

2020年8月17日
No.2020-019

中小企業優遇税制の意義と検討課題

— 求められる選別基準の再考 —

調査部 主任研究員 蜂屋勝弘

《要 点》

- ◆ 中小企業向けの租税特別措置の一部が、今年度末に適用期限を迎える。期限が終わると、中小企業の法人税負担は8.3%増加すると推計され、新型コロナウイルス感染症拡大の影響で大きく落ち込んだわが国経済にとって、相当のマイナス要因になりかねない。厳しい経済状況を踏まると、来年度の税制改正に向けた今後の議論のなかで、適用期限の延長について検討される可能性は十分に考えられる。
- ◆ 本来公平が求められる税負担において、中小企業を優遇する理由として、経済におけるプレゼンスが大きいことに加え、①規模の経済が働かない、②人材が集まりにくい、③資金調達コストが高くなりがち、といった中小企業特有の事情から、大企業に比べて生産性や収益性が低くなる傾向にあることが指摘されている。
- ◆ 中小企業向けの優遇措置は諸外国でもみられる。それらは、主に、①収益増への直接的支援、②研究開発投資や人的投資への後押し、③納税に係る事務負担の軽減、④事業継承に係るコストの軽減といった政策効果を狙って導入されている。
- ◆ 優遇措置の問題点として、①将来性のない企業を支援してしまう可能性、②企業が業容の拡大に慎重になる可能性、③意図的な負担回避行為や不正申告を誘発する可能性が、国内外で指摘されている。また、適用対象を基本的に資本金によって選別しているわが国の場合、大企業並みの所得を得ている中小企業まで優遇している可能性があり、選別方法の適切さが問われている。
- ◆ インターネットやAI技術などのICTの発達、国境を越えたサービスの提供など、ビジネス環境の変化を捉えることで、中小企業の生産性が大企業を上回る可能性は十分あり、その場合、中小企業のみを優遇する意義は希薄になると考えられる。また、そもそも中小企業の生産性が低い原因が、企業規模が小さいことにあるのならば、本来取り組むべきは企業規模の拡大に向けた支援である。ビジネス環境や産業構造の変化が見込まれるなか、中小企業に限って税負担を優遇する意義を改めて問い直すとともに、優遇対象の選別基準の再検討が求められる。

<目次>

1. 問題意識
2. 2020年度末に期限を迎える中小企業向け租税特別措置
3. 中小企業を優遇する理由
4. 諸外国における中小企業向けの優遇税制
 - (1) 中小企業の定義
 - (2) 中小企業向け優遇税制の狙い
5. 中小企業への優遇措置の問題点
 - (1) 優遇措置のデメリット
 - (2) 大企業並みの所得の中小企業を優遇している可能性
6. 中小企業向け優遇措置の課題
 - (1) 基本税率とのバランス
 - (2) 優遇措置に係るコストと効果の検証
 - (3) 欠損法人問題
7. 求められる優遇対象の選別基準の再考

本件に関するご照会は、調査部・主任研究員・蜂屋勝弘宛にお願いいたします。

080-7323-9996

Mail: hachiya.katsuhiko@jri.co.jp

日本総研・調査部の「経済・政策情報メールマガジン」はこちらから登録できます。

<https://www.jri.co.jp/company/business/research/mailmagazine/form/>

本資料は、情報提供を目的に作成されたものであり、何らかの取引を誘引することを目的としたものではありません。本資料は、作成日時時点で弊社が一般に信頼出来ると思われる資料に基づいて作成されたものですが、情報の正確性・完全性を保証するものではありません。また、情報の内容は、経済情勢等の変化により変更されることがありますので、ご了承ください。

1. 問題意識

新型コロナウイルス感染症の拡大によるわが国経済への深刻な打撃からの回復が急務となっている。政府は4月以降の2度にわたる補正予算を通じて合計で57.6兆円¹の国費の追加投入を行い、雇用調整助成金の拡大や、中小企業向けの資金繰り対策の強化など、雇用の維持と事業の継続への支援に注力している。こうした対策に伴う巨額の財政支出の結果、国、地方ともに財政状況が急速かつ大幅に悪化しており、今後、一段の対策が必要になった場合の財源や、財政の立て直しに向けた財源の確保が課題になると考えられる²。

こうしたなか、これまで中小企業の法人税負担を軽減してきた租税特別措置のうち、法人税率の特例（15%の軽減税率）や中小企業経営強化税制などが、今年度末に適用期限を迎える（図表1）。そのまま期限切れとなれば、厳しい財政状況下での税収の増加につながる。一方で、これらのなかには、2019年度税制改正において、それまで2019年3月末までだった適用期限が2年間延長されたものもあり、現在の経済状況の厳しさを踏まると、来年度（2021年度）の税制改正に向けた今後の議論のなかで、適用期限の延長について検討されることは十分に考えられる。

近年の法人税の見直しでは、“広く薄い税負担”の確立に向けて、税率を引き下げる一方で、各種の優遇措置の縮小による課税ベースの拡大が図られてきた。こうしたなか、上記の租税特別措置を含む様々な中小企業向けの優遇措置が残されており、優遇対象とならない大企業との間で税負担の差が生じている。そこで本稿では、わが国経済における中小企業のプレゼンスの現状把握と、諸外国における中小企業に対する優遇措置の導入事例を踏まえつつ、大企業と中小企業との間での税負担の差が正当化される理由を検討し、中小企業向け優遇措置の意義について考察する。

（図表1）わが国の中小企業に対する主な税制優遇措置

<p>○今年度末に適用期限を迎える租税特別措置</p> <p>【租税特別措置法による軽減税率】中小企業者等の所得金額のうち年800万円以下の金額に対する法人税の税率を15%（本則：19%）に軽減。</p> <p>【中小企業向け所得拡大促進税制】従業員への給与等の支給額を増加させた場合、増加額の15%または25%を法人税等から税額控除。</p> <p>【中小企業経営強化税制】中小企業者等が、特定経営力向上設備等の取得等をした場合に即時償却又は7%の税額控除。</p> <p>【中小企業投資促進税制】中小企業者等が、特定機械装置等の取得等をした場合に30%の特別償却又は7%の税額控除。</p> <p>【商業・サービス業・農林水産業活性化税制】商業・サービス業・農林水産業を営む中小企業者等が、経営改善のために店舗改修などの設備投資を行った場合に30%の特別償却又は7%の税額控除。</p> <p>【中小企業防災・減災投資促進税制】中小企業が、自家発電機や排水ポンプ、排煙設備といった対象となる機械や備品などの設備投資を行った場合、取得価額の20%を特別償却。</p> <p>○その他の優遇税制</p> <p>所得800万円以下の部分について、税率19%</p> <p>貸倒引当金を一定の限度額の範囲内で損金算入</p> <p>欠損金繰越控除について、所得金額の100%まで損金算入</p> <p>欠損金繰戻還付（1年間）</p> <p>特定同族会社に対して課される留保金課税の適用除外</p> <p>研究開発税制：通常より高い税額控除率</p>

（資料）財務省「中小法人（資本金1億円以下）向けの税制」、「租税特別措置の適用実態調査の結果に関する報告書（令和2年1月国会提出）」、中小企業庁「中小企業税制＜令和元年度版＞」、「2020年度版中小企業施策利用ガイドブック」より作成。

¹ 第1次補正予算：25.7兆円、第2次補正予算：31.9兆円。

² 東日本大震災後には、復興に係る財源を確保するために、法人税率等が時限的に引き上げられた。



2. 2020年度末に期限を迎える中小企業向け租税特別措置

租税特別措置は、政府が一定の政策目的のために税負担を軽減する際に導入されることが多く、それらの中には、短期間で集中的に取り組むため、ないしは歳入減を通じての財政への負担を長引かせないために、期限を限って導入するケースが多くみられる。現行の中小企業向けの租税特別措置のうち、①法人税率の特例、②中小企業経営強化税制、③中小企業投資促進税制、④商業・サービス業・農林水産業活性化税制、⑤中小企業向け所得拡大促進税制、⑥中小企業防災・減災投資促進税制については、今年度末（2021年3月31日）に適用期限を迎えることになっている。

