

中小企業政策と地域経済政策

— 連関性を考える —

中京大学 経営学部教授

寺 岡 寛

中小企業とは

エコノミストの後藤康雄は、「中小企業の研究の意義」をつぎのように問いかける。「中小企業に対する社会的、学術的な関心は常に高いが、そもそも中小企業を分析し考察する意義とはいかなるものだろうか。……経済学の長い歴史を振り返ると、中小企業そのものは、研究対象としてスポットライトを浴びる存在であったとは言い難い¹⁾」と。この基本的な問いは、過去も現在も、きわめて重要である。

後藤自身は、中小企業を「企業規模の視点」からとらえれば、「古くから多くの碩学らが常に何らかの考察を重ねてきた重要な対象であった。……一般化していえば、『企業規模』をめぐる考察こそが中小企業研究の本質²⁾」であったと指摘する。たしかに、経済学の分野においては、企業規模という視点から種々の考察が為されてきたことは間違いない。たとえば、「規模の経済 (scale of economy) 論」や独占・寡占に関わる「経済集中論 (独占論)」への対抗論として、産業組織論的アプローチにおいて、規模の経済性が必ずしも作用しない中小企業にも有利な産業分野があることを強調した「適正規模論」もある³⁾。

経営学では、主流分野の組織論で、暗黙の了解として大規模組織の非効率性などが問題視されてきた。ただし、その認識が研究分野としての中小企業経営の「特質論」を形成してきたわけではない。実質上、中小企業の経営規模の脆弱性

¹⁾ 後藤康雄『中小企業のマクロ・パフォーマンス—日本経済への寄与度を解明する—』日本経済新聞社 (2014年)、66頁、79頁。

²⁾ 同上、79頁。

³⁾ 日本における中小企業研究史については、たとえば、つぎの拙稿を参照。寺岡寛「日本における中小企業研究動向—主体、意識、背景、方法、課題—」法政大学『大原社会問題研究所雑誌』第541号 (2003年12月)。なお、「適正規模論」では、産業分野における中小企業性業種や大企業性業種などある種の「棲み分け論」も展開してきた。

だけが「一般論」として指摘された。この種の「脆弱論」に対しては、中小企業の「個別論」がフィールド・スタディーとして展開されてきた。比喩的にいえば、中小企業にも「このようすばらしい企業もある」という個別ケースに終始する調査・研究である。この背景には、「大企業≡強者論」と「中小企業≡弱者論」の構図が見え隠れする。

この構図があるからこそ、「このようすばらしい企業」論の延長線上に「ベンチャービジネス論」も展開されてきた。では、ベンチャービジネスも含め「このようすばらしい企業」の数が中小企業全体のなかにどの程度存在しているのか。この疑問はきわめて自然である。つまり、「このようすばらしい企業」論＝「個別論」に対して、あくまでも中小企業の平均像を求める「平均論」≡「全体論」の存在である。「平均論」では、中小企業についてできるだけカバー率の高いデータを利用した数量分析がある⁴⁾。ただし、こうしたデータでも、零細規模の事業体のカバー率については制約がある。

統計的あるいは数量分析的アプローチでは、どの程度の規模の事業体をもって「中小企業」とするのかという基準設定が不可欠である。そのための「分水嶺」が必要である。「分水嶺論」において、多くの国で「中小企業」が定義されてきた。その多くは政策立法による法的定義である。この理由は、中小企業政策の必要性からきている。多くの国において、中小企業は企業数全体のなかに圧倒的多数を占めている事実がある。それだけに、多数の中小企業のなかでさらに政策対象とすべき中小企業とは何か、を規定する必要がある。法的定義としては、そこに正統性（legitimacy）と明快性・簡潔性がなければならない。実際のところ、各国の中小企業定義史を振り返れば、「中小企業とは何か」という問いかけはまずはもって「大企業とは何か」という議論があった。その後、「大企業ではない」事業体としての「中小企業とは何か」という定義が政策理念的に先行した。要するに、「大企業≠中小企業」の関係において、「中小企業とは何か」が問われたのである。

