

中小企業憲章の制定とその意義

中小企業政策のイノベーション

村 本 孜

2013年7月

The Institute for Economic Studies
Seijo University

6-1-20, Seijo, Setagaya
Tokyo 157-8511, Japan



The Small and Medium Enterprise Charter as the financial innovation

Tsutomu Muramoto

July 2013

Abstract: On the Small and Medium Enterprise Charter

At the June 18, 2010, the Cabinet Meeting approved the Small and Medium Enterprise Charter. This Charter is the fourth charter in Japan. At the March in 2000, the Council of the European Union adopted the European Charter for Small Enterprises. In 2008 the Small Business Act for Europe was adopted. Its purpose is the declaration of “Think Small First” that small enterprises are the backbone of the European economy.

In Japan, we have the Fundamental Act for Small and Medium Enterprises (SMEs), 1963 (revised in 1999). But the purpose of this Act is policy-oriented. Therefore the movements for the new charter for the SMEs have spreaded out for recent years by The National Conference of the Association of Small Business Entrepreneurs and the Democratic Party.

This Charter declares that the SMEs are the driving force of the Japanese economy and central players in society. As forerunners of each elapsed age, SMEs have, at all times, positively and resolutely challenged as pioneers and overcome whatever hardships they have encountered.

This Charter is appreciated as the new approach and innovation of the policy for the SMEs.

中小企業憲章の制定とその意義

中小企業政策のイノベーション

村 本 孜

<目 次>

- 0. はじめに
- 1. 憲章の位置付け
 - [1.1] 憲章の意味
 - [1.2] 日本における憲章の事例
 - 1) 児童憲章
 - 2) 自然保護憲章
 - 3) 仕事と生活の調和（ワーク・ライフ・バランス）憲章
 - [1.3] 国際的な憲章の例
 - 1) 国際連合憲章 (Charter of the United Nations)
 - 2) アセアン憲章 (ASEAN Charter)
 - 3) EU 基本権憲章 (Charter of Fundamental Rights of the European Union)
 - 4) エネルギー憲章 (Energy Charter)
 - 5) ボローニャ憲章 (The Bologna Charter on SME Policies)
 - 6) オリンピック憲章 (Olympic Charter)
- 2. ヨーロッパの中小企業憲章
 - [2.1] 欧州小企業憲章 (European Charter for Small Enterprises)
 - [2.2] 欧州小企業議定書 (“Think Small First”: Small Business Act for Europe)
- 3. 中小企業憲章の策定の動向
 - [3.1] 中小企業憲章制定運動
 - [3.2] 中小企業憲章制定を支持する議論
 - 1) 吉田 [2005] 論文
 - 2) 三井 [2005] 論文
 - [3.3] 2010年「中小企業憲章」制定以後の対応 - 全商連の「日本版・小企業憲章」の提案 -
- 4. 中小企業基本法との関係
 - [4.1] 中小企業基本法
 - 1) 中小企業基本法の全面改正

- 2) 改正基本法の理念
 - [4.2] 小規模企業政策
 - 1) 改正前・改正基本法における小規模企業
 - 2) 小規模企業政策研究会
 - 3) 小規模企業政策の方向
 - 5. 「中小企業憲章」の制定
 - [5.1] 「中小企業憲章」に関する研究会
 - [5.2] 前文
 - [5.3] 基本理念
 - [5.4] 基本原則
 - [5.5] 行動指針
 - [5.6] 結び
 - 6. “ちいさな企業” 未来部会とりまとめ
 - [6.1] 未来部会の基本認識
 - [6.2] 小規模企業の理念・施策の方針・定義の弾力化，中核となる政策課題
 - 1) 理念・施策の明確化と定義の精緻化・強化
 - 2) 中核となる政策課題
 - 7. 結び
- [参考文献]
- (Appendix) 英語版「中小企業憲章」

0. はじめに

「中小企業憲章」なる文書が，2010年6月18日に閣議決定された。これは，中小企業政策の基本原則と政府の行動指針を提示したもので，1999年の改正中小企業基本法と並んで，中小企業政策のイノベーションと称するものである。中小企業を対象とした憲章というのは，EUにその例があるが，他にはない。憲章とはいかなる位置付けなのか，法令との関係性，その法的拘束力，中小企業政策への援用等，検討すべき課題も多い。

日本で「中小企業憲章」の必要性が提起されたのは，2009年9月に民主党が政権与党になり，そのマニフェストに「中小企業憲章」の制定が盛り込まれていたことにあるといえ，これを実現したものと整理できる。民間の中小企業団体の中にも，これと同様な主張をするものもあったので，民主党の政策だけ

がその制定に関わったわけでもない。

2009年の総選挙に民主党が掲げた「マニフェスト2009」では、5つの政策項目（ムダづかい、子育て・教育、年金・保険、地域主権、雇用・経済）を挙げており、その政策各論で55項目の公約を掲げている。その5項目目の「雇用・経済」の項は経済政策であるが、その冒頭には、中小企業対策が掲げられている。すなわち、

「35. 中小企業向けの減税を実施する」

と題され、中小企業対策が経済問題の第一義的課題としている。その詳細部分は、

「【政策目的】

中小企業やその経営者を支援することで、経済の基盤を強化する。

【具体策】

中小企業向けの法人税率を現在の18%から11%に引き下げる。

いわゆる「1人オーナー会社（特殊支配同族会社）」の役員給与に対する損金不算入措置は廃止する。」

としていた。続いて、中小企業政策の推進には、

「36. 中小企業憲章の制定など、中小企業を総合的に支援する（下線部：筆者）ことが掲げられており、

「【政策目的】

わが国経済の基盤である中小企業の活性化を図るため、政府全体で中小企業対策に全力で取り組む。

【具体策】

「次世代の人材育成」「公正な市場環境整備」「中小企業金融の円滑化」などを内容とする「中小企業憲章」を制定する。」

とされていた。

民主党の経済政策、就中、その中心にある中小企業対策には、まず「中小企業憲章の制定ありき」の感があり、まさに経済対策のいわば「1丁目1番地」であった¹⁾。

1) 霞ヶ関、とくに経済産業省は通商産業省時代から、予算で前面に押し出す目玉政策を指して「1丁目1番地」と表すことがあり、最優先課題あるいは原点という意味で使用されることが多い。文献的にも『通商産業政策史』などでも使用されている（例えば『通商産業政策

「マニフェスト 2009」の基礎である民主党の政策集「INDEX 2009」では、「中小企業が活力を持って光り輝き、安定的で健全な国民生活が実現できる環境を整えることを目的とした中小企業憲章を制定します。その具体的行動指針として、人材育成・職業訓練の充実、公正な市場環境の整備と情報公開、中小企業金融の円滑化、技術力の発揮と向上、中小企業の声に耳を傾ける仕組みづくり - などを定めます。なお、この中小企業憲章は現行の中小企業基本法と異なり、経済産業省・中小企業庁のみならず、文部科学省、総務省、厚生労働省をはじめ政府全体を挙げて、経済政策の中心として中小企業対策に協力に取り組むための基本方針とします。」(下線部：筆者)

と記載し、中小企業憲章制定を中小企業政策の根幹に置くものとしていた²⁾。

このように中小企業憲章は、2009年総選挙の選挙公約として提示され、政治主導で制定に到ったという経緯がある。2010年1月に中小企業庁に学識経験者による研究会が組織され、中小企業経営者、中小企業の従業員、中小企業支援機関関係者等ステークホルダーからのヒアリングなどを踏まえ、その上で議論が行なわれて、制定に到り、中小企業政策審議会の議を経て、同年6月18日に閣議決定すなわち政府の宣言として決定されたのである。

本稿では、筆者もこの研究会に座長として参加したので、その経緯や意義等について整理しておきたい³⁾。この憲章は、中小企業の歴史的な位置付けや、今日の中小企業の経済的・社会的役割などについての考え方を基本理念として示すとともに、中小企業政策に取り組むに当たったの基本原則や、それを踏まえて政府として進める中小企業政策の行動指針を示したものであり、少子高齢化、経済社会の停滞などにより、将来への不安が増している中、不安解消の鍵となる医療、福祉などの分野で、変革の担い手である中小企業が力を発揮することで我が国の新しい将来像が描けるという、中小企業に対する新しい見方を

史編纂委員会 [2013] p. 1244)。

2) 民主党は、2007年に「日本国中小企業憲章(案)」をネクストキャビネットで決定している。

3) 筆者は研究会開始後、体調不良に陥り、途中から審議に参加できず、十分な貢献ができなかった点は、慙愧に耐えない。参加された委員各位、政務の方々、事務局等関係された方々に陳謝と謝意を表したい。他の委員は、榊原清則慶應義塾大学教授、松島茂東京理科大学教授、三井逸友横浜国立大学教授(現嘉悦大学教授)、安田武彦東洋大学教授、山口義行立教大学教授である。委員の三井教授は、「この研究会は、座長がその後出席できないといふかなり変則的な事態もはらみつつ会合が重ねられ、正式会合としては6回を数えた。」(三井[2011] p. 299)と書き、筆者の不在を揶揄されている。

提示したものとイえるものである。

本稿では、憲章という文書の性格ないし位置付け、その具体的な事例を整理し、日本の「中小企業憲章」に焦点を当てた場合に整理すべきである中小企業基本法との関係などを行ない、制定された「中小企業憲章」の含意を整理し、その課題を提示する。

1. 憲章の位置付け

[1.1] 憲章の意味

憲章とは、一般的に、重要で根本的なことを定めた取り決めに指す用語で、特に基本的な方針や施策などを謳った宣言書や協約という意味に用いられる。法律が規範規定と規則を定め、遵守実践を義務付けるものであるのに対して、国民全体や社会全般としての理解に基づき、然るべき場で合意され、比較的抽象度の高い理念・原則を示して、それに基づく判断や行動の実践を求めるものである。必ずしも、法的な拘束力をもつものではなく、その意味で法律とは一線を画するものである。

イギリスを中心とする西欧社会においては、市民社会を前提とした諸々の約束事が「憲章」という形式で示されてきた。その起源はイギリスの「大憲章」(マグナ・カルタ, Magna Carta, 1215)で、これは国王と人民としての貴族との権利的契約内容を明確化するために定められた文書である。すなわち、当時の国王ジョン王が対仏戦争で敗れたことに対して、貴族が国王の退位を求め、国民が同調したとき、国王が王の権限を制限する文書の制定に承諾することで事態の收拾を計ったが、その制定された文書が「大憲章」である。国王といえどもコモン・ローの下にあり、古来からの慣習を尊重する義務があり、権限を制限されることが文書で確認されたのである。国王の実体的権力を契約、法で縛り、権力の行使には適正な手続を要するといった点は現代に続く「法の支配」、保守主義・自由主義の原型となったとされる。

この後、「憲章」という名称の付された著名な歴史的な文書としては、チャーチスト運動の際提出された請願であるイギリス「人民憲章」(People's Charter, 1837)、イギリス連邦の成立を法制化した「ウェストミンスター憲章」(Westminster Charter, 1931)がある。このほか、チャーチルとルーズベルトの共同宣言で

ある「大西洋憲章」(Atlantic Charter, 1941), 国際連合設立の規準を定めた「国際連合憲章」(Charter of the United Nations, 1945) などがあるほか, 「児童教育憲章」(幼児教育章程)(中国, 1904), 「ヴェルサイユ条約に基づく「国際労働(ILO)憲章」(1919), 「世界子ども憲章」(イギリス, 1929), 「国際労働機関憲章」(1946), 「国際連合人権憲章」(1966), 「人権と自由の憲章」(カナダ, 1975), 「世界自然憲章」(国連総会, 1982), 「納税者憲章」(イギリス, 1986), 「納税者憲章」(フランス, 1987), 「市民憲章」(イギリス, 1991), 「納税者権利憲章」(韓国, 1997) などがあり, 特定の立場や内容をアピールするものとしては, 「アテネ憲章」(1933), 「オリンピック憲章」(1925), 「(障害者の)80年代憲章」(1980) といったものがあるほか, EU では国家連合であるという性格から「社会(権)憲章」(1989/1990), 「欧州基本権憲章」(2000) など一連の憲章が採択されてきた。

憲章は, そもそも個別の法を超える普遍的原則を示す法典でもあった。国王と議会对立するようになった17世紀になり再度注目されるようになったマグナ・カルタの理念は, エドワード・コーク卿ほか英国の裁判官たちによって憲法原理「法の支配」としてまとめられた⁴⁾。近代的国家では, 憲法を頂点に法体系が整備されて, 権力関係が明文化されている。いわゆる, 法治主義が確立されてきたので, 憲章の位置付けも異なってきた。

[12] 日本における憲章の事例

日本で制定されている「憲章」としては, 「児童憲章」, 「自然保護憲章」, 「仕事と生活の調和(ワーク・ライフ・バランス)憲章」, の例がある。このほか, 市民憲章が多く地方公共団体で制定されている。「市民憲章」・「区民憲章」・「町民憲章」・「村民憲章」・「県民憲章」という呼称で制定されてきたもので, 2013年1月3日現在, 47都道府県にある812の都市(789の市と23の東京特別区)のうち, 688の都市(679の市と9の東京特別区)に「市民憲章」・「区民憲章」が制定されている。これらの市民憲章は, 都市の行政目標を示す公的な文書として, 広く定着してきた。

1) 児童憲章

4) 清教徒革命の際には, 革命の理由としてマグナ・カルタが使われた。また, アメリカ合衆国建国の理由にもマグナ・カルタが使われている。

1951年5月5日に制定されたもので、児童憲章制定会議（厚生省中央児童福祉審議会の提案に基づき、国民各層・各界の代表で構成）で決定されたものである。1947年に制定された児童福祉法が、国と地方自治体に対して子供を健やかに育成する責任を定めたものに対して、児童憲章はそれを児童の立場から権利として認識したものである。その内容は、以下のようなものである。

「われらは、日本国憲法の花神にしたがひ、児童に対する正しい観念を確立し、すべての児童の幸福をはかるために、この憲章を定める。

児童は、人として尊ばれる。

児童は、社会の一員として重んぜられる。

児童は、よい環境のなかで育てられる。

一 すべての児童は、心身ともに、健やかに生まれ、育てられ、その生活を保障される。……（中略）……

十二 すべての児童は、愛とまことによつて結ばれ、よい国民として人類の平和と文化に貢献するように、みちびかれる。」

というもので、12項目の具体的項目が定められ、就学・職業指導・虐待等の排除などが盛られている。

ただし、現在のところ廃止はされていないものの、名目的な存在となっている、というのが一般的な理解である。

2) 自然保護憲章

1974年6月5日に制定されたもので、自然保護憲章制定国民会議（厚生省自然公園審議会や内閣官房観光政策審議会の提案に基づき、国民各層・各界の代表によつて構成）によつて決定されたものである。その内容は以下のようなものである。

「自然は、人間をはじめとして生けとし生けるものの母胎であり、厳肅で微妙な法則を有しつつ調和をたもつものである。

……（中略）……

しかるに、われわれは、いつの日からか、文明の向上を負うあまり、自然のとうとさを忘れ、自然のしくみの微妙さを軽んじ、自然は無尽蔵であるという錯覚から資源を浪費し、自然の調和をそこなつてきた。

……（中略）……

よつてわれわれは、ここに自然保護憲章を定める。

自然をとうとび、自然を愛し、自然に親しもう。

自然に学び、自然の調和をそこなわないようにしよう。

美しい自然、大切な自然を永く子孫に伝えよう。」

とした上で、9項目の具体的な方針を提示している。それらは、自然環境の保全、自然保護教育、環境の浄化・みどりの造成、自然破壊の防止などである。

ただし、「児童憲章」と同様、現在のところ廃止はされていないものの、名目的な存在となっている、というのが一般的な理解である。

3) 仕事と生活の調和(ワーク・ライフ・バランス)憲章

2007年12月18日に制定されたもので、仕事と生活の調和推進官民トップ会議(関係閣僚、経団連会長、連合会長、学識経験者等で構成)によって決定されたものである。それに到る過程で、経済財政諮問会議「労働市場改革専門調査会」、男女共同参画会議「仕事と生活の調和(ワーク・ライフ・バランス)に関する専門調査会」、少子化社会対策会議「『子供と家庭を応援する日本』重点戦略検討会議」の提言等を踏まえ、「骨太の方針2007」に、「働き方の改革の第一弾として、仕事と家庭・地域生活の両立が可能なワーク・ライフ・バランスの実現に向け、「ワーク・ライフ・バランス憲章」(仮称。以下、「行動指針」という。)を策定する。」ことが盛りこまれた経緯がある。憲章という形式になったのは、閣議決定という手段も有り得たが、政労使で合意した方が実効性もあること、法制化についてはすでに次世代育成支援対策推進法等が制定されていること、などの事由によるという。

憲章制定後は、官民トップ会議の下に「仕事と生活の調和連携推進・評価部会」を設置し、「憲章」や「行動指針」を踏まえた進捗状況を点検・評価している。2009年7月に「仕事と生活の調和(ワーク・ライフ・バランス)レポート2009」をとりまとめ、「憲章」および「行動指針」策定以降の取り組みを今後の展開を含めて紹介するとともに、仕事と生活の調和の実現状況の把握をした上で、今後に向けた課題を洗い出し、重点的に取り組むべき事項を提示している。

ワーク・ライフ・バランス憲章は、仕事と生活の調和の必要性、仕事と生活の調和が実現した社会の姿、関係者が果たすべき役割、という構成になっている。

の必要性では、

- ・ 仕事と生活が両立しにくい現実
- ・ 働き方の二極化等
- ・ 共働き世帯の増加と変わらない働き方・役割分担意識
- ・ 仕事と生活の相克と家庭と地域・社会の変貌
- ・ 多様な働き方の模索
- ・ 多様な選択肢を可能とする仕事と生活の調和の必要性
- ・ 明日への投資

という共通認識のもと、仕事と生活の調和の実現に官民一体となって取り組んでいくため「憲章」を定めることを示している。

の実現した社会では、「国民一人ひとりがやりがいや充実感を感じながら働き、仕事上の責任を果たすとともに、家庭や地域生活などにおいても、子育て期、中高年期といった人生の各段階に応じて多様な生き方が選択・実現できる社会」を目指すべきとした。具体的には、

