

# 動揺し、矮小化する内閣府の中小企業政策

永山利和

(元日本大学教授 企業環境研究センター顧問)

## 要 旨

コロナ禍後にも停滞する日本経済の立て直しが求められている。が、日本経済の屋台骨である中小企業に対する施策は、かつての優良中小企業選別から、スタートアップ支援策を重点化し、残りは地域経済下支え政策に格下げされ、狭められつつある。『骨太の方針』は2020年から賃金引上げの制約要因となる中小企業経営対応に、また社会課題対応への整備手段に変わりつつある。この狭窄し、一面化した視点を脱し、本来の市場改革の担い手である中小企業の活力を引出すには、市場構造改革策である賃上げに止まらず、中小企業関連の基本政策概念である労働者、企業、取引等に係る市場構造を公正化する中小企業基本政策の転換を要することを指摘する。

## キーワード

ニューノーマル、「新しい資本主義」、DX・GX、スタートアップ、公正競争

## はじめに

中小企業政策はかつて制定された中小企業基本法政策の影も薄れ、またグローバリゼーション、サプライチェーンの展開と分断により、内外共に再編され、政策対応を迫られている。政権交代により政府の諸政策も世界の政治・軍事・経済関係の変動に伴って変更、動揺しているが、中小企業政策も例外ではない。本稿は、政府が毎年策定する経済運営の基本方針を盛り込む『骨太の方針』において、中小企業政策が本格的に取扱われてきた『骨太の方針 2020年』からの4年間を検討して、中小企業政策の変貌と他の上位政策の達成手段にされ、動揺している状態を検討し、中小企業政策の企業支援以外の領域を整備しなければ、基礎的な中小企業政策

に抜け穴が生じることを指摘することを意図している。それは、筆者の観点とは逆に民間ジャーナリズムにも中小企業政策終焉論が提起されるだけに、一定の論議を要する必要があるとの意図からの検討作業である。

## 1. 再開された中小企業劣等・消滅推進論

『文芸春秋』2023年12月号に“憂国グループ2040”による「緊急提言 日本の危機の本質」(以下『提言』という)と題する政策提言が掲載された。『提言』は、日本の現状が慢性疾患を抱えた高齢患者のような空気が支配し、既得権にしがみつくと高齢世代と分厚い上の世代に押されてリスクを取らない世代という構図に、“日本の危機”の本質があり、危機からの脱出方向を『提言』として掲載した文書である。

『提言』策定の“憂国グループ2040”とはどのような集団なのか、その構成はわからない。ただこの集団は学者やエコノミストのほか官僚も加わる50歳代の団塊ジュニア世代、すなわち高齢世代と若者世代の中間に位置し、2040年代に後期高齢者に仲間入りする“高齢者予備軍”の一部だということである。十数年後の高齢者予備軍からの『提言』である。この『提言』の中には『文芸春秋』誌の『提言』とはいえ、黙認し難い『提言』がある。すなわち、「中小企業に廃業の選択肢を示せ」という過酷な提言が含まれている。とくにビッグモーター、ジャニーズ事務所などの不祥事が中小企業経営者の劣性を示す端的な表現だという指摘は、誤解ではなく、曲解ないし暴言だといえる。主な『提言』の流れを見てみよう。

あるタイプの中小企業が消滅しないと日本の危機克服とはならず、まして発展はないという。中小企業に係わる「提言」に使用されているキーワード、キーフレーズを拾ってみよう。「中小企業は…過度に保護されている」、「ダメな経営者の温存」、「時代に合わなくなった経営」、「遅かれ早かれ転業か廃業しかない」、「企業が倒産しないように守るのは間違い」、「スタートアップの支援…には、既存の中小企業の業種転換や廃業を支援するのが整合的だ」、「技術力のある中小企業の保護」と聞こえは良いが、高齢化したオーナーの企業、あるいはそれを継承した親族経営の既得権の保護、「時代に合わなくなった古い企業や能力のない経営者が淘汰されない限り、スタートアップを育てることなどできない」等である<sup>1</sup>。

いずれの言辞も過去にあった諸説の再登場に思える。例えば、70年から80年代の優良中小企業育成（無言の劣等中小企業排除または“自然死ないし自然淘汰”）政策の継承がある。その基礎には日本経済の構造に淵源を持つ歴史的で強固な中小企業発展抑止の諸条件（大企業集団護送船団の解体・競争化による）改善策を無視ないし排除し、既存の中小企業集積の位置や機

能の放棄・破壊の視角がある。また新規中小企業の参入促進に限定した“効率的中小企業支援策”への転換等の再集約を図る提言にも見える。

『提言』の基調には一口に中小企業劣等論がある。中小企業劣等論は中小企業なしでは成立しえない日本経済の組織と機能上の特性を見ようとしない。あえてヘーゲルを持ち出すまでもないかもしれないが、“存在する者の合理性”が分からないのである。全ての資本主義国家、つまり世界史は、近代経済の生成・発展が中小企業に拠っており、その流れを最も長期に引き摺っている国が日本であることを知らない。ましてこの日本経済を支持した体制は優秀ないし優良な大企業が自生的に生成・発展したのではなく、国家が財閥系企業集団を育成し、大企業優位の市場体制を政策的に構築させた国家と企業集団関係をもつ日本経済の近・現代史をみようとする。この歩みは日本近代国家への史的転換が始まる前（江戸後期）から今日の大企業優位社会に到るまで、日本の中小企業が国家支援策の結果・成果によって存続してきたように曲解する。すなわち国家の資金、人材、技術や情報等に関する支援によって中小企業が生成し、存続、拡大して来たわけではないことは自明であるが、単純なこの経過すら知らないかのようで、明らかに妄言、誤解を含んでいる。

中小企業政策の経緯をたどれば、“憂国グループ2040”の『提言』は直ぐに錯誤だと判明する。だが、放置できない理由は、“憂国グループ”が学者、エコノミスト、官僚で構成され、この国の中小企業政策に係わり、「中小企業劣等論」、「中小企業廃業支援」に繋げること、これこそが中小企業への政策『提言』だとし、この方向に政策誘導の“空気”醸成を狙っていると思えることである。本稿が課題とする「骨太の方針」という、政府の重要政策形成にも連なる論点に絡むので、あえて『提言』にも注目するのである。

## 2. 2020年代における政府中小企業政策の変遷 — 「骨太の方針」の部分政策化を中心に

### (1) 中小企業政策変遷の経済的背景

新型コロナウイルス感染症のパンデミックが与えた歴史への基本的影響の多くは今後の検証に譲らなければならない。それでも中・長期的影響の判定だけでも経過観察を要する。いま起きている基幹的な経済（構造）変動の諸契機を時系列的に挙げれば以下の諸点を指摘できる。

すなわち、①2020年からのコロナ禍対応で実施された社会経済活動の強制的縮減・停止とこれらに絡む大規模な財政・金融出動、②コロナ禍のピークアウト後、停・休止された需要が供給力を大きく超えて急膨張し、いわゆる“リベンジ需要”の発生と変貌、③1990年代から急展開したグローバリゼーション、その企業形態であるサプライチェーンの修正・転換・地理的再編が迫る世界交易（体制）の摩擦・亀裂・分断、とくに米中間の通信機器・半導体等を核とする経済安全保障問題の台頭とその国際的波及、④ロシアのウクライナ侵攻（およびイスラエルのガザ侵攻とパレスチナ人の周辺諸国への移住）に伴うエネルギー・食糧を軸にした世界交易（構造）の更なる亀裂・不均衡と価格変動・高騰、⑤世界交易体制変動と金融緩和政策の引締策への終了・転換による金融政策調整で、世界的インフレーションと諸物価の高止まりの継続、⑥世界インフレーション対応で金融政策が緩和・ゼロ金利政策から引締・金利上昇政策へ短期間での急転に対応した物価、賃金・社会保障、経済成長とのリバランスの行方、⑦コロナ禍で鮮明になったデジタル化の早急、強引かつ広範なDX推進の経済社会への影響、等々を押さえておく必要がある。

さらに“沸騰”状態にあるCO<sub>2</sub>排出の抑制・削減が緊急課題である気候変動対応への多面的影響とその影響を緩和・抑止のため、パリ協定等の気候変動対応も2030年、2050年時点から

バックワード・ルッキングで緊急かつ中・長期対応を迫られている。コロナ禍、世界的経済・政治変動に加え、気候変動対応でも日本（政府）は立遅れ、政策体系の不十分さを強く指摘されている（化石賞の連続受賞）。気候変動の最中にロシア・ウクライナ戦争の勃発と長期化が、燃料・エネルギーや食糧需給構造の動揺、さらにDX化における半導体製造技術・生産構造の変化と競争構造に加え、AI活用の拡大・普及と法制ルール設計変更を交えた米中間の経済・政治摩擦に表出された国家間関係の亀裂。これらが世界の法秩序、自由貿易体制など、一口に世界秩序の再構築が不可避的に進行する。こうした変動期に、皮肉にも自国中心主義ないし一国主義が高まり、正常化に強い壁を作る。が、安易な国際機関頼みではそれらを制御できない。

