

## 中小企業政策と助成制度 — 日本型モデルをめぐって —

寺 岡 寛

1. 問題の提起
2. 政策と体系
3. 助成と関与
4. 課題と展望

キーワード：中小商工業、中小企業政策、組織政策、金融政策、助成制度

### 1. 問題の提起

ここ10年来の長期化した不況は中小企業の倒産件数を高止まりさせ、容易に好転しない景気は中小企業のもつさまざまな経営問題を浮き彫りにした。今回の不況は単に設備投資水準などを軸とした循環性のものでなく、銀行などの金融機関の破綻が象徴したような信用システムの問題をともなったものであるだけに、その影響は広範かつ長期間にわたって持続してきた。

金融機関についてみれば、高地価・高株価を梃にして信用を拡大させてきたものの、金融引締め政策により株価と地価は低下に転じ、貸出し債権は一挙に不良債権化した。加えて、金融機関はBIS規制などに対応するための不良債権処理を貸出先からの資金回収に加え、貸し渋りという言葉で象徴されたように、新規貸出しを抑制し、自行の財務体質改善をはかった。このことは結果として、銀行借入に依存している民間企業にも多大の影響を及ぼした。長期化した不況による民間企業の破綻は中小企業のみならず、大企業にまで及んだ。

必然、こうした状況への対応策、さらには政策が模索され、実行されてきた。マクロ経済的には公共投資への財政出動が行われたほか、公的資金は直接的に金融機関にも投入された。中小企業を対象とした信用保証制度にも特別保証枠も設けられ、その基準も緩和された。このような対症療法的対応策とは別に、わが国の中小企業政策体系の「変革」を意図した「中小企業基本法」も、平成11[1999]年末に大改正された。

歴史的にみて、長期不況の時期、それが特に信用機構そのものの激変によってもたらされた時期においては、民間企業の倒産、とくに広範囲に中小企業の倒産が著増し、その対応策とより根

本的な政策が模索されてきた。わが国においては、大正期の世界大戦後の反動不況に起因した昭和2[1927]年の金融恐慌、その3年後の昭和恐慌は、中小企業政策の必要性を浮上させ、さまざまな政策対応の模索時期となった。

この意味では、今回の不況においてもまた先にふれた「中小企業基本法」が36年振りに改正されるなど、わが国の中小企業政策体系の政策的有効性と限界性が突きつけられていたともいえよう。また、今回の不況は、わが国のみならず欧米諸国あるいはアジア諸国でも世界同時的にバブル経済の破綻によって、金融機関への公的資金投入や急増した倒産とこれに伴った失業率の上昇に直面していた。

この解決を市場経済メカニズムの自律的作用に待つ余裕を各国政府が持ちつづけたわけではなかった。それは、信用機構そのものが崩壊しかねない大規模金融機関の破綻を抱えていた国が多かったためにほかならない。金融機関への公的資金の投入については、信用機構そのものの破綻が及ぼす深刻な影響を回避するための政策として実行された点は多くの国に共通した。

他方、中小企業政策などについては異なる。たとえば、膨大な個別中小企業への投融資政策は避けられ、企業の市場制度での自立的回復をはかるための縮小均衡的経営によって排出された失業者への労働政策で対処した北欧諸国のようなケースもあった。

こうした諸国でも、中小企業はどの国民経済においても雇用などで大きな割合を占める。他方、90年代に国内縮小・海外拡大という方向を明確に打ち出した大企業は、以前ほどの国内雇用創出力をもっているとは言い難い。必然、地域経済の雇用維持・創出には中小企業をいかに振興させていくかという政策論理が生み出されてきた。経済政策において、90年代は中小企業が重要な鍵用語として定着したように思える。

ただし、中小企業振興をめぐる政策思想が彼我において共通であるとは言い難い。これは中小企業政策の根本原理が保護か育成かという論点だけでなく、中小企業政策の範囲そのものの相違である。北欧のように、個別中小企業への保護的助成よりは、失業者などを対象とした再訓練政策による市場での労働者の流動化をはかる労働政策が重視される国もある。ここでは、労働政策一般に中小企業政策が含有されることになる。

このことは、われわれに中小企業政策とは何かというより根本的な課題を突きつけている。そもそも、中小企業政策という固有の政策分野があるのだろうか。たとえば、それは労働政策に含まれるべきなのか。ただし、北欧など小国（ここでは人口の多寡による国内市場の大小に関連させてついている）経済では、大企業は企業数全体からすればほんの一握りであり、こうした労働政策の恩恵を受けるのは主として中小企業であるという意味において、中小企業政策であることに注意を払っておくべきである。

米国では、それは伝統的に独占禁止政策の補完的措置として位置付けられてきた。必然、ここでも企業総数からいえば、中小企業が米国経済の多数派であり、その対象数は中小企業というこ

とにある。

つまり、中小企業を特に政策の対象としなくとも、さまざまな政策は企業数において中小企業が多数派を占める限り、それは中小企業政策でもある。では、各国において中小企業政策なるものは存在しないのか。それは先にみた北欧諸国や米国でも日本と同様に存在している。

これらは政策実態的には、公的助成制度と等値してよい。こうした制度では、通常、政策対象とされるべき中小企業の定義づけが行われ、投融資制度（保証融資を含む）、経営・技術指導、官公需などが中小企業への助成制度として整備されている。

小論では、中小企業政策の範疇はどうあるべきかという点を考察しつつ、こうした政策論理のもとで、中小企業助成制度はどうあるべきなのかという点を論考したい。立論順序としては、戦前のわが国の政策と体系を商工省の資料を中心に整理した後に、中小企業政策の範疇と範囲を再考する。最後にわが国の現行助成制度を検討し、今後のあるべき姿を探りたい。

## 2. 政策と体系

わが国の中小企業政策が体系化され始めるのは、昭和2[1927]年の金融恐慌とそれに続いた昭和恐慌の時期であり、やがて日中戦争による戦時統制時期に大きな進展をみせた。戦前期、わが国の中小企業政策の形成に大きな役割を果たしたのは商工省であった。昭和16[1941]年に商工官僚の豊田雅孝（当時、工業組合および商業組合などの制度運営を所管した振興部長）が、若手官僚を動員して『産業国策と中小産業』を著した。同書は当時のわが国における官の政策関心の重心と政策体系を知る上で標準的な位置をもつ。以下では、同書を中心に戦前期日本の中小企業政策の特徴をみておくことにする。

豊田は当時の商工省での中小商工業（中小企業）問題への認識が、昭和2[1927]年を境にして高まったことをつぎのように指摘した。

「我が国当面の問題としての中小商工業問題は、周知の如く、今日新しく生起した問題でもなければ、支那事変以後の新しい問題でもない。中小商工業問題は、実に支那事変より遥かに遡って昭和2年頃より、時局当面の問題として喧しく論ぜられるに至ったものであり、爾来今日に至る迄、又恐らくは将来に亘っても、我国経済、社会上の最重要問題として継続し来った……（中略）元来、中小商工業問題、換言すれば、中小商工業者の全面的疲弊が表面化したのは世界大戦後の好景気の反動とした、勃発して昭和2年の財界パックを頂点とする世界的不景気の過程に於て、先づ、我農村が、深刻な不景気に襲はれ、次で此等の農村地を背景とする中小商工業者の著しい窮迫が招来され、之が、漸次都市の商工業者に及ぶに至って、全国的な慢性症状に移行したのである。」<sup>1)</sup>

金融恐慌を境にした顕在化した中小商工業問題は、つぎの3つの時期に分類された。

第一期—「昭和2年頃から、満州事件の勃発を経て、支那事変の発生に至る間」<sup>2)</sup>。

第二期—「昭和12年7月の支那事変勃発以来、昨年即ち昭和15年9月の三国同盟締結を契機とする我国外交方針の転換に至る間」<sup>3)</sup>。

第三期—「昨秋（昭和15年—引用者注）の外交転換より今日に及ぶ期間」<sup>4)</sup>。

ここで指摘された中小商工業の「疲弊」問題には、昭和2[1927]年の金融恐慌以来の「急性疾患」的問題と、それ以前からの「慢性疾患」的問題に大別して理解されていたものの、「相互に相関関係に立ち、不可分の一体を成すものであって、之が問題の解決の病理は、二者を一体として、其の根本的切開を図らなければ、到底之が治癒は望むべきもない」<sup>5)</sup>とされた。

第一期問題の「慢性的」要因として挙げられたのは、中小工業においては①問屋制工業それ自体がもつ問題性、②産業合理化運動の影響である。①については問屋が販売面、あるいは原料の貸与や代金の前貸しなど金融面での支配を通じて、中小工業を従属させ、その自立的発展を阻害していること<sup>6)</sup>。②に関しては、産業合理化運動が生産工程の合理化、製品の標準化、大量生産を大企業において促進した結果、中小工業者が「圧迫」されるに至ったとみられた。

他方、中小商業問題の位相については、内部問題としての「同業者過多」、外部問題としての「大規模商（百貨店）などの圧迫」が指摘された<sup>7)</sup>。このほかにも、消費者や生産者による産業組合の影響も深刻であると受け止められていた。特に、農村での肥料や米穀などから、日常品の購入・販売まで拡張された購買組合や販売組合、都市部での公設市場もまた中小商業者を圧迫したとみなされた<sup>8)</sup>。

第二期の中小商工業問題の特徴は、昭和13[1938]年の「改定物資動員計画」以降の「強力なる経済統制が、徹底的に行われるに至った結果として、茲に最も深刻なる影響を蒙らざるを得なかったのは中小商工業部門であって、之が具体的形相は失業問題、転業問題として、露呈せらるに至った」<sup>9)</sup>経緯にある。つまり、軍需生産拡大のための物資統制は、民需部門の中小商工業の存立問題を引き起こした。この時期で注目されるのは、配給統制が問屋に大きな影響を及ぼしていたことであった。豊田はつぎのように指摘した。

