

# 中小企業政策は何を目的とするのか

## ～中小企業政策とその思想の変遷～

前経済産業委員会調査室 山田 宏

2008年9月のリーマン・ショックを契機とする景気の大幅な落込み、そして2011年3月の東日本大震災による経済活動への深刻な打撃を受けて、中小企業の景況は依然厳しいままである。リーマン・ショック後の不況に対しては、中小企業金融円滑化法、緊急保証、セーフティネット貸付等、主として金融面で中小企業対策がとられ、東日本大震災後は主として被災企業向けに、特別貸付、緊急保証、債権買取等の金融面での対策だけでなく、事業用施設の復旧・整備のためのグループ化補助金や仮設店舗・工場の無償貸与等の対策もとられた。

これらはいわゆる緊急避難的政策であり、その必要性を否定する者は殆どないと思われるが、平時における中小企業政策については、なぜ「中小」という企業規模に特に着目した経済政策がとられるのかは必ずしも自明でない。ミクロ経済学の理論からすれば、価格決定に支配力を有しない多数の生産者からなる市場は、資源配分に歪みのない理想的な市場であり、独占や寡占による弊害の排除こそ経済政策の基本とすべきであって、こうした考え方からすれば中小企業のみを支援する政策の出番はない。それにもかかわらず中小企業政策の必要性を正当化する論理は何か。つまり中小企業をどのようなものとして認識し(中小企業観、中小企業像)<sup>1</sup>、どのような目的のために政策を発動するのであろうか。以下では、こうした中小企業政策の背景にある政策思想について整理することにする。

### 1. 中小企業政策の歴史とその思想

我が国の戦後の中小企業政策の歴史とその背景にある政策思想については、既に多くの研究がなされている<sup>2</sup>。各研究者によって、時期区

<sup>1</sup> 中小企業観(論)については、独占資本に収奪される中小企業というマルクス経済学に基づく中小企業論やその影響が強い二重構造論等からなる「問題型中小企業観(論)」と、後述の中村秀一郎や清成忠男の所説に代表される、中小企業独自の発展性や国民経済上の意義を認める「積極型(貢献型)中小企業観(論)」とに二分して整理されることが多い。川上[2004, 2005a]参照。

<sup>2</sup> 黒瀬[2006]、清成[2009]、高田[2009, 2010]、安田[2010]、三井[2011]第4章等。

分や特性の把握に若干の相違はあるが、本稿では図表1のように整理した。但し、中小企業の実情 → 政策思想を表明する文書等 → 政策思想の普及 → 基本法制の制定・改正 → 個別政策立法 → 政策の実施の順に進行するとは限らず、特に基本法制の制定・改正は、個別政策立法がある程度整備された段階でその集大成としてなされる場合が多い<sup>3</sup>。

図表1 中小企業政策とその思想の変遷

時期区分	1945～	1960頃～	1970頃～	1985頃～	2005頃～
政策思想	経済民主化・自由競争原理	二重構造論	技術や経営に独自性を有する やる気のある中小企業		地域や生活を支える 中小企業
政策思想を 表明する文書等	1947独占禁止法	1957有澤廣巳報告、 1957経済白書	1964『中堅企業論』、 1971『ベンチャー・ビ ジネス』、70・80年代 中小企業ビジョン	90年代中小企業ビ ジョン	2010中小企業憲章、 2012”ちいさな企業” 未来会議
中小企業の実情	資材・資金不足、 企業間格差拡大	企業間格差縮小	企業間格差横ばい ないし拡大	開業率低下	開業率停滞
基本法制	1948中小企業庁設置 法	1963中小企業基本法		1999中小企業基本法 全面改正	
個別政策立法	金融支援 組織化 経営効率化 技術向上	近代化・高度化 不利是正 特定業種・地域対策	知識集約化	経営革新・創業支援	

#### 1-1. 独占禁止法と中小企業庁設置法に基づく中小企業政策<sup>4</sup>

戦前にも中小工業や中小小売商に対する政策がなかったわけではないが、終戦直後の時期において有効な中小企業関係の法律としては、1936年制定の商工組合中央金庫法、1943年制定の市街地信用組合法<sup>5</sup>及び商工業組合法<sup>6</sup>くらいしかなかった。しかも、連合軍最高司令官総司令部(GHQ)の経済政策は、1947年4月に独占禁止法が制定されたように、経済民主化・自由競争原理を基本としたため<sup>7</sup>、統制色の強い商工組合法は1946年に廃止され、組合員の事業の合理化に主眼をおく、自主的・民主的な商工協同組合法に代わり、商工組合中央金庫も出資

<sup>3</sup> 安田[2010]参照。

<sup>4</sup> 終戦直後の中小企業政策と中小企業庁の設置に至る経緯については、渡辺[2003]、松島[1998]による。

<sup>5</sup> 1900年制定の産業組合法の1918年改正により都市の中小商工業者のための市街地信用組合が規定され、1943年に市街地信用組合法として独立した。その後、同法は1949年制定の中小企業等協同組合法に吸収され、1951年には信用金庫法が分離した。

<sup>6</sup> 1925年制定の重要輸出品工業組合法が1931年に工業組合法に改題され、1932年制定の商業組合法及び1900年制定の重要物産同業組合法(1897年制定の重要輸出品同業組合法が前身)と併せて、1943年に商工組合法となった。その後、同法は1946年に商工協同組合法、さらに1949年に中小企業等協同組合法に承継された。

<sup>7</sup> GHQにおける中小企業政策の担当も、独占禁止法と同じ経済科学局反トラスト・カルテル課であった。

者であり融資先でもある商工組合の性格が変化し、資金不足にも陥っており、積極的な(市場介入的な)中小企業政策はないに等しい状況にあった。

もっともこの時期に中小企業問題がなかったわけではなく、特に資材や資金の不足は深刻であり、経営の効率化や技術の改善も課題であった。そこで中小企業の振興を所管する商工省及び経済安定本部において何度も対策が検討され、GHQとの調整を経て、1947年2月に「中小企業振興対策要綱」、11月に「中小企業対策要綱」が閣議決定された。さらに、1948年7月には中小企業庁設置法が制定され、中小企業政策の企画立案と実施の体制が整備された。

#### 中小企業庁設置法(1948)

(法律の目的)

第1条 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、及び発達させ、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、及び発展させ、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。

この目的の条文は現在まで改正されていないが、先ず注目されるのが、「独立の」「経済力の集中を防止」「公平な事業活動の機会を確保」といった独占禁止政策との一体性であり、その上で「経営を向上」させるための条件整備を目指している。

こうした目的を受けて同法は、中小企業庁の権限を規定し(第3条)<sup>8</sup>、「中小企業者は、・・・他人の行為により不当な取引制限を受け、若しくは他人の行為が不公正な競争方法であると認めるときは、中小企業庁にその事実を申し出ることができる」(第4項)とし、独占禁止法施行の一翼を担い、また、「中小企業の経営状況の調査及び診断並びにこれに基く必要な指示をすること」(第1項第2号)、「中小企業の経営の向上に資することができる設備及び技術に関し、試験研究機関の協力を求め、並びに中小企業がその設備及び技術を利用することを奨励すること」(第3号)、「中小企業における新規で有益な製品又は製法等を

<sup>8</sup> 権限に関する規定は、その後、大きく改正されている。なお、制定時の条文に項番号はない。

奨励すること」(第4号)等により経営の向上を図るとしている<sup>9</sup>。

しかし、その後の中小企業政策が中小企業庁設置法の背景にある政策思想に基づいて展開されたとは必ずしもいえない。独占禁止政策については、1953年の独占禁止法改正により不公正な取引方法の規制が強化され、1956年には定型的な独占禁止法違反事案について簡易・迅速な是正を可能とする下請代金支払遅延等防止法が制定されるという強化の方向だけでなく、独占禁止法適用除外カルテルを認める「特定中小企業の安定に関する特別措置法」が1952年に制定され<sup>10</sup>、1953年の独占禁止法改正では、カルテルの原則禁止を「競争を実質的に制限する場合」に禁止に改め、不況カルテル・合理化カルテルを容認するなど、むしろ緩和の方向に進んでいく。

経営の向上については、1948年に中小企業診断制度が発足し、1952年には技術の向上、機械設備等の近代化や中小企業の診断について規定する企業合理化促進法が制定された<sup>11</sup>。金融については、設置法には具体的な規定を欠いていたが、1949年制定の国民金融公庫法以下、多くの法律が制定された。また、設置法には規定されなかった中小企業の組織化については、自主化・民主化が徹底しなかった商工協同組合法に代わり、1949年に中小企業等協同組合法が制定され、商工会議所と商工会に関する法律も制定された。また、中小商業対策としての百貨店法(1956年)も制定された。

