

平時経済における中小企業政策形成への模索

— 1950年中小企業法案の意義と限界 —

浅野 敬一*

はじめに—問題の所在—

本稿の目的は、第二次世界大戦の再転換期の後から朝鮮戦争勃発までの期間を対象として、米国連邦政府（以下、単に「政府」という。）における中小企業政策形成に向けた模索の過程を解明することである¹⁾。

大戦終了後の米国は、比較的円滑な再転換期を経て、豊かな平時経済へ移行した。連合国を勝利に導いた生産力は人々の生活に向けられ、物質的豊かさの実現により、消費への批判も影を潜めた。むしろ大量消費を原動力とする経済

成長こそが、完全雇用の達成と生活水準の向上を実現するのみならず、所得の再分配と格差の縮小を促し、社会問題の解決にも寄与するとされた。

同時に、大戦後の消費観は、厳しさを増す冷戦とも関連づけられ、豊かさの分配により格差の縮小が進めば、大量消費こそが平等な社会を構築し、共産主義に対する資本主義の優越性を示すとされた。また、大企業への敵意もほぼ消滅し、大企業も労働組合も、大量消費を重視する点では一致をみた。戦後の米国社会は、大企業を核とした消費主義に結集したといえよう²⁾。

一方、中小企業は、大戦中の軍需から排除されたこともあり、平時経済への移行と民需の復活を期待していた。この点では、戦後の消費主義は、中小企業の利害にも合致した。よって、再転換期には、大戦中に設立されたSWPC (Smaller War Plant Corporation: 中小戦時工場公社) や議会の中小企業委員会が主導し、工作機械等の戦時余剰資産の取得支援を中心に、中小企業の民需転換と長期的競争力の強化が図られた。しかし、これらの施策は失敗に終わり、SWPCも1946年1月に廃止された³⁾。

*浅野 敬一 (Keiichi ASANO): 東京工業高等専門学校一般教科学教授。大阪大学大学院文学研究科博士課程 (西洋史) 修了。博士 (文学)。「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—」『アメリカ経済史研究』第3号, 2004年; 「第二次大戦再転換期における米国の中小企業政策—中小戦時工場公社の余剰資産処分施策—」『西洋史学』第220号, 2006年など。

asano@tokyo-ct.ac.jp

¹⁾ 米英等では、いわゆる「中小企業」を指す言葉としては“small business”が一般的で、これは、“big business”に対する概念であり用語である。また、小規模を強調するため“smaller”とする場合もあるが、明確な違いはない。例えば、第二次大戦中のSmaller War Plants Corporationは、従業員数500人以下の軍需関連製造業が支援対象で、巨大企業と比した小規模の意味に過ぎない。一方、日本の中小企業基本法は、「中小企業」のうち特に規模の小さなものを「小規模企業」と二重に定義するため、“small business”や“smaller business”を「小企業」と直訳すれば、かなり規模の小さな企業に限定した印象を与える。そこで、本稿は、日本語としても一般的な「中小企業」に訳を統一する。なお、近年は、“small and medium sized enterprise”やその略の“SME”も用いられ、日本の中小企業庁も“Small and Medium Enterprise Agency”である。しかし、これらは、戦後日本の中小企業や中小企業政策への注目に伴い、日本語の「中小企業」を再度英語に直したといえ、アジア等の政策当局ではよく用いられるが、米英等では一般的ではない。

²⁾ Lizabeth Cohen, *A Consumer's Republic: The Politics of Mass Consumption in Postwar America*, Vintage Books, 2003, pp.12, 113-114, 124.

³⁾ 拙稿「第二次大戦再転換期における米国の中小企業政策—中小戦時工場公社の余剰資産処分施策—」『西洋史学』220号, 2006年, 1-21頁。

このように、中小企業は、再転換期には自らの望む地位を確保できないままに、平時経済を迎えた。本稿は、再転換期の後、豊かな社会に向かう米国社会において、中小企業が如何に政治的手段を含めた地位の確保に努めたのか、延いては中小企業政策形成への模索を続けたのか、解明を試みる。

さて、本稿の問題、つまり再転換期の後から朝鮮戦争までの時期における中小企業政策を取り上げる意義を整理する。戦後の米国社会の相当部分は、大企業や労働組合及び関係する諸政策により規定されたといえ、本稿も、こうした主張に首肯する。しかし、米国では、現在に至るまで、総就業者の約4割が自営を含む中小企業で職を得ている。中小企業は、消滅も減少もしておらず、受動的ではあるが、米国の社会経済秩序や国家体制の重要な構成要素であり続けている。本稿は、大企業や労働組合等の重要性和同時に、中小企業や関連政策を排除しての理解は不適切との立場である。

一方、本稿の扱うSWPC廃止から朝鮮戦争勃発までの時期は、中小企業関係機関の設置等はなく、また本稿で分析する「1950年中小企業法」も実現しなかった。よって、政策形成に向けては挫折の連続であり、結果的には変化が乏しいためか、数少ない中小企業政策研究でも特に看過されてきた。ただし、1953年に設立されたSBA（Small Business Administration: 中小企業庁）を中心とする先行研究はあるので、これらと本稿の関係を整理する必要がある。

ひとつは、施策内容に重点を置き、中小企業政策を通史的に描くものである。しかし、これらは、他の社会集団との関係をはじめ、中小企業の政治環境等には踏み込んでいない⁴⁾。むしろ、本稿は、これらが解明した事実関係に基づき、議論を展開する。

一方、米国の中小企業政策を政府機能の肥大例と位置づけ、批判的立場をとる研究が存在する。これらは、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」議員が、中小企業者の利害とは無関係に、世論に中小企業の危機を喧伝し、効果の薄い政策を膨張させたとする⁵⁾。だが、中小企業政策は、一部議員による政治的アピールの産物ではない。現在、多くの国々では、中小企業政策やそれに類する政策が存在する。中小企業政策は、種々の問題や限界も内包するが、現代の社会には不可欠な政策分野である。米国でも、複雑な問題への試行錯誤を繰り返し、中小企業政策が形成されたと考えるべきである。

特に、第二次大戦後の中小企業は、経営上の不利、すなわち大企業との規模等の格差に起因する資金調達の高コストや技術力の脆弱性等に加え、政治的発言力の低下にも直面した。政府は、ニューディール後期以降、大企業の支配的地位を前提に、経済的に脆弱な諸階層の組織化を支援、大企業への拮抗力をもつ対抗組織として便益獲得競争に参加せしめ、利害を調整する方途を選択した⁶⁾。さらに、第二次大戦の戦時体制は、基幹産業の大企業支配及び組織化を基盤とする政治体制を強化し、組織労働者も、賃金の引き上げや各種待遇の改善を獲得した⁷⁾。しかし、中小企業者の組織化は進展せず、再転換期でも、巻き返しはならなかった。

⁵⁾Jonathan J. Bean, *Beyond the Broker State: Federal Policies toward Small Business 1936-1961*, University of North Carolina Press, 1996.

⁶⁾Ellis W. Hawley, *The New Deal and the Problem of Monopoly*, Princeton University Press, 1966, pp.187-189, 447-474. 紀平英作『ニューディール政治秩序の形成過程の研究—二〇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、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頁他。

⁷⁾Nelson Lichtenstein, "From Corporation to Collective Bargaining," in Steve Fraser and Gary Gerstle eds., *The Rise and Fall of the New Deal Order 1930-1980*, Princeton University Press, 1989, pp.123-125.

⁴⁾寺岡寛『アメリカの中小企業政策』信山社、1990年等。

そこで、中小企業は、米国が既に平時経済に移行し終えた時期に、政策形成への取り組みをようやく本格化させたが、それでも実現はみなかった。本稿は、こうした要因の分析をとおし、戦後の米国社会で中小企業が現実と直面した問題を明らかにする。

議論に先立ち、本稿の扱う「中小企業」の範囲をある程度限定したい。そもそも「中小企業」とは、大企業の登場とともに生まれた概念と用語だが、両者の境界の画定は困難で、常に曖昧さが残る。例えば、1930年代には、ロビンソン＝パットマン法等、中小企業保護を意識した独占禁止諸法が制定された。しかし、規制の対象は「大企業」でも「中小企業」でもなく、あくまでも「競争制限的行為」であるため、大企業と中小企業の境界を規定する必要はなかった。

一方、第二次大戦中のSWPCは、融資等により中小企業を直接的に支援する初めての機関であり、対象を限定する必要から、「中小企業」の範囲を従業員500人以下の製造業と規定した。しかし、この「500人」は、「中小企業」としてはかなり大きな規模である。実際、SWPCの融資件数の80%強は、従業員100人未満の企業向けで、再転換期にもこの規模の企業への支援を重視した⁸⁾。また、軍需生産対応が目的のSWPCは、支援対象も製造業に限定され、小売業やサービス業に関する定義はもたなかった。

そのため、1950年中小企業法案等を巡る議論は、中小企業の範囲に係る規定が不在の状況から始まった。また、最終段階の法案も、「中小企業の範囲は、各業種における相対的規模と競争環境に基づき商務長官が決定する」としたため、法案審議の段階では具体的な範囲は全く検討されていない⁹⁾。

⁸⁾ Harmon Zeigler, *The Politics of Small Business*, Public Affairs Press, 1961, p.99.

⁹⁾ U.S. Senate, Committee on Banking and Currency, *Hearings, Small Business Act of 1950*, U.S. GPO, 1950, p.108.

