

中小企業政策審議会取引部会
中間とりまとめ
—下請中小企業振興対策の新たな展開—

<案>

平成14年12月

中小企業政策審議会経営支援分科会取引部会

目 次

はじめに	1
------------	---

第1 下請中小企業を巡る環境変化

I 製造業における下請分業構造の変遷.....	2
II サービス業等における下請取引の進展.....	4
III 下請振興対策の現状.....	7

第2 下請中小企業振興対策検討の視点

I 下請中小企業振興対策検討の必要性.....	9
II 下請中小企業振興対策検討の視点.....	9

第3 今後の下請中小企業振興対策の方向

I 親企業・下請企業間関係を中心とした連携の取組みに係る支援.....	11
II 個別企業に係る支援.....	16

結語	18
----------	----

図表編

はじめに

経済のサービス化・ソフト化、グローバル化、情報化の進展によって、我が国経済を巡る状況は大きく変化してきている。特に、景気低迷から抜け出せない状況の中で、我が国の基幹産業である製造業の海外展開が加速し、地域産業の空洞化が急速に進行している。このような状況下、資源に乏しい我が国としては、国内における製造基盤を維持・強化し、付加価値を創造していくために、企業間の協力関係をより効率化・高度化しつつ、維持・発展させていくことが必要であり、こうした企業の担い手でありサポーター・インダストリーを構成する下請中小企業の発展を促進することは、日本の産業の将来を展望する意味でも重要な課題であると考えられる。

これまでの下請中小企業対策としては、昭和31年に制定された「下請代金支払遅延等防止法」（昭和31年法律第120号。以下、「下請代金法」という。）に基づく下請取引の適正化対策及び昭和45年に制定された「下請中小企業振興法」（昭和45年法律第145号。以下、「下請振興法」という。）に基づく振興基準や取引あっせんを中核とした下請振興対策が挙げられ、これまで車の両輪として下請中小企業を支えてきた。

しかしながら、経済環境の変化によって親企業と下請中小企業との関係は変化し、親企業による下請企業の選別と集約が進んでおり、下請分業構造の流動化によってグローバル調達が進むなど、下請中小企業には厳しい状況が続いている。

また、サービス業等役務取引分野においても、下請分業構造の発達に伴い下請取引に係る問題が指摘されてきており、かかる経済環境の変化に対応すべく下請中小企業振興対策の見直しが求められているところである。

下請取引適正化対策については、下請代金法の規制対象への役務委託取引の追加等、役務の委託取引の公正化に係る検討が進められてきたところ^{（注1）}であるが、下請中小企業振興対策についても、上記の問題意識に基づき検討を行う必要が生じてきている。

こうした状況の下、日本経済の産業基盤を形成する下請中小企業の振興対策のあり方について、中小企業政策審議会取引部会において検討を行い、ここに検討結果を中間とりまとめとして報告することとし、今後講ずべき施策展開の方向について提示するものである。

（注1） 公正取引委員会において、中小企業庁参画の下、下請代金法のあり方等を中心に検討が行われた（詳細（注5））。

第1 下請中小企業を巡る環境変化

I 製造業における下請分業構造の変遷

1. 下請分業構造の変遷

下請分業構造は、特に戦後の復興期・成長期である昭和20年代後半に、工業製品の生産量の増大を背景として、製造業を中心に需要変動に対応して生産を柔軟かつ効率的に行う企業間取引として発達した。その後、昭和30年代から40年代にかけての高度成長の過程において、下請分業体制はさらに確固たるものとなり、大企業を頂点とするピラミッド型の系列的取引や企業城下町等産業集積地域内での取引が活発化する中で下請取引が発達した。この時期、下請取引は、長期継続的取引がもたらす様々なメリットを享受することができた。取引の安定拡大は企業間の信頼を高め、共同開発やコストダウン等の面で市場の取引に比べ有機的な企業間関係を実現させ、高い分業の利益の獲得を通じて我が国製造業の国際競争力の向上に貢献していった。

2. 空洞化懸念の強まりと下請取引への影響

昭和40年代後半から始まる円高を契機に、国際競争力の維持・向上を目指す海外進出を図る企業が出始め、昭和60年秋のプラザ合意以降、円高は急速に進展し、大企業を中心に海外展開を図る企業が急増した。昭和60年以降製造業の海外生産比率は一貫して上昇しており〔図表1〕、国内製造業は厳しい国際競争の波にさらされることとなった〔図表2～4〕。さらに、バブル崩壊後の景気低迷の長期化と親企業のアジア進出によって、国内の下請中小企業の多くは厳しい経営環境に直面した。

3. 下請分業構造の流動化

こうした親企業の海外展開と内需低迷等によって下請分業構造は流動化が見られ、国内製造業における下請取引は減少していった。下請中小企業比率^(注2)は昭和41年以降上昇傾向を続けていたが、昭和56年の65.5%をピークに低下傾向に転じ、平成10年には47.9%となった〔図表5〕。また、下請中小企業の下請取引への依存度も低下するなど〔図表6〕、下請取引構造の変容がうかがえる。

しかしながら、現在でも一般機械製造業や電気機械製造業、繊維工業等主要業種の下請中小企業比率は5割を大きく超えるなど〔図表7〕、分業構造の担い手として我が国の産業基盤を形成しており、下請中小企業は重要な地位を占

