企業環境研究年報
No.8, Dec. 2003

中小企業基本法の制定・改正と中小企業運動*

大林　弘道
（神奈川大学）

はじめに―問題―

日本経済は現在若干の回復が指摘されているものの，決してその危機的状況を克服したわけではなく，諸問題が未解決のまま累積しており，また，大企業の回復と対照的な中小企業の低迷[1)]は一層顕著なものになっている。もとより，政府・地方自治体による政策の支援と個別中小企業における経営の懸命な努力とがそれぞれにおいて行われていることはいうまでもないが，現在なおその低迷の克服には遠く及ばない水準[2)]にある。

このような状況について，指摘しなければならない第１の特徴は，「構造改革」推進の下で，1999年における中小企業基本法の改正以降の，創業・経営革新を主柱とする中小企業政策が，その改正の目標の実現をヨリ強く意図しながら，現在なお明白な成果を見ることができないでいることである。たとえば，改正の際，喧伝された政策目標，すなわち，「株式公開型ベンチャー企業」の米国並みの年300社弱の株式公開，「独自の強み発揮型の中小企業」の５年間で企業数約１万社，雇用数約32万人の増加，「創業，経営向上を目指す中小企業」の５年間での開業企業数24万社，雇用数100万人の純増は現時点ではまったく実現の見通しをもっていない[3)]。むしろ，中小企業の繰り返される危機的状況に対して，その改正の意図とは必ずしも合致しない方向の施策の推進，たとえば，金融安定化中小企業特別信用保証制度の実施・継続及びその後の資金繰り円滑化借換保証制度によって，ようやく中小企業の多くは存続の猶予を与えられている様相[4)]を示していることである。いいかえれば，中小企業基本法の改正以後の中小企業政策は政策目標と現実の政策内容・成果とが一致せず，「混乱」しているといわざるをえないのである。

さらに，第２の特徴として，そのような改正後の新しい中小企業政策の背景であり，且つまた，一体となって推進されている「構造改革」自体が中小企業経営者および自営業者（以下，両者を中小企業者と総称する）に支持されておらず，むしろ，彼らはいわゆる「構造改革の痛み」を集中して受けているとの認識を強めている[5)]ことを指摘できる。それがゆえに，今日の中小企業政策の意義が中小企業者の大多数によって理解も，評価も獲得されておらず，その結果，彼らは自企業の経営方針についての確固たる展望を欠く状況に追い込まれている。

このような状況は，中小企業政策が中小企業者に理解されることなしには，中小企業政策自体も効果を持たないし，中小企業経営における成果を生み出せないことを示している。また，今日の中小企業政策がこのような問題状況を招来したことについては，根拠がないことではないと筆者は考える。つまり，中小企業基本法の改正について肝心の改正理由が真摯に経営に取り組んできた中小企業者自身にいまだなお了解されていない状況があると判断するからである。

そうした状況をもたらした原因は，中小企業基本法の改正とそれによる新しい中小企業政策の根幹に関わることであるが，何よりも，その

改正時における改正理由の説明の中身に由来する。

今回の改正の推進役を果たした中小企業庁長官の私的研究会である中小企業政策研究会および通商産業省（以下，通産省と略称する）・中小企業庁中小企業政策審議会による改正理由の説明[6]の要点は，改正前の旧中小企業基本法に基づく政策理念ないしは政策目標が，大企業と中小企業の「格差の是正」という中小企業一律の「保護」[7]を目的したものであり，その改正はそのような中小企業一律の「保護」を，「多様で活力のある独立な中小企業」の「支援」に改めるというものである。このような改正の説明は，まずもって中小企業基本法の制定の説明として，不十分であること以上に誤りであり，それでは，今後とも理解されるべき改正の意義もが正しく国民に了解されないだろう。また，そうした状態の下での中小企業政策の施策では中小企業経営への真の支援にならないのではないかという疑問をもたざるをえない。本稿は，経済的危機が続く過程で多くの中小企業者が困難を背負う状況において，そうした疑問を問題意識として作成したものである。以下では，まず，中小企業基本法がいかなる過程によって制定され，どのように理解されていたのかを解明し，その下での中小企業政策の基本的性格を確認する。そして，それが1999年に至ってなぜ改正されることになったかを考察する。そして，そのような考察を通じて，流布されている改正理由の誤りを正し，その真の意義を把握し，冒頭で述べた中小企業政策の今日の状況からの再生そのための中小企業運動の基本的課題を提案しようとするものである。

1　中小企業基本法の制定と中小企業運動

1.1　中小企業基本法の制定過程

中小企業基本法の制定が政治日程に登場した契機は，1961年４月27日，当時の池田勇人首相が，自由民主党（以下，自民党と略称する）の総務会長などの党役員に対して農業基本法と全く同じような形で中小企業基本法を制定すべく，自民党の中に中小企業基本法問題調査会を速やかに発足させ，時間をかけて本格的な検討と立案をするように指示したことであった。そして，同年８月８日，自民党は中小企業基本問題調査会の設置を決めた。その結果，広く中小企業者の間に新たな中小企業対策が動き出したとの印象を与えた。いわゆる「中小企業ブーム」[8]の始まりである。

また，このような動きと並行して，同年７月28日に，全国の主要中小企業団体250団体の約半分を結集した全国中小企業団体総連合（以下，総連合と略称）が中小企業基本法の制定促進を第１目標に掲げて発足していた。この総連合[9]は，「自民党そのものであり，その結成は自民党組織委員会の勝利だ」[10]といわれた。こうした自民党および中小企業団体の中小企業基本法の制定に向けての動きに，日本社会党（以下，社会党と略称する）と民主社会党（以下，民社党と略称する）が積極的に呼応し，それぞれ８月末までには中小企業基本法案要綱を作成するに至った。そのため，各党の中小企業基本法案の提出が予定された次期通常国会は当時も，後述するように1999年の改正時と同様に，「中小企業国会」と呼ばれていたのであった。

