

# 中小企業政策の変遷と今後の課題

松島 茂

(東京理科大学教授)

本稿では、戦後の中小企業政策の三つのエポック、すなわち1948年の中小企業庁の設立、1963年の中小企業基本法の制定、1999年の中小企業基本法の抜本的改正を取り上げて、中小企業政策がいかなる変遷を遂げてきたかを論じた。それぞれの特徴を短くまとめれば、第一の中小企業庁の設立時の政策は、戦後復興期の厳しい制約条件のもとで、個々の中小企業を対象として経営の合理化、技術の向上を図ることを目的とするものであった。第二の旧基本法に基づく政策は、開放経済体制への移行期に、中小企業性の高い業種を対象として設備を近代化し、業種全体の生産性の向上を図ることによって二重構造を解消し、日本経済の体質を強化することを目的とした。これに対して第三の新基本法に基づく政策は、日本経済の成熟期に、再び個々の中小企業を対象として多様で活力のある中小企業群の創出を図ることを目的とした。いずれもそれぞれの時代の日本経済の課題に対して、大多数を占める中小企業が相応の役割を果たすことを支援するための政策であったといえる。今後の中小企業政策は、産業政策の対象として光をあて、その潜在的な力を引き出して行かなければならない。そのためには、中小企業の実態をきめ細かく精査して、その多様性に応じた政策を実施していくことが必要である。

## 目次

- I はじめに
- II 中小企業庁の設立——中小工業政策から中小企業政策へ
- III 中小企業基本法の制定——二重構造と格差是正
- IV 中小企業基本法の抜本改正——多様で活力ある中小企業
- V 総括と今後の課題

## I はじめに

日本経済に占める中小企業のウェイトは、大きい。2009年経済センサス基礎調査によれば、全企業420万社のうち419万社（構成比：99.7%）が中小企業であり、そのうちの366万社（構成比：87.1%）が小規模企業である。また、従業者数で見れば、全体で4,272万人のうち中小企業の従業者は2,934万人（構成比：68.7%）、そのうちの912万人（21.3%）が小規模企業の従業者である<sup>1)</sup>。

中小企業に対する政策は、ただ単に全企業数、全従業者数に占める中小企業の比率が大きいからといって講じられているわけではない。それぞれの時代に中小企業は国民経済上重要な役割を果たしてきた。例えば、終戦直後に生活に必要な物資を供給し、輸出によって貴重な外貨を稼いだのは、繊維産業、雑貨産業などの中小企業であった。また、1970年代以降に日本経済を牽引した電機産業、自動車産業を支えたのもその部品を供給する中小企業であった。日本経済が直面する課題に対応していくためには、大多数を占める中小企業が課題解決のために相応の役割を担えるように中小企業政策を講じる政治的、経済的な理由があったからである。

本稿では、戦後の中小企業政策の三つのエポック

クを取り上げて、それぞれの時点でどのような問題が「中小企業問題」として認識され、それに対してどのような「中小企業政策」が展開されてきたのかをたどるとともに、今後の中小企業の課題について展望することとしたい。

三つのエポックとは、1948年の中小企業庁の設立、1963年の中小企業基本法の制定、及び1999年の中小企業基本法の抜本改正である。

## II 中小企業庁の設立

### ——中小工業政策から中小企業政策へ

#### 1 「中小企業政策」という概念

第一のエポックは、1948年の中小企業庁の設立である。そもそも「中小企業政策」という概念は、それほど長い歴史を有する概念ではない。1948年の中小企業庁の設立によって初めて「中小企業政策」という概念が確立した。

もちろん、戦前にも中小規模の企業を対象とする政策の系譜があった。1884年の同業組合準則（農商務省達）に端を発し、1897年の重要輸出品同業組合法の制定、1990年の重要物産同業組合法及び産業組合法の制定、1931年の工業組合法の制定、1932年の商業組合法の制定、1943年の商工組合法の制定へと連綿と続く、主として中小規模の企業を組織化するための法的枠組み作りの歴史があった。また、昭和初期以降には、組合組織を手掛かりにして中小工業者に対して大蔵省預金部資金の融通を図るなど中小工業者を対象とする金融政策が行われた中小工業政策の歴史もある<sup>2)</sup>。

しかし、組織化を核とする中小工業政策は中小規模の事業者間の取引の無秩序を制御するとともにこれに起因する粗製濫造を防止することを主たる目的とする業種対策であり、個々の企業を対象とする政策ではなかった。企業そのものを対象として、規模が小さいがゆえに生じる経営上、技術上の諸課題を解決するために支援の手を差し伸べ、その振興を図る政策が立案・実施されるようになったのは、1948年に中小企業庁が設立されて以降のことである。

