

中小企業成長促進法案

— 模索を続ける中小企業政策の望ましい形 —

柿沼 重志

(経済産業委員会調査室)

《要旨》

2020年3月、「中小企業の事業承継の促進のための中小企業における経営の承継の円滑化に関する法律等の一部を改正する法律案」(以下「中小企業成長促進法案」という。)が第201回国会に提出された。

人口減少が始まり、地域経済の疲弊に対する懸念が高まる中で、事業承継を円滑に進めるほか、地域経済を牽引することができる中小企業をいかに育成していくのかは、我が国経済の持続可能性にも結びつく差し迫った課題である。

中小企業成長促進法案は、事業承継を支援するための経営者保証の見直し等のほか、中小企業の要件を満たさなくなった企業を中小企業とみなし、同企業が原則5年を上限として、中小企業向け支援施策を活用できることとし、中小企業が中堅企業ないし大企業に成長して、地域経済を牽引することを期待した内容となっている。このほか、海外需要を獲得するため、海外展開支援の強化等が盛り込まれている。

今後、政策当局は事業承継の円滑化を中小企業政策の最大の柱に据え、前向きな事業統合を通じた生産性の向上を実現することで、我が国経済の生産性向上や地域経済の活性化の実現を目指すべきではないか。

1. 中小企業の現状と課題

(1) 減少を続ける中小企業・小規模事業者

2016年時点の我が国の中小企業・小規模事業者は、約358万者と企業全体の99.7%を占め、そのうち小規模事業者は、約305万者と全体の84.9%を占めている。また、2016年時点と2014年時点の中小企業・小規模事業者を比較すると、前者は後者よりも約23万者減少しており、特に小規模事業者の減少幅が大きい(図表1)。なお、中小企業・小規模事業者の数は1986年時点の約533万者がピークであり、その後は減少を続けている。

図表 1 中小企業・小規模事業者の数

	2014 年 (企業全体に占める割合)	2016 年 (企業全体に占める割合)	増減数 (率)
中小企業・小規模事業者 (①)	380.9 万者 (99.7%)	357.8 万者 (99.7%)	▲23.1 万者 (▲6.1%)
うち小規模事業者	325.2 万者 (85.1%)	304.8 万者 (84.9%)	▲20.4 万者 (▲6.3%)
大企業 (②)	1 万 1,110 者 (0.3%)	1 万 1,157 者 (0.3%)	+47 者 (+0.4%)
全規模 (①+②)	382.0 万者	358.9 万者	▲23.1 万者 (▲6.1%)

(出所) 中小企業庁資料

(2) 事業承継の円滑化

事業承継に関して、「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、中小企業の廃業が急増すると、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。(中略)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」とされている。

まず、税制面での対策対応が図られており、平成30年度税制改正では、事業承継時の贈与税・相続税の支払い負担を実質ゼロにするなど、法人向けの事業承継税制¹の抜本的な拡充が行われた。次いで、平成31年度税制改正では、個人事業者の事業承継について、土地、建物、機械・器具備品等の承継時の贈与税・相続税の支払い負担を実質ゼロにする制度が創設された。

なお、経済産業省は、令和2年度税制改正において、第三者承継を支援するための新たな税制の創設(売りに生じた株式譲渡益にかかる所得税の税率を現行の20%から引き下げること等)を目指したが、実現するに至らなかった。

また、2019年12月、中小企業庁は、黒字廃業の可能性のある中小企業の技術・雇用等の経営資源を次世代の意欲ある経営者に承継・集約することを目的に、「第三者承継支援総合パッケージ」²を策定し、同パッケージの下で、官民の支援機関が一体となって、今後年間6万者・10年間で60万者の第三者承継の実現を目指していくとしている。

