

新たな中小企業政策の基本的方向について  
～中小企業の定義問題を含めて～

2013年1月17日  
日本商工会議所

<目次>

|  |     |
|--|-----|
| 第Ⅰ章 中小企業に何が起きているのか                                     | …1  |
| 1. 拡大する海外展開とリスクの高まり                                    | …1  |
| 2. 市場縮小の中で新たな活路を模索している中小企業                             | …2  |
| 3. 依然として低迷する創業   | …3  |
| 4. 崩れつつある「大企業－中堅企業－中小・小規模企業」の系列<br>ネットワーク              | …4  |
| 5. 急速に進む企業の高齢化と小規模企業を中心とした廃業の加速化                       | …5  |
| 6. 消えゆく商店街・地域商業  | …6  |
| 第Ⅱ章 中小企業政策に求められるものは何か                                  |     |
| ～新たな3つの視点とその具体的な考え方～                                   | …7  |
| 視点1 「成長」をより重視した「攻め」の中小企業政策への転換                         | …8  |
| 1. 国内の成長につながる望ましい海外展開の支援                               | …9  |
| 2. 創業の増加による成長の加速化                                      | …10 |
| 3. 高度なサプライチェーンを支えるものづくり中小企業の強化                         | …12 |
| 4. 事業用資産を損なうことのない十分な事業承継の実現                            | …13 |
| 視点2 疲弊する地域社会の活性化に向けた小規模企業、中堅企業の<br>支援およびまちづくりと地域商業の融合化 | …14 |
| 1. 地域社会における小規模企業と中堅企業の役割に着目<br>した政策への見直し               | …14 |
| 2. まちづくりと地域商業の融合に向けた取り組みの推進                            | …15 |
| 視点3 世界的経済危機や大規模災害等の非常事態への万全な備え                         | …16 |

|  |      |
|--|------|
| 第Ⅲ章 中小企業の新たな「成長」に向け、中小企業基本法の                                   |      |
| <u>見直すべき点はどこか</u>  | ..17 |
| 【基本法において、政策に盛り込むべき事項】  | ..17 |
| 1. 基本理念等に「海外展開」、「成長分野への進出」、「ものづくり<br>中小企業強化」、「事業承継・第二創業」を新たに追加 | ..17 |
| 2. 成長を阻害する「負担増」への対応を新たに明記                                      | ..18 |
| 【基本法において、中小企業施策の対象とすべき事項】                                      | ..18 |
| 3. 中小企業と連携・協働する者（NPO法人、高等教育機関等）の<br>位置づけの明確化                   | ..18 |
| 4. 中小企業の定義見直しの検討   | ..19 |
| 【新たに法的手当てが必要な事項】   | ..19 |
| 5. 中小企業の成長を促進するための税制の適用範囲の拡大                                   | ..19 |
| 6. 「中堅企業」（資本金3億円超10億円以下）の成長を後押しする<br>新たな法的環境整備                 | ..19 |
| 【基本法の内容について、拡充・強化すべき事項】  | ..20 |
| 7. 「創業の促進」の強化  | ..20 |
| 8. 多様性を有する「小規模企業」の位置づけの強化と定義見直し<br>の検討                         | ..21 |
| 9. 世界的経済危機や大規模災害への対応の明記  | ..21 |
| おわりに   | ..22 |

## 第 I 章 中小企業に何が起きているのか

1999 年、中小企業基本法が改正され、それまで「弱者」とされてきた中小企業は、「わが国経済の活力の源泉」として新たな位置づけがなされた。中小企業政策は、中小企業の自助努力を前提としつつ、「多様で活力ある成長発展を図ること」を基本理念として、具体的な施策が講じられることとされた。

### <大きな変動や想定外の課題に直面している中小企業>

その後、中小企業は、中小企業基本法改正時から大きく変動したり、想定していない課題に直面している。具体的には、この 10 年で大きく進展したグローバル化と新興国の台頭、継続するデフレと国内需要の減少、系列取引からの移行など、大きな環境の変動が生じている。これらによってもたらされた中小企業の新たな課題を示すと、次のとおりである。

#### 1. 拡大する海外展開とリスクの高まり

- ・ 中小企業においても、新たな需要の獲得を求め、海外市場に目を向けざるを得なくなっている。海外展開の目的は、従来の、親会社への追随から、現地市場の自主的な開拓へと変化している。海外展開を行っている企業数は、一年の間に 2 倍を超え、製造業では 4 割を超えるとともに、非製造業でも急増している【図－1 参照】。

- ・ 海外展開を行う企業は、国内事業のみを行う企業と比べ、国内での売上や雇用の拡大を実現し、成長に貢献している（注1）。

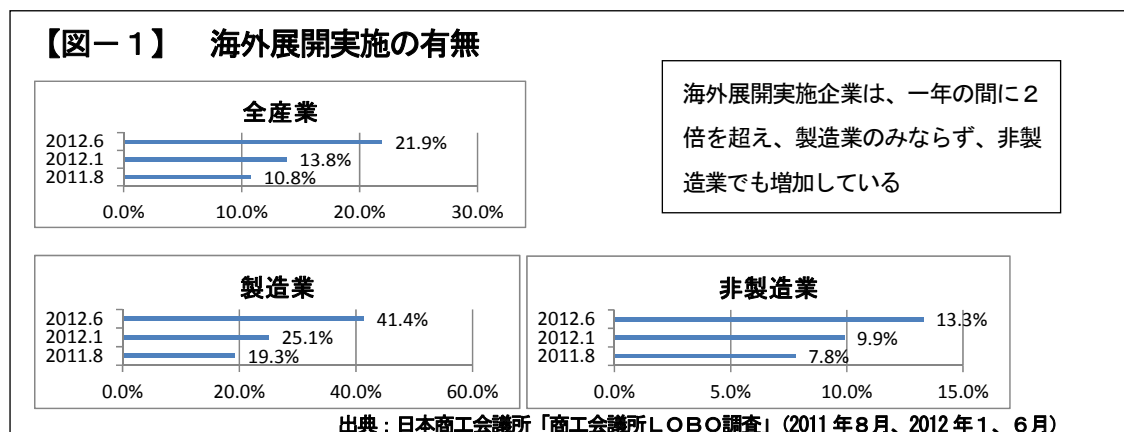
（注1）海外直接投資を実施する企業は、国内拠点において、39.9%が売上を増加（減少は 11.7%）、29.4%が従業員数を増加（減少は 15.7%）している。<出典：日本政策金融公庫総合研究所「中小企業の海外進出に関する調査」（2012 年 5 月）>

- ・ しかしながら、海外展開には、格段に大きな困難が伴う。海外進出時の初期投資などに多大なコストを要するとともに、市場開拓や、専門知識を有する人材の確保などの大きな課題に直面する。また、進出後にも、品質管理や労務問題など、進出時とは異なるリスクが存在しており、こうした困難に対応できず、撤退する中小企業が増加している（注2）。今後、中小企業の海外展開が拡大する中で、さらなる撤退の増加が危惧されるとともに、海外での失敗が国内の事業継続に悪影響を及ぼすことが懸念される。