こうした立法上は質的定義にとどめ、行政的に量的定義を決定する方法は、朝鮮戦争期のSDPA (Small Defense Plants Administration: 中小国防工場庁) にも引き継がれ、法律レベルでは当該分野での被支配性や経営の独立性等の要件のみを規定し、従業員数等に基づく具体的範囲は、業種ごとにSDPA長官が定めるとした。しかし、業種ごとの競争環境を考慮した数量基準の設定には膨大な作業が必要であり、SDPAの存続期間中には終了しなかった。結局、中小企業の範囲の定義は、SBA設立後の1956年に制定された中小企業規模基準規則を待つ必要がある。ただし、同規則は、非製造業分野については、従業員数ではなく、年間売上高に基づき規定している¹⁰⁾。

このように、1950年中小企業法案の内容や議論及びその前後の政策上の定義からは、対象となる企業規模を容易に想起できない。よって、厳密さを多少欠くが、いくつかの数字から、本稿の扱う1950年中小企業法案等が想定した中小企業の範囲を提示しておきたい。第一に、米国における全企業のうち、約9割は所有者自身を含む従業員数が20人以下である。1950年中小企業法案の関係者も、この規模の企業を「大企業」とは考えなかったであろう。第二に、全米最大の中小企業団体であるNFIB (National Federation of Independent Business) の会員企業の約7割は、従業員10人以下である¹¹⁾。政策の拡充を要求したNFIBは、1950年中小企業法案にも積極的に発言しており、この規模は、支

¹⁰⁾ 拙稿「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—」『アメリカ経済史研究』第3号, 2004年, 41頁。

¹¹⁾ 1943年に設立されたNFIBは、中小企業の中でも比較的小規模な企業の利害を重視する団体で、1950年頃までには10万前後の会員企業を有した。民主党の「中小企業擁護派」議員と連携しながら政府による直接的支援策の拡充を求め、1953年のSBA設立等を積極的に支持した。カーター政権期以降は、インフレ、増税及び規制強化への反発から次第に共和党支持に転じ、こうした不満の受け皿として60万前後にまで会員を拡大した。現在でも、全米で最も影響力をもつロビー団体のひとつである。

援すべき中小企業の典型例といえる。第三に、製造業に限定されるが、SWPCの融資件数の大半を占め、かつ再転換期の支援対象としても重視された企業は、従業員100人以下程度である。よって、中小企業の大半を占める小売業やサービス業では従業員20人以下、規模が大きい傾向にある製造業では同100人以下、これらを本稿や1950年中小企業法案の関係者が念頭に置いた中小企業の範囲とする。

1. 中小企業の政治環境

（1）組織化の遅れ

大企業の巨大な生産力が戦争の勝利に貢献したことで、大戦後の米国では、大企業への敵意はほぼ消滅した。ガルブレイスらの知識人も大企業賛美に転じ、社会の安定は、大企業、政府、労働組合、これら三者の拮抗により実現できるとした。大企業の否定ではなく、政府と労働組合が大企業に対する拮抗力を備えることを重視したのだ。

当然ながら、大企業は、政府と労働組合の拡大を警戒した。特に、全米商業会議所等に代表される経済界の保守派は、東ヨーロッパ等の共産主義化のみならず、「…米国内の経済においても、国家権力の拡張と個人の自由の縮小が危惧される…」として、経済分野への介入等、政府機能の拡充を懸念した¹²⁾。もちろん、大企業も一枚岩ではなく、リベラルな勢力は、物価統制等の直接的規制には反対しつつも、完全雇用や賃上げ等における国家の調整機能を期待した。しかし、いずれにしても、圧倒的な生産力を有する大企業は、政府や労働組合が拡大して

も、その存立基盤は揺るぎなかった。

一方、労働組合は、第二次大戦中に目覚ましい発展を遂げた。1933年から45年の間に、組織労働者の数は約5倍の1,400万人に達し、全労働者の約3割が組織化された。そもそも、ニューディールは、大企業、政府、そして労働組合の関係を意図的に調整し、利害の均衡を図っていた。この点で、既然大戦前から、労組と組織労働者が不可欠な政治構造が用意されていた。これに、大戦中の労働力の逼迫や生産増大への要請が加わり、労働組合の発言力が強化された。

もっとも、労組の要求はときに過激であり、世論の反発を招く場合もあった。特に、1945年末から46年初頭には、労組によるストライキが頻発し、反労組の世論を高揚させた。終戦直後のある世論調査では、約75%は、労組に対する政府の厳しい姿勢を望んだという。数字からは、中小企業を中心とした未組織労働者を含む「普通の米国市民」と労組との距離が伺える。しかし、逆に見れば、労組は、突出した主張ができるほどに強力な組織となったのである¹³⁾。

その後、再転換期の労組は、タフト＝ハートレー法の制定や政府出身者による組合支配等、政治的主張の減退のみならず、企業や政府の主導権回復を許した。しかし、これも、組合の存在を前提にその力の制御を意図したに過ぎず、労働組合や組織労働者が特段の不利に直面したわけではない。労組の側も、冷戦が激化する一方で、政治分野での決定的対立点が見当たらないため、大企業や政府との協調路線を重視し、雇用と定期昇給の確保を選択したといえよう。

発言力を強める労働組合に対し、中小企業は厳しい政治環境に直面した。平時経済への移行に伴う国家統制の解消は、組織化の程度に基づく集団間の格差を顕在化させた。なかでも中小

¹²⁾ Otto Herres, Vice President, Combined Metals Reduction Company, Salt Lake City, Utah, "Effect of Imports on Domestic Industry - Minerals," Apr. 30, 1947, Chamber of Commerce, Record of Select Committee on Small Business (以下, "SBC"と略す。), Box 29, Record of U. S. Senate, Record Group 46 (以下, "RG46"と略す。), National Archives, Washington D.C. (以下, "NA"と略す。).

¹³⁾ Gary W. Reichard, *Politics as Usual: The Age of Truman and Eisenhower* 2nd ed., Harlan Davidson, 2004, p.7.

企業は、大企業への拮抗力をもつには、また政府から便益を効率的に得るには、余りにも組織化が遅れていた。確かに、当時、いくつかの有力な中小企業団体が成立していた。しかし、各団体の政策志向は拡散しており、中小企業の利害を代表できる組織は存在しなかったのである。

こうした状況を打破するため、民主党を中心とする「中小企業擁護派」議員たちは、中小企業の上からの組織化を試みる。特に、ライト・パットマンは、1949年、民主党の議会奪還に伴い下院中小企業委員会委員長に復帰すると、中小企業を中心に、CIOをはじめとする労働組合や農業団体を含む反独占・反大企業勢力の結集を目指した。

しかし、既に大企業を受容している労組や農業団体は、むしろ中小企業の利害と対立した。何よりも、中小企業者自身の要求も、すなわち独占禁止政策の強化という図式ではなく、大企業の存在を前提としたより具体的な利益分配に変化しつつあった。中小企業を結集させる旗印としては、独占禁止問題はもはや時代遅れであった¹⁴⁾。

(2) 政党との複雑な関係

組織化に遅れた中小企業は、民主、共和両党と複雑で曖昧な関係を構築していった。

まず、この時期には一貫して与党であった民主党は、パットマンら「中小企業擁護派」議員を抱える一方、最大の支持基盤は労働組合であった。大企業を構成する労働者とその集合体である労組は、中小企業とは異質であった。また、1949年までのパットマンの主張は、大企業体制自体を否定しかねない内容で独占禁止法を改正するものであり、やはり異端的存在であった。つまり、民主党全体が中小企業問題に関心を有したとはいえないのである。

¹⁴⁾ Nancy Beck Young, *Wright Patman: Populism, Liberalism, & the American Dream*, Southern Methodist University Press, 2000, p.156; Bean, *Beyond the Broker State*, pp.121-122.

また、共和党を大企業寄りとし片付けることもできない。確かに、共和党は、独占禁止法を巡っては寡占企業の利害に沿った主張も行った。しかし、中小企業者には、政府機能の拡張を嫌う声が強く、この点では共和党と同調できた。

結局、組織化が弱く利害が拡散していた中小企業は、民主、共和のいずれとも強固な関係を構築できなかった。また、パットマンらの「中小企業擁護派」を除いては、中小企業への関心自体が低かったのである。

(3) 政治的発言力の低下

中小企業は、組織化の遅れや政党との脆弱な関係のために、政治的発言力の確保が困難となり、戦後社会の秩序を規定する議論から除外されていった。

特に労使関係は、大企業と組織労働者が前提となり、タフト＝ハートレー法に対しても中小企業の立場は複雑だった。同法制定以降の労働組合は、政治的運動から距離を置く一方で、1948年のGMとUAWを皮切りとする自動車産業の労使協約等、様々な要求を勝ち取った。しかし、多くの中小企業とその労働者には、労働組合自体が遠い存在であり、産業単位の労使協約等は余りに実情から乖離していた。そのため、NSBMA (National Small Business Men's Association) 等の中小企業団体は、48年からの第80議会第2会期に、産業単位の労働協約の禁止等を要求したほどであった¹⁵⁾。

