

中小企業政策の歴史と課題 (1)

On the History and the Subject about the Policy on SMEs (1)

高田 亮爾*

Ryoji Takada

日本の中小企業政策の根幹である「中小企業基本法」(1963年制定)は、1999年大幅に改定された。しかし、改定された新中小企業基本法は、当初から多くの議論を惹起してきた。日本の中小企業政策の原点である中小企業庁設置法(1948年)と旧中小企業基本法の意義を概観したうえで、新中小企業基本法を中心とする現代の中小企業政策と課題を考察する。

キーワード：中小企業政策、旧中小企業基本法、新中小企業基本法、中小企業庁設置法

I. はじめに

日本における中小企業政策の根幹となっているのが「中小企業基本法」である。周知のように、中小企業基本法は1963年に制定されたが(以下、旧基本法とする)、その後1999年に新中小企業基本法(以下、新基本法)に改定された。

新基本法では、政策の理念、目的、目標、手段等、旧基本法とは大きく異なり、その評価等を含めて、多くの議論を惹起してきた。

小稿では、こうした新基本法施行後、約10年を迎えようとしている現在、日本における中小企業政策の歴史を概観したうえで、改めて新基本法を中心とする現代中小企業政策とその課題について、考察したい。

なお、全体の目次に相当する項目は、次のとおりである。紙幅の都合から、本稿は前半部分に相当し、後半部分は次号に掲載予定である。

I. はじめに

II. 中小企業政策の意義と新・旧中小企業基本法

1. 中小企業政策の意義

2. 中小企業庁設置法と新・旧中小企業基本法

III. 中小企業政策の転換とその評価 —先行研究— (以上、本号掲載)

IV. 中小企業問題と企業規模間格差問題 (以下、次号掲載予定)

1. 中小企業問題の視点

2. 企業規模間格差問題

V. 小結—中小企業政策の課題—

II. 中小企業政策の意義と新・旧中小企業基本法

1. 中小企業政策の意義

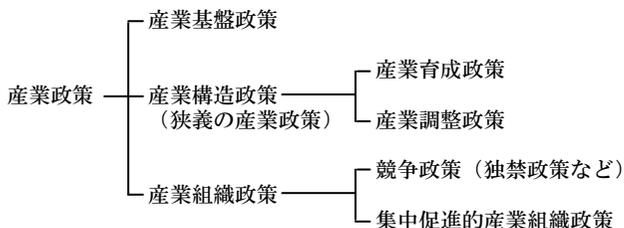
中小企業政策を論じる際の視点として、第1に中小企業問題をどのように認識するかということが重要であり、第2に、その問題性に対して公共政策が如何に対応するかという課題があげられる¹⁾。

換言すれば、中小企業政策は、中小企業問題が国民経済において無視できなくなったと判断されたところから、はじまる政策主体のさまざまな形や経路による介入の体系であり、地方自治体もその自主性と力量に応じて、その体系を独自に持ちうる²⁾。

また、政策上の位置からすれば、中小企業政策は産業政策と深く関連しているが、中小企業問題への対処として、独自の意義がある³⁾。

産業政策は「競争的な市場機構の持つ欠陥—市場の失敗—のために、自由競争によっては資源配分あるいは所得配分上なんらかの問題が発生するときに、当該経済の厚生水準を高めるために実施される政策である。しかも、そのような政策目的を産業ないし部門間の資源配分または個別産業の産業組織に介入することによって達成しようとする政策の総体」⁴⁾であり、価格機構のもとで資源配分に関する市場の失敗 (market failure) に対処するための政策的介入⁵⁾である。したがって、その中心課題は資源配分に関する「市場の失敗」に対処すべきもの⁶⁾であり、「市場の失敗」には、外部性、不確実性、費用逓減産業の存在、公共財の4つの場合が指摘される⁷⁾。

表1 産業政策の分類



資料：黒瀬 (2006) 76ページ、武蔵 (1993) 159ページより作成。

産業政策は、産業間の資源配分を主対象とした産業構造政策、産業内の競争促進・制限を主たる領域とする産業組織政策に大別され⁸⁾、その前提として諸産業の共通基盤を整備する産業基盤政策もあげられる⁹⁾ (表1)。

一方、中小企業政策は企業規模を政策の基準としている点で、産業を基準とする産業政策と異なり、政策が産業を基準とするアプローチよりも、企業規模を基準とする方が、政策を講じるにあたって、より有効である場合に必要となる¹⁰⁾。

横倉 (1984) は、中小企業が直面する主な問題として、①中小企業性業種への大企業の参入問題、②労働力 (ヒト)、資本 (カネ)、技術 (情報)、原材料 (モノ) の市場が不完全競争であるこ

とにより、中小企業が相対的に不利な状況にあること、③取引される財・サービス市場における大企業の売手（買手）としての支配力の行使問題をあげている¹¹⁾。いずれも、産業政策における市場の失敗（競争的な市場機構の持つ欠陥）のために生じる資源配分あるいは所得分配上の問題といえる。

このように、中小企業問題は、「放置しておいたのでは中小企業がその役割・貢献を十分に実現できない」という問題が「現在の日本における中小企業問題」であり、中小企業の役割・貢献を阻害する要因・条件（「外部的要因・条件」と「内部的要因・条件」）を是正し、「中小企業がその役割・貢献を十分に実現できるようにする」のが、中小企業政策といえる¹²⁾。

換言すれば、中小企業問題とは中小規模であるが故に発生する問題、すなわち中小企業の自助努力のみでは克服・解決できない問題¹³⁾、「市場の失敗」による問題である。ここに、中小企業政策の意義がある。

2. 中小企業庁設置法と新・旧中小企業基本法

日本における中小企業政策の原点となっているのが、中小企業庁設置法（1948年制定）および旧基本法（1963年制定）・前文である。

すなわち、中小企業庁設置法第一条では「この法律は、健全な独立の中小企業が国民経済を健全にし、及び発達させ、経済力の集中を防止し、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ものであるのに鑑み、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」とされている。

このように、「独立の中小企業」が「経済力の集中を防止し」、且つ「公平な事業活動の機会を確保する」という趣旨・目的が述べられ、その基本理念は、経済民主化、独占への対抗力、反独占政策にあった¹⁴⁾。

中小企業庁設置法の理念は、その後旧基本法に継承された。旧基本法の前文では、その目的が次のように述べられている。

「わが国の中小企業は、鉱工業生産の拡大、商品の流通の円滑化、海外市場の開拓、雇用の機会の増大等国民経済のあらゆる領域にわたりその発展に寄与するとともに、国民生活の安定に貢献してきた。われらは、このような中小企業の経済的社会的使命が自由かつ公正な競争の原理を基調とする経済社会において、国民経済の成長発展と国民生活の安定向上にとって、今後とも変わることなくその重要性を保持していくものと確信する。

