPCに吸収するときに、ホランドが以前拒否した旧OPMの職員をSWPCで雇用可能であると考えていた。だがWPBは人員を失うことに難色を示し、その人員移動を妨害したため、実際の機能化が円滑に進まなかったのである。SWPCの機能化に道筋をつけたジョンソンであったが、各所から噴出する不満の声に疲弊し、そのまま退陣することになった⁶⁷⁾。

（3）マヴェリック期（1944年1月10日～1945年12月27日）

ジョンソンの辞職（1943年9月10日）から、マヴェリックの就任（1944年1月10日）まで、SWPCは議長の空位を経験した。この時期には、SWPCの理事会のメンバーであったカーター（Albert M. Carter）が代理議長を務めたのである。上院中小企業委員会などで後継者について議論がなされたが、ロシア旅行から戻ってきたネルソンの意向により、当時WPBで勤務し

ていたマヴェリックが第3代議長に就任することになった。

マヴェリックは、元連邦下院議員で、テキサス州サンアントニオ市長であった。材木業の中小企業家としての経験があり、自由な企業の競争を信頼する進歩主義者として知られていたが、同時にWPBでの勤務経験も持ち合わせた人物であった⁶⁸⁾。

マヴェリックが就任した時期は、欧州戦線が好転し、戦後の再転換問題が議会で議論されるようになる時期であった。さらに戦時経済全体で見た場合も、戦時生産はピークをすぎて縮小へと向かっている時期であった⁶⁹⁾。マヴェリックが議長に就任した1944年1月には、大規模な戦時生産が継続する一方で、戦後の再転換が見据えられていたのである。

マヴェリックは重点的政策課題として、以下の2点を掲げた。第一に、SWPCの本来的な任務である戦時生産への中小企業の一層の活用のためにSWPCの更なる機能化を進める点である⁷⁰⁾。マヴェリックは、SWPC理事会から組織全体の統括者として組織を編制する権限を一任されたことで、マヴェリックは前任の2人の議長と比べて強い権限を獲得していた⁷¹⁾。組織編制に必要な人事権をも、マヴェリックは確保し

⁶⁶⁾例えば、SWPCの運営担当者は、1943年2月15日の覚書において以下のようにジョンソンに警告している。「上院議員の多くが、中小企業の権利の保護者として、陸軍と民間登用の公務員への不信を抱いており、民間からの公務員登用…に対して、注意深くあるべきでしょう」NA, RG240, Entry36, Box1, *History of the Smaller War Plants Corporation*, p. 149-151. 上院中小企業委員会は委員会を設置し、大企業デュボン社の元幹部であるハンディ（Truman Handy）のSWPCへの登用を取り上げ、ジョンソンの「大企業体制内での中小企業活用」という運営志向を批判した。NA, RG240, Entry36, Box1, *History of the Smaller War Plants Corporation*, p. 167-168.

⁶⁷⁾1943年9月20日、ウォルター・メモが提出された。このメモはその時点におけるSWPCの運営成果について詳述している。NA, RG240, Entry36, Box1, *History of the Smaller War Plants Corporation*, p. 169-171.

⁶⁸⁾マヴェリックの経歴等については以下を参照。Richard B. Henderson, *Maury Maverick*, University of Texas Press, 1970.

⁶⁹⁾工業生産全体のピークは1943年9月～10月に、軍需品のみで見た場合の生産のピークも1943年11月に迎えている。河村哲二『ボックス・アメリカナの形成』東洋経済新報社、1995、p.44.

⁷⁰⁾NA, RG240, Entry36, Box1, *History of the Smaller War Plants Corporation*, p. 206.

⁷¹⁾WPBはこの時期中小企業政策からの撤退を明言している。ジョンソン時に、行政命令2-86によって達成されたことであるが、ネルソンの演説にも見られる。ネルソンはマヴェリックによるSWPCの政策の発展をあらゆる方法で支援することを確認した上で、「マヴェリックが政策を自在に展開する力をもつ」と述べ、中小企業政策に関してはSWPCに完全に移譲することを明言した。NA, RG240, Entry36, Box1, *History of the Smaller War Plants Corporation*, p. 196, 313.