このような「中小企業ブーム」「中小企業国会」は政治の中心舞台への中小企業の登場に対する各界の急速な注目度の上昇を指しているが，同時に，当時の中小企業が置かれたれた政治的・経済的な問題状況に，その基礎があった。すなわち，中小企業における設備投資にかかわる金融問題の顕在化・深刻化である。しかも，そのような設備投資にかかわる金融問題は高度成長経済そのものに基づく特有の問題の構造を包含していた。

すなわち，1961年当時，高度成長経済の過程での旺盛な設備投資の進展は，一方で経済における過剰生産の懸念を増大させていたが，他方で都市銀行から地方銀行に至る金融機関の資金

融資を大企業に集中させていた。その結果，中小企業への資金融資は苦しくなり，日常的な資金繰りばかりでなく，中小企業の設備投資をも制約し始めていた。ところが，中小企業の設備投資は中小企業自身の合理化・近代化のために必要であるばかりでなく，下請制を典型とする大企業と中小企業の一体化，両者の企業間関係の強化の中では，大企業自身の合理化にも必要不可欠であった。したがって，金融面からする中小企業の設備投資への制約は，大企業の合理化にも制約を加えていた[11]のである。ところが，政府は大企業の設備投資の過熱を回避するために，金融の引き締めを実施した。しかし，そうした政策は，中小企業に対する金融機関の選別融資の実施および大企業と中小企業との決済条件の悪化を日増しに募らせるという事態[12]をもたらした。

こうした結果，労働力不足の進展とそれに伴う賃金引き上げも重なり，中小企業の倒産，とりわけ黒字倒産の増加が目立っていった。にわかに1961年度末での「３月危機」が指摘され始めた。そのため，政府は当面中小企業金融対策に躍起となったのであるが，そうした中で池田首相は単なる金融対策にとどまらず，それを超えた中小企業基本法の制定を想起し，上記の指示[13]となったのである。

ところで，その「中小企業国会」では，当然に中小企業金融対策が先行し，その結果，政府系金融機関の追加融資が実現し，「中小企業団体法」の改正案[14]，商店街振興組合法案[15]などは成立したのであるが，肝心の中小企業基本法案が可決には至らず，継続審議となってしまった。そのため「中小企業国会」も参議院の選挙対策にすぎないとの見方が一般的となった。しかし，そもそも中小企業基本法は複雑多岐にわたる中小企業問題に対応する法案であり，当然そうした諸問題に対する調査・検討を必要としており，短期間の法案準備では土台無理なことであった。と同時に，同法案の継続審議に至った背景には，次のような事情が存在していた。すなわち，既述のように池田首相の指示で始まった中小企業基本法の制定問題に対して，社会党の法案提出，さらに，中小企業団体のそれが加わり，上記の「中小企業ブーム」が発生したのである。しかも，それらの提案には，下請関係の改善，中小企業分野の調整，官公需の発注における中小企業への一定割合の確保，金融機関による中小企業に対する融資義務などの内容が含まれていた[16]のである。つまり，中小企業基本法の制定がそうした提案を含む膨大な中小企業層による政策実現の要求となる情勢への警戒を政府側や大企業・金融機関に呼び起こしていったのである。

しかも，時期同じくして中小企業基本法の制定をめぐる複雑な政局に加えて新たな産業政策問題が浮上していたのである。すなわち，貿易の自由化の実施から資本のそれへ移行しつつある事態に，通産省は「新産業体制」あるいは「新産業秩序」を確立するための「官民協調方式」（「産業協調懇談会」等による産業行政の運営）を軸とする産業政策を展開しようとしていた。それは，一方では合理化カルテルの容認の拡大を中心とする独占禁止法の緩和改正，他方では産業支援の新たな立法が目論まれていた。後者は当初「国際競争力の強化促進のための臨時措置法案」，後に「特定産業振興法案」と名付けられ，戦略産業に対する開銀の誘導的な重点融資を軸として老朽設備の加速償却，設備廃棄の業界共同負担（共助金制度）など企業合同，投資調整，専門生産化，事業転換に積極的な税制、金融面の優遇措置を取ることを検討していたのである。

しかしながら，こうした「新産業秩序」作りの特別立法は，経団連など大企業団体に「中小企業基本法」の制定とは別の政策上の警戒感を呼び起こした。すなわち，大企業は「独占禁止法」の緩和改正，産業への支援策をこそ歓迎したものの，通産省など行政府の産業に対する「官僚統制」の強化・拡大を恐れていたのである。結局，1962年９月10日に経団連が通産省案に対して，①自主協調の尊重と支援，②協調方式の画一的運用の回避，③問題業種（協調方式を特に適用す

べき戦略業種）の選択に対する民間の意向の尊重，④現行独禁法の改正の諸点を確認した上で承認し，一応の決着を見ることになった。しかし，これだけで通産省側と経済団体側との間の収拾はつかなかった。その後，関西経済団体連合会が上の決着に反対したからである。さらに，公正取引委員会の批判なども続いた。

