

「中小企業基本法」と中小企業（3）

—政策対象としての中小企業をめぐって—

寺 岡 寛

- 1 問題提起
- 2 「中小企業基本法」成立までの論議
 - (1) 各政党案の概要
 - (2) 各政党案をめぐる論議（以上、第3巻第2号掲載）
 - (3) 公聴会での論議（第4巻第1号掲載）
- 3 中小企業政策と中小企業（以下、本号掲載）
 - (1) 中小企業政策の意義と限界
 - (2) 振興と保護をめぐる原則
 - (3) 中小企業の定義
- 4 中小企業と中小企業経営者
 - (1) 中小企業概念
 - (2) 中小企業経営者概念
 - (3) 検討課題

3 中小企業政策と中小企業

(1) 中小企業政策の意義と限界

中小企業政策とは一体何であるのか。「中小企業基本法」案（以下、基本法）をめぐる国会（公聴会を含めて）で展開された中小企業政策に関する論議は、その時期（昭和30年代後半）わが国の中小企業が抱えた諸問題を色濃く反映させたものであった。

これら諸問題は、大別して①中小企業の存立状況、②中小企業を取り巻く経済環境の変化に関するものであった。①についてみれば、「中小企業基本法」各政党案の提案理由として明言されたように¹⁴⁵⁾、「中小企業」と「大企業」の間にみられた各種格差の存在と拡大傾向が、日本経済に課された産業構造の高度化（より端的には、重要産業の国際競争力強化）に大きな制約となっているという認識であった。言い換えれば、戦後20年近く経過し、戦後の経済復興から昭和38年の『経済白書』の副題として掲げられた「先進国への道」という課題に対して中小企業の存立状況をみ

れば、決して満足すべき水準にはないとの認識とこうした方向での政策課題の設定であった¹⁴⁶⁾。

もっとも、敗戦後から基本法設定の昭和30年代後半まで中小企業への「てこ入れ」が全く為されないままに、こうした政策課題が急に浮上したわけではなかった。第4表は基本法以前の中小企業政策の展開を総括したものである。時期的にみると、昭和20年代は戦後復興における中小企業への助成が主として金融政策を中心に形成され、中小企業診断制度など経営指導政策の導入も行われた。昭和30年代はこれらに加えて、いわゆる組織化政策の強化、特定産業（繊維・機械・電子）での中小企業近代化（主として設備面）の促進が図られ、基本法が策定された昭和38年にはさらにこの近代化政策の一層の強化を目指した「中小企業近代化促進法」も国会を通過した。にもかかわらず、中小企業の状況は厳しいものと認識されていた。これは②に掲げた中小企業を取り巻く経済環境の変化に対する中小企業の対応能力が問題視されていたからであった。

この経済環境の変化のあり方は、国会での与野党論議や公聴会での意見陳述人と国会議員との論議で明確に示された。つまり、これらは当時の日本経済が抱えた貿易・資本の自由化、技術革新への対応、あるいは、生活様式の変化などであった。なかでも最重要課題とされたのは、貿易自由化の方向でのわが国産業の国際競争力の強化問題であった。昭和30年代の貿易・資本自由化にかかわる動きを概括すると第5表になる。こうした課題に対し従来の個別かつ試行錯誤的に実施されてきた種々の中小企業政策を総括し、今後の基本的な方向を打ち出す目的で提案されたのが基本法であった。与野党間の基本法をめぐる論議で最も際立ったのは、中小企業政策を「産業政策」（国会や公聴会での論議では「経済政策」という用語が主に使用されたが、議論の内容に則すれば「産業政策」の方が妥当と言えた）の「範疇」にとどめるべきか、あるいは「社会政策」の「範疇」にも跨がるものとして位置づけるべきかという点であった。この基本法に盛り込まれた中小企業政策のあり方は与野党間あるいは学識経験者、中小企業経営者、中小企業政策関係者の間でどのように論議されたかは前章で詳述した。以下、こうした議論をまとめつつ、その意義と限界を論考しておこう。

1) 産業政策的論理

ここで産業政策的論理というのは、「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する」¹⁴⁷⁾上で中小企業政策が一定の役割を果たしうるという前提に立ってのことである。これは中小企業政策の「てこ入れ」により「国際競争力を強化」しうる中小企業の存在を前提とする。換言すれば、基本法に基づく中小企業政策の現実的かつ具体的な対象はどの産業の一体どの層の中小企業であるのかという点である。実際のところ、公聴会や国会で特定産業が取り上げられることはなかったものの、振興対象とすべき中小企業層については活発な論議が展開された。

つまり、国際競争力の衰えがみえはじめた繊維等の産業から、たとえば、昭和30年代初頭より各種振興臨時措置法等で対象となった機械や電子という「戦略産業」への移行は、当該産業全体

第4表 「中小企業基本法」制定までの中小企業政策(中小企業法制)・同関連政策の主な展開
(昭和21年～昭和38年)

年	中小企業政策(中小企業法制)・同関連政策の展開	関連事項・備考
昭和21年	経済安定本部第1部、中小工業対策委員会設置 「商工協同組合法」公布（「商工組合法」廃止）	経済安定本部、中小工業対策委員会設置
昭和22年	政府「中小企業振興対策要綱」発表（私的独占禁止、不当取引制度排除による中小企業の健全発展） 商工省「中小企業振興対策」策定 政府「中小企業対策委員会設置要綱」決定 中小企業対策委員会「中小企業対策要綱」決定 「商工協同組合共同施設設備補助金制度」創設 政府「中小企業対策要綱」決定	商工協同組合中央会設立 「私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律（独占禁止法）」公布 公正取引委員会設置
昭和23年	「中小企業庁設置法」公布・中小企業庁設置 政府「中小企業金融対策要綱」決定 （診断実施機関の整備、診断制度の運営要領の大綱） 同「中小企業の診断・実地指導要領」決定 復興金融委員会「中小企業金融対策復旧資金活用実施方法」決定 中小企業庁、地方公共団体その他経済団体等に対し、中小企業相談所の設置勧奨 「中小企業診断実施基本要領」制定（診断制度の創設）	日本中小企業連盟設立 経済安定本部、中小企業振興対策委員会設置
昭和24年	「国民金融公庫法」公布 「中小企業庁設置法改正法」公布（「通産省設置法」公布にともなう改正、中小企業は同省の外局に位置づけ） 「協同組合による金融事業に関する法律」公布 「中小企業等協同組合法」公布（協同組合制度の法制化） 国民金融公庫設立（庶民金庫、恩給公庫の業務継承） 「業種別中小企業対策策定要領」決定	中小企業庁『中小企業情報』（月間）創刊 同『中小企業庁の任務—中小企業問題の現状とその対策』発表 同『これからの中小企業—業種別にみた実態と対策』発表
昭和25年	「中小企業信用保険法」公布（融資保険制度の創設）	中小企業庁『中小企業だより』（月2回）創刊 中小企業庁『中小企業のために』発表 全国信用協同組合連合会設立 中小企業庁『中小企業の位置と問題点』発表
昭和26年	「中小企業信用保険法改正法」公布（保証保険制度の創設）	全国信用保証協会協議会結成 「相互銀行法」公布 「信用金庫法」公布 全国商工団体連合会発足 全国信用金庫連合会発足（全国信用協同組合連合会の改組）
昭和27年	「企業合理化促進法」公布（中小企業診断制度の法制化） 「中小企業診断員登録規定」制定 「中小企業等協同組合法改正法」公布（組合員たる中小企業者の規模引上げ等） 「特定中小企業の安定に関する臨時措置法」公布 「国民金融公庫法改正法」公布（資本金増額）	中小企業庁『昭和26年の日本経済と中小企業』発表 全日本商店街連合会結成 日本中小企業団体連盟（日本中小企業連盟改称） 中小企業安定審議会設置（臨時設置） 中小企業庁『中小企業対策のあらまし』発表 全国企業組合連盟発足
昭和28年	「中小企業金融公庫法」公布 「中小企業安定法」公布 （特定中小企業の安定に関する臨時措置法改称） 「信用保証協会法」公布（信用保証協会の法制化） 中小企業金融公庫設立	「商工会議所法」公布 「独占禁止法改正法」公布（不況合理化カルテル許可等の緩和） 中小企業庁『中小企業—現状と諸問題』発表

