

平成 25 年 12 月

小規模企業基本政策小委員会における論点整理について

平成 25 年 9 月 10 日、小規模企業に焦点を当てた中小企業政策の再構築の第一弾として成立した「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」（平成 25 年法律第 57 号）に引き続き、もう一段の政策を推進すべく、小規模企業の振興を図るための政策のあり方について意見を求める旨、経済産業大臣から中小企業政策審議会に対する諮問が行われた。

これを受け、中小企業政策審議会の下に小規模企業基本政策小委員会が設置され、9 月 27 日より審議が行われている（審議会のこれまでのスケジュール及び委員名簿は別添 1 のとおり）。これを受けた論点整理の状況については別添 2 のとおり。

(別添 1)

小規模企業基本政策小委員会の検討状況

1. 審議会スケジュール

第1回 9月27日(金)

議題：小規模企業の現状と課題

第2回 10月21日(月)

議題：小規模事業者の事業活動と経営課題

第3回 10月29日(火)

議題：小規模事業者向け施策と支援体制

第4回 11月19日(火)

議題：論点整理

2. 委員名簿

阿部 眞一	全国商店街振興組合連合会副理事長
◎石澤 義文	全国商工会連合会会長
門野 泰之	株式会社和徳代表取締役社長
川田 達男	セーレン株式会社代表取締役会長兼社長
寒郡 茂樹	株式会社北総園芸専務取締役/富里市商工会会長
小出 宗昭	富士市産業支援センターf-Biz センター長
澁谷 哲一	東京東信用金庫理事長
諏訪 貴子	ダイヤ精機株式会社代表取締役
園田 正世	北極しろくま堂有限会社取締役
高橋はるみ	北海道知事
高原 豪久	ユニ・チャーム株式会社代表取締役 社長執行役員
堤 香苗	株式会社キャリア・マム代表取締役社長
鶴田 欣也	全国中小企業団体中央会会長
中村 一三	日本税理士会連合会専務理事
西村 貞一	日本商工会議所中小企業委員会委員長
松島 茂	東京理科大学大学院教授
三神万里子	ジャーナリスト

(計 17 名、委員長は◎)

論点整理

<目次>

1. 小規模事業者をとりまく状況の変化と類型化
2. 小規模事業者の課題及び支援策
 - 2-1. 創業
 - 2-2. 地域での持続的経営
 - 2-3. 成長志向型活動
 - 2-4. 事業承継・廃業
3. 支援体制のあり方
 - 3-1. 支援機関の在り方
 - 3-2. 行政の在り方
4. まとめ
 - 4-1. 基本的な考え方
 - 4-2. 小規模事業者を取り巻く4つの課題
 - 4-3. 小規模事業者対策の4つの方向性

1. 小規模事業者をとりまく状況の変化と類型化

(1) 我が国経済にとっての小規模事業者の意義

- －小規模事業者は我が国の企業数の約9割を占めており、また多様な需要に応えることで、我が国経済及び国民生活を下支えしている。
- －日本全国に景気の好循環を浸透させ、地方に強靱で自律的な経済を構築するためにも、家計所得を増加させ、新たな需要にきめ細かく対応できる小規模事業者の役割が重要。

<これまでいただいたご意見>

- ・ 小規模企業は日本の経済を支えており、特に地方においては、産業構造の一翼を担うと同時に、地域の経済の安定、地域のコミュニティの維持に大きな役割を果たしてきた。しかしながら、これまでの中小企業は比較的大きな中小企業に当てられてきており、小規模企業については、必ずしも光を与えられて来なかった。(石澤委員長)

(2) 小規模事業者をとりまく状況の変化

- －2000 年以降、小規模事業者の数は減少、売上高や利益率も悪化している。この背景としては、人口減少や高齢化による国内需要の減少、大規模店舗の展開による価格競争の激化、特に製造業における空洞化の加速等があると考えられる。
- －また開業率が低迷する中で、小規模事業者の平均年齢も年々上昇しており、後継者のいない小規模事業者の先行き不安も指摘される。
- －他方で、小規模事業者でありながら、世界で活躍するような企業や事業主も現れてきている。

<これまでいただいたご意見>

- ・ 日本国内で柱であった産業がどんどん海外へ出て行く。大企業を頼っていたのでは難しい時代になってきている。(門野委員)
- ・ 2009 年に後継者不足及び先行き不安から廃業が増えた。(諏訪委員)
- ・ 平成 10 年の長野オリンピックの際に交通インフラ整備が進んだ結果、一気に大型店が進出し、2 年間で環境が大きく変貌。売上げは半分くらいになり、商店街の組織は全く機能しなくなった(阿部委員)
- ・ 小規模ではあるが、専門職志向あるいは高度な職人志向でグローバルに大活躍されている個人事業主もいる(三神委員)

