

中小企業政策の展開過程

——近代化政策と不利是正政策の展開を中心として——

渡 辺 俊 三

はじめに

- 一、経済政策と中小企業政策の関連
- 二、中小企業政策の多面性
- 三、中小企業政策の展開過程
 - (一) 中小企業基本法制定までの中小企業政策の特徴
 - ⊖ 中小企業庁設置まで
 - ⊖ 中小企業庁設置以降
 - (i) 組織化政策の展開
 - (ii) 業種別近代化政策の発足
 - (二) 中小企業基本法の内容
 - ⊖ 中小企業基本法制定以後の中小企業政策の特徴
 - ⊖ 中小企業政策観の変遷
 - ⊖ 近代化政策の変遷

中小企業政策の展開過程

- (i) 地域視点に立った近代化政策への転換
 - (ii) 事業転換政策の確立
 - ⊖ 不利是正政策の強化
- むすび

はじめに

加藤誠一教授は論文「中小企業政策の基本理念」⁽¹⁾のなかで、日本、アメリカ、ドイツ、イギリスの中小企業政策の国際比較を行ない、わが国の中小企業政策のあるべき姿を提言している。この論文は短編ではあるが、中小企業の国際比較にもとづいた中小企業政策論の成果が凝縮されている。平易な文章の行間に示唆される中小企業政策論の含意は非常に奥行きが深い。そのなかで、わが国の中小企業政策は保護政策を基調にしているわけではないにもかかわらず、保護政策が行われていること、その理由はわが国の中小企業の経営基盤が脆弱な上に、社会保障や最低賃金制が確立していないこと、こうした現状では保護政策は過渡的政策としてやむをえない面があるが、将来は中小企業政策が経済政策のなかで確立されるよう中小企業の経営基盤を強化する必要があることなどが述べられている。

そこで本稿ではこの論文を出発点とし、わが国における中小企業政策の展開をみることにする。ところで中小企業政策論も経済政策論の一分野であるから研究の方法は経済政策論のそれと同じである。経済政策論については、存在 (sein) の因果論的研究としての経済政策と当為 (sollen) の目的論的研究としての経済政策⁽²⁾、あるいは公権力の活動として実践された経済政策と意図 (要求、主義、主張) としての経済政策⁽³⁾に分ける場合がある。

中小企業政策論においてもこの分類方法の適用が可能である。そうなると因果論的（実践された政策）研究と目的論的（意図としての政策）研究が統一されてはじめて、完成した中小企業政策論になるであろう。しかし本稿では中小企業政策の展開に紙幅の多くを費しているため、因果論的（実践された政策）研究しか扱っていない。したがって、個々の中小企業政策の形成と変遷の過程を追跡した無味乾燥な叙述にならざるをえない。目的論的（意図としての政策）研究は別の機会に譲らざるを得ないが、それを行なうにしても、中小企業政策の具体的内容とその事実関係の正確な把握が基礎となるはずである。その意味では本稿も決して無駄ではなからう。

(1) 同友館『企業診断』第二六巻第七号所収、一九七九年七月。のちに『経済政策総論』（税務経理協会、一九七九年）に所収。

(2) 平野常治『新訂経済政策概論』三和書房、一九六四年、六五頁。

(3) 同前、四八頁。

一、経済政策と中小企業政策の関連

中小企業政策を経済政策のなかで、どのように位置づけるかについては、経済政策そのものの把握の仕方如何に左右される。例えばヴェディングンは、経済政策を一般経済政策と特殊経済政策に分け、一般経済政策は経済政策の形成可能性に関する応用理論的な学問であるのに対し、特殊経済政策は農業政策、工業政策、商業政策、交通政策等々⁽¹⁾というように、農業、工業、商業、交通等々に与えられる影響力についての学問であると言う。この分類にしたがえば、中小企業政策は間違いなく特殊経済政策の一部門を形成する。

ただし工業政策、商業政策、労働政策、金融政策等々といった古典的な分類方法によれば、いずれの政策にも中小企業政策とオーバーラップする部分があり、中小企業政策自体を特別に取り出す必要はない。つまり中小企業政策は、中小工業政策、中小商業政策、中小企業の労働政策、中小企業金融政策というように特殊経済政策の各分野のなかに解消されてしまうのである。このことは中小企業政策には多様な側面があることを示しているが、他の政策に中小企業政策を解消したならば中小企業政策の特徴を稀薄にさせてしまうであろう。

これに対し中小企業政策を産業政策の一部門⁽²⁾とする見解が、両角良彦、篠原三代平氏等によって示されてきた。この位置づけによれば中小企業政策の特質は一層明瞭になる。ただし産業政策の内容は現在のところ必ずしも定説があるわけではない。例えば今井賢一・宇沢弘文・小宮隆太郎・根岸隆・村上泰亮氏らは、産業政策を①産業保護政策、②公益事業の規制、③産業の必要とする社会的基礎資本の投資、④独占禁止政策、⑤その他の規制、の五つに分けている。⁽³⁾なお筆者らはこれらの区分は便宜的なものであり、「論理的に一貫した規準による分類でもなければ、産業政策のすべての内容を完全に尽くしているものでもない」⁽⁴⁾と述べている。また宮沢健一氏は産業政策を「国民経済における産業間の構造にかかわる産業構造政策と、産業内の企業間構造にかかわる産業組織政策」⁽⁵⁾に大別し、より具体的には「前者には、産業基盤と環境を整える諸政策、産業の振興ないし転換を促す諸政策が含まれる。後者は、市場経済秩序を整え、企業間の競争形態に影響を及ぼす政策である」⁽⁶⁾と言う。

後にもるように中小企業基本法の政策体系は、近代化政策と不利是正政策を二本の柱とし、両者を補完する意味で小規模企業政策と金融政策から構成されている。したがって近代化政策を産業構造政策の一分野、不利是正政策を産業組織政策の一分野と捉えれば、宮沢説を敷衍して、中小企業政策を産業政策の一部門と位置づけても大過はない。⁽⁷⁾

ただし中小企業政策をこのように位置づけた場合、産業政策という用語の時代的制約を考慮に入れなければならない。産業政策ないし産業構造政策、産業組織政策という用語自体が比較的新しいもので、それらが定着したのは一九六〇年代である。しかし中小企業政策は一九六〇年以前から存在した。したがって産業政策の一部門としての中小企業政策という表現は歴史的普遍性を持つか否か問題である。だがこれには何も問題はない。

産業組織政策は反独占政策ないし独占禁止政策とも呼ばれ、占領下で財閥解体を目的とする経済民主化政策の一環として採用されてきた。そして中小企業政策においても、組織化を進めるうえで独占禁止法との関係が常に問題とされたのは後に述べるとおりである。産業構造政策の歴史はさらに古く、その源泉は戦前にさかのぼることができる。一九三〇年代初頭の強制カルテルを軸とした産業合理化政策、あるいは一九三七年の日中戦争以降の戦時経済下における転・廃業政策を産業構造政策とするなら、産業構造政策は、国家独占資本主義の形成、発展と同じ歴史をもつことになる。このように産業組織政策も産業構造政策も、概念そのものは必ずしも最近のものではないのである。

ところでかつて伊東岱吉氏は中小企業問題について次のように述べた。「中小企業問題の『問題』とは、いうまでもなく『矛盾』であり、何人も矛盾とは、少なくとも資本主義の発展過程に生じてきた産業構造上の矛盾、ひろくいえば、資本主義の運動法則のもたらした一つの矛盾である、ということには異論がなからう。資本主義の発展、これに伴う産業構造のいわゆる『高度化』、この過程の現段階に生れてきた矛盾の一つが『中小企業問題』であり、従ってそれは、すぐれて『歴史的』である⁽⁸⁾。ここでは中小企業問題のみ述べて、中小企業問題と中小企業政策との関連性はふれられていないが、中小企業問題の所在の核心をついている。したがって伊東説を前提として、中小企業政策との関連を述べれば次のようにならう。中小企業政策は中小企業問題が発生し、それに対処するために採られたもの

である。中小企業問題は資本主義とりわけ独占資本主義の産業構造上の矛盾の表現であるから、元来中小企業政策は産業構造上の矛盾に対応するため採られた政策である。したがって中小企業政策の発生史からして、産業構造政策が基調にあったと言っても過言ではない。

この見解を一層積極的に展開しているのは平田喜久雄氏である。例えば「中小企業問題が独占資本主義の構造的矛盾の産物である……したがって中小企業政策も基本的には独占資本主義の構造的矛盾の解決策でなければならない。この意味では、中小企業政策は本質的に『構造政策』でなければならない」と言い、構造政策の具体的内容として、二重構造是正策、産業構造の高度化政策、近代化政策を挙げている。

ただし産業構造政策のみを強調した場合、一面化のそしりをまぬがれない。産業組織政策も制約された範囲内では実行されていないとはいえ、一応中小企業の政策分野として存在しているからである。

要するに中小企業政策は産業政策の一部として位置づけられるのであって、しかも産業政策は産業構造政策と産業組織政策に分けられるのである。しかし中小企業政策をこのように位置つけた場合、中小企業政策は保護政策であるとの見解を、どう捉えたらよいか不明である。そこで次にこの点について考察を加えてみる。