年	中小企業政策(中小企業法制)・同関連政策の展開	関連事項・備考
昭和29年	「中小企業協同組合共同施設設置費等補助金交付要綱」決定 (設備近代化補助金制度の創設) 「中小企業安定法改正法」公布(二項命令方式新設等)	全国信用組合連合会発足 百貨店対策小売商連盟結成(東京都) 中小企業診断協会設立
昭和30年	「中小企業等協同組合法改正法」公布 (設立許可制・中央会の法制化等) 「中小企業輸出振興試作奨励費補助金交付要綱」決定(制度創設) 「中小企業輸出振興技術研究費補助金交付規則」告示(制度創設)	全日本中小企業労働組合総連合発足 中小企業政治懇話会発足 全国信用保証協会連合会創立(全国信用保証協議会を改組)
昭和31年	「中小企業振興資金助成法」公布 (商工協同組合共同施設設備費補助金制度の法制化) 「下請代金支払遅延等防止法」公布(親事業者の遵守事項の明確化、行政庁の指導監督強化、勧告制度の法制化) 「繊維工業設備臨時措置法」公布 「機械工業振興臨時措置法」公布	全国中小企業等協同組合中央会設立総会開催 日本中小企業政治連盟(中政連)結成 「百貨店法」公布 中小企業振興審議会の設置・「中小企業の組織化と合理化に関する」振興策(答申)発表 中政連、中小企業団体法制定定期成同盟結成
昭和32年	「中小企業の資産再評価の特例に関する法律」公布 「環境衛生関係営業の運営の適正化に関する法律」公布 「電子工業振興臨時措置法」公布 「中小企業団体の組織に関する法律(中小企業団体法)」公布 (調整組合の廃止と新たな商工組合制度創設) 「中小企業等協同組合法改正法」公布 (事業協同小組合、火災協同組合制度創設)	統計審議会『中小企業に関する調査の実施について』(答申)(「中小企業総合基本調査」等の実施)発表 金融制度調査会『中小企業の信用補完制度について』(答申)発表
昭和33年	「中小企業信用保険公庫法」公布 中小企業信用保険公庫設立 「技術指導費補助制度」創設	中小企業安定審議会設置 全国中小企業団体中央会発足(全国中小企業等協同組合中央会の改称) 全国商店連盟(日本商店連盟と全国商店会協同組合連合会と合併)創立総会 金融制度調査会『協同組織による中小企業金融制度の関する中間答申』発表
昭和34年	「中小型鋼船業合理化臨時措置法」公布 「最低賃金法」公布 「小売商業調整特別措置法(商調法)」公布 (小売商業活動機会の適正確保の措置) 「中小企業退職金共済法」公布 中小企業退職金共済事業団発足	全国商工会連合会創立総会 中小企業庁『中小企業対策の現状と問題点』発表
昭和35年	「中小企業業種別振興臨時措置法」公布 (「中小企業近代化促進法の制定により、昭和40年廃止) 「商工会の組織等に関する法律」公布 「繊維工業設備臨時措置法改正法」公布	中央中小企業調停審議会発足 中小企業振興審議会設置 経済審議会中小企業小委員会『10年後の中小企業について』発表
昭和36年	「中小企業振興資金等助成法」公布 (「中小企業振興資金助成法」の改称) 「商工会の組織等に関する法律改正法」公布 (商工会連合会の法制化等)	中小企業振興審議会「業種別改善事項案」(答申)発表 「雇用促進事業団法」公布 「機械類割賦信用保険臨時措置法」公布 「割賦販売法」公布 中小企業政策審議室設置 「年金福祉事業団法」公布 「産炭地域振興臨時措置法」公布

年	中小企業政策(中小企業法制)・同関連政策の展開	関連事項・備考
昭和37年	「商店街振興組合法」公布	産業合理化審議会管理部会「中小企業のための品質管理」(答申)発表 第1回産業構造調査会中小企業部会開催 中小企業基本政策審議会設置 (財)日本中小企業指導センター設立 中小企業近代化審議会設置
昭和38年	「中小企業高度化資金融通特別会計法」公布 「中小企業近代化促進法」公布 「中小企業近代化資金助成法」公布 (「中小企業振興資金等助成法」改称、中小企業高度化資金貸付制度の創設) 「中小企業投資育成株式会社法」改正 「中小企業指導法」公布 「中小企業信用保険法改正法」公布 (中小企業者の定義改正、設備近代化等のための近代化保険の新設) 「中小企業等協同組合法改正法」公布 (中小企業者の範囲改正) 「下請代金支払遅延等防止法改正法」公布 (親事業者、下請事業者の定義改正) 「中小企業金融公庫法改正法」公布(中小企業者の定義改定)	

備考：鍋島哲郎氏（大阪経済大学、中小企業・経営研究所）作成の「中小企業政策年表」（未発表）に基づいている。なお、政策（法制）・事項は発布・設置・発表等の月別順となっている。

第5表 昭和30年代におけるわが国の貿易・資本自由化をめぐる主な動き
(昭和34年～昭和38年)

年	関 連 事 項
昭和34年	大蔵省「貿易為替自由化方針」発表 外資審議会「外資導入の新方式」採用決定 大蔵省「ドル為替の自由化」実施 通産省「対ドル地域輸入制限品目の大幅緩和方針」発表
昭和35年	貿易為替自由化促進閣僚会議第1回会合実施、「貿易・為替自由化基本方針等」決定(3年以内の自由化達成を明記) 通産省「外資導入の制限緩和方針」発表(資本取引自由化の第一段階として位置付け) 「外国為替管理令」、「外資許可基準特例改正法」公布 貿易為替自由化促進閣僚会議「貿易・為替自由計画大綱」決定
昭和36年	大蔵省「証券投資等に関する資本取引自由化措置」決定 政府、資本取引自由化計画の半年間繰上げ実施の決定 通産省、対日輸入制限実施国(イギリス、フランス、西ドイツ、イタリア等10カ国)に対し同年10月以降の自由化措置不適用の方針を決定(差別自由化措置) 政府、輸入自由化品目拡大実施(自由化率70パーセント)
昭和37年	政府、アメリカと「相互関税引下げ協定」調印 貿易自由化関係閣僚懇談会「自由化促進のための統一見解」発表 政府、230品目の貿易自由化決定(自由化率88パーセント) IMF(国際通貨基金)対日理事会、東京で開催
昭和38年	通産省、「国際競争力強化法案」決定 IMF理事会、8条国移行の対日勧告 大蔵省、同対日勧告受託の方向を発表 政府、GATT(貿易と関税に関する一般協定)理事会で11条国(国際収支悪化を理由とする貿易制限措置の実施禁止)移行の決定を通告 「外国為替管理令」改正公布 政府、「資本取引自由化措置」決定

の十分な国際競争力の向上をもって初めて可能となるわけであり、こうした産業にかかわる中小企業のさらにどの層が中小企業政策の「現実的な対象層」となり得るのか。この認識は政府提案の中に十分に反映されていた。具体的には、裾野が広く典型的な組み立て産業である機械（産業機械、電気機械、輸送用機械等）において、親企業を頂点としてその下に連なる部品加工部門の中小企業をどのようにして現実的に振興するのが、中小企業基本法をめぐる論議の大きな流れの一つであったことは自明に思える。

実際には国会の商工委員会などでこうした観点が前面に出たわけではない。むしろ、議論の方向としては大企業と中小企業の間にある各種格差の存在とその拡大傾向が問題視されつつ抽象的な議論に終始し、格差の具体的な状況にはほとんど触れられることはなかった。現実には格差をどうとらえるかはそう単純ではない。『工業統計』の分析で従業者数300人前後の各層の1人当たり付加価値額の相違をとって、大企業と中小企業において格差が存在する論拠となる得るのかどうか。幾つかの問題がある。最も重要なものは、製造業全体あるいは2桁分類を対象にした集計結果での大企業と中小企業に見られる格差は、小規模企業の生産性が低いことのみが反映されているのではなく、生産性が低い産業群の広範な存在そのものが大きく響いている面を否定出来ない。

つまり、製造業全体の中で生産性が著しく低い産業における産業特性とその下における規模別格差のあり方や、貿易・資本の自由化の下で国際競争力の強化を迫られていた産業等での具体的な規模別生産性格差の状況などより細かい論議が必要であった。にもかかわらず、結果として前述のように格差論議が中心を占めたことは中小企業政策の産業政策的意義とその有効性が充分に問われず、とりわけ、小零細層（社会党案等では勤労事業者）を切り捨てるか、潜在的対応力（国際競争力）をもつ中小企業のみを政策対象とするかの二者択一的結論に終始する結果を生んだ。

昭和38年の中小企業基本法での中小企業政策の「理念」に引き戻して言えば、政府与党（当時、自民党）による産業政策の範囲内での中小企業政策の有効性の主張は、小零細層を他の政策規範で対処するという論拠の下では一定の合理性をもつものであった。政治的利害により明確な主張を避けた議員の発言でなく、大阪市公聴会での竹内氏の率直な発言¹⁴⁸⁾に関連して言えば、同氏は産業を特定しなかったものの基本法において産業政策としての合理性（同氏の言葉では「かなり現実性のある政策の立て方」）をもつのは中小企業の中でも上層（同氏の言葉では「中堅企業層」）であることを明快に示した。つまり、ここで重要であるのは竹内氏の指摘を待つまでもなく、産業政策の有効性が政策的てこ入れによって「高度化」を達成しうる層を特定して初めて実現されうると主張された点であった。

もちろん、この見方は当然多くの反論を招くことになり、事実、基本法における小零細層の取扱いをめぐって活発な論議が展開した。つぎに取り上げる中小企業政策のいわゆる「社会政策的」意義に関わる問題である。