(注2) 下請中小企業比率＝———— (ここでいう下請中小企業とは自社よりも資本金又は従業員数の多い他の

中小企業数 法人から、製品、部品等の製造又は加工を受託している中小企業)

めている。したがって、我が国製造業における産業基盤の脆弱化の進行が懸念される中であって、下請中小企業に対する政策は、日本の産業基盤の再生・強化を図る観点からも検討を要する政策課題である。(注3)

4. 下請取引関係の多様化

こうした下請分業構造の流動化に伴い、下請取引関係における親企業の戦略や下請中小企業の対応にも変化がみられる。

1) 親企業の戦略の変化

① 親企業における下請企業の評価の重点として、下請取引が従来果たしてきた安定供給や突発的発注への対応を重視する企業は少なく、「徹底したコストダウン」を挙げる企業の割合が最も多くなっている。

これに対して下請中小企業の大半は徹底したコストダウンを「困難」としている〔図表8〕。

② こうしたことから、親企業はコストダウン対応が可能な下請中小企業を選別・集約化する傾向にあり〔図表9、10〕、選別によって取引を解消された下請企業と、親企業との関係を強化する企業との二極分化傾向が一層進んでいるものと考えられる。

③ また、親企業は、下請取引を行うことによって、「外注先の専門的な技術や製造設備を活用」し「生産能力の不足分を補完」しつつ「得意分野への集中」を行う傾向にあることがうかがえる〔図表11〕。

2) 下請中小企業の対応

① 上述のように、親企業が下請取引を行うメリットはコスト削減や専門的技術の利用と多様化がみられるのに対し、下請中小企業にとって下請取引のメリットは「仕事量が安定」「リスクが少ない」「独自の営業活動が不要」と、営業リスクが回避できる点を指摘する企業が多い〔図表12〕。

② このような中で、親企業の海外展開に対応して「設備の縮小」「従業員の削減」等リストラ型の戦略を採った企業は売上が減少し、「ITの活用」「高付加価値製品開発への取組」等経営革新を指向した企業は売上が増加している〔図表13〕。

③ また、親企業と下請企業との今後の関係は「特定の下請企業への依存度低下」、「特定の企業との関係強化」「脱下請」など多様化している〔図表14〕。

(注3) これまで親事業者の下請事業者に対する優越的地位の濫用等の不公正な取引方法が行われやすい状況を表す用語として「下請」という用語が用いられているが、今日、「協力会社」等の用語を使用する機会が多いとの指摘や、親事業者にとって欠くことのできないパートナーという位置づけにある取引関係に「下請」という用語が適切であるかとの指摘も

ある。

他方、「下請」という用語を残しておくことにも理由があるのではないかと考え方も示されていることから、引き続き検討が必要な課題であると考えられる。

- ④ 下請企業が今後の受注能力向上に向けた重点は、「コスト低減」以外に、「販路開拓」、「新分野進出」、「新製品の開発」、あるいは「教育の徹底」等分散しており、下請分業構造が流動化する中で、下請企業としては、自立化・新分野進出への取組みを強化し、新たな活路を模索していると考えられる〔図表15〕。

5. 主要製造業における取引実態

有識者等からのヒアリング等において、以下のように下請分業構造流動化の実態が示されている。

- ・ モジュール化、サブアセンブリ化の進展や企業のコスト削減努力によって、従来の親企業、下請企業の関係に変化が生じており、1次下請が2次以下の下請と一体となって提案・試験評価等の活動を行ったり、2次下請が1次と同じ一貫生産（1次下請のミニチュア版）をするなど、親企業と下請企業が共同して技術水準を上げていくという関係が構築されつつある。
- ・ ジャスト・イン・タイムシステムやサプライチェーンマネジメント^{（注4）}の導入が進んでおり、この取組みに対応可能な下請企業の選別・集約化が進んでいる。
- ・ 親企業の中には、従来の固定的な親企業と下請企業の関係から脱却し、技術力や提案力のある下請企業をパートナーとしてみる意識が強くなっている。
- ・ 下請企業も、ただ仕事を待つばかりでなく、地域の中小企業が緩やかな連携による組織を形成し、共同受注、共同開発、提案活動、産学連携等の取組みを行う動きが広がっている。
- ・ 他方、発注の短納期化、金型取引に関する知的成果物の権利の帰属問題、消費者クレームの費用負担など、新たな取引上のトラブルも多発している。

II サービス業等における下請取引の進展

1. 役務委託取引の拡大

近年、我が国経済のソフト化・サービス化の急速な進展、情報技術の格段の進歩、各種規制の緩和等によって、各種役務の委託取引の発達が見られる〔図表16〕。サービス業における就業者数は、平成4年に製造業を上回り、以降も着実に増加傾向を示しており〔図表17〕、雇用創出の観点からもサービス業の更なる健全な発展が望まれている。

(注4) 部品会社、最終製品製造会社、卸売業者、小売業者等をネットワークで統合して、各段階の事業者がリアルタイムで研究開発、生産、物流等事業の全行程の現状について情報を共有し、在庫管理等の事業効率の改善に役立てる手法。