「問屋が、支配的地位にある時代に於ては、問屋は中間に於て巨大なタンク的作用を営み、商品価格を自由に操作して、生産者及小売業者を従属せしめたが、今や問屋は単に中間に介在するのみとなり、商品を右から左へと取次ぐに過ぎない。而も其の間に於ける中間配給の口銭も一定せられ、中間利潤は縮減せられて、彼等は今や、コムッション・マーチャントに墮するに至った。鋼材、石油其の他何れも配給機関を一定し且一定消費数量に割当られた配給券なくしては、商品を交付出来ぬこととなれば、茲に商取引の甘味は全く喪失され、之に依存し来った多数の商業者は、失業又は半失業に迫込まれるに至ったのである。」<sup>10)</sup>

第三期の特徴は「従来主として平和産業部門の中小工業を襲った打撃は、今は平和産業部門以外の、重工業、化学工業等の生産力拡充関係産業に属する中小工業をも其の対象とするに至った」<sup>11)</sup>

ことにあった。つまり、中小商工業における転失業問題の一層の深化であった。

こうした諸問題に対する具体的な中小商工業対策をみると、一つは従来の組織化政策を統制政策として再編を行ったことである。組織化政策のうち、商工両業界を対象とした同業組合制度については明治中期に導入された経緯があった。この制度が第一次世界大戦の反動恐慌の下での中小工業の生産調整に大きな成果を収めなかったことから、特に工業を対象として工業組合制度が導入された。すなわち、大正14[1925]年の「重要輸出品工業組合法」であった。同時に、商業者からの反発にも対応して、「輸出組合法」も制定された。重要輸出品としては絹織物、綿織物、セルロイド製品、玩具など22種が当初、指定された。

第1表 道府県別工業組合数（昭和16[1941]年6月末）

地域別・上位2道府県	工業組合数(連合会数)	組合員数	出資総額(千円)
北海道・東北地方	1,168 ( 53)	57,163	11,578.8
北海道	218 ( 10)	13,716	4,272.7
新潟県	217 ( 13)	14,607	2,781.1
関東地方	1,680 (146)	127,852	42,452.8
東京府	771 (115)	73,293	31,736.7
神奈川県	175 ( 8)	10,748	2,349.5
中部地方・北陸地方	1,447 ( 63)	124,879	22,380.5
愛知県	340 ( 20)	39,216	8,743.1
静岡県	244 ( 10)	25,348	4,092.8
関西地方	1,341 ( 64)	92,485	39,804.3
大阪府	527 ( 27)	36,109	22,220.0
兵庫県	243 ( 10)	20,669	7,007.1
四国地方	432 ( 23)	16,578	4,071.0
徳島県	119 ( 5)	5,209	877.8
愛媛県	118 ( 8)	4,333	986.5
中国地方	663 ( 26)	27,082	14,381.8
広島県	223 ( 9)	8,006	3,606.0
山口県	162 ( 4)	4,451	1,495.3
九州地方	917 ( 26)	43,510	9,372.6
福岡県	224 ( 8)	10,201	2,452.6
鹿児島県	130 ( 2)	9,462	1,135.4
総 計	7,648 (401)	489,649	138,041.8

備考：工業組合中央会調べ。上記の数字には組合員数不明組合は335、出資総額不明組合113が含まれる。

さらに、昭和恐慌下の昭和6[1931]年には、工業組合制度の対象は工業一般にも拡大された<sup>12)</sup>。続いて、「商業組合法」も制定された。工業組合制度の導入の意義は、中小工業のもつ慢性的疾患体質の是正にあった。すなわち、その問題性は資本蓄積の不足による「設備の不完全」、「生産の無秩序」、物的担保力の弱さや対人信用の低位による「金融上の不利」にあるとみられていた<sup>13)</sup>。とはいえ、組合制度の強化のねらいは、当時のいわゆるデフレ経済の下での価格安定の実現による企業収益の確保にあった。つまり、政府は組合を通じてカルテルを公認する統制政策を導入した。と同時に、組合による共同事業を促進した。このような組合制度の普及のために、政府は商工省および地方庁での専任職員の増員、組合の共同事業（製造加工、保管、検査など）への補助金の助成などを行った。

第2表 業種別にみた工業組合数（昭和16[1941]年6月末）

業 種 別	組合数(連合会数)	業 種 別	組合数(連合会数)
食料品工業	1036 ( 53)	金属工業	1023 ( 53)
紡織工業	905 ( 58)	機械器具工業	921 ( 74)
窯業	86 ( 10)	船舶工業	86 ( 10)
化学工業	658 ( 39)	その他雑貨	1050 ( 39)
製材・木製品工業	798 ( 27)	総 計	6800 ( 353)
印刷業	118 ( 3)		

備考：工業組合中央会調べ。

その後の組合制度については、戦時経済の進展とその下での慢性化する物資不足は組合の統制機関としての役割を強化させる方向に働いていった。この背景には、中小商工業は数の上では、大企業と異なり多数にのぼり、政府による一元的統制が極めて困難であり、多分野にまたがる業者を組合単位に集団化させ、管理を行う必要があったためであった。このような統制活動の突出は、先に述べた中小企業の慢性疾患的体質の是正を目的とした協同経済事業（共同施設の利用、原材料等の共同購入、製品の共同販売、信用事業の共同経営など）については<sup>14)</sup>、共同設備や原材料そのものの不足という厳しい現状もあり、空文化していった。

工業組合制度の普及を組合結成数の動きと並行してみると、昭和6[1931]年度末には152組合にすぎなかったが、戦時統制が強まるに従い、その数は増加した。昭和16[1941]年半ばには7,000近くに達した。いうまでもなく、物資の配給統制などの影響がもたらした結果としての制度普及であった。参考までに、第1表と第2表には昭和16[1941]年6月末の地域別および業種別の工業組合数を掲げている。地域別には全国的に工業組合が組織された。府県別には、東京府や大阪府などでの組合数の多さが目立ったものの、その他の地域との格差がそう大きかったわけではなかった。これは農村の家内工業から派生した中小工業性業種（いまでいう地場産業）が全国各

地に存立していたことに加え、業種別では機械・金属は都市型、繊維は農村型の立地形態をとっていたことを反映していた。

工業組合は、戦時統制の強化とともにその後も増加傾向にあった。問題は、つぎの指摘のように、工業組合の役割である協同経済事業と統制事業とが相矛盾する側面をもっていたことであった。すなわち、

「統制事業と経済事業とは相互に矛盾した関係に在るものである。統制の目的の為には組合の地区は成るべく広く関係業者の全部を網羅することが其の目的の徹底を期する所以であるが、協同経済事業の為には利害関係の最も緊密な同形態の業種で、規模に於ても類似のものの結合でなければならぬ。……又事業経営を支配する原理は統制事業に於ては組合が成るべく強力なる統制権を有する必要がある、国家の監督も強力なるを必要とするに反し、協同経済事業に於ては成るべく自治的であり組合員の総意を尊重する方が円滑に運用せられる。」<sup>15)</sup>

なお、工業組合に関しては、その後、工業小組合制度も導入される経緯を辿った。これは中小工業の異なる規模間の利害調整が支障を来していたことから導入された。昭和16[1941]年頃には、700組合ほどが組織されていた。

中小工業への政策に関しては、このような工業組合制度の普及のほかに、下請工業政策が模索・実行された。当時、「下請工業」の定義は明確かつ法的におこなわれていたわけではなかった。ただし、軍工廠などからの共同受注を行っていた工業組合などは、地方統制工業と呼ばれていた。当時の商工省は、下請工業を①外注又は受注の融通、②ブローカー下請、③問屋下請、④地方統制工業、⑤狭義の下請（純粋の下請）に類型化していた。⑤の狭義の下請工業では機械工業に特定され、軍需生産拡大を企図した「機械鉄鋼品整備要綱」での定常的、有機的かつ継続的な親子関係が想定されていた。業種的には、蒸気タービン、ボイラー、電気機器、電気通信機器、電気計測器、内燃機関、輸送機器、工作機械、ポンプなどであった。

具体的な助成策の導入時期について、豊田は「政府が積極的に指導助成に当ることになったのは昭和8、9年頃からであり、昭和10年には商工省の地方工業化委員会に於て、下請工業の助成振興対策を考究することとなり、11年度には13府県に下請工業受注指導職員設置と検査制度設置に対する補助を為し、爾後之が助成施設を拡充すると共に、12年度からは新たに見本製作の補助を為すこととしたが、下請工業助成に対する方針の確立を見たのは昭和12年1月である」と述べている。ここでいう昭和8[1933]年の前年には、上海での日本軍の軍事行動、満州国建国宣言があった。その後、昭和11[1936]年には、日本政府の「中国・南方」への進出と軍備拡充が打ち出されていたことを考慮すると、昭和12[1937]年の地方長官通達「下請工業助成計画要綱」はこうした流れに沿った政策対応であり、また、当時、疲弊の激しかった地方経済への経済対策（＝地方工業対策）でもあったことも理解できよう。なお、同要綱は11項目から成るが、そのうち6項目で地方庁の下請工業促進の役割が明記されていた。

下請工業振興という制度では、当初の受注斡旋職員の配置補助、検査設備、見本製作への助成から、「支那事変」以降は下請工業への転業促進のために組合共同設備設置への補助、軍工廠など重点地域へ統制工業事務所（東京、横須賀、名古屋、大阪、舞鶴、呉、小倉、佐世保）の設置、民間大工場への発注協力の要請という方向へ向かった。