2) 社会政策的論理

産業政策的視点を強く含んだ政府与党案が可決され、この産業政策の対象から「はずれる」小零細層は今後、別途、小零細層を特定した「社会政策的」な範疇で対処するという政治的合意が少なくとも「今後の配慮」という形で「先送り」される結果となった。基本法における「配慮」は、第4章第23条の「小規模企業」対策に「形式的」かつ「総花的」に押し込められる結果となった¹⁴⁹⁾。すなわち、

「国は、小規模企業者（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を主たる事業として営む者については、5人以下の事業者をいう。）に対して第3条の施策（中小企業に対する国の施策―筆者注）を講ずるにあたっては、これらの施策が円滑に実施されるように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。」

では、基本法の制定で「先送り」となった社会政策的配慮はその後どの程度実現されたのか。第6表は、基本法制定以降の中小企業政策・法制の展開をみたものである。昭和40年代に「小規模企業共済法」（昭和40年）¹⁵⁰⁾や「家内労働法」（昭和45年）¹⁵¹⁾が国会を通過した。前者については言えば、小規模企業の事業主の死亡等（重度の障害等も含み）による事業の廃止の影響を軽減するために、その配偶者や親族等（小規模企業の従事者は、配偶者、子供、兄弟姉妹を含む親族であることが多い）への月掛金による共済制度加盟の促進を目的とした法律であった。後者は小規模企業の内でもさらに家内工業的零細生業層を対象に、工賃最低額、安全や衛生面、就業時間等の労働条件の向上を「目指す」内容の法律であった。

ここで改めて、「社会政策的配慮」をめぐる当時の政策論議とは一体何であったのかを問う必要がある。実際のところ、政策は「経験的」に政治的利害の調整過程にあって政策目標に合致する「状況」への全般的てこ入れではあり得ない。中小企業政策に関していえば、企業数の大多数を占める膨大な小零細企業群（国会および公聴会での論議では、「経済政策上の対象となりえない。すなわち、それ以前の遅れた構造をもつ企業群」を指し示す）をすべて政策対象として組み入れ、限られた予算の範囲でどのような社会的政策が現実には実施されるというのであろうか。何らかの全面的な助成措置（特に金融対策）の社会政策的有効性は当時の予算措置（そして、現在も）からすれば困難であったことはいうまでもない。この意味では、小規模企業共済法も家内労働法も特別な予算的措置を取らない範囲で立法化し得た。

つまり、産業政策的「てこ入れ」によっても当面、容易に国際競争力の向上に繋がらない「多種多様」あるいは「異質多元」の膨大な小零細企業群に対する政策は、前掲の両法制が象徴した範囲に当然ながらとどまる結果となった。では、こうした社会政策的措置が、やがて産業政策の適応可能な段階まで小零細企業群を高める役割を担いうるものとして明確に位置づけられたので

第6表 「中小企業基本法」以降の中小企業政策(中小企業法制)・同関連政策の主な展開
(昭和38年～平成6年)

年	中小企業政策(中小企業法制)・同関連政策の展開	関連事項・備考
昭和38年	「産炭地域における中小企業者についての中小企業信用保険に関する特別措置等の関する」法律改正 「中小企業診断士登録規則」制定	日本中小企業指導センター、特殊法人に改組 産業構造調査会中小企業部会『商業の現状と問題』発表 第1回中小企業政策審議会開催
昭和39年	「中小企業近代化資金助成法改正法」公布(中小企業者定義の改定、商店街近代化資金の創設) 「中小企業近代促進法改正法」公布(中小企業者定義の改定) 「繊維工業設備等臨時措置法」公布(「繊維工業設備臨時措置法」の改称) 「中小企業団体の組織に関する法律改正法」公布(中小企業分野への大企業進出に対する規制)	中小企業政策審議会調整小委員会『中小企業者と中小企業者以外の者との事業活動の調整について』(意見具申)発表 中小企業政策審議会、下請小委員会設置 政府、第1回『中小企業白書』発表(以降毎年発行) 中小企業庁、第1回『中小企業政策のあらまし』(以降毎年発行) 産業構造審議会流通部会『流通機構の現状と問題点』発表 中小企業政策審議会金融小委員会『中小企業投資育成株式会社制度の改善に関する提案』発表
昭和40年	「小規模企業共済法」公布 小規模企業共済事業団設立 「中小企業信用保険臨時措置法」公布(無担保保険の創設及び連鎖倒産の防止を図る為の特例措置等) 「中小企業信用保険法改正」公布(特例小口保険の付保限度額の引上げ等)	大阪府下請企業振興協会設立(以降、各地に設立) 産業構造審議会流通部会『流通政策の基本的方向』発表 産業構造審議会流通部会『卸総合センターについて』発表
昭和41年	「中小企業近代化資金等助成法」公布(「中小企業近代化資金助成法・中小企業高度化資金融通特別会計法」の改称) 「機械類割賦信用保険法」公布(「機械類割賦信用保険臨時措置法」の改称) 「官公需についての中小企業者の受注の確保に関する法律」公布(受注機械の増大) 「中小企業合理化モデル工場実施要領」制定	中小企業政策審議会企画小委員会『今後の中小企業施策について』(報告)発表 産業構造審議会流通部会『物的流通および流通金融の改善について』発表
昭和42年	「中小企業振興事業団法」公布(日本中小企業指導センターを改組) 「特定繊維工業構造改善臨時措置法」公布(「繊維工業設備等臨時措置法」の改称) 「中小企業団体の組織の関する法律改正法」公布(協業組合制度の創設) 中小企業振興事業団発足 「環境衛生金融公庫」設置	中小企業政策審議会『協業組合の創設について』(意見具申)発表 金融制度調査会『中小企業金融制度のあり方について』(答申)発表
昭和43年	「相互銀行法改正法」、「信用金庫法改正法」公布(中小企業金融制度等の整備改善)	中小企業政策審議会企画小委員会『今後の中小企業政策のあり方について』(中間報告)発表 産業構造審議会『流通近代化の展望と課題』(中間答申)発表 産業構造審議会管理部会『外注管理近代化の諸方策—国際競争に対応する生産分業体制の確立』(答申)発表

年	中小企業政策(中小企業法制)・同関連政策の展開	関連事項・備考
昭和44年	「中小企業近代化促進法改正法」公布 (中小企業構造改善制度の創設)	産業構造審議会『流通活動のシステム化について』(中間報告)発表 「同和对策事業特別措置法」公布 「職業能力開発促進法」公布 「職業訓練法」公布 中小企業政策審議会下請小委員会『下請企業振興について』(意見具申)発表 中小企業政策審議会『今後の中小企業政策のあり方について』(意見具申)発表
昭和45年	「機械類信用保険法」公布(「機械類割賦信用保険法」の改称) 「家内労働法」公布 「国産新技術企業化等融資制度」創設(中小企業者が開発した新技術の企業化・商品化試作への資金融資制度) 「下請中小企業振興法」公布	経済審議会中小企業流通研究委員会『70年代の中小企業と流通一低生産性の克服とシステム化の達成をめざして』(報告書)発表 中小企業近代化審議会、技術開発部会設置 産業構造審議会『流通近代化地域ビジョン』(中間報告)発表
昭和46年	「特定電子工業及び特定機械工業振興臨時措置法」公布(「機械工業振興臨時措置法」、「電子工業振興臨時措置法」の廃止) 「中小企業特惠対策臨時措置法」公布 「農村地域工業等導入促進法」公布 「米国の輸入課徴金制度の導入の伴う当面の中小企業金融対策について」決定 「国際経済上の調整措置の実施に伴う中小企業に対する臨時措置に関する法律」公布	中小企業近代化審議会、下請中小企業部会設置 産業構造審議会『70年代の通商産業政策の基本方向はいかにあるべきか』(中間答申)発表 産業構造審議会『70年代における流通』(中間答申)発表 中小企業近代化審議会、特惠対策部会設置 全国中小企業団体中央会、「ドル防衛問題に関する緊急要望」提出 「沖縄振興開発特別措置法」公布
昭和47年	中小企業庁、「公害防止巡回技術指導制度」創設	「沖縄振興開発金融公庫」設置 「工業再配置促進法」公布 産業構造審議会『流通革新下の小売商業』(中間答申)発表 中小企業政策審議会『70年代の中小企業のあり方と中小企業政策の方向について』(意見具申)発表 中小企業近代化審議会、沖縄分科会設置
昭和48年	政府、「国際通貨情勢の変化に伴う緊急中小企業対策」決定 「中小企業近代化促進法改正法」公布(構造改善事業の一環としての知識集約化事業の明確化) 「中小小売商業振興法」公布 「小企業経営改善資金融資制度」創設(小企業者への低利・無担保・無保証融資制度) 「大規模小売店舗における小売業の事業活動の調整に関する法律(大店法)」公布 「中小企業基本法改正法」公布(中小企業者の範囲の改訂等)	金融制度調査会『民間中小企業金融制度の整備について』(答申)発表 円、変動相場制へ移行 通商産業省『資本自由化に伴う中小小売業の振興策』発表 全国中小企業団体中央会、「物資の不足・急騰対策に関する緊急要望及び円の変動相場制移行に伴う中小企業対策についての要望」決議 産業構造審議会人間能力部会『産業構造の知識集約化を人間能力』(中間答申)発表 中小企業近代化審議会、小売商業部会設置、特惠対策部会を国際部会に改組

