

# 足腰の強い中小企業創出に向けた課題と政策対応

## ～中小企業基本法改正の変遷等も踏まえた基盤強化策の考察～

経済産業委員会調査室 柿沼 重志・加藤 史憲・上谷田 卓・谷合 まどか

### 《要旨》

足腰の強い中小企業の創出が、成長戦略会議<sup>1</sup>の場で本格的に議論され始めている。そのための施策として、仮に中小企業基本法の見直しにまで踏み込むとすれば、1999年の同法改正以来の改正になり、中小企業政策は大きな転換点を迎えることになる。

中小企業基本法においては、第2条で中小企業の範囲が定義されてきたが、そうした政策手法に対し、弊害を指摘する意見もある。

本稿では、まず、中小企業基本法制定時の考え方や改正の経緯、中小企業等の定義の変遷に加えて、「キャッシュレス・ポイント還元事業」実施に際する減資の動き等について俯瞰する。次に、近年、中小企業改革をめぐって論争を展開しているデービッド・アトキンソン氏<sup>2</sup>や日本商工会議所等の見解を整理する。

アトキンソン氏は、資本金基準を廃止し、業種ごとの区別なく、全業種一律で500人未満を中小企業にすることや最低賃金の引上げによる中小企業の再編といった具体的な提案を行っているが、今後の我が国経済の動向を踏まえ、足腰の強い中小企業の創出にはどのような政策が必要なのかについて、丁寧な議論が求められる。とりわけ、現下の中小企業はコロナ禍によって苦境に立たされており、抜本的な改革を実施するとすればそのタイミングとして果たして適当なのかどうかという点には慎重かつ十分な配慮が求められる。

---

<sup>1</sup> 2020年10月16日に未来投資会議が廃止され、その代わりとして、成長戦略の具体化を推進するため、内閣官房長官を議長とする成長戦略会議が設置されている。同会議には、デービッド・アトキンソン氏（株式会社小西美術工藝社代表取締役社長、同氏の主な経歴は脚注2を参照）のほか三村明夫氏（日本商工会議所会頭）等が有識者として参画している。2020年末に中間とりまとめを行う予定とされている。

<sup>2</sup> イギリス生まれ、1992年ゴールドマン・サックス入社。同社の金融調査室長として、日本の不良債権の実態に関するレポートを発表し、注目を集めた。2009年、国宝・重要文化財の補修を手掛ける株式会社小西美術工藝社の取締役に就任し、2014年より現職。

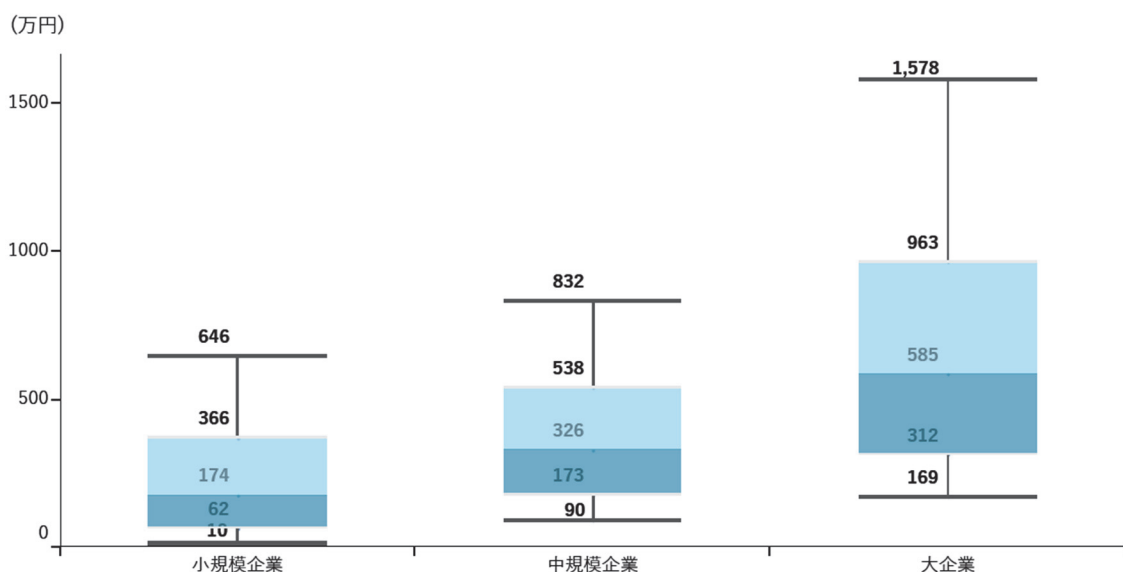
## 1. 俎上に上る中小企業基本法の見直しを含めた中小企業の基盤強化策

菅内閣総理大臣は、官房長官当時の2020年9月5日、日本経済新聞のインタビューで、中小企業については、「足腰を強くしないと立ち行かなくなってしまう」とした上で、中小企業の統合・再編を促進する方針を表明するとともに、中小企業の成長や効率化の阻害要因とも指摘される中小企業基本法における中小企業者等の要件の見直しに言及したとされている<sup>3</sup>。

成長戦略会議や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<sup>4</sup>においても、中小企業基本法の見直しを含めた中小企業の基盤強化策が俎上に上っており、今後の議論の動向が注目されている。

なお、我が国の中小企業の本数は、2016年時点で約358万者であり、企業数全体の99.7%を占める。また、企業規模別の労働生産性（従業員一人当たり付加価値額<sup>5</sup>）の分布について、それぞれの中央値を見ると、大企業は585万円であるのに対し、中規模企業は326万円、小規模企業は174万円にとどまっており、企業規模が小さくなるほど労働生産性が下がる傾向がある（図表1）。

図表1 企業規模別の労働生産性の分布



(注) 数値は、上から上位10%、上位25%、中央値、下位25%、下位10%の値である。

(出所) 中小企業庁「中小企業白書2020」

<sup>3</sup> 『日本経済新聞』(令2.9.6)

<sup>4</sup> 同ワーキンググループは、2020年6月に設置されている。

<sup>5</sup> 付加価値額＝営業利益＋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＋役員賞与＋従業員賞与

## 2. 中小企業基本法制定時の考え方と1999年改正の経緯

### 2-1. 中小企業基本法制定時の考え方

中小企業基本法は1963年に制定された。同法は、中小企業と大企業との間の生産性、賃金などに存在する「諸格差の是正<sup>6</sup>」の解消を図ることを政策理念としている。その背景としては、制定当時において中小企業は「過小過多（企業規模が小さく、企業数が多すぎる）」であり、「一律でかわいそうな存在」として認識されており、中小企業で働く労働者は社会的弱者であり、こうした者に対して社会的な施策を講ずるべきと考えられていたことがある。

また、同法では、政策目標を「中小企業の成長発展」と「中小企業の従事者の経済的社会的地位の向上」とし、これを実現するための政策の方向として「経済的社会的制約による不利の是正」と「中小企業者の自主的努力の助長」を示している。そして、これらにより、「生産性の向上」と「取引条件の向上」の実現を目指している<sup>7</sup>。

なお、国会における審議では、中小企業基本法の制定が必要となる理由について、福田通商産業大臣（当時）から、「産業を育てていくために、生産性あるいは利潤等の面で弱い産業を助けて産業全体をレベルアップしていくという考えであるが、産業全体で一番弱いところを助けていく方向に政策を持って行かなければならない。また、従事者の利益をも増進する方向で問題の解決を図っていかなければならない。その第一の着手として中小企業基本法を提案している」旨の説明があった<sup>8</sup>。また、中小企業基本法の位置付けについては、「基本法自体は抽象的なものであり、具体的には実体法によって進んでいくが、その実体法をどのような方向でつくっていくかを示しているのが基本法である」旨の説明が行われた<sup>9</sup>。

### 2-2. 1999年改正の経緯

バブル経済の崩壊後、経済が長期低迷を続ける中で、中小企業をめぐる環境も中小企業基本法制定時とは大きく変化していた。中小企業をめぐる環境の変

---

<sup>6</sup> 当時の我が国の雇用構造については、近代的な大企業と前近代的な小企業・零細企業・農業に分かれた「二重構造」にあることが指摘されており、この構造に起因する中小企業と大企業の賃金、生産性等の格差が社会全体の問題として議論されていた。

<sup>7</sup> 中田哲雄『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）1210頁

<sup>8</sup> 第43回国会衆議院商工委員会議録第35号3頁（昭38.6.11）、第43回国会衆議院商工委員会議録第31号10頁（昭38.5.31）

<sup>9</sup> 第43回国会衆議院商工委員会議録第35号5頁（昭38.6.11）

化について、中小企業庁は、①我が国経済の成熟化、②産業構造の変化、③中小企業政策をめぐる環境変化があったとしている（図表2）。中小企業政策審議会の答申<sup>10</sup>（以下「1999年答申」という。）では、中小企業を取り巻く環境の変化に伴い、「現行の中小企業基本法が想定した、中小企業の企業数の過多性、企業規模の過小性という画一的な中小企業像を前提とした大企業と中小企業との間の『格差是正』という政策理念とこれに基づく政策体系は、もはや現実に適合しなくなっている」と指摘している。

