

# 中国における中小企業への支援政策の現状と将来展望

李 南 君

## The Present Situation and Future Prospects of Policies Supporting Small and Medium-sized Enterprises in China

LI NANJUN

### 要 旨

今日の中小企業は、先進国・発展途上国を問わず、各国の経済発展の中で大きな役割を果たしている。しかし、中小企業は資金、人材、物、情報など経営資源の面で大きな制約を受けている。持続的な経済発展を図るためには、中小企業の活性化が必要であることから、多くの国や政府は市場補完政策、調整政策など、様々な中小企業政策を策定し具体的な施策も講じている。

近年、中国政府も中小企業の経済全体の中での重要性を強く認識しており、関連する法律や政策の整備への取り組みも積極的に行っているが、その効果は非常に限定的である。中小企業政策の体系が比較的整えられている日本の経験によると、有効な中小企業政策を実施するために、中小企業支援システムの整備、支援機構間の役割分担などが大変重要な役割を果たしていることが確認された。中国政府においては、日本のような先進国の成功経験を踏まえ、自国の国情に合わせた中小企業政策の展開が必要である。

キーワード：中小企業、中小企業支援機構、中小企業政策、役割分担

### Summary

Small and medium-sized enterprises of today play a major role in economic development of many countries, regardless of developed or developing. On the other hand, small and medium-sized enterprises are subject to the significant limitations in terms of management resources, such as funds, human resources, goods and information. Activation of small and medium-sized enterprises is needed to achieve sustainable economic development and many governments and countries have developed a variety of policies for small and medium-size business such as market

supplementary policies and adjustment policies and taken specific measures.

In recent years, the Chinese government has become very aware of the importance of small and medium-sized enterprises in the whole economy and have made an active effort to develop the relevant laws and policies, but the effort has limited effectiveness. The experience of Japan shows that the established system supporting small and medium-sized enterprises and the distributions of roles among supporting organizations play a very important role in implementing effective measures for small and medium-sized enterprises.

Based on the successful experiences of developed countries such as Japan, the Chinese government needs to develop the policies for small and medium-sized enterprises in accordance with the national conditions.

Key words : Small and medium-sized enterprises, system supporting small and medium-sized business, policies supporting small and medium-sized business, distribution of roles

## I. はじめに

改革開放30年以来、中国の中小企業は、社会主義市場経済発展とともに著しい発展を遂げてきた。しかし、グローバル経済が発展している中、中小企業が直面している問題は益々多くなっている。すなわち、資金、人材、物、情報など様々な面で制約を受けている。このような条件の下で、大企業やグローバル企業と対抗し競争しても、勝てる余地は少ない。これらの問題を解決するため、関係する政府機関は様々な法律や政策措置を行ってきた。例えば、『中華人民共和国中小企業促進法』（2003年1月）（以下「中小企業促進法」とする）の実施、「関与鼓励支持和引導个体私营等非公有制經濟發展的若干意見（個人及び私营企業の生成と発展の奨励など非公有制經濟（以下「民営經濟」とする）の発展に関する若干意見）」（2005年2月）（以下「非公經濟36条」とする）を制定したうえ、具体的な施策も講じて中小企業の発展を促進しようとした。

中小企業の実態を把握するため、中国中小企業協会・南開大学中小企業研究中心が2007年から2008年までの間に、全国にある中小企業を対象としてアンケート調査を行った。その結果を「中国中小企業2007年度サンプル調査報告」<sup>1)</sup>にまとめており、その内容は、企業の従業員の構成、経営状況、資産と融資状況、技術革新、官公需、従業員保障、市場環境、中小企業の主要な課題、法律と政策の9項目で構成されている。

上記の9項目のなかで、本論の趣旨である中小企業への支援政策の現状について、より多く反映している「市場環境」、「技術革新」、「法律と政策」の3項目に重点を置き、考察を進めることとする。

まず「市場環境」の項目では、約8割の中小企業者が、社会支援体制（中小企業への支援を主とする）の強化を求めていると述べている。中小企業基本法の第6章では、社会支援体制を政府や地方公共団体などの営利・非営利組織を通じて強化すべきだと述べていながら、多くの中小企業者がその恩恵を受けていないことが伺える。

次に「技術革新」の項目では、多くの中小企業が支援政策を受けていないことが分かった。その要因をみると、「手続きの煩雑」や「利用コストが高い」を挙げた企業が44.4%、「その政策の有無を知らない」を挙げた企業が25.1%、「政策自体の魅力が弱い」を挙げた企業が16.1%、「政策の執行部門がその政策を実行していない」を挙げた企業が10.6%である。また、研究開発と技術革新のプロジェクトについては、「政府の資金の支援を得た」企業は33.3%、「資金の支援を得ていない」企業は29.1%、「資金の支援を得たいと期待する」企業は43.3%である。中小企業への支援政策を制定したものの、中小企業者は様々な理由でその恩恵を受けていないことから、政策の提供側は利用者側ニーズを反映した政策体系を策定すべきだと考えられる。

さらに「法律と政策」の項目では、中小企業者が実行されている法律や政策に関する認知度（表1）や満足度（表2）について述べている。

表1では中小企業促進法と具体的な政策、非公経済36条と具体的な政策を「知っている」と回答した中小企業は約4割であり、「どちらとも言えない」と「知らない」の割合は合わせて約6割である。上記の法律と政策は、中小企業を支援するうえに、最もベースとなる部分であるので、中小企業者（利用者側）の大部分が知らなければならない。利用者側は、まず関連する法律や政策、さらに具体的な施策を認知したうえで利用し、その結果、期待していた効果を得て初めて中小企業の支援策として有効性が認められる。