ところが，そのような特別立法の制定への動きは中小企業基本法案の制定に向けてのそれを改めて促進した。1962年11月１日，池田首相は，政府として中小企業基本法案を最優先して翌年１月末に予定される次期通常国会冒頭に提出するために政府案を年内にまとめることを通産相と中小企業庁長官に強く指示したのであった。同年12月20日，中小企業庁は翌年の再開通常国会冒頭に提出する中小企業基本法案の最終案を発表した。同法案は中小企業の国民経済に占める使命の重要性を強調し，経営の近代化，生産性の格差の是正を中小企業政策の目標に掲げていた。しかし，特に注目されていた大企業との分野調整，小規模企業対策，商業政策などについて，中小企業者が期待した内容が盛り込まれていなかった。それらの内容については，「中小企業界の期待，要望も強く，政府としても精力的に法案作成に努力したが，一方では大企業，農業関係からの異論もかなりあったようだ」[17]と伝えられた。同時に，この最終案に対しては，「一応必要な項目を盛り込んでいるが，政策の具体性に乏しい」[18]というのが各方面から指摘される評価であった。たとえば，大企業と中小企業の分野調整の問題に関していえば，社会党案では大企業の中小企業分野への進出を「分野確定」という表現で厳しく阻止するように謳っていた。しかし，政府案（第21条）では「中小企業者以外の者の事業活動の調整について必要な施策を講ずる」に止まっていたのである。また，中小企業金融についても「民間金融機関からの適正な融資の誘導」を謳った程度で，「資金の一定割合を中小企業向けに確保する」とする社会党案より弱い表現となっていた。したがって，国会での審議も政府案が中小企業に対する保護・助成色が薄い点に論議が集中すると予想されたが，中小企業庁は《基本法》という法律の性格は今後の政策の方向を示したものだから表現が抽象的なのは当然だとして《基本法》という法律を重要視し，政府案による成立をめざした。

つまり，中小企業基本法案は，当初一般に推測されたように，中小企業，特に零細企業の保護育成の要望などを踏まえた選挙対策およびそれに沿う自民党の支持基盤の拡大に基づく制定を主たる趣旨としたのではなく，国際競争力の強化をめざした産業構造高度化のための大企業と中小企業との協力のための格差の解消という政策路線の推進こそが制定目的であることが明確になってきたのであった。

政府最終案の決定及びその後の審議など一連の過程で，それに向けてさまざま中小企業団体から再度改めて意見・要望などが発表された。それらの団体と発表期日（カッコ内）は以下のようである。すなわち，全国中小企業団体連合会（1962年10月14日），中政連（1963年１月15日），日本中小企業家同友会（1962年10月22日，1963年２月１日），総連合（２月26日），東京商工会議所（５月10日）などである。それらは制定推進論が多数を占めており，その立場からの更なる要望，あるいは反対論までさまざまな議論が活発に展開された。また，全銀協（1962年９月18日）も金融機関の立場から見解を表明した。しかも，中小企業基本法をめぐる過程で全日本商店街連合会，全日本小売商団体連盟，全国中小貿易業連盟はそれぞれ「大企業・外資のスーパー進出阻止」・「貿易における過当競争阻止」などの課題によって運動を大きく盛り上げており，あたかも中小企業基本法の各論部分の要求を構成していた。その上に，自民党中小商工業振興議員連盟（１月21日）等も与党の立場から独自に要求を提出していた。

こうして，同法案は1963年２月５日に閣議決定され，同13日に国会に提出された。しかし，その後，３ヶ月以上経過しても成立を見なかっ

た。これは統一地方選挙に伴う空白期間があったことにもよるが，通産省が「特定産業振興法案」成立の推進に苦慮していたことが大きかった。「特定産業振興法案」は前述のように一旦は成立の展望がひらかれたが，その後も反対論，消極論が絶えず，委員会審議の過程でも自民党委員の欠席があって流会になる一幕もあるほどであった。

そして，注目されるべきことは，「特定産業振興法案」の審議の過程で，同法が中小企業基本法と矛盾しないという表現で両者一体のものであることが明確にされたことであった。すなわち，「特定産業振興法案」が大企業育成法・格差拡大法であり，中小企業基本法は中小企業育成法・格差縮小法であり，両者は矛盾しないかとの委員会審議における質問に対して，福田赴夫通産相は「産業界は横割りと縦割りにみることができ，特振法は縦割りの見方から，中小企業基本法は横割りの下の部分を育成しようとするもので，今国会に中小企業基本法と特定産業振興法を同時に提出することは矛盾しない」[19] と答弁した。すなわち，両法案はともに日本産業の「国際競争力の強化」を目的として，「産業構造の高度化」における大企業・中小企業それぞれの位置づけと支援を約束するものであるとする理解[20] が示されたからである。しかし，そうした方向が大企業には《官僚統制》，行政の介入と理解され，その反対によって，「特定産業振興法案」は廃案となり[21]，中小企業にとっては《格差是正》の願望[22] が「産業構造の高度化」「国際競争力の強化」に託されて中小企業基本法案は成立したのであった。

以上のような中小企業基本法の制定に対して，大方の中小企業団体は制定促進運動を推進していた立場から基本的に歓迎の意向を表明していた。その中で，日本中小企業家同友会は予ねてからの問題点の指摘[23] に続いて，中小企業基本法案に反対するとともにそれと一体となった特定産業振興法に対しても反対した。

1.2 中小企業基本法の制定の意義

以上のような過程を経た中小企業基本法の成立直後，樋詰誠明中小企業長官は，同法が，①抽象的であること，②商業と小規模企業に配慮が薄いこと，③分野調整政策が不十分であること，④中小企業に自主的努力を規定していることの４点について弁明する一文[24] を草している。そして，同長官は極めて率直に，行政官として誠実に，中小企業基本法の制定は中小企業からの《保護育成》の期待に応えるものではないことを説明し，その意義を上記の一文[25] の最後において，以下のように力説したのであった。すなわち，①中小企業基本法の制定によって「従来とかくばらばらの感じがあった中小企業施策は有機的体系のもとに，総合的に，かつ強力に進められ」ることになったこと，また，②「中小企業の実態をより正確に掌握するための諸調査を推進し，より的確な現状分析と情勢判断の上に立って，財政，金融，税制をはじめあらゆる面における施策が，有機的に整然とかつ強力に推進され」ることになったこと，このような中小企業政策は，③「単なる救済策ではなく，また即効薬でもない。」しかし，「中小企業の繁栄に通じる唯一の道である」と。

