

## 中小企業基本法改正後の政策潮流と課題

和田 耕 治

1. はじめに
2. 中小企業基本法改正による政策転換
3. 中小企業基本法の再検討，小規模企業振興基本法の制定
4. 2010年代以降の頻発する災害，危機や環境変化への対応
5. ま と め

### 1. はじめに

1999年12月に中小企業基本法の抜本的改正がなされ，四半世紀近く経とうとしている．当時の基本法改正の主な狙いは，「格差是正論」から「活力論」へとといった政策理念の転換と理解された．理念の転換に対して，中小企業研究者，中小企業家，中小企業支援者などは様々な議論を展開させたが，それ以上に大きな変化があった．

新中小企業基本法では，第6条において，地方公共団体と国との役割分担が示された．そこで，2000年代初頭より，多くの地域で中小企業振興条例が制定され，中小企業家同友会が中小企業振興条例制定運動において，リーダーシップを担った．さらに，これらの潮流は，2010年6月の中小企業憲章の閣議決定につながっていく．

他方，国は新基本法の理念を具現化するため，中小企業新事業活動促進法（2005年），中小企業地域資源活用促進法（2007年），農商工等連携促進法（2008年）を実施法として制定し，新連携，地域資源活用，農商工等連携といった政策を各地域経済産業局と中小企業基盤整備機構地方本部を実施機関として展開する，国による成長する中小企業への直接支援がはじまった．

中小企業基本法改正以前の中小企業政策は，国が政策メニューを用意し，都道府県が政策支援対象を認定し，補助金行政のもとに国と都道府県の予算を組み合わせ，政策を実施する方法であった．この変化はいわば政策実施方法の大転換であり，政策理念の転換よりも大きいといえる．

とはいえ，国による政策大転換に対する修正が，2012年3月の「“ちいさな企業” 未来会議」にはじまるようになる．同会議は同年6月に「これまでの中小企業政策を真摯に見直し，小規模企業に焦点を当てた体系へ再構築」することを示した．

同会議を受け，2012年6月には，小規模企業活性化法，2014年6月には，小規模企業振興基本

法、小規模支援法が制定された。また、小規模企業振興基本法に基づき、2015年より、『小規模企業白書』が公開されるようになった。

その後、中小企業新事業活動促進法を改正して、労働力人口の減少、企業間の国際的な競争に対応した中小企業の経営強化を図るため、中小企業等経営強化法（2016年）が施行された。さらに、事業活動の継続、中小企業の災害対応力を高めるため、中小企業等強靱化法（2019年）が施行された。

また、2020年になるとコロナ禍のなか、緊急対策として、補正予算を組むことにより、国は持続化給付金、家賃支援給付金、資本性劣後ローンといった緊急対策を実施するようになった。

本稿は、かかる政策潮流を筆者の基本的な認識とした上で、すべてを網羅することはできないが、基本法改正以降に講ぜられた中小企業政策の課題について考察する。

なお、本稿は、2020年10月10日～11日に駒澤大学で開催（オンライン開催）された日本中小企業学会第40回全国大会自由論題「中小企業基本法改正後の政策変遷と課題」での報告をもとにしている。学会発表時、実際に中小企業政策立案に携わった先生方との議論があり、政策変遷に関する認識の違い<sup>1)</sup>が存在していた。とはいえ、本稿は中二階的な位置<sup>2)</sup>から概観した筆者からの見解となっている。批判や助言などがあれば、学会や論稿などの場を通じての発言、発信をお願いしたい。

## 2. 中小企業基本法改正による政策転換

### （1）政策理念等の転換

周知のとおり、1999年の改正は、1963年の制定以来の抜本的な改正であり、政策理念、政策目的、政策対象の大転換であった。中小企業庁（2000）『新中小企業基本法』によると、この転換は以下のように整理されている。

まず、政策理念については、「格差の是正」から「多様で活力ある独立した中小企業者の育成・支援」へ転換した。そして、「中小企業の多様性の増大」「『格差』の質的变化」を根拠として「結果としての格差の存在は是認」といった考え方になった。

