

# 1950年代米国における国防支出の増大と中小企業の地位の変化

## —SDPAを巡る議論を中心に—

浅野 敬一\*

### はじめに 一問題の所在—

本稿の目的は、ニューディール以来の国家機構が拡充と変質を遂げた第二次世界大戦後の米国経済における中小企業の地位の変化について、朝鮮戦争期に設置された米国連邦政府の中小企業支援機関であるSDPA (Small Defense Plants Administration: 中小国防工場庁) を巡る議論を手がかりに考察するものである。

1935年、「計画法」を最大の特徴とするNIRA (National Industrial Recovery Act: 全国産業復興法) 体制の崩壊により、ニューディールは次の段階へ移行し、新しい社会統合手段の模索が始まった。ルーズベルトは、連邦最高裁の違憲判決を受けてNIRAの更新を断念する一方、それまでは消極的姿勢に終始した全国労働関係法、いわゆるワグナー法を一転して支持、署名した。労働組合は、既に政治的に無視し得ぬ組織に成長していたが、ワグナー法の制定は、労働者の組織化に対する政府の積極的支援の表明であり、最大の圧力集団である大企業群に対

置する存在として労働組合を位置付けようとする試みであった。政府は、NIRAにみられた計画化の推進も、独占禁止政策の徹底による大企業の破壊も政治的に採用し得ない状況において、経済的に脆弱な諸階層の組織化を支援、大企業を中心とした強力な利益集団への拮抗力をもつ対抗組織として便益獲得競争に参加させることで、経済的均衡と利害の調整を図る方途を選択したのである。一方で、各社会階層の側は、組織化の程度及び連邦政府との親和性の程度により、便益の獲得量が決定されることになった<sup>1)</sup>。

ところが、1937年の景気後退により、政府は、対抗組織の振興に加え、さらに新しい統合手段の採用を迫られた。財政赤字の容認である。ルーズベルトは、経済環境が再度悪化するなかで、従来の均衡財政指向を放棄、1938年4月14日には、議会に対して財政拡大を求める教書を送付した。利害調整の中心手段は、財政支出によるものへ移行、失業者及び農業部門への救済対策に巨額の資金が投じられた<sup>2)</sup>。さらに、第二次

\*浅野 敬一 (Keiichi ASANO): 東京工業高等専門学校一般科目助教授。大阪大学大学院文学研究科博士課程(西洋史) 修了。「社会政策としての中小企業支援—米国中小企業庁の設立に至る過程を中心に—」『アメリカ史評論』第19号, 2001年; 「中小企業政策における社会政策的側面の再評価—日米比較からの一考察—」『生活経済学研究』第17巻, 2002年; 「黒人企業に対するアフターマティフ・アクション—1960年代における米国中小企業庁の施策を中心に—」『西洋史学』第209号, 2003年など。  
asano@tokyo-ct.ac.jp

<sup>1)</sup> 拮抗力や対抗組織の概念については、Ellis W. Hawley, *The New Deal and the Problem of Monopoly*, Princeton University Press, 1966, pp.187-189. ルーズベルトの政治的選択肢が狭隘化するなかで、ワグナー法が成立する過程については、紀平英作『ニューディール政治秩序の形成過程の研究—20世紀アメリカ合衆国政治社会史研究序説—』京都大学学術出版会, 1993年, 460-471頁。組織化と国家との親和性については、小林清一『アメリカ福祉国家体制の形成』ミネルヴァ書房, 1999年, 49-78頁。

<sup>2)</sup> Hawley, *The New Deal and the Problem of Monopoly*, pp.408-409; 河内信幸「ニューディールの転換と1937年恐慌」『アメリカ経済史研究』第1号, 2002年5月。

大戦後、特に1950年代には、1935年社会保障法に基づく制度の浸透により、年金給付を中心とした社会保障費が、国家財政に占める割合を急速に伸ばしていった。

一方で、第二次大戦後、特に朝鮮戦争以降の連邦財政は、巨大な国防支出が恒常化するという特徴を有した。ニューディール期の財政支出は、その規模を拡大させながら、労働者を中心とした国内購買力の拡大とそれに伴う経済回復を指向した。しかし、第二次大戦後の連邦財政は、世界的覇権への政治的及び軍事的衝動に加え、国防調達に公共事業としての性格をも帯びることで、巨額の国防支出を組み込んだものへと変化した。連邦財政に占める国防支出の割合は、1939年で14%弱であったが、第二次大戦による急増と戦後直後の急落を経て、朝鮮戦争後は、50%以上の高水準が継続するのである。つまり、第二次大戦後の連邦財政を粗描すれば、ニューディールを始点とする社会保障費と朝鮮戦争による冷戦激化を契機とする国防費の二大項目を中心に拡大したといえる<sup>3)</sup>。

このように、拡大する連邦財政のなかでも国防費は、1951年以降はGDPの10%程度の水準を保ち、もはや戦時の一時的需要拡張要因ではなく、米国経済の構造を規定する存在となった。国防費へ接近し得るか否かは、各経済主体の米国経済における地位を決する上で重要な意味をもったのである。また、年金制度を中心とした社会保障費が、ほぼ全ての労働者を対象とすることに対して、国防費は、その特殊性から一部の者に排他的に便益を供する傾向をもつ。国防費が本来的に有するこれらの性格は、高度に組織化され、かつ連邦政府との親和性の高い社会階層がより多くの便益を獲得するニューディール以来の社会構造と相俟って、一部の集団が巨

大な便益を独占する状況を生み出した。こうした結果として、アイゼンハワーが、1961年の大統領退任演説で述べたように、平時は民生品製造に従事し、戦時は軍需品に転換するという、かつての戦時対応の構図は消滅し、巨額、かつ恒常的国防支出は、強固な産軍複合体を形成せしめたのである。

本稿の対象とする中小企業も、当然ながら、国防費という便益の獲得を望んでいた。しかし、結論の一部を先取りすれば、中小企業は、巨額の国防費が常態化した1950年代、国防費に係る便益を効果的に獲得できず、それを達成し得た大企業との間で、大きな格差が生まれたとはいえないか。また、政策面においても、朝鮮戦争に伴う国防生産の再拡張の呼応し、国防調達分野への中小企業の参入支援等、国防費との関係強化を通じた中小企業の地位向上が模索された。しかし、結果として、こうした政策は成功せず、その後は、中小企業による国防調達業務の獲得は困難との前提に基づき、中小企業政策が形成及び拡充されたのではないか。そのうえで、国防費との断絶は、いくつかの重要な変化を伴いながらも継続するニューディール以来の社会構造において、中小企業が、十分な拮抗力を有する対抗組織として便益獲得競争に参入できなかった事実を示すのではないか。

本稿では、1951年から53年の間、独立した連邦政府機関として設置されたSDPAを巡る議論を手がかりに、上述の問題の解明を試みる。SDPAは、朝鮮戦争の勃発による国防支出の再増大に対応し、中小企業が国防調達契約を獲得できるよう支援することを目的として設立された。つまり、SDPAは、本稿の問題と同様に、中小企業と国防支出の関係強化を直接的な政策目的としていたわけである。

さて、従来、国防財政と企業との関係については、当然ながら、巨大防衛産業を中心とした産軍複合体が問題の中心であり続けた。また、

<sup>3)</sup> 紀平『ニューディール政治秩序の形成過程の研究』, 47, 494-496頁他。

SDPAの設置期間が短かったこともあり、これを中心にした研究は皆無といえる。しかし、SDPAは、米国における中小企業政策の形成過程の一環としては、ある程度言及されているので、先にこれらの研究を整理し、本稿における議論の位置づけを明確にしておきたい。

最も一般的視座は、1953年に設立され、以後現在に至るまで、米国中小企業政策の中核機関となっているSBA (Small Business Administration: 中小企業庁) の前身機関としてSDPAを位置づけるものである。確かに、SBAは、中小企業に対する融資、経営指導及び国防分野に限定しない政府調達獲得の支援等、総合的な施策を所管する機関であり、SDPAのみならず大恐慌期に設立されたRFC (Reconstruction Finance Corporation: 復興金融公社) の業務の一部をも引き継いでいる。しかし、当然ながら、こうした研究の主たる分析対象はSBAであり、政策効果に乏しいSDPAの歴史的意義や中小企業と国防費の関係を積極的に説明するわけではない<sup>4)</sup>。

一方、中小企業政策全体に対して批判的立場をとる研究では、SDPAについてもより否定的評価が与えられる。これらの研究によれば、拮抗力をもつ対抗組織間で利害の調整を目指す後期ニューディール以降の政治体制において、統一的組織の形成に失敗した中小企業者は、いわば米国政治における利益集団の空白地帯を生み出したとされる。そのため、ライト・パットマン (Wright Patman) やジョン・スパークマン (John J. Sparkman) 等、民主党を中

心とした「中小企業擁護派」議員は、未組織の中小企業者の支持を得るよりも、世論に中小企業の危機を喧伝することで、政策を自己増殖させたという。特に、SDPAは、朝鮮戦争と反共感情を利用して中小企業の危機を喧伝した「中小企業擁護派」議員の主張の産物であり、世論のみならず中小企業の実態からも乖離していたとされるのだ<sup>5)</sup>。

確かに、朝鮮戦争期には、軍装備の高度化と特殊化に伴い、中小企業が武器調達を中心とした国防契約を獲得する可能性は減少していた。また、中小企業の側でも、資材調達等の面で障害はあったが、第二次大戦中とは異なり、民間部門の需要が旺盛な状況では、あえて国防調達に参入する企業が少なかったことも事実である。しかし、これらの事実を踏まえても、「中小企業擁護派」の主張を単なる危機の喧伝と見なすことはできない。利害の交錯する中小企業の多くは、大企業とは異なり、NIRAの価格維持政策から得るものは少なく、NIRA崩壊後も対抗組織としての結集には至らなかった。最大の利益集団である大企業の支持を求めるニューディール体制は、独占の解体を徹底することはなく、むしろ、中小企業を体制外に排除したのである<sup>6)</sup>。

<sup>5)</sup> Jonathan J. Bean, *Beyond the Broker State: Federal Policies toward Small Business 1936-1961*, University of North Carolina Press, 1996, pp.128-140, 165-174.

