

調査と情報—ISSUE BRIEF—

No. 1155 (2021. 7.27)

中小企業の定義

—概要と論点—

はじめに

I 中小企業の定義とは

II 日本における定義

1 定義の変遷

2 現行の定義

3 定義に関する特例措置

III 海外主要国等における定義

IV 定義の見直しに関する論点

1 資本金基準

2 「又は」条件

3 基準の拡大

4 業種の細分化、基準指標の変更

おわりに

キーワード：中小企業の定義、中小企業の範囲、中小企業政策、中小企業基本法、
資本金基準、従業員基準

- 現行の中小企業の定義は、1999（平成11）年の中小企業基本法改正時に設けられた。製造業等、卸売業、サービス業、小売業といった大くくりの業種ごとに、資本金額等又は従業員数のいずれかの基準を満たすことが必要となる。
- 国際比較の観点から見ると、日本の定義は、基準指標に資本金額を採用している点が主要国の中で例外的であり、さらに、従業員基準又は資本金基準のいずれか一方を満たせばよいという条件になっている点が特徴である。
- 現行の定義は必ずしも現在の経済・社会状況等に適したものとは言えなくなっている。定義の見直しに関する論点としては、資本金基準の妥当性や、いわゆる「又は」条件の採否、基準の拡大等が挙げられよう。

国立国会図書館 調査及び立法考査局

調査企画課 おかだ さとる 岡田 悟

第1155号

はじめに

1999（平成 11）年に「中小企業基本法」（昭和 38 年法律第 154 号。以下「基本法」）の抜本改正が行われ、当時の経済実態を踏まえた資本金基準の改訂等により、現在の中小企業の定義（範囲）が定められた。同改正から 20 年以上が経過する中、グローバル化の進展、人口減少、地方経済の衰退、デジタル技術の進展等、中小企業を取り巻く経済・社会状況には大きな変化が生じている。

中小企業政策の対象となる中小企業の定義に関しては、資本金額又は従業員数の基準から中小企業に該当する一方で大きな利益を上げているような企業に対する政策支援の必要性や、中小企業向け支援策等の利用を目的として企業が減資を行うことの是非などが、論点として注目されることもある。

また、2000（平成 12）年以降、中小企業政策に関する実証研究も進展しており、中小企業の定義をめぐっては、近年、資本金基準の定義指標としての妥当性や、定義による企業の区分が企業成長の阻害要因や企業行動のゆがみにつながっている可能性など、新たな課題や論点が指摘されている。

本稿では、中小企業の定義について、その概要と日本及び海外主要国等の事例を紹介するとともに、定義の見直しに関する論点をまとめる。

I 中小企業の定義とは

数多く存在する企業の中で、あえて中小企業を区別して定義することの目的は、大きく分けて 2 つあるとされる¹。1 つは研究・実証面からの目的である。大企業と対比して中小企業の特徴を把握・分析し、経済の中で果たす役割を明らかにするために、統計調査又はデータ抽出における基準を作ることが要請される²。

もう 1 つは、政策実施面からの目的である。一般に、規模が小さい企業は、市場競争面で不利な立場に置かれるとともに、経営上の様々な制約に直面することも多く、加えて、経済環境の変化に影響を受けやすいとされる。そのため、世界各国において中小企業に対する様々な政策支援が行われており（中小企業政策）³、その際に、どのような規模の企業を支援対象とするか、基準を明確にしておく必要がある。

研究・実証目的による定義と政策実施目的による定義は、異なっていることも多い。本稿では、政策実施目的による中小企業の定義について取り上げる。

* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、2021（令和 3）年 7 月 1 日である。

¹ 本章は、商工組合中央金庫編、岡室博之監修『中小企業の経済学』千倉書房、2016、pp.3-4；後藤康雄『中小企業のマクロ・パフォーマンス—日本経済への寄与度を解明する—』日本経済新聞出版社、2014、pp.12-25；青山和正『精解中小企業論—変容する中小企業問題を解説する—』同友館、2011、pp.9-10 等を参考にした。

² 例えば、日本銀行の「短観（全国企業短期経済観測調査）」では、資本金を基準にして、同 1 億円未満の企業を中小企業と区分している。

³ 中小企業政策の根拠について、詳しくは、後藤 前掲注(1)、pp.283-289；中川利香「中小企業支援政策の必要性と課題—既存文献の整理—」『経済論集』37(1)、2011.12、pp.75-86；Francis J. Greene and David J. Storey, “Entrepreneurship and Small Business Policy: Evaluating its Role and Purpose,” David Coen et al., eds., *The Oxford Handbook of Business and Government*, Oxford: Oxford University Press, 2010, pp.606-613 を参照。

中小企業を定義し、その範囲を規定する方法には、大きく分けて量的基準と質的基準がある。量的基準で用いられる指標としては、従業員数、売上高、総資産額、資本金額等がある。他方、質的基準としては、①独立性がある（大企業の子会社でない等）、②市場支配力を持たない、③企業の所有と経営が一致している等がある。

