

重要産業統制法の成立とその歴史的意義

平 沢 照 雄

目 次

序

第1節 重要産業統制法の成立過程

I. 政府原案(吉野案)

1. 政府原案登場に至る経緯
2. 政府原案の特徴
 - (1) 強制カルテル規定
 - (2) 公益規定の採用

II. 大資本案(長岡案)

1. 工業組合法からの分離
2. 修正案の特徴
 - (1) カルテル助成方法の修正
 - (2) 公益規定の承認

III. 重要産業統制法の制定

第2節 重要産業統制法の基本的性格

1. 重要産業統制法の対象
2. カルテル助成規定
 - (1) 強制カルテル規定と員数主義
 - (2) 斡旋・仲裁行為による組織化の促進
3. 公益規定
4. 統制委員会の設置

第3節 重要産業統制法の歴史的意義

1. 産業統制の出発点
2. 統制拡大への根拠

むすび

序

日本資本主義の現代資本主義化を捉えるにあたって、1929年の大恐慌を契機に登場する新たな政策の分析は、その解明に重要な手がかりを与えるものといえる。しかも周知のように、それ以後、次第に国家の政策的介入が拡大・強化され、やがては総力戦のための国民経済の組織化＝総動員体制へと至って経済統制が全面化することを考慮に入れるならば、特にその出発点で登場した統制政策の検討は、かかる解明に欠くことのできない意義を有しているといえよう。

こうした観点に立ち、本稿では、既存秩序の番人たる司法省をして「本邦立法史上画期的ノ重要法律案ナリ」¹⁾と言わしめた、新たな性格を持つ重要産業統制法(「重要産業ノ統制ニ関スル法律」)の成立過程に着目し、主として当時の一次資料によりつつ、実証することを課題とするものである。

ところで従来の研究史においては、通常、重要産業統制法の制定は、帝国主義期の経済政策と同様、いわば独占資本の政策と理解されてきた。すなわち、大恐慌下で弱化した独占資本の支配力を、国家の強制力により補強する政策の登場と捉える見方である。またこれに対して最近では、当時の商工官僚の政策理念に着目し、大恐慌以前に官僚に先行的に定着していた、カルテル指導による産業合理化という理念の法的具体化の過程として、その制定過程を捉える試みが提示されている²⁾。

- 1) 商工省臨時産業合理局統制委員会『統制委員会議事録』1930, 31年。なお以下の引用にあたり、一次資料の名称は原則として資料所蔵機関において付けられたものを採用する。また引用の場合、旧漢字を新漢字に改めたほかは原文のままである。さらに特に断らない限り、傍点・括弧内は原則として引用者による。
- 2) 前者の視角に立つ論者は多いが、そのうち統制法の成立過程にまで立ち入って言及したものに高瀬雅男「日本における独占規制法の系譜」(『法律時報』第549号, 1974年所収)が、また後者としては宮島英昭「産業合理化と重要産業統制法」(近代日本研究会『年報・近代日本研究』第6号, 山川出版社, 1984年所収)がある。なおこうした諸説については、主として第3節で言及するが、その立ち入った検討は、紙幅の都合上、別稿に譲らざるをえない。

しかしながら後述のごとく、重要産業統制法に具体化した統制方法を検討すると、その基本的性格は、独占資本の立場にたつてその支配力の貫徹をはかる独占補強の政策としても、また単に以前からカルテル統制を志向していた官僚が、恐慌を契機に自己の産業界への権限の拡大をはかった結果とする理解からでも、整合的に捉えられない特徴を有していた³⁾。むしろわれわれは、大恐慌の影響を最も深刻に受け体制不安の温床となっている中小資本、さらには労働者・農民の救済をも重視せざるをえないという現実の体制問題に規定されて、それには大資本の利害にそつた統制方法では十分に対処できないという限界から、それとは一定程度乖離した新たな統制方法が制定されるに至つたとする観点にたつて、はじめてその特徴をトータルに捉えることができると考える。

そして、かかる基本的性格を把握する際、統制法の成立過程で具体的に登場した政府原案および大資本案は、本法のねらいがどこにあったのか、通説にマッチした大資本案を具体化した法といえるか否かなど、議論の要点を確定するのに絶好の素材を提供してくれている。そこで以下では、統制法の成立過程で登場した法案をとりあげ、その分析をふまえて実際の統制法の基本的性格を検討し、最後に日本における統制政策の出発点に位置する本法の歴史的意義を考察することにした⁴⁾。それにより、日本資本主義の現代資本主義化に対するわれわれの認識を確定する際の一助としようとするものである。

-
- 3) 既に阿部武司氏は、綿三綾の全国統制の検討をふまえて、「戦間期の商工政策を論ずる際、商工官僚の開明性を過度に強調することは危険と思われる。」(同氏「戦間期における播州綿織物業の発展(二)」(東京大学社会科学研究所『社会科学研究』36巻4号所収、1984年、23頁)と指摘されているが、それは重要産業統制法分析においても妥当しうと思われる。
 - 4) なお、以下の行論において取上げる法案は、前掲『統制委員会議事録』に資料として収録されているのでそれによるが、その骨子は前掲宮島「産業合理化と重要産業統制法」141～2頁に掲載されている。また重要産業統制法については、通産省『商工政策史』第11巻、1964年、52～3頁に掲載されている。参照されたい。

第1節 重要産業統制法の成立過程

I. 政府原案(吉野案)

1. 政府原案登場に至る経緯

金解禁で知られる浜口内閣の下で産業統制の審議が本格化するのには、世界恐慌が始まったばかりの1930年1月20日に内閣諮問機関として臨時産業審議会が成立し、「時局に鑑み我が経済界立直しの為企業の統制を必要とする産業並に其統制の方策如何」⁵⁾との諮問を受けた同諮問第一号特別委員会からである。

表1のように、当初、第2回から第7回までは中小工業分野の方策が重視され、それが専ら審議の対象となった⁶⁾。「企業統制……ニ関スル具体的方策ハ頻ル多企ニ亙ルベシト雖我産業界ノ現状ニ鑑ミ中小工業ノ統制並ニ其金融改善ニ付テハ此際最モ考慮スル要アルベシ」⁷⁾とあるように、金解禁政策の痛手が一番懸念され、同時に大恐慌の影響が出始めた状況下では、まず中小工業分野の統制を取り組むべき第一課題としたのである⁸⁾。

そしてそのためには、「輸出品タルト内地向工業品タルトヲ問ハス一般重要工業品ニ対シ企業ノ統制ヲ図ルヲ適當トス」⁹⁾として、輸出品製造の中小工業業種を対象としていた従来の重要輸出品工業組合法を改正し、工業組合制度の適用

5) 臨時産業審議会諮問第一号特別委員会『諮問第一号特別委員会議録』1930年。

6) 7) 同上、第8回所収資料。

8) 以下では、中小資本のみで構成されている業種を中小工業業種ないしは分野とし、大資本の存在する業種である大工業業種および分野と区別する。また大工業分野の同一業種内の規模別格差を区別する場合は、中小資本と大資本として使い分けることにしたい。

9) 1930年5月、第58議会貴族院議会において「中小産業者並失業者救済ニ関スル建議」(貴族院決議案、『第五十八回帝國議会貴族院議会議事録』1931年3月19日所収)が採択され、浜口内閣は、中小資本および失業者の救済を支配層からも強く迫られることとなっており、行政当局にとって当該施策の具体化が重要課題となっていたのである。この点、池田順「産業合理化政策と官僚制」(『歴史学研究』第510号、1982年所収)および江口圭一「産業合理化と天皇制」(『日本史研究』第51号、1960年所収)をも参照されたい。

表1 臨時産業審議会【内閣】諮問第一号特別委員会審議経過(1930年)

2月13日	第1回	開会
2月19日	第2回	中小企業者に意見聴取 [セルロイド玩具]
2月27日	第3回	同上 [刷子, 機業, 莫大小]
3月6日	第4回	同上 [毛布敷布, 漆器, メリヤス]
4月24日	第8回	中小工業統制に関する答申案提出
5月29日	第9回	①「差当り企業統制ノ必要ヲ認メラルヽ産業」の資料提出 ②造船業合同案の審議開始
7月18日	第16回	造船業合同答申案の提出
10月2日	第17回	鉄鋼業の合同案の審議開始
10月16日	第18回	鉄鋼業合同答申案の提出 (閉会)

【資料】臨時産業審議会諮問第一号特別委員会『諮問第一号特別委員会議録』(1930年)
より作成

を国内向け中小工業業種にまで拡大して対処することが、当該分野の統制に適切な施策として答申されるに至ったわけである。

続いて特別委員会では、大工業分野に関する審議も行われたが、それは以前よりその整理が問題とされ、しかも恐慌の影響によって業績の悪化が深刻化した一部の業種(造船, 鉄鋼)の救済=合同策について論じたにとどまり(表1), それも現実化の機運にはいたらなかった。「少なくとも1930年中頃までは、官僚・政府の双方にとって大工業に対する統制を法律で促進・助成するという方向は、いまだ表舞台にすえられた政策になっていなかった」¹⁰⁾と指摘されているごとくである。

10) 前掲池田「産業合理化政策と官僚制」, 11頁。

このように政府の統制策は、当初、金解禁善後策として審議に諮られ、やがて恐慌対策として、いちはやくその打撃を受けつつあった業種の救済策として着手された¹¹⁾。ところが30年半ばをすぎ、昭和恐慌の影響がいよいよ産業全般へと波及し深刻化する様相を呈するに至って、産業分野の大小を問わず産業全般を対象としてそれを救済する統制法制定の動きが現実化の方向をとり出す。そしてそれを実際に担ったのが、商工省臨時産業合理局内に設置された統制委員会であった。表2が審議経過概要である。

当委員会は、上述の臨時産業審議会の中小工業分野の統制に関する答申を受け、「吾国企業統制ニ関シ制定若クハ改正ヲ要スヘキ法制」¹²⁾の審議を主目的とした。ところが昭和恐慌の深刻化を背景に、具体的には過燐酸肥料工業の統制を契機として、当初意図していた中小工業分野とともに、大工業分野をも救済しうる統制法とすべきことが認識されるに至ったのである¹³⁾。こうした経緯から最初に登場したのが、第6回委員会で商工省工務局長吉野信次から提出された政府原案であった。

