

# 中小企業の生産性にまつわる課題について

経済産業委員会調査室 山口 秀樹

## 《要旨》

我が国では、将来的に更なる人口減少等が見込まれる中で、中小企業の生産性向上が重要な課題となっている。令和2年（2020年）7月に閣議決定された新たな成長戦略でも、その生産性の向上率が新たなKPIとして示されている。問題は、それをどのような施策で具体的に目標実現を図っていくかにある。中小企業に留まった方が支援策のメリットが大きいことにどう対処するか、中小企業のスケールアップによる生産性向上をどう図っていくか等が課題となる。

## 1. はじめに

将来的に更なる人口減少や高齢化の進展が見込まれる中、近年、我が国の経済産業政策においては、持続的な経済成長の実現に向けて、企業、とりわけ中小企業の生産性向上が重要な課題として指摘されている。

そうした中で、平成29年（2017年）12月に閣議決定された「新しい経済政策パッケージ」では、AIやIoTなどの新たなイノベーションの登場等を背景に、2020年までの3年間を「生産性革命・集中投資期間」として大胆な税制、予算、規制改革等の施策を総動員するとされ、これまでも各種の施策が実施されてきた。また、令和2年（2020年）7月に閣議決定された新たな成長戦略<sup>1</sup>では、中小企業の生産性向上に関し、新たなKPI<sup>2</sup>も示されたところである。

そこで、以下では、中小企業の生産性を中心に、我が国の生産性に係るいくつかの指標を検証しつつ、それにまつわる課題について検討してみたい。

## 2. 生産性に係る指標の動向

生産性とは、労働や資本などの生産要素を投入して、どれだけの生産量又は付加価値が生み出されるかを測る指標であり、その代表的な指標としては、労

---

<sup>1</sup> 「成長戦略フォローアップ」（令和2年7月17日閣議決定）

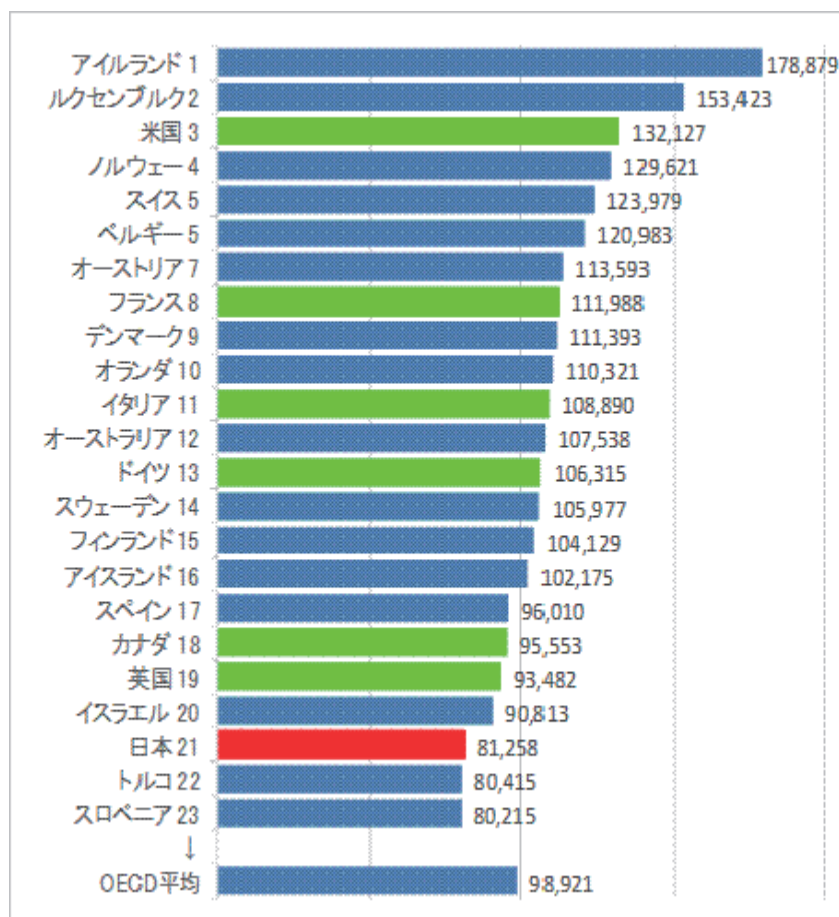
<sup>2</sup> Key Performance Indicator（成果指標）

