

中小企業の状況と自治体に求められる支援政策

立命館大学大学院テクノロジー・マネジメント研究科 教授
名取 隆



1 中小企業の重要性

最初に中小企業※1の重要性を確認しておきましょう。中小企業の日本経済における位置づけは、非一次産業（2021年）において企業数が日本全体の99.7%、従業員の69.7%、付加価値額の56%を占めます。しかし、OECD加盟国の労働生産性（2022年）を比較（購買力平価換算USドル）すると、日本の労働生産性（85,329ドル）はOECD加盟国38か国中31位とOECD平均（115,454ドル）を下回り、首位のアイスランド（255,296ドル）の約33%程度の水準でしかありません。ちなみに韓国は27位の92,508ドルです（中小企業庁 2024）。中小企業の労働生産性はいずれも大企業と大きく差があります。中小企業の付加価値額構成比は、日本全体の半分程度のウェイトを占めるため、中小企業の労働生産性の向上は日本復活の重要な鍵であるといっておよいでしょう。

2 中小企業の現状と課題

中小企業を語る前に、日本の製造業の構造変化について述べます。日本の製造業の過去の勝ちパターンは、大企業がピラミッドの上部、中小企業が下部に位置する垂直型の構造をしていました。そして、系列グループ等の関係の深い同業種間での「すり合わせ」などの切磋琢磨の結果、中小企業は大手組立メーカーに鍛えられて生産性向上を図り発展を遂げてきました。ただ、系列グループなど閉じた関係性の中で、自社グループ内での「自前主義」のイノベーションが中心でした。1990

年代後半以降は、デジタル化、グローバル化が急速に進展します。デジタル化により、モジュール生産方式（部品の組み合わせによる生産）だけで、ある程度の品質を持つ製品の製造が可能となり、日本的な「すり合わせ」を必要としない低価格製品の大量生産が可能となります。その結果、日本の製造業は多少は高品質でも価格が高く、中国、韓国などの新興国の中品質低価格に勝てず、生産コスト競争により疲弊します。そのため輸出競争力は低下し、賃金も低迷します。日本の製造業は、こうした世界のビジネスモデルの変化や、成長新興国との競争についていけず、世界における主要商品（家電やスマートフォンなど）の市場シェアを喪失していきました（三菱UFJリサーチ&コンサルティング 2011、経済産業省 2010）。

こうした日本の製造業の凋落に直面する現在、主要課題として、①DX・ロボット・IoTなどのデジタル化の活用による効率化、②従来の閉じた自社グループ内のイノベーションから外部の経営資源を活用するオープンイノベーションへの移行、M&A、③人的資本投資、働き方改革の実現、技能継承への対応などの諸点が指摘されています（経済産業省他 2018）。

中小企業に焦点を当てた場合の重要な経営課題は、①人材、②営業・販路開拓の2つといえます（中小企業庁 2020）。中小企業の有利な点は、小さな組織であるがゆえに小回りが利き、柔軟で、経営者が機敏な判断やリー

ダーシップを発揮しやすいため、環境変化への対応も早いことです。そのため、中小企業こそイノベーションを起こしやすいともいわれます（中小企業庁 2009）。これが近年の中小企業振興政策のベースとなる考え方です。ただし、イノベーションの担い手は中小企業なのか、大企業なのか、という点について、学術的に決着はついていません。オーストリアの経済学者シュンペーターは、初期に新興企業がイノベーションの重要な担い手と強調した一方で、後には、技術開発に十分な資源を投入できる大企業こそイノベーションを担う存在だとする主張をしました（近能・高井 2010）。

3 中小企業支援政策の経緯

中小企業支援政策の根拠法の主軸は中小企業基本法（以下、「同法」）です。以下、3つの期間区分に分けて説明します。

1つめの期間は1963年の同法制定から1999年の同法改正前までです。この期間での中小企業支援は次の2つの特徴があります。第1は二重構造論を背景とする「中小企業弱者」視点と格差是正政策の必要性です（加藤 2014、中小企業庁 2020）。第2は政策立案・策定は国（中央官庁）が推進する中央主導型の支援です（黒瀬 2006）。

