

# 中小企業等経営強化法に関する委員会論議と今後の課題

経済産業委員会調査室 柿沼 重志・藤城 奈緒

人口減少社会が到来し、企業のグローバルな競争がますます激化する中で、地域の雇用を担う中小企業・小規模事業者・中堅企業、取り分けGDPの約70%を占めるサービス産業の経営力を強化し、生産性を向上させることが日本経済にとって不可避の課題である。そうした認識から、2015年4月15日の日本経済再生本部による「サービス産業チャレンジプログラム」の決定を嚆矢として、産業競争力会議、更には中小企業政策審議会基本問題小委員会等の場で、その生産性向上、経営力強化について、幅広く検討が重ねられてきた。加えて、2015年12月24日に閣議決定された「平成28年度税制改正の大綱」では、固定資産税による設備投資減税が決定された<sup>1</sup>。

そして、安倍内閣総理大臣からは、第190回国会における施政方針演説で、「中小企業版の『競争力強化法<sup>2</sup>』を制定する。海外も視野に入れた営業活動、高度な経営管理、そのための人材育成を支援する。生産性を高める設備投資については、固定資産税を三年間半減する、大胆な減税を行う」との方針が示された。

こうした経緯を経て、「中小企業の新たな事業活動の促進に関する法律の一部を改正する法律案」は2016年3月4日に閣議決定され、同日、第190回国会に提出された。同法案については参議院先議で審議が行われ、その後、2016年5月24日の衆議院本会議で可決・成立している。

本稿では、まず中小企業等が抱える課題及び法改正に向けた政府の検討について概観する。次に、今般の改正法の概要及び衆参の経済産業委員会における論議について、整理する。最後に、近年も、中小企業政策に関する累次の法改正や各種の予算措置が講じられてきたにもかかわらず、中小企業等の経営力が向上するまでに至っていないのはどうしてなのかという視点から、今後の課題について、若干の考察を加えたい。

## 1. 中小企業等が抱える課題

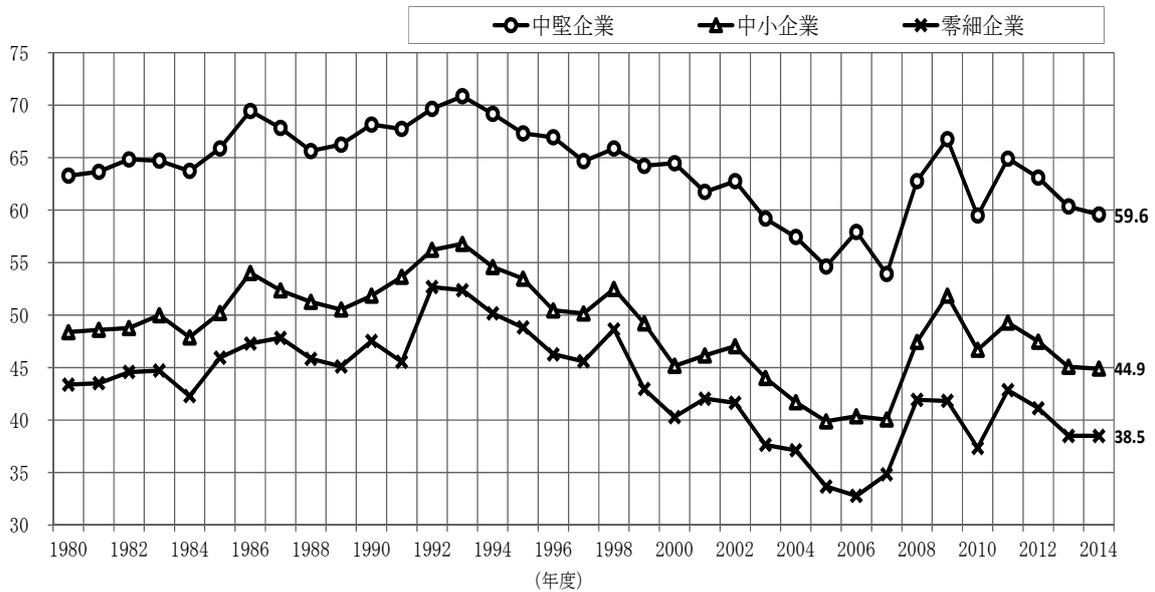
### (1) 大企業と比較して低い中小企業等の生産性

法人企業統計ベースで、大企業の労働生産性を100とした場合、中堅企業は59.6、中小企業は44.9、零細企業は38.5（いずれも2014年度）となっており、中堅企業を含めた中小企業等と大企業との生産性格差は2倍程度（ただし、中堅企業は約1.7倍、中小企業は約2.2倍、零細企業は約2.6倍と幅がある）と依然として大きい。なお、時系列的に見ると、1990年代半ば以降2005年度あたりまで、大企業と中小企業等の生産性格差は拡大傾向を続け、その後は、縮小傾向が続いているが、最も格差が縮小した1993年度当時と比較すると、その差はかなり大きいままである（図表1）。

<sup>1</sup> 政府は、同減税による減収見込額を平年度ベースで183億円としている。

<sup>2</sup> 産業全体の競争力強化を図る産業競争力強化法は、2013年12月に成立、2014年1月から施行されている。

図表 1 労働生産性の推移  
(大企業=100)



- (注1) 労働生産性=従業員1人当たり付加価値(付加価値/従業員数)  
 (注2) 付加価値とは、売上高から商品仕入れや原材料仕入れ、外注加工費などの「外部購入費」を差し引いたもの。  
 (注3) 大企業は資本金10億円以上、中堅企業は1億円以上10億円未満、中小企業は1,000万円以上1億円未満、零細企業は1,000万円未満。  
 (注4) 金融保険業を除いた全産業が対象。  
 (出所) 財務省『法人企業統計』を基に作成

なお、日本の労働生産性は、国際的に見ても、先進国中で中位から低位の順位に位置しており<sup>3</sup>、グローバルな競争に勝ち抜き、日本経済を再び活性化させていくためにも、生産性の向上、取り分け中小企業等の生産性向上が不可欠といえる。

