

中小企業政策審議会 基本問題小委員会  
中間整理（案）

平成29年4月21日

## 目次

第1部	2030年代に向けた中小企業政策の基本的考え方	
第1節	中小企業・小規模事業者施策の全体像について	
(1)	これまでの中小企業・小規模事業者施策の考え方	・・・ P 3
(2)	中小企業が果たす役割と期待	・・・ P 4
(3)	中小企業の現状 ～ダイナミズムの源泉であったのか～	・・・ P 5
第2節	我が国経済及び中小企業・小規模事業者を取り巻く環境変化について	
(1)	マクロ経済の成長	・・・ P 7
(2)	人口動態の大きな変化と人手不足	・・・ P 7
(3)	経済のグローバル化	・・・ P 8
(4)	世界各国で進んできた IT 化	・・・ P 9
(5)	第4次産業革命	・・・ P 10
(6)	サービス経済化	・・・ P 11
第3節	中小企業・小規模事業者施策の方向性について	・・・ P 12
第2部	具体的政策の方向について	
第1節	人手不足への対応	・・・ P 16
第2節	中小企業・小規模事業者の生産性の向上	
(1)	総合的な「生産性」向上施策の実施	・・・ P 17
(2)	中小企業・小規模事業者政策のスマート化に向けた環境整備	・・・ P 18
(3)	人材とそのノウハウの利活用に向けた環境整備	・・・ P 19
(4)	海外展開・販路開拓・ブランディング・インバウンド	・・・ P 20
第3節	担い手の強化	
(1)	事業承継に向けた一層の環境整備	・・・ P 20
(2)	起業・創業に資する一層の環境整備	・・・ P 21
第4節	その他	
(1)	賃上げ・働き方改革	・・・ P 21
(2)	中小企業・小規模事業者の成長に向けた連携・共同化・統合 に関する更なる政策体系の整備	・・・ P 22
第5節	今後の検討課題	・・・ P 22

～中長期的な観点を踏まえた中小企業・小規模事業者政策の立案～

中小企業政策審議会基本問題小委員会

中間整理（案）

はじめに

中小企業政策審議会基本問題小委員会は、平成 27 年 11 月 13 日、経済産業大臣から「技術革新や対外経済関係の大きな変化の渦中において、経営者の高齢化や人手不足等の供給面の課題に直面する中小企業・小規模事業者が、自ら事業環境の変化に対応し、生産性を向上させ「稼ぐ力」を強化できるよう、今後の中小企業・小規模事業者政策の在り方について、貴審議会の意見を求める。」との諮問を受け、中小企業・小規模事業者の生産性向上と今後必要な支援の在り方について議論すべく、平成 27 年 11 月に設置され、同月から平成 29 年 3 月までの期間、計 12 回にわたり精力的に議論を行ってきた。

このうち、平成 28 年 5 月までに行われた計 5 回の議論が、業種別の経営課題を整理し、税制による設備投資の支援や資金繰り支援により中小・小規模事業者の生産性向上に向けた取組みを後押しする「中小企業等経営強化法」の制定に結実した。

その後、平成 28 年 10 月から担い手、IT 化、人材といった生産性向上における重要テーマに関して計 7 回の議論を重ねてきた。

以下は、中小・小規模事業者が大きな事業環境の変化の波に直面する中で、大企業と比しても低生産性構造の下に置かれている現状を踏まえ、今後の基本的な政策体系と目標の在り方、そして具体的政策について、本小委員会の考え方を中間整理としてまとめたものである。

第 1 部 2030 年代に向けた中小企業政策の基本的考え方

第 1 節 中小企業施策の全体象について

(1) これまでの中小企業・小規模施策の考え方

我が国経済が戦後復興から高度経済成長へ歩み始める中で、昭和 36 年に中小企業基本法が制定されたが、我が国の中小企業施策は、大企業と中小企業との生産性の格差など、いわゆる「二重構造」を背景とする「格差の是正」を理念としてきた。

その後、36 年経った平成 11 年の中小企業政策審議会が、経済のグローバル化や情報化の進展、高度経済成長時代に形成されてきた各種制度疲労、ライフスタイルや価値観の多様化といった環境変化を踏まえ、中小企業に期待される役割を「我が国経済のダイナミズムの源泉」と位置づけたことを踏まえて、政策体系の見直しを図った。

その基本的考え方は、中小企業が数多く誕生し、自立した経済主体として持ち前の機動性や柔軟性等の強みを生かし成長・発展を遂げていくことが、市場の健全な競争を促進し、経済活動に創造的な変革をもたらす、個人の自己実現をよりよく可能とす

る魅力ある就業機会を創出し、地域経済全体社会の活性化を促進していくというものである。

そして、改正前の中小企業基本法が前提としていた、中小企業の企業数の過多性、企業規模の過小性といった画一的な中小企業像に基づく規模拡大によるスケールメリットの追求等の施策を一律に講じるのではなく、その多様性を前提に、個々の企業が抱える成長発展に向けての課題が円滑に克服されるよう中小企業施策を再構築させることにあった。そこで、同年には、中小企業基本法を改正し、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といった観点から中小企業施策の見直しを行ってきた。

また、平成25年3月には小規模企業の中に、新産業の創出・海外展開を視野にいれ、事業拡大を図り、我が国経済の発展に貢献する可能性と、地域雇用を支え、地域における経済の安定・コミュニティの維持に貢献している点を見出し、小規模事業者の活力を最大限引き出すことを目指し、小規模企業振興基本法を制定した。同法では、小規模事業者が多様な主体との連携や協働を推進することにより、その事業の持続的な発展が図られることを基本理念としている。

## (2) 中小企業が果たす役割と期待

我が国の中小企業は381万者存在し、事業者数全体では99.7%、雇用の7割、付加価値の5割を支えるとともに、多様・柔軟・機動的な事業活動を行う担い手である。

この多様性・柔軟性・機動性により、成長局面・後退局面の双方で、日本経済に厚みとしなやかさを与え、その変化を円滑にする存在である。例えば、一定規模以上の市場では、分業による単一労働、専用製造ラインなどによる大量生産が効率的となるが、市場規模が小さい場合には、既存製造設備を応用しながら、マルチタスクで多品種少量生産をする方が効率的となりうる。そのため中小企業は新たな市場の成長に貢献する存在となる可能性がある。

また、大企業では損益分岐点となる売上高が相対的に大きいため、景気後退期などによる市場縮小が生じた場合、事業撤退の判断がなされ、大量の雇用が一気に失われる圧力がかかるが、中小企業では相対的に損益分岐点となる売上高が低いため、操業維持が可能であり、雇用を支える機能が期待される。

さらに、多くの中小企業においては、所有と経営が一致していることから、大胆で素早い意思決定が可能であり、経営者の起業家精神と相まって、独特の経営手法、新しいビジネスモデルや新しい技術の事業化などを通じて、日本経済にイノベーションを提供する存在にもなりうる。

地域的な観点からみると、それぞれの地域限定的な小さな市場において、住民生活に必要なサービスやコミュニティを提供する主体でもあり、その存在は、我が国の経済活動や地域社会にナショナルミニマムを供給する公的な存在意義も見いだすことができる。

### (3) 中小企業の現状～我が国経済のダイナミズムであったのか～

中小企業は、次節で詳述するように、マクロ経済における潜在成長率の低下、人口減少に伴う労働力不足や経営者の高齢化、経済のグローバル化に伴う圧倒的なコスト優位性のある新興国の登場と成長など、大規模かつ構造的な変化に直面している。

こうした変化に対応するために必要な経営の革新、そのための設備投資、IT投資の遅れによって、中小企業の「稼ぎ」の指標ともいえる労働生産性の改善が停滞している状況にある。

