

第1章 問題の設定－基本法、実施法、政策

数多ある国の政策のうち、中小企業政策は中小企業基本法をもとに行われているという点で特徴がある。近年でこそ、基本法は国会でブーム現象を起こしている²が、中小企業基本法は1963年成立と伝統のあるものであり、中小企業政策の基本的考え方を示すものと認識され今日に至っている。

この基本法は1999年、32年ぶりに改正された。この改正は改正前の基本法の底流に流れる「二重構造論」的考え方から中小企業行政が脱却し、起業や経営革新を行う「やる気と能力のある中小企業」を積極的に支援していこうという方向転換を行うためのものであったと理解されている。

果たしてこうした方向転換が妥当ないしは必要であったのかについては、現在までアカデミズムにおいては様々な議論がなされている³。

それらの議論の多くのものは、中小企業基本法の改正により中小企業がおかれている競争条件面での不利の是正の観点が抜け落ちた等の理由から、改正には批判的・否定的である。かつ、生産性や賃金面での格差が解消されていないことを以って基本法改正の必要性は果たしてあったのか、疑義を表明している。

本論においても改正、そして施行後10年を経た新基本法の意味について俎上にのせる。

しかしながら、本論の視点は従来の研究のように新旧基本法を比較し、そこで示される中小企業についての認識の妥当性を問うものではない。

本稿では各年度の中小企業政策についてその中の各施策の優先順位づけにまず、注目する。その順位づけは状況によってどのように変化したのか、逆にどうい

1 本論は安田（2008）を大幅に加筆修正したものである。

2 現在、日本には40本の基本法が存在する。そのうち昭和時代に成立したものは9本であり、残りの31本中16本は平成15年以降の産物である。

3 新基本法についての批判的見解のサーベイとしては、高田（2009）参照。

部分が変化しなかったか、とりわけ基本法の改正は優先順位付けに影響するののかという点に注目する。そしてこれらの過程を通じて基本法とはどのような意味を持つ存在であるのかを考察することとする。

本論の本題に入る前に、既存の「基本法改正是非論」の問題点はどこにあるのかという点について触れておこう。

第一に、多様な中小企業の状況のどのような部分に焦点を当てるのかは、優れて政策判断の問題であり、これに対する批判はイデオロギーの表明ではあっても、筆者の理解するアカデミズムの立場からの分析ではない。

第二に、こうした議論の背景には具体的な中小企業政策に対して、中小企業基本法が影響力を有することを自明としていることである（そうでなければ基本法を論じる意味はどこにあるのだろうか）。すなわち基本法論議の底流には、基本法が実施法を規定し、当該分野の政策を方向付けるという考え方がある⁴。しかしながら、基本法と実施法、そして具体的政策の関係は行政の現場ではそれほど単純ではない。

そもそも基本法については、法律学の観点からの次のような考察もある。すなわち塩野（2009）によると、英米には存在しない基本法が日本において様々な行政分野に存在するが、それらにほぼ共通することは、「実施法の存在をもって、基本法の共通的特色といえることができる。」⁵ ことである。

基本法の特質がこのようなものであるとしたら、基本法の改正自体と同時に重要なことは、その後、基本法を引き継ぐ実施法がどのような形で整備されてくるのかということになる⁶。つまり、基本法はただそれだけでは日本法令全集のページを増やすだけである可能性があるのである。

しかしながら、塩野（2009）の指摘するこの基本法と実施法についての関係は、同時に実施法とその下での予算、機構定員等⁷の配分といった政策の関係にも成り立つ。実施法が整備されたとしても予算や機構定員等の部分がほとんど変化し

4 こうしたものの例として小野寺（1999）がある。そこでは、①基本法を基本法について「国の制度・政策に関する理念、基本方針を示すとともに、それに沿った措置を講ずべきことを定めているのが通常です。そして、これを受けて、基本法の目的、内容等に適合するような形で、さまざまな行政諸施策が遂行されることになります。すなわち、基本法は、それぞれの行政分野において、いわば「親法」として優越的な地位をもち、当該分野の施策の方向付けを行い、他の法律や行政を指導・誘導する役割を果たしているわけです。」と説明されている。

5 ちなみに、通常の法令と異なり基本法では議員立法がほぼ半数と多い。やや意地悪な見方をするならば、政治家がある分野で完全に実績を上げる前段階、中間評価として得点を稼ぐべく当該分野の「基本法」を策定するという見方も出来よう。そののちの困難で利害調整等の忍耐の要る実施法策定は政治家にとって目立つものではないから先送りされるのであろう。

6 塩野（2009）によれば、こうした基本法の性格が法律学者をして基本法にあまり関心を向かわしめなかった理由の一つであるということである。

7 政府系関係機関の融資制度等もここに含まれる。

ないのであれば、実施法の目的が達成できるかは甚だ心もとない。

つまり基本法、実施法、政策（予算、機構定員等）は一体として論じられるべきものでそれを通じて基本法とは何か（現実の世界でどのような役割をしているのか）が明らかになるのである。

中小企業基本法の改正という具体的ケースを当てはめるならばこれはどうなるであろうか。もし、基本法の改正ののち、法制や予算措置、そして機構定員に示される人的資源の配分が変わらないのであれば、中小企業基本法の改正は実態的には意味のないものとなり、アカデミズムの議論は語句の変化を如何に雅に論うかという知的ゲームに過ぎなくなる。

