

〈論文〉

基本法から見た経済政策の特徴

土肥原 洋*

Features of Japanese Economic Policy Analyzed from Basic Acts

Hiroshi Doihara

Abstract

This paper examines Japanese economic policy through enactment of laws entitled the basic act (kihon-ho). The basic act is enacted with the intention of indicating policy direction and the guidance about the policy of the major areas in Japan after World War II, and in recent years the number of the establishment increases. Starting with the Basic Act on Education (enacted in 1947), the Japanese Diet has enacted more than 40 basic acts, including the Small and Medium-sized Enterprises Basic Act, the Basic Act for Land, the Basic Act on Energy Policy and the Transport Policy Basic Act until recently. Basic acts have been enacted over the various areas that are relevant to economic policy and economy.

Although many cases are studied from the legal to the entire basic acts, but they are less often discussed from the viewpoint of economy and economic policy. We would like to study how basic acts are what can be understood in terms of economic policy here. Basic acts can be understood as a result of policy consensus building unique to our country.

1. はじめに

本稿は基本法という法律を通して日本の経済政策の特徴やその変遷をたどろうとするものである。基本法は、主要分野の政策の方向性や指針を示すもので、第二次世界大戦後の日本で制定されるようになり、近年制定数が増加している。こうした基本法は教育基本法に始まって、古くは農業基本法、中小企業基本法、その後は土地基本法、エネルギー政策基本法など、最近の交通政策基本法まで、経済や経済政策にも関連のある様々な分野にわたって制定されている。

基本法全般に対して、法律面から検討を加えた例は見られるが、経済や経済政策の観点から論じられることは極めて少ない。我が国の経済政策は、中央政府においては各府省設置法や個別の法令

* 亜細亜大学経済学部教授 doihara@asia-u.ac.jp

などをもとに、予算・機構定員措置を得て実施されると考えられる。ここでは、我が国の基本法が経済政策の点からどのように理解できるのか検討を加えてみたい。さらに幾つかの基本法について制定や改正の経緯を検討することによって、経済政策の変化を把握することを試みる。

2. 基本法の制定

基本法という名前がつく法律は、全て第二次世界大戦後に作られたもので、改廃や統合、失効などがなされてきたが、教育基本法をはじめ41の法律が現存している。教育基本法は1947年に旧憲法下で最初に制定された基本法と名づけられた法律であるが(2006年に改正された)、次の基本法は1955年の原子力基本法になる。それから少し間が空いて、1961年の農業基本法から1970年までの間に9の基本法が作られた。その後平成に入って1989年(平成元年)の土地基本法から2000年の中央省庁再編直前までの間に10の基本法が策定された。それ以降基本法が策定されるスピードは増して、2001年初の中央省庁再編以来25の基本法が制定されている。なお、この制定数の中には現在失効、廃止などとなった基本法を含んでいる。

既存の基本法の大幅な修正も相次いだ。これには、戦後に形成され発展してきた法律の変革期に当たること¹という見方がある。地方自治体においても同様の動きがあり、基本条例が制定されるようになった。また、政党などで構想されている基本法と名のつく法案も多い。

それでは、基本法とはどのような特徴を持つものであろうか。基本法については、法令上の定義規定は存在しない²。特に決められた内容や形式があるわけではない。基本法と名称されるかどうかには明確な基準があるわけではなく、またプログラム規定と呼ばれ、重要分野の政策の方向性や指針を示すもので、法的拘束力や裁判規範性を持たないとされる³。基本法とは「社会における基本的な原則や準則、あるいは一定の法分野における制度、政策等に関する基本や原則・基準等について定める法律」⁴、別の文献では、国会答弁を引用して基本法とは「国政の重要分野について進めるべき施策の基本的な理念や方針を明らかにするとともに、施策の推進体制について定めるもの」⁵とされている。しかし、政策分野別に基本法が存在しているわけではない。また「欧米諸国の制定法でこれに直ちに対応するものは見当たらない。(略) 現実には、基本法がどれほどの役割を果たしているものか定かではない」⁶とされる。