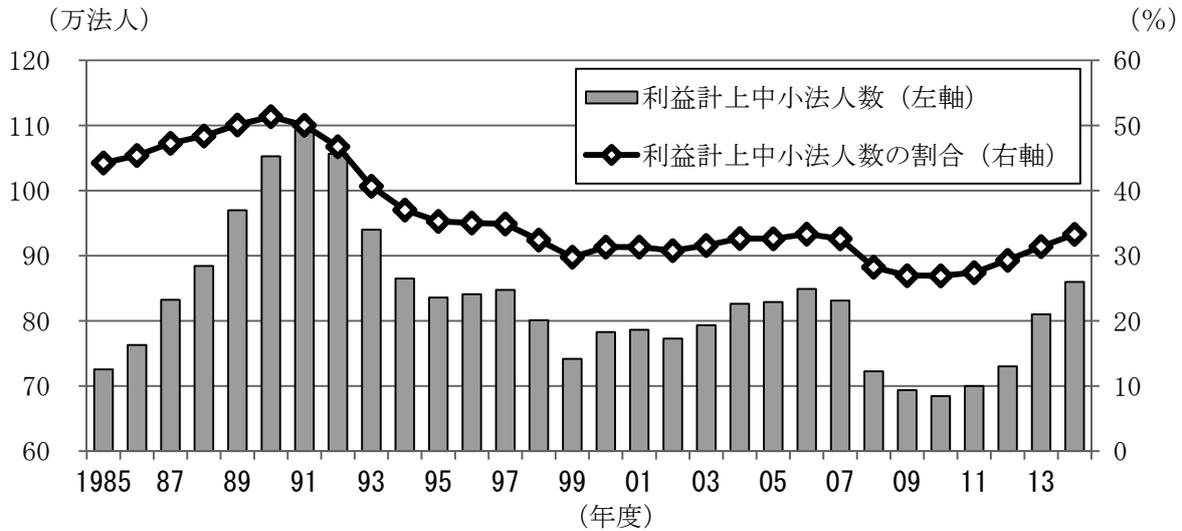
## (2) 課題となっている収益力の強化

2013年6月に閣議決定された「日本再興戦略」では、2020年までに黒字中小企業・小規模事業者を70万社から140万社に増やすとの目標が明記され、同目標は現時点でも堅持されているが、この黒字中小企業・小規模事業者数の推移を見てみる。

直近の黒字中小企業・小規模事業者数、すなわち利益計上中小法人数を見ると、リーマンショック後、やや持ち直しの動きを見せており、2014年度には約86万法人となっている。しかしながら、1980年代半ばから1990年代前半まで45%程度あった利益計上中小法人が全体に占める割合は、その後急落し、1990年代後半の金融危機以降、足下までは20%台後半から30%台前半と低水準の状態を続けている(図表2)。

<sup>3</sup> 公益財団法人日本生産性本部『日本の生産性の動向 2015年版』によれば、2014年のOECD加盟国の労働生産性を国際比較すると、日本は34か国中21位となっている(なお、1位はルクセンブルク、2位はノルウェー、3位はアイルランド、4位は米国、5位はベルギー)。

図表2 黒字中小企業・小規模事業者数の推移



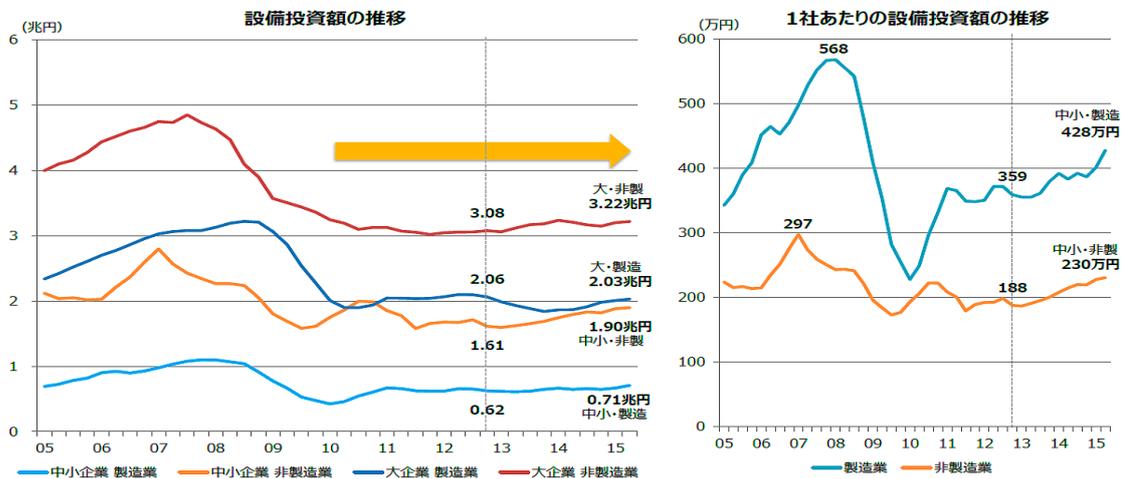
(注) ここでいう中小企業とは、税法上の中小法人（資本金1億円以下）を指す。

(出所) 国税庁『会社標本調査』を基に作成

### (3) 伸び悩む設備投資

民間企業の設備投資は、大企業・中小企業ともに、リーマンショック後、長らく低迷を続けている（図表3）。

図表3 産業・規模別設備投資額の推移



(出所) 中小企業庁資料

まず、近年における大企業の設備投資の伸びが今一つであるのは、好調な企業収益にもかかわらず、企業行動の慎重化の動きがなかなか変化せず、企業が内部留保を拡大させて

いるためであると思われる<sup>4</sup>。この点について、一般社団法人日本経済団体連合会からは、2015年11月26日の「未来投資に向けた官民対話」の場で、法人実効税率の早期引下げを始めとする事業環境の国際的なイコールフットィングの確保に向けて必要となる政策対応<sup>5</sup>がなされた場合、2018年度の名目民間設備投資は80兆円超まで拡大するとの見通しが示された<sup>6</sup>。

一方で、中小企業等の設備投資低迷の問題を解消することは、より難しいと思われるが、本業の生産性を高めるためにも、設備投資の積極化が必要であり、中小企業等の設備投資を後押しすることには、政策的な意義が存在すると考えられる<sup>7</sup>。

## 2. 法改正に向けた政府の検討

### (1) サービス産業チャレンジプログラム

2015年4月15日に日本経済再生本部が決定した「サービス産業チャレンジプログラム」では、サービス産業の活性化・生産性向上には、付加価値の増大と効率性の向上の双方を丁寧に進めていくことが必要であり、そのため、先進事業者の優良事例を他の事業者にも応用できるよう事業者目線に立って分かりやすく示し、そうした取組を全国に普及していく等の方向性が明示された。その上で、サービス産業の労働生産性の伸び率が、2020年までに2.0% (2013年:0.8%) となることを目指すとの目標が掲げられ、宿泊業、運送業(トラック)、外食・中食業、医療分野、介護分野、保育分野、卸・小売業の7業種に関し、業種別施策を検討するとしている。

### (2) 『日本再興戦略』改訂2015

2015年6月30日に閣議決定された『日本再興戦略』改訂2015では、まず、中堅企業・中小企業・小規模事業者の「稼ぐ力」の徹底強化について、「これまで地域経済を支えてきたのは、中堅・中小企業・小規模事業者である。地域に根ざし、雇用の受け皿を提供してきた。しかしながら、これらの事業者にも変革の大波が押し寄せている。地域に根ざした事業者であればあるほど、人口減少・少子高齢化による需要の減少と人手不足により、需給両面からそもそもの存立基盤が脅かされつつある。大企業の国際競争激化のあおりも大きく、大企業と下請という従来の系列取引関係等も崩れつつある。ポイントは、『自力』で

