

## 第5章

# ラテンアメリカの 中小企業政策の発展経緯と特徴



ブラジルの首都ブラジリアの国会議事堂

(2009年11月, 二宮康史撮影)

## はじめに

ラテンアメリカ経済は2000年代以降、順調な成長を遂げた。経済の担い手となる企業に注目すると、その数の大部分は本書のテーマである中小企業により占められるが、彼らを取り巻く状況は経済面のみならず、政策面でも大きく遷り変わっている。1950年代頃からの工業化の歴史を振り返れば、その担い手として政策の対象とされたのは大企業であり、中小企業は取り残された存在であった。しかし1990年代の経済自由化を経て2000年代以降の状況を見ると、中小企業を対象とした公的融資やイノベーション投資を促す支援拡充、さらに小規模事業者に焦点を当てた行政手続きの簡素化、起業家支援など、その構図は大きく変化している。

ラテンアメリカの中小企業政策は、近年、企業の生産性を高める産業政策としての位置づけを強めてきたが、その一方で歴史的背景に根差す社会的格差への対応という性質が強く残っている。本章ではこのような特徴を、中小企業政策の発展経緯、現在の政策内容の検証を通じて明らかにする。本章の構成は次のとおりである。第1節でラテンアメリカの中小企業政策の意義と中小企業の役割を確認する。第2節で中小企業政策の発展経緯を振り返る。第3節では中小企業政策にかかわる法律と政策内容を検討し、課題に言及する。最後に、本章で明らかとなった点を総括する。

### 1. 政策の意義と中小企業の役割

#### 「市場の失敗」にみる政策の必要性

先進国、途上国を問わず世界各国で実施されている政策のなかで、「中小企業政策」と呼ばれるものは存在するが、一方その対として「大企業政策」と呼ばれるものを聞くことはない。なぜ「中小企業」と企業の規模を限定して政府が政策関与する必要があるのであろうか。一般的に経済学上では、政府の役割は「市場の失敗」ととらえられる分野で発揮される。「市場の失敗」とは、市場による効率的な資源配分が機能しないことを指

すが、具体的には「規模の経済の存在」「外部経済・不経済」「公共財の提供」「情報の非対称」などがある（八田 2008, 4-7）。

では中小企業が直面する「市場の失敗」とは具体的に何であろうか。典型的な事例は資金調達での問題である。小規模事業者が新たなプロジェクト開始に伴う投資をする際、自己資金で賄えない場合は外部から資金を調達する必要がある。しかし融資を申し込んだ金融機関が、小規模事業者への貸出リスクを十分評価できず、利益の出るプロジェクトであっても融資が行われず、結果的に投資を見合わせざるを得ないというケースが挙げられる。もし融資を申し込むのが株式公開されている大企業であれば、審査に必要な財務状況の把握は容易だが、小規模事業者の財務状況は金融機関側には把握しにくい。つまり、中小企業向け融資では「市場の失敗」のなかでも「情報の非対称」の問題が発生する。別の例では、小規模事業者が従業員教育や技術支援など会社の業績向上に資する取り組みを行おうと思っても、それらのサービス提供者が大口案件を優先し小口案件に対応をしないケースが考えられる。この場合、提供者が小規模企業のニーズに応じた商売のスケールダウンを行おうとしない、あるいは行わないということにより小規模事業者の発展機会が失われることになる。この例は「規模の経済の存在」と関係する。供給業者にとって、サービスを提供するために必要な固定費は顧客の規模により低減しないが、売上は利益の少ない小規模事業者にサービスを提供することで大幅に縮小する、という問題がある（Pagés 2010, 209）。

各国で行われている中小企業政策は、これら「市場の失敗」に位置づけられる問題で、企業規模が小さいことによる成長の制約条件が存在することを前提に実施される。

### 中小企業に期待される役割

つぎに、中小企業がその国の経済や社会においてどのような役割を担うのか検討したい。中小企業の成長が各国あるいは地域の健全な経済・社会発展の重要な要素であるという考え方は、広い共通認識である。なぜならいずれの国・地域でも所在企業の大多数を中小企業が占め、経済の活力、

技術革新、雇用創出に大きな役割を担うことが期待されるからである。

しかしその役割への期待は、各国の歴史的・文化的背景、経済社会の発展段階や産業構造、さらには自国のおかれた国際競争環境によって多様であると同時に、その役割も時代状況に応じて変化している（福島2002, 13）。例を挙げると、日本や米国、欧州連合（EU）のような先進国では、途上国と比較し、通信や交通など事業環境インフラが整った状態にあり、かつ事業者あるいは従業員の教育水準も高い前提のもとで、新産業あるいは技術革新の担い手としての役割が重視される傾向が強い。一方、途上国は社会インフラが未熟で所得、教育水準も低いという環境のなか、先進国と同じような役割を中小企業が担うことは難しい。むしろ貧しい地域での雇用の受け皿や自立的な企業活動を通じて所得を改善し、地域の発展を促すといった役割が現実的な期待だろう。つまりとくにラテンアメリカ諸国を含む途上国では、中小企業の発展は社会に対するいわばセイフティネットとしての機能を発揮し、より広範な経済発展と貧困削減を促す役割が期待されている（ESCAP 2012, 13）。

ラテンアメリカにおける中小企業の存在意義について、経済協力開発機構（OECD）および国連ラテンアメリカ・カリブ経済委員会（ECLAC）は、①科学技術の発展や、組織の変化をもたらす生産性向上を促す役割、②大企業の規模経済を補完する役割、③生産クラスターを形成する役割、④零細企業の収入を増やし彼らの脆弱性を改善することにより社会包摂を実現する役割、の4つを掲げ、ラテンアメリカ経済に変革を促すための中小企業の役割を強調している（OECD and ECLAC 2012, 44-45）。つまりラテンアメリカの中小企業は、①のようにおもに先進国で期待される要素に加え、④のようにおもに途上国で期待される要素、両面での役割が求められている。

