

# 政策史的に見た中小企業基本法改正

——政策転換の背景——

三宅 順一郎

## はじめに

「中小企業の創造的事業活動の促進に関する臨時措置法」（以下創造法，95年3月）に始まり，「新事業創出促進法」（以下創出促進法，97年12月），「中小企業経営革新支援法（以下革新法，99年3月）などの成立に続いて，99年末には「中小企業基本法」自体が36年ぶりに改正され，関係法律の改廃もあって，市場原理尊重，規制緩和を基本理念とする中小企業政策の見直しは一応の完結を見る。同年6月には「農業基本法」も市場経済のもとでの食糧確保・自然保護を掲げる「食料・農業・農村基本法」として生まれ変わった。

中小企業基本法改正準備は規制緩和の進展する97年度から始まったとされるが，<sup>(1)</sup>ここではとくにバブル崩壊以降の経済社会環境の大きな変動のなかで，聖域性を否定された中小企業政策がどう対応していったかを政策史的な流れのなかで検討していきたい。

### 1. 規制緩和・競争政策強化

85年のプラザ合意後の円高にもかかわらずなお続く巨額の貿易黒字に対する厳しい国際世論に対応して，翌年4月，総理大臣宛に提出された「国際協調のための経済構造調整委員会の報告」（前川レポート）は内需拡大，市場開放，産業構造改善を通じて経済政策と国民生活のあり方を「歴史的」に転換させていくという基本方針を明らかにした。

しかしこれがまさに日本的な形で展開して急激かつ大幅な金融緩和と公共投資の急増となり，株式・地価を中心としたバブルを演出するが，冷戦終結後の日米関係はより深刻化して89年の構造協議，さらには93年の包括協議へと発展する。

その過程で，事態が進展しない苛立ちもあって「日本異質論」が台頭し，日本的経営・経済システムへの批判が高まっていく。それは「日本株式会社」ともいわれた市場経済への行政の幅広い介入を軸とする政官財抱合体制の下での金融護送船団，メインバンク制，株式持合，系列取引，終身雇用・内部昇進制，企業内労組その他さまざまな経済・取引慣行の総称である。

(1) 鹿住倫世『中小企業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『中小企業政策の大転換』22ページ，2001年5月

このルーツは戦時経済への移行期に求められ、戦後統制期に復活し、占領が終わるとともにさらに再編・強化されるが、これが高度成長を支え、さまざまな摩擦現象とそこに起因する内外の批判を浴びながらも、ドルショックやオイルショックをも乗り越えて経済大国へと日本を導いてきた。

しかしこのシステムが硬直化して制度疲労を起こし、とくにその閉鎖的、競争制限的な側面が、冷戦終結後のグローバルリゼーションの時代に適応できなくなったことは否定できない。そしてそれはバブル崩壊後の超低成長の元凶ともされてしまった。

ここで当然要請されるシステムの見直し・再構築は、規制緩和と競争促進を通じて市場機能を活性化し、高コスト構造を是正して新産業・新市場開拓と産業活力の再生を目指すという方向で進められる。ここで登場するのがグローバル・スタンダードである。それは文字通り「構造的」となった日米協議での米国側の主張でもあった。

元来は産業技術分野で生まれ、「規制緩和3ヵ年計画」でも国際的規格・基準に限られて使われたこの「スタンダード」の守備範囲が広がり、経済・経営慣行を含むシステム全体の見直しの基準となっていくのである。

所詮は「強者の論理」である市場原理主義の影がその背後にちらつく米国的価値基準の押付け＝外圧には違いないが、日本の現実から見ても「正論」の部分があることも否定できず、それを好むと好まざるを問わず受け入れなければならない国内要因が働いていたこともまた事実である。

しかし金融不安下の銀行の貸し渋り・貸し剥がしによる中小企業への致命的影響にも見られるように、日本経済のとくに弱い部分への深刻な打撃は避けられない。

## 2. 行政改革

既得権益擁護という次元の低いものから始まって、以上の路線への抵抗は熾烈で前途は混沌としているが、政策の方向は市場原理尊重・規制緩和・構造改革へと転換した。中小企業政策もこれとの整合性を求められ、その聖域性を完全に否定されてこれに追随することとなる。

中小企業基本法改正準備の始まった年に提出された行政改革委員会の「最終意見」(97年12月)は、「中小企業イコール弱者として講ずる硬直的な保護政策は、効率性を阻害し、能力ある中小企業、意欲ある創業期の中小企業の成長の機会を奪い、中小企業全体の活力を喪失させる。」と明言している。

またすでに日米構造協議のなかで提起され、中小企業関係では90年に大店法運用適正化を実現した規制緩和の動きは、「規制緩和3ヵ年計画」(98年3月閣議決定、99年3月改訂)によって加速される。

それは緩和を積極的に進めて、自己責任に基づく自由な活動の実現と市場機能の最大限の発揮、高コスト構造の是正や持続的な生産性の向上を図ることを目指すとする。

規制緩和に関する具体的提言のうち中小企業に関する部分は「規制緩和後の市場の公正な競争秩序を確保するため中小企業者等に対する不公正取引の厳正・迅速な対処」と中小企業カルテルの見直しである。

さらに中小企業保護政策について、「真面目に努力する中小企業や意欲をもって創業し成長しようとしている中小企業が伸びていくためには社会的規制とといえども必要最小限のものでなければならない」とし、一律的保護は必ずしも中小企業全体の利益とはならず、たとえば官公需確保政策は一見公正に見えるが、競争の抑制となり、コスト低減努力に欠ける事業者が存続し、そのような事業者の参入も促しかねず、前進的な中小企業の成長機会を奪い、中小企業全体の活力を喪失させるとしている。