- ・ 就労による経済的自立が可能な社会
- ・ 健康で豊かな生活のための時間が確保できる社会
- ・ 多様な働き方・生き方が選択できる社会

としている。

の役割では、「労使を始め国民が積極的に取り組むことはもとより、国や地方公共団体が支援することが重要である。既に仕事と生活の調和の促進に積極的に取り組む企業もあり、今後はそうした企業における取組をさらに進め、社会全体の運動として広げていく必要がある。」として、関係者の役割を、

- ・ 企業と働く者、国民、国、地方公共団体

について提示している。

[13] 国際的な憲章の例

国際間の取極を国際約束というが、国際約束には、憲章、議定書、条約など種々の名称があり、法的拘束力があるものを、一般に、条約という。以下の憲章は、名称は「憲章」であるが、条約であるものもある。

1) 国際連合憲章 (Charter of the United Nations)

国際連合の設立根拠となる条約である。1944年8～10月に、アメリカ、イ

ギリス、中国、ソ連の代表がワシントン D. C. 郊外のダンバートン＝オークスで会議を開き、憲章の原案となる「一般的国際機構設立に関する提案」を作成した。45年6月26日サンフランシスコ会議において、51ヶ国により署名され、同年10月24日ソ連の批准により、安保理常任理事国5ヶ国とその他の署名国の過半数の批准書が揃い、第110条により効力が発生した。73年9月アラビア語を第6の国連公用語として扱う旨明記する3回目の改正を経ているが、以降は改正されていない。

構成は、前文、第1章：目的及び原則、第2章：加盟国の地位、第3章：機関、第4章：総会、第5章：安全保障理事会、第6章：紛争の平和的解決、第7章：平和に対する脅威・平和の破壊及び侵略行為に関する行動、第8章：地域的取極、第9章：経済的及び社会的国際協力、第10章：経済社会理事会、第11章：非自治地域に関する宣言、第12章：国際信託統治制度、第13章：信託統治理事会、第14章：国際司法裁判所、第15章：事務局、第16章：雑則、第17章：安全保障の過渡的規定、第18章：改正、第19章：批准及び署名、である。

2) アセアン憲章 (ASEAN Charter)

ASEAN（東南アジア諸国連合）の基礎となる諸原則を再確認し、ASEAN 共同体の創設に向け、ASEAN の機構の強化、意思決定過程の明確化を目的とする、ASEAN の最高規範であり根拠条約とするべく、2007年11月20日に第13回 ASEAN 首脳会議（シンガポール）で加盟10カ国の首脳によって署名された条約である。加盟国の国家主権や内政不干渉などの原則は維持しながら、人権や自由化を監視する人権機構や紛争解決を最終的に首脳に委ねる仕組みを設けた。08年12月15日にこの憲章が発効し、ASEAN は地域機構として欧州連合 (EU) のような国際法上の法人格を取得した。この憲章により、ASEAN 共同体の創設に向け、ASEAN の機構の強化、意思決定過程の明確化が図られた。

その概要は、 ASEAN の基礎となる諸原則の再確認。国内問題への不干渉原則は維持、 ASEAN 人権機構の設立を明記、 ASEAN 内部の意思決定方式に関しては、基本的にコンセンサス原則を維持する。また、重要な事項についてコンセンサスに至らない場合には、首脳会議に委ねられる。憲章への重大な違反があった場合、当該ケースは首脳会議に付託される、 ASEAN 各国代

表部をジャカルタに設置。ASEAN 内部の意思決定は代表部間の協議メカニズムも活用されることが想定される。また、ASEAN の域外対話国は、ASEAN 担当大使を任命することができる、ASEAN 事務局次長が2名から4名に増加されるなど、ASEAN 事務局機能を強化、である。

3) EU 基本権憲章 (Charter of Fundamental Rights of the European Union)

EU において、2000年に制定された人権に関する規定。EU 議会議長、EU 理事会議長、EU 委員会委員長の署名により公布されたものであるが、制定当初は政治的宣言にすぎなかった。しかし、リスボン条約が「基本権憲章」は条約と同様の位置付けを有することを規定しており、2009年のリスボン条約の発効に伴って、条約同様となった。

4) エネルギー憲章 (Energy Charter)

1991年に作成された、旧ソ連や東欧諸国におけるエネルギー分野の市場原理に基づく改革を促進すること等を盛り込んだ政治的宣言。憲章の内容を実施するための法的枠組として、1994年にエネルギー憲章に関する条約 (Energy Charter Treaty) を締結した。

5) ボローニャ憲章 (The Bologna Charter on SME Policies)

2000年6月15日にイタリアのボローニャで開催された第1回 OECD 中小企業大臣会合(閣僚会議)において取り纏められた国際的宣言である。“Charter”としたのは、議長国のイタリアが閣僚宣言 (Ministerial Declaration) 以上のニュアンスを出したかったことによるものとされる。閣僚宣言と同様、法的拘束力はない。

この憲章(宣言)の内容は、中小企業は経済成長における中心的な活力であること、中小企業が繁栄し、それにより雇用、社会的一体性及び地域の発展に貢献することを可能にする、効率的な政策環境の必要性、を示したものである。

6) オリンピック憲章 (Olympic Charter)

非政府・非営利の国際団体である国際オリンピック委員会 (IOC) が定めた規約である。オリンピック運動の組織、活動、運用の基準であり、かつオリンピ

ック競技大会の開催の条件を定めている。1914年に起草され、25年に制定された。現行の最新版は2011年7月に改正されたものである。私的団体であるIOCが定めた規約であり、国家間で合意して定める条約ではない。

内容は、第1章：オリンピック・ムーブメント、第2章：国際オリンピック委員会、第3章：国際競技連盟、第4章：国内オリンピック委員会、第5章：オリンピック競技大会、である。

2. ヨーロッパの中小企業憲章

中小企業憲章の先行事例としては、EUにおける取組があり、先の2000年のポローニョ憲章がその嚆矢である。その後、EUでは議論が進み、「欧州小企業憲章」が制定された経緯がある。日本への導入に関する議論でも、これを下敷きにしている論が多い。

[2.1] 欧州小企業憲章 (European Charter for Small Enterprises)⁵⁾

2000年3月にEU理事会で採択された「リスボン戦略」は、2010年までに持続的な経済成長を達成しうるダイナミックかつ競争力のある知識経済を実現することを目的とした戦略であるが、これを踏まえて同年6月にEU理事会が採択したのが「欧州小企業憲章」である（リスボン憲章ともいわれる）。この憲章は、EU加盟国に一定の行動をとるよう奨励する政治的宣言であり、法的義務を課するものではない。

憲章は、「小企業はヨーロッパ経済を支えている。(Small enterprises are the backbone of the European economy.)」と始める。続いて、「小企業は、雇用の源泉であり (key source of jobs)、ビジネス・アイデアの苗床である (breeding ground for business ideas)。小企業が最優先の政策課題と位置付けられて初めて、ヨーロッパがニューエコノミーの先駆けとなろうとする取組は成功する。」とする。

そこで、「小企業は経営環境の変化を最も受けやすいものである。小企業は、行政による過度な負担の影響を真っ先に受けるが、その負担が軽減され、成功が報われるような取組がなされれば、真っ先に活性化されるものである。……小企業は、ヨーロッパの社会的・地域的な統合だけでなく、イノベーションや

5) http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/files/charter/docs/charter_en.pdf

雇用を生み出す原動力として位置付けられなければならない (Small enterprises must be considered as a main driver for innovation, employment as well as social and local integration in Europe.)。そのためには、小企業や企業家にとって最良の環境を整備する必要がある。」(下線部：筆者)ということから、6つの原則(小企業の活力と認識等)と10のアクションプラン(行動指針)が提示されている⁶⁾。その際、「われわれ(We)は」、以下のことを「……する。」という宣言になっており、主語は政府・国ではなく、社会全体である点に特徴がある⁷⁾。

6つの原則とは、

小企業は、新しい市場のニーズに対応し、雇用を生み出す高い能力があることを認識する、

社会及び地域の発展を促し、先導して範を示すものとして、小企業の重要性を強調する、

起業家精神は、価値があり、生産的なライフスキルであることを全面的に認識する、

十分な報酬を受けるに値する成功した企業を賞賛する、

責任を持って先導し、リスクを取って実行しても失敗することはあり、失敗は、そこから学ぶことができるチャンスであると捉える (Consider that some failure is concomitant with responsible initiative and risk-taking and must be mainly envisaged as a learning opportunity.)

ニューエコノミーにおける知識、貢献、柔軟性の重要性を認識する、である。そして、起業家精神を涵養するために、

- ・ヨーロッパの企業が直面する課題に立ち向かっていくことができるよう、イノベーションと起業家精神を強化する、
- ・起業家が活動しやすい、規制・財政・行政の体制を整備するとともに、起

6) EUでは、企業規模の定義を、従業員規模で整理し、従業員250人以上を大企業 Large Enterprise、同50～249人を中規模企業 Medium-sized Enterprise、同10～49人を小企業 Small Enterprise、同10人未満をマイクロ企業 Micro Enterprise と分類している。「欧州小企業憲章」はいわゆる中小企業(SMEs)を対象とするものではなく、あくまで小企業を対象とする点に注意を要する。

7) 原文の表現は、“In urging for this, we:”, “To this end, we pledge ourselves to:”, “By endorsing this Charter, we commit ourselves”, “We will encourage and promote”, “We shall endeavour”, “We will strengthen”, “We will foster”, “We will co-ordinate”などと記されている。

業家の地位を向上させる，

- ・ 公共政策の目的を達成しつつ，市場へのアクセスに係る負荷を最小限にする，
- ・ 最良の研究成果や技術へのアクセスを容易にする，
- ・ 企業のライフサイクル全般にわたり，金融アクセスを改善する，
- ・ 小企業に対して世界で最も優れた環境を提供するため，EU の活動を継続的に改善していく，
- ・ 小企業の声に耳を傾ける，
- ・ 優れた小企業への支援を推進する，

という政策上の対応を示している。

その上で，行動指針 (Lines for action) として，以下の 10 の項目を掲げている。

起業家精神の育成と訓練，

費用や時間のかからない開業，

より良い法制と規制 (*Better legislation and regulation*),

技能の活用 (*Availability of skills*),

オンラインアクセスの改善 (*Improving online access*),

欧州単一市場からより多くの成果の実現 (*More out of the Single Market*),

税制及び金融問題，

小企業の技術力強化，

成功する e - ビジネスと優良小企業への支援，

EU 及び国家レベルにおける小企業の利益の代表機能の強化，

憲章では，その最後に，首脳会議（欧州理事会）で，関連項目に係る委員会レポートに基づき，毎年，各国の取組を監視・評価することとしている。2005 年までは，欧州委員会が各国の報告書を基に年次報告書を作成していたが，2005 年以降は憲章フォローアップ会議の開催と優良取組事例集 (Good practice selection) の作成によって代替されるようになってきている⁸⁾。

この憲章の制定は，EU 各国へ多くのインパクトを与えてきた。積極的な評価としては，

- ・ スペインでは，「新企業プロジェクト」の結果，オンラインでの会社設立手続が，以前の 30～60 日掛かったものが，48 時間に大幅に短縮化された，

8) <http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/best-practices/charter/>

- ・ドイツ政府は、憲章制定の効果として、「起業教育の推進」、「創業支援（失業者の創業）」、「中小企業の声を代弁する中小企業コミッショナーの任命」を挙げている、
- ・イギリス政府は、憲章制定の効果として、「起業教育の推進」、「中小企業に対する規制の検証と簡素化を含む「企業戦略」のとりまとめ」を挙げている、

といったものがある一方、消極的な評価として、

- ・イタリア政府は、現時点で明確に示せるものはない、としている、
- というものもある。

[2 2] 欧州小企業議定書 (“Think Small First”: Small Business Act for Europe)⁹⁾

2008年6月25日に発出された文書 (COM (2008) 394final) で、「小規模憲章」に取って替わるものとされる文書である。パローゾ欧州委員会委員長（元ポルトガル首相）は、「中小企業の政府調達受注の容易化」との問題意識から、「小企業憲章」を発展させ、アメリカの中小企業法 (Small Business Act) に倣った “Act” の制定に尽力した。また、中小企業団体である「欧州クラフト・中小企業同盟」から、「小企業憲章」が法的拘束力を持たないことに対する批判が挙がっていた。このような状況下で、当初は、法的拘束力を有する “Directive”（「指令」各国でそれを担保する国内法の制定が必要になる）形式を検討したが、“Directive” では、立法措置が必要な事項に対象が限定されること、内容を詳細に規定する必要があることなどから、「小企業憲章」と同様に法的拘束力のない「議定書」という形を選択したとされている¹⁰⁾。

2008年12月に採択され、欧州委員会や加盟国が実施することが望ましい措置を具体的に盛り込んでおり、現在では、議定書が「小企業憲章」を完全に代替し、小企業政策の中心となっている。議定書には、10の原則¹¹⁾とそれに基

9) <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0394:FIN:EN:PDF>

10) EUの法体系は、条約 (Treaty)、規則 (Regulation)、指令 (Directive)、決定 (Decision)、勧告・意見 (Recommendation, Opinion) となっている。「小企業憲章」「小企業議定書」ともに、いずれにも該当せず、法的拘束力のない「政治的宣言」と位置付けられている。

11) [議定書] の 10 の原則は以下の通り。

Create an environment in which entrepreneurs and family businesses can thrive and entrepreneurship is rewarded

づき欧州委員会や加盟国が実施することが望ましい (be invited to) 措置が列挙されており、「小企業憲章」と比較すると具体性が高まっている。議定書制定により、これまで遅々として進まなかった付加価値税に関する指令が採択されるなどの効果が出ているという。

3. 中小企業憲章の策定の動向

[3.1] 中小企業憲章制定運動

日本における中小企業憲章制定に関わる動きは、おもに中小企業家同友会12によるものである。2003年5月に中小企業家同友会全国協議会（中同協）が「2004年度国の政策に対する中小企業家の要望・提言」の中で、「中小企業政策を産業政策における補完的役割から脱皮して中小企業重視へと抜本的に転換することを「宣言」し、日本独自の「中小企業憲章」を制定すること。」と提唱したことが、最初である¹³⁾。

その後、中小企業家同友会は、2004年7月に中小企業憲章制定の運動推進の提唱を中同協総会宣言で行なった（同時に地域中小企業振興条例制定も行なう）。これはそれまで中小企業憲章学習運動を制定運動へと進展させるものであった¹⁴⁾。この学習運動・制定運動の中で、テキスト的に活用・学習されたのが前述の「欧州小企業憲章」であり、その全訳が中同協のホームページに掲載され

Ensure that honest entrepreneurs who have faced bankruptcy quickly get a second chance
Design rules according to the “Think Small First” principle
Make public administrations responsive to SMEs’ needs
Adapt public policy tools to SME needs: facilitate SMEs’ participation in public procurement and better use State Aid possibilities for SMEs
Facilitate SMEs’ access to finance and develop a legal and business environment supportive to timely payments in commercial transactions
Help SMEs to benefit more from the opportunities offered by the Single Market
Promote the upgrading of skills in SMEs and all forms of innovation
Enable SMEs to turn environmental challenges into opportunities
Encourage and support SMEs to benefit from the growth of markets

12) 自由・民主・連帯の精神に基づく経営者団体で、全国47都道府県に単位組織があり、全国組織として中小企業家同友会全国協議会（中同協）がある。

13) 同友会の「要望・提言」は中小企業の経営環境是正のため、1973年以降毎年政府各機関とすべての政党および国会議員に提出されている文書である。

14) この経緯については、大林 [2005] に詳しい。

ている。

同友会では、従来から、大企業政策に代わる中小企業政策の主体性の確保（中小企業政策における産業政策の補完的役割からの脱却）という主張と、地域における中小企業振興条例の制定の推進という主張、を展開してきた経緯があるが、これを中小企業憲章の制定に結び付けたものであるという¹⁵⁾。

同友会は、中小企業基本法（以下基本法）の改正でなく、中小企業憲章の制定の必要性を以下の理由によるものとしている（中同協ホームページによる）¹⁶⁾。

中小企業にかかわる重要な要素が基本法に欠落していること。

中小企業の現状分析・認識や税制，教育（人材育成），環境問題，女性の社会進出，障害者雇用，国際交流など重要な項目が基本法には含まれていない。これらのことは，法律的には別の法律で対応しているが，中小企業が社会とトータルに関わる現状からすれば，1つの公式文書に体系的に具体的に示すことの方が基本法を生かす上でも効果がある。

憲章は基本法の枠を超えるもの。

憲章制定と併行して，中小企業庁設置法や国家行政組織法等を改正し，中小企業庁を経済産業省の外局から内閣府の外局に移して中小企業担当大臣を置くことが必要で，これは，基本法の枠を大きく超える内容である。

中小企業従業者へのメッセージ

日本の経済社会で果たす中小企業の存在意義と社会的役割を中小企業の従業員が自ら自覚し，誇りをもって社会に発信して行動する立法運動をめざすことがある。これは，基本法で示された政策方向を受容する中小企業というよりも，自らの活路を国民とともに切り拓く主体的意志を鮮明にした運動として，憲章の制定をめざすということである。

国家の基本戦略として

憲章は，基本法のように中小企業分野だけに収斂させるのではなく，国家の基本戦略に中小企業を位置付け，国民的な理解・認識を得ようという狙いがある。国民や国家・地域のために中小企業が何をできるかを意思表明し，国民各層との協働を呼びかける意義がある。

憲章は基本法に基づく中小企業政策の内容の評価基準を設定するもの

15) 前掲論文 p. 4。

16) <https://www.doyu.jp/>

憲章は、中小企業政策の内容を評価する上での基準を設定するものと位置付けられ、あるいは基本法の導き手となるものと位置付けることができる。

このように、憲章は現行の基本法を包含し、基本法の機能を十二分に発揮させる役割を果たすものと位置付けられるとしている¹⁷⁾。同友会の運動は、以下の4.で論ずるように、現行基本法が伸びる企業・やる気のある企業の支援に主眼があることを、「一理はある」としつつも、中小・自営業の役割を積極的に引き出し、日本経済のダイナミズムをいかに取り戻すかという視点がないことを批判しており、中小企業政策が全政策分野に亘る（厚生労働、金融、文教、環境、農水等）総合的な性格であるところから、中小企業庁を経済産業省の外局から外して内閣府に移し、担当大臣を置くなどの政府機構の改革も提起するものである。さらに、国の一般会計予算に占める中小企業対策費の長期的な減少傾向を批判し、その水準の低さに対しても増額の要望を続けている。この点で、やや現状否定的ないし現状超克的な主張ともいえよう。