年	中小企業政策(中小企業法制)・同関連政策の展開	関連事項・備考
昭和49年	「繊維工業構造改善臨時措置法」公布(「特定繊維工業構造改善臨時措置法」の改称) 「伝統的工芸品産業の振興に関する法律(伝産法)」公布 「中小企業倒産関連特別保証制度」創設 中小企業庁、「小規模企業指導指導官」制度の創設	百貨店審議会を大規模小売店舗審議会に改組 中小小売商8団体、日本中小小売店舗審議会に改組 伝統工芸品産業審議会設置 中小企業近代化審議会『今後の中小企業近代化対策の方向について』(意見具申)発表
昭和50年	「従業員独立開業資金融資制度」創設 「特別研究開発(中小企業プロジェクト)」制度の創設 「技術交流促進制度」の創設 「中小企業近代化促進法改正法」公布(新分野進出促進指定等)	伝統的工芸品産業振興協会発足 研究開発型企業育成センター設立 産業構造審議会総合部会、中小企業政策審議会企画・調査部会『中小企業の役割とその展望』(意見具申)発表 中小企業近代化審議会『今後の中小企業事業転換対策のあり方』(意見具申)発表
昭和51年	中小企業、「民間金融機関による中小企業救済特別融資制度」実施 中小企業、「中小企業調整官制度」発足 「中小企業事業転換対策臨時措置法」公布	中小企業政策審議会、分野調整小委員会設置 中小企業政策審議会『小規模企業共済制度の拡充について』(意見具申)発表 中小企業政策審議会『中小企業と大企業の事業分野の調整のあり方について』(意見具申)発表
昭和52年	「技術移転促進事業」実施 「小企業等経営改善資金融資制度」(小企業経営改善資金融資制度の改正)実施 「中小企業の事業活動の機会の確保のための大企業者の事業活動の調整に関する法律(中小企業分野調整法)」公布 「小売商業調整特別措置法改正法」公布(「分野調整法」と同様の内容を追加) 「中小企業為替変動対策緊急融資制度」創設 「中小企業倒産防止共済法」公布(小規模企業共済事業団を中小企業事業団に統合)	中小企業分野等調整審議会設置 中小企業近代化審議会、事業転換部開催 「特定不況業種離職者臨時措置法」公布
昭和53年	「円相場高騰関連中小企業対策臨時措置法(円高対策法)」公布 組織化指導費補助金のうち「活路開拓調査指導事業」創設 「特定機械情報産業振興臨時措置法」 政府、「中小企業経営安定資金助成制度」発表 「特定不況地域中小企業対策臨時措置法」公布	中小企業近代化審議会、サービス部会設置 中小企業政策審議会・産業構造審議会『小売関係法の改正について』(意見具申)発表 中小企業政策審議会『今後の小売商業政策について』(意見具申)発表 日本小売業協会創立総会開催 「特定不況産業安定臨時措置法(構造不況対策法)」公布 通産省・大蔵省、「特定不況産業信用基金」設立 「特定不況地域離職者臨時措置法」公布
昭和54年	「産地中小企業対策臨時措置法」公布 中小企業庁、「中小企業関係省エネルギー対策推進連絡協議会」設置 中小企業庁、「中小企業倒産対策委員会」設置	全国下請企業振興協会発足 大規模小売店舗審議会『大規模小売店の新規出展を調整する審査方式』(答申)発表 伝統的工芸品センター設置 中小企業倒産対策委員会『倒産対策としての中小企業施策のあり方』(中間報告)発表

年	中小企業政策(中小企業法制)・同関連政策の展開	関連事項・備考
昭和55年	<p>「中小企業金融公庫法改正法」公布（追加出資規定の整備等）</p> <p>「中小企業退職金共済法改正法」公布（掛金月額の上引き等）</p> <p>「中小企業退職金共済法改正法」公布（過去勤務期間通算制度の新設等）</p> <p>「中小企業等協同組合法改正法」公布（火災共済事業の範囲の拡大等）</p> <p>「中小企業信用保険法改正法」公布（付保限度額の上引き等）</p> <p>「中小企業事業団法」公布（中小企業共済事業団と中小企業振興事業団の統合）</p> <p>中小企業事業団中小企業大学校開校（府中市）</p> <p>中小企業庁、「技術アドバイザー制度」発足</p> <p>産地中小企業連絡協議会発足</p> <p>「中小企業経営相談事業（スコア制度）」発足（技術アドバイザー制度の姉妹版）</p> <p>中小企業事業団設立</p>	<p>中小企業政策審議会『1980年代の中小企業のあり方と中小企業政策の方向について』（意見具申）発表</p> <p>金融制度調査会『中小企業金融専門機関等のあり方と制度の改正について』（答申）発表</p>
昭和56年	<p>中小企業庁、『中小企業事業継承税制に関する報告書』発表</p> <p>中小企業事業団、中小企業大学校中小企業研究所設置</p> <p>「商工会の組織等に関する法律改正法」公布（商工会の目的の改正、事業範囲の拡大等）</p> <p>「商工組合中央金融金庫法改正法」公布（債券発行限度額の上引き法）</p> <p>中小企業庁、「技術交流プラザ開催事業」発表</p> <p>「中小企業に事業活動の機会の確保のための大企業者の事業活動の調整に関する法律（分野調整法）改正法」公布（ダミー規制の強化等）</p> <p>中小企業庁、「地場産業振興センター」建設地域決定</p> <p>中小企業庁、「中小企業海外投資アドバイザー制度」発足（海外進出する中小企業への具体的助言等）</p> <p>通産省、『大型店問題についての対処方針』発表</p>	<p>中小企業近代化審議会人間能力分科会『中小企業大学校地域研修施設の整備の方向について一情報源活用型中小企業の育成を目指して』（報告書）発表</p> <p>全国地域情報センター連絡協議会発足</p>
昭和57年	<p>通産省、「下請取引改善講習制度」創設</p> <p>「中小企業信用保険法改正法」公布（エネルギー対策保険の創設）</p> <p>「小規模企業共済法改正法」公布（掛金月額の上引き等）</p>	<p>大型店問題懇談会『大規模小売店の出店調整問題・中小企業小売商業振興対策等について』（答申）発表</p> <p>全国地域小売商団体連絡協議会結成総会開催</p> <p>中小企業政策審議会『小規模企業共済制度の見直しについて』（意見具申）発表</p> <p>全国中小企業団体中央会『中小企業組織化ビジョン』発表</p> <p>「地域改善対策特別臨時措置法」公布（「同和対策事業特別措置法」の継承・発展）</p> <p>中小企業近代化審議会指導部会『中小企業の情報化の促進』（意見書）発表</p> <p>中小小売商業振興会議、「今後の中小小売商業のあり方等」を検討</p>

年	中小企業政策(中小企業法制)・同関連政策の展開	関連事項・備考
昭和58年	<p>「中小企業臨時対策措置法(新城下町法)」公布 「特定業種関連地域中小企業対策臨時措置法」公布 (「特定不況地域中小企業対策臨時措置法」の改称) 中小企業庁、「特定フロンティア技術開発事業」の対象地域発表(産官学連携による地域中小企業への先端技術導入制度) 中小企業庁、「ベンチャービジネス研究会」設置</p>	<p>「高度技術工業集積地域開発促進法(テクノポリス法)」公布 「特定不況業種等関係労働者の雇用の安定に関する特別措置法」公布 「特定産業構造改善臨時措置法」公布 (「特定不況産業安定臨時措置法」の改称) ボランタリーチェーン近代化構想研究会『ボランタリーチェーン近代化の方向について』(報告書)発表 産業構造審議会流通部会・中小企業政策政策審議会流通小委員会『80年代の流通ビジョン』発表 産業と政策の基本方向』(80年代の流通)</p>
昭和59年	<p>「中小企業新技術体化投資促進税制」の実施細目発表(メカトロ機器等導入促進税制) 「中小企業等協同組合法及び中小企業団体の組織に関する法律改正法」公布(事業協同組合・事業協同小組合等の事業員外利用制限の緩和等) 中小企業庁、「地場産業振興センター」建設(昭和59年度、6地域指定) 中小企業庁、「コミュニティ・マート構想モデル事業」実施(昭和59年度、4地域指定)</p>	<p>中小企業近代化審議会指導部会『中小企業診断事業の今後のあり方について』(意見書)発表 中小企業庁『ベンチャービジネス実態調査』結果発表 中小企業政策審議会共済制度小委員会『中小企業倒産防止共済制度の今後のあり方について』発表 中小企業近代化審議会、指導部会中小企業情報化対策分科会設置 全国商工会連合会、「全国商工会経営者年金制度」創設 中小企業近代化審議会『今後の中小企業の技術力向上のあり方について』(中間報告)発表</p>
昭和60年	<p>中小企業庁、「小規模企業先端技術関連機器割賦販売・貸与制度」創設 「中小企業倒産防止共済法改正法」公布(掛金月額・総額、共済金貸付限度額の引き上げ等) 「中小企業技術開発促進臨時措置法」公布 中小企業庁、「地場産業デザイン高度化特定事業」発足(昭和60年度、36組合指定) 中小企業庁、「中小企業国際経済調整対策特別融資制度」創設</p>	<p>中小企業近代化審議会指導部会中小企業情報化対策分科会小売ワーキング・グループ『中小小売業の情報化の現状と今後のあり方について』(報告書)発表 中小企業近代化審議会指導部会中小企業情報化対策分科会『中小企業の情報化のあり方について』(中間報告書)発表 全国異業種交流協議会発足 中小企業近代化審議会総合部会、国際化小委員会設置 中小企業近代化審議会総合部会国際化小委員会『国際経済上の環境変化に対応する中小企業政策のあり方について』(中間報告)発表</p>
昭和61年	<p>「特定中小企業者事業転換対策等臨時措置法」公布 「中小企業退職金共済法改正法」公布 中小企業庁、「ハイテク機器リース制度」創設 「中小企業指導法改正法」公布 「中小企業近代化資金等助成法改正法」公布 「特定地域中小企業対策臨時措置法」公布 (「特定業種関連地域中小企業対策臨時措置法」の廃止) 「中小企業信用保険法改正法」公布</p>	<p>中小企業近代化審議会指導部会『中小企業情報化施策のあり方について』(提言)発表 「民間事業者の能力活用による特定施設の整備の促進に関する臨時措置法」公布 中小企業庁、『特定中小企業総合実態調査』結果発表 中小企業庁、『下請中小企業実態調査』結果発表</p>
昭和62年		<p>「産業構造転換円滑化臨時促進法」公布</p>