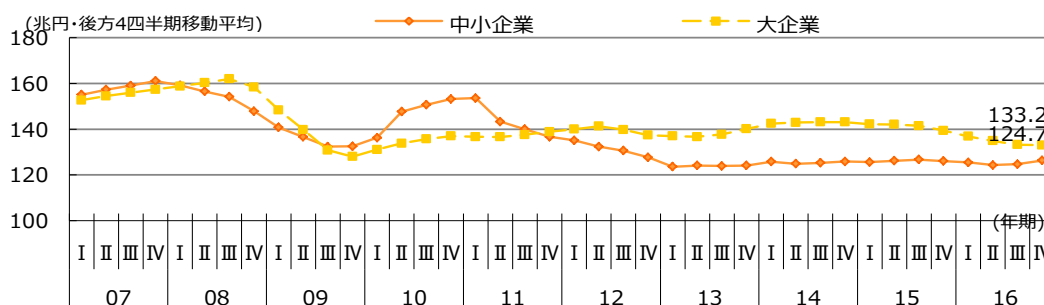
同時に、明るい未来が確信をもって描ききれない中で、創業のダイナミズムは活性化せず、経営者の高齢化が進み、後継者難などから、廃業が増加し、中小企業者の数は大きく減少している。

直近の中小企業の売上高は、図1のとおり足下では緩やかな増加傾向にあるものの、10年前と比しても低い水準であり大企業に比べて弱い動きを示している。

また、OECDによる調査では、日本は、下記図2のとおり、マクロで見ると開業して間も無い企業、創業後一定期間経過した企業双方ともに、その雇用規模をほとんど変えていないことが見て取れる。我が国の起業後5～10年の企業は、下記図3のとおり持続的な成長型が圧倒的に多く、高成長型や安定的成長型の企業は少なく、我が国経済は企業の成長のダイナミズムにも一部課題があると捉えられる。

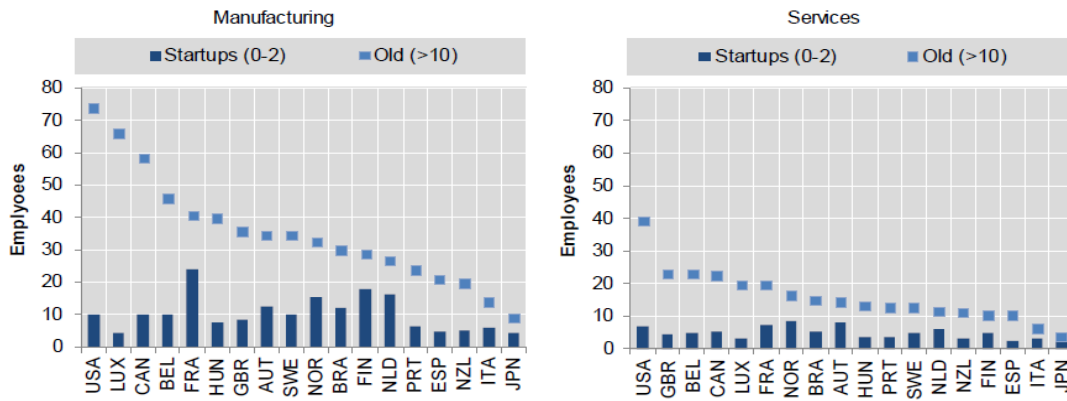
先に述べた中小企業基本法の考え方や中小企業が果たす役割と期待に鑑みれば、以上のような現状は、中小企業政策のあり方について、重い課題を投げかけているものである。

(図1) 売上高の推移



資料：財務省「法人企業統計調査季報」(注) ここでいう大企業とは資本金10億円以上の企業、中小企業とは資本金1千万円以上1億円未満の企業とする。

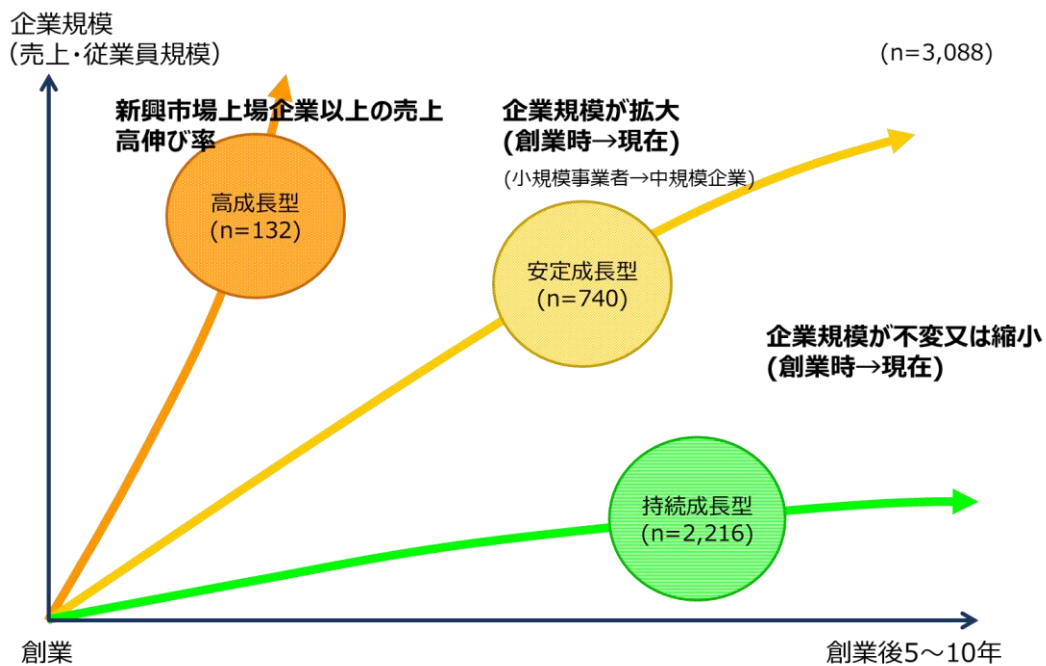
(図2) OECDによる創業年数と雇用創出の関係調査



Note: The graph reports the average size of start-up firms (from 0 to 2 years old) and firms more than 10 years old, as the average over the available years. The period covered is 2001-2011 for Belgium, Canada, Finland, Hungary, the Netherlands, the United Kingdom and the United States; 2001-2010 for Austria, Brazil, Spain, Italy, Luxembourg, Norway and Sweden; 2001-2009 for Japan and New Zealand; 2001-2007 for France; and 2006-2011 for Portugal. Sectors covered are: manufacturing and non-financial business services. Owing to methodological differences, figures may deviate from officially published national statistics. For Japan data are at the establishment level, for other countries at the firm level. Data for Canada refer only to organic employment changes and abstract from merger and acquisition activity.

(出典) Criscuolo, P. N. Gal and C. Menon (2014a), “The Dynamics of Employment Growth: New Evidence from 18 Countries”, OECD Science, Technology and Industry Policy Papers no. 14, OECD Publishing.

