

参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	我が国の産業競争力強化に向けた今後の課題 ～グリーンとデジタルを柱とした産業競争力強化の実現可能性～
著者 / 所属	柿沼 重志・上谷田 卓 / 経済産業委員会調査室
雑誌名 / ISSN	経済のプリズム / 1882-062X
編集・発行	参議院事務局 企画調整室（調査情報担当室）
通号	203 号
刊行日	2021-8-11
頁	1-23
URL	https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/keizai_prism/backnumber/r03pdf/202120301.pdf

※ 本文中の意見にわたる部分は、執筆者個人の見解です。

※ 本稿を転載する場合には、事前に参議院事務局企画調整室までご連絡ください（TEL 03-3581-3111（内線 75044）／ 03-5521-7683（直通））。

我が国の産業競争力強化に向けた今後の課題

～グリーンとデジタルを柱とした産業競争力強化の実現可能性～

経済産業委員会調査室 柿沼 重志・上谷田 卓

1. はじめに
2. 産業競争力強化・生産性向上をめぐる主な国会論議
3. 中小企業の足腰強化・取引適正化をめぐる主な国会論議
4. 我が国の産業競争力強化に向けた今後の課題

1. はじめに

第204回国会（常会）に提出された「産業競争力強化法等の一部を改正する等の法律案¹」が2021年6月9日に参議院本会議で可決・成立し、同月16日に公布された。同改正法は、企業による脱炭素化やDX（デジタルトランスフォーメーション）の実現を柱としつつ、新たな日常に向けた事業再構築や中小企業の足腰強化等に資する措置を通じて、我が国の産業競争力の強化を図ることを主な狙いとしている。

本稿では、同改正法について、①産業競争力強化・生産性向上をめぐる主な国会論議、②中小企業の足腰強化・取引適正化をめぐる主な国会論議をそれぞれ整理するとともに、それを基に、我が国の産業競争力強化に向けた課題について若干の考察を加えることとする²。

2. 産業競争力強化・生産性向上をめぐる主な国会論議

2-1. 産業競争力強化・生産性向上に向けたこれまでの取組と今後の課題等

（1）産業競争力強化法の効果及び同法施行後に得た教訓等

まず、産業競争力強化法が果たしてきた役割や効果について、梶山経済産業

¹ ①産業競争力強化法、②中小企業等経営強化法、③地域未来投資促進法、④経営承継円滑化法、⑤下請中小企業振興法及び⑥独立行政法人中小企業基盤整備機構法の6つの法律を改正することに加え、⑦生産性向上特別措置法の廃止を行うことを内容としている。

² 本稿における会議録の引用については、脚注において会議録の号数に加えて頁数まで示すこととしているが、脱稿（2021年8月3日）時点で会議録が発行されていないものについては、頁数を示すことができず、号数のみの表記としている。

大臣からは、「産業競争力強化法は、過剰規制、過小投資、過当競争を是正することを目的として 2013 年に制定をされた。これまで、同法に基づき、約 30 社が規制の特例措置などを活用して新ビジネスを実施し、約 20 社が税制措置等を活用してベンチャー企業への投資を実施し、約 80 社が税制措置等を活用して事業再編を実施してきたところである。産業競争力の強化への効果を定量的に評価することは困難であるが、こうした規制の特例の活用やベンチャー企業への投資、事業再編といった新たな企業活動は過剰規制、過小投資、過当競争を是正する方向へと日本経済を変え、産業競争力の強化に向けた環境を確実に改善しているものと考えている」旨の答弁があった³。

次に、産業競争力強化法の施行後に得た教訓とその法改正への反映について、梶山経済産業大臣からは、「これまでの産業競争力強化法は、規制改革の推進、ベンチャー企業への投資の拡大、事業再編の円滑化等、分野を限定せずに産業の新陳代謝を促進するための措置を講じてきた。一方で、2010 年代の営業利益に対する設備投資や研究開発費の比率が減少しているなど、成長投資が不十分で、新しく稼ぐ力を生み出せていない状況にあると認識している。こうした状況を踏まえて、本法律案では、デジタルやグリーンといった成長の可能性がある分野を対象を限定した上で、成長投資を進めるために最大 10% の税額控除を講じるなど、思い切った支援策を講じることとしている」旨の答弁があった⁴。

さらに、産業競争力強化法や中小企業等経営強化法等の多数の計画認定制度のうち利用実績が皆無又は低調なものについて、計画認定制度の見直しの在り方を問われた梶山経済産業大臣からは、「産業競争力強化に必要な施策は、その時々を経済社会情勢に応じて柔軟に整備していくことが必要であり、計画認定制度についても、政策評価法に基づき自ら政策効果の検証を行い公表するとともに、必要に応じて見直し、改廃の措置を講じていく」旨の答弁があった⁵。

なお、各種政策の効果検証の必要性について、衆議院経済産業委員会に出席した翁参考人（株式会社日本総合研究所理事長）からは、「政策を推進するに当たっては政策効果が実現しているかどうかを十分に検証していただく必要がある。もし効果に乏しいなら、それがなぜ起こっているかを分析し、よりよい政策につなげていくべきであり、エビデンスベースな政策を進めていくことが

³ 第 204 回国会参議院本会議録第 25 号（2021. 5. 26）

⁴ 第 204 回国会参議院本会議録第 25 号（2021. 5. 26）

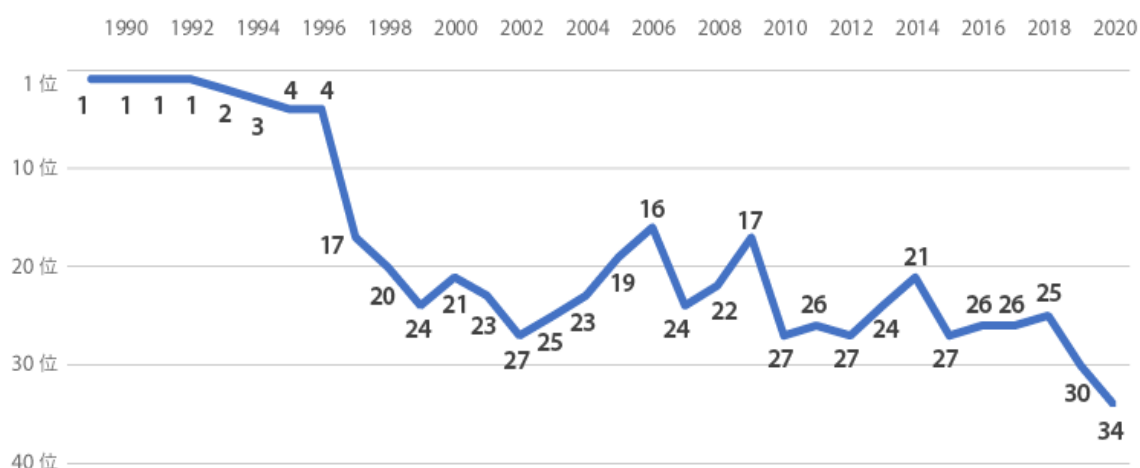
⁵ 第 204 回国会参議院本会議録第 25 号（2021. 5. 26）

大切である」旨の指摘がなされた⁶。また、参議院経済産業委員会に出席した滝澤参考人（学習院大学経済学部教授）からも、「支援を行うだけではなく、支援後にはデータを用いた適切な効果分析を行って、それに基づく政策立案を行うという一連のサイクルの確立が重要である」旨の指摘がなされた⁷。

（２）我が国の産業競争力に関する評価と課題

我が国の産業競争力に関する評価について、梶山経済産業大臣からは、「IMD⁸が公表している国際競争力ランキングでは、日本は1990年には世界第1位だったが、2020年には世界第34位になっている。また、日本の半導体産業の売上は、かつては世界で50%以上のシェアを占めていたが、足下では10%程度となっており、これらの一因は、成長投資が不十分で新しい稼ぐ力を生み出せていないことにあると認識している。我が国の企業が付加価値の高い新たな製品・サービスを生み出すためには、稼いだ利益を研究開発、設備投資、企業買収など、未来への投資に積極的に回すことが必要だが、本法律案ではこうした企業の変革を後押しするための措置を講じている」旨の答弁があった⁹（IMD国際競争力ランキングにおける日本の順位の推移は図表1、日本の半導体産業の売上げの世界市場におけるシェアは図表2を参照）。