また、政策目的については、「生産性の向上（中小企業構造の高度化）」「取引条件の向上（事業活

1) 実際に政策変遷に関する認識に違いがあったのは、以前、中小企業庁に勤務し、その後、大学教員に転身した研究者からの指摘であった。その論点は、筆者の解釈となるが、2010年代以降の小規模企業政策の充実を中小企業上層部支援からのより戻しとみるのか、中小企業政策の充実とみるのかということである。

2) 筆者は1990年代に中小企業総合研究機構（中小機構のシンクタンク）に勤務しており、中小企業政策に関する政策立案分野に関しての土地勘があることから、中二階的な位置とした。

動の不利の補正)」から「経営基盤の強化」「創業・経営革新に向けての自助努力支援」「セーフティネット」へ転換した。市場における取引ルールを確立することが欠落し、「意欲」のある企業に対する支援が目的とされ、競争に敗れた企業にはセーフティネットを用意するという方向性になった。

さらに、政策対象を画する視点については「企業間格差の底辺構造に位置すること（事業活動の結果として存在する事後的な格差に注目）」「格差の是正能力の有無」から「成長・発展を図る上で必要となる経営資源へのアクセスの困難性の有無（市場において営業活動を展開するに際してのイコールフットリング確保の必要性に着目）」へ転換した。すなわち、旧基本法では「格差及びその是正能力の有無は企業規模によって変化」するという見方から新基本法では「経営資源へのアクセスの困難性は企業規模によって変化」するという視点になった。

こうした改正は、広く一般には、二重構造論的中小企業観の否定と中小企業政策の中心にベンチャー支援策を位置づけることが今後の方向性と理解されている。実際、改正に係る中小企業政策審議会の答申では「高度成長期の経済拡大において……『格差是正』を政策目標とする中小企業政策は効果的であったが、経済が成熟化し安定成長を遂げるようになると次第にその目的及び政策手段が陳腐化し、施策の意義が次第に低下する」との指摘がある。

## （２）地方公共団体との役割分担

新中小企業基本法における政策転換において、理念の変化以上に大きな変化をもたらしたのは、中小企業政策を実施するにあたっての国と地方公共団体の役割分担が示されたことである。実際、基本法改正にあたって1999年9月に出された中小企業審議会答申「21世紀に向けた新たな中小企業政策」では以下の文章がある。

「これまでの中小企業政策においては、地方公共団体は『国の施策に準じて施策を講ずる』主体とされ、一部の施策では国が実施細則まで決定し、都道府県が画一的な状況にある……今後は、地方分権の推進に伴う一般財源化や機関委託事務の自治事務化等の趣旨を踏まえ、地方公共団体は、地域活力の源泉たる中小企業の振興を図るための施策を、地域の実情を踏まえ作成するべき対等の行政主体との認識の下に、適切な役割分担を図っていくべきである」と述べられている。また、「都道府県及び市町村は地域の特性と実情に応じ、地域中小企業の振興全体計画の策定、国の施策メニューの選択と地域特性に応じた独自の施策の追加、地域の支援体制の構築・整備等を創意工夫しながら進めていくべきである」という記述もある。

答申のこれらの文言は、新中小企業基本法の「第6条地方公共団体」との責務に反映されている。第6条は「地方公共団体は基本理念にのっとり、中小企業に関し、国との適切な役割分担を踏まえて、その地方公共団体の区域の自然的経済的社会的諸条件に応じた施策を策定し、及び実施する責務を有する」となっている。

すなわち、地域における中小企業政策の実施は、地方分権の流れのなか、いままでのように国の下請になるのではなく、各々の地方公共団体が独自の政策立案能力を持つことが要求され、これらは、中小企業政策の実施組織と実施方法における大転換を示唆している。

そこで、多くの地方公共団体では中小企業振興基本条例を制定するようになり、中小企業家同友会全国協議会の資料によれば、2019年5月27日時点で46都道府県439市区町村において、中小企業振興基本条例が制定されている。

