参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	下請取引の適正化に向けた取組と課題 ～「未来志向型の取引慣行に向けて」の公表後の対応を中心に～
著者 / 所属	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	210 号
刊行日	2022-3-28
頁	1-32
URL	https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/keizai_prism/backnumber/r03pdf/202221001pdf

※ 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））。

下請取引の適正化に向けた取組と課題

～「未来志向型の取引慣行に向けて」の公表後の対応を中心に～

経済産業委員会調査室　上谷田　卓

１．はじめに
２．下請事業者を保護する必要性と下請取引関係法律
３．独占禁止法の優越的地位濫用規制と下請法の運用概況
４．下請振興法の運用概況
５．「未来志向型の取引慣行に向けて」に基づく取組
６．下請取引に関する各種調査の結果概要
７．フリーランスの取引環境の改善に向けた取組
８．おわりに

１．はじめに

我が国の中小企業政策の基本方針を定める中小企業基本法（1963 年７月 20 日法律第 154 号）は、「国は、中小企業に関する取引の適正化を図るため、下請代金の支払遅延の防止、取引条件の明確化の促進その他の必要な施策を講ずるものとする」と定めている（第 22 条）。この方針の実現のため、「私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律」（1947 年４月 14 日法律第 54 号、以下「独占禁止法」という。）では優越的地位の濫用が規制され、また、同法を補完する「下請代金支払遅延等防止法」（1956 年６月１日法律第 120 号、以下「下請法」という。）では下請事業者に対する親事業者の不当な取扱いが規制されている。また、「下請中小企業振興法」（1970 年 12 月 26 日法律第 145 号、以下「下請振興法」という。）では健全な下請取引の振興・下請事業者の育成が図られている。

こうした「規制」と「支援」の両面からの法的措置とともに、これらの法律の運用を担う公正取引委員会や経済産業省・中小企業庁が主軸となり、下請取引の適正化に向けた取組が講じられている。とりわけ、中小企業庁は、2016 年９月に公表した「未来志向型の取引慣行に向けて[1]」（2020 年６月改訂）に掲げ

[1] 中小企業庁ウェブサイト<https://www.chusho.meti.go.jp/keiei/torihiki/miraitorihiki.htm>（2022.3.1 最終アクセス、以下ＵＲＬの最終アクセスの日付はいずれも同日である。））。

る重点５課題に対する支援を推進するとともに、そのフォローアップを継続的に実施している。さらに近年は、昨今のコロナ禍の影響により立場の脆弱性が明らかとなったフリーランス[2]の取引環境の改善に向けた取組も進展しており、「フリーランスとして安心して働ける環境を整備するためのガイドライン」（2021年３月公表。以下「フリーランスガイドライン」という。）において、独占禁止法や下請法の適用関係等が明確化されるに至っている。

こうした中、岸田総理は、成長と分配の好循環による「新しい資本主義」の実現に向け、下請取引に対する監督体制を強化し、大企業と中小企業の共存共栄を目指すとの決意[3]を示している。特に、中小企業の賃上げ確保を軸とする分配戦略の一環として、特に中小企業が適正に価格転嫁を行い得る取引環境の整備に取り組む姿勢[4]を示しているが、長引く新型コロナウイルス感染症の影響を受け、これまでにも増して下請取引の適正化が重要な政策課題となっている。

以上を踏まえ、本稿では、まず、下請取引関係法律の運用状況等について概説する。次いで、中小企業庁を中心とする取引適正化に向けた取組や各種調査において把握された課題等を整理するとともに、フリーランスの取引環境の改善に向けた近年の主な取組を紹介する。最後に、岸田政権における取引適正化に係る取組や下請対策を進めていく上での課題等について若干言及する。

２．下請事業者を保護する必要性と下請取引関係法律

下請取引とは、「概ね規模が大きい事業者から小さい事業者に物品等の製造等を委託する取引」を指し[5]、大企業を基軸とした重層的な取引の階層構造の中において、下位層に存在する企業は「下請事業者」と位置付けられている。下請事業者の多くは、①景気変動の影響を受けやすい、②親事業者から一方的に厳しい取引条件を押しつけられやすい、③零細で資本蓄積に乏しく、設備面・人材面で立ち遅れている等の状況にある中小企業とされ、上位層の企業と比べて相対的に弱い立場に置かれやすい存在として認識[6]されている（図表１）。

---

[2] フリーランスを定義する法律はないが、７．で詳述する「フリーランスとして安心して働ける環境を整備するためのガイドライン」は、「実店舗がなく、雇人もいない自営業主や一人社長であって、自身の経験や知識、スキルを活用して収入を得る者」をフリーランスとしている。

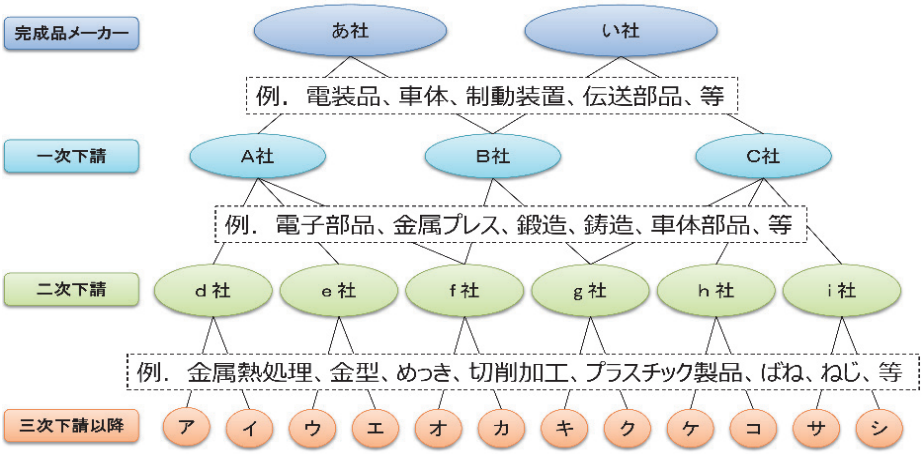
[3] 第207回国会衆議院本会議録第３号14頁（2021.10.12）

[4] 第208回国会衆議院本会議録第３号（2022.1.20）

[5] 中小企業庁「正しい下請取引（2006年度）」１頁（中小企業庁ウェブサイト<https://www.chusho.meti.go.jp/keiei/torihiki/2007/download/18fy_torihiki.pdf>）

[6] 中田哲雄編著『通商産業政策史 1980-2000 第12巻 中小企業政策』（経済産業調査会、2013年）548頁

図表１　下請構造のイメージ（自動車産業の例）



（出所）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（第１回）
参考資料 2-2（2015.12.21）

下請取引の適正化は、①独占禁止法の優越的地位濫用規制及び②下請法に基づく「規制」と③下請振興法に基づく「支援」の両面からの法的措置により図られており、①は適用対象に係る規定はなく、大企業・中小企業間の取引のみならず、大企業間や中小企業間をも含む全ての事業者間の取引を適用対象とし得るものである一方、②と③は適用対象となる事業者や取引を法定している。

３．独占禁止法の優越的地位濫用規制と下請法の運用概況

3-1．概要と位置付け

独占禁止法の優越的地位濫用規制は、事業者間の公正な競争を阻害する不公正な取引方法の一類型として規定されているものであり、全ての事業者間のあらゆる取引を対象とし、自己の取引上の地位が相手方に優越していることを利用し、取引の相手方に正常な商習慣に照らして不当に不利益を与える行為（第２条９項５号）に対して排除措置命令や課徴金納付等の措置を講じている（第20条、第20条の６等）[7]。

一方、下請法は、①独占禁止法は行為者の地位の優越性や当該行為による不利益の不当性を個別に認定する必要があり問題解決の迅速性に欠けていたこと、②親事業者との取引関係悪化を懸念する下請事業者からの被害申告を期待しにくかったこと、③契約内容が不明瞭な場合が多く下請代金の減額等に有効に対

[7] 公正取引委員会は、予防的措置にも位置付けられる優越的地位濫用規制を講じる必要性について、①取引主体が自由かつ自主的な判断により取引が行われるという自由競争基盤を侵害すること、②相手方が競争者との関係において競争上不利となる一方で、行為者が競争者との関係において競争上有利となるおそれがあることの２点から説明している（公正取引委員会「優越的地位の濫用に関する独占禁止法上の考え方」（2017年６月最終改正）２～３頁）。

処できなかったこと等を背景[8]に、独占禁止法の補完法として制定されたものである。同法の趣旨について石橋通商産業大臣（当時。以下肩書きはいずれも当時のもの。）は、「下請代金の支払遅延など親事業者の不公正な行為は、中小下請事業者の事業経営を圧迫し、ひいては我が国経済の健全な発達を阻害するため、更なる積極的な措置を講ずる必要がある」旨説明[9]していた。

下請法は、下請事業者の利益を迅速に確保する観点から、適用対象とする事業者や取引に加え、親事業者の義務や禁止行為を法定し、違反行為の是正等の勧告や指導を行っている（図表２及び図表６）。

図表２　下請法の適用対象

対象取引①：物品の製造・修理委託、政令で定める情報成果物作成委託・役務提供委託（※）

親事業者		下請事業者
資本金３億円超の法人	→	資本金３億円以下（個人を含む）
資本金 1,000 万円超３億円以下の法人	→	資本金 1,000 万円以下（個人を含む）

対象取引②：情報成果物作成委託・役務提供委託（政令で定めるものを除く（※））

親事業者		下請事業者
資本金 5,000 万円超の法人	→	資本金 5,000 万円以下（個人を含む）
資本金 1,000 万円超 5,000 万円以下の法人	→	資本金 1,000 万円以下（個人を含む）

（※）情報成果物作成委託：プログラム、役務提供委託：運送、物品の倉庫における保管、情報処理
（出所）公正取引委員会「下請取引適正化推進講習会テキスト」（2021.11）２頁、４頁に基づき作成

下請法の位置付けについて、石橋通商産業大臣は「政府として、独禁法そのものを弱体化しようという考えは毛頭ない。中小企業庁等が公取にお手伝いをして、必要な場合には公取に資料を提供あるいは報告するというものであり、こういう意味においては、下請法は公取を強化する法案とも考えられる」旨の説明[10]を行っている[11]。また、両法律による措置の効果の違いについて、例えば、下請法では、下請事業者に対する原状回復措置や不利益補填措置等を勧告することできることが明記されているところ（下請法第７条２項）、独占禁止法に基づく違反行為の排除措置命令においては、これらを命じることができるとの明確な規定がない点に違いがある（独占禁止法第20条）[12]。

---

[8] 第 24 回国会衆議院商工委員会議録第 20 号８～９頁（1956.3.20）、長澤哲也著『優越的地位濫用規制と下請法の解説と分析（第４版）』（商事法務、2021 年）10 頁
[9] 第 24 回国会衆議院本会議録第 23 号 294 頁（1956.3.16）
[10] 第 24 回国会衆議院商工委員会議録第 37 号 14 頁（1956.4.20）
[11] なお、公正取引委員会は独占禁止法と下請法の運用に関して、いずれの法律も適用可能な場合は下請法による規制対象とするとの方針を示している（公正取引委員会「優越的地位の濫用に関する独占禁止法上の考え方」（2017 年６月改正）３頁）。
[12] 長澤哲也著『優越的地位濫用規制と下請法の解説と分析（第４版）』（商事法務、2021 年）19 頁

なお、独占禁止法の優越的地位濫用規制の運用は公正取引委員会が担うのに対して、下請法に基づく措置は、公正取引委員会と中小企業庁が連携して運用している。公正取引委員会と中小企業庁の下請法の運用の在り方について、下請法に基づく立入検査及び報告命令の調査権限が公正取引委員会及び中小企業庁長官等にそれぞれ与えられているところ（下請法第９条）、公正取引委員会に強制的な権限が与えられているのに対して、中小企業庁長官等には公正取引委員会よりも限定的な権限が与えられているものと解釈[13]されている。

3-2. 独占禁止法の優越的地位濫用規制の運用状況

公正取引委員会の優越的地位濫用規制について、「未来志向型の取引慣行に向けて」を公表した 2016 年以降の直近５年間の運用状況を見ると、法的措置件数は３件（確約計画の認定）となっており、違反認定件数はゼロとなっている。ただし、親事業者に対する注意については、毎年度一定数行われており、その内訳を見ると、購入・利用強制、協賛金等の負担要請、従業員等の派遣要請、下請代金の減額に係る件数が多くを占める状況にある（図表３）。