(図3) 起業後の成長タイプ



(出典) 平成29年度白書

## 第2節 我が国経済及び中小企業を取り巻く環境変化について

### (1) マクロ経済の成長

昨今、我が国の経済規模の伸び悩み、潜在経済成長率の低迷とその原因について各種議論をされて久しい。IMFの経済規模予測（GDPシェア）では1990年に13.8%を占めていた日本のシェアが足下2014年では5.7%まで低下、2050年には、2.8%まで低下するとされる。また、潜在成長率の長期推移を見ると、1981年～1990年に4.4%であった我が国経済は、その後、低下を続け足下2011～2016年には0.8%まで低下<sup>1</sup>している。

右肩上がりの経済成長の中では、予見可能性が高く、横並び的な事業展開を行っても、伸びゆく需要を捉えて売上げを伸ばし、事業を成長させる可能性が高かったが、低成長下では、需要が成熟する中で、競争が激化し、不確実性が高いため、漠然と事業を行うのではなく、自社の強みと弱みや市場環境を把握し、狙いをはっきりとさせた「経営」を行うことができるかがより重要になると考えられる。

### (2) 人口動態の大きな変化と人手不足

平成11年の中小企業基本法改正から、17年を経て、中小企業と日本経済を取り巻く状況は大きく変化している。その最たるものが日本社会の人口減と高齢化の急速な進展である。

政府統計<sup>2</sup>によれば、2010年から2015年にかけては、15未満人口は約100万人減少、15～64歳人口は約450万人増加し、15歳以上の人口としては、約45万人の減少となった。このことは、働き手が減ることはもちろん、直接の日本社会の内需が減少し、過剰供給構造で競争が激化するという状況を生んでいる。

従業者については、中小企業では減少を続けており、新卒者の間では依然として大企業志向が強く、2013年以降、人手不足も常態化している。中小企業の人手不足の問題は、企業の成長の抑制要因であることはもちろんのこと、生産性向上以前に事業継続の根幹と地域経済活動の維持を揺るがしている危機との強い意識を持ち、政策的支援を検討する必要がある。経営者の高齢化にも少なくない影響を与えていると考えられる。

一方、人口動態の変化とともに、高齢化も進んでいる。実際、1995年から2015年の20年間に中小企業の経営年齢の山は、47歳から67歳へ移行しており、2020年までに数十万の団塊の世代の引退期が迫っている<sup>3</sup>。

<sup>1</sup> 中小企業政策審議会 基本問題小委員会 第12回 資料 「基本問題小委員会中間整理」 P13

<sup>2</sup> 総務省統計局資料「人口推移と将来人口」

<sup>3</sup> 中小企業庁委託「中小企業の成長と投資行動に関するアンケート調査」(2015年12月、株式会社帝国データバンク)、(株)帝国データ

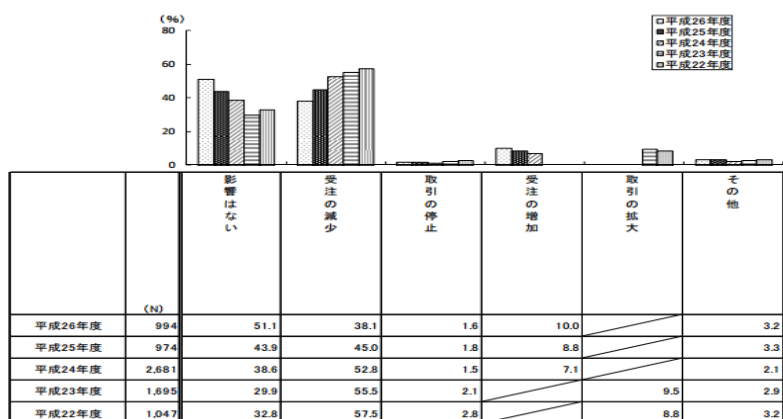
### (3) 経済のグローバル化

90年代以降、ヒト・モノ・カネが以前と比べより早くより安く移動することが可能となるグローバル化が加速した。ASEAN 諸国をはじめとした、経済成長が著しい新興国を中心とする海外需要を取り込むことに成功した大企業もあった一方で、グローバル競争に巻き込まれ低迷を余儀なくされる大企業も見られた。また、新興国では圧倒的な価格競争力を持ち、最新設備の導入により力をつけた新興企業が登場した。

これらの動きは、製造業を中心に国内の中小企業に深刻な影響を与えた。大企業の海外展開に伴う調達方法やサプライチェーン自体の見直しは、国内中小企業との関係の希薄化や、国内需要の縮小を招いている。また、取引先大企業の低迷は、受注機会の減少とともに、取引価格等の条件にも影響を与えている。このような状況下において、一部の中小企業の労働生産性は伸び悩み、大企業との格差も拡大してきたと考えられる。

以下の図4は、下請事業者が親事業者の海外展開によりどのような影響があったのかの現状を調査したものである。年を経過する毎に受注の減少という影響を受けた企業は減っているものの、それでも足下では約4割の中小企業が影響を受けていると回答している。ただし、グローバル化の流れを捉えて、継続的な大企業との取引関係だけを頼ることなく、海外への販路拡大に成功した企業は中小企業であっても成長を実現していることは見逃してはならない。例えば、以下の図5・6は海外直接投資（生産機能・販売機能）をした中小企業が雇用を減らしている傾向にはないこと、また、中小企業自身が企業の将来性や売上、利益、経営管理の高度化に良い影響があったと認識していることを示している。

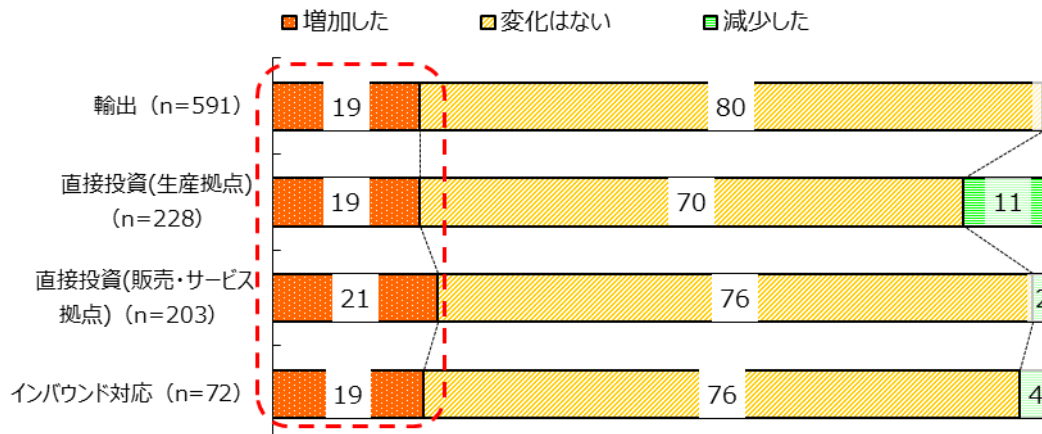
(図4) 発注企業の海外進出による影響



(出典) 平成26年度 発注方式等取引条件改善調査事業 報告書 P126

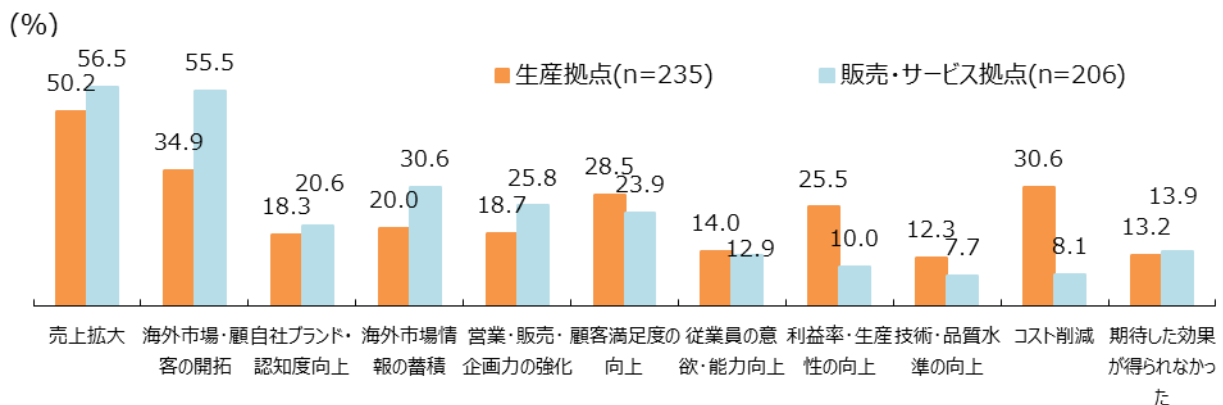


(図5) 国内展開投資別に見た国内従業者数の変化



(出典) 中小企業庁委託「中小企業の成長と投資行動に関するアンケート調査」(2015年12月、(株)帝国データバンク)

