

中小企業政策のパラダイム転換と望ましい政策運営体系への視点



元日本大学教授

永山 利和

永山 利和氏 プロフィール

1940年東京都生まれ。慶應義塾大学経済学部卒業。日通総合研究所、国民経済研究所を経て日本大学商学部教授。2015年退職。行財政総合研究所理事長、建設政策研究所理事長、自治体問題研究所副理事長、中小企業家同友会全国協議会・企業環境研究センター座長などを歴任。

はじめに

日本の中小企業政策に新たな変化が始まるのだろうか。というのは政府の経済政策の基本方針を示す『骨太の方針』にこれまで産業政策、地域経済、生産性向上政策等の部分的で、狭い領域でしか扱われなかった中小企業政策が系統的に記述された。注目すべき変化といえる。『経済財政運営と改革の基本方針2021年』（以下『骨太の方針2021』と記す）に、昨年来の新型コロナウイルス感染症（以下、COVID-19と記す）による経済の落込みを受け、国家レベルの政府経済政策である『骨太の方針』に相当踏み込んだ中小企業政策が記述されることとなった。

中小企業政策で最高の指針には、国会決議を採らない閣議決定という半端な形の「中小企業憲章」（2010年6月）がある。その憲章閣議決定後、日本企業の多数派であるが企業数が縮小している小規模企業の振興対策を図る「小規模企業振興基本法」が制定された（2014年6月）。後述するように、これら最近の変化は経済政策上明確な体系と制度とともに日本経済に占める中小企業の位置と状況に相応しい政策体制に再編成されてきたのだろうか。COVID-19対策、政府の経済政策が、感染症対策、オリンピック・パラリンピック（以下、オリ・パラと記す）への対応のまずさから、不況のままで経済回復力を十分引出す機会を逸してきた。オリ・パラ後を見据えた有効な経済政策は、中小企業政策が大きな役割を果たさせるという“予想外”の転換を踏まえ、新規の中小企業政策が始ま

るなら、その位置に相応しい、望ましい政策所管組織の変更、有効な政策体系の確立を検討すること、それが本稿の趣旨である。

1. 『骨太の方針』に見る中小企業政策の転換の兆し

COVID-19への政府の経済対策には、従来にない新機軸がいくつかある。政府は、諸外国の政策展開も考慮して、家計支援には「特別定額給付金」（2020年度予算1次補正、12兆8,800億円）、「雇用調整助成金」（同1～3次補正、3兆9,000億円）、事業者支援には「持続化給付金」（同1次補正、5兆7,000億円）、「協力金（協力要請推進枠）」（同2-3次補正、3兆6,000億円）、「家賃支援給付金」（同2次補正、1兆1,000億円）など、法的裏付けはないが新規歳出が大規模に行われた。これらの政策は一種の超法規措置だといえる。そうした中、中小企業分野には、政策変更に必要な法的措置などで明示されないが、新たな動きとして以下の事項を指摘できる¹。

『骨太の方針2020』（2020年7月）では、中小企業への経営支援が必要となる新しい背景に、消費税制に絡む2023年度からインボイス制の導入、進展するDX、新型コロナウイルス感染症による経営危機など、足元の経済と公衆衛生の危機対応等、中小企業対策に制度や政策を様々変更し、さらに社会変革との対応を迫られているとの認識が窺える。当面の中小企業政策は、企業規模の拡大、下請振興基準に沿う「個社の自主行動を通じて、労務費の価格転嫁と中小企業と発注者側と

¹ 新型コロナ対策に対する公衆衛生政策及び経済政策についての国際的動向について筆者は、「新型コロナウイルス感染症パンデミック不況の性格と政策対応の提要」（中小企業家同友会全国協議会企業環境研究センター『企業環境研究年報 第25号』pp.3～20,2020年12月）で検討している。この点における基本は、公衆衛生・医療制度の科学的・技術的体制と経済政策体制との大きなギャップにあることを基本的視座としている。

の協議」を支援するほか、「知財を含む取引ルール強化を図る」などが提示された。この記述だけでも従来の『骨太の方針』よりも中小企業支援策にかなり踏み込んでいる。例えば、表現を抑えているが、「労務費の価格転嫁」、「中小企業と発注者との協議」という民・民間関係不介入だった政策姿勢を「協議への支援」と記し、強い関心と協議支援という介入姿勢に転じている。

(1) 政府政策における中小企業政策の変化

『骨太の方針2020』は、COVID-19による強い影響とポスト・コロナを意識した『「新たな日常」を実現する地方創生』の目標に向けた地域の「産業・社会の活性化」に焦点を合わせていた。産業別には、観光（業）および農林水産業の活性化、スポーツ・文化芸術の力を指摘し、これらと並んで地域（方）産業の振興支援を展開するとしている。その中で、「労務費の価格転嫁」、「（受注する）中小企業と発注者との協議」の支援策にも新規性が見える。

これまで中小企業政策に下請制改善に焦点が当たっても、政府の政策は民間企業対民間企業との関係（すなわち民・民間関係）に行政は実際に介入せず、強い者が勝つ民・民間取引については成行きに委ね、行政は介入しない姿勢をとってきた。それが、『骨太の方針2020』で行政は民・民間関係に属する下請取引、親企業と下請企業との取引関係に対し、民・民間関係不介入から協議手法の形をとって明確に支援策を打ち出す介入姿勢に転じた。

上記にくわえ、『骨太の方針2021』が捉える中小企業政策変更の背景認識および政策に、さらに明らかな変化が見られる。第2章3「日本全体を元気にする活力ある地方創り～新たな地方創生の展開と分散型国づくり～」の（2）「活力ある中堅・中小企業・小規模企業者の創出」の項で、前年の『骨太の方針2020』を一部継承するものの、中小企業政策では、『骨太の方針2020』までは地方経済に軸足を置く従来からの路線を、『骨太の方針2021』では“地方創生”策として新展開をして見せる。

