

中小企業政策の変化と自治体産業政策の評価

—高度化事業を事例として—

Change of the Small and Medium-Sized Enterprise Policy
and Evaluation in an Industrial Policy of Local Government
— A Case of a Business Innovation Program —

山 北 晴 雄*

Haruo YAMAKITA

1 はじめに

わが国において1990年代半ば以降、行政評価の導入が地方公共団体（以下、自治体という）を中心に積極的に行われてきた。総務省（2011）によれば2010年10月1日現在、都道府県では46団体（97.9%）が行政評価を導入済みである（総務省，2011，p.1）。ところが、この都道府県の行政評価の導入状況を対象別にみると、施策および事務事業評価については89.1%であるのに対し、政策評価については45.7%にとどまる（総務省，2011，p.4）。このように施策および事務事業評価については多くの都道府県において定着した感があるものの、政策評価の導入は必ずしも進んでいない。

しかし、行政評価は政策、施策および事務事業をそれぞれ目的と手段の連鎖と捉えて、これらを一体のものとして評価していくものである。したがって、政策、施策および事務事業の三者が目的と手段という関係で整理して理解され、改善されなければ有効に機能しない。自治体行政を執行していくうえで、その根幹となる国の政策に変化があった場合にはその影響は特に大きい。変化した政策に対する適正な評価がなければ、施策や事務事業にも政策理念が十分反映されないからである。

本稿ではその事例として中小企業を取り巻く環境変化の中で中小企業基本法（以下、基本法という）の全面改正という大きな政策変化を経験した中小企業政策と、その具体的な事業としての高度化事業を取りあげて考察する。この高度化事業に係る不良債権化問題が、2005年の参議院決算委員会における会計検査院への検査要請を契機にして全国的な問題となった⁽¹⁾。その後、債権管理面からの国や自治体の改善の取り組みは実施されてきたものの、高度化事業の産業政策面も含めた総合的な検討は依然と

* 経営会計学科—管理会計論

Department of Business Accounting — Managerial Accounting

して進んでいない。

ここで注目しなければならないのは、高度化事業において高度化資金の貸付がピークを迎える1993年までと、不良債権化が問題となった2005年以降の時期の間、すなわち1999年に高度化事業実施の裏付けとなる基本法の改正があった点である。基本法改正前の時期には、高度化事業は中小企業構造の高度化政策の柱として位置づけられ、その実施体制も都道府県職員が高度化事業を直接担当していた。一方、高度化資金の不良債権化が問題となった時期にはすでに基本法は改正されてその重点は創業の促進や経営革新へ移行し、同時に高度化事業の実施体制も都道府県の職員が直接担当する体制から都道府県の指定機関へと外部化していった。

こうした高度化事業実施の根拠となる基本法の改正による高度化事業の位置づけや実施体制の変化に注目することなく、不良債権化した高度化資金の回収方法に偏った改善策をいくら検討しても、高度化事業本来の問題点は解消されないものとする。また、基本法の改正により中小企業に関する政策が国だけではなく自治体の責務としての条項が設けられた現在^②、自治体の行政評価の前提として自治体の産業政策の中で高度化事業をどのように位置づけていこうとしているのか^③、明確な方針を内外に示していくことが必要である。

そこで本稿ではまず高度化事業と高度化資金の不良債権化問題を確認した上で、基本法の改正前と改正後における高度化事業の位置づけや実施体制について考察する。次に、高度化事業の実施主体である中小企業基盤整備機構（以下、機構という）および都道府県の高度化事業に対する最近の認識について整理する。そして最後に、自治体の産業政策の評価を適正に行うための課題を述べる。

2 高度化事業の概要と高度化資金の不良債権化問題

2. 1 高度化事業の概要

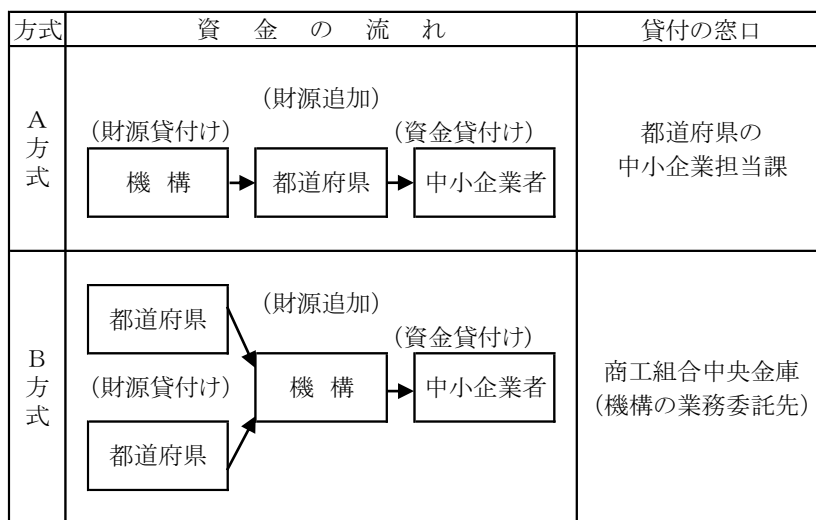
高度化事業は、中小企業者が共同して経営基盤の強化を図るために組合などを設立して工場団地・卸団地やショッピングセンターなどを建設する事業や第三セクターや商工会などが地域の中小企業者を支援する事業に対して、資金およびアドバイスの両面から機構と各都道府県が一体となって支援する制度である。

