The University of Osaka
Institutional Knowledge Archive

Title	通商産業政策史編纂委員会編 中田哲雄編著 『通商産業政策史 12 中小企業政策』
Author(s)	金井, 一頼
Citation	大阪大学経済学. 2014, 63(4), p. 98-101
Version Type	VoR
URL	https://doi.org/10.18910/57120
rights	
Note	

The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA

https://ir.library.osaka-u.ac.jp/

The University of Osaka

通商産業政策史編纂委員会編
中田哲雄編著

『通商産業政策史 12 中小企業政策』

（経済産業調査会，2013 年，1,327 頁）

1　本書の特徴

本書は，通商産業政策史全 12 巻のシリーズのなかの一つであり，1980 年～2000 年（実質的には 1970 年～2005 年）までの中小企業政策の流れについて体系的に展望した著作で，実に 1327 頁におよぶ大著である。しかも，2 つの部と一つの章を除き，それ以外の全てを編者が執筆している。なお，編著者は経済産業省中小企業庁長官を経て，現在，同志社大学大学院ビジネス研究科教授をしている。

本書の構成は，第 1 部の総論と各論 10 部の全 11 部構成になっている。各論は，中小企業構造の高度化，経営基盤の強化，事業機会の確保，創業と経営革新の支援，小規模企業政策，地域中小企業の振興，商業・サービス業政策，金融と税制，不況対策と災害対策，中小企業基本法の改正から構成されている。総論に続く各論の第 2 部から 5 部までは中小

企業基本法を構成する4つの主要政策に関する説明に当てられており，7部から8部までは政策対象者（小規模企業，地域中小企業，商業・サービス業）に特定的な政策に関する議論，9部は政策手段に関する説明，10部は不況や災害対策などの緊急対策に関する説明，最後の11部は中小企業基本法の新旧比較に関する議論となっている。

本書全体を貫くフレームワークは，政策はその時々の「政策環境」を背景に，「政策対象者」「政策供給体制」（政策策定者）「政策思想」「政策資源」（政策立案，実施のための資源）の4つの政策要因の相互依存関係の中で形成されるという考え方である。

ちなみに，同様のテーマで清成忠男著『日本中小企業政策史』（有斐閣，2009）が発刊されており，本書とともに読み比べてみると参考になる。

2　本書の概要

第1部の総論では，中小企業政策の流れを，政策環境との関連で大きく下記の4つの時期に分けて論じ，それぞれの政策のベースにある政策思想（各時期における中小企業ビジョンや中小企業像），政策形成のプロセス（政策形成のプロセスと政策実施体制），政策手段（予算，財政投融資，税制，立法，調査）の概要について説明している。ここでは，中小企業政策の流れをその背後の政策環境や政策思想とともに下記のように概観しておくことにする。

①政策基盤形成期（1955～70年）

高度経済成長の時期であり，いわゆる「二重構造論」といわれる大企業との格差の議論をベースに中小企業政策の基盤が形成された時代である。この時代を代表する中小企業政策が「中小企業基本法」（1963年）であり，中小企業構造の高度化，事業活動の不利の補正，小規模企業対策，金融・税制等の4つの政策から構成されている。

②調整政策展開期（1971～84年）

変動相場制への移行や第1次石油危機の発生等，事業環境が激変した時代にあたり，「70年代の中小企業ビジョン」（‘72年8月）をベースに国際経済調整，事業転換，不況対策等の政策が出された。また，安定成長への転換のなかで「知識集約化」「ソフトな経営資源の拡充」等新たな政策が志向された時期でもある。

③政策転換期（1985～94年）

日米，日欧間で貿易摩擦が発生し，我が国の貿易収支の大幅な黒字による対外不均衡を背景に，中小製造業の海外への生産・販売拠点の展開が増加するが，バブル崩壊に伴い経済停滞が進んでいった時代である。この時期の中小企業政策の特徴としては，80年代中小企業ビジョンをベースに，第1にプラザ合意後の急激な円高に対する緊急対策および海外進出の促進，第2に技術開発をはじめとするソフトな経営資源強化のための政策，第3に産業集積などの地域に焦点を合わせた政策，が強調されたと論じている。