このような理由から、基本法の研究においては、従来の研究のように新旧基本法を比較対照し、中小企業の置かれた状況についての認識の妥当性を問うのではなく、基本法と同時に行われた立法や予算措置等政策全般を見ていく必要があるのである。

この意味で、本稿では、特に政府の政策の優先順位の変化に注目する。というのは、実費をかけずとも策定できる法律（基本法を含む）原案と異なり、予算と人員には制約がある。こうした制約の中で必然的に個別政策の順位づけが決められ、それこそが行政府が何を重視しているかを明らかにするものであるからである。

ここまで基本法と実施法、政策は一体として論じられるべきものであって、特に個別の政策の中に行政府の政策意図が最も反映されることについて述べてきたが、この点について時間軸概念を入れると基本法と実施法、政策の関係は次のような再整理が可能である。

通念的には、時間軸が入った場合、①基本法の成立→ ②実施法の整備→ ③政策措置となるはずであろう。

確かに、原子力基本法（1955年）のように、基本法の成立後、原子力委員会及び原子力安全委員会設置法（1955年）、原子力燃料公社（日本原子力研究開発機構の祖先）法（1956年）、日本原子力研究所法（1956年）、核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律（1957年）、放射線障害防止の技術的基準に関する法律（1958年、原子力損害の賠償に関する法律（1961年））等の整備と上記の流れに沿って政策過程が進行することはありうる。

しかしながら、これは原子力政策という国民にとってアレルギーの強い政策を

ゼロから始める場合のことであり、中小企業政策のように基本法がなくても政策ができる場合は①基本法の成立→ ②実施法の整備→ ③政策措置の流れがすべてではない、というより、こうした流れが寧ろ特殊である。

経済においてある種の政策的課題が生じたとき、政策担当部局は、まず、自らの運用の範囲内で課題に対応する。これは一般に国会審議で取り上げられることのない現場における政策措置である予算、定員等の一定の変動の範囲になるが、政策課題の大きさ次第では法律の措置を必要とすることとなる。そしてこれらを実現するための法律が策定される。

こうしてみると、経済政策の形成は、法律、予算、定員は、一般に考えられるよう①基本法の成立→ ②実施法の整備→ ③政策措置ではなく、①政策措置→ ②実施法となる。そして実施法の整備に伴って基本法がまとめられるということになる。換言すると①基本法→ ②施策ではなく、①施策→ ②基本法ということとなる。

この場合、基本法とは政策を先導するものではなく、従来整備された施策の集大成ということとなる。そして、この場合、基本法改正へのこれまでの論評自体適切とは言えないものになってしまう。

本稿ではこうした観点から各年度の中小企業政策についてその中の各施策の順位づけにまず、注目する。その順位づけは状況によってどのように変化したのか、逆にどういう部分が変化しなかったか、とりわけ基本法との関係について見ていく。そしてこれらの過程を通じて基本法とはどのような意味を持つ存在であるのかを考察することとする。

こうした意味で本稿は学問的には「政策史」のジャンルに入るものであるが、通常、政策史家が行うように詳細な文献を精読し、それを紹介するというアプローチはとらない。

本稿で試みるのは、行政当局が丹念に作成した文献について文献統計学的手法（ビブリオメトリクス）を用いてそこから上記のような問に関してわかるかを探るというものである。

本稿の構成は、以下のとおりである。

第2章では、戦後の中小企業政策の理念と中小企業基本法の関係について基本的整理を行う。

第3章においては新旧基本法を挟む時期における実際の政策の重点（順位づけ）の変遷を追い、ビブリオメトリクスの手法により整理し、政策実施から見た「基本法」の意味について考察する。

第4章はここまでの議論を総括し、今後の本分野の研究の課題を提示する。

第2章 中小企業政策の理念と基本法

(1) 旧基本法以前の中小企業政策

前章で述べたように基本法の存在は、必ずしも中小企業政策の存在と連動しているわけではない。

例えば、戦後の中小企業行政は、旧基本法が成立する以前から存在していた。すなわち戦後の日本の中小企業行政は、1948年、GHQ支配下、中小企業庁が設立されたことに遡る⁸。同庁の設立には米国の中小企業政策の考え方が強く反映されていた。米国では中小企業を既存の大企業への挑戦者として位置付け、中小企業政策は、独占禁止法による市場競争の促進を補完する政策として位置づけられてきた⁹。

当時の中小企業政策の中心となっていた手段は、①金融、②指導助言であった。後の時期に比べ政策資源面の制約が高かったこともあり、政策自体も市場介入的な性格の弱いものであった。

1951年のサンフランシスコ講和条約とその後の日本の独立によるGHQの撤退後も、中小企業政策は実施され続けた。

ただし、経済政策における経済介入的施策志向が息を吹き返すなかで¹⁰、中小企業政策の方向性は大きく変化した。

こうした中、中小企業の分野では、①中小企業団体の組織に関する法律（1957年、以下、「団体法」という。）、②下請代金支払遅延防止法（1956年、以下「代

8 より厳密に言うとも1947年2月には「中小企業振興対策要綱」が、同年12月には「中小企業対策要綱」が閣議決定されている。

9 ガルブレイス（Galbraith（1952））の表現を借りると「拮抗力（Countervailing Power）」として中小企業の存在をとらえていたのである。

10 既にGHQ占領下、冷戦構造の硬直化の中、いわゆる「経済民主化」の方向の見直しが進められてきたが、1993年には独占禁止法の大幅改定が行われ、「合理化カルテル」、「不況カルテル」が認められるとともに、企業分割制度も緩和された。また、対外的には外国為替及び外国貿易管理法（1949年）等による外貨割当制限等が実施され、国際貿易は事実上、統制貿易下におかれ、外資に関する法律（1950年）で外資参入に規制がかけられた。