(3) 小規模事業者の類型化

A. 経営課題別類型化

- －366 万者存在する小規模事業者に対して効果的な施策を実施するため、小規模事業者を類型化して分析することが必要である。
- －これに関連して、例えば小規模事業者の中でも、商圈となる地域の経済社会構造の変化による影響を直接的に受ける業種・業態（主に商圈の狭い小売・サービス業及び建設業）と、より広く国内・国際社会の経済状況の変化による影響を直接的に受ける業種・業態（主に商圈の広い製造業やインターネット関連企業及び一部のサービス業）があり、それぞれに応じた施策をきめ細かく行うべきとのご意見があった。
- －後継者不足が深刻であり、事業承継や創業についての対策が喫緊の課題であるとのご意見もあった。
- －また一律に類型化をするのではなく、まずは課題を特定し、課題に応じて類型化を行うべきとのご指摘もあった。

<これまでいただいたご意見>

- ・ 地域密着型の企業（小売、卸売、サービス）、地域課題解決型、世界市場へ拡大する企業（技術、ラーメン屋）等の類型ができる（高橋委員）
- ・ 製造業は国際分業により世界に最適配分が進んでおり、他方でサービス業は雇用を守るという観点から、新たな雇用を創出する必要がある。製造業とサービス業で類型化すべき（高原委員）
- ・ 後継者がいないという課題が多い。事業承継等をうまく行って新規創業していかなければいけない（寒郡委員）
- ・ 課題オリエンテッドの類型化を行うべき（松島委員）

B. 組織体制別類型化

- －類型化におけるもう 1 つの視点として、会社の組織体制に着目する考え方がある。例えば、小規模事業者（製造業で 20 人以下、サービス業で 5 人以下）の中でも、総務部門、営業部門といった法人の組織を備えているものもあれば、組織化されていない事業者もあり、特に組織化されていない事業者について後継者等の問題が深刻とのご意見があった。

<これまでいただいたご意見>

- ・ 個人事業主、法人それぞれについて、個人事業主か否か、独立した部門があるか否か等で分類を行うべき（寒郡委員）

（３）論点

- －小規模事業者は、日本経済、特に地方経済社会における役割の大きさに比して、これまで十分に光があてられてこなかったのではないかな。
- －また、地域において持続的経営を目指す企業と、世界も含めて商圈を広げ成長を志向していく企業があるが、これまでは、前者に対して十分な施策が講じられてこなかったのではないかな。
- －特に、総務部門や営業部門が独立していないような事業者（おおよそ従業員５人以下の企業）や、個人請負を行っている事業主など、これまで中小企業施策上目が届いてきていない企業に光をあて、政策を届けていくことに重点を置くべきではないかな。

2. 小規模事業者の課題及び支援策

2-1. 創業

(1) 創業をめぐる課題

A. 創業予備軍の掘り起こしの必要性

ー2000 年以降、様々な起業支援施策がとられてきているが、我が国の潜在的起業層は減少傾向にあるとの分析もある。このための対策として、中長期的に、女性や若者も含め、起業に対する意識の改革を進め、創業予備軍掘り起こしのための対策を講ずる必要性が指摘された。

＜これまでいただいたご意見＞

- ・ 起業予備軍に対しての支援がほしい（園田委員）
- ・ 職場体験、インターンシップ等が重要（堤委員）
- ・ 子供への起業教育、女性起業家表彰なども実施している（日本商工会議所）

B. 起業前後の様々な支援の必要性

ー起業に対する支援については、起業する瞬間のみならず、経営体制を構築し、経営を安定させることができる起業・創業後3年～5年程度の間、資金や様々な経営ノウハウも含めた支援が必要であるとの指摘があった。

＜これまでいただいたご意見＞

- ・ 起業前後の3～4年のサポートがほしかった（寒郡委員）
- ・ 法律を良く知らなくて苦勞をした（堤委員）
- ・ 起業・創業時の課題は千差万別である（西村委員）
- ・ 事業承継後、どんぶり勘定から利益を出せる体制へ、体制を一新するのに3年かかった（諏訪委員）

C. 場の提供の必要性

ーまた、起業については個社での支援のみならず、商店街等まちづくりの観点から、地域全体としてこれを促進する施策の必要性が指摘された。

＜これまでいただいたご意見＞

- 若手のインキュベーション施設により新たな店舗が誕生した（阿部委員）
- 連携化・組織化を行い、グループで創業する例もある（鶴田委員代理）
- 若手の入居の促進など、まちづくりも含めた支援が必要（三神委員）

（２）論点

- 大企業からのスピンオフでの創業のみならず、若者や女性などによる身近な需要に応えるような起業も増やしていくべきではないか。
- 利益があがりにくい創業後３～５年の間、国・自治体・支援機関・社会全体で支援を行っていくべきではないか。
- また、起業失敗のリスク（個人保証等）を緩和させるため、金融機関等も含めた起業支援体制を構築すべきでないか。
- 起業は当該企業にとってのみならず、当該地域全体の活性化の観点からも重要。商店街等、面として創業を支える場も必要ではないか。
- 起業に対する意識の改革、チャレンジ精神の育成が必要。いかに起業に対する国民意識を変えていけばよいか。