しかるに、近時、企業間に存在する生産性、企業所得、労働賃金等の著しい格差は、中小企業の経営の安定とその従事者の生活水準の向上にとって大きな制約となりつつある。他方、貿易の自由化、技術革新の進展、生活様式の変化等による需給構造の変化と経済の著しい成長に

伴う労働力の供給の不足は、中小企業の経済的社会的存立基盤を大きく変化させようとしている。

このような事態に対処して、特に小規模企業従事者の生活水準が向上するよう適切な配慮を加えつつ、中小企業の経済的社会的制約による不利を是正するとともに、中小企業者の創意工夫を尊重し、その自主的な努力を助長して、中小企業の成長発展を図ることは、中小企業の使命にこたえるゆえんのものであるとともに、産業構造を高度化し、産業の国際競争力を強化して国民経済の均衡ある成長発展を達成しようとするわれら国民に課された責務である。

ここに、中小企業の進むべき新たなみちを明らかにし、中小企業に関する政策の目標を示すため、この法律を制定する」

このように、旧基本法・前文では、「企業間に存在する生産性、企業所得、労働賃金等の著しい格差」が中小企業経営の安定と中小企業従事者の生活水準向上にとって大きな制約となること、「中小企業の経済的社会的制約による不利を是正するとともに」「中小企業者の・・・自主的努力を助長して、中小企業の成長発展を図る」ことが重要との認識が示されている。

そして、政策の目標が第1条において、次のようにされている。

「第1条 国の中小企業に関する政策の目標は、中小企業が国民経済において果たすべき重要な使命にかんがみて、国民経済の成長発展に即応し、中小企業の経済的社会的制約による不利を是正するとともに、中小企業者の自主的な努力を助長し、企業間における生産性等の諸格差が是正されるように中小企業の生産性及び取引条件が向上することを目途として、中小企業の成長発展を図り、あわせ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にあるものとする」。

要するに、「中小企業の経済的社会的制約による不利を是正する」とともに、「中小企業者の自主的な努力を助長し」「企業間における生産性等の諸格差が是正されるように中小企業の生産性及び取引条件が向上することを目途として」いる。二重構造論的中小企業観に立っていることから、大企業との生産性格差是正が具体的目的とされた。まさに、中小企業の不利是正と格差是正が中小企業政策のレーゾン・デートルであった¹⁵⁾。

さらに、国の施策として、第3条で具体的に次の8つを挙げている。

「国は、第1条の目標を達成するため、次の各号に掲げる事項につき、その政策全般にわたり、必要な施策を総合的に講じなければならない。

一、近代化設備の導入等中小企業の設備の近代化を図ること。

- 二、技術の研究開発の推進、技術者及び技能者の養成等によって中小企業の技術の向上を図ること。
- 三、近代的経営管理方法の導入、経営管理者の能力の向上等によって中小企業の経営管理の合理化を図ること。
- 四、中小企業の企業規模の適正化、事業の共同化、工場、店舗等の集団化、事業の転換及び小売商業における経営形態の近代化（以下「中小企業構造の高度化」と総称する。）を図ること。
- 五、中小企業の取引条件に関する不利を補正するように過度の競争の防止及び下請取引の適正化を図ること。
- 六、中小企業が生産する物品の輸出の振興その他中小企業の供給する物品、役務等に対する需要の増進を図ること。
- 七、中小企業者以外の者の事業活動の調整等によって中小企業の事業活動の機会の適正な確保を図ること。
- 八、中小企業における労働関係の適正化及び従業員の福祉の向上を図るとともに、中小企業に必要な労働力の確保を図ること。」

以上のように、政策目標が具体的に示されていた。

旧基本法では、第1章総則にて、政策の目標（第1条）、中小企業者の範囲（第2条）、国の施策（第3条）等が述べられ、中小企業者の自助努力を前提としつつ（第6条）、次に重要な柱が列挙されている。すなわち、第2章中小企業構造の高度化等として、設備の近代化（第9条）、技術の向上（第10条）、経営管理の合理化（第11条）、企業規模の適正化（第12条）等があげられ、さらに第3章事業活動の不利の補正として、過度の競争の防止（第17条）、下請取引の適正化（第18条）、事業活動の機会の適正な確保（第19条）等があげられ、第4章小規模企業、第5章金融、税制等となっている¹⁶⁾。

こうして、旧基本法は格差是正の手段として、適応策からなる「中小企業構造の高度化等」（同法第2章）¹⁷⁾と、不利是正策からなる「事業活動の不利補正」（同法第3章）の2つを大きく掲げた。さらに、「前文」で小規模企業従事者の生活水準向上にも配慮すべきとし、合わせて社会政策的色彩の保護策も含む小規模企業対策も掲げた¹⁸⁾。

「中小企業構造の高度化」としては、産業育成的適応策並びに産業調整的適応策に分類される¹⁹⁾。また、「不利是正策」としては「過度の競争の防止」「下請取引の適正化」「事業活動の機会の適正な確保」などがある。

以上のような旧基本法に対して、新基本法では、前文がなくなり、政策の目的が第1章総則（目的）で、次のように示されている。

「第1条 この法律は、中小企業に関する施策について、その基本理念、基本方針その他の基本となる事項を定めるとともに、国及び地方公共団体の責務等を明らかにすることにより、中小企業に関する施策を総合的に推進し、もって国民経済の健全な発展及び国民生活の向上を図ることを目的とする。」としたうえで、基本理念として、

「第3条 中小企業については、多様な事業の分野において特色ある事業活動を行い、多様な就業の機会を提供し、個人がその能力を発揮しつつ事業を行う機会を提供することにより我が国の経済の基盤を形成しているものであり、特に、多数の中小企業者が創意工夫を生かして経営の向上を図るための事業活動を行うことを通じて、新たな産業を創出し、就業の機会を増大させ、市場における競争を促進し、地域における経済の活性化を促進する等我が国経済の活力の維持及び強化に果たすべき重要な使命を有するものであることにかんがみ、独立した中小企業者の自主的な努力が助長されることを旨とし、その経営の革新及び創業が促進され、その経営基盤が強化され、並びに経済的社会的環境の変化への適応が円滑化されることにより、その多様で活力ある成長発展が図られなければならない。」とされている。

すなわち、「独立した中小企業者の自主的な努力が助長され」ることを旨とし、「経営の革新及び創業が促進され」「経営基盤が強化され」「並びに経済的社会的環境の変化への適応が円滑化される」ことが主な理念となっている。

そして、基本方針として第5条に、次の4つがあげられている。

- 一、中小企業者の経営の革新及び創業の促進並びに創造的な事業活動の促進を図ること。
- 二、中小企業の経営資源の確保の円滑化を図ること、中小企業に関する取引の適正化を図ること等により、中小企業の経営基盤の強化を図ること。
- 三、経済的社会的環境の変化に即応し、中小企業の経営の安定を図ること、事業の転換の円滑化を図ること等により、その変化への適応の円滑化を図ること。
- 四、中小企業に対する資金の供給の円滑化及び中小企業の自己資本の充実を図ること。