(1) W・ヴェディングン著、矢島鈞次・渡部茂共訳『現代の経済政策原理——社会的市場経済の理念と政策——』、春秋社、一九七九年、一七頁。

(2) 両角良彦『産業政策の理論』、日本経済新聞社、一九六六年、七三〜九五頁。

篠原三代平「中小企業政策」、篠原三代平・馬場正雄編、現代産業論第三卷『産業政策』所収、日本経済新聞社、一九七三年、一〇九〜一二二頁。

(3) 今井賢一・宇沢弘文・小宮隆太郎・根岸隆・村上泰亮『価格理論Ⅲ』、岩波書店、一九七二年、二八三頁。

- (4) 同前、二八三頁。
- (5) 宮沢健一『産業の経済学』東洋経済新報社、一九七五年、二六八頁。
- (6) 同前、二六三頁。
- (7) 衣本眞彦「中小企業政策の必然性」(近畿大学『商経学叢』四六号所収、一九七三年三月)は、中小企業政策は産業政策の一部門であつて、「補整的産業政策」であると言ふ。補整的である理由は「中小企業政策は、表面的には、中小企業のための政策であるが、本質的には、大企業の経済活動の円滑化を目的とする政策である」(四五頁)からである。
- (8) 伊東岱吉「中小工業問題の本質」、藤田敬三・伊東岱吉編『中小工業の本質』所収、有斐閣、一九五四年、二九頁。
- (9) 平田喜久雄『現代中小企業論』、中央経済社、一九六八年、一七七頁。

二、中小企業政策の多面性

中小企業政策を類型化するに際して、経済政策と社会政策、保護政策と適応政策と不利是正政策、積極政策と消極政策等々に分類する方法がある。これらは政策の目標あるいは政策の性格を基準に類型化を行っているわけだが、いずれにしてもこのように中小企業政策の目標ないし性格が多面的であるということは、中小企業問題の存在が多面的であるからに他ならない。

中小企業政策の類型化を行なっている例をみてみよう。滝沢菊太郎氏は中小企業政策には経済政策的側面と社会政策的側面があると言ひ、次のように述べている。「日本では、一方で大企業中心の経済政策をとりつつも、同時に他方で、大企業中心の日本経済の成長・発展を妨げる要因(たとえば生産性の規模別格差拡大)をとり除くための(あるいは日本経済の成長発展を支持するための)経済政策的な中小企業政策をとるとともに、日本経済の成長・発展にともなう中小企業の淘汰や中小企業の経営難を最小限にいとめ、社会的動揺をできるだけ小さくする社会政策的な中

小企業政策をとらざるをえない⁽¹⁾」。この説明では経済政策的中小企業政策あるいは社会政策的中小企業政策と言い、中小企業政策を明確に経済政策ないし社会政策と言っているわけではない。ここから滝沢氏は比喩的意味で中小企業政策の性格付けを行っていることが読みとれる。それはさておき、経済政策は経済成長の阻害要因の除去であり、社会政策は経済成長に伴なう社会的摩擦の緩和であると言っていることをみると、社会政策は経済政策と対立するものではなく、両者は表裏一体のものだと言うことを示している。ただ上記の見解だけでは、社会政策的中小企業政策が保護政策になるのか否かは不明瞭である。

これに対して清成忠男氏は、エンゲネント・パベツシュの類型化にしたがって、中小企業政策を保護政策、適応政策、不利是正政策の三つに分けている⁽³⁾。すなわち保護政策とは「階層としての中小企業を市場における淘汰から保護しようという⁽²⁾」政策、適応政策とは「ダイナミックに変化する市場経済に適応できるように中小企業を助成しようという⁽⁵⁾」政策、不利是正政策とは「市場における中小企業の不利是正、すなわち大企業と平等な競争条件の創出を目的とする⁽⁶⁾」政策である。さらに保護政策は社会政策の一部で、適応政策は構造政策つまり近代化・合理化のための政策であるが、不利是正政策は静態的な秩序政策であって、これを押し進めると保護政策か適応政策のどちらかに解消されてしまうとも言う。したがって中小企業政策を三つに類型化した⁽⁷⁾が、最終的には保護政策Ⅱ社会政策と適応政策Ⅱ近代化・合理化政策に大別されると言うのである。

また伊藤善市氏は中小企業政策を近代化のための積極政策と保護のための消極政策に分けて、清成氏と同様の見解を示している⁽⁸⁾。

清成氏の見解は西ドイツの中小企業政策の分析にもとづく中小企業政策の類型化である。したがって適応政策（第

一章の表現では産業構造政策」と不利是正政策（同じく産業組織政策）に並んで保護政策が強調され、しかも最終的には適応政策と保護政策に帰結するというように、中小企業政策に占める保護政策の役割をかなり大きく置いている。保護政策は別名中産階級政策とも呼ばれるが、わが国で中産階級政策が採られたことはなかった。中産階級政策の母国はヨーロッパ大陸諸国とりわけドイツであったのは周知の事実である。産業革命を経て資本主義が発展するなかで、手工業が没落し、手工業問題が社会問題となったが、中産階級政策は資本家階級と労働者階級の間層としての手工業者の経営を安定させることによって、階級対立の緩和をはかる目的で実施されてきた。そして現在でもこの政策が継承されているのである。

しかしわが国では、明治期に手工業・問屋制家内工業を対象として小工業政策が発足したにもかかわらず、第一次大戦後中小企業問題が本格化すると、中小企業政策は独占資本の強化のための政策に全て包摂されるようになった。まして政策当局自からが、中産階級政策の意味での保護政策を、中小企業政策の目標としたことはなかった。

にもかかわらず中小企業政策に保護政策の側面が存在するのは事実である。その理由は適応政策や不利是正政策あるいは産業構造政策や産業組織政策のなかに、保護政策に転化する可能性がひそんでいるからである。適応政策、不利是正政策の理念は保護政策とは別に存在しているも、その運用の仕方如何では容易に保護政策になるのである。したがって中小企業政策は保護政策と適応政策に大別されると言うよりも、わが国では政策目標としては適応政策、不利是正政策の二つがあるにもかかわらず、実際面では両政策のメダルの裏面として保護政策が存在していると言った方が正確であろう。⁽⁹⁾ しかもその保護政策の対象は、中産階級ではなく、中小資本家から零細経営者まで含む中小企業全般である。

中小企業政策に保護政策の側面が存在する理由は、次の点にある。第一は、中小企業問題が持つ経済的要因である。すなわち政策当局が産業政策の一環として中小企業政策を展開しようとしても、中小企業問題が存在する限り、独占資本、大企業と同様の政策を中小企業に適用するのは無理だからである。中小企業問題が存在しなくなれば、企業規模の大小による政策の違いが生じることもないが、現実には中小企業問題がなくならないために、独占資本、大企業と同様の政策をとることが出来ず、中小企業に対する独自の政策が保護政策と映るのである。第二は、中小企業の階級的立場から生じる要因である。現代の政治的支配層は独占資本であるが、独占資本の政治的安定のためには、国民各層に対し独自の政策を実施し、国民的統合をはからなければならない。これが保護政策に映るのである。国民の各層は多様であるが、大きく分けて独占資本と労働者階級の対立した構図のなかでは、中小資本家、零細経営者は両者の中間に位置している。とりわけ一九六〇年代後半以降革新自治体が誕生し、反独占の立場を示すと、逆に独占資本は中小企業を自己の支配圏のなかに囲い込むため国政を動かす様々な保護政策である中小企業政策を実行させたことは否定できない。このように中小企業政策に保護政策の要素が表われてくるのである。

中小企業政策をどのようなタイプに類型化するにせよ政策の目標ないしは政策の性格は多様である。そこで次に具体的な中小企業政策のなかに、こうした多様性がいかに表われているかをみることにする。

(1) 滝沢菊太郎「中小企業政策の役割と限界」、山中篤太郎・豊崎稔監修、経済政策講座第四卷『現代経済政策と構造問題』所収、有斐閣、一九六四年、二二二頁。

(2) エンゲント・パベッシュ著、清成忠男訳『中小企業の理論と政策』、文雅堂銀行研究社、一九七一年、第四部参照。

(3) 清成忠男「中小企業政策の課題と方法」、国民金融公庫『調査月報』九〇号所収、一九六八年九月。のちに『日本中小企業の構造変動』（新評論、一九七〇年）に所収。

清成忠男「西ドイツの中小企業政策」、国民金融公庫『調査月報』六六号所収、一九六六年一〇月。

また清成氏と同様の類型化は、中本誠一「中小企業政策の方向——中小工業を中心にその展開と方向——」（国民金融公庫『調査月報』一〇五号所収、一九六九年一二月）においてもなされている。

(4)(5)(6) 前出「中小企業政策の課題と方法」五三頁。

(7) 以上は一九六〇年代の清成氏の見解であり、現在はこうした考えをとっていないようである。例えば『中小企業読本』（東洋経済新報社、一九八〇年）では、中小企業政策の課題は、育成、適応、保護の三つであると言い（二二四頁）、不利是正政策は課題にあげていない。

