特集論文Ⅲ

改正中小企業基本法と中小企業政策
～基本法は政策にどこまで影響するのか～

安　田　武　彦
（東　洋　大　学
経 済 学 部 教 授）

＜要　旨＞

本論では、1999年に改正された中小企業基本法（以下、「基本法」）がその後の各年度の中小企業政策の中心的課題「一丁目一番地」に与えた影響について検証する。毎年度提出乃至、発表される次年度の「講じようとする施策」と「年頭所感」についてのクラスター分析等統計的処理による限り、改正基本法が影響を与えたのは、1999年度から2003年度に限られており、むしろその後の中小企業政策は時々の中小企業が直面する課題に対処する方向で、改正基本法に縛られることなく展開しているというものであった。

なお、各年度の政策の観察からは2009年度～2011年度、2016年度～2018年度で政策の方向性が近いことが確認された。

「基本法」というと教育基本法や原子力基本法のように政策の方向性を規定するものとして制定後の政策展開に影響を与えるものと位置づけられるが、多様な中小企業の時々刻々と変化する課題に対応しなければならない中小企業政策において、基本法と実施政策との関係は上記のような「基本法」に比べ緩やかなものとなる。そうした基本法と実施政策の関係は中小企業基本法が制定された約60年前に整理されている。

実施法との関係が緩やかな基本法において、法の存在意義の一つである中小企業者の定義規定についてみると、今回のコロナ禍の中で、これを空洞化する事例が出てきている。今後、こうした動きについては注視していくことが必要であろう。

目　次

１．問題の設定
２．使用する文献資料
３．分析の方法
４．観察の結果と考察
５．基本法とは何か
６．旧中小企業基本法についての政策当局の捉え方についての考察
７．コロナ以後の基本法
８．まとめ

１．問題の設定

1999年、中小企業基本法が大改正されてから既に20年余である。

この間、この改正については中小企業政策のあり方を基本的に変えるものとして、政策研究において多くの議論を惹起した。

しかしながら本論の主題は、中小企業基本法改正についての従来の研究報告においてとられてきたのとは異なる方法からこの基本法改正について論じるものである。すなわち、従来の研究報告が材料として白書、審議会等の勉強会報告会等の成果物を用い、主としてそこに書かれている内容をもととした考察を展開しているのに対して、本報告ではこれまで使われることがなかった（しかし公表されている）資料を用い、文書解釈ではなく文書の数理処理による中小企業政策論へのアプローチを試みる。

具体的には、政治学や社会学の分野ではしばしば用いられてきたが、中小企業政策論においては従来、用いられることの少なかったビブリオメトリクスやワードクラウドといった言語の統計的処理の手法を使い、中小企業政策について追跡していく。

これを通して本論が考察するものは、基本法改正以後、毎年度展開される主要な政策の変遷である。

中小企業基本法は、中小企業政策の基本的方向を規定するものとして理解されている。それでは、改正法施行以降、中小企業政策は基本法が位置付ける基本的方向に沿って進められていくものであるのか。

各自の研究領域について論理的な体系を構築することを試みる研究者から見ると、それは当然のことであろう。しかし実際の政策遂行は、時々刻々と変化する経済環境に迅速に対応することがむしろ求められる。特に中小企業という多様かつ様々な課題を抱えた存在に対する政策に当たっては、他の行政分野にはない素早い対応が要求されるところであり、基本法の政策方向に捕らわれないその時々の課題に対応した政策が施行されなければならないことがある。であるとすると、中小企業政策において基本法という存在にも限界があり、その影響力は限定的なものではないか。

これが、本論の問題意識である。本論の構成は以下のとおりである。

まず、次の２．では、本論で用いる文献資料、つまりデータセットについて概説する。続いて３．では分析の方法、そして４．ではこれを用

いた観察結果とその考察について述べる。そして、5．においては、基本法と実施法についての法律学的考え方を紹介し、これをもとに中小企業基本法とそのもとでの実施政策の「展開」について迫っていく。その上で6．においては、考察の対象を旧中小企業基本法にまで拡張し、旧基本法において基本法と政策の関係についてどのように整理していたか、文献資料を探る。最後に7．において、現在のコロナ禍が中小企業基本法に対して投げかけた問題について触れ、8．まとめに移る。

2．使用する文献資料

本節では2000年以降の中小企業政策の流れを見ていくために使う政策に係る資料について述べる。

本論では一次文献資料として、中小企業庁が毎年度、国会に提出する「○年度において講じようとする中小企業施策（以下「施策編」と呼ぶ。）」と毎年、新年に公表される中小企業庁長官「年頭所感」[1]を用いることとする。

それぞれについて簡単に説明すると、前者は中小企業基本法第11条に基づき、毎年、政府が国会に提出しなければならないとされている翌年度に講じようとする施策を明らかにした文書である。

後者は、次年度中小企業政策に関する抱負について、毎年、中小企業庁長官が中小企業者に対して年初に伝えるものである。

本論において、多様な政府発表の資料の中でこの2つを分析対象とするのは、これらが資料としての「総合性」と「定期性」という点で法律やビジョンにはない優れた点を有しているからである。

まず、総合性についてであるが、毎年度の中小企業政策は様々な政策手段（法律、予算、税制、財政投融資、ビジョン等）の集合体として具体化される。それらはいずれも公表されるものであるが、政策目標や時々の財政事情等によってすべてのものが一度に一斉に発動されるものとは限らない。この場合、何を中小企業政策として目指しているのかは、個々の政策を見るのではなく、立法府に対して、あるいは中小企業者に対して伝える文書によることが適切である。

次に定期性については文書が毎年度、公表されるという点で時期が定まらない審議会の答申等とは違うということである。これを使うことにより年単位で政策の軽重を見ていくことができる。

3．分析の方法

次に本論における上記資料の分析に係るアプローチの方法について述べることとしよう。

まず、施策編を用いた分析については政策を紹介する順番に注目する。施策編は1982年度まで政策ジャンルごとの記載ではなかったが、1983年度から2020年度まで各施策をカテゴリー毎に列挙する方式をとるようになっている。このことにより、旧基本法が施行中の1983年から2020年については、カテゴリー別列挙の順位によりどのような政策が重視されてきたか

1　例えば、2021年度については本誌2021年1月号を参照。

を語らしむことが出来る[2]。

こうした考えのもと、過去38年間（1983～2020年度）の中小企業施策の重点についてみたものが**第1表**である。ここでは政府が中小企業基本法に基づき毎年度、閣議了承を経て国会に提出する「(翌年度において）講じようとする中小企業施策」の章別目次順の項目及びその概要をもとに、毎年度、どのような施策が中小企業施策の「一丁目一番地」であったのか、それに続くものは何であったのかを18の具体的政策カテゴリーに分類し列挙している[3]。

これをもとに、毎年度の「講じようとする施策」において初めに掲載されている施策を最優先施策とみなし、そこに“3”とスコア付けし、以下、2、1と第三順位までの施策に番号を充てている（それより下には“0”の値を付している）のが、**第2表**である。

こうして得られたスコア表をもとに毎年度行なわれる施策について、クラスター分析によりその類似性を抽出し、さらにこれについてデンドログラムを用いて「見える化」するというのが、本論における施策編を用いた分析である。