働生産性と全要素生産性がある<sup>3</sup>。

### (1) 労働生産性

図表1は、公益財団法人日本生産性本部が公表した2018年の就業者1人当たり労働生産性（GDP（購買力平価換算USドル）／就業者数）の国際比較である<sup>4</sup>。これによると、日本の就業者1人当たり労働生産性は米国と比較すると約6割の水準であり<sup>5</sup>、OECD加盟36か国中21位、G7の中では1994年以降最下位の状況が続いている。

図表1 OECD加盟諸国(36か国)の労働生産性(2018年)



(注) データは、就業者1人当たりGDP（購買力平価換算USドル）である。

(出所) 日本生産性本部「労働生産性の国際比較 2019」（2019.12.18公表）より作成

<sup>3</sup> 宮川努『生産性とは何か』（筑摩書房 2018.11.10）等を参照。

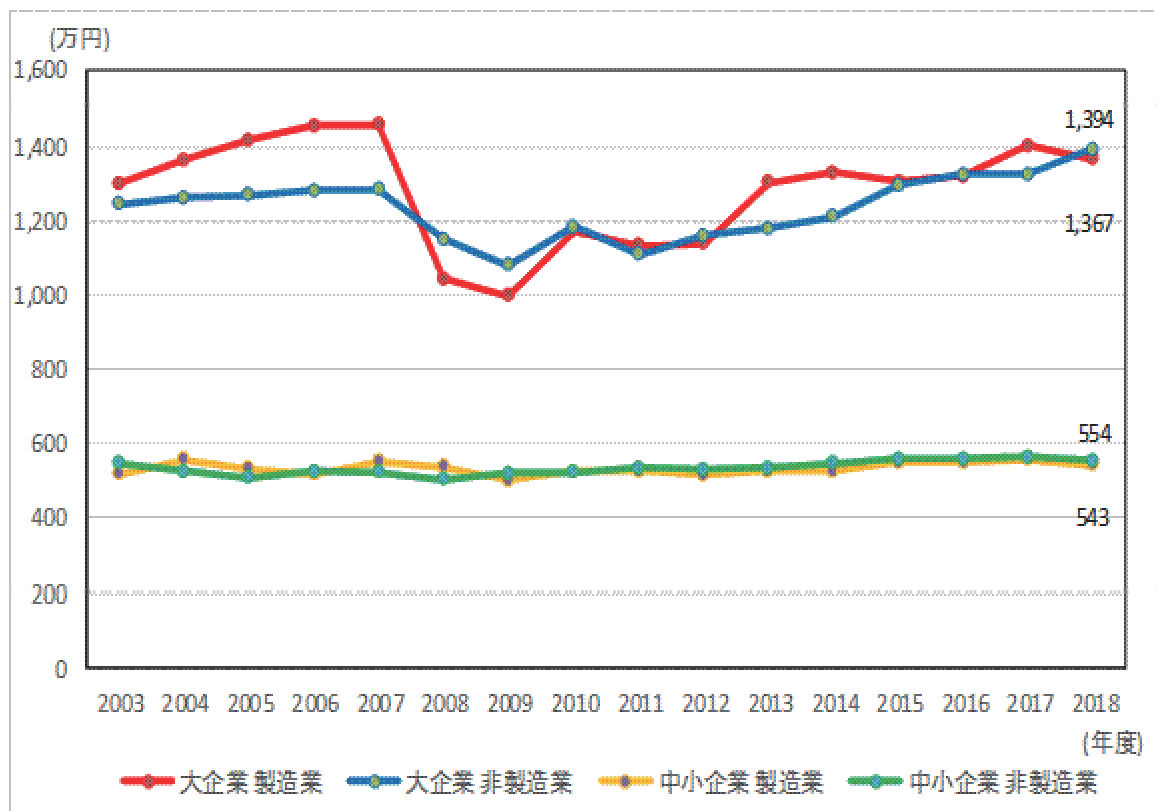
<sup>4</sup> 日本生産性本部では、「就業1時間当たりの労働生産性」（GDP（購買力平価換算USドル）／（就業者数×就業時間））も公表しているが、同指標でも日本はOECD加盟36か国中21位、G7ではデータが取得可能な1970年以降最下位が続いている。