表2では満足度の高い項目は「税率引下げ」、「税収減免」、「技術革新の奨励」であり、この3項目は其々約4割を占めている。他の項目はすべて約3割を占めている。このことから、中国政府が支援策として、特に直接的な効果が大きいと考えられる各種の税金の優遇政策と中小企業の技術レベルのアップに力点を置いていると言える。一方、「どちらとも言えない」と「満足しない」の割合を合わせると約6割前後である。

以上のことから、国で策定した法律や政策は、中小企業者の立場からみると、その充実度、利

表1 中小企業を支援する法律と政策に関する認知度

認知度		認知度		
		知っている (%)	どちらとも言えない (%)	知らない (%)
法律と政策	中小企業促進法	42.7	33.4	23.9
	具体的な政策	39.6	27.7	32.7
非公経済36条		35.3	28.9	35.8
	具体的な政策	36.1	25.6	38.3

表2 中小企業の政策執行状況に関する評価

具体的な施策	満足度		
	満足する (%)	どちらとも言えない (%)	満足しない (%)
税率引下げ	39.2	34.6	26.2
税込減免	38.2	36.2	25.6
償却率引上げ	31.8	47.6	20.7
雇用補助金	28.3	39.1	32.8
研究開発補助金	28.3	39.9	31.8
輸出補助金	28.7	45	26.3
融資担保	29.9	34.3	35.8
貸出の利息還元	28.6	37	34.4
政府の低利融資	30	33.4	36.7
リスク投資	26	46.7	27.3
技術革新の奨励	38.5	40.1	21.3
直接融資の奨励	29.5	47.4	23

注：端数処理の関係で100%にならない場合がある。

資料：中国中小企業協会・南開大学中小企業研究中心『中国中小企業監皮書—現状と政策（2007—2008）』中国發展出版社、2008を参考に作成。

用度、認知度、満足度は決して高いとは言えない。中小企業に関する法律や条例、政策は官主導で策定されるが、これを真に中小企業者の役に立つものとするためには、中小企業支援体制の整備と支援機関相互の協力や明確な役割分担が必要であると考えられる。

このような現状を踏まえ、本論では産業政策・中小企業政策の制定と運用で先導的な役割を行った国、特に日本の経験を参考にし、中国の中小企業への効果的な支援策を探っていく。

## Ⅱ. 中国の中小企業に関する産業政策の現状と発展

前章では、現在実施されている法律や政策に対する中小企業者の評価が高くないことが分かった。これを踏まえ、より有効な中小企業政策を策定するために、今日の中小企業の発展状況や実施されている法律や政策の具体的な内容の確認は必要不可欠である。

### (1) 中小企業の発展状況

企業資産の所有形態の違いにより、中小企業は国有、集体、個人及び私営（民営）、三資の企業に分けることができる<sup>2)</sup>。また、中小企業の発展過程は、大きく計画経済期と改革開放期の二つの時期に分けることができる。

#### a. 計画経済期（1949～1977年）

この時期の経済発展における国の役割は非常に大きかった。国は企業の「資」（資本主義）か「社」（社会主義）の名称づけだけを重視し、国民経済の急速な回復のため、重工業と大プロジェクトに優先的に資源配分を行った。この時期においては、国有中小企業を除くと、中小企業の基本形態は旧人民公社に所属する社隊企業<sup>3)</sup> だけであった。

また、この時期をより細かく3段階に分けることができる。第1段階は建国初期と大規模社会主義改造の時期（1949～1957年）であり、この期間中、国有中小企業、集体の合作社企業が発展した。また、民族資本主義の商工企業が回復と発展を実現し始めた時期でもある。第2段階は大躍進の時期（1958～1965年）であり、この期間中、人民公社・生産大隊（社隊企業の前身）を主たる組織とする小企業が多く設立された。また、生産の組織形態と規模は生産力の発展水準と大きく乖離し、資源配分で大混乱が生じた時期でもある。第3段階は文化大革命の時期（1966～1976年）であり、この期間中、社隊企業は飛躍的な発展を遂げ、改革開放後、多くの社隊企業が郷鎮企業として活躍した。

#### b. 改革開放期（1978年～今日）

中国の経済全般の動向を研究・分析する時、多くの研究者はしばしばこの時期を分析期間として捉える。この時期の国民経済は、量的拡大から質的生産型へと転換しており、国際分業への参与や積極的な外資利用を通じ飛躍的な発展を遂げた。この時期は、さらに2つの段階に分けることができる。第1段階は1978～1991年であり、この期間中の特徴は、農民たちが次々と郷鎮企業を興すことにより中小企業が大量に増え、今日の多様な中小企業の形態まで発展するきっかけとなった。第2段階は1992年～今日であり、この期間中に、中国は資源配分の基礎的なメカニズムとして市場経済体制を構築しただけではなく、非公有制経済を社会主義市場経済の重要な構成要素として捉え、労働に応じた分配を主とする様々な経済形態が共存する経済であることを明確に示した。また、この段階の中小企業は地域及び部門での分布も合理的であり、経営方式も徐々に規範化された。さらに、企業内分業や企業間分業が進んでおり、競争力を持つ企業へと変身しつつある。

### （2）中小企業政策の現状

中小企業政策を策定するためには、中小企業の定義を明確にする必要がある。中小企業の定義の基準設定は何度も修正されたが、現在施行中の基準は、2003年に制定された『中小企業標準暫行規定』に準じたものである。この標準は、従業員数、売上高、資産総額3指標を根拠とし設定された。具体的な分類方法は以下のとおりである（表3）。