量的基準には、大企業との境界を客観的に捉えることができ、政策実施の面でもデータ処理の面でも扱いが容易である等の利点がある。一方で、量的基準のみで企業を区別すると、実質的に大企業の一部であるような企業や、規模は小さいものの市場支配力がある企業等が中小企業に区分される可能性があり、そのような企業を政策支援の対象とすることが適切かという問題が生じる。そうした懸念への対処として、中小企業の定義に量的基準と質的基準を併用する場合がある⁴。

中小企業の定義に関連して、近年では、中小企業政策のような企業規模に応じた政策（Size-dependent policy: SDP）⁵が企業行動や企業の成長に与える影響が注目されるようになり、国内外で様々な実証研究が報告されている。それらの研究では、企業規模で支援対象を区別する政策アプローチが、企業の資本構成等にゆがみをもたらしている可能性があることや⁶、企業が中小企業の要件を満たすために資本金額を維持し、その成長を遅らせる傾向が見られること⁷、中小企業の優遇税制において租税回避を図る企業が基準値（閾値）の手前に集積する（バンチング。bunching）傾向が見られ、同税制が企業の成長を阻害している可能性が高いこと⁸などが報告されている⁹。

II 日本における定義

1 定義の変遷

戦後当初、中小企業の定義は個別法ごとに定められており¹⁰、統一された基準は存在しなかつ

⁴ なお、量的基準、質的基準のいずれにおいても、中小企業と大企業の違いは相対的なものであり、裁量的な目安が基準として用いられているにすぎないとの指摘がある。実際、企業の実態として、基準の境界の前後でその性格や特徴が一変するわけではない（後藤 前掲注(1), p.13）。

⁵ 企業規模に一定の基準値（閾値）を設けて、その基準値を境に公的支援や規制の内容を変えるような政策を指す。このような政策手法には、様々な困難に直面する中小企業に対して政策優遇を行うことで、市場の資源配分を改善するというプラスの効果と、閾値の近くまで成長した企業が政策的な恩恵を得るために、そこで成長を止めてしまうというマイナスの効果の両面があるとされる。

⁶ Kaoru Hosono et al., “Size-dependent Policy and Firm Growth,” *RIETI Discussion Paper Series*, 17-E-070, 2017.5. <<https://www.rieti.go.jp/jp/publications/dp/17e070.pdf>>

⁷ Daisuke Tsuruta, “SME Policies as a Barrier to Growth of SMEs (Revised),” *RIETI Discussion Paper Series*, 17-E-046, 2019.7. <<https://www.rieti.go.jp/jp/publications/dp/17e046.pdf>>

⁸ 布袋正樹ほか「第4章 中小企業税制が租税回避行動と企業成長に及ぼす影響」証券税制研究会編『企業課税をめぐる最近の展開』日本証券経済研究所, 2020, pp.91-121.

⁹ 海外における研究として、Li Liu et al., “VAT Notches, Voluntary Registration, and Bunching: Theory and UK Evidence,” *IMF Working Paper*, No.19/205, 2019.9.27. <<https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/WP/2019/wpica2019205-print-pdf.ashx>>; Luis Garicano et al., “Firm Size Distortions and the Productivity Distribution: Evidence from France,” *American Economic Review*, 106(11), 2016.11, pp.3439-3479; Jarkko Harju et al., “The Effects of Size-Based Regulation on Small Firms: Evidence from VAT Threshold,” *CESifo Working Paper*, No. 6115, 2016.9. <https://www.cesifo.org/DocDL/cesifo1_wp6115.pdf> 等。

¹⁰ 当時、政策対象となる中小企業の定義を定めていた法律の例として、「中小企業信用保険法」（昭和25年法律第264号）、「中小企業金融公庫法」（昭和28年法律第138号。平成20年に廃止）、「中小企業振興資金助成法」（昭和31年法律第115号。平成27年に廃止）、「中小企業団体の組織に関する法律」（昭和32年法律第185号）等がある。

たが、1963（昭和38）年7月の基本法制定により、中小企業の定義について初めて原則的な基準が定められた¹¹。同定義（第2条）では、工業、鉱業、運送業その他の業種（工業等）と、商業又はサービス業の大きく2つの業種に分けた上で、それぞれ「資本金額又は出資の総額」（以下「資本金額等」）と従業員数のいずれかの基準を満たす会社及び個人を「中小企業者」¹²としている（表1）。ここにおいて、大きくりの業種ごとに、資本金額等又は従業員数のいずれかの基準を満たすことを要件とする、日本における中小企業の定義の大枠が確立したと言える。

この定義は、その後10年間維持されたが、次第に資本金基準と従業員基準とのバランスが悪くなり、また、卸売業と小売業の業態面における相違が明確になっていった。そこで、1973（昭和48）年10月に基本法が改正され（1973年改正）、工業等については資本金基準が引き上げられた。商業については、小売業と卸売業とに業種を分けた上で小売業の基準が維持され、卸売業は資本金基準と従業員基準が引き上げられた（表1）。

1973年改正の定義は長く維持され、1980年代から1990年代末にかけて定義の改正は行われなかった。ただし、1998（平成10）年6月には、中小企業金融に関連する個別法において、政策対象となる中小企業の定義の見直し（いわゆる「金融定義改訂」）が行われている¹³。この見直しは、1973年以降、中小企業の自己資本充実の動きにより資本金が増強され、特に卸売業、小売業、サービス業において中小企業比率（全企業数に占める中小企業数の割合）が大きく低下したことに対応したものである¹⁴。加えて、1990年代後半、不良債権問題の深刻化によって金融機関の「貸し渋り」が広がったため、資本金面で中小企業を卒業したばかりの企業が資金調達難に陥っていたことが背景にあった。

