

Title 中小企業政策の新しいパラダイム (佐藤芳雄教授退任記念号)  
Sub Title New Paradigm on Policy of Small and Medium Enterprises (In Honour of Professor Yoshio Sato)  
Author 大林, 弘道 (Obayashi, Hiromichi)  
Publisher  
Publication year 1996  
Jtitle 三田商学研究 (Mita business review). Vol.38, No.6 (1996. 2) ,p.59-  
JaLC DOI  
Abstract

## 中小企業政策の新しいパラダイム

大林 弘 道

### <要 約>

中小企業の現況についての認識の多くは、産業空洞化など日本経済の構造的転換が中小企業において表れた現象であるというものである。しかし、筆者は、中小企業の現状を戦後形成された中小企業の存立の諸枠組み、「戦後中小企業構造」の「解体」過程だと理解する。そうした過程における中小企業政策の現実の基本的方向は、<経営基盤の強化という中小企業政策の基本を維持しつつ、経済社会の活力基盤としての中小企業の維持・育成という産業政策としての中小企業政策の役割も踏まえ、新しい時代環境に積極果敢に挑戦していくバイタリティのある中小企業を支援する政策を積極的に展開していくことだ>とされている。具体的には、「新分野進出」・「創業」を軸とする政策である。

しかし、そのような施策のもとにおいては、中小企業は直面している諸困難を乗り越えておらず、現実に大きな影響を与えている大企業の経営戦略的な行動は客観的な構造的変化と見なされ、中小企業は既存分野での存立を放棄しない限り積極的な政策対象とはならず、なおかつ、中小企業政策自体も大企業への諸施策に比較して不十分である。さらに、規制緩和が、中小企業の「ビジネス・チャンス」になるかどうかもお疑問であり、消費者政策や環境政策の展開も中小企業に対し新たな政策課題を投げかけている。このような中小企業と中小企業政策の現況は、「戦後中小企業構造」を支えてきた政策、すなわち、大企業に期待・信頼・政策効果の中心をおく政策が引き継がれていることの限界を示しており、今後の中小企業の展望はそうした政策の観点からの訣別が必要であり、「競合」・「参入」・「新生」における「競争ルール」の公正を確立すべく政策の実施が重要となろう。

### <キーワード>

産業空洞化、「戦後中小企業構造」、中小企業基本法、経営基盤支援対策、構造改革支援対策、産業政策、新分野進出、創造的事業活動、事業革新、持ち株会社、競合・参入・新生、公正・調整・促進、公正労働基準

### 1. 問 題——中小企業の現況の特徴とその意義

日本経済の景気は1993年10月を谷に回復局面に入ったとされたが、①中小企業の景気の転換点は

これよりも遅れている可能性が強く、②転換後の回復過程は、過去と比較しても大変緩慢である<sup>1)</sup>。そうした過程でさらに注目される特徴は、現在の業況に対する判断において規模が小さい企業ほど厳しく、「小規模企業は中規模企業と比較して現在の業況水準、業況の方向性ともに悪く、将来の見通しも悲観的である<sup>2)</sup>。」こと、また、「通常の景気回復期では大企業の設備投資回復に先駆けて回復する中小製造業の設備投資が、景気の谷から1年経過しても依然低迷していること<sup>3)</sup>」である。そして、1995年7-9月期の中小企業の景況について「前年同期に比した業況、売上げ、経常利益など各種のDIにおいて、……4期連続して前期より「悪化」超幅が拡大し、停滞感が強まっている<sup>4)</sup>。」さらに、中小製造業の出荷指数の対前年同月比は、昨年の夏にプラスに転じ、その後2ないし3%の水準にあり、本年7月には再びマイナスを記録している<sup>5)</sup>。このような中小企業の状況は、景気回復遅延の問題であるとともに、それを越えた広く産業構造の変化を基礎とする問題であることを示唆している。それについて、一般に指摘されている論点は「産業空洞化」である。事実、近年の「産業空洞化」調査は、次のような状況を明らかにしている。すなわち、①製造業企業の海外生産化が現在及び将来にかけて進展するだろうこと<sup>6)</sup>、②大企業の海外生産化は中小企業経営に深刻な影響をもたらしていること<sup>7)</sup>、③海外製品の輸入が中小企業に大きな影響をもたらしていること<sup>8)</sup>などである。

ところで、このような「産業空洞化」にともなう事態について、筆者は問題をより長期的観点から展望し、中小企業総体の存立に関わる構造的諸変化がもたらされているとの問題意識から、その

1) 中小企業庁(編)[1995], pp.28-29

2) 中小企業庁(編)[1995], p.7

3) 中小企業庁(編)[1995], p.37

4) 中小企業庁・中小企業事業団[1995], p.2

5) 中小企業庁調査課[1995], p.5

6) 労働省調査(調査時点1994年8月)によれば、1993年1月以降に海外進出・生産を実施または計画した製造業企業(207社)の海外生産比率は、現在5%未満が3割、30%以上が2割であるが、2000年頃には、30%以上とする企業が平均して4割、電機では6割になると予測されている。また、国内従業員の減少を見込む企業は4割に上る。さらに、親企業の海外進出・生産の拡大によって影響を受けた製造業企業(43社)の9割が今後も親企業の海外進出が拡大するとみている。(労働省職業安定局[1994])