以下では、様々な中小企業政策を策定する時、その根拠や基本となる3つの法律や政策について確認する。

表3 統計上における大中小型企業の区分標準（2003）

業 種	指 標	大 型	中 型	小 型
工業	・従業員数（人）	2,000 $\geq$	300—2,000以下	300以下
	・売上高（万元）	30,000 $\geq$	3,000—30,000以下	3,000以下
	・資産総額（万元）	40,000 $\geq$	4,000—40,000以下	4,000以下
建築業	・従業員数（人）	3,000 $\geq$	600—3,000以下	600以下
	・売上高（万元）	30,000 $\geq$	3,000—3,0000以下	3,000以下
	・資産総額（万元）	40,000 $\geq$	4,000—4,0000以下	4,000以下
卸売業	・従業員数（人）	200 $\geq$	100—200以下	100以下
	・売上高（万元）	30,000 $\geq$	3,000—30,000以下	3,000以下
小売業	・従業員数（人）	500 $\geq$	100—500以下	100以下
	・売上高（万元）	15,000 $\geq$	1,000—15,000以下	1,000以下
運輸業	・従業員数（人）	3,000 $\geq$	500—3,000以下	500以下
	・売上高（万元）	30,000 $\geq$	3,000—30,000以下	3,000以下
郵便業	・従業員数（人）	1,000 $\geq$	400—1,000以下	400以下
	・売上高（万元）	30,000 $\geq$	3,000—30,000以下	3,000以下
宿泊業・飲食 サービス業	・従業員数（人）	800 $\geq$	400—800以下	400以下
	・売上高（万元）	15,000 $\geq$	3,000—15,000以下	3,000以下

資料：中国中小企業協会・南開大学中小企業研究中心『中国中小企業監皮書—現状と政策（2007—2008）』中国發展出版社、2008を参考に作成。

**a. 「関与と奨励と促進中小企業發展若干政策意見（中小企業の發展を奨励し促進することに関するいくつかの政策意見）」（2000年8月）（以下「政策意見」とする）**

政策意見は、改革開放以来、初めて公布された中小企業の發展を奨励・促進する総合的な政策文獻であり、これがその後の中小企業政策体系を形成する基礎となった。主な内容は次のとおりである。

①構造調整を積極的に行う（政策対象の多層的把握）。②技術革新を奨励する。③財政や税金による政策的支持を拡大する。④多様な融資方法を構築する。⑤信用担保制度の枠組みの形成を急ぐ。⑥社会支援体制を十分に整える。⑦公平競争ができる外部環境を整える。⑧各行政機関のリーダーシップ力を強化する。

**b. 中小企業促進法**

中小企業促進法は中小企業政策の理念法として捉えることができる。全体は7章45条で構成され、概ね以下のとおりである。

第1章 総則（第1条—第9条）

第2章 資金支援（第10条—第21条）

第3章 創業支援（第22条—第28条）

第4章 技術革新（第29条—第31条）

第5章 市場開拓（第32条—第37条）

第6章 社会支援（第38条—第43条）

第7章 附則（第44条、第45条）

この法律の目的は、中小企業が、その経営環境の改善及び健全な発展の促進、都市と農村の雇用機会を確保し、国民経済並びに社会発展における重要な役割を果たすための方策を提供するものである。

### c. 非公経済36条

この法律の内容が36条に分けられていることから、非公経済36条と呼ぶことになった。この法律により初めて、個人及び私営企業などの民営企業が、法律上で国有企業と同等の権利や待遇を受けることが認められた。非公経済36条は、その内容を主に7つの点に要約できる。

①民営経済の市場参入の公平性を確保する、②民営経済への財政・税金・金融支援を強化する、③民営経済に対する社会支援体制を整える、④民営企業の利益及び従業員の権益を保護する、⑤民営企業自らの能力を改善する、⑥民営経済への監視制度と管理方法を改善する、⑦民営経済への指導を強化する。

## （3）中小企業支援体制の現状

### a. 中小企業支援体制に関連する法律

中国の政府は、1990年代に入って中小企業支援体制の整備の重要性を認識し、その具体的な方法や手段を探り始めた。「関与と育成中小企業社会化サービス体系若干問題の意見（中小企業支援体制の整備に関する若干問題の意見）」（2000年4月）、「政策意見」、中小企業促進法、非公経済36条など、様々な法律を制定し、中小企業支援体制の整備や発展を後押しした。

### b. 中小企業支援機構の創設

政府が中小企業支援体制に関する研究を重ねた結果、各地域では政府の主導で様々な中小企業支援機構が創設され始めている。例えば、上海市の政府は、先進国家の経験を踏まえ、様々な分野の専門家36人を招き、非営利組織である「中小企業家諮詢団（中小企業専門家コンサルタント組織）」を作った。また、広東省・深センでは、政府の主導で「深セン生産力中心」の支援機構を作り、中小企業に対する技術支援や情報提供を行っている。この他、非政府や非営利組織としては、「業種協会」、「企業連合会」、「大学培训中心（大学コンサルタント中心）」、「志願者組織」などが存在する。しかし、これらの非営利組織は、運営資金の不足や運営側の認識不足などで、有効な支援活動を殆ど行っていないのが実態である。

上記のように、政府は関連する法律を作り、中小企業支援体制の整備や発展を促進しようとし、各地の政府もそれに応え様々な支援機構を作り、支援活動を行っている。しかし、中小企業支援

機構の大部分は政府により運営されているので、中小企業者のニーズを的確に反映した支援活動が行えるとは考えにくい。

### Ⅲ. 日本の中小企業に関する産業政策の現状と発展

中国における新たな中小企業政策の方向性を探るために、中小企業政策の体系が比較的整えられており、その運用・実績の面でも大きな成果を上げている日本の実態について考察する。

