

中小企業政策の基礎概念をめぐって —政策と制度を中心に—

寺岡 寛

1. 問題認識と対応
2. 対応と政策形成
3. 政策と政策論理
4. 政策と制度形成

キーワード：中小企業、中小企業政策、対策、政策論理、制度

1. 問題認識と対応

政策は制度という形で具体化する。政策は制度の上部概念を形成しているようにみえる。他面、現実的には制度が複雑多岐化した結果、政策そのものが制度化され、そのなかで有効な政策が生み出されないというジレンマも生じる。実際上、政策が制度の下部概念をここでは形成する。この具体的な事例は、政治が政策実施機関という官僚組織の縦割り縄張り意識を超えたところで存在せず、官僚が主導権をにぎる経済社会での政策に多くみられる。この意味では、政治は制度実施の組織的側面である行政権の可変性を制御することが必要である。この制御には情報公開が不可欠である。

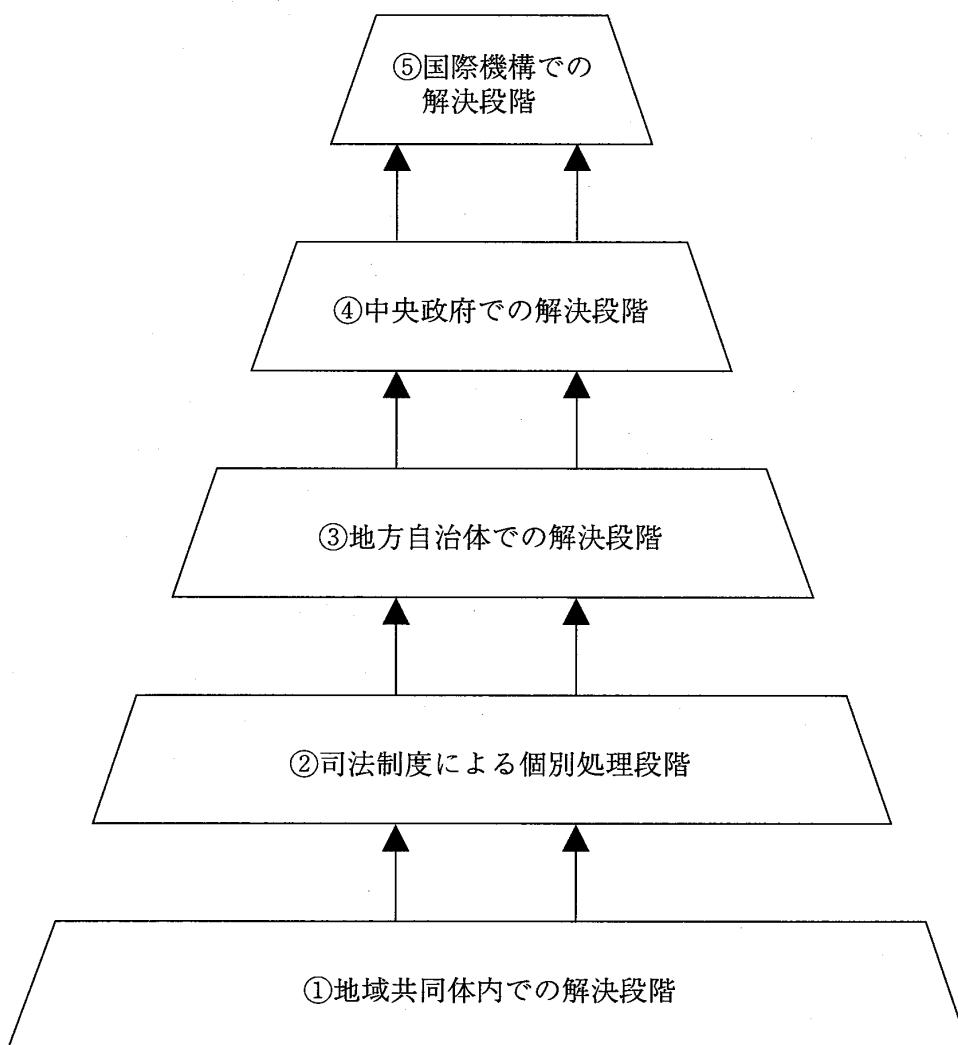
情報公開の重要性は、官僚組織の制御にとどまらず、政策形成の前提となるべき問題の認識、解決方向の選択と合意にとってそれが不可欠であるからである。情報公開された問題領域のなかから、特定問題が政策課題へと昇華し、政策対象となるまでには幾つかの段階が第1図のように想定される。すなわち、

- ①個人やその集合体である地域共同体で解決すべき問題領域としての段階。
 - ②①での調整によって解決されず、司法制度によって個別処理されるべき段階。
 - ③②での対応によって解決されず、地方自治体で解決されるべき段階。
 - ④③での対応によって解決されず、中央政府で解決されるべき段階。
 - ⑤④での対応によって解決されず、国際機構で解決されるべき段階。
- 通常、①は個々人の日常生活に関わる種々の問題に関連し、経済市場での財やサービスへの個

人の金銭的支出によって解決される。②以下の段階での問題は、市場の失敗によって個人などの解決能力を超える性格のものである。この典型は外部不経済に関わる問題である。この種の問題に対しては、司法制度によって解決されうる問題、および③以上の段階で処理されるべき性格の問題がある。こうしてみると、政策が対象とすべき問題の高次性は、外部不経済など市場の失敗に関わり、民間の経済市場が解決し得ず、また、その解決の手順が司法制度において確立されていない程度によって規定される。

さらに、政策主体から上述の段階をとらえると、特に③と④における政策主体のあり方にも着目しておく必要がある。なぜならば、地方分権制度と中央集権制度を採用している国では、地方自治体と中央政府の現実的な役割が異なるからである。