(8) 伊藤善市「中小企業政策の理念——その国際比較——」、中小企業金融公庫『調査時報』第六卷第二号所収、一九六四年七月。

(9) 中小企業政策の多面性をみずに、保護政策のみに還元する見解として、大内力『日本経済論下』（東京大学出版会、一九六三年）、丸山稔『経済法講義』（中央経済社、一九七六年）、岡光昇「中小企業政策原理論としての『中産階級政策』」（『日向学院論集』二五号所収、一九八二年三月）などが挙げられる。

三、中小企業政策の展開過程

ここでは戦後の中小企業政策を中心に整理するが、そのさい戦後をどの段階で区分するかが問題になる。中小企業政策の歴史の観点からすれば、時代を画するような特徴的中小企業政策が採られた時期をもって区分するのが妥当である。しかし本稿では中小企業政策を概括することに目的があるから、あまりにも詳細な時期区分は不用である。したがって中小企業基本法制定（一九六三年）の前と後に大きく分けて歴史的経過をみることにする。⁽¹⁾

(一) 中小企業基本法制定までの中小企業政策の特徴

① 中小企業庁設置まで

敗戦後の日本経済は混乱のなかにあった。一九四六年一二月傾斜生産方式の採用が閣議決定され、一九四七年から価格差補給金制度と復興金融金庫貸出しと併せて、経済の再建が準備されはじめると、中小企業は資金難、資材難に陥った。そこで政府は一九四七年二月「中小企業振興対策要綱」を閣議決定した。しかしこれはほとんど実現されなかった。一九四七年秋あらためて中小企業政策が検討され、商工省は①中小企業専門行政官庁の設置ならびに経営・技術指導の実施、②協同組合組織の普及と助成、③中小企業専門金融機関創設の三点を基本方針とした。しかし連合軍総司令部は組合組織の助成に対しては、反独占政策の立場から絶対反対の態度を示し、金融機関の創設にも難色を示した。その結果一九四七年一月片山内閣によって発表された「中小企業対策要綱」は、当初案にくらべれば消極的な内容になったが、それでも技術指導、経営の能率化、その他診断制度の推進とともに、中小企業指導機関である中小企業総局の設置を提言した。この要綱をうけて、芦田内閣のもとで一九四八年七月中小企業庁設置法が成立し、中小企業政策は組織的に展開されるようになったのである。

中小企業庁設置法は第一条で法の目的を次のように述べている。「この法律は、健全な独立の中小企業が、国民経済を健全にし、及び発展させ、経済力の集中を防止し、且つ、企業を営もうとする者に対し、公平な事業活動の機会を確保するものであるのに鑑み、中小企業を育成し、及び発達させ、且つ、その経営を向上させるに足る諸条件を確

立することを目的とする⁽²⁾。同法の目的で特徴的な箇所は、前段部分、つまり独立の中小企業が経済力の集中を防止すると宣言していることと、公平な事業活動の機会の確保を宣言しているところにある。一九四七年に制定された独占禁止法の思想が反映されているのである。独占禁止政策つまり産業組織政策の枠内で中小企業庁設置が考えられているのである。もちろん占領政策の変化と日本の政治的独立とともに、独占禁止政策が後退していくと同時に、こうした中小企業政策思想も変化せざるを得なかった。そこで次に中小企業庁設置以降の政策の推移をみてみる。

㊦ 中小企業庁設置以降

中小企業庁設置後昭和二〇年代の中小企業政策は、組織化政策、金融政策、企業診断による合理化政策を中心に展開されたが、本稿では組織化政策について述べることにする。また昭和三〇年代に入ると、のちに中小企業基本法で定式化される近代化政策の萌芽ともいべきものが表われるので次にこれについて述べることにする。

(i) 組織化政策の展開

組織化政策は中小企業庁設置以前に始まっていた。つまり一九四六年一二月、商工協同組合法が施行され、戦時中の旧統制組合は全て解散されて、共同経済事業を目的とする任意加盟の商工協同組合に改組されたのである。一九四七年四月独占禁止法が制定された。しかし商工協同組合には大企業も加入が認められていたし、またなかには統制組合的性格の強いものが残っていたりしたため、商工協同組合の存在と独占禁止法の規定との兼ね合いが重大な問題になってきた。

そこで中小企業庁は一九四八年秋以来、商工協同組合に代わる協同組合制度の設立を計画し、一九四九年七月に中

小企業等協同組合法が施行された。なお同法は二次の改正を経て今日まで継承されている。同法は加入脱退の自由と、組合員の議決権の平等というロッチデールの原則を前提に、中小企業者が相互扶助の組織を結成し、共同事業を行うことを定めたものである。独禁法との関連をみれば、中小企業が相互扶助によって、市場における有効な競争単位として、大企業と対等な立場で取引するための条件を整備することが、同法の目的である。したがって独禁法の自由競争原理のもとに同法は位置づけられていたといえよう。もっともこうした位置づけは、すべて同法の政策理念であり、現実の協同組合は融資と補助金を目的に設立されたものが多く、また朝鮮戦争後の不況のなかでは、こうした理念も現実性が乏しくなった。

一九五一年七月朝鮮戦争が休戦になると、日本経済は不況に入った。一九五二年三月通産省は綿紡・ゴム業界に対して、操業短縮を勧告したが、中小企業性業種の業界から協同組合による操短の実施が要求された。しかし中小企業等協同組合法の趣旨からすれば、統制事業の実施は不可能なため、議員立法形式で、一九五二年八月「特定中小企業の安定に関する臨時措置法」が制定された。これは供給過剰になった中小企業性業種について、一定条件のもとに中小企業者による調整組合の設立を認めると同時に、通産省の指導のもとに生産数量ないし生産設備の制限を行ない、さらに政府が生産制限に関する勧告又は命令を行なうことによって、市況の回復を狙うものである。したがって同法は統制機能を持つ調整組合の制度を認めるものであるため、独禁法の規定と対立した。そこで同法は臨時的な不況対策であるとされ、有効期間一年八ヶ月で、一九五四年三月末までの時限立法とされた。

ところが一九五三年九月独禁法が改正され、不況カルテルと合理化カルテルが容認されることとなったのと同様にして、一九五三年八月同法は「中小企業安定法」と名を変え、恒久法に改正されたのである。しかし中小企業安定法の

組合は調整組合であるため、中小企業等協同組合法との関係が問題になった。そのため協同組合と調整組合を一体化させ、協同組合に調整機能を付与し、共同経済事業を行ないながら、調整事業をも併せて行なえる制度が要求された。一九五六年「中小企業振興審議会」が設置され、同年一二月答申が出された。答申は協同組合法と安定法を廃止して、新たに「中小企業等組織法」の制定を提案した。しかし結果的には協同組合法は存続し、一九五七年一月安定法は「中小企業団体の組織に関する法律」と名を変え、改正されたのである。同法の特徴は、①調整組合を商工組合と改称し、②適用業種を工業のみならず商業、サービス業等全業種に拡大したこと、③事業内容として調整事業とともに共同経済事業を行なえるとしたこと、④その他に商工組合への加入命令及び員外者規制命令を定めたことである。なお同年制定された「環境衛生関係営業の運営の適正化に関する法律」も、団体法と同様に事業活動の調整を狙いとする法律である。そして団体法は制定以来一六回改正され現在に及んでいるが、大きな改正は一九六二年の第一次改正と、一九六七年の第七次改正である。第一次改正では、商工組合が当初持っていた不況カルテルの性格を除去し、同業組合へと変更を行なった。具体的には①商工組合は中小企業の営む事業の改善発達をはかるための組織であることを第一条の目的に明示し、②商工組合の設立については不況事態の存在を必要としないこと、③事業として合理化事業を追加したことなどが挙げられる。また第七次改正では協業組合制度が盛り込まれた。

以上戦後の組織化政策の概略をみたが、そこには二つの流れがある。第一は中小企業者の相互扶助の精神に基づき協同して事業を行なう協同組合組織が独占禁止法の適用除外として推進されてきた点である。これは独占禁止政策の存在を前提にし、同政策の範囲内で中小企業の組織化政策を進めようとする方向である。第二は、第一と全く逆に、独占禁止法の規制を骨抜き、緩和して、不況カルテル、合理化カルテルを目的とする調整組合あるいは商工組合の設立

が容認されていた点である。独禁法はこれまで一九四九年、一九五三年、一九七七年の三度改正された。このうちとくに重要なのは一九五三年の第二次改正であったが、この他にも一九五八年に第三次改正が企てられた。この改正は「特定中小企業の安定に関する臨時措置法」（一九五二年）及び「中小企業団体の組織に関する法律」（一九五七年）の制定のあとに行われているのである。こうした事実をさして、巽信晴氏は「従来から中小企業に関する法律が公布されると、ひき続いて独占資本強化のための法律が公布され、いつも露払いの役割を演じている」と述べ、組織化政策の進行と反独占政策の緩和との因果関係を指摘している。

