企業環境研究年報
No.5, Nov. 2000

中小企業基本法の抜本的改正に関する覚書

和田　耕治
((財)中小企業総合研究機構)

はじめに

故小渕恵三首相が「中小企業国会」と命名した1999年秋の第146回臨時国会においては，商工ローン問題ばかりが，マスコミを賑わし，国民の関心がそうした方面ばかりに集まってしまった。しかしながら，そうした騒ぎのなか，マスコミの取り上げ方は，地味ではあったが，国が中小企業政策を講じる際の基本的な考え方を示す中小企業基本法が抜本的に改正された。衆参両院において「中小企業基本法等の一部を改正する法律」が可決され，1999年12月3日に施行，即日公布となった。

中小企業基本法は，1963年の施行以来，中小企業者の定義については，1973年に若干の見直しがあったものの，その基本的な考え方に関する見直しは，なされておらず，今回が初めてである。この法律改正は，中小企業政策を実施する上での考え方に関する抜本的な見直しを図るものであり，今後の中小企業政策の動向を大きく左右するものと考えられる。その政策理念転換は，脱二重構造論的中小企業観を構築すること，ベンチャー支援を中小企業政策に位置づけること，およびに資本金規模を中心とした定義の拡大が，基本的方向性となっている。

しかしながら，このような大きな政策転換が図られようとしているにも関わらず，こうした問題に関する議論は，最近少しづつ現れてきているものの，研究者や中小企業経営者の間でそれほど盛んではないのが現状であろう。しかし，筆者自身この問題に対しては大きな議論が必要であると考えている。本稿はこうした現状を鑑み，基本法改正に関するいくつかの論点整理を行いつつ，今後において，中小企業政策の見直しに関する議論を活発化させるために問題提起を行う論文とする[1)]。

1　周到に見直しを進めた中小企業庁

近年における政策研究の進展により，わが国での政策策定プロセスについては，明らかにされてきている。こうした研究の多くは，かつて官僚であったり，政府系のシンクタンクに所属していた研究者等が，学界に転じ，その経験を学術論文に反映することにより，進展している[2)]。

さらにこの他に，役所の情報公開といった流れのなか，近年，行政情報はかなり明らかにされてきており，かつては，非公開であった政府の審議会，研究会などは一般に公開されている。したがって，公にされている情報のなかから，かなりの部分の政策策定プロセスを誰でも推察することができる。

(1) 手続き面で評価できる中小企業庁による政策審議過程

今回の中小企業政策の抜本的見直しに関して，政策策定プロセスについては，かなりの情報がオープンになっており，その審議過程は，一般にも公開されている。その政策見直し審議は1998年7月より中小企業庁長官の私的懇談会として，開催された中小企業政策研究会に始まり，その審議は，1999年6月からの中小企業政策審議

会に受け継がれた。

中小企業政策研究会は，法政大学総長である清成忠男氏を座長とし図表１の学識者，実務家により構成され，研究会は，1999年5月までに合計12回開催された。各回の研究会は，中小企業庁の原課（各課）による所管政策分野に関する現状報告と委員による彼ら専門分野の知識に基づくプレゼンテーションにより，進められ，その内容はインターネット上で公開された。また，研究会での成果を広く普及することを目的として，とりまとめが書籍として公刊された[3)]。

この研究会報告を受けて，新たな中小企業基本法の構築を目指して，1999年6月より，中小企業政策審議会が開催された。同審議会は，日本商工会議所の稲葉興作会頭を会長とする親委員会の下に６つの小委員会を設け，図表２で示される30名の委員と29名の専門委員が延べ30回に亘る審議を行い，1999年9月22日に審議会答申を作成した[4)]。

この審議会は，公開されており，誰でも傍聴が可能となっており，傍聴者も委員とほぼ同じ資料を入手できるようになっている。また，審議会での議事内容は，広く国民の意見を反映させるといった目的で，インターネット上で随時公開された。さらに，答申案については，同年8月に全国４ヶ所で地方公聴会とパブリックコメントの採取を行った。

中小企業基本法の改正を抜本的に行うには，もう少し時間をかけるべきであるとの批判はあるものの[5)]，今回の政策形成過程での情報公開はかなりなされている。したがって，今次の中小企業基本法改正は，手続き面では高い評価が与えられてよいものであるといえよう。

(2)『中小企業白書』による見直し根拠の理論的サポート

今回における基本法改正の根拠のひとつは，脱二重構造論であり，中小企業政策の中にベンチャー支援を包摂することであるが，こうした方向性を明確化するために，近年の『中小企業白書』では，その理論的サポートを行っている。

平成10年度版『中小企業白書』では，わが国における中小企業政策の変遷と海外における中小企業政策動向を調査，整理しており[6)]，政策見直しの根拠となるべき興味深い以下の指摘を行っている。

「このような中で，95年には，『中小企業の創造的事業活動の促進に関する臨時措置法』（中小企業創造活動促進法）が制定された。…（中略）…また，同法は個々の企業の創業支援等性格を有しており，中小企業基本法にみられる規模の利益の確保の考え方に必ずしも包摂されないものである。」[7)]

「今日では我が国と欧米諸国の中小企業政策は，全般的な傾向として，技術開発や人材育成，コンサルティング等を通ずる経営資源強化等のソフト支援，そして創業等を通ずる市場活性化のための支援等に共通性が見られ，市場経済に活力を与える存在としての中小企業を見据えた支援策として実施されていると言うことができよう。」[8)]

前者の指摘は，現行の中小企業基本法の政策理念では，創業支援を包摂することができないので，中小企業基本法を改正する必要があるという考え方に結びつくものであり，後者の指摘は，欧米先進諸国における中小企業政策の基本的な考え方は，二重構造論的視点に基づく，格差是正ではないこと，すなわち，ソフトな経営資源に対する支援，創業支援，市場原理を踏まえた上での経営支援であるといった考え方に結びつくと理解できる。

また，平成11年度版『中小企業白書』では，工業統計表を再編加工することにより，わが国では必ずしも，大企業と中小企業の格差，二重構造は存在しないという考え方を導きだしている。実際，同白書では，最終的なむすびの部分で「中小企業庁設置から50年，中小企業基本法制定から30数年を経過し，所得水準の上昇とそれに伴う国民の価値観・ライフスタイルの変化，技術進歩，経済活動のグローバル化等により中