(図6) 直接投資(生産拠点、販売・サービス拠点)による効果



(出典) 中小企業庁委託「中小企業の成長と投資行動に関するアンケート調査」(2015年12月、(株)帝国データバンク)

#### (4) 世界各国で進んできた IT 化

90年代以降、特に米国経済の生産性の続伸と対照的に日本経済の生産性の伸びが劣っている要因として IT 投資の不足が指摘されている。経済産業研究所 (RIETI) の研究では、企業規模・企業年齢 IT 投資の関係を計測している。その結果によると、小規模企業や若い企業ほど、IT 投資の生産性の改善が大きいにも関わらず、最適水準以下の IT 投資しかされていない可能性が高いことがわかっており、IT 投資を妨げる何らかの制約に直面していると考えられる。当該研究では、さらにその制約は、ビジネス・プロセス・アウトソーシング (BPO) 市場の未発達と IT 専門家の不足とい

う日本経済の特徴に加え、IT技術の投入価格が割高だった可能性を指摘している。<sup>4</sup>

また、IT投資への意識も過去の調査では他国に比べて低いことが指摘されており、日本では売上増加や競争優位の獲得よりも業務コストの削減といった投資が多い。<sup>5</sup>

アンケート調査によると、約半数の中小企業ではオフィスシステムや電子メール、給与、経理業務の内部管理業務向けには比較的導入が進んでいるが、収益に直結する、調達、販売、受発注管理などでは、1～2割の企業による導入に留まっていることがわかっている。<sup>6</sup>

## (5) 第4次産業革命

IT技術そのものが、新たな技術的なパラダイムシフトを生み出す可能性が指摘されている。それが第四次産業革命である。具体的には、あらゆる物がインターネットに接続されるモノのインターネット (IoT)、ビッグデータ (BD) や人工知能 (AI) の発展が見込まれている。

これらの新たな技術体系が、産業構造の変革をもたらし、既存の製品・サービスそのものが意義を失ったり、技術体系に適応できずに、中小企業が取引関係から排除されるリスクがある一方、データに基づく経営が促進されることにより、中小企業の経営手法そのものも変え、新たな付加価値を生み出す可能性や、人手不足の一部解消をはじめとして中小企業の制約を取り除いていく可能性もある。

### ①IoT技術のリスクとチャンス

IoT技術により、研究開発・製造・物流・営業・アフターケアなど個々のバリューチェーンごとの活動がITでつながり、顧客に価値を届けるまでの一連の流れが大きく変革される可能性が高い。こうした変革は、当面、大企業から進んでいくと考えられるが、大企業の製品製造の一部を担っている中小企業が、例えば設計図面の3次元化や受発注システムのクラウドサービスなど、大企業の流れに対応できなければ、そのバリューチェーン上から外されてしまう可能性が高い。

また、中小企業に属する価値あるデータ等の取扱いを巡り、新たな取引上の課題にも留意が必要になる。

一方で、IoT技術を活用することで、新サービスを提供し新たな付加価値を独自に生み出す可能性も秘めている。既に、中小企業においても、製造ライン等にセンサーを装備し、その情報を利用するなど身近なIoTを活用した取組みは徐々に始めている。

<sup>4</sup> Fukao, Kyoji, Kenta Ikeuchi, Young Gak Kim, and Hyeug Ug Kwon (2015), Why Japan Left Behind in the ICT Revolution?

<sup>5</sup> 中小企業IT経営力大賞ポータル「ガートナーITデマンド・リサーチ」「IT投資動向報告書2008年-日本と世界-」(2008年11月)

<sup>6</sup> 中小企業政策審議会 基本問題小委員会 第7回 「IT導入支援とIoTの可能性について」P5

以上のような流れを踏まえつつ、中小企業の視点から前述のとおりバリューチェーンの大きな変化を認識し、我が国の中小企業が目指すべき方向性を引き続き検討していく必要がある。

## ②AI技術のリスクとチャンス

AIは2013年以降、新たに機械学習と呼ばれる技術に支えられる3度目のブームを迎えていると言われている。深層学習（ディープラーニング）を通じ、AI技術は、一般的に「認識」→「運動」→「言語」の順で進化していくと想定されている。現在は画像認識技術の進展が著しいが、それに留まらず運動の分野での発展が進めば、AIが必要な場面に応じ、「優しく触る」といった判断を行えるようになり、物流や農業の自動化を一気に進める可能性がある。

言語の領域まで進めば秘書業務等の自動化も実現され得るが、こうした技術の発展により、例えば高度かつ繊細な技術が事業の柱であった中小企業や、多品種少量のオーダーメイド型の商品・サービス提供を得意としてきた中小企業が競争力を有していた市場において、大企業を含む多くの企業が、容易に中小企業の強みを再現し、場合によれば、中小企業が、市場そのものを喪失してしまうといった可能性も考えられる。

しかし、AI技術は慢性化する人手不足解消へつながる可能性や、既存の市場領域との結びつきによる新たなビジネスチャンスの到来、顕在化したニーズに対して一層の効率化を図るなど、中小企業にとって成長する変革のチャンスが訪れるとも捉えることができる。

AI技術の発展とそれによってもたらされる経済社会の変化は未知数であるが、そのリスクには十分留意しつつも、中小企業に訪れるチャンスをしっかり捉え、将来ビジョンや支援策の検討に前向きに着手することが期待される。

## (6) サービス経済化

日本経済の成熟とともに、日本経済のサービス産業化も急速に進んでいる。1986年から2012年間の地域別の従業者数の増減を見ると、製造業や建設業では3大首都圏と地方圏双方で大きく減少しているが、サービス業（飲食含）や医療福祉圏では、一転して3大都市圏、地方圏とも増大している。<sup>7</sup>

また、地域の雇用を分析すると、47都道府県のうち5県を除き、雇用を生み出している上位5位の産業は飲食店や小売業等のサービス業となっており<sup>8</sup>、日本のGD

<sup>7</sup> 総務省「事業所統計調査」経済産業省「平成24年経済センサス」より

<sup>8</sup> 地域経済分析システム（RESAS）産業マップ（都道府県・従業者数（事業所単位））

Pの約7割を占めるに至っている。

一方で、中小企業においても、製造業と比較してサービス業の生産性の低さが指摘されているところであり、地域に数多く存在しているであろう中小サービス事業者の生産性向上が日本経済の浮上の鍵と言っても過言ではない。サービス業の特徴として、(1)生産と消費の同時性、(2)質の事前評価の困難性などがあげられる。モノとは異なり、基本的には在庫が存在せず、生産と消費が同時に行われ、稼働率が生産性に直結する。また、需要の時間的変化(時間帯、季節)が収益・生産性に大きく影響する。

産業集計レベルで平均値を比較すると、サービス産業の研究開発集約度や研究開発を行っている企業の割合は、製造業に比べて大幅に低い状況(研究開発集約度(研究開発支出額/売上額):製造業1.1%、サービス産業0.2% 研究開発を行っている企業の割合:製造業48%、サービス産業12%)。一方で、革新的な新製品やサービスの開発といったプロダクト・イノベーションを行っているサービス事業者の生産性は、そうではないサービス事業者よりも高く、また、製造業よりもサービス産業の方が、イノベーションの有無と生産性の高さが強く関連している。<sup>9</sup>当然、製造業と比較して設備投資の比率が全体として低く、逆に人的資産や経営管理プロセスといった無形資産投資の比率が高い。そして、サービス企業は無形資産の内部資金の感応度が高く、このことは、サービス産業の生産性向上に寄与する無形資産投資において外部からの資金調達が難しいことを示唆している。