独占禁止法は第一条で、私的独占、不当な取引制限、不公正な取引方法の三つを禁止しているが、合理化カルテル、不況カルテルの容認は、不当な取引制限の条件緩和であった。しかし不公正な取引方法の禁止の側面からみれば、独禁法の強化が進行した点を見逃すべきではない。すなわち下請問題は戦前から日本資本主義の特徴の一つであったが、戦後も経済が再建されるにしたがって下請問題が再燃した。そのため一九五三年の独禁法第二次改正にあたり、不公正な取引方法の一つとして、「自己の取引上の地位を不当に利用して相手方と取引すること」を禁止する規定を設けた。これをもとに公正取引委員会は、一九五四年に「下請代金の不当な支払遅延に関する認定基準」を設けた。しかし下請代金の支払遅延に対しては独禁法だけでは充分ではないため、一九五六年七月「下請代金支払遅延等防止法」が施行されたのである。これがのちの中小企業基本法のなかで、不利是正政策として定式化されるのである。

合理化カルテル、不況カルテルの容認は、保護政策であると言えるが、反面では不利是正政策も進行しているのである。もちろんこの不利是正策が充分機能しているかどうかは別途検討しなければならないが、いずれにしても両方

の政策が同時に進行している事実を見逃すべきではなからう。

(ii) 業種別近代化政策の発足

昭和三〇年代の高度成長期に入ると中小企業政策は多様化してくる。組織化政策、金融政策、診断制度は継続して実施されたが、これ以外にも下請政策、労働政策、小規模企業政策、小売商業政策、技術向上政策、業種別近代化政策等々、政策が多様化して一九六三年の「中小企業基本法」に集約されるのである。そこで次に業種別近代化政策について述べることにする。

中小企業基本法制定以降の一時期、中小企業政策の中心は近代化政策にあったが、近代化政策は「中小企業近代化促進法」（一九六三年三月）に代表される。近代化促進法の特徴は、業種ごとに問題点を整理し、近代化の方策を確立するところにあるが、こうした業種別近代化政策は、「機械工業臨時措置法」と「繊維工業設備臨時措置法」（ともに一九五六年六月制定）を先駆とする。前者は、輸出産業として、また基幹産業として重要な産業でありながら、設備の老朽化、技術の低水準、企業の零細過多、多品種少量生産等々の問題を抱えていた機械工業の振興をはかることを目的としていた。後者は一ドルプラスに代表される低価格品の輸出に端を発した、欧米諸国の日本の繊維品に対する輸入規制問題に対処するため、繊維工業の過剰設備を処理し、業界の合理化をはかることを目的としていた。機械工業、繊維工業に対しては、この両法により特別の措置が講じられた。ただ機械工業の場合は設備近代化であるのに対し、繊維工業の場合は設備の処理であって、両者の目指す方向は異なる。

なお設備の近代化については、一九五四年以来、中小企業の設備近代化のために資金援助をはかる補助金制度が実施されてきたが、この制度を継承して一九五六年五月に「中小企業振興資金助成法」が制定された。同法は中小企業

の経営合理化のための設備投資に対して都道府県が貸付をする場合、国が補助金を交付する制度だが、のちに二方向に発展した。すなわち一方は、一九六一年三月改正され、中小企業集団化のための助成、つまり高度化資金助成制度として工場団地建設が行なわれるようになった。他方は近代化促進法の制定（一九六三年三月）と同時に題名を改正され「中小企業近代化資金等助成法」となり、当初の目的どおり設備近代化資金の貸付事業を行なう都道府県に対する助成を行なっている。

元に戻って業種別近代化政策をみると、一九六〇年四月「中小企業業種別振興臨時措置法」が制定され、業種別近代化政策は本格化した。同法は、業種ごとに中小企業の実態を把握し、業種全体としての改善事項を審議会において策定し、業種の近代化・合理化を推し進めることを目的にしていた。とりわけ業種の指定に際しては、輸出比率が高くて輸出振興に寄与する業種、貿易自由化に伴ない国際競争力をつける必要のある業種、産業構造の高度化に寄与する業種という観点から選定がなされた。

ここで問題になるのは何故に中小企業の近代化をはかるのに、業種別に行なわなければならないかということである。それは第一に、政策実施側の事情である。業種の相違によって抱える問題点が異なるにもかかわらず、企業一律の政策が適用されれば、政策効果は低下せざるをえない。政策の効果を高めるためには業種別に処理した方が都合が良いからである。第二は、これが主要な要因だが、産業構造の転換が背後にあったからである。つまり輸出振興、国際競争力強化、産業構造の高加工度化を政策目標に置き、この目標に適応できる産業を育成することが課題となっていたからである。そうなると当然業種別に対策を考えざるをえなくなるのである。中小企業政策は産業構造政策として明確に位置づけられたのである。

以上が中小企業基本法の制定に至るまでの組織化政策と業種別近代化政策の概要である。組織化政策の推進は一方では独占禁止政策の緩和ではあったが、これは独占禁止法のうち不当な取引制限の禁止の緩和であり、他方では下請代金の支払の問題をめぐって不公正な取引方法の禁止を強化する政策が出され、中小企業の不利是正政策が表われてきたのである。また業種別近代化政策は産業構造政策として進められた。こうして中小企業基本法では両政策が主要な命題となり、定式化されるのである。そこで次に中小企業基本法の内容についてみることにする。

(二) 中小企業基本法の内容

一九六三年七月中小企業基本法が制定された。中小企業基本法は中小企業の進むべき方向と中小企業政策の目標を示すことを目的に制定された。現行の中小企業政策は中小企業基本法の条文にしたがって展開されている。そして第一条で中小企業政策の目標を次のように述べている。「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的として、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ものとする」。

本文はいささか要領を得ないが、言わんとするのは次のことである。中小企業政策の目標は国民経済発展に即応し、中小企業の成長、発展をはかり、あわせて中小企業従事者の経済的、社会的地位の向上に資することにある。そしてこの目標を達成するために、国がとる基本態度は、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

に、企業間における生産性等の諸格差が是正されるように、中小企業の実産性及び取引条件を向上させることである。つまり中小企業の事業活動の不利と各種格差を是正し、中小企業の成長発展と従事者の経済的、社会的地位の向上をはかることが政策目標だと言うのである。

これが中小企業基本法の目的だが、その際次の二点が留意されていることに注目できよう。第一は、中小企業の成長発展は国民経済の発展に即応したものでなければならぬとしていることである。つまり中小企業基本法制定当時課題となっていたのは、貿易・資本の自由化といった開放経済体制の時代を迎え、産業構造の高度化により産業の国際競争力の強化と日本経済の成長発展をはかることであった。したがって中小企業政策は中小企業の存在それ自身から発生するのではなく、産業構造の高度化という国民経済全体の目標に則して展開されたのである。言いかえれば中小企業政策は産業構造政策として展開されたのである。第二は、中小企業の不利は正と格差は正がうたわれていることである。中小企業基本法は二重構造の存在を前提にして、その解消を政策課題としているのである。一九五七年の経済白書が、日本経済の二重構造を採り上げて以来、二重構造の解消が政策課題となっていたが、中小企業政策もこうした課題を受け継いだのである。経済白書では、二重構造の解消は近代化と経済成長の過程のなかで達成されると考えていた。したがって中小企業基本法では格差は正つまり中小企業構造の近代化、高度化が政策課題となり、これと併せて不利は正も課題となっているのである。格差は正と不利は正の關係は次のように考えられる。格差は正 \parallel 近代化・高度化政策は中小企業の物的生産性の向上を狙いとしたものであるのに対し、不利は正策は生産性向上の成果を中小企業にとって確実なものとするための環境整備を意図したものである。⁽⁴⁾環境整備は価値実現性のための条件作りと言い換えてもよいが、いずれにせよ格差は正のため中小企業の物的生産性の向上と、不利は正のため中小企業

の価値実現性の向上が重視されているのである。

以上が中小企業基本法の第一条にみられる政策の目的である。続いて第三条では第一条の目的を達成するため、国が行なうべき政策を規定している。すなわち①設備の近代化、②技術の向上、③経営管理の合理化、④中小企業構造の高度化（企業規模の適正化、事業共同化、集団化、事業転換、小売業近代化）、⑤過度競争の防止・下請取引の適正化、⑥輸出振興、受注機会確保、⑦事業活動の機会の適正な確保、⑧労働関係の適正化、従業員福祉向上、労働力の確保、の八項目である。これらの項目は先の格差是正と不利是正のための政策に分けられる。すなわち①～④は格差是正のため、⑤～⑦は不利是正のため具体化された政策である。そして⑧は両者にまたがる労働政策である。そしてこれら八項目は、中小企業基本法の第九条と第二条でさらに敷衍され、政策の課題が明確にされている。⁵⁾