図表1 IMD国際競争力ランキングにおける日本の順位の推移



（出所）株式会社三菱総合研究所HP

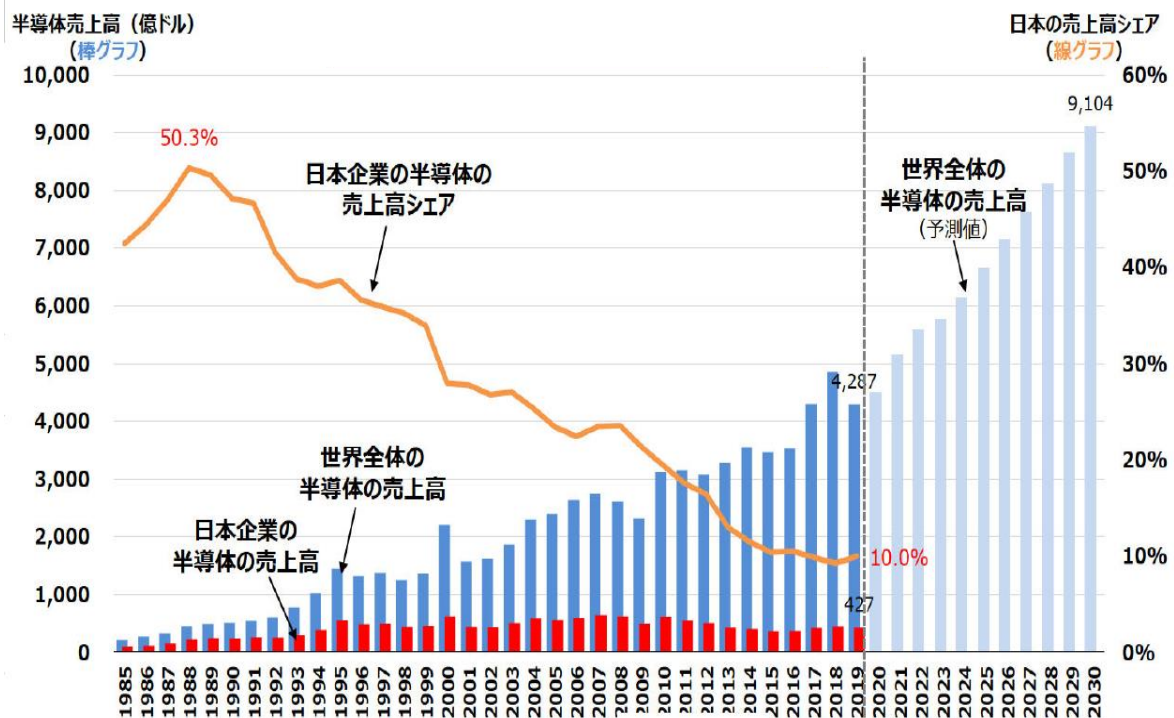
⁶ 第204回国会衆議院経済産業委員会議録第12号23頁（2021.5.12）

⁷ 第204回国会参議院経済産業委員会議録第7号（2021.6.1）

⁸ スイスのビジネススクールである国際経営開発研究所を指す。

⁹ 第204回国会参議院本会議録第25号（2021.5.26）

図表 2 半導体市場の中長期の動向



(出所) 第 10 回成長戦略会議資料 (2021. 5. 17)

また、我が国の経済社会システムの問題点について、梶山経済産業大臣からは、「大きな問題は、近年、日本企業が付加価値の高い製品やサービスを十分に生み出せていないことであり、また、労働生産性が十分に伸びていないことである。例えば、2010 年代の日本の労働生産性の伸び率は、年平均で 0.3%にとどまっており、G 7 諸国の中でイタリアに次いで低い数値である。また、労働生産性の絶対値は G 7 諸国の中で最も低くなっている。コストの何倍で販売できているかを示すマークアップ率を見ても、日本は 1.3 倍にとどまり、1.8 倍の米国よりも低く、日本企業は十分な売値が確保できていないというのが現実である。また、OECD によると、新製品や新サービスを投入した企業の割合は先進国で日本が最も低い、そして、日本企業は付加価値の高い製品やサービスを十分に生み出せていないという評価である」旨の答弁があった¹⁰。

マークアップ率に関連し、企業の寡占度と投資の関係についての議論も行われたが、梶山経済産業大臣からは、「企業の寡占度と投資の関係については、競合企業が乱立して価格競争が激しく行われる環境では、投資が進まない。他方、寡占が進み、競争がなくなると投資が減退する。すなわち、適度に競争が行わ

¹⁰ 第 204 回国会衆議院経済産業委員会議録第 11 号 14 頁 (2021. 5. 7)

れている環境において企業の投資が最も促進されることが実証されている。I MFの研究によれば、マークアップ率が低過ぎても、高過ぎても投資が減少すると指摘されている。日本のマークアップ率は、G 7の中で最も低く、多くの分野で激しい価格競争が続いており、これが下請企業の取引改善が進まない一因にもなっている。日本の場合、M&Aを通じて寡占度が高まることで投資が下がる懸念はないと思っている」旨の答弁があった¹¹。なお、M&Aを推進することに関し、参議院経済産業委員会に出席した木内参考人（株式会社野村総合研究所エグゼクティブ・エコノミスト）からは、「優良な競争力を持つ企業が倒産、廃業に追い込まれることを防ぐのが重要な生産性向上策になっていく。後継者不足であれば、それを後押しするような政策の助けは必要である」旨の指摘があった¹²。

また、産業競争力強化法第 48 条（制定時は第 50 条）¹³の調査規定を活用した過当競争の解消の可能性について、梶山経済産業大臣からは、「我が国の過当競争は価格を下げる競争であって、多くの分野で激しい価格競争が続いている。一方、OECDによると、新製品や新サービスを投入した企業の割合は先進国で日本が最も低く、開発競争が十分に行われていないのが現状である。この法律の調査規定の活用も引き続き検討していくが、成長投資競争を引き出し、より競争力の強化を実現するためにどのような環境整備を図ることが必要か、全体として広い視点で考えていきたい」旨の答弁があった¹⁴。

そして、DXに関しては、2018 年 9 月に、デジタルトランスフォーメーションに向けた研究会が、「DX レポート」を公表し、2025 年までにシステム刷新

¹¹ 第 204 回国会衆議院経済産業委員会議録第 14 号 18 頁（2021. 5. 19）

¹² 第 204 回国会参議院経済産業委員会会議録第 7 号（2021. 6. 1）

¹³ 「政府は、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るときは、次に掲げる調査を行い、その結果を公表するものとする。一 商品若しくは役務の需給の動向又は各事業分野が過剰供給構造にあるか否かその他の市場構造に関する調査 二 国内外における経営資源活用の共同化（研究若しくは開発を行うための施設若しくは設備を共同して整備すること又は情報システムを共同して構築することその他の事業者が経営資源を有効に組み合わせることをいう。）に関する調査」との規定。本条項について、産業競争力強化法制定時の第 185 回国会で参議院経済産業委員会に出席した伊丹参考人（東京理科大学大学院教授（肩書は当時のもの））は、「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」旨の意見を述べていた（第 185 回国会参議院経済産業委員会会議録第 7 号 2 頁（2013. 11. 28））。なお、産業競争力強化法施行後、2021 年 6 月末までの活用実績は 3 件（石油精製業、石油化学産業、板ガラス産業）にとどまっている。

¹⁴ 第 204 回国会参議院経済産業委員会会議録第 8 号（2021. 6. 3）

を集中的に推進する必要性等が示された¹⁵。しかしながら、我が国の企業におけるDXは遅々として進んでいないのではないかと指摘に対し、政府参考人からは、「昨年、企業のDXに向けた取組状況を分析した結果、全社的な取組を推進できている企業は5%程度に過ぎないという現状が明らかになっており、多くの企業においてDXに対する取組が十分とは言えない」旨の答弁があった¹⁶。また、中小企業のDXに対する取組について、政府参考人からは、「中小企業まで意識したような取組ということでは、我々はちょっと努力不足である。今後、DXの進め方について、具体的な事例も交えて、中小企業の経営者に向けた手引のようなものを示していきたい」旨の答弁があった¹⁷。

それを反映するかのように、我が国は、デジタル競争力ランキング2020において、総合では63か国中27位となっており、1位の米国、2位のシンガポール等から大きく引き離されている（図表3）。

