

《研究ノート》

最近における英国中小企業政策の動向

外池 正治

一 中小企業政策の展開過程

「一九七八年の経営問題に関する講演、公開講座および論説を振り返ってみると、『中小企業』というテーマほど『今年の流行』となつたものはないであろう。」

昨年末のファイナンシャル・タイムズは、その年の英国における中小企業への強い関心について、その経営欄に掲載した一つの論説の冒頭においてこのように表現している。これは、それより二年前に中小企業への無関心さについてなされた、「ポルトン報告書」が、発表された当時に報道機関から広く注目されたのは当然なことであつたが、一般の人びとの（中小企業への）注意を呼び起こさず、その後中小企業への関心が中断してしまつたことは多分不自然なことではないであろう」という指摘と比べると、まことに対照的であるといわざるをえない。

もちろん、英国において中小企業の全貌を初めて明らかにし

たといわれる右のポルトン報告書が一九七一年に公表されて以来、英国経済における中小企業の地位や役割についての認識が深められ、それまで無視されてきた中小企業部門への政策的配慮が次第に払われるようになってきたことは確かだが、しかしそうした中小企業への認識や政策的配慮も最近に至るまでは、「本報告書が、政府、業界団体および中小企業に直接関係する人びとの間にだけでなく、学界さらには一般の人びとの間にも中小企業分野への関心を一層強く喚起するであろう」というポルトン委員会の信念と期待を裏切るものであつたことも、また事実なのである。ではなぜ最近に至つて、冒頭の文で述べられているような中小企業への強い関心が引き起こされたのであろうか。本稿においては、そうした最近の英国における中小企業問題意識化の具体的様相とその要因について、政策的側面に限定して考察を行うこととしたい。

まず本年五月まで政権の座にあつた労働党内閣が、どのよう
に中小企業政策を最近推進していったかを眺めてみよう。先の
ポルトン委員会の勧告は保守党内閣へなされたが、その設立自
体は前労働党内閣の手によるものであり、今度の中小企業政策
への本格的取り組みも、再び政権に返り咲いた労働党政府によ
つて着手された。一九七七年九月キャラハン (J. Callaghan)
首相は、中小企業が直面する諸問題の検討とそれへの助成策の
立案を、ランカスター公領総裁レバー (H. Leaver) に命じ、す
でに中小企業政策担当者であつた産業省政務次官クライヤー
(B. Cleyer) は彼を助けることとなつた。このように閣内相で

あるレバニーを特別に中小企業政策の統括責任者として任命したことは、キャラハン内閣による中小企業への認識が並々ならぬものであったことを示すものであろう。レバニーは直ちに精神的に作業を開始し、早くも翌十月末には、翌年度予算案の重点項目として資本譲渡税の控除限度率の引き上げを始めとする一連の中小企業優遇策を盛り込むことを発表するに至った。

このレバニーとクライヤーを両輪とする中小企業政策実現への努力は、各地の中小企業者との数多くの話しあいの積み重ねによって一層推進されていったが、これと並んで中小企業政策への注意を喚起したのは、同年十二月に発表された、前労働党内閣首相ウィルソン(H. Wilson)を委員長とする金融機関に関する機能検討委員会(以下ウィルソン委員会と略す)による「商工金融に関する経過報告書」であった。このウィルソン委員会に与えられた任務は、ラドクリフ委員会報告以後二十年の経過をへた金融機関の機能についての検討にあったが、右の経過報告書ではとりわけ中小企業問題に多くの頁数が割かれ、英国産業金融における大きな問題点は中小企業金融にあり、したがって今後の委員会の仕事の重点の一つはこの領域に置かれるであろうという方針が打ち出されたため、これを契機として中小企業に関する論議と関心はさらに高まっていった。

翌一九七八年四月、先のレバニーとクライヤーの手になる中小企業政策を組み込んだ予算案を議会に提出するにあたり、ヒューリー(D. Healey)蔵相は、中小企業による産業成果促進効果、雇用創出機能、都市過密地帯・農村過疎地域再生作用をあげ、