図表１　中小企業政策研究会委員名簿

座長	清成　忠男	法政大学総長
座長代行	橋本　寿朗	東京大学社会科学研究所教授
	石原　武政	大阪市立大学教授
	井田　敏	全国商工会連合会専務理事
	上野　保	東成エレクトロビーム㈱代表取締役社長
	浦田　秀次郎	国民金融公庫総合研究所長
	菅野　利徳	全国中小企業団体中央会専務理事
	熊倉　道雄	中小企業金融公庫総務部長
	小林　昌富	全国商店街振興組合連合会専務理事
	篠原　徹	日本商工会議所常務理事
	杉浦　滋彦	理工協産㈱代表取締役社長
	田丸　周	日本興業銀行調査部長
	西口　敏宏	一橋大学イノベーション研究センター教授
	服部　和良	中小企業事業団総務部長
	堀場　雅夫	㈱堀場製作所取締役会長
	前田　庸	学習院大学法学部教授
	森　一夫	日本経済新聞社論説委員
	森　敏郎	商工組合中央金庫総務部長

（注）中小企業政策研究会における学識者の専攻分野は、清成座長以外は、中小企業研究を専門としない。因みにそれぞれの専門分野は、橋本委員（経営史）、石原委員（商業論）、西口委員（組織論）、前田委員（商法）である。また、清成座長はわが国におけるベンチャー論の草分け的存在であり、日本中小企業学会とは一定の距離を置いた研究活動を行っている。したがって、本研究会は従来型の中小企業研究の視点は全くないものと考えられる。

小企業の取り巻く経済環境は当時とは全く異なっている。そうした環境変化の中での中小企業の現実の姿も『二重構造論』が日本経済の後進性の象徴として指摘した時代とは全く変わってきた。」[9]と結論づけている。

こうした結論を導く論理過程は，同白書前半部分のマクロ分析で行われており，その論理展開を簡単に示すならば，以下となる。

大企業と中小企業の格差をそれぞれの平均値で比較するならば，格差は存在する。しかし，中小企業は大企業に比較して，平均値に対するバラツキが大きい。大企業と中小企業の比較において，平均値同士を比較することは，必ずしも実態を反映しているものではない。ゆえに，現状においては，大企業と中小企業の格差は存在すると言い切ることはできない。

こうした論理展開の是非については，賛否両論があろうが，同白書では脱二重構造論的視点を推し進めるための理論を展開している[10]。いずれにしても，中小企業庁では，中小企業基本法改正にあたり，相当な準備と理論武装をしているのである。

2　見直し議論に加われなかった中小企業研究者

前述してきたように，内容はともあれ，手続き面では周到に政策見直しを推進している中小企業庁に対し，今回の見直しに際して，わが国中小企業研究者の政策への積極的な関与や政策に対する批判は，2000年になると幾らかは出てきたものの，政策立案過程におけるタイムリーな形での関与や批判は，ほとんど行れていなかった。

過去においては，中小企業研究者は，多くの面で中小企業政策の立案に関与してきたし，また，多くの政策批判も行ってきたが，今回の抜本的改正にあたっては，議論の蚊帳の外なのである。かつては，政府が中小企業政策を立案するにあたり，そうした政策を立案するにあたる理論的根拠となる学説を唱える研究者とそうし

図表２　中小企業政策審議会委員名簿

委　員			専門委員		
	石岡　慎太郎	勤労者退職金共済機構理事長		石丸　雍二	国民金融公庫理事
	石原　武政	大阪市立大学商学部教授 （流通小委員会主査）		井田　敏	全国商工会連合会専務理事
	伊丹　敬之	一橋大学商学部教授		岩井　滉	協同組合連合会日本専門店会連盟副理事長
（会　長）	稲葉　興作	日本商工会議所会頭		上野　保	東成エレクトロビーム株式会社代表取締役社長
	上野　和彦	東京学芸大学教育学部教授 （小規模企業政策小委員会主査）		上原　征彦	明治学院大学経済学部教授
	小川　英次	中京大学経営学部教授 （ソフトな経営資源に関する小委員会，組織小委員会主査）		浦田　秀次郎	早稲田大学社会科学部教授
	角田　禮子	主婦連合会参与		沖　幸子	フラオグルッペ株式会社代表取締役社長
	木下　博生	中小企業総合事業団理事長		唐津　一	東海大学開発技術研究所教授
	清成　忠男	法政大学総長 （基本政策検討小委員会主査）		菅野　利徳	全国中小企業団体中央会専務理事
	鯉江　盈	全国商店街振興組合連合会副理事長		篠原　徹	日本商工会議所常務理事
	小池　俊二	大阪商工会議所副会頭		柴田　勝裕	雇用促進事業団理事
	鴻巣　健治	社団法人配合飼料供給安定機構理事長		菅原　良郎	財団法人広島県産業振興公社理事長
（会長代理）	児玉　幸治	商工組合中央金庫理事長		杉浦　賢	財団法人機械振興協会副会長
	小寺　弘之	群馬県知事		鈴木　郁雄	株式会社東海銀行専務執行役員
	近藤　英一郎	全国商工会連合会会長		関根　重男	岩手県九戸郡種市町長
	紺谷　典子	財団法人日本証券経済研究所主任研究員		高橋　淑郎	社団法人中小企業診断協会会長
	佐伯　昭雄	全国中小企業団体中央会常任理事		玉利　半三	全国卸商業団地協同組合連合会会長
	坂本　龍彦	環境衛生金融公庫理事長		千葉　乙郎	株式会社庄和代表取締役社長
	瀧　季夫	名古屋商工会議所副会頭		濱口　繁孝	全国中小企業設備貸与機関協会会長
	堤　富男	中小企業金融公庫総裁		原田　英生	流通経済大学経済学部教授
	中村　久瑠美	弁護士		平岡　哲也	住宅・都市整備公団理事
	野澤　雄三	日本労働組合総連合会副事務局長		堀　信夫	株式会社山城精機製作所代表取締役社長
	橋本　寿朗	東京大学社会科学研究所教授 （取引小委員会主査）		南条　俊二	株式会社読売新聞社論説委員
	樋口　吾一	社団法人全国中小建設業協会副会長		西岡　幸一	株式会社日本経済新聞社論説副主幹
	堀場　雅夫	株式会社堀場製作所取締役会長		宮下　正房	東京経済大学経営学部教授
	前田　庸	学習院大学法学部教授		三好　章	広島県福山市長
	三村　優美子	青山学院大学経営学部教授		村上　政博	横浜国立大学大学院国際社会科学研究科教授
	美安　達子	株式会社電脳代表取締役社長		村田　裕滋	東京都立産業技術研究所所長
	山本　長	空港施設株式会社代表取締役社長		矢作　弘	株式会社日本経済新聞社経済解説部編集委員
	弓倉　礼一	旭化成工業株式会社常任相談役			
		計30名			計29名