高度化融資制度の中では、中小企業者が市街地に散在する工場や店舗などを集団で移転し、公害問題などのない適地に工場団地や卸団地を建設する集団化事業、商店街を街ぐるみで改造して街全体の活性化を図る集団区域整備事業などが代表的な貸付対象事業としてあげられる。これらの事業は、単に中小企業者の経営基盤の強化を図るだけではなく、都市過密対策や地域振興に貢献するという狙いも合わせ有している。

高度化融資制度は、組合などが行なう集団化・共同化などの事業や第三セクターな

どが行なう中小企業者を支援する事業など政策性の高いものを内容としているため、事業の要件は法令などに詳細に規定されている。特に、政策目的を達成するために貸付条件は長期・低利となっており、貸付金利は借入時点の市中金利より低くなるよう毎年見直しを行なうこととされる。また、貸付期間は20年以内で都道府県が適当と認める期間と定められている。

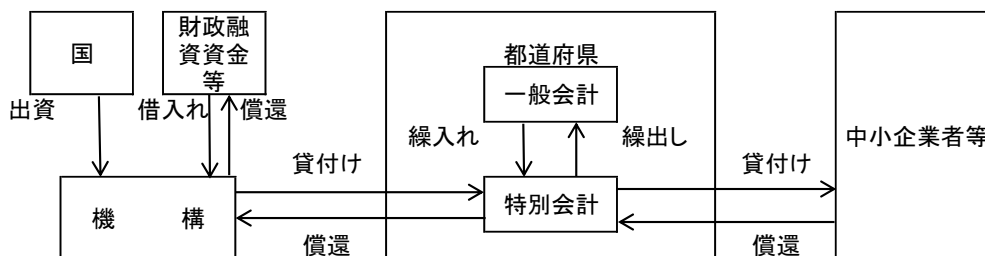
高度化資金の貸付方式にはA方式とB方式がある。A方式は1つの都道府県内での事業であり、B方式は2つ以上の都道府県にまたがる広域の事業に対する貸付方式である。両者の資金の流れおよび貸付の窓口を示したのが図1である。



出所：中小企業基盤整備機構（2008），p.5

図1 高度化資金の流れ

なお、高度化事業に対する貸付のほとんどはA方式によっている実態から⁽⁴⁾、本稿ではA方式の事業を前提として考察する。A方式による高度化事業に対する貸付の仕組みは図2のとおりである。



出所：会計検査院（2006）p.5

図2 A方式による高度化事業に対する貸付の仕組み

高度化資金の貸付手続き（A方式）は概ね、①都道府県の事前助言，②組合等の都道府県への診断申込，③都道府県による診断助言，④組合等による都道府県への借入申請，⑤都道府県と機構の協議による貸付決定，⑥組合等による都道府県への資金交付請求，⑦都道府県と組合等との間での金銭消費貸借契約の締結，⑧都道府県による貸付金交付，⑨都道府県による事業費支払状況の検査，という手順で進められる。また，都道府県または機構は貸付後における事業の実施状況について，経営状況調査の実施および運営診断・事後助言を行なってその実態を把握している。

都道府県による診断助言の中でも貸付可否決定の根拠となる計画診断では，基本調査と現場診断が実施される。基本調査では，高度化資金貸付の対象となる個別企業の実態把握，集団化等に係る長期経営計画および組合等の共同事業計画などを検討する。そして，現場診断では基本調査に基づき，組合等や個別企業の事業計画や資金計画などに関する現場診断を実施し，各計画の問題点やその原因を究明して当該計画を適切ならしめるために投資規模の縮小なども含めてアドバイスを行っていく。

計画診断終了後には建設診断，運営診断および事後助言が引き続き行われる。それぞれの診断後には都道府県より改善勧告事項が示されるが，その改善勧告事項をできる限り推進させるため，都道府県職員や外部診断員を組織して経営支援が行われる。さらに，貸付終了後の組合等や個別企業の経営に関しても都道府県による経営支援が継続され，同時に債権の回収を図りながら債権管理が行われる。