同予算案が中小企業の重要性に特別の考慮を払って作成されたものであることを強調した。

以上の経過から、一九七七年秋から翌七八年春にかけての「数ヶ月の間に、英国の抱えている経済問題や失業問題を解決する役割という観点から、中小企業が、政府、野党および圧力団体による政策論争の中心課題として浮かび上がってきた」事情をうかがうことができる。

他方、ウィルソン委員会と並んで、国家経済発展委員会(NEDC)に設置されたロール委員会は、政府の要請によりイングランド銀行との協力の下に、英国産業金融に関する調査を七八年四月より開始したが、同年八月その特別専門小委員会の報告書を政府に送り、中小企業信用保証制度の実現可能性の検討を中心とする諸勧告を行った。またこの間、有力な民間研究機関から、二年半にわたる歳月を費やしてポルトン報告書以降の英国中小企業問題を分析し、興味ある諸提案を行った研究調査報告書(以下BGA報告書と略す)が発表されたことも、中小企業に対する一般的関心の高まりを示すものとして注目されよう。

右のような状況を背景として、中小企業にとって直接的な重要性をもつ金融問題解決のための具体的提案を政府に対して行ったのが、本年三月に発表されたウィルソン委員会中間報告書である。その具体的提案とは、中小企業投資育成会社の設立、地方中小企業協議会(CoSTRAC)を母胎とするイングランド中小企業開発機関の設置、公的な中小企業信用保証制度の試験的導

入の三つである。本年末に予定されている最終報告書に先立ち、中小企業金融のみ特に取り出して具体的提案を行ったのは、ウィルソン委員会が、中小企業は金融市場において非常に不利な立場に置かれており、この部門に対して特別な配慮が必要とされることを確認したものと、政府はレバニーを中心としてその提案の実現可能性についての具体的検討に着手することとなった。⁽¹⁷⁾ こうした中小企業金融に対する見方は、ポルトン委員会の「金融市場には制度上の欠陥はない」という見解とは大きく異なるものであり、なぜこの時期に中小企業政策の新たな展開を示唆するような提案が打ち出されたかについて、後に述べるように注意する必要がある。

その後四月に入ってから下院は解散され、五月には保守党が政権を握ることとなったことは周知の通りである。保守党内閣による中小企業政策の具体的展開過程については今後の課題とならざるをえないが、労働党政府によって大きく国家へと傾斜したバランスを、個人の方向へ回復させようとするのが保守党政府の基本線であるとすれば、古典的個人企業者の色彩の濃い中小企業者への政策のあり方が、これまでとは大きく異なった方向に向かうであろうことが当然予想されよう。事実、中小企業者への訴えは、選挙綱領を見る限り保守党において激しく、所得税の軽減を中心とする中小企業政策をその大きな柱として正面に押し出し、政権獲得後の議会召集にあたっての女王のスピーチにも、そうした方向からの中小企業発展促進策が今後の政策の重点項目の一つとして盛り込まれている。⁽²⁰⁾

二 中小企業政策形成の要因

前節では、最近の英国における中小企業政策の具体的展開過程をクロノロジカルに追ってみたが、本節においては、そうした政策が労働党政府に要請された要因について、若干立ち入った考察を行うこととした。

ポルトン報告書以後の英国中小企業の動向に関してはすでに別稿で検討しておいたが、そこでの結論は、ポルトン報告書の「中小企業部門の衰退は、政府が中小企業に有利な計画的特別措置を講ずることが必要な段階にはまだ達していない」という基本的見解への大きな疑義であった。⁽²¹⁾

前節でふれたBGA報告書においてもその点は同様であり、ポルトン前委員長ですらも、その後の英国中小企業の動向を詳細に検討した結果、委員会自体の消極的見解を訂正すべきであるという結論に達していることが、以下のように述べられている。

