

# 産業競争力強化法の概要と国会論議の整理

## ～期待される産業競争力強化法の効果的な運用～

経済産業委員会調査室 柿沼 重志・中西 信介

アベノミクス第三の矢である成長戦略の要とも位置付けられる産業競争力強化法は2013年12月4日に成立し、2014年1月20日から施行されている。

本稿では、まず産業競争力強化法が必要となった背景について俯瞰する。次に、産業競争力強化法の概要<sup>1</sup>と同法成立に至るまでの国会論議について簡単に整理する。最後に、それらを踏まえ、産業競争力強化法の運用面での留意点を含めた今後の産業政策の主な課題について、若干の考察を加えることとしたい。

### 1. 産業競争力強化法が必要となった背景

世界経済における日本のプレゼンスは、米国やドイツ等の他の先進国と比較しても、急速に低下しており（図表1）、2010年には世界第2位の経済大国の座を中国に明け渡している。そうした低下傾向の理由として、新興国の追い上げが大きいことは明白であるが、日本の産業競争力自体が弱体化したことも大きい。

図表1 世界経済に占める各国GDPの割合（1994年と2012年の比較）

	1994年 (%)	2012年 (%)	1994年と2012年の比較 (%ポイント)
米国	26.8	22.4	▲ 4.4
中国	2.0	11.4	9.4
日本	17.8	8.2	▲ 9.6
ドイツ	7.9	4.7	▲ 3.2
フランス	5.0	3.6	▲ 1.4
イギリス	4.0	3.4	▲ 0.6
ブラジル	2.0	3.1	1.1
ロシア	1.4	2.8	1.4
イタリア	3.9	2.8	▲ 1.1
インド	1.2	2.5	1.3
カナダ	2.1	2.5	0.4

（注）20年前の1994年と直近で国際比較が可能な2012年のデータを比較

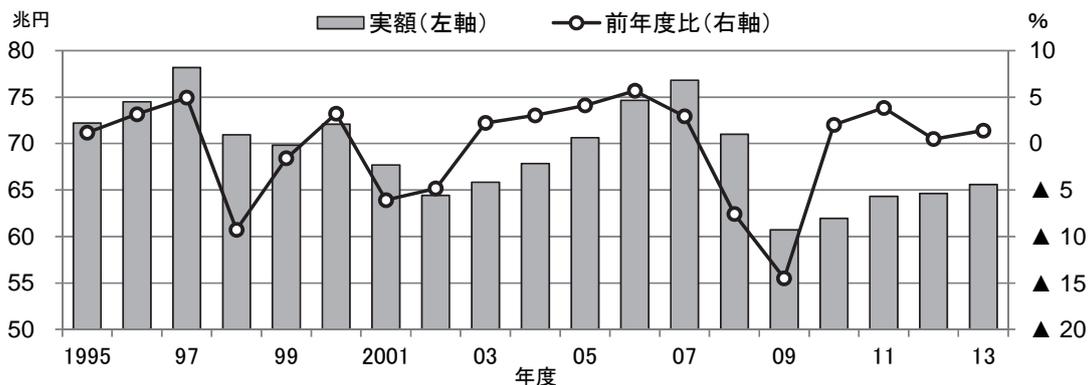
（出所）内閣府資料より作成

<sup>1</sup> 産業競争力強化法の詳細な説明や提出に至る背景については、柿沼・中西（2013）及び高木・尾坂・石曾根・小林（2014）を参照。

産業競争力強化法が必要となったのは、弱体化した日本の産業競争力を強化し、ひいては、世界経済における日本のプレゼンス低下に歯止めをかけるためであり、以下に示す、過小投資、過剰規制、過当競争の3つの「過」を解消することが求められている。

まず、「過小投資」であるが、1995年度以降の民間設備投資の年度データ（名目）を見てみると、ピークは1997年度の約78兆円であるが、足元の約65～66兆円<sup>2</sup>という水準は同ピーク時よりも10兆円以上も低いことになる（図表2）。すなわち、1990年代後半以降、デフレが深刻化し、期待成長率がなかなか高まるような状態にならなかったことから、設備投資が低迷していった状況が数字上も如実に表れている。加えて、2008年9月のリーマンショックを契機とした世界的な金融経済危機や2011年3月に発生した東日本大震災や福島第一原子力発電所の事故による影響を受けて、民間設備投資の水準が大幅に落ち込んだと言える。

図表2 民間設備投資の推移



(注) 2013年度は政府経済見通しの実績見込み。  
(出所) 内閣府『国民経済計算年報』等より作成

「日本再興戦略」では2015年度までに70兆円という目標が掲げられているが、設備の過剰感はいまだ払拭されておらず、民間設備投資はしばらく伸び悩むのではないかと慎重な見方を踏まえれば、70兆円の目標を達成することはそう容易ではないと思われる。

ただし、企業は巨額の内部留保を蓄積しており、同部門の資産構成に前向き

<sup>2</sup> 2013年6月14日に閣議決定された「日本再興戦略」では2012年度の民間設備投資は約63兆円とされていたが、2013年12月9日、内閣府は新たに入手したデータを基に推計した改定値を公表したため、上振れした同改定値を使用。

な変化、つまり、手元資金（現金・預金等）を取崩し、設備投資が活発化するような状態が実現した場合には、70兆円の目標は不可能な水準とは言えない。そうした意味でも、成長戦略の着実な実行により、期待成長率を高めることが目標達成の前提となる。

次に、「過剰規制」であるが、安倍総理自身が、「もはや岩盤のように固まった規制を打ち破るには、強力なドリルと、強い刃が必要であり、自分がそのドリルの刃になる。」旨<sup>3</sup>の発言をしており、今後の大きな政策課題として残されている。規制改革については、「規制改革実施計画」が2013年6月14日に閣議決定されており、同計画では、「エネルギー・環境」、「保育」、「健康・医療」、「雇用」、「創業等」が改革の重点分野とされたほか、「国際先端テスト<sup>4</sup>」の実施も盛り込まれた。「市場の失敗」を補完するための必要最低限の規制は保持しつつも、企業活動を必要以上に抑制するような過剰な規制は極力少なくするという、そのバランスが重要であろう。

そして、「過当競争」であるが、グローバル競争が激しくなるにつれて、競争の前提として、一定以上の規模の経済が求められるようになってきており、欧米やアジア各国ではそうした観点から事業再編を積極的に進めている。そのため、「過当競争」とは逆に寡占化が進んでおり、同一業種内の企業数が少なくなる一方で、企業規模が大きくなっている。それとは逆に、日本では国内企業同士で消耗戦を行っているような状態が続いており、「過当競争」の状態にある<sup>5</sup>。

こうした「過当競争」が日本企業の収益性が低い一因となっている可能性は否定できず<sup>6</sup>、競争力の分散を回避することが必要であり、「日本再興戦略」では、「国内の過当競争を解消し、思い切った投資によりイノベーションを起こし、収益力を飛躍的に高めることなどを通じて、例えば技術でもビジネスでも世界で勝ち抜く製造業の復活を目指す。このため、事業再編や事業組替を促進し、経営資源や労働移動の円滑化を支援する。」としている。

---

<sup>3</sup> 2013年10月7日のAPEC・CEOサミット基調講演における発言。

<[http://www.kantei.go.jp/jp/96\\_abe/statement/2013/1007koen.html](http://www.kantei.go.jp/jp/96_abe/statement/2013/1007koen.html)>

<sup>4</sup> 個別の規制の必要性・合理性について、国際比較に基づき、我が国の規制が世界最先端のものになっているかを検証する仕組み。

<sup>5</sup> こうした主に大企業を視野に入れた事業再編の遅れとは別に、中小企業の過当競争について、徳田（2010）は、「日本では政策金融などによる公的介入が、非効率な企業の退出を妨げ産業構造の調整を遅らせた結果、廃業率が（本来の水準よりも）低くなって「過当競争」が生じている。」旨の指摘をしている。

<sup>6</sup> 例えば、山田（2010）を参照。ただし、小林（2013）が指摘しているとおり、産業の寡占化が進めば業種は好転するのかを業種別にみると、その影響はまちまちである（業績が悪化することによって企業数が減少することもあるため）。

## 2. 産業競争力強化法の概要

産業競争力強化法は、本則 156 条、附則 45 条から成る新法であるが、部分的には「産活法<sup>7</sup>」の条文をスライドさせたものとなっている（図表 3）。

以下では、同法の概要について、その骨格となる部分を中心に解説する。

図表 3 産業競争力強化法の体系

第 1 章 総則【第 1 条－第 5 条】
目的、定義、基本理念、国の責務、事業者の責務
第 2 章 産業競争力の強化に関する実行計画【第 6 条－第 7 条】
実行計画、担当大臣の責務
第 3 章 新事業活動に関する規制の特例措置の整備等及び規制改革の推進【第 8 条－第 15 条】
企業実証特例制度、グレーゾーン解消制度
第 4 章 産業活動における新陳代謝の活性化
第 1 節 特定新事業開拓投資事業及び特定研究成果活用支援事業の促進【第 16 条－第 22 条】
第 2 節 事業再編の円滑化【第 23 条－第 50 条】（※）
第 3 節 事業再生の円滑化【第 51 条－第 60 条】（※）
第 4 節 設備導入促進法人【第 61 条－第 74 条】
第 5 節 事業活動における知的財産権の活用【第 75 条】
第 5 章 株式会社産業革新機構による特定事業活動の支援等【第 76 条－第 111 条】（※）
第 6 章 中小企業の活力の再生
第 1 節 創業等の支援【第 112 条－第 119 条】
第 2 節 中小企業承継事業再生の円滑化【第 120 条－第 125 条】（※）
第 3 節 中小企業再生支援体制の整備【第 126 条－第 133 条】（※）
第 7 章 雑則（第 134 条－第 143 条）（※）
第 8 章 罰則（第 144 条－第 156 条）（※）
附則（第 1 条－第 45 条）