¹⁵⁾ 他に、減税、政府の縮小と経済への介入防止、連邦単位の最低賃金規制の撤廃、協同組合への支援中止等も要求した。National Small Business Men's Association, "Legislative Recommendation for the Second Session of the 80th Congress," Jan. 14, 1948, General-Small Business, SBC, Box 7, RG46, NA. 1937年設立のNSBMAは、規制緩和と政府の縮小を基本的立場とする中小企業団体で、共和党支持である。また、スタンダード・オイル等の巨大企業からも財政支援を受けていた。よって、パットマンの下院中小企業委員会は、1950年2月の報告書で、中小企業の利害を誤った形で主張するとNSBMAを批判している。U.S. House., Select Committee on Small Business, *Report, Small Business Organizations*, U.S. GPO, 1950, pp.1-8. ただし、ここでの要求は、他の中小企業団体のものとも共通しており、中小企業全体の問題といえる。

また、当時進んでいた工業製品等についての標準規格の制定も、中小企業に甚大な影響を与えた。確かに、規格の制定は、流通の合理化や消費者への情報提供に有益である。また、寡占業界の場合には、業界側の利害調整も容易である。しかし、複雑な状況ゆえに利害調整が困難で、かつ政治的発言力も脆弱な中小企業は、ときには実態から乖離した規格や規制に直面した。

また、中小企業の多くは、比較的限定された商品を扱い、かつ大企業との差別化が不可欠である。よって、中小企業が規制に直面した場合は、大企業よりもはるかに影響が大きく、企業の存続さえも左右した。議会への陳情も、文書作成や簿記等の増加、規格統一に伴い原材料や容器を変更する負担等、きわめて雑多で、ときには社会全体にとっては瑣末な事項も多いが、当該企業には死活問題なのである。上院銀行・通貨委員会中小企業小委員会のバーネット・メイバンク（Burnet R. Maybank）委員長は、食品衛生を所管する連邦安全庁長官に、次のように中小企業の不満を代弁している。「ドレッシングの原材料として乳製品の使用を禁止すれば、この会社は主力製品を失う。」¹⁶⁾

大戦後の米国社会は、大企業の存在を否定せず、労働組合を中心とする対抗組織の拮抗力をもって利害を調整する仕組みを確立した。しかし、組織化や労使交渉を国家が支援し、必要があれば法規制により拮抗力を確保するという政治手法は、中小企業とは無縁だった。中小企業は、大企業、政府、労働組合という、戦後社会における利害調整の環から完全に排除されたのである。

また、中小企業に対する社会的支持も失われ

ていた。かつては、独立した中小企業者を称賛する考えもあったが、戦後の米国では、むしろ大企業の組織人として働くことが市民の求める姿であった。中小企業は、政治的発言力の低下に加え、社会的支持も得られない存在になっていたのである。

2. 中小企業委員会の経緯

中小企業の発言力が低下するなか、本来は連邦議会で中小企業の利害の受け皿となるべき中小企業委員会は、不安定な状況が続いた。大戦中には、上下両院に中小企業委員会が設置され、いずれも立法権のない特別委員会であったが、中小企業の利害を主張する貴重なルートとして、SWPC設立等の成果をあげてきた。しかし、大戦終了後は、1946年立法府改革法との関係等もあり、両院の中小企業委員会は、廃止や復活を含む複雑な経過を辿った〔表1〕。

まず、下院の中小企業委員会は、1941年に設置され、委員長は、テキサス選出の民主党ライト・パットマンが一貫して務めた。主に国防調達における中小企業の問題を調査し、46年8月に活動を終えた。ところが、1947年からの第80議会では、共和党のウォルター・プローサー（Walter C. Ploeser）が、中小企業委員会再設置の決議案を提出し、特別委員会ではあるが、国防調達に限らない中小企業問題全般を調査する委員会を求めた。ところが、民主党は、41年には委員会設置決議を提出したマイク・モンロニー（Mike Monroney）を中心に、共和党案は特別委員会の整理を目指す立法府改革法に逆行すると、中小企業委員会の設置に反対した。結局、共和党多数の第80議会は、47年2月、中小企業委員会を特別委員会として設置、プローサーが委員長に就任した。

しかし、1949年からの第81議会は、民主党が多数となり、中小企業委員会も奪還した。パットマンも、第80議会では、少数党側の筆頭委員

¹⁶⁾ Burnet Maybank, Chairman, Subcommittee on Small Business, to Oscar R. Ewing, Administrator, Federal Security Administration, Apr. 27, 1950, Misc(1), Record of Committee on Banking and Currency, Subcommittee on Small Business (以下, "B&C, Sub."と略す。), Box 233, RG46, NA他。

表1 両院中小企業委員会の変遷

上院

議会	委員会名	活動期間	委員長名 (政党)	委員数		備考
				多数	少数	
76	Special Committee to Investigate Problems of American Small Business	40/10/09-41/01/03	James E. Murray (D)	5	2	1940年10月8日、設置。
77	Special Committee to Investigate Problems of American Small Business	41/01/03-42/12/16	James E. Murray (D)	5	2	
78	Special Committee to Investigate Problems of American Small Business	43/01/06-44/12/19	James E. Murray (D)	5	2	
79	Special Committee to Investigate Problems of American Small Business	45/01/03-46/08/02	James E. Murray (D)	7	5	1946年8月2日、廃止。
80	Special Committee to Investigate Problems of American Small Business	47/01/29-49/01/31	Kenneth S. Wherry(R)	7	5	1947年1月24日、設置。 1949年1月31日、廃止。
81	Select Committee on Small Business	50/10/10-51/01/29	John J. Sparkman(D)	6	5	1950年2月20日、設置。
82	Select Committee on Small Business	51/01/29-53/02/06	John J. Sparkman(D)	6	5	
83	Select Committee on Small Business	53/02/06-55/01/14	Edward J. Thye(R)	7	6	
84	Select Committee on Small Business	55/01/14-57/02/04	John J. Sparkman(D)	6	5	
85	Select Committee on Small Business	57/02/04-59/02/04	John J. Sparkman(D)	7	6	
86	Select Committee on Small Business	59/02/04-61/01/11	John J. Sparkman(D)	7	6	
87	Select Committee on Small Business	61/01/11-63/02/25	John J. Sparkman(D)	7	6	
88	Select Committee on Small Business	63/02/25-65/01/08	John J. Sparkman(D)	7	6	
89	Select Committee on Small Business	65/01/08-67/01/11	John J. Sparkman(D)	9	6	
90	Select Committee on Small Business	67/01/11-69/01/03	John J. Sparkman(D)	9	6	1967年1月16日、George A. Smathers(D) に委員長交替。
91	Select Committee on Small Business	69/01/14-71/01/28	Alan H. Bible (D)	9	6	

下院

議会	委員会名	活動期間	委員長名 (政党)	委員数		備考
				多数	少数	
77	Select Committee to Investigate the National Defense Program and its Relation to Small Business	41/12/10-42/12/16	Wright Patman (D)	4	3	1941年12月4日、設置。
78	Select Committee to Investigate the National Defense Program and its Relation to Small Business	43/02/02-44/12/19	Wright Patman (D)	5	4	
79	Select Committee to Investigate the National Defense Program and its Relation to Small Business	45/01/22-46/08/02	Wright Patman (D)	5	4	1946年8月2日、廃止。
80	Select Committee on Small Business	47/04/01-49/01/03	Walter C. Ploeser (R)	5	4	1947年2月26日、設置。
81	Select Committee on Small Business	49/02/02-51/01/03	Wright Patman (D)	5	4	
82	Select Committee on Small Business	51/02/12-53/01/03	Wright Patman (D)	6	5	
83	Select Committee on Small Business	53/02/03-55/01/03	William S. Hill(R)	6	5	
84	Select Committee on Small Business	55/01/27-57/01/03	Wright Patman (D)	6	5	
85	Select Committee on Small Business	57/02/04-59/01/03	Wright Patman (D)	7	6	
86	Select Committee on Small Business	59/02/11-61/01/03	Wright Patman (D)	7	6	
87	Select Committee on Small Business	61/02/07-63/01/03	Wright Patman (D)	7	6	
88	Select Committee on Small Business	63/01/31-65/01/03	Joseph L. Evins (D)	7	6	
89	Select Committee on Small Business	65/02/16-67/01/03	Joseph L. Evins (D)	9	6	
90	Select Committee on Small Business	67/02/01-69/01/03	Joseph L. Evins (D)	9	6	
91	Select Committee on Small Business	69/02/05-71/01/03	Joseph L. Evins (D)	9	6	

Garrison Nelson eds., *Committees in the U.S. Congress, 1947-1992, vol.2: Committee Histories and Member Assignments*, Congressional Quarterly, 1994, より作成。

に甘んじていたが、中小企業委員会委員長に返り咲いた。以後、パットマンは、共和党多数の第83議会（1953～54年）を除き、1963年1月の銀行・通貨委員会委員長就任までの間、その座にあった。戦後の下院中小企業委員会は、共和党主導の設立であったが、その後は、パットマン率いる民主党リベラルを中心とする「中小企業擁護派」議員の牙城になった¹⁷⁾。

一方、上院中小企業委員会は、より複雑な変化をみせた。上院では、下院よりも1年早い1940年に特別委員会として中小企業委員会が設置された。民主党リベラルのジェームズ・マレー（James E. Murray）が委員長を務め、下院と同じく46年8月に廃止された。しかし、47年に第80議会が始まると、共和党保守派で院内幹事のケネス・ウェリー（Kenneth S. Wherry）が、中小企業委員会再設置の決議案を提出した。ウェリーの提案は、下院の場合と同様に、立法府改革法の趣旨に沿わないとする民主党と一部共和党議員の反対に直面した。しかし、上院は、47年1月24日に、49年1月31日までの期限をつけた特別委員会として、中小企業委員会の設置を決議したのである。