<sup>4</sup> 明治大学の勝教授は、「内部留保が厚いことは、企業の安定性が高まったことを意味する。それ自体を批判するのではなく、求められるのは、企業価値向上のための経営者と、株主及び債権者との適切な対話である」としている(勝悦子「アベノミクスと企業の内部留保」『信金中金月報』第15巻7号(平28.6)3頁)。

<sup>5</sup> ①法人実効税率の早期引下げ、②設備投資促進策(新規取得の償却資産(機械装置)に係る固定資産税の減免)、③規制改革の更なる推進、④TPPの活用促進と経済連携協定(日中韓FTA、RCEP、日EU・EPA)の早期妥結、⑤安価で安定的な電力の確保、⑥次世代技術の開発・実用化に向けた政府のイニシアティブ発揮、⑦研究開発促進税制の維持・拡充、⑧女性・若者・高齢者の活躍推進、外国人材の積極的受入れ、⑨労働規制の更なる緩和の9点を挙げている。

<sup>6</sup> ただし、2016年6月8日に公表された2016年1-3月期(2次速報値)の名目民間企業設備投資は約70兆円と伸び悩みを続けており、80兆円の目標実現はかなり厳しいと考えられる。

<sup>7</sup> みずほ総合研究所の小西主任エコノミストは、中小企業の後継者不足も投資抑制の要因である可能性があり、「今後、中小企業の第三者承継やM&A、合従連衡を促進することにより、潜在的な設備投資需要を顕在化させることができるのではないだろうか」と指摘している(小西祐輔「企業の設備投資抑制の要因は何か」『みずほインサイト』(平28.6)4頁)。

の市場開拓への挑戦である」としている。

また、サービス産業の活性化・生産性の向上を実現するために必要な支援について、「サービス事業者の中には、ITを活用したマーケティング等により新たに域外の需要を取り込んだり、製造業では当たり前となっている現場でのカイゼンの取組を進めたりすることで、製造業に劣らない高い生産性を達成している事業者もある。そうした先進的な取組を国内に幅広く展開するに際し鍵となるのは、単独では取り組むことが必ずしも容易でない中小企業・小規模事業者に対する支援である。このため、官民協同での業種ごとの生産性向上活動を展開する」としている。

### (3) 中小企業政策審議会基本問題小委員会中間整理

2015年11月より、中小企業政策審議会に基本問題小委員会が設置され、同小委員会は、2016年1月15日に中間整理を取りまとめている。

同中間整理では、まず、生産性向上施策の基本的な方向性として、以下の3点を挙げている。

- ① 少子高齢化、人手不足等の状況においては、中小企業・小規模事業者・中堅企業の実産性の向上が不可欠。IT等の利活用やマーケティングの強化なども含め、付加価値の向上を目指すべきではないか。
- ② 後継者問題を解決し、事業承継を円滑にすすめるためにも、中小企業・小規模事業者の将来の実産性向上に向けたあるべき基本的な方向性を示し、やる気を引き出すための仕組み作りが必要ではないか。
- ③ 生産性向上は、サービス業、製造業双方にとって共通の課題であり、これまで様々な企業に蓄積された生産性向上のノウハウを業種の垣根を越えて広げていくことが有効なのではないか。

これらを踏まえ、生産性向上に向け、法的枠組みを準備すべく、検討が進められることになった。

### (4) 政府税制改正大綱一初めて導入される固定資産税による設備投資減税一

2015年12月24日に閣議決定された「平成28年度税制改正の大綱」では、「中小企業の実産性向上に関する法律（仮称）の制定を前提に、中小企業者等<sup>8</sup>が、同法の施行の日から平成31年3月31日までの間において、同法に規定する認定生産性向上計画（仮称）に記載された生産性向上設備（仮称）のうち一定の機械及び装置<sup>9</sup>の取得をした場合には、当該機械及び装置に係る固定資産税について、課税標準を最初の3年間価格の2分の1とする措置を講ずる」とされ、固定資産税による設備投資減税が明記された。

<sup>8</sup> 「中小企業者等」とは、①資本金の額又は出資金の額が1億円以下の法人、②資本若しくは出資を有しない法人の場合、常時使用する従業員の数が1,000人以下の法人、③常時使用する従業員の数が1,000人以下の個人を指す。

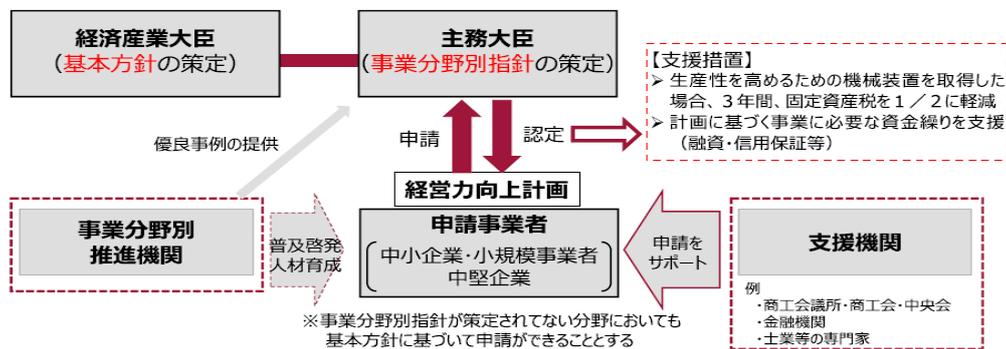
<sup>9</sup> 「一定の機械及び装置」とは、①販売開始10年以内のもの、②旧モデル比で生産性（単位時間当たりの生産量、精度、エネルギー効率等）が年平均1%以上向上するもの、③1台又は1基の取得価額が160万円以上のものという3つのいずれにも該当するものとしている。

### 3. 改正の主な内容

「中小企業の新たな事業活動の促進に関する法律（新事業活動促進法）<sup>10</sup>」の改正法の基本的スキームは以下のとおりである（図表4）。後述するとおり、改正前の新事業活動促進法で定められている2つの認定スキームに加え、経営力向上計画が追加された。なお、改正前の2つの認定スキームの対象は中小企業であるが、経営力向上計画では、いわゆる中堅企業<sup>11</sup>も対象に加えることとしている。

また、法律の題名が「中小企業等経営強化法」に改められることとなった。

図表4 中小企業等経営強化法の基本的スキーム



（出所）中小企業庁資料

なお、2015年12月24日に閣議決定された「平成28年度税制改正の大綱」では、「中小企業の生産性向上に関する法律（仮称）の制定を前提に」との文言があり、その段階では、新法の制定が想定されていたが、新法ではなく、「中小企業の新たな事業活動の促進に関する法律」の一部改正という形となった。

