

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  
中間報告書

2021年1月

## (目次)

はじめに	・・・ p.2
第1章 新型コロナウイルス感染症の中小企業・小規模事業者に与える 影響	・・・ p.3
第2章 中小企業の生産性分析	・・・ p.8
第3章 既存の中小企業支援策の効果検証	・・・ p.13
第4章 今後の中小企業施策の方向性	・・・ p.16
第5章 その他	・・・ p.37
おわりに	・・・ p.38
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 委員名簿	・・・ p.39

## はじめに

2020年の我が国経済は、新型コロナウイルス感染症の影響により経済活動が抑制され、リーマンショック時を超える戦後最大の落ち込みとなった。中でも、中小企業・小規模事業者は深刻な影響を受けて、事業継続や雇用維持など大きな課題に直面している。

日本経済がこの危機を乗り越え、成長軌道に復帰するためには、企業数の99%を占め、雇用の70%を支える中小企業の足腰の強化が重要である。このため、感染症の影響により明らかとなった課題を克服し中小企業の経営基盤を強化させるとともに、感染症克服後を見据えた成長戦略として、中小企業政策の全体像を改めて検討することが必要である<sup>1</sup>。

以上の問題意識の下、中小企業政策審議会基本問題小委員会の下に「制度設計ワーキンググループ」を設置し、2020年6月から2021年1月まで7回の会議を通じて検討を行い、その結果をこのたび取りまとめた。

---

<sup>1</sup> 実行計画（2020年12月1日成長戦略会議）においても、「ポストコロナを見据え、中小企業の経営基盤を強化することで、中小企業から中堅企業に成長し、海外で競争できる企業を増やしていくこと」、「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すること」が重要である旨記載されている。

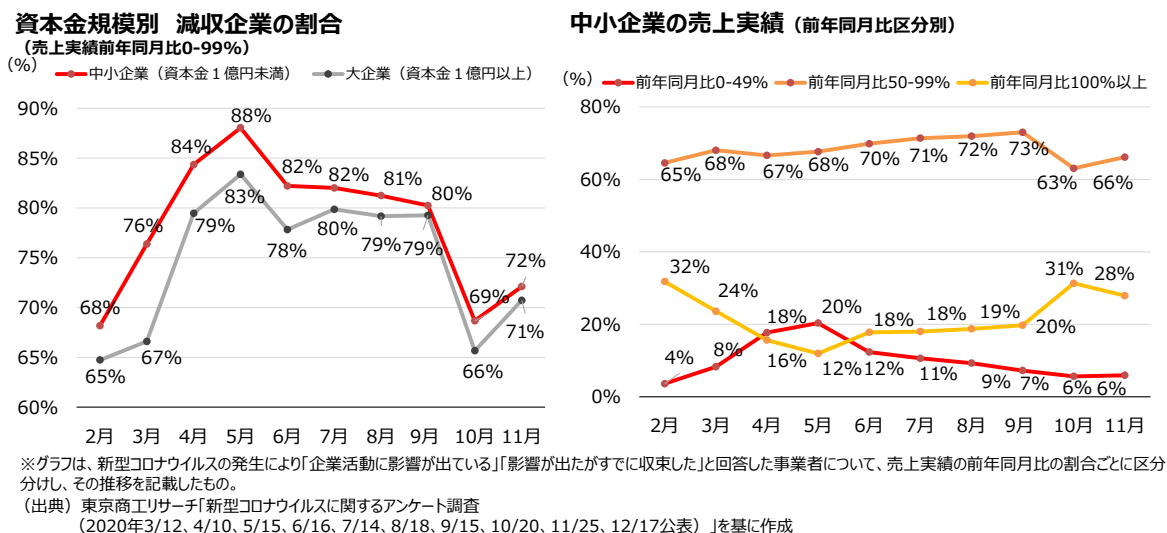
# 第1章 新型コロナウイルス感染症の中小企業・小規模事業者に与える影響

## (1) 経営環境への影響

(株)東京商工リサーチの「新型コロナウイルスに関するアンケート調査<sup>2)</sup>」によると、2020年2月以降、売上が前年同月を下回った企業の割合は、大企業よりも中小企業において高い割合で推移している。新型コロナウイルス感染症が、中小企業・小規模事業者の経営に大きな打撃を与えていることが分かる。

また、減収企業の割合の推移に着目すると、中小企業では2020年2月から5月にかけて悪化し、5月には約9割の企業が前年同月と比べて減収となった。その後、6月から10月にかけて改善傾向にあったものの、11月以降の感染症の再拡大により再び悪化に転じており、中小企業・小規模事業者の経営環境は、依然として厳しい状況にある。

(図表1) 資本金規模別の減収企業の割合、中小企業の売上実績



次に、業種別に感染症の影響を確認する。

日本銀行の「全国短期経済観測調査<sup>3)</sup>」によると、業種によって影響度合いにばらつきがあることが分かる。

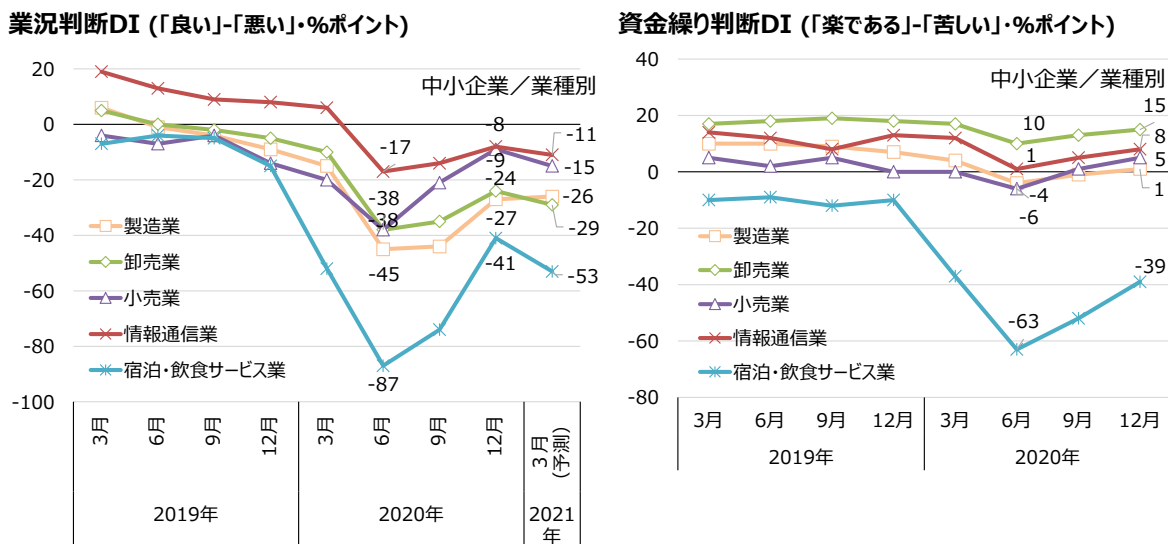
業況判断DIは、各業種で2020年3月から6月にかけて大きく悪化した後、12月にかけて改善傾向にあったが、2021年3月には再び悪化の予測となっている。特に、宿泊・飲食サービス業の業況が厳しい予想となっている。

資金繰り判断DIでも、特に宿泊・飲食サービス業で大きく悪化している。2021年1月8日の緊急事態宣言の再発令も踏まえ、今後の動向に注意が必要である。

<sup>2)</sup> この調査における中小企業は、資本金1億円未満の企業や個人企業をいう。

<sup>3)</sup> この調査における中小企業は、資本金2千万円以上1億円未満の企業をいう。

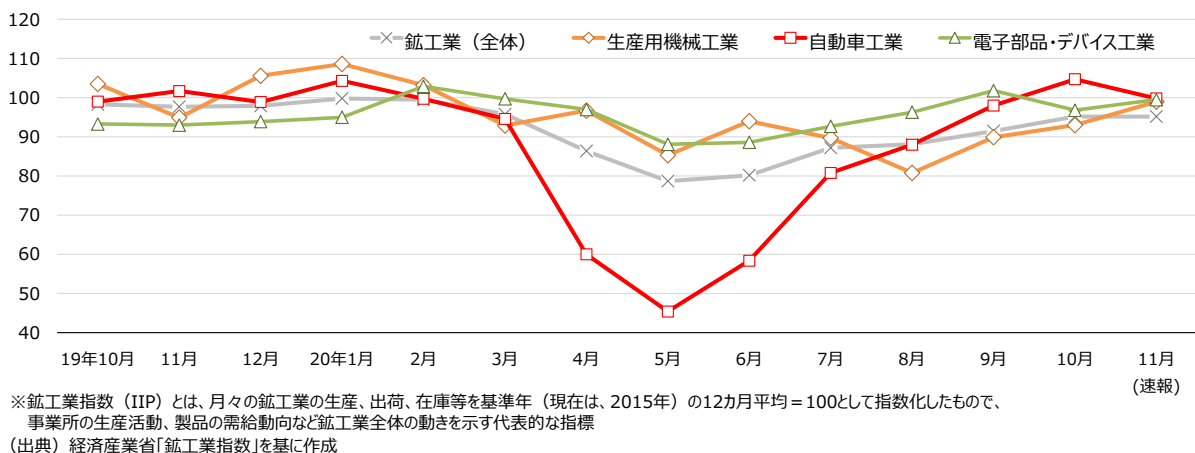
(図表 2) 中小企業の業況・資金繰り状況



(注)1.日銀短観における中小企業は、資本金2千万円以上1億円未満の企業をいう。  
 2.業況判断DIとは、企業の業況が「良い」と回答した割合から「悪い」と回答した割合を引いたもの。  
 3.資金繰り判断DIとは、企業の資金繰りが「楽である」と回答した割合から「苦しい」と回答した割合を引いたもの。  
 (出典) 日本銀行「全国短期経済観測調査」を基に作成

生産活動に目を向けると、経済産業省の鉱工業生産指数によると、2020年6月以降、下げ止まり・持ち直しの動きがみられる。ただし、今後の新型コロナウイルス感染症の影響に留意が必要である。

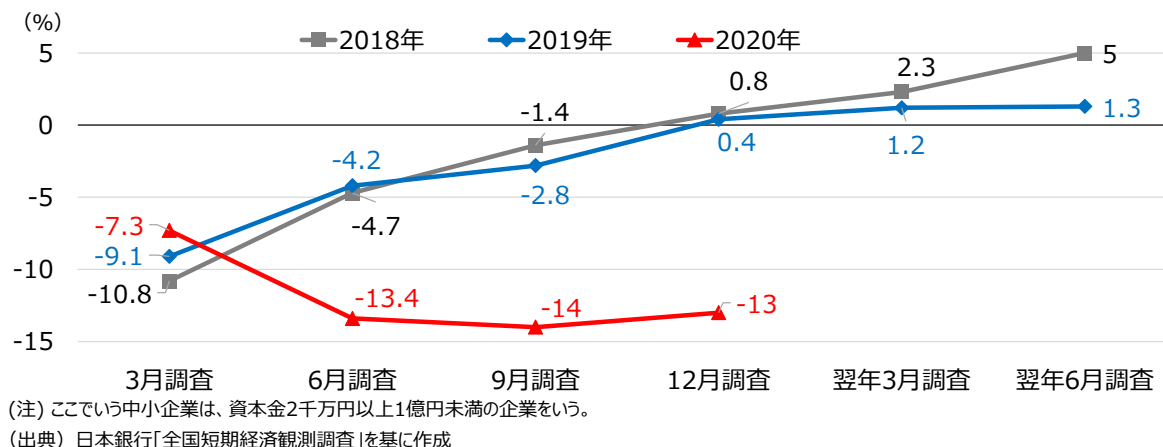
(図表 3) 業種別 鉱工業生産指数の推移 (2015年=100、季節調整済)



また、中小企業の設備投資計画<sup>4</sup>は、前述の日本銀行の「全国短期経済観測調査」によると、2020年度の計画(前年度比)について2020年6月調査の際に3月調査から下方修正した後、回復せずに低迷している。先行きが見通せない中、中小企業は設備投資を控えている状況にあると推測される。

<sup>4</sup> ソフトウェア・研究開発を含み、土地投資は除く。

(図表 4) 中小企業の設備投資計画 時点推移 (全産業/前年比増減率)



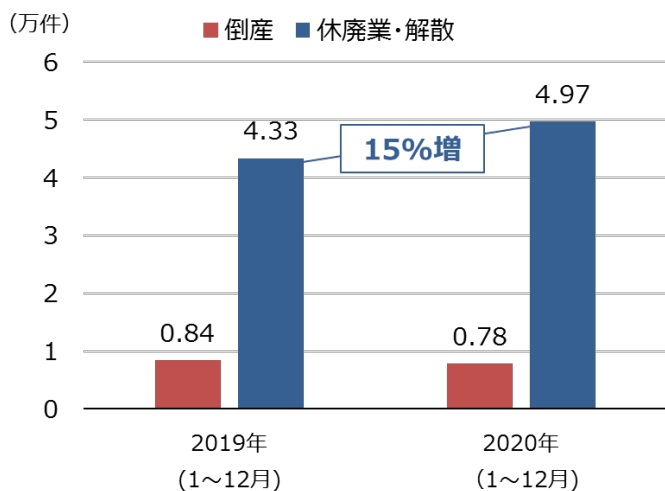
## (2) 企業の休廃業・解散、倒産の動向

(株)東京商工リサーチの調査によると、倒産件数は低位で推移しているものの、休廃業・解散件数は、前年同期と比較して増加している。

また、中小企業では、大企業と比べて「コロナが長引いた場合に廃業を検討する可能性がある」と回答する割合が高い結果となっており、今後の廃業の増加が懸念される。

(図表 5) 休廃業・解散、倒産件数 (2019年、2020年)、廃業の検討可能性

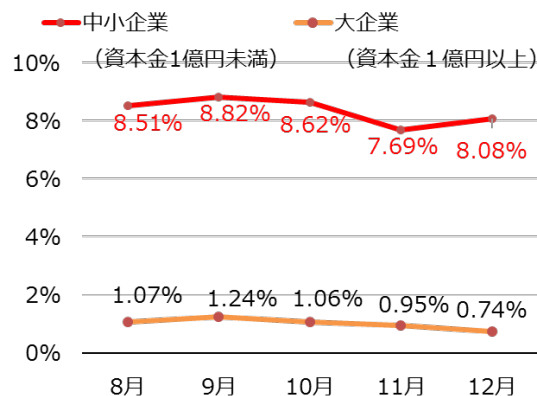
### 休廃業・解散、倒産件数 (2019,2020年)



### 廃業の検討

コロナ禍の収束が長引いた場合、「廃業」(すべての事業を閉鎖)を検討する可能性があるか

「ある」と回答した事業者の割合 (%)



※休廃業・解散は、倒産(法的整理、私的整理)以外で、事業活動を停止した企業と定義

(出典) 東京商工リサーチ「2020年「休廃業・解散企業」動向調査」「新型コロナウイルスに関するアンケート調査(2020年8/18、9/15、10/20、11/25、12/17公表)」を基に作成

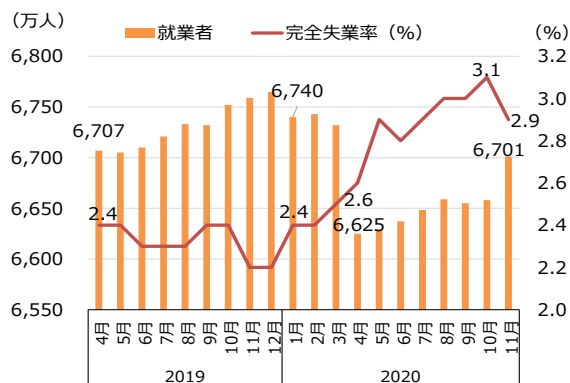
## (3) 雇用環境への影響

総務省「労働力調査」によると、就業者数は、2020年1月から4月にかけて約110万人減少した。これは、感染症の影響により働くことを一時的に控えるなどによって非労働力人口が増加したことが主な要因と考えられる。

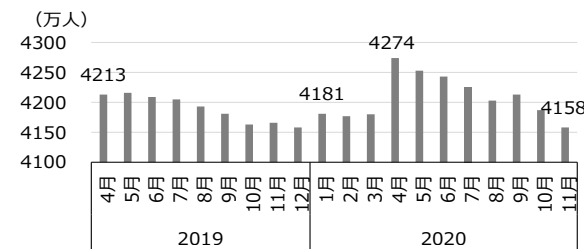
完全失業率は、2020年の春から10月にかけて上昇しており、今後の雇用環境の動向には十分な注意が必要である。

(図表 6) 雇用状況の推移

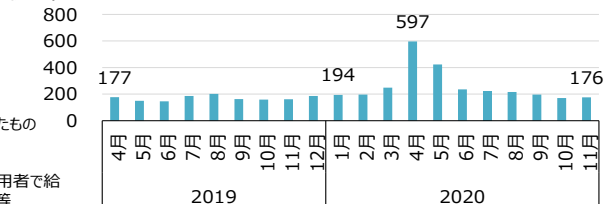
就業者数・完全失業率の推移 (季節調整値)



非労働力人口の推移 (季節調整値)



休業者数の推移 (原数値)



(注)1.労働力人口：15歳以上の人口のうち、「就業者」と「完全失業者」を合わせたもの  
 2.完全失業率：「労働力人口」に占める「完全失業者」の割合  
 3.非労働力人口：15歳以上の人口のうち、「就業者」と「完全失業者」以外の者  
 4.休業者：仕事をもちながら、調査週間に少しも仕事をしなかった者のうち、雇用者で給料・賃金（休業手当を含む。）の支払を受けている者又は受けることになっている者等  
 (出典)総務省「労働力調査」を基に作成

また、都道府県労働局の聞き取りやハローワークに寄せられた相談等<sup>5</sup>のデータを見ると、雇用調整の可能性がある事業所数<sup>6</sup>は累計で120,371事業所、解雇等見込み労働者数<sup>7</sup>は累計で79,522人となっている。業種別<sup>8</sup>では、いずれも「製造業」が最も多いが、事業所数や常用雇用者数と比較すると、影響が大きいのは「宿泊業」である。

(図表 7) 足元の新型コロナウイルス感染症の雇用への影響

雇用調整の可能性がある事業所数 (業種別)