#### 2 終戦直後の中小企業問題

終戦直後の日本経済はゼロからというよりむしろマイナスからのスタートであった。戦争中はあらゆる資源が軍需に向けられたために、純粹の民間セクターにおいては設備投資が行われず、企業の生産設備はほとんどが老朽化したものであった。また、生産するための原材料、燃料の絶対量も不足していた。また終戦直後に臨時軍事費が放出されたことによってインフレが昂進していた。これらの要因によって、日本経済の生産力は戦前のピークであった1930年代の半ばの10%程度にまで減少していた。

海外からの引き揚げ者、軍需工場の閉鎖に伴う失業者が街にあふれていたが彼らが企業に雇われる可能性は極めて限られていたため、自ら小規模な事業を起こすものも多くいた。経済全体は低調であったが、企業数は増大していたのである。

このような状況の中で政府は、1946年12月、いわゆる傾斜生産方式を導入した。即ち、資材、金融などの政策資源を鉄鋼と石炭の増産に集中して、まず石炭と鉄鋼の生産をある程度にまで回復させ、これをテコに他の産業の生産回復にも波及させていこうとする政策構想であった。

資材、金融などの政策資源を鉄鋼と石炭の増産に集中すれば、それ以外の分野においては政策資源が十分には行きわたらなくなるのは当然の帰結である。例えば、繊維産業、雑貨産業などはその当時に貴重な外貨を稼ぐ輸出産業であり、国民生活に必要な物資を供給する産業であったが、これらの産業には増産のために必要な資材、金融が回らなくなった。いわば傾斜生産方式の影となった繊維産業、雑貨産業はほとんどが中小企業によって構成される産業であったため、彼らは資材不足、資金不足の問題を「中小企業問題」として政治過程に乗せて、政府の対応を求めた。

これに対して政府部内では商工省が中心になって検討を行い、1947年11月に「中小企業対策要綱」を閣議決定した。同要綱は、その冒頭において「政府は中小企業問題の困難性を深く認識しつつ、しかも私的独占の禁止と不当な取引制限の排除により確保せられる自由公正な競争経済下において

中小企業の健全な発達を図ることが我国経済再建の真の基盤となることを固く信ずるが故に今後これに最善の努力を傾注し、一般中小企業に対し業種の選択、経営の効率化、技術の改善等につき適切なる指導を与えると共に前途多難と史料せられるものに対しては国内国際経済事情に照らし適当なる分野への転換を懇切に勧奨する等によって、中小企業に広く活動の機会を与え、国内及び国際経済の発展に資せんとするものである」と述べている。

この時期にはGHQの指導の下に独占禁止に基づく行政が強力に進められており、中小企業の組織化政策の道は封じられていた。政府が「中小企業問題」に対して取り得る対応は、個々の中小企業に対する「適切な指導」と「懇切な勧奨」に留まらざるをえなかったのである<sup>3)</sup>。

また、同要綱は、「中小企業指導機関の強化に関する措置」として、「中小企業問題の特殊性と重大性に鑑み、政府部内に中小企業総局（仮称）を設け、中小企業に関する総合的な責任を有する機関とする」と明記している。これが、1948年8月の中小企業庁の設立につながって行くことになる。

### 3 中小企業庁の機能と意義

前述の中小企業対策要綱を受けて、1948年6月、中小企業庁設置法が制定され、同年8月には商工省の外局として中小企業庁が発足した。当時の商工大臣は社会党右派の水谷長三郎であったが、水谷大臣のイニシアティブによって初代長官には後に京都府知事となった蜷川虎三が任命された。

当時は傾斜生産方式が引き続き実施されていたため、中小企業庁は中小企業者の求める資材、金融を政策資源として用いることはできなかった。また、戦前からの有力な政策手段であった組合制度を使った組織化政策も企業結合を極度に嫌うGHQの方針によって封印されたままであった。中小企業庁の権限として規定されたのは、「中小企業の技術・経営の水準の向上を図る推進役」としての権限と「中小企業の正当な利益と立場を代弁するスポークスマン」としての役割を果たすための権限であった。

中小企業の技術・経営の向上を図る推進役としての機能を果たすための根拠規定としては、制定時の中小企業庁設置法第3条第1項第1号に「中小企業に関する資材、動力、資金、生産方法、技術、経理、労働関係、輸送及び販売等に関する事項その他中小企業の育成及び発展並びに経営の向上に必要な事項についての情報を収集し、分析し、及び提供すること」と規定された。情報の収集、分析及び提供というのは、中小企業に対するコンサルティングを政策として実施するということである。