加えて、感染症でも人間と各種ウイルス、細菌等との“交流”形態が多様化、急変し、防疫・予防、検査・治療等に新たな国際対応を迫っている。ニューノーマル、新たな日常への地球規模の対応への後れが表面化し、“感染症の時代”が危惧される<sup>2</sup>。

これらの危機・危惧が複合し、併存・持続する中、世界経済は2020年のコロナ禍から離脱し、上昇へ歩み出した。OECD世界経済見通しは世界の実質GDP対前年成長率で、22年が3.3%、23年の見通しが3.0%、24年見通しが2.7%と、低成長率を見込む。

2023年10月のOECD「世界経済見通し」で、日本は実質GDP対前年成長率が2020年▲4.5%、21年2.2%、22年1.0%、23年1.8%（見通し）で、回復テンポでも世界に追い付けない。ちなみにアメリカの実質GDP対前年成長率は2020年が▲2.8%、21年5.9%、22年2.1%、23年2.2%（見通し）である。ユーロ圏はどうか。ユーロ圏の実質GDP対前年成長率は2020年▲6.6%、21年5.6%、22年3.3%、23年2.2%である。アメリカ経済はコロナ禍の落ち込みが日本より小さく、回復は日本より早くかつ高い。ユーロ圏は落ち込みが大きかったが回復は早く、成長復帰後も

日本よりハイピッチの推移である。

日本も2020年の大きな落ち込みから低い上昇率だが21年以降は回復期に移行した。世界で日本の成長力に確かな格差が見える。成長力格差はどこから生じたか。論議は種々ありうる。基本的には1990年代以降、本格的に進められた新自由主義を一層進化させるかどうか。また、新自由主義政策の推進は誤りで新自由主義以外の“新しい資本主義”への転換で世界並みの成長が可能になるのかどうか。新自由主義でない“新しい資本主義”とは、これまでの資本主義とどこに新しさがあるのか。新しさがあるとすると、その新しさが、“新自由主義”や新自由主義以前の資本主義（例えば資本主義的福祉国家）と違い、なぜ経済成長を可能にするのか。これらの論議を整理しなければならない。岸田政権の“新しい資本主義”論議はまだ全貌が見えないので、ここで取り上げる段階ではない。しかし何はともあれ、岸田首相は“新しい資本主義”への転換を志向し、政策化している。

日本の国家政策が“新しい資本主義”への転換を試みている時期だけに、中小企業政策も新たな検討を要する。この点は、“憂国グループ2040”の『提言』も指摘するように日本経済を現在の成り行きに委ねていてもよい結果に到らないと思える。そこで以下、政府の基本的経済運営方針である『骨太の方針』に見る中小企業政策をやや忠実に収集し、その構成を見て検討してみよう<sup>3</sup>。

### 3. 2020年以降の『骨太の方針』に見る中小企業政策の骨格

#### (1) 2020年の『骨太の方針』

2020年『骨太の方針』は、新型コロナウイルス感染症の感染拡大を受け、直面するグローバル危機克服を掲げた。すなわち、国民の生命・生活・雇用・事業を守り、ニューノーマル、「新たな日常」の実現を目指すとした。

2020年『骨太の方針』における中小企業政策を拾い上げてみよう。

まず、「第1章新型コロナウイルス感染症の下での危機克服と新しい未来に向けて」の「1. 新型コロナウイルス感染症の角地を受けた現下の経済財政状況—我が国が直面するコロナのグローバル危機」の中で、「感染症拡大の影響で、特に非正規雇用者やフリーランス、中小・小規模事業者がより厳しい生活・事業状況を強いられるなど、弱い立場の方々がしわ寄せを受けて苦境…が固定化すれば、格差が拡大し、社会が分断されかねない。」感染症拡大による負の影響が、社会的「分断」の危機を危惧している。

第二に、「第2章国民の生命・生活・雇用・事業を守り抜く」の「1. 感染症拡大への対応と経済活動の段階的引上げ—『ウィズコロナ』の経済戦略」の中の「(3) 事業の継続と金融システムの安定維持」において下記の政策提示がある。すなわち、「予算・金融措置等あらゆる手段を動員して中小・小規模事業者や個人事業主、中堅・大企業の事業継続を強力に支え、これを通じて雇用と暮らしを守り抜く」とし、以下の支援策を講じるとした。すなわち、①売上急減に「固定費負担軽減に資する持続化給付金や家賃支援給付金」、②実質無利子・無担保融資や危機対応融資の実行、資本金劣後ローン供給を通じた事業者の財務基盤強化のための民間金融機関による金融支援、デジタル化への事業転機支援、③資金繰り支援のため、金融緩和の継続、金融機能強化法（2004年）に基づく民間金融機関への資本参加の枠組み活用など、日銀が金融システム安定に万全を期す、等である。

コロナ禍対策で実施された中核的な財政・金融支援政策、そのなかに中堅及び中小・小規模企業政策を含む金融支援策が提示された。社会的「分断」の発生を回避し、中堅・中小企業の事業継続、事業継続給付金等の支給、いわゆるゼロゼロ融資やデジタル化のスタートアップ企業等への選別的融資という金融中心政策である。

第三に、「第3章『新たな日常』の実現」は、「デジタルガバメントの“断行”」、「DXの推進」、「新しい働き方・暮らし方」、「変化を加速する制度・



慣行の見直し」等で、デジタルニューディール（デジタル化への集中投資・実装とその環境整備）の推進を掲げる。そのうえで「『新たな日常』が実現される地方創生」のなかに、中小企業政策が埋め込まれる。すなわち、「（1）東京一極集中型から多核連携型の国づくり」および「（2）地域の躍動につながる産業・社会の活性化」に骨格が示されている。

（1）においては、スマートシティの社会実装、二地域居住、兼業・副業、地方大学活性化による地方への新たな人材流動の創出、地域の中小企業の経営人材の確保、地方都市の活性化に向けた環境整備、公共サービスにおける民間活用、持続可能な地方自治体の実現等で、東京一極集中型を多角連携型に転換する。転換の梃子は、社会的に拡張されたデジタル実装化を踏まえて、コロナ禍で生まれたテレワークと地方移住可能性のニューノーマルでの人材の移動形態変化に求めている。

具体的には、地域おこし協力隊を強化し、若者、民間・専門人材の地方移転、産学金官の地域密着・経済循環型事業の促進、大企業等から中小企業への経営人材の移動促進に取り組むことである。特に感染症による各業種や中小企業経営環境変化の一方、若い世代、40～50歳代でも副業や転職の動きとともに地方移住への関心が高まる中で、大手銀行等の専門経験を有する人材をリストアップして地域経済活性化支援機構でリストを管理し、マッチングを行うなど、地域の中小企業のニーズに応じて、経営人材の円滑な移動や兼業・副業を実現するとともに出融資等による中小企業の経営力強化を支援である。

（2）ではポストコロナ期へのインバウンドの可能性にける観光の活性化、フードサプライチェーンの強化やスマート農林水産業の技術開発と現場実装、2025年に2兆円、2030年に5兆円の農水産物の輸出目標、食産業の海外展開など、多様なビジネスモデル創出による農林水産業の活性化、これらに加えて下記の中堅・中小・

小規模事業者支援策を掲げる。

すなわち、働き方改革、被用者保険の適用拡大、賃上げの流れの継続、インボイスの円滑な導入、DXの進展、目下のコロナ危機など、相次ぐ制度改正や社会変革対応への下記の取組みにより、世界に冠たる地域の価値創造企業を生み出す。その中身は、①中小企業から中堅企業への成長阻害要因の除去による企業規模拡大、付加価値増大によって生産性向上の後押し、②「未来」を拓く「パートナーシップ構築推進会議」で下請法振興基準の順守に向けた“自主的行動宣言”を通じ、労務費の価格転嫁など中小企業と発注者との“協議の促進”、知財を含む取引ルールの強化、③「第三者承継支援総合パッケージ」で後継者不在の中小企業事業継承の後押し、④事業統合・再編促進の予算・税制等の総合的支援策の推進、⑤複数の中小企業の連携データ・情報の共有、サプライチェーン全体の効率化、中堅・中小企業と大学等が連携した事業化の支援、⑥中小企業の海外展開に、越境ECの販路開拓、クラウドファンディング、経営合理化の担い手活用の仕組み構築などで、海外市場の獲得支援、JETROのオンライン商談支援、越境ECのデジタル化で、非対面・遠隔での海外展開推進で、海外展開が遅れる地方支援の充実、等である。

第四に、「第3章4『新たな日常』を支える包括的な社会の実現」の「（2）所得向上策の推進、格差拡大の防止」において最低賃金の引上げについて、「日本経済全体の生産性の底上げや、取引関係の適正化など、賃上げしやすい環境整備に…取組みつつ、早期に全国加重平均1,000円…を目指す方針の堅持」を掲げた。最賃引上げ政策自体は中小企業政策とはいえない。しかし賃上げしやすい環境整備の一環に中小企業経営の改善で最賃引上げを可能にする「環境整備」の一つに中小企業対策の実施は、方法いかんで中小企業経営に大きな影響が及ぶ。だから、あえて中小企業政策として位置づけたということであろう。