ところで中小企業基本法で述べられているのは、格差是正と不利是正だけではなく。その他に小規模企業（第二七条）、金融・税制（第二四・二五条）についても述べられている。それでは格差是正、不利是正、小規模企業、金融・税制の四者それぞれの関連はどのようになるか。すでに述べたように中小企業政策の柱として、産業構造の近代化・高度化の方向に即した格差是正政策と、中小企業の価値実現力を向上させるための不利是正政策がある。この両政策は中小企業一般を対象にしているが、中小企業のなかには企業規模が零細な、「小規模企業」が存在している。これらの多くは生業的な企業であり、しかも中小企業のなかで多くの割合を占めている。こうした企業に中小企業一般と同じような政策を遂行しても、実効性に欠ける。したがって中小企業政策を補強する意味で小規模企業政策がとられていたのである。⁶⁾そして金融・税制はこれら二つの政策を実行する手段としてある。以上より中小企業基本法では、近代化・高度化⇨格差是正、不利是正、小規模企業、金融・税制の各政策を四本の柱と考えているのである。⁷⁾

以上が中小企業基本法に述べられた中小企業政策の目標である。中小企業基本法は中小企業政策の憲法と言われているように、政策理念ないしは政策の基本的方向を示したものである。そこでその内容を再度要約すれば、国民経済の発展方向に則した政策が中小企業政策であり、具体的には格差是正と不利是正政策であると言うのである。ここでは前章で述べた中小企業政策の類型のうち、適応政策と不利是正政策の採用が宣言されているだけであって、保護政策は採られていないのである。⁽⁸⁾ただし適応政策、不利是正政策の採用は政策理念として宣言されているのであって、個別的・具体的な政策の展開になると、各種の保護政策が行なわれたため、中小企業政策の方向の不鮮明さに対する批判が発生するのである。最もその方向の不鮮明さは中小企業政策の多様性からもたらされるものである。そのため、中小企業政策審議会においてしばしば中小企業政策の方向が審議されることになるのである。

(三) 中小企業基本法制定以後の中小企業政策の特徴

中小企業基本法制定以後中小企業政策はますます多面化していった。中小企業政策に関連のある法律は六〇を数える。これらの法律に集約される中小企業政策を、個々について述べるのは容易な業ではないし、本稿のような小論に収められるものでもない。したがって以下では①中小企業政策観の変遷、②近代化政策の変遷、③不利是正政策の強化の三点について述べることにする。

① 中小企業政策観の変遷

中小企業基本法では中小企業政策審議会の設置を義務づけている。同審議会は一九六九年、七二年、八〇年の三回

にわたって意見具申を行っている。それぞれの意見具申に示された中小企業政策観とその変遷についてみることにする。

中小企業基本法制定以降、中小企業政策は適応政策あるいは産業構造政策を中心に展開されてきた。しかし反面そのなかに各種の保護政策が潜在していた。そのため中小企業問題の解決のためには中小企業の徹底した近代化以外にはないと立場から、中小企業政策への批判も一部に行なわれた。⁽⁹⁾ 中小企業政策審議会は一九六九年一月、意見具申「今後の中小企業政策のあり方について」を発表し、次のように述べた。「中小企業政策の基本的方向は、中小企業問題を日本経済全体の問題としてとらえ、経済合理性のさし示す方向に沿って、中小企業の振興をはかることである。……このことは、いいかえれば、激しい環境変化をのりこえ、中小企業を日本経済の発展の方向に正しく適応させていくことであって、単に中小企業を特殊な分野としてとらえ、いたずらに現状維持的な政策をとることは問題の真の解決とはならないばかりか、経済の効率化を阻害することとなる」⁽¹⁰⁾。

この意見具申では、中小企業政策の方向として、保護政策を否定し、経済合理性のさし示す方向に沿って、中小企業の振興をはかることにあるとした。そして中小企業政策の実施にあたっては、国民経済的視点、自助努力、業種別視点、政策の重点化、有効な手段の選択、政策の斉合性を重視する必要性を提言している。しかしこの意見具申は、一九七二年の意見具申「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」において、早くも「補完・修正」されることになった。

一九七二年の意見具申は、七九年の具申の基本的方向、すなわち「経済合理性のさし示す方向」云々については承認しながらも、「過去に『経済合理性のさし示す方向』として想定されていたものが、何ら変わることなく、七〇年

代にも通用し続けることを意味するものではない」としている。⁽¹¹⁾そしてこうした見解の変化は、一九六〇年代と七〇年代との経済環境の変化に求められる。すなわち国際化の進展、人間尊重社会への志向、環境問題の深刻化、産業構造の知識集約化というように、六〇年代にはみられなかった条件が現われ、これらに対応することが七〇年代の経済合理性だと言うのである。

さらに中小企業政策の具体的な「補完・修正」点として、次の二点があげられている。第一に、ソフト面での対策を重視する必要性である。六九年意見具申では、設備近代化による省力化や企業の集約化による生産性向上を目的とした構造改善対策が政策の中心であったが、七二年具申では、産業構造の知識集約化に対応した中小企業の知識集約化が提案された。第二は中小企業の多様性の認識である。「中堅企業への発展途上にある成長型中規模企業」⁽¹²⁾、「規模はむしろ零細企業に属することが多いいわゆるベンチャー・ビジネス」⁽¹³⁾など従来の認識に当てはまらない企業群が登場しているが、「反面の事実として、いわゆる生業的零細企業の停滞層」⁽¹⁴⁾も依然存在している。そしてこれらの企業形態の相違を認めたくえて、「それぞれの性格に見合っつきめ細かく政策的配慮をすることが、従来以上に必要である」⁽¹⁵⁾と言う。とくに停滞層の存在の容認とこれへの政策的配慮を要請したことは、六九年具申が中小企業政策を経済発展の方向に適応させていくと一般論としてしか述べなかつたことにくらべれば重大な修正であった。第三は中小企業政策の指針的・誘導的役割の重視である。中小企業政策には環境整備を目的とした静的政策と、指針的・誘導的意味を持つ動的政策とが必要だが、後者の政策が保護政策となつて企業の積極的適応努力に逆行したり、政府の私企業への過当な介入となつたりしないことをいましめているのである。このように七二年の意見具申は述べているが、一九八〇年に入ると、「一九八〇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」が発表され、中小企業政策

の方向が三たび変更された。

この具申ではまず中小企業は一九七〇年代を通して、良好なパフォーマンスを示したが、このことは「中小企業が本質的にはわが国経済社会の前近代的体質に依存した衰退の運命にある存在ではなく、近代的な性格をそなえて、合理的、積極的に発展してきた、また発展していきうる企業活動の分野である」ことを示す、との認識から出発する。⁽¹⁶⁾

そして中小企業政策の基本的対応姿勢として次の五点を上げている。第一に中小企業を活力ある多数派として積極的に評価することである。「したがって政策的対応においても、一面的に中小企業を弱者として把えるべきではなく、自立して発展していける活力ある多数派としての中小企業の育成をめざしていくべきである」と言う。第二に中小企業の多様性の認識である。「中小企業の歴史は、発展する分野への転換の歴史であった」⁽¹⁸⁾とし、「転換の過程において生じる社会的摩擦を最小化するための転換対策」⁽¹⁹⁾を重視する必要がある。他方では「中小企業群は経営者の発想や経営形態からみて、いわば企業的発展を志向するグループと生業として安定を第一とするグループに分けることができる」⁽²⁰⁾が、後者は小零細企業として市民・住民のマジョリティを構成している。中小企業政策は前者を助長、育成することにありますが、後者についても福祉面から目を向ける必要がある。第三は政策手法の多様化の要請である。一つは規模利益追求に加え、システムとしての効率性の向上を重視することであり、もう一つは、従来の全国的・業種的アプローチに加え、地域振興の観点から具体的な政策を展開することである。第四は政策の総合性整合性の重視であって、中小企業政策は社会保障政策、労働政策、都市政策等との関連においても考慮されなければならない。第五は明確な予見の提供と政策方向の周知徹底努力、つまり広報・指導体制の充実である。

以上が中小企業政策審議会の三次にわたる意見具申の主な内容である。要するに意見具申の内容の相違は、それぞ

れの具申が持っている中小企業認識と、それに基づく中小企業政策観の違いに帰着するのである。すなわち一九六九年の意見具申では中小企業政策の展開は経済合理性のさし示す方向にそって行われるべきだとしているが、その主眼は「現状維持的な政策」つまり保護政策の排除にあった。中小企業政策を経済合理性でひとまとめにしてしまおう主張の背景には、中小企業の存在の多様性に対する認識が欠如していたと言われても仕方がない。これに対し、一九七二年の意見具申では修正をはかり、ソフト面での中小企業政策つまり知識集約化政策を重視すると同時に、中小企業の存在の多様性を指摘し、とくに生業的零細企業の存在とこれらへの政策的配慮を忘れるべきではないとし、一九六九年の意見具申にみられる中小企業認識の一面性と保護政策の排除の主張を婉曲な形で批判しているのである。また一九八〇年の意見具申は、中小企業は活力ある多数派として存在してきたし、政策の課題も活力ある中小企業を育成することにある、また生業的零細層についてはマジョリティを形成してきたが、必ずしもミゼラブルな存在ではないとした。六九年には中小企業政策は経済合理性のさし示す方向に展開されるべきであるとし、政策理念として経済合理性が語られていたのに対し、八〇年には中小企業の存在そのものが、経済合理性にかなっていないと言われるようになったのである。