条例制定については、2004年より、中小企業家同友会全国協議会が「中小企業憲章制定・中小企業振興条例制定運動」として、積極的に取り組んでいる。多くの地域で条例制定され、玉石混濁である事実を否定することはできない。とはいえ、条例として、評価の高いものは、役所の中小企業担当部門が頭の中だけで策定したものではなく、地域における様々な立場にあるものが、意見を出し合い、中小企業者等が主体的に策定したものである。この運動のなかで、中小企業家同友会は、民間の中小企業団体、政策提言団体としての地位を高めていくことになった。

条例制定運動の流れは、2010年6月の中小企業憲章の閣議決定につながっていく<sup>3)</sup>。実際、憲章を制定するにあたって設置された「中小企業憲章に関する研究会」では、中小企業家同友会の会員企業や企業環境研究センターの研究者が大きく関与した<sup>4)</sup>。

### （３）国による中小企業政策実施方法の変化

中小企業基本法の改正より、政策理念等が変化し、国と地方の役割分担が示されると、国による中小企業政策は、中小企業新事業活動促進法（2005年）、中小企業地域資源活用促進法（2007年）、農商工等連携促進法（2008年）を根拠法として、新連携、中小企業地域資源活用、農商工等連携といった政策となり、中小企業近代化促進法とは、全く異なるルートでの政策展開を行うようになる。

新連携、中小企業地域資源活用、農商工等連携といった政策を実施する前段階として、経済産業省や中小企業基盤整備機構は大きな組織改革を行っている。実際、2001年1月の中央省庁再編時、経済産業省は、地域経済産業政策を最重要課題の1つとして、地域経済産業審議官を長とする本省と各地域経済産業局から構成される地域経済産業グループを組織化した。さらに、組織改革のなか、各地域経済産業局に権限を委譲し、地域のことは現場で知恵を出しながら解決する方

3) 第45回衆議院総選挙（2009年8月30日）において、民主党は、マニフェストとして、「中小企業憲章の制定など、中小企業を総合的に支援する」を公約したことが、中小企業憲章の閣議決定に大きな影響を及ぼした。民主党本部「民主党 政権政策 Manifesto」2009年7月27日参照。

4) 「中小企業憲章に関する研究会」には、中小企業家同友会と関係が深い、山口義行立教大学教授、三井逸友横浜国立大学教授が委員として、株式会社大橋製作所代表取締役大橋正義氏が事例報告者として、参加していた。

向性になった。

また、地域経済産業政策を具現化する実働部隊として、全国9カ所に中小企業政策の総合的実施機関である中小企業基盤整備機構の地方本部を設け、各地域経済産業局と連携をとりながら人材、資金等のサポートを行うようになった。

中小企業上層部とベンチャー企業に対しての国による1本釣り支援が政策潮流となり、中小企業近代化促進法時代に行われた法制団体に対する支援とは、全く異なるものになった。この流れにより、いままで政策の対象ではなかった中小企業者が対象となり、政策の対象幅は広がった。すなわち、新連携、中小企業地域資源活用、農商工等連携は、優れたものをさらに伸ばすといった支援であり、まさにこれらは、新中小企業基本法の理念を具現化したものである。

いずれにせよ、この時期において、中小企業政策は、国が中小企業上層部やベンチャー支援を行い、地域は地域の実情に合った政策を行うという棲み分けを示した。また、国による中小企業支援が中小企業上層部やベンチャー支援にシフトするという方向性は、省庁再編時の中小企業庁の組織にも反映されている。省庁再編前の中小企業庁の組織は、長官官房、計画部、指導部、小規模企業部の1官房3部体制であったが、再編後は、長官官房、事業環境部、経営支援部の1官房、2部体制となり、小規模企業対策を専門として行う部が組織図をみる限り消滅した<sup>5)</sup>。

### 3. 中小企業基本法の再検討、小規模企業振興基本法の制定

#### （1）“ちいさな企業” 未来会議の設置

2012年3月3日、中小企業庁は、「“日本の未来” 応援会議～小さな企業が日本を変える～（略称：“ちいさな企業” 未来会議）」を開催した。

中小企業庁のプレス発表（2012年2月24日）に基づくと、会議開催の趣旨は「我が国企業の9割以上を占め、……中小・小規模企業が、内需減少、新興国との競争、震災・円高など、厳しい環境の中で、如何に、その潜在力・底力を発揮し、もう一度元気になることができるかは国民的課題……次代を担う青年層や女性層の中小・小規模企業経営者を中心に、中小企業団体、税理士等の士業、商店街関係者、生業、地域金融機関など、幅広い主体の参加の下に、……これまでの中小企業政策を真摯に見直し、中小・小規模企業の経営力・活力の向上に向けた課題と今後の施策のあり方を討議し、実行していきます」と記されている。

