

中小企業庁の公共性

村 上 博

はじめに

「中小企業の経済的社会的使命が……国民経済の成長発展と国民生活の安定向上にとって……その重要性を保持して」(中小企業基本法(以下「基本法」と略す。)前文) いる。たとえば中小企業は、一九八六年には、非一次産業の民営の事業所数で六、四四八、一二三、構成比で九九・三パーセントを、従業者数でも三九、五〇五、七一六人、構成比で八〇・六パーセントを占めている。⁽²⁾したがって、従業者およびその家族を含む中小企業に関連する人口で、わが国人口の約三分の二を占めている。⁽³⁾また中小企業は、八五年には、小売業の年間販売額で八〇七、五〇〇億円、構成比で七九・四パーセントを占め、八六年には製造業の出荷額でも、一、三二四、二〇〇億円、構成比で五二・〇パーセントを占める。⁽⁴⁾

また、一九七〇年代後半以降、いわゆる「低成長期」を迎えるなかで、「高度成長期」に制定された基本法によっては扱えられていなかった中小企業の地域との関連が、政策主体によって特別に問題とされ、「地域経済の主要な担い手としての中小企業」⁽⁵⁾および「地域住民のマジョリティとしての中小企業者およびその従業者」⁽⁵⁾の側面も注目されてきている。⁽⁶⁾

この日本経済および地域経済の担い手であり、国民生活を支える中小企業は、国際化および技術革新・情報化を軸とし

た日本経済社会の歴史的転換期の中であって、厳しい試練にたたきされている。(7) たとえば、負債金額一、〇〇〇万円以上の企業倒産は、八三年「に入って以降前年同月比増加を続け、年間ベースでは、過去最高の一九一〇件を記録し」(8) たが、さらに八四年「の中小企業の倒産は件数で二万七千三件、負債金額は三兆二四六億円とそれぞれ前年を八・七%、二四・九%上回り、件数、負債金額とも過去最高を記録した」(9)。八五年の中小企業の倒産は、件数では前年より減ったものの、「一件あたりの負債金額は一七〇百万円と大口化したため、負債金額では過去最高の三一、八三八億円となった」(10) 八六年の中小企業の倒産は、「中小製造業については、三、六六二件と対前年比六・一%増となっており、中小製造業の業況の悪化を示している。また、一件あたりの負債金額は、一八〇百万円とさらに大口化し、負債金額では三一、三七一億円と高水準であった」(11) この企業倒産の原因については、販売不振、累積赤字、売掛金回収難という不況型倒産が六割を占め、長期の不況からの体力消耗による倒産が多い、と判断されている。(12) なお、八五年九月以降の円高の進展による円高関連倒産および八五年以降の地価高騰による事業承継の困難も発生している。(13) 八七年に入って、倒産件数では七五年以来一二年ぶりの低水準になってはいるが、一方で大幅な転廃業が生じている。(14) この中小企業の経営危機を打開することは、日本経済および国民生活を保障するための不可欠の課題であり、「中小企業の景況の回復は、内需回復の最大の鍵」となっている。(15)

このような現状の下で、「中小企業を育成し、及び発展させ、且つ、その経営を向上させるに足る諸条件を確立することを目的とする」(設置法一条) 中小企業庁の行政活動のあり方が、今日厳しく問われているのである。この問題を解明するには、ひとり法学だけでなく、経済学、行政学、政治学などの研究が必要であろう。法学にかぎっても、憲法学、行政法学、経済法学などによる究明が必要であろう。さしあたり、この問題の行政法学にとつての意味を考えてみると、このことは、国民主権を基本原理とする現行憲法下での中小企業庁の存在理由に公共性を、中小企業庁の行政組織および行政活動の現実態の客観的認識およびそれをふまえた規範内容の分析の重要性を意味する。(17) この分析課題を実現するため、

まず、中小企業庁の組織法上の存在理由を、中小企業庁設置法（以下「設置法」と略す。）などに規定される所掌事務および権限を、通商産業省の他の外局および総理府の外局のそれとの比較検討を通じて明らかにする。つぎに、この組織法上の存在理由を具体化する、中小企業行政にかかわる行政作用法上の権限の分析を行う。

- (1) 中小企業とは、従業者三〇〇人未満（卸売業については一〇〇人未満、小売業・サービス業については五〇人未満）の事業所である。
- (2) 『昭和六二年度中小企業白書』付属統計資料の二表および三表参照。
- (3) 『昭和五七年度中小企業白書』一四頁および九二頁参照。
- (4) 『昭和六二年度中小企業白書』付属統計資料の八表および一三表参照。
- (5) 中小企業庁編『中小企業の再発見』（通商産業調査会、一九八〇年）四六頁。
- (6) 仲村政文「地域産業問題の歴史的な性格に関する一考察―政策理念の展開に即して―」（鹿児島大学法文学部紀要「経済学論集」二八号）四頁以下参照。
- (7) 日本商工会議所「経済社会の転換期における中小企業」（一九八六年九月一七日）参照。
- (8) 『昭和五八年度中小企業白書』二四頁。
- (9) 『昭和五九年度中小企業白書』三〇頁。
- (10) 『昭和六〇年度中小企業白書』二五頁。
- (11) 『昭和六一年度中小企業白書』一七頁。
- (12) 『昭和五八年度中小企業白書』二五頁参照。
- (13) 『昭和六二年度中小企業白書』一七頁以下参照。
- (14) 同前一五頁参照。
- (15) 二場邦彦「構造的再編下の中小企業」（経済二九八号）一〇八頁以下参照。

(16) 『昭和五七年度中小企業白書』一四頁。

(17) 行政の公共性分析については、室井力「行政官庁と法」（別冊法学セミナー増刊「官庁と官僚」）一六頁以下、原野翹「現代法と現代行政法学の課題——法の政策化と現代行政法学」（法律時報五六卷一号）二八頁以下、晴山一穂「労働基準監督行政の現状と法的諸問題——“行政の公共性”分析の視角に立って——」（商学論集五〇巻三号）一二五頁以下および同「田中行政法学における『公共の福祉』概念」（商学論集五五巻四号）七五頁以下参照。

一 検討課題の所在

一九四八年八月一日に商工省の外局として中小企業庁が設置されて以降の中小企業政策は、『昭和三一年度経済白書』⁽¹⁾によって「もはや『戦後』ではない」⁽²⁾ことが宣言されるまでの戦後復興による経済成長期の中小企業政策と、それに代わる日本経済の「近代化」期の二重構造解消論にもとづく中小企業近代化政策、および八〇年代の中小企業政策とでは、その性質においてまったく異なっている。すなわち、前者の場合、⁽³⁾基本的には、一九四九年の中小企業等協同組合法に代表されるように、中小企業の自主的な相互扶助にもとづく中小企業の組織化・安定化政策に重点がおかれ、「国家の積極的な経済『政策』とりわけ意図的な『計画』」行政がはいりこむ余地は少なかった。⁽⁴⁾他方、後者の場合、中小企業政策は、そのときどきの国家の経済政策を中小企業分野で実施する下位の政策として位置づけられ、国家の中小企業への計画的介入をその特徴とする。たとえば、一九六〇年の所得倍增計画において、産業構造高度化政策が打ち出された。⁽⁵⁾その中で、「産業構造政策の一環として、産業構造の高度化に中小企業も有力な構成員として即応させ」⁽⁶⁾るため、中小企業の生産性の向上により日本経済の二重構造の解消を図る企業レベルでの中小企業近代化政策がとられた。この「上層育成・下層淘汰」政策が、一九六三年の中小企業基本法において、中小企業政策として、総合化・体系化される（図1参照）。

すなわち基本法は、たとえば中小企業者の範囲につき、製造業等に関しては、資本金の上限を従来よりも五倍拡大し、五、〇〇〇万円以下とすることによって、適正規範の中堅企業を政策的に育成しようとした。他方で、基本法は、それまで一括して扱っていた従業員数二〇人以下の企業を、新たに小規模企業と名づけ（二三条）、適正規模にない企業の整理・転換を図るため、従来一種の禁句とされていた事業の転換（一五条）についても明文規定を置いた。⁽⁷⁾その後、日本をとりまくそのときどきの経済環境の変化に対応して、中小企業政策も変更され、二重構造の解消を基本命題とする近代化政策から大幅な転換を遂げる。しかし、国家の策定する中小企業政策の指針的・誘導的役割は一層強められ、計画という手段の導入、計画の実効性を担保する金融・税制を通ずる国家の中小企業への介入が構造化されていく。⁽⁸⁾そこで、本稿においては、中小企業基本法制定以降の、計画という手段を中心とする誘導行政としての中小企業行政に重点をおいて、中小企業庁の公共性分析を以下行うことにする。