ところが、再設置された上院中小企業委員会は、中小企業問題への対応よりも、共和党と民主党の対立の場となった。委員長に就任したウェリーは、中小企業政策のみならず、それまで民主党リベラルが主導した政策全般の揺り戻しを図った。彼は、政府機能の拡充による中小企業支援にはきわめて慎重な姿勢を取るとともに、46年までの委員会スタッフが共産主義者であるとして入れ換えを断行した。また、民主党側の筆頭委員となったマレーに対しても、共産主義の関係者として攻撃したのである¹⁸⁾。

また、上院中小企業委員会は、常任委員会

ある銀行・通貨委員会からも圧力を受けた。銀行・通貨委員会は、従来から中小企業の金融問題等に関与していたが、47年早々には中小企業小委員会を設置、中小企業問題全般の取り込みを図ったのである。

その後、民主党多数となった1949年からの第81議会では、1月に期限が切れた上院中小企業委員会の再設置に関する議論が起こった。ウェリーとマレーは、新しい特別委員会を設置する決議案をそれぞれ提出したが、いずれも銀行・通貨委員会に拒否された。上院では中小企業委員会が消滅し、銀行・通貨委員会の中小企業小委員会が、金融以外も含めて中小企業問題を引き継いだ。

一方で、民主党のスペサード・ホラント（Spessard L. Holland）は、銀行・通貨委員会との対立を回避し、議会規則全体での議論に活路を見出すべく、常任委員会として中小企業委員会を設置する決議案を提出した。規則委員会はこれを好意的に受け止めたが、常任委員会化への反対が残り、1950年2月20日、恒久的特別委員会という異例な形態で上院中小企業委員会が復活した¹⁹⁾。

新生中小企業委員会の委員長には、アラバマのジョン・スパークマンが就いた。彼も「中小企業擁護派」の代表となるが、下院のパットマンよりも政策的及び地域的に幅広い支持を獲得でき、銀行・通貨委員会との関係も整理していった。スパークマンは、共和党多数の第83議会を除き、銀行・通貨委員会委員長に転じた67年1月までの長きに渡り上院中小企業委員会を率いた²⁰⁾。

こうして、ライト・パットマンの下院中小企業委員会とともに、中小企業に関係する議会の

¹⁷⁾ パットマンは、1971年5月まで、次席委員として中小企業委員会に所属した。

¹⁸⁾ Bean, *Beyond the Broker State*, p.121.

¹⁹⁾ “Creation of Standing Committee on Small Business,” *Congressional Record* (以下, “C.R.”と略す。), Feb. 17, 1950, vol.96, pp.1892-1904, 1920-44.

²⁰⁾ スパークマンは、1977年2月まで、次席委員として中小企業委員会に所属した。

基本的機構がようやく成立した。両院とも特別委員会であったが、有力常任委員会並みに委員やスタッフを拡充、50～60年代の中小企業政策をリードした²¹⁾。

ただ、スパークマンの委員長選出が50年5月に遅れる等、上院中小企業委員会の立ち上げには時間を要した。そのため、本稿の扱う1950年中小企業法案の議論は、上院では主に銀行・通貨委員会が舞台となった。

3. 中小企業を取り巻く諸問題

(1) 中小企業問題の複雑化

大戦後の米国経済は、反動不況もなく、円滑に再転換を乗り切った。しかし、中小企業は、戦時中以上に複雑で拡散した問題に直面し、加えて組織化の遅れから、自らの利害集約や問題把握さえも困難であった。

例えば、NFIBがトルーマンに宛てた1947年10月の書簡は、NFIBや会員企業自身も問題を整理できない状況が現れている。同書簡は、冒頭で、中小企業問題を専管する政府機関の設置に向けた具体的な動きがないと批判したうえで、税制の見直し、新設企業の資金調達の改善、取引差別規制を中心とした独占禁止法の強化、各種規制における中小企業の例外扱い、中小企業に配慮した労働関係法の制定等々、実に幅広い問題への対応を要求している。さらに、かなりの紙幅と厳しい言葉をい用い海外援助事業へ不満を述べている。「独占企業群が、海外援助というパイを切り取っているが…中小企業を海外の復興事業に如何に組み込んでいくつもりなのか…アクセスの機会は均等であるべきだ。大統領は、自身も中小企業者であり、状況を十分理解しているはずだが全く行動しない。我々は、一体ど

うすれば海外援助に参入できるのか、あなた自身からアドバイスをいただきたい…」と²²⁾。

既述のとおり、NFIBは、比較的小規模な会員企業が多く、また会員投票等を重視した意思決定機構をもつ。よって、この書簡は、中小企業の率直な意見がある程度反映するといえるが、政策提言としての有効性は低い。そもそも中小企業には、海外復興事業への本格参入は困難で、便益獲得の機会がないことへの感情的不満はともかく、現実の施策ニーズはない。また、その他の問題についても、具体的施策への言及はない。NFIBは、中小企業の不平不満は吸い上げていたが、要求の受け皿となる政府機関がなかったこともあり、具体的施策の立案や要求には至らなかったといえる。

トルーマンも、この書簡には反応していない。3月のトルーマン宣言、6月のマーシャル・プラン発表と、政権の中心課題は冷戦であった。中小企業者自身の不満はともかく、国内経済に大きな問題はなく、中小企業に対する世論の関心も低い状況では、この問題に政策資源を割く余裕はなかった。

(2) 基準点価格と独占禁止法の改正

中小企業は、世論や政権の関心を失い、また自らの状況の説明もできなかったが、現実には様々な問題に直面していた。

これらのうち、再転換期から顕在化していた問題が、原材料等の不足である。積み残し需要の爆発が一部物資の不足を招き、調達力に劣る中小企業は、その影響を直接的に受けた。商務省は、貨物用自動車、住宅資材、鉄鋼、苛性ソーダ等について、円滑な流通を実現するための需

²¹⁾ 下院中小企業委員会は、1975年1月に常任委員会となった。また、上院中小企業委員会は、1981年に常任委員会となり、さらに2001年6月、ジョン・ケリー (John F. Kerry) のもとで、Committee on Small Business and Entrepreneurshipに改称された。

²²⁾ Wilson Harder, President, NFIB, to President Truman, Oct. 25, 1947, General - Small Business, SBC, Box 7, RG46, NA. NFIBは、孤立主義者のロバート・タフト (Robert A. Taft) にも、ヨーロッパ支援を批判する書簡を送っている。Wilson Harder, President, NFIB, Nov. 13, 1947, General - Small Business, SBC, Box 7, RG46, NA.

給調査と指導を行ったが、効果は限定的であった。

一方、議会の中小企業委員会には、鋼板や銅線といった金属材料から、セメント、果ては包装用のセロファン等々、物資不足の解消を求める陳情が相次いだ。中小企業委員会も、こうした個別の問題には対応できず、形式的な書簡を返すのみであった。

ところが、原材料の問題は、単なる量的不足ではなく、基準点価格を巡る独占禁止法上の議論へ変容した。1948年4月26日、連邦最高裁が、セメント業界の基準点価格制度を違法としたのである。工場の出荷価格に距離に応じた運送費を加算して売り渡す基準点価格制は、USスチールを中心とした製鉄業界の例が有名だが、これに対してFTCは、1924年に是正命令を出した。また、1936年のロビンソン＝パットマン法も競争を減殺する価格差別を禁止していた。しかし、最高裁は、価格競争の抑制と企業間の棲み分けを図るセメント業界が、売り渡し価格に占める運送費の割合を曖昧にする手法により、実質的な基準点価格制度を維持していたと判断したのである²³⁾。

判決を契機に、中小企業の不満は、セメントのみならず、他の素材系寡占業界にも向けられた。特に、基幹物資の鉄鋼や鉄板は、折からの供給不足もあり、中小企業に大きな影響を与えていた。例えば、バッファローが拠点のある鉄製品卸業者は、当時の上院中小企業委員会委員長である共和党のケネス・ウェリーに対し、インランドスチールからの鉄板の供給が滞っていると訴えている。同様の陳情は他にもあり、ウェリーも、製鉄各社に円滑な供給を要請した模様である。しかし、各社の返信は、「ピッツバーグからニューヨークへの供給は困難なので、近

くの製鉄所をあたって欲しい」（USスチール）や「バッファローにある当社製鉄所では鉄板は製造していない」（リパブリック）等、棲み分けを図る内容であった²⁴⁾。

そこで、パットマンは、最高裁判決を追い風と見て、自ら制定したロビンソン＝パットマン法の改正に着手したが、逆に共和党のホーマー・ケープハート（Homer E. Capehart）は、基準点価格を合法とする法案を上院通商委員会に提出した²⁵⁾。ケープハートのもとにも、「価格のつり上げや近隣の製鉄所から入荷できないこと等によって、大幅なコスト増につながる。」と、中小の鉄工所や鉄卸業者から、鉄鋼業界の棲み分け体制への批判が寄せられた²⁶⁾。しかし、こうした批判にもかかわらず、ケープハートの法案は、共和党多数の議会を通過した。

ところが、民主党も、パットマンを中心に反撃、トルーマンに働きかけ、ケープハートの法案を拒否させた。さらに、民主党は、1949年に議会を奪還すると、独占禁止法の強化に動いた。当時は、基準点価格以外にも、自動車メーカーからディーラーへの抱き合わせ納入や水平合併を中心にした企業合併等、中小企業に関係する問題は多かった。これについては、中小企業委員会の他、銀行・通貨委員会中小企業小委員会等でも議論が展開され、1950年には、セラー＝キフォーヴァー法が成立した。

ただし、当時の大企業は、こうした競争政策を受容する十分な体力を有していた。また、政府や消費者は、競争の積極的意義、即ち競争が

²⁴⁾H. B. Ressler, Vice President, Joseph T. Ryerson & Son, Inc. to Kenneth S. Wherry, Aug. 6, 1948, Carnegie-Illinois Steel, Corporation to Kenneth S. Wherry, Aug. 5, 1948, Republic Steel Corporation to Kenneth S. Wherry, Aug. 4, 1948, Steel, SBC, Box 29, RG46, NA.

