

〔書評〕

## 清成忠男著『日本中小企業政策史』

(有斐閣, 2009年)

洞 口 治 夫

## 1. 本書の内容

本書は、序章と終章、そして11章の本編からなり、巻末には中小企業政策の歴史年表が付されている。各章の構成は以下のとおりである。

- 序章 20世紀の中小企業と中小企業政策
- 第1章 中小企業庁の設置
- 第2章 戦後復興・自立期の中小企業政策
- 第3章 二重構造思想と中小企業政策
- 第4章 中小企業基本法の制定
- 第5章 中小企業近代化政策の展開
- 第6章 中小企業の構造変動と中小企業観の変化
- 第7章 中小企業と調整政策
- 第8章 中小企業政策思想の変化
- 第9章 中小企業政策の評価
- 第10章 中小企業基本法の全面改正
- 第11章 戦後中小企業の成果
- 終章 歴史的変動と中小企業

以下に各章の概要をまとめたい。

序章では中小企業を論じた欧米の主要著作を紹介し、いわゆる「中小企業問題」について概説する。それに続き、第1章では、第二次世界大戦後の中小企業庁設置に影響を与えた二つの政策思想が紹介される。それは、市場経済を重視したGHQの思想と統制経済を重視した日本の政策思想である。

第2章では傾斜生産方式から朝鮮戦争後に至る時期を扱い、1950年から55年にかけて事業所数が70パーセント以上増加したことを跡づけている。この時期は、中小企業に旺盛な参入意欲が見られた時期であり、二重構造論の萌芽期でもあった。

第3章では1957年に有沢廣巳を代表的論者とする二重構造論が登場し、『経済白書』にも影響を与えた時期を対象とする。清成によれば、有沢の二重構造論は「検証されざる仮説」(64ページ)であった。しかし、政策思想としての二重構造論は、1963年の中小企業基本法の制定に大きな影響を与えた。

第4章および第5章では中小企業基本法とその実体法である中小企業近代化促進法の内容を概説し、その当時の中小企業庁が「過当競争」を排除することを政策目的としていたことを説明する。

第6章は1964年に発表された中村秀一郎による『中堅企業論』の登場と、それと同時並行的に観察された零細企業の著しい増加について、清成の参加した1969年の実態調査内容をまとめている。また、中村秀一郎・平尾光司・清成忠男によってベンチャービジネスという概念が創造され、「高度に知識集約的な革新的中小企業」と定義されたことが紹介され、高度経済成長のもとで二重構造は解消に向かったとしている。

第7章では大規模小売店舗法をめぐる論争がサーベイされる。本章は著者・清成の明確な主張が行なわれている章であり、大店法問題は商業のあり方を超えた視点から捉えなおす必要があることを説いている。「私は、過去の工業化と都市化に歯止めをかけ、生態系に配慮し、生産・消費両面でリサイクルをはかる新しいパターンの生活様式を選択する立場をとる。新しいパターンの生産、新しいパターンの流通、新しいパターンの消費、新しいパターンの都市生活が必要だと考える。生産については、一過性という工業の論理を改め、リサイクルをはかる必要があろう」(165ページ)と述べている。清成

によれば、大店法改正が議論されていた当時、出店調整問題を街づくりという視点から考察していたのは、著者・清成と杉岡碩夫しかいなかった、という。

第8章では、清成が1969年ごろから主張していた中小企業における知識集約化の必要性が、1971年の産業構造審議会中間答申、1980年の中小企業政策審議会、1990年の中小企業政策審議会企画小委員会を経て、徐々に政策に浸透していったことを跡付けている。

第9章では1995年から96年にかけて中小企業庁で行なわれた戦後中小企業政策の研究会と1999年に発表された「中小企業政策研究会最終報告」をもとに、政策評価の試みが紹介されている。

第10章は1999年における中小企業基本法の全面改正が解説される。そこでは、著者・清成が座長となってまとめた報告書において、「可能な限り市場経済を活用する」(228ページ)という政策思想が携えられていたことが述べられる。ただし、市場の失敗や政府の失敗は厳然として存在するのであり、市場の活性化のために創業支援によって中小企業セクターの参入支援を行なうべきである、と主張されている。