図表2 中小企業をめぐる環境の変化

|                 |   |
|-----------------|---|
| ①我が国経済の成熟化      | <ul style="list-style-type: none"> <li>・所得水準の向上と「格差」の質的変容<br/>（中小企業従事者の絶対的な所得水準が相当程度向上）</li> <li>・開廃業率の逆転と「過多性」の消失<br/>（平成以降、廃業率が開業率を上回り、事業所数・会社数が減少）</li> <li>・我が国経済のフロントランナー化と「近代化」概念の相対化<br/>（欧米諸外国の先行モデルへのキャッチアップ型からの転換）</li> </ul> |
| ②産業構造の変化        | <ul style="list-style-type: none"> <li>・我が国産業構造の変化と「規模の経済」の相対化<br/>（経済のサービス化・ソフト化、消費者ニーズの多様化）</li> <li>・企業の成長要因の変化と中小企業の「多様性」の増大<br/>（中小企業の平均値に着目して施策を展開することの有効性が低減）</li> </ul>   |
| ③中小企業政策をめぐる環境変化 | <ul style="list-style-type: none"> <li>・行政に求められる役割の変化<br/>（市場原理の尊重と民間活動の補完、規制の緩和・撤廃等が基本原則として要請される）</li> </ul>   |

（出所）中小企業庁編『新中小企業基本法－改正の概要と逐条解説－』（同友館、2000年）より作成

その上で、1999年答申においては、中小企業を『我が国経済のダイナミズムの源泉』として掲げつつ、図表3のとおり、新たな役割が期待される多様な存在として位置付けていくべき旨が記された。

図表3 中小企業に期待される新たな役割

|                 |  |
|-----------------|--|
| ①市場競争の苗床        | 多数で独立した中小企業が活発に事業活動を行うとともに、新たな市場を創造していくことにより、市場競争が活性化し、経済の新陳代謝が促進される |
| ②イノベーションの担い手    | リスクに挑戦して自ら事業を起こしたり、新事業を展開していこうとする企業家精神発揮の場                           |
| ③魅力ある就業機会創出の担い手 | 企業家精神を発揮し、自己実現を図りうる魅力ある就業・雇用機会を提供する                                  |

<sup>10</sup> 中小企業基本法の見直しは、1998年7月に発足した中小企業政策研究会で本格的に開始された。同研究会は1999年5月に最終報告を発表している。その後、1999年6月に小淵内閣総理大臣（当時）から中小企業政策審議会へ諮問があり、同年9月に「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－」を提出している。

|               |   |
|---------------|---|
| ④地域経済社会発展の担い手 | 地域の産業集積、商業集積の中核をなす存在であり、地域経済の活性化の牽引力となる |
|---------------|---|

(出所) 1999年答申より作成

1999年答申を受け、政府において中小企業基本法の改正に向けての作業が進められ、「中小企業基本法等の一部を改正する法律案」は、小渕内閣総理大臣(当時)が中小企業国会と位置付けた第146回国会に提出され、1999年11月25日に成立し、同年12月3日に公布、施行されている。

同改正の主な内容は、中小企業政策の基本理念を「大企業と中小企業間に存する生産性等の諸格差の是正」から「独立した中小企業の多様で活力ある成長発展」へと転換すること、新たな基本理念に基づく政策の基本方針と施策の具体的な方向を定めること、中小企業者の範囲を拡大すること等である(図表4)。

図表4 1999年改正のポイント

|          | 1963年制定時   | 1999年改正時  |
|----------|--|---|
| 政策理念     | <ul style="list-style-type: none"> <li>格差の是正</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>多様で活力ある独立した中小企業者の育成・支援</li> </ul>  |
| 政策目的     | <ul style="list-style-type: none"> <li>生産性の向上(中小企業構造の高度化)</li> <li>取引条件の向上(事業活動の不利の補正)</li> </ul>                | <ul style="list-style-type: none"> <li>経営基盤の強化</li> <li>創業・経営革新に向けての自助努力支援</li> <li>セイフティネット</li> </ul>                     |
| 画策する対象点を | <ul style="list-style-type: none"> <li>企業間格差の底辺構造に位置すること(事業活動の結果として存在する事後的な格差に着目)</li> <li>格差の是正能力の有無</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>成長・発展を図る上で必要となる経営資源へのアクセスの困難性の有無(市場において営業活動を展開するに際してのイコールフットイング確保の必要性に着目)</li> </ul> |
|          | <ul style="list-style-type: none"> <li>格差及びその是正能力の有無は企業規模によって変化</li> </ul>                                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>経営資源へのアクセスの困難性は企業規模によって変化</li> </ul>   |

(出所) 第2回中小企業政策審議会制度設計ワーキンググループ(2020.7.16)配付資料

なお、格差是正という理念は引き続き必要ではないかという指摘に対し、深谷通商産業大臣(当時)から、「これからは、大企業に近づけるという意味での格差の是正でなく、中小企業を画一的ではなく多面的にとらえ、中小企業の活

力を押し上げるため、経営基盤の強化を各般の政策によって進めていくという考え方に変えていく」旨の答弁があった<sup>11</sup>。

### 3. 中小企業基本法における中小企業者・小規模企業者の定義の変遷

#### 3-1. 中小企業者等の範囲の識別手法と中小企業基本法の定義

中小企業政策の実施に当たっては、政策対象となる中小企業者及び小規模企業者の範囲（いわゆる「法的概念」）を設定することが不可欠となる。この法的概念を定義するに当たっては、中小企業政策の方向性を定める中小企業基本法において、政策対象となり得る中小企業者等と大企業を線引きするための指標や閾値（いわゆる「カットオフ基準」）をいかに設定するかが問題となる。

政策対象となる中小企業者等の範囲を画定するための考え方には、中小企業者等の「量的基準」（代表的指標：従業員、資本金、売上高）と「質的基準」（代表的指標：独立性、市場の非支配性）により識別する手法がある。いずれも中小企業者等と大企業を区画するための識別手法であるが、質的基準には定性的な概念が多く、明確かつ柔軟な法的概念の設定に不向きであるとされる。このため、中小企業基本法（第2条）では、量的基準を採用し、「資本金」及び「従業員」の指標を用いて中小企業者等の法的概念が定義されている（図表5）。

図表5 中小企業基本法（1999年12月施行）の中小企業者等の定義（抜粋）

第二条 この法律に基づいて講ずる国の施策の対象とする中小企業者は、おおむね次の各号に掲げるものとし、その範囲は、これらの施策が次条の基本理念の実現を図るため効率的に実施されるように施策ごとに定めるものとする。

- 一 資本の額又は出資の総額が3億円以下の会社並びに常時使用する従業員の数が300人以下の会社及び個人であって、製造業、建設業、運輸業その他の業種（次号から第四号までに掲げる業種を除く。）に属する事業を主たる事業として営むもの
- 二 資本の額又は出資の総額が1億円以下の会社並びに常時使用する従業員の数が100人以下の会社及び個人であって、卸売業に属する事業を主たる事業として営むもの
- 三 資本の額又は出資の総額が5,000万円以下の会社並びに常時使用する従業員の数が100人以下の会社及び個人であって、サービス業に属する事業を主たる事業として営むもの
- 四 資本の額又は出資の総額が5,000万円以下の会社並びに常時使用する従業員の数が50人以下の会社及び個人であって、小売業に属する事業を主たる事業として営むもの

2～4（略）

- 5 この法律において「小規模企業者」とは、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者については、5人）以下の事業者をいう。

<sup>11</sup> 第146回国会参議院中小企業対策特別委員会会議録第3号32頁（平11.11.18）

図表5のとおり、中小企業基本法は、「資本金」及び「従業員」の指標を併用する形で「中小企業者」の範囲を定義し、業種ごとに資本金及び従業員の基準を定め、いずれかの基準（上限）を満たす者を中小企業者として位置付けている。一方、「小規模企業者」については、「従業員」の指標のみを用いて範囲を定義し、業種ごとに従業員の基準を定め、当該基準を満たす者を小規模企業者として位置付けている。

我が国の定義の在り方に対しては、①中小企業者等の範囲を「おおむね」として定め、個別政策ごとの効率的な解釈・運用を可能とする仕組みとしていること、②産業分類を「大分類」の業種分類に留め、業種区分の細分化による定義の複雑化を回避していること、の2点を捉え、その柔軟性を評価する見方がある<sup>12</sup>。その一方で、①大企業の子会社等に位置付けられる中小企業者等も基準を満たせば他の中小企業者等と同等の支援を享受でき得る<sup>13</sup>、②資本金及び従業員のいずれかに合致すれば中小企業者等とみなす仕組みであるため、将来性等に鑑みれば政策対象とすべきでない企業も救済対象に含まれ真に必要な企業への支援が手薄になり得る、等との指摘もある<sup>14</sup>。

なお、中小企業者等の範囲を画定する基準について国際的に一致した基準はなく、諸外国においても「量的基準」に基づき中小企業者等の範囲を画定している例が多いとされるが、採用される指標や具体的基準等には差異がある<sup>15</sup>。

