

小規模事業者向けを重視した新たな中小企業政策の始動

—中小企業政策の再構築に向けた第二弾としての小規模基本法案—

経済産業委員会調査室 柿沼 重志

中小企業政策の再構築に向けた第二弾として位置付けられる「小規模企業振興基本法案」（以下「小規模基本法案」という。）は「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を改正する法律案」（以下「小規模支援法案」という。）と共に、2014年3月7日に閣議決定され、同日国会に提出された。

本稿では、まず中小企業・小規模事業者¹の現状について整理する。次に、1999年の中小企業基本法改正以降の中小企業政策の動向について概観する。さらに、小規模事業者に光を当てた政策への本格的な移行としての「小規模基本法案」に加え、同時に国会提出された「小規模支援法案」についても、概要説明を行う。以上を踏まえ、中小企業・小規模事業者をめぐる今後の課題について、若干の考察を加える。

1. 中小企業・小規模事業者の現状

我が国の中小企業・小規模事業者は、企業数では99%以上を占め、また雇用者数でも7割弱を占める極めて重要な存在である。とりわけ、中小企業の中でも、規模がより小さい小規模事業者については、地域経済の担い手としても重要であり、2014年2月に取りまとめが行われた中小企業政策審議会小規模企業基本政策小委員会報告書（以下「小規模企業基本政策小委員会報告書」という。）では、「雇用やイノベーションの源泉でもある小規模事業者が社会にに応じて変化していかなければ、各地で進行する需要の減少、企業数・就業人口の減少、地域経済の疲弊に歯止めをかけることができず、我が国経済全体が悪循環に陥ることが懸念される。」と指摘している。

第二次安倍内閣においても、中小企業・小規模事業者の活性化は重要な政策課題として位置付けられており、2014年1月に産業競争力会議が公表した「成長戦略進化のための今後の検討方針」においては、「地域経済を支え、世界に誇る産業基盤である全国津々浦々の中小企業・小規模事業者の活性化を図る。このため、地域の面的広がりを持った裾野の広い中小企業・小規模事業者政策を、関係府省の施策を糾合するとともに、地方自治体や支援機関も協力して総力を挙げて進めるべく、その在り方について検討を行う。具体的には、地域の資源や地域の資金などの様々な地域リソースを活用し、中小企業・小規模事業者の連携推進、産・学・金・官などの多様な事業主体の取り込み等を通じた事業化に向けた体制整備、地域コミュニティの基盤である商店街活性化、サービス産業の生産性向上等を図

¹ 中小企業基本法第2条で、中小企業者等の業種別の定義が規定されている（同定義については、本稿末尾の資料編を参照）。なお、小規模企業と小規模事業者は、ほぼ同義である（前者は中小企業基本法及び小規模基本法案等における法律用語）。本稿では、法律上の記述をする場合を除き、基本的には、後者を用いる。

る。また、47 都道府県に設置する「よろず支援拠点²」を中核として、地域における支援体制を抜本的に強化する。さらに、地域における起業の促進、事業承継、事業再生及び廃業の円滑化や成長分野への進出促進等により中小企業・小規模事業者の新陳代謝を活発化させる。」との方針が掲げられている。

以下では、まず、中小企業・小規模事業者の現状について、統計的なものを中心に整理する。

(1) 中小企業・小規模事業者の数

長引くデフレ、急速に進展する人口減少、大企業の海外進出等が影響し、中小企業・小規模事業者の数は中長期的に減少を続けている（図表 1）³。

直近の動きを見てみると、2009 年時点で中小企業・小規模事業者の数が 420 万者（うち小規模事業者が 366 万者）であったのが、2012 年時点では、中小企業・小規模事業者の数が 385 万者（うち小規模事業者が 334 万者）にまで減少している。特に、顕著なのが、小規模事業者の減少であり、中小企業・小規模事業者数全体の減少のうちの 9 割程度が小規模事業者の減少である（2009 年と 1999 年の比較では、減少分のうち 89%は小規模事業者の減少、2012 年と 2009 年の比較では、減少分のうち 91%が小規模事業者の減少）⁴。

図表 1 中小企業・小規模事業者の数

	1999 年 (企業全体に占める割合)	2009 年 (企業全体に占める割合)	2012 年 (企業全体に占める割合)
中小企業・小規模事業者	484 万者 (99.7%)	420 万者 (99.7%)	385 万者 (99.7%)
うち小規模事業者	423 万者 (87.2%)	366 万者 (87.0%)	334 万者 (86.5%)