7) 中小企業庁調査(調査時点1994年9月)によれば、機械関連の下請中小企業(3210社)の過去1年間の受注量は「なくなった」と「減少した」とをあわせて77%に至っており、その理由として、「親企業の売上不振」のほかに「親企業の海外展開で国内生産の減少」「親企業のリストラ」が挙げられている。同じく48%の企業は今後1年間も受注量が「減少する」とみており、「親企業の海外展開で国内生産の減少」や「親企業のリストラ」がますます増えると考えている。(中小企業庁[1994])また、中小企業金融公庫調査(調査時点1994年9月)によれば、公庫貸付先を調査対象とする有効回答企業数5359社のうち、国内経済の空洞化の「悪影響あり」とする企業は、全体で47.7%だが、輸送機械で73.7%、電気機械で72.5%、非鉄金属で80.3%、ゴムで75.0%、繊維品で73.3%である。そして、空洞化の理由として、「大企業を中心に海外進出が加速し、国内生産が減少」を挙げた企業が48.3%、同じく「輸入が増え、競争が激化」が46.7%となっている。(中小企業金融公庫[1994])

8) 中小企業庁調査(調査時点1994年9月)によれば、繊維・雑貨関連中小企業(2259社)において過去1年間の出荷額が「減少」した企業は全体で65%、金型、玩具・スポーツ用品、織物、衣料などでは70%を超えている。減少の理由として、全体で「国内需要の低迷」が83.5%であるが、次いで「輸入品の増加」が36.6%となっている。しかし、「輸入品の増加」は織物で62.8%、衣類で56.4%、履物・靴で76.5%と高い水準にある。(中小企業庁[1994])

ような諸変化を1994年の段階において次のように表現し提起した<sup>9)</sup>。筆者は、別途論文を準備中であるが、それらは、現在確証されつつあると認識している。第1に、製造業の縮小＝海外生産化のなかで出現している変化である。すなわち、①下請制の「崩壊」<sup>10)</sup>、②流通系列化の「解消」<sup>11)</sup>、③地域中小企業集積の「壊滅」<sup>12)</sup>であり、第2に、第三次産業の肥大化のなかで表出している変化である。すなわち、④商店街および小零細卸・小売業の「衰退」<sup>13)</sup>、⑤中小企業金融機関の「排除」<sup>14)</sup>である。そして、筆者はこれらの①、②、③、④、⑤の諸傾向を支える中小企業に係わる諸構造、すなわち、下請制、流通系列化、地域中小企業集積、商店街、中小企業金融機関などの中小企業の存立の諸条件、諸枠組みは、個々別々の存在ではなく、本来一体となった存在であり、実際それらは戦後に総体として、いわば「戦後中小企業構造」として形成されてきたと捉えている。したがって、上記①、②、③、④、⑤の諸傾向は中小企業の存立の個々の条件、個々の枠組みを「崩壊」させると同時に、総体としての「戦後中小企業構造」を「解体」しつつあると考えている<sup>15)</sup>。第3に、以上の「戦後中小企業構造」の「解体」にともないつつ、社会・経済全般における情報・通信化の急速な

- 
- 9) 1994年10月に神戸大学で行われた第14回日本中小企業学会全国大会分科会報告「戦後復興期における中小企業の再編」で発表した。同報告の概要は大林弘道[1995c]である。
- 10) 「総括的に言えば、親企業の海外展開や海外からの部品調達が進行する中で、すべての下請企業がこれまでと同じような形で生産活動を続けることはむずかしいと考えられる。親企業も今後の下請企業の選別方針として、これまでの取引・協力関係重視から、コストダウン対応力や技術力といった総合的企業力重視へシフトしている。」(中小企業庁(編)[1995], p.171)
- 11) 「流通経路の簡素化、短絡化が進む中で、生産者側との取り引きを持たない中間卸、最終卸といった2次・3次の卸売業者は流通構造の変化の影響を受けやすいということがうかがわれ、中でも小売業者側との接点をも持たない中間卸売業については今後、卸売業専業で存続するには非常に厳しい経営環境を迎えることが予想される。」(中小企業庁(編)[1995], p.327) この指摘自体は流通系列化の解消の証拠とはならないが、このような状況を踏まえることによって、強固な流通系列化の事例を提供してきた松下電器産業や資生堂の最近の流通系列化をめぐる動向を理解できる。
- 12) 関東通産局調査(調査時点1994年9・10月)によれば、東京都大田区では工場数が昭和60年から平成2年までの5年間で、1000以上減少し、減少傾向は現在も続いていると指摘した上で、「廃業が進み、これまで大田区の製造業の高い技術力を支えてきた中小零細企業の横の連携による仕事のやりとり＝水平分業ネットワークが一部で崩壊の危機に瀕している。」(関東通産局[1994], p.18) また、「昨今の大企業の海外展開等のリストラにより、このような集積(大都市圏中小企業集積―筆者)にかなりの影響が生じることは明らかであり、現に近年事業所数が減少していることから、従来通りのネットワークの維持拡大を図ることが困難な状況にもなりつつある。」(中小企業庁(編)[1995], p.275)
- 13) 「中小小売商店を取り巻く環境が変化する中で、それらが主体となって形成される商店街はその多くが厳しい状況に直面している。」(中小企業庁編[1995], p.301) その状況は、大型店出店、空店舗率、消費者の商店街利用状況などに示されている。
- 14) 改めて指摘するまでもないであろう。金融不祥事をめぐる諸問題の続発の中で、進行しているのは、金融機関の集中である。なお、本稿では、中小企業にかかわる「最低資本金制度」を含む金融問題および金融政策についての考察は省かれている。
- 15) 現在、筆者は、このような「戦後中小企業構造」について、戦前・戦時において先駆的形態ないしは未熟な原型が形成され、戦後それぞれ固有の過程を経て再形成されていったこと、戦後復興期の後半、すなわち、1950年代前半すなわちドッジ不況から朝鮮戦争特需景気にかけての時期の転変する経済情勢を契機に、それらの構造的諸枠組みが、相互に深く関連し、いわば一体となって展開し、大企業の支配構造の一環として戦後の特徴を担って再編成されたこと、しかも、それらの構造的諸枠組みは、その後の高度成長期においても、新産業の連続的な創出の過程で、繰り返し発現したことなどを明らかにすべく研究を進めている。その一部は既に発表されている。大林弘道[1995a]参照