表2 統制委員会における審議経過概要

(1930年)

10月3日	第1回	俵商工大臣挨拶
10月13日	第2回	調査項目について審議 ——企業統制に必要な資料の整備
10月20日	第3回	過燐酸肥料改善委員会の経過聴取 a) 工業組合法によって統制を行う方針 b) 大工業ながら本法による統制の問題点の浮上

- 11) こうした変化について、森川英正氏は「産業合理化政策は出発と同時に昭和恐慌に直面するや、ただちに恐慌対策に転換した。」と指摘されている。今井則義他『日本の国家独占資本主義』合同出版社、1960年、127頁。
- 12) 商工省『統制委員会ニ於ケル工業組合法案ニ関スル説明及質疑応答要旨』(内部資料)1930年。
- 13) 前掲『統制委員会議事録』第3回。なお過燐酸肥料統制の経緯については、吉野信次『商工行政の思い出』商工行政社、1960年、200頁、および宮島『産業合理化と重要産業統制法』、116頁などを参照されたい。

- | | | |
|--------|------|--|
| 10月27日 | 第4回 | 「差当り企業統制ノ必要ヲ認メルノ産業」について主任官(吉野委員)より説明 |
| 11月4日 | 第5回 | 造船業改善委員会経過聴取 |
| 11月11日 | 第6回 | (1)吉野委員提出「企業統制ニ関スル立法要綱」(=吉野案)について審議
(2)綿リン統制について東洋紡績の困却が指摘される |
| 11月20日 | 第7回 | (1)吉野案について逐条審議, 一部修正可決
(2)「重要工業」の具体的定義について |
| 11月24日 | 第8回 | (1)吉野案について審議(新企業の参入制限など)
(2)山室宗文・長岡徳治両委員提出「重要輸出品工業組合法改正案要綱試案」, 「金融・敗政措置ニ関スル時限立法案」, 「企業ノ整理, 合同及統制協定ニ関スル臨時法律案要綱試案」(=長岡案)についての審議 |
| 12月2日 | 第9回 | 以上の検討をまとめて幹事より「企業ノ統制ニ関スル法律ノ制定」, 「国税及地方税ノ免除」, 「工業組合法ノ制定」提案, 審議 |
| 12月9日 | 第10回 | (1)再び前回の検討をふまえて幹事より「企業ノ統制ニ関スル法制要綱案」提出, 審議
(2)一部修正のうえ「企業ノ統制ニ関スル法制に就テノ決定」とし, これを統制委員会決議として公表 |
| 12月16日 | 第11回 | (1)渡辺委員より日本商工会議所において調査した「我國重要産業ノ現状」中, 鉄鋼・セメント・硫安について説明あり
(2)岸幹事ドイツ産業合理化に関し帰朝報告 |

(1931年)

- | | | |
|---------|------|---|
| (1月20日) | | 商工省案として重要産業統制法の成案を得る) |
| 2月17日 | 第12回 | 「企業ノ統制ニ関スル法律」要綱にもとづく各省との交渉結果を報告
a) 司法省から憲法違反の疑義の指摘あり
b) 農林省より肥料業の統制に関しては同省との共同所管としてほしい旨, 要請あり |
| 5月26日 | 第13回 | (1)重産法の運用に伴う新委員会設置と, 本委員会の解散を決定
(2)重産法で届出すべき統制協定の種類について審議 |

(解散)

【資料】 商工省臨時産業合理局統制委員会(旧委員会)『統制委員会議事録』により作成

2. 政府原案の特徴

以上からもわかるように同法案は、主に輸出先でトラブルを生じていた粗悪品濫造の取締りを目的として1925年に制定された重要輸出品工業組合法を改正し、輸出向け如何を問わず「本邦重要産業ニ於テハ経営規模ガ所謂中小工業ニ属スルモノ大多数ヲ占ムル」¹⁴⁾中小工業分野全体を対象とするものであった。さらに第二として、カルテル協約そのものも対象とすることを新たに明示し(「本改正案ハ積極的ニ之ヲ明確ニセントスル」¹⁵⁾)、かかる工業組合法の改正の枠内で、同時に自主的に協定(カルテル)を結ぶことのできる大工業分野も統制しようとしたこと。したがって恐慌下、主要産業全般の救済に対処しようものとして、大・中小工業という質的に異なる両分野の統制を同一法で行う、という特色をもつ法案であった¹⁶⁾。

そこでこうした点をふまえて本案の概要を示すならば、それは在来の輸出工業組合法が、輸出中小工業業種に対して工業組合を設立させ、必要に応じてその組合事業への服従を非組合員にも強制し粗製濫造を取締る方法としていた点に着目し、かかる方法を広く産業全般の過当競争の取締まりへと利用しようとしたものであった。

すなわち本案は、①国内市場を対象とする中小工業分野にも新たに工業組合を結成させ、組合への服従を強制する方法で非組合員の市場攪乱を規制することにより過当競争を排除することで不況抵抗力を高め、大恐慌に対処するという点を基本的枠組としていた。

14) 15) 同上、第6回。

16) さらに、吉野自身が「統制法ヲ別箇ノモノトスルトキハ種々ノ議論ヲ生ズベキモ工業組合法中ニ規定スレバ目立タズ」(前掲『統制委員会議事録』第6回)というように、未曾有の不況が深刻化するなかで諸産業の救済に速やかに対処するため、在来法の改正という立法化しやすい、いわば穏当な手段によって、早急にこの法案を制定する必要から、こうした形がとられたのである。

そしてこの枠組のもとで、②カルテルによる統制の形をとる大工業分野へも、同様の方法を適用してその組織力を強化するという産業政策であった。

かくして③以前の輸出品工業組合法と異なり、大工業分野をも対象に組み込んだことにより、かかる組織力強化策を遂行するに際しては、それがカルテルによって独占行為に利用されないよう監視する措置が必要となる。そこでそれを、いわゆる公益規定として新たに設定する、という構成を全体としてとっていたのである。

(1) 強制カルテル規定

みられるように、本案の中核は強制カルテル化政策にあった。そしてそれは①のように、中小工業分野の工業組合制度による統制方法を基本的枠組として構成されていた点が、注目すべき特徴であった。なぜならこのことは、後に「工業組合法ハ企業ノ内部ニ迄立入ッテ〈コスト〉ヲ低減セシムルトイフ点迄干涉セントスルモノデアル」¹⁷⁾と当局者が言及しているように、かなり立ち入った介入権限を国家に与える根拠となったからである。

まず第一に、組合設立に関する強制権限である。すなわち、元来、中小工業分野では企業数も多く、自力による組織化が困難な業種が多かった。さらに恐慌下、大工業分野さえも統制力が減衰している状況のなか、中小工業分野の組織化はきわめて難しい状況にあったのである。したがって国家としても、上述の経緯からもわかるように、不況圧力に対して、早急に工業組合の成立を実現させ組織力の向上をはかる必要があった。そこで本案では、業界が自主的に統制組織＝組合を設立しえない時は、その設立を国家が強制しようとする条項を設定していたのである。さらに単に設立のみ強制し、あとは放置しておくというのではなく、設立を強制するに際して「例へば商工省ガ定款ヲ作レバソレガ

17) 前掲『統制委員会議事録』第9回。

其ノ儘協定トナル様ニセザルベカラズ」¹⁸⁾とされたように、協定内容がまとまらない場合には、国家が協定の強制までなしうる権限を有すべきであると考えられていたのである。

次に第二点として、工業組合制度による組織化を基本的枠組としていたことは、かかる統制機関の運営にも一定の性格を与えることとなっていた。すなわち組合運営における議決権を、資本規模にかかわらず加盟者各々一票とし、その多数決で決めるということである。いうまでもなく、一業種に多数の企業が存在し、しかも企業間に際立った規模格差がない場合、それらに一々ウエイトを付けることは、実際上きわめて困難である。したがって、既に輸出品工業組合法でも、組合の議決権等は原則として各々一票とする、といういわゆる「員数(=平等)主義」が採られていた¹⁹⁾。同様に、中小工業分野の組合運営もやはりこの原則を踏襲する方向にあったといえよう。

そして②のように、こうした枠組の統制方法を大工業分野のカルテル統制の際にも利用するというのが本案の特徴だったのである。すなわち、大工業分野といえどもカルテル形成を志向しながら未だ成立の実現しえない業種、あるいは運営方法および協定内容をめぐってカルテル内が紛糾し、かわって新たな協定の形成が志向されつつもそれが反対者によって容易に実現しない業種等の場合には、上述のように国家がカルテル形成を強制し、その協定内容の決定に介入することで組織化をはかる。さらに既に協定が成立している業種で非加盟者が業界の攪乱的行為に出た場合には、協定への服従を強制しそれを規制すると

18) 同上、第6回。

19) この点、商工省の内部資料によれば、「現行法(=重要輸出品工業組合法)ハ原則トシテ組合員ハ各一個ノ議決権ヲ有ス」(前掲『統制委員会ニ於ケル工業組合法案ニ関スル説明及質疑応答要旨』、「組合員ノ議決権」とされているところから、その実態がうかがえる。そしてそれが法文にあえて明記されなかったのは、いうまでもなく本文で述べたように、中小工業分野の特性から、自ずと「各一個ノ議決権」となり、その必要がなかったからといえよう。

いうかたちで、国家は大工業分野の統制策をも推進しうるとされていたのである²⁰⁾。

(2) 公益規定の採用

次に③の公益規定の検討に移ろう。この規定は政府原案の段階に至って初めて登場してきた規定であった。この点、商工省自身も、重要輸出品工業組合法から新統制法へ変わる時点での公益規定導入の重要性を、次のように説明している。

「新工業組合法が特ニ生産並販売ニ関スル協定ヲ組合事業トシテ重視シ、而モ此種ノ協定ガ動モスレバ独占価格ノ形成ニ依リテ社会公衆ノ利益ヲ害スルコトナキヲ保シ難キヲ以テ、主務官庁ガ之ニ関スル取締ニ任ズルコトハ当然ナリトス」²¹⁾