なお、施策編では、一つの章の中で多数の細分化した施策を列挙する場合がある。こうした場合については、章から節に下がりこの段階での順位をもとに政策の優先順位の代理変数を求めることとした[4]。

このようにして、各年度においてどの分野の政策が重視されたのかということを、重点スコアをもとに表したものが、**第2表**である。ある年度と別の年度において、もしこのスコアのパターンが類似であれば、2つの年度の政策が同一の方向を持っているものと考えられる。そして、基本法の改正が実行される政策に一定の方向性を与えるものであるとすれば、改正の周辺の一定期間においてスコアのパターンは類似性を持つはずであり、これらの期間の持続性を見ることで基本法改正の影響を図ることができ

第1表　施策のカテゴリー

・地域中小企業振興施策　・小規模企業支援施策　・中小商業支援施策　・下請取引適正化策
・中小製造業技術支援施策　・官公需施策　・中小企業金融施策　・事業承継円滑化支援施策
・人材確保養成施策　・創業支援施策　・企業間連携支援施策　・中小企業国際化支援施策
・経営革新支援施策　・中小企業再生支援施策　・相談指導事業　・情報化IT対応支援施策
・倒産防止施策　・その他（環境関連規制対応対策等）

2 行政庁という文書で情報が行きかう世界では、閣議了解を得る文書においての施策の並べ方は入念にチェックされたものとなる。したがって、行政庁の施策の重点の置き方を見るのに白書の施策編は最適といえる。

3 構成員に融合化開発を実施することを可能としたという点がある。しかしながら、融合化を技術開発の一環としてとらえる見方も当然にありうる。このことから、本論では別途、融合化施策を企業観連携支援ではなく中小製造業技術支援施策に入れた分析を行ったが結果は、後述する結果に変化はなかった。

4 なお、約30年の中小企業政策の中では新規の概念も登場してくる。たとえば、従来、組織化といわれてきた企業間連携は1989年の「融合化法（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）」により、その性質を大きく変容させた。これについては融合化を組織化の一形態としてとらえ、「講じようとする施策」の目次に融合化施策が含まれている場合、企業間連携支援施策にカウントした。
また、従来、事業転換や新分野進出支援といわれてきた政策分野も「中小企業新事業活動促進法」の登場によりそのかなりの部分を包摂されることとなった。こうした場合については、最近時の政策概念に従来の政策概念を置き換え、経営革新支援施策にカウントした。

る。さらに、改正から直近時点（2020年度）までの施策編を見ることにより、その後、政策の方向が一致していた期間があるか否かも検証することができ、改正基本法以降の中小企業政策の流れを数理処理的に追うことが可能となる。

こうして政策の方向の類似性を検証することが、本論の分析の第一の試みである[5]。

次に毎年初に公表される中小企業庁長官名の「年頭所感」についてである。

毎年新年初めに本誌『商工金融』等に掲載され、多くの中小企業者、施策関係者の読むところとなるこの2ページ程の文章においては、その年に中小企業政策の力点について紹介されている。『商工金融』では、1976年から「年頭所感」が掲載されており、この文章に使用されている「単語」を手掛かりにして、70年代

第2表　講じようとする施策のよる政策スコア表

	地域中小企業振興	小規模企業支援	中小商業支援	下請取引適正化	中小製造業技術支援	官公需	金融	事業承継円滑化	人材確保養成	創業支援	企業間連携支援	国際化支援	経営革新	中小企業再生支援	相談指導	ＩＴ対応支援	倒産防止	その他
1983年度	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
1984年度	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	3	0	0	0	0	0	0	1
1985年度	0	0	0	0	3	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	2	0	0
1986年度	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	3	0	0	1	0	0
1987年度	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	3	0	0	0	0	0
1988年度	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	2	0	0	0	0	0
1989年度	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	1	0	0	0	0	0	0
1990年度	3	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0
1991年度	1	0	3	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1992年度	3	0	2	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1993年度	0	2	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
1994年度	0	2	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0
1995年度	0	2	0	0	3	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1996年度	0	0	0	0	3	0	1	0	0	3	0	0	0	0	0	2	0	0
1997年度	2	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0
1998年度	0	0	3	0	0	0	2	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1999年度	0	0	0	0	1	0	2	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0
2000年度	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	1	0	3	0	0	0
2001年度	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	2	3	0	0
2002年度	0	0	0	0	0	0	3	0	0	2	0	0	1	0	0	0	0	0
2003年度	0	0	0	0	0	0	3	0	0	2	0	0	2	0	1	0	0	0
2004年度	0	0	0	0	0	0	3	0	0	1	0	0	1	2	0	0	0	0
2005年度	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	3	1	0	0	0	0
2006年度	1	0	0	0	3	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2007年度	3	0	2	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2008年度	3	2	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2009年度	0	0	0	2	0	1	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2010年度	0	0	0	2	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0
2011年度	0	0	0	1	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
2012年度	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	3
2013年度	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	3	0	0	1
2014年度	3	0	2	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0
2015年度	0	0	0	3	0	0	2	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0
2016年度	0	0	0	2	3	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	2	0	0
2017年度	0	1	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0
2018年度	0	0	0	0	3	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0
2019年度	0	0	0	0	0	0	0	3	1	2	0	0	0	0	0	0	0	0
2020年度	0	0	0	0	2	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0

5　この試みは、安田（2005）において1983年から2008年のデータを用いて行われ、また、後藤（2014）において2014年までの「増築」が行われている。本論においてはこれを2020年まで延長するとともに、スコア付けの方法について若干修正した。すなわち、安田（2005）では、スコアを0～5点までつけていたところ、今回は0～3とした。これは、中小企業庁が1年間の政策の力点を意識的に置く範囲には限りがあるという考え方である。

後半から2020年までの政策の力点の置かれ方について分析することも可能である 。

毎年の「年頭所感」は、その様式の細かな点がそれぞれ異なっているために、本論ではそれらを5年ごとにまとめ（1976-80年､81-85年、86-90年、91-95年、96-2000年、2001-05年、06-10年、11-15年、16-20年）、9つの期間を対象に、言語学やワードクラウドといった手法により可視化した上で分析を行う。