---

5) 小規模企業部が行ってきた業務の多くは、経営支援部に引き継がれた。実際、筆者が2000年1月に中小企業庁から入手した中小企業基本法概要図によると、基本理念、政策体系、定義の改正で新旧の比較がなされている。政策体系の部分で小規模企業に関する比較があるが、新旧ともに「小規模企業への配慮」が記されており、小規模企業政策を縮小する文言をみることはできない。とはいえ、小規模企業部が無くなったことは、部外者からみるならば、小規模企業政策の後退としかみることができない。



同会議は、経済産業大臣枝野幸男及び中小企業政策審議会会長（日本商工会議所会頭）岡村正を共同議長としつつ、幅広い関係主体で構成された<sup>6)</sup>。同会議のメンバーは、全国総勢148名からなり、2回の総会、3回のワーキンググループでの検討、全国31カ所での地方会議を行い、6月16日に取りまとめ報告書を作成した。

取りまとめ報告書では、「中小・小規模企業が活用しやすい施策・運用の再構築」が示され、「政策の再構築に向けた基本的考え方」として、「これまでの中小企業政策を真摯に見直し、小規模企業に焦点を当てた体系へと再構築」すること、「様々な段階・指向を有する小規模企業に対し、それぞれの実情に沿ったきめ細かな支援策を構築」することが示された。さらに、「中小企業基本法における小規模企業の位置づけの精緻化・強化を検討」することが示された。

すなわち、この会議の報告書は、政策理念として、格差是正の視点を廃した1999年改正中小企業基本法が多く国民からの意見として、修正が望まれていることを提言したものであった。その後、会議報告書に基づき、国は中小企業政策審議会による検討を行った上での法改正といった次の段階に政策論議を進めていく。

## （2）中小企業政策審議会での審議と中小企業基本法の改正

2012年7月19日、経済産業大臣枝野幸男は中小企業政策審議会会長岡村正に対して、「『“ちいさな企業” 未来会議』の提言を踏まえ、小さな企業に焦点を当てた総合的な中小企業施策のあり方について、貴審議会の意見を求める」との諮問を行った。この諮問に基づき、7月20日に川田達男（セーレン株式会社代表取締役会長兼社長）を部会長として、中小企業政策審議会“ちいさな企業”未来部会が設置され、小規模企業に焦点を定めた中小企業基本法の改正に関する検討が開始された。

部会は、第1回7月24日、第2回8月28日、第3回10月26日、第4回11月22日、第5回翌年2月26日の計5回審議がなされ、「“ちいさな企業” 未来部会取りまとめ（案）」が最後の部会で検討された。

取りまとめでは、「小規模事業者に光を当てた中小企業政策の再構築」が示されており、とりわけ「小規模企業が『地域経済の安定』及び『我が国経済社会の発展』に寄与するとの重要な意義を、中小企業基本法の基本理念に位置づけるべきである」と「小規模企業に関する『基本理念』の明確化」が強調されている。

その他にも「小規模企業者の定義の弾力化」、「小規模企業から中小企業・中堅企業へと発展する際の支援のあり方」、「今後の中小企業・小規模事業者施策の中核となる政策課題の基本法への

---

6) 経済産業省、中小企業庁のいままでの審議会、研究会の委員構成をみるならば、経済産業大臣が議長となるのは、異例のことである。政治主導での政策実現への意欲を読み取ることができる。

位置づけ」などが記されている。

取りまとめに基づき、また、2013年2月には「“ちいさな企業” 成長本部」及び3月には「中小企業・小規模事業者経営改善対策本部」が設置されることとなり、第183回通常国会には、「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の一部を改正する等の法律」いわゆる小規模企業活性化法が通常国会で法案として6月17日に提出成立され、21日に公布された。

