

中小企業・小規模事業者政策の現状と今後の課題

経済産業委員会調査室 柿沼 重志・中西 信介

1999年に中小企業基本法の抜本改正が行われて以来、14年ぶりの改正となる中小企業基本法の改正を含む「小規模企業の事業活動の活性化のための中小企業基本法等の一部を改正する等の法律」（以下「小規模企業活性化法」という。）が先の常会（第183回国会）で成立した。これにより、小規模企業に焦点を当てた新たな中小企業政策が構築され、中小企業政策は従来の画一的なものから脱却し、中小企業の多様な政策的ニーズに応えることを目指した新たな段階を迎えている。

本稿では、まず、近年における中小企業政策の主な流れを俯瞰した後、政策的に焦点が当てられることになった小規模企業の現状を統計的に確認するとともに、小規模企業活性化法の概要について整理する。次に、安倍政権の経済政策の「第三の矢」である成長戦略、すなわち「日本再興戦略」（2013.6.14閣議決定）で掲げられた中小企業・小規模事業者政策に関する3つの数値目標について説明を行う。さらに、中小企業・小規模事業者政策の今後の課題について若干の考察を加える。

1. 近年における中小企業政策の主な流れ

（1）中小企業基本法改正（1999年）と中小企業政策

我が国の中小企業政策は、1948年に設置された中小企業庁を中心に展開されており、1963年に中小企業基本法が制定されて以降、同法の体系に定められた政策プログラムの下で具体的施策が講じられている。

1999年に中小企業基本法は抜本改正が行われ、改正前の中小企業基本法（以下「旧基本法」という。）においては、中小企業を「弱者」と捉え、政策目的を「大企業と中小企業の格差の是正」としていたところ、改正後の中小企業基本法（以下「新基本法」という。）においては、中小企業を「成長の担い手」とし、「多様で活力のある中小企業の成長発展」を政策理念として提示した。また、この政策理念の実現のため、旧基本法では①中小企業構造の高度化（生産性の向上）や②事業活動の不利是正（取引条件の向上）が重視されていたが、新基本法では①経営の革新及び創業の促進、②経営基盤の強化、③経済的社会的環境の変化への適応の円滑化の3つを政策の柱としている。

なお、小規模企業政策については、旧基本法では小規模企業のための「章」が設けられていたが、新基本法では、個別施策としてではなく、中小企業施策全般にわたって配慮すべきという観点から総則に規定されることとなった。また、旧基本法で定められていた社会政策的な観点からの小規模企業政策は、経済情勢の変化に伴いその必然性が低下してい

るとして、新基本法からは除外された¹。

さらに、2010年6月には、中小企業基本法とは別に、中小企業に対し新たな政策の方向性を示す中小企業憲章が閣議決定された。同憲章は、「創意工夫を凝らし、技術を磨き」「起業家精神に溢れ」といった新基本法の基本理念に沿った表現に加え、「経済や暮らしを支え」「地域社会と住民生活に貢献し」「地域社会の安定をもたらす」といった役割が強調されており、「地域や生活を支える中小企業」という新たな中小企業像が提示されている。また、政策を実施するに当たっては、「中小企業の声を聴き、どんな問題も中小企業の立場で考え、政策評価につなげる」ことが明記された。

(2) 新基本法後の中小企業を取り巻く環境と中小企業政策

近年の中小企業は、長引くデフレと国内需要の減少、進展するグローバル化と新興国の台頭のほか、大企業の海外生産を主因とした取引構造の変化（系列取引の解消）等、内外環境の大きな変化に直面してきた。さらに、2008年9月に発生したリーマンショックによって我が国経済は大きな打撃を受け、中小企業の経営環境を大きく悪化させた。また、「六重苦²」とも称された我が国の企業立地競争力上の弱点や新興国を始めとした海外需要の高まりを背景として、大企業のみならず、中小企業の海外展開も急速に進展している。こうした中、新基本法において重視されている「創業の促進」は低迷しており、廃業率が開業率を上回る状態が恒常化しつつある。

この間、新基本法に示された政策理念を基に様々な中小企業政策が講じられた。新基本法において政策の柱とされた「経営の革新及び創業の促進」に関しては、創業支援や地域の中小企業支援体制の整備等を目的とする「新事業創出促進法」が1998年に制定され、翌99年には、新商品・新サービスの開発等を通じて経営革新を図る事業者に対して支援を行う「中小企業経営革新支援法」が制定された。2005年には、こうした創業や経営革新に関する法律を整理統合するとともに、中小企業の個社の取組支援に加えて異業種連携に対しても支援を行う「中小企業新事業活動促進法³」が制定された。また、リーマンショックによる痛みを緩和するための支援策としては、「緊急保証制度」、「中小企業金融円滑化法」等の施策が講じられた。両支援策については、急激な資金繰りの悪化に伴う倒産増を回避するために大きな役割を果たした一方で、本来市場から退出すべき企業が延命する結果となり、企業の新陳代謝を遅らせたとの指摘もある⁴。そうした反省もあり、単なる金融支援策

¹ 旧基本法第23条では小規模企業政策について「…その従事者が他の企業の従事者と均衡する生活を営むことを期することができるように…」と社会政策的観点からの施策を講ずることを規定していた。

² 六重苦とは、①過度な円高、②高い法人実効税率、③厳しい労働規制、④温暖化ガスの排出抑制、⑤外国との経済連携の遅れ、⑥東日本大震災後の電力供給の不安を指す。

³ 正式名称は、「中小企業の新たな事業活動の促進に関する法律」（平成11年法律第18号）。中小企業支援3法（中小企業の創造的・事業活動の促進に関する臨時措置法、新事業創出促進法、中小企業経営革新支援法）を整理統合し、さらに、異分野連携により新事業に取り組む中小企業を支援する「新連携支援制度」を創設した。

⁴ 例えば、家森（2013）は、「こうした支援によって、一時的な混乱で価値のある企業が清算されることを防いできたことは評価できるだろう。ただし、支援すべきでない企業がその中に混ざっていた可能性も高いし、さらには、再生の道筋がしっかりとしていないと、再生に失敗して不良債権化する事例が今後増えていき、国民負担が増えることになりかねない。」としている。