これらによる中小企業の法人税負担の軽減額を、2018年度の適用実績から推計すると、3,844億円程度とみられる³（図表2）。対象となる資本金1億円以下⁴の中小企業の2018年度の法人税額が合計で4.6兆円であることから⁵、適用期間の終了によって、中小企業の法人税負担は8.3%程度増加することになる。このことは、新型コロナウイルス感染症拡大の影響で大きく落ち込んだわが国経済にとって、相当のマイナス要因になりかねない。もっとも、過去の事例を見ると、租税特別措置の適用期限については、制度を修正するかしないかの違いはあるものの、延長すること自体は異例なことではない。今回のケースでも、経済へのマイナスの影響を回避するため、年末にかけて政府や与党で本格化する来年度の税制改正の議論において、適用期限の延長が検討される可能性は十分に考えられる⁶。

（図表2）わが国の中小企業向け租税特別措置の適用実績と法人税負担軽減額の試算
（2020年度末に適用期限を迎える措置）

（億円）

	適用額実績（2018年度）			負担軽減額 （試算）
	所得金額	特別償却 限度額	税額控除	
所得800万円以下の部分について、時限的に税率15%	36,674			1,467
中小企業向け所得拡大促進税制			405	405
中小企業投資促進税制		2,408	186	644
中小企業経営強化税制		6,083	141	1,296
商業・サービス業・農林水産業活性化税制		74	19	33
中小企業防災・減災投資促進税制（注2）		—		—
合計	36,674	8,565	750	3,844

（資料）適用額実績は、財務省「租税特別措置の適用実態調査の結果に関する報告書（令和2年1月国会提出）」。「試算は、同資料のデータに基づき日本総合研究所が行ったもの。」

（注1）負担軽減額（試算）の計算方法は下記の通り。

- ①税額控除によるものは、適用額実績（税額控除）の数字を使用。
- ②軽減税率によるものは、適用額実績（所得金額）に4%（本則19%－租特15%）を乗じて計算。
- ③即時償却・特別償却によるものは、適用額実績（特別償却限度額）に本則税率19%を乗じて計算。このため、通常の償却制度との差でない点に注意。

（注2）施行日が2019年7月16日であるため、2018年度の適用実績はない。

³ 中小企業防災・減災投資促進税制は、施行日が2019年7月16日で適用実績がまだ公表されていないため、試算から外した。

⁴ いずれの租税特別措置も、資本金が1億円以下であることが適用対象の中小企業の要件の一つとなっている。

⁵ 国税庁「平成30年度分会社標本調査結果」

⁶ 実際、①法人税率の特例、②中小企業経営強化税制、③中小企業投資促進税制、④商業・サービス業・農林水産業活性化税制の適用期限は、2019年度税制改正の際に2021年3月末まで2年間延長された。

3. 中小企業を優遇する理由

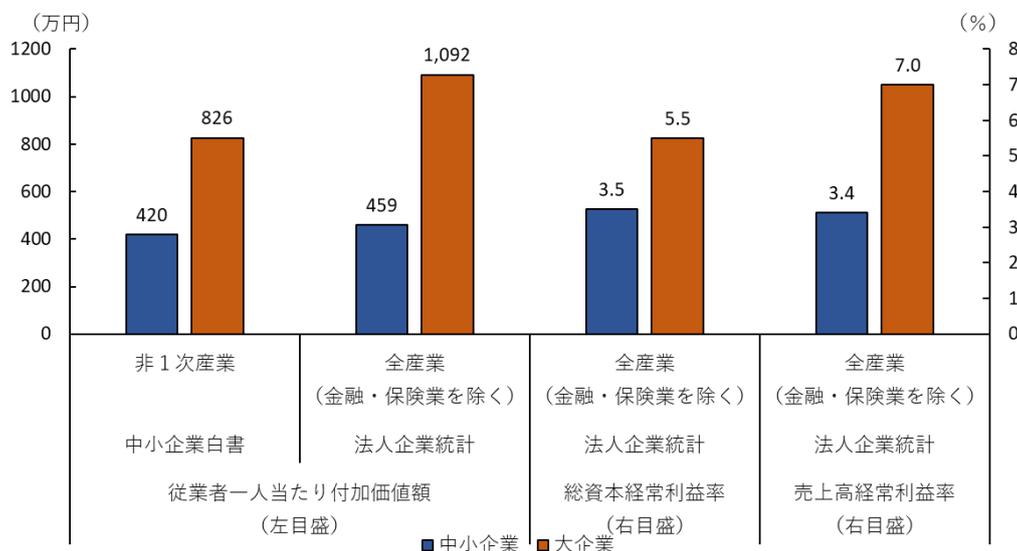
中小企業に対する以上のような税制上の優遇措置は、法人税以外の税目にもみられる。例えば、消費税では、「簡易課税制度」や「免税点制度」によって、中小企業の納税に係る事務負担が軽減されている。贈与税・相続税では、後継者による贈与税や相続税の納税を猶予する、いわゆる「事業承継税制」が導入されている。

本来公平に課されるべき税負担において、中小企業を敢えて大企業と区別し、優遇する理由として、以下のような点が広く国内外で指摘されている⁷。

第1は、事業を行ううえで、中小企業が大企業に比べて不利な状況に置かれる傾向にあるとの見方である。これを踏まえ、大企業との競争上の公平を期するには、中小企業に対する一定の支援が必要と考えられている。中小企業が大企業に比べて不利な状況として、例えば、①規模の経済が働かない、②低い知名度や低賃金のために人材が集まりにくい、③資産が少ないことや業績を見通し難いことなどから資金調達コストが高くなりがち、といった事情が指摘されている。こうした事情が、結果として、中小企業の生産性や収益性に悪影響を与え、企業所得に反映されているのならば、大企業との競争上の公平を確保する方策の一つとして、企業の所得に対して本来公平に課されるべき税負担に差をつけることもあり得べし、というのが中小企業に対して優遇税制を導入する根本的な考え方である。

そこで、中小企業と大企業間の生産性や収益性の差を、従業員一人当たり付加価値額、総資本経常利益率、売上高経常利益率の3つの指標で確認すると、中小企業の従業員一人当たりの付加価値生産性は、大企業の4割～5割程度に過ぎず、中小企業の総資本経常利益率と売上高経常利益率は、大企業の5割～6割程度の水準にとどまっている（図表3）。

（図表3）わが国における中小企業と大企業の生産性等の比較



（資料）財務省「法人企業統計年報（平成30年度）」、中小企業庁「2020年版中小企業白書」

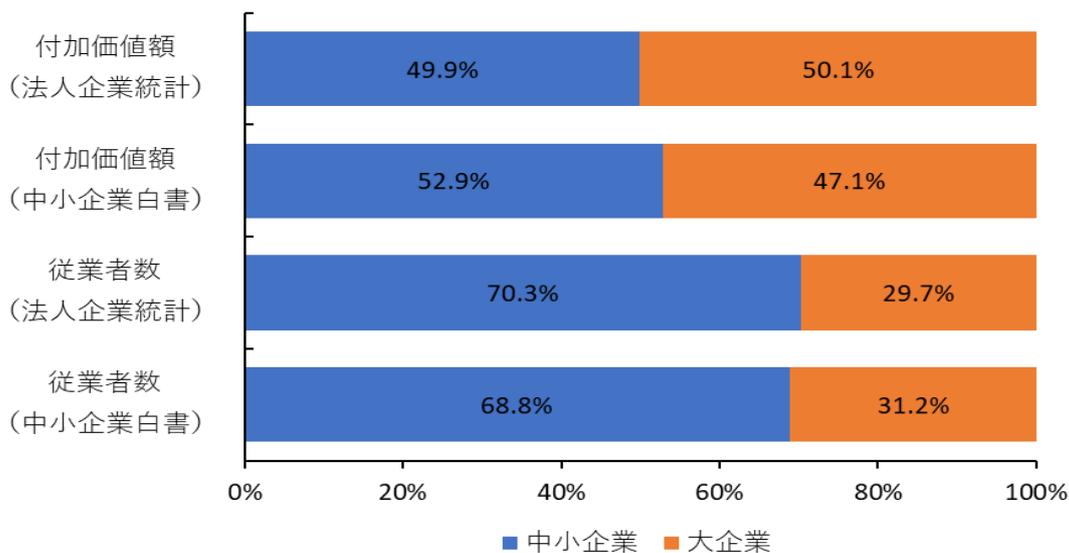
（注1）法人企業統計の中小企業は資本金1億円未満、大企業は同1億円以上の企業。中小企業白書での企業規模の区分は、中小企業基本法に基づく。