さらに、第2章基本的施策において、第1節中小企業の経営の革新及び創業の促進、第2節中小企業の経営基盤の強化、第3節経済的社会的環境の変化への適応の円滑化、第4節資金の供給の円滑化及び自己資本の充実等があげられている。

この結果、新・旧基本法の骨子を比較表として、まとめると表2のようになる。大きな相違点は政策理念の変化に伴って、第1に旧基本法の大きな一つの柱であった「事業活動の不利の補正」(第17~第22条)が、新基本法ではなくなり、わずかに第20条「取引の適正化」としてあげられているにすぎなくなった。旧基本法では、「中小企業の不利を補正することによりその基礎体力を

強化し、大企業との競争条件を整備するための産業組織政策的性格を持つ施策で、中小企業政策のベースをなして」²⁰⁾いた。経営基盤の強化の基本に中小企業の不利を補正することがあったが、新基本法では経営資源の確保、交流又は連携及び共同化の推進、産業・商業集積の活性化などに変わっている。

第2に、旧基本法の重要な柱の一つであった格差是正（適応助成政策）としての「中小企業構造の高度化等」が、新基本法では一部が「経営基盤の強化」等に引き継がれたものの、ほぼなくなったことである。

第3に、小規模企業に対して、旧基本法では第4章として重きがおかれていたが、新基本法では総則の第8条小規模企業への配慮としてあげられるにすぎなくなった。

第4に、旧基本法ではなかった「創業の促進」が、新基本法では重要な位置におかれた。

結局、旧基本法と新基本法における相違は、第1に「中小企業観」の転換であり、第2に、それに伴う「政策目的の転換」であり、第3に、したがって「政策手段（施策）」が転換したといえる²¹⁾。

こうした政策転換の背景と新基本法の政策理念、方向性等について、政策当局は中小企業庁編「2000」の中で、およそ次のように述べる（同書、pp.3～24）。

表2 新・旧中小企業基本法の比較

旧・中小企業基本法	新・中小企業基本法
前文	
第1章 総則（第1条～第8条）	第1章 総則（第1条～第11条）
第2章 中小企業構造の高度化等（第9条～第16条）	第2章 基本的施策
	第1節 中小企業の経営の革新及び創業の促進（第12条～第14条）
第3章 事業活動の不利の補正（第17条～第22条）	第2節 中小企業の経営基盤の強化（第15条～第21条）
第4章 小規模企業（第23条）	第3節 経済的社会的環境の変化への適応の円滑化（第22条）
第5章 金融、税制等（第24条、第25条）	第4節 資金の供給の円滑化及び自己資本の充実（第23条、第24条）
第6章 行政機関及び中小企業団体（第26条、第27条）	第3章 中小企業に関する行政組織（第25条）
第7章 中小企業政策審議会（第28条～第32条）	第4章 中小企業政策審議会（第26条～第30条）
附則	附則

資料：新・旧中小企業基本法より作成。

旧基本法は、中小企業を「過小過多」「社会的弱者」として認識し、中小企業と大企業との間に生産性、賃金等の「諸格差の是正」解消を図ることを政策理念としていた。このため、「生産性の向上」「取引条件の向上」を諸格差是正のための具体的目標とし、その政策手段として第2章「中小企業構造の高度化等」、第3章「事業活動の不利の補正」を規定し、とくに「中小企業構造の高度化等」が施策の中心として実施されてきた（同書、p.3）。

しかし、高度成長期の経済拡大期には、「格差是正」を政策目標とする中小企業政策は効果的であったが、経済が成熟し、安定成長を遂げるようになると、次第にその目的及び政策手段が陳腐化し、施策の意義が低下することとなった（同書、p.4）。

中小企業を巡る環境変化として、第1に我が国経済の成熟化があげられ、その具体的内容として、a.所得水準の向上と「格差」の質的変容、b.開廃業率の逆転と「過多性」の消失、c.我が国経済のフロントランナー化と「近代化」概念の相対化があげられる（同書、pp.4-6）。

とくに、a.所得水準の向上と「格差」の質的変容では、経済成長に伴う全般的な所得水準の向上により、中小企業従事者の絶対的な所得水準は相当程度の向上を遂げた。大企業と中小企業の雇用者所得水準等の間には格差が依然として存在するものの、かつて「低生産性と低賃金の悪循環に陥っている問題ある存在（昭和32年経済白書）」として認識されていた状況とは大きく変化し、格差の意味は大きく変容していると捉える。このため、格差の是正そのものを中小企業政策の目標とすることの政策的意義は相対化、希薄化したとする（同書、pp.4-5）。

第2に、産業構造の変化として、a.我が国産業構造の変化と「規模の経済」の相対化、b.企業の成長要因の変化と中小企業の「多様性」の増大があげられている（同書、p.7）。

こうした考え方の背景として、市場原理の尊重と民間活動の補完、規制の緩和・撤廃、地方分権の推進等が基本にある（同書、p.8）。

さらに、旧基本法の抱える問題点として、第1に中小企業構造の高度化等（旧基本法第2章）として、a.「中小企業構造の高度化」概念の意義の相対化、b.「近代化」概念の陳腐化、c.「指導」概念の陳腐化があげられ、第2に事業活動の不利の補正（旧基本法第3章）では、a.競争制限的施策の位置づけの見直し、b.輸出入に関する施策の見直しがあげられる（同書、pp.9-11）。