八〇年の意見具申は中小企業の明るい面を照らし出し、政策的対応もそこから打ち出されているのである。勿論こ(21)うした見解に対し賛否両論がある。一方は中小企業の存在を正当に評価した(22)と言ひ、他方は中小企業は必ずしも良好なパフォーマンスを示したとは言いきれない、あるいは生産力の担い手の側面と独占資本による収奪の側面を見過すべきではないとの意見が出されている。これら賛成論、反対論はひとまず置いておき、この時期に中小企業を活力ある多数派と位置づける理由は何か。

例えば渡辺睦氏はその理由として、①中小企業の近代化、構造改善政策の失敗、②スケールメリット追求の画一的政策の限界、③中小企業の経営不振・経営危機のもとで、中小企業の不満や反発が強まり、保守を支える基盤がゆらぎはじめたことへの危機感の表明、④構造的危機の乗り切りのための中小企業の有効利用の仕方の再検討の必要性、の四つをあげている。⁽²³⁾しかし①②は地域視点に立った中小企業政策が出現した理由として納得できるが、活力ある多数派の主張につなげるのはいささか無理がある。③については事実関係からして牽強付会の感じがまぬがれない。④については構造的危機と言えるかどうかはわからないが、臨調行革路線のもとで、安上がりな政府の実現のため、複雑多岐にわたる中小企業政策の再編・整理が要請され、それに答えるための理論的支柱として活力ある多数派の主張があったことは充分考えられる。この点を憂慮して滝沢菊太郎氏は次のように述べている。「中小企業の多くを、『弱者』ではないと否定し、『社会的活力の源泉』説にもとづいて、中小企業施策の『激減』をもたらすように政策当局を動かす方向に作用することになる」⁽²⁴⁾。

ともあれ中小企業基本法制定以降、中小企業政策は多様になってきたし、政策目標の変化とともに、同じ政策でも内容が変わってきた。そこで近代化政策と不利是正政策について中小企業基本法以降の内容の変化をみることにする。

◎近代化政策の変遷

中小企業基本法のなかで中小企業の近代化政策が重視されたのはすでに述べたとおりである。近代化政策は「中小企業近代化促進法」に代表されるので、ここではまず中小企業近代化促進法の変遷について述べることにする。

中小企業基本法が制定（一九六三年七月）される直前、中小企業近代化促進法が制定された（一九六三年三月）。

中小企業近代化促進法は近代化政策として、中小企業政策の中心的地位を占め、三次にわたる改正を経て現在に至っている。ところがこれまで様々な中小企業政策が採用されてきたが、中小企業近代化促進法に基づく近代化政策ほど批判の多い政策はないと言っても過言ではない。批判点を列記すれば、①近代化政策の前提となっている最適規模論への批判⁽²⁶⁾、②近代化政策が資源配分の効率性を歪めていることへの批判⁽²⁷⁾、③近代化政策の実施によって生じた問題点への批判⁽²⁷⁾、④近代化政策が中小企業の淘汰・選別をもたらすことへの批判⁽²⁸⁾、等に分けられる。近代化政策への批判はこれらの文献に委ねるとして、ここでは中小企業近代化促進法の変遷とその内容の変化を確認するにとどめる。

中小企業業種別振興臨時措置法は実態調査による改善指導を旨指したにすぎなかったのに対し、中小企業近代化促進法は近代化目標としての適正規模の設定、資金の確保、合併の場合の租税特例措置、減価償却の特例措置、転換の指導等々を明記し、近代化政策を強力に推進しようとした。

しかし一九六九年中小企業近代化促進法は第一回目の改正が行なわれ、構造改善制度が導入された。これは中小企業近代化促進法による指定業種のなかから、国際競争力を強化する必要があるものを特定業種とし、協業化、共同化、合併・業務提携、生産・販売の集約化等を行なうものである。構造改善事業は一九六七年七月の「特定繊維工業構造改善臨時措置法」によってスタートしたが、目標は個別企業の近代化のみならず、業界全体の構造の近代化をはかるもので、そのために企業の集約化が主眼におかれた。

一九七二年中小企業政策審議会の意見具申で、中小企業の知識集約化の方針が出されると、これを受け一九七三年に中小企業近代化促進法の第二回目の改正が行われた。この改正は従来の制度はそのままにして、知識集約化の共同事業の推進と、産地の実情に合わせた構造改善事業の推進を認めた。したがって近代化政策の微調整にとどまった

が、規模の利益を追求する政策への反省がみられた。

しかし一九七五年の第三回目の改正は大幅な改正であった。主たる改正点は次のとおりである。①業種指定の条件として、指定業種に国民生活の安定・向上に役立つ業種を追加し、特定業種については、国際競争力の強化の必要性がある業種から、国民経済の健全な発展、国民生活の安定・向上に役立つ業種に変更された。②近代化計画を策定する上で配慮すべき項目として、従業員の福祉向上、消費者の利益増進、環境保全を追加した。③トータルシステムの構造改善を行なうため同一業種内企業だけでなく、関連性の高い業種を含めた関連業種協調型構造改善事業を実施することになった。④市場構造の変化により、事業活動に支障をきたす業種を進出促進業種に指定し、新分野への移行を促進助成する新分野進出事業を設けた。

以上が中小企業近代化促進法の変遷である。要するに近代化政策は、個別企業の近代化から構造改善事業による業界ぐるみの近代化に進み、さらには関連業種ぐるみの近代化へ進んでいったのである。⁽²⁹⁾ こうした変化は前に述べた中小企業政策審議会の意見具申に対応したものであるの言うまでもない。この変化のなかで注目すべきは、第二回改正の産地の実情に合わせた構造改善事業の推進と第三回改正の新分野進出事業の設置である。中小企業近代化促進法は言うまでもなく業種別近代化政策であるが、それにもかかわらず地域視点と事業転換の発想がみられるのである。適応政策は、主として業種別近代化政策からはじまったが、業種別近代化政策だけではなくだったのである。その変化は、根は同一の原因から生じたものであるが、二つの現象となって現われた。第一は近代化政策に地域視点が導入されたこと、第二は事業転換が具体的な政策課題となったことである。次にこの両者についてみてみる。

(1) 地域視点に立った近代化政策への転換

すでに一九七二年以来、杉岡碩夫氏等が地域主義の立場から、全国一律の画一的業種別近代化政策を批判して(30)た。地域視点の導入は一面では地域主義からの批判を取り入れた結果であると考えられるが、客観的にも地域視点に立つ中小企業政策の必要性があったと考えられる(31)。それには二つの側面がある。一つは地場産業の存在が一九七〇年代に入ってからクローズアップされたことである。すなわち一九七〇年代に入りドル危機が表面化すると、輸出に依存していた中小企業の経営難が生じた。とくに高度成長期には半ば忘れかけられていた輸出地場産業の存在が大きく表面化したのである。そこで一方では「中小企業事業転換対策臨時措置法」（一九七六年十一月）につながる産業調整政策が強化されたが、他方では地場産業対策が強化されたのである。また『中小企業白書』ではこうした対外的要因以外に、地場産業振興気運の高まりをもたらした背景として次の国内的要因をあげている。①地域の主体性が高まりつつあるが、それには自から安定した経済基盤を持つ必要があること、②工場の地方分散が鈍化したため、企業誘致による地域の経済基盤の強化が難しくなっていること、③地方の定住化が強まっているが、そのために地方の住民に対する雇用機会を増大させる必要があることなどである(32)。ところで地域視点に立った中小企業政策の展開と言った場合、必ずしも地場産業だけを対象にしているわけではない。その他の中小企業も対象になっているのである。第二の必要性はこの点と関連する、すなわち、工場が県外に移転したため工業集積力が低下した大都市の地方自治体が独自に中小企業の振興をはかりはじめたこと、また長期にわたる不況のなかで企業城下町に存立する中小企業の経営が悪化しはじめたことなどである。こうした要因からも地域的な中小企業政策が必要とされたのである。

そこで具体的な政策の展開をみると次のようになる。一九七四年五月に「伝統的工芸品産業の振興に関する法律」が制定されたが、地域視点の重視は一九七八年以降本格化したと考えられる。すなわち一九七八年には構造不況業種(33)

の存在と円高が問題になり、不況地域対策として「特定不況地域中小企業対策臨時措置法」（一九七八年一月）が制定された（なお同法は一九八三年六月までの時限立法のため、現在は「特定業種関連地域中小企業対策臨時措置法」に改正・延長されている）。また円高に対しては「円相場高騰関連中小企業対策臨時措置法」（一九七八年一月）が制定された。さらに一九七九年七月には「産地中小企業対策臨時措置法」³⁴、一九八二年三月には「地域改善対策特別措置法」が制定される一方で、一九八一年度より地場産業振興対策が実施されているのである。そして一九八〇年代の中小企業政策は、地域中小企業対策の観を呈している。