（注2）法人企業統計の数字は、2018年度決算。従業員一人当たり付加価値額の中小企業白書の数字は、同白書の附属統計資料に掲載されている2015年の付加価値額を2016年の従業員数で割って計算。

⁷ 税制に限らず中小企業政策全般にあてはまる。

第2は、一国の経済における中小企業のプレゼンスの大きさである（図表4）。例えば、生産面をみると、わが国の付加価値生産額のうち5割程度が、中小企業によって生産されている⁸。また、就業・雇用面をみると、従業者数のうち中小企業の占める割合は7割程度にのぼる。このため、中小企業を支援することで、中小企業の生産性や収益性が向上すれば、わが国経済全体の生産性が底上げされるほか、中小企業の従業者の賃金上昇を通じて、国民所得の増加につながることを期待される。

（図表4）わが国における付加価値額と従業者数に占める中小企業の割合



（資料）財務省「法人企業統計年報（平成30年度）」、中小企業庁「2020年版中小企業白書」

（注1）法人企業統計の中小企業は資本金1億円未満、大企業は同1億円以上の企業。中小企業白書での企業規模の区分は、中小企業基本法に基づく。

（注2）法人企業統計の数字は2018年度決算。中小企業白書の付加価値額は2015年、従業者数は2016年。

（注3）法人企業統計は、金融保険業を除く全産業。中小企業白書は、民営、非1次産業、会社と個人事業者の合計。

4. 諸外国における中小企業向けの優遇税制

中小企業に対する税制上の優遇措置は、諸外国でも導入されている。そこで本章では、諸外国での様々な導入事例を概観し、優遇措置を導入する主要な政策上の目的や具体的な方法を整理する。

（1）中小企業の定義

諸外国の中小企業向けの税制優遇措置をみると、対象となる中小企業は、大企業等によって支配されていない独立した経済主体であり、年間売上高や資産額、従業者数などの指標で定義されている。ただし、国際的に統一された定義がないことから、国ごと（さらには制度ごと）に対象となる中小企業の定義は異なる。中小企業の定義は、産業構造や財政状況、政治や政策、社会情勢等といった各国固有の事情を反映して規定されており、国際的な統一は困難とされている。

⁸ 中小企業庁「2020年度版中小企業白書」のデータによる。本データは、総務省・経済産業省「平成24年、28年経済センサス・活動調査」のデータを再編加工して作られている。

こうしたなか、欧州では、欧州委員会が中小企業を「従業員数 250 人未満かつ、年間売上高 5,000 万ユーロ（60 億円⁹相当）以下または資産額 4,300 万ユーロ（51.6 億円相当）以下」と定義することを勧告しており、欧州委員会が立案・施行する全ての中小企業向けの政策には、この定義が適用される。しかしながら、「勧告（Recommendation）」は、欧州委員会が EU 加盟国や域内の経済主体による行動を期待し、加盟国による法令等の制定や改正を促すものとされているものの、それ自体には法的な拘束力や強制力がないことから、EU 加盟国はこの定義を使用することを義務付けられていない。実際、ドイツでは、「従業員数 500 人未満かつ、年間売上高 5,000 万ユーロ以下」の企業が、連邦経済エネルギー省（BMWi）等による中小企業向けの政策の対象となり¹⁰、イギリスでは 2020 年 1 月末の EU からの脱退前の時点においても、欧州委員会の定義の 2 倍の規模となる「従業員数 500 人未満かつ、年間売上高 1 億ユーロ未満または資産額 8,600 万ユーロ未満」の企業が、後述の中小企業向けの研究開発投資減税の対象となっていた。また、上記の EU 等のケースでは、中小企業の定義に業種による違いはないが、例えば、アメリカでは 1,000 種を超える極めて細かい業種ごとに、年間収入額か従業員数のいずれかを指標に中小企業が規定されるなど、国によっては、業種ごとに異なる定義が設定されている。

わが国の各種の中小企業向け政策をみても、中小企業の定義は統一されていない（図表 5）。わが国の中小企業政策の根幹となる「中小企業基本法」では、製造業その他、卸売業、サービス業、小売業の 4 つの業種分類ごとに、資本金額または従業員数で規定される一方、税制上の優遇措置では、法人税の軽減税率や、先述の中小企業向けの租税特別措置の対象が基本的に資本金 1 億円以下であるほか、消費税の免税点制度の対象が課税売上高 1,000 万円以下、簡易課税制度の対象が課税売上高 5,000 万円以下など、対象となる中小企業の定義は制度によって異なっている。

（図表 5）わが国における各法制度別にみた中小企業の定義の概要

<p>○中小企業基本法 製造業その他：資本金の額又は出資の総額が 3 億円以下又は、常時使用する従業員の数が 300 人以下。 卸売業：資本金の額又は出資の総額が 1 億円以下又は、常時使用する従業員の数が 100 人以下。 小売業：資本金の額又は出資の総額が 5 千万円以下又は、常時使用する従業員の数が 50 人以下。 サービス業：資本金の額又は出資の総額が 5 千万円以下又は、常時使用する従業員の数が 100 人以下。</p>
<p>○法人税法 資本金 1 億円以下。資本金又は出資金の額が 5 億円以上の法人などの 100%子会社などを除く。</p>
<p>○租税特別措置法 資本金の額又は出資金の額が 1 億円以下又は、資本又は出資を有しない法人のうち常時使用する従業員数が 1,000 人以下。同一の大規模法人から 2 分の 1 以上の出資を受ける法人や、前 3 事業年度の所得金額の平均額が 15 億円を超える法人などを除く。</p>
<p>○消費税法 免税点制度：課税売上高が 1,000 万円以下 簡易課税制度：課税売上高が 5,000 万円以下</p>
<p>○所得税法 前々年分の不動産所得及び事業所得の合計額が 300 万円以下の事業者。</p>

（資料）伊田賢司「中小企業をめぐる税制の現状と課題」（『立法と調査』No. 381, 参議院事務局企画調整室, 2016 年 10 月）、中小企業庁「中小企業税制（令和元年度版）」、国税庁ホームページより日本総合研究所作成。

（注）概要であり、実際にはさらに細かく規定されているケースがある。

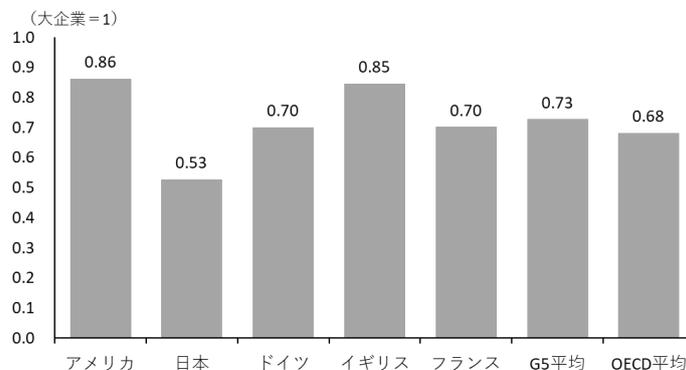
⁹ 120 円/ユーロで換算。以下同じ。

¹⁰ 中小企業庁「平成 27 年度海外の中小企業・小規模事業者に関する制度及び統計調査に係る委託事業報告書」（2016 年 3 月）。

(2) 中小企業向け優遇税制の狙い

わが国と同様に諸外国においても、中小企業の生産性や収益性は大企業よりも低いものの、一国の経済における中小企業のプレゼンスは大きい。従業者一人当たりの付加価値生産額（金融・保険業を除く）をみると、G5（アメリカ、日本、ドイツ、イギリス、フランス）平均やOECD各国の平均で、中小企業の生産性は大企業の7割程度にとどまっている（図表6）。一方、一国の付加価値生産額（金融・保険業を除く）に占める中小企業の割合をみると、OECD平均で58%を中小企業が占めている（図表7）。経済規模（名目GDP）が大きいほど生産額全体に占める中小企業の割合が小さくなる傾向がみられるものの、G5の平均で50%を中小企業が占め、最も経済規模の大きいアメリカでも45%を中小企業が生産している。また、従業者数（金融・保険業を除く）をみても、OECD平均で69%を中小企業が占め、最も割合が低いアメリカでも、従業者数の49%が中小企業で働いている。