たのである。それを受けてマヴェリックは、SWPCの機能化と新しい中小企業問題への対応に向けて、組織を改変していくことになる。

第二に、戦後における中小企業の存立と自由競争の維持を目的に、再転換問題⁷²⁾を含む中小企業全般の支援を行うことである。例えば、マヴェリックは1944年4月28日、議会に中小企業の一般状況を説明する際に、(1)国防契約のさらなる獲得、(2)技術サービスの拡張、(3)外国貿易への中小企業の参加の促進、(4)事業拡張向け融資保証プログラム、(5)契約終了における中小企業の保護、(6)中小企業の再転換問題への対応、(7)余剰設備の中小企業への配分という7点を、SWPCの新たな業務として具体的に取り上げている⁷³⁾。

マヴェリックの業績は以下の2点に要約できる。第一に、SWPCの機能化と、権限の強化である。マヴェリック以前の議長の任期が約半年間と短かったのに対して、マヴェリックは約2年間議長を務めたことで、組織の安定をもたらした。また、この時期はジョンソンが示した道筋のもと、SWPCが機能化していく時期とも重なっていた。融資部門において1944年12月8日、創設期の1億5,000万ドルの資本金が3億5,000万ドルに増強されるなど、SWPCの権限の面で

も強化が行われている⁷⁴⁾。また再転換問題への対応においても、マヴェリックは1944年8月1日、再転換局を設置し、平時を見据えた活動を展開した⁷⁵⁾。

第二に、議会との協力を通じた中小企業の政策過程への関与の拡大である。先任者が中小企業委員会との良好な関係を構築することに失敗したことを反省し、マヴェリックは議会との協力的な姿勢を、当初から打ち出していた。その結果、議会における政策形成過程に中小企業の利害の代表としてSWPCが参加する構造が作られていくことになった。すなわち各委員会は、中小企業に影響を与える法案を審議する際には、SWPCの意見を積極的に活用するようになり、SWPCの関係者は、様々な政策課題に関して委員会で発言する機会を得たのである。例えば、SWPCのチーフ・カウンセラーであるポデル(David L. Podell)は、中小企業委員会、上院軍事小委員会など、戦時経済政策や戦後計画に関する委員会に関与している⁷⁶⁾。

⁷⁴⁾その背景には1944年3月の1ヶ月だけで認可されたリース・融資額が2,300万ドル、1944年4月までに総額9,800万ドルを達成したというSWPCの実績があった。

⁷⁵⁾マヴェリック期には、SWPCの活動目的においても、「戦後の中小企業の地位の強化」、「戦後の完全雇用の実現」など、「戦後」という文言を交えて語られるようになっていた。NA, RG240, Entry3, *Small Business after the War*, p. 1441.

⁷⁶⁾NA, RG240, Entry36, Box1, *History of the Smaller War Plants Corporation*, p. 113-114. 他方で、SWPCの発言力強化は、パットマンとの対立も招いている。パットマンも再転換立法に関する活動を開始しており、下院中小企業委員会は1943年9月、政府余剰財産の購入における中小企業の競争的立場を調査し、余剰財産の大半を所持するRFCに余剰財産処分権限を帰属させる立法を支持した。これを受けて1944年1月、下院銀行通貨委員会において余剰財産に関する公聴会が開催されたが、このときSWPCは、RFCでは中小企業への配慮ができないので、「中小企業家の問題に理解を持ち同情的な組織」に処分権が残されるべきであると主張した。しかしパットマンはSWPCの主張に反対し、SWPCにはそれを扱う職員を欠いていることを理由にマヴェリックを説得したという経緯があった。Young, *Wright Patman*, p. 122-123.

⁷²⁾このような情勢を受けてSWPCでも中小企業の再転換問題が焦点となっていた。ボストン地区での調査によると、「下請契約者全体の3/4が戦時生産活動に90~100%依存する一方で、主契約者全体の2/5が戦時活動に依存している。中小企業の大半が下請契約者であることを考慮すると、戦時契約が終了すると、中小企業に対してより深刻な問題を提起することになる」と報告され、下請として組み込まれた中小企業の戦時契約への過度の依存という「新たな中小企業問題」が指摘されている。NA, RG240, Entry36, Box1, *History of the Smaller War Plants Corporation*, p. 228, 241.

