

# 90年代の中小企業政策史のための覚書

松 島 茂

## 概 要

戦後日本の中小企業政策史を振り返ってみると、3つのエポックがあった。第1が1948年の中小企業庁の設立、第2が1963年の中小企業基本法の成立、そして第3が1999年の中小企業基本法の抜本的改正である。1990年代の中小企業政策史は、「業種」を政策の切り口として「組合」を政策の主たる助成対象とする1963年の中小企業基本法が、政策の切り口を「業種」から「地域」又は「集積」へ、政策の主たる助成対象を「組合」から「個別企業」へと変容していった過程ととらえることができる。

本稿は、この変容の過程に政策立案の当事者として政策立案に関与した筆者が、それぞれの場面でどのようなことを考えながら政策の立案及び実施に当たっていたのかについての主観的な記述であり、将来において「1990年代の中小企業政策史」を議論するための覚書である。

## キーワード

中小企業政策、中小企業庁、原局行政、中小企業基本法、産業集積

## I. はじめに

「中小企業政策」という用語を用いて政策が議論され、立案されるようになったのは、それほど昔のことではない。1948年8月に商工省（後の通商産業省、現在の経済産業省）の外局としての中小企業庁の設置がきっかけであった。もちろん、明治期、大正期、昭和初期においても、「在来産業政策」、「中小工業政策」、「中小商工業政策」の用語を用いた政策が企業規模が小さい企業群、あるいは中小規模の企業が数多く存立している産業を対象として議論され、立案されてはいた。しかし、これらが体系性をもって整理されるようになったのは、中小企業庁が設置されてからである。このような戦後日本の中小企業政策の歴史を振り返ってみるとき、3つの大きなエポックを指摘することができる。第1が

1948年の中小企業庁の設立、第2が1963年の中小企業基本法（以下、「旧基本法」という。）の制定、第3が1999年の中小企業基本法の抜本的改正法（以下、「新基本法」という。）の制定である。

筆者は、故橋本寿朗教授に機会を与えられて『社会科学研究』第50巻第1号（1998年）に執筆した「中小企業政策史序説—中小企業庁の設立を中心に—」において、第1のエポックである中小企業庁の設立過程とその時期の政策のイノベーションについて分析した。また、伊丹敬之・松島茂・橋川武郎編『産業集積の本質』（有斐閣、1998年）第2章「新しい中小企業論」において、第2のエポックである旧基本法の制定過程とそれに基づく政策展開について分析した。そこにおいて、旧基本法の立法意図としては、中小企業問題を二重構造の格差是正問題として捉えて、企業規模の過小性のために「規模の利益」を実現できない、いわば弱者として中小企業を支援する政策と位置づけたこと、そのため手法としては企業規模の過小性を「組合」という形で事業規模を擬似的に拡大することによって補うという手法が用いられたこと、しかし一方で高度成長期前期において設備投資が遅れた「中小企業性業種」に対してより多くの政策資源を動員してその生産性の向上を図り、国際競争力を強化するという産業政策の側面を有していたこと、またこれによって高度成長の波が多くの中企業性業種にも及ぶことになり、わが国産業の裾野を広げることに寄与するという、当初は明確に意図していなかった結果をもたらしたことを明らかにした。

本稿では、「業種」と「組合」を両輪とする旧基本法の政策体系が、第3のエポックである1999年の新基本法の制定に向けてどのように変容していったのかについて、特に1990年代を中心に可能な範囲で振り返ってみたい。筆者は1973年から2000年まで通商産業省に在籍した。その間、1976年から1977年にかけては中小企業庁総務課総括係長として、1979年から1981年にかけては生活産業局日用品課課長補佐として、1984年から1985年にかけては中小企業庁計画課課長補佐として、1987年から1989年にかけては中小企業庁小売商業課長として、1995年から1997年にかけては中小企業庁計画課長として中小企業政策に携わった。自ら立案、実施に関与した政策を現時点で歴史として客観的に分析することは容易ではない。従って、本稿ではあえてバランスのとれた客観的な記述を目指してはいない。むしろ、筆者自らが当事者として関与した場面で、どのようなことを考えながら政策の立案及び実施にあたっていたのかについての主観的な記述を中心として、客観的な分析は他日を期すこととしたい。本稿はその作業のための材料となるものであり、表題を「90年代の中小企業政策史のための覚書」とした理由でもある。