同条第1項第2号では、「中小企業の経営状況の調査及び診断並びにこれに基づく指示をすること。ただし、その調査及び診断は、当該中小企業者の申請に基づくことを必要とし、且つ、その指示は、当該中小企業者を拘束しないものとする」と規定された。これは、中小企業庁の設置によって始まった診断指導政策の根拠規定である。ただし書は、診断指導政策が公権力の行使というよりも、政府によって行われるコンサルティング・サービスとして位置づけられていたことを示している<sup>4)</sup>。

同条第1項第3号では、「中小企業の経営の向上に資することができる設備及び技術に関し、試験研究機関の協力を求め、並びに中小企業がその設備及び技術を利用することを奨励すること」と規定された。この条文は、公設試験研究機関を通じて行われた技術支援政策の根拠規定である。これも中小企業の技術の向上に資する政策がコンサルティング・サービスの一環として実施されたことを示している。

中小企業の正当な利益と立場を代弁するスポークスマンとしての役割を果たすための根拠規定としては、第3条第2項において「中小企業庁は、中小企業に関係ある経済問題に関し調査研究し、又は国会に提出される議案につき、中小企業に関係ある事項に関し、意見を提出することができる」、第3条第3項において「中小企業庁は、中小企業に関係ある事項については、中央及び地方の行政庁の協力を求め総合的に処理することができる」、と規定された。

また、第3条第4項において「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、又は他人の行為により不当な取引制限を受け、若しくは他人の行為が不正な競争方法であると認めるときは、中小企業庁にその事実を申し出ることができる」と規定し、後段の場合においては、「中小企業庁は、当該事件を公正取引委員会に移さなければならない」と規定された。中小企業庁に駆け込み寺としてのサービス機能も持たせているのである。

中小企業庁の設置は、「商工行政を従来の物資行政から企業行政へという本来のあり方に引き戻す一つの契機をなすもの」であった<sup>5)</sup>。これは、傾斜生産方式という厳しい制約条件があったからこそ生まれた政策のイノベーションであったと評価することができよう。

### Ⅲ 中小企業基本法の制定

#### ——二重構造と格差是正

#### 1 中小企業基本法制定の背景

第二のエポックは、1963年の中小企業基本法の制定であった。その背景には、貿易自由化によって日本経済が開放経済体制に移行し、激化する国際競争への対応を急がなければならなかったという事情があった。

1949年、外国為替及び外国貿易管理法を制定し、外国為替の統制を強化して輸入を厳しく管理・規制していた。貴重な外貨は、重化学工業化を進めるために必要な原料や資源の輸入に優先的に割り当てられた結果、国内産業と競合する可能性のある製品の輸入には回らなかった。その結果、国内産業は厳しい国際競争から遮断され、保護されることになったのである。

しかし、1950年代の後半になると日本の国際収支は黒字に転じ、国際社会は日本に対して開放経済体制移行への圧力を強めてきていた。こうした状況の下で政府は、1960年1月、貿易為替自由化促進閣僚会議を設置して、貿易・為替自由化の根本方針を決定し、続いて6月には貿易・為替自由化計画を策定した。これは、当時、輸入品の金額のうち40%程度が輸入を自動承認されていたにすぎなかったものを、3年後の63年4月には、

80%に引き上げようというのであった。さらに1964年4月、日本はIMF 8条国、GATT 11条国に移行し、国際収支を理由とした為替制限と輸入制限はできなくなった。大企業も中小企業も厳しい国際競争へさらされることになったのである。

もう一つの背景は、高度経済成長下に生まれた大企業と中小企業の格差をいかに是正していくかが政治問題として大きく浮かび上がってきていたという事情があった。1956年の経済白書が「もはや戦後ではない」と述べたように、この頃を境として戦後の日本経済の復興過程は終わり、新しい段階に入った。鉄鋼、化学などの装置産業は、来るべき国際競争の時代に対応するべく積極的に設備投資を行って生産設備の大規模化を図った。銀行もこれに応じて資金供給を行った。その結果、大企業の生産性は著しく向上し、大企業の雇用者の所得も向上した。このような設備投資と所得の増加は新しい需要を生み出し、さらにこれが新しい設備投資を誘発した。投資が投資を呼ぶという高度経済成長のメカニズムが働いたのである。

これに対して、多くの中小企業はこの成長のサイクルに乗り遅れた。銀行の供給する資金は貸し手にとって効率のよい大企業に集中し、中小企業には設備投資をするための十分な資金が回らなかった。このため中小企業の実産性は相変わらず低位にとどまった。1963年の第1回中小企業白書は、「中小企業の大企業に対する付加価値生産性格差は、(昭和)37年(1962年、筆者注。以下同じ)においては前年に比べ縮小を見せたが、まだ従前の拡大傾向から縮小傾向に転じたとは判断しがたく、かつ、その開きは依然として大きい。賃金の格差は、(昭和)34年(1959年)ないし(昭和)35年(1960年)頃から縮小傾向に転じたとみられるが、その水準は大企業に比べまだかなり低い」と述べている。