政策実施の根拠に挙げた「市場の失敗」と、中小企業に求められる役割を照らし合わせた場合、零細企業を対象とした社会包摂などの政策を「市場の失敗」の理念に厳密に沿った形で実施することは容易ではない。たとえば、「情報の非対称」を根拠に公的融資制度が整備されたとして、融資を活用し事業を発展される能力が企業側に備わっていなければ意味がない。

第1章でラテンアメリカの中小企業の特徴として「不均質性」(Heterogeneity)を指摘したが、企業の大多数を占める規模の小さい企業は、極端に低い生産性や経営能力の問題を抱え、より多面的な支援が必要となる。政策を実施するうえではそこに社会的格差問題への対応という要素が介在する。そもそもラテンアメリカでは大土地所有制などスペイン、ポルトガル植民地体制以来の遺制に起因する所得分配の不平等性と社会階層分化があり、この「市場の失敗」の議論だけでは問題解決に導けない社会・経済的諸条件が存在する(西島・小池1997)。そこにラテンアメリカの中小企業政策の特徴が現われると同時に、政策実施面での難しさも見出すことができる。すなわち政策のなかで、産業政策で目的とされるものの生産性向上を重視するのか、社会的格差問題への対応を重視するのかという問題である。ラテンアメリカの中小企業政策はこのような問題をはらみながら発展してきたわけであるが、次節でその経緯を振り返る。

## 2. 政策の発展経緯

### 工業化初期に金融支援制度から発展

ラテンアメリカの工業化は1950年代以降の輸入代替工業化の導入を契機に進んだが、おもに大企業を主体とした工業化であり中小企業に対しては開発戦略のなかで明確な位置づけを欠いたまま進められた(Ferraro y Stumpo compiladores 2010, 20)。つまり当時は中小企業政策自体が重視されていなかったといえる。しかしその環境下でありながらも、後の中小企業政策の支柱となる金融支援制度の整備が始まった。

たとえばブラジルでは現在、中小企業向け融資の代表的な公的融資機関として国立経済社会開発銀行(BNDES)がある。この前身である経済開発銀行(BNDE)は、1960年に中小企業向け融資を検討する中小企業支援グループ(Geampe)を組織し、1964年に中小企業向け融資プログラム(Fipeme)を開始した。これをきっかけに同じ政府系金融機関の連邦貯蓄公庫(Caixa Econômica Federal)が融資プログラムを始め、民間商業銀行も中銀の強制預託金を利用した中小企業向け融資を拡大した。

また、メキシコでは1953年に創設された産業保障基金（Fogain）により中小製造業向け低利融資制度が始まった。その後、研究開発基金（FONEP）や産業振興基金（FOMIN）など金融支援を行う基金が創設され、それらは1978年に中小工業統合支援プログラム（PAI）に統合された。PAIは単なる融資機能にとどまらず、プログラムに参加する企業のあいだでの情報交換や科学技術・研究機関の紹介など、中小企業の技術、経営面での指導を試みた点で大きなちがいがあった（Maria y Campos 2002, 13, 21）。そのほかにペルー、チリなどでも1970年代から1980年代にかけて金融支援制度が整備された。現代の制度から考えれば、融資実績や支援を受けられる中小企業数は限定されていたが、この時代に確立された金融支援制度がその後の中小企業政策の発展の基礎となった。

#### 1990年代以降、支援体制を官民共同にシフト

ラテンアメリカの経済発展に大きな役割を担った輸入代替工業化は、1980年代の債務危機の時代に終焉を迎えた。各国は1990年代にかけてワシントン・コンセンサスに基づく新自由主義経済改革を進め、市場原理に立脚した政策運営へと移行する。それはつまり、政策介入の前提条件として「市場の失敗」を重視する姿勢が強まることを意味した。その結果、1980年代までの大企業を中心とした工業化政策はその姿を消し、その代わりに「市場の失敗」に照らし合わせて必要性の認められた中小企業政策が本格化した。この時代の政策の特徴は、これまで実施してきた金融支援を民間との連携でより多くの中小企業に普及させるもので、市場機能の活用に重点がおかれた。また同時に、経営支援や技術支援などメニューの多様化が図られた。

具体的に各国での動きをみると、ブラジルでは、中小企業政策の公的実施機関として存在していた、ブラジル中小企業経営管理支援センター（CEBRAE）が、1990年に非営利民間組織に改組され、零細・小企業支援サービス（SEBRAE）として発足した。改組は工業団体の民間代表者などが運営審議委員となることで、企業実態に即した事業実施が期待されたものである。ただし、SEBRAEは民間組織となりながらも、労働者にかか

る連邦社会負担金の一部を財源とすることが認められたことで安定的な予算を確保し、人員を含めて機能強化が図られた。

またチリの中小企業政策は民政移管後の1990年代から本格化する。経済省が政策を策定し、産業開発公社（CORFO）がその実施機関としての役割を担うようになった（Alarcón and Stumpo 2001, 171）。CORFOは中小企業向け支援ツールを全国に普及させるため、技術サービスを提供する民間コンサルタントや、CORFOが認定する地方組織などと連携し支援体制を整備した。

コロンビアでは、1991年に産業振興機構（Instituto de Fomento Industrial）を設立し、ここから民間銀行などを通じて企業への融資を開始した。1994年には中小企業振興プログラム（Programa Propyme）を開始し、融資と合わせて技術移転、人材育成、マーケティングなどを組み合わせた支援を実施した。このプログラムは、これまで融資を受けることができなかった中小・零細企業の利用を促し、「融資の民主化」を進めた（Villamil y Tovar 2002）。

