

PDP

RIETI Policy Discussion Paper Series 14-P-019

通商産業政策(1980~2000年)の概要(12) 中小企業政策 ——中田 哲雄 編著『通商産業政策史 12 中小企業政策』の要約——

河村 徳士
経済産業研究所

武田 晴人
経済産業研究所



Research Institute of Economy, Trade & Industry, IAA

独立行政法人経済産業研究所

<http://www.rieti.go.jp/jp/>

通商産業政策(1980～2000年)の概要(12) 中小企業政策
——中田哲雄編著『通商産業政策史 12 中小企業政策』の要約——*

河村 徳士(経済産業研究所)・武田 晴人(経済産業研究所)

要旨

- 1) 通商産業政策史(第2期)では、1980年から2000年を対象として、当時の政策の立案過程、立案を必要たらしめた産業・経済情勢、政策実施の過程、政策意図の実現の状況、政策実施後の産業・経済情勢などについて、客観的な事実の記録のみならず、分析、評価的視点も織り込みながら、総論1巻、主要政策項目別の各論11巻を記述し刊行した。
- 2) ただし、全12巻を読み、政策史を理解することは容易なことではない。そこで、政策評価、政策立案に利用しやすい簡易版として、各巻の要約を作成した。政策の要点をわかりやすく記述し、政策評価をまとめたものであり、各巻の入門編としても活用が期待される。
- 3) 本稿は、全12巻のうち、中田哲雄編著『通商産業政策史 12 中小企業政策』財団法人経済産業調査会、2013年の要約である。

JEL classification: K20,L50,N45,N65

RIETI ポリシー・ディスカッション・ペーパーは、RIETI の研究に関連して作成され、政策をめぐる議論にタイムリーに貢献することを目的としています。論文に述べられている見解は執筆者個人の責任で発表するものであり、所属する組織及び(独)経済産業研究所としての見解を示すものではありません。

*このPDPは、通商産業政策史にかかわる「政策史・政策評価」プログラムの研究プロジェクト「通商産業政策・経済産業政策の主要課題の史的研究」の一環として作成されたものである。要約作業は専ら河村徳士が行い、これに武田晴人が補筆した。要約を作成するにあたって、執筆者から貴重なコメントをいただいた。

第1部 総論

第1章 中小企業と中小企業政策の動向

1. 政策環境と政策動向

第二次大戦後の中小企業政策の推移について時期をわけて振り返ると、政策基盤形成期（1955～70年）は、高度成長の過程で中小企業と大企業の生産性、賃金、技術力、資金調達力などの格差が顕在化し、「二重構造論」が登場した時期である。こうした現状を打開するため1963年「中小企業基本法」（以下、基本法あるいは旧基本法）が制定された。基本法は、「中小企業の経済的社会的制約による不利の是正」、「中小企業の生産性及び取引条件の向上」によって「中小企業の成長発展」と「中小企業の従事者の経済的社会的地位の向上」を実現することを目標とした。この目標に沿って、①中小企業構造の高度化等（設備の近代化、技術の向上、経営管理の合理化、企業規模の適正化等）、②事業活動の不利の補正（過度の競争防止、下請取引の適正化など）、③小規模企業対策、④金融、税制等の4本を柱とする施策が展開された。

調整政策展開期（1971～84年）は、事業環境の激変に対応して、1973年3月の「国際通貨情勢の変動に伴う緊急中小企業対策」を皮切りに、77年9月に「総合経済対策」、78年1月の「中小企業円高緊急対策について」が閣議決定された。この時期の政策は、転換対策、分野調整といった特徴をもった。

政策転換期（1985～94年）は、3つの特色をもった。第一に、プラザ合意後の緊急対策であった。事業転換を後押しする政策などが展開された。第二に、技術開発の促進をはじめとするソフトな経営資源の強化であり、第三に、地域や産業集積の活性化のために施策を拡充したことであった。政策の転換は、1970年代までの「国際競争力強化」を追求する輸出主導型経済から、「対外不均衡是正」、「内需振興」型経済へと舵を切った点にあらわれていた。他方で、中小企業政策を支えてきた右肩上がりの予算拡大は、83年以降、一転して減少し始め、予算の構成も変化した。行財政改革が優先課題となり、補助金の一般財源化など、国と地方自治体との関係も全面的に見直され始めた。

新政策期（1995～2005年）は、4点の特徴を認めることができる。第一に、新中小企業基本法の制定、第二に、創業、新規事業支援と経営革新を推進する施策の展開、第三に、貸し渋り対策、第四に、行政改革、規制緩和の進展とこれへの対応であった。

2. 中小企業の地位と格差等

中小企業の事業所数は、1947年に300万を下回っていたが、60年代以降急増し、66年に400万を越え、72年に500万を突破した。80年代以降は横這いを示し、96年の656万をピークとして下降した。特に2001年から04年にかけては、40.7万という大幅な減少が観察された。従業者数も同様の推移をみせた。このような中小企業所数と雇用者数の減少は、余剰労働力を吸収し失業者を顕在化させないという中小企業の一つの役割が変化したことを示していた。

中小企業の業種別出荷額および販売額の推移についてみると、製造業の出荷額については、1960年の年間10兆円から、70年の50兆円と緩やかな増加を示した後に急増に向かい、82年の233兆円、ピークとなった91年の356兆円を記録した。しかし、90年代以降は低下傾向を示し、99年の309兆円、2004年の267兆円となった。卸売業・小売業も同様の傾向だったが、伸び幅は製造業と比べて低かった。

全製造業に占める中小企業出荷額のウェイトは、1960年の48.9%から2004年の50.7%とほぼ横這いのシェアを占め、卸売業の年間販売額では56.5%から66.0%へと緩やかな上昇傾向にあった。これらに対して、小売業の年間販売額では86.9%から71.4%へと低下した。大企業を100とした場合の中小企業の生産性格差については、製造業では60年の43.8から62年の50.8へと上昇したのち70年代にかけて横這いを示し、74年の53.5をピークとして、88年の46.5まで低下傾向をみせ、90年代は50前後の横這いとなった。大づかみにいえば過去40年間、生産性格差はほとんど改善されなかったのである。卸売業の従業者1人あたり年間販売額については、60年の36.0から76年の25.7へと低下し、82年に23.9を記録したのち上昇に向かい、97年には35.1、04年には37.0となった。小売業の従業者1人あたり年間販売額は、60年の43.3から2004年の65.8まで上昇傾向を基本的には持続し、特に90年代の伸びは急激であった。前記したように小売業では販売額のシェアを落としていったとはいえ、1人あたり販売額は改善されたことになる。このように商業の分野では、卸売業で90年代に格差の解消が進み、小売業で比較的長期にわたって改善傾向を示し特に90年代は強い変化が観察された。

以上のような推移に対する政府の認識は、『中小企業白書』2005年版によれば、「企業規模間の生産性格差や賃金格差は存在し、あまり改善されていない。しかし中小企業の生産性や賃金水準は技術力の向上や所得の増加によって絶対水準が上昇しており、一般的には我が国産業の競争力の阻害要因となったり、文化的な生活を営むことを不可能にしているというレベルにない」というものだった。

第2章 政策思想と政策体系

1. 政策思想の変遷

1948年8月に設置された中小企業庁は、「中小企業に関し総合的責任を有する機関」として、52年8月の「特定中小企業の安定に関する臨時措置法」、これを53年8月に改正した「中小企業安定法」などを通して輸出品と生活必需品の生産振興に着手した。その後、1957年版の『経済白書』が経済の二重構造を指摘し「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の存在が問題」であり、これを解消して「日本経済の最終目標である完全雇用」を実現することが重要と、中小企業政策が日本経済全体の構造的問題を解決する課題を担うものという位置づけを与えた。最初の白書である『中小企業白書』1963年版では、二重構造と格差問題が特集され、物的生産性の向

上などの施策を総合的に実施する必要があることが提言された。こうした認識を背景としながら、中小企業基本法(旧基本法)が 63 年に制定された。同法では、中小企業の国民経済・国民生活上の重要性を認識し、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を解決することが目指されていた。そこでは、貿易の自由化、技術革新の進展、需給構造の変化、労働力の供給の不足が中小企業の存立基盤を揺るがせているとの問題が強く意識されていた。格差の解消が政策思想の中核となっていた。

1970 年代には、72 年 8 月に中小企業政策審議会が「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」(「70 年代ビジョン」)をまとめ、70 年代を「変化の時代、流動性の時代」と捉え、①国際化の進展、②人間尊重社会への志向、③環境問題の深刻化、④知識集約型産業への指向という時代の変化に対応して、「需要サイドの重視」、「環境・労働福祉などの生活重視」、「中小企業の多様性重視」を旗印とした新たな政策指針を示した。

1980 年代には、80 年 5 月に中小企業政策審議会がまとめた「80 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」(「80 年代ビジョン」)が、中小企業に求められる基本的な対応姿勢として、①量から質への経営戦略の転換、②創造性、機動性の発揮とそのための人材育成、③地域・異業種間など集団活動の新しい展開、④公正、安定、安全を求める国民の価値観・社会意識に対応した社会性の自覚の 4 点が重要であると指摘した。そのため活力ある多数としての積極的評価、多様性の認識などを重視するものとなった。

中小企業政策審議会企画小委員会が 1990 年 5 月に発表した中間答申「90 年代の中小企業政策のあり方」(「90 年代ビジョン」)は、①「中小企業に期待される役割」、②「90 年代における中小企業の対応」、③「中小企業政策の方向」の三つの論点から成っていた。①は、「創造の母体としての中小企業」をテーマとしており、②は、中小企業にはこれから様々な潜在需要を顕在化させ具体化してゆくことが求められるとした。中小企業自身が市場の創出を促すことを示唆した点に新しさがあった。③は、企業の自助努力を支援するというもので、競争制限的なカルテルが脆弱なセクターを保護することに帰結していないか検討すべきだと判断していた。これとは別に、産業構造審議会が 94 年 6 月に行った産業構造の改革に関する報告書(「21 世紀産業政策報告」)では、中小企業政策に対して二点の重要な指摘が行われた。第一に、産業空洞化論に対しては、内外の経済環境が変化し産業の比較優位がダイナミックに変化し海外移転・輸入代替が起こることは、わが国の産業構造がグローバルな意味で最適化を進めることを意味し、必ずしも問題視すべき事柄ではないとした。第二に、規制緩和の推進を強く求めている。

1990 年代における環境の変化と中小企業の実態変化を踏まえて 21 世紀に向けた政策思想を示したのが、99 年 9 月の中小企業政策審議会答申「21 世紀に向けた新たな中小企業政策のあり方」(「99 年答申」)であり、これは中小企業基本法の改正を目指していた。その内容は、マクロ経済環境の変化、価値観・ライフスタイルの変化、グローバル化の進展などの現状認識を踏まえ、「21 世紀の中小企業像」として①市場競争の苗床、②イノベーションの担い手、③魅力ある就業機会を創出する担い手、④地域経済社会を発展させる

担い手という 4 つの機能を中小企業が果たすことを期待するものであった。これを具体化させる政策構想は、「市場メカニズムの尊重と活用」を基礎として、第一に、市場において中小企業が活躍する競争条件を整備し、第二に、中小企業の経営革新や創業の促進を後押しすると同時に、第三に、セイフティネットを整備することに置かれた。とりわけ、第二、第三の点で新しさが認められるものだった。

第 3 章 主要な政策手段

1. 予算

国の予算における「中小企業対策費」は、通産省所管分のほか大蔵省、労働省が所管するものがある。対策費は、1970 年代に急増し、82 年度には過去最大規模の 2,498 億円に達したが、その後、対策費は 87 年度まで急速に減少し、横這いを示した。しかも予算が増加した 70 年代でも一般会計予算の増加率と比べれば鈍い増勢であり、もともと、一般会計予算の 1%に満たない予算規模はさらにウェイトを下げた。

中小企業対策にかかわる予算の骨格は、金融対策予算、一般対策予算、労働対策予算から成っている。1970 年から 2000 年までにかけて、労働対策は少なく、金融対策と一般対策が 7 : 3 あるいは 6 : 4 の割合でほぼすべてを占めた。金融対策についてみれば、70 年代は中小企業事業団への出資、信用保険公庫に対する支出が増加しており、85 年度以降は、政府系中小企業金融 3 機関に対する補給金が目立つようになっていたが、機関別では中小企業金融公庫（中小公庫）、国民金融公庫（国民公庫）に対するものが主であった。

2. 財政投融资

「第 2 の予算」と呼ばれた財政投融资（財投）は、政策を実施するための重要なツールであり、特に中小企業政策においては、中小公庫、国民公庫、商工組合中央金庫（商工中金）の政府系中小企業金融 3 機関や中小企業信用保険公庫、中小企業事業団等に投入され、中小企業の資金調達を円滑化させることに貢献した。財政投融资総額のうち、1960 年から 2000 年まで、中小企業関係がおおよそ 15%台を占めており、主要な対象分野であった。投融资額は、90 年代前半まで増加傾向にあったが、94 年度を境とする政府系中小企業金融機関の貸付規模削減によって急激に縮小した。02 年以降、景気が上向き中小企業の資金需要が拡大したとみられるものの、財投資金の投入が増えることはなかった。01 年 4 月から実施された「資金運用部資金法等の一部を改正する法律」によって、郵便貯金・年金の預託義務は廃止され、真に必要な資金は、国が国債を発行して貸し付ける方法に改められたことが中小企業金融の貸付規模にも大きな影響を与えた。

第 2 部 中小企業構造の高度化

第 1 章 業種別近代化政策

業種別近代化政策は、旧基本法が施策の柱として掲げる「中小企業構造の高度化等」に該当する政策であった。業種別振興立法は、1956年に制定された「繊維工業設備臨時措置法」、「機械工業振興臨時措置法」に遡り、これらを中小企業の視点から一般化したのが、60年の「中小企業業種別振興臨時措置法」であった。この法律の目的は「中小企業の業種別の実態を調査して、その実態に即した改善事項を策定し、かつ、その実施を円滑ならしめることにより、中小企業の業種別の振興」を図ることにおかれ、5年間の時限立法とされた。枠組みは、①政令で定める業種（指定業種）について、②調査し、主務大臣は③中小企業振興審議会に諮って経営の合理化・設備の合理化等に関する「改善事項」を定め、④改善事項実現のための指導を行うものであった。支援措置に中小公庫、商工中金の優先貸付などが利用できたが、改善事項の策定と取引関係改善のための勧告が主な内容であって、助成措置は輸出振興融資以外にみるべきものは少なかった。