図表３　独占禁止法の優越的地位濫用規制による対処状況

	2016年度	2017年度	2018年度	2019年度	2020年度	累計
法的措置	0	0	0	0	3	3
排除措置命令	0	0	0	0	0	0
確約計画の認定（※1）	－	0	0	0	3	3
課徴金納付	0	0	0	0	0	0
違反認定	0	0	0	0	0	0
警告	0	0	2	1	0	3
注意（※2）	48	49	56	29	47	229
購入・利用強制	19	24	12	11	18	84
協賛金等の負担要請	22	22	15	7	8	74
従業員等の派遣要請	16	12	31	9	23	91
その他経済上の利益の提供	8	9	11	9	9	42
受領拒否	0	0	0	0	1	1
返品	2	6	5	4	12	29
支払遅延	4	5	9	7	9	34
減額	11	8	13	7	17	56
取引対価の一方的決定	2	2	3	2	2	11

（※1）確約手続は、独占禁止法違反の疑いについて、公正取引委員会と事業者との間の合意により自主的に解決するための計画認定手続である（第 48 条）。競争上の問題をより早期に是正し公正取引委員会と事業者が協調的に問題解決を行う領域を拡大する観点から、2017 年に導入されたものである。
（※2）注意について、一つの事案において複数の行為類型について注意を行っている場合があるため、件数合計と内訳の合計は一致しない。
（出所）2016～2020 年度の公正取引委員会「年次報告」に基づき作成

[13] 長澤哲也著『優越的地位濫用規制と下請法の解説と分析（第４版）』（商事法務、2021 年）470～471 頁

3-3. 下請法の運用状況

下請法の直近５年間の運用状況（累計）を見ると、公正取引委員会は 38 件に対して第７条の規定に基づく勧告を行い、３万 6,887 件に対して指導を行っている。なお、公正取引委員会による違反勧告については、製造委託に係る下請代金の減額に対するものがほとんどを占めている。一方、中小企業庁は、4,006 件の親事業者へ立入検査等を行い、うち 3,502 件について指導を行い、２件について公正取引委員会に措置を請求している（図表４）。

図表４　公正取引委員会及び中小企業庁の下請法に基づく処理状況

	公正取引委員会				中小企業庁		
	勧告	指導	不問	合計	立入検査等	指導	公正取引委員会への措置請求
2016 年度	11(9)	6,302	290	6,603	1,006	900	0
2017 年度	9(9)	6,752	307	7,068	958	867	1
2018 年度	7(6)	7,710	382	8,099	830	738	0
2019 年度	7(6)	8,016	292	8,315	855	706	0
2020 年度	4(1)	8,107	222	8,333	357	291	1
累計	38	36,887	1,493	38,418	4,006	3,502	2

（※）勧告について、括弧内の数値は製造委託に係る下請代金の減額に対する勧告件数を示す。
（出所）2016～2020 年度の中小企業庁「下請法の運用実績」、公正取引委員会「年次報告」に基づき作成

また、下請事業者が被った不利益の回復状況（累計）について見ると、公正取引委員会の措置により、1,415 の親事業者から総額 97.6 億円相当の原状回復が行われている。また、中小企業庁の措置により、1,061 の親事業者から総額 9.7 億円相当の下請代金の返還が実施されている（図表５）。

図表５　公正取引委員会及び中小企業庁の下請法に基づく処理状況

	公正取引委員会		中小企業庁	
	返還親事業者数	原状回復額	返還親事業者数	返還額
2016 年度	302	24.0 億円	296	2.3 億円
2017 年度	308	33.7 億円	271	2.5 億円
2018 年度	321	6.7 億円	195	2.9 億円
2019 年度	268	27.8 億円	188	1.4 億円
2020 年度	216	5.4 億円	111	0.6 億円
累計	1,415	97.6 億円	1,061	9.7 億円

（出所）2016～2020 年度の中小企業庁「下請法の運用実績」、公正取引委員会「年次報告」に基づき作成

なお、下請法は、下請事業者への 11 の禁止行為に当たる実体規定（第４条関係）と親事業者の義務行為（発注書面の交付・作成・保存、下請代金の支払期日の設定、遅延利息の支払）に当たる手続規定（第５条関係）を定めている。実体規定違反件数の内訳を見ると、公正取引委員会及び中小企業庁ともに、支

払遅延、減額及び買いたたきの３つの類型が大部分を占め、また、手続的違反件数についても、契約書面の不備・未交付が多くを占めている（図表６）。

図表６　下請法の違反行為類型別件数の推移

	公正取引委員会					中小企業庁				
	2016年度	2017年度	2018年度	2019年度	2020年度	2016年度	2017年度	2018年度	2019年度	2020年度
実体規定違反合計	5,815	5,778	6,819	6,919	7,979	579	689	489	446	270
受領拒否	34	23	46	32	40	2	3	1	2	0
支払遅延	3,375	3,129	3,371	3,651	4,738	280	314	205	183	84
下請代金の減額	489	611	834	1,150	1,471	204	247	185	133	130
返品	15	20	19	14	15	5	9	6	5	1
買いたたき	1,143	1,179	1,487	721	830	19	25	14	25	16
購入・利用強制	78	94	90	72	76	4	7	3	8	1
報復措置	0	0	5	1	0	0	0	0	0	0
有償材の早期決済	59	92	113	98	78	13	17	9	14	8
割引困難手形	365	324	374	254	314	47	46	50	32	14
利益提供要請	208	261	348	336	297	5	21	15	42	13
変更・やり直し	49	45	132	590	120	0	0	1	2	3
手続規定違反合計	5,435	5,971	6,742	6,609	6,937	1,544	1,502	1,298	1,171	459
書面不備・未交付	4,806	5,322	5,964	5,864	6,003	840	804	678	618	255
書類未保存	629	649	778	745	934	704	698	620	553	204

（出所）2016～2020 年度の中小企業庁「下請法の運用実績」、公正取引委員会「年次報告」に基づき作成

４．下請振興法の運用概況

4-1．概要

下請振興法は、親事業者の協力の下、下請事業者の体質を強化して下請性を脱した独立性のある企業の成長を促すことを目的としたものであり、適用対象となる事業者や取引を法定している（図表７）。

図表７　下請振興法の適用対象

対象取引：親事業者が主業として行う継続的取引で、①物品の製造委託、②製造のための設備、器具の製造委託又は修理（親事業者が業として製造・修理を行わない場合も含む）、③修理委託、④情報成果物作成委託（※2）、⑤役務を構成する行為の委託（※3）

親事業者	下請事業者
資本金又は出資金（個人の場合は従業員数）が自己より小さい中小企業者（※1）に対する委託を業として行うもの	資本金等が自己より大きいものからの委託を業として行う中小企業者（※1）

（※1）例えば、第２条では、製造業・建設業・運輸業等は、資本金３億円以下又は常時使用する従業員数 300 人以下の会社及び個人、サービス業は、資本金 5,000 万円以下並びに常時使用する従業員数 100 人以下の会社又は個人等と規定されている。
（※2）プログラム、映画、放送番組等
（※3）他者に提供するサービスを構成するサービスの委託（例：フリーランスとの取引）等
（出所）公正取引委員会「下請取引適正化推進講習会テキスト」（2021.11）125～127 頁に基づき作成

下請振興法は、健全な下請取引の振興の促進及び下請事業者の経営基盤の強化に向けた措置を定めている（図表８）。宮澤通商産業大臣は同法の趣旨について、「下請中小企業が自主的に事業を運営し、かつ、その能力を効果的に発揮できるようにすることは、我が国経済のバランスのとれた発展を確保する上で極めて重要な課題である。このような観点から、下請中小企業の実態に即して効率的に近代化の促進を図るとともに、下請取引のあっせん等を推進することにより、下請中小企業の振興を図っていく」旨説明[14]していた。

図表８　下請振興法の５つの柱

① **「振興基準」の策定と実現（第３条関係）**
→親事業者と下請事業者のよるべき一般的基準として経済産業大臣が定める「振興基準」（※1）の策定と当該基準の違反行為に対する指導及び助言を行う。

② **「振興事業計画制度」に基づく支援（第５条関係）**
→下請事業者が組織する特定下請組合等と親事業者が協力して作成する「振興事業計画」に基づく事業に対して金融支援等を講じるもの。これまでに 12 計画（船舶 10 件、自動車部品２件）が承認されている（2021 年３月時点）。

③ **「特定下請連携事業計画制度」に基づく支援（第８条関係）**
→２以上の特定下請事業者が連携し互いの経営資源を有効に活用して新事業活動を行い、自律的に取引先を開拓していくことにより特定の親事業者への依存状態の改善を図るために策定する「特定下請連携事業計画」の実施に対して金融支援等を講じるもの。これまでに 157 計画が認定されている（2021 年３月時点）。

④ **「下請中小企業取引機会創出事業者認定制度」に基づく支援（第 15 条関係）**
→デジタル技術の活用等により親事業者と下請事業者との間で、新たな取引機会の創出や受託プロセスの最適化等を担う事業者を「下請中小企業取引機会創出事業者」として経済産業大臣が認定して金融支援等を講じるもの。これまでに１件の事業者（※2）が認定されている（2022 年１月時点）。

⑤ **「下請企業振興協会」による支援（第 23 条関係）**
→取引のあっせんや苦情紛争に対する相談への対応・調停等を実施している。

（※1）第３条２項の８つの事項（１号：下請事業者の生産性の向上及び製品若しくは情報成果物の品質若しくは性能又は役務の品質の改善に関する事項、２号：親事業者の発注分野の明確化及び発注方法の改善に関する事項、３号：下請事業者の施設又は設備の導入、技術の向上及び事業の共同化に関する事項、４号：対価の決定の方法、納品の検査の方法その他取引条件の改善に関する事項、５号：下請事業者の連携の推進に関する事項、６号：下請事業者の自主的な事業の運営の推進に関する事項、７号：下請取引に係る紛争の解決の促進に関する事項、８号：下請取引の機会の創出の促進その他下請中小企業の振興のため必要な事項）を具体的に定めている（全文は中小企業庁ウェブサイト<https://www.chusho.meti.go.jp/keiei/torihiki/shinkoukijyun/zenbun.pdf>を参照）。

（※2）発注者と国内外約 200 社の提携工場をつなぐオンデマンド製造プラットフォーム等を運営する「（株）カブク」が認定されている（2021 年 12 月 27 日）。なお、認定事業者は、マッチングの実施のみならず、自らが発注者から委託された取引を適切な下請中小企業に再委託するとともに、当該委託及び再委託の工程を管理すること等により下請中小企業の取引機会を創出する事業を行う。

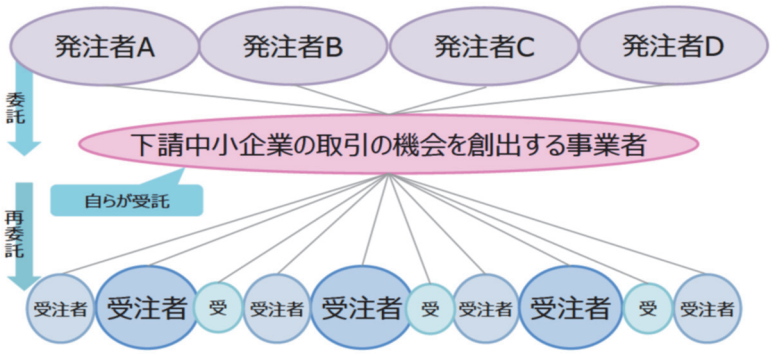
（出所）中小企業庁ウェブサイト等に基づき作成

[14] 第 63 回国会衆議院本会議録第 16 号２頁（1970.4.3）

4-2. 下請振興法の主な改正

図表８に示した仕組みのうち、③「特定下請連携事業計画制度」は 2013 年の法改正より措置され、また、④「下請中小企業取引機会創出事業者認定制度」は 2021 年の法改正により措置されたものである。③を創設した理由について鈴木中小企業庁長官は、②「振興事業計画制度」は下請企業と親企業の連携を想定したものであったが、「下請企業同士の連携を進めていただきたいということで、下請企業同士の連携も認定の対象とした」旨述べている[15]。一方、④について、飯田中小企業庁事業環境部長は、「一般に下請中小企業は、受注先が限定的、固定的で新しい取引先を拡大できないという実態にあり、親事業者との関係でも比較的弱い立場に置かれ、価格を含む契約条件を対等に交渉できないことがある」といった状況の中、「近年、親事業者と下請中小企業群との間に入って下請中小企業の弱い立場を補い、下請中小企業の持っている強みをより一層生かせる新たなビジネスを行う事業者が出てきている」ことに言及しつつ、「こうした事業者は複数の中小企業に発注するというビジネスの性質上、発注者と再委託した中小企業者との間での代金受領と支払いのタイムラグが生じており、金融機関の信用が足りなくて当該資金需要に見合う調達が困難な場合が見られていた」との理由から当該制度を創設したと説明[16]している（図表９）。