[3.2] 中小企業憲章制定を支持する議論

中小企業家同友会の憲章制定運動は、「欧州小企業憲章」を下敷きにしたものであるが、この憲章の研究は同友会の制定運動を支えたもので、何人かの論者によって展開されている。

1) 吉田 [2005] 論文

吉田 [2005] は、1990年代以降のアメリカ型のグローバリゼーションが市場原理主義に基づくもので、「アメリカは市場原理主義に基づくグローバル化・自由化を世界各国に要求して」おり、「非効率な企業や社会的弱者を競争原理に基づいて市場から除去し、勝者の活動範囲を拡げ、国民経済の成長力と効率性を不断に高めよう」とし、「格差を絶えず拡大再生産し、地域社会の安定化を醸成する」ものとした。また、「株主利益を最重要視する企業経営は株価の上昇が主目的となるため、短期的な利益の向上を絶えず考慮せざるを得ず、長期的な戦略に基づく持続可能な会社づくりは困難になり、「公正」と「倫理」を軽視していること、さらにアメリカ型グローバル化が「それぞれの資本主義

17) 中小企業同友会は、金融アセスメント法制定運動も展開しており、その運動の継承・発展として位置付けている。大林 [2005] p. 9。

の発展段階の相違や構造的な特徴・個性を無視した形での市場原理の全面的導入にある¹⁸⁾。経済的な諸問題や諸困難はさまざまなローカルなルールや規制に起因する市場原理の不徹底に原因が求められ、アメリカ以外の国に対しては、徹底した自由化・規制撤廃が経済成長の特効薬として推奨される。」ことを指摘している。その結果、「グローバリゼーション（優勝劣敗、一人勝ちの経済）は、その母国であるアメリカにとっては非常に好都合なシステムであるが、市場経済の型や仕組みの国ごとの違いや特殊性を認めないことから、平等・互惠、共同・協力の関係が形成される見込みは乏し」としている¹⁹⁾。

これに対して、共生型の市場経済を指向する EU 型のグローバリゼーションでは、市場原理を無制限に適用すると格差拡大と社会不安増大があるので「利口に活用する」ことが必要であること、市場経済を有効に活用するためにも、非市場経済を有効に守り、育成する必要性があること（個性豊かな労働力を生み出し育てる家庭やコミュニティ、文化・芸能・民族行事などを市場自ら生み出すことはできない）、企業利潤の最大化を唯一の企業行動原理とはしていないこと（EU の企業は利潤極大化一辺倒ではないものの高度な競争力、高い所得水準、安定した地域経済構築の土台になっており、人間の顔をした資本主義になっている）、EU では多様性・個性が尊重され、社会福祉の向上が政策的に大きな位置を占めており、国家・政府の役割が重要とされること（社会的公正・福祉の向上の実現）、を指摘している。これは 2000 年 3 月のリスボン宣言で「発達した社会的保護の諸制度を持っているヨーロッパの社会モデルが、知識経済へ向かう道筋を支えていかなければならない」「人々こそがヨーロッパの主要な資産であり、欧州連合の諸政策の焦点でなければならぬ」と求められるとし、「非アメリカ型市場経済に立脚した EU 型市場経済の基本は、経済のグローバル化を前提としつつも、国民経済の多様性の尊重、豊かな人間性の開花を保証する社会福祉政策の充実、地球環境・自然の保護と関連した地産地消型の地域内経済循環を重視した雇用と所得を提供する中小企業・自営業の支援に置かれている。換言すれば、個性豊かなローカリゼーションを構築することにより、規格化された価格競争重視のグローバリゼーションに対抗できる持続可能な社会づくりが目指されているといえよう。いわゆるグローカリズムという発想である。」と整

18) 吉田 [2005] p. 13。

19) 前掲論文 p. 14。

理して²⁰⁾、そのコンテキストで「欧州小企業憲章」を位置付けている。

そして、「欧州小企業憲章」の意義については、「中小企業・自営業振興の枠内に留まるものではない。歴史と伝統を大切にす欧州の国々が、規格化・画一化を招来する新自由主義的グローバリゼーションを克服し、人間尊重の資本主義を目指すあたらしい国づくりの必須の構成要素のひとつとして小規模企業憲章が制定・運用されている点が注目される。」と吉田 [2005] は論じているのである²¹⁾。

吉田 [2005] は、日本の憲章制定の意義を論ずる中で、中小企業政策を担う中小企業庁が経済産業省の外局にあることは、グローバリゼーションの中で対立する大企業と中小企業の利害が調整されず、中小企業の要求が排除されるので、中小企業庁は独立した行政官庁とすべきで (p. 30)²²⁾、中小企業対策費が近代化支援に成功したためピーク時よりも半減している点を批判し、「憲章と基本法は次元が異なるものであり、基本法によって憲章を代位することはできない。逆に憲章があることによって、基本法の中身がよりいっそう中小企業の現実に即した内容となりうる」などの主張は²³⁾、中小企業家同友会の主張と平仄を合わせるものと理解できる。

2) 三井 [2005] 論文

三井は、ヨーロッパの中小企業研究に詳しいが、三井 [2005] で日本の1999年の中小企業法改正がその意図通りに展開しなかったことを指摘した上で、EUにおける「ポローニャ中小企業政策憲章」、「欧州小企業憲章」の制定の動きとの同期性を指摘している。その経緯をEUの中小企業政策のこの20年余に亘る展開と到達点、「欧州小企業憲章」を軸としたその意義と役割、今後の方向などを整理している。

三井 [2005 (a) (b)] によれば、EC・EU 中小企業政策は、1983年以降、4つの段階があるとされる²⁴⁾。

第1期(1983~89年): 雇用問題を解決し、中小企業の存在と中小企業政

20) 前掲論文 p. 16。

21) 前掲論文 p. 16。

22) 前掲論文 p. 30。

23) 前掲論文 p. 31。

24) 三井 [2005 (a)] pp. 37~46。[2005 (b)] pp. 38~44。

策の必要性に対する覚醒

第2期(1989~93年): EC市場統合の効果を重視し、「柔軟性活用」と「企業の連携共同」を意図したEC・EU中小企業政策の本格的な展開(市場統合の完了, BC-Net(企業間連携協力ネットワーク), BRE(企業間パートナーシップ)の推進, 中小企業サイドからの政策要求の高まり)

第3期(1994~2000年): 欧州経済の不振下に政策の統合化を図る一方, 金融や取引関係などが中小企業の直面する困難と不利の問題に対処する施策を展開(中小企業とクラフト部門のための統合計画, 中小企業の活力源泉報告(1995年)による市場メカニズムだけでは中小企業の特長発揮が困難との認識, 産業競争力強化・意欲的企業の新技術や情報化・国際化への対応の重視と金融問題・市場子女整備・取引関係問題・税制・小規模層クラフト産業対策などへの踏み込み)。第3次多年度計画(3th MAP)。欧州小規模憲章策定。

第4期(2001~05年): 雇用, 経済改革, 社会的結束を掲げるリスボン戦略(2000年)に基づき, 知識基盤経済での競争力, ダイナミックな経済, 持続可能な経済成長, 多くの雇用, より高い社会的結束を実現すべく第4次多年度計画(4th MAP)による政策展開(顧客優先・サービス文化に基づく企業家精神の奨励, そのための規制・事業上の環境推進, 中小企業の金融環境改善, 知識主導経済における中小企業の競争強化, 企業支援ネットワークなど)

この第3期の政策展開の中心が「欧州小企業憲章」と位置付け, その内容を紹介した上で, その後, リスボン戦略の見直しが進み, 中小企業の定義の見直し, 企業家精神とイノベーションを目指すEU中小企業政策の今後を論じており, 「企業家精神とイノベーション」が基調になると指摘している²⁵⁾。

三井[2005(b)]のEU中小企業政策に対する理解の特徴は, 政策に含まれる「社会性」の強調である。三井[2005(b)]は, 「EU中小企業政策には本来的に社会性の視点がとりこまれており, これがますます顕著になってきている。」とし²⁶⁾, その「社会性」を, 雇用機会確保という最大の社会的使命, 営利企業のみならず協同組合・非営利組織まで含む企業政策の幅広い視野・対象,

25) 三井[2005(b)] pp. 44~46。

26) 三井[2005(b)] p. 47。

地域間や諸階層の間の格差・不均衡の是正との関わり，社会的に不利な立場の人々の社会参加と経済的地位向上支援，起業文化自体の社会的性格という意味での創業および企業家精神自体の持つ社会性・文化性，地域商業や福祉サービス，伝統的技能の継承など，事業の果たす社会的使命と貢献の意義，企業の社会的責任と環境問題への対応，ガバナンスの発揮の必要，EU 拡大下での国際経済協力・招来の加盟国企業との連携，として整理している。これは，EU における統合の目的自体に「社会的側面」が色濃く反映され，「社会的公正の実現，基本的人権と平等な権利の保障，労働条件と社会保障の向上」といった課題が明確になされ，ドイツから広まった「社会的市場経済」の理念が共通の理解になっていて，「中小企業のための政策も例外ではな」いことを力説し，「欧州小企業憲章」の小企業をして「社会的・地域的統合の原動力」としたフレーズにそのことが集約されていることを論じている。そして，このような EU の中小企業政策の展開が日本の中小企業政策・中小企業運動へ示唆を与えるものとし，「あらためてみておきたいのは中小企業者たちによる独立した運動の重要性である。」と書いて，中小企業家同友会の憲章制定運動にシンパシーを示している²⁷⁾。

[3.3] 2010 年「中小企業憲章」制定以後の対応

- 全商連の「日本版・小企業憲章」の提案 -

全商連（全国商工団体連合会）は，以下の 5. に見る「中小企業憲章」の制定後に「日本版・小企業憲章」の提案を，2011 年 7 月に行なっている。これは，「中小企業憲章」が「経済を牽引する力」「社会の主角」と指摘した割りに，「憲章」を拠り所とした政策展開がなく，むしろその趣旨に逆行する政策が展開されているとの認識から，小企業・家族経営の営業の自由が実質的に保障される経済社会の建設を目指すべきとして，政府が捉えようとしない小企業・家族経営の存在意義や役割を明らかにし，戦後の中小企業政策への反省を求めきめ細やかで小企業に実益が及ぶ支援策の実現を迫るものとしている。

その内容は，小企業政策の根本的転換（戦後の中小企業政策が小企業を整理・淘汰してきたとの認識），小企業・家族経営の役割の正当な評価，小企業・家族経営の経営環境を改善する政策方向（中小企業基本法の改正と省庁横断的

27) 三井 [2005 (b)] p. 47.

地域振興策の推進), である。詳細は, 全商連のホームページにあるが, 内容的には以下の 5 . および 6 . で整理する内容と大きく異なるものではない。

4. 中小企業基本法との関係

[4.1] 中小企業基本法

第 2 次大戦後の日本経済における中小企業の役割を大まかに整理しよう。経済復興期・高度経済成長期に経済を主導する役割は, 輸出貿易を担うリーディング・インダストリーを構成する大企業にその大宗が任せられ, 産業政策は専ら大企業の振興・支援に軸足が置かれていた。そのような状況の下で, 中小企業は高度成長を主導する大企業のサポーター・インダストリーとして機能してきた側面がある²⁸⁾。いわゆる, 下請け関係・系列関係などがその実態で, 大企業とともに中小企業も歩んできた経緯がある。その中で, 中小企業は大企業の下請け関係から, その弊害を蒙り, 種々の格差, 不利な状況を強いられることになったのである。いわゆる「二重構造問題」ないし「二重構造論」として知られるものであるが, その是正が中小企業政策の課題となり高度成長期の真只中の 1963 年に「二重構造」の是正, 経済取引上の不利の是正, 下請け関係の弊害等を克服することを意図して, 中小企業基本法が制定されたと整理できよう²⁹⁾。

28) サポーター・インダストリーは, 裾野産業のことで, 高度な工業製品, 例えば, 航空機・自動車・電子機器の製造を下から支え, 膨大な部品・周辺製品を造る製造業を指し, 経済を牽引する産業を支えている金型, 鍛造, 鋳造, めっき等の基盤技術を有するものづくり中小企業群を指す用語である。政策的には, ものづくり基盤技術支援などに使用され, 例えば「中小ものづくり高度化法」では製造業の競争力を支える, めっき・鋳造等の中小企業が持つ基盤技術により製造業が支えられていることから, これらの基盤技術を強化するための支援を実施している。

29) 中小企業基本法の制定とその改正については, 通商産業政策史編纂委員会編・中田編著 [2013] の第 11 部に詳細な記述がある (pp. 1205~1255)。1999 年 9 月の中小企業政策審議会答申「21 世紀に向けた新たな中小企業政策の在り方」では, 見直しの背景にはキャッチアップ経済からフロントランナー経済に移行したこと, すなわち マクロ経済環境の変化, 価値観, ライフスタイルの変化, グローバリゼーションの進展と産業構造の変化, 企業間関係の変化, 産業集積の変容及び流通構造の変化, の存在を挙げている。とくに基本法制定後 30 年の中で, 「中小企業構造の高度化」概念の意義の相対化, 「近代化」概念の陳腐化, 「指導」概念の陳腐化, 競争制限的施策の位置づけの見直し, 輸出入に関する施策の見直し, という政策体系の再構築が既に当局では認識されていたことがある。通商

1) 中小企業基本法の全面改正

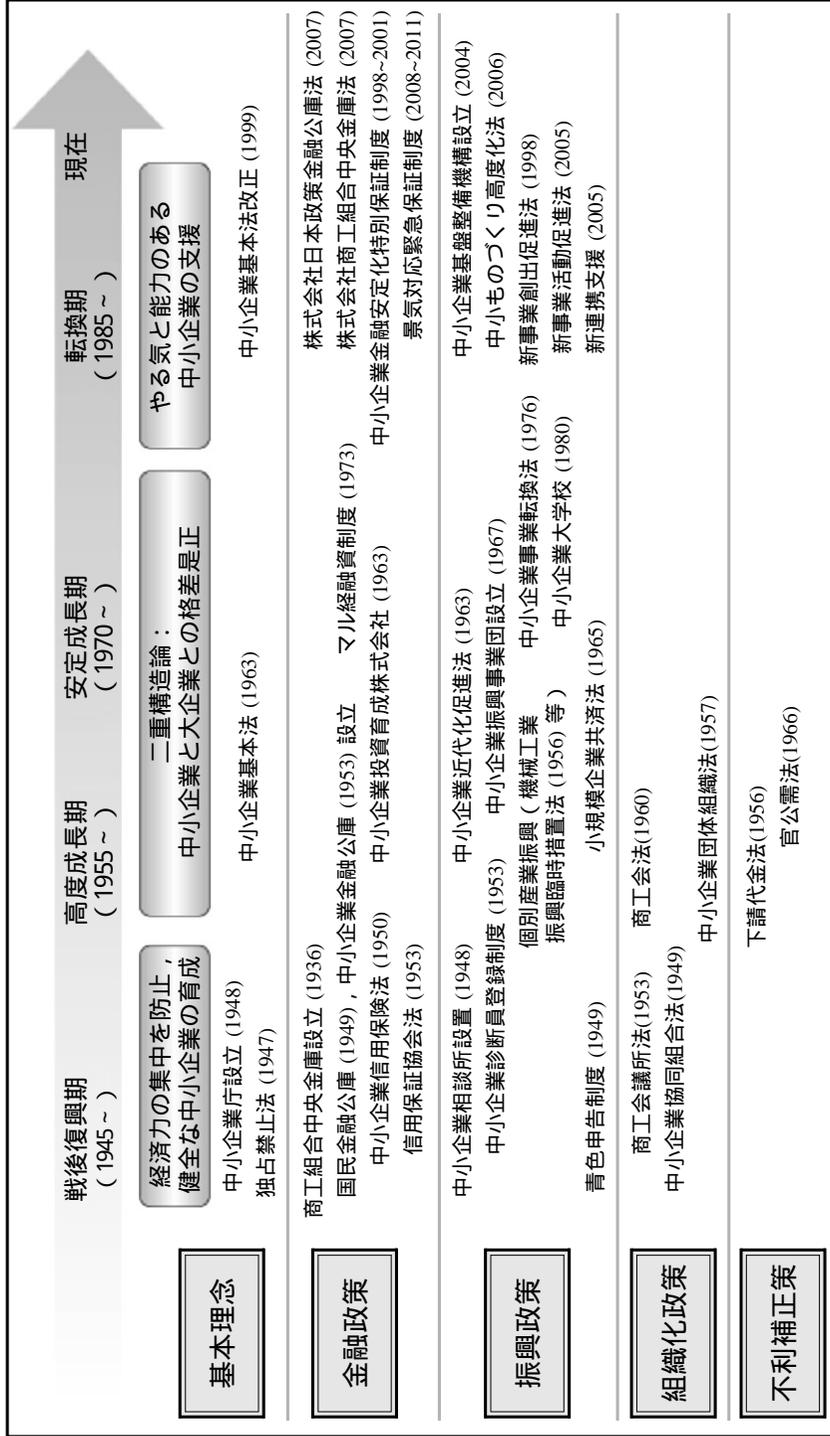
中小企業基本法は、日本の法体系の中で、中小企業施策についての基本理念や基本方針等を明確に規定したものである。1963年7月に制定され、1999年12月に全面改正された(図1)。この全面改正は、それまでの中小企業政策と一線を画す重要な政策転換ともいわれている³⁰⁾。

この法律の目的は、「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、国及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、もつて国民経済の健全な発展及び国民生活の向上を図ること」(第1条)である。この目的は普遍的なものであり、一般的ですらあるので、改正基本法は第3条で「基本理念」を掲げて、「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

政策史編纂委員会 [2013] の中で、当該部分を執筆した中田哲雄(元中小企業庁長官)は「グローバル化や IT 革命の進展、サービス経済化などにより、中小企業の事業環境が変化し、これに伴い中小企業の経営のあり方も変化してきたこと、旧基本法が目指した格差の是正や規模の利益の追求による生産性の向上、事業活動の調整による取引条件の向上等の手法が今日の中小企業問題の解決のための有効性を失ってきたこと、韓国、中国、ASEAN 諸国などの台頭や需要構造の変化により多くの中小企業性業種が衰退を余儀なくされた一方で、旧基本法制定時に想定されなかった新しい事業分野が登場し、多様な中小企業が誕生したこと、政策思想が変化して市場主義が重視されるとともに行財政改革が不可避となり、政府の関与のあり方が変化したこと、等の事情により、中小企業基本法を頂点とする中小企業政策の抜本的見直しが必要となったのである。」(p. 1219) と整理している。