## 3-2. 中小企業基本法における中小企業者等の定義の変遷

### (1) 中小企業者等の定義の変遷

中小企業基本法は1963年7月の施行後、これまでに1973年及び1999年に

---

<sup>12</sup> 中田哲雄『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）24～25頁等

<sup>13</sup> この点に関して茂木通商産業政務次官（当時）は、「中小企業政策における多くの施策、特に金融関係の中小公庫法等々では大企業の子会社を対象から除外している」とする一方、「例えば中小企業の組合活動、大企業も入った方がかえって中小企業にメリットがある、こういうものについては大企業の子会社の存在を明示的に排除していない場合もある」旨の実態も紹介しつつ、「施策ごとにどこまで大企業の子会社を認めるか等々、きめ細かく対応していく」旨の見解を示している（第146回国会衆議院商工委員会議録第3号47頁（平11.11.10））。

<sup>14</sup> 後藤康雄『中小企業のマクロ・パフォーマンス』（日本経済新聞出版社、2014年）22～25頁等

<sup>15</sup> 例えば、米国やEUでは「売上高」の指標を用いて定義を行う業種が、中国では「総資産」の指標を用いて定義を行う業種が、それぞれあるとされる。なお、米国においては、個別企業について独立性等の「質的基準」を組み合わせて定義を行っていると言われる。一方、従業員基準についてもどの範囲までを中小企業者とみなすのかについて各国間において差異がある（後藤康雄『中小企業のマクロ・パフォーマンス』（日本経済新聞出版社、2014年）25～26頁等）。

改正が行われてきた。いずれの改正時においても、中小企業者等を取り巻く経済情勢やそれを受けた事業環境・事業形態の変化等を踏まえて、定義の見直しが行われてきた(図表6)<sup>16</sup>。以下、中小企業者等の定義の変遷の経緯・背景や、その趣旨等について、国会における主な政府答弁等を確認しながら整理する。

図表6 中小企業基本法における中小企業者等の定義の変遷

|        | 1963年制定         |                                  | 1973年改正          |  | 1999年(現在)                    |  |
|--------|-----------------|----------------------------------|------------------|--|------------------------------|--|
|        | 業種分類            | 定義                               | 業種分類             | 定義   | 業種分類                         | 定義                                       |
| 中小企業者  | 工業、鉱業、運送業その他の業種 | 資本金<br>5千万円以下<br>又は従業員<br>300人以下 | 工業、鉱業、運送業その他の業種  | 資本金<br><u>1億円</u> 以下<br>又は従業員<br>300人以下          | 製造業、建設業、<br><u>運輸業その他の業種</u> | 資本金<br>3億円以下<br>又は従業員<br>300人以下          |
|        | 商業、サービス業        | 資本金<br>1千万円以下<br>又は従業員<br>50人以下  | 卸売業              | 資本金<br><u>3千万円</u> 以下<br>又は従業員<br><u>100人</u> 以下 | 卸売業                          | 資本金<br>1億円以下<br>又は従業員<br>100人以下          |
|        |                 |                                  | <u>小売業、サービス業</u> | 資本金 1千万円以下 又は従業員 50人以下                           | サービス業                        | 資本金<br>5千万円以下<br>又は従業員<br><u>100人</u> 以下 |
|        |                 |                                  |                  |  | 小売業                          | 資本金<br>5千万円以下<br>又は従業員<br>50人以下          |
| 小規模企業者 | 製造業その他          | 従業員20人以下                         |                  |  |                              |  |
|        | 商業、サービス業        | 従業員5人以下                          |                  |  |                              |  |

(注) 下線は改正箇所

(出所) 中小企業政策審議会制度設計ワーキンググループ(第2回)(2020.7.16)配布資料

## (2) 1963年制定の中小企業基本法における定義

第二次世界大戦後の我が国の中小企業政策は、どのような企業を中小企業者と捉えるのか等についての統一的な量的基準がない中で実施されてきた<sup>17</sup>。

<sup>16</sup> なお、例えば、法人税法では、欠損金の繰越控除の全額損金算入や軽減税率の適用について、資本金1億円以下の法人(大法人(資本金5億円以上)との間に完全支配関係があるもの等を除く)又は資本を有しない法人を中小法人等と規定しているほか、各種の補助金要件も同基準と異なる場合もある。

<sup>17</sup> 戦後の日本の中小企業政策の指針に位置付けられる「中小企業対策要綱」(1947年11月閣議決定)や中小企業庁設置法(1948年7月施行)においては、中小企業者等の明確な定義は定め



1963年7月に成立した中小企業基本法は、我が国の中小企業政策において政策対象とすべき中小企業者等についての原則的な量的基準を初めて示すものであった。

同法第2条は中小企業者の範囲を定義するための指標として、従業員及び資本金の2つの基準を採用したが、これは両指標が有する景気変動等に対する安定性、把握の容易性等といった特徴が背景にあったとされる<sup>18</sup>。また、両指標の基準の在り方については、従来中小企業者として助成の対象とされてきたものをできるだけとり入れるよう留意しつつ、従来の中小企業者の定義を実態に合うように整備したとされている<sup>19</sup>。この点に関して、当時の中小企業庁長官からは、「これまで政策対象の目安としてきた中小企業者の範囲<sup>20</sup>を挙げ、工業等においては従業員300人に見合う資本金規模が5,000万円程度であり、また、商業・サービス業においては資本金1,000万円に見合う従業員数が50人程度であった等の最近の実態に鑑み、当該規定とした」旨の説明が行われている<sup>21</sup>。

他方、小規模企業者の定義については、生業の実態の企業が多くを占めている実態を念頭に、中小企業者と一律的でない特別の配慮をすべき旨を明記した第23条において規定された<sup>22</sup>。この点について、第2条に定義を定めなかった理由について当時の中小企業庁長官からは、「定義自体に小規模企業とはこうだと規定した場合、中規模企業、小規模企業など施策を分けて考えなければならないことになり、かえって不都合が生じる可能性があった」旨の答弁があった<sup>23</sup>。また、従業員の指標のみを用いて定義としている理由については、「一般

---

られていなかった。また、個々の中小企業関連法制等においても、政策対象とする中小企業者等の範囲が個々に設定されていた。例えば、中小企業信用保険法（1950年12月制定当時）は従業員200人以下又は資本金500万円以下の企業等を、中小企業金融公庫法（1953年8月制定当時）は従業員300人以下又は資本金1,000万円以下の企業等を、それぞれ中小企業者として定義していたとされる（中田哲雄『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）22～23頁）。

<sup>18</sup> 他の量的基準の指標として、例えば「売上高」や「総資産」もあるが、売上高は業種業態により千差万別であり、景気の動向等にも左右されやすいこと、また、資産額は個々の企業の資産額の正確な捕捉が困難であること等から採用されなかったとされる（中田哲雄『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）25頁、1230頁等）。

<sup>19</sup> 中小企業庁編『中小企業基本法のあらし』（中小企業調査協会、1963年）10～11頁

<sup>20</sup> 中小企業基本法の制定以前においては、工業等は資本金1,000万円以下又は従業員300人以下を、商業・サービス業は資本金1,000万円以下又は従業員30人以下を、それぞれ政策対象としていたとされる（中田哲雄『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）25頁）。

<sup>21</sup> 第43回国会参議院商工委員会会議録第27号1頁（昭38.5.30）

<sup>22</sup> 中小企業庁編『中小企業基本法のあらし』（中小企業調査協会、1963年）31～32頁

<sup>23</sup> 第43回国会衆議院商工委員会会議録第37号7頁（昭38.6.14）

的に小規模企業者は資本金が比較的小さいところが多い」旨の見解が示され<sup>24</sup>、資本金の指標を用いて定義を行う必要性がなかったことが示唆された。

### (3) 1973年改正の中小企業基本法における定義

1973年の中小企業基本法の改正は中小企業者の定義（第2条）のうち、①工業等の資本金基準を5,000万円以下から1億円以下に引き上げること、②商業・サービス業の業種分類を「卸売業」（基準を資本金3,000万円以下又は従業員100人以下に上方修正）と「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）に区分することの2点を見直すものであった（図表6）<sup>25</sup>。

当該改正の趣旨について中曽根通商産業大臣（当時）は、①に関しては、「工業等の事業を営む中小企業者の近年の資本充実の進展等を勘案し資本金基準を引き上げる必要があった」旨の説明を行い、②に関しては、「商業・サービス業を営む中小企業者のうち、業態面で他（小売業）と異なる特性<sup>26</sup>を有する卸売業を分けた上で、資本金基準及び従業員基準の双方を引き上げる必要があった」旨の説明を行った<sup>27</sup>。併せて、各基準の引上げに関して、当時の中小企業庁長官は、「直近の工業統計及び商業統計を基礎に設定した」旨の説明を行った<sup>28</sup>。一方、第2条の中小企業者の範囲のみを改定対象とした理由について、同長官は、「中小企業基本法の基軸となる第1条（総則）等を始め全ての規定が現在の政策目標に完全に即した路線である」旨の見解を示し<sup>29</sup>、同条以外の規定の見直しを行う特段の必要性がなかったことを示唆した。

他方、1973年の改正では、工業等の従業員基準の改定が行われなかったが、その理由を問われた当時の中小企業庁長官は、「統計的に断層を示す数字がない状況下、行政の継続性・安定性等の観点からの積極的な理由がない限り、従来の基準を採用することが望ましい」旨判断したとの説明を行った<sup>30</sup>。また、資本金基準と従業員基準を併用する仕組みを見直すべきとの指摘に対しては、「労働集約性の高い業種、資本集約性の高い業種の双方が混在する中、中小企業施