みられるように本案で初めてかかる規定が採用された根拠は、上述のように、本案が大工業分野の統制も同時に目的としていたからであった。すなわち輸出中小工業分野を対象とするかつての法では、それが及ぼす独占の弊害はほとんど問題ではなかった。ところがカルテル業種をも対象とする本法案では、事情は全く異なる。上述の条項にもとづく強制カルテル化は、当然、大資本が形成するカルテルを強化し、さらにそれが独占行為に利用される余地を与えることになる。したがって、そのような行為が、収奪対象とされやすい労働者・農民および関連中小工業分野を圧迫することとなれば、本来、体制安定を意図する

20) もっとも本案では、大工業分野のカルテルにおいても議決権を各自一票とするか否かは明確になっていなかった。それは以後の制定過程のなかで決定付けられてゆくのである。この点に関しては注40)を参照されたい。

21) 『企業統制ニ関スル立法要綱』(作成者未詳、商工省内部資料)。

統制策が、逆に体制不安を増幅させかねない、という重大問題を内包していたからである。かくして、国家にとって、かかる規定は、得るべき重要な権限であったのである。

以上、要するに昭和恐慌の深刻化を背景に、それへ対処するものとして登場した政府原案とは、中小工業分野から大工業分野に至る国内産業全般の救済を意図した国家の強制カルテル化策であった。このことから、それは中小工業分野の救済にとって、必要もしくは適合的な方法を採用する形で強制カルテル規定の基本的枠組を構成していた。他方、その助成は大工業分野をも対象としたため、協定内容の公益的見地からの独占監視規定が初めて採用されることになっていた。すなわち本案は、カルテル協定等組織化自体が困難な中小工業分野を統制する方法と同一の枠組の中で、大工業分野の統制をも実施しようとする統制案だったわけである。ところがその結果は、大資本にとって承認できない問題点を内包することになっていた。かくして、大資本側から、かかる原案への修正が提示されるに至るのである。

II. 大資本案(長岡案)

政府原案提出後、1930年11月18日、三菱財閥では、「吉野案ハ三菱各社事業ニ重大ナル関係ヲ有スルヲ以テ本案ニ対シ各社事業ノ立場ヨリ利害得失ヲ考究シ意見ヲ交換スルヲ適当ト認メ」²²⁾、資料課評議員会が臨時に開催された。そして、「各評議員ノ意見ヲ参酌」して第8回統制委員会に提出された案が長岡案であった(表2)²³⁾。

22) 三菱合資会社資料課評議員会『第二十回(臨時)資料課評議員会記事』(速記録)1930年11月18日。

23) 本案は長岡徳治と山室宗文の連名で提出された。以下では便宜上、本案を長岡案と称することにしたい。なお長岡は、当時、三菱合資会社資料課(三菱経済研究所の前身)の課長。同じく山室は三菱銀行取締役として、三菱財閥の要職にあり、資料課評議員の一人

すなわち長岡案とは、先の政府案に対して、大資本を代表し、その立場から一定の修正を要求した案と位置付けることができる。そこで以下では、この案が先の政府案のどの点を問題と考え、いかに修正を試みたかを検討することにより、大資本の利害を反映した統制法とはどのようなものであったかを明らかにすることにしたい。

1. 工業組合法からの分離

前項で検討したように政府原案は、在来の工業組合法の対象を拡げ、その統制方法の枠内で大工業分野の統制をも行う主旨であった。これに対して本案は、このことから生じる大資本にとっての不利益を排除するため、大工業分野をそれとは独立の法により統制すべきことを主張したものである。そしてこの修正を前提として、後述の統制方法が提示されるのであるから、その意味でそれはいわば長岡案における修正要求の焦点をなしていた。

そこで統制委員会における、長岡自身による対象別統制法制定の理由をもとにこの点を検討しよう。それは以下の三点にまとめることができる²⁴⁾。

(a)中小工業分野においては、工業組合の設立、およびその組合が果す共同施設機能による統制策は必要であり、組合法は「其ノマヽニ存置スル」²⁵⁾べきである。

(b)とはいえ「工業組合法ノ任務トカルテル的任務トヲ一法ニ纏メ置キ将来全テノ組合ヲシテ同時ニ統制ヲ考ヘシムルハ適当ニ非ズト思考シタル」²⁶⁾。したがって、工業組合とカルテルとは別々の法によって統制すべきある。

(c)さらに後者のカルテル統制の内容は「工業組合法トシテ規定シ得ルヨリ一層強く規定スル必要ガ各問題毎ニ生ズ、依ツテ別個ノ法トシテ相当徹底シタルモノト」²⁷⁾すべきである。

でもあった。

24) 25) 26) 27) 前掲『統制委員会議事録』第8回。

以上を、これまでの検討を念頭に置いて考えるならば、次のように理解することができよう。すなわち昭和恐慌下、長岡自身が指摘するように「本邦産業界ノ極端ナル競争ノ結果殆ト自殺的無統制ナル現今ノ状勢」²⁸⁾では、大資本といえども不況克服のため「カルテル的任務ノ助長」をはかる「強行法」を必要とした。したがって資本側も、従来の“産業の自治”原則を修正し、国家が経済過程に介入することを要請せざるをえなかった。しかしながら、大資本の立場にたった場合重大な問題は、先の原案があらゆる業種を一律に対象として「一法ニ纏メ」、中小工業統制の枠組に大工業統制を閉じ込める構成にあった。このことにより、大資本にとっては承認しがたい介入をも国家に認めることになっていたからである。

具体的には、協定内容を国家から強制される規定およびカルテル運営方法への関与といった、協定内容あるいはその決定方法にまで立入った統制規定が該当する。

まず第一に、統制組織の設立に際して、協定内容の強制までなしうという権限を国家に認めた場合、それが単に中小工業分野の工業組合に限らず、同じ法の下に置かれる大工業分野のカルテル未成立業種にも適用されることとなれば、かかる業種に存する大資本としては自己に不本意な協定が成立する場合にも、それに従わざるをえない可能性が生じる。また第二として、中小工業分野と異なり業種内の資本規模格差が明確で、しかも数のうえでは下位の中小資本が多数をしめる大工業業種の場合には、そのカルテル運営方法を、中小工業分野の組合運営と同様に一人一票と規定されることは、カルテル内の大資本にとって、中小資本の利害により自己の動きを拘束されるという問題点を内包していたのである。

前項で指摘したように、政府原案にみられたそれらの規定は、大工業分野に

28) 山室宗文・長岡徳治『企業ノ統制ニ関スル法律案要綱—臨時産業合理局統制委員会ニ於ケル審議ノ経過』(三菱合資会社資料課資料)1930年12月。

比べて組織化の難しい中小工業分野の統制上必要な方法、あるいは資本間格差が小さい特性を考慮して設定された統制方法であった。しかし、それを同じ法の枠組の下で大工業分野のカルテルに対しても適用することとなれば、大資本にとって、上記のような自己に不利益な協定内容の強制につながりかねず、このことから中小工業分野と同一手段で大工業分野の統制をも行おうとする政府原案は、大資本としては受け入れがたいものだったのである。

そこで、中小工業分野の統制を遂行してゆく場合は、上記(a)のごとく、先の政府原案にそって輸出品工業組合法の改正により対処する。他方、大工業分野のカルテル統制については別に新たな法を作り、そこでは中小工業分野の統制上必要とされた先の統制方法を、大工業分野を対象とする統制の枠組に適した形に修正する。さらに新たな法では(c)の方針にそって、アウトサイダーのみでなくインサイダーへも協定服従強制を及ぼしうとする等、統制を徹底させ、「生産、販売、価格ノ統制」というカルテル助成を強化する内容にすること。これが長岡案が、大資本の利害に立って、まず政府案に対する修正案として、対象別に統制法の制定を要求した意図であったのである。

2. 修正案の特徴

さて以上の点を前提として、次に長岡案の統制方法をみてゆくことにしよう。この時、長岡によって提出された案は、以下の3つよりなっていた(提出順)。

[1] 重要輸出品工業組合法改正案要綱, [2] 金融・財政措置ニ関スル時限立法案, [3] 企業ノ整理, 合同及統制協定ニ関スル臨時法律案要綱試案。このうち [1] が中小工業分野の統制法案であり, [2] は大企業の合同を促進する金融・財政手段を定めた法案であった。そして大工業分野の統制法案として審議に付されたのが [3] である。

なお [1] は現行法の適用範囲を国内向に拡大した他はほぼそのままの形で議会に提出された。そして後には改正工業組合法として実現し, 以後の中小工

業統制の根柢法となる。他方〔2〕は、勸業銀行及び日本興業銀行法の一部改正、および登録税及び所得税法の一部適用除外を内容としていた。しかしその後、〔2〕に関する具体的審議は行われず議会で提出もされなかった。それは、当時の浜口内閣が緊縮財政方針をとっていたことに規定されていたといえよう²⁹⁾。

そこで以下では、重要産業統制法に直接連なる〔3〕を専ら検討することとしたい。まずその概要をみれば、それがカルテルの協定内容を国家が補強する形のカルテル助成条項を中核とする強制カルテル化策である点は、前案と共通であった。しかし中小工業分野とは異なり、大工業分野においてはカルテルの設立は国家が強制しなくても、国家がそれを促しさえすれば基本的には業界が自ら形成しうるものとされた。またカルテル運営に関しても、もはや各資本が同一規模とは想定できず、各カルテル内の事情に応じてその自主方式に任せ、協定内容もカルテル自治により決定されるという新たな枠組が設定されたのである³⁰⁾。かかる枠組のもとで、国家は協定内容自体には介入せず、それを協定違反者および非加盟者に強制する場合にのみ介入する、というカルテル助成方法をとっていた。他方、大工業分野の統制であるから、かかる助成が独占行為に利用されないための公益規定により補完されていた点は、先の政府案と同様である。

(1) カルテル助成方法の修正

はじめに上記のカルテル助成方法は、具体的には以下の二点を新たな内容としていた。

29) この点については、前掲宮島「産業合理化と重要産業統制法」122～3頁を参照されたい。

30) この点、後に成立した中小工業分野を対象とする改正工業組合法では、「小は役員を選任から大は組合の設立及び解散に至るまで、ここに一々枚挙するいとまない有様である」（小島精一「産業統制政策」東洋出版社、1934年、113頁）といわれたように、組合運営にかなり立ち入った行政権限が国家に与えられた枠組とは極めて対照的である。