	①雇用調整の可能性がある事業所数	②(参考)経済センサス事業所数(2016年)	割合①/②
製造業	22,326	454,800	4.91%
飲食業	14,037	647,433	2.17%
小売業	11,972	990,246	1.21%
サービス業	10,803	346,616	3.12%
建設業	7,775	492,734	1.58%
卸売業	7,301	364,814	2.00%
医療、福祉	6,345	429,173	1.48%
専門サービス業	5,209	115,043	1.45%
宿泊業	5,098	48,963	10.41%
理容業	5,032	358,523	4.37%
その他	24,473	-	-
全体	120,371	5,340,783	2.25%

解雇等見込み労働者数 (業種別)

	①解雇等見込み労働者数	②(参考)経済センサス常用雇用者数(2016年)	割合①/②
製造業	16,717	8,042,336	0.21%
飲食業	11,021	3,823,777	0.29%
小売業	10,399	6,693,385	0.16%
宿泊業	9,620	573,901	1.68%
労働者派遣業	5,165	886,965	0.58%
卸売業	4,957	3,532,625	0.14%
サービス業	4,191	4,109,921	0.10%
道路旅客運送業	3,125	480,597	0.65%
娯楽業	3,072	762,894	0.40%
運輸業	1,812	2,406,222	0.08%
その他	9,443	-	-
全体	79,522	49,144,392	0.16%

※1「雇用調整の可能性がある事業所」は、都道府県労働局及びハローワークに対して休業に関する相談のあった事業所（当面休業を念頭に置きつつも、不透明な経済情勢が続けば解雇等も検討する意向の事業所も含む。）  
 ※2「解雇等見込み」は、都道府県労働局及びハローワークに対して相談のあった事業所等において解雇・雇止め等の予定がある労働者で、一部既に解雇・雇止めされたものも含まれている。  
 ※3 業種は、都道府県労働局が企業から聞き取った情報であり、日本標準産業分類に準じて整理しているものではないことに留意が必要。  
 (出典)厚生労働省「新型コロナウイルス感染症に起因する雇用への影響」、総務省・経済産業省「平成28年経済センサス-活動調査」を基に作成

<sup>5</sup> 12月25日集計分を基にしている。

<sup>6</sup> 「雇用調整の可能性がある事業所」は、都道府県労働局及びハローワークに対して休業に関する相談のあった事業所（当面休業を念頭に置きつつも、不透明な経済情勢が続けば解雇等も検討する意向の事業所も含む。）

<sup>7</sup> 「解雇等見込み」は、都道府県労働局及びハローワークに対して相談のあった事業所等において解雇・雇止め等の予定がある労働者で、一部既に解雇・雇止めされたものも含まれている。

<sup>8</sup> 業種は、都道府県労働局が企業から聞き取った情報であり、日本標準産業分類に準じて整理しているものではないことに留意が必要。

#### (4) 政府の取組

感染症により影響を受けた中小企業・小規模事業者の事業継続を支援するため、累次の補正予算により、資金繰り支援、持続化給付金、家賃支援給付金、中小企業生産性革命推進事業（ものづくり補助金、IT 導入補助金や持続化補助金）による事業継続・事業再開支援、中小企業デジタル化応援隊事業によるデジタル化・IT 活用の専門的なサポート、雇用調整助成金による雇用維持支援などを進めてきた。

2020 年度第 3 次補正予算案では、これらの支援に加え、新分野展開、業態転換等を支援する新たな補助制度の創設も盛り込んでいる。

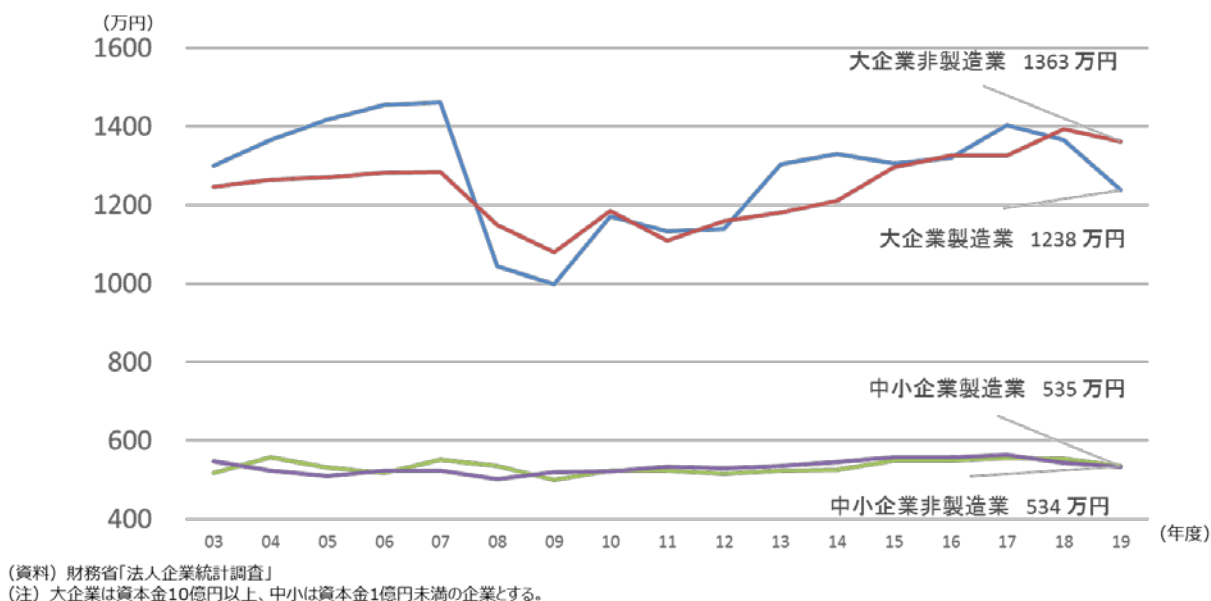


## 第2章 中小企業の生産性分析

### (1) 規模別・業種別の労働生産性

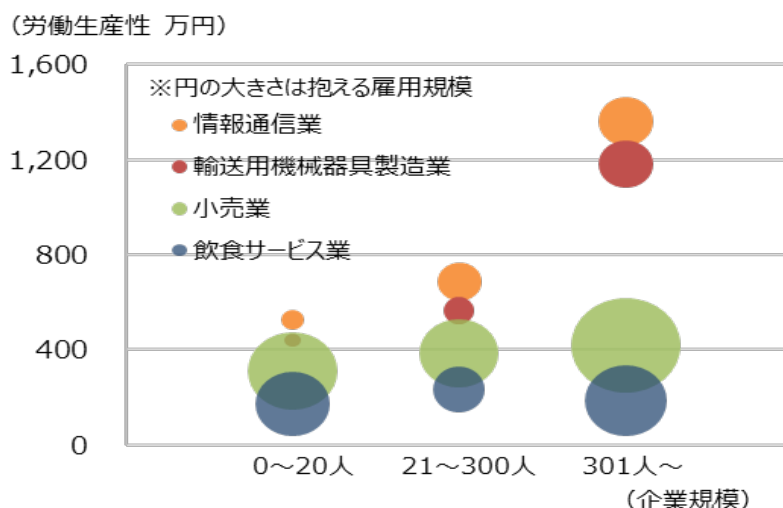
近年、大企業と中小企業の労働生産性の格差は拡大している。足下の大企業の労働生産性は海外経済の成長の鈍化や新型コロナウイルス感染症の拡大の影響を受けて低下しているものの、傾向としては上昇基調にある。一方で、中小企業の労働生産性は長期的に横ばい傾向となっている。

(図表8) 大企業と中小企業の労働生産性



労働生産性は、業種によっても傾向が異なる。製造業や情報通信業では従業員規模が大きくなるほど労働生産性も高くなっている。一方、小売業や飲食サービス業では従業員規模が大きくなっても労働生産性は大きくは変わらない。

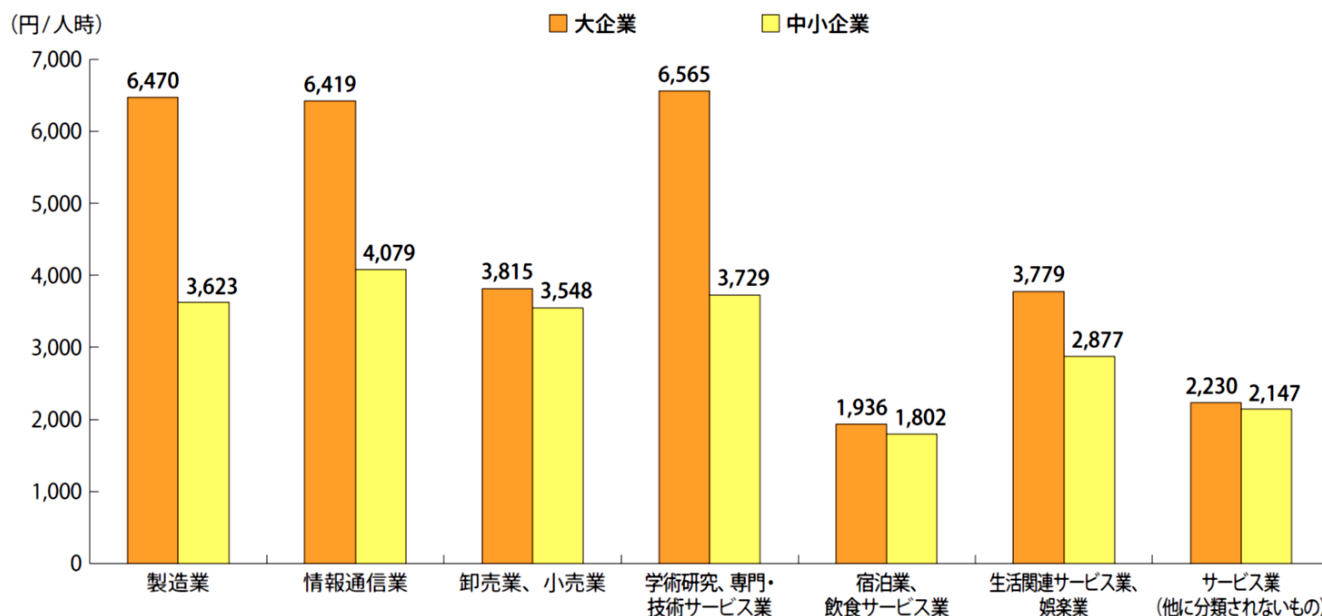
(図表9) 業種別・従業員規模別労働生産性



資料:総務省・経済産業省「平成28年度経済センサス-活動調査-」再編加工

労働時間当たりで見た労働生産性<sup>9</sup>を企業規模別に比較すると、いずれの業種においても、中小企業の労働生産性は大企業の労働生産性を下回っているが、業種によって格差の程度が異なる。例えば、製造業や情報通信業において大企業と中小企業の間には大きな格差がある一方、卸売業、小売業や宿泊業、飲食サービス業の労働生産性は大企業と中小企業の格差は比較的小さい。

(図表 10) 労働時間当たりで見た労働生産性（企業規模別）



資料：経済産業省「企業活動基本調査」、厚生労働省「賃金構造基本統計調査」再編加工

(注) 1. 2015年度における労働時間1時間当たりの付加価値額を示している。

2. 付加価値額＝営業利益＋(給与総額＋福利厚生費)＋動産・不動産貸借料＋租税公課＋減価償却費

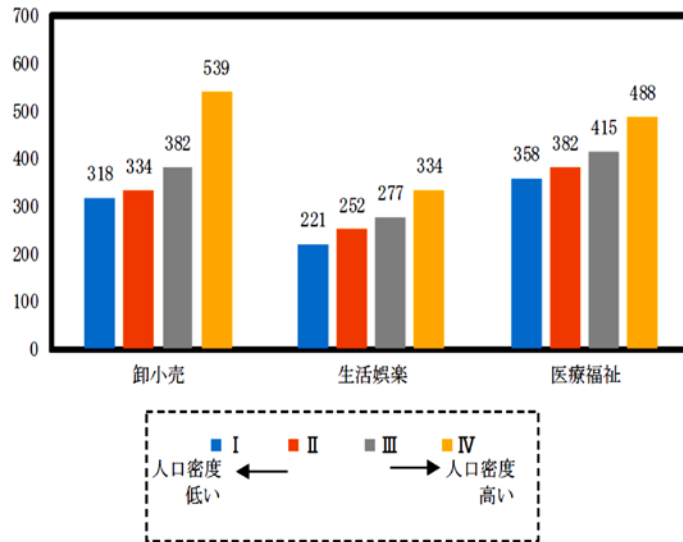
また、小売業やサービス業の労働生産性は、企業が所在する地域の人口密度と関係している。例えば、サービス業は、生産と消費が同時に行われるため、製造業のように製品を輸送することができない。このため、企業の所在する地域の需要量に依存することとなり、地域の人口密度が低いと、労働生産性も低くなる傾向がある。

なお、必ずしも労働生産性には反映されない中小企業・小規模事業者の「価値」にも留意することが必要である。例えば、中小企業・小規模事業者は地域経済や雇用を下支えしており、地域の持続性確保や課題解決の観点から重要な役割を担っている。このような地域における役割を踏まえた支援のあり方を検討する必要がある。

<sup>9</sup> 企業ごとの労働時間のデータが得られないため、同じ産業大分類に属する大企業（あるいは中小企業）の一般常用労働者、パートタイム常用労働者それぞれの一人当たりの労働時間が同じであると仮定しており、ある企業の一人当たり労働時間が産業平均より短い場合は、その企業の労働投入量が過大に計算される（労働生産性は過小に評価）ことに注意が必要。なお、賃金構造基本統計調査による労働時間の算出においては、卸売業、小売業、学術研究、専門・技術サービス業、宿泊業、飲食サービス業、生活関連サービス業、娯楽業及びサービス業（他に分類されないもの）については常用雇用者 99 人以下の企業を、建設業、製造業、情報通信業については常用雇用者 299 人以下の企業を中小企業としている。

(図表 11) 人口密度と労働生産性

(事業従事者1人当たり付加価値、万円)

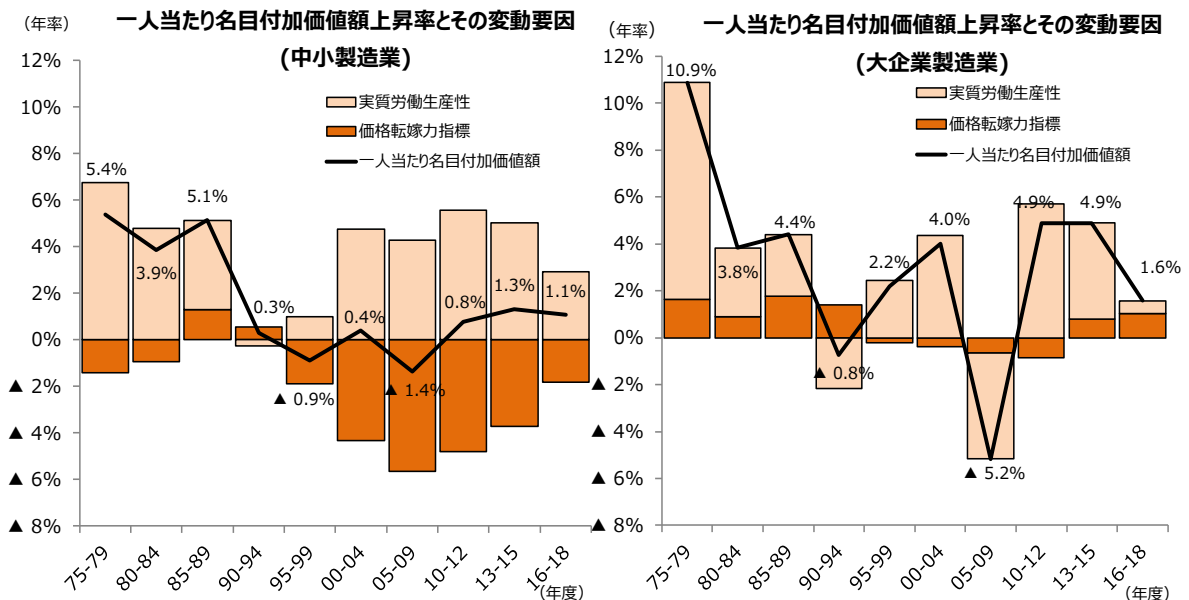


(資料) 内閣府「地域の経済 2015」

(2) 価格転嫁と労働生産性

中小製造業の実質労働生産性<sup>10</sup>の伸びは、年率3～5%を記録しており、大企業の伸びと遜色ない水準である。しかしながら、価格転嫁力指標<sup>11</sup>の伸び率がマイナスであるが故に、中小企業の労働生産性(一人当たり名目付加価値額)の伸び率が1%程度に低迷していることが分かる。

(図表 12) 一人当たり名目付加価値額上昇率と変動要因



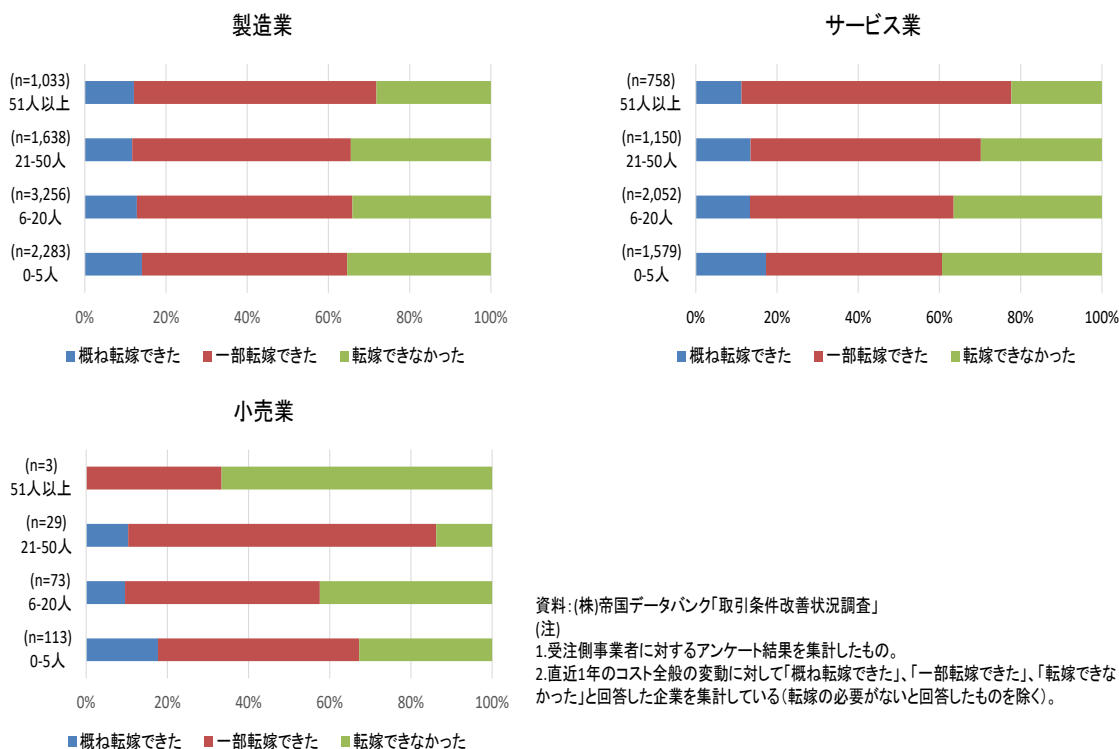
資料：日本銀行「全国企業短期経済観測調査」、「企業物価指数」、財務省「法人企業統計年報」  
 (注) 2014年版中小企業白書における分析をもとに作成。価格転嫁力指標上昇率については、資本金2千万円以上1億円未満を中小企業、資本金10億円以上を大企業としている。  
 一人当たり名目付加価値額上昇率については、資本金1千万円以上1億円未満を中小企業、資本金10億円以上を大企業としている。