による一定の下支えを行うだけでなく、複雑化・高度化した企業の課題を解決し、経営力を抜本的に強化すること等を目的とする「中小企業経営力強化支援法⁵」が2012年に制定され、同法に基づく経営革新等支援機関として、従来からの中小企業支援機関（商工会等）に加え、税理士・会計士・地域金融機関等が新たに中小企業の支援機関として位置付けられ、その後展開される中小企業向け支援策の多くに組み込まれることとなった。

（3）小規模企業に焦点を当てた政策の構築に向けた検討

中小企業のうち、約87%を占める小規模企業は、経営資源が脆弱であり、近年、企業数・従業員数ともに大幅に減少を続けている（「2. 小規模企業の現状」を参照）一方で、地域の経済、社会、雇用を支える存在としての役割に加え、今後、グローバル企業に成長するなど、我が国経済をけん引し得る企業の「苗床」としての役割を有している。

しかしながら、従前の中小企業政策においては、小規模企業に焦点を当てた政策が講じられてきたとは言えず、中小企業政策の再構築を図り、小規模企業の活性化に向けた集中的な施策を講ずることが急務とされた。

こうした問題意識の下で2012年3月に中小企業庁に設置された「“ちいさな企業”未来会議」は、次代を担う青年層や女性層の中小・小規模企業の経営者を中心に幅広い主体の参加の下、中小・小規模企業の経営力や活力の向上に向けた課題と今後の中小・小規模企業政策の在り方を討議し、同年6月に取りまとめを行った。

この取りまとめを受けて、2012年8月に設置された中小企業政策審議会「“ちいさな企業”未来部会」では、①中小企業政策全体における中小・小規模企業の位置付け、②中小・小規模企業に対するきめ細かい経営支援体制の構築、③創業や成長のための最適な資金調達手段の在り方、④下請取引の適正化・下請企業の振興方策等を討議し、2013年3月に取りまとめが行われ、これを基に小規模企業活性化法案が策定され、第183回国会に提出された（「3. 小規模企業活性化法の概要」を参照）。

2013年2月には「“ちいさな企業”未来会議」を格上げする形で、「“ちいさな企業”成長本部」が新たに設置された。同成長本部は、中小企業・小規模事業者の成長を目的として、中小企業・小規模事業者、支援機関、国それぞれが具体的なアクションをコミットするための「行動計画」を同年6月に策定した。同行動計画では、中小企業・小規模事業者の成長に向けた4つの具体的な行動（Ⅰ. 地域に眠るリソースを最大限に活用・結集・ブランド化する、Ⅱ. 中小企業の新陳代謝を活発にする、Ⅲ. 下請け構造から脱却し、自ら積極的に成長分野に参入する、Ⅳ. 海外に打って出る）を定め、国が行うべき具体的な政策を示している（図表1）。なお、同成長本部は7月以降も継続して全国で開催されており、行動計画のフォローアップ・改善の実施を行うこととしている。

⁵ 正式名称は、「中小企業の海外における商品の需要の開拓の促進等のための中小企業の新たな事業活動の促進に関する法律等の一部を改正する法律」（平成24年法律第44号）。なお、同法に基づく経営革新等支援機関としてこれまでに13,459機関が認定されている（2013年8月現在）。

図表1 「ちいさな」企業成長本部」行動計画の主な内容

行動1. 地域に眠るリソースを最大限に活用・結集・ブランド化する
<ul style="list-style-type: none"> ・創業を徹底支援する「創業よろず支援」の順次展開 ・地域資源を活用・結集させた創業に対する総合的支援 ・地域ブランドの一層の強化に向けた、ブランド管理・品質管理・利益回収メカニズムに関する検討
行動2. 中小企業の新陳代謝を活発にする
<ul style="list-style-type: none"> ・起業・創業に係る資金支援の抜本的拡充 ・中小企業の各ライフステージにおける取組意欲増進のための個人保証制度の見直し ・「事業引継ぎ支援センター^(注1)」の全国展開
行動3. 下請け構造から脱却し、自ら積極的に成長分野に参入する
<ul style="list-style-type: none"> ・サポイン法^(注2)の見直し（下請前提から戦略市場への進出へ） ・航空宇宙など戦略市場進出のための総合的支援 ・医療機器分野の専門家派遣及び開発審査負担の軽減
行動4. 海外に打って出る
<ul style="list-style-type: none"> ・企業OBを活用したハンズオン一貫支援体制の推進 ・認定支援機関への研修による国内相談窓口強化、有望企業の発掘・支援 ・現地支援プラットフォームの主要拠点への整備加速

(注) 1. 2013年8月1日時点では、北海道、宮城県、東京都、静岡県、愛知県、大阪府、愛媛県、福岡県の8か所。

2. 正式名称は、「中小企業のものづくり基盤技術の高度化に関する法律」(平成18年法律第33号)。

(出所) 中小企業庁資料を基に作成

2. 小規模企業の現状

(1) 小規模企業者数・従業員数

小規模企業者の範囲は、中小企業基本法において「従業員の数が20人（商業又はサービス業については5人）以下の事業者」（第2条第5項）と定義されている（図表2）。

我が国の小規模企業者数は2009年には367万社であり、同年の中小企業数420万社のうち87%を占める。なお、小規模企業・中小企業ともに、2009年の企業数を1999年の企業数と比較すると、それぞれ約13%の減少となっている。次に、従業員数で見ると、小規模企業の従業員数は2009年で912万人であり、中小企業の従業員数2,834万人のうち32%を占める。なお、2009年の従業員数を1999年と比較すると、小規模企業は約17%の減少、中小企業は約9%の減少となっており、小規模企業の減少幅の方がより大きい（図表3）。

図表2 中小企業基本法における中小・小規模企業の定義

業種	中小企業者 (下記のいずれかを満たすこと)		うち小規模企業者
	資本金	常時雇用する従業員	常時雇用する従業員
① 製造業・建設業・運輸業 その他の業種(②～④を除く)	3億円以下	300人以下	20人以下
② 卸売業	1億円以下	100人以下	5人以下
③ サービス業	5,000万円以下	100人以下	5人以下
④ 小売業	5,000万円以下	50人以下	5人以下