その後、業種別近代化政策の中核をなす「中小企業近代化促進法」（「近促法」）が1963年に制定された。制定後に2度の法改正と3度の運用改革が進められたが、69年5月の改正は、従来の助成措置を手厚くするもので、中小企業者の支援のみならず、67年に制定された「特定繊維工業構造改善臨時措置法」の枠組みを参考にして「業種ぐるみ」の構造改善事業を認めたものだった。続く75年7月の改正は、3つの新たな視点を導入したことに特色があった。それは、①国際競争力強化を目指す性格をもっていた従来の制度に「国民生活の安定向上」という視点を加えたこと、②従業員の福祉向上、消費者利益の増進、環境保護といった社会的ニーズを取り込もうとしたこと、③新分野進出を奨励することであった。近促法は、99年に廃止されるまで、中小企業支援策の根幹としての役割を果たし、多くの中小企業者に活用された。

以上のような法的な枠組みによって進められた業種別近代化政策の特色は次の3点にあった。第一に、「業種」として改革を図ったことであった。1970～80年代にかけて、政府は、中小企業の近代化を、個々の中小企業に対する設備・経営等の近代化だけでなく、企業間の問題なども含めて近代化の対象としたことになる。第二に、各業種に属する中小企業者、経営診断指導などにあたる実務家、大学等の学識経験者、国および都道府県等の行政担当者が業種毎にチームを編成して実態分析を行い、課題の把握と将来目標、目標を実現するための対応策を検討し、一定の情報共有と専門知識の統合がなされた。第三に、近代化を実現するための支援策が統合的に行われ、政策金融、信用補完、高度化資金、診断指導、税制など多様な仕組みが用意された。

政策展開のための予算を、1970～99年度の期間で見れば、事業費は毎年度約1千万円で安定的な推移をみせた。実態調査などに要する予算は、73～75年度に1億円を突破したものの、その後減額され、80年代後半に4千万円台、90年代に5千万円となった。このような予算規模に支えられて63～98年度の期間において新規指定187業種、再指定9業種という実績を記録し、69年の改正によって新たに制度化された構造改善計画については、特定業種として77業種、再指定2業種が指定された。これらすべての指定によって約36万社

以上が対象になった。

近促法が進めた業種別近代化の役割を、運用された 36 年間で 3 つの時期に分けて論じると、前期（1963～75 年）は、貿易自由化、資本自由化、特恵関税導入、通貨の変動相場制への移行といった事業環境が激変する時代であり、そうした中で中小企業の競争力向上に貢献し、日本経済が開放経済体制へと円滑に移行する手助けをした。中期（76～88 年）は、円高による輸出難と輸入増大、および成長率低下に多くの中小企業が苦しんだ時期であり、構造改善事業が積極的に実施されたが、業種・産地単位の経営合理化はあまり効果を上げることができなかった。後期（89～99 年）は、グローバル経済が深化し産地の空洞化が進み、「業種」や「産地」を対象とした政策手法に限界がみられた。

近促法は「中小企業をめぐる経済事情の変化に対処してその成長発展を図るため、その実態に即した中小企業近代化計画を策定すること等により、中小企業の近代化を促進し、もって国民経済の健全な発展に寄与すること」を目的とし、1969 年の法改正によって新設された構造改善事業は、新たに「特定業種」を対象としたものだった。特定業種は、「指定業種のうち、経済事情の著しい変化に対処して緊急にその業種に属する中小企業の構造改善を図ることが国民経済の健全な発展又は国民生活の安定若しくは向上に資するために特に必要であると認められるもの」として指定された。構造改善計画の策定主体は、商工組合などの社団法人であり、75 年の改正以降は、川上・川下を含めた「産業ぐるみ」や「地域ぐるみ」の構造改善を進めることが可能になった。

指定を受けた特定業種では、実態調査に基づいて主務大臣が業種毎の近代化計画を策定した。当初は、5 年間の近代化基本計画と毎年度策定する近代化実施計画の 2 本立てであったが、1975 年に近代化計画に一本化された。計画の記載事項は、①目標年度における製品の性能または品質、生産費その他の近代化の目標および製品の供給の見通し、②新商品または新技術の開発、設備の近代化、生産または経営の規模または方式の適正化、競争の正常化または取引関係の改善その他の近代化の目標を達成するために必要な事項、③従業員の福祉向上、消費者の利益増進、環境保全その他の近代化に際し配慮すべき重要事項の 3 つだった。策定された近代化計画の周知を図り、計画をフォローするため、主務省庁・地方支部分局・都道府県などに「近代化協議会」が業種別に設置され、指定業種に属する中小企業者やその団体を指導する方法が採用された。

第 2 章 高度化事業

中小企業高度化制度は、「中小企業基本法」第 3 条に定める「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、小売商業における経営の近代化」を促進するために必要な指導、資金の貸付け及び出資等の事業に関する制度であった。制度の柱は、中小企業が組合などを組織して、事業の共同化、工場および店舗の集団化、その他「中小企業構造の高度化」に寄与する事業を実施する場合に、中小企業基盤整備機構と都道府県が協調して資金を貸し付け、高度化事業の計画、実施に関する診断指導を行うものだった。

このような高度化政策の構想は、基本法の理念が大企業との格差是正に置かれたことを反映したものであった。高度化は生産性上昇の切り札として期待された。支援策は、第一に組合が共同で利用する施設などを設置する事業が対象となったこと、第二に設備資金に対する長期低利の貸し付けが行われたこと、第三に国と都道府県が協調して貸し付けを行ったこと、第四に貸し付けと指導が一体的に運用されたことに特徴があった。高度化事業の財源となる国からの出資金は、1967年度 101 億円、75 年度 464 億円、80 年度 881 億円と傾向的に増加した。しかし、80 年度をピークとしてその後激減し、87 年度には 1 億円となり、その後も 1 億円前後の年が続くなど基本的には低位に推移した。もっとも、国の出資金が減少したことは、高度化事業の必要性が減退したからではなく、回収金が貸付財源として利用され始めたためでもあった。

このような高度化政策を進めるために、政府は 1967 年 8 月に中小企業振興事業団を設立した。事業団は、80 年 10 月、99 年 7 月、2004 年 7 月にそれぞれ他団体との統合を繰り返し、04 年に独立行政法人中小企業基盤整備機構となった。事業団は、指導、貸付の総合的な実施、経営合理化や技術力向上を図るための経営者の研修などを進めた。70 年代までの高度化事業は年々活発化し、貸付額は 67 年度に 181 億円、70 年度に 600 億円、80 年度に 1,124 億円と増加した。事業の内容は、工業団地や卸団地の整備、近促法に基づく企業合同、共同工場、共同施設、小売振興法に基づく商店街共同施設、共同店舗、工場アパート事業などであった。

1980 年代に入ると、事業協同組合などが実施主体となることは次第に減少し、代わりに任意グループや異業種交流グループの形成が進み、これらが相互の技術移転、新たな製品の開発といった事業を展開し始めた。高度化事業においても、技術や人材といったソフトな経営資源の充実、地域社会を形成する上で求められる中小企業の役割に着目した施策を進めた。貸付額は 85 年度に 1,421 億円、90 年度に 1,937 億円、93 年に 2,279 億円と大きく伸びた。この時期の主な事業は、地域振興型高度化、小売・商店街関係であった。

1990 年代後半以降は、ベンチャー企業の育成などに力が入れられたが、高度化事業は年々減少した。金利の低い状況が長引いたため低利資金の融通が魅力的なものではなくなったためだった。また、60～80 年代にかけて進められた工場団地や卸団地の建設が一巡し高度化事業の必要性が減退したことも影響し、貸付額は、95 年度 1,631 億円、2000 年度 984 億円、05 年度 144 億円と急減した。99 年に改正された中小企業基本法では、高度化事業は削除され、個別企業の「創業、新事業開拓、経営革新」、第三セクターが実施する「まちづくり・中心市街地の活性化」などが重視されるようになり、高度化制度は新たな視点から見直しを迫られた。

高度化事業を利用した成果は、工場団地についてみれば、469 の団地が建設され、約 7,500 社がそれに参加し、卸団地は 198 の団地が建設され、約 9,650 社が参加したことなどにあらわれていた。工場団地および卸団地の建設について実施組合を対象として行われた 2000 年度のアンケートから、工場団地についてみれば、団地移転の目的は、事業規模（生産・

取扱量) 拡大のための施設(土地・建物) 拡張が最も多かった(90%弱)。立地環境の改善や従業員の確保といった目的も80%弱を占めた。前者の事業規模拡大については約70%が達成したとみなされ、後者の二点も90%に及んだ。副次的な効果としては情報交流を通じた企業経営の活性化を認める者が多かった。高度化事業にとりくんだことへの評価は、「十分に満足」が11%、「ほぼ満足」が59%で多くの企業が前向きに捉えた様子がわかる。「不満足」の理由は、借入金の負担が重いことが68.7%、このほか「共同事業の成果が上がっていない」が23%などとなっていた。

第3章 融合化と異業種交流

中小企業の「融合化」と「異業種交流」という政策手法が具体化したのは、急激な円高や国民ニーズの多様化・高度化へのとりくみが課題と捉えられた1980年代前半であった。もともと、こうした考え方は、72年8月に提出された中小企業政策審議会の意見具申「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」において既にあらわれていた。そこでは、知識集約化の方向に向けて、「異業種間の企業の結びつきの合理化を進める方向にも合うような施策の運用」が重要と判断されており、82年3月の「中小企業組織化政策ビジョン」は、この認識を踏襲した。このような検討を踏まえて「創造的知識融合化」というコンセプトを打ち出したのが、86年5月の産構審総合部会企画小委員会が公表した「21世紀産業社会の基本構想」であった。

異業種交流に関する政策は、1981年度から「技術交流プラザ開催事業」として開始された。技術交流研究会を都道府県が開催し、これを国が支援するものだった。また中小企業庁は、83年8月に「異業種組合の設立・運営指導について」という通達を出し、中小企業等協同組合法の弾力的な運用を図った。このような施策を体系化したのが、88年4月に制定された「異分野中小企業者の知識の融合による新分野の開拓の促進に関する臨時措置法」(「融合化法」)であった。95年を目途とした時限立法で、融合化法の目的は、異分野中小企業者の知識を融合させ新分野を開拓し、中小企業者の創意ある向上発展を図ることに置かれた。事業協同組合を融合化事業の主体として想定したものの、中小企業である会社、個人やこれらに準ずる経営主体である企業組合と協業組合も施策対象とした。対象となった事業には、一般会計からの補助金、高度化資金融資の特例、中小企業融合化促進特別貸付(商工中金が行う)などの資金の融通が行われた。そのほか、中小企業信用保険の特例、課税の特例などが利用できた。

融合化政策は3段階のステップ毎に用意された。第1段階の「交流段階」は、異なった業種、異なった専門分野の中小企業者が集まって情報交換をするものであった。第2段階は「開発段階」として、異なった情報・知識をすり合わせ「融合化」して新しい価値を創出する段階とされ、これが融合化事業のコアとなる段階であった。第3段階は「事業化」段階であった。第1段階では、技術・市場交流プラザ事業などが施策として進められ、第2段階では、「知識融合開発事業に対する補助金」、「試験研究関連税制・組合税制」などが用

意された。第3段階は、新たな事業に必要となる施設・設備の取得や市場開拓のための資金供与・税制負担の軽減措置などの政策が展開された。

融合化法の成果は、7年間の運用期間で、認定組合数が309件と多くはなく、推測される参加企業も2,300弱にとどまるものであった。異業種交流に参加した企業が1987年に2万社だったことを考慮すれば、交流段階から先に進むことが難しかったと推測されるが、それでも、新しい分野に進出した実例が300を越えたことを積極的に評価することもできる。

第4章 事業転換と事業再生の円滑化

「中小企業基本法」は、中小企業構造の高度化を図る手段の一つとして事業の転換を掲げていた。ここでの事業転換の考え方は受動的にやむを得ず行うものとして位置づけられ、新しい成長分野を切り開く手段ではなかった。しかし、1970年代の変動相場制への移行にともなう経済環境の激変に対して新しい意味づけに基づいた事業転換政策が必要になった。そこで、75年に近促法の改正により「新分野進出計画」制度が新設された。その考え方は、経済環境の激変に対する緊急避難ではなく、中小企業の存立分野を拡大発展させていこうとするものであった。ただし、近促法がもともと業種別の近代化を進める枠組みであったことから、事業転換にはなじみにくく、新たな法制度の構築も一方で進められることになった。法制定の検討は、75年春頃から中小企業庁において進められ、中小企業近代化審議会は、12月に意見具申「今後の中小企業事業転換対策のあり方について」をまとめた。事業転換を円滑に進める支援策の構築が緊急の課題であるとしたこの意見に沿って、「中小企業事業転換対策臨時措置法」（「事業転換法」）が76年11月に成立した。

事業転換法の目的は、「最近の構造的変化」に対して事業の転換を進めることにあった。①中小企業の事業転換に対する総合立法であったこと、②自主的に行われる事業転換を助成するものであったこと、③臨時法であったことなどに特色があった。自主的な事業転換を助成するもので、事業転換それ自体を促進することが必ずしも意図されたわけではなく、喫緊の課題に対処する臨時的な性格だった。そのため対象とされた転換の要因も、貿易構造の著しい変化によって輸出が減少するなどの点に限られた。そのうえ事業転換として該当するか否かの該当性についても、「当該中小企業の現在行っている事業の相当部分を廃止又は縮小し、かつ、転換先事業が全事業活動の相当部分を占めること」などと厳しい要件を課すものであった。こうした要件を満たし事業転換の支援が認められた者に対しては、特別融資、中小企業信用保険の特例、税制上の特例措置などが用意された。

1986年1月に中小企業近代化審議会がまとめた中間報告「国際経済上の環境変化に対応する中小企業対策のあり方について」によれば、事業計画の認定件数は290件に止まっており、その理由として事業転換そのものが難しいこと、中小企業をとりまく環境変化が予想を下回ったこと、法の運用が厳しくかつ助成措置が薄いことなどをあげていた。

事業転換が所期の成果を上げない中でも、1980年代には未曾有の円高進行、台頭しつつあった韓国、台湾、シンガポールなどからの繊維品や雑貨製品等の輸入増加、またブラザ