²⁵⁾Young, *Wright Patman*, pp.156-157

²⁶⁾Purdy F. Benedict, President, Benedict-Miller, Inc. to Homer Capehart, Sep. 22, 1948, Basing Point, SBC, Box 29, RG46, NA.

²³⁾Federal Trade Commission v. Cement Institute, 333 U.S. 683 (1948).

全体の福利を増進するという認識を共有しつつあった。もはや、独占禁止法の強化は、仮に中小企業の問題を議論の出発点としても、直接的な保護は規定しえず、中小企業の地位改善には直結しなかった。むしろ、中小企業を淘汰する作用が強かった²⁷⁾。ゆえに、既述した独占禁止を核とした中小企業の組織化も失敗したのである。

(3) 政府調達への参入障壁

大戦後の米国では、国防費こそは一時的に急落するが、GDPに占める政府支出の割合は、戦前よりも飛躍的に膨張した。また、国防費も、冷戦遂行の必要性から一定の水準は維持され、かつ兵器の高度化に伴う研究開発費の要素も強めていた。国防費を含む政府調達の獲得は、短期的な売上確保のみならず、長期的な技術力向上の観点からも、平時経済移行後の重要課題であった。

しかし、個々の中小企業にとっては、調達情報の収集をはじめ、政府調達の獲得には種々の障害があった。中小企業者は、調達情報の適切な開示と公平な業者選定を求め、議会の中小企業委員会や関係省庁等に善処を求めたが、現実には、組織のスタッフ機能が脆弱な中小企業では、政府調達特有の煩雑な事務処理への対応は難しかった。

そこで、中小企業は、下請けとしての政府調達参入を期待したが、大戦中と同様に、諸工程の内製化を進める大企業は、中小企業の下請け利用には消極的であった。例えば、全国金属表面処理協会の陳情には、「ウェスティング・ハ

ウス等の大企業は、工場周辺に余剰設備と人員を有する中小めっき業者が存在するにもかかわらず、内製を目指した設備投資を推し進めている。こうした行為は、政府調達における中小企業への配慮義務に違反するのではないか。」と、下請け獲得の難しさが述べられている²⁸⁾。

元請け側にも事情があり、中小企業の技術水準が低いために内製に踏み切った場合も多い。しかし、いずれにしても、中小企業の技術力の不足、下請けからの排除、さらなる技術力の停滞という悪循環が生まれたことは確かである。メリーランドのあるプラスチック用金型業者からの陳情は、「メリーランドには、終戦時、約20,000の中小機械工場が存在し、政府から元請けした大企業に機械関係の部品を供給していた。しかし、現在では、75%が廃業し、残りも苦しい状況にある。これらの企業は、組織化もされておらず、長期的な展望も無い。」として、その危機的状況を述べている²⁹⁾。

また、既述のとおり、海外復興支援事業でも、中小企業の参入は難しかった。当初は、巨額な民生品調達を伴う復興事業への期待も大きかったが、それはすぐに失望へと変わった。ある中小ポンプメーカーは、ヨーロッパ復興支援等を所管する経済協力庁からの受注は、「中小企業には実質的に機会がない。」と断言している。上院銀行・通貨委員会中小企業小委員会も、1949年の経済協力法延長の際には、経済協力庁幹部の公聴会召喚や同庁内への「中小企業室」設置等を実現したが、実質的成果はなかった³⁰⁾。

²⁷⁾ 価格差別を規制したロビンソン=パットマン法も、チェーン・ストアの大量購買力等を封じたわけではない。価格差別規制の厳格な運用は、逆に価格競争を阻害し、独占禁止法本来の立法目的に反するためである。また、化粧品や医薬品等の再販小売価格維持を認めた1937年のミラー=タイディングズ法は、チェーン・ストアと中小小売業の価格差を消滅させた。ただし、食料品や衣料品を含めた集客力の格差から、実際には、零細なドラッグストアや薬局等の淘汰が進んだ。寺岡寛、『アメリカ中小企業論増補版』信山社、1997年、148-149頁他。

²⁸⁾ Raymond M. Shock, Executive Secretary of National Association of Metal Finishers, Inc, Apr. 12, 1950, PL413, B&C Sub., RG46, NA.

²⁹⁾ David H. deVilliers, Moldcraft, Inc., "Small Machine Shop", Apr. 27, 1950, Witness, SBC, Box 6, RG46, NA.

³⁰⁾ D.B. Smith & Company to Senator Irving Ives, Nov. 26, 1948, ECA, SBC, Box 26, RG46, NA; U.S. Senate, Committee on Banking and Currency, Subcommittee on Small Business, *Hearings, Small Business Participation in ECA Program*, U.S. GPO, 1949.

4. 中小企業における資金問題

（1）長期資金の重要性

資金は企業の血液であり、その調達は、いつの時代も経営に不可避な問題である。それまでの中小企業も、第二次大戦勃発に伴う軍需転換への資金調達に窮し、成果はともかくSWPCの設立に至った。また、再転換期には、民需転換の資金が問題となった。しかし、大戦特有の事情とは別に、中小企業の資金問題は、平時経済への移行後も継続し、構造的な問題へと転じていった。

1946年1月のSWPC廃止後、中小企業も利用可能な政策融資は、SWPCの業務を継承したRFCの事業融資のみであった。しかし、RFCの制度は、基本的には運転資金に限定され、大企業も対象に含むため、担保等の融資条件が中小企業には厳しかった。そこで、SWPCの廃止直後から、専門機関の設置を含め、中小企業向け融資制度の検討が始まり、上院銀行・通貨委員会には中小企業金融公社（Small Business Finance Corporation）の設置法案が提出された。また、上院中小企業委員会は、商務省中小企業室の調査事業等とRFCの中小企業課を統合し、中小企業支援を総合的に所管する中小企業省（Department of Small Business）の新設を検討した³¹⁾。

これらの構想は実現しなかったが、議論のなかで、長期資金の重要性が着目されてきた。設備投資等を目的とした長期資金の確保は、企業の中・長期的競争力を左右する。しかし、担保の乏しい中小企業の場合、長期資金の調達は運転資金以上に困難であり、これへの対策が求められたのである。

³¹⁾ U.S. Senate, Committee on Banking and Currency, *Hearings, Establishment of Permanent Small Business Finance Corporation*, U.S. GPO, 1946; U.S. Senate, Special Committee to Study Problems of American Small Business, *Committee Print, Future of Independent Business*, U.S. GPO, 1947.

そこで、1947年7月、前年まで上院中小企業委員会委員長を務めたジェームス・マレーは、永続的な中小企業専管機関として、連邦中小企業公社（Federal Small Business Corporation）を創設する法案を銀行・通貨委員会に提出した。彼は、独占禁止法だけでは中小企業の支援は困難であり、長期資金の注入による競争力強化が必要と考えていた。具体的には、償還期間10年程度の長期融資や債務保証、または株式の引き受けを提案した。また、政府による中小企業向け輸出保険や政府調達における中小企業への差別的待遇の禁止にも言及し、金融以外の分野も含む、包括的な業務を想定した³²⁾。

マレーらの構想は、共和党多数の議会では実現しなかった。しかし、企業の競争力に直結する長期資金の調達は、実際に施策ニーズが存在した。また、長期資金の確保を支援する施策は、競争制限的手段を回避しながら、中小企業の地位を保持できる可能性があった。マレーらの法案は、中小企業の問題を長期資金の調達と具体化し、中心施策の方向付けをした点に意義があった。

その後も、1948年3月には、民主党のトーマス・レイン（Thomas J. Lane）が、SWPCを平時機関として復活させ、融資や債務保証を行うとする法案を下院銀行・通貨委員会に提出した。また、4月には、ドワイト・ロジャース（Dwight L. Rogers）も同様の法案を提出している³³⁾。

（2）長期資金の調達方法を巡る議論

長期資金に関する議論が進み、その重要性が理解される一方で、今度は資金の調達方法を巡る民主・共和両党の対立が明らかになってきた。民主党は、レインらの法案に見られるように、

³²⁾ “Federal Small Business Corporation,” *C.R.*, July 25, 1947, vol.93, p.10172.

³³⁾ “H.R.6015,” “H.R.6250,” *C.R.*, Mar. 25, 1948, vol.94, pp.3574, 4474.

