

G20メンバーへの中小企業政策の提言

—T20 2019東京サミットに向けたタスクフォースの活動と成果—

岡 室 博 之
(一橋大学大学院)
経済学研究科教授



目 次

- | | |
|--------------------------------|----------------------------|
| 1. はじめに | (3) デジタル・イノベーションによる資金調達の改善 |
| 2. 中小企業政策タスクフォース (TF9) の組織と活動 | (4) 人的資本形成と雇用の流動化 |
| 3. 中小企業政策に関する Policy Brief の内容 | (5) 事業譲渡・承継 |
| (1) スタートアップ支援 | (6) グローバル化への対応 |
| (2) 研究開発・イノベーション支援 | 4. むすび |

1. はじめに

2019年6月28日・29日に日本を議長国としてG20大阪サミットが開催され、さまざまな政策課題が議論されたことは記憶に新しい。しかし、そのG20サミットの1ヶ月前の5月26日・27日に東京（虎ノ門ヒルズ）で開催された専門家会議T20の2019東京サミットのことは、あまり知られていないのではないだろうか。T20（“Think 20”）は大学やシンクタンクで経済・社会政策等の研究に携わる専門家の、研究と政策助言のためのネットワークであり、G20メンバー諸国に共通する主要な課題について議論し、その解決に向けた政策提言を行う組織である。

今年のT20はアジア開発銀行研究所（ADB I）を中心に（公財）日本国際問題研究所（J I I A）、（公財）国際通貨研究所（I I M A）の3機関がホストとなり、（独）経済産業研究所（R I E T I）や海外の研究機関との密接な連携の下に、10のタスクフォース（TF）が設置された。そのひとつが中小企業政策に関するTF9で、正式名称は「金融技術の発展に直面する中小企業政策」である。これはADB Iが今回独自に提案・設置したTFのひとつであるが、中小企業政策がT20で議論されるのはおそらく今

回が初めてである。これは、中小企業政策がG20諸国において重要性を増していることを反映するものであろう。筆者はADBとRIETIの委嘱により、RIETIのコンサルティング・フェローとして中小企業政策TFの筆頭共同議長（lead co-chair）となり、国際的なチームを組織して政策提言やT20セッションの取りまとめを担当した。日本の研究者が中心となってG20各国の中小企業政策の課題と解決への提言を議論するのは、参加者にとって良い経験であるだけでなく、日本と世界の中小企業政策にとっても大いに意義のあることである。

各タスクフォースの「政策提言」(Policy Brief)はT20 2019のウェブサイトに掲載されており、入手可能である (<https://t20japan.org/publications/policy-briefs>)。本稿では、そのうちTF9の中小企業政策への提言の背景と主な内容を、この場を借りて、関係各位と日本語で共有することにしたい。

2. 中小企業政策タスクフォース (TF9) の組織と活動

T20のTF9の活動は2018年9月に始まった。中小企業政策に関するタスクフォースを設置し、その正式名称を「金融技術の発展に直面する中小企業政策」とすることをADBが決定した後で、RIETIの中島厚志理事長と関口陽一上席研究員からTF9の筆頭共同議長、つまりタスクフォースの取りまとめ責任者を依頼され、受諾した。ちょうどこの頃に、私が副会長を務めるACSB (Asia Council for Small Business) の第6回アジア中小企業会議が東京で開催され、私が大会委員長としてRIETIに共催を求めたことが、今回の件に繋がったのであろう。

私の最初の仕事は、ADBおよびRIETIと協力しつつ、TF9の政策提言 (Policy Brief) のテーマ (分野) とそれぞれの責任者を定めることであった。日本のみならず、経済事情の大きく異なるG20諸国に共通の政策課題として、1) スタートアップ支援、2) 研究開発・イノベーション支援、3) 資金調達支援の3分野を選び、1) については中央大学商学部の本庄裕司教授、3) についてはADBエコノミストの根本直子氏 (現在、早稲田大学ビジネススクール教授兼任) に共同議長を依頼して、ご快諾いただいた。2) については私自身が共同議長を務めることになった。

また、海外の共同議長を、ミラノ工科大学 (イタリア) のマッシモ・コロombo (Massimo Colombo) 教授、ユトレヒト大学 (オランダ) のエリック・スタム (Erik Stam) 教授、韓国開発研究院 (KDI) のドンソー・カン (Dong-Soo Kang) 研究部長、OECDの中小企業担当上級参事官であるミリアム・コリーン (Miriam Koreen) 氏にお引き受けいただいた。この他、Policy Briefの執筆やコメントを担当するContributorとして、関西学院大学の加藤雅俊教授、学習院大学の西村淳一教授、ミラノ工科大学のルカ・グリッリ (Luca Grilli) 教授、工業技術研究院 (台湾) のインクン・ライ (Ing-Kuen Lai) 部長、Council on Economic Policies (スイス) のアグスティン・レドンダ (Agustin Redonda) 研究員らが参加した。