多くの基本法には、理念、国・地方公共団体や事業者や国民の責務、政府・地方公共団体の計画

1 参考文献5の(1) 62ページ

2 参考文献8 2ページ

3 参考文献5の(2) 62ページ

4 参考文献5の(1) 49ページ

5 参考文献8 2ページ

6 参考文献8 1~2ページ

図表 1 基本法の制定状況

年 代	理念、特徴等	制定数	うち議員立法
1945 年以降	基本的な理念と原則の宣言	2	1
1960 年代前半	特定の産業等に係る行政分野	5	1
1960 年代後半	高度成長下での社会的な歪み・弊害に対処	4	2
1989（平成元）年から 2000 年	新たな理念・価値・社会的ルールを打ち出し、新しい社会の形成を目指す改革を進める	10	3
2001 年以降（中央省 庁再編以降）	同上、公共改革推進、特定分野の振興、新規分野の推進など	25	17

（備考）1. 参考文献 8 の別表にならって、現存する 41 の基本法に、2006 年に失効となった特殊法人等改革基本法及び旧教育基本法、農業基本法を加え、さらに改正・廃止された観光基本法、公害対策基本法を加えた。

2. 年代、理念、特徴の分類等は、参考文献 5 を参考にした。

策定を含めた施策、本部・会議体・審議会の設置などの規定が置かれている。より具体的には、年次報告書（いわゆる白書）、計画・基本計画等の策定、内閣総理大臣などを長とする本部・会議の設置などが規定される。

旧基本法などを含めると 45 以上に達する基本法について、既存の分類⁷を参考に、年代別に分類し、理念などの特徴を見てみた（図表 1）。

基本法が制定された時期の特徴としては、1960 年代の 10 年間があげられる。その間に基本法制定が相次いだ、その後 20 年間ほど新規の基本法は全く制定されず、平成に入って、再び制定数が増えるなど、制定年にかなり偏りがある。また、最近の基本法は、前身の法律を改廃した住生活基本法や人事制度等に関する国家公務員制度改革基本法などを除くとほとんどが議員立法⁸によるという点も目立っている。

基本法については、様々な捉え方がある。昨今のように基本法が多数制定される以前の考え方になるが、例えば、「国会が、法律の名において、政府に対し、国政に関する一定の施策・方策の基準・大綱を明示して、これに沿う措置を取ることを命ずるという性格を帯びている」⁹という見方もあった。また、基本法は議員立法で制定されているものが多いことから、政治主導による政策実現の成果を示すという面が指摘できる。さらに、内閣官房と内閣府が所管している基本法が 16 法律¹⁰と全体の 4 割近くを占めることから、特定の府省の事務に属さず、府省横断的な内容を有す

⁷ 参考文献 5 の（1） 56～57 ページ

⁸ 日本の法律の多くは内閣が提出し成立するが、議員立法は国会議員が提出し成立した法律。

⁹ 参考文献 2 16 ページ

¹⁰ 各々のホームページの所管法令の欄に掲載されているものであり、他府省と共管しているものを含む。

るものも多いことが推察できる。また、後述のように合意形成の結果とみることも可能である。

ここでは、こうした基本法について、経済、特に経済政策との関連について、考察を加えてみたい。図表1は5つの年代に区分されている。経済政策に関連する面から見ると、1960年代前半は経済的に脆弱な産業・企業への対応、1960年代後半は社会的に弱い部分への対応、2000年までは少子高齢社会、情報化、低成長社会への対応、2001年以降は成長分野の発見・対応、という特徴が指摘できる。さらに、基本法は重要な分野の政策の理念、方向性や指針を示すものであるが、市場原理によっては対応できない分野、市場原理が機能しにくい分野を対象としていると見ることができる。このため基本法は、新しい公共財・サービスの提供、外部経済への対応、所得分配上の配慮、新産業の育成などを補完する役割を果たしている。

3. 基本法の制定と経済政策

(1) 高度成長期前半の基本法

基本法は、重要分野の政策の理念、方向性等を示すものとされるが、特に図表1で、主として特定の経済産業に関する基本法が制定された1960年代前半を中心に、基本法が経済や経済政策をどのように反映しているか検討してみよう。