2. サービス業における取引構造

サービス業における事業者間の取引構造をみると、自社より大規模の企業から委託を受けて取引を行っている例が多い〔図表18〕。しかも特定の得意先への依存度が高く、取引先年数も比較的長期間のものが多くなっている〔図表19〕。

このように、製造業と同様に、サービス業においてもより規模の大きい事業者から継続的に業務を受注する企業群が存在し、重層的な事業者間取引が行われる、いわゆる下請分業構造が少なからず存在していることがうかがえる。

3. 取引上の戦略と取引実態

1) 親企業の戦略

親企業が発注先を選定する際の重点としては「徹底したコストダウン」が多い点は製造業と同様であるが、サービス業に特徴的な傾向として「サービスの安定的供給」が大きなウェイトを占めている。また、「突発的発注への対応」の割合も比較的大きいことから、従来製造業でみられた下請取引の役割をサービス業の取引においても親企業が要請していることがうかがえる〔図表20〕。

親企業が発注の際に重視する点は、製造業と同様「コスト削減」が最も多いものの、「現行事業における新製品（サービス）の開発」や「教育の徹底」などの割合も比較的高く、戦略の多様化がみられる〔図表21〕。

2) 下請中小企業の対応

一方、中小サービス業は「顧客との密接な関係」を基礎としながら、「技術の蓄積」「高度な専門性」で競争力を高めている〔図表22〕。

下請企業が受注の際に重視する点として、「コスト削減」は製造業の場合ほど大きな割合ではなく、サービス業においては、「現行事業における新製品（サービス）の開発」や「販路開拓」などに重点をおく企業も多い〔図表23〕。受注者側としては、コスト意識もさることながら、自社の技術の蓄積や専門性を利用し新製品（サービス）を開発することによって販路を開拓する姿勢がみられる。

こうした競争優位性を維持・向上させるための戦略として、人材育成、営業力の強化、新規顧客の確保といった点に重点をおいた経営戦略が課題となっている。

4. 主要サービス業等における取引実態

サービス業等においても、製造業と同様に、有識者等からのヒアリング等において以下のような指摘があった。

- ・ 放送番組制作業界については、発注内容をあらかじめ確定することが困難なため契約書の作成が遅れる、また、金額の確定が番組の完成・納品後になる場合が多いといった取引慣行が存在しており、番組制作者のキャッシュフローについては問題が生じやすい。
- ・ ソフトウェア業界については、系列取引が存在する一方で、海外との競争も激化している。また、放送番組制作業界と同様の理由で契約書の作成が遅れるといった取引慣行が存在している。また、製作に係る期間に自己のリスクで資金を融通することが多いことから、キャッシュフローの問題が生じやすい。
- ・ その他、役務の委託取引全般について、取引条件の書面化が十分進展していないことや、代金の支払遅延、代金の減額、商品の購入強制など、下請中小企業に不当な不利益を与える行為が行われていること等の実態が指摘されている。これらは、特に取引当事者間の事業規模に格差のある取引において相対的に多くみられている。

5. 役務委託取引に係る取引適正化対策

役務の委託取引に係る優越的地位の濫用に係る問題については、これまで主に独占禁止法に基づく対応が行われており、平成10年には、実態調査に基づきどのような行為が独占禁止法上の問題となるのか明らかにし、事業者の独占禁止法違反行為の未然防止とその適切な活動の展開に役立てることを目的とした「役務の委託取引における優越的地位の濫用に関する独占禁止法上の指針」（いわゆる「役務ガイドライン」）が公正取引委員会によって策定され、公表された。

他方、近年のソフト化、サービス化、IT化、規制緩和の進展に伴い、役務の比重が増大しているところ、役務の委託取引における優越的地位の濫用の実態がうかがえる（注5）〔図表24〕。

（注5） 公正取引委員会では、中小企業庁の参画を得て、有識者からなる研究会（企業取引研究会）を開催し、①経済環境の

変化と下請法（下請代金法）の役割、②経済環境の変化に即応した下請法の規制の在り方、③経済環境の変化に即応した下請法の運用の在り方、④その他独占禁止法による対応等について検討が行われた。具体的には、役務の委託取引や金型の製造委託を下請代金法の対象とすること、書面不交付等に対する罰金の上限額を引き上げること等、下請代金法の規制及び運用等について見直しの必要性が指摘されているところである。

III 下請振興対策の現状

1. 下請中小企業振興法

下請振興法は、下請分業構造が発達しつつあった昭和45年12月に制定された。制定当時の昭和40年代前半は、労働力不足の深刻化、我が国産業の高度化及び国際化の進展等下請中小企業を取り巻く経済環境は悪化し、我が国経済の健全な発展のためにも下請中小企業の体質改善を図る必要が生じていた。既に昭和31年には、独占禁止法の特別法として下請代金法が制定され、下請代金の減額や支払遅延に対する取締りが強化されていたところであったが、こうした下請取引の適正化に加え、下請中小企業の自主性を損なわないように配慮しつつ、下請中小企業の体質改善に果たすべき親企業の役割を盛り込んだのが下請振興法である。

