

中小企業政策と中小企業内格差について

町田 光弘

要約

中小企業政策は、中小企業を「近代化」することにより、「近代的」な大企業と「前近代的」な小企業とに分かれた二重構造の緩和に貢献した。しかし、前向きな企業支援に注力することの副作用により、結果的に中小企業の中でも規模の相対的に大きい企業への支援に比重がかかり、中小企業内格差拡大の一因となってきた。

近年、小規模企業支援に注力しているが、それについても同様の問題を孕んでいる。小規模企業内での格差を拡げることが懸念されるため、前向きな小規模企業を支援するだけでなく、小規模企業の問題性に注目して層として底上げを図ることが求められる。

目次

1. 問題の所在
2. 中小企業政策の根拠
3. 中小企業問題と中小企業の定義
4. 旧基本法の制定
5. 新基本法の下での中小企業政策
6. 小規模関連3法
7. 企業規模間格差と中小企業政策

1. 問題の所在

中小企業は、明治維新後、わが国が資本主義経済化する下で、紡績工場など大企業の勃興により認識されるようになった。第1次世界大戦後の反動恐慌（1920年）、震災恐慌（1923年）、金融恐慌（1927年）、世界恐慌（1929年）と続く不況期に、「日露戦争から第1次大戦にかけて形成された中小工業が当時『異常な没落』といわれたほど倒産が激増し、中小企業問題がいよいよ明確化」（有田，1997年，p.10）したのである¹⁾。

中小企業問題は、大企業との比較の上で格差があるとの認識から生じる。そのため、格差の原因を究明し、格差改善のために対策を講じることが必要と考えられる。いわゆる二重構造論では、大企業を頂点とする近代的部門と農業、小企業等の前近代的な部門に分かれていることが問題とされ

た。それは、付加価値生産性格差に現われ、その要因には資本集約度格差があると考えられた。中小企業政策は、中小企業問題の根底に資本の不足があると捉え、それを補うことによって中小企業を「近代化」することに一定の成果を挙げた。

しかし、中小企業の一部が「近代化」する一方で、それに取り残される企業も存在する。「近代化」する企業は企業規模が相対的に大きい企業が多いので、中小企業内の規模間格差拡大の一因となったとみられる。

近年、小規模企業支援に注力しているが、中小企業政策は、前向きでかつ支援を受けられる能力のある企業を主に支援するという点に変わりないため、小規模企業内の格差が拡大する恐れがある。そうした企業が、小規模企業内でわずかであれば、中小企業内の規模別格差改善にも役立たない。

前向きでかつ支援を受けられる能力のある企業への支援だけでなく、そうでない企業についても底上げする施策が重要ではないだろうか。

本論では、中小企業政策と中小企業内格差との関係について考察する。

2. 中小企業政策の根拠

企業に生じた様々な問題が、企業規模に基づく中小企業特有の問題であり、かつ、中小企業が存

在することに独自の意義があると認識されてはじめて、中小企業政策が講じられる。

では、規模という切り口で支援する根拠はどのように考えられてきたのだろうか。有田（1997）の枠組みを参考に中小企業政策の正当性の根拠をみておこう。

2.1 中小企業施策不要論

まず、中小企業に対して特別な保護育成策をすべきではないという考え方がある。有田（1997）は、「中小企業が大企業と比較してもし能率が劣るならば、これを保護することは不能率を温存することになり、それだけ国民経済に負担をかけることになる（p.3）」という見方を紹介している。

三輪（2010）は、中小企業支援の主な政策である「信用保証制度」について、「資源配分の効率性（有限資源の有効利用）を評価基準とする標準的な経済分析に基づけば、『信用保証制度』は不要であり、大規模に実行されている『信用保証制度』と呼ばれる一連の政策は、資源配分の歪みを発生・深刻化させ、存在する歪みの是正メカニズムの作動を遅らせる弊害を追加的に発生させるから、望ましくない（p.84）」と述べている。

小企業の生産性が低いならば、淘汰されることはやむを得ない、そうした企業が廃業することにより有効に活用されていなかった生産要素が放出されるなら、それを活用することにより、生産性の高い企業が一層成長していくことができ、むしろ望ましいとの考えである。

このような考え方は、低パフォーマンス企業（ゾンビ企業）に追い貸しや低利融資を行い、これが健全な企業の成長を妨げ、産業の新陳代謝機能を低下させ、産業レベルの TFP 上昇を減速させるのではないかという主張、いわゆる「ゾンビ仮説」を想起させる²⁾。

2.2 独占に対する対抗力

中小企業政策が、中小企業の保護育成政策だとしても、それは必ずしも社会政策的観点のみで実施されるという訳ではない。戦後の中小企業政策の始まりは、生産者保護というよりも、消費者保護という観点から根拠づけられたからである。競

争により生産性が高い企業へと集中が進んだ後に独占価格が行使される恐れがあり、その対抗力として中小企業を位置づける考え方である。「中小企業は資源の最適配分を実現する競争秩序を維持するために、独占に対する拮抗力として不可欠の役割を果たすものとして、これを育成しようとする反独占的な政策理念（有田，1997，pp.2-3）」である。