<sup>5</sup> 1990年には77%の水準であった。

日本の労働生産性が低いのは、小規模な企業が多いことがしばしばその要因として指摘される<sup>6</sup>。

図表2は、財務省「法人企業統計」により、企業規模別（資本金別）の従業員1人当たりの付加価値額を示したものであり、これによると、いわゆる大企業と中小企業の間では労働生産性について規模間格差が見られる<sup>7</sup>。

図表2 企業規模別従業員1人当たり付加価値額(労働生産性)の推移



- (注) 1. 原資料は、財務省「法人企業統計調査年報」  
 2. 大企業は資本金10億円以上、中小企業は資本金1億円未満の企業としている。  
 3. 2006年度(平成18年度)調査以前は付加価値額＝営業純益(営業利益－支払利息等)＋役員給与＋従業員給与＋福利厚生費＋支払利息等＋動産・不動産賃借料＋租税公課とし、2007年度(平成19年度)調査以降はこれに役員賞与及び従業員賞与を加えたものとしている。

(出所) 中小企業庁「中小企業白書2020」等より作成

<sup>6</sup> 例えば、デービッド・アトキンソン『日本企業の勝算』(東洋経済新報社 2020.4)等。  
<sup>7</sup> 労働生産性の比較については、厳密には「従業員1人当たり」(付加価値額/従業員数)ではなく、「労働時間当たり」(付加価値額/(従業員数×労働時間))で見る必要があるが、データの制約によりここでは「従業員1人当たり」で見ている。

なお、図表3は、財務省「法人企業統計」により、企業規模別のいわゆる資本装備率（従業員1人当たりの固定資産）を示したものである。企業の生産性向上のためには、機械や設備等の有形固定資産、ソフトウェアや知的財産権等の無形固定資産に投資を行うことが必要となるが、いわゆる大企業と中小企業の間では資本装備率に大きな格差があり、これが労働生産性の格差の大きな要因の一つとなっていると見られる。

図表3 企業規模別の資本装備率（2018年度）

	固定資産	うち、有形固定資産	うち、無形固定資産
中小企業(a)	1,153.6万円	772.0万円	16.0万円
大企業(b)	7,705.1万円	2,750.5万円	205.6万円
(b/a)	6.68倍	3.56倍	12.87倍

- (注) 1. 大企業は資本金10億円以上、中小企業は資本金1億円未満の企業としている。  
 2. 資本装備率は、固定資産/従業員数。  
 3. 固定資産には、有形固定資産、無形固定資産のほか、投資その他の資産がある。  
 (出所) 財務省「平成30年度法人企業統計調査年報」より作成

## (2) 全要素生産性

労働生産性は、生産に投入された生産要素のうちの労働のみに注目した指標であるが、例えば、新たに機械設備（資本）を導入する場合、それにより労働投入が削減されれば労働生産性自体は上昇するとしても、全体の生産量が変わらなければ、その一方で資本生産性は低下することになる。このため、全ての生産要素を考慮した生産性を測る指標として、全要素生産性がある<sup>8</sup>。