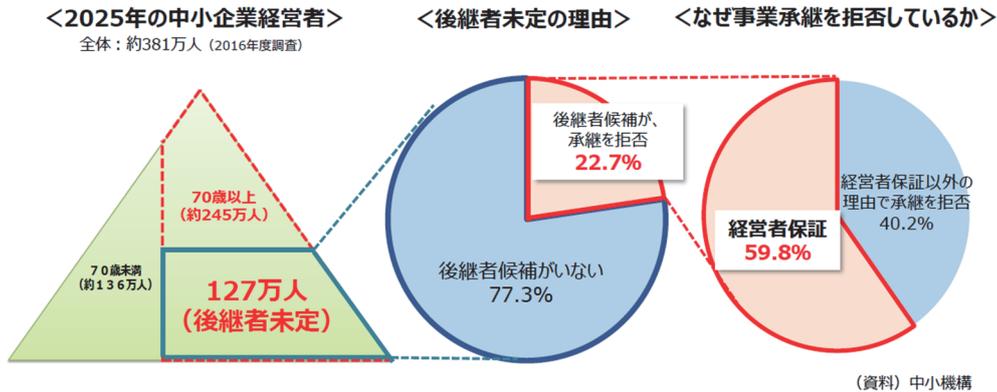
(3) 経営者保証の見直し

後継者候補が承継を拒否した者のうち、経営者保証を理由に承継を拒否した者は約6割であり、事業承継の局面で、経営者保証がネックとなっていることが示唆される(図表2)。

¹ 事業承継税制とは、後継者が、「中小企業における経営の承継の円滑化に関する法律」(承継円滑化法)の認定を受けた非上場会社の株式等を、先代経営者から相続又は贈与により取得した場合において、一定の要件の下で、納税を猶予する特例制度である。

² 経営者の売却を促すためのルール整備(「事業引継ガイドライン」の改訂)、マッチング時のボトルネック除去(「経営者保証に関するガイドライン」の特則策定により、個人保証の二重取りを原則禁止)等が示されている。

図表2 経営者保証が事業承継のネックであることを示すアンケート結果



（出所）中小企業庁資料

こうした点を踏まえ、「成長戦略実行計画」（2019年6月閣議決定）では、「二重徴求」³の原則禁止等を明記し、各種施策をパッケージ（安倍総理は国会答弁で、「個人保証脱却政策パッケージ」と称している⁴）で講じることとしている（図表3）。

図表3 事業承継時の経営者保証解除に向けた総合的な対策

<p>●切れ目ない事業承継支援策を実施してきた中で、経営者保証が後継者候補のネック</p> <p>●事業承継時に後継者の経営者保証を可能な限り解除していくため、金融機関と中小企業の双方の取組を促す、総合的な対策を実施</p>
<p>1. 政府関係機関が関わる融資の無保証化拡大</p> <p>（1）商工中金は、「経営者保証に関するガイドライン」の徹底により、一定の条件を満たす企業に対して「原則無保証化」※新規融資に占める無保証融資の割合は、現状の35%から大幅増加を見込む【2020年1月開始】</p> <p>（2）事業承継時に一定の要件の下で、経営者保証を不要とする新たな信用保証制度を創設。また、専門家による確認を受けた場合、保証料を軽減し、最大でゼロに（保証協会における管理に必要な費用の一部（約0.2%）を除く）【2020年4月開始】</p>
<p>2. 金融機関の取組を「見える化」し、融資慣行改革へ</p> <p>（3）①事業承継に焦点を当てた「経営者保証に関するガイドライン」の特則策定・施行【2019年12月策定・公表、2020年4月運用開始】 ※年間約1万件の二重徴求、年間約2万件の後継者からの保証徴求案件が対象 ※旧経営者と後継者の二重徴求の原則禁止、保証設定時の事業承継への影響考慮等 ②経営者保証解除に向けた、専門家による中小企業の磨き上げ支援（経理の透明性確保や財務内容の改善等）やガイドライン充足状況の確認【2020年4月開始】</p> <p>（4）金融機関の経営者保証なし融資の実績等（KPI）を公表 民間銀行：2019年度下期分～ 政府系金融機関：2018年度分～</p>