以上より、中小企業庁の支援策についても、設備投資やハードな研究開発に加えて、人的資本をはじめとした無形資産投資をより促す政策を充実させる必要がある。

### 第3節 中小・小規模事業者支援政策の目標と施策の方向性について

これまで、人口の減少やITの深化など、中小企業を取り巻く事業環境の急速な変化を見てきた。

以下の図7は2017年版の中小企業白書においてライフサイクルの各要素の動向が生産性に及ぼす影響を分析した調査である。この調査によれば、①既存企業の生産性向上、②生産の高い企業の後継者不足による廃業の防止、③起業・創業の促進が重要課題になると考えられる。

図8は企業規模別労働生産性の推移と業種別規模別の労働生産性上昇率の要因分解をしたものである。大企業との生産性の格差が見てとれるが、大企業では付加価値が大きく増加しているのに対し、中小企業では労働生産性のうち、付加価値は製造業で減少しており、労働生産性の増加要因は主に、付加価値が伸びない中での従業者数の減少であると考

<sup>9</sup> 中小企業政策審議会 基本問題小委員会 第7回 資料 「サービス経済化と生産性 - サービス立国論から -」

えられる。

次に図9で、中小企業の廃業に関する現状を示した。廃業予定企業であっても3割の経営者が同業他社よりもより良い業績をあげていると回答し、今後10年間の将来性についても4割の経営者が少なくとも現状維持は可能と回答している。事業者が事業承継を選択しない場合には、上記のような企業もそのまま廃業してしまう可能性が高く、それにより当該企業が維持している雇用や技術・ノウハウが失われていく可能性が高い。

また、以下の図10は、OECDの調査によるもので、各国の中小企業の創業年数と企業数を比較したものである。日本は他国に比して10年以上存続している企業が多い。最後に、図11は同じくOECDの調査で、2001年～2011年の間に非金融部門での雇用創出・喪失そして雇用率の企業年齢を分析したものである。日本を含め世界各国で雇用の創出という観点から見ると、創業後の年数が少ない企業の成長がマクロ経済に貢献していることが見て取れる。

(図7) ライフサイクルの各要素の動向分析

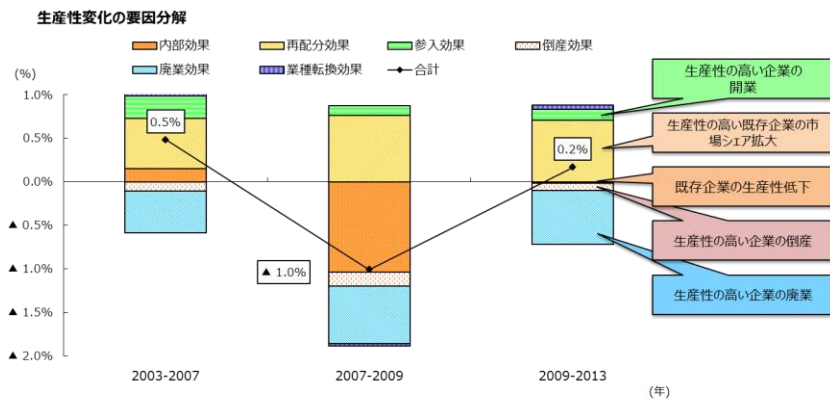
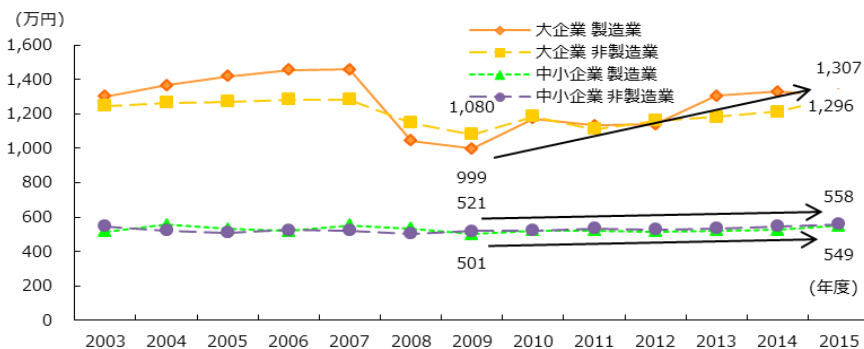
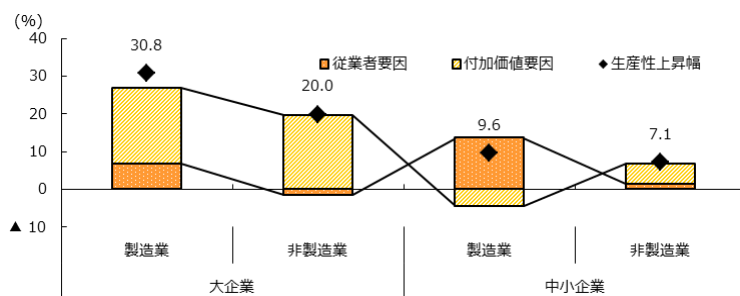


図1：中小企業庁委託「平成28年度中小企業の新陳代謝に関する分析に係る委託事業」（2016年12月、(独)経済産業研究所）  
 (注)1. ここでいう生産性とは、全要素生産性とする。全要素生産性とは、労働や資本がそれぞれ変化した時に、全体として付加価値がどの程度変化するかを示すもの。  
 2. 業種転換効果とは、企業が業種転換することで、全体の生産性を押し上げる／押し下げる効果を指す。  
 3. 一般社団法人CRD協会が会員（信用保証協会及び金融機関）から提供を受けた取引先中小企業の財務データ等を使用。

(図8) 既存企業の生産性について  
 <企業規模別労働生産性の推移>



<業種別規模別労働生産性上昇率の要因分解>

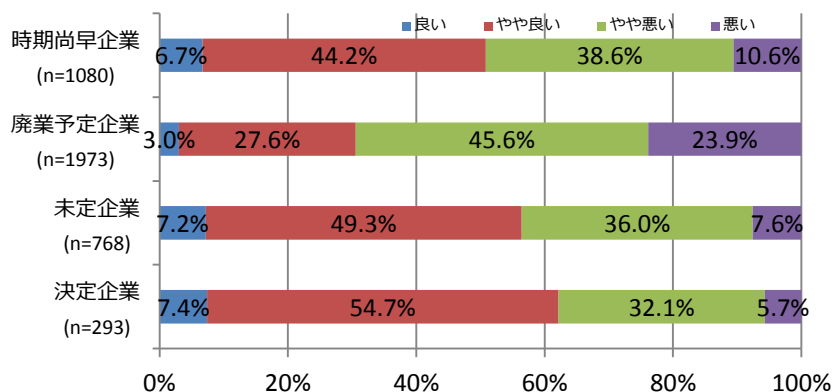


資料：財務省「法人企業統計調査年報」

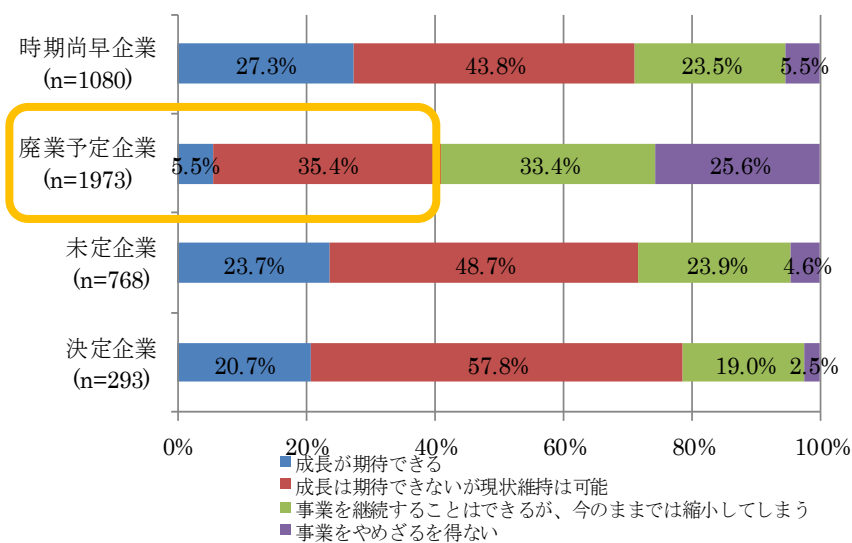
(注)ここでいう大企業とは資本金10億円以上、中小企業とは資本金1億円未満の企業とする。