大企業による優越的な地位の乱用を禁止し、規模が小さいことによる不利を是正し、中小企業が存続する条件を整えることにより、独占企業への対抗力となり、経済民主主義に資すると期待される。戦後改革における反独占政策による経済民主化の一環として中小企業を育成するという考え方であり、中小企業政策は「産業組織政策的な政策理念に立っていた（有田，1997，p.200）」と評価される。1948年制定の中小企業庁設置法の目的をみると、「この法律は、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を目的とする」とされる。「経済力集中」の防止という理念が戦後の中小企業政策の根幹にあったことがわかる³⁾。

2.3 国際競争力の向上

しかし、高度経済成長期に入ると、政策理念は「産業構造政策的な適応助成策を中心としたものに転換を遂げる（有田，1997，p.200）」。

有田（1997）は「戦後、金融対策、組織化対策、経営指導対策を3本の柱として独占禁止政策の立場から始まった中小企業政策が、中小企業基本法の成立後、中小企業近代化促進法を中心に構造高度化政策が推進されるようになり、金融・組織化・経営指導の諸対策はそのための政策手段に転じ、産業政策との一体化を深めていった（p.217）」と述べている。

中小企業庁の『中小企業施策のあらまし』の変化を追うことにより、中小企業政策は、1986年度までは概ね中小企業基本法の政策体系に忠実に従

って、中小企業の近代化・高度化による適応助成政策と、事業活動の不利を是正する不利是正政策を2本の柱としていたが、1987年度から重点施策を中心に体系図が編成されるようになり、「事業活動の不利の補正」が大項目としては消滅し、「経営基盤対策」の中の「その他」に格下げされて示されるようになったとし、これを「基本法体系の崩壊」と評価している（同 pp.227-228）。

このような政策理念の変化は、中小企業を大企業の対抗勢力として期待するのではなく、大企業の補完勢力として、産業の競争力を向上することへの期待へと変化したことを反映している。貿易や資本移動の自由化の下で、わが国の輸出競争力を高める必要があり、下請企業の生産性を高めることが目標とされたのである。

そのような動きを後押ししたのが中小企業に対する「近代化」政策である。ただし、近代化政策は、「政策対象が個々の中小企業」であり、「政策の線に乗って近代化計画を策定し実行できるのは各業種で大手といわれる上層の中小企業であり、その結果、政策が中小企業の内部格差を拡大する役割を果たすことになった（有田，1997，p.223）」と評価されている。

このように、経済発展に対する中小企業の貢献を評価する見解が有力になったが、経済の成熟化、グローバル化の下での大企業が生産拠点を海外に移転する動きが出てきたことにより、量産工業を下支えする中小企業としての役割に対する評価も下火になってきた。

2.4 経済活性化の苗床機能

そうした中で、経済活性化の苗床機能の役割を求める理念が強調されるようになる。これは、「A.マーシャルの『森のアナロジー』にその源流があり、森（経済）の新陳代謝を行いその活性を維持しているのは若い苗木であり、中小企業はその苗床の役割を果たしているのであるから、経済の活性化のためには中小企業の育成が必要だとする政策理念である（有田，1997，p.3）」。中小企業を支援することにより、その成長により雇用や生産が増え、経済を活性化することが期待される。

ベンチャー企業の育成や経営革新の支援は、こ

うした考えに基づいて行われるものである。こうした企業群への注目は、イノベーションの担い手という観点から特に注目される。高橋（1999）は、前述の経済民主主義の観点を発展させ、「中小企業の存在意義は、単なる『反独占勢力』ではなく、『イノベーション創出を担う反独占勢力』（p.138）」という見方を示している。すなわち、「常に激しい競争にさらされている中小企業の方が、多くのルーティーンに縛られて保守化しがちな支配的大企業よりも、イノベーション創出のインセンティブは大きく、「中小企業の存在は、競争圧力の増大を通じて支配的大企業に対してもイノベーション創出のインセンティブを与える（p.138）」との見方である。

3. 中小企業問題と中小企業の定義

このように中小企業は、時代背景に応じてその比重は異なるものの、3つの重要な役割を果たしている存在であるが、そのままでは十分な意義を果たせないので支援が必要とされる。

では、中小企業が役割を発揮する上での根本的な問題は何か。それがどのように考えられてきたかは中小企業の定義を振り返ることで明らかになる。

3.1 現在の中小企業・小規模企業の定義

「中小企業」は、中小企業基本法において量的に定義されている。製造業においては、現在、「資本金3億円以下又は従業員300人以下、及び個人事業者」とされる。これは、特定の規模の企業を政策的に支援するために定義されたものであり、「大企業」の定義は特に明示されていない。

中小企業の中には、「小規模企業」「小企業」という概念も提示されている。中小企業基本法第2条では、小規模企業者とは、「おおむね常時使用する従業員の数が二十人（商業又はサービス業に属する事業を主たる事業として営む者については、五人）以下の事業者をいう」とされている。また、小規模企業振興基本法2条においては、「小企業者とはおおむね常時使用する従業員の数が五人以下の事業者をいう」とされる。

3.2 中小企業の実質的要件と形式的要件

こうした量的な線引きは、規模に基づく質的な差異が存在するとの見方からなされたものである。1963 年の中小企業基本法制定時には、それまで各法律でバラバラに規定されていた定義について、原則的な基準が示されたが、その際の考え方としては、中小企業の実質的要件は、「企業間格差の底辺構造に位置することおよびそのような格差を企業自体の力では是正する能力に乏しい企業であること（中小企業庁編，1963，p.118）」とされた。「格差是正能力は、製造業等では設備資金の調達能力いかんがこれを左右するものであるが試みに証券市場における資金調達力についてみると、払い込み資本金 5 千万円以上の企業にあっては内部留保を加えた実質資本金額、およびこれを形式的に資本金として行ないうる配当の率は、一応株式公開の最低条件を満たしている（同 p.119）」が、資本金額 5 千万円以下の企業ではそのような実質を備えていないので、資本金額 5 千万円以下を中小企業とすることが妥当であると考えられた。