しかしながら、問題は発注側である大工業などと中小工業との技術格差（当然ながら設備面も含め）があったことから、受発注が順調に促進されたわけではなかった。下請工場の指定制度が導入されたのは、こうした背景からであった。下請工場の特定親工場への専属度を高め、有機的連携を深めることで下請側の技術向上をはかることが模索された。

さらに、戦局の拡大による戦時統制の強化は中小工業の転廃業問題をもたらし、中小工業政策は昭和15[1940]年の10月の「中小商工業に対する対策」および同年12月の「経済新体制確立要綱」の閣議決定以降、不要不急の民需部門における中小工業の整理再編が進められた<sup>16)</sup>。また、軍需部門での非効率な中小工業については、昭和15[1940]年4月に「軍需工業指導方針」により「中小工業に対しては一般に逐次過小低能率なる経営単位を減少し或は過小工場の蒞生を阻止し、下請工業として必要なものは革新となる親工場と有機的に結合して総合的生産力の向上を図り其他の中小工場に対しては単に時局転業のみを主眼とすることなく、其の将来性を洞察し其の存立意義に従って堅実なる組織を確立する様に指導する」とされたように、その整理統合（企業合同を含む）が図られることとなった。

具体的な業種については、たとえば、機械鉄鋼製品の場合、昭和15[1940]年12月には「機械鉄鋼製品工業整備要綱」が商工次官通牒として発表された。ここでは既述の下請工業の整理再編が打ち出された。翌年には軍工廠関係の下請工業の整備要綱も出された。物資不足はこうした動きを加速させ、業界ごとに整備要綱が作られ、工業組合を中心に各業界企業の整理統合が図られるようになった。

他方、軍需品製造に転業可能である民需分野などの中小工業者に対しては、技術指導が行われた。具体的には、転業技術指導員を地方庁に配置したほか、地方の工芸指導所、工業試験所、軍工廠、あるいは民間大工場の技術者を招くなどして講習会を開催することで、下請工業の育成を図った<sup>17)</sup>。また、見本製作費への補助や、工業組合（工業小組合を含む）単位で転業に必要な設備の購入に対して補助金交付などが行われた。

つぎに中小商業政策の進展をみておく。中小商業者を圧迫していたとみられていた百貨店に対しては、中小商業者の振興というよりも百貨店の規制という面での政策進展をみた。昭和7[1932]年には「商品券取締法」が制定され、百貨店の小額商品券に制限を加えた。昭和12[1937]年には「百貨店法」が施行され、百貨店の新設、増床、支店の設置、出張販売を行政官庁の許可制の下においた。また、店舗の閉店時刻、休日などについては日本百貨店組合による自治統制が促された。

中小商業問題はすでにふれたように、その本質は過小過多体質にあるとみられていた。これに



呼応して、昭和7[1932]年には「商業組合法」が制定され、商業組合制度を通じて業者間の過当競争を抑制しつつ、協同事業（共同仕入れ、共同保管、共同運搬、共同販売、商品券・倉庫証券の発行等）など規模の経済の達成によって大規模経営に対抗して経営の安定をはかることが求められていた。同法については、「工業組合法」と同様にその後改正され、強制加入命令、統制組合制度などの導入も行われた。商業組合は昭和8[1933]年末には265組合であったが、昭和15[1940]年末には1万組合を突破した。

しかしながら、戦時統制は工業分野と同様に、いやそれ以上に商業分野にも影響を及ぼした。商工省の「配給機構整備要綱」では、一般方針として「徒ラニ商業者ヲ排除シ資金及労力ヲ新タニ投下シテ配給部門ニ進出スルコトハ之ヲ避ケシメ」とされていたものの、昭和15[1940]年の商工次官岸信介名での知事宛て通牒「中小商工業ノ企業合同ニ関スル件」では、「米穀商、薪炭商等ノ生活必需品関係商業者ノ如キ企業合同ヲ適当トスル業種ニ付テモ其ノ共同配給所ノ組織方法ニ関シテ消費者ノ便宜等ヲ充分参酌シ適切ナル指導相成度申添候」として配給機構の整備が打ち出された。具体的には同年に「生活必需品配給整備ニ関スル件」、翌年の「配給機構設備ニ関スル件」、「農林水産物ノ集荷竝ニ関スル件」などにより、商業組合もまた物資不足と政府の配給機構の整備方針により統制機関化する方向に作用した<sup>18)</sup>。

配給統制の進展は若年層などの徴兵は別として、一定年齢層あるいは女性従事者などの転失業問題を商業分野において生み出していた。もっとも商業分野だけでなく、工業分野でも転失業問題は存在した。とはいえ、当時、商業分野の従事者は200万人を超えていたことは、中小商店の転廃業が問題としてはより顕在化していたことを意味した。政府は地方庁に対して補助金を交付し、中央商工相談所（後に国民職業指導所に統合）の設置を促進して、個別業者への相談業務、指導業務を進めた。当初の予算額配分から判断する限り、大都市圏が突出していたわけでない。北海道、広島県、富山県、山口県、福岡県などへの支出額の多さが目だったことから類推されるように、大都市圏よりもむしろ転業のための機会が少ない地方経済において商業者の疲弊が激しかった。

以上、中小工業および中小商業に対する組織化政策を中心にその動きをみてきた。では、金融政策としての中小商工業政策はどのような進展をみせていたのかを検討しておく必要がある。

各国における中小商工業金融制度については、歴史的にみてその導入を企図する経済官庁と、導入に慎重な財務関係官庁との対立と調整の前史がある。この理由の大半は中小企業数そのものが圧倒的多数に上り、そこから政策目標に合致した中小企業を選択、評価することは必ずしも容易なことではなく、ややもすれば予算規模が拡大の一途を辿ることが危惧されたことにあった。とりわけ、民間企業、とりわけ中小企業の金融難は欧米でもそうであったが、昭和前期の大恐慌下の不安定な信用制度と倒産が急増する中で深刻化した。深刻化したのは民間企業だけでなく、政府財政もまたそうであり、こうした状況が政府の中小企業向けの公的金融制度に慎重な態度をと

らせた。ゆえに、中小企業向けの公的金融助成制度については、直接融資は限定的なものにとどめ、あくまでも民間金融機関の補完制度であるべきとする論議が常にあった。特に、緊急を要する救済的な融資制度は臨時的であることから別枠としても、中小企業を対象とする融資制度が恒常化することには賛否両論があった<sup>19)</sup>。

さて、わが国の中小企業への公的金融制度については、組織化政策に沿った形で導入が図られたところに特徴がある。すなわち、組合事業の一環として金融事業を営むことが求められた組合金融制度である。他の範疇は政府による低利資金融通制度などであった。さらに、組合金融には二種類あった。一つめは工業組合や商業組合などの組合員相互の金融融通であり、組合員より貯金を受入れ、必要な組合員に融通する制度（債務保証も含む。ただし、「産業組合法」による市街地信用組合のように手形割引は認められていなかった）であり、二つめは商工組合中央金庫など外部金融機関から組合が借入れ、組合員に融通する制度である。

豊田前掲書は、商工組合中央金庫が昭和15[1940]年3月末に工業組合、商業組合、貿易組合のうち2,400組合から集計した組合金融の現状をつぎのように紹介している。

「本調査一斑より推すも商工業組合の金融事業は甚だ不充分であると謂はなければならない。特に預貯金の受入事業は時局に鑑みるも今後格段の努力を必要とする。(中略)・・・組合の借入金について・・・商工組合中央金庫よりの借入高は48.35%で当然首位をしめ、普通銀行よりの金額が32.43%で第二位、特殊銀行は9.8%で第三位・・・中小商工業者と関係浅からざる市街地信用組合に付いて一言すれば、・・・口数、金額共に極めて多額に上り、市街地信用組合の中小商工金融上に占める地位は甚だ大きいのである。」<sup>20)</sup>

商業組合、工業組合などが借入れ面で大きく依存した商工組合中央金庫についてふれておくと、同金庫は組合および政府の出資により昭和11[1936]年に設立された。同金庫は各組合からの預金受入れは低位であったため、貸出原資としては商工債券の発行および借入金に依った。なお、市街地信用組合は昭和15[1940]年末で282組合が組織され、組合員数は45.4万人であった。いずれにせよ、当時の組合金融は中小商工業者自身が金融難であり、組合に預託できる資金的余裕はなく、その結果として当然ながら低調であった。

他方、政府による低利資金融通制度については、大蔵省預金部（郵便貯金などを運用）を中心とした。預金部から地方庁（道府県）、商工組合中央金庫、日本興業銀行など政府系特殊銀行を通じて、市町村、各種組合、普通銀行に融通され、そこから個別中小商工業者に貸出される仕組であった。融資機関には、その貸出金利と預金部からの融通利子との利鞘が保証された（ただし、府県市町村は無鞘）。制度史的には、大正12[1923]年に「震災地小工業者救済資金及小商工業者復旧復興資金」制度、昭和3[1928]年に「中小商工業者運転資金（いわゆる応急資金）」制度、昭和5[1930]年に「中小商工農業者等資金」制度（信用組合を経由）、昭和6[1931]年に「中小商工業者等産業資金」制度、「高利貸借換資金」制度、昭和7[1932]年に「中小商工業関係元利支払資金」

制度が導入された経緯があった。

これらの制度は、いずれも自然災害あるいは急激な経済環境変化に対応した臨時かつ応急的金融措置の性格を有した。災害融資ということでは、大震災時の関東地域に比して融資規模は異なるが、昭和2[1927]年の丹後地域、昭和6[1931]年の石川県、昭和8[1933]年の三陸地方などにも適用された。

