

## 新中小企業基本法 10 年の回顧と今後の展望

木村 忠夫氏

(21 世紀中小企業振興ネット代表幹事／ NPO ビジネス・サポート副理事長兼事務局長)

### 1、はじめに

「中小企業」という言葉が使われ始めたのは戦後で、戦前は「中小商工業」という言葉が使われていた模様。1929 年の大恐慌、金融恐慌の政策で、「中小商工業救援対策」といったものがあつたようである。

「中小企業」というかたちで明確にとらえて政策なり行政組織なりができたのは、第二次大戦後 1948 年に、中小企業庁が設置されて以降である。財閥解体などの状況があり、GHQ が方針を出したりする中で中小企業庁が設置された。中小企業庁設置法が制定されて以降、中小企業庁はこれをもとに行政をやっている。中小企業庁設置法第 1 条はとくに意識しなくてはならないものである。この第 1 条は、中小企業の意義を国民経済の中で位置付けているが、公正競争政策として、民主主義社会の運営においても大切だとしており、現在も生きている。

1963 年に制定された中小企業基本法は、大企業との二重構造を解消することを意識して制定された。格差是正、合理化、近代化、スケールメリットの追求を重点につくられた。

1965 年に通商産業省に入省し、現在は資源エネルギー庁の部署になっている鉱山局鉱政課というところに配属されたが、中小企業近代化促進法の実施に取り組んだことを覚えている。その後、国内外とも経済状況が変わっていった。高度経済成長を経て、発展を遂げた後、1989 年にバブル崩壊、以後長期不況となると、サッチャーやレーガンの市場主義が世界の潮流になったこともあり、中小企業政策を見直したほうがよいという流れになった。そこで中小企業基本法が見直され、1999 年に新中小企業基本法が制定された。

### 2、新中小企業基本法の概要

旧中小企業基本法は、二重構造を踏まえて作られ、中小企業は経済の二重構造の底辺、大企業よりも遅れた存在として認識されてきた。しかし、経済発展が進み、世の中が変化してニーズも多様化してくると、専門性やスピード性がある中小企業の活躍が目立ち始めるようになってきた。そこで新中小企業基本法では、中小企業を「我が国経済のダイナミズムの源泉」と捉え、「日本を元気にする立役者」としている。そして、中小企業に次の 4 つの新たな役割が期待されるとしている。

- ① 市場競争の苗床（市場競争の活性化、経済の新陳代謝の促進）
- ② イノベーションの担い手（革新的な技術、新業態等の創出）
- ③ 就業機会創出の担い手（企業家精神の発揮、自己実現の場）
- ④ 地域経済発展の担い手（地域の産業集積、商業集積の中核）

これに、私は、もうひとつ「国際競争力の担い手」という役割をつけ加えたいと思っている。日本の産業を代表する自動車産業や家電産業、機械・IT 産業も、各部品をつくる中小企業があって成り立っている。

ただ、このように中小企業を積極的に評価したのは、的確であり、またありがたいが、あまりにもバラ色で、中小企業が現実に直面している諸問題、諸困難が軽視されるようなことがあってはならないと思う。

新中小企業基本法の具体的政策目標として、創業企業数を従前の年間 14 万社から 5 年後には 24 万社にするというのがある。その後の推移を見ると、一定の成果を挙げていると考えてよいのではないか。

### 3、制定後の経過

まず、実態、中小企業の構造変化の動向を見てみると、創業を増やすのは一応うまくいったが、中小企業の実際の総数を見るとなかなかうまくいっていない。中小企業の数 は 1986 年をピークに一貫して減少している。この減少傾向をどう考えるか。過少過多の是正ということによいのではないかという議論もあるかもしれない。一方では、この間の市場主義、構造改革で、つぶれなくていい企業までつぶれているのではないかという気もする。

