

論 説

戦後輸出カルテル政策の形成
—1952年輸出取引法成立過程の研究—

寺 村 泰

1. はじめに

本稿は、戦後日本において輸出カルテル助成（規制）政策の根拠法となった輸出取引法（1952年成立・施行、翌53年に輸出入取引法に改正）が成立に至るまでの過程を解明し、さらにこれと独占禁止法改正過程および同法の適用除外法として輸出取引法とほぼ同時に成立した特定中小企業安定臨時措置法（翌53年に中小企業安定法として恒久法化）の成立との関連を検討することにより戦後日本のカルテル政策全体の形成過程を解明することを課題としている。

企業の共同行為を規制あるいは助成する諸法令に関する諸研究は、独占禁止法の成立・改正過程と輸出取引法や中小企業安定法などの独占禁止法の適用除外法の成立との関連をほとんど検討してこなかった¹。わずかに御園生等が「(1952年の…引用者) 勧告躁短という既成事実と、中小企業安定法および輸出取引法という制度的前例とは、独占禁止法の（53年…引用者）改正にいたる道を切りひらく橋頭堡としての役割を果たした²」として触れている程度であり、御園生もそれ以前に関してはこれらの相互関係に関しては言及がない。しかしながら、本稿で明らかにするように、これらのカルテル関係法の立法過程は密接に関連しながら展開していたのである。

別稿³において指摘したように、通産省にとって、戦後統制が解除される中でカルテル助成（規制）政策のモデルとなっていくのは、戦時期の強制的性格の強い諸法令（貿易組合法、輸出入品等臨時措置法など）ではなくて、1931年に成立したカルテル3法体制であったと考えられる。すなわち、1931年には、昭和恐慌への政策的対応として、国内の大企業を主とする業種に対するカルテル規制（助成）立法として重要産業統制法ができ、また、1925年に制定されていた重要輸出品工業組合法が工業組合法に改められ対象領域を大幅に拡張し、また、貿易面においては同じく1925

¹ たとえば、通商産業省・通商産業政策史編纂委員会編『通商産業政策史』においては独占禁止法、輸出(入)取引法、中小企業安定法それぞれの成立、改正過程に関してはそれぞれかなり詳細な記述があるが、その相互の連関に関してはほとんど触れられていない。その大きな理由は、同『政策史』の構成が、各法律を担当した原課・原局に対応したものになっているためと考えられる。筆者も輸出(入)取引法の部分を担当しているが、それらの相互関連に関しては不十分である。

² 御園生等『日本の独占禁止政策と産業組織』（河出書房新社、1989年）74頁。

³ 寺村泰「戦後日本の輸出カルテル政策研究の課題」（静岡大学『経済研究』第13巻1号、2008年7月）参照。

年制定の輸出組合法が改正強化され、これを合わせるとほぼすべての業種に対してカルテルの網をかぶせていくことが可能となった。戦後の統制解除と、民主化状況および日本の行動に対する国際的監視が存在する中では強権的な戦時統制への回帰は現実的ではなく、平時の不況対策として成立したこの1931年の3法体制がモデルとなっていくのは自然の流れであった。

ただし、戦後は1947年に成立した独占禁止法の存在が戦前との前提条件の大きな相違をなしており、そのため、戦後のカルテル助成法はこの独占禁止法の適用除外法（もしくは独占禁止法内の適用除外規定）として成立する必要があった。しかも、占領期においては、周知のように米国およびGHQが独占禁止政策の緩和を容易には認めなかったため、通産省にとって戦前体制の回帰は容易ではなかった。したがって、通産省における立法作業も、占領政策の変化に対応しつつ力点を移動しながら行われざるを得なかった。さらには、公正取引委員会との調整や1931年以前の「カルテルの自由」体制への回帰を志向する財界＝大企業グループの運動がある一方、国家権力による強制的カルテルを希求する織物業などの中小企業を中心とした業種が存在するなどの複数のベクトルが合成されながら政策立案がなされていくこととなるのである。

2. 輸出業法の検討（1948年～1950年）

輸出組合の設立ないし輸出カルテルの法認構想は、既に1947年の独占禁止法成立後に同法の改正運動と関係してかなり早くから出てきている。経済団体連合会（以下、経団連）は、48年6月に独占禁止対策委員会を設置し、同月末に独禁法の改正に関する意見をまとめ、9月8日には独占禁止法改正意見案を示して積極的な働きかけを開始し、その8項目にわたる改正案の第1項として輸出カルテルの適用除外規定を新設することを主張している⁴。しかしながら、GHQ反トラスト・カルテル課の影響の強かったこの時期に「輸出カルテル」の実現可能性は薄く、その後独占禁止法改正案が1949年4月に国会提出されるまで取り上げられることはなかった⁵。

独占禁止法改正案は1949年4月6日に政府案決定、14日に閣議決定ののち28日に国会に提出されたが、この独禁法改正の骨格が固まっていた15日に、日本貿易会は「綿糸布輸出振興に関する要望」の中で「輸出業法の制定」を要望するとともに、同日、「輸出業法制定に対する要望」を公表している⁶。前者は、スターリング地域のドル不足により同地域向けの綿糸布輸出が著しく減少したためこれに対する対策を政府に求めたものであり、また、後者は敗戦後財閥系商社の解散によって「資力、信用共に薄弱でありかつ貿易に関する知識経験に乏しく、個々の海外貿易業者と

⁴ 前出『昭和財政史—終戦から講和まで』第2巻、独占禁止、582～589頁。

⁵ 詳しくは前出『通商産業政策史』第6巻、250頁。

⁶ 『日本貿易会三十年史』、1980年、82～83頁。

太刀打ちできない」状況にあった日本の貿易業者の救済と海外貿易業者の結合体へ対抗するために独占禁止法の適用を除外するものとしての輸出業法を求めたものである。間近に控えていた単一為替レート設定後における「無暴激烈な売込の開始」による海外における信用失墜や輸出市場の喪失への対策としての側面も予想はされているものの、民間貿易の全面的再開以前のこの時点においては緊急の課題として、前者は輸出向け綿糸布生産業者の、後者は貿易業者の救済に主眼が置かれていたことが注目される。この一連の動きは、前年来の経団連の主張と同様に、独占禁止法自体の中に「輸出カルテル」を盛り込むことが困難であると判断した貿易業界が、「輸出業法」という独占禁止法の適用除外立法によってその実質的実現を図ったものであるといえよう⁷。

その後、1949年4月25日の単一為替レート設定を経て、複数レート時に円安に設定されていた雑貨等の輸出が採算的に苦しくなり、さらに9月にはドル不足がポンド切り下げに至ったため、繊維、機械、金属の輸出は激減した。加えて同年春以来のアメリカの物価下落に影響されて海外市場が買い手市場に移行したことから、独占禁止法により輸出価格協定を禁じられていた日本製品の輸出価格は大幅に下落した。とりわけ、当時輸出の過半を占めていた繊維品の価格下落は著しく、なかでもその中心で日本全体の輸出の約4割を占めていた綿布⁸は、1948年初めに1ヤード20.8セントであったものが50年1月には14.8セントになった。とりわけ1949年5月から10月にかけての輸出価格の低下は激しく4月ごろから始まった安売り競争に加えてバイヤーの買ったたきも加わって10月にはチェックプライス一杯まで低下した⁹。

このような状況の中で、政府も輸出業法に関する検討を再開したほか、これと並行する形で、のちに経団連に吸収される日本産業協議会（日産協）も内部に設置していた輸出産業委員会において輸出業法の検討をはじめ、1949年9月15日通産省加藤政策課長、11月10日同政策課長および公正取引委員会丸山企画課長から政府の制定準備状況およびその内容について説明を聴取し同法制定への動きを強めた。政府は、GHQ反トラスト・カルテル課の反対を回避すべく輸出業者の組織強化の狙いを引っ込めてダンピング防止のみに絞って立案を行ったが、これを不満とする日産協は「外国商社の結合、協定などのためにわが国業者が損害を蒙った事情を調査し」1950年1月末