<sup>10</sup> 「一人当たり名目付加価値額」から価格変動の影響を取り除いたもので、従業者数一人当たりの生産数量に相当する指標。

<sup>11</sup> 販売価格の上昇率と仕入価格の上昇率の違いから、仕入価格の上昇分をどの程度販売価格に転嫁できているか(=価格転嫁力)を数値化したもの。

なお、アンケート調査によると、中小企業では、業種を問わず、コスト全般の変動を「概ね転嫁できた」と回答した企業は2割以下となっており、サービス業や小売業など製造業以外の業種においても、価格転嫁が進まず、労働生産性が低水準に留まっている可能性がある。

(図表 13) 業種別価格転嫁の状況



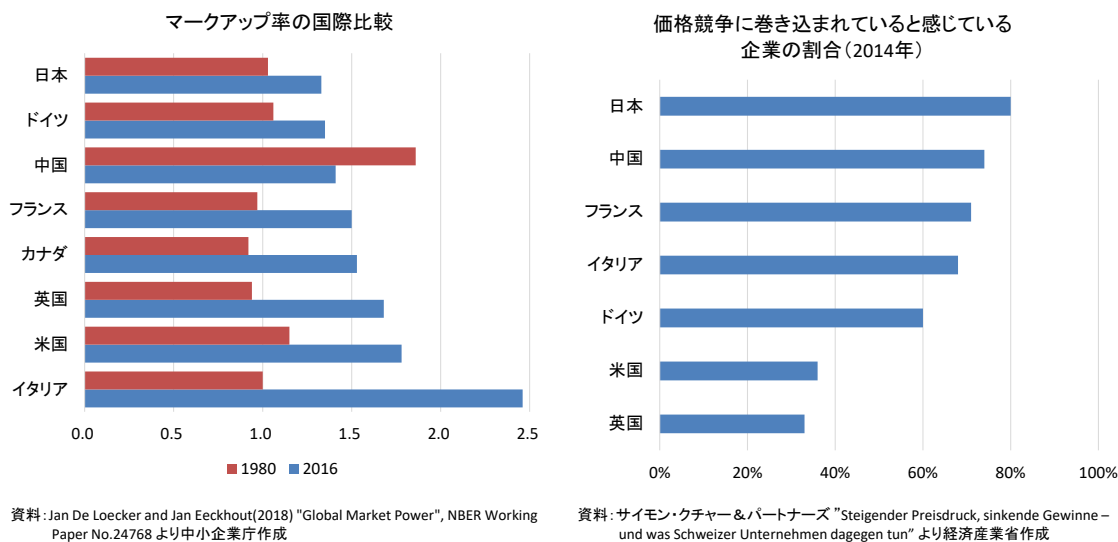
### (3) マークアップ率

1980年時点と2016年時点のマークアップ率<sup>12</sup>を比較すると、日本企業のマークアップ率は、1980年時点では1.03と諸外国と比べて高い水準にあったが、2016年時点では1.33と上昇しているものの、諸外国と比べると低水準となっている。

マークアップ率の向上は、コストを削減するか、販売価格を上げるかによって実現するが、我が国では、「サプライチェーンモデル」の下で、徹底的な原価低減を進めてきており、更なるコスト削減でマークアップ率を向上させるのは困難である可能性が高い。他方で、販売価格の引上げについても、我が国では、諸外国と比較すると、価格競争に巻き込まれていると感じている企業の割合は高水準にあり、容易ではない。

<sup>12</sup> 分母をコスト(限界費用)、分子を販売価格とする分数であり、製造コストの何倍の価格で販売できているかを見るもの。

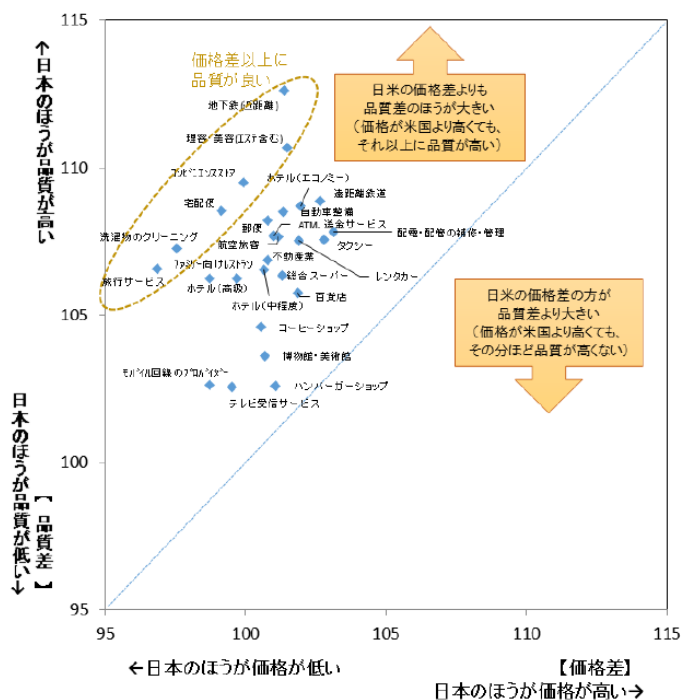
(図表 14) マークアップ率の国際比較



また、日米のサービスの品質・価格を比較したアンケート調査によると、日本のサービスの品質は米国より高いが、品質差が価格に反映されていないことが明らかになっている<sup>13</sup>。

低価格を競い合うのではなく、「質の高い商品・サービスを相応の価格で提供」する価値創造企業を目指すことで、マークアップ率や労働生産性を向上させることが期待される。

(図表 15) 日本のサービス品質と価格の関係



<sup>13</sup> 「サービス品質の日米比較」(2017年7月 (公財) 日本生産性本部 生産性総合研究センター)。ただし、サービスの質を調整の上、日米のサービス業の労働生産性を比較すると、日本の生産性水準が1~2割上昇するが、日米の生産性の大きな格差を埋めることはできないとの分析がある。(「質を調整した日米サービス産業の労働生産性水準比較」)

### 第3章 既存の中小企業支援策の効果検証

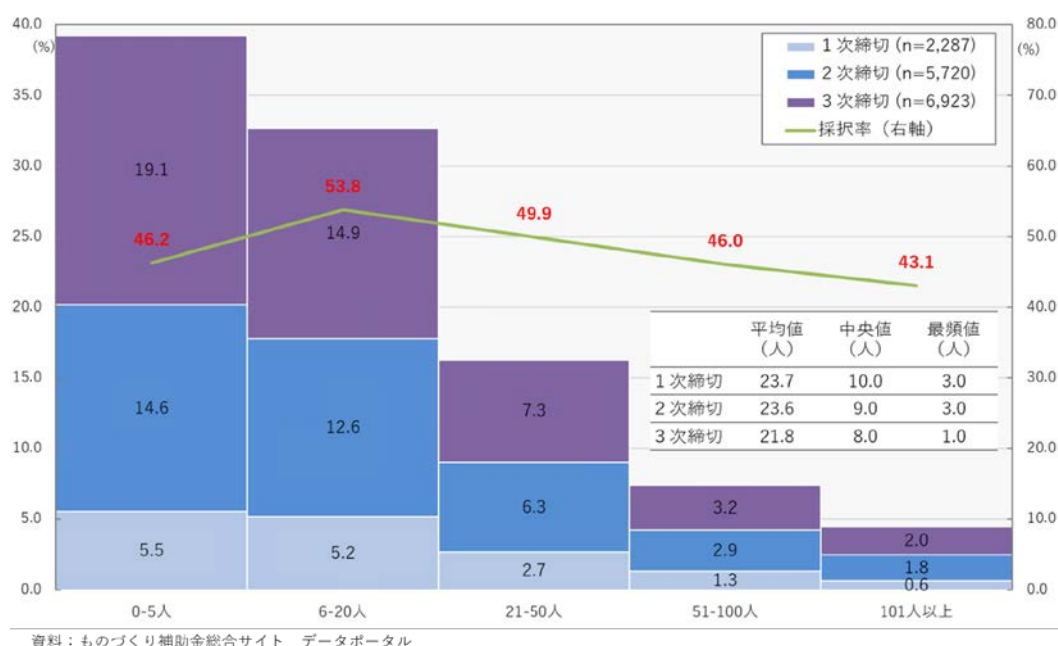
今後の中小企業政策を考えるに当たっては、施策の効果を的確に分析・検証し、効果の高い施策を追求していくことが重要であり、本WGでは、既存の支援策の効果検証に力を入れた。生産性向上支援策を活用した企業の売上高等の変化を示し、活用事例を紹介するとともに、中小企業の規模拡大に関連する支援策については、施策とその効果の因果関係を明らかにすべく一步踏み込んだ検証を行った。

#### (1) ものづくり補助金

中小企業が行う新製品・サービスの開発や生産プロセスの改善等のための設備投資を支援するものづくり補助金（事業期間：10ヶ月、補助上限：1,000万円）は、採択事業者の付加価値額の増加などを事業のアウトカム指標としているが、中小企業の規模拡大の観点からも効果が期待される施策の1つである。

まず、申請事業者の企業規模を見ると、従業員数20人以下の企業が全体の70%以上を占めており<sup>14</sup>、すぐに中堅企業への成長を目指すのではなく、中小企業の範囲内で規模拡大を図る企業などが多く利用していると考えられる。

(図表16) ものづくり補助金<sup>15</sup>の申請事業者の企業規模



次に、ものづくり補助金が、売上高伸び率や従業員数の増加に与えた影響を企業規模別に明らかにするため、ものづくり補助金に採択された企業と、属性が類似する採択されていない企業を比較した分析を行った。分析結果は図表17のとおりで、例えば、従業員数5人以下の企業群においては、補助金が採択された企業は比較対象の企業よりも、2012年から2018年の6年間で売上高伸

<sup>14</sup> 2019年度補正予算事業、2020年度補正予算事業

<sup>15</sup> 2019年度補正予算事業、2020年度補正予算事業



び率が26.1%高く、従業員数を0.703人増やしているなど、規模の小さい企業群を中心にプラスの効果を確認された。規模の大きい企業群など、効果が統計的に有意となっていない部分については、サンプル数の問題や、補助上限の影響など様々な理由が考えられる。

(図表17) ものづくり補助金受給が売上伸び率・従業員数の増加に与えた影響(製造業)

		~5人	6~20人	21~50人	51~100人	101~150人	151~300人	301~500人	501人~	
売上高伸び率	2012年度補正予算事業の効果 (2012年→2018年)	係数	0.261***	0.128***	0.090***	0.089***	0.065**	0.055*	0.006	0.006
		n	222	1900	2732	1814	756	698	124	48
	2013年度補正予算事業の効果 (2013年→2018年)	係数	0.176***	0.151***	0.063***	0.023	0.066**	0.016	-0.043	0.059
		n	346	1868	2006	1170	432	342	76	28
	2014年度補正予算事業の効果 (2014年→2018年)	係数	0.206***	0.114***	0.026	-0.031	0.023	0.051	0.018	0.031
		n	278	1366	1262	608	208	158	38	22
	2015年度補正予算事業の効果 (2015年→2018年)	係数	0.163***	0.054**	0.044**	0.011	0.084*	0.028	0.108	0.749
		n	194	788	620	270	116	96	26	4
従業員数の増加	2012年度補正予算事業の効果 (2012年→2018年)	係数	0.703**	2.51***	2.33***	7.58***	2.08	-5.83	-19.6	20.6
		n	222	1904	2746	1830	766	700	126	44
	2013年度補正予算事業の効果 (2013年→2018年)	係数	0.948***	1.57***	2.24***	2.68**	-0.303	2.77	20.2	-16.6
		n	348	1876	2010	1170	436	346	76	26
	2014年度補正予算事業の効果 (2014年→2018年)	係数	1.42**	0.891***	0.075	0.801	0.752	0.241	19.9	48
		n	280	1370	1278	612	210	158	38	20
	2015年度補正予算事業の効果 (2015年→2018年)	係数	0.282	0.527**	0.723	2.88	5.26	5.48	79.8***	-118.5
		n	194	790	622	270	116	96	26	4

2012年度補正予算のものづくり補助金の採択企業をもとにPSmatchingを行い(2012年時点の属性がもの補助採択企業と似ている企業を抽出し)、2012~2018年の売上高の伸びについて差があるか、Difference in Difference(差の差)の検定を実施。  
他の対象年度や対象指標(従業員数の増加)についても同様の方法で分析。

(注) \*\*\*は1%水準、\*\*は5%水準、\*は10%水準でそれぞれ統計的に有意な推計値  
\*がないデータについては、統計的には有意でない(効果があるとは言えない)

(出典) TSRデータより作成

## (2) サポイン事業(戦略的基盤技術高度化・連携支援事業)<sup>16</sup>

中小企業が産学官連携により取り組む研究開発を支援するサポイン事業(事業期間:2~3年、補助上限:総額9,750万円)は、事業化率や総予算投入額に対する支援した研究開発等に関する売上累積額などを事業のアウトカム指標としているが<sup>17</sup>、補助上限が高く、中堅企業に規模拡大を目指す中小企業への支援という観点からも中心的な施策の1つである。

まず、採択事業者の企業規模を見ると、従業員数101人~300人の企業が全体の24%、301人以上の企業が6%<sup>18</sup>であり、比較的規模の大きい中小企業が利用していることが確認された。

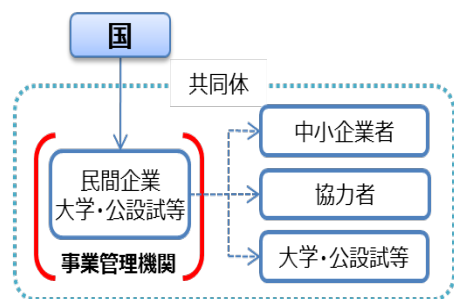
<sup>16</sup> 2006年度予算事業以降で延べ2,000件以上を支援(採択倍率は約3.4倍、2019年度は137件を採択)。

<sup>17</sup> 2020年度からは採択事業者の付加価値額の増加などもアウトカム指標に追加

<sup>18</sup> 2019年度予算事業

(図表 18) サポイン事業のスキームと採択事業者の企業規模

### サポイン事業のスキーム (2019年度事業)



予算額	114.6億円
補助上限	(単年度) 4,500万円以下 (3年間総額) 9,750万円以下
補助率	2/3以内 ※事業管理機関が大学・公設試等の場合、 大学・公設試等の補助率は定額

(注)2014年度事業までは補助事業ではなく委託事業として実施

採択件数 (申請件数)	137件 (304件)
従業員規模別内訳	
~50人	53%
51~100人	18%
101~300人	24%
301人~	6%

また、サポイン事業が、売上高又は出荷額の増加に与えた影響については、中小企業庁の調査事業で詳細な分析が行われている。補助金採択の有無を変数とした回帰分析に加え、採択企業と非採択企業の申請書の得点を用いた回帰分断デザイン (RD デザイン) により支援の効果を分析しており、採択企業は、同等の特性を持つ非採択企業と比べて、採択から6~8年後に、毎年の売上高で20億円程度プラスの効果があることが確認されている。また、従業員数についても、一部の分析でプラスの効果が確認されている。

(図表 19) サポイン事業の採択が売上高又は出荷額、従業員数の増加に与えた影響

### 2006~2008年度事業の申請企業についての分析結果

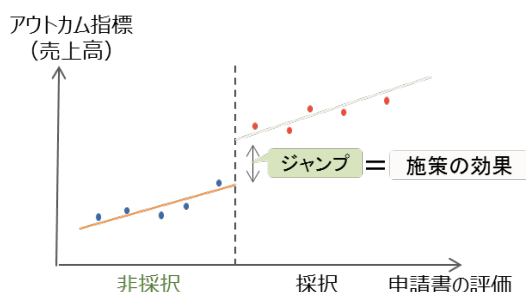
通常の「回帰分析(固定効果モデル)」に加え、採択企業と非採択企業の申請書の得点を用いた「回帰分断デザイン(RDデザイン)」により、支援の効果を分析

アウトカム指標	分析方法	活用データ	採択から6年目	採択から8年目
売上高 又は 出荷額	回帰分析	民間データ	10.9億円*	20.8億円***
		工業統計	2.6億円	8.9億円**
	RDデザイン	民間データ	85.0億円	38.3億円
		工業統計	15.0億円**	10.0億円
従業員数	回帰分析	民間データ	11.85人	4.36人
		工業統計	7.274人**	7.049人
	RDデザイン	民間データ	70人	2人
		工業統計	22人	-

※ \*\*\*は1%水準、\*\*は5%水準、\*は10%水準でそれぞれ統計的に有意な推計値  
\*がないデータについては、統計的には有意でない(効果があるとは言えない)

(出典) 平成29年度戦略的基盤技術高度化支援事業の効果測定に関する調査事業  
(三菱UFJリサーチ&コンサルティング株式会社、中小企業庁委託調査)

<回帰分断デザインに基づく効果測定のイメージ>



今回の検証により、ものづくり補助金やサポイン事業が、売上高や従業員数の増加など中小企業の規模拡大の観点からも有効な施策であることが確認された。費用対効果の算出なども含め、引き続き施策の効果に関する因果関係分析を深めながら、施策の改善に取り組んでいくことが重要である。