(注) 中小企業信用保険法等においては、政令による特例としてサービス業のうち旅館業は資本金5,000万円以下又は従業員200人以下、ソフトウェア業・情報処理サービス業は、資本金3億円以下又は従業員300人以下を中小企業としている。

(出所) 『中小企業白書(2013年度版)』(中小企業庁)

図表3 中小・小規模企業の事業所数・従業員数の推移

		1999年	2009年	減少数/減少比
企業数	中小企業	484万社	420万社	▲64万社 ▲13%
	うち 小規模企業	423万社 87%	367万社 87%	▲56万社 ▲13%
従業員数	中小企業	3,120万人	2,834万人	▲286万人 ▲9%
	うち 小規模企業	1,098万人 35%	912万人 32%	▲186万人 ▲17%

(注) 1. 企業数=会社数+個人事業所(単独事業所及び本所・本社・本店事業所)とする。
 2. 常用雇用者300人以下(卸売業、サービス業は100人以下、小売業、飲食店は50人以下)、又は資本金3億円以下(卸売業は1億円以下、小売業、飲食店、サービス業は5,000万円以下)の企業を中小企業とする。

(出所) 中小企業庁資料(総務省「平成21年経済センサス基礎調査」再編加工)

(2) 経営指標

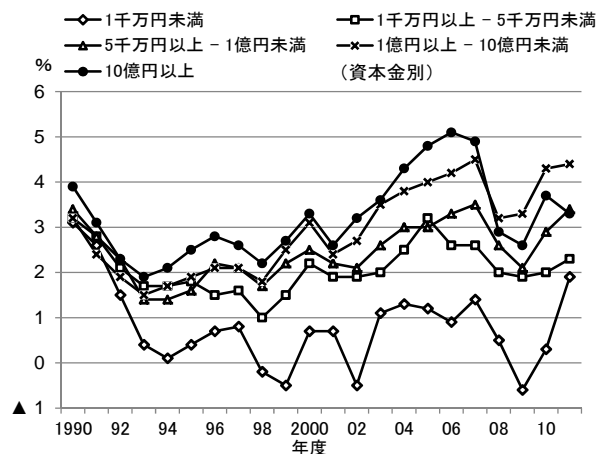
小規模企業の主な経営指標を見ると、売上高営業利益率、自己資本比率、1人当たり付加価値額のいずれも中小企業全体の数値と比較して、より低水準である(図表4)。また、企業規模別の総資本経常利益率を比較すると、資本金規模が小さな企業ほど、バブル崩壊やリーマンショック後の落ち込みが大きいことが分かる。ただし、リーマンショック発生前の日本経済が回復に向かっていった時期(2005年度~2007年度頃)についても、大企業の利益率が改善していた一方で、資本金1千万円未満の小規模企業の収益性はほとんど改善していないことが読み取れる⁶(図表5)。

図表4 主な経営指標(2010年)

	売上高 営業利益率	自己資本 比率	1人当たり 付加価値額
中小企業	0.3%	18.8%	380.9万円
うち小規模企業	▲0.8%	10.4%	340.4万円

(出所) 中小企業庁資料(「中小企業実態基本調査」再編加工)

図表5 企業規模別総資本経常利益率



(出所) 財務省『法人企業統計』を基に作成

⁶ 家森(2013)は、「景気が悪いので儲からないといった嘆きを中小企業者から聞くが、実は景気が良くなっても多くの中小企業の収益は増えない時代になっているのである。」と中小企業の収益性に関する構造的な問題点を指摘している。

3. 小規模企業活性化法の概要

第183回国会では、小規模企業活性化法が成立した⁷。同法の成立は、中小企業政策の再構築の第一弾と位置付けられており、第二弾として、今後、小規模企業振興のための基本法制定が検討される見通しである⁸。

小規模企業活性化法は、小規模企業に焦点を当てた中小企業の再構築を図ることを企図している。具体的には、小規模企業の事業活動の活性化を図るため、中小企業基本法の基本理念に小規模企業の意義等を規定するとともに、小規模企業者の範囲の弾力化、小規模企業への情報提供の充実、小規模企業の販路開拓及び資金調達の円滑化に係る支援等の措置を講ずるほか、最近における小規模企業者等設備導入資金助成法に基づく資金の貸付けの状況に鑑み、同法を廃止するものである。なお、その構成は、8本の法律の一部改正と1本の法律の廃止となっており、主な内容は以下のとおりである。

(1) 中小企業基本法の改正

まず、小規模企業が、「地域における経済の安定並びに地域住民の生活の向上及び交流の促進」及び「将来における我が国の経済及び社会の発展」に寄与するという重要な意義を有するものであることに鑑み、その活力が最大限に発揮されなければならないものであることが、第3条の「基本理念」に新たに盛り込まれた。

また、小規模企業への配慮規定であった第8条を「小規模企業に対する中小企業政策の方針」に改め、以下の3つの方針に従い、小規模企業者に対して中小企業に関する施策を講ずることを規定している。

- ① 地域における小規模企業の持続的な事業活動を可能とするとともに、地域における多様な需要に応じた事業活動の活性化を図ること。
- ② 成長発展の状況に応じ、着実な成長発展を実現するための適切な支援を受けられるよう必要な環境の整備を図ること。
- ③ 金融、税制、情報の提供等について、小規模企業の経営の状況に応じ、必要な考慮を払うこと（現行の配慮規定と同旨）。

さらに、基本的施策として、中小企業政策として重要な政策課題でもある「女性や青年による中小企業の創業の促進⁹」（第13条）、「海外における事業展開の促進¹⁰」（第16条）、

⁷ 施行日は公布日（2013年6月21日）から起算して3月を超えない範囲内で政令で定める日となっている。ただし、小規模企業者等設備導入資金助成法の廃止等に関しては、2015年3月31日から施行。