金法」という)が制定された。

このうち、団体法は、同業種組合である商工組合の調整カルテルを認めるとともに、その後の改正によってアウトサイダーへの規制も盛り込むという組合主導の市場介入的な生産調整を可能とする法律となった。

また、代金法は、法律によって定められた「(親事業者による下請事業者に対する)不公正な取引方法」を行政が事業者への立ち入り検査と指導によって防止するという法律である。本法については所管省庁に中小企業庁の他、公正取引委員会が加わっている点からも明らかな様に独占禁止法の体系の下にある市場機能の改善を目途とした法律ということが出来るものの¹¹、行政が企業に立ち入り、個別下請取引が「不公正な取引方法」に当たらないかを検査するという行政手法は市場介入的要素も含む点がある。

また、個別業種へのターゲット対策として産業競争力強化のため、個別産業振興策として機械産業振興臨時措置法が1956年、電子工業振興臨時措置法が1957年に制定され、業種を指定して政策資源を集中投下するという高度成長期の日本の産業政策のスタイルが整い始めていたが、中小企業でも近代化を推進するため、中小企業近代化促進法(以下「近促法」という。)が1963年に制定された。本法では中小企業性の高い業種で政策上近代化を図らなければならない業種を指定業種として国が定め、当該業種の近代化計画に対して国がその達成に向けた助成を行う旨、定められている。本法はその後、1969年に商工組合が策定する業種別の構造改善計画の追加、1975年の新分野進出計画創設制度の創出等の改正を経ているが、業種を単位とした近代化という法の本質は変化していない。

(2) 従来政策の体系化としての中小企業基本法の成立

このように①業種別組合を核とする近代化と生産調整及び②取引適正化からなる高度成長期の中小企業施策の枠組みが整備されていく中、1963年、2年の検討を経て国会に提出された中小企業基本法が成立した。同法はこれまで場当たりのに行われてきた「対症療法」¹²の中小企業政策に政策思想を込めようとするものであった。

11 下請代金法の法律上の不公正な取引方法は独占禁止法上の「優越的地位の濫用」の典型的な事例として位置づけられる。

12 清成(2009)

同法の目的については第1条に次のように謳われている。

「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地位の向上に資することにある。」

高邁な目標であるが、同法についてのコメンタール¹³によると、政策のコアとなるのは、①物的生産性の向上（設備近代化と過小規模克服のための組織化）と②価値実現性の向上（取引上の不利の是正）である。

ここで指摘しておかなければならないことは、1963年に成立した中小企業基本法の実施法は基本法成立前の10年間にかなり整備されていたということである。

その意味で旧基本法は、まず、従来施策の総括であった。この意味で基本法をめぐる政策展開は①政策措置→ ②実施法となる。

しかしながら、基本法というものは単なる集大成であろうか。そうであるか否かを見ていくためには前章でみていったように基本法とそのもとで行われた具体的政策の関係を見なければならぬ。だが、この点については次章で検討することとして、次に新基本法の成立過程に移ることとしよう。

(3) 新基本法の理念と実施法

1999年中小企業基本法が26年ぶりに改正された。同法の改正については既に多くが語られている。本法は経営革新と創業の促進が目的（新基本法第3条）として「やる気と能力のある中小企業」を政策の最終的対象者とし、中小企業政策を行う点で旧基本法とは異なる理念を有するものである。

新中小企業基本法においても、政策実施のための主要な実施法整備はその前の10年で行われた。

すなわち、旧基本法の実施法の中心的存在であった中小企業近代化促進法の後継法律の位置にある中小企業経営革新支援法¹⁴は新基本法成立（1999年）同年に

13 中小企業庁編（1963）

14 中小企業経営革新支援法は、中小企業近代化促進法と同様、中小企業の発展成長のため事業計画に支援を行うというものであり、計画の内容も両法で大差が無いものの、計画の策定に大きな差がある。

すなわち、中小企業近代化促進法では構造改善計画策定者が商工組合となっていたところ、中小企業経営革新支援法では個別事業者等となっている。当然ながら経営改善計画の実施主体は、構造改善計画と異なり個人である。つまり、中小企業経営革新支援法は中小企業近代化促進法から全員が一緒になって行うという組合主義の要素を除去したものと見える。こうした組合除去主義は1990年代以降の中小企業政策の特徴である。

成立した。

なお、1995年、高度の技術開発を行う中小企業を重点的に支援する「中小企業創造的活動促進法」も新基本法の実施法として重要である。

以上みてきたように、中小企業基本法は成立当初においても、全面改正時においても政策を先導するというよりも、政策を追認する法律という側面を持っていた。

本論をここで終えてしまうならば、アカデミズムで喧しい「基本法談義」の意義は何なのかという結論に終わってしまう。

しかしながら、再度問う。基本法はそれだけの存在であろうか。原子力基本法は原子力行政という従来は存在しなかった（が、時代が求めていた）行政分野を創造する効果があった。原子力基本法のように新政策を拓く側面も基本法にはあるのである。だがその点については、基本法の字面を眺めるのではなく行政府の施策展開が基本法とどう関係するのかという面を見ていかなければわからない。

次章以降はその点についての試みである。

第3章 基本法にみる中小企業政策の理念と現実の中小企業政策

(1) 個別中小企業政策の構成要素からみた新旧基本法下の政策変遷

ここまでは戦後の中小企業政策の理念を中小企業基本法およびその実施法に関連付けて整理してきた。ここからは政府部内で時代ごとにどのような課題が重視されているかをみていき、実施法が運用ベースでどのように扱われるかを概観する。