1960年代前半に制定された基本法は、産業基盤整備のための基本法とされ、「戦後復興に取り残されたともいえる諸利益にこたえた政策立法」¹¹といえる。これは「教育基本法における平和・民主・文化、原子力基本法における平和・民主・自主といった戦後改革を象徴する理念（が）世俗化の過程をたどったものと整理することができる」¹²という評価にもつながる。戦後に経済民主主義を目指してスタートした日本経済が、傾斜生産方式の採用や朝鮮戦争を経て復興を果たす過程で、一部の産業・企業に資源が集中した結果、規模別あるいは産業別に格差が現れたことにもよる。1950年代後半以降の高度経済成長の中で、相対的に低成長に甘んじた産業部門、大企業を除いた中小企業部門においても低賃金、長時間労働などが指摘された。この時期に制定された基本法は、「低生産性部門の産業あるいは事業者の近代化・合理化、さらにはその保護を図ることを目的に」¹³したものが多い。農業、中小企業とも規模の拡大による課題解決という共通の認識があった。

日本の農政は1955年頃から転換が求められた。農業人口が減少を続ける中で、経営規模を拡大し自立した経営ができる農家の育成である。その頃西ドイツでは農業と非農業の所得の均衡などを内容とする農業法が制定され、日本でも1958年には全国農業会議所が農業基本法の制定を求めた。政府は1959年農林漁業基本問題調査会を設けて意見を求め、翌1960年同調査会より答申「農業の

¹¹ 参考文献8 3ページ

¹² 参考文献8 3～4ページ

¹³ 参考文献5の(1) 56ページ

基本問題と基本対策」が出された。同答申の下に1961年に基本法政府案が作成され、成立した¹⁴。農業基本法は西ドイツの農業法よりもフランスの農業法を参考にしているとの指摘もある¹⁵。

こうして1961年に制定された農業基本法には前文が置かれており、農業と他産業との間に生産性の格差や従業者の生活水準の格差が拡大していること、農産物の消費構造に変化が生じていること、他産業への労働力移動が見られること、などの農業の諸問題が指摘されている。第1条で、農業政策の目標として、「農業の発展と農業従事者の地位の向上を図ること」を掲げ、そのために、「農業の自然的経済的社会的制約による不利を補正し、他産業との生産性の格差が是正されるように農業の生産性が向上すること及び農業従事者が所得を増大して他産業従事者と均衡する生活を営むことを期する」とされている。さらに、農産物価格の安定、流通の合理化、輸入農産物に対する輸入制限などの措置が規定された。

農業基本法からほぼ3年後の1963年に制定された林業基本法は前文は持たないが、ほぼ同様の内容で、上記のかぎカッコ部分の農業を林業に置き換えた通りの条文になっている。第2条で政策目標として「林業の安定的な発展を図り、あわせて林業従事者の所得を増大してその経済的社会的地位の向上に資することにある」と掲げられている。そのために、「林業の自然的経済的社会的制約による不利を補正し、林業総生産の増大を期するとともに、他産業との格差が是正されるように林業の生産性を向上すること」とされている。さらに、林産物の需給価格の安定、流通加工の合理化が規定されている。農業基本法においても国の施策として「農業総生産の増大」が掲げられているが、林業基本法においては、林業総生産の増大が政策目標として強調されている。

水産基本法は、2001年に制定されたが、1963年に制定された沿岸漁業等振興法¹⁶がその前身に当たる。農業基本法、林業基本法とは異なり、不利を補正し、所得を増大させ、安定的な発展を図ることという規定は見られない。沿岸漁業等の生産性の向上、発展の促進、他産業従事者と均衡する生活、などが目的とされていた。水産基本法が制定されたときに沿岸漁業等振興法は廃止された。水産基本法の目的は「水産に関する施策を総合的かつ計画的に推進」とされ、また水産業の健全な発展を図ることとされている。

1957年以降中小企業の二重構造論が強調される中で、農業基本法の制定を契機として、中小企業関係諸団体が基本法の制定を要望するにいたった¹⁷。1961年中小企業振興審議会に総合部会が設置され、中小企業庁に中小企業基本政策審議室が置かれ、基本法に関する検討が進められた。1962年には議員提案による基本法案が国会に提出されたが、廃案になった。1963年に政府は基本法案

¹⁴ 参考文献4 229～231 ページ

¹⁵ 参考文献8 28 ページ

¹⁶ 本法は「沿岸漁業及び中小漁業の基本法ともいふべき「沿岸漁業等振興法」が制定された」（漁業の動向に関する年次報告、平成4年度版）と説明されており、本法7条により、「漁業の動向に関する年次報告」（通称「漁業白書」）が国会に提出されることになっていた。