また、従業者規模については、「従業員規模 300 人の企業はほぼ 5 千万円の資本金を有する状態にある（同 p.119）」とし、資本金規模との相関関係から従業員基準を設けている⁴⁾。

「二重構造論」に代表されるように、中小企業と大企業の格差が問題視され、その根本原因として資本力の差が存在するという見方に基づくと、証券市場から社会的に資本を調達できるか否かによって、資本装備率、生産性、賃金格差につなが

るという観点から、まず、資本の多寡で中小企業を定義することになったのである。

3.3 小規模企業の要件

一方、小規模企業の定義については、製造業で「従業員 10 人未満の企業については、その企業所得は実質的に賃金所得と同程度にすぎない、いわば『生業的』企業であること、業種・業態の違い等を勘案し、極力上限を定めるようにすべきであること等を考慮し、従業員 20 人とされた（中小企業庁編，1963，p.295）」。そうした上限の設定については、生産性の向上や取引条件の向上が簡単には期待できない企業者に限定する観点から、剰余率（企業の付加価値額に占める付加価値額から現金給与総額を引いた額の割合）を計算し、その割合が低い企業を、①生業的企業であること、②資本の再生産が困難であることが考慮された上で設定された（中小企業庁，2012，p.13）。

小企業については、小規模企業基本政策小委員会とりまとめ報告書（案）では、企業内の組織体制別類型化を行い、小規模事業者の中でも、総務部門、営業部門といった法人の組織を備えているものもあれば、組織化されていない事業者もいるとして、「総務部門や営業部門が独立していないような事業者や個人請負を行っている事業者（およそ従業員 5 人以下の企業）」を小企業者としている（中小企業庁，2014，p.14）。

以上をまとめると表 1 のようになる。

表 1 中小企業（製造業）の範囲

名称	要件	根拠・説明
大企業	中小企業でない企業 ⁵⁾	
中小企業	資本金 3 億円以下又は従業員 300 人以下、及び個人事業者	証券市場で資本調達ができない（格差を自力では是正する能力に欠ける）
小規模企業	従業員 20 人以下	資本の拡大再生産が期待できない
小企業	従業員 5 人以下	法人の組織が備わっていない

資料：本文中の各種文献により筆者作成。

3.4 小零細企業概念

小規模企業及び小企業については、中小企業研

究では、小零細企業という概念が重視されてきた。中山(1983)は、「中小企業は弱小資本であっても、

本質的には雇用労働力に依存する資本制企業の一員であり、大企業に支配・収奪されながらも、自らの階層的地位に応じて下層企業および労働者に負担を転嫁することができる。これにたいして零細層は、自家労働を主体とする『生業』的経営であって、若干の雇用労働力を使用しているばあいも、資本家としての性格のうすい中間的階級である (p.65)」とする。

さらに、「自家労働と雇用労働への規模階層別の依存度によって『小』と『零細』を区分することが妥当 (中山, 1983, p.69)」と述べている。具体的には、「零細経営」の上限は、「従業員四人規模事業所では業主側二人と労働者二人という労使半々の人員構成になり、五人規模になると業主側二人と労働者側三人という構成になり、事業主にとって自家労働よりも、企業家として『搾取者』としての性格がより強くなる (中山, 1983, p.69)」ことから従業員 4 人とした。さらに、事業主と家族従業員の直接的な作業への参加の観点から従業

者 9 人を「小企業」の上限としている。すなわち、圧倒的に自家労働に依存する従業員規模で 4 人以下を「零細」勤労業者として、5~9 人規模を「小企業」(勤労者の性格と資本家の経営の中間的存在)と規定し、両者を合わせて「小零細企業」とよんでいる (p.70)。

このように、「企業」とされるものが、実質的には「労働者」側か、小なりといえども「資本」の側に位置するかが重視されたのである。

中小企業は、意義のある存在であるものの、その役割を十分に発揮できないのは、資本の不足があり、特に、小規模企業では資本の蓄積が困難である。さらに、零細企業においては資本としての実態を備えていない。こうしたことから、大企業と比べて問題を抱える存在であり、支援が必要とされるのである。

では、こうした問題に対する支援が、どのような方針でなされてきたかについて、中小企業基本法を検討する。

表 2 中小企業における従業員規模に関する類型

類型		労働力構成	事業主側の直接的な作業への参加	従業員規模
中小企業		雇用労働に依存	なし	10人以上
小零細企業	小企業	雇用労働が主	あり	5~9人
	零細(勤労業者)	自家労働が主	あり	4人以下

資料：中山(1983)に基づき筆者作成。

4. 旧基本法の制定

4.1 格差の是正

1963年に制定された中小企業基本法(旧基本法)は、前文において、まず、中小企業が果たしてきた経済的社会的使命の重要性を謳っている。

中小企業は「鉱工業生産の拡大、商品の流通の円滑化、海外市場の開拓、雇用の機会の増大等国民経済のあらゆる領域にわたりその発展に寄与するとともに、国民生活の安定に貢献してきた」。このような重要性にもかかわらず、「企業間に存在する生産性、企業所得、労働賃金等の著しい格差は、中小企業の経営の安定とその従業員の生活水準の向上にとって大きな制約になりつつある」として