た政策および理論に対して，批判を行うといった対立的な構図が中小企業研究者間で存在し，理論と実践が結びついた形で日本の中小企業研究が進展したが，今日ではこうした関係はなくなってしまっている。こうした構図の消滅は，日本における中小企業研究の後退に結びつくものであるといえよう。

実際，図表1，図表２で示されている中小企業研究会や中小企業政策審議会に委員として参加している学識経験者の中で，中小企業研究者が少ないのが現状である。政府の審議会委員に就任し，政策に大きな影響を与えることは，すべての研究者が目指すべき方向性ではないが，日本中小企業学会の主要メンバーが研究者の立場すなわち中立的な立場でそうした議論に参加できていないことの要因やその意味を日本の中小企業研究者は，再考する必要があるように思われる。

また，マルクス経済学に依拠する研究者グループからの中小企業基本法の抜本的改正に対する批判に関しては，講演資料，インタビューおよび学術論文などといった形式でいくつかでてきているが[11]，彼らの批判は，従来からあるような批判[12]の域を出ておらず，中小企業庁は全く問題視してはいない（相手にしていない）ように思われる。

こうした事態を慮って，日本中小企業学会では，伊藤公一会長の提案により，1999年11月25日の東部部会において，中小企業政策の見直しに関するシンポジウムを開催した[13]。しかし，実際のところ，時既に遅しの感があるように思われる。

今回の見直しに関して，中小企業庁がオープンに情報を公開したにも関わらず，中小企業研究者がこうした議論に関与できなかったことは，ある意味で中小企業論の存在自体を問われていると考えることができる。中小企業研究者はその役割は何であるかを含めて，今回の事態を反省する必要があろう。

新中小企業基本法の制定に対して，中小企業研究者が積極的に関与することは，もはや手遅れであるが，今日までの中小企業政策の潮流のなかで，新基本法をどのように位置づけるかという作業は，きちんと行い，評価するべきものは，評価し，批判するべきものは，批判するのが，中小企業研究者の責任ではなかろうか？第20回日本中小企業学会全国大会は2000年9月30日～10月１日にかけて，「中小企業政策の『大転換』？－改正中小企業基本法をめぐって－」を統一テーマに駒澤大学にて開催された。これを新たなキックオフとして，今後の議論の深まりに期待したい。

3　中小企業基本法の見直しに関する学識者の議論

2000年度になって，前年の12月に抜本的な見直しがされた中小企業基本法をどう評価するかについての議論は，今回改正に対して，批判的な考え方を持つ研究者を中心にようやく出てくるようになった。ここでは，幾つかの所論を紹介することとしよう。

たとえば，三井逸友氏はあるインタビューにおいて「昨年の新基本法制定のなかで，政府やマスコミは，これからは革新的な企業の時代だ。ベンチャー支援だと騒ぎたてました。こうしたベンチャー支援も結構ですが，それが隠れ蓑になって，従来の中小企業政策は弱者保護的だったとか，だから，もう格差是正も不利の是正も必要なくなったと声高に叫ばれました。しかし，弱者保護という言葉はもともと基本法のどこにも書いてありません。いまの市場の仕組みのなかで中小企業に不利があるということを取り上げることは，決して弱者保護ではなくてむしろ，市場のあるべきルールづくりの一歩です。」といった発言を行っている。こうした所論を裏づけるために，三井氏は，EUにおける中小企業企業政策の共通認識は「競争上の不利の是正」にあることをEUにおける中小企業政策の変遷を踏まえた上で指摘している。

こうした氏の意見は，中小企業基本法の抜本的改正にあたり，ベンチャー振興が重要であり，弱者保護は時代遅れだといった政策立案当局の政策転換の方式が議論のすり替えを含むものであり，そうした議論を展開するなかで，新中小企業基本法では，中小企業政策におけるグローバルスタンダートな考え方，市場におけるあるべきルールづくり，すなわち，独占禁止法的な政策理念が欠落していることに対し，警告をしていると理解できる。

また，福島久一氏は「中小企業政策は，これまでの中小企業全体を対象とした政策理念を転換すると同時に，そのことによって産業構造高度化の適応政策から新産業創出と創業をはかる産業創出政策へと大きく転換していくことになる。中小企業政策は『格差の是正』という政策理念を実現することなく，多くの課題を積み残しながら，産業政策に純化して，設置法の理念から180度の政策転換を果そうとしている。」[14]との問題提起を行っている。

これもまた，中小企業政策が産業政策に純化していくことと新基本法が独占禁止法的政策理念で策定された中小企業設置法の考え方から大きく乖離していくことへの危惧を指摘しているといえる。いずれにしても，三井氏や福島氏の新基本法に関する批判のひとつは，政策理念から，市場におけるルールづくり，不利の是正と

いった独占禁止法的な政策理念が欠落していることにある。

これとは反対に，こうした新基本法に対して，積極的に評価する識者の意見については，政策理念の見直しに関与した学者によって，以下のような指摘がなされている。

たとえば，橋本寿朗氏は「戦後復興期から高度成長期に展開された中小企業政策は，近代化や技術進歩の目標が明確であり，……政策立案者にとって意図せざる結果を含めて，中小企業の発展に貢献した。」と過去の中小企業政策については，一定の評価を与えた上で，今日では「日本経済の地殻変動が明らかになると，近代化政策効果は薄れた」と指摘している。こうしたなか，中小企業政策は時代の要請とともに従来の政策理念とはことなった政策（たとえば，中小企業創造活動促進法など）が登場するようになり，新基本法策定のために用意された1999年9月の中小企業政策審議会答申は，「21世紀に向けて，自立的で活力ある中小企業が多様な企業活動を活発に展開できる環境整備のために，中小企業政策を全面的に転換すべきことを提案した」と橋本氏は位置づけている[15]。