(図9) 中小企業の廃業の現状

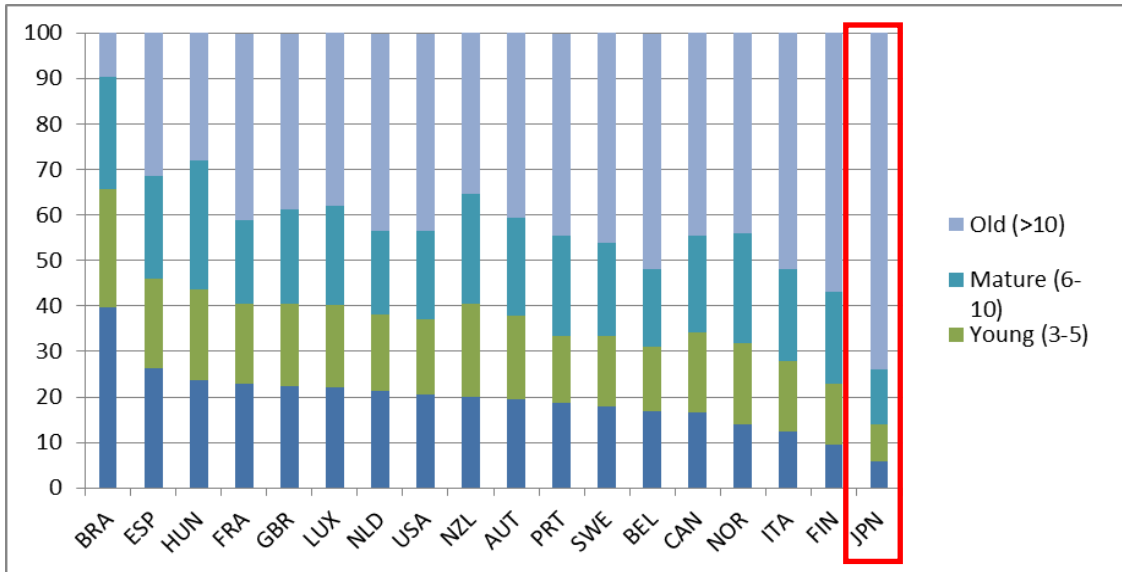
【同業他社と比べた業績】



【今後10年間の事業の将来性】

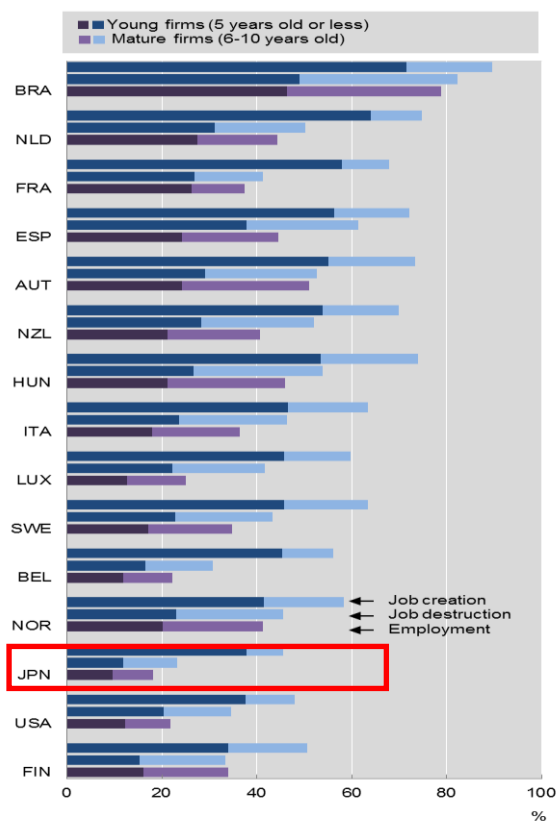


(図 10) OECD による各国の中小企業の創業年数と企業数の比較調査



(出典) Criscuolo, P. N. Gal and C. Menon (2014a), “The Dynamics of Employment Growth: New Evidence from 18 Countries”, OECD Science, Technology and Industry Policy Papers no. 14, OECD Publishing

(図 11) OECD による雇用創出・喪失・雇用率の企業年齢の分析



(出典) OECD, calculations based on the OECD DYNEMP data collection, July 2013.

次章で具体の支援策の方向性は述べるが、中小企業をわが国経済のダイナミズムの源泉と位置付け、政策資源を投入していく基本的な考え方は変わらない。国として、起業・創業からイノベーションを引き起こす企業体を1つでも多く創出し、成長を志す企業への効果的な支援を行い、事業と経営資源が円滑に次世代に引き継がれるというライフサイクルを生み出すための支援を早急に構築すべきである。

## 第2部 具体的政策の方向について

### 第1節 人手不足への対応

前述のとおり、中小企業・小規模事業者では人手不足が深刻化しており、本審議会でも「生産性向上以前の問題」といった危機的な状況が指摘され、喫緊の経営課題となっていることが確認された。有効求人倍率が1.0を大きく超える期間が長く続いているように、我が国全体的に労働供給を労働需要が上回る状態にあり、こうした状況を打開するには、ハローワークなどの公的枠組みにおける労働供給に加えて、企業側のビジネスモデルを変格することにより、潜在労働力の活用を進め労働供給量の増大を図るか、現在の人員を前提として労働生産性（1人あたりの生産性）の向上を図るほかなく、これら2つの手法を組み合わせていくことが重要である。

こうした考え方のもと「中小企業・小規模事業者の人手不足対応研究会」では、多様な人材の掘り起こしや生産性の向上の両面から、人手不足対応の好事例を収集、分析し、好事例から重要なポイントを抽出した「中小企業・小規模事業者の人手不足対応ガイドライン」を策定した。同ガイドラインでは、第1ステップとして人手不足の背景にある経営課題や業務について見つめ直し、第2ステップとして業務についての生産性や求人像を見つめ直し、第3ステップとして働き手の立場にたって人材募集や職場環境を見つめなおすことを掲げている。今後、中小企業団体等と連携して、セミナー等を通じてガイドラインの普及を図るとともに、合同企業説明会等の多様な人材とのマッチング事業を通じて、さらに好事例の収集を進めガイドラインを補強していく。また、経営課題のワンストップ総合拠点である「よろず支援拠点」について、人手不足対応相談員の配置等、人材不足に関する相談体制を充実させるとともに、雇用関係助成金やハローワークの活用について都道府県労働局と連携する。さらに、中小企業等経営強化法における枠組みを活用しつつ、ガイドラインの導入に対するインセンティブについても検討を進めていく。



## 第2節 中小企業・小規模事業者の生産性の向上

### (1) 総合的な「生産性」向上施策の実施

第1部で見たとおり、基本法改正後の中小企業施策は、大企業との生産性等の格差是正の理念を変え、中小企業を「我が国経済のダイナミズムの源泉」とし経営の革新や創業の促進等を政策の柱としてきた。

一方で、本審議会で見えてきたとおり、稼ぎの指標となる中小企業の実績は一貫して低迷している。今後、更なる人口減少に伴う働き手の減少が予想されること等を踏まえれば、中小企業施策の理念として生産性向上をしっかりと位置づけることを検討し、更なる支援策を講じていくべきである。