⁴⁾ たとえば、全国の信用保証協会、政府系金融機関などが中心となり、中小企業に関する経営データを集約した一般社団法人CRD（Credit Risk Database）のデータがある。このほかにも、財務省の『法人企業統計』のデータがある。

米国⁵⁾ や欧州諸国⁶⁾ での中小企業の法的定義も、こうした正統性論理の下に紆余曲折をへて制定されてきた。したがって、中小規模の経営主体であっても、大企業の子会社・関連会社であれば、それは中小企業とは見なされない。要するに、みなし大企業となる。これはあくまでも質的定義 (quality standard) であり、実際には従業員数、年間売上額、資本金 (あるいは総資産額) など量的基準 (quantity standard or size standard) によって大企業と中小企業の分水嶺が定められている。アジア各国でも⁷⁾、それぞれの中小企業政策関連法規において、この種の論理の下に中小企業の定義が行われてきている。日本の場合も、大企業の経営実態を前提として、資金調達面で大企業 = 上場企業とは異なる中小企業の資本金額 (= 総資産額) とそれに呼応する従業員規模が産業別に設定された経緯がある。その後、資本金基準については何度かの改定をへて現行定義に至っている。

しかしながら、「このようなすばらしい企業」論 (= 「個別論」)、数量分析の「平均論」 (= 「全体論」)、中小企業性業種の成立に関わる「規模の経済論」や「適正規模論」から見えてくるのは、資本金、従業員数、売上額などで一定層以上を「大企業」、それ以下を「中小企業」と単純にそれらの経営実態をとらえることの是非である。大企業と中小企業を「シロ・クロ」論と分離しても、そこには膨大なグレーゾーンが残される。このグレーゾーンには、地域・産業・業種・業態からみれば、同じ中小企業といっても経営実態にはそれなりのバリエーションがある⁸⁾。

重要なことは、「中小企業の研究の意義」をもうすこし先に進めたところにある。それが本論の課題である。中小企業政策 (研究) の意義である。換言すれば、中小企業政策の正統性と必要性とは何かである。いうまでもなく、政策はその対

⁵⁾ 米国中小企業法 (Small Business Act) では大企業とは「事業分野において支配的 (dominant) な地位」を占める事業体である。必然、中小企業とは「事業分野において支配的な地位」を占めない事業体である。したがって、大企業の「子会社や関連会社」である中小企業は政策対象から除外される旨も規定されている。米国の中小企業定義史については、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)、同『アメリカ中小企業論』信山社 (1994年)。

⁶⁾ 三井逸友『EU欧州連合と中小企業政策』白桃書房 (1995年) を参照。

⁷⁾ 福島久一『中小企業政策の国際比較』新評論 (2002年) を参照。

⁸⁾ わが国中小企業のこの種の多様で豊饒な事例は各地方自体の商工関係機関による膨大な実態調査報告書に見いだすことができる。また、より細かい経営実態ということでは、かつての産地診断事業や活路開拓事業などの下で実施されてきた膨大な組合報告書にも見いだせよう。

象によって規定される。何を政策の対象にするかによって、政策の内実＝制度が定まる。中小企業政策において、政策対象とすべき「中小企業とは何か」。これが本質的な課題である。「わたしたち」はどのような中小企業を政策対象とすべきなのか。「わたしたち」とは、どの地域に住み、働き、生活しているのかという場における「わたしたち」のことである。それは単なる抽象論ではなく、きわめて重要な具体論である。

本論の結論を先取りしておけば、中小企業政策における「中小企業とは何か」は地域で異なってもよいのである。統一的・全国的な統一的定義とは異なったわたしたちの地域の実情に合った個別定義による中小企業を対象とした中小企業政策こそが、有効な地域経済政策になりうる。