年	中小企業政策(中小企業法制)・同関連政策の展開	関連事項・備考
昭和63年	<p>「中小企業信用保険法改正法」公布 「中小企業信用保険公庫法改正法」公布 「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（融合化法）」公布 「地域産業の高度化に寄与する特定事業の集積の促進に関する法律」公布</p>	<p>全国中小企業融合化促進財団設立 中小企業近代化審議会指導部会中小企業地域情報化問題小委員会『中小企業情報化施策の今後の方向について』（報告）発表 伝統的工芸品産業審議会基本問題小委員会『伝統的工芸品産業の今後の振興対策について』（報告）発表 中小企業政策審議会、高度化小委員会設置 中小企業政策審議会共済制度小委員会『小規模企業共済制度の見直しについて—小規模企業の産業調整の円滑化と高齢化社会への対応』（報告書）発表 中小企業審議会高度化小委員会『中小企業をとりまく環境の変化と高度化制度の今後のあり方について—ソフトな経営資源の充実をめざして』（報告書）発表</p>
平成元年 (1989)	<p>「繊維工業改善臨時措置法改正法」公布 (財) 全国中小企業情報化促進センター設立 「小規模企業共済法改正法」公布 「中小企業投資育成株式会社法改正法」公布 「特定新規事業実施円滑化臨時措置法」公布 「中小企業事業団法改正法」公布 中小企業庁、地域産業活性化基金創設</p>	<p>金融制度調査会金融制度第一委員会『共同組織形態の金融機関のあり方について』（中間発表）発表 産業構造審議会流通部会・中小企業政策審議会流通小委員会『90年代における流通の基本方向について—90年代流通ビジョン』（中間答申）発表 中小企業情報化促進懇談会開催 中小企業情報化フォーラム開催 中小企業国際技術交流シンポジウム開催</p>
平成2年	<p>「中小企業退職金共済法改正法」公布 中小企業地域情報センター、事業開始</p>	<p>中小企業時短懇談会『中小企業時短懇談会報告書』発表 中小企業退職金共済審議会『中小企業退職金共済制度の改正について』（建議）発表 法制審議会商法部会、「商法等の一部を改正する法律案」要綱案決定（会社最低資本金額の引上げ） 中小企業政策審議会企画小委員会『90年代の中小企業政策のあり方』（中間報告書）発表 産業構造審議会流通部会・中小企業政策審議会流通小委員会『商慣行改善の基本的方向について』（中間答申）発表 割賦販売審議会クレジット産業部会『クレジット産業の今後のあり方について』（中間発表）発表 「商法改正法」公布（商法による株式会社、有限会社の最低資本金額引上げ） 「特定産業の高度化に寄与する特定事業の集積の促進に関する法律改正法」公布 '90年代の中小企業の組織化政策のあり方に関する懇談会『90年代の中小企業の組織化政策のビジョン』（報告書）発表</p>

年	中小企業政策(中小企業法制)・同関連政策の展開	関連事項・備考
平成 2 年		中小企業近代化審議会総合部会政策小委員会『中小企業における労働力確保・定着対策及びその施策のあり方について』(報告書) 発表 産業構造審議会流通部会・中小企業政策審議会流通小委員会『大店法改正及び今後の小売商業対策のあり方について』(中間答申) 発表
平成 3 年	「中小企業における労働力の確保のための雇用管理の改善の促進に関する法律」公布 中小企業庁、「地域小売商業活性化事業(街おこし事業)」設置 「特定商業集積の整備の促進に関する特別措置法」公布 「中小小売商業振興法改正法」公布	中小企業近代化審議会下請中小企業部会『下請中小企業振興法の振興規準改正案について』発表 中小企業近代化審議会『中小企業における労働力確保・定着対策及びその施策のあり方について』(答申) 発表 中小企業政策審議会『90年代の中小企業対策のあり方』(最終報告) 発表 「民間事業者の能力の活用による特定施設の整備の促進に関する臨時措置法改正法」公布 伝統的工芸品産業審議会『新たな伝統的工芸品産業の振興のあり方について—伝統的工芸品は未来をつくる』発表 中小企業近代化審議会『地域中小企業集積に対する施策のあり方について』(答申) 発表 公正取引委員会中小企業問題懇談会『事業協同組合と独占禁止法上の諸問題』(報告書) 発表 産業構造審議会流通部会・中小企業政策審議会流通小委員会『物流効率化対策の総合的推進について』(中間答申) 発表
平成 4 年	「特定中小企業集積の活性化に関する臨時措置法」公布 「伝統的工芸品産業の振興に関する法律改正法」公布 「中小企業流通業務効率化促進法」公布	産業構造審議会流通部会・中小企業政策審議会流通小委員会『物流効率化対策の総合的推進について』(意見具申) 発表 「地方拠点都市地域の整備及び産業業務施設の再配置の促進に関する法律」公布 「地域伝統芸能等を活用した行事の実施による観光および特定地域商工業の進行に関する法律」公布 「労働時間の短縮の促進に関する臨時措置法」公布 中小企業近代化審議会『中小企業流通業務効率化促進法第3条第1項に基づく基本方針』(答申) 発表 中小企業近代化審議会『特定中小企業集積の活性化に関する臨時措置法第4条第1項に基づく特定中小企業集積の活性化に関する法律について』発表 中小企業政策審議会、基本施策検討小委員会設置 中小企業政策審議会基本施策検討小委員会『緊急に講ずべき中小企業対策について』(中間報告) 発表

年	中小企業政策(中小企業法制)・同関連政策の展開	関連事項・備考
平成5年	「中小企業信用保険法改正法」公布 「商工会および商工会議所による小規模事業者の支援に関する法律」公布 「特定中小企業者の新分野進出等による経済の構造的変化への適応の円滑化に関する臨時措置法」公布	中小企業近代化審議会『商工会及び商工会議所による小規模事業所の支援に関する法律について』発表 「商工会法」公布（「商工会の組織等に関する法律」の改称） 中小企業政策審議会基本施策検討小委員会『中小企業政策の課題と今後の方向』（中間報告）発表 産業構造審議会流通部会・中小企業政策審議会流通小委員会『改正大店法の見直しのあり方について』（中間答申）発表 中小企業近代化審議会『特定中小企業者の新分野進出等による経済構造的変化への適応の円滑化に関する臨時措置法について』（発表）

備考：第4表に同じ。

あろうか。また、基本法制定以降の法制で前掲第4章第23条の「小規模企業」対策で述べられた「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」がこのような法制において払われたのであろうか。

結論から言えば、小零細層が中小企業の定義に形式的に含まれるという点においては、その後の中小企業政策関連立法から排除されなかったとはいえたものの、積極的位置づけは必ずしも明確ではなかった。もちろん、「繊維工業改善臨時措置法」（昭和42年¹⁵²）や「伝統的工芸品産業の振興に関する法律」（いわゆる「伝産法」、昭和49年¹⁵³）は小零細企業群を中心とする「地場産業」が対象となっていたが、ここでも小零細層に特恵的な措置が取られたとは言い難かった。

つづまるところ、基本法の根本理念をめぐっての論議の中で、前述のように「先送り」された社会政策的措置をより鮮明かつ具体的に体现した政策立法は、当時の日本経済が抱えた国際環境への対処療法的措置¹⁵⁴が濃厚な産業政策的理念の下に次々と打ち出される中で、その実現をめぐる実質的かつ明確な論議を欠きつつ大きな進展をみせなかった。この実質的かつ明確な論議は中小企業政策自体の意義と限界をめぐるものであるはずであった。つぎにこれを取り上げよう。