ペルーでは1990年代に入ると、中小企業支援を事業とする金融機関やコンサルタントなどの民間組織が育つ環境整備や、中小企業向け情報提供を促進するため関連機関のネットワーク形成が進められた。具体的には、零細企業銀行（MIBANCO）や資材銀行（BANMAT）など中小企業を顧客とする金融機関を設立したほか、中小企業開発機関（EDPYME）のように、中小企業に資金を提供するNGO等の団体が金融機関として機能できる制度を構築し、民間企業の参入を促した。これにより、融資を受ける中小企業は「受益者」から「顧客」へと変わった。

### クラスター、イノベーション政策の発展

1990年代に中小企業政策は、金融支援から経営指導や技術支援、輸出促進など裾野を広げることで重要性を高めてきた。なかでも産業政策において中小企業の役割が明確化されたのは、産業クラスター支援の開始である（産業クラスターの詳細は第3章を参照）。クラスターはイタリアの地場中小企業の発展が成功事例として取り上げられたことから注目され、米国

の経営学者マイケル・ポーターも経営戦略論のなかで扱っている (Porter 1990)。ラテンアメリカ諸国の中小企業政策でも、この概念を取り入れることにより、融資や経営指導などの個別企業支援から、地理的に集積して立地する企業グループを対象とした支援へと新たな展開がみられるようになった。

その取り組みが最も進んでいるとされるブラジルでは、2000～2003年の国家多年度計画 (PPA 2000-2003) で、当時の科学技術省 (MCT) の実施事業として産業クラスター (Arranjo Produtivo Local : APL) 支援が初めて盛り込まれた。クラスター支援は次の多年度計画、そして政権交代後の2004年3月に発表された産業科学技術貿易政策 (Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior : PITCE) にも引き継がれ、開発商工省 (MDIC) がコーディネーターとなり、省庁・官民横断で APL 常設ワーキンググループが設立された。クラスター支援はこれまでのブラジルの中小企業政策の位置づけを大きく変えるきっかけとなった。ナレットらは、「これまで BNDES や政府系企業が産業政策で中心的な役割を担うなかで大企業のみにも焦点が当たっていたが、中小企業政策が初めて企業システムの競争力強化、地域経済振興を担う戦略的な取り組みとして位置づけられた」と述べている (Naretto, Botelho e Mendonça 2004, 98)。

クラスターと並んで、産業政策のなかで中小企業の地位が確立された分野にイノベーション政策を挙げられる。取り組みが最も進んでいるとされるチリでは、1990年代初めから企業が新たな技術を導入あるいは製品開発に取り組む費用の一部を負担する FONTEC や、企業が非営利の研究機関や大学と共同で行う研究プロジェクト費用の一部を負担する開発イノベーション基金 (FDI) を設けるなど、中小企業のイノベーション支援に取り組んできた。これらのプログラムは2005年に INNOVA CHILE という基金に引き継がれている。またイノベーション政策の一環で起業家支援も行われている。ラテンアメリカ地域の起業家支援はもともと、失業問題やインフォーマル経済問題への対応という社会的な意義が重視され (OECD and ECLAC 2012, 54-55)、イノベーションにつながるような科学技術的な要素は希薄であった。しかし近年、イノベーションを重視した「ス

表5-1 ラテンアメリカ主要国の産業政策における中小企業

| 国名    | 産業政策の名称および実施期間   | 中小企業への言及内容   |
|-------|--|--|
| ブラジル  | ブラジル拡大計画 (Plano Brasil Maior : PBM) 2011～2014年                   | 「貿易」「投資」「イノベーション」など強化すべき項目が並ぶなかで、「小規模事業者の競争力強化」として中小・零細企業が取り上げられている。具体的な方策として運転・投資資金の融資拡大や、政府調達における小規模事業者の参入促進を挙げている。また中企業については、「地域開発に向けた特別措置」で言及された、開発商工省の産業クラスター (Arranjo Produtivo Local : APL) 常設ワーキンググループや、科学技術支援、生産連鎖の強化などで支援対象となっている。PBMが掲げた10の数値目標のうちの1つに、「中小・零細企業の競争力強化：イノベティブな中小・零細企業数を2008年の3万7100社から2014年までに5万8000社に引き上げる」とある。 |
| メキシコ  | 2013～2018年国家開発計画 (Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018)         | 「メキシコを潜在可能性最大限に引き上げる」という目標のもと中小企業政策について、「国家の開発戦略あるいはメキシコ国民の厚生を築くうえで、政権のアジェンダにおける重要な鍵になる」と強調している。具体的な政策方針として「目的4.8：国家の戦略的分野の開発」の「戦略4.8.4：企業家振興、中小・零細企業の強化」のなかで、戦略的産業分野におけるサプライチェーン参加促進、中小・零細企業の科学技術・情報通信分野における能力開発を通じた高付加価値分野への参入促進、融資アクセスの改善などを挙げている。  |
| チリ    | 全国民のためのチリ (Chile de Todos), 2014～2018年                           | 経済プログラムの1つに「中小・零細企業の事業」(Emprendimiento de Micro, Pequeña y Mediana Empresa)を掲げる。内容は中小・零細企業の経営、生産性の向上を図るために個別企業の経営診断体制の強化、政府調達における中小・零細企業の参加促進、零細・小企業向け金融組織の強化、大企業のカルテル防止、展示会出展支援、税手続きの簡素化などを掲げている。   |
| コロンビア | 生産変革プログラム (Programa de Transformación Productiva), 2008年発表       | 貿易観光産業省 (MinCIT) 傘下の工業銀行である Bancoldex が運営するプログラム。農業関連産業、製造業、サービス業から合計20の部門を選んで、企業の競争力強化を支援している。対象を中小企業に絞っているわけではないが、実質的には中小零細企業への支援が中心となっている。具体的には人材育成、規制、イノベーション、インフラの4つの側面から支援する。  |
| ペルー   | 国家生産多様化計画 (Plan Nacional de Diversificación Productiva), 2014年発表 | 中小・零細企業は、計画で掲げられた3つの方針、①生産の多様化促進、②制度の改善、手続きの簡素化、③生産性の向上のいずれにも取り上げられている。①の項目では新規事業立ち上げを支援するプログラム実施やエンジェル税制の整備、②では中小・零細企業への対応を念頭においた税手続きの簡素化、③では中小・零細企業科学技術普及プログラム、クラスター支援プログラム、中小・零細企業サプライヤープログラム、ファクタリングや相互保証組織などを通じた中小・零細企業向け融資スキームの拡充が挙げられている。   |