## 第4章 今後の中小企業政策の方向性

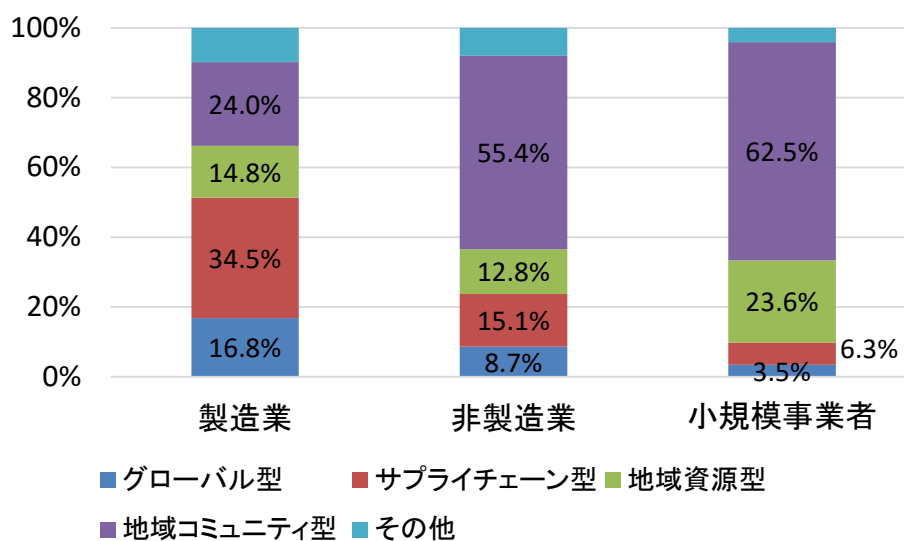
### (1) 中小企業の類型

中小企業・小規模事業者に期待される役割・機能を「地域コミュニティ型（地域の課題解決と暮らしの実需に応えるサービスを提供）」、「地域資源型（地域資源等を活用、良いモノ・サービスを高く提供し、付加価値向上を実現）」、「サプライチェーン型（独自技術を用いて、サプライチェーンの中で活躍し、生産性向上を実現）」、「グローバル型（グローバル展開などにより、中堅企業に成長、高い生産性を実現）」の4つの類型に分類し、類型ごとに、成長や支援のあり方を検討する。

「中小企業全体」、「小規模事業者」それぞれについて、目指す姿として最も近い役割・機能についてアンケートを行ったところ、

- 中小製造業では、「サプライチェーン型」、「グローバル型」を目指す企業を合わせると約半数、
- 中小非製造業では、「地域コミュニティ型」を目指す企業が半数強、
- 小規模事業者では、「地域資源型」、「地域コミュニティ型」を目指す企業を合わせると85%強、となっている。

(図表 20) 目指す姿の類型<sup>19</sup>

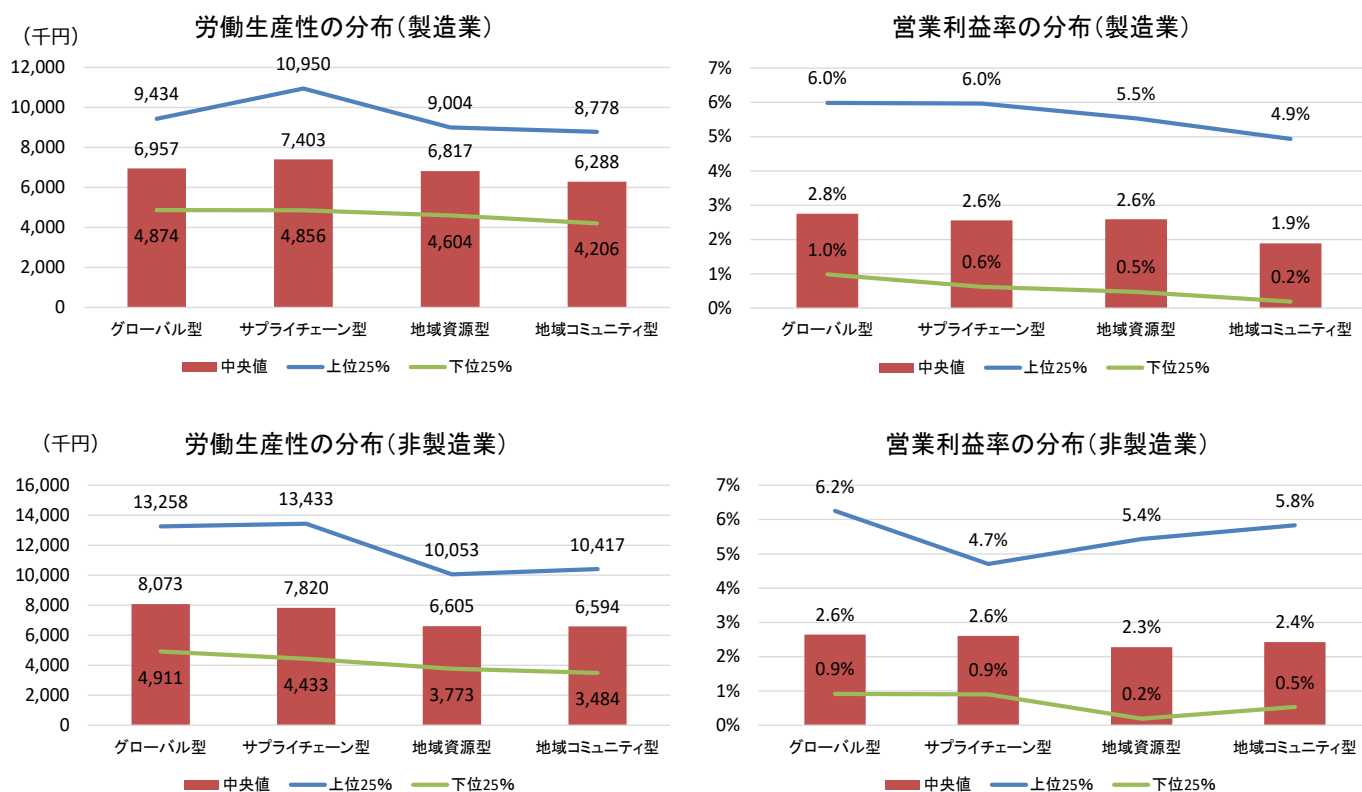


資料：(株)東京商工リサーチ「中小企業の付加価値向上に関するアンケート」(製造業・非製造業)  
みずほ情報総研(株)「地域における小規模事業者の事業活動等に関する調査」(小規模事業者)

また、目指す姿の類型別に、経営指標を分析すると、「グローバル型」や「サプライチェーン型」を目指す企業は、「地域資源型」や「地域コミュニティ型」を目指す企業よりも、労働生産性や営業利益率が上回る傾向にある。

<sup>19</sup> アンケート調査では、「地域コミュニティ型」は「生活インフラ型」として質問。(図表 21)も同様。

(図表 21) 目指す姿の類型別の労働生産性及び営業利益率



資料：(株)東京商工リサーチ「中小企業の付加価値向上に関するアンケート」

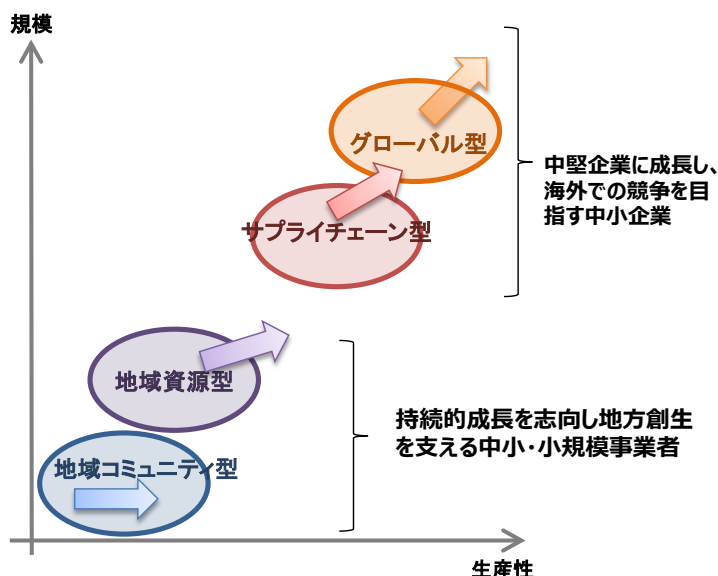
「地域資源型」や「地域コミュニティ型」は、概ね、企業規模が小さく、特に、「地域コミュニティ型」は、現状を維持しつつ、地域の課題解決に資する事業活動を志向する傾向にある。他方、「グローバル型」や「サプライチェーン型」は、概ね、企業規模が大きく、規模拡大・成長志向にある。

このような特徴を踏まえると、

- 「地域資源型」や「地域コミュニティ型」の企業については、規模拡大による労働生産性向上ではなく、持続的成長・発展を通じた地域経済や雇用の維持
- 「グローバル型」、「サプライチェーン型」の企業については、中堅企業への成長を通じて海外で競争できる企業を増やす

という観点から、それぞれ支援を進めていくことが適切である。

(図表 22) 類型別成長のイメージ



(2) 地域資源型・地域コミュニティ型企業の目指す方向性と支援のあり方

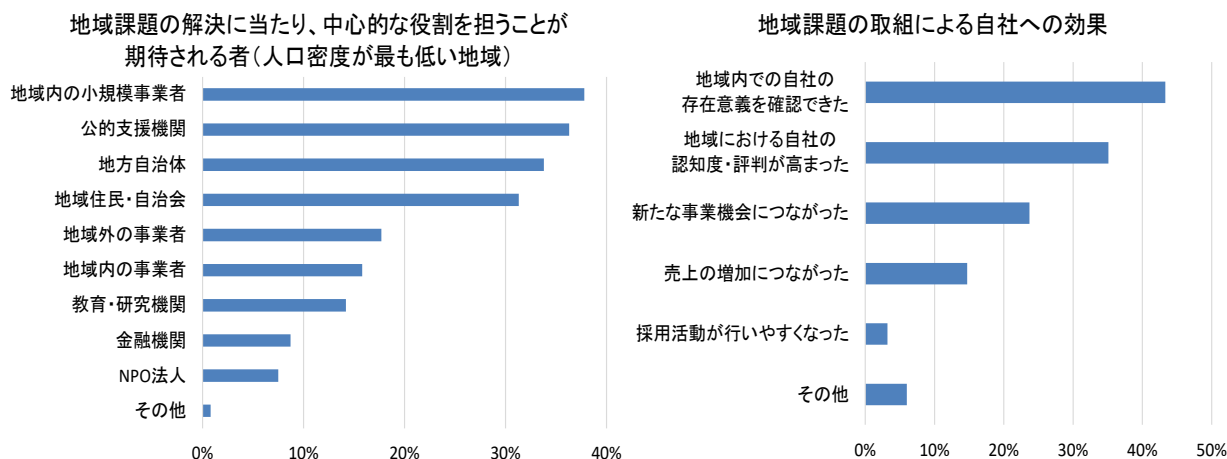
①地域の中小企業・小規模事業者の現状と課題

i) 地域課題の解決と中小企業・小規模事業者

人口密度の低い地方になればなるほど、商店街の衰退、働き手・働く場所の不足、地場産業の衰退などの地域課題に直面しており、こうした課題の解決は、地域の持続性確保の観点からも重要な取組である。地域住民に、「地域課題の解決に当たり、中心的な役割を担うことが期待される者」についてアンケート調査を実施したところ、特に、人口密度が低い地域において、「地域内の小規模事業者」に期待する住民が最も多かった。加えて、地域課題解決の取組による自社への効果について調査したところ、「新たな事業機会につながった」、「売上の増加につながった」との回答が一定程度あり、地域課題への取組は、事業に好影響を与える可能性がある。

他方で、2045年の総人口は、2015年と比較すると、7割以上の市区町村で2割以上減少の見込みであり、特に、人口減少の著しい地方において、需要の減少により中小企業・小規模事業者の事業の存立基盤が大きく揺らいでいる。

(図表 23) 地域課題解決と小規模事業者の事業活動



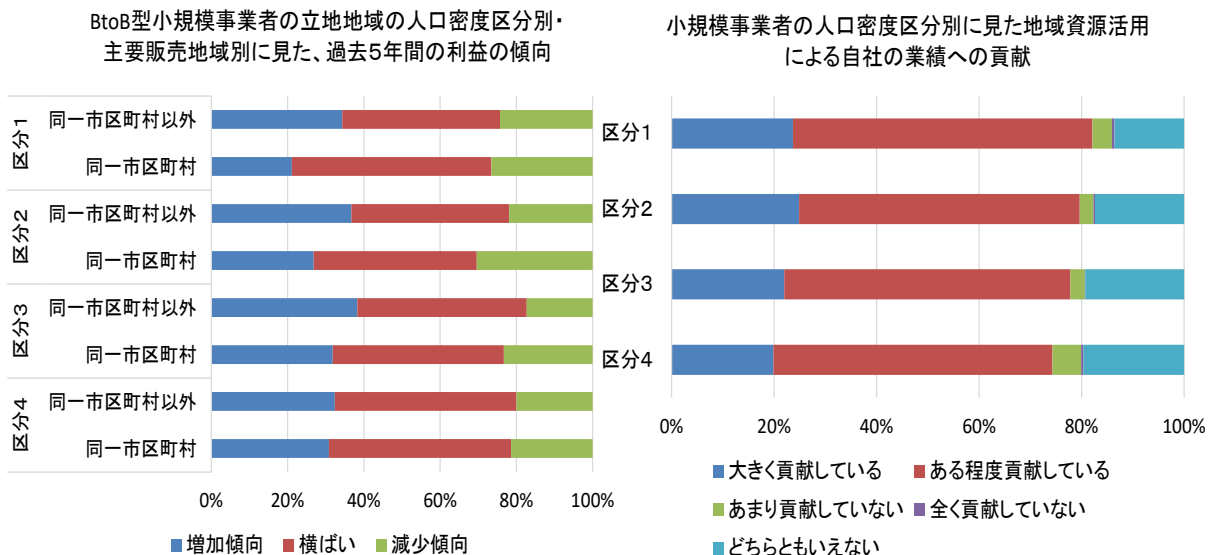
資料：みずほ情報総研（株）「地域における小規模事業者の事業活動等に関する調査」  
 (注)人口密度が最も低い地域とは、人口密度の四分位で各市区町村を4つの区分に分けた中で最も低い区分。

ii) 地域資源の活用<sup>20</sup>

域内需要の減少が進む中で、事業者が利益を獲得していくためには、域外への販路開拓が重要である。B to C型ではなく、B to B型のビジネスを行う小規模事業者においても、「主要販売先が同一市区町村以外」の事業者は、「主要販売先が同一市区町村」の事業者より、利益が増加傾向にある。

併せて、マークアップ率の向上につながる、「質の高い商品・サービスを相応の価格で提供すること」を目指す取組も必要である。その際、地域資源を活用することで、商品・サービスの優位性を訴求することも効果的である。人口密度区別に、小規模事業者の地域資源活用による自社の業績への貢献を調査したところ、全ての地域で、地域資源活用は業績に「大きく貢献」、「ある程度貢献」との回答が多くなっており、人口密度が低い地域ほど、その傾向が強くなっている。

(図表 24) 小規模事業者の販路・地域資源活用と業績の関係



資料：みずほ情報総研（株）「地域における小規模事業者の事業活動等に関する調査」  
 (注)人口密度区分とは、人口密度の四分位で各市区町村を4つの区分（人口密度が低いものから、区分1～区分4）に分けたもの。

②人口・需要の減少を踏まえた地域の中小企業・小規模事業者の支援の方向性

引き続き、持続化補助金等を通じて、小規模事業者の新たなビジネス構築や販路開拓の取組を支援することは重要な政策課題である。加えて、人口減少により地域内の総需要（消費）が減少していく中、こうした個々の事業者による生産性向上の取組に加え、

- 地域の需給バランスを踏まえた持続可能な経済圏を形成する（地域コミュニティ型）とともに、
- 地域資源を最大限活用した域外需要の取り込み（地域資源型）を目指すことも必要である。

<sup>20</sup> 地域資源とは、地域の特産物である農林水産品、地域の伝統工芸品、産業集積に由来した鉱工業品やその技術、観光資源、その他地域に由来すると企業が認識する資源などを意味する。

(図表 25) 「地域コミュニティ型」、「地域資源型」企業の支援の方向性

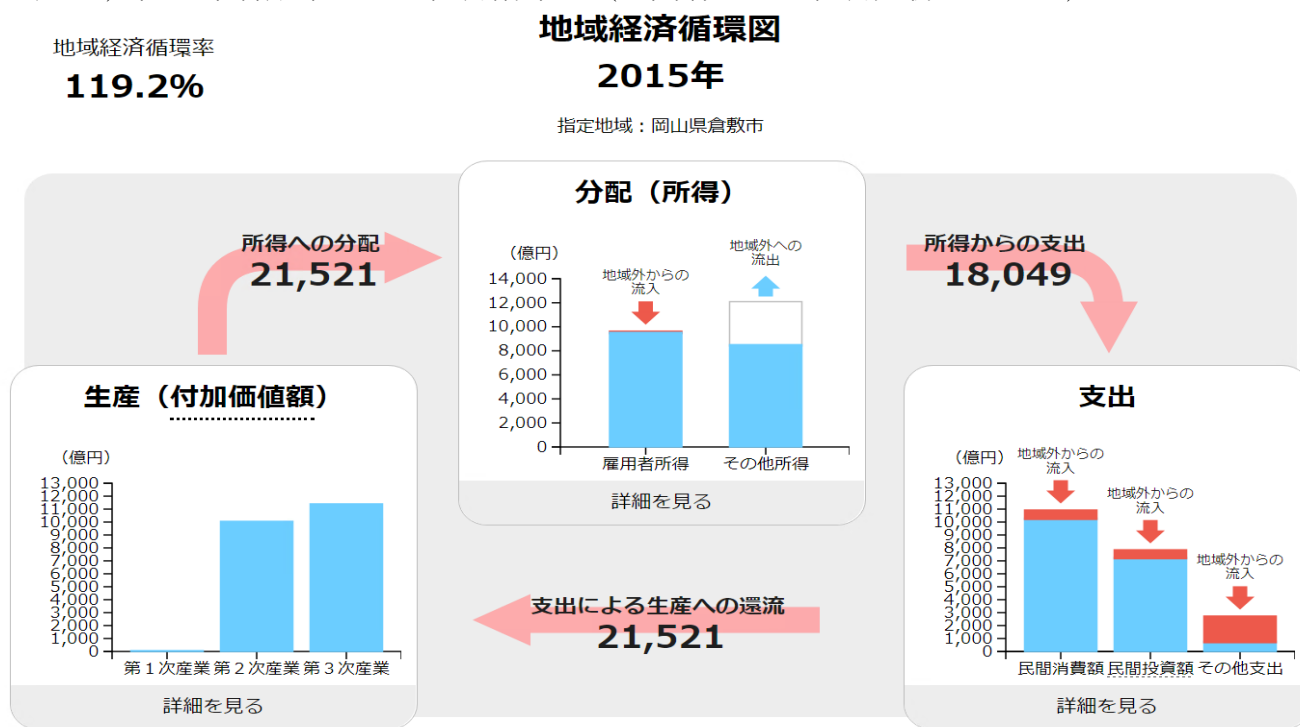


その際、地域の担い手（ローカル・マネジメント法人、DMO、地域商社、商店街振興組合等）を特定の上、国と基礎自治体等が連携して、持続可能な地域経済モデルを確立することが重要である。