それというのは、『骨太の方針2021』では、新た

に“分散型国土”形成という全国課題に係わる役割を中小企業政策に充てている。“分散型国土”の内容は明示されないが、大都市と地域（方）との均衡を狙った構造改革という中小企業振興が国土形成の役割を担わせるところに新規性がある。産業政策だけの従来路線とは異なった政策体系編成にシフトしている。すなわち、『骨太の方針2021』は中小企業政策が「日本の未来を拓く4つの原動力、グリーン、デジタル、活力ある地方創り、少子化対策」のうちの一つ「活力ある地方創り」に中小企業政策が“格上げ”されたとみられる。“格上げ”と評価できる経過とその意味については後述する（以下2-（2）参照）。

(2) 中小企業経営に深く関わる最低賃金制度活用による経済成長戦略の登場

上記に加え、もう一つ中小企業経営に深く関連する重要な変化が『骨太の方針2021』第2章3-（3）に示されている。それは「地方創生」と「分権型国家」の形成を目指す手段として中小企業政策の活用に続き、最低賃金制（以下、最賃制と記す）に基礎を置く賃金（引上げ）政策による成長戦略が示されていることである。『骨太の方針2021』は、「賃上げを通じた経済の底上げ」にとって最低賃金（以下、最賃と記す）の引上げは不可欠だと強調している。筆者も最賃引上げは重要な経済政策だと考えるが、その影響は、中小企業経営へ直接変革を迫り、その課題への対応を通じて中小企業政策体系にも深く関わる。それはまた労働、社会保険制度の改革と運用で、建設、運輸・交通、通信・放送、金融・保険、公衆衛生、情報・同関連産業など、経産省・中企庁以外にも他の省庁所管業種と広く政策調整が必要となる。その調整には幅広い分野に必要な中長期の改革を要する。ただし『骨太の方針2021』では上記のような複数の省庁所管事業に係る「省庁横断的」中小企業政策の調整となっても、その影響や波及効果には言及がない。

最賃引上げには、最低限支払能力を高めることに繋がる政策、生産性向上に取り組む中小企業の政策支援、下請取引を適正化したうえで金融支援政策も必要である。ここで『骨太の方針2021』はコロナ禍で

経済活動が委縮していても、「地域間格差にも配慮（“縮小”するの意と解すべきである---筆者挿入）しながら、より早期に全国加重平均を1,000円とすることを旨す」と記し、具体的金額にまで踏込んでいる。この金額水準は、2021年の中央最賃審議会の目安賃金が昨年比で28円高の全国加重平均930円としたが、内閣府はこの目安賃金額以上を目指すとした。だが、この賃金水準でも現代の労働者生活には十分ではない。1,000円との差は70円以上、すなわち7%超の引き上げが必要だと明示したことは評価に値するⁱⁱ。

最賃額の引上げが政府の経済成長手段に採用されれば、その政策は中小企業政策史に止まらず、日本経済政策史にも一つの画期を記す。最賃制は主に中小企業労働者、若年労働者あるいは大企業に働く非正規労働者、派遣労働者、ギグ・ワーカー等の労働基準やそれら労働者への政策に直接、深く関わる。最賃制は労働基準政策の基本政策に位置するものの、政府の“経済成長政策”手段に活用されたことはなかった。

ところで、賃上げ主導の経済成長政策の特質は、ある意味でアベノミクスとは対極になる。アベノミクスは政府・内閣府主導の財政支出増、低金利とで脱デフレを目指し、政府自体も国債を市場（市中銀行）経由で日銀が迂回購入する方式を前提とする（結局、財政ファイナンス方式）。ゼロ金利が国債発行経費増を抑える。だから国債依存の財政運営を容易に継続する条件にもなっている。

対する賃上げ主導の経済成長政策は、政府主導の経済成長政策よりも財政負担増を抑制できる。賃上げ主導経済成長政策は、中小企業も巻き込む民間企業成長および賃上げ主導の民間最終消費との両輪でデフレを脱し、経済成長軌道に転換すると想定している。この点に賃上げ主導経済成長政策の特質がある。一般に賃金政策による経済成長政策に対する理解は普及していない。賃上げが個別企業に経営圧迫要因となり、成

長を制約すると考えられがちだからであろう。しかし事実は逆である。賃上げで減んだ資本主義はなく、この史実だけでも賃上げがGDPを押し上げ、個別企業にも需要を増やし、経営改善に寄与する条件を広げる。

その上、第2章3-(3)では、民間主導の賃上げ実現には、最賃審議会が最賃額を引き上げるだけで実行できるほど簡単ではないだろうとの予測を含んでいる。最賃制の効果的実施には政策実現の条件を作らなければならない。最賃制を成長政策に運用するには、最賃額を低く抑えてきた条件、とりわけ中小企業の経営や関連政策の転換を不可避とする。『骨太の方針2021』には、最賃制度における最賃額引き上げ、さらに最賃制を活用した地方・地域経済の振興、中小企業の経営改善、非正規雇用者の賃金水準を引き上げ、その延長線上に日本の賃金水準全体の底上げなど、雇用構造までを改善できるとの絵を描く。というのも中小企業の労働者にも「同一労働同一賃金」原則に基づく非正規雇用の処遇を改善して、非正規雇用を実質的に正規雇用へつなぐ方向も見据える。それゆえ中小企業経営、しかもその生産性向上の枠内に限定して労務費増高を吸収する場合のみの改善という近視眼的で、狭い経営改善策の枠組みのなかに閉塞された発想から脱却しなければならない。好循環を生む経済構造を大企業、行政機関等にも広範に連携関係を築き、賃金水準が底上げされれば、その効果で正規と非正規間の賃金格差が縮小され、実質的に非正規雇用者を正規雇用へ転換するシナリオを描く政策体系とすべきである。賃上げを労務費コスト増というマイナス面のみを評価する賃上げ論、賃上げを経営圧迫要因とするだけの受身の呪縛を脱し、コストだけに偏した賃金論でなく、国内市場の基底を拡張し、広く、多彩な需要増に転換させるのが賃上げ成長政策への転換と解すべきである。