では、結果をみていこう。

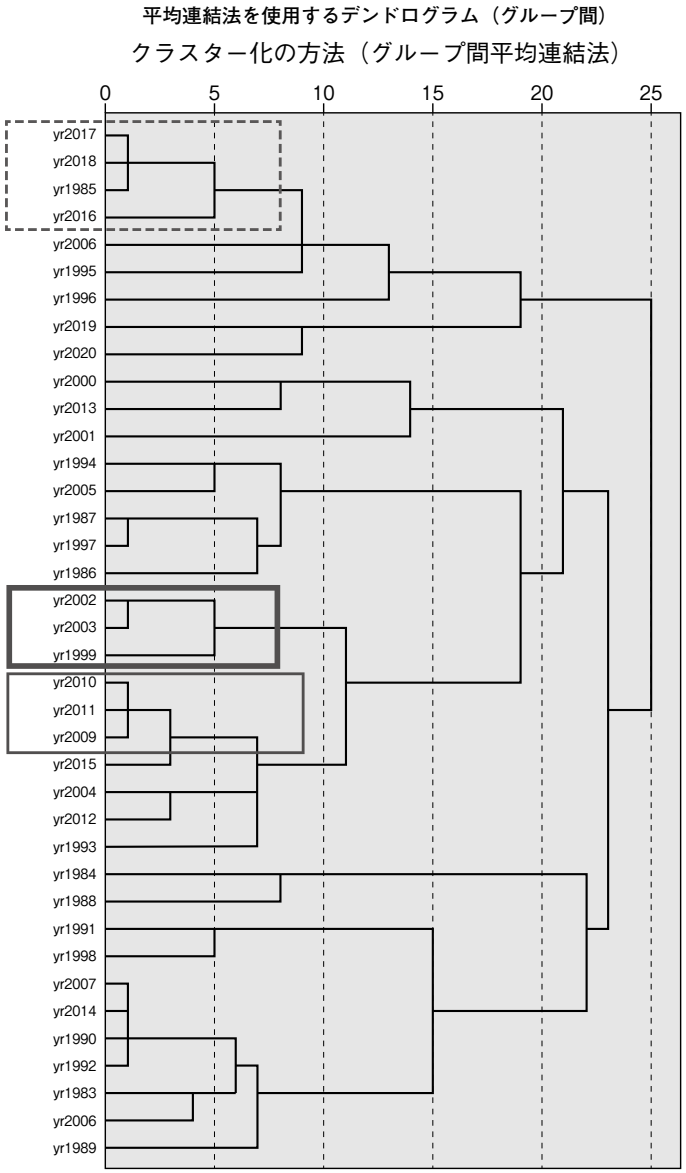
4．観察の結果と考察

（1）施策編の分析

3．の考え方をもとにスコアの類似性について、デンドログラムとして表現したものが**第3図**である。

この図は家系図と同様のものであり、毎年度の政策がスコア表上のその構成において近親性、類似性の高いものである場合、近い位置に記述され、そうではない場合は遠い位置に示さ

第3図　政策スコア表に基づくデンドログラム



れることとなる。

第3図をもとに2000年の改正前後について見ていくと、改正基本法が国会に提出された1999年度、改正基本法成立後の2002年度、2003年度の政策（各年度の講じようとした政策）の間に高い類似性が認められる（**図中太枠部分**）。しかしながら、政策の類似性が高いのはこのときに限ったものであり、2004年度、2005年度、それ以降については、政策がかなり異なったものとなっている。

1999～2003年度の類似性は改正基本法の影響であることは容易に想像できる（正確には、それのみに起因するものではないことは次項以降で述べる）が、ここまでで確認しておくことは、約40年ぶりの大改正についても、それによる政策の方向の変化の影響は数年程度であったといえそうである[6]。

さらに、**第3図**からみると2010年度前後（2009、2010、2011年度）と2016～2018年についても、政策の類似性が認められる（それぞれ、**図中細枠部分、図中点線枠部分**）。こちらについても次項以降での分析に譲ることとするが、いずれについても共通していることは、政策の方向性が明確な時期は存在するものの、その期間はあまり長くはないということである。

このことは今世紀の中小企業政策が改正基本法によって定まった一つの方向に向けて長期継続的に志向されるのではなく、その時その時の経済状況の変化に応じて政策の重点が変化していることを示唆しているといえる。

（2）「年頭所感」の分析

上記のデンドログラムによる観察においては、政策方向の年ごとの近さについては分析が可能である。しかしながら、具体的にどのような政策にある時期、力点が置かれたのかということはわからない。

この点について本論では、次に「年頭所感」における言葉の使用頻度に注目して分析を行う[7]。

中小企業者や中小企業政策関係者に毎年の中小企業政策の力点を紹介する「年頭所感」においては、そのときどきの政策のキーワードが当然のこととして使用される。従ってそれらの言葉の使用回数の時期ごとの変化を追うことにより、どういう政策に力点が置かれているのかということが分かるはずである。

このように単語に着目した分析により得られる結論は、ときに従来受け入れられてきた観念とは異なる結果を提供することがある。

ひとつの例を挙げると、改正基本法と「自助」の考え方の関係の問題があげられる。この点について基本法改正はそれにより「自助（努力）」が旧来の基本法に比べて強調されたというのが、多くの者の理解であろう。そしてそうであれば、改正基本法後の中小企業者等への「語り掛け」としての意味もある「年頭所感」においても、「自助」が強調されていてしかるべきであろう。実際はどうか？

「自助」という言葉の使用回数を先の9期間に分けて示したものが**第4図**である。

---

6 ここの観察事実は、安田（2005）とは、やや異なる。すなわち、安田（2005）では、政策の方向性が一致した期間は改正後6年程度であったところ、今回の再観察ではさらに短くなっている。これは注5に記した観察方法の修正によることが大きいと思われる。

7 なお、各年の年頭所感について、その長さが極端に異なる場合、特定用語の使用回数に違いが出てくる可能性がある。しかしながら、年頭所感の長さは、雑誌の構成等の兼ね合いもあり、ほぼ毎年大きな差はなく、特定の用語の出現回数の比較を不可能とするほどのものではなかった。ちなみに付録3.の処理を施した後、最も長かったのは1986年～90年の年頭所感群で12,116字、最も短かったのは2016～20年で8159字、平均は10,105字であった。

ここからわかるように、80年代前半に5回、つまり毎年使われてきた「自助」という言葉はその後、使用が減り今世紀になってからは全く使われなくなっている。ここから見る限り、基本法改正により中小企業政策がことさら、「自助」を強調するものになったというわけではない。

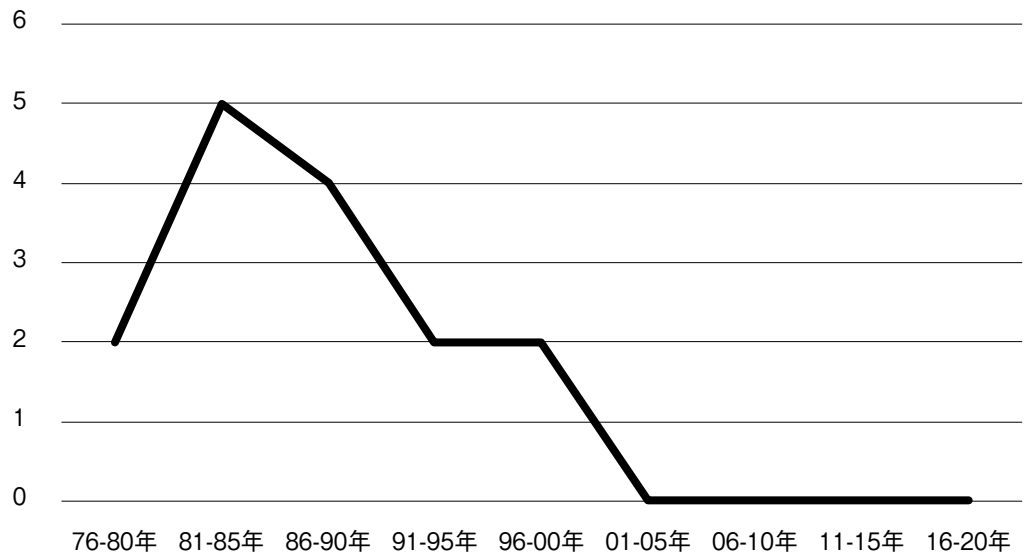
もちろん、ここまでは事実であってこれをどのように解釈するかについては、様々なものが考えられ、それについては論じることまでは本論ではしない。一つ言えることは、「年頭所感」という中小企業庁長官の直接の「語り掛け」を観察すれば、「基本法改正は、政策を中小企業の救済を目指すものから、自助努力に委ねるものに変化させた」というありがちな解釈では、説明しにくい事実があるということが分かるということである[8]。