<sup>24</sup> 第43回国会衆議院商工委員会議録第24号6頁（昭38.5.14）

<sup>25</sup> 1973年の改正は、中小企業政策審議会による「70年代の中小企業のあり方と中小企業政策の方向について」（1972年8月答申）の内容に沿って行われている。

<sup>26</sup> 例えば、一般的に卸売業の営業対象が企業であるのに対し、小売業の営業対象は消費者であるなど、業態・経営形態の異なる両者は企業規模等にも差異が生じるようになっていた。

<sup>27</sup> 第71回国会衆議院商工委員会議録第21号4～5頁（昭48.4.25）

<sup>28</sup> 第71回国会衆議院商工委員会議録第41号30頁（昭48.7.11）

<sup>29</sup> 第71回国会衆議院商工委員会議録第43号2頁（昭48.7.17）

<sup>30</sup> 第71回国会参議院商工委員会議録第26号5頁（昭48.9.18）

策を平等に実施していく観点から併用の方式を維持していくことが妥当である」旨判断したとの説明を行った<sup>31</sup>。

#### （４）1999年改正の中小企業基本法における定義

1999年の中小企業基本法の改正は、同法改正後25年以上の間における急速な経済成長等に伴う中小企業者を取り巻く経済情勢の変化を踏まえ、定義の改定のみならず、基本理念や基本方針の刷新をも含む同法の内容を全面的に見直すものであった<sup>32</sup>。このうち、定義（第2条）の改定については、①製造業等<sup>33</sup>の資本金基準を1億円以下から3億円以下に引き上げること、②卸売業の資本金基準を3,000万円以下から1億円以下に引き上げること、③小売業・サービス業の業種分類から「サービス業」（基準を資本金5,000万円以下又は従業員100人以下に上方修正）を区分するとともに、④小売業の資本金基準1,000万円以下から5,000万円以下に引き上げること等を内容としていた（図表6）<sup>34</sup>。

中小企業者の範囲を拡大した趣旨について茂木通商産業政務次官（当時）は、「近年の企業規模の増大など企業活動の実態に合わせて見直しを行うとともに、同法の範囲に活力ある企業も入れ込むことを通じ、より中小企業政策を幅広く充実させたものにする意味で定義の改定を行った」旨答弁した<sup>35</sup>。また、その背景について細田通商産業政務次官（当時）は、「上場会社であるとか世の中に知られた大企業でないにもかかわらず、中小企業にも扱ってもらえない、いわゆる中堅企業について、過小資本である等の実態を有しながらもこれまで政策対象から除外されてきたこと等に対する批判を考慮し、政策対象に含めるべき大体の企業をカバーし得る水準まで基準を引き上げることとした」旨説明した<sup>36</sup>。

その上で、資本金基準の引上げに関して深谷通商産業大臣（当時）は、「各企

---

<sup>31</sup> 従業員と資本金のいずれかの基準を満たせば中小企業者とみなされる仕組みでは、例えば、従業員が300人以下であれば資本金が基準と乖離した3億円でも中小企業者に位置付けられること等が問題視されていた（第71回国会衆議院商工委員会議録第41号30頁（昭48.7.11））。

<sup>32</sup> 1999年の改正は、中小企業政策審議会による1999年答申の内容に沿って行われている。

<sup>33</sup> これまで「工業、鉱業、運送業等」としてきた業種分類を日本標準産業分類に合わせる形で「製造業、建設業、運輸業等」に改正した。これは、各種の中小企業関連立法の政令特例業種等が同分類に準拠されてきた実態を踏まえての改正であった（中小企業庁編『新中小企業基本法—改正の概要と逐条解説—』（同友館、2000年）41頁）。

<sup>34</sup> なお、同法の定義規定を整理する観点から、第23条に定めていた小規模企業者の定義を第2条に規定するための改正も併せて行われた。ただし、現行の範囲等の改正は行われていない。

<sup>35</sup> 第146回国会参議院中小企業対策特別委員会会議録第4号23頁（平11.11.19）

<sup>36</sup> 第146回国会参議院中小企業対策特別委員会会議録第4号27頁（平11.11.19）及び第146回国会衆議院商工委員会議録第3号33～34頁（平11.11.10）

業の株式や資本金等の現状に鑑み、資本金基準について製造業等を3億円以下に、卸売業を1億円以下に、それぞれ引き上げること等が妥当である」旨判断したと答弁した<sup>37</sup>。併せて、サービス業の従業員基準を引き上げた理由について細田通商産業政務次官（当時）は、「情報サービス等を中心に従業員規模が大きくなってきている実態に合わせた」旨の説明を行った<sup>38</sup>。

他方、業種別に更なる支援を講じる観点から、業種分類をより細分化して定義すべきとの指摘も見受けられたが、茂木通商産業政務次官（当時）からは、「定義を余りにも細分化すると施策の内容が複雑になり、それを利用する側の中小企業の利便性を損なう問題があるため、基本法の定義を細分化することについては慎重に考えるべき」旨の見解が示された<sup>39</sup>。ただし、今後の定義の在り方については「物価上昇率等の経済指標の推移や中小企業の実態の変化等を参考としながら、適時適切に見直しを行っていくことが重要である」旨の認識も示された<sup>40</sup>。

## 4. 中小企業者の定義をめぐる最近の動き

### 4-1. 「キャッシュレス・ポイント還元事業」実施に際する減資の動き

2019年10月から2020年6月までの9か月間、消費税率引上げの需要平準化対策として、キャッシュレス対応による生産性向上や消費者の利便性向上の観点も含め、中小・小規模事業者によるキャッシュレス手段を使ったポイント還元を支援する「キャッシュレス・ポイント還元事業」が実施された<sup>41</sup>。

本事業実施に際して、中小・小規模事業者の要件を満たすため、減資を実施した企業の存在が指摘されており、例えば、株式会社帝国データバンクの調査

<sup>37</sup> 第146回国会参議院中小企業対策特別委員会会議録第4号28頁（平11.11.19）。

<sup>38</sup> 第146回国会衆議院商工委員会会議録第3号33～34頁（平11.11.10）。この点について、1999年答申においては、サービス業と小売業を区分する必要性として、新業態のサービス業や労働集約的なサービス業の展開等により、サービス業と小売業の業態の類似性が低下していること等が挙げられていた。なお、その他サービス業以外の製造業等、卸売業及び小売業の従業員基準に対しては、資本金基準のように物価変動等の影響は基本的に想定されないこと等に鑑み、基準を拡大する積極的理由は乏しい旨の指摘が行われていた。

<sup>39</sup> 第146回国会衆議院商工委員会会議録第3号47頁（平11.11.10）

<sup>40</sup> 第146回国会衆議院商工委員会会議録第3号48頁（平11.11.10）

<sup>41</sup> 本事業における最終登録加盟店数は、約115万店（中小・小規模事業者が約104万店、コンビニが約5.5万店、フランチャイズ（コンビニ以外）が約5.1万店）で、対象決済金額（2019年10月1日～2020年6月30日）は、約12.3兆円、還元額は約5,090億円（中小・小規模事業者が約4,410億円、コンビニが約520億円、フランチャイズ（コンビニ以外）が約160億円）とされている（第4回キャッシュレス決済の中小店舗への更なる普及促進に向けた環境整備検討会（2020.11.17）配付資料）。

では、2019年1月～8月に減資した国内企業は全業種で471社あり、280社前後で推移した過去2年と比べて7割ほど多くなっているとされた<sup>42</sup>。特に、スーパーや食料品小売業の減資が急増しており、その背景として、「信用力と関わる資本金を少なくしてでも、ポイント還元の対象企業に入りたいという思惑があるのではないか」との推察も示されている<sup>43</sup>。また、減資した企業からは、「ポイント還元事業だけでなく、中小企業政策には多くの補助金制度があり、中小企業になるメリットは大きい」という声もあったとされる<sup>44</sup>。

世耕経済産業大臣（当時）は、本事業のための減資について、「手数料や司法書士等のコストがかかることから起こり得ないと思っているが、仮に事業期間に限って、意図的に減資を行って、期間終了後、再度増資をするというような、この事業の対象事業者になることだけを目的として資本金等を増減させているといったケースが見られた場合には、申請時点にさかのぼって、対象外としたい」旨発言した<sup>45</sup>。

他方で、中小・小規模事業者の対象条件に合致していたにもかかわらず、本事業への参加が認められなかった例もある。生活協同組合コープさっぽろは、中小・小規模事業者の条件に合致していることから、本事業に向けて準備を進めていたが、経済産業省から参加が認められないことを通知された。この件について、世耕経済産業大臣（当時）は、「登録審査に関する個別の審査状況、判断については、お答えは控えたいが、一般論として答えると、キャッシュレス・ポイント還元事業の原点に帰ると、これは消費税率引上げ後の需要の平準化の観点で、大企業は自分でやれるが、中小・小規模の店舗がなかなかできない、そういう体力の弱い中小・小規模事業者への支援と消費喚起とキャッシュレスの推進という観点から行っている。この事業目的に照らすと、実質的に大企業とみなされるような事業規模を有する企業に関しては、この事業の趣旨、目的に照らして適切でないと判断せざるを得ない加盟店登録は認められないケースもあり得る。加盟店登録要領に沿って審査が行われているが、その中には、『本事業の目的・趣旨から適切でないと経済産業省及び補助金事務局が判断する者』は対象としないということも、しっかりと明記している」旨説明した<sup>46</sup>。