下請振興法は、「下請中小企業の近代化を効率的に促進するための措置を講ずるとともに、下請企業振興協会による下請取引のあっせん等を推進することにより、下請関係を近代化して、下請関係にある中小企業者が自主的にその事業を運営し、かつ、その能力を最も有効に発揮することができるようその振興を図り、もって国民経済の健全な発展に寄与すること」を目的としており（下請振興法第1条）、親事業者と下請事業者の望ましい関係（振興基準）や特定の親事業者と下請事業者の組合による共同事業の支援（振興事業計画）、下請取引のあっせんを行う機関（下請企業振興協会）等を規定している。

1) 振興基準

振興基準は、製造委託及び修理委託について下請事業者がどのような努力を行うべきかを示すとともに、親事業者がそれに対してどのような協力を行うべきかを示した一般的な基準であり、下請事業者と親事業者の間における望ましい関係のあり方に関するガイドラインとなっており、親事業者等に対して周知徹底を図っている。また、昭和46年の策定以降、経済環境等の変化に対応し2度の改正が行われている。昭和61年には円高の急激な進展が下請事業者へ不当に転嫁されるのを防ぐため、平成3年には深刻な労働力不足問題を解決する方策として労働時間短縮を求めるため、それぞれ新たな方針が盛り込まれ、指導・助言が行われている。

2) 振興事業計画

下請振興法第5条に基づく振興事業計画は、同法施行令に規定された5業種（金属工作機械製造業、発電用、産業用等の電気機器製造業、家庭用電気・電子機器製造業、自動車・自動車部品製造業、船舶・船舶機関製造業）について、下請事業者の組合と親事業者が協調して事業の共同化等の計画を策定し、主務大臣の承認を受け高度化資金の貸付や税制上の優遇措置等を活用す

ることにより、下請中小企業の振興に関する事業を支援する制度である。本法に基づくこれまでの活用実績は12件、うち船舶・船舶機関製造業が10件、自動車部品製造業が2件で、直近の承認が平成5年となっている。

3) 下請企業振興協会

下請企業振興協会は、下請取引の円滑化を促進し下請中小企業の振興を図ることを目的とする民法上の公益法人であり、下請振興法第11条の規定に基づき、下請取引のあっせん、下請取引に関する苦情・紛争処理、下請中小企業振興のための調査及び情報提供等の業務を行うこととなっている。現在、全都道府県に設置されており、指導員による取引あっせんや苦情・紛争についての相談対応、商談会の開催、取引情報の収集・提供等地域の実情に応じた事業を展開している。また、昭和54年には、都道府県の協会の中枢機関として財団法人全国下請企業振興協会（以下、「全国協会」という。）が設立された。現在、同協会では、広域あっせん事業、緊急広域商談会の開催や取引マッチングシステム^(注6)の運営、下請取引に関する標準約款の作成・普及等広域的かつ組織的な活動を行っている。

なお、取引あっせん事業の平成13年度における取引成立件数の実績は、広域・県域合わせて約3千9百件となっている。

2. その他の下請振興対策

下請振興法に規定する下請事業者に係る助成制度としては、中小企業金融公庫による下請中小企業対策資金^(注7)や地域活性化創造技術研究開発費補助金（ものづくり試作枠）^(注8)がある。また、下請中小企業に限定される施策ではないが、中小企業全般にわたる施策で下請中小企業も活用できるものとして、中小企業経営革新支援法（平成11年法律第18号）、新事業創出促進法（平成10年法律第152号）、SBIR（中小企業技術革新制度）^(注9)等に基づく多くの施策が近年展開されている。

（注6） 取引あっせんの迅速化を図るため、インターネットを利用した受注企業・発注企業の双方が、企業情報、案件情報の入力や閲覧、希望条件に応じた企業の検索等ができるシステム。

（注7） 下請振興法第2条第3項に規定する下請事業者、下請組合であって、①指定業種に属している親事業者との下請取引額が概ね20%以上を占めており②振興基準に従って設備投資等を行おうとしており③親事業者の事業活動の変更により影響を受ける（おそれのある）者 等に対し、資金の貸付を実施。

（注8） 下請振興法第2条第3項に規定する下請事業者であって、親事業者との下請取引額が原則として全体の取引額の概ね20%以上を占めており、当該親事業者以外の新たな販路開拓を図る者が行う研究開発について経費の一部を補助。

（注9） Small Business Innovation Research。技術開発力を有する中小企業を活性化し、独自性を有する事業活動を促進することにより、新規産業・雇用の創出を強力に進めるため、関係省庁が連携し、新産業の創出につながる新技術の開発のための補助金・委託費等について、中小企業者への支出の機会の増大を図るとともに、その事業化を一貫して支援するため、債務保証に関して枠の拡大や担保・第三者保証人が不要な特別枠等の措置を講じているもの。

第2 下請中小企業振興対策検討の視点

I 下請中小企業振興対策検討の必要性

下請中小企業比率は昭和56年をピークに減少傾向にあるものの、依然として中小製造業の約半分は下請中小企業であり、サポーターインダストリーとして日本の産業基盤を形成し、品質及び生産性の向上を通じて産業の競争力強化に寄与するとともに、企業の創業と成長の苗床としての役割も果たしている。

他方、前述の如くグローバル化の進展の中で、分業構造の担い手である多くの下請企業が厳しい状況にあり、産業基盤の喪失が懸念される今日においては、日本の産業の分業構造を構成し、重要な社会的経済的役割を担う構成員としての下請中小企業を振興する政策的意義が存在しているといえる。