2. 2 高度化資金の不良債権化問題

前述したように，高度化資金の不良債権化問題は2005年の参議院決算委員会における会計検査院への検査要請を契機に始まったが，高度化事業における不良債権についての全国規模での検査は当時初めてであった。会計検査院（2006）には検査の背景や実施状況，検査結果および中小企業者に対する貸付金の返済状況などが詳細に記されている。この検査担当者でもある小澤（2006）では，高度化事業における約2,023億円（2004年末現在）にのぼる不良債権について「その実態は許容の範囲を超えたもの」（小澤，2006，p.12）として，「この融資が国民の負担による「公的資金」により行われているといった認識を持って事に当たるべき」（同上，p.12）ことを強く訴えている。

会計検査院（2006）では不良債権の状況について，「長期にわたった景気低迷，バブル崩壊後の地価下落の影響等による担保評価額の低下に伴う資金調達力などに起因する経営不振等により，貸付金の償還が困難となる中小企業者等が近年増加している」（会計検査院，2006，p.23）との指摘がある。1999年度から2005年度までの不良債権の推移は表1の通りである。貸付残高の減少の一方で不良債権が年々増加し，貸付残高に占める割合も年を追って上昇していることがわかる。

表1 不良債権の推移

(単位：百万円，％)

年度	不良債権(A)	貸付残高(B)	貸付残高に占める割合
1999	132,635	1,142,118	11.6
2000	147,260	1,071,754	13.7
2001	176,688	953,434	18.5
2002	191,890	853,482	22.4
2003	209,016	775,954	26.9
2004	202,371	686,235	29.4
2005	190,312	611,397	31.1

出所：会計検査院（2006） p.24

高度化事業における不良債権が多額に上っていた原因として「長期にわたった景気低迷の影響などによる貸付先の経営不振等によるだけでなく、機構と都道府県との連携や債権管理体制が十分でないことなどにもよると認められた」（同上，p.24）として、両者の債権管理体制の整備の必要性を指摘している。

対象県における債権管理の業務体制については「不良債権の増加に伴う業務量の増加に比べると手薄になっていた」と同時に、「金融機関等で債権回収を経験したり、税の徴収事務を経験したりした職員の数はいくつか少ない状況」であったのである（同上，p.28）。また、貸付先に対する経営状況等の状況把握についても「対象県の多くでは貸付先の償還能力の検討が必ずしも十分に行われていない状況」（同上，p.28）であった。

機構についても「不良債権の増加に伴い業務量が増加しているにもかかわらず、これに携わる職員数は平成16年（2004年）度では11人であり10年前（平成7年（1995年）度）と変わっていない」状態であるとともに、「必ずしも都道府県との連携が十分に図られておらず、地域の実情や債務者の実態を的確に把握し、効果的、機動的な支援や助言を行うことが十分にできない状況」（同上，pp.24-25）であった。

こうした状況を受けて、機構では独立行政法人通則法（1999年法律第130号）に基づいて策定した中期計画（2004年7月21日3月）や年度計画（2004年度事業年度）において債権管理業務の充実を図ることとし、都道府県においても機構の債権管理業務の支援を受けながら債権回収や債権償却を進めたのである。

一方、高度化資金の貸付にあたっての診断助言や診断体制についての指摘はなされていない。高度化事業に対する貸付実績が急激に減少する中で、「制度利用者の立場に立った貸付手続きの一層の簡素化を図ること」や、「機構が都道府県を介さず直接中小企業者等に貸付を行う方式（B方式）の適用拡大を検討するなどして制度の利用促進に努める」こと、「都道府県の取り組みが消極化しないようにするための支援体制の整備が可能かどうかを含め、都道府県の担うべき役割を検討していくことが必要」

(同上, p.38)などの指摘にとどまる。

しかし、高度化事業をはじめとする政策金融は、特定の政策目的を達成するために実施されるものである。したがって、なぜ高度化事業からこれだけ多額の不良債権が発生したのか、その原因は自治体の産業政策に遡って追究し、改善策を考えていかなければならないものとする。

3 高度化事業の位置づけと実施体制の変化

3. 1 高度化事業成立の背景とその位置づけの変化

戦後のわが国の経済復興と高度経済成長の中で、中小企業と大企業の生産性や賃金格差などからいわゆる二重構造論が提起された。1957年の経済白書では、中小企業は二重構造の底辺を形成し、低生産性と低賃金の悪循環に陥っている問題ある存在としての指摘がなされている(経済企画庁, 1957, pp.35-39)。こうした指摘を受け、中小企業の規模の過小と企業数の過多を解消し、中小企業全体の底上げを図ることにより中規模企業を育成するとの問題意識のもと、中小企業に対してさまざまな施策が講じられた。そして、こうした施策を体系化し中小企業政策の基本的な方向を示す指針として1963年に制定されたのが基本法であった。