---

<sup>42</sup> 『朝日新聞』（令元. 9. 19）

<sup>43</sup> 同上（本文中の指摘は、株式会社帝国データバンク情報統括課西本氏によるもの）

<sup>44</sup> 『東京新聞』（令元. 8. 14）

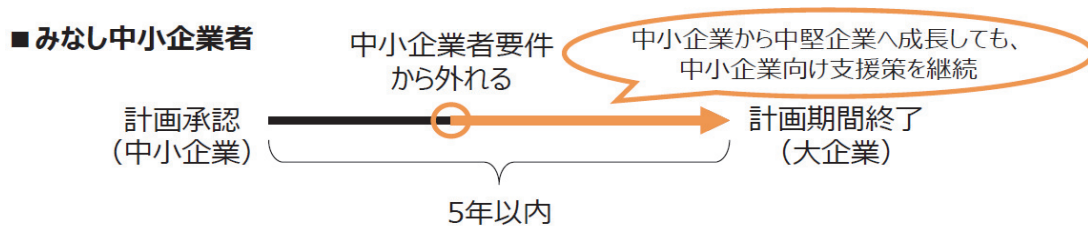
<sup>45</sup> 世耕経済産業大臣（当時）記者会見（2019. 6. 7）

<sup>46</sup> 世耕経済産業大臣（当時）記者会見（2019. 9. 10）

#### 4-2. 「みなし中小企業者特例」の導入—中小企業成長促進法—

中小企業成長促進法<sup>47</sup>で措置された「みなし中小企業者特例」は、中小企業が増資や従業員増加により中小企業要件から外れても、地域経済牽引事業計画<sup>48</sup>の実施期間内（5年以内）において中小企業とみなす措置を講じることで、中小企業向け支援を継続して措置するというものである（図表7）。

図表7 「みなし中小企業者特例」のイメージ図



(出所) 中小企業庁資料

同特例が措置された背景には、中小企業者要件が中小企業の成長の阻害要因となっているのではないかという問題意識があり、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を企図していると考えられる<sup>49</sup>。

この点に関連して、株式会社東京商工リサーチの調査<sup>50</sup>では、「企業戦略として、資本金の減資又は一定額以上への資本金の増資を見送る判断を行ったことはあるか」との質問に対し、「見送ったことがある」との回答が29.4%<sup>51</sup>、さらに、見送った理由として「中小企業基本法の中小企業に該当させるため」との回答が32.3%となっている。また、「中小企業基本法上の中小企業であることのメリット」（複数回答可）としては、「中小企業向け補助金の存在」（68.1%）、

<sup>47</sup> 正式名称は「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」であり、第201回国会で成立している。なお、みなし中小企業者特例に関する措置の施行日は、2021年4月1日となっている。

<sup>48</sup> 地域経済牽引事業とは、地域の特性を生かして、高い付加価値を創出し、地域の事業者に対する相当の経済的効果が期待される事業を指す。都道府県知事による承認を受けた地域経済牽引事業計画に対して、中小企業信用保険法の特例（保証枠の別枠措置）、株式会社日本政策金融公庫による海外展開支援等の支援措置がある。

<sup>49</sup> 山口秀樹「中小企業の生産性にまつわる課題について」『経済のプリズム』No189（2020.8）9～10頁を参照。

<sup>50</sup> 株式会社東京商工リサーチ「令和元年度中小企業実態調査事業（中小企業の基準や成長等に関する調査研究）報告書」（2020.3）

<sup>51</sup> 設問は「資本金を減資したことがある」「資本金の増資を見送ったことがある」「どちらもない」から複数回答可としているため、全体（100%）—どちらももない（70.6%）によって算出している。

「中小企業向け融資制度の存在」(31.9%)、「下請法による保護」(24.0%)となっている。これらを踏まえ、同調査では「中小企業という枠組みにとどまるため、資本金での調整を行うことがあるといった状況が推測される」と分析している。

なお、国会における審議では、「みなし中小企業者特例」を活用し得るような中小企業はどの程度存在すると考えているのかについて、政府参考人から、「中小企業から中堅企業に成長した企業の売上高は5年後に15%以上増加しているが、15%以上の売上高増加率を超えていても、中小企業基準の近傍にとどまる企業が約6,000社存在しており、これらを支援のターゲットとしている。また、中小企業要件があることで、増資を見送った企業も一定数存在し、このような企業も活用を検討するものと想定している」旨の答弁があった<sup>52</sup>。

また、政府は、2020年7月17日に新たな成長戦略を閣議決定し、その中には、「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」との新たなKPI(Key Performance Indicator: 成果指標)が示されている。2011年度から2018年度までに中小企業を卒業し、中堅企業に成長した企業は年平均で約300社となっている(図表8)が、日本経済全体の生産性を高める意味でも、「みなし中小企業者特例」等の政策を活用し、将来的に同目標が達成されるか否か、注視すべきである。

図表8 中小企業から中堅企業に成長する企業の数

| (社数)   | 全業種 合計 | 製造業等 | 卸売業 | サービス業 | 小売業 |
|--------|--------|------|-----|-------|-----|
| 2011年度 | 300    | 73   | 35  | 130   | 62  |
| 2012年度 | 299    | 66   | 42  | 140   | 51  |
| 2013年度 | 279    | 51   | 37  | 138   | 53  |
| 2014年度 | 293    | 62   | 33  | 152   | 46  |
| 2015年度 | 301    | 59   | 50  | 137   | 55  |
| 2016年度 | 303    | 54   | 36  | 163   | 50  |
| 2017年度 | 344    | 59   | 37  | 189   | 59  |
| 2018年度 | 320    | 73   | 30  | 172   | 45  |

資料：東京商工リサーチデータベースより作成

(出所) 第1回中小企業政策審議会制度設計ワーキンググループ(2020.6.30)配付資料

<sup>52</sup> 第201回国会参議院経済産業委員会会議録第14号5頁(令2.6.12)

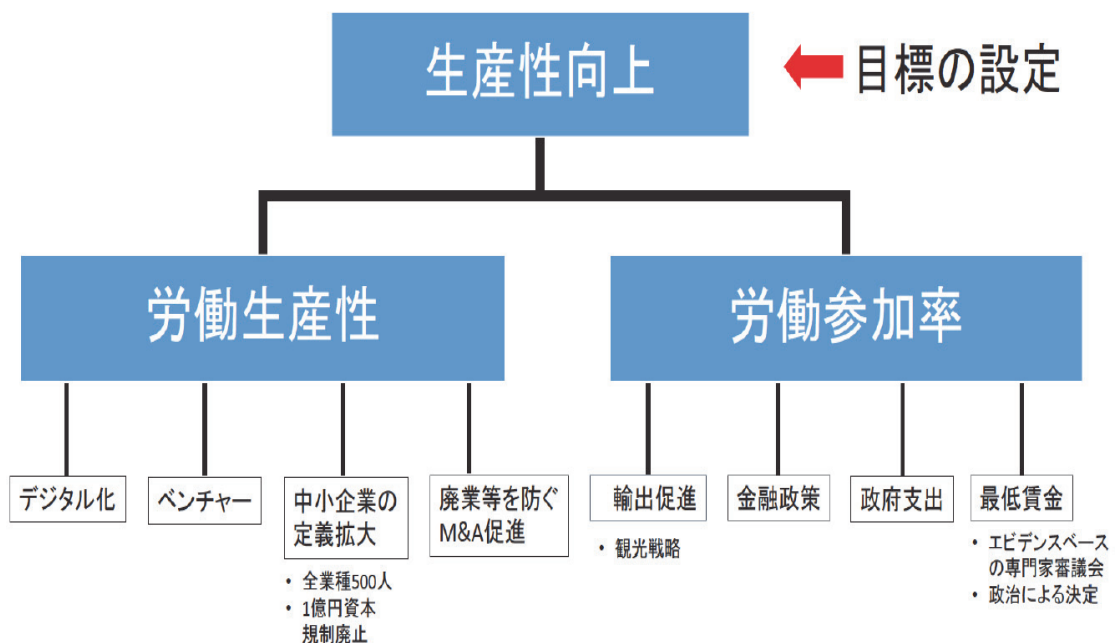
## 5. 足腰の強い中小企業の創出に向けた議論

我が国の中小企業政策をめぐっては、近年、アトキンソン氏が中小企業の生産性向上のための最低賃金の引上げや中小企業基本法の見直し等の提言を行っており、その一方で、日本商工会議所等によるそうした主張に対する反論も展開されている。アトキンソン氏は、成長戦略会議のメンバーでもあり、以下では同会議等における同氏の主張を中心に、それに対する日本商工会議所等の反論について概説する。

### (1) 人口減少下における日本の生産性向上の必要性

成長戦略会議において、アトキンソン氏は、人口減少下における我が国の経済成長率を考える前提として、「GDPは人口×生産性で構成されている。これから日本の場合は高齢者が減らないのに人口全体が大きく減っていき、人口増加による経済成長の可能性がマイナスになっていくため、GDPを守るためには生産性向上の要因しかない。日本の場合、GDP成長率よりは生産性向上の目標に切り替えていって目標設定すべきではないかと思う」旨提案した（図表9）<sup>53</sup>。