「骨太の方針2020」に対するコメントは以下のようなものである。

中小企業政策の大枠は、ニューノーマルに対応する最賃引上げの鍵を握るので、賃金上昇を可能にする方策のために、取引関係改善、特に賃金上昇を取引価格にマークアップする。ここに中小企業政策の重点がある。それは下請取引改善と表裏一体である。しかし賃上げが独立変数で、中小企業経営は従属変数であり、円滑な因果律ではないことを認識しておくべきであろう。

地方活性化では中小企業政策が主役に位置するように見える。ただし中小企業政策全国化レベルからの地方化へのレベル・ダウンである。地域経済における中小企業とはいっても、大企業のサプライチェーンに編成される場合は、地域とはいえ間接的には世界市場につながっている。それは地域、地方に所在するが活動範囲は地域、地方を超え、世界市場のサプライチェーンである。また生産は地域、地方でも販路は全国や大都市という場合、これも地域、地方の枠を超える。むしろ中小企業では脱地域、脱地方志向だろう。こうした方向に必要な人材を、金融機関出身の人材を吸収させるといった構想のようなのである。地方活性化の枠組みがやや不透明である。

以上が最賃引上げの環境整備と地方活性化が中小企業政策の中核という構図である。最賃制運用に関しては、その内容いかんでは大きな転機となるが、問題は政策実施が厚労省、経産省、公正取引委員会等が共管する所管行政組織の在り方とその安定した持続性の確保が成否を握るのである。基本的転換はいまのところ不鮮明で、転換の入口にも達していない。

## (2) 2021年の「骨太の方針」

2021年「骨太の方針」は日本の未来を拓く4つの原動力として、「グリーン社会の実現」、「国民挙げたデジタル化の加速」、「日本全体を元気にする活力ある地方創り」、「少子化の克服、子

どもを産み育てやすい社会の実現」を掲げる。ワクチン接種で可能となったウィズコロナ期入りで、「感染症の克服と経済の好循環に向けた取組」に到った。ただし、2021年10月、菅内閣に代わり岸田政権となり、『骨太の方針2021』は上書きを迫られる。それはともかく大枠をみよう<sup>4</sup>。

「第1章 新型コロナウイルス感染症の克服とポストコロナの経済社会のビジョン」の一角に「感染症の克服と経済の好循環に向けた取組」と「経済好循環の加速・拡大」の節が設けられた。そこでコロナ禍から脱し、大きな需要のリバウンドを受け、「事業の継続と雇用の確保、…民需主導の自律的な経済回復の実現、…グリーン・デジタルで需要を大胆に喚起し、…成長分野への円滑な労働移動、…経済全体の生産性を高め、最低賃金の引上げを含む賃金の継続的な上昇を促す」。また世界経済の回復で、「国際経済連携を強化しつつ、中小企業の輸出や農水産物輸出の振興、…外需を日本経済の成長に取り込む」。その手段に「事業者と雇用と生活支援」を行う、と提示する。

上記シナリオは経済の好循環論から事業者支援と雇用と生活支援方策を以下のように提示する。

まず、事業者支援では、「感染拡大防止の局面では、…営業時間短縮要請等に応じる事業者に対する規模に応じた協力金の…支給、当面本年末まで継続する政府系金融機関による実質無利子・無担保融資による事業継続を支える。同時に、感染リスクの低いビジネスモデルへの転換を図る投資等の取組を…支援するとともに、ポストコロナの新しい経済に対応する事業再構築やデジタルトランスフォーメーション(DX)に向けた補助金や税制、金融支援の着実な実行を…後押しする」。この事業者支援策には、コロナ禍を回避した企業のビジネスモデル転換、事業再構築やDX推進の奇貨とする姿勢が見える。

第二に、雇用と生活支援では、「雇用調整助

成金…は、…段階的に縮減する一方で、在籍型出向を通じた雇用確保を支援する助成の活用促進やマッチング支援の強化、…感染症の影響による離職者のトライアル雇用への助成の活用促進やグリーン・デジタル、介護・障害者福祉等の成長分野や人手不足分野への円滑な労働移動や、セーフティネットとしての求職者向けの支援、働きながら学べる環境の整備、リカレント教育等の人的投資支援、雇用保険について、セーフティネット機能を発揮、非正規雇用労働者など感染症のより厳しい影響を受け、生活に困窮する方々に対しては、住まいの確保を含め生活を下支えする重層的セーフティネットによる支援、…デジタル分野等の職業訓練強化等の自立を支援」等である。

雇用調整助成金、雇用保険、職業訓練制度等による「重層的セーフティネット」支援構築をめざし、税制よりも社会保険制度活用で雇用制度格差是正が中核に据わる。この中では、労働政策の一角に“住まいの確保”策が掲げられたことに注目したい。

「第2章 次なる時代をリードする新たな成長の源泉～4つの原動力と基礎作り～」の「3. 日本全体を元気にする活力ある地方創り～新たな地方創生の展開と分散型国づくり～」において、都市人口の地方移住ないし、二地域居住で分散を図るための施策を提示する。

すなわち、「(1) 地方への新たな人の流れの促進」として、都市部人材を地方に移住・定着させ、地域経済活性化支援機構の人材リストを1万人規模に拡充しつつ、地銀等の人事仲介機能強化、地域活性化起業人制度等と連携し、地域おこし協力隊等を充実させ、地方自治体の移住支援体制を強化して「転職なき移住」の実現やサテライトオフィスの整備・利用促進、立地円滑化を推進する。また、ヒトの移動、関係人口の拡大に向け、ふるさと納税等を後押し、多様な二地域居住・多拠点居住促進のために保育・教育等の住民票・居住と結びついたサービスの提供や個人の負担の在り方を整理・検討し、地

方自治体向けのガイドライン策定と空き家・空き地バンクの拡大・活用する。

そのうえで「(2) 活力ある中堅・中小企業・小規模事業者の創出」に中小企業政策を落とし込む。感染症影響下の変化に対応し、経済の底上げを図る地域を中心に、生産性向上に取り組む中小企業・小規模企業者に思い切った支援を行う。その中身は、①支援策申請手続きの電子化、支援機関や専門家の見える化、民間の支援ビジネスとの連携による経営支援体制の整備、②デジタル等の無形資産投資、EC活用や信用供与等を通じた輸出などの海外展開促進、③人材の確保・育成等により、中小企業の規模拡大支援と活力ある中堅・中小企業の創出、④地域の女性起業家、社会起業家等を支援し、事業継承・再生の円滑化のための環境整備等により、地域コミュニティの持続的発展支援、等の中小企業支援策を効果的・効率的に行う。

上記の厚労省雇用政策のもとでは以下の行政手続きを指摘しなければならない。

下請中小企業における労務費等の上昇を取引価格に円滑に転化できるよう大企業と中小企業のパートナーシップ構築を促進し、特定期間を設定して下請取引の特別調査等により下請取引の価格交渉を推進し、合わせて官公需でも労務費の円滑な価格転嫁を図るため、“官公庁が最低賃金額の改定を踏まえ、契約金額の必要な確認を行う措置を適切に講ずる”と、官主導での市場モデル事例を提供するかに見える。

さらに「(3) 賃上げを通じた経済の底上げ」を強調する。すなわち、「民需主導で早期の経済回復を図るため、賃上げの流れの継続に取り組む。我が国の労働分配率は長年にわたり低下傾向にあり、さらに格差是正には最低賃金の引上げが不可欠である。厳しい業況の企業に配慮しつつ、雇用の維持との両立を図りながら賃上げしやすい環境を整備するため、生産性向上等に取り組む中小企業への支援強化、下請取引の適正化、金融支援等に一層取り組みつつ、最低賃金について、感染症下でも最低賃金を引き上げ



てきた諸外国の取組も参考にして、地域格差にも考慮しながら、より早期に全国加重平均1,000円とすることを目指し、本年の引上げに取組む。また、本年4月に中小企業へ適用が拡大した「同一労働同一賃金」に基づき、非正規雇用の処遇改善の推進とともに非正規雇用の正規化を支援する、と記している。

ここでの論点は中小企業政策論の臍である。つまりこれらは中小企業政策というより労働政策（最賃上昇、それを支える経営の存在が許容される）の環境づくりの手段と化している。

全国最賃の1,000円到達と「同一労働同一賃金」原則で非正規雇用者の処遇改善が、公務員の会計年度任用職員の処遇改善とともに、官先行で労働政策、人への投資モデル事例の試みの政策にも見える。

また、地方活性化が全国に波及すれば、部分の総和で全体となり、地方政策と位置づけられる。だが、一方で格差拡大に取組みながら、他方で地方政策に中小企業政策を押し込める。

最賃引上げが経済底上げに有効だが、最賃額の引上げ自体は中小企業政策とは別で、労働政策に属する。中小企業政策を掲げるが、その位置は政策目標である「賃上げ」,「最賃額引上げ」による成長という政策実現の手段（「業況配慮」,「生産性向上」ないしは「下請取引の適正化」,「金融支援」政策）に止まっている。