#### (1) 中小企業の発展状況と問題点

中小企業政策を有効に実行するためには、今日の中小企業の発展状況と問題点を的確に把握する必要がある。この点について、清成（2009）は、「中小企業政策の策定にあたっては、政策対象としての中小企業の選定や解決すべき中小企業の問題の明確化が、非常に重要である」と指摘している。伊藤（2011）は、中小企業の発展状況と問題点を4段階に分けて述べている。すなわち、戦後復興から1950年代、高度成長時代、安定成長期、転換期の中小企業である。具体的には、以下のとおりである。

##### a. 戦後復興から1950年代（1945～1954年）

第2次世界大戦後、日本の産業は壊滅状態にあり、乏しい資源を特定産業に集中して利用する傾斜生産方式が採用された。この政策には一定の評価がなされているが、しかし、終戦後の混乱のなかで生まれた多数の中小企業にとっては、資金や資源が不足するという問題が深刻化した。その後の朝鮮戦争によるいわゆる特需景気によって中小企業も一息つくが、その後の反動のなかで売上の不振、資金調達難が再び深刻になった。こうした状況のなかで、大企業は生産能力不足の補完と競争力強化のためのコストの削減の必要が強まり、さらに景気変動にともなうリスク分散をはかるため部品や半製品の外注を一般化し、下請け取引形態が多くの産業で広がった。戦前からみられた下請制がこの時期に復活し、下請形態の普及によって中小企業は急増したのである。また、戦後の中小企業問題は、1950年代を通して金融問題の深刻化と問題を内包する下請制の復活と普及に集約することができる。

##### b. 高度成長時代の中小企業（1955～1972年）

この時期の特徴は、戦後復活した下請分業構造が低コスト生産のメリットを活用した役割分担構造にとどまらず、技術を軸とした分業関係に変質したことである。親企業から下請企業への管理機能の委譲がすすみ、高度成長前期から後期にかけて、下請企業への重層化であるピラミッド構造が形成されたと考えられる。



### c. 安定成長期の中小企業（1973～1984年）

1973年のオイル・ショックを機に高度成長は終わり、安定成長、低成長期に入った。この時期は大企業が下請企業に発注していた外注を内製に切り替え、大企業が従来の中小企業分野へ進出し、大企業と中小企業が競合するケースが多くなった。こうした背景のなかで大規模小売店舗の出店を規制する「大規模小売店舗法」や中小企業分野への大企業の進出を抑制する「分野調整法」などが成立した。

### d. 転換期の中小企業（1985年～今日）

1985年のプラザ合意が行われ急激な円高となり、翌年には円高不況となったものの、これまでの輸出主導型の経済体質を内需主導型に転換する過程で、経済政策の失敗からバブル経済に入った。円高で人件費コストが大幅に上昇したため、多くの大企業は生産力を海外に移転した。そのため多くの下請企業も仕事を失うことになった。高度成長期に形成された下請分業構造は、生産工程の複雑化や加工の高度化などを反映してレベルを高めたが、親企業の海外進出などから生まれるリスクを分散するために脱下請を目指す中小企業が多くなった。バブル経済の崩壊による日本経済の活性化を図る担い手として、中小企業の活力に強く依存するようになったが、中小企業部門をみると、新陳代謝機能の健全性の有力な指標となる新規創業数が著しく減少していることから、日本経済の構造調整と活性化の手段として中小企業数をいかに増やしていくかが大きな課題になっている。1995年には「中小企業創造活動促進法」、98年にはテクノポリス法を吸収して「新企業創出促進法」が制定され、中小企業技術革新制度（SBIR）などを具体化した創業支援、ベンチャー企業創出が中小企業政策の重要な柱に位置づけられたのはこのためである。

## （2）中小企業政策の現状

中小企業政策は産業政策の一部分であることから、まず産業政策の意義や中小企業政策の意義、相互間の関連性についてみることにする。河藤（2008）は、企業が直面した困難を克服し自立性を持って成長していけるようにするため、公共やそれに準じる主体が一定の限度において支援策を講じる役割を担うのが産業政策である。すなわち、自由競争を前提とした市場メカニズムが健全に機能し、産業全体、ひいては経済全体が望ましい方向に発展していけるよう、規制や支援を行っていくのが産業政策であると指摘している。中小企業政策は、産業分野を横断した政策領域である。産業政策の中で中小企業という捉え方が必要となる理由としては、①規模の中小性：数多くの参入企業との競争と専門家が必要であること、②中小企業の経営組織の独自性：顔の見える機動性と柔軟性のある組織であること、③外部資金調達面での制約：大企業との競争上の不利といったことが挙げられると指摘している（pp12-14）。

日本における中小企業政策の歴史は古く、政策も体系的に展開され諸外国からの評価も高い。中小企業基本法や関連法律において、政策対象資格を明確に限定する必要から、各法律により適

用対象の中小企業の範囲を定めている。

ここでは、まず中小企業者の範囲の基準を述べ、現行の中小企業政策の基本理念をうたった法律である「中小企業基本法」（1963年7月20日法律第154号）と実体法である「中小企業の新たな事業活動の促進に関する法律」（1999年3月31日法律第18号）（以下「中小企業新事業活動促進法」とする）の内容を確認することとする。

### a. 中小企業者の定義

中小企業基本法によると、中小企業者の範囲の基準は、従業員と資本金を基に規定されている。具体的には、以下のとおりである。

表4 中小企業者の範囲の基準

	従業員	資本金
製造業、建設業、運輸業、その他の業種※	300人以下	3億円以下
卸売業	100人以下	1億円以下
サービス業	100人以下	5千万円以下
小売業	50人以下	5千万円以下