図表９　下請事業者への取引機会を創出する事業者のイメージ



（出所）第 33 回中小企業政策審議会（2021.6）資料２・23 頁より抜粋

なお、2021 年の下請振興法の改正[17]では、これまで同法の取引対象から除か

[15] 第 183 回国会衆議院経済産業委員会議録第 15 号 14 頁（2013.5.29）
[16] 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）
[17] 第 204 回国会（常会）で成立した「産業競争力強化法等の一部を改正する等の法律」の一つに含まれている。

れていたフリーランスとの委託契約等を振興対象に含めることを可能とすること（第２条２項５号等）のほか、健全な下請振興の推進に向け、①下請振興法の振興基準に掲げる事項に「発注書面の交付その他の方法による発注分野の明確化」を加えること（第３条２項２号）や②取引調査員（いわゆる「下請Ｇメン[18]」）が行う振興基準に定める事項に係る調査に法的位置付けを与えること等も規定された（第 26 条、下請Ｇメンの活動概況については 6-1 参照）[19]。

５.「未来志向型の取引慣行に向けて」に基づく取組

5-1. 策定経緯と具体的な取組

（１）「未来志向型の取引慣行に向けて」の公表

中小企業庁は2016年９月15日、親事業者と下請事業者双方の取引条件の改善及び付加価値の向上に向けたパッケージとして、「未来志向型の取引慣行に向けて」を公表[20]した。これは、政府・経済界・労働界の代表者で構成する「経済の好循環実現に向けた政労使会議」（2013年９月設置）の「経済の好循環の継続に向けた政労使の取組について[21]」（いわゆる「政労使合意」、2014年12月公表）や「経済財政運営と改革の基本方針2016[22]」（2016年６月閣議決定）等を踏まえて策定されたものであり、これに基づき世耕経済産業大臣は、「中小企業、大企業の間がフェアな取引が行われ、結果としてアベノミクスの果実が地方の中小企業にも行き渡るように取り組んでいきたい」との決意[23]を示していた。

当該パッケージでは、「価格決定方法の適正化」、「支払条件の改善」、「型取引の適正化」を下請取引の重点課題として位置付けた上で、（１）業種横断的なルールの明確化・厳格な運用に向け、①下請法の運用強化（運用基準の改正）、

---

[18] 下請Ｇメンは全国の下請事業者を訪問し、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。

[19] これらの改正の概要や主な国会での議論は、柿沼重志・上谷田卓「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」『経済のプリズム』No.203（2021.8）18～20 頁も参照。

[20] 中小企業庁ウェブサイト<https://www.chusho.meti.go.jp/keiei/torihiki/2016/161221miraimukete.pdf>

[21] 政労使合意では、「政府の環境整備の取組の下、経済界は、賃金の引上げに向けた最大限の努力を図るとともに、取引企業の仕入れ価格の上昇等を踏まえた価格転嫁や支援・協力について総合的に取り組むものとする」との合意がなされた（首相官邸ウェブサイト<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/seirousi/26torikumi.pdf>）。

[22] 当該方針では、「政労使合意の浸透を図るとともに、大企業へのヒアリングの実施、下請法等の運用強化、下請取引ガイドラインの充実・普及により、良い品質に見合った適正な価格を支払う取引慣行を定着させること等を通じ、下請等中小企業の取引条件の改善を図る」との方針が示された（内閣府ウェブサイト<https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/cabinet/2016/2016_basicpolicies_ja.pdf>19 頁）。

[23] 第 192 回国会衆議院予算委員会議録第２号 10 頁（2016.10.6）

②取引適正化・付加価値向上の促進（下請振興法の振興基準の改正）、③下請代金の支払条件の改善（手形支払に関する通達の見直し）、④下請法の調査・検査の重点化が進められるとともに、サプライチェーン全体での取引適正化と付加価値向上に向けた（２）業種別の自主行動計画の策定等が推進された（図表10）。

図表 10　「未来志向型の取引慣行に向けて」における具体策

（１）業種横断的なルールの明確化・厳格な運用	
①下請法の運用強化 下請法の運用基準に違反事例を追加し、違反情報の収集強化と未然防止を図る。	○2016 年 12 月に下請法の運用基準を改正 →公正取引委員会が、「不適正な原価低減活動」や「金型の保管コストの押しつけ」等の違反行為事例を 66 事例から 141 事例に大幅に拡大した（例：値引きセールの実施を理由に下請代金から一定額を差し引く、十分な協議のない下請代金額の設定）。
②取引適正化・付加価値向上の促進 下請振興法の振興基準に望ましい取引慣行を追記し、親事業者に要請する。	○下請振興法の振興基準の改正（主なもの） →2016 年 12 月、親事業者と下請事業者の望ましい取引慣行として、①生産性向上等への協力、②原価低減要請に係る合理性の確保、③労務費上昇分の取引対価への反映、④型の保管・管理の適正化（親事業者による保管を求める場合のコストは負担）⑤業種別下請ガイドライン（※1）の遵守、自主行動計画（※2）の策定と実行等を追加した。 →2018 年 12 月、①型代金の速やかな支払い、②働き方改革に伴う短納期発注等に対する適正なコスト負担、③ＢＣＰの策定・実施等の天災時の連携・協力等を追加した。 →2020 年１月、①型取引の適正化ルールの順守（不要な型の廃棄や型制作相当費の一括払い等）、②サプライチェーンにおける電子化による業務効率化の推進等を追加した。 →2021 年３月、①下請事業者の知的財産の適正な取扱い、②下請事業者からの協議の申し出やすい環境の整備、③フリーランスとの適切な取引等を追加した。
③下請代金の支払条件の改善 下請代金の支払条件の改善を、親事業者に要請する。	○2016 年 12 月に中小企業庁と公正取引委員会は、約 50 年ぶりに手形支払に関する新たな通達「下請代金の支払手段について」を発出 →①下請代金の支払いは可能な限り現金で行う、②手形等による場合は、割引料を下請事業者に負担させることがないよう額を十分に協議して決定する、③手形サイトは 120 日（繊維業においては 90 日）を超えてはならないことは当然として、将来的に 60 日以内とするよう努める、といった事項について、親事業者が率先して取り組むことを示した。
④下請法の調査・検査の重点化 下請法の書面調査の充実、立入検査を実施する。	○2017 年１月に中小企業庁に下請Ｇメンを新たに配置 →下請Ｇメンは、年間 2,000 件以上、下請中小企業へのヒアリングを実施し、ヒアリングで聞き取った内容については、必要に応じて、秘密保持を前提として、発注側事業者や業界団体に伝え、適正取引に向けた取組を強く促していく。
（２）業種別の自主行動計画の策定	
○下請ガイドライン策定業種のうち、幅広い下請構造をもつ自動車等の業種に対して、サプライチェーン全体での「取引適正化」と「付加価値向上」に向けた自主的な行動計画の策定と着実な実行を要請するとともに、フォローアップを行う。	
○下請法の運用基準等の改正を踏まえ、業種別下請ガイドラインを改訂し、親事業者と下請事業者間における望ましい取引事例（ベストプラクティス）を追加した。	

（※1）下請事業者と親事業者との間におけるベストプラクティスや下請法等で問題となり得る取引事例等が具体的に記載されたガイドラインである。2021 年 12 月末時点で 19 業種で策定されている。
（※2）2022 年１月末時点で、18 業種 51 団体が自主行動計画を策定している。
（出所）中小企業庁ウェブサイト等に基づき作成

（２）「改訂版・未来志向型の取引慣行に向けて」の公表

2020年６月29日、中小企業庁は、既存の「価格決定方法の適正化」、「支払条件の改善」、「型取引の適正化」に加え、下請Ｇメン調査等で把握された課題を踏まえ、「知財・ノウハウの保護」、「働き方改革に伴うしわ寄せ防止」を追加し、取引適正化重点５課題として設定した、改訂版「未来志向型の取引慣行に向けて」を公表[24]した。これは、2020年２月28日に大企業と中小企業の経営者が一堂に会する「価値創造企業に関する賢人会議」（座長・日本商工会議所会頭、2019年12月設置）がとりまとめた「中間報告」において、下請Ｇメン調査等を通じ、①中小企業の知的財産・ノウハウが発注側企業に不当に吸い上げられているとの声や契約書における受注側の知的財産権の取扱いが不明確であるとの声が上がっていること、②働き方改革による適正なコスト負担を伴わない短納期発注や急な仕様変更など大企業から受注側企業に対するしわ寄せが発生しているとの声が上がっていることを受け、これらの不公正を正すため、取引環境の適正化を図るべきとの指摘[25]がなされていたことを踏まえて改訂されたものである。

当該パッケージの下、政府は、コロナ禍の経済状況も踏まえつつ、下請Ｇメン調査等による実態把握、産業界における契約ひな形・ガイドライン等の遵守徹底、下請法等に基づく厳正な指導を方針とし、取引適正化を推進している。

5-2. 重点課題別の主な取組

（１）価格決定方法の適正化

価値創造企業に関する賢人会議による「中間報告」において、大企業と中小企業が共に稼げる関係の構築に向け、個社による自主行動の宣言を通じた取引適正化の仕組みを構築する必要性が指摘[26]された。これを受け、同年５月に政府・経済界・労働界の代表者から成る「未来を拓くパートナーシップ構築推進会議」が開催され、同会議において、価格決定方法の適正化を含む重点５課題に係る下請振興法の振興基準の遵守及びサプライチェーン全体の共存共栄に向けた連携に取り組むことを「代表権のある者の名前」で個々の企業が宣言する「パートナーシップ構築宣言」の創設が決定された（図表11）。

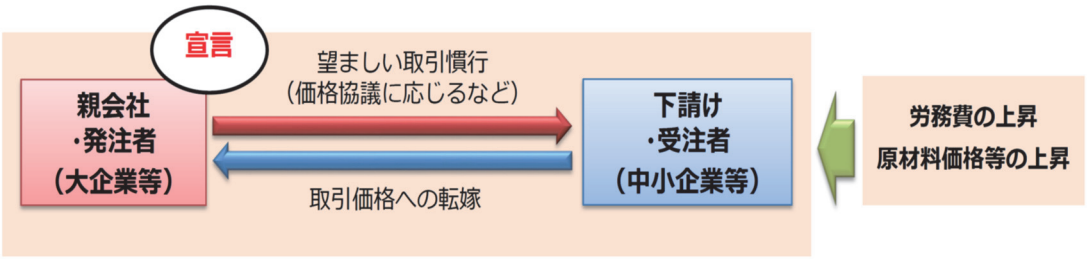
---

[24] 中小企業庁ウェブサイト<https://www.chusho.meti.go.jp/keiei/torihiki/2020/miraitorihiki20200629.pdf>

[25] 中小企業庁ウェブサイト<https://www.chusho.meti.go.jp/koukai/kenkyukai/kenjinkaigi/2020/200228kenjinkaigi02.pdf>26～27頁

[26] 中小企業庁ウェブサイト<https://www.chusho.meti.go.jp/koukai/kenkyukai/kenjinkaigi/2020/200228kenjinkaigi02.pdf>23～24頁

図表 11 パートナーシップ構築宣言のイメージ



（出所）第 32 回中小企業政策審議会（2021.3）資料 7-1・１頁より抜粋

宣言企業に対しては、経済産業省の補助事業に係る加点措置[27]が講じられており、2020年６月の宣言開始以降、6,000社を超える宣言[28]が公表されている。宣言済みの発注側事業者の約94％が宣言を意識して仕入先と取引条件の協議を行い、また、受注側の半数以上が宣言の効果を実感していると報告[29]している。