橋本氏はとくに新基本法に対し，深く立ち入った発言は行ってはいないが，三井氏らが新基本法に対する批判のなかで，最も重視している不利の是正に関する考え方については，橋本氏と三井氏のものとは差異がある。橋本氏の不利の是正（補正）とは，「企業を協同組合に組織化して擬似的に規模を拡大し，カルテル活動を容認して『しわ寄せ』をくい止め，経営や設備を近代化すること」[16]と理解されており，これは，三井氏が指摘している市場におけるルールづくり，すなわち「大企業と中小企業の競争関係や取引関係に市場ルールの考え方にも反する問題があれば，それを具体的に取り上げて法律などで規制するとか，政府機関や第３者機関が規制・仲裁の役割をすること」と理解していることに対して，かなりの隔たりがあるのである。個人的には三井氏の理解に賛同するが，橋本氏の理解のように，不利の是正を中小企業カルテルの容認といったひとつの現象面だけの理解に基づくならば，こうした不利の是正は時代に則していないものであり，そうした理念は，新中小企業基本法からは，削除するといった考え方に結びつくと解釈できるのである。

また，現状の中小企業に関する国際的潮流の捉え方についても，今回の政策理念の転換にあたり大きな役割を果たした清成忠男氏とこの政策転換にあたり批判的な考え方を持つ三井氏らの所見に関しては，大きな差異がある。たとえば，清成氏は「ベンチャーブームは世界的趨勢」[17]と捉えるの対し，三井氏は欧米にはベンチャービジネス論は存在しないとし，「それにも関わらず，ひたすらの『ベンチャー礼賛』や『あるべきベンチャー企業経営』説教などが横行するニッポンの状況は，いったい何なのだろうか。」[18]といった問題提起を行っている。

また，清成氏は第20回日本中小企業学会全国大会において，中小企業基本法の抜本的改正を学識者として進めたといった立場から「中小企業基本法の全面的改正について」といったキーノートスピーチを行った。清成氏は同スピーチにおいて，新基本法を擁護する立場から，興味深い指摘を行っている[19]。そのなかで，学識者間で議論になると考えられるのは，不利の是正を新基本法でどのように位置づけているか？といったことである。

実際，清成氏は同スピーチにおいて「ある政党に関与している確信犯的な論者によって，新基本法では，不利の補正は無視されているとの批判があるが，そうした視点は機会の平等といった考え方で生かされており，そうした批判は見当違いである。」といった発言を行っている。すなわち，氏は不利の是正を機会の平等とイコールに考え，結果の平等ではないことを強調しているのである。しかしながら，不利の是正を機会の平等に置き換えることはできるであろうか？中小企業にとっての公正なる市場の形成は，そんな簡単な問題ではないように思われ

る。

4　中小企業基本法の抜本的見直しに関する読み方

中小企業庁の資料によるならば，基本法見直しの根拠は，以下のように位置づけている。「なぜ，中小企業基本法を改正するのか？」に関しては，「21世紀を見据えて，政策体系を抜本的に再構築し，今後の中長期的な政策展開の基軸を明確化」することを基本的な考え方にし，そうした考え方に基づいて，「理念の転換」「重点政策の転換」「政策手段の転換・多様化」「中小企業の定義の拡大」を行うのが，今回改正の狙いである。

こうした方向性のなか，「理念の転換」に関しては，二重構造論に基づく格差是正の政策目標から，中小企業自助努力支援へとシフトさせている。また，「重点政策の転換」については，スケールメリットの追求（中小企業構造の高度化）から，資金，人材，技術，情報等の経営資源の面での支援（経営基盤の強化），創業・経営革新等の前向きな事業活動を行う者への支援と環境激変への適応円滑化のためのセーフティネットの整備を重点政策として位置づけている。さらに，「政策手段の転換・多様化」については，間接金融中心から直接金融も視野に入れたものにしている。「中小企業の定義の拡大」[20]についても物価上昇率等を勘案し，資本金基準を中心に引き上げを行った。

以上が，中小企業庁が公にしている基本法改正の表向きの根拠であるが，これら以外にも各種資料から判断するならば，次のことが考えられよう。たとえば，中央省庁等改革基本法における経済産業省の編成方針は，「中小企業政策について，中小企業の保護又はその団体の支援を行う行政を縮小し，地域の役割を強化するとともに，新規創業のための環境への重点化を図ること。」（第21条４）となっている。すなわち，これは，通商産業省が経済産業省に移行するにあたり，中小企業の保護的行政の縮小が求められていることを示しているのである。つまり，通商産業省が省庁再編において，中小企業庁（あるいは，それらが抱えている所管業務）を割ることなく，経済産業省に移行しなければならないといった内部要因によって，こうした政策理念の見直しが進んでいるとも考えることができる。

実際，省庁再編成にあたり，通商産業省は経済産業省に移行し，中小企業庁はその外局として，残る。現在における中小企業庁の組織体制は，長官官房，計画部，指導部，小規模企業部の１官房３部，11課体制である。それが省庁再編後は，長官官房，事業環境部，経営支援部の１官房，2部，9課＋１参事官（小規模企業参事官）に再編成されることとなっており，ほとんど無傷で省庁再編を終えるのである。