資金供給を担う中小企業専管の政府機関を設置する方法を志向した。政府機能の拡張により問題解決を図るという、ニューディール以来の民主党の手法である。一方、共和党は、政府の拡大には慎重で、かつ中小企業に限定した施策にも消極的であった。そのなかで、第80議会で下院中小企業委員会委員長であったウォルター・ブローサーは、48年3月、法人税の課税控除を引き上げる法案を提出した。法人税の減税で内部留保を促進し、これを設備投資等の長期資金に充てるものであった³⁴⁾。

これらの法案提出と時を同じくして、下院中小企業委員会が金融問題を担当した第二小委員会、長期資金問題に関する公聴会を開催した。公聴会は、48年3月から6月にかけて、全国各地で計7回開催され、中小企業団体等の関係者が意見を述べた³⁵⁾。

公聴会の結果、中小企業者の間でも、長期資金の問題が重視されていることは明らかになった。例えば、NFIBのロビイストであるジョージ・バーガー (George J. Burger) は、「中小企業が長期資金を得られなければ、将来有望なビジネスが途絶えてしまう。中小企業は、諸外国に存在するさまざまな「主義 (ism)」(筆者注、共産主義や全体主義を意識している) への防波堤になる。」として、長期資金問題を解消し、健全な中小企業を育成する意義を強調した³⁶⁾。

一方、長期資金の調達方法では、民主党レインらの融資方式よりも、共和党ブローサーの減税方式が、より幅広い支持を得た。例えば、CASBO (Conference of American Small

Business Organization) は、「設備投資等は、融資ではなくエクイティーで調達すべきだ。ただし、人々は中小企業に投資したいとは思わない。」と中小企業の実状を述べたうえで、ブローサーの提案を支持した。確かに、CASBOは、政府の拡張には反対の立場で、ブローサー支持は既定路線である³⁷⁾。しかし、注目すべきは、本来は民主党支持で、かつ常に政府に中小企業専管機関の設置を求めているNFIBも、ブローサーの提案を積極的に支持した点である³⁸⁾。

つまり、レインらの融資方式は、政府機能の肥大を嫌う保守層の反発に加え、成長志向が強く資金需要も旺盛な中小企業以外には利用が困難という制約があった。一方、ブローサーの減税方式は、内部留保が設備投資等に充当される保証はないが、特段に資金需要のない中小企業者にも歓迎されたのである。

ただし、中小企業支援そのものへの強固な抵抗も存在した。全米銀行協会は、中小企業向け融資に銀行が消極的という批判を念頭に、「中小企業の問題は長期資金ではなく経営能力の欠如である。」と反論した。そのうえで、超過利益税の軽減を優先すべきとの立場から、「中小企業のみを優遇する税制の導入は、大企業にとって不公平だ。」とブローサーの提案も批判したのである³⁹⁾。

(3) RFCへの不信

1948年も、中小企業支援に向けた積極的立法措置は実現しなかった。この間、トルーマンは

³⁷⁾1942年3月に、各地の中小企業団体を集めた全国会議がシカゴで開催され、これがCASBOとなった。ただし、中小企業の利害よりも、全米銀行協会等の大企業の支援も受け、経済界全体を代表する機関としての地位獲得を目指した。また、政府機能の拡張、特に中小企業専管機関の設立には反対で、商務省と連携する傾向にあった。1953年のSBA設立にも反対を表明した。Zeigler, *The Politics of Small Business*, p.94.

³⁸⁾U.S. House., *Availability of Long-term Credit for Small Business*, pp.67, 154, 245.

³⁹⁾U.S. House., *Availability of Long-term Credit for Small Business*, p.285.

³⁴⁾"H.R. 5818," C.R., Mar. 11, 1948, vol.94, p.2607.

³⁵⁾U.S. House., Select Committee on Small Business, Subcommittee No.2 (Finance), *Hearings, Availability of Long-term Credit for Small Business*, U.S. GPO, 1948.

³⁶⁾U.S. House., *Availability of Long-term Credit for Small Business*, pp.68, 154.

再選を果たし、民主党も議会を奪還した。長期資金を中心とする問題は、民主党主導の第81議会で議論が再開された。

ただし、議論の舞台には多少注意が必要である。下院中小企業委員会委員長にはパットマンが復帰したが、既述のとおり、彼は、基準点価格問題を契機とする独占禁止法の強化に注力し、長期資金の問題には関心が低かった。また、上院中小企業委員会は49年1月末で廃止されていた。そのため、長期資金の問題は、上院銀行・通貨委員会の中小企業小委員会が引き継いだのである。

ところが、同小委員会の議論は、RFCのスキャンダルも絡み混乱した。RFC融資は、件数ベースでは90%が10万ドル未満の小口融資で、中小企業向けの運転資金が中心といえる。しかし、金額ベースでは60%弱がわずか9社に集中したうえ、これら融資先企業の関係者がRFCに勤務する等、RFCと大口融資先の癒着が問題になっていた。

特に、カイザーグループへの割合は突出しており、RFCの融資総額4億3,300万ドルのうち、カイザー鉄鋼に9,600万ドル弱、カイザー自動車に4,400万ドルを融資したうえ、このカイザー自動車が、経営危機に陥ったのである。RFC幹部は、新聞の取材に対して、「民間銀行が実施しない融資であり、ディーラーや代理店を含めて多くの雇用が維持されている…。」と、政策融資としての妥当性を強調したが、巨額の公的資金を不透明な形で一不採算企業に投入することは、当然ながら世論の批判を浴びた⁴⁰⁾。

そこで、上院銀行・通貨委員会はRFC問題を調査、1949年5月には、民主党のジェームズ・フルブライト（James W. Fulbright）が、RFCが融資先関係者等を雇用することを禁ずる

RFC法改正法案を提出した⁴¹⁾。

しかし、民主党は、RFCの廃止や縮小ではなく、むしろ、中小企業の長期資金問題に乗り込んだRFCの改革と存続を目論んだといえる。49年7月28日には、上院銀行・通貨委員長のメイバンク自ら、RFCの権限を拡充する法案を提出した。その内容は、中小企業の長期資金獲得の難しさ等を根拠に、①10年の最長償還期限を撤廃して、RFC理事会に期限設定の権限を与える、②融資枠全体を拡大する等であった⁴²⁾。

同法案に関する公聴会は、早くも8月2日に開催され、激しい議論となった。特に全米銀行協会は、RFCの使命は緊急の資金供給であり、安易な拡充は経営者のモラル・ハザードを招くと、法案に強く反対した⁴³⁾。

一方、連邦準備制度は、同年11月、各連邦銀行とRFCの間で役割を分担し、RFCの融資枠を中小企業に振り向けることを提案した。具体的には、連銀に事業融資の権限を追加し、RFCは民間銀行や連銀では扱えない中小企業向け融資に特化するものであった。しかし、RFCは強く反発し、連邦準備制度は民間銀行への資金供給に専念すべきと反論した⁴⁴⁾。RFCは、中小企業の長期資金問題を理由には使っていたが、目指すところは拡充であり、中小企業専門金融機関になる意思はなかった。調査コストとリスクの負担を嫌ったのである。

⁴¹⁾“S.1871,” *C.R.*, May 16, 1949, vol. 95, p.6207.

⁴²⁾“Amendment of RFC Act (S.2344),” *C.R.*, July 28, 1949, vol.95, pp.10322.

⁴³⁾Statement of Earl R. Muir, on Behalf of the American Bankers Association on S.2344, to amend the RFC Act, before the Senate Committee on Banking and Currency, Aug. 3, 1949, RFC, B&C Sub., Box 231, RG46, NA.

⁴⁴⁾Statement of James L. Dougherty, General Counsel, RFC, before the Senate Committee on Banking and Currency, Aug. 2, 1949, Reconstruction Finance Corp. (RFC), B&C Sub., Box 231, RG46, NA; “Federal Reserve Lending Plan Opposed by RFC at Hearing,” *Washington Post*, Nov. 16, 1949, RFC (clipping), B&C Sub., Box 231, RG46, NA.

⁴⁰⁾“Government Lending,” *Washington Daily News*, Nov. 30, 1949, RFC (Clipping), B&C Sub., Box 231, RG46, NA. この問題を批判する新聞記事は多い。

中小企業における長期資金の問題はある程度理解されてきた。しかし、それがスキャンダルにゆれるRFCに利用され、これに反対する民間銀行、さらに連邦準備制度を含む三者が入り乱れた状況になった。1950年1月のある新聞は、「フルブライト上院議員は、RFCへの調査を進めているが、RFCが市場原理に基づく企業システムをゆがめていることには関心は薄いようで、単にRFC関連の法律が厳格に解釈されているか否かという視点にとどまっている。」と論評している⁴⁵⁾。中小企業支援を理由にしてもRFCの拡充が支持される状況にはなかった。

結局、1949年においても、中小企業の長期資金問題は進展しなかったのである。

5. 1950年中小企業法の制定に向けて

(1) 関連法案の提出

トルーマンは、1950年になると、ようやく中小企業問題に関心をみせ、1月23日、税制改正に関する議会宛メッセージのなかで、中小企業税制の検討に言及した⁴⁶⁾。トルーマンは、大戦中には上院国防計画調査特別委員会の委員長を務め、軍事生産計画が新工場の設立に偏っていると批判、中小企業の現有施設の活用を主張した。また、自身も中小企業者としての経歴をもち、ルーズベルトよりも中小企業への理解があった。