ここからは、ここまで示した方法に沿って政策の重要語を上げて、その使用回数の変化を見ていくこととしよう。

どのような用語を取り上げるのか、ここでは筆者の恣意性を回避することの限界があるが、多くの者の合意を得ることができると考える6つの「単語」を選択した。

それは、①起業・開業・創業、②再生、③金融・融資、④地域、⑤小規模、⑥事業承継である。このうち、①と②が基本法改正を代表する単語であるであろうということには異論は少ないと思われる。また、④も2013年の基本法再改正（「小規模企業の事業活動の活性化のための中小企業基本法等の一部を改正する等の法律」）が、「小規模企業活性化法」と略称されていることから、検討の対象に入るべき言葉である。

第4図 年頭所感による「自助」の使用回数



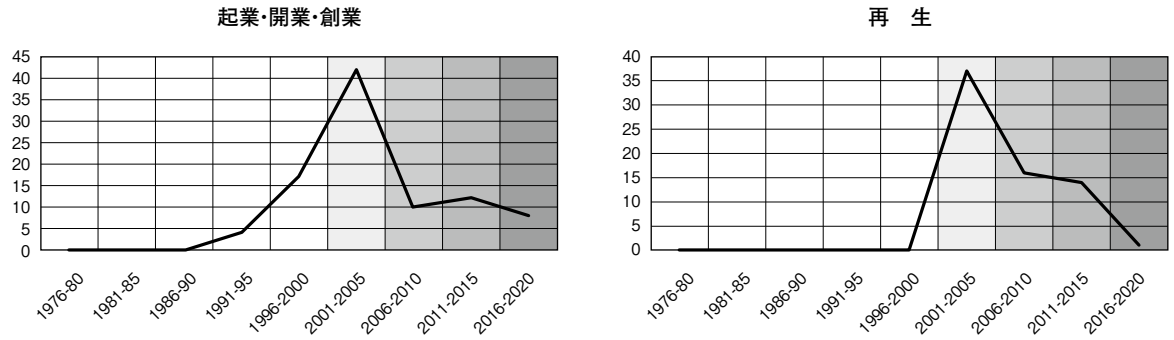
8 筆者の解釈としては、（それがよいか悪いかは別として）社会価値観の変化により、中小企業政策の分野で政策当局がことさら「自助」を語る必要がなくなってきたというものである。「自助」が語られなくなった2001年以降というのは、まさに小泉政権が発足し、構造改革が広く国民に支持された年である。

これにその他重要と思われる言葉を加え「年頭所感」でのそれらの使用回数を表したものが、**第5図①～③**である。

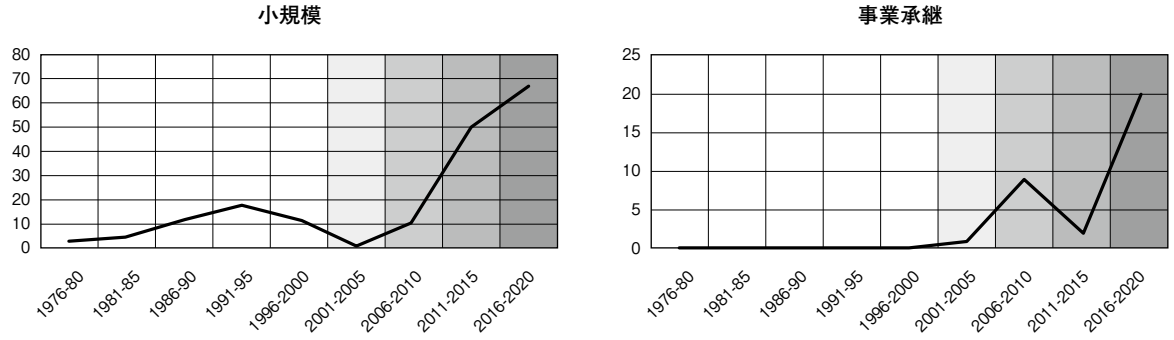
第5図①の左部分は、「起業・開業・創業」という言葉の使用回数を示したものである。これらの言葉は90年代前半に初めて使用され[9]、2001～2005年の最も使用されている。が、その後、使用回数は急激に減少し現在に至っている。

ここから見ると、中小企業政策の「一丁目一番地」として積極的に打ち出されていた時期は、先のデンドログラムからの観察と同様、比較的短期間ということができる。

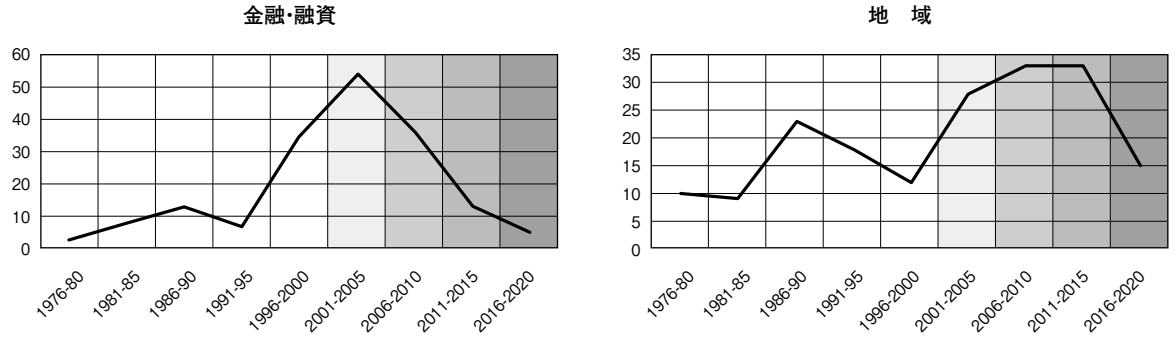
第5図①　年頭所感における単語の使用回数



第5図②　年頭所感における単語の使用回数



第5図③　年頭所感における単語の使用回数



9　中小企業政策で初めて開業について支援が行われたのは、1975年、国民金融公庫に「従業員独立開業資金貸付（のれん分け融資）」が設けられたときであるが、開廃業という現象が本格的に取り上げられたのは、「平成元年版中小企白書（中小企業庁（1989））」のときである。ここでは、第2部第6章において、開廃業率の逆転という現象が紹介されてからである。この白書の「発見」が、「90年代ビジョン（中小企業庁（1990））」につながる。

もう一つの改正基本法、企業の新陳代謝系の関係用語として取り上げる「再生」については、**第5図①右部分**で示されるように、2000年まで全く使用されていなかったところ、2001～05年に突然、多用される。しかしその後、使用回数は減少し、2016年以降はほとんど使われなくなっている。