図表9 日本経済成長戦略概略



(出所) 第1回成長戦略会議 (2020.10.16) アトキンソン氏提出資料

<sup>53</sup> 第1回成長戦略会議議事要旨 (2020.10.16)



アトキンソン氏は、生産性向上について、「生産性というものが、国民全体に対する一人当たりのGDPになるが、さらにそれを分解していくと労働生産性（付加価値÷就業者数）と労働参加率になり、この二つの要因によって全体の生産性が決まる<sup>54</sup>」旨説明した<sup>55</sup>。

なお、アトキンソン氏は著書で、この二つの要因について、「日本では近年、労働参加率はかなり高い水準まで上昇しているので、これによって生産年齢人口の減少によって生じたマイナス分を緩和するのは難しくなりつつある。よって、生産性向上のために残された手段は『労働生産性を高めること』で、これこそが日本の課題である」旨主張している<sup>56</sup>。

## （２）労働生産性向上のための企業規模拡大の必要性

成長戦略会議において、アトキンソン氏は、「日本の労働生産性は、世界34位まで下がってきているが、なぜ低いかということを中心に分析をすると企業の規模の問題が一番大きいということが分かった」と発言しているが、同発言の背景には、日本の企業規模別生産性のデータ（図表10）があると推察される。

図表10 日本の企業規模別生産性

|      | 企業数       | (%)   | 従業者        | (%)   | 生産性       |
|------|-----------|-------|------------|-------|-----------|
| 大企業  | 11,157    | 0.3   | 14,588,963 | 31.2  | 8,261,972 |
| 中堅企業 | 529,786   | 14.8  | 21,763,761 | 46.5  | 4,565,677 |
| 小規模  | 3,048,390 | 84.9  | 10,437,271 | 22.3  | 3,424,679 |
| 合計   | 3,589,333 | 100.0 | 46,789,995 | 100.0 | 5,463,651 |

(注) データの出所は、中小企業庁「中小企業白書2019」

(出所) 第2回成長戦略会議資料（2020.11.6）アトキンソン氏提出資料

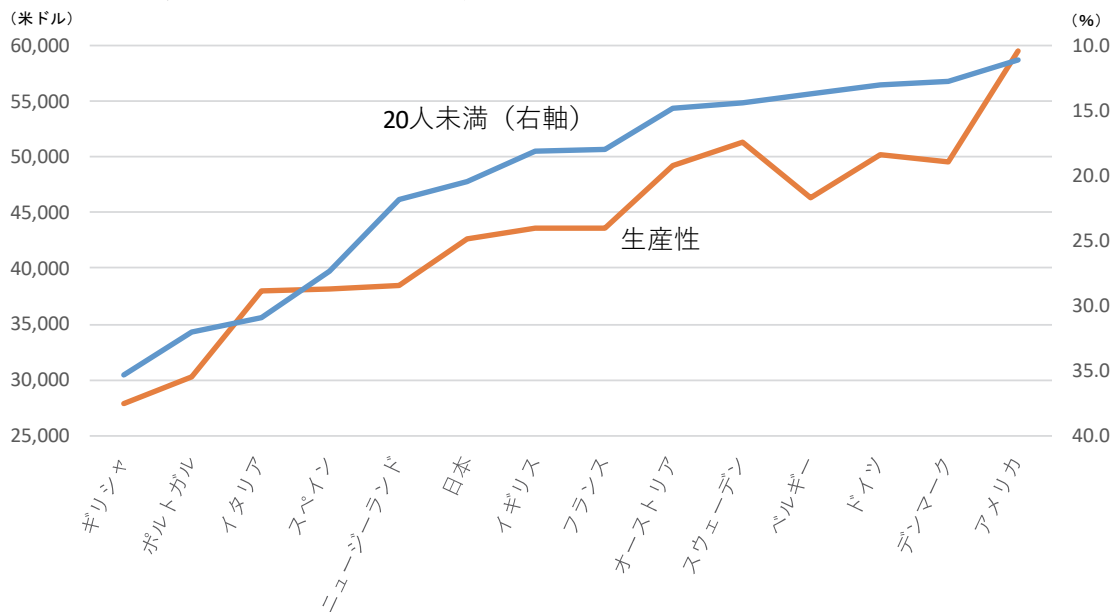
<sup>54</sup> アトキンソン氏は著書で、生産性を決める主な要素は、①総人口に占める生産年齢人口の比率、②生産年齢人口の就業率（労働参加率）、③企業の平均規模、④輸出率、⑤イノベーションの5つであるとしており、①と②は国全体の生産性に影響し、③～⑤は主に労働生産性に影響を与えるとしている。日本では、①は1992年がピークとなり、今後何十年にもわたって低下傾向が続くとしている。（デービッド・アトキンソン『日本企業の勝算』（東洋経済新報社、2020年）94頁）

<sup>55</sup> 第1回成長戦略会議議事要旨（2020.10.16）

<sup>56</sup> 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年）95頁

また、同氏は、著書で、「企業の規模が大きくなればなるほど、生産性が高くなって、企業の規模が小さくなればなるほど、生産性が低くなる<sup>57</sup>。また、従業員の給料は、企業の規模が大きくなればなるほど高くなって、企業の規模が小さくなればなるほど低くなるのは世界の常識で、日本も例外ではない」旨説明している<sup>58</sup>。なお、図表11は各国のマクロの生産性と従業員20人未満の企業に勤める人の割合のグラフであり、企業規模と生産性の相関性を表している<sup>59</sup>。

図表 11 生産性と従業員 20 人未満の企業に勤める人の割合



|           | ギリシヤ   | ポルトガル  | イタリヤ   | スペイン   | ニュージーランド | 日本     | イギリス   | フランス   | オーストリア | スウェーデン | ベルギー   | ドイツ    | デンマーク  | アメリカ   |
|-----------|--------|--------|--------|--------|----------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 20人未満 (%) | 35.3   | 32.1   | 30.9   | 27.3   | 21.8     | 20.5   | 18.1   | 18.0   | 14.8   | 14.4   | 13.7   | 13.0   | 12.8   | 11.1   |
| 生産性 (米ドル) | 27,776 | 30,258 | 37,970 | 38,171 | 38,502   | 42,659 | 43,620 | 43,550 | 49,247 | 51,264 | 46,301 | 50,206 | 49,613 | 59,495 |

出所：OECDデータよりアトキンソン氏作成

(出所) 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年）79頁を基に作成

さらに、著書において、企業規模と生産性について、「規模の小さな企業の生産性が低いのは、給料が安いということに尽きる。生み出した付加価値が低くなるので、生産性も低くならざるを得ない。なぜ給料が安いのかというのは、

<sup>57</sup> 同氏は「一部の人は、生産性が低いのは大企業病が原因というが、規模の経済が働くので、大企業の生産性は中小企業の1.5倍以上ある。」旨主張している（『日経産業新聞』（令2.3.6））。

<sup>58</sup> デービッド・アトキンソン『国運の分岐点』（講談社、2019年）88～89頁

<sup>59</sup> 図表11の場合、従業員20人未満の企業に勤める人の割合が小さいほど生産性が高いという相関があるとされている。

小さい企業の場合、不動産や経営者の報酬等の固定費の負担が重くなってしまいうことが主因である」旨説明している<sup>60</sup>。

その上で、具体的な政策論として、成長戦略会議においては「企業が成長しやすい環境を作るには、中小企業の定義を拡大するべきである。アメリカ、ドイツ、それと中国と同じように全業種の500人まで定義を拡大することによって中小企業が成長しやすい状況に規制を変えることは非常に重要である。あわせて、1億円の出資金の規制があるが、それを廃止して税優遇を受けるにも全業種の500人規制に移動していったほうがいいのではないか」としている<sup>61</sup>。

この点、アトキンソン氏は著書でも、「業種ごとに生産性をみると、日本で確かに製造業は生産性が高い傾向があるが、その原因を分析していくと、『企業規模』に突き当たる。つまり製造業だから生産性が高いのではなく、製造業は平均的に企業規模が大きいから、生産性が高くなっている。サービス業ではこれと逆のことが言える。つまり、中小企業の定義づけが生産性に影響している<sup>62</sup>と見るべきである」旨説明している<sup>63</sup>。ゆえに、「中小企業の規模を業種で変えるのではなく、全業種共通に最低でも500人未満に改めることで本来成長できるはずだった企業の成長を妨げる壁をなくすことができる」旨主張している<sup>64</sup>。

その上で、法人税に関する資本金の1億円規制<sup>65</sup>については、日本大学の鶴田教授の論文<sup>66</sup>を参照し、「日本では規模が小さく定義されている中小企業を手厚く支援する政策が企業の成長を妨げているという仮説を裏付ける、きわめて重要な検証結果が紹介されている。1つ目の分析結果は、資本金が1億円に近い企業は、他の企業に比べて資本金を増やさない傾向が認められ、規制が企業の成長に悪影響を及ぼしていると書かれている。また、中小企業として優遇が受けられる基準が引き上げられることによって、以前の基準以下の資本金だった企業は、基準の変更以降、新しい基準近くまで資本金を増やし、会社の規模を