その後、1999年の基本法の抜本改正に際して、前回の1973年改正から26年ぶりに中小企業の定義の見直しが行われた。この見直しで、各業種において資本金基準が引き上げられるとともに、サービス業については従業員基準も引き上げられた（表1）。定義改正の背景・理由について、1999年9月の中小企業政策審議会答申では、1973年改正から25年以上が経過し、資本金基準において様々な制度及び経済実態との間で大きな乖離が生じていること、従業員基準においてはサービス業を小売業から分離し基準値の引上げを図るのが適当であること等が示されている¹⁵。

¹¹ 定義の変遷については、通商産業政策史編纂委員会編『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、pp.22-32；柿沼重志ほか「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—」『経済のプリズム』194号、2020.12、pp.3-12を参考にした。

¹² 基本法は、一定の基準を満たす会社及び個人を「中小企業者」と定義している。本稿では、以後、便宜的に「中小企業」の用語を用いる。

¹³ 中小企業信用保険法、中小企業金融公庫法、「環境衛生金融公庫法」（昭和42年法律第138号。平成11年に廃止）及び「中小企業倒産防止共済法」（昭和52年法律第84号）が改正され、卸売業、小売業・サービス業の資本金基準の引上げが行われた。

¹⁴ 1970（昭和45）年から1996（平成8）年までの期間において、中小企業比率は、製造業では98.7%→98.1%であるのに対し、卸売業では98.3%→87.3%、小売業では97.9%→76.7%、サービス業では93.6%→67.7%と大きく低下していた（通商産業政策史編纂委員会編 前掲注(11)、p.28）。

¹⁵ 中小企業政策審議会『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—』1999、pp.35-36。

表1 基本法における中小企業の定義の変遷

基準	基本法制定 (1963年)	基本法改正 (1973年)	基本法改正 (1999年)
資本金 基準	工業等：5000万円以下	工業等：1億円以下	製造業等：3億円以下
	商業、サービス業： 1000万円以下	卸売業：3000万円以下 小売業、サービス業： 1000万円以下	卸売業：1億円以下 サービス業：5000万円以下 小売業：5000万円以下
従業員 基準	工業等：300人以下	工業等：300人以下	製造業等：300人以下
	商業、サービス業： 50人以下	卸売業：100人以下 小売業、サービス業： 50人以下	卸売業：100人以下 サービス業：100人以下 小売業：50人以下

(注1) 「工業等」は、工業、鉱業、運送業その他の業種（商業又はサービス業を除く）を指す。
 (注2) 「製造業等」は、製造業、建設業、運輸業その他の業種（卸売業、サービス業、小売業を除く）を指す。
 (出典) 各年の中小企業基本法を基に筆者作成。

2 現行の定義

現行の定義は、1999年の基本法改正後のものである。基本法は、中小企業を「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」（第3条第1項）とし、基本法に基づいて講ずる国の施策の対象とする中小企業の範囲を定めている（第2条第1項）。

この第2条第1項では、製造業等（製造業、建設業、運輸業その他の業種（卸売業、サービス業、小売業を除く））、卸売業、サービス業、小売業といった大きくりの業種ごとに基準が定められており、資本金額等又は従業員数のいずれかの基準を満たせば、中小企業に区分される（表2）¹⁶。この定義により区分された中小企業の比率は、2016（平成28）年時点で全企業数の99.7%、全従業者数の68.8%となっている¹⁷。

基本法は、中小企業の定義について質的基準を定めていない。ただし、補助金や助成金等の個別施策においては、大企業と密接な関係を有する企業が、「みなし大企業」¹⁸として支援対象

表2 中小企業の定義（基本法）

業種	資本金の額又は 出資の総額	常時使用する 従業員の数
製造業、建設業、運輸業、 下記を除く業種	3億円以下	300人以下
卸売業	1億円以下	100人以下
サービス業	5000万円以下	100人以下
小売業	5000万円以下	50人以下

(注) 資本金額等又は従業員数のいずれかの基準を満たせばよい。
 (出典) 中小企業基本法第2条第1項を基に筆者作成。

¹⁶ 中小企業の中でも特に従業員規模が小さい事業者は「小規模企業者」とされ、その定義は、おおむね常時使用する従業員数が20人以下（卸売業・小売業・サービス業については従業員数5人以下）となっている（基本法第2条第5項）。

¹⁷ 中小企業庁『中小企業白書 2021年版』2021, pp.624, 628. <https://www.chusho.meti.go.jp/pamflet/hakusyo/2021/PDF/chusho/08Hakusyo_fuzokutoukei_web.pdf>

¹⁸ 発行済株式の総数又は出資価格の総額の2分の1以上を同一の大企業が所有している、大企業の役員又は職員を兼ねている者が役員総数の2分の1以上を占めている等の企業。