図表4は、経済財政諮問会議が令和2年（2020年）7月に公表した「選択する未来 2.0 中間報告」に示されている我が国の中小企業の全要素生産性上昇率の要因分解の分析例である。このうち、①「事業所内」は個々の事業所の生産性の変化による効果（個々の事業所の生産性が上がれば全体の生産性が上がる）、②「事業所間」は事業所間のシェアの変化による効果（生産性の高い事業所のシェアが大きくなると全体の生産性が上がる）、③「参入」は企業の参入による効果（生産性の高い企業が参入すると全体の生産性が上がる）、④「退出」は企業の退出による効果を示すものである。

<sup>8</sup> 全要素生産性は、労働や資本の投入量の量的増加によらない生産（付加価値）の増加（技術進歩や効率化など）を変化率で表す指標である。

図表4 我が国の中小企業の全要素生産性上昇率の要因分解の分析例

(%)

期間(年)	合計	事業所内①	事業所間②	参入③	退出④
2003-2007	0.48	0.15	0.58	0.26	-0.59
2007-2009	-1.01	-1.04	0.76	0.11	-0.82
2009-2013	0.17	-0.02	0.71	0.13	-0.71

(注) 1. 第2回選択する未来2.0(2020年3月27日)星岳雄東京大学大学院経済学研究科教授提出資料より引用。

2. 全要素生産性上昇率=①既存の事業所の生産性変化による部分+②事業所間の再配分(シェアの変化)による部分+③企業の参入による部分+④企業の退出による部分。

3. 当該期間における経済全体の全要素生産性上昇率の平均は、2003-2007:1.0%、2007-2009:0.5%、2009-2013:0.9%。

(出所) 経済財政諮問会議「選択する未来2.0 中間報告」

ここで、注目されるのは、我が国の大きな特徴として、④「退出」の効果が各期間ともマイナスとなっていることである。この点について、経済財政諮問会議「選択する未来2.0 中間報告」では、「中小企業の全要素生産性の伸びをみると特に生産性の高い企業が退出していることが押下げ要因となっている」とし、「近年、経営者の高齢化が進む中で、休廃業・解散した企業数は増加傾向にある。M&A等を通じた事業承継や環境変化を踏まえた新たなチャレンジを支援していくことが求められる。」としている(同中間報告28頁)。ただし、同中間報告を検討した有識者懇談会では、むしろ、生産性の低い企業が退出せずに存続していることが「退出」効果のマイナスの要因であるとしてその課題を指摘する議論が行われているが<sup>9</sup>、この点については今後更なる研究分析の必要があるであろう。

### 3. 中小企業の生産性に係る新たなKPI

政府は、令和2年(2020年)7月17日、新たな成長戦略を閣議決定した。そのうち、中小企業の生産性向上に関しては、以下の5つのKPIが新たに示されている<sup>10</sup>。

<sup>9</sup> 内閣府「第2回選択する未来2.0 議事要旨」参照。

<sup>10</sup> 「成長戦略フォローアップ」(令和2年7月17日閣議決定)109頁参照。

- ① 中小企業の従業員一人当たりの付加価値額を今後5年間（2025年まで）で5%向上させる
- ② 中小企業から中堅企業に成長する企業が年400社以上となることを目指す
- ③ 中小企業の全要素生産性を今後5年間（2025年まで）で5%向上させる
- ④ 開業率が米国・英国レベル（10%台）になることを目指す
- ⑤ 海外への直接輸出または直接投資を行う中小企業の比率を今後5年間（2025年まで）で10%向上させる

また、これまでの成長戦略において示されていたKPIは、以下のとおりである<sup>11</sup>。

- ① サービス産業の労働生産性の伸び率が、2020年までに2.0%となることを目指す
- ② 2020年までの3年間で全中小企業・小規模事業者の約3割に当たる約100万社のITツール導入促進を目指す
- ③ 2020年までに黒字中小企業・小規模事業者を70万社から140万社に増やす
- ④ 開業率が廃業率を上回る状態にし、開業率・廃業率が米国・英国レベル（10%台）になることを目指す
- ⑤ 中小企業の海外子会社保有率を2023年までに、2015年比で1.5倍にする