2-2. 地域での持続的経営

(1) 地域での持続的経営をめぐる課題

A. 顧客の視点に立った商品・サービスの提供の必要性

- 一 商圈を周辺の地域に限っている場合、売上が当該地域の経済社会構造に制約されることから、人口減少の中で経営を持続するためには地域の需要の変化に敏感に対応することが重要。
- 一 特に大企業や中堅企業との競争の中、小規模事業者はより商品・サービスを特化しやすく、ニーズの変化に敏感に対応しやすいという強みを活かし、顧客との接点を密にしながら、きめ細かな商品・サービスを提供していくことが生き残りの鍵であることが指摘されている。

<これまでいただいたご意見>

- ・ 観光でなく地域密着顧客創造型商店街を目指すことで商店街を再活性化した（阿部委員）
- ・ 顧客が求めているものを提供する商店街とすべき。子育て等のコミュニティ事業を行っているほか、顧客の視点からあえて大型店とも連携した電子マネーも導入している（阿部委員）
- ・ 専門店化すればするほど、客層が特化し、客が専門知識をくれるため、かえって店側に専門知識はなくても経営できる（園田委員）

B. 雇用の維持等の観点から事業を継続する社会的責務

- 一 小規模事業者は、地域社会における雇用や大企業等ではまかなえない需要を担っているという側面があるため、厳しい環境の中で（成長を志向していなくても）経営を維持していくことそれ自体に責任を感じている会社も多く、このため経営の維持自体に価値を認め、支援すべきだとの意見もあった。

<これまでいただいたご意見>

- ・ 雇用を維持することが企業の最終的な責務であり、創業だけでなく事業を継続する際のインセンティブが必要ではないか（高原委員）
- ・ 業を継続することが重要（堤委員）
- ・ 成長や拡大ではなく、特化したサービスをより高めている視点、特化しているレベルを維持する視点もあるべき（園田委員）
- ・ 必要とされているのでやめられないという企業が沢山いる（寒郡委員）

C. 面的な施策や連携の必要性

—また、地方の小規模事業者の経営は、個社の自助努力の限界を超えた極めて厳しいものであることから、観光による外需の取り込みや魅力ある商品・サービスの展開等の地域活性化施策等を講じて需要を喚起させ、新たな人材の流入を促進するなど、地域全体での様々な対策が不可欠であるという点も指摘されている。

＜これまでいただいたご意見＞

- ・ 個々の会社のみならず面的な支援が必要（日本商工会議所）
- ・ 地域全体の面的発展が必要（西村委員）
- ・ 産地における連携など、連携化・組織化が重要（鶴田委員代理）

（２）論点

- ・ 小規模事業者の中には、きめ細かな商品・サービスを提供することで大企業との差別化を行おうとしている者も多いが、このような事業者を支援するためには、需要側に着目して、需要を創造していく、又は需要を引き寄せていくことが鍵ではないか。例えば、小規模事業者自身が需要に対応した経営戦略の策定をすすめ、身の丈にあった販路拡大や、インターネット等を通じた顧客との接点の拡大を図るよう支援するとともに、大企業が小規模事業者から調達する際のインセンティブ付けや、大企業等へ働きかけるような販路開拓支援も必要ではないか。加えて、地域全体を面的に発展させるためには、地域外の需要を引き寄せられ、地域企業のネットワークの中核となる企業と連携することが重要ではないか。
- ・ また、雇用の場を提供する、他で賄えない需要を担う等、地域にとってかけがえのない存在となっている小規模事業者に対しては、地域全体で経営を持続できるような環境の整備が必要ではないか。
- ・ 地域全体の経済社会構造の変化に対しては、個社の努力では限界があり、地域ブランドの創出や、地域ぐるみでのにぎわいの創出など地域の活性化が必要ではないか。その際、地域住民や、地域金融機関、自治体、商工会、商工会議所、中小企業団体中央会、商店街振興組合連合会等の地域経済団体等はそれぞれどのような役割を担うべきか。

2－3. 成長志向型活動

(1) 成長志向型活動をめぐる課題

A. 更なる生産性及び付加価値向上の必要性

－世界中での国境を越えた競争が激化すると同時に、新興国の需要を取り込める可能性や、インターネットを通じ新たに幅広い商圈に直接アプローチできる可能性も増加している。このような中で、小規模事業者が生産性を上げ、高付加価値化を進めていくための工夫として、ITを活用する、外部のアウトソーシングを活用する、特許を活用する、1社だけでなく複数社で連携して対応する等、効率的な経営体制を構築していくこと等があげられた。

<これまでいただいたご意見>

- ・ 国際競争の中、小さい企業も、特殊な何かを作り出すことが重要（門野委員）
- ・ ITによる生産性向上支援が必要（西村委員）
- ・ 設備導入の支援が引き続き必要（高橋委員）
- ・ アウトソースの活用も重要（三神委員、園田委員）
- ・ 高付加価値化のためには、協力メーカーの設備更新等も必要（諏訪委員）
- ・ 連携化・組織化をすることでサービスを向上させている例もある（鶴田委員代理）

B. 海外展開への対応

－また、大企業や中堅企業の海外展開が進む中、意欲的な小規模事業者による海外進出の例も見受けられるが、経営資源が特に不足している小規模事業者にとっては海外展開のハードルは依然として高い、撤退の際のアドバイスなども必要といったご意見があった。