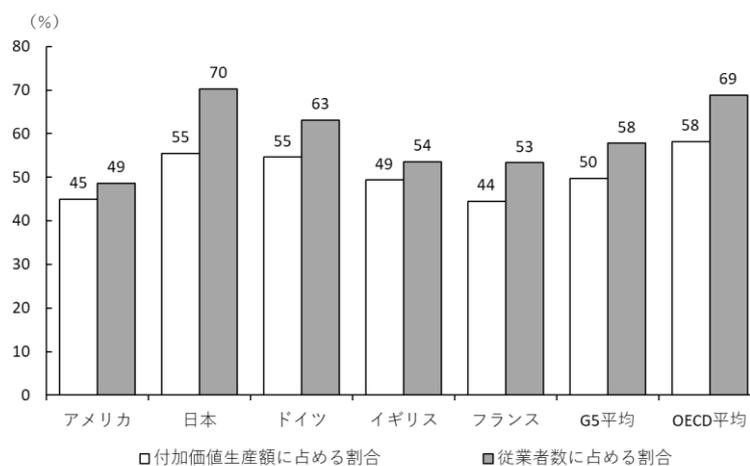
(図表6) 主要国における従業者一人あたり付加価値額の中小企業と大企業との比較(大企業=1)



(資料) OECD “Structural and Demographic Business Statistics”、U.S. Small Business Administration “Small Business GDP 1998-2014”、中小企業庁「2020年版中小企業白書」。

(注) 金融・保険業を除く産業。2014年から18年の間で入手可能な国の直近のデータで作成。中小企業は従業者数250人未満の企業。ただし、日本とアメリカは各国の定義による。各国間の比較は、中小企業の範囲とデータの時期が異なる点に注意を要する。

(図表7) 主要国における付加価値生産額と従業者数に占める中小企業の割合



(資料) OECD “Structural and Demographic Business Statistics”、U.S. Small Business Administration “Small Business GDP 1998-2014”、中小企業庁「2020年版中小企業白書」。

(注) 金融・保険業を除く産業。2014年から18年の間で入手可能な国の直近のデータで作成。中小企業は従業者数250人未満の企業。ただし、日本とアメリカは各国の定義による。各国間の比較は、中小企業の範囲とデータの時期が異なる点に注意を要する。

このように、諸外国においても、中小企業は一国経済において大きなプレゼンスを示しており、中小企業に対する様々な税制上の優遇措置が導入されている。それらの優遇措置にはそれぞれ政策上の狙いがあり、その主なものとして以下の点が挙げられる。

第1は、中小企業の収益増への直接的な支援である。中小企業の税負担を軽減することで、中小企業がキャッシュフローを確保しやすくなり、設備の新設・更新や雇用・賃金の維持・拡大のほか、中小企業の事業そのものの継続につながることを期待されている。

第2は、中小企業による研究開発投資や人的投資の後押しである。企業の研究開発投資で新たに開発された技術やノウハウ、アイデアは、投資をした企業の収益に貢献するだけでなく、他社による商品開発への応用や国民生活の利便性の向上などを通じて、社会全体に波及する可能性がある。一方で、投資を行う企業の経営者や投資家は、基本的に、企業としての自社の収益への還元を重視して投資判断を行うとされ、結果として、社会への波及を考慮する場合に比べて投資額が少なくなると、経済理論では言われている。社会への波及を考慮した投資額を実現するには、社会全体の利益を考慮し得る政府が、企業の投資を後押しすることが必要となる。政府によるこのようなサポートは大企業にも行われるが、中小企業には、投資資金の調達が大企業に比べて困難であることなどから、優遇措置が導入されるケースがみられる。同様のことは、中小企業による雇用や職業訓練といった人的投資についても言える。

第3は、納税のために必要な事務作業に係る負担の軽減である。企業が法人税などの申告や納付などを規定通りに行うには、日々の帳簿付けや帳票の管理など、企業側が相当の負担を負うことになる。こうした事務は、企業にとって毎年発生する固定的な負担であり、経営資源が限られた中小企業の負担感は大企業に比べて大きいとみられることから、事務手続きの簡素化などによる負担軽減が必要とされる。

第4は、事業継承に係るコストの軽減である。中小企業には同族会社が多く、次世代への事業継承に向けた資産の相続や贈与、売却の際に、通常の相続・贈与税制や譲渡税制が適用されると、中小企業の経営や存続に大きなマイナス影響が及ぶことが懸念されている。このため、事業の継承が円滑に進むことを狙って、税負担の軽減などの優遇措置を導入するケースがみられる。

以上のような政策上の狙いを実現する具体的方法として、以下のような事例がみられる(図表8)。

(図表8) 税制面における中小企業の優遇措置の手法と主な狙い、諸外国での事例

手法	主な狙い	諸外国での事例
軽減税率	収益そのものへの支援	軽減税率導入国の平均で法人税率を10%ポイント程度軽減
所得控除	特定の企業行動の後押し	事業用資産の加速償却・即時償却…オーストラリアの即時償却制度 研究開発投資の割増償却…イギリスの計230%特別償却・14.5%税額還付
税額控除	特定の企業行動の後押し	研究開発投資促進…カナダの科学研究と実験開発(SR & ED: Scientific research and Experimental development)に係る投資税額控除 雇用の維持・拡大 職業訓練の強化…カナダの実習生(Apprenticeship job) 税額控除
納税事務の簡素化	納税事務負担の軽減	減価償却の簡素化…オーストラリアの一括30%償却制度 付加価値税の免税点制度、簡易課税制度…各国において、売上高から仕入れの税額又は納付税額を簡易計算
事業承継に係る税負担の軽減	事業承継の円滑化	相続・贈与税の軽減…ドイツの相続資産の評価額減額制度

(資料) OECD “Taxation of SMEs in OECD and G20 Countries”、Canada Revenue Agency “T2 Corporation – Income Tax Guide 2019”、Australian Taxation Office “Guide to depreciating assets 2019”、野田裕康(2016年)、日本貿易振興機構(ジェトロ)ホームページを基に日本総合研究所作成

(ア) 軽減税率

中小企業に適用する法人税率を軽減するケースは多くの国で見られる。軽減税率については、設備投資などの特定の企業行動を前提とせず、基本的には中小企業の収益そのものをサポートすることに重点を置いた措置と考えられる。海外での導入状況をみると、OECDとG20の37か国のうち、わが国を含む14か国が、中小企業に対する軽減税率を導入している¹¹（2014年時点）（図表9）。軽減税率（複数ある場合は最も低い税率）の平均値は18.69%で、軽減税率を導入している国の基本税率の平均値（29.09%）よりも10%ポイント程度低くなっている。ちなみに、現在のわが国の基本税率は29.74%であり、軽減税率との差は8.32%ポイントと、諸外国平均を若干下回っている。他方、軽減税率を導入していない国の基本税率の平均値は23.6%程度であり、軽減税率を導入している国に比べて、もともと基本税率が低く設定されている。

(図表9) 諸外国の法人税率の基本税率と軽減税率（2014年時点）

軽減税率がない国		軽減税率がある国		
基本税率	基本税率	基本税率	中小企業向け法人所得税率（軽減税率）	(%)
アルゼンチン	35	ベルギー	33.99	24.978
オーストラリア	30	カナダ	26.3	15.2
オーストリア	25	フランス	31.33	15
チリ	20	ハンガリー	19	10
チェコ	19	インド	32.445	30.9
デンマーク	24.5	日本	34.62	21.42
エストニア	21	韓国	24.2	11
フィンランド	20	ルクセンブルグ	29.2	28.2
ドイツ	29.8	オランダ	25	20
ギリシャ	26	ポルトガル	31.5	18.5
アイスランド	20	南アフリカ	28	0
アイルランド	12.5	スペイン	30	25
イスラエル	26.5	イギリス	21	20
イタリア	27.5	アメリカ	39.1	20.02
メキシコ	30	軽減税率がある国の税率の平均	29.09	18.69
ニュージーランド	28	スウェーデン	22	
ノルウェー	27	スイス	21.1	
ポーランド	19	トルコ	20	
スロヴァキア	22	軽減税率がない国の税率の平均	23.60	
スロヴェニア	17			

