

〈全体セッション報告〉

日韓中小企業政策セッションと アジア中小企業政策パネルの概要

植 杉 威 一 郎
(一橋大学)
経済研究所教授



今回のACSB東京大会では、アジア諸国における中小企業政策の現状と課題についての発表や議論も行われた。まず、第2セッションでは、日本の中小企業庁長官である安藤久佳氏と調査室長の伊藤公二氏、韓国の前中小企業庁長官であるYoung-Sup Joo氏が、日韓それぞれにおける中小企業政策の紹介を行った。次に、第4セッションでは、韓国、マレーシア、台湾、日本の政策担当者・実務家・研究者が、それぞれにおける中小企業の現状や中小企業政策の概要を紹介した上で、共通する政策課題についてパネルディスカッションを行った。それぞれの発表や質問に対する応答の概要は以下のとおりである。

日韓中小企業政策セッション (Plenary Session II、
座長 寺岡寛氏 (中京大学))

安藤久佳氏 (中小企業庁長官)

海外の研究者・政府関係者にとっても、日本の中小企業が直面する課題を理解することは有益である。なぜなら、日本が現在経験している

世界に類を見ない高齢化・少子化、人口減少といった構造変化は、今後世界各国で生じるからだ。日本の中小企業は、こうした構造変化への対処を迫られている。各国の政策担当者が、今後生じる変化への解決策を共に考えることが、より重要になる。

中小企業庁は、中小企業が直面する課題を克服し、彼らの満足度を高めるような行政サービスの提供に努めている。このためにも、できるだけ客観的な証拠に基づいて政策の効果を評価することが必要であり、これがエビデンスに基づく政策立案である。

エビデンスに基づく政策立案の基礎となるのは、客観的なデータの収集・活用である。経済産業省・中小企業庁では、デジタル・トランスフォーメーション室を設置した。デジタル・トランスフォーメーションにより、行政手続きにかかる手間や時間を大幅に少なくするとともに、手続きの情報を部署間で共有・分析し、よりニーズに即した政策立案を目指す。

伊藤公二氏（中小企業庁調査室長）

安藤長官による講演の趣旨を敷衍して、伊藤室長による詳細な説明がされた。

経営者の高齢化について、今後10年間で、経営者の平均引退年齢である70歳を超える中小企業・小規模事業者の経営者が、二百数十万人規模に達し、その半数程度で後継者が未定の見込みである。現状を放置すると、中小企業・小規模事業者の廃業が急増し、2025年頃までの10年間累計で約650万人の雇用と、約22兆円のGDPが失われる可能性がある。事業承継によって経営者が若返れば、生産性が向上する場合もあることから、中小企業・小規模事業者の事業承継・世代交代支援の重要性は大きくなっている。

人材不足は、生産年齢人口が減少する中で、恒常化する構造的課題であり、中小企業・小規模事業者で特に深刻な状況である。同時に、長時間労働是正や同一労働同一賃金といった「働き方改革」への対応が必要となっており、中小企業にとっては、人材確保に加え、IT導入等による生産性の向上、取引条件の改善など総合的な対応が必要となっている。

これらの課題に対して、政府では以下のような政策を講じている。第一は、事業承継の支援策である。後継者が決まっている企業には税制措置による円滑な承継を促し、決まっていない企業には気付きの機会提供、マッチング支援などで後継者探しを支援している。また、承継後の企業には、経営上のチャレンジを支援する施策も講じている。創業支援により、企業の新陳代謝を促す方策も講じている。

第二は、人材不足への対応策である。IT導

入補助金、ものづくり・商業・サービス補助金、小規模事業者持続化補助金によって、中小企業によるIT導入、設備投資や販路開拓を支援している。同時に、中小企業等で働く就職氷河期世代を対象に、キャリア・オーナーシップ、社会人基礎力、中小企業等で求められる専門知識を、座学及びウェブ講座などにより提供している。これは、中小企業における中核人材候補の育成が目標である。

Young-Sup Joo氏（前韓国中小企業庁長官、Korea University）

Joo氏は、第四次産業革命、humane entrepreneurship（人道的・人間的な起業家精神）という2つのキーワードを中心に、韓国における中小企業政策の方向性を概説した。

近年におけるAI、ビッグデータ、IoTなど産業のあり方を大きく変える動きには、第四次産業革命やIndustrie 4.0などの様々な呼称がつけられている。従来の産業では、大量生産・大量消費、規模の経済、大企業主導が特徴であったが、第四次産業革命を経た産業では、少量生産・少量消費、速度と柔軟性が重要な経済、革新的な中小企業主導が特徴になる。特に、中小企業がイノベーションや雇用創出の鍵を握る存在になる。韓国では2014年以降Manufacturing Innovation 3.0という産業戦略を打ち出しているが、ドイツにおけるIndustrie 4.0、中国におけるChina Manufacturing 2025といった戦略と同様に、韓国もManufacturing Innovation 4.0に進化させる必要がある。