合意実現のためのアクション・プログラムの影響など中小企業の環境変化は厳しいものがあった。転換法が10年を経過し失効時期を迎えていたこともあり、通産省は85年11月に「中小企業特別調整対策」を発表し、「中小企業の経営の安定や事業転換の円滑化を図ることが必要である」とし、中小企業庁も12月に「中小企業特別調整対策について」を公表し事業転換の法的措置を進めることを明らかにした。中小企業近代化審議会は、86年12月に「国際経済上の環境変化に対応する中小企業対策のあり方について」をとりまとめ、中小企業の事業転換が、雇用の安定に資するだけでなく、地域経済社会の安定・活性化ひいては国の産業構造の適正化にも貢献するものと指摘した。事業転換政策は後ろ向きのやむを得ないものではなく、雇用や地域経済の発展に貢献する国の重要施策としてさらに位置づけが変化し始めた。

1986年2月に公布施行された「特定中小企業者事業転換対策等臨時措置法」（「新事業転換法」）は、88年3月で失効するとされた時限立法であった。目的は、プラザ合意後の円高を契機とする「近年における貿易構造その他の経済事情の著しい変化」に対応して行われる中小企業者の事業転換を円滑にすること、また経営安定のための緊急措置を行うことにあった。新事業転換法が対象とした特定中小企業者は、「事業転換計画」を策定し都道府県知事の承認を受け、金融、信用補完、税制等の支援策を受けることができた。都道府県知事が参考とする承認基準は、事業転換法と比べて緩和されていた。緩和措置の効果は、対象業種が116から203へと増加し、施行された7年間で約4,076億円の貸付が行われ、利用度が高まった点にあらわれていた。

バブル経済崩壊後も事業転換を支援する施策は必要視された。1993年9月の経済対策閣僚会議では、「緊急経済対策」の一環として「中小企業が我が国経済の構造的な変化を克服しつつ活力を発揮できるよう、新分野進出、海外展開等中小企業のリストラ努力を支援することとし」法律案の早急な策定を求めている。11月には「特定中小企業者の新分野進出等による経済の構造的変化への適応の円滑化に関する臨時措置法」（「新分野法」）が制定された。経済対策閣僚会議が示したように、経済構造の変化に対する事業転換によって「新たな経済的環境に即した中小企業の活力ある発展」を図ることが目的であった。やむを得ないあるいは緊急避難的な事業転換を円滑にするという従来の施策にみられた性格は払拭された。すなわち、①新たな事業分野への進出等を「新分野進出等」と捉え「積極的に支援し推進すべきもの」とし、②政策対象業種は極めて広くなり、③海外進出も支援対象とし、④対象となる「特定業種」に属する事業を営んでいない中小企業者、また事業を営んでいない個人であっても、特定業種に属する事業を開始するにあたって支援対象になる可能性を開くなどの特色をもっていた。支援策は、引き続き、補助金、特別融資などとして展開された。なお、95年に一部改正された。

新分野法に基づく特定業種は、1993年11月に製造業、印刷業、ソフトウェア業および情報処理サービス業の4業種が指定された。計画承認件数は、95年末時点で、新分野進出（製造業）1,028、新分野進出（ソフトウェア業等）93、海外展開219、事業開始11の合

計 1,338 となっていた。ただし、貸付・税制特例といった支援策の利用は低い実績にとどまった。

第3部 経営基盤の強化

第1章 診断指導と情報提供

1. 診断指導の展開

診断指導事業は、中小企業経営の合理化や技術の向上を図るため、経営の実態を分析・診断し、経営指導や技術指導を行うものである。一般的に、「経営診断」は中小企業の実態を調査分析して経営上の問題点を指摘し、改善を勧告するもので、「指導」は適宜企業の経営状況を把握して改善指導を行うものであった。診断指導事業は、中小企業政策において、戦後の早い時期から重視され、1948年に中小企業庁が制定した「中小企業診断実施基本要領」によってスタートした。その後、様々な補助金が付与され、診断指導事業を展開する体制が整えられ、63年7月に「中小企業指導法」（「指導法」）が制定された。同法は、国、都道府県、日本中小企業指導センター（指導センター）が進める指導事業を計画的かつ効率的に進めることを目的とし、指導事業の内容などを明確化した。診断指導事業は、66年の「中小企業総合指導所」構想によって新たな段階をむかえた。この構想は、都道府県や公設試験研究機関、商工会・商工会議所などの複数のルートで様々な観点からおこなわれていた事業を都道府県に拠点を設けて総合的・効率的な指導体制の確立をめざすものであった。他方で、指導センターは67年に高度化資金融通特別会計と統合されて特殊法人「中小企業振興事業団」となり、経営診断と資金助成（高度化資金）を一体的に行うことが企図された。こうして中小企業指導法を基軸とし都道府県等の中小企業総合指導所と中小企業振興事業団を両輪とする政策手法が構築され、この枠組みは、拡大されながら90年代半ばまで継続された。

診断指導事業費は、診断指導事業推進事務費と指導事業費補助から構成され、そのほとんどは補助金であった。1970～80年代までは順調に増額したが、90年代に入ると予算額は増減し始め、90年代半ばから低下に向かった。

診断指導事業は、①「一般診断」と②「近代化診断」から成り立っていた。前者は、中小企業者が担当窓口で申請のうえ診断を受けるもので、後者は政策的な支援の前提として実施されるものだった。

まず、①の一般診断には、個別と集団の方法があり、個別について早い時期の事例によれば、「工場診断」（1948年）、「鉱山診断」（48年）、「組合診断」（49年）、「商店診断」（49年）など、目的に沿って診断の枠組みが設定されていた。診断指導件数は、80年代前半まで傾向的に伸び1万件前後を毎年度維持したが、民間コンサルタントの成長もあって86年度以降、減少に向かい、90年代は激減し97年度には1千件を割った。

こうした診断指導件数の推移は政策的な判断に立脚したものであった。中小企業近代

化審議会指導部会は、1984年2月、診断指導事業について意見具申を行った。その内容は、第2次臨調答申が人件費に対する補助金の一般財源化という問題を提起したことに対応して、民間診断士の活用やコンピュータ利用に基づく業務効率化を課題とするものであった。また、90年には中小企業対策に関する行政監察が行われ、診断指導体制が中小企業の診断ニーズ等に合致しなくなってきたことが問題視され、総務庁は91年に改善意見をまとめた。さらに中小企業政策審議会は93年に「中小企業政策の課題と今後の方向」を提言し、政策手法の見直しを迫った。96年には中小企業近代化審議会指導部に設けられた診断制度分科会の検討を受けてまとめられた中小企業近代化審議報告は、「国としては一律な取り扱いを前提とした総合指導所構想を明示的に廃止するべきである」と提言した。こうした意見を受けて中小企業庁は、中小企業総合指導所の設置根拠となっていた通達「中小企業総合指導所の設置及び運営について」を廃止した。一般診断は大幅に縮小され、あわせて従来の指導制度も廃止されることになった。

他方で、中小企業総合指導所が行ってきた情報提供機能は、1986年の指導法改正によって「中小企業地域情報センター」に引き継がれ拡充されていった。診断指導から情報提供へと政策スタンスが変化した背景には、第一に診断指導に対するニーズの変化があった。第二に地方財政の逼迫によって各都道府県・政令市が診断指導を実施する体制を維持できなくなってきたこと、第三に中小企業者が自己責任に基づいて情報にアクセスし、それらを選択・利用することが市場原則を重視する立場から推奨され、なおかつ財政再建を課題とする民営化・民活路線の台頭によって行政費の削減が試みられたことなどがあった。

近代化診断は、資金貸付に伴う償還等のリスク軽減、助成効果の向上を狙って行われた。それは、1956年の「業種別総合診断」を端緒として、66年の「設備近代化診断」によって貸付資金と連動した近代化診断が本格化した。工場、商店、鉱山を対象として個別の診断を進める場合は「設備近代化資金」貸付とリンクした場合が多かった。しかし、これらは70年代に入ると件数としては減少した。66年に設備貸与制度が創設されたことによって、自己資金調達負担が少ない新制度の利用が増したためであった。

2. 情報化の促進

情報化の重要性は既に1960年代から指摘され、中小企業においてもその対応は大きな課題であった。72年の中小企業政策審議会意見具申「70年代の中小企業のあり方と中小企業政策について」は、ソフト面での対応重視、知識集約化推進の必要性を強調し、①知識集約化のビジョン提示、②情報収集・処理体制の整備、③研究・技術開発体制の整備、④行動事業を通じた知識集約化の推進を求めた。73年には中小企業振興事業団に「中小企業情報センター」が設置され、ネットワークの形成や情報の収集分析・提供が進められた。こうした動きは、地域情報格差の是正を求める要求の高まりによって加速した。中小企業庁は、地域の中核的情報拠点として各都道府県、市の区域における「中小企業地域情報センター」の設置を促進し、79年度から情報収集加工、情報提供、情報創出などに要する情報

活動経費の一部補助を開始した。81年11月には、中小企業地域情報センターの全国的な連絡組織として全国中小企業地域情報センター連絡協議会（全情連）が設立された。

さらに、中小企業庁は同年10月に今後の情報化促進策を検討するため中小企業近代化審議会指導部会に「情報化分科会」を設置した。分科会は1982年6月に提言をまとめ、人材育成やデータベース整備の重要性などを指摘した。また、この提言は、中小企業の経営改善のためには、公的な診断を受けなくとも、情報の提供だけで効果を上げることが出来るなどの認識を示した点で、人材の確保と経費面で行政コストのかかる診断指導事業から低コストのITネットワークを利用する情報提供事業へと政策の重点がシフトし始めていることを示唆するものでもあった。

その後、中小企業庁は、1984年11月、上記指導部会に情報化対策分科会を新たに設置した。情報ネットワークが新たな情報化格差の発生、大企業による取引再編、中小企業性業種の役割分担の変化などを惹起するおそれがあるから、これらへの対応策を審議することが目的であった。85年6月の報告書では、情報化に関する啓発、人材育成、情報ネットワーク化に伴う環境整備などが提言された。

ネットワークの形成と情報化促進対策の推移を見ると、まず1982年におけるデータ通信改正利用の自由化を契機として、中小企業事業団は、82年度に中小企業情報センターで中小企業経営に関する文献情報等をオンラインで提供するデータベースSMIRS（中小企業情報検索システム）を開発するとともに、中小企業のコンピュータ利用を促進するための相談指導を行う「中小企業OAセンター」を設置し対応を進めた。86年には中小企業地域情報センターを情報化の指導機関として法的に位置づける指導法の改正が行われ、都道府県にとって実施が困難な事業に民間機関を活用する道を開くとともに、診断指導事業を初めて民間に開放した。情報化関連の施策は早い段階で規制緩和を進めるものだった。

その後、中小企業地域情報センターの進める事業と中小企業事業団の情報提供事業との間に重複がみられ、これらの事業の基礎となるデータベースも重なる部分が多くなる傾向があらわれたことから、予算の削減要求は強まり、1990年代に入ると情報化施策は重点化を迫られることとなった。90年代半ば以降は、中小企業地域情報センターが地域における中小企業支援の中核的な機関として、94年に「中小小売商業活性化相談事業」を、95年に「中小企業地域産業育成支援事業」を開始することになった。

こうして専門人材による診断指導という個別対応方式から、ITネットワークの活用による一括処理・選択型とでもいうべき方式にシフトし行政コストの軽減が具体化された。1995年以降、行政コスト軽減の圧力はさらに強まり、上記の中小企業地域情報センターはより一層の重点化・効率化を求められた。その結果、補助金は一般財源化され情報化予算の再編成が進められることになった。

3. 中小企業支援法

1963年制定の指導法（「中小企業指導法」）は、2000年に「中小企業指導法の一部を改正

する法律」によって改正され、「中小企業支援法」（以下、「支援法」）として生まれ変わった。グローバル化や経済構造のサービス化を背景に、指導法の枠組みが問題視されたからであった。具体的には、指導法の体系が「国が策定する中小企業指導計画」に基づいて診断指導を進めることとなっているために、地域の特性などに応じた柔軟な対応が難しくなっていることが問題であった。しかも、多くの都道府県は診断指導事業を民間コンサルタントに事実上委ね始めていた。99年9月の中小企業政策審議会も、中小企業に対する指導のあり方について「民間機能を活用した施策へとシフトすべき」と提言した。こうして支援法の制定によって、①指導から支援へと概念が変更されたほか、②指定法人（都道府県等中小企業支援センター）の業務拡大、③民間事業者との連携協力、④中小企業診断士制度の整備が進められることになった。

第2章 人材の育成

中小企業の人材育成政策には、中小企業の経営者や従業員の資質向上を目的とした「中小企業人材の育成」と、中小企業に対して診断指導や相談などを行う専門家を育成する「指導担当者の要請」および「民間経営助言専門家の育成」とがあった。

前者の「中小企業人材の育成」は、1963年度に長期管理者・技術者研修の補助対象事業として発足し、その枠組みは64年には制度化され、その後は研修コースの設定などが必要に応じて進められた。90年代前半まで研修コースの多様化が進められながら制度は安定的に持続され、人材ニーズの多様化に対応してきた。もっとも、70年代後半以降、コース数・受講者数は減少し始めており、地方財源の逼迫、地方公務員の削減という要請のもとで研修事業の見直しも進んでいた。

後者の専門家の養成については、すでに触れた中小企業振興事業団が中小企業研修所を設置して施策を進めた。1980年度にこの研修所は改組され、中小企業大学校として全国展開することになった。そのねらいは、80年代に進むことが予想される環境変化に的確に対応するために、中小企業のソフトな経営資源をより充実させ活性化させることにあった。この大学校は当初、東京にのみ設置されたが、81年以降は地方校の整備が進められ、同じく81年からは、①中小企業施策に係わる重要課題の分析、②中小企業が抱える経営・技術上の問題の実態把握、③中小企業大学校における研修事業の質的向上などを進めるため、中小企業大学校に「中小企業研究所」が設置された。90年代後半に行政改革の対象となるまで、中小企業大学校は拡充され人材育成の拠点として利用された。

人材育成に関連して、中小企業診断士制度についてふれておくと、診断にあたる専門家の育成は、1950年から始められていた。中小企業庁は、52年に「中小企業診断員登録規定」を制定し制度化を進め、53年には養成制度も構築した。69年には登録制度が改正され中小企業診断員は中小企業診断士と改称され、より一層人材育成が進められた。養成された診断士の登録数は60年代から2000年代まで順調に伸びており、成果を上げたが、2000年の指導法改正によって、この制度は抜本的に見直された。診断士は「都道府県等が行う中小

企業指導事業において経営の診断を担当する者」の資格だったが、中小企業の経営課題の多様化・複雑化に伴い、民間の中小企業支援人材を充実させることが重要な課題となったことを踏まえて、民間事業者を含め「中小企業の経営の診断等の業務に従事する者」とされた。こうして民間事業者を対象とした能力認定制度へと診断士制度は再構築された。中小企業者の主体性・多様性を重視し指導から助言へと政策スタンスが変化したことを反映したものであった。