まず①未だ協定が成立していない業種に対して、統制組織を成立させ過当競争をくい止める場合、国家はそれを斡旋できるとされた。それに加えてカルテル運営をめぐる、カルテル内で紛争が生じた場合には、カルテルの破綻を防ぐため仲裁を行うことが新たに規定された。

さらに②統制力を高める方法として、アウトサイダーに対する協定服従とともに、加盟者にも協定の履行を強制する権限が付与された。ただしその場合、かかる強制権の発動要件は、“加盟者ノ決議ニ拠ル申請ニ基キ”と規定されるのみで、決議方法はカルテル独自の方法を採用することになっていた、という点である。

このうちまず①の協定設立の斡旋規定は、大工業分野といえども、例えば以前に協定が成立していながら恐慌下、破綻に陥っている業種、あるいは組織化を志向しつつも協定の成立に至っていない業種等の救済を意図したものである。この点は、先の政府原案と同様の立場だが、問題は政府案が国家に協定設立の強制権を認めていたのに対して、長岡案の大工業分野の統制においては、強制力を伴わない“斡旋”にとどめた点である。しかもその斡旋方法は、国家が“主要ナル同業者”，つまり実質上、大資本に命じて統制方法および組織を協議させ、カルテルの成立を促す形になっていた。すなわち、大資本にとって自己の利害に反する協定を強制されることはなく、自身がイニシアチブをとって不利な協定の成立を強制されないこととなっていたのである。

それとともに、大資本にとってもう一つの主たる関心は、大工業分野といえども大小資本が併存している業種と統制法との関係にあった。①のように国家からの協定内容の強制という介入を斡旋ないし仲裁に修正したとしても、先に述べたように、なお各自一票の議決権という組織運営のあり方を法的に強制されたならば、右の業種においては中小資本の利害に拘束される危険性がいぜんとして存在したからである。事実、先の三菱評議員会の審議においても、この点が中心問題とされた。そして、大資本が統制に参加することが適当である場

合には、「一人一票トセズ資本デ争フコトが出来ル様ニスルコト」³¹⁾、あるいは中小資本で一つの組合を作り、「ソノ単位タル組合ト大工業トノ間デ価格ノ協定ヤ生産制限ヲスル」等の方法をとるべきことが評議員から指摘されていたのである³²⁾。

したがってこの意向を受けた長岡案では、上述のような新たな枠組をもとに、国家はカルテル運営には立入らず協定への服従強制権のみ得ることとされた。さらにその場合、後との関連でここで注目しておかなければならない点は、強制権発動の決議方法ならびに申請要件を法文に規定せず、②のように業界各々の方法で介入要請の決議を行うことになっていたということである。すなわち、強制権発動を要請する際に、その決議方法を明記しないという形で、先の工業組合制度における員数原則の大工業統制への適用拒否を大資本側としては表明したものと解することができるのである。

(2) 公益規定の承認

一方、先の政府案に採用された公益規定は、本案が大工業分野を統制対象とすることから、当然設定された規定であった。しかし大資本にとって、カルテルによる独占行為は、いわば自己の蓄積において本質的なものといえる。したがって、ここで注目しておかなければならないのは、それにもかかわらず今度の長岡案においても、これを取締る規定をあえて法案に盛り込んだという事実はいかに理解されるべきであろうかという点にある。

それは大恐慌のなかで、大工業分野も含めて諸産業が倒壊の危機にあったという点をふまえて、以下のように捉えることができよう。すなわち、大資本としても、昭和恐慌が深刻化するなかで、統制法の制定による救済を要請し、そのかわりに公益規定を認めるか、あるいは公益規定による国家の介入を拒否し、法の制定＝国家への救済自体を断念するかを選択を迫られていたと考えられ

31) 32) 前掲三菱合資会社「第二十回(臨時)資料課評議員会記事」。

る。その場合、大資本としても前者を選ばざるをえなかったことを、かかる事実は示しているといえよう。いいかえれば、ここにみられる公益規定の設定とは、昭和恐慌下で、国家の救済を必要とせざるをえなかった大資本の、やむなき譲歩を示していたと理解することができるのである。

その場合、その譲歩の仕方をめぐって、後に制定された法との関連をみていくうえで注目すべき措置が施されていた。長岡案は第二項「前文」において、「生産、販売若ハ価格ニ関スル企業統制ノ協定ヲ為サシムルコトヲ必要ト認ムル産業」へと統制法の対象を限定していた点である。すなわち、それは統制協定が未成立、あるいはカルテルの組織力が弱体化しており国家による助成が必要な業種のみを対象とし、カルテルがかかる助成を必要としない業種は事実上対象外とすることを意味していた。言いかえれば、国家による助成を必要としない業種に対しては、公益規定を根拠とした介入＝独占行為のチェックを事実上排除していたのである。

その意味で、それは大資本の立場から「カルテルに対する国家の規制ないし監督を最小限にとどめよう」³³⁾としたものといえるであろう³⁴⁾。

III. 重要産業統制法の制定

以上みられるように、長岡案における大工業分野の統制は、まずカルテルの助成方法では、支配的大資本の意向を反映させた協定を、国家の行政力によつ

33) 前掲宮島「産業合理化と重要産業統制法」123頁。

34) なお宮島氏は、長岡案が恐慌期の臨時立法として有効期限を付け時限立法化させた点も、国家のカルテル規制を最小限にとどめるものとされている(同上、123頁)が³⁾、これは疑問である。本文でみたように法の適用範囲を限定していたことは、政府にとって、カルテル規制策を展開するうえで、決定的な制約を意味していた。これに対して、そもそも法を時限化することは、カルテル規制策の展開を決定的に制約するものとはいえず、それゆえ政府としても、かかる資本側の要求を受け入れうるものであった。そして、事実、重要産業統制法は時限立法の形をとったのである。しかし、かかる時限立法化は恐慌下の公益規定の機能を低下させることはならなかったし、景気回復期の運用も阻止することにはならなかったのである。

て他に強制しうる形になっていた。他方、カルテル規制では、その適用範囲が限定され、統制力の強固な、したがって独占の監視という観点からその監視が最も重要な業種への国家介入は根拠をもちえないことになっていた。かくして全体的に、一方で大資本の支配力の強化を助成しつつ、逆にその規制は極力制約するという形の統制法の制定が意図されていたといえよう。

ところが、こうした統制方法は、独占資本の利害にそったものではあったが、国家が直面している昭和恐慌下の社会問題に十分対処しうるものとはいえなかった。

まず第一に、上述の助成方法によっては、大工業分野の同一業種内で大資本と併存し、大資本以上に不況圧力をうけ呻吟している中小資本のための実効的な救済がのぞめないこととなっていた。さらに第二として、国家の助成を必要としない統制力の強固なカルテルが、労働者および関連中小工業分野を圧迫し社会的に問題となった場合でも、それらカルテルが統制法の対象外となってしまうため関連中小工業分野の保護を意図した介入が行なえない、という問題である。

したがって、長岡案は政府の意図とは必ずしも合致せず、上記の社会問題に対処しうる形に再修正されねばならなかった。かくして、この点を考慮し、長岡案に反映された支配的資本の利害とは一定程度乗離した法が、現実には制定されるに至るのである。

第2節 重要産業統制法の基本的性格

そこで本節では、前節の成立過程の分析をふまえ、現実には制定をみた重要産業統制法の基本的性格について検討することにした。

1. 重要産業統制法の対象

長岡案の提出後、それをもとに統制委員会は、「企業ノ統制ニ関スル法制ニ就テノ決定」³⁵⁾を委員会決議として公表した。他方、商工省はこの決定をうけ法制化を急ぎ、31年1月20日、成案を得、それが第59議会で可決され成立した。これが重要産業統制法である。それは、日本経済の基幹的産業の統制を意図した最初の立法であった。とはいえ、本法は対象業種を予め特定しない産業統制の一般法であったので、実際の運用に際しては具体的に適用業種を指定し、それにもとづき協定内容の届出を受け、政府はカルテル動向を把握するとともに、第2条以下に規定された行政介入も可能となる、という構成となっていたのである。

ところで本法では、適用対象を「重要ナル産業ヲ営ム者」と規定していた。ここで「重要産業」に関する明確な定義は存在しないが、統制委員会の審議過程で「重要産業ニ対シ数字的根拠ヲ求メルコトハ困難デアツテ、生産額、輸出入関係、従業員数、原料トシテ他ノ産業トノ関係ヲ考慮セネバナラヌ」³⁶⁾と当局者が言及していたように、それは当時の日本が直面した国際収支問題上重要な業種、または生産ないしは従業者を多く抱えその倒壊による社会的影響が大きな業種で本法においては大工業分野に属するもの。およびカルテル行為が関連

35) 原文は日本商工会議所編『産業合理化』第2輯、1931年所収。

36) 前掲『統制委員会議事録』第2回、竹内可吉発言。なお重要産業統制法の制定後、同法の運用を審議した新統制委員会においても、これと同様の説明が政策当局によりなされている。商工省臨時産業合理局(新)統制委員会特別委員会『産業統制委員会特別委員会議事録』第6、7回、1931年。

産業との関係で社会問題を生じる懸念のある業種、と捉えることができよう。

その場合、これらの業種のうち、先の長岡案は、上述のようにカルテルが国家による助成を必要としない業種を統制法の対象外としていた。これに対して本法では、「重要ナル産業ヲ営ム者」と規定するのみでそうした限定がなかった。言い換えれば、こうした業種へも統制のため、介入しうることとなっていた。そしてこの適用範囲の拡大は、後述のように、以下のカルテル助成、規制両面において重要な意味をもっていたのである³⁷⁾。

さて重要産業統制法第2条以下の統制規定は、実質上、カルテル助成に関わる条項(第2条)と、カルテル監視のための条項(第3～4条)の部分の中核とし、それらの介入を議決する統制委員会の設置規定(第5条)から構成されていた。

2. カルテル助成規定

(1) 強制カルテル規定と員数主義

はじめに統制法のカルテル助成の概要をみれば、それはカルテルの自主を前提とし、国家には協定内容への直接的な介入権限はなく、協定への服従を命ずる強制力の発動に限られていた点は、上述の長岡案の大工業分野の統制の枠組を踏襲しており、先の政府原案の枠組とはもはや異なっていた。