<sup>6)</sup> Hawley, *The New Deal and the Problem of Monopoly*, pp.447-474; 小林『アメリカ福祉国家体制の形成』, 69頁。また、この時期までに、最高裁や連邦取引委員会 は、たとえ、チェーン・ストアの活動が「独占的」であっても、単に規模や支配力を有するだけで、それを濫用しない限りは、規制すべき独占には該当しないとの見解を固めていた。U.S. Federal Trade Commission, *Final Report on the Chain Store Investigation*, United States Government Printing Office (以下, "USGPO" と略す。), 1934, pp.86-87. そのため、パットマンは、1938年、独占禁止法の枠を離れ、チェーン・ストアを直接規制する「チェーン・ストア課税法案」を連邦議会に提出したが、これも、チェーン・ストアのみならず、農業団体、労働組合及び消費者団体等の批判を受けて廃案とされた。

<sup>4)</sup> 例えば、寺岡寛『アメリカの中小企業政策』信山社、1990年は、米国の中小企業政策を通史的に詳述しているが、SDPAについては、権限が限定され、目立った政策効果は得られなかったと評価している。なお、拙稿「社会政策としての中小企業支援—米国中小企業庁の設立に至る過程を中心に—」『アメリカ史評論』第19号、2001年11月も、SDPAに言及しているが、考察の中心はSBAにある。ただし、本稿とは、相互に補完する内容である。

パットマンら「中小企業擁護派」の政策要求は、組織化の程度により便益の獲得量が決定するニューディール以降の社会構造において、中小企業が現実に直面した危機に対処したのである。特に、朝鮮戦争以降に常態化する巨額の国防支出、つまり、政府支出の5割強、GDPの1割前後に相当する巨大な便益が、如何に分配されたかという問題は、SDPAに限定した政策評価とは別に検討されるべきであろう。

本稿も、SDPA自体の政策効果への評価としては、これらの先行研究と大きく変わるところはない。しかし、既述のとおり、国防支出の影響力が拡大した1950年代を対象に、中小企業と国防支出の関係、これに対する政府や議会の政策形成及び結果としての中小企業の地位について考察するものである。

## 1. 中小企業に対する朝鮮戦争勃発の影響

### （1）朝鮮戦争勃発までの中小企業政策

第二次大戦末期から終結直後にかけて、連邦政府や議会では、いくつかの要因から、中小企業政策に関する議論が生じた。

第一は、SWPC（Smaller War Plant Corporation: 中小戦時工場公社）の後継機関の問題である。第二次大戦中、中小企業の国防調達支援を目的に設置されたSWPCは、大戦終結に伴い、1946年の廃止が決まっていた。連邦政府は、大戦中、大恐慌の余波で投資に消極的な企業を国防生産に誘引すべく、RFCを中心とした大企業向けの軍需対応政策融資や政府が設置及び所有する工場を民間企業が運営するいわゆるGOCO工場（government-owned, contractor-operated plants: 政府所有契約者経営工場）の設立等、強力な施策を展開していた。確かに、SWPCの影響力は、これらとは比べるまでもない。しかし、SWPCは、中小企業向けの小口軍需対応融資において一定の成果をあげていたため、その廃止が、即ち中小企業向け融資

制度の存廃に係る問題を提起したのである。特に、大戦終了に伴う民需転換への資金調達は、中小企業にとっても重大な関心事項であった。

第二には、大量の復員軍人の生活対策である。政府は、雇用促進や大学における再教育等、様々な復員対策を講じたが、復員軍人自身による創業も重要な方途のひとつであった。全般に中小企業への関心が低い商務省が、1946年、中小企業性の高い業種の創業及び経営に関する一連のマニュアルを作成したことも、復員軍人の創業支援を意識していた。しかし、復員軍人に限らず、創業資金を民間金融機関から調達することは困難で、政府による資金供給の仕組みが不可欠であった。

これらの政策要求は、いずれも具体的な資金需要の存在及びその調達の困難さに基づいていたが、必ずしも全ての中小企業が対象とするものではなかった。そのため、議会の中小企業委員会や銀行・通貨委員会等で、中小企業向け政策金融機関の設立が議論されたが、結局、SWPCの融資制度はRFCが吸収し、復員軍人の創業資金は復員軍人庁が債務保証を行うことで決着したのである<sup>7)</sup>。

しかし、民需転換や復員軍人の創業といった大戦終了に伴う特有の事情とは別に、中小企業における資金調達の問題は継続することになる<sup>8)</sup>。例えば、代表的な会計実務雑誌のひとつである『アカウンティング・レビュー』は、既に1946年の時点においてこの問題を取り上げ、中小企業は、初期資金及び中・長期の設備投資資金の調達手段を欠くため、これらの資金を自己資金に依存する一方で、超過利益税に代表される税制が資金蓄積を阻害していると批判して

<sup>7)</sup> 当時は、上下両院とも、“Select Committee on Small Business”であるが、本稿では、単に「中小企業委員会」と訳す。

<sup>8)</sup> 復員軍人に対する創業支援は、後にSBAに引き継がれ、今日でも、彼らの社会復帰促進策のひとつとして、中小企業政策においても重要な地位を占める。



いる。同稿は、政府による新たな融資制度等、中小企業に対する直接的支援策の拡大には否定ののだが、中小企業における資金調達の難しさは、こうした立場の者の間でも十分に共通認識を得られる問題だったといえる<sup>9)</sup>。

こうした事情から、平時への転換が一応の完了をみた1950年頃になると、民需転換や復員軍人の創業支援とは別に、中小企業が恒常的に対峙せざるを得ない資金問題や経営問題に対応する政策が検討され始めた。例えば、1950年、上院銀行・通貨委員会では、民間金融機関から融資を受ける際の債務保証制度の創設、中小企業向け融資に消極的であったRFCの融資基準の見直し等、中小企業の資金調達を改善するための諸法案が提出され、トルーマンも支持を表明していた<sup>10)</sup>。

その直後、朝鮮戦争の勃発に伴い、これらの金融面を中心とした中小企業支援策拡充の試みは、一部は途絶したが、また一部は国防生産関連分野に対象を限定した形で実現する。しかし、第二次大戦の戦後処理が一段落した時期に、戦時体制とは全く関係のない理由から、中小企業の問題に対する認識が広がり、かつこれの解決策が検討され始めたことは留意すべきである。

## (2) 朝鮮戦争の勃発と政府の再軍備体制

1950年6月に朝鮮戦争が勃発すると、米国は、再度軍備の増強を迫られ、1949年に139億ドルであった国防予算は、1950年に143億ドル、1951年には338億ドルに急増した。ただし、朝鮮戦争中の動員体制は、第二次大戦期のそれとはかなり様相を異にしていた。大恐慌の影響が残るうちに突入した第二次大戦の場合、民間投資が消極的ななかで、突出した国防支出を原動

力として失業者や余剰生産力を吸収、ピーク時の1943-44年にはGDPの40%強を国防支出が占める、まさに総動員体制であった。一方、朝鮮戦争の場合は、個人消費が抑制された大戦中から積み残し需要の発生、ベビーブームや復員による市場の拡大及び活発な住宅建設等、民需を中心に経済は活況を呈していた。経済規模をさらに拡大させ、民間部門の生産を高い水準で維持しながら軍需生産を増大する必要があった。

政府による経済政策も、こうした方向を意識したものとなる。朝鮮戦争勃発後の1951年1月に発表された『大統領経済報告書』も、「大規模かつ迅速な軍備増強」を第一の課題に掲げ、これを達成するために、国民や企業には高い税負担を求めながら、生産力の拡大を最優先させた経済政策の実施を公言している。特に、注目すべきは、「国防省及びその他関係省庁は、指示に基づき、生産拠点の拡大とより小規模な企業の参加を目的に、調達契約及びその下請け契約の見直しを進めているところである。」と明記していることである<sup>11)</sup>。経済政策に対する政府の基本姿勢を提示する同報告書に、こうした記述が見られる背景としては、生産資源のより効率的活用や中小企業への配慮等があることは確かである<sup>12)</sup>。

しかし、同報告書からわずか半年後、1951年7月に発表された『大統領中間経済報告書』(以下、『中間報告書』と略す。)では、国防調達における中小企業の役割に対する政府の姿勢は大きく変化した。確かに、『中間報告書』は、元請けの獲得率は決して高くはないものの、その際の内製率は高いこと及び下請けとしてかな

<sup>9)</sup> Maurice H. Stans, "What Small Business Needs," *Accounting Review*, vol.21, 1946, pp.362-365.

<sup>10)</sup> ただし、既存制度の拡充のみで、統括政策機関の設置等、中小企業政策の体系化を目指したとはいえない。

<sup>11)</sup> U.S. President, *Economic Report of the President, January 12, 1951*, USGPO, 1951, pp.1-3, 7-9, 13.

<sup>12)</sup> また、トルーマンは、大戦中から、大企業中心の軍需体制に批判的であったとされる。寺岡『アメリカの中小企業政策』, 101頁。ただし、中小企業問題への関心の程度については疑問の余地がある。Bean, *Beyond the Broker State*, p.125.