¹⁷ 参考文献1 7 ページ、以下の経緯も同書によるところが大きい。

を国会に提出し、同年に制定された。中小企業基本法は、中小企業の進むべき新たな道を明らかにし、中小企業に関する政策の目標を示すために本法律を制定すると明記した前文を持っている。第1条では中小企業政策の目標として、中小企業の成長・発展を図ること、中小企業従事者の地位の向上、と規定されている。その目標を達成するために、第一に中小企業の経済的社会的制約による不利を是正すること、第二に、中小企業の自主的な努力を助長すること、とされる。第一のうち、中小企業の経済的社会的制約による不利とは、例えば「資本蓄積の困難さ」、「資本調達力の弱さ」、「過当競争」、「景気変動等に対する適応能力」、「労働力確保が困難なこと」、などである¹⁸。なお、当初の法案は農業基本法と同様に不利の「補正」とあったが、衆議院商工委員会で不利の「是正」に修正された。しかし中小企業基本法の一部の条文には不利の補正も使用されている。

1958年狩野川台風、翌1959年伊勢湾台風、1960年チリ地震津波、1961年の第二室戸台風など、我が国は相次いで大きな災害に襲われた。特に伊勢湾台風は死者5000人を超える大規模な災害であり、1961年に災害基本法が制定されることになった。同法は「基本法としては例外的なもの」と位置づけられることが多い¹⁹。これは基本法は理念や方向性を示すにとどまるものが多い中で、国、地方公共団体、その他の公共機関を通じて防災に関し必要な体制を定めており、「自己完結的な内容を持っている」²⁰とされるからである。

観光基本法は1963年に制定された。国は観光に関する事業の健全な育成等を講ずるとされているが、翌1964年に開催されたオリンピック東京大会に備えて、外国人観光客の来訪の促進など国際観光の振興を目的としたものと位置づけられる。

さらに、1960年代後半に制定された2つの基本法を見てみよう。第一が公害対策基本法である。1956年に水俣病の発生、1960年には四日市ぜんそく、イタイイタイ病、1964年には新潟水俣病と四大公害病が問題とされるなど、公害問題が深刻化した。一方1962年に最初の開発計画である全国総合開発計画が策定されるなど地域間の均衡ある発展を目標に、全国各地域での開発計画が策定され、地域開発が進められた。全国総合開発計画による重化学工業化は公害問題を激化させ、1967年に公害対策基本法が制定された。

第二に、1968年に制定された消費者保護基本法は、国は「消費者の保護に関する対策の総合的推進」を図ることとされ、国、地方公共団体、事業者とも「消費者の保護に関する施策」を策定、実施ないし協力することになっている。戦後の消費者運動は生活必需品の欠乏、不良品の横行などの切実な物不足問題に対応することから始まった。1950年代には森永ヒ素ミルク事件、スモン病など深刻な被害が見られた。大量生産、大量販売方式が普及する中で、1960年代には不当表示や欠陥商品による消費者被害が多発した。高度成長の実現により生じた社会のゆがみのひとつに対応するものと考えられるが、事業者と消費者との間の様々な格差の拡大などから多発する消費者問題

¹⁸ 参考文献1 114ページ

¹⁹ 参考文献5の(2) 48ページ

²⁰ 参考文献8 6ページ

へ対応するために制定された。弱者である消費者は保護されるべきものであるという考え方を持つ。

(2) 基本法と経済及び経済政策との関係

次に基本法全体について、経済及び経済政策との関連性をさらに検討してみよう。現存する41の基本法について、5つの分野に分けてどの分野に属するか大まかではあるが分類してみる(図表2)。経済分野に属するものは意外に少なく、最近になって制定が目立っている社会・生活、特定・新規分野に分類されるものが多い。そこで、直接、経済分野に分類されなくても、経済や産業に対する政府の働きかけ、関わり合いを経済政策とみなして、基本法との関係の検討を続ける。そうした経済政策については、①税財政・金融への関与、②関連産業・事業に対する規制、③関連産業・事業の育成・発展促進、④市場・経済全体への関与、⑤その他、などに分けてみるのが可能である。①は財政・金融政策、②は規制関連、③は産業政策、④は市場メカニズムの活用などのミクロ経済、成長に関するマクロ経済にかかわる政策、と言い換えることができる。