以上のように人材育成政策は、都道府県等が直接行う研修事業を補助金で支援する方式から、民間機関によるコンサルティング業務の環境を整備し、行政は情報提供に重点を移した。都道府県が実施する診断指導要員の育成を行う事業は縮減された。こうした中で研修事業等の内容についても、一般的・基礎的なものから特定のニーズに絞らざるものへと変化していった。

第3章 技術力の強化

中小企業を対象とした技術研究補助は、1956年度に創設された「中小企業輸出振興技術研究費補助金制度」に始まり、66年に「技術改善費補助金交付要綱」によって拡充された。一方、58年には都道府県の公設試験研究機関（公設試）による技術指導を強化するため「技術指導費補助金制度」が創設された。67年度には「国立機関技術開発研究費」が設置され、中小企業性の高い業種の基礎的、共通的試験研究を長期的に実施する体制が整えられた。こうした枠組みの構築を基盤として、70年代に入ると、「技術指導」、「技術開発」および「技術研修」の三点を柱とする施策が展開されることになった。

予算額は1965～87年度まで傾向的に伸びたものの、80年代後半から90年代前半にかけては横這いとなった。その後、95～97年度には、中小企業者の技術開発を直接支援する制度的な方法—例えば95年の「中小企業の創造的事業活動の促進に関する臨時措置法」の制定—が拡充されたことを背景に大幅な増加をみたが、97年度以降は減額され、99年以降は新基本法の下で予算が他の施策に拡散されていった。

都道府県の公設試は全国で約170機関設置されており、中小企業者に対する技術指導の第一線を担当してきた。国は、この公設試が行う指導及び研修に必要な施策を整え、指導体制と研修事業の充実を図った。国の助成は1958年度から開始されたが、その内実は指導から次第に情報提供へとシフトするものであった。73年の中小企業振興事業団における「中小企業地域情報センター」設置がそうした変化を推進するものであった。

中小企業が自ら行う技術開発に対する支援では、「技術改善費補助金」が大きな役割を果たした。この制度は、中小企業者が必要な試験研究および施策を行う場合に所要経費の2分の1を補助金として交付するもので、1966年度の技術改善費補助金が原型といわれている。技術改善費補助金の枠組みには、72年度に「公害防止」、80年度に「省エネルギー」、87年度に「中小企業の新分野進出等の円滑化」、90年度に「職場環境改善」が加わるなど、状況に応じてその対象は多様化し、補助率も変更された。技術改善費補助金は、65年度か

ら 80 年代後半にかけて傾向的に上昇し、87 年度には 20 億円を超えたが、その後やや停滞したあと 94 年度から一転して急増し 99 年度には 68 億円に達した。創業や新規開業の必要性が政策課題とみなされ、技術開発力の強化に重点的な配分が行われたためであった。なお、これらの技術改善費補助金の流れをくむ補助金制度は 2004 年度に廃止された。

1985 年に制定された「中小企業技術開発促進臨時措置法」（「技術開発法」）は、84 年 12 月にまとめられた中小企業近代化審議会の中間報告「中小企業の技術開発力向上を図る上での問題点」を受けて、環境変化による中小企業の事業機会の拡大に反して、中小企業の技術基盤が弱いとの認識に基づいて、支援措置によって中小企業の技術開発力を育成することを目的としていた。この法律が対象とした技術は「生産、販売又は役務の提供の技術で、技術革新の進展に即応し、かつ、著しい新規性を有するものに限」と限定された。エレクトロニクス、新素材、バイオテクノロジー等のいわゆる先端技術分野に関連する技術開発に絞って促進する趣旨であり、「新規性」とは、特別の研究開発等を要するものとされた。助成措置は、補助金、高度化資金貸付（中小企業事業団）、特別貸付（中小公庫、商工中金等）であったが、認定件数は、93 年度までの 9 年間で総計 200 件程度にとどまり、決して多くはなかった。

このほか、技術情報の提供は、既述したような都道府県の公設試を介した技術指導などと併せて実施されてきたが、技術交流、技術移転関係の施策としては 1975 年から中小企業事業団に「技術交流促進事業」が創設された。その特徴は、大企業を含む先進企業が保有する技術を容易に移転できるようにするものだった。他方で、81 年度には「技術交流プラザ事業」が発足し、中小企業間の技術移転を促進する方法も模索された。加えて、80 年代に入ると「地域技術の振興」がより鮮明な政策目標として設定され、例えば、83 年度に創設された「地域フロンティア技術開発事業」では、地域シーズに着目し、地域産業に先端技術を導入することによって既存中小企業の活性化と新規産業の創出（フロンティア拡大）を目的として様々な支援が行われることになった。85 年度に創設された「地域システム技術開発事業」も同様で、特にファクトリーオートメーション等の高度な生産管理システムを地域の中小企業に導入するための研究開発を目的とした。89 年度の「地域技術おこし事業」、「地域ソフトウェア供給力開発事業推進臨時措置法」なども中小企業政策に地域振興の目的が加味された施策であった。90 年代に入ると、こうした方向性はますます強まり、90 年度の「地域人材不足技術開発事業」、92 年度の「戦略的地域技術形成事業」、95 年度の「地域産学官協同研究事業」などが打ち出されていった。技術交流や技術移転政策は、80 年代から地域技術の振興と結びつける形で展開されたのである。

第 4 章 組織化政策

戦後長い間、組織化政策の根幹にあったのは、1949 年の「中小企業等協同組合法」（「組合法」）であった。中小規模の事業者が「相互扶助の精神に基き協同して事業を行うために必要な組織」（同法第 1 条）について定めたもので、組合員資格の限定、任意加入・任意脱

退、議決権の平等などいわゆる「協同組合原則」による組合の設立や管理のフレームワークを規定したものだ。95年までに36回の改正が行われたが、基本的な理念は変わらず、同法の規定に沿って、事業協同組合、信用協同組合等が設立されていった。

協同組合は、一定の条件を満たせば、独占禁止法の適用が除外されたが、協同組合であれば一律にこの措置が有効だったわけではなかった。適用除外による組織化政策の骨格は、1952年の中小企業による生産カルテルを認める「特定中小企業の安定に関する臨時措置法」の制定、53年の同法改正により恒久法となった「中小企業安定法」（「安定法」）によって整えられた。一定の業種に属する中小企業者に調整組合の設立を認め、自主的な生産数量、生産設備等の調整事業を行うことを可能にした。また、「安定法」では、安定命令が可能とされており（第29条）、54年にはじめてタオル製造業について発動された。57年には「中小企業団体の組織に関する法律」（「団体法」）が制定され、中小企業関係団体の基本法として、調整事業について員外者に対する事業活動規制命令、組合への加入命令等が定められた。アウトサイダー規制が認められたのである。また、これらの団体を指導する組織として、全国および都道府県の中小企業等協同組合中央会を改称改組して中小企業団体中央会として法に定める組織とした。

組合の主な設立目的は、1980年代半ばの事業協同組合に関する調査によると、「共同事業の実施によるコストの引き下げ」（39.3%）が最も多く、「情報の収集・交換・提供」（37.4%）、「売上、受注の維持拡大」（32.5%）、「金融の円滑化」（26.4%）と続いた。組合数は、90年3月の時点で48,000であり所属組合員数は300万を越え単純に計算すると全国の中小企業の半数が所属していたことになる。ただし、80年代以降、組合数は横這いないしは減少傾向にあった。組合員の格差拡大・多様化、財政基盤の脆弱化などが要因だった。

この中小企業組合制度は、中小企業者が自らの企業のみでは保有できない経営資源を補完し、また他社の有する経営資源と併せてスケールメリットを発揮することによって、中小企業の低生産性、脆弱な資金調達力、劣悪な取引条件といった不利の是正や経営革新・合理化のためのツールとして活用されてきた。相互扶助の精神に基づき、共同施設の設置や共同生産・共同販売・共同購入等による規模の利益の実現、組金融融による資金調達力の強化などを通じて中小企業の体質強化に貢献した。その意味では、組織化政策は、組合を通じて直接・間接にカバーする中小企業の多さ、共同事業の推進による中小企業の経営改善、安定化への貢献の大きさ等を考えると中小企業政策の中でも屈指の重要政策としての役割をもっていた。

組織化政策の予算は「組織化指導事務」と「組織化指導費補助」から構成された。後者の補助は、中小企業団体中央会が行う指導事業、人材養成事業、情報化・融合化事業を支援するもので、これが予算の多くを占めた。1995年度以降、予算は低下傾向に向かい、2000年度には再編され一時的な増額をみながらも、その後は大幅に縮減されることになった。

「組合法」、「団体法」は、1997年以降、重要な改正をみて組織化政策は新たな局面をむかえた。「個別法による独禁法適用除外カルテル等制度」の見直しを求めた95年の「規制

緩和推進計画」が、政策構想の変化に大きなインパクトを与えた。この計画は 96 年、97 年と改定され、改定案に沿って 97 年 2 月には独禁法適用除外整理法案が第 140 回国会へ提出された。この法案の成立によって、団体法の加入命令等は廃止された。

さらに、1998 年 3 月には「規制緩和推進 3 か年計画」が閣議決定され、これを受けた 99 年 8 月の中小企業政策審議会中間答申は、基本法の見直しを提言するとともに、「商工組合の在り方の見直し」として「商工組合の行うカルテル事業は…廃止することが適当」であると指摘した。また、この中間答申は、「連携の促進」に関する基本的な考え方として「組織化政策の対象を、新たな事業の創出や経営の革新に向けた経営資源の補完を図る企業間の緩やかな連携や、この連携を支援する組織へとより一層拡大していく必要がある」との認識を示した。その上で「施策のあり方」として「中小企業者が、その連携を通じて、創業、新規事業創出、経営革新等を円滑に進めていくためには、事業の発展段階に応じて、緩やかな連携や組合、協同出資会社等多様な連携組織形態を選択することを可能とすべきである」と提言した。中小企業安定審議会も 9 月に、カルテル廃止という同趣旨の指摘を行った。これらを背景として、団体法は再び見直されることになり、調整事業の廃止と組合の会社組織への変更を主な変更点とした改正が 99 年 12 月に行われ、「組合法」も、2002 年 11 月に改正され、企業組合の活性化が目指された。

1999 年の基本法改正によって中小企業政策の基本理念は「多様で活力ある独立した中小企業の育成・発展」におかれるようになった。新しい理念の下で整備された最初の法律が 2005 年 4 月の「中小企業の新たな事業活動の促進に関する法律」であった。中小創造法、新事業創出促進法および経営革新支援法の 3 法を統合したこの法律によって、従来の「組織化」に代えて新たな概念として「新連携」が打ち出された。従来の「組織化」が同業者組織をベースとして想定していたのに対して、むしろ異なった経営資源を有する者と手を組んで強みを持ち寄り、新しい価値を生み出そうとする意図であった。組織化も緩やかなものが想定された。こうして組織化政策は連携を理念とするものへと変更されたのである。

第 4 部 事業機会の確保

第 1 章 下請企業政策

下請企業の定義は、各法律の目的に従ってそれぞれ定められてきたが、以下では「自己より資本金又は従業者数において規模の大きな企業又は個人から製造・加工等の委託を受けている中小企業」とやや広めの概念で捉え、時期毎の下請企業の地位や課題を検討する。

高度成長期以降、下請企業は加工組立産業を支えた重要な存在だったが、同時にその多くは親企業への取引依存度が高く地位が弱いのが通例であった。しかし、1970 年代には、下請企業はその地位を高め取引条件を向上させ始めた。『1973 年版中小企業白書』は、①独立性の増大、②高加工度化、③技術水準の向上などをその要因として指摘していた。

1960 年代から 70 年代を通じて上昇した下請企業比率は、81 年をピークとして下降に向

かった。持続的な比率の低下には、85年のプラザ合意以降、厳しい円高局面の中で下請取引関係のオープン化が進み、ピラミッド型の構造に変化が生じたことが影響した。下請中小企業の取引分散化や自立化が進んでいた。下請関係の変化は、90年代のバブル崩壊後も進んだが、その要因には、①発注の抑制、②下請選別の強化、③要求の高度化などの結果を反映したものも含まれた。

こうした下請企業の存在は、戦後復興期から高度成長期にかけては、二重構造の象徴的な表れとしてみなされ、政策的な関与によって不当な扱いを是正することが国民経済の健全な発展のために必要であると認められていた。こうした認識を背景として、1956年に「下請代金支払遅延等防止法」（「下請代金法」）が制定された。独禁法には親企業が優越的な地位を利用し下請企業に対して不公正な取引を強いることを是正する枠組みが規定されていたとはいえ、これが積極的に利用されなかったことから行政の調査などを積極的に行うことができるようにすることを目的に制定されたものだった。

1970年の「下請中小企業振興法」（「下請振興法」）は、下請事業者と親事業者との望ましい関係のあり方を示すとともに、これに沿った両者の共同事業を促進する目的であった。先行した近促法が「業種や業界に着目した近代化（横の近代化）」を目指したのに対比すれば、「親と下請の関係の近代化（縦の近代化）」に着目した法律であった。

このような下請企業政策の基本的な枠組みは、1999年12月の新基本法およびその後展開された下請企業関連諸施策においても踏襲されたが、考え方は大きく異なるものとなっていた。新基本法では、大企業と中小企業の関係性に関して、「第3章基本的施策第2節中小企業の経営基盤の強化」では、「事業活動の不利の補正」という捉え方を修正し、下請問題を「大企業との力の差による問題」とはもはや認識していなかった。そのうえ、「市場原理の尊重」、「中小企業保護的行政の縮小」、「予防的行政措置から事後的なセーフティネットによる救済への転換」が新たな理念として措定された。

その後、2003年に上記の二法は改正された。「下請代金法」は、サービス業においても下請関係がみられ始めたこと、グローバルな調達が進み親事業者の不当な取引が多様化したことなどに応じて改正された。「下請振興法」については、近代化という古い語句の使用を控えたもので、実質的な目的の変更はなかった。

下請企業対策のための予算は、調査委託費、旅費、庁費等の事務経費である下請取引適正化対策費、および下請企業振興協会に対する下請企業振興事業費補助金に大別される。1990年代後半まで順調に伸びたこれらの予算は、98年度に、一般予算化に伴っていずれも激減した。

第2章 官公需の確保

官公需政策は、国の機関（府省等行政機関のみならず衆参両院や裁判所を含む）と公庫・公団などの特殊法人等（これらを「国等」と称している）による物品、役務等の調達に関し、中小事業者の受注機会の増大を図るための施策であった。欧米諸国でも採用されてお