2つめの期間は1999年の同法改正後です。1999年改正では、従来の弱者視点から「成長の担い手」視点に転換しました（中小企業庁 2020）。これにより、自治体は地域の特性に応じた中小企業政策を実施できるようになりました。ただ、自治体の中小企業支援政策をみると似たメニューが多く、独自の中小企業支援施策は少ないといわれています（植田他 2014）。中小企業支援政策に関しては、自治体は独自の政策立案能力を十分に発揮している、とはいいいにくいという実状があります（新井

2019）。

3つめの期間は2013年の同法改正から現在までです。この期間では中小企業の9割を占める小規模企業に焦点が当てられました。その理由は、小規模企業は零細企業や生業型企業が多く、経営資源が十分でないためです。そうした背景で、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ました（中小企業庁 2020）。小規模事業者支援法により商工会・商工会議所は、これまでの記帳指導、税務指導に加え、新たに経営戦略策定まで支援を実施します。具体的には経営発達支援計画を策定し、国の認定を経た上で小規模企業を5年間かけて支援します（中小企業庁 2014a、中小企業庁 2020）。あわせて中小企業等への支援機関の機能強化を目的に「よろず支援拠点」が2014年、各都道府県に整備されました。よろず支援拠点は、①中小企業等への総合的先進的アドバイス、②中小企業等への支援チーム等の編成支援、③中小企業等へのワンストップサービス、を具体的な業務としています（中小企業庁 2014b）。

4 中小企業支援政策の現状

現行の中小企業支援政策は、①創造、経営革新、海外展開などに取り組む中小企業の経営支援、②政府系金融機関等による金融支援、③税制支援、④商店街支援、⑤相談、情報提供事業、に大別されます（数井 2016）。本稿ではこれら5つのうち②と③を除く中小企業支援を対象とします。まず、支援機関ですが、商工会、商工会議所、中小企業団体中央会、中小企業支援センター、よろず支援拠点、中小企業基盤整備機構などがあります。自治体関連の支援部署も加わるため、支援組織は国・

研修紹介 研修1 自治体の中小企業支援

自治体・商工団体等が重複して支援を担当しています。支援制度については、すでにありとあらゆるメニューがあります。問題はそうした制度が十分に機能し成果を挙げているかどうかという点です。

中小企業支援の手段について考察します。中小企業支援の手段にはハード支援（補助金支給）とソフト支援（経営ノウハウ等の提供）の2つのタイプがあります。ハード支援は、中小企業への補助金支給が中心です。例えば、技術開発を目的とした試作品の製作等に係る費用の支給などです。ソフト支援は、経営ノウハウ提供、マーケティング支援、連携相手の仲介・マッチングなどです。従来、公的支援政策は、ハード支援（補助金支給）が主流であり、ソフト支援は主役とはいえませんでした（江島 2006）。しかし近年は「伴走型」支援という言葉がよく聞かれるように、支援者が支援される側の経営課題に寄り添いながら、きめ細かく支援を行うタイプのソフト支援に重点をおいた政策が目立ちます。

次に中小企業支援による効果を考えてみましょう。自治体による中小企業支援の効果（本多 2016）の第1は地域経済面の貢献です。具体的には地域内総生産・雇用・税収の維持・増大が挙げられます。特に地域の若者への優良な働き先の確保があります。第2は地域社会面での貢献です。地域での交流等の維持・拡大の進展がそれで、有力な地域企業が存在する地域は、取引先企業、顧客等も数多く訪れることから地域外からの交流を増やす効果があります。

また、地域内需型企業と地域外需型企業の2つの中小企業のタイプによって中小企業支援の効果を分類する見方があります（久保田 2017）。地域内需型企業とは、主として地域内の個人・法人を顧客とする企業で、建設、不動産、医療・福祉、卸・小売、サービスが典