### (3) 2022年の『骨太の方針』

2021年10月に岸田文雄政権が成立し、新政権による『骨太の方針』が22年と23年に2回策定されている。岸田政権は「新しい資本主義」を掲げるが、「新しい資本主義」の内容は議論中で（有識者会議で議論中）、不鮮明なままで、新しい『骨太の方針』に「新しい資本主義～課題解決を成長のエンジンに変え、持続可能な経済を実現～」という看板に書き加えた。『骨太の方針』には新たな変更が生じる。

第一の変化は、『骨太の方針』の文章構成の変化である。すなわち冒頭第1章に、アプロー

チへの“解説”が付された。新型コロナウイルス感染症、ロシアのウクライナ侵攻、など「我が国を取り巻く環境に地殻変動」とともに、国内では「回復の足取りが依然脆弱な中での輸入資源価格高騰による海外への所得流出、人口減少・少子高齢化、潜在成長率の停滞、災害の頻発化・激甚化」など、「内外の難局が同時に、そして複合的に押し寄せている」と指摘している。

第二の変化は、不確実性が大きく増し、内外の難局の中、マクロ経済運営には二段階方式、すなわち、「総合緊急対策を講じることにより、国民生活や経済へのさらなる打撃の抑制（予備費の活用）」する第1段階、「新しい資本主義に向けたグランドデザイン・実行計画」を総合的方策の具体化・実行」の第2段階という2段階アプローチで“万全な対応”を行う。この2段階政策構成が岸田流の“解説”に充てられた第1章である。総合緊急対策、短期政策とグランドデザイン・長期の実行計画の二重写しの構成をとる。ここには現行政策に中・長期の経済政策なき構造的欠陥を有するが、その欠陥という意識はない。長期経済計画は政権交代の足かせになりかねない。しかし社会資本整備・更新や国際平和、交易体制などの基幹政策に方向性を失わせる可能性もある。だから中・長期計画は政権変更から相対的に独立した機関での論議を要する。

第三の変化は、「第2章 新しい資本主義に向けた改革」にある。ここでは「新しい資本主義」の目標、姿を明示せず、不明瞭な目標のまま、ゴールに向けた工程である目標への到達手段5分野への重点投資が提示されている。目標なき工程設定である。5分野とは、①「人への投資と分配」、②科学技術・イノベーションへの投資、③スタートアップ（新規創業）への投資、④グリーントランスフォーメーション（GX）への投資、⑤デジタルトランスフォーメーション（DX）への投資等である。これら重点投資5分野で目標、ゴールに到る仕掛けと認識している



ようだ。なかでも中小企業政策に関する重点投資に関しては、①と③とに配置されている。以下、本来の中小企業政策の視点に立つ重点投資論を検討する。

### ①「人への投資」

「人への投資」では、人的資本投資、働き方改革の推進（働くエンゲージメント[雇用契約]と生産性向上）とジョブ型雇用形態などの多様な働き方の推進、質の高い教育の実現、賃上げ・最低賃金の引上げ、「貯蓄から投資」のための「資産所得倍増プラン」で、これが“投資”なのかという分野もある。いずれにしても“人への投資”が岸田政権の目玉政策になっている<sup>5</sup>。

次の③スタートアップ（新規創業）は、「第二創業期」の実現、5年10倍増のスタートアップ育成5か年計画を大胆に展開し、そのためにIPO（Initial Public Offering、新規株式公開）の見直し、ストックオプションの環境整備、個人や年金・保険等の長期運用資金がベンチャーキャピタルやスタートアップに循環する流れの形成、個人保証や不動産担保に依存しない形の融資への見直しなど、成長資金の調達環境の整備。さらに企業を支える人材の育成や確保で、情報開示等を通じた副業・兼業の促進による労働移動、大学研究者と外部経営人材のマッチング支援、スタートアップの経営支援を専門家による相談窓口整備等で課題を実現するとする。

スタートアップの研究開発や販路開拓の支援に、既存企業がM&Aや共同開発によりオープンイノベーションの活性化、SBIR（Small Business Innovation Research、中小企業技術革新制度）の強化など、公共調達の活用、海外大学とも連携したスタートアップ創出拠点づくり等を民間資金基盤で運営し、知的財産の保護・活用、規制・制度改革を通じて世界に伍するスタートアップエコシステムを作り、大規模なスタートアップ創出に取り組む、としている。

### ②「社会課題の解決に向けた取組」

「新しい資本主義」に向けた改革の第2は、「社会課題の解決に向けた取組」掲げる。社会課題とは、①民間企業による社会的価値の創造、②少子化・こども政策中心の“包摂社会”、③多様化・地域社会活性化の推進、④経済的安全保障の徹底などで構成されている。

この「社会課題」のうち、中小企業政策が③の「多様化・地域社会活性化」に包み込まれる。この多様化・地域政策に係る政策には、デジタル田園都市国家構想、分散型国づくり・地域公共交通ネットワークの再構築、多様化された仮想空間、中堅・中小企業の活力向上、債務が増大している企業や家計への対応、観光立国の復活、文化芸術・スポーツの振興、等、従来の政策を引き継ぎ、“ちゃんこ鍋”に入れた政策課題から『社会課題の解決』策に「中堅・中小企業の活力向上」が据え直されている。

中央集権、一極集中の国土構造が生む弊害緩和という「社会課題」に対応するのに中小企業の活力向上とはいかなる内容の政策なのか、以下で若干見てみよう。

まず、「地域の経済やコミュニティを支える中堅・中小企業の生産性向上等を推進し、デジタル、グリーン等の事業環境変化への対応を後押ししつつ、切れ目のない継続的な中小企業等の事業再構築や生産性向上への支援、円滑な事業承継やM&Aの支援、伴走支援に取り組む。…サプライチェーン全体の付加価値の増大とその適切な分配を推進するため、『パートナーシップ構築宣言』の拡大…、取引適正化を強力に推進、…2023年10月のインボイス制度実施を見据えて標準化された電子インボイスの普及促進、…サイバーセキュリティ対策を支援する」。要するに中小企業の事業再構築、生産性向上支援などの“伴走支援”と税制のインボイス制度実施・電子インボイス化である<sup>6</sup>。

第二に創業促進のため、「官民金融機関・信用保証協会における経営者保証に依存しない融資促進、…EC活用を通じた中堅・中小企業の輸出力の強化や製品の試作・開発の支援体制強

化…、地域企業におけるDX実現や人材育成等の地域の主体的な取組」推進である。

いずれにしても中小企業政策が国の経済全体の活性化策の一部である地域活性化策の一角に据えられ、『骨太の方針』の構成上、一段下の位置付けられたことは明白である。特に取引適正化やインボイス制度は社会課題、地域社会問題とは関係はあるが別の分野の全国的経済課題である。ここには『骨太の方針』の体系的構成をほとんど吟味せず、ディスプレイ上の位置変更、組替えの観がある。

#### (4) 2023年の『骨太の方針』

2023年『骨太の方針』のタイトルは「加速する新しい資本主義～未来への投資の拡大と構造的賃上げの実現～」である。岸田政権下での本格的経済運営方針である。

#### ① 「新しい資本主義」論に立つ「基本方針」に見える脆弱性

その第1章は「マクロ経済運営の基本的考え方」を提示した。その冒頭に、ロシアのウクライナ侵攻、インフレ圧力と急速な金融引締めによる世界経済の下振れリスク、気候変動・災害問題、エネルギー・食糧問題などの経済安全保障に対応したサプライチェーンの再構築などの“時代状況の認識”を示した。

この状況に対応し、「世界的な課題に対する果敢な対応と国際協調」、「誰もが暮らしやすい包摂社会の実現、…持続可能な経済社会の構築」など、「時代の転換点」における「構造的課題」を捉え、「大胆な改革」により「新時代にふさわしい経済社会を創造」を掲げた。岸田内閣の状況認識と取組むべき課題を提示している。

前年の『骨太の方針』に設定した2段階接近方式は消え、「1. 本基本方針の考え方」を示す「新しい資本主義」論が座る。「新しい資本主義」では、「経済社会の変革」を進め、「社会課題の解決」を“成長のエンジン”に変え、「持続可能な包摂社会」、「成長と分配の好循環」を目指

すという。大きな目標設定に対比してより控えめな「目指す」との表現に止めている。様々な時代状況と対応策があろうが、その核心策は容易に見えない。それは世界の時代状況と同時代の日本の問題とが同じ鍋の中で扱われているので、混乱する。以下の記述がその典型である。

すなわち、「新しい資本主義」が目指す内実は、「四半世紀にわたり、我が国のマクロ経済政策運営においては、常にデフレとの闘いにあった。世界的な構造変化が生ずる中でも、国内ではデフレによる需要停滞と新興国とのコスト競争を背景に企業はコスト削減を優先せざるを得ず、国内市場よりも海外市場を求めて海外生産比率を高め、国内投資を抑制し、労働者の賃金も抑制された。結果としてイノベーションの停滞、不安定な非正規雇用の増加や格差の固定化懸念、中間層の減少などの新たな課題に直面してきた」と、過去の自民党政権の時代認識（円高回避、リスク感覚が低い無垢の地政学とグローバリゼーション傾斜）と構造変動対応に遅れた政策運営を批判し、総括するかに見える。が、「新しい資本主義」とは何かは見えないのである。