進展のなかで、⑥新産業分野での非下請制的展開<sup>16)</sup>、⑦サービス業の「下請制的」・非下請制的拡大<sup>17)</sup>がみられることである。

現時点では、全体として①、②、③、④、⑤が、主たる傾向を示し、⑥、⑦はなお従たる傾向に止まっている。したがって、現在においては「戦後中小企業構造」の「解体」過程が顕著な情勢となっている。そうであるがゆえに、そうした情勢は画期的な中小企業政策を必要としていると考えなければならないし、また、それゆえにこそ、いま中小企業政策を従来の政策観に囚われることなく、抜本的な検討を加えなければならない時期であると思われる。

## 2. 中小企業政策の現状

### (1) 「中小企業政策審議会基本施策検討小委員会中間報告」(1993年)

1993年7月に発表された「中小企業政策審議会基本施策検討小委員会中間報告」(以下、「中間報告」と略称)は「最近の中長期的な経済社会構造の変化は、これまでの日本の産業構造を支えてきた中小企業に戦後以来の構造変革を迫る時代の潮流とも考えられ、中小企業政策の基本を問い直す深くかつ大きな胎動として受け止める必要がある。」<sup>18)</sup>と指摘した。そこでの中小企業政策の基本的考え方および政策体系の転換とは、次のような内容であった。

すなわち、現行「中小企業基本法」では、「中小企業の高度化等」、「事業活動の不利の補正」、「小規模企業」が三章を構成しているが、「この体系を参照しつつ、その後の政策の変遷を踏まえて、現時点で実施されている政策の体系を整理する」<sup>19)</sup>と「経営基盤強化対策」、「構造改革支援対策」、「小規模対策」の3つの柱に分けられる。「経営基盤強化対策」は、「中小企業の不利益を補正することによりその基礎体力を強化し、大企業との競争条件を整備するための産業組織的性格をもつ施策で、中小企業政策のベースをなしていると考えられる。金融(一般貸付)、税制、組織化、診断指導、下請対策等の諸施策が含まれ、次にみる構造改革支援の諸施策を実施する上で不可欠の前提となっている」<sup>20)</sup>、その「構造改革支援対策」は、「その時々々の構造変化に中小企業が円滑に対応できるよう、それぞれの課題ごとに特別の対策を講じる施策で産業構造的政策を有していると考えられ、近代化・高度化、国際化、労働力確保、地域中小企業対策、環境対策等一連の諸施策が含まれる」<sup>21)</sup>、

16) 「中小企業白書」をはじめ中小企業関連の紙誌に掲載されている近年の注目企業事例はこの場合を指しているし、また、起業事例も多く同様である。

17) 一般にサービス業の展開は、非下請制のもとでの展開であるが、情報サービス業に見られるように、「下請制」的展開を示している場合もある。そこでの「下請制」が機械産業におけるそれとはどのように異なっているかは改めて検討されなければならない。