新たなKPIは、個々の企業ではなく、総体としての中小企業の生産性（労働生産性及び全要素生産性）の向上それ自体を政策目標としていることが大きな特色である<sup>12</sup>。

なお、生産性の向上のためには、経済の新陳代謝を図ることが鍵となることが指摘されるが、図表5は、我が国の企業規模別の企業数の推移を見たものである。これによると、我が国の企業数は年々減少傾向にあるが、直近の2016

<sup>11</sup> 「成長戦略フォローアップ」（令和元年6月21日閣議決定）110頁参照。

なお、各KPIの進捗状況は、「令和元年度革新的事業活動実行計画重点施策に関する報告書」（令和2年7月17日閣議決定）で示されているが、それぞれ最終的な実績値が得られていないものの、総じてその進捗ははかばかしいものではない。

<sup>12</sup> このほか、「日本経済新聞」（2020.7.17）は、政府の新たな成長戦略のKPIで「開業率が廃業率を上回る状態にし」との表現が削られることに関し、「中小企業減容認へ転換」と報じている。

年の企業数は全体で 359 万者、このうち中小企業は 358 万者で全体の 99.7%を占め、その中でも小規模企業は 305 万者で全体の 84.9%を占めている<sup>13</sup>。

図表 5 我が国の企業規模別の企業数の推移

(万者)

(年)	2009	2012	2014	2016	2012→2016
大企業	1.2	1.1	1.1	1.1	0.1
中小企業					
中規模企業	53.6	51.0	55.7	53.0	2.0
小規模企業	366.5	334.3	325.2	304.8	▲ 29.4
企業数合計	421.3	386.4	382.0	358.9	▲ 27.4

(注) 1. 総務省「平成 21 年、26 年経済センサス-基礎調査」、総務省・経済産業省「平成 24 年、28 年経済センサス-活動調査」再編加工。

2. 企業数=会社数+個人事業者数とする。

3. ここでいう「中規模企業」とは、中小企業基本法上の中小企業のうち、同法上の小規模企業に当てはまらない企業をいう。

(出所) 中小企業庁「中小企業白書 2019」より作成

中小企業庁「中小企業白書 2019」では、このうち、2012 年から 2016 年間の企業数の変化についての分析結果が示されている。それによると、この間、企業数は 27 万者減少しているが、これは、この間に開業した企業が 46 万者であったのに対し、廃業した企業が 83 万者あったことによるものである。一方、この間を通じての存続企業は 295 万者であるが、その企業規模間の移動の状況を見ると、そのうち規模拡大した企業は 7.3 万者、また、規模縮小した企業は 6.7 万者であり、規模変化なしが 281.3 万者と大半を占めている。とりわけ中規模・小規模企業から大企業に規模拡大した企業は 4 年間で約 1,400 者に止まっている (図表 6 参照)。