注：※その他の業種には、卸売業、小売業、サービス業を含まない。  
出所：中小企業基本法（1963年7月20日法律第154号）を参考に作成。

### b. 中小企業基本法（1963年7月20日法律第154号）

中小企業基本法は中小企業政策の理念法として捉えることができる。旧中小企業基本法は1963年に制定され、その後の中小企業政策は、取り巻く環境の著しい変化を受けて大きく変容し、それを総合的に反映したものが1999年に改正された新しい中小企業基本法である。

中小企業基本法は4章32条および附則で構成されており、概ね以下のとおりである。

#### 第1章 総則（1条—11条）

#### 第2章 基本的施策

##### 第1節 中小企業の経営の革新及び創業の促進（第12条—第14条）

##### 第2節 中小企業の経営基盤の強化（第15条—第23条）

##### 第3節 経済的社会的環境の変化への適応の円滑化（第24条）

##### 第4節 資金の供給の円滑化及び自己資本の充実（第25条・第26条）

#### 第3章 中小企業に関する行政組織（第27条）

#### 第4章 中小企業政策審議会（第28条—第32条）

#### 附則

この法律は、中小企業に関する施策について、その基本理念・基本方針その他の基本となる事項を定めるとともに、国および地方公共団体の責務等を明らかにすることにより、中小企業に関する施策を総合的に推進し、もって国民経済の健全な発展および国民生活の向上を図ることを目的とする<sup>4)</sup>。

この法律の基本理念は、中小企業については、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の経済の基盤を形成しているものであり、特に、多数の中小企業者が創意工夫を生かして経営の向上を図るための事業活動を行うことを通じて、新たな産業を創出し、就業の機会を増大させ、市場における競争を促進し、地域における経済の活性化を促進する等我が国経済の活力の維持及び強化に果たすべき重要な使命を有するものであることにかんがみ、独立した中小企業者の自主的な努力が助長されることを旨とし、その経営の革新及び創業が促進され、その経営基盤が強化され、並びに経済的社会的環境の変化への適応が円滑化されることにより、その多様で活力ある成長発展が図られなければならない<sup>5)</sup>。

すなわち、新しい中小企業基本法の基本理念は一言で要約すると、独立した中小企業の多様で活力ある成長発展であり、中小企業に期待される役割は、①新たな産業の創出、②市場競争の促進、③就業機会の増大、④地域経済活性化である。

### c. 中小企業新事業活動促進法（1999年3月31日法律第18号）

中小企業新事業活動促進法は、経営革新の支援、創業支援・新規事業展開のための総合的な支援制度であり、概ね以下のとおりである。

#### 第1章 総則（第1条—第3条）

#### 第2章 創業及び新規中小企業の事業活動の促進（第4条—第8条）

#### 第3章 中小企業の経営革新及び異分野連携新事業分野開拓の促進

##### 第1節 経営革新（第9条・第10条）

##### 第2節 異分野連携新事業分野展開（第11条・第12条）

##### 第3節 支援措置（第13条—第16条）

##### 第4節 支援体制の整備（第17条—第21条）

#### 第4章 中小企業の新たな事業活動の促進のための基盤整備

##### 第1節 新技術を利用した事業活動の支援（第22条—第27条）

##### 第2節 地域産業資源を活用して行う事業環境の整備（第28条—第34条）

##### 第3節 雑則（第35条）

#### 第5章 雑則（第36条—第41条）

#### 第6章 罰則（第42条）

#### 附則

この法律は、中小企業の創意ある成長発展が経済の活性化に果たす役割の重要性にかんがみ、創業及び新たに設立された企業の事業活動の支援並びに中小企業の経営革新及び異分野の中小企業の連携による新事業分野開拓の支援を行うとともに、地域におけるこれらの活動に資する事業環境を整備すること等により、中小企業の新たな事業活動の促進を図り、もって国民経済の健全な発展に資することを目的とする<sup>6)</sup>。

新しい中小企業基本法とともに、中小企業新事業活動促進法が同じ年に制定されたことで、中小企業政策には大きな方向転換をもたらした。これからも中小企業政策は、取り巻く経済環境の変化に応じ修正されるが、理念法としての中小企業基本法の重要度については、今後も変わらないものと考えられる。

### (3) 中小企業支援体制

中小企業を取り巻く経済環境は、経済活動のグローバル化の進展や経済構造のサービス化の進展、顧客ニーズの高度化・多様化等を背景に、大きく変化してきた。中小企業の支援機関による支援事業の核心も、従来のハード面の資源（設備）からソフトな経営資源にシフトしつつある。また、「自助努力を支援」し「競争条件を整備」することを目標とする国の国策として、中小企業内部におけるソフトな経営資源の充実強化を図るとともに、中小企業が容易に外部経営資源を活用できるような環境整備を進めることが必要であると考えられる。

中小企業庁（1999）によると、ソフトな経営資源の充実強化のための支援事業として、①中小企業者に対する経営の診断・指導、②中小企業者とその必要とする経営資源を有する者との連携の促進、③技術指導、技術指導に必要な試験研究、技術開発支援、④創業を意図する者に対する円滑な創業に必要な指導・助言、⑤中小企業者、創業を意図する者、支援担当者に対する研修又は講習、⑥情報収集、調査、研究とその成果の提供、⑦その他上記に関する事業、が含まれていると指摘している（p118）。

中小企業の支援機関としては、国、都道府県、中小企業振興公社、公設試験研究機関、中小企業地域情報センター、中小企業団体中央会、商工会・商工会議所等、極めて多岐にわたっている。多様な支援機関の存在は望ましいことであるが、各支援機関の支援事業の重複など役割分担の不明確化は、かえって中小企業者にとって利用しにくい面があると考えられる。中小企業政策の有効性を高めるためには、これらの支援機関の役割分担を明確にする必要がある。中小企業庁（1999）は、各支援事業実施機関の役割を、次のようにまとめている（表5）。