このような大企業と中小企業との二重構造問題が「中小企業問題」として認識されて、大企業と中小企業の実産性格差、所得格差をいかに解決するかが中小企業政策の課題となった。

#### 2 中小企業基本法の制定過程

中小企業と並んで低生産性、低所得部門とされ

ていた農業分野において、1951年6月、農業基本法が成立したことを契機として、中小企業基本法制定の機運が高まった<sup>6)</sup>。中小企業関係諸団体は、かねて検討を続けてきた基本法草案を発表して、国会における中小企業基本法の早期制定を要望した。このような動きを受けて、当時の野党である社会党、民主社会党がそれぞれ独自の中小企業基本法案を発表した。与党の自由民主党も中小企業基本政策調査会を中心に中小企業基本問題の調査検討に入り、1962年1月には自由民主党としての基本法案を取りまとめて、政府に提示した。

このような動きを受けて通商産業省はまず中小企業の実態を正確に把握すること、そして国民経済的観点から中小企業のあり方を検討することが先決であるとして、1961年9月に中小企業振興審議会総合部会及び産業構造調査会中小企業部会において検討を開始した。同審議会では問題の所在を「わが国の中小企業に関する基本問題は、生産性格差に象徴される大企業と中小企業のいわゆる二重構造問題であり、これを全国国民経済的観点からいかにして解決するかが中小企業基本法に規定されるべきところである」として、中小企業問題が景気変動のそのときどきにおける部分的な問題ではなく、経済構造の観点から取り組むべき問題であるという認識を明らかにした。

各党の基本法制定を求める動きが活発化する中で当時の佐藤栄作通商産業大臣は、1962年5月の国会において貿易自由化への動きが進展する状況において中小企業基本法を早期に国会に提出する必要があると言明した。これを受けて、政府部内において法案作成の作業が進められ、1963年2月に国会に政府提出法案として提案され、同年7月に成立、施行された。

### 3 大企業と中小企業の格差分析

中小企業基本法案の作成過程では、大企業と中小企業の付加価値生産性格差の原因について次のような分析を行っている。

付加価値生産性を左右するものは、「物的生産性」(物を生産する能率)と「価値実現性」(生産物を貨幣に交換する際の力関係)の二つであるとしている。物的生産性については、1960年から1965

年までの大企業と中小企業の有形固定資産投資額を比較して、「大企業は4兆3千億円の総投資(純投資プラス減価償却)を行ったのに対し中小企業はその4分の1、1兆1千億円を投資したにすぎない。毎年の推移をみても大企業は投資総額の70～85%を占めており、またこれを従業者1人あたりにすると中小企業の3～7倍の投資を行っているとして、格差是正のためには中小企業における従業者1人当たりの有形固定資本形成を進める必要があると分析している。

価値実現性については、一般市場取引に関連するものと下請取引に関連するものに区別し、一般市場取引については中小企業による過当競争による価格形成力の弱さと資金繰りの悪化が中小企業をして自転車操業を余儀なくさせ、価格の著しい低下を招く結果となっているとする。下請取引については特定親企業に対する取引依存度は一般的にきわめて高く、一社専属的下請の状態にあるものが非常に多いとした上で、こうした状態が下請取引の契約内容(下請単価や支払い条件など)を決めるにあたって不利になっているとして、これらの取引上の不利を是正するための措置を講じる必要があるという分析をしている。

### 4 中小企業基本法の政策体系

以上のような分析を踏まえて、制定時の中小企業基本法第1条は、「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社会的地位の向上に資することにあるものとする」と規定した。すなわち基本法は、「生産性の向上」と「取引条件の向上」を目標として、それぞれの実現のために必要な政策プログラムを体系的に示しているのである。

中小企業基本法の示した政策プログラムの第一の柱は、生産性の向上である。そのためには、中

小企業庁が設置されて以来進めてきた技術の向上、経営管理の合理化に加えて、中小企業の設備の近代化を図るための施策を推進することが示された。設備の近代化とは、具体的には近代化設備の設置その他資本設備の増強及び設備の配列の合理化である。これを推進するための施策として、中小企業近代化促進法が制定された<sup>7)</sup>。

中小企業近代化促進法は、産業の国際競争力を強化する必要がある業種を政令で指定して、その業種の実態調査に基づく近代化計画を策定して、実施に必要な金融、税制上の措置を講じることによって、業種単位で中小企業の近代化を促進するという内容であった<sup>8)</sup>。1948年の中小企業庁設立時の政策が個別の企業を対象とする企業政策であったのに対して、1963年の中小企業基本法及び中小企業近代化促進法では、再び業種が政策の切り口として浮かび上がってきている。