⁷ 4月14日に経団連が発表した「独占禁止法改正法案に対する覚書」もこの点について同様の主張をしている（『経済連合』昭和24年5月号）。この時点で適用除外立法が考えられた背景には「司令部の意向は、独占禁止法でこれ（貿易業者の協定…引用者）を認めることは適当でないので、貿易政策、海運政策の問題として取上ぐべしとの見解を持っている。したがってアメリカのウェッブ・ポメリン法のごとき別の法律で、本法の適用除外をはかることは可能とみられる」（経団連事務局「独占禁止法改正の方向と問題点」『経済連合』昭和24年3月号）という理解があった。

⁸ 戦後の日本の商品別輸出構成に関しては金子文夫「対アジア経済関係」（原朗編『復興期の日本経済』東京大学出版会、2002年）32～33頁参照。

⁹ 朝日新聞社経済部編『朝日経済年史』昭和25年版、84頁および140頁。ただし、1949年の輸出総額は前年比で約2倍に増加しており、その中で綿織物は比重を更に上げている。このため、海外からはダンピング輸出との批判もあげられており、生産復興による価格の低下とそれを上回る輸出量の増加があったと評価することもできる（前出、金子、36頁参照）。

にはその結果を各方面に提出している¹⁰。

しかしながら、GHQ反トラスト・カルテル課の壁は厚く、輸出業法案は実現しなかった。ちなみに1950年4月時点におけるウェルシュ反トラスト課長の輸出組合設立の動きに対する見解は、「外国では日本の業者が①結合した場合②政府の保護を受けた場合③原価や国内価格以下で売った場合はダンピングとみなすから組合を作ればそれだけでもうダンピングの非難を受けるだろう」というものであり¹¹、ダンピング防止に限った輸出組合をも認めないという厳格なものであった¹²。

3. 1951年の独占禁止法改正案と輸出組合設立構想

1950年6月に朝鮮戦争が勃発しそれに伴って輸出が活況となったため、輸出組合に関する議論は一時的に沈静化した。しかしながら、1951年に入ると動乱ブームが沈静化に向かったため再び活発化することとなる。

国際市況は、2月ごろからのアメリカの戦略物資貯蔵買い付けの停止、物価・賃金の凍結、国際原料会議の発足などをきっかけに軟化し、日本の輸出も輸出価格の反落、輸出契約の停滞、キャンセルの増加によって不振に陥った。さらに、6月23日にソ連マリク国連代表による和平提案が行われ、7月に朝鮮停戦会談が開かれるに及んで、株式市場及び繊維市場は暴落し、続いて金属、ゴム、皮革、油脂等の貿易関係商品を中心として卸売物価全体の水準が低下した。8月末に休戦交渉が難航したため一時的に市況は好転したが、10月下旬にドッジが来日し、金融引き締めと物価抑制を強調したことにより、公定歩合の引き上げ、高率適用制度の強化、日銀ユーザンス乙種の廃止や新規設備資金の抑制などが行われた結果、産業界の資金不足が激化し、これにより再び輸出廉売傾向が生じた¹³。

このような経済状況に加えて、1951年に輸出カルテル組織の設立に関する議論が再開された直接的な契機として重要だったのは、マッカーサーに代わってGHQ総司令官となったリッジウェイによって5月1日に発表された声明である¹⁴。この声明により占領期間中に制定された諸法令につ

¹⁰ 『経済団体連合会十年史・上』1962年、570～571頁。

¹¹ 1950年4月13日、ウェルシュ反トラスト・カルテル課長が経済同友会で行ったあいさつ（『日本経済新聞』1950年4月14日）。

¹² ウェルシュは同年6月には退任して帰国した。帰国に際しての新聞記者会見の中で独占禁止政策の転換に対して厳しい批判を行った（公正取引委員会・独占禁止政策二十年史編集委員会編『独占禁止政策二十年史』1968年、63頁）。ここでもウェルシュは、事業者団体法の改正を主張したり、輸出組合の設立を許すような人々は「知識または誠実のいずれかを欠いているものである」としている。ただし、このウェルシュの退陣、帰国そのものは、翌年のマッカーサーの辞任とリッジウェイの就任に至る一連の過程に照らしてみる限り、アメリカの対日政策の転換の開始を意味しているとみることもできる。この点に関しては、前出、御園生等『日本の独占禁止政策と産業組織』、48～49頁および57頁を参照。

¹³ 経済安定本部『年次経済報告』昭和27年、20頁および68～69頁。および前出、『日本貿易会三十年史』102頁。

¹⁴ リッジウェイ声明に関しては、前出『独占禁止政策二十年史』64頁参照。

いて再検討することが許されることとなり独占禁止法改正への圧力がここで一気に噴き出すことになる。

日本政府はこのリッジウェイ声明を受けて、5月6日、吉田総理大臣の非公式諮問機関である政令諮問委員会（政令委）を設置し、追放解除のほか独占禁止法関係諸法令の再検討に入った。以下、政令委及びそれを受けた政府部内の検討過程について、本稿と関係する独占禁止法第4条（特定の共同行為の禁止）、第5条（私的統制団体の禁止）、第6条（国際的協定又は貿易協定の禁止）を中心にみておくこととする。

政令委はその検討結果のうち経済法令の部分についての答申を、6月21日、「経済法令の改廃に関する意見¹⁵」として吉田首相に提出し、6月29日に、これは閣議に配布された。本稿との関連部分について、第4条に関しては「私的独占又は不当な取引制限に該当する虞のないものには適用を除外すること」、第5条に関しては、「輸入困難な資材の共同購入等国民経済的見地からの要請を考慮し制限を緩和すること」、第6条に関しては、「これを廃止するか、少なくとも取引を不当に制限せず又は不公正な競争方法によらないものを除外し、あるいは外資導入等国民経済的見地から必要のある場合を除外すること」というものであり、また、第8条の事業能力の格差排除規定は廃止もしくは警告的規定への改訂、事業者団体会法は全面的廃止としており、その他の多数の条項についても廃止もしくは大幅な緩和を求めるというものであり、それまでの状況から考えると非常に大胆かつ過激なものであった。

これに先立って、すでに経団連は、リッジウェイ声明の翌日5月2日には通商対策委員会において検討を開始し、6月7日、第3回の通商対策委員会において「公正な輸出入取引の維持等に関する試案」を審議決定し、6月16日付で政府に対して非公式に建議を行っている¹⁶。これは「輸出業者の結合」を認め、その結合の結果、「独占禁止法、事業者団体会法等の若干の規定がその正当な活動の障害となる恐れある場合には、当該規定の適用を除外することとする」としたものであり、政令委答申は、ほぼこの線に沿ったものであった。なお、政令委の創立時メンバー7名のうち石坂泰三および原安三郎の2名は当時経団連の常任理事であった。

この政令委答申に対して、関係各省庁は意見を早急に出すことが求められた。通産省は、6月30日に「独禁法、事業者団体会法及び財閥関係諸法令に関する政令委の意見に関する件¹⁷」をまとめて、7月3日の閣議で意見具申を行った。通産省は政令委の意見を、「一言で表すならば、各省の改正意見のうちで最も急進的なものを総て採用した感があり」としたうえで、「政府としては、政令委の改正意見の実質的内容は概ねそのまま採用するが形式上の大幅の改廃はできるだけ実質的な

