

防災・減災対策の高度化と事業承継の円滑化等に向けた対応

— 中小企業強靱化法案 —

柿沼 重志

加藤 史憲

(経済産業委員会調査室)

《要旨》

中小企業では、事前の防災・減災対策が進んでいるとは言い難く、こうした点を政策的に支援することで、中小企業の強靱化を図ることが重要である。

あわせて、経営者の高齢化が急速に進んでおり、多くの中小企業において事業の継続が危ぶまれている点を踏まえれば、事業承継の円滑化も喫緊の政策課題である。

本法律案は、主として、これら二つの政策課題に対応した政策的支援を強化しようとするものである。まず、災害に対する政策対応としては、実効性の高い事前の防災・減災対策を講じ、被害を最小化することが期待される。また、事前の防災・減災対策とグループ補助金等の事後的な支援とを効果的に組み合わせた政策運営が望まれる。

そして、事業承継の円滑化に対する政策対応としての個人版事業承継税制の創設に関しては、10年間の時限措置である点も踏まえ、早期に積極的な活用が期待される一方で、本来の趣旨から逸脱したような制度の濫用については回避する必要がある。

1. はじめに

我が国は災害が多い国であり、2011年の東日本大震災の後も、毎年のように自然災害が発生した。2018年も西日本豪雨（平成30年7月豪雨）や北海道胆振東部地震を始めとした大規模な自然災害に見舞われ、地域の中小企業に甚大な影響を及ぼした。

こうした災害に対し、政府は、相談窓口の整備、グループ補助金¹等の各種補助金の措置、

¹ グループ補助金（中小企業等グループ施設等復旧整備補助事業）とは、被災地域の中小企業等が、復興に向けた計画を策定するためのグループを構成し、当該グループに参加する事業者が行う施設復旧等の費用の4分の3以内（中堅企業の場合は2分の1以内）を補助するものである。同補助金の活用実績は、①東日本大震災：728グループ、補助総額5,163億円（2018年12月27日現在）、②平成28年熊本地震：519グループ、補助総額1,404億円（2019年2月28日現在）、③平成30年7月豪雨：87グループ、補助総額67億円（2019年2月28日現在）となっている。

中小企業信用保険法に基づくセーフティネット保証4号の適用、政府系金融機関による災害復旧貸付の実施によって、事後的な復旧・復興支援を講じてきている。

一方、中小企業が受ける被害は様々であり、政策資源の制約から全ての中小企業が被災前の状況に復旧することを一律に支援することには一定の限界がある。

また、今後は、首都直下型地震や南海トラフ地震といった大規模地震の発生も想定されている中で、こうした自然災害は、個々の中小企業の経営だけではなく、我が国におけるサプライチェーン全体にも大きな影響を与えるおそれがある。

事前の防災・減災対策については、2006年に「中小企業BCP²策定運用指針」が公表される等により、中小企業の災害への備えを促す取組が開始された。その後、2011年の東日本大震災の発生等を契機に、その必要性は従前よりも認識されつつある。しかしながら、中小企業における事前の防災・減災対策は進んでいるとは言いがたく、例えば、2018年の調査では、BCPを策定している中小企業は全体の約17%にとどまっている³。

こうした点を踏まえ、中小企業庁は、自然災害等に対し強靱な中小企業経営を確保し、中小企業の事業継続のために必要な官民の取組について検討するため、2018年11月に「中小企業強靱化研究会」を設置した。同研究会は、2019年1月に、中間取りまとめを行い、中小企業の防災・減災対策の強化に係る枠組みが示された。

また、我が国では中小企業の事業承継が喫緊に対応すべき政策課題となっており、「新しい経済政策パッケージ」(2017年12月閣議決定)では、「2025年までに70歳を超える中小企業・小規模事業者⁴の経営者は約245万人であり、うち約半数の127万人が後継者未定である。(中略)現状を放置し、中小企業の廃業が増えると、10年間の累計で約650万人の雇用、約22兆円のGDPが失われるおそれがある。廃業企業の約半数程度は生産性も高く、黒字企業である。中小企業・小規模事業者の円滑な世代交代を通じた生産性向上を図るため、今後10年間程度を事業承継の集中実施期間として取組を強化する」とされた。

経営者の高齢化によって、多くの中小企業において事業活動の継続が危ぶまれている点を踏まえ、平成30年度税制改正で措置された法人版事業承継税制の抜本的な拡充に続き、平成31年度税制改正では、個人事業者の土地、建物、機械等の承継に係る贈与税・相続税を100%納税猶予する個人版事業承継税制の創設が盛り込まれた。

このほか、平成31年度税制改正では、ベンチャー企業における人材確保に資するため、ストックオプション税制⁵の適用対象を拡大することが措置された。

² 内閣府が策定している「事業継続ガイドライン」では、事業継続計画(BCP: Business Continuity Plan)とは、危機的事業の対応計画を指すものと定義している。また、これには、被災後に、重要業務の目標復旧時間、目標復旧レベルを実現するために実施する戦略・対策、あるいはその選択肢、対応体制、対応手順等が含まれるとしている。

³ 東日本大震災以前においては、BCPを策定している中小企業は5%程度であったとされる(第190回国会参議院経済産業委員会会議録第8号15頁(平28.4.28))。

⁴ 中小企業には、小規模事業者も含まれる。よって、本稿では、原典資料が、中小企業・小規模事業者と表記されている場合、そのように表記するが、それ以外の場合には、中小企業という用語を使う。

⁵ スtockオプションとは、あらかじめ決められた価格(権利行使価格)で自社株を購入できる権利のことで、報酬形態の一つ。権利を使って株を得ると予約していた価格と時価の差額が「給与」として、本来は課税の対象となるが、現行の税制では、社内の取締役・従業員については譲渡時まで課税繰延を認めている。給与所得として課税される場合は、最高税率が45%の累進税率である一方で、株を譲渡する時点の課税であれば、