いる。このような事態に対して、「中小企業の経済的社会的制約による不利を是正するとともに、中小企業者の創意工夫を尊重し、その自主的な努力を助長して、中小企業の成長発展を図る」ことが、「産業構造を高度化し、産業の国際競争力を強化」と考えている。

ここで、中小企業の成長発展において、「企業間における生産性等の諸格差が是正されるように中小企業が生産性及び取引条件が向上すること」が目的とされた。旧基本法では、企業間格差を是正することを目的とし、設備の近代化や企業規模の適正化等が推進された。

4.2 小規模企業への社会政策的配慮

一方、小規模企業については、「その企業基盤の劣弱性から、にわかに生産性の向上、取り引き条件の向上を期待することは困難であり、漸進的成長を待たなければならないものが多い」とみられた。小規模企業は、生業的企業であり、資本を蓄積するゆとりがない企業であり、中小企業政策は「社会保障的な見地、いわば社会政策的配慮をも加味したもの（中小企業庁、1963、p.185）」とされた。

ただし、こうした社会政策的配慮は、旧基本法第 4 章第 23 条の「小規模企業」に「形式的かつ総花的に押し込まれ、社会政策的立法は昭和 40 年代に『小規模企業共済法』や『家内労働法』の成立に止まり、小規模層の「積極的な位置付けは必ずしも明確ではなかった（寺岡、1997、p.62）」との評価がなされている。

5. 新基本法の下での中小企業政策

旧中小企業基本法の背景には、弱者としての問題型中小企業観があったが、1970 年代頃から積極的中小企業観が台頭し、1999 年に中小企業基本法の改正となった⁶⁾。

5.1 結果としての格差の是認

中小企業庁（2000）は、旧基本法の抱える問題として、以下の点を挙げている。①規模の経済性を追求し生産性等の向上を図る上で目指すべき目標としての「中小企業構造の高度化」概念が、規模の経済が妥当するケースが相対的に縮小したことにより相対化し、施策の意義も希薄化した。さらに、欧米企業の先行モデルの存在を前提とした「近代化」という概念が、今日の我が国企業の置かれた経済実態と乖離し、その意義は陳腐化している。また、中小企業の抱える経営課題が多様化、高度化する中で、行政自らが指導を行い効果をあげることは困難となっており、その意義が陳腐化しているとしている。②事業活動の不利の補正については、独禁法の適用除外カルテル等競争制限的施策についてはその見直しが求められるとともに、市場機能を活用した競争促進的施策への転換

が要請されていると述べている（pp.9-10）。

旧基本法での政策理念である「格差の是正」については、新基本法では、「結果としての格差の存在は是認」し、「多数で活力ある独立した中小企業社の育成・支援」を政策目標として提示する（pp.22-23）。

このような認識の下で、新基本法で、掲げられた中小企業の意義は、4 点ある。①新たな産業の創出、②就業の機会の増大、③市場における競争の促進、④地域における経済の活性化、の役割を担う存在として積極的に位置づけられることになったのである。

上述の中小企業の意義のうち①、②、④は、経済活性化の苗床機能に関わるものである⁷⁾。③の競争の促進は、創業支援施策と同様に、競争を活性化させる。これについて清成（2009）は、新基本法は「1947 年に制定された独占禁止法と同様、市場経済を重視している。（略）中小企業庁設置法の原点に戻ったといえよう」と評価している。新基本法が競争を重視していることは確かであるが、規模を問わない一般的な競争促進であり、大企業による独占への対抗勢力として中小企業を捉えた中小企業庁設置当時の思想とは異なる。黒瀬（2006）は、新基本法について「経済民主主義理念の欠落した、効率追求第一の競争政策型中小企業政策である（p.280）」と評価している。

「結果としての格差の是認」という概念は、個々の企業の経営努力の結果として格差が生じてしまうという面においては競争活力の維持のために是認されるであろう。しかし、問題となるのは、個々の企業の経営努力によって生じる格差ではなく、大企業と中小企業といった規模「層」の間の格差がどうなっているかである。中小企業「層」として大企業「層」との格差が存在・拡大しているなら、そこに個々の企業の努力では解決できない「問題」が存在するかを考えるべきである。個々の企業の経営に着目した支援だけでなく、中小企業「層」としての問題を把握し、その支援が必要になる。

「結果としての格差の是認」といった意識の下での中小企業政策は、大企業体制の下での中小企業問題の解決という視点が欠如してしまう。大企

業との関係で中小企業の意義・問題をみていく必要がある。

5.2 前向き個別企業支援による中小企業内規模格差の拡大

前述したように、旧基本法の下でも、中小企業の中上位層を中心に支援することになり、結果的に中小企業内規模格差を拡大させる一因となった。中小企業近代化政策について「政策の線に乗って近代化計画を策定し実行できるのは各業種でも大手といわれる上層の中小企業であり、その結果、政策が中小企業の内部格差を拡大する役割を果たすことになった（有田，1993，p.71）」からである⁸⁾。