そのほか、改正の主な内容は以下のとおりである。

#### （1）事業分野の特性に応じた支援

国は、基本方針に基づき、事業分野ごとに経営力向上のための取組等について示した「事業分野別指針」を策定する。事業分野別指針を通じて、「事業分野別経営力向上推進機関」と連携して、中小企業・小規模事業者等の経営力向上に係る優良事例を分かりやすく提供する。

基本方針は新事業活動促進法に基づき、中小企業の経営革新と異分野連携新事業分野開拓のそれぞれの促進に関して策定されており、「経営革新計画<sup>12</sup>」や「異分野連携新事業分野開拓計画<sup>13</sup>」の内容や計画の数値目標等が定められている<sup>14</sup>。今般の改正によって、同基

<sup>10</sup> いわゆる新事業活動促進法は、2005年に、①中小企業の創造的事業活動の促進に関する臨時措置法、②新事業創出促進法及び③中小企業経営革新支援法を整理・統合することで策定された法律である。

<sup>11</sup> 2016年6月2日に中小企業庁が示した政令案では、中堅企業の資本金基準を10億円以下としている。なお、同案については6月17日までパブリックコメントに付されることとなっている。

<sup>12</sup> 「経営革新」とは、中小企業者等が、新商品、新サービスの開発等の新事業活動を行うことにより、その経営の相当程度の向上を図ることを指す。

<sup>13</sup> 「異分野」とは、日本標準産業分類における細分類において、異なる分類に属しているものを指し、また、

本方針には、「経営力向上計画<sup>15</sup>」の内容や計画の数値目標等も盛り込まれることとなった。

さらに、基本方針に基づき、「事業分野別指針」が策定される。事業分野別指針とは、経営力向上の方法等を分かりやすく示し、事業分野の特性に応じた取組や目標等をまとめたものであり、事業所管大臣が定める。また、認定事業分野別経営力向上推進機関（業界団体・組合等）の意見を聴きながら、ベストプラクティスを指針に追加していくこととしている。

なお、2015年4月に日本経済再生本部が決定した「サービス産業チャレンジプログラム」では、「宿泊業、運輸業（トラック）、外食・中食業、医療分野、介護分野、保育分野、卸・小売業に関し、業種別施策を検討する」とされていた<sup>16</sup>。

## （2）中小企業・小規模事業者等による経営力向上に係る取組の支援

**ア 中小企業・小規模事業者等は、業種の特性を踏まえつつ、顧客データの分析を通じた商品・サービスの見直し、ITを活用した財務管理の高度化、人材育成、設備投資等により経営力を向上して実施する事業計画（「経営力向上計画」）について、国の認定を得ることができる。**

中小企業・小規模事業者等は、経営力向上計画を作成し、これを主務大臣に提出して、認定を受けることができる。なお、経営力向上計画には、①経営力向上の目標、②経営力向上による経営の向上の程度を示す指標、③経営力向上の内容及び実施時期、④経営力向上を実施するために必要な資金の額及びその調達方法、⑤経営力向上設備等の種類を記載しなければならない。

主務大臣は、申請された経営力向上計画が事業分野別指針に照らし、適切なものであると認めるときは、その認定をする。なお、事業分野別指針が定められない事業分野については、基本方針に基づき計画認定が行われる予定である。

**イ 中小企業・小規模事業者等は認定を受けることにより、固定資産税の軽減（3年間半額）や金融支援等の措置を受けることができる。**

まず、固定資産税<sup>17</sup>の軽減についてであるが、中小企業者等<sup>18</sup>が本法施行の日から2019

---

「新事業活動」とは、①新商品の開発又は生産、②新役務の開発又は提供、③商品の新たな生産又は販売の方式の導入、④役務の新たな提供の方式の導入その他の新たな事業活動を指す。さらに、「新事業分野開拓」とは、新事業活動によって、市場において事業を成立させることを指す。

<sup>14</sup> 基本方針は、2005年5月に策定され、その後、2012年8月に改正されている。

<sup>15</sup> 中小企業者等が、事業活動に有用な知識又は技能を有する人材の育成、財務内容の分析の結果の活用、商品又は役務の需要の動向に関する情報の活用、経営能率の向上のための情報システムの構築その他の経営資源を高度に利用する方法を導入して事業活動を行うことにより、経営能力を強化し、経営の向上を図ることをいう。

<sup>16</sup> 2016年6月2日に行われた産業構造審議会第1回経営力向上部会及び中小企業政策審議会第5回基本問題小委員会では、①製造業、②卸・小売業、③外食・中食業、④旅館業、⑤医療業、⑥保育分野、⑦介護分野、⑧貨物自動車運送事業、⑨船舶、⑩自動車整備業において、事業分野指針の策定を検討中であることが分かった。

<sup>17</sup> 固定資産税の税率については、地方税法第350条で「固定資産税の標準税率は、100分の1.4とする」と規定されている。また、固定資産税（償却資産）の免税点については、地方税法第351条で「償却資産にあつては150万円に満たない場合においては、固定資産税を課することができない」と規定されている。

<sup>18</sup> 既存の設備投資減税（生産性向上設備投資減税）の支援要件（①160万円以上、②生産性1%向上（10年以内に販売開始）、③最新モデル）のうち、①と②を満たしたものが対象で、中小企業への配慮から③は要件か

年3月31日までの間において、認定経営力向上計画に記載された機械及び装置（法人税法第64条の2第3項に規定するリース取引<sup>19</sup>によるものを含む）<sup>20</sup>に対する固定資産税の課税標準については、当該機械及び装置に対して新たに固定資産税が課されることとなった年度から3年度分の固定資産税に限り、2分の1の額とする。なお、現行の税制としては、法人税に対して特別償却又は税額控除を受けることができる中小企業投資促進税制及び生産性向上設備投資促進税制がある。赤字法人には課税されない法人税と異なり、固定資産税は赤字法人にも課税されるため、固定資産税の減税は赤字法人が多い中小企業等にとって経営力強化につながることを期待されている。その一方で、固定資産税による設備投資減税については、賛否両論がある点に留意すべきである（図表5）。

図表5 固定資産税による設備投資減税に関する代表的な意見

賛成の意見	反対の意見
<p>日本商工会議所（「平成28年度税制改正に関する意見」、2015年9月）</p> <p>償却資産に係る固定資産税は、企業の前向きな設備投資を阻害するものであり、また、国際的にも稀な税制であることから、廃止すべきである。一方で、特定の市町村において大きな財源となっていることもあり、とりわけ中小企業の前向きな成長を阻害している機械・装置に係る固定資産税について、優先的に廃止すべきである。少なくとも、新規投資における機械・装置に係る固定資産税の廃止および、免税点（150万円）の引き上げを図るべきである。</p>	<p>地方財政審議会（「平成28年度地方税制改正等に関する地方財政審議会意見」、2015年11月）</p> <p>①償却資産に対する固定資産税は、市町村の安定的な自主財源として定着していること、②国の経済政策の一環としての特別措置は、国税など国の施策として対応すべきであること、③産業振興や地域活性化に取り組む市町村の自主財源を奪うことは地方分権に逆行すること、④固定資産税の軽減措置の投資促進効果に疑問があること等から、これを廃止・縮減することは不相当との意見を述べてきたところである。</p>