から除かれていることも少なくない。したがって、法的な規定はされていないものの、政策実施においては質的な基準が勘案されているとも言えよう。

なお、基本法の定義は、中小企業政策における基本的な支援対象の範囲を定めたものであり、個別の法律や支援制度において用いられる中小企業の定義は、基本法の定義とは異なる場合がある。例えば、税制上の各種優遇措置の対象となる中小法人又は中小企業者について、「法人税法」（昭和40年法律第34号）や「租税特別措置法」（昭和32年法律第26号）等では、資本金等の額が1億円以下又は資本金等を有しない普通法人と定義しており、さらに質的基準により、大企業による支配関係がある法人等を対象から除外している¹⁹。

3 定義に関する特例措置

I章で言及したとおり、近年では、企業規模で支援対象を区別する政策アプローチ（SDP）が、一部で中小企業にとどまろうとする企業行動につながり、中小企業の成長を阻害している可能性があるとの研究結果が報告されている。そうした研究結果による問題意識等を背景として、2020（令和2）年以降、中小企業の定義に関する特例措置（中小企業が中堅企業へと成長する過程における政策支援の段差を緩和する措置）が講じられている。

2020年6月、「地域経済牽引事業の促進による地域の成長発展の基盤強化に関する法律」（平成19年法律第40号。以下「地域未来投資促進法」）の改正により、中小企業の定義に関して「みなし中小企業者特例」の規定が設けられた（第15条）。この特例は、地域未来投資促進法に基づく地域経済牽引事業計画の承認を受けた中小企業が、事業計画の実施期間（最大5年）において中堅・大企業に事業拡大して中小企業の要件を満たさなくなっても、特例的に中小企業とみなされ、中小企業向け支援²⁰を継続して受けられるというものである。

さらに、2021（令和3）年6月には、「産業競争力強化法等の一部を改正する等の法律」（令和3年法律第70号）の成立により「中小企業等経営強化法」（平成11年法律第18号）等が改正され、中小企業等経営強化法に基づく経営力向上計画・経営革新計画、及び地域未来投資促進法に基づく地域経済牽引事業計画について、資本金基準によらない新たな支援対象類型（特定事業者）²¹が創設された。これにより、中小企業から中堅企業への成長途上にある企業群が、計画認定に伴う支援施策の対象に追加されることとなった。

III 海外主要国等における定義

日本に限らず世界各国においても、中小企業が法令等で定義され、中小企業を対象とした政策支援が行われている。中小企業政策の観点から、主要国等における中小企業の定義をまとめたものが表3である。なお、中小企業の定義にどの指標を用いるか、規模の線引きをどの水準で行

¹⁹ 法人税法第66条第2項、同条第6項第2号、租税特別措置法第42条の3の2第1項、第42条の4第8項第7号等、同施行令第27条の4第12項。その他、「中小企業等経営強化法」（平成11年法律第18号）及び同施行令では、ゴム製品製造業、ソフトウェア業又は情報処理サービス業、旅館業について、基本法の定義よりも資本金額等や従業員数を拡大した定義を規定している（同法第2条第1項、同施行令第1条第1項）。

²⁰ 具体的には、信用保証協会の信用保証利用、日本政策金融公庫の特別融資、中小企業向け補助金等。

²¹ 中小企業等経営強化法第2条、地域未来投資促進法第2条。新たに支援対象となる企業（特定事業者）は、製造業等で従業員数500人以下、卸売業で同400人以下、サービス業・小売業で同300人以下と定義される。基本法による定義と比べると、従業員基準が拡大しており、資本金基準が設けられていない。

うかについて、国際的な統一基準やガイドラインは存在しない²²。

米国は、1,000以上の細かな業種分類ごとに基準値を定めており、業種によって従業員基準又は売上高基準²³のいずれかが適用される²⁴。従業員基準が適用される業種の例を見ると、例えば製造業の下位分類では、基準値が従業員数500人以下から同1,500人以下までの幅で規定されており、その値は主要国の中で最も大きい。さらに、質的基準として、独立企業であることや、市場支配力を持つ企業ではないこと等が求められている。

ヨーロッパの主要国は、EUの定義に準拠しているケースが多く²⁵、業種を問わず、おおむね従業員基準に加えて売上高基準等を満たすことが求められている。EUの定義では、質的基準として、企業の独立性を考慮するための規定もある。

中国や韓国は、業種ごとに定義を定めている。中国は従業員基準及び売上高基準を主に用いており、韓国は売上高基準を用いるとともに、総資産額の上限規定を追加している。

以上、海外主要国等の定義を大まかに分類すると、全業種に共通の定義として複数の基準指標を組み合わせる方式（EU及びヨーロッパ主要国）と、単一又は2つの基準指標とする一方で業種ごとに定義を細分化する方式（米国、中国、韓国）があり、国によっては質的基準も併用されている。いずれも、多様性に富む中小企業を、実態に即して把握するための工夫と言えよう²⁶。基準指標としては、従業員基準や売上高基準を採用する例が多い。そして、従業員基準や売上高基準等の基準値については、国際調和的な傾向は見られず、それぞれ自国の実情に沿った水準に規定されている²⁷。