表5 各支援事業実施機関の役割分担

支援機関	役割分担
①国	<ul style="list-style-type: none"> <li>支援事業団体の企画・立案（基本企画の策定）</li> <li>都道府県、中小企業事業団等への財政的支援</li> <li>都道府県、中小企業事業団等による事業の事後評価</li> <li>通産産業局を通じた広域的な支援事業の実施</li> </ul>
②都道府県	<ul style="list-style-type: none"> <li>支援事業の企画・立案（都道府県計画の策定）</li> <li>域内の支援事業実施機関への財政的支援</li> <li>域内の支援事業実施機関による事業の事後評価</li> </ul>
③支援事業実施機関	<ul style="list-style-type: none"> <li>技術指導、技術指導に必要な試験研究（公設試）、技術開発支援</li> </ul>
a. 国のレベル：主として中小企業事業団（先導的な役割）	<ul style="list-style-type: none"> <li>上記の支援事業のうち、全国的な視点に立って行うべき事業、内容・規模等から見て他の支援事業実施機関では実施困難な事業を実施</li> <li>他の支援事業実施機関に協力</li> </ul>
b. 都道府県のレベル：指定法人（地域における中核的な役割）（中小企業振興公社を想定）	<ul style="list-style-type: none"> <li>他の支援事業実施機関との密接な連携を通じ、上記の支援事業に掲げるすべての事業（③を除く）を総合的に実施</li> </ul>
c. 市町村のレベル：商工会・商工会議所（地域における基礎的な役割）	<ul style="list-style-type: none"> <li>小規模事業者に対し、上記の支援事業に掲げるすべての事業（③を除く）を実施。ただし、③については、公設試、指定法人等の協力を得て、窓口機能を果たす。</li> </ul>
d. 中小企業団体中央会	<ul style="list-style-type: none"> <li>上記支援事業のうち、②中小企業者とその必要とする経営資源を有する者との連携の促進（組合設立のための指導等）を実施。ただし、中央会の指導事業については、近年における中小企業者の組織化ニーズの変化を踏まえ、中長期的観点からそのあり方について検討すべきである</li> </ul>

資料：中小企業庁『中小企業政策の新たな展開—中小企業政策研究会最終報告より—』同友館、1999を参考に作成。

#### IV. 地域密着型の支援機関

前節で分かるように、中小企業の支援機関として様々な組織が存在しており、その主な役割も多岐にわたっているが、特に地域に根付いた支援機関の商工会議所は、地域の中小企業に最も身近な存在であることから、その役割は大きく期待されると考えられる。商工会議所の具体的な役割、活動状況を把握するために、八尾商工会議所を事例として考察することとする。八尾商工会議所は、市内の商工振興の拠点となる八尾市立中小企業サポートセンターと市の産業政策課とともに同じ建物内に所在し、市との連携による中小企業支援のワンストップサービス化を目指すなど、全国の商工会議所の中でも先駆的な取組みを試みている。

まず、八尾商工会議所の概略、趣旨や目的を述べ、次に本商工会議所の『平成24年度 事業実績報告書』に基づいて事業内容を確認し、その支援事業活動の有効性について検討する。

## (1) 八尾商工会議所の概要とその目的

八尾商工会議所は大阪府八尾市清水町に所在しており、昭和24年に設立され、職員数（うち経営指導員数）は20名（13名）で構成されている組織である。八尾市の事業所数は12,807（2006年度）であり、そのうち小規模事業者数は9,834（2006年度）であり、会員数（組織率）は3,032（23.7%、2013年3月31日現在）である<sup>7)</sup>。

商工会議所は商工会議所法に基づいて運営され、非営利性、公益性、不偏性を原則とし、零細企業から大企業までを包括した日本の唯一の総合経済団体である。八尾商工会議所は、事業規模の大小や業種を問わず、八尾市内で事業を営まれる方が会員となっており、地域が抱えている問題の解決や、地域の振興・改善を図るため、関係行政機関などに意見や要望の申し入れを積極的に行い、地域経済の発展や社会福祉の増進に貢献する。

## (2) 八尾商工会議所の支援事業

八尾商工会議所の『平成24年度 事業実績報告書』によると、支援事業は大きく3つに分けられている。具体的な支援事業内容とその効果を述べる前、全体の事業の目標を確認する。その内容は、以下のとおりである。

「八尾市内の小規模事業者が抱える課題の把握と解決、施策のPR・情報提供を継続的に行いながら、企業カルテ政策・サービス提案を進め、付随サービスや施策の活用などを推進する。また大阪東部エリアの他商工会議所・商工会との広域連携による展示商談会の開催により、ものづくり企業のビジネスマッチング促進を図るとともに、ものづくり技術に関するセミナーの開催により、ものづくりの向上を支援する。さらに海外取引に関するセミナーの開催、関係支援機関との橋渡しなど、中小企業の海外展開に向けた取組みを支援する。このほか、消費者の購買意欲を高めることで、市内商業の活性化に資する商業イベント「八尾商業祭り」、「100円商店街」の開催支援などを通じて、地域商業のにぎわい創出にも取り組んでいく。地域活性化事業の推進にあたり、経営指導員間の連携、情報共有を図り、巡回・窓口相談とのリンクを強化することで、相談の効果、地域活性化事業の効果を高める。」