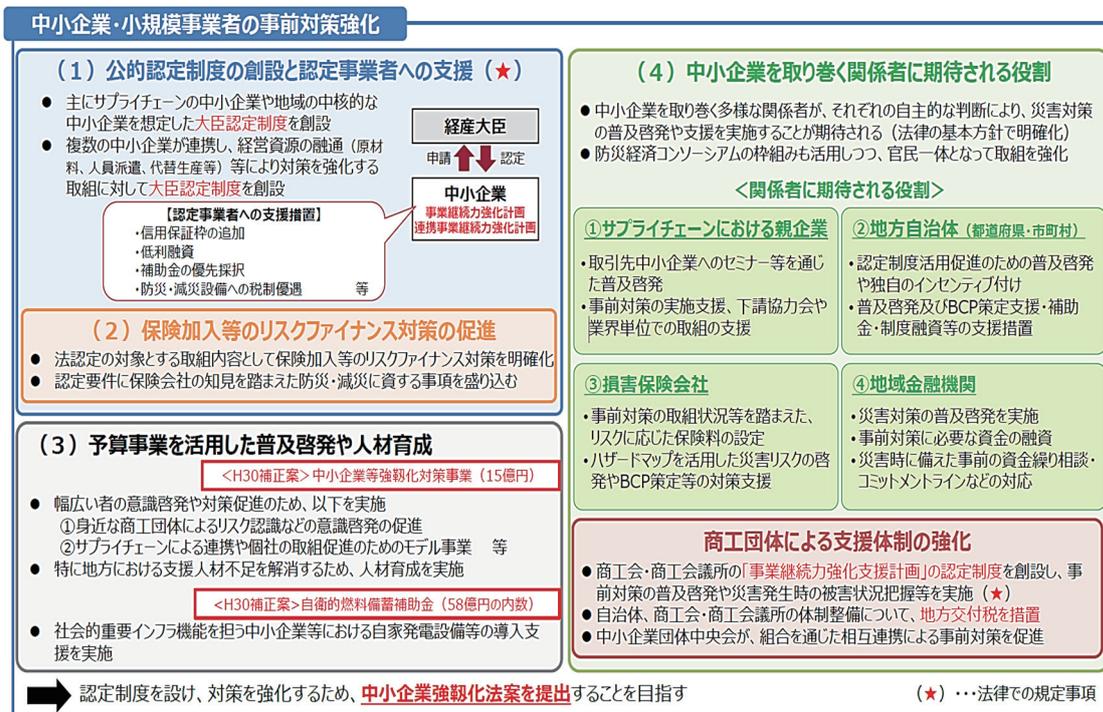
以上の経緯を踏まえ、2019年2月15日、「中小企業の事業活動の継続に資するための中小企業等経営強化法等の一部を改正する法律案（以下「改正案」という。）」が閣議決定され、同日、第198回国会に提出された。

本稿では、改正案提出までの検討の経緯及び改正案の主な内容について整理した後、二つの大きな政策課題である防災・減災対策の高度化と事業承継の円滑化に焦点を絞り、主な課題や論点について考察を加える。

2. 中小企業の防災・減災対策の強化に向けた検討

「中小企業強靱化研究会」の中間取りまとめでは、中小企業が事前対策に取り組むきっかけを創出していくためには、①対策に取り組む中小企業を「見える化」し、評価されるような仕組み（認定制度）を創設するとともに、対策を講ずることへのインセンティブを社会全体で付与していく、②中小企業を取り巻く関係者からの働きかけや支援を通じて、日常的に中小企業に気付きの機会を与える、といった取組を推進していくことが必要である旨が示された。その上で、「中小企業・小規模事業者強靱化対策パッケージ」として、国土強靱化基本計画（2018年12月14日閣議決定）に沿って、総合的な取組を進めていくことが必要であると考えられるとされた（図表1）。

図表1 中小企業・小規模事業者強靱化対策パッケージ



(出所) 中小企業強靱化研究会「中間取りまとめ概要」(2019.1)

金融所得課税として税率が一律20%となるため、税負担を抑制できる。なお、ストックオプション税制は1996年に創設された。

中小企業・小規模事業者の事前対策強化として、まず1点目は、公的認定制度の創設と認定事業者への支援を挙げている。

2点目は、保険加入等のリスクファイナンス対策の促進を挙げている。具体的には、①法認定の対象とする取組内容として保険加入等のリスクファイナンス対策を明確化し、②認定要件に保険会社の知見を踏まえた防災・減災に資する事項を盛り込むとされた。

3点目は、予算事業を活用した普及啓発や人材育成を挙げている。例えば、平成30年度第2次補正予算では、中小企業等強靱化対策事業に約15億円が措置されており、商工団体（商工会・商工会議所）によるリスク認識などの意識啓発の促進等を行うこととされた。

4点目は、中小企業を取り巻く関係者に期待される役割が示されている。

これらを踏まえ、支援措置の前提となる公的認定制度を設けるため、新たに法的措置を講ずることが適当であるとされた。

3. 事業承継の円滑化に向けた検討

2018年12月21日に閣議決定された「平成31年度税制改正の大綱」では、10年間限定の措置として、個人事業者の事業用資産に係る納税猶予制度（相続税・贈与税）の創設が盛り込まれた⁶。

まず、相続税の納税猶予制度の創設については、「認定相続人⁷が、平成31年1月1日から平成40年12月31日までの間に、相続等により特定事業用資産⁸を取得し、事業を継続していく場合には、担保等の提供を条件に、その認定相続人が納付すべき相続税額のうち、相続等により取得した特定事業用資産の課税価格に対応する相続税の納税を猶予する」とされた。同様に、贈与税の猶予制度の創設については、「認定受贈者が、平成31年1月1日から平成40年12月31日までの間に、贈与により特定事業用資産を取得し、事業を継続していく場合には、担保の提供を条件に、その認定受贈者が納付すべき贈与税額のうち、贈与により取得した特定事業用資産の課税価格に対応する贈与税の納税を猶予する」とされた。

4. ベンチャー企業の人材確保に向けた検討

2018年6月に公表された経済産業省の「第四次産業革命に向けたリスクマネー供給に関する研究会取りまとめ」では、ベンチャー企業が優秀な経営人材や技術者等を確保するため、「ストックオプションは、成長途上の企業にとってキャッシュの流出を抑えつつ将来の成長にコミットする優秀な経営人材や技術者等を獲得する有効な手段である」とされた。

⁶ 小規模宅地特例（個人事業者が、相続により取得した事業用の土地（最大400㎡）について、評価額を80%減額する制度）との選択制。

⁷ 「認定相続人」とは、承継計画（認定経営革新等支援機関の指導及び助言を受けて作成された特定事業用資産の承継前後の経営見通し等が記載された計画であって、平成31年4月1日から平成36年3月31日までの間に都道府県に提出されたものをいう）に記載された後継者であって、中小企業における経営の承継の円滑化に関する法律の認定を受けた者をいう。