また，全国中央会も，後年，次のように評価した。すなわち，「中小企業基本法の制定を契機として，前年度末に引き続き，中小企業対策の諸法律が，国会を通過，それぞれ施行されることになった。その中心をなすものは中小企業近代化促進法であり，基本法の狙いである産業構造の高度化，国際競争力の強化のため，中小企業を近代化し，適正規模化することを狙いとした。さらに，それに対して側面支援するものとして，中小企業近代化資金助成法の内容強化，中小企業指導法による診断事業の強化と，中小企業信用保険に近代化のための新種保険を設ける等が行われた。」[26] このように，中小企業基本法の制定に対して，行政側も，指導的な中小企業団体も，同法の意義の認識については大方一致していたのである。

以上のように，特定産業振興法と中小企業基本法との制定をめぐって，大企業は法律を制定することなく，「自主協調」・寡占を強化しつつ，実質的な政府からの支援を確保する体制を構築したのに対し，中小企業は法律を制定して，高度成長経済を推進する，「産業構造の高度化」「国際競争力の強化」の名による大企業の利害の観点から中小企業の近代化，格差の是正の支援が図られることになった。

そして，その後の中小企業基本法をはじめとする中小企業関連法の運営について，丸山稔は次のように指摘している。すなわち，中小企業基本法の「実効性はそれを裏づける立法化とその運用の如何と予算等の如何によって担保されるわけであって，この時期以降，順次，中小企業基本法路線に従って中小企業法制が整備されることとなり，とりわけ，構造改善政策的視点からの法制の整備が行われる傾向が強くなった」[27]のである。そして，「中小企業基本法および関連法律に基づく中小企業の構造高度化あるいは構造改善ないしは近代化政策は，それが支配的資本・大企業を含む産業構造改善政策の一環とするものである限り，それを強く推進していく場合には，確かに，中小企業一般に保護，育成とはならず，戦略産業または支配的資本に有利な一部優良中小企業の保護，育成に終始する危険性」[28]を孕んでいたのである。したがって，そのような意味において，「格差是正は，単に中小企業対策としての必要性にとどまらず，国民経済の均衡ある成長発展を図るための不可欠な要件」[29]であった。

2　中小企業基本法の改正と中小企業運動

2.1　中小企業基本法の改正過程

中小企業基本法の制定後，その抜本的なあるいは全面的な改正が浮上した時点を，1992年10月20日，通産省が中小企業政策審議会に基本施策検討小委員会を設置したことに求めることができる。そこでは，中小企業基本法制定後30年を振り返って，その下での中小企業政策の見直しの審議がなされたのであるが，その改正にまで繋がらず，同小委員会が「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―」と題する中間報告（以後，「93年中間報告」と略称する）を行なうに止まった[30]。この時点で，なぜ改正に至らなかったかの経緯は，通産省の側からは明らかにされていない。そして，1999年の改正の直接の契機になったのは，1997年秋の「貸し渋り」・「金融システム不安」の発生における中小企業への政策対応の上での問題の発生であった。また，翌98年４月14日堀内光雄通産相は，中小企業向けの補助金の支給基準などを規定している中小企業基本法の改正への取組みを言明した。さらに，17日，同通産相は中小企業金融公庫の融資対象の基準[31]を規定している中小企業基本法の改正への取組みを再度言明した。

そして，1998年７月24日に中小企業庁長官の私的研究会として清成忠男法政大学総長を座長とする「中小企業政策研究会」が発足した。同研究会は同年11月27日に「中間総括」を，翌年５月17日に「最終報告」をまとめた。その直後の６月１日，小渕恵三首相は中小企業政策審議会に「21世紀に向けた新たな中小企業政策の在り方」を諮問し，同審議会の下に第１回基本政策検討小委員会が開催された。

この間，政府は，一方で，危機的状況を示す金融システムの状況に対して金融再生法を成立させ，他方で，経済戦略会議を発足させ，同会議報告を日本経済再生の政策方向を集約すると同時に，競争力会議を新設し，大企業の政策要望をさらに実現に向かって強化していった。その過程で，1999年７月21日，政府は産業活力再生特別措置法（以下，「産業再生法」と略称する）案を閣議決定し，8月６日にこの産業再生法とともに，同法関連の租税特別措置法改正案・商法改正案（M＆Aを促進する株式交換制度を中心とする会社分割の効率化）を成立させた。

この産業再生法の背景は，通産省資料[32]にお

いて，次のように説明されのである。アメリカ経済において，80年代後半から90年代初期にかけての景気低迷期に個々の企業が「選択と集中」による収益性向上に努めた結果，90年代前半からアメリカ経済は復活した。株価は上昇を続ける一方，安定的な経済成長を続けた。しかし，日本はバブル崩壊以降，事業再構築の足取りは重く，M＆A（合併・買収）に係る投資額によって世界における事業再構築の動きを国際比較すると，近年，アメリカ及びEUが関係した案件が急増している一方，日本が関係した案件は依然として低い水準にとどまる。また，進行する会計基準の大幅な変更や金融ビッグバンの本格化は，収益性の低い企業を存亡の危機に追い込む可能性があり，そうした経済環境の急激な変化を目前にして，もはや問題の先送りは許されない状況にあると強調した。さらに，長期的に見て，新規開業の経済全体へのインパクトは非常に大きく，日本の全事業所（製造業）のうちでも過去約10年間に開業した事業所は，事業所数では40%，従業員数では27%，付加価値額では21%を占める。また，アメリカでは，80年代に「フォーチュン500」にリストアップされた大企業が350万人の雇用削減を行ったのに対し，小規模企業（従業員500人以下）が1700万人の新たな雇用を創出している。

以上のように，政府は日本経済の今日における危機の解決モデルを，90年代における米国経済復活に求め，その米国経済復活の鍵を，M＆Aを主たる手段とする大企業の「選択と集中」，すなわち，不採算部門の切り離しを中心とするリストラクチャリングの徹底と，大胆な情報化投資とアウトソーシングの利用にあるとみなした。そして，大量に発生した過剰となった労働力をベンチャー企業やSOHOの創業によって吸収されたと判断した。その結果，政府は遅延する日本の大企業の「選択と集中」を激励し，強化し，大企業の復活を確保し日本経済の再生を図ろうとしたのである。

