

中小企業政策審議会第4回法制検討ワーキンググループ  
議事概要

日時：平成24年11月8日(木)14:00~16:00

場所：経済産業省本館17階東8 第1共用会議室

冒頭、小山室長より資料3「我が国中小・小規模企業を取り巻く環境と現状」、蓮井課長より資料4「中小企業基本法における中小・小規模企業の位置づけの精緻化・強化について」についてご説明。その後、配布資料に基づき、討議。

(池内委員)

- 12ページについて、全体的な話になるが、小規模企業を経済再生の牽引役と位置づけることの意味はどういうことか。特に小さい企業だと成長性があるというより、成長性がある企業に対して支援していくということが、牽引するというのと非常にうまくマッチしている。むしろ雇用を下支えしているところに関して、生産性が悪い企業は、悪く言ってしまうと、競争の中で淘汰するべきなのかもしれないが、雇用維持や経済全体の観点から、アフターマティブアクション的な支援になっていくのかと思う。小さな企業に対しても支援をするときに、ここが曖昧なのでどちらを中心に議論するかで、結構違う議論が出てくると思う。確かに小さい企業について手が届いていなかったの、そこに対して支援をしっかりとやっていく考えには賛成である。その中にダイヤの原石があるという見方、あるいは発展の苗床があるというのも正にそのとおりだが、それだけではない気がするの、抽象的であるが、書き方は非常に難しいと思う。
- 沈んでいる日本経済をどうやって活性化させるかといった支援、これは小さな企業に限らないと思うが、中規模企業よりも小規模企業の方が制度的なものがあり、雇用の下支えを中規模企業よりも小規模企業に即するというのであれば、それはそういう形で入ってもいいかと思う。
- NPO法人の位置づけに関して、33ページを見るとNPO自体での支援をやっているから中小企業支援をしなくていいのではないかとよめてしまう。日本政府は、公共事業をPFI方式でやろうとしているが、PFI方式を入れてインフラ事業をやるとなると、どうしても先行資金が必要になる。委託事業ではないから、国からお金が来ないので、お金を集めてコマーシャルベースで少しずつやろうということであれば、インフラをPFI方式でやるというのは、資金に余裕のある企業にしかできない。NPOはそこから排除するということになっていくのではないか。その点を考えると今の日本政府がNPOに何を期待しているかということを考えれば、そこに対応した形でのNPOも小さな企業でお金が足りないの、資金融資や債務保証はやるべきではな

いかと思う。利益は生まなくても雇用は生むとの観点からは、NPO 法人を中小企業の定義に入れることを検討すべきではないか。

- 海外販路の開拓について、日本から外に物を売るという話になっているが、海外販路という意味では、日本に來ている外国人は中小企業にとって、特に観光地の地場産業にとっては非常に重要な販路。アウトバウンドだけではなくインバウンドも含めた形で考えていかなければならない。何で日本に対して投資が少ないのかというと、それは途上国が外貨規制をしており、海外投資を自由に認めないからである。中国が人民元制度を見直したら大変なことが起きると前にも言ったが、グローバル化した日本経済の中において、中小企業をどうやってそれに適応させるかという観点で、もうちょっと幅を広く、柔軟性を取れるやり方が良いのではないか。
- プラットフォームについては、小規模企業にとって、非常に重要であり、お金をかけることだけがサポートではなく、知識や方向性を誘導していくことが重要。例えば、良い観光資源はあるが、観光客が少なく、外国の人たちを呼びたいという人や地域が沢山あると思うが、どうやって呼び込んでいけばいいかわからないという問題がある。そういった人たちを繋げて集めて、中小企業の連携体を作って、外に出て行く、その場合には、プラットフォームの中で特に小さな企業がこれを活用してやっていけるのではないかと思う。

(松島委員長)

- このセッションでは2つの大きな論点があつて、一つは小規模企業についての論点。もう一つは、時代の要請に基づいて、小規模企業に限らず中小企業全体に関する規定の位置づけについての論点。今、池内委員から話があつた最初の一点目と二点目は、小規模企業の定義に関する論点であり、最後の点は時代の要請に基づく規定の位置づけについてということだろうと思う。最初の論点は、若手・女性といった担い手に関し、どういう政策があり得るのか、具体的な政策との関係でそれが議論されるべきであるという指摘だつたと思うので、事務局から若手・女性に関してどういった施策を考えているのか紹介して欲しい。