では、トルーマンの中小企業問題への取り組みが、なぜこのときからなのか。彼の判断を直接裏付ける史料はないが、政治環境等からの考察を提示する。一つは、他の重要な課題が一段落したという消極的理由である。トルーマン個人の中小企業への親近感とはともかく、大戦の処

理、経済の再転換及び冷戦の激化等の状況では、中小企業問題の政策的優先順位は低かった。また、トルーマンが再選した1948年選挙の支持基盤は、ルーズベルトと同様に、組織労働者、都市の黒人及び深南部を除く南部の白人であった⁴⁷⁾。しかし、49年から朝鮮戦争勃発までのトルーマンは、他の政策課題にある程度の目処がついたことで、中小企業問題に着手するだけの余裕を得たといえる。

いま一つは独占禁止法問題との関係である。既述のとおり、民主党は、49年からの第81議会でも独占禁止法の強化に動いた。特に中小企業委員会委員長に復帰したパットマンは積極的で、独占禁止問題に関する教書の提出をトルーマンに求めたほどであった。もちろん、トルーマンは、大企業体制の解体も辞さぬパットマンとは一線を画し、独占禁止法強化の方向性も異なる⁴⁸⁾。しかし、トルーマンは、こうした検討のなかで、中小企業問題へ取り組みが必要なことと、一方で独占禁止法による解決が不可能なことを認識し、中小企業税制等の中小企業に限定した支援の提供に傾向したと考えられる。

さて、トルーマンのメッセージを受け、民主党を中心とする議会は、中小企業政策の形成に向け本格的に動き出した。論戦の主な舞台は、上院銀行・通貨委員会であり、6本の関係法案が提出された〔表2〕。

第一は、1949年1月に財政委員会に提出され、その後銀行・通貨委員会に回付された「1949年退役軍人経済振興公社法」法案(S.529)で、退役軍人の就業確保を目的に、創業資金の供給等を実施する内容である。

第二は、1950年1月30日、メイバンクが提出した、RFC法、連邦準備制度法及びその他を改正する法案(S.2943)である。この法案は、

⁴⁵⁾ "Liquidate the RFC," *Washington Daily News*, Jan. 23, 1950, RFC (Clipping), B&C Sub., Box 231, RG46, NA 他。

⁴⁶⁾ "Revision in Tax Laws, Message from the President of the United States (H.Doc. No.451)," *C.R.*, vol.96, pp.769-772.

⁴⁷⁾ Reichard, *Politics as Usual*, p.42.

⁴⁸⁾ Young, *Wright Patman*, p.156.

表 2 上院銀行・通貨委員会における 1950年中小企業法関連法案一覧

法案番号	提出日	提出者	概要	備考
S. 529	49年 1月17日	Burnet R. Maybank, Carey E. Kefauver, James W. Fulbright, 他17名。	退役軍人経済振興公社の設立等	49年 1月31日、上院財政委員会から回付。
S.2943	50年 1月30日	Burnet R. Maybank	RFC法と連邦準備制度法の改正による融資制度の拡充、中小企業調整官の設置等。	50年 3月 7日、報告書 (S. Rept. 1328) 作成。
S.2947	50年 1月30日	Scott W. Lucas	RFC融資の担保評価方法の変更により、融資基準を緩和。	
S.2975	50年 2月 2日	Joseph C. O'Mahoney	長期資金供給を担う中小企業専門の民間投資会社制度の創設。	
S.3386	50年 4月10日	Hubert H. Humphrey Jr., Claude D. Pepper, James E. Murray	RFCの融資基準緩和と中小企業局の設置、政府調達への獲得支援、中小企業調整官の設置等。	同じ 3名は上院財政委員会に、法人税法改正法案 (S.3388) を提出。
S.3625	50年 5月19日	Scott W. Lucas, Burnet R. Maybank, Joseph C. O'Mahoney, John J. Sparkman	商務省による短期融資への保証と指導事業、RFCによる長期資金向けの直接融資、半官半民の投資会社制度の新設等。	

Congressional Record, vol.95-96より作成。

1月4日に中小企業小委員会が作成した提言付き報告書の内容に基づくが、メイバンク自身は前年に提出したRFC法改正法案とは異なり、RFC業務の拡張にとどまらない包括的な内容であった。特に、ホワイトハウスに中小企業調整官を新設、中小企業の利益を鑑みながら関係機関と調整のうえで、議会に必要な立法措置を勧告させるとした。中小企業専管機関の設置には言及しなかったが、関係省庁を調整し、行政府における中小企業のニーズの受け皿となる仕組みが必要との認識であった⁴⁹⁾。

第三は、同じく 1月30日、民主党院内総務のスコット・ルーカス (Scott W. Lucas) が提出した、RFC法改正法案 (S.2947) である。これも、前述の提言付報告書に基づいた内容である。法案は、RFCに中小企業向け長期資金の融資権限を追加するものだが、担保の考え方に特色があった。中小企業は一般に土地や建物等の資産が少なく、担保不足により融資を得ら

れない場合が多い。新規創業者はなおさらである。そこで、ルーカスは、RFC融資においては、企業の経営力や見込み収益等を評価し、担保に算入することを提案した。実現には、高度な調査、複雑な融資審査及び貸倒引当金の増額等が必要で、RFCの人材やノウハウでは実効に疑問がある。しかし、民間銀行では困難な融資案件への注力は、中小企業向け政策融資の新しい方向を示したといえる⁵⁰⁾。

第四は、2月2日、両院合同経済報告委員会の共同委員長であったジョセフ・オマホニー (Joseph C. O'Mahoney) が提出した、連邦準備制度法改正法案 (S.2975) である。彼は、連邦準備制度の下に、中小企業への長期資金供給を目的とした民間の投資会社を設立し、融資、出資及び債務保証を行わせるとした。後のSBAが1958年に創設した中小企業投資会社 (SBIC) に近い制度といえる。

第五は、4月10日、マレーら3名が提出した、「1950年中小企業法」と称する法案 (S.3386) である。これは、メイバンクとルーカスの法案の内容に加え、RFC内に中小企業局を設置し、

⁴⁹⁾U.S. Senate, Committee on Banking and Currency, Subcommittee on Small Business, *Subcommittee on Small Business Report with Recommendation*, U.S. GPO, 1950; U.S. Senate, Committee on Banking and Currency, *Report, Appointment of Small Business Coordinator*, U.S. GPO, 1950; "Small Business Coordinator," *C.R.*, Jan. 30, 1950, vol.96, pp.1048-49.

⁵⁰⁾"Financial Assistance for Small Business," *C.R.*, Jan. 30, 1950, vol.96, pp.1076-1083.

中小企業関連業務を集約させるものであった。中小企業局は、RFCの理事会から独立的で、局長は、上院の承認を得て大統領が任命するとした。また、この3名は、上院財政委員会に税制改正法案を提出、税制面を含む施策の構築を目指した。

そして、第六の法案が5月19日に提出された。これは、スパークマンが、中小企業小委員会の議会スタッフの協力も得て、メイバンク、ルーカス及びオマホニーそれぞれによる法案の内容を統合、さらに商務省による経営・技術指導等の拡充を盛り込み、4名共同で提出したものである(S.3625)。S.3625は、これも「1950年中小企業法」と称したが、短期融資への債務保証、長期資金向けの直接融資、半官半民の投資会社及び指導事業等を規定した。いずれも後にはSBAの主要施策を成すものであり、商務省の支持を得るために中小企業専管機関の設立にこそ言及しなかったが、それまでの議論を総括する法案であったといえる⁵¹⁾。

(2) 公聴会における議論

トルーマンは、S.3625の提出に先立つ5月5日、議会に「中小企業に対する貸付けの必要性」と題するメッセージを送った。また、それまでは独占禁止法に固執していたパットマンも、5月11日に、S.3625と同様の施策の必要性を主張した⁵²⁾。S.3625は、トルーマンや下院中小企業委員会の支持も実質的に取り付け、法案審議が加速したのである。

まず、スパークマン自身が委員長である上院

中小企業委員会が、S.3625を側面から支援する議論を展開した。同委員会は、6月14日から21日にかけて連日のように会合を開催し、RFCの幹部や商務省の担当官に対しては融資制度や指導事業について、国防省の調達担当官や経済協力庁長官等に対しては政府調達における中小企業への配慮について、それぞれ質問を繰り返した。

6月22日からは、S.3625をはじめとする「1950年中小企業法」の公聴会が上院銀行・通貨委員会で始まった。しかし、公聴会は、審議日程を巡り紛糾した。S.3625が中心とはいえ、相互関係の複雑な6法案が提出され、かついずれも財政委員会等の他の主要委員会での審議も必要な内容であった。また、銀行・通貨委員会には、他にも重要法案が山積していた。そのため、公聴会の長期開催と報告書の作成には、民主党委員も反対するほどであった⁵³⁾。

最初の証言者は、商務長官チャールズ・ソーヤー(Charles Sawyer)である。それまでの商務省は、中小企業支援には必ずしも熱心ではなく、中小企業に限定した施策にも慎重であった。しかし、ソーヤーは、権限拡大にもつながるS.3625を支持、中小企業支援の意義を認めて、他省庁を含めた関連施策の連携強化や債務保証制度の積極活用等を表明した。また、支援対象となる中小企業の範囲を検討する旨も述べた。

もちろんソーヤーは、中小企業専管機関の件には言及しない。こうした機関が新設されれば、商務省が「大企業省」と見なされかねないためである。スパークマンやパットマンは、本来的には中小企業専管機関の設置を目指しており、商務省と「中小企業擁護派」議員の間にやはり温度差があった。しかし、この時の商務省は、少なくとも自らが中核である限りにおいては、

⁵¹⁾ Charles E. Shaver, Counsel, Subcommittee on Small Business, "Recommendation Proposed in the President's Message Relative to Some Major Problems of Small and Independent Businesses," May 8, 1950, Miscellaneous (2), B&C Sub., Box 233, RG46, NA.