基本法制定当時において中小企業の低生産性の原因は、設備の老朽化と劣弱な取引力にあると認識された。このため、基本法では政策目標の実現に向けた施策の柱の一つとして、中小企業の物的生産性の向上を図る中小企業構造の高度化を掲げたのである。中小企業構造の高度化は、企業規模の拡大をして規模の経済の効果を得ることによって、中小企業の物的生産性の向上を図ろうとするものである。具体的には中小企業の設備の近代化や事業の共同化、協業化等による企業規模の適正化による施策を推進した。この具体的な事業として登場したのが高度化事業であり、中小企業構造の高度化を実現するために一定の役割を果たしてきた。

しかし、その後わが国が急速な経済成長を遂げる中で経済的社会的環境も大きく変化した。消費者も個性と多様性を重んじる価値観に基づく消費スタイルに移行し、同時に産業構造も労働集約的産業から資本集約的産業、知識集約的産業へと変化していった。こうした環境変化の中で中小企業に対するニーズも大きく変化し、中小企業の過小過多性の問題意識のもと高度化事業が展開された基本法制定当時の状況とはまったく異なる環境が生まれてきたのである。

こうした環境変化を踏まえて、高度化事業の問題点として清成(2009)では次の点をあげる。第1に大量生産大量販売の時代が去った後、単なる新鋭機械の導入や規模の拡大よりもマーケティング能力や製品開発能力が重要であり、大規模な設備投資は近代化倒産の原因になりかねない、と指摘する。第2には高度化事業が目指した共

同化や協業化によって資本量は拡大するが、マネジメント能力やマーケティング能力をはじめとする人的経営資源は共同化や協業化によっては蓄積されない、と指摘する。事実、高度化事業を活用して過大な規模の工場団地やショッピングセンターを建設して返済不能に陥った事例や、人的資源の不足から組合等の運営の失敗を招いた事例も多くみられるのである。

その後、中小企業政策は基本法の全面改正により大きく転換した。1963年に制定された旧基本法では、中小企業を低生産性と低賃金に代表される問題ある企業群と捉え、中小企業と大企業との生産性格差の是正を目的にして施策を展開していった。それに対し1999年に改正された新基本法では、中小企業を新産業創出や就業機会増加の担い手として位置づけ、経済の革新を中小企業の育成によって進めていこうと考えて新たな施策が講じられるようになったのである。施策の内容について、旧基本法のもとでは中小企業構造の高度化を施策体系の中核に位置付け、設備の近代化や共同化・協業化など集団化による規模の利益の追求の支援を図ってきた。これに対し、新基本法のもとでは経営革新や創業の促進、企業間連携の促進、新技術開発支援など新たな施策が展開されている。

本稿で事例として取りあげた高度化事業は、まさに旧基本法の中核として位置づけられた事業であるが、新基本法のもとでも継続して実施されている事業でもある。基本法の改正は、中小企業政策を二重構造の是正から経営革新と創業の促進へと大きく移行させた。それに呼応して旧基本法の大きな柱として機能してきた高度化事業もその位置づけが大きく変化している。もちろん求められる産業政策は各自治体によって異なるため、高度化事業が有効に機能する自治体もあるであろう。そのため、各自治体がその地域で操業する中小企業者の経営環境や実態に合わせて選択適用していかなければならない。

3. 2 高度化事業の実施体制の変化

次に本節では高度化事業の実施体制について確認する。1948年に設置された中小企業庁のもとで実施された中小企業政策の三本柱として、金融、組織化および診断・指導が位置づけられた。診断・指導については、中小企業の経営・技術の遅れを克服するために「中小企業診断実施基本要領」が制定され、中小企業経営に関する専門家を活用する中小企業診断制度が発足した。さらに1952年には中小企業診断員登録制度が制定されたが、本制度は中小企業診断制度の質的・量的な拡充を図るために専門家を通商産業大臣（当時）が登録して、都道府県等が行う診断・指導に活用するものである。