- 30) 1998年7月に中小企業政策研究会(清成忠男法政大学総長が座長)が設置され、注29に指摘した背景の下で、二重構造の格差是正という政策理念が経済実態と乖離していないか、過去には効果的であった政策が陳腐化していないか、既存政策に上積みする政策対応が硬直化していないか、などの問題意識がこの研究会の認識であった。そこで、21世紀の中小企業像として、中小企業を「弱者」として画一的なマイナス・イメージで捉えるのは最早不適切で、「機動性、柔軟性、創造性を発揮し、我が国経済の「ダイナミズム」の源泉として」かつ「自己実現を可能とする魅力ある雇用機会創出の担い手として……積極的な役割が期待される存在と位置づけられているべき」とした。その役割とは、市場競争の苗床、イノベーションの担い手、魅力ある就業機会創出の担い手、地域経済社会発展の担い手、であることと結論付けた。その上で政策の目標として、競争条件の整備、創業や経営革新に向けての中小企業者の自助努力支援、セーフティネットの整備、をその報告の中で挙げた経緯がある(前掲書 pp. 1221~1223)。

(図1) 中小企業政策の変遷(『中小企業白書2011年版』第2部第1章第1節2)



(出所) 『中小企業白書 2012年版』p. 77。

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。」（下線部：筆者）ことを強調している。

この理念は、1999年法改正で盛られたものだが、改正前の基本法は第1条の「政策の目標」において、「中小企業の経済的社会的制約による不利を是正するとともに、中小企業の自主的な努力を助長し、企業間における生産性等の諸格差が是正されるように」という格差の是正ないし経済的弱者としての中小企業の「成長発展を図り、あわせて中小企業の従事者の経済的社会的地位の向上に資する」（下線部：筆者）ということに、その焦点を当てていた³¹⁾。

この点は、改正前基本法にあった前文の中で、「しかるに、近時、企業間に存在する生産性、企業所得、労働賃金等の著しい格差は、中小企業の経営の安定とその従事者の生活水準の向上にとって大きな制約となりつつある」という認識と平仄を合わせるもので、中小企業という経済的に劣後している存在への支援を謳ったのであり、いわゆる「二重構造」問題への対応を念頭に置いたものともいえるものであった³²⁾。

31) 第1条のこの下線部が改正後の基本法の政策目標から削除された。

32) 改正前の基本法では、「前文」が付いており、中小企業の実存意義、その経済的地位、それに対する政策目標を謳った格調高い文章であった。その中には「特に小規模企業従事者の生活水準が向上するよう適切な配慮を加えつつ、中小企業の経済的社会的制約による不利を是正するとともに、中小企業者の創意工夫を尊重し、その自主的な努力を助長して、中小企業の成長発展を図ることは、中小企業の使命にこたえるゆえんのものであるとともに、産業構造を高度化し、産業の国際競争力を強化して国民経済の均衡ある成長発展を達成しようとするわれら国民に課された責務である。」というフレーズがあり、改正後の理念にも合い通じるものがある。

法の「前文」というのは、法令の各本条の前に置かれ、その法令の制定の趣旨、目的、基本原則を述べた文章で、憲法に置かれているほか、いわゆる基本法関係に置かれる例が多いとされるものである。「前文」では、重要性の認識（位置付け）・近年の社会状況の変化・対処の必要性・制定の目的、で構成されることが一般的である。改正後の中小企業基本法で「前文」がなくなったのは、これらの構成要素を個別の条に反映させており、基本理念については第4条、基本方針については第5条に反映されている。立法技術的には、昭和期の各種の基本法が理念部分を（前文＋目的）で構成していたのに対して、平成期には理念部分を

1960年代の高度経済成長期に「二重構造論」で指摘された諸々の格差の存在，貿易為替の自由化による開放経済体制への移行等を踏まえて，中小企業の成長を図ることは「産業構造を高度化し産業の国際競争力を強化して国民経済の均衡ある発展を達成」するための責務であるとの認識が，中小企業基本法の制定に到ったのである。基本法の成立によって，それまでは施策の対象となる中小企業は施策毎に定められていたものが，中小企業の定義が整備され，従来の施策が基本法体系の下での位置付けが与えられて，基本法の考え方にしたがって個別政策が実施されるようになったのである³³⁾。

2) 改正基本法の理念

1999年基本法改正は，改正前基本法が経済的に劣後する中小企業という弱者救済的色彩の強い理念であったものに対して，経済社会の新たな担い手，創意工夫を活かし，経営革新・創業に意欲的な，独立した存在としての中小企業，「やる気と能力のある」中小企業に軸足が移ったともいえるのである³⁴⁾。いわゆる弱者救済的な社会政策型施策から自助努力を支援する競争促進型施策へとその重点を移すものであった³⁵⁾。

改正前基本法が，中小企業の底上げ重視であったとすると，改正基本法は元気なそしてイノベティブな中小企業を重視し，その主導で中小企業全体を引っ張り上げていこうというものである。大企業との格差是正から選択と集中による支援という方向に舵が切られたもので，「弱者保護としての中小企業政策アプローチの脱却」というフレーズがそれを象徴している³⁶⁾。

(目的+理念)で構成するスタイルに変化したともいえる。ただし，平成期でも，高齢社会基本法，男女参画基本法，ものづくり基盤技術振興基本法などでは前文が設けられている。

33) 『戦後中小企業政策年表』中小企業総合研究機構，2011年3月25日，pp.8~9。

34) 1999年の中小企業政策審議会での審議では，不確実性の増大，多様性と創造性の重要性の増大，少子高齢化の進展と環境エネルギー制約の増大，情報化の進展，を経済環境の変化として挙げている。

35) 亀沢宏得ほか [2008] p. 40。通商産業政策史編纂委員会 [2013] では，「新たな理念の背景には，「市場主義」，「規制緩和」の思想が強く流れていた。」と書き，その脚注27で中小企業政策審議会答申第2部第2節「基本的考え方」の「不利の補正の考え方については，『市場原理の尊重』，『経済的規制は原則自由・社会的規制は必要最小限』という視点の下に……」というフレーズを引用している (p. 1226)。

36) 1999年の基本法の改正については，中小企業の切捨てに繋がるとの観点から，中小企業研究者からの批判が多い。例えば，黒瀬 [2006] は，改正基本法について「中小企業の発展

（表1）中小企業基本法改正後の主な中小企業関連施策

年	法 律	内 容
1999	中小企業基本法の改正	中小企業基本法の抜本的な見直し
2000	中小企業支援法	中小企業支援センターの創設
	中小企業信用保険法の改正	セーフティネット保証の対象拡大
2001	中小企業信用保険法の改正	売掛債権担保融資保証制度の創設
2002	新事業創出促進法の改正（2003年施行）	最低資本金規制の特例
2003	産業活力再生特別措置法の改正	中小企業再生支援協議会の創設
	下請代金法の改正	規制対象となる委託取引の拡大
2004	中小公庫法の改正	証券化を活用した融資制度の創設
2005	中小企業新事業活動促進法	新連携支援
	有限責任事業組合契約法	有限責任事業組合（LLP）制度の創設
	会社法（2006年施行）	合同会社（LLC）制度の創設
2006	中心市街地活性化法の改正	まちづくり3法の見直し
	中小企業ものづくり高度化法	ものづくり支援
2007	中小企業地域資源活用促進法	地域資源の活用支援
	株式会社日本政策金融公庫法（2008年施行）	政府系金融機関の見直し
	株式会社商工組合中央金庫法（2008年施行）	
2008	農商工等連携促進法	農商工連携支援
	中小企業経営承継円滑化法	事業承継の円滑化支援
	中小企業信用保険法の改正、中小公庫法の改正	売掛債権早期現金化保証制度の創設

（出所） 中小企業庁資料より作成。

（出所） 亀澤ほか [2008] p. 42。

性のみ注目し、中小企業問題を組み込んだ複眼的中小企業像を築かなかつた。経済民主主義（経済力分散・対等取引・参入自由）理念の欠落した、効率追求第一の競争政策型中小企業政策である」（pp. 279~280）と批判している。また、三井 [2011] は「1999年中小企業政策の「大転換」として、「市場主義」の呪詛に覆われた1999年の事態は、大企業体制の破綻と蓄積の危機を、中小企業多数への犠牲の転嫁＝「過剰化・淘汰・排出」を通じて「解決」していこうとする国家政策を、「競争」と「産業再編」の名のもとですすめるものとなった。」（p. 123）と書いて、批判している。同書のとくに第4章では、「2戦後の中小企業政策とその転換」を中心に、基本改正論議を批判的に整理している（pp. 97~125）。さらに、三井 [2005 (b)] では、基本法の改正という「転換」自体がいかに誤りであったか如実に語っていると言える。現実が求めたものは、「経済的弱者観」を一掃し、優勝劣敗を促し、一部の華々しいニュービジネスや「ベンチャー支援」に傾斜せよなどというものではなかつた。」（p. 37）と書いている。吉田 [2005] は、基本法の改正に対して、アメリカ型のグローバリゼーションによって非効率な企業や社会的弱者を競争原理に基づいて市場から除去し、効率一辺倒で、格差を拡大再生産し、地域社会を不安定化する思想が影響を与え、基本法改正が市場主義に沿ったものであることを論じている。

中小企業憲章の制定とその意義

(表2) 中小企業基本法の新旧比較

	旧中小企業基本法	改正中小企業基本法		
基本理念	<p>中小企業の経済的社会的制約による不利の是正</p> <p>中小企業者の自主的な努力の助長</p> <p>企業間における生産性等の諸格差の是正</p> <p>中小企業の実生産性及び取引条件の向上</p> <p>中小企業の成長発展, 中小企業の従事者の経済的社会的地位の向上</p>	<p>中小企業が、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なうことを通じて</p> <p>新たな産業の創出</p> <p>就業の機会の増大</p> <p>市場における競争の促進</p> <p>地域における経済の活性化の役割を担う</p> <p>独立した中小企業の多様で活力ある成長発展</p>		
基本的施策	<p>中小企業構造の高度化等</p> <ul style="list-style-type: none"> ・設備の近代化 ・技術の向上 ・経営管理の合理化 ・企業規模の適正化 ・事業の共同化のための組織の整備等 ・商業及びサービス業 ・事業の転換 ・労働に関する施策 事業活動の不利の補正 ・過度の競争の防止 ・下請取引の適正化 ・事業活動の機会の適正な確保 ・国等からの受注機会の確保 ・輸出の振興 ・輸入品との関係の調整 金融, 税制等 ・資金の融通の適正円滑化 ・企業資本の充実 	<p>中小企業の経営の革新及び創業の促進</p> <ul style="list-style-type: none"> ・経営の革新の促進 ・創業の促進 ・創造的な事業活動の促進 中小企業の経営基盤の強化 ・設備の導入, 技術の向上等経営資源の確保 ・交流・連携及び共同化の推進 ・産業・商業の集積の活性化 ・労働に関する施策 ・取引の適正化 ・国等からの受注機会の増大 経済的社会的環境の変化への適応の円滑化 ・経済的社会的環境の変化に対する経営の安定及び事業の転換 ・中小企業者以外の者による不当な利益の侵害の防止 ・連鎖倒産の防止 ・再建・廃業のための制度整備 資金の供給の円滑化及び自己資本の充実 ・融資・信用補完事業の充実, 適正な融資の指導等 ・投資の円滑化, 租税負担の適正化等 		
小規模企業への配慮	<p>小規模企業の経営の改善発達に努め, 金融, 税制その他に必要な考慮を払う。</p>	<p>施策実施に当たって, 小規模企業に必要な考慮を払う。</p>		
中小企業の範囲	製造業 その他	資本金1億円以下又は従業員300人以下(うち小規模企業は従業員20人以下)	製造業 その他	資本金3億円以下又は従業員300人以下(うち小規模企業は従業員20人以下)
	卸売業	資本金3,000万円以下又は従業員100人以下(うち小規模企業は従業員5人以下)	卸売業	資本金1億円以下又は従業員100人以下(うち小規模企業は従業員5人以下)
	小売業 ・サービス業	資本金1,000万円以下又は従業員50人以下(うち小規模企業は従業員5人以下)	小売業	資本金5,000万円以下又は従業員50人以下(うち小規模企業は従業員5人以下)
			サービス業	資本金5,000万円以下又は従業員100人以下(うち小規模企業は従業員5人以下)

(出所) 中小企業庁資料より作成。
 亀澤ほか [2008] p. 41。

このような中小企業基本法の理念の変化が、中小企業全般に対する政策的配慮が不足しているとの観点から、とくに小規模企業への対応不足から、より包括的な理念を示す必要があるという論調もあり、「憲章」制定の必要が各方面から提起されたのである。とくに、1999年改正基本法が、中小企業の中でも比較的大きな企業（中規模企業）などに焦点があてられがちで、小規模企業にしっかりとした焦点を当てる政策体系とはなっていない。改正基本法第8条に「小規模企業への配慮」があるが、小規模企業対策を個別施策として講ずるのではなく、中小企業施策全般にわたって配慮すべきという観点から総則に規定し、中小企業施策全般についてその実施時において個々の施策の性質に応じて配慮すべき事項としたのである。いわゆる「配慮規定」に留まっている³⁷⁾。

したがって、小規模企業にしっかりと焦点を当てた施策体系への再構築が重要な課題となっており、現行基本法の下における小規模企業の実情に応じたきめ細かな支援の必要性が課題になっている。改正前基本法では、二重構造の底辺の引き上げに重点があったが、改正基本法では小規模企業層が創業や成長の苗床として機能するよう支援するという観点からの支援が、具体的には盛られていないのである³⁸⁾。

[4.2] 小規模企業政策

後述の「中小企業憲章」制定の背景は、中小企業の社会的地位の確認であるが、中小企業のカテゴリーには、中規模企業という英語でいう middle ないし upper middle の層と、英語でいう small に相当する小規模企業の層があり、さらに従業員で数人規模ないしパパママ・ショップのような英語でいう micro に相当する零細企業の層がある。ここでは、零細企業を含む小規模企業を一括りにすると、この小規模企業への政策的対応が十分ではないという認識が潜在的ないし暗黙的にあると思われる。小規模企業政策は、これまで必ずしも明確に展開されてきたとはいえない。後述のように「中小企業憲章」の制定はこれ

37) 注30に示した中小企業政策研究会（清成研究会）の示した3つの政策の目標のほかに、審議会答申では、その審議の前提となった清成研究会報告になかった小規模企業政策についての項が追加された経緯があり、小規模企業への配慮が追加されたのである（通商産業政策史編纂室 [2013] pp. 1226~1227）。

38) この点につき、「ちいさな企業」未来会議が議論を行ない、中小企業政策審議会“未来ちいさな企業”未来部会が設置され、2013年3月に取り纏めを出した経緯がある（後述）。

に真正面から応えるものではない。そこで、小規模企業に対する政策的な視点を、中小企業基本法を中心に整理して、「中小企業憲章」の理解のための一助としたい。

1) 改正前・改正基本法における小規模企業

改正前基本法は、小規模企業を「第4章小規模企業」(第23条)と題して明確に位置付けていた。小規模企業は、資本の再生産能力を持たない生業の実体の企業であるため、他の中小企業者と同様に各般の施策を一律に講ずることは現実に不可能に近く、また妥当でもないこと、そして、小規模企業の従事者が他の企業の従事者と均衡ある生活の維持確保に関して配慮することが、特に必要であると考えられていた³⁹⁾。改正前基本法では、小規模企業に対する政策がかなり意識されていたと考えられる。

この小規模企業に関する規定は、中小企業の中でさらに企業者を特定し、これに対して特に手厚い施策を講ずるのは、それらの企業については、改正前基本法の第2章(中小企業構造の高度化等 第9条~第16条)と第3章(事業活動の不利の補正 第17条~第22条)の施策のみだけで、第1条の目標を達成するに不十分であると考えられたからである。したがって、「小規模企業」の実質は、そのような企業(生業的企業)であるべきで、生産性の向上なり、取引条件の向上なりが、第2章・第3章の施策では困難な企業に限定されるべきものとしていた。その認識は、統計上、従業員10人未満程度の企業では、適正な償却の実施、適正な賃金支払いといった点を除いても、その企業所得は実質的に賃金所得と同じ程度に過ぎないという、まさに生業的企業であるというものであった。これらの企業は資本の再生産が困難なことから、第2章・第3章の施策によって直ちにその生産性の向上を期待することが困難な企業者である、と考えられていた。

39) 改正前基本法第23条は、「国は、小規模企業(おおむね常時使用する従業員の数が20人(商業又はサービス業に属する事業を主たる事業として営むものについては5人)以下の事業者をいう)に対して第3条の施策を講ずるにあたっては、これらの施策が円滑に実施されるように小規模企業の経営の改善発達に努めるとともに、その従事者が他の企業の従事者と均衡する生活を営むことを期することができるように金融、税制その他の事項につき必要な考慮を払うものとする。」と規定していた。それを受けて、中小企業振興資金等助成法、中小企業近代化資金助成法、小規模企業共済法などが整備された。

これに対して、改正基本法は、小規模企業のための「章」は設けられていない。これは、小規模企業対策を個別施策として講ずるのではなく、中小企業施策全般にわたって配慮すべきという観点から「第1章 総則」の中に小規模企業の課題を規定しているのである。中小企業施策全般についてその実施時において個々の施策の性質に応じて配慮すべきものとしたのである⁴⁰⁾。小規模企業は、企業数において中小企業の大部分を構成するとともに、地域経済や雇用を支える上で重要な役割を果たしている。また、小規模企業は個人の創造性発揮に適した企業形態であるとともに、創業期の企業の多くは小規模企業であり、その積極的な事業活動を通じ、経済全体の活性化に大きな役割が期待される存在と考えられている。すなわち、前述のように、中小企業政策の理念が「経済の二重構造の格差是正」から「多様な活力ある独立した中小企業の育成・発展」へと転換する中、小規模企業が創業や成長の苗床として機能するように支援することになったのである⁴¹⁾。小規模企業対策は、小規模である創業期企業にフォーカスされ、創業支援がその中心になったといえよう。