(出所) 総務省「経済センサス活動調査」再編加工等より作成

近年、倒産件数は減少傾向にある一方で、休廃業・解散は増加傾向にある（図表 2）。

その要因としては、当然のことながら、長引くデフレや経営者の高齢化があることは想像に難くないが、それ以外には、事業承継が円滑に進んでいない点がある。こうした休廃業・解散の増加が中小企業・小規模事業者の数の減少に大きく影響しており、事業承継の

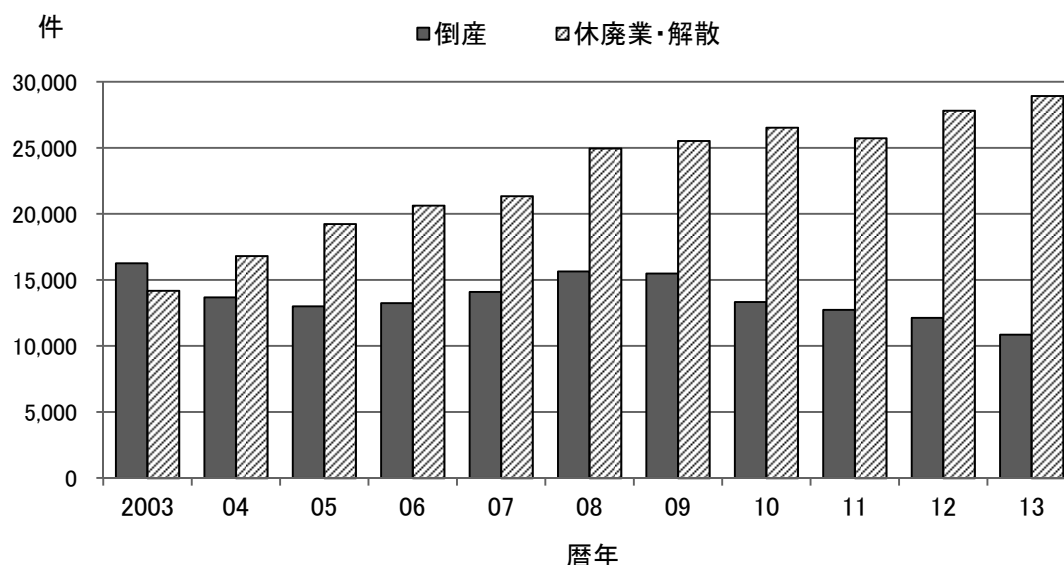
² よろず支援拠点とは、コーディネータを中心として、相談に来た中小企業・小規模事業者の経営課題を分析し、課題解決に最適な手法を選択して支援を行う拠点のことである。平成 26 年度予算では、よろず支援拠点等の支援体制強化を始めとした中小企業・小規模事業者ワンストップ総合支援事業に 41.2 億円が措置されている。

³ 中小企業・小規模事業者の数は、1986 年以降減少傾向にある（2013 年 12 月 26 日の経済産業省ニュースリリース (<http://www.meti.go.jp/press/2013/12/20131226006/20131226006.html>) を参照)。

⁴ この点について、松島（2013）は、「この数字は、日本経済にとって不可避であるグローバル化の進展が、規模の小さな企業にとって対応することがより困難なチャレンジであることを意味している。これからの中小企業政策は、このような企業に対して、社会政策としてではなく、産業政策の対象として光をあて、その潜在的な力を引き出して行かなければならない。そのためには、中小企業の実態をきめ細かく精査して、その多様性に応じた政策を実施していくことが必要である。」との見解を示している。

円滑化支援を行うとともに、休廃業・解散を補うだけの新規開業を活発化させ⁵、中小企業・小規模事業者の数の減少をいかに食い止めるかといった視点からの一層の政策的な支援が重要となる⁶。

図表2 倒産と休廃業・解散の推移



(出所)『倒産月報』(株)東京商工リサーチより作成

(2) 収益性

資本金規模別の企業の収益性を見るため、法人企業統計の総資本経常利益率⁷を見ると、資本金1千万円未満の規模の小さな企業では、1990年代以降、景気が少し悪化するとマイナスになり、プラスの時期でもプラス幅は小さく、総じてほとんど収益を上げることができない状況になっている(図表3)。法人企業統計上と中小企業基本法の定義上の資本金区分は合致しないが、大企業と中小企業・小規模事業者の収益性は、二極化の状態にあることが推察される。特に、注目すべきは、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1千万円未満の特に規模の小さな企業の収益性はほとんど改善していなかったという事実である⁸。