⁸ 「特定事業用資産」とは、被相続人の事業の用に供されていた土地（面積400㎡までの部分に限る）、建物（床面積800㎡までの部分に限る）及び建物以外の減価償却資産で青色申告書に添付される貸借対照表に計上されているものをいう。

こうした点を踏まえ、現行のストックオプション税制の適用対象者は、発行法人の取締役、執行役、使用者である個人又は当該取締役等の相続人に限定されているが、平成31年度税制改正において、ストックオプション税制の適用対象を拡大することとし、一定の条件を満たす社外高度人材（弁護士、プログラマー、エンジニア、研究者等）をその対象とすることが盛り込まれた。

5. 改正案の主な内容

改正案は、自然災害の頻発、経営者の高齢化等の近年における中小企業をめぐる環境の変化を踏まえ、中小企業の事業活動の継続に資するため、中小企業が単独で又は連携して行う事業継続力強化に対する支援、商工会又は商工会議所が市町村と共同して行う小規模事業者の事業継続力強化を図る事業に対する支援、遺留分に関する民法の特例の個人事業者への対象の拡大等の措置を講じようとするものであり、その主な内容は以下のとおりである。

なお、改正案は、①中小企業等経営強化法、②商工会及び商工会議所による小規模事業者の支援に関する法律（以下「小規模事業者支援法」という。）、③中小企業における経営の承継の円滑化に関する法律、④独立行政法人中小企業基盤整備機構法（以下「中小機構法」という。）について、所要の改正を行おうとするものである。

（1）中小企業・小規模事業者の事業継続力の強化

ア 事業継続力強化に関する「基本方針」の策定（中小企業等経営強化法第3条第2項関係）

主務大臣は、中小企業が行う事前対策の内容や中小企業を取り巻く関係者（サプライチェーンの親事業者、金融機関、保険会社、地方自治体、商工団体等を想定）に期待される協力を規定した基本方針を策定する。特に、親事業者と取引先中小企業におけるサプライチェーン全体の強靱化を図る取組として、「中小企業強靱化研究会中間取りまとめ」は、以下の7つの類型を挙げた上で、こうした取組を横展開することにより、中小企業を含めたサプライチェーンの強靱化を図っていくことが期待されるとしている。

- ① 親事業者による取引先中小企業の意識啓発（セミナー、勉強会の開催等）
- ② 下請協力会単位での取組（勉強会の開催等を通じた事前対策の実施の啓発、代替生産先の検討等）
- ③ 親事業者による、チェックシートに基づく事前対策の点検、アドバイス・支援
- ④ 業界団体単位での取組（取組事例集、ガイドラインの策定等）

（以下、取引先中小企業が被災した場合）

- ⑤ 被害状況把握のためのコミュニケーションの実施
- ⑥ 人的・技術支援による復旧の支援
- ⑦ 納期の猶予や国の補助金等の被災支援策の斡旋、操業再開した取引先に対する新規案件の優先的発注などによる事業継続・復興の後押し

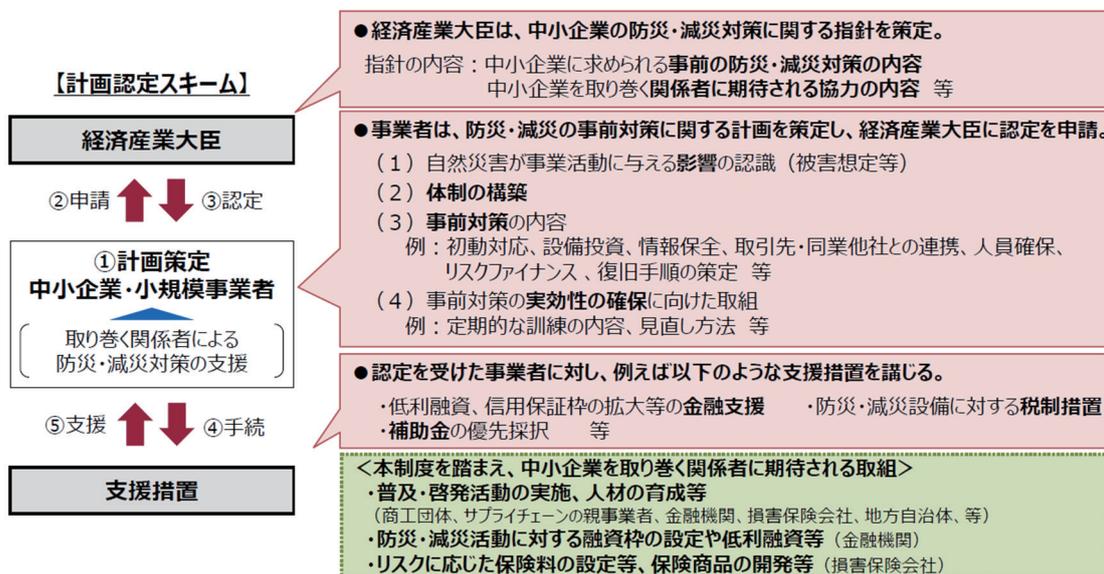
また、同中間取りまとめは、サプライチェーン単位での取組に当たっては、親事業者

の働きかけが、下請中小企業に対する過大な負担の一方的な押しつけとならないよう、各中小企業の実情に十分配慮するとともに、そのニーズに応じたきめ細かい支援を行うことが必要である旨を指摘している。

イ 中小企業の事業継続力強化に関する計画の認定と支援措置（中小企業等経営強化法第49条から第60条関係）

中小企業が単独で行う「事業継続力強化計画」や複数の中小企業が連携して行う「連携事業継続力強化計画」を、経済産業大臣が認定する制度を創設する。両計画には、災害時の初動対応、自家発電、制震・免震装置等の設備投資、保険加入等のリスクファイナンス、実効性確保に向けた訓練の実施等を記載することが想定されている（図表2）。