(蓮井課長)

- 小規模企業の担い手としての若手・女性の確保ということで、小規模企業の数が増減、女性の起業家の数も減少し、創業者も年齢が上がっている中で、若手・女性の創業を支援するためにちいさな企業未来補助金を今回作っていけないか検討している。更には主婦向けの施策として中小・小規模企業への就職・再チャレンジを支援する職場実習制度を要求しているところである。更に地域一帯となつた若手人材確保のための取組を支援していく制度を予算要求中である。

(村上委員)

○NPO 法人を中小企業の規定に全部入れるという話の議論なのか、条件を付けて入れるということなのか、NPO 法人を全部入れるのか、非営利の部分にどう理屈を付けるかわからない。海外展開は、誰が考えても取れる方策は決まっている。その一つは、既に講じられている施策の例で中小企業が海外展開を行う際の資金調達を円滑化するための法律措置。もう一つが最後の日本貿易振興協会その他による支援。日本企業では特に東南アジア関係には出て行ってもいい企業があるのではないかと思う。それは、東南アジア諸国は日本の影響が強く、日本企業が結構出て行っているので、他の欧米の企業よりは、確率上は生き残れる企業が出てくる確率は高いのではないかと想定されるため。そのための支援とあるが、結局は現地を見てみるのが重要であると思う。タイやインドネシアに希望者を連れて行って現地を見せて、現地に実際に行った場合にどういう条件になるかなどをシュミレーションする支援や対策などは行われているのか。

(松島委員長)

○NPO規模や活動の実態調査はあるのか。  
○どういったNPOを入れるか、全体を入れるかというのは実態を踏まえた法律にしていきたい。  
○アウトバウンドだけではなくて、インバウンドも含めたグローバルイゼーションに伴う中小企業の課題に対する対応を応援するという考え方は重要。

(池内委員)

○海外支援については今までとは異なる。以前、国が後押ししなくても自分たちで行っており、それなりに目的意識をもち、お金をかけている。失敗しているところもあるが、自分たちが本当にやろうと思ってやっている。今は予算をつけてダイヤの原石を見つけている状態。海外に出て行こうということはそれなりの学習をして準備をしていくが、今は国内産業では優秀だったが、それをグローバルに広げていこうというナイーブな企業を外に出していく話。外に出て行って荒波にもまれ、騙されやすい。  
○中小企業で海外進出していなかったところを外に出すのであれば過去の失敗等も含めた、今まで以上に手厚くフォローしてあげる必要がある。今検討されている知識プラットフォームなどがひとつの支援策として考えられる。

(鍛冶部長)

○小規模企業の位置付けについて再生の牽引役という言葉と地場生業という言葉で違和感があるとのこと指摘について、日本再生戦略では経済の成長役及び地域の

雇用をしっかり支えるという広い意味での再生の担い手という形で中小企業を位置付けている。また、小規模企業を、企業がグローバル展開する上での牽引役、及び地域の社会的ニーズに応える役、という主に2つの役割を担っている者として認識している。生業的な方が地域を支えているという観点も含め、日本のこれからを支えていくドライビングフォースという意味でそのような言葉を使っている。

- NPOについては、営利法人の法律に非営利法人を書くのはおかしいのではないかというファンダメンタルな話もあるが、基本法第三条にも雇用の担い手、産業の創出などのために中小企業政策をやっていくと書かれている。非営利法人の意義が中小企業施策の中に位置付けられれば何らかの取組をしたい。一例として今般成立した経営力強化支援法の中でもNPOに中小企業信用保険法の特例措置規定があるが、ポイントごとでNPOをどのように中小企業施策に取り込んでいくかについて更に検討していく。

(中村委員)