当初、上記の3点を予定していたPolicy Briefはその後、2018年12月4日と5日に東京で開催されたT20 2019キックオフ会議 (Inception Conference) を経て、以下の3点を含む6点に拡充された。

新たに追加されたのは、人的資本、事業承継、グローバル化の3分野である。最終的にTF9から提示されたPolicy Briefとその責任者（主たる執筆者：lead author）は以下の通りである（順不同、敬称略）。

- * 「スタートアップ支援の促進」：本庄裕司（中央大学）
- * 「中小企業の研究開発とイノベーションの促進」：岡室博之（一橋大学）
- * 「デジタル・イノベーションは中小企業の資金調達を改善する」：
根本直子（アジア開発銀行研究所・早稲田大学）
- * 「人的資本投資と労働の流動性の促進：起業家経済を機能させるために」：
エリック・スタム（ユトレヒト大学）
- * 「中小企業の成長エンジンとしての事業譲渡」：ミリアム・コリーン（OECD）
- * 「グローバル経済への中小企業の参加の促進」：ミリアム・コリーン（OECD）

これらのPolicy Briefの内容は、共同議長とcontributor全員の確認と意見を受け、2019年3月18日と19日にドイツの首都ベルリンで開催されたT20タスクフォース・ミーティング（Global Solutions Summit）で報告・議論され、3月中にはほぼ確定した。その後、各タスクフォースのPolicy Briefの内容を簡潔にまとめた「重要提案事項の公式声明」（Communiqué）を作成し、2019年5月26日と27日に東京・虎ノ門ヒルズで開催されたT20 2019東京サミットで各Policy Briefの内容に関するパネル・セッションを開催し、私たちタスクフォースのメンバーは使命を終えた。「公式声明」がT20サミットの最後に河野太郎外務大臣に提出された他、中小企業政策タスクフォースのPolicy Briefが筆者から経済産業省中小企業庁の前田泰宏次長（現在は長官）に手渡され、日本の中小企業政策の立案や見直しに役立てていただくことになったことを、特記しておきたい（参照リンク：<https://www.rieti.go.jp/jp/about/activities/19052101/>）。

3. 中小企業政策に関するPolicy Briefの内容

それぞれのPolicy Briefは関連分野において国際的な研究実績を持つ研究者ないし政策への高い知見を備える専門家によって執筆されている。それぞれ、データに基づいて課題（challenge）が提示され、学術的知見（エビデンス）に基づいていくつかの政策提言が詳細に議論される。エビデンスに基づく政策提言というのがこれらのPolicy Briefの重要な特徴である。

(1) スタートアップ支援

スタートアップ（創業、起業、新規開業）は国民経済全体、また地域経済の発展と活性化に貢献すると期待されている。スタートアップの一部はイノベーションと市場競争において重要な役割を果

たし、それが雇用と経済成長を促す。しかし、すべてとは言わないまでも、多くの潜在的な起業者にはさまざまな資源を確保することが難しく、高い能力を持つ者が起業意欲を失い、スタートアップを諦めることが少なくない。そのため、スタートアップへの公的支援は経済発展のためにも有用である。特に、最近の研究動向と実証的証拠に基づいてここでは多様性、エコシステム、国際化に注目する。

①多様な起業者を政策対象にすること

- *性別、人種、年齢に関係なく、潜在的な起業者の起業環境を整備
- *多様な背景を持つ個人に起業のための知識とスキルを獲得する機会を提供
- *起業活動への関心を高めるため、新規事業に関する規制を緩和

②効果的な起業エコシステムの構築

- *ベンチャー・キャピタル、エンジェル投資家、クラウド・ファンディングを含むプライベート・エクイティの調達チャンネルを整備
- *大学や公的研究機関からの知財ライセンス等、技術知識へのアクセスを改善
- *大学や大企業で開発された未使用技術の実用化に繋がる共同研究を支援
- *ハイテク・スタートアップにベンチャー投資減税を含む効果的な支援を提供
- *活発な起業エコシステムを維持するためのガバナンス規定を整備
- *起業家のリサイクリングのために参入・退出の障壁を緩和