小規模企業活性化法により、中小企業基本法は、「地域経済の安定・地域住民の生活の向上及び交流の促進に寄与」、「将来における我が国経済社会の発展に寄与という小規模企業の意義」が明確化され、「独立した中小企業の多様で活力のある成長発展」といった基本理念に「小規模企業の活力の最大限の発揮」が加えられた。

そして、小規模企業に対する中小企業施策の方針として、「小規模企業の持続的な事業活動と地域における多様な需要に応じた事業活動の活性化を図る」、「小規模企業の着実な成長発展を実現するための環境整備を図る」、「小規模企業の経営の発達改善と経営の状況に応じた必要な考慮を払う」が示された。

いずれにせよ、小規模企業活性化法の公布により、1999年中小企業基本法により、ベンチャー支援、中小企業上層部支援にシフトしていた中小企業政策の修正が開始された。

### （3）中小企業審議会組織の見直しと小規模企業振興基本法制定に向けての検討

第16回中小企業政策審議会は、2013年7月11日から7月18日に書面審議により行われた。審議内容は、中小企業政策審議会の見直しに関するものであり、旧審議会組織を大幅に見直すものである。見直しでは、部会の廃止統合により、組織の簡素化、スリム化が図られている。

実際、見直し前の組織は、中小企業政策審議会のもとに2分科会、10部会といった編制であったが、見直し後は2分科会、4小委員会といった編制となった。「ちいさな企業」未来部会は廃止となり、親委員会である中小企業政策審議会が「中小企業・小規模事業者に関する、総合的な基本的な政策について審議」するとされ、とくに、「小規模企業に関する基本的な政策について審議」する小規模企業基本政策小委員会が設置された。

組織改正後、2013年9月20日、経済産業大臣茂木敏充は、中小企業政策審議会の会長岡村正に対して、「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、貴審議会の意見を求める」との諮問を行った。かかる諮問に基づき、中小企業政策審議会小規模企業基本政策小委員会が開催された。

小委員会は、石澤義文（全国商工会連合会会長）を委員長として、16名の委員から構成されている。委員は、商工4団体、中小企業経営者、支援機関、士業、中小企業金融機関、学者、ジャー

ナリストで構成され、委員長が小規模企業団体である全国商工会連合会から選出されている<sup>7)</sup>。

第1回小委員会は、9月27日に開催され、翌年1月31日の第7回小委員会で取りまとめ報告書案が検討された。取りまとめ報告書では、「日本全国に景気の好循環を浸透させるためには、小規模事業者が迅速にこれらの構造的変化に対応してビジネスモデルを変革していくことが不可欠」であり、「このような観点から、小規模事業者の意義、特徴、課題を分析し、小規模事業者を中心に据えた政策体系を構築する必要」があるとしている。また、「今後数十年の我が国経済社会情勢の変化に対応した、小規模企業のとるべき方向性を示し、今後の施策の体系を示す『小規模企業振興基本法』を策定」することや「基本法の原則に従い、ビジネスモデルの見直しや地域の支援体制整備を進めるため『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』を改正」することを提示している。

これらを受け、2014年6月20日、第186回通常国会において、小規模企業振興基本法と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一部を改正する法律（小規模支援法）が成立し、それらは27日に公布された。

その後、2015年4月24日、『小規模企業白書』が閣議決定された。これは、小規模企業振興基本法に基づく、年次報告書（法定白書）である。同白書は、新たに設置された中小企業庁小規模企業振興課が中心となって取りまとめを行ったものである。また、同白書は国が行う政策において、小規模企業政策は最重要課題の1つであることを示すものでもある。とはいえ、中小企業に係わる法定白書が『中小企業白書』と『小規模企業白書』の2本立てになった。この違和感のある状態は、5年間、2019年版まで続き、2020年版より、『中小企業白書 小規模企業白書』として、まとめて公刊されるようになった。