以上に対応する行政組織の改変は、「中央省庁等改革基本法」(98年6月)となって実現するが、その第21条の経済産業省については以下の通りである。

まず「経済構造改革を推進すること」がトップに掲げられ、産業政策については次のような方針が述べられている。

- ① 個別産業の振興または産業間の所得再配分政策の撤廃・縮小と市場原理の尊重。
- ② 業種横断的な政策に重点化、円滑な産業構造の転換の推進。
- ③ 産業に関する国際的な調整。
- ④ 中小企業政策については、保護または団体の支援の縮小、地域の役割の強化、新産業創出のための環境整備。
- ⑤ 地域経済・産業の振興については地域の役割を強化、国の関与を縮小。

### 3. 中小企業をめぐる環境変化

以上の政策転換の方向を中小企業政策の場で検証していくための手順として、中小企業をめぐる経済環境の変化を行政がどう把握しているかを明らかにしておく必要がある。

中小企業政策研究会(98年7月設置、中小企業庁長官の私的諮問機関)の最終報告(99年5月)やそれを下敷きにした中小企業政策審議会答申(99年9月)、あるいは改正法の解説書である『新中小企業基本法』(中小企業庁、2000年6月)を参照しつつ要約すれば以下の通りである。

- ① 投資が成長をリードした時代は去り、市場原理に基づく効率性の向上、研究開発、技術革新およびより豊かな消費生活の追求が重要な意味をもつ経済が訪れつつある。
- ② それに伴い、キャッチ・アップ型の近代化概念は相対化し、自らリスクを冒して不確実性に挑戦し、新しい分野を切り開くことが重要な課題となる。
- ③ 二重構造論のいう「低生産性と低賃金の悪循環」をもたらす原因としての「格差」は社会政策的な課題でもあったが、その意味は変質して競争体制下の「多様性」の進展として捉えられるようになった。
- ④ 80年代半ば以降、開業率が低下して廃業率を下回り、非効率企業の脱落を通して中小企

業の過多性は消滅するが、一方では経済活力低下を来す原因ともなっている。

- ⑤ 第3次産業とくにサービス産業の比重が増大し、製造業の中間投入においてもその役割を大きくして知識集約型産業構造へと大きく変化しつつある。
- ⑥ 自由貿易体制の定着とともに保護政策は否定されて競争が国際規模で激化し、企業活動の国際展開とこれに伴う開発輸入の増大もあって「ものづくり」の基盤である産業集積の弱体化や地域経済の衰退が懸念される。
- ⑦ 系列的下請関係は流動化し、部品のモジュール化も進んで下請企業は減少に転じるなかで脱下請あるいは大と中小間の対等なパートナーシップの形成が進み、さらには大企業の分社化やアウトソーシング化もあって多様な事業機会が生まれつつある。
- ⑧ 国民のライフスタイルの変化と情報化や規制緩和の進展もあって流通構造の変化が一層急激に進みつつある。

以上から得られる結論を要約すれば、日本の経済・経営システムは新しいスタンダードで更新・再編されつつあり、その過程で過小過多、過当競争、格差などの在来的中小企業観とそれらの是正を目指す政策理念は陳腐化していくが、一方では市場の開放や産業構造の変化を好機として新しい芽が生まれ育ちつつあり、これを「ダイナミズムの源泉」として支援していく態勢を早急に整えなければならないということになる。

このような条件の下で、格差是正のための「中小企業の高度化等」と「事業活動の不利補正」というかつての政策目標は、「多様で活力ある独立した中小企業の育成・発展」のための「経営基盤強化」、「創業と経営革新に向けての自助努力支援」および「セイフティネットの整備」という形に再編される

#### 4. 官製二重構造と格差是正

以上の②、③および⑤は旧基本法の基本理念とその前提となった「官製二重構造論」の否定である。そしてそれは格差是正を目指す製造業中心の高度化、近代化を上から指導するという在来的な政策手段が完全に陳腐化したという主張につながる。

官製二重構造論のルーツについては他に譲るが、政府関係文書では「もはや戦後では」<sup>(2)</sup>なくなって間もない57年度『経済白書』が当時の日本経済の現状を、労働集約的部門が近代部門と共存して「いわば一国のうちに先進国と後進国の二重構造が存在するに等しい中進国」であるとしたのが始まりである。

要するに近代部門＝大企業群と在来的労働集約部門＝零細過多・多産多死的中小企業群との間の大きな格差と断絶の諸関係ということである。

しかしここではこうした関係を寡占対非寡占間の支配・従属として捉え、そこに力関係を背

(2) 詳細は河崎亜洲夫『日本中小企業の適応と変化』、八千代出版、2002年、第5章、および三宅順一郎『中小企業政策史論』、時潮社、第6～7章、時潮社、2000年参照。

景とする不当な付加価値の吸い上げ（収奪）とそれを中小企業内部での複雑かつ重層的な分業の組織を通して柔軟に受け止める機構がすでに成熟しつつあった当時の現実がその視野から完全に消えている。格差は大きくても断絶はなかったのである。

このころには、戦後の統制経済で復活し、朝鮮戦争と占領政策の廃止で勢いづいた寡占体制のもとで、その下部機構としての中小企業の重層的な支配の体系も整備拡充されつつあった。系列化はその象徴である。しかも57年といえば賃金や生産性の格差が最高となった年であり、ここに根ざす反独占的「社会的緊張」は白書でもとりあげられるほどであった。

要するに官製二重構造論は経済民主化という原点を完全に見失い、成長と近代化だけがすべてを解決するという独断的政策論を正当化するための仮説＝イデオロギー・ツールに成り下がり、すでに大きく現実と乖離して早晩清算される運命にあったのである。