- 経営分析指標から小規模企業は非常に脆弱なのだと改めて認識した一方、小規模企業には個人事業主もあり、また現行の会社法では1円でも起業出来るので、会社を立ち上げている人もいるが、経営力は不足し、さらにファミリー株主でガバナンスも効かないことから、きめ細かな経営相談や資本金の供給が必要。
- 企業の成長を促し、小規模企業から脱皮するための支援と共に、それほど成長は見込まれないが地域経済にとって必要な企業が倒産しないよう体力を強化する支援をする必要がある。
- NPO活動により、福祉産業などが成長してきていることを目撃している立場からは、NPOを基本法に定義することは良いこと。また、農業、医療、塾など様々な業種についても念頭に置いていただきたい。

(多田委員)

- 小規模企業の定義については人が大きなポイント。資本金等もあるが、出来るだけシンプルな形で適用すべき。力をつけても資本金を上げない企業はいくらでもある。しかし人だけは規模を大きくしていくにあたってはどうしても必要になる。
- 個別支援法の関係では、個別法は別の法目的をもっており、法概念の相対性から、基本は中小企業基本法の定義を改正するとしても、各個別支援法はそれぞれの法律にあった定義をしていくということではないか。

(中村委員)

- 中小企業基本法の定義は公知なもので、他省庁所管のものも含めて通用している。

- 旅館等に対して従業員数等から中小企業ではないということで、措置の適用対象外になるケースがある。結果として中小企業向けの再生手段を講じることが難しいというケースもある。

(松島委員長)

- 産業や他企業の実態を踏まえた中小企業の定義をしていく必要がある。

(桜町課長より資料5「下請け取引の適正化に関する制度について」をご説明。)

(村上委員)

- 取締り状況の評価については、下請法制定以来、今が一番積極的に施行されているということは、おそらく誰も争いが無いところ。取り上げている件数や新聞の取り上げ状況を見ても、中小企業庁も公正取引委員会も積極的にやっている。
- 取締り以外の適正化も非常に重要である。普通の法律であれば違反があった場合は命令を課して強制力を持たせるのが普通だが、下請法は違反に対して強制力を持たない行政指導である勧告と公表という措置しかない。元々法の建前が事業者の協力も得て、ソフトに施行するというのが大きな枠組み。業種別ガイドラインを充実させていくことは大きな柱。下請かけこみ寺も積極的に運用されているのは間違いない。
- 下請法は国際的に見ると日本とそれを引き継いだ韓国にしかない法制。欧米にも東南アジアにもない。これは日本特有の経済や産業構造を反映して、中小企業の下請に非常に手厚い保護を従来から行ってきた。本来の経済活動は大小問わず共通ルールになっているのが望ましいので、そういう意味で下請法は日本特有で中小企業に手厚い保護を行っているものである。
- 取締りや取締り以外の取組は現行法の運用としては十分。
- 難しいのは汎用品などの下請取引以外の扱いと実態調査の評価。もし出てくる可能性があるとするれば、大規模小売業者に対する売買。しかし、下請代金法は基本的には委託取引で、親事業者でしか使えないものの取引を制約しているので、汎用品にまで広げるというのは根本的な法律の枠組みにかかわる難しい問題。
- 取引慣行など評価が分かるとあったが、大規模小売業者と卸との間には様々な取引実態があり、形式的・画一的にルールを定めてやるのは難しいのではないかと。立法の必要性につくる。

(多田委員)