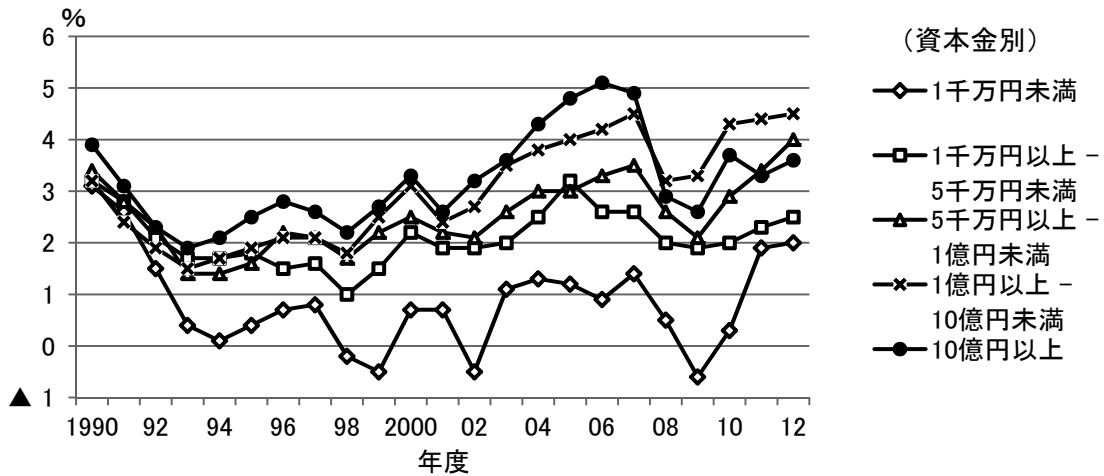
⁵ 「日本再興戦略」(2013.6.14閣議決定)では、開業率を米英レベル(10%台)に向上させるとの目標が掲げられている。

⁶ 小規模企業基本政策小委員会報告書では、「経営者層の高齢化に伴い、事業承継や廃業の問題が顕在化している一方で、事業承継のタイミングは経営を一新する好機である。」としている。また、太田(2012)は、「廃業により雇用が失われ、蓄積されていた技術が消失することは日本経済にとって損失である。M&Aの活用など、雇用や技術などの維持に重点を置いた支援が求められよう。」と指摘している。

⁷ 総資本経常利益率が高い場合には、投下した資本が効率的に使用されており、収益性が高いと言える。

⁸ 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(小規模事業者を含む)の収益性に関する構造的な問題点を指摘している。

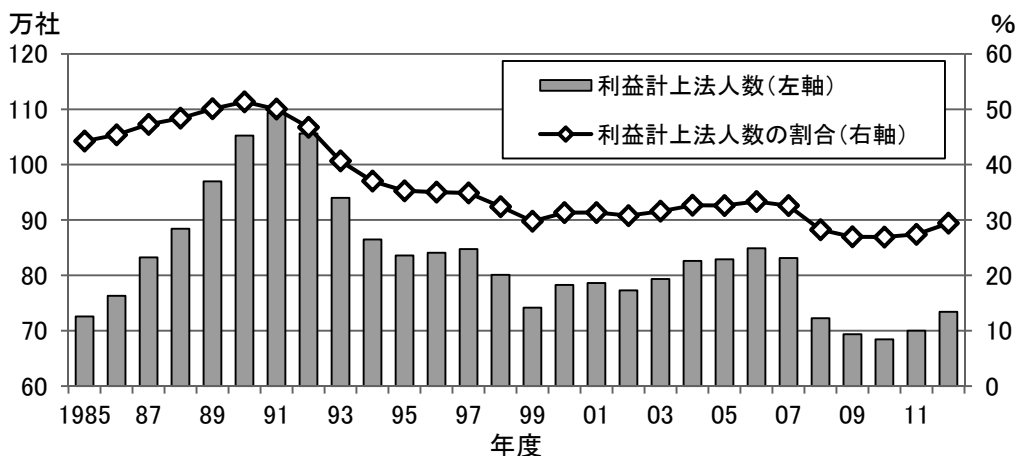
図表3 企業規模別総資本経常利益率の推移



(出所)『法人企業統計』(財務省)より作成

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」においては、「2020年までに黒字中小企業・小規模事業者を70万社から140万社に増やす」との目標が明示された。なお、70万社の分母となるのは、全ての中小企業・小規模事業者ではなく、「会社標本調査」(国税庁)ベースの数字であり、70万社というのは、標本調査の対象になっている法人の僅か27.4%である⁹。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4)。

図表4 利益計上法人数の推移



(注) 資本金1億円以下の利益計上法人を集計している(標本調査に基づく)。

(出所)『会社標本調査』(国税庁)より作成

⁹ 2014年3月27日に公表された「平成24年度分会社標本調査」によれば、資本金1億円未満の企業に占める利益計上法人の割合は29.4%となっており、前年度より2%ポイント高くなっている。