中小企業政策

中小企業政策とは、中小企業を対象とする政策の総称である。ただし、大企業を対象とする大企業政策があるのかといえ、そうとはいえない。実質的な意味では、政策の対象を直接的に大企業と明示しなくとも、その政策の恩恵（policy benefits）がもっぱら大企業に配分されるとき、大企業寄りの政策といわれる。ここで「直接的」と「間接的」という観点から、中小企業政策をとらえておけばつぎのように整理できよう。

- (1) 中小企業政策—個別中小企業を直接対象とする政策（直接政策あるいはミクロ政策）
- (2) 中小企業政策—個別中小企業を直接対象としないものの、その恩恵が中小企業にもっぱら配分される可能性の高い政策（間接政策あるいはマクロ政策）

(1) の場合、政策立法としては、中小企業を対象とする旨の政策目的が明示される。日本の場合、現行「中小企業基本法」(平成11 [1999] 年、法律146) の第3条「基本理念」はつぎのように定められている。

「1. 中小企業については、多様な事業の分野において特色ある事業活動を行い、多様な就業の機会を提供し、個人がその能力を發揮しつつ事業を行う機会を提供することにより我が国の経済の基盤を形成しているものであり、特に、多数の中小企業者が創意工夫を生かして経営の向上を図るための事業活動を行うこと

を通じて、新たな産業を創出し、就業の機会を増大させ、市場における競争を促進し、地域における経済の活性化を促進する等我が国経済の活力の維持及び強化に果すべき重要な使命を有するものであることにかんがみ、独立した中小企業者の自主的な努力が助長されることを旨とし、その経営の革新及び創業が促進され、その経営基盤が強化され、並びに経済的社会的環境の変化への適応が円滑化されることにより、その多様で活力のある成長発展が図られなければならない。

2. 中小企業の多様で活力ある成長発展に当っては、小規模企業が、地域の特色を生かした事業活動を行い、就業の機会を提供するなどして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ともに、創造的な事業活動を行い、新たな産業を創出するなどして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有するものであることに鑑み、独立した小規模事業者の自主的な努力が助長されることを旨としてこれらの事業活動に資する事業環境が整備されることにより、小規模企業の活力が最大限に発揮されなければならない。」

これに対し、旧「中小企業基本法」(昭和38 [1963] 年、法律154) は、「中小企業の経済的社会的制約による不利の是正」、「企業における生産性などの諸格差の是正」、「中小企業の従事者の経済的社会的地位の向上」などを通じて「貿易の自由化、技術革新の進展、生活様式の変化等による需給構造の変化と経済の著しい成長に伴う労働力の供給の不足」に対応し、「わが国産業の国際競争力を強化して国民経済の均衡ある発展を達成すること」を目的とした⁹⁾。

旧法¹⁰⁾ との対比では、新法の①中小企業 = 「我が国の経済の基盤を形成」している存在、という点には変わらないものの、②中小企業 = 「新産業創出、就業機会の増大、市場での競争促進」に加え、「地域経済の活性化」に重要な役割をもつことが盛り込まれている。とくに、③中小企業のなかでも旧法以上に小規模企業が「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」をもつ存在

⁹⁾ 旧「中小企業基本法」の詳細と新旧中小基本法の比較についてはつぎの拙著を参照。寺岡寛『日本の中小企業政策』有斐閣(1997年)、同『中小企業政策論—政策・対象・制度—』信山社(2003年)。

¹⁰⁾ 旧法では前文があり、つぎのように二重構造問題の存在が強調された。「近時、企業間に存在する生産性、企業所得、労働賃金等の著しい成長に伴う労働力の供給の不足は、中小企業の経済的社会的存立基盤を大きく変化させようとしている……」。

であることが一層強調されている。

日本経済＝地域経済において、その発展に寄与する重要な意義と役割をもつのは小規模企業を中心とする中小企業であるがゆえに、ここでは中小企業政策の正統性と必要性が担保されている。この種の政策理念は、多くの国の中小企業政策関連立法に概ね共通する。問題は実現性である。