中小商工業への金融助成制度としてより本質的に重要であるのは、こうした臨時的措置でなく、恒久的措置としてのそれである。繰り返しになるが、ここでの問題は絶対的多数に上る政策被対象である中小企業すべてを融資対象とすることは困難であり、このためまずは組合への融資が優先された。たとえば、昭和3[1928]年度から開始された工業組合融通（普通事業資金）制度であり、さしあたっては組合（連合会を含む）の共同事業への事業資金融通を通じて、個別業者への融資が困難という現状下で、広く中小工業者の経営改善に資するという政策論理に合致した制度でもあった。その後、輸出組合向けには昭和5[1930]年度より、商業組合向けには昭和8[1933]年度より順次導入されていった。経由機関としては、興業銀行、勸業銀行、農工銀行、拓殖銀行、商工組合中央金庫が使われた。

既述の「中小商工業等産業資金」は、昭和大恐慌の影響緩和を目的として個別中小商工業者へ低利融資をおこなう制度（有担保1万円以内、無担保5千円以内、償還期限5か年以内）であった。この制度は約6年ほどにわたり試行錯誤された後に、昭和12[1937]年には、「中小商工業振興資金」制度が新たに導入された。貸付条件をみておくと、「最終貸受主体ノ資格」としてはA「現ニ営業ヲ為シツツアル中小商工業者等（工業小組合及商業小組合ヲ含ム以下同ジ）ニシテ引続キ営業ヲ為ス見込確実ナルモノ」、B「支那事変ノ為戦死シタル者ノ遺族、応召中ノ家族者ハ帰郷応召者ニシテ新ニ中小商工業ヲ営マントスルモノ」と定められていた。このように経済政策原則だけでなく、B事項という戦時下の社会政策的意義も含んでいた。貸付限度額については、災害復興資金は別枠となっていた。返済保証に関しては、無担保融資では保証人2人以上、あるいは、すでに損失保証制度の端緒的導入をみていた道府県・六大都市の「中小商工業資金融通補償制度」などの適用が明記された。

同制度における当初の道府県別資金交付額の構成では、中小商工業者の集積地である東京府、大阪府に重点配分された。豊田前掲書は、同制度が開始されてすぐの時点で刊行されたこともあり、その現状については分析されていない。当時のさまざまな資料から判断するかぎり、同制度が必ずしも大きな成果を挙げたわけではない<sup>21)</sup>。これは中小企業向けの公的融資制度のかかえる問題があったためでもある。たとえば、優良担保力を持つ業者で民間普通銀行からの借入れが可能であれば、公的資金への依存は不要である。したがって、公的資金制度が対象とせざるを得ないのは、不動産など担保力で劣る、あるいは、それすらもたない業者ということとなる。必然、個人保証あるいは公的保証が必要となる。とはいえ、当時では、信用保証制度は開始されたばかりで、

未だその基礎は不十分であり、必然、普通銀行など実際の貸出窓口はより慎重な審査を行った。政府当局の政策意図と融資窓口との認識の差異は、なにもわが国だけでなく同時期の米国でも同様であった<sup>22)</sup>。中小企業金融では小口融資の審査が多く、その審査についてのノウハウは一朝一夕に蓄積されるわけではなく、ある程度の期間を要したことは当然でもあった。

中小商工業への振興資金融資制度はその後の戦時統制の強化にともない、その他の多くの制度と同様に大きな変容を迫られるようになる。特に、中小商工業の転廃業問題が顕在化してくると、その転換資金需要の増大から、「中小商工業転換資金」制度が導入された。対象は軍需品、輸出品、代用品の分野に転換を予定する中小商工業者であった。

なお、損失補償制度についてふれておく。これは昭和7[1932]年に当初一部の地方庁の制度として開始されやがて3府25県4市に拡大し、昭和9[1934]年には風水害、火災、凶作など災害復興資金融通への損失再補償制度が導入された。昭和12[1937]年になり、政府は上述の中小商工業振興資金の融資に対する地方庁の保証(補償)へ再保証(補償)することとした。また、地方庁が金融機関から損失補償料を徴収することも併せて認めることとなった。「中小商工業転換資金」制度に関しても、昭和13[1938]年から損失補償制度が導入された。

以上、豊田が指摘した第一期(「昭和2年頃から、満州事件の勃発を経て、支那事変の発生に至る間」)、第二期(「昭和12年7月の支那事変勃発以来、昨年即ち昭和15年9月の三国同盟締結を契機とする我国外交方針の転換に至る間」)、第三期—「昭和15年の外交転換より今日(昭和16年頃)」までの時期について、わが国の中小企業政策の概要についてはすでにみた。商・工組合を軸とした組織政策、あるいは金融政策は、その後、昭和16[1941]年末の太平洋戦争による軍需生産の拡張により、物資統制と重化学工業化という政策目標の下に統合されていった。中小企業政策は一方で転廃業促進という目標と、他方において軍需工業分野での下請工業などの振興という目標に分離していった。

では、こうした戦前期の中小企業に関わる諸政策は、戦後の制度においてどのように継承されていったのか。結論を先取りすれば<sup>23)</sup>、戦前の政策論理とは異質のものとしては米国の占領政策で導入された反独占政策論理が新たに付け加わった。この片鱗はいまも昭和23[1948]年に制定された「中小企業庁設置法」の第一条に残る。同種の規定は「米国中小企業基本法」にも共通した。「設置法」の第一条(「法律の目的」)は、中小企業庁の設置目的を「健全な独立の中小企業が、国民経済を健全にし、及び発達させ、経済力の集中を防止し、且つ、企業を営もうとする者に対し、公平な事業活動の機会を確保するものであるのに鑑み、中小企業を育成し、及び発展させ、且つ、その経営を向上させるに足る諸条件を確立すること」に置いた。

つまり、中小企業政策とは市場経済制度を大前提として、大企業による経済集中を防止し、既存中小企業やこれから事業を起そうとする者に対して公正な機会を確保することであり、そのための諸条件を確立することであるとした。また、中小企業の健全な発達こそが、大企業による市

場独占を防止するとされた。こうした米国型論理は、戦時経済下で大企業の市場独占度が急激に増加した米国経済を危惧したルーズベルト政権のいわゆるニューディーラー官僚の考え方を反映したものでもあった。こうした考え方は、昭和22[1947]年に制定された「私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律」（「独占禁止法」）に反映され、必然、翌年の「中小企業庁設置法」にも影響を及ぼした。

しかしながら、米国占領が終結した昭和20年代後半には、占領下のさまざまな政策の見直しが行われた。中小企業政策もまたこの時期から昭和30年代前半にかけて変化を遂げていく。たとえば、組織化政策に大きな足枷となっていた昭和23[1948]年の「事業者団体法」が改正されことにより、戦前期の長い期間にわたって蓄積されてきた商・工組合を中心とした組織化政策が、輸出振興などの産業政策の手段として再編成されていった。同時に、戦前期の損失補償制度の経験は信用保証制度として、中小商工業資金制度もまた近代化促進のための制度などとしてその経験が生かされていくことになる。同様なことは、下請工業振興策としての経営・技術指導などの経験も、企業診断制度や技術指導制度に移転されていった。

したがって、昭和30年代には、わが国の中小企業政策は形式的には占領下の米国型論理を保持しつつも、復興から経済成長へ向けての産業政策的色彩の強い政策体系を形成していくことになる。その手段として、戦前期の経験から継承された組織化政策や金融助成政策が取り入れられていった。これらがわが国の中小企業政策のメインシステムとすると、制度を実際に動かしていったのは戦前・戦中下の中央政府のさまざまな経験を持った人材であった。事実、旧商工省の次官経験者、たとえば、岸信介、吉野信次、椎名悦三郎、豊田雅孝は戦後、政治家となり、あるいは、中小企業団体組織や中小企業関係機関を代表した。彼らは戦後のわが国中小企業政策形成でのインナーサークルの上層部を作り上げた。他方、彼らの下で政策立案あるいは政策実行に従事した中堅あるいは若手官僚は、旧商工省を継承した戦後の通商産業省、あるいは中小企業庁での政策官僚として、政策や制度形成のインナーサークルの中核部を形作っていた。

一般に、政策や制度の移転というのは、二つの面を通じて継承されていく。一つはメインシステムである政策立法や具体的制度などに関する知識的移転であり、もう一つはサブシステムである政策実務などの経験移転である。前者のメインシステムは法律、施行規則がその内容である。ただし、いうまでもなく、法律の制定や制度の導入だけで政策が実際の効果を発揮するわけでは決してない。それは政策実務から蓄積されたさまざまな制度運営上のノウハウによって可能である。たとえていうならば、前者がハードで、後者がソフトである。コンピュータはソフトウェアがなければ作動しないのと同じである。これは一国で成功した政策を他国に制度移転しても、同じ政策効果が生まれる訳でないのと同様でもある。特に日本型の中小企業政策は、戦前、とりわけ、戦中の政府間（中央政府と地方庁）、政府と関係機関（政府系金融機関など）、政府と組合や同連合会組織との緊密関係を基礎にして展開して展開していたこともあり、こうした経験をもつ

官僚群が戦後も温存されたことの意味は大きかったと思われる。

つぎに戦後の中小企業政策を概説するとともに、特に助成制度のメカニズムをつぎにとりあげ、検討しておこう。

### 3. 助成と関与

戦後の中小企業政策の展開を振りかえっておく。昭和21[1946]年末に「商工協同組合法」は戦中下で統制機関化した商工組合の民主化方向を打ち出した政策立法であった。旧商工組合は同法により再編され始めたが、実際には戦後混乱期下での組合員資格取得による資材割当てを目当てにした業者の思惑もあった。この翌年に「独占禁止法」が制定され、さらには「事業者団体法」も公布され、同法と両立法との整合性の問題も生じたため、戦後の組織化政策に必要な新たな政策理念を必要としていた。