(出所) 各国政府資料より筆者作成。

タートアップ」(Start-up)と称される起業家支援がラテンアメリカ各国で行われている。チリで2010年から実施されているStart-up Chileでは、雇用や付加価値の面で成長性の高い(High-impact)企業を重視し、国内に立地すれば企業家の国籍を問わず助成金を支出している。つまりチリを拠点として国際市場で活躍できる起業家の育成を意図したものである。

これまでみてきたようにラテンアメリカの中小企業政策は、時代を追うごとに存在感を高め、産業政策のなかでその地位を築いてきた。とくに近年のラテンアメリカの各国の産業政策における中小企業の位置づけをまとめると表5-1のようになる。その全体的な流れをみると、社会的格差の是正という特徴が薄まっているように映る。しかし本当にそうであろうか。次節で現在行われている政策の中身を検証しながら、ラテンアメリカの中小企業政策の特徴をより詳しくみることにしたい。

### 3. 現在の中小企業政策にみる特徴

#### (1) ビジネス環境改善を意図した法整備

##### 行政手続き上の問題に重点

各国には中小企業政策の基本をなす法律が存在する。以下の表で、ラテンアメリカ主要6カ国における、中小企業定義を定めた国レベルの法律を一覧にした(表5-2;巻末附表7)。ここで指摘できるのは各法律が制定された年代的な特徴である。いずれの法律も1990年代以降制定されたが、1990年代から2000年前後のアルゼンチン、コロンビア、メキシコと、2000年代後半以降のブラジル、チリ、ペルーに分けることができる。

この分類で法律の特徴をみると、前者は中小企業政策にかかわる機構・組織に加え、金融支援、科学技術振興、企業家の能力育成や情報提供など典型的な中小企業政策の支援ツールに言及したものが多い。それに対し、後者のうちブラジルとチリは、規模の小さい企業の制度面での差別化、いわゆるビジネス環境整備の特徴を有する。たとえばブラジルの補足法律第123号の構成は、税・負担金制度の簡素化、政府調達における市場アクセス改善、労働法規適用簡素化、行政による企業監査柔軟化、裁判制度での

表5-2 各国の中小・零細企業定義を定めた法令

| 国      | 法令  | 法令の目的   |
|--------|---|---|
| アルゼンチン | 1995年法律第24467号、<br>2000年法律第25300号<br>(中小・零細企業振興法)、<br>2013年決議第50号                                 | 国の生産活動を発展させる中小・零細企業の競争力強化を目的とし、生産構造のより統合された、均衡した、質の高い、効果的な発展を促すために新たな措置および現行の措置を更新する。               |
| ブラジル   | 2006年12月14日補足<br>法律第123号(零細・小<br>企業一般法)   | 零細・小企業の優遇的な扱い規則を定める法律。連邦、州、連邦直轄区、市レベルでの納税制度、雇用制度、融資制度、政府調達制度、科学技術制度、組合制度、包摂規則それぞれに優遇的な扱いを認める。       |
| チリ     | 2010年法律第20416号<br>(小規模企業特別法)  | 企業の規模や発展度合を勘案したうえで、開業、操業、廃業の各段階における規則を定め、小規模企業の発展を促すことを目的とする。                                       |
| コロンビア  | 2000年法律第590号  | 中小・零細企業を雇用創出、地域開発、各分野の経済統合、小規模資本や企業能力の活用するための存在としてみなし、中小・零細企業全体の発展を促進することを目的とする。                    |
| メキシコ   | 2002年12月30日付け<br>官報公示「中小零細企業<br>の競争力を高めるための<br>法律」  | 中小・零細企業の振興、中小・零細企業の事業実現性、生産性、競争性、持続性を支援することにより、国家の経済開発を促進することを目的とする。これは中小・零細企業の雇用や社会厚生、経済性増加を目的とする。 |
| ペルー    | 2008年9月30日付け官<br>報公示政令No.007-2008-<br>TRおよび2013年7月2<br>日付け官報公示法律第<br>30056号(生産発展、企<br>業成長促進法統一文書) | 中小・零細企業の正規化、発展、競争力向上に向けた基本法令。民間投資や生産、国内外の市場アクセス、起業、企業組織の改善を、これらの企業単位の持続的発展を伴う形で促進させる政策、機関の創設。       |

(出所) 各国法令をもとに筆者作成。

(注) 法令の中身は巻末附表7を参照。

特別措置など、おもに零細・小企業が行政手続き上、簡素化、軽減され得る事項を定めている。チリの小規模企業特別法も、中小・零細企業に影響する行政規則の改定手続きの周知、行政監査の透明性確保、営業許可発行の柔軟化、衛生規則の柔軟化、企業再建および廃業規則などの条項を定めている。これらの項目が取り上げられる背景には、行政手続きにあたり中小企業の費用負担が、売上や従業者規模の大きい大企業に比べ相対的に重く、規模の小さい企業の正規化を妨げる要因になっていることが挙げられる。