図表2は、この時期の新規立法等を整理したものである<sup>12</sup>。この時期の中小企業政策は、建前としての経済民主化・自由競争原理よりはむしろ経営の効率化・技術の向上・資金の確保・組織化による中小企業の自立が目指されたと整理できよう。

---

<sup>9</sup> 資材や資金の不足への対策については、「中小企業に関する資材、動力、資金、・・・輸送・・・に関する事項・・・についての情報を収集し、分析し、及び供給すること」(第1号)に含まれる。

<sup>10</sup> 同法は、1953年に中小企業安定法となり、さらに、1957年の中小企業団体の組織に関する法律において旧安定法による需給調整を行う調整組合等は商工組合等になったものとみなされた。

<sup>11</sup> 同法のうち経営診断に関する章は分離され、1963年に技術指導を含む中小企業指導法となり、さらに2000年に中小企業支援法となった。

<sup>12</sup> 政策の実施は、新規立法のみならず、法律の改正や下位法令の制定・改正、運用の変更、予算措置等によっても実現されるが、本稿では原則として新規立法のみを示した。

図表 2 中小企業庁設置法制定とその後の新規立法等(1948~1962)

1948 中小企業庁設置法 (独占禁止政策関係) 1952 特定中小企業の安定に関する臨時措置法 → 1953 中小企業安定法 → 1957 中小企業団体の組織に関する法律 1953 独占禁止法改正 1956 下請代金遅延等防止法  (経営効率化・技術向上関係) 1952 企業合理化促進法 1960 中小企業業種別振興臨時措置法(1965失効)  (金融・資金助成関係) 1949 国民金融公庫法 1950 中小企業信用保険法 1951 相互銀行法 1951 信用金庫法 1953 中小企業金融公庫法 1953 信用保証協会法	1956 中小企業振興資金助成法 → 1961 中小企業振興資金等助成法 1958 中小企業信用公庫法  (組織化関係) 1949 中小企業等協同組合法 1957 中小企業団体の組織に関する法律(再掲) 1962 商店街振興組合法  (商工業者団体関係) 1953 商工会議所法 1960 商工会の組織等に関する法律  (商業関係) 1956 百貨店法 1959 小売商業調整特別措置法  (その他) 1959 中小企業退職金共済法
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

### 1-2. 二重構造論の登場

中小企業庁設置法の下での経営の効率化、技術の向上、資金の確保及び組織化を目指す政策によって中小企業の自立は達成できたのであろうか。高度成長期以前のこの時期は、好況と不況の波が激しく、中小企業のみならず大企業もこれに翻弄され、また、大企業と中小企業の格差が大きな問題として認識されるようになった。その代表的な見解が二重構造論である。

二重構造という用語を最初に用いたのは有澤廣巳とされるが<sup>13</sup>、『昭和32年経済白書』(1957)が次のような分析をしている。

#### 『昭和32年経済白書』における二重構造の分析の要点

- ・我が国のように農業や中小企業が広汎に存在する国では、低生産性、低所得の不完全就業が問題であり、それは家族従業者の比重が大きく、企業規模別の賃金格差が極めて大きいことに現れている。
- ・我が国の雇用構造は、一方に近代的大企業、他方に前近代的な労資関係に立つ小企業及び家族経営による零細企業と農業が両極に対立し、中間の比重が著しく少ない。
- ・近代的な部門では、資本に対する労働の必要量は技術の要求に基づいて決定され、賃金の高さは、大資本と強力な労働組合との間の交渉によって左右される。近代部門からはみだした労働力は何らかの形で資本の乏しい農業、小企業に吸収

<sup>13</sup> 1957年2月の日本生産性本部生産性研究所雇用問題委員会で、経済の二重性による労働市場の二重性について報告している。有沢[1957]。

されなければならない、低い賃金においてのみ雇用され得る労働力が低い生産力を持つ用途に吸収される。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。

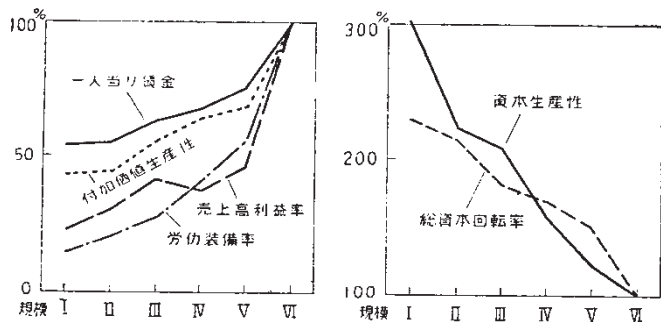
・生産年齢人口の増加率の高い今後10年間はできるだけ高率の経済成長を保って年々の増加人口を吸収し、二重構造を少しでも改善の方向に向けなければならない。しかし、零細規模の経営までを対象として二重構造を積極的に解消することは難しいので、我が国において特に比重の低い中規模の経営を採算に乗るようにし、育成強化することに重点を置くべきである。

・①中小企業の製品は輸入原料に対する依存度が少なく、外貨獲得率が高い、②中小企業が大企業との間に有する相互補完関係からして、下請部品工業の育成強化がなければ大企業自体の近代化をはかることができない、③中小企業が生産性及び資本回転率ははるかに大企業より高く、資本効率がよいので、同じだけの増産額を達成するための資本の所要額は、大企業より少なくすむ、④単位当たりの投資に対する雇用の吸収力は、中小企業の方がはるかに高いという理由から、中小企業、ことに中規模製造業等の生産力を高める方策が特に重要である。

・中小企業がもっているこのような大きな力がいままで十分に発揮されなかった原因は、①従業員が多い割に設備機械が貧弱で老朽化し、また、資本の蓄積が貧弱で銀行から資金を借りることも容易でなく、設備投資の力が乏しかったこと、②技術水準も極めて遅れていたこと、③中小企業相互間の過当競争が中小企業発展の障害となっていたことにあり、中小企業の育成強化、組織化によってこれらの障害の解決が企てられるならば、中小企業は経済発展の足がかりとなる。

・保護策は往々にして劣った条件をそのままに固定してしまう惧れがあるので、多少摩擦はあっても劣った条件をむきだしにしこれを改善しようという心構えを内側から盛り上げる方策によるべきである。しかし、中小企業向上の核心はあくまで設備改善と技術の向上である。

第25図 経営内容の規模別格差



(備考)

1. 大蔵省「法人企業統計」より作成

2. 規模

I	資本金	2,000千円未満
II	"	2,000～4,999千円
III	"	5,000～9,999千円
IV	"	10,000～49,999千円
V	"	50,000～99,999千円
VI	"	100,000千円以上

3. ①一人当り賃金  $\frac{\text{人件費}}{\text{従業員総数}}$

②付加価値生産性  $\frac{\text{付加価値}}{\text{従業員総数}}$

③売上高利益率  $\frac{\text{利益}}{\text{売上高}}$

④労働設備率  $\frac{\text{有形固定資産}}{\text{従業員総数}}$

⑤資本生産性  $\frac{\text{付加価値}}{\text{有形固定資産}}$

⑥総資本回転率  $\frac{\text{売上高}}{\text{総資本}}$

### 1-3. 中小企業基本法に基づく中小企業政策

経済白書が指摘する設備、技術の問題や組織化の必要性については、既に見たように中小企業庁設置法の下での中小企業政策としても対応がなされてきたが、1963年に中小企業基本法が制定されることにより、こうした政策が二重構造の是正を目的とした中小企業政策の基本に位置付けられることになる。

#### 中小企業基本法(1963)

(政策の目標)

第1条 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社会的地位の向上に資することにあるものとする。

ここで「企業間における生産性等の諸格差が是正」「従事者の経済的社会的地位の向上」には二重構造の是正という政策目的が示され、そのための政策手段として、「経済的社会的制約による不利を是正」「生産性及び取引条件が向上」「自主的な努力を助長」が示されている<sup>14</sup>。

図表6(後掲)に示すように、生産性及び取引条件の向上に向けた施策としては、設備の近代化、技術の向上、経営管理の合理化、中小企業構造の高度化等<sup>15</sup>が挙げられている。また、経済的社会的制約による不利を是正(イコール・フッティング)する施策として、過度の競争の防止、下請取引の適正化等が挙げられ、資金の融通の適正円滑化、企業資本の充実もこれに含まれよう。