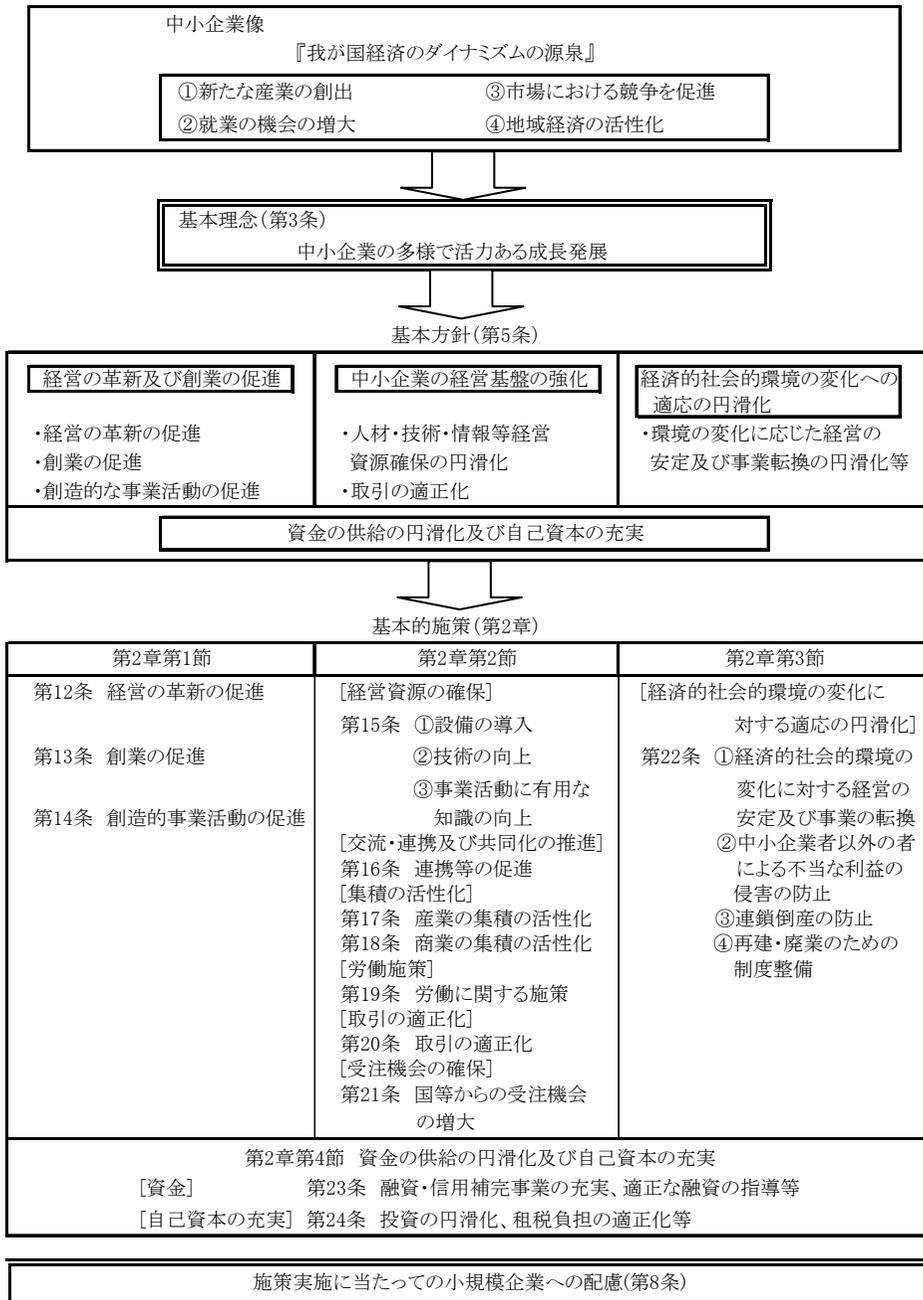
とくに、a.競争制限的施策の位置づけの見直しでは、「事業活動の不利補正」について、中小企業が市場で事業活動を行う際には、事業活動に必要な資金等不足する経営資源の確保の困難性や、不公正な取引方法などにより中小企業者の利益が不当に侵害される場合の発生など、その規模に起因して市場における様々な不利性、困難性に直面することは、今日においても依然変わらないとする（同書、p.10）。

しかしながら、行政の在り方として、市場原理の尊重がその基本として求められる今日、事業活動の不利の補正を図る施策についても、独禁法の適用除外カルテル等競争制限的施策についてはその見直しが求められるとともに、経営資源の確保の円滑化に係る市場機能の不十分な面を補

完する施策や、公正な取引ルールに基づく取引の適正化の確保等、市場機能を活用した競争促進の施策への転換が要請されていると主張する（同書、p.10）。

そこで、新たな政策理念と方向性について、第1に中小企業の位置づけ・役割は、中小企業を

表3 中小企業基本法の体系図



「弱者」として画一的なマイナスのイメージで捉えるのはもはや不適切である。21世紀における中小企業は、機動性、柔軟性、創造性を発揮し、我が国経済の「ダイナミズム」の源泉として、また、自己実現を可能とする魅力ある雇用機会創出の担い手として、次の積極的な役割が期待される存在と位置づけられていくべきである。すなわち、①市場競争の苗床、②イノベーションの担い手、a.多様な財・サービスの提供、b.分業構造の形成、③魅力ある雇用機会創出の担い手、④地域経済社会発展の担い手等と捉える（同書、pp.11-16）。

このため、第2に中小企業の抱える課題と政策目標は「多様で活力ある独立した中小企業の育成・発展」を図ることに求められ、①経営基盤の強化、②創業や経営革新に向けての中小企業者の自助努力支援、③セイフティネットの整備等があげられる（同書、pp.17-22）。

こうして、新基本法では、新たな中小企業政策目標として、格差の存在自体は是認した上で、「多様で活力ある独立した中小企業者」の育成・発展を政策目標とした。

したがって、政策対象として、「多様で活力ある独立した中小企業者」が成長・発展を遂げるためには、「市場の失敗」等を補正し、市場における競争条件の公平性（イコール・フットイング）が確保されること、具体的には、資金・人材等の経営資源へ円滑にアクセスしうることが必要となることから、このような面での困難性を有する事業者等の有無を指標（メルクマール）としている。

以上の結果、新基本法の体系図は表3のように示され、旧基本法と新基本法における政策対象についての考え方の比較は表4のように整理される。また、政策体系の比較は表5のようになる。

表4 新・旧中小企業基本法における政策対象についての考え方

	旧・中小企業基本法 (1963年制定)	新・中小企業基本法 (1999年制定)
政策理念	○格差の是正	○多様で活力ある独立した中小企業者の育成・支援 結果としての格差の存在は是認 (中小企業の多様性の増大) (「格差」の質的变化)
政策目的	○生産性の向上(中小企業構造の高度化) ○取引条件の向上(事業活動の不利補正)	○経営基盤の強化 ○創業・経営革新に向けての自助努力支援 ○セイフティ・ネット