国際比較の観点から見ると、日本の定義は、基準指標に資本金額を採用している点が主要国の中で例外的であり、さらに、従業員基準又は資本金基準のいずれか一方を満たせばよいという条件になっている点が特徴である。卸売業、小売業及びサービス業については、従業員基準の基準値が相対的に小さいとも言えるだろう。

また、定義の法的根拠について言えば、海外主要国においては、日本のように法律で定義の具体的内容を定めている例は見当たらず、政府又は省庁の権限で機動的に改正することが可能な政省令等の下位法令によって具体的内容が定められている。

²² OECD, *Taxation of SMEs in OECD and G20 Countries* (OECD Tax Policy Studies, No.23), Paris: OECD Publishing, 2015, pp.18-19; Parth S. Tewari et al., "Competitive Small and Medium Enterprises: A diagnostic to help design smart SME policy," May 2013, p.6. World Bank Website <<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/16636/825160WPOP148100Box379861B00PUBLIC0.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>

²³ 米国の売上高基準は年間売上高（Annual receipts）に基づく。年間売上高とは、売上原価を含む総収入を指し、企業の直近3事業年度又は5事業年度の平均で算出する。

²⁴ ただし、例外的に金融保険業の5業種（商業銀行、貯蓄金融機関、信用組合、その他預金信用仲介業、クレジットカード業）についてのみ、資産額6億ドル以下という総資産基準が規定されている。

²⁵ EUの定義は、勧告（Recommendation）により規定されている。勧告は、欧州委員会が加盟国の政府や企業、個人等に一定の行為や措置の実施を期待することを表明するもので、法的拘束力はない。

²⁶ なお、業種の区別なく従業員基準のみを用いているカナダについては、統一的な定義を設けず、政策によって中小企業の定義を使い分けることで、中小企業の多様性への対応をしていると考えられる。

²⁷ OECD, *op.cit.*(22) 結果として、日本を含め世界各国における中小企業の比率（企業数ベース）は、99%を超える状況となっていることが多い。政策支援の対象となる中小企業の範囲については、実態として、国による大きな違いは出ていないと言える。

表3 主要国等における中小企業の定義

	根拠法令等	量的基準		質的基準
		従業員数	売上高・資本金等	
日本	中小企業基本法	製造業等：300人以下 卸売業：100人以下 サービス業：100人以下 小売業：50人以下	製造業等：資本金3億円以下 卸売業：資本金1億円以下 サービス業：資本金5000万円以下 小売業：資本金5000万円以下	なし
※大きくりの業種ごとに基準が規定されている。従業員基準又は資本金基準のいずれかを満たせばよい。				
米国	中小企業法、連邦規則（13 CFR 121）	下記は、業種分類別に規定されている基準値の範囲を示す。 製造業：従業員数500人以下～同1,500人以下 卸売業：従業員数100人以下～同250人以下 小売業：年間売上高800万ドル以下～同4150万ドル以下 飲食業：年間売上高800万ドル以下～同4150万ドル以下 等		営利事業である、独立して所有・運営されている、国内市場の支配力を持たない等。
※細かな業種分類ごとに、従業員基準又は売上高基準のいずれかが規定されている。				
EU	欧州委員会勧告（2003/361/EC）	250人未満	年間売上高：5000万ユーロ以下 又は 総資産：4300万ユーロ以下	独立性に関する基準を満たす。
※従業員基準に加えて、売上高基準又は総資産基準のいずれかを満たす必要がある。				
英国	ビジネス・エネルギー・産業戦略省（BEIS）による定義	250人未満	年間売上高：5000万ユーロ未満* 総資産：4300万ユーロ未満*	なし
※3つの量的基準のうち2つを満たせばよい。統一的な法的定義はなく、EUの定義が併用されている。なお、企業会計上は、2006年会社法による定義がある。				
ドイツ	ボン中小企業研究所（IfM）による定義	500人未満	年間売上高：5000万ユーロ以下	なし
※法的定義はなく、EUの定義が併用されている。				
フランス	2008年8月4日の法律第2008-776号、デクレ第2008-1354号	250人未満	年間売上高：5000万ユーロ以下 又は 総資産：4300万ユーロ以下	なし
※EUの定義に準拠している。				
イタリア	2005年4月18日の生産活動省令	250人未満	年間売上高：5000万ユーロ以下 又は 総資産：4300万ユーロ以下	独立性に関する基準を満たす。
※EUの定義に準拠している。				
カナダ	イノベーション・科学・経済開発省による定義	499人以下	なし	なし
※統一的な定義はない。機関や政策により、異なる定義を用いることがある。				
中国	中小企業促進法、統計上大中小零細企業分類基準（2017）	工業：1000人未満 卸売業：200人未満 小売業：300人未満 飲食業：300人未満 建設業：規定なし 等	工業：年間売上高4億元未満 卸売業：年間売上高4億元未満 小売業：年間売上高2億元未満 飲食業：年間売上高1億元未満 建設業：年間売上高8億元未満及び 総資産8億元未満 等	なし
※業種ごとに基準が規定されている。2つの量的基準を両方満たす必要がある。				
韓国	中小企業基本法、同施行令	なし	【3年間の平均売上高】 製造業（業種による）：800億ウォン以下～1500億ウォン以下 卸売・小売業：1000億ウォン以下 飲食業：400億ウォン以下 等 ※上記に加え、総資産5000億ウォン未満であること（全業種）。	独立性に関する基準を満たす。
※業種ごとに基準が規定されている。また、規模の拡大等で中小企業に該当しなくなった場合、向こう3年間は中小企業とみなす猶予規定がある。				