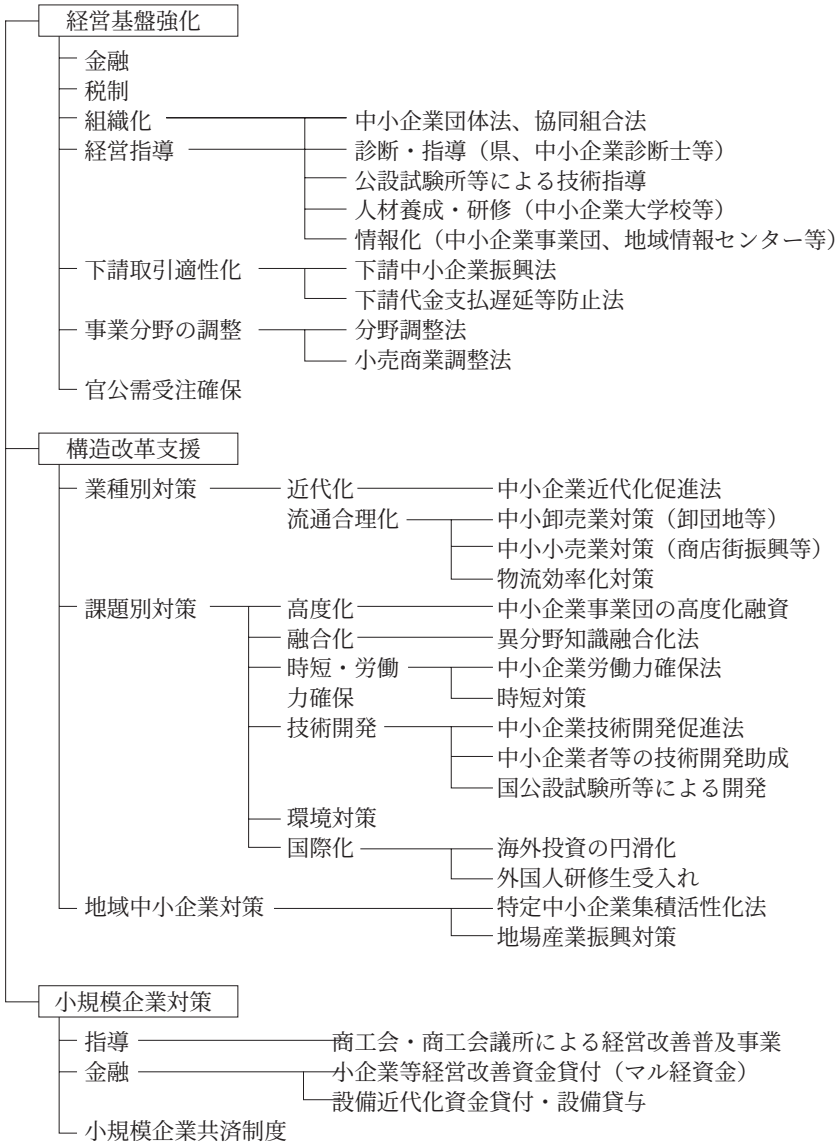
また，近年の長期不況を背景とした第３次ベンチャーブームもこうした政策転換の根拠となっている。こうしたベンチャー支援ブームの中，通商産業省を中心に各種支援政策が講じられている。後述するがベンチャー支援政策は，1970年代より，通産省では講じられてきているが，これは，産業政策の一環としてであった。しかし，1995年の中小企業創造法の施行以来，中小企業政策としても講じられるようになってきており，これが，中小企業基本法との乖離を示してきているので，基本法を見直すといった議論に結びついてくるのである。

5　平成５年見直しとの関連

前節４で示されているのが，今回の中小企業基本法の抜本的見直しに関する考え方であるが，実はこうした見直しがなされる以前に1992年から1993年にかけて見直しが検討された。この見直し過程については，中小企業庁編『中小企業政策の課題と今後の方向』1993年7月通産資料調査会，として紹介されている。

この平成5年見直しは，結局のところ，今回行われたような政策理念や定義の改定などについては，全く行われず，今までの中小企業対策の

図表３　中小企業政策体系（平成5年見直し）



（出所）中小企業庁編『中小企業政策の課題と今後の方向』通産資料調査会
1993年7月24日51ページ

考え方を基本的には踏襲した上で今後の施策を展開するといった形で落ち着いたが，今回の見直し作業では，欠落しているが，重要かつ興味深い点が指摘されている。

たとえば，平成５年見直しでは，政策体系を図表３のように整理し，その体系について次のように述べている。

まず,「中小企業基本法では…「中小企業の高度等」…「事業活動の不利の補正」…「小規模企業対策」の３章が設けられている」とした上で,「……現時点で実施されている政策の体系を整理すると,『経営基盤強化対策』,『構造改革支援対策』,『小規模対策』の３つの柱に分けられよう。」と指摘している。

次に，こうした整理に基づき，「『経営基盤強化対策』は，中小企業の不利を補正することによりその基礎体力を強化し，大企業との競争条件を整備するための産業組織政策的性格を持つ施策で，中小企業政策のベースをなしていると考えられる。」とし，「『構造改革支援対策』はそうしたベースの上で，その時々の構造変化に中小企業が円滑に対応できるよう，それぞれの課題毎に特別の対策を講じる施策で産業構造政策的性格を有している」と位置づけている。

さらに「『小規模対策』は経営基盤の脆弱な個人企業が多く，地域経済の動向に左右されやすいことを踏まえ，以上の経営基盤強化，構造改革支援の諸対策が円滑に実施されるための対策を講じる政策である」と位置づけている。

この平成５年見直しでの政策体系の位置づけは，結局のところ，旧中小企業基本法の政策体系を踏襲したものであるが，中小企業政策は実態として，産業構造政策的性格が強いのにも関わらず，産業組織政策的性格のものを第一に位置づけていることに大きな意味があるといえるのである。

寺岡寛氏が中小企業政策に関する「戦後の日本型論理には①反独占型戦後改革論理，②産業政策型論理，③社会政策型論理があった。この三つの次元が状況対応的にその時期ごとに，わが国中小企業政策の方向性決めてきた。①は常に弱く，実質上②と③が政策的ベクトルを決めた。」[21]と指摘しているように，産業組織政策的性格の反独占型戦後改革論理は産業政策，社会政策よりも常に下位の政策理念であった。しかし，平成５年見直しにおいて，産業組織政策的性格のものを中小企業庁が重要視したことは，大きな意味があるのである。

しかしながら，今回の中小企業基本法の抜本的改正における政策体系は経営革新・創業促進，経営基盤強化，セイフティーネット整備となっており，産業組織政策的理念を示す事業活動の不利の補正がいつのまにか欠落している。政策体系がすべて，産業政策（あるいは経済政策）で整理されている色彩が強いのである。

平成５年見直しの際に用いられた政策体系のあり方は，最も理解しやすい整理に基づく中小企業政策の捉え方であるように思われるが，何故，こうした捉え方があるにも関わらず，産業政策のみで整理した基本法体系ができあがったのであろうか？通商産業省が経済産業省に移行するなか，中小企業庁をその外局として位置づける都合上，産業政策を前面にあげた政策体系にしなければならないとの省内事情が大きく左右したとしか理解できない。

実際，今回の見直し過程の中で，平成５年見直しのことについて，中小企業研究会や中小企業政策審議会の資料や議事録をみるかぎりにおいては，触れられた形跡は全く存在しない。いずれにしても，今回の政策見直し過程のなかで，平成５年見直しの成果が全く無視[22]されているのは非常に不思議に思える。

6　ベンチャー支援政策と中小企業政策

今回での中小企業基本法抜本的改正の狙いのひとつは，中小企業政策のなかにベンチャー支援を位置づけ，中小企業庁が有する政策資源をベンチャー支援に投入することによって，ベンチャー支援を全国的に普及させることにあると考えられる。拙稿[23]で指摘されているように通産省におけるベンチャー支援は，今日では，産業政策局と中小企業庁がそれら政策に関する制度や法律等を所管している。