⁸ 茂木経済産業大臣は「中小企業政策審議会の下に小規模企業政策に関する小委員会を設置した上で、小規模企業の意義に沿った具体的な施策に関する計画を定めること等を内容とする小規模企業の振興を図るための基本法を検討する」旨答弁している（第183回国会参議院経済産業委員会会議録第12号3頁（平25.6.13））。

⁹ 「創業の促進」について規定していた改正前の第13条に、特に女性や青年による創業を規定する。なお、関連の予算措置として、平成24年度補正予算及び平成25年度予算において以下の施策を講じている。

① 地域需要創造型等起業・創業補助金（平成24年度補正：200億円）：地域需要を興すビジネスを支援するため、新たに起業・創業や第二創業を行う女性、若者等に対して事業計画を募集し、計画の実施に要する費用の一部を助成する（補助率2/3）。

② 小規模事業者活性化補助金（平成25年度：30億円）：小規模事業者において、女性や若者を始めとした意欲ある経営者や従業員が行う新商品・新サービスの開発、販路開拓の取組を支援する（補助率2/3）。

¹⁰ 新たに第16条として、「事業基盤を国内に維持しつつ行う海外における事業の展開を促進する」ことを規定

「情報通信技術の活用の促進」(第 17 条)、「事業の承継のための制度等の整備¹¹」(第 24 条)の 4 点がそれぞれ規定された。

これらの法改正に当たっては、政策を遂行する上で、中小企業と小規模企業は一括りにすべきではなく、成長・発展段階に応じた政策が求められるとの発想が根底にあり、小規模企業を中小企業にステップアップさせる、そのための戦略と施策が肝要となる。

なお、中小企業基本法の改正は 1999 年の抜本改正以来、14 年ぶりの改正である。

(2) 中小企業信用保険法、小規模企業共済法、商工会及び商工会議所による小規模事業者の支援に関する法律の一部改正

小規模事業者の定義について、本来は小規模企業と定義されるべきであるにもかかわらず、業務形態によって従業員規模が大きくならざるを得ないため、信用保証等の小規模企業施策を活用できない業種が存在する。こうした状況を改善するため、中小企業信用保険法等の 3 法における小規模事業者の定義について、小規模事業者の多様性に着目し、特定の業種¹²について小規模事業者の範囲の変更を政令で行うことができるよう規定している。

こうした小規模事業者の範囲の変更、すなわち拡大に当たっては、極力、不公平感がないよう客観的な基準を用いて決定することが求められる。

(3) 中小企業信用保険法の改正

資金調達の円滑化を図るため、信用保証の対象に電子記録債権を活用した資金調達(電子記録債権の割引¹³等)が追加された。電子記録債権は、2008 年 12 月に電子記録債権法が施行されたことにより、創設された。電子記録債権は、取引の債権・債務の関係を電子記録化した債権であり、手形と異なり紛失のリスクがなく、保管コストや印紙税もかからず、分割が可能であるというメリットがある。また、売掛債権と異なり、債権の存在や帰属が電子記録により可視化されるため、二重譲渡などのリスクもない¹⁴。2008 年 12 月の創設以降、大手メガバンク等によりいくつかの電子債権記録機関が設立されたものの、その利用は一部の金融機関・事業者に限られていた。しかしながら、2013 年 2 月には、一般社団法人全国銀行協会が設立した株式会社全銀電子債権ネットワークによる「でんさいネット」の運用が開始され、大手メガバンクに加え、中小企業・小規模事業者のメイン行である地域金融機関、信用金庫、信用組合等が参加する電子記録債権インフラが構築されたことで、利用増加が期待されている。

する。なお、「事業基盤」とは、本社のほか、研究所等の中核機能を有するものを想定している。

¹¹ 事業承継税制については、2013 年度税制改正において、雇用確保要件を「5 年間、毎年 8 割以上確保」から「5 年間で平均 8 割以上確保」に緩和するほか、親族間承継要件も緩和され、親族外承継も対象化する等、2009 年度の制度創設以来となる抜本的な改正が行われ、2015 年 1 月から新たな事業承継税制が実施される。

¹² 一定規模の設備が必要であるという特殊性を有する宿泊業や娯楽業等が想定されている。

¹³ 電子記録債権の割引とは、中小企業・小規模事業者がその保有する電子記録債権を金融機関に譲渡し、金融機関から資金の融通を受けることである。

¹⁴ 太田(2013)の 28 頁を参照。

(4) 中小企業支援法の改正

中小企業・小規模事業者の抱える経営課題が複雑化・専門化しており、十分な経営相談を受けることができていないという現状を踏まえ、第1条に「中小企業の経営資源の確保を支援する事業に関する情報の提供等を行う者（認定情報提供機関¹⁵）の認定の制度を設ける」ことを加えるほか、後述する支援ポータルサイトの運用面に関する法整備（認定情報提供機関に対する改善命令や認定の取消しのほか、認定情報提供機関に対する独立行政法人情報処理推進機構や独立行政法人中小企業基盤整備機構の支援措置等）が行われた。

また、予算上の措置としては、「中小企業・小規模事業者ビジネス創造等支援事業」に平成24年度補正予算で15億円、平成25年度予算で48億円が措置されている。中小企業庁は、同事業により、100万社以上の中小企業・小規模事業や1万人以上の支援人材をマッチングできる支援ポータルサイトを構築するとともに、専門家を派遣し、高度で生きた知識・ノウハウを提供（対象件数：15万件）するとしている¹⁶。

中小企業が抱える経営課題は、経営方針や企業の成長段階によって異なり、多種多様である。支援ポータルサイト構築によって、これらの相談に応じる体制が整備される予定ではあるが、企業の財務情報や個人情報等も同システム上で取り扱われる中で、情報セキュリティをいかに確保していくのか、また1万人の支援人材をどのように確保し、その質をいかに維持していくのか等の課題も想定され、運用後も注視を要する¹⁷。

(5) 下請中小企業振興法の改正

多くの下請中小企業では、単工程で深い技術やノウハウを有しているものの、受注可能な範囲が限られており、また経営資源も不足していることから、下請中小企業単独で課題解決力を高めるのは現実的には難しい。そうした問題意識から、下請中小企業が連携して、自立的に取引先を開拓する計画¹⁸を国が認定し、中小企業信用保険法の特例（保険の付保限度額の別枠化）等¹⁹の支援措置を講ずるための法改正が行われた。これにより、従来の