このほか、金融支援等の措置として、中小企業信用保険法の特例の追加（特別枠の設定や保険料率の引下げ、てん補率の引上げ）等の措置を講じることとしている。

**ウ 商工会議所、商工会、金融機関、士業等は、認定経営革新等支援機関として、経営力向上計画の作成・実施を支援する。**

認定経営革新等支援機関は、2012年6月に成立し、同年8月に施行された「中小企業の海外における商品の需要の開拓の促進等のための中小企業の新たな事業活動の促進に関する法律等の一部を改正する法律」によって新設された。同機関の数は、2016年3月31日現在で、24,920機関<sup>21</sup>となっており、中小企業の経営状況の分析、事業計画策定

ら除外。

<sup>19</sup> リース取引による設備投資も固定資産税減税の対象としている。なお、法人税法第64条の2第3項で規定されるリース取引とは、①中途解約ができないものであること又はこれに準ずるものであること、②経済的な利益を実質的に享受することができ、かつ、当該資産の使用に伴って生ずる費用を実質的に負担すべきこととされているものであることという2つの条件に該当するものである。

<sup>20</sup> 本稿脚注9を参照。

<sup>21</sup> その内訳は、税理士：17,092、税理士法人：2,079、公認会計士：1,897、監査法人：67、弁護士：1,446、弁護士法人87、商工会：47、商工会議所：355、中小企業団体中央会：43、中小企業診断士：449、民間コンサルティング会社：520、その他：353、金融機関：485となっている。

及び実施に係る指導・助言を行ってきた。今回の改正により、これらの業務に経営力向上計画の作成・実施の支援が追加され、意欲ある中小企業等の取組を支援できることになった。

#### 4. 委員会における論議

##### (1) 事業分野別指針

事業分野別指針を示す具体的な分野について、政府参考人からは、「事業所管大臣は、各事業の実態を踏まえながら、少子高齢化等の社会の変化に対応する部分、また国際競争力の強化に資する分野に着目して分野対象業種を指定すると考えている。具体的には、少子高齢化等の社会の変化に対応するものとしては、医療、介護、保育などの分野が想定されており、それに加えて、地域経済の変化の影響を受けやすい小売、卸、また宿泊、飲食、運輸といったようなサービス産業も念頭にある。また、国際競争力の観点からは幅広く製造業も対象に入ってくるのではないかと考えている」旨<sup>22</sup>の答弁があった。また、具体的な基準について、政府参考人からは、「全般的に生産性向上の余地がまだあると思われる業界の中で既に成功事例が幾つかあって、同様な措置を他の事業者が追随するか、何らかの措置をとれば同様な成功例が次々と続く余地があると考えられる業種については積極的に対象になってもらいたいと考えている」旨<sup>23</sup>の答弁があった。

さらに、事業分野別指針におけるベストプラクティスの収集方法や改定の必要性について、政府参考人からは、「生産性の向上につながったことが明白であり、かつ他の事業者に対してもモデルとして参考になり得るものを業種別又は業務別にそろえ、網羅的に選定し、示していきたい。また、技術の進歩や事業環境の変化に伴いベストプラクティスは変化するものであるという意味でも、同指針の陳腐化を避けるために、適時適切に指針の改定を行っていく」旨<sup>24</sup>の答弁があった。また、企業規模別のベストプラクティスの示し方について、政府参考人からは、「高いハードルを示せば示すほど、諦めてしまう小規模事業者もいると思うので、規模に応じて、より高い高みから、ある意味では身の丈に合ったものまでそろえる必要がある」旨<sup>25</sup>の答弁があった。

##### (2) 経営力向上計画、認定経営革新等支援機関

経営力向上計画の認定件数の見込みについて、政府参考人からは、「類似の支援措置である認定制度や税制措置の実績等も勘案すると、年間数千件かそれよりも多い件数の計画の認定が行われることを期待している」旨<sup>26</sup>の答弁があった。

また、生産性の向上がリストラにつながりかねないとの懸念に対し、北村経済産業大臣政務官からは、「今回の法改正によるITの利活用、そして設備投資等を通じた生産性の向上、これは人減らしというよりも、むしろ労働力不足の克服に寄与すると考えている。た

<sup>22</sup> 第190回国会参議院経済産業委員会会議録第7号13頁(平28.4.14)

<sup>23</sup> 第190回国会参議院経済産業委員会会議録第7号13頁(平28.4.14)

<sup>24</sup> 第190回国会参議院経済産業委員会会議録第7号16頁(平28.4.14)

<sup>25</sup> 第190回国会衆議院経済産業委員会会議録第12号19頁(平28.5.20)

<sup>26</sup> 第190回国会参議院経済産業委員会会議録第7号7頁(平28.4.14)

だ、雇用への配慮を法律に基づく基本方針の中に明記するとともに、認定の際にも確認することで対応していきたい」旨<sup>27</sup>の答弁があった。

そして、経営力向上計画における認定経営革新等支援機関の関与について、政府参考人からは、「経営力向上計画における支援機関の関与は、必ずしも義務的ではなく、計画の策定、またその実施はあくまで事業者の責任が最も重要だと思っている。そうした観点から、事業分野別指針の中で、どのようなものに取り組みれば計画が認められ、支援措置が得られるのかということをしめ細かく提示することが大事である」旨<sup>28</sup>の答弁があった。

また、経営力向上計画の審査体制について、北村経済産業大臣政務官からは、「経済産業省の場合は、申請者の利便性を考慮し、各地域にある経済産業局で、中小企業者を熟知した職員が審査を行う方向で検討をしている」旨<sup>29</sup>の答弁があったほか、林経済産業大臣からは、「計画の審査に当たって経営のプロに参画をしてもらうことについても、法の運用を進めながら必要に応じて検討していきたい。また、関係省庁間で連絡会議等を開催して、認定情報を共有し、効果的な審査が行われるよう検討したい」旨<sup>30</sup>の答弁があった。

さらに、中小企業者が円滑に計画の申請を行うための配慮について、林経済産業大臣からは、「申請書の作成や手続に当たって、疑問に答える専用電話の設置のほか、各省庁における施行体制の整備をしっかりと行いたい」旨<sup>31</sup>の答弁があった。