ここでは、まず国の責務規定からみていく。全ての基本法は、国の責務についての規定を有するか、有していると認められる²¹。それでは国の責務の内容として、前記①の財政上(税制を含む)または金融上の措置を講じることを含むかどうかを見てみよう。ほぼ全ての基本法はこうした措置を含むとされるが、その中で金融上の措置を講じると明記されている基本法は約半数である。平成元年以降を見ると、金融上の措置を講じると規定に明示している基本法の割合は、それ以前に比べ、やや減少している。分野別に見ても、金融上の措置を講じるとされている規定を持つ基本法は経済部門以外は技術分野が半分程度見られるのを別にするとあまり多くはない。社会・生活分野、特定・新規分野の基本法は最近になって制定数が増加しているが、そこでは金融上の措置規定を持たない場合が多く、政策金融のウエイトの低下が反映されている。

図表2 分野別・内容別基本法の数

	経 済	環 境	技 術	社会・生活	特定・新規
合 計	4 (0)	4 (2)	6 (3)	12 (7)	15 (9)
金融規定	4 (0)	1 (1)	3 (1)	3 (0)	5 (4)
関連産業 発展促進	4 (0)	1 (1)	3 (1)	2 (1)	6 (6)

(備考) 1. 横の欄は分野別、縦の欄は内容別の分類。カッコ内は議員立法によるもので内数。

2. 各基本法がどの分野に属するかは巻末の参考で示した。

²¹ 参考文献8別表及びその後制定された基本法による。

(3) 基本法と事業者、産業との関係

続いて前記②に相当する事業者の責務規定（努力規定を含む）について見ると、中央省庁が再編されて以降制定された25の基本法のうち6つを除いてそうした規定が置かれている。6つの中には中央省庁改革基本法、特殊法人改革基本法、東日本大震災復興基本法という国の役割を中心とする3基本法が含まれるので、それらを除くほとんどの基本法に事業者の責務規定が含まれていることになる。それ以前の基本法のうち、7法律²²には事業者の責務規定が規定されていないのに比べて、近年の基本法は事業者に責務を課す傾向にあるといえよう。基本法は当該分野の理念や方向性を示すという性格を有することから、広く各層に責務を課すことは当然であるかもしれないが、こうした規定は事業者に対する規制の拡大につながるものである。男女共同参画社会基本法では、事業者に対する責務規定は置かれていない。ただし同法第5条で「民間の団体」に対して、第10条では「職域」で、各々男女共同参画社会の形成に寄与すること、が規定されている²³。これは、男女共同参画社会の形成という責務を事業者に課すことを明示しなかったとも取れるし、より広範な集団を対象にしたとみることもできる。

次に前記③の関連産業の育成・発展促進に関する内容をみてみよう。経済分野に属する基本法には、事業者・産業の育成や発展促進にかかわる規定が置かれるが、それ以外ではそうした規定は置かれなことが多い。技術分野に属する基本法では約半分程度、特定・新規分野に属する基本法では4割程度にそうした産業育成策と理解できる項目が見られる。中央省庁再編以降に制定された25の基本法のうち4割に相当する10の基本法が関連産業の育成、発展促進等に関する規定を含んでいる。これは基本法全体と同様の割合ではあるが、エネルギー、知的財産、スポーツ、交通政策など関連産業が広範にわたる分野を対象とした基本法には、産業育成に関連する規定は含まれていない。そうした分野を所管する官庁と産業所管官庁とが異なること、複数の官庁にわたることなどが影響していると思われる。

一方、議員立法に注目すると、従来では産業発展規定はほとんど置かれていなかった。しかし、最近の議員立法は新規分野を対象とすることが多く、そうした基本法には産業発展や促進規定が含まれていることが多い。特定・新規分野に分類され、議員立法である海洋基本法、宇宙基本法には、そうした規定が置かれている。海洋基本法では、海洋産業の健全な発展という規定があり、宇宙基本法でも産業の振興という規定が置かれ、宇宙産業の振興に資するといった条項がある。低成長が続く中で、新規の分野に属する産業を含めて基本法により産業や関連事業を新興させようという動きが出ているといえよう。