図表3 IMDデジタル競争力ランキング2020

Overall Rank			Knowledge	Technology	Future Readiness
1	USA		1	7	2
2	Singapore		2	1	12
3	Denmark		6	9	1
4	Sweden		4	6	7
5	Hong Kong SAR		7	2	10
⋮	⋮	⋮	⋮	⋮	⋮
27	Japan		22	26	26

（注）データ出所は、「IMDデジタル競争力ランキング2020」

（出所）経済産業省資料

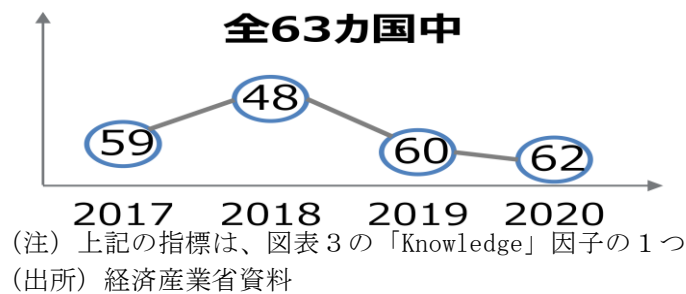
特に、人材のデジタル・技術スキルが低くなっており、63か国中62位となっている（図表4）。

¹⁵ 2020年12月には、DXレポート公表後の企業の取組状況等を踏まえ、「DXレポート2（中間取りまとめ）」が公表されている。なお、「DXレポート2（中間取りまとめ）」では、「変化に迅速に適応し続けること、その中ではITシステムのみならず企業文化（固定観念）を変革することがDXの本質であり、企業の目指すべき方向性」との指摘がなされている。

¹⁶ 第204回国会衆議院経済産業委員会議録第11号7頁（2021.5.7）

¹⁷ 第204回国会衆議院経済産業委員会議録第11号3頁（2021.5.7）

図表 4 Digital/Technological skills 指標のランキング推移



デジタル人材の育成、確保について、政府参考人からは、「D Xを推進していくに当たり、デジタルインフラを支えるデジタル人材を育成、確保していくことは急務の課題であり、A I等の先端分野に対応した若手人材を育成する未踏事業等を通じ、高度I T人材の育成を進めてきている。さらに、将来を担う人材という観点から、学校におけるデジタル整備も進めている。これらの施策を通じ、デジタル人材の育成に努めていく所存である」旨の答弁があった¹⁸。

(3) 今後の産業政策のビジョン

今後の産業政策のビジョンについて、梶山経済産業大臣からは、「将来の産業構造を考える場合に、従来のように縦割りの業を捉えるのではなくて、グリーンやデジタルといった世界的に進展しつつある大変革の中で、日本企業の国際競争力向上を実現するために、いかに時代のニーズに合ったソリューションを提供していくのかといった視点が必要である。デジタル化、グリーン化というのは、産業基盤をどうしていくかということであり、その上にいろんな事業の融合というものが出てくると思っている」旨の答弁があった¹⁹。

これに関連して、グリーンやデジタルにおける世界的な競争が激化する中で、経済産業省の今後の役割について、梶山経済産業大臣からは、「グリーン、デジタルの両分野は大変革を世界経済にもたらしていて、欧米、中国を始め世界各国で両分野における競争力強化に向けて、官民総力を挙げて取り組んでいる。事業戦略や世界の技術動向などについてこれまで以上に民間企業と丁寧にコミュニケーションを図っていくことが重要である。国としても、世界各国の政策動向を踏まえて、成長投資を引き出すためのインセンティブ設計や事業環境整備など、民間企業の動きに先駆けて提示していくことも必要である」旨の答弁があった²⁰。なお、製鉄など製造方式を脱炭素化しても生み出される製品が変

¹⁸ 第 204 回国会参議院経済産業委員会会議録第 6 号 (2021. 5. 27)

¹⁹ 第 204 回国会参議院経済産業委員会会議録第 6 号 (2021. 5. 27)

²⁰ 第 204 回国会参議院経済産業委員会会議録第 9 号 (2021. 6. 8)

わるわけではない中で、グリーン化に関する取組が成長につながるとはどのような考え方に基づくのかについて、政府参考人からは、「先進国を中心に 125 の国・1 地域がカーボンニュートラルの目標を掲げており、脱炭素に向けたイノベーションが国家の競争力を左右する時代となっている。こうした中で、例えば、世界全体で 3,000 兆円にも及ぶ E S G 投資を我が国に呼び込んで経済成長の新たな原動力としていくといった考え方である」旨の答弁があった²¹。また、2050 年で年額 190 兆円²²程度とされるグリーン化による経済効果の根拠について、梶山経済産業大臣からは、「技術開発をしていくという点で様々な投資が行われる。そういったものの売上げも含めて計算をしたが、改めて、先端技術をつくることでの海外の市場への対応ということも含めて、しっかりとした積算やそのエビデンスも示していきたい」旨の答弁があった²³。

さらに、産業構造の転換が想定される中での職業訓練の在り方について、政府参考人からは、「グリーンやデジタル等の世界的な産業構造転換が不連続に起きてくることが想定される中で、新たなニーズについてきめ細かく把握しておくことが必要である。産業構造転換に責任を持つ経済産業省がそれを把握し、厚生労働省にどのような訓練が必要なのかお願いしていく点も多いと思われ、連携を強化していきたい」旨の答弁があった²⁴。

この点に関し、我が国の経済や産業が抱える問題点を踏まえた政策の方向性について、参議院経済産業委員会に出席した滝澤参考人からは、「日本は設備年齢を示すビンテージが上昇している。新しい技術を体化した設備を用いることで効率的に財やサービスをつくることができ、そうした設備を増強することで労働生産性を上げる余地は十分にある。また、設備だけでなく、新しい技術を使いこなすことができるように、人への投資、人的資本の蓄積も同時に重要になってくる」旨の指摘があった²⁵。なお、設備年齢について、参議院経済産業委員会に出席した伊藤参考人（日本商工会議所中小企業経営専門委員会共同委員長・川口商工会議所会頭）からは、「中国は圧倒的に新しい機械を使っているのに対し、日本は本当に古い機械を使っているというのが現実である」旨の指摘があった²⁶。

²¹ 第 204 回国会参議院経済産業委員会会議録第 6 号（2021. 5. 27）

²² なお、2021 年 6 月 18 日に経済産業省が関係省庁と連携して取りまとめた「2050 年カーボンニュートラルに伴うグリーン成長戦略」では、290 兆円に上方修正されている。

²³ 第 204 回国会参議院経済産業委員会会議録第 6 号（2021. 5. 27）

²⁴ 第 204 回国会参議院経済産業委員会会議録第 9 号（2021. 6. 8）

²⁵ 第 204 回国会参議院経済産業委員会会議録第 7 号（2021. 6. 1）

²⁶ 第 204 回国会参議院経済産業委員会会議録第 7 号（2021. 6. 1）

2-2. カーボンニュートラル、D X、事業再構築

(1) カーボンニュートラル及びD Xの実現に向けた計画認定制度の創設

改正法では、カーボンニュートラル実現に向けた事業者の計画（事業適応計画）を主務大臣が認定する制度を創設し、設備投資促進税制（図表5）や株式会社日本政策金融公庫を通じた利子補給等を措置することとしている。

図表5 カーボンニュートラル税制の概要

制度概要 【適用期限：令和5年度末まで】	
対象	① 大きな脱炭素化効果を持つ製品の生産設備導入
	② 生産工程等の脱炭素化と付加価値向上を両立する設備導入
	○温室効果ガス削減効果が大きく、新たな需要の拡大に寄与が見込まれる製品の生産に専ら使用される設備 ※対象設備は、機械装置。 ＜措置内容＞ 税額控除10%又は特別償却50% ＜製品イメージ＞ 【化合物パワー半導体】 【燃料電池】 セパレーター ガス拡散層 MEA
	○事業所等の炭素生産性（付加価値額／エネルギー起源CO2排出量）を相当程度向上させる計画に必要な設備（※） ※対象設備は、機械装置、器具備品、建物附属設備、構築物。導入により事業所の炭素生産性が1%以上向上。 ＜炭素生産性の相当程度の向上と措置内容＞ 3年以内に10%以上向上：税額控除10%又は特別償却50% 3年以内に7%以上向上：税額控除5%又は特別償却50% ＜計画イメージ＞ 【外部電力からの調達】 一部再エネへ切り替え 【エネルギー管理設備】 新規導入 【生産工程】 生産ライン① 生産設備 生産ライン② 生産設備 生産ライン③ 生産設備刷新