次に、認定経営革新等支援機関が抱える課題と改善に向けた取組について、政府参考人からは、「中小企業者からは、各機関の得意とする分野、また活動実績が分からないという声が寄せられており、どの機関に相談すれば自分のニーズに合うのかということに迷うという声が寄せられている。そのために、昨年度大規模な調査を行い、認定経営革新等支援機関の支援実績や得意分野を整理したサイトを設けている。今後は、こうした調査を更に徹底して実施することで、個々の支援機関の実績をより明らかにしていくとともに、活動実績が全くない、若しくは活動が適切でないような機関については、認定の継続の是非も含めて検討していく必要がある」旨<sup>32</sup>の答弁があった。

また、既に認定を受けている支援機関が、今回の法改正で新たに加わる経営力向上計画に関する支援業務を行う際の認定の受け直しの必要性について、政府参考人からは、「改めて認定を取り直さなければならないことにはなっていない」旨<sup>33</sup>の答弁があった。

### （３）固定資産税減税等

固定資産税減税の効果や周知の必要性について、林経済産業大臣からは、「固定資産税は赤字の中小企業であっても負担しなければならず、この軽減措置の効果は大きいと考えている。まず、この軽減措置が幅広く利用されるように、使い勝手の良い制度にすると同時

---

<sup>27</sup> 第190回国会参議院経済産業委員会会議録第7号20頁（平28.4.14）

<sup>28</sup> 第190回国会参議院経済産業委員会会議録第7号10頁（平28.4.14）

<sup>29</sup> 第190回国会参議院経済産業委員会会議録第7号17頁（平28.4.14）

<sup>30</sup> 第190回国会参議院経済産業委員会会議録第7号17頁～18頁（平28.4.14）

<sup>31</sup> 第190回国会衆議院経済産業委員会会議録第12号4頁（平28.5.20）

<sup>32</sup> 第190回国会参議院経済産業委員会会議録第7号4頁（平28.4.14）

<sup>33</sup> 第190回国会参議院経済産業委員会会議録第7号4頁（平28.4.14）

に、制度の周知に努める必要がある」旨<sup>34</sup>の答弁があった。加えて、固定資産税減税が中小企業・小規模事業者等に幅広く活用されるための政策について、北村経済産業大臣政務官からは、「経済産業省としては、まず、生産性の向上の優良事例を小規模事業者でも容易に取り組めるものも含めて豊富に示すこと、次に、計画の作成に当たっては、認定支援機関がサポートを行うこと、そして、固定資産税の軽減措置の対象となる機械装置については各業種で用いられることの多い代表的な機種等を例示すること、といった三つの政策を進めることを考えている」旨<sup>35</sup>の答弁があった。

また、赤字の中小企業が減税措置を受けられるからといって設備投資を行うかどうかについて、林経済産業大臣からは、「中小企業庁が一昨年に行った調査によれば、年間 160 万円以上の機械装置への設備投資を行った事業者の約 15%は赤字企業であった。また、企業へのヒアリング調査によれば、前向きな設備投資への意欲はあるものの、投資を行えば経営が苦しくなるため、踏みとどまっている赤字企業も存在する。こうした企業の後押しを行うことが重要であり、本税制措置によって赤字企業も負担しなげなければならない固定資産税を減税することが可能となれば、生産性を向上させるための設備投資が促進される効果があると考えられる」旨<sup>36</sup>の答弁があった。

そして、固定資産税の減税による機械装置への設備投資の拡大効果について、北村経済産業大臣政務官からは、「固定資産税減税による減収見込額を 183 億円とする試算結果が公表されているが、同試算においては、これまでの実績から 1 兆円台の投資があるとの前提を置いた上で、本措置の支援もあって、対象期間中、毎年 1 千億円台の投資の拡大を見込んでいる」旨<sup>37</sup>の答弁があった。

なお、医療機器が一般の固定資産税減税の対象となるか否かについて、政府参考人からは、「医療機器は税法上、器具、備品に当たるという整理になっているが、本特例措置は機械、装置を対象とするため、減税の対象とはならない。他方で、病院の中でも、給食用設備やボイラー等は広く対象となる」旨<sup>38</sup>の答弁があった。

さらに、サービス産業は我が国の GDP の約 7 割を占めるにもかかわらず、サービス産業に対する施策が手薄であり、固定資産税減税についてもサービス産業に軸足を置いた支援とは言えないのではないかという点について、林経済産業大臣からは、「本措置と同様に中小企業の投資を促進する税制である中小企業設備投資促進税制の利用実績は、平成 26 年度の適用件数約 6 万 2 千件のうち、製造業は 2 万件、サービス産業などそれ以外の非製造業は約 4 万 2 千件となっている。本税制も同様に、製造業に加えてサービス産業にも相当程度利用されるものと想定している」旨<sup>39</sup>の答弁があった<sup>40</sup>。

<sup>34</sup> 第 190 回国会参議院経済産業委員会会議録第 7 号 5 頁（平 28. 4. 14）

<sup>35</sup> 第 190 回国会参議院経済産業委員会会議録第 7 号 5 頁（平 28. 4. 14）

<sup>36</sup> 第 190 回国会参議院経済産業委員会会議録第 7 号 10 頁（平 28. 4. 14）

<sup>37</sup> 第 190 回国会参議院経済産業委員会会議録第 7 号 5 頁（平 28. 4. 14）

<sup>38</sup> 第 190 回国会衆議院経済産業委員会会議録第 12 号 8 頁（平 28. 5. 20）

<sup>39</sup> 第 190 回国会衆議院経済産業委員会会議録第 12 号 9 頁（平 28. 5. 20）

<sup>40</sup> ただし、これは件数ベースであり、例えば、中小企業庁所管の中小企業投資促進税制について、金額ベースの数字を見ると、サービス業の比率は僅か 15.7%となっている（第 190 回国会衆議院経済産業委員会会議録第 12 号 9 頁（平 28. 5. 20））。

このほか、中小企業等の負担軽減を図り、生産性の向上や経営力強化を図るためには、固定資産税減税のみならず、社会保険料の事業主負担を軽減させるべきとの意見に対し、林経済産業大臣からは、「社会保険料の事業主負担分を助成により軽減するということは、社会保障制度の根幹に関わるものであり、慎重な検討を要する」旨<sup>41</sup>の答弁があった<sup>42</sup>。

## 5. 今後の課題

今般の法改正に関して、林経済産業大臣からは、「今回、新たに措置する内容は、これまでの新事業の支援にとどまらず、本業の成長をも目指すものであり、これまでの施策より幅広い取組を促すものである」旨<sup>43</sup>の答弁があった。つまり、これまで、中小企業政策に関係する累次の法改正や各種の予算措置が講じられてきたものの、中小企業等の経営力は向上するまでに至っていない。そうした現状を打開するため、今般の法改正で、本業の成長支援にまで乗り出すという趣旨だと推察される。