行政庁の外部からは気付きにくいかもしれないが、経済法の多くではそれを運用する官庁の法自体への価値のおき方で運用の幅は大なり小なり変化する¹⁵。

そこで法体系とは別に時代ごとに官庁がつける政策の序列がわかれば、行政が時代ごとに何に取り組んできたのかが分かる。

本節ではこうした具体的施策の序列についてその動きを見ていくこととしよう。但し、政策の重点といってもある時点でどの政策が重視されているのかを客観的に評価することはさほど容易なことではない。

15 例えば、わが国の税法は法律から施行令、細則、国税庁長官通達まで詳細な記載があるが、個別税務官が判断しなければならない事項は残る。

ここでは、あくまでひとつの試みとして中小企業白書の施策編を施策の重点、序列を探る手がかりとする。中小企業白書の施策編は1982年まで政策ジャンルごとの記載ではなかったところ、1983年から体裁を換え、各施策をカテゴリー毎に列挙する方式をとるようになった。このことにより、旧基本法が施行中の1983年から2010年については、カテゴリー別列挙の順位によりどのような政策が重視されてきたかを語らしむことが出来る¹⁶。

こうした考えのもと、過去25年間（1983～2010年度）の中小企業施策の重点についてみたものが第1表である。ここでは政府が中小企業基本法に基づき毎年度、閣議了承を経て国会に提出する「（翌年度において）講じようとする中小企業施策」の章別目次順の項目及びその概要をもとに、毎年度、どのような施策が中小企業施策の「一丁目一番地」であったのか、それに続くものは何であったのかを17の具体的政策カテゴリーに分類し列挙している。

第1表 施策のカテゴリー

- ・地域中小企業振興施策、
- ・小規模企業支援施策、
- ・中小商業施策、
- ・下請取引適正化策、
- ・官公需施策、
- ・中小製造業技術支援施策
- ・中小企業金融施策、
- ・事業承継円滑化支援施策、
- ・人材確保養成施策、
- ・創業支援施策、
- ・企業間連携支援施策、
- ・中小企業国際化支援施策、
- ・経営革新支援施策、
- ・中小企業再生支援施策、
- ・相談指導事業、
- ・情報化IT対応支援施策、
- ・その他（環境関連規制対応対策等）

これをもとに、毎年度の「講じようとする施策」において総論に次いで挙げられている施策を最優先施策とみなし、そこに“5”の値を付し、以下、4、3、2、1と第五順位までの施策に番号を充てている（それより下の「予選落ち」には“0”の値を付している）のが、第2表である。

なお、80年代の「講じようとする施策」においては、一つの章の中で多数の細分化した施策を列挙する場合があります、また、2000年以降においても2004年の「講じようとする施策」の第4章「創業・新事業展開・経営革新への支援」のように

16 行政庁という文書で情報が行きかう世界では、閣議了解を得る文書においての施策の並べ方は入念にチェックされたものとなる。したがって、行政庁の施策の重点の置き方を見るのに白書の施策編は最適といえる。

第1表のカテゴリーの複数の政策を同一の章に掲載している場合が存在する。こうした場合については、章から節に下がりこの段階での順位をもとに政策の優先順位の代理変数を求めることとした。

また、30年近い中小企業政策の中では新規の概念も登場してくる。たとえば、従来、組織化といわれてきた企業間連携は1989年の「融合化法（異分野中小企業者の知識の融合による新分野の開拓の促進に関する臨時措置法）」により、その性質を大きく変容させた。これについては融合化を組織化の一形態としてとらえ、「講じようとする施策」の目次に融合化施策が含まれている場合、企業間連携支援施策にカウントした¹⁷。また、従来、事業転換や新分野進出支援といわれてきた政策分野も「中小企業新事業活動促進法」の登場によりそのかなりの部分を包摂されることとなった。こうした場合については、最近時の政策概念に従来の政策概念を置き換え、経営革新支援施策にカウントした。

第2表 政策優先度スコア

	他国中小 企業 振興施策	小規模企業 支援施策	中小企業 振興施策	下請取引 適正化策	中小製造業 技術支援 施策	官公需 振興策	中小企業 金融施策	事業継続 円滑化 支援施策	人材確保 養成施策	創業支援 施策	企業間 連携 支援施策	中小企業 国際化 支援施策	経営革新 支援施策	中小企業 再生 支援施策	相談指導 事業	情報化IT 対応支援施策	防災 施策	その他
1983	5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4
1984	0	0	0	0	2	0	0	0	1	4	5	0	0	0	0	0	0	3
1985	0	0	0	0	5	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	4	0	0
1986	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	4	5	0	0	3	0	0
1987	4	0	0	0	2	0	0	0	1	0	0	3	5	0	0	0	0	0
1988	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5	2	4	0	0	0	0	0
1989	5	0	0	0	0	0	0	0	1	0	2	3	0	0	0	0	0	0
1990	5	0	4	0	0	0	0	0	4	0	1	2	0	0	0	0	0	0
1991	3	0	5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1992	5	0	4	0	0	0	2	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1993	0	4	1	0	0	0	5	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	3
1994	0	4	2	0	0	0	3	0	0	0	0	0	5	0	0	0	0	0
1995	0	4	2	0	5	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
1996	0	2	1	0	5	0	3	0	0	5	0	0	0	0	0	4	0	0
1997	4	2	1	0	0	0	3	0	0	0	0	0	5	0	0	0	0	0
1998	1	0	5	0	0	0	4	0	3	0	0	0	2	0	0	0	0	0
1999	0	0	2	0	3	0	4	0	0	5	0	0	1	0	0	0	0	0
2000	0	0	0	0	1	0	4	0	0	2	0	0	3	0	5	0	0	0
2001	0	0	1	0	2	0	0	0	0	3	0	0	3	0	4	5	0	0
2002	0	0	1	0	0	0	5	0	0	4	0	0	3	0	2	0	0	0
2003	0	0	2	0	1	0	5	0	0	4	0	0	4	0	3	0	0	0
2004	0	0	1	0	0	0	5	0	0	3	0	0	3	0	4	0	0	0
2005	0	0	2	0	1	0	4	0	0	4	0	0	0	0	3	0	0	0
2006	3	0	1	0	5	0	2	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2007	5	0	4	0	2	0	3	1	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2008	5	4	0	2	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2009	0	0	0	4	0	3	5	0	0	0	0	0	0	1	0	0	2	0
2010	0	0	0	4	1	0	5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	2