¹⁵ 独立行政法人中小企業基盤整備機構の運営する「J-Net21」が提供する情報と、新設される認定情報提供機関が提供する情報の違いについて、「J-Net21は、国や都道府県による中小企業政策に関する基本的な情報を広く網羅的に収集して提供しているが、認定情報提供機関は、特定の地域だけ、特定の分野（事業承継等）だけといった特定の情報を掘り下げて提供していただきたい。また、専門家や先輩経営者についての個別の紹介情報も積極的に提供していただきたい」旨の答弁があった（第183回国会参議院経済産業委員会会議録第12号4～5頁（平25.6.13））。

¹⁶ 中小企業庁は、2013年7月30日に中小企業・小規模事業者の未来をサポートするサイト「ミラサポ」の運営を開始した。同サイトでは、国や公的機関による支援施策の発信や、先輩経営者・専門家との情報交換の場の提供等を行うこととしている。〈<https://www.mirasapo.jp/>〉

¹⁷ 成り済ましやハッカーによる攻撃などのビジネスの世界におけるITの悪用への対策について、「認定に際して情報セキュリティの観点から国が事前に十分な確認をする。具体的には、業務を実施するための体制等について確認することを想定しており、経産省令及び認定指針において明確化する」旨の答弁があった（第183回国会衆議院経済産業委員会会議録第15号8頁（平25.5.29））。

¹⁸ 第5条の振興事業計画に加え、新たに、国が認定して支援を行う「特定下請連携事業（2以上の下請中小企業が有機的に連携して新事業活動を行うことにより、特定親事業者以外の者との取引を開始・拡大し、特定親事業者への依存の状態の改善を図る計画）」が創設される。

¹⁹ 中小企業投資育成株式会社法の特例（通常、中小企業投資育成株式会社の事業の対象となるのは、資本金3億円以下の企業に限られるが、中小企業が特定下請連携事業を行う場合には、資本金が3億円を超えていても

親企業と下請中小企業の協力という縦の連携に加え、下請中小企業同士が横に連携することを支援することが可能になり、下請中小企業の自立や販路の開拓、ひいては日本経済の底上げにも資することが期待されている。

予算上の措置としては、「下請中小企業・小規模事業者自立化支援事業²⁰」に平成 25 年度予算で 7 億円が措置されているが、その効果を検証しつつ、成功事例を積み上げていくことが求められる。

(6) 株式会社日本政策金融公庫法及び沖縄振興開発金融公庫法の改正

事業再生促進のため、株式会社日本政策金融公庫及び沖縄振興開発金融公庫の業務に、債務の株式化（D E S : Debt Equity Swap）を追加する。なお、債務の株式化とは、企業の債務（Debt）を企業の資本（Equity）に交換する（Swap）ことである。すなわち、経営不振に陥っているが、再建の見込みがある企業に対して金融機関が保有する貸付金を株式に振り替えることで、その企業の財務内容を改善し、企業再建を図るものであり、企業再生に関わる金融手法の 1 つである。

こうした手法を活用し、地域経済の活性化に資することが期待されるが、対象とする企業については厳選し、両公庫が過度なリスクを負うことがないようにすべきである²¹。

(7) 小規模企業者等設備導入資金助成法の廃止

近年、経営支援と一体的な小規模事業者向けの金融支援が抜本的に強化された（①信用保証協会による経営力強化保証²²、②株式会社日本政策金融公庫による経営力強化資金融資²³、③株式会社日本政策金融公庫によるセーフティネット貸付²⁴）一方で、小規模企業者等設備導入資金助成制度は、資金ニーズの変化に十分対応できておらず、利用実績が低迷しているほか、一部の貸与機関では多くの延滞債権が存在している等の問題も指摘されており²⁵、今般、国の制度としては廃止されることとなった。それに伴い、1956 年に制定された「小規模企業者等設備導入資金助成法」は、一定の経過期間が確保された後、2015 年 3 月 31 日をもって廃止される。

対象となる）についても措置されている。

²⁰ 大企業依存を脱するために、小規模事業者等のグループが行う自立的な活動を 25 件程度補助するとともに、取引先の大企業の生産拠点の閉鎖に直面する下請小規模事業者等が行う新分野の需要開拓活動等を 40 件程度補助する（補助率は 2 / 3）。

²¹ 株式会社日本政策金融公庫等が D E S 業務を行うことによるリスクについて、「副作用の部分もあるので、対象を厳選し、日本公庫が長期間株式を所有しないようにするなど不健全な方向に流れないように十分に留意して運用したい」旨の答弁があった（第 183 回国会衆議院経済産業委員会議録第 15 号 9 頁（平 25. 5. 29））。

²² 認定経営革新等支援機関のサポートの下、中小企業・小規模事業者が経営改善に取り組む場合に、信用保証協会が保証料をおおむね▲0. 2%減免する。

²³ 認定経営革新等支援機関のサポートの下、中小企業・小規模事業者が経営改善に取り組む場合に、株式会社日本政策金融公庫が基準金利よりも▲0. 4%低い金利で融資を行う。

²⁴ 経営環境の変化等により一時的に業況が悪化している中小企業・小規模事業者に対し、認定経営革新等支援機関等との連携を前提に、株式会社日本政策金融公庫が融資を行う。