ただし、旧基本法は、中小企業に対して「規模の過小性から発生する諸問題を解消するためには一企業の努力では間に合わないので複数の企業が集まって組合という形での規模の拡大が必要である」という政策思想であったので、「個別企業の努力を支援するという政策を作ることに踏み切ることは組織として多少の抵抗感があった（松島，2003，p. 28）」⁹⁾が、新基本法では個別企業への支援への躊躇がなくなった。個別企業による経営革新の支援は、旧基本法における近代化政策以上に、「前向き」な一部の中小企業の成長を促す。それはゆとりのある、規模としては中小企業の中上層部の企業への支援となる可能性が高い。小零細企業層では、取り残される企業割合が高く、中小企業内規模間格差を拡大することになりかねない。

表3は、いわゆるサポイン事業の計画認定数、事業採択数である。規模別にみると、中小企業全体の中でも、計画認定されたのは0.34%にすぎないが、小規模企業になると0.17%にまで低下し、半分程度の割合になる。事業採択数では、それぞれ0.13%、0.04%となり、小規模企業では全体の3分の1程度の低い割合である。

経営革新計画終了企業の規模別構成比をみても、10人未満の企業の割合は、19.6%にすぎない。経済センサスにより、全企業の規模別分布をみると10人未満の企業の割合は全産業で76.3%を占めていることからすると経営革新計画終了企業は規模の大きな層に偏っている。経営革新計画終了企業の割合が高い製造業との比較でも、経済センサスに基づく企業のうち10人未満の企業が65.3%と圧倒的な割合となっていることから考えると、極めて低い水準である。

このような中小企業支援は、大企業への対抗勢力、補完勢力として有力な中小企業を育成し、経済活性化の担い手としての役割を果たしてもらう上で一定の成果をあげたと考えられる。しかし、支援の対象は、前向きで政策を活用する能力のある企業になされるものであり、支援対象の偏りは免れない。対象となる企業の割合が高い中規模以上の企業が多く支援されることになり、結果的に中小企業内格差を拡大させる一因となったとみられる。

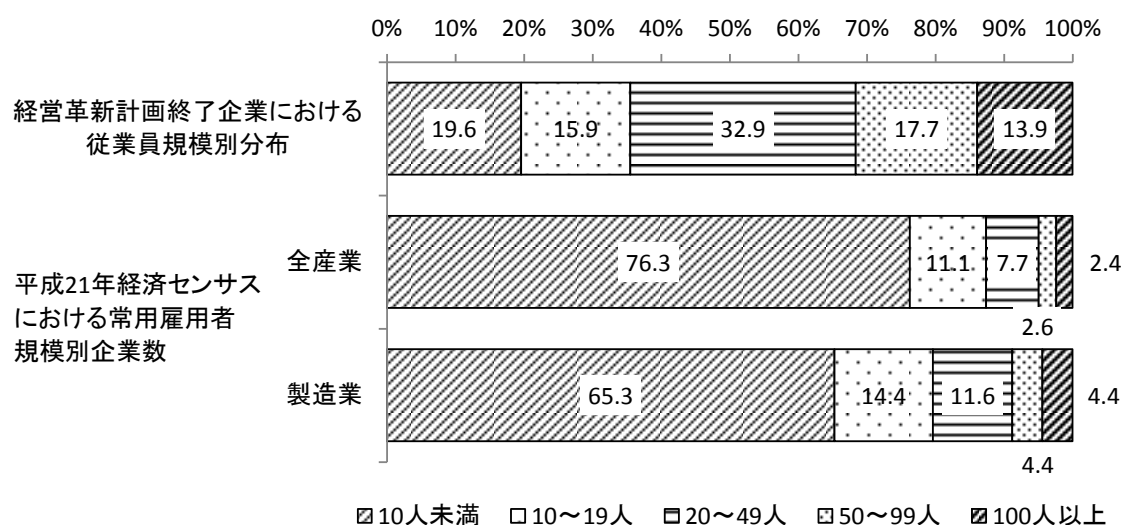
表3 戦略的基盤技術高度化支援事業（サポイン事業）

		全体	うち小規模企業
H22-23年度	計画認定数	1,517 (0.34%)	656 (0.17%)
	事業採択数	570 (0.13%)	164 (0.04%)
H21 経済センサス	中小企業数（製造業）	446,499 (100%)	394,281 (100%)

資料：“ちいさな企業” 未来会議第2回ワーキンググループ「中小・小規模企業の課題の克服②～技術力・人材、販路開拓、取引関係等～」平成24年4月23日、中小企業庁『中小企業白書』2013年版より作成

(注) () 内は、中小企業数に対する各項目の割合。

表 4 経営革新計画終了企業における従業員規模別分布



資料：中小企業庁『平成 20 年度 経営革新の評価実態調査報告書』，総務省「平成 21 年 経済センサス」より作成

(注) 経営革新計画終了企業については，アンケート調査結果 (n=617)

5.3 小規模企業政策の動向

小規模企業政策については、1963年に制定された中小企業基本法（旧基本法）では、小規模企業のための「章」が設けられていたが、1999年に改正された中小企業基本法（新基本法）では、総則に規定されることになった。これは、「小規模企業対策を個別施策として講ずるのではなく、中小企業施策全般にわたって配慮すべきという観点から総則に規定し、中小企業施策全般についてその実施時において個々の性質に応じて配慮すべき事項とした（中小企業庁、2000、p.52）」と説明されている。