創業と再生を一対のものとして捉えるならば、その使用のピークは2001年～05年の基本法改正直後の限られた時期と言える。

続いて「小規模」という言葉を追うと（**第5図②左**）、2001～05年を除き、全期間において使用回数は高水準であるものの、特に2011年以降に急増している。

さらに、近年になって使用回数の顕著な増加がみられる言葉として「事業承継」という言葉がある。この言葉は、2000年までの年頭所感においては、一度も使用されていなかった[10]。しかしながら、その後は使用が増え、2016年以降では使用回数が大きく増加している（**第5図②右**）。

その他の言葉を見ると（**第5図③左**）、「金融・融資」については2001～2005年に使用回数がピークを迎え、「地域」については、今世紀に入り、2015年まで高水準の使用となっていることが分かる（**第5図③右**）。

以上の「年頭所感」から得られる観察結果を**第3図**のデンドログラムから得られる3つの政策持続期のうち、①2001～2003年の時期は、創業と再生、さらに金融セーフティネットをセットにした一連の政策が表看板とされた時期（以下、「代謝系政策」期という。）であり、②2010年前後は、中小企業と地域について政策が展開された時期、そして③2016年以降は小規模企業政策と事業承継政策が政策メニューの売り物となった時期（以下、「持続系政策」期という。）である。

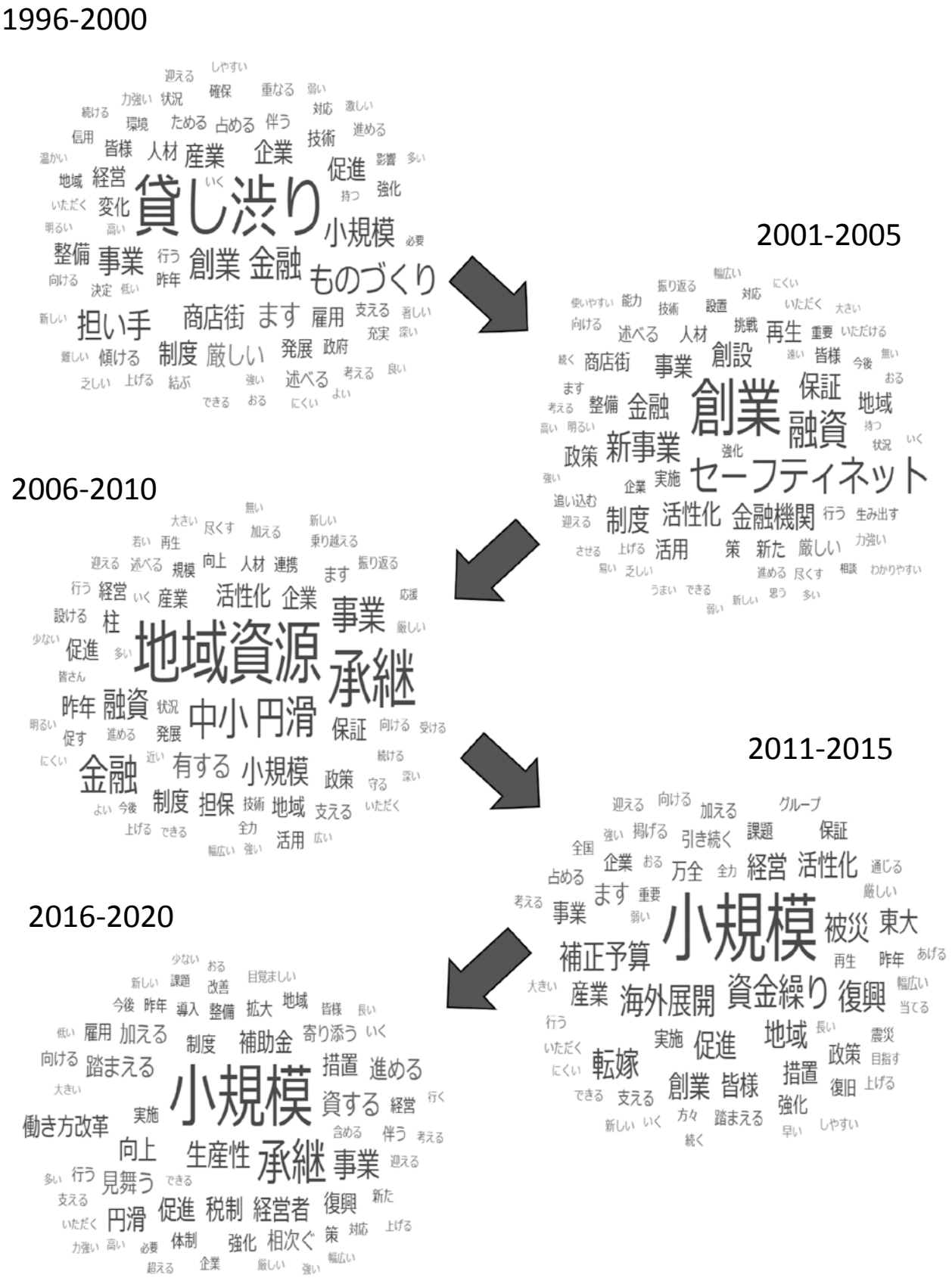
このように基本法改正後の「目玉政策」は、しばしば変更されている。その意味で基本法改正が文字通り、政策の柱であった時期は長くはない。

次に**第6図**は、「年頭所感」をもとにワードクラウドという手法により、各期間において頻繁に使われている用語を「見える化」したものである。ここでは、文字の大きさでその時期に頻繁に使われる政策用語が示されている（本図の作図方法については、付録参照）。

この図からも中小企業政策においては、基本法の改正以降も目玉商品の変更が行われていることが分かる。すなわち、2001～05年では「創業」、「セーフティネット」といった代謝系政策や、「融資」がキーワードであったところ、2006～10年には「地域資源」、「承継」が、そして2011年以降は「小規模」がキーワードとなり、2016年以降には、これに「承継」が加わり、持続系政策期が形成されることを見ることができるのである。

10 政府の事業承継支援は1994年、税制改正により相続税についての優遇措置が設けられたときから始まるが、施策の「一課題」として事業承継問題を取り上げたものとしては、中小企業庁（2001）が初めてである。

第6図　1996年度以降の中小企業政策の流れ



（注）ユーザーローカルテキストマイニングツール（http://textmining.userlocal./jp）による分析

５．基本法とは何か

それでは、改正中小企業基本法で示された政策の方向性とはせいぜいそんな時限的なものなのか。

このような、改正効果の儚い影響については、新基本法に示された政策の方針に無理があったからという見方もできるかもしれない。

しかしながら、この点について本論では触れない。ここでは、中小企業基本法の理念はそれほどまでに政策を規定するものであるのか、つまり、そもそも基本法とはその実施法に対して、どの範囲でそれを規定するものであるのかという点について、考察していこう。

現在（2021年4月）、中小企業基本法を含め基本法は52本、うち、平成期に成立が44本、令和になってからのものが1本と基本法はハイペースで成立しているが[11]、その共通項は何であろうか。

基本法は、有斐閣「法律学小辞典 第5版」（2016）によると、「特定の行政分野における基本政策あるいは基本方針を宣明するために制定される法律」であり、学陽書房「法令用語辞典第10次改訂版」によると、「1. 基本法においては、国政に重要なウエイトを占める分野について、国の制度、政策等の基本方針が明示される」こと、「2. 基本法とされる以上、基本法と同一分野に属するものを対象とする他の法律に対して優越する性格を有する。このため、基本法において、同法に定める施策を実施するために必要な法制上の措置を講ずべきこと（中略）あるいは個別的に具体的内容を定めるべきこと（中略）等が定められることが多い。」が特色とされている。