<これまでいただいたご意見>

- ・ 海外展開についてしっかり対応すべき。また海外展開から戻ってくる場合の支援も必要（中村委員）
- ・ 海外展開など自助努力を越える部分は支援が必要。（西村委員）

C. 情報発信・売り込みの強化

一 小規模事業者が上記のような攻めの事業活動を行うに当たっての基礎的な体力として、小規模事業者自身による情報発信や売り込みのスキルの向上が必要であり、マーケティング能力の向上のための支援策やマッチング支援策を拡充させるべきとのご意見もあった。

＜これまでいただいたご意見＞

- ・ 公的機関からのお墨付きは非常に力になった（堤委員）
- ・ 展示会でのプレゼンなど、プロマーケット用の支援が必要。（三神委員）
- ・ 技術はあるのだけどどう売れば良いかわからない、税務、経営ノウハウがわからないという企業がある（高橋委員）
- ・ マッチング支援に重点を置いている（日本商工会議所）
- ・ 商品化部分についての支援がほしい（門野委員）

（２）論点

- ・ 小規模事業者が更なる生産性や付加価値向上を図るためには、ITや、外部の様々なリソースも駆使した効率的・効果的な体制を整備することが必要だが、小規模事業者の組織形態に応じつつ、このような体制整備のための支援を行うべきではないか（新たな雇用の確保も含む）。
- ・ 海外展開のように、個社には重すぎるリスクがあるようなケースについては、小規模事業者同士で連携する、もしくは小規模事業者と中規模企業が連携するような取組を国や地方自治体が積極的に支援していくべきではないか。
- ・ また、海外も含めた顧客に対して効果的に営業を行うため、企業自身のPR、商品化、マーケティング力等の強化が必要ではないか。

2-4. 事業承継・廃業

(1) 事業承継・廃業をめぐる課題

A. 世代交代の必要性

一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の指摘があった。また、積極的に家族以外の人材も含めて若手を増やし、世代交代を進めていくことが重要であるとのご意見もあった。

＜これまでいただいたご意見＞

- ・ 後継者不足、先行き不安等により廃業が増加（諏訪委員）
- ・ 若手の人材育成をしていく必要。若者をどんどん外から入れてくるべき（大学生、高校生、NPO、農業家、起業家）（阿部委員）
- ・ 事業承継をうまく行い、新規創業をすすめることが重要（寒郡委員）
- ・ 事業承継はむしろチャンスと捉え新たな経営を（諏訪委員）

一他方で、事業承継や廃業については、その時になるまで現経営者が考えない、経営承継のタイミングが遅いという場合も多く、既存の制度についても知らない経営者が多いのではないかと、制度が十分に使われていないのではないかとという指摘もあった。

＜これまでいただいたご意見＞

- ・ 事業承継税制が使われていない（中村委員）
- ・ 退職金・雇用保険・失業保険等に備えていない企業が多い（堤委員）
- ・ 承継の際株の個人所有など法的知識が必要となり大変苦労した（諏訪委員）

(2) 論点

- ・ 事業承継する5～10年前から、後継候補者とともに「継いでもらえる会社」に作り上げていくことが必要。一つのコミュニケーションツールとして、例えば後継者とともに事業計画策定を行うことが有用ではないか。
- ・ また、「将来の後継者候補」を育てる観点からも、若者を中心として、小規模事業者とのマッチングを促進すべきではないか。

3. 支援体制のあり方

3-1. 支援機関の在り方

(1) 支援機関総論

- －小規模事業者の支援機関には、①小規模事業者の経営資源の不足を補い、常に伴走しながら支える、②何らかの問題が生じた時のよろず相談の相手となる、③専門的な面での情報提供や支援を行う、④必要に応じ、他の専門的な支援機関等につなぐといった様々な役割が求められている。

＜これまでいただいたご意見＞

- ・ ハンズオンでアドバイスする支援機関、スポットで個別の課題を解決する支援機関の両方が必要。（西村委員）
- ・ 記帳指導等の一定水準の個社支援と、攻めの活動の支援の両方が必要（日本商工会議所）
- ・ ジェネラリストがたくさんいるよりも、専門家がたくさんいて、その道筋をつける人がいてくれるとありがたい（園田委員）

- －他方で、既存の支援機関は十分に小規模事業者に支援を行えていないのではないかという指摘も見られた。

＜これまでいただいたご意見＞

- ・ 既存の支援機関は実績を十分あげていない（小出委員、三神委員）
- ・ 商工会、商工会議所に入っていない200万をどうするかが課題（中小機構 高田理事長）
- ・ これまで経営指導を受けたことがない。小規模事業者経営指導員のみならず、公庫の職員などでもよいので、施策の情報を届けてほしい。（堤委員）

(2) 支援機関の間の役割分担について

- －小規模事業者に対しては、商工会、商工会議所、中小企業団体中央会、商店街振興組合連合会、金融機関、税理士等様々な支援主体が、小規模事業者からの様々な相談を受け、支援情報の提供を行っている。また、同業種や異業種のネットワークも情報の入手や支援の重要な担い手となっている。