人的資本への投資拡大も中小企業支援策の一つだが、その際にはhumane

entrepreneurshipという概念が重要である。Humane entrepreneurshipというのは、起業による成長・イノベーションと、人道的・人間的な経営を通じた人材育成が好循環を生むことを指す。第四次産業革命の時代に中小企業や新規開業企業が成功するためには、企業文化がhumane entrepreneurshipに基づいて変化する必要がある。

アジア中小企業政策パネル (Plenary Session IV、 座長 森川正之氏 (RIETI))

Dongsoo Kang氏 (KDI)

Kang氏は、韓国の政府系研究機関での研究員や副首相のアドバイザーとして中小企業政策の評価・立案に携わってきた経験に基づき、中小企業が直面する課題を概観した。EBPMの実施状況についても具体的な例で説明した。

他の国と同様、韓国経済においても中小企業は重要であり、政策支援の必要性は高い。他の先進国と比較した中小企業の特徴は、1企業当たりの従業員数が4.65人と少なく、平均的にみて小規模であるという点である。

中小企業政策では、政策が正しく設計されているかという点が重要な課題である。加えて、近年の課題として、中小企業と大企業間の生産性格差の拡大、世界金融危機後に停滞している新規開業企業の動向、急激に引き上げられた最低賃金が中小企業に及ぼす影響、の3点を挙げるができる。以下では、これらのうち2つを取り上げる。

第一に新規開業企業を巡る課題について述べる。近年の韓国製造業における若年企業（開

業6年未満）の動向をみると、雇用や生産の成長に占める比率は高いが、雇用や生産規模に占める比率は低下傾向が続いている。若年企業の中でも、ハイテク企業の生産性上昇への寄与度が2010年以降大きく低下しており、若年企業がイノベーションや成長に積極的に貢献していない。イノベーションを行う新規開業企業の参入を促進する規制緩和が必要である。

第二に、最低賃金の急激な引き上げが中小企業に及ぼす影響について述べる。2010年以降、最低賃金は6.2%/年で上昇しており、2018年、2019年にはそれぞれ16.4%、10.9%伸びることが決まっている。この結果、最低賃金は一人当たり国民総所得の6割に達しており、OECD加盟国の中でも4位である。

韓国における最低賃金の引き上げは、大企業に比して賃金水準の低い中小企業、特に個人企業における労働需要を大きく減らす可能性がある。雇用増加の程度をみると、7月の雇用増加が通常30万人のところ5千人に落ち込んでいる。高齢化やリストラに加えて、最低賃金上昇が影響している可能性がある。

EBPMの中小企業政策への適用例としては、政府による金融支援策の効果を実証的に比較して政策に活かしたというものがある。韓国では、直接貸出、エクイティファイナンス、信用保証という3種類の政府による関与のいずれが効果を有するかという点について、2000年代半ばにデータを用いた分析を行った。その結果、エクイティファイナンス、直接貸出、信用保証という順で効果が高いという結果を得た。

Sharifah Najwa Syed Abu Bakar氏 (SME Corp. Malaysia)

Sharifah Najwa氏は、マレーシア政府で長年にわたり中小企業政策に携わってきた経験に基づき、中小企業政策実施の枠組み、主な政策の分野と内容、政策目標とその達成状況について説明した。

中小企業の定義は、製造業で従業員200人以下もしくは売上高5,000万マレーシアリングギット（約1,200百万米ドル）以下である。これに基づくと、中小企業はGDPの36.6%、輸出の18.6%、雇用の65.3%を占める存在である。

中小企業政策実施主体として、1996年に中小企業の国際競争力を高める目的でSmall and Medium Industries Development Corporation (SMIDEC) が設置された。この組織は、2009年にSME Corp. Malaysiaと呼称変更されて今日に至っている。中小企業政策を統括する最高機関としては、2004年にNational SME Development Council (NSDC) が設置された。

NSDCは、首相や大臣、中央銀行総裁からなり、中小企業の包括的な発展のための政策の方向性の提示、政策や戦略の策定、政策実施時のコーディネーションの監督を行う。NSDCの事務局を務めるSME Corp.の業務は、政策立案、中小企業向け施策プログラムの調整、中小企業関連情報の媒介、中小企業関連データ・情報の管理、経営アドバイス・サポートの提供からなっている。