* 典拠資料では「未満 (less than)」となっているが、2006 年会社法による定義や EU の定義では、売上高基準や総資産基準は「以下 (not more than, not exceeding)」の区分を用いている。

(注) 日本銀行国際局「報告省令レート (令和 3 年 7 月分)」によれば、1 ドル=109 円、1 ユーロ=131.9 円、1 人民元=16.9 円、1 ウォン=0.1 円である。

(出典) 日本：中小企業基本法第 2 条；米国：U.S. Small Business Administration, “Table of Small Business Size Standards Matched to North American Industry Classification System Codes,” 2019.8.19. <https://www.sba.gov/sites/default/files/2019-08/SBA%20Table%20of%20Size%20Standards_Effective%20Aug%202019%2C%202019_Rev.pdf>; EU：European Commission, “User guide to the SME definition,” 2020. <<https://ec.europa.eu/docsroom/documents/42921/attachments/1/translations/en/renditions/native>>; 英国：Department for Business, Energy and Industrial Strategy, “BEIS small and medium enterprises (SME) action plan,” 2019.3, p.6. <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/783765/BEIS-SME-Action-Plan.pdf>; ドイツ：“KMU-Definition des IfM Bonn.” IfM Bonn Website <<https://www.ifm-bonn.org/definitionen/kmu-definition-des-ifm-bonn>>; フランス：“Comment définit-on les petites et moyennes entreprises?” economie.gouv.fr Website <<https://www.economie.gouv.fr/cedef/definition-petites-et-moyennes-entreprises>>; イタリア：“Ministero delle Attività Produttive, Decreto 18 aprile 2005: Adeguamento alla disciplina comunitaria dei criteri di individuazione di piccole e medie imprese.” <<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2005/10/12/05A09671/sg>>; カナダ：“SME Research and Statistics.” Government of Canada Website <<https://www.ic.gc.ca/eic/site/061.nsf/eng/home>>; 中国：「統計上大中小微型企业划分办法 (2017)」国家统计局ウェブサイト <http://www.stats.gov.cn/tjsj/tjzb/201801/t20180103_1569357.html>; 韓国：“Scope of Small and Medium Enterprises.” Ministry of SMEs and Startups Website <<https://www.mss.go.kr/site/eng/02/20201000000002019110604.jsp#>> 等を基に筆者作成。

IV 定義の見直しに関する論点

1 資本金基準

資本金基準は、1963 年の定義制定時から用いられており、行政の明白性や連続性、実務上での把握の容易さ、景気等による変動の少なさ等が、採用の理由として示されてきた²⁸。一方で、同基準をめぐっては、2000 年以降の商法改正や会社法改正により最低資本金規制の撤廃や減資手続の要件緩和がなされたことで、資本金額の操作が比較的容易になり、企業の規模を判定する上で適切な基準とは言えなくなっているとの指摘は少なくない²⁹。国際比較の観点から見ても、中小企業の定義に資本金基準を採用している国は、海外主要国の中では見当たらない³⁰。

近年の実証研究では、資本金額を基準にして企業への支援や優遇措置を設ける政策について、①意図的に資本金額を抑制して中小企業にとどまることを誘発し、企業成長の阻害要因となる可能性がある、②基準値未満付近に資本金分布の集積が生じており、企業の資本構成にゆがみ³¹を与えている可能性がある、といった分析結果が報告されている³²。

また、東京商工リサーチが企業を対象として実施した 2019 (令和元) 年度のアンケート調査

²⁸ 第 71 回国会参議院商工委員会会議録第 23 号 昭和 48 年 9 月 6 日 pp.6-7.

²⁹ 例えば、鹿野嘉昭『日本の中小企業—CRD データにみる経営と財務の実像—』東洋経済新報社, 2008, pp.191-194; 寺岡寛『強者論と弱者論—中小企業学の試み—』信山社出版, 2015, pp.19-20; 日本税理士会連合会・税制審議会「中小法人の範囲と税制のあり方について—平成 27 年度諮問に対する答申—」2016.3.17, p.2. <http://www.nichizeiren.or.jp/wp-content/uploads/doc/nichizeiren/business/taxcouncil/toushin_H27.pdf>; 斎藤航「税制上の「中小企業」の基準は適切なのか」2021.6.24, pp.7-9. 大和総研ウェブサイト <https://www.dir.co.jp/report/research/law-research/tax/20210624_022357.pdf>

³⁰ なお、世界 120 か国における中小企業の定義とその法的根拠をまとめた 2010 年の調査によれば、資本金基準を用いている国は、日本のほか、タイ、ベトナム、パキスタン、クウェート、ケニヤ、カメルーン等の一部の国にとどまっている。Khrystyna Kushnir, “How Do Economies Define Micro, Small and Medium Enterprises (MSMEs)?” International Finance Corporation: IFC, 2010.