18) 中小企業庁(編)[1993], p.10

19) 中小企業庁(編)[1993], p.50

20) 中小企業庁(編)[1993], p.50

21) 中小企業庁(編)[1993], pp.50-52

「小規模企業対策」は、「経営基盤の脆弱な個人企業が多く、地域経済の動向に左右されやすいことを踏まえ、以上の経営基盤強化、構造改革支援の諸対策が円滑に実施されるための対策を講じる政策である。」<sup>22)</sup>したがって、「経済社会構造が変化している中で、中小企業の活力を積極的に引き出す必要があること等を考慮すると、今後の中小企業政策においては、大企業に比べ、資本、人材、技術、情報等の面で制約ある中小企業の「経営基盤強化対策」をベースとしつつ、現在の大きな構造変化の流れに立ち向かう中小企業の構造改革努力を支援する「構造改革支援対策」及び経営基盤が脆弱なため構造変化への対応の困難が予想される小規模企業に対する「小規模企業対策」を積極的に展開する必要がある。」<sup>23)</sup>あるいは、「中長期的視点に立った、今後の中小企業政策の基本的なあり方としては、経営基盤強化策としての中小企業政策の基本を維持しつつ、経済社会の活力基盤としての中小企業の維持・育成という、産業政策としての中小企業政策の役割も踏まえ、新しい時代環境に積極果敢に挑戦していくバイタリティのある中小企業を支援する政策についても積極的に展開していく必要がある。」<sup>24)</sup>

## (2) 近年の中小企業法と政策

中小企業政策の以上の路線は、その後、現在まで以下の諸法律となって、成立、施行されてきている。まず、「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（略称：「小規模事業者支援促進法」）が成立し、1993年8月9日から施行された。「近年、小規模事業者には、事業数の減少、開業率の減少、付加価値生産性の大企業との格差拡大等深刻な影響がみられるところとなっている。これらは、需要構造の高度化・多様化、技術革新・情報化の進展による経営資源の高度化、労働力不足問題の深刻化等が進む中で、経営基盤の脆弱なため、これらの経営環境の変化に必ずしも十分に対応できず、厳しい状況に直面している小規模事業者が少なからず存在している。」<sup>25)</sup>との認識から、同法は、「商工会・商工会議所」を「小規模事業者の経営の改善発達を総合的に支援する主体として位置づけ、これらの行う事業を促進することによって、小規模事業者の経営基盤の充実を図る」<sup>26)</sup>としている。また、同法では、通商産業大臣が基本的な指針を策定・公表し、「商工会等」が、基本指針に即して小規模事業者の経営の改善発達を支援する「経営改善普及事業」・「基盤施設事業」・「連携事業」を実施する。さらに、補助金・出融資・債務保証・中小企業信用保証保険法等の特例措置・非課税措置等の助成措置が講じられるとされる。<sup>27)</sup>

また、「特定中小企業者の新分野進出による経済の構造的変化への適応の円滑化に関する臨時措

22) 中小企業庁（編）[1993], p.52

23) 中小企業庁（編）[1993], p.52

24) 中小企業庁（編）[1993], p.54

25) 通商産業省中小企業庁小規模企業部（編）[1993], p.3

26) 通商産業省中小企業庁小規模企業部（編）[1993], p.4

27) 通商産業省中小企業庁小規模企業部（編）[1993] 参照

置法（略称：中小企業新分野進出等円滑化法）」が同年11月25日から施行された。同法の制定は、日本経済の構造的変化の影響を「大きく受けている業種においては、かつてのように、国内において設備を大型化し、大量生産によるコストダウンで生産・販売量の拡大を図ることは困難になっており、新しい戦略が必要となっている。一方、中小企業は、不採算部門の整理等の余地が極めて小さいこともあり、こうした構造的変化に対応するために、新しい製品の開発等コストダウンを超えた事業に積極的に取り組むことが不可欠である。」<sup>28)</sup>との認識に基づいている。

同法においては、「経済の多様かつ構造的な変化の影響を受けている特定の業種に属する事業を営み、その生産額が相当程度減少しているという厳しい経営環境にある中小企業者（「特定中小企業者」という。）が、都道府県知事に新分野進出等計画を提出し、承認を受けることができることとなっており、その計画に従って事業の実施する場合は、政府系の金融機関からの低利融資や税制上の優遇措置等が用意されている。また、特定の業種の経済変化への適応の円滑化を多角的に支援するために、特定の業種に属する事業を営んでいない中小企業者等が特定の業種に属する事業を行う場合も計画（「事業開始計画」という。）の承認を受けることができ、低利融資等の支援の対象となる。」<sup>29)</sup>この場合、「特定中小企業者」の要件は、「特定業種」（製造業、印刷業、ソフトウェア業、情報処理サービス業）に属する事業を営む中小企業者であって、それらの業種に属する事業に係わる生産額又は取引額が相当程度減少し又は減少する見通しがある者及びこれらの者が構成員の半数程度以上を占める組合等である。また、生産額又は取引額の減少要件は、過去3年間に比べて10%以上減少（輸出比率、下請比率が20%以上の者については5%以上減少）することとなっている。