④新政策期（1995～2005年）

95年の「阪神・淡路大震災」の発生によって始まり，国内の景気低迷，グローバル化の急速な進展によって特徴づけられる時期である。震災復旧のための特別な中小企業対策以外としては，第1に新中小企業基本法の制定，第2に創業，新規事業支援，経営革新を推進する施策，第3に貸し渋り対策，第4として行財政改革，規制緩和に対応する政策の展開がなされた。このような政策は，「90年代の中小企業政策のあり方（90年代ビジョン）」「21世紀の中小企業像」等の中小企業に対する新しい考え方に基づいて策定されたものである。

総論に続く第2部では，中小企業構造高度化に関する説明がなされている。上記のように，これは中小企業基本法の4つの基本政策のひとつであり，指定業種の近代化，構造改善事業，関連業種協調型構造改善，新分野進出事業からなる中小企業近代化促進法（近促法），沖縄特定法，繊維法，機電法から構成されていたとされる。

第3部は，経営基盤の強化に関わる政策の説明の部分であり，診断指導，人材育成，技術力の強化，組織化に関する政策説明が行われている。経営基盤の強化は，長い間，旧基本法の根幹をなしてきた中

小企業構造高度化にかわって1985年から1995年において中小企業施策の中核になった政策であるという（91頁）。

第4部では，事業機会の確保に関して下請企業，官公需要，大企業との調整，国際化（海外市場機会）といったテーマごと，環境変化によって変動する中小企業の事業機会に対応するための中小企業政策に関する議論が展開されている。

第5部では，既存の中小企業政策とは異なる新しい視点からの政策である創業と経営革新の支援に関する議論が展開されている。本部では大きく，スタートアップ企業に関連する創業やベンチャー企業の支援と既存企業の新規事業と経営革新の支援に分けて議論が展開されている。

第6部では，中小企業の中でも特に小規模な企業者（従業員20人以下，商業・サービス業では5人以下）に関わる政策が全体として説明されている。説明されている政策は，経営改善普及事業，中小企業設備近代化資金，小規模企業共済制度，小規模事業者支援法である。

第7部は，地域に焦点を合わせた中小企業政策の議論である。70年代以前には中小企業政策のなかに地域と結びつける発想はほとんどなかったという。このような政策が，80年代に登場した背景には，急激な円高の進行による途上国の追い上げによって生じた国際競争環境の変化が，地域企業や地場産業，そして地域経済に大きな影響を与えるという認識があったと主張している。そして，何よりも旧来の工場誘致型から内発的発展による地域振興への政策転換の必要性の認識があったとしている。このような背景に基づいて，ここでは，特定不況地域中小企業対策臨時措置法（城下町法），産地法，地場産業総合振興対策，産業集積に関する政策が説明されている。

第8部は，商業・サービス業に関する中小企業政策に焦点を当てて説明が行われている。制定当時の中小企業基本法では小売業と卸売業を併せて商業と規定しており，サービス業も商業の範疇に入っていた。1973年の改正で，卸売業は小売業と分割して定義され，さらに1999年の改正でサービス業は小売業と分けて定義されるようになった。本部では，中小小売業・サービス業の振興（商店街・商業集積の活性化を含む），中小卸売業の振興，大規模小売店舗法，小売商業調整特別措置法等の説明が行われている。

第9部は政策手段に当たる金融と税制の説明が行われており，中小企業金融政策，政府系中小企業金融機関，信用補完制度，自己資本充実のための機関としての中小企業投資育成会社，中小企業税制等の詳細な紹介がなされている。

第10部が，不況対策，災害対策等，その時々の変化によって特別に対応が必要と考えられる際に用いられた緊急対策に関する説明であり，不況対策としての国際経済調整立法，円高対策と災害対策に関して趣旨が述べられている。