(資料) OECD “Taxation of SMEs in OECD and G20 Countries” のTable2.5を一部加筆修正。

(注1) 軽減税率が複数ある場合は、最も低い税率を記載。

(注2) 日本の中小企業は、2015年度時点の所得400万円以下のケースの実効税率。

(注3) 軽減税率がある国の税率の平均は、原資料の数値を転載。軽減税率がない国の税率の平均は表中の数字より計算。

¹¹ OECD “Taxation of SMEs in OECD and G20 Countries” OECD Tax Policy Studies (2015年)

(イ) 所得控除

所得控除による優遇措置は、特定の企業行動を直接期待して導入されることが多い。例えば、生産設備の更新などによる生産性の向上を狙って、所得から差し引ける減価償却費を増やす加速償却や即時償却が多く、国でみられるほか、企業による研究開発投資の加速を狙って、関連する経費の損金算入を優遇するケースがみられる。

(ウ) 税額控除

所得控除と同様に、税額控除も特定の企業行動を期待して導入されることが多い。研究開発投資を促すために導入されるケースが多く、投資額を税額控除するだけでなく、控除し切れない分を還付する事例がみられる。また、国によっては、雇用の維持拡大や雇用者への職業訓練の強化を狙って、税額控除を導入しているケースがある。

(エ) 納税事務の簡素化

中小企業の納税事務負担に配慮するために、①法人税における減価償却費の計算の簡素化や、②付加価値税での免税点制度や簡易課税制度の導入といった事例が多く、国でみられる。

(オ) 相続・贈与税などの軽減

事業の継承への税制の悪影響を軽減し、事業の継続を後押しするために、相続・贈与税制において、同族会社の資産などの相続・贈与に優遇措置を導入するケースがみられる。

5. 中小企業への優遇措置の問題点

(1) 優遇措置のデメリット

前章でみたように、わが国と同様、諸外国でも様々な政策上の狙いから、中小企業に対する優遇措置が導入されている。一方で、こうした優遇措置を導入することによる、以下のようなデメリットが指摘されている。

第1は、将来性のない企業を支援してしまう可能性である。軽減税率や割増控除を導入することで、政府側では、税収の一定程度の減少は避けられず、さらに、欠損企業に還付する場合には、追加の財政支出が必要になる。優遇された企業が成長することで、将来の税収増につながる可能性はあるものの、優遇された企業が将来必ず成長し、黒字に転換する保証はなく、財政収支の悪化につながる懸念される。

第2は、企業が優遇対象となるために、業容の拡大に慎重になる可能性である。さらには、意図的な負担回避行為や不正申告が誘発されるおそれも指摘されている。例えば、前者の事例として、ドイツの事業承継税制では、事業用資産の評価額について、後継者が資産を取得後の一定期間、一定の賃金総額を維持し、株式等を保有することなどを条件に85%または100%の評価減が認められているところ、従業者数3人以下の企業には賃金総額維持の条件が適用されないことになっている。かつて同条件が適用されなかったのは、より規模の大きい従業者数20人以下の企業だったが、逆に、同条件の適用を回避するために、企業が敢えて従業者数を20人以下にとどめていたとの見方

があり、このことが、2016年の相続税改正で現在の形に改められた一因と考えられている¹²。

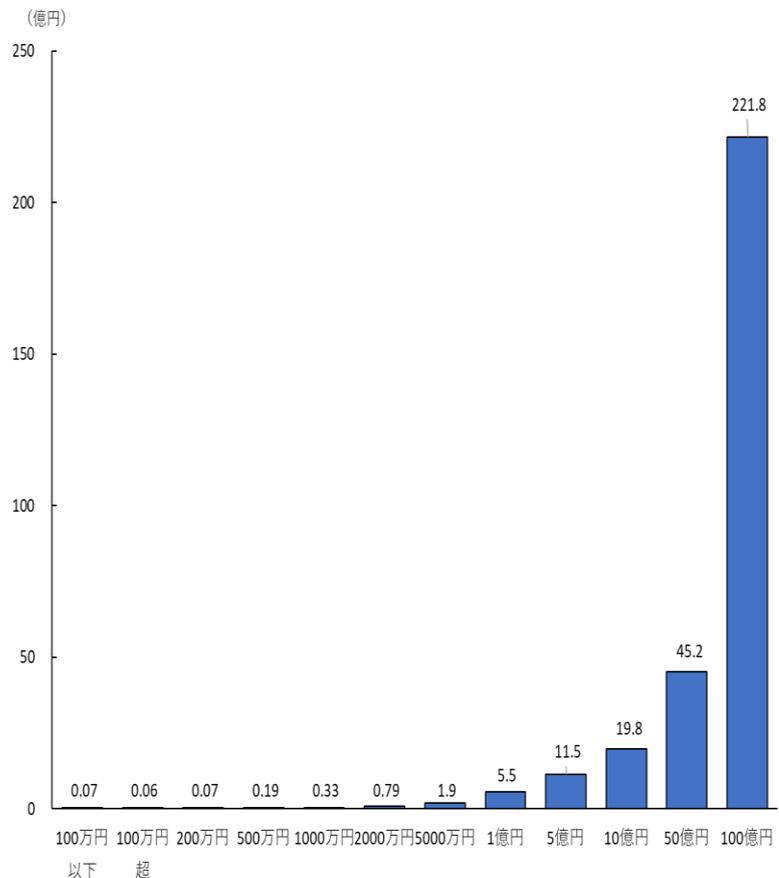
(2) 大企業並みの所得の中小企業を優遇している可能性

中小企業向けの税制優遇措置は、本来、財務基盤や経営基盤が脆弱な中小企業の企業活動を支援する制度である。しかしながら、わが国における中小企業向けの軽減税率や租税特別措置の実際の適用状況をみると、大企業並みの所得を得ている中小企業にも適用されているとみられ、適用対象の選別方法の適切さが問われている¹³。

大企業並みの所得を得ている中小企業にも優遇措置が適用されている可能性について検討してみよう。まず、企業の資本金規模別の所得金額（2018年度）をみると、資本金5,000万円超1億円以下の企業の一社あたり所得金額が1.9億円、同1億円超5億円未満の企業の一社あたり所得金額が5.5億円となっている（図表10）。

(図表10) 一社あたり申告所得金額（2018年度）

このデータから、法人税の軽減税率や租税特別措置の適用対象となるための基本的な判定基準である資本金額1億円の企業の所得金額は、2.3億円程度と推計される¹⁴。次に、中小企業向け税制優遇措置の適用件数について、所得金額別の分布をみると、例えば、最も適用件数の多い軽減税率では、約96万件のうち3.7%の約3.5万件が所得金額1億円超の企業に適用されている（図表11）。先述の2.3億円以上の所得を大企業並みの所得とみなし、この分布に当てはめると、軽減税率では、全適用件数の3%程度の約3万件、税額控除と特別償却では、同1～2割程度が、大企業並みの所得の中小企業に適用されていると推計される¹⁵（図表12）。