(ii) 事業転換政策の確立

中小企業基本法は事業転換を中小企業構造の高度化の一環として捉え（第三条第四号）、さらに一五九一号において「国は、中小企業者が需給構造等の変化に即応して行なう事業の転換を円滑にするため必要な施策を講ずるものとする」と規定している。しかし一九六〇年代は事業転換が中小企業政策の独自の部門となることはなかった。せいぜい業種別近代化の過程で生ずる転換を問題にしているにすぎなかった。まず一九六六年に「中小企業近代化資金等助成法」による構造改善準備金制度が設けられ、構造改善事業の一環として転換促進事業を行なう場合、課税特例措置が講じられた。ついで一九六九年に「中小企業近代化促進法」の改正が行われ、構造改善事業が開始されたが、その一環として事業転換を行なう場合、金融上の措置が講じられた。

しかし一九七〇年代に入ると事情は変わってくる。一九七一年より日本・ECは発展途上国の輸出を拡大し、発展途上国の工業化を進めるために、特恵関税を発展途上国に供与した（アメリカは一九七六年より実施）。これに伴ない輸出入面で影響を受ける中小企業者に対して、事業転換を進めるために「中小企業特恵対策臨時措置法」（一九七一

年四月）が制定され、金融・税制上の助成が行なわれた。もっとも同法は次に制定された「国際経済上の調整措置の実施に伴う中小企業者に対する臨時措置に関する法律」（一九七一年一月、ドル対法と略す）によって、カバーされたため指定を受けた中小企業者はいなかった。後者は、一九七一年八月の金とドルとの交換停止、輸入課徴金の賦課といった、ニクソンの新経済政策の実施、およびその後の円の切上げ、変動相場制への移行といったいわゆる一連のドル・ショックに伴ない輸出面で影響を受ける中小企業者に対し、事業転換を進めるために金融・税制上の助成を行なうものである。一九六〇年代の事業転換に対する政策が、業種別近代化を進める過程で生ずる転換政策だとすれば一九七〇年代初頭のそれは国際経済の変動に伴なう緊急避難的転換政策である。

しかし一九七〇年代後半になると低成長経済に移行し、事業転換政策も新たな段階に入り、一九七六年一月「中小企業事業転換対策臨時措置法」（事業転換法と略す）が制定されるのである。同法の施行令では、転換を迫る要因として、貿易構造の著しい変化による商品輸出の減少あるいは輸入の増大、競合品の技術革新等による需要の減退、原材料の確保難、公害・安全規制の強化をあげている。こうした環境変化が生じる一方で、低成長下においては事業転換が成功する条件も少なくなっているため、事業転換が円滑に進むため、事業転換法が制定されたのである。

もっとも事業転換の実績は非常に少なくドル対法により都道府県知事の認定を受けた転換計画は一九七一年～七六年の五年間に六五件、事業転換法のそれは一九八四年二月末現在で二六九件にすぎない。

事業転換法の制定を境に、地場産業・地域中小企業に対する政策のなかでも、事業転換について述べるようになった。例えば「円相場高騰関連中小企業対策臨時措置法」、「産地中小企業対策臨時措置法」、「特定業種関連地域中小企業対策臨時措置法」のいずれにも、事業転換を行なう企業に対する特別貸付の制度がある。このことは地域視点に立

った近代化政策も、事業転換政策も、発生の根拠が同じであることを示している。すなわち円高、発展途上国の工業化による中小企業の国際競争力の低下、日本経済の長期不況、エネルギー・資源制約等々である。

なお事業転換政策の推進に対して、非効率な弱小企業の切捨て政策であるとの批判があるが、事業転換法は転換を強制するものではなく、転換を必要とする企業の受け皿になるのが目的であることを明記すべきである。

③ 不利是正政策の強化

不利是正政策については、下請中小企業対策と中小企業の事業活動の機会の確保対策という両面がある。

まず下請中小企業対策だが、これにも二面ある。第一は親企業による不公正な取引の制限である。これはすでに述べたように「下請代金支払遅延等防止法」（一九五六年六月）の制定により、中小企業基本法制定以前から実施されていた。なお建設業においても注文生産という仕事の特性上、元請と下請の間に不公正な取引が行われることがしばしばある。そのため一九七二年四月「建設業法」（一九四九年五月制定）を改正し、不公正な取引の制限を行うようになった。ただしこの政策は下請問題に対する対症療法としての性格を持つ。そこで親企業と下請企業の取引関係及び下請企業の体質改善を促進する政策が考えられた。それが第二の下請中小企業の振興である。一九七一年三月「下請中小企業振興法」が制定され、下請振興基準の制定と指導・助言、振興事業計画制度の導入、下請取引の円滑化をはかるようになった。とりわけ下請取引の円滑化については、一九六五年に大阪、愛知に下請企業振興協会が設立されて以来、一九七一年までに全国で一四協会が設立されていたが、この協会を各都道府県に設置し、下請取引の斡旋、紛争処理、各種情報の提供、指導などを行なうようになった。

次に中小企業の事業活動の機会の確保に関する政策である。一九六六年六月「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」の制定により、国・公共企業体・特殊法人が、物品（工事・サービスを含む）を購入する場合中小企業者の受注機会を増大させることになった。一九六〇年代の政策はこれだけであったが、一九七〇年代に入り、低成長経済に移行すると、大企業は国内市場を開拓するために、中小企業の事業分野に進出し、中小企業との間に紛争を起すようになった。そのため中小企業者の運動として、分野確保法の制定の要求が出てきた。高度成長期には衰退していた中小企業者の運動が、分野確保法の制定をめぐり再高揚し、法案制定までこぎつけたのである。

すなわち一九七三年軽印刷業界への大日本印刷の進出反対で始まった運動は、一九七五年中小企業事業分野確保促進協議会を発足させ、翌七六年には国会においても分野確保法の制定が決議された。その結果、一九七七年六月に、「中小企業の事業活動の機会の確保のための大企業の事業活動の調整に関する法律」（以下「分野調整法」と呼ぶ。ただし中小企業者の要求は「分野確保法」なので、両者を使い分けることとする）が制定された。なお同法では小売業を対象業種から除外しているが、その理由は、小売業についてはすでに「小売商業調整特別措置法」（一九五九年三月）、及び「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」（一九七三年一〇月）が制定されているからである。

ところで分野確保法の根拠は、中小企業基本法の第九条「事業活動の機会の適正な確保」にある。この規定にしたがい、一九六四年に、「中小企業団体の組織に関する法律」（一九五七年一月）が改正され、特殊契約制度が導入された。また同様の改正は、「環境衛生関係営業の運営の適正化に関する法律」（一九五七年六月）においてもなされた（なお「小売商業調整特別措置法」では斡旋又は調停の制度が定められ、「大規模小売店舗における小売業の事業

活動に関する法律」では大型店の開設について届出制と事前審査制が採用されている。しかし特殊契約制度は提携された例はないし、「私契約」であるため有効性において疑問が生じるため、中小企業者には不評であった。そこで独立法としての分野確保法を中小企業者は要求したのである。

分野調整法の制定には賛否両論ある。賛成論には中小企業者の運動からして当然であるとするもの、地域主義の立場からのものなどがある。反対論には分野調整法は保護政策だとの単純な批判を別にすれば、独占禁止政策に逆行するとの視角からのものが多い。⁽³⁶⁾とりわけ反対論は一方で独禁法を強化する方向での改正を行ないながら、分野調整法を制定することの矛盾に集中している。つまり独禁法は競争促進政策であり、中小企業の不利是正に役立つにもかかわらず、分野調整法により大企業の参入を制限するのは、逆に競争制限的役割を果たすというのである。また中小企業者の側も要求したのは「分野確保法」だが、現行のものは「分野調整法」であるとの批判を持っている。

賛成論、反対論のいずれの立場に立つにせよ、確認しなければならないのは、次の点である。数ある中小企業政策関連法の多くは官製のものであるのに対し、分野調整法は中小企業者の運動の高揚のなかから生れたものである。この意味で分野調整法は特記されるべきであるが、反面では中小企業者の保守的立場を反映したものになっている。つまり大企業の進出から自分自身の事業分野を守るということは、逆に言えば自分自身も他の事業分野に進出しないこと、つまり事業転換をも拒否することになる。これは企業の現状を維持することを示し、したがって保守的態度とならざるをえない。このため分野確保は現状維持的政策、つまり保護政策だとの批判が起る余地が残るのである。

(1) 中小企業政策の歴史を述べた文献は枚挙にいとまがない。本章を記述するにあたっては、通商産業省『商工政策史第一二巻中小企業』(商工政策史刊行会、一九六三年)、中小企業庁『中小企業政策二〇年の歩み』(中小企業庁、一九六八年)、同

『中小企業庁二五年史』（中小企業庁、一九七三年）を参考にした。

(2) 中小企業庁編集『中小企業小六法』（中央法規）一九八三年版による。以下法令の条文に関しては同書から引用するので引用注記は省略する。

(3) 異信晴「中小企業基本法案の役割とねらい——中小企業政策の変遷の歴史から——」、『経済評論』、一九六三年四月号所収、一五八頁。

(4) 竹内正巳「産業構造の高度化と中小企業政策」、神野璋一郎・吉田義三編『経済政策論』所収、有斐閣、一九六八年、一三五頁。

(5) 参考までに①～⑧項目と中小企業基本法の各条項との対応関係をみると、次のようになる。①は第九条、②は第一〇条、③は第一条、④は第一二～一五条、⑤は第一七、一八条、⑥は第二〇、二一条、⑦は第一九条、⑧は第一六条である。