2016年7月には、サービス業を含めた中小企業の実績向上を支援する目的で、業種毎の課題と、中小・小規模事業者の経営力強化に資する取組みを整理し、一定の事業計画を作成した事業者を支援する中小企業等経営強化法を施行した。各省庁連携の下で、施行から9ヶ月で約18,000件を認定するに至っている。

一方で、図12のとおり中小・小規模事業者のサービス業を中心に、生産性が低い業種に関し、事業分野別指針の策定を行うなど中小企業庁と各省の連携の下で、中小・小規模事業者の実績向上をより後押しできるよう取組むべきである。

これに加え、IT導入によるプロセスの革新、人材育成等もサービス業を念頭におけば、各省の連携が必要不可欠であり、当該法律の枠組みを活用した更なる政策の展開についても検討すべきではないか。

また、サプライチェーン全体での「取引適正化」と「付加価値向上」を図る観点から、まずは昨年12月に下請代金の現金払いの原則化や違反行為事例の大幅追加を行った「下請代金法」「下請振興法」の運用を強化を図る。その上で、各業種の自主行動計画に位置付けられた、好事例の収集と発信、中小企業等経営強化法の活用、取引先の生産性向上への支援等の状況をフォローアップすることを通じ、発注側・受注側双方が裨益する付加価値向上活動の浸透、定着を目指していく。

(図12) 生産性の低い業種の整理

業種	利用率(経営強化法認定件数/企業数)			労働生産性			事業分野別	
	1億未満～1,000万円超	1,000万円未満	個人	1億未満～1,000万円超	1,000万円未満	個人	指針①	指針②
製造業	6.875%	2.542%	0.184%	471.2	321.9	188.8	製造業 外食・中食産業 船政産業	経営者 財務 労務 顧客 環境
建設業	0.530%	0.147%	0.009%	433.2	322.3	261.0	建設業	国土省
卸売業、小売業	0.352%	0.108%	0.007%	503.9	322.0	204.4	卸・小売業	経営者 労務 顧客 環境
43道路旅客運送業	-	0.036%	-	270	211	114		
57織物・衣服・身の回り品小売業	0.311%	0.056%	0.012%	416	272	143	卸・小売業	
75宿泊業	0.297%	0.054%	0.016%	271	231	94	旅館業	
76飲食店	0.169%	0.068%	0.004%	191	203	121	外食・中食産業	
77持ち帰り・配達飲食サービス業	0.678%	0.102%	0.047%	213	187	128	外食・中食産業	
78洗髪・理容・美容・浴場業	0.994%	0.252%	0.006%	233	246	133		
81学校教育	-	-	-	343	228	278		
84保健衛生	0.714%	-	-	304	232	243		
85社会保険・社会福祉・介護事業	0.188%	0.124%	-	225	180	158	保育分野	介護分野
89自動車整備業	1.723%	0.558%	0.058%	458	390	252	自動車整備	
90機械等修理業(別掲を除く)	0.296%	0.112%	0.024%	523	362	178		
91職業紹介・労働者派遣業	0.069%	0.071%	-	249	212	101		
92その他の事業サービス業	0.328%	0.097%	0.088%	242	187	144		

(出典) 中小企業等経営強化法の施行後8ヶ月の計画認定数をもとに事務局にて作成

## (2) 中小企業・小規模事業者施策のスマート化に向けた環境整備

前述のとおり、特に収益につながる形での IT 投資が中小企業の間で浸透していない状況にある。本審議会では、IT 投資を生産性向上に結びつけるためには、組織革新や人材育成など補完的な無形資産投資の必要性が指摘されるとともに、長年の組織慣行や人材のスキル面がボトルネックとなり導入が容易に進まない事例も紹介されており<sup>10</sup>、単純な導入支援のみでは、中小企業の大幅な生産性向上にはつながらない可能性が高いことが示唆されている。

昨今、クラウドサービスなど中小企業にとってもコストが安く、スマホ等の端末で簡便に利用しやすい IT システムが登場していることを踏まえ、現在実施している IT ツールの直接の導入支援を起爆剤とし、より収益が高まる形で、IT 導入が可能となるよう「スマート SME 研究会」を通し、そのためのビジョンを国が示す。

具体的には、例えば、(1) IT サービスの中小企業における導入実績や効果について見える化、(2) 中小企業支援機関と IT 事業者と連携体制のあり方、(3) 企業間連携・システム間データ連携・移行のあり方、(4) サイバーセキュリティ、(5) IoT, AI など第 4 次産業革命がもたらす中小企業へのインパクトと円滑な導入支援等について産学の有識者と検討を行っている。

当該審議会、研究会での議論を踏まると、IT 導入に係る更なる面的な支援の枠組みが必要であり、新たに、中小企業の IT 導入に関する伴走支援の導入が提案されている。具体的には、地域での伴走支援組織である商工会・商工会議所、税理士などの士業、金融機関などの地域の中小企業支援機関が、現場での IT 導入支援を行い、これを後押しするため、IT ベンダーや地域における IT 支援組織など、中小企業の IT 化をサポートする組織との連携を促進するものである。連携先となる、IT 化をサポートする組織については、中小企業の生産性向上に関する実績等（生産性向上を図った実績、セキュリティへの対応、事業継続性、API を含めたデータ連携の促進等）について、「見える化」を図り、国として支援を行う場合には当該「見える化」に積極的に参加する事業者を念頭にすべきである。

また、組織の規模が大きい場合や、IT 化するプロセスが複雑であるなど、経営課題や業務分析といった大規模な BPR が必要となる場合には、よろず支援機関に相談を集約し、よろず支援拠点から専門家派遣ができるようにすることも効果的ではないかと考えられる。併せて中小企業・小規模事業者の IT リテラシーを向上するための施策の強化も必要であるとともに、支援を現場で行う者となる中小企業支援機関の IT リテラシーや指導力向上のための支援についても、創設・強化し

<sup>10</sup> 中小企業政策審議会 基本問題小委員会 第 7 回 資料「サービス経済化と生産性-サービス立国論より」  
中小企業政策審議会 基本問題小委員会 第 11 回 資料「中小企業の抱える課題」

てはどうか。

最後に、IoT、AI 技術の急速な進展を受け、このような技術群が、どのように産業や社会を変化させていき、中小企業にとってどのようなリスクやチャンスが訪れるのかを含んだ、将来予測、それに基づく中小企業施策の目標やビジョンを立てた上、課題と取組んでいくべきことを見極め、政策を検討していくべきではないかと考えられる。

### (3) 人材とそのノウハウの利活用に向けた環境整備

本審議会では、中小企業を取り巻く大きな現状変化に対応し、売上拡大を図り、業務の効率化を図っていくためには経営者及びこれを支える中核的人材の育成確保も大きな経営課題となっていることが度々指摘された。

第1部で見たとおり、潜在成長率の低下、サービス産業化、「ゲームのルール」が短期的に変わる市場における競争激化等を踏まえれば、中小企業においても、従来の設備投資だけではなく、人材への投資がより重要になっていくと考えられる。

中小企業白書に基づく調査によれば、新規顧客・販売先の開拓に次いで中小企業では「優秀な人材の確保、人材の育成」を重要視しており、営業や企画を含め人材不足と人材育成が大きな経営課題にあがっている。<sup>11</sup>

そこで、経営人材の公的教育機関である中小企業大学校について、受講者ニーズを踏まえ演習を行うビジネススクール型の高度実践コースを導入し、受講生の利便性の観点から地域の大学・大学院、自治体、商工会、商工会議所等との連携したサテライト・ゼミ等（校外の実践的研修等）を導入する。そのため、今年度から試験的な取り組みを開始する。あわせて、中小企業の経営課題から生じる様々な人材育成ニーズや（どのような経営課題に対して、どういう人材を対象に、どういう人材育成ニーズがあるか）民間による人材育成サービスの状況を調査し、中小企業大学校等の公的教育機関の活用を含め、必要な支援を検討していく。