また、サービス業等においても、これまで述べてきたとおり、経済活動における比重が増大し我が国の雇用の創出に寄与しているところ、製造業と同様に下請分業構造の構築がみられることから、サービス業等の更なる発展のためにも下請中小企業を振興する必要があるといえる。

II 下請中小企業振興対策検討の視点

中小企業振興施策の中で、下請性という特性に着目して「下請中小企業振興対策」という概念が存在する理由について考察する場合、下請中小企業振興対策は、事業者間の分業関係における下請企業の特性に立脚した対策として以下のような視点による整理ができよう。

- 1) グローバリゼーションの進展等に伴う産業基盤（サポーターインダストリー）の喪失懸念にいかに対処していくかという課題として、我が国の分業構造の担い手である下請中小企業に着目し、我が国の産業基盤の維持・強化という視点からの対策。
- 2) 親企業・下請企業間関係に根ざした課題として、取引の適正化を図るための対策のほか、双方の経営の向上を図るための企業連携を推進する等、親企業・下請企業双方の共存共栄という視点からの対策。
- 3) 親企業との関係から生じる蓋然性の高い個々の下請中小企業の特徴に根ざした課題として、例えばある分野の技術力は高いが販路開拓のための営業力や情報収集能力が乏しい下請企業に対し、その自主的な事業展開を支援する等、それぞれの下請中小企業の強みを活かし、また、不足する経営資源を補うことを目的とした、個々の下請中小企業支援という視点からの対策。

上記の整理は「産業基盤の維持・強化」、「親企業と下請企業の共存共栄」、「下請企業の自立」(注 10)と短縮して表現することができるが、これらは相反するものではなく、例えば特定の親企業にとって、下請企業が自らの強みとなる経営資源を活用し自立的に取引先を拡げつつ柔軟性を高め親企業との関係を維持することが、当該特定親企業のリスクや負担を減らし、より経営効率を高めた親企業と下請企業の企業間関係が維持できる等、柔軟で効率的な分業関係の構築に資することになり、また、マクロ的には産業基盤の再生・強化につながることになる。

更に今日、親企業と下請企業の間ではお互いに経営資源を補完しあうパートナーとして位置づける企業も多くみられる。こうしたパートナーシップを念頭に置いて、グローバル化の進展といった経営環境の変化に対してパートナーシップの継続的關係を維持、増進するために、資力の小さい企業をサポートしていく施策として下請中小企業振興対策を位置づけるという視点を持つことも重要である。

こうした認識の上に立って、現代における製造業及びサービス業等に係る下請中小企業対策検討の視点は以下のようなものであると考えられる。

1. 製造業における検討の視点

製造業における海外生産・世界最適調達進展、親企業による下請企業の選別と集約等により下請分業構造は大きく変容し、新たな親企業・下請企業間連携の構築という状況も生まれている。昭和45年の下請振興法制定時から下請中小企業を巡る環境は大きく変化してきている。特に近年、景気低迷とグローバル化の進展によって日本の製造業の企業数減少に拍車がかかり、我が国のものづくりの産業基盤が損なわれつつある。下請中小企業には特に深刻な影響が及んでいると考えられるが、日本の製造業は親企業のみでは成り立たず、日本の製造業の将来を見据えた中で、我が国の産業基盤を維持・強化していく観点からも下請中小企業対策を位置づけていくことが肝要である。

2. サービス業等における検討の視点

サービス経済化の進展に伴い、ソフトウェア業、テレビ番組制作業等においても重層的委託・受託（下請）関係の発達が見られる。また、これらの業界においては、親企業と下請企業が共同で役務提供、人材育成等を図ることで相互の競争力を高めようとする関係も構築されつつあることから、下請中小企業振興対策が重要な柱の一つとなる。一方で、下請分業構造の構築に伴い取引上の問題も増加し、代金の支払遅延、代金の減額、商品の購入強制など中小企業に不当な不利益を与える行為が行われていることから、取引適正化の視点も必要であると考えられる。

(注 10) 「自立化」の意味については、例えば発注企業の技術・情報・生産能力といった経営資源と補完する必要不可欠な存在として価格交渉力や取引条件などの面において自立的であるといった意味と理解できよう。

第3 今後の下請中小企業振興対策の方向

下請中小企業を取り巻く環境が変化しつつある現在、下請中小企業は様々な親企業のニーズに則した商品・役務提供を行うことにより自社に技術・ノウハウを蓄積し競争力を高めていくことが重要となっている。

実際、親企業と下請企業が連携した共同研究、新商品開発、新役務提供、生産性の向上への取組みを通じて自社に経営資源を蓄え競争力を高め、生き残り成長を図ろうとする企業の姿勢もうかがえる〔図表25〕。

他方、下請中小企業は親企業より小規模で、一般に転用の利きにくい資産を有し、成果物の転用も通常不可能な委託取引を行っており、親企業の影響を直接的に受けやすく、自立した経営を行っていくことが困難な場合が多い。

また、親企業・下請企業間連携を通じた経営資源の蓄積、競争力の強化は、下請中小企業の成長に不可欠である反面、発注方法や代金の支払い、権利の帰属等において優越的地位を濫用した取引上の問題が発生する可能性が高いのも事実である。