図表2 事業継続力強化計画及び連携事業継続力強化計画の認定スキーム



（出所）経済産業省資料

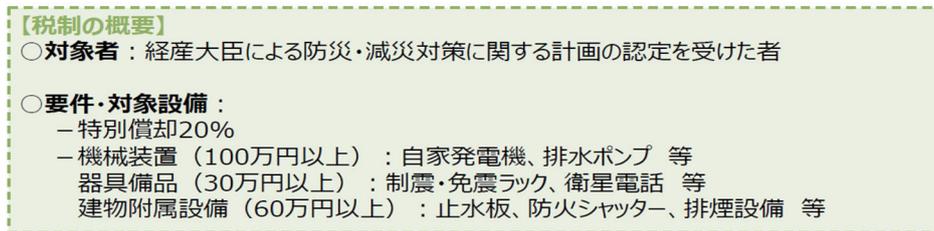
認定制度導入による効果について、「中小企業強靱化研究会中間取りまとめ」は、「当該認定は、将来の事前対策について一から検討し、計画としてまとめていくものを対象とするため、中小企業が新たに事前対策を検討するきっかけとなりうる。また、既に一定程度の事前対策を行っている中小企業が、その充実を図ろうとする計画も対象とすることから、導入済みの事前対策の高度化を後押しすることも期待される」としている。

また、認定事業者に対しては、防災・減災設備への税制優遇、信用保証枠の追加、低利融資、補助金（ものづくり・商業・サービス補助金等）の優先採択等の支援措置を講ずることとしている⁹。特に、税制優遇については、平成31年度税制改正で創設される中小企業防災・減災投資促進税制（特定事業継続力強化設備等の特別償却制度）を利用

⁹ 信用保証枠の追加は、改正案で措置される法律事項であるが、防災・減災設備への税制優遇は第198回国会で成立した「所得税法等の一部を改正する法律案」（閣法第3号）における租税特別措置法の一部改正の中で措置されている（なお、低利融資や補助金の優先採択は、運用上の措置）。

することができることとしている（図表3）。

図表3 中小企業防災・減災投資促進税制の概要

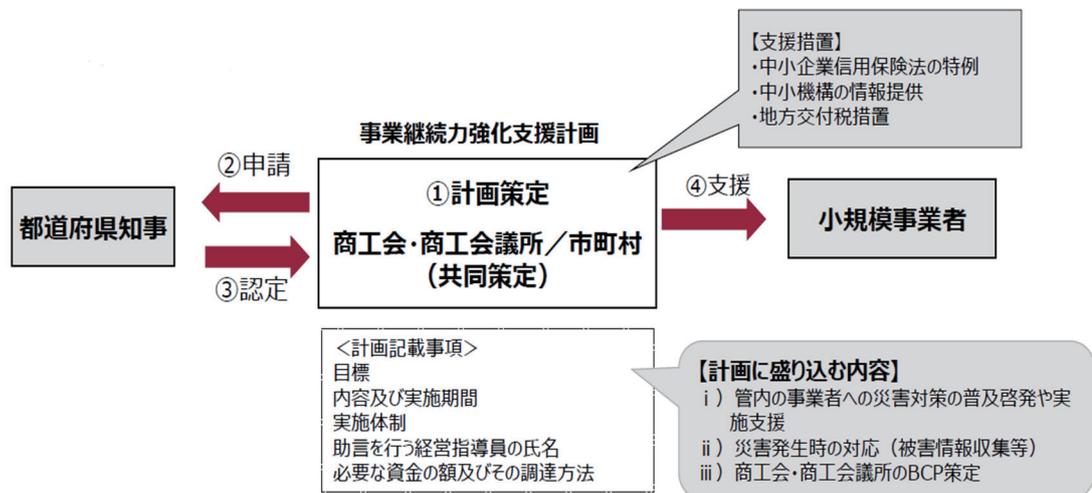


（出所）経済産業省資料

ウ 商工会・商工会議所による小規模事業者の事業継続力強化の支援（小規模事業者支援法第5条、第9条及び第10条関係）

商工会又は商工会議所が市町村（特別区含む）¹⁰と共同して行う、小規模事業者の事業継続力強化に係る支援事業（普及啓発、指導助言、復旧支援等）に関する計画を都道府県知事が認定する制度を創設する（図表4）。なお、改正案による措置事項ではないが、これらに要する経費については、地方交付税措置を講ずることとされている¹¹。

図表4 事業継続力強化支援のスキーム



（出所）中小企業庁資料

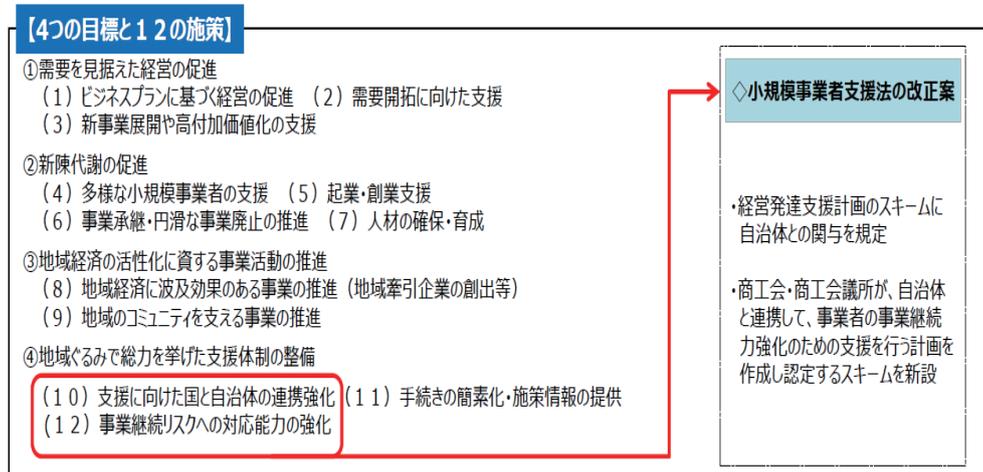
また、2019年春に改定予定の小規模企業振興基本計画（案）（小規模企業振興基本法に基づき同基本計画はおおむね5年ごとに改定される）では、「地域ぐるみで総力を挙げ

¹⁰ 以下、市町村という場合、特別区を含むものとする。

¹¹ 2019年1月25日に総務省が公表した「平成31年度の地方財政の見通し・予算編成上の留意事項等」では、「地域における小規模事業者支援を推進するため、地方公共団体等が行う事業継続力強化支援計画及び経営発達支援計画の策定等に要する経費について、地方交付税措置を講ずることとしている」とされている。