この仮説の上に打ち出された政策路線が「経済合理性の立場に立った設備改善と技術の向上」、「中規模製造業の生産力を高める」あるいは「企業系列化推進」であった。

これは「所得倍增計画」にも受け継がれ、格差解消のための「中堅企業の育成と小零細企業の組織化による適正規模への誘導」や、合併・吸収による企業規模の拡大と並んで、大企業と中小企業との緊密な協調体制を通じての産業秩序の確立＝系列化が説かれている。<sup>(3)</sup>兵器産業合理化の過程で生まれた系列化という概念は国家権力の下での寡占支配そのものであるが、これが「近代化」の手段として再登場してくるのである。

これに続いて63年の産業構造審議会答申は「二重構造は社会政策的視点からばかりでなく、コスト、技術の両面でわが国経済の競争力にとって問題」としている。<sup>(4)</sup>

このような見解を反映して、機械工業や電子工業では56および57年にそれぞれ「振興臨時措置法」が中小企業上層をも対象に含めて施行され、中小企業近代化資金融資では系列企業を優先するような運用も行われていた。

かくて「中小企業基本法」第1条は、「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、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」したのである。

以上の流れのなかで形成された中小企業政策体系の真の狙いは、貿易自由化を乗り越えて先進国へのキャッチ・アップを目指し、重化学工業と輸出産業の国際競争力強化のために中小企業の必要な部分の選択的な底上げを急速かつ強引に進めるところにあった。

すでにこの段階で政策対象は「一律の弱者」ではなく、選ばれたエリートだったのである。中小企業内部の階層分化はこれを契機としてさらに進展する。

「中小企業近代化促進法」の重化学工業関連と外貨獲得産業に限られた業種指定とその政策効果の上層への集中はそれを端的に示し、70年代中小企業ビジョンは総花的政策への批判を展

(3) 前掲『中小企業政策史論』200ページ。

(4) 産業構造審議会編『日本の産業構造』第1巻32ページ。

開してこの方向を是認さえしている。

それはまさに民主化の衣を着せた高度経済成長への「動員」の体制であり、その過程で自由で公正な競争という原点が見失われていくのは当然である。

## 5. 格差から多様化へ

かくて68年に日本のG N Pが当時の西ドイツを抜き、同時に恒常的黑字国となったのちの72年『中小企業白書』では早々と「従来の二重構造の底辺としての中小企業観からの脱却」と「新しい中小企業問題への接近」の必要性が説かれて<sup>(5)</sup>いる。そしてこの論議は何故かビジョンが<sup>(6)</sup>出されるたびに繰り返されて99年中政審答申に至っている。

たしかに労働力不足と技術革新の浸透による底辺部分の分解もあって、高度成長前期には格差は全体として縮小した。

それは経済成長と社会的分業の深化を通じての専門企業や系列企業の成長とその頂点における中堅企業の展開、さらには規模階層を横断する知識集約型企业群の出現が断層を埋め、寡占部門の関連中小企業に対するニーズは一応充足されたということである。

それは中小企業を利用するものの側の論理であり、そこでは格差を生み出す基本的な要因である支配・収奪の体制の改革＝経済民主化の論理は、国際競争力強化や近代化に逆行するとしてとくに寡占から敵視されてきた。

しかし諸格差が高度成長前期の一時的縮小の後、再び拡大に転じたという事実は、93年の「中小企業政策審議会基本施策検討小委員会中間報告」も格差＝階層分化の軸は設備ではなくソフトな経営資源であるという条件付でこれを認めている。80年代初めには高齢者やパートなど新しい低賃金労働力の問題と絡めて「新二重構造論」も<sup>(7)</sup>現れた。

このような格差を、新しい経済環境の下での創業や経営革新を通じ、企業規模を横断して生まれる新しいタイプの知識集約的経営を頂点部分とする「多様化」の進展の結果として捉え直そうとしたのが99年の中小企業政策審議会答申であつた。<sup>(8)</sup>

「多様化」はすでに70年代ビジョンで登場し、80年代ビジョンもこれを継承しているが、それは中小企業一律弱者論への批判の論拠でしかなかった。

しかしここでは階層間格差のように見える現象は、市場競争を通じて必然的に進む多様化＝個別企業間の格差＝バラツキであつて、克服すべき課題ではないとする論理の柱となっている。

しかし問題はそれが果たして自由で公正な市場競争の結果なのか、さらには多様化の下限で政策体系から疎外されがちな膨大な「普通の」企業群の滞留と衰亡がどのように説明されるか

(5) 『中小企業白書』72年版99ページ。

(6) 『中小企業政策審議会答申』、中小企業庁『新中小企業基本法』94～95ページ。

(7) 前掲『日本中小企業の適応と変化』217ページ。

(8) 前掲『中小企業政策審議会答申』95ページ。

ということである。

この部分の苗床機能や生き残りのための必死の努力は否定できないとしても、超低成長経済下の産業空洞化や在来的系列の解体の大波が力関係を背景とするさまざまなシワ寄せによって増幅されて、その存立そのものをゆるがせるに至ってからすでに久しい。

『事業所・企業統計調査』によれば、とくに企業数は小規模企業の個人経営を中心として80年代後半から明らかな減少傾向を示しており、それは同じ時期からの中小企業の廃業が開業を上回って増加したことや90年代に入ってから企業倒産の急増あるいは下請企業数の激減と表裏をなしている。それを「多様化」で片付けてしまえるものなのだろうか。

また基本法改正に先立って政策のあり方を論議した中小企業政策研究会での資料を収録したとされる『中小企業白書』(99年版)<sup>(9)</sup>では、法人企業統計による売上高経常利益率には明白な規模間格差が見られるが、規模階層別の標準偏差からみると小規模になるほどバラツキは大きく、小規模層では大企業を上回る業績を挙げている企業のある反面で極めて厳しい状況に置かれている企業群も分厚い。これは「多様性」の重要な側面である。