（注）（※）の部分は、一部（あるいはほぼ全部）を産活法からスライドさせた規定となっている。

（出所）「産業競争力強化法」より作成

### 2-1 実行体制の確立

「日本再興戦略」に盛り込まれた施策の確実な実施を担保するため、政府は、産業競争力強化に関する実行計画を策定し、定期的に見直しを行うことで、P D C A<sup>8</sup>サイクルを構築することとしている。

具体的には、平成 25 年度以降の 5 年間で集中実施期間と位置付けた上で、当面 3 年間で確実に実行していくべき施策の内容、実施の期限、担当大臣について明示し、その実施状況について毎年度、検証・評価を行い、必要に応じ計画の見直しを行うこととしている<sup>9</sup>。

<sup>7</sup> 正式名称は、「産業活力の再生及び産業活動の革新に関する特別措置法」。

<sup>8</sup> Plan（計画）-Do（実行）-Check（評価）-Act（改善）というサイクルのこと。

<sup>9</sup> 衆議院経済産業委員会において、政府は、実行計画に定める重点的に講ずべき施策（以下「重

## 2-2 規制改革の推進

### (1) 企業実証特例制度の創設

企業実証特例制度は、現行の規制が目的としている安全性等の確保を、現行規制とは異なる方法により担保することが可能な場合に、規制の特例措置を事業者単位で認める制度である<sup>10</sup>。

具体的には、「企業が規制の特例措置を提案」→「事業所管大臣・規制所管大臣による特例措置の検討」→「安全性確保に係る措置を含む事業計画の認定を通じ、規制の特例措置を活用」することが可能となる<sup>11</sup>。

### (2) グレーゾーン解消制度の創設

グレーゾーン解消制度は、現行の規制の適用範囲が不明確な分野において、具体的な事業計画に即して、あらかじめ規制の適用の有無を確認することができる制度である。

具体的には、「企業が事業計画の適法性の確認を申請」→「事業所管大臣を通じ、規制所管大臣に照会し確認」→「事業活動の認定を通じ、事業開始後における規制当局又は利害関係者とのトラブルリスクを未然に回避」することが可能となる<sup>12</sup>。

## 2-3 産業の新陳代謝の促進を図るための措置

### (1) ベンチャー企業の成長支援

経営支援能力の高いベンチャーファンドを通じたベンチャー企業への資金供給を拡大するために、資金調達支援、税制優遇措置等を講じている。

具体的には、経営支援能力の高いベンチャーファンドの投資計画を経済産業大臣が認定した上で<sup>13</sup>、認定ベンチャーファンドが出資業務をする際に独立行

---

点施策」という。)の進捗及び実施の効果に関する評価を行ったときは、重点施策の進捗及び実施の状況並びに評価の結果を公表するとともに、各年度ごとに、重点施策の進捗及び実施の状況並びに評価の結果に関して、報告書を作成し、これを国会に提出しなければならないことを追加する修正が行われた。また、産業競争力強化法の施行を受けて、2014年1月24日に産業競争力の強化に関する実行計画が閣議決定された。

<sup>10</sup> 高木・尾坂・石曾根・小林(2014)を参照。

<sup>11</sup> 産業競争力強化法施行規則では、新たな規制の特例措置を講じることが必要と認めるときは、要望書の提出を受けてから1か月以内に当該求めをした者に通知するとともに、その内容を公表することとしている。また、1か月以内に通知ができない場合には、その理由等を当該求めをした者に通知することとしている。

<sup>12</sup> 産業競争力強化法施行規則では、照会書の提出を受けてから1か月以内に当該求めをした者に法令等の解釈等について通知することとしている。また、1か月以内に通知ができない場合には、その理由等を当該求めをした者に通知することとしている。

<sup>13</sup> ベンチャーファンドの認定要件として、①投資事業有限責任組合(LPS)であること、②

政法人中小企業基盤整備機構の債務保証を受けることができるとしている。また、認定ベンチャーファンドに出資をする企業が、出資額の8割を限度として損失準備金を積み立て、その積み立てた金額を損金算入することができる制度が創設される<sup>14</sup>。

## （2）事業再編等の促進

過当競争を解消するとともに、世界で通用する強い事業の創出や新たな事業への挑戦等の事業革新を強力に推進するため、事業再編等に取り組む事業者に対し、税制優遇措置、会社法の特例措置等が講じられている。

具体的には、本法に基づき認定を受けた「事業再編計画」（事業の切出し、組替え又は統合等を行うことにより経営資源を有効に活用することで生産性の向上を図る計画）、「特定事業再編計画」（事業再編のうち、複数の事業者が再編・統合を行うことによって新たに企業を設立し、親会社からの経営支援を受けて生産性の著しい向上を図る計画）について、登録免許税の軽減、独立行政法人中小企業基盤整備機構の債務保証、会社法の特例措置等が講じられている。特定事業再編計画については、事業の切出し、統合を行う企業に対し、出融資額の7割を限度として損失準備金を積み立て、損金算入できる制度が創設される<sup>15</sup>。

また、事業者による事業再編の実施の円滑化のために必要があると認められた場合に、政府による各事業分野の市場構造に関する調査・公表を行う仕組みが設けられた。

## （3）先端設備投資の促進

企業が保有する設備の新陳代謝を促進し、生産性向上を図るため、高額な初期費用を要し、当初の稼働が見込みにくい先端医療機器や高精度3Dプリンター等の先端設備について、リース手法を用いた投資促進措置が講じられることとなる。

具体的には、経済産業大臣が本法に基づき指定する設備導入促進法人が、リ

---

出資約束金額がおおむね20億円以上であること、③投資事業の実施期間が10年以下であること、④目標IRR（内部収益率：投資に対する将来キャッシュフローの現在価値と投資額の現在価値が等しくなる割引率）が15%以上であること等が定められている（特定新事業開拓投資事業の実施に関する指針）。

<sup>14</sup> 第186回国会に提出された「所得税法等の一部を改正する法律案」（閣法第7号）で措置されている。

<sup>15</sup> 脚注14を参照。

ース保険契約<sup>16</sup>の引受けやリース事業者に対する情報提供、助言、指導等を実施する。また、本法に規定する先端設備を対象とした生産性向上設備投資促進税制が創設される<sup>17</sup>。

## 2-4 中小企業の活力再生

### (1) 地域での創業の促進

地域における創業を促進するため、市区町村が連携して創業支援体制を構築する取組に対して、国が全面的にサポートすることとしている。

具体的には、市区町村が民間事業者や金融機関、NPO法人等の創業支援事業者と連携して行う創業支援業務について計画を作成し、主務大臣からの認定を受けた場合に、創業支援事業者への専門家派遣等の支援を行うとともに、創業者のうち、特に創業に寄与する支援を受けた者に対して、信用保証の特例や登録免許税の負担軽減といった措置が講じられている。

### (2) 事業再生支援の強化

独立行政法人中小企業基盤整備機構に設置している中小企業再生支援全国本部の機能を拡充し、中小企業再生支援協議会が実施する業務の評価を行うとともに、全国本部自身が再生支援業務を行うこととされた。また、再生支援協議会等からの支援を受けて経営改善・事業再生計画を策定した中小企業に対して、計画実行段階の資金調達を円滑化するために、新たな信用保証制度（経営改善サポート保証）が創設された。

## 2-5 その他の措置

上記に掲げられた事項以外にも、産業競争力強化のための措置として、①国立大学法人等によるベンチャーファンド等への出資、②中小・ベンチャー企業等を対象とした特許料の減免措置、③株式会社産業革新機構<sup>18</sup>によるベンチャ

---

<sup>16</sup> ①先端設備等を長期リース契約（使用期間が3年以上のもの）により使用させる事業を行うリース業者が保険料を支払う、②設備導入促進法人が、リース業者が企業から対価の支払を受けることができなかった場合に生じた損害を填補することを約して保険料を収受する、といういずれにも該当する保険契約。

<sup>17</sup> 脚注14を参照。生産性向上設備投資促進税制とは、「先端設備」（旧モデルと比べて年平均1%以上生産性を向上させる最新モデル）、「生産ラインやオペレーションの改善に資する設備」（事業者が作成する設備投資計画上の投資収益率が15%（中小企業は5%以上）向上）を導入する際に、即時償却又は5%税額控除の税制優遇措置を適用する制度。

<sup>18</sup> 株式会社産業革新機構は、オープンイノベーションの考え方にに基づき、次世代の国富を担う産業を創出することを目的として、2009年7月に創設された15年間の時限的な組織である。

一投資の迅速化等が盛り込まれている。

## 2-6 施行期日、産活法の廃止等

本法の施行期日は、公布の日から起算して3月を超えない範囲内において政令で定める日とされており、2014年1月20日から施行されている<sup>19</sup>。

また、見直しについては、2018年3月31日までの間に、経済社会情勢の変化を勘案しつつ、この法律の施行の状況について検討を加え、その結果に基づいて廃止を含めて見直しを行うものとされた<sup>20</sup>。