第1図 政策課題の解決段階



中小企業政策についてもまた、同様な段階を想定することが可能である。中小企業政策において地域共同体での解決段階というのは、中小企業に関わる問題が当事者間、あるいは関係組合や団体といった業界組織や商工会議所などの地域経済団体を通じて解決される性質を示唆している。司法制度による個別処理の典型事例は、不公平な取引や独占禁止法違反などによる係争問題である。地方自治体での解決段階は、中小企業政策立法に関わる問題の発生とその解決が中心である。地方自治体での解決困難な問題は中央政府において検討される経緯を辿る。最後の国際機構については、わが国の中小企業政策についてはいまのところ事例がそう多く見当たらないが、欧州連合（EU）では加盟諸国間での政策調整が行われたりしている。

ただし、中小企業政策における段階別の問題処理あるいは解決のあり方を分析するまえに、まず、中小企業政策とは何であるのかという政策概念をきちんと定義づけておく必要がある。と同時に、政策自体の概念定義もおこなっておく必要がある。つぎにこの問題を取り上げておこう。

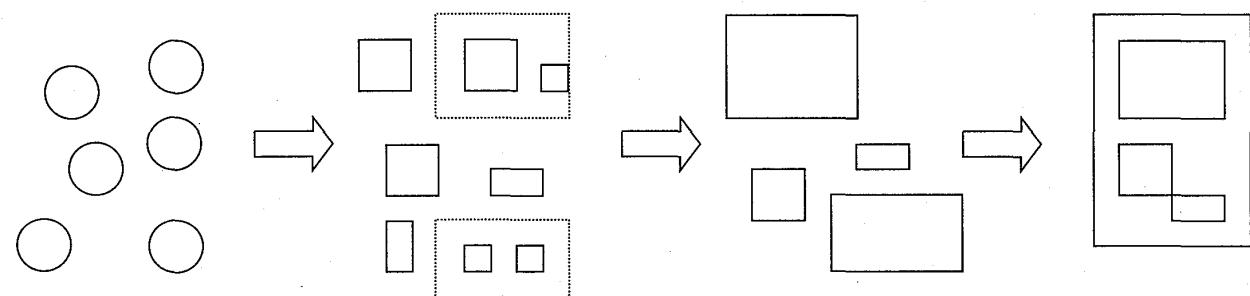
2. 対応と政策形成

政策自体についてみれば、それは対応と密接な関係をもちつつも、対応とは異なる概念範疇を形成するものである¹⁾。第2図では政策と対応の概念における相違を示している。

対応は個別発生した問題への対症療法的措置の総称である。対応は総じて短期間での応急的措置である場合が多く、問題の発生原因やその背景への長期にわたる調査などを前提として実施されるとは限らない。しかしながら、こうした個別的対応措置はやがてある一定の型を形成していくようになる。こうした類型された対応はやがて一定の政策論理のもとで束ねられ、政策体系を形成することになる。これは欧米各国のみならず、アジア諸国や日本でも歴史的にみられる²⁾。もちろん、個別対応段階から政策論理の形成、さらにはそれに基づく政策体系の整備までの時間についてはその国の政治体制や社会的規範により当然ながら長短が生じる。

第2図 対応と政策体系の形成

【政策課題の発生】 → 【個別対応段階】 → 【政策論理の形成】 → 【政策体系】

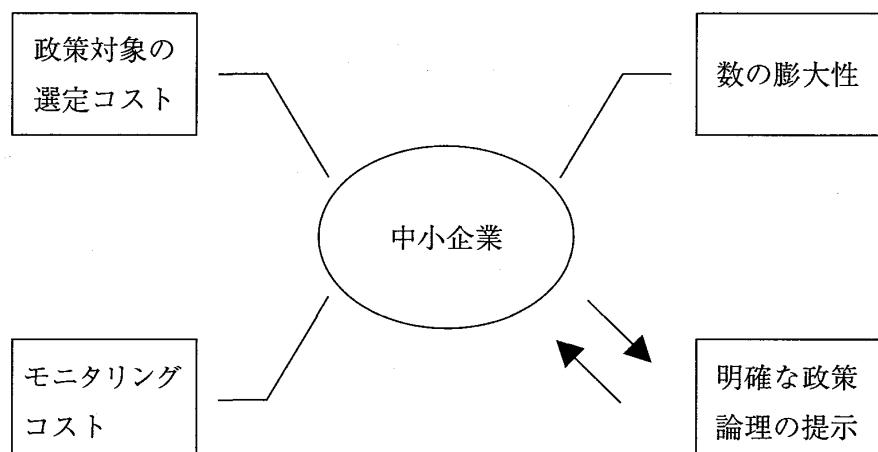


つぎに中小企業を対象とする政策概念を整理しておこう。中小企業政策の対象領域はいうまでもなく中小企業問題であることはいうまでもない。中小企業問題には大別して、個別経営主体としての経営問題と中小企業に集中してみられる経営問題がある。この問題の集約的現象は倒産である。個別経営主体としての倒産などの問題は、市場経済体制に付随するものであり、その処理は通常の法的措置にそって行われ、これ自体が中小企業政策の対象とはなりえない。とはいっても、それが集中して発生しつつ、その対応を求める政治圧力が高まるこことおいて中小企業政策の対象となりうる。事実、歴史的にみて、各国における中小企業政策の端緒は米国の世界恐慌に端を発した恐慌時での応急対策に見出しえる。これは信用恐慌であり、多くの金融機関の行き詰まりにより、あるいは、取引先の企業の倒産などにより大量の中小企業の倒産をみたという点において、政府あるいは立法府が放置できない緊急性の高い問題であった。

とくに、中小企業への銀行からの信用供与が著しく制約を受けたという点において、各国とも中小企業への公的金融支援が中小企業政策の中心課題となっていました。それは米国においては、連邦議会の議員が地元の窮状から多くの中小企業金融助成法案を提案したことから理解できよう。また、日本においても地方商工会議所あるいは地方庁からの要望に大蔵省は応じざるを得ないほど、地方銀行の破綻による中小商工業者への影響は大きく、応急的かつ臨時の金融措置を講じた経緯があった。

とはいっても、中小企業へのこうした個別対応的な措置はやがて、その恒久化をめぐる賛否両論の政策論議を生み出していく。とりわけ、中小企業への金融助成措置は、中小企業自体の数の膨大性と、その政策対象となる中小企業の選定に関わる煩雑性、さらには融資後のモニタリングコストが膨大であるために明確な政策論理を必要とする。これを政治面からみると、中小企業の膨大