(注2) 2001～2003 年度：203 社、2004～2006 年度：271 社、2007～2009 年度：323 社

<出典：経済産業省「海外事業活動基本調査」>

- また、コスト削減などにより、やむを得ず、本来は国内で維持すべき生産や雇用まで海外に移転しようとする動きも出てきている。こうした動きが増加すると、空洞化が加速して、わが国経済の成長に大きなマイナスとなる。



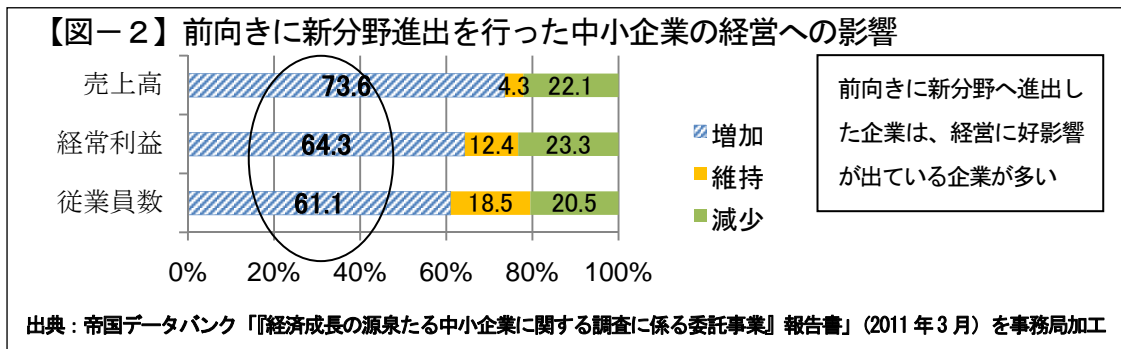
## 2. 市場縮小の中で新たな活路を模索している中小企業

- 為替相場やデフレ等による市場縮小のもと、中小企業は、新規需要の創出や新事業展開などを今後の大きな経営課題と認識している。しかし、資金調達や、質の高い人材の確保および教育・育成、新規事業が黒字転換するまでの期間の長さなどがハードルとなり、前向きな挑戦にまで踏み出せていない企業が多い(注3)。

(注3) 新事業展開時の課題は、資金調達(36.1%)に加え、質の高い人材の確保(31.0%)、専門知識・技能の習得(19.8%)、人材の再教育(16.2%)など人材関連が上位を占める。<出典：帝国データバンク「『経済成長の源泉たる中小企業に関する調査に係る委託事業』報告書」(2011年3月)を事務局加工>

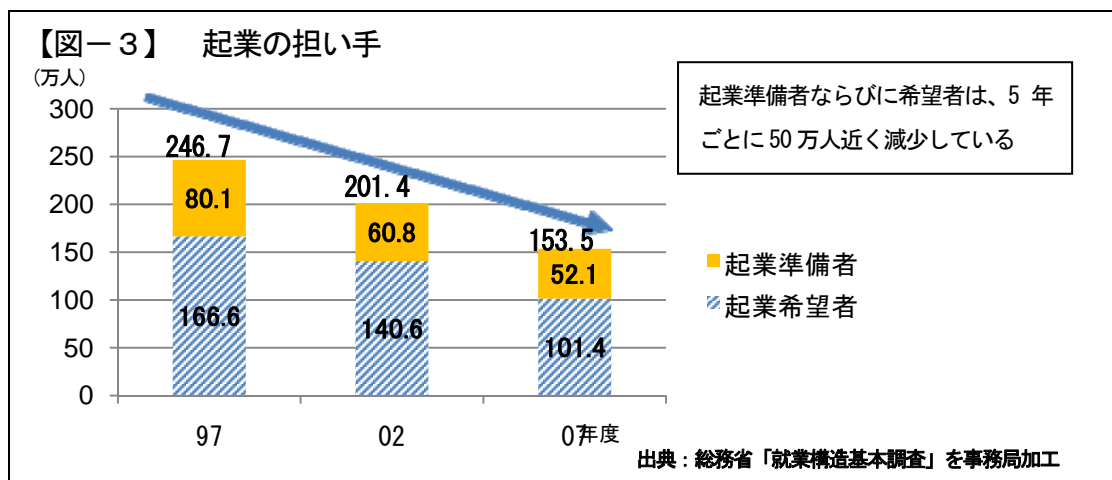
- 他方、新分野へ進出し、事業転換を実現した企業の多くは、売上高や経常利益を伸ばさせており、中小企業の中でも業績の二極化が進んでいる【図－2参照】。

大企業にまで成長した企業の割合は、情報通信や医療・福祉などの分野で高くなっており、こうした成長分野において、多くの中小企業が活躍している。

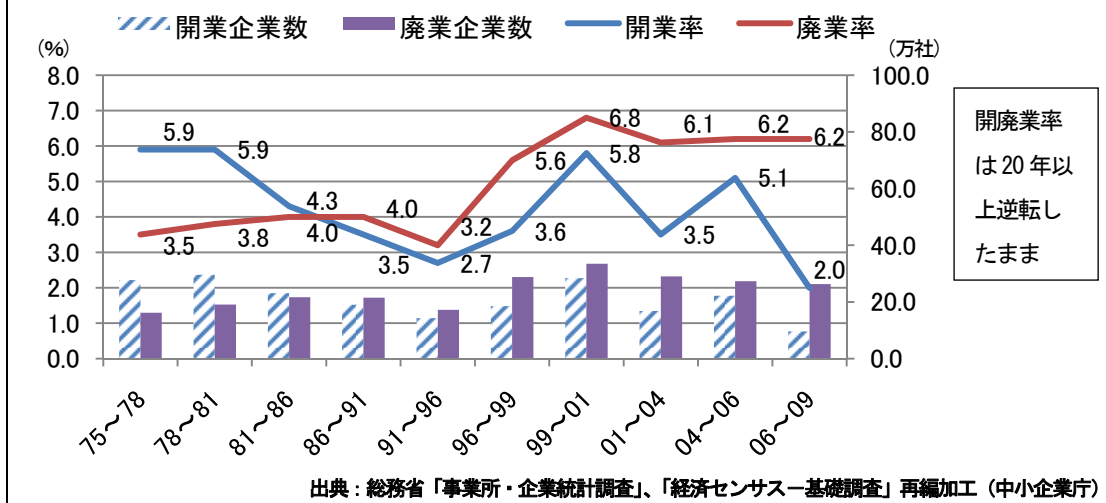


### 3. 依然として低迷する創業

- ・ 創業しようとする者は、依然として増えておらず、近時では、むしろ5年ごとに50万人近く減少している【図－3参照】。資金調達、人材確保、販売先の開拓、経営知識の習得など、課題は多岐にわたり、加えて、人口減少によるマーケットの縮小など、経済環境の悪化が創業を困難にしている。また、創業後5年間に約2割の企業が撤退する、いわゆる「死の谷」を乗り越えるまでの間のリスクの低減が大きな課題である。
- ・ 創業は、全事業所の8.5%にあたる創業企業が新規雇用の約4割を創出するなど雇用創出効果が大きく、付加価値を増大させ、経済成長を促進するものであり、わが国において、20年以上もの長きにわたり開廃業率の逆転が続いている状況を改善しなければならない【図－4参照】。