＜これまでいただいたご意見＞

- ・ 個人的、家庭的なことまで相談にのっている。定期的な巡回、親身になった相談が商工会の特徴である（全国連）
- ・ 一貫して小規模事業者に寄り添った支援を実施している（日本商工会議所）
- ・ 信金は身近な「施策の代理店」として、国をはじめとする各種施策を事業者届け、具体的な申請につなげている（澁谷委員）
- ・ 税理士は税の専門家として求められているだけでなく、様々な相談に対応している（中村委員）
- ・ 課題に応じて、商工会、商工会議所、中央会、商店街組織といった既存の支援機関を十分に活用すべき（松島委員）
- ・ 青年会議所のネットワークで支援を受けた。裏の手を色々と教えてもらった（堤委員）

一他方で、経営課題が複雑化・高度化する中で、単なる分析や施策の紹介にとどまらず、具体的な解決策の提案まで含めた高度な支援を求める声もある。また、各支援機関同士の連携を適切に行うことが重要との指摘もあった。

＜これまでいただいたご意見＞

- ・ 具体的な解決策を提案し、結果を出していくことが何よりも大事である。このためには高度なコンサル能力が求められている（小出委員）
- ・ ある程度ノウハウを集めた場所を作っていくことが必要である（三神委員）
- ・ 自分が何をを目指すのか、今後の方向付けを見据えるためのコンサルティング・カウンセリングがほしい（園田委員）
- ・ 支援機関の間の連携が重要。仲介してくれる人がほしい（堤委員）

一また、小規模事業者の地域における持続的経営を支えるためには、個社のみならず地域のにぎわいを含む地域全体の活性化が不可欠であり、地方自治体や様々な支援機関等とも連携した面的支援が重要性であることが明らかになった。

＜これまでいただいたご意見＞

- ・ 社会一般の福祉増進（地域コミュニティ維持、活性化）の役割が段々と大きくなっている（商工会）
- ・ 面的支援（商店街、地域、まちづくり、ブランド化、市を含めたビジョン）も実施している。個々の会社に対応する指導員と、面に対応する職員・コーディネーターの２種類が必要（日商）

（３）論点

- ・ 小規模事業者に対して、これまで中小企業施策の周知は十分に行われてこなかったのではないかと。366 万者に支援施策を周知し、支援の利用頻度をあげていくためには、商工会、商工会議所等が中心となってこれまで施策が届いていない者を掘り起こしていくとともに、ミラサポのような全国サービスも充実させていくべきではないか。
- ・ 商工会、商工会議所、中小企業団体中央会、商店街振興組合連合会等既存の支援機関、認定支援機関、地域プラットフォームや他の専門的支援機関、さらには平成 26 年度から創設するよろず支援拠点、お互いどのような役割分担とし、どう連携していくのか。きちんと整理すべきではないか。
- ・ また、専門的な知識や具体的な提案能力、人間としての信頼感、幅広い人脈やネットワーク等小規模事業者が求める支援にどのように応えていくか。各支援機関のミッションを設定していくべきではないか。また、優れた取組やノウハウを支援機関の間で浸透させていくためには、先進的支援事例のショーケースとなる先端支援拠点を整備しつつ、支援者の人材育成を行っていくべきではないか。
- ・ さらに、自治体とも連携した地域活性化のような面的支援については、個社支援とはまた別の支援能力が必要であるところ、国としてどのような支援ができるか。

3-2. 行政の在り方

(1) 行政による支援の現状について

一 国の支援施策については、一定程度充実しているとの評価が見られる一方で、支援メニューが多すぎて調和がとれていない、省庁横断的に施策を使っていくことが必要、一定期間安定した施策の実施が必要、周知を図らなければいけない、との指摘があった。

＜これまでいただいたご意見＞

- ・ 既存の施策は一定程度充実している（小出委員）
- ・ 余りに多くのメニューがあり調和がとれていない（高橋知事）
- ・ 横串で、農水省の施策であれ労働行政の施策であれ、使える制度を使うことが重要（鶴田委員代理）
- ・ 3年程度じっくり浸透させるべき（川田委員、澁谷委員、高原委員）
- ・ 支援策を小規模事業者の方々にどうやって知っていただくのかを考えていかなければいけない（高田理事長）

一 また、都道府県や市区町村レベルでは支援の在り方にもばらつきがあり、特に人口の少ない市区町村においては行政の支援が手薄であることが指摘されており、国や都道府県との連携の重要性が増していると考えられる。

＜これまでいただいたご意見＞

- ・ 小規模事業版ナショナルミニマムが必要（西村委員）
- ・ 市がほとんど機能していない（中村委員）
- ・ 5万人規模以下の市町村での支援体制が重要である（寒郡委員）
- ・ 経営改善事業の予算が確保困難（高橋委員）
- ・ 各地方公共団体の支援実績の見える化が必要（三神委員）