注目される新分野進出等計画（最長5年間の計画）の内容は大きく分けて「新たな進出」と「海外の地域における事業の開始又は拡大」とに分けられる。前者の「新たな分野への進出」とは、一般に新分野進出と呼ばれているもので、①「特定中小企業者」がこれまで行っていた事業に属する業種（日本標準産業分類）と異なる業種に属する事業、②「特定中小企業者」のこれまでの製品に比べ、原材料又は生産加工技術及び用途若しくは販路又は機能若しくは性能を異にする製品に係わる事業（役務についてもこれに準じて取り扱う）である。「要するに、従来作っている製品を単に大量生産によりコストダウンを図るような計画は認められないが、アイデアを加えてこれまで作っていない新しい製品を作ろうとする場合には、新たな分野への進出と認められる。」<sup>30)</sup>そして、「海外の地域における事業の開始又は拡大」とは、本邦内において、特定業種に属する事業を継続する見通しが無い場合は、計画の承認を受けることができないとされた上で、第1に、①本邦企業による海外直接投資（追加投資を含む）、②外国における自らの事業所の設置又は拡張に係わる投資、③海外の企業

28) 中小企業庁計画部計画課（編）[1994]，p.7

29) 中小企業庁計画部計画課（編）[1994]，pp.15-16

30) 中小企業庁計画部計画課（編）[1994]，pp.19-20

に対する出資、資金の貸付又は設備の貸与等であって、当該企業との間に永続的な経済関係を樹立するために行われるもの、第2に、外国にあるものに対する外国での生産の委託である。

この「中小企業新分野進出等円滑化法」は、制定から1年半を経た1995年5月に改正され、同22日に施行された。すなわち、「急激な円高により、中小企業者は限界的なダメージを受けている。本改正は、円高対策の一環として、円高による中小企業者へのダメージが相当程度の規模に至る前に、本法の目的である新分野進出等を行うまでの準備期間としての息継ぎの間を与えるための応急的・一時的（2年間）な支援措置を講じるものである。これにより、本来企業の存続・発展のために不可避である新分野進出等の構造的な対応を可能ならしめることができるものである。<sup>31)</sup>」

以上のような一連の政策措置のうち、最も今日的な政策として新たに「中小企業の創造的事業活動の促進に関する臨時措置法」（略称：「中小企業創造活動促進法」）が、1994年12月6日における中小企業近代化審議会への諮問「創造的中小企業振興策の在り方」に対する答申を受け、1995年4月14日施行された。本法は、上記の諸法にもあるように、日本経済の「産業空洞化」と「経済活力の低下」の懸念を打破するために、新たな商品・サービスの創出への取り組み、すなわち、「創造的事業活動」を促進することを通じて経済のフロンティアを拡大していくことが重要になっているという認識のもとに、「創造的事業活動」の担い手として「企業家精神にとみ、小回りが利く中小企業者や創業者が特に期待されている<sup>32)</sup>」とする。同法は、「事業を営んでいない個人、つまりこれから創業する者」を含む中小企業者を対象に2つのスキームが用意されている。ひとつは「特定中小企業者」（製造業、印刷業、ソフトウェア業、情報処理サービス業の属する創業5年未満の者および試験研究費の収入金額に対する割合が3%を越える者）に対する支援措置（投資減税、資本金1億円超の者を対象化した中小企業企業育成投資株式会社法の特例）であり、もうひとつは認定計画実施者（著しい新規性を有する技術・ノウハウの研究開発およびその成果の事業化を行う中小企業者であって、研究開発など事業計画など具体的計画を策定し、都道府県知事の認定を受けた者）に対するさらに幅広い支援措置である。すなわち、中小企業信用保険法等の特例を設置する法的措置、種々の貸付である融資、さらに補助金などである。

### 3. 中小企業政策の問題点

#### (1) 中小企業政策の「転換」の意義と限界

上記の諸法律にもとづく諸政策を含む現在進められている中小企業政策の総体は、「中小企業施策総覧」（中小企業庁編 各年）などによって容易に知ることができる。そして、中小企業に対する極めて多様な種類の対策が実施されていること、中小企業政策における周知の「総花性」について確

31) 通商産業省・中小企業庁 [1995]

32) 「貿易と産業」編集部 [1995], p.59



認することができるだろう。しかしまた、上述したような1993年の「中間報告」が発表されて以降、そこで提唱された新たな中小企業政策の基本的考え方および政策体系に基づく中小企業政策が方向性としてあるいは観点となって実施されてきており、加えて中小企業政策のこれまでにない政策手段の採用が含まれていることも認められよう。しかしながら、同時に検討すべき諸問題が依然としてあると率直に指摘しなければならない。

すなわち、第1に、以上の中小企業の諸施策によって、冒頭で述べた「戦後中小企業構造」の「解体」過程で中小企業が直面している諸困難を首尾良く乗り越え、中小企業が安定的なシステムに移行できるかどうかという問題である。上記の諸法律に基づく施策の実績と成果がどのような水準になるかについて、ひとまず今後を注視しなければならないが、現時点で問題としなくてはならない点は、それらの法律の制定が必要になった現実、いわば具体的な中小企業問題の根拠に対して、その解決のための施策の内容が噛み合っておらず、問題の直視が回避され、問題自体が政策対象からの除外されていることである。たとえば、「中小企業白書」の分析などで度々明らかにされているように、加工組立型産業の親企業におけるリストラクチャリング、つまり、内製化・部品の共通化部品点数の削減・海外からの部品調達・海外生産の強化が下請中小企業の大きな影響を与えていると<sup>33)</sup>しているにもかかわらず、大企業のそうした企業行動を与件として棚上げし、それらについて政策的な対応を提起せず、専ら個別的な適応を中小企業に迫っている。つまり、個々の大企業の個別的経営戦略であると考えなければならない行動が企業の「経済合理的」な行動と見なされ、事態が国際的・国内的企業環境諸条件の変化一般に解消されてしまっているのである。