りの契約を得ていることを理由に、国防調達における中小企業の重要性をある程度認めている。また、機械や化学等の分野を中心とした防衛関連業種において、中小企業による雇用が相当の割合を占めると強調している。しかし、中小企業は、①短納期、かつ大ロットの生産に向かないこと、②設備投資に必要な資金を迅速に調達できないこと、③契約獲得に対する政府の支援を得る際の事務処理能力に難があること、④資材調達力が脆弱なことを理由に、国防調達特有の条件への対応が難しいと指摘している<sup>13)</sup>。

このように、『中間報告書』の見解は、国防調達における中小企業の役割に対して、きわめて懐疑的である。もちろん、中小企業による調達契約獲得に対する支援が無意味であることや支援の意思がないことを明言したわけではない。しかし、一定の雇用があるにもかかわらず、設備投資をはじめとした調達業務への対応力が低く、かつ実際の契約獲得額も決して大きくない状況を勘案すれば、実効性のある政策は、民間部門へ特化したうえでの競争力強化を支援するほかはない。つまり、政府は、遅くとも、1951年7月頃までには、中小企業が国防調達を獲得できる可能性は低いと判断し、かつこれを政策的に支援しても効果は薄いことを十分に認識していたと考えられる。

## 2. 中小企業支援機関設立に向けた議会の動き (1) 中小企業支援による安全保障の向上

政府は、中小企業からの国防調達には消極的であった。しかし、議会では、上下両院の中小企業委員会や銀行・通貨委員会を拠点とする民主党の「中小企業擁護派」議員たちが、中小企業による国防契約の獲得増加を目指していた。

なかでも、上院中小企業委員会委員長であっ

た、スパークマンは、当時広まっていた核攻撃への不安を用い、下請けを含め、中小企業による国防契約の獲得を増加させ、軍備生産機能を分散させることが、安全保障上も不可欠であると主張した<sup>14)</sup>。

また、スパークマンとともに、民主党「中小企業擁護派」の中心人物であり、下院中小企業委員会委員長のパットマンも、「我々は、以前よりも、生産資源をできるだけ広く分布させる必要がある。産業が地理的に集中しすぎると、敵の空襲により完全に破壊される可能性がある。」として、多くの中小企業を国防生産に参入させることの利点を強調した。さらに、パットマンは、戦前のヨーロッパにおける全体主義台頭の原因を中小企業の衰退に求めたうえで、中小企業の存在が共産主義の浸透を防止する効果もあるとして、軍事面にとどまらない安全保障上の有益性を訴えた<sup>15)</sup>。中国における共産政権の成立や朝鮮戦争の勃発等、冷戦が厳しさを増し、米国内でも共産主義の脅威が喧伝された状況のもとで、彼らは、国防調達の獲得を中心とした中小企業への支援が、安全保障の強化に寄与するという論理を展開したのである。

中小企業による国防契約の獲得という「中小企業擁護派」議員たちの主張が、必ずしも中小企業の実態に合致していなかったことは確かである。国防調達が中小企業に向かない業務であることは、既出の『中間報告書』が示したとおりである。また、国防生産工場の分散設置に努めることは、空襲の脅威が認識され始めた第二次大戦中からの基本戦略だが、それは中小企業により実現できるものではなかった。さらに、中小企業の側でも、装備の高度化と特殊化に伴

<sup>14)</sup> John Sparkman, "Let's Put More Plants to Work on Defense!" *Sales Management*, June 1, 1951, p.88-90.

<sup>15)</sup> Wright Patman, "Small Defense Plants Corporation: Small Business at the Cross Roads," *Congressional Record*, vol.97, pt.6, June 28, 1951, p.7437.

<sup>13)</sup> U.S. President, *The Midyear Economic Report of the President, July 23, 1951*, USGPO, 1951, pp.107-108.

う参入への技術的障害だけでなく、複雑な手続きを要する国防調達、事務処理の点でも難しいとの認識が広がっていた。こうして、中小企業全般としての関心は、困難な国防調達へあえて参入するのではなく、軍需が優先された資材調達等の面では障害はあるものの、好調を維持する民間部門に向かっていたのである<sup>16)</sup>。

ただし、留意すべきは、スパークマンやパットマンが、中小企業支援の必要性を訴えた真の理由は、安全保障上の問題とは離れていた点である。確かに、中小企業を核攻撃や共産主義への対抗手段とするには相当の飛躍があり、必ずしも世論一般の支持は得られなかった。また、国防調達参入の難しさを認識しつつあった中小企業者の政策ニーズからも距離があった。しかし、彼ら「中小企業擁護派」の一貫した目的は、ニューディール以降の利害調整機構で地位を得られない中小企業への支援拡充であり、中小企業と安全保障問題の結合は、これを推進するための、多少強引な便法のひとつと考えるべきであろう。

## (2) SDPC設立法案の提出

1950年7月、スパークマンとパットマンは、中小企業の国防調達業務への参入を支援するSDPC (Small Defense Plants Corporation: 中小国防工場公社) の設立を目的に、中小国防工場法案を両院に提出した。両名は、審議中であった国防生産法が、「中小企業は、この法律の目的を達成するために、最大限の貢献を行うよう、支援されなければならない」と規定していることを受け、SDPCは、これを実現する方策であるとした。具体的には、1952年6月30日

までを存続期限とした連邦政府の独立機関としてSDPCを設立、財務省から出資を受けた5億ドルを財源に、中小企業への直接融資、他の政府系金融機関への融資の推薦、民間銀行等との協調融資、国防調達の元請とこれを分割した中小企業への下請け発注及び中小企業の受注能力証明等の業務を行うとされた<sup>17)</sup>。

提案の特色は、SDPCの監督機関として設置される運営委員会のあり方である。法案によれば、運営委員会の委員は、中小企業者2人、労働者、農民及び消費者各1名で構成され、大統領が上院の承認を得て任命する。パットマンらは、第二次大戦中もみられたことだが、生産力増強を優先する戦時中には、独禁法の運用が緩和され、独占形成が加速する傾向に着目していた。そこで、中小企業だけでなく、大企業による独占の打撃を受けているとされる各集団の利害を反映させることで、SDPCへの支持拡大を目指したのである<sup>18)</sup>。

ところが、朝鮮戦争勃発の直後、議会における焦眉の課題は、国防生産法を中心とした、米国内経済全体の軍事転換であった。そのため、中小企業固有の状況を検討するには至らず、1950年中小国防工場法案は、ほとんど審議されることもなく廃案となった。

翌年1月、スパークマンとパットマンは、再度、前年とほぼ同内容の1951年中小国防工場法案を両院に提出、SDPCの設立を目指したが、そのなかで、彼らは、国防生産への寄与のみならず、中小企業のより広範な役割を提示していく。例えば、スパークマンは、「中小企業は、我々の強靱さの根源で、競争的で自由な企業のシステムが、わが国を世界でも抜群に秀でた産

<sup>16)</sup> "Small Firms Aren't Losing Out," *Business Week*, March 8, 1952, pp.64-66. 国防省調達と中小企業の関係は薄いとしたうえで、「賢明な中小企業」は、「国防省契約には手を出さない」し、「政府は世の中で最悪の顧客である」ことを理解していると指摘している。

<sup>17)</sup> John Sparkman, "Small Defense Plants Act of 1950," *Congressional Record*, vol.96, pt.8, July 26, 1950, pp.1163-65.

<sup>18)</sup> Wright Patman, "Small Defense Plants Act of 1950," *Congressional Record*, vol.96, pt.17, August 28, 1950, pp.A6199-A6200.

業国とした。中小企業は、わが国経済における獨創性、成長及び発展の源泉であり、大企業も、中小企業から成長したものである。」と多くの中小企業が存在することの重要性を強調したうえで、「中小企業に打撃を与えることは、自由で競争的な企業システムを修復不可能にすることと同義である。」と、中小企業への支援が米国の社会基盤を維持するためにも必要であると訴えた<sup>19)</sup>。スパークマンらの説明は、翌年に選挙を控えた議員たちの関心を集め、1951年中小国防工場法案は議会の支持を獲得していったのである。

しかし、トルーマン政権内には、SDPCへの反対論や消極論が少なからず存在した。なかでも、民主党保守派である商務長官チャールズ・ソーヤー（Charles Sawyer）は、SDPCと商務省の業務が重複することを理由に、SDPCの設立に反対した。商務省は、1950年9月、朝鮮戦争勃発に伴い、資材配給等を調整するNPA（National Production Authority: 国家生産局）を設置、ここに中小企業部を設けることで、戦時生産体制における中小企業の問題に対応してきた。具体的には、中小企業を考慮した資材配給のための調整、金融や国防調達獲得に関する情報提供・指導及び各種調査等の業務を実施していた<sup>20)</sup>。これらの業務が商務省全体に占める割合はわずかで、中小企業に対する商務省の関心が薄かったことは確かである。それでも、全ての企業の振興を使命とする商務省にとって、商務省を中小企業に冷淡な「大企業省」と決め付け、独立機関としてSDPCの設立を目指す「中小企業擁護派」の提案は、当然受け入れ難

いものであった<sup>21)</sup>。そのため、商務省は、権限と予算規模を大幅に削減したSDPAが設立された1951年7月30日以降でさえも、様々な形で、中小企業に対する自らの役割の重要性を強調した。例えば、10月9日、それまで空席であったSDPA初代長官にテルフォード・テラー（Telford Taylor）を指名するための上院銀行・通貨委員会公聴会でも、テラーの証言に先立ち、まるでこれを牽制するように、商務省の中小企業施策に関するレポートが、ソーヤーの求めに応じて配布されたのである<sup>22)</sup>。

また、朝鮮戦争の戦費増大に直面していた財務省も、SDPCに多額の資金を提供することに懐疑的であった。いずれにしても、既述のとおり、『中間報告書』が発表された1951年7月以前の段階で、トルーマン政権は、中小企業が国防調達分野に参入する難しさを認識し、中小企業の活動が民需部門中心になると判断していた。つまり、中小企業問題の重要性は認識していたが、SDPCの設立が中小企業の地位改善に直結するような期待は抱いていなかった。しかし、翌年に選挙を控えたトルーマンは、議会の支持を得ていたSDPC法案を完全に葬り去るわけにはいかなかった。朝鮮戦争に伴う戦時経済体制において、中小企業を取り巻く状況が悪化していることは疑いようがなく、選挙対策としては、むしろ中小企業を重視する姿勢を打ち出す必要

<sup>19)</sup> John Sparkman, "Small Business Defense Plants Corporation," *Congressional Record*, vol.97, pt.1, January 17, 1951, pp.357-58.

<sup>20)</sup> NPAの中小企業施策については、次を参照。U.S. Congress, Senate, Select Committee on Small Business, *Hearing, Small-Business Programs of the National Production Authority, October 4, 1951*, USGPO, 1951.