③グローバルなスタートアップの支援

- *時間の掛かる行政手続きの簡素化
- *グローバルなスタートアップの条件を理解

(2) 研究開発・イノベーション支援

イノベーションは経済成長の主要なエンジンである。中小企業はイノベーションに貢献すると期待されているが、研究開発やイノベーションへの中小企業の実際の貢献は、主に内部資源（資本、人材、知識）の制約、外部資源へのアクセスの制約、知的財産の保護と活用の困難により、大企業に比べて限られている。中小企業のイノベーションを促進する政策の形成において最も重要なのは、公的支援の対象と強い拘束力のある制約を明確にすることである。私たちは、「敗者(何もしない企業)の保護」(backing losers)や「勝者の選抜」(picking winners)でなく「挑戦者の応援」(backing challengers)が、また資金と人材の制約だけでなく外部の知識へのアクセスや自己のイノベーションの保護が、革新的な中小企業にとって重要であると考え。このような考えに基づいて、以下の

政策提言を行う。

①中小企業の研究開発活動への公的支援の方法を改善

- *実証的証拠に基づいてインセンティブ（誘因）の設計を再検討
- *直接の補助金や税控除よりも、公共発注による需要サイドからの支援、マッチング・ネットワーク支援や助言等のソフトな支援を重視

②中小企業の研究開発投資への官民連携の推進

- *企業の成長・イノベーションの可能性を適切に評価できる人材を育成
- *投資家・銀行・中小企業のネットワークを形成し、開かれた投資機会を提供
- *官民投資の連携促進（マッチング・ファンドや公的ベンチャー・キャピタル）

③潜在的な研究開発パートナーの探索を効率化

- *中小企業を他企業・大学・公的研究機関に繋げる包括的データベースの構築
- *研究開発の市場ニーズと科学シーズの情報公開を促進し、橋渡し組織を活用

④知的財産権のより有効な保護と活用

- *中小企業の知財リテラシーを高め、「中小企業に優しい」知財制度を設計
- *中小企業のイノベーションを知財訴訟から守る専門的な法律支援を提供
- *知財データベースへのアクセスの改善・容易化

(3) デジタル・イノベーションによる資金調達の改善

中小企業の資金調達のニーズは、ライフサイクルのステージ（創業、成長、成熟、再生または衰退）ごとに変化する。FinTechを活用するという提案はスタートアップにも有用であるが、ここでは成長と再生の局面に注目する。G20諸国の中小企業が直面する課題は、情報の非対称性による銀行融資の制約と、（それにも拘わらず）銀行融資への過度の依存である。そこで以下のように、新たな金融技術を活用して中小企業の資金アクセスを改善することを提案する。

①新技術とビッグデータを活用した伝統的貸出手法の改善

- *オンライン申請、融資審査の自動化、クラウド会計、デジタル支払い等を含む決済手続きの自動化
- *クレジット・スコアリングや電子商取引等、革新的方法の促進
- *信用保証制度の活用

②資金調達範囲の拡張

- * 公的部門が率先して中小企業向けの特別な投資ファンドを形成
- * 中小企業の資本市場（海外市場を含む）へのアクセスの改善

③金融機関のコンサルティング機能の強化

- * 公的機関、大学と民間部門の効果的なエコシステムの構築
- * 事業承継を積極的に支援

④フィンテックの適切な規制環境を整備

- * 企業をリスクから守り、個人情報保護と統合的で、公正・安全な競争市場を維持できる適切な規制環境を整備
- * 選ばれた企業が市場で新たな取引方法を試行できる環境を整備
- * 複数銀行における企業の口座情報を共有

(4) 人的資本形成と雇用の流動化

世界の多くの国は20世紀型の管理者的経済（managerial economy）に基づく労働の制約に直面している。人的資本への高度な投資が行われる一方で、組織内・組織間の最適な雇用流動性（worker mobility）が確保されるためには、何が必要だろうか。21世紀に必要な起業家的経済（entrepreneurial economy）が機能するためには、労働の規制と仕事のやり方を変えることが必要である。公共政策は、雇用の保護を緩和し、職種横断的な社会保障を設計することによって、既存組織と新規企業・若い企業との間の労働移動を促進すべきである。それによって、高度な人的資本を持つ人材による起業やスタートアップの成長（雇用の拡大）を促すことができる。

①既存企業における仕事の組織の変化

- * 大企業は、従業員の会社内外の移動と下からのイノベーション活動を容易にするよう、社内の労働組織を変えるべきである（「起業休業」の導入等）。
- * 政府は大企業への情報提供により、このような変化を間接的に支援できる。

②雇用に関する規制緩和

- * 政府は雇用の保護を緩和することにより、労働者の流動性を高め、イノベーションの可能性を高めるべきである。
- * 政府は組織間・職種間における社会保障と年金のポータビリティを確保して起業のリスクを下げ、スタートアップが人材を集めやすくすべきである。