（出所）経済産業省資料

また、改正法では、全社レベルのビジネスモデルの変革（D X）の計画（事業適応計画）を主務大臣が認定する制度を創設し、D X投資促進税制（図表6）や財政投融資を原資とした低利融資を措置することとしている。

図表6 D X投資促進税制の概要

制度概要 【適用期限：令和4年度末まで】	
認定要件	デジタル(D)要件
	企業変革(X)要件
	① データ連携・共有 （他の法人等が有するデータ又は事業者がセンサー等を利用して新たに取得するデータと内部データとを合わせて連携すること） ② クラウド技術の活用 ③ 情報処理推進機構が審査する「DX認定」の取得（レガシー回避・サイバーセキュリティ等の確保）
	① 全社の意思決定に基づくものであること（取締役会等の決議文書添付等） ② 一定以上の生産性向上などが見込まれること等
税制措置の内容	
対象設備	税額控除 OR 特別償却
- ソフトウェア - 繰延資産*1 - 器具備品*2 - 機械装置*2	3% 5%*3 30%
*1 クラウドシステムへの移行に係る初期費用をいう *2 ソフトウェア・繰延資産と連携して使用するものに限る *3 グループ外の他法人ともデータ連携・共有する場合	
※ 投資額下限：売上高比0.1%以上 ※ 投資額上限：300億円 （300億円を上回る投資は300億円まで） ※ 税額控除上限：「カーボンニュートラル投資促進税制」と合わせて当期法人税額の20%まで	

（出所）経済産業省資料

ア カーボンニュートラル税制に関する議論

まず、大きな脱炭素化効果を持つ製品（図表5の①）の対象について、梶山経済産業大臣から、「省電力性能に優れたパワー半導体、電気自動車等向けのリチウムイオン電池、燃料電池、洋上風力発電設備の主要専用部品等といった製品を想定している」旨の答弁があった²⁷。加えて、政府参考人から、「温室効果ガスの削減量が大きく、日本が技術力を持つといったテーマの中で、我が国の二酸化炭素排出量の4割以上を占めるエネルギー転換部門の製品であり、足下の投資ニーズはあるけれども、民間企業の自立的な取組のみでは初期の導入拡大が難しいと見込まれるものを抽出した」旨の答弁があった²⁸。

次に、カーボンニュートラル税制における炭素生産性の計算について、梶山経済産業大臣からは、「炭素生産性の計算は、一年に一回は必ず作成される決算書の記載内容と省エネ法の定期報告の内容のみで計算できることを念頭に置き、申請者の負担がなるべく増えることがないようにしている。また、これまで自社のCO₂排出量を把握したことがないような、エネルギー消費量の少ない企業に対しては、CO₂排出量を簡単に算定できる計算ツールを提供し、利用しやすい税制とすることを検討している。このほか、分かりやすい広報はもちろんのこと、利用者視点に立って、中小企業にとっても分かりやすく使いやすい税制措置とすることを検討している」旨の答弁があった。

また、カーボンニュートラル税制の「生産工程等の脱炭素化と付加価値向上を両立する設備導入」において、炭素生産性を3年以内に7%向上もしくは3年以内に10%向上という数字を置いている根拠について、政府参考人からは、「3年以内に7%以上という数値は、2050年80%削減という従来の目標を実現するに当たって、マクロの経済成長の見通しに照らした試算から設定したものである。これを上回る、3年以内に10%以上という数字については、今般の2050年カーボンニュートラル目標、あるいはマクロの経済成長の見通し、こうしたものに照らして設定したものである」旨の答弁があった²⁹。これに関連して、政府参考人からは、「炭素生産性を満たすものであれば、産業分野は問わずに、この税制の対象となる」旨の答弁があった³⁰。なお、カーボンニュートラル税制の対象に原子力発電の設備が含まれるか否かについて、

²⁷ 第204回国会参議院本会議録第25号（2021.5.26）

²⁸ 第204回国会参議院経済産業委員会会議録第6号（2021.5.27）

²⁹ 第204回国会衆議院経済産業委員会会議録第12号12頁（2021.5.12）

³⁰ 第204回国会参議院経済産業委員会会議録第6号（2021.5.27）

梶山経済産業大臣からは、「原子力発電関係の設備は、既に市場が確立した製品であり、また生産工程等の脱炭素化を進める設備にも該当しないと認識しており、税制の対象として想定していない」旨の答弁があった³¹。

イ カーボンニュートラル実現に向けた計画認定に関する議論

まず、事業適応計画に記載した炭素生産性達成の可否と税額控除の関係について、政府参考人から、「事業適応計画の認定を受けた後、設備投資を行えば、設備を取得した年度の税務申告において税額控除を受けることができる。認定後は、脱炭素に向けた取組が着実に進むよう目標の達成に向けて計画に記載された具体的な取組が実行されたかどうか、こういった進捗を事業者に報告をしていただき、定期的に国が確認していく」旨の答弁があった³²。

そして、カーボンニュートラル実現への事業適応計画には炭素生産性を向上させる方法など、企業の重要情報が含まれる場合が多く、その取扱いには注意すべきであるとの指摘に対し、江島経済産業副大臣から、「事業適応計画の審査、それから認定は計画に記載された事業の分野に応じてその事業を所管する大臣が行うという仕組みになっている。そのため、事業適応計画の審査に際して得られた機密情報は、所管大臣の監督の下で国家公務員法上の守秘義務が掛かった各省庁の職員が適切に取り扱うことになる。従って、この審査事務を民間委託するようなことは予定していない」旨の答弁があった³³。

ウ カーボンニュートラルに向けた投資に関する利子補給に関する議論

カーボンニュートラルに向けた投資に対する利子補給のために措置されている令和3年度予算2億円の積算根拠と令和4年度以降の必要額の見込みについて、江島経済産業副大臣からは、「利子補給制度は、1件当たり250億円の融資規模、年間で16件の事業を支援することを想定している。令和3年度については、法律の施行のタイミングを勘案し、半年で8件の事業を支援することを想定しており、2,000億円の融資に対して、0.1%の利子補給を半年分行うために必要な金額として1億円を予算計上している。加えて、本制度を運用するためには、日本政策金融公庫において長期にわたる融資を管理するシステム整備を行う必要があり、同公庫に対する予算として、経費1億円を計上し、合計2億円を本制度のための予算として令和3年度に計上してい

³¹ 第204回国会衆議院経済産業委員会議録第14号32頁（2021.5.19）

³² 第204回国会参議院経済産業委員会議録第6号（2021.5.27）

³³ 第204回国会参議院経済産業委員会議録第9号（2021.6.8）

る。令和4年度、令和5年度はフルの年間なので、4,000億円程度、この3年間で1兆円規模の融資に対しての利子補給を行うことを想定している。今後必要となる毎年度の予算は、融資の規模や期間によるため、明確に答えることは困難であるが、一定の想定の下で計算をすると、最大で毎年度10億円から20億円程度の予算が必要になると想定される」旨の答弁があった³⁴。

エ DX投資促進税制に関する議論

まず、DX投資促進税制の要件について、政府参考人からは、「総資産に対する利益率であるROAを5年以内に1.5%ポイント向上すること等を要件としている。これは、デジタル技術を用いて企業変革を実施し、欧米企業に遜色ない水準を目指すものである。つまり、現在の我が国企業のROAは3.3%程度、これに対して欧米は4.8%程度なので、その差である1.5%の向上を目指して設定をしたものである」旨の答弁があった³⁵。

次に、DXのための事業適応計画の認定において、特に重視されるのはどのような要件なのかについて、政府参考人からは、「DXを実現するためには、事業部門ごとの既存システムの単純な入替えとか、単なるソフトウェアの導入ということでは駄目であり、新商品・新サービスの開発、あるいは新たな生産・販売方式の導入を通じた経営改革を実現していくことがポイントである。このため、第一に、社内外とのデータ連携が容易になり、また、全社的な経営の視点での改革を進めるために、クラウド技術の活用とか、DX認定の取得といったデジタル要件を定めている。第二に、取締役会での議決をした上での全社的なDX計画の策定、これを企業変革要件と言っているが、そういうものを要件としている」旨の答弁があった。