「現在ポルトン氏は、中小企業を援助するに必要な行動がとられなければならないという点に関して、全く確固とした革新的な見解を抱くに至ったようである。……ポルトン氏はその後の調査によって、自分がかつて発表した報告書において、『中小企業に有利な積極的援助』を勧告すべきであったという考え方を現在有している。彼は『中小企業の継続的衰退を国家的緊急事態としてとらえ、政府レベルでそれへの対処がなされることが必要である』と主張している。」⁽²²⁾

このように、「正当な鞭の行使があれば、中小企業は『革新の』苗床』としての機能を十分に果たす力を現在有しているし、予測しうる将来でもそうであろうから、この部門への特別な援助の必要はない」というポルトン委員会の認識自体を、当の委員長においてすら数年のうちに全く逆の方向へ変化せしめた要因とは、一体どのようなものであったのだろうか。とりあえず右のBGA報告書のこの点にかかわる指摘を要約してみよう。

(1)一九七一年のポルトン報告書公表後、中小企業を取り囲む社会的、経済的、法制的、財政的環境が次第に悪化したこと(例えば、この時期の著しいインフレーションの進行は、とりわけ中小企業に大きな打撃を与えた)。(2)ポルトン委員会の期待に反して、中小企業は許容限度を越えて長期的衰退傾向を示し続けたこと(かつての大企業による吸収に対し、最近では倒産企業の増加と新規参入企業の減少が主要な原因である)。(3)ポルトン委員会が必要と考えた「公正な鞭の行使」が、中小企業に對してなされなかったこと(それどころか、中小企業は徹底的に打ちすえられてきた)。(4)ポルトン報告書公刊以後、中小企業救済のための有効な政策がほとんど実施されなかったこと(その大きな原因と考えられるものは、ポルトン委員会調査の限定的性格、その勧告の実施にあたっての保守党政府の怠慢、産業省に設置された中小企業局における人材不足等である)。⁽²⁴⁾

以上のような中小企業の衰退に作用した一般的要因のさらに立ち入った考察の一端は前掲拙稿で行ったが、今後一層の検討が加えられるべき課題でもあるので、本節では、そうした中小

企業の置かれた一般的状況の悪化についての認識を前提として、前節で述べたような中小企業政策をこの二、三年の間に急速に形成せしめてきた直接的要因についてふれてみたい。

この点については、ファイナンシャル・タイムズの産業担当編集委員エリオット(E. J. Elliott)が興味深い考察を行っている。彼によれば、その第一は、この時期における大企業の非効率性への反感が世論の動向を大きく変化させ、中小企業の革新性へ目を向けさせるに至ったことであり、第二は、政権担当者が、国有部門や大企業部門からはじき出される労働者が今後さらに増大することを恐れ、失業救済の場として中小企業に注目し出したことであり、第三は、最も現実的な要因であるが、労働党政府が迫り来る総選挙を控えて、論議の多い労働組合や社会主義理論の問題を回避し、選挙民から点数を稼ぎやすい「踏みつけられた中小企業」の促進という問題を、正面に押し出してきたことである。⁽²⁵⁾

恐らくこれらの要因の中で、労働党政府の中小企業政策の具体化に大きく作用したと考えられるものは、第二の失業救済の場としての中小企業への政治的配慮という要因であろう。エリオットも別の論説で、「首相は昨夏(一九七七年)、失業問題解決の機能を有するものとして中小企業をとり上げることによって決定した。首相とレバリー氏は、英国の百万の中小企業がそれぞれ一人ずつ雇用者を増やし、その結果失業者数が、現在よりも政治的に受け入れやすい一九六〇年代の水準にまで減少することになれば、どんなに好都合なことであろう」という認識に達し

たようだ。そのために今や、失業者減少への最大の(唯一ではないにしても)期待が中小企業にかけられているのである」と述べ、この間の事情を鋭くついでいる。

実際、政府の中小企業対策最高責任者レバーは、多数の中小企業者との会合の席上で、「この数年わが国が抱えている失業という最大の難問を解決する中心的な役割は、中小企業が担っている」とか、「ほとんどすべての中小企業は、新しい労働の場を作り出す能力を有するという点において、仕事そのものを意味する」とか繰り返して述べ、雇用創造の場としての中小企業の意義を何よりも強調してきている。