なお、「産活法」は、本法の施行とともに廃止された。

## 3. 国会論議

産業競争力強化法案は、「成長戦略実行国会」と位置付けられた第185回国会の召集日である2013年10月15日に閣議決定され、同日国会に提出された。

まず、10月29日に衆議院本会議で趣旨説明・質疑が行われ、衆議院経済産業委員会では、11月15日に原案が修正<sup>21</sup>された上で、同修正案が多数で可決された。なお、9項目の附帯決議が付されている（本稿末尾の資料編Ⅰ参照）。その後、11月19日に衆議院本会議で賛成多数で可決している。

さらに、11月20日に参議院本会議で趣旨説明・質疑が行われ、参議院経済産業委員会では、12月3日に衆議院から送付された修正案が多数で可決された<sup>22</sup>。なお、9項目の附帯決議が付されている（本稿末尾の資料編Ⅱ参照）。その後、同法案は12月4日に参議院本会議で賛成多数で可決、成立した（なお、公布は12月11日）。

以下では、産業競争力強化法及び同法と密接な関係にあつて、今後の日本の経済成長を考える上で鍵となる日本再興戦略で示されたKPI<sup>23</sup>に関して、衆参の本会議及び経済産業委員会における主な論議について、整理する。

---

<sup>19</sup> 国立大学法人等によるベンチャーファンド等への出資、特許料の減免措置等に係る規定については、2014年4月1日から施行される予定である。

<sup>20</sup> 株式会社産業革新機構に係る規定は、2018年3月31日までの間にその施行状況につき検討を加え、必要な措置を講じるとされている。

<sup>21</sup> 自由民主党、民主党・無所属クラブ及び公明党の共同提出。内容は、脚注9を参照。なお、日本維新の会提出の修正案とみんなの党提出の修正案は否決された。

<sup>22</sup> みんなの党提出の修正案は否決された。

<sup>23</sup> KPI（Key Performance Indicator）とは、成果目標のことで、日本再興戦略では計108のKPIが掲げられている。

### 3-1 規制改革（企業実証特例制度、グレーゾーン解消制度）

企業実証特例制度について、まず事業所管大臣と規制所管大臣の意見が一致しない場合にどうするのかという点については、田中経済産業大臣政務官から、「必要に応じて、総合調整を行う権限を有する内閣官房が各省庁の意見調整を行うことで解決を目指すということである。そして、最終的には、総理がリーダーシップを最大限発揮し、しっかりと結論を出すということである。」旨<sup>24</sup>の答弁があった。また、この点については衆参の経済産業委員会における附帯決議でも、「企業実証特例制度において、事業所管大臣と規制所管大臣の協議が整わない場合、法律の趣旨に則り、内閣総理大臣が適切に調整を行うこと。」とされている。

また、企業実証特例制度やグレーゾーン解消制度を申請した企業に対する回答期限については、茂木経済産業大臣から当初、「恐らく、グレーゾーン解消制度の方がプロセスとしては進めやすい面があるのではないかと考えており、グレーゾーン解消制度については、回答期限1か月以内を一つの目安とした上で、企業の利便性を高める観点から、個別の事案に応じて、できるだけ速やかに回答したいと思っている。一方、企業実証特例制度は、安全性等を確保する措置の検討や規制担当大臣との協議、調整にどれぐらい時間がかかるのかという側面もあり、一律になかなか何日で回答できるとは言えない。」旨<sup>25</sup>の答弁があった。この点については、衆議院経済産業委員会の附帯決議で、「企業実証特例制度及びグレーゾーン解消制度の運用に当たっては、新たな規制の特例措置の求め及び規制の解釈及び適用の確認の求めについて、原則として1か月以内に回答を行うこととし、この期間に回答できない場合には、1か月毎にその旨及び理由を通知すること。また、新たな規制の特例措置の求め及び規制の解釈及び適用の確認の求めの件数については、四半期毎に公表すること。さらに、ユーザー企業の視点に立って、二つの制度が一体的に進められるよう配慮するとともに、早期にモデルケースを実現し、可能な限り情報公開を進めることを通じて、企業にとっての予見可能性を高めるよう努めること。」とされている。同附帯決議を受けて、参議院経済産業委員会では、政府参考人から、「衆議院の附帯決議の中では、原則1か月以内に回答するという事になっているが、全てについて1か月以内ということはなかなか難しい。少なくとも1か月たった段階でその申請されたものがどうなっていて、どういう見通しなのか、きちんと連

<sup>24</sup> 第185回国会衆議院経済産業委員会議録第5号31頁（平25.11.12）

<sup>25</sup> 第185回国会衆議院経済産業委員会議録第4号11～12頁（平25.11.8）

絡をし、御理解をいただくような取組にしたいと考えている。」旨<sup>26</sup>の答弁があった。

また、企業実証特例制度による規制改革の効果については、茂木経済産業大臣から、「小さなところから入っても、それを全国展開するということによって大胆な改革につなげていきたい。」旨<sup>27</sup>の答弁があった。

また、ノーアクションレター<sup>28</sup>とグレーゾーン解消制度の違いについては、政府参考人から、「ノーアクションレターでは、そもそも照会できる条文は許認可や行政処分に係る条文に限定される。例えば、産活法は100条程度の条文であるが、ノーアクションレターでこの条文について聞いてもいいですよという条数は、許認可にかかわる部分なので8条程度しかない。そうすると、例えばその定義のところにはまるのかどうかというようなところが本当は問題になるような場合には、ノーアクションレターの聞ける対象条文になっていないというようなところがあって、そのノーアクションレターの利用件数<sup>29</sup>が少なかったのではないかと思われる。それに対して、グレーゾーン解消制度については、対象となる条文については一切制限を設けていない。政令、省令、通達、いかなる分野であっても、グレーと思われる部分については問合せ可能になっている。それともう一つ重要なところは、ノーアクションレターでは、まさに事業者が規制官庁そのものに、規制される人が規制官庁そのものに問合せをするところだったが、グレーゾーン解消制度は、事業所管官庁を通じて規制官庁と事業所管官庁の間でそういった問合せに対して対応していくことで、問合せ者に対し、いろいろなアドバイス、きめ細やかな指導ができることを特徴としている。そういう面では周知徹底をしっかりとすればより多くの人に活用してもらえると考えている。」旨<sup>30</sup>の答弁があった。

次に、企業実証特例制度として、企業ごとの労使協議による労働法制の緩和を行うことについては、田村厚生労働大臣が、「産業競争力強化法案においては、企業実証特例制度として、企業ごとの労使協議による労働法制の緩和は盛り込

<sup>26</sup> 第185回国会参議院経済産業委員会会議録第6号24頁（平25.11.26）

<sup>27</sup> 第185回国会参議院経済産業委員会会議録第6号25頁（平25.11.26）

<sup>28</sup> 「行政機関による法令適用事前確認手続の導入について」（平13.3.27閣議決定）に基づいて導入された制度。民間企業等が、その事業活動に係る具体的な行為が特定の法令の規定の適用対象となるかどうか、あらかじめ当該規定を所管する行政機関に確認できる。

<sup>29</sup> ノーアクションレター制度の利用件数（経済産業省所管）は、ここ3年間、平成22年から24年までに12件にとどまり、主な分野として、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律に6件、電気事業法に関するものが3件である（第185回国会衆議院経済産業委員会会議録第4号15頁（平25.11.8））。

<sup>30</sup> 第185回国会参議院経済産業委員会会議録第7号33～34頁（平25.11.28）

まれていないものと承知している。一般的ではあるが、労働基準法等に定めるルールは、労働者が人たるに値する生活を営むための最低基準であり、企業によって差をつけることは困難である。」旨<sup>31</sup>の答弁を行っているのに対し、茂木経済産業大臣は、「法案の成立、施行後、仮に企業から、企業実証特例制度を活用し、労働規制の緩和の提案があった場合には、事業所管省庁が、その内容、必要性などを精査した上で、規制所管官庁である厚生労働省と協議、調整を行っていくことが想定される。」旨<sup>32</sup>の答弁を行っており、閣内で見解の相違があることが分かったが、国会審議を通じても、この点についての両者の溝は埋まらないままとなった。よって、法施行後の運用でどのような取扱いとなるのか、特に注視すべきであろう。

さらに、企業実証特例制度及びグレーゾーン解消制度について、参議院経済産業委員会に参考人として出席した富山和彦経済同友会副代表幹事は、意見陳述において、「法律の段階はこれでいいと思うが、問題は運用面で本当に使いやすくなるかどうかであり、簡便で迅速でクリアな運用がなされないと、要は張り子の虎になってしまう。よって、行政サイドの運用を是非、国会からもウォッチしていくべきである。」旨<sup>33</sup>の発言を行っている。

### 3-2 事業再編

まず、産業競争力強化法第50条に規定されている調査・公表規定の運用に関する考え方についてであるが、茂木経済産業大臣から、「政府としてこの分野が過当競争であるとか、一元的に、一方的に決めようとは全く思っていない。」旨<sup>34</sup>の答弁があったほか、松島経済産業副大臣から、「政府が客観的な調査によって得た市場の動向を明らかにし、広く経営者や、あるいは投資家、金融機関の問題意識を喚起するとともに、事業再編に向けた経営者の判断に資する材料を提供する、決断すべきときはしていただく、その材料を提供するために行うものである。」旨<sup>35</sup>の答弁があった。また、過剰供給であると判断する基準についても、松島経済産業副大臣から、「例えば、過去20年間と直近3年間を比較して、一つ、商品やサービスの価格の動向がどう変わっているか。二つ目として、その事業分野における企業の収益率がどのように推移しているのか、三つ目、これらの国内市場と海外市場との比較などに照らし合わせて、その長いト