オ その他（カーボンニュートラル税制とDX投資促進税制の違い等）

まず、カーボンニュートラル税制の税額控除の上限が10%、DX投資促進税制の税額控除の上限が5%とその水準が異なる理由について、「DXの方については、会社全体でのデジタルトランスフォーメーションの実行を通じた事業変革によって、ある程度短期的に利益の向上に資する可能性が高いと考えている。カーボンニュートラルの方には、中長期的には脱炭素化と利益の向上を両立させる投資であるが、必ずしも、すぐに短期的な利益の向上に

³⁴ 第204回国会参議院経済産業委員会会議録第9号（2021.6.8）

³⁵ 第204回国会参議院経済産業委員会会議録第6号（2021.5.27）

直結しないものを前倒しして促進する必要があるというように考えており、より高い10%という水準の税額控除としている」旨の答弁があった³⁶。

次に、カーボンニュートラル税制とD X投資促進税制を合算し、法人税額の20%を控除上限とした理由について、政府参考人から、「無論、控除税額の上限を設けない方が制度を幅広く活用できる。他方で、カーボンニュートラルとD Xというのは親和性があり、両方使うことがかなり想定される。そのため、特定の企業が極端に大きな金額の優遇を受けることに一定の歯止めをかけるという意味で上限を設けた。なお、日本の税制では、20%というのはかなりの控除であり、前例のない措置となっている」旨の答弁があった³⁷。

（２）事業再構築に関する計画認定制度の創設

改正法では、「新たな日常」に向けた事業再構築の計画（事業適応計画）を主務大臣が認定する制度を創設し、①赤字であっても事業再構築等に取り組む企業に対する繰越欠損金の控除上限の特例（繰越欠損金の控除上限を最大5年間にわたり現行の50%から最大100%に引上げ）、②財政投融资を原資とした低利融資を措置することとしている。なお、繰越欠損金の控除特例について、中小企業は現行でも100%まで控除が可能であり、本制度は中堅企業・大企業向けの制度である。

事業適応計画の対象になる投資について、政府参考人からは、「研究開発投資、有形無形の固定資産投資、それから企業の合併、買収その他の戦略的取組への出資、それから人的投資、構造改革投資といった事業再構築に向けた投資を対象とするということで、この辺りについてインセンティブを掛けていきたい」旨の答弁があった³⁸。

また、参議院経済産業委員会に出席した滝澤参考人からは、「日本は、アメリカなどと比べて新規参入率等が高かったわけではないが、かつては高い経済成長率を実現してきた。その要因の一つが既存企業の製品開発力であったと言われている。既存企業が製品転換を行ったり、生産する製品を新たに加えたりする活動が成長の源泉であり、こうした機会が数多くもたらされるような事業再構築の支援が期待される」旨の発言があった³⁹。

³⁶ 第204回国会衆議院経済産業委員会議録第11号25頁（2021.5.7）

³⁷ 第204回国会衆議院経済産業委員会議録第13号28頁（2021.5.14）

³⁸ 第204回国会参議院経済産業委員会議録第9号（2021.6.8）

³⁹ 第204回国会参議院経済産業委員会議録第7号（2021.6.1）

2-3. 規制のサンドボックス制度の恒久化

改正法では、「規制のサンドボックス制度⁴⁰」を産業競争力強化法に移管し、恒久化することとしている。これにより、同制度、グレーゾーン解消制度⁴¹及び新事業特例制度⁴²の全ての「企業単位のスキーム」が産業競争力強化法に措置されることとなった。

規制のサンドボックス制度を恒久化する理由について、梶山経済産業大臣からは、「これまでに20件の計画認定が行われ、139の事業者が実証に参加⁴³するなど、規制改革が実現⁴⁴しているため、規制改革を実現するための重要なツールとして有効に機能しており、産業競争力強化法に移管し恒久化することとした」旨の答弁があった⁴⁵。

一方、これまでの活用実績や課題等を踏まえた制度改善の必要性について、梶山経済産業大臣からは、「制度改善については特段のニーズがないことから、現行制度に特段の変更を加えていない」旨の答弁があった⁴⁶。ただし、その後、梶山経済産業大臣及び政府参考人からは、「認知度、スピード、規制官庁や業界との軋轢など、制度面ではなく運用面に関する課題が指摘されている。今後、制度利用事業者が参加した広報動画の作成、説明会における規制改革推進会議や国家戦略特区制度⁴⁷等を含む我が国の規制改革スキーム全体のきめ細やかな紹介を行うとともに、事業所管省庁と規制所管省庁のより丁寧なコミュニケーション、官庁間の話合いや業界を含む話合いのスムーズな実施等をそれぞれ行っていく」旨の答弁があった（我が国の規制改革スキーム全体のイメージについては図表7を参照）⁴⁸。

⁴⁰ 期間や参加者等を限定し、安全性を確保しながら既存の規制の適用を受けることなく、迅速な実証を可能とし、実証で得られた情報を活用して規制の見直しにつなげていくものである。

⁴¹ 産業競争力強化法に基づく制度であり、事業者が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できるものである。

⁴² 産業競争力強化法に基づく制度であり、新事業活動を行おうとする事業者が支障となる規制の特例措置の整備を提案し、企業単位で規制の特例措置の適用及び事業化を認めるものである。

⁴³ この点に関し、政府参考人から「認定を受けた20件の実証計画の中に外国企業は含まれていないが、外国企業から実際に相談を受けたケースは結構な数が出ている」旨の状況も報告された（第204回国会参議院経済産業委員会会議録第9号（2021.6.8））。

⁴⁴ 例えば、電動キックボードに関する道路交通法関係省令等の特例措置（警察庁ウェブサイト〈https://www.meti.go.jp/policy/consumer/seian/denan/file/04_cn/ts/20130605_3/amendment/kaiseibun191225_b10.pdf〉）等が同制度を通じた規制改革の成果として挙げられた。

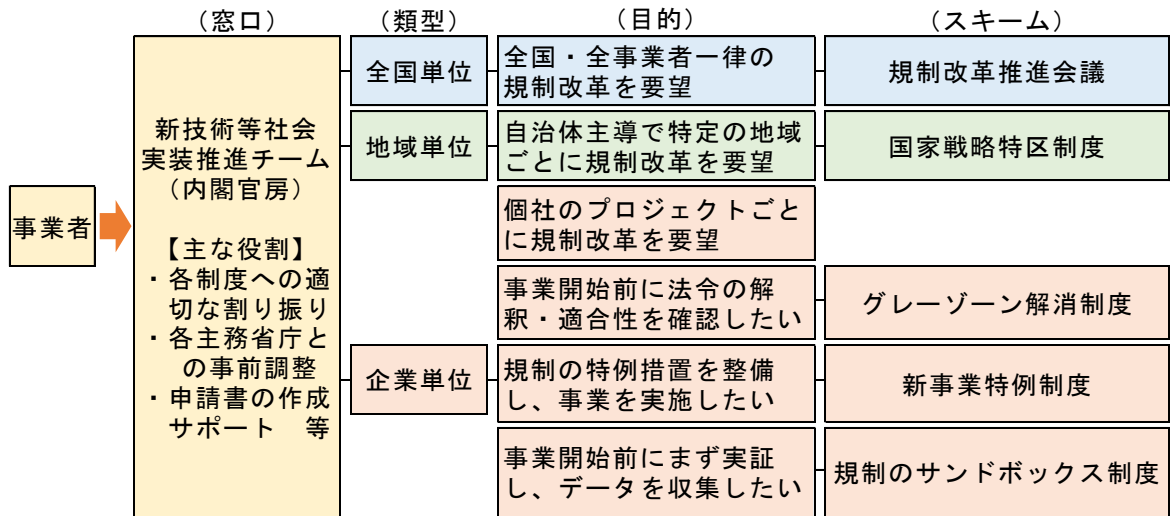
⁴⁵ 第204回国会衆議院経済産業委員会会議録第14号31頁（2021.5.19）

⁴⁶ 第204回国会参議院本会議録第25号（2021.5.26）

⁴⁷ 国家戦略特別区域法に基づく地域単位の規制改革スキームであり、地域や分野を限定して諸規制緩和や税制面の優遇を措置するなど、規制改革を総合的かつ集中的に推進する制度である。