ただここで、2021年11月までには総選挙が予定さ

ⁱⁱ 『骨太の方針』に賃上げによる経済成長路線で、大都市への人口集中抑制・人口の地方分散を推進するには、最賃制の改革、すなわち全国一律最賃制、中小企業負担増対策や下請取引の是正（特に労務費コストを中小企業製品・サービスの価格へ転嫁できる仕組み）等の実現を提言した背景には、自由民主党・最低賃金一元化推進議員連盟「最低賃金の在り方に関する提言」（2020年12月15日）があると思われる。同連盟は、2021年5月25日菅首相に説明し、これが『骨太の方針2021』の記述に投影したとみられる。同連盟は、2019年2月7日に発足し、労働団体などの協議も踏まえ、今回の提言が策定された。同連盟の見解における基本見解には、「生産性とは賃金水準そのものであり、賃金が上がらなければ将来の社会保障も支えられず、賃金を上げないということは社会保障を維持できなくなる」といっていることと同義であるという認識であると述べている。真っ当である。なお、現在行われている生産性論議の基本的課題では（投入労働対産出量という純物的生産性論議を捨象するが）、賃金が付加価値そのものであり、その生産過程は労働にあるという点が軽視されるきらいがある。そのうえ賃上げなしの生産性向上が実現し、しかる後に賃上げ可能な条件が生れる、という論議になっている。かつての“生産性基準原理”、生産性向上の範囲に賃上げを限定しなければ企業経済は縮小再生産、企業衰退に陥ると主張することと同じである。

れている。だから、『骨太の方針2021』が政策転換の方針でも選挙向けのリップ・サービスだとの評価も肯定できるであろうⁱⁱⁱ。だが、最賃制を効果的に経済成長戦略に運用するには、最賃額の引上げだけの結果に止めおく政策だけは終わらない。財界、大企業グループに主導された政府の経済・社会制度における規制の改革・緩和、さらに財政・金融政策を基調とする新自由主義的行政運営から生まれた大企業行動の政府依存を脱して、民間企業成長、その多数派である中小企業の成長を、政府の経済成長政策の基礎に“格上げ”し、その効果を運用できる賃金政策と連携させる政策体系を確立すること、これはポスト・コロナ社会経済でこそ考慮すべき経済政策だと言えよう。

2. “格上げ”された中小企業政策、成長戦略会議「実行計画」、『骨太の方針2021』における中小企業政策

『骨太の方針（2021）』第2章3-（2）に示された中小企業支援策に盛り込まれた主な政策は上記に指摘したが、繰り返しになるが以下のようなシナリオであると考えられる。

①新たに中小企業政策を経済成長政策に活用する契機は、新型コロナウイルス感染症の経験を契機に従来の社会経済とは異なる大きな転換が始まる。これは進行中のデジタル化、テレワーク等の拡大を受け止め、労働・就業の形態に柔軟性が広がり、この変化の活用がポスト・コロナの政策基調となるように見える。

②この条件変化をまず首都圏への人口集中から地方分散への人口転換の高い可能性をみる。さらにこの流れは、全国の人口、とくに労働者の地域間の再配置・再編に意識的かつ有用な政策と連携し、社会経済構造変化の手段に拡張する。ここで人口移動の新しい流れを地方創生策の条件に活用しようと試みる。

③これに合わせる政策は、新規の労働・就業形態を生み、労働移動の方向も大都市から地域（方）へ逆流または還流させるように仕向けて、これに関連する

政策分野を絡める。COVID-19後に生まれた労働・就業形態と地域間に現れた新しい人口（労働者）移動のベクトルを保育、教育、住居等の行政サービスを提供する政策と紐づけされた複合政策体系の中心に中小企業政策支援を据える。

日本経済の底上げに中小企業成長支援策を据えて、中小企業成長をCOVID-19が生んだ経済ショックから回復する機動力と位置付ける。ここに従来の政策手段との違いが示される。すなわち、これまでは大企業主導の経済成長政策と大企業成長後に生まれるトリクルダウンで中小企業を引っ張り上げようとした。しかし、トリクルダウンが小さく、あまり有効ではなかった。それとは逆に中小企業政策を新たに成長政策に位置付けしたうえで、成長機能の発揮試みるという大企業中心守護から見れば逆転政策に見える。

（1）『骨太の方針2021』の中小企業政策

人口移動の形態変化を踏まえた『骨太の方針（2021）』第2章における中小企業政策は以下の要素から構成されている。

『骨太の方針2021』第2章3-（2）における中小企業政策は以下の10項目から構成されている。すなわち、①支援策の申請手続きのデジタル化、②民間支援ビジネスとの連携、③デジタル等の無形資産投資、④EC（電子商取引）活用や信用供与を通じた海外展開の促進、⑤人材の確保・育成、⑥中小企業の規模拡大、⑦女性起業家、社会起業家の支援、事業承継・再生の円滑化のための環境整備等によりコミュニティの持続的発展支援。また角度を変えて、⑧下請中小企業の労務費上昇を中小企業製品取引価格に円滑に転嫁できるよう、大企業と中小企業の“パートナーシップ”を構築、⑨特定期間を設定した調査を実施して下請企業の取引価格交渉の推進、⑩官公需において労務費の円滑な価格転嫁を図るため、官公庁が最低賃金額の改定を踏まえて契約金額に関して必要な確認措置を行う措置を適切に講じる、などが盛り込まれている。『骨太の