### a. 経営相談支援事業

相談内容としては、受注の低迷や、それに伴う資金繰りに関するものが多く寄せられ、小規模事業者経営改善資金融資制度（以下「マル経融資」とする）については、前年を約1.4%上回る59件を推薦、その他公庫融資についても25件の斡旋を行うことができた。その他販路支援、創業相談、海外ビジネス支援についてもほぼ当初の目標値と近い成果を得ることができた。各支援の実施にあたっては、専門相談事業、国の中小企業支援ネットワーク強化事業との連携を通じて、経営指導員の知識強化、意識強化も図ることができた。

本事業では、最も成果を挙げたと言えるのが、マル経融資である。マル経融資とは、商工会議所や商工会などの経営指導（原則6ヶ月以上）を受けた方に対し、無担保・無保証人で、日本政

策金融公庫が融資を行う国の制度である。中小企業は資金、人材、もの、情報など経営資源の調達・蓄積の面では、不利な状況に置かれているが、特に資金の調達の難しさが問題になると考えられる。中小企業にとっては、国の制度であるマル経融資が利用できることは大変望ましい。しかし、このような国の制度が整備されていても、中小企業者が認知し利用しなければ、その制度の存在する意義は疑問視される。八尾商工会議所は、地域の中小企業者のニーズに沿って、マル経融資制度の普及・利用を促進させ、多くの中小企業の資金調達問題を解決したことについては、その役割が大きかったと評価できる。

#### **b. 専門相談支援事業**

法律問題については、債権回収や取引にかかるトラブルなど；経営革新については、ビジネスプラン策定など；税務相談については、年末調整や確定申告など；そのほか労務問題、知的財産の問題、IT・パソコン活用など、高度な課題や専門家によるアドバイスが必要である分野を重点的に支援し、ほぼ当初の目標値と近い成果を得ることができた。

本事業では、法律問題や経営革新の取り組み、労務問題など、中小企業にとっては日ごろの事業を運営する中、最も複雑で分かりにくい課題を解決した点が評価される。中小企業者の視点からみると、これらの問題は専門的な知識が必要な高度な課題・問題であり、かつその問題を解決するためには、高い利用料を払わなければならないのが現実である。八尾商工会議所は、経営指導員による日ごろの巡回、窓口相談などを通じ、適切なアドバイスを実施することで、中小企業者の課題解決を支援し、かつそのほとんどの業務は無料・低い利用料で提供している。中小企業者のニーズを最も理解している商工会議所こそ、このようなサービス、地道な努力を行うことができる。

#### **c. 地域活性化事業**

当地域の特徴である高度な技術力を有するものづくり企業のPRと販路拡大支援、新たな取り組みの促進、地域密着型小売店舗の支援を中心として進めた。八尾市産業を広くPRし、市内企業のビジネスマッチング促進を目指した展示商談会の開催；八尾市の地域資源を活かした商品の創出ならびに八尾ブランド化構築を目的としたイベント；ものづくり技術向上支援事業；海外取引支援事業などを行うことで、課題解決に向けて現状から一歩前進させることに寄与した。

本事業では、八尾商工会議所が、八尾市の地域資源を活かした商品の創出並びに八尾ブランド化構築、当地域の特徴を活かした企業のPRや販路拡大支援など、様々な取り組みを行ってきた。このように、地域に根付いた八尾商工会議所は、地域経済を活性化することを自らの役割・使命として認識していることが伺える。さらに、各方面の支援機関との連携を図りながら、中小企業者の課題を解決することに真摯に対応していることは、真に地域の中小企業の振興を優先に考えているものと評価される。

以上のように、八尾商工会議所は、創業から企業の経営に直面する様々な問題点まで広範囲に中小企業、特に小規模企業を対象として積極的な支援活動を行っていることが伺える。地域の中  
小企業にとり商工会議所は必要不可欠な存在であると考えられる。

## V. 中国における新たな中小企業政策の方向性

中国政府は社会主義市場経済を唱えているが、その中身をみると資本主義市場経済に近いものであり、市場経済の原理の基ですべての経済活動が行われている。清成（2009）は、市場経済の基では、様々な中小企業問題が生ずる。そこで、市場の機能を補完し、競争力を有する中小企業を育成するために、中小企業政策が必要になる。したがって、中小企業政策は中小企業の競争力を強化し、市場経済の活性化を図ることを目的としている。競争を活発にすることによってイノベーションが生じ、ひいては経済社会全体が活力を有すると指摘している（p13）。第1章で分かるように、中国の政府も中小企業の経済全体における重要性を認識しており、関連する法律や政策を策定してきた。しかし、中小企業者はその法律や政策の恩恵を十分に受けているとは言えない。このような課題を解決するためには、中小企業政策の体系が比較的整えられていると考えられる日本の経験を踏まえ、その方法・手段を探る必要がある。

日本の経験からみると、有効な中小企業政策の実施には、中小企業支援体制の整備や支援機関相互の協力や明確な役割分担が大きな役割を果たしていると言える。そこで、中国の中小企業政策の有効性を高めるための方策として、次の4点が必要であると考えられる。

①政府と各地方政府、非政府・非営利の中小企業支援機関の連携を強化する。

中国は中央集権国であるため、各地方の行政機関は中央の行政機関の政策思想をそのまま受け継いでいる。すなわち「上意下達」のみであり、「下意上達」は殆ど行っていない。そして、非政府・非営利の中小企業機関は、国や地方の政府の補助金をもらうために、条文通りのまま或いは限定的な施策しか行わないのが実情である。このように、政策や施策の提供者の間で積極的な連携を取らないと、策定した政策や施策が実際のニーズと乖離することが多い。また、積極的な連携の中で、各支援機関の明確な役割分担も非常に重要である。