⁴⁸ 第204回国会参議院経済産業委員会会議録第8号（2021.6.3）

図表7 我が国の規制改革スキーム全体のイメージ



(出所) 経済産業省資料及び内閣官房資料に基づき作成

2-4. ベンチャー企業の成長支援

(1) 大型ベンチャーへの民間融資に対する債務保証制度

改正法では、自ら研究開発及び生産等を行う大型ベンチャー企業（いわゆる「ディープテックベンチャー」⁴⁹）を対象とし、経済産業大臣が事業計画（革新的技術研究成果活用事業活動計画）を認定した上で、民間金融機関による融資に対し、中小機構が債務保証を行う制度を創設することとしている。

この制度の創設趣旨を問われた江島経済産業副大臣は、「ディープテックベンチャーの特徴として、事業化までの期間が長く、必要となる資金が大規模であるため、株式発行による資金調達に加えて融資による資金調達のニーズが存在する。その一方で融資を行う金融機関にとっては、事業の見通しが不透明あるいは担保となる資産も少ないベンチャーへの融資は、なかなか行われていなかった。この制度を通じ、国が一定のリスクを負担することを通じて、ベンチャー企業への融資が促進され、ベンチャー企業の資金調達の多様化、大型化の促進されること等が期待される」旨の答弁があった⁵⁰。

(2) 国内ファンドにおける海外投資拡大のための特例措置

改正法では、オープンイノベーションのグローバル展開の促進に向け、外部経営資源活用促進投資事業に取り組む国内ファンドを対象に、経済産業大臣が

⁴⁹ 「ディープテック」とは、大学や研究機関で研究開発された最先端の成果を基礎に、世の中の生活スタイルを大きく変えたり、社会的課題を解決したりするテクノロジーを意味する。

⁵⁰ 第204回国会参議院経済産業委員会会議録第6号（2021.5.27）

事業計画（外部経営資源活用促進投資事業計画）を認定した上で、現行50%以上とされている国内出資義務⁵¹を適用除外とする特例（最大100%まで出資可）を設けることとしている。

本制度の創設趣旨について、梶山経済産業大臣からは、「本制度を通じ、ベンチャーキャピタル等が国内外に多様な投資を行うことができるようになるため、機関投資家等にとって魅力的な投資対象となり、国内ファンドが更に大型化、活性化をすることで大規模な投資が可能となり、ひいては我が国ベンチャー企業のグローバル展開が一層加速するものと期待している」旨の答弁があった⁵²。

一方、当該特例が国内ファンドによる海外企業のリスクテイクを促進してしまうのではないかと指摘がなされたが、政府参考人からは、「高い生産性の実現や新たな需要の開拓に向けて国外の事業者と日本の事業者が一緒にやることによって日本の競争力強化に寄与することが認められるものに限って認定することとしており、外国企業一般に対する投資に対しては上限を緩和しないことにしている」旨の説明が行われた⁵³。

3. 中小企業の足腰強化・取引適正化をめぐる主な国会論議

3-1. 中小企業の足腰強化に向けた支援策

改正法では、中小企業等経営強化法及び地域未来投資促進法について、常時使用する従業員の数で規定する「特定事業者」を新たな支援対象類型とした上で（図表8）、中小企業等経営強化法の「経営革新計画⁵⁴」の承認対象を特定事業者、「経営力向上計画⁵⁵」の認定対象を特定事業者等⁵⁶とするとともに、地域未来投資促進法の「地域経済牽引事業計画⁵⁷」の承認対象を「特定事業者」として、それぞれ金融支援等を措置することとしている。

⁵¹ LPS法（投資事業有限責任組合契約に関する法律）施行令第3条では、国内ファンドによる海外企業等に対する事業について、出資総額に対する割合が50%未満の範囲内において行わなければならないこととされている。

⁵² 第204回国会衆議院経済産業委員会議録第12号4頁（2021.5.12）

⁵³ 第204回国会参議院経済産業委員会議録第9号（2021.6.8）

⁵⁴ 中小企業者及び組合等が「新事業活動」（例：新商品や新役務の開発又は生産、商品の新たな生産又は販売の方式の導入）に取り組み、「経営の相当程度の向上」（①付加価値額又は一人当たりの付加価値額の伸び率、②経常利益の伸び率が3～5年で相当程度向上すること）を目的に策定する「経営革新計画」を都道府県知事が承認した上で、金融支援等を措置する仕組み。

⁵⁵ 中小・中堅企業等が経営力向上のための人材育成、設備投資等の取組を記載した「経営力向上計画」を事業所管大臣が認定した上で、金融支援等を措置する仕組み。

⁵⁶ 「等」には、常時使用する従業員数が2,000人以下の社会福祉法人等が想定されている。

⁵⁷ 地域の特性を生かして高い付加価値を創出等する事業者を対象とし、市町村・都道府県が作成した「基本計画」に基づき当該事業者が作成する「地域経済牽引事業計画」を都道府県知事が承認した上で、金融支援等を措置する仕組み。

図表 8 特定事業者と中小企業者の定義

【特定事業者】	従業員	【中小企業者】	資本金	従業員
製造業等（※）	500 人以下	製造業等（※）	3 億円以下	300 人以下
卸売業	400 人以下	卸売業	1 億円以下	100 人以下
サービス業	300 人以下	サービス業	5,000 万円以下	100 人以下
小売業		小売業	5,000 万円以下	50 人以下

（※）製造業等は、製造業、建設業、運輸業その他業種に属する事業を主たる事業として営むものを指す。
（出所）経済産業省資料に基づき作成

（１）特定事業者の創設趣旨と小規模事業者に対する支援への影響

新たな支援対象類型として特定事業者を創設した理由について、梶山経済産業大臣からは、「中堅企業に成長した中小企業は、まず資本金額を増加させつつ事業を拡大し、その上で従業員数を増加させるというパスに沿って成長することが多い。このため、今般の改正ではこうした企業の実態を踏まえ、規模拡大に資する支援策に限って、資本金によらずに中小企業の定義よりも従業員基準を引き上げた新たな支援対象類型を創設することとした」旨の答弁があった⁵⁸。ただし、同大臣からは、中小企業の足腰強化に向けた留意点として、「中小・小規模事業者は多種多様であり、業種、地域ごとに役割も在り方も違うため、中小企業それぞれの役割に応じてきめ細かく支援を行うことにより、中小企業の足腰を強化していくことが重要である」旨の答弁も行われた⁵⁹。なお、中小企業基本法の定義を見直す必要性について、梶山経済産業大臣からは、「個別施策ごとの目的に応じて支援対象は様々であり、現時点では外部からの把握が容易であり、変動が少ないために安定的に対象を画することができる資本金額も引き続き基準として用いることが適切である」旨の答弁があった⁶⁰。

また、特定事業者の創設を受け、中小企業・小規模事業者の淘汰を目的としたものではないかとの指摘があったが、梶山経済産業大臣からは、「淘汰によって中小企業を中堅企業に押し上げていくということではなく、中小企業の中で意欲ある中小企業を中堅企業に押ししていく制度があった方がいいという中での制度である」旨の答弁があった⁶¹。さらに、小規模事業者に対する支援が縮小するとの懸念も示されたが、同大臣からは、「新たな類型は加えたけれども、それではほかのところに影響があるようなことにはしていない。予算も増やして、対策もきめ細かくしていきたい」旨の答弁があった⁶²。

⁵⁸ 第 204 回国会衆議院経済産業委員会議録第 13 号 3 頁（2021.5.14）

⁵⁹ 第 204 回国会衆議院経済産業委員会議録第 11 号 7～8 頁（2021.5.7）

⁶⁰ 第 204 回国会衆議院経済産業委員会議録第 13 号 3 頁（2021.5.14）

⁶¹ 第 204 回国会衆議院経済産業委員会議録第 11 号 23 頁（2021.5.7）

⁶² 第 204 回国会衆議院経済産業委員会議録第 11 号 10 頁（2021.5.7）

（２）支援対象から除かれることとなる企業群への対応

改正法によって、特定事業者として新たに支援対象となる企業が出てくる一方で、支援対象から除かれることとなる企業群が生じることとなる。この点について、江島経済産業副大臣からは、平成28年度の経済センサスに基づき、新たに支援対象になるのが約5,700社、支援対象が除かれることとなるのが約4,800社となると推計している」旨の答弁があった⁶³。

なお、改正法では、経営革新計画の承認及び経営力向上計画の認定の対象に含めないこととする企業群に属する中小企業者については、2023年3月31日までは特定事業者とみなして引き続き承認・認定対象とする経過措置を設けている。経過措置の経過後に支援対象から除かれることとなる企業群への支援の在り方について、政府参考人からは、「新たな支援対象類型から外れる企業も地域の中で多くの雇用を抱えていることから、こうした企業に対する支援も大事だと思っている。よって、取引の適正化、事業承継、災害、危機対応といった一般的な中小企業支援は引き続き使えることになっている」旨の答弁があった⁶⁴。