<sup>21)</sup> 中小企業政策を産業政策の一環として位置付けることは、自然な認識である。日本では、戦前、中小企業振興は商工省の基幹政策のひとつであった。戦後は、1948年に、中小企業政策を統括する機関として中小企業庁が商工省の外局として設置された。中小企業庁は、設立当初こそは、GHQの経済民主化政策に沿って、産業政策とは独立した目的を有していたが、その後は、通商産業省（現在は経済産業省）の外局として、中小企業の近代化を中心に、産業政策の一翼を担った。なお、中小企業庁の政策理念が、経済民主化から中小企業の近代化へ転換したことについては、黒瀬直宏『中小企業政策の総括と提言』同友館、1997年、27-45頁を参照。

<sup>22)</sup> U.S. Congress, Senate, Committee on Banking and Currency, *Hearing, Nomination of Telford Taylor, October 9, 1951*, USGPO, 1951, pp.1-10.



があった<sup>23)</sup>。

### (3) SDPCからSDPAへ

1951年6月、スパークマンとパットマンは、1950年国防生産法に必要な規定を追加する形で、三度目のSDPC設立法案を両院に提出した。今回は、それまでの法案の目的を踏襲しながらも、既に施行され、かつ政策目的を共有する国防生産法に付加した形態にすることで、迅速な成立を目指したのである。また、財政支出増大を懸念する財務省等に配慮し、予算規模を10分の1に縮小した。しかし、法案に対するスパークマンやパットマンらの説明の多くは、国防生産法の枠を超えた、幅広い分野における中小企業支援の必要性を訴えるものであった。例えば、パットマンは、「民需品の生産が、中小企業にとっての自然な役割である。」として、国防生産法の一部でありながら、民需部門における中小企業支援の重要性を強調し、必要な体制の構築を訴えたのである<sup>24)</sup>。

第一に重視した点は、他の省庁から独立した中小企業支援の機関を設立することであった。新設機関で、かつ長官が閣僚級ではないSDPCは、既存省庁に比肩する権限をもつことは難しい。むしろ、SWPCと同様に、商務省の管轄にある方が、同省が既に有する制度や権限を引き継ぐことは容易である。しかし、彼らは、第二次大戦中のSWPCが、商務省の外局である軍需生産局の監督下にあったため、政策効果及び効率の点で問題があったと指摘、SDPCは、大統領に直接責任を負う独立の政府機関にすべきとした。商務省を大企業の代弁者と考える「中小企業擁護派」は、例え独立機関ゆえの不利があったとしても、商務省から独立を優先させたので

ある<sup>25)</sup>。

第二に、融資制度についてである。もともと国防生産法は、企業が国防契約を実施するための資金調達を支援するために、民間銀行融資への債務保証及びRFCによる直接融資を規定していたため、国防生産法の一部改正による1951年6月のSDPC設立案では、同法内における制度の重複を避け、かつ予算を削減するために、SDPCの権限は、RFCに対する融資の推薦のみとされた。しかし、パットマンが、「国防生産法に基づく資金供給は、中小企業における資金問題の一部を解決し得ることは確かだが、別途、中小企業に資金を供給する仕組みが必要」であり、「中小企業の資金問題を解決するための十分な権限をもった中核機関が存在すれば、かなり問題を解決できる。」と強調したように、「中小企業擁護派」の目標は、国防調達分野に限定されない資金供給スキームの獲得にあったと考えられる<sup>26)</sup>。

これらの見解を総合すれば、「中小企業擁護派」議員たちは、1951年6月のSDPC設立案においても、中小企業の問題を各政策課題に付随するものとして処理するのではなく、中小企業の利害を可能な限り統合すべく、関係するあらゆる問題を一元的に扱う必要性を主張し、その実現を目指していた。これは、朝鮮戦争勃発前からの各種政策要求とも一貫性を有する。ただ、朝鮮戦争の勃発に伴い、国防問題と関係の強い政策が優先される状況では、多少中小企業者のニーズから離れても、中小企業と国防調達の関係を強調せざるを得なかったのである。「中小企業擁護派」議員は、政策を国防調達分野に矮小化するつもりはなく、国防問題と関連づけた要求こそが、政策実現への近道と判断したに過

<sup>23)</sup> 「中小企業擁護派」の中心人物であるスパークマンが、1952年の大統領選挙で民主党の副大統領候補であったことは、中小企業者票を重視した結果といえる。

<sup>24)</sup> Patman, "Small Defense Plants Corporation," p.7434, 7437.

<sup>25)</sup> Patman, "Small Defense Plants Corporation," p.7434, 7441.

<sup>26)</sup> Patman, "Small Defense Plants Corporation," pp.7440-7442.

ぎない。

結局、1951年6月に提出されたSDPCを設立するための国防生産法改正案は、機関の名称をSDPAに変更する等の修正が加えられた後、1951年7月30日に成立した。

### 3. SDPAによる施策の展開と限界

#### （1）曖昧な政策目的

設立に至る議論の紆余曲折からも明らかなように、SDPAは、当初から、様々な困難に直面したが、その根本的要因は、SDPAの実質的目的が明確でなかったことにある。SDPA設立の根拠法となった国防生産法は、戦時経済体制にあった米国の国防生産増強を目的としており、当然、SDPA自体も、名称が示すとおり、立法上は、国防生産分野における中小企業の支援を使命としていた。

しかし、既述のとおり、民主党を中心とした「中小企業擁護派」議員及びトルーマン政権は、朝鮮戦争勃発以前から、国防生産とは無関係に、金融支援等の中小企業支援策拡充への取り組みを始めていた。また、SDPAや実現しなかったSDPCの設立を巡る議論においても、パットマンらは、中小企業が安全保障の向上や国防生産の増大に寄与することを強調する一方、具体的施策の重点は、本来は立法目的から外れる民需部門における問題を含め、金融支援の拡充や大企業との格差是正等、中小企業一般を念頭においていた。「中小企業擁護派」は、中小企業支援の拡充を実現するために、中小企業の問題を再軍備という緊急課題と結び付け、さらに立法上は国防生産法の「軒先を借りた」といえる。

このように、様々な思惑が交錯し、かつトルーマン政権自体も中小企業の国防分野参入を否定的に評価していたため、政策実施の現場であるSDPAの運営は混乱した。SDPAは、設立後2ヵ月半は長官不在の状態で、ようやく10月15日に、テルフォード・テラーが初代長官に就任

するが、テラーも、SDPAの置かれた複雑な状況に困惑する。テラーの困惑は、就任の約半年後、SDPA設立を主導したパットマンが委員長を務める下院中小企業委員会の公聴会でも見ることができる。テラーは、証言のなかで、同委員会の意図を斟酌し、SDPAを中小企業の受託者であり、スポークスマンであり、要求の代弁者であると述べているが、一方で、きわめて権限が弱く、政策実施機関というよりは既存省庁に政策実施を依頼するに過ぎないこと、予算規模が少ないのみならず資金の交付までもが滞っていること等を嘆いている。そのうえで、SDPAに実質的に求められる役割と、国防生産法における規定の乖離を指摘している<sup>27)</sup>。

パットマンら「中小企業擁護派」議員は、長年の懸案であり、かつ緊急性を増していた中小企業支援を拡充するために、国防調達の問題を多少強引に利用したが、その結果、施策機関であるSDPAにおいては、自らの目的が曖昧になり、円滑な業務遂行を妨げることになった。テラーは、当初から、混乱した施策環境を強いられ、結局、就任から1年も経たない1952年9月に辞任、副長官であったジョン・ホーン（John E. Horne）が、後任の長官となった。

#### （2）施策運営上の障害

副長官としてSDPAの置かれた事情をそれなりに理解していたホーンも、権限の弱さに起因する数々の施策運営上の障害に悩まされた。

第一に問題となったのは、融資の仕組みである。既述のとおり、1950年7月及び翌年1月のSDPC設立案では、直接融資が可能であった。しかし、権限と予算規模を縮小した51年6月提出のSDPC案では、独自の融資制度を削られた。

<sup>27)</sup> U.S. Congress, House of Representatives, Select Committee on Small Business, *Hearing, Operations of the Small Defense Plants Administration, January 15, 1952*, USGPO, 1952, p.3.

SDPAも51年6月の案に基づき設立されたため、直接融資はできず、中小企業が国防調達契約の獲得を目的とした融資を必要とする場合、その旨RFCに推薦を行う権限のみが付与された。こうした仕組みは、確かにSDPAの権限を削いだものだが、国防生産法自体は、中小企業向けを含め、国防調達参入企業への融資は、RFCが一元的に実施すると定めていた。つまり、RFCの融資制度の運用次第では、SDPAの権限を「推薦」ととどめることは、業務の重複を避ける点で合理的であった。

しかし、RFCは、従来から、その融資対象が大企業を含めた全企業であったため、リスクの高い中小企業融資には消極的であり、こうした姿勢は、国防調達の場合にも変わりにはなかった。そのため、SDPA内では、RFCに対する不満とともに、「推薦」を手段とした融資制度の限界が指摘されるようになった。また、1952年の大統領選挙でアイゼンハワーが勝利、議会も共和党が抑えたことで、RFCに対する批判が、SDPAとの関係や中小企業者の不満とは別の要因から生まれた。アイゼンハワー政権は、朝鮮戦争中に膨らんだ負債の削減を最優先の政策目標としたが、特にニューディール体制の象徴のひとつとされたRFCに対しては、民主党寄りの姿勢に加えて、当初の目的から逸脱した融資や不透明な融資決定過程を問題としたのである。

こうしたなか、ホーンは、1953年2月、RFCを所管する上院銀行・通貨委員会の新委員長に就任したホーマー・ケープハート(Homer E. Capehart)あてに書簡を送り、SDPAとRFCの関係を見直すよう強く求めている。ホーンは、「SDPA創設時には、当然ながら、RFCがこうした融資の推薦を受け入れると考えられた。しかし、実際には、RFCは、自らにのみ融資決定権があるように規定を解釈し、SDPAが推薦する案件の多くを拒否している。」として、RFCの姿勢を批判している。そのうえで、

既にRFCの解体が議論されていた状況を勘案し、SDPAによる融資の推薦は、RFCまたはその後継金融機関に対して強制力をもち、かつ融資期間、条件、返済期限等もSDPA側で決定すべきと主張している<sup>28)</sup>。ホーンは民主党系であったが、殊RFCとの関係見直しについては、共和党のケープハート委員長に期待したといえる。

第二の問題は、立法上はSDPAの本来業務であるが、中小企業の国防契約獲得に対する支援の難しさである。SDPAは、国防生産法に基づき、国防省をはじめとする調達業務実施省庁との協議により、中小企業への割当て枠を共同決定できる権限を与えられていた。各省庁の調達業務において、中小企業に優先発注する金額枠を予め設定し、中小企業の受注確保を目指した。しかし、省庁間の調整に時間を要すること、現場レベルでの規定と運用方針の徹底が不十分で担当官の裁量に依存せざるを得ないこと及びSDPA側も中小企業が受注可能な契約内容を確認するための情報を集め切れないこと等、実務上の障害は大きかった。加えて、当然ではあるが、割当て枠の金額設定は、実際に調達を行う省庁に主導された。結局、SDPAは、この「共同決定」方式により、国防省との間で、約5億5,000万ドル相当の中小企業向けに割当て枠を獲得したが、これは年間国防予算の約1%に過ぎなかった<sup>29)</sup>。また、ホーンも、前出ケープハートあて書簡のなかで、政府調達における中小企

<sup>28)</sup>John E. Horne, to Homer E. Capehart, February 6, 1953," Senate Bills; General Correspondence, 1951-53, Legal; Record of the Small Defense Plants Administration 1951-53 (以下, "SDPA1951-53"と略す。); Record of the Small Business Administration, Record Group 309 (以下, "RG309"と略す。); National Archives at College Park, Maryland (以下, "NACP"と略す。).