## II. 業種から地域へ

### —— 1979年の産地法を中心として ——

中小企業基本法は、中小企業政策の基本的な考え方を示しつつ、それに基づいてどのような具体的な政策が体系的に講じられるべきであることを示す法律である。実体的な法効果を有する法律ではなく、いわゆるプログラム法と呼ばれている。1963年に制定された旧基本法の第1条では、政策の目標を「国の中小企業に関する政策の目標は、……中小企業の経済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実業性及び取引条件が向上することを旨として、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。」と規定している。これを受けて、「生産性の向上」のための政策としては、①中小企業構造の高度化（この具体的な内容としては、企業規模の適正化、企業の共同化、工場・店舗の共同化、事業の転換等が含まれている。）、②設備の近代化、③技術の向上、④経営の合理化といった施策のプログラムが示されている。また、「取引条件の向上」の政策としては、①過度の競争の防止、②下請取引の適正化、③事業活動の機会の適正な確保、④国等からの受注機会の確保、⑤輸出の振興、⑥輸入品との調整といった政策プログラムが示されている。

これらのプログラムのうち、「生産性の向上」のための政策については、中小企業近代化促進法（以下、「近促法」という。）を機軸として物資所管原局（日用品課の属する生活産業局はこれにあたる。）と中小企業庁とが共同して実施にあたっていた。中小企業政策として用意されたツールを産業政策としても活用されていたのである。

しかし、1970年代の後半になると旧基本法のプログラムになかった「地域」の切り口で新たな政策が講じられるようになった。そのはじめてのケースが1978年に制定された特定不況地域中小企業対策臨時措置法（以下、「不況地域法」という。）である。石油危機後の大幅な価格体系の変動によって重厚長大型、臨海立地型の造船業などの産業が急激に競争力を失ったが、それはこのような産業に対する依存度の大きかった地域の経済にとってもまた大きなダメージとなった。そのような状況に対して、ダメージの大きな地域を特定して、その地域の中小企業に対する金融措置などの政策的支援を期間を限って積み増すことが主な内容であった。同法は限時法として制定されていたが、その内容は1980年に制定された特定業種関連地域中小企業対策臨時措置法によって引き継がれている。

1979年には、同じく地域を政策の切り口として、産地中小企業対策臨時措置法（以下、

「産地法」という。)が制定された。立法のための準備作業は中小企業庁計画課が中心になって行われた。前に述べた不況地域法の流れが臨海部の重厚長大産業のいわゆる企業城下町対策だったのに対し、産地法は金属洋食器の燕市、毛織物の一宮市、陶磁器の瀬戸市、多治見市などに典型的に見られるように、同業種の中小企業が数多く集積して伝統的に産地形成をしているような産業に対しても、その集積している地域を特定しつつ、その産地が急激な経済環境の変化により疲弊している状況に着目して、その範囲にある中小企業に対して、期間を限って助成措置を積み増すことが主な内容であった。

不況地域法も産地法も、急激な経済環境の変化によって疲弊した地域を特定して、その範囲の中小企業に対して限時的に助成措置を積み増すという意味では同様の趣旨の政策であったが、物資所管原局の行う産業政策への影響という点では産地法の持つ意味は格段に大きかった。それは、産地法が対象とした地域的に集積した中小企業群は、従来、近促法が対象としていた業種とほぼ同様だったからである。その影響を具体的に示そう。筆者は、産地法が制定された1979年には生活産業局日用品課の課長補佐であった。日用品課は、金属洋食器、陶磁器、漆器、家具など数多くの産地産業を担当する物資所管原課であり、近促法を主な政策ツールとして中小企業の比率の高い業種の原局行政を行っていた。原局行政について明確な定義があるわけではないが、例えば所管する業種に関わるすべての状況を把握し、すべての問題に対して行政としての第一次的な窓口となると理解してよい。陶磁器を例にあげてみると、陶磁器産業は愛知県瀬戸市、岐阜県多治見市、長崎県波佐見市など各地に産地が形成されているが、近促法の運用にあたってはこの物資所管原課である日用品課が当該産業全体の状況を把握して、行政としての具体的な対応策を決定していた。この場合の産業側の窓口は陶磁器業界の全国団体である日本陶業連盟であった。全国団体から各地の産地組合に行政が発信する情報が流れていくとともに、そのルートで情報が収集されてきて陶磁器業界全体の状況が把握されるというスタイルで原局行政が行われていた。近促法では、業種毎に近代化計画が策定されることになっており、近代化計画に従って助成措置が講じられるしくみになっていたが、近促法の運用のプロセスは原局行政そのもののプロセスと同じであったのである。これに対して産地法の場合は、政策実施のルートはまったく異なっている。近促法の根幹をなしている業種所管大臣(実際の事務は物資所管原課が行う。)が定める業種全体の近代化計画にあたるものはない。業種所管大臣が行うのは、一定の要件を満たす産地の指定のみである。産地毎に作成する産地振興計画(新商品、新技術の研究開発、需要の開拓、人材の養成などを内容とする。)は産地組合が作成し、都道府県知事が承認するのみである。明らかに業種を対象とする原局行政の色彩は薄まり、同業種の中小企業が数多く集積する地域の振興行政という色彩が濃くなっている。