さらに、基本法には、中小企業者の範囲<sup>16</sup>、中小企業者による生産

<sup>14</sup> 1999年の全面改正前の中小企業基本法には前文があり、「企業間に存在する生産性、企業所得、労働賃金等の著しい格差」「経営の安定とその従事者の生活水準の向上」「創意工夫を尊重」といった同趣旨の語が使用されている。

<sup>15</sup> 「中小企業構造の高度化」は、企業規模の適正化、事業の共同化、工場・店舗等の集団化、事業の転換及び小売商業における経営形態の近代化の総称である。

<sup>16</sup> 中小企業の範囲については、1947年の中小企業対策要綱に質的な定義があるが、中小企業庁設置法には規定がなく、中小企業基本法において初めて量的な定義がなされた。その後、1973年及び1999年に改正されるが、物価上昇に伴う資本金等の上限額及び卸売業とサービス業の従業員数の上限の引上げに留まる。小規模企業者の定義は改正されていない。

性及び取引条件の向上の努力、小規模企業者への考慮、中小企業団体の整備も規定されている。

中小企業基本法においては、中小企業庁設置法の基調にある経済民主化・自由競争原理は後退し、より積極的(市場介入的)な政策が重要なものとなっているといえよう。

中小企業基本法に示された政策を端的に実現しようとしたのが、同じ1963年に制定された中小企業近代化促進法(近促法)である。同法は、①当該業種における事業活動の相当部分が中小企業者によって行われ、②当該業種に属する中小企業の生産性の向上を図ることが、産業構造の高度化又は産業の国際競争力の強化を促進し、国民経済の健全な発展に資するため特に必要であると認められたものを指定業種とし、主務大臣が中小企業近代化基本計画及び毎年の実施計画を定め、近代化のための設備の設置に必要な資金の確保又はその融通のあっせん等を実施するものである<sup>17</sup>。

図表3 中小企業基本法制定とその後の新規立法等(1963~1984)

1963 中小企業基本法 (近代化・高度化関係) 1963 中小企業近代化促進法 (1961 中小企業振興資金等助成法) → 1963 中小企業近代化資金助成法 → 1966 中小企業近代化資金等助成法 1963 中小企業投資育成株式会社法 (1952 企業合理化促進法)(→ 分離後も存続) → 1963 中小企業指導法(→ 分離後も存続) → 1967 中小企業振興事業団法 → 1980 中小企業事業団法 1973 中小小売商業振興法 (不利益正等関係) 1965 小規模企業共済法 1966 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 1970 下請中小企業振興法 1974 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	1977 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 1977 中小企業倒産防止共済法 (特定業種・地域対策関係) 1963 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に関する法律 1971 中小企業特恵対策臨時措置法 → ※ 1971 国際競争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 → ※ ※ → 1976 中小企業事業転換対策臨時措置法 1978 特定不況地域中小企業対策臨時措置法 → 1983 特定業種関連地域中小企業対策臨時措置法 1979 産地中小企業対策臨時措置法 (金融関係) 1965 中小企業信用保険臨時措置法 (1967 中小企業信用保険法に吸収)
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<sup>17</sup> その他にも、中小企業者又はその団体への勧告、合併・出資・法人の設立の場合の法人税又は登録税の軽減、固定資産の特別償却、事業転換の指導等の措置がとられる。同法は、1969年に構造改善を図ることが国際競争力を強化するために緊急に必要である特定業種について商工組合等が作成し、主務大臣が承認する構造改善計画制度の導入、1973年に構造改善計画制度への知識集約化事業と地域別計画の導入、1975年に新分野進出計画制度及び関連業種協調型構造改善計画制度の導入、指定業種に国民生活の安定・向上に資するものの追加、基本計画と実施計画の一本化等が行われたが、中小企業基本法が全面改正される1999年に中小企業経営革新支援法にとって代われ廃止された。



図表 3 は、中小企業基本法制定から 1980 年代後半までの時期の新規立法等を整理したものである。二重構造の是正に向けた中小企業基本法に基づく近代化・高度化や不利是正等に関する法律の他、特に 1970 年以降は構造不況や通貨調整・特惠供与の影響を受けた特定業種や地域の中小企業の事業転換等を促進するための臨時的な法律が目立つ。また、1973 年には、法律に直接の規定を有する制度ではないが、商工会・商工会議所の経営指導を受けている小企業者に経営改善に必要な資金を無担保、無保証人で国民金融公庫が融資する小企業経営改善資金融資制度(マル経融資)が創設された<sup>18</sup>。

#### 1-4. 規模間格差の推移と新たな中小企業像

中小企業基本法の下での近代化・高度化政策等によって経済の二重構造は是正できたのであろうか。二重構造という概念自体必ずしも明確なものではないが、ここでは労働生産性ないしそれを反映する賃金の企業又は事業所規模による格差に現われていると考える。図表 4 に示すように統計によって若干の差異はあるが<sup>19</sup>、大企業と中小企業間の格差は、1960 年頃まで拡大した後、1975 年頃までは縮小したものとみられる。しかし、これは、中小企業基本法制定による近代化・高度化政策の直接の効果というよりも、経済成長につれて労働需給がタイトとなり、中小企業でも賃金が上昇し、労働生産性も上昇したことによる部分が大きいと考えられる。

その後は、バブル景気末期から崩壊の時期に当たる 1990 年代前半に格差の一時的な縮小が見られるものの、横ばいないし緩やかな拡大が

---

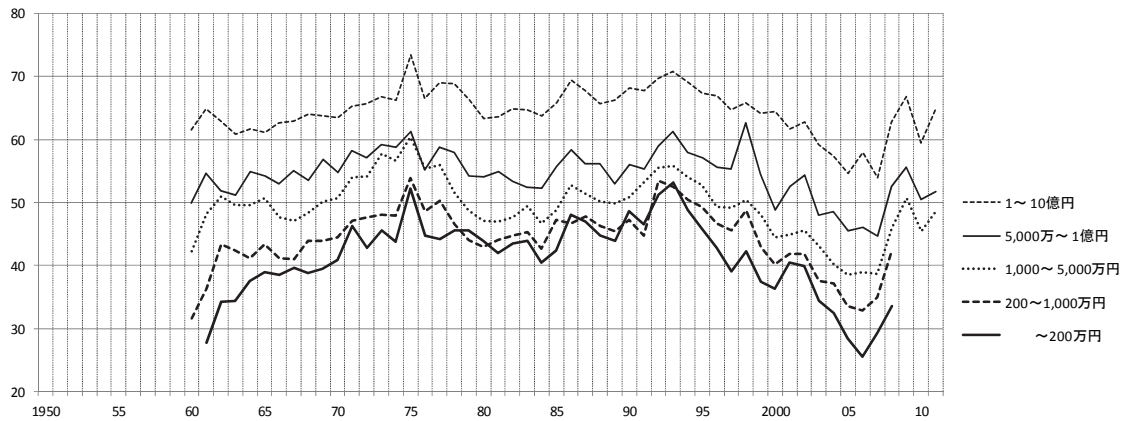
<sup>18</sup> 1977 年に小企業者の範囲を拡大し、小企業等(2008 年から小規模事業者)経営改善資金融資制度となり、貸付限度額等も適宜改訂されている。

<sup>19</sup> 規模別の労働生産性又は賃金に関する統計で長期の系列が得られるものとして、財務省『法人企業統計』による従業員 1 人当たり付加価値額及び給与等、経済産業省『工業統計表』による従業員 1 人当たり付加価値額及び現金給与総額、厚生労働省『賃金構造基本統計』や『毎月勤労統計』による労働者 1 人当たり現金給与総額がある。但し、『法人企業統計』の企業規模は資本金によるため、長期比較には物価上昇についての考慮が必要となり、『工業統計表』は製造業に限られるとともに、従業員数による事業所規模別となる(企業別に再集計された付加価値額等は、資本金規模別にしかない。)。なお、何れの統計も、年によって調査対象や調査項目に変更があり、厳密な長期比較はできない。例えば、『賃金構造基本統計』による賃金格差が 1965 年に急拡大しているのは、1964 年までは「決まって支給する現金給与額」のみの比較であるのに対して、1965 年からは「年間賞与その他特別給与額」を含む比較となり、企業規模が小さいほど後者が少ないためである。