²⁵ 例えば、中小企業政策審議会「“ちいさな企業” 未来部会取りまとめ」（2013. 3）の 29 頁を参照。

4. 成長戦略における中小企業・小規模事業者政策

中小企業・小規模事業者は企業数で99%以上を占めており、日本経済の再興を実現するためには、それらの活性化は不可欠である。いわゆるアベノミクスの3本目の矢に当たる成長戦略である「日本再興戦略」(2013.6.14閣議決定)においても中小企業・小規模事業者の革新という柱立てがなされ、「全国420万の中小企業・小規模事業者、地域に広がるヒト、モノ、コミュニティといった経営資源は、日本の製造業の復活を支え、付加価値の高いサービス産業の源泉であり、世界に誇るべき産業基盤である。こうした産業基盤の革新が、地域経済を再生させ、我が国の国際競争力を底上げすることにつながる。」としている。さらに、「開業率が廃業率を上回る状態にし、開業率・廃業率が米国・英国レベル(10%台)になることを目指すこと、中小企業・小規模事業者の成長分野への進出を支援し、2020年までに黒字中小企業・小規模事業者を70万社から140万社に増やすこと、今後5年間で新たに1万社の海外展開を実現することを目指し、国、地方公共団体に加え、中小企業・小規模事業者を身近に支える土業、中小企業・小規模事業者関係団体、地域金融機関などの支援機関が一体となって、地域のリソースの活用・結集・ブランド化、中小企業・小規模事業者の新陳代謝の促進及び国内外のフロンティアへの取組促進を進める。あわせて、現場の中小企業・小規模事業者の目線に立って、「最も分かりやすい」中小企業・小規模事業者向けの施策を目指し、申請書類の更なる削減・簡素化等、支援制度の使い勝手の向上について不断の見直しを行っていく。」とし、具体的な数値目標の設定及び同目標実現に向けた基本的な考え方が示された。

以下では、3つの数値目標について、過去の動き等も踏まえつつ、説明を加える。

(1) 開廃業率を米英レベル(10%台)に向上

2010年時点で見た日本の開廃業率は5%以下であり、10%程度の米英と比較すると、かなり低水準である(図表6)。また、企業の営業利益率(全業種平均)を諸外国と比較すると、日本3.7%、北米12.7%、欧州7.3%、アジア6.2%となっている(図表7)²⁶。このように営業利益率が国際的に見て低位にあることは、日本企業の多くが非効率事業を抱え込んだまま、人材や設備などの経営資源が有効活用されていない可能性があることを意味している²⁷。

開廃業率を向上させ、産業の新陳代謝を促進することは、企業の生産性や利益率を高めるとともに、新規設備投資を増加させることが期待できる。今後、急速な人口減少が予想される中で、1人当たりのGDP成長率を高めていくことは経済成長を確保するために必須の条件²⁸であり、その意味でも開廃業率の向上、産業の新陳代謝の促進は不可欠である。

中小企業・小規模事業者の新陳代謝を促進するための具体的な政策として、「日本再興戦略 中短期工程表」では、①起業・創業から立ち上がりまでの一貫した金融支援、②個人

²⁶ 営業利益率=(総利益額-販売管理費)/売上高で、2011年度の数字。

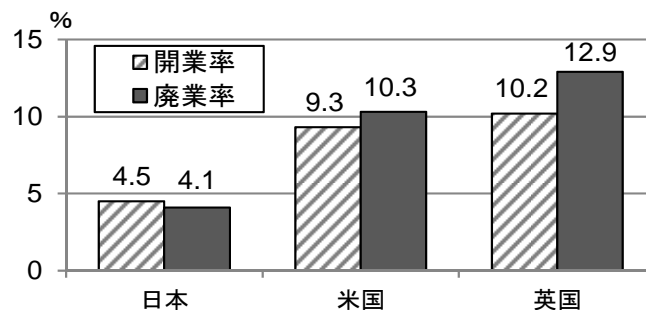
²⁷ 『ものづくり白書(2013年度版)』(経済産業省・厚生労働省・文部科学省)90頁を参照。

²⁸ (GDP成長率)=(人口の伸び率)+(1人当たりGDPの伸び率)という関係にあるので、人口減少で右辺第1項がマイナスであることを所与とすれば、1人当たりGDPの伸び率がより重要になってくる。

保証の見直し、③事業引継ぎ、事業承継の3点を掲げている。これらに加えて、茂木経済産業大臣は、「大企業に眠っている人材、技術を外に出すことによるスピノフやカーブアウト²⁹といった新しい事業の創出、これも後押しをしていきたいと考えており、税制措置や金融支援の面でも必要な措置をとっていきたい」旨の見解を示している³⁰。

日本の開業率は、高成長を続けていた1980年代ですら6～7%程度³¹であり、10%という目標はかなり野心的であると思われる。そうした理由もあってか、成長戦略における多くの成果目標（KPI：Key Performance Indicator）はその達成年限を掲げているが、開業率10%目標については達成年限について特段の記載がなされていない³²。これでは、あと何年で何%引き上げる必要があるのかといった検証もできず、数値目標を掲げるからには、その達成年限も明示すべきであろう。

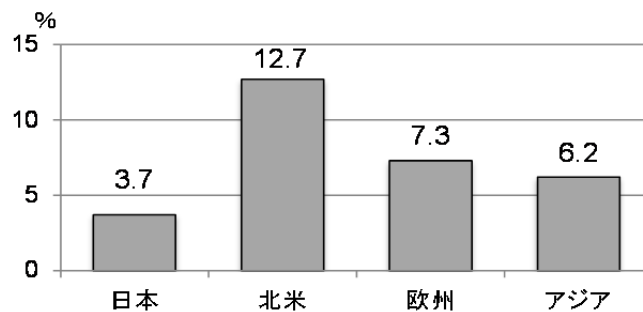
図表6 日米英の開業率



(注) 国によって開業率を算出する統計の性質が異なるため、単純に比較することはできない。

(出所) 『ものづくり白書 (2013年度版)』(経済産業省ほか) 90頁

図表7 営業利益率の国際比較 (全業種平均)



(注) 日本、北米、欧州、アジア (日本を除く) に本社を有する企業の売上高上位5社の連結財務諸表に基づいて地域ごとに算出。

(出所) 『ものづくり白書 (2013年度版)』(経済産業省ほか) 91頁

²⁹ スピノフもカーブアウトも既存企業の経営資源の活用のことであり、前者は親企業から研究者・担当者等の個人・チームが外に出る場合、後者は事業部門単位等で企業戦略として切り出される場合を指す。

³⁰ 第183回国会参議院経済産業委員会会議録第12号12頁(平25.6.13)