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るが、同目標について、中小企業庁長官からは、「倍増のポイントは二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¹⁰の答弁があった。中小企業庁長官の答弁にあるポイントのうち、前者は言わば景気頼みということになるが、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。その上で、後者の政策を講じるに際しては、資本金階級別に見た欠損法人比率も参考にすべきであり、5,000 万円超と 1 億円超の資本金階級の間欠損法人比率に関する分岐点がある点に着目した上で、支援策を講じる必要があると思われる（図表 5）。

図表 5 資本金階級別に見た欠損法人比率

資本金階級	欠損法人数 (A)	利益計上法人数 (B)	欠損法人比率 (= (A) / ((A) + (B)) × 100)
100 万円以下	141,754	63,700	69.0%
100 万円超	26,741	11,570	69.8%
200 万円超	889,006	293,598	75.2%
500 万円超	514,717	223,454	69.7%
1,000 万円超	91,503	57,557	61.4%
2,000 万円超	80,715	63,178	56.1%
5,000 万円超	23,842	21,589	52.5%
1 億円超	5,236	9,440	35.7%
5 億円超	537	1,299	29.2%
10 億円超	1,010	2,370	29.9%
50 億円超	235	552	29.9%
100 億円超	340	798	29.9%
合計	1,775,636	749,105	70.3%

(注) 上表は、標本調査に基づく。

(出所) 『会社標本調査』(国税庁) より作成

2. 1999 年の中小企業基本法改正以降の中小企業政策の動向

(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 8 月に設置された中小企業庁を中心に展開されており、1963 年 6 月に「中小企業基本法」が成立して以降、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 (中小企業政策の主な動きについては、本稿末尾の資料編を参照)。

1999 年 11 月に「中小企業基本法」が抜本改正され、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

¹⁰ 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)

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。

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¹¹。

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、「経済やくらしを支え」「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¹²」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等を背景として、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。一例として、2005年4月には、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¹³」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¹⁴。そうした反省もあり、単なる金融支援策による一定の下支えを行うだけでなく、複

¹¹ 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。

¹² 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。

¹³ 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。

¹⁴ 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

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¹⁵」が2012年6月に制定され、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・商工会議所等）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）中小企業政策の再構築の第一弾としての小規模企業活性化法

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なっている。

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7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た。その後、同年6月に、これを基にした中小企業政策の再構築の第一弾としての「小規模企業活性化法¹⁶」が成立している。

3. 小規模事業者に光を当てた政策への本格的な移行

中小企業政策の再構築の第二弾として位置付けられるのが、「小規模基本法案」である。同法案の位置付けについて、安倍総理は「昨年の通常国会では、小規模事業者に焦点を当てた小規模企業活性化法を成立させたが、今回の小規模企業振興基本法案はこれを更に一歩進めて、小規模企業の振興に関する施策について総合的かつ計画的に、そして関係者が一丸となって戦略的に実施するための新たな施策体系を構築する大切なものである。」旨¹⁷の答弁を行っている。また、茂木経済産業大臣は、「経済産業省として（かつての通商産業省時代も含め）、こうした基本法を提出するのは、1963年に中小企業基本法を制定して、51年ぶりに小規模企業振興基本法という形であり、これは地域の雇用や経済を支えている

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。

¹⁵ 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21,174機関が認定されている（2014年4月現在）。

¹⁶ 小規模企業活性化法は、8本の法律（①中小企業基本法、②中小企業信用保険法、③小規模企業共済法、④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、⑤中小企業支援法、⑥下請中小企業振興法、⑦株式会社日本政策金融公庫法、⑧沖縄振興開発金融公庫法）の一部改正と1本の法律（小規模企業者等設備導入資金助成法）の廃止から成る。同法についての解説は、柿沼・中西（2013）の121～124頁を参照。

¹⁷ 第186回国会参議院予算委員会会議録第13号9頁（平26.3.14）

小規模事業者の皆さんにとって大きなメッセージになるものである。」旨¹⁸の答弁を行っている。

以下では、「小規模基本法案」及び同法案とセットで同日国会に提出された「小規模支援法案」について、それぞれ概要説明を行う。

(1) 小規模基本法案

小規模企業基本政策小委員会報告書は、小規模企業を取り巻く課題として、①需要の変化・減少に対応する売上の維持・拡大、②経営層の高齢化・雇用数の減少に伴う廃業の増加・開業の停滞、③地域全体の活力の低下に対応しての小規模事業者振興と地域経済活性化の必要性、④経営課題の複雑化・多様化・高度化に対応して334万者に支援施策をきめ細かく届ける体制の必要性の4点を挙げた上で、小規模事業者施策の方向性として、①顔の見える信頼関係をより積極的に活用したビジネスモデルの再構築、②多様な人材・新たな人材の活用による事業の展開・創出、③地域のブランド化・にぎわいの創出、④事業者の課題を自らの課題と捉えたきめ細かな対応、支援機関・行政の総力を挙げた高度な支援¹⁹の4点を明示している。