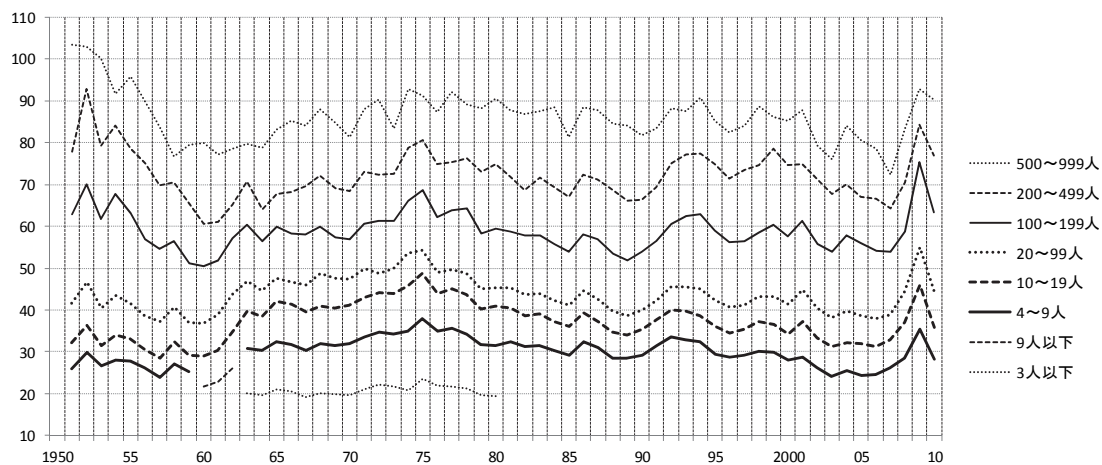
続いている<sup>20</sup>。

図表4 労働生産性・賃金の企業・事業所規模間格差の推移

(1) 『法人企業統計』による企業規模別労働生産性  
(資本金10億円以上:100)

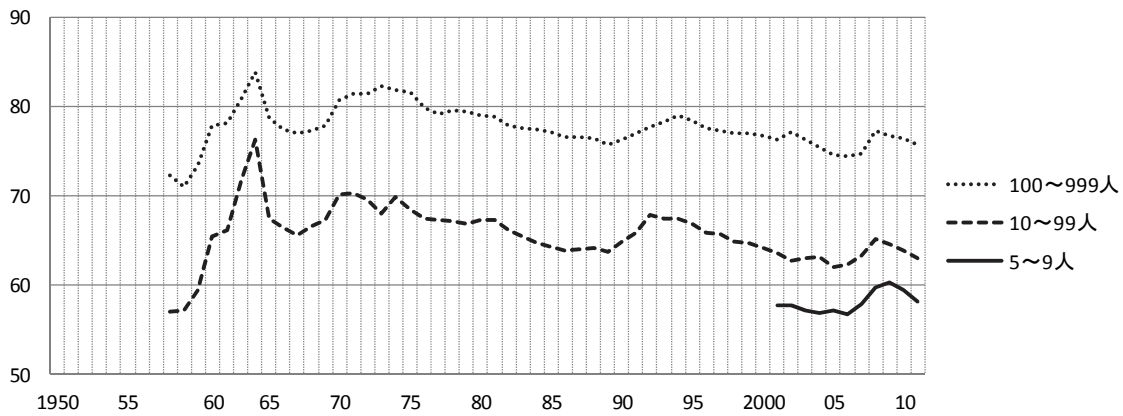


(2) 『工業統計表』による事業所規模別労働生産性  
(従業員1,000人以上:100)



<sup>20</sup> 『法人企業統計』では、ほぼ横ばいの後、93年頃から格差は急速に拡大している。また、何れの統計によっても、2008年のリーマン・ショック前後に格差の急速な縮小が見られるが、これは、特に大企業において、出荷額や付加価値額の落ち込みに対して、雇用調整が遅れたためとみられる。なお、この間、非正規労働者の増加が見られるが、パート・アルバイト・契約社員の増加は平均賃金を低下させ、派遣や請負労働者の増加は正社員のみでみた労働生産性を上昇させる可能性がある。中小企業では前者、大企業では後者が主として増加するとすれば、何れも規模間格差の拡大要因となる。

(3) 『賃金構造基本調査』による企業規模別現金給与総額  
(労働者 1,000 人以上:100)



(注) (1)は従業員一人当たり付加価値額、(2)は付加価値額/従業者数、(3)は1人当たりの「きまって支給する現金給与額」×12+「年間賞与その他特別給与額」による。

このように 1975 年頃までは経済成長に伴い労働生産性や賃金の格差が縮小したこともあって、二重構造論の妥当性に疑問が生じ、これに代わる新たな中小企業論が台頭してきた。それを代表するのが中村秀一郎の『中堅企業論』(1964)と清成忠男・中村秀一郎・平尾光司の『ベンチャー・ビジネス』(1971)である<sup>21</sup>。図表 5 は、両著による中堅企業とベンチャー・ビジネスの特徴をまとめたものである。

両著の意義は、二重構造論が近代的大企業と前近代的な小企業、家族経営による零細企業・農業を対比させ、中間の比重が著しく少ないとするのに対して、その中間に近代的中堅企業や現代的なベンチャー・ビジネスが族生していることを、事例をもって示したことにある。

そして、こうした新たな中小企業論は、中小企業政策にも影響を及ぼしていく。

<sup>21</sup> 中堅企業とベンチャー・ビジネスの関係について、『ベンチャー・ビジネス』では、ベンチャー・ビジネスとして誕生し、現在既に中堅企業へと成長を遂げたベンチャー型中堅企業の事例を紹介しており、両者の差異として、ベンチャー・ビジネスが「研究開発＝デザイン開発に特化、つまりソフトウェア開発を企業活動の中心におき、それに基づくハードウェアの生産とマーケティングは、外部にゆだねる傾向をもち、そのために企業規模は小規模にとどまるのに対して」、ベンチャー型中堅企業は「研究開発の成果であるソフトウェアをベースとしたハードウェアの生産を行なうために、社内に生産部門、マーケティング部門を持つことによって、急速に成長を実現している。」としている。

図表5 中堅企業とベンチャー・ビジネスの特徴

『中堅企業論』	『ベンチャー・ビジネス』
<p>共通する基本的諸特徴として、</p> <p>i) <u>巨大企業またはこれに準ずる大企業の別会社、系列会社でなく資本的にはもとより、企業の根本方針の決定権を持つという意味での独立会社であり、たんに中小規模をこえた企業ではない。</u></p> <p>ii) <u>証券市場を通じての社会的な資本調達が可能となる規模に達した企業であり、その意味で第二市場上場の有無はそれを中小企業から区別する一つの基準といえる。</u></p> <p>iii) <u>社会的資本を株式形態で動員しようとしても、なおそれには制約があり(たとえば高配当率の必要性)、個人、同族会社としての性格を強くあわせ持つ</u>という点で、大企業と区別される。</p> <p>iv) <u>中小企業とは異なる市場条件を確保している。その製品は独自の技術、設計考案によるものが多く、必要な場合には量産に成功し、それぞれの部門で高い生産集中度・市場占有率を持ち、独占的性格をもつものも多く、特定の購入者に依存せず、大企業の購入独占に対抗する力を持ち、使用総資本純利益率の高いものが多い。</u></p>	<p>ハイ・テクノロジーを企業化するために、既存の組織から<u>スピンのオフ</u>した企業家によって推進される企業が典型的であり、</p> <p>i) <u>独自の明瞭な存在理由をもつ企業である。</u></p> <p>ii) <u>資本集約型であれ、労働集約型であれ、なによりも研究開発型企業であり、頭脳会社としての性格をもっている。</u></p> <p>iii) <u>情報・知識の生産に専門化する傾向にあるとはいえ、財貨の生産を軽視するものではなく、ただそれを可能な限り社会的分業にゆだねる傾向を強くもっている。</u></p> <p>iv) <u>産業システムの潮流に適合して発展している。</u></p> <p>v) <u>創業者の能力発揮を目的とする企業であるだけに、それ自体有能な人々にとって魅力ある存在となり、それらの人々をひきつける傾向が強い。また、そこでの労使関係は、きわめて進歩的である。</u></p> <p>(注) 複数の著者によるためか、ベンチャー・ビジネスの特徴が各所に述べられており、それぞれ若干ニュアンスに相違がある。</p>

『昭和45年版中小企業白書』(1970)は「二重構造の変質」として、「・・・かつての低賃金と低生産性の悪循環は全体としてみれば大きく改善を示し、中小企業は・・・豊富・低廉な労働力の存在という従来の存立基盤をほぼ失いつつも存立していけるということを示したのである。」「すなわち、中小企業の多くは機動性をいかした経営や、管理コストの安さといった大規模経営に対する中小規模経営の有利さを主たる存立基盤とする中小企業へと変化してきたということができよう。」という認識を示した。