また、2016年6月2日に閣議決定された『日本再興戦略』改訂2016においても、「中堅・中小企業・小規模事業者の革新」は主要な政策の一つの柱となっており、鍵となる施策として、①世界市場を目指した地域中核企業の成長支援、②TPPを契機とした地域中小企業等の海外展開、③IT利活用を始めとする中堅企業・中小企業・小規模事業者の生産性向上支援、④「ローカルベンチマーク<sup>44</sup>」等を活用した担保や個人保証に頼らない成長資金の供給促進、金融機能の強化と事業再生・事業承継の加速化の4つを掲げている。

以下では、中小企業等の経営力向上に向けた今後の課題について、今回の法改正に関することにとどまらず、広く中小企業政策全般を射程に入れて、①PDCA<sup>45</sup>サイクルの「C」の徹底、②危機時の政策と平時の政策の峻別、③大企業との取引関係の改善という3つの切り口から、若干の考察を加えることとしたい。

### (1) PDCAサイクルの「C」の徹底

今般の法改正における衆参の経済産業委員会の附帯決議でも、PDCAサイクルという言葉が盛り込まれているが、中小企業政策の実施に当たり、そうしたサイクルはこれまで十分に機能してきているのだろうか。

中小企業政策に関係する累次の法改正や各種の予算措置が講じられてきたにもかかわらず、中小企業等の経営力が向上するまでに至っていないことの一因はこの点にあり、PDCAサイクルの「C」、つまりチェックの徹底を行い、政策の利用実績が乏しいのはなぜか、効果が上がっていないのはなぜか等について十分な検証を行うことが不可欠ではないか。

一例として、異分野連携新事業分野開拓計画に関して、2010年から2016年1月までの認定件数を見ると、青森県、山梨県、和歌山県ではいずれもゼロとなっているほか、この

<sup>41</sup> 第190回国会衆議院経済産業委員会議録第12号7頁(平28.5.20)

<sup>42</sup> この点については、衆議院経済産業委員会において、「赤字法人であっても納付義務のある社会保険料が、中小企業・小規模事業者の経営に大きな負担となっている現状に鑑み、中小企業者における正規雇用等を促進する観点から、雇用に伴う中小企業者の経済的負担の軽減に必要な措置を講ずること」との附帯決議が付されている(文末資料編参照)。

<sup>43</sup> 第190回国会衆議院経済産業委員会議録第12号2頁(平28.5.20)

<sup>44</sup> 企業の経営者と金融機関・支援機関等の双方が、経営状態について対話を行うためのツール。

<sup>45</sup> Plan(計画)-Do(実行)-Check(評価)-Act(改善)というサイクルのこと。

ほかの5県でも同期間で1件にとどまっている。この点については、委員会でも指摘があり、政府参考人からは、「使い勝手が悪いのか、施策の使命が細ってきているのか、そういうことを検証してみる必要があると思う」旨<sup>46</sup>の答弁があり、「C」の不徹底さを露呈し、対応が後手に回ってしまっている一例と解することもできる。こうした点については、行政によるチェックはもとより、国会による監視強化も重要であろう。

また、そうした「C」を踏まえつつ、真に必要で、より効果が上がる政策を選択し、そのような政策にこそ財政支出や減税措置を重点化すべきである。

例えば、「ものづくり・商業・サービス新展開支援補助金」については、事業者からのニーズが非常に高く、例えば、平成27年度補正予算分については、2万4,011件の申請があり、7,729件が採択された（つまり、競争率は約3.1倍）。同補助金は、各年度とも補正予算で措置されてきているが、それだけ需要が高い事業であり、また、仮に政策効果も高いと言えるのであれば、これまでと同等ないしそれ以上のボリュームで、本来は補正予算ではなく本予算で措置すべきではないか。

さらに、経済のグローバル化や新興国需要の高まりを踏まえれば、前述の再興戦略で掲げられた世界市場を目指した地域中核企業の成長支援やT P Pを契機とした地域中小企業等の海外展開等にも集中的に政策資源を投入すべきである。また、より大きな視点からは、サービス経済化の進展も踏まえ、サービス産業により重点を置いた政策に転換を図ることも必要である<sup>47</sup>。その一方で、行政事業レビュー<sup>48</sup>等も活用し、政策効果が薄いものや時代の変化とともに、役割が減じてきているものについては、思い切った予算規模の縮小を行う必要がある、メリハリの効いた選択と集中が求められている。

そもそも、どのような政策をどのような規模で講じるべきかを議論するためには、関係するデータが存在し、それに基づいた議論が行われることが望ましい。この点について、今般の法改正でも、固定資産税による投資減税が柱的な位置付けであるにもかかわらず、赤字の中小企業がどの程度の設備投資を行っているのか、そしてどのような機械に投資をしているのか等についてのデータを政府側が持ち合わせていないことが明らかになった<sup>49</sup>。

固定資産税による投資減税は2015年末の税制改正大綱で、いわば急転直下の決定がされたものではあるものの、経済産業省としては従前より主張してきた政策であり、これらのデータについては、今後、早急に整備する必要がある。その上で、同減税の政策効果について適宜分析を行い、中堅企業や中小企業・小規模事業者の設備投資を期待以上に促進する効果を持つのであれば、①減税の対象となる設備を拡充する、②時限措置ではなく、恒久化する、③半減ではなく全廃する、といったことも検討に値しよう。一方で、中堅企

<sup>46</sup> 第190回国会参議院経済産業委員会会議録第7号5頁（平28.4.14）

<sup>47</sup> 独立行政法人経済産業研究所の森川副所長は、「個々の企業・事業所の生産性上昇による『内部効果』、参入・退出などを通じた『新陳代謝効果』を合わせて、日本のサービス産業の生産性を高める余地は大きい」と指摘している（森川正之『サービス立国論』（日本経済新聞出版社、平成28年）91～92頁）。

<sup>48</sup> 2016年6月9日に経済産業省で開催された行政事業レビューにおいては、「地域創業促進支援事業（補助率3分の2）」について、外部有識者から「補助率は1～2割にとどめるべきだ」、「金融支援で十分ではないか」等の意見があったとされ、中小企業庁の担当者は「厳粛に受け止め、来年度予算に向けた見直しを進めたい」としているとの報道があった（『朝日新聞』（平28.6.10））。

<sup>49</sup> 第190回国会参議院経済産業委員会会議録第7号10頁（平28.4.14）

業や中小企業・小規模事業者の設備投資にあまり効果がないといった結果に終わった場合には、時限が到達した段階で廃止すべきであろう。

## （２）危機時の政策と平時の政策を明確に峻別

危機時の政策が平時にも温存されることは、表向きは倒産件数等に歯止めをかけるものであるが、その一方で、新陳代謝を阻害する可能性もあり<sup>50</sup>、また、財政制約を考慮しても、危機時の政策を平時にまで展開することは、望ましい姿とは言えない。