しかしこうした失業救済の場としての中小企業の機能重視という考え方は、従来労働党がとってきた公有部門の拡大あるいは大企業部門への国家介入による失業防止という方向とは明らかに矛盾するものであり、したがってその中小企業政策を極めて限定的なものとする事となった。

さらに労働党政府による中小企業政策形成の直接的要因として見逃せないのは、自由党との政策協定である。周知の如く当時の労働党政府は、自由党の協力を政権維持のために必要としていたが、自由党はその協定の基礎を中小企業への積極的援助に置いていたのであって、このことは労働党政府による中小企業の性格を考える場合重要である。というのは、この協定は、労働党政府がこれまで基調としてきた国有化ないし計画化による経済運営に、自由な企業活動という異質的要素を組み込むことであり、労働党の基盤である労働組合とはほとんど無縁の中

小企業部門に援助を与えることを意味し、その中小企業政策を妥協的かつ曖昧なものとしたからである。

三 中小企業政策の性格

前節で指摘した如く、労働党政府による最近の中小企業政策は、総選挙を控えての失業対策と自由党との協定という現実的な政治配慮を直接的契機として生み出され、そのため社会主義の鎧の上に古典的資本主義の衣を装うという二面的性格を有するものであった。したがってそれは、与党および野党の両サイドのみならず、中小企業者からも厳しい批判を受けることとなった。

例えば第一節でふれたように、昨年四月に発表された予算案は、資本譲渡税の控除限度率の引き上げを始めとする一連の中小企業助成策を組み込んでいたが、それまでの労働党政府による厳しい累進課税体系を基本的に変えるものではなかったため、保守党からは、中小企業者向けの場当たり政策として酷評され、所得税の大幅な軽減と公共支出の削減を中心とする中小企業政策が要求された。他方、労働党左派からは、こうした雇用創造の場としての中小企業重視政策に対し、それに伴う支出増に見合う雇用創出効果は認め難く、同様の効果はむしろ公共部門への支出増によって達成されるべきであるという強い抗議が、当然のことながら提出された。

後者の考え方は、かつて労働組合会議(FUC)がポルトン委員会に提出した、特殊の場合を除いては中小企業に特別の政

策的措施を講ずる必要はないという見解⁽³²⁾、あるいは中小企業に関する現行課税体系の大きな変更は労働者・消費者の立場から受け入れ難いという意見⁽³³⁾と軌を一にするものであって、ここにも労働党政府による中小企業政策が、妥協的政治配慮によって打ち出されていることがうかがえるのである。

またこうした政策は、その対象である中小企業者の目にも全くの弥縫策としてしか映らなかった。ある中小企業経営者は、「政治家たちは、新しい雇用創出の主要な場としての可能性をもつ中小企業部門に、ますます注意を払いつつある」という皮肉をこめた言葉で始まる中小企業政策批判の論稿において、現在英国中小企業を他の先進諸国と比べて著しく苦境に追い込んだのは、矛盾した中小企業政策の促進および公共部門・巨大企業分野への手厚い保護政策にはかならないことを指摘し、中小企業にとって何よりも必要なことは小手先の政策的援助ではなく、資本蓄積を可能にする所得税の大幅な減税を中心とした税制改革であると主張している⁽³⁴⁾。このような見方は一人の中小企業経営者にとどまらず、労働党政府による「こうしたあらゆる政治的配慮にもかかわらず、ほとんどの中小企業者は、現在の政策に明らかに懐疑的であり、……彼らの抱えている問題の多くを作り出している課税制度こそが、中小企業問題の核心である⁽³⁵⁾」と考えているのである。