- (1) 中小企業政策の展開については、中小企業研究センター調査研究報告一五号『戦後中小企業政策の展開——主要政策命題の変遷とその問題点——』（一九七六年）参照。
- (2) 『昭和三二年度経済白書』四二頁。
- (3) 朝鮮戦争による特需景気以降、経済政策が経済自立化の要請に応える産業合理化政策へ転換したのに対応して、中小企業政策も、中小企業の合理化対策として進められていくが、前者の場合、本文のように評価できよう。
- (4) 木元錦哉「中小企業法制の特徴と問題点」（政治経済研究所編『地方自治体と中小企業——中小企業政策をめぐる保守と革新——』（新評論、一九七三年）所収）五一頁。
- (5) 大来佐武郎『所得倍増計画の解説』（日本経済新聞社、一九六〇年）二二八頁参照。
- (6) 中小企業庁「日本中小企業政策小史」（月刊中小企業一九六五年二月号）二七頁。
- (7) 渡辺睦「中小企業『近代化』政策の変遷」（明治大学企業経営研究会編『戦後企業経営の変遷と課題』所収）三六八頁および水

- 津雄三「零細商工業の意義と役割」(渡辺睦、前川恭一編『現代中小企業研究上巻』所収)四〇〜四二頁参照。
- (8) 丸山稔『経済法講義』(中央経済社、一九八二年)一九九頁以下参照。

二 組織法上の事務と権限

(一) 外局としての特徴

戦後の中小企業にかかわる行政は、一九四八年に中小企業庁設置法が制定されるまでは、商工省の内部部局である産業復興局振興課および経済安定本部内に設置された中小企業振興対策委員会において所掌されていた⁽¹⁾。しかしその後は、中小企業行政は、通商産業省の内部部局または附属機関ではなく、その外局としての中小企業庁によって、所掌されている⁽²⁾。この中小企業庁の外局としての性質は、以下にみるように、中小企業行政という任務から考えると、一つの省としても組織づけられうる行政官庁が、通商産業省の外局とされていることから、組織法上一般的に予定されている本省と外局との関係と異なり、二つの特色をもっている。すなわち、第一は、本省の任務が没価値的なものであるにもかかわらず、その外局の任務は価値的なものであること、第二は、本省がタテ割り行政庁であるにもかかわらず、その外局は横割り行政庁であることである。

そこで、まず第一の特質について検討することにする。一般に外局としての庁は、「それに分配される行政事務すなわちその所掌事務はほんらい、府・省の所掌事務でありながら、その事務の量が膨大であり、しかも府・省の任務や機能には含まれるとしても、その所掌事務がそれ自体一つの機能としてまとまりがある場合に設けられる。」⁽³⁾と説明される。しかし、中小企業庁の場合、行政事務の量の膨大さおよび機能としてのまとまりという二つの基準だけでは、説明しきれないであろう。また、別の論者によって例示的に説明されている、①定型的な大量事務、②審判的事務、または③現業的事

務を扱うために、外局としての庁にされるのとも、中小企業庁は異なっている。たとえば、中小企業庁の本省である通商産業省の場合、その任務につき、同省設置法上、「中小企業の振興及び指導」を含む一五の国の行政事務および事業が列記されているだけで⁽⁵⁾、実現されるべき省全体の一体的目的は定められておらず、その任務規定は没価値的なものにとどまっている。また、通商産業省の他の外局、すなわち資源エネルギー庁および特許庁の場合も、その主たる任務につきそれぞれ、「鉱物資源の合理的な開発及び電力等のエネルギーの安定的な供給の確保並びにこれらの適正な利用の推進並びに電気事業等の運営の調整に関する事務を行うこと」（通商産業省設置法一八条一項）、「発明、実用新案、意匠及び商標に関する事務を行うこと」（同法二二条一項）、と所掌事務がたんに羅列されるだけである。それぞれの庁によって実現されるべき任務の価値は、明確に組織法によって定められていない。ところが、中小企業庁の場合には、以下のように、特殊日本的な経済の二重構造を考慮した政策判断にもとづき、価値的な任務を実現する外局とされた。

中小企業庁長官を長とする中小企業庁（中小企業庁設置法二条）の所掌事務および権限は、通商産業省設置法二四条の規定にもとづき、通商産業省設置法それ自体の中においてではなく、それとは別個独立の法である中小企業庁設置法において定められている。中小企業庁の所掌事務および権限が、他の二つの外局のように、通商産業省設置法で定められていないことが、注目されなければならない。なぜなら、この組織法規定の仕方の違いをもたらした理由は、いろいろ考えられるであろうが、その一つとして、中小企業庁の任務の特質があげられうるからである。本省および他の二つの外局の任務規定は、それぞれ没価値的なものであるという点で共通であることから、没価値的な任務規定をおく本省設置法に、他の二つの外局の任務を定めることには、なんら問題がない。しかし、中小企業庁の任務はつきにみるように、特定の価値判断にもとづいて定められている。それ故、没価値的な任務規定しかおかない本省の設置法には、中小企業庁の任務を定めることは好ましくないのである。

そこで、設置法の規定をながめてみると、まず、その一条において、設置の中間目的として、「中小企業を育成し、及

び發展させ、且つ、その経営を向上させるに足る諸条件を確立すること」が規定されている。またその究極目的として、「国民經濟を健全にし、及び發達させ、經濟力の集中を防止し、且つ、企業を営もうとする者に対し、公平な事業活動の機会を確保する」ことが定められている。したがって、中小企業庁は、中小企業の育成、發展および経営向上の条件確立のために活動することが、義務付けられている。このように、中小企業庁は、本省および他の外局とは異なり、明確な追求すべき価値によって拘束されているのである。設置法一条は、一九四八年に制定されて以降なら改正されていないので、立法当時の状況から判断すると、戦後の經濟民主化の潮流の中で、中小企業を資本集中の對抗勢力と位置づけ、産業の生産回復の有力な担い手として中小企業を育成することが要請され、当時の中小企業に特有な過少過多性から、中小企業独自の行政機関が必要とされたのであろう。⁽⁶⁾

つぎに、中小企業庁の外局としての第二の特色について検討することにする。中小企業庁は、本省である通商産業省が「タテ割り」⁽⁷⁾ になっているのと異なり、中小企業行政についての総括官庁であるところから、運輸省、建設省、厚生省、労働省など本省以外の他省庁所管の中小企業をも施策対象とし、業種横断的性質を有する、中小企業に関する横割り官庁である。⁽⁸⁾ このことは、中小企業庁設置法の規定からも確認することができる。たとえば、新たな行政需要が生じる場合など、中小企業行政に関する権限争議が生じないよう、中小企業行政の最終責任が中小企業庁にあることを示すため、設置法三条一項一〇号は、「中小企業に関し他の行政機関の所掌に属しない事務」⁽⁹⁾ に関することを中小企業庁の所掌事務として規定する。これは、各省とは異なる総理府への行政事務の分配の特殊性として説明される⁽¹⁰⁾ 「他の行政機関の所掌に属しない行政事務」(総理府設置法四条一四号) および総理府の外局である環境庁の「公害の防止に関し他の行政機関の所掌に属しない事務」(環境庁設置法四条二号) と同じ性質の所掌事務規定である。

しかし、省の一つである通商産業省の外局の所掌事務および権限と、「内閣の首長であり、かつ行政各部を指揮監督する(憲法七二条) 内閣総理大臣の地位にふさわしい総合調整的な事務」⁽¹¹⁾ を所掌する総理府および「総理大臣の一種のス

トップ機関として、内閣の総合調整機能を支え、各省にわたる総合的政策問題について企画調整機能を発揮するものと期待されている⁽¹²⁾。総理府の外局の多くの大臣庁のそれとは異なっている。政策企画型の調整機能をもつ機関としての中小企業庁は、行政―国民間の利害調整としてではなく、行政内部的な、行政施策間での無駄・矛盾のない状態を目指す総合調整⁽¹⁴⁾の手段として、設置法上、「中小企業の育成及び発展を図るための基本となる方策を定めること」(三条一項一号)がでるだけである。これに対し総理府は、「各行政機関の施策及び事務の総合調整」(総理府設置法三条二号)という任務を与えられ、「各行政機関の事務の連絡に関すること」(同法四条二号)という事務を所掌する。大臣庁は、総合調整官庁として、政策・計画の形成および実施の段階における調整機能、予算要求および予算執行の段階等における調整機能を授権されている⁽¹⁵⁾。たとえば環境庁は、「環境の保全に関する基本的な政策を企画し、立案」するだけでなく、「及び推進すること」(環境庁設置法四条一号)も所掌事務とされている。また「関係行政機関の環境保全に関する事務の総合調整を行うこと」(同条二号)、さらに「関係行政機関の公害の防止並びに自然環境の保護及び整備(以下「公害の防止等」という。))に関する経費の見積りの方針の調整を行ない、並びに関係行政機関の試験研究機関の公害の防止等に関する経費及び関係行政機関の公害の防止等に関する試験研究委託費の配分計画に関する事務を行なうこと」(同条三号)も設置法上授権されている。