型です。地域外需型企業とは、主として地域外の個人・法人を顧客とする企業で、水産、農林、加工・製造が典型です。地域の中小企業支援によって効果が期待できるのは、特に地域外需型企業といわれています。少子高齢化の進展で今後、地域の人口増は期待しにくいいため、地域内需型企業の成長も期待できず、雇用は専ら地域外需型企業に期待せざるを得ないためです（久保田 2017）。

5 中小企業支援における問題

中小企業支援における問題は2つあります。

第1は中小企業の経営支援サービスの機能不全です。現在の中小企業への経営支援制度は制度面では充実しているものの、その機能が十分に発揮されておらず、成果を出し続けているとはいいいくいと指摘されています（中小企業庁 2014c）。

第2は中小企業と小規模企業への支援機関の支援レベル、質、専門分野、活動内容等には機関ごと、地域ごとにバラツキがあるという問題です（中小企業庁 2014b、中小企業庁 2014c）。支援スタッフの人材育成の必要性が望まれています。

6 中小企業支援における新たな取組

国は上述の2つの問題に気付いており、その対策のひとつが既述の「よろず支援拠点」です。中小企業の支援機関は様々な機関が存在し、中小企業者からみると、適切な相談先が分からないという不満があります。そこで、「中小企業・小規模事業者ワンストップ総合支援事業」の一環として、支援体制の強化を目的に「よろず支援拠点」が設立されました（中小企業庁 2014b、中小企業庁 2020）。「よろず支援拠点」のモデルとなったのが富士市産業支援センター（通称：fBiz（エフビズ））（図

表1)です。

図表1 f-Biz (富士市産業支援センター)

■f-Bizとは富士市の産業支援施設のこと。
 ■f-Biz 開設経緯
 2001年創業支援施設「SOHOしずおか」立上げ。静岡銀行行員(当時)の小出宗昭氏がインキュベーション業務に従事。
 2008年f-Biz(富士市産業支援センター)開設。小出氏が静岡銀行を退職、(株)イドムを創業。富士市よりf-Bizの運営を受託。
 ■ビジョン
 ・全国の都市における産業支援施設・産業支援のプロジェクトのロールモデルとなること。
 ・産業支援施設を核とした地域活性化、地域再生の先端を走る「フロントランナー」となること。

(出所) 小出(2014)、小出(2018)

f-Bizは小出宗昭氏が富士市から業務委託を受けて、市内の商工業者等への経営支援を行う公的支援機関で、非常に多くの相談をこなし、相談相手の売上増加、事業再生等に成果を出し続けていることで国から注目されていました(中小企業庁2014b、中小企業庁2014c)。f-Bizの支援ノウハウを学ぶことで既存の中小企業支援制度と支援機関に対して新たな刺激を吹き込み、商工会・商工会議所などの支援機関の「経営指導員」のレベルアップを図ることが期待されました。

f-Bizの小出宗昭氏は資金が乏しい起業家や中小企業を支援するため、経営者と同じ目線に立ってお金でなく知恵を提供するスタイルで事業創出をサポートしていました。リーマン・ショック後に受注が減った下請け企業の技術的な強みを見だし、新たな製品やサービスの開発につなげてきました。年間4,000件以上の相談が持ち込まれ、「行列のできる経営相談所」と呼ぶ人もいました。f-Bizをモデルにした産業支援拠点は全国に広がりました(22か所)。

次に自治体における新たな取組の事例として大阪トップランナー育成事業(以下「TR事業」)を紹介します(図表2)。

図表2 TR事業概要

■TR事業の目的は、先進的で意欲の高い企業を対象として、成長産業分野を牽引する事業者に育成し、大阪経済の成長に寄与すること。製品・サービスの開発や事業化に対するソフトの支援を中心とする支援政策。
 ■2013年度からプロジェクトの認定を開始し、現在も継続。
 ■TR事業では、中小企業が不足している知識の提供を主眼として、プロジェクトチームを組んでワンストップで支援を行う。
 ■TR事業は大阪市より委託を受けて、公益財団法人大阪市都市型産業振興センターが業務を実施。対象企業の要件は、大阪市内に事業所を置く企業など。
 ■支援対象企業の認定基準は、ビジネスプランの有望性、ビジネスプランの実現可能性、地域等への貢献度の3点。