昭和22[1947]年2月には、「中小企業振興対策要綱」が閣議決定された。同要綱では、中小企業への経営指導、前年に成立した商工協同組合制度の活用、復興金融公庫や商工組合中央金庫の強化などが模索された。さらに同年11月には、「中小企業対策要綱」が閣議決定され、中小企業の技術向上、経営の能率化、中小企業向け金融制度の審査制度の確立、中小企業への指導機関などの強化などが盛り込まれた。問題はいうまでもなくこうした政策を実行に移す予算不足であった。同月には「中小企業庁設置法」案が米側と日本側との間で決着し、翌年、法案が成立し、昭和23[1948]年8月に中小企業庁が開庁した。同月には、中小企業の金融難を重視した「中小企業金融対策要綱」が閣議決定された。信用保証制度の活用、民間金融機関の中小企業向け融資促進の働きかけが盛り込まれたが、実際の政策において顕著な進展をみたとは言いづらい。

とはいえ、中小企業庁が設けられたことにより、さまざまな指導要領が発表されてはいった。昭和23[1948]年だけでも、「中小企業連絡調整中央協議会設置要綱」「中小企業の審査及び実施指導要領」「中小企業診断実施基本要領」などがその事例である。なお、金融助成については、復興金融公庫、日本銀行、商工中央金庫などにより細々と続けられたが、戦後の混乱期で焼け石に水という状況であった。また、戦前のような災害融資も不十分ながらも実行されたりした。昭和24[1949]年には、懸案であった組織化政策について大きな進展があった。「中小企業等協同組合法」の制定である。同法は、中小企業の相互扶助精神に基づく民主的組織としての組合を、事業協同組合、信用協同組合、企業組合からなるものと規定した。

翌年には実質上の初代長官であった蜷川虎三が辞任するが、この年で注目しておく必要があるのは、中小企業政策策定のために必要不可欠なモニタリング（観測）である実態調査活動がシステム化され始めたことであった。さまざま中小企業業界の実態調査が行われ、やがてこの情報と経験はわが国における中小企業政策の業種別振興視点を形成していくことになる。わが国の中小

企業政策史では、昭和25[1950]年～昭和27[1952]年に「企業合理化促進法」や「特定中小企業の安定に関する臨時措置法」（翌年には「中小企業安定法」に改称）以外に大きな政策立法の動きがないので見落としがちではあるが、この間の中小企業庁によるさまざまな中小企業調査を通じて形成された中小企業問題と政策課題の認識は、その後の制度整備に大きな役割を果たした。

「企業合理化促進法」の政策的意義は大企業の合理化促進へのてこ入れであったが、同時にこの法律は中小企業診断制度導入の根拠法となった。中小企業診断制度は公的融資制度の際における審査経験の蓄積にもなっていた。「中小企業安定法」の成立は、戦後の中小企業組織化政策の大きな転換点となった。戦後の米国型論理で困難であった中小企業によるカルテルが可能になった。戦前型の統制組合の論理が、産業振興という視点から戦後の中小企業政策に組み入れられた<sup>24)</sup>。

他方、昭和28[1953]年は戦後のわが国中小企業政策史において極めて重要な年となった。それは中小企業金融制度において大きな進展があったためである。同年8月には、「中小企業金融公庫法」が公布され、これにより中小企業への設備・機械など長期資金制度が導入された。これはのちに中小企業の近代化に大きな役割を果たすこととなった。

同月には、「信用保証協会法」も成立し、民間金融機関などの中小企業への融資を保証する信用保証協会が法制化された。昭和29[1954]年～昭和30[1955]年にも、中小企業金融制度については頻繁な改正がおこなわれたことも注目しておいてよい。さらに、昭和30[1955]年5月には「中小企業振興資金助成法」が成立し、都道府県に対する補助金公布制度が整備され始めた。

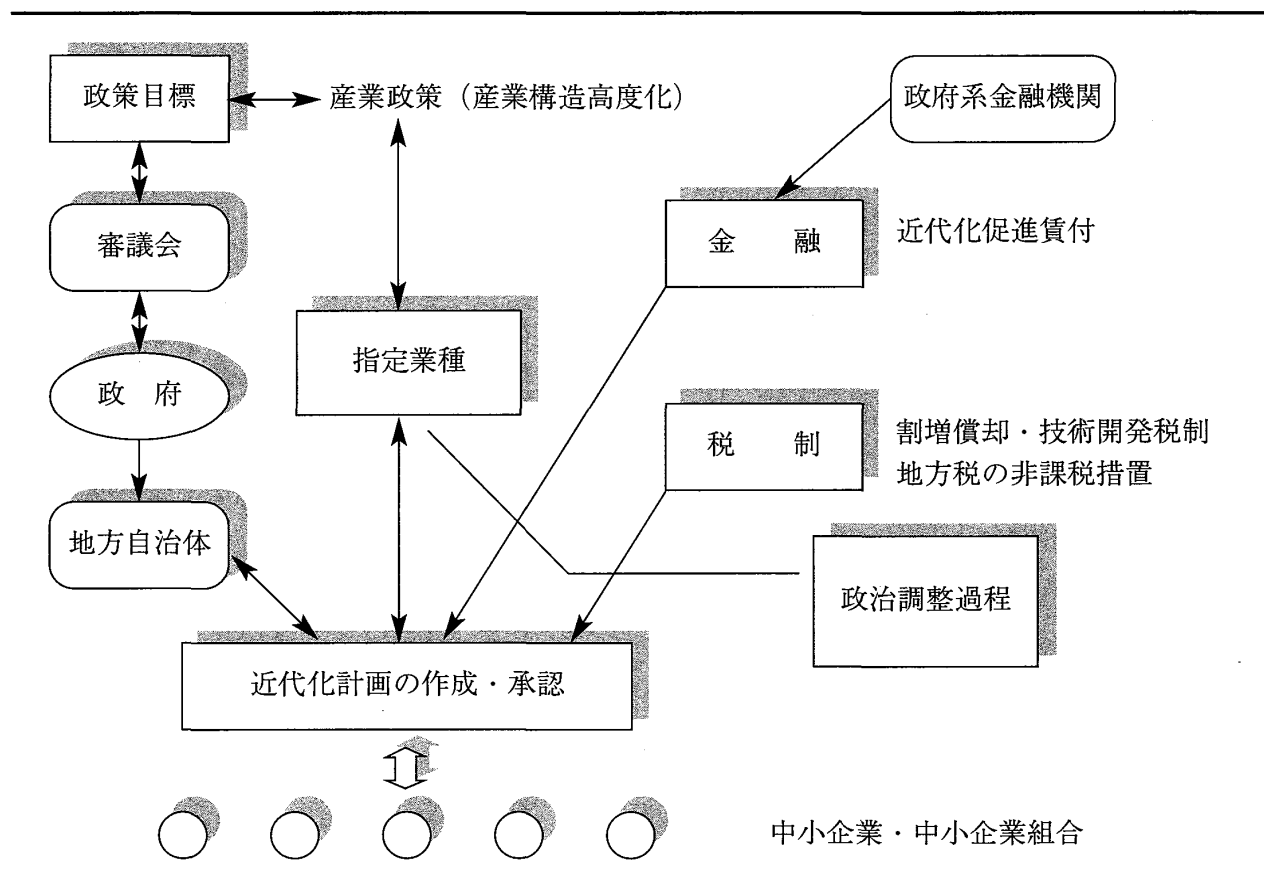
以降、中小企業政策関連立法の制定は加速化した。このなかで重要な意義を有するのは昭和32[1957]年の「中小企業団税法」、昭和35[1960]年の「中小企業業種別振興臨時措置法」およびこの後継法である「中小企業近代化促進法」（昭和40[1965]年）である。わが国の組織化政策は既述の「中小企業等協同組合法」と「中小企業団税法」の導入により、協同事業を行う組合とカルテルなど調整活動をも行い得る組合との複線構造となり、政府の中小企業政策の受け皿機関としての政策単位が形成されていった。

昭和38[1963]年には「中小企業基本法」が制定され、戦後、対症療法的に実施された中小企業向けの諸政策などが、「産業構造の高度化」とそれに不可欠な中小企業の経営構造の改善という政策理念の下に統合化された。とはいえ、実際には、そのための実定法である「中小企業近代化促進法」がその後のわが国中小企業政策における助成システムの原型を形成していった。「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し、・・・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と国民生活の安定向上に寄与することを目的」とした「中小企業近代化促進法」による中小企業（企業組合、協業組合を含む）への助成システムの構図は第1図に示している。

中小企業近代化計画については、主務大臣が中小企業近代化促進審議会の意見を聴いて定めると規定された。中小企業政策における審議会設置の経緯は、昭和25[1950]年に設けられた産業合

理化審議会に中小企業分科会（後に部会昇格）が設けられたのを嚆矢として、昭和31[1956]年に中小企業振興審議会が臨時設置され、昭和35[1960]年には再設置された。その後、中小企業政策の個別政策立法の制定により、さまざまな審議会が設置された。一般に戦後のこうした審議会設置は、戦前期とは異なり、官主導という色彩を弱めつつ、第三者を入れることによる利害調整の民主化側面が強調された。しかしながら、実態的にみて、審議会が主導権を握り政府関係機関に政策を提示していたとはいえない。