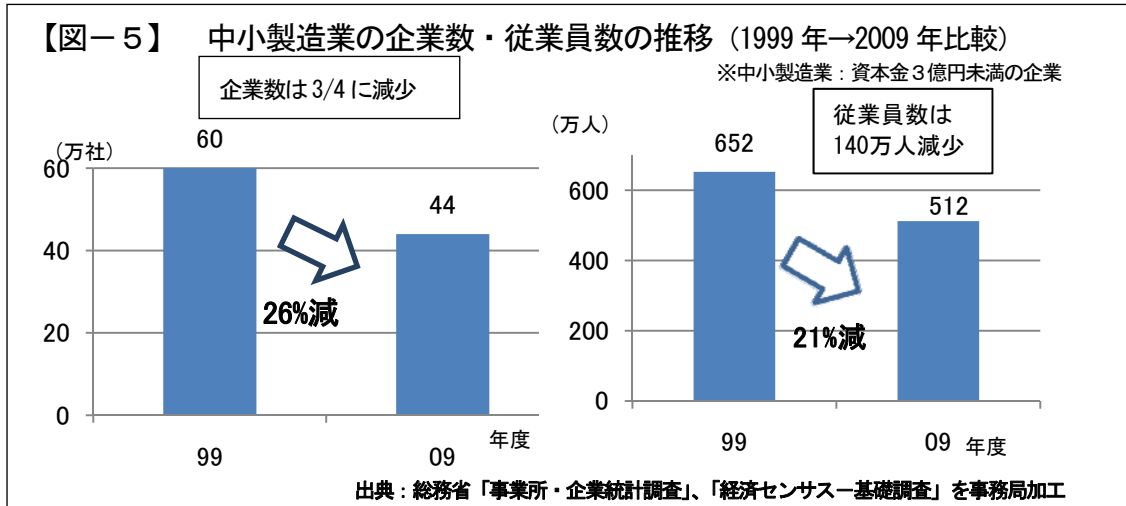
【図-4】 開廃業の推移



#### 4. 崩れつつある「大企業—中堅企業—中小・小規模企業」の系列ネットワーク

- 従来、日本のものづくりは、大企業から中堅企業、そして中小・小規模企業へと段階的に発注する系列取引をベースに、強固なネットワークを形成してきた。しかしながら、新興国企業の台頭により、国内価格の国際価格への収斂が加速化するとともに、大企業が取引の都度、最適な調達先を選別する傾向を強めており、系列取引の解消が進んでいる。
- ものづくり中小企業は、下請企業から独立企業への移行を模索する中で、新たな国内販路開拓の困難化、製品のライフサイクルの短縮化、ニーズの激しい変化に対応しきれず、厳しい経営環境におかれている。また、小規模企業を中心に、ものづくり現場におけるタブレット端末の利用などITの活用による生産性向上の取り組みも遅れている。こうした中、直近10年間で、ものづくり中小企業数は、60万社から44万社へと4分の3に減少し、約140万人の雇用が失われている【図-5参照】。
- 多くのものづくり中小企業と取引関係を持つ中堅企業においても、コストダウン要請の中、海外展開や製品の高品質化・差別化など、成長戦略に大胆に取り組むことが求められている。しかしながら、ものづくり中堅企業数は、10年間で約7% (2,664社→2,475社 (▲189社)) 減少しており、特にリーマン・ショックが発生した2008年以降の3年間で約5% (2,620社→2,475社 (▲145社)) 減と加速するとともに、経常利益や設備投資が著しく減少しており、リーマン・ショック後の経営状況の悪化から回復しきれず、前向きな成長が停滞している状況がうかがえる(注4)。

(注4) 製造業における中堅企業1社当たりの財務指標を見ると、2006年を100とした場合の2011年の水準は、売上高：91.6、総資産：90.3、経常利益：77.4、設備投資：66.8と、いずれもリーマン・ショック前の水準に戻っておらず、特に成長に向けた設備投資が低調である。

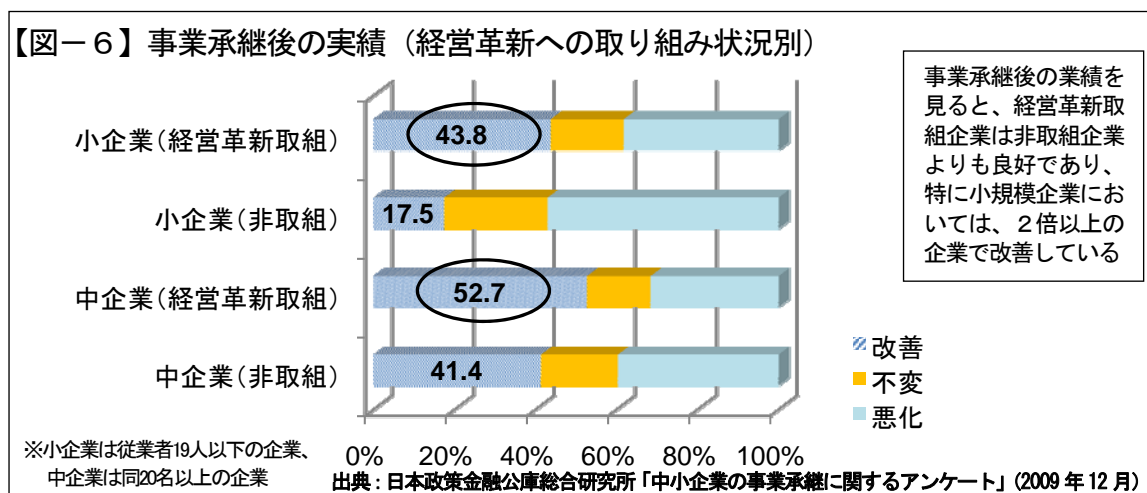


## 5. 急速に進む企業の高齢化と小規模企業を中心とした廃業の加速化

- ・ 厳しい経営環境のもとで、この10年間に、中小企業の企業数、従業員数はともに減少している。特に小規模企業は、企業数で13.5%減、雇用者数で17.1%減と、著しく減少している。
- ・ 経営者の高齢化が着実に進んでおり（平均59歳9か月）、中小企業の半数以上が後継者難に直面し、社長交代率は2.46%（2011年）と過去最低を更新している。また、小規模企業においては、約2割の企業が自分の代での廃業を考えている。事業の譲渡先を見つけることが難しく、今後、小規模企業を中心に、廃業の増加に一層の拍車がかかることが懸念される。
- ・ 従業員の高齢化（2010年までの10年間で1.5歳上昇）が進む一方、全労働者に占める非正規労働の割合は上昇を続けており、正規労働者の比率が下がることで、知識・技能・ノウハウ・企業文化といった企業内部の重要な資産が、承継されずに消失してしまうことが憂慮される。
- ・ このように、廃業の増加や急速な高齢化が進む中で、事業用資産の承継に加え、中小・小規模企業が有する高度な技術やノウハウ等の承継が確実