資料：中小企業庁編（2000）p.23より作成。

表5 中小企業基本法改正の概要

旧・中小企業基本法	新・中小企業基本法
<p>[基本理念]</p> <p>企業間における生産性等の「諸格差の是正」</p>	<p>[基本理念]</p> <p>独立した中小企業の多様で活力ある成長発展 <中小企業に期待される役割> ○新たな産業の創出 ○市場競争の促進 ○就業機会の増大 ○地域経済活性化</p>
<p>[政策体系]</p> <p>○中小企業構造の高度化(生産性の向上)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・設備の近代化 ・事業共同化組織整備 ・技術の向上 ・商業及びサービス業 ・経営管理の合理化 ・事業の転換 ・企業規模の適正化 ・労働に関する施策 <p>○事業活動の不利の補正(取引条件の向上)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・過度の競争の防止 ・国等受注機会確保 ・下請取引の適正化 ・輸出の振興 ・事業活動の機会確保 ・輸入品との関係調整 	<p>[政策体系]</p> <p>○経営革新・創業の促進(自ら頑張る企業の支援)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・経営革新の促進(技術、設備、ソフト面の支援等) ・創業の促進(情報提供、研修、資金供給円滑化等) ・創造的事業活動(ベンチャー)の促進 (研究開発、支援人材、株式、社債等による資金調達等) <p>○経営基盤強化(経営資源の充実)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・経営資源確保 ・労働に関する施策 —設備 —技術(SBIR、産学官連携等) ・取引適正化 —人材・情報 ・国等受注機会確保 —中核支援拠点等の整備 ・連携・共同化の推進 ・産業集積・商業集積の活性化 <p>○環境激変への適応円滑化(セイフティネットの整備)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・経営の安定、事業の転換等の円滑化 ・共済制度整備、倒産法制
<p>○金融・税制(共通の施策ツール)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・資金融通の適正円滑化 ・企業資本の充実、租税負担の適正化 	<p>○金融・税制(共通の施策ツール)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・資金供給の円滑化 ・自己資本の充実、租税負担の適正化 <p style="text-align: right; font-size: small;">} 直接金融も含め、多様な資金供給手段の整備</p>
<p>○小規模企業への配慮</p>	<p>○小規模企業への配慮</p>

資料：鹿住(2001)p.18。

Ⅲ. 中小企業政策の転換とその評価—先行研究—

中小企業基本法の改定に伴う中小企業政策の大幅な転換に際して、その評価をめぐり、多くの議論がなされてきた。以下、主な先行研究をレビューしよう。

鹿住(2001)では、基本法改定作業に携わった政策立案部局の立場から、中小企業政策における中小企業観の変化、政策理念の転換等が述べられている²²⁾。すでに、「70年代ビジョン」²³⁾「80年代ビジョン」²⁴⁾「90年代ビジョン」²⁵⁾「中小企業政策の課題と今後の方向」²⁶⁾等において、中小企業に対する積極的評価がなされてきた。さらに、中小企業政策の理論的根拠として、市場の

失敗（市場において資源配分が適切に行われない状況）が起こる場合に政策関与の正当性が認められることを確認したうえで、経済環境や産業構造の変化により、中小企業は大企業との格差にあえぐ「弱者」の位置づけから、積極的な役割を果たす主体として、その存在意義を強調する。これまでのスケールメリット追求から、得意分野への集中や経営の俊敏性、他社との柔軟なネットワークが有効になってきたこと、またサービス業のシェア増大により、必ずしもハード面の経営資源の充実が経営にプラスになるわけではなく、研究開発や専門技術、ノウハウなどソフト面の経営資源の充実が必要になっているとする。そして、「結果の平等」より「機会の平等」を担保し、市場における同じ条件下での競争を原則としつつ、普遍的に小規模の故に被る不利性については、機会の平等の観点から積極的に是正すべきとする。こうした中小企業観に基づき、「自立型専門中小企業」など多様で活力ある独立した中小企業の育成、発展を政策理念とし、中小企業政策として経営基盤の強化や経営支援を行うべく、政策転換の重要性を主張する。

以上のように新基本法が肯定的に捉えられているが、こうした肯定的見解は少なく、批判的・否定的見解が多い。次に、批判的・否定的論考をみよう。

黒瀬（2006a）は、「経済民主主義の実現」の立場から戦後の中小企業政策を批判的に論じる²⁷⁾。すなわち、中小企業は発展性を基本としつつ、その発現を妨げる問題性も抱えており（同書、p.55）、中小企業問題とは寡占大企業はじめ大企業セクターとの関連で中小企業に発生する資本蓄積制約要因とする（同書、p.68）。中小企業問題は寡占大企業が市場を管理する力を持つことによって発生し、中小企業問題は寡占問題に他ならない（同書、p.70）。したがって、経済民主主義（経済力分散・対等取引・参入自由）の実現こそ、中小企業政策の目的と論じる（同書、p.70、p.87）。

戦後の中小企業政策は、「独占禁止法（私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律）」（1947年4月14日公布、7月20日施行）で経済力集中を規制し、「中小企業庁設置法」（1948年7月2日公布、8月1日施行）で経済力分散を推進するという、経済民主主義を目指した反独占的な競争政策として出発したとする（同書、pp.86-88）。

そして、1950年代後半から60年代の高度成長期の中小企業政策を親独占的な産業構造政策型中小企業政策と批判し（同書、pp.134-142）、減速経済期（1970・80年代）の中小企業政策を産業構造政策型中小企業政策とされるが、60年代は産業育成政策型、70年代以降は産業調整政策の色彩を強め、80年代後半には産業調整政策型中小企業政策へと移行したとする（同書、pp.191-195）。

黒瀬（2006a）は、1950年代後半から60年代後半にかけての高度成長期に、日本の中小企業は低賃金に依存する前近代的企業ではなくなり、1960年代中頃、二重構造は解消したとする（同書、pp.120-121）。したがって、中小企業政策の二重構造論的な問題型中小企業観からの脱却は正しいが、大企業対近代的中小企業という先進国型「二重構造問題」（p.142）、すなわち寡占大企業の市場管理行動がもたらす中小企業問題＝寡占大企業対中小企業という視点が脱落したと批判する（同書、p.193）。

その後、1990年代から近年に至る過程は、競争政策型中小企業政策への移行・確立期とする。90年代の中小企業政策は競争政策へ移行しはじめ、90年代半ば以降、創業・新規事業支援策を急速に拡大、産業構造政策的・産業調整政策型中小企業政策から競争政策型中小企業政策へと転換し、「新中小企業基本法」へと集大成したとする（同書、p.254）。

産業育成型中小企業政策（60年代）は、大企業の国際競争力を補完するため、規模適正化・集約化により、中小企業の生産性引き上げを図るものであり、中小企業を独占への対抗力とする見方は消失したが、大企業との関連で中小企業問題を把握する視点は維持された（同書、pp.277-278）。しかし、80年代後半の産業調整政策型中小企業政策は、環境適応という経営戦略上の課題として捉える視点が貫かれ、70年代以降の積極的中小企業観への転換に始まったものとする（同書、p.278）。

1990年代以降の競争政策型中小企業政策も、大企業対中小企業という視点はなく、経済民主主義の問題意識もない。わずかに、2003年の「下請代金法」の適用範囲拡充に一定の評価をしつつ、公正な競争環境実現を目指す「競争政策的不利は正策」を強化すべきと主張する（同書、pp.278-280）。こうして、競争政策型中小企業政策の評価を通じて、経済民主主義理念の復活と政策の地方分権化を主張している（同書、pp.277-306）。