³¹ ここでは、事業規模に比して資本金を過少に抑えることを指す。過少資本 (過剰債務) の状態が続くと、企業経営上は、債務超過に陥りやすくなる、成長のための設備投資等が抑制されがちになる等の弊害が生じる可能性が高まる。

³² Hosono et al., *op.cit.*(6); Tsuruta, *op.cit.*(7)

では、企業戦略として、「資本金を減資もしくは増資を見送ったことがある」と回答した企業が 29.4%あり、その理由については、税法上又は基本法上の中小企業に該当させるためとの回答が最も多くなっている。同調査では、企業が中小企業の枠組みにとどまるために、資本金での調整を行う状況もあるとの推測が示されている³³。

実際、以前から大企業が中小企業向けの優遇措置を利用するために意図的な減資等を計画又は実施する事例が、問題視されることがあった³⁴。最近でも、コロナ禍における業績の悪化等を契機として、中小企業となるための減資を実施した大企業の例が報じられている³⁵。資本金基準は、中小企業を定義する指標としては問題点が目立つようになっており、その可否を含め見直しの必要性を検討することが求められよう³⁶。

2 「又は」条件

日本の定義では、資本金基準又は従業員基準のどちらか一方を満たしていれば中小企業に該当するという条件（以下「「又は」条件」）を設定している。その理由について、過去の国会審議では、①資本多使用型、労働多使用型のどちらの業種にも平等に中小企業施策の恩典を与えられること、②両方の基準を満たすべき（いわゆる「かつ」条件）とした場合、自己資本充実に努力した中小企業が施策対象から外れてしまうおそれがあることにより、「又は」条件の方が弊害は少ないとの政府答弁がなされている³⁷。

一方で、「又は」条件は、例えば、従業員規模が大きい企業であっても資本金を基準以内に抑えることで中小企業になり得るなど、中小企業と大企業の境界付近に属する企業を、広めにカバーすることにつながる。これは、中小企業政策による支援対象に適さない企業にも支援が及ぶ可能性や、限られた予算で本来対象とすべき中小企業への支援が手薄になる可能性を生じさせることを意味する³⁸。

なお、中小企業の定義に従業員基準とその他の基準（売上高基準等）を用いている国では、従業員基準に加えて他方の基準も満たす必要があることが通例であり、日本のような「又は」条件を用いている例は、海外主要国の中には見当たらない。定義の見直しを行う場合には、「又は」条件の採否についても検討が必要であろう。

3 基準の拡大

I章で言及した企業規模に応じた政策（SDP）に関する実証研究によれば、企業を規模で区切って政策介入を行うことは、その基準値において企業成長に対する壁を設けるような結果を

³³ 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, pp.5-7. <https://www.meti.go.jp/medi_lib/report/2019FY/000386.pdf>

³⁴ 例えば、「大企業、減少止まらず 資本金抑え節税意識か」『日本経済新聞』2016.3.22; 「資本金1円の上場企業も 急増する減資の狙いは」『週刊東洋経済』6737号, 2017.7.15; 「小売り、駆け込み「中小企業化」」『朝日新聞』2019.9.19. こうした減資の目的として、中小企業向けの税制優遇措置（資本金1億円以下の中小法人が対象）を利用することも大きい。詳しくは、田村なつみ「中小企業向け税負担軽減措置の在り方」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』1149号, 2021.5.27. <https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_11673810_po_1149.pdf?contentNo=1> を参照。

³⁵ 「資本金1億円へ減資 「格」より節税」『産経新聞』2021.3.9; 「1億円に減資 中小企業化」『朝日新聞』2021.5.5等。

³⁶ 後藤康雄「経済の新陳代謝 どう進める（中） 中小企業の一律保護 見直せ」『日本経済新聞』2021.5.14; 「大企業の減資 中小企業の基準見直せ」『朝日新聞』2021.3.10.

³⁷ 第71回国会参議院商工委員会会議録第23号 前掲注(28)

³⁸ 後藤 前掲注(1), pp.23-25.

もたらすことがある。これに関連して、企業規模の拡大を促すことで中小企業部門の生産性向上を図るという目的から、中小企業の定義における基準値を引き上げるべきとの指摘もある³⁹。国際比較の観点から見ると、特に、卸売業、小売業及びサービス業について、日本の従業員基準の基準値は比較的小さいとも言える。

一方、基準値を引き上げた場合、より大きな企業が中小企業となることで、限られた予算の中での小規模企業への支援が、以前より手薄になってしまう可能性もある⁴⁰。また、基準値の大小については、国際的な基準は存在せず、各国政府の裁量によるところがあるため、必ずしも国際的な水準に合わせなければならないわけでもない。

基準の拡大に関しては、2020年6月から、中小企業政策審議会の制度設計ワーキンググループにおいて、中小企業の成長促進の観点からの検討が行われている。2021年1月に出された中間報告書では、中小企業の規模拡大促進策においては中堅企業への成長の可能性が高い企業群⁴¹を重点的に支援するのが効果的であり、同促進策の対象企業は資本金基準によらず従業員基準で区別することを検討すべきであるとしている⁴²。