その後1963年に制定された基本法のもと、中小企業の経営基盤の強化と産業構造の高度化を目的として高度化政策や近代化促進政策が実施された。さらに「中小企業

指導法」が制定され、国や都道府県等が実施する中小企業指導事業を計画的・効率的に推進するため、高度化診断や設備近代化診断をはじめ16種類の診断要領が制定された⁵⁾。中小企業の診断・指導事業を担当するのは中小企業診断員（1969年に中小企業診断士に改称）であり、診断・指導事業に従事する者としての法的根拠が確立された。したがって、当時の中小企業の診断・指導担当者の中心は都道府県職員であり⁶⁾、必要に応じて適宜都道府県から委嘱を受けた外部診断員も担当した。高度化事業についてもこれら都道府県職員が中心となって実施していたのである。

しかし基本法の改正により、行政が直接中小企業者を診断・指導する体制から民間活力を活用した体制へと大きく変化した。これは、中小企業者の抱える経営課題が多様化・高度化した現在にあっては、行政自らが診断・指導を行うよりも市場機能を発揮させつつ民間活力を活用した方が有効な支援が実現できると考えられたからである。その結果2000年に「中小企業指導法」は「中小企業支援法」へと改正され、中小企業診断士の対象者は都道府県職員ではなく民間コンサルタントへと移行したのである。これにより高度化事業の実施主体も都道府県から都道府県等中小企業支援センターを中心とする指定法人へと移管した。

つまり、基本法の改正は旧基本法の官による「診断・指導」から、新基本法の民間活力を活用した「支援」へと中小企業政策を大きく変化させた。しかし、中小企業政策として高度化事業が位置づけられ現在も継続される中で、高度化資金の不良債権化問題を考え合わせると、高度化事業については現在の支援体制では十分な対応ができていないのではないかという懸念が生じる。高度化事業については金融面からの見直しも必要だが、その実施体制も再検討を要するのではないかと考えるのである。

4 最近の国および都道府県の高度化事業に対する認識

4. 1 国の基本方針

4. 1. 1 独立行政法人の事業見直し

2010年に閣議決定された「独立行政法人の事務・事業の見直しの基本方針」（以下、基本方針という）の中で、高度化事業については「事業規模の見直し」と「貸付資金の回収強化」の2点があげられ、いずれも2010年度から実施されている。第1の「事業規模の見直し」の具体的内容として「平成22年（2010年）4月の事業仕分け結果（事業規模の縮減）を踏まえ、「連鎖化事業」や「経営改革事業」など、政策意義が低下した事業については廃止するとともに、事業メニューの見直しにより重点化し、事業規模の見直しを図る」として、継続と廃止の対象とする高度化事業の選別が示されている。第2の「貸付資金の回収強化」についての具体的な内容は「貸付資金の回収を強化する」との記述のみである（内閣府、2010、p.104）。

この基本方針に対し、経済産業省から「基本方針に関するフォローアップ結果」として現在まで2011年9月時点と2012年7月時点の2回にわたってその具体的な見直し状況が報告されている。まず2011年9月時点について確認する。「事業規模の見直し」については、「高度化事業に係る各事業の要件等について省令で定められているが、「連鎖化事業」・「経営改革事業」の廃止を決定し、当該省令から「連鎖化事業」・「経営改革事業」の要件等を削除する改正を作業中。なお、東日本大震災後、各県から高度化事業のニーズ、要望が寄せられてきており、今後の復旧、復興状況を勘案し、中小企業者への適時適切な高度化事業を実施できるよう、検討していく」と、基本方針に沿った方向での見直しが進められている（経済産業省、2011）。

一方、「貸付資金の回収の強化」については、「条件変更先及び正常償還先に対する経営状況把握を実施し条件変更の可能性のある貸付先を重点支援先とし、都道府県と協力して経営改善計画の策定支援及び当該計画の的確な実施に係る支援を実施（外部専門家の派遣を含む）。その他経営改善計画の策定に係る「経営改善計画の策定の手引き」を作成し、都道府県を経由し、中小企業者に配付。また、配付だけに留まらず、都道府県担当者に対し、会議において当該手引きの解説を行い、貸付資金の回収の最大化に努めている」として、貸付先を償還能力によって区分するとともに経営改善に向けた事後助言の強化を謳っている（同上、2011）。

次に、2012年7月時点におけるフォローアップ結果の確認を行う。「事業規模の見直し」については、「連鎖化事業」・「経営改革事業」の廃止（平成22年（2010年）以降新規受付なし、平成23年（2011年）11月省令改正）。なお、東日本大震災復興支援への対応として特例的な貸付事業を整備し、高度化事業スキームを有効に活用。また、被災地域の高度化貸付先調査を行い貸付先への支援を実施」として被災地域に向けた高度化事業の展開を示している。なお、「貸付資金の回収の強化」については、2011年9月時点のフォローアップ結果とまったく同様の文言である（経済産業省、2012）。