⁷³⁾(5)(6)(7)からも分かるように、SWPCの活動が単なる戦時動員目的ではなく、戦後の中小企業の地位強化を目的とした運営への転換が意図されていたことが伺えるものであった。そしてこれは戦後も継続する恒久的な中小企業機関の創設を目指す「中小企業委員会」の方向性とも合致するものであった。

（４）SWPCの運営の評価

以上のSWPCの運営実態の分析から分かることは、第一に、中小企業機関であるSWPCが、中小企業の利害を代表する中小企業家であるホランドではなく、大企業の利害を代表するジョンソンのもとで機能化の道筋をつけ中小企業機関として自立していったという点である。連邦政府初の中小企業機関の機能化に、大企業の利害代表が重要な役割を果たした点は、注意が必要である。この背景には、機能化を達成するために中小企業機関への大企業利害の介入を認めるという中小企業委員会の妥協があった。だがジョンソンの力で機能化には成功したものの、大企業利害による中小企業機関の機能化は、後にみるように、SWPCの権限の行使のあり方に、重要な影響を与えることになったのである。

第二に、ジョンソンのもとで機能化の道筋をつけたSWPCは、マヴェリックのもとで戦時動員機関としての機能化だけでなく、戦後を見据えた中小企業支援を展開していった点である。これは中小企業委員会が本来意図した平時における中小企業の政治的地位の強化という政策志向への回帰であった。

2 契約配分形態をめぐるSWPCの選択とその意味

以上のSWPCの3議長の下での運営実態を踏まえて、本項では契約配分機能に関して、SWPCがどのような政策の選択を行ったかについて分析する。調達機関からSWPCが主契約を獲得し中小企業に下請けするという方法は、軍部の有する調達発注権限に挑戦する新しく強力な機能であった。この方法を含めて、SWPCが中小企業に国防契約を配分する場合、3つの形態が想定されていたが、各形態が、戦時経済における中小企業の位置づけ、ないしSWPCに関する政策志向と密接に関連するため、これを検討することがSWPCの本質の解明に重要である

といえる⁷⁷⁾。

第一は、SWPCが主契約者として調達機関から主契約を獲得し、それを分割して中小企業に下請させるとする方法（以下、契約形態①）である。この形態は第一に、SWPCにとっては権限強化を意味した。従来のこれまでの中小企業機関が「諮問機関」程度に留まっていたのとは対照的である。第二に、中小企業にとっては実質的な主契約の獲得を意味した。SWPCによる契約配分は、大企業との下請け契約とは異なり、SWPCは上前をはねることなく中小企業に配分するため、中小企業にとっては戦時利潤の直接的な獲得を意味したのである。したがって、契約配分形態①は、中小企業支援機関の強化を意図した中小企業委員会⁷⁸⁾、ないし戦時利潤の獲得を意図する中小企業⁷⁹⁾にとっては望ましい形態であった。他方で、「調達大権の侵害」と理解する軍部や、軍部との蜜月関係を維持しつつ利潤の独占を図りたい大企業は、この形態には否定的であった。

第二は、主契約を獲得した大企業に対して、

⁷⁷⁾ 契約の形態について本項では以下を参考にした。NA, RG240, Entry36, Box1, *History of the Smaller War Plants Corporation*, p. 657-660.

⁷⁸⁾ 「中小企業委員会」は、SWPCの権限強化し、また中小企業に利潤配分を促すという契約配分形態①を望んでいた。「中小企業家は下請契約を好まない・・・中小企業家・中小企業委員会は、中小企業が戦時プログラムの誇り高く愛国的な部分を獲得する機会を望んだのである。彼らは、中小企業に主契約を与えるためになす全力を挙げての努力を見ることを望んだ。・・・彼らは『テーブルから落ちたパンくず』を欲しがらなかった。彼らは『完全な食事』にありつける機会を欲したのである」。NA, RG240, Entry36, Box1, *History of the Smaller War Plants Corporation*, p. 162-163.

⁷⁹⁾ 1941年の夏から秋にかけて、中小企業は以下のように主張している。「我々には工場と機械と訓練された人員がある。いつ資材が与えられて、労働する機会が得られるのか？」Nelson, *Arsenal of Democracy*, p. 274. だが「中小企業家は下請け契約を好まない・・・中小企業家・中小企業委員会は、中小企業が戦時プログラムの誇り高く愛国的な部分を獲得する機会を望んだ」とあるように主契約獲得を期待した。NA, RG240, Entry36, Box1, *History of the Smaller War Plants Corporation*, p. 162-163.