また、中小企業等経営強化法に基づく、事業分野別経営力向上推進機関による人材育成も推進すべきである。

さらに、そもそも経営者を目指す人材を増やすなど経営者層を厚くするための政策的枠組みや、中小企業が外部から人材やそのノウハウを得て、経営を強化するために効果的な支援策としてどのような形が考えられるのか、課題の特定を行うべきである。その際、出し手、働き手、市場の課題の整理はもちろんのこと、本審議会では外部から人材を受け入れた際に、その待遇や新たな人間関係といった要素が、企業内に摩擦を生じさせる点、それを乗り越えてはじめて成長が実現

<sup>11</sup> 中小企業政策審議会 基本問題小委員会 第8回 資料「中小企業の「生産性向上」の要素とその「課題」について」P7

されるとの指摘もあり、受け手である中小企業側が抱える課題の整理と受入側に必要な考え方といった視点についても併せて十分な検討を進めるべきである。

#### (4) 海外展開・販路開拓・ブランディング・インバウンド

国内市場が縮小し、海外の中間層・富裕層が増加する中、海外需要の獲得を目指し、これまでも、海外展開の目的の明確化のための情報提供、国内準備・海外展開に向けた戦略策定、海外の取引先・提携先等の販路開拓、海外販路拡大・現地拠点設立等、海外展開の各段階に応じた支援策を講じてきた。

今後、日本再興戦略に掲げた新たな1万社の中小企業の海外展開の実現を目指し、新たに海外に進出しようとする中小企業・小規模事業者の掘り起こしを積極的に推進するとともに、拡大する海外市場や進出形態・ツールに柔軟に対応できるよう、越境ECやビックデータを含む最新のIT技術を活用した新事業展開・販路開拓を支援するとともに、バイヤー・デザイナー等の海外専門家が現地マーケットに適合するようアドバイスを行い、海外向けの商品開発を後押しするなど、必要な支援策を検討する。

一方、小規模事業者の場合、同一都道府県内の売上高が約9割を占める。国内需要が減少する中、地元需要を対象とした事業を展開する小規模事業者にとって、将来需要を見据えた経営の必要性は一層高まっていくと考えられる。小規模事業者が持続的に事業を発展させることができるように、ビジネスプランに基づく経営を促進するとともに、身近な支援機関である商工会・商工会議所が、小規模事業者の取組にしっかりと寄り添いながら支援していくことが必要である。

さらに、インバウンド需要の獲得に向けての商店街支援として、増加する外国人観光客の消費需要を取り込むための免税手続きカウンターの設置、キャッシュレス端末整備等を支援する。また、商店街において外国人観光客に対応した表示等の多言語化の推進を図る。

### 第3節 担い手の強化

#### (1) 事業承継に向けた一層の環境整備

第1部で確認したとおり、中小・小規模事業者の経営者の高齢化が進んでおり、平均年齢は60歳以上、ピークは66歳となっている。団塊経営者の引退期を間近に控え、生産性の高い中小企業が後継者不在を理由に廃業するのを減らす観点からも、事業承継に関して取組むべきことを今後5年程度で集中的に実施するべきである。具体的には、従来の事業承継支援に加え、早期・計画的な事業承継準備を促す（プレ支援）とともに、事業承継を契機とした経営革新等への支援（ポス

ト支援)に取り組むなど、施策を抜本強化すべきである。

## (2) 起業・創業に資する一層の環境整備

近年、我が国の開業率は、微増傾向になるものの4～5%で推移しており、「開業率10%を目指す」とする日本再興戦略に掲げる目標の達成に向けて、より一層の取組が不可欠となっている。これまで、創業補助金を中心とした個者支援を実施してきたが、今後は単なる個者支援ではない資金面での支援や創業に関する知識を学ぶ機会の提供に加え、潜在的な創業者が創業しやすい環境作りや全国的な創業機運の醸成につながる政策を実施していく必要がある。

このため、兼業・副業の促進を図るとともに、ビジネスプランコンテストの実施等による潜在的創業者の掘り起こし強化や既存の創業支援スキームの見直しにより、地域創業の促進を図る。

具体的には、兼業・副業を通じた創業・新事業の創出については、多様な先進事例の周知啓発や相談体制の充実、地域における兼業・副業のモデル事例の創出等を行う。また、今後は潜在的創業者に対する支援強化、自治体を中心とした産学官金との連携の一層の促進、より社会にイノベーションを生み出す創業支援の重点化等、29年度中の産業競争力強化法の見直しを見据え、それに応じた創業支援策を実施する。

## 第4節 その他

### (1) 賃上げ・働き方改革

前述のとおり、中小企業・小規模事業者は雇用の7割を支えていることから、中小企業の生産性向上を後押しするとともに、取引適正化等を通じ、継続的な賃上げにつながる環境整備を行うことが、「成長と分配の好循環」には必要不可欠である。

「最低賃金については、年率3%程度を目途として、名目GDPの成長率にも配慮しつつ引き上げていくことが重要である。これにより、全国加重平均が1000円となることを目指す」(平成28年6月2日閣議決定)とされている。

こうした議論を受け、大企業に比して負担が大きくなると考えられる中小・小規模事業者へはこれまでも、例えば厚生労働省において、業務改善助成金やキャリアアップ助成金による支援を行っている

また、雇用の7割を占める中小企業・小規模事業者において、「働き方改革実行計画」の実現がされるよう、周知徹底や相談体制の整備など必要な支援策を検討する。

### (2) 中小企業・小規模事業者の成長に向けた連携・共同化・統合に関する更なる政策

## 体系の整備

本審議会では、特に地方において、急激な人口減をはじめ経営資源がより限られていく中で、中小企業の成長を促進する観点から、共同化や統合、再編といった考え方を選択肢として国が提示することについて、積極的な検討の必要性が指摘された。

これまでも、不足する経営資源の相互補完に資する、共同化や交流等について、組合（もしくはよりゆるやかな組織）への支援を中心に政策的措置を講じてきた。

一方で、中小企業の経営統合や再編といった更なる連携のあり方については、中小企業の特性を踏まえた検討は十分に行われていたとは言い難い。今後、中小企業の経営資源をお互いに補完し成長を促進するため、地域性やサプライチェーン等の影響、IT技術の発展などに留意しつつ、経営判断の遅れを回避し、第三者の事業承継を促進する観点からも、その政策的位置付けについて十分な検討を行うべきと言える。

## 第5節 今後の検討課題 ～中長期的な観点を踏まえた中小企業・小規模事業者政策の立案～

これまで計12回の議論を経て、各個別の施策に加え、現行の中小企業基本法が目標としていた、経営革新等を通じた中小企業の多様で活用ある発展という目標が、第1部で見たとおり達成しているとは言い難いことを受け、施策体系の基本的考え方そのものについても、今後の検討課題とされた。具体的な観点としては、例えば、急速な経済社会環境の変化とその構造的課題を踏まえ、限られた政策資源をどう振り向けるか、政策のプライオリティの見直し、中期的に取り組むべき政策課題を特定し、(いわゆる「バックキャストアプローチ」)支援を行うとともに、効果測定を行いながら、政策の見直しを行っていくといった点である。

いずれにしても、我が国が築いてきた経済的繁栄の基盤となったのは、たゆまぬ努力と創造性の発揮により、幾多の困難を乗り越えてきた中小企業である。

本審議会での議論が、低生産性状態が固定化し、否応ない人口減や経営資源の減少から生じる閉塞感を打破し、ひいては日本国民が築いた富と生活を維持・発展させるため、中小企業支援施策における国の役割の見直しと強化につながることを願ってやまない。