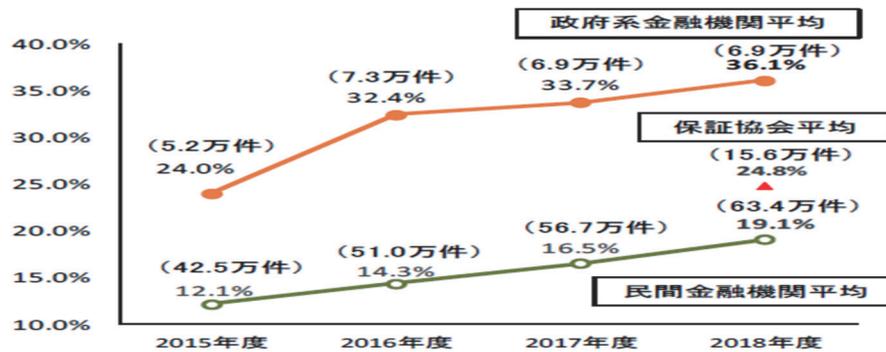
（出所）中小企業庁資料より作成

³ 旧経営者の保証を残し、新経営者からも保証を取ること。

⁴ 第200回国会参議院本会議録第3号19頁（令元.10.9）

なお、経営者保証のない新規融資は徐々に増加しており、2018年度においては、政府系金融機関平均で36.1%、民間金融機関平均で19.1%となっている（図表4）。

図表4 新規融資に占める経営者保証に依存しない融資の比率



（出所）中小企業庁資料

（4）生産性向上

生産性向上も重要な政策課題となっており、中小企業・小規模事業者や中堅企業の生産性を向上させることを目的とし、「中小企業等経営強化法」が2016年5月に成立し、同年7月から施行されている。同法では、①国による「事業分野別指針」の策定、②中小企業等が作成する「経営力向上計画」の認定⁵、③同計画の認定を受けた中小企業等に対する税制⁶、金融支援等が措置されている。同法は、2018年の常会で改正され、経営力向上計画の対象に、M&A等による再編統合を追加し、税制優遇（登録免許税・不動産取得税の軽減）等の支援策が講じられている。なお、令和2年度税制改正では、同税制優遇を2021年度末まで延長することとされている。

また、2018年の常会で成立した「生産性向上特別措置法」に基づき、2020年度までの間において、市区町村の認定を受けた中小企業の設備投資に係る固定資産税を、3年間ゼロから2分の1（各市区町村の条例で定める割合）とすることができる特例が創設されている⁷。さらに、令和元年度補正予算では、「中小企業生産性革命推進事業」に3,600億円が措置された（独立行政法人中小企業基盤整備機構（以下「中小機構」という。）に対する運営費交付金という形）。同予算では、「ものづくり補助金」、「持続化補助金」、「IT導入補助金」が一体的に措置され、補助事業については、通年公募により、複数の締切りを設けて審査・採択を行うことで、事業者の予見可能性を高め、使い勝手が向上することが期待

⁵ 経営力を向上するために実施する計画で、主務大臣によって認定される（100,339件が認定（2020年1月31日時点））。

⁶ 認定計画に基づき生産性を高めるための機械装置等を新たに取得した場合、固定資産税を3年度分に限り半額とする措置が講じられた（2018年度末をもって終了）。一方、平成31年度税制改正では、中小企業経営強化税制（認定計画に基づき設備投資を行った場合の法人税等の即時償却又は税額控除）は、適用期限が2020年度末まで延長された。

⁷ 「新型コロナウイルス感染症緊急経済対策」（2020年4月閣議決定）では、「生産性向上特別措置法」の改正を前提に、適用期限を2年延長することとされている。

されている。なお、当該補助金については、積極的な賃上げ等に取り組む事業者を優先的に採択することとしている⁸。また、複数の事業が連携する類型の「ものづくり補助金」については、令和2年度予算で10.1億円が措置されている。