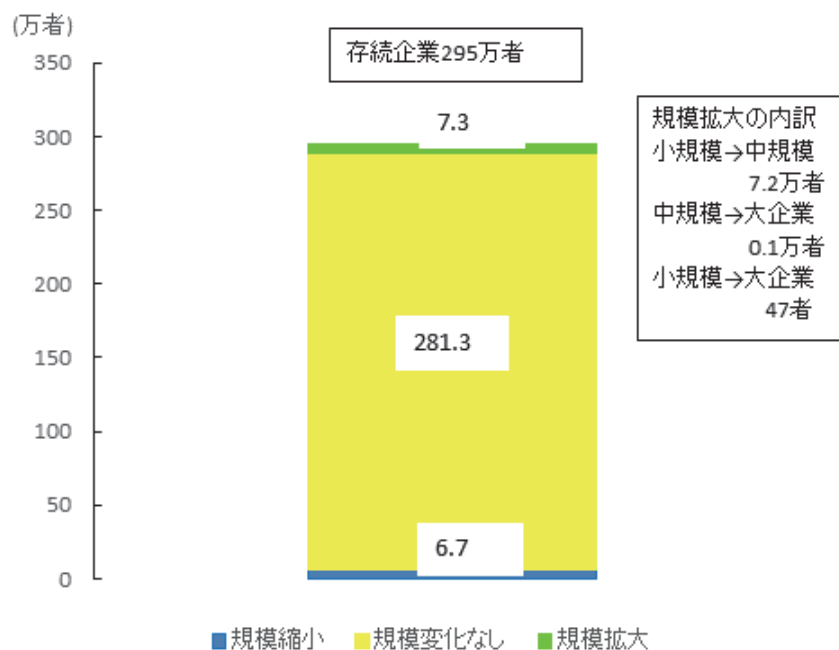
この点で、新たな K P I では、「中小企業から中堅企業に成長する企業が年 400 社以上となることを目指す」としているが、中小企業の生産性向上を図る

<sup>13</sup> 中小企業基本法における中小企業者の定義は、以下のとおり。

- ① 製造業・建設業・運輸業、その他の業種：資本金 3 億円以下又は常時雇用する従業員 300 人以下 [うち小規模企業者は、常時雇用する従業員 20 人以下]
- ② 卸売業：資本金 1 億円以下又は常時雇用する従業員 100 人以下 [うち小規模企業者は、常時雇用する従業員 5 人以下]
- ③ サービス業：資本金 5 千万円以下又は常時雇用する従業員 100 人以下 [うち小規模企業者は、常時雇用する従業員 5 人以下]
- ④ 卸売業：資本金 5 千万円以下又は常時雇用する従業員 50 人以下 [うち小規模企業者は、常時雇用する従業員 5 人以下]

という観点からは、中小企業から中堅企業（注：カテゴリーとしては大企業）に成長する企業数だけでなく、中小企業というカテゴリーの中でも、小規模企業から中規模企業への成長についてK P Iとして政策目標とすることも考慮に値すると思われる。

図表6 2012年から2016年間の存続企業の規模間移動の状況



(出所) 中小企業庁「中小企業白書 2019」より作成

#### 4. おわりに

政府の新たな成長戦略では、新たに中小企業全体としての生産性（労働生産性及び全要素生産性）向上をK P Iとして示している。問題は、中小企業の実産性向上が必要であるとして、今後それをどのような施策で具体的に目標実現を図っていくかであろう。

近年つとに我が国における中小企業の実産性向上の必要性を指摘し政策提言を行っているデービッド・アトキンソン氏は、①中小企業の実産性インセンティブを促進するため、中小企業への手厚い支援策の対象となる、小さ過ぎる中小企業の実産性要件を見直すこと、②実産性の低い中小企業の実産性につながらず、最低賃金の引上げを図ること、等を指摘している<sup>14</sup>。

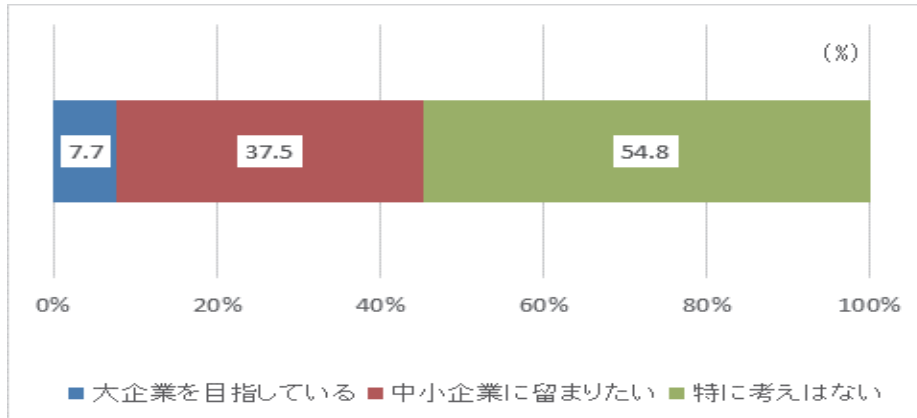
<sup>14</sup> デービッド・アトキンソン『日本企業の実産性』(東洋経済新報社 2020.4)等。