た支援体制の整備」が目標として掲げられることとなっており、改正案はこうした動きも踏まえたものとなっている（図表5）。

図表5 小規模企業振興基本計画（案）と小規模事業者支援法の改正案との関係

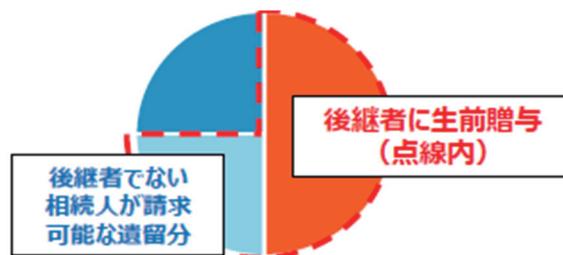


（出所）中小企業庁資料

（2）中小企業の経営の承継の円滑化（中小企業における経営の承継の円滑化に関する法律第4条第3項関係）

後継者ではない相続人が事後的に自らの遺留分（民法上、最低限保障されている相続人の取り分）を請求すれば、後継者は事業用資産の一部を失うおそれがあるため、円滑な事業承継に支障を来す可能性がある（図表6）。

図表6 遺留分請求のイメージ



（出所）中小企業庁資料

そうした点に政策的に対応するため、平成31年度税制改正では、個人事業者の土地、建物、機械・器具备品等の事業用資産の承継に係る贈与税・相続税を100%納税猶予することが盛り込まれた（図表7）ことに加え、改正案では、個人事業後継者が取得した事業用資産に関して、法人版の事業承継における遺留分に関する民法の特例と同様の措置を規定

し、同税制の効果が十分に発揮されるようにすることとしている。

図表 7 個人版事業承継税制の概要

<p>① 多様な事業用資産が対象</p> <p>事業を行うために必要な多様な事業用資産が対象</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 土地・建物（土地は400㎡、建物は800㎡まで） ○ 機械・器具備品 （例）工作機械・パワーショベル・診療機器 等 ○ 車両・運搬具 ○ 生物（乳牛等、果樹等） ○ 無形償却資産（特許権等） 等 <div style="display: flex; justify-content: space-around; align-items: center;"> <div style="text-align: center;"> <p>【工作機械】</p>  </div> <div style="text-align: center;"> <p>【診療機器】</p>  </div> </div>	<p>② 相続税だけでなく贈与税も対象</p> <p>生前贈与による早期の事業承継準備を支援</p>
	<p>③ 納税額の全額（100%）が納税猶予</p> <p>後継者の承継時の現金負担をゼロに</p>
	<p>④ 10年間の時限措置</p> <p>平成31年1月1日～平成40年12月31日の間 に行われる相続・贈与が対象</p>

注1：制度を活用するためには、①経営承継円滑化法に基づく認定が必要
②平成31年度から5年以内に、予め承継計画を提出することが必要

注2：既存の事業用小規模宅地特例との選択制

（出所）経済産業省資料

具体的には、第4条第1項第1号¹²で、会社事業後継者が贈与又は相続によって取得した株式等の全部又は一部について、その価額を遺留分算定基礎財産に算入しない旨の合意（いわゆる「除外合意」）を規定しているのと同様に、新設される第4条第3項で、個人事業後継者が贈与又は相続によって取得した事業用資産の全部又は一部についての除外合意を規定すること等としている。なお、旧個人事業者の推定相続人及び個人事業後継者は、その全員の合意書を作成することが求められている。

（3）その他（関係者の関与による基盤強化等）

（1）及び（2）の改正に併せて、中小企業の基盤強化を図るための以下の改正を行う。

ア スtockオプション税制の対象拡大（中小企業等経営強化法第2条第8項、第8条、第13条及び第79条第2項関係）

一定の要件を満たす新規中小企業者等¹³が社外高度人材（弁護士、プログラマー、エンジニア、研究者等）を活用して新事業分野¹⁴を開拓する計画（「社外高度人材活用新事業分野開拓計画」）を主務大臣（経済産業大臣及び同事業を所管する大臣）が認定する制度を創設し、認定を受けた者に対し、課税の特例（ストックオプション税制の対象に、計

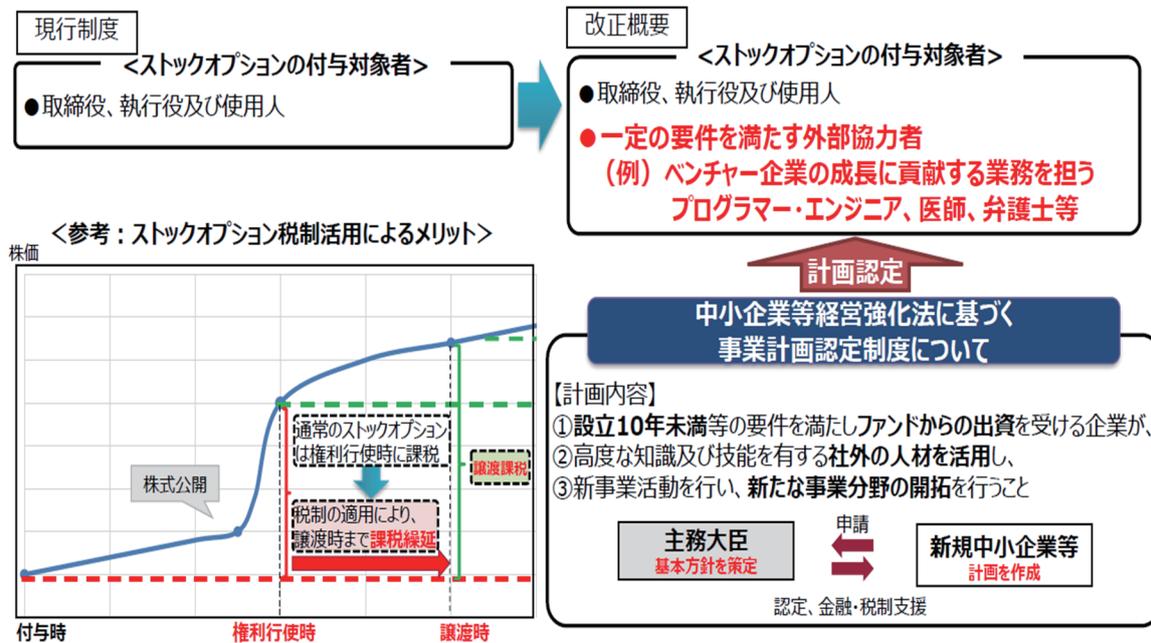
¹² 第4条第1項第1号は、現行法の内容をそのまま引き継ぐ形であるが、個人版と法人版の事業承継を区別するため、現行法における「後継者」を「会社事業後継者」とする等の用語の修正を行った規定となっている。

