

# 第3部

2020 White Paper on Small Enterprises in Japan

## 中小企業・小規模事業者と 支援機関

# 第1章 中小企業政策の変遷

公的機関を中心とした様々な中小企業支援機関（以下、「支援機関」という。）は、中小企業・小規模事業者の経営改善や事業の発展を支える重要な役割を担っている。まず、本章では、我が国の中小企業政策の基本理念や基本方針を定める中小企業基本法や、中小企業支援体制の変遷について概観する。

## 第1節 中小企業基本法の変遷<sup>1</sup>

### 1 中小企業基本法の制定（1963年）

中小企業基本法は、中小企業庁の設置（1948年）から15年後の1963年に制定された。同法の制定時においては、中小企業とは「過小過多（企業規模が小さく、企業数が多すぎる）」であり、「一律でかわいそうな存在」として認識されていた。また、中小企業で働く労働者は社会的弱者であり、こうした者に対して社会的な施策を講ずべきとのスタンスで政策が講じられてきた。この

ような認識の下、同法は、中小企業と大企業との間の生産性・賃金などに存在する「諸格差の是正」の解消を図ることを政策理念としていた。同法では、「生産性の向上」と「取引条件の向上」を、諸格差を是正するための具体的な目標としており、この目標を達成するための政策手段を規定し、具体的に実現を図ることとしていた。

### 2 中小企業基本法の抜本的改正（1999年）

1999年12月に公布された改正中小企業基本法では、中小企業を「多様な事業の分野において特色ある事業活動を行い、多様な就業の機会を提供し、個人がその能力を発揮しつつ事業を行う機会を提供することにより我が国経済の基盤を形成するもの」と位置付けて、これまでの「画一的な弱者」という中小企業像を払拭した。

また、中小企業は、①新たな産業の創出、②就業の機会の増大、③市場における競争の促進、④

地域における経済の活性化、の役割を担う存在であることを規定するとともに、これまでの「二重構造の格差是正」に代わる新たな政策理念として、「多様で活力ある中小企業の成長発展」を提示している。この新たな政策理念を実現するため、独立した中小企業の自主的な努力を前提として、①経営の革新及び創業の促進、②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、の3つを政策の柱としている。

### 3 中小企業基本法の再改正と小規模企業振興基本法の制定（2013年、2014年）

2013年に中小企業基本法が再度改正され、「小規模企業に対する中小企業施策の方針」が位置付けられた。また、これを更に一歩進める観点から、2014年6月に「小規模企業振興基本法（小規模基本法）」及び「商工会及び商工会議所による

小規模事業者の支援に関する法律（小規模事業者支援法）の一部を改正する法律」が成立した。

1999年に改正された中小企業基本法では、成長発展を基本理念として掲げ、企業の自主的な努力を促すための経営革新、創業促進、経営基盤強化

1 中小企業庁（2000年）「新中小企業基本法-改正の概要と逐条解説-」。

の取組支援を規定していたが、小規模基本法では、「成長発展」のみならず、小規模事業者の「事業の持続的発展」を基本原則として位置付けた。

また、小規模事業者支援法では、この基本原則

にのっとりつつ、地域に根ざした各地の商工会及び商工会議所が、小規模事業者の持てる力を最大限引き出し、総力を挙げて支援を行う体制の構築を掲げた。

## 第2節 中小企業支援体制の変遷

### 1 中小企業支援体制の歴史

中小企業庁発足当初における中小企業支援は、診断指導事業として展開され、「中小企業指導演法」（1963年）を制定し、都道府県などの「中小企業総合指導所」と中小企業振興事業団（現在の（独）中小企業基盤整備機構）を両輪とする政策手法を構築するとともに、診断指導事業費補助や高度化資金による助成を行ってきた。その後、平成に入ると、地方分権や行政改革といった国の役割の見直しの中で、診断指導制度は縮小・廃止されて

いった。中小企業指導演法の「中小企業支援法」への改正（2000年）に加え、地方分権が進む中、国は広域的支援の観点から「地域力連携拠点」を、整備した。さらに、リーマン・ショックを受けて、中小企業支援の重要性が一層高まったことから、「中小企業応援センター」を整備してきたが、その後の行政効率化の観点から、認定経営革新等支援機関制度及び専門家派遣事業の創設に至った。

### 2 近年の中小企業支援体制の展開

#### ① 認定経営革新等支援機関制度の創設（2012年）

経営支援の担い手の多様化・活性化のため、中小企業者などの新たなニーズに対応し、高度かつ専門的な経営支援を行う金融機関や各種士業を取り込むため、2012年に「認定経営革新等支援機関制度」が創設された。これまでに、35,264機関（2020年2月末現在）を認定している。