さらに「70年代通商産業政策ビジョン」、そして図表6にその要点を示すような70年代、80年代、90年代の各中小企業ビジョン<sup>22</sup>を通

<sup>22</sup> 「70年代の通商産業政策」(産業構造審議会中間答申)(1971)、「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」(中小企業政策審議会意見具申)(1972)、「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」(中小企業政策審議会意見具申)(1980)、「90年代の中小企業政策のあり方」(中小企業政

じて、新たな中小企業像は定着していく。それは、「技術や経営に独自性を有するやる気のある中小企業」とでも要約でき<sup>23</sup>、中小企業政策はこうした企業への転換や創業を支援するものとなる。

図表6 70年代、80年代及び90年代中小企業ビジョンの要点

「70年代の中小企業ビジョン」(1972)	「80年代中小企業ビジョン」(1980)	「90年代の中小企業ビジョン」(1990)
<p>「60年代の高度成長過程で、また、特に近年、需要面、技術面での変化と多様化、産業の知識集約化・システム化の進展等の中で企業特性、企業組織、経営者の特質、企業の営業成果などの面で、<u>そうした認識(経済社会の弱者としての停滞的企業群)に当てはまらない企業群が登場している。</u></p> <p>「中小企業の知識集約化も、『<u>知識集約産業</u>』<sup>24</sup>として発展する企業の可能性に着目すると同時に、いわば、これら中核産業が開花するための島の土壌ともいえるべき、その他の基礎的な中小企業部門の知識集約化を十分考察する必要がある。」</p> <p>「最近、その族生が注目されているいわゆるベンチュア・ビジネス(ないし新型中小企業)は、小規模企業群のなかにあっても、イノベーション効果を発揮し、日本経済に活力を与え、流動性を増し、潜在エネルギーを高める効果をもつといえる。」</p>	<p>中小企業政策の基本的対応姿勢として、 「第1は、<u>活力ある多数として中小企業を積極的に評価すべき</u>であるという認識である。中小企業は総体としてみればその<u>旺盛なバイタリティー(活力)</u>により産業構造の変革、技術の進歩、人的能力の発揮等の苗床であり、経済社会の進歩と発展の源泉ともいえる。これは単なる修辞ではない。」</p> <p>「したがって、政策的対応においても、<u>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としての中小企業の育成をめざして</u>いくべきである。」</p>	<p>「90年代には、グローバル化や情報化等がさらに進む中で、市場創造に向けて競争が激化していくと考えられる。また、企業の競争力の源泉としては、<u>ソフトな経営資源が一層重要になると考えられる。</u>中小企業は、困難ではあっても、このような競争環境の変化に不断に対応するとともに、<u>活発な開業</u>を通じて、あるいは<u>事業の転換</u>も含めて発展の途を切り開くことにより、経済社会の活力の源泉となっていかなければならない。」</p> <p>「中小企業政策の展開にあたっては、市場経済原則の下で対応を続ける中小企業の<u>自助努力を支援</u>することを基本とすべきである。」</p>

### 1-5. 新たな中小企業像に基づく中小企業政策

こうした新たな政策思想が1999年の中小企業基本法の全面改正に繋がるのであるが、それ以前からも「技術や経営に独自性を有するやる気のある中小企業」の育成・支援に向けた中小企業政策が数多く展

策審議会企画小委員会報告(1990)。

<sup>23</sup> 安田[2010]は、「やる気と能力のある中小企業」としている。

<sup>24</sup> 「70年代通商産業政策ビジョン」では、その例として研究開発集約産業、高度組立産業、ファッション型産業及び知識産業が挙げられている。

開されていく<sup>25</sup>。

図表 7 は、1980 年代半ばから 1999 年の中小企業基本法全面改正までの時期の新規立法等を整理したものである。

図表 7 中小企業基本法全面改正に至る新規立法等(1985~1999)



この中には、中小企業技術開発促進臨時措置法(1985)や「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」(1988)のような全くの新規立法もあるが、特定地域中小企業対策臨時措置法(1986)のように、1-3. で述べた構造不況や通貨調整等の影響を受けた特定業種・地域の中小企業の事業転換等のための臨時措置法が新分野開拓等を促進する法律に衣替えしたものも多い。また、臨時

<sup>25</sup> 中小企業政策が二重構造論を背景としたものから「技術や経営に独自性を有する中小企業」という新たな中小企業像に基づくものへと移行した時期については、基本法制の制定・改正が1999年と遅れるので判断が難しいが、本稿では、1970年代から80年代半ばまでは二重構造論に対して新たな中小企業像が徐々に勢力を拡大していく時期、80年代半ば以降を新たな中小企業像が確立する時期と捉えた。

措置法が多いため、類似の題名で内容を若干見直した新法が次々と制定された。

全面改正前の中小企業基本法の実施法ともいえるべき中小企業近代化促進法に代わって 1999 年に制定された中小企業経営革新支援法についてみると、通商産業大臣が経営革新指針を定め、中小企業者(組合等を含む)が経営革新計画を作成し、それが承認されると、中小企業信用保険法、中小企業近代化資金等助成法、中小企業投資育成株式会社法や課税の特例が受けられるというものであり、国や商工組合等が計画を作成する近促法とは異なり、個別企業が主体となっている<sup>26</sup>。こうした、国による指針、事業者による計画、国等による承認、金融支援や課税の特例というスキームは、その後も多くの中小企業支援法が採用するものである。

#### 1-6. 中小企業基本法の全面改正とその後の中小企業政策

中小企業基本法は、1999 年に全面改正された。

##### 全面改正後の中小企業基本法(1999)

(基本理念)

第3条 中小企業については、多様な事業の分野において特色ある事業活動を行い、多様な就業の機会を提供し、個人がその能力を発揮しつつ事業を行う機会を提供することにより我が国の経済の基盤を形成しているものであり、特に、多数の中小企業者が創意工夫を生かして経営の向上を図るための事業活動を行うことを通じて、新たな産業を創出し、就業の機会を増大させ、市場における競争を促進し、地域における経済の活性化を促進する等我が国経済の活力の維持及び強化に果たすべき重要な使命を有するものであることにかんがみ、独立した中小企業者の自主的な努力が助長されることを旨とし、その経営の革新及び創業が促進され、その経営基盤が強化され、並びに経済的社会的環境の変化への適応が円滑化されることにより、その多様で活力ある成長発展が図られなければならない。

基本理念に示された「創意工夫を生かして経営の向上を図る」「新たな産業を創出」「地域における経済の活性化を促進」「独立した中小企業者の自主的な努力が助長」「経営の革新及び創業が促進」等の用語に 70・80・90 年代の各中小企業ビジョンや知識集約化等に向けた諸立法

<sup>26</sup> この他、中小企業経営革新支援法には、近促法の知識集約化事業に関する構造改善計画制度を引き継ぐ経営基盤強化計画制度が規定されている。

の基本的な思想が表れている。また、基本方針として第一に「中小企業者の経営の革新及び創業の促進並びに創造的な事業活動の促進を図ること」(第5条第1号)が掲げられている。さらに、第二として「中小企業の経営資源の確保の円滑化を図ること、中小企業に関する取引の適正化を図ること等により、中小企業の経営基盤の強化を図ること」(第2号)が掲げられているが、そこには「事業活動の不利の補正」という考え方はなくなっている<sup>27</sup>。

図表8 中小企業基本法における基本的施策の比較

当初法 (1963)	全面改正法 (1999)
<p>2. 中小企業構造の高度化等</p> <p>設備の近代化 技術の向上</p> <p>経営管理の合理化(診断、指導、研修) 企業規模の適正化 事業の共同化のための組織の整備等</p> <p>小売商業における経営形態の近代化等 事業の転換 → a 労働関係の適正化、従業員の福祉の向上等</p> <p>3. 事業活動の不利の補正</p> <p>過度の競争の防止 下請取引の適正化 事業活動の機会の適正な確保 → b 国等からの受注機会の確保 輸出の振興 輸入品との関係の調整 → c</p> <p>4. 小規模企業への考慮 → d</p> <p>5. 金融・税制等</p> <p>資金の融通の適正円滑化 企業資本の充実</p>	<p>1. 総則</p> <p>d → 小規模企業への配慮</p> <p>2. 基本的施策</p> <p>(1) 経営の革新及び創業の促進</p> <p>経営の革新の促進 創業の促進 創造的な事業活動の促進</p> <p>(2) 経営基盤の強化</p> <p>経営資源の確保 施設・設備の導入 技術の向上 研修・情報の提供等</p> <p>交流又は連携及び共同化の推進 産業の集積の活性化 商業の集積の活性化</p> <p>労働関係の適正化、従業員の福祉の向上等</p> <p>取引の適正化</p> <p>国等からの受注機会の拡大</p> <p>(3) 経済的社会的環境の変化への適応の円滑化</p> <p>c → 貿易構造、原材料の供給事情等の変化への対応 b → 中小企業者以外の者による不当な侵害の防止 取引先企業の倒産の影響を受けた倒産等の防止 a → 事業の再建・廃止の円滑化 a → 従業員の就職を容易にする考慮</p> <p>(4) 資金の供給の円滑化及び自己資本の充実</p> <p>資金の供給の円滑化 自己資本の充実</p>