ペルーの法律は、前者と後者の要素を併せ持つ。2008年9月30日付け官報公示政令 No.007-2008-TR および 2013年7月2日付け官報公示法律第 30056号（生産発展、企業成長促進法統一文書）をみると、第2章で企業の正規化を促すための制度環境改善をうたい、第3章で人材育成や情報提供、技術サービスなどビジネス開発サービス（BDS）に関する項目が取り上げられている。ペルーの場合、2008年に定められた「零細・小企業の競争力向上・正規化・発展および尊厳ある雇用増進に関する政令」（政令 No.077-2008-TR、通称「零細・小企業法」）が政策の基本をなし、企業の競争力向上を意図する一方で雇用拡大を主要な目的としていた。これが2013年7月2日付け官報公示法律第 30056号により、企業の競争力向上を意図した産業振興に目的の比重が移され、その政策管轄省庁も労働雇用促進省から生産省に移されたという経緯がある。ちなみに以前の法律では零細・小企業のみ定義されていた。これを法律第 30056号により、成長する小規模企業が、支援の適用から外れることを恐れて企業の成長を抑制することのないよう、新たに中規模企業の範囲を定め支援の対象とした。

### ビジネス環境整備にみる社会的格差問題への対応

このように、ラテンアメリカでは近年、中小企業を取り巻くビジネス環境改善を意図した法制度の整備が進んでいる。しかしその法律の詳細を比較すると、異なる特徴が見出せる。たとえばチリとブラジルでは、対象とする企業の規模は、チリが中規模企業以下であるのに対し、ブラジルはより規模の小さい零細・小企業に限定している。また、法律で規定する項目

を比べると、チリが一部の行政手続きの簡素化にとどまる一方、ブラジルは税務、労務など企業活動の根本をなす制度に及ぶ。さらに法律に掲げられる目的を比べると、チリでは、「企業の規模や発展度合を勘案したうえで、開業、操業、廃業の各段階における規則を定め、小規模企業の発展を促すことを目的とする」とある。それに対しブラジルでは、「連邦、州、連邦直轄区、市レベルでの規則について、零細・小企業の特別のかつ優遇的に扱う規則を定める」とある。つまりブラジルでは、零細・小企業を対象に、ビジネス環境面での「優遇」を意図した内容となっている。

なぜこのようなちがいが生じるのか、その理由としてブラジルの同法律が定められた背景を指摘できる。零細・小企業一般法は、1988年憲法で規定された「零細・小企業に対する特別な扱い」に関する補足法律に位置づけられ、より広範な意味合いをもつ。ブラジルの中小企業政策の実施機関であり、同法の策定に深く関与したSEBRAEは法律の目的を、「雇用の創出、所得分配、社会融合、インフォーマルセクターの縮小、経済の強化につながる零細・小企業の発展、競争力の強化に貢献する」と説明しており、社会的問題への対応を重視していることは明らかである。

ブラジルで零細・小企業が受けられる最大のメリットは、簡易税制度シンプレス・ナシオナル (Simples Nacional) の適用である。ブラジルで事業活動上の最大の障害とされるのは高率かつ複雑な税制度である。しかし簡易税制度の適用対象となれば、法人所得税、工業製品税、純利益社会負担金、社会保険負担金、従業員にかかる会社負担の社会保障負担金、商品流通サービス税、サービス税など数多くの税金支払いを、売上額に対する月1回の課税、支払いに集約することができ、納税額も低く抑えることができる。また、零細企業のなかで個人自営業者を対象とした同様の個人零細企業家制度 (Microempreendedor Individual: MEI) も別途設けられており、インフォーマル事業者をフォーマル化する社会政策的要素が強い。

簡易税制度自体はビジネス環境を改善する重要な制度である。しかし産業政策で一般的に意図される生産性の向上には必ずしも直結しない。むしろ、制度における「優遇」のレベルが高ければ高いほど、レント・シーキングを生み出し、結果として生産性の低い企業の温存につながる懸念がある。

## (2) 政策実施における「市場の失敗」と「優遇」

### 「市場の失敗」に対する姿勢のちがひ

先にみたようなブラジルとチリの政策の相違は、先行文献でも指摘されている。Goldstein y Kulfas (2011) はラテンアメリカ主要国における中小企業政策を概観し、その目的の強弱を評価した。検証された目的は雇用創出、人的資本開発、市場の失敗の緩和、生産性向上、競争力強化、イノベーション促進の6つで、チリ、アルゼンチン、ブラジル、エクアドル、メキシコ、コロンビア、エルサルバドルの7カ国を分析の対象としている(表5-3)。その内容をみると、中小企業政策の目的について、どの国でも雇用創出、競争力強化を重視する傾向が共通項としてある一方、市場の失敗の緩和の項目ではブラジルとチリの相違が際立つ。

中小企業政策の目的で「市場の失敗の緩和」の項目をみると、ブラジルを除くすべての対象国で重視されており、とくにチリで重視の度合いが強い。ラテンアメリカ地域では1990年代に、ワシントン・コンセンサスに象徴される新自由主義経済改革が進み、政策介入は市場の失敗を認めるところに限定されるという考え方が普及した。そのため多くの国で政府の役割を最小限とし、前述の発展経緯でふれたとおり民間組織を活用した中小企業支援体制が構築された。しかし徐々に失業問題など社会的格差の拡大が顕在化したことで、社会政策の重要性が再認識され2000年代に左派政権が多数発足し、政府の役割を重視する傾向が再び強まった。