産地法が制定されたからといって、近促法が廃止されたわけではない。実際、両方の法律の適用を受ける産地も多かった。しかし、新しく実施される政策の方が以前からの政策よりも助成措置が手厚くなるのは当然である。近促法では金融措置が中心であったのに対して、産地法では産地組合の行う一部の事業に対して補助金も用意された。この補助金は都道府県から産地組合に対して交付され、国は都道府県の交付する金額の1/2を都道府県に対して補助するものである。産地組合にとっては、産地法の適用を受けて、その助成を受ける方が魅力的だった。このようなことから産地を形成する業種においては、産地法の制定をきっかけとして徐々に業種を切り口とする近促法から地域を切り口とする産地法へと関心の重点が移っていった。

このような重点の変化は、次にのべる3点の帰結をもたらした。第1は、物資所管原局原課の弱体化である。前にも述べたように近促法は原局行政に有力なツールを提供していたわけだが、産業界からみた既存のツールの魅力が少なくなり、他に新しいツールを見出し得ないとすれば物資所管原局のパワーが失われるのは当然であろう。もちろん、所管する業種によってこの事情は異なる。しかし、このことが2000年の経済産業省の機構改革において物資所管部局が大幅に縮小されることになった原因の一つである。

第2は、全国レベルでの業界団体の弱体化である。原局行政と全国レベルでの業界団体の機能は、鏡のうらおもてである。一方が弱体化すれば、他方も弱体化を免れない。しかし、これ以前からも全国レベルでの団体の弱体化は進行していた。すでに多くの産業で業種全体で共通の解決策が見出しにくくなっていた。各企業は、それぞれの活動の方向を従来の業種の枠を超えて模索し選択せざるをえない状況になっていたからである。前述した重点の変化は、すでに始まっていた全国レベルでの業界団体の弱体化を加速したことは明らかである。

第3は、中小企業庁が中小企業が集積して実際に活動している現場への距離感を縮めたことである。従来、中小企業政策における国と地方公共団体の関係は、1963年に旧基本法とほぼ同時に制定された中小企業指導法によって、国の役割は中小企業政策の制度、枠組みをつくることであり、中小企業を直接に指導するのは都道府県の役割とされていた。従って、国が多種多様な中小企業が集積している現場に着目して政策を立案することもなかった。しかし、業種から地域への重点の変化によって、産業集積のメカニズムを究明して、これをよりよく作用させるためにはどのような政策が必要かという視点から中小企業政策の立案が行えるようになった。また、このことは「中小企業は、地域の産業集積、商業集積の中核をなす存在であり、このような集積の中で中心的役割を果たす中小企業の活躍が、地域経済の活性化の牽引力となる」という新基本法における積極的な中小企業観にもつながっている。

### III. 組合から個別企業へ

—— 1985年の中小企業技術法と1995年の中小企業創造活動促進法をめぐって——

旧基本法から新基本法への変容過程を考察するにあたって、政策の対象を「組合から個別企業へ」という視点の変化はより本質的な政策思想の変化に関わっている。前述したように、旧基本法においては中小企業を規模の過小性のために「規模の利益」を実現できない弱者として捉えて、弱者であるがゆえに支援する理由があるという論理構造になっている。この論理構造から直ちに個別企業は政策の支援対象としないという結論が出てくるわけではない。しかし一方で、規模の過小性から発生する諸問題を解消するためには一企業の努力では間に合わないので複数の企業が集まって組合という形での規模の拡大が必要であると言いつつ、個別企業の努力を支援するという政策を作ることに踏み切ることは組織として多少の抵抗感があった。