<sup>31</sup> 第185回国会衆議院本会議録第5号15頁(平25.10.29)

<sup>32</sup> 第185回国会衆議院本会議録第5号14頁(平25.10.29)

<sup>33</sup> 第185回国会参議院経済産業委員会会議録第7号5頁(平25.11.28)

<sup>34</sup> 第185回国会衆議院経済産業委員会会議録第4号29頁(平25.11.8)

<sup>35</sup> 第185回国会衆議院経済産業委員会会議録第4号4頁(平25.11.8)

レンドと直近を見て、直近の状況のまずさというか、過剰感というものを判断していく。そういう意味で、供給能力が需要に照らして著しく過剰である状態が長期にわたり継続していること、さらに最近特にその過剰感が増していることというような観点から判断することになる。」旨<sup>36</sup>の答弁を行っている。また、衆参の経済産業委員会の附帯決議においても、「産業競争力の強化は、民間事業者の自発的な取組によって行われるべきものであることに鑑み、政府の関与は最小限とし、あくまで民間事業者の活力の向上を促進するための環境整備にとどめること。」とされている。

なお、この点に関し、参議院経済産業委員会に参考人として出席した伊丹敬之東京理科大学大学院教授は、意見陳述において、「第 50 条で、市場構造調査を行うことが法的に明示されたことは、最大のポイントだと思うが、調査だけでは恐らく収まらず、むしろ政府が産業の再編成の産婆役を務めるべきだと思う。民間の方からは、政府に箸の上げ下ろしまで指示されたくないというような反対論があることを承知の上で、しかしそれをやらなきゃ駄目だと私は思っている。」旨<sup>37</sup>の発言を行っている<sup>38</sup>。

また、事業再編に関する目標件数については、茂木経済産業大臣から、「事業再編について何件であるとか、例えばスピンアウトについて何件であるとか、具体的な目標数字を設定しているものではない。」旨<sup>39</sup>の答弁があった。

さらに、事業再編の促進と雇用の関係について、茂木経済産業大臣からは、「日本においては、今、過小投資や過当競争という問題を抱えており、産業の新陳代謝を進めていかないといけない。これによって新しい事業、新しい産業が生まれてくる。企業の中から新しい文化を持った事業等がカーブアウトされる、スピンオフする。同時に、雇用にしても、一つの企業にとどまっているのではなくて、失業なき労働移動、こういった形で新しい分野、新しい事業に雇用の方が移動していくことが極めて重要だと考えている。」旨<sup>40</sup>の答弁があった。

### 3-3 実行計画

「日本再興戦略」に掲げられた成果目標（KPI）と実行計画の関係について

---

<sup>36</sup> 第 185 回国会参議院経済産業委員会会議録第 7 号 26 頁（平 25. 11. 28）

<sup>37</sup> 第 185 回国会参議院経済産業委員会会議録第 7 号 2 頁（平 25. 11. 28）

<sup>38</sup> こうした意見とは逆に、朝日新聞の社説は、「そもそも政府が「過剰だ」と的確に判断できるのか。過剰の解消が寡占を招き、消費者利益を損なわないのか。過当競争に陥ったのは、手厚い公的金融などの保護政策が一因ではないのか。政府の介入で本当に競争力がつくのか。疑問はつきない。」としている（『朝日新聞』（平 26. 1. 21））。

<sup>39</sup> 第 185 回国会参議院経済産業委員会会議録第 7 号 26 頁（平 25. 11. 28）

<sup>40</sup> 第 185 回国会参議院経済産業委員会会議録第 8 号 8 頁（平 25. 12. 3）

て、田中経済産業大臣政務官から、「K P Iの中には中期にわたって取り組むべきものもあるが、K P Iを着実に達成していくためにも、実行計画に定める直近の3年間において、まず実施すべき施策を明確にコミットし、一步一步推進していきたい。」旨<sup>41</sup>の答弁があった。また、政府参考人からは、「実行計画にはK P Iのある意味で短期の数値目標を定めるということは基本的にはないと思っており、むしろ10年後のK P Iを達成するために、足元の3年間、どんな政策をやるのか、また、仮に1年やってみて、K P Iに到達するには足りないと思えば、追加するというようなことをやりながら、この実行計画を3年ずつローリングし、中期の目標である成長戦略のK P Iを達成することを、より確実かつ一步一步前進させる。また、実行計画は3年間のローリングでやるが、K P Iの見直しは、産業競争力会議の中で毎年P D C Aサイクルを回しながらやっていく。」旨<sup>42</sup>の答弁があった。

さらに、P D C Aサイクルの過程で効果の分析や評価を行う際に、産業競争力会議フォローアップ分科会などの第三者的な専門的視点を持った機関が関与する必要性について、茂木経済産業大臣から「ご提案の点は検討したいと思うが、今回、K P Iを始めとした様々な指標を設ける際に、出来る限り数字に落とし込み、具体化することで客観性を保っている。」旨<sup>43</sup>の答弁があった。

なお、参議院経済産業委員会に参考人として出席した富山和彦経済同友会副代表幹事は、意見陳述において、「今回の法案の中で、実行計画の閣議決定とP D C Aの枠組みが設定されることになったことは、非常に素晴らしいことだと思う。」旨<sup>44</sup>の評価を述べた上で、参考人質疑の中で、行政としてP D C Aを回す際の留意点として、「ある種の社会実験的要素が今回の施策の中には入っており、いろいろ不都合なことも起きると思うが、バッドニュース（悪い情報）をうまくつかむような仕組みを工夫する必要がある。」旨<sup>45</sup>の指摘がなされた。

### 3-4 リース手法を用いた設備投資促進策

まず、オペレーティングリース<sup>46</sup>を活用した制度の創設について、政府参考

<sup>41</sup> 第185回国会衆議院経済産業委員会議録第6号12頁（平25.11.13）

<sup>42</sup> 第185回国会衆議院経済産業委員会議録第6号34頁（平25.11.13）

<sup>43</sup> 第185回国会参議院経済産業委員会議録第6号22頁（平25.11.26）

<sup>44</sup> 第185回国会参議院経済産業委員会議録第7号6頁（平25.11.28）

<sup>45</sup> 第185回国会参議院経済産業委員会議録第7号12頁（平25.11.28）

<sup>46</sup> リースは、取引の性質からファイナンスリースとオペレーティングリースに区分される。ファイナンスリースとは、フルペイアウト（リース料の中にリース物件の取得価額と諸費用がほぼ全額含まれているもの）のリースである。これに対し、オペレーティングリースはノン・フルペイアウトのリースであり、リース料は物件の取得価額全体ではなく、リース期間終了後の

人から、「オフバランスが可能なオペレーティングリースということに焦点を絞って、その活用に必要な会計上の基準の明確化<sup>47</sup>や、オペレーティングリースを活用する上で発生する2次利用価格の変動の損失を軽減すること<sup>48</sup>に重点を置く」旨<sup>49</sup>の答弁があった。また、同制度創設による設備投資増加の見通しについて、磯・経済産業大臣政務官から、「企業としても、リース会社としてもオペレーティングリースをやりやすい環境をつくることによって、双方の肩を押すことによって設備投資は膨らんでいくと思っており、費用対効果も大きいと認識している。」旨<sup>50</sup>の答弁があった。さらに、オペレーティングリース支援制度を補完する制度について、政府参考人から、「特に中小企業などが先端設備を利用する場合は、リース会社から見ると信用リスクを伴う場合もあることから、信用リスクをカバーすることを目的とした先端設備リース信用保険制度を導入することとしている。」旨<sup>51</sup>の答弁があった。

また、オペレーティングリースの活性化のためには中古市場の整備が必要である点について、磯・経済産業大臣政務官から、「中古市場が成熟していくのは非常に重要なことだと思っている。現時点で、中古市場が未成熟な先端設備についても、中古市場が活性化していくと、2次利用に伴うリスクに対する国の補填がなくてもリース会社がやっていけるという状況になるので、この政策を導入することで、中古市場が活性化していく契機になることを期待する。」旨<sup>52</sup>の答弁があった。

### 3-5 ベンチャー支援

まず、支援対象とするベンチャーファンドの認定基準に関して、出資総額の規模が20億円以上であることを目安とすることの根拠については、政府参考人から、「ベンチャーエンタープライズセンターの行った統計によると、アーリー

---

物件の残存価値を考慮して算定される。

<sup>47</sup> この点について、政府参考人から、「現在、会計基準上では、何がオペレーティングリースに当たるかということについては、一定の要件はあるものの、その解釈については個別の会計士によってばらつきもある。今回の支援措置は、オペレーティングリースに該当することを前提に講ずるものであることから、企業会計基準委員会、日本会計士協会などとの間で、そうした解釈をどのように明確化することができるか議論中である。」旨の答弁がなされた（第185回国会参議院経済産業委員会会議録第6号19頁（平25.11.26））。

<sup>48</sup> 先端設備等のリースを使用する場合に、リース会社が負うこととなるリスク、すなわち一次利用者が使用を終了した後に、二次利用（売却、二次リース）をする場合に発生する損失を官民で分担することを目的として、平成25年度補正予算に50億円が計上されている。