これらは市場原理主義からすれば多様化のなかでの「過多性の消滅」<sup>(10)</sup>と独立中小企業の増加ということになり、好ましい結果であろう。だが、政策からの疎外感をますます強めざるを得ない多数の中小企業にとっては、新しい形での格差拡大であり階層分化の進展なのである。

## 6. 規制緩和と公正取引

占領政策の下で独占禁止法が制定された47年の片山内閣による「中小企業対策要綱」や48年の「中小企業庁設置法」では、独占禁止法によって確保される自由公正な競争が経済民主化の土台であり、中小企業政策の出発点であるという理念が明らかに示されていた。

しかしこの「初心」はその後の米極東戦略の変化による民主化から自立化への占領政策の転換とともに空洞化し、53年の独禁法自体の改正につながっていく。

しかし中小企業の側では独占禁止政策の意義を把握していた。57年の第二次独占禁止法改正案(流産)に際して中小企業団体中央会は規模間格差の原因を「産業構造に内在する矛盾が中小企業に不当にシワ寄せされる」ことに求め、「大企業の中小企業に対する不当な圧力は看過しえない」として、「中小企業を独占資本の脅威から守るものは独占禁止政策の堅持」であり、いかなる対策も「この基本線が崩れてはその効用を発揮しえない」と強調している<sup>(11)</sup>。

このころから下請代金をめぐる運動が激化し、54年には「下請代金等支払遅延防止法」が施行されるが、その過程で大企業グループとの意見対立から日本中小企業団体連盟が経団連から脱退するという直接対決場面もあり、また52年末には百貨店納品業者の運動の結果、公正取引

(9) 前掲鹿住報告24ページ、『中小企業白書』平成11年版108～117ページ。

(10) 前掲『新中小企業基本法』5ページ。

(11) 全国中小企業団体中央会『創立20周年記念誌』33ページ

委員会の「百貨店業における特定の不公正な取引」(特殊指定)<sup>(12)</sup>が公示された。

中小企業団体中央会は旧基本法制定の前年には「二重構造の原因と見られるものも実際には経営環境の悪条件によるものが少なくないので、その社会的不利を除去し、自由競争のもとで中小企業が『正常な競争』をなしうる基盤を確立する事の必要性が法文に明記されることが必要」と要求している<sup>(13)</sup>。

社会、民社の両野党も旧基本法の国会審議を通じて中央会と同じ発想を主張したが、それは下請関係適正化、分野調整、官公需受注機会確保、輸出入対策などの個別的対症療法の雑然たる寄せ集めであった「不利補正」対策のなかに埋没してしまい、『中小企業白書』も毎年の「講じようとする中小企業施策」のなかで「独占禁止法の適用強化」という抽象的項目を不利是正対策のなかの並び大名として掲げるの止まっていた<sup>(14)</sup>。

その後独占禁止政策が大きくクローズアップされるのは、オイルショック後の狂乱物価とモノ不足を増幅した素材部門大企業の地下カルテルが「千載一遇」文書などによって暴露された74年であった。公正取引委員会もこれを「近代的経済犯罪」と決め付けた。

ここで登場した公正取引委員会の独占禁止法改正試案のうちで原料高・入手難や下請条件の悪化に苦しむ中小企業と関連の大きかったのはカルテル規制強化とともに第19条(不公正な取引方法の禁止)違反に対する第3条(私的独占と不当な取引制限の禁止)と同様の排除措置と刑事罰の新設であった。

財界団体は試案に対して常套語である「自由主義体制の擁護」を唱え、さらに「国際競争力強化」という大義名分を振りかざして猛反対に回り、同じ立場から競争制限的な行政指導を強めてきた通産省を始め政官財挙げての抵抗によって公取試案は完全に骨を抜かれてしまうが、問題は中小企業の動向である。

当時の下請条件悪化に対する強い対策要求にもかかわらず、中小企業カルテルや事実上は大企業の市場戦略である再販制度などの「聖域」への跳ね返りを恐れて、日本中小企業団体連盟の反応は全く消極的でなんらの有効な提言を行なわなかった。さきの中央会のコメントから10年、成長経済下の階層分化とともに中小企業者運動のとくに指導的部分はすでに対決姿勢を失いつつあったのである<sup>(15)</sup>。

風向きが変わったのは規制緩和＝競争促進型行政への転換が始まってからのことである。すでに『90年代ビジョン』は解体再編されつつある系列企業やサービス業、流通業、情報ネットワークなどへの不公正取引の拡大とその形態の多様化に対する対策の必要性を指摘しており、さらに規制緩和・行政改革関係の前掲資料でも中小企業保護政策を見直し、競争促進政策を進

(12) 前掲『中小企業政策史論』211～214ページ。

(13) 前掲『創立20年誌』49ページ。

(14) 前掲『中小企業政策史論』240ページ。

(15) 同上314～315ページ。

めるに際しては、公正な競争秩序の確保がこれに伴わなければならないことが明記されている。

しかし現実の基本法改正に当たって、この部分は十分に考慮されたとはいえなかった。中政審99年答申は以上の指摘をオウム返しに唱えるだけで、改正法の20条は「国は、中小企業に関する取引の適正化を図るため、下請代金の支払遅延の防止、取引条件の明確化の促進その他の必要な施策を講ずるものとする」として、改正前の18条と比べると「適正化」の範囲を下請関係のみに限らず一般化したに止まっている。

中小企業家同友会全国協議会は中政審中間答申（99年9月）へのパブリック・コメントで「さらに掘り下げが必要な政策」の第一に「取引適正化」を挙げ、大要以下のように述べているが、それに法改正はまったく応えなかったことになる。