そしてその助成方法とは、まず“重要産業”として統制対象に指定された業種において、カルテル協定が同業者の半数以上の加盟により構成される場合には、その内容を政府に届け出る(第1条)。そして届け出た協定について、さらに3分の2以上の加盟者から要請があれば、国家はその協定の服従命令を、加

37) 研究史上、長岡案における対象の制限、および統制法でのかかる制限の削除について、最初に着目されたのは宮島氏である。しかし氏の場合、長岡案と統制法とのこうした相違の意味を専らカルテル規制面でのみ捉えておられる(前掲「産業合理化と重要産業統制法」126頁)。以下本文でみるように、かかる変更は、カルテル助成面での国家介入のあり方においても重要な意味をもった点はカルテル助成の基本的性格を理解するうえで看過できない。

盟者(協定違反者)および非加盟者に強制しようというものであった。

その場合、かかる方法は、先の長岡案と、以下の3点で異なる性格を有していた。

まず①前案にみられた、協定の未成立業種に対する協定設立斡旋、およびカルテル内紛争の仲裁規定が、重要産業統制法では明記されなかった。

他方、②上述のように、多くの中小資本がカルテルに参加しえずに存在し、国家の救済を志向している場合でも、カルテル自体が助成を必要としない業種は、長岡案では統制法の対象外とされていた。これに対して、本法ではこうした業種も適用対象とすることが可能となっていた。

さらに③として、強制権の発動要件に関して長岡案で否定された員数主義原則が、実際の法文では明記された点である。すなわち③は、長岡案と同様、カルテル運営方法へ国家は介入できないが、長岡案と異なり強制権発動如何に関するカルテルの議決方法に限って、法的に規定することになったことを意味していた。

そこで重要なのは、統制法が持つこれら新たな性格は、いかなる視点を基軸とし、全体としていかに関連付けて理解できるか、である。

前節の最後で指摘したように、長岡案は統制法により解決すべき社会問題に十分対処できるものではなかった。まずなんといっても、長岡案の協定設立、カルテル内紛争への対処は、あくまで斡旋ないし仲裁であって、国家は強制力を有していなかった。したがって政府原案の提案者吉野が、「本項(協定設立規定)ハ斡旋ノミニシテ強制セザルコトトナリ居レルガ折角統制法ヲ制定スル以上少数者ノ異議ニヨリ協定成立セザル場合ニハ強制シ得ルコトトスルモ宜シカラズヤ」³⁸⁾と言及したように、長岡案の斡旋・仲裁では、少数資本³⁹⁾の利害にも

38) 前掲『統制委員会議事録』第8回。

39) 吉野の指摘に対し、長岡が「統制法ハ大工業ヲ目標トセラルヲ以テ単ニ数ノミニ依リ得ズト考ヘタルガ為ナリ」(同上、第8回)と反論しているように、より具体的には、少数者とは数において少数である大資本を主に想定した議論であった。

とづく異議により協定が成立しえなかったり、あるいはカルテル内紛争により統制の効力が喪失した場合など、多数の資本の救済に対処しえない点が問題とされたのである。

とはいえ、政府が協定内容を業界に強制する権限を、先の政府原案とは異なる大工業分野の統制の枠組の下で再び規定することは、資本主義が原則とする営業の自由に関わる重大な侵害を意味しており、実際、後述のように憲法問題を惹起する懸念があるなかでは、もはや大資本の反対をおして実現しえない状況にあった。

かくして、①のように幹旋・仲裁規定が削除されるとともに、これに代わって多数の資本の救済を実現しうる別の統制規定を必要とせざるをえなかった。それが③の員数規定の採用にほかならない。いうまでもなく、それは多数の中小資本の意向を反映しうる方法であったからである。また、既にカルテルが存在する業種の場合でも、かかる規定の採用は、同様に中小資本の意向をそこに反映しうる方法であったのである⁴⁰⁾。

すなわち、まず第一に中小資本がカルテルに参加している場合、協定内容が恐慌に対処してゆくうえで不十分なものであるならば、中小資本は別の協定を作り、員数規定を根拠に強制権の発動を要請し、国家はそれを強制しうることとなる。逆に言って、少数大資本にとっては、自己の利益とは反するカルテル協定の成立に対して異議を唱える際、インサイダーにとどまり協定の無視(違反)という行動にでようとする場合も、あるいは協定内容を不服としてアウトサイダーになろうとする場合も、いずれにしても数で勝る中小資本の意向にそった協定内容に同調しつつ蓄積せざるをえないことになったのである。

一方、第二として、中小資本が、今までカルテルへの参加を許されなかった場合、あるいは自己に不利なカルテルに参加せずアウトサイダーにとどまっていたような場合でも、②で指摘したようにかかる業種も統制法の対象とされたことにより、法の制定を契機として中小資本が外部に新たなカルテルを結成し、

それが同業者の半数以上の加盟を得たならば、やはり員数規定(加盟者3分の2以上の要請)を根拠に、既存のカルテル参加者に対して自己の協定内容を強制しうることとなっていたのである⁴¹⁾。

さらに第三として、カルテル未成立業種が、統制法の制定を契機として協定締結を志向した場合も、協定の形成過程において、仮にその内容が中小資本に不利な形で成立をみるならば、それを不服として別の協定を作り、上記の場合と同様、かかる協定を他に強制しうることとなる。したがって、実際、このような行動に出なくとも、統制法の強制規定＝員数条項が中小資本の発言力を強めることとなり、新たな協定の成立に際して、中小資本の意向をそこに反映させやすい状況を作ることとなっていたのである。

40) しかしながら、支配的資本の利害に反するこの原則の採用には、当然、大資本側から反発がみられた。第12回委員会席上、長岡と連名で先の修正案を提出した山室宗文は、再度この規定の訂正を要求している。これに対して政府は、「法技術上、生産額ヲ加味スル能ハズ」(同上、第12回)と技術的な点を理由にそれを退けているが、後の改正時点では生産額等、資本の大小を加味する“数量主義”を採用していることから明かなように、それは表面上の理由にすぎなかった。

かかる点に関して、既に政府原案の作成当初から当局は、「法案ニ於テハ新ニ統制ノ為メニ諸協定ヲ行ハシムル以上生産能力等各組員ノ実力ヲ反映セシムル議決方法ヲ必要トスベシ然シナガラ生産能力又ハ出資口数ノミニ拠ル弊害アリ、特ニ大工業者ト中小工業者ヲ併セテ一組合ニ網羅スル場合当然起ルベキ問題ナリ」(前掲『統制委員会ニ於ケル工業組合法案ニ関スル説明及質疑応答要旨』、「組員ノ議決権」として、中小資本と大資本とが併存する業種では、生産能力を反映させる統制方法を採用した場合の弊害を問題としていたのである。

とはいえ政府原案では、大工業分野のカルテル統制においても議決権を各自一票とすべきか否かは、未だ明確にはなっていなかった。ところが前節で述べたように、次の長岡案では、まさに大工業分野の統制に際して、かかる点を重大問題とし、カルテルの議決方法は法的に明記せず、さらに協定への服従強制命令の発動の申請要件もカルテル個々の自主方式とすることを要求したのである。しかしながら、こうした大資本の要求を受け入れた場合、統制策に支障が生じることが明確となるに至って、国家としては実際の重要産業統制法においては、本文で述べたように、協定への服従命令の発動に限定してではあるが、その議決要件へ員数原則を採用することをあえて明記したと捉えることができる。すなわち、以上のような統制法の制定過程を経るなかで、体制維持上、国家にとって必要な統制規定が明確化されていったのである。

かくしてそれらをあわせ考えるならば、重要産業統制法のカルテル助成方法は、国家が直接その運営に介入しえなくとも、員数規定を根拠にして、数で勝る中小資本にとって、それに参加することがきわめて有利な統制方法となっていたことがわかる。言いかえれば、統制法にこのような性格をそなえることにより、中小資本の交渉力を高めてカルテル参加を促し、昭和恐慌に対拠させようとするものであったといえるのである。

以上、みられるように、国家が大工業分野の統制においても、単に大資本の救済を行うのみではなく、同分野に存在する中小資本の救済も、体制安定上、重視せざるをえなかったという観点に立ち、それを基軸にして初めて上記①～③の特徴を有するカルテル助成方法の基本的性格を促えることができるのである。

(2) 斡旋・仲裁行為による組織化の促進

ところで上記①で指摘したように、重要産業統制法では、国家の協定設立斡旋・紛争仲裁行為に関しては、法的に規定されなかった。その理由に関しては推定の域をでないが、例えば宮島氏は、司法省からの重要産業統制法批判を極

41) しかしながら逆に、カルテルを構成する大資本にとっては、これによってアウトサイダーのカルテル参加要請が促され、それが実現することとなれば、員数規定を根拠にその後の運営を制約される可能性が生じることとなる。またそうした参加を拒否した場合、アウトサイダーが別の統制組織を形成し、本文におけるように、既存のカルテルは今までは逆にアウトサイダーとしての地位に甘んじることを余議なくされ、新組織の協定に服従せざるをえない危険性が生じる。いずれにせよ支配的大資本にとって、こうした業種も統制対象とされたことは大問題であったわけである。

それゆえ実際、法運用の段階では、かかる業種の指定をめぐって、支配的資本と国家との対立が現実化することとなった。例えば、生産の9割を占める五大有力企業がカルテル(水曜会)を構成し、他方で、アウトサイダーとして中小鉱山経営者が存在していた産銅業では、法適用後のアウトサイダーによるカルテル参加要求が、支配的資本にとって懸念されることとなったのである。そこで「合理局ニ於テハ銅及鉍石モ産業統制ノ指定ヲ強制スル意向強硬ナリ」と伝えられるに至って、水曜会は、当カルテルに「五社以外ヲ加盟スルコトハ却テ統制ヲ乱ス」として積極的に統制法の適用反対工作を展開したのである。以上、産銅業の事実認識および引用については武田晴人「1930年代の産銅カルテル(二)」(東京大学社会科学研究所『社会科学研究』33巻6号, 1982年)による。