<sup>49</sup> 第185回国会衆議院経済産業委員会会議録第6号37頁（平25.11.13）

<sup>50</sup> 第185回国会参議院経済産業委員会会議録第6号20頁（平25.11.26）

<sup>51</sup> 第185回国会衆議院経済産業委員会会議録第6号12頁（平25.11.13）

<sup>52</sup> 第185回国会参議院経済産業委員会会議録第6号20頁（平25.11.26）

ステージ（初期段階）からエクспанションステージ（拡張期）までカバーしているファンドの平均の規模が 20 億円である」旨<sup>53</sup>述べられた<sup>54</sup>。また、小規模ファンドであっても、過去 3 年間の実績で I R R が 10% という基準を設け認定すべきではないかという提案に対しては、茂木経済産業大臣から、「余りにも I R R が低いファンドは問題があると思うが、画一的に収益性を図るということよりも、具体的な内容で見ていくことが重要ではないか。」といった旨<sup>55</sup>の答弁があった。

さらに、事業拡張期のベンチャー企業に投資するベンチャーファンドに限定する理由について、磯・経済産業大臣政務官から、「我が国のベンチャー企業にとって、特に事業拡張期のまとまった資金供給の不足が特に深刻であることが、ベンチャー企業の成長を阻害しており、そこに資金供給していくのが喫緊の課題である。」旨<sup>56</sup>の答弁があった。

国が認定するベンチャーファンドの数については、茂木経済産業大臣から、「認定するベンチャーの数は多ければ多いにこしたことはない。」旨<sup>57</sup>の答弁があったほか、より具体的には、松島経済産業副大臣から、「日本のベンチャーキャピタルの数は二百程度であり、産業競争力強化法に基づいて認定するベンチャーファンドの数は、1 年間で十数件、3 年間で少なくとも数十件はあると考えている。」旨<sup>58</sup>の答弁があった。また、資金総額については、松島経済産業副大臣から、「主として事業拡張期のベンチャー企業に投資するファンドであるから、1 ファンド当たり少なくとも 20 億円を超える規模を想定しているので、ファンドの資金総額は数百億円から一千億円を超える規模になってほしい。」旨<sup>59</sup>の答弁もあった。

また、認定ベンチャーファンドに対する独立行政法人中小企業基盤整備機構の債務保証については、政府参考人から、「認定ベンチャーファンドの資金調達については、出資性の資金による調達が基本であり、例外的・補完的な制度として債務保証制度を設けている。」旨<sup>60</sup>の答弁があったが、この点について、複

---

<sup>53</sup> 第 185 回国会参議院経済産業委員会会議録第 6 号 25 頁（平 25. 11. 26）

<sup>54</sup> この他にも、対象を投資事業有限責任組合（L P S）に限定する趣旨については、赤羽経済産業副大臣から、「民法組合や外国ファンドと比べ、その所在や資金の運用実態が把握しやすく、ファンドの不適切な運用を防止しやすい。」旨の答弁があった（第 185 回国会衆議院経済産業委員会会議録第 6 号 3 頁（平 25. 11. 13））。

<sup>55</sup> 第 185 回国会参議院経済産業委員会会議録第 6 号 26 頁（平 25. 11. 26）

<sup>56</sup> 第 185 回国会参議院経済産業委員会会議録第 7 号 36 頁（平 25. 11. 28）

<sup>57</sup> 第 185 回国会衆議院経済産業委員会会議録第 6 号 2 頁（平 25. 11. 13）

<sup>58</sup> 第 185 回国会参議院経済産業委員会会議録第 7 号 27 頁（平 25. 11. 28）

<sup>59</sup> 第 185 回国会参議院経済産業委員会会議録第 7 号 27 頁（平 25. 11. 28）

<sup>60</sup> 第 185 回国会衆議院経済産業委員会会議録第 6 号 23 頁（平 25. 11. 13）

数の委員からは、モラルハザードを生むのではないかとの懸念が示された<sup>61</sup>。

### 3-6 中小企業の活力再生

まず、人口の少ない自治体が本法に基づく創業支援体制を構築できるのかという点について、政府参考人から、「人口 20 万人ぐらいの市を想定しているが、小さい町についても、幾つかの市町村で連携して制度を活用できないか考えているとともに、県がそれを応援するというやり方も考えており、小さいから取り組みにくいということがないようにしたい。」旨<sup>62</sup>の答弁があった。

この点については、衆参経済産業委員会の附帯決議において、「本法に基づく地域の創業支援に当たっては、十分な体制を整えられない市区町村に対し国として必要な支援を行う等、実効的な創業支援体制の構築に万全を期すこと。」とされている。政府は、全市区町村の 1 割程度（約 170）で創業支援体制が構築されることを目標としているが、自治体の規模にかかわらず市区町村の創業支援計画が認定され、地域における創業の活性化に寄与していくのかどうか注目される。

また、衆議院経済産業委員会に参考人として出席した小出宗昭富士市産業支援センター長は、意見陳述で、創業支援体制の構築を目指す自治体に必要な要件として、「プロジェクトを成功させるための人材を発掘することが重要であり、支援人材の適性として、①ビジネスセンスが高いこと、②コミュニケーション能力が高いこと（問題発見能力が高いこと）、③情熱を持っていることの 3 つを持っていることが必要である。」旨<sup>63</sup>の見解を示した。また、同参考人からは、経済産業省・中小企業庁の作る施策、制度等を評価する一方で、それらが期待される成果が出ていない現状について、「支援人材の部分に大きな問題を抱えている。」旨<sup>64</sup>の指摘があった。

さらに、市区町村による創業支援体制が有効に機能していくためのポイントとして、参議院経済産業委員会に参考人で出席した伊丹敬之東京理科大学大学院教授からは、参考人質疑の中で、「余り大都市でないところを重点的なモデルに選んで集中的に成功例をつくることが重要である。」旨<sup>65</sup>の答弁があった。

---

<sup>61</sup> なお、衆議院経済産業委員会における反対討論の中で、日本維新の会は、「ベンチャーキャピタルの資金調達に対しても公の機関が保証するという制度が盛り込まれている。資金調達まで保証することになれば、モラルハザードを生みかねない。」旨の意見を述べている（第 185 回国会衆議院経済産業委員会議録第 7 号 12 頁（平 25. 11. 15））。

<sup>62</sup> 第 185 回国会衆議院経済産業委員会議録第 5 号 31 頁（平 25. 11. 12）

<sup>63</sup> 第 185 回国会衆議院経済産業委員会議録第 5 号 5 頁（平 25. 11. 12）

<sup>64</sup> 第 185 回国会衆議院経済産業委員会議録第 5 号 5、10 頁（平 25. 11. 12）

<sup>65</sup> 第 185 回国会参議院経済産業委員会議録第 7 号 9 頁（平 25. 11. 28）

### 3-7 産活法に対する評価、産活法と産業競争力強化法の違い

まず、産活法に対する評価については、茂木経済産業大臣から、「産活法は、バブル経済後の景気低迷下にあつて、過剰設備、過剰債務の解消に向けて、我が国事業者の生産性向上と産業活力の再生について、また、個々の事業者ベースでは、事業再生などに一定の成果を上げてきた。」旨<sup>66</sup>の答弁があつた。

また、産活法の認定事業で雇用者数を減らした事例があるという指摘について、茂木経済産業大臣から、「確かに、個別の事例で、雇用者を減らした事例というのはあるが、事業再編に早く取り組んだ企業の方が最終的には雇用を維持しているケースが多い。個々の企業全てについて評価はできないが、全体としては雇用の確保に資してきた。」旨<sup>67</sup>の答弁があつた。

産活法と産業競争力強化法の違いについては、茂木経済産業大臣から、「産活法では、再編の形や目的ごとに四つの類型に細分化された定型的な事業再編を支援してきたため、必ずしも使い勝手の良いものとは言えない面があつた。こうした観点から、産業競争力強化法では、事業者の前向きかつ自由な取り組みを広く支援するべく、事業再編の類型を大ぐくりした上で、事業を切り出し、他社と再編統合するなどの取り組みについては、より思い切った支援策を用意した。」旨<sup>68</sup>の答弁があつた。また、産活法の改正ではなく新法を策定した理由について、茂木経済産業大臣から、「現下の日本経済は三つの歪みを抱えており、これらを是正することが求められているが、産活法にはそのための仕組みがないか、あつても十分とは言えない。そこで、産業競争力強化法案では、規制改革の推進や過小投資、過当競争是正につながる産業の新陳代謝の促進など、我が国の産業競争力を強化するための新たな措置を一体的かつ抜本的に図ることとしているためである。」旨<sup>69</sup>の答弁があつた。

### 3-8 日本再興戦略に掲げられた主なKPI

まず、今後3年間で(2015年度に)民間設備投資を70兆円にする目標については、茂木経済産業大臣から、「設備投資については、回復しつつあるといえども、まだ本格化しておらず、なかなか大きな目標であると考えている。10月

---

<sup>66</sup> 第185回国会参議院本会議録第8号5頁(平25.11.20)。また、産活法の実績については、「具体的な件数は、全省庁で609件、経済産業省で400件の計画を認定しており、経済産業省が認定した計画の中で終了した350件のうち、8割超が計画期間中に法律の定める生産性の向上を実現している。」旨の説明もなされた(いずれも2013年10月1日時点)(第185回国会衆議院経済産業委員会議録第4号8頁(平25.11.8))。

<sup>67</sup> 第185回国会衆議院本会議録第5号30~31頁(平25.10.29)

<sup>68</sup> 第185回国会衆議院本会議録第5号6頁(平25.10.29)

<sup>69</sup> 第185回国会参議院本会議録第8号5頁(平25.11.20)

にまとめた経済政策パッケージにおいても、これまでにない大胆な設備投資減税、さらには中小企業・小規模事業者の成長分野への参入等を後押しする投資補助金等の政策を総動員して目標を達成していきたい。」旨<sup>70</sup>の答弁があった。