（２）支払条件の改善

2016年12月の手形支払に係る新たな通達「下請代金の支払手段について」の発出後、下請代金支払の更なる適正化を図るため、2020年７月に「約束手形をはじめとする支払条件の改善に向けた検討会」が設置され、同検討会において2021年３月15日、約束手形を用いた取引の問題点や約束手形の廃止に向けた課題等を示した報告書[30]が公表された。この報告書を踏まえ、中小企業庁と公正取引委員会は「下請代金の支払手段について」を改正[31]し、①下請代金の支払は可能な限り現金で行うこと、②手形等により下請代金を支払う場合に手形等の現金化に係る割引料等を下請事業者に負担させることがないよう十分に協議すること、③手形等の支払サイト（手形等の振出日から支払期日までの日数）を60日以内とすること、④これらを概ね３年以内を目途として実施すること等に親事業者が率先して取り組むべきことを求めている。さらに当該報告書で示された５年後の約束手形の利用廃止に向け、業種特性を踏まえつつ、産業界・金融界による自主行動計画の策定・改訂を促進していくとの方針[32]が示されている。

---

[27] ①事業再構築補助金、②ものづくり・商業・サービス生産性向上促進補助金、③ものづくり・商業・サービス高度連携促進補助金、④先進的省エネルギー投資促進支援事業、⑤産業・業務部門における高効率ヒートポンプ導入促進事業）の一部枠で加点措置が講じられている。

[28] パートナーシップ構築宣言ポータルサイト<https://www.biz-partnership.jp/index.html>

[29] 「2020 年度取引条件改善状況調査」（2021.4）51 頁及び 53 頁（調査の概要は 6-3. で後述）。

[30] 中小企業庁ウェブサイト<https://www.chusho.meti.go.jp/koukai/kenkyukai/shiharaikaizen/2021/210315shiharaikaizen_report.pdf>

[31] 中小企業庁ウェブサイト<https://www.chusho.meti.go.jp/keiei/torihiki/shiharaisyudan/zenbun.pdf>

[32] 例えば、成長戦略実行計画（2021.6）26 頁

（３）型取引の適正化

2017 年１月、中小企業庁は、自動車・素形材業界における部品等の製造に必要な型取引の適正化に向け、「型管理（保管・廃棄等）における未来志向型の取引慣行に関する研究会」を設置した。同研究会は同年７月 24 日、①不要な型は廃棄する（管理対象の削減）、②保管が必要な型については必要な管理費用（保管費用等）の支払いや保管義務期間等は協議・合意の下に取り決めを行う（管理対象の管理の適正化）、③型管理に係る社内ルール（マニュアル等）を明文化するとともに運用の在り方を見直す（管理の自立化）、の３つを基本方針とし、事業者が型管理の適正化を強化していくための具体策を示した「未来志向型・型管理の適正化に向けたアクションプラン」を策定[33]した。

また、中小企業庁は2019年８月、型管理の適正化の更なる改善に向け、産学官の有識者・代表から成る「型取引の適正化推進協議会」を設置した。同協議会は同年12月11日、型取引を３つの類型に整理し、それぞれに応じた適正化に向けた考え方や取引類型ごとに論点を示した「報告書」を公表[34]した（図表12）。

図表 12　型取引の適正化推進協議会報告書のポイント

（１）課題と現状

課題	現状
論点①　型の所有、取引条件	取引条件、型に対する指示が口頭等で曖昧
論点②　型代金・型相当費の支払	量産開始まで型代金・型相当費が支払われず、支払も24回分割払で資金繰りが苦しい
論点③　型の廃棄・保管	廃棄の取り決めが不明確でサプライチェーン全体で共有化されておらず、廃棄の判断がされない。保管メンテナンス等の費用は受注側負担
論点④　廃棄年数・保管費用項目等の実効的目安	産業実態に則し具体性のある目安の策定(自動車、産業機械、電機・電子・情報産業)
論点⑤　型の技術・ノウハウ	発注側企業から、一方的に型、図面データ等の提供を要請され、第三者に譲渡等。

（２）考え方

各課題について、型の所有実態、型に対する制限、要請等の内容を踏まえて、**取引を３類型に整理し、それぞれの類型に応じて、適正化を図る。**

【類型】
A：型についても取引（請負等）を行う場合
B：取引の対象は部品であるものの、型についても部品に付随する取引として型相当費の支払いや製作・保管の指示等を行う場合
C：上記以外の場合

（３）取引類型ごとの整理

類型	論点②		論点③		論点④	論点⑤
	所有権	支払方法及び支払の時期	廃棄	保管料	目安	技術・ノウハウ
A	発注側	完成品の引渡し時点での一括払い、資金繰りに課題のある受注側企業には更なる前倒し	発注側が、廃棄の取り決めを定め、取り決めに基づき廃棄	発注側負担（発注側が所有する型を保管させるため）	型の廃棄・返却の目安 • 量産期から補給期への移行の明確化 • 廃棄・保管に関する定期的な協議・連絡 • 廃棄を前提に協議する型の経過年数の明確化 -自動車　：量産終了後15年 -産業機械：量産終了後10-15年 -電機・電子：最終生産後3年 型保管費用項目の目安 • 土地建物費等項目を明確化	• 秘密保持契約を含めた取決めの書面化（意図せざる図面やデータの流出防止） • 型の製作技術・ノウハウに対する対価の支払い
B	受注側	資金繰りに課題のある受注側企業には一括払い、支払時期の前倒し	協議して、廃棄の取り決めを定め、取り決めに基づき廃棄	発注側負担（発注側が保管等の指示を行うため）		
C	受注側	–	受注側が独自に判断	受注側負担（受注側が独自に保管を行うため）		

論点①　各項目に係る取引条件の明確化と書面化の徹底

（出所）経済産業省資料

[33] 中小企業庁ウェブサイト<https://www.meti.go.jp/policy/mono_info_service/mono/sokeizai/kata/katakanriactionplan2.pdf>
[34] 経済産業省ウェブサイト<https://www.meti.go.jp/press/2019/12/20191211002/20191211002-2.pdf>

当該報告書等に基づき、産業界や事業者に対し、新たな取引ルールの遵守徹底に向けた要請や取組状況に関するフォローアップ調査が実施されている。

（４）知財・ノウハウの保護

競争力の源泉となる知的財産をめぐる中小企業と大企業の取引をめぐり、価値創造企業に関する賢人会議の「中間報告」では、知的財産・ノウハウの保護を図る知財専門の知財Ｇメンの創設・育成等の対策など知財支援の必要性が指摘[35]された。これを受け、中小企業庁は2020年７月、知的財産取引に係る問題事例の把握と対応策を整理するため、「知的財産取引検討会」を設置した。

同検討会では、2021年３月31日、知的財産取引における基本的な考え方や注意すべきポイント等をまとめた「知的財産取引に関するガイドライン」(図表13)及び「契約書ひな形」が策定[36]されるとともに、知財Ｇメンの活用を含む知的財産支援体制の強化、中小企業による知的財産の経営への活用促進等の推進等を示した「報告書」が公表[37]され、これらの周知・遵守徹底が要請されている。

図表 13　知的財産ガイドラインのポイント

【契約締結前】
○相手方の秘密情報を相手方の事前の承諾なく取得せず、また、開示を強要しない
○相手方の意思に反して秘密保持契約の締結なく、ノウハウや技術上・営業上の秘密等を知り得る行為をしない
【試作品製造・共同開発等】
○競合する取引先への無償の技術指導・試作品製造等の強制をしない
○相手方の事前の書面による承諾がない知的財産やノウハウ等の利用をしない
○共同開発の成果は、技術やアイディアの貢献度によって決められることが原則であり、中小企業のみがこれらを提供している場合で、成果を親事業者にのみに帰属させるときは、適切な対価を支払う
【製造委託・製造販売・請負販売等】
○製造委託本来の目的に照らし、合理的に必要と考えられる範囲を超えて、相手方の技術上・営業上の秘密情報等の提供を求めない
○製造委託の目的物でない金型の設計図面等の提供を相手の意思に反して強制しない
○監査や品質保証等により秘密情報の開示を受ける必要がある場合は、あらかじめ監査等を必要とする箇所を明確にし、その目的を超えた秘密情報の取得をしない
【特許出願・知的財産権の無償譲渡・無償許諾】
○取引と直接関係ない又は中小企業が独自に開発等した成果の出願等に干渉しない
○相手方に帰属する知的財産権について、無償譲渡の強要や自社への単独帰属、無償実施を強制しない
【知財訴訟等のリスクの転嫁】
○発注者の指示に係る知的財産権上の責任を中小企業に一方的に転嫁してはならない

（出所）「知的財産取引に関するガイドライン」(2021.3) に基づき作成

[35] 中小企業庁ウェブサイト<https://www.chusho.meti.go.jp/koukai/kenkyukai/kenjinkaigi/2020/200228kenjinkaigi02.pdf>27 頁
[36] 中小企業庁ウェブサイト<https://www.chusho.meti.go.jp/keiei/torihiki/chizai_guideline.html>
[37] 中小企業庁ウェブサイト<https://www.chusho.meti.go.jp/koukai/kenkyukai/chizaitorihiki/2021/210331chizaitorihiki_report.pdf>

（５）働き方改革に伴うしわ寄せ防止

2019年４月に働き方改革関連法を施行がされ、時間外労働の上限規制等が大企業に適用されることとなった。これを受け、2019年６月、厚生労働省、公正取引委員会、中小企業庁が連携し、大企業の働き方改革に伴う下請等中小事業者への「しわ寄せ」を防止し、働き方改革の推進と取引適正化を一体的に推進する観点から、「大企業・親事業者の働き方改革に伴う下請等中小事業者へのしわ寄せ防止のための総合対策」が策定[38]された（図表14）。

図表 14　しわ寄せ防止総合対策のポイント

○関係法令等の周知広報
- 労働局・労基署が、あらゆる機会を通じて、労働時間等の設定改善法に加え、下請振興法に基づく振興基準等について、リーフレット等を活用して周知する
- 「しわ寄せ防止キャンペーン月間」（毎年 11 月）を設定し、経営トップセミナーの開催等の集中的な取組を行う

○労働局・労基署等の窓口等における「しわ寄せ」情報の提供
- 下請中小事業者から、大企業・親事業者の働き方改革による「しわ寄せ」に関する相談が寄せられた場合には、相談情報を地方の経済産業局に情報提供する

○労働局・労基署による「しわ寄せ」防止に向けた要請・通報
- 労働局から管内の大企業等に対し、「しわ寄せ」防止に向けた要請等を実施する
- 下請事業者に対する監督指導において、労働基準関係法令違反が認められ、背景に親事業者による下請法等違反行為の存在が疑われる場合には、公正取引委員会・中小企業庁に通報する

○公正取引委員会・中小企業庁による指導及び不当な行為事例の周知・広報
- 大企業の働き方改革に伴う下請等中小事業者へのコスト負担を伴わない短納期発注等の下請法等違反の「しわ寄せ」については、公正取引委員会・中小企業庁が下請法等に基づき厳正に対応する
- 実際に行った指導事例や不当な行為の事例（べからず集）の周知・広報を徹底する

（出所）第 13 回中小企業政策審議会経営支援分科会取引問題小委員会（2021.3）資料３・12 頁より作成

さらに、価値創造企業に関する賢人会議による「中間報告」では、同年４月からの時間外労働の上限規制の中小企業適用を見据え、働き方改革に起因するしわ寄せを防止するため、下請Ｇメンによる実態把握や自治体等官公需の平準化の取組の見える化を促進する必要性が指摘[39]された。

これらを踏まえ、中小企業庁においては、下請Ｇメン調査等による取引実態の把握とともに、問題事例に対する指導・助言等が実施されている。

６．下請取引に関する各種調査の結果概要

世耕経済産業大臣は、「未来志向型の取引慣行に向けて」に基づく取組の意義

[38] 厚生労働省ウェブサイト<https://www.mhlw.go.jp/content/11201250/000522267.pdf>
[39] 中小企業庁ウェブサイト<https://www.chusho.meti.go.jp/koukai/kenkyukai/kenjinkaigi/2020/200228kenjinkaigi02.pdf>27 頁