(資料) 国税庁「平成30年度分会社標本調査結果」

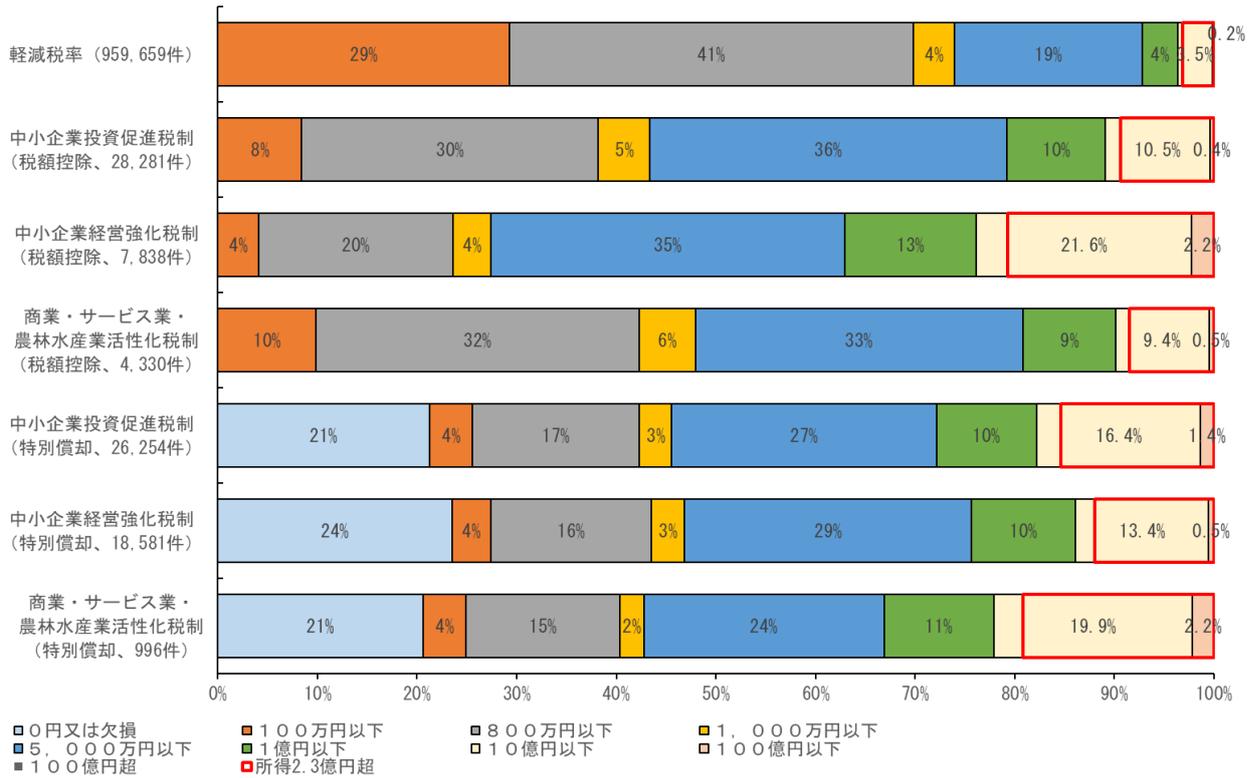
¹² 野田裕康「ドイツ相続税における事業承継問題～2014年相続税法違憲判決を受けて～」駿河台経済論集,第26巻第1号,駿河台大学(2016年)

¹³ 伊田賢司「中小企業をめぐる税制の現状と課題」『立法と調査』No.381(参議院事務局企画調査室,2016年10月)では、「軽減税率の適用実態を見ると、所得階級5億円超の件数が2,637に上り、中には100億円を超える中小法人もあった。資本金1億円超10億円以下の大企業の平均所得が4.2億円である中で、資本金の水準の格差で税制上、中小法人に配慮する積極的な理由があるのか、今一度検討の必要があろう。」と指摘されている。

¹⁴ 資本金0.5億円超1億円以下の中間値0.75億円の企業の所得が1.9億円、資本金1億円超5億円以下の中間値3億円の企業の所得が5.5億円と仮定し、所得1.9億円+{(資本金1億円-資本金0.75億円)÷(資本金3億円-資本金0.75億円)}×(所得5.5億円-所得1.9億円)で計算。

¹⁵ 税制ごとに、所得金額1億円超10億円以下の企業の85%程度((10億円-2.3億円)÷(10億円-1億円))が所得金額2.3億円以上の企業と想定。

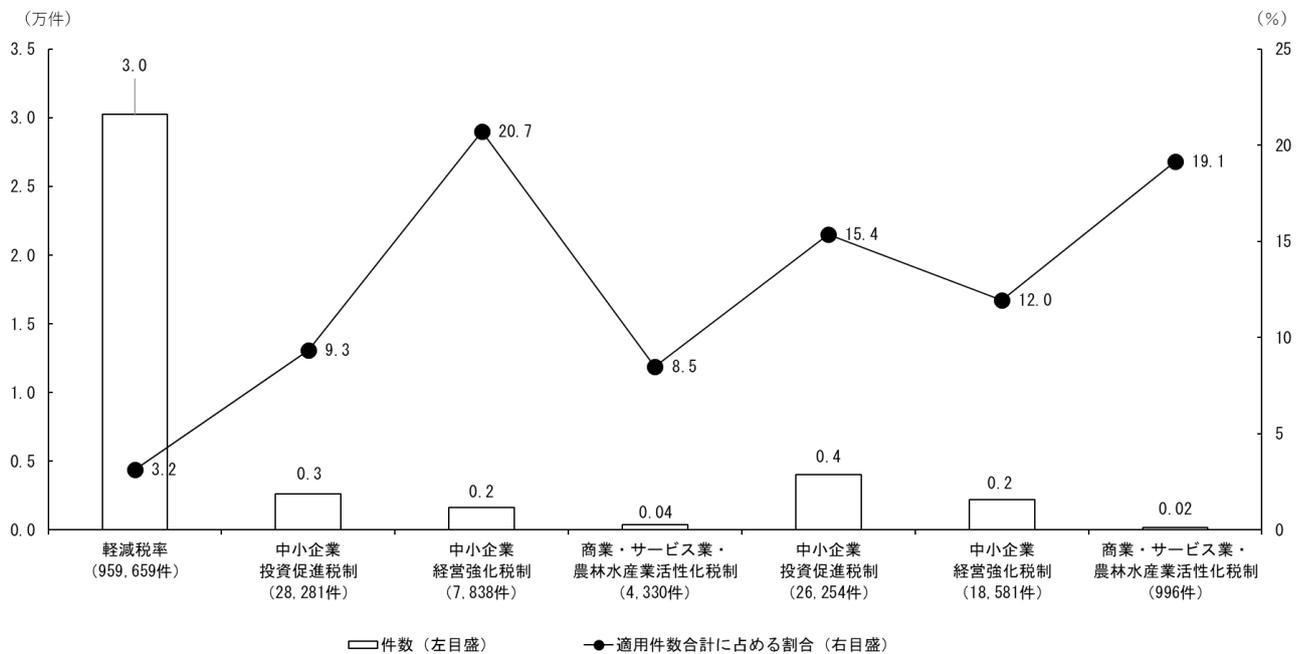
(図表 11) 租税特別措置の適用件数の所得階層別割合



(資料) 財務省「租税特別措置の適用実態調査の結果に関する報告書(令和2年1月国会提出)」

(注) 赤枠の所得2.3億円の割合は試算値。

(図表 12) 大企業並み所得の法人の租税特別措置の適用件数の試算



(資料) 財務省「租税特別措置の適用実態調査の結果に関する報告書(令和2年1月国会提出)」、国税庁「平成30年度分会社標本調査結果」より日本総合研究所作成。

このような大企業並みの所得を得ている中小企業を、中小企業向けの租税特別措置の対象から外すために、新たに「適用除外事業者」が定義され、2019年度から導入されている。これにより、資本金1億円以下の中小企業であっても、直近3年間の所得金額が年平均で15億円を超える場合には、法人税率の特例¹⁶や中小企業投資促進税制などの優遇措置は適用されない。しかしながら、先述の通り、中小企業の判定基準となる資本金1億円ちょうどの企業の所得（2.3億円程度）を超える所得を大企業並みの所得とみるならば、資本金が1億円を超えるものの3年間平均の所得金額が15億円以下の大企業では上述の優遇措置が適用されないのに対して、同じ所得金額でも資本金が1億円以下の中小企業であれば優遇措置が適用されることになり、税負担の公平は崩れたままといえる。

6. 中小企業向け優遇措置の課題

近年、インターネットやAI技術等のICTの発達を受けて、国境を越えたサービスの提供が容易になるなど、企業を取り巻くビジネス環境は大きく変わってきている。こうした環境の変化を捉えることで、中小企業の生産性が大きく向上し、大企業を上回る可能性は排除できない。そうした場合には、従来通り中小企業のみを優遇する意義は希薄になると考えられる。ビジネス環境の変化を踏まえ、これまで行われてきた優遇措置について、中小企業の生産性や収益性、課税の公平性などの観点から、導入の是非を再検討する必要がある。