上記の17のカテゴリーについては他の選択肢がないと言い難いが、そのことを承知のうえ、第2表に基づき、1983～1999年までの旧基本法体系下での施策の力点のおかれ方の変遷についてみていこう。

まず、ここから分かることの第一は取引適正化施策の順位の低さである。旧基本法では、近代化施策を手段とする物的生産性の向上とともに重要視された価値実現性のための施策は実際には軽視されてきたといえる。

17 この点を支持する一つの根拠としては、「融合化法」が、事業協同組合の根拠法である「中小企業等協同組合法」、「中小企業団体の組織に関する法律」の特例を設け、組合構成員に融合化開発を実施することを可能としたという点がある。しかしながら、融合化を技術開発の一環としてとらえる見方も当然にありうる。このことから、本論では別途、融合化施策を企業間連携支援ではなく中小製造業技術支援施策に入れた分析を行ったが結果は、後述する結果に変化はなかった。

次に物的生産性の向上については、1980年代以降、施策の投下の対象が業界から地域へと変化していること、また、特に1985年のプラザ合意以降、組合から個人へと施策の対象がシフトしつつあることが分かる。

例えば、1987～1992年まで地域中小企業振興策は高いスコアを上げている。

ここまででみると旧基本法下の2つの理念のうち、近代化施策は手段を変化させながら1990年代まで生き続けているのに対して、取引適正化施策は低い優先順位しかつけられなかったと言ってよいであろう。

なお、このことは旧基本法下の下請代金法の運用状況と新基本法下のそれを比べても明らかである¹⁸。

第二に顕著なことは1990年代以降、中小企業金融のスコアが急伸していることである。バブル崩壊後の銀行の不良債権問題の顕在化、金融自由化に伴う金融機関の貸出態度の急変は、中小企業政策に新たな課題を与えたといえる。

さて、以上のような旧基本法時代の中小企業施策の運営についてどのような評価が与えられるであろうか。

この点について、植田（2004）は、70～80年代の中小企業政策を「（ビジョンによって示される）長期的な方向と、個々の経済状況の中で打ち出されてくる対応的な政策が相互に関連しながら、あるいは矛盾しながら進められていった。」と評している。その事実を黒瀬（2006）は80年代の中小企業政策における「基本構造の喪失」と呼んでいる。

しかしながら、筆者の評価では、中小企業政策を「対症療法」ではなくすることを目的とした旧基本法の理念にもかかわらず、施策はその時々を経済情勢に応じて柔軟に行われてきたのではないかと、さらに、取引適正化といった直接に取引に介入するという意味で実効性の少ない施策については、旧基本法の重要な柱であるにもかかわらず、行政の立場からはあまり重視されなかったのではないかとということである¹⁹。

18 皮肉なことに下請代金法の運用状況をみると基本法改正以降の方が強化されている。

19 取引適正化施策というものは誰もが重要と指摘するが、実際にどのように運用すればよいものかという点に踏み込むとさまざまな問題を含む政策である。筆者は1989年～91年中小企業庁下請企業課の課長補佐を務めたが、その際の主な疑問は以下のようなものであった。

第一に親事業者と下請事業者の交渉の帰結をどのような場合、「不公正な取引方法」と認定するのが難しい（下請代金法のコメントール（中小企業庁下請企業課（1987））を見ても極めてあいまいなことしか書いていない）のではないかと。

第二に現実の下請取引すべてを立ち入り検査によって監視することは自由経済のものとは不可能であるのではないかと。

第三に厳しい検査は親企業の海外進出等を引き起こす一因となるのではないかと。

当時、下請企業課には様々な立場の方が陳情に来ており、これらの疑問を陳情者に素直に伺っていたが、明解な回答を持って下請取引の適正化を強力に推し進めるべきといった陳情者には会っていない。

反対に90年代、自由化によって大きな影響を受けた中小企業金融の分野は、当初、旧基本法で大きな注目を受けていなかったものの、10年で「セーフティーネット」という言葉に代表される中小企業行政の最重要分野になった。

こうして、旧基本法下において中小企業政策はあたかも基本法が存在しないか如くよくいえば柔軟に、批判的な目で見ると国会とは関係なく官僚主導で時代の課題をピックアップしていったように見える。