また、中小企業が大規模な近代化設備を導入するためには事業の共同化又は相互扶助のための組織の整備、工場、店舗等の集団化などが有効であるとして、これらを円滑に実施するために必要な施策を講ずるものとされた<sup>9)</sup>。このような共同化、集団化を重視するという考え方は、企業規模が小さいことが金融調達の不利につながり、設備の近代化、合理化を進めるための障害になるという側面が強調され、企業規模が小さいがゆえに小回りが利くという中小企業のもう一つの側面は意識されていない。

第二の柱は、取引条件の向上である。中小企業は、企業規模が過小であること、企業数が過多であることから、過当競争に陥りやすく、また大企業との取引において不利な条件を甘受しなければならないということが多かった。そこで、中小企業基本法では、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、国等からの受注機会の確保に関する施策を講ずることを政策プログラムとして示した<sup>10)</sup>。

## 5 中小企業基本法の意義

1963年から1990年代末まで、中小企業政策は中小企業基本法の示した政策プログラムに沿って展開された。この中小企業基本法の第一の意義は、

中小企業政策を体系的に実施するためのガイドラインとなったことである。中小企業を巡っては、その時々によってさまざまな問題が生じ、政治的な対応が求められる。それに対して個別的な対応を行っていただけでは、中小企業政策全体として効果を上げることは期待できなかったであろう。中小企業基本法の示した政策プログラムは、政策全体としての整合性を確保するとともに個々の政策のシナジーを生むことを可能にしたといえる。

第二の意義は、高度経済成長期に大企業と中小企業の同時発展を可能にした点である。大企業は、自社内ですべての部品を生産し、組立を行っているわけではない。多くの部品を中小企業から調達し、一部の加工を中小企業に外注している。大企業だけが設備を大型化し、効率的な生産体制を確立したとしても、中小企業の設備の近代化が遅れ、生産性が低位にとどまったままであったとしたら、日本企業の国際競争力の強化は実現できなかったであろう。

## IV 中小企業基本法の抜本改正

### ——多様で活力ある中小企業

#### 1 中小企業問題の変容

第三のエポックは、1999年11月に成立した中小企業基本法の抜本改正である。以下では、抜本改正後の中小企業基本法を「新基本法」、1963年制定当時の中小企業基本法を「旧基本法」と呼ぶことにする。旧基本法の改正は1973年にも行われているが、これは中小企業の定義改正が目的であった<sup>11)</sup>。これに対して1999年の新基本法は後述べるように中小企業政策の理念の変更を含む抜本的な改正であった。

1963年の旧基本法から1999年の新基本法までの36年間に日本経済は大きく変容したことは言うまでもない。1950年代後半に始まった高度成長は1973年の石油危機によって終焉を迎え、安定成長へと移行した。また、1980年代後半にはあらゆる資産価格が高騰するバブルが発生し、新しいビジネスでの創業が相次いだ、しかし、1991年末にバブルが崩壊すると一転して「失われた

20年」とも言われる長期不況に突入した。

この間に中小企業問題として捉えられる問題の中身も変容していった。前述したように1963年の旧基本法においては二重構造の存在が日本経済の根本的問題とされ、その解消が中小企業政策においても取り組むべき第一の課題とされた。しかし、高度成長期の労働力不足と一般的な賃金上昇によって、二重構造論に基礎を置く政策論は次第に色あせて行った。

これに代わって中小企業問題として取り上げられるようになったのは、第一は、地域を切り口とする問題であった。高度成長期には臨海部に造成された工業地域に重厚長大型の産業が競って立地した。ところが1970年代の石油危機後の大幅な価格体系の変動によって、これらの産業は急速に競争力を失った。当然、これらの産業に対する依存度の大きかった地域の中小企業にとっても大きなダメージとなったが、それに対応する政策の代表例が1978年の特定不況地域中小企業対策臨時措置法である。

また同業種の中小企業が多数集積している産地を巡る問題も、地域を切り口とする中小企業問題として取りあげられた。新潟県燕市の輸出用金属洋食器産業、愛知県瀬戸市の輸出用陶磁器産業は、多くの関連中小企業が集積を形成していた。これらの輸出型産地は変動為替相場への移行によって地域ぐるみで大きな打撃を蒙ることになった。1979年の産地中小企業対策臨時措置法は、こういう問題への政策的対応であった。

これらの地域を切り口とする課題への対応として講じられた政策の実施に当たって、業種単位の全国組織の果たす役割は希薄化し、全国組織は弱体化していくことになった。1980年代後半になると、業種単位の全国組織がプロモーターとなって業種ぐるみで近代化を図る中小企業近代化促進法は機能しなくなり、1999年には同法は廃止されるに至った。