第1図 近代化促進政策における助成システムの構図



指定業種に関しては、「中小企業近代化促進法」の前身法ともいえる「業種別振興臨時措置法」での経験が継承され、「中小企業近代化を図ることが産業構造の高度化又は産業の国際競争力の強化を促進」することに寄与しうる業種や「国民生活の安定又は向上に資する」業種などが対象とされた。近代化計画には「目標年度における製品の性能又は品質、生産費その他の近代化の目標及び製品の供給の見通し」などが盛り込まれることが求められた。近代化計画が承認された中小企業などに対しては、近代化促進貸付が行われると同時に、導入機械設備に関して割増償却など税制上の優遇措置も実施された。



実際に指定された業種をみると、当初の国際競争力向上が求められた業種だけが含まれたわけではなく、食品関係の業種も含まれた<sup>25)</sup>。昭和38[1963]年の第一次指定業種は20業種ほどであったが、その後、多くの中小企業性業種が指定を受けることとなった。これを中小企業金融公庫の近代化貸付からみると、第一回融資分の17件、2.2億円から5年後の昭和44[1969]年の2,189件、413.3億円へと拡大を続けた。業種別融資実績では、累積ベースで繊維が全体の5分の1を占め、次いで運輸、鉄鋼・金属、木材・木製品、出版・印刷、窯業・土石などとなっていた。機械についてはわずか2%ほどにすぎなかった<sup>26)</sup>。

「中小企業近代化促進法」をめぐる国会審議などでは、日本経済がとりわけ貿易・資本の自由化の時代をいかに乗り越えるのかが論議されていた。貿易の自由化については、わが国の経済復興により残存輸入制限品目が撤廃され始めており、つぎのその目標となる機械・金属分野の国際競争力を急速に高めていくかが政策課題となっていた。他方、資本の自由化は、日本の粘り越し経済外交で貿易自由化に比して先延ばしされてはいたが、70年代には進展することが経済外交日程には上っていた。こうした中で、中小企業政策についても振興か保護かをめぐる中小企業業界の利害対立は渦巻いていた。機械については、「特定工業振興臨時措置法」や「電子工業振興臨時措置法」が昭和30年代前半に成立して、その後も改正・延長され、公的資金の融資が行われていたが、それでも上記にみた中小企業金融公庫の近代化促進融資枠では機械への貸付割合は低かった。

反面、海外製品の輸入増加など貿易自由化は、内需依存の中小企業にとって共通して危惧されていたことから、「中小企業近代化促進法」により指定業種は実質上、中小企業業界のかなり広範な分野に及ぶ結果となった。また、近代化計画作成の指導および承認は主務大臣の所管事項とはいえ、実質的には地方自治体の首長へ機関委任事務化したことにより、地方自治体間の指定業種獲得の運動を激化させつつあったし、さらに中小企業組合や中小企業関連団体を巻き込みつつ、地元選出国會議員の利益誘導をめぐっての業種指定運動を生み出していった。このように、業種指定は地元利益還元政治と中小企業政治の接点に位置した。こうした動きは必然的に利害調整型の政治を形成し、結果的には総花的な業種指定を生み出したともいえる。

つまり、既述のメインシステムとサブシステムの構図では、メインシステムは中小企業近代化促進政策であり、貿易・資本の自由化のなかで輸出あるいは内需で重要な位置を占める業種を特に指定し、そこに存立する中小企業の近代化（＝高性能な設備・機械などを導入することにより品質・価格面での優位性を高める）を促進することにあつた。これに対して、より優れた近代化計画を作成させるインセンティブは政府による実質上の低金利資金の導入やさまざまな免税特典であり、これが実際に制度を動かしていくサブシステムであつた。しかしながら、実際には、業種指定をめぐってもう一つのサブシステムが働く結果となった。これは先にみた地元利益還元型の政治であつた。

その後、近代化促進政策は、設備などの近代化を強く意識した第一次近代化促進（近促）から昭和44[1969]年の第二次近促（＝「構造改善計画」の作成）などへと展開していった。重要であるのは、第1図で示した中小企業近代化をめぐる助成制度の決定構図がその他の多くの中小企業政策にも継承されていったことであった。政府→審議会→地方自治体→計画作成→決定→実施という流れの構図は日本の中小企業政策に定着していった。

こうした構図は、中小企業政策の受益者をややもすれば、広く浅くさせていった。もちろん、この種の問題は中小企業をめぐる政治の一側面であり、農業やその他の分野でもみられたし、また、日本だけではない。これは中小企業政策に内在する潜在的問題でもある。政策とは一般に、政策目標に潜在的に近い実態をもつ政策被主体を選定することで、その政策効果がもっとも高められることは政策担当者の経験則であるといつてよい。問題は政策被対象層が広範囲な分野にわたり、なおかつその分野においても政策被対象が圧倒的な数を形成するために、上述したように政策目標に合致した政策被対象を選び出し、それをモニタリング（＝政策実施後の政策効果の追跡調査）することができるかどうかである。

また、政策については広報などを強化してその普及を図ることは重要である。ただし、これにも問題がある。圧倒的多数を占める中小企業は、必然、助成制度への膨大な申請数をもたらす。これを処理するには、政府の中小企業庁の職員数では限界があることは当然であり、また、実質上、政府の中小企業政策は地方自治体の機関委任事務でこなしてきたからこそ、対応が可能であったのである。また、これとても中小企業の中で圧倒的な小規模企業からの申請数が増加すれば、書類の不備やこれに関連する現地調査などの事務量の負担を格段に増加させ、現行の地方自治体の所管部署の規模では対応不可能であることもまた政策担当者の経験則である。

中小企業の産業別の「広範囲性」、その数における「多数性」は、個別企業対策としての中小企業政策の限界性を本来は意味している。この意味では、中小企業政策の本来的な役割は、「広範囲性」と「多数性」の枠から出たところで設定される必要がある。個別企業への政策的意義は、あくまでも応急的かつ市場経済制度の欠陥への補完的措置に止めておく必要がある。たとえば、民間金融機関からの差別的かつ選別的融資に対する補正措置としての公的融資制度の実施などはこの事例に属する。これは社会的経済的不利是正としての中小企業政策の重要性でもある。しかしながら、この種の問題は、個別中小企業政策の継続的な実施によって解決されるべき性質のものでなく、本来的には社会政策立法の成立によって是正・解消されるべきものである。それまでのつなぎとしての意義と役割を中小企業政策はもつ。

中小企業政策は「広範囲」かつ「多数」を占める中小企業を対象にするゆえに、広く浅く実施される傾向にあることは既に述べた。このことは中小企業政策がよりマクロレベルで構築されるべき必要性を示唆している。一部の個別中小企業を対象とするのではなく、中小企業全体が政策効果を享受できる政策としての中小企業政策とは何であるのかということを問う必要がある。つぎ

にこの課題を検討することにする。

#### 4. 課題と展望

政策とは問題発生に対するその解決のための具体的方法である。したがって、問題がなぜ、どのようにして生み出されたかにより、選択される政策の内容も異なる。もし、問題が社会的、経済的、あるいは政治的な不平等な条件整備のために発生しているとするならば、政策は当然、こうした不平等を生み出す制度そのものの是正、さらには解消を目的とする領域で形成されなければならない。この場合、政策は二つの側面をもつ。制度の不平等性により著しい損害を受けている場合に対処した対処療法的政策がその一つである。いわば急性疾患への対応である。二つめは既述の不平等を生み出す構造そのものの是正・解消という慢性疾患への対応である。

中小企業についてみれば、一般に中小企業が生み出す問題が何かによってとられるべき中小企業政策のあり方も変化する。戦前期について代表的な中小企業問題とみられたのは、中小企業の粗製濫造体質であった。これがわが国の輸出産業の発展に大きな障害になっているとみられた。日本製品のいわゆる「悪かろう安かろう」という悪評の改善なくしては、輸出産業の振興が困難とみられていた。

こうした中小企業の経営「体質問題」に関しては、さまざまな政策論議があった。代表的な問題認識としては、この原因を機械化による品質安定を図れない中小企業の資本蓄積力の低位性に求めたものであった。他方、価格については、中小企業の過多性という存立構造が過当競争をもたらし、また、問屋による中小工業者製品の買い叩きともあいまって、製品価格が常に不安定にさせたとみられた。実際、当時の実態調査が示唆するところでは、中小企業は低価格に対応するためより低賃金の未熟練労働に依存することにより、品質の安定は困難であった。

これに対応した政策は、まずは中小工業者の製品への検査体制の整備であった。前述の政策範疇でいえば、対処療法的政策である。これに対して、慢性疾患対策は工業組合の組織政策に求められた。協同事業などを通じて品質の安定化などが図られたが、政策は工業組合による検査事業の実施という範囲にとどまった。中小企業経営の「体質問題」の是正・解消は、第二次大戦後にも持ち越された。この問題は昭和20年代や昭和30年代の輸出分野における中小企業の代表的な問題として再現されることになった。戦後導入された企業診断制度、近代化融資制度などの当初のねらいは、こうした戦前から継承された問題への対応であったといえよう。

問題は政策効果である。いまや日本製品が「安かろう悪かろう」という悪評は過去のものとなっている。これが中小企業政策によるものかどうか。私の理解では、企業診断制度にしても、あるいは近代化融資制度にしても、こうした政策の恩恵者は中小企業全体からすれば一部にとどまっていたことは確かであり、政策の効果が中小企業全般に波及したとはいいづらい。むしろ、中

小企業全体への波及ということでは、二つの政策が有効であったと思われる。

一つはわが国における機械工業全般の発達によって良質な設備機械が提供されたこと。こうした設備機械の価格も中小企業が導入可能な水準であったことの意義も大きかった。戦前には中小企業が購入困難であった機械が導入されていったことが、品質の安定につながった。同様のことは素材などについて指摘できよう。