---

<sup>60</sup> デービッド・アトキンソン『国運の分岐点』（講談社、2019年）95～96頁

<sup>61</sup> 第1回成長戦略会議議事要旨（2020.10.16）

<sup>62</sup> アトキンソン氏は、「1963年に中小企業基本法において中小企業の規模を小さく定義したために、生産性の非常に低い企業の爆発的な増加を招き、結果として現在日本が直面している低生産性の問題を生じさせてしまった」旨説明している（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年）188頁）。

<sup>63</sup> デービッド・アトキンソン『国運の分岐点』（講談社、2019年）225～227頁

<sup>64</sup> 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年）337頁

<sup>65</sup> 法人税法上、資本金の額又は出資金の額が1億円以下であるものが「中小企業」とみなされ、法人税率の軽減等の優遇措置が受けられる。

<sup>66</sup> 鶴田大輔「SME Policies as a Barrier to Growth of SMEs」（RIETI Discussion Paper Series 17-E-046、2019.7）

拡大させていることが確認できたとされている」とする<sup>67</sup>。また、「他の国の中小企業には、資本金の多寡を基準に優遇策の対象とする中小企業を決めている大手先進国は発見できなかった。資本金の大きさを中小企業の基準にするのはあまりにも恣意的で、ビジネスと関係がない。大企業でも減資をすればそのメリットを受けることが可能なので、不適切に使われる恐れが常にある」旨説明している<sup>68</sup>。

同規制については、平成28年度与党税制改正大綱においても、「中小法人が大法人へと成長していく意欲を損ないかねない」との弊害が指摘されているものの、未だに見直しには至っていない。なお、当時の日本商工会議所は、「現在の税法上の中小法人の範囲は、法人税法において資本金1億円以下とされているため、中小企業基本法上の中小企業の中には、支援対象とならない者が存在している。地域を牽引する中小企業の成長を促進するため、税法上の中小企業の基準について、中小企業基本法における中小企業の範囲を念頭に、資本金3億円以下まで拡大すべきである」と要望しており<sup>69</sup>、中小企業の定義を広げるという点では、日本商工会議所とアトキンソン氏の見解は真っ向対立しているわけではなく、むしろ乖離が小さいと推察される。

### （3）最低賃金と労働生産性の関係

アトキンソン氏は著書で、最低賃金と生産性の関係について、最低賃金を低く抑えると生産性の低迷を招くとしており、その理由について、「人材の評価が高いにもかかわらず最低賃金を低く設定すると、起業するコストが下がり、小さい企業が増える。企業の規模が小さいと創出する付加価値の絶対額が小さく、研究開発も難しくなる。社員研修も少なくなる。商品開発をしても、売り込む人材が不足していたり、取引先が少なかつたりすれば、規模の経済はなかなか進まず、投資効率もよくなる。従業員の高いスキルを無理のある組織を維持するために浪費してしまい、生産性向上に活用できていないと解釈できる。当然、その分だけ給料が安くなる」旨説明している<sup>70</sup>。反対に、最低賃金を適切に引き上げることで、生産性を高めることが可能であるとし、それは①生産性の低い企業が起業しづらくなる、②既存企業への刺激になる、③生産性の低い

<sup>67</sup> 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年）192～193頁

<sup>68</sup> 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年）340～341頁

<sup>69</sup> 日本商工会議所『平成28年度税制改正に関する意見』（2015.9.16）4頁

<sup>70</sup> 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年）213～214頁

企業から労働者が離れる、という3つのルートから促される旨説明している<sup>71</sup>。

その一方で、野村総合研究所の木内登英氏は、最低賃金の引上げが中長期的に経済に好影響を与える経路としては、「賃上げで労働者のモラル(勤労意欲)を高め、生産性向上につなげる」、「人件費上昇に耐えられない低生産性企業の退出を通じて、生産性向上を図る」等が考えられるが、これらの仮説については、十分な実証研究の蓄積はない旨を指摘している。

その上で、中小企業の退出、つまり倒産、廃業が、中小企業全体の生産性にマイナスに働くことを示唆した分析結果もあるとし、その一例として、中小企業白書(2020年版)の分析を挙げている(図表12)。

図表12 廃業企業の一定数は優良企業

|                       |         |         |
|-----------------------|---------|---------|
| 上位25%の企業の労働生産性        | 570.0万円 | (2016年) |
| 高生産性企業の比率             | 25.3%   | (2012年) |
| 直前期の当期純利益が黒字の比率       | 61.4%   | (2019年) |
| 直前期の売上高経常利益率が10%以上の比率 | 14.5%   | (2019年) |

(注) それぞれの分析結果は、中小企業庁「中小企業白書(2020年)」より再掲。高生産性企業とは、中小企業全体の中で生産性が高い上位30%

(出所) 木内登英「廃業する中小企業には優良企業が少なくない」『木内登英のGlobal Economy & Policy Insight』(2020.11.4)

同分析では、廃業した企業の中で労働生産性の水準で上位25%を取り出してみると、その労働生産性は570.0万円と、存続企業の中央値196.0万円の実に3倍近くに達している点のほか、中小企業全体の中で労働生産性が高い上位30%に含まれる企業が、廃業企業の中で25.3%と約4分の1を占めている点、さらに、廃業する前年度の当期純利益が黒字であった企業が61.4%、売上高利益率が2桁以上であった企業の比率が14.5%となっている点が示されている。

これらのデータを根拠として、廃業企業の中には生産性、収益性の面で優良な企業が一定程度含まれており、収益性の悪化、競争力の低下等が廃業の直接的な原因であったとは限らないことを示唆しているとされている。

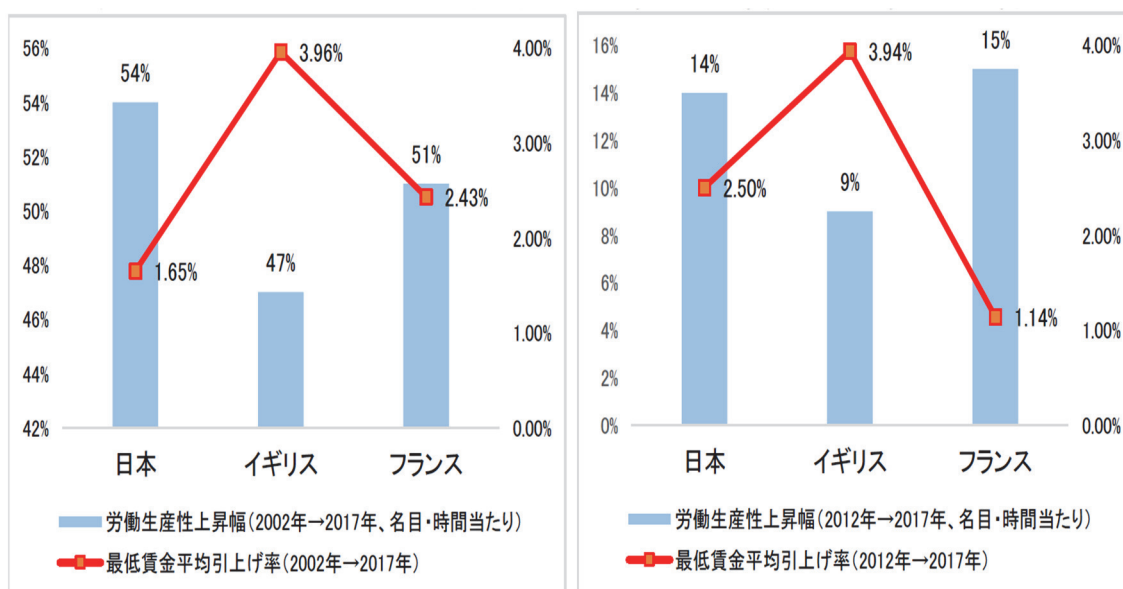
その上で、木内氏は、高齢化や後継者不足の問題から優良企業が廃業を決めざるを得なくなる事態を回避することが、中小企業の実生産性向上策として重要度が高いのではないかと指摘している<sup>72</sup>。

<sup>71</sup> 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年)246~248頁

<sup>72</sup> 木内登英「廃業する中小企業には優良企業が少なくない」『木内登英のGlobal Economy & Policy Insight』(2020.11.4)

さらに、日本商工会議所は、2019年7月に「最低賃金に関する最近の論調に対する見解」を公表している。そこでは、まず日本、イギリス、フランスの3か国の労働生産性上昇幅と最低賃金の平均引上げ率が比較されており、それらには強い関係性が見られないとされている（図表13）。特に、OECD加盟国の中で労働生産性が比較的近い日本とイギリスを見てみると、イギリスは1999年に最低賃金を導入し、その後大幅に最低賃金を引き上げているにもかかわらず、イギリスの労働生産性上昇幅は日本に比べて低い。この点から、「最低賃金を大幅に引き上げれば、国全体の生産性が向上する」という結論は見出せないとしている。