中小企業行政に関する横割り官庁としての中小企業庁の所掌事務・権限の実効性を担保するために、中小企業庁への特別の授権および他省庁の特別の義務が規定されている。まず、中小企業庁の権限として、①「中小企業に關係がある事項に關し、行政庁に對し報告又は資料の提出その他必要な協力を求め、且つ、行政庁に對し意見を述べること」(設置法三条二項)が授権されている。この権限は、総理府の大臣庁、たとえば環境庁長官の「環境の保全を図るため必要があると認めるときは、關係行政機関の長に對し必要な資料の提出及び説明を求めることができる」(環境庁設置法五条二項)権限と同じ性質の権限である。むしろ中小企業庁の権限の方が、「環境の保全を図るため必要があると認めるとき」という

権限行使の限定要件がないこと、「必要な協力」という概括的規定により権限内容に弾力性があること、および「意見を述べること」ができる点において、より強力なものであるかもしれない。しかしこの権限の規定の違いは、後述するように、中小企業庁には授権されていない権限を、環境庁が授権されていることによると思われる。また中小企業庁の権限として、②国会に提出される議案につき、中小企業関係事項に関し意見を提出すること（同条四項）、③中小企業者が、他の事業者の不当な取引制限もしくは不公正な取引方法により、その事業を阻害されているか否か、または中小企業等協同組合の組合員が、小規模の事業者であるか否か調査し、公正取引委員会に対しその事実を報告し、および適当な措置を求めること（同条七項）、および④中小企業の経営向上に資する設備・技術に関し、試験研究機関の協力を求めること（同条九項）が規定されている。

つぎに、他省庁の義務としては、①行政庁は、中小企業にとくに関係がある重要な方策を定める旨を中小企業庁に通知し（同条三項）、および②公正取引委員会は、中小企業等協同組合が独禁法二四条各号の要件を備える組合でないと認められる場合、または同組合の組合員が実質的に小規模事業者でないことを認め、勧告しまたは審判開始決定書を発送する旨を中小企業庁に通知すること（同条八項）を義務付けられている。さらに、中小企業者は、行政庁の行為により不当にその事業を阻害されたとき、または他人の行為により不当な取引制限を受け、もしくは他人の行為が不公正な取引方法であると認めるとき、中小企業庁にその事実を申し出ることが認められている（同条五項）。

これに対し、総理府の大臣庁は、その調整機能の実効性を担保するために、中小企業庁には授権されていない権限を有する。たとえば環境庁長官は、①環境の保全を図るため特に必要があると認めるときは、関係行政機関の環境保全に関する重要事項について勧告し（設置法五条三項）、②勧告に基づいてとった措置について報告を求め（同条四項）、および③勧告した重要事項に関し特に必要があると認めるときは、内閣総理大臣に対し、内閣法六条の規定による措置がとられるよう意見を具申すること（同条五項）が授権されている。これらの権限は、内閣総理大臣の指揮監督権を媒介とするもの

であるので、総理府の外局でない中小企業庁には授権されえない。⁽¹⁶⁾

以上の環境庁の権限との比較をふまえると、中小企業庁が、中小企業行政の総括官庁として機能するためには、環境庁の総合調整官庁としての権限の限界性が問題とされてはいるが、⁽¹⁷⁾ 当面、総理府の外局に授権されている総合調整的な所掌事務と権限が授権されなければならぬであろう。またその調整的権限の実効性を担保するために、より強力な権限が授権されなければならないであろう。この点についても、環境庁の「伝家の宝刀」といわれている内閣総理大臣の指揮監督権行使措置に対する意見具申権限すら、実効性の保証を疑われている。⁽¹⁷⁾ そして①組織に蓄積された専門能力、②当該組織の外部集団から政治的支持を調達する能力、③当該組織それ自体の組織的活力、および④その頂点に立つ者のリーダーシップという四つの権力源を蓄積することが提案されている。⁽¹⁸⁾ また調整的権限を担保する方法として、調整部局に実施事務・実施権限を授権することが間接的に述べられている。⁽¹⁹⁾ そこでこの問題については、「三 法的・政策的問題状況の分析・検討」において触れることにする。

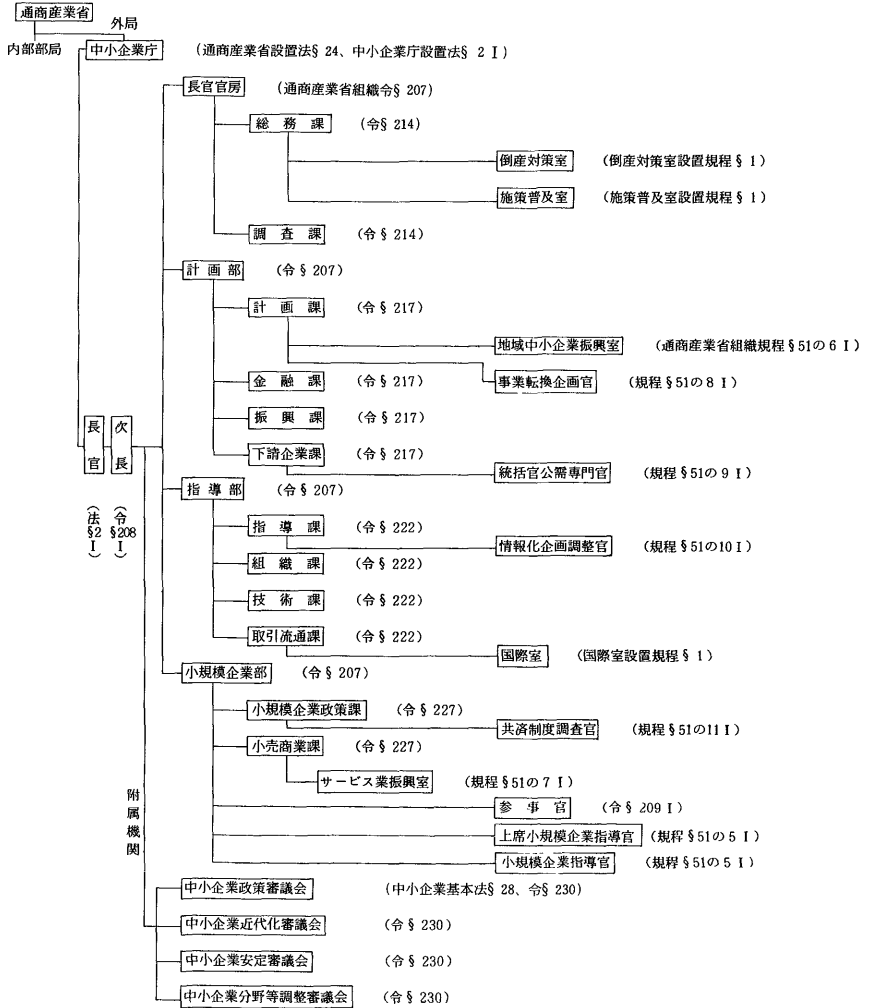
(二) 中小企業庁の組織

(1) 内部部局

中小企業庁の内部部局は、通商産業省組織令・規程上、一官房三部であり、長官官房（二課二室）、計画部（四課一室）、指導部（四課一室）および小規模企業部（二課一室）から構成される（図2参照）。長官官房は、中小企業庁のもっとも重要な事務である「中小企業の育成及び発展を図るための基本となる方策」の策定（組織令二二〇条九号）を所掌する。計画部は、戦後中小企業行政の基本施策である中小企業近代化促進法の施行に関する事務を所掌する（組織令二二一条一〇号）。指導部は、中小企業の組織化施策などを所掌する（組織令二二二条一号）。小規模企業部は、中小小売商業および中小サービス業ならびにこれら以外の小規模企業の育成および発展を図る諸事務を所掌する（組織令二二三条一

中小企業庁の公共性

図 2



号)。この内部部局のうち、特筆すべき部局は、小規模企業部である。この部は、昭和四九年法律五三号の中小企業庁設置法の一部を改正する法律によって、初めて設置された内部部局である。⁽²⁾この設置の背景は、つぎのように考えられる。「高度成長期」以降の中小企業政策は、「開放経済体制」に対処しようとするような経済基盤をもち、独占・大企業の「補完的役割」を果たせるほどの「中堅企業」を計画的に育成すると同時に、弱小企業を切り捨て、整理するために体系的に整備されたものであ⁽²⁾った。しかし、小零細企業が七〇年代以降むしろ増大し、また民主商工会の自覚的で民主的な運動の前進による、小零細企業者の政治的離反の恐れから、小零細企業を保守体制のもとに再編するために、小零細企業施策を所掌する小規模企業部が設置されたのである。⁽²⁾