<sup>29)</sup>U.S. Congress, Senate, Committee on Banking and Currency: *Hearing, Government Lending Agencies, May 22, 1953*, USGPO, 1953; "Testimony of Y. Brynildssen, Acting Administrator Small Defense Plants Administration, Before Senate Banking and Currency Committee on S. 1523 and Other Bills, May 22, 1953," Senate Bills; General Correspondence, 1951-1953, Legal; SDPA1951-53; RG309; NACP.

業の適切な獲得割合の確保に努める旨を強調する一方で、国防生産法の規定する「共同決定」方式による中小企業の受注増加は困難と述べている<sup>30)</sup>。

また、中小企業は、国防調達に導入された随意契約の恩恵も得られなかった。政府は、第二次大戦中、国防生産増強のため、企業に様々な優遇策を付与した。この一環である随意契約は、政府と契約予定企業の交渉により契約金額が決定されるもので、かつその多くは、企業側の要求するコストに一定割合の利益を加算した金額で契約する、いわば「言い値」での契約であった。特に、朝鮮戦争期には、高度化した武器を供給し得る一部企業の交渉力はさらに向上した。しかし、利益保証随意契約は、ロッキードやボーイング等の特定企業との間でのみ用いられ、国防調達全体に適用されたわけではない。とりわけ、交渉力に劣る中小企業には、随意契約が適用されにくかった。初代長官のテーラーも、「各省庁の担当官がSDPAの目的や国防生産法の趣旨を理解せず、一般の公開入札と同様に、最低応札価格企業と契約するばかりか、そもそも、中小企業と随意契約を結ばない傾向がある。」として、不満を表明している<sup>31)</sup>。

連邦政府の調達業務を特定の者に割当てる制度は、既存予算の範囲内で支援策を実行できることもあり、1953年のSBA創設以降は、中小企業政策における基本的施策手段のひとつとし

て拡充された<sup>32)</sup>。しかし、国防調達については、主力となる武器調達への中小企業の参入が困難になったことに加え、SDPAの権限が弱く、実務上の障害も多かったために、施策が十分に機能しなかったのである。

議会の「中小企業擁護派」は、必ずしも国防調達のみを念頭においてSDPAを設立したわけではなかった。彼らは、第二次大戦後、国防調達とは無関係に、中小企業全体に対する支援の検討を開始し、朝鮮戦争に伴う国防生産の問題と絡めながら半ば強引にその一部を実現させたに過ぎない。しかし、施策現場であるSDPAの権限は、国防分野に限定され、かつそれはきわめて脆弱であった。そのため、SDPAは、議会の意図と自らの環境の差異に困惑し、有効な施策運営も実現しなかったのである。

### （３）国防調達から中小企業全体へ

#### —朝鮮戦争の終息と

#### 中小企業支援における焦点の変化—

SDPAは、1951年7月の設立から1年以上経っても、目立った成果をあげることができなかった。国防調達については、連邦予算の50%以上を占める巨大な金額であったが、中小企業の参入余地は狭く、政策的支援も困難との認識が、SDPA内でも認識されるようになっていた。担当官の一人も、他省庁との調整委員会に先立つメモで、「元請企業から下請中小企業に流れる契約数を見かけ上増すために、あえて契約先を分散させている。（中略）SDPAが、すべての調達物資を把握し、中小企業への向き不向きを検討することは無理がある。」と、自らの業務

<sup>30)</sup>John E. Horne, to Homer E. Capehart, February 6, 1953." なお、ホーンは、同書簡で、第二次大戦中のSWPCと同様に、SDPAが調達省庁と元請契約を締結し、これを分割して中小企業に下請けに出す制度を求めた。しかし、SWPCでも、この制度の実績は12件に過ぎず、有望な施策提案とはいえない。

<sup>31)</sup>また、テーラーは、ある地方の小企業が、一度は単価1.90ドルでのヘルメット納入を随意契約で獲得したが、後に競争入札に切り替えられ1.58ドルで応札、しかし、1.50ドルの大企業に敗れた例を挙げ、「最低価格の採用も重要だが、わずかな資金で中小企業と地方振興が可能であれば、積極的に随意契約を活用すべき。」と主張している。House, Committee on Small Business, *Operations of the Small Defense Plants Administration*, p.13.

<sup>32)</sup>ただし、余り対象を限定すると優遇、または逆差別といった批判を招きやすい。例えば、ジョンソン政権は、黒人を中心としたマイノリティー等の所有企業に対して、連邦政府調達の一部を割り当てる制度を創設、同制度はニクソン政権下で拡大した。しかし、これに対しては、憲法修正第14条の平等保護条項違反との批判が多い。詳細は、拙稿「黒人企業に対するアフターマティフ・アクション—1960年代における米国中小企業庁の施策を中心に—」『西洋史学』第209号、2003年6月、44—59頁。



の限界を嘆いている<sup>33)</sup>。一方、1953年に入ると、財政再建を優先させるアイゼンハワー政権が成立し、朝鮮戦争も休戦の見通しが出てきたことで、SDPAの存廃に関する議論が活発となる。こうしたなかで、SDPA内部においても、当初の政策目的である国防調達範囲を超えて、中小企業の抱える様々な問題が検討されるようになる。

第一は、中小企業の間でも関心が高かった、超過利益税の問題である。超過利益税は、朝鮮戦争の戦費調達を主たる目的に、1950年7月1日から適用されていたもので、通常の30%の法人税とは別に、25,000ドルを超える利益に対して22%の税を課した。当然、企業側の評判は芳しくなかったが、特に、中小企業への影響は深刻とされた。中小企業は、一般に、担保力が不足するため、銀行からの融資に障害が大きい。また、株式の発行及び公開により資金を調達できる中小企業は、皆無に等しい。必然的に、設備導入や事業拡張の資金は、利益の内部留保への依存が強まるのである。そのため、内部留保の蓄積を困難にする超過利益税は、豊富な資金調達手段を有する大企業以上に、中小企業、特に成長意欲を有する中小企業に影響を与えると考えられた<sup>34)</sup>。特に、財政再建を優先させるア

イゼンハワーが、当初は1953年6月30日が期限であった超過利益税を1953年末まで延長させる動きを見せたことで、様々な中小企業者や関係団体から不満が表明され始めていた。

こうしたなか、国防調達分野を本来業務とするSDPAにも、超過利益税に反対する中小企業者等の声が寄せられた。例えば、バッファロー商工会議所は、1953年3月10日付のSDPA長官あて書簡において、「バッファロー商工会議所は、超過利益税が、法定期限である1953年6月30日をもって廃止されることを強く求める。超過利益税は、多くの企業の実態に合致しておらず、新興企業の成長を妨げる一方で、インフレと独占を助長する。政府の財源としても、経済的に悪影響を及ぼさない他の税制に比べて問題が多い。」として、予定通りの廃止を主張した。これに対して、SDPA側も、長官代理であるブリュニッセン (Yngvar Brynildssen) が、「本来の業務は調達関係にある」と断りながらも、「超過利益税の問題にも関心がある」と文書にて返答している<sup>35)</sup>。

SDPAは、これら中小企業者等の意を受け、議会に対しても超過利益税の問題を訴えていく。例えば、ブリュニッセンは、1953年5月12日付けで、ある中小企業の社長から書簡を受け取ったが、そこでは、「超過利益税は、本来は、工場の拡張や大規模な資材調達等に用いるべき利益を剥ぎ取る。そのため、我々のような会社に差別的影響を与える。大企業は、中小企業には不可能な株式の発行を含め、資金調達が容易なので、内部留保が減少する超過利益税の影響も余り深刻ではない。よって、超過利益税の延長

<sup>33)</sup> "Agenda for Next Meeting of the Small Business Committee February 4, 1953," Meetings; General Correspondence, 1951-53, Meetings; SDPA1951-53; RG309; NACP.

<sup>34)</sup> これに対しては、全ての連邦税の税率の上限を憲法で25%に制限するよう、憲法の修正を主張する勢力も存在した。この修正要求は実現しなかったが、巨大企業のほうが減税の恩恵が大きいことに加え、財源確保には個人所得税の税率が一律25%になるので個人事業者には増税になること、間接税率の引き上げも不可避となり中小企業の割合が高い最終消費者向けの経済活動が停滞すること等々、中小企業がより不利を被ることは明らかで、パットマンらも反対の論陣を張った。修正の手続き面にも重大な問題があったとされる。Wright Patman, "Attack on Sixteenth Amendment to United States Constitution," *Congressional Record*, vol.97, pt.5, May 31, 1951, pp.6164-6169; U.S. Congress, Committee Staffs, for the Joint Committee on the Economic Report and the Select Committee on Small Business of the House of Representatives, *Constitutional Limitation on Federal Income, Estate, and Gift Tax Rates, February 1, 1952*, USGPO, 1952.