次に、開業率を英米並みの水準（10%台）にする目標については、茂木経済産業大臣から、「日本の開業率が低い主な原因は、そもそも起業に挑戦する人材が少ない、リスクの評価や目利きができる人材が乏しい、投資家が投資判断をするための十分な情報が提供されていない等の課題が考えられる。10%という目標は野心的な目標ではあるが、開業率と廃業率の両方を向上する事業の新陳代謝を促進することを目指していきたい。」旨<sup>71</sup>の答弁があった。

また、2020年までに黒字中小企業・小規模事業者数を70万社から140万社に倍増する目標については、政府参考人から、「倍増のポイントは2つあると思っており、一つは経済全体、日本再興戦略に掲げられた名目3%、実質2%の経済成長、これができる、中小企業・小規模事業者の収益が上がっていくということである。それからもう一つは、例えば、ものづくり補助金や中小企業投資促進税制のような様々な政策を組み合わせるようなことである。これらにより、黒字法人の倍増に向かっていきたい。」旨<sup>72</sup>の答弁があった。

#### 4. 今後の産業政策の主な課題～産業競争力強化法を念頭に置いて～

今後の日本産業の課題としては、産業競争力強化法を軸として、産業競争力をいかに強化するかということに尽きるが、そのための主な政策上の課題として、以下では、①ターゲティングポリシーへの立ち位置をどうするのか、②事業再編は進むのか、③企業実証特例制度とグリーゾーン解消制度は規制改革に寄与するのか、④ベンチャー企業が育ち、成長に寄与できるのかの4点に絞り、若干の考察を加えたい<sup>73</sup>。

##### ■ターゲティングポリシーへの立ち位置をどうするのか

「ターゲティング」という言葉は、日本の高度成長期に通商産業省（現経済産業省）が進めた産業育成政策について、欧米の政府や研究者が批判的にコメントする際にしばしば用いられたものである<sup>74</sup>。

<sup>70</sup> 第185回国会参議院経済産業委員会会議録第7号25頁（平25.11.28）

<sup>71</sup> 第185回国会衆議院本会議録第5号6～7頁（平25.10.29）

<sup>72</sup> 第185回国会参議院経済産業委員会会議録第8号7頁（平25.12.3）

<sup>73</sup> このほか、急造される官民ファンドの問題や中小企業の活力強化の問題を始め、産業政策上の課題は山積しているが、紙幅の都合上、本誌での考察は割愛する。

<sup>74</sup> 岡崎哲二「新産業育成、世界的潮流に」『日本経済新聞 経済教室』（平25.4.1）

また、政府が積極的に産業政策に関与すべきか否かについては、いわば神学論争化しており、容易に決着を見ることができないテーマである（図表4）。

図表4 ターゲティングポリシーに対する有識者の見解

支持	反対
<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 国際競争ができる能力を持った企業を生み出すことが必要であり、ここにはこれまでに以上に踏み込んだ政府の関与が必要だ。（伊丹敬之東京理科大学大学院教授）</li> <li>・ 新分野でのイノベーションを巡り先進諸国が産業政策というツールを用いて競争を展開しつつある今日、日本がその競争に積極的に参加することは妥当だ。（岡崎哲二東京大学教授）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 現在の日本では次代の産業構造や成長産業のビジョンを描くことは容易ではなく、産業単位にターゲットを絞った政策は行き詰まっている。（大橋弘東京大学教授）</li> <li>・ 民間よりも政府が将来を見通す力を持っているというのは幻想である。政府が行うべきなのは、企業がある程度のリスクを覚悟しながら新分野に挑戦していけるような経済環境を整備していくことである。（小峰隆夫法政大学大学院教授）</li> </ul>

（出所）各種資料より引用

第二次安倍内閣は、新産業を育成する「新ターゲティングポリシー」を成長戦略の一つの柱に掲げているが、安倍総理はその解釈として、「戦略産業分野を特定するのではなく、幾つかの、将来のあるべき社会像を戦略目標として特定する。例えば、健康に長生きできる社会の構築、クリーンかつ経済的なエネルギーの実現等である。」旨<sup>75</sup>の答弁を行っているが、「日本再興戦略」では、①医療、②エネルギー、③次世代インフラ、④農業の4つを戦略市場創造プランの柱に据えており、特定産業の育成を目指す方向に舵が切り直されつつあることを示唆していると言えよう<sup>76</sup>。

こうした政策に舵を切った以上は、ターゲティングポリシーへのスタンスを曖昧にせず、産業政策を担当する公的機関が自らの政策の内容及びその成果について、国民に説明責任を果たすべきである。そうした点を確保した上で、「市場の失敗」を補正するための政策が、より深刻な「政府の失敗」をもたらすといった事態を招来しないよう留意すべきであり、これまで日本で蓄積されてきた産業政策の経験（成功・失敗の双方）を踏まえ、適切な制度設計を行っていくことが肝要であろう。

<sup>75</sup> 第183回国会衆議院本会議録第3号10頁（平25.1.31）

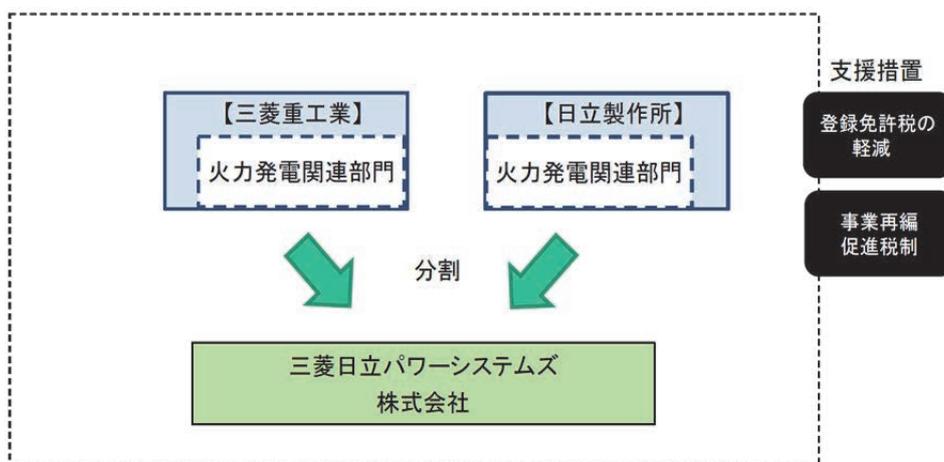
<sup>76</sup> 岡崎哲二「新産業育成、世界的潮流に」『日本経済新聞 経済教室』（平25.4.1）

## ■事業再編は進むのか

産業競争力強化法では、事業再編の円滑化を狙いとして、事業再編計画及び特定事業再編計画の認定を行った上で、事業再編に関する税制上の優遇措置を講じることとされている。

こうしたスキームに基づき、経済産業省は、第1号の案件として、2014年1月30日に、三菱重工業株式会社及び株式会社日立製作所から提出された「特定事業再編計画」を認定した（図表5）。

図表5 事業再編のイメージ図



（出所）経済産業省資料

経済産業省は同再編計画のポイントとして、「事業統合により、三菱重工が保有する大型ガスタービン事業と東南アジアや中東での販路、日立が保有する中小型ガスタービン事業と欧州やアフリカでの販路を融合させることで、相互の強みを生かして火力発電プラント全体にわたりトータルソリューションを提供する体制を構築し、顧客ニーズへの対応やサービスを更に強化することが可能となり、火力発電システム分野におけるグローバルトップのリーディングカンパニーとなることを目指す。」としている<sup>77</sup>。

日本では、諸外国に比べ、事業再編が進展しておらず<sup>78</sup>、その結果として、低収益構造を続けてきたという現実があり、こうした事業再編により、日本の

<sup>77</sup> 経済産業省ホームページ「三菱重工業株式会社と株式会社日立製作所の特定事業再編計画のポイント」（平26.1.30）

<sup>78</sup> 有田（2013）は、この原因として、①統廃合等の厳しい事業判断ではなく、事業縮小で現状維持する判断になりがちである、②海外と比して、株主の圧力も弱く、低成長、低収益の改善に向けた再編への取組を先送りし、現状維持に近い判断を選好しがちである、③再編ニーズはあるものの、統合を推進する競争力を有した強者が不在で、進展しない等を指摘している。

産業が国際的な競争力を強化していくことは、まさに産業競争力強化法の企図したところである<sup>79</sup>。よって、本件に引き続き、どのぐらいの事業再編案件がでてくるのか、量的な面（件数）<sup>80</sup>でも質的な面（事業再編の中身）でも注視していく必要がある。事業再編の促進のためには、円滑に成長産業に人材が移行する仕組みを作ることが必須であり、そうした雇用面での一層の政策的な手当でも必要になってこよう。そうした手当てを行ってもなお、件数が伸び悩む等、制度が期待された程には活用されていないような場合には、制度設計の見直しが求められよう<sup>81</sup>。

### ■企業実証特例制度とグレーゾーン解消制度は規制改革に寄与するのか

産業競争力強化法で新設された企業実証特例制度及びグレーゾーン解消制度によって、規制改革の動きが後退することはあり得ないと思われ、なにがしかの前進が期待されるころではあるが、一方で、それで十分ということはなく、国家戦略特区の積極的な活用等を併用しつつ、今後も規制改革を進め、いわゆる「規制の質（Regulatory Quality）<sup>82</sup>」を高めていくことが、日本の経済成長を高めていくことにつながり、望ましい方向性であろう<sup>83</sup>。