営戦略に踏み込み、経営の改善発達を支援する経営発達支援事業を促進する観点から、「商工会及び商工会議所による小規模事業者の支援に関する法律（小規模事業者支援法）の一部を改正する法律」が制定された。具体的には、商工会・商工会議所が「経営発達支援計画」を策定し、国がこれを認定する仕組みを設け、商工会・商工会議所による経営発達支援事業の実施を促すこととしている。これにより、商工会・商工会議所の業務は、これまでは経営の基盤である記帳指導・税務指導が中心であったが、今後は、経営状況の分析や市場調査、販路開拓にも力点が置かれることとなった。

#### ② よろず支援拠点の創設（2014年）

様々な支援機関が存在することで、中小企業者などからは、どこに相談すべきか分からないという声が増え、「中小企業・小規模事業者ワンストップ総合支援事業」の一環で、2014年に様々な経営課題にワンストップ対応する相談窓口として「よろず支援拠点」を各都道府県に設置した。

#### ④ 小規模企業振興基本計画の改定（2019年）

小規模基本法に基づき、小規模事業者の振興に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るため、2014年10月に定められた「小規模企業振興基本計画」について、基本計画策定からおおむね5年が経過したことを踏まえ、2019年6月に基本

#### ③ 小規模事業者支援法の改正（2014年）

身近な中小企業支援機関である商工会・商工会議所が伴走型支援を強化して、小規模事業者の経

計画を変更し、新たな5年間の「小規模企業振興基本計画（第Ⅱ期）」を開始した<sup>2</sup>。

第Ⅱ期計画では、近年のITツールの発達や働き方改革の進展によるフリーランスなど事業主体の多様化及び副業者の増加や大規模災害の頻発を

踏まえて、これまでの4つの目標、10の重点施策に加えて、「多様な小規模事業者（フリーランスなど）の支援」、「事業継続リスクへの対応能力の強化」を重点施策に追加している。

### 第3節 中小企業支援機関が果たす役割

2017年6月にとりまとめられた「中小企業政策審議会中小企業経営支援分科会中間整理」では、それぞれの中小企業支援機関が果たす役割として、①気づきやきっかけを与えること、事業者の悩みを気軽に受け付けること、②中小企業支援機関相互がネットワークを形成すること、③それぞれの中小企業支援機関が能力を向上することの3点がポイントであると述べられている。

①については、商工会・商工会議所、士業等専門家、金融機関などの各地に存在する身近な中小企業支援機関が、様々な悩みを受け付け、時には支援を受けることを強く勧め、必要に応じて、より専門的な機関へと取り次ぐことが重要となってくるとされている。そうした専門機関と顔が見える関係を構築することの重要性や、相談対応後の

積極的なフォローの重要性が指摘されている。

②については、中小企業支援機関間でネットワークを形成することで、広く面でニーズの掘り起こしや気づきの付与を行えることが効果的であるとされている。また、こうしたネットワークが形成されていれば、中小企業者などがどこの中小企業支援機関を訪れても、支援機関全体で悩みに対応することができ、また、支援策を必要な事業者に円滑に届けることもできると、その有効性が指摘されている。

③については、特に「分野専攻型」の支援機関においては、窓口機関から取り次がれた場合も含めて、的確に経営課題に対応できるよう、自らの専門性の向上に努めることが重要であるとしている。

<sup>2</sup> コラム3-1-1を参照。

## コラム

3-1-1

## 小規模企業振興基本計画と小規模事業者支援法の改正

2019年6月に第Ⅱ期小規模企業振興基本計画が閣議決定されるとともに、商工会及び商工会議所による小規模事業者の支援に関する法律（以下、「小規模事業者支援法」という。）の改正が行われた。

第Ⅱ期小規模企業振興基本計画は、中小企業政策審議会小規模企業基本政策小委員会（以下、「小委員会」という。）の議論を踏まえて作成されており、同議論は、小規模事業者支援法の改正にもつながっている。

本コラムでは、議論の概要及び同議論が第Ⅱ期小規模企業振興基本計画及び小規模事業者支援法にどのように反映されたかを解説していく。

## 1. 支援機関の類型と商工会・商工会議所の二面性

小委員会では、第Ⅱ期小規模企業振興基本計画すなわち小規模企業振興政策の方向性を検討していく上で、支援体制の在り方についても議論のテーマとなった。その際、商工会・商工会議所の支援機関としての機能を整理していく中で、地域の企業を構成員として構成員同士の相互扶助を主眼とする社団組織としての性質と、構成員外の小規模企業に対しても支援を行うことの関係性についても議論が及んだ。