ⁱⁱⁱ こうした見解はジャーナリズムの指摘にある。『新潟日報』（2021年6月27日社説「選挙のアピールでは困る」）などを参照。政府の経済財政運営の基本方針を示す『骨太の方針』は、議会制民主主義の下で内閣が選挙を意識した立案は、合法的枠組みであればそれ自体否定できない。しかし、合法的であっても政策の体系、枠組み設定や実現には、現実の景気循環、経済・産業構造の変化、各種の経済主体への影響度合等、諸政策が民意に従い、最終的に国民福祉への向上への貢献度合など、政策体系の整合性や政策の有効性を基本に評価すべきである。むしろ政党選挙を基礎とするとはいえ、国家行政組織が有する中立性、公共性を無視する政策は容認されるべきでない。

方針2021』には政府自体がこれまで以上に中小企業支援策に踏み込む。

支援策におけるデジタル化やデジタル関連策の効果のほどはあくとして、企業価値10億ドルを下らない未上場のスタートアップ企業であるユニコーンやそれに準じる急成長企業の創出に絞るだけの政策でもなく、女性起業家、社会起業家など新型中小企業の参入、すなわち新型の起業支援にも一定の可能性も見る。それとともに、集積した既存中小企業にも成長の原動力にする試みが上記の⑧から⑩に見られる。とすれば、それは検討に値する政策であろう。

⑧の大企業と中小企業との中小企業の労務費上昇を取引価格へ円滑に転嫁することは、前節で指摘した最賃制における最賃額引上げを基礎とする文字通り政策支援の底上げを意味する。それを可能にするのが大企業と中小企業との“パートナーシップ”の構築であるとするならば、その内容を脱下請制まで煮詰める必要があろう。とくに脱下請制に向けた政策実現には、最低限、下請取引を公正取引への転換を所管する公正取引委員会の機能拡充と中小企業所管行政の連携体制が不可欠である。“パートナーシップ構築”もさることながら、競争における公正性を体現する市場条件の改革は切り離せない課題である。

また、官公需法などが十分に機能する体制を確保できなかった経緯も踏まえ、⑩における官公庁と民間企業との関係、すなわち国と地方の行政機関、行政が係わる各種公営企業、独立行政法人、さらに行政事務・事業の多くが民間企業に委託、外注されてきた経緯に照らし、国と地方の公的機関が行う「公契約」の役割を見直し、関連中小企業、地域経済社会に活動するNPOなど、潜在する事業能力展開を積極的に講じる政策が欠かせない。それらの政策的枠組は、すでに多くの自治体で取り組まれ、改善実績の蓄積がある。これら自治体の実践に比べ、国は中小企業の根本的力

量に基づいた総合的政策体系とその成長機能を十分に引き出してこなかった。それだけに地域に潜在する中小企業をまず結集し、統合した組織力を国の政策として意識してこなかった。この基点にたった政策転換は不可欠といえる^{iv}。

『骨太の方針2021』には、『骨太の方針2020』における中小企業政策に比して、政策転換を要する背景認識と体系をもっているとは言えない。だが具体策を取り入れている。近年、生産性向上に立ち遅れる中小企業を、問題児扱いする論調や“ゾンビ企業”などの非難めいた評価も多く見られる。こうした底流のなかで改めて吟味すべき課題もある。

たとえば、古くからの議論で中小企業存在の意味、役割にもかかわりがある「(中小)企業の規模拡大」に係る論議がある。産業の規模、企業の規模、事業所の最適あるいは適正な規模など、経済、経営の規模問題には種々の次元及び各次元の組み合わせに関しては多くの論議が必要である。これらの論議を踏まえると、企業規模を大きくすれば必ず効率が上がるとは限らない。また、企業規模問題に関しては、「適正規模」論でも観念的に「適正規模」を論議することはできる。が、何を適正とみるか。事業所、企業、産業等の諸次元で「適正規模」基準などがあるわけではない。同一事業規模(市場規模)の下、存在する企業規模拡大を各企業が同時並行で実施する政策をとると、各企業の生産効率が一時的には上がるかもしれないが、遅かれ早かれ過剰生産に陥り、「規模の経済」の逆効果、つまり規模拡大の非効率が現れる。「企業規模の拡大」は、それ自体として市場政策、経済政策として適正とは言えない。これらの論議には今後委ねるべき課題も少なくない。ただ、ここには本格的に有効な中小企業政策がこれまでの中小企業論議に欠けていた論点を提示することとなった。この点で、今日、COVID-19後の社会経済の在り方、SDGsやESGに向

^{iv} 「公契約」とは行政および行政が投融資した事業者等が、これら機関の事務・事業を建設・製造委託、業務委託を行われることがある。ここでは基本的に行政と民間事業者との間の民事契約を通じて行政の事務・事業が実行されるが、これらを「公契約」という。「公契約」領域では、例えば経産省・中企庁所管の「持続化給付金」事業実施において、経産省所管の一般社団法人「サービスデザイン推進協議体」を通じて電通グループを中核とする企業群に委託された。この件は同協議体が給付事業を予算額に等しいほどの高い落札率で落札したあと、強烈な「中抜き」が実行され、国会での論議になった。これら「公契約」においては、関連する事業の事業者に適正な利潤を、就業者(一人親方など)・労働者には適正な賃金・労働条件を確保し、行政の事務・事業に関連する民間事業領域、とくに地域経済社会により良い行政執行効果をめざした「公契約条例」が85の自治体で制定され、実施されてきた。なかでも公契約条例制定の第1号は2009年9月の千葉県野田市において、当時の根本匠市長が元請の中抜き、下請叩き、低賃金労働者、とりわけ官製ワーキングプアの是正を基本とし、他自治体のモデルとなる条例を制定し、全国の公契約の「範」となった。それらの「公契約条例」の制定、実施の経緯やその実施過程については永山利和・中村重美「公契約条例がひらく地域のしごと・くらし」(自治体研究社、2019年6月)等を参照。この政策はEU諸国で進行している公務の「マニシバリズム」(地域数件主義)に繋がる動きである。これについては岸本聡子「水道再公営化!欧州・水の闘いから日本が学ぶこと」(集英社新書、2020年3月)を参照。