いずれにせよ、小規模企業振興基本法が公布されたことにより、小規模企業活性化法公布時よりも中小企業政策が小規模企業政策をより重視しているとみることができよう。

#### 4. 2010年代以降の頻発する災害、危機や環境変化への対応

##### （1）中小企業強靱化法——自然災害、複合災害への対応

2010年代以降、近年の度重なる自然災害、複合災害は、毎年のように中小企業に試練を与えている。実際、2011年3月の東日本大震災にはじまり、広島豪雨（2014年8月）、熊本地震（2016年4月）、九州北部豪雨（2017年7月）、西日本豪雨（2018年7月）、房総半島台風（2019年9月）、東日本

---

7) 和田耕治（2015）では、政権交代に伴い、自由民主党が衆参ともに議席数を増やしたこともあり、日本商工政治連盟の組織内議員とその支持母体である全国商工会連合会の発言権が高くなったと解釈している。日本商工会政治連盟の組織内議員は、全国商工会連合会を支持基盤としており、2023年時点で参議院議員4名（全国区1名、地方区3名）が所属している。



台風（2019年10月）、熊本豪雨（2020年7月）、福島県沖地震（2021年2月）、伊豆山土砂災害（2021年7月）、福島県沖地震（2022年3月）といった災害が頻発し、2010年代後半以降、頻発する災害を念頭に置いた中小企業政策が、企画、立案、実施されるようになる。

2019年7月に施行された中小企業強靱化法は、「中小企業の災害対応力を高めるとともに、円滑な事業承継を促進するため」中小企業等経営強化法<sup>8)</sup>の一部を改正することにより講ぜられたものである。これにより、近年多発する自然災害や複合災害を念頭に置いた対策が中小企業政策に盛り込まれるようになった。

## （2）新型コロナウイルスに対応した新機軸の政策の誕生

こうした既存の政策枠組みを用いて、近年の課題に対応した新政策の企画立案が2019年度までの潮流であったが、2020年より、グローバルな感染症拡大となっているコロナ禍に対しては、新しい切り口の政策が実施されるようになった。

たとえば、コロナ感染症が猛威を振うなか、2020年度に経済産業省は補正予算を組むことにより、売上が減少した企業や個人事業主に対して、中小法人には最大200万円、個人事業主には最大100万円を支給するといった持続化給付金を緊急に支給した。また、地代・家賃の負担を軽減することを目的として、資本金10億円未満の企業や個人事業主を対象にして、法人には最大600万円、個人には最大300万円を支給する家賃支援給付金を実施した。

持続化給付金については、その事務委託をめぐる問題が指摘され、経済産業省高官と民間企業経営者の癒着疑惑が世間を騒がせた<sup>9)</sup>。問題点は、給付金事業の事務委託を一般社団法人サービスデザイン推進協議会が769億円で受託し、事業をそっくりそのまま電通へ749億円で再委託し、差額の20億円に対する説明責任が問題となった。民間の発想では20億円を一般管理費として理解することができるが、公金を使った政策を民間業者に委託する場合のルールは、再検討が必要であろう。

また、家賃支援給付金についても持続化給付金と同様、民間業者への委託となっており、委託

---

8) 中小企業等経営強化法は、中小企業新事業活動促進法を2016年7月に改正したものである。改正により、「労働力人口の減少、企業間の国際的な競争の活発化等の経済社会情勢の変化に対応し、中小企業・小規模事業者・中堅企業の経営強化を図るため」、人手不足、グローバル対策等を念頭においた施策が強化されるようになった。その後、2020年9月の中小企業成長促進法の施行により、新連携支援の新規受付は同年9月で終了した。

9) 『ANNNEWS』2020年6月12日によると、前田康宏中小企業庁長官と元電通社員平川健司一般社団法人サービスデザイン推進協議会理事との癒着問題は、2020年6月の参議院経済産業委員会で指摘され、梶山弘志経済産業大臣は、軽率であったと苦言を呈したが、法令違反はないと処分は行わなかったとされた。また、『東京新聞』電子版2020年9月5日によると、前田長官は7月下旬より、体調不良となり、休養した。その後、2021年7月に経済産業省を退官した。

先が株式会社リクルート（デロイトトーマツコンサルティング合同会社，株式会社ベルシステム24，株式会社 TMJ，凸版印刷株式会社，株式会社ニューズベースとのコンソーシアム体制），委託金額932億円となっている。