具体的には、「地域の持続的発展のための中小事業者等の機能活性化」（例：地域商業機能複合化推進事業）、「基礎自治体等が策定した産業振興戦略の後押し」（例：自治体連携型補助金）、「新事業創出支援」（例：ビジネスプランの作成から商品開発・販路開拓まで伴走支援）、「海外展開を含む販路開拓支援」（例：（独）中小企業基盤整備機構の伴走支援、JAPAN ブランド育成）などを通じて、「地域コミュニティ型」、「地域資源型」企業の持続的成長をサポートすることが必要ではないか。併せて、地域における雇用創出や多様性の確保の観点から、創業の促進も不可欠である。このため、創業時の課題である顧客・販路の開拓を伴走型で支援するとともに、既存事業者からの経営資源の引継ぎによる創業を後押ししていくことも重要である。

実際、倉敷市のように、基礎自治体が積極的に関与することで、地域内での経済循環を実現した地域もあり、このような事例も参考に、持続可能な地域づくりを進めることが求められる。

(図表 26) 岡山県倉敷市の地域経済循環図（内閣府・地域経済分析システム）



上記のとおり、倉敷市では、地域経済循環率（生産/分配）が100%を超えており、自律的に経済が循環<sup>21</sup>している。この要因としては、倉敷市による美観地区の整備による観光客の増加などが想定される。

### ③小規模事業者の定義の考え方

多くが「地域コミュニティ型」に属する小規模事業者への支援に関しては、その範囲についても議論を行った。

全国の中小企業約358万者のうち約305万者が小規模事業者であり、地域における小規模事業者の存在意義は大きい。小規模事業者は、経営資源の確保が困難であることが多いという認識の下、その活力を最大限引き出して、事業活動を活性化させるため、2013年に「小規模企業活性化法」により、特定の業種についての小規模事業者の範囲の弾力化を政令で行うことが可能となった。

前回の政令改正から一定期間が経過したこと、また、経済団体から要望があること<sup>22</sup>を踏まえ、小規模事業者の範囲拡大の妥当性について検証を行った。

小規模事業者の範囲の弾力化を検討する際の基準<sup>23</sup>は以下の通りである。

<sup>21</sup> 「所得からの支出<支出による生産への環流」の場合、域外からの流入によって生産が拡大。「所得からの支出<所得への分配」の場合、域内所得によって支出が賄われている。

<sup>22</sup> 例えば、2021年度中小企業・地域活性化施策に関する意見・要望（2020年8月31日 日本商工会議所）（抜粋）「コロナ禍で特に必要とされるITツールの普及・発展に対応するため、サービス業のうち、特に多重下請構造にあり、正社員を中心に労働集約的な業種である情報サービス業等について、2014年1月に拡大された娯楽・宿泊業と同様、小規模事業者の従業員要件を5人以下から、多重下請構造にある建設業や労働集約的な運輸業等と同様の20人以下へ拡大」

<sup>23</sup> 第1回中小企業政策審議会小規模企業政策小委員会（2013年9月27日）において、弾力化を行う業種について

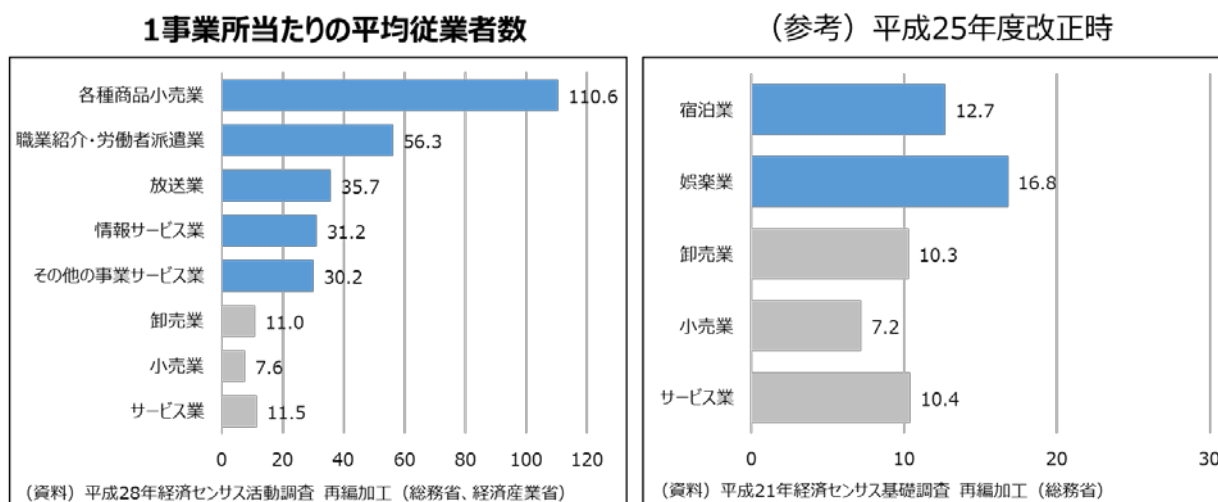


- i) 従業員数等の業態特性が構造的に他業種と異なっていること。
- ii) 零細的性質について経営指標に基づいて分析を行い、現行の定義ではカバーできない落ち込みが確認できること。
- iii) 現行の定義による小規模事業者の比率が、当該業種においては相対的に低く、従業員基準を引き上げても他の業種とのバランスを失しないこと。
- iv) 当該業種を所管する関係省庁や業界団体から具体的な要望が寄せられていること。

過去、小規模事業者の範囲の変更がなされた「宿泊業」及び「娯楽業」も、これらの基準を全て満たした上で、見直しがされている。

i) については、「従業員5人以下」とされている商業・サービス業について、1事業所当たりの平均従業員数を算出し、平均従業員数の多い上位5業種（各種商品小売業、職業紹介・労働者派遣業、放送業、情報サービス業及びその他の事業サービス業）を対象に、ii)～iv)につき分析を行った。

(図表 27) 1事業所当たりの平均従業員数

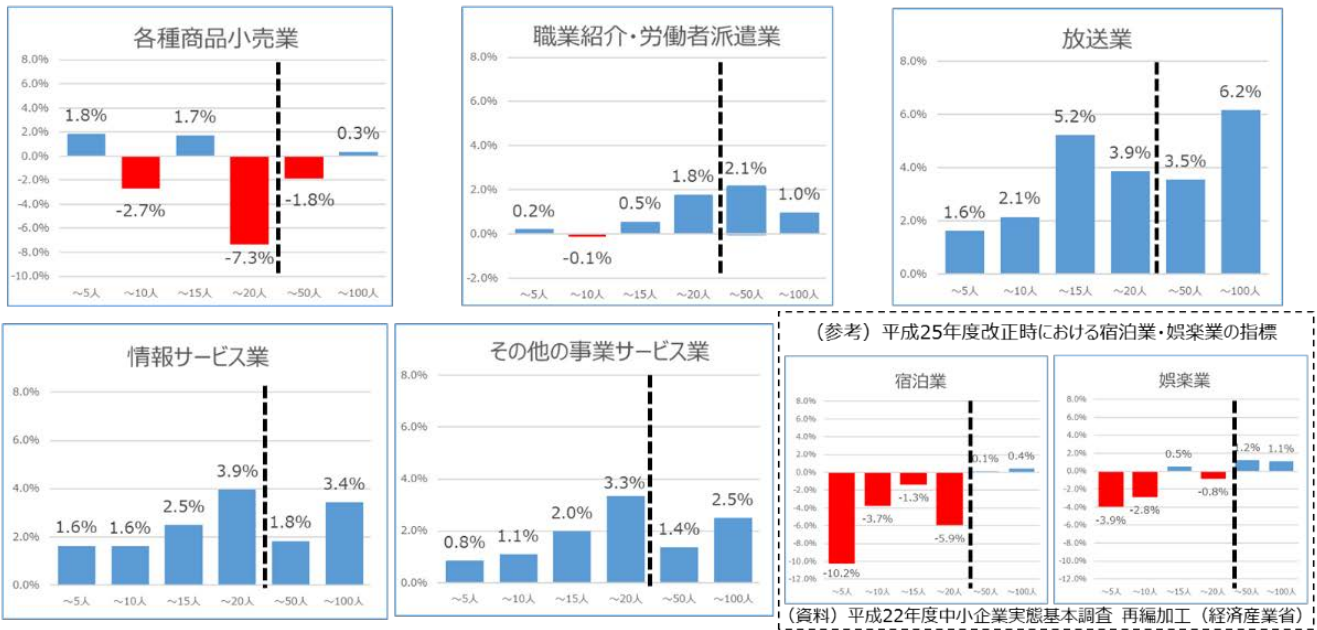


【参考】日本標準産業分類 説明及び内容例示 (総務省)  
 ・各種商品小売業とは、衣、食、住にわたる各種の商品を一括して一事業所で小売する事業所 (ミニスーパーなど)  
 ・職業紹介・労働者派遣業とは、労働者に職業を斡旋する事業所及び労働派遣業を行う事業所 (職業紹介業、労働者派遣業など)  
 ・放送業とは、講習によって直接視聴される目的をもって、無線又は優先の電気通信設備により放送事業を行う事業所 (テレビ、ラジオ放送業など)  
 ・情報サービス業とは、受託開発・組込み・パッケージ・ゲームソフトウェアの作成及び作成に関する調査・分析・助言などを行う事業所など (ソフトウェア業など)  
 ・その他の事業サービス業とは、企業経営を対象としてサービスを提供するほかに分類されない事業所 (ワープロ入力業、ビルメンテナンス業、警備業、コールセンター業など)

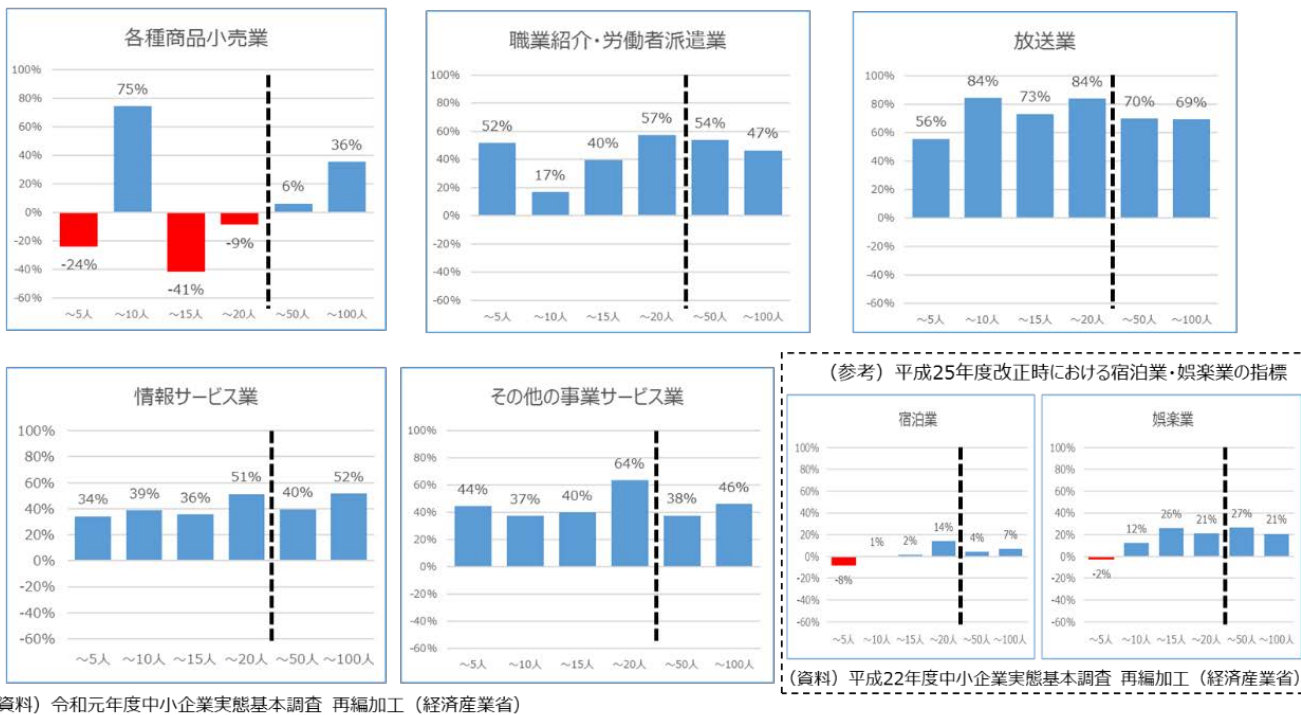
ii) の基準については、代表的な経営指標である「売上高営業利益率」、「自己資本比率」、「一人当たり付加価値額 (労働生産性)」について検証したところ、売上高営業利益率と自己資本比率では、各種商品小売業において従業員20人以下の企業群に大きな落ち込みが見られた。他方、労働生産性については、業種によってばらつきはあるものの、宿泊業・娯楽業の範囲を見直した時ほどの大きな落ち込みは確認できないことが分かる。

ては、過去の中小企業者の定義の弾力化を行った際の考え方も参考に、i)～iv)の基準を提示。

(図表 28) 売上高営業利益率

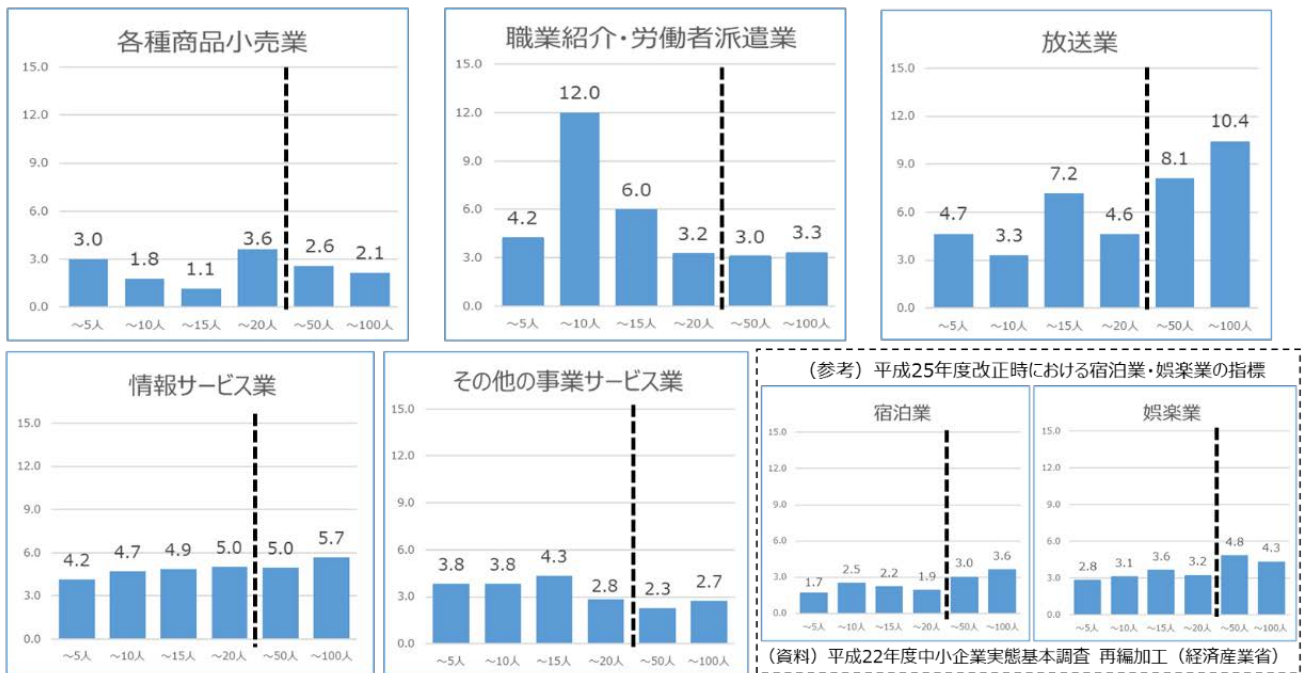


(図表 29) 自己資本比率



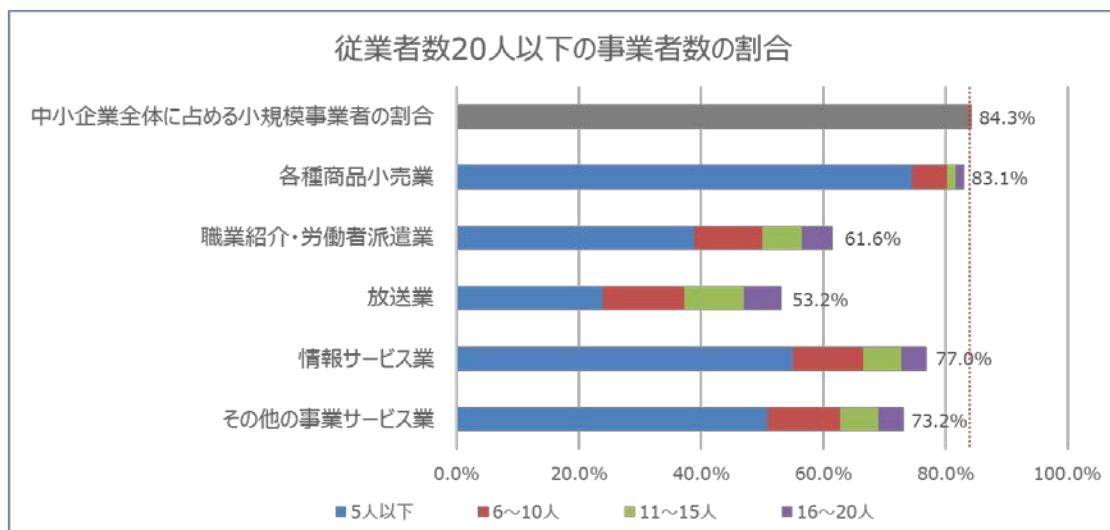


(図表 30) 労働生産性



iii) の基準については、従業員数基準を20人以下に引き上げた場合、いずれの業種も中小企業全体に占める小規模事業者数の割合である84.3%を下回っており、他業種とのバランスは失しないと考えられる。