2. 中小企業成長促進法案の概要

中小企業成長促進法案は、中小企業による事業承継の円滑化を図るため、経営者の個人保証を不要とする新たな信用保証制度の創設、経営力向上計画及び地域経済牽引事業計画における事業承継支援並びに事業承継に関する支援体制の整備等の措置を講じようとするものであり、①中小企業における経営の承継の円滑化に関する法律（以下「経営承継円滑化法」という。）、②中小企業等経営強化法、③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（以下「地域未来投資促進法」という。）、④産業競争力強化法及び⑤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。）の5つの法律を改正する「束ね法案」となっている（図表5）⁹。

図表5 中小企業成長促進法案の概要

（1）事業承継時の経営者保証の解除支援

経営者保証の存在が事業承継の障壁となっている中小企業が、承継時に債務を借り換えるに当たり、経営者保証を不要とする信用保証制度を追加する。

また、中小企業が他の事業者から事業用資産等を取得して事業承継（第三者承継）するに当たり、経営者保証なしでM&A資金等を調達できるよう、信用保証制度を拡充する。

（2）中堅企業の成長環境の整備

中小企業の円滑な事業拡大を促進するため、地域経済牽引事業計画の承認を受けた事業者が、事業拡大により中小企業要件に該当しなくなっても、計画期間中は同計画による中小企業支援を継続する特例を措置する。

（3）中小企業向け施策体系の整理

中小企業向け計画認定制度について、類似計画の簡素化や再整理を行い、利便性向上を図る。具体的には、異分野連携新事業分野開拓計画、特定研究開発等計画、地域産業資源活用事業計画を整理・統合し、経営力向上計画、経営革新計画、地域経済牽引事業計画の3計画を中心とした施策への整理を行う。

（4）海外展開支援の強化

中小企業が海外における事業展開をより機動的に行えるようにするため、経営革新計画、経営力向上計画及び地域経済牽引事業計画の認定等を受けた中小企業等について、その海外子会社が、株式会社日本政策金融公庫（以下「日本公庫」という。）から直接融資を受けられる特例等を措置する。

（5）その他の措置

（1）～（4）に合わせて、中小企業の事業承継支援体制の整備等のため、認定支援機関及び中小機構の業務について、所要の措置を講じる。

（出所）中小企業庁資料より作成

⁸ 「安心と成長の未来を拓く総合経済対策」（2019年12月閣議決定）において、同方針が示されている。

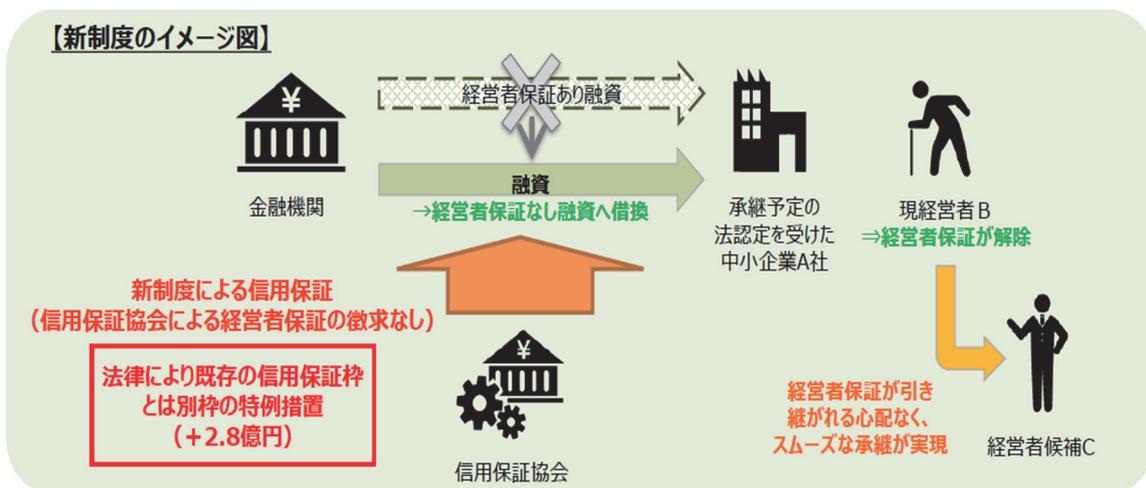
⁹ 加えて、附則で、中小企業のものづくり基盤技術の高度化に関する法律及び中小企業による地域産業資源を活用した事業活動の促進に関する法律の廃止を措置することとしている。