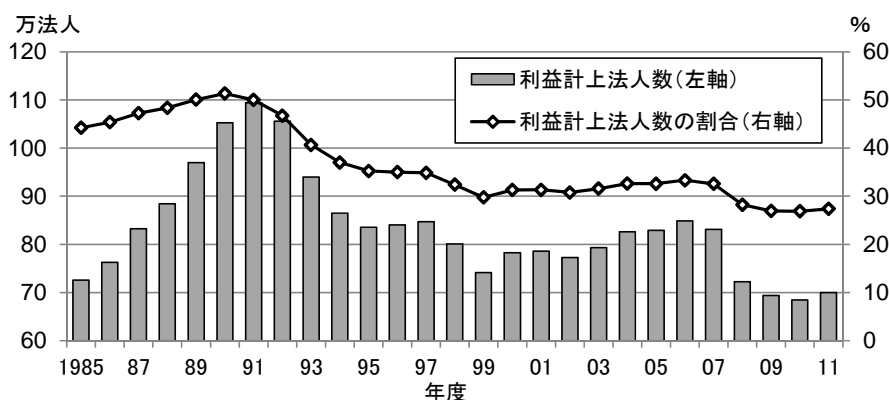
³¹ 『雇用保険事業年報』(厚生労働省)ベース。

³² 2013年3月15日の産業競争力会議においては、茂木経済産業大臣が、2020年という目標達成年限を明記していたが、「日本再興戦略」では目標達成年限が明示されなかった。

(2) 2020年までに黒字中小企業・小規模事業者を70万社から140万社に倍増

国税庁の「会社標本調査」ベースの数字(2011年度)では、資本金1億円未満の法人のうち、黒字法人、すなわち利益計上法人は約70万法人であり、標本調査の対象になっている法人の僅か27.4%である。また、同調査ベースの数字で過去まで遡ると、利益計上法人数のピークは1991年度の約109万法人であり、50%の法人が黒字であった。しかし、利益計上法人数の比率は1994年度に40%を割って以降、40%を超えたことはなく、リーマンショック以後は30%を割り込む水準にまで落ち込んでいる(図表8)。

図表8 利益計上法人数の推移



(注) 資本金1億円未満の利益計上法人を集計している。

(出所)『会社標本調査』(国税庁)を基に作成

仮に、分母を2011年度の254万法人と仮定すれば、140万という目標は、約55%が利益計上法人となる計算であり、過去の実績値を踏まえても、かなり高い目標と言えよう。

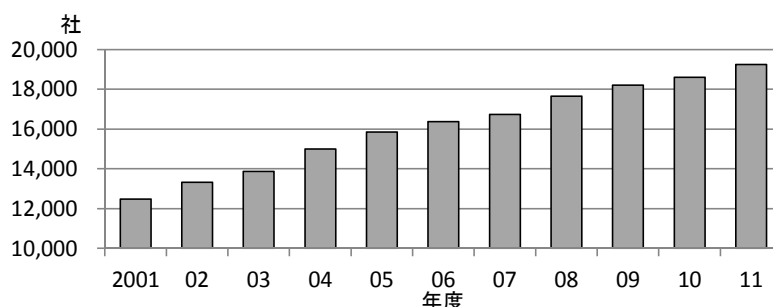
2020年までに黒字中小企業・小規模事業者を70万社から140万社に増やすための具体的な政策として、「日本再興戦略 中短期工程表」では、①成長分野進出に向けた専門的支援体制の構築、②大企業・異業種をターゲットにした新分野展開の促進が掲げられているが、まずはデフレから早期に脱却し、実体経済の力強い成長を実現することが、目標に近づくための大前提となってくるであろう。

(3) 今後5年間で新たに1万社の海外展開を実現

海外展開(輸出・直接投資)は、海外要因(旺盛な新興国需要)や国内要因(長引くデフレや人口減少による需要減)の両面を背景として、近年増加傾向にある。例えば、経済産業省の「海外事業活動基本調査」による海外現地法人数の推移を見ると、2011年度末は1万9,250社であり、10年前の1万2,476社よりも6,774社増えている(図表9)。その一方で、中小製造業に占める輸出企業の割合はいまだ3%にとどまっており、リーマンショック以後は輸出企業数が減少している³³。

³³ 2008年時点で6,303社あった中小製造業の輸出企業数は、2010年には5,920社に減少している(『中小企業白書(2013年度版)』(中小企業庁)289頁)。

図表9 海外現地法人数の推移



(出所) 経済産業省『海外事業活動基本調査』を基に作成

現段階では、中小企業・小規模事業者による海外展開はそれほど多いとは言えず、また、経済のグローバル化が加速度的に進展する中で、海外展開がこれまで以上のスピード感を持って進む可能性は高いと思われる。また、実力がありながら海外展開など無縁だと思っている中小企業・小規模事業者も少なくない³⁴ため、政府や独立行政法人日本貿易振興機構（JETRO）及び独立行政法人中小企業基盤整備機構による海外展開支援策が一層充実し、また、民間企業による海外展開支援ビジネスも活発化していけば、今後5年間で1万社の海外展開を実現するとの目標を非現実的と断ずるのは早計であるかもしれない。

今後5年間で新たに1万社の海外展開を実現するための具体的な政策として、「日本再興戦略 中短期工程表」では、①ハンズオン支援³⁵体制の拡充・強化、②海外現地支援プラットフォーム³⁶の整備が掲げられている。さらに、茂木経済産業大臣は、「閣僚によるセールスや投資協定で企業が安定的に操業できる環境も整える³⁷」との方針を示している。

5. 中小企業・小規模事業者政策の今後の課題

中小企業政策は従来の画一的なものから脱却し、多様な政策的ニーズに応えることを目指した新たな段階を迎えている。具体的には、中小企業政策の再構築の第一弾として、第183回国会において、小規模企業活性化法が成立し、第二弾として、今後、小規模企業振興のための基本法制定が検討される見通しである。このように、中小企業を一括りにせず、企業の規模や成長段階に応じたきめ細かな施策体系を構築していくという方向性は望ましく、よりきめ細かな政策に発展させていくべきであろう。

そうした方向性で中小企業・小規模事業者政策を推進していくことはもちろんであるが、今後の課題について、例えば、「“ちいさな企業”成長本部」行動計画及び「日本再興戦略」におけるKPIから、キーワードを抽出するとすれば、①収益力向上、②新陳代謝の促進、③海外需要の取込みの3つとなる³⁸。