<sup>27</sup> 「90年代ビジョン」や1999年の全面改正基本法とは異なり、1993年に出された中小企業政策審議会基本施策検討小委員会中間報告では、「大企業に対して中小企業が負っている種々の不利を是正し、その経営基盤の強化を図る政策は、中小企業政策のベースをなして」として、「今後の政策の重点」の第一に「経営基盤強化策の充実・強化」を掲げていた。三井[2011]参照。



基本的な施策について当初法と全面改正法を比較したものが図表 8 であるが、全面改正法では、基本的施策の第一に「経営の革新及び創業の促進」が挙げられるとともに、当初法の柱であった高度化や不利の補正のための施策の地位は後退したものとなっている<sup>28</sup>。また、小規模企業への考慮が施策ではなく、総則の配慮事項とされた。

中小企業基本法の全面改正は、新たな中小企業政策の表明というより、既に実施されつつあった施策の確認に過ぎないのであるが、多くの批判を浴びた<sup>29</sup>。二重構造論に基づく問題型中小企業論から中小企業の独自性と発展性を認める積極型中小企業論への転換については、ある程度肯定するとしても、依然存在する企業間格差を軽視し、当初法の柱であった不利の是正のための政策が後退したことを一様に問題視している。大企業と中小企業との格差も、既に図表 4 で見たように、1975 年頃までは縮小したものとみられたものの、その後は、バブル景気末期から崩壊の時期に当たる 1990 年代前半の格差の一時的な縮小を除けば、横ばいなし緩やかな拡大が続いていた<sup>30</sup>。

図表 9 は、中小企業基本法の全面改正後の新規立法等を整理したものである。全く新たに経営革新・創業支援関係の法律を制定するのではなく、従来の経営革新・創業支援関係の法律が整理・統合されるとともに、これと関連して、ものづくり基盤技術の高度化や地域における農林漁業等との連携が重視されている。また、リーマン・ショック後の不況の長期化・深刻化に対応した金融や事業再生の支援のための法律が目立っている。

---

<sup>28</sup> 中小企業庁は、全面改正法の解説書で、「高度成長期の経済拡大期においては・・・このような「格差是正」を政策目標とする中小企業政策は効果的であったが、経済が成熟化し安定成長を遂げるようになると次第にその目的及び政策手段が陳腐化し、施策の意義が次第に低下するようになった。」「・・・中小企業を取り巻く環境変化の中で、規模の経済が妥当するケースが相対的に縮小し、研究開発、独創性等の規模以外の要因の重要性が増大する中で、「中小企業構造の高度化」の概念に総称される施策の意義は相対化し、希薄化している。」としている。中小企業庁 [2000]。

<sup>29</sup> 黒瀬 [2006]、高田 [2009]、三井 [2011] 第 4・5 章等を参照。

<sup>30</sup> 中小企業庁は、『昭和 55 年版中小企業白書』(1980)において、「労働条件面、生産性面及び経営力の面における諸格差をみてきたが、格差はなお残存するとはいえ、かつての二重構造論において指摘された中小企業一般における低賃金と低生産性の悪循環の問題は、既に 35 年以降の労働力不足経済への移行によって相対的に希薄になったといえよう。」「今日においては、中小企業の多様性を前提として、格差問題はもはや大企業と中小企業との間の格差だけを問題とする時代ではなくなっている。」としていた。

図表 9 中小企業基本法の全面改正後の新規立法等（2000～）

(経営革新・創業支援関係)	
(1995 中小企業の創造的事業活動の促進に関する臨時措置法)	→ 2005 中小企業の新たな事業活動の促進に関する法律
(1998 新事業創出支援法)	→
(1999 中小企業経営革新支援法)	→ 2006 中小企業のものづくり基盤技術の高度化に関する法律
(1997 特定産業集積の活性化に関する臨時措置法)	→ 2007 企業立地の促進等による地域における産業集積の形成及び活性化に関する法律 2007 中小企業による地域産業資源を活用した事業活動の促進に関する法律 2008 中小企業者と農林漁業者との連携による事業活動の促進に関する法律
(経営支援関係)	
(1983 中小企業指導法)	→ 2000 中小企業支援法 2008 中小企業における経営の承継の円滑化に関する法律
(商業・流通関係)	
(1974 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)	→ 2000 大規模小売店舗立地法
(1992 中小企業流通業務効率化促進法)	→ 2005 流通業務の総合化及び効率化の促進に関する法律 2009 商店街の活性化のための地域住民の需要に応じた事業活動の促進に関する法律
(金融・再生支援関係)	
(1936 商工組合中央金庫法)	→ 2007 株式会社商工組合中央金庫法
(1953 中小企業金融公庫法)	→ 2007 株式会社日本政策金融公庫法
(1999 国民生活金融公庫法)	→ 2009 株式会社企業再生支援機構法 2009 中小企業者等に対する金融の円滑化を図るための臨時措置に関する法律
(その他)	
(1999 中小企業総合事業団法)	→ 2002 独立行政法人中小企業基盤整備機構法

### 1-7. 全面改正された中小企業基本法に基づく政策の評価

全面改正された中小企業基本法に基づく政策は、経営革新や創業という面で効果が見られたのであろうか。『中小企業白書』では、各種の統計により開廃業率の推計を行っているが<sup>31</sup>、1980年代・90年代を通じて開業率は低下し、その後も停滞しており、一方で廃業率がバブル経済崩壊後の90年代半ば以降上昇したことから、開業率が廃業率を下回っている年が生じているものとみられる。

1999年の中小企業基本法の全面改正を先取りしてとられてきた経営の革新と創業の支援策は、マクロ的に見る限り<sup>32</sup>、創業の大幅増に

<sup>31</sup> 平成23年版では、総務省『事業所・企業統計調査』・『経済センサス基礎調査』による推計、厚生労働省『雇用保険事業年報』の新規適用事業所数と廃止事業所数による推計、及び法務省『民事・訴訟・人権統計年報』の法人登記件数と国税庁『国税庁統計年報書』の会社数による推計が示されているが、それぞれ問題点があり、また、結果も異なる部分がある。

<sup>32</sup> 本稿では、政策の評価を労働生産性と賃金の規模間格差や開廃業率のような少数のマクロ的な指標でしか行っていない。個々の政策についてのミクロ的な視点での評価やより広範なマクロ的視点からの評価が必要であるが、中小企業政策に関しての例はあまりない。清成[2009]第9章参照。

はつながらず、既に見たように規模間格差を縮小するものでもなかったようにみえる。

なお、このことは、『中堅企業論』や『ベンチャー・ビジネス』に示された新たな中小企業像が妥当でなかったことを意味するわけではない。両著で中堅企業又はベンチャー・ビジネスとして例示された企業のその後の発展を見ることにより、この点を検討してみよう。

『中堅企業論』には 126 社<sup>33</sup>の中堅企業が、『ベンチャー・ビジネス』には 13 社のベンチャー・ビジネスと 7 社のベンチャー型中堅企業がとり上げられており、その現在の状況を整理したものが図表 10 である<sup>34</sup>。

図表 10 『中堅企業論』及び『ベンチャー・ビジネス』にとり上げられた企業の現在

	大企業	中堅企業	小企業	吸収合併	子会社化	倒産等	不明	計
『中堅企業論』								
一般機械器具	14	4	0	2	0	2	0	22
自動車部品	24	5	0	0	0	0	0	29
電気機械器具	9	1	0	0	0	0	0	10
電子部品	10	3	0	0	1	0	0	14
プラスチック・ガラス製品	9	2	0	0	2	0	0	13
食品	9	5	0	1	0	1	0	16
繊維製品	2	2	0	1	0	0	0	5
その他鉱工業	2	1	0	0	0	0	0	3
流通(大規模小売店)	7	1	0	2	1	1	2	14
(合計)	86	24	0	6	4	4	2	126
『ベンチャー・ビジネス』								
ベンチャー・ビジネス	1	2	2	0	0	1	7	13
ベンチャー型中堅企業	1	5	0	1	0	0	0	7