- 下請取引以外の取引にも拡充すべきかというところは、下請法対象の4つの取引では発注者の言うことを聞かざるを得ないような状況が内在的に存在することに留意すべき。製造委託や情報成果物作成委託は仕様を決められると他に転用が聞かず、売れないと不良在庫になるので、多少の無理難題を言われても従わざるを得ない。
- 役務提供委託(他人に提供する役務の委託)は仕様書があるわけではないが、外注との違いを比較すると、下請取引以外の取引(自分に提供する役務の委託)は自分でできない場合に外に出すものだが、下請取引(役務提供委託)は自分でもやろうと思えば出来るものを外に出すので、発注者の意に沿わないことを言うと取引停止になることもあり、下請事業者は弱い立場にある。下請法では、こういった典型的に弱い立場にあるものを規制している。
- 下請法対象外取引は従わなければならない状況というのが常にあるとは限らない。個別に従わざるを得ない状況になった場合は優越的地位の濫用を認定していくことでも対応できるのではないか
- そういった背景の中で、汎用品などの下請法の対象になっていないものは、結局は実害が生じていないのではないか。
- 逆に下請法対象以外の取引を同じように規制しようとする、中小企業から大企業への取引シフトなどの弊害が出てくる懸念もあるので、下請法をむやみに拡張するというよりは、慎重な対応を取るべき。
- 現行の取締り状況については、書面調査も行われていて、これは自浄作用を促しており十分評価されるべき。法務部などが自分で下請法違反を調査しようとしても社内の現場が嫌がるが、書面調査があると従わざるを得ないし、違反の自主的な是正を促すこともできる。立入検査も中小企業庁は積極的に行っているし、事前アナウンスをして行っている、企業も十分に事前準備することができるので、ソフトなやり方で良い運用である。調査や検査を行う時にもあまり細かい事を指摘したり、厳しすぎる対応は副作用(中小企業から大企業への取引シフトという弊害)につながる、運用面に気をつけてもらえれば良いのではないか。
- 相談体制で残念なのがADRでなかなか相手が来てくれないということ。しかし出席を義務付ける訳にもいけないので、運用面の問題か制度の問題かは別として来なかった場合には中小企業庁若しくは公正取引委員会に報告することになりますとやんわりした言い方で少しでも対応してもらえる(出席してもらえる)ようにするという対応はあり得る。
- 取引慣習については、取引慣習それ自体についてどういう合理性があったのか個別に検討する必要がある。取引慣習には、元々は取引当事者がお互い何らかの合理性があって出来たものが多々あるが、時代が変わって合理性がなくなり片方

だけが利益を受けるようになっていることもあるので、歴史的な部分にメスを入れることが必要。

(池内委員)

- 汎用品については、卸売業者が必ずしも弱いわけではない。大規模小売ではなくて、町の小売店を相手にすれば全く逆になる。典型的にどちらが弱くてどちらが強いというような争いがあるようなものではないので、広げるのであれば実態を踏まえたい。むしろ優越的地位の濫用を定型化していった方がよいのではないか。
- 今回の法改正で何か変えるのは難しいのではないか。
- 一方で、下請かけこみ寺の実態がまったく日弁連に見えない。ADRをやっているので必ず運営委員会があるはず。弁護士を出した出身母体に情報を反映していただきたい。
- 相談先の77%が弁護士等というのは嬉しいこと。下請かけこみ寺の間口を広げて類型化してウォッチし、弁護士会等が見て、これはダメだなという場合には何か対策を考えたら良いのではないか。もう少し動的な調査も視野に入れて未来会議に対応していくのもひとつのやり方。

(中村委員)

- 現行の下請法は世の中に定着している。他方、下請代金法規制対象外の行為については、公正な競争政策の観点も踏まえて十分慎重に検討すべき。
- 一方で運用の問題として、下請かけこみ寺で下請法対象上の事案しか扱わないというのではなく、下請に類似した相談、紛争解決も受け入れるようにした方がよいのではないか。また、民間ADRをPRLしていくことも必要。

(柿崎委員)

- 相談していない方々が94%くらいいるので、もっと相談しやすい環境をつくるのが課題。そのひとつの方策として、下請かけこみ寺があると思うが、1県1箇所では少ない。かけこみ寺を1箇所にするとしても、商工会議所や商工会、認定支援機関を活用して、相談しやすい状況をつくる必要がある。
- 汎用品については、取引をする中小企業にも選択肢があるので、下請法対象行為と一緒にするのは概念的にはなじみにくいのではないか。

(松島委員長)

- 概ね汎用品などの下請取引以外の取引について、下請取引同様に扱う必要については、皆が消極的。相談体制については、改善する余地があるという指摘だった。

(桜町課長)