これに対して、通商産業政策史編集委員会編（2013）は、中小企業政策の体系図の1995年と2005年との対比から、「旧基本政策体系下では政策の3本柱（金融、税制を政策の柱とすると4本柱）の一つであった小規模企業政策は、経営安定支援やエネルギー・環境対策等と併置される『経営サポート』施策の一つという位置づけに後退した（p.92）」と評価している。

渡辺（2015）においても、中小企業基本法の改正に先立って開催された中小企業庁長官の私的諮問機関であった中小企業政策研究会報告には小規模企業対策がなく、中小企業政策審議会において

「小規模企業への配慮」が追加されたという経緯を紹介し、小規模企業政策は、「総則中の1条に過ぎない扱い」で、「小規模企業に関する扱いが軽視された」（p.76）と評価している。

また、新基本法では、「経済情勢の変化に伴いその必然性が低下している」として、「社会政策的観点からの施策を講ずることを規定しない（中小企業庁、2000、p.52）」と明言している。さらに、「小規模企業者であっても全員一律の配慮をする訳ではなく、個々の経営資源の賦存状況に応じ必要な配慮を行う（中小企業庁、2000、p.52）」として、小規模企業への特段の配慮をするとしながらも、その底上げではなく、個別支援を行うことを明らかにしている。

6. 小規模企業関連3法

グローバル化、情報化の進展の中で、それに対応する中小企業の中でも相対的に規模の大きい企業と小規模企業との格差は拡大した¹⁰⁾。そうした小規模企業のウェイトが高い地方経済は疲弊しており、東日本大震災はそうした事態を如実に示し、小規模企業への配慮が必要なことが幅広く認識されるようになった。

その一方で、近年、地域社会に対する中小企業の貢献が注目されている。本多（2015）は、地域自治活動や地域貢献活動を担っているのが主に地元の中小企業者であることを各種調査結果から示し（pp.90-92）、中小企業者がそうした行動をするのは、地域への粘着性、職住の近接性、人間との一体性という性質によるとしている（pp.94-95）。こうした性質は、規模の小さい企業において特に強く現れる。小規模製造業は、「生活圏と事業活動の範囲が重なることから、地域活動に積極的に取り組む傾向がみられ（一般社団法人大阪自治体問題研究所・東大阪産業政策会議編，2014，p.28）」るのである。

経済的意義だけでなく、地域社会においても重要な役割を果たしているにも関わらず、厳しい状況にある小規模企業層に対して、積極的中小企業観に基づく新基本法では、対応し難いことが明確になり、政策に揺り戻しが生じたのである¹¹⁾。

2012年3月に中小企業庁が開催した「“ちいさな企業”未来会議」は、中小・小規模企業の経営力や活力の向上に向けた課題と今後の中小・小規模企業政策の在り方を討議し、同年に6月に取りまとめを行った。この会議を格上げする形で、2013年2月には「“ちいさな企業”成長本部」が設置された。

2013年の第183回国会では、「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（小規模企業活性化法）」が成立した。中小企業基本法等の8本の法律を一部改正し、1本の法律を廃止するものである。

中小企業基本法の改正では、第3条の基本理念に小規模企業の意義等が盛り込まれた。また、「小規模企業への配慮」規定であった第8条を「小規模企業に対する中小企業施策の方針」に改め、それまでの配慮規定を記した第3項に加え、第1項には「地域における経済の安定並びに地域住民の生活の向上及び交流の促進に寄与するという重要な意義」、第2項では「将来における我が国の経済及び社会の発展に寄与するという重要な意義」を小規模企業が有することを掲げ、そのための施策を講じることが追加されている。

中小企業を一括りにするのではなく、小規模企

業が「地域における多様な需要に応じた事業活動を行う」側面と「成長発展を実現する」側面を有することを重視した改定となっている。

小規模企業の振興を担保するために、「小規模企業振興基本法（小規模基本法）」「商工会及び商工会議所による小規模事業者の支援に関する法律の一部を改正する法律（小規模支援法）」が策定され、2014年6月20日の第186回通常国会において成立した。

小規模基本法は、日本全国に景気の好循環を浸透させ、地方に強靱で自立的な経済を構築するためにも、雇用を支え、新たな需要にきめ細かく対応できる小規模事業者の役割が重要との認識から、小規模企業を中心に据えた新たな施策の体系を構築すべく策定された。法律では中小企業基本法の基本理念である「成長発展」のみならず、技術やノウハウの向上、安定的な雇用に維持等を含む「事業の持続的発展」を位置づけたこと（第3条）、小規模企業施策について5年間の基本計画を定め（第13条）、政策の継続性・一貫性を担保する仕組みを作ったことが特徴である。

小規模企業関連3法は、小規模企業を明示的に採りあげ、独自の意義を示すとともに、一貫した支援を担保する「基本計画」、商工会・商工会議所による「伴走的支援」の枠組みを作ったことは重要である。また、「成長発展」のみならず、「持続的発展」を位置づけたことで、一握りの高成長企業だけでなく、多数を占める小規模企業を支援することを示したという点で、意義のある政策変更であった。