ただし、こうした旧基本法「無意味論」はおそらくやや厳しすぎるのであろう。というのは、それは旧基本法制定から20年たった1983年以降のデータを元にした評価であるからである。旧基本法とて「不磨の大典」ではない。現代社会の速い流れの中では20年の歳月を耐える法律は無いであろう。旧基本法当時の政策の優先順位の変化をみると、もしかして、旧基本法が具体的中小企業政策に与えた影響を検証できるかもしれない。しかしながら、筆者が今回、紹介するデータではこれは困難である。

他方、新基本法についてはどうであろうか。こちらは我々のデータにより改正の影響を検証することが可能である。再び第2表を見ていこう。

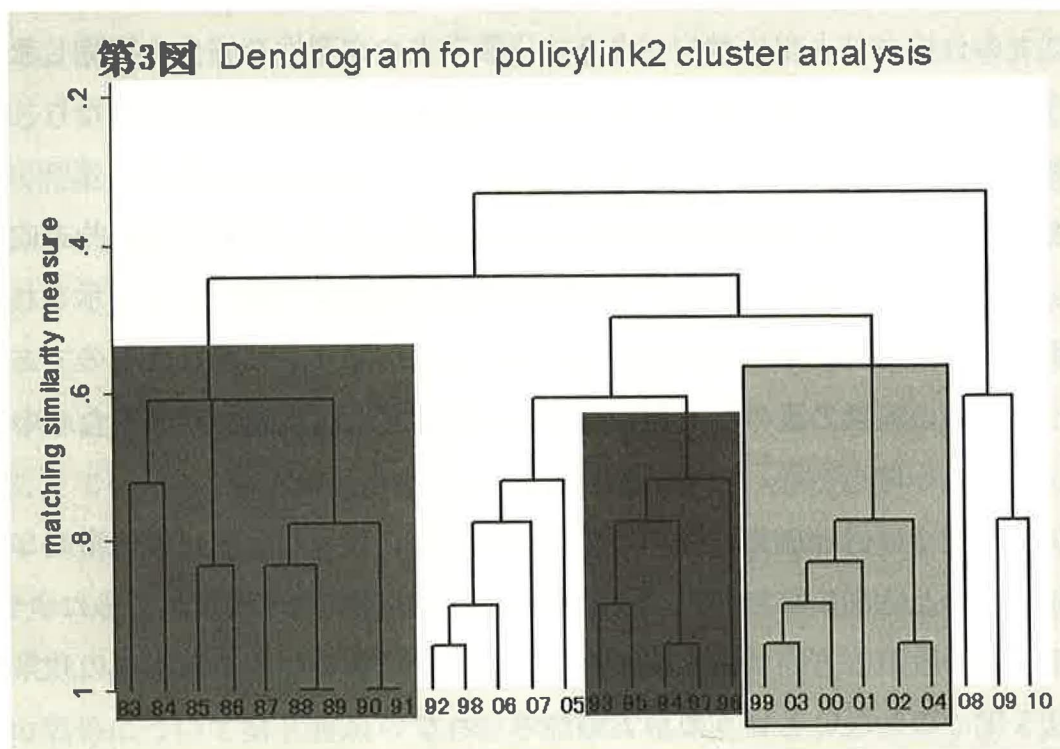
ここから分かるのは2000年代に入ってから、政策の方向転換である。特徴を挙げると3つある。第一は創業支援に重点をおいていること、第二に経営革新支援が高いポイントを得ていること、第三に金融施策が高いポイントを得ていることである。このように新基本法の制定は中小企業施策に一定のインパクトをもたらしたともいえる。

ただ、これまで見てきたように旧基本法下でも施策の方向転換は比較的円滑に行われてきている。そうした過去の施策の方向転換と新基本法登場後の施策変化が旧基本法下での政策転換と同じ程度のものであるとすれば新基本法も「お飾り的な存在」にすぎなくなる。

果たして、新基本法の改正後の政策転換はどの程度のものであったのであろうか。以下ではこの点について考えてみよう。

(2) 政策メニューから見た政策の安定期と移行期

新基本法下の施策転換は果たして何時起こったのか、そしてどれだけ続いたのか。この点を統計的に分析するため、本論ではこれらの施策の構成をもとにクラ



スター分析を行った²⁰。第3図はクラスター分析の結果（デンドログラム）である。

この図は「家系図」と同様のものであり、毎年度の政策がその構成において近親性、類似性の高いものである場合、近い位置に記述され、そうではない場合は遠い位置に示されることとなる。

図から読み取れるように、1999年の中小企業基本法改正以降、2004年度までの中小企業政策の構成は毎年度、類似している。このことから明らかにこの時期、特定の政策の方向性が意識されていたといえる。

次に旧基本法時代を見ると、円高等の中、日本の中小企業が転換期に差し掛かった83年から91年は施策の組み合わせが長期にわたって類似していたことが分かる。またバブル崩壊期以降の失われた10年の中核期である1993年～97年も同様に類似の施策の組み合わせが繰り返している。

つまり、1983年以降を概観すると①1983～91年、②93～97年、③99～2004年が施策の方向が定まった「安定期」、そのほかの期間は施策の目玉が毎年度変化する施策の「移行期」ということが出来る（以下では便宜的に①、②、③の期をそ