こうした課題認識及び施策の方向性の下で、小規模企業を中心に据えた新たな施策を構築すべく、小規模基本法案は策定された。

なお、同法案は、本則21条と附則で構成されており、主な柱は以下のとおりである。

■基本原則（第3条、第4条）

- ①小規模企業の活力発揮の必要性が増大していることから、小企業者（おおむね従業員5人以下）を含む小規模企業について、中小企業基本法の基本理念である「成長発展」のみならず、技術やノウハウの向上、安定的な雇用の維持等を含む「事業の持続的発展」を位置付け。
- ②小企業者がその経営資源を有効に活用し、その活力の向上が図られ、その円滑かつ着実な事業の運営を適切に支援することを規定。

■関係者相互の連携及び協力（第9条）

国・地方公共団体・支援機関相互の連携及び協力等について明示。

■小規模企業振興基本計画（第13条）

政策の継続性・一貫性を担保する仕組みを作るため、小規模企業施策の体系を示す5年間の基本計画を策定し、国会に報告。

■小規模企業の振興に関する基本的施策（第14条～第21条）

- ①多様な需要に応じた商品・サービスの販路拡大、新事業展開の促進。
(国内外での販路開拓支援（IT活用支援）、経営戦略策定支援等)
- ②経営資源の有効な活用及び個人の能力の発揮の促進。

¹⁸ 第186回国会参議院予算委員会会議録第13号9頁（平26.3.14）

¹⁹ 小規模企業基本政策小委員会報告書では、「小規模事業者334万者に支援施策をきめ細かく効率的に届けていくためには、国・都道府県・市区町村が互いに政策的に連携していく必要があるが、ほとんどできておらず、バラバラに支援しているのが実態である。」との現状認識が示されている。

- (事業承継・創業・第二創業支援、女性や青年等の人材マッチング強化等)
- ③地域経済の活性化に資する事業の推進。
(地域の多様な関係者との連携の促進、地域需要対応型事業の推進等)
- ④適切な支援体制の整備。
(各支援機関の役割の明確化・連携の強化、手続に係る負担の軽減等)

中小企業基本法が既にある中で、小規模基本法案が別途策定されたため、その両者を比較すると、法律の書きぶりに共通する部分が多い。一方で、小規模基本法案の第13条で規定された小規模企業振興基本計画及び第21条で規定された手続に係る負担の軽減²⁰の2点は、中小企業基本法には規定が存在しないものであり、小規模基本法案の特徴的な点である。当然のことながら、小規模企業振興基本計画は策定することに意義があるのではなく、それを基にいわゆるPDCAサイクルを回し、効果的な政策運営に資することができて初めて意義があるものと言える。また、手続に係る負担軽減に関しては、補助金の申請用書類の作成に人的・時間的な労力を割けず、従前は申請を断念してきた小規模事業者に配慮した規定である。こうした規定が空文化せず、行政側が要件のチェックを行うために必要な最低限の範囲内で、書類の簡素化が進み、その結果として、小規模事業者の補助金申請が進展することが期待される。

(2) 小規模支援法案

「小規模支援法案」は、1993年5月に制定された「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²¹」の一部改正であり、商工会・商工会議所（それぞれの概要は図表6を参照）による小規模事業者への経営支援の取組を強化することを始めとして、地域ぐるみで小規模事業者を面的に支援する体制の構築を整備しようとするものである。

図表6 商工会・商工会議所の概要

区分	商工会	商工会議所
根拠法	商工会法（1960年）	商工会議所法（1953年）
地区	原則として、町村の区域	原則として、市の区域
設立団体数	1,679	514
経営指導員数	4,277	3,414
会員に占める小規模事業者の割合	約9割	約8割

(注) 商工会・商工会議所の設立団体数等の数字は2012年4月現在。

(出所)『中小企業施策総覧』（中小企業庁）等より作成

²⁰ 「国は、小規模企業の振興に関する施策を実施するに当たっては、その実施に際して必要となる手続について簡素化又は合理化その他の措置を講ずることにより小規模企業者の負担の軽減を図るよう努める」との規定。