第3図 中小企業と中小企業政策論理



性は常に政策要求の政治的圧力を膨大なものとする可能性があり、中小企業政策に関わる予算もまた限りなく膨張させる潜在性がある。こうした政策論理の形成までにはつぎの幾つかの段階がある。

- ①中小企業を何故、政策対象とするのか。
 - ②どのような中小企業を政策対象層とするのか。
 - ③こうした中小企業を政策対象層として、どのような政策を実施するのか。
- つぎにこうした段階と政策論理の形成との関係について分析しておこう。

3. 政策と政策論理

前述の①という段階では、何故、一定規模以下の民間企業層の経済活動に、政策（＝政府の介入）を必要とするのかという政策論理の根拠が問われる。

これは市場経済の仕組みと役割に関するその国の社会的規範の位相に大きく依存し決定される。たとえば、民間企業の存立については市場での優勝劣敗競争に委ね、市場からの退出者については雇用保険など社会政策によって対応すべきとする社会的規範とその政治力学が強い国においては、企業を政策対象単位とした政策の比重は相対的に低くなる。ここでは、中小企業政策は社会政策という領域に含まれ、それ自体が独自の中小企業政策の領域を形成する政治的論理の度合いは低い。

他方、市場自体において独占あるいは寡占化が進展し、既存企業の退出を促しつつ、新たな企業の参入を阻害することで、市場の競争が制限され、この結果、消費者が極めて限られた選択権しか与えられず、あるいは価格引き上げなどの影響を被ることが公益の侵害とみなされる社会的規範が強い国にあっては、中小企業を対象とするよりも、大企業を対象としてその経済活動を制限する政策が中小企業政策の論理を形成する。この場合には、中小企業政策は独占禁止政策あるいは競争政策の領域に含まれ、それ自体が独自の領域を形成するわけではない。

社会政策や独占禁止政策（競争政策）という政策領域でなく、それでも中小企業政策が自らの政策領域を形成しうる政策論理は何なのか。それは社会政策あるいは独占禁止政策によって解決しえない中小企業問題の領域があり、その解決あるいは是正が政策実施の上で必要であることを前提とする。つまり、この問いは民間企業において圧倒的多数を形成する中小企業—現実には中小零細企業と言い換えた方が妥当であり、企業数から言えば零細企業の比重が極めて高い—のうち、その政策に相応しい中小企業を選択し、それに公的援助をおこなわなければならない政策根拠を明示することである。

これには、通常、つぎの二つの根拠が示される。一つめは特定中小企業への助成が市場経済制度の保持と存続に重要な役割を果たすこと。いわば構造的問題の是正措置という領域である。二

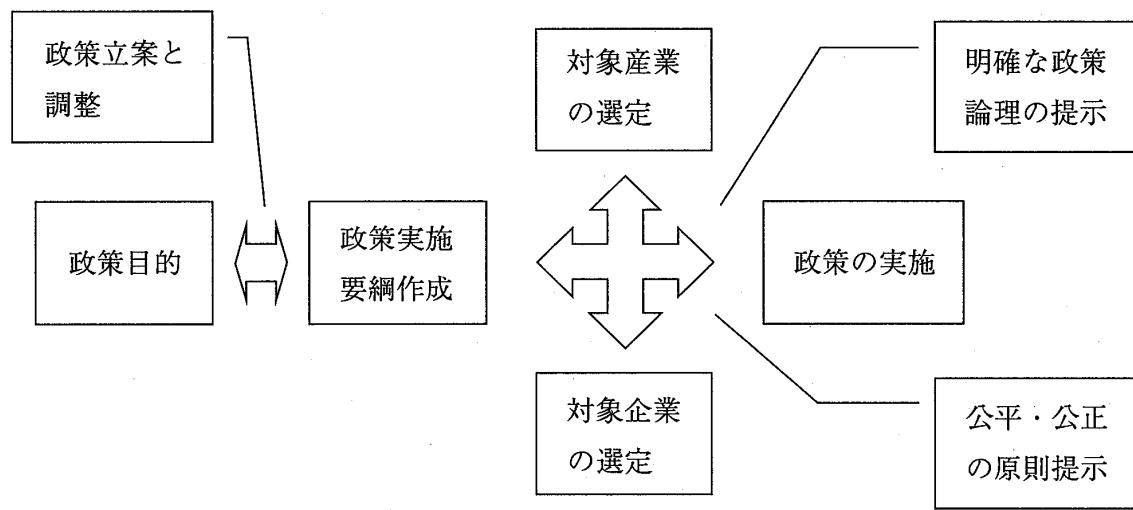
つめは個別の緊急性である。社会政策や独占禁止政策の性格は事後の対応措置であるところに特徴がある。これに対して、特定中小企業が社会経済的に不利な立場があり、事前の緊急的な是正措置が問題の深刻化あるいは広範囲化を防止することに役立つ場合である。これは事前的措置による社会的コストが、事後的措置による社会的コストよりもはるかに安価であることが前提とされる。時間の概念から言えば、前者型の中小企業政策は恒久的政策立法でその政策根拠が与えられるのに対し、後者型の中小企業政策は臨時立法において実行される。

では中小企業にとって構造的問題とは何であるのか。これには二つの側面がある。一つは中小企業に内在する経営的特徴に関連する。二つめは中小企業経営の場である環境に関連する。一つめの問題は、大企業との対比において資本力の面においてとらえることができる。換言すれば、それは中小企業における資本蓄積力の低位性のことである。概して、中小企業は小規模経営である生業段階では、家計と企業会計の未分離という面において存立の強い残存性を示す。他方、中小企業がある程度の常用雇用者を抱える一定の企業規模段階に達していると、資本蓄積力の低位性は不況期といった外部経済環境の下では脆弱性を示すことになる。もっとも、中小企業のこうした行き詰まりは資本蓄積力の低位性という一般的な問題に収斂させてのみ理解することはできない。この他の要因として、中小企業における経営管理技術の低位性（人的資源の質的側面も含み）に起因する面も無視できない。これは景気の変動に關係なく、中小企業が一定数の倒産件数を形成していることからも理解できよう³⁾。