力避けるという意図によるとされている⁴²⁾。司法省は、当時、既存の体制秩序の変革を意味する本法の登場に、「営業の自由」を侵害する憲法違反の疑義をもっていた。そのため、一方においてこの法を「種々ノ点ニ就テ詳細ナル検討」をなし、他方において「商工省トノ間ニ屢々論議折衝ヲ重ネ」ていたのである⁴³⁾。したがってこのような司法省の動向を勘案するならば、宮島氏の推定も妥当と思われる。

ただ、氏はこのことをもって「法的・行政的な組織化の促進という合理局の志向は、このように司法省に代表される『産業の自由主義』の前で一定の停滞を余儀なくされたのである」⁴⁴⁾と理解されるが、それは統制方法の理解に関わるだけに、また以下のような事実から判断しても首肯しがたい。なぜなら、法文上には確かに盛り込まれなかったが、そのことは商工省の協定斡旋行為を不可能にし、氏が言うように「一定の停滞を余儀なく」するものではなかったからである。

すなわち、商工省は実際の場合において行政指導というかたちでそれを行なったのである。例えば、それまで協定未締結業種であった伸銅業は、統制法制定を契機に協定締結に動いたのであるが、その際、「当局においてもあるいは関係官を派遣しあるいは当事者を招聘してその主張及び意向等を聴取し、両者(協定締結推進者、反対者)間に種々斡旋調停をなし、もって協定実現の促進に努めている」⁴⁵⁾という事実から商工省の判断をみてとれるのである。なおこの他、板紙業でも商工省の斡旋による協定設立が指摘されている⁴⁶⁾。

42) 前掲「産業合理化と重要産業統制法」126頁。

43) 『統制委員会議事録』第12回付載資料。

44) 前掲「産業合理化と重要産業統制法」126頁。なお、宮島氏は、国家の仲裁・調停に関しては、設立斡旋とは異なり行政側に認められていると理解されているようである。同上、138頁注(70)。

45) 商工省臨時産業合理局『産業合理化時代の自治的産業統制』(通産省『商工政策史』第9巻、1961年復刻所収、引用は便宜上復刻版より行う)432頁。

46) 商工省臨時産業合理局『重要産業統制法の本旨及運用の実際』(吉野信次文書)1935年、8、24頁。

したがって以上から、既存秩序に重大な修正をもたらすとして物議を生み、さらには憲法問題にまで発展しかねない当該規定をあえて明文化しなくとも、商工省は斡旋に関する実質的権限を行使しようと判断し、かかる見地に立って、実際に設立斡旋を行ったと理解するのが適切であるといえよう。すなわちカルテル紛争の仲裁も含めて、こうした行政指導は、員数規定を中核とした先の統制方法による組織化を補完する方法であったといえよう。

かくして、政府は、カルテルの成立が未だ実現していない業種に対して、かかる斡旋行為によりカルテル化を促しつつ、その際、形成される協定内容は、上述のように員数規定を中核とするカルテル助成方法にもとづいて中小資本の救済をもなしうるものとする、というかたちで統制をはかることとなっていたのである。

3. 公益規定

さて次に、上記助成規定とともに本法の主要規定をなす公益規定の検討に移ろう。

この規定は以下の点を主内容としていた。まず①カルテル行為が関連産業に弊害をもたらした場合、主務大臣は統制協定に対して、その変更ないしは取消を命じるという規定を中核規定とした。そして、②統制協定内容の大臣への届出(第1条)、および③カルテルないしはアウトサイダーに対する業務内容の検査・報告を義務付け(第4条)、独占行為を未然に自主規制させることにより、①の実施方法を明示したのである⁴⁷⁾。

その場合、③は企業活動にとって最も私的な、あるいは企業秘密に関わる部分を公権力に掌握されることを意味していた。それゆえ当然、資本側の反発が予想され、結局、先の政府原案にすら盛り込まれず、以後、委員会審議に付されることがなかった規定であった。またこの規定を統制法に採用するにあっても、「斯クノ如キ規定ノ存在ハ当業者ノ自治能力ニ関スル清新ナル内容ヲ盛ル本法ニ一大暗翳ヲ投ズルモノト言フベキデア」って「仮令監督上必要アル場合

ニ限ルトスルモ、其ノ限度ヲ越エタモノト言ワザルヲ得ズ」⁴⁸⁾との問題を生ずることを、政策当局者自身自覚していたのである。そして実際にも、第12回統制委員会では、大資本側の意向を背後にもつ山室委員からその削除の強い要求が出されたのであった。

しかしこの規定は、「営業上ノ弊害ヲ矯正スル為メ必要ト認ムルトキハ組合ニ対シ検査其ノ他ノ施設ヲ命ジ得ルコト」は「新立法ニ於テ……至当ナリトス」⁴⁹⁾とされたように、政府にとって、公益規定の運用を実質化するうえで重要であった。いわば公益規定を死物化させないため、あるいは公益規定を実効あるものとするために政府に与えられた政策手段としての意味をもっていたからである。

そして以上の公益規定は、その運用にあたって、長岡案と異なる重要な性格を新たに備えていた点に注目しなければならない。すなわち、長岡案ではそもそもカルテル助成を必要としない業種は適用除外とされていたから、公益規定にもとづく国家の介入もこうした業種には適用の余地がなかった。これに対して実際の統制法では、かかる業種も適用対象としうることとなり、その結果、より広範囲の業種にわたって独占行為の規制が可能となっていたのである。

47) なお②に関しては、先の政府原案では「認可」となっていたが、統制委員会審議の過程において、「認可」が「届出」へと修正された。したがって、長岡案以降、届出規定となっている。認可ということになれば、資本側にとって、協定成立あるいは変更の時点で、政府のかかる権限を利用した行政指導を強制される可能性が生じる。したがって、かかる権限を伴わない届出規定への修正が要求され、許認可権による国家の介入は、認められるところとはならなかった(とはいえ、もちろん協定の届出規定は、届出の時点において、独占行為を自主規制させる意味でのカルテル規制的な機能を有するものであったことは、本文で述べた通りである)。そこで政府としては、「認可」から「届出主義トスルモ(他方で)変更権ノミ留保スルニ於テハ差支ナキモノト思考ス」(前掲『統制委員会議事録』第6回)と判断し、一方で、上記の修正を受け入れつつ、カルテル規制のため、①のように届け出た協定が弊害を惹起した時点で変更・取消を強制する、というかたちで介入権を確保することとなっていたのである。

48) 『「本会議ニ於ケル質問予想事項」補遺』(作成者未詳、商工省内部資料)。

49) 前掲商工省内部資料『企業統制ニ関スル立法要綱』。

したがって当然のことながら、かかるカルテル規制対象の拡大に伴って、公益規定の意味も、国家によるカルテル助成の“結果”が独占助成に利用されるのをチェックする規定から、国家による助成の“結果生じたものか否かにかかわらず”カルテルによる弊害を規制しうるものへと変化した。

そして事実、この点は、「本条(第三条)はいうまでもなく第二条に依る主務大臣の命令が発せられた統制協定に付いてのみ適用があるのではない。斯くの如き法律の援助を俟たずして自治的に統制の実を挙げて居る協定に付ても第一条第二項に依って指定せられたる産業に関するものである限りは其の適用がある」⁵⁰⁾と、政府当局の説明においても強調されたのであった。

しかしその場合、こうした新たな変化を単に官僚が産業界に対するより広汎な権限の獲得を志向した結果と理解するのみでは重要な性格を見失うことになってしまう。むしろ、先の長岡案の規定を踏襲したのでは、関連中小工業業種、あるいは昭和恐慌により生活水準切下げの圧迫を受けつつある労働者・農民などへの、独占による収奪行為に対して十分対抗できないという、国家が現実直面にしている問題に即して捉えなければならない。

例えば綿紡績業のカルテル行為、具体的には操短が、関連中小工業業種である綿織物業を圧迫し、現実に社会問題化していた。ところが紡績業自体は、統制法の助成を不必要とし、統制法の適用を拒否していた。その場合、先の長岡案に従えば、紡績業に対して規制をなしえないこととなる。しかし政府としては、他方で展開している工業組合法にもとづく織物業統制の実効を確保する観点から、紡績業によるカルテル行為の規制を必要としていた。そこで、こうしたカルテルの強固な業種をも統制対象にふくめる必要があったのである⁵¹⁾。

こうした点から明らかなように、統制対象の相違により重要産業統制法と工業組合法として別々の統制法が制定されたとはいえ、両者の統制が無関係だつ

50) 商工省臨時産業合理局編『重要産業の統制に関する法律解説』1932年4月、26頁。

51) なお、綿紡績業をめぐる統制法の運用過程での立ち入った分析は、別稿にて行う予定である。

たわけではなかった。かかる公益規定は、恐慌下、他方で推進された中小工業業種の統制と密接な関連をもっていたのである。

言いかえれば、公益規定にもとづくカルテル規制策の基本的性格も、国家が意図する統制政策が、昭和恐慌下の状況に規定されて、単に大資本およびその属する業種のみでなく、中小工業分野の工業組合による統制、ないしは労働者・農民などの救済をも同時に重視したものであったという、先のカルテル助成規定と同様の視点に立って、初めて統合的に理解することができるのである。

4. 統制委員会の設置

以上が重要産業統制法の中核を構成する規定の有する基本的性格であったが、最後に、こうした新たな政策の登場に対応して、現代的性格を有する新たな行政機関が登場してくる点に注目しておこう。

統制法では上記の統制方法を執行するにあたり、統制委員会——ただし統制法の審議を行った同名の委員会とは異なる新委員会——が設置され、介入の決定について「議ヲ経ル」べきこととなった。つまり当委員会は、実質上、統制法運用上の議決機関たる重要な地位を与えられることになったのである。

ところでその経緯をみるならば、最初の政府原案では「諮問委員会ヲ設置スルコトノナルベシ」⁵²⁾と考えられていた。同様に長岡案においても、法の施行に関する諮問機関の設置が想定されていたにすぎなかった。これに対して統制法に至っては、当委員会を単なる諮問機関ではなく議決機関とした点にそれまでの相違があった。

すなわち、議決機関たる委員会が判断＝決議を下すと、その決議事項が法と同じ強制力を有することになったのである。いわば国家が新たな統制政策を行うにあたり、それを正当化するための判断を、行政と独立した司法ないしは立法府に委ねず、行政内の一機関がそれを決定しうるわけである。例えば、協定加盟者への協定服従の強制は、私契約(＝カルテル契約)違反者への処置であり、