¹³ 中小企業のほか、中堅企業や設立5年以内に資本金が3億円を超えるバイオベンチャー等を含む。

¹⁴ 新商品の開発又は生産、新役務の開発又は提供、商品の新たな生産又は販売の方式の導入、役務の新たな提供の方式の導入その他の新たな事業活動を指す。

画に従って活用する社外高度人材を追加)等¹⁵の措置を講ずる(図表8)。なお、ここで想定される新規中小企業者等とは、いわゆるスタートアップ企業¹⁶を含めたベンチャー企業のことである。

図表8 スtockオプション税制の適用対象者の拡大



(出所) 経済産業省資料

イ 経営発達支援計画の認定（小規模事業者支援法第7条第1項及び第7項関係）

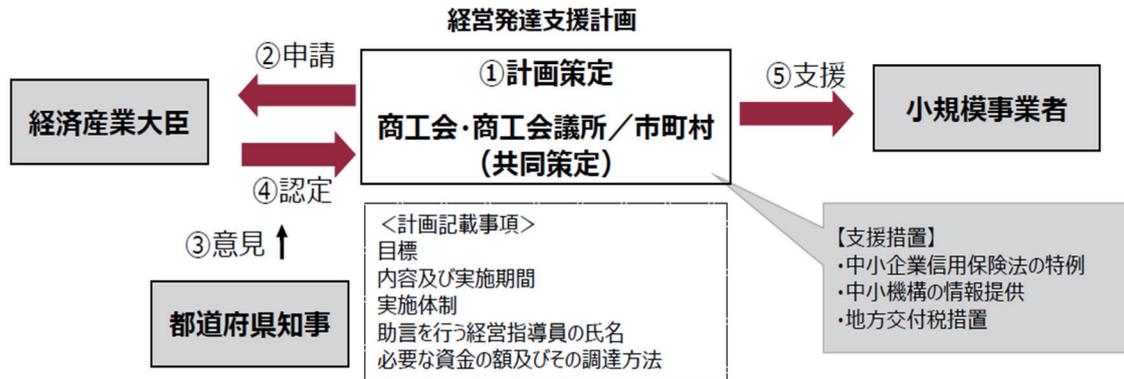
商工会及び商工会議所が作成する支援計画のうち、小規模事業者の技術の向上、新たな事業の分野の開拓その他の小規模事業者の経営の発達に特に資するものについての計画である「経営発達支援計画」を経済産業大臣が認定する仕組みの導入等を内容とした改正小規模事業者支援法が2014年6月に成立し、同年9月に施行された。

その後、2015年7月に、経営発達支援計画の第1回の認定が行われた後、2019年3月には第6回の認定が行われ、2019年4月1日現在、1,630件(1,839単会)が認定されている。

現行のスキームでは、商工会・商工会議所が同計画を作成し、国の認定を受けることとなっているが、改正案では、地域課題への対応や効果的な支援実施の観点、更には、先述した小規模企業振興基本計画の改定(目標の1つとして、「地域ぐるみで総力を挙げた支援体制の整備」を掲げる)も踏まえ、商工会・商工会議所と市町村が共同して作成し、認定の際に都道府県知事の意見を聴くスキームへと見直すこととしている(図表9)。

¹⁵ 課税の特例のほか、中小企業信用保険法の特例(別枠保証や付保限度額の引上げ等)等の特例措置を講ずる。
¹⁶ 新しいビジネスモデルを考えて社会に新しい価値を提供したり、社会貢献をしたりすることによって事業の価値を短期間で飛躍的に高め、株式上場や事業売却を目指す企業を指す。

図表 9 経営発達支援計画の認定スキーム



(出所) 中小企業庁資料

ウ 独立行政法人中小企業基盤整備機構の業務の追加（中小機構法第 15 条関係）

改正内容に係る情報提供、相談対応等を、新たに独立行政法人中小企業基盤整備機構の業務に追加するため、中小機構法の一部を改正する。

(4) 施行期日及び検討

この法律は、一部の規定を除き、公布の日から起算して 6 月を超えない範囲内において政令で定める日から施行する。また、政府は、この法律の施行後 5 年を目途として、この法律による改正後の規定の実施状況を勘案し、必要があると認めるときは、当該規定について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする。

6. 主な課題、論点

(1) 実効性が高い防災・減災対策は実現するのか

事前の防災・減災対策に取り組む中小企業を認定し、税制等の優遇措置を講じる措置が設けられることで、これまで B C P を策定していなかった中小企業が策定に取り組むようになり、約 17% と低水準である B C P を策定している中小企業の割合は相当程度上昇することが期待される。B C P を策定することで、自社の経営課題が見える等の副次的な効果も指摘されており¹⁷、中小企業の B C P 策定率が高まること自体が、中小企業にとって、ひいては我が国経済にとって、プラスに寄与することが見込まれる。しかしながら、それにとどまらず、いざという時に役に立つ実効性が高い B C P が策定されることが必要であり、B C P 未策定企業に策定を促すだけでなく、既に B C P を策定している中小企業について

¹⁷ B C P 策定の意義については、「B C P は緊急時を対象とはしているが、経営者として俯瞰的に自社の経営をみて冷静に評価・判断し、柔軟かつ積極的に変化に対応する行動であり、ゴーイング・コンサーンたる企業の経営における基本といえる。(中略) 自社の実態や能力に合わせ、できるところからでも社内の理解を得て取り組める実効性ある B C P こそが、組織全体としてモチベーション・変化対応力を高め、平時を含めた稼ぐ力となり、事業の維持発展につながると考えられる」との指摘がある(藤津勝一「B C P (事業継続計画) への取組みを「稼ぐ力」に生かす中小企業—中小企業の身の丈に合った実効性と収益力向上をもたらす B C P へのヒント—」『信金中央金庫地域・中小企業研究所・産業企業情報 30-16』(2019. 3) 19 頁)。

ては、更なる高度化を後押しするような政策的な取組も肝要であろう。

また、平成31年度税制改正で創設される中小企業防災・減災投資促進税制（特定事業継続力強化設備等の特別償却制度）については、20%の特別償却で、自家発電機等の機械装置や制震・免震ラック等の器具備品、更には止水板、防火シャッター等の建物附属設備に対する投資が進むのかどうか、その効果を注視し、必要があれば、償却率の見直しや対象設備の拡大について、柔軟に対応すべきであると考ええる。