このような日本に対して欧米は一貫して増えている。アメリカでは、製造業では 500 人以下が中小企業としているが、全体では一貫して増えている。これをどう考えるか。アメリカの中小企業を業種別について見ると、製造業は減っており、サービス業は増えている。経済のサービス化が進行し、それに上手く対応しているのとらえていいのか。金融バブルというのがあったのでバブル的なことで水ぶくれしたのではないのかという考え方もあり得る。ただし、この場合でも雇用を確保したという意義は高い。経済、社会に活力を与えたということでは一定の評価をしてもよいのではないか。

次に、中小企業施策の展開状況を見ると、中小企業庁の予算の推移は、2000 億円、1900 億円、1700 億円と、新基本法制定後も減少を続け、全予算の中でのウェイトも低下している。もともと通産省は、他の省庁と比べて予算はさほど多くはない。昔から知恵で勝負とあったところがある。

各年度の「一丁目一番地」施策は、景気の動向、経済情勢が反映されている。今年度は、不況の影響が色濃く出ている。

法制度では、下請法の改正などサービス業も対象になった点など注目するところがある。また、成立したもの以外に、廃止、一本化された法律なども注目すべき。

中小企業行政は、中小企業にいろいろな施策を提供するようになっているが、民間ベース、

NPO等の団体も支援の仕組みの中に位置付け、上から下に流すだけでなく、下から上へ、また、横同士というように包括的な支援体制を作っていくことが大事と思う。

#### 4、浮かび上がってきた主な論点

10年を経過するところで、21世紀中小企業振興ネットやNPOビジネス・サポートで勉強、論議してきたので、法制度面及び運用面で検討すべきと思われる点を述べてみたい。いずれも論点提起であって、結論ではない。今後、各方面での論議の深まりを期待したい。

##### (1) 基本的考え方について

市場主義が色濃い新中小企業基本法の基本的考え方、トップランナー論を踏まえてか、「やる気と能力のある企業を応援」ということがよく言われる。それも悪くないが、日々地域で継続して経営している圧倒的多数の中小企業・零細企業を正面からとらえ、ポテンシャルティを見極めて頑張れるように応援することこそが中小企業政策ではないのか。がんばりたくてもがんばれない状況にある状況を支えるべき。中小企業は資金、人材確保において不利な状況になりやすいので、「やる気と能力を持てるように」応援しなくてはならない。

##### (2) 「定義」を巡って

###### ・各国比較

中小企業基本法は新旧とも資本金基準、従業員基準と2つの柱でその範囲が定められている。ここでいう従業員は、解雇の予告が必要な常時使用している従業員をさす。

中小企業の定義については、アメリカ、EU、中国とそれぞれ規定があり、従業員数、年間売上高、資産総額などの規模で定められている。アメリカには資本金の基準はない。

###### ・会社法改正との関係

2006年5月に施行された会社法も、当時の市場主義の影響で規制緩和が著しく、最低資本金制度、従来資本金が最低1000万とされていたのが1円でも可能になった。ここで中小企業政策等において、資本金はそれほど意味があるのかどうかというのも論点になってくる。先に見たように他の国ではあまり資本金を基準に取っていないところもある。

常時使用している従業員とされているが、雇用形態がこれだけ流動化し、非正規雇用が増え、パート、アルバイト、派遣と増えている。また、現在、統計の従業員数に派遣は入ってこない。さまざまな雇用形態のある中、従業員基準をどう考えるのかも、非常に大きい論点ではないだろうかと思う。

###### ・国会付帯決議

国会付帯決議でも、新基本法が10年たったところで従業員の定義をはじめ見直して、よく考えてみようということになっている。

### (3)「活動主体」を巡って

活動主体については、われわれの議論で行くと、小規模企業をもっともっと重視すべきだという議論。新基本法だと、ひとついい優良企業をどんどん育てれば、あとは結果的にそこがほかを引っ張っていき、いいところの儲けが全部にわたるといった発想だったが、これは格差を拡大して終わったわけで、やはり底上げが必要だという意識を持っている。今後の経済社会の運営を考えれば、株式会社だけでなく、協同組合、NPOなどの主体も組み入れてやっていくことを考えることが必要だ。