その傾向が顕著にみられたのはブラジルである。2003年にルーラ政権が発足し、ルセフ政権に至るまで社会政策を重視する労働者党政権が続いた。ルーラ政権以降、中小企業向け融資拡大や、ビジネス環境を整備する零細・小規模企業一般法の制定など、既存の政策の拡充および新たなメカニズムが創出された(Matoss and Arroio 2011, 5; 二宮 2014)。これらの政策には、経済開発における政府の役割を重視すると同時に、中小企業の社会的役割を再認識する考えが強く現われ、結果として「市場の失敗」を尊重する考え方が後退したとみることができる。一方、チリでも左派政権が発足したものの、市場経済を重視し経済開放政策を推進する姿勢に変化はな

表 5-3 ラテンアメリカ諸国の中小企業政策の目的

| 目的        | 国 | チリ | アルゼンチン | ブラジル | エクアドル | メキシコ | コロンビア | エルサルバドル |
|-----------|---|----|--------|------|-------|------|-------|---------|
| 雇用創出      |   | X  | X      | X    | XX    | X    | X     | XX      |
| 人的資本開発    |   | X  | X      | X    | X     | X    |       | X       |
| 市場の失敗の緩和  |   | XX | X      |      | X     | X    | X     | X       |
| 生産性向上     |   | XX |        | X    |       | X    |       | X       |
| 競争力強化     |   | XX | X      | XX   | XX    | XX   | X     | XX      |
| イノベーション促進 |   | X  | X      | X    |       | X    |       | X       |

(出所) Goldstein y Kulfas (2011,448)

(注) 重点をおいている項目にはX。XXはXと比べてより重点をおいていることを表す。なお、同指標は定量的な評価結果ではなく、作成者が各国政府や国際機関の資料から検討した結果である。

かった。同国は、ラテンアメリカのなかで最も早い1970年代から、市場開放や小さい政府の実現などの自由主義経済改革に取り組んできた歴史をもち、政府の「市場の失敗」を尊重する姿勢が強い。

なお、ラテンアメリカ各国の共通項をみると、「雇用創出」は2000年代以降の社会政策を重視する流れと一致する。「市場の失敗」の原則に忠実なチリであってもその姿勢は共通している。また「競争力強化」については、チリとブラジルで共通するが、その内容は同一ではない。Goldstein y Kulfas (2011, 449) は、ある国では国内市場を海外製品に開放しその環境下で国際競争力を発揮できるよう中小企業を強化する一方、別の国では、経済開発を目的とし特定業種の競争力改善に注力しているケースがみられるとしている。つまり前者はチリ、後者はブラジルにあてはまる。チリは国際市場における比較優位の原則を重視し、自国が競争力を発揮し得る産業の強化を図る一方、ブラジルでは雇用規模や技術集積など自国の産業発展への貢献度合を勘案しながら競争力強化を図る産業を特定し、税恩典や競争条件の差別化など一定の優遇のもとで政策を進める傾向がみられる。

このようにラテンアメリカの多くの国では「市場の失敗」を中小企業政策実施の根拠とするが、その原則を忠実に守ろうとするチリのような国があれば、ブラジルのように原則を“逸脱”した形で中小企業政策を行う国もある。ではそのちがいは具体的な政策にどう現われるのであろうか。

## 政府調達にみる中小企業の「優遇」

ここでは政府調達を事例としてみたい。政府調達に着目する理由は、財やサービスを購入するに際して効率性に対する政府の姿勢や、政府が構築しようとする、企業や労働者、市民などとの関係性を読み取ることができるためである。実際に政府調達は先進国を含めた多くの国で中小企業政策のツールとして利用されている。ラテンアメリカ諸国で政府調達が中小企業政策としてどのように運用されているか、前述で政策のちがいが明らかとなったブラジルとチリを比較しよう。

ブラジルでは、政府がインターネットで政府調達情報を公示し中小企業にも情報の普及を図っている。しかし大きな特徴は、零細・小規模企業一般法により、規模の小さい企業に対する優遇条件を定めている点である。その内容は入札の際に、零細・小企業による応札価格について、競合に対する10%の優遇を認めているほか、8万レアル以下の連邦・州・市の調達案件について、零細・小企業のみに参加資格を限定すること、あるいは契約額の一定割合を零細・小企業に下請けに出すという条件設定を認めている。

一方、チリでは2003年より“Chile Compra” (<http://www.chilecompra.cl/>) という政府組織を通じて中小企業の政府調達案件参加を働きかけている。Chile Compraは自治体や政府機関などが実施する政府調達情報を集約したサイトを設け、そこに財・サービス提供に関心をもつすべての企業がアクセスし入札に参加する仕組みとなっている。政府調達情報は中小企業を含めたすべての企業に普及させることを目的とし、中小企業向けメニューは、政府調達案件への参加を通じて生産性向上を図れるように、経営、資金管理などの訓練サービスや金融支援情報の提供に限られる。つまりチリの政府調達の仕組みは「市場の失敗」が認められる範囲で構築されており、特定規模の企業の競争条件を利する「優遇」といった考え方が排除されている。

ここではブラジルとチリを比較したが、ラテンアメリカ地域でみた場合、チリはむしろ例外で、多くの国でブラジルのような優遇を中小企業に与えているのが実態である。Rozenwurcel y Drewes (2012) は、ラテンアメ

リカ各国の政府調達における中小企業の扱いを、市場の失敗と優遇という2つの特徴で分析した。その結果、価格面などで中小企業を優遇する制度がある国は、分析対象としたラテンアメリカ12カ国中8カ国に上った。本来、政府調達とは経済性の原則が基本にあるべきだが、企業規模の大きさと参加機会を制限する、あるいは価格面で差を設けることはその原則に反する。しかしラテンアメリカで優遇という扱いを中小企業に与えている国が多いという事実は、弱者に配慮する社会政策としての特徴の強さを表している。