その一方で、同報告書は、基本法の中小企業の定義について、見直す必要はないとの考えを示した。その理由として、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の支援など多岐にわたる中小企業支援の対象の考え方を示すものであるためと指摘している⁴³。

基準の拡大については、企業行動に与える影響、拡大により新たに中小企業となる企業数や中小企業比率の変化、中小企業の範囲が広がることによる施策の重点の変化等、様々な観点からその必要性を検討することが必要であろう。

4 業種の細分化、基準指標の変更

前述の資本金基準についての問題意識により、中小企業の定義を抜本的に見直す場合においては、業種によって多様な実態を持つ中小企業を適切に捉えられるように定義を再構成する必要がある。海外主要国の例を参考にすると、例えば、①基準指標を従業員基準に一本化した上で細かな業種別に基準設定を行う、又は②資本金基準に代わる基準（売上高基準等）を採用するといった方向性が考えられよう。

細かな業種別に基準設定を行う方法の大きなメリットとしては、業種によって実態が大きく異なる中小企業の多様性に即して、その範囲を画定できることである。一方で、そのような細かな基準設定を行う場合、業種別の詳細な企業実態把握が必要となり、詳細かつ複雑な体系である中小企業政策がより一層複雑になるといった課題があることが、過去に指摘されている⁴⁴。

³⁹ デービッド・アトキンソン『日本企業の勝算—人材確保×生産性×企業成長—』東洋経済新報社、2020、pp.182-198、336-339。

⁴⁰ 後藤 前掲注(1)、pp.23-25；第71回国会参議院商工委員会会議録第26号 昭和48年9月18日 p.14。

⁴¹ 中間報告書では、中小企業のうち、「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）」の類型に属するような企業群とされている。

⁴² 「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」2021.1、pp.25-29。中小企業庁ウェブサイト <<https://www.chusho.meti.go.jp/koukai/shingikai/kihonmondai/seidsekkei/download/202101report.pdf>> この提言は、同年の中小企業等経営強化法等の改正内容（Ⅱ章の3を参照）に反映されている。

⁴³ 同上、p.29。

⁴⁴ 中小企業庁編『中小企業政策の新たな展開—中小企業政策研究会最終報告より—』同友館、1999、p.54；第71回国会衆議院商工委員会会議録第44号 昭和48年7月18日 p.4。

次に、基準指標の変更について言えば、海外主要国において中小企業の定義に広く用いられている基準である売上高基準や総資産基準が参考になろう。日本でも、過去において売上高基準や総資産基準の採用が議論されたことがあった。しかし、①業種・業態による差が著しいため概括できない、②数値が景気変動に左右される、③総資産額は正確な把握が困難である、④別基準に変更すると行政の明白性・連続性が損なわれるといった理由により⁴⁵、売上高基準等は採用されていない。

以上、業種の細分化又は売上高基準等の採用には、メリットだけでなくデメリットがあることも指摘されている。他方、前述のとおり資本金基準についても様々な問題点が指摘されているため、それぞれのメリット・デメリットを総合的に比較衡量した上で、より適した定義方法を判断することが求められよう⁴⁶。

おわりに

1999年の基本法改正から20年以上が経過する中で、中小企業の定義が、現在の経済・社会状況や制度環境に適したものではなくなっているとの指摘は少なくない⁴⁷。また、同定義が企業行動にゆがみを生じさせる一因になっているとの分析もなされている。中小企業の定義について、定義方法や基準値の見直しを検討すべき時期を迎えていると言えよう。

ただし、中小企業をどのように定義するかは、どのような政策目的でどのような企業を支援すべきかという中小企業政策の根幹に関わる重要な課題である⁴⁸。また、定義の変更によって、基準値の境界付近に位置する中小企業・中堅企業や関連する諸施策に及ぼす影響は大きい。

定義の見直しにおいては、中小企業をめぐる幅広い視点からの議論が必要であるとともに、多種多様と言われる中小企業の実態や関連する基礎データに基づいた、丁寧な検討作業が必要である。コロナ禍によって多くの中小企業が苦境に立つ現状においては、定義の抜本的見直しを早急に進めるのは避けるべきとも言え、見直しの検討時期については慎重な判断が求められよう⁴⁹。

⁴⁵ 中小企業庁編 同上, p.51; 第71回国会参議院商工委員会会議録第23回 前掲注(28)

⁴⁶ 例えば、世界各国で採用されている従業員基準についても、企業が従業員数を基準未満に抑えるインセンティブを生じさせるため、雇用の減少につながり得るというデメリットがある。基準となる指標が企業にとって操作可能なものである限り、程度の差はあれ、その基準に対応した企業行動のゆがみを生じさせるリスクは存在する。

⁴⁷ 斎藤 前掲注(29); アトキンソン 前掲注(39); 『朝日新聞』前掲注(36)等。

⁴⁸ 経済学の観点で見ると、中小企業政策は、大企業と中小企業間の不完全競争、情報の非対称性による資金調達への制約、研究開発における外部性の存在等、中小企業に特有の「市場の失敗」が存在する場合に正当化される。中小企業の定義を検討する際には、そのような中小企業政策の経済的根拠にも配慮する必要がある。

⁴⁹ 柿沼ほか 前掲注(11), pp.23-24; 後藤 前掲注(36)を参考にした。