SWPCが推薦する中小企業に、下請けの配分を要請する形態（以下、契約形態②）である。これは大企業を中心とした戦時動員体制を軸に、中小企業をその下請けへの再編することを意味していた⁸⁰⁾。戦時初期においては、大企業が主契約を獲得し、ごくわずかな部分のみを下請けしていた。だが戦時経済の本格化とともに、受注残問題が深刻化し、大企業にとっても下請化が急務となったのである⁸¹⁾。この形態は、第一に、SWPCにとっては大企業に契約配分を要求するだけの機関となるという点で、権限の弱い機関に留まることを意味し、第二に、中小企業にとっては、戦時利潤を中小企業が間接的に獲得するに留まることを意味した。中小企業委員会や中小企業はこの形態には当然否定的であったが、軍部や大企業、あるいは中小企業の下請け化を期待するネルソン⁸²⁾はこの形態を支持した。

第三の契約配分形態は、SWPCが主契約の一部分を、SWPCによって推薦された中小企業に直接配分するよう調達機関に要請するというもの（契約形態③）である。

SWPCは、契約配分形態として上記3点を「選択肢」として保持していた。そしてSWPCがどの形態を選ぶかによって、SWPCの性格ならびに戦時経済における中小企業の位置が規定されることとなったのである。以下では、契約形態①と②を対比させつつ、SWPCの選択を分

析する⁸³⁾。もし、契約形態①が選択されれば、実質的な主契約の獲得を通じて、戦時経済の主たる担い手として中小企業が位置づけられることになったであろうし、契約配分形態②が選択されれば、主契約を大企業が独占し、中小企業は下請けとして大企業に従属的に位置づけられる存在となるであろう。

次に、SWPCが契約配分形態に対して、どのような政策志向を持ったのかを明らかにしたい。まず契約形態①に対してである。「調達機関は…（契約形態①に対して）国王大権と活動の独立への直接的な介入であるとして反発した。（そのため）SWPCの運営者は…調達機関から契約を獲得する際のリスクを認識した。SWPCの運営者は、例外なく契約形態①の遂行に対して大きな抵抗を感じていた」のである。その結果、「議員は、SWPCの運営者を、SWPCがより多くの主契約を獲得しないという理由で厳しく批判した。…（契約形態①は）実行された例も多かったものの、議会が望むほどには拡張的に利用されることはなかった（傍点は著者による）」のである⁸⁴⁾。

その代わりにSWPCが積極的に展開を図ったのが、契約形態②であった。「下請契約は多くの場合、主契約よりも中小企業にとって適切であろう。…工学や経営力を必要としないからである。…大企業での戦時契約における受注残が問題になってくると、大企業は下請化に関心を持つようになる。SWPCは大企業に対して、…下請け能力を持った中小企業を推薦することに

⁸⁰⁾ 調達機関は最終的な契約権限を保持していた。軍部は従来から、大企業との従来の取引慣行を優先し、中小企業との直接的取引には否定的であった。だが戦時動員のために、列車を使って部品の展示会を行ったり、部品生産に中小企業活用を意図するなど、設備増強よりも中小企業の下請けによる遊休生産能力の活用を優先するようになった。Kennedy, *Freedom from Fear*, p. 274-275, 621. Koistinen, *Arsenal of World War II*, p. 101

⁸¹⁾ 大企業は当時深刻な受注残の問題を抱えていた。Connery, *The Navy*, p. 337.

⁸²⁾ ネルソンは効率的な動員において、部品製造・下請けの担い手としての中小企業を以前から評価していた。Nelson, *Arsenal of Democracy*, p. 275.

⁸³⁾ 中小企業に契約配分をする場合、③の方法をより強化すべく、SWPCにおいて設定されたのが①だと位置づけることができる。

⁸⁴⁾ NA, RG240, Entry36, Box6, *History of the Contract Division of the Operations Bureau of Smaller War Plants Corporation*, p. 660. 1945年4月1日までSWPCは契約部を通じて12の主契約を獲得したのみであった。総計は3,211万3,969ドルであり、下請け契約は196の中小企業に配分された。NA, RG240, Entry36, Box1, *History of the Smaller War Plants Corporation*, p.684.