り、旧基本法においても、事業活動の不利を補正するための対策の一環として、官公需の確保が位置づけられていたが、このような理念は、1966年6月に公布・施行された「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」（昭和41年法律第97号、以下「官公需法」）によって具体化した。法の目的は「国等が物件の買入れ等の契約を締結する場合における中小企業者の受注の機会を確保するための措置を講ずることにより、中小企業者が供給する物件等に対する需要の増進を図り、もつて中小企業の発展に資すること」（第1条）とされた。

官公需確保に関する旧基本法の理念は、新基本法においても継承された。しかし、立法過程では、市場原理の重視と規制緩和が求められたから、国等に対して無理に中小企業者に発注させる根拠として官公需法が機能しているといった批判が展開された。総合規制改革会議も2003年12月の「規制改革の推進に関する第3次答申」において官公需法のあり方などに改善を求めた。これに対して、中小企業政策審議会は、2004年6月の中間とりまとめにおいて、官公需施策は新基本法の理念と整合的であることを指摘するなど、政府内の意見調整は容易ではなかった。

官公需法に基づいて国は毎年度「中小企業者の受注の機会の増大を図るための方針（国等の契約の方針）」を閣議決定し、毎年度、契約目標の総額とその内訳である国の目標額、公庫等の目標額を明示することが通例となっていた。上記、2003年の総合規制改革会議は、数値設定のあり方の見直しを求めた。「機会」ではなく「結果」を確保する運営になっているという批判であったが、これに対して、同じく前記した中小企業政策審議会の中間とりまとめでは、「機会」の確保であることが強調された。

官公需の総額は、官公需政策がスタートした1966年度の約1兆8,850億円から2002年度には11兆6,376億円と増加した。官公需のうち中小企業向けの発注は、20%台から40%台へと傾向的に比率を増加させたところにその効果が現れていた。しかし、90年代後半から2000年代にかけては、公共工事等を中心として自由な競争の奨励による官公需契約額の引き下げが進められるようになるとともに、官公需の受注機会を拡大することによって、技術力の向上や新規事業者の育成など官公需法の目的とは直接関連しない意図も盛り込まれるようになった。

第5部 創業と経営革新の支援

第1章 創業とベンチャー企業の支援

新事業の創出、新分野への進出、創業等を支援する政策が課題として重視され始めたのは、1970年代末から80年代にかけてであり、具体的な施策が展開されたのは80年代半ば以降であった。旧基本法の枠組みに沿った69年制定の近促法は、事業転換を円滑にするのは「転換を余儀なくされた中小企業者の救済」を旨としており、また、75年に近促法の一部が改正された際には「新分野進出事業」が創設され、「中小企業が従来より成長の期待で

きる『知識集約型産業』へ発展を図る」ことが狙いに含まれたとはいえ、その変化は限定的だった。75年の改正法も、需給構造によって著しい影響を受けた者を支援対象としたから、事業転換型の枠組みを維持したとみなすことができる。

これに対して、中小企業の創造性や創業の促進を体系的に論じたのは、1980年5月の中小企業政策審議会意見具申「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」（「80年代の中小企業ビジョン」）が最初であった。新事業の創出、新分野への進出、創業などが中小企業の新たな課題として論じられるようになり、そうした認識に従って、85年に制定された「中小企業技術開発促進臨時措置法」（「技術開発法」）を皮切りとして、これ以降多くの立法化を伴う施策が展開された。その背景には、80～90年代にかけて生じた深刻な円高不況、開発途上国製品の大量流入、バブルの形成と崩壊という事態が、産業の空洞化、経済活力の低下として懸念され始め新しい視点からの施策が求められたことがあった。そして、これらの課題を解消するため、市場における競争を介して産業の活性化を図ることが次第に重視され始め、中小企業の多様性・独自性を重視し、新たな価値を創造するとりくみを支援する政策が展開された。

その最初の試みが、1995年に制定された「中小企業の創造的事業活動の促進に関する臨時措置法」（「創造法」）であった。これを契機として、事業創出、新商品・新サービスの開発促進を目的とした98年12月制定の「新事業創出促進法」（「新事業創出法」）、他方では経営革新（イノベーション）を促進する政策の展開である99年3月制定の「中小企業経営革新支援法」（「経営革新法」）が展開された。同一の政策思想をもつこれら3法は、前2法が2005年に経営革新法に吸収・統合され、名称も「中小企業の新たな事業活動の促進に関する法律」（「新事業促進法」）に改められた。

創造法は、産業の空洞化、既存産業の成熟化に対応するためには、独自性・優位性のある技術を基礎として新規分野に果敢にとりくみ、新規市場を創造発展させていくことが重要であり、小回りが利き、企業家精神に富む中小企業がこのような役割を果たすことへの期待が高いとの認識に基づいて制定された。この期待を実現するためには、中小企業のライフステージに応じた施策を統一的に実施する必要がある、中小企業近代化審議会の1994年12月答申に基づいて10年以内の廃止法として創造法は制定された。

法の目的は「中小企業の創造及び技術に関する研究開発等を支援するための措置を講ずることにより、中小企業の創造的事業活動の促進を通じて、新たな事業分野の開拓を図り、もって我が国産業構造の転換の円滑化と国民生活の健全な発展に資すること」（第1条）とされた。「創造的事業活動」は、「中小企業の創意工夫により、新商品・新役務を開発し、新たな市場を自ら開拓していこうとする積極的な取り組み」などと考えられていた。支援対象は、①中小企業者、②中小企業者の構成員が3分の2以上である社団法人、③これから創業しようとする事業を営んでいない個人などとされた。研究開発等の事業計画が認められれば、設備投資減税、中小企業投資育成株式会社法の特例、中小企業信用保険法の特例など様々な支援措置を受けることができた。

中小企業庁が 2004 年 10 月にまとめた実績と評価によると、創造法による研究開発等事業計画の認定件数は 04 年 7 月末で 10,734 件であり、これは研究開発型中小企業の 36%に相当した。認定数の多い地域は関東（52.3%）、近畿（17.0%）であり、業種別にみると製造業（59.8%）、サービス業（25.4%）となっていた。また、03 年の委託調査によると、計画認定を受けた事業者のうち、既に事業化した事業者は 40.3%、販路開拓中が 20.6%、研究開発中が 16.4%、中断・中止が 15.2%であった。事業化率は高いと判断されていた。

第 2 章 新規事業と経営革新の支援

新事業創出法は、1998 年 11 月に内閣で決定された「緊急経済対策」の一環として具体化したものだった。目的は「技術、人材その他の我が国に蓄積された産業資源を活用しつつ、創業等、新商品の生産若しくは新役務の提供、事業の方式の改善その他の新たな事業の創出を促進するため、個人による創業及び新たに企業を設立して行う事業を直接支援するとともに、中小企業者の新技術を利用した事業活動を促進するための措置を講じ、併せて地域の産業資源を有効に活用して地域産業の自立的発展を促す事業環境を整備する措置を講ずることにより、活力ある経済社会を構築していくこと」（第 1 条）とされた。そのための支援は、①創業支援、②中小企業の技術力を高めるための日本版 SBIR (Small Business Innovation Research) の実施、③地域プラットフォームの形成等による地域振興の三つの角度から構成されていた。対象は、個人が新たに始める事業、個人が新たに始める会社の事業、会社が新たに始める会社の事業の 3 通りであり、それぞれのケースにおいて、中小企業信用保険の特例などの支援措置を受けることができた。新事業創出法は、3 度改正され、そのうち 99 年 12 月の改正では、「新事業開拓分野」の規定が新たに設けられた。

中小企業庁がまとめた実績によれば、新たに設定された「新事業開拓分野」として認められた計画が 2004 年 7 月 1 日現在で累計 246 件とされ、評価された。

1997 年の金融危機に端を発した経済混乱に対処する緊急対策の一環として提起された「創造的中小企業の支援」を背景として制定された「経営革新法」は、中小企業者を対象とした経営革新を「新商品の開発又は生産、新役務の開発又は提供、商品の新たな生産又は販売の方式の導入」などと捉え、支援方法として業種指定や業種組合・団体を要件とせず、個別企業に定量的な数値目標の明示を求めるものであった。個別企業が提出する「経営革新計画」には付加価値額を指標とする経営目標を設定することを求めている点にも特色があった。さらに、「経営革新」のみならず、「経営基盤の強化」も目的とした。計画が認められれば、金融的な支援や租税の特例措置が受けられた。

中小企業庁の調査によると、1999 年 7 月から 2004 年 7 月までの期間で、承認件数は 14,774 件にのぼった。地域別では関東が 38.0%、近畿が 17.5%であり、両地域で 5 割を占めた。業種別では製造業が 48.5%と約半分であった。経営革新支援計画は、年率 3%以上の付加価値額向上を成功の指標としたものの、承認事業者のうち達成率は 35.7%にとどまった。それでも、対象企業が達成した付加価値額率は、非対象企業と比較すれば高いもの

だったから、そうした成果は認められるものであった。

第6部 小規模企業政策

第1章 概況

小規模企業は、旧基本法において、おおむね常時使用する従業員の数が20人以下、商業又はサービス業に属する事業を主たる事業として営む者については5人以下の事業者をいうと規定された。新基本法においてもこれは踏襲された。小規模企業の事業所数は、1960年に301万事業所（全事業所数の84.4%）、86年に506万事業所（同78.0%）と推移し、その後は数も割合も横這いを示した。

小規模企業を中小企業の中から特にとりだして政策対象とした理由は、①企業規模が特に小さく経営資源が十分確保できないこと（零細性）、②参入障壁の低い分野に多数の小企業が参入・存立し激しく競争をするため自ら生み出した価値を実現できないこと（過多性）、③事業経営と事業者（家族を含む）の生活とが未分離であること（生業性）により、事業の成長や経営の安定が制約され、また環境変化に対して適切に対応するための経営合理化が遅れることが問題と認識されたためだった。

旧基本法では「第4章小規模企業」において「小規模企業の経営の改善発達に努めるとともに、その従事者が他の企業の従事者と均衡する生活を営むことを期することができるように金融、税制その他の事項につき必要な考慮を払うものとする」（第23条）とされた。企業経営の改革と従事者の生活水準向上の両面を政策目標としており、生業からの脱皮と従業員を雇用構造の底辺から引き上げることに重点があった。

1970～80年代の小規模企業政策は、以上の枠組みに沿って進められた。80年代半ば以降、次第に創業支援やベンチャー育成といった小規模企業の活性化政策が模索され始めたとはいえ、こうした方針は基本的には維持された。しかし、99年に新基本法の検討と並行して小規模企業政策の見直しが進められ、8月に中小企業政策審議会によって「今後の小規模企業政策の基本的方向について」がまとめられた頃には、考え方の変化が具体化した。答申は、小規模企業の多様性が增大していること、開業支援の必要性が増していること、経済活性化や地域社会の雇用確保等に役割が期待できることなどを指摘し、小規模企業政策の見直しを求めた。これに沿って、99年の新基本法では、「小規模企業への配慮」という箇所を設け、「経営資源の確保が特に困難であることが多い小規模企業者の事情を踏まえ、小規模企業の経営の発達及び改善に努めるとともに、金融、税制その他の事情について、小規模企業の経営の状況に応じ、必要な考慮を払うものとする」（第8条）と定められた。

小規模企業政策は、金融面では国民公庫が利用され、このほか国の予算により経営指導の補助などが行われた。予算額は、1970年代初めまでは100億円に満たない額であったが、73年以降急増し、82年度には792億円に達した。しかし、80年代はやや減少傾向を示し、90年代前半にやや上向きかけたが、94年度以降急速に減額されていった。資金需要の減少、

回収金の利用などの理由のほか、99年度以降に補助金が整理されたためであった。

第2章 経営改善普及事業

経営改善普及事業は、小規模企業者を対象としてきめ細かい経営指導を行い、あわせて施策の普及などを図るものとして、1960年5月の「商工会の組織化等に関する法律」（「商工会組織法」）に基づく商工会の主要な事業として誕生した。商工会組織法は、81年に改正され、魅力ある地域づくりに貢献し、福祉の増進にも資するよう目的が追加された。99年の基本法改正後は、①基礎的な事業、②地域経済の活性化事業、③経営革新支援事業、④創業支援事業に事業が分類され、①②は国と地方自治体の役割分担を踏まえながら事業費補助の縮小が進められ、③④が小規模事業政策の主な対象として政策資源の重点的な配分を受けた。

経営改善普及事業の内容は、商工会・商工会議所に設置された経営指導員による窓口指導・巡回指導、経営コンサルタントなどを派遣して講演会・講習会などを行う集団指導、税理士・会計士などの専門家を招聘して行う個別指導などであり、相談に応じて金融斡旋や事務代行も行った。補助金は、主に経営指導員、補助員、記帳能力向上のために設置された記帳指導員、大都市における本事業の浸透充実を図るための小規模企業振興委員の増員や処遇改善、研修等に充てられるとともに、指導施設の設置、機材の整備や地域の実態調査などに使用された。経営指導員の相談指導は、金融関係が3割を占めた。

商工会の数は、1960年の1,739、65年の2,654と増加し、以後、2005年まで横這いを示した。経営指導員は、60年の2,451人から85年の9,310人まで傾向的に伸びた後、横這いとなった。80年代以降、事業の規模は頭打ちとなっていた。80年代までにみられた、経営改善普及事業の拡大は、①人的指導体制の強化、②記帳指導の強化、③都市部における指導体制の強化、④指導環境の整備、⑤施策普及の充実の5点にわたって進められた。

経営改善普及事業の予算は増加傾向にあった。だが、1994年以降大きく落ち込んでいった。シーリングが求められた80年代において予算が伸びたのは、補助対象の多くが人件費・施設の借館料関係であり財政硬直化を招いていたためであったから、83年3月の臨時行政調査会（臨調）第5次答申は、小規模企業指導費補助金の見直しを求めた。この提言に沿って、予算の削減が次第に避けられないものとなり、92年頃からは補助金支出の一般財源化が模索され始めた。93年度から経営指導員の人件費は、一般財源に部分的な移行を開始し、予算の削減が具体的な影響を与え始めたのである。

小規模経営改善資金（マル経資金）は、経営改善普及事業と一体となって無担保・無保証人の小口融資を行うものであり、1973年10月に発足した。小規模企業のうち特に従来から商工会、商工会議所の経営指導を受けてきた零細な小企業者の経営改善を図ることを目的とした制度で、商工会会長等の推薦に基づいて国民金融公庫から融資を受けることになっていた。小企業者に対する資金供給を補うという基本的な役割のほか、日常の経営指導の実績を活かすことによって金融機関の審査を簡素・効率化するとともに、資金調達を