続いて「新しい資本主義」に登場した「基本方針」で、価格のマークアップの確保、高い賃上げと人への投資に政策転換策を強調する。すなわち、岸田政権は、『『コスト』と認識されてきた賃金や設備・研究開発投資などを『未来への投資』と再認識し、人への投資や国内投資を促進する政策を展開し、…30年ぶりとなる高い水準となる賃上げ、企業部門に醸成されてきた高い投資意欲が…動き始めている。今こそ…前向きな動きを更に加速させるときである」と好機到来との判断を示し、“好循環”が始まったと見る。

まず、2023年年央が好機到来で、好循環の始まりだろうか。本稿2の「(1) 中小企業政策変遷の経済的背景」に記したように、中小企業を含む日本経済の状況を好機や好循環開始期との判断には疑問が残る。岸田流「新しい資本主義」に係わる上記の「基本方針」における現状

認識と政策転換の中身に関して、以下の3点を指摘したい。

第一に、「デフレ脱却」の目標設定は、安倍・菅政権と同じ政策目標の系譜であって、新味はない。しかし、岸田政権は世界経済が構造変化したので、海外進出・海外投資を国内投資、すなわち投資空間の国内回帰でデフレを脱却する。その際、「新しい資本主義」に向う変化か否かの視座は消え、“古い資本主義”から「新しい資本主義」でなければデフレ脱却ができないとするも、その論拠は弱い。安倍、菅政権時代とは世界経済構造という時代背景に変化はあったが、資本主義の新旧交代でのデフレ脱却可能との関係は見え難い。まして投資空間の内外転換でデフレ脱却が可能だとするのであれば、資本主義の新旧交代の必要論の説得力は乏しい。安倍、菅時代の「新しい資本主義」でない“古い(新)自由主義”でも投資の地理空間転換は可能であって、「新しい資本主義」で変え得る必然性は見えない。とすると逆に「新しい資本主義」への転換論が資本主義の新旧ではなく、資本主義のアクセサリーの付け替えであって、衣裳は同じなので「新しい資本主義」と騒ぐほどの変化ではなくなる。

第二に、基本方針が言う「コスト」から「未来への投資」への認識変換についてである。基本的に、資本主義下の事業活動において利潤の形成・獲得における販売物製造やサービス供給を販売価格から見れば、人とモノへの費用、コストと認識される。また収益獲得の動機、事業遂行の観点から見れば、投下される資本である貨幣は人とモノに置き換わる。いや置換えざるを得ない。この二つの事象は矛盾も対立もなく、二者択一式の選択でもない。つまり資本活動はいつでも投資とコストとが表裏一体であって、コストから投資へとか、投資からコストへの認識変更の有効性の主張は、それ自身が誤謬というべきである。「古い資本主義」ではできない結果が、「新しい資本主義」に変更すると可能になるかのような新発見は、中世の錬金術

師より貧困な語彙の差替えであって、つまらない。

第三に、「新しい資本主義」という成句は、国内での資本主義に収まる用語ではない。国際規模、いや世界規模の新資本主義(体制・構造)ないしはそれを生む資本行動への誘導灯となる政策が視野に入る語句である。この用語は何らかの世界資本主義(体制・構造)の普遍性、共通性を含む。しかし「骨太の方針2023」のどこにも「新しい資本主義」は日本国内限定、現内閣限定仕様であって、米欧、新興諸国等を貫く普遍性、共通性は見えてこない。国内限りで、賞味期限付きの新しい資本主義である。世界の構造変化、「時代の転換点」に対応力を欠く用語である。ここには世界に蔓延しつつある一国主義、内国志向が岸田政権の政策も入り込み、日本版の一国主義の投影と見ることもできる。

上記の3点、つまり内外投資空間の逆転、誤ったコストと投資の二分法は、一国限定ないし国際視座への無意識ないし欠落した用語法、等を指摘できる。これは大企業の巨額内部留保額、投資停滞という成長不能な資本主義的行動とそこから発する経済停滞を活性化策自体を否定し、転換するものではない。特に中小企業政策の漂流を転換する課題が残る。

## ②金融政策転換と価格政策

「第1章 2. 環境変化に対応したマクロ経済運営」の冒頭に、「政府と日本銀行との緊密な連携の下、経済・物価・金融情勢に応じて機動的な政策運営」を強調し、安倍政権と同様の日銀との良好な関係を強調し、金融緩和策激変を抑えるように見える。ただ、「輸入物価上昇を起点とした外生的な物価上昇から、賃金上昇やコストの適切な価格転嫁を伴う『賃金と物価の好循環』を目指し、下請取引適正化を始めとする中小企業の価格転嫁対策、最低賃金の継続的引上げに向けた環境整備、適切な労働市場改革等を進める」とし、円安是正までには踏み込まないが、賃金と物価の上昇との速度差を逆転さ



せる政策意思を労働市場改革に託すという迂回策、気弱さ、不甲斐なさを見てとれる。積極的に正面から中小企業の製品・サービス価格のマークアップをいかに実行するかについてマクロ経済政策上の基礎、ないし基幹的政策はなく、物価政策（体系）において賃上げと物価上昇との転換策においては、中小企業政策と同じく金融・物価政策も“部品”のような位置と役割の認識しかない。

また民間投資を引出し、GX等の社会課題解決に向けた官民連携投資、海外からの人材や資金の呼び込みで国内投資の持続的な拡大を図る。構造的な人手不足の克服、スタートアップ推進に向けた取組を抜本的に強化し、産業構造の転換と経済社会改革を促進する。「こうして、『賃金と物価の好循環』に持続性を確保しつつ、成長力の向上と家計所得の幅広い増加に裏打ちされた消費・国内需要の持続的拡大が実現する『成長と分配の好循環』を目指す」、「日本銀行においては、…賃金の上昇を伴う形で、2%の物価安定目標を…実現することを期待」し、「大胆な金融政策、機動的な財政政策、民間投資を喚起する成長戦略を一体的に進めつつ、長らく続いたデフレマインドを払拭し、…デフレ脱却につなげていく」とする。さらに「マクロ経済運営の状況、物価や賃金、分配面も含めて…定期的に検証」と述べ、日銀へ下駄を預け、出口誘導を示すに止まる。

さらに「第1章3.持続可能な成長の実現に向けた経済構造の強化」で、「新しい資本主義」の下で、「新たな行動を実行に移す企業、個人を積極的に後押しで、民需主導の持続的・安定的な経済成長を実現」する。また「持続的な経済成長を実現するには、女性、高齢者の労働参加や資産所得の拡大等により、家計所得を押し上げ、高齢化による貯蓄率低下圧力を緩和しつつ、スタートアップや生産性を高める投資、…社会課題解決に向けた多年度にわたる計画的投資の強化等、国内投資の強化が必要」で、「経済あつての財政であり、経済を立て直し、…財

政健全化に向けて取り組むとの考え方の下、財政への信認を確保していく」と民主導だけでなく政府の財政健全化も言及する。

### ③「人への投資」論と“賃上げ政策”による行政専行型の中小企業政策

「第2章 新しい資本主義の加速」では、2022年と同様、人への投資を強調し、「1.三位一体の労働市場改革による構造的賃上げの実現と『人への投資』の強化、分厚い中間層の形成」、「2.投資の拡大と経済社会改革の実行」、「3.少子化対策・こども政策の抜本的強化」、「4.包摂社会の実現」、「5.地域・中小企業の活性化」を掲げる。「人への投資」は岸田政権の目玉政策であり、労働市場改革と構造的賃上げと金融資産所得拡大で、生産性向上とさらなる賃上げの好循環社会の構築を狙う。これまでの多くの政策を岸田内閣流に分解・再編しながら、中小企業政策を1、2と5に分散して盛り込んでいる。

まず、三位一体の労働市場改革において、以下の諸課題を設定する。三位一体労働市場改革では、自分の意思で、①リ・スキリング、②職務選択制度に移行、③労働移動で、内部労働市場と外部労働市場のシームレス化する。この対応策で、①能力向上支援、②企業実態に応じた職務給導入、③成長分野への労働移動の円滑化、という三位一体労働市場改革で雇用システムを転換して構造的賃上げの仕組みとする。「地方、中小・小規模企業については、三位一体の労働市場改革と並行して、生産性向上…、価格転嫁対策を徹底し、賃上げの原資確保につなげる」とする<sup>7</sup>。

家計所得の増大と分厚い中間層の形成策に、雇用者の7割を占める中小企業の賃上げ環境整備、最低賃金引上げや同一労働同一賃金制の徹底と必要な制度見直しのほか、中小企業賃上げ環境整備では、賃上げ税制や補助金等による賃上げ企業の優遇等の強化を行う。その際、赤字法人にも賃上げを促進する施策を検討する。ま

た「各サプライチェーンにおいて賃上げ原資となる付加価値の増大を図り、マークアップ率を高めるとともに、付加価値の適切な配分促進のため、賃上げ原資の確保も含めて適切な価格転嫁が行われるよう取引適正化促進を強化する。その一環として特に労務費の転嫁状況について業界ごとに実態調査を行ったうえで、労務費の転嫁の在り方について指針をまとめ、…業界団体に自主的行動計画の改定・徹底を求めるほか、『価格交渉促進月間』の取組や価格交渉の支援を行う」とする。