¹⁵ 政令委案については、同上書135-136頁に全文が掲載されている。

¹⁶ 同上書、237-238頁、および『経済連合』1951年6月号、同7月号。なお、試案の全文は経済団体連合会編『経済団体連合会50年史』1999年、付属のCD-ROMに採録されている。

¹⁷ 旧通商産業省資料『輸出入取引法27』所収。

緩和を図るべきものとする。」として、特に以下の点を主張した。

「(イ) 第四条及び第五条の改正は、見方によっては独禁法の基本原則を修正するものとも見られる虞れもあるので、日本政府の意図を誤解せしめることのないようその表現及び交渉について特に慎重な考慮を払うこと。

(ロ) 第八条については、これが独禁法の基本原則の一つでもあり、且つ、実際の運用上からも差したる支障がみとめられないから形式的には一応措置すること。なお、米国においても本条の趣旨は判例によって実際に認められている。

(ハ) 第十一条及び第十三条については、一応形式的には残置することとし実質的に支障のないように大幅の緩和を行うこと

等が必要ではないかと考える。

更に司令部との交渉の過程において必要に応じ各省の意見を斟酌し、改正の程度について時宜に適した伸縮性のある態度をとることが妥当であるとする。

このように通産省は、政令委案を独占禁止法の実質的廃止案ともとれる過激なものとして捉えており、リッジウェイ声明があったとしても、いまだ総司令部が存在する状況の中ではそのまま実現することは困難と見ていた。経団連に代表される財界の年来の意向を体現した政令委案は、独占禁止法制のなかった戦前体制への回帰願望を表しているといえるが、政策当局としてはいまだ占領下であるこの時点での実現性には疑問があったのである。しかも政令委案の路線が仮に実現し独占禁止法制が大幅に緩和されることは通産省をはじめとする経済官庁にとっては許認可権限の縮小=政策手段の放棄をも意味する可能性があったため必ずしも安易に乗れるものではなかった。実際、前述の経団連試案「公正な輸出取引の維持等に関する試案」では、監督権限に関しては公正取引委員会の事後的な「解散を含む排除勧告」命令を認めたものの、それ以外は輸出業者の結合において公正取引委員会及び通産省への「届出」のみが規定されているにすぎないという状況があった。したがって、政府案決定に至るまでに通産省を中心として認可規定を挿入する動きが活発化することになるのである。

7月10日には、経済安定本部案¹⁸が閣議に提出された。この安定本部案では先の通産省意見と同様に、「諸般の事情を考慮し、その方法としては、現行法を極力尊重することとし、本文自体の修正はできる限り避けたい」としつつ、第4条については「公共の利益に反せず、且つ政府が認可する場合には、例外的に共同行為を認めること」とし、第5条、第6条については「現行規定は改正せず」としたうえで「貿易関係については、例外を認めることとし、その場合は特別法によるも

¹⁸ 経済安定本部「経済法令の改廃に関する意見(案)」(前出『輸出取引法27』所収)

のとすること」としている。政令委案と比べると「公共の利益」に加えて「政府の認可」という二重の限定が付されている。これは、一見、政令委案に乗るようでありながら政令委案が「カルテルの自由」体制への回帰を一気に実現しようとするものであるのに対して「諸般の事情」を理由にしながら輸出カルテル制度を政府の監督および規制の下に置こうとするものであり、そこには相当の距離がある。

翌7月11日には、この安定本部案を修正する形で通商産業省案がまとめられている¹⁹。第4条は安定本部案と同一で「公共の利益に反せず、且つ、政府が認可する場合」には例外的に共同行為を認めるとなっている。第5条については触れられておらず、現行通りということのようである。一方、第6条の国際的協定については政令委案と同一表現となっており、廃止もしくは適用除外を広範に認めるものとなっている。全体として通産省案は基本的には安定本部案とほぼ同一といってよいが、第6条に関しては政令委案に戻すことによって表現をより強めたものとなっている。通産省としては、第6条の規定が貿易に関する国内事業者間の協定を明確に禁じている以上、この機会にできる限りこの第6条については廃止もしくは例外規定の明文化まで持っていくことが必要であると判断していたと考えられる。

以上のような独占禁止法の大幅改正に向けた動きに対して公正取引委員会もリッジウェイ声明直後から検討を開始し²⁰、7月19日に「私的独占禁止法及び事業者団体の改正に関する件²¹」を吉田総理あてに提出している。その内容は、「私的独占禁止法及び事業者団体に明示された基本原則は、飽くまでこれを堅持していかなければならない」としながらも限定した範囲で適当な改正を行い、「国民経済上適用除外を必要とするものについては、適当な特別立法をすることが妥当」として妥協の余地を残すものであった。第4条、第5条、第6条に関しても、「これらの規定を緩和することは妥当ではない」としつつ、「外資導入、貿易組合の設立、自主規制等については、国民経済上やむを得ざる必要性が十分に認められ、その弊害に対する措置が有効に保証されるならば、極めて限定された範囲において、特別立法によりこれらの規定の除外例を設けることを検討すべきであろう」として限定的範囲ではあるが例外的なものとしてその緩和を認めるものであった。これを公正取引委員会の抵抗とみることもできるが、実質的な内容は適用除外法を認めるというかなり妥協的なものとなっている。

翌20日にまとめられた政府案「経済法令の改廃に関する意見²²」は、前文において独占禁止法の精神の尊重が盛り込まれたこと、第6条の廃止が盛り込まれなかったこと以外は通産省案と字句上

¹⁹ 通商産業省「独占禁止法、事業者団体の法及び財閥解体関係諸法令に関する意見(案)」昭和26.7.11(前出『輸出取引法27』所収)。なお、この資料には「7.10安本部案に対する改定案」との添え書きがある。

²⁰ 『独占禁止政策二十年史』136頁。

²¹ 『独占禁止政策二十年史』137～138頁。

²² 『独占禁止政策二十年史』138頁。

もほとんど同一であった。このように、公正取引委員会の抵抗は無視され、通産省案の線で政府案が決まったのである。実はこの政府案と全く同一の草稿は通産案提出の翌日の12日には出来上がっており²³、19日提出の公取案は全く文言に影響を与えていない。御園生等は、「公正取引委員会事務局の「意向」をちらつかせながらの法令調整は、こうしてある程度奏功し」、7月20日政府案が「政令諮問委員会「意見」よりは公正取引委員会案に近いものになった²⁴」と述べているが、このように評価することには無理がある。

このように独占禁止法改正について政府案がまとまったのを受けて、通産省は早速、輸出組合設立に向けた準備作業に入った。一方、経団連も前述の6月16日に非公式に建議した「公正な輸出取引の維持に関する試案」を7月19日付で正式公表し²⁵、「カルテルの自由」体制へ向けて輸出組合制度の設計に影響を与えようとしている。7月から8月にかけての通産省内の検討を示す文書として、「輸出組合の設立及びその運用について」(1951.7.28)「輸出組合」(1951.8.10)²⁶が残っている。そこでは、第一に、組合の設立及び業務はすべて政府の認可事項とした上で、政府の監督機構としては通産省通商局輸出課が当たることになっており、公正取引委員会との関係は触れられていない。第二に、輸出業者の範囲としては輸出品の生産、販売、集荷業者を含んでおり、第三に、政府によるアウトサイダー規制命令も発動可能としている。後述のように、第一の政府の認可権は、翌年の輸出取引法によって規定された。ただし、この時点では公正取引委員会の「同意」を必要とするという規定があったがこれも55年改正で「通知」ないし「協議」のみでよいということになっていく。第二の生産業者の加入という点は翌年の輸出取引法の国会審議過程でなし崩し的に認められるようになり、また、第三のアウトサイダー規制も53年規制で導入され、その後の改正の中で拡大された。このように、すでに51年時点の通産省の構想の中には、55年改正までに実現していく基本事項はすべて含まれていた。