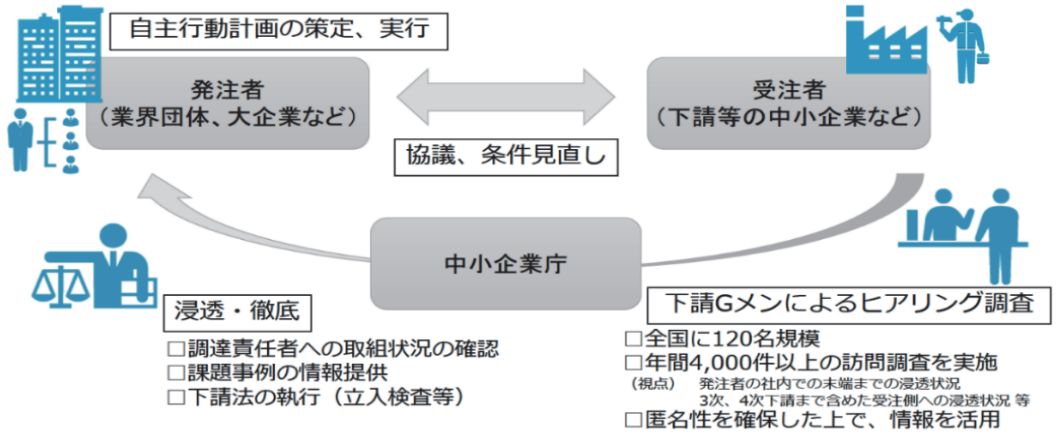
として、特に下請Ｇメン調査を挙げ、「下請取引改善の取組に当たり、現場のヒアリングが非常に役に立ったと思っている」旨の評価を示すとともに、「下請側をヒアリングするだけでなく、大企業側におたくの業界からはこういう声が出ていますがどうなっていますかということもやり、しっかり突合して、改善の動きをつくっていきたい」旨の姿勢[40]を示していたが、取引の適正化に向けた取組の効果や課題等については、①下請Ｇメンによる訪問調査、②自主行動計画の策定団体自らが行うフォローアップ調査、③取引条件改善状況調査等によって把握されている。以下、それぞれの近年の調査結果を整理する。

6-1. 下請Ｇメンによる訪問調査

中小企業庁は2017年１月より下請Ｇメンを全国に配置し、下請中小企業を訪問して取引状況等に係る調査を実施している。下請Ｇメンは、下請取引に従事した企業ＯＢや専門的知識を有する弁護士等が従事しており、聞き取った現場の声（良い事例・問題のある事例の双方）を発注者側にフィードバックすることにより取組の浸透と徹底を図っている（図表15）。

2017年１月から2021年１月までに累計で20,997件（約4,200件／年）のヒアリングを行っており、例えば、2020年度の調査結果[41]（2021年３月公表）において把握された問題のある事例（課題別）は、図表16のとおりである。

図表 15　下請Ｇメンによる調査のイメージ



（※）2022 年度に全国に 120 名（2017 年１月の発足当初は 80 名、2018 年４月より 120 名）配置している下請Ｇメンの体制を倍増（248 名体制）し、下請取引における実態把握等の強化を行うための予算（中小企業取引対策事業（23 億円の内数））が計上されている。
（出所）中小企業庁ウェブサイト等に基づき作成

[40] 第 193 回国会衆議院予算委員会第七分科会議録第１号６～７頁（2017.2.22）
[41] 2020 年４月から 2021 年１月まで 8,829 件のヒアリングが行われた（中小企業庁ウェブサイト<https://www.meti.go.jp/press/2020/03/20210329001/20210329001-2.pdf>）。

図表 16　問題のある主な事例（課題別）

価格決定方法の適正化

○半年に１度原価低減要請があり、満額回答するまで何度も要請がある（自動車）
○継続受注品について、親事業者に原材料・エネルギー費・労務費等のコスト要因での価格改定要請を行っているが、考えておくと言われるだけで具体的な協議がない（自動車）
○労務費、人件費に起因する価格改定要請は全て拒否されている（産業機械）
○従来から、交渉中で価格が決まる前に口頭やメールで製造を開始するよう要請があり、製造した後に希望よりも低い価格になることや中止になることがある（工作機械）
○価格の決定方法については、先に最終的な売価が決定した後に下請価格が決まるため、納得のいかない価格でも飲まざるを得ない（電機・情報通信機器）
○半期に一回、口頭で一律５％の値下げ要請があり、2020 年の値下げ要請では「要請を断った場合、海外調達へ切り替える」と言われ、一部対応した。（電機・情報通信機器）
○ドラッグストアやホームセンターとの取引で、新店や改装店の陳列応援等の従業員派遣要請がある。断ると、次回の交渉で不利になることを匂わされるため、協力せざるを得ない（流通）
○業界の慣習として一度価格が決定したものについては同じ価格で取引がされることが多く、当社のコスト増を考慮してもらえない（繊維）

支払条件の改善

○手形サイトを現在より長い 120 日に変更された（自動車）
○支払条件は現金とファクタリング(※)の併用であったところ、2020 年から一方的に 100％をサイト 120 日のファクタリングに変更された。支払条件変更に伴う単価の改訂はなく、割引手数料も自社が負担しているため実質的に回収金額が少なくなった（自動車）
○支払条件が手形 120 日サイトで改善がみられず、割引料が自己負担となっている（工作機械）
○サイト（120 日）が長い電子記録債権払いであり、自己負担で割引している（建材・住宅）
○手形払いを、現金払いにする代わりに値下げするよう要請された（電機・情報通信機器）

型取引の適正化

○当社所有の金型を 2,000 型以上保管しており、一部は土地を借りて野積みしている。廃棄については申請し了承を得たうえ、生産データを提示することで廃棄できるが、保管費用の取り決めはない（自動車）
○金型保管期間は書面化されていないが、目安は 30 年となっている。量産期間が 10 年、サービスパーツ期間が 10 年、その後注文が出ない期間の 10 年を保管した後、数年分の予備用部品を製造後に廃棄となる。保管費用、廃棄費用は明確になっておらず支払われない（自動車）
○現在 200 型以上の不稼働型を保管している。保管期間等についての取り決めはなく、費用も貰っていない。当社から親事業者に不定期に廃棄を要請しているが、了解が出るのは１割程度。親事業者は全く関心を持ってくれず非常に困っている（産業機械）
○重量の大きい金型を親事業者に返却するため輸送費用について交渉しようとしたところ交渉を先延ばしにされ、現在に至るまでうやむやになっている（電機・情報通信機器）

知財・ノウハウの保護

○当社が納品する製品を事前のアナウンスなく、親事業者が内製を開始した（産業機械）
○型図面の提出を要求されたが、協力工場のノウハウも含まれているため拒否したところ、2020 年に入ってから受注がなくなった（産業機械）
○注文書に記載の無い金型設計図面、設計データ及びそれを印刷した紙での提出を求められており、無償で提供している（電機・情報通信機器）

働き方改革に伴うしわ寄せ防止

○親事業者の時間外勤務の短縮によって打ち合わせが先延ばしされたために発注が遅れ、短納期発注になる場合がある。土日を含めた短納期の仕事も単価は変わらない（自動車）
○親事業者から、当社が働き方改革の取組みを行っているか否かの問い合わせがある。働き方改革に取り組んでいない下請事業者には仕事が来なくなる。しかし実際には、その通りやっていたら間に合わないような納期の注文であり、土日の操業が不可避となる（自動車）
○親事業者の業務改善・業務の効率化を理由に、親事業者が行っていた業務を当社で行うための設備投資(100 万円以上)を要請された（自動車）
○親事業者で本来行う仕事を無償で頼まれる事が多くなった。取引先の在宅勤務の増加等が原因にあるが、働き方改革のため社員へは任せられず、社長が対応している（半導体製造装置）

（※）ファクタリングとは、企業（債権者）が保有している売掛金をファクタリング会社へ売却して早期資金化する金融サービスであるが、その利用にはファクタリング会社に対する手数料が発生する。
（出所）中小企業庁「2020 年度下請中小企業ヒアリング調査結果概要」(2021.3）に基づき作成

6-2. 自主行動計画に係るフォローアップ調査

各産業界において自らが取り組む行動をまとめた自主行動計画に基づく取組の実施状況は、毎年、策定団体自らが行うフォローアップ調査で把握されており、その結果に基づき自主行動計画の改訂及び更なる取組が進められている。

例えば、2020年度のフォローアップ調査[42]（2021年３月公表）では、2018年度の調査以降、①価格決定方式の適正化（不合理な原価低減要請の改善）、②型管理の適正化、③支払条件の改善の３つの重点課題について、①、②に係る項目は改善傾向にある一方、③に係る現金払い化及び手形等のサイト短縮についてはともに悪化している。また、これら３つの課題ともに発注・受注間の認識のズレが生じており、改善の動きが弱い状況にある（図表17）。

図表 17　重点３課題の改善割合（全体）

設問（※）		2018 年度	2019 年度	2020 年度
① 不合理な原価低減要請を行わない/受けていない	発注	81%	86%	89%
	受注	51%	56%	59%
②-1 型管理の適正化 型の返却・廃棄の促進（「概ねできた」の割合）	発注	39%	50%	55%
	受注	15%	18%	22%
②-2 型管理の適正化 型の保管費用の発注側負担（「概ねできた」の割合）	発注	40%	44%	48%
	受注	13%	14%	17%
③-1 下請代金をすべて現金で支払っている/受け取っている	発注	53%	57%	52%
	受注	28%	30%	27%
③-2 下請代金支払いの手形サイトが 60 日以内	発注	13%	18%	15%
	受注	12%	14%	11%

（※）「実施済み」と答えた企業の割合。②-1、②-2 について、電機・情報通信機器は、発注側・受注側の区別がないため、2018 年度の集計のみ除外としている。また、③-2 手形サイトにおいては、「60 日以内」の割合は回答項目「30 日以内」及び「60 日以内」の合計から算出している。

（出所）中小企業庁「2020 年度自主行動計画フォローアップ調査結果概要」（2021.3）に基づき作成

また、同調査では、①価格決定方式の適正化に関して、製造コスト等の取引対価への転嫁状況についても調査が行われている。取引対価の決定・改定に当たり、発注側及び受注側の双方が合意できた事項について、発注側及び受注側ともに、労務費、原材料価格、エネルギー価格はいずれも全体として改善傾向にあるが、発注側と受注側の間の認識のズレは大きく、また、業種別の推移も異なっている（図表18）。

[42] 2020 年９月～11 月に経済産業省所管の 12 業種 44 団体（調査対象：6,649 社、回答：2,159 社（回答率 38%））を対象に実施された（中小企業庁ウェブサイト<https://www.meti.go.jp/press/2020/03/20210329001/20210329001-1.pdf>）。

図表 18　適用する単価の決定・改定に係る合意状況（全体、業種別）

受発注（※）	労務費 概ね反映できた			原材料価格 概ね反映できた			エネルギー価格 概ね反映できた		
	2018年度	2019年度	2020年度	2018年度	2019年度	2020年度	2018年度	2019年度	2020年度
発注側	57%	68%	74%	69%	77%	80%	55%	68%	73%
自動車部品	42%	62%	80%	79%	86%	90%	44%	63%	71%
素形材	36%	54%	53%	67%	82%	81%	39%	58%	60%
繊維	57%	65%	70%	56%	60%	67%	52%	59%	68%
電機・情報通信機器	76%	81%	83%	85%	94%	89%	74%	85%	81%
受注側	20%	27%	36%	36%	37%	47%	21%	27%	33%
自動車部品	15%	22%	36%	43%	22%	56%	16%	23%	20%
素形材	13%	17%	19%	39%	43%	43%	16%	20%	23%
繊維	28%	33%	43%	29%	34%	43%	27%	32%	41%
電機・情報通信機器	46%	46%	57%	39%	56%	52%	43%	48%	47%

（※）回答率は、自動車部品 65%、素形材 40%、繊維 39%、電機・情報通信機器 33%となっている。
（出所）中小企業庁「2020 年度自主行動計画フォローアップ調査結果概要」（2021.3）に基づき作成

6-3. 取引条件改善状況調査

取引条件改善状況調査は、中小企業庁から委託を受けた（株）東京商工リサーチにより2017年度から実施されているものであり、「未来志向型の取引慣行に向けて」に基づく基準改正等とこれを踏まえた主要産業界における自主行動計画の浸透状況や様々な業種の取引実態等の把握を目的に行われている。

例えば、2020年度の調査結果[43]（2021年４月公表）では、価格の決定方法（不合理な原価低減要請の状況等）、代金の支払方法（手形等の割合・支払サイトの改善状況、現金払いへの改善状況等）、技術やノウハウ等の取扱い、働き方改革への対応状況等について調査が行われている。