(1) 経営者保証の解除支援（経営承継円滑化法等改正）

ア 経営承継借換関連保証の創設

経営者保証が事業承継の障壁となっているため、承継に併せて保証債務を借り換える中小企業について、経済産業大臣¹⁰の認定を受けた場合に、経営者保証を求めない保証制度（経営承継借換関連保証）を創設することとしている（経営承継円滑化法第12条第1項第1号ニ及び第13条第6項¹¹）（図表6）。なお、普通保険、無担保保険又は特別小口保険がその対象となる（図表7）。

図表6 経営承継借換関連保証の概念図



（出所）中小企業庁資料

図表7 普通保険、無担保保険、特別小口保険の概要

	対象事業者	対象資金	付保限度額	てん補率
普通保険	資本（出資）金額3億円（小売業・サービス業5,000万円、卸売業1億円）以下の会社並びに常時使用する従業員300人（小売業50人、卸売業・サービス業100人）以下の会社、個人及び特定非営利活動法人並びに中小企業等協同組合等であって特定事業を行うもの	事業資金	2億円（組合4億円）	70%
無担保保険	常時使用する従業員20人（商業・サービス業5人）以下の会社、個人及び特定非営利活動法人並びに事業協同小組合等であって特定事業を行い省令に定める要件を備えているもの	事業資金であって、担保（保証人の保証を除く。）を提供させない保証	8,000万円	80%
特別小口保険	常時使用する従業員20人（商業・サービス業5人）以下の会社、個人及び特定非営利活動法人並びに事業協同小組合等であって特定事業を行い省令に定める要件を備えているもの	事業資金であって、担保（保証人の保証を除く。）を提供させない保証	2,000万円	80%

（注）てん補率とは、信用保証協会が金融機関に対して代位弁済した場合に、代位弁済元本のうち、保険金として公庫から信用保証協会に対して支払われる金額の割合のことである。

（出所）日本公庫資料より作成

¹⁰ 条文上は経済産業大臣になっているが、2017年から4月から都道府県知事に権限が委譲されている。

¹¹ 以下、引用する条名等は、特に断りがない限り、中小企業成長促進法案による改正後のものである。

これにより、既存の保証限度枠（2.8億円）とは別に、特例として2.8億円が保証されることになり、合計で5.6億円までの保証を受けることが可能となる。また、対象とする中小企業は、純資産の額が一定の額以上であることその他の経済産業省令で定める要件を備えているものに限るとされている¹²。

なお、法改正を必要としない形で、事業承継時に一定の要件の下で、経営者保証を不要とする新たな信用保証制度（事業承継特別保証制度）が創設され、既に2020年4月から適用を開始している（図表8）。

図表8 事業承継特別保証制度の申込人資格要件及び対象資金等の概要

申込人資格要件	次の（1）かつ（2）に該当する中小企業者 （1）3年以内に事業承継（＝代表者交代等）を予定する「事業承継計画」を有する法人又は2020年1月1日から2025年3月31日までに事業承継を実施した法人であつて、承継日から3年を経過していないもの （2）次の①から④の全ての要件を満たすこと ①資産超過であること ②返済緩和中ではないこと ③EBITDA有利子負債倍率（（借入金・社債－現預金）÷（営業利益＋減価償却費））10倍以内 ④法人と経営者の分離がなされていること
対象資金	・事業承継時までに必要な事業資金 ・既存のプロパー借入金（保証人あり）の本制度による借換えも可能 （ただし、2020年1月1日から2025年3月31日までに事業承継を実施した法人に対しては、事業承継前の借入金に係る借換資金に限る）
保証限度額等	2.8億円 責任共有制度（8割保証）の対象