52) 前掲『統制委員会ニ於ケル工業組合法案ニ関スル説明及質疑応答要旨』。

その判断は本来司法権に属するが、統制法では、統制委員会がその可否を下しうるものとされたのである⁵³⁾。

それは国家が、昭和恐慌という非常時の体制不安に対し行政的な対応をせまられるなかで、このような機関が機動的に問題に対処する性格を付与されたといえるのである。一種の「行政委員会」化であり、われわれはここに現代資本主義への移行にともなう行政国家化の一面をみてとることができよう。

なお後の当事者の証言を引用するならば、「その委員会の特色は……従来の委員会と違ひまして、議を経て、ということになっている。……委員会としてはおそらく例のなかつたこと」であつたのである⁵⁴⁾。そして、国家が以後、次第に現代国家化してゆくのに伴ひ、「その後、議を経て、というのがいろんな事業法の委員会にも出てきた」⁵⁵⁾のであつた⁵⁶⁾。

53) それゆゑ司法省はこれに対して、「司法裁判所ノ権限ニ属シ……司法権ノ侵害」(前掲『統制委員会議事録』第12回)ではないかとの疑義をもっていたのも当然といえよう。

54) 55) 産業政策史研究所編『商工行政史談会速記録』(原資料は通商政策史編纂室所蔵)1975年、第1分冊、竹内司吉発言。なお引用は原資料と照会の上、便宜上上記速記録より行った。

56) ちなみに、本文で引用した証言には史実と照らして多少不正確な点がある。「議を経て」という文言は後の事業法にはほとんど見あたらない。しかしながら、こうした性格を有する委員会が以後設置されていったことは証言の示すとおりであつた。また重要産業統制法以外の法文で「議ヲ経テ」が盛られた嚆矢としては、1929年3月28日法律第14号(糸價安定融資保証法)がある。

第3節 重要産業統制法の歴史的意義

以上を簡単にまとめるならば、まず産業統制法の制定が審議されるに至った経緯は、当初、中小工業分野の統制を意図していたものが、やがて昭和恐慌の深刻化するなかで、それに対処するものとして、大工業分野を含め産業全般を対象とした統制政策の根拠となる法の制定が必要とされたことにあった。かくして、最初の政府案は、在来法の対象を拡大し、その枠内で中小工業分野から大工業分野に至る統制をはかる構成であった。これに対して、こうした枠組とそれから派生する統制方法を問題とし、大資本の立場から修正を試みたのが、長岡案であった。そこでは、国家は、いわば従来通り支配的資本の利害の強化を補強する位置に押しとどめられていた。しかしそれでは、現実の体制不安に国家が対処しうるものではなく、再修正されねばならなかったのである。そしてその後の過程を経て、産業統制法は中小工業分野を対象とする工業組合法と、大工業分野を対象とする重要産業統制法という形で成立をみた。

このうち本稿の分析対象である重要産業統制法は、大資本が存在する業種でさえも不況圧力を受け、倒壊の危機にあるという状況に対処するため、弱化したカルテルの統制力を高め、過当競争を排除して大工業分野の復興をはかり、体制安定を実現することを目的とした法であった。そのため、カルテルの統制力を高める方法が規定の中心の一つとされた。それとともに、カルテルの独占行為を監視し、場合によっては規制する規定が採択され、この2つが主要内容を構成していた。そして上記のとおり、長岡案にそった統制方法では、現実の体制問題に対処できないことから、それと異なる、それゆえ大資本の利害と必ずしも一致するとはいえない統制方法が登場したのである。

すなわちカルテル助成規定においては、大工業分野に併存する中小資本の救済をも重視する方法を特徴としていた。またカルテル規制のあり方も、他方で同時に推進されている中小工業分野の統制、および恐慌下で生活水準の低下を

余儀なくされている一般国民に対するカルテル行為の弊害をチェックする点を基本的課題とする方法であったのである。

さて、以上のような性格を有する重要産業統制法の登場は、日本資本主義において、いかなる歴史的意義を有していると理解しうるか。従来の研究と関連させつつ、それを本稿の最後に考察しよう。

1. 産業統制の出発点

その場合、統制法の歴史的意義を確定するにあたって、まず前者の強制カルテル規定をどう評価するかによって判断が別れることになる。

まず本法を独占資本の支配力の再編・強化策と捉える通常の説では、かかる規定を国家の法的拘束力を背景に、支配的資本の利害をその他に強制するものと評価し、自説の根拠としてきた。

しかしながら、その内容自体は、強権発動要件に員数主義が採用され、それを背景に、わざわざカルテルを構成する大資本が介入を必要としない業種までも助成の対象としていた。すなわちその助成方法は、数で勝る中小資本にとって、それに参加することがきわめて有利な内容となっており、中小資本のカルテル参加をも促し、恐慌に対処させるものであった。通説の意義付けではこうした重要な点が看過され積極的な意義を与えられないこととなっているといえよう。

とはいえ、こうした理解にたつ説が、支配的資本に不利な性格を無視していたとは言いきれない。例えば、高瀬氏は上記の員数規定を、正当にも「独占資本には耐え難い」規定とされている⁵⁷⁾。しかしかかる視角からは当然のことながら、それは本法の有する不十分な規定であると理解されることとなってしまう、それゆえ後の法改正(1936年)により是正されるものと意義付けられるにとどまってしまうのである。

これに対して、商工官僚の合理化構想の現実化という視点から統制法の基本

57) 前掲高瀬「日本における独占規制法の系譜」85頁。

的性格を捉える説では、かかる助成はカルテルを利用した弱小資本の整理促進策と意義づけられている。

すなわちこの説が分析の基軸におく官僚の構想とは、まず①これまでの自由価格競争は「能率の悪い弱小企業」を急速に整理するのに不適合的であった。他方、②自由競争下でカルテルの統制力は脆弱であり、非加盟者の攪乱的行動により業界全体が共倒れとなる競争を規制しえていない。そこでカルテルを助成し業界全体の倒壊を防ぎつつ、官僚の意図する「適正価格」を基準に、かかる価格以上でしか生産しえない低生産性弱小資本の整理を促進して合理化を実現する政策が必要とされた。統制法の成立は、こうしたカルテル助成による合理化促進を現実化させるものである、というのである⁵⁸⁾。

58) 以上、前掲「産業合理化と重要産業統制法」109～11,130頁等による。

なおきわめて素朴な疑問だが、宮島氏は、「適正価格」(＝平均的な生産費+適正利潤)を基準に、カルテルがそれ以上の価格を設定したときは分益規定により価格を引き上げ、それ以下の場合はカルテル助成規定を根拠に価格の引き上げをはかりカルテル構成資本に適度な利潤を保障する、という点を実際の統制政策上の運用原理とされている。しかしそもそも客観的な「適正価格」なるものを設定しうるものであろうか。

例えば、氏自身がそうした運用例として具体的に指摘されている農林・商工省による硫安価格の行政指導をみても明らかなように、農村への安価な肥料供給を意図する農林省にとって、その意図にかなうと「想定」する適正価格と、最劣位肥料企業の経営をも保障しうる価格設定を重視する商工省の「適正と考える価格」とは、必ずしも一致していない(宮島「肥料独占政策の展開と重要肥料業統制法の成立」、『社会科学研究』第38巻3号、1986年、142～46頁)。さらに実際に実現した建値にしても、上記のような算式で客観的に決定されたわけではない。

もちろん議会説明において、統制法が独占行為の助長を目的とするものではない点を明確にするためにこうした用語が使用されたということは、当然ありうることと思われる。また戦時経済下の価格統制においては、価格水準をどこに設定するかが重大問題となり、適正価格なる用語が度々使用されるということもあろう。

しかしそうした場合にも、何か客観的に「適正」な価格を設定しうるわけではなく、上述の肥料価格の認定からもうかがわれるように、結局、統制の目的・産業界の利害などによって現実の統制価格が設定されることとなると思われる。むしろ資本主義の価格メカニズムを一部人為的に統制する場合、宮島氏が言われるような統制原理あるいは客観的に「適正」なる判断が存在しえないからこそ、様々な統制形態や官僚統制に伴う弊害が惹起されることとなるといえよう。

みられるように、この説によれば、未曾有の恐慌下、企業の倒産・整理が進んでいるなかで、恐慌以前に先行的に定着していた上述の官僚の合理化構想を現実化させることにより、さらに弱小資本の整理＝合理化を促進する政策として重要産業統制法の成立を捉えることとなっている。しかしながらそれでは、本法による統制政策は大量失業をより増幅させ、体制不安を激化させる政策になってしまうのではなからうか。

さらに、カルテルを利用した合理化促進策と意義付ける同説の視角に立つならば、重要産業統制法のカルテル助成の方法としては、生産能力・資本規模など生産性の高い資本の蓄積促進をはかりうる能力主義・数量主義がむしろ採用されると考えられる。しかし事實は、生産能力の高い、したがって合理化を促進してゆく上で中心的役割を担うこととなる資本の蓄積を逆に制約しかねない員数主義原則があえて採用された、という点を捉えられないという根本的難点を有しているといえよう⁵⁹⁾。

このことからわかるように、また前節で述べたように、弱小資本の整理による合理化の促進というよりも、むしろ重要産業統制法のカルテル助成策は、

59) そしてそれは具体的には、カルテル助成方法が、36年の法改正に際して、強制権の発動要件に生産規模(能力)の大きな資本の利害にとってより有利な数量規定が採用され、員数規定は後景に退くという形でその重点が変化する事実と関連して重大な難点となって現れている。

この改正について、宮島氏は「カルテル助成規定は、“自主的統制”の枠内で極限まで強化され」(同氏「1930年代日本の独占組織と政府」、『土地制度史学』第110号、1986年所収、20頁)、それゆえ改正前に比べ「各カルテルの実態をより反映し、その運用はいっそう円滑となった」(同上、19頁)とされる。すなわち、商工官僚の産業合理化構想を現実化させたカルテル助成方法が、その運用の過程で円滑さを欠くこととなり、改正の時点でより合理的な統制法に変化したと捉えられるのである。