けた多元的対応策に関する論議、さらにグローバル経済の進行における地域間不均衡、近々予想される低金利・ゼロ金利からのテーパリング(“出口”)戦略では、“あふれたマネーの流れ”が逆流するリスクなど、与件変化に対する中小企業政策の在り方を論議する機会を提供した点にも積極的意味がある。

それらの諸課題を前提に、今回の中小企業政策論議に画期的機会が提供されるに至った政策転換の経緯を整理し、『骨太の方針2021』に提起された新機軸の到達点と政策の限界を検討したい。

(2) 中小企業政策の“格上げ”、政策策定過程の変化とそれに示唆される中小企業所管機関の再編成

中小企業政策は、従来、『骨太の方針』を所管する内閣府所管ではなく、中小企業政策審議会の議を経て、中小企業政策を所管する経済産業省および中小企業庁(以下、経産省・中企庁と記す)から閣議決定を経て、施行の行政ラインに乗り(共同所管、連絡調整もあるが)、処理される回路を取ってきた。それが変更され、次年(2022)度実施の『骨太の方針(2021)』に記述された新規の政策変更が上記の論議であった。だからここでは中小企業政策の内容自体もさることながら、政策の立案と決定の政府機関内の審議過程に従来とは異なる経緯が生まれたことを指摘しておこう。

①直近の論議を見ると、昨年から今年度の『骨太の方針』では、昨年末(2020年12月1日)、中小企業政策審議会の報告骨子が、首相すなわち内閣官房所管の「成長戦略会議」に持ち込まれた。この報告骨子が成長戦略会議「実行計画」(2020年12月1日)において「足腰の強い中小企業の構築」政策として成長戦略会議「実行計画」における一つの政策的柱に中小企業政策が位置づけられた。

②この過程で、経産省・中企庁の中小企業政策審議会内に、同審議会・基本問題小委員会・「制度設計ワーキンググループ」(WG)が設置されて(2020年6月)、2021年1月までに7回の審議が行われた。

その審議結果が同WG『中間報告』に取纏められた。この間、「成長戦略会議」とも「実行計画」策定とが“並行”(同時)審議され、最終的に成長戦略会議『実行計画』に吸収された¹⁾。ただし、『実行計画』は、昨年12月段階で成長戦略会議の“中間取りまとめ”という位置にあった。

そのうえで、『実行計画』が継続され、2021年6月18日に『成長戦略実行計画案』(以下、『計画案』という)に纏められた。この『計画案』は、「経済財政諮問会議及び成長戦略会議並びに与党における検討を踏まえ、閣議決定を行う」とされている。ここでこれらに相互に関連する論議の結果の取扱いはどうなるのか。すなわち内閣府組織の経済財政諮問会議の「方針」と首相・内閣官房組織で運営される成長戦略会議の「計画」との関係はどうなるのか、ということである。すなわち、内閣府・経済財政諮問会議の『骨太の方針(2021)』と内閣官房・成長戦略会議の『成長戦略実行計画』との関係である。さらにこれら二つの会議体が中小企業政策を所管すると、当面、どのように整理、調整するかが問われる。

最高執行機関の長である首相に属する内閣官房、これに同じ長である首相・内閣府の関係とその「方針」と「計画」の二つが政策の位置とこれに対応した中小企業政策の取り扱いが変更されている。『骨太の方針』は、年々の経済財政運営に係わる単年度の事業計画の方針・内容を示す。他方、『成長戦略実行計画案』は首相直属機関の内閣官房が扱い、閣議決定後の実施に際し、両者の決定事項に適切な組織構造を欠く事態が生じるか、また機能重複、二重行政も生まれかねない。そこで何らかの法的または執行組織を作らなければならない。

その点について『成長戦略実行計画案』の「はじめに」にその関係が示されている。すなわち、「(計画---筆者挿入)策定に当たっては、経済財政運営と改革の基本方針2021の大きな方向性の下、成長戦略会議における有識者の意見および与党の提言等を踏まえ、主な施策項目について取りまとめたものである」と述べている。

¹⁾この間の経緯は、必ずしも“並行”審議とは言えないかもしれない。そう見る理由は、中小企業政策審議会・基本問題小委員会制度設計ワーキンググループ【中間報告書】の冒頭「はじめに」の注記が示唆している。加えて、内容事項に重なりが多いことから、“並行”審議と判断している。

つまり、『成長戦略実行計画案』は閣議決定後でも、計画策定段階の方向性では『骨太の方針』の下にあり、『成長戦略実行計画案』の実行段階は、各年度の経済財政運営に計画内容を埋め込む形になる。この運営方式では、数年間の長期政策と各年度の短期政策とを「実行計画」事項を『骨太の方針』に編入し、調整する仕組みになる。ただし、これらの政策調整体制では、各省庁所管の事業領域に成長戦略の「実行計画」を『骨太の方針』に埋込むことになり、事前に変更はできない。そういう制約がある以上、中小企業政策の“格上げ”に対応した中小企業政策の所管行政変更の論議がどうしても必要となる。