しかし、「伴走的」支援については、商工会・商工会議所では会員数の減少という問題を抱え、支援の効率性を求められる状況の下で有効に機能するかが問われる。施策に対する認知度が低く¹²⁾、手続的にも不慣れな企業が多い小零細企業を対象に支援していくゆとりが商工会・商工会議所にあるかという問題がある。市場の失敗を補完するための施策に市場原理が持ち込まれるならば、支援が実効性を保てない懸念が生じるのである。

7. 企業規模間格差と中小企業政策

中小企業内の付加価値生産性や収益の規模間格差が拡大している。中小企業政策は、前向きで施策を活用する能力のある個別企業への支援に傾斜し、そうした格差を拡大させる一因となってきた。

近年、小規模企業支援が標榜されているが、小規模企業の意義を強調するだけで、その問題性を認識しなければ、小規模企業内格差を拡大するだけで、層としての発展につながりにくい。小規模企業が施策をもっと活用できるような、きめ細かな支援体制を考えていく必要がある。小零細企業は、事業主が直接的な作業に参加する規模であり、施策情報を集めるための行動をとる余裕がない。前向きであったとしても、施策を活用するゆとりがない場合も多い。また、手続きが煩雑で慣れない企業は、利用を躊躇ってしまう現実がある。小規模基本法第 21 条で「手続きについて簡素化又は合理化その他の措置を講ずることにより小規模企業者の負担の軽減を図るように努める」との規定を入れたことは特筆に値する。実効性のある簡素化によって小規模企業が施策を活用しやすくなるようにする必要がある。

前向きで施策を活用する能力のある小規模企業への支援に偏らないように、小規模企業の抱える問題を見据え、層として底上げすることにより、施策を活用する能力をもつ企業を育てていくという二段構えの政策を展開していく必要があるのではないだろうか¹³⁾。

〔付記〕

本稿を作成するにあたって、本多哲夫氏（大阪市立大学商学部教授）には有益なアドバイスを頂いた。ここに記して感謝する。なお、本稿に残る誤りは筆者に帰する。

〔注〕

1) 「中小企業」という表現が行政機関で正式に使われるようになったのは、1947 年 2 月 15 日の「中小企業振興対策要綱」の閣議決定とされる。それまでは、小工業、中工業、中小工業、中小商工業、中小企業等々の表現が使われていたが、「中小企業」という表現に統一され、建設業、運輸業、サービス業等も包摂できるようになったといわれる

(渡辺, 2015, p.83)。

2) 深尾 (2012) は、「ゾンビ問題が日本の低い新陳代謝機能問題の主因だとは考えにくい (p.105)」としている。

3) ただし、戦後占領下に登場した「反独占」理念について、「日本政府が本当の意味で反独占を受け入れていたかどうか疑わしい (高橋, 1999, p.125)」との見方がある。

4) 製造業における中小企業の基準は、その後、資本金規模については、資本装備率の向上等から所要資本が増大し、従業員規模 300 人に対応する資本金規模が昭和 44 年では 1 億 430 万円になったことから 1973 年に 1 億円に改定された (中小企業庁編, 1999, p.296)。さらに、物価水準が 2 倍以上となり、平均資本金額、資本装備率等の指標が 3~5 倍と大きく増大していること等 (同 p.51) から 1999 年には 3 億円に引き上げられた。

5) 会社法では、「資本金として計上した額が五億円以上」「負債の部に計上した額の合計額が二百億円以上」のいずれかに該当する株式会社を「大会社」という (第 2 条第 6 項)。

6) 中小企業基本法改正の背景や経緯は、中小企業政策審議会の専門委員あるいは委員を長年つとめた清成忠男が記している。清成 (2009) は、1980 年代以降のサッチャーおよびレーガンの市場重視・規制緩和の経済改革が世界に大きな影響を及ぼしたことで、わが国に固有の事情としては、1963 年に制定された中小企業基本法の政策思想に反する実態が徐々に拡大し、基本法とは矛盾すると見られかねない法律さえ制定されるようになったことを挙げている (pp. 223-225)。「もはや中小企業は一律に経済的弱者というわけではない」「中小企業の活力に注目する必要あり」(p. 224) との捉え方である。

7) これらの意義は、大企業においても当てはまる可能性があり、中小企業の方が大企業よりも重要な意義を果たし得ることが示されなければ、規模を問わない「企業支援」で十分ということになりかねない。

8) 佐藤 (1981) は、「中小企業近代化政策は既存の都市零細工業群の頭の上を素通りしていったといえる。近代化政策の『恩恵』を主として受けたのはやはりある程度規模の大きい層であり、零細業者はその『近代化』の余波をかぶる存在であった (p. 16)」として、旧基本法の下での中核的施策であった近代化政策が中小企業内部の格差拡大に影響したとみている。さらに、黒瀬 (1992) は、1980 年代の中小企業政策の特徴として、「中小企業の高度化・近代化策はソフトな経営資源充実を眼目とするものに変化した」として、「総じてソフトな経営資源充実策は、すでにソフト面で一定レベル以上に達している中小企業でない施策受容力はない。したがって一定レベル以上の中小企業をさらにレベル・アップするという性格を帯

びている」と述べている。旧基本法の下での施策についても、中小企業内格差が拡大する方向に作用したと評価されているのである。

9) 松島 (2003) は、個別企業への支援という突破口は、中小企業技術開発促進臨時措置法 (1985) により開かれたとしている。「新しい技術に単独で挑戦するという必ずしも弱者とはいえない個別の中小企業を支援対象とすることとした点において、旧基本法の枠内でのささやかな政策のイノベーションであった」(松島, 2003, pp. 29) と評している。なお、松島 (2003) は、旧基本法から新基本法への変化について、政策の主たる助成対象を「組合」から「個別企業」へと変容していったことに加え、政策の切り口を「業種」から「地域」又は「集積」へと変化させたと述べている。