図表13 労働生産性上昇幅と最低賃金平均引上げ率（日英仏）



※日英仏の労働生産性（名目・時間当たり、出典：公益財団法人日本生産性本部）

2002年：日本 30.9USD（20位）、イギリス 36.5USD（15位）、フランス 44.9USD（5位）

2012年：日本 41.7USD（20位）、イギリス 49.1USD（17位）、フランス 59.2USD（10位）

2017年：日本 47.5USD（20位）、イギリス 53.5USD（19位）、フランス 67.8USD（10位）

（出所）日本商工会議所「最低賃金に関する最近の論調に対する見解」（2019.7）

したがって、日本全体の生産性向上には、強制力のある最低賃金の大幅な引上げにより中小企業の廃業もしくは合併・統合を促す手法は採るべきではなく、取引価格の適正化やIoT等の活用支援を通じて、中小企業が生み出す付加価値を高めていくことが不可欠であるとの主張を展開している。

なお、前者の手法は「最低賃金を大幅に引き上げれば、日本全体の生産性が

向上する」というものであるが、「日本全体の生産性が向上した結果、最低賃金を含む賃金水準が引き上がる」のであって、因果関係が逆であるとされている。

また、成長戦略会議の場で、日本商工会議所の三村会頭は「アトキンソン氏は中小企業が生産性が低いと言うが、実は日本は大企業も含めてみんな生産性が劣る。日本全体の生産性を大企業も中小企業も含めて引き上げるためにどうしたらいいのか、こういうことを考える必要があると思う。生産性の向上があつて初めて賃金の上昇があるということで、その逆ではないということを強調しておきたい」旨の発言を行っている<sup>73</sup>。

## 6. 足腰の強い中小企業の創出に向けた課題と政策対応

今後の中小企業政策の方向性について、菅内閣総理大臣からは、「アトキンソン氏に限らず、様々な方から話を伺って政策の参考にしているところである。小規模事業者の淘汰を目的にするのではなく、ポストコロナを見据えて経営基盤を強化することで中堅企業へ成長をして、海外で競争できるような企業を増やしていくことが重要だと思っている。あわせて、地域の経済や雇用を支える小規模事業者が持続的に発展できるようにすることも重要だと思う。そのために、中小企業の経営資源の集約化による事業の再構築やデジタル化等、中小企業が生産性を向上させ、足腰を強くする仕組みを構築し、創意工夫する企業を応援していきたい」旨の答弁があった<sup>74</sup>。

事業承継や中小企業が生産性向上が待たなしの課題であり、そうした意味でも、事業再編等による中小企業の基盤強化が不可避であることに対する異論はそれほど多くないと思われるが、その一方で、中小企業が生産性が低い要因に対する認識や生産性向上に向けた政策的な処方箋については、多様な見解が存在する。最終的にどのような政策を選択すべきかを決めるのは、まさしく政治の役割、責任であり、それに先立つ議論が今後、成長戦略会議や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等で展開されていくと考えられる。

本稿で見てきたとおり、中小企業基本法は1963年の制定後、中小企業者等の定義の改正という視点で見れば、1973年の改正を経て、1999年の抜本改正という変遷を辿ってきた。その1999年の抜本改正から既に20年以上が過ぎ<sup>75</sup>、最

<sup>73</sup> 第1回成長戦略会議議事要旨（2020.10.16）

<sup>74</sup> 第203回国会参議院予算委員会会議録第2号（令2.11.6）

<sup>75</sup> その間、2014年に小規模企業振興基本法が成立、施行となっている。

近では「キャッシュレス・ポイント還元事業」実施に際する減資の動きにも象徴されるとおり、資本金と従業員数で中小企業者を定義する現行制度は綻びを露呈してきており、その在り方について検討すること自体は有意義であろう<sup>76</sup>。また、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を企図して、「みなし中小企業者特例」が新たな試みとして導入される等の動きもあり、これがどのような効果をもたらすのかも併せて注視していくべき点である。

中小企業基本法による中小企業者等の定義について、アトキンソン氏は、資本金基準を廃止し、業種ごとの区別なく、全業種一律で500人未満を中小企業にするという具体的な見直しの提案を行っている。その一方で、中小企業基本法による中小企業者等の定義については、1999年の中小企業基本法の改正時において、政府側から、「適時適切に見直しを行っていくことが重要である」旨の答弁があったものの、実際には見直しが行われないうまま20年以上が経過してきた。この背景としては、現行制度に欠陥がないとは言い切れないものの、いわゆる「質的基準」では曖昧さを排し切れず、現実的には、資本金と従業員数で定義する現行制度に代替する制度がなかったからであろう。よって、アトキンソン氏の提案を嚆矢として、中小企業基本法制定時からこれまでの改正の経緯や諸外国の事例も参照しつつ、多様な角度からの丁寧な調査や検証が行われることは有意義であると思われ、法人税の1億円規制の問題とともに、真摯な議論が行われることが期待される。ただし、現下の中小企業はコロナ禍によって苦境に立たされており、中小企業基本法改正のような抜本的な改革を実施するタイミングとして、適当なのかどうかという点には慎重かつ十分な配慮が求められる。加えて、各種補助金については、中小企業基本法の要件そのものではなく、それぞれの補助金要綱で対象事業者が限定されている。よって、それぞれの対象事業者の範囲が適切かどうかについては、成果指標として、交付対象事業者の生産性向上や規模拡大の状況をチェックすることがますます重要になってくると考える。

また、菅内閣総理大臣は、「地域の経済や雇用を支える小規模事業者が持続的に発展できるようにすることも重要だと思う」と答弁しているが、これは2014年に小規模企業振興基本法が成立、施行となっていることを踏まえた答弁であると推察される。この点については、「低賃金の非熟練労働で成立する企業、業種の中には、地域の生活に欠かせないサービスを提供するものもあり、生産性

---

<sup>76</sup> 成長戦略会議のほか、中小企業政策を担当する中小企業庁が事務局を務める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でも同問題に関する検討が行われている。



にばかり囚われ、仮にそれらが失われてしまえば、大きな損失となるリスクもある」旨<sup>77</sup>の指摘もある。

さらに、規模の小さな企業でも、グローバルニッチトップ（GNT）企業<sup>78</sup>として選定され、海外市場で競争できるような企業も存在し、一律に規模の小さい企業を非効率であると断じるのは早計である点も看過すべきではない。ただし、中小企業でグローバルニッチトップ企業になっているような企業も、小さい規模のままで存続すること自体に意義があるのではなく、マクロ的な視点で見ると、そうした企業が中堅企業や大企業に成長を遂げることが日本経済の成長につながるものと考えられる。

アトキンソン氏は、成長戦略会議において、「後継者問題に悩まされている企業は黒字廃業することなく、M&Aの促進もすることで企業の規模の拡大に貢献することも大事である。最低賃金と企業の規模拡大という両輪の政策を合わせ、評価が非常に高い日本の人材を十二分に活用することによって、労働参加率を高いままで労働生産性を上げていくことが可能になっていくと思う」旨の発言を行っており<sup>79</sup>、同氏の主張は、単純な中小企業淘汰論ではなく、その再編・統合を通じ、中小企業の生産性を向上させることを主張するものとも理解される。ただし、結果として、中小企業の廃業が急増し、地域経済に甚大な影響が及ぶような事態は回避しなければならず、現実的な政策運営においては、そうした点への配慮が求められよう。

当面はコロナ禍をどう乗り切るかが喫緊の課題であり、それに対する支援（資金繰り支援、業種転換支援、過剰債務の解消等）が最重要の中小企業政策となる。他方、ポストコロナを見据え、足腰の強い中小企業の創出を目指すという意味では、事業の担い手不足や人口減少による国内需要の減少及びそれに伴う海外需要獲得の必要性の高まり、生産性の向上が課題であり、それらを乗り越えるためには、事業承継、事業再編に対する支援、海外展開支援、生産性向上支援等が、税制、予算、金融のあらゆる政策の活用を通じて、これまで以上に効果的、効率的に実施されるべきである。

---

<sup>77</sup> 木内登英「最低賃金引き上げによる経済活性化策、中小企業再編策に潜むリスク」『木内登英の Global Economy & Policy Insight』（2020.10.2）

<sup>78</sup> 2020年6月、経済産業省は、世界市場のニッチ分野で勝ち抜いている企業や国際情勢の変化の中でサプライチェーンの重要性を増している部素材の事業を有する優良な企業など 113 社（うち 55 社が中小企業）をグローバルニッチトップ企業として選定している。

<sup>79</sup> 第1回成長戦略会議議事要旨（2020.10.16）

### 【参考文献】

- 木内登英「廃業する中小企業には優良企業が少なくない」『木内登英の Global Economy & Policy Insight』(2020.11.4)
- 木内登英「最低賃金引き上げによる経済活性化策、中小企業再編策に潜むリスク」『木内登英の Global Economy & Policy Insight』(2020.10.2)
- 後藤康雄『中小企業のマクロ・パフォーマンス』(日本経済新聞出版社、2014年)
- 中小企業庁編『新中小企業基本法－改正の概要と逐条解説－』(同友館、2000年)
- 中小企業庁編『中小企業基本法のあらまし』(中小企業調査協会、1963年)
- 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年)
- デービッド・アトキンソン『国運の分岐点』(講談社、2019年)
- 中田哲雄『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)
- 山口秀樹「中小企業の生産性にまつわる課題」『経済のプリズム』No189(2020.8)

(内線 75265)