(出所) 名取(2017)

この支援政策は、全国の中でも極めてユニークで、長年に亘り着実な成果を得ていることが評価できます。TR事業は成長期待の高い新規事業に対して大阪市がソフト支援を中心に育成する事業です。TR事業の成功プロジェクトとして株式会社スミロンによる「使用済みおむつの処理パックシステム」(エコムシュウ)(TR事業認定第1号)があります。このエコムシュウは、病院や介護施設等の使用済みおむつを、無臭パックで瞬間的に包み込む機械です。スミロン社は、小型機械の開発や国内外の病院等へのマーケティングを中心に支援を受けた結果、この新規事業で大きな成果を挙げています。

7 中小企業支援の課題

課題は以下の3つに整理できます。

1つめの課題は、支援者側のソフト支援能力のレベルアップです。支援者に求められているのは単なるアドバイスではなく、具体的な売上拡大策や事業再生策の提案です。それは高度なコンサルティング能力であり、支援者側の能力向上が課題です。

2つめの課題は地域企業育成の本格的な「地

研修紹介 研修1 自治体の中小企業支援

域化」です。「地域化」とは、地域に根差した企業の育成を地域の知恵で地域の支援機関が中心となって支援するという意味です。近年、地域毎に産業政策を担う必要性が語られてきたものの、真に地域化した支援活動は発展途上です。自治体による中小企業政策のメニューは似たものが多く（植田他 2014）、真に地域に合った独自メニューの策定が望まれます。自治体の中では独自の支援策を打ち出す事例も出てきていますが、全国的にみればまだ不十分です。自治体は本格的な政策官庁へ脱皮する必要があり、地域企業育成に関する企画立案を自力で創出する政策力の強化が喫緊の課題です。

3つめの課題は、中小企業支援に関する学術研究の推進です。この分野の研究者は多いとはいえません。特に、実証データに基づいて中小企業支援に関する効果や課題について理論的に解明したものは極めて乏しいのが現実です。また、自治体による中小企業支援に関する政策評価の研究も非常に少ない状況です（江島 2006、本多 2016）。政策側と学術側の連携を図り、地域企業育成に関する政策の効果や課題に関する深い研究が求められます。

8 まとめ

中小企業は日本経済の重要な担い手です。中小企業は生産性上昇の余地が多く、日本経済の成長への貢献が望まれます。中小企業には付加価値生産、雇用、地域課題解決等の大きな期待が寄せられています。一方、人手不足や急速なデジタル化などの外部環境の変化によって、経営資源が十分でない中小企業のための公的支援が必須です。中小企業支援は従来のハード支援（補助金中心）だけでは十分とはいえ、中小企業の課題解決のためのソフト支援（コンサルティング）にニーズがシフトしています。同時に中小企業支援は、

従来の個々の支援機関によるバラバラな支援から、近年は支援チームによる伴走型支援が主流化しています。課題として、支援側の支援能力アップ、地域課題に対応した独自の支援メニュー開発などが挙げられます。今後は、脱炭素化やデジタル化などの成長分野へ挑戦する中小企業を支援することがさらに必要とみられます。

*1 中小企業の定義は以下の通り。

業種分類	中小企業基本法の定義
製造業その他	資本金の額又は出資の総額が3億円以下の会社又は常時使用する従業員の数が300人以下の会社及び個人
卸売業	資本金の額又は出資の総額が1億円以下の会社又は常時使用する従業員の数が100人以下の会社及び個人
小売業	資本金の額又は出資の総額が5千万円以下の会社又は常時使用する従業員の数が50人以下の会社及び個人
サービス業	資本金の額又は出資の総額が5千万円以下の会社又は常時使用する従業員の数が100人以下の会社及び個人