なお、この時点で通産省が想定した組合数は約100であった。また、同時期に「輸入組合の設立及びその運用について」(1951.7.31)²⁷も作成され、輸出組合のみならず輸入組合の設立も検討されている。

ところが、1951年12月6日に、アメリカ本国の指令に基づきGHQより独占禁止法改正案不承認の通告がもたらされ、政府もサンフランシスコ講和条約発効後まで独占禁止法の改正を断念することとなり²⁸、輸出組合に関する議論も先送りされることとなった。

²³ 「経済法令の改廃に関する意見(案)」(日本政府用箋)昭和26.7.12(前出『輸出取引法27』所収)。

²⁴ 前出、御園生、69頁

²⁵ 『経済連合』1951年8月号。

²⁶ 前出『輸出取引法27』所収。

²⁷ 同上所収。

²⁸ 前出『独占禁止政策二十年史』139頁。

4. 1952年、輸出取引法の成立までの公正取引委員会との調整過程

1952年に入ると通産省は輸出組合設立のための立案作業を再開した²⁹。2月6日には、「輸出貿易における公正取引の確保に関する法律案要綱³⁰」がまとめられ、添え書きによれば翌日には公正取引委員会との協議に付されている。しかしながら、2月25日から日米友好通商航海条約（以下、日米通商条約）締結にむけた予備会談が開始されたため³¹、この推移をにらみながら慎重に検討が進められた。

日米通商条約交渉の第一次予備交渉が一段落した4月に入り、講和条約の発効も目前となったことから5月早々の法案提出に向けての作業が再び活発化した。4月7日に通産省は「輸出貿易における公正取引の確保等に関する法律案要綱」をまとめている。法案の名称がこのようなものになったのは、国際的な批判を回避するためにその立法の根拠を「対日平和条約前文の国際経済における信義の確保に置くことを明らかにする」ためであり³²、「等」の文字によって共同施設業務（価格協定等を含む）を根拠づけるという苦肉の策であった³³。ちなみに上述の2月6日案には「等」の文字は入っていない。4月19日の新聞報道によれば³⁴、①輸出組合は任意組合としてアウトサイダーを認める、②輸出組合は原則として業種別、産業別の組合とし、市場別の組合は認めない、③組合の加入は輸出商社だけとし、メーカーの加入を認めない、④組合の事業に関しては通産大臣および公取委員長の認める行為に限定する、⑤価格協定は認めるが数量協定、市場協定、共同輸出は認めないというものが立案されていた。国内外の反発を避け法律の成立を優先することを意図して前年の案よりかなり限定的な案になっていたことがわかる³⁵。しかしながら、5月1日に公取委に対して提示されたと考えられる案では³⁶、価格協定のみならず数量、品質、販路についての協定が可能なものになっており、公正取引委員会との関係では通産大臣がカルテル協定を認可する場合には公正取引委員会との「協議」が必要とするに留まるものとなっていた。また、輸出組

²⁹ 『日本経済新聞』1952年1月25日。

³⁰ 旧通産産業省資料『貿易関係（輸出入組合・輸出取引法等）』所収。

³¹ 日米友好通商航海条約の予備会談は、第一次交渉が2月25日に開始され5月中旬を持って一時打ち切られたのち、10月15日から第二次交渉が開始されて11月14日に一応終了した。翌1953年3月には最終的な妥結に至り、4月2日に署名された（発効は10月30日、前出『通産産業政策史』第6巻、6頁参照）。

³² 『日本経済新聞』1952年4月19日

³³ 前出の旧通産産業省資料『貿易関係（輸出入組合・輸出取引法等）』および『輸出取引法27』の中には立案過程を示す同名の法律案が複数存在する。名称から2月から5月初めまでの作製文書であると考えられるが日付が付されていないものが多く正確な作成順序は特定できない。なお、その中に表題の「等」の部分に「共同施設」と添え書きのある文書が存在する。

³⁴ 『日本経済新聞』1952年4月19日

³⁵ 産業界の中にも輸出組合設立のための法律を施行することは、かえって国際的批判を招くとして反対する業種もあった。例えば、日本綿糸布輸出協会は、①外国を不当に刺激する②対米関係上支障が生ずる③公正取引上問題があるとして反対意見を政府に提出している（『日本経済新聞』1952年4月21日）。

³⁶ 前出『輸出取引法27』所収。5月1日および5月2日に検討が行われた旨の添え書きがある。

合の組織、機構等について詳細な規定が設けられ通産大臣の監督権限が広汎に記されている。

この通産案に対して公正取引委員会は、5月2日「通産省案に対する意見」を提示するとともに、「輸出貿易における不正競争の防止及び輸出組合の規制等に関する法律案³⁷」と題する対案を提示した。「公正な取引」を逆手に取る形で輸出組合と輸出カルテルの公認という目的をできるだけ目立たないかたちで実現しようという通産省の方針は、上記の公取「意見」の中で次のような痛烈な批判を受けることとなる。

「1. 本法案の名称にも現れているごとく、本法案は独占禁止法の名称に類似する「公正取引の確保」もしくは「公正な国際慣行に違反する輸出取引の防止」という目的、もしくは法規範のもとに、不公正競争方法の規制とともに独禁法上の制限的商慣行即ち、事業者間の価格、数量、品質、販路に関する協定をも適法化せんとしている。この点は独禁法的法理念の立場に立つ限り、明らかに観念の混乱もしくは矛盾といわざるをえない。

2. 不正競争方法の防止に関する限りは、独禁法上の不公正競争方法の禁止と若干その範疇を異にし、既存の「不正競争防止法」の実効を特に輸出貿易に強化確保せんとする必要もあり、これを有効に規制するための法律を持つことは極めて妥当な措置である。しかし乍ら、この法規範と共に、もしくはその下に、価格、品質、数量、販路に関する競争を制限する協定を是認し、むしろこれを奨励せんとする態度は、独禁法上の不公正競争に該当しない他の自由競争それ自体をも不公正な取引もしくは商慣行と見る思想を表明していることになり輸出貿易に関する限り、国内業者の競争制限が公正取引であるということになる。

3. 輸出業者間の価格その他の競争で独禁法もしくはITOの立場からするダンピングにも該当しないものについても、競争制限もしくは価格協定等を認める必要があるのは、①外国における産業保護主義に対する衝突、②輸出価格の甚だしき変動による取引不安、③海外における買手独占もしくは買手結合体によるわが国輸出業者利益の侵害の防止の三点に求められる。しかるに②の場合には若干疑問があるとしても少なくとも、①③に関する限り、日本側としては何等「不当廉売」に当るものではなく、むしろ国際的にITOもしくは独禁法の思想が現実化されていない客観的事実によりやむをえざる貿易政策上のタクティクとして、独禁法とは別の観点もしくは政策の立場からその必要を根拠づけることが妥当である。

4. もしかかる現実を法文の上に現わすことは、国際的反響から好ましくなく、カムフラージュとして法文の背後にかくす必要があるというのであれば、必ずしもその目的は本法案においては十分には達せられておらず、明らかに競争制限の適法化の意図が伺われ、むしろ輸出組合による過去の統制貿易復活の懸念を海外に与える恐れなしとしない。しかもこの種のカムフラージュ的

³⁷ 前出『輸出取引法27』所収。

提案は、既に占領期間中に何回かにわたり、試みられた処であり、対米関係に関する限り、むしろ逆効果をきたす可能性がある。従って、むしろやむを得ざる現実的要請として出し、これを必要悪として最小限に規制せんとする配慮を法文上に明示する方が、かえって国際信義にかなうものではなかろうか。(後略)