10) 中小工業内規模別格差の状況は、町田 (2013), 町田 (2014a), 町田 (2014b) 参照のこと。

11) 「従前の中小企業政策においては、小規模企業に焦点を当てた政策が講じられてきたとは言えず、中小企業政策の再構築を図り、小規模企業の活性化に向けた集中的な施策を講ずることが急務とされた (柿沼・中西, 2013, p. 118)」。

12) 安田 (2013) は、主要中小企業政策すべてについて「名前を聞いたことがない」と回答した企業が調査企業の 3 分の 1 あったとし、これを「政策不達層」と呼ぶ (p. 164)。

13) 本論では、国の中小企業政策と中小企業内格差について論じたが、自治体は多様な形で国の政策に関わっている (本多, 2013, pp. 38-39)。近年、自治体において中小企業振興基本条例を制定する動きが広まり、平成 24 年以降制定の条例には小規模企業に関する規定が、盛り込まれることが多い。中小企業内の規模間格差の問題への取組が期待される動きであるが、こうした動きについては別稿を期したい。

<参考文献>

有田辰男 (1993), 「中小企業政策の変化と基本法体系」中小企業学会編『中小企業政策の展望と課題』同友館, pp.67-78

有田辰男 (1997), 『中小企業論—歴史・理論・政策』新評論

柿沼重志・中西信介 (2013), 「中小企業・小規模事業者政策の現状と今後」『立法と調査』No.344, 参議院事務局企画調整室編集・発行, pp.116-130

清成忠男 (2009), 『日本中小企業政策史』有斐閣

黒瀬直宏 (1992), 「戦後中小企業政策の展開と今後の展望」中小企業学会編『企業間関係と中小企業—中小企業理論の再検討—』同友館, pp.152-160

黒瀬直宏 (2006), 『国際公共政策叢書第 9 巻 中小企業政策』日本経済評論社

佐藤芳雄編著 (1981), 『巨大都市の零細工業』日本経済評論社

高橋美樹 (1999), 「イノベーション, 創業支援策と中小企業政策」慶應義塾大学『三田商学研究』第 41 巻第 6 号, pp.123-140

中小企業庁 (1963), 『中小企業基本法の解説』日本経済新聞社

中小企業庁編 (1999), 『中小企業政策の新たな展開』同友館

中小企業庁 (2000), 『新中小企業基本法—改正の概要と逐次解説—』同友館

中小企業庁 (2012), 「中小企業基本法における中小・小規模企業の位置づけの精緻化・強化について」(中小企業政策審議会“ちいさな企業”未来部会: 資料 4), 平成 24 年 11 月 8 日

中小企業庁 (2014), 「小規模企業基本政策小委員会とりまとめ報告書 (案)」(中小企業政策審議会 小規模企業基本政策小委員会 (第 7 回) - 配布資料 3-2), 平成 26 年 1 月

通商産業政策史編集委員会編 (2013), 『通商産業政策史 12 中小企業政策 1980-2000』産業経済調査会

寺岡寛 (1997), 『日本の中小企業政策』中京大学中小企業研究所

中山金治 (1983), 『中小企業近代化の理論と政策』千倉書房

深尾京司 (2012), 『「失われた 20 年」と日本経済』日本経済新聞出版社

一般社団法人大阪自治体問題研究所・東大阪産業政策会議編 (2014), 『東大阪市のものづくりを発展させるための調査報告書』

本多哲夫 (2013), 『大都市自治体と中小企業政策—大阪市にみる政策の実態と構造』同友館

本多哲夫 (2015), 「中小企業と地域社会」大阪市経済戦略局『2015 年版 大阪の経済』, pp.90-100

町田光弘 (2013), 「規模間生産性格差と中小工業の存立基盤について」大阪産業経済リサーチセンター『産開研論集』第 25 号, pp.1-12

町田光弘 (2014a), 「中小工業における規模別付加価値生産性格差の拡大要因について」大阪経済

大学中小企業・経営研究所『中小企業季報』2014
No.1 (通巻第 169 号), pp.14-26

町田光弘 (2014b), 「中小工業における規模間格差
について」日本中小企業学会編『アジア大の分
業構造と中小企業 日本中小企業学会論集 33』
同友館, pp.147-159

松島茂 (2003), 「90 年代の中小企業政策史のため
の覚書」東京大学社会科学研究所『社会科学研
究』第 54 巻第 6 号, pp.23-31

三輪芳朗 (2010), 「『貸し渋り』・『借り渋り』と『信
用保証』: 1998.10 ~ 2001.3 の特別信用保証を
中心に」東京大学大学院経済学研究科
<http://core.ac.uk/download/files/153/6390185.pdf>

安田武彦 (2013), 「中小企業政策と小規模企業—
中小企業政策は多数派にどのように届くのか
—」東洋大学『経済論集』39 巻 1 号, pp.157-172

渡辺俊三 (2015), 「小規模企業振興基本法の制定
と中小企業政策の新展開」名城大学経済・経営
学会『名城論集』第 15 巻第 4 号, pp.75-85