これを政策論理という側面からみると、中小企業の倒産が即時的に政府の助成を前提とする関与を生み出すわけではない。それはあくまでも個別中小企業の経営問題であって、それは個別経営主体において解決されるべき課題である。とはいえ、不況期の倒産が中小企業の著しい倒産を生み出し、他方、大企業においても不採算部門を中心に雇用削減が行われる時期には、失業率の増加が顕著であり、社会的緊張度は高まる。こうした社会的緊張の上昇は必然、政治課題としての失業対策の実施を促してきた。ただし、前述のように、異質多元な経済活動を行う多様な企業層の中から一定規模層の企業を対象とする政策が実施され、失業率の引き下げ、既存雇用の保持、さらには新規雇用の創出という所期の政策目的が達成されることは必ずしもたやすいことではない。

第4図には政策実施までを単純化させた一般的な流れを示している。当然ながら政策立案において重要であるのは政策目的の提示である。これに沿って、実際に政策を実施するための施行規則や運用規則（＝政策実施窓口のマニュアル）が作成される必要がある。問題は民間企業への政府の介入を前提とした政策の場合、二つの課題が生じることである。一つはどの産業を対象として政策を実施するのかという点である。もう一つは産業が特定されたとしても、どのような企業を対象として実施すべきなのかという点である。これを中小企業政策に引き寄せてみると、産業においては中小企業性業種を対象とするのかどうかという点である。この場合、なにをもって中

第4図 政策実施までの段階別対応

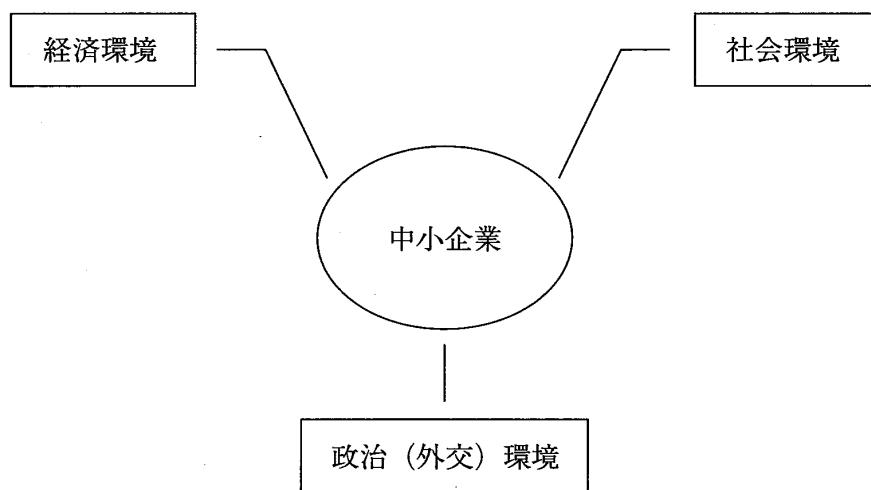


小企業性業種とするのかという政策基準の策定の必要がある。では、中小企業性業種で一体のどの層のどのような条件を満たしている中小企業を政策対象とするのかという基準がここでは必要となる。この場合、基準に関わる規定が曖昧である場合にはその政治的調整コストは膨大なものとなる⁴⁾。したがって、明確な政策論理の明示と政策の対象選定基準である「公平・公正の原則」を示す必要がある。

実際のところ、政策実務家の経験則では、この政策対象の選定過程にかかる時間の膨大性は政策の速やかな実施にとっての大きな障害となっているほか、現在ではそのコスト面でも大きな負担となっている。つまり、通常主張される経済政策の二大目的である雇用と物価の安定という側面のうち、中小企業政策の目的もまた雇用政策に連動させて理解しておくと、その現実の実施面において政策コスト一時間がかかることはよりもなおさずコストの問題である一を低減するには、企業を対象として政策でなく、失業者を対象として政策においてより多くの成果を収めうる可能性が高い。これは政策の「公正・公平性の原則」面からも明確な基準を提示することが可能である。つまり、失業者を対象とする政策目的である限り、それは失業中かどうかの基準は産業や企業の選定よりも容易に設定しうる⁵⁾。政策対象の選定のコストからみても、中小企業政策が失業対策などの面で独自領域を形成させるには膨大な行政コスト負担を生み出す必然性を有する。

つぎに、二つめの中小企業経営の場である環境に関する政策問題である。この場合、環境を外部環境と置き換えた方が理解しやすい。これについて第5図に整理している。一つは経済環境の変化である。これは景気変動といった側面のほかに、経済のグローバル化によって一国経済の自己完結的な経済循環が国内生産の縮小と海外生産の拡大によって崩れてきたことに起因する。

第5図 中小企業と外部環境との関係



大企業と中小企業との関係についてみれば、系列・下請関係による企業間関係が濃密な日本の場合のみならず、米国や欧州諸国においても中国を中心とするアジアへの生産移転あるいは国際的な部品調達網の拡大は国内中小企業への多大の影響を与えてきた。他方、社会環境は社会を構成する規範や人口構成の変化（たとえば、少子化と高齢化）によって、社会そのものの民間企業との関係も変容を遂げてきている。政治環境は、政策を作り出す機関としての政府、それを選出する議会政治の構成体である政党間の力関係の変化を意味する。一党政権と多党連立政権とでは政策を作り出す環境は明らかに異なる。政治環境には他国との政治関係、すなわち、外交も含まれ、外交的調整は国内の政策にも時としてその変更を迫ることもある。では、こうした経済環境、社会環境、政治環境の変化によって大きな影響を受けた企業群に対して、どのような根拠において政策の対象とすべきであるのか。