に行われなければ、ものづくりネットワークの弱体化、雇用機会の消失や地域コミュニティの維持に大きな影響が及ぶことが強く懸念される。

- ・ 他方、事業承継を契機に第二創業をはじめ新たな事業活動に取り組んだ企業では、承継前に比べて経営の改善比率が高く、特に小規模な企業において、その傾向が顕著であるとの指摘もなされており、この点からも、事業承継への着実な取り組みは極めて重要であると言える【図－6参照】。



## 6. 消えゆく商店街・地域商業

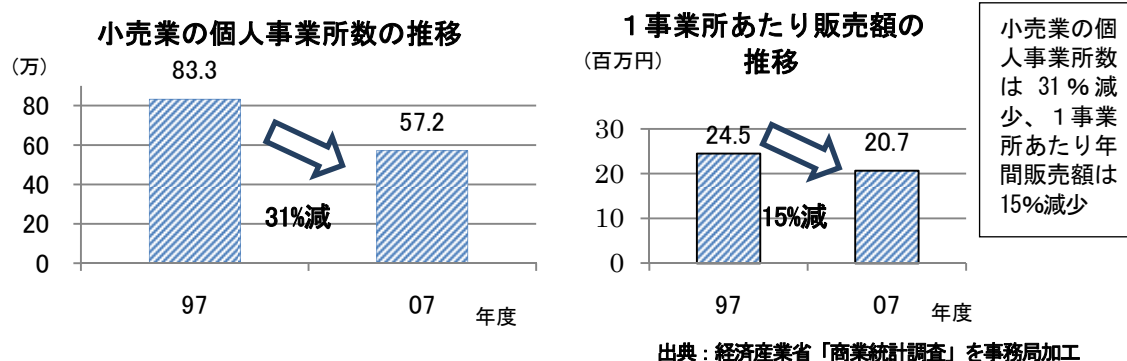
- ・ 地域商業を支えてきた商店と商店街は減少が続いている。小売業の個人事業所数は10年間で31%減少し、1事業所あたり年間販売額も15%減となっている。商店街も衰退が激しく、一商店街あたりの店舗数は、25年間で約4割減少している(1985年85.7店舗→2009年51.7店舗)

【図－7参照】。

- ・ 大手小売業においては、ITを活用して消費者の年齢など属性に応じたニーズを把握し、きめ細かい需要に応じた商品やサービスの開発、提供を可能とするシステムを構築している。他方、中小小売業では、こうしたニーズをとらえることができず、魅力ある品揃えが困難となっている。
- ・ 各地の中心商店街の賑わいの消失は、地域コミュニティの崩壊、安全・安心の減退、買い物弱者の増大を招いており、個々の店舗の努力に加え、商店街をはじめ地域商業全体の魅力向上が求められている。



【図-7】 小売業の個人事業所数、1事業所あたり年間販売額の推移



### <限界を超える中小企業の事業環境と負担増>

以上に加えて、中小企業は、為替相場や高い法人税率、低迷する地域経済など、個々の企業努力では解決できない問題に直面している。

また、中小企業の負担を増す要因も増大している。協会けんぽの保険料（全国平均10%・2012年度）をはじめ、事業主に過度に依存している社会保険料の一層の引き上げや、高年齢者雇用等の労働規制の強化、さらには電力料金の上昇など、中小企業の競争力を削ぐ「負担増の時代」に入っており、このままでは、将来にわたり、中小企業の経営の大きな足枷となって、海外企業との競争に劣後することが強く懸念される。

## 第II章 中小企業政策に求められるものは何か ～新たな3つの視点とその具体的な考え方～

中小企業は、中小企業基本法改正時と比べ、経営環境が大きく変動し、また、想定していない問題や個々の企業努力では解決できない課題、さらには、増大する負担に直面している。これらを克服している中小企業は一部にとどまっており、その他の多くの中小企業は、適切な対応策を講じることができずにいる。このままでは、大企業にはないすばやい意思決定や、ニッチ分野への進出をはじめとする柔軟な事業展開など、中小企業が有するダイナミズムを喪失し、活力が失われることが強く懸念される。

いま、中小企業政策に求められているのは、第I章で述べた課題を踏まえ、3つの視点（1.「成長」をより重視した「攻め」の中小企業政策への転換、

2. 疲弊する地域社会の活性化に向けた小規模企業、中堅企業の支援およびまちづくりと地域商業の融合化、3. 世界的経済危機や大規模災害等の非常事態への万全な備え)に立脚して、新たな展開を図ることであると考える。

### **視点1** 「成長」をより重視した「攻め」の中小企業政策への転換

- ・ 多くの困難の克服に向けた中小企業の挑戦を後押しするために、「成長」をより一層重視した「攻め」の中小企業政策への転換が求められる。
- ・ その基本的な考え方として、まず、海外展開や、成長分野への進出・業態転換（第二創業を含む）など、成長に向けた「中小企業の挑戦」に対して、重点的な施策展開を図ることが必要である。

- ・ 同時に、市場が縮小している中で、中小企業の競争力強化をさまざまな面で推進することも、成長に直接結びつく重要な政策と言える。例えば、小規模企業の生産ラインへのデジタル機器の導入や、即戦力人材の採用をはじめとする人材投資、研究開発投資、特許の取得や技術の囲い込み等知的財産の戦略的活用などを促すことにより、生産性を向上させることが重要である。

特に人材については、大学の就職担当者の中小企業に対する理解を深める機会の設定や、インターンシップの拡充、中小企業の求人状況のリアルタイムでの大学等への提供など、教育機関と中小企業を直接結ぶ仕組みの構築により、質の高い人材の安定的な確保を後押しする必要がある。また、海外展開や新分野進出などの局面においては、即戦力の人材が必要であり、専門知識・技能を有する人材の中小企業へのマッチングや、人材の流動化を促進するための労働規制の緩和などが重要である。

- ・ また、独自技術の確立や、市場ニーズをとらえた製品開発など、中小企業が自らの強みや特性を最大限に活かして、オンリーワン企業を目指すイノベーションの取り組みを大胆に支援することが必要である。

さらに、企業の段階的な成長は、雇用吸収力や付加価値を増大させ、地域経済に大きな波及効果が期待できることから、創業段階から小規模、中小、中堅と、企業の成長段階に応じた支援を行うことが、極めて重要である。

- ・ 経済のグローバル化が進展する中で、中小企業が、カントリーリスクに

対応しつつ、海外企業とのし烈な競争を勝ち抜くためには、競争条件のイコールフットイングを実現することが大前提である。また、経営環境を激変させる国内外の市場の急速な変動や安定性に欠ける電力供給など、中小企業の経営の不確実性が增大しており、内部留保の蓄積をはじめ、リスクに対する備えが一層重要となっている。

こうした中で、税制、社会保障、労働、エネルギーなど中小企業を直撃する負担の増大が、経営の足枷となっており、このような負担をもたらす制度的枠組みの見直しについて、各省庁の壁を越えた対応が不可欠である。