（1）基本税率とのバランス

先述の通り、中小企業に対する軽減税率を導入する国がある一方で、導入していない国も多くあり、軽減税率を導入していない国では、軽減税率を導入している国に比べて、基本税率が低く設定される傾向がみられた。この点に関し、例えば、アメリカの法人税率の近年の動きをみると、かつて、課税所得に応じて最高35%、最低15%の累進税率が適用されていたところ、2017年の税制改正で、最高税率を引き下げのに合わせて、一律21%の税率に変更されたことで、課税所得の多寡による税率の差が撤廃されている。わが国でも、これまで継続されてきた法人税率の引き下げの流れを今後も引継ぎ、一段の税率の引き下げを行うのならば、軽減税率を導入する意義について、再考が求められよう。

（2）優遇措置に係るコストと効果の検証

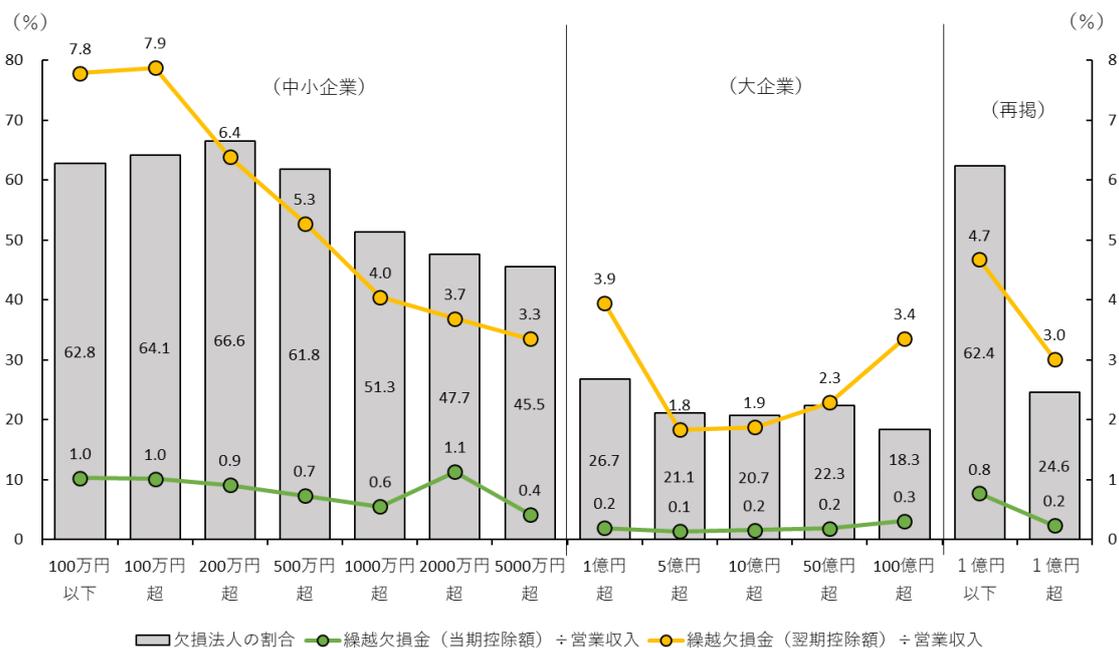
中小企業に対して優遇措置を導入するとしても、その効果が、コストとの見合いで適切かを検証する必要がある。わが国では、総務省による「租税特別措置等を対象とする政策評価」が毎年実施されているほか、会計検査院による検査なども適宜行われている。ただし、こうした点検は、制度の適用状況に重点が置かれており、減税による経済への波及効果など、費用対効果の分析への踏み込みは十分とは言えない。適用状況と併せて政策の費用対効果の検証をしっかりと行い、効果が薄い場合には、躊躇なく撤廃するといった姿勢を貫くことが重要である。

¹⁶ もっとも、適用除外事業者の場合、本則の19%の軽減税率が適用され、大企業と同等の税率23.2%が適用されるわけではない。

(3) 欠損法人問題

かねてより、中小企業については、法人税収の確保や企業間の税負担の公平の観点から、欠損法人の割合の縮小が課題の一つとされてきた。実際、資本金規模別の欠損法人の割合をみると、資本金1億円超の大企業が24.6%であるのに対し、同1億円以下の中小企業は62.4%と開きがある(図表13)。この主因として、繰越欠損金の影響が指摘されている¹⁷。実際、資本金規模別に営業収入に対する繰越欠損金の比率をみると、資本金1億円超の大企業の同比率が、当期控除額で0.2%、翌期繰越額で3.0%であるのに対し、同1億円以下の中小企業では、当期控除額で0.8%、翌期繰越額で4.7%と、中小企業の方が大きくなっている。

(図表13) 資本金別、欠損法人の割合と営業収入に対する繰越欠損額



(資料) 国税庁「平成30年度分会社標本調査結果」

わが国では、欠損金の繰越控除制度についても、大企業に比べて中小企業の方が優遇されている。欠損金の繰越期間については、大企業、中小企業ともに、将来にわたって10年間繰り越せるものの、毎年の控除金額については、大企業が繰越控除前の所得の50%までに制限されるのに対し、中小企業では同所得を全額控除することができる。一方、諸外国の制度をみると、①繰越期間と控除金額ともに制限しない国、②繰越期間か控除金額のどちらかを制限する国、③繰越期間と控除期間をともに制限する国、と様々な制度設計があるなか、わが国のように中小企業のみを優遇している国は珍しいとみられる。例えば、ドイツ連邦財務省(2019)¹⁸をみると、EU加盟国ほか5か国の計33か国のうち、ほとんどが欠損金の繰越控除制度を導入しているなか、中小企業に対する優遇措置の記載があるのは、わが国とリトアニアだけである¹⁹(図表14)。もっとも、ドイツ、フラン

¹⁷ 伊田賢司「中小企業をめぐる税制の現状と課題」『立法と調査』No.381(参議院事務局企画調査室、2016年10月)、代田純「我が国の法人税と課税所得」『証券経済研究』第91号(日本証券経済研究所、2015年9月)

¹⁸ ドイツ連邦財務省(Bundesministerium der Finanzen)“主要税目の国際比較(Die wichtigsten Steuern im internationalen Vergleich) 2018”2019年7月

¹⁹ リトアニアでの「5%の軽減税率の対象となる中小企業」の基本的な要件は、①年間所得が50万LTL(1,800万

ス、イギリスなど一部の国では、一定の所得金額までなら全額を控除できるものの、それを超える金額に制限が設けられており、こうすることで、事実上、中小企業の負担が軽減される仕組みになっていると考えられる。わが国でも、先述のように、大企業並みの所得の中小企業を優遇している可能性などを勘案すると、資本金による適用対象の選別に変えて、所得金額に応じた選別に変更することを視野に入れる必要がある。

(図表 14) 諸外国における欠損金の繰越控除制度の事例

国	期間	金額	国	期間	金額
ベルギー	無制限	無制限	ポーランド	5年	欠損金の50%まで
ブルガリア	5年	無制限	ポルトガル	5年	所得の70%まで
デンマーク	無制限	年間802.5万DKKまで：全額控除 〃 超：所得の60%まで	ルーマニア	7年	無制限
ドイツ	無制限	年間100万€まで：全額控除 〃 超：所得の60%まで	スウェーデン	無制限	無制限
エストニア			スロバキア	4年	欠損金の25%まで
フィンランド	10年	無制限（同じ種類の所得間）	スロベニア	無制限	所得の50%まで
フランス	無制限	年間100万€まで：全額控除 〃 超：所得の50%まで	スペイン	無制限	年間100万€まで：全額控除 2000万€まで：70%まで 6000万€まで：50%まで 6000万€超：25%まで
ギリシャ	5年	無制限	チェコ	5年	無制限
アイルランド	無制限	無制限（同じ種類の所得間）	ハンガリー	5年	所得の50%まで
イタリア	無制限	所得の80%まで (新規事業の最初3年間の損失を除く)	イギリス	無制限	年間500万ポンドまで：全額控除 同 超：50%まで
クロアチア	5年	無制限	キプロス	5年	無制限
ラトビア	5年	無制限	日本	10年	中小企業：無制限 大企業：所得の50%まで
リトアニア	無制限	所得の70%まで (5%軽減税率の対象となる中小企業は全額)	カナダ	20年	無制限
ルクセンブルグ	17年	無制限	ノルウェー	無制限	無制限
マルタ	無制限	無制限	スイス	7年	無制限
オランダ	9年	無制限	アメリカ	無制限	所得の80%まで
オーストリア	無制限	所得の75%まで			