（2）親事業者からの押しつけへの懸念

前述したとおり、サプライチェーン単位での防災・減災対策について、「中小企業強靱化研究会中間取りまとめ」では、親事業者の働きかけが下請中小企業に対する過大な負担の一方的な押しつけとならないよう、各中小企業の実情に十分配慮するとともに、そのニーズに応じたきめ細かい支援を行うことが必要である旨を指摘している。

また、同中間取りまとめでは、過大な負担の例として、①親事業者の指示を受け、下請中小企業が防災関連の設備投資を行ったにもかかわらず、そのコストを不当に下請中小企業に負担させる、②連携して事前対策に取り組む中で、親事業者が下請中小企業に対して、一方的に製品に関する営業秘密の無償提供を求める、③連携して事前対策に取り組むことを名目として、親事業者の元に従業員を無償で派遣させる、あるいは、取引に関係のない商品や役務を無理矢理購入させるなどにより、下請中小企業の利益を不当に害するといった3つの例が挙げられているが、こうした行為があれば言語道断であり、回避されなければならない。

2018年12月には、サプライチェーン全体での更なる「取引適正化」に向けて、下請中小企業振興法第3条第1項に基づく「振興基準」を改正するなど、政府は取引条件改善に向けた取組を強化しているが、下請Gメン（取引調査員）による事業者訪問等を活用し、親事業者からの不当な押しつけが行われないよう、適切に監視していく必要がある。

（3）グループ補助金等事後的な補助金とのバランス

災害の規模や被害の深刻度にもよるが、事前の防災・減災対策が進めば、被災した中小企業が（事前の対策が不十分であったときと比較し）、早期の事業再開を行うことができる可能性もあり、事前の防災・減災対策を推進し、実効性の高い対策を講じ、災害の被害を最小化することが期待される。

一方で、グループ補助金等の事後の財政支援には制約が伴うことから、過去のグループ補助金についても、全ての中小企業の声に応えられたわけでは決してなく、どこかで線引きを行わざるを得ないという厳然とした事実がある。例えば、2018年も大きな災害が発生したが、平成30年7月豪雨の被災中小企業はグループ補助金の対象とされたのに対し、北海道胆振東部地震の被災中小企業は同補助金の対象とされなかった。この点について、政府は、「グループ補助金は、これまで東日本大震災、熊本地震、それから平成30年7月豪雨で措置している。これは、これらの災害において施設設備の損壊などの物理的な被害が広範囲かつ甚大であったこと、それから、サプライチェーンが毀損するというところで我が

国経済が停滞する事態が生じたということ踏まえ特別に措置した制度である。一方で、今回の北海道胆振東部地震では、中小企業にここまでの広範囲な甚大な被害は生じていないということからグループ補助金を措置すること自体は難しい」旨¹⁸の答弁を行っている。

東日本大震災から8年が経過した今も、被災中小企業からは、グループ補助金の継続を望む声が強¹⁹、こうした声に真摯に対応する形で、公的な支出は行われるべきであると考えられるが、一方で、事後の補償が充実し過ぎたために、事前の備えを怠るといったモラルハザード的な問題が惹起されるような事態は回避すべきである²⁰と考える。

このような観点からも、グループ補助金等の事後的な支援と事前の防災・減災対策との効果的な政策の組合せが必要であり、両者のバランスが取れた政策運営が望まれる。

(4) 経営指導員の質量両面の充実の必要性

2014年に改正、施行された小規模事業者支援法は、それまで小規模事業者の経営の改善（記帳や税務の指導）を行ってきた商工会・商工会議所の経営指導員の経営支援業務について、質の向上を図るものであり、経営の発達（事業の強みや需要等の分析を背景としたビジネスモデルの再構築）といったコンサルティング的な支援を企図したものであった。

当時の委員会論議においても、政府側からは「経営指導員にはもちろん能力のばらつきはあると思うが、こういった方々にどういった経済産業省の施策があるかを分かってもらうとともに、実際に販路開拓や事業のマッチングを行っている経営指導員もいるので、そうしたノウハウを聞いて、他の経営指導員が勉強する機会を増やしていきたい。」旨²¹の政府側の答弁があったとおり、どのように人材育成を行い、経営の発達に資する経営指導員をどの程度確保していけるかが、鍵を握るとされていた。

しかしながら、この点に関しては、2018年12月に行われた中小企業政策審議会小規模企業基本政策小委員会に中小企業庁が提出した資料でも、①法律上、「商工会・商工会議所」が経営発達支援事業を行うことを明確化した²²が、実務・実行の主体が「経営指導員」であることやその求められる能力が明確にされていなかった、②一人の経営指導員がコンサルティングできる企業数は有限であるが、それを加味しないで作成された経営発達支援計画が存在し、十分なコンサルティングができない（ひいては、伴走型事業の効果が出ない）、あるいは、経営指導員の業務過多という結果につながっている旨の施策に対する厳しい評価が示されている。

今回の改正案では、経営指導員による支援の質の向上が重要であるとともに、経営指導

¹⁸ 第197回国会参議院農林水産委員会会議録第3号3頁（平30.11.27）

¹⁹ 2019年2月に日本商工会議所が公表した「東日本大震災からの確実な復興・創生に向けた要望」では、「グループ補助金等補助・支援制度については、昨今の経済社会環境やニーズの変化に即して、事前の計画変更や施設・設備の転用・処分などに対する柔軟な対応ならびに十分な予算措置が必要である」としている。

²⁰ グループ補助金に対しては、「事後の補償としての補助金が充実したことは政策的な革新であったが、『事後に救済される可能性が高ければ事前の備えを怠るモラルハザードを誘発する可能性がある』という別の問題を考慮しなければならない。事前の備えが不足すれば、事後の補償の必要が増えるので財政負担も増えるだろう。この対策としては、補助金よりも保険市場をより有効に活用することや、事後の補助金の需給資格を事業継続計画策定とリンクさせて事前の備えを進める動機付けにつなげることが考えられる」といった評価もある（藤田昌久ほか『復興の空間経済学』（日本経済新聞出版社、2018年）189～190頁）。

²¹ 第186回国会参議院経済産業委員会会議録第2号3頁（平26.3.13）

員に期待される役割が増える一方で、人員が量的に減少²²を続けるのでは、そもそも政策として矛盾しており、そうした点に対し、国として歯止めをかける財政面を含めた何らかの支援を検討する必要があると考える。