### (3) 課題

#### 政策の優先順位づけとシナジー効果創出に向けた工夫

産業政策のなかでは中小企業の生産性の向上が大きな目的となる。しかし政府調達の事例で示した「優遇」という現状では、ともすれば生産性の低い中小企業の温存につながる可能性がある。その点からすると、ラテンアメリカの中小企業政策の課題は、政策が本来目的とする企業の生産性向上だけでなく、雇用創出、貧困削減、地域開発など幅広い目的を掲げるなかで、政策の焦点が定まらない点となる (Ferraro y Stumpo 2010, 23-26; OECD and ECLAC 2012, 61-62)。

前述の政府調達は、1つの政策のなかに複数の目的が混在する典型的な例である。政府調達に中小企業の参加を促す目的には、政府との取引を通じて生産性向上を図る意図がある一方、応札価格に中小企業が有利となる差を設けることで社会的格差への配慮がなされている。つまり同じ政策のなかで経済的・社会的目的が混在する。目的を整理して政策を実施しなければ、その効果も中途半端となりかねない。

組織面でも同じことがいえる。たとえばペルーでは、中小企業政策の中心を担うのは生産省 (PRODUCE) であるが、労働雇用促進省 (MTPE) や女性人間開発省 (MIMDES) でも中小企業に関連した政策を実施している。生産省と労働雇用促進省は、生産性や競争力の改善に焦点を当てているが、女性人間開発省は貧困削減が主目的である (López-Acevedo and Tan 2011, 109)。もちろん中小企業政策とは多元的な要素を含み、政策実施が

複数組織にまたがることはその結果ともいえる。しかし予算と人員など限られたリソースで最大限の効果を出すためには、政策的な優先順位を明確化し、個々の取り組みを連携させシナジーを発揮できるよう政策推進する必要がある。

多岐にわたる政策目的を掲げても、実施体制が未整備であれば青写真に終わってしまう。実施体制について、中小企業支援組織を独立形態で備えた国はブラジルとチリ、最近ではメキシコといった主要国に限られ、その他の国では各省庁が直接的に政策実施に当たっている（補論参照）。民間組織との連携で体制を補完することもできるが、多数の外部組織を効率的にコントロールするには省庁側に一定の統括能力が備わっていないとてはならない。しかし省庁の中小企業政策に携わる人員は必ずしもこの分野のエキスパートではなく、また政権交代などで省庁の多くの人材が入れ替わる環境下では、ノウハウの蓄積や能力の開発は容易ではない。

#### **政策効果の定量的な評価体制整備**

第2の課題は、政策効果を評価する仕組みの欠如である。中小企業政策のツールはそれぞれの目的をもつが、政策効果として支援対象企業の売上額、雇用数、技術導入、生産性向上などの指標でその効果を定量的に検証する取り組みが普及していない。評価する仕組みがあったとしても、支援企業を対象とした満足度や、成功事例のケーススタディという定性的な評価にとどまる。もともとラテンアメリカでは政策支援を目的とした情報システムがほとんど存在しないということも定量的分析を困難にする要因といえる。

近年、国際機関や学界ではいくつかの研究結果が発表されているが、その多くは個別プログラムの効果の検証に焦点が当てられている。政策に役立てるためには、効果の有無が何によって左右されるのか、あるいはどのような改善をすれば効果的な結果を残せるのかなどを検証する必要がある。また、中小企業の役割として社会包摂を重視するのであれば、売上や生産性の増加といった経済的指標だけでなく社会的指標を組み合わせた検証も必要となろう。いずれにせよ、各国で個々の機関が別々の様式で保有して

いる支援対象の企業データを統一して収集し、検証するシステムを整備することが、今後の中小企業政策の発展を考えるうえで重要といえる。

## おわりに

本章ではラテンアメリカ主要国における中小企業政策を概観し、その特徴を探った。冒頭に述べたとおり同地域は歴史的に社会的格差問題という特徴を有するが、中小企業政策は工業化初期に整備された金融支援を基礎とし、経営指導や技術支援、近年ではクラスター政策やイノベーション政策など、生産性向上を意図した産業政策としての性格を強めてきたように映る。とくに1990年代以降は新自由主義経済改革が浸透するなかで、「市場の失敗」という政策介入の根拠が重視され、民間組織との連携を図りながら政策が拡充されてきた。しかし実態では、ラテンアメリカの中小企業政策のなかには、一部を除けば、「市場の失敗」の範疇を超えた、「優遇」という表現のあてはまる政策が随所にみられる。

各国で制定された中小企業関連法の内容をみると、1990年代から2000年前後にかけて法律を設けた国では、支援組織や個別支援ツールに重点をおき、2000年代後半以降に設けた国では、ビジネス環境整備に重点をおいている。ビジネス環境整備は、効果がおもに支援を受ける個別企業にしか及ばない従来の振興策に比べて、広範囲の企業に効果を波及させる特徴を有し、おもに1990年代以降進んだ経済改革の考え方に照らし合わせても支持されるものである。しかし中身を見ると、とくにブラジルでは、規模の小さい企業の手続き簡素化の取り組みのなかで、税務、労務など事業活動の根本的な制度について、実質的な「優遇」を与えている。この特徴は、政府調達など個々の支援ツールにもみられ、ラテンアメリカの多くの国で共通している。

ラテンアメリカの中小企業政策が内包する最大の特徴であり政策実施上の難しさとなるのは、一見、生産性の向上や競争力強化を重視しているように映るが、実態として中小企業を社会的弱者とみなし「優遇」という形で配慮を示す傾向が色濃く残っている点である。地域固有の社会的特徴を