公正取引委員会はこのような原理的批判を行ったものの、上記の公取案では、協定の適用範囲の拡大や、協定を「協議事項」とすることなど通産案の多くをこの段階では受け入れている。このようなすり合わせ（妥協）を踏まえて、通産省は、法律名称を「輸出取引の規整等に関する法律（仮称）案」というストレートなものに変え、5月6日の省議決定を経て、最終的には「輸出取引法案」として同16日の閣議決定を経て同19日に第13国会に提出した。なお、5月6日案までは協定に際して公取委との「協議」でよかったものが、約10日後の国会提出案では公取委の「同意」が必要となるという重要な変更が行われている。その理由について、国会提出に先だって作成された想定問答³⁸では、独禁法および事業者団体法の適用を除外するにあたって国内外から重要な関心がもたれているためその濫用を嚴重に防止する必要性が強調されているが、変更の具体的経緯は資料がないため不明である。1955年改正において「同意」が「協議」に変更されるまで輸出（入）取引法によるカルテル協定数は同時期に制定された「特定中小企業の安定に関する臨時措置法」（中小企業安定法、8月1日公布）によるカルテル数に比べて少なく、この「同意」条項によってその発動が制約されたと推察される³⁹。このような「限界」を持ちながらも通産省の年来の懸案であった「輸出取引法」は、中小企業安定法と同様に独占禁止法の適用除外法として1952年8月5日に公布され、9月1日をもって施行された。

この時期に輸出取引法成立を促がした背景として、米国内での国内産業保護のための日本品に対する関税引き上げ運動の活発化があった。5月時点での通産省の調査によればミシン、陶磁器、捺染絹スカーフ、冷凍まぐろおよびマグロ缶詰において関税引き上げの動きがあった。この動きは、欧州諸国との間ですでに関税引き上げ、輸入数量の抑制をめぐる外交問題に発展していた摩擦が日本製品の対米輸出量の増大に伴って日本に対しても拡大したものであった。この時期、イギリス、イタリアといった欧州諸国はアメリカ国内における輸入制限運動に対して警戒感を強めており国務省に対して抗議の覚書を送っていた。ドル不足に悩む欧州諸国にとってこれは切実な問題であり、アメリカが安易に輸入制限をなすことは欧州諸国に打撃を与え、ひいてはアメリカと欧州諸国の軍事、外交関係にも悪影響が生じかねないという状況にあったのである。このため、米国務省は欧州におけるアメリカ外交の主導権を阻害するとして米国内の業者による輸入制

³⁸ 「輸出取引法案につき第十三国会において問題となるべき事項」前出『輸出取引法27』所収。

³⁹ 戦後の法令別カルテル数の推移に関しては、については前出拙稿「戦後日本の輸出カルテルと輸出組合」参照。

限運動には困惑し、対応に苦慮していた⁴⁰。したがって、日本が自ら輸出カルテルを作り自主規制を行い、その結果米国内業者の輸入制限運動が沈静化することはアメリカ政府にとって理想的な問題解決の方向であった。その後、日米間の貿易摩擦が起こると、結局日本側の輸出自主規制で決着するというパターンが定着するが、すでにこの時期からこのような決着方法が定着していったといえよう⁴¹。

なお、前述の日米通商条約交渉は米・コロンビア間の通商条約をモデルとして交渉が進められたことから、同条約に規定されている競争制限的商慣行（結合、協定等）の排除規定が問題となり、日本側はこれを日米条約からは除外することを求めた⁴²。この規定がそのまま残れば輸出組合も認められない可能性があった。この点に関するアメリカ側の主張は、輸出組合が不当廉売を防止するためにプライス・チェックを行ったり不公正取引防止のための「警察的機能」(police function)を遂行する場合には問題とならないとしたものの、価格協定、販路協定といった統制的機能(control function)を果たす場合は日米両国間の通商に有害な影響を与えるとするものであった。なお、上述のようにこの年の9月には輸出取引法が施行されることになるが、その時点では日米通商航海条約交渉はいまだ継続しており輸出組合の件に関しては妥結しておらず、輸出取引法に基づくカルテル行為の発動には問題を残していた⁴³。なお、同条約交渉は、1952年11月のアメリカ大統領選挙において民主党から共和党に政権が移行したことを契機として日本側の主張がかなり取り入れられることとなった⁴⁴が、12月から始まった条約締結会議においてもなお対立が生じ交渉は難航した⁴⁵。

5. 輸出組合の構成に関する議論とその影響

輸出取引法案をめぐるのは国会審議に入る以前から鉄鋼、非鉄金属、雑貨など一部の産業界による「猛烈な」反対論が存在した⁴⁶。なかでも最も強く反対したのは鉄鋼業界であった。その反対の要点は、前述のように当初の輸出取引法案では、輸出組合の構成について輸出業者のみで生産

⁴⁰ 『日本経済新聞』1952年5月22日。

⁴¹ 戦前においても1930年代の輸出品ダンピング問題に端を発した輸出統制が行われており、手法そのものが新しいわけではないが、第二次大戦後のIMF=ガット体制のもとで「自主」規制方式が特にアメリカとの関係において定着したと見ることができよう。

⁴² 『日本経済新聞』1952年3月6日。

⁴³ 1952年11月13日付で通商局が作成した「日米通商交渉条約の締結交渉の現段階」(旧通商産業省資料、大臣官房総務課『日米通商航海条約の締結接衝の現段階』1952.11)と題する文書においても、輸出組合による価格協定、販路協定などのcontrol functionに関しては日米間の通商において有害な影響を及ぼすとの意見を引き続き米国側が有していたことが記されている。

⁴⁴ 前出『通商産業政策史』第6巻、7～9頁参照。上記の通商局の作成した文書によれば、政権交代に伴い大幅な人事異動が予想されるため米国側がその前に正式締結を強行するため交渉を急ぐとの観測がなされている。

⁴⁵ 『通商産業政策史』第5巻、1989年、302頁。

⁴⁶ 「輸出組合設立の背景と問題点」(『エコノミスト』1952年6月)。

業者を含まないとされたことに対して貿易業者の立場を不当に強くするものだとしてメーカー側が反発したことによる⁴⁷。鉄鋼の場合、生産における大企業の占有率が高く有力企業によって構成されているにもかかわらず貿易商社主導になることは容認しがたかったためであり⁴⁸、雑貨は反対に、雑貨輸出においては一般に輸出商社に比してメーカーが小さいことから、輸出商社のみで輸出組合を作ると輸出商社によるメーカー支配が強化され今以上にメーカーは不利になるためであった。ただし、鉄鋼業の場合、メーカーと取次商社の力関係を考慮すると、商社の影響力の増大を恐れたというよりは、鉄鋼業におけるカルテル結成に道を開くものとして位置づけてメーカーの参加を強く要求したと考える方が自然であろう。このような生産業者を含むべきという要求は船舶などにも拡大した⁴⁹。

これらの産業は輸出法そのものに反対というわけではなく、それぞれの事情から生産業者を含むことを要求したにすぎない。例えば、日本鉄鋼連盟は、1952年2月1日には「輸出組合法制定に関する意見」を作成し関係当局に立法促進方意見具申を行い⁵⁰、「米、仏、日等の各国においては輸出について業者の強力な結合を認めて輸出の振興を図っているに係らず、わが国ではこれら諸国との貿易競争上何らの対抗手段を有していないので、速やかに輸出組合乃至輸出業法を制定して不公正取引防止のための調整、委託輸出、買取輸出を行いうることとするよう切に願います。⁵¹」と要望していた。鉄鋼業の場合、その主眼はダンピング防止ではなく海外からの買いたたきを防止するための対抗的なカルテルや一手輸出の実現にあった。