市場原理尊重の下では、とくに大企業と中小企業との間の不公正取引に対し、より具体的に「厳正・迅速な」政策的対応が不可欠であり、「経済産業省設置法」でも「市場における経済取引に係る準則の整備に関すること」と規定されているのに、それがどのような方向で「強化」されるのかが明白にされていない。それは独占禁止法の厳正な運用であると同友会は考えるが、さらにそれですまない場合は現行の独占禁止法の強化も政策の範囲に入れて対応しなければならない。

## 7. 不利是正政策の消滅

改正前の中小企業基本法で「事業活動の不利の補正」は①過度の競争の防止（そのための組織化）、②下請取引の適正化、③事業活動の機会の適正な確保（分野調整）、④国からの受注機会の拡大、⑤輸出の振興、⑥輸入品との関係の調整の各条文からなっていた。

すでに貿易自由化によって形骸化していた⑤と⑥を除く残りの部分について、93年の中政審小委員会報告はこれを「経営基盤強化対策」と名づけ、基礎体力を強化して競争条件を整備するという産業組織政策的性格をもつ施策で、中小企業政策のベースをなし、その上に構造改善支援対策（構造の高度化等）が進められると位置付けていた。

これが新しい法律のなかで解体されてしまったことについて一部から批判の声が上がった。政策的支援の対象外に置かれがちの小零細企業群がますます取り残されて切捨てられるといういつも繰り返される議論である。

これに対して中政審の地方公聴会やパブリック・コメントの場では、中小企業を「弱者として一律に施策を講じることを見直す」のであって「弱者」の存在そのものを否定するものではないという立場から「今までの政策で必要なものは基本として維持しながら、創業・ベンチャー支援をプラスする」のであるという趣旨の弁明が行われた<sup>(16)</sup>。

たしかに上記の②③④は改正された基本法に受け継がれた。②は下請企業の自立化支援施策

(16) 前掲鹿住報告29～30ページ。

を伴いながら競争政策の一環として残され(20条),③はセイフティネットに関する改正法22条2項となり,これを根拠とする大規模小売店舗の出店規制は外圧のもとに退場したが分野確保法は生き残っている。

64年の「中小企業団体の組織に関する法律」改正で生まれた特殊契約制度に始まり,この法律(77年)で本格化する分野調整は,中小企業団体が関係業界に突き上げられて猛運動を展開し,国会を動かして法が制定されたものであるが,国際化,低生産性部分温存,消費者利益などの論理に対立する後ろ向けの現状維持的施策とする批判も強く,行政も強い規制には消極的であった。

④はさきに規制緩和と関連して中小企業保護の代表例となったが,中政審答申では「効率的な公共工事の実施の観点から運用面の改善を図る」と後退し,改正法では「経営基盤強化」の一環として旧法の条文をそのまま受け継いでいる。公共事業の見直し論の高まるなかで注目すべき現象である。

これに前記の②と③を合わせると,政府筋の弁明は一応通るとはいえそうである。それに加えてセイフティネットに関する改正法第22条も保護政策後退批判への反論となりうるかのように見える。

しかしこれは経済的社会的環境の変化のもとで,内外市場での競争の敗者の事業転換,再建あるいは廃業の円滑化対策であり,それは倒産や失業の増大に伴う調整費用や市場で回収不可な埋没費用(サunk・コスト)を軽減する手段であって,本質的には敗者=弱者保護どころか,排除の円滑化の論理である。

最後に注目されるのが,①の過当競争防止に関する条文が姿を消し,これと関連する「団体組織法」のカルテルに関する部分も削除されたことである。

政府の強力な介入に頼る強制カルテルはすでに第一次大戦後の不況期から昭和恐慌にかけて,預金部資金融資と並んで中小企業「救済」の主要な柱であった。

戦後は朝鮮戦争後の不況期に中小企業者の広範な運動が結実して実現した「特定中小企業の安定に関する臨時措置法」に始まり,57年には「団体組織法」による商工組合制度として定着した。当時の中小企業政治連盟が要求した強制加入制や団体交渉権付与などに対して,大企業団体や公正取引委員会はもとより労組や中小企業の先進的部分までが反対するという過程を経てやっと成立したこの制度は,地区内業者の2分の1以上の加入があれば業種に関係なく設立でき,出資組合の場合は調整行為とともに共同経済行為も可能であり,組合交渉権も持った組織であった。環境衛生関係業界もこのころに同業組合制度を認められた。

この種の組合は62年の法改正によって設立の際の不況要件廃止,合理化カルテル承認,協定違反に対する罰則規定強化などで補強され,不況のたびに増えて,65年のピークには125業種652件(規制命令発動は48業種61件)<sup>(17)</sup>となっていた。

しかしさきに見たような独占禁止政策を原点とする中小企業の政策要求とカルテル依存は,

大企業の圧力に対する対抗、あるいは緊急避難というような理由をつけても、明らかに矛盾するし、その行為は時としては反社会的なものになりうる。すでに高度成長末期の消費者物価高騰に際しては、消費者団体などからの中小企業カルテル批判が高まり、中小企業運動に対して常に同情的であった世論は一変した。

一次産品と中小企業の製品・サービスは消費者物価高騰の元凶とされ、それは低生産性部門が労働力不足による賃金や諸経費の上昇を価格に転嫁せざるをえなかったことから起こる生産性格差インフレーションと説明されたが、カルテルはこの価格引き上げを加速するばかりでなく、低生産性部分温存につながって経済成長の足を引っ張るというのである。

さらにそれは消費者の多様な要求への対応を不可能とするばかりではなく、業界の先進部分にとってもマイナスに働く。独自の成長の途が抑えられてしまうからである。反対に零細層にとって一律的な生産制限は企業どころか生活そのものへの脅威となる。