ふまえればやむを得ない面があるものの、多くの国では、限られたリソースのもとで政策を実施している状況をふまえれば改善の余地は大きい。その点、より効果的な中小企業政策の実現に際して、課題で指摘した政策の優先順位づけや関係組織の連携によるシナジー効果の創出、定量的な政策評価の必要性とも関連するが、「優遇」という扱いからどのような効果を中小企業に期待するのかを明確化し、政策の目的との整合性を図ることが重要といえる。

### 補論——中小企業政策実施組織——

ラテンアメリカ主要国の中小企業政策実施組織をみると、特徴として分かれるのは中小企業振興組織の設立形態である。アルゼンチン、コロンビア、ペルーではいずれも連邦政府の省庁内の部局が政策立案および実施の中核を担う一方、ブラジルとチリ、そしてメキシコは省庁の外に政策実施機関が存在し、中小企業政策の中核を担っている（表5-4）。

中小企業政策の管轄官庁をみると、アルゼンチンが産業省、コロンビアが商工観光省、ペルーが生産省である。一方、ブラジル、チリ、メキシコでは、ブラジルはSEBRAEが省庁から独立した非営利民間組織として設置されているほか、2013年に零細・小企業庁が設立されている。チリは2010年に経済・開発・観光省経済局のなかに小規模企業部が設立されているが、同省の傘下に零細・小企業の技術的支援を行う技術協力サービス（SERCOTEC）、そして省外組織として産業開発公社（CORFO）がある。CORFOの事業領域は4分野あり、①中小企業振興事業、②科学技術に関連した外国企業の投資誘致、③イノベーション関連事業、④中小企業向け長期事業資金供給が挙げられる（Agosin, Larraín and Grau 2010, 12）。またメキシコはこれまで中小企業局（SPYME）が経済省にあり中小企業政策を担ってきたが、2013年に企業家国家院（INADEM）が創設され、その機能が同組織に移管された。

実施組織が省庁から独立して設置されていることは、中小企業政策の実施上重要な意味をもつ。具体的には、政治的なサイクルに左右されにくく

表5-4 ラテンアメリカ主要国におけるおもな中小企業振興組織

| 国      | 機関名  | 略称                | 管轄官庁および設立形態   | 設立年   | ウェブサイト  |
|--------|--|-------------------|---------------|-------|---|
| アルゼンチン | 中小企業・地域開発局<br>(Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional) | SEPYME            | 産業省, 省内       | 1997年 | <a href="http://www.industria.gob.ar/pymes">http://www.industria.gob.ar/pymes</a>   |
| ブラジル   | 零細・小企業支援サービス<br>(Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas)       | SEBRAE            | 独立, 省外        | 1972年 | <a href="http://www.sebrae.com.br">http://www.sebrae.com.br</a>   |
|        | 零細・小企業庁 (Secretaria da Micro e Pequena Empresa)                                  | なし                | 連邦政府          | 2013年 | <a href="http://www.smpe.gov.br">http://www.smpe.gov.br</a>   |
| チリ     | 産業開発公社 (Corporación de Fomento de la Producción)                                 | CORFO             | 独立, 省外        | 1939年 | <a href="http://www.corfo.cl">http://www.corfo.cl</a>   |
|        | 技術協力サービス (Servicio de Cooperación Técnica)                                       | SERCOTEC          | 経済・開発・観光省, 省外 | 1952年 | <a href="http://www.sercotec.cl">http://www.sercotec.cl</a>   |
|        | 小規模企業部 (División de Empresas de Menor Tamaño)                                    | DEMT              | 経済・開発・観光省, 省内 | 2010年 | <a href="http://www.economia.gob.cl/areas-de-trabajo/subs-economia/emprendimiento-y-pymes/">http://www.economia.gob.cl/areas-de-trabajo/subs-economia/emprendimiento-y-pymes/</a> |
| コロンビア  | 中小零細企業部 (Dirección de la micro pequeña y mediana empresa)                        | Dirección MIPYMES | 商工観光省, 省内     | 2003年 | <a href="http://www.mipymes.gov.co">http://www.mipymes.gov.co</a>   |
| メキシコ   | 企業家国家院 (Instituto Nacional del Emprendedor)                                      | INADEM            | 経済省, 省外       | 2013年 | <a href="https://www.inadem.gob.mx">https://www.inadem.gob.mx</a>   |
| ペルー    | 零細小企業・産業局<br>(Despacho Viceministerial de MYPE e Industria)                      | なし                | 生産省, 省内       | 2008年 | <a href="http://www.crecemype.pe">http://www.crecemype.pe</a>   |

(出所) 各国ウェブサイトおよび Angelelli, Moudry and Listerri (2006,16) をもとに筆者作成 (2014年10月調査時点)。

(注) 設立年は現在の設立形態によるもので前身組織は考慮していない。たとえばペルーでは2008年に中小企業の管轄が労働雇用促進省から生産省に移された (2008年10月27日付法律第29271号)。

中長期的な計画のもと事業実施が可能であり, 中小企業政策にあたる人材を組織として育成する機会に恵まれ, 継続的な事業経験を通じてノウハウ・知識を蓄積できる点などが指摘されている。しかし実施組織を独立させればそれだけコストが発生し, 小国ほど予算制約の問題が発生する。と

くにラテンアメリカ地域の小国では、中小企業支援の予算は、世界銀行や米州開発銀行など国際機関の支援に依存しているケースもあり、継続的な事業実施が自主的な判断で行えないという問題もある（Goldstein y Kulfas 2011, 440-442）。実施体制のちがいは何により生ずるのか結論を出すにはより詳細な分析を必要とするが、ラテンアメリカ地域で、省庁から独立した実施組織を有する国がブラジル、チリ、メキシコのような比較的経済規模の大きい主要国にとどまる理由の1つは、予算制約との関連でとらえることもできる。