- 下請かけこみ寺の運用の実態は下請法関係が約1000件、建設業法関係が約1000件、その他私法上のトラブル等が約2000件となっており、下請法の相談以外も全般的に受け付け、様々な機関と連携をして運用している。ADRも同様。また、商工会、商工会議所、認定支援機関などとも上手く連携していきたい。
- 下請法の法律としては、規制対象内の取引と対象外の取引は質的に違うのではないかということは認識している。改正をするのであれば慎重な検討が必要だと思っている。また、法律だけでなく、現場でやれることはやりながら考えていきたい。
- 相談体制についても、相談しやすい環境を整備するため、中小企業の取引上の悩みを受け付けるインターネット上の相談窓口を今月中には開設する。また、電話での相談も職員の教育をしながら、来年度から立ち上げたいと考えている。
- 下請代金法の運用については、一から見直して、強化できるところがないか、本当に悪いところは厳しく取締り、そうでないところは効率的な運用をする観点で見直していきたい。

(中村委員)

- ADRの相手方不参加については、業界団体によってはADRのテーブルに着くという努力義務を申し合わせている業界団体があるなど、インセンティブを与えているケースもある。

(蓮井課長より資料6「法制検討ワーキンググループにおけるこれまでの論点整理(案)」をご説明。)

(池内委員)

- 知識サポートプラットフォーム事業については、中身を誰がどのように決めていくかという点が重要。本事業が本当にワンストップの相談窓口として機能していくためには、あらゆる支援機関が参加して、その時々アクティブな問題をプラットフォーム上に共有して対応する体制を整える必要がある。そのような形でハイブリッドでカレント(current)な情報が流れる仕組みを作らないと、ワンストップの相談窓口として有効に機能しないと思うので、是非ご検討いただきたい。

(村上委員)

- 下請取引の慣行について、「良い」及び「悪い」の価値判断をどのように行うかが問

題。取引については、発注業者と受注業者の間で言い分が違うことがあるため、学界でも「グレー」な判断にならざるを得ない問題もあるが、もし出来るのであれば実態として下請取引慣行がどのようになっているのかについて調査をしていただきたい。

(鍛冶部長)

- 知識サポートプラットフォーム事業に関するご指摘に関連して補足を申し上げる。J-net21 という中小企業基盤整備機構が運営しているサイトがあり、年に約4300万件の閲覧がある人気商品であるが、各自治体の政策情報については10人程度の専門職員が毎日手作業で情報を更新している。知識サポートプラットフォーム事業で情報共有する体制を整えるに当たり、そのように少数の専門職員が運営するのか、又はプラットフォーム上に共有する情報を記載するフォーマットを作成して、そのフォーマットを活用して支援機関等からプラットフォームに情報共有してもらうのか等、プラットフォーム上で情報共有する方法についてはいろいろな方法があると思うので引き続き検討して参りたい。

(柿崎委員)

- 小規模企業を特に支援対象とする意義について、小規模企業の特徴を説明いただいたが、小規模企業の固まりでの固有のニーズや視点があると思う。単に経営に弱いというだけではなく、小規模企業支援の際のキーワードは「多様性」であると思う。
- 小規模企業はグローバル型や地域密着型等の事業展開を行う際の多様性を持っている。3Dプリンターで1人でもメーカーになっている例もあるように社会実験的な取組を行う存在でもある。このように、世の中の多様性を促進するのが小規模企業の固まりであり、これに対し画一的な政策を実行しても問題解決するものではない。それ故に、知識サポートプラットフォームを通じて、多様な小規模企業のニーズを、多様な方法で対応出来るようにすることが重要ではないか。
- 多様な小規模企業のニーズに応えるには、支援機関の新陳代謝や多様性が必要であり、支援機関がグループ化して連携する体制を整えることが、多様な支援を実施する上で重要ではないか。

(鍛冶部長)

- 柿崎委員からご指摘のあった支援機関同士の連携のために、認定支援機関の活用や、支援機関の専門性ごとの連携等を模索している。
- きめ細かな経営支援等を総合支援パッケージとして抜本強化することは7月に閣

議決定された日本再生戦略にも言及されており、認定支援機関の情報集約を含め、引き続き検討して参りたい。

(松島委員長)

○グローバル化の中で、中小、特に規模の小さなところが課題に直面しており、それを政策当局がどう捉えて対応するのか、こうした骨太な思想が本ワーキンググループでの論点整理の一番上に出てくるとよい。時代認識をクリアにすることが重要。