そもそもベンチャー支援に関する政策立案主体は，産業政策局が担っていた。実際，それらは，1975年における財団法人研究開発型企業育成センター（現ベンチャーエンタープライズセンター）の設立や1988年における新規事業法の成立，1994年における産業政策局内における新規事業振興室（現新規産業課）の設置等にみられ，これは，中小企業庁が1995年に中小企業創造法を制定することにより，ベンチャー支援を本格的に取り組む以前の話であった。

中小企業庁がベンチャー支援に本格的に取り

組む理由に関しては，さまざま考えられようが，予想できるものとしては，中小企業庁が保有する政策資源を活用するならば，全国的に政策が普及する可能性が大きくなることがあげられる。

周知のとおり，中小企業庁は中小企業政策普及のためのネットワークを有している。中小企業政策に関する基本的な枠組み，企画に関しては，中小企業庁が行い，施策の総合的実施機関として，特殊法人である中小企業総合事業団が存在し，実施機関として，都道府県，政策の受け皿として，中小企業団体が存在している。また，こうした政策実施過程を支援する国や地方自治体の公的機関は，政策課題ごとに存在している。したがって，このネットワークを利用して，ベンチャー対策を全国的に普及させるのが今回改正の狙いのひとつなのである。

実際，中小企業庁では，ベンチャー支援を行うためにこうしたネットワークの活用構想があり，徐々にその構想の具体化は進展している。その代表例は，図表４に示すように1999年9月に中小企業総合事業団内にベンチャー企業総合支援センターが設置され，これが，今後，全国展開されるといった構想である。中小企業庁のプランによるならば，それは，各都道府県に地域

図表４　ベンチャー企業総合支援センターの全国展開

身近な支援拠点 全国300ヶ所（商工会、商工会議所、中央会等）に設置。 ○助言、相談 ○セミナー等情報提供、普及啓発	創業者・経営向上を目指す中小企業
都道府県支援センター 各都道府県に１ヶ所（中小企業振興公社、地域情報センター等を一本化）に設置 ○情報提供 ○相談 ○取引に関する苦情処理 ○診断助言、相談 ○専門家派遣	独自の強みを発揮する中小企業
ナショナル支援センター 全国に８ヶ所（中小企業総合事業団）に中核的な支援センターを設置。 ○資金面での支援 ○技術開発支援 ○経営・財務・法務等コンサルティング機能	店頭公開型ベンチャー企業

（出所）中小企業庁資料から作成。

におけるベンチャー企業支援センターを中小企業振興公社の枠組みを用いて設立し，さらに，全国300ヶ所に商工会議所，商工会の連携組織による身近な支援センターを設立するといった構想である。

しかしながら，こうした中小企業政策普及ネットワークを活用することで，ベンチャー支援政策を展開することができるであろうか？確かにこの構想図だけを見るならば，きれいなモデルであるが，これが確かに機能するかは，多くの疑問が残る。

その疑問のひとつは，現存する中小企業政策普及のためネットワークに蓄積しているノウハウが新しい理念に基づく中小企業政策実施にあたり，活用できるかどうかにある。つまり，格差是正による中小企業近代化，高度化のノウハウが，ベンチャー支援，創業支援に活用できるかどうかということである。今回のベンチャー企業支援センターの全国展開は，実際のところ，組織の看板を架け替えたり，看板を一枚追加することによる，施策の（表面上だけでの）全国展開であり，実際，そうした支援機関で新たなノウハウを持った職員を採用することではない。つまり，今まで，中小企業近代化政策を担っていた人材がベンチャー支援を行うのである。支援人材の育成・再教育についても中小企業政策の一環として，考慮されているが，人材育成は時間がかかるものである。支援機関の職員でも直ちにベンチャー支援のプロとして対応できるものもいるではあろうが，それらは少数派であろう。こうした政策は，今後，全国展開されるであろうが，末端の現場では，支援者が相談者からの問い合わせに対して，右往左往する状況が起こるのは簡単に予測できる。人数合わせだけを行っても組織は機能しないのである。

また，中小企業政策の一環でベンチャー対策を行うことに対するもうひとつの疑問は，公的資金がベンチャー企業に対する直接投資というリスクマネーと馴染むかどうか？である。中小企業庁では中小企業創造法の施行以降，中小企

業総合事業団の融資制度等を活用することによって，ベンチャー企業に対する直接金融等を展開している。

こうした直接金融に関しては，各都道府県レベルでのベンチャー財団を通じたものや国レベルにおいて，中小企業総合事業団が直接行うものが存在している。前者における支援対象者は中小企業創造法の認定を受けた者（これらから創業する者も対象）およびその認定に類するとベンチャー財団が認めたもので，株式会社および株式会社を設立する者で，支援内容は，間接投資（ベンチャー財団から投資原資の低利預託を受けたベンチャーキャピタルが，株式，転換社債・ワラント債の引き受けを行うこと），直接投資（ベンチャー財団が，創造的中小企業の株式・転換社債およびワラント債を直接引き受けること），債務保証（ベンチャーキャピタルの社債引き受けを促進するため，中小企業創造活動促進法の認定を受けた場合などに，ベンチャー財団が，ベンチャーキャピタルの社債引受額の一部（70%）について保証すること）の３種類がある[24]。

また，後者については，中小企業総合事業団がベンチャー予備軍およびにそれらを支援するものに対する助成金制度ならびに投資事業有限責任組合に対する出資制度が創設され，1999年度より，公的資金による直接投資等がはじまっている。こうした制度による事業は，企業家に対する新事業開拓助成金交付事業（500万円を上限とする補助率２分の１の助成金交付），支援者に対する新事業開拓支援助成金交付事業（500万円を上限とする助成金），投資事業有限責任組合に対する新事業開拓促進出資事業（有限責任組合に対し，10億円を上限とする出資総額，2分の１の出資金）という３種類のものがある。

これら制度に基づくベンチャー支援は，投資といったリスクマネーを公的資金で賄うことであるので，どう考えても筋違いであろう。

こうした議論とは関連するであろうが，中小企業庁で基本法の見直し作業に携わった鹿住倫世氏は，私見ではあろうが，資金調達環境の整備，資金調達支援からはじまったベンチャー支援に対する反省を込めて，「ベンチャー支援策の要素のなかで，最も重要な要素であり，本来資金調達環境整備よりも先に講じられるべき経営支援が後手に回っていること」[25]との発言を行っている。氏はベンチャー企業に対する資金支援を国が政策的に行うことの是非については，論及していないが，そうした支援に経営支援が噛み合えば上手く政策が展開するとの考え方に立っている。いずれにしても，ベンチャー企業支援がベンチャーキャピタル支援の色彩が強い第３次ベンチャーブームにおける政策潮流のなかで，資金支援の限界に関して，政策立案担当者が認識していることは，評価に値することであろう。

7　今回の基本法改正で何が変わるか?