（１）不合理な原価低減要請の状況

合理的な説明のない原価低減要請について、いずれの業種においても、「要請されたことがない」との割合が最も高い状況にあるが、そうした中で「現在も要請されている」と回答した割合が最も高い業種は製造業であった（図表 19）。なお、製造業内の業種で見ると、自動車産業が他の業種よりも「現在も要請されている」割合が高い状況にある（図表 20）。

[43] 2020 年９月から 10 月に自主行動計画策定業種以外の業種を含む社（調査対象：66,600 社、回答：26,737 社（回答率 40.1%））を対象に実施された（中小企業庁ウェブサイト<https://www.chusho.meti.go.jp/keiei/torihiki/2021/download/210423Shitaukechousa1.pdf>）。

図表 19　合理的な説明のない原価低減要請の状況（業種別）

設問（※）	全体	製造業	サービス業	建設業	卸売業	小売業
コロナ拡大以前に要請されたことがあり、現在も要請されている	3.3%	4.7%	2.0%	2.1%	2.9%	1.8%
コロナ拡大後に要請され、現在も要請されている	1.6%	1.3%	2.3%	2.0%	0.5%	1.5%
要請されたことがあるが、現在は改善された	7.5%	9.8%	5.2%	4.1%	7.5%	1.5%
要請されたことはない	87.5%	84.2%	90.5%	91.7%	89.1%	94.2%

（※）全 23,301 社（製造業 11,060 社、サービス業 8,295 社、建設業 1,124 社、卸売業 1,279 社、小売業 330 社）
（出所）中小企業庁「2020 年度取引条件改善状況調査結果概要」（2021.4）17 頁に基づき作成

図表 20　製造業における合理的な説明のない原価低減要請の状況（主なもの）

設問（※）	自動車	素形材	工作機械	半導体・同製造装置	産業機械	電機・情報通信機器
コロナ拡大以前に要請されたことがあり、現在も要請されている	14.8%	6.5%	6.4%	5.9%	5.0%	4.4%
コロナ拡大後に要請され、現在も要請されている	1.3%	3.8	2.1%	1.5%	1.7%	1.6%
要請されたことがあるが、現在は改善された	25.1%	15.1%	12.3%	14.1%	9.7%	15.6%
要請されたことはない	58.7%	74.6	79.2%	78.5%	83.5%	78.4%

（※）自動車 446 社、素形材 185 社、工作機械 236 社、半導体・同製造装置 135 社、産業機械 872 社、電機・情報通信機器 436 社
（出所）中小企業庁「2020 年度取引条件改善状況調査結果概要」（2021.4）17 頁に基づき作成

（２）代金の支払方法

受注側事業者において代金を手形等で受け取っている割合について、「50%以上」との回答は製造業で最も多く、「全て手形」を合わせると製造業は２割を超えている（図表21）。また、代金を手形等で受け取っている場合の支払サイトについても、製造業で支払サイト90日超の企業が６割を超えている（図表22）。

図表 21　代金を手形等で受け取っている割合（業種別）

設問（※）	全体	製造業	サービス業	建設業	卸売業	小売業
全て現金	50.2%	31.0%	76.2%	49.8%	43.0%	62.6%
10%未満	16.8%	18.2	14.2	17.0	21.5%	18.9%
10～30%未満	11.5%	16.8%	3.9%	11.6%	15.7%	7.6%
30～50%未満	8.8%	13.4%	2.4%	12.4%	8.9%	5.0%
50%以上	9.3%	15.1%	2.3%	8.2%	8.6%	3.6%
全て手形	3.4%	5.6%	0.9%	1.1%	2.4%	2.3%

（※）全 21,964 社（製造業 10,623 社、サービス業 7,626 社、建設業 1,090 社、卸売業 1,213 社、小売業 302 社）
（出所）中小企業庁「2020 年度取引条件改善状況調査結果概要」（2021.4）25 頁に基づき作成

図表 22　代金を手形等で受け取っている場合の支払サイト（業種別）

設問（※）	全体	製造業	サービス業	建設業	卸売業	小売業
30 日以内	3.0%	1.6%	7.9%	1.9%	4.1%	13.2%
60 日以内	10.2%	8.6%	15.4%	10.6%	12.3%	15.1%
90 日以内	30.4%	28.7%	35.8%	31.7%	31.5%	29.2%
120 日以内	48.4%	53.0%	33.5%	49.1%	44.3%	34.9%
120 日超	8.0%	8.2%	7.4%	6.7%	7.8%	7.5%

（※）全 9,827 社（製造業 6,556 社、サービス業 1,683 社、建設業 479 社、卸売業 616 社、小売業 106 社）
（出所）中小企業庁「2020 年度取引条件改善状況調査結果概要」（2021.4）25 頁に基づき作成

なお、受注側事業者に対する手形等から現金払いへの改善状況について、全業種において「改善されていない」が６割を超えている（図表23）。

図表 23　支払条件を手形等の支払いから現金払いへの改善状況（業種別）

設問（※）	全体	製造業	サービス業	建設業	卸売業	小売業
2016 年以前に現金払いに改善された	17.2%	14.8%	24.7%	14.6%	19.3%	21.7%
2017 年内に現金払いに改善された	3.1%	3.3%	2.7%	2.5%	3.2%	0.8%
2018 年内に現金払いに改善された	4.2%	4.3%	4.0%	4.6%	2.6%	1.7%
2019 年内に現金払いに改善された	4.1%	3.9%	4.6%	5.5%	3.4%	4.2%
2020 年に入り現金払いに改善された	2.8%	2.7%	3.1%	2.1%	3.2%	3.3%
改善されていない	68.7%	70.9%	60.8%	70.7%	68.4%	68.3%

（※）全 11,893 社（製造業 7,718 社、サービス業 2,272 社、建設業 563 社、卸売業 730 社、小売業 120 社）
（出所）中小企業庁「2020 年度取引条件改善状況調査結果概要」（2021.4）29 頁に基づき作成

（３）技術やノウハウ等の取扱い

受注側事業者における技術やノウハウの保護や管理に関する戦略の設定状況について、全ての業種で「特に何もしていない」との回答が最も多くなった。なお、「法律に基づき権利化している」及び「取引先と秘密保持契約等を締結している」の割合は全体として４割弱にとどまっている（図表24）。

図表 24　技術やノウハウの保護等に係る戦略の設定状況（業種別、複数回答）

設問（※）	全体	製造業	サービス業	建設業	卸売業	小売業
法律に基づき権利化している	10.8%	12.1%	9.7%	9.0%	10.9%	8.7%
取引先と秘密保持契約等を締結している	28.3%	28.0%	33.3%	17.1%	18.5%	13.9%
社内の情報管理を徹底している	30.8%	29.3%	34.9%	27.9%	26.0%	23.0%
特に何もしていない	49.1%	49.4%	44.6%	59.5%	56.3%	64.1%
その他	1.3%	1.1%	1.4%	0.6%	2.3%	0.3%

（※）全 23,071 社（製造業 11,010 社、サービス業 8,188 社、建設業 1,120 社、卸売業 1,244 社、小売業 309 社）
（出所）中小企業庁「2020 年度取引条件改善状況調査結果概要」（2021.4）32 頁に基づき作成

（４）働き方改革への対応状況

長時間労働の是正など発注側事業者による働き方改革の影響について、受注側事業者の８割以上で「特に影響は出ていない」との回答が得られた。しかし、約２割の事業者において、何らかの負担を求められる状況となっている（図表25）。

図表 25　販売先が働き方改革を行った結果の影響（業種別、複数回答）

設問（※）	全体	製造業	サービス業	建設業	卸売業	小売業
特に影響は出ていない	84.6%	84.1%	84.3%	82.6%	87.2%	87.1%
急な対応の依頼が増加した	8.0%	8.7%	7.6%	9.1%	6.7%	3.9%
短納期での発注が増加した	6.6%	8.9%	4.3%	6.7%	4.4%	3.6%
検収の遅れが発生した	2.1%	1.9%	2.7%	2.7%	1.6%	1.9%
支払決済処理のズレにより入金が遅れた	0.7%	0.6%	0.8%	1.3%	0.6%	0.6%
従業員派遣を要請された	0.9%	0.5%	1.5%	1.7%	0.5%	0.6%
受注業務が拡大した・営業時間の延長	2.1%	1.7%	2.7%	3.6%	1.6%	1.0%
その他	2.6%	2.2%	3.0%	2.2%	2.4%	5.2%

（※）全 22,455 社（製造業 10,639 社、サービス業 8,028 社、建設業 1,087 社、卸売業 1,215 社、小売業 309 社）
（出所）中小企業庁「2020 年度取引条件改善状況調査結果概要」（2021.4）41 頁に基づき作成

7．フリーランスの取引環境の改善に向けた取組

7-1．フリーランスの概況

（1）フリーランスとは

フリーランスを定義する法令は存在しないが、例えば図表 26 に示すような考え方がある。各資料それぞれの趣旨や位置付けは異なるが、これらを比較すると、企業や組織との雇用関係がないことを前提としている点は共通している。

図表 26　フリーランスの考え方の例

■「フリーランスガイドライン」（2021 年３月）31 頁
○「フリーランス」は、実店舗がなく雇人もいない自営業主や一人社長であって、自身の経験や知識、スキルを活用して収入を得る者とする。事業者との業務委託契約（請負契約や準委任契約）だけでなく、消費者を相手に物品やサービスを販売する者もフリーランスとする。 ○ただし、他に雇用契約の下で働く場合に、当該雇用契約における業務を行うときの雇用主との関係では、本ガイドラインにおけるフリーランスとはしない。また、耕地や漁船を有して、耕作や漁業をする農林漁業従事者もフリーランスとはしない。 ○実店舗については、専用の事務所・店舗を設けず、自宅の一部で小規模に事業を行う場合は実店舗に区分しないこととし、共有型のオープンスペースであるコワーキングスペースやネット上の店舗も実店舗としない。 ○雇人なしについては、従業員を雇わず自分だけで又は自分と同居の親族だけで個人経営の事業を営んでいる者とする。
■厚生労働省「雇用類似の働き方に関する検討会報告書」（2018 年３月）39～40 頁
○「雇用類似の働き方の者」の対象者は、雇用関係によらない働き方であることを考えると、労働者性を示す基準である使用従属性がないことが前提となる。 ○発注者から仕事の委託を受けるなどして主として個人で役務の提供を行い、その対償として報酬を受ける者を対象としてはどうかという意見があった。 ○発注者から仕事の委託を受け、主として個人で役務を提供し、その対償として報酬を得る者の中でも、さらに、不本意な契約を受け入れざるを得ない状態（これを経済的従属性と呼ぶことも考えられる）である者について「雇用類似の働き方の者」とする視点が考えられる。
■フリーランス協会「フリーランス白書 2021」（2021 年３月）５頁
○副業・兼業を含む「広義のフリーランス」の定義を、特定の企業や団体、組織に専従しない独立した形態で、自身の専門知識やスキルを提供して対価を得る人とする。

（出所）図表中記載の各種資料に基づき作成

しかし、これらに限らず、雇用関係を持たずとも事実上雇用類似の働き方を行う企業や組織に従属的なフリーランスや企業や組織に雇用されながらも隙間

時間を使い個人の名で仕事をする副業系のフリーランスなど、多種多様な就業態様のフリーランスが存在している[44]。

フリーランスは、雇用関係がなく誰からも指揮命令を受けないこと、すなわち、①仕事の許諾の自由がある、②時間的・場所的拘束性がない、③業務の遂行過程を自ら決められる等といった独立かつ自由な働き方を許容されているため、雇用関係を前提とする現行の労働関係法や社会保障関係法上、保護の対象となる場合が限定されている[45]。

一方、独占禁止法の優越的地位濫用規制や下請法はフリーランスも適用対象となり得る[46]。具体的には、独占禁止法の優越的地位濫用規制は取引の発注側が事業者（個人事業主を含む）であれば、受注側がフリーランスを含む個人事業主の場合でも適用され得るが、フリーランスに悪影響を及ぼした行為者の地位の優越性や当該行為による不利益の不当性を個別に認定する必要がある。また、下請法は、資本金や取引内容で適用対象を限定しており（図表27）、受注側がフリーランス（個人）であっても、取引の発注側が資本金1,000万円超の法人でない場合には、下請法の適用対象とはならないこととなっている。