3) 意義と限界

もう一度繰り返すことになるが、昭和30年代後半の中小企業基本法に関わる論議のうちで重要であったのは上述した政策理念をめぐるものであった。つまり、産業政策か社会政策か、あるいは、転換能力をもつ中小企業か、小規模企業を含む広範囲の中小企業を対象とするのかといった点であった。この論議の意義と限界は何処にあったのであろうか。

問題は政策実施の大前提である「公正・公平」の原理に見合う政策理念の設定と被政策主体の明確化に関するものであった。つまり、中小企業政策の原理・原則（理念）とその受益者（被政策主体）をどのように設定すべきなのか。この点をめぐって、国会の内外で率直な論議が交わさ

れた意義は大きかった。結果として、小零細層をも対象とする社会政策的措置（労働福祉及び社会保障政策等々）を広範囲に含んだ野党案（特に「社会党案」、また、成立しても政策が実際に機能しえたかどうかは別として）が成立せず、当時の日本経済を取り巻く国際経済環境への適応を最優先課題として内包させた政府案（「自民党」案）が成立したが、中小企業政策に関する基本的な課題が基本法制定過程で明らかになったことは注目しておいて良い。

では、中小企業政策をめぐる課題、たとえば、基本法の目的として論議され、その後も頻繁に取り上げられた「二重構造」の解消（用語として、または、「二重構造」の存在とその範囲に関する認識において「解消」か「是正」かで意見が分かれていたが）は基本法的理念に基づく政策の実施によって実現可能とみなされたのであろうか。同様に、しばしば取り上げられた「組織化」や「中小企業分野の確保」等についても、「二重構造」に対するその政策的有効性がどの程度まで企図されたのであろうか。さらに、与党側や公聴会で政府案を支持した意見陳述人の中でいわば「暗黙の了解」とも思えた「段階的構想」、すなわち、「第一段階」でまず「てこ入れ」可能な中小企業への産業政策（国会、公聴会では「経済的合理性をもった政策」の意）の実施によって「上・中位層」のかさあげを図りつつ、次に「社会政策」的配慮により小零細層を産業政策の対象へと転換させる構想の有効性と実現性がどの程度問われたのであろうか。これらの課題のみを問うことは、中小企業政策自体のもつ有効性を遙に越えたものではなかったのか。

つまり、政策は一定の条件の整備の下でその有効性を意図しうるのであって、政策自体がその有効性をもたらす一定の条件を整備することに繋がるのではない。ここに中小企業政策を含めて政策の限界性があるのであって、政策の有効性を実現させる条件を問うこと自体が大きな意義をもつはずである。この点において、着目すべき論議は国会よりも公聴会でみられた。とりわけ、前述の竹内氏と末松教授の意見陳述は重要であった。

結論から言えば、竹内氏は「独禁法」の適切な運用、より具体的には「公正な取引の条件」の整備の下での「経済政策としての筋を通した」中小企業政策の重要性を主張した¹⁵⁵⁾。他方、末松教授は多種多様な中小企業のなかから「近代的なものが出てきている」現状にあって、こうした層の「発展成長を助成指導する」という認識を支持しつつも、近代化に関わる経営努力を阻み大企業との格差を生み出している金融・税制上の「不公正」を是正することなしには政策的意図が実現されないことに警醒を鳴らした¹⁵⁶⁾。

言い換えると、「二重構造」の解消（あるいは「是正」）、また、ある意味ではここから派生した産業政策か社会政策かをめぐっては、延々としての論議が生み出されたが、それを生んだ、あるいは、生み出しつつある各種制度的不公正（末松教授の問題認識では、とりわけ「金融制度」、竹内氏では特に大企業と中小企業との間の「取引形態」）の存在とその是正については、中小企業政策の意義と限界にかかわる本質的な問題であったにも関わらず、竹内、末松両氏の指摘はそれ以上発展させられず、正面からの論議も十分になされない結果に終わった。

このことは、その後のわが国の中小企業政策における「振興」と「保護」をめぐる原則を極めて不明確なものとして、中小企業基本法の理念を検証し、そのあり方を再度俎上に載せる機会を生み出さないままに、わが国の中小企業政策を他の諸政策理念（とりわけ、産業政策的規範）の受動的な存在へと一層押し進めた。

（2）振興と保護をめぐる原則

大企業と競争しうる中小企業の「振興（育成）」こそが市場経済の最も合理的な資源配分を押し進める上で重要であり、こういった潜在能力をもった中小企業こそが中小企業政策の振興対象なのか。あるいは、市場経済制度下の完全競争では生存困難な中小企業の「保護」こそが中小企業政策の本来の目的なのか（これについては、中小企業は「弱い」故に「組織化」等による適正規模の獲得が市場での「生き残り」にとって重要命題であることが指摘されたが）。あるいは、当時の論議に則して言えば、大企業による市場の寡占化を容認しつつ、大企業の系列化を支える中小企業の「振興」に力点を置くことが、「産業構造」の最終的な高度化につながるのか。当時の政府案での原理・原則は、市場経済制度との関係で「明確」な政策用語でもって規定されてはいなかった。

他方、社会党案¹⁵⁷⁾は「振興」と「保護」をめぐる原則が時として交錯し、「政策実施」が現実可能であったかどうか（実際の政策実施にあたっての予算配分、政策対象指定に関わる施行規則や運用規則の作成等々も含めて）疑問を残す内容であったものの、市場経済制度との関連においてある意味では明確であった。たとえば、同党基本法案¹⁵⁸⁾での中小企業政策は「産業政策（産業別振興政策を含む）」、「金融税制政策」、「労働福祉及び社会保障政策」の三本柱から成り立っていた。産業政策はさらに「中小企業者の事業分野確保」政策、「中小企業の官公需確保」政策、「経営近代化」政策、「貿易」政策および「事業転換」政策に大別された（産業別振興策は、鉱工業と商業の両施策に分離）。ここで重要であるのは「中小企業の事業分野の確保」である。

「中小企業の事業分野確保」に関しては、「当該業種に属する事業を営む者の総数のおおむね5分の4以上が中小企業者であり、かつ、当該業種に属する事業に関わる過去1年間の生産実績のおおむね3分の2以上が中小企業者によって占められているものであって、経済的に中小規模の企業形態による経営にも適切であり、かつ、当該業種に属する事業の分野に大規模の事業者が進出することが中小企業者の事業活動を著しく圧迫するとみとめられる事業を指定し」、国は「大規模の事業者がその事業を新たに開業し、又は事業設備を新設し、若しくは増設することに対して必要な規制をする」と規定した（同法案第19条）。他方において中小企業経営面の脆弱性は「近代化」政策で克服することを目指し、「機械化の推進、科学技術の導入、経営規模の適正化、生産品又は販売品の専門化、技能者訓練の徹底、科学的経営管理方法の採用、労使関係と労務管理の改善等」（同法案第22条）を国が「金融機関の融資総額の一定割合以上が中小企業者に対して貸し付

けられるようにするための措置」(同法案第49条)等により実施するとした。

社会党案の原理・原則は、市場での自由な経済行為が中小企業の存立にとり大きな障害となる認識の上に立てられていた。あるいは、自由な経済行為は市場においては大企業のみ成長をもたらすという認識であり、日本経済における大企業による「寡占化傾向」が定着しつつあるとみられていた。反面、市場の成長に則して中小企業自体の経営規模も変化するし、また、政府による近代化政策が成功すればするほど、中小企業規模経営に適切な分野のあり方もまた変化せざるを得ないという点について適切な指摘を欠いていた。

社会党案での「中小企業の事業分野」確保は、政府の民間経済活動への積極的な介入(金融機関の中小企業への一定割合の融資確保等も含め)を強く示唆したものであった。しかし、戦後の「経済民主化」過程としての市場経済制度の浸透という流れの中で政策実施自体の現実性やその後の日本経済の発展過程を考慮に入れた場合には、多くの問題を内包させていた。当時、こうした問題の一端は、「国民経済構造はもう少し弾力的であり、・・・現在の中小企業の分野が明日の分野であると思ったら大間違いであり・・・取引条件あるいは市場の確保といった点に格段の注意を向けておられることがこそが本質的である」¹⁵⁹⁾というように前掲末松教授によっても指摘されていた。

中小企業政策の原理・原則は、社会党案のように積極的な政府介入を認めるべきかどうかも含め、市場経済制度との関連においてどの場合とどのような条件の際に「振興」し、あるいは「保護」せざるをえないのかを問うのが本筋であった。これは国内面だけでなく、当時の日本経済をとりまく資本・貿易の自由化の下でわが国の市場制度のあり方とも深く関連した課題であった。しかし、實際上、この課題は「資本・貿易の自由化」への対象としての政策方向をめぐる当時の論議の中に埋没する結果となった。したがって、現実の政策対象としての中小企業をどのように明確に規定するかという問題をも極めて不鮮明にした。つぎに、当時の「中小企業の定義」をめぐる国会内外の論議を整理しつつ、問題点を確認しておこう。