梘子にした小企業の経営改善へのとりくみを促進する効果も期待された。77年6月に貸付対象は、小企業者に準ずる者と拡張され、「小企業等経営改善資金貸付」と名称も変更された。73年度に300億円だった貸付規模は、81年度には5,300億円に拡大し、その後2000年度まで5,500億円を安定的に維持した。しかし、実際の貸付額と貸付件数は、80年代半ばまで伸びた後、90年頃まで低下傾向を示し、90年代前半に上昇をみせたものの、94年度に再び落ち込み、97～98年とみたび増加をみて、その後また減少した。こうした貸付額の推移から、この制度が、基本的には、小規模企業の成長を資金面で支え、なおかつ市場環境の変化に基づく衝撃を緩和する役割を果たしたことがわかる。とはいえ、無担保・無利子というリスクを国が抱えざるを得なかったこと、商工会・商工会議所の会員のみを対象としたことといった問題点を伴う方法でもあった。

第3章 中小企業設備近代化資金

戦後の中小企業政策においては、中小企業は資金調達力が弱いために投資余力がなく機械設備が大企業に比べて劣位となり、これが生産性格差の最大の要因になっていると考えられてきた。そうした考え方を具体的な対策に変える嚆矢となったのが、1954年度から開始された、国と都道府県とが協力して新しい機械設備の導入を支援する「中小企業設備近代化資金」であった。これは、47～53年度まで行われた中小企業の共同施設に対する直接補助に代えたもので、補助の方法を都道府県に対する間接補助にするとともに、対象として共同施設に加えて新たに組合員の近代化施設を加えたものだった。補助金であったが、実際は無利子の貸付金であった。また、機械類の貸与も補助の対象とされた。56年5月には「中小企業振興資金助成法」（「資金助成法」）によって法制化され、予算補助が法律補助に改められた。また、63年には「中小企業近代化資金助成法」と改称され、「設備近代化資金」から組合等の共同施設に対する貸付を分離し「中小企業高度化資金貸付制度」が創設された。この高度化資金は特別会計によって処理された。この枠組みは、長く維持されたが、99年の改正法によって、「小規模起業者等設備導入資金助成法」に移行され、趣旨も変更された。すなわち、小規模企業者や個人の経営革新・創業にかかわる設備投資支援を本制度の新たな政策意義として位置づけ、ベンチャー企業等を貸付対象に加えて、従来の対象業種・対象設備の指定廃止などを行ったのである。2002年度からは「小規模企業設備資金制度」が新たに発足した。

設備近代化資金補助と機械類貸与補助の予算額は、1965～70年までは低下傾向にあったが、その後、81～82年頃まで伸びており、70年の33億円から81年の62億円と推移した。その後、89年度の19億円まで減額した。90年代は盛り返すものの、30億円をやや超過する程度であり、97年以降は大きく減額した。償還金等によって需要に見合う原資が確保できたことも予算の減額を可能とした。

一方、貸付実績額の推移をみれば、1960年代から90年代前半まで傾向的に伸び、設備貸与制度の貸付額も65年以降、90年代半ばまで傾向的な伸びをみせた。しかし、いずれも

その後は減少に向かった。利用件数では、資金貸付が 68 年にピークの 13,285 件を示した後減少に向かい、70 年代後半には 1 万件を割り、80 年代後半には 5 千件台となって、2000 年には 1 千件台にまで下がった。貸与の利用は、65 年から 80 年代前半の 5 千件へと順調に伸びたが、その後は横這いを示し、90 年代後半以降大きく下がった。90 年代に貸付額が低迷に向かったのは、低金利によって無利子という制度の魅力が減殺され、反対に業種や設備の限定性が障壁となったためと考えられる。

中小企業庁が 1998 年 8 月に実施した「小規模企業政策に関する地方自治体の意識調査」によると、小規模企業等経営改善資金融資制度（マル経資金）事業の評価は、利用者に対するアンケートとみられる結果によれば、「大いに評価」32.2%、「評価」49.9%、「あまり評価しない」6.7%などとなっていた。評価の理由は「無担保・無保証で使いやすい」18.6%となっていた。次に設備近代化資金制度についてみれば、「大いに評価」6.4%、「評価」63.8%、「余り評価しない」29.8%などとなっていた。評価の理由は、「無利子である」が 97.0%であった。評価しない理由は、「貸与比率が 1/2 以内」85.7%、「管理事務が煩雑」64.3%、「必要な業種・設備が対象外」57.1%であった。

第 7 部 地域中小企業の振興

第 1 章 円高と地域中小企業振興政策

1970～80 年代は、業種ではなく地域に焦点をあてた中小企業政策があらわれた時期でもあった。その契機は、80 年に発表された中小企業政策審議会の意見具申「1980 年代の中小企業のあり方と中小企業政策の方向性について」において、地域社会の発展に貢献する中小企業の役割が重視されたからであった。

こうした認識の背景には、円高が進行したこと、日本経済の成長見通しが悪化したことの二点があった。円高の進行を受けて、1977 年 10 月から中小企業為替対策変動融資が行われるなど、政府は対策を進め、78 年 1 月には「中小企業円高緊急対策について」を閣議決定した。輸出市場を対象とした産地に及ぶ円高の影響を緩和するため、金融措置などを提案したものだ。また、同じ 78 年 1 月、「円相場高騰関連中小企業対策臨時措置法」（「円高対策法」）が制定され、対策はより具体的なものとなった。円高によって影響を被っているとして主務大臣が指定した業種等に属し都道府県知事等の認定を受けた中小企業者に対して、金融措置、中小企業設備近代化資金の償還期間延長などを行うものであった。注意すべきは、業種指定にあたって、全国業種版、地域業種版の二つの選択肢が設けられたことであった。中小企業庁は、後者について「伝統的、社会的に一定の地域に、ある広がりを持って、同一業種に属する事業の事業活動が行われている場合であり、いわゆる『産地』のことである」とした。同法に基づいて全国 108 業種に加えて地域 17 産地が指定を受けた。円高対策法は、戦後の中小企業政策において地域という政策単位を初めて導入した点で画期的だった。

さらに、地域の視点から中小企業政策を進める方針を強く打ち出したものに、1978年11月の「特定不況地域中小企業対策臨時措置法」（「城下町法」）があった。この時期、「特定不況産業安定臨時措置法」に基づいて過剰設備処理が進められていたが、この施策によって企業城下町の中小企業が影響を受けることが懸念され、城下町法が制定された。その特徴は、最終目的が地域経済の安定化とされたこと、中小企業支援はその手段と位置づけられたこと、業種を対象とした施策ではなかったことなどの諸点にあった。

城下町法の枠組みは、①特定不況業種の指定、②特定不況地域の指定、③市町村長の認定を受けた中小企業者に対する緊急融資、事業転換融資、中小企業設備近代化資金等の償還期間延長などであった。政令で①②の指定を行い、市町村長に中小企業者の認定および法律の運用を委ねる方法は、これまでの中小企業施策と異なるものであった。1983年6月までを期限とする廃止法であり、83年時点で47地域が指定されていた。

しかし、1983年の廃止期限が到来しても、構造不況業種が与える地域経済への影響は深刻なものと受け止められたから、城下町法は改正のうえ延長されることとなり、「特定業種関連地域中小企業対策臨時措置法」（「新城下町法」）が83年に制定された。城下町法の枠組みを基本的には踏襲したものであるが、認定中小企業者が「新商品若しくは新技術の研究開発、需要の開拓、その他の事業の開拓に関する事業又は設備の近代化、人材の育成その他の事業の合理化に関する事業その他の新たな経済環境に適用するための措置」の実施計画を都道府県知事に提出し、承認を受けることとされるなどの相違点もあった。緊急避難対策としての救済法という位置づけではなく、企業の自助努力を促すことに力点を移すことがこの改正では企図されていた。

城下町法、新城下町法の効果を、製造品出荷額からみると、1977年を100として特定不況地域の値は、城下町法が成立した78年以降、全国値を下回ったとはいえ、81年まで上昇傾向を持続した。しかし、81～85年の期間には特定不況地域の出荷増加は見られず、全国的な動向とは乖離した。新旧の城下町法は、緊急避難的なものと認識され一時的な利用にとどまり、短期に一定の効果を上げたが故に、その後の効力は低下した。

第2章 産地の活性化

円高の定着は、輸出産業の将来性だけでなく、国内向けの日用品・雑貨生産者に対しても発展途上国からの輸入品との競合を懸念させた。こうした認識を背景として、1979年3月に「産地中小企業対策臨時措置法」（「産地法」）が制定された。城下町法が不況地域の安定を目的としたのに対して、産地法は同業種の地域的集合体としての産地という単位が、近代化の理念を具体化するにあたって重要になると考えられたものだった。近促法との関係では、近促法が一般法だとすれば、産地法は特別法という位置づけが与えられていた。産地法は7年の臨時措置法であった。

産地法は、①業種の中小企業性、②産地性、③円高等経済環境の激変でその地域内における当該業種の多くの中小企業者の事業活動に支障を生じ、または生ずるおそれがあるこ

ととの要件に該当する業種に限って「特定業種」と指定するものだった。国が目標を定めるのではなく、産地組合等が独自の振興計画を策定することを重視し、認められた振興計画には、金融、税制面から措置が講じられた。

1979年8月に第1回特定業種指定が行われ、34都道府県566市町村にまたがる77の特定業種が指定された。80年4月には450の特定産地にかかわる66の特定業種が追加指定され、産地法は全国で幅広く利用された。近促法と対比すれば、全国組合を通じて主務大臣に近代化計画を提出し承認を受ける方法に比べて、産地組合毎に振興計画をまとめ都道府県の承認を得て助成措置を受ける産地法の方が産地組合にとって手続が簡易であり、加えて優遇措置も恵まれていた。こうした工夫が幅広い利用を促していた。

このような産地法の意義は、①中小企業政策と地域施策を安定的に結びつける端緒となったこと、②施策の主体として本格的に都道府県が加わったこと、③政策対象が基本的には組合だったとはいえ、個別中小企業者が行う「事業合理化計画」が想定されたように、直接企業を対象とする方針が採用され始めたことなどに認めることができる。

第3章 1980年代中小企業ビジョンと地場産業の振興

1981年から開始された「地場産業総合振興対策」は、中小企業政策審議会の「1980年代の中小企業のあり方と中小企業政策の方向性について」に基づいたものであった。そこでは中小企業は地域経済の主要な担い手と捉えられ、内発的な発展の可能性を期待されるとともに、中小企業の発展は地域住民の生活を安定させ、福祉の向上にも結びつくとして把握された。後者の点では、小零細企業にも注意が払われ、家庭と企業活動が渾然一体となった生業性の特徴を踏まえた支援が必要だと考えられていた。

他方、この意見具申では、国ではなく地域が行う主体的な選択を重視していた。この「地場産業総合振興対策」は、地場産業を「主として地元の資本、技術、原材料、労働力等を活用し広域な地域にある程度集積している中小企業群」と定義した。個別中小企業でも、組合でもない真の地域という社会経済的なユニットを政策支援の対象に据えており、地域に存在する企業を一体として支援する政策であった。

そのためこの対策は次の特徴をもった。第一に、都道府県が市町村と連携しながら地域特有の問題を解決していくために地場産業振興ビジョンを策定した。第二に、地場産業振興事業として、新商品開発能力の育成、需要開拓事業、人材育成事業がとりあげられた。第三に、第三セクターとして地場産業振興センターが設置され中小企業振興の中核的機関とされた、などであった。

第4章 プラザ合意後の地域中小企業政策

1980年代半ばに内需主導型経済への転換が政策課題とされ、85年7月に政府・与党の対外経済対策推進本部が「アクション・プログラム（市場開放のための行動計画）」を策定すると、中小企業政策においてもこうした方針が採用され始めた。85年9月のプラザ合意に

基づいた円高の進行に対する緊急措置が検討され始めた矢先、たまたま 76 年施行の「事業転換法」の廃止期限が迫っていたので、政府は 86 年 1 月に事業転換対策と円高等に応じる緊急経営安定対策を一体とした法案を準備し、2 月に「特定中小企業者事業転換等臨時措置法」（「新転換法」）として成立させた。必ずしも地域の中小企業を支援する対策ではなかったが、対象の多くは輸出産地において経済環境の急変に直面した事業者であったから、間接的には特定地域の中小企業を支える政策となった。

また、「特定地域中小企業対策臨時措置法」（「特定地域法」）が、1986 年 11 月に成立し 12 月に公布施行された。これは、特定地域の中小企業者が新たな経済環境に適応するため何らかの事業を行う場合に支援助成を行い、そのことを通じて特定地域の経済活動を安定化させる趣旨であった。新旧城下町法の方針を受け継ぐものであると同時に、86 年 7 月に失効した産地法の枠組みも踏襲したものであった。産地法は、産地組合も要件を充たせば特定地域法を利用できるとした。また、新城下町法は本法附則によって廃止された。上記の新転換法と、この特定地域法とによって、限られた政策資源を緊急避難対策として利用するのではなく、事業転換や新分野進出の支援に活用する方針が拡張された。

新転換法は 1991 年 12 月に、特定地域法は 93 年 2 月に予定通りそれぞれ失効した。特定地域法の成果をみれば、86 年 12 月から 91 年 12 月までに適応計画が承認された件数は 12,000 となっていた。また、法制定時に指定された特定地域 216 市町村のうち、134 市町村で 91 年の工業品出荷額が 85 年を上回った。同じ期間に有効求人倍率が上昇した地域は 159 市町村に及んだ。

第 5 章 90 年代の地域中小企業政策—産業集積の集積機能の重視—

特定地域法が失効したのち、1992 年 5 月に制定されたのが「特定中小企業集積の活性化に関する臨時措置法」（「集積活性化法」）であった。目的は、「特定中小企業集積の活性化を促進する措置を講ずることにより、地域中小企業の自立的発展の基礎の強化を図り、もって国民経済の均衡ある発展に資すること」とされた。ポイントは集積におかれていた。すなわち、集積活性化法に結びついた中小企業近代化審議会における議論では、中小企業が集積することの意義は、共同事業、高付加価値化、新分野開拓等を進める際に効率的であること、地域経済社会の中核的機能を担うこと等をあげていた。また、こうした機能を維持・発展させることが国民的課題とされた。