### (4)「独立の中小企業」を巡って

「独立の中小企業」の「独立の」は、はっきりしないという議論があり、中小企業が連携や組織化したりするのはあまり評価されないのではないかといったものまである。

大企業の子会社や国にすっかり依存するのも「独立した」とはいえないだろう。自立している企業であって、その自立している企業が大いに自己の発展のために協力し、連携するというのは、非常に重要な意義を有すると考えている。国際協同組合同盟でも、「自立した者同士の協同、個人の完全な発達とは他者との協同によってのみ達成できる」ということを言っている。今後、国際的連帯も必要だ。

### (5)「中小企業の多様性」を巡って

中小企業を十把一絡げでとらえても仕方がないということ。効率性のみでは律し切れない分野が多くあり、雇用に大きな役割、地域社会に大きな役割を果たしている中小企業も多い。

### (6)「中小企業の産学連携」を巡って

大学のシーズでやったものは、中小企業ではなかなか対応できない。中小企業にとって産学連携ってどうかという議論もある。簡単な産学連携で大学からアドバイスを受けたといったケースを産学連携として考え、中小企業に合った産学連携を今後展開していったらどうか。

### (7)「地域活性化、地域振興」を巡って

地域振興と中小企業振興はほぼ一体でやっていくこと。それが大半だが、現実問題として食い違うケースもある。中小企業が今後、国際展開が進んでいくとき、規模は小さくとも空洞化という議論がでる。そういった場合どうするかという議論がでる。中小企業サイドからは、地域で地域の魅力を作ってもらえないとなる。地域では農業とか建設業にばかり手厚いが、中小企業や産業の施策が非常に手薄という声もある。

逆に、自治体の方が、地域振興の観点で地元中小企業とぶつかるケースもあるわけで、いろんな企業などを外から呼んできて地元中小企業との調整の問題などあるが、考えていく必要がある。

#### **(8)「地域金融機関」を巡って**

中小企業にとって地銀、信金、信組は重要なのでこのへんどう取り組んでいくかというのはある。信金と信組については、金融審議会でも市場主義的発想からの見直しが提案され、協同組合は古くから株式会社にしたかどうかという発想がそもそもあって、提案があったようだが、株式会社だけでは経済社会がどうなのか。協同組合、協同組織の位置付け、存在意義を明確にして、もっと改善発達させていくのが良いのではないか。中小企業サイドからも信金、信組がどうなってくればいいのか意見を出せばよいと思う。

#### **(9)「会社法の“非公開会社”」を巡って**

2006年5月に会社法が全面改正、従来の商法から全面改正になった。コーポレートガバナンスの強化もやるんだという話もあったが、結果的にみると、国際競争が激しくなったので企業が自由に機動的経営をされるようにしようというそっちの方がほとんどになったように思う。規制緩和をするということで、中小企業についてもこの辺はかなり変わってきた。会社法上の分類では大会社と中小会社という分類があるが、実質的ないろんな規制の枠組みでいくと公開会社と非公開会社という分類がかなり意味を持つてくる。非公開会社は株式を全て譲渡制限している会社である。中小企業の多くがこの非公開会社。非公開会社についてもかなり規制が緩和されている。中小企業としてこれ喜ぶべきなのかどうか。中小企業庁は中小企業のみなさんの声を聞いて大いに規制緩和したとっている。例えば、従来の商法でいくと株式会社という以上は、株主総会と取締役会と監査役という3つはちゃんと置かなきゃいけないとなっていたが、実際は、形式だけ置いているという実態なので、株主総会と取締役だけでもよいといった機関設計の柔軟化が行なわれた。中小企業から見れば監査は面倒くさくてコストだけかかる、やる人がいないという議論が多いことの反映かもしれないが、監査役は置かなくても良い、会計参与という新しいポストを置けば監査役がなくなるともよいとなるなどコーポレートガバナンスなり監査なりを手抜きしていくということ。また、株主ごとに異なる扱いをしても良いとなった。株主平等原則との関係はどうなのか。これらは中小企業の健全な発展につながるのかどうか大いに疑問に思う。