かかる状況下、製造業及び役務取引の両分野において我が国の分業構造を担う下請企業群は、産業の競争力を規定する重要な存在であり、下請事業者は、コストや技術面での優位性を向上させ、積極的に販路を開拓する等して自主的な事業の展開を行い、ひいては競争力のある産業の形成に資することが求められる。

このような観点から、今後の下請中小企業振興対策の方向として、製造業及び役務取引について、個々の下請中小企業の自主的な事業展開への支援とともに、「親企業・下請企業一体の取組みを中心とした企業連携等の推進」、「取引あっせんの強化拡充」及び「取引の適正化」といった下請中小企業の連携の取組みに係る支援を推進することにより、自社の競争力を高める下請中小企業を支援していくことが重要な課題と考えられる。

I 親企業・下請企業間関係を中心とした連携の取組みに係る支援

下請中小企業支援という切り口では、ネットワーク化の取組み、中でも親企業との関係で生じる活動をいかに支援するかに重点を当てた施策を講じることが必要である。具体的には、親企業・下請企業間連携を中心とした企業連携等の推進、取引あっせん、取引の適正化に焦点を当てるべきである。

1. 親企業・下請企業一体の取組みを中心とした企業連携等の推進

下請中小企業に対しては、事業協同組合等の強固な連携への支援を行うことが重要である一方、任意グループ等緩やかな連携や異業種交流によるネットワークの構築に対する支援も必要となってきた。双方の施策支援の可能性について検討すべきである。具体的には、下請中小企業が活用可能な技術開発等の施策について、既存の施策の普及・活用を含め検討を行っていく必要がある。

特に、中小企業経営革新支援法では、個々の企業のみならず組合や任意グループも支援対象としていることから、下請中小企業が属するグループへの活用を促すことも重要である。

また、ジャスト・イン・タイムシステム、サプライチェーンマネジメント等ITを活用し親企業と下請企業が共同で短納期化を実現する取組みは、産業空洞化対策、競争力確保の観点から有効な方策と考えられるが、このような取組みを実施するに当たって、下請事業者が不利益を被るような取引環境が発生していないか、あるいは、こうした取組みに中小企業が参入するに当たって支障となる規制はないか、検討を進める必要がある。

産学官連携については、既存の技術開発支援制度の活用を促進させることが重要であり、下請企業がこうした取組みに参加できるよう、その普及を図る必要がある。また、公設試験研究所、さらには中小企業支援センターや商工会議所などの地域指導機関は、地域企業と密着して企業の経営革新を支援している場合も多いことから、より一層の貢献が期待される。

＜施策ニーズの例＞

景気の低迷が長期化し、地域産業の空洞化が進行する中、親企業と下請企業が連携することにより、効率的で競争力のある分業体制を構築していくことが必要であり、そこに政策ニーズも存在している。また、モジュール化、サブアセンブリ化が進む中、組合のような組織をはじめとした企業連携に対する支援ニーズが指摘されている。

また、親企業と下請企業が一体となり多品種少量・短納期化を実現するジャスト・イン・タイムシステム、サプライチェーンマネジメント等の導入を始める企業や、設計・開発から市場投入までを短期間で達成するため親企業・下請企業が連携して開発・量産体制を整備する企業群がみられ、これらの取組みが積極的に行われることが重要との指摘がなされている。

産学官共同事業においては、公設試験研究所が果たす役割や、中小企業支援センターや商工会議所等における大学・TLO（技術移転機関）と中小企業を結びつけるためのコーディネート機能について期待が大きい。

2. 取引あっせんの強化拡充【下請企業振興協会の機能強化等】

グローバル化の進展に伴い、下請分業構造が流動化していく中で、下請企業にとって新たな取引先を開拓する必要性が一層高まっている。その際、取引のあっせんを契機として販路開拓、経営管理といったトータルなサポートをしていくことが有効である。

1) インターネット受発注システムの強化

情報技術の急速な普及・発達により、取引先の確保においてもITの活用が必要不可欠となってきている。既に民間団体、都道府県等様々な組織においてインターネット上の取引情報提供システムが整備されているところであるが、効率的な受発注情報の提供を実現させるためには、これらのシステムを効果的に活用することも重要である。

具体的には、全国協会が運営する取引マッチングシステムについて、他ネットとの連携の推進を検討すべきである。また、検索機能の強化、コンテンツの充実等下請企業の利便性を考慮したシステムへの改善を積極的に図っていくことが必要である。

2) 海外への販路開拓支援

親企業の海外移転による国内の空洞化が加速する中、下請中小企業にとっては、国内はもちろんのこと、海外の販路開拓もこれまで以上に重要となってきている。そのためには、海外の企業に対して自社製品をアピールする場となる見本市・商談会等の実施やインターネットによる海外の公的機関との

提携といった取組みに対する支援も必要である。こうした海外への販路開拓事業を、下請企業振興協会において積極的に展開することが期待され、その支援のあり方を検討すべきである。また、全国協会が海外との窓口となっている組織と連携することも効果的である。