1999年12月に中小企業基本法が改正され，国が中小企業政策を行うときの考え方が大きく変わった。したがって，今後，中小企業政策を実施・具体化にあたって大きな変化があることが予想できるが，現状においては，大きな変化はまだみられていない。

なぜならば，今回の改正は，中小企業政策を実施する上での理念のみの改正であって，中小企業政策を実施する上で，中小企業庁が保有する政策資源に関する見直しについては，全く行われていないからである。

つまり，財政学的政策資源（予算，財政投融資計画，税制等）や中小企業庁が所管する特殊法人や公益法人に関する全面的な見直しについては，全く触れていない。すなわち，今回の政策の見直しは，既存にある政策資源を援用（ある部分は無理に活用）しながら，新政策を実施しようとするからである。

実際，中小企業政策の実態法である中小企業近代化促進法や中小企業事業団法は，1998年度に基本法の改正に先駆けて改正され[26]，それぞれ中小企業経営革新支援法と中小企業総合事業

団法に改正されたが，理念的な変化，細かい改正事項はあるものの大幅な改正（これは程度の問題であるが)がないのが現状である。

中小企業政策を根本的に見直すことは，本来は，理念ばかりではなくて，財政学的政策資源や政策企画・実施組織の見直しまでも含めた大議論（中小企業総合事業団は時代的な役割を終了したから解散した方がよいとか，政府系中小企業金融機関は民営化するべきであるといった議論)があってもよいと思われるが,今回の研究会や審議会の議論を一見してもそこまで踏み込んだ意見を言う識者は存在しなかった。組織を解散することは，そこで働いている職員の雇用の問題があるので，難しいであろうが，そこまで行わなければ，中小企業政策の抜本的見直しは，進まないのではなかろうか？

したがって，この改正は現状では，それほど大きな変化はみられないが，むしろ，政策を末端で実施する機関と政策を享受する中小企業者のなかで若干の混乱が見られるだけではないかのように思われる。

とはいえ，中小企業基本法の抜本的改正は，このように中小企業政策の実施と享受においては，大きな変化は現状ではあまり見られないと予想できるものの，国民一般に対する中小企業に対する見方を大きく変化させるものであり，これは，格差のある中小企業の存在を中小企業政策の対象外に押しやる可能性を持っている。

つまり，かつての中小企業政策は，大企業と中小企業の格差を認識させたように，今回の中小企業政策の基本的考え方は，ベンチャー企業と中小企業の格差を認識させるものである。また，かつては，政策目標が，格差是正であったが今回は，格差のあるものの市場からの退出となっている。

退出にあたってのセーフティーネットとして，倒産法制の整備等は政策的に進展しているが，社会政策的視点でのセーフティーネットの整備については，中小企業政策以外に委ねることが今回改正の方向性となろう。しかし，そうした政策について，中小企業庁以外の省庁で議論が未だに行われていないのが現状ではなかろうか。中小企業庁は自らが放棄した中小企業の保護的行政に関しては責任をもって他の省庁に委ねることが，筋であろう。

また，ベンチャー企業と中小企業の格差を認識させることは，ベンチャー企業なら○，中小企業なら×といった，短絡的な風潮を世間一般に広め，企業経営上全く問題のない中小企業が取引上(主に金融面)で不利を受ける可能性がある。今，金融自由化のなか，協同組織金融である信用金庫・信用組合でさえも，中小企業よりもベンチャー企業という風潮が生じてきている。現在，都市銀行から信用金庫・信用組合まで同じ経営規範で行動をしている。時代の流れに乗ることは，企業経営を行う上で重要なことであるが，自らの存在を否定してまでそうした経営行動をすることは，いかがなものであるかを考え直してもよい時期であるように思われる。

おわりに

以上，中小企業基本法の抜本的改正とそうした改正により今後進展するであろうベンチャー支援の中小企業政策への包摂に関わる問題点について，整理が十分とはいえないが，いくつかの論点を提示してきた。繰り返しになるであろうが，本稿のまとめとしては，以下のことがいえる。

①中小企業庁は，今回の中小企業基本法の抜本的改正にあたり，広くその情報を国民に公開したことは，手続き面で評価できること。
②他方，中小企業研究者が今回の中小企業基本法抜本的改正にあたり，その議論の蚊帳の外にあったことは，中小企業研究者としては，何らかの反省が必要なこと。また，こうした状況は，中小企業論の存立自体を問われていることを中小企業研究者は十分認識しなければいけないこと。
③2000年になって，新中小企業基本法に関する

所論がようやく改正に批判的な研究者から出てくるようになった。その論点は不利の是正をどう把握するかにあるということ。また，そうした不利の是正に対する学識者の捉え方には，市場におけるルールの確立，商工組合カルテルの容認，機会の平等などがあること。

④今回の中小企業基本法の抜本的改正は，脱二重構造論，ベンチャー支援の中小企業政策への包摂がその狙いであること。

⑤今回改正では，平成５年見直しで議論されたこと，すなわち中小企業政策体系の第一に産業組織政策を位置づけることが全く無視されているのは，非常に不自然であると思われること。

⑥通産省のベンチャー支援は1970年代から始められていた。中小企業政策の枠組みのなかでベンチャー支援を行う狙いは，中小企業庁が保有する政策資源をそうした政策に援用することにあること。

⑦中小企業政策を行うための政策資源でベンチャー支援を行うことは，蓄積されているノウハウが全くことなるので，その政策効果に関しては，疑問があること。

⑧ベンチャー支援には，リスクマネーの問題が関係するが，そうした資金支援を公的資金で行うことは筋違いであると思われること。しかし，資金支援の限界について，中小企業政策立案担当者が認識していることについては，一定の評価できること。

⑨今回の中小企業基本法の抜本的改正は，政策理念だけの改正で，政策ツールの改革ではない。したがって，現状では中小企業政策実施にあたる大きな変化は，それほど予想されないこと。

⑩しかし，政策理念の変化は，国民意識を変化させる傾向があるので，中小企業とベンチャー企業との間に新たな二重構造意識を形成させる可能性があること。

以上が，本稿で考察したことからまとめとしていえることである。それぞれの項目は，まだ，深い検討がなされていないので，これら以外にも，この問題に関するいくつかの課題は考えられるであろう。