第11章では「戦後中小企業の成果」として、二重構造が解消に向かったこと、製造業における系列化が技能労働力の不足と大企業の海外直接投資によって変容しつつあること、ベンチャー設立が声高に叫ばれるブームの時期には資金供給サイドからの投資ブームが背景となってきたこと、をまとめている。

終章では、21世紀における知識社会へのパラダイムシフトと不況のもとでの日本の中小企業支援政策、そして新自由主義の重要性が主張される。冒頭で紹介した新自由主義の再評価という論点については、「そもそも、新自由主義を批判する論者のほとんどが新自由主義を定義していない」(291ページ)のであり、「新自由主義批判の新自由主義知らず」(291ページ)という状態にあるという清成の警句がある。

## 2. 図式的な理解

本書の構成について一言述べておけば、歴史的な構成順序が「新自由主義の再評価」に向けての論理的な説明の順序になっていることが興味深い。本書の序章において明示的にとりあげられている政策思想は、カウツキー、バルンシュタインらによる修正マルクス主義思想であり、終章ではオイケンを代表とする新自由主義を紹介している。清成は、前者を過去のものとしりぞけ、後者、すなわち新自由主義を「再評価する必要がある」(291ページ)と述べている。この指摘にはドキッとさせるものがある<sup>1)</sup>が、その意味を理解するためには、各章の歴史的構成を追うことが有用であろう。自然の風景を縮約した地図が地理学において必要なと同様に、人間の経済活動を歴史的に俯瞰することが法学・経済学・経営学・社会学といった社会科学に必要であることがわかる。

本書の論理構造を理解するためには、本書を構成している三つの基本的な概念群について理解する必要があるように思われる。

第一群の概念は、政策思想(たとえば本書19~22ページ)と実践である。経済政策の立案と実践という活動は立法によって担保されるが、それが政策思想を背景としたものであるという命題が一貫して主張されている。政策思想は、ときに体制選択の問題として位置づけられてきたが、パラダイムシフトが行われるまでは、ある社会に残存し続ける。政策思想は、それが人々の間に流布されれば、その是非を問われることが少ない<sup>2)</sup>。政策の運営という実践にあたっては、両者を媒介する「政策課題」(13ページ)や政策目的が考え出される。それは、より一般的に言えば政策立案者と立法者の哲学や理念とも言えよう。

第二群の概念は、理論と実証であり、第一群の概念である哲学や理念の妥当性に働きかける活動である。これはアカデミズムの役割である。しかし、政策思想がパラダイムとして存在する以上、それらは世代間の交替によって変化するまで並存する<sup>3)</sup>。理念や哲学は、パラダイムが転換するまでの期間、理論や実証という作業に

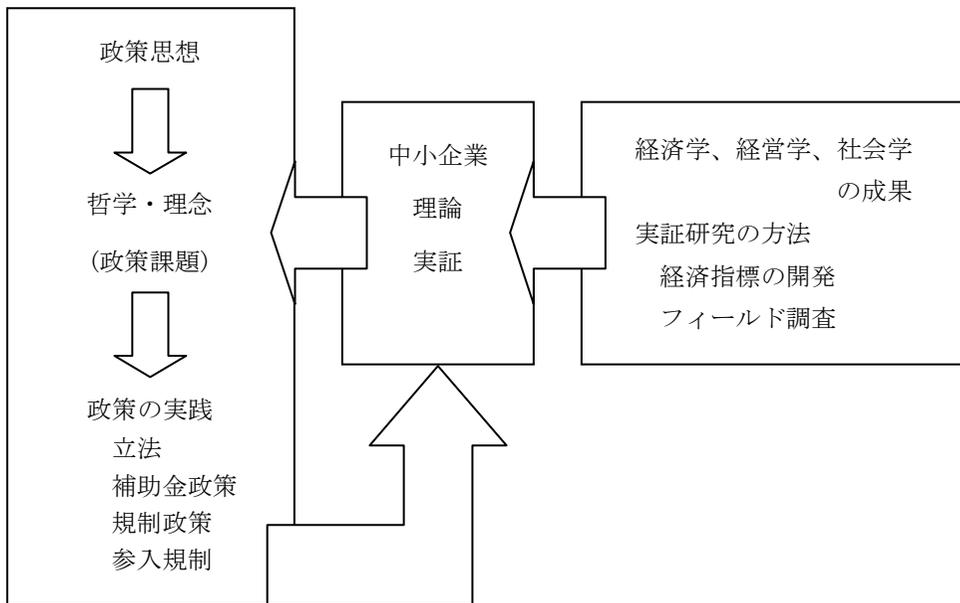
補強されたり、掣肘されながら政策の策定に影響を与える。二重構造論はある種の思想であったが、有沢によって理論としての装いをまとったことになった(第3章)ことが示されている。