3) 役務取引における取引あっせん

これまでの取引あっせんは製造業に主眼がおかれていたが、既にサービス業においても下請分業構造が発達していることから、役務の委託取引における取引あっせんについても、取引の実態を踏まえつつその充実が期待される。特に、全国協会が行う取引あっせん事業や取引における相談体制について、製造業におけるこれまでの実績・ノウハウを活かしつつ、サービス業にも対応可能な体制の整備を図ることが必要である。

4) その他

下請中小企業にとって、上記の取引あっせん事業を含め中小企業施策全般について情報の収集・整理が困難な場合が多い。こうした情報収集能力に乏しい下請中小企業に対しては、ポータルサイトの導入等IT化を推進していくとともに、全国協会等が国の施策や取引あっせん等の情報を積極的に提供していくことが重要であると考えられる。

<施策ニーズの例>

下請事業者にとって営業力の強化は最大の課題であり、新規取引先の開拓は下請中小企業にとって最大の関心事の一つといえる。

最近の調査結果〔図表26〕を見ても、下請中小企業が要望する今後の施策として「新規取引先開拓等、下請取引のあっせん」を挙げる企業が最も多く、また「新分野・新販路開拓への支援」に対するニーズも高いことから、下請中小企業にとって取引あっせんに対する期待は大きい。

製造業及びサービス業における有識者からのヒアリングでは、現在全国協会が運営している「取引マッチングシステム」について、その更なる機能強化・拡充及び検索や利便性の向上の必要性が指摘されている。また、販路開拓の重要なルートとして、展示会、商談会への出展に対する支援拡充への要望や、商談会開催情報の迅速な提供へのニーズも挙げられている。都道府県の下請企業振興協会や地域の中小企業団体による取引あっせん、相談等の事業についても引き続き期待が大きい。

さらに、親企業の海外進出に伴い下請企業の中にも取引先を海外の企業へ求める動きがみられる中、海外への営業力に乏しい下請中小企業に対する支援、国際的な商談会等国際取引あっせんに対する施策支援も求められている。

3. 取引の適正化

取引の公正化の実現は下請企業に交渉力を持たせ、自立化に資する意味において下請中小企業の振興の観点から必要不可欠であり、製造分野はもとより、役務委託取引においても親企業と下請企業の適正な取引関係の実現に向け、実効ある施策を講じていくべきである。

これまで述べてきたとおり、サービス業等において、優越的地位の濫用に当たると考えられる不公正な取引の存在も指摘されている。特に、ソフトウェアやテレビ番組制作の取引では、書面交付のルール化等が求められている。こうした状況に鑑み、サービス業等における下請中小企業の取引適正化を図る観点から、現在、下請代金法の規制対象への役務の委託取引の追加等に係る検討がなされているところである。その場合、例えば発注書面の記載事項を役務取引の実態・特性を踏まえたものにする等、業界の実態に対応した規制となるよう留意が必要である。

さらに、法執行の面について、役務の委託取引が下請代金法の対象に追加された場合、調査対象事業者数は増大するとともに、拡大される調査対象業種についての知識も必要となる。こうした事情に鑑み、これら対象の追加に伴い、執行体制の充実・強化等を図ることが、これら取引の適正化の実現に必要である。

加えて、役務の委託取引においてはテレビ番組やソフトウェアなどの取引における権利の帰属問題、製造業においては金型取引に関する知的成果物の権利の帰属問題等、下請取引の適正化を図るうえで対処すべき課題も多い。このような問題について、下請代金法以外の適切な施策対応のあり方について検討の必要がある。

<施策ニーズの例>

景気の低迷が続き、親企業の経営環境も厳しい中、下請企業に対する支払代金の遅延、減額等の問題が引き続き存在している。品質より低価格を求めたり無理な納期短縮を求める親企業によって取引条件が悪化する例や、金型の所有権を巡る優越的地位の濫用の例も存在しており、こうした親企業による不当な取引を改善するための要望も、下請振興を図るうえでの重要なニーズと考えられる。

また、ソフトウェアやテレビ番組制作等の業界においては、発注書面が交付されない、契約書の交付が遅い、権利の帰属が不明確である等の取引慣習上の問題によって、受注（下請）企業側の立場が弱く、下請企業の振興を図るうえで支障をきたしている状況がみられる。これら役務委託取引においては、公正な取引関係の実現が求められている。

II 個別企業に係る支援

個々の企業の取組みについては中小企業支援施策が既に広く講じられており、既存の施策の活用を推進するため、積極的な普及・啓発が望まれる。

特に下請中小企業の多くは小規模業者^(注 11)で、かつ脆弱な経営資源にもかかわらず厳しい環境変化に必死に取り組んでおり、我が国産業の基盤強化のためにも技術向上や I T の活用、資金調達、人材育成・確保面の支援は大変重要となっている。

1. 技術力の向上

技術力の向上に関する支援策については、各種技術開発補助制度や融資、税制の優遇措置のほか、特許の取得や I T 化の促進に関する施策も広く講じられており、これら支援策の積極的な活用を促進することが重要である。技術力の向上に関する支援ニーズは高く、今後ともこれらの施策の活用を促進することにより、下請中小企業の技術力の向上を図っていくべきである。