第2に、その上で、それらの諸変化の影響を受けている業種は、「中小企業新分野進出等円滑化法」の制定の事由にあるように、①企業一般における国内の設備の大型化・大量生産によるコストダウン生産・販売量の拡大の困難、②中小企業における不採算部門の整理等の余地の狭小から、新しい製品の開発等コストダウンを超えた事業に積極的に取り組むことが不可欠だという認識が政策当局によってなされており、現在困難にある中小企業は事実上既存分野での存立を放棄しない限り積極的な政策対象から除外され、同時にそうした中小企業に対する国民経済としての日本経済およびそれを支える地域経済の対する産業構造の観点からの位置づけも軽視される結果となっている。

第3に、今日の産業・企業をめぐる困難は、もとより、大企業のそれを含むのであるが、大企業の政策に比較して中小企業のそれは不十分なことである。たとえば、大企業に対しては、「特定事業者の事業革新の円滑化に関する臨時措置法」（以下「事業革新法」と略称する。）が制定され、1995年4月1日に施行されたが、同法は、「特定不況産業安定臨時措置法」（1978年）、「特定産業構造改善臨時措置法」（1983年）、「産業構造転換円滑化臨時措置法」（1988年）と続いた構造的な供給過剰に対応し

33) たとえば、中小企業庁（編）[1995]、同 [1994] の現状分析の箇所を参照されたい。

34) 中小企業庁計画部計画課（編）[1994]、p.7

た過剰処理の円滑化のための措置を実施した産業調整政策であるとともに、高度成長期の産業政策に類似した産業育成政策である総合的ないしは全般的支援策が施策されている。<sup>35)</sup> すなわち、既存・新規の両分野にわたって施策が行われているのである。

## (2) 規制緩和と独占禁止法

中小企業政策を検討する場合、現在最重要の政策課題として実施に移されつつ規制緩和を問題としなくてはならない。規制緩和の政策的根拠の論議は、必ずしも明確な一貫性を持ってこなかった。当初は財政再建のための行政機構やその運営の合理化・効率化であったし、次いで非関税障壁等の解消を目指す貿易摩擦解決のための非関税障壁等の解消のためであったり、さらには、現時点では日本経済の「経済構造改革」のためである。<sup>36)</sup> もちろん、公正取引委員会など早くから「競争政策」の観点から持続的に取り組んでいるが、<sup>37)</sup> 概して、規制緩和の理論的根拠は、その都度変化する便宜的な内容とならざるを得なかった。したがって、規制緩和に直面する国民の理解も、無関心かあるいは根拠のない期待となっており、自らの置かれた立場の関わり方に依存して、さまざまな解釈を可能とする多義的な性格を余儀なくされてきた。現在、その政策の進展は総論的な論議の段階から個別具体的な検討の段階に至っている。それゆえ、規制緩和をめぐる事態において理論的根拠の薄弱やその多義的性格が多面的に露呈してきており、規制緩和の実施の進捗自体の困難を増大させている。中小企業からする「ビジネス・チャンス」という期待もなお今後にかかっている。

ところで、規制緩和の推進の過程で、独占禁止政策の強化・厳正運用が強調されているが、一方で、中小企業カルテルの原則禁止を含む独禁法適用除外制度の廃止などをもその一環とされてきており、他方で、「持ち株会社」の解禁・企業の株保有制限緩和が提唱され始めている。通産省の産業政策局長の私的研究会・企業法制研究会は1995年2月22日に「純粋持株会社規制及び大規模会社の株式保有規制の見直しの提言」と題する報告書をまとめ、公表した。<sup>38)</sup> 純粋持株会社規制及び大規模会社の株式保有規制の廃止に関する論議は、今のところ系列化・企業集団の強化、あるいは財閥の復活の可能性に関する点に集中している。しかし、中小企業への影響の大きさという観点からは、同報告書が、それらの措置により新規事業への投資を促進し、新規事業分野にヨリ多くの参入が実現することから、競争促進効果が期待できるとしている点が問題である。つまり、持株会社の子会

35) 通商産業省産業構造課(編) [1995] p.7

36) 臨時行政改革推進審議会公的規制の在り方に関する小委員会 [1988], 臨時行政改革推進審議会公的規制の在り方に関する小委員会 [1989], 経済審議会構造調整部会 [1990], 日米構造問題協議作業グループ [1990]「日米構造問題協議最終報告」, 経済改革研究会 [1993 a], 経済改革研究会 [1993 b]「経済改革について」など参照。

37) 公正取引委員会 [1982] 1982.8, 政府規制等と競争政策に関する研究会 [1989 a], 政府規制等と競争政策に関する研究会 [1989 b] など参照。