小委員会では、支援機関について、支援をする側と支援を受ける側の関係を基に、「メンバーシップ型支援機関」と「外部型支援機関」とに類型化した。

メンバーシップ型支援機関とは、メンバー間での交流・連携・協働・協業によって互いに資源を提供し合うことで課題を解決していくタイプの支援機関であり、組合が代表例となる。

外部型支援機関とは、支援を受ける側に足りない資源（情報を含む）について、支援を受ける側とは違う立場から提供することによって課題解決を手伝うタイプの支援機関であり、土業やよろず支援拠点などのいわゆる専門家が該当する。

このように支援機関を類型化した場合、商工会・商工会議所はコラム3-1-1①図のように二面性があるのではないかとされた。

## コラム3-1-1①図 商工会・商工会議所の二面性

## メンバーシップ型支援機関としての取組

【買い物弱者対策】  
地域の一員として自らも加わり、地域の共同出資で商業施設を整備

【事業承継の促進】  
後継者、承継経験者の中でノウハウ共有  
地域内で廃業予定の同業他社の事業を自社事業化（譲受）等



商工会・商工会議所



## 外部型支援機関としての取組

【買い物弱者対策】  
経営指導の専門家として需要減少の中でも経営が成り立つ仕組みを共に考える

【事業承継の促進】  
経営指導の専門家として、地域内の企業経営者に承継時に使える施策を伝える等

例えば、「事業承継の促進」という政策目標がある場合に、商工会・商工会議所という支援機関にどのようなアクション・支援行動を期待するかは、メンバーシップ型支援機関と外部型支援機関のどちらの側面を重視するかによって異なってくる。

メンバーシップ型支援機関としての商工会・商工会議所に期待するアクション・支援行動は、構成員自らが事業承継を行うこと、事業承継を果たした構成員が今後の事業承継を予定している他の構成員に経験者としてノウハウを共有することなどが考えられる。

他方、外部型支援機関としての商工会・商工会議所に期待するアクション・支援行動は、構成員同士のメンバーシップ・相互扶助ではなく、構成員外の存在である経営指導員による外部専門家的な視点からのアドバイスや計画作成支援となる。

また、これまでの小規模事業者支援法では、商工会・商工会議所を経営発達支援事業の主体と位置付けているが、メンバーシップ型支援機関・外部型支援機関のどちらの側面を念頭に置いているかが明確ではなく、本来は構成員相互のメンバーシップで行うべき取組・事務（地域の祭事の事務局業務など）を、外部専門家の役割を期待される経営指導員が処理するなどの事象が起きていた。その結果、業務のしわ寄せが経営指導員に及び、業務過多の一因となっているのではないかという問題意識が提起された。

これを受け、今回の小規模事業者支援法及び同法に基づく基本指針の改正では、経営発達支援事業を含む経営改善普及事業は、経営指導員が責任者となる事業（外部型支援機関としての事業）であることを明確にした。

## 2. 経営指導員の業務（経営改善普及事業）の在り方

小委員会では、経営指導員の業務（経営改善普及事業）の在り方についても随所で議論の俎上に載せられた。

まず、経営指導員に対しては、その人件費を始め、都道府県などの地方公共団体の公費が多分に投下されることによって活動コストが賄われている。この実態に即せば、経営指導員には、公費の投下目的に応じた活動が期待されているところだが、どの事業者をどのように支援するかといった活動の裁量が商工会・商工会議所に委ねられているのが現状である。

小委員会では、小規模企業振興政策を実施するに当たっての地方公共団体の位置付けを明確にするとともに、経営指導員の業務（経営改善普及事業）と、地域の商工行政が軌を一にするための仕組みが必要であるとされた。