#### **(10)「事業承継」を巡って**

後継相続人を非常に優遇するという感じが強い。事業承継は、相続人だけでなく、第三者への譲渡も、希望もあり、実態もあるので、単に相続人だけでなく、第三者への譲渡ももっと整備していく、というのがひとつある。後継相続人だけあまり優遇措置すると、税でもものすごく優遇措置、農業の絡みとも聞いているが、会社法でも株主ごとに異なる取扱

いを認めるといことで、民法の特例まで作って後継相続人だけすごい優遇するというのは、事業承継は上手くいっても家庭が崩壊してしまうというような議論も出ている。そのへんもどう考えるのか、論点。

#### **(11)「中小企業支援の仕組」を巡って**

前述した支援体制の議論と同じなので省略

#### **(12)「同族会社に対する税制」を巡って**

税理士の方などのご意見でご承知のことと思うが、同族会社は、税制上、一般に認められる損金算入、具体的には役員給与の給与所得控除分の損金算入、業績連動の役員報酬の損金算入などが認められない。同族会社の経理は問題があるからというのが理由のようだが、それなら経理をきちっとして、コーポレートガバナンスを強化していけばいいということになるか。そういったことも検討課題かと思う。

#### **(13)「競争条件」を巡って**

公正取引の確保をきちりやるということ。市場主義の名のもとに優越的地位の濫用などがまかり通ってはならない。ただ、これは独禁法等をどう動かすか、中々難しいようなので検討、工夫が必要だ。

#### **(14)「雇用・労働」を巡って**

雇用問題は今最重要課題で、派遣切りなどの問題もあるので中小企業もしっかりやっていくこと。

最低賃金の引き上げについて新聞報道など見ると中小企業サイド、関係団体は経営に支障が出るとして反対と出ているが本当にそれでいいのか。最低賃金を払うと会社がつぶれてしまうから雇用の確保にならないという議論があるが、最低賃金すら払えないような企業に人がくるかと考えるとそれでもつぶれる要素がある。最低賃金を引き上げてでも払えるようにしていくというのが中小企業の健全な発展の見地から重要だと思う。法令遵守のためのコストアップくらいは、石油高騰等への対応措置と同様、コスト転嫁を容易にする環境整備、応援するというのが考えられないのかと思う。

#### **(15)「セーフティネットの整備」を巡って**

前述した、共済制度の充実が考えられるべき。

### **5. 目下の経済状況と中小企業の実情**

ご承知のように、昨年9月以降の経済危機で、中小企業もきわめて厳しい状況にある。

NPO ビジネス・サポートが経済産業統計協会に委託して、同協会のHPで公表、毎月更新

している「中小企業景気関連指標」があるので、ご覧いただきたい。大企業と中小企業の格差も、利益率、賃金等で拡大している。その是正が目指されなければならない。

## 6. 今後の展望

わが国を巡る環境変化で予想される注目すべき主なものは、鈴木英夫氏著書『元気で豊かな日本をつくる税制改革』から引用した「所得格差、分配に関する意識の高まり」、「社会や公共に対する意識の変化一民による公共の推進」のほか、「情報化の一層の進展(インターネット等の利用の普及)」が挙げられる。これらを踏まえて、21世紀を「市場主義」から「人間性回復」の世紀にしたいと考える。中小企業もそこで、それなりの役割を果たしていけるようにしたい。新基本法や具体的施策も、このような大きな流れの中で、見直しが進められていくべきだろう。

「脱下請」とよく言われるが、下請は合理的企業間分業の1つであり、日本産業の国際競争力を支えている。「強い下請」を目指すべきだ。下請け中小企業は、親企業に余力がなくなっても強く生きていけるようにしなくてはならないが、そこで中小企業診断士の役割が期待される。今後の中小企業の展開で中小企業診断士に役立って欲しい。

なお、中小企業の健全な発展のために監査をやっていく、これをやりやすくすることを考えていくと良いかと思う。その際、経理、経営などに豊富な知識と経験を持つ中小企業診断士にどんどん監査役をやっていただければと思っている。