したがってこの問題をめぐって、基本的には二つの政策的立場があることになる。すなわち一つは、中小企業者が資本蓄積を余裕をもつてなしようよう、根本的税制改革を行うものであ

り、他は、金融等の制度上の不備を是正することに重点を置き、課税体系の基本的あり方に関しては、資本譲渡税等の若干の手直し程度にとどめるものである。いうまでもなく前者は保守党の立場であり、後者は労働党の立場である。結局、中小企業政策のあり方も、基本的には各政党のイデオロギーにまで行き着くことになるのであって、いずれの方向が中小企業者の要求と一致するかは明らかであろう。

このことは、第一節でふれたウィルソン委員会中間報告書に盛られた、中小企業金融政策の具体的提案をめぐる評価に関しても、また同様である。前労働党首ウィルソン委員長は、委員会を構成するメンバーの政治的・経済的見解が異なっていること、および大蔵大臣の仕事にまで立ち入るべきでないことを理由にして、「税制問題を巧妙に回避してしまっ⁽³⁶⁾た」ので、この報告書に対する大きな批判は専らここに集中することとなった。

経営者側からは、例えば英国産業連盟(CBI)の中小企業審議会議長の「中小企業の繁栄にかかわる最大の問題を無視することによって、ウィルソン委員会報告書の価値は損なわれてしまった」という見解や、有力な中小企業団体の一つである独立企業連合の「税制改革問題はウィルソン委員会によって全くふれられなかったが、あらゆる種類の所得税の軽減こそが最優先に扱われるべき問題である」という批判が発表されて⁽³⁷⁾いる。

さらに中小企業政策に対する基本的立場を異にする保守党からは、ウィルソン委員長の表面的には中立性を装った税制改革

回避という態度そのものが、一つの政治的立場にはかならないという手厳しい批判が浴びせられた。保守党中小企業局長の任にあるミッチェル(D. Mitchell)国会議員は、「社会主義者の前首相を長とする委員会であっても、その結論に傾聴に値するものがあれば、それを歓迎しない理由はない」としながらも、

「委員会は党利党略によって、その分析から引き出しうる結論を提出することを妨げられた」ために、「有能な経営者ですら、事業を開始するのに十分な資金を準備することが全く不可能であるような、個人所得に対する課税率という明白かつより広い問題を回避する」ことになったとして、ウィルソン委員会による結論の限界性を辛辣な表現で浮き彫りにしている⁽³⁸⁾。

その後総選挙に入るや、こうした政治的立場の相違を背景とする二大政党の中小企業への接近の仕方は、著しい対照を見せることとなる。すなわち保守党は、「所得・貯蓄への課税の低減によって経済成長が促進されるのであって、利潤が自由企業経済の基礎である」という立場から、中小企業政策を選挙綱領の重点項目の一つとして正面に掲げた。これに対して、自由党との政策協定という枷から解き放たれた労働党はその本来の姿に立ち帰り、「保守党の主張するような野放しの市場機能によって、英国民の望む雇用水準を達成することができな」という立場から、選挙綱領に国家企業庁の拡張、公有部門の利用、主要産業企業との計画的協定を通じての雇用拡大を掲げるが、雇用の場としてあれほど関心を示してきた中小企業への政策は全く影を潜めてしまっているのである⁽³⁹⁾。

この総選挙で勝利をえた保守党政府による中小企業政策の具體的展開過程を見るには、今しばらくの時を待たねばならないが、議会の施政演説でサッチャー(M. Thatcher)首相が、重点政策である所得税の引き下げと並べて中小企業育成をあげ、あわせて価格委員会の廃止と国家企業庁の縮小に言及しているところから、労働党政府の中小企業政策とは大きく異なった路線を歩むであろうことは確かである。

以上、最近華々しく登場してきた労働党政府による中小企業政策も、極めて現実的な政治判断に基づいて形成されてきたものであり、したがって本質的に大きな矛盾と限界を内に含むものであったことを明らかにしてきた。恐らくこうした矛盾や限界を労働党が克服するためには、これまでの労働党政府の中小企業政策においても、また同政府によって中小企業問題の検討を行った諸委員会においても、全く欠落していた中小企業労働者を含めたより広い視野の導入が必要であろう。

(1) Financial Times, 29 December, 1978.