<sup>35)</sup> "Charles C. Fichtner, Executive Vice President, Buffalo Chamber of Commerce, to The Administrator, March 10, 1953"; "Y. Brynildssen, Acting Administrator, SDPA, to Charles C. Fichtner, Executive Vice President, Buffalo Chamber of Commerce, March 17, 1953," Law & Regulations-Statistics; General Correspondence, 1951-53, Legal; SDPA 1951-53; RG309; NACP.

に反対するか、それが不可能であれば従業員500人以下の企業に対する何らかの救済措置を講じて欲しい。」として、超過利益税が中小企業に与えている影響の大きさが述べられている。これに対して、SDPAは、担当幹部から善処する旨返信するとともに、下院中小企業委員会第二小委員会委員長のシーリー＝ブラウン（Harace Seely-Brown）に対して、中小企業者の間に税負担の軽減を望む声が強くなり、超過利益税を中心とした関連税制を再検討する必要があると訴えた<sup>36)</sup>。

第二は、当時、急速に関心を集めていた、軽工業品を中心とした輸入増加の問題である。米国は、1948年の対日政策転換後、日本の経済復興を支援するために、自国市場の開放を進めてきた。特に、トルーマン政権は、中国大陸の共產化や朝鮮戦争の勃発に伴い、日中間の貿易を厳しく規制する一方で、日本と東南アジアの貿易が停滞したために、米国内の保護主義勢力を押さえ込み、日本製品を米国市場で引き受けた<sup>37)</sup>。そのため、繊維や雑貨等、中小企業性の高い軽工業品の流入が増加し、1952年の選挙で、共和党保護貿易主義派の議席を増加させる要因にもなった。しかし、同年の共和党大統領候補指名選挙において、アイゼンハワーが、孤立主義者のタフト（Robert A. Taft）上院議員に勝利したことは、たとえ一部には保護主義勢力

が存在しても、市場開放と自由貿易の原則が承認された証である。アイゼンハワーは、共和党保護主義派に配慮し、1953年互惠通商法の延長期間を通常の3年から1年に短縮したほか、日本製品のはけ口として日中間の貿易規制緩和も模索したが、結局は、トルーマンと同様に、日本製品に対する米国市場の開放を選択したのである<sup>38)</sup>。

トルーマンやアイゼンハワーが、単なる自由貿易の原理にとどまらず、日本の経済復興や日中貿易の規制等、冷戦遂行上の理由からも日本製品を流入させたことは、中小企業にとっては大きな打撃であった<sup>39)</sup>。当然、関係する中小企業者や政治家の間では不満が高まり、一方でSDPAは、この問題に政策拡充の突破口を探る。例えば、1953年4月1日付けのブリュニッセンあての報告では、ハーバード大学ビジネススクール主催の講演会にて、バーモント州選出の上院議員であるラルフ・フランダース（Ralph E. Flanders）より、日本製傘手元の輸入で自州業界が打撃を受けている旨の発言があったとしたうえで、「SDPAが、1954年も存続すれば、税、輸出振興及び輸入対策について大きな役割を期待できる。」と、貿易問題がSDPAの新た

<sup>38)</sup> Department of State, *FRUS: 1952-1954*, vol.14, pp. 1406-1408, 1411-1415, 1448-1452.

<sup>39)</sup> 冷戦が、アメリカの国内産業に与えた影響については、既に多くの研究がある。例えば、ポール・ティファニーは、「目ざわりな共産主義者の拡大をけん制するという任務には、それが米国の将来の経済発展にどう影響するかに関わらず、優先権が与えられていた。」として、アイゼンハワーは、西側諸国の経済発展を支援するために自由貿易主義に固執するほかに選択肢がなかったと指摘している。ポール・A・ティファニー、『巨大産業と戦う指導者—アメリカ鉄鋼業の興亡—』、加藤幹雄他訳、日本経済評論社、1989年〔原著1988年〕、256頁。また、ハロルド・ラヴゼイは、冷戦遂行の観点からは、「アメリカが、ラジオ、テレビ、カメラ等を生産する能力を失ったことは、安い買い物であった。」と指摘している。Harold C. Livesay, "Entrepreneurial Dominance in Businesses," *Business History Review*, vol.63, 1989, pp.1-21. しかし、冷戦遂行のコストを最初に強いられたのは、鉄鋼や家電等の大手企業ではなく、消費者向け軽工業品を中心とした中小製造業であった。

<sup>36)</sup> "B. F. W. Heyer, to Brynildssen, Acting Administrator, SDPA, May 12, 1953"; "Jerome S. Plpinger, Acting General Counsel, SDPA to B. F. W. Heyer, May 18, 1953"; "Jerome S. Plpinger, Acting General Counsel, SDPA, to Harace Seely-Brown Jr., Chairman, House., Committee on Small Business, Subcommittee No2, May 21, 1953," Law & Regulations-Statistics; General Correspondence, 1951-53, Legal; SDPA 1951-53; RG309; NACP他。シーリー＝ブラウンからも、この問題を重視している旨の返信があった。

<sup>37)</sup> また、米国政府は、伝統的貿易圏である中国大陸との貿易が規制されることに伴う日本国内の政治的反発にも配慮せざるを得ず、代替的に米国市場の開放を進める必要があった。U.S. Department of State, *Foreign Relations of the United States: 1952-1954*, vol.14, USGPO, 1985, pp.1286, 1292-1294, 1300-1307.

な政策分野となる可能性が提示されている<sup>40)</sup>。

他にも、国防調達以外の公共工事への下請中小企業の参入支援、全省庁が中小企業に関係する施策や規制を実施する際のSDPAとの事前協議の義務付け等、中小企業に関する様々な問題が検討された<sup>41)</sup>。こうして、SDPAは、国防調達分野に限定された業務から中小企業全般を対象とする施策機関へと転換を図っていく。

#### 4. SBA設立に向けた動き

##### —SDPAの対応を中心に—

##### (1) SDPA及びRFCの廃止とSBAの設立へ

1953年7月のSDPAの期限切れを控え、連邦議会では、SDPAの後継機関に関する議論が活発になった。この頃までに、SDPAの廃止後も、引き続き、中小企業に対する支援及びこれを所管する何らかの組織が必要である点について、民主党と共和党の間で意見の対立はなくなっていた。ところが、アイゼンハワーが、RFC廃止の方針を打ち出したため、SDPAの後継機関問題はRFCのそれと連動して検討されることになった。財務長官ジョージ・ハンフリー(George M. Humphrey)をはじめとする政権側は、RFCの清算を目指していた。しかし、議会の過半数を確保した共和党も、絶対的安定多数ではなかったため、ハンフリーは、政治的配慮を含めて、中小企業に対する政策融資を継続する必要があると考えていた。そこで、共和党は、SDPAをRFCとともに廃止、RFCに関

係する予算を圧縮し、融資を含めて中小企業を支援するSBAの新設を提案した。これに対し民主党は、共和党のSBA設立案を単なる予算削減の手段と批判し、SDPAの永久機関化を求めたが、結局、共和党案を中心にSBAの設立が進められた<sup>42)</sup>。

こうした状況のもと、SDPA内部でも、中小企業による国防調達への参入と自らの施策運営の両面において、従来路線の限界が露呈したことを受け、中小企業に関係する問題を一元的に所管する機関へ転換し、組織の存続を目指すようになる。当初の基本方針は、中小企業の大勢を占める小売やサービス等の非防衛分野企業への支援、政府調達確保に対するより強い権限、SDPAによる直接融資及びRFCに対する融資の推薦ではなく命令権等、施策を拡大及び強化し、かつSDPAをそのまま継続させることであった<sup>43)</sup>。しかし、SDPAは、スパークマンとパットマンが設立を主導したこともあり、民主党との関係が深かったが、1953年からは、議会で多数を占めた共和党が両院の中小企業委員会において委員長を務めていた。そのため、ホーンは、共和党政権及び共和党主導の中小企業委員会との関係に苦慮する。ホーンは、1953年2月に長官を辞任、その後は、スパークマンの政策秘書として、異なる立場からSBAの設立等、中小企業政策へ関与することになった<sup>44)</sup>。

ホーンの後任には、ウィリアム・ミッチェル(William Mitchell)が共和党政権により指名された。以後、SDPA内部でも、共和党案に沿った組織の将来構想が検討、表明されていく。基

<sup>40)</sup> Wilford White, Chief, Management Service Division, Chief, SDPA, "Harvard Business School Conference - March 28, 1953, Statler Hotel, April 1, 1953," Meetings; General Correspondence, 1951-53, Meetings; SDPA1951-53; RG309; NACP. なお、同講演会では、スパークマンも、超過利益税の廃止と代替財源としての付加価値税増税を主張している。

<sup>41)</sup> Harry Fleisher, Acting Chief, Engineering Services Division, SDPA, "Proposed Federal Construction Contract Bill - S.848, March 13, 1953," Senate Bills; General Correspondence, 1951-53, Legal; SDPA 1951-53; RG309; NACP.

<sup>42)</sup> 寺岡『アメリカの中小企業政策』, 104-109頁。Bean, *Beyond the Broker State*, pp.136-144.

<sup>43)</sup> "Statement of Y. Brylidssen, Acting Administrator, SDPA, Before the Banking and Currency Committee, U.S. Senate, March 27, 1953," Senate Bills; General Correspondence, 1951-53, Legal; SDPA 1951-53; RG309; NACP.