(5) 事業譲渡・承継

G20の多くの国における人口の高齢化に伴い、事業譲渡・承継 (business transfer) の件数は今後顕著に増加すると予想される。経営の健全な中小企業の円滑な事業譲渡・承継は、雇用を維持し、企業の成長を促し、事業活動と取引関係を継続し、資産価値を守るために必須である。事業譲渡・承継にはさまざまなオプションや規制があり、多様な関係者が関わるために複雑な問題である。多くの国ではこの問題の重要性が認識され、事業譲渡・承継の条件を改善するための方策が採られつつある。以下、いくつかの基本的事項を提言する。

①円滑な事業譲渡・承継の要因の確認と検証

- * 各国の支援政策の実績調査により、政策情報を収集する。
- * 事業譲渡・承継に関するデータを収集・共有し、実証的証拠を集める。

②事業譲渡・承継の準備に向けての意識の喚起

- * 中小企業が事業譲渡・承継の準備を早めに開始できるよう、さまざまなメディアや地域の支援機関を通じて必要な情報を提供し、問題意識を喚起する。

③潜在的な事業承継者を増やす

- * 事業譲渡・承継を起業機会と捉え、潜在的な起業家に機会と情報を提供
- * ウェブ上（オンライン）を含めて、事業譲渡・承継の市場を形成

④適切な資金調達機会の確保

- * 事業承継における銀行への個人保証の見直し
- * M&A、MBI（マネージメント・バイイン）やMBO（マネージメント・バイアウト）のための資金調達を、特別融資を含めて容易にする。

⑤企業の売却・処分に関する税制の見直し

- * 事業譲渡・承継の円滑化に向けて、相続税・贈与税等の優遇措置を設定

(6) グローバル化への対応

グローバル・バリューチェーン（GVC）は中小企業にグローバル経済への統合の機会を与える。デジタル化によって取引の費用は低下し、中小企業の貿易機会は増加し、最初から世界的な視野を持つ（born-global）企業が増えている。しかし、貿易の費用と制限は今も残り、特に中小企業に不利になっている。政府には、GVCの振興を中小企業の視点から考え、以下の施策によってグローバ

ル化における中小企業の制約を緩和することが求められる。

- ①輸出入の手続き（書類等）の簡素化・自動化
- ②国内市場の規制緩和と競争促進による中小企業の競争力向上
- ③外国の多様な規制・標準への中小企業の対応を支援：技術支援、国際標準の形成、相互の規制緩和
- ④グローバルな活動のための中小企業の資金調達を容易にする
- ⑤外国の事業機会・製品の基準・貿易手続きに関する情報障壁を緩和し、潜在的な取引先とのコンタクトを支援
- ⑥国際化・GVC参加のための中小企業の人的資本投資を支援

4. むすび

言うまでもなく、各国の政治・経済事情は異なり、中小企業の属性も状況も課題も多様である。したがって、すべての国のすべての中小企業に効く万能薬はなく、また国民全体の経済厚生視点から行われるべき政策が、すべての中小企業にとって望ましいものである保証はない。中小企業政策タスクフォースの発足初期から、政策の対象をどこに定めるのか、どのように政策対象者を識別するのか、という課題が常に突きつけられていた。

また、私たちが考察し、提言したのは政策の基本的な方向性とその例示であり、各国の経済事情や政策対象企業の状況に応じて適切な具体的施策の内容と進め方は異なる。5月末に開催された東京サミットでのパネル討論会でも、「挑戦者を応援する」というイノベーション支援の基本方針に対して、「挑戦者に対象を絞る政策は勝者と敗者の格差を生み出すが、そのような政策が実現できるのか」という根本的な疑問も提示された。実際の政策立案と実施をいかに円滑に進めるかはまた別の課題ではあるが、一般的な考え方として、エビデンスに基づく政策評価（EBPM：Evidence-based Policy Making）の重要性を最後に改めて提示したい。

政策の基本は、限られた予算をいかに効率的・効果的に支出するか、どの政策にどの程度予算を配分するかを決めることである。公的な予算制約の下で、どの政策も予算をめぐる競争に晒されている。だからこそ、政策の効果を中長期的視点から定量的に把握・検証し、実証的証拠に基づいて既存の政策を見直し、より良い政策プログラムを考えること（EBPM）が必要なのである。中小企業が多様であり、重要な役割が期待されるからこそ、研究者の専門的な知見と分析に基づく政策の評価と設計が、G20諸国全体で今後ますます求められる。