中小企業問題の第二の重要な変化は、1990年代に入って顕在化した企業の開廃業率の逆転という現象である。1960年代後半から1970年代までは、開業率は6%を超えて推移していたのに対して、廃業率は3%から4%前後で推移していた。

この時期は、常に開業率が廃業率を上回って、事業所数は増加を続けていた。1980年代に入ると開業率は4%台に低下して、開廃業率の差は小さくなってきていた。1990年代に入ると廃業率が4%を超えたのに対して、開業率は4%台で低迷したため、開廃業率が逆転して事業所数が減少傾向に転じた。

前述したように、旧基本法の制定時には、企業規模が過小であること、企業数が多すぎることを前提として、それが原因となって生まれる諸問題を中小企業問題としてとらえて政策プログラムが構成されていた。開廃業率の逆転で、この企業数が多すぎるという前提がゆらいできていたのである。

## 2 新基本法の政策理念と基本的施策

このような中小企業問題の変容を踏まえて、1999年の新基本法は立案された。新基本法においては、その第3条に基本理念についての条文を置いて、中小企業を「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、個人がその能力を發揮しつつ事業を行う機会を提供することにより我が国経済の基盤を形成するもの」と明確に位置づけた。これは、旧基本法が「中小企業の経済的社会的制約による不利」を前提としていたのとは大きく異なる点である。

旧基本法では政策理念の根本に「二重構造の格差是正」を置いていたが、新基本法では上述の中小企業像を前提として「多様で活力のある中小企業の成長発展」を政策理念として提示した。

新基本法では、上述の基本理念を実現するために、中小企業者の自主的な努力を前提としつつ、「経営の革新及び創業の促進」「経営基盤の強化」及び「経済的社会的環境の変化への適応の円滑化」を三つの柱として基本方針として提示した。この中の「経営基盤の強化」及び「経済的社会的環境の変化への適応の円滑化」は旧基本法と共通する考え方であるが、「経営の革新及び創業の促進」は基本法の抜本改正の契機となった開廃業率の逆転という新しい状況に対応するために強調された考え方である。

特に第12条の「経営の革新の促進」及び第13条の「創業の促進」は、新基本法を象徴する重要な条文である。すなわち第12条では、「国は、中小企業者の経営を革新するため、新商品又は新役務を開発するための技術に関する研究開発の促進、商品の生産又は販売を著しく効率化するための設備の導入の促進、商品の開発、生産、輸送及び販売を統一的に管理する新たな経営管理方法の導入の促進その他の必要な施策を講ずるものとする」と規定した。旧基本法が業種に着目して業種ごとの生産性の向上を主たる政策目的としたのに対して、新基本法では、業種を切り口とする考え方ではなく、個々の企業を対象としてその経営革新を促進するという考え方を明確にしている。

第13条では、「国は、中小企業の創業を促進するため、操業に関する情報の提供及び研修の充実、創業に必要な資金の円滑な供給その他の必要な施策を講ずるとともに、創業の意義及び必要性に対する国民の関心及び理解の増進に努めるものとする」と規定した。旧基本法では既存の中小企業を施策の対象としていたが、新基本法では創業そのものを支援の対象とすることを明示的に位置づけたものである。

旧基本法と新基本法の違いで、もう一つ重要な点は、小規模企業についての位置づけである。冒頭に述べたように366万社、全企業数の87.1%を占める小規模企業を中小企業政策の中でどのように位置づけるかは、政治的にも重要な問題である。1963年の旧基本法の国会審議においても、これについて多くの時間が割かれた。

旧基本法では、小規模企業を「おおむね常時使用する従業員の数が20人（商業又はサービス業に属する事業として営む者については、5人）以下の事業者」と定義したうえで、「国は、……小規模企業の経営の改善発達に努めるとともに、その従事者が他の企業の従事者と均衡する生活を営むことを期することができるように金融、税制その他の事項につき必要な考慮を払うものとする」と規定した。上記の引用からわかるように、旧基本法では、小規模企業を生業的企業として捉えて、社会政策的観点から施策を講ずることとしていた。

これに対して新基本法では、小規模企業につ

いての旧基本法の定義を引き継ぎつつ、「国は、……経営資源の確保が特に困難であることが多い小規模企業に、金融、税制その他の事項について、小規模企業の経営の状況に応じ、必要な考慮を払うものとする」と規定した。旧基本法の想定した小規模企業の従事者に対する社会政策的色彩を払しょくして、経済活動のプレイヤーとして小規模企業を捉えたうえで、企業規模が小さいがゆえに経営資源の確保が困難であることに着目して、経済政策として小規模企業に対して必要な考慮を払うこととしたものである。