法的定義¹¹⁾による中小企業数は、政府統計でも圧倒的多数を占める。圧倒的多数を占める中小企業をすべて中小企業政策の対象とすることは、予算的にも行政手続き的にもきわめて困難である。必然、政策理念にそって中小企業のなかから、さらに政策対象とすべき優先度（優先順位）をもつ「中小企業」の定義が必要となる。現実には、中小企業関連立法の下に施行規則や運用規則が整備され、中小企業が選別され政策が実施されてきたのもそのためである。ほかにも、地方自治体が独自に中小企業振興条例を制定し、中小企業政策を実施している。そうした場合、どのような中小企業が政策対象となっているのであろうか。抽象的にはつぎのような中小企業の存立モデルが想定できよう。

- Aモデル—価格競争力、非価格競争力ともに優れた中小企業
- Bモデル—価格競争力で優れるものの、非価格競争力で劣る中小企業
- Cモデル—非価格競争力で優れるものの、価格競争力で劣る中小企業
- Dモデル—価格競争力と非価格競争力ともに劣る中小企業

基本法（新法）にある「我が国の経済の基盤を形成」においては、Aモデルの中小企業の比重を高めることが理想的な政策目標である。基本法の政策目的を達成するうえに、Aモデルが「新産業創出」、「就業機会の増大」、「市場での競争促進」、「地域経済の活性化」に重要な役割を果たすことの可能性はきわめて高い。ただし、すべての中小企業をAモデルへと転換させることが中小企業政策によって可能であるのかどうか、が問題である。

可能性としてはBモデルのような中小企業についてみれば、非価格競争力の強

¹¹⁾「中小企業基本法」第2条（定義）では、製造業・その他—資本金額又は出資総額が3億円以下又は常時従業員数が300人以下の会社及び個人、卸売業—同1億円以下又は100人以下、小売業—同5千万円以下又は50人以下、サービス業—同5千万円以下又は100人以下。なお、ゴム製造業は3億円又は900人以下、旅館業では5千万円又は200人以下、ソフトウェア業・情報処理サービス業では3億円又は300人以下。なお、法人税制では中小企業軽減税率対象の中小企業とは資本金1億円以下とされる。

化を支援できるのだろうか。非価格競争力の強化は研究開発投資によって促進されるとすれば、政府や地方自治体がそのようリスクの高い投融資政策を実行することに正統性があるのかどうか。同様に、Cモデルのような中小企業に対しては、価格競争力を高めるためには設備投資資金などの提供が必要である。非価格競争力で優れているCモデルのような中小企業は民間金融市場で調達可能性が高い。

にもかかわらず、公的融資—制度融資—による支援の正統性はどこにあるのか。価格競争力と非価格競争力の双方で劣位にあるDモデルの中小企業は、それぞれの競争力を高めるための支援は必ずしも容易ではないだろう。むしろ、事業転換などの支援策が必要である可能性も高い。

以上のような政策対応は、政策目的の実現性からすれば抽象論にすぎない。実際のところ、中小企業に関する上述の4モデルの比重は、地域や産業分野によって大いに異なるのがつねである。政策予算や政策効果からみれば、どのようなモデルの支援が有効であるのか。その場合、数多い中小企業のなかからどのレベルの中小企業を政策対象とするのか。

前掲（1）の直接的政策は個別中小企業に対するアプローチであり、その選別作業にかかる政策費用は決して小さなものではない。（2）の間接的政策は、個別中小企業に対してではなく、中小企業の経営環境などの改善である。たとえば、低金利政策、官公需政策、減税政策などである。低金利政策は、一般的に、金融機関への借り入れ依存度が高い不特定多数の中小企業にとって、さしあたっては経営の安定につながる。中小企業への官公需政策¹²⁾、減税政策も同様である。最近、強調されるようになった「まちづくり」などのインフラ整備や観光業振興なども、地域の中小企業全体への波及効果が期待されている¹³⁾。

¹²⁾ 日本のみならず欧米諸国でも地域経済振興策としての地域の中小企業振興を強く意識した官公需（government procurement）政策が実施されてきたが、すべての中小企業がその恩恵を受ける訳ではない。しかしながら、発注物件・サービスによってはその範囲は拡大できる。ただし、効果範囲では、金融政策や減税政策の効果範囲より小さいことはいうまでもない。