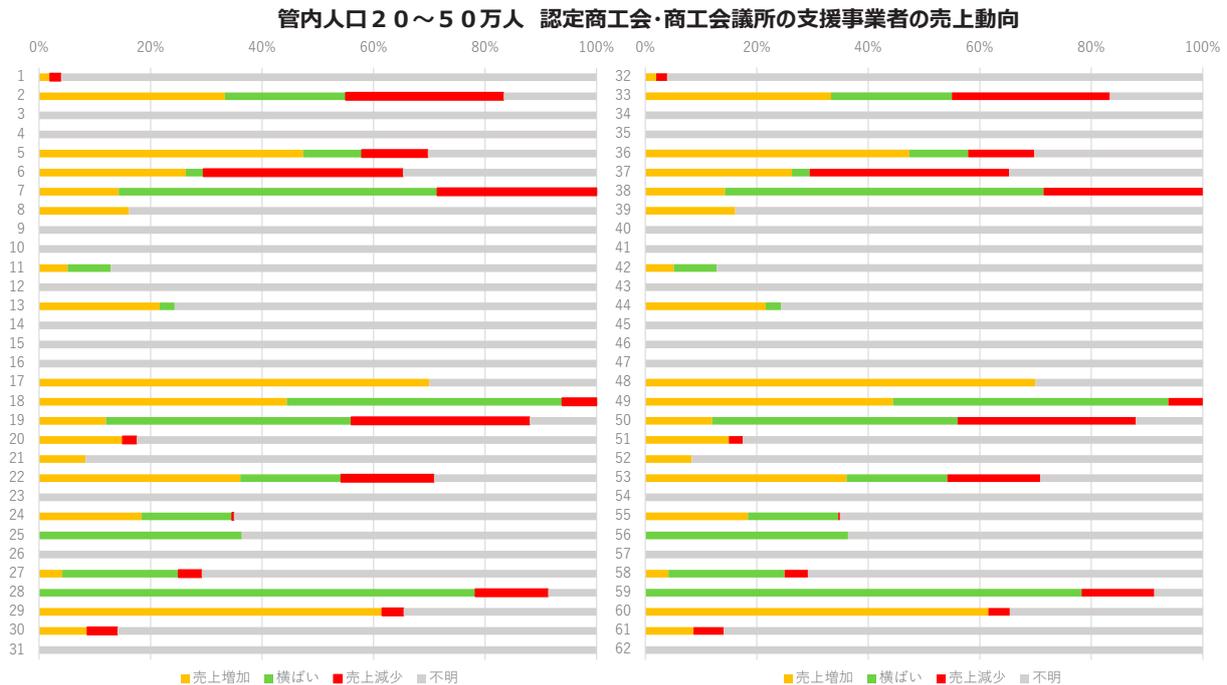
このため、第Ⅱ期小規模企業振興基本計画では、小規模企業振興政策のステークホルダーとして地方公共団体を位置付けるとともに、国と地方公共団体の連携強化を図っていくべき旨が記載された。

小規模事業者支援法についても、同法に基づく計画は商工会・商工会議所による単独作成から市町村と共同作成する制度へと改正されるとともに、基本指針において、経営改善普及事業は「地域の商工行政との調和を図る」ことを原則とした。

また、小委員会では、経営改善普及事業の中でも経営発達支援事業について、「事業者に対して何をするか（活動目標）」は規定されているが、「事業者にどうなってもらいたい（成果目標）」からの効果検証が不十分であることが問題提起された。

小委員会では、経営発達支援事業の実績も開示した上で議論がなされたが、事業計画の作成支援をした企業の状況・経営動向の継続把握（モニタリング）を全く実施していない商工会・商工会議所が存在することが明らかになった。コラム3-1-1②図は、商工会・商工会議所に支援先の売上増減の動向を質問した結果の一例だが、全者について「不明」と回答している商工会・商工会議所も少なくない。

コラム3-1-1②図 商工会・商工会議所の支援事業者の売上動向の把握状況



(資料) 中小企業政策審議会小規模企業基本政策小委員会 審議録(令和元年小規模企業振興基本計画の変更について)  
 (注) 管内人口規模が20～50万人の商工会・商工会議所における、売上動向に関する継続把握の状況を示したもの。

事業計画の作成支援は、目的（小規模企業の経営発達）を実現するための一手段であるにもかかわらず、事業計画の作成支援を行うこと自体の目的化・手段の目的化が進んでいるおそれがあった。

このような手段の目的化は、経営発達支援事業以外の個別施策でも起こり得るものである。例えば、小委員会では、小規模事業者経営改善資金融資（マル経融資）についても、融資を行うこと自体が目的ではなく、情報の非対称性や低償還能力といった金融困難の原因を解消し、民間金融機関からも資金調達が可能となるように経営改善を図っていくことが目標であるなど、政策の目的・目標・期待する効果を整理していくための議論もなされた（コラム3-1-1③図）。

このような議論を踏まえ、小規模事業者支援法に基づく基本指針は、経営指導に当たってのモニタリングの重要性、成果目標の視点、成果を把握するための仕組みなどを記載する改正がなされている。

コラム3-1-1③図 マル経融資に期待する効果と政策目標



以上からも分かるとおり、第Ⅱ期小規模企業振興基本計画及び小規模事業者支援法は、小規模企業のための施策であると同時に、小規模企業を支援する側、主に経営指導員の環境整備のための施策ともいえる。