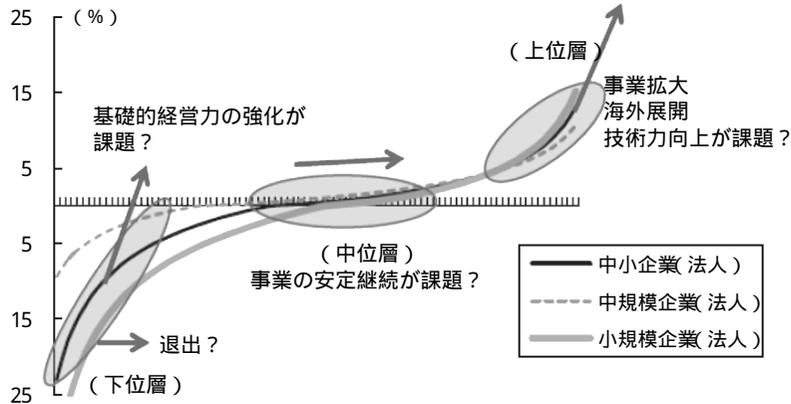
小規模企業に対する政策理念については、これまでの二重構造の底辺を引き上げることから、小規模企業が幅広い創業活動や積極的な各種の事業展開を進めることが可能となるよう、その自助努力の促進、各種の競争条件の整備及びセーフティネットの充実等を図ることにより、小規模企業層が、前述のように、いわば創業や成長の苗床として機能するよう支援することへ転換すべきというものである。その政策の重点は、企業者の意識改革（現状維持から経営革新へ）、創業支援施策の充実、市場から退出する企業の生活安定や事業再建に関する環境整備（市場から退出する事業者に対して、その後の生活の安定や事業の再編を容易にするセーフティネットの整備）、に置かれているのである（図2参照）。

40) 改正基本法の「第1章総則 第8条」は、「国は、小規模企業に対して中小企業に関する施策を講ずるに当たっては、経営資源の確保が特に困難であることが多い小規模企業者の事情を踏まえ、小規模企業の経営の発達及び改善に努めるとともに、金融、税制その他の事項について、小規模企業の経営の状況に応じ、必要な配慮を払うとする。」である。中小企業近代化資金等助成法はその一部改正で、小規模企業者等設備資金助成法に呼称も変わった。

41) 改正中小企業基本法の小規模企業の定義は、製造業その他で従業員20人以下、商業・サービス業で従業員5人以下である。

中小企業憲章の制定とその意義

(図2) 規模別売上高経常利益率の分布 (中政審未来部会法制検討 WG 資料, 2012年11月8日)



資料：「平成 22 年中小企業実態基本調査」再編加工
 (出所) <http://www.chusho.meti.go.jp/koukai/kenkyukai/2010/download/100205hs7.pdf>

2) 小規模企業政策研究会

〔小規模企業政策の必要性〕

「中小企業業憲章」の制定の必要性の一因として、改正中小企業基本法では小規模企業政策が「配慮規定に」に留まり、個別施策が示されていないことにあるのかもしれないが、中小企業行政でこの点が欠落していたわけでもない。2007年3月～7月にかけて、「小規模企業政策研究会」が中小企業庁経営支援部長の私的研究会として実施された経緯がある⁴²⁾。

2007年4月に経済財政諮問会議で「成長力加速プログラム」が決定され、その柱の1つに「中小企業底上げ戦略」が打ち出された、これは、小規模企業はその数で中小企業全体の約87%を占めるにも拘らず(表3, 図3)、その施策が十分でなく、小規模企業の生産性向上が図られていないという認識があったからである⁴³⁾。

小規模企業政策研究会は、2007年7月に「中間取りまとめ」を策定したが、その中で「日本経済全体が長い景気拡張期間にあるにも関わらず小規模企業の経営は依然として厳しい状況にある。また、大中企業と小規模企業の格差が存

42) 筆者も委員として参加した。

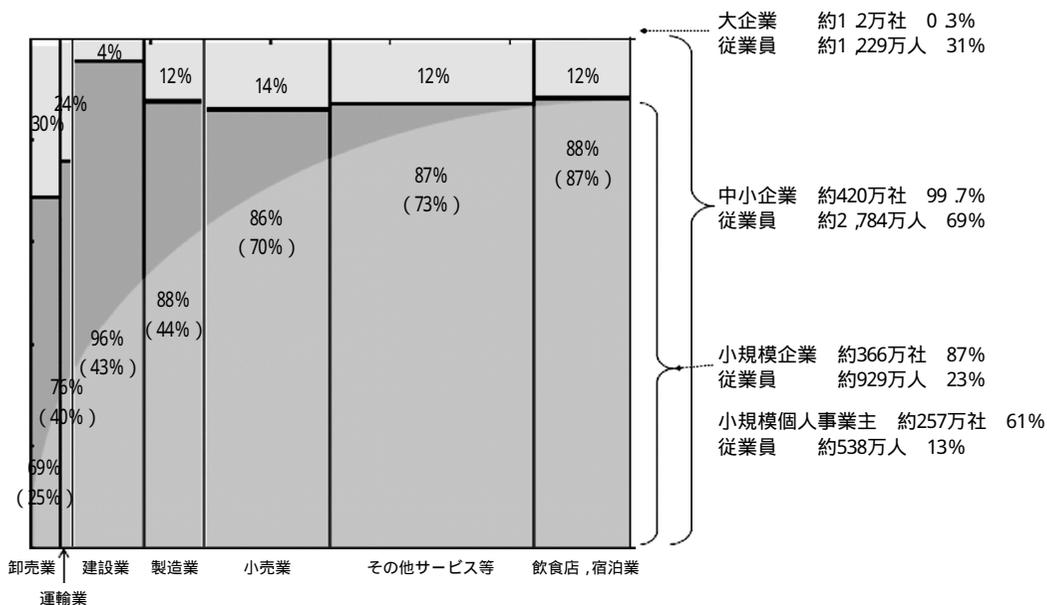
43) 2006年度に実施された三位一体改革によって、小規模企業関連予算のうち、商工会等の事業費に係る都道府県向けの補助金が廃止されるなどが、問題視された。商工会・商工会議所は、表4にあるように、地域経済の拠点として、中小企業の経営相談・支援等、各種調査の受託等を行なうとともに、施策の受け皿として機能してきた。地域力連携拠点、中小企業応援センター、中小企業再生協議会等の担い手として、地域経済での中心となっている。

（表3）企業規模別の企業数の推移

	1999年	2009年	減少数(89-09)
小規模企業 (a)	4 228 781 (100.0%)	3 665 361 (86.7%)	563 420 (13.3%)
(a) / (b)	87.4%	87.2%	
中規模企業	607 982 (100.0%)	535 903 (88.1%)	72 080 (11.9%)
中小企業 (b)	4 836 763 (100.0%)	4 201 264 (86.9%)	635 500 (13.1%)

（出所）『中小企業白書』各年版。

（図3）中小企業の現状（「中小企業憲章」に関する研究会第1会合資料（参考1），2010年2月3日）



注：括弧内は全企業に占める個人事業主の割合。

出典：総務省「事業所・企業統計」（2006年）

（出所） <http://www.chusho.meti.go.jp/koukai/kenkyukai/2010/download/100205hs7.pdf>

在する一方、小規模企業間でも収益に大きな差が見られている。」(p. 7) と認識している（図2参照）。このような状況の背景には、経済のグローバル化の進展、少子高齢化、環境問題等の深刻化といった経済構造の変化があり、小規模企業がこのような変化に対応しきれないと捉えている。「これらの構造変化は、1999年の中小企業基本法改正時においても既に始まっていたものであるが、近年その影響は比較にならないほど大きくなっており、今後の更に深まっていくと予想される。」(p. 7) と整理している。

「中間取りまとめ」では、改正基本法が、「小規模企業を「市場における点」として捉え、そのような点（企業）が数多く生み出され、多様な形で存在していることそのものを創業と成長の苗床として重視するものである。」(p. 9) とし、政策的には創業支援による参入促進と、退出企業の社会的コストの低減のための環境整備（セーフティネット）が整備されたが、これは中小企業全般に比して小規模企業が大きなハンディを有しているため、政策的配慮が必要という観点があるからである。しかし、経済の構造変化の急激な変化に対応するには、小規模企業を単に多数かつ多様な「点」として捉えるだけでは不十分で、「それらの多様性をもたらす小規模企業の本質的な特徴を的確に捉えた上で、その弱みを克服し、強みを伸ばしていくために重点を置くべき政策課題がどこに存在するのかを検討することが必要である。」(p. 10) とした。

〔小規模企業のかえ方〕

そこで、「小規模企業の新たなかえ方」を提示し、「今後の小規模企業を検討するに当たっては、大企業や中小企業一般を基準として、本来必要な機能が欠けている（又は足りない）存在として小規模企業を捉えるのではなく、強みにも弱みにもなり得る小規模企業そのものが有する本質的な特徴を捉えることが必要である。」とし、この観点から、小規模企業は、「人間サイズの事業活動」として捉えることができる。」(p. 10) と整理した点に、この「中間取りまとめ」のエッセンスがある。

すなわち、経営者等の人間としての特性が事業活動に直接反映されやすい単位での事業活動として捉えられることから、「大企業等を基準とした「小」規模企業ではなく、人間を基準として最もそれに近い事業のあり方」と認識したのである。これらの特徴は、「人間に近い事業形態ということに由来するもの」で、「個人の感性、創造力、技術等が発揮しやすいという強み、経営者等の生活（私的領域）、が事業リスクの影響を直接的に受けやすいという弱み、住民としての地域社会と密接な関わりが事業のあり方に影響してくるという特徴等は、小規模企業のこのような性質からくるもの」(p. 10) と整理している。

他方、「事業体としての小規模事業は、「少数の経営資源に特化した事業形態」で、大企業等と比較して「事業活動を行う上で本来必要な経営資源が未だ不足しており、その確保ができない存在」としてみるのではなく、本来的に少

数の経営資源により経営を営む事業形態として捉え直すことである。」と考えられるので、「小規模企業という事業形態が、自らが優位性を持つ経営資源や事業分野に集中しやすいこと、外部の資源を有効に活用していく必要があること、自らが特化する分野と補完関係にある企業等と機動的に連携できる可能性が高いことといった特徴が理解できる。」(p. 11)。こうしたことから、少数の経営資源に特化して事業活動を行う事業活動を、「スモールビジネス」と呼ぶとすると、「小規模事業の目的は、今後の日本経済の構造変化に適應して「人間サイズのスモールビジネス」が発展していくための基盤づくりをすることであると言える。」と整理した。その上で、「小規模企業が多様なのは、人間が多様であり、それぞれの企業が特化する経営資源が多様だからである。」(p. 11)として、課題解決を論じている。

3) 小規模企業政策の方向

小規模企業の認識を、人間サイズの事業活動として捉えると、その事業活動そのものが「人間としての働き方、生き方のあり方の一つとして捉えられる」(p. 17)ことになる。日本の就業者の約4割（自営業主約10%、家族従業者約5%、雇業者約21%）は自らの働き方・生き方として小規模企業を選択しているわけで、この点は日本経済が持続的に発展するための基礎条件なのである。

その上で、このような小規模企業政策の基本姿勢を「未来に向けて努力する企業に必要な支援を行う」とし、現存する全ての企業を維持するというのではなく、「経営者が自らの事業の道筋を明確に認識する中で、むしろ次の挑戦をするために現在の事業から円滑に撤退することが課題となる場合もある。」(p. 17)としている。改正基本法の理念と平仄を合わせるものであると評価できる。

政策的方向性としては、小規模企業が市場と接する点における環境整備、市場における小規模企業の競争力強化、を指摘している。には、日常生活を営む個人が、事業活動という市場経済の荒波に入る創業段階で必要となる知識・ノウハウ・資金等を身に付けるための環境整備（創業支援）、事業リスクを可能な限り個人の生活領域から遮断して独立した事業として継続するための基礎的な経営力向上や資金調達の仕組み（独立した事業体としての基礎的経営力の強化）、個人が市場から退出する段階の事業承継支援・再出発のための環境整

備（事業承継・事業再生・再挑戦支援），がある。 には，情報面での「スモールビジネス支援情報システム」の構築（小規模企業が活用可能な情報ソースとして，自らが財務経理を自計化し，オンラインで経営支援を受けることができる支援ツールとして，商工会等の実施している「ネット de 記帳」の機能強化や範囲拡充を含む「スモールビジネス支援情報システム」を構築すること），人材面での「高度専門人材ネットワーク」を構築し，IT 化，国際化，環境対応，安全・基準対応，事業再編（事業承継・M&A 等）の専門人材をネットワーク化する（中小企業診断士・OB 人材等の活用），資金面での「スモールビジネス・金融プラットフォーム」の構築（小規模等経営改善融資制度（マル経融資）の機能強化，小規模企業設備資金制度の見直し，その他金融関連制度の機能強化（信用保証制度・高度化融資制度の二一に即した見直し，資金調達を容易化する財務会計等の基礎的経営力の強化，人的な要素に基づく定性面での事業評価，ファンドの活用による自己資本増強等）），が含まれる。

このほかに，小規模企業支援ビジネス・企業間連携等の促進，下請取引の適正化，小規模企業の事業展開と地域経済活性化施策の適正化（地方自治体の施策，支援機関とくに商工会等の機能強化）を挙げている（pp. 16~26）^{44）}。

このように，小規模企業研究会は，スモールビジネスとしての小規模企業の活性化を提言し，その具体的対応も示したのである。

44） 支援機関としての中小企業団体としては，商工会・商工会議所のほかに，1955年9月の中小企業等協同組合法の改正により「中小企業等協同組合中央会」として誕生した各種組合からなる中小企業中央会（58年4月中小企業団体の組織に関する法律の施行に伴い「中小企業団体中央会」と名称変更）が，都道府県毎にあり，いわゆる中小企業3団体といわれている。それぞれの中央機関である全国商工会連合会，日本商工会議所，全国中小団体中央会と全国商店街振興組合連合会（商店街振興組合法に準拠）が，法に準拠した全国組織としての4団体である。商工会・商工会議所は事業者自身が個別にメンバーになるのに対して，都道府県中央会の構成員は都道府県に存在する事業協同組合，事業協同組合，企業組合，信用協同組合，商工組合，協業組合，商店街振興組合及びこれらの連合会，その他の中小企業関係団体となっている。全国組織である全国中央会の構成員は，47都道府県中央会のほか，全国を地区とする中小企業関係組合，団体等が加入しており，都道府県中央会と全国中央会の会員団体数の合計は，約35,000団体である。中央会は各種中小企業関係組合等を網羅的に組織した総合指導機関であり，中小企業組合をはじめとする連携組織の利益を代表し，その発展を図ることを使命としている（<http://www.chuokai.or.jp/>）。全国商店街振興組合連合会は，47の都道府県商店街振興組合が会員で，その傘下に1,750組合，10万の店舗が加入している。このほかに，各組合についての都道府県単位組織・全国組織等があり，中小企業の各種団体は多様である。後述のように，中小企業家同友会等がある。

（表4）商工会と商工会議所の比較

区分	商工会	商工会議所
根拠法	商工会法（1960年）	商工会議所法（1953年）
地区	原則として、町村の区域	原則として、市の区域
設立団体数	1,905	516
組織率(注)	61%	34%
会員に占める 小規模事業者 の割合	約9割	約8割
設立要件	地区内の商工業者の2分の1 以上が会員となること	特定商工業者 の過半数の同意 従業員20人以上（商業・サービス業は5人 以上）又は資本金300万円以上の商工業者
事業	中小企業施策，特に小規模事 業施策に重点を置き，事業の 中心は経営改善普及事業	中小企業支援のみならず，国際的な活動を含 めた総合的な事業を実施（小規模事業施策は 全事業費の2割程度）

（注）商工会は2008年4月現在，商工会議所は2007年3月時点。

（出所）2008年度中小企業施策総覧，全国商工会連合会ホームページ等より作成。

5. 「中小企業憲章」

[5.1] 「中小企業憲章」に関する研究会

「中小企業憲章」（以下、「憲章」と略記）の制定の経緯は，本稿の冒頭に記した通りである。2010年1月～6月に中小企業庁に設置された学識経験者による研究会が，中小企業経営者，中小企業の従業員，中小企業支援機関関係者等のステークホルダーからのヒアリングなどを踏まえ⁴⁵⁾，「憲章（案）」を作成し，中小企業政策審議会の議を経て，閣議決定に到った経緯がある。

正式な研究会の前に，事前の準備会合（2010年1月20日）が行なわれ，各委員から以下のような意見が提起された。

45) ヒアリング参加者は，日本商工会議所，全国商工会連合会，全国中小企業団体中央会，全国商店街振興組合連合会，中小企業家同友会全国協議会，日本労働組合総連合，産業支援センター（支援機関関係者），日本政策金融公庫，工業高校（教育関係者），中小企業基盤整備機構，大田区長（地方自治体），信金理事長，投資育成会社利用企業経営者，農業法人経営者等第一線の経営者，外国人経営者等である。会議には政務関係者，各省庁関係者（公正取引委員会，金融庁，総務省，文部科学省，農林水産省，厚生労働省，国土交通省，環境省）も参加し，活発な意見が交わされた。

中小企業憲章の目的・位置付け

- ・中小企業に対する社会的機運を変えていくことや、国民運動につなげていくことが目的ではないか。
- ・中小企業庁だけでなく、政府が一体となって中小企業の観点を取り入れた政策に取り組むことを明確に示すのではないか。

中小企業憲章の形式

- ・中小企業の経済・社会上の位置づけを再認識し、主語として「私たちは」を明示し、中小企業の重要性を国民全体として宣言するものではないか。
- ・となると、国会決議によることもあり得るのではないか。

中小企業基本法との関係

- ・中小企業基本法に盛り込まれているが国民に浸透していない考え方、法律には規定できない企業家精神など法律や政策の基底にある考え方、を示すことになるのではないか（国民の権利・義務にかかわる事項を規定するのが法律）。

中小企業憲章の内容

- ・日本経済を活性化できるエンジンとしての中小企業の重要性について盛りこむべきではないか。
- ・我が国の産業の強みは、サポーティング・インダストリーの存在。サポーティング・インダストリーとしての中小企業の重要性を明確化することで、中小企業に対するイメージを変えられるのではないか。
- ・統計上、中小企業を取り巻く環境は厳しいものがあるが、そのような中でも成功を収めているベンチャー企業もある。厳しい現実を踏まえつつも、統計データに過度に依存せず、実態をしっかりと把握すべき。
- ・今後の政府の取組の方向性や、どのような経済社会を構築していくかについての展望を示してはどうか。
- ・企業家精神の重要性（アントレプレナーシップ）は盛りこむことが必要だが、「リスクをとって事業を営むこと」と広くとらえるべきではないか。
- ・中小企業政策とベンチャー政策を一体的に行なうことを盛りこんではどうか。
- ・環境・医療といった分野における省庁の枠を超えた支援策を盛りこんではどうか。