3. 中小企業が経済成長の担い手となる中小企業政策の体系と行政組織改革

中小企業政策が内閣府策定の『骨太の方針』に記載された政策内容は、企業の規模拡大、事業再構築、取引適正化、スタートアップ企業への投資拡大、産学提携などへの支援策である。個別政策の形ではあるが、ここには所管機関ではない内閣府が中小企業政策に踏み込んだ事実が示された。

内閣府の方針に中小企業政策が組み込まれたのを機に、内閣府経済政策の一つの柱に中小企業政策を据える論議が可能になった。この変化は、『骨太の方針』に沿い、中小企業政策の所管組織の変更論議ができる機会と捉えられる。中小企業政策は、基本的に経産省・中企庁所管であり、同組織方針の枠内で運用されてきた。今回、『骨太の方針2021』への“格上げ”を機に従来の仕組みを変え、所管組織とともに政策およびその内容も変える契機にする。ただし中小企業政策の所管組織を内閣府内の組織とするか、独立した省にするかなど、中小企業政策の位置づけと新しい政策機能、適切な所管組織の論議を始めるべきだと考える。

(1) 中小企業政策の基幹と不備な体系

中小企業政策は日本の近代化にも係わってきた。第二次大戦における降伏宣言まで明治政府由来の富国強兵・殖産興業の掛け声の下、中小企業政策は、一

方で封建時代から共同体内に培われてきた農・鉱・商工・建設業、さらに域内需要を超える供給力を持つ“地場産業”集積等を進める在来産業の育成・強化、他方で鉄鋼、造船、欧米型建設、繊維等、外来の新規産業を移植し、軍需工業と財閥形成とを一体に発展を図ってきた。政府は、近代化に必要な外貨獲得、財政拡大を目指す、中小企業の現実、商社依存・“盲（めくら）貿易”と呼ばれる問屋制下請工業による輸出品生産、軍備強化を図る軍工廠を頂点に重化学工業に必要な部品供給、加工工程を下請中小企業として育成・活用してきた。これら政策を担った農商務省（ちに商工省）は、商工業組合組織で括り、戦争経済下では軍需優先で物資動員・交通(船舶)動員・労務動員計画と統制経済（公定価格での材料供給）の下、戦争遂行の挙国経済体制に中小企業をも組み込んだ。ここから問屋制及び工業下請制を構築し、また下請制の優良企業から系列企業を編成し、財閥体制の下に中小企業層に重層化を強めた。この中で中小企業政策対象は上記関連中小商工業種を主たる対象とした。

第2次大戦における敗戦直後といっても、統制経済は戦後復興にも接続し、1950年の朝鮮戦争終了、講和条約締結まで続く。日本経済は、破壊されたインフラの復旧、壊滅された工業基盤復興が焦点となる。だが、戦時で長期間抑制されてきた民生品への潜在的需要の充足と復活した輸出対応および軍需偏向の産業構造を民需主導構造へ速やかな転換が中心課題となった。戦後復興という内需対応策に加え、朝鮮戦争特需、対米貿易を軸にした外需に係わりつつ、世界市場への復帰が目指された。かくして1950年代半ば以降、経済成長軌道に乗り、この流れに中小企業も加わり、量・質両面で成長政策と並進する政策展開が求められた。

中小企業政策は、戦後復興期から通商産業省（以下、通産省という）体制となり、基本的政策内容を示す「中小企業基本法」などは数年間放置された。ただ、中小企業政策実務が必要であったから、1948年7月に「中小企業庁設置法」、所管実務組織立法だけに止められた。基礎的生産力を担う中小企業に対する系統的政策は、それを担う法規が1963年7月「中小企業基本法」制定までは法規なしで執行されてきた。中

小企業庁は、通産省の外局（英語ではagency）という省組織に付設された“格下”体制のまま推移してきた。

「中小企業庁設置法」と「中小企業基本法」とで漸く法制と政策執行組織の形式は整備されたように見える。だが、その実質的政策目的は、大企業主軸の国際競争力強化・産業構造高度化を推進する経産省行政を強力に補完すること、すなわち経産省の行政目的に重点化された体制になってきた。それは戦前の商工省体制が戦後も引き継がれ、商工業以外の他業種は軽視される体制のままで接ぎ木されたと見られる^{vi}。

すなわち、経産省所管の産業政策は、主に商工業、エネルギーと一部サービス業に絞られた。市場構造総体にはもっと多くの業種に中小企業がある。また中小企業問題には経産省所管以外の他分野との関係も抱える。例えば、公正競争の基礎にある取引関係に係わる市場・競争の政策、中小企業労働者の処遇を規定する労働政策との関係等が余り意識されず、悪しき“縦割”行政体系を強く残したまま、今に至るまで継続されてきている。

単純化して言えば、以下のようである。中小企業の存在は現在の経産省所管の業種、貿易を含む商工業、エネルギー、若干のサービス業である。これら業種以外にも中小企業は多数存在する。すなわち、農水省、国交省、厚労省、総務省、文科省、財務省（金融庁）などが所管する業種にも中小企業が多数活動する。経産省・中企庁所管以外の多くの業種は、国際協力強化・産業構造高度化を基軸とする経産省の産業政策を補完する中小企業政策になじまないのだが、政策対象としては支援を求めている中小企業が少なくない。支援策に現体制では、規定上所管の省庁組織を迂回しなければ支援できない。多様に存在する中小企業に対する現行の中小企業政策、その体系は既存の機構では政策執行に必要な中小企業対策の事務・事業の執行に種々の制約がある。その象徴が複合所管法規を多数抱えた現行中小企業法制に示されている。^{vii}