(5) 地方自治体の関与を深め、地域の持続可能性を高めることはできるのか

改正案では、商工会又は商工会議所が、地域の防災を担う市町村と連携し、「事業継続力強化支援計画」を都道府県が認定するスキームを新設することとしているほか、小規模事業者の経営力強化を支援するための「経営発達支援計画」の計画策定においても、商工会・商工会議所と市町村が共同で作成し、認定の際に都道府県知事の意見を聴くものとするスキームへと見直すこととしている。

すなわち、市町村や都道府県が商工会・商工会議所とも協力し合いながら、それぞれの地域の中小企業の防災・減災対策を支援するほか、小規模事業者の経営力強化を支援することになっている。地方自治体にとって、中小企業は税収や人口、あるいは地域経済の動向を握る運命共同体であり、本来は、地方自治体が中小企業の事前の防災・減災対策や経営力強化を支援し、地域の活性化に積極的に取り組むことが在るべき姿と言えよう。ただし、現段階では、制度的枠組みが整えられようとしているにすぎず、これをどのように活用していくのかは、今後の地方自治体の取組次第であろう。

政府に求められる取組としては、ベストプラクティスを抽出し、そのような取組を横展開していくような支援が考えられる。特に、災害対応に関しては、あらゆるステークホルダー（国、地方自治体、企業、市民等）が連携し、適切なリスク理解とガバナンスの下で社会のレジリエンス向上を図ることが求められており、こうした面で地方自治体が官民の結節点となり、それを国がバックアップするような体制を構築し、実効性の高い取組を主導することが求められる²³。

(6) 個人版事業承継税制は事業承継の円滑化に寄与するか

個人版事業承継税制の創設に先立ち、平成30年度税制改正では、法人版事業承継税制の抜本的な拡充が行われ、法人については既に新たな制度が始動している。この点も踏まえ、政府からは、「法人版事業承継税制に関しては、拡充前は11年で約2,500件だった申請が、拡充後は僅か10カ月で2,000件を超える申請があり、大きな効果が上がってきている。一

²² 経営指導員の数は、商工会で2008年の4,573人から2018年の4,071人（いずれも4月1日現在）、商工会議所で2008年の3,475人から2017年の3,411人（いずれも3月31日現在）に減少している。

²³ あらゆるステークホルダー（国、地方自治体、企業、市民等）が連携することが重要であるとの視点から、「道路被害の即時データ、例えば衛星画像や、ドローン撮影等とリアルタイム位置情報を組み合わせることで、混雑や被害を避けた最短経路を分析することができる。また災害対応のフェーズが避難等の応急対応から復旧へと移り変わるにつれて、ガソリン燃料の供給地や復旧資材の分布等、別なデータが必要になる。このようなシームレスなデータ連携を図るためには、データ基盤をプラットフォーム化するのみならず、災害対応に必要なモノ、コト、およびそのデータを網羅し、なおかつお互いの関連性をリンクさせるような目的化されたフレームワークが必要と考える。防災のステークホルダーの連携が求められる今日、リアルタイムデータにおいても、マルチ領域での連携が重要である」との指摘がある（上田遼「リアルタイムデータによる災害対応の高度化—自律的レジリエント社会実現に向けて—」『富士通総研経済研究所・研究レポート No. 466』（2019.3）21頁）。

方、個人版事業承継税制に関しては、個人事業者に広く制度が活用されるように、施策の内容を分かりやすく周知をし、個別の相談に応じる体制を組んで申請の支援をしたい。具体的には、分かりやすいパンフレットを配るとか、商工会・商工会議所等を通じて事業者が届けるということを考えている」旨²⁴の答弁があった。

約 358 万者の中小企業のうち、個人事業者は約 198 万者（いずれも 2016 年時点）であり、中小企業のうち約 55%は個人事業者ということになる。新たな税制がどのような個人事業者に利用されそうかといった点も踏まえ、政府が制度の周知徹底に努めることで、個人事業者の制度に対する認知度を高め、多くの個人事業者に活用されることが望ましい²⁵。そもそも、個人事業者の場合には、商工会・商工会議所等の会員になっていないケースも少なくないと考えられ、認定経営革新等支援機関や事業承継ネットワーク²⁶等、あらゆる機関やネットワークを最大限活用すべきである。特に、本特例の適用を受けるためには、法人版事業承継税制と同様、認定経営革新等支援機関の指導及び助言を受けて作成された「承継計画」を都道府県に提出することとされており、同機関の役割は重要である。

一方で、事業承継の円滑化という本来の趣旨から逸脱し、節税手段として、新たな税制が濫用されるような事態は回避されるべきである。そうした意味でも、都道府県知事による計画認定（特に、どこまでを事業用資産として認定するか等）や経済産業大臣の確認等が形骸化することなく的確に実施され、チェック機能が働くようにすべきである。

事業承継は待ったなしの政策課題であり、税制のみならず、事業承継診断²⁷等のプッシュ型の支援を積極的に推進することやM&Aに関するデータベースを充実することで、実効性が高い取組を着実に実施していくことが求められている。

【参考文献】

- 上田遼「リアルタイムデータによる災害対応の高度化－自律的レジリエント社会実現に向けて－」『富士通総研経済研究所・研究レポートNo. 466』（2019. 3）
- 藤田昌久ほか『復興の空間経済学』（日本経済新聞出版社、2018年）
- 藤津勝一「BCP（事業継続計画）への取組みを「稼ぐ力」に生かす中小企業－中小企業の身の丈に合った実効性と収益力向上をもたらすBCPへのヒント－」『信金中央金庫地域・中小企業研究所・産業企業情報30－16』（2019. 3）

（かきぬま しげし、かとう ふみのり）

²⁴ 第 198 回国会衆議院予算委員会第七分科会議録第 1 号 6 頁（平 31. 2. 27）

²⁵ 税制改正大綱の参考資料である「平成 31 年度の税制改正（内国税関係）による増減収見込額」によれば、個人事業者の事業承継制度の創設により、平年度・初年度ともに 10 億円の減収が見込まれるとしている。

²⁶ 2017 年度から構築されたネットワークであり、早期・計画的な事業承継の準備に対する経営者の「気付き」を促すため、都道府県単位で商工会・商工会議所、金融機関、事業引継ぎ支援センター等の支援機関で構成される（2018 年度には 47 都道府県に拡大して実施）。

²⁷ 事業承継に向けた早期かつ計画的な準備への着手を促すために導入されたツールであり、事業承継診断書を用いて、事業者に気付きを与え、対策の方向性を見える化しようとするものである。