この方向を認めるものの改善実現への接近法こそが肝要な政策課題であって、結果さえ生ればよいわけではない。というのも、中小企業政策というよりも「人への投資」効果を高める上で、最賃引上げ、「同一労働・同一賃金制」の施行徹底に加え、賃上げが中小企業の赤字法人にも及ぶようにするための施策が提示される。ただこの施策には驚くほど“行政”専行、強権行使の姿勢が表出する。これは特に検討を要する点である。行政権限行使はその理由・根拠、取引関連への波及対応に関する法的、経済的適正さの根拠が問われるべきだからである。

各サプライチェーンにおける賃上げ原資確保のための付加価値の配分促進、そのための価格転嫁、マークアップ率向上などの取引適正化は推進すべきである。その際、取引適正化推進の手法や仕組が問われる。強権発動に近い権限行使は避けなければならない。例えばドイツで普及している多様な開催主体によるメッセ（フェア、フォーラム等）といったオープンで透明性、柔軟性も高い仕組みを作り、事業者間取引関係改善策を提示すべきである。それには業種ごとに積算、調査・協議、入・落札の標準様式等の普及を推進するなど、事業者による自主・民主・共同の取引制度・慣行を確立する手立てが必要となろう。

業界ごとに労務費転嫁を実態調査し、労務費転嫁の指針・行動計画、「月間」の取組や価格交渉支援も実施するという。それもただ形式に

流されず、改革に係る事業者間の合意形成が可能な仕組みや業界組織の意見調整を可能にする回路設計を図るべきである。その場合、調査目的が法的に有効性かどうか。また調査実施の法的根拠、調査結果の活用法（「指針の策定」等）、調査結果に添う是正政策策定の組織やそのための所管行政組織や実施費用の財政的裏付けの確保等が求められる。中小企業での賃上げ優先策とその実効性確保のため、サプライチェーン組織、業界組織の価格転嫁の実態調査と費用転嫁実施方法を内閣府が担う体制は、中小企業政策所管組織である経産省・中小企業庁の省庁領域を超えており、内閣府が出動するという点では行政法上俄かに執行し難いように思える。賃上げ実施の行政指導が半ば強制に近い行政権限の運用には疑問符が付く。多くの法的、行政執行の法的、組織的整備を要するからである。

とはいえ、各業種やサプライチェーンに関する組織的な企業間取引、とくに大企業と中小企業、中小企業と小規模企業、大企業・中小企業・小規模企業と自営業者・一人親方・フリーランサーとの取引関係を、総体的に自律的、自主的な市場取引の改善を進める必要があり、しかも改善は緊急を要する。ただその際にも行政権限の適正な運用を要する課題には応えるべきであるが、目的だけで手段を無視してはならない。

では自律的、自主的な市場取引の調査や改善はどのような行政政策手段があるのか。賃上げ原資確保という行政が設定した課題に対し、中小企業経営における価格転嫁、つまり価格転嫁政策の政策意志（物価政策、取引改善・公正競争、公正労働基準の実現、最賃制以上の適正な賃金水準の設定等）とそれに係わる行政組織とその運用手法など、強権発動だけでは済まされず、適切な民主的手続きとそれを担う組織の創設を必要とする。この点で、「人への投資」政策は安易な行政専行への傾斜と実効性不足とが危惧される。十分に配慮された業界の協議組織の設置と行政組織の調査・政策策定行為の説得性や適法性が求められてくる。

#### ④投資拡大と社会改革における中小企業政策

「2. 投資の拡大と経済社会改革の実行」では、「(1) 官民連携による国内投資拡大とサプライチェーンの強靱化」と「(3) スタートアップの推進と新たな産業構造への転換, インパクト投資の促進」が提示され、『骨太の方針2023』においてもGX, DXは“成長のエンジン”の実装, 成長加速政策における中核政策である。

そのなかでも, (1)では, 「新しい資本主義の下, 従来『コスト』と認識されてきた賃上げと設備投資を『未来への投資』と再認識し, 「人への投資や国内投資の促進を展開」し, 「民間設備投資115兆円の早期実現目標を掲げる高い投資意欲が醸成されてきている。長期にわたる賃上げの停滞とデフレの継続という悪循環を断ち切る挑戦が動き始めている今こそ, 動きを加速させるときである。予算・税制, 規制・制度改革を総動員して, …政策を集中的に展開…により, 構造的賃上げ…, 国内投資・研究開発を大胆に促進することが不可欠」だとする。

さらにGX, DX, 科学技術イノベーション, スタートアップなど, 重点分野での大胆な投資拡大に向け, 官の複数年度コミットメント, 規制・制度措置で, 予見可能性を高め, 民間投資を誘発するとする。また, 「雇用機会, 賃金水準が少子化の最大の原因になっていることを踏まえ, 特に, 地域において経済を牽引する中堅・中小企業の投資を力強く支援し, 良質な雇用を創出し, 若年層の所得増加を促す。また, 国際環境が不確実さを増し, グローバルサプライチェーンの再編等が進展する中, わが国が投資の促進で重要物資等の供給力・輸出力を高め, ショックに対してより強靱な経済構造を確立する。また, 独占禁止法上の取扱いを含め, 民の投資を引出す取組を強力に進める。さらに, 知的財産の創出, …イノベーション拠点としての立地競争力を強化する。加えて, 企業の価値創造経営を促進し, 経営改革で投資拡大につながる」。内外で投資拡大策を取り, 対内投資規模

を2030年に100兆円目標を立て, 目標を早期達成し, 半導体等の戦略分野への投資促進, アジア最大のスタートアップハブ形成, 特別高度人材制度(J-Find)の創設, 技能実習制度や特別技能制度の検討を含む高度外国人材移入の制度整備, 国際金融センターの機能強化等で, 持続的成長や地域経済の活性化につなげる, とする。

以上の記述では地域において経済を牽引する中堅・中小企業が主役ではあるが, 日本経済は海外事業までを広く手掛ける大企業が担うという前提と地域, 地方の経済を中小企業が担うという暗黙の役割分担が込められている。

#### ⑤スタートアップの推進と新たな産業構造転換

GX・DXと産業構造転換, 持続的経済成長の確保には, スタートアップが成長できる環境整備が不可欠である。だが日本の開廃業率は米欧に比し低い。そのため, スタートアップ創出・育成に大きな期待と政策資源を集中する構想のようである。

すなわち, スタートアップへの投資額を5年後の2027年度に10倍を超える規模に設定した「スタートアップ育成5か年計画」(2022年11月「新しい資本主義実現会議決定」)などで市場参入を図り, 新たな産業構造に転換していく, とする。過去最大規模の1兆円のスタートアップ育成に向けた予算措置をとった「スタートアップ育成5か年計画」では, 予算措置の活用, スタートアップ創出に向けた人材・ネットワークの構築, 従業員にストックオプションの活用, 国内外で起業家育成拠点整備, 大学・高専でのスタートアップ創出, 起業家教育, 海外起業家・投資家の誘致拡大, 海外トップ大学との調整や施設を活用し, ディープテック分野の国際共同研究とインキュベーション機能を兼ね備えた「グローバル・スタートアップ・キャンパス」を東京都心創設に取り組む。

スタートアップ推進には上記の資金供給のほかに, 出口戦略, スタート後の成果拡張の指針もある。すなわち, ベンチャーキャピタルとの



連携事業の推進、SBIR 制度支援、エンジェル税制の活用、株式投資型クラウドファンディングや未上場株取引の環境整備、特定投資家私募制度を見直す。合わせて既存大企業によるオープンイノベーション推進の税制措置、公募増資ルールの見直し、経営資源カーブアウトの加速、多数決による金融債務減額を容易にすることで事業再構築法制の整備を進める等である。スタートアップ事業支援拡張を契機にして、同時に大企業支援にも拡張する道を開く。

### ⑥地域・中小企業の活性化

『骨太の方針2021』までの中核に位置した地域・中小企業と一体政策であったが、『骨太の方針2023』「第2章 5. 地域・中小企業」とほぼ同じ見出しである。ただし地域活性化というよりも「デジタル田園都市国家構想」、「新時代に地域力をつなぐ国土（23年策定の「国土形成計画」）」づくりを担う部分機能として、中堅・中小企業もそれら国の構想実現の役割を担い、日本経済全体の一部に位置づいている。が、主役は国家政策とそれらを国の内外で担う大企業とその集団が主役であって、中小企業が屋台骨との評価にはなり難く、脇役に位置づけられている。

まずデジタル田園都市構想、国土形成計画ではその目標は双方ともデジタル、シームレス拠点連結型国土形成におけるネットワーク・交通などのデジタル実装が先行し、そのもとに中小企業政策が俎上には乗せられているものの、中小企業全体の役割には触れられていない。構想、計画のいずれも中央ではなく地方に位置する序列である。

地域経済を支える中堅・中小企業の底上げ方策は、「成長力のある中堅企業の振興…、売上高100億円以上の中堅企業への成長を目指す中小企業を（選択的に…引用者挿入）振興するため、予算・税制による集中支援…、具体的にはM&Aや外需獲得、イノベーションの支援、伴走支援の体制整備…、GX、DX、人手不足等の