図表 27　下請法の適用（物品の製造・修理委託等の場合）

受注(Y)／発注(X)		法人			個人
		3億円＜X	1,000万円＜X≦3億円	X≦1,000万円	
法人	3億円＜Y	×	×	×	×
	1,000万円＜Y≦3億円	○	×	×	×
	Y≦1,000万円	○	○	×	×
個人		○	○	×	×

（※）○は適用されること、×は適用されないことを示す。
（出所）下請法第２条７項～８項に基づき作成

[44] フリーランスに関しては、第二東京弁護士会労働問題検討委員会編「フリーランスハンドブック」（労働問題研究会、2021）２～10 頁、フリーランス協会「フリーランス白書 2021」（2021.3）４～６頁等も参考。なお、後述する「フリーランス実態調査結果」（2020 年５月公表）では国内のフリーランスの数を 462 万人（本業 214 万人、副業 248 万人）と試算している。

[45] フリーランスに対する労働関係法・社会保障関係法の適用関係について、本稿では言及しないが、それらの適用はフリーランスの労働者性（雇用契約の有無等）の実態等に即して判断されている（詳細は、第二東京弁護士会労働問題検討委員会編「フリーランスハンドブック」（労働問題研究会、2021）７～９頁及び 16～22 頁、大内伸哉「フリーワーカーに対する法政策はどうあるべきか」『NIRA オピニオンペーパー』No.44（2019.3）２～３頁等を参照）。

[46] なお、フリーランスとして業務を行っていても、実質的に発注事業者の指揮命令を受けて仕事に従事していると判断される場合など、現行法上「雇用」に該当する場合には、独占禁止法や下請法の適用に加え、労働関係法令も適用される可能性がある。これらの適用関係についてフリーランスガイドライン（４頁）では、独占禁止法や下請法上問題となり得る事業者の行為が労働関係法令で禁止・義務とされ、あるいは適法なものとして認められている行為類型に該当する場合（例：労働組合法に基づく労働協約を締結する労働組合の行為）は、当該労働関係法令が適用され、当該行為については独占禁止法や下請法上問題としない旨整理されている。

同法の適用対象を資本金1,000万円で線引きした理由について、横田公正取引委員会委員長は「下請に迷惑をかけるということを取り締るという点から見ると、大体資本額1,000万円以上のものであれば、相当しっかりした企業と認められるので、そういうものが下請企業でもそれは特に取り上げる必要はないのではないか、また、逆に親企業の場合でも、資本額1,000万円に足らないような企業は概して地位を濫用して下請をいじめるということも少ないのではないかという両方面から考え合せて線を引いた」旨答弁[47]している。

（２）フリーランスの取引環境

2020年５月、内閣官房は関係省庁と連携し、国内のフリーランスの実態把握を目的に行った「フリーランス実態調査」の結果を公表[48]している。

同調査によれば、例えば、事業者から業務委託を受けて仕事を行うフリーランスのうち、取引先とのトラブルを経験したことがある者が全体（3,234者）の37.7%（1,220者）を占めており、このうち、63.1%の者について、書面・電子メールが交付されていない（29.8%）又は交付されていても取引条件が十分に明記されていない（33.3%）という状況にあったと報告している。また、トラブルの内容（全体1,220者に対する複数回答）としては、①発注の時点で報酬や業務内容等が明示されなかった（37.0%）、②報酬の支払が遅れた・期日に支払われなかった（28.8%）、③報酬の未払いや一方的な減額があった（26.3%）、④仕様や作業時間・納品日を一方的に変更された（24.4%）、⑤仕事の業務内容・範囲について揉めた（23.5%）、⑥代金が低すぎるなど不利な条件での取引を求められた（22.8%）等が挙げられている。

このほか、事業者から業務委託を受けて仕事を行うフリーランスのうち、下請法の適用対象とならない資本金1,000万円以下の企業と取引をしたことがある者が全体（3,234者）の41.6%を占めており、このうち、これらとの取引から得られる売上が直近１年間の売上全体の過半数を占めている者が全体(1,346者)の36.2%存在することも報告されている。

---

[47] 第24回国会衆議院商工委員会議録第28号２頁（1956.4.24）

[48] 2020年２月～３月に15歳以上75歳未満を対象（スクリーニングした就労者等の回答数：144,342サンプル）にウェブモニターを用いて行ったインターネット調査（首相官邸ウェブサイト<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/zensedaigata_shakaihoshou/dai7/siryou1.pdf>）。本稿では、同調査の15頁、17～19頁等における結果を紹介している。

7-2. フリーランスをめぐる近年の主な取組

（１）全世代型社会保障検討会議による第２次中間報告

フリーランスの取引環境の整備をめぐっては、少子高齢化やライフスタイルの変化等を踏まえた社会保障制度に関わる検討を行うために2019年９月に設置された「全世代型社会保障検討会議」で議論が進められた。同会議は2020年６月25日に公表した「第２次中間報告[49]」において、「フリーランスは、多様な働き方の拡大、ギグ・エコノミー[50]の拡大による高齢者雇用の拡大、健康寿命の延伸、社会保障の支え手・働き手の増加などの観点からも、その適正な拡大が不可欠である」との認識とともに、①独占禁止法、下請法等に基づく問題行為を明確化するため、実効性・一覧性のあるガイドラインを策定すること、②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法の改正を含む立法的対応の検討を行うこと等を示した。

（２）フリーランスガイドラインの策定

事業者とフリーランスとの取引について、独占禁止法や下請法等の適用関係を明らかにするとともに、これら法令に基づく問題行為を明確化することを目的に、2021年３月26日、内閣官房、公正取引委員会、中小企業庁及び厚生労働省の連名でフリーランスガイドラインが策定[51]された。当該ガイドラインでは、既述のフリーランスの定義等のほか、独占禁止法及び下請法に関し、フリーランスと取引を行う者が遵守すべき事項として、①独占禁止法の優越的地位濫用規制についての基本的な考え方、②発注時の取引条件を明確にする書面の交付に係る基本的な考え方に加え、③独占禁止法の優越的地位濫用規制・下請法上問題となる行為類型が整理されている。また、仲介事業者（後述）が遵守すべき事項として、①仲介事業者とフリーランスとの取引における留意事項、②規約の変更による取引条件の一方的な変更に係る考え方等も示されている。

本節では、フリーランスガイドラインにおける独占禁止法及び下請法の適用等に関する説明についてのポイントを紹介する。

ア　独占禁止法の優越的地位濫用規制の適用

フリーランスガイドライン（３頁）では、フリーランスとの取引に係る優越的地位濫用規制について、「自己の取引上の地位がフリーランスに優越し

---

[49] 首相官邸ウェブサイト<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/zensedaigata_shakaihoshou/pdf/cyukanhoukoku_r020625.pdf>２～４頁

[50] 一般的にインターネットを通じた単発・短期の仕事を請け負う働き方で回る経済を意味する。

[51] 中小企業庁ウェブサイト<https://www.meti.go.jp/press/2020/03/20210326005/20210326005-1.pdf>

ている発注事業者が、フリーランスに対し、その地位を利用して、正常な商慣習に照らして不当に不利益を与えることは、当該フリーランスの自由かつ自主的な判断による取引を阻害するとともに、当該フリーランスはその競争者との関係において競争上不利となる一方で、発注事業者はその競争者との関係において競争上有利となるおそれがあるものである」とし、そのような行為は、「不公正な取引方法の一つである優越的地位の濫用として、独占禁止法により規制される」との考え方を示している。

その上で、問題行為の認定は、不利益の程度、行為の広がり等を考慮して、個別の事案ごとに判断することになるとしつつ、例えば、「①発注事業者が多数のフリーランスに対して組織的に不利益を与える場合、②特定のフリーランスに対してしか不利益を与えていないときであっても、その不利益の程度が強い、又はその行為を放置すれば他に波及するおそれがある場合には、公正な競争を阻害するおそれがあると認められやすい」との事例を示している。

イ　発注時の取引条件を明確にする書面の交付

フリーランスガイドライン（３～４頁）では、発注事業者が役務等を委託するに当たり、発注時の取引条件を明確にする書面を交付しない等の場合、独占禁止法における優越的地位の濫用となる行為を誘発する原因とも考えられるとし、「発注時に取引条件を明確にすることが困難な事情があるなどの正当な理由がない限り、発注事業者が当該書面を交付しないことは独占禁止法上不適切である」との考え方を示している。

また、発注事業者が資本金1,000万円超の法人で下請法の適用対象となる場合について、「発注事業者がフリーランスに対し、下請事業者の役務等の提供内容、下請代金の額、支払期日及び支払方法その他事項を記載した書面を下請事業者に交付しない場合は下請法第３条で定める親事業者の書面の交付義務違反となる」との考え方を示している。

ウ　独占禁止法の優越的地位濫用規制・下請法上問題となる行為類型

フリーランスガイドライン（４～14頁）では、事業者とフリーランスとの取引において、発注事業者のフリーランスに対するどのような行為が、独占禁止法における優越的地位の濫用につながり得る行為となるのか、又は下請法の規制の対象となり得る行為となるのかについて、問題となり得る行為類型ごとに、その考え方が明確化されている。

問題となり得る行為類型としては、①報酬の支払遅延、②報酬の減額、③著しく低い報酬の一方的な決定、④やり直しの要請、⑤一方的な発注取消し、⑥役務の成果物に係る権利の一方的な取扱い、⑦役務の成果物の受領拒否、

⑧役務の成果物の返品、⑨不要な商品又は役務の購入・利用強制、⑩不当な経済上の利益の提供要請、⑪合理的に必要な範囲を超えた秘密保持義務[52]等の一方的な設定、⑫その他取引条件の一方的な設定・変更・実施が挙げられており、優越的地位の濫用として問題となり得る想定例とともに、下請法の規制対象となる場合の考え方が説明されている。

ただし、優越的地位の濫用として問題となるのは、上記類型の行為に限られるものではなく、また、これらは優越的地位の濫用に限らず、その他の独占禁止法上禁止されている行為として、問題となり得る場合があると説明されている。なお、下請法と独占禁止法のいずれも適用可能な行為については、通常、下請法を適用するとの考え方も示されている。

エ　仲介事業者が遵守すべき事項

消費者やフリーランス等をサービス利用者として、サービス利用者同士の商談や取引をサポート・仲介するサービスを提供する仲介事業者の中には、仲介サービスの規約[53]に基づき、フリーランス等のサービス利用者から仲介に対する手数料や仲介サービスの利用料を徴収するというビジネスモデルを採る事業者が存在している（仲介事業者については、4-2.も参照）。

こうした仲介事業者について、フリーランスガイドライン（15～16頁）では、「今後、多様な働き方の拡大やギグ・エコノミーの拡大により、フリーランスと仲介事業者との取引が増加する中で、仲介事業者がフリーランスとの取引上優越した地位に立ち、フリーランスに対し、その地位を利用して、正常な商慣習に照らして不当に不利益を与える場合があると考えられる」との考え方を示している。また、仲介事業者が、仲介手数料の引上げ等の規約の変更を一方的に行うことについて、「自己の取引上の地位がフリーランスに優越している仲介事業者が、フリーランスに対して、正常な商慣習に照らして不当に不利益を与えることとなるときは、優越的地位の濫用として問題となる」との考え方を示している。この点、仲介事業者がフリーランスに対して優越した地位にあることについて、「フリーランスにとって、仲介事業者との取引の継続が困難になることが事業経営上大きな支障を来すため、仲介事業者がフリーランスにとって著しく不利益な要請等を行っており、フリーランスがこれを受けざるを得ないような場合」とし、その判断は、「フリーラン

---

[52] 「フリーランスが発注事業者への役務等の提供を通じて知り得た技術や顧客情報といった営業秘密やその他の秘密情報を漏洩しないことを内容とする義務」と説明されている。

[53] 「規約、契約、約款、ガイドライン等の名称を問わず、仲介事業者と仲介サービス利用者の間で仲介サービスに関して交わされる取決めを規約という」と説明されている。

スの仲介事業者に対する取引依存度、仲介事業者の市場における地位、フリーランスにとっての取引先変更の可能性、その他仲介事業者と取引することの必要性を示す具体的事実関係を総合的に考慮」して行うこととしている。