現実に中企庁所管の諸法規で、経営革新・創業促

進の諸法規は、諸省庁との共管法規が7本のうち5法規、経営基盤強化の13法規中7本、経済社会環境変化適応の法規8法規中6本、資金円滑化法規6法規中4本が共管法規となっている。他方、小規模企業法規は3本あるが、共管法規は一つもない。つまり、一方で多くの共管法規の存在は、中企庁所管では収まらず、他省庁との連携が欠かせない法規が多数あり、他方で小規模企業は他省庁との共管法規なしなので、他省庁政策の対象外に置かれる小規模企業群が放置されてきたと推測される。

ここには、中小企業政策の体系が、施策対象として存在する中小企業と全体の一部であるが所管省庁なしの業種とがあり、国家的視点の中小企業施策の対象業種と施策から見えない存在として扱われる業種、とくに小規模企業のように他省庁が所管外に置かれた中小企業に区分される。「中小企業憲章」が国会決議でなく、閣議決定という半端な決議にとどまるという歪みだけではない。「中小企業庁設置法」が法体系の対象業種の所管規定がない。この政策体系上の偏向は設置法立法時に、基本中の“き”を意識しない政策所管組織、中小企業自体に対する本質的課題意識（の“無さ”）を表出している。多数の法規自体が抱える課題の内容以前に、関連する体系的視角を持たない点で、中小企業振興を国策全体との関係及び中小企業施策の必要性を、国民経済に位置づけられないこと、なかでも市場経済の根本課題に位置付けられないまま、150年以上を経過し、いまでも、組織的欠陥が自覚されなかったことがわかる。

(2) 中小企業成長政策の体系と行政組織の対応

中小企業政策における体系とはどのように設定されるべきか、その論議もあまり多くない。戦後復興期、高度成長期、石油ショック後から1980年代後期までの調整期など、時期ごとで政策変遷があった。だが、第二次大戦前から変わりなく継続してきたのは、中小企業を巡り、大企業＝発注元と中小企業との取引

^{vi} この点、中小企業政策の必要性を正当化する論理は何か、中小企業政策の「政策思想」問題にした論稿に山田宏、「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～」(参議院調査室『経済のプリズム』No109,2013年2月)があり、こうした基礎的論稿から示唆を得られる。

^{vii} 省庁再編は、中央省庁等改革基本法(1998年成立)での大規模な再編に際して経済産業省・中小企業庁の再編は論議に至らなかった。この経過から、他の省庁再編論議もないように見えるが、実は文科省・文化庁に関する論議は、持続的に議論されてきた経緯がある。そこでは文化国家構想という、戦後直後から、文化省を巡り、所管範囲に興味深い論議がある。この点については、吉見俊哉『東京復興ならず』(中公新書、2021年6月) pp.53～66、とくに pp.58～59を参照。

関係において、持続して多くの調査・研究がなされ、評価がなされてきた。その中心課題の一つに、取引関係にみる非対称性、すなわち“下請制”や“請負取引”に象徴される取引関係上の不均衡、親企業などによる不公正さ・片務性が多くあり、またこうした事実を行政がいかに扱ってきたか、そこに行政の政策姿勢が問われる。その実態と対応する中小企業政策の不具合をよく知る行政の対応は、行政の不作為に当ると筆者には映る。つまり行政府は富国強兵・殖産興業、戦争遂行への政策対応、さらに戦後復興、国際協力強化、産業構造高度化政策までを含め、中小企業政策へのこれらの対応は、国家政策へ中小企業およびその経営者の順応を前提とした経過がある。

だが、日本経済における市場取引構造の不公正、例えば、封建時代をも引き摺る“連帯保証制度”には近代以前というべき慣行がいまに生きた証だ。これらは先進諸国の中で日本の“負のレガシー”というべきである。しかるに、中小企業取引には、下請企業取引等で、実在する指値発注、歩切り、長期手形での決済など、非公正・不公正取引が広範にある。この現実を交渉や協議を経た“合意”関係だけを根拠に、対等取引の結果と評価する行政姿勢であれば、下請取引の是正措置政策などは空文となる。改善の必要を政策に記するのならば、是正措置方法までを明示すべきである。

しかし、こうした問題がある一方に、国家は経産省行政に中小企業に対する救済措置を図ろうとしている。すなわち、中小企業への公的融資制度、信用保証制度など、戦前から引き継ぎ、高度経済成長期に拡大した各種中小企業金融制度、信用保証制度それらを実施する諸機関、はたまた大きな予算を有する中小企業基盤整備機構も整備された。中小企業政策という行政支援策とそれを実施する機関をも整備されてきた。それらこそが中小企業政策で中小企業経営が維持・継続に貢献してきたのだと言えば、その評価には異議がある。いまや消滅していく中小企業が多数あるのだから、一部の“有識者”のように中小企業政策は不要であり、また廃止すべき制度だとはと筆者は言わない^Ⅷ。

ただ、これら政策、制度の根底に中小企業に対す

る大企業・親企業の不公正取引を行政が容認し、その前提で、大企業・親企業が構築した歪んだ取引構造、それが中小企業の成長阻害要因だということを政策当局が感知しつつ、眼前の不公正取引構造の事実を放置ないし黙認してきた不作為。これら不作為を不問に付すためのアリバイ作りが、多種にわたる融資制度、経営支援、信用保証制度なのだと見ることができる。そうした政策、制度が基幹の中小企業支援制度に潜在する点は解明しなければならない基礎的課題である。