(2) 附属機関

中小企業庁の附属機関は四審議会、すなわち中小企業安定審議会、中小企業分野等調整審議会、中小企業近代化審議会および中小企業政策審議会である(図1参照)。これらの審議会のうち、附属機関としての位置づけが問題になるのは、中小企業基本法の施行に関する重要事項を調査審議する中小企業政策審議会(基本法二九条一項)である。なぜなら中小企業政策審議会は、八四年の法改正前までは中小企業庁の附属機関とされず、審議会の庶務に関することは、中小企業庁長官官房によって所掌されていたが(旧組織令一三七条一九号)、総理府の附属機関とされていたからである。中小企業庁は、設置法上、「中小企業の育成及び発展を図るための基本となる方策を定める」(三条一項一号)権限を授けられながらも、この審議会が総理府の附属機関とされることによって、中小企業庁は中小企業政策の立案権限を十分に保障されず、設置法が予定するものと必ずしも適合しないものになっていたのである。従来総理府の附属機関とされていた理由は、つぎの二つである。第一に、基本法にもとづく施策が国の政策全般にわたり、各省庁の緊密な連絡および協調が必要とされることから、政府全体の総合調整機関である総理府に置かれた。⁽²⁾第二に、この審議会が内閣総理大臣の諮問機関(旧基本法二九条)であることから、慣例にならって総理府に置かれた。⁽²⁾

二つの理由のうち、実質的な理由である第一の理由は、中小企業庁の場合、説得力がなかったように思われる。なぜなら、中小企業庁は他の官庁のようにタテ割り官庁ではなく、中小企業行政に関する横割り官庁であるからである。中小企業行政にかぎり、総理府による総合調整は設置法上予定されておらず、中小企業庁自身による総合調整が期待されているからである。したがってまた、中小企業政策審議会は、内閣総理大臣の諮問機関とされる必要はなく、第二の理由も説得的でなかったのである。

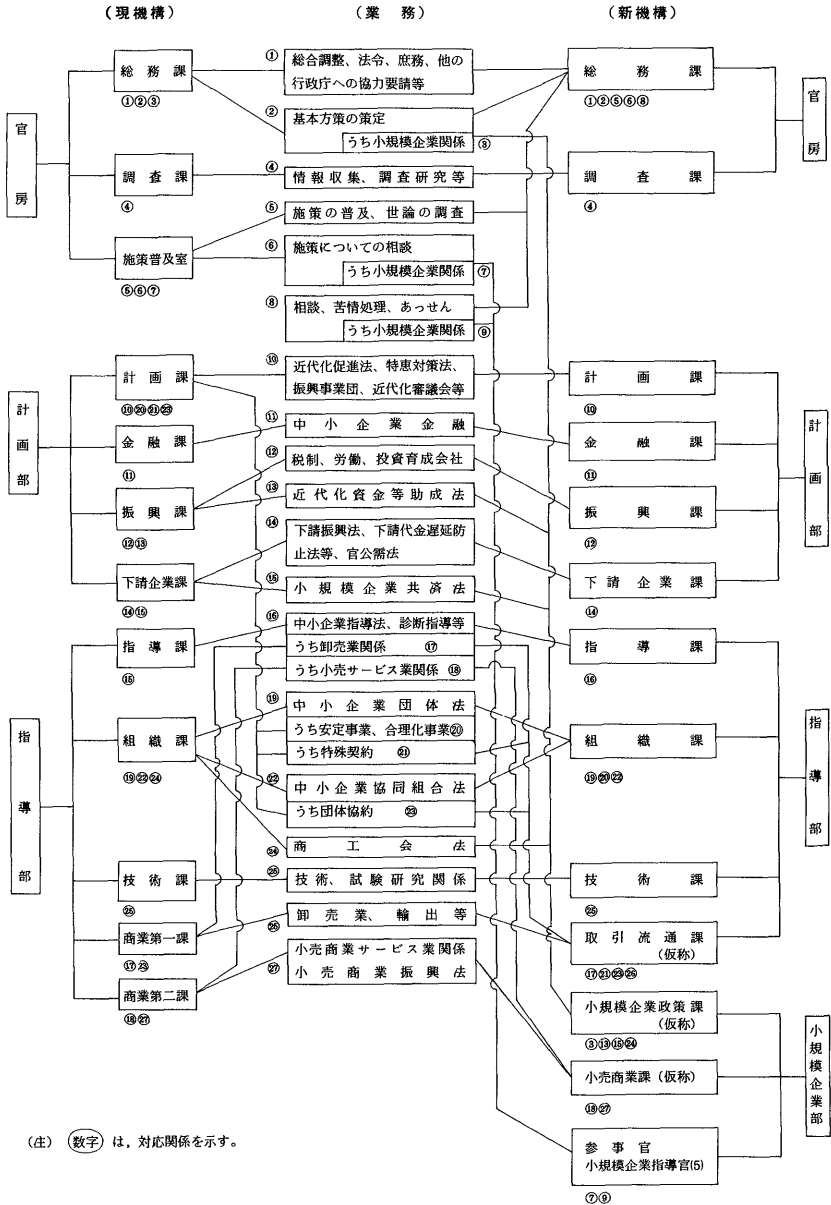
しかし、このような中小企業庁のあり方についての内在的な検討とはなんら関係なく、臨調「行革」路線推進の拠点づくりおよび内閣全体の総合調整機能の強化のため、旧総理府と旧行政管理庁を統合・再編した総務庁（総務庁設置法二条）を設置することとの関連で、中小企業政策審議会は、中小企業庁の附属機関とされた。すなわち、「政府部内における総合調整機能、総合管理機能の再編整備という質的な狙いをもつ」²⁰³「総理府設置法の一部を改正する等の法律」（昭和五八年法律八〇号）により、「再編成後の総理府の機構を極力簡素化し、実質的な総理補佐機能の再編整序と本府機能の純化を図ること」²⁰⁴から中小企業政策審議会は、総理府から通商産業省に一九八四年七月一日移管された（基本法二八条）。なお、本稿の検討課題である中小企業の近代化・高度化施策の策定・実施において重要な役割を果たす中小企業近代化審議会の検討は、つぎの「法的・政策的問題状況の分析・検討」の中で行うので、ここではその検討は省略することにする。

- (1) 渡辺俊三「中小企業庁の設置をめぐる日本政府とGHQの交渉について」（立教経済論叢三三三号）八頁参照。
- (2) 通商産業行政研究会編『通商産業省（I）』（ぎょうせい、一九八三年）二五頁および四三頁参照。
- (3) 佐藤功『行政組織法（新版）』（有斐閣、一九七九年）二〇九頁。
- (4) 室井力編『現代行政法入門（I）』（法律文化社、一九八三年）九一頁（間田穆執筆）参照。
- (5) 浜川清「行政の公共性分析試論——行政組織法を素材として」（渡辺佐平編『民主的行政改革の理論』（大月書店、一九七八年）

- 所収)一八三頁以下参照。
- (6) 中小企業研究センター調査研究報告一五号三頁参照。
- (7) 「タテ割り」行政の原理については、下山瑛二「官庁と国民生活」(別冊法学セミナー増刊「官庁と官僚」)二一六頁以下参照。
- (8) 相田利雄「通産省の中小企業行政」(全商工労働組合通産行政研究会編「問われる通産省」(大月書店、一九八三年)所収)一四頁参照。
- (9) 福島猛夫「中小企業庁設置法の一部を改正する法律について」(月刊中小企業二六卷六号)七頁参照。
- (10) 佐藤、前掲書一七八頁以下参照。
- (11) 同前一七九頁。
- (12) 今村都南雄「環境・国土政策と環境庁・国土庁」(別冊法学セミナー増刊「官庁と官僚」)六〇頁。
- (13) 八木俊道「行政における総合調整と行政組織」(公法研究五〇号)二一八頁参照。
- (14) 芝池義一「行政計画と総合調整」(法律時報五四卷一—号)二八頁参照。
- (15) 佐藤、前掲書二九六頁以下参照。
- (16) 経済企画庁については、梅原康生「経済企画庁」(「官庁と官僚」)一五六頁以下参照。
- (17) 今村「組織の分化と抗争」(行政学講座4「行政と組織」(東京大学出版会、一九七六年)所収)五七頁。
- (18) 今村、前掲論文(註(12))六一頁参照。
- (19) 佐藤、前掲書二九八頁註(1)参照。
- (20) この改正による組織の変更については、図3(福島、前掲論文九頁)を参照。
- (21) 明治大学企業経営研究会編「戦後企業経営の変遷と課題」(勁草書房、一九八三年)三六七頁参照。
- (22) 上田勝彦「中小企業の経営ハンドブック」(新日本出版社、一九八二年)五二頁、および中山金治「中小・零細企業の階級的性