政策の実施に際しては、マクロ、政策プログラム、企業の各レベルでのパフォーマンスについて目標を設定する、実態を把握するといった取り組みを行っている。マクロレベルでは、中小

企業の発展に関する長期計画として2012年に策定されたSME Masterplan (2012-2020) に基づき、開業企業数の増加、高成長企業・イノベティブ企業数の増加、生産性向上、インフォーマルセクターの縮小の4つについて2020年時点での達成目標を掲げ、その進捗を把握している。

政策プログラムのレベルでは、プログラムの利用企業に関するデータベース (SCenic) を構築し、利用企業数やプログラムの効果を追跡・把握した上で、これらをプログラムの決定・実施を効率的に行うための道具として使うこととしている。企業レベルでは、SME Competitiveness Rating for Enhancement (SCORE) を用いて、各企業の競争力を複数の側面から評価する仕組みを作っている。

Ing-Kuen Lai氏 (ITRI-ISTI)

Lai氏は、産学連携などのイノベーションを促進する政策にかかわってきた経験に基づき、台湾の先進的な技術を持つ中小企業の特徴を紹介した上で、主に技術開発支援策を中心とする中小企業政策の概要について説明した。

台湾の中小企業は、従業者数で全体の78%、輸出額で14%、売上高で30%、研究開発費の13%を占める存在である。業種分布をみると、売上高では卸小売業（36%）と製造業（35%）、従業者数では製造業（25%）と卸小売業（20%）が上位を占めるなど、製造業の占める比率が高い。また、80社以上の中小企業が世界トップシェアを得ており、航空機（ボーイング）や電気自動車（テスラ）などの世界的企業に重要部品を納入する中小企業も存在する。

中小企業政策（のうち、イノベーション促進

に係る施策)の主要な柱には、新規開業の促進、起業家ビザプログラム、イノベーションサンドボックス、起業やイノベーションを促進するSBIR制度の4つがある。新規開業促進のためには、エンジェルやベンチャーキャピタルに係る税制、兼業制限やベンチャー企業への株式保有比率制限の緩和、大学からの技術移転に関する政策を講じている。起業家ビザは外国人起業家に台湾に来てもらいやすくするための方策であり、2017年7月に実施されて以降、今日までに74件が認められている。

現在の中小企業を定量的にみると、以下の5つの課題が存在する。(1) R&D支出で中小企業/大企業比率が低下を続けている、(2) 一人当たりの生産性が2百万台湾ドル(6万6千米ドル)を超えることができない、(3) 営業利益率が企業よりも低い、(4) 平均給与が大企業の0.8倍程度にとどまっている、(5) 輸出に占めるシェアが1990年の57%から2016年の15%へと大幅に低下している。

中小企業によるイノベーションを喚起するために、近年行われている新たな取り組みとして、国際的な起業クラスターとなることを目指すスタートアップテラスの建設、都市と農村とのデジタル環境の格差を埋めるための各種施策を挙げることができる。

植杉威一郎氏(一橋大学、RIETI)

植杉氏は、日本の中小企業の現状や長期的な課題に対応した政策の紹介に加えて、金融危機などの短期的なショックが起きた際に講じられた政策とその効果についても紹介した。

日本における戦後の中小企業政策には、中小

企業全体を対象として捉えて施策を講じる考え方と、中小企業における異質性に注目して特定の企業に対する施策を講じるという考え方の両方があるように見える。「中小企業の存在は市場における競争度合いを強めるので歓迎すべきだが、大企業に比して交渉力が弱い。法的措置を講じるべき」というのは前者の考え方、「ベンチャー企業を育てゾンビ企業を市場から円滑に退出させることによって、経済全体の効率性を改善すべき」というのは後者の考え方と理解できる。

政府当初予算に占める中小企業政策費の比率は非常に小さい。しかしながら、危機時には主に金融支援関係で多額の補正予算が支出されることもあり、中小企業の資金調達においては、政府が直接貸出・信用保証の形で大規模な関与を行っている。

中小企業に対して講じる施策には、中小企業庁が説明したような中長期的な視野に立つものだけでなく、短期的なショックを緩和するためのものも存在する。典型例は、2008年秋以降の世界的な金融危機に伴う深刻な景気後退への対応策である。この時政府は、政府系金融機関によるセーフティーネット貸出、信用保証協会による緊急保証、緊急雇用安定助成金を大規模に提供するだけでなく、「中小企業金融円滑化法」を作って、中小企業が銀行に借入条件の変更を申し入れやすい環境を作った。これらは全体として、中小企業が倒産せずに雇用を維持し、危機後に業況を回復する上で効果があったと言える。その一方で、パフォーマンスの悪い企業に優先的に政府の支援策が講じられるといった負の効果があったことにも注意する必要がある。