- ・ 上記の観点を踏まえ、中小企業のさらなる「成長」の促進のために、重点的に取り組むべき具体的な政策分野は、以下のとおりである。

## 1. 国内の成長につながる望ましい海外展開の支援

- ・ 中小企業による、アジアを中心とした海外市場への事業展開の支援を、中小企業政策の大きな柱のひとつとして位置づける必要がある。国内に拠点を残した形での海外展開は、結果的に国内の付加価値や雇用の拡大につながると考えられており、そうした望ましい海外展開を積極的に支援していく一方で、国内の拠点を閉じた海外進出による空洞化の加速を避ける方途を見出すべきである。

### **【海外進出後も国内のものづくりや雇用を守る】**

自動車部品製造A社は、生き残りをかけてタイへ進出。製品の心臓部は日本で製造するとともに、本業ではない金型のメンテナンスや受注代行も新たに手掛け、タイでの注文が増えれば日本でも仕事が増える仕組みを構築して、自社の技術や国内の雇用を守っている。

- ・ 中小企業にとって、中国をはじめとするアジア市場開拓のコストとリスクは極めて高い。海外展開の支援にあたっては、まずは、海外進出時のリスクの軽減を図るため、単なる海外の情報提供にとどまらず、販路開拓や資金供給など、個々の企業にまで踏み込んでサポートする仕組みの構築が必要である。また、リスク軽減のために取引先等と共同で行う海外展開に対する後押しも重要である。
- ・ さらに、進出後の事業展開を確実とする支援の仕組みの構築も重要である。品質管理や労務問題までもを支援対象とするとともに、中国などで懸念が高まっている模倣品・海賊版対策や技術流出の防止を含む知的財産の

保護について、強力な支援策を講じる必要がある。

- これらの観点から、韓国の例に見られるとおり、JETRO等の公的支援機関による個々の企業に対する、進出時のみならず進出後も含めた支援強化（F/S（事業実行可能性調査）支援の拡充、現地市場調査、販売先の発掘等）や、民間企業ベースの海外展開支援ネットワークによるサポート体制の強化が必要である。また、進出先での資金調達の円滑化に向けた、金融機関の業務に関する規制の見直しや、進出企業の知財保護のため、ACTA（偽造品の取引の防止に関する協定）加盟国の増加に向けた各国への働きかけを行うべきである。

#### **【韓国政府系機関が個別企業を大胆に支援】**

韓国のKOTRA（日本のJETROに相当）は、海外事務所が韓国中小企業の海外支店の役割を担う「支社化事業」を展開している。例えば企業が「輸出成約」を希望する場合、輸出品目の現地市場調査、取引先の発掘、現地出張時のアポイント取得など、手厚い支援メニューを提供している。個別企業の海外展開の現場にまで深く関与する大胆な支援策と言える。

## **2. 創業の増加による成長の加速化**

- 創業後の「死の谷」を乗り越えた企業は、業歴の長い企業よりも高い売上をあげ、雇用の創出に貢献している。創業をわが国経済の成長の牽引役とするため、中小企業政策の大きな柱のひとつとして、改めて位置づけることが必要である。前回の中小企業基本法改正の際には、創業の促進が重視され、同法の基本理念等に位置づけられるとともに、融資制度やファンドによる資金調達環境の整備をはじめ各種支援策が講じられた。しかしながら、今日まで、開廃業率の逆転現象は解消しておらず、これまでの施策の有効性の検証をもとに、以下の措置を講じる必要がある。
- 創業を促進するためには、創業準備段階から創業後数年間にわたり、事業計画の立案から資金調達、商品・サービス開発、販路の拡大に至るまで多岐にわたる支援を行うワンストップ窓口の整備や、それを支える大学、専門家等による支援ネットワークの構築、さらには経験豊富な高齢者人材の創業者へのマッチングなど、徹底した支援体制を構築することが必要である。具体的には、販売に結びつくことまでを含め、創業後もビジネスを継続的にサポートするハンズオン・ネットワークに対する支援の強化のほ

か、創業後の負担軽減の観点から、経営が安定するまでの5年間程度における税・社会保険料負担の減免などを検討すべきである。

**【創業塾卒業後のきめ細かいフォローアップを実施】**

神戸商工会議所では、'99年度から継続的に創業塾を開催。卒業生に対して、半年ごとの個別相談、毎年の追跡調査等を実施し、創業準備から事業が軌道に乗るまでの各段階に応じて、専門家派遣や商談会・ビジネスフェアへの案内など、きめ細かい徹底したフォローアップ支援を行っている。創業塾の卒業生631名に対し、173名が開業している（'12年12月現在）。

- また、技術開発を伴うベンチャー企業においては、多額の開発コスト等に対する資金調達が大きな課題となっている。技術開発補助金等における「多段階選抜方式」（注5）の多年度にわたる実施の拡充や、ベンチャーファンドの充実強化、活用が進んでいないエンジェル税制（2010年度：51件）の抜本的な見直しによる投資の推進、政府系金融機関による低金利資本性融資制度の拡充などにより、円滑な資金調達環境を整備することが必要である。

（注5）多段階選抜方式：技術開発補助金等において、実現可能性についての調査・検討（F/S）、技術開発、実用化と、複数の段階を設けて審査を行う方式。調査段階からの募集を行うことにより多くの企業に応募の機会を提供できるとともに、段階を踏んで絞り込むことで効果的な資金投下が可能となる。

- あわせて、創業を後押しするため、医療・介護、農業などの成長分野への参入障壁を引き下げる規制緩和や、融資制度の拡充なども必要である。  
さらに、中長期的な視点に立ち、初等教育から高等教育にわたるあらゆる段階における起業の教育を通じた創業予備軍の育成も忘れてはならない。

**【商売体験を通じた、小学生への起業家教育を実施】**

会津若松商工会議所青年部では、2000年度から、商売体験を通じた起業教育プログラム「ジュニアエコノミーカレッジ」を実施。小学校5、6年生が1チーム5名で模擬会社を設立し、計画、仕入れ、製造、販売、決算、納税までの一連のサイクルを体験するもの。参加する小学生や父兄から好評を得ており、現在は全国18の商工会議所等で実施されている。

### 3. 高度なサプライチェーンを支えるものづくり中小企業の強化

- ・ わが国のものづくりは、国際的な価格競争に直面し、得意分野であった組立・製造工程の生み出す付加価値が急速に低下するなど、サプライチェーン全体の国際競争力が失われつつある。付加価値の高いサプライチェーンを再構築するには、海外に比べ技術力や品質の高い、高度なサプライチェーンを国内に再構築しなければならない。

- ・ そのためには、まず第一に、個々のものづくり中小企業の強化が重要となる。市場のニーズの徹底した吸い上げのための試作品開発をはじめ、マーケット重視の製品開発や、ITの活用によるものづくり現場の生産性向上への支援強化が必要である。また、自社製品のブランド力を高め、差別化を図るために、特許を戦略的に活用することも求められる。