⁴⁷『日本鉄鋼輸出組合20年史』（1974年）の座談会「戦後鉄鋼輸出を語る」において稲山嘉寛理事長はこの輸出組合の構成をめぐる交渉に関して次のように述べている。「…鉄の輸出というのはメーカーが関係しなければ出来なかった。メーカーがどこへ売ろうということを決め、その取次ぎを商社にお願いしているんで商社が勝手に売らんじゃないのだから……。だから商社だけでつくれるのならどうぞおつくりください。しかし、われわれが入らなければ意味がないのですよ。とって通産関係と交渉したわけです。」（同書、576頁）。また、稲山は、参議院通産産業委員会に参考人として出席し、次のように事情を説明している、「…この輸出業者という定義の中にメーカーも入るか入らないかという問題がありますが、鉄の事情はちょっとほかの品物とは違いまして、鉄は我々自身が外国の商社と話を進めまして、ただ金融、為替その他の事務の代行を問屋さんにさせておるわけでありまして。従いまして価格をきめますのも何をしますのもみんなメーカーがやっておるわけでありまして。それなのにかかわらず輸出業者から除外されますというのと、その輸出業者というのはメーカーと何ら関係を持っておらないかたがたが勝手に集まるわけでありまして、そういうかたがたがきめたことを我々が実行するといっても恐らく実行しない人たちが多いのじゃないかというように考えられるので、メーカーを入れたらどうだろうか…ということを通産省にお願いしておりますが、この点がまだあいまいなままとなっております。殊に問屋だけで輸出業者だけで仮に組合を作りますという、はた売ということをやるわけでありまして。つまり先へ外国へ売っておくわけでありまして。そして我々業者へ、メーカーへ向って幾らでなければ買ってやらないということで我々メーカーを競り合わせるようなことも可能なわけでありまして。私も鉄に関係しておりますものが厳に戒めておりますことははた売をさせないような制度にすることを今日まで努力して来たわけであります」（「参議院会議録情報 第013回国会 通産産業委員会 第44号」）。

⁴⁸この事情に関しては、『鋼材倶楽部二十五年史』1972年、158頁～159頁および『日本鉄鋼輸出組合二十年史』1974年、3頁～4頁参照。

⁴⁹『日本経済新聞』1952年5月17日。

⁵⁰日本鉄鋼連盟『戦後鉄鋼史』1959年、641頁。

⁵¹「輸出組合に関する業界からの意見について」（前出、旧通産産業省資料『貿易関係（輸出入組合・輸出取引法等）』所収）

一方、これに対して貿易業者の意見を代表する日本貿易会は、「本法案要綱によれば、輸出組合の構成員は輸出業者のみに限られている。これについては、重機械、鉄、非鉄、布巾等のメーカーからメーカーをも加入せしめよとの要望があるようである。しかし、本法は独禁法を最小限に外す立場上、輸出取引のみに限っている。従ってメーカーをも加入せしめるとなると、国内取引や国内生産に対する独禁法の規定に抵触する恐れが生じ、本法律案の体系全体が崩れてくる。従って、本法の突破口的意義に鑑み、輸出業者のみに限るべきであると思う⁵²」として生産業者の加入に反対した。

このように賛否両論あったものの、前年の時点で通産省は生産業者をも含む案をすでに立案していたこともあり、5月下旬には、国会審議中の輸出取引法案の文面を訂正することなくその運用方針として輸出組合の構成員にメーカーを加えることを次のような解釈により可能とし、さらにアウトサイダー規制に道を開く弾力的な方針を内定した⁵³。

「…輸出業務を兼ねているメーカーが輸出業者の資格で組合員となれることは勿論であり、又必ずしも過去における輸出実績のみを輸出業者であるか否かの判断の基準とするものではなく、輸出の意思と能力のあるものは一応輸出業者と見なされその具体的な判定は定款のさだめるところにより組合の理事会等でなすことにならう。要するに輸出品の生産をなしかつ輸出業務を実質的に取り扱っているようなメーカーは輸出の能力と意思を有するものとして組合に加入できるものとする（傍点筆者）⁵⁴」。

国会審議のなかでも、主として問題となったのはアウトサイダー規制の問題⁵⁵とともに輸出組合の構成に関してであった。例えば、東洋紡績出身で三重県の繊維業者を支持基盤としていた山手満男は、繊維製品を例にとりながら輸出と生産が切り離しえないと論じたうえで、政府の解釈による輸出組合構成員の拡大案に対して「これは公取から横やりを入れられて、妥協してカムフラージュした法律にすぎない」として生産業者も組合の構成員とするよう法律上明文化することを強く要求している⁵⁶。繊維関係においても貿易業者（商社）がメーカーに対して優位に立つことに対する警戒感は強かったことがわかる。

⁵² 社団法人日本貿易会「輸出取引の規整等に関する法律案（仮称）に関する意見」1952年5月7日（前出、『輸出取引法27』所収）

⁵³ 『日本経済新聞』1952年5月24日。

⁵⁴ 「輸出取引法案につき第十三国会において問題になるべき事項」（旧通商産業省資料『第13国会輸出取引法案』所収）。電線業においても同様の解釈が当局より示されたことによって輸出組合の結成に至っている（日本電線輸出組合『日本電線輸出組合20年の歩み』（出版年次不詳）5頁～6頁）。

⁵⁵ アウトサイダー規制の方法として具体的に想定されていたのは、輸出貿易管理令による輸出承認制の利用であった（「衆議院会議録情報 第013回国会 通商産業委員会 第39号」）。

⁵⁶ 「衆議院会議録情報 第013回国会 通商産業委員会 第41号」。

輸出取引法成立後も、鉄鋼業界は、成立した輸出取引法の文言上はあくまで参加資格を輸出業者としていることに依然として不満であり、10月16日の鋼材倶楽部理事会において輸出組合の設立を当分の間保留することと一旦は決定した。しかしながら、翌53年2月の理事会に至って輸出組合を結成することを決定し、同年4月に日本鉄鋼輸出組合が発足した⁵⁷。

以上の動きの中で、輸出取引法にもとづいて結成された輸出組合のほとんどが結果的には生産業者を含むものとなった。戦前のカルテル3法体制のもとでは、輸出組合法による輸出組合の組合員は輸出業者だけであり生産業者を対象としておらず、輸出品の生産業者は重要輸出品工業組合法の流れをくむ工業組合法によって結成された工業組合ないし輸出工業組合として組織されていた⁵⁸。したがって、戦後の輸出取引法による組合は、実質的には繊維の一部業種を除いて戦前における輸出組合法と工業組合法の双方を合体した性格のものとなった。しかも輸出関連という限定はあるものの大企業中心の業種も含むため、重要産業統制法を一部引き継ぐものでもあったのである。このように、カルテル助成法が戦後の独占禁止法体制のもとで容易には成立しなかった状況の中で、国際的なダンピング防止という最も名分が立ちやすい分野を突破口として、構成員として国内生産業者や大企業分野も含む形で、輸出取引法による組合が組織されることになったのである。

ただし、このように輸出組合の会員の範囲を拡張したことは、生産業者と輸出業者の混在および輸出実績のあるものと輸出無実績者の混在をもたらし、その利害対立からその後の輸出組合の運営に弊害をもたらしていくこととなった⁵⁹。加えて、戦時統制下の貿易組合のような強制的組織化を避けるために輸出組合を参入退出自由な組織としたためにアウトサイダーも多く存在した。このため輸出組合による調整が困難な業種も多く、また調整を実施しても十分な効果を得られない場合も少なくなかったと考えられる⁶⁰。

6. 特定中小企業安定臨時措置法との関連

独占禁止法の適用除外法としてほぼ同時に制定された輸出取引法と中小企業安定法の関係はいかなるものであったのだろうか。中小企業安定法の成立過程についてはすでに一定の研究がある⁶¹