そうした方向性を前提としつつ、新設された企業実証特例制度とグレーゾーン解消制度が規制改革に寄与するものになるためには、ある程度の事例が積み上がった段階で、ガイドラインや事例集等を政府が作成し<sup>84</sup>、多くの企業がこ

<sup>79</sup> 伊丹（2013）は、「小さな事業規模の企業が多いと、個々の企業の投資体力がなく、必要な大規模投資ができなくなる。それではますます競争力がなくなっていく。その弊害を正すためには、事業規模を統合によって大きくするのが有力な手段なのである。」としている。

<sup>80</sup> 従前の「産活法」による計画認定数の推移を見ると、2003年度、2004年度はそれぞれ75件であったが、その後は総じて低下傾向にあり、2011年度は22件、2012年度も21件にとどまっている。

<sup>81</sup> ある大手電機メーカー幹部の指摘として、「中国や韓国などは政府による大規模な資金支援や、再編を強力に促すなどして国策として強い会社を育成してきた。事業再編を促すなら、減税ではなく、いっそ免税するくらいの大胆さが必要」との報道もある（『読売新聞』（平25.12.6））。また、吉井・横山・是枝（2014）では、「事業再編に関しては、LLC（有限責任会社）の税制見直しは実現しなかった。スピンオフにおける株主への課税見直しなどは議論の俎上にも挙がらなかった。これらについても将来検討されることが望まれる。」と指摘している。

<sup>82</sup> 例えば、不公正な競争環境や差別的な関税、過剰な保護、税制の歪み、開業の困難さ等があると、規制の質は低いとみなされる。なお、溝端（2013）は、OECD加盟国のデータを用いて、規制の質（定性的データを指数化したもの）と1人当たりGNI（国民総所得）には正の相関があるとし、「規制の質が高い国ほど所得水準が高い」としている。

<sup>83</sup> 産業競争力会議が、2014年1月20日に策定した「成長戦略進化のための今後の検討」においては、「全国規模の規制・制度改革が困難な場合や全国展開に先駆けて先行的な改革の取り組みを実現することが求められる場合には、規制改革の突破口である国家戦略特区や、企業実証特例制度を積極的に活用する。」とされている。

<sup>84</sup> 堀内（2014a, b）もこの点を指摘している。

これらの制度を積極的に活用する必要がある<sup>85</sup>。

また、企業実証特例制度については、適用状況を見て検討を加え、全国展開することも視野に入れた制度であるが、どれぐらいの期間で規制撤廃がされるのかは不確定的であり、特定企業のみ規制が緩和された状態にとどまる可能性も否定できない。そうした場合には、経済に及ぼすインパクトも限定的と思われ、同制度が真に意味を持つには、安全性にも配慮しつつ、特定企業に認められた緩和措置をなるべく早期に一般的に認める動きが必要であろう。

また、企業実証特例制度及びグレーゾーン解消制度ともに、現時点においても、活用事例としては、やや小粒なアイデアが多く、経済成長にどの程度寄与するのかが不透明である点も否めず、よりインパクトがある案件が将来的に対象となっていくかどうか焦点となるのではないかと<sup>86</sup>。

### ■ベンチャー企業が育ち、成長に寄与できるのか

産業競争力強化法においては、経営支援能力の高いベンチャーファンドを通じたベンチャー企業への資金供給を拡大するために、資金調達支援や税制優遇措置等が講じられており、ベンチャー企業の育成に向け、一定程度の貢献が期待できる。ただし、法案審査において野党から提示された懸念（本稿3-5を参照）があることも事実であり、政府としてはそのような懸念を払拭することが必要である。また、仮に野党から提示された懸念が現実のものとなった場合には、真摯にそれを受け止め、制度設計を改める柔軟性を持つべきではないか。

いずれにせよ、同施策はベンチャー企業の育成に向けた一里塚と捉えるべきであり、その証左として、茂木経済産業大臣は2013年12月4日から、私的懇談会として、ベンチャー有識者会議を開催し、ベンチャー企業の支援策の課題等について検討に入っている。

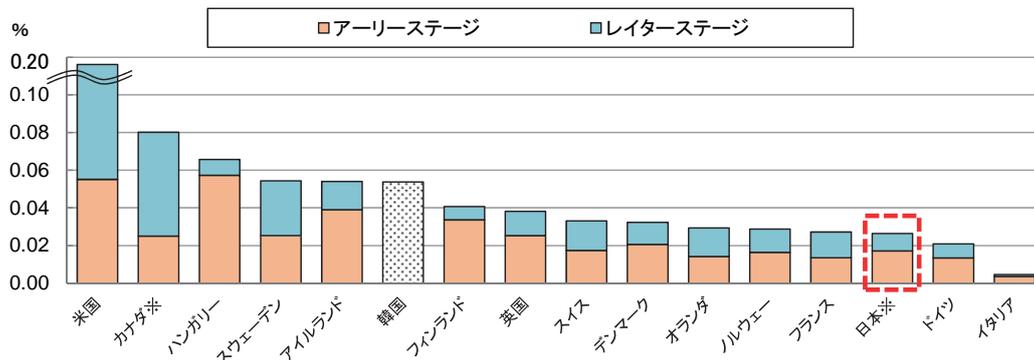
なお、日本のベンチャーキャピタル投資額は国際的に見ても低水準であり、これまでも各種施策が講じられてきたものの、米国やカナダ、さらに同じアジアの韓国と比較しても、極めて低水準にある（図表6）。

---

<sup>85</sup> 茂木経済産業大臣は閣議後の記者会見（2014年1月28日）で、「企業実証特例、グレーゾーン解消の両制度については、延べ1,600程度の企業、団体に対して、制度の周知に努めるとともに、多くの事業者からの相談に対応してきた。」旨を述べている。

<sup>86</sup> この点について、産業競争力会議議員でもある竹中慶應義塾大学教授は、「例えば、水素スタンドの使用可能鋼材の性能基準について、これがどのように成長に結びつくのかよく分からない。もちろん、そういうこともやってもらえばよいが、もっと大きな問題、ポジティブサプライズをもたらすような問題について対象にしていかなければならないのではないかと指摘している（第8回産業競争力会議議事要旨）。

図表6 ベンチャーキャピタル投資額の国際比較（対GDP比）



- (注) 1. 2012年の実績（カナダ、日本は2011年）。  
 2. 米国の値は0.171%  
 3. アーリーステージには、シードステージ、エクспанションステージへの投資分も含まれる（日本の場合）。  
 4. 韓国は、アーリーステージ、レイターステージの分類不可となっている。  
 (出所) OECD “Science, Technology and Industry Outlook 2013”

その一方で、2014年1月20日に産業競争力会議が策定した「成長戦略進化のための今後の検討方針」によれば、「アジア No. 1 の起業先進国を目指して、起業活動の活性化によるベンチャーの裾野拡大と、大企業とベンチャーの連携による新事業創出などの国民的なベンチャー推進運動を実施し、ベンチャーを起爆剤としたイノベーションの推進を図る。このため、起業家教育やリスク資金供給を拡大しつつ、ベンチャーと大企業との事業連携・M&Aの推進、大企業で有効活用されていない技術・事業シーズのスピノフによる成長ベンチャー創出、技術集約型の中小・中堅企業に対する技術面の支援などの具体的方策の検討を行う。特に、従前からの自前主義で研究開発が停滞気味であった大企業がベンチャーとの連携でオープンイノベーションに踏み切れるよう先駆的な事例の横展開の方策を検討する。」としている。ただし、アジア No. 1 の起業先進国という目標とGEM（グローバル・アントレプレナーシップ・モニター）が公表している「総合起業活動指数」で対象となった68 国・地域のうち最下位（最も起業が停滞）<sup>87</sup>という現状には大きな乖離があり、その乖離を埋めるためには、「成長戦略進化のための今後の検討方針」で掲げられたものを始めと

<sup>87</sup> 日経ビジネス（2014年1月20日号）は、「この指数、必ずしも高いことが望ましいわけではない。経済発展の段階が低い国や地域の方が高くなる傾向にある。適当な就職先を見つけることが難しいため、自分でビジネスを始める道を選ぶを得ないケースが多いからだ。（中略）日本の指数が低いのは、既存企業への就職を当てにできる、あるいは当てにしているためだとも言える。だが、それも程度の問題だろう。」と分析している。

したあらゆる施策を講じなければならない。

また、①ベンチャー企業を活用した経済成長、②スピード感が問われる企業の国際競争という2つの観点からは、じっくり自社技術を蓄積する「R&D（研究開発）」だけでなく、「A&D（買収開発）」も有効な手段である<sup>88</sup>。大企業とベンチャー企業の提携を促すための方策としては、大企業がベンチャー企業の買収を行う際に買収額が純資産額を上回る差額分である「のれん代」の非償却化が重要であるとの指摘が各方面からなされており<sup>89</sup>、早期かつ真摯な検討が期待される。