(出所) 中小企業庁ウェブサイト

*2 小規模企業の定義は以下の通り。

業種分類	中小企業基本法の定義
製造業その他	従業員20人以下
商業・サービス業	従業員5人以下

(出所) 中小企業庁ウェブサイト

【参考文献】

- 新井稲二 (2019) 「中小企業支援における高度な支援とは？—補助金採択者インタビューによる考察を踏まえて—」『中小企業と人材—人材育成に期待される中小企業の役割—く日本中小企業学会論集⑨』日本中小企業学会編 同友館
- 植田浩史他 (2014) 『中小企業・ベンチャー企業論(新版)—グローバルと地域のはざままで』有斐閣
- 江島由裕 (2006) 「外部経営資源が中小企業経営に与える影響分析」『ベンチャー学会誌 JAPAN VENTURES REVIEW』No.7, pp.3-12
- 加藤雅史 (2014) 「経済産業行政における地方分権についての考察：中小企業政策を例に」『公共政策志林』法政大学公共政策研究科, pp.43-61
- 小出宗昭 (2014) 「行列のできる起業・経営支援教えます」『産学官連携ジャーナル』vol.10 No.4 2014
- 小出宗昭 (2018) 「地方が元気になる公的中小企業支援策を考える～f-Bizモデルの内容と効果～」『国際文化研修2018春』vol.99
- 数井寛 (2016) 「中小企業政策」『中小企業の経済学』株式会社商工組合中央金庫編 千倉書房

- 久保田章市（2017）「地方創生における地域中小企業の役割と自治体支援」『「地方創生」と中小企業—地域企業の役割と自治体行政の役割—〈日本中小企業学会論集③⑥〉』日本中小企業学会編 同友館
- 黒瀬直宏（2006）『中小企業政策』日本経済評論社
- 経済産業省（2010）『日本の産業を巡る現状と課題』
- 経済産業省他（2018）『ものづくり白書 2018年版』
- 近能善範・高井文子（2010）『コア・テキスト イノベーション・マネジメント』新世社
- 中小企業庁（2009）『中小企業白書2009年版』
- 中小企業庁（2014a）「中小企業政策審議会第3回中小企業経営支援分科会配布資料・資料5-3（小規模企業関連施策について）」
- 中小企業庁（2014b）「中小企業政策審議会第3回中小企業経営支援分科会配布資料・資料6（よろず支援拠点について）」
- 中小企業庁（2014c）「中小企業政策審議会第3回中小企業経営支援分科会・議事録」
- 中小企業庁（2020）『中小企業白書・小規模企業白書（下）2020年版』
- 中小企業庁（2024）『中小企業白書 2024年版』
- 中小企業庁ウェブサイト
<https://www.chusho.meti.go.jp/soshiki/teigi.html?appwebview%3Fkanto>（2025年5月13日閲覧）
- 名取隆（2017）「中小企業のイノベーション促進政策の効果—「大阪トップランナー育成事業」のアンケート調査を中心として—」、『関西ベンチャー学会誌第9号』2017年3月
- 本多哲夫（2016）「地域社会づくりと自治体中小企業政策—大阪の事例から—」『地域社会に果たす中小企業の役割—課題と展望—〈日本中小企業学会論集③⑤〉』日本中小企業学会編 同友館
- 三菱UFJリサーチ & コンサルティング（2011）「日本のものづくりの行方」、『季刊 政策・経営研究 2011』Vol.1

著者略歴

名取 隆（なとり・たかし）

東京大学経済学部卒業後、1980年日本開発銀行（現在の日本政策投資銀行）入行。英国ロンドン・ビジネス・スクールに留学後、東北大学で技術経営分野の博士号（工学）取得。約30年間、金融実務として企業融資業務、審査調査等に従事。2009年から立命館大学大学院テクノロジー・マネジメント研究科教授に転じ、現在に至る。

地域の中堅・中小・ベンチャー企業関連の研究論文多数。研究・イノベーション学会から第1回論文賞、日本ベンチャー学会より清成忠男賞を受賞。実務と学術研究の双方に通じているため、自治体、経済団体等から各種の委員会委員等の依頼多数。企業の経営幹部・技術者等の人材育成に携わるなど社会貢献活動にも取り組む。