通常，経済産業省が政策を実施するルートとしては，①経済産業省が直接行う，②独立行政法人（たとえば，中小機構など）が行う，③都道府県，市区町村が行う，④法律に基づいて設立された中小企業団体（商工会議所，商工会，中央会）が行う，④民間業者に委託するなどがあげられる。

持続化給付金，家賃支援給付金については，民間業者への委託での政策実施を選択しており，それ自体は問題なく，むしろ緊急対策であるが故，民間業者の方が迅速性をもって対応することができる。

実際，給付金は電子申請で2週間程度での給付となっており，緊急性を伴う政策実施に民間業者を使うことは，政策実施の大転換である。とはいえ，持続化給付金や家賃支援金については，受け取り側での不正受給の問題<sup>10)</sup>，政府と委託先とのルール作りと解決すべき課題が山積しているのも事実である。賛否もあるが，今後，政策を実施するためのエージェンシー<sup>11)</sup>についての議論が必要であろう。

他方，第2次補正予算で「中小企業向け資本性資金供給・資本増強支援事業」が盛り込まれた。日本政策金融公庫および商工組合中央金庫が，民間金融機関が資本とみなすことができる長期元本返済のない資本性劣後ローンを供給できることになった。これらのスキームは，新基軸の中小企業政策であるといえよう。

また，今回のコロナ禍では，日本政策金融公庫の融資，地域労働局やハローワークが窓口になっている雇用調整助成金が大きな柱となった。そもそも中小企業政策は，コロナ禍といった感染症を想定していないので，既存の政策を援用することで当面を凌ぐしか選択肢はないからである。

日本政策金融公庫による融資は，事前相談からはじまり融資までに初回申請者に対しては一定

10) 不正受給の件で最も世間を驚かせたのは，「経済産業省の元キャリア官僚2人が新型コロナウイルス対策の『家賃支援給付金』と『持続化給付金』計1500万円を搾取した事件で，詐欺罪に問われた……」事件である（『日本経済新聞』2021年10月11日）。2人はペーパーカンパニー2社を設立，虚偽の内容を中小企業庁に申請し，20年6月に持続化給付金400万円，21年1月に家賃支援給付金約1149万円をだまし取った。政策制度に詳しい当事者の経済産業省のキャリア官僚がこのような事件を起こしてしまったこと，悪質極まりない事件である。

11) 政策立案や政策実施に係るエージェンシーの層が薄いのが，現在の日本の状況であり，今後の課題であろう。今回，持続化給付金については電通が，家賃支援給付金についてはリクルートが制度設計を行った。政府は，困ったときの電通頼み，リクルート頼みになっている。ここで議論すべきことではないが，中央省庁，民間政策シンクタンク，コンサルティング企業のあり方を考えることは，早急に必要であろう。

の時間がかかること、雇用調整助成金は、提出書類が煩雑であることなどを理由に毎日のお金に困っている事業者や初めて制度活用しようとする事業者からの評判はよくない。とはいえ、日ごろの経営基盤強化や従業員の教育訓練などでそれらの融資や助成金を上手く活用している事業者にとっては、極めて有効な制度となった。

さらに、2020年度第3次補正予算により、事業再構築補助金（中小企業等事業再構築促進事業）が創設された。

補助金は6枠があり、そのなかの「成長枠」では、対象が「成長分野への大胆な事業再構築に取り組む事業者」、補助上限は、最大7,000万円、補助率1/2、大規模な賃上げ達成で最大1億円、補助率2/3への引き上げとなっている。

この事業は、「ポストコロナ・ウィズコロナの時代の経済社会の変化に対応するため、中小企業等の思い切った事業再構築を支援することで、日本経済の構造転換を促すことを目的」としており、前述した持続化給付金、家賃支援給付金が初動対応であるのに対して、事業再構築補助金は、その後の2次3次対応と位置づけられる。

また、事業再構築補助金は、2021年3月に第1回公募がはじまり、第11回公募（2023年10月）と続いている。この事業は中小企業庁及び中小企業基盤整備機構の監督下のもと、株式会社パソナへの委託となっており、毎回1〜2万件程の申請（電子申請）を約50%の採択率で審査している。申請締切りから採択まで2〜3ヶ月を要しているが、中小企業庁及び中小企業基盤整備機構のマッパワーでは到底できず、民間業者だからこそできる対応である。先にも指摘したが、政策を実施するためのエージェンシーについては、多くの課題は残るものの必要といわざるをえない。