事業環境変化への対応を後押ししつつ、…継続的な中小企業の事業再構築・生産性向上の支援、円滑な事業承継の支援、新規に輸出に挑戦する1万者の支援にあわせて、地域の社会課題解決の担い手となり、インパクト投資等呼びこむ中小企業（いわゆるゼブラ企業）の創出と投資促進、地域での企業立地を促す工業用水等産業インフラ整備や地域経済をけん引する中堅企業の人的投資を通じた成長の促進に取り組む」。

地域中小企業支援策で留意すべき点は成長可能性ありと認知された中堅企業を選択的に支援する施策と見える。こうした選別をデジタル田園都市構想や国土形成計画の目的に添って、どの行政機関が、どのような基準で選択するのか。結局、企画書やプロポーザル作成術とそれを支援するコンサルタント事業者が主導する政府事業の業務委託市場に転じる可能性が高い。その成果はコロナ禍対策でとられた感染症対策事業における業務執行体制で体験済みである。

さらに社会改革に係わって、業界やサプライチェーンぐるみで支援行政を執行する体制がみられるが、これに関連して、「サプライチェーンの付加価値の増大とともに、その適切な分配を推進するため、『パートナーシップ構築宣言』を推進する…優越的地位の濫用に関する特別調査、重点5業種に対する立ち入り検査…、原材料費やエネルギーコストの適切なコスト増加分の全額転嫁を目指し、取引適正化を推進する。また実態調査を行った上で、労務費の転嫁の在り方について指針をまとめる。加えて、インボイス制度の円滑な導入やサイバーセキュリティ対策を支援する。」としている。

ここでもこれら多面的対応策には、複数の行政組織に係る。さらに業界別に価格形成、取引構造、付加価値形成と分配や費用価格の製品・サービス価格への転嫁をどの行政組織が所掌して支援対象を選別し、実施するのだろうか。中小企業が直面する構造問題を看過しかねない選別方式での中小企業群の一部を支援する政策になる可能性がある。その上、問題企業は最初か

ら支援の適用対象にはならない。悪い意味での“選択と集中”策になりかねない。加えてインボイス制度の問題点を全く意識していない。またゼロゼロ融資の返済問題でも、収益力改善・事業再生・再チャレンジ支援強化も提示しているが、企業倒産の増加は継続することが避けられない<sup>8</sup>。

#### 4. 中小企業政策の部分化の下、進行する小規模企業層の堆積 —累積する“プール化就労層”

##### (1) 足元の中小企業動向

コロナ禍以降における内閣府『骨太の方針』の中で、中小企業政策がどのように取り上げたかを選考して、政策体系における位置、目標や政策手法等を検討してきた。そこでは国家事業、変わる政権の政策変更などによって、政策上の中小企業政策の位置、役割が変わる経緯とその背景認識、国家事業目的とその揺れ動く政策関係を見てきた。例えば金融支援事業は同じでも、中小企業政策に独自の戦略、ないしは政権変更があっても貫かれる中・長期政策がなければ、国家の政策介入を前提する市場経済では、中小企業、なかでも小規模企業、自営業層の存在は、企業全体の動向とは大きな違いを見せる。世界及び日本経済の不安定さが強まる中では、大規模な影響を受けると予想される。

ちなみに、総務省「企業経済調査」によると、2016年の企業数は3,856,457であったが2021年には3,684,049になり、172,408企業の純減であった。年間平均に換算すると34,482が消滅していることになる。参入と相殺した純減であるから、実際の消滅企業数はそれに倍する数に近い。この5年間に売上高は上昇しているから、企業数の減少が直ちに経済活動沈滞を意味するとはいえない。しかし、投資額の資本金規模別割合を見ると、1億円以上企業比率1.7%に対し、投資額割合では76.2%と4分の3を超えるが、資本金1,000万円未満の企業割合が59.3%であるが、投資額割合では4.6%にすぎない。中小規模企

業投資の小規模性と投資停滞を指摘できよう。

企業数の減少のなかで中小企業の投資縮小が並進する中、消滅に至る前段の事業縮小途上で存続する企業が相当数ある。つまり事業縮小、消滅に到るまでの企業、すなわち消滅途上企業が相当数存在する。そこで、小規模事業者を少し広げてみてみよう。

すると小規模企業ないしは小規模事業者の企業動向とは真逆の傾向が見える。株式会社Lancers『新・フリーランス実態調査2021-2022』推計によると、コロナ禍を挟んで、2022年は2015年からフリーランス人口は640万人増えて1,577万人に急増していると推計する。推計方法いかんでフリーランス数水準に大きな差が出るが、雇用者でもなく、会社・企業でもない中間形態の事業ないしは就業形態の急増傾向が見られる。

総務省『就業構造基本調査』では、2022年の本業としてのフリーランス（定義では「実店舗がなく、雇い人もいない自営業主又は1人社長であって、その仕事で収入を得る者」）が209.4万人を数える。自営業者510.2万人のうち雇人有が103.7万人、雇人無が397.7万人であるが、それらのうちに過半がフリーランスに相当するとみられる。同年自営業総数（510.2万人）の41.0%に当る。自営業者中の4～5割がフリーランス化していると見られる。

また、雇用者総数6,077万人のうち正規雇用者が3,611万人（雇用者総数の59.4%）、非正規雇用者が2,111万人（同じく34.7%）であるが、非正規雇用者の内訳は、パート1,036.5万人、アルバイト431.4万人、労働者派遣事業所からの派遣社員151.7万人、契約社員292.6万人、嘱託109.9万人、その他89.0万人である。このうちのパート、派遣労働者、契約社員の多くがフリーランス化しているとみられる。いわば雇用関係が事業契約、業務委託契約に変る傾向が読みとれる。雇用者の自営業者化、労働者の「人的資源化」形態が現代型の自営業者化の進行という動向がある。

## (2) 小事業者としてのフリーランス化の基礎

これらの変化を「働き方改革」の延長線上に捉え、進行中の「働き方改革」、すなわち仕事、業務、事業など要するに労働単位（就業ないし業務の“取引単位”）が部分化、細分化されて流動化し、アドホック化、オンデマンド化対応に寄せられつつある。この傾向の下、各業種、各職種が事業化・企業化され、“契約”市場になる。それは、雇用関係における実労働部分だけを切り出し、実労働を業務遂行契約に絞られた賃労働という経済活動を、委託・受託の業務契約と見なし、発注者・受注者双方を経済関係から法的に契約関係に切り変えている。内容的には、賃労働の一部だけを緩い業務契約遂行と見なす。それにより雇用契約では発生する社会保険費用等を契約当事者双方の合意で“節約(コストカット)”する。これまでもあった出来高払給、請負給という支払形態を共有するが、雇用労働の中に業務の委託・受託関係を持ち込み、雇用関係を解消させる。この雇用関係解消、切り換えが“フリーランス”化と見なせることになるのかもしれない。同時にこれらが今現実に大量発生している日本的スタートアップと見られるのかもしれない<sup>9</sup>。

そこには金融、投資促進、ストックオプション等の金融支援の政策操作を想定できるようなユニコーンこそ新しい資本主義の旗手として見せれば、賃労働における労働:業務遂行の支配・従属性などという“古臭い”社会課題を棚上げして、自主・自立型就労とそれへの支援政策で、自己成長ができるような夢を与えるプラクティスだと呼ばせたいのかもしれない。

他方には、中小企業層で小規模企業層のうち雇人ありが雇人なしに“落層”し、また雇人なしが非正規雇用者、フリーランスに移動する“落層”グループ、逆に非正規、パート、派遣、契約社員層からフリーランス・自営業への“上向層”があり、これら“落層”グループと“上向層”グループの双方が入り混む結果、フリーラ

ンスが急増し、スタートアップ、自営業者への“上昇”者および雇人あり自営業者や小規模企業などからの“落層”者、さらに正規・非正規雇用者層とが同じ市場に“プール”化され、混在した多数で、多様な就業者層が混在するのではないかと見られる。

これら急増するフリーランス層などの“プール化就労層”をどのような事業者・企業者、あるいは雇用者と捉え、どの行政組織が、どのように取扱うかを検討し、政策組上に上げなければならないだろう。ただし、政策化に際して、解明・明示すべき焦点がある。それは取引価格を構成する費用項目規定を明示することである。労働部分、資材・機材部分、法的手続きやその事務処理等に要する労働時間・費用および労災等の社会保険費用負担の取扱い等を理由とともに制度上に規定し、明示する行政課題がある。

2023年9月26日、内閣府（公正取引委員会）、厚生労働省、中小企業庁とで共管する「特定受託事業者に関する取引の適正化に関する法律」が成立した。いわゆる“フリーランス法”の成立である。同法成立は、中小企業および労働政策、産業政策及び市場政策が相互に係わる。さらに2023年11月29日「労務費の適切な転嫁のための価格交渉に関する指針」を公正取引委員会が提示し、内閣府・公正取引委員会としてフリーランス市場規制に乗り出した。『骨太の方針』には、この法規に関する言及はない。政策対象から脱落しているはずではないのである。