法の枠組みは、通商産業大臣が活性化指針を示し、これに沿って都道府県が特定中小企業の集積ごとに特定分野、事業目標、支援事業内容等を定めた活性化計画を作成し大臣の承認をうけた。また、活性化計画にかかわる特定産業の集積地域において特定分野への進出を意図する中小企業者は、進出計画を作成し都道府県知事に申請でき、商工組合も同様に計画を提出できた。都道府県知事が承認すればそれぞれ支援措置が受けられた。事業者と商工組合の二通りのルートが設置されていたことになる。

しかし、グローバル化の急速な進展などによって、集積活性化法の役割には限界が生じ

た。同法は、10年以内の廃止法となっていたにもかかわらず、期限前の1997年にわずか3年で廃止せざるを得なくなった。新たな法的枠組みが求められていたからである。

空洞化による基盤的技術産業集積や産地の崩壊が強く懸念されるに及んで、「特定産業集積の活性化に関する臨時措置法」（「新集積活性化法」）が1997年に制定された。新集積活性化法は、新たな産業インフラの整備や研究開発環境の高度化等を図ることにより、地域における産業集積の活性化を促進することを目的とした。集積の概念を拡張し、集積活性化法で特定中小企業集積に対して行われたのと類似の支援措置を基盤的技術産業集積にも講じる意図であった。

基盤的技術産業集積とは、例えば大田区のような機械工業の集積地域を想定したものであった。新集積活性化法に基づいて全国25地域において「基盤的技術産業集積活性化計画」が策定され、2005年度までに延べ473の「高度化計画」、「高度化等円滑化計画」が承認された。また、引き続き対象となっていた特定中小企業の集積については、全国118地域において「特定中小企業集積活性化計画」が策定され、1997～2005年度までに累積で715件の「進出計画」、「進出円滑化計画」が承認された。経済産業省が06年12月にまとめた「地域産業集積活性化対策の推進に係る事後評価について」では、一定の成果が認められながらも、地域をとりまく経済環境に即した地域経済施策が必要であると判断されていた。空洞化問題が解決したわけでは必ずしもなかった。

以上、第7部で見てきた地域経済支援政策は、1960年代まではもっぱら工場誘致であったが、70年代後半以降、内発的な地域発展の方向性に政策方針が変化した。また、あまり明示的なものではなかったにせよ、80年代以降、組合主義から個別企業主義へと支援の方法が変化し始めていた。産地法（79年）→特定地域法（86年）→集積活性化法（92年）へと法的枠組みが展開されるなかで、確実に個別企業を対象とする方向性が強められていった。

第8部 商業・サービス業政策（略）

第9部 金融と税制

第1章 資金調達環境の変化と中小企業金融政策

1963年の中小企業基本法では「金融、税制等」という章を設けて「国は、中小企業に対する資金の確保を図るため、政府関係金融機関の機能の強化、信用補完制度の充実、民間金融機関からの中小企業に対する適正な融資の指導等必要な施策を講ずるものとする」（第24条）と定めており、99年の改正法においてもこうした方針は引き継がれた。中小企業に対する金融政策はこれらの規定を根拠として展開されていった。

政策領域には次の諸点があった。第一に民間中小企業金融の円滑化である。これは、全国銀行や民間中小企業金融専門機関に対して貸し出し等の要請・指導を行うものであった。第二に信用補完制度による民間資金の誘導は、中小企業の信用力を補完し、民間金融機関

の中小企業への資金供給を円滑化する方法であった。第三に政府系中小企業金融 3 機関による融資は、中小企業金融公庫（中小公庫）、国民金融公庫（国民公庫）、商工組合中央金庫（商工中金）から構成される 3 機関に財政資金を投入し中小企業に対する融資を行うものであった。中小公庫は、主に近代化・合理化のための長期の設備資金、および運転資金を供給し、国民公庫は小規模零細企業に対する融資を担当し、商工中金は組合金融・組織化のための金融を行っていた。このほか、第四に高度化資金、設備近代化資金による融資等、第五に中小企業体質強化資金及び都道府県の制度融資、第六に中小企業投資育成会社による直接金融などがあった。

中小企業向けの貸付額は、1950 年の全金融機関貸出残高が 4,421 億円、政府系中小企業金融機関が 153 億円であった。しかし、60 年代以降、両貸出残高とも大幅に伸びた。60 年には、前者が 4 兆円を越え、後者が 4,193 億円となり、70 年は同様に 26 兆円、2 兆円、80 年は 116 兆円、14 兆円、90 年は 302 兆円、24 兆円と推移した。その後、94 年の 360 兆円、29 兆円をピークとして減少に向かった。90 年代後半は、地価の急激な下落等による担保価値の毀損が不良債権問題および民間金融機関の経営成果悪化を招いたことに加えて、銀行界への BIS 規制の導入、法令に対応した不良債権処理の進展などが影響し、金融機関の貸出姿勢は慎重にならざるを得なかったからである。2004 年には、中小企業向けの全貸出高は 256 兆円に低下した。政府は、97 年より政府系中小企業金融 3 機関による特別融資を創設するなど貸し渋り対策を進めたが、大きな成果を上げることはできなかった。

2000 年代に入ると小泉純一郎内閣の下で、行政改革、金融改革が急ピッチで進められ、01 年 6 月には「特殊法人等改革基本法」が成立し、12 月には「特殊法人等整理合理化計画」が閣議決定された。政府系金融機関は、「民業補完」、「政策コストの最小化」、「機関・業務の統合合理化」の原則に基づいて対象分野、規模、組織の見直しを行うことと定められ、以後、この方針に沿って中小企業金融 3 機関についても統廃合や民営化が進められることになった。02 年 10 月には「金融再生プログラム」が公表され、主要銀行の不良債権処理の枠組みが示されたが、中小企業金融については市場原理を徹底する姿勢で臨む方針が提示された。事実上、信用力に欠ける中小企業に対して資金調達を抑制することとなるこの方針は、政策金融の趣旨に反するものであったから、議論は容易にまとまらず、05 年 11 月の経済財政諮問会議の「政策金融改革の基本方針」とこれを受けて 12 月に閣議決定された「行政改革の重要方針」とによってようやく中小企業向け政策金融の改革の方向性が示された。

その内容は、①政策金融は 3 つの機能（中小・零細企業・個人の資金調達支援、国策上重要な海外資源確保、国際競争力確保に不可欠な金融、円借款）に限定しそれ以外は撤退する、②「小さくて効率的な政府」の実現に向けて政策金融の貸付残高対 GDP 比半減を 2008 年度中に実現する、③新組織のあり方として、商工中金を完全民営化し国民公庫等 5 機関を一つの新政策金融機関に統合するというものであった。06 年 6 月には「行政改革推進法」および「政策金融改革に係る制度設計」が定められ、この枠組みの下に「株式会社

日本政策金融公庫法」が制定された。この法律によって、国民公庫と中小公庫は、国際協力銀行および農林漁業金融公庫と統合され、08年10月に設立された株式会社日本政策金融公庫として生まれ変わった。この統合によって中小公庫の一般貸付は廃止された。一方、商工中金については「株式会社商工組合中央金庫法」によって完全民営化された。

中小企業金融政策の企画立案は、中小企業庁（計画部金融課）と大蔵省銀行局（中小金融課）及び政府系中小企業金融3機関、中小企業信用保険公庫等の協議によって進められてきた。3金融機関のうち、中小公庫は全額政府出資の特殊法人として1953年に設立された。貸付原資は当初政府からの出資金と資金運用部からの借入金、回収金等であったが、64年度からは債権の発効によって民間資金の導入を図る道が開かれた。国民公庫は、庶民金庫および恩給金庫の業務を継承して49年に全額政府出資の特殊法人として設立された。政府出資、資金運用部借入金、回収金等を貸付原資とした。商工中金は戦前の36年に設立され、資本金は政府の出資金と所属資格のある団体の出資金から成る半官半民的な金融機関であった。出資金、預金、債権、財政資金等を貸付原資とした。

これら3金融機関に対する財政投融资額は、1970年の1兆円超から80年の3兆円へと順調に伸びた。とはいえ、80年代に入ると財政支出を抑制する方針を政府が掲げたため、貸付利率の見直しや融資の重点化などをせまられ、3兆円台で頭打ちとなった。90年代前半はやや持ち直したものの、95～97年と減額し、その後再び増額した。だが、2000年の6兆4千億円をピークとして03年には3兆円台にまで減額した。3金融機関の改組と連動して財政投融资額の投入も抑制されており、これは市場的な調整を志向し始めた政策スタンスが反映された結果であった。

第2章 政府系中小企業金融3機関

繰り返しになるが、商工中金は1936年に、国民公庫は49年に、中小公庫は53年にそれぞれ設立された。中小公庫設立当初の構想は、①「中小企業の行う事業の振興に必要な長期資金」を融資する、長期資金には設備資金のほか長期運転資金を含む。②対象業種は、輸出産業、重要基礎産業の関連産業、生活必需物資産業に主眼を置き製造工業など生産的部門を重点に貸付けを行うなどを目的とするものだった。

構想に沿って、その後中小公庫の業務は拡充され、次第に長期運転資金は充実したものとなっていった。そのうえ、設立当初から対象業種に含まれた物品販売業やサービス業は1960年代前半まで抑制的な取扱方針が堅持されたものの、60年代後半には消費者物価の安定性を高めるためこの方針が緩和された。70年代以降は、サービス業を中心として貸付対象業種の追加が行われ、直接貸付の実施や貸付取扱規制の廃止など業務姿勢はさらに緩和された。80年代に入ると、大手銀行が中小企業金融を積極化させ、なおかつ政策金融の見直しが求められ始めたため、中小公庫は91年10月から94年3月まで「新公庫運動」を展開し業務の改善にとりくんだ。しかし、既述のように、2000年代に入ってから、さらなる改革が求められ06年にはその他の政府系金融機関とともに統廃合の対象になった。

政府系中小企業金融 3 機関は、民間金融機関からの中小企業向け金融を補完するものであり、その手段は、量的な補完を行う一般貸付（普通貸付）と、低金利や長期の償還期間の適用などによって政策的な誘導あるいは環境激変への適応を支援する特別貸付の二通りであった。これら 3 機関が行った貸付額の大半は商工中金によるものだった。3 機関の貸付額推移をみると、1970 年代から 80 年代半ばにかけて順調に拡大した。70 年代について、特に貸付額が増加した時期には、金融引締によって民間金融機関の貸出が縮小したと想定される際に資金提供を補う役割を果たした。しかし、80 年代後半から貸付額の伸びは鈍化し、93 年をピークとして低下傾向に向かった。資金需要が乏しく金利が下がったためであり、97 年の金融危機に際して貸し渋り対策などが進められたものの、資金提供が大きく膨らむほどではなかった。

政府系中小企業金融 3 機関は、中小企業向けの貸付残高のうち 10%前後を占め続けてきたことからうかがえるように量的補完という面でも一定の役割を果たした。しかし、2001 年 12 月に閣議決定された「特殊法人等整理合理化計画」では、特別貸付について抑制的な方針が採用され、一般貸付に対しても合理化が求められた。

1970 年代から 90 年代前半を通じて、政府系中小企業金融 3 機関の基準金利は長期プライムレートと連動し、これと同等かまたは低い水準に設定されてきた。長期プライムレートは優良大企業向けの最優遇金利であるから、中小企業にこれを適用することは 3 機関が信用リスクを負担することを意味しており、政府の出資金や金利差補給金の利用は避けられなかった。また、3 機関の貸付期間については、70 年代から 80 年代にかけて延伸措置が進められた。次に、貸付限度額も、70 年代から 90 年代前半まで数年毎に引き上げられた。金利、貸付機関、貸付限度額いずれも、ほぼ一貫して改善されてきたといつてよい。

政府系中小企業金融 3 機関の特別貸付は、政府の政策意図を実現するための貸付制度であり、一般貸付よりも融資条件を優遇したものとなっていた。主な種類は、①中小企業近代化、構造改善の促進、②国際経済上の環境激変や円高への対応、転換の円滑化、③公害防止・環境保全・産業保安、④技術の向上、研究開発の促進、⑤地域活性化、⑥商業、特定業種の振興、⑦起業、経営革新、新事業創出の促進、⑧不況、災害対策等であった。さらに、これらの分類に沿って細分化された多くの貸出項目が、政策課題に応じて設けられていった。例えば、1979 年の第二次石油危機を受けて進められた、81 年の国民公庫による「省エネルギー施設資金貸付」、85 年 9 月のプラザ合意後における円高不況に対して設置された、同年末の 3 機関が行うことになった「中小企業国際経済調整対策特別融資」、バブル経済崩壊後に中小公庫、国民公庫が設けた 93 年 6 月の「返済資金金融特別貸付」、3 機関による同じく 6 月の「中小企業運転資金支援特別貸付」などがあった。90 年代半ばになると、ベンチャー企業育成や創業支援を目的とした貸付も加わった。これは、95 年 3 月に制定された「中小企業創造法」に基づいた 3 機関による「地域産業振興貸付」などであった。

第 3 章 信用補完

中小企業信用補完制度は、信用力を欠く場合が多い中小企業の担保力を補うことを目的とした。信用保険は1950年の「中小企業信用保険法」によって制度化された。また、各府県に設置された信用保証協会（保証協会）は、53年の「信用保証協会法」に基づいたものだった。一方、信用保険の運用は「中小企業信用保険公庫法」に基づき特殊法人として設立された中小企業信用保険公庫（保険公庫）が行った。これらの仕組みは、保証協会が中小企業者の行う民間金融機関からの借り入れを保証し、保険公庫がこの保証を保険によってカバーするものであった。また、保険公庫による借入保証制度とこの保証を再保険する信用保険制度の両制度がリンクしていた。

保証協会は、中小企業者が担保力・信用力の不足によって民間金融機関から貸付を受けることが困難な場合に、その借入債務を保証し金融の円滑化を図る目的で設立された。業務は、保険制度が整っていくにつれて拡充された。保証承諾額の推移をみれば、1970年に1兆円、80年に5兆円、90年に12兆円と増加し98年には28兆円に達した。とりわけ70年代前半と80年代後半から90年代初頭の時期に大きな伸びをみせた。70年代前半については、事業環境の激変と円高不況が要因であった。後者の時期は、大企業の銀行離れが進んだため民間金融機関が優良な中小企業を顧客対象に選び始め、その際、信用補完制度を利用してリスクを限定しながら貸付を伸ばした。このほか、98年には、特別保証による無担保保険が実施されたことを反映し保証承諾額が急増したが、2000年代に入って金融機関の不良債権処理が進んだこともあり、保証承諾額は低下に向かった。