²¹ 同法制定の背景として、通商産業政策史編纂委員会編（2013）は、「1980年代後半から90年代にかけてのバブルの形成と崩壊、その過程における小規模企業の事業所数の減少、開廃業率の逆転現象、付加価値生産性の格差の拡大、これらに伴う小規模企業経営の窮迫化などへの対応の必要性の高まりなどがあつた。」としている。

なお、同法案の主な柱は以下のとおりである。

■伴走型の事業計画策定・実施支援のための体制整備（第5条）

需要開拓や経営承継等の小規模事業者の課題に対し、事業計画の策定や着実な実施等を事業者に寄り添って支援する体制や能力を整えた商工会・商工会議所の支援計画（「経営発達支援計画」）を国が認定・公表。

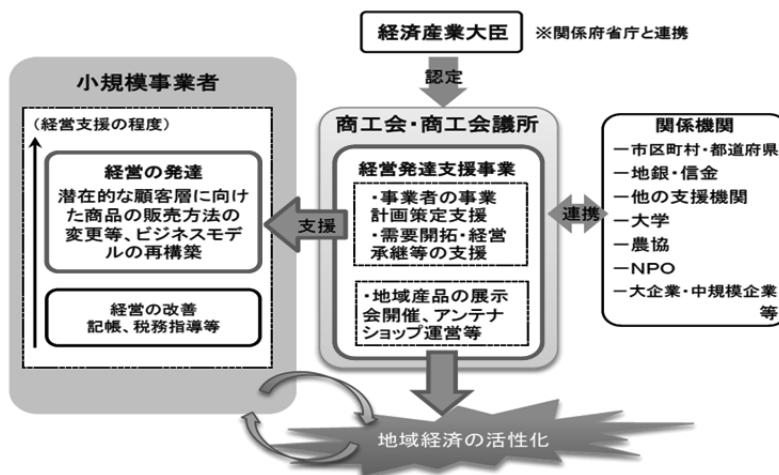
■商工会・商工会議所を中核とした連携の促進（第20条）

計画認定を受けた商工会・商工会議所は、市区町村や地域の金融機関、他の公的機関等と連携し、地域の小規模事業者を支援。連携主体が一般社団法人・一般財団法人（地域振興公社等）又はNPOの場合は、中小企業者とみなして中小企業信用保険法を適用。

■独立行政法人中小企業基盤整備機構の業務追加（第21条）

認定を受けた商工会・商工会議所に対して、独立行政法人中小企業基盤整備機構が、先進事例や高度な経営支援のノウハウの情報提供等を実施。

図表7 地域ぐるみで小規模事業者を面的に支援する体制の構築のイメージ図



(出所) 中小企業庁資料

今回の改正法案は、これまで小規模事業者の経営の改善（記帳や税務の指導）を行ってきた商工会・商工会議所の経営指導員の経営支援業務について、質の向上を図るものであり、経営の発達（事業の強みや需要等の分析を背景としたビジネスモデルの再構築）といったコンサルティング的な支援を企図したものである（図表7）。

全国には、約7,700人の経営指導員が存在するが、松島経済産業副大臣からも、「経営指導員にはもちろん能力のばらつきはあると思うが、こういった方々にどういった経済産業省の施策があるかを分かってもらうとともに、実際に販路開拓や事業のマッチングを行っている経営指導員もいるので、そうしたノウハウを聞いて、他の経営指導員が勉強する機

会を増やしていきたい。」旨²²の答弁があったとおり、どのように人材育成を行い、経営の発達に資する経営指導員をどの程度確保していけるかが、今回の改正案の成否を大きく握っているのではないかと。あわせて、どの程度の商工会・商工会議所の「経営発達支援計画」が認定されるのか、その質と量がいかに確保されるかにも注視すべきであろう。さらには、表裏一体の課題である地域の活力向上と小規模事業者の活性化に向けて、商工会・商工会議所と各種関係機関とが連携し、面的に支援する体制を効果的な形で構築できるかどうかにも重要な意味を持ってこよう。

4. 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、第183回国会において、中小企業政策の再構築の第一弾として、小規模企業活性化法が成立し、第二弾として、第186回国会に小規模基本法案が小規模支援法案と共に提出された。

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、多様性に応じた施策を実施していくことが肝要である。ただし、基本法の制定自体は到達点ではなく、むしろ多様な関係者の今後の具体的な行動を引き出すための第一歩にすぎず、国・地方の政策当局と中小企業・小規模事業者、さらには商工会・商工会議所を始めとした支援機関や金融機関²³等が不断の努力を行い、同法に明記された基本的な政策理念や基本的施策を、実際の運用において、いかに効果的に具現化していくかが重要である²⁴。