なお、最低賃金の引上げに関しては、日本商工会議所及び東京商工会議所より、「最低賃金に関する最近の論調に対する見解」(2019年7月9日)が示されている。



また、中小企業庁「中小企業白書 2018」では、中小企業の成長意欲は必ずしも高くないのではという実態も示されている（図表 7、図表 8 参照）。

図表 7 中小企業の意向



(注) 1. 大企業を目指しているかどうかを尋ねたもの。なお、ここでいう大企業とは非中小企業を指す（中堅企業は大企業に含まれる）。

2. アクセンチュア(株)「中小企業の経営体制・経営管理等に関する調査」(2017年11月)

(出所) 中小企業庁「中小企業白書 2018」より作成

図表 8 中小企業に留まりたい理由

中小企業の方が創造的な活動がしやすいから	23.9%
中小企業の規模の方が人材をマネジメントしやすいから	19.9%
中小企業の方が税制・補助金のメリットが大きいから	17.1%
中小企業の規模の方がコスト面で最適規模だから	16.5%
大企業が受ける各種制約を回避したいから	13.1%
資本金を増加させるのはコスト高だから	4.5%
その他	5.2%

(注) 1. 大企業になることについてどのように考えるかについて「中小企業に留まりたい」と回答した企業において、中小企業に留まりたい理由について回答した企業を集計している。

2. アクセンチュア(株)「中小企業の経営体制・経営管理等に関する調査」(2017年11月)

(出所) 中小企業庁「中小企業白書 2018」より作成

そうした中で、中小企業の規模要件から外れることのディスインセンティブの解消に向けては、第 201 回国会で成立した「中小企業の事業承継の促進のための中小企業における経営の承継の円滑化に関する法律等の一部を改正する法

律」(中小企業成長促進法)(令和2年法律第58号)において、地域未来投資促進法の改正が行われ、地域経済牽引事業計画に関し、事業承継等に伴う事業拡大により中小企業要件を満たさなくなった事業者についても、その計画期間中(5年以内)は中小企業者とみなし、同計画による中小企業向け支援を継続する制度の新設(みなし中小企業者特例)も行われている<sup>15</sup>。

その一方で、労働者1人当たりの資本増強を図ったり、教育によるスキルアップを図っていくためには、M&A等により中小企業について一定のスケールアップを図っていくことも確かに必要であろう。ただし、中小企業には、地域の経済・雇用やコミュニティ基盤を支えるという側面を有しているものがあり、中小企業組合制度のより有効な活用により、いわゆる集団化による効率化によってスケールメリットの補完を行うことも今後より重要な課題となると考えられる。あるいは、かつて経済産業省の研究会で提言されたこともある「ローカル・マネジメント法人」のような地域に必要なサービス提供を行う法人を支援する新制度を検討することも考えられるのかもしれない<sup>16</sup>。

中小企業庁でも、中小企業政策審議会において、中小企業の成長の制約要因となり得るような制度の在り方を含め、新たに中小企業政策の在り方の検討が始められており<sup>17</sup>、今後の議論の動向が注目される。

(内線 75260)

---

<sup>15</sup> なお、このほか、中小企業の規模要件の見直しに関し、いわゆる資本金基準については、これまで、例えば税制に関してではあるが、大法人が減資によって中小法人なることにより恣意的な税負担の軽減が可能となっている等の指摘もなされてきた。

<sup>16</sup> この点については、拙稿「視点 第4次産業革命のインパクト考」(『立法と調査』414号(2019.7.1))を参照。

<sup>17</sup> 中小企業政策審議会基本問題小委員会制度設計ワーキンググループ