(2) Committee of Inquiry on Small Firms (Chairman J. E. Bolton), Small Firms: Report of the Committee of Inquiry on Small Firms, HMSO, 1971. (以下 The Bolton Report と略す。)

(3) G. Bannock, The Smaller Business in Britain and Germany, London, 1976, p. 6.

(4) The Bolton Report, para. 19, 21.

(5) 拙稿「ボルトン報告書以後のイギリス中小工業」一橋

- 大学研究年報『経済学研究』一九七八年 一一一〇頁。
- (6) ボルトン委員会報告の背景については、拙稿「イギリス小企業調査委員会報告書をもつて」『一橋経済』第六八巻第五号、一九七七年十一月、を参照された。
- (7) Trade and Industry, 23 September, 1977, p. 530.
- (8) Trade and Industry, 4 November, 1977, p. 217.
- (9) Committee to Review the Functioning of Financial Institutions, Progress Report of the Financing of Industry and Trade, HMSO, 1977.
- (10) Ibid., p. 43, Trade and Industry, 23/30 December, 1977, p. 620.
- (11) Financial Times, 12 April, 1978.
- (12) J. Elliott, "In the Linelight", Financial Times, 27 April, 1978.
- (13) Financial Times, 20 April, 31 July, 1978.
- (14) Financial Times, 4 August, 1978.
- (15) The Business Graduates Association, Small Firms —A Fair Crack of the Whip—; The Smaller Business Sector in Britain since the Bolton Report, London, 1978. (以下 The BGA Report と記す)
- (16) Committee to Review the Functioning of Financial Institutions, Financing of Small Firms; Interim Report on the Financing of Industry and Trade, HMSO, 1979.
- (17) Trade and Industry, 23 March, 1979, p. 604.
- (18) The Bolton Report, para. 19. 13.
- (19) The Guardian, 12 April, 1979.
- (20) Trade and Industry, 25 May, 1979, p. 333.
- (21) The Bolton Report, para. 8. 11.
- (22) 拙稿「ボルトン報告書発表のイギリス中小企業」次号。
- (23) The BGA Report, p. 119.
- (24) The Bolton Report, para. 19. 7.
- (25) The BGA Report, pp. 1—5.
- (26) J. Elliott, "Small Companies", Financial Times, 16 January, 1978.
- (27) J. Elliott, "The Old Ministerial Alliance Which Helps Small Firms", Financial Times, 15 April, 1978.
- (28) Trade and Industry, 2 December, 1977, p. 421.
- (29) Trade and Industry, 24 February, 1978, p. 397.
- (30) J. Elliott, "The Old Ministerial Alliance……".
- (31) J. Hunt, "Left Uneasy over Pledge to Small Business", Financial Times, 18 April, 1978.
- (32) TUC Report, 1970, pp. 414—5.
- (33) Ibid., p. 416. 各労働組合会議の中小企業に対する見解の詳細については、拙稿「ボルトン報告書以後のイギリス中小企業」五一—六頁、を参照された。
- (34) D. Cooksey, "How the Entrepreneur is Ham-

- strung by Government", Financial Times, 29 December, 1978.
- (82) J. Elliott, "Small Companies".
- (83) G. Bone, "Structure of Industry", B. Hodgkinson ed., British Economic Survey, Vol. 8, No. 3, Oxford, 1979, p. 8.
- (84) The Guardian, 16 March, 1979.
- (85) D. Mitchell, "Politics Conquer Logic in Wilson Committee Decision", The Guardian, 23 March, 1979.
- (86) The Guardian, 12 April, 1979.
- (87) The Guardian, 17 April, 1979.
- (88) The Guardian, 16 May, 1979.

(一橋大学教授)