二つめは下請・外注取引関係により、品質管理において優位にあった大企業から中小企業への技術移転が促され、中小企業の品質管理技術の向上が促された。

ここから得られる教訓は、官において認識された問題への具体的解決策は、実際に民において実行されなければその効果は薄いということである。この意味では、政策は当事者に問題認識の必要性和その是正意識を植え付けるアナウンスメント効果をもつものの、官のみによる解決能力については未知数であること。なぜならば、問題是正のための直接的な助成を受ける層は、圧倒的多数を占める中小企業全体からすればつねに少数に止めるからである。こうした事態は、政策の恩恵を受けることのできなかった層からの反発を生み出すため、政治的には助成が広く薄くということになる傾向が生み出されてきた。これは政策効果をさらに拡散する結果になる。

中小企業政策の目標が、たとえば、前述のように品質安定のための近代的設備機械の導入であれば、個別企業への助成よりも、個別企業において設備導入に内部的資本蓄積が可能となるようなマクロ経済の持続的拡大をもたらすことの方がより重要となる。高度成長期に中小企業の品質管理水準が向上したのは、組織化政策とか近代化政策といった中小企業政策だけではなく、むしろその最大の貢献者は日本経済そのものの高度成長であったことは自明であろう。持続的な経済成長は、個別中小企業における資本蓄積を通じてその近代化を促進したのである。

では、中小企業政策はどのように位置付けられるべきなのか。松下圭一は『政策型思考と政治』で「シビルミニマム」(＝市民生活基準)の概念を取り込みつつ、都市型社会の生活・政策構造としてつぎの構図を示す(第2図を参照)。この構図は、これからの日本型中小企業政策のあるべき方向に多くの示唆を与えている。国民(松下の用語では地方自治体を意識した「市民」)の有する権利(＝社会権)は、労働権と生活権から成り立つ。生活権はシビルミニマムの保障を前提とする。シビルミニマムはつぎの①生存権、②共用権、③環境権から構成される。

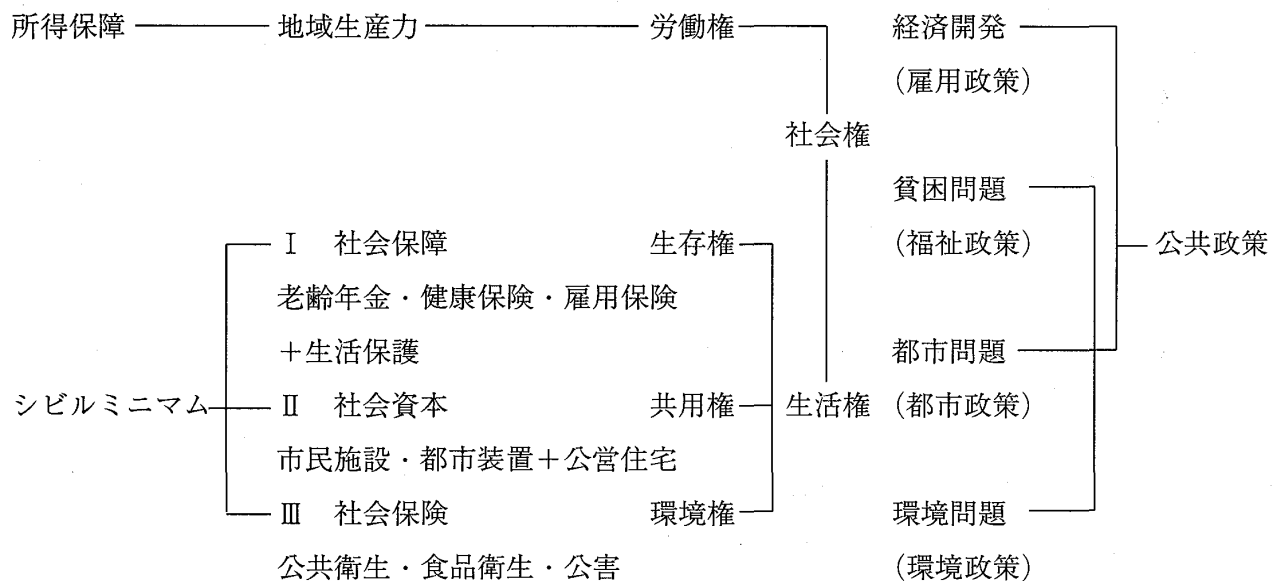
①生存権—これは社会保障制度であり、具体的には老齢年金、健康保険、雇用保険、生活保護などである。

②共用権—これは社会資本(インフラ)の整備であり、種々の公共施設などである。

③環境権—市民が安全に生活できるための公共衛生、食品衛生、公害防止などが具体的内容である。

社会権のもう一方の権利である労働権とは、経済活動を通じた地域経済の活性化による雇用保障である。

## 第2図 都市型社会の生活・政策構造



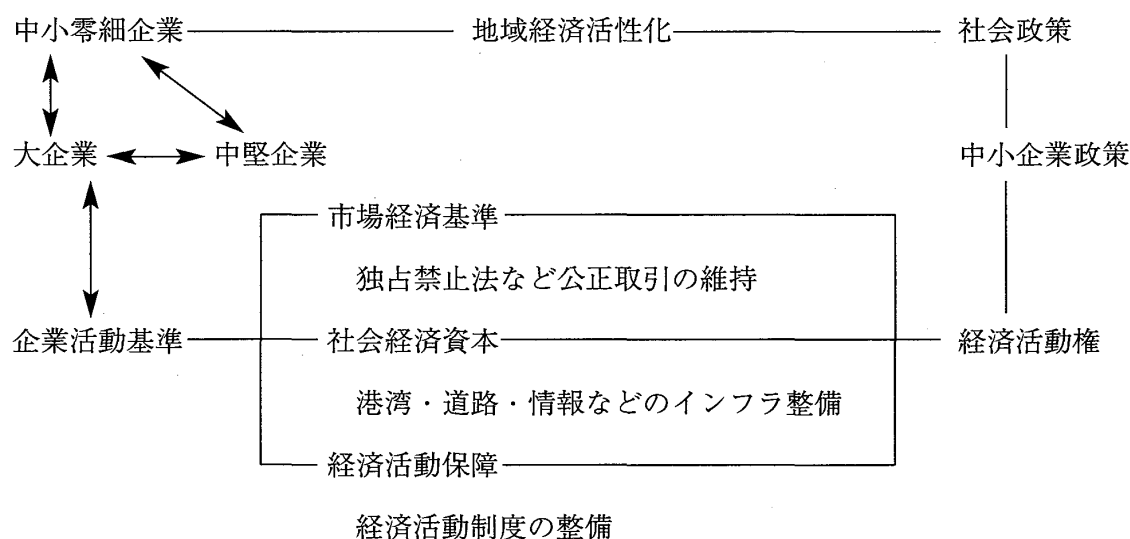
出所：松下圭一『政策型思考と政治』東京大学出版会、1991年。

こうした市民のもつ社会権の確保は、4分野の公共政策によって支えられる必要があるというのが松下の考え方である。これには雇用維持・促進を目的とする経済開発（雇用政策）、社会保障などに関わる貧困問題への福祉政策、都市のさまざまな問題に対する都市政策、公害など環境問題への環境政策が想定されている。

これを中小企業問題と中小企業政策に引き寄せてみると、つぎのような構図を描くことが可能であろう。重要であるのはどの規模の企業であろうと、松下の指摘するシビルミニマム（＝市民生活基準）に相当するものとして企業活動基準を想定することできる。企業規模の大小にかかわらず、「ビジネスミニマム」としての企業活動基準がすべての企業に平等に保障される必要がある。

これには市場経済基準、社会経済資本、経済活動保障の三つの領域がある。市場経済基準は市場規則であり、独占禁止法による公正・公平取引の維持・促進、および市場での競争政策促進がその具体的内容である。社会経済資本は公共財・公共サービスとしての港湾や道路の整備・維持、昨今において情報インフラの整備である。こうした社会経済資本へのアクセス権の平等は保障される必要がある。経済活動保障は1990年代後半の銀行貸し渋り問題で明らかになったように、企業規模の大小にかかわらず合理的かつ適正な経営水準を保つ企業には保障されるべき金融市場での資金調達の平等機会の保障がその事例である。これは特に中小零細企業のみには保障されるべき基準ではないという意味で、本来的に中小企業政策の範疇を構成する政策ではない。あくまでも、企業活動基準の保障は企業の大小に関係なく実施されるべき経済政策の一環である。

### 第3図 中小企業政策の構図



他方、中小零細企業は大企業あるいは中堅企業とは異なり、その経営は地域経済に大きく依存する特質をもつ。これは大企業などが競争力優位を保持するために、容易に国内再立地あるいは海外立地という経営戦略をとり得るのに対し、中小零細企業にとって必ずしもこうした選択は容易ではない。必然、中小零細企業はその立地する地域経済の状況に大きく影響を受ける。この意味では、中小企業政策は結果として地域経済政策と重複する政策領域が大きいこともありうる。「結果として」というのは、その地域がもつ競争力の維持・強化を目的とする政策の対象が地域経済単位としての中小企業を含むからである。