（出所）中小企業庁資料

イ 経営承継準備関連保証の創設

事業承継の円滑化を図るため、他の事業者から事業用資産や株式を取得して事業承継（第三者承継）を行う中小企業について、経済産業大臣の認定を受けた場合に、経営者保証を求めない保証制度（経営承継準備関連保証）を創設することとしている¹³（経営承継円滑化法第12条第1項第1号ハ及び第13条第4項）。

ウ 経営力向上企業における事業承継の促進

第三者承継を行う中小企業が、経営力向上計画の認定を受けた場合に、経営者保証なしでM&A資金等を調達できるよう、特例経営力向上関連保証を創設する（中小企業等経営強化法第22条第5項）¹⁴。

¹² 事業承継特別保証制度の要件を参考にして、制度設計が行われるものと考えられる。

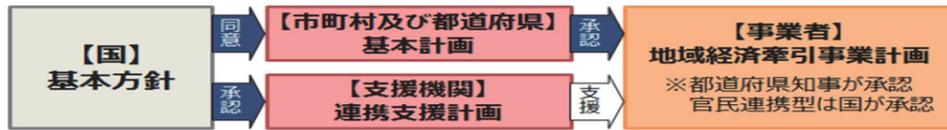
¹³ 普通保険、無担保保険、特別小口保険がその対象となる。

¹⁴ 脚注13と同じ。

エ 地域経済牽引事業における事業承継の促進

承認地域経済牽引事業計画¹⁵（図表 9）の一つの類型として、第三者承継を追加するとともに、経営者保証なしでM&A資金等を調達できるように、保証制度を拡充する（地域未来投資促進法第 19 条第 2 項）¹⁶。

図表 9 地域経済牽引事業計画等の概要

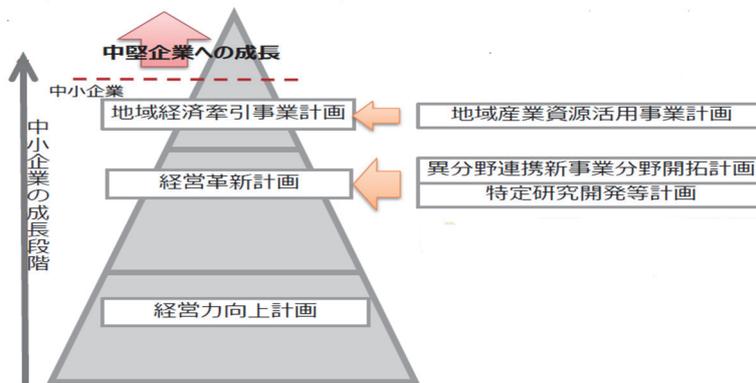


（出所）経済産業省資料

（2）中堅企業への成長環境の整備（地域未来投資促進法改正）

事業承継等に伴う事業拡大により、中小企業要件を満たさなくなった承認地域経済牽引事業者¹⁷に対し、承認地域経済牽引事業計画の実施期間中（原則 5 年間¹⁸）は中小企業とみなし、中小企業向け支援（法律上の特例）を継続する制度を新設する（地域未来投資促進法第 15 条）（図表 10）。

図表 10 中堅企業への成長環境の整備と計画支援スキームの簡素化



（注 1）地域産業資源活用事業計画は地域経済牽引事業計画に統合する。

（注 2）異分野連携新事業分野開拓計画及び特定研究開発等計画は経営革新計画に統合する。

（出所）中小企業庁資料

¹⁵ 1,982 件の地域経済牽引事業計画が承認されている（2019 年 12 月末現在）。

¹⁶ 脚注 13 と同じ。

¹⁷ 地域経済牽引事業者とは、地域の特性を生かして高い付加価値を創出し、かつ、地域の事業者に対する相当の経済的効果を及ぼすことにより、地域における経済活動を牽引する事業者である。