## 5. ま と め

前節まで、1999年に実施された中小企業基本法の改正から近年コロナ禍での中小企業政策まで時系列的に流れを示してきた。繰り返しになるかもしれないが、基本法改正後中小企業政策の課題、論点をあげるにより、本稿のまとめとする。

- （1）中小企業基本法の改正は、政策理念や政策対象の転換であったが、それ以上に国に地方公共団体の役割分担が基本法第6条で示されたことが大きな変化をもたらした。
- （2）地方公共団体との役割分担が示されたことにより、多くの地域で中小企業振興基本条例が制定された。この運動で中小企業家同友会が民間の中小企業団体、政策提言団体として注目され、その地位を高めた。この流れは、2012年6月の中小企業憲章の閣議決定につながっていく。
- （3）政策理念が変化した国による中小企業政策は、新連携、中小企業地域資源活用、農商工等連携を地域経済産業局と中小企業基盤整備機構地方本部がダイレクトに実施するようになる。

これらの政策は、中小企業上層部やベンチャー企業に対する 1 本釣り支援であり、政策実施方法は、法制団体を対象とする中小企業近代化促進法の実施方法とは全く異なる。

- (4) 2012年 3 月に設置された“ちいさな企業”未来会議により、小規模企業を重視する方向へ中小企業政策の見直しが開始された。この議論は、中小企業政策審議会へ受け継がれ、2013年 6 月には小規模企業活性化法の公布となった。
- (5) 2013年 7 月に中小企業政策審議会組織の見直しがあり、「小規模企業に関する基本的な政策を審議」する小規模企業基本政策小委員会が設けられた。小委員会での議論を経て、小規模企業振興基本法、小規模支援法が国会で成立し、2014年 6 月に公布された。小規模企業振興基本法に基づき、『小規模企業白書』は2015年 4 月に閣議決定された。そこで、中小企業に関する法定白書は、『中小企業白書』と『小規模企業白書』の 2 本立てになった。その後、両白書は、2020年版より、合本して、『中小企業白書 小規模企業白書』として公刊されるようになった。
- (6) 2010年代後半以降、わが国は毎年のように自然災害に見舞われるようになった。そのため、中小企業政策に危機対応、危機管理の色彩が重視されるようになり、中小企業強靱化法（2019 年）による既存政策の枠組みを通じての政策が実施されるようになった。
- (7) 2020年にはじまるコロナ禍での中小企業政策として、国は補正予算により、持続化給付金、家賃支援給付金、資本金劣後ローンといった新基軸の緊急対策を行った。持続化給付金、家賃支援給付金は、民間業者委託による実施になっている。緊急性を必要とする政策を民間委託することは、政策実施方法の大転換であるが、解決すべき課題は、山積している。

以上がここ四半世紀に展開された中小企業政策に係わる論点、課題である。他にも論点や課題は、存在するであろう。とはいえ、この流れをみるのであれば、国による政策の実施方法が大きく変わっていることは、特筆できよう。今後とも中小企業政策の展開について、国ばかりでなく、地方、地域についても注視していきたい。

#### 参考文献

- 中小企業庁（2000）『新中小企業基本法—改正の概要と逐条解説—』同友館
- 和田耕治（2000）「中小企業基本法の抜本的改正に関する覚書」『企業環境研究年報』第 5 号
- 和田耕治（2010）「国の地域中小企業政策と地方自治体」吉田敬一他編『地域振興と中小企業』ミネルヴァ書房
- 和田耕治（2014）「中小企業基本法改正後の地域中小企業政策」『中小商工業研究』第119巻
- 和田耕治（2015）「小規模企業振興基本法の制定過程に関する考察」『企業環境研究年報』第20号
- 和田耕治（2021）「中小企業基本法改正後の政策変遷と課題」『中小企業研究の継承と発展』日本中小企業学会論集40

（日本大学工学部教授）