³⁴ 日本政策金融公庫（2013）の73頁を参照。

³⁵ 専門家による事業計画の策定支援やその後のフォローアップなどを含む伴走型のきめ細かな支援。

³⁶ 現地の官民支援機関と連携した支援ネットワークの構築及び現地専門家を通じた情報提供等を行う支援。

³⁷ 『日本経済新聞』（平25.5.21）

³⁸ これら3つは独立したものではなく、新陳代謝の促進や海外需要の取込みは、それぞれ収益力向上につながる可能性を有する。

図表 10 中小企業・小規模事業者政策の今後の課題に関するキーワード

「“ちいさな企業” 成長本部」行動計画	キーワード	「日本再興戦略」におけるKPI
<ul style="list-style-type: none"> ●地域に眠るリソースを最大限に活用・結集・ブランド化する ●下請け構造から脱却し、自ら積極的に成長分野に参入する 	収益力向上	○2020年までに黒字中小企業・小規模事業者を70万社から140万社に倍増
<ul style="list-style-type: none"> ●中小企業の新陳代謝を活発にする 	新陳代謝の促進	○開廃業率を米英レベル（10%台）に向上
<ul style="list-style-type: none"> ●海外に打って出る 	海外需要の取込み	○今後5年間で新たに1万社の海外展開を実現

(出所) 中小企業庁資料及び「日本再興戦略」を基に作成

まず、収益力向上については、中小企業・小規模事業者自身が、例えば、小規模企業活性化法で措置された「横の連携」に関する支援³⁹等を活用して、自ら成長分野に参入するといった取組が必要であるが、国、地方公共団体のほか、金融機関、士業（税理士、中小企業診断士等）、関係団体等による支援も重要である。

現状は、多くの中小企業・小規模事業者が成長機会そのものを見だしにくくなっており、このため、中小企業・小規模事業者の収益性は低迷が続く一方、金融機関にとっては、貸したいのに借り手がいないという状況が続いている。そうした現状を打破するためにも、とりわけ金融機関の役割が重要であり、「金融機関は、従来の常識にとらわれず、中小企業・小規模事業者の収益性を高めるためにあらゆる方策を展開すべきであり、顧客企業を収益性の高い企業に変身させることでしか、地域経済も金融機関も生き残っていけない」といった指摘もある⁴⁰。

次に、新陳代謝の促進については、「日本再興戦略 中短期工程表」で明記されており、①起業・創業から立ち上がりまでの一貫した金融支援、②個人保証の見直し、③事業引継ぎ、事業継承の3点が重要であろう。ただし、①については、政府系金融機関に依存し過ぎることは、公的部門に過度な財政リスクを負わせる懸念があるだけでなく、結果的には、民間金融機関の目利き力育成を阻害する要因にもなりかねない点に留意すべきである。

また、海外需要の取込みについては、日本の人口が今後急速に減少し、内需の拡大が見込みにくい一方で、新興国を始めとした海外需要の増加は十分見込まれ、これらの海外需要を日本経済の成長に取り込んでいくことは一国全体のマクロの面でも、一企業で考えたミクロの面でも、極めて重要な問題である。海外需要の取込みのためには、「日本再興戦略 中短期工程表」にも明記されており、①ハンズオン支援体制の拡充・強化、②海外現地支援プラットフォームの整備を地道に行っていくことが重要であろう。

最後に、中小企業・小規模事業者政策について、1点追加的に述べるとすれば、中小企

³⁹ 下請中小企業振興法の改正によるものであり、下請中小企業の自立や販路開拓が期待されている。

⁴⁰ 例えば、家森（2013）の166～167頁を参照。

業金融円滑化法を利用したとされる約30～40万社のうちの約5～6万社は、経営改善計画が策定されておらず、事業再生や転廃業支援が必要であるとの推計結果が懸念材料として残っている。つまり、中小企業金融円滑化法の効果もあり、近年、倒産件数は抑制気味に推移してきたが、事業再生や転廃業支援が必要とされる企業の行方次第では、ある時期に倒産件数が急増するようなリスクが潜んでいることも否定できない⁴¹。そうした意味でも、事業再生や転廃業支援に関して、株式会社地域経済活性化支援機構や中小企業再生支援協議会、経営革新等支援機関及び事業引継ぎ支援センター等が果たす役割は大きく、それら各機関に対して、人的・資金的な手当を始めとした政策的支援を有効かつ十分に行っていくことが肝要であろう。

【参考文献】

太田珠美「多様化する経営課題にマッチした政策への期待」『月刊社労士』（全国社会保険労務士会連合会 2013年6月）

鹿野嘉昭「経済発展の担い手になるよう中小企業政策の見直しを」『週刊エコノミスト』（毎日新聞社 2013年1月）

通商産業政策史編纂委員会編『通商産業政策史 1980-2000 第12巻 中小企業政策』（一般財団法人経済産業調査会 2013年4月）

友田信男「大胆な財政出動でも倒産増加 求められる企業の新陳代謝」『週刊ダイヤモンド』（ダイヤモンド社 2013年1月）

日本政策金融公庫編『中小企業を変える海外展開』（同友館 2013年6月）

松島茂「中小企業政策の変貌と展望」『法律のひろば』（ぎょうせい 2013年4月）

家森信善「金融危機下での中小・地域金融」櫻川昌哉・福田慎一編著『なぜ金融危機は起こるのか』（東洋経済新報社 2013年2月）

(かきぬま しげし、なかにし しんすけ)

⁴¹ 株式会社東京商工リサーチの友田取締役情報本部長は、「中小企業金融円滑化法利用企業のうち、下位5万社については倒産も覚悟する必要があるだろう。また、中間の20万～30万社についても単独の生き残りは厳しく、M&Aや事業譲渡、業態変更など、まさしく抜本的改革が必要だ。最終的には10万～15万社が倒産もしくは廃業に向かっていくことになるのではないか。」との見通しを述べている（『週刊ダイヤモンド』（2013.1.26））。