「日本再興戦略」における中小企業・小規模事業者に関する主な成果目標（KPI：Key Performance Indicator）は、①2020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、②開廃業率を米英レベル（10%台）に向上、③今後5年間で新たに1万社の海外展開を実現の3点であるが、それぞれ、①は収益力向上、②は新陳代謝の促進²⁵、③は海外需要の取り込みを目標としたものと換言することもできる。また、国内外の環境変化に適合した政策対応を行いつつ、②と③を推進することにより、①を達成することが、今後の中小企業・小規模事業者政策の究極的な目標とも言えよう²⁶。

²² 第186回国会参議院経済産業委員会会議録第2号3頁（平26.3.13）

²³ 家森（2013）は、「金融機関は、従来の常識にとらわれず、中小企業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る。顧客企業を儲かる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。」としている。このほか、特に地域金融機関の重要性について、大阪大学の小川一夫教授は、「地域金融機関には貸出を通じて顧客である中小企業や小規模事業者の情報が蓄積されている。金融機関がこのような情報を有効に活用して創業を支援するとともに、事業再生の実効性を高めることによって、地域の活性化が促され地域ベースで成長戦略が結実するのである。」と指摘している（日本経済新聞『経済教室』（平26.2.12））。

²⁴ 安田（2013）は、「小規模企業という中小企業の太宗を占める部分に光を与える営為は政策的に尊いものではあるが、それは海洋の大部分を占める暗黒の深海底に向き合う如く、様々な困難を伴うものである。」と小規模企業に重点をシフトした政策運営が容易ではないことを指摘した上で、「重要なことは政策が、かつてのように上から下へ流れるものではなく、中小企業者と政策当局で作りに上げていくものとなることではないだろうか。」としている。

²⁵ 大企業だけでなく、中小企業・小規模事業者についても中長期を見据えた業態の転換や、M&A（合併・買収）の支援について一段の深堀りが今後必要になってこよう（『日刊工業新聞』（平26.4.8））。

²⁶ 鹿野（2013）は、バブル崩壊後の中小企業が低迷状態を続けている原因の一つとして、「各種の中小企業振興

日本の企業の99%以上は中小企業・小規模事業者であり、それらの再生なくしては日本経済の再生もあり得ず、また、日本経済が今後も国際競争力を維持、向上していくためには、大企業だけではなく、中小企業・小規模事業者の中からもグローバルに活躍する企業が数多く生まれる必要がある²⁷。その一方で、今般の小規模基本法案の基本原則に、技術やノウハウの向上、安定的な雇用の維持等を含む「事業の持続的発展」が位置付けられているとおりに、地域経済に不可欠な中小企業・小規模事業者を支援していくことも必要である。そうした支援が効果的に行われることで、企業数の減少や地域経済の疲弊に歯止めをかけることにつながる可能性がある。

巨額の財政赤字を抱える中で、中小企業・小規模事業者政策に充てる予算にも財政規律が求められるのは当然であるが、中小企業・小規模事業者からのニーズも強く、政策効果も見込まれるような事業については、重点的な予算措置を講じるべきであろう²⁸。そのほか、税制面や金融面でもどのような政策が効果を上げるのか、費用対効果やメリット・デメリットを真摯に検討し、新しい中小企業・小規模事業者政策を制度設計していくことが必要ではないか。

さらには、いかに有能な支援人材を育成し、各都道府県に配置できるか否かが、「よろず支援拠点」や小規模支援法案で創設される伴走型の経営支援がうまく機能するかどうかの成否を握っており、この部分に対し、政府がどういった予算措置等の支援をしていくのかも注視していく必要がある。

【参考文献】

- 太田珠美「中小企業金融支援策の縮小とその影響」『金融資本市場』（大和総研 2012年11月）
- 柿沼重志・中西信介「中小企業・小規模事業者政策の現状と今後の課題」『立法と調査』（参議院 2013年9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」『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）
- 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）
- 安田武彦「中小企業政策と小規模企業」『経済論集』（東洋大学 2013年12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)

策が所期の効果を上げるに至っていない。」ことを指摘した上で、「収益性や財務基盤の改善に向けた努力を支援する方向で、中小企業政策の在り方を抜本的に見直すことが期待される。」としている。

²⁷ グローバルニッチ企業とは、国際市場の開拓に取り組んでいる企業のうち、ニッチ分野において高いシェアを確保し、良好な経営を実践している企業のことを指す。なお、経済産業省は、2014年3月に初めて「グローバルニッチトップ企業100選」を選出した（大企業6社、中堅企業25社、中小企業69社）。