寺岡（2001）も批判的立場である²⁸⁾。すなわち、「中小企業基本法」以降、わが国の中小企業政策は①反独占型の戦後改革論理、②産業政策型論理、③社会政策型論理が、各時期の中小企業政策の方向性を決めてきたとする。そして、新基本法では、①の論理（市場重視）を大きく取り込んだかに見えるが、現実には「新たな産業創出」など、②の産業政策型論理が大きく強調されている。そして、③は本来企業規模間の格差はシビルミニマム的な基準によって満たされていれば、中小企業政策とは全く別の社会政策として独立されるべき政策領域とする。したがって、①の政策論理をこれから一層明確にしていくことが、新産業誘導という範囲での産業政策の有効性を高めると主張する。

また、中小企業の「多数性」と政策被対象層の「不特定性」から、市場機能重視の政策論理を取り込まざるをえないとする。結論として、反独占あるいは不公正な取引を防止しつつ、有効な資源配分を促進する競争政策型論理が重視される必要があり、そのため原理・原則性のある市場ルールが提示されねばならないとする。この市場重視の政策には、市場の失敗として、第1は市場への参入条件や退出条件が社会的に不公正のために歪められている場合、第2は情報の非対称性による競争条件の不均衡が発生している場合がある。これらの是正のために、政府の直接介入が競争政策から肯定され、同時に市場の調整には社会政策が優先されるべきである。中小企業政策は、そこにリンクした形で再構成されるべきとする。

有田（2001）は中小企業政策の変化の背景と問題点を論じる²⁹⁾日本の中小企業政策は、第一次世界大戦から昭和初期の恐慌期にかけて、中小企業の異常な没落に対する「中小企業救済問題」

として登場した。中小企業の経営困難の原因を、その「乱立・無統制」による過当競争に求め、さらにその基本的な原因を中小企業の「過小・過多」にあるとしてきた。この問題意識は、1963年の中小企業基本法にも継承され、その中心であった「中小企業構造の高度化」政策では「過小・過多」を解消し、スケールメリットを目指してきた。しかし、企業の開業率が低下し、中小企業数が減少しはじめると、「過小・過多」とは逆に新陳代謝機能低下による産業の活性化が阻害されるという問題意識に変わってきたと指摘する。

旧基本法の中心は「中小企業構造の高度化」であり、「中小企業近代化促進法」がその根幹であった。しかし、第三次近代化促進法（1973年）の知識集約化政策から、それまでのスケールメリットを求めてきた近代化促進政策が限界を示し、その方向を変えた。政策理念においても、中小企業庁編（1980）『中小企業の再発見—80年代の中小企業ビジョン』から変化が現れはじめ、中小企業の多くは「弱者」ではなく、「社会的活力の源泉」説に基づく「強者」と捉える見方に変化した。しかし、これは中小企業を画一的に「弱者」と捉えるのと同じ画一性に陥ることになると指摘する。さらに、中小企業が「弱者でない」とするならば、その発展は全般的な経済政策や産業政策に委ね、その下での中小企業の自力による発展に任せるべきであって、企業規模を限定した公共政策である中小企業政策は、その存在の意味を失うことになると批判する。

旧基本法では、格差是正（適応助成政策）と不利是正（政策）を政策の理念としていたが、新基本法では適応助成政策の内容が格差是正から経営革新、創業的事業活動の促進へと変化、さらに不利是正政策は経営基盤の強化の一部として位置づけられるに過ぎなくなった。こうした独立中小企業の育成を図るならば、公正な競争秩序を維持するための不利是正政策がむしろ重要であると論じる。

もともと、1948年の中小企業庁設置法の目的は経済力集中防止の役割を中小企業に求めており、したがって中小企業庁設置の政策理念は、独占への拮抗力としての役割を独立形態の中小企業に求めた反独占的な競争秩序維持のための産業組織政策の政策理念となっている。このため、適応助成政策と不利是正政策のうち、不利是正政策を政策理念としている。しかし、新基本法では、同じく「独立した中小企業者」の育成を基本理念として掲げながら、その内容は経済的社会的環境変化への適応を図ろうとするもので、適応助成政策の政策理念になっている。

こうしたことは、日本の中小企業政策が中小企業庁設置法の目的規定とは異なり、そもそも、これまでの中小企業政策が適応助成政策を中心としてきたことが背景にある。しかし、中小企業庁設置の原点に戻り、中小企業を独占への拮抗力として競争秩序の維持による良好な市場成果をもたらすものとして、その役割を位置づけるべきであり、政策体系でも適応助成政策だけでなく、不利是正政策が二大政策として重要と批判する。

また、有田（2001）は、新基本法における創業促進政策についても、まだ存在していない企業を政策対象としていること、雇用効果に疑問があること等から批判する。中小企業政策の政策対

象を越えた創業支援政策は一般の産業政策に委ねるべきで、中小企業政策は産業政策に傾斜することなく、すでに存在している中小企業の不利是正と変化への適応、自己革新の支援に集中すべきとする。

福島（2006）も、次のように新基本法に厳しい批判を向ける^{30）}。すなわち、「中小企業政策審議会答申」（1999年9月）^{31）}において、「現行の中小企業基本法（旧基本法 — 筆者注）が想定した、中小企業の企業数の過多性、企業規模の過小性という画一的な中小企業像を前提とした大企業と中小企業との間の『格差是正』という政策理念とこれに基づく政策体系は、もはや現実に適合しなくなっている」とされている点に対して、新基本法においては、とくに格差の存在に大きな認識の差異があるとする。格差の「質的变化」を強調する一つの根拠とされている中小企業従事者の絶対的所得水準の向上について、問題はこの所得水準、賃金面で、大企業と中小企業との格差問題が解消するどころか厳然として存在し、90年代不況の中でむしろ拡大する傾向さえみられると批判する（同書、pp.463-464）。

また、層・群としての中小企業総体の問題性認識から、独占・大企業との構造問題を欠落させたこと、多様性をもつ個別中小企業の認識へ転換していること、中小企業全体の成長・発展の政策思想から特定個別企業の成長・発展へ政策思想を転換していると糾弾する（同書、pp.464-465）。

中小企業庁設置法（1948年制定）における「健全な独立の中小企業が、国民経済を健全にし、及び発達させ、経済力の集中を防止し、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もの」と規定されている中小企業像は、独占禁止法（1947年制定）の経済力集中防止（＝競争秩序維持）と経済民主主義の実現という二大理念を反映しており、2つの法（中小企業庁設置法と独占禁止法）は密接不可分な関係にあるとする。しかし、こうした中小企業像と政策の理念は、政策の体系化と総合化を図った旧基本法に継承されることなく、経済的社会的使命としての一般的な競争原理への存在意義に還元させたと指摘する（同書、pp.465-466）。

実際の中小企業は、全てが必ずしも「弱者」とはいえないものの、「強者」でもない。旧基本法が「格差是正」の政策理念を掲げたのは、中小企業を大企業との関係で、いわば「問題をもつ存在」としていたが、新基本法では、その認識を放棄し、「多様性」の中小企業像へと転換・後退しているとする。これは、中小企業庁設置法の中小企業像とは全く対照的な中小企業像に変質・転化したとする（同書、p.467）。