#### 【参考文献】

- 有田賢太郎「産業競争力を促す産業再編のあり方に関する考察」『みずほ産業調査』みずほコーポレート銀行、みずほ銀行、2013年5月
- 伊丹敬之『日本企業は何で食っていくのか』日本経済新聞出版社、2013年5月
- 柿沼重志・中西信介「産業競争力強化法案の概要と主な論点」『経済のプリズム』参議院、2013年11月
- 小林真一郎・尾畠未輝「成長戦略における産業政策」『日本経済ウォッチ』三菱UFJリサーチ&コンサルティング、2013年8月
- 小峰隆夫「アベノミクスでは中長期の経済成長は期待できない」『エコノミスト』毎日新聞社、2013年3月
- 高木悠一・尾坂北斗・石曾根智昭・小林味愛「産業競争力強化法の概要とその狙い」『商事法務』商事法務研究会、2014年1月
- 徳田秀信「わが国中小企業の収益力と競争力」『みずほ総研論集』みずほ総合研究所、2010年12月
- 堀内勇世「企業実証特例制度について」『法律・制度のミニ知識』大和総研、2014年1月[a]
- 堀内勇世「グリーゾーン解消制度について」『法律・制度のミニ知識』大和総研、2014年1月[b]
- 溝端幹雄「成長戦略と骨太の方針をどう評価するか」『経済・社会構造分析レポート』大和総研、2013年7月
- 山田久『デフレ反転の成長戦略』東洋経済新報社、2010年7月
- 湯川抗、木村直人「我が国におけるベンチャー企業のM&A増加に向けた提言」『研究レポート』富士通総研経済研究所、2013年11月
- 吉井一洋・横山淳・是枝俊悟「「日本再興戦略」と証券制度見直しの現状」『大和総研調査季報』大和総研、2014年1月

(内線 75265、75268)

<sup>88</sup> 『日刊工業新聞』（平 25. 11. 13）

<sup>89</sup> のれんの非償却化については、2013年8月1日には公益社団法人日本ニュービジネス協議会連合会が、成長戦略加速のための「のれんの非償却処理」に関する提言を発表してほか、湯川・木村（2013）もベンチャー企業に対するM&A（企業の合併・買収）の活性化策として買収時ののれん代の非償却化の重要性を指摘している。

◆資料編 I : 衆議院経済産業委員会 附帯決議 (平成 25 年 11 月 15 日)

政府は、本法案が成長戦略実行のための重要な対策であることに鑑み、その施行に当たり、次の諸点について適切な措置を講ずべきである。

- 一 産業競争力の強化は、民間の自発的な取組によって行われるべきものであり、政府の関与は最小限とし、あくまで民間の活力を支援するための環境整備にとどめること。また、企業収益の改善が雇用増大、賃金上昇及び消費拡大につながる好循環を安定的に生み出していくために、供給サイドだけでなく需要サイドも加味した施策を講じること。
- 二 企業実証特例制度において、事業所管大臣と規制所管大臣の協議が整わない場合、法律の趣旨に則り、内閣総理大臣が適切に調整を行うこと。
- 三 企業実証特例制度及びグレーゾーン解消制度の運用に当たっては、新たな規制の特例措置の求め及び規制の解釈及び適用の確認の求めについて、原則として一ヶ月以内に回答を行うこととし、この期間に回答できない場合には、一ヶ月毎にその旨及び理由を通知すること。また、新たな規制の特例措置の求め及び規制の解釈及び適用の確認の求めの件数については、四半期毎に公表すること。さらに、ユーザー企業の視点に立って、二つの制度が一体的に進められるよう配慮するとともに、早期にモデルケースを実現し、可能な限り情報公開を進めることを通じて、企業にとっての予見可能性を高めるよう努めること。
- 四 事業再編計画、特定事業再編計画及び中小企業承継事業再生計画について、計画に伴う失業の予防等雇用の安定に万全を期するため、計画の作成に当たり、事業者が労働組合等と協議により十分に話し合いを行い、また、計画の実施に際して、事業者が雇用の安定等に十分な配慮を行うことを確保することにより、労働者の雇用の安定に最大限の考慮を払いつつ当該計画が実施されるよう、厳に適切な運用を行うこと。
- 五 中小企業承継事業再生計画については、人員削減が主たる目的とならないこと、第二会社に移行する労働者の労働契約及び労働条件が不当に切り下げられないこと、また、第二会社に移行しない労働者がいる場合にはその選定が恣意的にならないよう、労働組合等と協議により十分に話し合いを行うことを要件として認定すること。
- 六 ベンチャー企業の支援について、従前の施策が必ずしも十分な成果を上げられなかったことに対する検証を行い、開・廃業率十パーセント台の目標達成に向けて、大企業と比べて十分な経営基盤を構築することができないベンチャー企業がその成長過程に応じた支援を受けられるよう、資金、経営ノウハウ、人材確保等、多方面に亘る支援の仕組みを構築するとともに、本法に基づく地域の創業支援に当たっては、十分な体制の整えられない市区町村に対し国として必要なサポートを行う等、実効的な創業支援体制の構築に万全を期すこと。なお、特定新事業開拓投資事業計画の認定の基準は、経済の実態に合わせ、可能な限り弾力的に設定、運用することにより、ベンチャーファンドへの投資を促進することができるよう積極的に取り組むこと。
- 七 大学のイノベーション機能の強化に当たっては、これまでの実態を踏まえつつ、資金供給の拡充に加え、経営や営業面での資質を有する経営人材の確保及びそれらを補う存在としての外部ネットワークの活用も含めた総合的な支援体制の整備に積極的に取り組むこと。また、大学等における研究開発の成果をうまく実用につなげていくため、研究開発所管官庁と産業所管官庁が協働して総合的な支援体制を構築すること。
- 八 中小企業の再生支援に当たっては、今後、事業再生を要する中小企業の増加が予想されることから、追加された仕組みを含め、関係者に広く周知するよう引き続き努力するとともに、再生支援の強化に寄与する専門人材の育成・確保に取り組むこと。
- 九 株式会社産業革新機構については、過去の類似施策の検証の上に立ちつつ、民間の目利き人材の十分な確保及びその積極的活用等を図り、出資対象の審査を継続的かつ厳格に実施する体制を整備するとともに、中長期の産業資本を提供することを通じて次世代産業の育成を図るというミッションの実現に向けた適切な運営に努めること。

右決議する。

◆資料編Ⅱ：参議院経済産業委員会 附帯決議（平成25年12月3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 産業競争力の強化は、民間事業者の自発的な取組によって行われるべきものであることに鑑み、政府の関与は最小限とし、あくまで民間事業者の活力の向上を促進するための環境整備にとどめること。また、企業収益の改善が雇用増大、賃金上昇及び消費拡大につながる好循環を安定的に生み出していくために、供給面のみならず需要面も加味した施策を講ずること。
  - 二 企業実証特例制度において、事業所管大臣と規制所管大臣の協議が整わない場合、法律の趣旨に則り、内閣総理大臣が適切に調整を行うこと。
  - 三 企業実証特例制度及びグレーゾーン解消制度の運用に当たっては、新たな規制の特例措置の求め及び規制の解釈及び適用の確認の求めについて、原則として一か月以内に回答を行うこととし、当該期間に回答できない場合には、一か月毎にその旨及び理由を通知すること。また、新たな規制の特例措置の求め及び規制の解釈及び適用の確認の求めの件数については、四半期毎に公表すること。さらに、制度を活用しようとする事業者の視点に立って、二つの制度が一体的に進められるよう配慮するとともに、早期にモデルケースを明示し、可能な限り情報公開を進めることを通じて、企業にとっての予見可能性を高めるよう努めること。
  - 四 事業再編計画、特定事業再編計画及び中小企業承継事業再生計画について、計画に伴う失業の予防等雇用の安定に万全を期するため、計画の作成に当たり、事業者が労働組合等と十分協議を行い、また、計画の実施に際して、事業者が雇用の安定等に十分な配慮を行うなど、労働者の雇用の安定及び質の高い雇用の創出・維持に最大限の考慮を払いつつ当該計画が実施されるよう、厳に適切な運用を行うこと。
  - 五 中小企業承継事業再生計画については、人員削減が主たる目的とならないこと、第二会社に移行する労働者の労働契約及び労働条件が不当に切り下げられないこと、また、第二会社に移行しない労働者がいる場合にはその選定が恣意的にならないよう、労働組合等と協議により十分に話し合いを行うことを要件として認定すること。
  - 六 ベンチャー企業の支援について、従前の施策が必ずしも十分な成果を上げられなかった要因について検証を行うとともに、日本再興戦略に掲げる開・廃業率十パーセント台の目標達成に向けて、大企業と比べて十分な経営基盤を構築することができないベンチャー企業がその成長過程に応じた支援を受けられるよう、資金、経営ノウハウ、人材確保等、多方面にわたる支援の仕組みを構築すること。また、ベンチャーファンドへの投資を促すため、特定新事業開拓投資事業計画の認定基準は、経済の実態に合わせ、可能な限り弾力的に設定し、運用すること。さらに、本法に基づく地域中小企業等の創業支援に当たっては、十分な体制を整えられない市区町村に対し国として必要な支援を行う等、実効的な創業支援体制の構築に万全を期すこと。
  - 七 先端設備投資を促進するためのリース手法を活用した施策については、速やかに詳細な制度設計を行うとともに、リース事業者及び利用者に対し周知徹底などを積極的に行うことにより利用拡大に努めること。
  - 八 中小企業の再生支援に当たっては、今後、事業再生を要する中小企業の増加が予想されることから、本法により規定される独立行政法人中小企業基盤整備機構の機能拡充、事業再生計画実施関連保証の創設を始めとした支援策を関係者に広く周知するよう引き続き努力するとともに、再生支援の強化に寄与する専門人材の育成・確保に取り組むこと。
  - 九 株式会社産業革新機構については、機構設立以降の実績の検証の上に立ちつつ、民間の目利き人材の十分な確保及びその積極的活用等を図り、出資対象の審査を継続的かつ厳格に実施する体制を整備するとともに、中長期の産業資本を提供することを通じて次世代産業の育成を図るという目的の実現に向けた適切な運営に努めること。
- 右決議する。