そうした観点からも、例えば、信用補完制度の見直しに関して、現在、政府においても検討が進められているところである<sup>51</sup>。危機時の政策と平時の政策の区別が曖昧であることが、日本の開業率が欧米と比較して著しく低く<sup>52</sup>、新陳代謝が進まない一因であるとも思われ、両者を明確に峻別していくことも、今後の政策運営では必要ではないか。

## （３）大企業との取引環境の改善

中小企業等の収益力の向上には、大企業との取引環境の改善が欠かせない。この点については、政府においても、「下請等中小企業の取引条件改善に関する関係府省等連絡会議」を中心に取組を強化しており、大企業及び中小企業に対し、ヒアリング（及びアンケート）等の調査が実施され、2016年3月に同調査結果が公表されている。今後は、下請法（下請代金支払遅延等防止法）等の運用強化や、中小企業庁及び公正取引委員会による監視機能を強化することはもちろんのこと、大企業自身も自らが得た収益を下請等中小企業に還元していくことについて、株主及び債権者と真摯に対話を行った上で、前向きな結論を導き出し、取引環境の改善を実現していくことが期待される。

### 【参考文献】

- 勝悦子「アベノミクスと企業の内部留保」『信金中金月報』第15巻7号（平28.6）  
後藤康雄『中小企業のマクロ・パフォーマンス』（日本経済新聞出版社、平成26年）  
小西祐輔「企業の設備投資抑制の要因は何か」『みずほインサイト』（平28.6）  
森川正之『サービス立国論』（日本経済新聞出版社、平成28年）

（かきぬま しげし、ふじしろ なお）

<sup>50</sup> この点について、三菱総合研究所の後藤主席研究員（当時、現在は独立行政法人経済産業研究所上席研究員）は、「金融支援の長期化は、企業ダイナミクス（特に起業活動）、生産性、構造調整（債務リストラ等）等の面で、中小企業部門の活力をそいできた面がある。むしろ若年企業や潜在的な起業家を大胆かつきめ細かく支援する方向に軸足を移すこと等が今後の方向性として考えられる」旨の指摘をしている（後藤康雄『中小企業のマクロ・パフォーマンス』（日本経済新聞出版社、平成26年）312～313頁）。

<sup>51</sup> 2015年12月には、中小企業政策審議会基本問題小委員会金融ワーキンググループが、「中小企業・小規模事業者の発展に資する持続可能な信用補完制度の確立に向けて中間的な整理（論点整理と方向性）」を公表している。

<sup>52</sup> 2014年度の開業率は4.9%であり、2013年度の4.8%から僅か0.1%の上昇にとどまっている。

## 資料編：附帯決議

### ◆参議院経済産業委員会（平成 28 年 4 月 14 日）

政府は、本法施行に当たり、次の諸点について適切な措置を講ずべきである。

- 一 事業分野別指針の策定に当たっては、関係省庁が効果的な連携をして、事業者団体や事業者組合等の協力を得ながら、優良事例を収集し、経営の強化の方向性を分かりやすく示すとともに、PDCAサイクルを実効性ある形で確立し、中小企業・小規模事業者、中堅企業の経営力向上に資するよう努めること。  
また、事業分野別指針が策定されていない事業分野の事業者については、基本方針に基づいて、経営力向上計画を申請し、認定を受けることが可能であることを周知徹底すること。
- 二 経営力向上計画については、基本方針で中小企業・小規模事業者、中堅企業に分かりやすい認定基準を示すとともに、申請手続・書類については、できるだけ簡素なものとし、事業者の負担軽減を図ること。  
また、認定経営力向上事業を行う意欲ある小規模事業者に対しては、十分な支援措置を講じるよう配慮すること。
- 三 認定経営革新等支援機関の業務に経営力向上に係るものが追加されることに鑑み、各支援機関の支援実績や得意分野をより分かりやすく示し、中小企業等が利用しやすくするとともに、同機関に対する定期的な調査を実施し、調査結果を公表すること等により、支援内容の質の向上を図ること。
- 四 固定資産税による設備投資減税ができるだけ多くの中小事業者等に活用され、投資効果が最大限に発揮されるように、制度の周知等に努めるとともに、その効果の検証を行った上で、対象設備の充実等を含め必要な検討を行うこと。
- 五 中小企業等の経営の強化を図り、その生産性を向上させるという本法の政策目的が十分に達成されるよう、その効果等について適時適切に把握するよう努めるとともに、生産性の向上が付加価値の増大につながり、単なる人員削減とならないよう十分留意すること。  
右決議する。

### ◆衆議院経済産業委員会（平成 28 年 5 月 20 日）

政府は、本法施行に当たり、次の諸点について適切な措置を講ずべきである。

- 一 事業分野別指針については、中小企業を取り巻く経営環境が時々刻々と変化することに鑑み、関係省庁が緊密に連携しながら、優良事例の適宜の見直し等を含めたPDCAサイクルを実効性ある形で確立し、中小企業・小規模事業者、中堅企業の経営力向上に資する最新かつ最良の情報が盛り込まれた指針を提供し続けるよう努めること。
- 二 経営力向上計画については、基本方針で中小企業・小規模事業者、中堅企業に分かりやすい認定基準を示すとともに、申請手続・書類については、できるだけ簡素なものとし、事業者の負担軽減を図ること。
- 三 特に小規模事業者においては、資金や人材などに制約があり事業の持続的発展が困難な状況が多いことに鑑み、認定経営力向上事業を行う意欲ある小規模事業者に対しては、十分な支援措置を講じるよう配慮するとともに、広く制度の活用が図られるよう、制度の概要、対象、必要手続き等についての情報提供、相談体制の整備等遺漏なきよう万全を期すこと。
- 四 認定経営革新等支援機関の業務に経営力向上に係るものが追加されることに鑑み、定期的な調査を通じて各支援機関の支援実績や得意分野をより分かりやすく公表し、中小企業等の利便性を高める工夫を行うとともに、同機関による支援の質・量の拡充を図るとの観点から、同機関に対して必要な支援を行うこと。
- 五 固定資産税による設備投資減税ができるだけ多くの中小事業者等に活用され、投資効果が最大限に発揮されるべく、対象企業や設備等について周知徹底に努めるとともに、制度の期限到来時に適切な判断ができるように、政策効果等について適宜情報収集・分析等を行った上で、対象設備の充実等を含め必要な検討を行うこと。
- 六 中小企業等の経営の強化を図り、生産性を向上させるという本法の政策目的が十分に達成されるよう、その効果等について適時適切に把握するよう努めるとともに、生産性の向上が付加価値の増大につながり、単なる人員削減とならないよう十分留意すること。
- 七 赤字法人であっても納付義務のある社会保険料が、中小企業・小規模事業者の経営に大きな負担となっている現状に鑑み、中小企業者における正規雇用等を促進する観点から、雇用に伴う中小企業者の経済的負担の軽減に必要な措置を講ずること。