中小企業政策は旧基本法下での産業政策の補完的政策から、新基本法では産業政策そのものに包摂・統合されたものになっており、また中小企業者の範囲についても、旧基本法同様、量的規定と質的規定とを統一的に把握・規定しなかったことは問題とされている（同書、pp.472-473）。

国・政府の中小企業への政策関与・介入は本来、市場における中小企業の競争条件の整備とその競争機能を阻害する要因を除去することであり、こうした政策対象の転換は中小企業政策が中小企業庁設置法での経済力の集中防止、独占・大企業への対抗勢力を育成するための独自の中小

企業政策からの大転換である。中小企業政策の歴史は、中小企業独自政策から、産業構造適応政策へ転換し、さらに新基本法では産業・企業創出政策としての産業政策に統合・転換している。こうした政策転換は、特定産業、特定企業の育成を重点とするために、中小企業内部での競争の対等性を損ね、日本経済の基盤を形成している圧倒的多数の中小零細企業を政策支援の対象外におくことになる（同書、pp.475-476）。

中小企業政策は、企業性（効率性・競争性）と社会性（人間性、地域性）を総合化して、政策の体系化を構築すべきであり、そのために制度としての経済民主主義を確立することが重要であり、市場機構と市場機能の有効性を発揮するための競争ルールを確立すること、具体的には独占禁止法の強化と厳格な適用を図ることを主張している（同書、pp.476-477）。

三井（2000）も、新基本法を厳しく批判する³²⁾。第1に、新基本法が「市場原理主義」「“企業家精神”主義」に基づいていることへの疑問、第2に、「中小企業の不利の是正」が一掃されたことに対する疑問、第3に、新基本法における「独立した中小企業者の自主的努力」とされる「独立」の意義について不明な点、第4に、中小企業政策は「競争促進」的であるためには中小企業の不利を是正し、その経営努力が報われるように市場のルールと調整の仕組みの確立を必要としていること等を強調している。

1990年代の中小企業政策研究を総括した三井（2003）も、中小企業政策とは何か、その政策理念の根本にかかわる論理を述べている³³⁾。新基本法では、従来の中小企業観、政策理念、政策体系の大半が否定され、その全面的見直しがなされたが、第1に、「独立した中小企業者の自主的努力」という条文における「独立」の意義が不明であること、第2に、従来の中小企業政策の重要な柱であった「不利の是正」の理念が葬られたことに問題があると指摘する。また、残された課題として、第1に、要素市場や商品市場における中小企業の「不利是正」政策と新基本法の掲げる「経営革新支援」とは本来対立しないという疑問、第2に、市場競争を担える主体形成か、市場補正とルール形成かという問題があるが、市場のルール形成が問われるべきではないか、第3に、市場メカニズムへの信頼、競争重視の理念と創業支援等の公共政策的介入の矛盾、第4に、小規模層の存在への評価等を考慮すれば、中小企業政策を経済効率性原理だけで割り切れない、複雑な状況があること、第5に、市場経済に対し公共政策の担う使命としての意味が大きいこと等を指摘する。

植田（2004）は、新基本法に対して、第1に、旧基本法の問題点を克服すべき積極的意味を持っていた側面は見る必要があると留保しつつ、第2に、旧基本法以降の中小企業政策の総括が格差の是正や弱者的な見方であると一面的に特徴づけられている点へ疑問を呈する。第3に、「活力ある独立した中小企業の成長発展」とされる「成長発展」をどのように考えるのか、第4に中小企業の不利是正が新基本法では消えているが、現実には中小企業であることによる不利はさまざまな局面で見られており、いまだ解決されている問題とはいえないこと等を指摘する³⁴⁾（同書、

pp.151-153)。

以上、日本の中小企業政策を歴史的に考察し、中小企業政策の根幹となる新・旧基本法の相違、ならびに新基本法に対する評価に関する先行研究を概観した。中小企業政策の出発点となったのは中小企業庁設置法（1948年）であったが、当時、中小企業に対する考え方は、「独占禁止法」と「中小企業庁設置法」の二つの法律によって、反独占的、経済民主主義理念に基づいていた。そうした政策理念の延長上に、旧基本法（1963年）が制定され、その理念が主として、同法・前文に現れているとみることができる。もっとも、その後の中小企業政策が、旧基本法の理念どおりに具体的施策が講じられてきたか否かについては、別途検討の必要性がある。

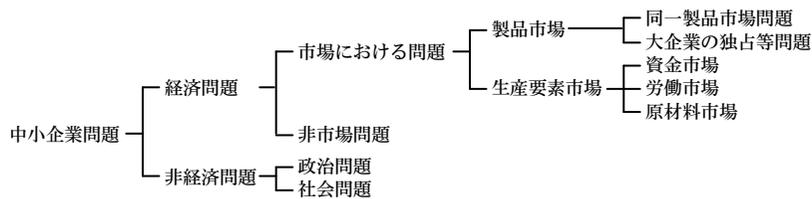
こうした経緯のもとで、1999年に改定された新基本法は、旧基本法から、「中小企業観」を大きく転換し、それに伴い「政策目的」「政策手段（施策）」も大幅に転換させた。

このような中小企業政策の大転換に対して、肯定的見解は少なく、批判的・否定的見解が多い。それは、そもそも「中小企業問題とは何か」「中小企業に対する公共政策は如何にあるべきか」という、最も根源的な議論といえる。

そこで、次章以下では、中小企業問題の視点、中小企業問題の内実等を検討し、新基本法を中心とする現代中小企業政策の課題を考察したい（以下、次号掲載予定）。

注

- 1) 有田（1990）p.175。
- 2) 三宅（1988）p.3。
- 3) 黒瀬（2006a）p.77。横倉（1984）p.448。安田（1976）pp.57-58。
- 4) 伊藤・清野・奥野・鈴木（1988）p.8。
- 5) 小宮（1984）p.5。
- 6) 小宮（1984）p.5。
- 7) 武蔵（1993）pp.144-145。
- 8) 武蔵（1993）p.159。
- 9) 黒瀬（2006a）pp.76-77。
- 10) 横倉（1984）p.448。
- 11) 横倉（1984）pp.448-451。
- 12) 瀧澤（1996）p.33。
- 13) 清成（1997）においても、標準的テキストの視点から中小企業問題を中小規模なるがゆえに企業に生じている問題とし、市場において個々の企業がいかに努力を積み重ねても、中小規模なるがゆえに解決できない問題としている。そして、中小企業問題を次のように分類し、とりわけ「市場における問題」が重要と位置づけている。