第三群の概念は、理論と実証の多様性にかかわるものである。地域振興やまちづくりといった社会学的な視点、中小企業金融やイノベーションといった経済学、経営学にかかわる理論、そして、フィールド調査による事例の発掘や経済指標の開発といった「実証」研究の方法的革新によって影響を受ける。官庁統計をグラフにまとめる水準であった日本の中小企業研究は、フィールド調査を行なう一群の経済学者・経営学者によって革新されてきた。中村秀一郎・平尾光司・清成忠男によるベンチャービジネスの

観察がそれである。第三群の概念や方法が進化し、転換することによって、第二群の理論や実証研究の仮説も変化する。それは、さかのぼって第一群の理念や哲学に影響を与え、ゆるやかな世代交代をともなった政策思想のパラダイムシフトを通じて、隆盛であった思想を過去のものにし、新たな政策思想と新たな政策の実践を生み出すものになる。

本書の全13章は、こうした論理構造を内包している。パラダイムの転換とは、二重構造によって大企業から搾取される存在としての中小企業観から、ベンチャービジネスによる「高度に知識集約的な革新的中小企業」の存在を認める中小企業観への転換であり、その中心に清成がいたことが本書の魅力となっている。

第1図 『日本中小企業政策史』の論理構造



(出所) 評者作成。

### 3. 論争の理解

日本の中小企業については数々の論争が存在した。本書で執拗なまでに繰り返されている二重構造論批判についても、その存在の有無、変容の有無についての論争が存在したことがわかる。

本書には、それ以外にも「暗黙の論争」が含まれている。それは、産業組織論批判である。たとえば、「大店法問題は商業問題を越えた視点からとらえ直すことが必要である。また、生産・流通システムの問題にやや拡げてみても、まだ不十分であろう。さらにいえば、産業組織論では処理できないと思われる。小売商業の問

題は、人間の生活のあり方に深くかかわっている。したがって、市場メカニズムにまかせておけば良好な成果が自然と期待できるわけではない(164ページ)という。「いずれにしても、市場経済を活用することに異存はないが、市場経済を制御する必要があることは確かであろう。産業組織政策を越えた、旧西ドイツ流にいえば構造改革が必要になる(182ページ)。

ここで清成は、短く産業組織論を批判している。たしかに、ミクロ経済学の一分野である産業組織論には、企業や企業規模の概念はあるが「中小企業」という概念がない。したがって、とりわけ中小企業に限定した経済政策を立案する論理もない。それは規制緩和に熱心なシカゴ学派に特徴的な論理でもある<sup>4)</sup>。中小企業という概念自体がないのであるから、中小企業を保護するために相対的に規模の大きな企業の行動を制限する、という論理もない。他方、ハーバード学派では、市場集中度の計測を根拠として独占企業による競争相手企業の買収を制限する根拠を与えている。すなわち、独占禁止法の根拠としてハーバード学派の産業組織論が発達してきた側面もある<sup>5)</sup>。こうした諸点を念頭におけば、以下の叙述が論争的であることが理解されう。

清成は、「たとえば独占禁止法は、非独占企業の営業の自由を守るために、独占企業の営業の自由を制限する法律である。同様に、事業活動調整法、大店法、商調法などは、中小企業の営業の自由を守るために大企業の営業の自由を制限するものである。したがって、あくまでも中小企業の営業の自由を守るとすれば、中小企業の参入を活発にし、競争を確保しておかなければなるまい(184ページ)」と書いている。