(資料) ドイツ連邦財務省 (Bundesministerium der Finanzen) “主要税目の国際比較 (Die wichtigsten Steuern im internationalen Vergleich) 2018”

7. 求められる優遇対象の選別基準の再考

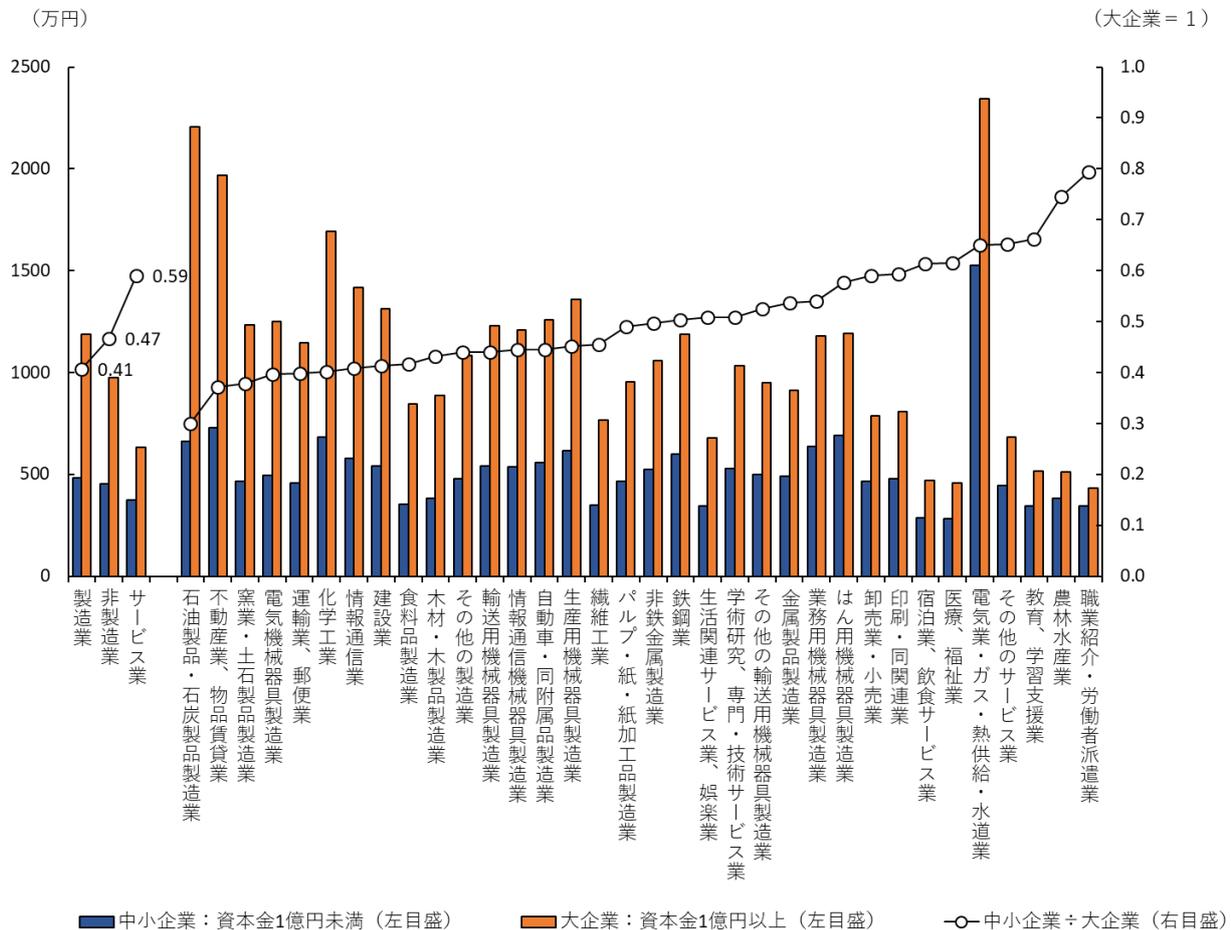
近年の技術革新は目覚ましく、新たなビジネスモデルを創造し、取り入れることで、中小企業の生産性や収益性が飛躍的に伸びれば、大企業との生産性・収益性の差が縮むことは十分にあり得るとみられ、中小企業を優遇する根拠そのものが希薄になる可能性が考えられる。実際、現状でも、中小企業と大企業との生産性の差は産業別に異なっており、例えば、サービス業では、製造業に比べて両者の差が小さい傾向にある。2018年度の法人企業統計調査をみると、製造業における中小企業との生産性（従業員一人当たり付加価値額）は大企業との生産性の41%程度であるのに対し、非製造業では、同47%程度である。さらに、非製造業のうちサービス業に限ると同59%程度であり、サービス業での中小企業と大企業との生産性の差は、製造業に比べて18%ポイント程度小さい(図表15)。もっとも、サービス業において、中小企業と大企業との生産性の差が製造業に比べて小さいのは、サ

円、36円/LTLで換算) 未満、②従業員数10人未満。



サービス業の大企業の生産性が製造業の大企業の生産性を大きく下回っているためである。このため、サービス業に対して政府が何らかの支援の行う場合には、企業規模によって支援先を選別するよりも、まずは、大企業を含めた産業全体の生産性を高めることを目指した支援が重要と考えられる。

(図表 15) 従業者一人あたり付加価値額の差の産業別比較



(資料) 財務省「法人企業統計年報 (2018 年度)」

そもそも、中小企業が大企業に比べて不利な状況に置かれている原因が、企業規模が小さいことにあるのならば、本来取り組むべきは企業規模の拡大であろう。この点、第4章の「中小企業の定義」で示したイギリスの中小企業向け研究開発投資減税の対象が、EUの中小企業の定義の2倍の規模で設定されているのは、企業規模の拡大を促そうとするイギリス政府の意図との指摘がみられる²⁰。

今後、ビジネス環境や産業構造の変化が見込まれるなか、中小企業に限って税負担を優遇する意義を改めて問い直すとともに、優遇対象となる企業の選別にあたって所得を重視するなど、選別基準の再検討が求められる。

以上

²⁰ 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4月



【参考文献】

- ・ 伊田賢司「中小企業をめぐる税制の現状と課題」『立法と調査』No. 381, 参議院事務局企画調整室, 2016年10月
- ・ 稲葉知恵子「欠損金に係る課税問題」『経営経理研究』第111号, 拓殖大学, 2018年2月
- ・ 黒瀬直宏『中小企業政策』, 日本経済評論社, 2006年
- ・ 佐藤英明「わが国における『中小企業税制』の意義と展望」『中小企業税制の展開 租税法研究第38号』, 租税法学会, 有斐閣, 2010年6月
- ・ 代田純「我が国の法人税と課税所得」『証券経済研究』第91号, 日本証券経済研究所, 2015年9月)
- ・ 中小企業庁『中小企業税制パンフレット〈令和元年度版〉』, 2019年
- ・ 中小企業庁『2016年版中小企業白書』, 2016年
- ・ 中小企業庁「平成27年度海外の中小企業・小規模事業者に関する制度及び統計調査に係る委託事業報告書」, 2016年3月。
- ・ 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
- ・ 野田裕康「ドイツ相続税における事業承継問題～2014年相続税法違憲判決を受けて～」駿河台経済論集, 第26巻第1号, 駿河台大学, 2016年9月
- ・ 蜂屋勝弘「諸外国の税制優遇措置とわが国への示唆」『税研』212号 Vol. 39 No. 2, 公益財団法人日本税務研究センター, 2020年7月
- ・ Australian Taxation Office “Guide to depreciating assets 2019”, 2019年
- ・ Bundesministerium der Finanzen “Die wichtigsten Steuern im internationalen Vergleich 2018”, 2019年7月
- ・ Canada Revenue Agency “T2 Corporation –Income Tax Guide 2019”, 2019年
- ・ Mark Parsons, Nicholas Phillips “An Evaluation of the Federal Tax Credit for Scientific Research and Experimental Development” Working Paper 2007-08, Canada. Department of Finance, 2007年9月
- ・ OECD “Taxation of SMEs in OECD and G20 Countries” OECD Tax Policy Studies, 2015年