4. 1. 2 高度化事業の民営化への見解

事業仕分けの俎上に上った高度化事業について、独立行政法人改革に関する分科会での質問事項への回答（2011年10月30日）の中からも、機構における高度化事業の位置づけを確認していきたい。まず、「高度化事業を民営化できないか」という質問に対する回答である。回答では高度化事業の特色として「支援のポイントは、さまざまな課題に対応して事業の確実性を高めるため、「時間」と「手間」をかけて、経営改善活動に関する支援などを行いつつ、事業計画を丹念に作り込む点にある」と指摘する。そして高度化資金の貸付について「資金提供は、その支援の一部分に過ぎない」ものであり、「民間金融ではカバーしきれないリスクの高い事業も対象」としている。

したがって、「高度化事業は、(中略)地域の実現すべき公益的価値の高い事業を、診断助言と組み合わせて無利子・超低利かつ長期の資金供給を行うものであり、専ら金融貸付を業務とする金融機関では対応が困難」として高度化事業を民営化できない理由を示している(内閣府, 2011)。

また、「高度化事業を日本政策金融公庫に移管できないか」という質問に対し、次のように回答する。すなわち、「高度化事業はリスクの高い事業も対象としていることから貸付時のみならず、運営段階においても継続的な支援を行っており、(中略)これらの支援については、案件の状況等に応じて、高度化部門以外の機構の支援ツール(大学校、ハンズオン等)も組み合わせて対応するなど、事業のシナジー効果を持って実施していることから、金融事業のみを専門に行っている機関では実施できない」と述べる(同上, 2011)。

さらに、「これらの支援を実施するためには、高度化部門のみならず、各部門で現場経験や専門的なノウハウを蓄積した中小企業診断士等が診断助言、審査を担当しており、事業のノウハウや事業を担う人材の育成は、金融事業のみを専門とする機関には難しい」として、高度化事業の実施には都道府県および機構が有する能力の必要性を指摘している(同上, 2011)。

このように高度化事業について事業規模の見直しや貸付金の回収強化を図ることは認める一方、高度化事業の民営化や金融機関への移管は困難と結論付けている。また、事業規模の見直しも「連鎖化事業」や「経営改革事業」など政策意義が低下した事業については言及しているものの、基本法の改正に伴う高度化事業の役割や位置づけの変化には言及していない。

4. 2 山梨県の高度化事業への対応

会計検査院(2006)によれば、都道府県における高度化事業の新規案件の発掘状況について、「19道県では、中小企業団体中央会や商工会議所、商工会など関係団体と協力して新規案件の発掘に取り組んでいたが、28都府県では、近年の貸付実績の減少に伴い専任の担当職員が少数となっていることなどから積極的な取り組みが行われておらず、中には平成17年(2005年)度から借り入れ申込みの受付を休止している県もあった」(会計検査院, 2006, p.14)というように、高度化事業への取り組み姿勢は都道府県によって異なる。

本節で山梨県を取りあげたのは、高度化資金の不良債権化問題に対して山梨県(2012年a)および山梨県(2012年b)において、県としての問題点の把握および改善の方針が明示されているためであり、これらを手掛かりにしながら基本法改正前後の高度化事業のあり方を考察しようと考えたからである。他の自治体同様、山梨県においてこれまで地方自治法に基づく包括外部監査や定例監査、前述した会計検査院に

基づく実地検査においても指摘を受け、債権放棄や債権譲渡に向けた取り組みが行われてきた。さらに、高度化資金の不良債権問題に対して第三者委員会を設置し、貸付手続きの経緯、債権管理状況および不良債権の処理方針について調査および検討が行われた。

この「山梨県中小企業高度化資金に関する第三者委員会報告書【要約版】」（以下、第三者報告書という）では高度化資金貸付にかかる主な問題点として、第1に「制度上の課題」、第2に「県の組織体制の不備や県職員の経験・金融知識の不足」、第3に「確実な償還と中小企業構造の高度化の達成という政策金融上のジレンマ」、第4に「機構への追従と自治体の限界」、第5に「工業案件および商業案件など個別案件の課題」の5点があげられた（山梨県、2012a, pp.5-6）。しかし、同時に「高度化事業には、金融と産業政策という二つの側面があり、ここでの整理は金融の側面にウエイトがかかっている。高度化事業の今後のあり方を総合的に検討するためには、産業政策の側面を含めて議論を進める必要がある」（同上, p.10）として、産業政策面からの指摘は回避された。