38) 同報告は、他の資料とともに、通商産業省産業政策局編 [1995 b] 所収。

社として大企業による創業が促進されることになる。こうした結果、持株会社の子会社としての創業と、多くは中小企業を母胎とする独立企業としての創業との競合が、政策的にも、実態的にも強められざるを得ないと考えられる。こうした競争の促進が、21世紀の産業組織における競争の公正を保証するものかどうか、はなはだ疑問である。

### (3) 新たな競争ルールをめぐる問題

規制緩和に限らず、現在、広く産業に関わる政策が中小企業に大きな影響を与えようとしている。1995年7月1日に施行された「製造物責任法」における製造物責任とは、「製品に不具合（「欠陥」）があったために他人の身体や財産に損害を与えた場合に、賠償を負うこと<sup>39)</sup>」である。「製造物責任法」は、この賠償責任に関して「製造者に落ち度（「過失」）があったか否かを問題にせず、客観的な製品の性状に「欠陥」があったか否かしか問題にしない<sup>40)</sup>」という画期的な性格をもっている。つまり、製品によって損害をあたえられた消費者は、責任の追及を、従来においてはその製造業者の「過失」を立証する必要があったが、今後は製造物の「欠陥」があることを立証すればよくなったわけである。こうした「製造物責任法」には、適用除外や便宜的措置は置かれていない。同法の成立に際して、「中小企業の負担軽減のため、製品安全対策、クレーム処理等についての相談・指導体制の充実を図るとともに、安全な製品を供給するための各種の活動につき積極的支援を図ること。また下請事業者に不当な負担を及ぼすこととならないよう十分な配慮を払うこと」という付帯決議が行われた。そうしたことから、現在、中小企業の賠償金の補償能力を補うために、いわゆるPL保険が中小企業向けに団体契約で発売され始めている。PL保険に加入する可能性がある中小企業は360万社程度だと損保会社はみており、中小企業総数を大きく割っている点で、問題を残している。そうした「製造物責任法」は中小企業のコスト上昇圧力の一層の増大となって作用するということができる。そのような傾向は、食品における「栄養改善法」（栄養素・含有量などの表示義務）の改正、「包装廃棄物リサイクル促進法」（包装ゴミのリサイクルの企業義務化）の制定などと相まって強まるだろう。要するに、消費者優先を旗印として、安全・健康・環境の問題が、企業と消費者の対立の構図としてだけでなく、大企業との関連であるいは大企業との比較から中小企業の問題として提起されているのである。

---

39) 小林秀之 [1995], p.1

40) 小林秀之 [1995], p.1

#### 4. 中小企業政策の新しいパラダイム

##### (1) 「戦後中小企業構造」の「解体」後の中小企業の位置とその問題性

現実に行進する中小企業問題とそれに対する「新たな」中小企業政策の転換の意義と限界によってもたらされる諸矛盾・諸問題を把握し、今後進捗するであろう中小企業政策を含む経済政策の過程における中小企業政策の経済理論的根拠を明らかにするためには、「戦後中小企業構造」とその政策の経済理論的基礎とその問題、および、その「解体」後の中小企業の存立を規定する諸条件のそれを検討しなければならない。「戦後中小企業構造」を構成する下請制、流通系列化、地域中小企業集積、商店街、中小企業金融機関などにおける中小企業のおかれた市場構造は基本的には、経済規制を一部に伴った「競争的市場構造」であった。そして、それらの「市場構造」は大企業分野としての「寡占的市場構造」と直接的・間接的に、あるいは他段階的に・階層的に取引関係・産業連関を形成していた。そうした「寡占的市場構造」と「競争的市場構造」との取引関係が、既述の「経営基盤強化対策」の政策対象の基礎部分を形成するはずであった。しかし、その対策の不徹底によって、「構造改革支援対策」の比重の増大が中小企業における矛盾醸成的な結果をもたらしてきたということが出来る。また、同時に、そうした中小企業への対策が、大企業が実態として持つ「構造改革」的能力とそれへの政策支援の大きさに及ばなかったということである。

このような「戦後中小企業構造」の「解体」後の経済理論的基礎は、「寡占的市場構造」と「競争的市場構造」の二類型が市場構造の典型の位置を失い、「部分寡占的市場構造」ならびに「小資本寡占的市場構造」が産業諸部門に新たに領域を拡大させるであろうということである。それゆえ、従来の二類型間の大企業と中小企業の固有な取引関係は後景に退き、その関係に規定されていた「支配・従属」あるいは「規定・被規定」の関係は弱化するることになる。しかし、「部分寡占的市場構造」ならびに「小資本寡占的市場構造」における、「競合」・「参入」・「新生」などが主たる問題性として改めて表出すると予測される。

このような市場構造の交替の基礎とその進展の速度は、「情報・通信」の急速な発展とそれをも不可欠な要素とする労働・企業組織の変化に依存すると筆者は現在考えている。したがって、「情報・通信」が今後とも急速に発展するならば、上記の構造変化と問題性の転換によって、中小企業の存在の意義も増大し、中小企業政策の役割はヨリ重要な意義を帯びてくると予測している。