²² 参考文献8 別表による。

²³ 内閣府男女共同参画局のホームページ上では、民間の団体や職域とは、法令による法人、事業主等が対象と説明されている。

(4) 基本法とその他の経済政策との関係

前記④に関しては、1967年に制定された当初の公害対策基本法が例としてあげられる。同基本法の第1条の目的規定において、生活環境の保全については「経済の健全な発展との調和が図られる」という条件が付されていた。制定時の公害対策基本法においては、経済成長を損なわない範囲での公害対策が想定されていたと理解できる。しかし、高度経済成長が継続する中で、公害問題は深刻化し、1970年の公害国会といわれた際の改正により、上記の経済発展調和条項は削除された。その後公害対策基本法は、1993年に環境基本法に改正された。環境基本法においては、環境の保全上の支障を防止するための経済的措置という項目がある。環境負荷活動を行うものに対して経済的な負担を課す、または経済的な助成を行うなど市場メカニズムの活用を含めた経済的な手段の活用を規定している。循環型社会形成推進基本法においても、第23条で、経済的な負担を課すことによって、製品等が廃棄物となることを抑制することとしている。

エネルギー政策基本法にはより明確な規定が存在する。第4条は市場原理の活用と名づけられており、エネルギー市場の自由化等については、規制緩和が推進されるとの規定がある。環境・エネルギー分野では、当初の公害対策基本法において経済発展調和条項が置かれていて、その後削除された経緯がある。一転してその後制定された環境関連基本法には経済的な負担を課す、市場の自由化を推進するなど、市場原理の活用の促進規定が置かれている。経済政策面から見ると、基本法は市場経済に制約を課したり、補完したりするという性格を持つ。特に環境分野は、外部不経済などが生じており、市場原理の活用によっては資源配分が効率的に実現できない分野である。そうした分野を対象とする環境関連基本法には市場原理の活用を強調する規定が置かれているという特徴がある。

そのほか前記⑤に該当するものに旧観光基本法があげられる。同基本法の政策目標として、最初に国際収支の改善が指摘されている。国際収支の天井が経済成長の阻害要因として考えられていた時代に、外国人観光旅客の来訪の促進は国民経済の発展に寄与するとされた。

4. 基本法の改正から見た経済政策

これまで、40以上の基本法全体を比較検討してきた。特定の産業等に比重が置かれた時期が見られるが、それ以降は基本法と経済や経済政策との関連はそれほど強くないことが分かる。以下では、特定の基本法が時期を経るに従って、どのように変化してきたかを見てみよう。そうすることによって基本法の背景にある経済政策の変化の側面を見ることができると考えられる。

中小企業基本法と農業基本法の2つの基本法は、1999年に相次いで抜本的に改正された。中小企業基本法は、「中小企業政策に関する施策を総合的に推進」することが目的とされ、中小企業の経営の革新、創業の促進が基本方針とされた。

農業基本法は廃止され、1999年に食料・農業・農村基本法が制定された。同法の目的は、「食料、

農業及び農村に関する施策を総合的かつ計画的に推進」することとされた。

消費者保護基本法は中小企業基本法の抜本的改正の5年後の2004年に大きく改正され、法律名から保護が取れて、消費者基本法に変わった。目的の「消費者の利益の擁護及び増進に関する総合的な施策の推進」を図ることについては変化がないが、こうした目的の直前に「消費者と事業者との間の情報の質及び量ならびに交渉力等の格差にかんがみ」という文言が加わった。消費者は保護すべきという旧基本法の考え方から、消費者には事業者に比べて諸格差があるという理由によって、総合的な施策の推進が必要であるという認識に変化したといえよう。

このように、これまで、不利の補正・是正や弱者の保護を目的としていた上記の基本法が、2000年前後に、「総合的な施策の推進」を目的とするように変化していった。それまでの規模の拡大等による不利補正や弱者保護、事業者の規制といった考え方から市場原理の活用へと経済政策が変わっていったことが指摘できよう。消費者政策に関しては、「事業者に対する規制を中心とした政策手法から、消費者と事業者が市場において自由で公正な取引を行うためのルール（市場ルール）を整備し、市場メカニズムを活用する政策手法に重点をシフトする必要」²⁴があるという考え方、「事後チェック機能を拡充させることが一層重要」²⁵であるというように市場原理の活用を第一とする考え方に変化したと理解できる。しかし基本法は、市場原理に制約を課し、市場経済下で実現した高度成長の下で取り残された分野や様々な問題に対応するために制定されたもので、「それらの者の自立と市場原理が強調される」²⁶のは、基本法の存在そのものにかかわってくる可能性がある。