3-2. 下請取引の適正化に向けた措置

改正法では、大企業と中小企業の取引の適正化を図るため、下請中小企業振興法（以下「下請振興法」という。）について、①対象取引類型の拡大、②発注書面の交付の振興基準⁶⁵に掲げる事項への明記と取引調査員（いわゆる「下請Gメン⁶⁶」）による調査の法的位置付けの明確化等を講じることとしている⁶⁷。

（１）下請振興法の対象取引類型の拡大

改正法では、下請振興法が対象とする「取引類型⁶⁸」について、これまで同法

⁶³ 第204回国会参議院経済産業委員会会議録第9号（2021.6.8）

⁶⁴ 第204回国会衆議院経済産業委員会会議録第11号8頁（2021.5.7）

⁶⁵ 下請事業者及び親事業者がよるべき一般的基準を定めたものであり、主務大臣は振興基準に定める事項について、下請事業者や親事業者に対して指導・助言を行うことができる。ただし、当該指導や助言は、行政指導であって、振興基準に違反した場合の行政処分や罰則はない。

⁶⁶ 下請Gメンは2017年1月に80名体制で発足し、2021年6月現在、120名体制となっている。全国の下請中小企業を訪問し、親事業者との取引実態についてヒアリングを実施し、聞き取った現場の声を発注者側にフィードバックして取組の浸透・徹底を図っている。

⁶⁷ これらのほか、経済産業大臣が下請中小企業の取引機会を創出する事業者（下請中小企業取引機会創出事業者）を認定した上で、金融支援等を講じる措置を創設することとしている。

⁶⁸ 同法の対象とする取引類型は、①物品等の製造（第1項）、②設備・器具の製造・修理（第2項）、③物品の修理（第3項）、④情報成果物の作成（第4項）、⑤役務の提供（第5項）、の各類型の取引行為を反復継続して委託することを業として行う者である（第2条第2項）。

の対象外としていたフリーランス⁶⁹への委託契約等を、同法の振興対象に含めることを可能としている。

今般の改正の意義について、梶山経済産業大臣からは、「新たに対象となる取引を行う事業者に対しても、中小企業庁として下請振興法に基づき、全国 120 名の下請Gメンによる実態把握を進めていくとともに、業所管大臣が、発注書面の交付など望ましい取引の在り方等を示した振興基準に基づく指導、助言を行うことが可能となる」旨の答弁があった⁷⁰。ただし、衆議院経済産業委員会に出席した川上参考人（早稲田リーガルコモンズ法律事務所弁護士）からは、「フリーランスの取引の不安定性を除去して、下請取引の適正化を図るためには、一方的な契約終了を抑止する一定の規制が必要である」旨の指摘があった⁷¹。

また、フリーランスに対する本改正の周知について、江島経済産業副大臣からは、「受注者側のフリーランスに対しては、改正内容をまとめたリーフレットの作成、オンライン講習会の開催等により普及啓発に取り組む一方で、発注者側に対しては、下請振興法に基づく振興基準を踏まえた指導や助言、自主行動計画⁷²の見直しやフォローアップ、さらにはパートナーシップ構築宣言⁷³の推進等の手段を用いて適正な取組を働きかけていく」旨の答弁があった⁷⁴。

（２）発注書面の交付の明記と下請Gメン調査の法的位置付けの明確化

改正法では、適切な下請振興の推進を図る観点から、①下請振興法の振興基準に掲げる事項に親事業者の下請事業者に対する発注書面の交付を明記するとともに、②下請Gメンが行う同法の振興基準に定める事項に関する調査に法的位置付けを与えることとしている。

①の措置について、政府参考人からは、「法律にしっかり明記し、親事業者と下請事業者の双方により分かりやすい、よるべき基準として位置づけること自身により更なる周知効果が期待できる」旨の意義が示された⁷⁵。なお、発注書面

⁶⁹ フリーランスの定義については様々な指標が存在するが、例えば、内閣府による「フリーランス実態調査」（2020 年 5 月）では、①自身で事業等を営んでいる、②従業員を雇用していない、③実店舗を持たない、④農林漁業従事者でないといった者をフリーランスと定義している。

⁷⁰ 第 204 回国会参議院本会議録第 25 号（2021. 5. 26）

⁷¹ 第 204 回国会衆議院経済産業委員会議録第 12 号 28 頁（2021. 5. 12）

⁷² 各業界団体が下請事業者の取引条件改善に向けて自ら取り組む行動をまとめたものである。

⁷³ サプライチェーン全体の共存共栄を図るとともに、親事業者と下請事業者との望ましい取引慣行の推進に取り組むことを宣言するものである。

⁷⁴ 第 204 回国会参議院経済産業委員会議録第 8 号（2021. 6. 3）

⁷⁵ 第 204 回国会衆議院経済産業委員会議録第 12 号 20 頁（2021. 5. 12）

の更なる交付促進に向け、下請代金支払遅延等防止法を改正する必要性⁷⁶について、政府参考人からは、「下請代金支払遅延等防止法は親事業者の事業活動を規制するものであり、下請中小企業の振興を目的とする下請振興法とは、法目的や趣旨を異にするものであり、下請代金支払遅延等防止法の規制の対象範囲を拡大するという場合には、中小企業を含め新たに規制されることとなる事業者等の状況を勘案するなどの慎重な検討を要する」旨の答弁があった⁷⁷。

また、②の措置を講じる理由について、梶山経済産業大臣からは、「これまで下請Gメンによる下請中小企業の実態把握を進めてきたが、下請取引に関する機微な情報も含まれているため、ヒアリングに回答することに不安の声が上がっていた。これを踏まえ、下請Gメンが行う調査について、法律上の位置付けを明確化した」旨の答弁があった⁷⁸。併せて、下請Gメンの調査体制の強化に向けて、梶山経済産業大臣からは、「下請取引に従事した企業OBや知財の経験者等の専門性を有する多様な人材を確保するなど、必要な人員の確保や調査能力の向上に取り組んでいく」旨の答弁があった⁷⁹。

4. 我が国の産業競争力強化に向けた今後の課題

産業競争力強化法は、3つの「過」、すなわち過剰規制、過小投資、過当競争の是正を目指して、2014年1月から施行された。その後の日本経済や産業の状況を振り返ってみると、国際競争力ランキングの低迷やマークアップ率の低さ、設備のビンテージ等にも表れているとおり、これら3つの「過」の解消について、抜本的な改善や前進が見られたとまでは評価し難いと思われる。同様に、本法律で廃止される生産性向上特別措置法も、労働生産性の伸び悩みからも分かるとおり、制定時の政策目標を十分に達成したとは評価し難いと思われる。

今般の改正法をめぐる国会論議のポイントの1つは、政策効果を検証し、それを政策の見直し（整理統合等を含む）やブラッシュアップに活用していくことの重要性であり、参議院経済産業委員会では、「産業競争力強化法及び中小企業等経営強化法等に規定される多数の計画認定制度による事業者支援策につい

⁷⁶ 資本金1,000万円以下の事業者からの企業や個人（フリーランス等を含む）に対する発注は、現行の下請代金支払遅延等防止法の対象外となっており、発注書面の交付等が義務付けられていない。この点、全世代型社会保障検討会議の第2次中間報告（2020年6月25日）では、「取引条件を明記した書面の交付は下請代金支払遅延等防止法上で義務付けられているものの、資本金1,000万円以下の企業からの発注などフリーランスの保護を図る上で必要な課題について、下請代金支払遅延等防止法の改正を含め立法的対応の検討を行う」とされていた。

⁷⁷ 第204回国会衆議院経済産業委員会議録第12号21頁（2021.5.12）

⁷⁸ 第204回国会参議院本会議録第25号（2021.5.26）

⁷⁹ 第204回国会参議院本会議録第25号（2021.5.26）

ては、利用実績や政策効果の検証を適切に行うとともに、利用者のニーズを踏まえた実効性のある制度となるよう、整理統合等を含めた見直しの検討を適時に行うこと」との附帯決議が付された。

政府には、今後、E B P M（証拠に基づく政策立案）の取組を着実に進めていくことにより、今般の改正法等による各種の政策手段を我が国の産業競争力の強化につなげていくことが求められる。