なお中小企業基本法第一条では、「不利是正」という表現を使っているが、第三条以降では、「不利補正」に変わっている。是正と補正との間に、法解釈的にみてもどの程度の相違があるか不明だが、表現の使い分けを行なっているようである。

(6) 竹内正巳・奥村栄「中小企業政策の展開と課題」（藤田敬三・竹内正巳編『中小企業論、新版』所収、有斐閣、一九七二年）では、「中小企業政策の柱としては『高度化政策』と『事業活動の不利の補正』の中間に『小規模事業対策』がはいる」（二九九頁）と言っているが、これでは小規模企業対策の位置付けは不明瞭になってしまう。

(7) 中小企業庁では毎年『中小企業施策のあらまし』を刊行している。そのなかに中小企業政策を示した体系図があるが、以前は中小企業基本法の条文に則して、中小企業構造の高度化等の推進、事業活動の不利の補正（環境整備）、小規模企業対策、金融、税制等々の項目がたてられていた。しかし一九七八年度版を境に、金融、税制の項目が消え、代わりに経営の安定という項目に代わった。もちろん経営の安定のなかに金融、税制も含まれているが、それ以外に、中小企業経営の安定をはかる諸政策が含まれている。長期にわたる不況のなかで実施されてきた不況対策が、金融、税制と並列されて、中小企業の経営安定策としてまとめられたのである。

(8) 中小企業政策は中小企業基本法の制定を契機に、それまでの保護政策から適応政策に転換したとの評価がなされることがある。例えば上田達三「国際化と中小企業政策」（異信晴・山本順一編『中小企業政策を見なおす』所収、有斐閣、一九八三年、三二～三三頁）もその一つであるが、これまで述べてきたことから、このような評価は誤りであるのは明らかであろう。

- (9) 代表的見解として、中村秀一郎「中小企業政策への提言」(一橋大学経済研究所『経済研究』、一七卷四号所収、一九六六年一〇月)、同「構造改善と産業政策」(加藤寛・中村秀一郎・新野幸次郎編『経済政策』、(3)日本の産業政策)所収、有斐閣一九七一年)をあげることができる。
- (10) 中小企業庁編『70年代の中小企業像』、勸通商産業調査会、一九七二年、一四二〜一四三頁。
- (11) 同前、一三頁。
- (12)(13)(14)(15) 同前、一六頁。
- (16) 中小企業庁編『中小企業の再発見』、勸通商産業調査会、一九八〇年、七頁。
- (17) 同前、一〇頁。
- (18)(19)(20) 同前、一一頁。
- (21) 中小企業の役割を積極的に評価してきた中村秀一郎、清成忠男氏らは当然この立場に立つ。例えば中村秀一郎・秋谷重男・清成忠男・山崎充・坂東輝夫『現代中小企業史』(日本経済新聞社、一九七一年)所収の最終章及びシンポジウム参照。
- (22) 滝沢菊太郎「日本の中小企業像はバラ色か」、商工組合中央金庫『商工金融』、第三〇巻第一二号所収、一九八〇年一月。若尾裕純「わが国での中小企業の二重性」、中央大学『商学論纂』、第二二巻第一・二・三合併号所収、一九八一年三月。
- (23) 渡辺睦「八〇年代の中小企業問題を考える」、渡辺睦編『八〇年代の中小企業問題』所収、新評論、一九八二年、二三頁。
- 同「中小企業『近代化』政策の変遷」、明治大学企業経営研究会『戦後企業経営の変遷と課題』所収、勁草書房、一九八三年、三八七頁。
- (24) 前出「日本の中小企業像はバラ色か」、一二頁。
- (25) 加藤誠一「中小企業政策とその問題点」、加藤誠一編『中小企業問題入門』所収、有斐閣、一九六九年、一六七〜一六九頁。
- (26) 倉沢資成・鶴田俊正「中小企業近代化の評価」、国民金融公庫『調査月報』、一八九号所収、一九七七年一月。
- (27) 上田宗次郎「高度化政策と構造改善」、加藤誠一・水野武・小林靖雄編集、現代中小企業基礎講座第二巻『経済政策と中小企業』所収、同友館、一九七七年。
- (28) 渡辺睦「中小企業『近代化』政策の変遷」、前出。なお渡辺睦氏は以前から近代化政策の批判を精力的に行っているので

次の論文も参照。「中小企業『近代化』政策への一批判」、『経済』、一九六五年六月夏季号所収、「中小企業『近代化』と『構造改善』」、『経済』、一九六八年九月号所収、「転換期における中小企業政策の争点（上）」、『明治大学『経営論集』、第二七巻第四号所収、一九八〇年三月）、「戦後日本の高度経済成長と中小企業」（講座『今日の資本主義』第二巻所収、大月書店、一九八一年）、「戦後日本における中小企業政策の展開」（『明治大学社会科学研究所年報』第二三号所収、一九八二年）。

(29) 稲川宮雄氏は集約化の観点から、労働集約的中小企業が、資本集約、企業集約、知識集約の過程を経たのが近代化政策であると言う（『中小企業基本法の回顧と展望——法律制定二〇周年に当って——』、全国中小企業団体中央会『中小企業と組合』、一九八三年一月号所収、八頁）。

(30) 杉岡碩夫・青野寿彦・山崎充・石川晃弘「都市類型からみた中小企業の業種別構成」、国民金融公庫『調査月報』一四〇号所収、一九七二年二月。のち杉岡碩夫編著『中小企業と地域主義』（日本評論社、一九七三年）に所収。

(31) この点については黒瀬直宏「地域視点に立つ中小企業政策の展開（上・中・下）」（地域金融研究所『地域金融』、一二巻三・四・六号所収、一九八二年三・四・六月）、同「中小企業の新しい動向」（中小企業問題研究会『中小企業』九八号所収、一九八二年八月）が詳しく展開している。

(32) 中小企業庁編『中小企業白書（昭和五十六年版）』、五九頁。

(33) 構造不況業種の現状と政策的対応については、拙稿「構造不況業種と産業再編成」（立教大学大学院経済学研究会『立教経済学論叢』第二三号所収、一九七八年二月）を参照。

(34) 円高が地場産業に及ぼした影響と円高対策、地場産業対策については、拙稿「為替相場の変動と輸出型産地企業をめぐる諸問題」（商工組合中央金庫『商工金融』第二九巻第一号所収、一九七九年一月）を参照。

(35) 渡辺睦「事業転換の現状と問題点」、政治経済研究所編『転換期の中小企業問題』所収、新評論、一九七五年。中小企業の事業転換に関して、これまで膨大な調査、研究がなされている。これらの現段階の到達点については、中小企業研究センター

「転換先業種からみた中小企業の事業転換成功の諸条件」（一九七二年三月）の第一・二章が詳しい。
渡辺睦編著『中小業者の生きる道——業者運動の到達点——』、東研、一九七八年。

(37) 清成忠男「分野調整法は何をもたらすか」、毎日新聞社『エコノミスト』、一九七七年六月一〇日号所収。

むすび

以上、戦後中小企業政策のうち、適応政策ないし近代化政策と不利是正政策の概要をみてきた。当初述べたように本稿は中小企業政策論のうち実践された政策の叙述である。意図としての政策は別の機会にゆずるが、簡単に問題点だけを指摘しておく。

これは中小企業政策批判と言いかえてもよい。現行の中小企業政策を批判する場合、概ね次の三つのタイプに分けられる。第一は中小企業政策から保護政策を除き、近代化・適応政策を徹底させる主張、これをさらにつきつめて、国の過度な政策介入を批判する主張、第二は近代化政策よりも産業組織政策、不利是正政策の徹底をはかる主張、第三は保護政策を要求する主張である。これらはいずれも批判者のよって立つ経済理論や中小企業認識の相違からもたらされる主張の違いである。つまり市場機構の有効性に信頼をおくか、有効競争に意義を求めるか、あるいは中小企業を社会的弱者と考えるか等々の評価の相違である。しかしこれらの批判はいずれも一面的だと言わざるをえない。

中小企業政策は昭和二〇年代後半から三〇年代初めにかけて、近代化政策と不利是正政策が確立され、これら両政策の裏面として保護政策が存在するようになった。中小企業政策にこうした側面が現われるにはそれなりの根拠があったはずである。つまり下請制、生産力向上、国際競争力強化、二重構造の解消等々の問題に対応するため多様な政策をとらざるをえなかったのである。中小企業問題の存在はそれほど多様であった。そして問題の多様性は現在でも変わるものではない。そうであるなら中小企業政策を近代化政策、不利是正政策、保護政策のいずれかに還元してし

立教経済学研究第三八卷三号（一九八五年）

まうのは、現実的ではないのである。