(図表 31) 小規模事業者の比率



iv) については、日本商工会議所や一般社団法人全国地域情報産業団体連合会から、特に情報サービス業の従業員基準の拡大が要望されている。

以上、1事業所当たりの平均従業員数が多い上位5業種を検証した結果、平均従業員数は、いずれの業種も小売・卸売・サービス業全体と比較して多いが、経営指標の分析では、大きな落ち込みが全ての指標で見られる業種はなかった。一方、小規模事業者数の比率はいずれの業種も全

体平均（84.3%）を下回っており、従業員基準を引き上げても他の業種とのバランスを失しないと考えられる。

このように、今回の検証では現行の基準の全てを満たす業種は無かったが、小規模事業者の経営基盤の充実を図っていく観点からも、今後も継続的に業種ごとの経営指標の分析等を行い、必要に応じて小規模事業者の定義の検証を行っていくことが重要である。また、検証に当たっては、小規模事業者故の経営の脆弱性や実態、政策支援の必要性の観点等から、多角的、総合的に検討することが必要である。なお、今回の検証に際し、小規模事業者のIT化を推進する観点から、情報サービス業の範囲の拡充が必要との意見があった。

今回の検証も踏まえ、小規模事業者の意義・役割に十分配慮し、今後も小規模事業者政策を推進していくことが適切である。

### （3）グローバル型・サプライチェーン型企業の目指す方向性と支援のあり方

#### ①成長・規模拡大支援

中小企業から中堅企業へと規模を拡大する企業のうち、i) 資本金を増加、ii) その後、従業員を増加させるというパスを通過して規模を拡大する企業が大半を占める。

（図表 32）2005年に「資本金3億円以下かつ従業員数300人以下」であり、2017年までに中堅企業に成長した企業のパス（製造業等）

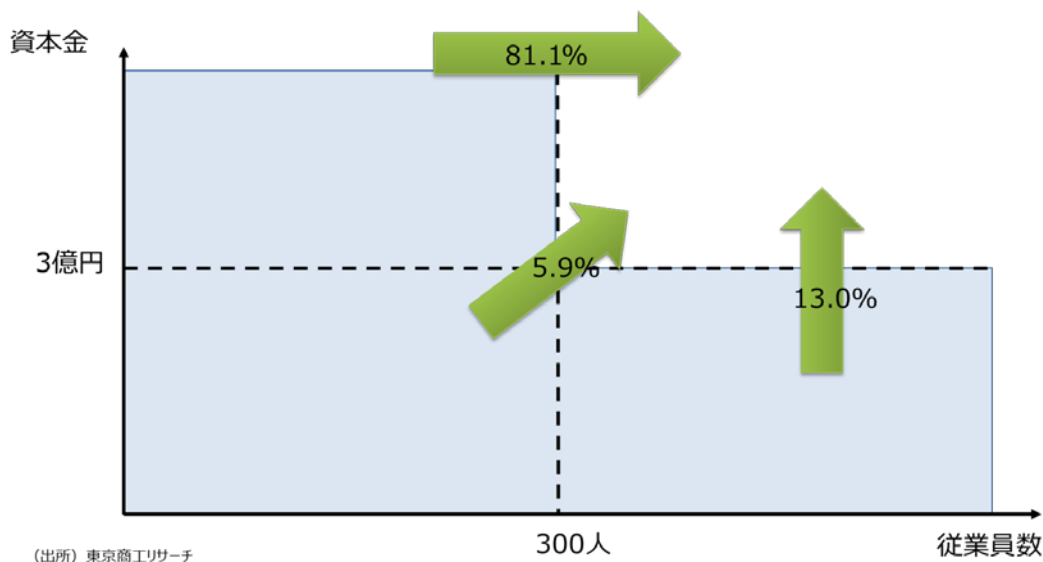
<2005年>					<2007年>					
資本金規模	5億円超～	0	0	0	0	5億円超～	1	0	1	1
	3億円超～5億円以下	0	0	0	0	3億円超～5億円以下	3	2	0	0
	1億円超～3億円以下	24	0	0	0	1億円超～3億円以下	13	4	0	0
	3千万円～1億円以下	14	0	0	0	3千万円～1億円以下	8	0	0	0
企業数(社)	従業員規模				従業員規模					
	50人以上～ 300人以下	300人超～ 400人以下	400人超～ 500人以下	500人超～		50人以上～ 300人以下	300人超～ 400人以下	400人超～ 500人以下	500人超～	
<2012年>					<2017年>					
資本金規模	5億円超～	4	1	1	2	5億円超～	0	4	4	4
	3億円超～5億円以下	8	5	1	4	3億円超～5億円以下	0	13	6	7
	1億円超～3億円以下	3	4	0	2	1億円超～3億円以下	0	0	0	0
	3千万円～1億円以下	3	0	0	0	3千万円～1億円以下	0	0	0	0
企業数(社)	従業員規模				従業員規模					
	50人以上～ 300人以下	300人超～ 400人以下	400人超～ 500人以下	500人超～		50人以上～ 300人以下	300人超～ 400人以下	400人超～ 500人以下	500人超～	

資料：経済産業省「企業活動基本調査」再編加工  
2007年は5社のデータが欠損。

また、中小企業から中堅企業に規模拡大した企業のうち、従業員規模を超えて中堅企業となった企業が大半を占める。製造業等では約87%の企業が従業員規模の基準を超えて中堅企業に成長している<sup>24</sup>。中小企業から中堅企業への規模拡大支援については、このような傾向を踏まえて検討することが必要である。

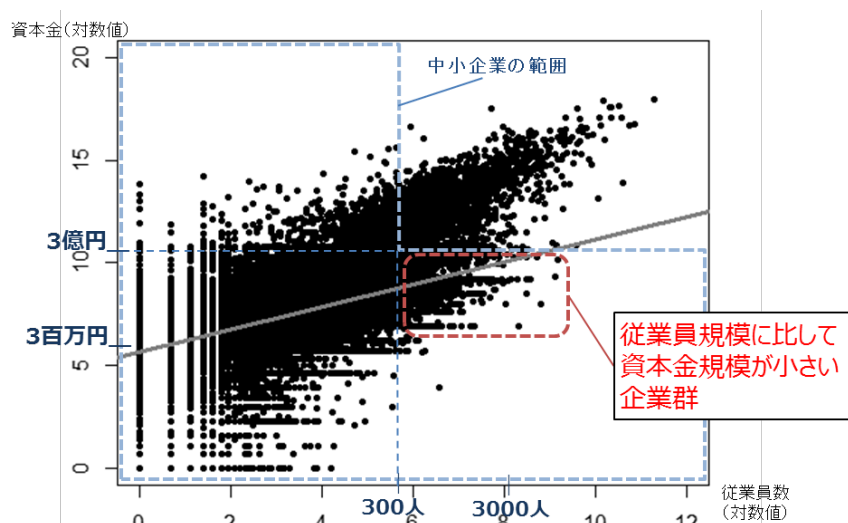
<sup>24</sup> 2011年、2012年、2013年の各年において、中堅企業となった企業の割合。

(図表 33) 中小企業から中堅企業への規模拡大パス (製造業等)



中小企業から中堅企業への規模拡大パスを踏まえると、事業規模が拡大すると資本金と従業員数が共に拡大するのが自然だと考えられるが、実際には従業員規模が大きい一方で資本金が小さい中小企業が存在する。

(図表 34) 資本金規模と従業員規模の分布 (2016年、製造業)

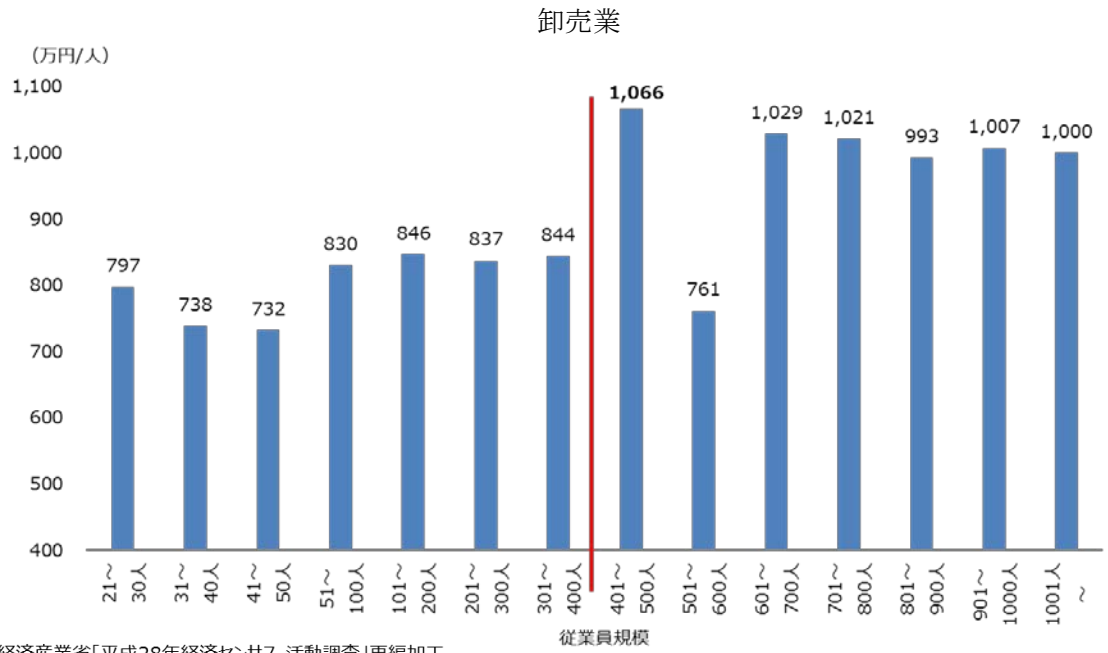


資料：総務省・経済産業省「平成28年経済センサス-活動調査」再編加工

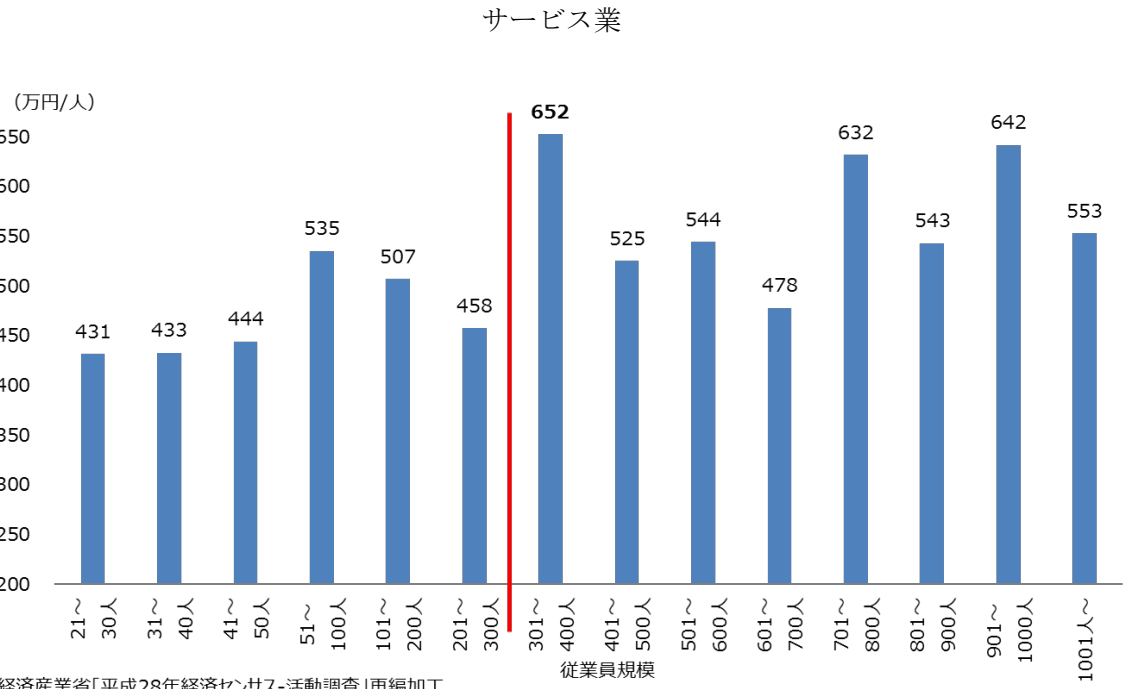
以上を踏まえ、中小企業の規模拡大を促進する観点からは、一般的に中堅企業への規模拡大の可能性が高い企業群を重点的に支援することが効果的であると考えられる。このため、規模拡大促進策については、資本金基準によらず従業員基準で支援対象を画することを検討するべきではないか。

従業員基準の設定に当たっては、経営資源（資金、人材等）へのアクセス能力を補完する観点から、基本的に、高い労働生産性を達成している従業員規模の手前の企業群までを対象としてはどうか。具体的には、卸売業では、従業員数 401～500 人の企業群で労働生産性が高くなっているため、従業員数 400 人までを対象、サービス業及び小売業では、従業員数 301～400 人の企業群で労働生産性が高くなっているため、従業員数 300 人までを対象としてはどうか。