²⁸ 例えば、アベノミクスの中小企業・小規模事業者政策の目玉的な政策である「新ものづくり補助金（ものづくり・商業・サービス革新補助金）」については、平成25年度補正予算で1,400億円（平成24年度補正で措置された「ものづくり補助金」は1,000億円だったので、400億円の増額）が措置されているが、同補助金が行き渡るのは、中小企業・小規模事業者の0.5%である（第186回国会参議院予算委員会会議録第5号4頁（平26.3.3））。

【資料編①】 中小企業基本法における中小企業者等の定義

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
	中小企業者	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1) 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 人以下を中小企業者としている。

(注2) 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、サービス業のうち宿泊業及び娯楽業は従業員 20 人以下を小規模企業者としている。

【資料編②】 中小企業政策の主な動き

年・月	主な動き
1948年8月	中小企業庁の設置
1963年6月	中小企業基本法が成立
1993年5月	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が成立 商工会・商工会議所を小規模事業者の経営の改善発達を総合的に支援する主体と位置付け、小規模事業者の経営基盤の充実を図る。
1999年11月	中小企業基本法を抜本改正 従前の政策理念である経済的社会的制約による不利の是正から中小企業の多様で活力ある成長発展へと政策思想が転換され、中小企業政策は「経営の革新及び創出の促進」、「中小企業の経営基盤の強化」、「経済的社会的環境の変化への適応の円滑化」の3つの基本方針へ再編された。
2005年4月	中小企業新事業活動促進法が成立(中小企業経営革新支援法等の整理統合) 創業、経営革新のほか中小企業が柔軟に連携して行う新たな事業活動の取組の支援、新たな事業活動の促進に資する事業環境基盤の整備を行う。
2006年4月	中小企業ものづくり高度化法が成立 中小製造業の国際競争力の強化と新事業の創出を図るため、中小企業が行うものづくり基盤技術の高度化のための研究開発及びその成果の利用を促進する。
2007年4月	中小企業地域資源活用促進法が成立 中小企業が地域資源(地域の特色ある農林水産物や観光資源等)を活用することにより、地域経済の活性化を図る。

2008年5月	<p>農工商等連携促進法が成立</p> <p>中小企業者や農林漁業者が一次、二次、三次の産業の壁を超えて連携し、互いの有するノウハウ・技術等を活用することで、両者の強みを発揮した新商品の開発や販路開拓を促進する。</p>
2008年5月	<p>中小企業経営承継円滑化法が成立</p> <p>中小企業における経営の承継を円滑化するため、遺留分に関する民法の特例を設け、後継者を含む遺留分権利者全員の合意により、生前贈与株式等について、遺留分の対象から除外すること等を可能とする。</p>
2009年11月	<p>中小企業金融円滑化法が成立（2011年3月31日までの時限立法）</p>
2010年6月	<p>中小企業憲章を閣議決定</p> <p>前文で、「中小企業は、経済を牽引する力であり、社会の主役である」と中小企業を位置付け、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」ことが定められている。</p>
2011年3月	<p>中小企業金融円滑化法の期限延長（2012年3月31日までの時限立法）</p>
2012年3月	<p>“ちいさな企業”未来会議の設置</p> <p>中小企業金融円滑化法の期限延長（2013年3月31日までの時限立法）</p>
2012年6月	<p>中小企業経営力強化支援法が成立（中小企業新事業活動促進法等の改正）</p> <p>中小企業の経営力の強化を図るため、中小企業の支援事業を行う者を認定し、専門性の高い支援事業を実現するとともに、中小企業の海外展開を支援する。</p>
2012年7月	<p>“ちいさな企業”未来部会の設置</p>
2013年2月	<p>“ちいさな企業”成長本部の設置</p>
2013年3月	<p>中小企業金融円滑化法の期限終了</p>
2013年6月	<p>小規模企業活性化法が成立</p> <p>小規模企業に焦点を当てた中小企業政策の再構築を図り、小規模企業の意義を踏まえつつ、その事業活動の活性化を図るための施策を講じる。</p>
2013年12月	<p>産業競争力強化法が成立</p> <p>同法はアベノミクス3本目の矢である成長戦略の柱となる法律であり、過当競争・過剰規制・過小投資の是正を目的としたものであるが、創業支援等、中小企業の活力の再生策も盛り込まれている。</p>
2014年3月	<p>小規模基本法案及び小規模支援法案が閣議決定、国会に提出</p>

(注) 法律名については一部略称を使用。

(出所) 各種資料より作成