ここに共通に指摘していることは、①基本法は、国政の重要な分野の施策の基本方針（理念）や方針を示すものであるということ、②基本法自体は、国民の権利義務について規定するものではないこと、③分野における具体的政策は、基本法の目的等に適合する形で個別実施法により施行されるということである。

例えば、原子力基本法（1955年）についてみると、同法第2条の基本方針で「原子力の平和利用」等が明示されており、その枠の中で、同法に定められた一連の施策が、法律という形で成立した[12]。これは、広島、長崎、ビキニの被ばく（1954）という体験を経た日本が、原子力の利用を進めるに当たって避けられない過程であったといえる。

戦後の基本法第1号である教育基本法（1947）も然りである。戦前の教育の基本方針を示した教育勅語を廃止して、民主的教育を進めるための新たな教育の方針として同法は欠かせぬものであった。

しかしながら、改正中小企業基本法については、原子力基本法や教育基本法とは事情が違う。改正基本法が成立する前に、既にその法律を先取りした様々な施策が講じられている。すなわち、創業支援についても改正前の96年には、「中小企業の創造的事業活動の促進に関す

11 なお、その多くが議員立法である。

12 原子力委員会及び原子力安全委員会設置法（1955年）、原子力燃料公社（日本原子力研究開発機構の祖先）法（1956年）、日本原子力研究所法（1956年）、核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律（1957年）、放射線障害防止の技術的基準に関する法律（1958年、原子力損害の賠償に関する法律（1961年））等である。

る臨時措置法」（1995年、「創造活動促進法」）の改正、新事業創出促進法（1998年）の制定等の創業支援措置がなされていた。また、改正基本法のもう一つの目玉とされている「経営革新」についても、中小企業経営革新法（経営革新法）は1999年に成立している。

なお、こうした事象は2013年の中小企業基本法再改正（小規模企業の事業活動の活性化のための中小企業基本法等の一部を改正する等の法律）においてもみられる。このときの法改正は、中小企業政策の基本理念や施策の方針に小規模企業の意義とその活性化方針を盛り込むとともに、女性や青年による創業の促進、海外における事業展開の促進、情報通信技術の活用の推進、事業の承継のための制度等の整備を基本的施策として追加するものであったが、新たに追加された事業承継支援について見ると、「中小企業における経営の承継の円滑化に関する法律」が既に2008年には成立していた。

そうしてみると1999年の中小企業基本法の改正、そして、それより小さいが2013年の基本法改正も、せいぜい、既存の中小企業政策の体系の中で、新たに着手されつつあった政策を強調したということであり、同じ基本法とは言いながら、国が新たに着手する政策分野の施策遂行が誤った方向に進まないようにその方針を示した原子力基本法や教育基本法とはかなり性質の異なるものであるといえる。

中小企業に係る政策は各省庁にまたがり、かつ、その中心的課題も時々刻々と変わり、かつ、同時多面的に進行する。こうした点を考慮するならば、基本法で「あるべき中小企業政策の姿」が示され、それに沿って現実の政策が実施されものとするということは、柔軟な政策展開を妨げることでもある。

改正基本法改正で示された方向が、比較的短い期間にしか維持されないことは、経済政策という分野の特性であるともいえるのである[13]。

6．旧中小企業基本法についての政策当局の捉え方についての考察

ここまでは、改正基本法についてその示した方向が採られたのは数年であり、その後はときに中小企業が直面する課題に対応して、基本法の理念に縛られてしまうことなく柔軟に政策が展開されてきたことをみてきた。

しかし、5．で記した中小企業基本法の「基本法」としての性格が、改正基本法に当てはまるのであれば、旧基本法においてはその理念（旧基本法においては前文及び第1条（政策の目標）で示されている）ではどうであったであろうか。

この点については既に多くの先行研究に示されているように、80年代、旧基本法に示された規模別格差の是正のための中小企業政策は、変貌を遂げている。

基本法の改正を経ずに、こうした政策の方向性の転換がなされることは、旧基本法の成立時、あるいはその後、想定されていたのであろうか。

換言すると、基本法制定時、既にあった他の基本法（先述の教育基本法、原子力基本法他[14]）と同じく政策の長期的方向を規定するも

13 なお、中央省庁において多くの政策においてその企画立案メンバーは数年のうちに変化することも、こうした状況を進める要因の一つとしてあげられる。これについては、政策の連続性が薄弱となるという批判的見方もできるが、他方、これにより一つの政策にとらわれないという肯定的な見方も出来る。

14 災害対策基本法（1961）、農業基本法（1962）

のと捉えられていたのであろうか。

この問いについての文献統計学的なアプローチは、不可能ではない[15]が、今回は時間的制約もあり、従来の手法に沿って入手可能な文献等からこの点について探っていこう。

まず、旧基本法が策定されたとき、基本法と施策の関係づけについてはどのように捉えられていたのであろうか。

この点については中小企業庁編（1963b）に明記している。

少し長いが引用すると以下のとおりである。

「基本法といえどもその形式は法律にすぎず、その形式的効力は、施策を具体化するためのそれぞれの法律と同じであり、「これらの上位にあつて（ママ）これを規制するという効力はない。したがって、他の法律の規定する事項が中小企業基本法の定める方針と合致しないような事態が生ずる場合の措置が一応問題となるのであるが、この場合でも基本法と他の法律とは、一方が宣言的であるのに対して他方が具体的、実体的というように規定のしかたについての態度が異なるから、同一の規定事項についての競合という問題は起こらない。

また、同様に、基本法改正によって改正措置が望まれる法律がかりにそのままであったとしても、ただちにその法律の効力の有無が問題となるものではない。ただ、このような矛盾は、基本法の定める方針に合致するように立法の段階でなるべく早く解決していかなければならない。」（中小企業庁編（1963b）、p.102-103）

中小企業庁編（1963b）では、このように中小企業基本法の性格を位置付けた後、さらに「このような性格と内容をもった基本法としては、農業基本法をその前例としてあげることができる。」とし、「「基本法」という名称をもった法律は、そのほかにも教育基本法、原子力基本法、災害対策基本法等をあげることができるが、性格が若干異なっているといっていい。」と結んでいる。

これらの叙述を見る限り、中小企業基本法と具体的中小企業政策との関係は既に法制定時から、かなり緩やかなものと考えられていたことがうかがえる。

さらに基本法制定後についての通商産業省政策担当者（OB）であった者の著書においても、旧基本法について政策との関係を柔軟に考えていたことが分かる記述が存在する。

・矢野 俊比古（1924 ～ 2013、元通商産業省事務次官）

『“日本株式会社”の反省（1982）』

1968年6月から69年10月、中小企業庁に在籍…以下（「通産省勤務において大臣以外の任命権者から辞令を交付された唯一の例」（P.224）

「・・・私は、それまでの中小企業政策は、中小企業対策を弱者救済という社会政策的色彩を払拭しないままにとり上げてきており、個別企業の近代化、合理化の促進が中心とされていたものと思うが、昭和四十年代半ばから、業種ごとに業界ぐるみの近代化、合理化が進められることになり、共同化、協業化による自立の意識が高められてきた。