（２）論点

- 行政側は、政策立案後申請者を待つのではなく、支援機関の力も借りながら、積極的に国・都道府県・市区町村の政策をＰＲし、利用者を増やすための努力をしていくべきではないか。またその成果を「見える化」すべきではないか。
- 特に国の施策については、３年以上の期間安定して実施する、都道府県や市区町村との政策連携を実施し調和を図るといった課題を解決するために、基本的な考え方を示した計画を策定すべきではないか。また、省庁間の連携を図り、小規模事業者が使える施策を横串で周知していくべきではないか。
- また都道府県や市区町村の間で支援の在り方にバラツキがあるという点については、国、都道府県、市区町村が互いに政策連携をしていくために、企業間取引や産業構造の実態把握を国が支援するとともに、定期的な情報交換の場を設けるべきではないか。

4. まとめ

4-1. 基本的な考え方

中小企業政策は、戦後復興期、経済集中の排除の流れの中で、1948年に中小企業庁を設置したことに端を発し、日本経済の構造変化の中でその基本理念を変化させてきた。高度成長期には大企業との二重構造論を前提として「格差の是正」を政策目標とする中小企業基本法が制定された（1963年）。その後、我が国経済の成熟化、産業構造の変化等にもとない、1999年には中小企業を我が国経済の活力の源泉と捉え直し、「多様で活力ある成長発展」へと基本理念を転換している。その後、人口減少・高齢化・海外との競争の激化等の様々な構造的変化を受け、中小企業・小規模事業者へのきめ細かな支援が必要であるとの観点から、本年中小企業基本法を改正し、小規模企業の意義として、地域における経済の安定及び地域住民の生活の向上等への寄与と、創造的事業活動や新産業創出による我が国経済社会の発展への寄与の2点を中小企業施策の基本概念として位置づけるとともに、それぞれの意義に応じた中小企業施策を小規模企業にまた経営資源の確保が特に困難である旨考慮することを規定した。

しかしながら、小規模事業者を巡る課題は我が国の中長期的な構造変化と結びついており、我が国の経済社会のあり方も含め、地域における重要な経済主体である小規模事業者について、その意義と発展の方向をより長期的な視点から位置づけ直すことが必要なのではないか。例えば、小規模事業者の多くは、市場における競争や企業としての成長発展のみならず、顧客・取引先・従業員を含む周囲の関係者との間での信頼関係を構築しながら持続的な経営を行うことを重視しており、こういった信頼関係の下で安定的に取引を展開していくことは、経済社会の転換点にあって将来への期待を確固たるものとし、我が国経済に活力を取り戻すための重要な基盤である。また、小規模事業者は、女性や若者等の多様な主体に自己実現のための様々な「働き方」を提供する役割や、生産と消費を近接化させることでグローバルな経済の変動を受けにくい自立的な地域経済を構築する等の役割も有しており、外的変化にも柔軟に対応できる経済社会システムの構築にも寄与するものである。

他方で、小規模企業の多くは、規模の経済が働かないため価格競争に弱い、企業の存続が経営者の個人的能力に大きく依存している

ため経営者の高齢化や後継者不足等の問題が経営の悪化や廃業に直結する、商圈が狭いため当該企業が立地する地域の環境の変化（人口の増減、中規模企業の海外進出等）に対して特に脆弱である等、中規模企業と比べても、規模の小ささに起因する固有の課題に直面している。中小企業基本法第8条においては、「小規模企業に対する中小企業施策の方針」が設けられているが、第3条の基本理念として成長発展を目指している中で、これらの小規模企業特有の課題に対応した基本的施策を講ずる体系にはなっていない。

このため、小規模事業者政策を考えるに当たっては、「市場で価格による競争を行う主体」として対象を捉えるのみならず、顧客や地域の他の関係者との顔の見える関係の中で、それぞれが個性を有し、「地域の中で持続的な経済活動を行い、地域の活力・雇用・付加価値を支える主体」として捉えることが必要ではないか。その上で、政府としては、あくまで事業者は独立した経済主体であり、政府の役割は一時的・限定的なものに過ぎないことに留意しながら、①小規模事業者がその個性を活かしながら潜在的な需要を掘り起こし、地域を支える経済主体として継続できるように環境を整え、②地域経済を構成する最大の経済主体である小規模事業者の起業や雇用・事業承継等を促進することにより地域における新陳代謝を活発にするとともに、③地域としての事業力・経済力を向上させることで、小規模事業者の活力を最大限活かし、もって我が国経済及び地域経済の活力の維持を図るべきではないか。

4－2． 小規模事業者を取り巻く4つの課題

以上の基本的な考え方に立ちながら、これまでの議論から小規模事業者を取り巻く主な課題を分析すると、以下の4つの点が共通の要素として浮かび上がってくるのではないかと考えられる。