²⁰ なお、クラスター法に分析ではいくつかの変数間の距離のとり方があるが、ここでは分析感度が高いとされる最長距離法を用いている。

れぞれ、第1期、第2期、第3期とよぶ)。

ここでの分析には上記に示したように分類学上の恣意性を完全に排除しえないという限界があるにもかかわらず、中小企業基本法改正を考えるに当たり、一定の示唆を与える。

つまり、中小企業基本法の改正直後の期間、同改正は、一定の政策的方向性の変化をもたらしている。しかもデンドログラムの樹状図の枝分かれで示される政策の距離は、第1期、第2期（特に第1期）とはかなりかけ離れたものである。これは基本法の転換の後の第3期に従来とかなり違った政策がとられたことを示す。

しかし、直ぐに付け加えなければならないのは、こうした変化は恒常的なものではなかったということである。旧基本法の時代について本論で見てきたように、2005年度以降政策の方向は基本法の直後とは違ってきている。基本法の政策惹起効果は5年に満たないというのが実際かもしれない。

つまり、①基本法改正後、政策の組合せは大きく変化した、②しかしながらその影響は数年のものであったのである。

この結果については、様々な解釈ができようが筆者の考えは次のようなものである。

まず、①については新基本法が創業や新規開業企業といった従来、中小企業政策の対象ではなかった者を対象に組み入れたことが考えられる。まだ存在しない企業への支援は旧中小企業基本法にはない概念であった。そしてそれを支援することは、従来の基本法の施策対象範囲を大きく超えることである。

そもそも、新規参入者は既存の事業者にとって脅威である。思考実験的にいうと限られた市場で100人の新規参入者が生じれば、100人の退出者が発生するのである²¹。

欧米でも起業家支援施策と既存経営者支援施策は別の範疇として捉えられている²²。

その意味で新規開業・創業支援を新対象とする中小企業基本法の改正は従来の基本法の範疇を超えるものであった。原子力基本法同様、新しい政策フロンティアを開くものであり、そのことが行政庁に新しい政策分野を生み出しにつながり、

21 限られた市場における創業支援策と既存中小企業保護の間には矛盾が存在することはStorey(1994)にも指摘されている。

22 例えばLundström and Stevenson(2001)は両者をそれぞれ「中小企業政策」、「企業家活動支援政策」と呼んで区別している。

結果として大きな政策転換を生んだと考えられるのである。

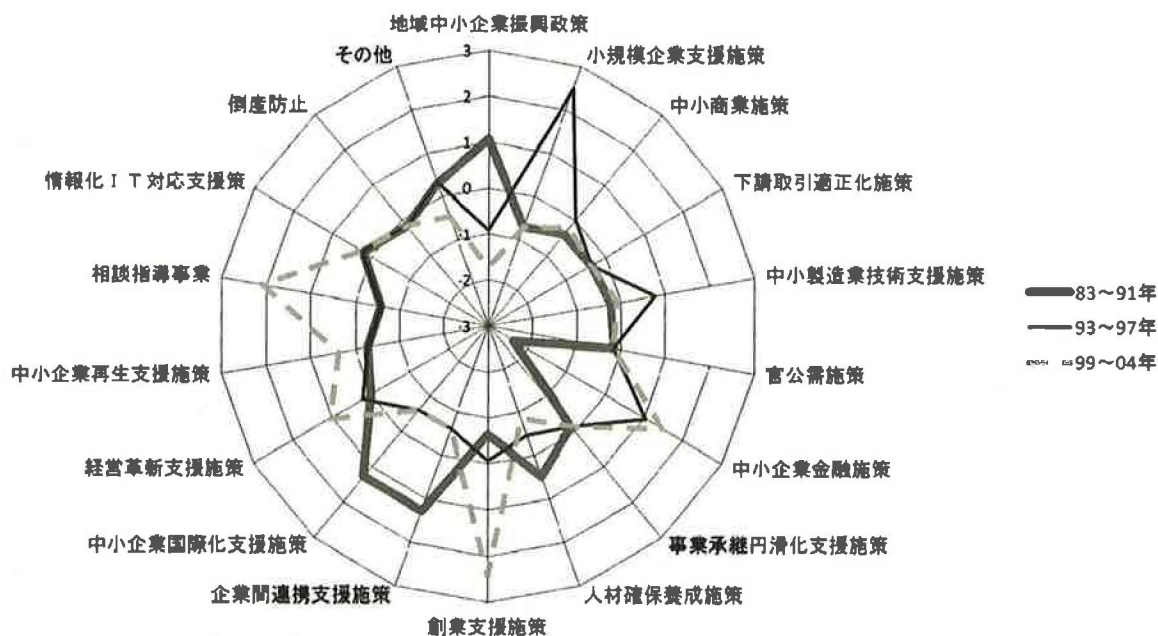
他方、原子力政策等とは異なり、中小企業政策は絶えずその時代の経済的变化に対応していかなければいけない部分が存在する。そうであれば基本法改正による新規開業企業育成政策重視の方針の耐用年数は長いとはいえない。その後の日本経済の低成長が企業再生や事業承継等既存企業重視の施策に目をむけさせたこともあるであろう。5年というのはやむをえないものかとも思料する。

(3) 中小企業政策の安定期の施策の特徴

ここまでの分析で1883年以降、中小企業政策には3つの安定期があったこと、1999年の基本法改正後、一定の期間、政策的方向が意識的に打ち出されていることがわかった。では3つの安定期にはどのような施策体系が形成されていたのであろうか。次にその点についてみていこう。

この部分について第2表からでも読み取ることは出来るが、さらに第4図では安定期である3つの期間の政策カテゴリー毎の平均評点から全期間（1983～2010年）の各カテゴリーでの平均評点を控除した値についてレーダーチャート図の形で示している。