実際に、最近では、こうした大幅に改正された基本法についての修正の動き、いわば政策的なゆり戻しが生じているように見える。中小企業基本法は1999年の改正時にも不利是正という考え方を排除することには反対論があった。また、中小企業は日本経済の活力の維持・強化に必要とされたが、改正後も目指したような創業、開業は増加せず、中小企業数は減少する一方である。そのため、2010年に中小企業憲章が制定された²⁷。これは、2000年に制定されたEUの小企業憲章の影響を受けたものである。我が国の中小企業憲章でも、中小企業は「社会の主役」という認識から始まる。中小企業者の立場に立って考え、中小企業の声を聴くことが重要とされ、「国の総力を挙げて（略）自立する中小企業を励まし、困っている中小企業を支え」ることとするとしている。

さらに消費者庁によれば、消費者問題が起こるのは、消費者基本法にある情報量の差、交渉力の差もあるが、第一の要因は「消費者が生身の人間（自然人）だということ」²⁸とされている。

これらのように、中小企業であること、消費者であること自体に、政策の必要性を求めるような

²⁴ 参考文献7 6ページ

²⁵ 注21に同じ。

²⁶ 参考文献5(1) 70ページ

²⁷ 中小企業白書(2012年版)によれば、「中小企業の意義、役割の重要性、そして中小企業への期待が益々高まっていることを踏まえ、制定された」(126ページ脚注42)

²⁸ 参考文献11 1ページ

動きが見られる。中小企業基本法は2013年に一部改正が行われ、基本理念として小規模企業の活力の発揮など小規模企業の意義を強調する規定を加えたが、これは中小企業憲章の趣旨に沿ったものと考えられる。

5. 基本法と政策形成

基本法という名称から、基本法が制定されてから関連法律が整備され、政策体系が構築されるというように考えられるかもしれない。しかし、中小企業基本法に関しては、「政策の形成は（略）一般に考えられるよう①基本法の成立→②実施法の整備→③政策措置ではなく（略）①施策→②基本法ということになる。（略）基本法とは政策を先導するものではなく、従来整備された施策の集大成」²⁹という性格を持っている。これは初期の基本的な理念の宣言等を目的とする基本法や最近の新規分野の推進を目的とする基本法を除く他の基本法においても同様である。そのため、基本法によって、当該分野の政策をサーベイできることになる。

また、基本法の制定には相互に関わりが見られる。前節で述べたように、中小企業基本法が抜本的に改正された1999年に農業基本法が廃止され、新たに食料・農業・農村基本法が制定された。2001年には林業基本法が森林・林業基本法に改正され、水産基本法が新たに制定された。こうした同種の産業に関する基本法の間だけではなく、消費者保護基本法との間にも同様の動きがみられた。

中小企業基本法が制定されてから5年後に制定された消費者保護基本法は、中小企業基本法が1999年に抜本改正されてから5年後の2004年にやはり抜本的に改正された。また改正の内容にも似たような性格があった。

もっとも、中小企業政策は「1948年には、中小企業庁が設置され、戦後の中小企業政策が本格化した。この時期は、金融、組織化、診断・指導といった「中小企業政策の基本的ツール」が整備された」³⁰とされているように、中小企業庁の設置により政策が整備され、その後に中小企業基本法が制定された。農業基本法も同様の経緯である。一方、消費者政策においては、消費者基本法が制定され、消費者政策が整備されつつあるときに、消費者政策の一元化（省庁間の縦割りをなくすこと）を目的として消費者庁が設置されることになった。

6. まとめ

以上では基本法について、制定時期別に見た特徴、基本法の分野別特徴、経済政策との関連、を

²⁹ 参考文献10 22ページ

³⁰ 中小企業白書（2011年版）76ページ

中心に分析した。戦後の基本法の制定は、経済社会が大きく変化した後に制定数が増加する傾向がある。高度成長が始まってしばらくした1960年代に、基本法は成長に遅れた分野、成長の中でひずみが生じた分野への対応としての役割を担った。バブル経済の終了以降の低成長下では、新分野の成長促進、特定分野への配慮から基本法の制定が続いたことが指摘できる。