ミクロ経済学には中小企業という概念がない。ミクロ経済学の応用分野としての産業組織論は、ゲーム理論の助けをかりながら独占企業、複占企業、寡占企業を分析対象としたモデル分析を行い<sup>6)</sup>、その結論から「政策的含意」を提示してきた<sup>7)</sup>。しかし、ミクロ経済学にも、その応用分野である産業組織論にも中小企業を分析対象とするための分析のツールがなく、その分析と政策的処方箋の提示という課題は日本的な文

脈における「経営学」に任されてきたとも言える。経済系の英語学術雑誌において中小企業が分析の対象となった場合には、参入退出の生存率計測として行なわれることが多く<sup>8)</sup>、中小企業政策の理論的根拠を探索した研究は少ないように思われる。

#### 4. 残された疑問

本書を読了して評者が疑問に感じた点を記しておきたい。

第一は、いわゆる「中小企業問題」の発生要因についての記述である。序章において「中小企業問題」を説明する際に、生産物市場と生産要素市場とに分けたうえで、「生産物市場においては、大企業が優越的な地位を利用して不正な競争を行い、中小企業に不利が生ずる場合がある(11ページ)こと、生産要素市場については、労働市場において「安定性に富んだ大企業が労働者を優先的に雇用するため、中小企業の労働力確保難が生ずることがある(11ページ)」という可能性、原材料市場においても「原材料が量産品である場合には、供給面で大企業の寡占が生じやすい。その結果、中小企業は調達面で割高の原材料を購入することになりかねない(12ページ)」という記述がある。

中小企業の経営パフォーマンスは「きわめてバラツキが大きい(10ページ)ことは清成自身が繰り返し強調している論点ではあるが、中小企業が競争上不利な状態にある原因を大企業に求めるかのような説明は誤解を招くのではないだろうか。ペンローズの『企業成長の理論』や経営戦略論におけるリソース・ベースド・ビューが強調するように、企業の有する資源や能力の限界が競争上の不利を引き起こしているとみるべきであって、その二つの見方が混在した記述になっている。混在とは、つまり、「もちろん、旺盛な企業家活動によって、こうした問題を主体的に解決する中小企業も少なくない。中小企業は経済変動の影響を受けるだけでなく、イノベーターとして経済の変動を引き起こす中小企業も存在する。ただ、中小規模に由来する不利から、経済変動の影響を受けざるをえない

中小企業が多い」(12～13ページ)という記述である。このような両論併記がなされると、そもそも「中小企業問題」とは何であって、どのような中小企業を対象とした「問題」なのか、不明瞭になる懸念がある。

第二の疑問は、日本の中小企業政策において採用されている中小企業の定義にかかわる問題である。もしも、製造業において従業員300人未満を中小企業として定義している国と、従業員100人未満を中小企業として定義している国があって、両者が同じ中小企業育成政策を採用しているとすれば、その政策的な意味は何だろうか。前者は後者に比べて従業員100人から299人までの企業を中小企業政策の対象として含むことになるのであり、「事業活動調整法、大店法、商調法などは、中小企業の営業の自由を守るために大企業の営業の自由を制限するもの」(184ページ)が中小企業政策の体系の一部であるとすれば、その意味で保護を与えていることになる。従業員100人から299人規模の中堅企業が日本において旺盛な活動をしていることに中小企業政策の効果が働いてきたのか、それとも、政策とは関係なく民間企業の活力のみが中堅企業の成長をうながしたのか、その政策評価の問題が残されている。

## 5. 三つの感想

最後に三つの感想を記しておきたい。

第一に、本書は中小企業政策の主体として中小企業庁と中小企業政策審議会を中心として、清成自身のかかわってきた政策提言を記録している。そのことの資料的な価値は大きい。しかし、清成の活動は本書において解説されている中小企業政策への影響にとどまらない。清成の政策提言によって文部科学省による科学技術政策が変容し、新たな中小企業育成政策の生成に寄与してきた、と推測できる部分があり、この論点は、日本の大学、専門職大学院制度、その事後評価システムの形成とともに、清成の行なってきた大きな仕事であったと思われる。たとえば、文部科学省が主導する「知的クラスター創成事業」には清成の強い影響が感じられるが、