中小企業庁の公共性

図3 機構改正案新旧対照図



(23) 他省庁等における主な中小企業施策関係部局(中小企業庁を除く。) 格と再生産条件(科学と思想五九号)六六頁参照。七三年に発足した小企業経営改善資金融資制度については、朝日新聞一九八二年二月七日参照。

表1 各省庁等における主な中小企業施策関係部局(中小企業庁を除く。)

関 係 部 局		関 係 施 策	
内閣官房	内閣審議室	行政各部の施策の総合調整等	
内閣法制局	第 4 部	通商産業省の所管に属する事項に係る法律案及び政令案の審査及び立案等	
総 理 府	内閣総理大臣官房審議室	各行政機関の事務の連絡等	
	公正取引委員会事務局	経済部(団体課等)	中小企業等協同組合が私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律の適用除外の適格要件を備えているかどうかの判断等
		取引部(下請課等)	下請代金支払遅延等防止法に基づく勧告等不正取引に関する事項等
	国家公安委員会(警察庁)	交通局(運転免許課)	自動車教習所業等
	行政管理庁		行政制度一般に関する基本的事項の企画等
	経済企画庁		経済全般の運営の基本方針の策定、経済に関する基本的な政策の総合調整等
	科学技術庁		関係行政機関の科学技術に関する事務の総合調整等
	環 境 庁		環境の保全に関する基本的な政策の企画、立案及び推進等
	沖縄開発庁		沖縄振興開発特別措置法に基づく沖縄振興開発計画の実施、沖縄振興開発金融公庫等
国 土 庁	長官官房(防災企画課)	激甚災害に対処するための特別の財政援助等に関する法律による激甚災害及びこれに対し適用すべき措置の指定等	
大 蔵 省	主 計 局		国の予算の作成、執行等
	主 税 局		租税に関する制度の企画立案等
	理 財 局		資金運用部資金の管理運用等
	銀 行 局		国民金融公庫等特別の法律により設立された金融機関の監督、金融機関の融資及び金利の規制、火災共済協同組合等
	国 税 庁 (間税部)		酒類の製造業及び販売業等

中小企業庁の公共性

文 部 省	初等中等教育局	(職業教育課等)	職業教育、産業教育等
	大 学 局	(技術教育課等)	技術教育等
厚 生 省	環境衛生局	(企画課、指導課等)	環境衛生金融公庫、環境衛生関係営業の運営の適正化に関する法律等
	薬 務 局	(経済課)	医薬品、医薬部外品、医療用具、衛生材料及びその他の衛生用品の生産、販売等の事業
	保 険 局	(国民健康保険課等)	国民健康保険の企画、立案等
	年 金 局		年金制度の企画、立案、年金福祉事業団
	社会保険庁		政府管掌健康保険事業、厚生年金保険事業、国民年金事業等の運営
農林水産省	食品流通局	(企業振興課、商業課)	農林水産省の所掌に係る商工業その他の事業を営む中小企業の育成、発展等
通商産業省	通商政策局		通商に関する政策、計画等の立案、調整等
	貿 易 局		輸出入の増進、改善及び調整、輸出中小企業製品統一商標法等
	産業政策局		商工鉱業に関する基本的な政策及び計画の立案、商工会議所及び日本商工会議所、大規模小売店舗における小売業等
	立地公害局		産業立地、通商産業省の所掌に係る産業公害の防止、火薬、高圧ガス、液化石油ガス等
	基礎産業局		鉄鋼、軽金属等、化学工業品等、化学肥料等
	機械情報産業局		機械器具、鑄鍛造品、計量、武器等、機械類信用保険
	生活産業局		繊維工業品、雑貨工業品等、伝統的工芸品産業の振興に関する法律
	工業技術院		鉱工業の科学技術に関する試験研究、工業標準等
	資源エネルギー庁		エネルギーに関する総合的な政策及び計画の立案、鉱物、非鉄金属、石油、可燃性天然ガス、石炭、亜炭、電気、ガス及び熱供給事業等

	特許庁		発明、実用新案、意匠及び商標
運輸省	大臣官房観光部		観光事業、旅行業等
	海運局		外航船舶運航事業、内航海運業等
	船舶局		造船事業、造船関連工業
	港湾局		港湾運送事業、倉庫業等
	鉄道監督局		地方鉄道、軌道等
	自動車局		自動車運送事業、自動車運送取扱事業、自動車ターミナル事業、自動車分解整備事業、通運事業等
	航空局		航空運送事業等
郵政省	電波監理局		電波、放送、有線放送等
労働省	労政局		労働関係に関する基本的政策の立案等
	労働基準局		労働者の保護、労働者災害保障、労働福祉事業、労働安全衛生、中小企業退職金共済、勤労者財産形成、最低賃金、家内労働等
	職業安定局		雇用政策、雇用保険事業、職業紹介、離職者対策等
	職業訓練局		職業訓練、技能検定等
建設省	計画局	(建設業課、建設振興課等)	建設業法、建設業者等
自治省	行政局		地方公共団体の組織、運営に関する制度の企画、立案等
	財政局		地方公共団体の財政に関する制度の企画、立案等
	税務局		地方税等に関する制度の企画、立案等

(中小企業庁監修『中小企業施策読本』
[ぎょうせい、1980年]446～448頁より。)

(24) 中小企業庁編『中小企業基本法の解説——新しい中小企業の指針——』〔日本経済新聞社、一九六三年〕一九九頁参照。

(25) 八木俊道「行政改革関連諸法律と今後の行政管理（上）」自治研究六〇巻二頁六〇頁〜六一頁。

(26) 同前、七四頁。

三 法的・政策的問題状況の分析・検討

(一) 中小企業施策の法的構造

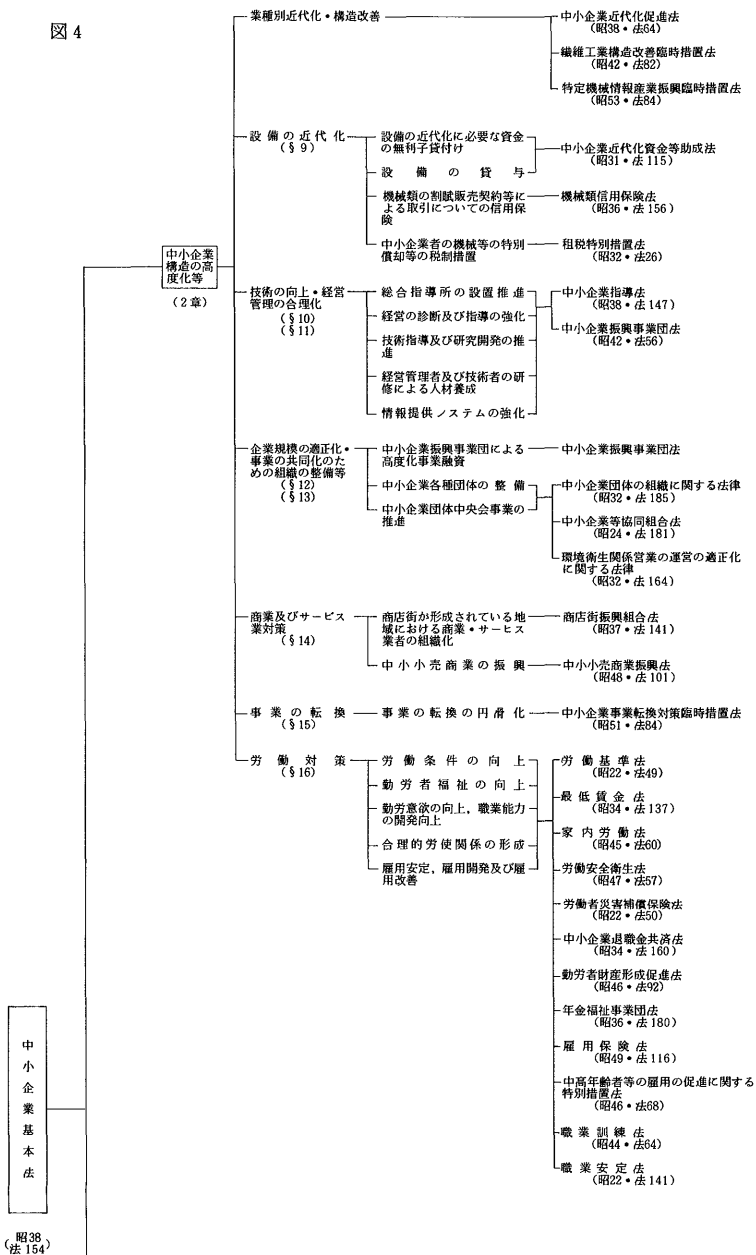
「中小企業を育成し、及び発展させ、且つ、その経営を向上させるに足る諸条件を確立することを目的とする」（設置法一条）中小企業庁が行政活動を行うとき、その行政活動を嚮導する中小企業政策の方向づけが、与えられなければならない。これを規定するのが、中小企業に関する政策の目標を示す「中小企業に関する憲章——中小企業憲法ともいうべき」⁽¹⁾中小企業基本法である。基本法は、国の中小企業政策の目標として、①中小企業の生産性および取引条件の向上による企業間格差の是正をめざして、中小企業の成長発展を図ること、および②中小企業の従事者の経済的社会的地位の向上に資すること、という二つの目標を規定する（一条）が、両目標のうち基本的目標は前者とされている。⁽²⁾この目標達成のために、国が講じなければならない施策の方向づけとして、三方向・八事項が規定される（三条）。すなわち、(1)中小企業の体質改善を図るための方向（①設備の近代化、②技術の向上、③経営管理の合理化、および④中小企業構造の高度化）、(2)環境整備を図るための方向（⑤取引条件の不利の補正、⑥需要の増進、および⑦事業活動の機会の適正な確保）、および(3)・⑧労働関係の適正化および従業員の福祉の向上ならびに労働力の確保の方向である。現行の中小企業施策は、この基本法の方向づけに従って行われる。それゆえ、中小企業施策は、中小企業の体質改善を図るための方向に従った①中小企業の高度化等⁽³⁾のための施策（二章）、および環境整備を図るための方向に従った②事業活動の不利の補正のための