つまり，大企業の「選択と集中」の推進は，労働者の大量失業の出現は不可避とするから，その余剰労動力の「受け皿」として「創業」と中小企業の「経営革新」が不可欠だというわけである。その意味で，「創業」された新規企業や「経営革新」を進める既存中小企業の存在が「産業再生法」の立法とその政策的実現の前提条件とされていたのであった。

このような意義を担った「産業再生法」の成立を契機に，諮問からわずか１ヵ月半ほどの後の８月20日に中小企業政策審議会は「中小企業基本法」の全面改正を内容とする中間答申（第５回基本政策検討小委員会）を発表した。25日には，小渕恵三首相は，中小企業基本法の改正に絡んで相続税減税を表明し，同時に中小企業支援策について「先の国会では産業再生関連法案などを通したが，中小企業問題は残っている」[33]などという表現で改正の決意を示した。続いて，31日，同首相は与謝野馨通産相に対して中小企業の総合的な対策の具体化を指示し，同日，宮沢喜一蔵相も相続税について税率構造全体の見直しを表明し，9月１日，小渕恵三首相と山中貞則自民党税制調査会最高顧問との間で相続税率の引下げの合意がなされた。さらに，9月３日，連立政権に向けての自民党と公明党との協議において相続税軽減などの中小企業支援とされる施策が合意された。

こうした政府の発言の背後で「中小・ベンチャー企業支援や新規参入の拡大に向けた関連法案の骨格」[34]がまとめられていた。そして，９月22日には中小企業政策審議会（第７回基本政策検討小委員会）は答申をまとめた。そして，中小企業基本法等の一部を改正する法律案が国会に10月29日に提出され，約１ヵ月後の11月25日に成立し（以下，1963年制定の中小企業基本法を「63年基本法」と呼び，改正後の中小企業基本法を「99年基本法」と呼ぶこととする），中小企業の事業活動の活性化等のための中小企業関係法律の一部を改正する法律案が同じく11月19日に提出され，１ヵ月弱の12月14日に成立した。そして，ほぼ同様の期間の審議を得て，12月22日に

「新事業創出促進法の一部を改正する法律」案と「民事再生法」案が成立した。さらに翌2001年４月12日「中小企業指導法の一部を改正する法律」案が成立した。

2.2　中小企業基本法の改正の意義

以上のように,「63年基本法」は極めて短期間のうちに改正され,「99年基本法」が出現したのであった。同法案の国会提出から成立までも短期間であり，審議時間そのものも短時間であったということに加えて，改正論議が政治過程に登場してからも短期間の決着であった。したがって，改正過程において必要な議論が欠けざるをえなかった。法案が提出された国会が制定時と同じように「中小企業国会」と銘打たれ，中小企業政策の重点審議という政府閣僚挙げての言明にもかかわらず,「中小企業国会」の色彩は国会期間中にして急速に消失していってしまったのである。

このような改正過程は，既述の「63年基本法」の制定過程とは，あまりにも対照的であった。法の制定と改正という違いを考慮に入れても，そういわざるをえない。当時，数年をかけて中小企業団体と各政党がこぞって法制定を要望し，法案を提案し，あるいは批判を展開したのとはまったく異なっていた。日本共産党の反対を除く各与野党の賛成も決して積極的といえる態度ではなかった。また,全国商工団体連合会(以下,全商連と略称する）の反対表明も含めて多くの中小企業団体も全くといってよいほど団体挙げての積極的な賛成の見解の表明はなかった。唯一，中小企業家同友会全国協議会(以下，中同協と略称する）が団体として疑問点も提示しつつ基本的に同意を示し，ヨリ積極的に政策改善の方向で見解を表明したのであった。

こうした状況の背景には今回の改正内容を体現する個別法(カッコ内は制定年)，すなわち，中小企業創造活動促進法(1995年)，新事業創出促進法(1998年)，投資事業組合法(1998年)，中小企業経営革新法(1999年)としてすでに成立，施行実施されており，1999年の改正はそれらの諸法の拡充と新中小企業基本法の法体系に位置付けることが目的であるかのように理解されたからでもあった。また，新中小企業基本法の基本理念に対しては，既に指摘したように，多くの中小企業者の消極的なあるいは無言の抵抗・批判[35]があった。特に，中小企業者と中小企業に関する団体との関係について，中小企業庁は次のような見解を示していたからである。

「旧基本法においては,……個別企業の行為に着目するよりもむしろ業種ぐるみの一律の近代化という視点で施策が講じられてきた。今般の改正はこの視点を個々の中小企業者の側に置くものであり，中小企業者が自らの経営向上を図るために新たな事業活動を行う場合には，当該事業者の自主的な努力を尊重する形で支援を行うとするものである。個々の企業の経営の向上のための事業活動は企業毎にその内容が異なっており，旧基本法のようにある方向性を定めて(例えば設備の近代化を図る等)施策を講ずるのではなく，個々の企業のニーズに応じた形で支援することが，今般の大きな改正点である。」[36]

ここにいう「中小企業に関する団体」とは「主に中小企業組合，中央会，商工会，商工会議所等を主に想定しているが，その他の中小企業を支援するための組織も当然含まれる」[37]として，このような「中小企業に関する団体は,その事業活動を行うに当たっては，第３条に規定する基本理念の実現に資するため主体的に取り組むべき旨を規定した」[38]のであった。

さらに，既述の中小企業政策研究会及び中小企業政策審議会で改正審議において中心的役割を果たし，かつまた，大きな影響を与えた[39]清成忠男の見解にまで及んで検討が行われたりする時間的余裕を欠いていたからである。

そして，今回の中小企業基本法の改正は，近年の重要諸法案が十分な審議なしに成立していった事情と軌を一にしている側面をもつと同時に，固有中小企業政策の振興の推進という課題に対してなお政治的障害が継続していて，中