<施策ニーズの例>

個々の中小企業に関するニーズでは、技術開発、特許の維持・取得等への支援に係る要望が多い。下請中小企業にとって競争力を維持・強化させていくためには技術力の向上は必要不可欠であるが、現状の補助制度、融資、税制等の施策対応の周知度は必ずしも高いものではない。現行制度を下請企業が有効に活用できるため、積極的な普及・啓発を行うための方策を検討すべきといった意見も挙がっている。

2. 資金調達

資金調達の円滑化を図るための支援策としては、既存の一般融資制度や売掛債権担保融資保証制度の積極的な活用が期待されるほか、下請中小企業の利用を更に促進するような方策について検討する必要がある。また、サービス業や建設業においても多くみられる発注段階から完成までのつなぎ資金ニーズに対しては、売掛債権担保融資保証制度の要件緩和が講じられており、これらの普及を強力に推進していくことが必要である。

(注 11) 特に、下請企業振興協会への受注登録企業のうち約 57% (約 6 万 1 千社) が従業員 10 人以下の企業であり、より規模の小さい企業に対する取引あっせんの必要性が高いものと考えられる。

＜施策ニーズの例＞

下請中小企業にとって資金調達のニーズは依然として高く、保証制度や融資制度の強化拡充が求められている。サービス業や建設業において、受注から完成・入金まである程度期間がかかる場合が多いことから、つなぎ資金調達に係るニーズが指摘されている。特にソフトウェア業やテレビ番組制作業では、契約書の交付が遅く成果物作成に長期を要する一方で入金完成・検収後である場合が多いこと等から、つなぎ資金に係るニーズも指摘された。

3. 人材の育成・確保

下請中小企業が事業の幅を拡大する際には、その事業を的確に実施するための人材の確保が必要不可欠である。こうしたことから、中小企業の人材育成・確保に関する政策は重要であり、中小企業大学校等による研修をはじめとした既存の中小企業支援施策の積極的活用を図るほか、後継者難を抱える企業への支援策や下請企業の営業力・経営戦略等を養成し自立化を支援する施策の創設を検討すべきである。

＜施策ニーズの例＞

ソフトウェアの開発等技術進歩の著しい分野では、個々の中小企業の努力では人材育成を行うことは困難であることから、公的機関が集団で研修を行う機会の設置等のニーズがある。また、業種を問わず経営者及び後継者等に対し、下請中小企業が自立化のために必要なマーケティング力や経営戦略等を習得するための施策支援が必要との指摘がある。

結語

特定の企業との長期継続的な関係を特徴とする下請企業関係は、下請企業の劣位性に根ざす取引上の問題を惹起させる一方、歴史的には製造分野における製品のコストの低減、品質の向上等といった我が国産業のパフォーマンスの向上に貢献してきた。これは、親企業と下請企業の協調的行動や情報共有による不確実性の低減、下請企業同士の切磋琢磨（共同活動と下請事業者間の競争）、柔軟な分業によるリスクの負担等が寄与したものと考えられる。

しかるに現在、国内経済の停滞と企業活動におけるグローバル化の進展のなかで、製造業を中心に下請企業は親企業の海外展開による取引機会の減少、厳しいコストダウンへの対応等に直面し、マクロ的には下請分業構造の流動化と地域経済の空洞化が進行している。

また、サービス経済化の進展に伴い役務取引分野の委託関係が拡大しており、取引の適正化に係る政策ニーズとともに、企業の振興ニーズも増大している。

このようななかで、役務の委託取引を含めた取引の適正化を実現する必要性があるとともに、下請企業の振興策としては、企業間の連携関係の構築を推進する企業の努力に対し、さらには個々の下請企業の実状に応じた自主的な事業展開への努力に対し支援していくことが肝要である。その際、個々の企業が自らの強みを磨きながら企業連携によるコストダウンや俊敏性の向上、研究開発力の強化等を図っていく事例は示唆に富むものであり、こうした努力を支援していくことが今日の下請中小企業振興対策に求められている課題であるといえよう。

もとより、下請企業は産業組織において製造、役務の両分野において日本経済を支える重要な基盤としての役割を今後も担うべく、環境変化に対応した機動的戦略展開を図っていくことが必要である。このような問題意識に基づき、中小企業政策審議会取引部会では、今後の下請中小企業振興対策について検討を行い、中間とりまとめを行った。

本中間とりまとめを国民及び政府へのメッセージとして、下請中小企業振興に向けての各方面への議論が活発化することが望まれる。

【中小企業政策審議会経営支援分科会取引部会委員名簿】

部会長	宮 下 正 房	東京経済大学経営学部教授
	沖 幸 子	フラオグループ株式会社代表取締役社長
	篠 原 徹	日本商工会議所常務理事
	田 勢 修 也	全国中小企業団体中央会専務理事
	玉 利 半 三	全国卸商業団地協同組合連合会会長
	堤 富 男	中小企業金融公庫総裁
	中 村 久瑠美	弁護士
	中 村 守 利	全日本印刷工業組合連合会会長
	西 川 聰	都市基盤整備公団理事
	橋 本 昌	茨城県知事
	樋 口 吾 一	社団法人全国中小建設業協会会長
	堀 信 夫	株式会社山城精機製作所代表取締役社長
	村 上 政 博	一橋大学大学院国際企業戦略研究科教授
	村 木 利 雄	雇用・能力開発機構理事