<sup>44)</sup> なお、ホーンは、ケネディ政権下の1961-63年には、SBA長官を務めた。

本的には、SDPAとRFCを廃止して、SBAを設立する方向を受け入れながら、いくつかの点においては、引き続き自らの主張を唱えていくのである。

## （２）SBAの融資制度

第一の問題は、融資制度のあり方である。資金調達は、中小企業にとって最も重要かつ深刻な課題のひとつであった。SDPAが、SBAとして、中小企業全般を支援するには実効性のある融資制度の存在は不可欠であった。

ホーンが長官であった時期のSDPAの主張は、直接融資制度を保有していなかった状況を鑑み、RFCやその後継政府金融機関に対する権限の強化であった。ホーンは、長官を辞任する直前、ケープハート上院銀行・通貨委員長あての書簡で、政府調達獲得のために、中小企業がRFCまたは後継機関から融資を受ける際には、SDPAが、当該中小企業の受注能力を証明することで、融資決定への関与強化を求めた。確かに、こうした権限強化については、実施体制等を不安視する声もあった。独自の融資制度をもたないSDPAは、個別の中小企業をモニタリングする人員や組織も貧弱だったのだ。しかし、SDPAが、中小企業の支持を獲得し、組織の存続を図るには、融資に関する権限強化は不可欠であった<sup>45)</sup>。

ところが、その後、RFCを解体し、その融資業務をSDPAの後継機関となるSBAに吸収させる方法、すなわち共和党案が優勢になると、SDPAの関心は、SBAの融資制度の内容へ移っていく。

最初の焦点は、融資事業の規模に直結する予算の問題であった。財政削減を重視する共和党

案は、当然ながらSBAの予算抑制を目指していた。そのため、SBAの予算枠は、5,000万ドルから1億ドルと、RFCの10分の1に過ぎなかった。確かに、従来のRFC融資の大半は大企業向けであったが、SDPA側は、SBA改組後の融資機能強化を目指し、大幅な削減に反発する。ブリュニッセン長官代理は、1953年4月14日、下院中小企業委員会委員長であった共和党のウィリアム・ヒル（William S. Hill）に書簡を送り、SBAの設立を中小企業政策の確立と評価しながらも、SBAは廃止されるRFCの代替機能を果たすのみで、財政拡大ではないとしたうえで、SBAの資金供給能力の強化を求めている<sup>46)</sup>。

しかし、財政再建を最優先課題に掲げるアイゼンハワー政権のもとで、かつ議会でも共和党が多数を占める状況では、予算拡張の余地はなかった。また、SDPA側も、新長官のミッチェルは、共和党政権に指名された人物であり、トルーマン政権期からの幹部も、スパークマンとパットマンが中小企業委員会委員長の座を失った状況では、発言力にも限界があった。結局、SBA予算は、共和党案に基づく抑制的なものになったのである。

予算拡大の可能性が消えるなか、SDPAは、融資制度の柔軟性、特に一件当たりの融資限度額の撤廃に関心を移していく。従来、中小企業に対して直接融資を実施する連邦政府機関は、実質的にはRFCのみであった。しかし、全企業を対象とするRFCは、中小企業の定義を有しておらず、便宜的に、10万ドル以下の小口融資をもって、「中小企業向け融資」に相当する実績と説明していた。そのため、共和党案も、SBA融資一件当たりの限度額を10万ドルと定

<sup>45)</sup> "John E. Horne, Administrator, SDPA, to Senator Capehart", February 6, 1953; John M. Carmody, "Mr. Horne's letter of 2/6/53 to Sen. Capehart, February 10, 1953," Senate Bills; General Correspondence, 1951-53, Legal; SDPA1951-53; RG309; NACP.

<sup>46)</sup> "Bryndilssen, Acting Administrator, SDPA, to William S. Hill, Chairman, Select Committee on Small Business, House., April 14, 1953," House Bill; General Correspondence, 1951-53, Legal; SDPA 1951-53; RG309; NACP.



めていた。

SDPA内では、運用上の障害になることへの懸念に、恐らくはRFCへの反発も加わり、融資限度額撤廃が主張される。1953年4月28日付の「SBA案における融資機能の制限」と題する覚書では、「RFCが中小企業向け融資は、10万ドル以下であるという、実態と乖離した考え方を広めてしまった。」と、RFCを批判した。そのうえで、「これではSDPAがRFCに推薦してきた融資案件の73%が排除される。」として、SDPAの推薦案件を含めて、RFCにも中小企業に対する10万ドル以上の融資実績が多数存在することを指摘している。また、「業種によって違いはあるものの、従業員一人当たりの投資額は、5,000ドルから10,000ドルで、化学関係では75,000ドルに上る。従業員100人でも、50万ドルから100万ドルになるのは普通である。」として、製造業を中心に、10万ドルの上限設定は不適當であると結論付けている<sup>47)</sup>。

同覚書の内容は、SDPA内でも受け入れられ、5月22日、ブリュニッセン長官代理は、上院銀行・通貨委員会公聴会でも、SBAへの直接融資権限の付与を評価する一方で、一件当たりの融資限度額設定を問題視した。彼は、SDPAが過去にRFCに対して推薦した融資案件の平均額が12.5万ドルであったとしたうえで、10万ドルの融資限度が設定されれば、それらの案件の73%が排除されること及び従業員100名以下の企業の案件に限定しても60%が排除されることを指摘した。そのうえで、「融資の上限は、従来からSDPA自らが設定及び審査してきたし、一部の国防契約を除いては、30万ドル以上の融資をRFCに推薦していない。」として、一件当たりの融資限度は、SBAが個別に判断できる

よう求めた<sup>48)</sup>。

こうした融資限度額の設定等、SBAの予算規模に影響しない問題については、かなり修正が実現した。また、大企業も対象に含んでいたRFC融資が担保重視であったことに比べ、SBA融資は、企業の実績や成長力も勘案したきめ細かい審査を実施する等、かなり柔軟性をもった制度となった。確かに、こうした配慮にも関わらず、設立からしばらくの間は、SBAの直接融資実績は低迷した。しかし、それは、政権の財政削減の方針に従い直接融資よりも民間銀行への債務保証を多用したこと及び期限付きの暫定機関として積極的な施策展開が難しかったこと等の理由によるもので、制度上の問題は少なかったといえる。そのため、1955年の期間延長と1958年の永久機関化及びそれらに伴う予算増が実現するにつれ、SBAの融資制度は順調に拡大したのである。

### (3) SBAの独立性

第二は、SBAの独立性確保の問題である。パットマンら、民主党の「中小企業擁護派」議員は、SDPAを独立機関として設立することを重視した。確かに、他省庁との連携を要する業務内容が多く、一方で権限の弱い独立機関に過ぎなかったSDPAは、既存省庁と対等の関係を構築したとはいえない。例えば、他の省庁との連絡会議として開催されていた中小企業委員会についても、SDPAにとっては、他機関との関係を維持する観点からも有効だが、他はSDPAとの関係を重視していなかった<sup>49)</sup>。SDPAとしては、独立機関ゆえの不利性を十分に認識して

<sup>48)</sup> "Testimony of Y. Brynildssen, Acting Administrator Small Defense Plants Administration."

<sup>49)</sup> Charles H. Swisher, "Interagency Committees, March 19, 1953"; John M. Carmody, "Small Business Committee, June 9, 1953," John M. Carmody, "Inter-Agency Committees, July 7, 1953," Small Business Committee; General Correspondence, 1951-53, Committees; SDPA 1951-53; RG309; NACP.

<sup>47)</sup> John S. Jordan, "Proposed SBA - Loan Power Limitation, April 28, 1953," Senate Bills; General Correspondence, 1951-53, Legal; SDPA 1951-53; RG 309; NACP.

いたが、それでも、商務省の一部や下部組織とされた場合、中小企業政策の存在が埋没することを恐れたのである。

こうしたSBAの独立性を重視する考えは、中小企業者の間でも、相当程度共有されていた。確かに、1953年5月15日、SBA設立法案を審議する下院銀行・通貨委員会の公聴会では、中小企業団体及び業界団体等の多くは、SBAを独立機関とすることやSBAの設置そのものに反対した。しかし、比較的小規模の企業を中心とした全米最大規模の中小企業者団体であるNFIB（National Federation of Independent Business: 全国独立事業者連盟）が、商務省への敵意と独立機関としてのSBAへの支持を強力に表明したことは重要であろう。他の中小企業団体や業界団体等が、主導的地位にある企業の理事会を中心に意思決定を行うことに対し、NFIBは、あらゆる業種や規模の中小企業者の意見を公平に汲み取ることを重視するため、全会員の直接投票により活動方針等を決定する特徴をもつ。つまり、NFIBは、少なくとも他の団体よりは、中小企業一般の意思を反映していると考えられるのだ。自身も中小企業経営の長い経験をもつNFIB副理事長ジョージ・バーガー（George J. Burger）は、同公聴会で、会員による全国規模の投票結果に基づく発言であると明言したうえで、恒久的な中小企業支援機関が設立され、中小企業に対する政策融資制度の継続を望むことに加え、この機関の設立形態にも強い関心があると述べている。彼は、「我々は、過去の商務省は、中小企業に対して親近感を抱いているのか否か疑問であり、独立した組織を望むものです。商務省は、大企業と密接な関係を有し、彼らの要望を受けて独占禁止法の改正を目論んでいると考えるからです。」と、商務省の姿勢を痛烈に批判した。これに対して、共和党のメリル（Bailey D. Merrill）議員からは、「独立した中小企業機関の設立とはい

が、それも規模が小さく、閣僚ポストもない状況では、商務省を大企業に明け渡すことを意味しないか。」との疑問も呈されたが、バーガー副理事長は、商務省の姿勢を変化させることは不可能として、あくまでも独立機関としての設置を求めた<sup>50)</sup>。

このように、RFCに対する融資推薦が骨抜きにされる等の苦い経験をもつSDPA幹部や商務省に不信感を抱く中小企業者は、他省庁からの干渉を排除し、明確な権限をもつ真の独立機関としてSBAを設立する必要があると痛感していた。

最終的に、SBAは、大統領直属の独立機関として設置されるが、実態として独立性が確保されたとは言い難い結果となった。商務省は、依然として中小企業政策の吸収を目指し、財務省も、アイゼンハワー政権の優先事項である財政再建を達成するため、SBAの予算執行を抑制すべきと考えていた。そのため、SBAには、融資制度の運用の監督を目的に、財務省と商務省のそれぞれの代表も委員となる、融資政策委員会が設置されることになった。当然、SDPA側は、融資政策委員会の権限を助言に止めるべきと反論したが、受け入れられなかった。SBAは、独自の融資制度獲得する一方で、自らの独立性を脅かしかねない仕組みを備えることになったのである<sup>51)</sup>。

さらに、商務省は、将来的な中小企業政策の吸収を目指し、SBAを二年間の暫定機関として設立することを主張、これに対して、SDPAは、当然ながら、永久機関であることを求め

<sup>50)</sup> U.S. Congress, House of Representatives, Committee on Banking and Currency, *Hearings; Creation of Small Business Administration, May 15, 1953*, USGPO, 1953, pp.29-36.