一方、保証承諾額の増加に伴って、保証債務残高も増した。1999年には43兆円に達した。中小企業向け貸付残高に占める保証債務残高は、中小企業信用保険法制定時である50年の2.40%から、70年に4.38%、98年に12.95%とウェイトを増した。2005年には10.99%に低下したものの、70年代・80年代と比べれば高い比率を示した。不良債権化を避けるため付保の利用が続けられたとみられる。

保証債務残高が累積した結果、代位弁済額・件数も増した。1975～77年にかけて代位弁済額は660億円から1,469億円へと跳ね上がった。80年代前半にかけて額も件数も低下することはなく、86～90年にかけての景気上昇局面ではそれぞれ一時的に減少したが、バブル経済崩壊後の90年代前半は、90年の878億円を底として92年には3,026億円と増額し、件数も上昇した。90年代後半は、さらに上昇傾向が強まり、2000年には1兆円を越えた。02年の特別保証終了と共に弁済額は低下に向かった。代位弁済額／保証承諾額を事故率とみなしてその推移をみれば、70年代2.6%、80年代3.0%、90年代の特別保証実施以前の時期（90～97年）に2.3%、特別保証実施後の98～2005年に5.6%となっていた。代位弁済額に対する回収額の比率も90年代後半以降大きく低下した。90年代後半の時期については、民間銀行の損失を財政資金によって補った事態が生じていたといえよう。

次に中小企業信用保険制度の運用についてみると、1971年の通貨危機後の変動相場移行、73年の第一次石油危機などに基づいた事業環境の激変による中小企業経営への衝撃を緩和することを目的として臨時特例としての保険制度が次々に創設され、経営安定資金や

事業転換資金等に関する付保限度額の別枠設定、填補率の引き上げ、保険料率の引き下げなどの措置が講じられた。このほか公害保険といった恒久的な保険制度も導入された。

1980年代には、新たな政策課題への対応が進められた。例えば、82年5月の「エネルギー対策保険」の創設などがあった。また、保険料率の引き下げも、特定地域関係特例（83年6月～86年12月）、技術開発関係特例（85年7月～88年3月）などとして実施された。他方で保険収支の改善が重要な課題となり、信用保証協会に対する融資は「適正保証」の推進と「回収促進」が重視されざるを得なくなっていた。

その後1990年代前半は再び保険制度の活用を進める改革が求められた。①不況対策、②構造転換対策、③労働力確保対策・中小商業対策を中心に対応が施されたからである。①については保険条件の改善が講じられ、②については、製品輸入の促進、集積の活性化、新分野進出・新事業開始の促進の3つを対策の柱として臨時措置が実施された。

1990年代後半も引き続き不況対策として保険条件の改善が進められた。95年7月の経済対策閣僚会議において中小企業者の経営基盤の安定を図るため、中小企業信用補完制度の強化と小規模企業向けの拡充が決定され、無担保保険等の付保限度額の引き上げおよび特別小口保険の対象者拡充などが行われた。また、創業・新規事業支援が「中小企業創造法」（95年）の制定によって進められ、それに応じた保険制度などが講じられた。このうち、96年の同法改正によって創設された「研究開発等促進保険」は、従来の保証協会が行う保証の再保険という手法ではなく、その枠組みを踏み出す新しい試みだった。

政策保険の契約額では、1970～80年代にかけては公害防止関係の割合が高く、80年代に新技術の企業化が一定のウェイトを占め、90年代以降は新事業の開拓が伸張した。

1997年秋以降に観察された民間金融機関の「貸し渋り」問題に対して、政府は98年8月に「中小企業等貸し渋り対策大綱」を閣議決定し、その中で「信用補完制度の拡充」として、貸し渋りを受けている中小企業者に対して保証要件を緩和しなおかつ保険料率を引き下げた特別制度を創設すること、無担保保険および特別小口保険の保険限度額引き上げなどを規定した中小企業信用保険法の改正法案を提出することなどが決定された。これによって10月に「中小企業金融安定化特別保証制度」（「特別保証」）が創設された。

この特別保証の成果をみると、保証協会が行った特別保証の代位弁済額は、1998～2000年において6,249億円にのぼった。中小企業総合事業団からの保険金は4,999億円、回収額は264億円、回収納付金は211億円にとどまったので、保証協会の収支は1,197億円の赤字、事業団の収支は4,788億円の赤字となった。事故率は、一般的なそれが2～3%台であったのに対して、5～9%と高率であった。とはいえ、想定の10%を下回る値でもあった。会計検査院は、こうした特別保証に対して「当初、保証申込が殺到し、それまで増勢だった倒産が減少するなど、導入の効果がみられた。しかし、資金手当の一巡後は景気低迷の長期化等に伴い保証申込もさほど伸びず、倒産も再び増勢となった」と指摘し、貸し渋り対策として一定の効果があつたもののその期間が短かったとみなした。中小企業庁のアンケート調査によると、「特別保証制度が存在しなかった場合、どのような支障が生じていた

可能性があったか」という問いに対しては、事業の縮小や人員の削減等の回答が多いものであった。資金繰り悪化による経営危機に対する緊急対策としての意義はあったと考えられる。

第4章 自己資本の充実

1963年11月、中小企業投資育成株式会社（投資育成会社）が、「中小企業投資育成株式会社法」（「投資育成会社法」）に基づいて、東京、名古屋、大阪にそれぞれ3社設立された。会社の目的は「中小企業の自己資本の充実を促進し、その健全な成長発展を図るため、中小企業に対する投資等の事業を行うこと」とされた。設立時の政府出資は3社で6億円だったが、地方公共団体、金融機関、証券業界、事業会社などからも出資があり、これらを含めると東京25億円、名古屋10億円、大阪20億円で、3社計55億円に達した。資本金はその後増額され、2003年10月には東京66億円、名古屋43億円、大阪68億円となった。政府出資は84年7月にすべて消却され、中小公庫からの借入金も2005年に完済され、業務・管理両面にわたって民間企業としての色彩を濃くした。

投資育成会社のあり方について、1977年8月に中小企業政策審議会投資育成小委員会がまとめた「中小企業投資育成制度のあり方」によれば、中小企業の自己資本充実についてその必要性を3点にわたって指摘していた。第一に、環境変化の激しい時代において、中小企業の事業リスクは増す可能性が高いが、これに耐えて企業が存続するためには財務上の安全性、不況抵抗力を強めることが必要である、不況抵抗力の根源は自己資本である。第二に、知識集約化等を目指すため新たな分野への挑戦が求められるが、その際には意思決定や事業のタイミングが重要である、意思決定等を促すのは財政基盤の良否であり、自己資本の充実が求められる。第三に、減速経済下では企業の評価も変わり、自己資本の充実が評価尺度として重要性を増すであろうというものであった。

このように中小企業に対する投資を通じた育成は重視されたとはいえ、他方では政策手段のあり方は次第に見直されざるを得なくなっていた。すなわち、行政改革の一環として特殊法人の整理および合理化が課題となりつつあったから、1985年12月に投資育成会社3社は民間法人化することが閣議決定されたのである。既述したように政府出資や政府系金融機関の融資も後退した。

投資対象となる企業は、資本金の額が一定額以下の株式会社であって、指定業種に属することとされた。投資育成会社が発足した時の指定業種は20だったが、1964年6月に追加・整理が行われ23業種となり、86年7月に指定が廃止された。また、株式の引受や増資新株の引受などに関する基準も詳細に決められていた。投資の実績は年度毎にバラツキが多いが、趨勢としては景気の山にあたる時期に投資額が増加する傾向を読み取ることができる。3社の投資残高は順調に伸び、とりわけ東京の伸び率は高かった。投資利回りは、超低金利時代を反映して、90年代に入ってから低下傾向に向かった。

こうした実績を残した投資育成政策は、中小企業の自己資本充実という観点でみれば相

当大きな役割を果たしたと評価することができる。しかしながら、公的機関としての性格をいつまで維持させるのかなど課題を残す政策手段であった。

第10部 不況対策と災害対策

不況対策と災害対策は、臨時的な措置としてその都度行われてきた。不況対策については、戦後の日本では循環調整型不況が多かったこともあり、倒産防止対策として展開された。通産局は「臨時中小企業不況対策相談室」（中小企業相談室）を設置し金融あっせん等を実施してきたが、1979年度に「倒産防止特別相談事業」が創設され、対応が進められることになった。この事業は全国72カ所の主要商工会議所に「倒産防止特別相談室」（通称「倒産駆け込み寺」）を設置し、中小企業の相談に応じるものであった。このほか、不況時に様々な金融対策が実施された。例えば、77年4月に応急措置として実施された中小企業倒産対策貸付制度があり、これは関連企業の倒産によって資金繰りの悪化した中小企業者に対して政府系中小企業金融3機関から特別融資を行うものであった。

また、国際的な経済調整の必要性に基づいた政策があった。例えば、1971年の金とドルとの交換停止措置による円高に対して、12月に公布された「国際経済上の調整措置の実施に伴う中小企業に対する臨時措置に関する法律」（「ドル対法」）があった。影響を受けた中小企業者を認定し、事業転換の支援等を行うものだった。85年のプラザ合意後の円高に対しても中小企業への影響を緩和するため、11月に政府系中小企業金融3機関による特別融資制度の創設などが展開された。95年3月にも「中小企業緊急円高対策」などが講じられた。これらの不況対策に加えて、震災等に対する災害対策が、防災施設の整備に加えて、災害時の緊急的な金融支援などとして展開された。

第11部 中小企業基本法の改正

第1章 改正に至る経緯

1963年に制定された旧基本法（中小企業法）の理念は、中小企業をめぐる格差と、貿易自由化といった環境変化が中小企業者に影響を与えていると捉え、経済的社会的制約による中小企業の不利を是正するとともに、中小企業者の自主的な努力によって成長発展を図ることにあるとされた。こうした理念を具体化するため、政策の目標は、「中小企業の成長発展」と、「中小企業の従事者の経済的社会的地位の向上」の二点におかれた。また、政策の方向性は「経済的社会的制約の不利の是正」（事業環境の整備）、「中小企業者の自主的努力の助長」（経営改善の支援）にあるとみなされ、これらによって「生産性の向上」（物的生産性向上）、「取引条件の向上」（価値実現力向上）の実現をめざすとされた。生産性の向上は設備の近代化、規模の拡大といった施策によって、取引条件の向上は下請取引の適正化や過当競争の防止などによって実現するものと想定された。

しかし、中小企業をめぐる経済的社会的環境は基本法制定後大きく変化した。1999年の中小企業政策審議会答申「21世紀に向けた新たな中小企業政策の在り方」は、そうした変化を5点にわたって指摘していた。①マクロ経済環境の変化、②価値観、ライフスタイルの変化、③グローバル化の進展と産業構造の変化、④企業間関係の変化、⑤産業集積の変容および流通構造の変化であった。①は、全般的な所得水準の向上に伴って、中小企業に従事する者の所得水準も向上し、格差の実態は観察されなくなった、他方で経済の成熟化に伴って成長力は低下し、付加価値の増加、資本の効率性や労働の質を向上させることが重要になってきたことを指摘したものだ。④は、下請分業関係が流動化し、下請企業数が減少傾向にあることを指していた。⑤は、地域の自立的な発展の制約、ものづくりの基盤である産業集積の弱体化などの懸念を示したものだ。

新基本法の検討が本格化したのは、上記答申の前年である1998年夏以降であったが、中小企業政策の基本論を再検討し始めたのは92年からだった。すなわち、同年10月、中小企業政策審議会に設置された基本施策検討小委員会がまとめた93年6月の「中小企業政策の課題と今後の方向」が嚆矢であった。これは、政策体系として①経営基盤の強化、②構造改革の支援、③小規模企業対策を求め、後の基本法改正に結びつく議論を提示したものだ。こうした議論を踏まえて98年7月に中小企業庁長官の私的懇談会として「中小企業政策研究会」が設置され、11月に中間報告、99年5月に最終報告がまとめられた。

最終報告は、政策理念と政策体系の見直しを求めている。旧基本法体系の問題として、①二重構造の格差是正を理念とした政策構想と実態とが乖離していること、②過去に効果のあった政策手法が継続されてきたことによって、機動的あるいは効果的な財政資金の配分が妨げられていること、③既存の政策に新たな政策が追加されてきたために施策が複雑化かつ細分化し利用者にわかりにくくなっていることといった諸点が指摘された。さらに、21世紀の中小企業像として、弱者として画一的に捉えることはもはや不適切であり、むしろ機動性、柔軟性、創造性を発揮し日本経済のダイナミズムを生み出すものとして積極的な役割を期待すべきであるとし、認識の転換を促した。積極的な役割は、①市場競争の苗床、②イノベーションの担い手、③魅力ある就業機会を創出する担い手、④地域経済を発展させる担い手として想定された。このうち①は、多数の独立した中小企業の活発な事業活動によって市場競争が活性化し、経済の新陳代謝が促進されるという期待であった。こうした四点の役割に意味をもたせるための具体的な政策目標は、第一に、競争条件の整備、第二に、創業や経営革新に向けての中小企業者の自助努力支援、第三に、セイフティネットの整備であった。

1999年6月に小渕恵三首相から諮問を受けた中小企業政策審議会は、各分野にわたる小委員会を設置し検討を進め、8月に中間答申をまとめ、9月に答申結果を提出した。内容は、基本的には、前記中小企業政策研究会の最終報告に沿い、市場主義、規制緩和の思想を強く反映したものだ。当時これらのとりまとめにあたった鴫田勝彦中小企業庁長官は、「通産省は政策の合理性を追求する流れとなっていた。中小企業庁でもいわゆる社会政策

的な中小企業政策から前向きの産業政策へ形式的にも実質的にもしっかりと足を移す方向で理念や政策を明確化しようと意識があった」と後に回想した。

第2章 新中小企業基本法

以上のような経緯に基づいて新基本法は、1999年12月に公布・施行された。新基本法の骨格は、審議会答申が打ち出した新しい理念を引き継いだものであり、①理念の転換、②政策体系の切り換え、③政策手段の多様化、④中小企業の範囲の拡大を進めた。①は格差是正から経済発展・経済活力の源泉として中小企業の役割に新たな期待を寄せるものだった。②は規模の利益の追求、不利の補正から、新規性・独自性の追求、経営基盤強化、セイフティネットの整備を柱とする政策への切り換えであった。③は融資や組織化から、直接金融やソフトな経営資源の補完をより重視する手段へと政策手法の多様化を模索するものであった。④は経済実態に見合うように定義を見直し、主に資本金基準を引き上げた措置であった。