欧州小企業憲章 (European Charter for Small Enterprises) について

- ・「小企業憲章」は、最高意思決定機関である欧州理事会によって採択されているが、法的拘束力はない。ただし、単なる宣言ではなく、行動指針も盛り込まれている。また、「小企業憲章」を踏まえ作成された「小企業議定書 (Small Business Act for Europe)」では、具体的なアクションプランが記載されている。
- ・「小企業憲章」は、企業家精神やイノベーションの重要性を盛りこんでいる。同時に、「小企業議定書」では家族経営(ファミリービジネス)の意義についても言及しており、欧州も、零細個人事業が多い我が国と実態はさほど変わらないのではないかと。
- ・「欧州小企業憲章」では、小企業の社会性についても言及。我が国の「中小企業憲章」にも、中小企業が社会的課題に取り組むことを盛りこんでどうか。

これらの意見を踏まえて、事務局が行なった論点整理は以下の通りである。

「中小企業憲章」に盛りこむべき内容

- ・中小企業に対する理念・考え方や、経済・社会双方の面での中小企業の有する意義の高さを盛りこんだものとするべきではないか。
- ・法律とは異なり、中小企業や企業家精神の重要性を宣言し、国民の中小企業に対する意識を高めるものとするべきではないか。

「中小企業憲章」の性格

- ・「どのようなメッセージ」を、「誰に対して」、「どのような形式」で、発信するのか。

誰の意見を伺うべきか

- ・中小企業の経営者や従業員
- ・中小企業支援機関の現場の担当者
- ・地方自治体
- ・金融機関
- ・教育機関

(参考1) マニフェスト記載事項

「次世代の人材育成」「公正な市場環境整備」「中小企業金融の円滑化」などを内容とする「中小企業憲章」を制定する。

研究会は準備会合を1月20日に開催した後、正式会合は2010年2月3日に始まり、5月28日まで計6回の会合が開催された。毎回、経済産業大臣等の政務関係者、各省庁の関係する担当者等が陪席した。

「憲章」は、前文・基本理念・基本原則・行動指針・結び、で構成されている。「憲章」自体は、長い文書ではないので、以下その構成を全文掲げる⁴⁶⁾。予め整理しておくとして、この「憲章」は、今回の憲章は政府が主語であるため閣議決定とすることになった経緯がある。これは、「中小企業憲章」は、民主党マニフェストに記載されており、与党の意思決定の下で実施されるものとされたのである。その中で、「われわれ」という政府が、関係省庁一体となって最も強く責任を持てる形が、まさに閣議決定という措置になるためである。一方、国民にとっての最大の意思決定は国権の最高機関たる国会での決議になるのだが、これは政府としてできることの範疇を超えているため、主語が「われわれ」にはなっていないのである⁴⁷⁾。

[5.2] 前文

「憲章」の前文は、中小企業の現在までの役割と現在の課題を列挙して、その存在意義を明確にしている（以下、下線は筆者による⁴⁸⁾）。

「中小企業は、経済を牽引する力であり、社会の主役である。常に時代の先駆けとして積極果敢に挑戦を続け、多くの難局に遭っても、これを乗り越えてきた⁴⁹⁾。戦後復興期には、生活必需品への旺盛な内需を捉えるとともに、

46) 「憲章」の全文、英訳、閣議決定、研究会の記録は、経済産業省のホームページにアップロードされている。<http://www.meti.go.jp/committee/summary/0004655/kensho.html>

47) 研究会第6回会合議事要旨による。毎回の議事要旨が <http://www.meti.go.jp/committee/summary/0004655/index.html> にあるので、議論の内容が俯瞰できる。筆者は第2回会合以降を欠席したため、専らこの議事要旨に拠っている。

48) EUの中小企業政策に造詣が深く、「欧州小企業」を紹介してその意義を永く強調し、「日本版中小企業憲章」の必要性を論じていた三井教授は、「今回の日本の「中小企業憲章」は「中小企業法基本法」などとは位置づけが異なる。ある意味では、既存の中小企業関係法や政策枠組みを超える、大きな理念性と普遍原則性を掲げている。また、単に各行政機関がなすべき政策上の課題や原則を示すだけでなく、国民的理解と共有、実践を求めるような深い意義を持っている。」(三井 [2011] p. 305) と評価している。この部分に関連して、「旧中小企業基本法の格調高い「前文」が99年法ではほとんどなくなってしまった、これを再び生かす、「われら」という主語を回復させるという考え方にもつながるのではないか(村本座長の発言)という理解もある。」(同書 p. 414) として、筆者の発言をリファーしている。

輸出で新市場を開拓した。オイルショック時には、省エネを進め、国全体の石油依存度低下にも寄与した。急激な円高に翻弄されても、産地で連携して新分野に挑み、バブル崩壊後もインターネットの活用などで活路を見出した。

我が国は、現在、世界的な不況、環境・エネルギー制約、少子高齢化などによる停滞に直面している。中小企業がその力と才能を發揮することが、疲弊する地方経済を活気づけ、同時にアジアなどの新興国の成長をも取り込み日本の新しい未来を切り拓く上で不可欠である。

政府が中核となり、国の総力を挙げて、中小企業の持つ個性や可能性を存分に伸ばし、自立する中小企業を励まし、困っている中小企業を支え、そして、どんな問題も中小企業の立場で考えていく。これにより、中小企業が光り輝き、もって、安定的で活力ある経済と豊かな国民生活が実現されるよう、ここに中小企業憲章を定める。⁵⁰⁾

冒頭の書き出しは、「欧州中小企業憲章」が、「小企業はヨーロッパ経済を支えている。(Small enterprises are the backbone of the European economy.)」と始めたことを相通じる処がある。「どんな問題も中小企業の立場で考えていく」としたことは、「SMEs First」がその心といえよう。それを受け、「国の総力を挙げて」としたのは、省庁を超えて、横串を刺すように横断的な対応を示したといえるのである。そして、自立する中小企業を励まし、困っている中小企業を支え」としたことは、支援は元気のある中小企業に留まるものでないことも示しているのである。

[5.3] 基本理念

「中小企業は、経済や暮らしを支え、牽引する。創意工夫を凝らし、技術を

49) 英語版は、“Small and medium enterprises (SMEs) are the driving force of the Japanese economy and central players in society. As forerunners of each elapsed age, SMEs have, at all times, positively and resolutely challenged as pioneers and overcome whatever hardships they have encountered.” で、下線部の表現は「欧州小企業憲章」の“a main driver” とほぼ同じである。

50) 三井 [2011] は、「憲章」のもう一つの重要な意義は、中小企業の声を聴き、どんな問題も中小企業の立場で考え政策評価につなげる「基本原則」のスタンス、中小企業への影響を考慮し政策を総合的に進め、政策評価に中小企業の声を活かす「行動指針」の明記にある。それは EU「小企業憲章」や「小企業議定書」の示す、「Think small first (小企業を第一に考える)」「Listening to small business (小企業の声を聴く)」の政策立案実行上の理念と共通するものがある。」(p. 306) と評価している。

磨き、雇用の大部分を支え、くらしに潤いを与える。意思決定の素早さや行動力、個性豊かな得意分野や多種多様な可能性を持つ。経営者は、企業家精神に溢れ、自らの才覚で事業を営みながら、家族のみならず従業員を守る責任を果たす。中小企業は、経営者と従業員が一体感を発揮し、一人ひとりの努力が目に見える形で成果に結びつきやすい場である。

中小企業は、社会の主役として地域社会と住民生活に貢献し、伝統技能や文化の継承に重要な機能を果たす。小規模企業の多くは家族経営形態を採り、地域社会の安定をもたらす。

このように中小企業は、国家の財産ともいうべき存在である。一方で、中小企業の多くは、資金や人材などに制約があるため、外からの変化に弱く、不公平な取引を強いられるなど数多くの困難に晒されてきた。この中で、大企業に重きを置く風潮や価値観が形成されてきた。しかし、金融分野に端を発する国際的な市場経済の混乱は、却って大企業の弱さを露わにし、世界的にもこれまで以上に中小企業への期待が高まっている。国内では、少子高齢化、経済社会の停滞などにより、将来への不安が増している。不安解消の鍵となる医療、福祉、情報通信技術、地球温暖化問題を始めとする環境・エネルギーなどは、市場の成長が期待できる分野でもある。中小企業の力がこれらの分野で発揮され、豊かな経済、安心できる社会、そして人々の活力をもたらし、日本が世界に先駆けて未来を切り拓くモデルを示す。

難局の克服への展開が求められるこのような時代にこそ、これまで以上に意欲を持って努力と創意工夫を重ねることに高い価値を置かなければならない。中小企業は、その大いなる担い手である。」

中小企業が、企業家精神 (entrepreneurship) に溢れる存在で、意欲を持ち、創意工夫が重要な時代ではその大いなる担い手であるとしたのは、まさに理念に相応しいといえよう。とくに、「小規模企業の多くは家族経営形態を採り、地域社会の安定をもたらす。」として、小規模企業の意義を示したことは重要である。

[5 4] 基本原則

「中小企業政策に取り組むに当たっては、基本理念を踏まえ、以下の原則に依る。

一．経済活力の源泉である中小企業が、その力を思う存分に発揮できるよう支援する資金、人材、海外展開力などの経営資源の確保を支援し、中小企業の持てる力の発揮を促す。その際、経営資源の確保が特に困難であることの多い小規模企業に配慮する。中小企業組合、業種間連携などの取組を支援し、力の発揮を増幅する。

二．起業を増やす

起業は、人々が潜在力と意欲を、組織の枠にとらわれず発揮することを可能にし、雇用を増やす。起業促進策を抜本的に充実し、日本経済を一段と活性化する。

三．創意工夫で、新しい市場を切り拓く中小企業の挑戦を促す

中小企業の持つ多様な力を発揮し、創意工夫で経営革新を行うなど多くの分野で自由に挑戦できるよう、制約の少ない市場を整える。また、中小企業の海外への事業展開を促し、支える政策を充実する。

四．公正な市場環境を整える

力の大きい企業との間で実質的に対等な取引や競争ができず、中小企業の自立性が損なわれることのないよう、市場を公正に保つ努力を不断に払う。

五．セーフティネットを整備し、中小企業の安心を確保する

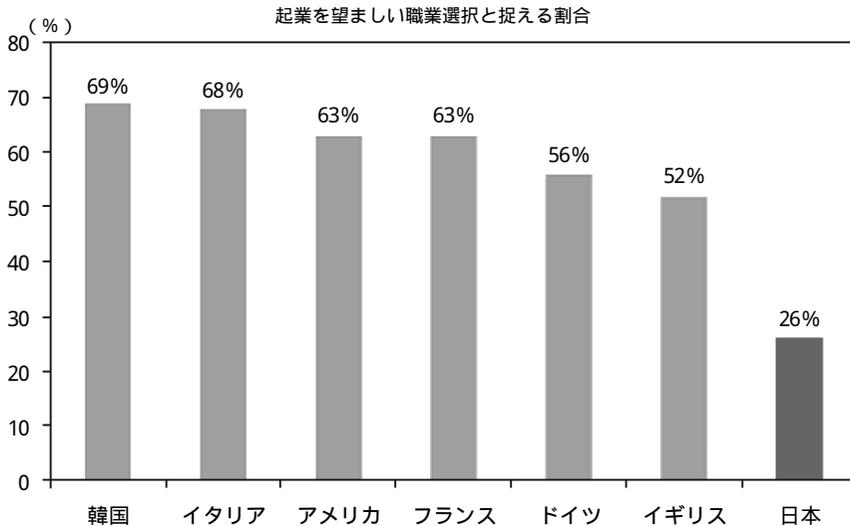
中小企業は、経済や社会の変化の影響を受け易いので、金融や共済制度などの面で、セーフティネットを整える。また、再生の途をより利用し易いものとし、再挑戦を容易にする。

これらの原則に依り、政策を実施するに当たっては、

- * 中小企業が誇りを持って自立することや、地域への貢献を始め社会的課題に取り組むことを高く評価する。
- * 家族経営の持つ意義への意識を強め、また、事業承継を円滑化する。
- * 中小企業の声を聴き、どんな問題も中小企業の立場で考え、政策評価につなげる。
- * 地域経済団体、取引先企業、民間金融機関、教育・研究機関や産業支援人材などの更なる理解と協力を促す。
- * 地方自治体との連携を一層強める。
- * 政府一体となって取り組む。

中小企業憲章の制定とその意義

(図4) 起業意欲の国際比較(「中小企業憲章」に関する研究会第1会合資料(参考6))



出典：“Global Entrepreneurship monitor 2008 Executive Report”(ロンドンビジネススクール、バブソン大学等の研究者の共同調査)各国の18歳から64歳の2,000人以上に対して、「起業を望ましい職業選択と捉えるか」調査。

(出所) <http://www.chusho.meti.go.jp/koukai/kenkyukai/2010/download/100205hs7.pdf>

こととする。」

ここに掲げられた5つの基本原則は普遍的ともいえるもので、特段のコメントは必要ないが、公正な市場環境整備、セーフティネット整備は重要である。原則に準拠して、政策を実施する際に、「家族経営の持つ意義への意識を強め、また、事業承継を円滑化する。」とした点は小規模企業への配慮である。起業については、開業率が廃業率を下回る状況が継続し、図6にあるように企業数が減少している背景には、図4のように、日本の起業意欲が国際的に見て低位という状況があり、その対応を迫るものである。また、「政府一体となって取り組む。」というのは、省庁間の政策に横串を通すという観点であり、「行動指針」の考え方の基本になる記述である。

[5.5] 行動指針

「政府は、以下の柱に沿って具体的な取組を進める。

一．中小企業の立場から経営支援を充実・徹底する

中小企業の技術力向上のため、ものづくり分野を始めとする技術開発、教育・研究機関、他企業などとの共同研究を支援するとともに、競争力の

鍵となる企業集積の維持・発展を図る。また、業種間での連携・共同化や知的財産の活用を進め、中小企業の事業能力を強める。経営支援の効果を高めるため、支援人材を育成・増強し、地域経済団体との連携による支援体制を充実する。

二．人材の育成・確保を支援する

中小企業の要諦は人材にある。働く人々が積極的に自己研鑽に取り組めるよう能力開発の機会を確保する。魅力ある中小企業への就業や起業を促し、人材が大企業信仰にとらわれないよう、各学校段階を通じて健全な勤労観や職業観を形成する教育を充実する。また、女性、高齢者や障害者を含め働く人々にとって質の高い職場環境を目指す⁵¹⁾。

三．起業・新事業展開のしやすい環境を整える

資金調達を始めとする起業・新分野進出時の障壁を取り除く。また、医療、介護、一次産業関連分野や情報通信技術関連分野など今後の日本を支える成長分野において、中小企業が積極的な事業を展開できるよう制度改革に取り組む。国際的に開かれた先進的な起業環境を目指す。

四．海外展開を支援する

中小企業が海外市場の開拓に取り組めるよう、官民が連携した取組を強める。また、支援人材を活用しつつ、海外の市場動向、見本市関連などの情報の提供、販路拡大活動の支援、知的財産権トラブルの解決などの支援を行う。中小企業の国際人材の育成や外国人材の活用のための支援をも進め、中小企業の真の国際化につなげる。

五．公正な市場環境を整える

中小企業の正当な利益を守る法令を厳格に執行し、大企業による代金の支払遅延・減額を防止するとともに、中小企業に不合理な負担を招く過剰な品質の要求などの行為を駆逐する。また、国及び地方自治体が中小企業からの調達に配慮し、受注機会の確保や増大に努める。

六．中小企業向けの金融を円滑化する

51) 中小企業数が企業全体の99%、雇用就業機会の70%を占めていることから、学校教育における中小企業の理解や就職サポートが重要なことを明記したことを、中小企業の地域および社会への貢献が明記されたことと並んで、三井[2011]は「十分とは言えずとも画期的である」と評価している(p. 309)。

不況、災害などから中小企業を守り、また、経営革新や技術開発などを促すための政策金融や、起業、転業、新事業展開などのための資金供給を充実する。金融供与に当たっては、中小企業の知的資産を始め事業力や経営者の資質を重視し、不動産担保や保証人への依存を減らす。そのためにも、中小企業の実態に則した会計制度を整え、経営状況の明確化、経営者自身による事業の説明能力の向上、資金調達力の強化を促す。

七．地域及び社会に貢献できるよう体制を整備する

中小企業が、商店街や地域経済団体と連携して行うものも含め、高齢化・過疎化、環境問題など地域や社会が抱える課題を解決しようとする活動を広く支援する。祭りや、まちおこしなど地域のつながりを強める活動への中小企業の参加を支援する。また、熟練技能や伝統技能の継承を後押しする。

八．中小企業への影響を考慮し政策を総合的に進め、政策評価に中小企業の声を生かす関係省庁の連携は、起業・転業・新事業展開への支援策の有効性を高める。中小企業庁を始め、関係省庁が、これまで以上に一体性を強めて、産業、雇用、社会保障、教育、金融、財政、税制など総合的に中小企業政策を進める。その際、地域経済団体の協力を得つつ、全国の中小企業の声を広く聴き、政策効果の検証に反映する。」

これらの8つの「行動指針」も先の5つの原則に準拠したもので、特段の説明は要しない。ただし、関係省庁の連携を強調し、「中小企業庁を始め、関係省庁が、これまで以上に一体性を強めて、……総合的に中小企業政策を進める。」とした点は、「前文」および「基本原則」の記述を受けているものである。

[5.6] 結び

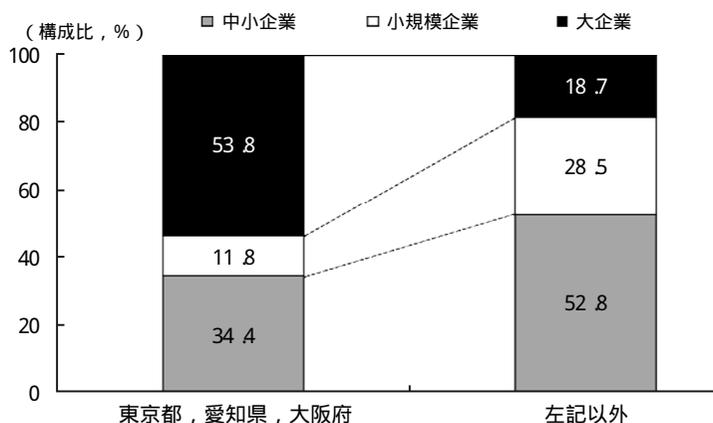
「世界経済は、成長の中心を欧米からアジアなどの新興国に移し、また、情報や金融が短時間のうちに動くという構造的な変化を激しくしている。一方で、我が国では少子高齢化が進む中、これからは、一人ひとりが、力を伸ばし発揮することが、かつてなく重要性を高め、国の死命を制することになる。したがって、起業、挑戦意欲、創意工夫の積み重ねが一層活発となるような社会への変革なくしては、この国の将来は危うい。変革の担い手としての中小企業への大いなる期待、そして、中小企業が果敢に挑戦できるような経済