中小企業は当時もすでにさまざまな階層に分化して「多様」であり、そこでは利害関係も対立しあい、古い業界秩序は変質しつつあったのである。

行政の側でも高度化と不況カルテルは矛盾するという考えが強まり、近促法69年改正による特定業種の構造改善事業は、調整命令が発動中の業界は計画終了時点でこれが解除できるほどに改善が進むことが条件となった<sup>(18)</sup>。

さらに自由化体制の進展と通貨変動、そしてアジア諸国の目覚ましい経済成長によって、輸出カルテルの機能の余地はなく、競合輸入品は大量に流入して国内カルテルの存在理由そのものが消滅してしまったこともあって、少数の残存カルテルも形骸化し、構造改善の名目で残っていた繊維関係の設備制限も撤廃される。基本法と団体組織法の改正は、政策転換ではなくて事態の追認に過ぎなかったのである。

## 8. 高度化事業の変容

旧基本法でいう「高度化等」とは要するに量産・量販体制の下での組織的・集団的な「規模の利益」の追求であった。

この発想がその根源から陳腐化していくと同時に、市場経済のなかでの個別企業の自主的な経営革新努力が強調され、明治以来の行政機構による業界団体を通じての特定目的に向けての「指導」も企業の自助努力への「支援」へと大きく転換したかに見える。

旧法の高度化の内容は次の通りであった。

- ①設備近代化、②技術向上、③経営管理合理化、④企業規模適正化、⑤高度化事業の一環としての共同化・組織整備、⑥中小商業・サービス業の近代化、⑦事業転換、⑧労働条件改善・労働力確保

(17) 『公正取引委員会年次報告』各年から。

(18) 前掲『中小企業政策史論』250ページ。

以上のうち法改正とともに姿を消したのはいうまでもなく④と⑤であった。①, ②, ③は知識集約要素付を加えられた上で改正法の15条（経営資源の確保）の1号から3号までに取り入れられ、⑧は19条として残された。⑥は商業集積活性化（18条）となり、⑦は経済環境の変化によって売上が落ち込んだ中小企業（93年制定の新分野進出円滑化では過去3年以内のいずれかの年に比べて10%以上生産額又は取引額が減少している企業）を対象としたもので本来は産業調整政策であったが、改正法ではセイフティネット（22条）として残された。

④は上からの強力な指導のもとで組織化・共同化を通して適正規模化＝零細過多性の克服を目指す路線で⑤はその受け皿である。

かつては戦時企業統合の目安ともなった「適正規模」とは、特定の技術水準と市場条件の下での物的生産性と外形的企業規模との相関分析から生まれた仮説であるが、現実の中小企業に対しては「大きいことはよいこと」という単純な論理として機能した。

近促法の政策メリットが指定業種の少数の先進的企業に集中してしまったことへの批判に対応して、集团的に適正規模の実現を目指した特定業種の構造改善事業は、先行した繊維構造改善に続く69年5月の近促法改正で登場する。計画の策定も施行もその主体は産地組合となり、全組合員が参加し（ぐるみ方式）、さまざまな形の組織化・集約化を通して適正規模の実現を図るという方式である。過剰設備廃棄とスクラップ・アンド・ビルド方式はすでに調整段階にきていた繊維構造改善でのみ採用された。

この制度は73年と75年に改正され、知識集約化共同事業、関連業種との協調、新分野進出計画なども盛り込まれ、業種選定基準も「国民経済の健全な発展と国民生活の安定・向上に資する」となるが、組合の計画と統制による競争制限的方式は維持され続けた。

しかしオイルショック後の混乱に続く低成長の過程で以上の近促法的高度化は現実の中小企業のニーズとの乖離を明らかにしていく。ここでハード面の適正規模にこだわり過ぎた高度化路線の見直しを提起したのが中政審の「80年代中小企業ビジョン」であった。

それは中小企業が「独自の合理的地位を築きうる前提条件として、単なる規模拡大だけでは不十分で、中小企業の独創性と機動性がもう一方の柱で」あり、それがなければ「近代設備や規模拡大もその効果を十分に発揮」できないとし、政策の基本方向は「総合的経営資源（技術、技能、資金、情報、研究・開発、管理、人材など）の均衡ある充実」でなければならぬと主張した。<sup>(19)</sup>

ここで近促法路線は転換を迫られ、中小企業白書の前年度に『講じた中小企業施策』でも、77年度までは主役で「章」であった「高度化・近代化」は次第に地盤沈下して85年度には「経営基盤の安定」の章の一「節」となってしまった。

通貨調整・オイルショック後の軽薄短小への産業構造の変換とアジア諸国の急成長に対する

(19) 中小企業庁『中小企業の再発見』31～32ページ。

応急的対症療法に追われながらも、政策の重点は個別企業あるいは自主的で柔軟なグループによる情報化、技術革新、さらには異業種交流・融合化の推進へと移っていく。

それとともに巨大技術・巨大開発一辺倒の「中央」の論理への依存・従属によって崩壊に瀕しつつあった地域社会に醸成される多様な不満や抵抗のなかから、崩壊と依存の悪循環を断ち切って自律的發展を志向する「地域主義」が勢いを増してくる。政府は「中央集権的地域主義」といわれながらも、これへの対応と同時に、崩壊しつつあった産業・地域政策の再構築の必要に迫られ、ここから地域社会の支柱でありそこでの人間関係の絆であった地場産業の再評価が政策課題として浮かび上がってきた。

『80年代通商産業ビジョン』も中小企業ビジョンもこれを大きく扱い、改正基本法でも「産業集積の活性化」(17条)となり、「創出促進法」にも「地域産業の自立的發展を促す事業環境の整備」として組み込まれる。