また、こうした市場を通して生じる中小企業問題は、静態的狀態における問題と内外経済の構造変動への適応問題をあげている（同書、pp.215-240）。

¹⁴⁾ 黒瀬（2006a）pp.85-88。渡辺（2003）p.107、p.123。

¹⁵⁾ 黒瀬（2006a）p.124。

¹⁶⁾ 安田（1976）では、旧基本法のとくに重要な部分として「第2章中小企業構造の高度化」があげられているが（pp.18-21）、「第3章事業活動の不利の補正」を抜きに考えられないであろう。

¹⁷⁾ 「中小企業構造の高度化」としては、産業育成的適応策と産業調整的適応策に分類される（黒瀬〔2006a〕pp.124-125）。

¹⁸⁾ 黒瀬（2006a）pp.123-124。

¹⁹⁾ 黒瀬（2006a）pp.124-125。

²⁰⁾ 中小企業庁編（1993）p.50。

²¹⁾ 黒瀬（2006a）pp.254-257。

²²⁾ 鹿住（2001）pp.17-33。

²³⁾ 中小企業庁編（1972）。

²⁴⁾ 中小企業庁編（1980）。

²⁵⁾ 中小企業庁編（1990）。

²⁶⁾ 中小企業庁編（1993）。

²⁷⁾ 黒瀬（2006a）。また、黒瀬（1997）でも戦後中小企業政策の出発点が敗戦と米占領下での経済民主化政策であり、日本の中小企業政策理念の原点とみる。なお、渡辺（2003）は中小企業庁設置の発案は米占領軍GHQとするのは誤りであり、日本政府の産業再建策の立案から生まれたとしている。

²⁸⁾ 寺岡（2001）pp.3-16。また、寺岡（1997）では日本の中小企業政策は産業政策的色彩が強く、競争促進政策としての役割は弱く、産業構造転換政策、およびこれを支える範囲における近代化政策や組織化政策が大きな位置を占めてきたと総括している（同書、p.252）。このため中小企業政策理念は、産業政策（＝産業構造の高度化）的論理に引き寄せられ、経済環境変化への絶えざる適応論理に昇華して、明確ではないとする（同書、p.258）。

²⁹⁾ 有田（2001）pp.9-24。なお、戦後の中小企業政策を論じた有田（1990）では、競争促進的役割を果たす不利是正政策と産業政策の補完的役割をもつ適応助成政策を二本の柱として展開されることになったが、その中心は近促法による適応助成政策であり、中小企業政策は産業構造政策の補完的役割を強めることになったと指摘している。さらに低成長期には構造政策から調整政策への連携を強め、産業調整政策への補完的役割が強まった。さらに80年代後半には産業構造転換を促進するための産業調整政策の一環としての役割を持つこととなり、中小企業政策は産業政策との一体化を強め、その一部分として展開するようになったと指摘されている（同書、pp.163-169）。これまでの中小企業政策は経済環境変化に対する中小企業の適応を助成する適用助成政策と不利是正政策により構成されているが、不利是正政策の面での政策展開は相

対的に不活発で、不十分であった。不利是正政策の中心は、大企業による優越的地位の濫用等の不公正取引を規制する独占禁止法体系の一環をなしている。このため、今後の中小企業政策は競争促進的な秩序政策（中小企業の独占への「拮抗力」に求める政策）を中心とした不利是正政策の充実に重点を移行すべきとしている（同書、pp.170-172）。

³⁰⁾ 福島（2006）pp.450-477。

³¹⁾ 中小企業政策審議会答申は1999年9月22日に行われ、それを受けて新中小企業基本法が同年11月衆・参両議院で可決、12月3日公布された。

³²⁾ 三井（2000）pp.12-24。

³³⁾ 三井（2003）pp.51-68。

³⁴⁾ 植田（2004）pp.151-153。

<参考文献>

有田辰男（1990）『戦後日本の中小企業政策』日本評論社。

有田辰男（2001）「中小企業政策と創業支援政策—『中小企業基本法』の改正に関連して—」『東京経大会誌（経済学）』No.221、pp.9-24。

中小企業庁編『中小企業白書 各年版』ぎょうせい他。

中小企業庁編（1972）『70年代の中小企業像』（財）通商産業調査会。

中小企業庁編（1980）『中小企業の再発見 80年代の中小企業ビジョン』（財）通商産業調査会。

中小企業庁編（1990）『90年代の中小企業ビジョン—創造の母体としての中小企業—』（財）通商産業調査会。

中小企業庁編（1993）『中小企業政策の課題と今後の方向』通産資料調査会。

中小企業庁編（2000）『新中小企業基本法—改正の概要と逐条解説—』同友館。

福島久一（2006）『現代中小企業の存立構造と動態』新評論。

伊藤元重・清野一治・奥野正寛・鈴木興太郎（1988）『産業政策の経済分析』東京大学出版会。

鹿住倫世（2001）「中小企業基本法改正における中小企業観の拡張と政策理念の転換」日本中小企業学会編『中小企業政策の『大転換』』同友館、pp.17-33。

清成忠男（1997）『中小企業読本』東洋経済新報社。

小宮隆太郎（1984）「序章」小宮隆太郎・奥野正寛・鈴木興太郎編『日本の産業政策』東京大学出版会。

黒瀬直宏（1997）『中小企業政策の総括と提言』同友館。

黒瀬直宏（2006a）『中小企業政策』日本経済評論社。

黒瀬直宏（2006b）「戦後日本の中小企業政策の変遷」渡辺幸男・小川正博・黒瀬直宏・向山雅夫『21世紀中小企業論〔新版〕』有斐閣 pp.291-322。

三井逸友（2000）「中小企業政策の『大転換』？—『中小企業の不利の是正』の問題を中心に—」『政経研究』第75号、pp.12-24。

三井逸友（2003）「政策的研究」中小企業研究総合機構編・小川英次編集代表『日本の中小企業研究 1990-1999 第1巻成果と課題』同友館、pp.51-68。

瀧澤菊太郎（1996）「中小企業とは何か」小林靖雄・瀧澤菊太郎編『中小企業とは何か—中小企業研究 55年』有斐閣。

寺岡寛（1997）『日本の中小企業政策』有斐閣。

寺岡寛（2001）「中小企業政策の日本的構図をめぐって」日本中小企業学会編『中小企業政策の『大転換』』同友館、pp.3-16。

三宅順一郎（1988）『中小企業政策史の研究』時潮社。

武蔵武彦（1993）「産業政策」黒川和美・大塚勇一郎・高山憲之・武蔵武彦・村上敦『経済政策入門（1）理論』有斐閣。

植田浩史（2004）『現代日本の中小企業』岩波書店。

渡辺俊三（2003）『戦後再建期の中小企業政策の形成と展開』同友館。

横倉尚（1984）「中小企業」小宮隆太郎・奥野正寛・鈴木興太郎編『日本の産業政策』東京大学出版会。

安田央（1976）『戦後中小企業政策の展開』中小企業研究センター、調査研究報告 No.15。