そのため、同年9月に報告された「山梨県高度化資金改善策検討プロジェクトチーム報告書」（以下、PT報告書という）における改善策も、「貸付金額に着目した取り組み」、「貸付審査」および「債権保全」など金融上の改善策に終始したのである（山梨県、2012b, pp.6-13）。同時に、「高度化事業の政策目的は、中小企業の「高度化」すなわち「連携・共同化、集積の活性化」を経営上の助言提供と低利又は無利息の設備資金融資で支えることにあり、そのような事業が必要であること自体については、県経済の担い手たる中小企業の発展を支える政策金融手段確保の観点から、広汎な合意が形成されている」（山梨県、2012b, p.3）として、高度化事業の必要性は認めている。

ただし、民間金融機関の中小企業向け融資への前向きな姿勢や貸付金利水準の低下、高度化事業の成功確率の低下や不動産担保による債権保全の有効性の低下など、近年の中小企業金融を取り巻く環境の変化を踏まえ、高度化事業の変化を次のように指摘する。すなわち第1に、「従来型の高度化融資を展開する土俵がはるかに狭くなっていること」（同上, p.3）、第2に「山梨県においては債権者としての適切なリスク管理の必要性が大きく高まっている」（同上, p.3）として、高度化事業の必要性を認めながらも設備融資資金をめぐる環境変化から高度化事業の変革の必要性を訴えている。

しかし、これらの変革も「貸付限度額の在り方」、「債権保全の在り方」および「不良債権化した場合の迅速な対応の在り方」など金融面での整理が中心である。高度化事業に関する産業政策面からの見直しについては「高度化事業の今後のあり方を総合的に検討するためには、産業政策の側面を含めて議論を進める必要がある」（同上, p.4）として、その必要性を示すにとどまる。したがって、基本法改正に伴う高度化

事業の役割や位置づけの変化には、機構と同様言及していない。

5 自治体産業政策に対する評価の課題

本稿では基本法の全面改正による中小企業政策の変化とその具体的な事業としての高度化事業を事例として、政策変化が自治体の高度化事業に与えた影響について考察してきた。基本法の改正により中小企業政策が大きく転換し、高度化事業も従来の中核的な事業としての位置づけから変化するとともに、その実施体制も都道府県職員が直接担当する体制から都道府県の指定法人へと移管した。一方、国では高度化事業の位置づけについて、診断助言と組み合わせて資金供給を行う高度化事業は民営化できないという見解を示すとともに、高度化事業の実施には都道府県および機構が有する能力の必要性を示している。

こうした考察から、今後検討しなければならない自治体産業政策に対する評価の課題をあげることでまとめとしたい。第1に政策評価の重要性である。近年、政策の質の向上や説明責任の向上の観点から政策評価の重要性が高まっている。中小企業政策についても、基本法改正により中小企業に関する政策が国だけではなく自治体の責務としての条項が明記された今日、各自治体において明確な政策評価手法の確立と積極的な導入が必要である。施策の企画立案に際しては、施策の妥当性を検討したうえで施策実施により達成しようとする明確な目標の設定や最適な手段の選択について、できる限り論理的に検討していかなければならない。

高度化事業の事例でいえば、中小企業構造の高度化という政策目標を中小企業者の経営環境変化を踏まえて再検討したうえで、高度化事業を実施しないという選択もありうる。かりに実施する場合には、実施することにより何を達成しようとするのか、自治体の財政状況や担当可能な職員数などの組織体制を踏まえてどのような条件で認めるのか、などについて明確な方針を作成しておかなければならない。

第2に政策評価の結果を踏まえて施策や事業の具体的な執行方法や執行体制を整えていかなければならない。重要なことは民間機関の能力との違いを是正することではなく、自治体の産業政策を担う人材の育成や実施体制の充実を図ることである。高度化事業であれば、従来の企業診断制度終了後の新たな専門的人材の育成方法や、自治体組織内外での実施体制の確立などの問題を解決していかなければならない。さらに、担当者には貸付審査能力や債権管理能力だけではなく、ハンズオンを円滑に進めるために共同事業の母体となる組合等の組織運営に関するファシリテーターとしての能力も必要と考える。

第3に自治体の施策や事業の業績を適正に評価して、業務改善につなげていくことである。そのためには、毎年度の行政評価の中で評価を行い、現場にフィードバック

していくことが重要である。所期の目的は達成されたのか、発生した費用は計画の範囲内かなどの点について適切な検証を行い、各実施機関へ必要なフィードバックを行うことによって施策や事業をより効率的、効果的なものとしていくことが重要である。高度化事業についての行政評価は通常貸付年度しか実施されないが、高度化事業は高度化資金の貸付が終了して終わりではない。高度化資金貸付後においても償還終了までの間、適切な事後助言と債権管理を継続してはじめて事業が終了するのである。したがって、事後助言と債権管理は年度ごとに目標を設定し、目標値を達成したかどうかの業績評価を継続していくことが必要である。