こうした動きに伴い、中小企業組織の見直しも必要となってくる。既成の業界秩序に基づく統制機能を中心とする業界網羅的な組合の存在は意欲ある成員やその自主的グループにとって無用どころかむしろ桎梏と化し、公平奉仕など協同組合原則も見直され、異業種組合など新しい組織形態も生まれてくる。<sup>(20)</sup>改正基本法16条「交流又は提携及び共同化」はこのような動きの結論である。

以上の政策転換に関して、70年代後半から80年代にかけて成立した法律や制度の主なものは以下の通りである。(一部略称使用)

事業転換対策臨時措置法(76年)、産地中小企業対策臨時措置法(79年)、伝統的工芸品センター(79年)、体質強化資金融資(80年)、技術アドバイザー(80年)、地場産業総合振興対策(80年)、技術交流プラザ(81年)、テクノポリス法(83年)、新技術体化投資促進税制(84年)、協同組合法・団体組織法改正(84年)、技術開発促進臨時措置法(85年)、事業転換対策法改正延長(86年)、融合化法(88年)特定事業集積促進法(88年)、全国中小企業情報化促進センター(89年)、地域産業活性化資金(89年)

## 9. 経営革新への支援

改正基本法の「経営革新の推進」(12条)は業種による制約を外し、中小企業の単独あるいは「柔軟な連携」を通じての自主的な経営革新を行政が「支援」という方向で、近促法の産業構造政策的手法を最終的に清算した競争政策的発想に基づくとされている。

これに準拠して「中小企業経営革新支援法」が登場し、その第1条で政策目標を「経済的環境に即応した経営革新への支援」としている。具体的には政府の経営革新指針に則って企業や会社、組合、多様な連携グループなどが外部経営資源の協力をえて作成して行政庁の承認を得

(20) 前掲『中小企業政策史論』291～297ページに詳述。

た経営革新計画に対する金融、信用保険、税制を通じての支援であるが、問題は承認の要件である。

計画は①目標、②経営の向上の程度を示す指標、③経営革新の内容及び実施時期、④必要資金額とその調達方法、⑤組合等による試験研究費負担金賦課の基準の各項目が行政庁によって適切と認められなければならない。

「中小企業の経営革新に関する指針」(99年、通産省)によれば、革新(イノベーション)とは商品開発・生産、役務の開発・提供、生産・販売様式、役務提供方式その他への「新しい取組み」であり、自らのイニシアティブでこれらと真摯に取り組む中小企業に対して経営資源を「重点配分」として与えている。

とくに②は付加価値生産性の上昇(計画期間5年の場合15%)という目標数値を示す必要があり、③はその達成を目指してのビジネスプランの作成であり、「厳しいハードルで篩にかける」ものではないとされているが、15%の根拠は「近時の」中小企業の付加価値生産性上昇率がこの水準を上回るものが3~4割程度となっているという漠然たるものに過ぎない。さらに同業種中小企業の当該技術の導入状況から判断して、「既に相当程度」普及している技術・方式などは対象外となっている。政策資源の重点配分と合わせて「篩」が機能していることは明らかである。

さらに資金供給面では、在来的なツールに加えて、中小企業金融公庫の先端産業育成特別融資(付加価値生産性の上昇率5年間に20%以上が条件、貸付規模1億円以上、利率は財投金利以下)、あるいは投資育成会社法の特例として、経営革新計画があれば、現在あるいは計画で生まれる企業の資本金が3億円を超えても資金調達の途を開く等々、明らかに集中的に多額の資金が必要なブレイク・スルー型エリート企業を意識していると思われる支援措置が目につく。その半面で在来産業部門の地道な漸進的革新計画はともすれば疎外されがちということになる。基本法改正で中小企業の定義の上限が引き上げられたこととの関連もありそうである。

長山宗広氏によれば、府県や助成機関にはベンチャー支援である「創造法」(後出)と混同した扱いをすところもあるとされ、融資に際しても民間金融機関と同じような審査があって中小企業の裾野部分にメリットが及ばず、しかも地域的視点が欠けている。したがって政策の対象となりうるのは付加価値生産性伸び率やビジネスプラン作成能力に加えて、金融審査をクリアできる財務体質を持つ中小企業に限定されてしまうということになる。<sup>(21)</sup>

次に注目されるのは、「経済環境変化の影響を著しく受ける中小企業の将来の経営革新に寄与する」というこの法律第1条の部分に依拠して、かつての構造改善的な発想と手法が同法10条の特定業種の経営基盤強化計画として受け継がれていることである。

「特定」とは競争条件、貿易構造、原材料供給事情などの環境の「著しい」変化によって生

(21) 三井逸友編著『現代中小企業の創業と革新』152ページ。

産・取引額が過去3年のいずれかの年に比べて10%以上減少又はその見通しがある業種ということであって、さきの新分野進出円滑化法（事業転換対策）の発想を受け継いでいる。

計画は新商品・役務開発，企業化，需要開拓などをその内容とし，カルテルなど企業努力を拘束するような手段は使わず，少なくとも組合員の半数以上が参加することがその条件となっている。

改正基本法の建前とは矛盾する旧近促法的・繊維構造改善的発想の承継＝捨て去ったはずのものとの妥協とも見られよう。

しかしより本質的には，経営革新法にはさきに見たように「篩」が機能しており，とくに比較劣位産産業の裾野には，集团的に特別の措置を講じた上でなければその対象にはなり得ない部分が増えていくことを法律自体が認めたことになるという点である。

## 10. 創業と創造的活動との混同

改正基本法の第13条と第14条は政策目標の一つとして「創業の促進」と「創造的事業活動の促進」を掲げている。

しかし問題は80年代半ば以降の開業を上回る廃業という事態へ対応として，多様な中小企業を生みかつ育てることを通じて経済を活性化していくことを目指す13条と，知識集約的で企業化精神旺盛な企業の成長を創業から株式上場までを含めて支援する14条が，関連する法律でも現実の施策においても混同され，いわば創業＝ベンチャー支援という図式がいつの間にか出来上がりかけているということである。