ここでみる3つの要素から成る環境変化は、換言すれば、従来の秩序からの混乱と捉えることができる。一般的に、社会に内在するあらゆるシステムでは、ある種の外部環境変化によってその完結性と適合性を失い、新たな外部環境変化に適合するシステムが生み出されるまで混乱が生じる。秩序→混乱→再秩序というシステム形成のサイクルにおいて、政府の関与はどのような目的で、どのような範囲で、どのような層（個人か企業という単位であるのか）を対象として立案・実施されるべきなのか。これは中小企業政策だけでなく、社会政策、貿易政策、金融政策など広範囲の政策分野において共通する政策課題である。もちろん、外部環境変化の混乱ということで大企業より中小企業においてその絶対数が多く、その最悪の状況において中小企業の倒産の著増が労働市場にも大きな影響を及ぼし、失業率の上昇を生み出すことにおいて、社会的緊張を

高め、政治課題化させる。必然、何らかの政策の実施が迫られる。ここでも中小企業数の膨大性とその選択コストをめぐって、既述のようにそれは中小企業政策でなく社会政策の範囲において実行されるべきとする論理がそこにある。

では、中小企業政策とは何であるのかという問題が再浮上する。経済環境に対しては、個別企業への公的金融助成でなく、よりマクロ的な金融政策の実施が優先されることになる。諸金利の引下げといった金融緩和措置が典型である。しかしながら、わが国でも、こうしたマクロ的な金融政策だけでなく、実際には個別の公的資金助成が臨時措置として実施されてきて経緯がある。問題は、たとえば、為替変化によって大きな被害を受けた輸出依存型中小企業に対する個別融資制度が設けられた。実際のところ、被害を被った中小企業すべてに対して公的資金の貸出しを行うことは困難であり、マクロ的な政策、たとえば、金融緩和や内需拡大策といったよりマクロ的な政策が同時に実施されていた。ここに中小企業政策の問題性がある。つまり、公的資金の個別中小企業への投入というミクロ政策には限界があり、マクロ政策による景気回復などが図られ、ミクロ政策の必要性が減じなければ、個別中小企業への政策に内在する制約性がたちまち顕在化することになる。

したがって、環境変化への対応が困難である個別中小企業に対する政策は、まずは緊急性において実施される必要性があるものの、それはマクロ的な諸政策、金融政策、財政政策などとの関連性をもつ。この意味では、中小企業政策が独自の領域を形成しうるのかどうかを問う必要がある。それは金融政策や財政政策に含まれる。ただし、緊急性において個別中小企業に対して実施すべきかどうかは、その社会のもつ社会的規範に大きく依存するのが現実である。政治における経済政策の決定は、経済論理だけでなく、社会的規範からの影響から自由たりえない。むしろ、社会的規範に強く連動するのが政治の本質でもある。ただし、個別中小企業の選定はすでに何度も強調したように行政コストを著しく大きくするものである。この意味では、個別企業への公的資金融資よりは、既存の税務行政に関連させて減税措置を取る方が行政コストの面からみてより有効性をもつものである。

さきにみた二つの中小企業政策のあり様は、いわば中小企業問題への対処療法的対応策から派生した政策論理であった。他方において、中小企業政策は多くの国で一定の目的志向な政策論理においても形成されてきた。これには二つの方向があった。一つは反独占政策あるいは競争促進政策という流れである。もう一つは産業政策という流れであった。最初の反独占政策あるいは競争促進政策は、市場競争の結果、必然生まれてくる優勝劣敗競争の結果生まれてくる寡占化あるいは独占化の弊害を除去することにその目的が置かれる。これには事後的政策と事前の政策がある。事後的政策は、現実に弊害が生じた原因を突き止め、寡占化や独占化を推し進めてその不公正な取引方法などについて告訴、司法処理する政策もある。ここでの問題は、こうした不公正な取引方法にかかわらず、自然独占あるいは寡占が進展した場合に、上位企業の分割を求める

どうかの問題がつねに付随することである。これについては必ずしも共通した政策認識とその実行可能性が政策主体の間に形成されてきたとはいえない⁶⁾。

こうした反独占政策における事後的な困難性は、事前の政策の必要性を高める。これは市場における企業の数をつねに保持、あるいは増加させることにより、競争を促進させることに政策の重点が置かれる。事後的な政策が実際に生じた独占や寡占に対する政策であることから、反独占政策という用語が適用されることに対して、事前の反独占政策は、競争を促進する政策論理から競争促進政策という意味合いが強いことになる。

市場において競争を促進する重要なプレーヤーとして位置付けられるのが中小企業である。これには二つの側面があると考えられてきた。一つはその産業における新たな企業がつねに参入してくること。いわゆる、新規開業促進に関する政策である。もう一つは既存中小企業がその産業にとどまることを促す政策である。

最初の政策には参入障壁に関する課題がある⁷⁾。通常、参入障壁には資本障壁と技術障壁がある。新たに起業し、ある産業に参入する上で十分な資本調達を金融証券市場で行いうるのかどうか。この問題に関しては、たとえば、米国の中小企業政策では、伝統的に本来の資本調達は民間金融証券市場で調達されるべきであることを前提として上で、それが困難である場合に何らかの金融措置がとらえる。ただし、これは担保力やきちんとしたビジネスプランが組まれているにも拘わらず、民間金融機関が融資を行わない場合に政府は公的融資を行う手順となっている。つまり、民間金融証券市場が本来もつべき公共性が遵守されない場合にのみ、こうした公的資金の投入を行う措置である。これは既存企業であっても同様である。つぎに技術障壁という面では、公的機関が提供する起業家を対象としたセミナーやワークショップなど経営管理技術などの知識移転制度がある。