具体的には、設計や、営業と製造現場のリアルタイムでの情報共有化、生産・在庫管理などにおけるタブレット端末を活用した小規模企業のデジタル化等、「IT+ものづくり」による中小製造業に対する支援や、成長分野における中小企業技術革新制度（SBI R）の拡充、研究開発から試作品製造までの助成措置の拡大などが考えられる。また、中小企業の知的財産戦略の策定・実行にかかる支援（ワンストップ相談体制の構築、特許審査の迅速化、特許料等の減免の拡充等）を強力に行うことが重要である。

- ・ 第二に、サプライチェーンを支えるものづくり中小企業が連携・結集してグループを形成し、共同で研究開発から受注、複数の工程を束ねた一貫生産などを行うことが重要である。一企業で対応できない困難な課題に対し、企業間連携によって解決を図る取り組みについて、強力な政策支援を行うべきであり、連携コーディネーターの育成や連携体に対する助成措置の拡充が必要である。

#### **【複数の企業の高度なものづくり技術を活かし、より付加価値の高い新市場へ参入】**

高度な品質や技術に加え、一貫生産が出来るサプライヤーを求める航空宇宙産業のニーズに対応するため、特筆すべき高度な技術を保有する中小企業10社が、発注から納品まで一つのサプライチェーンを構築し、8つの加工工程を纏めて一貫生産を実現した。防衛需要の減少から民間航空機産業への転換を目指していたB社（製造業、従業員50名）は、このサプライチェーンに参加することで、新規市場への参入に加え、コスト削減やプロジェクト管理などのノウハウの取得を実現した。

- また、サプライチェーンの中には、規模が小さくとも独自の技術を持ち、将来の成長を志向する企業が存在しており、こうした小規模企業の技術開発に対する助成・融資の拡充や、連携の促進を図ることが必要である。

**【東日本大震災後の受注減少に苦しむ小規模企業が連携し、高度な製品開発に挑戦】**

リーマン・ショックや東日本大震災の影響で、企業数が激減している工業集積地に立地する小規模企業C社（製造業・従業員5名）は、中小・小規模企業3社と連携し、それぞれの保有する技術を組み合わせて、低コストで深海8,000mを潜る海底探査機の開発に挑戦している。減少した売上を挽回し、起死回生を図るため、果敢に新規分野へ乗り出し、連携企業とともに技術を磨くことで、売上の回復を目指している。

- さらに、ものづくり中堅企業は、サプライチェーンの核として中小・小規模企業群を牽引していくことが求められており、中堅企業の成長に向けた研究開発や設備投資などを重点的に後押しすることが必要である。
- 中小企業の成長を後押しする具体的な施策としては、税制が有効である。研究開発や設備投資など、中小企業の成長に向けた取り組みを支援する租税特別措置については、法人税法上の対象が、資本金1億円以下の中小法人に限定されているが、中小企業の成長を促進するため、税法上の中小法人の基準について、見直すことが必要である。

#### **4. 事業用資産を損なうことのない十分な事業承継の実現**

- 中小企業が、高度な技術や経営ノウハウなどを次世代につないでいくことは、わが国の経済社会の成長・発展のために不可欠である。
- これまで、事業承継に対する税制措置や支援策は講じられてきているものの、いまだ十分とは言えない。  
まず第一に、国際的には、近年、シンガポールや香港のように国際競争力強化の観点から相続税を廃止した国・地域や、そもそも相続税自体が存在しない国がある。わが国の中小企業が、事業の承継にあたり、国際的に劣後している状況は、早急に是正することが必要である。  
第二に、主として親族内承継を対象とする現行の税制措置をはじめとする支援策は、十分とは言えない。非上場株式等の納税猶予制度は利用要件

が厳しく、制度導入以来4年間で500件と利用が進んでいない。ましてや、今や4割にも上る親族外承継に対する支援は不足している。

第三に、事業承継税制は、法人の株式に係る措置にとどまっており、個人事業者の建物などについては措置がなく、手当てが不十分である。

- ・ 中小・小規模企業、個人事業者が事業用資産を損なうことなく、十分な形で次世代に事業を承継できるよう、税制の拡充はもとより、親族外への承継を促進させるための従業員等への金融支援の拡充やM&Aマッチングの強化などが必要である。また、事業承継を機に第二創業などに取り組む企業に対する後継者教育や、新商品開発、新たなマーケットの分析などの支援を行うことが重要である。

**【後継者問題をM&Aで解決し、事業承継後も企業が発展】**

自動車部品製造業D社（資本金1,000万円、従業員35名）の社長（70歳）は後継者問題解決のため、M&Aを検討。商工会議所の仲介支援を受け、D社の技術力を高く評価した自動車部品製造業E社（資本金9億円、従業員210名）に株式を譲渡した。M&A成約後にD社は売上高が倍増するなど、E社の経営に欠かせない企業として成長を続けている。

**視点2** 疲弊する地域社会の活性化に向けた小規模企業、中堅企業の支援およびまちづくりと地域商業の融合化

**1. 地域社会における小規模企業と中堅企業の役割に着目した政策への見直し**

- ・ 中小企業の中には、地域住民の身近な暮らしや地域コミュニティを支える小規模な企業がある一方で、高度な技術を有するなど、成長を志向する小規模企業が存在している。これら小規模企業に対しては、経営支援ネットワークを強化し、個々の企業の実状に応じて、事業の継続はもとより、さらなる成長を後押しするきめ細かい政策や経営支援を強力に展開することが必要である。
- ・ 他方、地域には、高い雇用吸収力を有し、多くの小規模企業や中小企業とその従業員や家族を支えることが期待されている地域の中核的な企業がある。こうした中核的な企業は、特に地方において、より減少し（注6）、地域をけん引する原動力になり得ていないことから、租税特別措置による研究開発や投資の促進など、成長に向けた取り組みを後押しする政策の展



開が極めて重要である。

(注6) 2001年→2009年の企業数(資本金1億円～3億円未満)

地方: 7,894社→7,411社(▲6%)、大都市部: 7,561社→7,385社(▲2%)

(大都市部: 東京都、大阪府、愛知県)

<出典: 総務省「経済センサスー基礎調査」、「事業所・企業統計調査」>

## 2. まちづくりと地域商業の融合に向けた取り組みの推進

- ・ 地域経済は疲弊し、地域の商業は縮小の一途を辿っており、その立て直しが急務となっている。
- ・ まず第一に、地域の「経済循環」を強化することが必要である。地域における消費が域内の新たな投資に結び付くとともに、地域内における生産や投資が域内の消費につながる自律的な循環の確立が重要である。地域の自律的な成長・発展に向けて、中小企業が、農商工連携をはじめ、地域資源を活用して、地産地消の推進や、地域外需要の取り込みなどにより、地域の経済循環の起点としての役割を果たすことが、強く求められており、地域資源の発掘から、試作品開発、商品化、販売までの一貫した支援の具体化を図ることが重要である。
- ・ 第二に、個々の商店の魅力アップとともに、まちづくりと一体となった地域商業の再生により、まちの賑わいを再び取り戻すことが必要である。  
そのため、共同仕入れや売れ筋商品の確保、効率的な物流を可能とする連携・チェーン化などにより、個々の商店の魅力アップを図る取り組みを支援することが必要である。同時に、まちづくり三法の早急な見直しと都市と農村を一体的にとらえた都市計画制度の構築とともに、商店街の空き店舗管理、共同配送、高齢者送迎等の取り組みへの支援など、まちづくりと地域商業の再生を一体的に整備することにより、賑わいを創出する取り組みが極めて重要である。
- ・ 第三に、中小企業が、NPO法人や学校など地域社会を構成する多様な者と連携・協働する取り組みを促進することが不可欠である。NPO法人と連携したまちづくりの取り組みや、大学をはじめとする高等教育機関との連携による新商品の開発などを積極的に支援していくことが重要である。