15 中小企業政策についての公式文献としては、国会審議の他、「通産省公報」、広報誌「通商産業ジャーナル（現在のMETI Journal）」や「経済産業ハンドブック」が利用可能である。

それまでタブーとされた事業転換も、構造改善計画では、正面切ってとり上げられることになり、中小企業政策の飛躍的転換期を画したものと思う。」（下線筆者）

なお、その他に両角（1966）[16]にも以下のような記述がなされており、旧基本法成立から間もないときに旧基本法の政策理念を暫定的なものと捉えていることが分かる。

「…資源のモビリテ（ママ）が欠如し、そのために二重構造が動かしがたい存在と考えられ、産業構造の変化も遅々としているときにあっては、産業構造の高度化をあえて行なおうとすればこれに伴う摩擦そのものがきわめて大きく、一方、常に過当競争を続け、構造不況のもとにおかれていた中小企業の産業転換を図ることも困難であったといえます。

ここにおいて、「安定化」政策の基本理念は、二重構造の解消を一般的に図ることが困難である一方、構造的不況にある中小企業を放置することは、大きな経済的、社会問題を引き起こすので、このような社会的摩擦を緩和するため、安定させることが可能な部分について、とりあえずその安定性を図ろうとするものであったと考えられ、その点に合理性があります。」（両角（1966）、旧基本法の3年後、下線筆者）

では、ここまで中小基本法と実施法の関係について考察してきたが、このように考えていくと中小企業政策のために制定された基本法とは一体どこに法律としての意味があるのだろうか。

次節で基本法のこれからを考えていく前にこの点について整理しておこう。

改正前、改正後を問わず基本法において政策の理念以外で規定されている事項としては、年次報告、審議会があるが、やはり、多くの中小企業者、政策関係者に関係するものは中小企業者の定義が法律で定められていることである。

中小企業者の定義は「おおむね」のものであり、「施策ごとに定める」ものとはいえ、ほとんどの施策が基本法で定められた中小企業者を対象としているということは、政策立案のみならず中小企業についての研究においても指標ができる。後で見るように小さな企業を業種ごとに細かく規定している国は少なくない。こうした国に比べ日本の中小企業者の定義は、事業者自身にとってもわかりやすく研究者にとっても全体像をつかみやすいであろう。

しかしながら、今回のコロナ禍-地震や台風とも違い誰も来るべきものとして予期できなかった（という意味で宇宙人来襲にも近い）この災禍が経済に与えた影響は基本法の中核部分ともいえる中小企業者の定義についての再検証が必要性をもたらすかもしれない。

次節ではそのことについて述べることとしよう。

16 両角良彦（1919-2017、1971 ～ 73年通商産業省事務次官）は、当時、通商産業省鉱山局長、本書は前職の企業局次長であったときに設置していた、産業政策研究会の議論の成果をまとめたものである。

7．コロナ以後の基本法

コロナ禍は中小企業に対してどのような影響を与えたのであろうか。

2021年白書にも多くの記載があるように、それは中小企業、その中でもとりわけ飲食・宿泊業に属する者に対して深刻な影響を与えた。

こうした旅行と飲食の関係への影響は、そこに属する企業を中心に、従来見られなかった新しい行動を誘発している。それは、「中小企業化」の動きである。

中小企業基本法における中小企業の定義で用いられる基準は、法制定以来、資本金基準と従業員（常時使用される従業者）基準の2つのから成り立ってきた。これらのうちいずれかを満たせば、中小企業であるというわけであるが、資本金基準を乗り越えて中小企業になる大企業（中小企業ではない企業）が、昨年から多く現れているのである。

よく知られた例は、㈱毎日新聞社、㈱日本旅行の資本金減資である。

既に報じられているように、㈱日本旅行は3月に資本金を現在の23億400万円を1億円に減資して、「中小企業」化した[17]。

経営状況の思わしくない中、租税特別措置法に基づく法人税における中小企業優遇措置による節税効果を狙ったものと言われているが、近年、こうして大企業が中小企業化する例が今回のコロナ禍の被害を直接被った外食産業などにおいても出てきている[18]。

誰でもがその名前を知っている企業のこうした行動は、「中小企業になる」という節税の方法に正当性を与えてしまった可能性がある。

以前から経済学においては中小企業政策のような「規模に応じた政策（“Size Dependent Policy”）」について、その適用を受けるため企業の規模拡大を阻害するという指摘はなされてきており、日本でもTsuruta（2020）、Hosono Takizawa Tsuru（2017）により企業が資本金基準ギリギリに企業がその資本金をとどめる傾向があるということが確認されてきた[19]。

諸外国では実証研究のみならず、中小企業政策においてもこの点を是正する動きがみられる。すなわち、韓国は中小企業の定義を従来、業種別では従業員基準と資本金・販売基準で決めていたところ、従業員数、資本金などは人為的操作が可能なため、2015年に資本金基準を廃止して、代わりに売上高（業種別）と総資産を基準にしている。

また、そもそもその他の国、地域を見ても従業員基準以外の大小の基準として資本金基準を採用しているところは、見当たらない（現在、多くの国で採用しているのは、総資産規模である（**第7図**[20]））。

そもそも資本金基準が採用されたのは、中小企業基本法が制定された1963年のことであり、その理由は、当時、資金調達を金融機関以外から広範に行う限られた手段であった東京証券取引所への上場基準に資本金が含まれていたことからであった。上場できうる財務状況の企

17 日本経済新聞3月7日付け。同記事によると20年には上場企業だけで16社に上った。また本稿執筆中の21年5月27日にも、はとバスが資本金を1億円に減資することが決定された（日本経済新聞5月27日付け）。
18 その他の例は、㈱ダイヤモンド社（2021（b））を参照（週刊ダイヤモンド2021年4月10日号（第109巻15号））を参照。
19 先行研究としては、Garc´ıa-Santana, M., Pijoan-Mas, J.（2014）、Schivardi, F. and R. Torrini（2008）等。
20 第7表に示している国・地域の他でも、政府のHP等を見る限りでは多くの国において、企業の規模の大小を決定するに当たり採用される基準は、雇用規模、資産規模、売上高のいずれか（ないし複数）である。

第7表　各国、地域の中小企業の定義

米国	独立かつ独占的地位を占めていない事業者であり、業種（例えば製造業であれば360業種）毎に定められた、従業員（パート等含む）基準または年間売上高基準以下のもの
EU	中小企業（SMEs）①従業員250人未満であり、②年間売上高5000万ユーロ以下又は総資産4300万ユーロ以下の独立企業
	小企業（Small）①従業員50人未満であり、②年間売上高1000万ユーロ以下又は総資産1000万ユーロ以下の独立企業
	マイクロ企業（Micro）①従業員10人未満下であり、②年間売上高200万ユーロ以下又は総資産200万ユーロ以下の独立企業
中国	16業種それぞれで大型企業、中型企業、小型企業、微型企業を分類して、従業員、収入、資産基準を設定。
インド	製造業、サービス業に分けて中型企業（Medium Enterprises）、小型企業（Small Enterprises）、マイクロ企業（Microl Enterprises）を投資額で決定
韓国	年間平均売上高（業種毎に1,500億～400億ウォン）以下、資産総額5000億ウォン以下である独立企業
ロシア	従業員基準と売上高基準により中企業、小企業、マイクロ企業を規定。外国資本からの独立が要件。
台湾	製造業、鉱業、建設業、土石業は資本金8千万台湾ドル未満、その他の産業では年間売上高1億台湾ドル未満の企業