小企業政策が中小企業の固有の問題状況に応じて政策が決定されるのではなく，大企業への支援策の後続として位置付けられている，いいかえれば，大企業への支援策が承認されて中小企業政策が実施されるという政策順序の存続を継承していたのであった。

おわりに―中小企業の再生と日本経済への貢献のために―

以上の考察から，中小企業基本法の制定とその改正は，前者が国際競争力の強化のための「新産業体制」の名で呼ばれた産業政策（大企業政策）に連関する「中小企業構造の高度化」を主柱とする中小企業政策の表明であったのに対し，後者が同じく国際競争力の強化のための「産業再生」の名でよばれた産業政策（大企業政策）に連関する「中小企業の創業・経営革新」を主柱とする中小企業政策の宣言への転換であったことが理解できる。そして，この転換は，中小企業政策の思想の転換に発するだけではなく，現実そのものの転換に基礎をもつものと考えるべきなのである。つまり，「63年基本法」が政策目標とした「高度化」すべき「中小企業構造」の1990年代における「解体」にこそ求めなければならない。その意味で，「63年基本法」の改正は必然的であったし，むしろ遅きに失したのである。

したがって，このような改正に際し，「格差是正」政策の放棄に対して「格差」の根拠たる上の「中小企業構造」に基づく政策を求めることは一般的にはできないし，また，従来における「格差是正」を必要とする「中小企業構造の高度化」政策がとりわけ賞賛に値する十分な配慮をもって実施され，多大な成果を残した施策であったというわけでない。当時の中小企業運動の高まりが中小企業基本法という中小企業法制の基幹法を産業政策という大企業政策の許容の範囲のなかで，それに従属した形態で成立させたのであり，そのことによって，中小企業政策が一定範囲の上層中小企業が大企業とともに成長の実現を支援し，時として，小零細企業にまで及ぶ施策を実施した[40]に過ぎないのであった。そして，今回の改正自体も，上記のように必然的であったが，その改正過程はなお中小企業政策の固有の政策追求という意味では自立的ではなかったし，したがって，「99年基本法」の中身は依然として問うべき存在[41]である。改正は未完の改正に終わったのである。

しかしながら，中小企業政策がなお大企業政策に依存していることは否定できないものの，今回の改正，その制定，そして，それ以前の，とりわけ戦時の中小企業政策から，その基本政策方向を逆にたどり，それぞれを時系列に比較するならば，戦時経済の追求による「企業整備」という中小企業の「整理」の時期から高度成長の追求による「中小企業構造の高度化」という中小企業の「従属」の時期を経て経済再生の追求による「創業・経営革新」という中小企業の限定された「独立」の時期に到達したということができる。この中小企業政策の展開過程，敢えて表現すれば，超長期に見て進化といって良いその過程をヨリ前進させることこそ，今日の中小企業者に提出された課題に他ならない。それは，個別中小企業経営のみにおける課題だけでなく，中小企業運動にとってこその課題である。なぜなら，戦時，社会運動としての中小企業運動は絶滅されていた上に「整理」への協力の強制にあったのであり，戦後の中小企業運動の主流は中小企業政策の実施機関を率先してきたのであるからである。今後の中小企業運動の発展こそ，中小企業とその政策を真の「独立」へ向けて転換することが可能な基盤なのである。

＊本稿は，神奈川大学 2003 年度国内研究員制度による研究成果の一部である。同制度の利用に当たり神奈川大学に謝意を表します。また，研修先の慶應義塾大学経済学部および指導教授をお受けいただいた渡辺幸男教授に感謝を申し上げます。

1）「大企業ではリストラの効果や好調な輸出などにより収益，売上げ面で明るい兆しが見えてきているが，中小企業ではコスト競争が激しく，売上げの減少，利益の低下が起こっていることから回復感は乏しい。」（経済産業省・中小企業庁［2003］）

２）国税庁によれば，欠損法人割合は1994年分において60%を超えていたが，2001年分において70%弱（68.3%）にまで至っている。この法人企業を中小企業に限れば，その割合は一層高まることはいうまでもない。

３）実際は「いずれの統計を見ても，我が国全体の開業率の長期的動向は低下傾向にあるということはほぼ間違いないといえる」（中小企業庁（編）［2003］p.86）状態である。ちなみに，中小企業基本法改正以降の1999年から2001年までの会社企業開業率は，1975年以降最低の2.8%である。

４）もちろん，かかる様相に対しては慣例のごとく当初より新聞などの報道機関から「批判」が加えられ，流布された。たとえば，「（特別保証制度）により確かに倒産が減り，昨年末から今春にかけての緊急時に効果を発揮したが，これではかえって中小企業の足腰を弱め，逆に創意工夫している企業が報われない」（「日本経済新聞」〔社説〕1999年10月24日）などの「批判」である。そのような「批判」は，金融安定化中小企業特別信用保証制度が実施されなかった場合に発生したであろう経済的社会的政治的事態に対する想像力を欠いている。また，それは，当該制度がなぜ，いかに「中小企業の足腰を弱める」のか，同制度の利用者がどうして「創意工夫している企業」といえるのかなどについて，自明のこととして説明をしようとしない。決して自明のことではないのである。

５）信金中金総合研究所［2003］によれば，中小企業経営者の88.0%は「官の改革」が進まず，「民の痛み」が大きいと考え，「構造改革」の影響で６割近く（56.7%）が「経営悪化」したと考えている。しかも，そうした状況に対して約30%（29.9%）が「特に対策はない」と答えている。さらに，地域社会への影響について「衰退した」と「やや衰退した」がそれぞれ21.1%，32.8%とになっており，合わせて53.9%の企業がマイナスに考えている。

６）改正理由は，中小企業政策研究会［1998］，同［1999］，中小企業政策審議会［1999a］，同［1999b］において説明されているが，同一ではない。また，その説明は順次簡略にされてきたが，改正後出版された中小企業庁（編）［2000］では一転当初の中小企業政策研究会［1998］の説明に戻った形で記述されている。