¹³⁾ まちづくり（≒景観整備など）と観光業振興は連動している。地域への観光客増加は地域経済への即効的な波及効果があるものの、地域のイメージの再生産にコストをかけることなくしてその持続性は期待できない。この意味では、コスト（＝タックス）・ベネフィットの比率を上げるには、まちづくりなどのインフラ整備や観光のためのイベントや情報発信にそれなりの対策費用が必要なのである。

こうした中小企業政策の有効性、実現性（≒制約性）を総括しておけば、前掲（1）のような直接的・ミクロ政策においては、Aモデルの中小企業を政策対象とする正統性はさほど存在しない。Aモデルの中小企業は公的金融支援を受けなくとも、民間金融市場で資金調達が可能である。BモデルやCモデルはAモデルほどには優越性はないものの、Bモデルの中小企業はOEM（Original Equipment Manufacturer）など受注生産型企业としての存続が可能である。また、この種の中小企業はOEMからODM（Original Design Manufacturer）へとその存立基盤を拡大させることができればAモデルへの移行も可能である。

Cモデルの中小企業にはもっぱら研究・開発（R&D）に特化したようなファブレス型がみられる。この種の中小企業の経営課題は、設備投資とは異なり、研究・開発資金の調達が必ずしも容易ではないことである。研究・開発にはつねに投資資金が埋没費用（sunk cost）となるリスクが伴う。中小企業の場合、民間金融市場での資金調達が困難なケースも多い。その場合でも、リスク・キャピタル（ベンチャー・キャピタル）市場での資金調達が可能であれば問題はない。だが、現実にはいろいろな制約がある。この場合、公的資金による支援策をどの程度まで中小企業政策として認めるのか、という正統性と必要性という課題がある。

Dモデルの中小企業のなかには、同一事業を継続できる競争力の再構築が困難なことから¹⁴⁾、事業縮小あるいは事業転換を行うことがより合理的な選択である。ただし、Dモデルの中小企業の減少によって、そうした中小企業と取引関係にあった企業もまた影響を受けることで地域経済全体にも、その影響が拡大することはいうまでもない。

以上の事例はもっぱら製造業であるが、商業・サービス業の場合においても、中小企業の同種の存立モデルも成立する。これについては後述する。製造業の場合は、地域市場の縮小によって、全国市場や世界市場への参入が経営上の選択肢となる。他方、他地域への新規立地や再立地などが必ずしも容易ではない商業・サービス業分野の中小企業は、製造業以上に地域経済の動向に大きな影響をうける存在である。このことを再確認しておこう。

¹⁴⁾ これは単に資金力や需要開拓力、研究・開発能力の不足などではなく、後継者難、伝統技術の継承困難などからも事業そのものの継承がむずかしい事例もみられる。

地域経済政策

先にみた4つのモデルを商業・サービス業の中小企業へ応用してみよう。Aモデルの中小企業はどのような経営上の存立基盤をもつのか。Aモデルのような優良型中小企業であっても、既述のように、店舗などが立地する地域経済の動向によってAモデルからの脱落が起こりうる。むしろ、商業・サービス業における価格競争力とは、製造業と同様に同業他社との競争・競合の下に同一商品・サービスをより安価に提供できることに変わりはない。だが、どんなに価格競争力に優れていても、店舗が立地する地域に一定の集客力がなければ、その事業展開は大きな制約をうける。

集客力は市場形成力と言い換えてもよい。それは単に価格競争力だけではなく、非価格競争力によっても構成される。非価格競争力は商業・サービス業では、単に一事業体での品揃え、接客サービスやアフターサービス、内装などの店舗の雰囲気・快適性、交通面でのアクセシビリティにくわえ、店舗が立地している地区のまち並みなど景観、美術館、博物館、記念館など文化施設の有無、同一・関連業種の魅力ある他店舗の存在の有無などによって構成される。