なお、本稿の考察の中で都道府県の取り組みについては山梨県の事例にのみ依拠しており、他の自治体の高度化事業については検討していない。そのため、他の自治体における高度化事業の取り組みに関する比較検討については今後の研究課題となる。同時に、都道府県の行政評価システムの中にこれら産業政策の評価をどのように位置づけて実施していくのか、産業施策や各事業についての具体的な評価のための指標開発についても今後の研究課題である。

【注】

- (1) 「2,345億円が不良債権化 都道府県の中小企業融資」, 2007年7月19日, 共同通信。共同通信社の調査によれば調査時点の不良債権総額は2,345億円であり、非公表および一部非公表の4道県を除く全国の都府県で不良債権が発生していた。
<http://www.47news.jp/CN/200707/CN2007071901000472.html>
- (2) 中小企業基本法第1章第6条において地方公共団体の中小企業に関する施策策定及び実施の責務が記されている。
- (3) 特定の産業を対象とする産業政策と、規模の違いに着目して中小規模の企業を対象とする中小企業政策は、厳密には政策の対象や課題も異なる（植田・立見編，2009，pp.5-39）。しかし、自治体の産業行政サービスの対象の中心が中小企業であり、自治体の政策は両者を一体と捉えて立案され実施されていることが多いため、本稿においても自治体の産業政策の中で中小企業政策を位置づけることとする。
- (4) 会計検査院（2006）によればB方式により貸し付けられたものの貸付残高に占める割合は、2005年度現在7.3%に過ぎない（会計検査院，2006，p.4）。
- (5) 高度化診断をはじめとする各診断の具体的な診断手法等については中小企業庁編（1982）に詳しい。
- (6) 診断・指導事業を担う都道府県の職員は通常、採用後一定期間の実務経験を経た後、中小企業大学校における中小企業診断士養成課程（1年間）において中小企業診断士の資格を取得後、都道府県に戻り診断・指導業務に戻るのが一般的であった。

【参考文献】

- 植田浩史・立見淳哉編（2009）『地域産業政策と自治体』創風社。
- 小澤潔（2006）「中小企業高度化事業における不良債権が多額に上っていて、その解消を図るため、より一層の債権管理態勢を整備することが必要な事態について」『会計と監査』，全国会計職員協会。
- 会計検査院（2006）「会計検査院法第30条の3の規定に基づく報告書「独立行政法人中小企業基盤整備機構（旧・中小企業総合事業団）の実施する高度化事業に関する会計検査の結果について」」。
- 清成忠男（2009）『日本中小企業政策史』有斐閣，pp.108-112。
- 黒瀬直宏（2006）『中小企業政策』日本経済評論社。
- 経済企画庁（1957）『経済白書（昭和32年度版）』至誠生堂，pp.35-39。
- 経済産業省（2011）「独立行政法人の事務・事業の見直しの基本方針」に関するフォローアップについて，URL：http://www.meti.go.jp/intro/koueki_houjin/a_index_04_02.html。
- 経済産業省（2012）「独立行政法人の事務・事業の見直しの基本方針」に関するフォローアップについて，URL：http://www.meti.go.jp/intro/koueki_houjin/a_index_04_02.html。
- 総務省（2010）「平成21年度 地方公共団体における行政評価の取組状況」『総務省ホームページ行政評価ライブラリー』，URL：<http://www.soumu.go.jp/click/003.html>。
- 中小企業基本法，最終改正：平成二十一年七月一五法律第八〇号，URL：<http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S38/S38HO154.html>。
- 中小企業庁編（1982）『診断要領等例規集－企業診断・指導のためのハンドブッカー』中小企業診断協会。
- 中小企業庁編（1999）『中小企業政策の新たな展開』同友館，pp.63-72。
- 中小企業基盤整備機構（2008）『高度化事業制度利用ハンドブック』。
- 内閣府（2010）「独立行政法人の事務・事業の見直しの基本方針」，URL：http://www.cao.go.jp/sasshin/101207_khoshin.pdf。
- 内閣府（2011）「独立行政法人改革に関する分科会 質問事項への回答（中小企業基盤整備機構関係）」，URL：http://www.cao.jp/sasshin/doku-bunka/kaiji/2011/kinyu_1/06.pdf。
- 山谷清志（2006）『政策評価の実践とその課題』萌書房。
- 山梨県（2012a）『山梨県中小企業高度化資金に関する第三者委員会報告書【要約版】』。
- 山梨県（2012b）『山梨県高度化資金改善策検討プロジェクトチーム報告書』。