７）「保護」という用語は，注６に挙げた中小企業庁の諸文書では「行政改革委員会最終意見」を引用する形でしか出てこないが，改正過程で通産省や中小企業庁が説明資料として配布した文書には，むしろ，「保護」が強調され，それが報道機関を通じて流布され，旧中小企業基本法の下での中小企業政策が専ら中小企業保護政策であったという通念が中小企業者や行政機関のみならず，中小企業研究をしていない研究者の間で，事実であるかのような誤りを生成していった。なお，一部に「保護・救済」という言い方まで流布している。

８）日本社会党は1957年段階で「中小企業政策要綱」を作成し，中小企業政策の体系化を進めていたが，1958年７月に，各界に「中小企業政策の再検討」と「所要の改正」の協力を要請している（日本社会党［1958］）。なお，中小企業基本法それ自体の提案は，中小企業政治連盟（以下，中政連と略称する）による1960年１月10日に「中小企業基本法要綱」作成のため学者，専門家等を動員しての本格的審議に始まる（中小企業政治連盟［1966］p.52）と考えられる。そして，同年５月26日に行われた第７回全国大会において，「中小企業振興のための基本法の制定を期す」との決議を，他の６項目とともに採択した。（中小企業政治連盟［1966］p.106）

９）なお，この総連合には，当時なお勢力を維持していた中政連は中小企業団体の「不偏不党の原則」から参加しなかった。この対立は，政権政党である自民党の中小企業政策を「内部」から転換させるか，「外部」から転換させるかの違い（「日本経済新聞」1961年５月18日）にあったとされる。中政連は後者であったが，他の中小企業団体は前者であった。このような選択の相違が，その後の経過，一方での中政連の凋落，他方での政策の「受け皿」機関化をもたらした淵源になったと思われる。

10）「日本経済新聞」1961年７月29日

11）「最近大企業のなかにも系列下の下請け企業へ資金難のシワ寄せするのは中小企業の生産性向上を妨げるばかりでなく企業間較差を広げ，大企業自体の製品の質の低下を招くという反省の声が強まり，大企業も積極的に中小企業の資金確保に努力しようとする機運が高まってきた」（「日本経済新聞」1961年８月16日）という指摘さえ伝えられた。

12）当時，全国地方銀行協会は中小企業金融の現状を次のように指摘していた。すなわち，「大企業からのシワ寄せの形としては①現金取り引きから手形取り引きへの切り替え②手形期限の延長③中小企業が納品してから手形を振り出すまでの検収期間（受け取った品物が確かであるかどうか調べる期間）を長くして支払いを遅らすなどがあり，地銀に対しては中小企業の運転資金需要の増大となって現れている。このほか最近では金詰りを反映して大企業の地銀に対する融資申込みがふえているといわれる。」（「日本経済新聞」1961年８月19日）

13）池田首相の指示の意図が何であったかはなお確定できないが，当時の報道から判断すると，①同首相が唱えた「所得倍増計画」の「アフターケア」，②総連合の結成を通じて自民党の中小企業団体との結合を強化することであったと考えられる。つまり，高度成長政策の下での中小企業政策の推進であった。また，同首相のかつてのドッジ不況下での「放言」によって中小企業層に与えた打撃を回復したい気持ちが当然あったと思われる。

14）商工組合設立要件としての不況要件を無くし，幅広い合理化を条件とした。

15）同法によって事業協同組合や改正団体法によるのではない商店街組合が，企業規模にかかわらず参加できる形で成立することになった。ただし，同法に

はスーパーや生協などの商店街への進出の問題は盛り込まれていなかった。

16）牧野朝彦（日本中小企業家同友会事務局長）は，各党・各中小企業団体の中小企業基本法案が出揃った1961年秋の段階で，それらを比較検討して次のように述べている。「各案の最大公約数を集成してみると，共通の広場が意外に大きいことに気がつくと同時に，この広場がもっている性格として第一に防衛的な性格が強く，経済民主化を求めていること，第二に，しかしそれだけに止まらず経済民主化を土台としつつ経済政策の上でより計画的に，産業構造の中で一層安定した地位と役割を求める姿勢が断片的ではあるが現れていることに注目すべきである」（牧野朝彦［1961］ p.4）と述べている。

17）「日本経済新聞」1962年12月20日

18）「日本経済新聞」1962年12月29日

19）「日本経済新聞」1963年5月17日

20）福田赴夫通産大臣は衆院商工委員会の本格的審議に当たって「中小企業はこれまで保護政策の中に育ってきたが，国産環境の変化に伴って近代化，合理化の必要がある」と答弁している。（「日本経済新聞」1963年6月1日）また，同委員会公聴会で伊東岱吉慶應義塾大学教授は「政府案は中小企業構造の高度化に重点を置きすぎ，大企業との事業分野調整，零細業者対策などものたりない」と指摘している。（「日本経済新聞」1963年6月12日）

21）「通産省は同法案が廃案になった理由として①財界，金融界，産業界に対する働きかけが不十分だった，②同法案は自由化に対処する予防的措置であるため，民間側に同法案を必要とする切実感が乏しかった，③わが国では，政府，民間の協調による混合経済の地盤ができていないため政府による統制の懸念を持たせた半面，同法案を支持する階層にはたびたびの修正でその効果に疑問を持たせるようになった―などの点をあげている。」（「日本経済新聞」1963年7月7日）しかし，その後，同法案の趣旨は生かされて独占禁止法は運用緩和されるようになり，いわゆる日本型産業政策が盛行するようになり，「財界，金融界，産業界」すなわち大企業の意向はますます諸政策に反映して行くことなった。その意味で，同法案の廃案はむしろ政府と大企業の実際上の協調を法律の契約を受けずに「自由」に促進する契機を成すものであった。