この非価格競争力はその地域への人口吸引力＝市場形成力でもある。この場合の「人口」は、定住人口（＝住民など夜間人口）、昼間人口（事業所などに務める通勤人口）にくわえ、一時的な流入人口（＝買物客や観光客など）である。こうした人口吸引力は個別店舗の経営改善のみによって促進されるのではなく、その地域の魅力そのものによってもたらされるものである。こうした魅力はその地域のもつ社会的競争力といって言い換えてもよい。現在、まちづくりやまちおこしが強調されるのもこのためである。

こうしてみると、商業・サービス業におけるAモデルは、製造業の場合と比較してきわめて相対的な位置にある。Aモデルの中小企業が、立地地域の人口（＝購買人口）の減少に直面した場合、夜間人口や一時的な流入人口の増加なくして存立は困難になる。商業・サービス業はあくまでも消費者の動向に影響をうける立地型産業である。それゆえに、大規模小売業のように、人口動態に応じて、人口増を期待できる地域への新規立地や、既存店を閉鎖して再立地を行うことができなければ、中小小売業をAモデルにとどめることは困難となる。

Aモデルの優良中小企業であっても、立地環境の変化とともにBモデルやCモ

デルへと移動を余儀なくされる。人口動向ということであれば、人口そのものの減少だけではなく、人口構成の変化によってもBモデルやCモデルへの移動は起こりうる。したがって、先述の(1)のような直接的・ミクロ的な中小企業政策は、商業・サービス業のような分野ではおのずから限界がある。むしろ、(2)のような間接的・マクロ的な中小企業政策の有効性が高いことになる。これはまさに地域政策としての中小企業政策である¹⁵⁾。

商業・サービス業における中小企業政策とはまさに地域経済政策なのであり、その正統性と必要性は高い。ここで地域経済と中小企業との関係を整理しておく必要がある。つぎのように整理できる。

第一類型—活性化している地域経済と活性化している中小企業（元気な地域と元気な中小企業）

第二類型—活性化している地域経済と活性化していない中小企業（元気な地域と元気のない中小企業）

第三類型—活性化していない地域経済と活性化している中小企業（元気のない地域と元気な中小企業）

第四類型—活性化していない地域経済と活性化していない中小企業（元気のない地域と元気のない中小企業）

ここでの「活性化の有無」という基準は、その地域の失業率、有効求人倍率などの雇用関連指標、製造・非製造業の活動指標、観光客数、住民の所得水準などが代理指標となる。なお、地域経済といった場合、どの空間範囲までを経済圏として設定するかである。経済圏としての地域経済と行政単位としての市町村＝地域を同一の空間範囲ととらえがちである。重要なのは、財やサービスの移出・移入関係で相互依存度の高い周辺地域を含んだ空間範囲としての地域経済圏である。従来のように、地方自治体が自分たちの行政単位の空間範囲だけを対象に政策を実施するのでは、より大きな政策効果を期待できない。現在では、経済的共生関係—相互依存度の高い経済関係—の強い周辺地域と協力・協働・協創することで、

¹⁵⁾ もちろん、製造業や建設業でも、地域内取引依存度の高い「下請型」の中小企業の場合、受注先企業がその地域での事業を縮小させ、海外新規立地や国内他地域への再立地を進めることで大きな影響を受ける。中小製造業の場合は、海外企業や国内他地域からの受注を拡大させることで対応は可能であるが、中小商業・サービス業はこの種の対応策には大きな制約がある。

より有効な地域政策を立案・実施することが求められている。

さて、この四類型からすれば、第一類型は先述のAモデルのような中小企業が多く存立している地域であり、政策的なテコ入れをさほど必要とはしていないはずである。第二類型は、大企業などの資本集約的な事業所、あるいは研究開発拠点が立地している地域であり、地域の中小企業との取引関係は必ずしも強くない。この場合も中小企業政策的テコ入れの余地は大きくはない。第三類型は、産地型¹⁶⁾や下請型のような中小企業は多くなく、単独事業体として独自製品、部品、独自加工を行っているような独立性の高い中小企業が立地しているケースである。こうした中小企業はAモデルであり、必ずしも特定の地域市場に依存せず、全国市場あるいは世界市場を対象として存立している。第四類型は地場産業（＝中小企業性業種）などを中心とする地域であり、そうした産業の停滞・衰退とともに、多くの中小企業は厳しい状況におかれている。