もう一つの問題は，中小企業政策審議会99年答申では「市場メカニズムの尊重と活用を基礎とし，中小企業の経営の革新や創業など新たな創造的価値の拡大に向けた自主的な努力を助<sup>(22)</sup>長」することが中小企業政策の理念だとしているのに，関係法律でもその施行状況でもこの原則が霞んでしまい，公的資金に多くを頼る産業政策的な介入が依然として清算されていないということである。

本来の意味での創業支援は98年の「新事業創出促進法」で始めて登場したと見るべきであろうが，これは通産省産業政策局（当時）所管の文字通りの産業政策である。

そこでは「経済の閉塞感を打破し，雇用機会を確保するためには，蓄積された産業資源を活用して新たな事業の創出を図ることが重要な課題」であるとして，①個人による創業及び新たな企業を創設して行なう事業に対する直接支援，②中小企業の新技術を利用した事業活動を支援，③地域の産業資源を有効に利用して地域産業の自律的発展を促す事業環境の整備を進めることが必要とされている。

①はこれから開業しようとする個人をも対象とし，業種の限定はなく，官公庁の認定も不要

---

(22) 前掲『新中小企業基本法』98～99ページ。

という自由な創業への政策的支援であり、高失業率時代にふさわしく、雇用と能力発揮の場の確保を目指し、生業的自営業を含めた地域経済活性化のための施策である。しかし一方では新しい産業体制の裾野となる「ベンチャー予備軍」の堆積を形成するという期待も大きく、信用保証や中小企業総合事業団による助成を受ける段階でそれなりの篩がかけられるのはやむをえない。

②は中小企業技術革新制度 (SBIR) であり、国や特殊法人の研究開発制度の中から特定された補助金等の中小企業への支出機会の増大とその成果の事業化への支援である。

③は「工業団地に墮した」<sup>(23)</sup>ともいわれはしたが、80年代の日本型シリコンバレーを目指したテクノポリスなど地域におけるさまざまな努力の成果である経営資源の集積を受け継ぎ、「地域の特性を最大限に生かした基本構想」に基づいて府県が設置する地域プラットフォームが行なう研究開発から企業化に至るまでの多彩な方式による一貫的支援に対する助成である。

この法律は99年に改正され、株式公開型ベンチャー育成のために商法の規定の特例や投資事業組合からのリスクマネーの供給などが加えられ、ますますベンチャー支援的性格を強めてきた。なおテクノポリス法廃止の直後に登場した、ベンチャー企業などのスタートアップ段階での事業化資金供給を目的とした「特定新規事業実施円滑化臨時措置法」(89年)はこの時点でこの法律に吸収された。

このベンチャー支援の発想をいち早く中小企業政策体系の中に取り込んでいたのが94年の中小企業近代化審議会答申を受けて95年に制定された「創造法」であった。

この法律は中小企業の創造的事業活動を通じて新分野を開拓し、「産業構造の転換の円滑化」に資することを目的とし(第1条)、大臣の定める事業活動指針と都道府県知事が認定した計画に基づく研究開発やその事業化について各種の支援を行なうことを定めている。その概要は以下の通りである。

これから創業する個人も含めて、事業開始後5年未満の特定業種に属する業者に対する設備投資減税と投資育成会社法の特例(創業支援)、試験研究費の割合が売上高の3%を超える業者に対する同様の支援(創造活動支援)、それに加えて96年の法改正によってベンチャー財団の設置やエンジェル税制もその枠組みに組み入れられた。

以上に95年の「中小企業労働力確保法」の改正による人材供給を通じてのベンチャー企業への支援制度が加わって、創業と創造的活動支援の体系が完成する。

このように見てくると、これらの法律はそれぞれ所管する行政部門は異なるが、公的資金に支えられつつIT時代の知識集約的産業構造を狙った行政介入をその内容としていることには違いはない。

しかし一方で市場メカニズムの尊重と活用という基本法改正の基本的理念に基づくさまざま

---

(23) 『日経ビジネス』93年10月14日号。

な競争条件整備型施策が、法律の枠組みの内外で整備されつつあることは否定できない。たとえば三段階の重層的中小企業支援センターの活動や産学官連携による技術開発促進、税制の特例、規制緩和を通じての多様な民間投資の誘導などである。

市場原理主義からすれば、真に自立した革新的企業はこのような競争政策のなかから生まれるものであり、政策理念からしてもこの方向が正統派ということになるが、現在の日本では公的資金のばら撒きに通じかねない産業政策からの脱却は困難であり、当の中小企業の多くが農業ほどではないにしてもそれへの依存に慣れきってしまっている。

そうとなれば、「革新支援法」と同様、いわゆる「優良中小企業」に支援が集中する結果となる可能性は大きい。成長型中小企業として公的支援機関が推すのは何度も政策対象となり、それゆえにこそ、なかなか自立できない企業が多いとする報告もある<sup>(24)</sup>。

以上を通観して、中小企業政策の「大転換」と喧伝された基本法改正も、実は状況に応じてそれなりの軌道修正を重ねてきた旧基本法的施策の延長ないしは追認という部分が意外に多いことが明らかとなった。そして一方、閉塞感打破のための他に選択の余地のない施策であるはずの創業や創造的事業活動への支援は、ますます分厚くなっていく水面下の中小企業にとってはあまりかわりがないこととなってしまふところにこの「転換」の本質を見ることができるのである。

---

(24) 前掲『現代中小企業の創業と革新』193ページ。和田耕治論文。