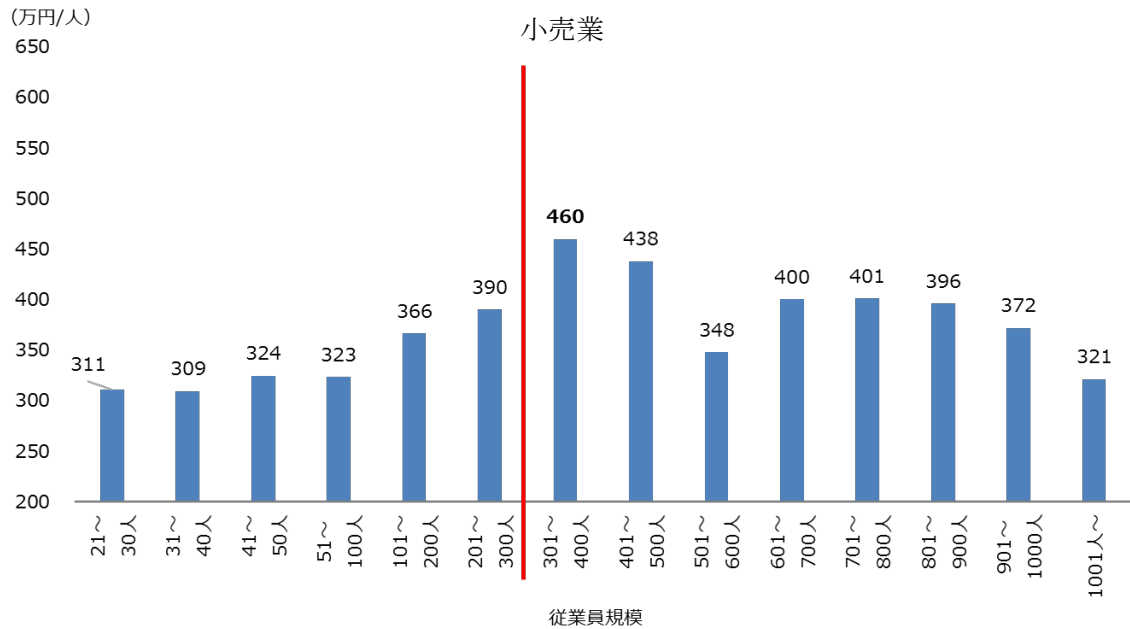
(図表 35) 業種別・従業員規模別労働生産性



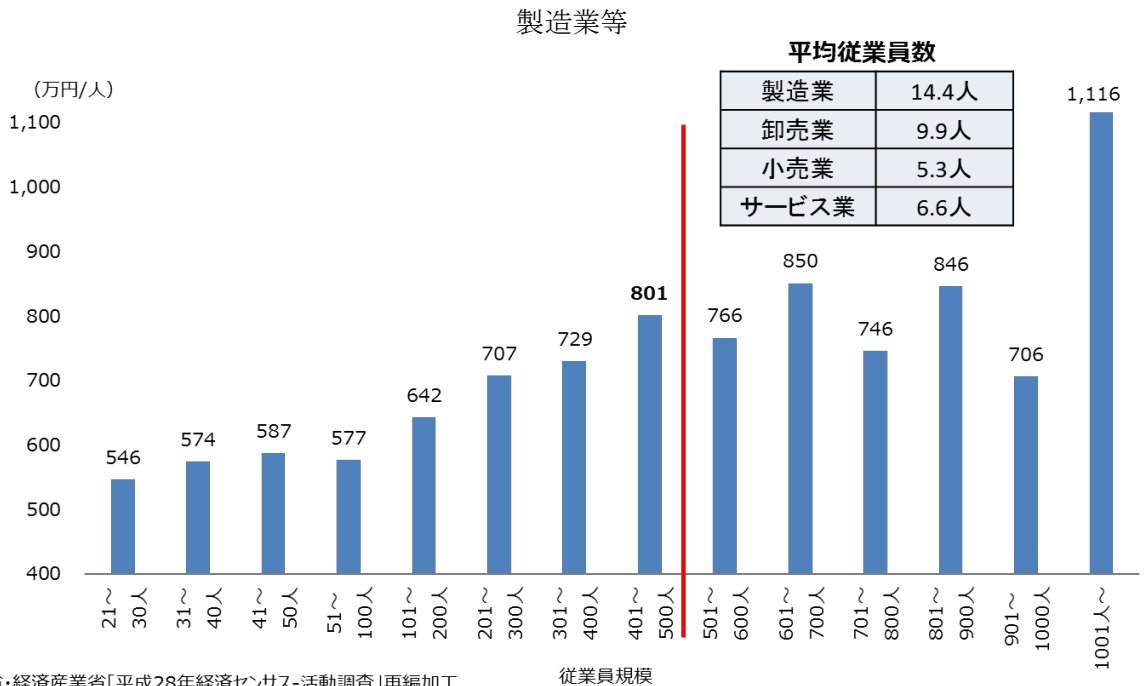
資料：総務省・経済産業省「平成28年経済センサス-活動調査」再編加工



資料：総務省・経済産業省「平成28年経済センサス-活動調査」再編加工



資料：総務省・経済産業省「平成28年経済センサス-活動調査」再編加工

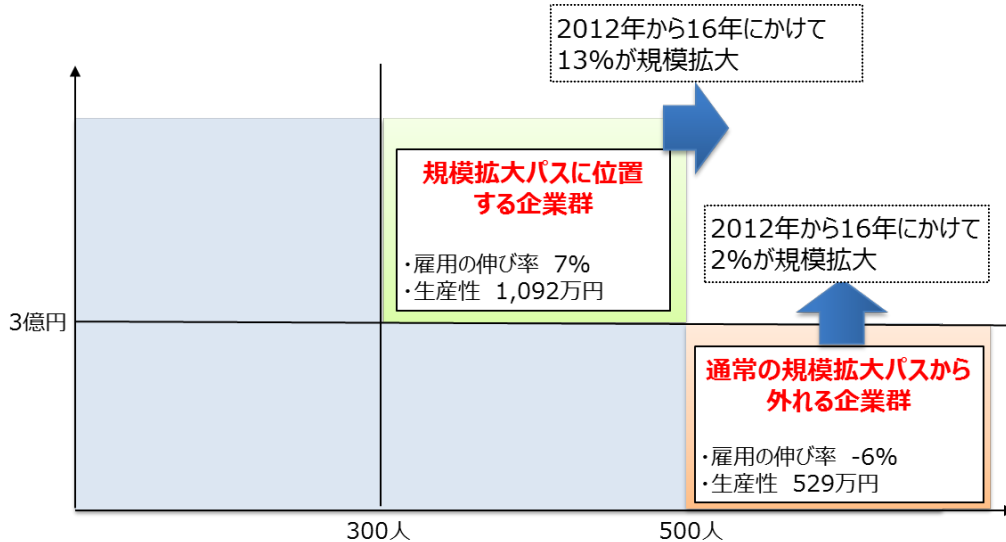


資料：総務省・経済産業省「平成28年経済センサス-活動調査」再編加工

なお、製造業等については、従業員数 401~500 人、601~ 700 人、801~900 人、1,001 人以上の企業群で労働生産性が高くなっている。まず、1,001 人以上の企業群は、従業員規模が相当大きく、実質的に大企業と言える。従業員数 501~1000 人規模の企業群の労働生産性の平均値を計算すると約 784 万円/人となるため、従業員数 401~500 人の企業群（労働生産性：約 801 万円/人）が、事実上、労働生産性の「山」となっていると解釈できる。以上を踏まえると、従業員数 400 人までの企業を対象とすることが考えられるが、この基準は卸売業と同一となり、製造業の平均従業員数が卸売業の 1.5 倍となっていることとのバランスを失することになる。このため、製造業等については、従業員数 500 人までを規模拡大促進策の対象としてはどうか。

上記を基準として設定した場合、中小企業から中堅企業へと規模を拡大する企業のカバー率<sup>25</sup>は製造業等で約94%、卸売業で約98%、サービス業で約95%、小売業で約98%と、大半をカバーできる。また、これらの基準により新たに支援対象に含まれる規模拡大パスに位置する企業群は、雇用の伸び率が高く、更なる規模拡大も期待できる。

(図表 36) 資本金・従業員規模別の分析 (製造業等)



※雇用の伸び率:2012年と2016年の比較(平成24年・28年経済センサス-活動調査 再編加工)  
 ※生産性:2016年の値(中小製造業等の平均は620万円)(平成28年経済センサス-活動調査 再編加工)  
 ※2012~16年にかけて規模拡大した企業:2012年に当該領域に属した企業のうち、2016年までに別の領域に移動した企業の割合(企業活動基本調査 再編加工)

以上を踏まえ、中小企業の事業・規模拡大促進策においては、対象事業者について労働生産性を基本に設定する従業員基準で範囲を画してはどうか。具体的には、中小企業の事業・規模拡大を支援する法律(「中小企業等経営強化法」のうち「経営力向上計画」・「経営革新計画」、「地域未来投資促進法」の「地域経済牽引事業計画」)については、新たな支援対象類型を創設することとし、併せて、事業・規模拡大に資する一定の補助金や金融支援の対象も見直してはどうか。なお、対象に含めない企業群<sup>26</sup>については、企業の設備投資計画等への影響を緩和するため、一定の猶予期間が必要であると考えられる。

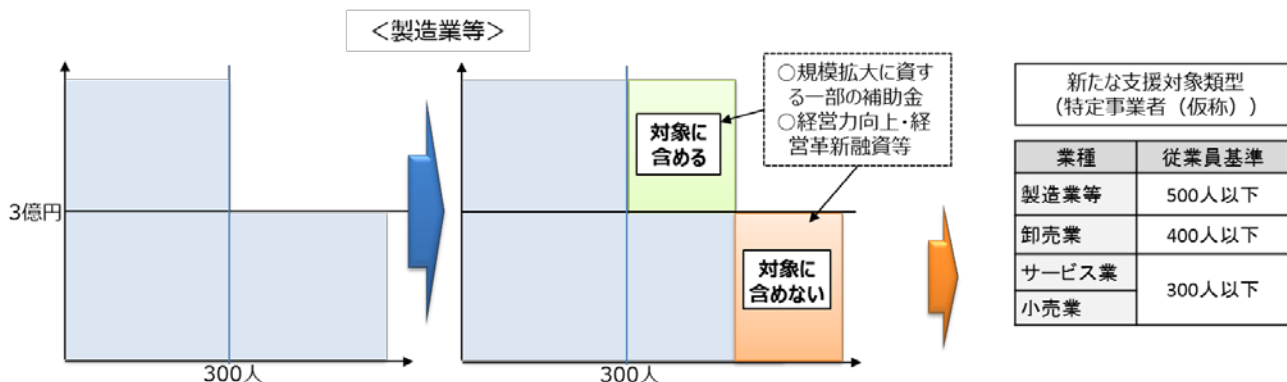
なお、中小企業基本法は、規模拡大支援だけでなく、地域コミュニティを支える中小企業支援、取引適正化、災害・危機対応支援など多岐に亘る中小企業支援の対象の考え方を示すものであるため、その定義を見直す必要はないと考えられる。

<sup>25</sup> (株)東京商工リサーチデータベースより算出。

<sup>26</sup> 一般的な規模拡大パスから外れており、経営基盤が比較的安定している。



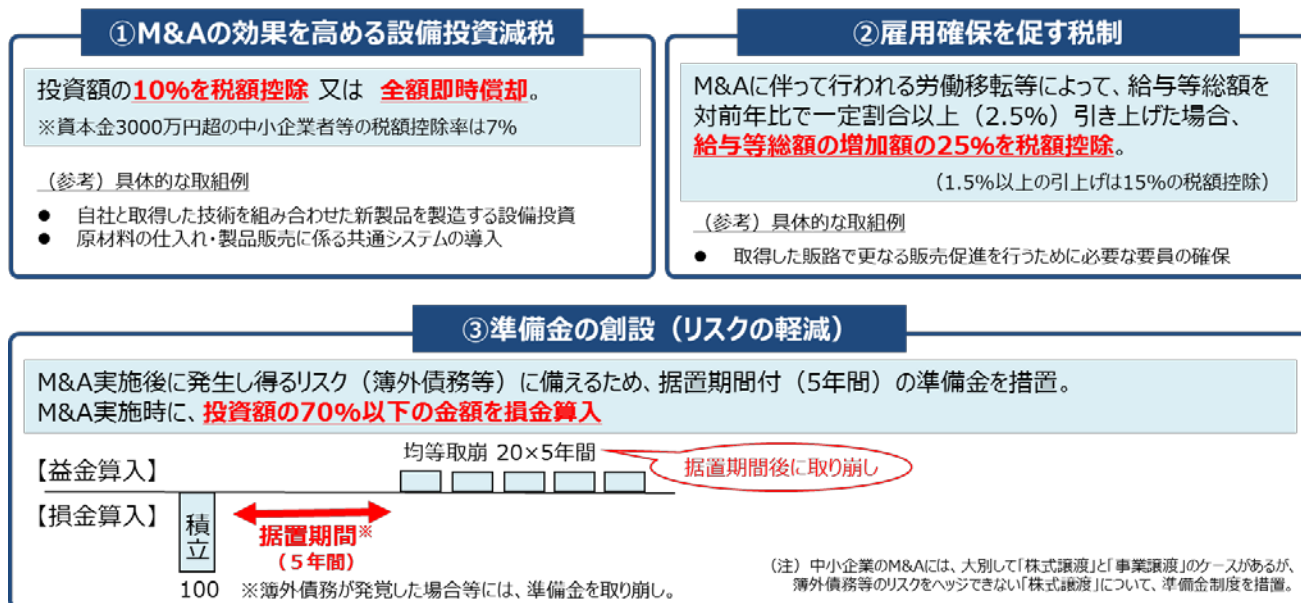
(図表 37) 新たな支援対象類型



## ②M&A による成長・規模拡大

中小企業の成長・規模拡大の手法として、M&A も効果的である。2021 年度税制改正において、経営資源の集約化によって、生産性向上等を目指す計画の認定を受けた中小企業が、計画に基づく M&A を実施した場合に、設備投資減税、雇用確保を促す減税、準備金の積立を認める措置を創設することとされた。今後、税制を具体化するための法的枠組みを整備し、中小企業の M&A を促進するとともに、事前にデューデリジェンスの実施を促すような支援が必要ではないか。

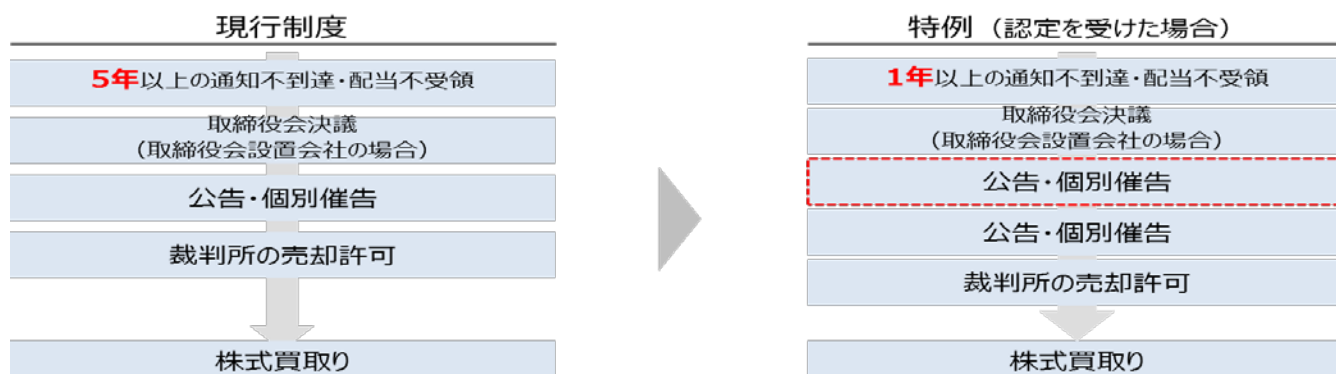
(図表 38) 中小企業の経営資源の集約化に資する税制の創設



また、中小企業の M&A では、比較的簡易な 100%株式譲渡という手法がとられることが多いところ、所在不明株主の存在が問題となるケースがある。現行の会社法においては、5 年以上継続して会社からの通知が到達せず、配当も受領していない場合には、当該株式について会社等による買収が可能だが、長期間を要するため、M&A の阻害要因となる事例もある。このため、一定の手続保障等を前提に、手続きに必要な期間を 1 年に短縮する特例措置を検討することが必要ではないか<sup>27</sup>。

<sup>27</sup> このような措置とともに、経営者に対して、株主構成の意識付けを進めることも必要である。

(図表 39) 株式買取手続の流れ



### ③海外展開支援

海外展開を行う中小企業について、労働生産性及び従業員数伸び率の違いを分析するため、直接輸出及び直接投資（海外子会社の保有）の有無によってそれぞれ4つの類型に区分して比較した。

直接輸出を実施している企業（①②）は、実施していない企業（④）に比べて、労働生産性がやや高くなっている。また、新たに直接輸出を実施した企業（②）は、実施していない企業（④）と比べると、従業員数伸び率が特に高くなっている。なお、2017年までに直接輸出から撤退した企業（③）の労働生産性は、高水準となっているが、従業員数の伸び率が他の区分と比較すると、低位に留まっており、従業員数を減らすことで労働生産性が上昇している企業も存在する可能性がある。

(図表 40) 直接輸出を実施している企業群の従業員数伸び率と労働生産性

集計区分				区分別 従業員数伸び率・労働生産性			
直接輸出実績		2012年			従業員数伸び率 (2012→2017) 【%】	労働生産性 (2017) 【百万円】	労働生産性伸び率 (2012→2017) 【%】
		有	無				
2017年	有	①	②	① (n=2491)	5.1	9.7	12.1
	無	③	④	② (n=572)	10.2	8.8	12.5
③				③ (n=369)	3.7	9.1	22.7
④				④ (n=8227)	6.6	8.1	6.8

区分	説明
①	2012年・2017年時点で直接輸出を実施した企業
②	2012年時点で直接輸出を実施していないが、2017年までの間に直接輸出を開始した企業
③	2012年に直接輸出を実施したが2017年までに撤退した企業
④	2012年・2017年時点で直接輸出を実施していない企業

同様に、直接投資を実施している企業（①②）は、実施していない企業（③④）に比べて労働生産性が高い傾向にある。また、新たに直接投資を実施した企業（②）は、実施していない企業（④）と比べると、従業員の伸び率が特に高くなっている。加えて、2017年までに直接投資から撤退した企業（③）は、従業員数の伸び率がマイナスとなっており、これにより、労働生産性の伸び率が高水準となっている可能性がある。



(図表 41) 直接投資を実施している企業群の従業員数伸び率と労働生産性

集計区分				区分別 従業員数伸び率・労働生産性			
直接投資実績		2012年			従業員数伸び率 (2012→2017) 【%】	労働生産性 (2017) 【百万円】	労働生産性伸び率 (2012→2017) 【%】
		有	無				
2017年	有	①	②	① (n=1819)	5.8	9.7	10.6
	無	③	④	② (n=388)	<b>12.4</b>	9.4	1.9
				③ (n=236)	-1.9	7.6	14.0
				④ (n=9216)	6.4	8.3	8.6

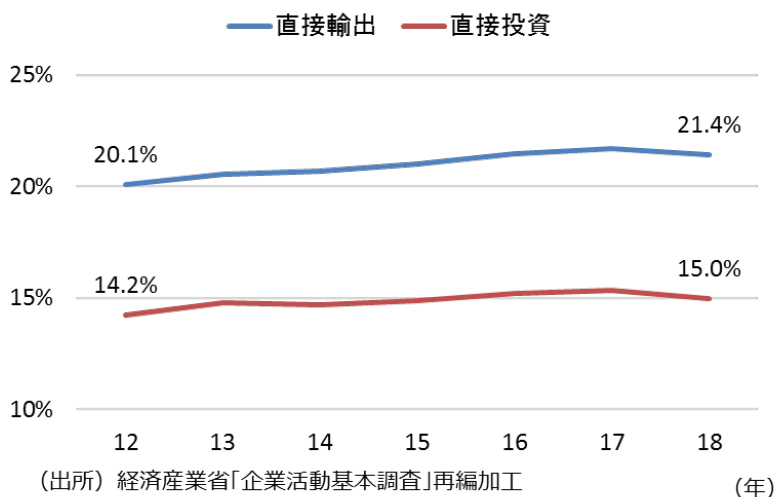
区分	
①	2012年・2017年時点で直接投資を実施した企業
②	2012年時点で直接投資を実施していないが、2017年までの間に直接投資を開始した企業
③	2012年に直接投資を実施したが2017年までに撤退した企業
④	2012年・2017年時点で直接投資を実施していない企業

※子会社とは、親会社が50%超の議決権を所有する会社をいう（50%以下であっても実質的に支配している会社を含む。）  
資料：経済産業省「企業活動基本調査」を再編加工

以上を踏まえると、中小企業の海外展開支援が、従業員数の増加や労働生産性の上昇につながる可能性がある。

しかしながら、中小企業の海外展開は、直接輸出・直接投資いずれもわずかに上昇基調ではあるものの、特に、直接投資を実施する中小企業は必ずしも多くない。

(図表 42) 中小企業の海外展開比率



このため、日本政策金融公庫は、2020年の通常国会で成立した「中小企業成長促進法」に基づき、2021年1月から中小企業の海外子会社に直接融資を行う仕組みを開始し、中小企業の海外展開支援を強化した。現在の対象国・地域はタイ、ベトナム、香港だが、日本政策金融公庫において、中小企業の進出ニーズの高いASEAN諸国を中心に、対象国の拡大を目指して調査・検討を進めている。

また、中小企業基盤整備機構は、ファンドへの出資を通じて、出資先の海外子会社の販路開拓や組織管理体制の整備を支援し、中小企業の海外展開を支援している。

#### (4) 共通基盤の整備

新型コロナウイルス感染症の影響で見えてきた課題を踏まえると、地域資源型・コミュニティ型の企業の活動と、グローバル型・サプライチェーン型の企業の活動を共に支えるための共通基盤として、大企業と中小企業の共存共栄関係の構築や、災害等に備える事業継続力強化の取組が重要である。