##### (2) 中小企業政策の新しいパラダイムに向かって

以上のように「戦後中小企業構造」の「解体」後の中小企業の位置とその問題性を踏まえるならば、今後の中小企業政策の課題は既述の「中間報告」における不十分性・方向性の是正を含む根本

的な転換を迫られることになろう。すなわち、「戦後中小企業構造」における「支配・従属」あるいは「規定・被規定」に対して一面その是正を掲げながら、他面では質的にそれを「共存」と解釈し、「大企業とともに発展する中小企業」を観念する政策、大企業に対して期待・信頼・政策効果の中心をおく政策を追求してきた歴史と訣別しなければならないであろう。そして、改めて「競合」における公正の確保、「参入」における調整の推進、「新生」の促進などの現代資本主義経済における「競争のルール」の基本的再検討が必須となる。その際、検討の前提として決定的に重要な課題は、いわば大企業支援政策というべき「産業政策」の根本的転換とともに、公正な労働基準を定め、実行することを保証する労働政策であり、そして、その担い手を形成する教育政策の再検討である。いいかえれば、中小企業をめぐる政策課題が「競争ルール」をめぐる問題となることによって、その政策の範囲も拡大することになる。そのために、中小企業に関わる諸政策の、中小企業庁が行う政策とともにそれ以外の政策当局の中小企業に関わる諸政策との統合が必要である。要するに、中小企業政策は、その中身も、その範囲も改革せざるをえないのである。ここにこそ、中小企業政策の新しいパラダイムがある。

#### 引用文献

- 大林弘道 [1995 a] 「戦後中小企業における中小企業の再編 [1]」『商経論叢』第30巻第3号, 1995年。  
大林弘道 [1995 b] 「戦後復興期における中小企業の再編」『経済システムの転換と中小企業 (日本中小企業学会論集)』同友館, 1995年。  
経済改革研究会 [1993 a] 「規制緩和について (中間報告)」1993年11月8日。  
経済改革研究会 [1993 b] 「経済改革について」1993年12月16日。  
経済審議会構造調整部会 [1990] 「構造調整部会報告——更なる構造調整を目指して——」1990年4月26日。  
公正取引委員会 [1982] 「政府規制制度及び独占禁止法除外制度の見直しについて」1982年8月。  
小林秀之 [1995] 『製造物責任法』新世社, 1995年。  
政府規制等と競争政策に関する研究会 [1989 a] 「規制緩和の推進について——政府規制等と競争政策に関する研究会における検討状況——」1989年2月  
政府規制等と競争政策に関する研究会 [1989 b] 「競争政策の観点からの政府規制の見直し」1989年10月。  
中小企業庁 [1994 a] 「企業の海外展開等による下請中小企業への影響調査結果」1991年11月11日。  
中小企業庁 [1994 b] 「輸入品との競合による中小企業への影響調査結果」1991年11月11日。  
中小企業庁計画部計画課 (編) [1994] 『中小企業新分野進出等円滑化法の解説』通商産業調査会, 1994年。  
中小企業庁指導部取引流通課 (編) [1978] 『分野調整法』ぎょうせい, 1978年。  
中小企業庁中小企業事業団 [1995] 「中小企業景況調査報告書 (第61回)」1995年10月13日。  
中小企業庁 (編) [1994] 『平成6年版中小企業白書』大蔵省印刷局, 1994年。  
中小企業庁 (編) [1995] 『平成7年版中小企業白書』大蔵省印刷局, 1995年。  
通商産業省 [1995] 「国内産業の空洞化及び海外投資 (進出) に関する調査」1995年7月28日。  
通商産業省産業構造課 (編) [1995] 『事業革新法の解説』通商産業調査会, 1995年。  
通商産業省産業政策局編 [1995] 『企業組織の新潮流』通商産業調査会, 1995年。

通商産業省中小企業庁 [1995 a] 「円高対策に係る中小企業新分野進出等円滑化法の改正」 1995年 5 月。

通商産業省中小企業庁 [1995 b] 「中小企業円高影響調査の結果について」 1995年 5 月 2 日。

通商産業省中小企業庁小規模企業部（編） [1993] 『小規模事業者支援促進法の解説』 通商産業調査会， 1993年 10月15日。

「貿易と産業」編集部 [1995] 「新たな段階を迎えた中小企業の新規事業活動支援」 『貿易と産業』 1994年 7 月。

日米構造問題協議作業グループ [1990] 「日米構造問題協議最終報告」 1990年 6 月28日。

臨時行政改革推進審議会公的規制の在り方に関する小委員会 [1988] 「公的規制の緩和等に関する報告」 1988年 11月12日。

臨時行政改革推進審議会公的規制の在り方に関する小委員会 [1989] 「公的規制の在り方に関する小委員会報告」 1989年11月 2 日。

労働省職業安定局 [1994] 「企業の海外進出・生産が雇用に及ぼす影響について」 1994年 9 月30日。

労働省職業安定局 [1994] 「製造業の海外シフトが国内雇用に及ぼす影響について」 1994年12月。

[神奈川大学]