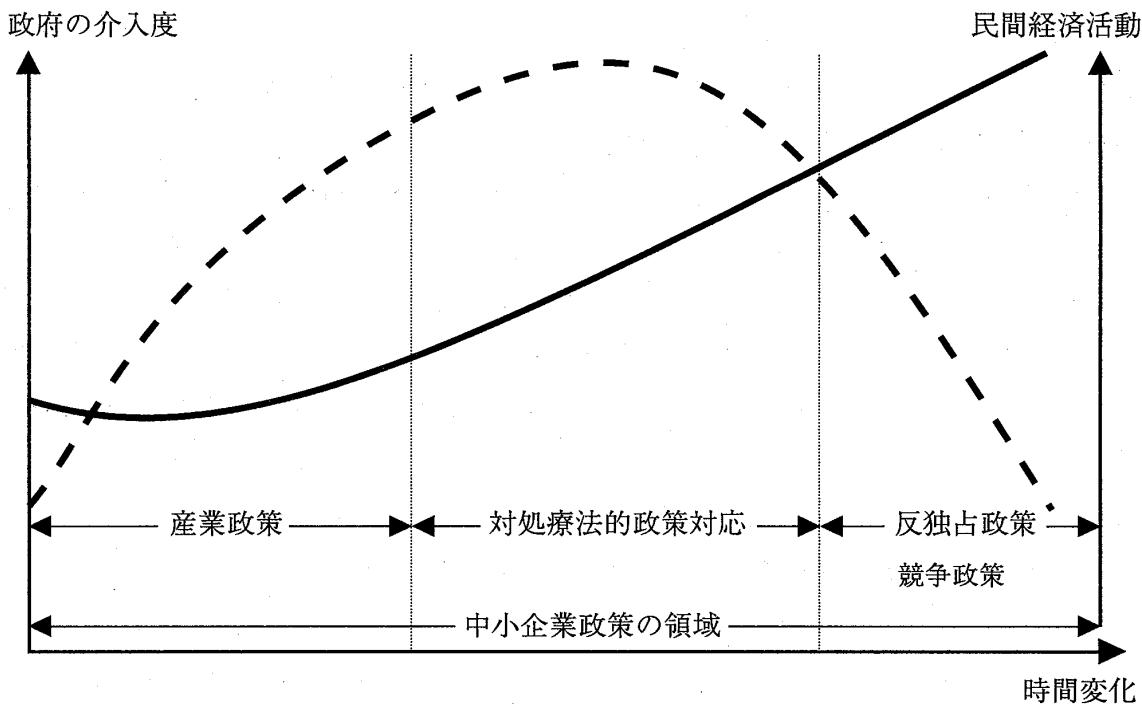
他方、産業政策である。問題はどこまでを産業政策の範囲に含めるかである。産業政策にかかる範囲と政策手法は、以前といまでは大きく異なってきた。かつての日本やアジアなどの工業化を進展させている旧農業国家などが典型であるが、輸出などを目的として戦略的産業群を選び、輸入における関税措置を講じながら、直接的に融資や減税措置などを実施して国際競争力を育成するやり方である。当初の労働集約的な産業群が中小企業性業種とかなりの部分重なり合うことで、こうした産業政策は中小企業政策という色彩を強くもつ。しかし、他方において産業政策の対象がエネルギー・素材・中間財など大企業部門であれば、それは前述の中小企業政策との対比において大企業政策の色彩をもつことになる。

このように目的志向的な、あるいは、一定の目的達成的な政策という観点から中小企業政策を反独占政策、競争政策、あるいは産業政策の政策論理に関連させて検討した場合、中小企業政策それ自体が独自の領域を形成しうるものかどうかの疑問が残る。つまり、市場経済に関連する政策論理においての中小企業政策は、事後的な反独占政策に、事前の競争政策に含まれることに

なる。ただし、市場、とりわけ、金融証券市場など公共性が遵守されない場合のその是正措置の対象が集中的に中小企業である点において、それは中小企業政策という性格を色濃くもつものである。他方、産業政策においても、その対象産業領域が中小企業性業種⁸⁾である場合において、それは中小企業政策である色彩が強くなる。ただし、これは特定産業においてその対象が主として中小企業であるという点においてそうであって、産業に関係なく中小企業一般を対象とするものでないことはいうまでもない。

繰り返しになるが、以上で検討した応急的あるいは臨時的な社会政策的対応、反独占政策、競争政策、そして産業政策について、一国の経済発展の時間的経過という構図のなかで描いたのが第6図である。民間経済活動の程度が低位にとどまり、経営主体の規模も小規模に止まっている範囲においては、政府の役割も小さい。とはいえ、その後、さまざまインフラ整備や貿易をめぐる外交政策などによって政府の役割は大きくなり、それは直接、間接に産業振興につながり、その受益者が中小零細規模の経営層である限りにおいて、こうした一連の産業振興政策は中小企業政策でもある。やがて、大企業群が生まれ、中小企業を排除する大企業性業種が生まれ一方、大企業と中小企業の併存業種、中小企業の存立が圧倒的な業種を占めるような産業構造が形成されてくる。その後、既述のように大恐慌期に社会政策対応策が模索される時期を経験する。やがて、政府の役割が市場の監視人に移り、その機能は反独占政策あるいは競争政策に移行してきた。

第6図 民間経済活動と政府介入との関係



では、中小企業政策の独自領域は存在してきたのか。あるいは、存在しうるのか。存在しうるかとすればどの範囲と制度において肯定されるべきかについて、つぎに検討したい。

4. 政策と制度形成

先に検討した中小企業政策の論理とその独自政策領域との関係は、その政策目的のために有効な制度の設計がおこなわれ、さらにはその実行を可能にさせる仕組み—人的資源、予算や組織など—が整備されているかを問うことでもある。したがって、概して、一国の政策体系の特徴を析出するには、制度面での分析が有効な方法である。中小企業政策についても同様である。制度面からとらえた日本の中企政策体系の特徴はつぎに指摘しうる⁹⁾。

- ①競争維持原則の希薄性—「支払い等遅延法」などで大企業優越的地位の乱用を抑制する制度が設けられているが、「独占禁止法」との関係で明確な制度設計と制度整備が行われているとは言い難い。
- ②産業政策論理への強い傾斜—旧「中小企業基本法」では貿易・資本の自由化を乗り切るためにわが国中小企業性業種の国際競争力強化が盛り込まれつつ、新「中小企業基本法」では多くの構造的不況業種を抱えるに至ったわが国が、今後、国際競争力の確保が見込める新産業群の育成論理が含まれる。
- ③経済環境への個別対応策の並列性—基本法でなく、それぞれの時期の経済環境への中小企業の適応促進を目指した臨時個別立法が並列し、必ずしも明確な政策論理を形成していない。
- ④制度の雑居性と俠雜性—中小商業政策に典型であるが、一方において流通効率化を促進する競争政策的制度がある一方で、零細層を対象とした社会政策的制度が存在している。同一政策のなかに、競争政策論理と社会政策論理が雑居・俠雜する。