通常、地域経済単位としての競争力は、その地域がもつ種々の経営資源、関係機関（大学や研究所などの機関を含む）、異なる規模の企業、異業種などの集積・結合単位として競争力のことである。このことは単に中小零細企業だけを対象とした政策が、必ずしも地域経済力全体を高めることにはつながらないことを意味する。その地域のもつさまざまな産業からなる集積、研究開発ネットワークといった情報、経営資源、関係機関、企業間の結合あるいは集積のどの部分を強化・振興することが、結果的にある産業の中小企業群への助成策を形成することになる可能性もある。あるいは、それが結果的に素材や中間財の中堅企業以上への助成策となる可能性もある。もちろん、ある地域の企業規模単位のほとんどが中小企業である場合に重要であるのは、地域経済政策がこうした中小企業の活性化なくしては困難であることであり、この場合には地域経済政策と中小企業政策は当然に重なりあう。

こうした地域経済振興のための産業集積力の維持・強化は中長期の地域経済政策である。実際

には、政策効果が発揮されるまで、その地域の立地企業の多くが事業縮小を行い、失業者を排出する場合もありうる。では、どのような短期的な政策がとられるべきなのか。つまり、個別企業への助成による雇用安定化政策なのか、あるいは、個別企業でなく個別従業員へのいわゆる労働政策の実施なのか。これは労働政策の範疇において対応がとられるべきであろう。これは広義のセーフティーネットとしての雇用保険、健康保険などの維持に加え、再訓練制度を適用することが必要である。これらの制度は企業規模の大小にかかわらず、市民生活基準としてそこに働く従業員に平等に適用されなければならぬ。個別企業にとって倒産防止が事業縮小と失業者の排出という経営方法の選択である以上、これを押し止めることはできない。このため、短期的に労働政策を実施しつつ、中長期的に地域経済政策を実施することが現実の政策選択となる。

さらに、地域経済政策はそれぞれの地域がもつ産業構成、経営資源、関係機関、企業の集積が異なる以上、地域経済政策の立案は地域の政策主体の判断に委ねられ、柔軟かつ機動的に実施される必要がある。先ほどにみた近代化政策の一律実施という日本全体の共通あるいは単一問題の解決という時期はすでに過ぎ、個別地域の経済問題はそれぞれに複雑化しており、こうした問題への対処には個別の有効な地域政策を不可欠としている。

以上みたように、中小企業政策は独占禁止政策など企業活動基準の保障を目的とする経済政策、あるいは、地域経済の集積的競争力の維持・強化を目的とする地域経済政策、あるいは、セーフティーネットとしての労働政策に含まれ、独自の政策領域を構成しえないのだろうか。あるいは独自の領域を構成しうるとすれば何であるのか。

この点に関しては、すでに検討した企業活動基準が保障されていない場合に臨時的、応急的にとられるべき措置としての領域に中小企業政策の有効性がある。特に、経済活動が保障されない場合、中小企業の存立は大企業や中堅企業と比べて脆弱であり、中小企業の企業活動基準は迅速に満たされるべきである。ただし、これはあくまでも臨時・応急措置であり、企業活動基準が保障されるようになれば見直す必要がある。現実のこうした助成・保護制度には、税制面、金融支援、情報提供などの具体的制度が考えられる。中小企業政策はこうした特別措置を対象とする企業数の減少を目的として、企業規模の大小にかかわらず、中小企業に対してその創意と工夫を生かしつつ活発な経済活動を保障する政策でもある。

注)

- 1) 豊田雅孝『産業国策と中小産業』（『戦時経済国策体系』第10巻、昭和16年）、復刻版（日本図書センター、2000年）、1～2頁。
- 2) 同上、2頁。
- 3) 同上、2頁。
- 4) 同上、2頁。
- 5) 同上。
- 6) それぞれの中小工業者の製品は小規模生産ゆえに、産地問屋や集散地問屋を通じて一定量の数量としてまとめられ販売された。中小工業者は問屋から原料の購入費やつなぎ資金などの面で信用供与を受け、必然、製品価格の決定などで不利な立場に置かれ、その自立的発展に必要な内部資金の蓄積を困難にしていたとみられた。
- 7) 日本百貨店協会が発足した大正13[1924]年には、三越など11企業がこれに参加した。昭和12[1937]年の日本百貨店商業組合の設立時には、25企業（保有店舗数65店）がこれに参加した。これらの百貨店は関東大震災を転機として、昭和恐慌以降は廉売政策による多くの顧客を引きつけた。わが国の百貨店の特徴でもあるターミナルデパートもこの時期に形成され始めた。
- 8) 産業組合制度そのものは明治33[1900]年に導入されたが、当初は信用組合を中心に普及し、その後、販売組合、購買組合なども組織されるようになった。昭和期では、政府は昭和7[1932]年に産業組合を一層普及させるための5か年計画を実施した。また、消費者組合に関しては、大企業、国鉄、軍工廠などでも購買部などが設けられた。こうした配給制度の普及は、昭和恐慌による消費低迷という厳しい小売業界での中小商業者との競争を一層激しいものとさせていた。なお、公設市場は大正7[1918]年の富山県の米騒動に端を発した米価の高騰から各地に導入された経緯があった。
- 9) 豊田前掲書、9頁。
- 10) 同上、10～11頁。
- 11) 同上、12頁。
- 12) 工業組合制度はその後も改正された。昭和8[1933]年には工業組合中央会の法的規定、第8条の強制命令に関する罰則の強化を図った。昭和12[1937]年の改正では、組合員の債務保証、組合の権限強化、統制工業組合制度の新設、罰則額の増額などが盛り込まれた。昭和14[1939]年には、工業小組合制度の導入、行政官庁による組合役員の選任及び解任、統制事業を行う工業組合の定款などの変更における行政官庁の権限強化などが付け加わった。同制度の変遷などについてはつぎの拙著を参照。寺岡寛『中小企業政策の日本的構図—日本の戦前・戦中・戦後—』有斐閣、2000年。
- 13) 豊田前掲書、145頁。
- 14) 当時の予算措置については、「商工省に於ては共同設備設置助成として昭和2年以来毎年約20万円の補助金を支出し、又支那事变後に於ては集团的転業促進の目的を以て昭和13年以来同15年迄毎年



約4百万円の補助金を支出し、又特に弱小工業者の転換促進の為昭和14年度及15年度に於て特に補助率の高い補助金を若干支出している」とされた。同上、150頁。なお、このほかの組合事業には、公益的事業として講習会開催、業界の発展を目的とした指導、研究、調査なども掲げられた。

- 15) 同上、160頁。事例として挙げられたのは、共同受注を目的に組織された工業組合が物資配給統制のために他地区の工業者を組合員として受け入れたケースであった。
- 16) こうした一連の政策の位置付けについて、産業政策か、あるいは社会政策かという視点から、豊田は論じた。戦後、頻繁に使用されることになる産業政策という用語を考察する上でも興味を引く。すなわち、「従来中小工業対策を論ずる場合には所謂社会政策といふ言葉が伴っている場合が多かった様である。……高度国防国家の建設を目標とする産業再編成に当っては、生産性の昂揚、資材及び労力の有効利用が強調せられる結果、中小工業を之に織込む場合にも産業政策を主として考へるべきであって、社会政策の為に高度国防国家の生産性が犠牲となるべきものではない。社会政策なる語は動もすれば生産性の向上に対しブレーキとして働くの観を与へるのであるけれども、此の言葉は産業再編成の上からは事業主の維持救済といふ様な消極的意味に於てでなく、積極的に労働力の配分等の見地から用ひらるべきものである。重点主義といふから転業といひ、転業といふから社会政策といふ様に陳腐な観念の連鎖を生ずるのであるが、総合生産力の増強と国民生活の安定を目標として人と物との活用を考へるとき、茲に従来の如き社会政策なる用語はもっと積極的意味を持ったものに改めらるべきであろう。」豊田前掲書、188頁。
- 17) 豊田はこうした軍需品への転業技術指導交付額を示した。参考までにみておこう。「中小工業製品高級化補助金交付額」としては昭和12[1937]年度で12.5万円、昭和13[1938]年で19.3万円であり、この内訳は指導職員設置費、指導職工養成費、設備改善費であった。中小工業者技術指導補助金交付額については、昭和14[1939]年度で39.2万円が支出された。内訳は職員設置費、指導職工養成費、設備改善費、講習会費であった。同上、379頁。
- 18) これと並行して、商業報国運動が政府の政策にも取り込まれていったことにも留意しておく必要がある。当初は東北や東京などで商業者の愛国運動として展開し、商業組合中央会が昭和15[1940]年に大阪で開催した全国商業大会でこの運動が取り上げられ、全国大会が決議された。その後、商業組合中央会は「商業報告運動指導方針」を打ち出した。商工省はこの動きに呼応して商工次官名で地方長官宛てに「商業報国運動ニ関スル件」が通達されつつ、商業報国運動は官民協調運動化した。綱領では、皇民精神といったもののほか、公益優先や機構革新による経済新体制の確立が謳われた。工業と異なり、商業者数が圧倒的多数であるゆえに、こうした官民協調体制による政策促進は重要であった。これはその後の転業政策の推進にとっても妥当した。
- 19) たとえば、米国の事情についてはつぎの拙著を参照。寺岡寛『アメリカの中小企業政策』信山社、1990年。
- 20) 豊田前掲書、272～273頁。

- 21) たとえば、通産省編『商工政策史・第12巻（中小企業）』（昭和38[1963]年）などを参照のこと。
- 22) 寺岡前掲書を参照。
- 23) 詳細については、つぎの拙著に譲る。寺岡寛『日本の中小企業政策』有斐閣（1997年）、同『中小企業政策の日本的構図—日本の戦前・戦中・戦後—』有斐閣（2000年）。
- 24) 同法の位置付けと実際のカルテル形成の実態については、寺岡前掲書『日本の中小企業政策』を参照。
- 25) 具体的な業種については、寺岡前掲書『日本の中小企業政策』を参照。
- 26) 中小企業金融公庫『中小企業金融公庫30年史』1984年。