よって、価値のある業務を提供できると考えた（傍点は著者による）」のである⁸⁵⁾。つまり契約形態②は、大企業の受注残という問題を解消すべく、SWPCが主体的に乗り出した契約形態であったことが分かる。これを受けて下請契約部が1943年9月24日にワシントンD.C.に設立されたのである⁸⁶⁾。

このようなSWPCの政策選択において大きな役割を果たしたのが、機能化に道筋をつけたジョンソンと考えてよからう。このジョンソンの運営方針が明確に提示されたのが、1943年4月19日のデトロイト経済クラブにおける「中小企業救済における大企業の役割」という題目での演説である。「SWPCが主契約を獲得するという事は…巨大な調達機関を設立するという愚かしいことであろう。…国民全員に対して主契約を提供できるような機関を設立せよというのは妄想である」と述べている。さらにSWPCの権限拡張について、「戦時を利用した中小企業の不当な地位の強化を認めない」と強調したのである⁸⁷⁾。このようにSWPCの機能化に道筋をつけたジョンソンは、大企業の利害の視点から、大企業の受注残の下請けを促進する機関としてSWPCの活用を意図していたことが伺える。そしてこれに沿った契約形態②を、SWPCは選択したのである。

以上の契約配分形態とSWPCによる選択の分析を通じて、中小企業委員会や中小企業が意図

した契約形態①という「強力な権限」の行使をSWPC議長が拒絶し、契約形態②を選択することで、大企業利害が望む中小企業の下請け化を推進する機関として、SWPCが位置づけられていったことが明らかとなったのである。

おわりに

本稿は、SWPCの創設をめぐる立法過程と運営実態を分析し、SWPCを総合的に評価することを試みた。創設をめぐる立法過程の分析においては、中小企業委員会とWPB議長ネルソンという2つのアクターの政策志向の対立と調整の過程を検討した。その結果、連邦政府における中小企業の政治的位置を強化するという目的と、戦時動員に中小企業を活用するという目的をもった「二重の性格」を有する機関として、SWPCが誕生した事実を明らかにした。運営実態の分析においては、SWPCの機能化が、中小企業の利害を代表するホランドではなく、大企業の利害を代表するジョンソンによってなされた点、マヴェリックの下で、SWPCが戦後の再転換問題へと業務を拡張した点、議会における政策形成過程に中小企業の利害を反映する構造が形成されつつあった点を明らかにした。またSWPCの機能化の代償として、SWPCが主契約を獲得し中小企業に配分するという中小企業や中小企業委員会が意図した契約形態ではなく、大企業を核とする下請制度に中小企業を組み入れるという形態を、SWPCが主体的に追求していった事実を提示した。

最後に、以上の分析を踏まえて、第二次大戦時の戦時経済における中小企業の位置について検討したい。SWPCの機能化とマヴェリック期における運営実績は、契約獲得方法における主契約を獲得するという路線からの撤退があったとはいえ、全体的に見ると、連邦政府における中小企業の政治的地位が、戦時に強化されたことを示しているといえる。この点において、S

⁸⁵⁾ NA, RG240, Entry36, Box1, *History of the Smaller War Plants Corporation*, p.660.

⁸⁶⁾ 下請け契約部の創設を積極的に進めたのはジョンソンである。1944年に、地域へと権限は移管されるまで活動に停滞が見られた。NA, RG240, Entry36, Box6, *History of the Contract Division of the Operations Bureau of Smaller War Plants Corporation*.

⁸⁷⁾ NA, RG240, Entry36, Box1, *History of the Smaller War Plants Corporation*, p.159-162.これに対して、上院中小企業委員会は特殊不平委員会を設置し、テネシー州のスチュワートを委員長に任命、そこで、大企業であるデュボン社の元幹部であるハンディ（Truman Handy）のSWPCへの登用を取り上げ、ジョンソンの「大企業体制内の中小企業活用」という運営志向を批判した。

WPCは、1953年の米国史上初の恒久的中小企業支援機関であるSBA（Small Business Administration；中小企業庁）へと繋がる起点となったと評価できよう。だが、大企業の利害を代表するジョンソンが機能化への道筋をつけたことで、SWPCは、中小企業の利害に反して、大企業を核とする下請制度に中小企業を組み入れるという政策を推進することになった。つま

り主契約を獲得可能な実力を持った中小企業にとってみれば、主契約を獲得する道が閉ざされたことを意味したといえる。この点からみると、第二次大戦時の戦時経済において中小企業は、その実力に関わらず大企業の下請けという従属的な位置を強制されていたといえよう。

（本論文は、平成23年度科学研究費奨励研究の成果の一部である。）