22）中政連は政府が中小企業基本法のねらいとして「産業構造の高度化」「国際協力の強化」をあげていることに対して「二重構造の是正」を加えることを修正案として陳情している。（「日本経済新聞」1963年6月6日）

23）「①本質的には中小企業切り捨て整理をはかろうとするもの，②中小企業近代化促進という美名で，指定業種の一部のヒモ付き近代化をはかろうとするもの，③産業分野調整と称して，官僚指導による調整委員会の手に調整権をゆだねるもの，④改正団体法をテコにして業種別組織化を推進し，合理化統制をはかろうとするもの，⑤金融，税制，下請関係などの独占偏重政策にメスを入れずに，美辞麗句を並べているもの」（中小企業家同友会全国協議会（編）［1999］pp.51-52）

24）「日本経済新聞」1963年6月28日

25）「日本経済新聞」1963年6月28日

26）全国中小企業団体中央会（編）［1981］p.52

27）丸山稔［1980］p.110

28）丸山稔［1980］p.110

29）中小企業庁（監修）［1980］p.8

30）この「93年中間報告」の中小企業庁によるその後の取り扱いについて三井逸友［2000］はその「不幸な経過」と「軽視」を次のように指摘している。この「93年中間報告」に「もとづく形で，以後中小企業庁の諸施策体系は，大きく3つの柱のもとに整理され，示されるようになった。中小企業のための諸施策は以前から必ずしも体系的に位置づけられず，中小企業庁の施策解説書中でも，折に触れてその描き方も変更される状況があったが，より明確なものとなった。」（三井逸友［2000］p.19）しかし，「このような「93年報告」の理念づけは，小規模企業対策の柱を除けば，今回の中政審答申の中では大部分無視されるに至った。」（三井逸友［2000］p.19）

31）中小企業政策の対象を規定する中小企業の範囲の上限拡大については，日本商工会議所，中小企業家同友会全国協議会などが要望として表明していた。

32）通産省［1999］

33）「日本経済新聞」1999年8月25日

34）「日本経済新聞」1999年9月3日

35）中小企業政策審議会等での消極的な発言や疑問の提示のほかに，改正を指揮した当時の深谷隆司通産大臣はその直後の衆議院選挙において，強固な中小企業地盤である選挙区で落選したことは象徴的な出来事であった。そして，2003年11月の同選挙においても雪辱はできなかった。当然のことながら，落選には他の要因があると考えられるが，本来改正が意義あるものとして中小企業層に理解されていたならば，むしろ，選挙にプラスに働いてもおかしくなかったからである。

36）中小企業庁（編）［2000］p.57

37）中小企業庁（編）［2000］p.51

38）中小企業庁（編）［2000］p.51

39）「63年基本法」の制定過程が既述したように複雑な経緯であったことは，他面では，個人的見解の影響力の小ささを示しているが，その点で，「99年基本法」への単純な改正過程は個人的見解が表出していたことにおいて対照的であった。

40）大林弘道［2002b］を参照されたい。

41）「99年基本法」がいかなる政策の含意をもつかについては大林弘道［2002a］を，どのように問うべきかについては大林弘道［2003］を参照されたい。

参考文献

大林弘道［2000a］「中小企業基本法「改正」におけ

る「中小企業像」」「中小商工業研究」第62号　2000年１月
大林弘道［2000b］「中小企業運動論・序説」「企業環境研究年報」第５号　2000年11月
大林弘道［2001］「戦後日本の経済団体と中小企業運動」「企業環境研究年報」第６号　2001年11月
大林弘道［2002a］「中小企業新施策の整理と支援策への提言」「企業診断」第49巻第６号　2002年６月
大林弘道［2002b］「米国研究者による中小企業運動論」「企業環境研究年報」第７号　2002年12月
大林弘道［2003］「日本経済の再生と中小企業運動・序説」「大原社会問題研究所雑誌」第541号　2003年12月
全国中小企業団体中央会（編）［1981］}『創立40周年記念誌』全国中小企業団体中央会1981年11月
中小企業政治連盟（編）［1966］『中政連十年史』中小企業政治連盟　1966年４月
中小企業家同友会全国協議会（編）［1999］『中同協30年史』同協議会1999年７月
中小企業庁（監修）［1980］『中小企業政策読本』ぎょうせい1980年２月
樋口勝也［2000］「中小企業基本法の一部を改正する法律について」「ジュリスト」第1172号　2000年２月
福島久一［2000］「中小企業政策はどう転換されたか」「季刊中小企業問題」第93号　2000年２月
牧野朝彦［1961］「中小企業基本法の諸構想とその問題」「信用金庫」第15巻第11号　1961年11月
三井逸友［2000］「中小企業政策の「大転換」？―「中小企業の不利の是正」の問題を中心に―」「政経研究」No.75　2000年11月
吉田敬一［2000］「中小企業基本法改定のねらいと21世紀の中小企業政策の方向」「季刊中小企業問題」第93号　2000年２月
丸山稔［1981］『増補改訂経済法講義―戦後中小企業法の展開―』中央経済社1981年12月

政策資料その他

経済産業省・中小企業庁［2003］「地域中小企業金融ヒアリング」2003年10月
国税庁［2003］「税務統計から見た法人企業の実態　平成13年度」2003年11月
信金中金総合研究所［2003］「中小企業景況レポート」NO.111　2003年４月
通産省（編）［2000］『産業活力再生特別措置法』ぎょうせい2000年６月
通産省中小企業庁（編）［1990］『90年代の中小企業ビジョン』通商産業調査会1990年
通産省［1999］「産業活力再生特別措置法について　資料３　産業活力再生特別措置法（立法背景・関係資料集）」1999年９月
中小企業庁（編）［1993］『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
中小企業庁（編）［1999］『中小企業政策の新たな展開』同友館1999年９月
中小企業庁（編）［2000］『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
中小企業庁（編）［2003］『中小企業白書　2003年版』2003年５月
日本社会党［1958］「中小企業政策改正に対する協力要請について」1958年７月