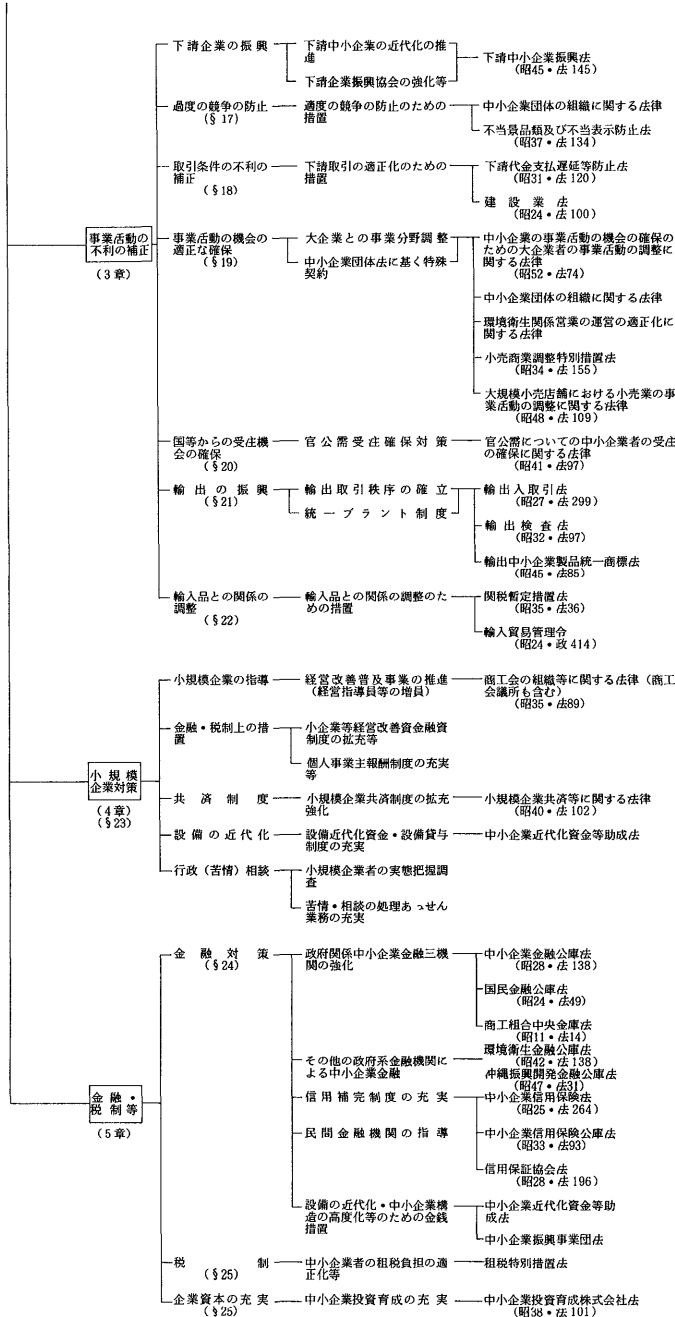
施策（三章）を二本柱とし、これを補完する施策として、③小規模企業に対する特別の配慮を加えた小規模企業施策（四章）、および④前三者を資金融通の適正円滑化および企業資本の充実によつて資金的に補完する金融・税制等を加えた四施策から構成される（図4参照）。

これら四施策のうち、戦後の中小企業行政は、中小企業の体質改善をはかる中小企業の高度化等の中小企業近代化施策を一貫して追求してきた⁽⁵⁾。中小企業の高度化は中小企業の近代化の一態様であり、中小企業の近代化は、「個々の中小企業の企業内部における設備、経営等の合理化のみならず、企業間更には業種間における諸関係をも含めて総体としての中小企業層の体質強化を図ることを意味する⁽⁶⁾」と説明される。この施策は、その対象のとらえ方により、業種ぐるみ型、組合または企業グループ型および個別企業型の三類型に分けられるが、その典型例は業種ぐるみ型である。業種ぐるみ型とは、同一業種に属する中小企業の近代化を行う類型であり、この一般法として、中小企業近代化促進法（以下「近促法」と略す。）が制定されている。近促法は、基本法を具体化する中小企業近代化施策の切札として一九六三年に制定された。その後本法は、国際競争力の激化という対外的要因などから一九六九年に、先進国型経済にふさわしい中小企業という新しい中小企業政策にもとづく知識集約型産業構造への志向などから一九七三年に、構造的危機下の中小企業政策として一九七五年に改正され、第四次近促法の時期に入っている。近促法の目的規定をみると、中間目的は、中小企業の成長発展を図るために、中小企業の近代化を促進することであり、窮極目的は、「国民経済の健全な発展と国民生活の安定向上に寄与すること」（一条）である。したがって、「中小企業の従事者の経済的社会的地位の向上に資すること」（基本法一条）を二次的ではあるが目標とする基本法と異なり、近促法には、中小企業従事者の擁護の目的が欠落している。それ故、近促法を一般法とする近代化施策を中心にして中小企業行政がなされればなされるほど、基本法との矛盾が拡大されることになる。

中小企業庁の公共性

図 4





(中小企業庁監修「中小企業施策読本」
 [きょうせい、1980年] 15頁図1-5参照。)

近促法の仕組みは図5の通りである。中小企業の近代化を促進する手段として、近促法は、近代化計画、業種別構造改善計画、関連業種協調型構造改善計画、および新分野進出計画の四つを規定する（三条、四条一項および二項ならびに五条）。このなかで、中小企業近代化施策の中心的役割を果たしつつあるのが、業種別構造改善計画制度である。⁽⁸⁾ この制度は、特定業種に指定された業界の商工組合等が、生産または経営の規模または方式の適正化、という企業集約化などの構造改善事業について、中小企業構造改善計画を作成し、特定事業所管大臣がそれを承認する制度（四条一項）である。まず、特定業種の指定要件は、①指定業種に指定されていること、および②緊急にその業種の構造改善を図ることが、国民経済の健全な発展または国民生活の安定もしくは向上のためにとくに必要であること（四条一項）である。なお、第一要件である指定業種の指定要件は、①中小企業性業種であること、および②④産業構造の高度化もしくは産業の国際競争力の強化を促進し、国民経済の健全な発展に資するためとくに必要であること、または⑤国民生活との関連性の高い物品もしくは役務であり、かつ国民生活の安定もしくは向上に資するためとくに必要であること（三条一項）である。したがって、特定業種の指定は、中小企業の擁護のためになされるわけではない。つぎに、構造改善計画の記載事項は、①構造改善事業の目標、②構造改善事業の内容および実施時期、③構造改善事業実施に必要な資金額およびその調達方法、ならびに④試験研究費に充てるための負担金の賦課基準（四条三項）である。②構造改善事業の内容の記載事項の一つである従業員の福祉の向上という配慮事項（近促法施行規則様式第一）を別にすれば、中小企業の擁護のための計画記載事項はならん存在しない。むしろ、「大企業の参加により構造改善事業の全体像が明らかとなり、構造改善事業の実効性がより高くなる場合には、その参加を排除する必要はないと考えられ⁽⁹⁾」ている。