(3) 中小企業の定義

当時の中小企業政策の基本方向をめぐる論議の中で、「中小企業の定義」は最も「粗雑」な扱いを受けた課題の一つであった。「中小企業定義」がどのような根拠の下に設定されたかは政府提案理由の説明の中でも十分されず、公聴会でふれられたにとどまった。

中小企業定義のうち資本金規定についてみれば、政府案の根拠として株式上場能力の有無が大企業と中小企業の分水嶺として取り上げられていた¹⁶⁰⁾。つまり、当時の株式市場(第二部)上場規準は資本金額1億円以上であるが、非上場企業といえども資本金額と同等の内部留保を行っているとみなされていたから、資本金額が5千万円であれば実質上株式上場が可能(すなわち、大企業)となり、これ以下を中小企業範囲(商業、サービス業を除く産業において)の上限とされ

た。

資本金5千万円規準をめぐっては、すでに述べたように公聴会では主として「経済人」から反発され¹⁶¹⁾、資本金1億円までの引き上げも主張されていた。これもまた貿易・資本の自由化を目前にしての論理であった。国会公聴会での中島氏のつぎの指摘はこれを象徴した。すなわち、「この自由化に対処し、あるいは国際的なブロック経済に対処して、日本の経済を進めていく場合に、この中堅企業対策というものが、やはり非常に重要になると考え、・・・その意味では、企業の範囲が広がることはやむを得ない。私は資本金1億円くらいまで必要だと思っております」¹⁶²⁾。また、当初の商工会議所案もまた資本金1億円であった。

ここで注目すべきは中小企業の範囲をかなり上限まで（中島氏の用語では「中堅企業」まで）引き上げておくという点であった。大阪市公聴会でも同様の指摘がやはり経済人から為された。里井氏の言葉を借りると、中小企業の中でも「中企業」が重要とした上で、こうした層の「育成・近代化が日本の中小企業のレベル・アップの一つの中核になるべきであるというふうな観点からいたしますと、この対象範囲の引き上げをぜひこれはおこなっていただきたい」¹⁶³⁾とした。

このように、当時の論議の流れでは学識経験者の抽象的な意見陳述は別として、中小企業基本法における政策対象としての「中小企業の範囲」はかなり上層の企業までもが含まれる結果となり、現実においてほとんどの企業は「形式的」に中小企業として分類され、中小企業政策の対象となった。では、ごく一部の株式市場（ただし、第二部）上場企業を除くすべての企業を中小企業と規定しうる積極的な根拠はどこにあったのであろうか。従来、政策はそれを必要とする層の厳密な選定を前提として一定の効果を期待しうるのであって、政策対象を常に広範囲に抱えていることではないはずである。この点、中島氏や里井氏の主張のように、「実体法」としての中小企業基本法において対象とすべきはわが国産業の国際競争力の強化に大きな役割を果たす潜在的適応力をもった企業層であり、現実的には「中小企業」でも「中企業」であると強く意識されていた。

では、こうした「中企業」は政府の助成措置を前提としなければ「近代化」が困難であり、わが国の「産業高度化」（国際競争力の強化）にとって大きな障害となっていたのであろうか。残念ながら国会や公聴会の論議では当時の中小企業が置かれた状況や中小企業像が余りにも抽象化され、その具体的な存立状況や実態が多く語られることはなかった。「政策用語」としての中小企業の定義は、当然ながら他の諸政策での場合と同様に政治的要素が大きく絡まることは否定できないものの、中小企業の現実的な存立状況とその変化方向などが十分に認識された後に本質規定されるべきものである。また、定義は立法制定者が抱く中小企業像に深く関わったものでもある。つぎに基本法制定過程での中小企業像について整理、論考しておこう。

4 中小企業と中小企業経営者

(1) 中小企業概念

与野党の中小企業像についてふれておこう。まず、政府提案側の与党議員（中小企業庁関係者など政府側委員の発言も含め）の発言から中小企業像を「抽出」すると、①経営の脆弱性（近代化・合理化の遅れ、国際競争力・資金調達力の弱さ等々）、②大企業に比しての各種格差の存在（生産性、労働条件、福祉厚生制度等々）、③大企業との不利な取引形態、④組織化による生存、⑤過当競争体質、⑥不完全競争の中での存立性、⑦中小製造業の典型的な存立形態としての下請、⑧小零細層の大きな比重（特に商業）、⑨潜在的発展可能性などの指摘が目立っていた。

他方、野党（社会党および民社党）では①経営の脆弱性（上記の他、技術革新への対応能力の欠如も含む）、②大企業との著しい格差、③中小企業の中での異なる企業形態—「企業性」と「勤労性」の強い両存立形態の併存、④小零細層の大きな比重（特に商業）、⑤自由競争下での脆弱性、⑥大企業との不利な取引形態、⑦景気のクッションの役割、⑧弱い独立性と系列化、⑨下請関係での従属性、⑩過当競争、⑪衰退傾向などが多く指摘されていたと言えよう。

したがって、景気後退局面での倒産著増に象徴される経営の脆弱性、大企業と比べて生産性や付加価値額面など著しい格差の存在（これは設備の近代化や合理化の遅れによること）、中小企業の中でも大きな比重を占めるのは小零細層（社会党案では勤労事業者層）であること、下請関係あるいは系列関係での中小企業に不利な取引関係、中小企業の過当競争体質などは与野党間の「事実認識」に大きな隔たりがなかったことが理解される。

その反面、中小企業の今後のあり方については、とりわけ社会党が基本法制定において「中小企業分野の確保」に固執したことからもわかるように、自由競争の下での大企業の一層の成長と中小企業が衰退を辿るとする認識傾向が強かったとおもわれる。この点、政府自民党議員の発言では、中小企業の両面性が強調された。つまり、自由競争制度の下でのとりわけ小零細層の経営脆弱性を認めつつも、中小企業の「発展可能性」への着目である。ただし、この中小企業の発展可能性への大きな障害を社会党のように「自由市場」制度自体の問題性に求めたのではなく、当時のわが国経済が抱えていた「貿易・資本自由化」と捉えたところに相違がみられていた。

このように、与野党の「中小企業概念」ということでは、当時の日本経済の下で中小企業が抱える諸問題に関して共通認識ともいえるものが形成されていた。しかし、その一方で市場経済制度の下における中小企業の存立可能性に関しては大きな相違をみせたことに注目しておく必要がある。

(2) 中小企業経営者の概念

中小企業は経営組織が小規模である故に、その経営者のあり方から大きく切り離して論ずるこ

とは出来ない。中小企業政策のあり方を決定していく上で、中小企業経営者の概念をどのようにとらえるのかは重要である。しかし、国会や公聴会ではこの観点が取り上げられることはほとんどなかったと言えよう。

たとえば、野党においては中小企業に働く「勤労者」（生業においては勤労事業者として）の労働条件や福祉面での「遅れ」の指摘とその改善が主張されたに止まった。一方、与党においては「組織化」や「規模の適正化」が抽象的に強調されてはいたが、中小企業経営者の「旺盛な独立心」に適合した現実的な政策かどうかは問われることはなかった。ところで、大阪市公聴会の意見陳述人であった竹内氏は「中小企業経営者の性格」について『日本の中小企業—その実態と当面する諸問題』（大阪府立商工経済研究所編、昭和35年刊）で、実態を踏まえてつぎの様に分析している。基本法制定の昭和30年代での「中小企業経営者の実態」をとらえる上で参考になるので紹介しておこう。

同氏によれば、中小企業経営者について「もともと業主の大部分は何らかの特殊技術や経験にもとづいて事を始めたか、またはその継承者であるだけに、その面ではたしかに得意の腕をふるい得るが、反面、組織的な事務管理に対する訓練も、科学的な技術教育もうけてきていないものが多いし、経営の外的条件の変化に適応してゆく能力にも乏しい」¹⁶⁴⁾とし、下請関係に関連してはその特徴を「勘定高い従属意識」と指摘、「中小企業の独立性は結局見せかけのものに過ぎないが、大企業や親企業に従属する現実に劣等感をいただくことはワンマン的経営者にはたえられない。従って本質的には従属意識に支配されながらも、ささやかな抵抗が試みられるか、計算済みの従属意識に徹し、或いは『渉外能力』の名で自負心を満足させることとな」¹⁶⁵⁾り、「元方にそれを完全に利用されていることにはかわりはない」¹⁶⁶⁾とした。

経営改善や合理化に関しては「あきらめの哲学」と象徴化し、「原料の独占的な支配と、市場に対する不安定がつきまとしており、一方では安い労働力や再下請の零細企業の存在ということから経営合理化の外的条件が充たされていない。・・・業者は口をそろえて『金のかからぬ合理化』は自己の技術の範囲内でやっているが何といても需要の安定、価格の安定という条件が充たされていないから『経営を維持してゆくためには大企業の系列に入った下請仕事に安住するしか仕方がない』という。従属意識はあきらめの哲学に通ずるわけである。（中略）積極的に親企業に対して提案するものも少なく、無理な親企業の要請に応じ、再下請への犠牲の再転嫁へと陥らざるを得ない。・・・かくして『あきらめ』は従属意識から派生し、下への過酷な犠牲転嫁へと通ずるわけであるが、その最末端に無組織の労働者がたたされる」¹⁶⁷⁾。「中小企業経営の特質」は「程度の差があっても、家族主義的傾向がつきものである。・・・経営層は同族関係、或いは特殊な続柄の関係者で構成されているうえに労働者は地縁、血縁的な縁故関係による採用が多いから、家族主義的な関係が生じやすいのは当然であるが、それを裏返していえば、人格的、身分的隷属関係がそこに形成されることとなる。・・・身分的な関係を含んだ管理組織によって中小企業特有の独