第4図 各期の中小企業施策の特徴



図からわかるように第1期の重点施策（他の期に比べ2ポイント以上の差をつけたもの）は地域中小企業振興であり、政策的優先順位の下位におかれていたのは中小企業金融施策であった。この時期はプラザ合意を契機とする円高に対する中小企業の対応が課題となっており、一方で製造業の個別中小企業の事業転換、新分野進出（分析上は経営革新として捉えている）等へ支援策が講じられるとともに、産地等の地域産業集積への影響を減じその立て直しのための施策が講じられていた。他方、金融面の保護行政が健全であり、創業支援という概念も登場していなかった。これらのことが一時的な政策の同調性をもたらしたのであろう。

第2期では小規模企業施策や金融施策が第1期と比べ2ポイント以上突出してきている。

そして基本法改正後の第3期には、創業支援施策、相談指導事業が他の期に比べ2ポイント以上高いポイントを示している。また、第1期と比べ金融施策もポイントが高い。

基本法改正後の政策軸は中小企業庁がしばしば用いる「やる気と能力のある中小企業」への支援、「中小企業のセーフティーネット」の構築という言葉と緊密に連携している。積極的に相談に向かい、創業する者に対する対策と失敗に対するセーフティーネットのいう考え方が施策の優先度にも現れている。

ただ、こうした基本的方向が今後とも維持されていくか否かは明らかではない。先に述べたように2007、08年度の講じようとする施策」では中小企業基本法改正以降の一般的流れとは明らかに異なる方向が出されているからである。クラスター分析の結果からは2007、8年度の政策は基本法改正以降の政策メニューの組合せと異なり、旧基本法下で展開された政策の組合せに近いものとなっている。背景としては、都市部と地方部の経済格差への関心の高まり等が影響していることがあるが、こうした中、今後の政策構成が基本法改正との関係でどのように構築されていくかは判断しがたい。

寺岡（2001）が指摘するように「政策は当初の目的に合致した対象と範囲で開始されるが、その後、所期の政策効果は政治的妥協の中で減退していく事例は多い。」競争促進に軸足を置きつつ、失敗者にも配慮するという理念に最も忠実な形の政策表現をとった改正基本法後の施策群も時代背景の変化とそれに伴う政策要請の変化により変容を遂げ、当初の政策的理念が希釈になるかもしれない。

第3章 まとめ

本稿では中小企業基本法と具体的中小企業政策の間にどのような関係があるのかの分析を行った。

まず、旧基本法及び新基本法の改正の過程を確認し、中小企業基本法は先行する実施法の集大成という性質を強く成していることをみた。

但し、新基本法には単なる「まとめ」としての意味以上のものがあることもわかった。すなわち、内閣が毎年度、国会に提出する「(翌年度)に講じようとする中小企業施策」の26年分のデータをもとにクラスター分析を行うと、基本法改正後と以前では重要施策の順位付けが異なることが明らかになった。基本法改正以前に比べ以降(1999～2004年度)では、①「やる気と能力のある中小企業」に対する施策としての創業支援施策、経営革新支援策、相談指導事業、②中小企業全般を対象としたセーフティーネットとしての中小企業金融施策という2本柱からなる体系が明らかになっている。

このように基本法改正以後、中小企業政策の理念はより明確なものとなったが、2005年以降にはこうした動きに変化がみられる。

さらに、基本法の変化はなくても経済環境の変化に応じて政策の目標が長期に定まる安定期が生まれることもわかった。

基本法と具体的施策群の関係はどのようなものであるのだろうかという点については、さらなる考察が必要であるが、それを行うに当たり分析の面での武器となるのはビブリオメトリックス等研究業績を客観的に判断するために用いられた手法であろう。官庁の文章が「霞が関文学(国会答弁等に用いられる霞が関の「業界用語」)」とか「月例文学(政府が毎月発表する「月例経済報告所」における景気の表現ぶり)」と半ば揶揄的にだが、言われるように行政庁の著わす文章は厳密に構成されている。従って、それらから政策の重点、目的等を探ることは有益な政策研究の方向といえるであろう。

本分析では「講じようとする施策」を用いて独自のデータ処理を行った。分析自体一定の限界はあるものの、今後の方向を示したささやかな試みとしてとらえていただきたい。

[参考文献]

- Galbreith(1952) *American Capitalism-The Concept of Countervailing Power*.
- 植田浩史(2004) 『現代日本の中小企業』, 岩波書店.
- 小野寺理(1999) 「基本法」『立法と調査』NO.209.
- 黒瀬直宏(2006) 『中小企業政策』, 日本経済評論社.
- 清成忠男(2009) 『日本中小企業政策史』, 有斐閣.
- 塩田宏(2008) 「基本法について」, 『日本學士院紀要』第63巻 第1号.
- 高田亮璽(2009) 「現代中小企業政策と課題」, 『商工金融』第59巻第7号, p.5-19
- 寺岡 寛(2001) 「中小企業政策の日本的構図をめぐって」, 『中小企業政策の「大転換」』, 日本中小企業学会編, 同友館. pp.17-33.
- 中小企業庁編 『中小企業白書』, 各年版.
- 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(2000) 『新中小企業基本法』, 同友館.
- 中小企業庁下請企業課編(1989) 『下請取引ハンドブック』ぎょうせい.
- 日本中小企業学会(2001) 『中小企業政策の「大転換」』, 同友館.
- 安田武彦(2008) 「中小企業基本法の改正と施策体系の変化についての一試論」, 『中小企業季報』大阪経済大学中小企業・経営研究所, No.3, p.1-8.