(注) 1. 大企業は、資本金10億円以上のもの  
2. 大企業及び中堅企業には、他社と対等に近い合併したものを含む。

中堅企業 126 社のうち、86 社が大企業<sup>35</sup>となり、24 社が中堅企業に留まっているが、他社に吸収合併や子会社化されたり、廃業等した企業も 16 社ある。資本金規模の大きな企業となったものとして、パイオ

<sup>33</sup> 中堅企業として明示されていないが、該当するとみられるものを含み、中堅企業の子会社としてとり上げられているものを除く。

<sup>34</sup> 各社の現在の状況は、原則として本稿執筆時点(2012年12月)に各社のホームページに掲載されている会社の現況、沿革等による。したがって各社の決算期やホームページ更新の頻度の相違によって、現在の状況の時点は異なる。

<sup>35</sup> 資本金10億円以上のものを大企業とした。これは『中堅企業論』に示された中堅企業の資本金がほぼ10億円以下であることによる。なお、会社法による大企業の資本金は5億円以上、中小企業基本法による製造業等である中小企業の資本金は3億円以下が基準の一つとなっている。従業員数については、生産や販売を別会社化しているものも多いので考慮しなかった。なお、清水[2002]参照。

ニア、村田製作所、オンワード樫山、イトーヨーカ堂等があるが、他方、流通関係では、十字屋、扇屋、八百半、キンカ堂等、廃業や吸収合併・子会社化されたものも多い。業種そのものを変えた企業は殆どないが<sup>36</sup>、生産品目については多くの企業で周辺分野や関連分野に拡大している。なお、中堅企業に留まった企業も、大企業になれなかったというより、中堅企業のままでいることの経営や技術開発におけるメリットを選択したものと考えることができよう。

これに対して、ベンチャー・ビジネス 13 社のうち、大企業となったのが日本デジタル研究所 1 社、中堅企業となったのが 2 社あるが、2 社は小企業のまま、8 社は倒産又は不明となっている<sup>37</sup>。1971 年当時、既に中堅企業に成長していたとされるベンチャー型中堅企業については、大企業となったのが浜松ホトニクス 1 社、中堅企業に留まったのが 5 社、吸収合併されたものが 1 社であった。特に、前者のベンチャー・ビジネスの歩留り率が低い、もともと小規模であっただけでなく、ベンチャーという性格を維持しようとする限り、製品の量産に向けた規模拡大はこれに反するものであった。ベンチャー・ビジネスには、ある技術の開発に成功し、これを売却すれば、一旦終わり、企業の継続性は重視しないという性格があると考えられる。

何れにしてもこうした企業群の存在を世に示した『中堅企業論』と『ベンチャー・ビジネス』の先見性は高く評価できよう。

## 2. 中小企業政策の見直しの動きと「地域や生活を支える中小企業」

こうした企業間格差の存続と創業の停滞の中で、中小企業政策について見直しの動きが生じている。

法律ではないが、中小企業政策に関する綱領ともいえるべき「中小企業憲章」が 2010 年に閣議決定された<sup>38</sup>。

<sup>36</sup> 炭鉱から高機能樹脂製品製造へ業種を転換した例があるが、正確には子会社が主たる企業となったものである。また、月賦百貨店が小売自体はやめ、クレジットカード等の専業となった例がある。

<sup>37</sup> インターネット上で当該企業又はその後継とみられる企業に関する情報を検索できなかったものを不明としており、現存する可能性がないわけではない。

<sup>38</sup> その先例となったのが、2000 年に欧州理事会で承認された EU の「欧州小企業憲章」である。同憲章は、「小企業はヨーロッパ経済の背骨である。小企業は雇用の主要な源泉であり、ビジネス・アイデアを産み育てる大地である。小企業が最優先の政策課題に据えられてはじめて、“新しい経済”の到来を告げようとするヨーロッパの努力は実を結ぶであろう。」(中小企業家同友会全国協議会訳)で始まり、諸原則と行動のための指針を掲げている。また、欧州委員会は毎年、憲章の実施状況に関する報告を作成している。三井[2011]第 7 章参照。なお、2005 年に改訂さ

## 中小企業憲章(2010)

### 1. 基本理念

中小企業は、経済や暮らしを支え、牽引する。創意工夫を凝らし、技術を磨き、雇用の大部分を支え、暮らしに潤いを与える。意思決定の素早さや行動力、個性豊かな得意分野や多種多様な可能性を持つ。経営者は、企業家精神に溢れ、自らの才覚で事業を営みながら、家族のみならず従業員を守る責任を果たす。中小企業は、経営者と従業員が一体感を発揮し、一人ひとりの努力が目に見える形で成果に結びつき易い場である。

中小企業は、社会の主役として地域社会と住民生活に貢献し、伝統技能や文化の継承に重要な機能を果たす。小規模企業の多くは家族経営形態を採り、地域社会の安定をもたらす。

(以下略)

ここでは、「創意工夫を凝らし、技術を磨き」「個性豊かな得意分野や多種多様な可能性を持つ」「企業家精神に溢れ」といった全面改正後の中小企業基本法の基本理念に沿った表現も見られるが、むしろ、「経済や暮らしを支え」「家族のみならず従業員を守る責任を果たす」「地域社会と住民生活に貢献し」「地域社会の安定をもたらす」といった中小企業の地域や生活における役割が強調されている。これを受けて、基本原則には「セーフティネットを整備し、中小企業の安心を確保する」が、行動指針には「地域及び社会に貢献できるよう体制を整備する」が挙げられている。これは、「地域や生活を支える中小企業」というこれまでとは異なる中小企業像の提示とみることもできよう<sup>39</sup>。

改めて述べるまでもないが、全国の企業の99.7%は中小企業であり、従業員の62.8%も中小企業に所属する。また、製造業の出荷額の46.8%、卸売業及び小売業の販売額のそれぞれ64.4%、70.9%も中小事業所によるものである<sup>40</sup>。そして、「技術や経営に独自性を有するやる気のある中小企業」という概念だけでは、中小企業の全てを包括で

---

れたEUの定義によれば、小企業とは、従業員数10～49人、かつ年間売上高1,000万ユーロ以下又は資産総額1,000万ユーロ以下であり、さらに、従業員数10人未満、年間売上高200万ユーロ以下又は資産総額200万ユーロ以下のものをマイクロ企業としている。中小企業金融公庫総合研究所[2005]参照。

<sup>39</sup> 「80年代中小企業ビジョン」では、中小企業政策の基本的対応姿勢の第2として、「地域に密着し、地域住民への雇用機会の創出・確保、日常生活の物的サービスの提供等地域の特性に応じた中小企業の活動」という要請に応えるべきとしていたが、「90年代中小企業ビジョン」や中小企業基本法の全面改正には、反映されなかった。

<sup>40</sup> 企業数及び従業員数は、総務省「平成21年経済センサス基礎調査」を再編加工したものであり、一次産業を除く。製造業の出荷額は、経済産業省「工業統計表」(2010)、卸売業及び小売業の販売額は、経済産業省「商業統計表」(2007)による。

きないことも事実であり、職場の確保や生活必需品の供給といった地域の暮らしを支えることに中小企業の役割を見出すべきとの考え方も説得的である。

さらに、2012年には、これまでの中小企業政策を見直し、中小・小規模企業の経営力・活力の向上に向けた課題と今後の施策のあり方を討議する「“日本の未来”応援会議～小さな企業が日本を変える～」(“ちいさな企業”未来会議)が開催され、報告書が取りまとめられた。そこでの問題意識は、中小企業、特に小規模企業で企業数、雇用者数が大幅に減少し、倒産件数も多く、売上高、収益性が低いという厳しい現状に対して、「これまでの中小企業政策は、1999年の中小企業基本法の改正を経て、どちらかというところ、中小企業の中でも比較的大きな企業(中規模企業)などに焦点が当てられがちで、必ずしも、小規模企業にしっかりと焦点を当てた政策体系となっていない。」という反省に立っている。また、「都市・地方を含め、地域に根づく個々の小さな企業や商店街は、地域の経済・社会・雇用をしっかりと支える存在として、重要な役割を果たしている。地元雇用の受け皿になるとともに、新たな需要を掘り起こし、地域密着型の商品やサービスを機動的に提供すること等を通じて、地域社会の富やサステナビリティ(持続可能性)を生み出す源泉として特に重要な存在である。」とし、「小規模企業にしっかりと焦点を当てた施策体系へと再構築することが重要である。」としている。