資料：米国　https://www.ecfr.gov/cgi-bin/text-idx?rgn=div5;node=13%3A1.0.1.1.17#se13.1.121_1101
EU　Eurostat　https://ec.europa.eu/eurostat/web/structural-business-statistics/structural-business-statistics/sme#:~:text=SMEs%20are%20defined%20by%20the,Recommendation%20of%206%20May%202003).
中国（2017）http://www.stats.gov.cn/tjsj/tjbz/201801/t20180103_1569357.html
インド（2006）Ministery of Micro, Small & Medium Enterprises（MSUME）http://www.dcmsme.gov.in/ssiindia/defination_msme.html
韓国　https://www.mss.go.kr/site/smba/01/10106060000002016101111.jsp
ロシア　日本貿易振興機構（2018）https://www.jetro.go.jp/biz/areareports/special/2018/0901/5bd0bc1d820ada09.html
台湾（2006）https://www.tri.org.tw/ceo/

注：各国の中小企業の定義は2020年時点のものである。

業は、銀行融資の制約なく設備投資等を行い得るが、上場をなしえない企業は、設備近代化等を進めることが難しいので、政策的措置の境界をそこに定めることができるという考え方である（中小企業庁（1963 a）（1963 b）、中田（2004））。

しかし、東京証券取引所では現在、市場一部、二部、マザーズ、ジャスダックのいずれに市場でも上場要件として資本金を用いていない。

また、政策自体においても、資本金を大小の基準としない方向での制度改正が進められてきた[21]。

ただ、本論は資本金基準をすぐに撤廃するべきと主張するものではない。資本金基準には、他の基準にはない政策実施面での長所も存在する。それは多くの企業が中小企業であるか否かを見分けるうえで、比較的安定した指標であるということである。施策を展開する上で、対象となる企業が数年で中小企業ではなくなる、あるいは、その逆のことが多発することは望ましくない。先に紹介したように今次、こうした現象がみられたものの多くの中小企業にとっての状況を動かすものではないかもしれない。

従ってここでこれ以上論じることはしないが、今後の状況についての注視は必要であろう。

21 2006年には会社法改正により資本金が1円でも株式会社を設立できることとなったが、これは資本金が小さくても 'no problem' で、株式会社という会社法に基づく法人になれるというものである。また、6月に成立した「産業競争力強化法等の一部を改正等の法律」では、成長途上にある企業群について、中小企業基本法上の資本金基準によらず支援の対象とする旨規定されている。

8．まとめ

以上本論では、改正基本法がその後の中小企業政策の「一丁目一番地」に与えた影響についてみてきた。文献資料の統計的処理による分析から見る限り、その影響は限られたものであり、むしろ中小企業政策はその時々に中小企業が直面する課題を見る形で展開しているというものであった。

この点で中小企業基本法は「基本法」とはやや性格が異なったものであり、そうした整理は中小企業基本法が制定された60年前に既になされていたことについて文献をもって指摘した。

筆者としては、今後の中小企業政策論の研究として、ビブリオメトリクス等の手法はさらに展開されることを期待したい。今回は取り上げることは出来なかったが、文献についても国会議事録、中小企業白書全文等、中小企業政策の創成期に遡れる文書も素材も豊富であり、データによる実証研究の資源は豊富である。

今後とも、政策論において学問的な新たな発見がなされることを期待して本論を終わることとする。

【参考文献】

○ Garc´ıa-Santana, M., Pijoan-Mas, J., (2014) The reservation laws in India and the misallocation of production factors. Journal of Monetary Economics 66, 193

○ HOSONO K.TAKIZAWA. TSURU K. (2017) "Size-dependent Policy and Firm Growth" RIETI Discussion Paper Series 17-E-070

○ Lundström and Stevenson (2001) *Entrepreneurship Policy: Theory and Practice*, Springer

○ Schivardi, F. and R. Torrini, (2008) Identifying the Effects of Firing Restrictions through Size-contingent Differences in Regulation. Labour Economics 15, 482–511.

○ Tsuruta, Daisuke (2020) "SME Policies as a Barrier to Growth of SMEs", *Small Business Economics*, Volume 54 (4), April, p.1067-1106.

○ 桑原武志（2020）「中小企業基本法改正後の20年（1999-2020年）－中小企業政策の変化を探る－」『企業環境研究年報』第25号 中小企業家同友会全国協議会企業環境研究センター

○後藤康雄（2014）『中小企業のマクロ・パフォーマンス』㈱日本経済新聞出版社

○㈱ダイヤモンド社（2021）「税負担の軽減や補助金狙い減資で「中小企業化」が続出」週刊ダイヤモンド 2021年4月10日号、p.77

○㈶中小企業総合研究機構（2003）『戦後の中小企業政策年表』

○中小企業庁（1963a）『中小企業基本法のあらまし』㈶中小企業調査協会

○中小企業庁（1963b）『中小企業基本法の解説－新しい中小企業の指針－』㈱日本経済新聞社

○中小企業庁編（1989）『中小企業白書 平成元年版』

○中小企業庁編『90年代の中小企業ビジョン－創造の母体としての中小企業』通商産業調査会，1990年6月

○中小企業庁編（1999）『中小企業白書 平成11年版』

○中小企業庁事業承継・第二創業研究会（2001）「事業体の継続・発展のために（中間報告）」

○中小企業庁編（2012）『新中小企業基本法－改正の概要と逐条解説－』

○中田哲雄編著（2013）『通商産業政策史 12 中小企業政策』㈶通商産業調査会

○日本中小企業学会編(2001)『中小企業政策の「大転換」』同友館

○日本経済新聞 2021年3月7日、5月27日

○両角良彦（1966）『産業政策の理論』㈱日本経済新聞社

○安田武彦（2008）「中小企業基本法の改正と施策体系の変化についての一試論」『中小企業季報』大阪経済大学中小企業・経営研究所　第147号

○矢野俊比古（1982）『“日本株式会社”の反省』㈱日本工業新聞社

【付録】

第6図の作図

1．単語の大きさは単語の重要度（スコア）、単語間の距離は一緒に使われる頻度（共起性）を示す。

2．単語の重要度については、TF-IDFにより処理をしている。TF-IDFとは、以下のとおり。

①TF（単語出現頻度：Term Frequency）＝文章全体を構成する総単語数（構成単語ごとの使用回数）に占める、ある単語の使用回数

②IDF（逆文書頻度：Inverse Document Frequency）＝ある単語が出てくる文章の数を分母、文書の総文章数を分子としたもの。一般語（「です」、「ます」等）はIDFの値が1に近くなり、文章を特徴づける単語では、IDFの値は、大きくなる。

ある単語の重要度（スコア）は、TF＊IDFで示される。

3．「年頭所感」で頻用される「中小企業」、「我が国」、「経済」、「講じる」、「図る」等の言葉は、データマイニングをかける以前に省略している。

（資料：ユーザーローカルのHPより編集作成）