(1) 需要の変化・減少に対応する売上の維持・拡大が最大の課題

- 小規模事業者の事業活動の類型は、地域での持続的経営、成長志向型活動の2つに大別されるが、両類型において、需要の変化・減少に対応する需要の掘り起こしが最も求められる共通課題ということが判明した。
- この背景として、小規模事業者は資金、人材、商品開発力などの経営資源が限定していることに加え、急激な経済社会構造の変化や生活様式の変化の中での国内需要の減少、大規模小売業の進出や消費者ニーズの変化等により、本来の小規模事業者の強みであるきめ細かな対応や、少量多品種の多様な商品・サービスの競争力も十分評価されてこなかったことが考えられる。
- 今後は、不足している経営資源の補完とともに、小規模事業者からの発信力を強化しながら、価格競争に巻き込まれない「オンリーワン」の商品・サービスを開発・提供し、新しい消費者のニーズを踏まえた需要を創出し、大企業が捉えきれていない顧客にリーチするなど、積極的な需要開拓が求められている。

(2) 経営層の高齢化・雇用者数の減少に伴う廃業の増加・開業の停滞

- 起業及び事業承継・廃業については、潜在的起業希望者が減少し、開業率も低迷する一方で、経営者の高齢化、若者の地元離れにより、中小企業・小規模事業者の倒産・廃業が進展していることが課題。中小企業・小規模事業者は地域経済の活力の源であり、新たな起業・創業よりも倒産・廃業が増えていくことは、地域経済の活力を確実に減退させている。
- 他方で、ITの普及などに伴い、個人請負や一人親方のような業態が、クリエイティブな事業活動にも拡大してきている。
- このように業態が多様化する中で、いかに潜在的起業希望者を起業・創業に導くか、若者の地元就職をいかに促し、女性が働く場を提供していくか、そのために地元の中小企業・小規模事業者としてどのような対応を取るべきか、いかに若い人材への円滑な事

業承継を促進していくか等、地域経済や小規模事業者に新しい人材を参入させていくことで、小規模事業者の活性化、地域活性化につなげていく方策が求められている。

(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の活性化の必要性

- 創業～経営の実施～事業承継・廃業の全てのフェーズにおいて、地域で小規模事業者が力強く存続していくためには、地域に一定程度の需要が保たれる必要があり、少子高齢化・人口減少は、大きな需要減退要因。このような中、賑わいの復活、地域活性化と小規模事業者振興は、表裏一体。
- しかしながら、地域活性化は、必ずしも小規模事業者単体だけの努力で実現できるようなものではない。このため、小規模事業者のみならず、自治体や商工会、商工会議所、中小企業団体中央会、商店街振興組合連合会などの既存の支援機関、NPO、金融機関など多様な関係者を巻き込みながら、地域全体・グループでの対応を進め、地域経済を活性化する中で小規模事業者の活力を維持していくことが必要。

(4) 経営課題の複雑化・多様化・高度化に対応して366万者に支援施策をきめ細かく届ける体制の必要性

- 近年、支援機関の体制は充実化が図られているものの、経営課題も複雑化・多様化・高度化しており、専門的な知識や具体的な提案能力、人間としての信頼感、幅広い人脈やネットワーク等小規模事業者が求める支援に対して応えていくことが必要。
- また、支援機関が重層化・複雑化しており、役割分担が不明確といった問題や支援機関全体のレベルアップをどう図るかといった問題、全体を取りまとめるハブ機能が欠如しているといった問題がある。また、小規模事業者366万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。
- 申請書類が複雑で多すぎる、公募期間が短すぎる、政策が1～2年でコロコロ変わるといった問題が指摘されており、小規模事業者にとって、国の支援施策は極めて敷居が高いものとなっている。

4－3. 小規模事業者対策の4つの方向性

上記の4つの課題に対して、以下4つの方向性で対応していくべきではないか。

＜小規模事業者の対応策の方向性＞

（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

- 従来の中小企業政策は、設備導入による生産性向上や技術開発による付加価値の向上など、供給者サイドに働きかけるアプローチをとってきた。しかしながら、国内で今後大幅な経済成長が見込めない中、顧客のニーズの変化を敏感に汲み取りながら、新しい需要を創出したり、大企業が捉えきれていない顧客にリーチしたりすることが何より重要。
- このため、小規模事業者自身が、自らの強みを認識した上で、需要の変化に敏感に対応した経営戦略の策定をすすめ、身の丈にあった販路拡大や、インターネット等を通じた顧客との接点の拡大を図り、また場合によっては企業としての体制を整えるなど、ビジネスモデルを再構築していくことが必要ではないか。国としても、業態に応じて課題をきめ細かく分析しながら、このようなビジネスモデルの転換を支援するとともに、小規模事業者からの調達を増やすような何らかのインセンティブの付与や、小規模事業者が共同で国内外の大企業や顧客に対して直接働きかけるような仕組みや需要開拓支援が必要ではないか。

（２）多様な人材・新たな人材の活用による事業の展開・創出

- 起業・創業の課題・ハードルは多岐にわたるが、主たる課題としては、起業後の収入の問題、事業失敗時のセーフティーネットの問題、資金調達の問題などが挙げられる。また、起業・創業や、事業承継が進まない理由として、小規模事業者は個人の裁量の幅も大きく、多様な働き方を提供している反面、他方で起業や承継に伴う負担やリスクも大きいことが挙げられる。
- このため、まずは小規模事業者が就職先として選ばれるよう、小規模事業者としても、魅力のPRや体制整備、若者や女性等の多様な人材の受け入れなど、自己改革を進めていくことが必要ではないか。