⁵⁷ 前出、『鋼材倶楽部二十五年史』159頁。

⁵⁸ この点に関しては、前出拙稿「戦後日本の輸出カルテル政策研究の課題」参照。

⁵⁹ 藤田貞一郎が指摘しているように戦前期には工業組合と輸出組合が対立する機会が多かった（藤田『近代日本同業組合論』清文堂、1995年、149頁～149頁）。戦後は輸出組合の中に貿易業者と生産業者が組織されたためにその利害対立は組合内に持ち込まれることとなったといえよう。

⁶⁰ この点に関しては前出、拙稿「戦後日本の輸出カルテルと輸出組合」参照。

⁶¹ 通商産業省編『商工政策史』第12巻、1963年、483～495頁（由井常彦稿）、『通商産業政策史』第7巻第6章第1節「中小企業の安定化と組織化」（植田浩史執筆）1991年、28～31頁、寺岡寛『中小企業政策の日本的構図』200年、242～255頁。大沢正『中小企業政策試論』1970年、306～307頁、前出御園生、72～73頁など。

が、輸出取引法の成立との関連について積極的に検討したものはない。ここでは既存研究を踏まえながら両法の関連を中心に検討しておきたい。

1951年から52年にかけての繊維産業における景気後退と輸出不振に対して通産省は52年2月に綿紡績業、化学繊維業、3月にはゴム工業に対して勸告操短⁶²を実施した。これにより綿紡績業については市況が持ち直したものの、中小零細企業が膨大に存在する綿織物業においては過剰生産が解消せずむしろ勸告操短実施に伴う綿糸価格の上昇によって経営は困難となった。これに対して効果的な生産制限を実施するために52年4月に繊維関係議員連盟によって「繊維産業安定法案」が構想された。これは業界団体である日本繊維協議会の提唱になるものであったが、立ち消えとなった。その後、中小業者の活発な運動を受けて、与党内で臨時中小企業安定法の立案が行われ5月12日に自由党政調役員会で「臨時中小企業安定法要綱案」が決定された。これに対して通産省は、「近く通産省から提出に決定した輸出取引法案に比べ、中小企業安定法案はいちじるしく統制色が濃く、この二つを調整する必要がないか」とする意見を含めて四点を自由党に申し入れ再検討を要請した。その後調整が行われた結果、最終的な法案の要綱とされる「特定中小企業等安定に関する臨時措置法案要綱」が5月27日に自由党の党会議において決定され、国会への議案提出に至っている⁶³。その後、国会での審議過程で対象業種の拡大などの大幅な修正を経て、同年8月に「特定中小企業の安定に関する臨時措置法」が1954年3月末までの時限立法として成立した。ここでは、国会での議論を踏まえながら同法の特徴をまとめておきたい。

第一に、同法は輸出取引法が政府提案であったのに対して、議員提案である点が大きく異なる。しかしながら、この議員提案を過大評価することはできない。例えば、議会への提出において最も中心的な役割を果たし、衆・参両院において提案趣旨説明⁶⁴を行った南好雄衆院議員（自由党）は、元商工官僚であり大臣官房会計課長などを歴任した人物であった⁶⁵。したがって、議員立法であることのみをもって政治主導であるとは必ずしもいえない。むしろ国会審議の状況を見ると、通産省との密接な連携のもとに提出されたとみる方が自然である。

また、前述の輸出取引法の審議でも登場した山手満男は、衆議院通商産業委員会において繊維業界の利害を代弁するかたちで、同法が繊維業界内部に深刻な利害対立を持ち込むとともに政府による統制の復活をもたらすとして強い警戒感を表明している⁶⁶。これに対して南好雄は通産省政府委員と連携しながら答弁を行っている。このことから、実質的な立案の主体は国会提出の段階ではすでに繊維業界から通産省に移っていたとみるべきであろう。前述の通産省から自由党への

⁶² 1952年の勸告操短の顛末に関しては、前出御園生58～66頁参照。

⁶³ 前出『商工政策史』第12巻、484～491頁（由井常彦稿）参照。

⁶⁴ 「衆議院会議録情報 第013回国会 通商産業委員会 第48号」。

⁶⁵ 南好雄に関しては、戦前期官僚制研究会編／秦郁彦著『戦前期日本官僚制の制度・組織・人事』1981年、東京大学出版会、228頁参照。

⁶⁶ 「衆議院会議録情報 第013回国会 通商産業委員会 第49号」。

申し入れにも見られるように、通産省は、むしろ同時並行で進んでいた輸出取引法案の審議との関係で中小企業安定法案が内容上において突出することを警戒していたと推察される。

第二の特徴として、中小企業安定法は輸出（入）取引法とは異なって、最初の52年法からアウトサイダー規制を行い得ることとなったことが挙げられる。しかも、これは自由党内での立案当初から盛り込まれていた。前述の5月12日の自由党政調役員会決定においてすでに主務大臣によるアウトサイダー規制が規定されており、むしろ通産省側がこれに対して「自由党政府は自由競争の体制を続けてきたにもかかわらず、今回不況対策とはいえ、民間団体に調整権限を附与し組合員以外の者まで生産や設備や価格面をも強制しうる統制立法を行うことは、現内閣の政治基調に逆行する恐れはないか⁶⁷」と再検討を申し入れるという奇妙な展開をみせている。やはりここでも通産省は輸出取引法との整合性を意識し、中小企業安定法の規定が突出する事を警戒していた可能性が考えられる。しかしながら、綿織物業のような中小零細経営を中心とする業種における生産数量規制等において実効性のある調整を実現するためにはアウトサイダー規制が不可欠であるという点に関しては国会審議においても特段問題とされることはなかった。その結果、同法では、通産大臣は組合の申し出を前提としてまず勧告を発し、その後なお需給調整の目的を達しない場合に限ってアウトサイダーに対する規制命令を発することができることとなった。

第三は、公正取引委員会との関係である。この点では、国会提出案と成立した法律とでは重要な相違がある。最終的な法案の要綱とされる5月27日付「特定中小企業等安定に関する臨時措置法案要綱⁶⁸」では、「この法律の規定により通産大臣が行う主要な命令、処分について予め通産大臣は公正取引委員会と協議する必要がある（傍点筆者）」となっていたが、衆議院における自由党、改進黨、社会党の3党による共同修正案の可決の結果、同法第30条において公正取引委員会との関係が規定され、カルテル行為の認可にあたっては公正取引委員会の同意を要件とするものに変更されている。輸取法が原案提出過程で「同意」に変わったと同様に中小企業安定法も52年法では同意を要件とすることとなった。議員提案の形をとってはいるものの同じ独占禁止法の適用除外法として輸出取引法との調整が図られた結果と見ることができる⁶⁹。

その後、中小企業安定法は、翌年の1953年改正（恒久法化）によってカルテル行為の認可において公正取引委員会の同意を要件としなくなり「協議」のみで良くなった。これに対して輸出入取引法は55年改正までは公取の同意を要件とした。このことが、前述のアウトサイダー規制が最初から明文化されたことと併せて、中小企業安定法に基づくカルテル件数が輸出入取引法に基づくカルテル件数に比して早くから増加した一因であったと考えられる⁷⁰。

⁶⁷ 前出『商工政策史』第12巻、488頁。

⁶⁸ 前出『商工政策史』第12巻、489～490頁。

⁶⁹ 同上『商工政策史』は、成立した法律との比較検討が十分行われていないためこの点が明確ではない。

⁷⁰ カルテル件数の推移に関しては前出拙稿「戦後日本の輸出カルテルと輸出組合」参照。

第四として、52年の特定中小企業安定臨時措置法においては、国会審議を通じて対象業種が大幅に拡大されたことが特徴として挙げられる。そもそも、同法は繊維特に織物業を中心とした特定の指定業種を対象として当初は構想された。国会への提出時点では5業種（綿・スフ織物、絹・人絹織物、紐・細幅織物、マッチ、ゴム製品）であったが、国会での審議の過程でまず衆議院において12業種に拡大され、続いて参議院において14業種（上記に加えて毛織物、メリヤス、漁網、ねん糸、麻縄、ガーゼ・脱脂綿・家庭衛生綿・包帯、陶磁器、漆器、ほうろう鉄器）に拡大した⁷¹。