最後の第11部では，1963年の旧中小企業基本法と1999年の新しい中小企業基本法に関する比較の説明が行われており，理念，政策体系，政策手段，中小企業の定義の4つの視点から新旧の中小企業基本法の違いが議論されている。

3　本書の意義と課題

上記において，本書の内容についてできるだけ簡潔に紹介してきた。ここでは，本書の意義と評者が抱いた本書への疑問について議論する。

本書の第1の意義は，中小企業政策に関する初めての包括的かつ体系的なハンドブックとして大きな意義を持つ著作であるという点である。1970年から2005年までの中小企業政策を網羅した本書は，中小企業やベンチャー企業の研究者あるいは政策担当者にとって，その時々の政策と中小企業やベンチャー企業の状況を理解する上で大いに参考になる著作である。ここまでの大著を纏め上げた編著者の熱意とエネルギーに敬意を表したい。

本書の第2の意義は，多様かつ複雑な中小企業政策を体系的に編集している点である。中小企業は，多様である故に，それを対象とした政策も多様である。時代によって，業種によって，地域によって変

化し，多様化する中小企業政策を編者の視点から体系的に編集することによって，読者が中小企業政策の大きな流れを把握することを容易にしている。

しかし，評者の視点からすると残された課題も存在する。それは，政策の評価に関する議論についてである。政策の評価は，困難な作業であることは十分承知しているが，本書でなされている評価の多くは，どのくらい利用したか等の当該政策に関わる直接的な定量的評価であり，政策的意図にどのくらい貢献したかの評価は行われていない。

確かに定量的評価の意味はあるし，否定しない。しかし，このような評価が，ミスリードを起こす場合が存在することも考えなければならない。政策的意図の実現に関係なく，定量的目標を達成したから由とすることである。また，定量的目標が政策的意図とは関係なく一人歩きしてしまう現象である。目的と手段の転換は，よく見られる官僚制の病理であり，このようなことを助長する可能性も否定できない。

例えば，アベノミックスの日本再興戦略において開廃業率を欧米並みの10パーセントにするということが提唱され，様々な政策が打ち出されている。その多くは，これまでも行われてきた政策の延長線にあり，政策意図の実現という視点からすると多くを期待できそうにない。ところで，この政策評価を後で行おうとするとき，どのように評価したらよいのであろうか。ここでの真の政策課題は，開廃業率を10パーセントにすることではなく，産業の新陳代謝を促進することで経済成長につなげるということなのである。つまり，単に開廃業率を高めて，開廃業率という数値目標を達成したとしても，産業の新陳代謝の促進と経済成長の上昇の実現は困難である。日本再興戦略として開業を課題にするのであれば，問うべきは単なる開業の促進ではなく，第二の創業を含めた単なる創業ではない，ベンチャー創造を促すことなのである。イノベーションを伴わない単なる開業を向上させても，産業の新陳代謝を高め，経済成長を実現させることはできない。とすると，政策評価で行わなければならないことは，10パーセントという数値目標の実現ではなく，政策によって開業のうちイノベーションを伴うベンチャー創造が，どのくらい実現され，それが政策意図である経済成長にどのくらい貢献したかという評価なのである。将来，この政策評価を行うためには，開廃業率10パーセントという定量的評価だけでなく政策意図（産業の新陳代謝の促進と経済成長）と政策内容の関係およびそれに関連する定性的評価を行うことが求められることになる。もちろん，このような政策評価が難しい作業であることは承知しているが，編著者の実績やキャリアを考えるならば，実現可能なタスクであると思われる。

以上のような課題が存在するとはいえ，本書は，中小企業政策（史）に関する内容を詳細に記述し，多様な政策を体系的に理解することができる貴重な著作であり，中小企業に関心を持つ研究者や政策担当者が参照してほしい著作である。重ねて，本書を纏め上げた編著者の熱意とエネルギーに敬意を表する次第である。

（金井一頼　大阪商業大学経営学部教授）