また、今般の改正法では、規制のサンドボックス制度が恒久化されるが、単に生産性向上特別措置法にあったものをそのまま産業競争力強化法に移管するのではなく、運用面において、より利用者目線に立って改善を図り、同制度が一層活用され、イノベーションの創出につながっていくことが期待される。さらに、過当競争をどのように解消していくのかは、マークアップ率の向上にもつながると思われ、事業再編の促進が鍵を握ると考える。このほか、ベンチャー企業の育成や低迷を続ける開業率の向上も、急務の課題と言えよう。

中小企業政策については、菅内閣の発足以降、成長戦略会議等の場で、その在り方が議論され、大きな変化を遂げようとしているが、中堅企業へと成長を果たす企業の増加をいかに実現させていくのかとともに、地域の経済や雇用を支える中小企業・小規模事業者が切り捨てられることがないようにするといった二兎を追う政策を実行することが求められている。

今般の改正法で、特定事業者という新たな支援対象類型が創設され、中小企業の政策体系はますます複雑化することとなったが、そうしたデメリット面を打ち消し、中小企業から中堅企業へと成長を果たす企業の増加を実現し⁸⁰、それが結果として、日本経済の生産性に寄与することが求められている。

このほかにも、喫緊の課題である事業承継の円滑化を図るほか、今般の改正法による取組（下請振興法の対象取引類型の拡大等）も含め、下請取引の適正化を推し進め、大企業と中小企業が共に成長できる環境整備に努めていくこと等も重要である。特に、下請取引の適正化については、下請Gメンの機能強化等が肝要であることはもちろんであるが、国会論議において梶山経済産業大臣の答弁にもあったとおり、日本のマークアップ率の低さを背景とした激しい価格競争が、下請企業の取引改善が進まない一因にもなっており、マークアップ

⁸⁰ 2021年6月18日に閣議決定された「成長戦略実行計画」では、「中堅企業に成長し、海外で競争できる企業を増やすため、民間支援機関との連携により海外展開するまでの伴走支援を強化する」とされている。なお、政府は、中小企業から中堅企業に成長する企業数を年400社以上とするKPIを設定している。

率をどうやって高めていくのか、そのために政府として何ができるのかも重要な課題である。また、コロナ禍で過剰な債務を抱えている中小企業が少なくない⁸¹が、中小企業の事業再構築や事業再生をいかに支援していくかも喫緊の課題となつてこよう。

そして、産業横断的な課題として、成長戦略の柱に掲げられたグリーン社会への転換やD Xの促進を通じた取組については、グローバルな潮流となっており、世界的な覇権競争が展開されることは必至である。我が国がこの流れに乗り遅れるようなことがあれば、世界規模で発現する新規の需要を取りこぼすことになり、ひいては国際競争力を後退させるリスクが高いと思われる。

そうした中で、改正法の国会論議の中にもあったが、グリーン化における経済効果の根拠について、しっかりとした積算やそのエビデンスを示すことは政府の施策への信頼を高めるためにも極めて重要であろう。また、D Xの促進については、今般の改正法で措置されたD X投資促進税制の積極的な活用を始め、事業変革の環境整備（レガシー⁸²刷新の推進等）やデジタル社会基盤の形成（アーキテクチャ⁸³推進等）及びデジタル人材の育成等の多面的な政策を早急かつ大胆に実施する必要がある。

さらに、留意すべき点として、グリーン社会への転換⁸⁴やD Xの促進を通じて、今後、産業構造の大転換が起きる可能性もあり⁸⁵、労働者の職種転換に向けた職

⁸¹ 株式会社東京商工リサーチが2021年6月14日に公表した「第2回『過剰債務に関するアンケート調査』」によると、中小企業で債務の過剰感を感じている企業は34.2%となっており、3社に1社程度が過剰債務を抱えている実態が浮き彫りとなった。

⁸² 肥大化・複雑化等の課題を抱えた、柔軟性や機動性に欠けたシステムのこと。

⁸³ 第200回国会で成立した「情報処理の促進に関する法律の一部を改正する法律案」に対する参議院経済産業委員会の附帯決議では、「A I等の先進的な技術を活用するためのアーキテクチャ構築に当たっては、関係者間での認識共有や合意形成を加速させるとともに、その中心的な役割を担う『産業アーキテクチャ・デザインセンター』に高度専門人材を集約し、海外の先進的な機関との連携を進める等、コネクテッド・インダストリーズの重点分野を中心に戦略的な取組を進めること」とされており、2020年5月に、デジタルアーキテクチャ・デザインセンターが創設されている（独立行政法人情報処理推進機構（IPA）傘下の組織として）。

⁸⁴ この点については、「既存の産業構造を温存するグリーン成長戦略では、イノベーションのジレンマを克服できず、過去30年間に繰り返してきた産業政策上の失敗を繰り返すだけに終わるだろう。企業間、産業間の労働移動を積極的に促しながら産業構造転換を促すことで炭素生産性を高める産業政策こそが、真のグリーン成長戦略となるのだ」との指摘がある（河野龍太郎、諸富徹「脱炭素が経済成長を促す企業を競わせ労働者は守る政策を」『週刊エコノミスト』（2021.6.22）71頁）。

⁸⁵ この点については、「既存の産業構造を温存するグリーン成長戦略では、イノベーションのジレンマを克服できず、過去30年間に繰り返してきた産業政策上の失敗を繰り返すだけに終わるだろう。企業間、産業間の労働移動を積極的に促しながら産業構造転換を促すことで炭素生産性を高める産業政策こそが、真のグリーン成長戦略となるのだ」との指摘がある（河野龍

業教育訓練の充実といった課題にも配慮した政策運営が求められる⁸⁶。この点について、「2050年カーボンニュートラルに伴うグリーン成長戦略」の関係省庁として厚生労働省が入っていないことに、やや懸念を感じるが、国会論議における梶山経済産業大臣の答弁にあったとおり、職業教育訓練の分野で、経済産業省と厚生労働省がしっかりと連携を強化し、人的資本の蓄積に向けた効果的な施策が展開されることが期待される。

他方、半導体やEV（電気自動車）を始めとした個別の産業分野について、米国・中国・欧州は、それぞれ巨額の財政支出を裏付けとした集中的な投資計画を打ち出しており、そうした状況で、我が国としてはどのようにして戦略的な産業政策を実行していくのか、その青写真を明確にしていくことが早急に求められている。

以上、我が国の産業競争力強化に向けては、容易ならざる課題が山積している。我が国はIMD国際競争力ランキングで、1990年代半ばまで、1位～4位で推移してきたものの、1997年の金融危機で17位に転落し、その後は低迷を続け、直近の2020年には34位にまで沈んだ。もちろん、同ランキングは産業競争力を正確に反映した絶対的なものとまでは言えないだろうが、これだけ我が国の順位が長期に渡り低迷を続けていることは、我が国の産業競争力が弱まっていることの証左であり、そろそろ反転させないといけないのではないか。

そのためにも、グリーンとデジタルを柱とした産業競争力強化の実現に向けて、今後の取組がまさに正念場である。

(内線 75265)

太郎、諸富徹「脱炭素が経済成長を促す企業を競わせ労働者は守る政策を」『週刊エコノミスト』(2021.6.22) 71頁)。

⁸⁶ この点については、「日本の労働市場は諸外国に比べて硬直的であり、職業訓練の機会が少なく質も劣るという課題が見られる。産業構造の転換を実現する上では、これらの課題を改善して円滑な労働移動を支援していく必要がある」との指摘もある(久後翔太郎、山崎政昌、田村統久、和田恵「脱炭素化政策の国際比較に見る日本の課題」『大和総研リサーチレポート』(2021.2) 1頁及び10～11頁)。また、北欧流の「積極的労働市場政策」を念頭に、「企業経営者に雇用維持の責任を課したままでは、既存事業を温存し、イノベーションにも脱炭素化にも対応できない。しかし、国が雇用に責任を持つのなら、既存事業からの撤退や売却で生じる雇用リストラを経営上の大きな制約と考える必要はなくなり、新たな技術の導入やビジネスモデルの変革に経営者はチャレンジできる」との指摘もある(河野龍太郎、諸富徹「脱炭素が経済成長を促す企業を競わせ労働者は守る政策を」『週刊エコノミスト』(2021.6.22) 71頁)。