同法の成立の結果、繊維産業に関する限り、国内生産業者のうち紡績のような大企業中心の業種については主として勸告操短⁷²で対応し、織物業のように中小零細企業が多数の業種については中小企業安定法によってアウトサイダー規制を含めた統制を行うこととなった結果、輸出（入）取引法では輸出業者（繊維商社）のみを対象として輸出組合が組織されることとなったと考えられる⁷³。このような分担関係のもとに繊維産業全体にカルテル助成政策の網がかけられていった。また、中小企業安定法の適用が主に繊維を中心として特定業種・品目に限定されていたことから、輸出（入）取引法では繊維以外のほとんどの輸出組合において国内生産業者を含めた組織化が進んだと考えられる⁷⁴。このことは、独禁法の運用によるカルテル結成が相対的に厳格であるという状況の中で中小企業安定法と輸出入取引法は相互補完的に適用ないし運用されたことを示している。

第五に、中小企業安定法と輸出（入）取引法と相互連関の問題がある。第四の点は両法によるカルテルのすみ分けの問題であったが、さらに双方がお互いを必要としてくる可能性があった。国会での審議においては、永井純一郎参議院議員（日本社会党）の質問のなかにその問題を看取することができる⁷⁵。永井は参議院の通商産業委員会において、次のように発言している。

「特別の法律を作るといふ救済の規定があるのだと言いますが、ところが更に私は伺いたいの
は、この組合ができまして、それが戦前の工業組合等のような役割を果すような心配が私は今日
の日米経済協力の関係で起こって来ると思う。それはどうということかという、現に日本の輸出
入のバランスは大體特需、新特需で賄っているわけだが、それは先ほど来提案者をご説明してい
るように採算割で赤字の輸出をしながらかやっている。（中略）そこでこういう組合ができることに

⁷¹ 中小企業安定法の成立の経緯については『通商産業政策史』第7巻、28頁～31頁（植田浩史稿）参照。

⁷² 勸告操短に関しては「勸告操短の経済分析」（岡崎哲二・石井晋稿、財団法人産業研究所『戦後日本の外貨および資金割り当て政策に関する調査研究』第2章、1995年8月）参照のこと。

⁷³ 1958年時点で生産業者を含まない輸出組合は全34組合中、綿糸布、絹化織、毛麻の3組合のみであった。

⁷⁴ この点は、戦前の工業組合法と輸出組合法との関係と大きく異なる点である。工業組合法は1925年に重要輸出品工業組合法として制定されたものが1931年に工業組合法として輸出品製造者以外に拡大されたものであり、したがって輸出品の生産業者はすべて対象として含まれていた。これに対して1925年に制定され31年に強化された輸出組合法は「輸出業者」のみを対象としたものであった。すなわち、戦後の輸出組合は、結果的に輸出品生産業者をほとんどの業種で含むものとなったため、戦前の輸出組合のみならず輸出工業組合を兼ねた組織となった。

⁷⁵ 「参議院会議録情報 第013回国会 通商産業委員会 第57号」。

よって、それにさらに拍車をかける傾向に私は必ずなると思う。それは海外に向かってはダンピングをやり、その償いを国内価格の引上げによってして行くということの役割をこの組合（中小企業安定法に基づく調整組合…引用者）が私は果して行くと思う。そういうことを行うようなために海外にはダンピングし、その償いを国内の販売価格等の協定をして釣上げて行く。そうしてこの組合を使ってそういうことをさして大幅に行われて行くということになっては、この特別法があっても独禁法の建前からは私は許せないと思う。」

永井も答弁者の古内広雄（公正取引委員会事務局総務部長）も輸出取引法との関連については言及してはいないが、この問題は次のような論理的可能性を含む問題であった。一つは、中小企業安定法による国内カルテルによって特別利潤が発生し、その結果として輸出ダンピングが激化する場合、この輸出ダンピングを是正・防止するために輸出（入）取引法の基づく輸出カルテルが必要となる。二つ目として、その逆に、輸出（入）取引法の基づく輸出カルテルによって特別利潤が発生し、その結果、それを原資として国内における安値投げ売り競争が激化した場合、これを是正するために安定法などによる国内カルテルが実施される必要が生ずる。このように輸出カルテルと国内カルテルは相互補完的に実施される必要が少なくとも論理的には存在した。

しかしながら、国会における議論においてはこの点に関して十分に詰められることなく、永井の問題提起も公正取引委員会から独占禁止法の問題に基づく慎重な運用の必要性について見解を引き出すにとどまった。社会党などの野党を含めて、中小零細企業の救済に主眼を置いた同法の成立に対して反対を唱える雰囲気は薄かったことがその背景にあったと考えられる⁷⁶。

7. おわりに

1948年の輸出業法の検討から1952年の輸出取引法成立までの過程は、独占禁止法の改正をめぐる動きと密接に関連していた。その立案過程は、独占禁止法の守り手としての公正取引委員会と、「カルテルの自由」体制を希求する財界＝大企業グループと、カルテル助成政策における認可権限を確保し政策領域を拡大しようとする通産省の3者の思惑が絡みながら展開した。また、織物業などの多数の中小企業を主体とする業種からの救済要求を背景として成立した臨時中小企業安定臨時措置法との関係も同じ独占禁止法適用除外法であることから調整が行われた。

⁷⁶ その後、特定中小企業安定臨時措置法は翌53年に「中小企業安定法」として恒久法となり、さらに54・55年改正でその性格を変化させた。第一に、中小企業の置かれている状況については慢性的不況であり、その原因としては中小企業間の過当競争という構造的要因があるとし、第二に、求められる組織化とは、構造的問題である過当競争を排除すること、それゆえ「臨機応急的」ではなく「恒久的」なものとなる、第三に、55年改正で、法律の目的が「需給の不均衡の場合の調整措置」から「過度の競争による取引不円滑の場合の安定措置」に変更され、指定要件が緩和された。（前出『通商産業政策史』第7巻、35頁）。

1951年には、通産省が輸出カルテルにおいて実現しようとする項目はほぼ出そろっていた。この構想は実現しなかったものの、そこには輸出品の生産、販売、集荷業者すべてを対象とし、アウトサイダー規制命令を可能とするなど、輸出（入）取引法によって通産省が実現しようと考えていたほぼすべての事項が盛り込まれていた。しかしながら、翌年に実現した52年の輸出取引法は、通産省にとってはかなり不十分なものであり、公正取引委員会の厳格な姿勢も相まって、輸出カルテルの締結件数はなかなか伸びなかった。そこで、これ以降、通産省は度重なる改正によって当初の政策意図を実現しようとしていくことになる。とりわけ通産省の認可権限を制約する公正取引委員会の「同意」要件の「協議」への変更をむけて繰り返し立案作業が行われていくこととなるのである。

（本稿は、平成20年度科学研究費補助金（基盤研究（C））「戦後日本における輸出振興政策に関する研究」研究代表者：静岡大学教授 寺村泰、課題番号：20530302および平成20年度科学研究費補助金（基盤研究（A））「20世紀日本の市場経済と制度設計—世界経済・東アジア経済との関連を中心に」研究代表者：東京国際大学教授 原朗、課題番号20243023 による研究成果の一部である）