#### **【官・民・NPO法人の連携によるコミュニティバス運行】**

F町では、路線バスの廃止後、地元タクシー会社、NPO法人、行政が連携し、交通弱者を対象としたコミュニティバスを運行（年間3万人が利用）。今後、さらなる高齢化が進むため、高齢者の買い物支援等のニーズが見込まれるが、協働する企業やNPO法人は、資金調達や人材確保の面に対応できない状況（町の委託費は縮減の方向）。

#### **【NPO法人と連携し、ワンコイン検診事業を展開】**

G社は、健康診断を受けられない者向けに、駅前やショッピングセンターなどでワンコイン検診（500円）を提供。今後の課題は、人材の採用、育成や運転資金の調達。協働するNPO法人側への支援が拡充されれば、事業拡大の可能性が高まる見込み。

### **視点3 世界的経済危機や大規模災害等の非常事態への万全な備え**

- ・ リーマン・ショックや東日本大震災の発生時には、企業の一時的な資金繰りの悪化に対し、信用保証協会保証付融資制度の大幅な増枠、危機対応融資の発動などの支援策が実行された。また、東日本大震災で被災した中小企業等のグループなどの施設の復旧・整備等に対し、補助金による支援策が講じられた。

こうした措置は、破たんの危機に瀕していた多くの企業を救い、復興に向けた歩みを着実に踏み出そうとする企業を後押しする原動力となっている。

- ・ 一方、教訓としては、危機対応融資における危機認定や、危機の甚大さを踏まえた制度拡充に数か月を要するなど、機動性の欠如があげられる。また、支援対象が中小企業に限定されている施策も多く見られる。非常事態においては、中小企業に限らず中堅企業まで含めた幅広い企業を支援対象とする施策を迅速に実施する仕組みを、あらかじめ構築する必要がある。
- ・ さらに、グループ補助金は、グループ施設の復旧などに限定した制度であるが、大規模な被災からの復旧については、グループのみならず、個別の企業にまで踏み込んだ大胆な支援策が不可欠である。

#### **【被災地の声：グループ補助金の利用の限界】**

- ・ 中心市街地から離れた小売店においては、グループでの共同事業を行うことが困難。
- ・ 土業においては、相互に競業関係にあることから、そもそもグループ化にはなじまない。
- ・ 採択されたグループに新たに事業者を追加できるようにしてもらいたい。

- ・ なお、東日本大震災は、直接被害を受けた企業のみならず、取引先の被災による間接被害など、広い範囲に甚大な影響を及ぼした。これに対して、融資制度をはじめ、間接被害を受けた企業も含めて、政策的な手当てがなされ、広範なセーフティネットが機能した。このような間接被害者を含めた対策が、あらかじめ、仕組みとして設定される必要がある。

### 第Ⅲ章 中小企業の新たな「成長」に向け、中小企業基本法の見直すべき点はどこか

第Ⅰ章および第Ⅱ章で示したとおり、従来想定していない課題や新たな負担等を克服しようとする中小企業を支援する、強力な政策展開が必要である。まずは、わが国の中小企業政策の基本方針等を定めている中小企業基本法(以下、第Ⅲ章において「基本法」と言う。)について、経済社会の変化やそのスピードに適応したものへと見直し、挑戦する中小企業を大胆に後押しすることが強く求められる。

現行の基本法には、中小企業に対する認識や期待する役割、政策の基本的方針を規定している「基本理念」と、それを実現するために国等が行うべき施策の方針(「基本方針」)が規定されている。また、「基本理念」および「基本方針」に従い、具体的な施策の方向性および内容について、「基本的施策」として列挙されている。

それら基本法に記載されている内容を検証した結果、中小企業政策について、新たに措置すべき内容(「基本法において、政策に盛り込むべき事項」、「基本法において、中小企業施策の対象とすべき事項」、「新たに法的手当てが必要な事項」)および追加すべき内容(「基本法の内容について、拡充・強化すべき事項」)は、以下のとおりと考える。

#### 【基本法において、政策に盛り込むべき事項】

##### 1. 基本理念等に「海外展開」、「成長分野への進出」、「ものづくり中小企業強化」、「事業承継・第二創業」を新たに追加

- ・ 現行の基本法では、「基本理念」(第3条)、「基本方針」(第5条)等において、中小企業の「多様で活力ある成長発展」を達成するために、①経営

の革新及び創業の促進、②中小企業の経営基盤の強化、③経済的社会的環境の変化への適応の円滑化、④資金の供給の円滑化及び自己資本の充実、の4点が規定されている。

- ・ 第Ⅱ章で示したとおり、中小企業のさらなる成長を促進するためには、国内における付加価値や雇用の拡大につながる望ましい海外展開や、成長分野に進出する中小企業の支援、ものづくりの国際競争力を取り戻す高度なサプライチェーンの再構築、事業承継や第二創業への強力な支援が強く求められる。
- ・ しかしながら、現行の基本法の「基本理念」、「基本方針」、「基本的施策」には、上記の政策について何ら言及がなされていない。「海外展開」、「成長分野への進出」、「ものづくり中小企業強化」、「事業承継・第二創業」を中小企業政策の大きな柱として明確に位置づけ、強力な施策展開を図ることが必要であり、基本法の「基本理念」などに盛り込むことが適当と考える。

## **2. 成長を阻害する「負担増」への対応を新たに明記**

- ・ 中小企業の内部留保を厚くし、自己資本の充実を図るため、基本法第24条で、「租税負担の適正化等」が規定されている。
- ・ わが国は、社会保険料の引き上げや労働法制の見直し、電力料金の上昇など、中小企業の成長を阻害する「負担増の時代」に入っている。多岐にわたる負担が、中小企業の競争力の維持・強化に及ぼす影響を常に確認し、経営を阻害する過大な負担の軽減はもとより、負担をもたらす制度の見直しが必要であり、基本法に、現行の「租税負担の適正化等」に加え、社会保険料をはじめとする「公的負担の適正化」について、新たに盛り込むことが適当である。

### **【基本法において、中小企業施策の対象とすべき事項】**

## **3. 中小企業と連携・協働する者（NPO法人、高等教育機関等）の位置づけの明確化**

- ・ 中小企業が、不足する経営資源を補完するために行う他の中小企業者との連携や共同化等に対しては、基本法第16条において、国の政策支援が規定されており、他方、中小企業が行う中小企業者以外の者との連携等については、何ら規定されていない。