本来、中小企業政策は、全産業、大企業政策の補完政策ではない。国家は大企業・親企業の不公正行為を是正し、大企業に中小企業との対等取引に資する支援策を基本とすべきであろう。その方向と異なり政府の中小企業支援策が、大企業・親企業の不公正行為を“尻拭い”する金融支援、信用補完制度等を装備した体制を築くのであれば、政府は、中小企業への“支援”策だと称して、一種の“偽装”された中小企業政策ということになる。現行政策のこの評価から、中小企業支援制度は無い方がよいというのではない。政府支援政策が大企業の国際競争強化、産業構造改革の高度化推進、しかる後に中小企業へトリクルダウンするまさに大企業補完政策としての中小企業政策、極言すれば迂回路を取った大企業支援を中小企業政策と見なせば、この施策は中小企業政策としては不十分だと言わなければならない。結局、中小企業支援政策が大企業の成長政策に目的をおき、それを前提にした大企業政策の補完政策であれば、それらは真の中小企業政策ではなく、中小企業支援の形態をとった大企業支援のための迂回政策体系の一部だったことになる。

今回の中小企業政策転換でこの大企業迂回政策体系という積年の歪みを正し、適正な体系整備の契機とすべきであろう。この転換には中小企業政策の基本体系構築が欠かせない。この立脚点は、現行憲法上の法体系との連携が必要となる。この点に係る法制度とは、憲法、社会（保障）法を踏まえた基本法とその遵守、それを全体に市場秩序法（独禁法、中小企業基本法、消費者保護基本法）があり、それらをミニマムとしたうえで産業関連諸法という現行法体系に則って正

^Ⅷ たとえば D. アトキンソン『日本企業の勝算』（東洋経済、2020年4月）。明瞭な表現が、「はじめに」の pp.4～6 に見られる。この著者は、「規模の経済」「大規模の生産性」の信奉者である。規模の経済論の出発は A. マーシャルだが、いわゆる最適規模、適正規模などは抽象に止まることは本文でも指摘した通りであって、政策論の基礎にはなり得ない。

当に中小企業政策体系を各省庁横断に位置づけ、この体系に見合った中小企業総体を所管する行政組織と執行体制の構築が課題となる。

概説すれば、憲法、社会法のもとに資本主義的市場秩序では、自由競争、合意形成による価格等の成行きを放置すれば、早晩寡占・独占を生み、市場機能が阻害され、各種の弊害、とくに最終消費者に市場機能の弊害が集中的に生じる。19世紀末、アメリカ流では公正取引法、日本流では独占禁止法（独禁法）がこれら寡占・独占の市場機能阻害等の弊害を是正する役割を担う。ただし、この法規は、弊害が生じて初めて機能する法規である。そこで市場機能障害の発生が必定であれば、障害発生の事前予防を図ることが合理的法体系である。この合理的法制化は、中小企業の参入、成長を促進支援法（中小企業[基本]法）となる。中小企業は事前に弊害を察知し、資本主義市場の機能障害発生に予防効果を有するのが中小企業[基本]法である。それゆえ独禁法と中小企業[基本]法とが一体となって初めて、市場秩序法規が成立し、市場機能、公正競争が適正に機能する。とはいえ、寡占・独占および中小企業が双方でカルテル行為等を実行する可能性が残る。それゆえ、資本主義的市場経済における市場秩序破壊の結果を受け、弊害の犠牲を転嫁できない階層が消費者である。資本主義的市場経済における競争上の“穴”を消費者保護法が国民生活を支持する底辺を担い、寡占・独占の弊害を改める最後の砦となるという仕組みである^{ix}。

中小企業(基本)法は、こうした市場経済との総合的体系の中に位置する法規であり、産業関連諸法規の下位法ではない。日本の中小企業[基本]法はこうした基本的視点を欠いたまま、中小企業庁設置法制定から73年、中小企業基本法制定から58年という長期間、放置されてきた。この機に、正常な仕組みにすべきであろう。この市場秩序維持の観点から、中小企業政策

法規の適正化に合わせた行政組織も基本的に以下の点を考慮した論議をすべきであろう。

中小企業[基本]法体系の概要から整備すべき組織は、以下のようである。

①省庁別に所管する産業関連法の経産省による縦割りの弊害を有することから、中小企業総体を所管する行政組織が所轄する、②この行政組織は独立省（ドイツ、フランス型の行政組織に近い）とするか、内閣府内の公正取引委員会等と並ぶ独立組織（アメリカ型）とするかは検討を要する、③従来組織からの移行には従来組織で連絡調整体制を組織する、④中小企業支援財政を確保する。

むすび

最後の財源問題には当面以下のようにする。大企業で増額しつつある「内部留保（それは不正“蓄積”ではないが、賃金上昇、配当、投資等のいずれにも振向けない資産）」の一部（1%程度で4兆5,000億円程度）を一定期間徴収し、中小企業経営支援、中小企業労働者の賃上げ、労働時間制度短縮・改善、非正規雇用の正規化、社会保険制度負担の軽減等に充てる。従来の中企業の一般会計、特別会計予算は、対等取引を制約する条件改善に助成金、補助金、信用保証等の財源とする。上記財源とは別に、最賃額引上げ、社会保険料未加盟労働者をなくし、中小企業にも負担を可能にする等、実効性ある規定を持つ組織とする、などの対応を可能にする。

これらの対応を考慮し、『骨太の方針』路線を推進することが望まれる。政党・政派を超えた論議を期待する。

（なお、本稿校正作業段階で、菅総理が退陣した。だが次の内閣でも中小企業政策体系再編の課題は継続すると考える。）

^{ix} 中小企業[基本]法に関する法規を、経産省所管および狭い産業政策から脱却させるための論議については、中小企業家同友会全国協議会・企業環境研究センター「企業環境研究年報」において、3回にわたり既述した拙稿がある。『企業環境研究年報』第10号「行財政改革と中小企業政策」（2005年、pp.87～94）、同年報第12号「行財政改革と中小企業政策」（2007年、pp.55～80）、同年報第15号「行財政改革と中小企業政策」（2010年、pp.53～64）を参照。本稿における中小企業法の体系上の位置づけは上記3論文の概要を記したものである。