こうしてみると、第三類型と第四類型のケースにおいて、地域経済政策と中小企業政策の連関性が強く求められる。課題はこの二つの政策をつなぐ相関性と方向性の在処である。具体的には、地域中小企業のなかで、どのようなタイプの中小企業を支援することが地域経済全体の活性化につながるのか。それは単に既存の中小企業を対象とするのか。あるいは、既存の中小企業を政策対象としても、そうした中小企業を新規事業分野へと移行させることに積極的に取り組むのか。また、他地域の中小企業への働きかけを通じて自分たちの地域への新規立地あるいは再立地を促すことに重点をおくのか。他地域とは、日本国内というよりもむしろ外国企業への積極的な働きかけである。その場合、問われるのは従来のような直接的な経済活動だけに偏したような社会資本の整備だけではなく、その地域に居住することによって生活の質が高まるような社会資本の質の向上である。たとえば、その地域の自然環境、歴史、地域文化、住環境、文化施設、学校・学術機関などの有形・無形の地域資産の蓄積度である。

日本経済もかつての成長優先の時期を過ぎ成熟体制へと移行しつつある。この過程と内実は高度経済成長を支えた「フロー経済」ではなく¹⁷⁾、そうした経済

¹⁶⁾ 典型は地場産業や伝統産業のように地域内で中小企業、とりわけ、小規模企業が分業体制を組んでいるような中小企業性業種である。

成長過程で蓄積されてきた資産の活用に依拠するような「ストック経済」である。それは真の意味での生活の質の向上を伴わない”fast”だけの高成長ではなく、“slow”であっても生活の質の向上をもたらす経済成長である。わたしたちはそのための地域経済政策としての中小企業政策、中小企業政策としての地域経済政策の時代に生きている。

そして、ストック経済ということでは、それぞれの地域社会において真の豊かさがどのように生み出され維持・発展させる方途にバラエティーがあってよい。その際に注視すべきは自分たちの地域資産とは何であるのか。そうした地域資産を生かすことのできる中小企業が自分たちの地域社会にどのように存立しているのか。地域経済政策においては、地域社会への関心が重要な鍵をにぎっている時代に¹⁸⁾、わたしたちは生きている。

政策論の再考

わが国の中小企業政策の特徴は、中小企業への「きめ細かい支援」とされてきた。しかしながら、このようなある種の自己評価は果たして正しかったのだろうか。この「きめ細かい」という評価は、先に紹介した政策モデルでは（1）の直接的・ミクロ型の中小企業政策を念頭においたものであった。わが国の中小企業

¹⁷⁾ かつての高度経済成長を理論的に説明するのによく使われたハロッド・ドーマーモデルでは、自然成長率は技術進歩と人口増加によって決定される極大成長率の概念が重要視された。この技術進歩は労働者1人当たり産出高の増加率であり、労働生産性が高く、しかも人口増加率の高い場合、経済成長率が高くなるという経済モデルである。現在の日本のように人口増加社会ではなく、人口減少社会では経済成長は大きな制約を受けることになる。その場合、労働生産性を引き上げる技術進歩が人口減少を補うことが困難であれば、高い経済成長を達成することは困難となる。こうした考え方はいわば毎年の経済活動の生み出す産出額や人口増による消費需要の増加などフローベースを基準とするものである。これからはフローの増加が少なくとも、あるいはゼロや減少でも、それまでのストックによる経済活動についての理論モデルの構築が必要ではないだろうか。