### 3 新基本法の意義

中小企業基本法が制定された1963年から同法が抜本的に改正された1999年までの中間点である1985年には、日本経済は遅れて国際競争に参入した中進工業国から世界最大の貿易黒字を生み出す先進工業国へと変質を遂げていた。それまでの間に中小企業が直面する課題も如何に効率的に大量生産を実現するかということから、如何に小回りを利かせて多品種少量生産を実現するかということに変わっていた。

それにも関わらず、中小企業政策の基本枠組みは1963年の旧基本法のままであった。もちろん、個別の中小企業政策は、旧基本法の条文を解釈で補いながら、その時々政策需要に応じて追加されてきていた。そこでは、中小企業基本法が新しい時代に即応した政策を生み出す下敷きの役割を果たすことができなくなっていた。

1999年の中小企業基本法の抜本改正によって、このような基本法と個別立法の逆立ちした関係が解消されて、中小企業基本法は再び新しい中小企業政策の方向を指し示す役割を担うこととなった。

## V 総括と今後の課題

本稿では、戦後の中小企業政策の三つのエポック、すなわち1948年の中小企業庁の設立、1963年の中小企業基本法の制定、1999年の中小企業基本法の抜本的改正を取り上げて、中小企業政策がいかなる変遷を遂げてきたかを論じた。



それぞれの特徴を短くまとめれば、第一の中小企業庁の設立時の政策は、戦後復興期の厳しい制約条件のもとで、個々の中小企業を対象として経営の合理化、技術の向上を図ることを目的とするものであった。第二の旧基本法に基づく政策は、開放経済体制への移行期に、中小企業性の高い業種を対象として設備を近代化し、業種全体の生産性の向上を図ることによって二重構造を解消し、日本経済の体質を強化することを目的とした。これに対して第三の新基本法に基づく政策は、日本経済の成熟期に、再び個々の中小企業を対象として多様で活力のある中小企業群の創出を図ることを目的とした。いずれもそれぞれの時代の日本経済の課題に対して、大多数を占める中小企業が相応の役割を果たすことを支援するための政策であったといえる。

1999年の中小企業基本法の抜本改正からすでに15年近くが経過している。この間に中小企業を取り巻く環境は大きく変化している。そのもっとも大きな要因は、日本経済のグローバル化であることは間違いない。グローバル化には二つの側面がある。第一は日本企業の海外における事業活動が一段と拡大しているという側面であり、第二は国内のローカル企業にとっても、いつ、どこの国の企業が競争相手として立ち現れることになったとしても不思議はないという状況になったという側面である。

第一の側面について、自動車産業を例にとって考えてみよう。トヨタの国内における生産規模は300万台であるのに対して、海外における生産規模はすでにその2倍を超えるに至っている。海外生産が国内生産を上回るという点では、ホンダ、日産も同様である。その一次サプライヤーのほとんどは大企業であるが、彼らはトヨタ自動車とほぼ同時に海外に生産拠点を展開している。最近では、二次サプライヤーまでもが海外に生産拠点を展開することを模索しはじめている。彼らは、平均的には資本金2000万円程度、従業員150名程度の中小企業の範疇に入る企業である。また、二次サプライヤーの多くは、三次サプライヤーとの取引関係がある。その多くは、従業員20名以下の小規模企業である。海外に展開する二次サプ

ライヤーは国内の生産規模を減らす傾向にある。これまでの三次サプライヤーが新たな事業展開を図っていかなければならない局面に立ち至っている。

グローバル化の第二の側面について金型産業を例にあげて考えてみよう。金型産業の多くは小規模企業であるが、1990年代までは日本のお家芸と言われてきた。ところが最近では、中国、タイなどの金型産業が技術を向上させてきて、コスト、品質の両面で日本の金型産業を脅かすに至っている。この例からもわかるように、技術と情報はまたたく間に途上国にも伝搬し、思ってもいなかった途上国企業が日本のローカル企業に対する競争相手として出現するようになってきている。

このような二つの意味におけるグローバル化は、中小企業の中でもより規模の小さい企業にとって深刻な課題を生み出している。中小企業数は1999年から2009年までの10年間に484万社から420万社へと64万社減少しているが、そのうちの89%を占める56万社が小規模企業の減少である。この数字は、日本経済にとって不可避であるグローバル化の進展が規模の小さな企業にとって対応することがより困難なチャレンジであることを意味している。

これからの中小企業政策は、このような企業に対して、社会政策としてではなく、産業政策の対象として光をあて、その潜在的な力を引き出して行かなければならない。そのためには、中小企業の実態をきめ細かく精査して、その多様性に応じた政策を実施していくことが必要である。