（３）事業者とフリーランスとの取引に関する立法措置の動向

ギグ・エコノミーの進展を受け、近年、インターネットを通じて短期、単発の仕事を請け負い個人で働く就業形態である、いわゆる「ギグ・ワーカー」（例：料理宅配やライドシェア）を始めとするフリーランスについて、保護の必要性が世界的に高まっている[54]。我が国においても、フリーランスとして安心して働ける環境の整備に向けた取組の一つとして、成長戦略実行計画（2020年７月17日閣議決定）において、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、下請法の改正を含め立法的対応の検討を行うとの方針[55]が掲げられた。その後、「コロナ克服・新時代開拓のための経済対策」（2021年11月19日閣議決定）においては、「フリーランスが安心して働ける環境を整備するため、事業者がフリーランスと取引する際の契約の明確化などを検討し、新たなフリーランス保護法制を含む所要の措置を講じる」との方針[56]が示されており、新法を制定する方向で検討が進められている。

フリーランス保護のための立法的措置の必要性について、山際国務大臣は、「多様な働き方を認めていく社会にしていくという流れを推し進めようと思っていますが、例えば、契約がそもそも行われていない、また、契約内容が十分に明記されていないといった根本的な問題もある」旨に言及した上で、「まず契約を明確にするところから始め、その法制化、保護法制化も含めて、前向きに検討していきたい」旨答弁[57]している。また、岸田総理は、「今後、多様な働き方を可能とする社会を目指していくとしたならば、どういった対策を加えなければいけないのか、政府全体として考えていきたい」旨の姿勢[58]を示している。

---

[54] 例えば、欧州連合（ＥＵ）では、ギグ・ワーカーの保護及び待遇改善等に向けた法律案の議論が進められている（『日経産業新聞』（2022.1.28）、『日経産業新聞』（2021.12.10））。
[55] 内閣官房ウェブサイト<https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/seicho/pdf/ap2021.pdf>４頁
[56] 内閣府ウェブサイト<https://www5.cao.go.jp/keizai1/keizaitaisaku/2021/20211119_taisaku.pdf>45頁
[57] 第207回国会衆議院予算委員会議録第３号19頁（2021.12.14）
[58] 同上

８．おわりに

2021 年 12 月 27 日、中小企業が適正に価格転嫁を行い得る取引環境の整備に向け、取引事業者全体のパートナーシップにより中小企業の賃上げ原資の確保やエネルギー価格・原材料価格の上昇等に対応するための具体策をとりまとめた「パートナーシップによる価値創造のための転嫁円滑化施策パッケージ」（以下「転嫁円滑化施策パッケージ」という。）が公表[59]された。さらに 2022 年２月 10 日には、経済産業省により、大企業と下請中小企業の取引の更なる適正化に向け、「取引適正化に向けた５つの取組」の実施が発表[60]された（図表 28）。

図表 28　公正取引委員会及び経済産業省・中小企業庁による主な取組（※1）

■独占禁止法（優越的地位濫用規制）、下請法及び下請振興法に基づく対応
○**独占禁止法の適用の明確化【公正取引委員会】**：下請法の適用対象とならない取引（資本金要件を満たさない取引等）についても、「労務費、原材料費、エネルギーコスト」（以下「コスト」という。）の上昇を取引価格に反映しない取引は、独占禁止法の「優越的地位の濫用」に該当するおそれがあることを明確化し、周知徹底する。
○**「優越的地位の濫用に関する独占禁止法上の考え方」の改正【公正取引委員会】**：デジタル技術等の発達を背景とする様々な事業分野における寡占化に対応するため、「優越的地位の濫用に関する独占禁止法上の考え方」の改正を検討する。
○**下請法上の「買いたたき」への対応【公正取引委員会】**：コスト上昇を取引価格に反映しない取引は、下請法上の買いたたきに該当するおそれがあることを明確化する。 →2022 年１月 26 日、公正取引委員会は、コスト上昇を取引価格に反映しない取引が下請法上の「買いたたき」に該当するおそれがあることを明確化するため、下請法の運用基準を改正し、①コスト上昇分の取引価格への反映の必要性について、価格の交渉の場において明示的に協議することなく、従来どおりに取引価格を据え置くこと、②コストが上昇したため、下請事業者が取引価格の引上げを求めたにもかかわらず、価格転嫁をしない理由を書面、電子メール等で下請事業者に回答することなく、従来どおりに取引価格を据え置くことについて、買いたたきに該当するおそれがある行為として追加した。
○**下請振興法に基づく対応【中小企業庁】**：毎年１月から３月までの「転嫁対策に向けた集中取組期間」において、中小企業からの相談窓口（下請かけこみ寺、原油価格上昇に関する特別相談窓口）における価格転嫁に関する相談をもとに、下請Ｇメンによるヒアリングを実施し、下請振興法に基づく振興基準に照らし、親事業者による価格転嫁の協議への対応状況を詳細に把握し、その結果を公表する。 →2021 年度内に下請振興法の振興基準を改正し、原材料費やエネルギー価格の上昇による価格交渉に加え、最低賃金等の外的要因がない場合も、労務費上昇による価格交渉に応じるよう親事業者に促す。

[59] 内閣官房ウェブサイト<https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/atarashii_sihonsyugi/pdf/partnership_torikumi_set.pdf>

[60] ①価格交渉のより一層の促進、②パートナーシップ構築宣言の大企業への拡大、実効性の向上、③下請取引の監督強化、④知財Ｇメンの創設と知財関連の対応強化、⑤約束手形の 2026 年までの利用廃止への道筋の５つが挙げられている（経済産業省ウェブサイト<https://www.meti.go.jp/press/2021/02/20220210006/20220210006-2.pdf>）。なお、④及び⑤は、転嫁円滑化施策パッケージに示されていない事項であり、④では 2021 年度内に知財取引の適正化に対応するために知財Ｇメンを創設すること等が、⑤では金融業界に対する 2026 年の手形交換所における約束手形の取扱いの廃止の検討要請に取り組んでいくこと等がそれぞれ示されている。

■パートナーシップ構築宣言の拡大・実効性強化
○**宣言企業の取組の見える化【中小企業庁】**：宣言企業について、全社に書面調査を実施し、宣言内容の実行状況をフォローアップし、取組の好事例を周知していく。 →2021 年度内に宣言企業全社に対する書面調査の結果を公表し、フォローアップする。
○**宣言企業の申請に対する補助金における加点【経済産業省等】**：パートナーシップ構築宣言を行っている企業に対する５つの補助金の加点措置の対象範囲を全省庁の補助金に拡大することを検討する。 →経済産業省で実施している補助金の加点措置について、他省庁が実施する補助金に拡大することを検討する。
■執行体制の強化
○優越的地位の濫用に関する執行を強化するため、公正取引委員会に「優越的地位濫用未然防止対策調査室」を新たに設置するとともに、体制強化を図る**【公正取引委員会】** →2022 年２月 16 日、公正取引委員会は、独占禁止法の優越的地位の濫用に関する執行を強化するため、新たに「優越的地位濫用未然防止対策調査室」を設置した。
○下請取引の監督を強化するため、現在 120 名の下請Ｇメンの体制を来年度から倍増させ、年間１万社以上の中小企業の現場の声を聴取する**【中小企業庁】** →下請Ｇメンを 2022 年４月より倍増しアドバイス機能の強化や取締りの効率化を図るほか、商工会・商工会議所と下請かけこみ寺（※2）の連携により相談体制を強化等する。

（※1）○は「転嫁円滑化施策パッケージ」の取組、→は「転嫁円滑化施策パッケージ」公表後の公正取引委員会や同パッケージ及び「取引適正化に向けた５つの取組」に基づく中小企業庁等の取組を示す。
（※2）2008 年４月に公益財団法人・全国中小企業振興機関協会と全国 47 都道府県下請企業振興協会に設置され、企業間取引に係る中小企業からの相談や違反事案の国への取次ぎ等に対応している。
（出所）「転嫁円滑化施策パッケージ」（2021.12）、「取引適正化に向けた５つの取組」（2022.2）等より作成

これらの下では特に、独占禁止法の優越的地位濫用規制、下請法及び下請振興法に基づく対応強化を始め、パートナーシップ構築宣言の拡大・実効性強化、公正取引委員会や中小企業庁等の執行体制強化等を軸とし、適切な価格転嫁環境を整備していく方向性が示されている。萩生田経済産業大臣は、これらの取組を通じて、「より一層価格交渉を円滑にするとともに、適切な利益が下請企業に残るような取引環境の整備を進めてまいりたい」との決意[61]を述べている。

これまで「未来志向型の取引慣行に向けて」の公表後、下請Ｇメンによる訪問調査や自主行動計画に係るフォローアップ調査等を行いながら、下請取引関係法律の運用や各種の下請対策等が見直されるとともに、ブラッシュアップが図られてきた。こうした中、とりわけ下請Ｇメンによる訪問調査は、問題のある事例のみならず、良い事例（ベストプラクティス）も掲示するものであり、下請事業者の生の声を把握し、親事業者・下請事業者双方に内容をフィードバックすることができる重要な取組であろう。コロナ禍の長期化により厳しい経営状況にある下請事業者が増えている現状下、調査充実に向けた下請Ｇメンの倍増等の体制強化は効果的な取組であり、今後はその人材確保・能力向上に加え

[61] 第 208 回国会衆議院予算委員会第七分科会議録第１号（2022.2.16）

て、きめ細やかな調査手法の在り方を検討[62]していくことも求められる。

一方、自主行動計画の策定団体自らによるフォローアップ調査では、例えば、「価格決定方法の適正化」、「支払条件の改善」、「型取引の適正化」の３つの重点課題について、改善状況をめぐる発注・受注間の認識のズレが大きいことが示されたが、そうした認識のズレの解消等を目的に行われている政府主導の議論[63]は、今後も定期的に開催し、親・下請事業者間のコミュニケーションの円滑化を促す機会としていく必要があろう[64]。併せて、全ての取引関係者が利益を享受できるウィンウィンの関係性を構築していくためのパートナーシップ構築宣言のより一層の拡大[65]及び実効性確保に向けた具体策の行方も注視される。

さらにフリーランスの取引環境の適正化に向けては、独占禁止法や下請法等の適用関係を明確化し、かつ問題となり得る行為を具体的に示したフリーランスガイドラインを周知するとともに、その遵守徹底を事業者に要請していくことが最も重要となる。その上で、現在検討されているフリーランスの法的保護については、下請法等の競争法の在り方のみならず、働き方の多様化に対応した労働関係法・社会保障関係法の在り方も併せた総合的な議論が求められる[66]。

今後の政府における下請取引の適正化に向けた取組の行方に注目したい。

（内線 75263）

---

[62] 下請Ｇメン調査に係る留意点として、飯田中小企業庁事業環境部長は、①１年間で業種の偏りなく下請取引に関係するほぼ全ての業種を調査すること、②調査時期を平準化して偏りなく実施すること、③中小企業の負担を勘案しながらヒアリング対象を選定することを前提とした上で、④過去に不適切な取引を行っていた親事業者との取引実績がある、⑤外部からの不適切な取引を強いられている可能性があるとの情報提供がある、⑥下請事業者側からの要望がある等といった場合にもヒアリングを重点的に実施し、かつ、入手した情報の秘密厳守を徹底していく旨説明している（第 204 回国会参議院経済産業委員会会議録第８号 20 頁（2021.6.3））。

[63] 例えば、中小企業政策審議会経営支援分科会取引問題小委員会（第 12 回（2021.3.22）・第 13 回（2021.3.25））においては、自主行動計画の策定業界団体が一堂に会し、公開の場でフォローアップ調査や下請Ｇメン調査等において得られた結果に係る議論が行われている。

[64] なお、2020 年度のフォローアップ調査の回答率が 38%にとどまっている点にも留意し、今後は回答率を向上させ、より多くの事業者の声を把握し得る指標としていくことも課題となる。

[65] 萩生田経済産業大臣は、例えば、資本金額が３億円を超える大企業は宣言数全体の１割程度にとどまっている点を挙げ、下請企業が多い大企業による宣言を促していくことが重要である旨説明している（第 208 回国会衆議院予算委員会第七分科会議録第１号（2022.2.16））。

[66] 岸田総理は、「フリーランスの働き方には様々な課題があり、考えなければならない問題点がある。セーフティネットや保護法律など、様々な切り口からフリーランスについてどうするべきなのか議論を深めていきたい」旨の姿勢を示している（第 208 回国会参議院予算委員会会議録第４号（2022.2.28））。