上記の事実は、ドイツ、フランスに見るように事業者、企業の法的営業要件を規定し、営業方法、取引方法、税制、社会保険・社会保障制度、労働法など経済・社会法規等の所管行政組織体系とともに、事業者、企業者の資格・能力要件を判定することによって事業活動を標準化・規格化し、労働者と企業者との区分を経済的、法的、社会的に定義して明確にする。また、土地、建物の用途規制も営業、事業要件を規制する。

こうした経済、法的、社会的規定策定の基礎



作業に、日本は消極的で、対応を怠ってきた。規制を受ける業種等がないわけではない。許認可を要する事業として医療・薬剤業、理美容業、建設業・同関連業、各種の事業所（者）サービスなどであるが、全体事業（者）の一部に限定されている。許認可業種であっても事業規模によっては無許可、無認可も可能な部分もあるから、部分許認可でも容認され、緩和条件も付いている（建設業など）。結局、抜け道、擬制などが可能で、曖昧な領域が生まれ、“プール”化し、肥大化すると、施策体系も弛緩する。

現代の“プール化”した就労者層とその累積は、労働市場及び業務取引市場における共存、競争の中で事後的、なし崩し的に形成されて“プール化就労層”となり、大規模存在となりつつある。この“プール化就労者層”が、オンデマンド業務・事業、アドホック業務・事業向けに、委託・受託事業市場の基礎となっている。だが、この層が累積すると再度規制が必要になり、政策“支援”が必要な状況とみなされてはじめて、後追いで政策の網がかけられる。

政策対応に当たっては、これらは業務・事業の形成に一つの特徴に留意する必要がある。それは、通常の業務・事業内容（あるいは労働における職種ないし職務）には、遂行に当たって慣習的に一定の遂行業務量の単位、業務遂行量がある。それを部分化、細分化し、場合によれば再編・再構成し、日雇ではなく、日を部分化して時間又は分労働に（換算）する。こうした部分業務を取引可能な社会的取引組織、（部分）市場に整えることになる。

部分化・細分化された業務・事業を委託・受託事業化する市場には、委託・受託契約成立に関し、必然的に待ち時間、契約情報の発・受信、交渉、締結に要する時間、締約後にも実行に際してのすり合わせ時間等が多発する。これらを社会的に総合すると一定量の業務量や準備期間に膨大な業務量（時間）を要することになる。この準備時間総数は、実就業期間（時間）比にしては多くの待機期間（非業務時間）を生み、

また業務成立に係る事務処理期間（時間）等の時間が業務遂行総量（金額でも）に比して多くの業務遂行時間、多くの取引費用を伴う。ただしこれらへの対価は支払われなくて業務・就労時間が費やされる。低生産ないし無生産性に見なされる場合が多い。部分化、細分化されたこれら事業分野では、低付加価値事業が多くなる。それは待機の時間・費用の負担関係、業務以外の過大な取引の時間・費用が企業成長を阻む。それだけでなく、これら待機時間費用、取引費用は事業規模の代償に逆比例した小規模（事業）者の負荷になる。ここに競争秩序の適正化、再編を要する契機が潜む。適正化再編作業こそは、行政本来の役割である。が、『骨太の方針』には市場経済に必要な基礎作業への政策意識は乏しい。この意識状態の覚醒が必要となる。

## むすび

日本経済の停滞を脱するためには、「新しい資本主義」論議よりも日本経済の成長制約となる種々の要因の発見と制約を突破し、中小企業者劣等論を解放して、事業運営にまい進できる環境創出に向けた基本的な処方箋を策定する論議が必要である。現行政策は、“華麗な”成長、展開を見せる中小企業を創出・育成するという低い確率の矮化された政策、上記の支援政策の陳列と文言上の組替え作業から脱して、基礎的な点検作業（特に事業、就業に係る基礎統計の再整備等）とともに、体系的中小企業政策策定が求められる。

## 注

- 1 中小企業劣等論の基本形は「低生産性」説である。ここでは低生産性論議に踏み込まないが、日本経済の低生産性論議を理論的かつ近年の日本経済動向との関連を分析した作業に佐藤裕也「生産性の低迷」とは何を意味するのか 日本資本主義の長期停滞」（新日本出版社『経済』2019年9月、pp102-121）がある。なお、政府税制調査会の2023年第23回有識者ヒアリングの際、東京大学星岳雄

教授は「ゾンビ企業退出」で生産性が向上し、離職者を流動化させる処理を提案している。

- 2 21世紀が新感染症時代という認識は、山内一也『ウィルスの世紀—なぜ繰り返し出現するのか—』（みすず書房、2020年8月）等による。またコロナ禍・新型コロナウイルス感染症による不況に関して、拙稿「新型コロナウイルス感染症パンデック不況と政策対応の提要」（中同協企業環境研究センター『企業環境研究年報第25号』）で論じている。
- 3 『骨太の方針』に筆者は中小企業政策が登場する要因に最賃制との関係が基本にパラダイム転換になるかどうかを検討し、中小企業所管組織の変更を指摘した拙稿「中小企業政策のパラダイム転換と望ましい政策運営体系への視点」（千葉商科大学 経済研究所中小企業研究・支援機構『中小企業支援研究』別冊 Vol. 7, pp18-27）を参照。
- 4 デジタル化に関しては、菅首相は成長の推進力にすえている。その希望は理解できても、現実に継続してきたデジタル敗戦は、容易に克服できないだろう。というのは西垣通『超デジタル世界—DX, メタバースのゆくえ』（岩波新書、2023年1月）行政組織風土、技術官僚の位置と機能低下、的外れで間違った人事管理刷新など、行政の体質を指摘している。同氏は『デジタル社会の罨』（毎日新聞出版、2023年10月）で、それよりも通用しない和魂洋才や科学の暴走さえ危惧されると指摘している。湯之上隆『半導体有事』（文春新書、2023年4月）は、熊本県へのTSMC進出、北海道へのラピダス進出とこれらへの政府による巨額財政支援でも半導体産業再生政策目標を含めて、DX戦略総体の見直しを指摘している。日本のGX, DX戦略には多くの眉唾ものがあるかもしれない。
- 5 「人への投資」論や「人的資本」論には、貨幣やモノの資本化とともに、思想上での労働者、人間の資本化の可能性と労働者概念の解体・解消を通じ、社会保障、社会福祉、社会政策等の位置と役割を変革する可能性を指摘している。ウェンディ・ブラウン・中井亜佐子訳『いかに民主主義は失われていくのか』（みすず書房、2017年5月）。ただ、岸田首相の「新しい資本主義」は、新自由主義の修正であっても、「人への投資」論は新自由主義を継承する軸がある。
- 6 インボイスは、政府のDX化戦略で、長期の経過を経て、電帳法と合わせて最も広範かつ精密なシステムを構築し、活用できるシステムといえる。その近未来は、税務行政DXの延長線上に位置し、「確定申告の利便性向上に向けた取組の充実」を掲げ、「数回のクリック・タップで申告が完了する仕組み（「日本版記入済み申告書」〔書かない確定申告〕）の実現を図る」とする「デジタル社会の形成に関する重点計画・情報システム整備計画・官民データ活用推進計画の変更について」を閣議決定している（2023年6月9日）。国税庁作成の「確定申告」すなわち、所得情報把握の正確さでいわば国税庁作成の確定申告となる時代に到る。個人情

報保護など、どこに行くのだろうか。

- 7 ジョブ型雇用、ジョブ賃金というのは日本では1960年代から脱年功制度の移行先に置かれてきた。欧州が公的職業学校教育を基礎にした職種、資格による労働能力評価であった。これに対し、19世紀末から各種標準化を進めてきたアメリカでは職種より細分化された労働領域をJobと把握し、一人前の技能・熟練・業務遂行能力を踏まえた労働量・職務量とし、これを基準単位に賃金評価、人事考課等の基礎を置く管理方式を発展させてきた。ただしJob評価は日本のように企業の壁に閉じられず、社会的職務評価、従って企業横断的に評価基準が通用する。したがって、労働者は評価が高い企業に移るのは当然の行為となる。引き止め策にストック・オプション制度もこうした制度に係わる面がある。しかし日本では労働移動が高賃金化するどころか、退職金、年金等が長期雇用を踏まえているうえ、企業横断的に通用するJob規定なき日本ではジョブ型雇用や賃金制度だから、この論議の延長線上では、職務型労働制度とは馴染まない。
- 8 インボイス制度の中小企業に与える影響は、ほとんどプラス評価がない制度である。特に非課税事業者、フリーランスなどは、取引対象から外される上に、不安定雇用を永続する事態が予想される。大量の“ブルー化就業層”の拡大は一層進む可能性がある。DXで活性化するというビジネスモデルには期待できない。
- 9 この点については大林弘道「起業家活動・ポートフォリオ・貧困」（神奈川大学経済貿易研究所『経済貿易研究 研究所年報』第49号、2023年）において、起業形態論という出発点に焦点を当てた新規参入を資本蓄積論において理論的再構築を試みている。こうした基本的作業を積重ねなければならぬ。本稿はもっと卑近な現象面での推論に近い作業領域にとどまっている。