筆者は、1985年に中小企業庁計画課の課長補佐として1986年度の新政策の検討にあたった。このころは第2次ベンチャーブームといわれた時代で、中小企業政策の部内検討の過程でも中小企業庁としてどのような内容のベンチャー企業に対する政策を中小企業政策の体系の中に取り込むかについて熱心な議論が行われた。1984年より中小企業庁振興課においてはベンチャーキャピタルからの参加も求めてベンチャー研究会が組織されて、ベンチャーキャピタルの投資対象となるような優良なベンチャー企業を育成する政策が検討されていた。しかし、このような政策は前述したような旧基本法の政策思想には適合的ではないこと及び旧基本法が規定しているプログラムに当てはまるものがないことを理由として、実現するには至らなかった。それにかわって、旧基本法のプログラムの中に「技術の向上」という項目があることに着目して、新しいエレクトロニクス関連技術、新素材関連技術、バイオテクノロジー関連技術の研究開発に挑戦する中小企業を金融措置、税制措置を講じて支援するという内容の中小企業技術開発促進臨時措置法（以下、「中小企業技術法」という。）が1985年に制定された。この法律の立案過程においては、個別企業を政策の対象とするべきかが重要な論点として議論された。旧基本法のプログラムの「中小企業構造の高度化」ではなく「技術の向上」を目的とする政策として位置づけるならば組合による取り組みに限定するべきではなく、当然に個別企業の取り組みも対象となるということで決着がついた。旧基本法において「中小企業構造の高度化」という概念は、規模の利益を享受できない中小企業が共同して事業を行うというニュアンスを強くもっていた。従って、中小企業技術法を「中小企業構造の高度化」というプログラムに位置づけるとすれ

ば、中小企業が共同して技術開発に取り組むことを支援すること、言い換えれば組合に助成対象を限定せざるをえなかった。

このエピソードを紹介したのは、この時点においてはまだ旧基本法のイデオロギーの呪縛は相当程度残っていたということを示したかったからである。しかし、中小企業技術法は、新しい技術に単独で挑戦するという必ずしも弱者とはいえない個別の中小企業を支援対象とすることとした点において、旧基本法の枠内でのささやかな政策のイノベーションであったといえることができるであろう。

中小企業技術法は当初から10年間の限時法として制定されたため、1994年にはその後継法についての議論が行われ、1995年に制定されたのが中小企業創造活動促進法（以下、「中小企業創造法」という。）である。中小企業創造法は、第1条においてこの法律の目的を「中小企業の創業及び技術に関する研究開発等を支援するための措置を講ずることにより、中小企業の創造的事業活動の促進を通じて、新たな事業分野の開拓を図り、もって我が国産業構造の転換の円滑化と国民経済の健全な発展に資すること」と規定している。旧基本法のプログラムには記載されていない「創業」が目的規定に含められたことは、旧基本法制定以来はじめてのことであり、きわめて画期的である。また、同法の政策対象としては、①新製品や新サービスの開発を行おうとする中小企業、②創業期にある中小企業（原則として、創業後5年未満）、③研究開発に熱心に取り組む中小企業（売上高に対して3%を超える試験研究費を支出する企業）としているが、いずれも業種を問うていない。もちろん、個別企業が想定される主な対象である。

1985年の中小企業技術法と1995年の中小企業創造法を比較すると、この10年間に旧基本法のイデオロギーの呪縛がすっかり解けてしまったことが明らかである。その背景にはなにがあったのか。

第1に、1989年から1991年の間に開廃業率の逆転が起こった。旧基本法が制定された1960代から70年代にかけて開業率は6%から7%程度であったのに対して、同じ時期の廃業率は3%から4%程度であった。すなわち、新陳代謝を行いつつも企業数は一貫して増え続けており、80年代までは創業を促進することが政策課題として認識されることはなかった。ところが、90年代に入ってから開廃業率は逆転したままである。開業率の水準も低迷を続けて、1994年から1996年の間は戦後初めて4%を切ってしまった。このような状況の変化の中で、旧基本法のプログラムにはない創業の促進を中小企業政策の課題として取り上げなければ、中小企業政策の鼎の軽重を問われるという認識があった。

第2に、「規模の経済」を追求することの意味が薄れてきたという認識があった。旧基本法の制定された時代は、IMF 8条国、GATT 11条国に移行してこれから欧米先進企業との厳しい国際競争にさらされるという危機感が満ちあふれていた。その中にあって、我

が国中小企業の規模の過小性をいかに克服するかという課題認識があり、「規模の経済」を追求した大量生産により、国際競争力を確保していこうという考え方が旧基本法の根底にある。しかし、80年代後半から90年代になると、状況はまったく異なるものとなった。近隣のアジア諸国から安価な大量生産品の流入が始まっていた。これと対抗するためには「規模の経済」の追求による大量生産ではなく、むしろ中小企業の小回りを利かせて、ニーズに対応して素早く多品種少量生産を行うかが求められた。この時代の中小企業白書のとり上げた課題をみるとその変化が明らかである。