そうした政策立案の背景は、まだ清成自身によって語られていない。本書の続編が待たれる所以である。

第二は、本書の印象である。この書評をまとめながら、本書が何かに似ている、という感覚が生まれ、その何かがわからない、という状態が何日か続いた。ある日気づいたのは、本書の読後感がダリの絵を見たときの感覚に似ている、ということであった。時間と空間が一枚の絵のなかに凝集され、明瞭な色彩のなかで考え抜かれた構図による歪みを与えられ、その絵を感じとれる人と感じとれない人とを作家の側から冷徹に弁別している。本書は歴史的でありながら、あるいは、それゆえに論理的である。この論理性は、時間と空間を凝集させて、中小企業政策という社会科学的分析対象を抽象化することから導かれている。読者として本書に対峙するときに、日本社会へのメッセージを理解できる人と理解できない人とは、やはり作者の側から冷徹に弁別されているに違いない。評者もまた本書を十全に理解したとはいえず、とりわけ「オイケンによる新自由主義」の命題などは本書からの「宿題」として残されている感がある。

第三は、本書を媒介とした対話の可能性である。会社法の専門家、流通産業の専門家、まちづくりの専門家、企業間関係論の専門家、経済政策論の専門家たちが、本書をどのように読むのか、その点に興味をわく。清成による一連の著作には、『地域産業政策』(東京大学出版会、1986年)、『中小企業読本』(東洋経済新報社、1990年)、『改正大店法時代の流通』(日本経済新聞社、1991年、矢作敏行との共編著)といった名著があり、また、『日経ビジネス』1970年10月19日号に掲載された論文「“大企業時代”の終焉告げるベンチャービジネス<sup>9)</sup>」は、時代を超えてみずみずしい輝きを放ち続けている。それらの著作を読んで日本経済の指針を考えてきた多様な専門分野の碩学たちならば、本書をどう読むのだろうか。経済産業省、中小企業庁、文部科学省、経済企画庁、国土交通省、都道府県の上級職員ならば、本書をどのように理解し、どう政策立案に活かしていくだろうか。読み手

の知識と教養, 理解力が試される一冊であるように思われる。

〔注〕

- 1) たとえば, ミネルヴァ書房による「現代社会を読む経営学」全15巻シリーズの前書きには「「現代社会を読む経営学」編者一同」の署名による次の文章がある。「未曾有の経済的危機のなかで「現代社会を読む経営学」(全15巻)は刊行されず。今般の危機が20世紀後半以降の世界の経済を圧倒した新自由主義的な経済・金融政策の破綻の結果であることは何人も否定できないでしょう。しかし, 新自由主義的な経済・金融政策の破綻は, 今般の経済危機以前にも科学的に予測されたことであり, 今世紀以降の歴史的事実としてもエンロンやワールドコム, ライブドアや村上ファンドなどの事件(経済・企業犯罪)に象徴されるように, すでに社会・経済・企業・経営の分野では明白であったといえます」。なお, 評者の手元にあるのは第8巻, 鈴木良始・那須野公人『日本のものづくりと経営学—現場からの考察—』2009年であり, 上記引用はその前書きによる。
- 2) 中小企業政策とは異なった文脈としては, 地球環境保護という政策思想が近年におけるひとつの例であろう。
- 3) トーマス・クーン『科学革命の構造』中山茂訳, みすず書房, 1971年参照。
- 4) たとえば, G.J.スティグラー『産業組織論』神谷傳造・余語将尊訳, 東洋経済新報社, 1975年は, そうした見解の代表とされる。スティグラーは1982年のノーベル経済学賞受賞者である。
- 5) F.M. Scherer, *Industrial Market Structure and Economic Performance*, second edition, Houghton Mifflin Company, 1980, はそうした見解を代表する産業組織論のテキストであった。その後, 同書は版を重ねている。
- 6) Jean Tirole, *The Theory of Industrial Organization*, MIT Press, 1988, は, モデル分析に関する代表的な著作である。
- 7) *Rand Journal of Economics*, *International Journal of Industrial Organization* などの学術雑誌を参照されたい。
- 8) たとえば, David B. Audretsch, *Innovation and Industry Evolution*, MIT Press, 1995, を参照されたい。
- 9) 清成忠男『時代を映す—中小・ベンチャー企業研究30年—』日経事業出版センター, 2004年, 70~81ページに再掲されている。