この計画制度の円滑な実施を確保するための助成措置として、①金融上の措置（中小企業金融公庫および国民金融公庫による構造改善等特別貸付制度および中小企業事業団融資）、②税制上の措置（機械等の割増償却、試験研究費賦課金の任意償却、増加試験研究費の税額控除、賦課金により取得した試験研究用資産の圧縮記帳、合併または現物出資等の場合

図 5 中小企業近代化促進法に基づく各種対策と助成措置



（中小企業診断協会編『昭和57年度版中小企業の施策』100問100答）[同友館、1982年] 221頁より

の登録免許税の軽減、ならびに特別土地保有税および事業所税の非課税）および近代化保険制度がある。さらに、計画制度の実施の確保が、金融・税制による誘導では十分に担保されるところから、勧告制度が採用されている¹¹⁾。すなわち、近代化計画が策定された業種（構造改善事業を実施する特定業種を含む。）につき、近代化計画の一定の事項に関し、当該指定業種に属する事業を行う中小企業者もしくはその団体または当該中小企業者の事業と競合もしくは関連する事業を行う者もしくはその団体に対し、主務大臣は必要な勧告をすることができる（七条一項・二項）。このように、中小企業近代化施策は、①計画制度の採用、②中小企業組合への計画作成主体性の付与、③計画制度の実施を担保する金融・税制による誘導、および④勧告という行政指導による誘導をその特徴として有する¹¹⁾。中小企業近代化施策は、計画という手段を中心に、助成措置および行政指導による補完を通じて、指針的・誘導的機能を果たしている。

(二) 中小企業施策の法的諸問題

戦後中小企業行政の基本的な施策である中小企業近代化施策につき、これまでみてきたように、中小企業庁には作用法上の権限はならら与えられていない。作用法上の権限は、すべて主務大臣に与えられている。たとえば、組織法（設置法三条一項七の三号）上、近促法の施行に関する事務は、中小企業庁によつて所掌される、と規定されている。しかし、これを具体的に担保する作用法上の権限は、ならら中小企業庁には与えられていないのである。業種別構造改善計画を策定・実施する過程で、実務上は、中小企業庁と主務大臣とが密接な連絡をとりながら行われている¹²⁾、とのことではあるが、この中小企業庁の活動は法的にはならら担保されていないのである。このことはなにを意味するのであろうか。中小企業庁は、組織法上、中小企業に関する横割り官庁でありながら、作用法上は、横割り官庁にふさわしい権限はならら与えられておらず、中小企業庁が所掌する事務をタテ割りにし、タテ割り官庁にそれぞれ権限が授權されているのである。中小企業庁は、タテ割り官庁が既に決定した施策の枠の中で、事実上中小企業庁の組織目的を追求できるようにすべきなのであ

る。これは、組織法上中小企業庁に与えられる権限が、個々の作用法によって骨抜きにされていることを意味しよう。^(1,3)戦後の中小企業施策、とりわけ中小企業近代化施策は、中小企業庁によってではなく、その他のタテ割り主務官庁によって実施されてきた、とみなしてもいいであろう。

なお、中小企業庁の附属機関である中小企業近代化審議会には、中小企業構造改善計画制度の実施過程への関与権限が授けられている。すなわち、構造改善計画の承認およびその取消しに関する必要事項の政令への委任規定（四条五項）にもとづき、近促法施行令七条は、主務大臣が構造改善計画の承認および変更承認をするとき、中小企業近代化審議会の意見を聴く旨定める（一項および三項）。⁽⁴⁾そこで、この審議会について、以下検討することにする。構造改善計画の承認の基準は、近代化計画に定める近代化の目標を達成するため適当なものであること、およびその他の政令で定める基準である（近促法四条四項）。この政令への委任規定にもとづき、近促法施行令六条は、①構造改善計画の記載事項ならびに②構造改善事業への参加者の割合および構造改善事業実施の効果に関する、以下の承認基準を定める。前者に関する基準はつぎの三基準である。①構造改善事業の目標ならびに構造改善事業の内容および実施時期が、当該特定業種に係る近代化計画に定める近代化の目標を達成するため適切なものであること。②構造改善事業を実施するのに必要な資金の額およびその調達方法が、当該構造改善事業を確実に遂行するため適切なものであること。③必要な試験研究費に充てるための負担金の賦課基準が適切なものであること。後者に関する基準はつぎの基準である。④当該特定商工組合等の構成員たる中小企業者であつて、当該構造改善事業に係る特定業種に属する事業を行うものの相当部分が当該構造改善事業に参加し、かつ当該構造改善事業の実施が当該特定業種に属する中小企業の構造改善に著しく寄与するものであること、である。⁽⁵⁾

承認基準の規律内容から明らかなように、その基準が非常に概括的なものであることから、主務大臣は、行政法令によつて具体的に拘束されない判断権を授けられることになり、主務大臣は承認につき、広範な裁量を認められることとなる。そこで、その判断・決定過程が原則として公開の慎重な審議手続によらない行政の官僚主義的独善、便宜主義などに

よって、中小企業(者)の権利自由が侵害されないよう、裁量判断過程の公開、その他公正手続を保障する手続的統制手段として、審議会への諮問手続が導入されているのである。前述の四つの承認基準の内容から判断すると、専門的・技術的諮問手続を承認過程の中に組み入れることによって、主務大臣の裁量権行使が科学化・合理化されることが期待されると考えられよう。

この科学化・合理化機能を保障するものとして重要なのが、審議会の委員構成である。審議会の専門委員が、関係行政機関の職員および中小企業に関し学識経験のある者から、通商産業大臣によって任命される(一四条二項)のと異なり、委員は、中小企業に関し学識経験のある者からのみ任命され、関係行政機関の職員は除外されている(同条一項)。これは、審議会が「お手盛り」審議会化および「御用機関化」するのを避けるためにとられたのであろう。しかし、事業団、公庫、および金庫という特殊行政法人の代表者が委員の三分の一近くを占めており、特殊行政法人の代表者の多くが関係行政機関の出身者であることを考えると、学識経験者だけに委員を限定した意味が、実際の運用においてはなくなっている、といえよう。また、「審議会の場を通じて関係行政機関の意見を十分反映させ、調整を図っていくため」⁽¹⁶⁾に、関係行政機関の職員が専門委員として任命されることは、審議会に期待される裁量権行使の科学化・合理化の機能と係わりのないものである。したがって、関係行政機関の職員が専門委員として任命されることには、問題がある。このように、実際の審議会は、法律によって期待される機能を果たせるものになっておらず、主務大臣の裁量権行使の科学化・合理化の機能を果たすことができるよう、委員および専門委員の構成が改められなければならない。なお、計画承認の取消の場合、中小企業近代化審議会の意見を聴くべき旨の明文規定はないが、「承認、変更承認等について審議会の意見を聴くこととし、手続に慎重を期している趣旨から、審議会の議を経ることとしてしかるべきであろう」⁽¹⁹⁾と解説されている。

- (1) 中小企業庁編『中小企業基本法の解説——新しい中小企業の指針——』(日本経済新聞社、一九六三年)一〇一頁。
- (2) 「図る」と「資する」とに用語が使われられていることから明らかである。同前、一一三頁参照。

- (3) 第二章の章名が、中小企業構造の高度化等とされた理由につき、同前、一四一頁参照。
- (4) 中小企業庁監修『中小企業施策読本』（ぎょうせい、一九八〇年）一三頁以下参照。
- (5) 中山金治『中小企業近代化の理論と政策』（千倉書房、一九八三年）一頁参照。
- (6) 中小企業庁計画部計画課編『詳解中小企業近代化促進法』（ぎょうせい、一九七六年）四五頁。
- (7) 中小企業庁監修、前掲書三二頁参照。
- (8) 中小企業庁計画部計画課編、前掲書七〇頁参照。
- (9) 同前、二二六頁。
- (10) 中小企業庁編『昭和五八年度版中小企業施策のあらまし』（中小企業調査協会、一九八三年）一八一―二一頁および四三五―四六三頁参照。
- (11) 計画課編、前掲書一二七頁参照。
- (12) 中小企業庁のヒアリングによる。
- (13) 調整部局一般の問題については、佐藤功『行政組織法（新版）』（有斐閣、一九七九年）二九八頁註(1)参照。
- (14) 審議会の意見を聴く旨の定めは、近代化計画のときのように、近促法上のもの（三条）ではなく、構造改善事業計画の場合には、政令上のものになっているが、近促法で定められるべきであろう。構造改善計画が、審議会の意見を聴いた近代化計画の定められる指定業種のうち、一定の理由からとくに必要と認められる特定業種について作成される計画であるから、政令上定められたのであろうか。そうであるならば、審議会の意見を聴くという手続を政令上規定する必要もないのである。また、政令への委任を必要とさせると一般的に説明される理由によっても、行政過程への審議会の導入の政令による規律は、説明されないであろう。したがって、構造改善計画の承認の判断の妥当性、公平性等により慎重を期すため、審議会の意見を聴く必要があるかぎり、政令上のこの規定は、国民の民主的コントロールをもっともよく保障する国会による法律、すなわち近促法に規定されるべきであろう。
- (15) 四つの承認基準はどれも抽象一般的なものであり、法律上規定することが困難なほどに詳細で確定的な規律でなく、国会が行