⁵²⁾ "Credit Requirements of Small Business, Message from the President of the United States (H.Doc. No. 584)," C.R., record, vol.96, pp.6544-46; Patman, "Small Business," C.R., May 5, 1950, vol.96, pp.6946-48.

⁵³⁾ U.S. Senate, *Hearings, Small Business Act of 1950*. 以下、本公聴会についての記述は、この記録に基づく。

中小企業支援を展開する意思を有したのである。

商務省とともに施策を担うRFCの立場も確認しておこう。RFCはSWPC廃止後の46年5月に中小企業課を設置、48年のRFC法改正で融資事業の目的に中小企業振興が付加された。さらに、今次のS.3625は、長期資金の融資を可能とするものであった。公聴会に出席したRFC幹部は、自らの中小企業施策の実績を強調したうえで、担保条件の緩和は、貸倒引当金の増額及び申し込み件数の増に伴う事務費用の増加により、貸出利率上昇の可能性を示唆した。また、担保不要ではないので融資件数の大幅増加はない、現状の償還期限は3～5年が大半で長期資金へのニーズは不透明と、全体としては消極的な発言が目立つ。RFCは、前年の議論と同様に、コストとリスクの高い中小企業向け金融への特化を望まなかったのである。ただし、RFCも、組織維持の観点もあるが、S.3625に反対はしなかった。

各施策のなかでは、債務保証制度に関する議論が注目される。例えば、ソーヤーは、中小企業融資への取り組みを始めた銀行を政府も支援すべきとし、商務省による債務保証制度の必要性を強調する一方で、「われわれは、中小企業に如何なる金も与える気はない。これは明確にしておきたい点である。」と放漫融資は認めない姿勢を示した。また、RFCも、「住宅ローンと違い、保証制度ができて事業融資は急増しない。」と、あくまでも中小企業の最低限の資金需要に応えるとの見方を示した。一方、共和党のケープハートは、制度の必要性を認めつつ、「政府は適切な案件の融資のみ保証するという。しかし、適切であれば、政府の保証無しでも、銀行は融資するのではないか。」と、制度運用の難しさを指摘している。

また、中小企業の定義についても議論があった。S.3625は、支援対象となる中小企業の範囲を各業種における相対的な規模と競争環境に基

づき商務長官が決定するとした。しかし、これにもケープハートは、「公正な決定は可能なのか」、「自動車製造や製鉄では資産1億ドルの中小企業が生まれる可能性がある」、「少しでも範囲を超えたら支援が受けられないことを合理的に説明できるか」と、意見を述べている。

本公聴会の議論を経て、中小企業政策は、金融分野を中心によりやく施策の骨格が形成されてきた。たしかに、運用上の問題点や施策の力点では対立もあったが、中小企業支援の必要性そのものについては、共和党を含めて一定の合意が形成された。

しかし、6月25日、突如朝鮮半島で戦火が上がり、朝鮮戦争が勃発した。S.3625を含む法案審議は頓挫し、中小企業問題の焦点は、戦時対応に逆戻りした。スパークマンとパットマンも、中小企業の国防調達への参入を支援すべく、戦時対応の中小企業専管機関の設立に力点を移し、7月26日には、第二次大戦中のSWPCと同様の機関の設立を目的とする法案を提出した。しかし、スパークマンらの主張は、他の緊急案件が山積するなかで後回しになり、中小企業専管機関に反対する商務省の抵抗も招いた。そのため、構想の修正と縮小を繰り返し、1951年7月30日、SDPAの設立を規定する国防生産法改正法がようやく成立した⁵⁴⁾。

6. 1950年中小企業法案の意義と限界

「1950年中小企業法」の制定は幻に終わったが、S.3625を中心とする法案審議及び関連する事項等から、平時経済における中小企業政策形

⁵⁴⁾ 本稿の扱う朝鮮戦争勃発までの時期では、中小企業に対する冷戦の影響は限定的であった。むしろ、①朝鮮戦争以降に恒常化した巨額の国防費から排除されたこと、②日本や西ドイツの支援のため、繊維製品、雑貨及び軽機械等、中小企業性の高い製品が大量に流入したことの影響ははるかに深刻であった。前者については、拙稿「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」を参照いただきたい。また、後者については別稿を用意している。

成への試みについて、その意義と限界を整理し、本稿を閉じたい。

第一の意義は、上下両院での中小企業委員会の設置である。いずれも立法権をもたない特別委員会であり、また中小企業問題の内容が多岐に渡るために、各常任委員会、特に銀行・通貨委員会に依存する部分が残った。また、活動の開始が遅れ、1950年中小企業法案への関与は限定的であった。しかし、両中小企業委員会は、戦時調達等の特定分野ではなく中小企業問題全般を対象とし、期限も定めない恒久的特別委員会である。議会における経路の確立は、中小企業政策形成に向けて小さくない一歩である。

第二は、施策体系の形成である。個々の施策は既存制度の拡充が中心ではあるが、S.3625は、短期融資への保証制度、長期資金向けの直接融資、半官半民の投資会社及び指導事業等、後のSBAの基本施策を網羅した内容であった。また、最も重要な金融対策については、短期資金を民間銀行への債務保証、長期資金を直接融資として、民間と政府の役割分担を明示し、実現性と継続性を考慮した体系が示されたのである。

第三に、施策ニーズと基本的な施策内容に関し、ある程度の政治的合意が形成された。上述のとおり、S.3625は、長期資金の問題を施策ニーズの中心に据え、後のアイゼンハワー政権で実現したSBAの施策をほぼ網羅していた。また、中小企業の定義の方法も、朝鮮戦争期のSDPAを経て、SBAに継承された。確かに、共和党のケープハートは、債務保証のあり方や中小企業の定義に疑問を呈したが、施策自体の否定ではなく、運用上不可欠な検討事項である。また、共和党は、長期資金の調達方法としては、内部留保を促進する税制を重視したが、融資や債務保証の必要性も認めていた。政府機能の拡張を手段とする民主党と、これに抑制的な共和党という違いはあったが、両党ともに中小企業への支援自体を否定することはなかった。さらに、

上院のスパークマンらが「中小企業擁護派」に加わることで、一部の異端的主張ではなく現実的な政策課題としての中小企業問題が認識され始めたといえる。

しかしながら、本稿は、朝鮮戦争の勃発がなければ、この時期に中小企業政策の形成に至ったであろう、とは結論しない。もちろん、日程の関係から第81議会では審議未了の可能性が高かった。しかし、より重要な問題は、一連の議論では、施策の単なる集合を超えて政策を形成するためには、いくつかの、かつ重要な欠落があった。

第一に、連邦政府の権限が拡大する状況では、立法府のみならず、行政府にも橋頭堡の構築が望まれた。しかし、S.3625を含む各法案は、より複雑な議論と対立を招く中小企業専管機関の設置には踏み込まず、商務省とRFCという、必ずしも中小企業の信頼を得ていない二機関を実施主体とした。結果的には、1951年、朝鮮戦争勃発による「偶然の産物」として、戦時対応機関であるSDPAが設立され、これがSBAの直接の前身となった。しかし、仮に戦争が起これば、S.3625が1950年中小企業法として成立した場合、その後に同等以上の組織が整備されたか大いに疑問が残る。

第二の、また決定的な問題は、政策理念に関する議論が完全に欠如したことである。中小企業の問題性がある程度共有されたことは、中小企業政策への第一歩といえる。しかし、戦後の社会経済秩序あるいは国家体制において、中小企業に如何なる地位を与えるかという視点がなければ、対処療法的施策の集合に過ぎず、政策としての確立は困難である。スパークマンら「中小企業擁護派」議員たちも、中小企業の不満を積極的に汲み取ろうとしたが、この時点では、政策理念を提示するには至らなかった。

背景には、組織化に遅れ利害も拡散した中小企業自身が、自らの将来像を描けなかった事情

がある。確かに、米国の中小企業は、「独立の象徴」や「反独占の砦」と賞賛される存在でもあった。しかし、中小企業は、現実に様々な問題や格差に直面しており、もはや、これらノスタルジックな意義付けだけでは凝集性を確保できなかった。

また、当時の世論は、大企業による独占への懸念も低下し、「自動車業界がビッグ3に集約されても、消費者は特に問題とは思っていない。」等、競争が維持される限りでは、大企業の存在

やその生産力を積極的に肯定した⁵⁵⁾。こうした状況では、中小企業への期待に基づく、すなわち中小企業を豊かさの源泉や反独占の担い手とするような政策理念はあり得なかった。

残された方向は、中小企業を「弱者」と位置づけ、また中小企業もこれを受け入れ、ある種の社会政策として中小企業政策を形成することであった。しかし、そのためには、中小企業自身が、いましばらく危機に直面する他なかったのである。

⁵⁵⁾ George Peck, "Survey on Business Bigness," July 21, 1950; Various Subject, B&C Sub., Box 232, RG46, NA.