社会の実現に向けての決意を政府として宣言する。」

「結び」は、世界経済・日本経済の構造的変化の中で社会を変革する担い手として中小企業を位置付ける点を強調したものである。とくに、「政府として宣言」した点が、この「憲章」の特徴である。これは、前述の「児童憲章」、 「自然保護憲章」は、「われらは」「われわれは」として、国民全体の意思を示したのに対して、政府の責務を明示した点が際立っている。

このように「憲章」は、中小企業を「社会の主演」そして「変革の担い手」として位置付け、政策の側も「中小企業の立場で考えていく」ことを明記し、政策決定にも言及したユニークな文書である。ただ、主語は「われわれ」ではなく、政府が取り組む意思を示したという意味で、主語は政府であり、英語版ではタイトルの下に、“The Government has formulated the Small and Medium Enterprise Charter as per the attached Exhibit.” と書き、前文を “For all these purposes, the Government hereby formulates the Small and Medium Enterprise charter.” と結んでいる。そして「憲章」の本文の「結び」(Conclusion)の部分で、“The Government hereby declares” という表現を使用している（Appendix 参照）。この

（図5）3大都市圏以外での小規模企業の雇用への貢献割合
（中政審未来部会法制検討WG資料，2012年11月8日）



資料：『2012年版中小企業白書』

（注）「中小企業」には小規模企業を含まない。

（出所） <http://www.chusho.meti.go.jp/koukai/shingikai/miraibukai/2012/download/1108Haifu-3.pdf>

52) 冒頭に記したように民主党のマニフェストを受け、政府与党の意思決定の下で制定されたため、主語を政府にしたが、その形が閣議決定であり、関係省庁一体となるという横串を意味するのが閣議決定なのである。

中小企業憲章の制定とその意義

(表5) 中小企業基本法・民主党「中小企業憲章(案)」・欧州小企業憲章の比較

(中小企業憲章に関する研究会第1回会合資料)

	中小企業基本法	民主党「日本国中小企業憲章(案)」	欧州小企業憲章
	基本理念	基本理念	Principles
中小企業の意義	・我が国の経済の基盤を形成	・日本経済の原動力	・ヨーロッパ経済の屋台骨
中小企業の役割	・就業機会の増大 ・地域経済活性化 ・新産業創出 ・市場における競争促進	・雇用機会の提供 ・地域に対する社会的責任	・雇用を生み出す高い能力 ・社会・地域の発展への貢献
中小企業政策の目標	・中小企業の多様で活力ある成長発展	・中小企業が自立した形でその潜在力を発揮	
その他			・企業家精神の重要性 ・成功した企業への賞賛 ・リスクテイクの重要性 ・「ニューエコノミー」における知識等の重要性
	基本方針	基本原則	
経営環境	・経営革新・創業促進・創造的事業活動の促進 ・経営基盤強化 ・経済的社会的環境の変化への適応の円滑化 ・資金供給の円滑化・自己資本の充実	・進取の精神を持って対応する中小企業への積極的な支援 ・中小企業と社会一体で人材育成	・企業家の地位向上 ・市場へのアクセスに係る負担軽減 ・研究成果や技術へのアクセス改善 ・金融アクセス改善 ・優れた小企業への支援の推進
社会環境		・企業家精神や創造的挑戦が奨励される社会環境の整備	・イノベーションと企業家精神の強化
支援体制	・必要な法制・財政・金融の措置 ・国・地方公共団体の責務(施策の策定・実施) ・国と地方公共団体の協力・組織整備・運営効率化	・「ヒト」「モノ」「カネ」「技術」の好循環が生まれるための支援体制の総合的構築 ・取組の随時検証, 中小企業の声の反映	・企業家が活動しやすい体制整備 ・小企業の声の反映 ・EUの活動の継続的な発展
その他	・小規模企業の配慮 ・中小企業の経営向上に向けた努力		・家族企業(ファミリービジネス)の重要性(「欧州小企業憲章」を受けて作成された「欧州小企業憲章」)
	基本的施策	行動指針	Lines for action
創業の促進	・創業に必要な資金の円滑な供給 ・情報提供・研修の充実 ・創業の意義及び必要性に対する国民の関心及び理解の増進	・創業・新事業進出時等におけるリスクマネーの円滑な供給	・企業家への資金の円滑な供給 ・創業と事業継続を後押しする税制 ・開業費用の低減と手続きの簡素化 ・企業家精神の涵養
経営資源の確保	・技術の向上 ・設備の導入 ・事業活動に有用な知識の向上	・科学技術研究費(IT, バイオ, ナノテク, 環境, エネルギー等の先端分野に重点)の大幅増額 ・知的財産の創造・保護, 活用促進	・研究開発の推進 ・特許へのアクセス改善 ・成功事例の共有など情報提供
連携等の促進	・交流・連携・共同化の推進	・中小企業の技術力と大企業や外国企業のニーズとのマッチング	・企業間の技術協力・教育研究機関との連携
人材施策	・職業能力の開発 ・職業紹介の充実 ・労働関係の適正化 ・従業員の福祉の向上	・職業能力開発機会の大幅な拡充 ・多様な人材の確保 ・高度熟練技能者の養成 ・社会人への生涯にわたる教育訓練 ・勤労の尊さ, 企業家精神を教育	・学校におけるビジネス・企業家精神についての教育の実施 ・企業家・経営者への教育訓練 ・技能訓練 ・生涯にわたる教育訓練
取引の適正化	・下請代金の支払遅延の防止 ・取引条件の明確化の促進	・公平な市場参入の機会を保障(独占禁止法等の見直しや厳格な運用等) ・「下請けいじめ」への厳正な対処 ・市場の監視体制の整備	・公平な市場参入の機会を保障
金融	・資金の供給の円滑化(政府関係金融機関の機能強化, 信用補充事業の充実, 民間金融機関からの中小企業に対する適正な融資の指導) ・自己資本の充実	・多様な資金チャネルの形成 ・政策金融の適切な適用 ・不動産担保, 人的保証に過度に依存しない資金調達	・金融サービスへのアクセス改善
政策の調査審議機関	・学識経験者で中小企業政策審議会を組織	・中小企業経営者と行政, 金融関係者等による協議の場を常設	・オープンな形で政策調整
検証	・年次報告(中小企業白書)を国会に提出	・透明な政策評価プロセスの構築	・年次評価の実施(指標を用いた進捗評価の実施)
その他	・経営革新・創造的な事業活動の促進 ・集積の活性化 ・国等からの受注機会の拡大 ・経済的社会的環境変化への適応円滑化		・制度・規制による負担軽減 ・公共機関へのオンラインアクセスの改善

(出所) <http://www.chusho.meti.go.jp/koukai/kenkyukai/2010/download/100205hs6.pdf>

ように「憲章」は、政府の役割を明示した文書として位置付けられる⁵²⁾。

一見、政府発出の文書と受け取られる感がある中でも、中小企業のみならず小規模企業の役割をも明示した文書であり、中小企業政策に広くそして深く活用されることが期待される。ただし、あくまで、中小企業を対象とした文書である点は強調されて良く、この点で小企業にフォーカスした「欧州小企業憲章」とは、そのスタンスが異なることは注意すべきである。この文書の意義の高さに比して、その後の施策に関していえば、2011年3月の東日本大震災の影響もあってか、必ずしも政策のフロントに立っているとはいえない感があり、一層の活用が必要である。

6. “ちいさな企業” 未来部会とりまとめ

[6.1] 未来部会の基本認識

「中小企業憲章」制定以後、小規模企業政策を真正面から議論したのは、中小企業政策審議会“ちいさな企業”未来部会である。2012年3月～6月に開催された、「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）の取りまとめ・提言（同年6月）を受けて、中小企業政策審議会に「小さな企業に焦点を当てた総合的な中小企業政策のあり方について意見を求める」旨の諮問がなされ、5度の審議を経て、2013年3月29日に同部会の「取りまとめ」が公表された⁵³⁾。

その問題意識は、「中小企業・小規模企業政策の再構築に当たっては、これまでの政策のあり方を真摯に見直し」、とくに「小規模事業者にしっかりと焦点を当てた施策体系へと再構築することが重要」というものである。こうした観点から、前述のように、中小企業基本法における小規模企業の位置付けの精緻化・強化を検討・実施すべき、というのが基本とされている。小規模企業は、中小企業全体の約9割（中小企業数420万社のうち、小規模企業数は367万社で、87%のシェアである。先の表3参照）を占めるにも拘らず、その経営資源は脆弱

53) この「取りまとめ」はいわゆる報告書という文書ではなく、検討結果について種々の項目毎に箇条書き形式で論点整理を行なっている。その最後は、「本取りまとめは、中小企業政策の再構築の第一弾であり、さらに今後、中小企業政策の再構築の第二弾として、小規模事業者政策の一層の強化のための法的措置を含めた検討を深めることが重要である。」と結んでいる。

で、とくに、近年、企業数・従業者数が中規模企業に比べて減少の度合いが大きいのである（図6）。

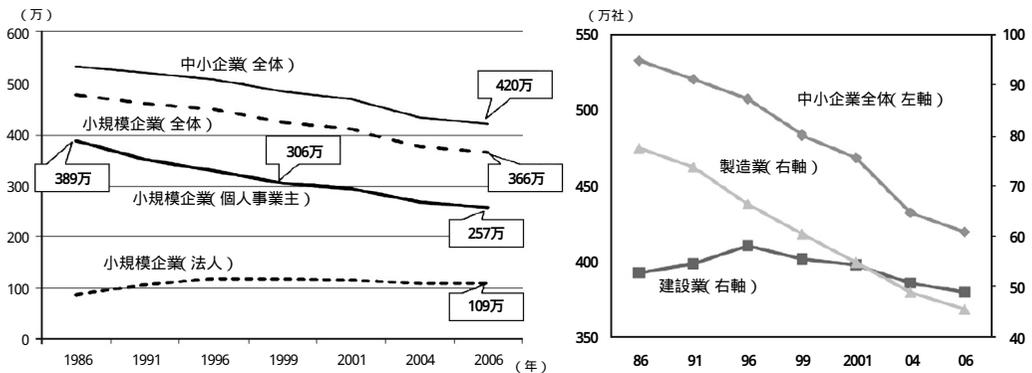
ところが、中小企業は量的にも質的にも日本経済を支える重要な存在であることは、既に見た処でもあり、「とりわけ小規模企業は、地域の経済、社会、雇用をしっかりと支える存在としての役割に加え、今後、グローバル企業に成長するなど、日本経済を牽引しうる企業の「苗床」としての役割を有している。」と位置付けられた。しかし、前述の4.で論じたように、中小企業基本法では、

改正基本法では特に、「配慮すべき対象として」一律に捉えられてきた。そこで、小規模企業の新たな位置付けの必要性があり、予算配分における小規模企業への適切な配分、小規模企業が中規模企業に成長発展するための政策の連続性、小規模企業と中小企業全体の課題の重複性のある部分の一元的な政策遂行、を掲げたのである。

「取りまとめ」は、「小規模企業の中には、地域に根ざして経済や雇用の下支えを指向するものや、グローバル市場の獲得を目指して事業拡大を指向するものなど、大企業に依存せず収益・雇用面において潜在力を発揮する企業が存在する。様々な段階、形態、指向を有し、極めて多様である小規模企業者は、新たな需要への迅速な対応が可能であり、新たなビジネスの創出の担い手となりうる可能性を有している。小規模事業者こそが、創意工夫や機動力といった強みを活かし、日本経済の未来を先導する担い手たりうるのである。」と、小規

（図6） 中小企業数・小規模企業数の推移

（「中小企業憲章」に関する研究会第1会合参考資料集1（参考2））

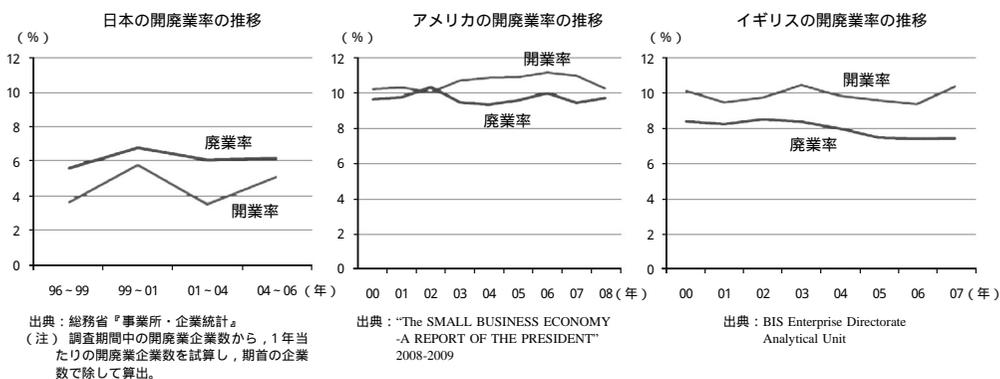


出典：総務省『事業所・企業統計』

（出所） <http://www.chusho.meti.go.jp/koukai/kenkyukai/2010/download/100205hs7.pdf>

（図7）開業率・廃業率の国際比較

（「中小企業憲章」に関する研究会第1 会合資料集1（参考5），2010年2月3日）



（出所） <http://www.chusho.meti.go.jp/koukai/kenkyukai/2010/download/100205hs7.pdf>

模企業の可能性を高く評価している。

〔6.2〕 小規模企業の理念・施策の方針・定義の弾力化，中核となる政策課題

1) 理念・施策の明確化と定義の精緻化・強化

未来部会の「取りまとめ」では，小規模企業政策の遂行のためには，小規模企業に関する基本理念の明確化が必要で，「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。」とし，基本法上で明確化することが必要としている。併せて，小規模企業に意義を踏まえて，その事業活動の活性化等を，「施策の方針」に規定すべきとしている。

施策を実施するには，小規模企業の定義が明確でなければならず，その「定義の精緻化・強化する観点から，小規模企業者を支援対象とする個別法において政令委任規定を設け，小規模企業の業種毎のきめ細かなニーズに柔軟に対応して従業員区分を拡大できる，弾力的な仕組みとすることが適切」としている。

2) 中核となる政策課題

未来部会「取りまとめ」の特徴は，「今後の中小企業・小規模事業者施策の中核となるべき政策課題の基本法への位置づけ」を明確にしている点であろう。それらは，女性や青年による創業の促進，経済のグローバル化に対応した海外展開等の促進，情報通信技術の活用の推進，事業承継の円滑化，であ

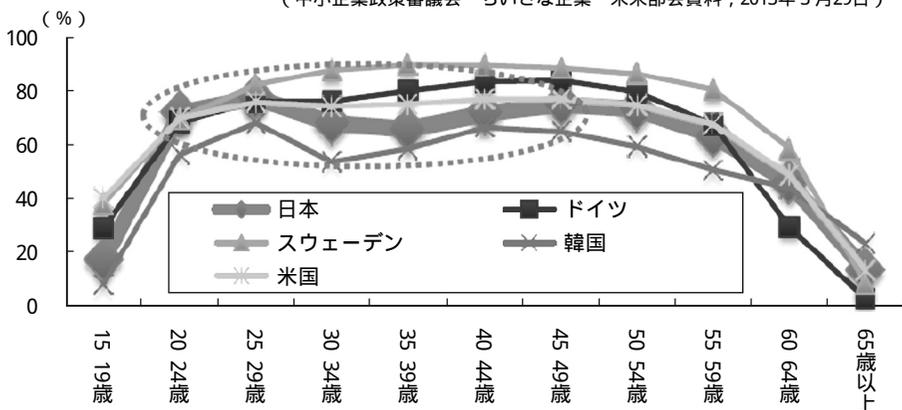
る。これらはいずれも妥当なものである。

これを受けて、経営支援体制（「知識サポート」の抜本的強化）、人材、販路開拓・取引関係、技術、資金調達・事業再生、女性による起業・創業、若者による起業・創業の抜本的推進、女性に働きやすい環境整備、地域（商店街等）、を詳細に整理している。とくに、担い手としての、女性・青年そして商店街に着目して、女性や若者のチャレンジを促す苗床として商店街が持続的に発展するための取り組みなどを重視している。これらは、近年減少している女性起業家の減少といわゆる女性就業の M 字構造の改善（図 8 参照⁵⁴）、企業家・経営者の平均年齢の上昇（表 6）、商店街の衰退・商店街のリーダー年齢の高齢化などに応えるものであるが、省庁横断的な課題が多く、その横串的対応についての深堀りは充分とはいえない印象である。

このように、小規模企業に対する政策的重視は、従来不足していた視点であり、今後政策上の対応が期待される。これは、ある意味で、「中小企業憲章」において、その基本理念の中に、「小規模企業の多くは家族経営形態を採り、地域社会の安定をもたらす。」とした視点を明確にしたものである。また、「基本原則」の中で「経営資源の確保が特に困難であることのない小規模企業に配慮する」こと、「家族経営の持つ意義への意識を強め、また、事業承継を円滑化する。」としたことをより進化したものと評価しうるものである。あるいは、

（図 8）女性の年齢別労働力率の国際比較

（中小企業政策審議会“ちいさな企業”未来部会資料，2013年3月29日）



資料：日本は総務省『労働力調査』，その他は ILO, LABORSTA .