中小企業基本法の抜本的改正に関わる問題は，新中小企業基本法が施行されたとはいえ，われわれ中小企業研究者にとっては，重要であり，なおかつ基本的な問題である。今後，われわれは，この問題を多面的に深める必要があるのではなかろうか？さもなければ中小企業論自体の存在意義が問われてしまう。

1）本稿は，拙稿「中小企業基本法の抜本的改正とベンチャー支援」『アナリスト』2000年3月に対して，今日における議論進展を踏まえた上で加筆修正したものである。

2）かつて官僚であり，政府と一定の距離を置きつつ，政策研究を行っている研究者としては，産業政策研究の小野五郎氏（埼玉大学教授，元通商産業省），財政投融資研究の宮脇淳氏（北海道大学教授，元参議院事務局）などがいる。

3）中小企業庁編集『中小企業政策の新たな展開』同友館　1999年9月20日。

4）審議会答申および審議会における議論などについての詳細は，中小企業庁編集『新中小企業基本法～改正の概要と逐条解説～』同友館2000年7月25日を参照のこと。

5）たとえば，全国商工団体連合会では，1999年9月にインターネット上に「国の中小企業政策の「転換」にあたってすべての中小企業者・中小企業団体のみなさんによびかけます」といった文書を公表した。ここでは，中小企業政策の「転換」については「このように重要な問題ですから，多くの中小業者，国民に政策「転換」の中味をよく知らせ，国民的合意を力をそそぐのが当然であり，そのためにも，十分な時間をかけて真剣に検討すべきです。」と述べられている。

6）海外の政策動向については，中小企業総合研究機構『先進各国の中小企業政策に係る調査研究』1997年3月が白書作成のための元資料となっている。

7）平成10年度版『中小企業白書』268ページ。

8）前掲293ページ。

9）平成11年度版『中小企業白書』419ページ。

10）平成11年度版『中小企業白書』は，今までの白書と比較し，その内容は難解であり，中小企業研究者向けの白書であるといえよう。したがって，この白書に関する書評や解説でその特徴をきちんと把握したものは，少ない。同白書を批判的に検討したものとしては，八幡一秀「どこへ行く中小企業政策」『中小企業問題』東京中小企業問題研究所第91号1999年７月がある。

11）たとえば，こうした文献としては，本間重紀「戦後中小企業政策の転換と中小小工業～地域経済の

再生を自立と共同で～」『21世紀へ！地域から経済の再生を―変化の時代を自立と共同で―』第11回中小商工業全国交流・研究集会報告集，永山利和「新中小企業政策の方向性が問いかける経営」同友会景気調査報告第45号1999年10月１日，福島久一「中小企業政策の大転換～中小企業基本法の改正をめぐって～」『経済集志』日本大学　第69巻第４号2000年１月などがある。また，『中小企業問題』東京中小企業問題研究所第93号2000年１月は，中小企業基本法「改正」問題特集となっており，吉田敬一氏と福島久一氏に対し，インタビューを行っている。

12）たとえば，前掲『中小企業問題』の同特集では，新基本法は「上層育成・下層淘汰」であるとか，特定タイプの中小企業に施策集中，「格差」は基本的に解消されたか，などの問題が識者から提起されている。しかし，こうした批判は，以前からいわれているありふれた批判ではなかろうか？

13）同シンポジウムの内容については，日本中小企業学会会報36号1999年12月，寺岡寛「中小企業基本法の改正をめぐって」『中小企業季報』2000年No.1などを参照のこと。

14）福島久一「中小企業政策の大転換－中小企業基本法の改正をめぐって－」『経済集志』日本大学経済学研究会　第69巻第４号2000年１月　２ページ。

15）橋本寿朗「企業パラダイムの転換と新・中小企業政策」『通産ジャーナル』1999年11月　23ページ。

16）橋本「前掲」。

17）清成忠男「いま，なぜベンチャービジネスか」特集/ベンチャービジネスは日本を変えるか『経済セミナー』日本評論社No.548　2000年９月　15ページ。

18）三井逸友「ベンチャービジネスと新しい社会経済システム」前掲特集　36ページ。

19）清成氏は同スピーチにおいて，新基本法等に対する批判には，（１）既得権擁護の立場から，（２）理解の不足・誤解，（３）確信犯的な超越的批判があるとし，とくに（３）については，既存中小企業の軽視，不利の補正の無視，地域視点の欠落などがあること指摘した上でそれらに対する反論を行っている。

20）こうした定義の拡大については，中小企業政策審議会において，中小企業４団体から「限られた政策資源（予算）で中小企業政策実施するのだから，定義が拡大するならば，その政策効果は薄まってしまうのではないか？」といった危惧が提示されていた。しかし，ある学識者はこうした意見を沈静化させるために，「規模の大きな中小企業においては，調整政策を必要とする企業も多く存在する」といった議論を展開することによって，すなわち，規制や行政指導を中心とする調整政策と公的資金措置のともなう振興政策の議論のすり替えを行うことにより，中小企業団体を納得させたということがあった。

21）寺岡寛「中小企業政策の日本的構図をめぐって」『日本中小企業学会第20回全国大会報告要旨』10ページ。

22）福島「前掲」３～４ページでは平成５年見直しの延長線上で今回の見直しがあるといった理解となっている。また，鹿住倫世氏も同様の考え方である―第20回日本中小企業学会全国大会において「中小企業基本法改正における中小企業観の拡張と政策理念の転換」という報告によると―。しかし，筆者は，連続性はないものと理解している。

23）拙稿「ベンチャー支援政策の理念と理論」日本中小企業学会編『新中小企業像の構築』同友館　2000年４月30日。

24）こうした直接投資，間接投資の実績は，1999年３月末現在で，384件（364社），約177億円となっており，同年６月には，1社が店頭公開を行った。

25）鹿住倫世「資金支援から経営ノウハウ支援へ」前掲特集　32ページ。

26）中小企業近代化促進法と中小企業事業団法が，中小企業基本法の改正に先駆けて，中小企業経営革新法と中小企業総合事業団法に改正された理由は，繊維産業構造改善臨時措置法が1999年３月で失効となり，同法の所管業務を新法に引き継がせることにある。1999年度より，繊維産業における中小企業対策は中小企業政策の一環として行われるようになり，繊維産業構造改善事業協会は，中小企業総合事業団に統合された。