- ・ 国としても、リスク資金も含む資金の調達支援に加えて、若者と事業承継を希望する小規模事業者とのマッチングなど、新たな小規模事業者の担い手を増やしていく支援を進めるべきではないか。また、個人でありながら海外顧客を狙うような新たな業態についても支援をしていくべきではないか。起業・創業については、起業後の収入確保・支出削減につながる支援や事業失敗時のセーフティーネット整備、起業・創業に対する社会の意識改革・教育改革などを総合的かつ戦略的に行っていくことが必要ではないか。

(3) クリティカル・マスを超える注目度の創出・演出を通じた地域のブランド化・にぎわいの創出

- ・ 日本全体での経済社会構造の変化の中で、小規模事業者の活力を活かすためには、地域における多様なプレイヤーの連携を促進し、地域としての事業力・経済力を向上させることが必要。
- ・ 例えば、小規模事業者は、行政機関（市区町村レベル）、商工会、商工会議所、中小企業団体中央会、商店街振興組合連合会等の既存の支援機関に加え、農家、地場産業、旅館、NPO、住民等の異なるプレイヤーと一体となって、地域全体で、コミュニティを支えるような取組を進めていくべきではないか。例えば、地域活性化のために地域資源（農産品、観光資源、地域の技術等）を発掘・ブランド化して全国や海外に売っていくような、グループによる取り組みも進めていくべきではないか。また、国としても、支援側のネットワークを構築し、地域の金融機関の協力も得て、地域で資金が循環するような仕組みや、若者の定住を促進するような取組など、様々な地域活性化施策を講じることで、小規模事業者の活性化を進めていくべきではないか。

<支援機関の対応策の方向性>

(1) 事業者の課題を自らの課題ととらえたきめこまかな対応、支援機関・行政の総力をあげた高度な支援

- ・ 小規模事業者366万者に広く、かつ、きめ細かく政策を届けていくためには、まずは小規模な法人や個人事業者特有の課題を分析し、それに応えるための適切な支援措置のあり方を検討していく必要がある。
- ・ その上で、それぞれの課題に応じ、重層化・複雑化する複数の支

支援機関の役割分担も再度整理していく必要がある。例えば、支援機関には、小規模事業者の課題を自らの課題として捉え、小規模事業者に寄り添って、経営課題を明確化させ、解決に至るまできめ細かく支援をするという役割と、複雑化・高度化した経営課題に対して、支援機関・行政機関とのネットワークの総力を挙げて高度な支援を行う役割があるのではないか。それぞれの支援機関が、改めて顧客たる小規模事業者のニーズを把握し、自らのミッションを改めて見直すべきではないか。

- また、国としても、それぞれの支援機関に求める役割を明確にし、平成26年度に創設予定の「よろず支援拠点」が全体のハブ機能を発揮できるように制度設計すべきではないか。また、支援機関全体のレベルアップを図る観点から、先進的支援事例をショーケース的に展開することで、小規模事業者の経営指導のみならず、支援者側の人材育成も図っていくべきではないか。

また、以上の論点全てに関係する点として、国の支援策の在り方、発信の仕方については、以下に留意すべきではないか。

- 国としては、一度、支援施策の方向性を決めたら、最低3年間は堅持し、当該施策の普及を図ため、基本的な考え方を示した計画を策定すべきではないか。その際の、目標をどのように定めるか。また、政策の進捗状況をどのように確認し、公表していくか。
- その上で、毎年度、支援施策を固めた時点で、早期かつ積極的に都道府県・市区町村に伝達し、都道府県・市区町村と連携を図るようにすることで、全国である程度一定レベル以上の支援施策が実現されるべきではないか。また、小規模事業者が自分が住む市区町村・都道府県と国の支援施策を一覧できる仕組みの構築、省庁間の連携などを進め、小規模事業者が使える施策を横串で周知していくべきではないか。さらに、地域の産業構造分析などを通じて、地方自治体の産業政策立案など国が側面支援していくべきではないか。
- 事業体の小ささ・多様な業態に着目し、自らの能力を活かして事業を行う一人親方・個人請負のような事業者や、総務部門や営業部門が独立していないような事業者（おおよそ従業員5人以下の

企業）に光をあてていく必要があるのではないか。

- また、小規模事業者の中で成長意欲を有する者が着実に発展することができるよう、支援施策については小規模事業者にも十分配慮して、申請書類の簡素化や説明資料のわかりやすさをこれまで以上に追求すべきではないか。また、公募期間についても、早期に施策の方向性の伝達することを前提に、小規模事業者が事前に余裕を持って準備できるよう、配慮すべきではないか。
- これまで施策が十分に届いていない者にいかに届けていくか、これまで敷居が高いと思われてきた国の政策をいかに利用しやすいものとしていくか、商工会や商工会議所等の支援機関とも連携しつつ、支援施策の届け方、広報の在り方について、抜本的に見直すべきはないか。