（出所） <http://www.chusho.meti.go.jp/koukai/shingikai/miraibukai/2013/0329Matome2.pdf>

54) 女性の起業等については、『中小企業白書 2012 年版』の第 2 部第 2 章第 2 節に詳しい。

経済研究所研究報告（2013）

（表6） 起業家の平均年齢

西暦	1997年	1998年	1999年	2000年	2001年	2002年	2003年	2004年	2005年	2006年	2007年	2008年	2009年	2010年	2011年
年齢	39.6	40.2	40.9	41.6	41.8	40.9	41.1	42.6	43.0	42.9	41.4	41.5	42.1	42.6	42.0

資料：『2011年度新規開業実態調査』日本政策金融公庫。

（表7） 中小企業対策予算の推移

（単位：億円）

		経済産業省計上	財務省計上	厚生労働省計上	合計
1998年度	当初	1,313	498	47	1,858
	1次補正	1,856	766	0	2,622
	2次補正	2,683	2,987	0	5,670
1999年度	当初	1,316	560	47	1,923
	1次補正	40	0	0	40
	2次補正	2,923	3,671	1	6,593
2000年度	当初	1,331	566	46	1,943
	補正	1,195	6,216	1	7,410
2001年度	当初	1,335	566	46	1,948
	補正	742	1,698	1	2,439
2002年度	当初	1,307	510	44	1,861
	補正	850	3,798	1	4,513
2003年度	当初	1,296	390	43	1,729
	補正	129	592	0	721
2004年度	当初	1,305	392	41	1,738
	補正	302	912	0	1,214
2005年度	当初	1,300	391	39	1,730
	補正	264	535	0	800
2006年度	当初	1,204	374	38	1,616
	補正	395	550	0	945
2007年度	当初	1,260	343	37	1,640
	補正	447	2,310	0	2,757
2008年度	当初	1,304	422	35	1,761

（注） 1. 2008年度予算において、財務省が中小企業金融公庫への出資，国民生活金融公庫への補給金等助成を厚生労働省が（独）勤労者退職金共済機構への運営費交付金を計上している。

2. 補正予算は、節約等による減額を含む。

（出所） 各年度予算書等より作成。

「小規模事業者政策の一層の強化のための法的措置」と、そして来るべき「小規模企業憲章」への方向性を示し、その露払いを模索したものと評価しえよう。

7. 結び

「中小企業憲章」の制定は、中小企業政策の上では、画期的なものともいえるものである。中小企業を「経済の牽引する力であり、社会の主役」と位置付け、「企業家精神に溢れた」存在として認識し、難局克服に対して「その大いなる担い手である」とその重要性を明記したことは、“SMEs First” というメッセージである。「国の総力を挙げて」いわば省庁横断的な総合的な政策展開の必要性を盛り込んだことも斬新であるし、「どんな問題も中小企業の立場で考えていく」としたことも、政策のスタンスを明確にしたものである。つまり、政府を主語とし、政府の有り様を明示した文書であると整理できる。

さらに、小規模企業について、「小規模企業の多くは家族経営形態を採り、地域社会の安定をもたらす」存在として、その役割を鮮明にした点も中小企業基本法の「配慮規定」をより踏み込んだ書き振りになっている。これらは、3. で紹介した民間の中小企業憲章制定運動の主張ともかなり整合的であると評価しうるものである。

「中小企業憲章」の制定に当たって、「欧州小企業憲章」が下敷きにされることが多く、その詳細は3.において触れた通りである。しかし、「欧州小企業憲章」は、あくまで従業員10~49人という小企業 Small Enterprise を対象とした文書であり、EUの定義でいう中規模企業 Medium-sized Enterprise は対象外である点に注意を要する。日本の「中小企業憲章」は、中小企業基本法の定義を念頭に置いており、あくまで英語での中小企業の表現である“Small and Medium Enterprises (SMEs)”を対象にしているのである。そのため、「小規模企業」についての文言が挿入されているのである。とはいえ、「欧州小企業憲章」のいう“backbone”とか“main driver”という表現は、日本の「憲章」に採り入れられた「社会の主役」、「企業家精神に溢れた」存在、難局克服への「大いなる担い手」という文言と、その意義について、軌を一にするものと評価できる⁵⁵⁾。

55) 日本の小規模企業の定義は従業員20人以下が基本であり、EUの10~49人とは一致していない。したがって、日本の従業員20人超~49人の企業については「欧州小企業憲章」で

ただし、日本とEUの夫々の「憲章」の対象が異なっているという観点からすると、三井[2005]のように、中小企業政策に「社会性」を盛り込むには、「欧州小企業憲章」との対比で見ると、相当の留保も必要であろう。むしろ、[33]で示した全商連の「日本版・小企業憲章」の提案は、この点で説得的でもある。

したがって、2007年の小規模企業政策研究会、2012年の中小企業政策審議会の“ちいさな企業”未来部会が焦点を当てた小規模企業問題ないし小規模企業政策について、より深掘りした議論を行なうことが期待される。現在の「中小企業憲章」が、中規模企業と小規模企業を共に視野に入れているため、小規模企業向けに特化した「憲章」もありうるからである。この点を含め、直近の中小企業政策において、2010年6月制定の「中小企業憲章」が必ずしも十分に活用されていないことは、不十分ながらその議論に加わった者としては忸怩たるものがある⁵⁶⁾。何れにしても、「中小企業憲章」は少なくとも戦後の中小企業政策の歴史の中で、中小企業基本法と並んで極めて重要な文書と評価できる。まさに、中小企業政策のイノベーションと位置付けられよう。

(むらもと・つとむ 成城大学社会イノベーション学部教授)

の対象になる訳で、「欧州小企業憲章」と日本の「憲章」とではその対象とする企業の範囲が部分的にオーバーラップするともいえるのである。

56) 縦割り行政の中で、「憲章」が鬼子とならないことを祈念する。

中小企業憲章の制定とその意義

〔参 考 文 献〕

European Charter for Small Enterprises, 2000.

(http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/files/charter/docs/charter_en.pdf)

Communication from the Commission to the Council, The European Parliament, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, "Think Small First": A "Small Business Act" for Europe, 2008.

(<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0394:FIN:EN:PDF>)

赤石義博「「中小企業憲章」制定運動推進のために」『企業環境研究年報』No. 9, 2004年12月, pp. 1~17。

『中小企業白書』各年版。

中小企業庁経営支援部長私的研究会『小規模企業政策研究会中間取りまとめ』2007年7月。

中小企業家同友会全国協議会『Think Small First 中小企業憲章 ヨーロッパ視察報告』2008年10月。

中小企業政策審議会“ちいさな企業”未来部会『取りまとめ』2013年3月。

中小企業総合研究機構『戦後中小企業政策年表』日本図書センター, 2011年3月。(島田春樹『戦後の中小企業政策年表』(財団法人中小企業総合研究機構編集・発行, 2003年)を底本として複製したもの)

亀澤宏得・内田衡純・笹井かおり「中小企業基本法改正後の中小企業政策の展開と最近の動向～中小企業をめぐる状況と活性化に向けた取組～」『立法と調査』(参議院)No. 287, 2008年10月, pp. 36~72。

経済産業研究所・通商産業政策史編纂委員会編 中田哲雄編著『通商産業政策史(1980~2000)第12巻 中小企業政策』経済産業調査会, 2013年3月。

黒瀬直宏『中小企業政策』日本経済評論社, 2006年7月。

三井逸友「21世紀最初の5年におけるEU中小企業政策の新展開 - 2000年「欧州小企業憲章」の意義と今後の中小企業政策」『中小企業総合研究』創刊号, 2005年8月(a), pp. 37~61。

「欧州小企業憲章とEU中小企業政策の今日的意義」『企業環境研究年報』No. 10, 2005年12月(b), pp. 37~52。

『中小企業政策と「中小企業憲章」 - 日欧比較の21世紀 - 』花伝社, 2011年3月。

大林弘道「中小企業憲章制定運動の可能性」『企業環境研究年報』No. 10, 2005年12月, pp. 3~12。

大橋正義「開かれた社会の序奏 - 中小企業憲章制定運動の大河を - ある中小企業家の社会へのメッセージ - 』『企業環境研究年報』No. 10, 2005年12月, pp. 139~152。

吉田敬一「持続可能な社会・経済システムと中小企業 - “新しい国づくり”を展望する中小企業憲章 - 』『企業環境研究年報』No. 10, 2005年12月, pp. 13~36。

*) 本稿は、本研究所第2プロジェクト「環太平洋地域における中小企業金融ならびに政府支援」の研究成果の一部である。明石所長, 大津主事, 福光全体総括に謝意を表したい。

(Appendix) 英語版（仮訳）「中小企業憲章」

(http://www.meti.go.jp/english/press/data/pdf/20100618_04a.pdf による)

Small and Medium Enterprise Charter

(Approved at the June 18, 2010 Cabinet Meeting)

(Provisional Translation)

The Government has formulated the Small and Medium Enterprise Charter as per the attached Exhibit.

Small and Medium Enterprise Charter

Small and medium enterprises (SMEs) are the driving force of the Japanese economy and central players in society. As forerunners of each elapsed age, SMEs have, at all times, positively and resolutely challenged as pioneers and overcome whatever hardships they have encountered. In the period just after the World War SMEs satisfied vigorous domestic demand for daily essentials and also developed overseas markets by exports. In the oil crisis of the 1970s, SMEs worked hard on energy saving and contributed the nation lowering its dependence on oil. When the Japanese economy suffered from sharp yen appreciations, SMEs in different local producing areas collaborated with each other and worked to develop businesses in new fields. In the years following the collapse of bubble economy, SMEs have survived by making use of new technologies such as the Internet.

Now Japan is facing economic stagnation originating from the global recession, environmental and energy constraints, a falling birthrate and an aging population. It is essential that SMEs make full use of their power and ability, revitalize the exhausted local economies, and simultaneously open up a new future for Japan by capitalizing on the growth of Asian and other emerging economies.

The Government will become a key supporter of all activities undertaken by SMEs, make concerted efforts to assist SMEs to fully develop their individuality and potential, encourage the SMEs that are self-reliant, support SMEs that are in trouble, and consider all issues from the SME standpoint. The Government will

make its best effort to see all SMEs working as glorious entities and contributing to the realization of a stable and vigorous economy and an affluent people's life. For all these purposes, the Government hereby formulates the Small and Medium Enterprise.

1. Basic Philosophy

SMEs support and drive our economy and daily lives. SMEs exercise their originality and ingenuity, improve their technology and skills, provide the majority of employment, and make our everyday lives more pleasant and enjoyable. SMEs are quick to decide and act; they have their favorite areas where they can exert individuality and diverse potential; and their managements are full of entrepreneurship and they perform their responsibilities for protecting not only their families but also employees while carrying out businesses relying on their own resources. SMEs are places where employers and employees work together in a sense of unity, permitting each member's effort to lead to visible achievements.

As central players of society, SMEs make contributions to their communities and the life of their inhabitants, and perform important functions in the succession of traditional skills and culture. Many of small enterprises are family-run and contribute to the stability of their local community.

SMEs are to be regarded as the nation's treasure. On the other hand, limited financial and human resources have kept many SMEs vulnerable to changes originating outside, subjected to unfair trade practices, and exposed to many hardships. This has caused tendencies and values inclined to place a priority on large enterprises. The current turmoil in the global economy triggered by the financial sector, however, has rather revealed the weakness of large enterprises, and then the entire world expects SMEs to play a greater role rather than before. On the domestic front, people feel increasingly anxious about the future because of a falling birthrate, an aging population and stagnant economic society. The examples of key industries capable of eradicating such worries are those of healthcare, welfare, information and communication technology, and environment and energy technology resolving the global warming problem. Those industries, at the same time, have potential of growing

markets. The Government will ensure that SMEs fully exert their power in these sectors and then contribute to the realization of an affluent economy, society without anxiety and vibrant lives of people. This is the new model which Japan is willing to present to the world.

This is the very era that requires us to make efforts to overcome hardships, and we must highly weight value on working with creativeness and ingenuity. SMEs are and will be a major player in such works and efforts.

2. Fundamental Principles

In accordance with the above-stated basic philosophy, the Government will implement SME policies in accordance with the following principles.

(1) Supporting SMEs as a source of economic vitality, to make full use of their capabilities:

The Government will support SMEs to secure management resources including funds, human resources and the ability to expand/manage overseas business, and promote SMEs to make full use of their capabilities. In so doing, the Government will pay enough consideration to small enterprises which often have more serious difficulty in securing management resources. The Government will support the measure of cooperative associations and cross-industry alliances to make greater exertion of SMEs' capabilities.

(2) Encouraging SMEs to start up new businesses:

Start-up enables people to exercise potential and willingness without being bound by the framework of the existing organization, and creates new jobs. The Government will drastically upgrade the existing incentive programs for start-up to further revitalize the economy.

(3) Encouraging the challenges of SMEs to advance into and develop new markets with their creativity and ingenuity:

The Government will create less constrained markets in which SMEs can display their diverse capabilities and management innovation with creativity and ingenuity. The Government will also upgrade policies designed to encourage SMEs to expand overseas business.

(4) Enhancing fairness in markets:

The Government will constantly endeavor to keep markets fair to enable SMEs to do businesses with more powerful companies on substantially equal terms, and not to lose their independency.

(5) Providing the safety net for worry-free business operations of SMEs:

Given that some of SMEs are vulnerable to economic or social change, the Government will have in place the safety nets including financial one and mutual aid system. The Government will make business restart easier and then ensure that corporate revival is more accessible and user-friendly to SMEs.

When the Government will implement policies based on the above principles, it will observe the following rules:

- highly evaluating SMEs that proudly perform businesses in an independent manner or try to tackle social issues such as contributions to the local community;
- paying greater attention to the significance of family business and smoothening business succession;
- listening to opinions of SMEs, considering all sorts of issues from the SME standpoint, and utilizing those opinions when evaluating SME policies;
- promoting more understanding from and cooperation with local business associations, trade partners with SMEs, financial institutions, educational and research institutions, and SME support personnel;
- strengthening collaboration with local governments; and
- working concertedly across all governmental organizations.

3. Action Guidelines

The Government will proceed with practical activities in line with the following pillars:

(1) Upgrading and making thoroughly the management support from the SME standpoint:

In order to promote technological capability of SMEs, the Government will support their R&D in the manufacturing and other areas and joint research with educational or research institutes and other companies. The Government will maintain

and further develop regional industrial clusters that are key to the competitiveness of the economy. The Government will also promote cross-industry alliances and collaboration and use of intellectual property, in order for SMEs to strengthen the business capabilities. For more efficient business management support, the Government will train and reinforce SME support personnel, and upgrade SME support system in collaboration with local business associations.

(2) Supporting SMEs' efforts to develop and secure human resources:

Human resources are keys of SME business management. The Government will provide SMEs with opportunities of human resource development for their employees to improve their capabilities aggressively. The Government will encourage people to find work with attractive SMEs and promote business start-up, and will also improve education that serves to develop sound working and vocational values at each stage of school education and to help people not to be bound by faith in large enterprises. The Government will also aim to create a high-quality working environment for employees including women, the elderly and the disabled people.

(3) Creating an environment for easier start-up and business advance into new fields:

The Government will remove barriers like financial difficulties for start-up and entry into new businesses. The Government will also endeavor to reform the existing system so that SMEs can aggressively expand business in growth sectors which are expected to shore up the future Japanese economy, such as healthcare, nursing care, agriculture or information and communication technology industries. The Government will aim to create internationally open and the most advanced start-up environment.

(4) Supporting SMEs expanding overseas:

The Government will work in strengthened collaboration with the private sector to assist SMEs to develop overseas markets. The Government will also provide information on trends in overseas markets and international trade fairs, support SMEs activities intended to advance into new markets, and solve troubles related to intellectual property. The Government will push ahead with support for development of human resources workable in overseas activities, or use of foreign staff, and then realize their true internationalization.

(5) Enhancing fairness in markets:

The Government will strictly enforce the laws designed to protect the legitimate profits of SMEs, prevent large enterprises from delaying payment or reducing the amount of payment to SMEs, and remove all actions by large enterprises that demand for excessive quality which inflicts unreasonable costs on SMEs. Central and local governments will also consider more procurement from SMEs and endeavor to ensure that SMEs will be provided with greater opportunities for government contracts.

(6) Facilitating SME financing:

The Government will enrich policy-based finance designed to protect SMEs against recessions or natural disasters, and to encourage management innovation and R&D. The Government will also facilitate the flow of funds to the SMEs which try to start up new businesses and to change or expand businesses. When providing funds to SMEs, the Government will promote financial institutions to place importance on SMEs' their business capabilities and the aptitude of managers, including intellectual assets, and then reduce SMEs' loans dependence on real estate collateral or guarantors. For this purpose, the Government will establish an accounting system that is in line with actual conditions and encourage SMEs to have clearer management data and available information, to improve their manager's capability of explaining their own businesses and to strengthen their fundraising capabilities.

(7) Creating a system to boost SMEs contributions to communities and society:

The Government will provide wide support to SMEs' activities aimed at tackling issues suffered by local communities, such as aging population, rural depopulation, and environmental problems. Those activities include performed jointly with shopping streets and local business associations. The Government will support SMEs' participation in activities that strengthen relationships within local communities, such as local festivals and the projects designed for local economic development. The Government will also back up SMEs' activities for the succession of skilled expertise and traditional techniques.

(8) Implementing SME policies comprehensively taking into consideration their impacts on SMEs, and reflecting their voices in policy evaluation:

Inter-ministerial collaboration will enhance the effectiveness of measures to support SMEs efforts for starting up or changing/expanding businesses. Small and Medium Enterprise Agency and all other ministries and agencies concerned will work in strengthened unity to develop and implement SME policies in relation to industry, employment, social security, education, finance, public finance, and the taxation system. In so doing the Government will listen to SME voices across the country in cooperation with local business associations and reflect them in reviewing the effects of the policies implemented.

Conclusion

The world economy is seeing its growth center moving toward emerging countries in Asia and other developing regions from the developed, and also experiencing accelerated structural changes that cause information and financial activities spreading instantaneously. In Japan where we are facing a falling birthrate and an aging population, it should become more important and vital than ever to have each and every citizen develop and make full use of his/her capacities. Unless we change our society so that it may encourage people to redouble their efforts to start up businesses, to develop new businesses, and to make full use of creativeness and ingenuity, we will fall into a grave situation in the future. The Government hereby declares that it greatly expects leadership by SMEs in implementing change, and that it strengthens its determination to endeavor to the realization of an economic society that enables SMEs to resolutely challenge.

中小企業憲章の制定とその意義
中小企業政策のイノベーション

(研究報告 65)

平成 25 年 7 月 8 日 印 刷

平成 25 年 7 月 13 日 発 行

非売品

著 者 村 本 孜

発行所 成城大学経済研究所

〒157 8511 東京都世田谷区成城 6 1 20

電 話 03(3482)9187 番

印刷所 白陽舎印刷工業株式会社