<sup>51)</sup> "Testimony of Y. Brynildssen, Acting Administrator Small Defense Plants Administration." なお、融資政策委員会は、廃止を求めるSBA側と商務省及び財務省側の対立とともに存続したが、ケネディ政権期に権限が縮小され、1965年には廃止された。

た<sup>52)</sup>。ところが、意外なことに、パットマンら民主党の「中小企業擁護派」議員は、この問題に限っては、商務省の方針を支持する。彼らは、予算規模等に不満のある共和党案のSBAを恒久化するよりも、2年後の再検討、つまり政策拡大に向けた再挑戦の場の確保を優先したのである<sup>53)</sup>。

### (3) 中小企業の定義

第二次大戦中のSWPCは、施策対象を確定するため、従業員数500人以下の企業を中小企業と定め、SDPC案やSDPAも、基本的には「500人」の規定を受け継いだ。しかし、パットマンは、同時に、中小企業という言葉は、きわめて多様な意味をもつとして、業種ごとに、従業員数、大企業からの独立性、売上げ、資本金、市場の支配性等を考慮して定めるべきとした。そのため、SDPAにおける中小企業の定義は、法律レベルでは、当該分野での非支配性及び大企業の関連会社を排除するための経営や所有の独立性といった質的定義のみを規定し、従業員数等に基づく具体的な定義は、SDPA長官が定めるとされた<sup>54)</sup>。

各業種の競争環境を調査及び判定し、それぞれに、従業員数等により妥当な数量基準を設けるためには、膨大な作業が必要であり、SDPAは、中小企業を網羅的に定義することはできなかった。しかし、施策機関により、中小企業を詳細な定義を策定する方法は、SBAにも引き継がれ、1956年の中小企業規模基準規則により実現を見た。中小企業に限定して、融資をはじめとする支援を提供するには、何よりも中小企

業を明確に定義することが必要であった。未完成ではあったが、中小企業の定義策定方法を確定したことは、SDPAの残した功績のひとつであった。

## 5. 「中小企業政策」の成立

### —国防調達部門の放棄と引き換えに—

1953年7月、1953年中小企業法が施行され、SDPAは廃止、SBAが設立された。SBAは、2年間の暫定機関ではあったが、戦時以外に、全ての中小企業に対して直接的に支援策を提供する中小企業政策が、米国史上初めて成立した。米国では、1930年代から、ロビンソン＝パットマン法の制定等、中小企業保護を目的とした立法措置が講じられたが、当時の政策は、あくまでも独占禁止関連法の枠内における競争制限的行為の規制であり、中小企業を直接支援したわけではなかった。また、RFCは、戦時以外にも、中小企業への融資を実施したが、既述のとおり、巨大企業を含めた全企業を対象とする制度の一環であり、中小企業に特化した施策ではなかった。SBAの設立は、平時における中小企業全体への直接的支援を連邦政府の政策に組み込んだ画期であった。

しかし、本稿での分析のとおり、SDPAの設立からSBAへの移行までという中小企業政策の成立過程において、中小企業が国防調達へ参入する方途は、担当機関であるSDPAを含めた政府、議会及び中小企業者自身により放棄された。つまり、1950年代の米国では、巨大な国防支出が恒常化し、経済全体でも相当の地位を占める一方で、これとは切り離された施策内容をもって、中小企業に対する直接的支援政策が確立したのである。中小企業は、国防支出のもたらす便益を獲得できず、政策的にもその状況の打破はできなかった。そのため、中小企業は、国防支出との関係を強化し得た企業と比べ、いくつかの点で、米国経済において相対的に不利

<sup>52)</sup> "Brynildssen, Acting Administrator, SDPA, to William S. Hill, Chairman, Select Committee on Small Business, House., April 14, 1953," House Bill; General Correspondence, 1951-53, Legal; SDPA 1951-53; RG309; NACP.

<sup>53)</sup> 寺岡『アメリカの中小企業政策』, 107頁。

<sup>54)</sup> Patman, "Small Defense Plants Corporation," p.7434.

な地位を強いられたと考えられる。

第一に、最も直接的影響として、中小企業は、国防調達への継続的関与に成功した巨大軍需企業との間で、便益の獲得量における恒常的格差に直面した。中小企業全体に対する直接支援を中心とする中小企業政策は、SDPAからSBAへの移行により、一応の成立を見た。しかし、その過程、つまり朝鮮戦争中には、中小企業がもはや国防調達で果たし得る役割が失われ、かつ施策効果も期待できない事実のみが明らかになった。もちろん、こうした国防調達からの排除が、戦時中の一過性のものであれば、その影響は格段に限定される。しかし、朝鮮戦争後も、莫大な国防支出が継続することで、中小企業は巨大な便益を見送らざるを得ない状況が固定化されたのである。

一方、中小企業者や中小企業政策関係者とは対照的に、巨大軍事企業は、明らかに巨額の国防支出の固定化を見越し、かつこれを確実に獲得し、その経営基盤を強化していった。例えば、ロッキードは、朝鮮戦争の勃発に伴い、第二次大戦終了とともに閉鎖されていた、アトランタ近郊の政府所有空軍第六工場を再開、ボーイング社製爆撃機のライセンス生産等を実施し、戦時増産に対応した。しかし、ロッキードは、1953年になって、同工場で自社開発のC130輸送機の生産を開始、戦時の一時的生産への対応ではなく、国防契約継続を前提とした、永続的生産拠点への転換を目指したのである<sup>55)</sup>。巨大軍事企業とそこから排除された中小企業との間には、拡張する財政支出のもたらす便益の獲得量の多寡及びそれに応じた経営基盤の優劣にお

いて、大きな格差が形成されたのである。

第二に、中小企業は、量的格差に加えて、国防支出のもたらす便益の質的格差の影響を受けることになる。確かに、中小企業は、建設で半分以上のシェアを占める等、一部では比較的順調に国防調達を獲得した。しかし、これらの分野は、直接的に受注や雇用を創出するが、効果は短期的なものに限定される。対して、武器製造等の分野は、雇用や売上げのみならず、技術力の蓄積等、中・長期的競争力の向上に寄与する<sup>56)</sup>。中小企業は、むしろ、国防調達の量的側面では、僅かなりとも便益を得たが、質的側面では、巨大武器製造企業との間で、より大きな格差が生じたといえる。

一方で、武器製造を中心とした国防支出は、次第に下請けやスピンオフ企業等の集積を生み出し、かつそれらの技術水準を向上させた。政府も、ケネディ政権が、ロッキードと新型ジェット輸送機の契約を結ぶ際、契約額の60%を下請けに出し、かつ積極的に中小企業と契約することを求める等、下請けとしての波及効果を重視した施策を採用する<sup>57)</sup>。つまり、国防支出に伴う便益が、巨大軍需企業を通じた波及効果として、中小企業にも分配されたことは確かである。しかし、その成果が現れるには、相当の時間を要し、かつ当該中小企業は、巨大軍需産業に依存した存在であったこともまた確かである。巨大な国防支出が、下請けとは別に、自立的中小企業の族生に寄与したのは、インターネットに代表されるように、冷戦の終結に伴う軍事技術の開放を待つ必要があったといえる。

中小企業は、1930年代、ニューディール体制への統合に遅れた集団であった。NIRA体制が

<sup>55)</sup>同工場は、輸送機を中心に、ロッキードの主力開発・生産工場に成長した。Richard S. Combes, "Aircraft Manufacturing in Georgia: A Case Study of Federal Industrial Investment," in Philip Scranton ed., *The Second Wave Southern Industrialization from the 1940s to the 1970s*, University of Georgia Press, 2001, p.33.

<sup>56)</sup> Gregory Hooks, "Guns and Butter, North and South, The Federal Contribution to Manufacturing Growth, 1940-1960," in Scranton, *The Second Wave*, p.257.

<sup>57)</sup> Combes, "Aircraft Manufacturing in Georgia," p.37.



限界に直面した後、いくつかの経済的に脆弱な社会階層は、政府の支援を受けながら組織化を進めた。しかし、現実には拮抗力を有する対抗組織となり得たのは、組織化の程度と政府との親和性が高く、かつ時には大企業と連携して利益を確保できる農業団体や労働組合に限られた。個々の中小企業者は、それを望みながらも、利害の複雑さゆえに、対抗組織としての拮抗力を得られなかったのである<sup>58)</sup>。

同様に、中小企業は、第二次大戦後、新たな潮流を加えた米国経済においても、便益を効率的に獲得することはできなかった。特に朝鮮戦争期以降、連邦政府は、世界的覇権の維持や冷戦の遂行における必要性のみならず、景気維持等に資する公共事業としての役割をも含め、巨大な国防支出が常態化したが、ここでもより多くの便益を得るためには、引き続き、高度に組織化された集団であることが条件であった。そ

のため、中小企業は、朝鮮戦争期に出現した新たな武器や装備への対応が困難であったのみならず、依然として対抗組織としての組織化を果たし得なかったため、国防費に係る便益を効果的に獲得できなかった。朝鮮戦争後の連邦財政には、巨額の国防費が恒常的に組み込まれる一方で、中小企業はその獲得競争から排除され、同時に、米国経済全体においてもより不利な地位を強いられたのである。

\* ~ \* ~ \* ~ \* ~ \* ~ \* ~ \* ~ \* ~ \* ~ \* ~ \* ~ \* ~ \*

〔謝辞〕

本稿の作成にあたっては、レフェリーの先生より、詳細かつ有益なコメントを頂きました。記して、感謝申し上げます。なお、応えることができなかった部分は、今後の研究において改善する所存です。また、ありうべき誤りのすべては、筆者の責任に帰すものです。

<sup>58)</sup> Hawley, *New Deal and the Problem of Monopoly*, pp.187-188, 191, 198, 263-268.