会議の取りまとめを受けて、現在、中小企業政策審議会“ちいさな企業”未来部会において、小さな企業に焦点を当てた総合的な中小企業政策のあり方についての検討が行われており、中小企業基本法における小規模企業の位置づけの精緻化・強化等も検討事項とされている<sup>41</sup>。

これらの動きは単に中小企業政策の見直しに留まらず、二重構造論や「技術や経営に独自性を有するやる気のある中小企業」から「地域や生活を支える中小企業」へという中小企業政策の政策思想の変化となるのであろうか。

---

<sup>41</sup> その他に、中小企業支援法、下請代金支払遅延等防止法、下請中小企業振興法、小規模企業者等設備導入資金助成法、中小企業信用保険法等の改正も検討事項とされている。

### 3. その他の中小企業政策思想と政策思想のあり方

以上では、戦後の中小企業像ないし政策思想が「経済民主化・自由競争原理」、「二重構造論」、「技術や経営に独自性を有するやる気のある中小企業」と順に変化したものと捉え、さらに「地域や生活を支える中小企業」へと変化する可能性にも触れた。

しかし、新たな政策思想が登場すると古い政策思想は退場するというわけではなく、現在の中小企業政策をみても、「経済民主化・自由競争原理」や「二重構造論」に基づくと見られるものも依然として有効に機能している<sup>42</sup>。黒瀬は、「中小企業は発展性と問題性の統一物」であるとの理解のもとに、「積極型中小企業論に足場を置き、積極型中小企業論と問題型中小企業論を統合する」「複眼的中小企業論」を主張しているが<sup>43</sup>、現実的な選択であろう。

また、中小企業政策像ないし政策思想は、これらの4類型に限られるものでもない。これらとは異なる中小企業政策像ないし政策思想が主張されたり、明示的に主張されずとも意識されている場合がある。例えば、次のようなものである<sup>44</sup>。

i) **社会政策**の対象としての中小企業：中小企業問題を経済問題ではなく社会問題として捉えるもので、かつての貧困層を形成する生業的零細個人事業者の救済に限られず、企業経営という性格の弱い小規模事業者への支援も含まれる。二重構造論と重なる部分もあるが、二重構造論はあくまで経済論であり、それに基づく政策も経済政策の範囲に限られると考えられる。また、構造不況業種や地域、あるいは自然災害の被災地の中小企業に対する緊急避難的な支援は、社会政策的な性格を持つ。

ii) **大企業の揺籃**としての中小企業：ソニー、パナソニック、ホンダ等も創業時は中小企業であったとして、将来、大企業に成長する可能

---

<sup>42</sup> 例えば、独占禁止法等に基づく不公正な取引方法の規制は「経済民主化・自由競争原理」、中小企業金融、特にマル経融資等は「二重構造論」に基づく政策でもある。

<sup>43</sup> 黒瀬[2012]。川上[2005b]も参照。

<sup>44</sup> “小さな企業”未来会議の取りまとめでは、小企業の重要性として、上述の「地域の経済・社会・雇用をしっかりと支える存在」の他、以下のii)とiii)に相当するグローバル企業の「苗床」とサプライチェーンの担い手としての役割を指摘している。

性を持つものとして中小企業を評価する考え方である。ベンチャー・ビジネス論や中堅企業論とも重なるが、後二者は必ずしも大企業を目指すものではないことは、上述した。

iii) サポート・インダストリーとしての中小企業：主として大企業が生産する航空機・自動車・電子機器等の高度な工業製品の生産等には、それを支える部品の生産、特殊な加工、関連サービス等を担う中小企業の存在が必要不可欠とするものである<sup>45</sup>。あくまで大企業等の存在が前提とされていることが特徴である。

iv) ソーシャル・ビジネスの担い手としての中小企業：高齢者・障害者・育児・貧困・健康・環境・まちづくり・途上国支援等の社会的課題に行政サービスやボランティア活動ではなく、ビジネスとして対応しようとする中小企業である<sup>46</sup>。

v) もうひとつの生き方の場としての中小企業：大企業を中心とする経済・社会、管理社会、性・学歴等による差別、都市化、既存の価値観等に否定的である、あるいはなじめない者がもうひとつの生き方を目指し、創業者や従業員として中小企業にその仕事の場を求めるものである。上述の iv) と重複する場合もある。

これらは単独で中小企業政策思想の中核となるものではないが、中小企業政策の目的を一元的にではなく多元的に捉えて初めて全ての中小企業に存在意義と発展可能性を与えることができ、経済と社会の安定を実現できると考えれば、上述の「経済民主化・自由競争原理」、「二重構造論」、「技術や経営に独自性を有するやる気のある中小企業」と変化し、これに「地域や生活を支える中小企業」を加えた政策思想の4類型に、これらの政策思想も併存し得るものと考えられる。

---

<sup>45</sup> そもそもは、途上国に進出した製造業等が現地で下請企業等を確保することが困難であるという議論から出発している。中小企業のものづくり基盤技術の高度化に関する法律(2006)には、サポート・インダストリー論が反映されている。

<sup>46</sup> 斎藤[2004]、谷本[2006]、塚本・山岸[2008]参照



## 【参考文献】

- 有沢広巳「日本における雇用問題の基本的考え方」日本生産性本部生産性研究所編『日本の経済構造と雇用問題』日本生産性本部、1957
- 川上義明「日本における中小企業研究の新しい視点(I)―二分法のジレンマ:戦前期―」『福岡大学商学論叢』第49巻第2号、2004.9
- 川上義明「日本における中小企業研究の新しい視点(II)―二分法のジレンマ:戦後期―」『福岡大学商学論叢』第49巻第3・4号、2005.3
- 川上義明「日本における中小企業研究の新しい視点(III)―複合的視点の提示―」『福岡大学商学論叢』第49巻第3・4号、2005.3
- 清成忠男・中村秀一郎・平尾光司『ベンチャー・ビジネス』日本経済新聞社、1971
- 清成忠男『日本中小企業政策史』有斐閣、2009
- 黒瀬直宏『中小企業政策』日本経済評論社、2006
- 黒瀬直宏『複眼的中小企業論』同友館、2012
- 斎藤慎『社会起業家―社会責任ビジネスの新しい潮流―』岩波新書、2004
- 産業構造審議会編『70年代の通商産業政策―産業構造審議会中間答申―』大蔵省印刷局、1971
- 清水馨「中堅企業研究の変遷」『千葉大学 経済研究』第17巻第3号、2012.2
- 高田亮爾「中小企業政策の歴史と課題(1)・(2)」『流通科学大学論集―流通・経営編』第22巻第1号・第2号、2009・2010
- 谷本寛治編著『ソーシャル・エンタープライズ 社会的企業の台頭』中央経済社、2006
- 中小企業金融公庫総合研究所「EU中小企業政策の新たな展開と欧州投資基金の役割―EUの拡大と知識基盤型経済の構築―」『調査レポート』No.16-11、2005.5
- 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 中小企業政策審議会の意見具申」『月刊中小企業』ダイヤモンド社第24巻第8号、1972.8
- 中小企業庁編『中小企業の再発見 80年代中小企業ビジョン』通商産業調査会、1980
- 中小企業庁編『中小企業政策の課題と今後の方向―構造変化に挑戦する創造的中小企業の育成―(中小企業政策審議会基本施策検討小委員会中間報告)』通産資料調査会、2003

- 中小企業庁編『新中小企業基本法—改正の概要と逐条解説』同友館、2000
- 通商産業省中小企業庁編『90年代の中小企業ビジョン 創造の母体としての  
中小企業』通商産業調査会、1990
- 塚本一郎・山岸秀雄『ソーシャル・エンタープライズ—社会貢献をビジネス  
にする—』丸善、2008
- 中村秀一郎『中堅企業論』東洋経済新報社、1964
- 松島茂「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  
東京大学社会科学研究所紀要』第50巻第1号、1998
- 三井逸友『中小企業政策と「中小企業憲章」日欧比較の21世紀』花伝社、  
2011
- 安田武彦「中小企業政策の変遷と中小企業基本法」『社団法人中小企業研究  
センター年報』2010年号、2010.10
- 渡辺俊三『戦後再建期の中小企業政策の形成と展開』同友館、2003