つまり、比喩的にいえば、百貨店や大手量販店の問題点として指摘された「何でも揃っているが、何も欲しいものはない」という表現が、わが国の中企政策における制度体系についても同様に指摘できよう。それはとりもなおさず、前節で展開したように、わが国の中企政策が明確な政策論理をもちつつ、反独占政策あるいは競争政策、産業政策、社会政策とは独自領域を形成していないことに起因する。もっとも、それはわが国のみならず、他国において指摘しうる部分も多い。

たとえば、米国についていえば、それは独占禁止法の補助立法として位置づけられている。ここでは、中小企業振興は米国のもつ理念である市場経済制度の維持に不可欠な要素としての独立・自営の中小企業への助成制度と密接な関連のなかでとらえられる。他方、ドイツでは、とりわけ、手工業者の保護と育成は手工業技術のもつドイツ的文化性の保持にとって重要であるという独自的な政策論理をその政策体系のなかに内包させている。とはいえ、こうした政策論理もま

たつねに普遍的でありえず、その国のもつ産業の国際競争力の変化において変容してきている。必然、こうした政策論理を具現化した制度面にも変化があらわれてきた。中小企業政策の独自領域問題はここでも底流として存在している。

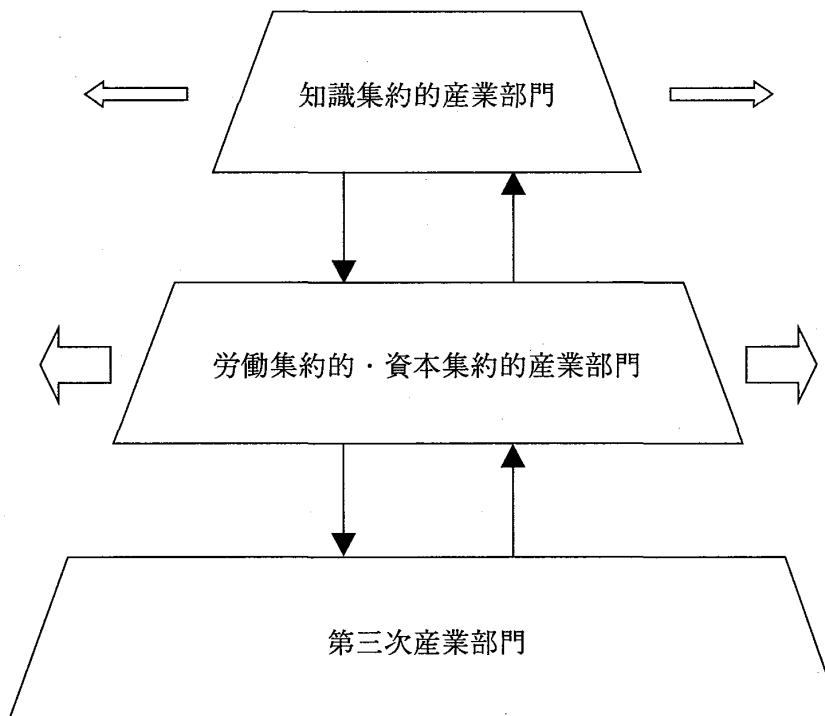
こうしてみると、中小企業政策といえども、中小企業という経営規模層のみを全体の経営主体から切り離すことが困難であり、制度もまた本来的に雑居性と併存性という論理を含まざるを得ない。なぜなら、中小企業は多様な存在であり、その多様な存在はその属する産業や業種（業種よりさらに小分類的な産業構成）、さらには、立地する地域の特徴にも依拠する存在であるからである。

こうした中で、日本や欧米の中小企業の抱える大きな問題の一端は、経済のグローバル化であることはいうまでもない。多くの中小企業は、大企業と関連性をもちつつ、部品の供給や加工を担当するというような存立形態をもつ。必然、大企業の国内外の立地移転、国際的な部品調達ネットワークの形成によって、中小企業は大きな影響を受けてきた。他面、大企業と中小企業のネットワークあるいはクラスターという関係が崩れた地域では、その影響を中小零細企業の典型的存立分野である商業やサービス業にも強く及ぼしつつある。この意味では、中小企業政策の領域設定にも再考を促している。つまり、こうしたグローバル化の影響をもっとも受けている集中層としての中小企業という面では、中小企業政策は産業政策や地域経済政策との共有領域を広げつつある。

なお、この点に関連させて、第7図として経済のグローバル化と産業・雇用構造との関係のイメージ図を提示してみた。この図で、知識集約的部門と労働集約的あるいは資本集約的部門という工業分野は、かつて一国内において自己完結性をもっていた。現在は、知識集約的部門は国内、労働集約的部門は中国などアジア諸国の自工場あるいは現地資本の工場へ委ね、それに必要な素材や中間財も他の地域にその供給を依存するという関係にある。したがって、両方が第7図のうえで分離しているのがこれを表している。さらに、労働集約的・資本集約的産業部門の両側に太い矢印があるのは、国外への雇用移転の大きさを示している。知識集約的産業部門の両側の矢印が細くなっているのは、労働集約的・資本集約的産業部門との対比においてである。こうした両部門の動向に大きな影響をうける産業分野として、その下部に第三次産業を配置している。これは、商業や対個人サービス業¹⁰⁾は、工業や他地域からの移転所得をもたらす観光業などからの派生所得に依拠する産業群と位置づけられるからである。

こうした構図のなかで、重要であるのは大企業がすでに一国経済の範囲を超えてその経営資源の選択などにおいて自由度を増してきていることである。つまり、経済政策などが一国の閉鎖的な空間範囲を対象としている限り、その有効性が著しく減じてきたことである。この結果、一国経済のなかで立地移動力の低い中小企業が、政策対象としての相対的比重を増してきたことである。このことは、中小企業が立地する比重の多い地域において多くの問題をかかえていることを

第7図 経済のグローバル化と産業・雇用構造



示唆する。ただし、中小企業の類型には大企業依存の下請・外注的存立型があるほかに、独立型の一般市場への最終製品をもついわば地場産業型とハイテク分野あるいは製品に特化した大企業からの自立性の高いハイテク型中小企業がある。