戦後日本は経済計画を策定し、経済社会に質的量的目標を掲げて経済発展を実現してきた。こうした経済計画は、法的強制力に基づくものではなく「指示的計画」と呼ばれる特徴を持っていた。計画策定時に各界の意見を聞きながらまとめること、各省庁間の調整過程を経ること、成長率等の数値は、予測値と目標値の両方の性格を有することなども特徴であった。こうして戦後14の経済計画が策定されたが、1990年代を最後に策定されなくなった。中央省庁再編以降、一時期「骨太の方針」が注目されたが、最近は成長戦略が次々と策定されている³¹。経済計画も基本法も先進国では例を見ることがほとんどないが、我が国の経済社会で重要な位置を占めてきたことから、その政策としての役割を再検討して見る必要がある。そうすると経済計画と同様基本法は日本独自の政策合意形成過程の中での役割を担っていたと考えられる。経済政策は経済計画により、経済政策を含めてその他の政策は基本法の制定が政策合意の意味を持っていたと仮定することが日本の政策策定を理解しやすくすることができる。

基本法は、一時期は特定の産業政策等と密接に関係していたが、その後経済との関係は薄れていた。最近基本法の制定が増加しているが、新規分野に属する関連産業の発展促進を含む基本法も見られる。そうした中で、中小企業基本法、農業基本法、消費者基本法など、幾つかの基本法について、制定・改正のタイミングの共通性、政策的共通性を概観し、そうした背景にある経済政策の考え方を見てきた。実際に、一部の基本法には、幾つかの政策面での共通性があること、さらには基本法が当該政策分野の方向性や指針を示している場合があることなどから、基本法と経済政策の関連や基本法の変遷をたどるという手法が経済政策等の一層の理解に有効である可能性はあろう。

³¹ 21世紀以降でも成長戦略は8回策定されている。

(参考) 各基本法の分野別分類

分野	基本法名	分野	基本法名	分野	基本法名
経済	中小企業	社会・生活	消費者	特定・新規	災害対策
	森林・林業		障害者		中央省庁等改革
	食料・農業・農村		交通安全対策		がん対策
	水産		土地		観光立国
環境	環境		高齢社会対策		教育
	循環型社会形成推進		男女共同参画社会		海洋
	エネルギー政策		食品安全		文化芸術振興
	生物多様性		少子化社会対策		宇宙
技術	原子力		犯罪被害者等		国家公務員制度改革
	科学技術		食育		公共サービス
	ものづくり基盤技術振興		住生活		バイオマス活用推進
	高度情報通信ネットワーク社会形成		自殺対策		肝炎対策
	知的財産				東日本大震災復興
	地理空間情報活用推進				スポーツ
					交通政策

(備考) 上記各基本法は、名称から基本法を省略している。

参考文献

- [1] 『中小企業基本法の解説』 中小企業庁編 日本経済新聞社 (1963年8月)
- [2] 「基本法の法制上の位置づけ」 菊井康郎稿 法律時報45巻7号 (1973年)
- [3] 『日本農業100年のあゆみ』 暉峻衆三編 有斐閣ブックス (1996年5月10日)
- [4] 『農業経済学 (五訂版)』 土屋圭造著 東洋経済新報社 (1997年4月)
- [5] 「基本法再考—基本法の意義・機能・問題性 (1)~(6)」 川崎政司稿 自治研究81巻8号・10号、82巻1号・5号・9号、83巻1号 (2005年から2007年)
- [6] 『中小企業政策』 黒瀬直宏著 日本経済評論社 (2006年7月)
- [7] 『消費者ハンドブック (2007)』 内閣府国民生活局編 (2007年6月)
- [8] 「基本法について」 塩野宏稿 日本学士院紀要第63巻第1号 (2008年)
- [9] 「中小企業基本法改正後の中小企業政策の展開と最近の動向~中小企業をめぐる状況と活性化に向けた取り組み~」 亀澤宏徳・内田衝純・笹井かおり稿 立法と調査No.287 (2008年10月)
- [10] 「中小企業政策の変遷と中小企業基本法」 安田武彦稿 社団法人中小企業研究センター年報 2010年号 (2010年10月)
- [11] 『消費者問題及び消費者政策に関する報告 (2009~2011年度)』 消費者庁編 (2012年10月)
- [12] 「中小企業政策は何を目的とするのか~中小企業政策とその思想の変遷~」 山田宏稿 経済のプリズムNo.109、2013年2月
- [13] 『中小企業白書各年版』 中小企業庁編