¹⁸⁾ かつて地場産業（≡中小企業性業種）が盛んであった地域では、地域社会に生活する多くの人たちは自分たちの生活に深く関わってきたそのような産業と担い手である中小企業への認識があった。だが、地場産業の衰退とともにそのような意識もまた薄れてきた。この意味では、その地域を代表するような新たな地場産業をどのように育成・支援していくのかも地域経済政策としての中小企業政策の重要な課題である。現在、そのような地場産業に代わって観光業の振興が地域経済政策として重要視されてきているが、観光資源とされる地域資源が安易に設定されている。観光資源としての地域資源には他地域との差別化のためのイメージの再生産が必要である。地域イメージの定着・維持にそれなりのコストをかけることなしに観光客をひきつけ続けることは困難であることがしばしば等閑に付されている。こうした地域文化経済アプローチについてはつぎの拙著を参照。寺岡寛『地域文化経済論—ミュージアム化される地域—』同文館（2014年）。

政策史を振り返れば、「きめ細かさ」はその時期の経済環境に応じて、それへの対応を促す個別対策を繰り返してきた結果でもあった。

だが、それが明確な政策思想や政策目的の下に形成されてきた結果であったとはいえない。比喩的にいえば、大皿にメインディッシュを中心に盛り付けた料理（＝「メインディッシュ型」）ではなく、さまざまな料理を少量ずつ多種類盛り付けた幕の内弁当のようなものであったとはいえないだろうか。こうした「幕の内型」政策体系は、実は、中小企業政策だけではなく、農業政策をはじめとしてわが国の政策全般に共通してきたのではあるまいか。

この「幕の内型」政策を支える経済・社会諸条件は、現在では確実に変化してきている。日本経済と世界経済との関係変化の下で、首都圏など主要都市への人口集中に起因する地域間の経済格差の固定、平成の大合併に象徴化された行政単位としての地域概念の見直し、経済のサービス化の一層の進展などはその事例の典型でもある¹⁹⁾。さらに、国家財政・地方財政問題の深刻化による政策予算の重点配分化への動きも、今後さらに強まることは容易に想像できよう。必然、中小企業政策の正統性と有効性がいままで以上に問われることになる。これについてはすでにふれたところである。とりわけ、高齢化を伴いがらの人口少子化はそれまでの政策のスクラップを促すとともに、新しい状況に対応するためのビルドが必要となる。

政策のスクラップ・アンド・ビルトのなかで、今後の中小企業政策は直接的・ミクロ的政策ではなく、それ以上に間接的・マクロ的な観点から地域経済の活性化と中小企業の活性化を同時に達成できるような制度設計が重要となる。その際に政策立案上のプライオリティーは、地域間の連関性を高めることのできる地域間経済協力圏の設定である。したがって、そうした政策対象に合致する中小企業については、中小企業基本法などに依拠する統一的な定義もさることながら、地

¹⁹⁾ これ以前にも市町村合併が行われてきたが、いわゆる平成の大合併は「合併特例債」に起債期限が設けられたことから駆け込み合併もあり、市町村数は大幅に減少することになった。市町村合併ということでは、町村数が大幅に減少した。問題はこの背景にあった地方財政の苦境が合併によって改善されるかどうかである。一時的に起債によって財政が好転しても、地域経済の安定がなければやがて起債による負債がその地域に重くのしかかることになる。この意味では、駆け込み合併の経済連携効果などが真に期待できる地域間の合併であったのか、今後、きびしく問われることになる。

域の実情に合った地域的な定義があってもよいのである。そして、こうした地域間の積極的な協力関係なくして、農工商連携政策なども有効性を確保することは困難であろう²⁰⁾。

中小企業政策は地域経済政策としてのあり方がますます求められる時代となっ
てきている。

²⁰⁾ 本論では、紙幅の関係でクラスター政策についてふれることはできなかった。わが国のクラスター政策にはさまざまな関連からの評価があろうが、うまくいかなかった地域に共通しているのは、産官学連携という異なる組織間の抽象的な協力関係の構築以前に、一地域内でそうした協力関係を構築するポテンシャルが低かったのではあるまいか。クラスター形成のための産官学連携が地域内だけではなく、地域間において効率的に形成されることなくして政策効果を期待できない。