筆者が10年ぶりに中小企業庁計画課長として着任したのは、1995年7月であった。すでに1995年3月に中小企業創造法が成立し、その付則で中小企業技術法は廃止されていた。さっそく中小企業創造法の立法時の資料を調べてみると、旧基本法の政策プログラムの関連条文への言及がないことを発見し、驚きを禁じ得なかった。筆者の知る範囲では、旧基本法の制定以降の中小企業立法でこのような例がなかったからである。まさに旧基本法の風化の象徴であった。

#### IV. まとめにかえて

##### ——新基本法への準備——

基本法と個別立法の関係は、器とそれに盛る果物に喩えてもよいかもしれない。器それ自体は食べられるものではない。しかし、果物はそれにふさわしい器に盛られることによって、より美味しそうに見える。それまでとは異なる種類の果物を盛るためには、新しい器を用意しなければならない。

筆者は、旧基本法の政策プログラムにない新たな政策を正々堂々と追加していくためには、中小企業基本法の抜本的な改正が必要な時期に来ていると感じた。しかし、同時にこれが容易なことではないとも認識していた。旧基本法は、1963年に制定されてから1973年に中小企業の範囲に関する改正（製造業について資本金基準を5000万円から1億円に引き上げる等の改正を行った。）を1回行ったのみである。それ以降も、資本金基準を引き上げるための改正が中小企業庁の部内及び中小企業政策審議会において検討されたことはあるが、中小企業団体等の反対によって実現には至らなかった。中小企業対策予算がほぼ横這いを続けている中で、政策対象となる企業数がただ増えるだけでは政策効果が薄まることになりかねないというのが主な反対の理由であった。まして、旧基本法のもっとも基本的な考え方の変更にわたるような改正が具体的な検討の俎上にのぼることもなかった。時みつるといえども、時間をかけて周到な準備が必要であると考えた。



筆者の計画課長在任中の1995年から97年にかけて、2つの方向で準備を行った。第1は、古い器に新しい種類の果物をできるだけ多く盛りつけること、即ち旧基本法の政策プログラムにはないベンチャー企業支援策、創業支援策を積極的に追加することである。具体的には、1996年及び97年の2回にわたって中小企業創造法を改正して、都道府県のベンチャー企業支援制度を国のそれと連動させる制度等を創設した。新しい種類の果物にふさわしい新しい器に変えようという認識が自然に高まるようにと目論んだわけである。この手法は、旧基本法の制定過程から学んだものである。旧基本法においても、政策プログラムの一部については個別立法が先行して整備されてから旧基本法が制定され、その後に残りのプログラムを実施するための個別立法が行われている。第2は、新しい器の設計の準備を開始することである。具体的には、多くの研究者にも参加を求めて「中小企業問題研究会」を組織し、1963年の旧基本法制定以来の中小企業政策の再検討の作業を行った。そのメンバーとして、1999年の新基本法の方向性を示した中小企業庁長官の諮問機関である中小企業政策研究会の座長となられた清成忠男教授、副座長となられた故橋本寿朗教授もこの段階から加わっていただいていた。新しい器を設計するための作業は1995年から5年間の年月を要したのである。

1999年3月、「業種」と「組合」を両輪とする旧基本法の政策体系の一翼を担っていた中小企業近代化促進法が廃止され、その後継法として中小企業経営革新法が制定された。同法では、業種による制約条件を前提とせず、全業種における、個別企業による経営革新（イノベーション）が支援されることとされている。

これによって、新基本法制定の準備は整えられた。そして、同年秋の臨時国会において、新基本法が制定されるに至ったのである。新基本法が中小企業政策史において、どのような位置づけを与えられるべきかについては、稿を改めて議論することとしたい。

## 参考文献

- 中小企業庁編【1963】『中小企業基本法の解説』（日本経済新聞社）  
 中小企業庁編【1999】『中小企業政策の新展開』（同友館）  
 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）  
 橋本寿朗【1995】『戦後の日本経済』（岩波新書）  
 橋本寿朗【1997】「『日本型産業集積』再生の方向性」清成・橋本編著『日本型産業集積の未来像』（日本経済新聞社）所収  
 橋本寿朗【2001】『戦後日本経済の成長構造』（有斐閣）  
 松島茂【1996】「産業政策と産業合理化運動」『ビジネス・レビュー』第44巻第1号、一橋大学産業経営研究所  
 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』第50巻第1号、東京大学社会科学研究所  
 松島茂【1998】「新しい中小企業論」伊丹・松島・橘川編『産業集積の本質』（有斐閣）所収