中小企業のこうした類型の軽重は地域産業特性を生み出し、さきにみた大企業に著しくみられる経済のグローバル化の影響もまたその地域産業特性によって異なる。下請・外注的存立型の中小企業が多い地域経済では、より鮮明に経済のグローバル化の影響が現れる。また、地場産業型の集積密度が高い地域経済においても、労働集約的な性格の強い繊維・アパレル産業が典型的であるように、そこでは個別企業の経営問題という枠をこえて、産業そのものの存立問題が大きな課題となっている。ここでは、地域経済の振興という政策課題の下での中小企業政策の領域は産業政策一たとえば、あらたな産業の育成を前提とするような立地促進政策も含め一の領域と重なりつつ、既存産業の整理再編にともなう失業者の増加に対しては社会政策（あるいは労働政策といつてもよい）の領域とも重なる。

では、こうした下で中小企業政策の目的を具現化した制度の整備はどのようなものか。既述のように、産業育成という面では金融や税制、社会政策的配慮という面では再教育や再訓練という制度とも重複することとなる。こうしてみると、中小企業政策の制度は、「にもかかわらず」、産業

政策や社会政策の対象からもれ落ちる、あるいは、対象外とされた共通した緊急的な課題をもつ特定個別中小企業に対する助成という制度において構成される必要があることになる。では、産業政策や社会政策の対象となりえない中小企業層とは何であるのかということになる。こうした政策領域に合致する制度が具体的なものがどのようなものであれ、その基準はつきのようなものであると考えられる。

- ① 産業政策においてその対象となりうる一定規模の産業群を形成しえていない分野での中小企業（あるいは零細企業）。
- ② 社会政策が事後的措置であり、失業など該当条件に合致する個人を対象とするのに対して、事前的に企業に助成することにおいて失業などの事後的措置の政策コスト（あるいは社会的コスト）を著しく軽減させる可能性のある場合。
- ③ ①と②の場合において、助成基準が公正・公平の原則を明確に満たす場合。

以上の3点を満たしうる政策領域の存在において、中小企業政策の独自領域と具体的な制度の整備が必要である。経済のグローバル化は、この意味において、中小企業政策の政策論理の再構築を迫っている。

注

- 1) 政策と対応の概念の相違については、つきの拙著を参照。寺岡寛『中小企業と政策構想—日本の政策構想をめぐって—』信山社、2001年。
- 2) たとえば、日本における中小企業「対策」から中小企業「政策」にいたる歴史的経緯については、つきの拙著を参照。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の構図—日本の戦前・戦中・戦後—』有斐閣。米国の事例については、同『アメリカの中小企業政策』（信山社、1990年）を参照のこと。
- 3) 民間信用調査機関の倒産原因調査による「放漫経営」と分類される場合である。
- 4) これを象徴化する表現は、わが国ではしばしば「バラマキ行政」という言葉が使用されるのは周知の通りである。
- 5) もちろん、これにも偽装失業などの問題があることはいうまでもない。これに対する行政側の調査費という問題もあるが、多種多様な存立を示す産業から政策目的に合致した業種を選定し、さらにそこから政策目的に合致した企業を選定する総コストとの比較において検討されるべき問題である。概して、失業者を対象とする政策コストの方が、その実施過程に付随する調査コストは低いのではないかと類推される。
- 6) 最近においてマイクロソフトをめぐる問題、過去においてはIBMなど圧倒的な独占度をもつ企業

の分割について多くの議論が為されてきた。こうした議論の一つには、あらたなる技術革新が、既存技術において圧倒的な市場支配をもつ企業の優位性を長期間に渡って保証することが困難である点をめぐって展開してきた。IBMの場合には、IBMの市場での優位性を支えてきた大型システムはパソコンコンピュータの出現によって崩されたケースである。同じことは、マイクロソフトのOSをめぐる問題でも指摘されている。また、どこまでの独占度が市場経済の競争メカニズムを阻害するのかという実証性にかかわる現実の問題もある。

- 7) 通常、参入障壁はその産業における①規模の経済性、②必要資本額、③絶対的費用によって規定される。これらの意味するところ、資本と技術にかかる障壁に置き換えることが出来る。
- 8) わが国の場合では、法的定義に基づく中小企業が当該産業での一定以上の割合をもつ基準（たとえば、出荷額や販売額）によって、中小企業性業種という認定が行われる。他方、米国では政策的に中小企業性業種を意識することはわが国ほどではない。ただし、中小企業性業種という表現は、『米国中小企業白書』での分析概念として使用されている。
- 9) 昭和38〔1963〕年の「中小企業基本法」は平成11〔1999〕年に全面改正され、新「中小企業基本法」が成立した。この新法では、旧法にあったような産業政策的な政策論理が提示されていないが、底流として旧法にあったさまざまな特徴は継承されている側面がある。具体的な制度については、前掲『日本の中小企業政策』を参照。また、現行のわが国の中企政策の詳細については、拙稿「日本の中小企業政策と助成制度—現状と特徴をめぐって—」『中小企業研究』（中京大学・中小企業研究所）、第23号、2001年12月。
- 10) サービス業については、現在ではより厳格な区別を要する。サービス業を第一次および第二次産業以外の産業と定義するには広域すぎるし、これから商業（卸・小売業）、金融・証券などを除く比較的狭義の定義でも現在のサービス業の機能や役割はみてこない。この意味では、そのサービス業が何に連動して存立するのかが重要な概念となってきている。たとえば、製造業支援の設計、各種のエンジニアリングサービス、ソフト開発などは、製造業での研究開発機能の重要性の高まり、あるいは、生産迂回度の高まりから、こうしたサービスも製造業に含んでもよいのではないか。事実、製造業における直接生産過程への従事者などは、生産現場の自動化の進展により現象し、製造業における労働そのもののあり方も変容してきたこともこの背後の大きな要因である。なお、サービス業の詳細な概念については、たとえば、つぎの研究を参照のこと。鈴木多加史・西田稔『サービス・エコノミーの展開』御茶の水書房、2001年。