②非政府・非営利の中小企業支援機関の数を増やす。

「中国中小企業2007年度サンプル調査報告」では、多くの事業主が国や各地方政府の施策の利用を、コストが多くかかることを理由に使用を諦めたと述べている。こうなると、元々利用できる政策・施策は形式に過ぎなく、実態のある効果を伴わないことになる。日本の中小企業政策が成功している大きな要因は、中小企業振興公社、商工会議所、商工会など非営利の中小企業支援機関の役割が大きいと考えられる。中国においても、このような非政府・非営利の中小企業機関を増やし、中小企業者が施策を利用しやすい環境を整えておく必要がある。

③政府機関並びに非政府・非営利組織の政策・施策担当者の意識や能力を高める。



中小企業に関する法律や政策、具体的な施策がどれぐらいの効率性・有効性を発揮するかは、それ自体の完成度の高さに大きな関連はあるが、それを実行する担当者の能力が低いと、完成度の高い政策・施策でも、実施した効果は限定的である。このような事態を防ぐために、外部有識者や専門家を招いて、政策担当者の能力を高めるための講座や訓練を、定期的に行う必要がある。

#### ④政策の評価システムを構築する。

実施した政策の評価を行うことは大変重要なことである。成功した政策に対する評価は必要であるが、失敗した政策についての評価も同様に必要である。そうしなければ、新しい政策を策定しても根本的な課題が解決されない。中国政府は定量的データを使い、政策の提供者側の視点から様々な評価を行っている。例えば、中小企業に融資した金額、税金の補助・減免額、信用保証承諾金額などである。

政策の効率性・有効性を十分に評価するためには、政策の提供者側の視点に立った評価だけでは不十分であり、利用者側の視点に立った評価も大変重要である。例えば、定期的な施策利用者へのアンケート調査やヒアリング調査、各地方政府の政策担当者へのヒアリング調査などの方法が考えられる。

上記の4点は、有効な中小企業政策を実行するために、いずれも重要であり、必要不可欠である。特に②非政府・非営利の中小企業支援機関として、日本の商工会議所のような支援機関の役割が重要であると考えられる。第4章でも述べたように、商工会議所は中小企業者と最も身近な存在であり、地域の振興や中小企業の発展のため、様々な支援活動を真摯に行い、その成果も大きい。中国においても、商工会議所のような支援機関が必要であると考えられる。

## VI. おわりに

中央集権国家である中国が、地方分権が進んでいる日本の中小企業政策をそのまま取り入れても大きな効果は期待できない。日本では中小企業政策における政府と地方公共団体の役割分担が比較的明確である。すなわち、国は基本政策のフレームワークの構築や施策メニューの提示を行うに留め、地方公共団体（都道府県や市町村）は地域における支援体制の構築、国の施策メニューの地域の実情に応じた選択を行っている。さらに、地方公共団体は独自の施策メニューを実施している。一方、中国では中央政府と各地方政府・非政府機関間の役割分担が明確でないだけでなく、策定した政策や施策はトップ・ダウンの形で実施されているので、それが各地域のニーズを反映したものになるには限界がある。

中小企業政策における政策課題は、時代によって、産業によって、規模によって異なるし、随時変更される。今日の中国は、中小企業に関する法律や政策の整備、施策の運用においては試行錯誤の段階であると言える。だからこそ先進国、特に日本のような運用・実績の面で大きな成果を上げている国の成功経験を踏まえ、自国の国情に合わせて必要な方法・手段をとり、有効な中

小企業政策を展開する必要があると考えられる。

(リ ナンジュン・高崎経済大学地域政策研究科博士後期課程)

#### 注

- 1) この調査は中小企業協会が中国の江蘇省、北京市、河南省、広東省、江西省の中小企業を対象として、アンケート調査を実施したものであり、有効回答数は640社である。また、主要な業種別でみると、製造業が69.3%、卸売業・小売業が10.9%、建築業が5%である。
- 2) 集体所有制企業とは、企業資産が集体に帰属する企業であり、主として都市の集体所有制企業と郷鎮企業が含まれる。都市集体所有制企業は企業財産が企業職工の所有に属し、共同労働が実行され、労働に応じた分配を主体とする経済組織である。また、郷鎮企業は、農村集体経済組織あるいは農民投資を主体として、郷・鎮・村に所在し、農業支援の義務を引き受ける企業である。三資企業は、中国において外国企業が設立した合弁、合作、独資の3形態の企業を指す。
- 3) 社隊企業は、集体所有制企業と同等の意味として捉えることができる。
- 4) 中小企業基本法（1963年7月20日法律第154号）、第1条
- 5) 中小企業基本法（1963年7月20日法律第154号）、第3条
- 6) 中小企業新事業活動促進法（1999年3月31日法律第18号）、第1条
- 7) 八尾商工会議所 『平成24年度 事業実績報告書』、2013を参照

#### 参考文献

1. 伊藤 正昭『新地域産業論』学文社、2011
2. 河藤 佳彦『地域産業政策の新展開—地域経済の自立と再生に向けて—』文真堂、2008
3. 清成 忠男『日本中小企業政策史』有斐閣、2009
4. 中小企業庁『中小企業政策の新たな展開—中小企業政策研究会最終報告より—』同友館、1999
5. 張 浩川『中国中小企業の挑戦—「小さな」世界企業への道—』森山書店、2005
6. 西川 博史・谷 源洋・凌 星光『中国の中小企業改革の現状と課題』日本図書センター、2003
7. 八尾商工会議所 『平成24年度 事業実績報告書』、2013
8. 中国中小企業協会・南開大学中小企業研究中心『中国中小企業監皮書—現状と政策（2007—2008）』中国發展出版社、2008