\*本稿は、松島茂「中小企業政策の変遷と展望」(『法律のひろば』第66巻第4号、ぎょうせい、2013年)を基に大幅に書き直したものである。

- 1) 後述するように中小企業の定義は、時期によって異なっている。ここでは、1999年の中小企業基本法抜本改正後の定義によっている。
- 2) 中小工業政策の歴史については、由井(1964)を参照。
- 3) GHQと協議した中小企業対策要綱の原案では組合制度の再構築、中小企業向け金融機関の設立も含まれていたが、GHQの反対で削除することになった。尾高・松島編(2013)222頁を参照。
- 4) 中小企業庁設置法案の作成に当たった川原英之は、診断指導政策が必要な理由について、「中小企業問題それ自体としても、表面は金づまりとか売れ行き不振という形で現れるけ

れども、さらにつきつめてその原因を尋ねれば、結局、中小企業の経営のまずさとか、技術的弱点にある。したがって、この点に着実なメスをあて、逐一健全化し、上進方向をとらせるのでなければ、中小企業問題の根本的解決はない」と述べている。同上 225 頁を参照。

- 5) 同上 231 頁を参照。
- 6) 1957 年の経済白書では、「わが国のように農業や中小企業が広範に存在する国では、低生産性、低所得の不完全就業の存在が問題」であるとして、中小企業部門は農業部門と並んで低生産性部門であるという認識を示している。
- 7) 中小企業基本法は、1963 年 7 月 20 日に公布・施行された。中小企業近代化促進法は、これに先立つ 1963 年 3 月 31 日に公布・施行されている。したがって、この二つの法律はほぼ同時に、同じ政策構想の下に準備されたものであると考えることができる。
- 8) 政令による業種指定のためには、「事業活動の相当部分が中小企業者によって行われていること」が必要条件であった。また近代化計画には、目標年度における品質、生産費とともに当該業種の適正生産規模まで定められた。当時の政策当局者の中小企業の規模の過小性に対する強い危機感と「規模の利益への信仰」が感じられる。
- 9) 共同化、集団化を進めるための施策としては、1963 年 3 月の中小企業振興資金等助成法の一部改正によって創設された中小企業高度化資金制度をあげることができる。
- 10) 取引条件の向上のための具体的な施策は、1956 年 6 月の下請代金支払遅延等防止法の制定、1957 年 11 月の中小企業団体の組織に関する法律の制定などによって 1950 年代後半からすでに実施されていた。1963 年 7 月の中小企業基本法制定によって大きく進んだのは、業種と組合を切り口として行われた生産性の向上のための政策であった。
- 11) 1963 年の旧基本法においては、中小企業の定義は製造業等にあつては資本金 5 千万円以下、従業員 300 人以下、商業・サービス業にあつては資本金 1 千万円以下、従業員 50 人以下の企業とされていた。1973 年改正では、製造業等にあつ

ては資本金 1 億円以下とするとともに、商業を卸売業と小売業・サービス業に区別して、卸売業にあつては資本金 3 千万円以下、従業員 100 人以下、小売業・サービス業にあつては従来どおり資本金 1 千万円以下、従業員 50 人以下と定義された。

#### 参考文献

- 伊丹敬之・松島茂・橘川武郎編 (1998) 『産業集積の本質——柔軟な分業・集積の条件』有斐閣。
- 尾高煌之助・松島茂編 (2013) 『幻の産業政策 機振法——実証分析とオーラル・ヒストリーによる解明』日本経済新聞出版社。
- 清成忠男 (2009) 『日本中小企業政策史』有斐閣。
- 中小企業庁編 (1963) 『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。
- 中小企業庁 (1964) 『昭和 38 年度 中小企業に関する年次報告』。——編 (1973) 『中小企業庁 25 年史』。——編 (1999) 『中小企業政策の新たな展開——中小企業政策研究会最終報告より』同友館。
- 松島茂 (1998) 「中小企業政策史序説——中小企業庁の設立を中心に」『社会科学研究』(東京大学社会科学研究所) 第 50 巻第 1 号。
- (2003) 「90 年代の中小企業政策史のための覚書」『社会科学研究』第 54 巻第 6 号。
- (2012) 『通商産業政策史 8 生活産業政策』経済産業調査会。
- 由井常彦 (1964) 『中小企業政策の史的研究』東洋経済新報社。

まつしま・しげる 東京理科大学大学院イノベーション研究科教授。最近の主な著作に、尾高煌之助・松島茂編著『幻の産業政策 機振法——実証分析とオーラル・ヒストリーによる解明』(日本経済新聞出版社、2013 年)。経営史専攻。