- ・ 中小企業と連携・協働して事業に取り組むNPO法人や高等教育機関などについて、中小企業施策の対象とすることを含めて、中小企業施策の体系の中に位置づけることが適当である。

#### **4. 中小企業の定義見直しの検討**

- ・ 東日本大震災においては、地域の商業インフラの核となる中堅小売業に対し、中小企業の範囲から外れているために支援が行き届かない事例が見られた。このため、改めて、中小企業者の範囲について、各業種ごとに検証を行った。

その結果、資本金5千万円～1億円の規模の小売業およびサービス業は、他の業種の同規模の企業と比べて、経営指標が必ずしも優位な水準にあるとはいえず、特に、自己資本比率が劣後していることが判明した(注7)。この点を踏まえ、業種間の差異を是正する観点から、小売業およびサービス業における中小企業の範囲の基準の引き上げについて、検討を開始することが必要ではないか。

(注7) 資本金5千万円～1億円規模の業種別の自己資本比率は、小売業：25.2%、サービス業：22.1%、製造業：44.5%、卸売業：29.9%となっている。

<出典：財務省「法人企業統計調査」>

#### **【新たに法的手当てが必要な事項】**

#### **5. 中小企業の成長を促進するための税制の適用範囲の拡大**

- ・ 第II章で述べたとおり、中小企業のさらなる成長を後押しするための施策として、研究開発や設備投資等に対する租税特別措置が重要である。税法上の中小法人の範囲は、法人税法において資本金1億円以下とされているため、基本法上の中小企業の中には、対象とならない者が存在する。税法上の中小法人の範囲拡大は、財源の確保と密接に関係するものであるが、中小企業の成長を促進するため、税法上の中小法人の基準について、基本法における中小企業の範囲を念頭に拡大することを重要な課題として、見直すことが必要ではないか。

#### **6. 「中堅企業」(資本金3億円超 10億円以下)の成長を後押しする新たな法的環境整備**

- ・ 中堅企業の成長は、地域経済や中小企業への波及効果が大きいですが、支援策が乏しいのが現状である。したがって、基本法とは別に、新たに「中堅

企業」を施策の対象として、その成長を後押しする法的環境整備を行うことが必要である。

新たな法的環境整備により措置する施策は、もとより中小企業施策と同等の内容を求めるものではないが、中小企業に適用される支援施策の中から、特に成長を後押しするものに限って、措置することが適当である。

- ・ 税制面においては、5. で述べた税法上の中小法人の範囲拡大に加え、成長を後押しする政策減税である租税特別措置に限って、中堅企業にも拡充することが必要である。具体的には、研究開発税制の深掘り部分や中小企業投資促進税制への適用化、留保金課税の適用の除外などを検討対象とすることが適当と考える。
- ・ 他方、中堅企業であっても、世界的な経済変動や大規模災害などの非常事態における支援策は必要不可欠である。非常事態においては、平時における中小企業の範囲に拘らず、中堅企業に対しても、危機対応融資をはじめとする支援策が適時適切に講じられるよう、あらかじめ制度的に手当てすることが必要である。
- ・ なお、韓国に見られるように、中小企業が、規模の拡大により中小企業の範囲を超えた場合でも、3～5年間は、引き続き中小企業施策の対象とするなど、中小企業の段階的な成長を促す措置の導入の是非について、検討することも必要ではないか。

#### **【基本法の内容について、拡充・強化すべき事項】**

##### **7. 「創業の促進」の強化**

- ・ 創業は、基本法上の基本理念、基本方針で、重点的に支援すべき政策として位置づけられ、具体的な施策（第13条）として、主に創業間もない中小企業者に対する支援策が明記されている。
- ・ 創業を促進するためには、創業間もない時期のみならず、創業の前段階から創業後数年間にわたる広い範囲の継続した支援が不可欠である。創業の促進に係る第13条について、支援の範囲を、創業前から創業後数年間にまで拡大し、その範囲に適合した支援策を展開することが適当と考える。

## 8. 多様性を有する「小規模企業」の位置づけの強化と定義見直しの検討

- ・ 小規模企業については、基本法第8条に、経営資源の確保が困難な者として配慮規定が置かれている。小規模企業は、地域の生活基盤やコミュニティを支える者や、サプライチェーンの起点を担い成長を志向する者など、多様な企業が存在しているにもかかわらず、基本法において画一的に位置づけられている。金融面でのセーフティネットの拡充はもとより、小規模企業が多様な機能を有していることを基本法に明記することによって、これらの機能を具体的に発揮させる政策の促進を図るべきである。
- ・ また、小規模企業の中には、例えば、介護、情報通信等の小売・サービス業における成長分野において労働集約的な業種が見られるなど、多様な実態があることから、将来的な課題として、小規模企業の定義（製造業その他：従業員20人以下、商業・サービス業：従業員5人以下）について、業種の細分化を検討していくことが必要ではないか。

## 9. 世界的経済危機や大規模災害への対応の明記

- ・ 中小企業に対し、国が、経営の安定を図るための施策などのセーフティネットを発動する場合として、基本法第22条において、「貿易構造、原材料の供給事情その他の経済的社会的環境の著しい変化」が示されている。  
リーマン・ショックや東日本大震災などの大規模な非常事態に対し、迅速かつ大胆な施策が可能となるよう、「世界的経済危機」および「大規模災害」発生時についても、経営の安定化をはじめとする中小企業に対する施策を発動すべき「経済的社会的環境の著しい変化」として明確に規定すべきである。
- ・ 特に大規模災害時における施設・設備の復旧については、「グループ」に限ることなく「個別企業」にまで踏み込んだ補助金の支援や、住宅の全壊など生活基盤に著しい被害を受けた世帯に対する支援に準じた措置まで可能となるよう、あらかじめ基本法に規定することが適当である。
- ・ なお、6. に記載のとおり、非常事態下においては、平時とは異なる対応が必要であり、中堅企業についても支援の対象とすべきと考える。

## おわりに

- ここまで、新たな中小企業政策の基本的な方向について、日本商工会議所の考え方を述べてきた。1999年に中小企業基本法が改正されて以降の中小企業をめぐる環境変化と、それによってもたらされた新たな課題に直面している中小企業の状況を踏まえ、今後の中小企業政策に必要な視点と具体的考え方について、「成長」の観点に重点をおいて整理を行った。その上で、今後の中小企業政策と現行の中小企業基本法が合致しているのかどうか検証を行い、中小企業施策の対象を示す定義問題も含めて、見直すべき点を提示した。
  
- 中小企業基本法は、中小企業に関する施策について、基本理念や基本方針をはじめ基本となる事項を定めている法律であり、中小企業に対する具体的な施策については、中小企業基本法で定める理念等を踏まえて、個別の法律や税制、予算措置等により講じられている。日本商工会議所では、創業・起業や小規模企業等に対する経営支援のあり方、地域活性化に向けた考え方とその方策など、中小企業がさらなる成長を遂げるための残された重要な分野について、引き続き検討を行っていく。

以 上