##### ①大企業と中小企業の共存共栄

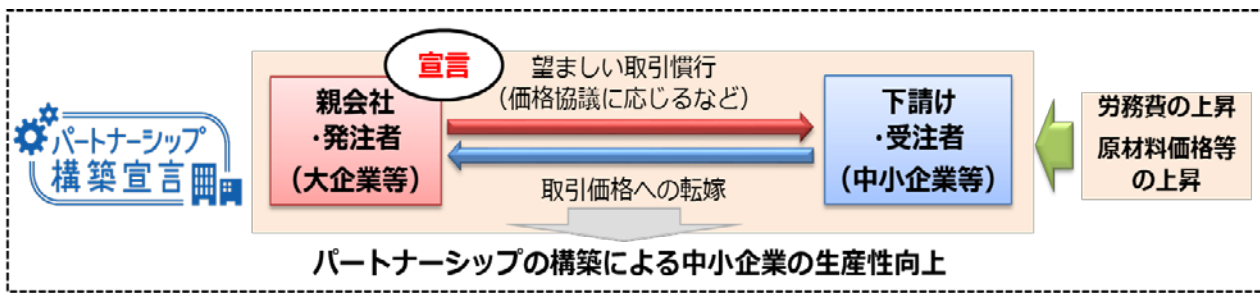
新型コロナウイルス感染症の影響が長引く中、厳しい経済情勢が続いており、リーマンショック時のような中小企業への取引条件の「しわ寄せ」の再来が懸念されている。「しわ寄せ」を防ぎ、大企業と中小企業が協力して感染症という危機を乗り越えるためには、まず取引の適正化を徹底することが不可欠である。経済産業省では、取引適正化の実現に向けて、①コスト負担の適正化（型取引の適正化）、②価格決定方法の適正化、③支払条件の改善、④知的財産・ノウハウの保護、⑤働き方改革に伴うしわ寄せ防止を、重点5課題に設定し、産業界に対して自主行動計画の策定などを働きかけてきた。引き続き、それぞれの取組の進捗状況をフォローアップしつつ、課題に応じた対策を講じていくことが必要である。

(図表 43) 取引適正化の重点5課題に関する取組状況

現状	取組方針
<b>①コスト負担の適正化（型取引の適正化）</b> 親事業者による金型の保管料の負担や不要な金型の廃棄などの進展が見られるものの、その進捗は道半ば。	○令和2年8月に型取引適正化推進協議会を開催し、各業界団体からの進捗の中間報告。 ○現在、サプライチェーン毎の取組等について大規模調査を実施。 <b>12月の協議会で評価し、自主行動計画のフォローアップ等</b> につなげる。
<b>②価格決定方法の適正化</b> 大企業と中小企業が共存共栄していく関係を構築するため、適正な価格転嫁など取引適正化をサプライチェーン全体で進め、雇用・所得環境を改善させていく必要性。	○問題事例に対する <b>下請代金法に基づく指導等</b> 。 ○関係各省庁に対し、事例の周知、業界等への指導等を要請。
<b>③支払条件の改善</b> 手形サイトについては、90日・120日に張り付いている状況。約束手形の割引料が下請代金に加味されていない。	○約束手形をはじめとする <b>支払条件の改善に向けた検討会</b> を設置。手形サイトを60日にする等の見直しに向けた中間取りまとめを実施。
<b>④知的財産・ノウハウの保護</b> 中小企業が知的財産権等に関して、公正な条件での適正な契約を締結できていない。（下請事業者のノウハウを無断で内製化、図面提供の強制等）	○有識者による検討会を設置。 <b>令和2年9月に「知財取引における契約のガイドライン・契約ひな形」を提示</b> 。今後、パブリックコメントを経て公表予定。
<b>⑤働き方改革に伴うしわ寄せ防止</b> 時間外労働の上限規制の中小企業適用を踏まえ、理に合わない負担を強いているケースが一部で存在。（短納期発注の特急料金未払い等）	○問題事例に対する <b>下請代金法に基づく指導等</b> 。 ○関係各省庁に対し、事例の周知、業界等への指導等を要請。

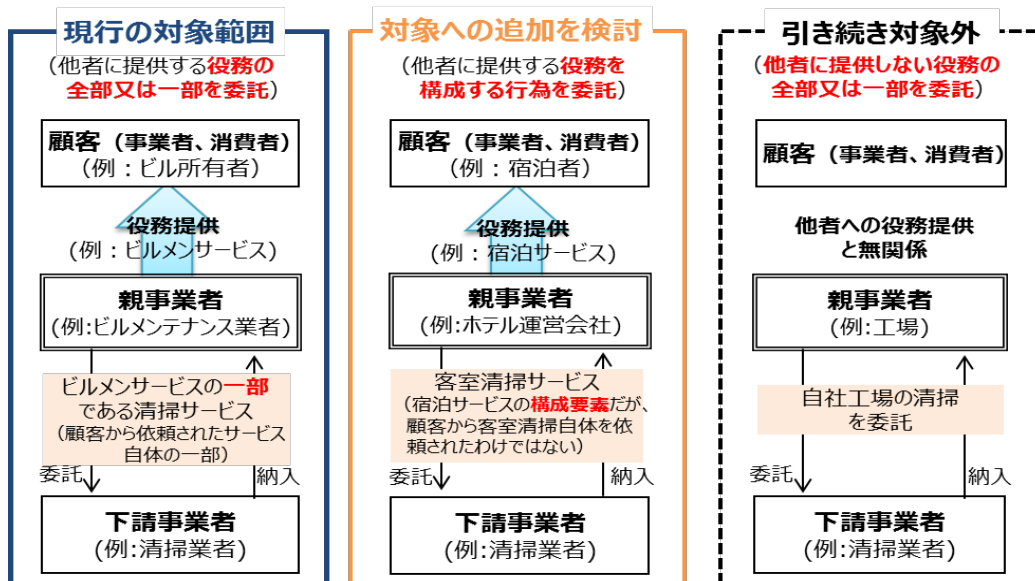
また、大企業と中小企業が共存共栄関係を構築するため、個々の企業が、取引先との連携による生産性向上に取り組むことや、望ましい取引慣行の遵守を経営責任者の名前で宣言する「パートナーシップ構築宣言」の仕組みを昨年6月に構築した。1月までに約800社が宣言を公表しており、宣言する企業が増え、実効的な取組が広がることが期待される。

(図表 44) パートナーシップ構築宣言のイメージ



本 WG では、取引上のしわ寄せ防止について現行の法制では対応できない制度的な課題についても検討を行った。まず、感染症で基盤の脆弱性が明らかとなったフリーランスに関して、契約条件を明示した書面が交付されておらず、その取引の不安定性が顕在化した。また、フリーランス等の個人事業主に対して委託する取引を含め、下請取引に係る相談が増加しているものの、現在は法の対象としていない取引形態があることも論点となった。そのため、下請中小企業の経営基盤強化を促進するための「下請中小企業振興法」を通じ、発注書面の交付をさらに促すとともに、現在は対象としていない、他者（顧客）に提供するサービスの一部を構成するサービスの委託等を対象とし、取引の適正化を図る必要がある。その際、望ましい取引慣行を定めた「振興基準」に定める事項に関する調査規定を創設し、いわゆる「下請Gメン」の調査に法的位置づけを付与してはどうか。

(図表 45) 下請中小企業振興法の対象取引の拡大について



また、下請事業者が親事業者とともに取引慣行等を改善する取組をさらに促進するため、活用が進んでいない「下請中小企業振興法」に基づく「振興事業計画」について、要件の緩和などを通じて使いやすくすることも重要である。さらに、近年、デジタル技術の活用等により、親事業者と下請中小企業との間で、新たな取引機会の創出や受託内容・プロセスの最適化を実現する事業者が現れている。コスト面で優位性を有する海外事業者との競争が進む中、このような事業者の活動により、コスト面だけではない下請中小企業ごとの強みを活かした受注機会の拡大や、取引の透明化が実現することが期待される。そのため、こうした下請中小企業の利益確保に資する取組が健全な競争環境の下で発展していくよう、適切に後押ししてはどうか。

(図表 46) 下請中小企業の利益確保に資する事業を行う事業者の例

<受発注プラットフォームであり受託製造メーカとしてのCADDi>

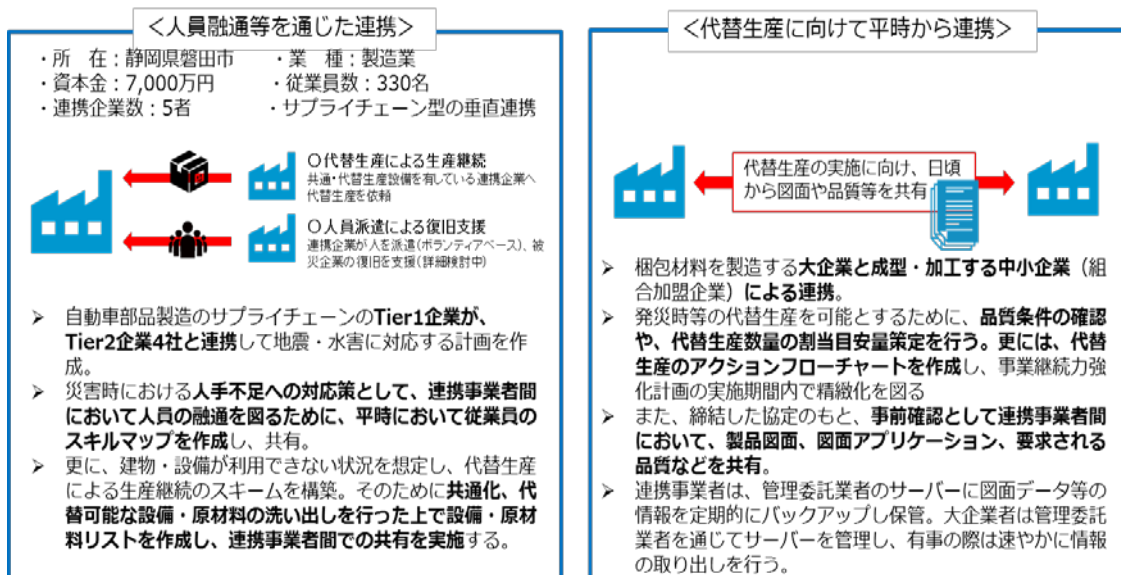


## ②事業継続力の強化

自然災害や感染症などの危機に対応するためには、各企業が保険加入などの事前対策を講じてリスタに備えておくことが重要である。実際、東日本大震災における被害額の大きかった企業のうちBCPを策定した企業の1年後の売上高は、策定していない企業を大きく上回っている。経済産業省では、2019年7月から事業継続力強化計画の認定制度を開始し、1年間で既に1万件を超える認定が行われている。

面（地域）で被災する自然災害への対応策として、サプライチェーン上の垂直的な連携や、組合等による水平的な連携により、中堅・大企業を含めた複数事業者が連携した計画の策定も有効である。これにより、連携事業者のいずれかが被災した場合に、人員・設備を融通して代替生産を行うことなどが可能となる。しかし、中小企業以外が連携事業継続力強化計画に参画しても、実質的な支援が受けられないことなどから、連携事業継続力強化計画については、策定が進んでいない（80件）。そのため、連携事業継続力強化計画を策定した中堅企業が、自然災害等により影響を受けた場合には、一定の金融支援を受けられるようにしてはどうか。

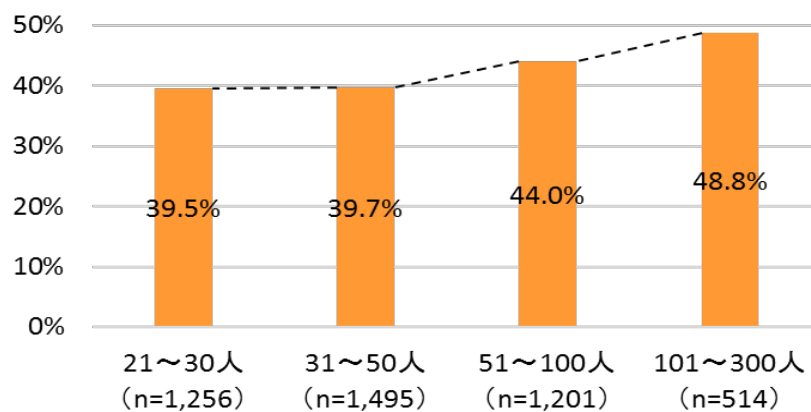
(図表 47) 複数の事業者が連携した取組の例





また、災害発生リスクを把握するためのツールとして市町村が作成するハザードマップが公開されているが、中小企業では自社の所在地域のハザードマップを見たことのある企業の割合は5割に満たない。今後、地方自治体等が中小企業に対して所在地域の災害リスクを周知することを促進し、中小企業が、ハザードマップを踏まえて計画を作成し、想定される災害をカバーする保険へ加入するなど、事前の備えを行うよう促すことが必要ではないか。

(図表 48) 自社の所在地域のハザードマップを見たことがある企業の割合



(出典) 三菱UFJリサーチ&コンサルティング(株)  
「中小企業の災害対応に関する調査」(2018年12月)

## 第5章 その他

### (1) NPO 法人等の多様な主体の中小企業政策への位置づけ

感染症の影響が広がる中で、個人事業主として中小企業に含まれるフリーランスに加え、NPO 法人等の多様な主体についても注目が集まっている。各主体は、それぞれの組織形態の根拠法令等に基づく活動を通じて社会において重要な役割を果たしており、地域を支える面や所得に貢献する面などで中小企業と同様の機能を発揮している可能性がある。実際に、災害支援などの一部の中小企業施策では、非営利かつ剰余金の分配ができない NPO 法人、社会福祉法人なども広く対象に含まれている。

他方で、組織形態によっては特定の非営利活動を行うことを目的としており、税制優遇も措置されていることから、経済成長に貢献する活力ある中小企業への支援において、営利を目的とした事業者と同様に扱うことが困難な場合もある。例えば、ものづくり補助金において、支援対象となる NPO 法人の要件として法人税法の収益事業を行っていること等を設定しているように、非営利活動を行う組織形態を支援対象とする際には、条件等を整理する必要がある。

このようなことから、現在の支援策の対象については、図表 49 のとおり施策ごとに異なっている。多様な主体の中小企業政策への位置づけについては、引き続き、各組織役割や各支援の目的を踏まえて施策ごとに判断することが適切ではないか。

(図表 49) 多様な主体と中小企業支援ごとの対象

分類	支援内容	会社	個人事業	事業協同組合	NPO 法人	医療法人	社会福祉法人	一般社団法人	公益社団法人	公益財団法人	一般財団法人	学校法人	農事組合法人	士業法人
補助金	ものづくり補助金	○	○	○	○※1	×	×	×	×	×	×	×	×	○
	持続化補助金	○	○	×	○※1	×	×	×	×	×	×	×	×	○
	IT導入補助金	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
災害支援	なりわい再建補助金	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
	持続化給付金	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
金融支援	日本公庫（中小事業）	○	○	○	×	×	×	×	×	×	×	×	×	○
	日本公庫（国民事業）	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
	信用保証協会	○	○	○	○	○	△※2	△※2	△※2	△※2	△※2	×	×	○
法律	中小企業基本法	○	○	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	○
	中小企業等経営強化法	○	○	○	△※3	△※3	△※3	×	×	×	×	×	×	○
	地域未来投資促進法	○	○	○	○	△※4	△※4	△※4	△※4	△※4	△※4	△※4	△※4	○

※1：法人税法の収益事業を行う場合（認定特定非営利活動法人は除外）は対象。 ※2：医業を主たる事業とする法人であれば対象。

※3：「中小企業者」には含まれないが「中小企業者等」に含まれる。 ※4：「中小企業者」には含まれないが、地域経済牽引事業の申請は中小企業者以外も可能。

(注) 組織形態に着目した他の支援措置（社会福祉法人：福祉医療機構の融資、農業：日本公庫（農林事業）の融資）があることに留意。

上記のほか、各種組合も存在。

おわりに

第1章と第2章では、中小企業の現状分析を行った。第1章では、新型コロナウイルス感染症の影響により、中小企業の経営環境が依然として厳しい状況にあることを示した。第2章では、中小企業の生産性分析を行い、労働生産性の傾向が業種によって異なることや、価格転嫁が進んでいないことを示した。第3章では、既存の中小企業の規模拡大に資する支援策について、施策と効果の因果関係の分析・検証を行い、施策の有効性を整理した。

第4章では、中小企業が置かれている状況を踏まえ、中小企業に期待される役割・機能によって「地域コミュニティ型」、「地域資源型」、「サプライチェーン型」、「グローバル型」の4つの類型に分類し、成長や支援のあり方を検討した。地域を支える中小企業は、人口減少により地域内の需要が減少していく中、需給バランスを踏まえた持続可能な経済圏を形成するとともに、域外需要を取り込むことが重要であることを示した。また、中小企業の規模拡大の観点では、新たな支援対象類型を創設し、規模拡大促進策による重点的支援を実施することが必要であることを示した。

今後、これらの類型に基づき、それぞれの企業が目指す姿を実現するために必要な支援策の検討を進めていくことが必要である。その際、ウィズコロナ、そしてポストコロナを見据え、中小企業のIT化・デジタル化を進めて行くことは不可欠である。

また、いずれの姿を目指すにも、中小企業が経営戦略を明確にすることは重要であり、それを促す支援機関ネットワークの構築も継続的な課題である。

施策の効果検証については、第3章で対象とした事業に限らず、新たに創設する支援対象類型も含め、中小企業政策全体の検証に不断に取り組み、EBPM<sup>28</sup>を推進するべきである。そうした取組を進める上でも、行政手続の電子化も含めて、中小企業政策のDXプラットフォームの確立も推し進めていく必要がある。

---

<sup>28</sup> Evidence-based Policy Making (証拠に基づく政策立案)

委員

＜座長＞	沼上 幹	一橋大学大学院 経営管理研究科 教授
	阿部 眞一	全国商店街振興組合連合会 副理事長
	大杉 謙一	中央大学法科大学院 教授
	小正 芳史	全国中小企業団体中央会 理事
	坂本 健	板橋区長
	汐見 千佳	富士フィルター工業（株） 代表取締役社長
	関戸 昌邦	全国商工会連合会 副会長
	曾我 孝之	日本商工会議所 中小企業経営専門委員会共同委員長
	滝澤 美帆	学習院大学 経済学部経済学科 教授
	鈴木 祐章	（株）横浜銀行 営業戦略部長
	宮川 大介	一橋大学大学院 経営管理研究科 准教授
	守田 利貴	広島県商工労働局 総括官（産業労働）

オブザーバー

	佐藤 一也	（株）商工組合中央金庫 執行役員 総務部長
	竹本 雅則	東京中小企業投資育成（株） 常務取締役
	前田 晃宏	（一社）全国信用保証協会連合会 常務理事
	山地 禎比古	独立行政法人中小企業基盤整備機構 理事
	渡邊 正博	（株）日本政策金融公庫 特別参与
	川上 一郎	公正取引委員会 事務総局 企業取引課長
	松本 圭	厚生労働省 政策統括官 参事官（総合政策統括担当）
	藤田 晋吾	農林水産省 食料産業局 企画課長
	玉置 賢	農林水産省 経営局 経営政策課長
	佐々木正士郎	国土交通省 総合政策局 政策課長

※敬称略