裁的経営管理が支えられることになる」¹⁶⁸⁾とした。

中小企業を支えるこのような経営者像（実態像とあるべき姿も含めて）やその経営特質の妥当性は、同じ中小企業であっても企業規模、業種あるいは地域が異なることで必ずしも当てはまらないケースも当然ながらみられたであろう。しかし、政策的に中小企業の抱える多くの問題点を是正し中小企業の「高度化」を目指すとするならば、中小企業経営者の特質に「派生」する種々の課題に向き合わざるを得ない。では、中小企業経営者の意識を形成してきた諸条件を変化させることもまた重要な課題だとすれば、そもそもこうした側面の是正が政策的に可能かどうか。また、少なくとも中小企業政策の「政策的範疇」に属するものかどうか。その後の中小企業の存立変化とも関わって、現在もなお大きな検討課題であることに間違いはない。

(3) 検討課題

中小企業基本法制定をめぐる国会内外の論議は、中小企業政策のあり方をめぐって多くの課題を浮上させた。制定後30年余りが経過し、事実経過を語りうる時代にいる我々にとって一定の評価を下しうるとすれば何であろうか。少なくとも、中小企業の衰退傾向に関しては過去30年間の長期トレンドとしてすでに自明であるし、また、中小企業における設備、経営管理技術等々の近代化、親企業との従属的な下請関係などに関してはすべての中小企業とは言えないまでも、かなりの部分の中小企業で改善がみられてきた。

問題はこれらが基本法に基づく政策理念の下での中小企業政策によって直接的に且つ効果的に是正、あるいは解消されたものであるのかどうか。むしろここで留意すべきは中小企業存立の「場」としての「市場のあり方」であった。これこそがわが国中小企業の存立に大きな影響を与えたことである。換言すれば、基本法制定以降の高度成長政策が中小企業の存立を支えた「場」としての「市場の拡大」をもたらし、中小企業に関して突きつけられた数多くの課題の是正（決して解決ではないが）に大きな役割を果たしたのではあるまいか。

ここでは当然ながら、中小企業政策そのものあり方が改めて問われることになる。何故ならば、当時において貿易・資本の自由化で危惧された「輸入品の増加」による影響、外国資本との競合等々といった政策課題の下での中小企業の「国際競争力」（当時の言葉では「中小企業の高度化」で象徴化された概念であるが）のあり方こそが、現在、高度成長という「外的条件」が困難な中で求められているからである。もちろん、昭和30年後半当時と異なる位相は輸入品が現在では途上国から、外国資本との競合がわが国海外直接投資による問題へと多重化していることであり、それだけに中小企業基本法をめぐる展開された論議は今もなお大きな意義を持ちつづけている。

(完)

〔注〕

- 145) 各政党案の内容と特徴に関しては拙稿を参照。「『中小企業基本法』と中小企業—政策対象としての中小企業をめぐる—」(1)、『中京経営研究』第3巻第2号、1994年2月。
- 146) これらの認識を支えた一つの根拠は、当時の『経済白書』（経済企画庁）や『中小企業白書』（中小企業庁）での中小企業に関する現状分析であったと思われる。これらの白書は、通産省『工業統計表』や大蔵省『法人企業統計年報』に依拠して中小企業と大企業との格差（たとえば、一人当たり年間出荷額、一人当たり年間現金給与額等々）を分析し、昭和30年代半ば以降の拡大傾向を導き出した。ここでの問題は、2桁分類あるいは、場合によっては4桁分類まで取り上げ、企業規模別分析に産業上の特性を必ずしも反映させたものではなかったことである。
- 147) 「中小企業基本法」自民党案（内閣提出第65号）の前文。
- 148) 大阪府立商工経済研究所長（当時）。もちろん、竹内氏は小零細層の切り捨てを主張したわけではない。こうした層の組織化の重要性も主張している。詳しくは拙稿を参照。「『中小企業基本法』と中小企業—政策対象としての中小企業をめぐる—」(2)、『中京経営研究』第4巻第1号、1994年10月。
- 149) もちろん、これら各条項を総括した前文にも「小規模企業」については取り上げられている。「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・・・」。
- 150) 「小規模企業共済法」は基本法第4章第23条の企業層を対象として「小規模企業者の相互扶助の精神に基づき、小規模企業者の事業の廃止等につき、その拠出による共済制度を確立し、もって小規模企業者の福祉の増進と小規模企業の振興に寄与することを目的と」して立法化された（同法第1条）。
- 151) 「家内労働法」は前掲企業層の内さらに生業層を対象に「工賃に最低額、安全および衛生その他家内労働者に関する必要な事項を定めて、家内労働者の労働条件の向上を図り、もって家内労働者の生活の安定に資することを目的」に、「委託者及び家内労働者は、この規準を理由として労働条件を低下させてはならないことはもとより、その向上を図るように努めなければならない」（同法第1条）。
- 152) 「繊維工業改善臨時措置法」は「繊維工業の経済的諸条件の著しい変化に対処して、その健全な発展を図るため、・・・新商品又は新技術の開発、設備の近代化及び生産又は経営の規模又は方式の適正化を促進するための措置を講ずる」ことを目的として立法化され、具体的には綿糸、麻糸、毛糸、絹糸、化学系繊維糸、織物、メリヤス生地、レース生地、不織布、フェルト、縫製品、メリヤス製品、レース製品等の広範囲な繊維製品製造業が対象となった（同法第1条、第2条）。
- 153) 「伝産法」は「一定の地域で主として伝統的な技術又は技法等を用いて製造される伝統的工芸品が、民衆の生活の中ではぐくまれ受け継がれてきたこと及び将来もそれが存在し続ける基盤があることにかんがみ、このような伝統的工芸品の産業の振興を図ることを目的に立法化された（同法第1条）。
- 154) 第6表を参照。とりわけ、昭和40年代後半がこうした動きが活発化したと思われる。主なものを列挙すると、「中小企業特恵対策臨時措置法」、「国際経済上の調整措置の実施に伴う中小企業に対する臨時

措置に関する法律」(ともに昭和46年)、「中小企業事業転換対策臨時措置法」(昭和48年)、「円相場高騰関連中小企業対策臨時措置法」、「特定不況地域中小企業対策臨時措置法」(ともに昭和53年)等々である。また、こうした臨時措置法の他、「中小企業近代化促進法」の改正が度々行われた。

- 155) 詳しくはつぎの資料を参照。第43回衆議院『商工委員会議録(第35号、その2)』(昭和38年6月11日)。
- 156) 当時、名古屋大学経済学部長。名古屋市公聴会での詳しい発言内容に関しては同上委員会議録を参照。
- 157) 各政党案の特徴については、つぎの拙稿を参照。「『中小企業基本法』と中小企業—政策対象としての中小企業をめぐって—」(1)、『中京経営研究』第3巻第2号、1994年2月。
- 158) 社会党案の詳しい内容については、つぎの資料を参照。第43回衆議院『商工委員会議録(第11号)』(昭和38年2月26日)。
- 159) 第43回衆議院『商工委員会議録(第35号、その1)』(昭和38年6月11日)、48頁。
- 160) なお、従業者規準に関しては、「製造業等については、昭和28年当時は従業員300人と資本金1千万円とがほぼバランスしていたが、その後資本装備率の向上などもあって、資本金と従業員数との関係は変化し、最近の統計によると従業員数300人の企業はほぼ5千万円の資本金を有する状態にある。したがって、製造業等については、従業員数を特に変更しなければならない統計上の積極的な理由がないので、資本金5千万円、従業員300人以下を中小企業者とすることが妥当であると考えられる」とした。中小企業庁編『中小企業基本法の解説』(日本経済新聞社、昭和38年)、119頁。
- 161) 中小企業の定義をめぐる公聴会での論議はつぎの拙稿を参照。「『中小企業基本法』と中小企業—政策対象としての中小企業をめぐって—」(2)、『中京経営研究』第4巻第1号、1994年9月。
- 162) 第43回衆議院『商工委員会議録(第36号)』(昭和38年6月12日)、26頁。
- 163) 第43回衆議院『商工委員会議録(第35号、その2)』(昭和38年6月11日)、26頁
- 164) 「中小企業経営者の性格」、「日本の中小企業—その実態と当面する諸問題」(大阪府立商工経済研究所編、昭和35年刊)、300~301頁。
- 165) 同上、302頁。
- 166) 同上、304頁。
- 167) 同上、304~306頁。
- 168) 同上、306頁。