政機関に委任しなければならない規律内容ではないであろう。したがって承認基準は、近促法に定められなければならないであろう。

- (16) 佐藤英善「審議会制度改革の国民的課題——国家独占資本主義と立法・行政機構——」（経済一七四号）一三四頁参照。
- (17) 総務庁編『審議会総覧（昭和六一年版）』（大蔵省印刷局、一九八六年）三六七―三六八頁参照。
- (18) 計画課編、前掲書一六一頁。
- (19) 同前、九四頁。

四 臨調答申批判

総合安全保障論と日本型福祉社会論の二つの理念によって根拠づけられた第二次臨時行政調査会の答申にもとづく行政改革は、中小企業にかかわる行政領域を以下のように評価する。

まず、「行政改革に関する第一次答申」は、緊急に取り組むべき改革方策の項において、「中小企業対策費は、前年度と同額以下に抑制する。このため、中小企業指導事業等に係る人件費、事業費補助並びに中小企業関係の公庫・金庫及び事業団に係る政府出資については、その節減合理化を図る。」と述べる。第二部会の「中央省庁組織の整理・再編に関する改革案」においては、中小企業庁の内部部局への格下げおよび中小企業庁小規模企業部の統廃合が考えられたが、最終答申には取り入れられなかった。最後に、「行政改革に関する第五次答申——最終答申——」は、中小企業対策費を抑制する観点から、特殊法人等の整理合理化の対象として、中小企業金融公庫、中小企業事業団の高度化融資、東京・名古屋・大阪中小企業投資育成株式会社および中小企業信用保険公庫を挙げ、個別補助金等の整理合理化の対象として、小規模事業指導費補助金を挙げる。一九八四年一月二五日の閣議決定「行政改革に関する当面の実施方針について」では、特殊

法人等の民間法人化の対象として、東京・名古屋・大阪中小企業投資育成株式会社が、特殊法人等の事業の縮小等の対象として、国民金融公庫、中小企業金融公庫、中小企業信用保険公庫および中小企業事業団が挙げられた。このように、中小企業にかかわる行政領域は、臨調「行革」においては経費を削減されるべき領域、と考えられているのである。

ここでは、これまでの検討との関係で、中小企業庁の組織のあり方について答申されている内容についてのみ検討することにする。

まず、中小企業庁の内部部局への格下げについては、独占的大企業に従属する中小企業の権利を擁護する中小企業庁を省に格上げするのならともかく、通商産業省の内部部局にするとの臨調答申は、没価値的な目的規定しかもたない通商産業省の列記された任務または権限としての設置目的に解消されない中小企業庁の目的を看過するものである。また、これは、横割り官庁としての権限を授権されている中小企業庁の特殊性を無視するものでもあり、あるべき中小企業庁の組織形態ではないであろう。つぎに、中小企業庁小規模企業部の統廃合も問題であろう。この案は、一九八〇年衆参同時選挙における自民党の両院での安定多数確保という状況にもとづいて提出されたのであろう。小規模企業部の設置背景が都市部での中小商工業者の自民党離れを食いとめることであつたとしても、独占的大企業の支配の下でもっとも権利を侵害される小規模企業(者)に対する施策こそが、中小企業の権利論からはもっとも重要なものとして位置づけられなければならない。この意味において、臨調答申はこの方向に逆行するものである。

五 まとめ ― あるべき中小企業庁 ―

三までの、現在の中小企業庁の行政活動の批判的検討を踏まえて、ここでは、憲法の価値原理からみたあるべき中小企業庁について考えることにする。その場合、中小企業庁の行政活動によって実現されるべき、中小企業の育成・発展などの憲法上の位置づけが、問題になる。これについては、憲法は明文でもって定めておらず、また明文の反独占規定もい

ていない。

しかし、中小企業の憲法上の位置づけについて、以下のように考えることができるであろう。財産権は、社会構成員の各階層ごとに人権としての意義を異にするから、⁽¹⁾ 中小企業（以下、「広義の中小企業」という。）についてみると、そこには、弱小資本ではあるが、本質的には雇用労働力に依存する資本制企業としての狭義の中小企業と、自家労働を主体とする生業的経営としての零細企業、という質的に異なる企業が含まれている。⁽²⁾ まず、零細企業については、つぎの憲法解釈が導き出されよう。零細企業の活動を人権としての財産権という観点から考えると、それは憲法二九条一項によって保障される。なぜなら、憲法二九条一項が保障する財産権は、「人権としての憲法上の権利であるという観点からみると、個人が自らの生命を維持し、家族を養育し、労働力の再生産をおこない、精神的・文化的活動を行うなどに必要な物質的財産や無体の財産を獲得し、自由に処理することを認める個人的財産権である」⁽⁴⁾ からである。この理解は、社会関係における資本家と労働者との支配従属関係を念頭においたものであるが、零細企業の独占的大企業への経済的従属の下、零細企業の所有形態としての自営業主は、基本的には労働者と同じ立場にあることから、零細企業にも同様にあてはまるであろう。したがって、自営業主は「基本的には、自ら直接生産者であり、自己の労働に基づく人間的個体生存の再生産に必要な財産の主体である」⁽⁵⁾。それゆえ、人権としての実体をもたない資本主義的大企業の活動から、零細企業の自らの労働に基礎をおく人権としての財産権を擁護することが、中小企業庁の行政活動として求められている、といえよう。

つぎに、狭義の中小企業について考えると、雇用労働力に依存する資本制企業としてのその性格から、零細企業についてのように、人権としての財産権という観点から考察することはむずかしい。しかし、日本経済および地域経済の担い手であり、国民生活を支える中小企業が、零細企業と共に、独占的大企業に階層的に従属させられている現状の下では、その従属からの脱却を図り、経済民主主義を確立することが、要求されよう。この規範的表現として、「中小企業を育成し、及び発展させ、且つ、その経営を向上させるに足る諸条件を確立すること」（設置法一条）が、中小企業庁の目的と

されているのである。

この零細企業の人権の保障および中小企業の経済民主主義要求の実現のために、中小企業庁は、タテ割り官庁としてではなく、横割り官庁として組織されているのである。たとえば、中小企業の事業活動分野では、中小企業行政は、たんに通商産業省だけでなく、農林水産省、運輸省、建設省などの官庁の所掌事務と関係し、中小企業施策の種類から考えると、文部省、厚生省、労働省などの官庁の所掌事務と関係する。それ故、中小企業庁が設置目的を実現するためには、横割り官庁として組織されざるをえないのである。そうであるならば、近促法のように、中小企業の近代化施策にかかわる権限を、当該指定事業を所管するタテ割り官庁の大臣に授権するのではなく、横割り官庁としての中小企業庁にも、中小企業の権利を擁護することのできる権限が授権されなければならないであろう。たとえば、構造改善計画の承認権限を中小企業庁の長官に授権するとか、または主務大臣に構造改善計画を承認する権限を認めるとしても、中小企業庁の同意もしくは協議が、承認の事前手続として導入されなければならないであろう。さらに、中小企業の権利を擁護する中小企業庁の権限がよりよく発揮されるためには、中小企業庁が、通商産業省の外局としてではなく一つの省として組織されるべきであろう。以前（一九七三年七月）、田中首相自身が、都市部での中小商工業者の自民党離れを食いとめる手段として、中小企業庁を省に昇格させる構想を発表したことがあるが、一カ月後には、中小企業省の新設が困難であることから、この構想は断念されたようである。⁽⁷⁾しかし、中小企業庁が中小企業の権利を擁護するために行政活動を行うかぎり、通産省の所掌事務の枠を越えた他省庁の所掌事務ともかかわりをもたざるをえない。このような行政活動にふさわしい組織形態にするには、中小企業庁が横割り官庁として省に昇格されなければならないであろう。

(1) 渡辺洋三『財産権論』（一粒社、一九八五年）一二頁参照。

(2) 中山金治「中小・零細企業の階級的性格と再生産条件」（科学と思想五九号）六五頁参照。

(3) 渡辺、前掲書八頁以下参照。

- (4) 影山日出弥「財産権」(別冊法学セミナー・基本法コンメンタール憲法) 一一五頁。
- (5) 影山「『独占』と人権侵害」(法律時報四四卷二号) 一〇頁。
- (6) 日本経済新聞一九七三年七月二〇日参照。
- (7) 朝日新聞一九七三年八月二四日参照。