もしそうだとすれば、員数規定を中核にした助成策は、たしかに氏が言うとおりの法の改正時点からみれば、産業合理化促進という目的に照らして“極限まで強化”されていなかった不十分な規定であったことになる。しかしながらそれでは、本文で注目してきたように法制定時においては、員数規定の採用が意識的に重視された意義が不明確となり、先の通説と同様、かかる原則はやがて36年に是正されるべき不十分ないしは不適切な規定であったとされてしまうことになる。

大工業分野の統制においても中小資本の救済を重視せざるをえなかったという、昭和恐慌下における体制安定のあり方を基軸として初めて理解しうるといえるのである。

すなわち、日本資本主義の体制安定に対して、従来、農村とともに過剰人口のプールとして位置してきた中小資本の救済を放置して、大資本が要求する救済のみを行う、あるいは周知のとおり恐慌下に労働争議の頻発をみている中小資本を犠牲にして大資本の利害を優先させることは、大量失業の顕現化ひいては体制不安の増大につながりかねず、それでは現実の社会問題に対処しうるものでなかったからである⁶⁰。しかも国家のデフレ方針に制約され、財政金融政策の積極的出動により救済をなしえない政治的条件のもとでは、前節でみてきたように中小資本の救済をも本法のカルテル助成により対処することが、現実的政策としてより重要な意味をもっていたのである。

かくして員数規定を中核とした助成は、恐慌期の体制安定に伴う統制政策の重点の所在が、中小資本を犠牲にした大資本の支配力強化、あるいは弱小資本の整理を促す合理化にあるのではなく、むしろ大量失業の発生をくい止めるため中小資本のカルテル参加をも促しそれを救済してゆく点にあったことを端的に示すものであった。それゆえ景気回復に成功し、そのことが中小資本をも含めた各産業の倒壊の危機をくい止めることができると、員数規定の意義は、恐慌期とは対照的に消極化してゆくものとして理解することができるのである。

ところで前述のように、カルテル助成規定はカルテルのイニシアティブ＝強制権発動の要請をまっぴらに始めて発動できるかたちをとっていた。すなわち統

60) この点に関して、江口圭一氏は「中小工業問題は、大恐慌下の日本資本主義において、失業＝労働問題または農業問題とともに、天皇制国家が直面する政治問題であった。」(江口「産業合理化と天皇制」、『日本史研究』第51号、1960年所収、2頁)とされている。また最近では大石嘉一郎氏が、当該期の日本において「経済の組織化の面では中間層(農民・中小商工業者)の組織化が重大な課題となる傾向を有している。」(大石「世界大恐慌と日本資本主義」、同氏編『日本帝国主義史2 世界大恐慌期』東京大学出版会、1987年所収、32頁、括弧内原文)とされているのは興味深い指摘と思われる。

制法の成立した段階では、国家は未だ産業界の意向を後見する位置にとどまっておらず、経済過程へ直接介入し経済の組織化をなしうるまでには至っていなかった。またカルテルの強制設立、あるいはアウトサイダーの協定への強制加入命令権はなく、強制カルテル化策としても未だ端緒的な規定であった。その意味でかかる統制方法は、国家による経済の組織化にとって、あくまでその第一歩に位置するものと意義付けることができるのである。

さて、もう一つの重要規定である公益規定は、恐慌期の統制策における意義と、以後の統制との関連における意義との二つに分けて捉えることが適切であろう。

前述のように当規定が設定された意図は、第一に上記のカルテル助成策が独占行為に利用されることを防止する点にあった。しかも、統制法の本質が独占資本の支配力強化政策であることを陰蔽するための、単なる“みせかけ”としてのみ設定されたのではないことは、長岡案から実際の統制法に至る過程で、資本の反対をみたにもかかわらず新たに業務内容の立入検査・報告命令規定が設けられて、公益規定を実質化する手段が具体化された事実が示していた⁶¹⁾。したがって、統制法を独占資本の政策とする通説は、まずこの点で整合性を欠くといえよう。さらに恐慌期ゆえにかかるカルテル規制は、独占資本の支配力強化にとってたいした拘束力をもたなかったとする理解も、恐慌期の体制安定のため、特に中小工業分野の統制策との関連で、その規制策が実際に重要性を有した意義を軽視することとなり首肯しがたい。

一方、こうした消極的理解に対して、統制法の有する公益規定を積極的に評価されているのが宮島氏である。すなわち、氏は公益規定によるカルテル規制を、需要産業へ安価な商品を大量に供給することにより、需要産業の資材コス

61) 中小工業分野の統制を担う工業組合法においても、従来なかった公益規定が、一応、設定された(第28条ノ2)。とはいえ、それがきわめて抽象的な規定にとどまっていたのに対して、大工業分野を対象とする本法では公益規定がより具体化された、というのはきわめて対照的である。この点、前掲『商工政策史』第11巻、76頁を参照されたい。

トを抑制し需要部門においても合理化を促進する措置とされる。したがって助成が必要な業種か否かに関係なく、当初から官僚は大工業分野全般を対象に、カルテル規制策の展開を政策理念としていた。ところがそれが長岡案では、助成の必要な業種しか規制対象としえず、商工官僚の構想する産業合理化理念と乖離していた。そこで実際の公益規定では、「法作成の権能を掌握する官僚の制度上の位置を基盤として」、法技術上の処理、条文整理という特権を利用し、自己の理念に近い形に再修正した、と捉えられるのである⁶²⁾。

すなわち氏の場合、国家助成の unnecessary 業種にまで規制対象を拡げるかたちで公益規定を設定したことは、官僚が当初の理念に基づき、産業界に対して、より広汎な統制権限の獲得を志向した官僚制の結果である、とする理解と思われる。たしかにかかる業種を含めて規制策が実現したのは、“法作成の権能を掌握する官僚の制度”によるといえるかもしれないが、問題はそうした制度上のことでなく、なぜそういう形のカルテル規制策が必要とされたかである。

ここで氏は上述のように、それを合理化促進ととらえるのであるが、単にそれにとどまらず、むしろ昭和恐慌下、他方で、中小工業分野の救済のために統制策を推進しており、関連業種のカルテルの独占行為がそれを圧迫し、社会問題へと発展すれば、中小工業分野の救済・安定に反する結果をもたらすことを規制するためであったと考えられる。

さらに、重要産業統制法、あるいは工業組合法と同時に議会で提出された労働組合法が否決された政治状況においては、労働者の生活水準を圧迫する独占行為の規制を本法が担うことは、重要な意味をもっていたのである。すなわち、先の助成政策の役割と同様、恐慌の影響を最も深刻に受けているこれらの救済を重視した体制安定の一環として、かかる措置が設定されたと捉えられるのである⁶³⁾。

62) 前掲「産業合理化と重要産業統制法」126～7頁。

63) この点、ニューディールの反独占政策が参考になろう。その体制的意義については榎本正敏編著『現代資本主義の基軸』雄松堂出版、1984年を参照されたい。

2. 統制拡大への根拠

以上が、恐慌期のカルテル規制策のもつ意義であるが、その場合、恐慌を克服し再び以前の経済状態に戻りうるとするならば、もはや統制法にもとづく国家の行政介入は不必要となろう⁶⁴⁾。またそのように統制法が一時的な意義しかもたないとしたならば、これをことさら分析する意味は少ないといえよう。ところが事實は、景気回復期になると、員数主義に基づくカルテル助成が消極化するのとは対照的に、この公益規定を根拠とした介入が重視される、という形で国家の介入に根拠を与えることになるのである。

それではなにゆえ以後の組織化において重要な意義を有するかということになるが、それは先の強制規定における国家介入のあり方に関係している。すなわち本節1項で述べたように、カルテル助成規定は国家がカルテルの要請をまって初めて強制権の行使を認められるにすぎず、自ら積極的に組織化自体を強制する権限を与えられたわけではなかった。これに対して、公益規定を根拠とする場合は、国家はこうした要請を必要とせず、いわば“公益”というなかへ国家の意思を直接反映させうる規定といえ、以後の新たな国家介入に利用しうる規定であった。その意味で、かかる規定が最初に設定されたことは、以後の統制経済へとつながる出発点を得たものとして、重大な歴史的意義を持っていたと理解することができよう。

64) 逆に、当該規定を根拠になお国家介入が継続されざるをえないという事実が、日本経済がかかる国家介入を不可決とせざるをえない構造へと変質したことを示しているともいえるのである。

む す び

以上、未曾有の不況下、産業全般にわたる壊滅の危機と、それを放置した場合生じざるをえない大量失業の構造化による体制不安に対処するため、国家が支配的資本の利害にとどまらず、未だ端緒的ながら「資本の管理」という新たな役割を担うに至ったことを、具体的に重要産業統制法の成立のうちにみてきた。かくしてそれは体制問題の深刻な部分の救済に重点が置かれた管理であった。

かつて宇野弘蔵は、大恐慌を契機に資本主義諸国に登場する“国家主義的”対応を、支配的資本の組織化の限度を越えた国家による経済の組織化として捉えた⁶⁵⁾。重要産業統制法の成立は、まさに日本におけるそうした国家的対応の端緒であったといえよう。

とはいえ上述のように、かかる産業統制は、昭和恐慌による不況圧力への防衛策であり、積極的に景気回復ないし雇用拡大を実現しうるものではない。それゆえ政権の交代によるデフレ方針の転換とともに、他方で積極策が展開され、ようやく恐慌から回復しうることになるのは周知のとおりである。それとともに、かかる景気回復のあり方に規定されて、産業統制策も新たな意義を与えられる。その分析が、われわれにとって今後の課題である。

(付記)本稿作成上の資料閲覧にあたっては特に東京商工会議所資料室、経団連図書館、三菱経済研究所、国立公文書館、日本工業倶楽部、通産省産業政策局調査課通商政策史編纂室、通産省図書館の機関から種々の便宜をえた。また、筑波大学の榎本正敏、大阪大学の阿部武司の両教授、および三菱総合研究所の高橋乗宜、岸啓二郎の両氏には資料閲覧のための紹介の便をとっていただいた。記して感謝の意を表する次第である。

65) 宇野弘蔵「資本主義の組織化と民主主義」(『宇野弘蔵著作集』第8巻、岩波書店、1974年所収)。