¹⁸ 経済産業省「地域未来投資促進法における基本計画のガイドライン」（2018 年 2 月）によれば、基本計画について、「計画期間は 5 年（同意の日から 5 年を経過する日が属する年度末）を原則とする。5 年よりも短期又は長期の期間を設定する場合には、当該計画期間の合理性について記載すること」とされている。また、経済産業省「地域未来投資促進法における地域経済牽引事業計画のガイドライン」（2020 年 2 月）によれば、地域経済牽引事業について、「実施の時期は、同意基本計画の計画期間を超えないようにすること」とされている。

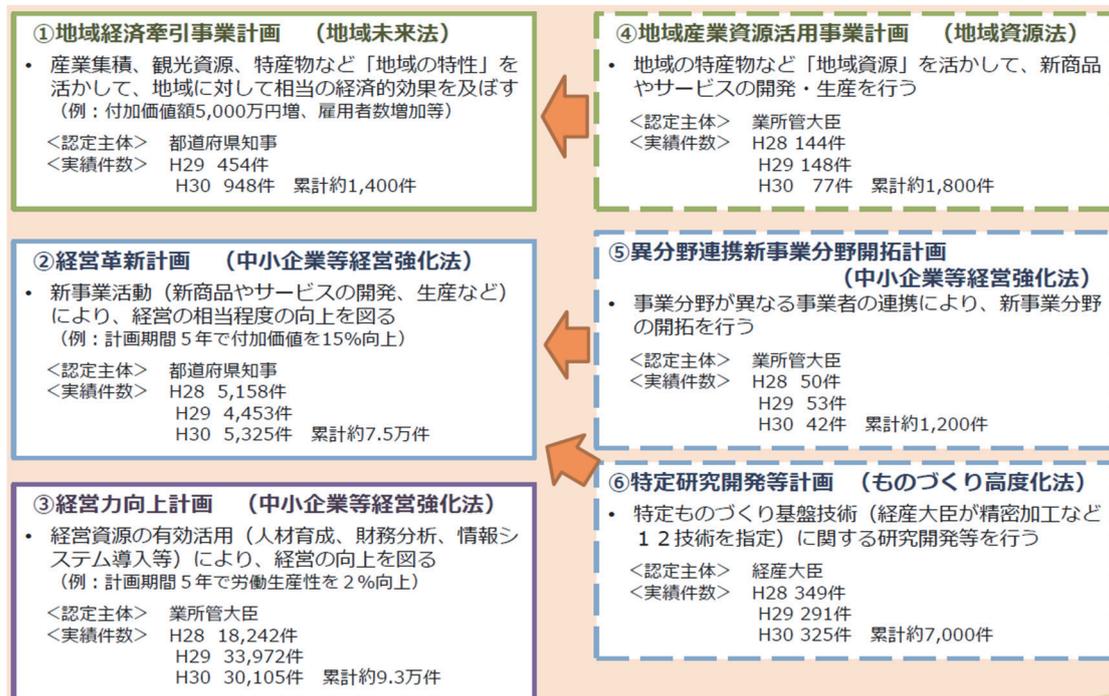
中小企業庁が主催した「価値創造企業に関する賢人会議」の中間報告（2020年2月28日公表）では、「各業界において取引構造が大きく変化するとともに、後継者不在の中小企業も増加する中、M&Aの促進を含めた事業承継支援も必要である。また、M&A等により中小企業が中堅企業に成長した後も、一定期間、中小企業支援策を継続する仕組みも整備する必要がある」と指摘されている。こうした点を踏まえ、改正案では、成長段階で見て比較的上位に位置し、中堅企業に成長する可能性を有する地域経済牽引事業計画を実施する中小企業を対象を限定し、「みなし中小企業」の制度を創設することとしている。

（3）中小企業向け施策体系の整理（中小企業等経営強化法等改正）

中小企業向け計画認定制度について、類似計画の簡素化や再整理を行い、利便性向上を図ることとしている（図表11）。

具体的には、異分野連携新事業分野開拓計画¹⁹を経営革新計画に統合する（中小企業等経営強化法旧第16条及び第17条を削除）ほか、特定研究開発等計画²⁰についても経営革新計画に統合する（附則第6条第1号²¹）。このほか、地域産業資源活用事業計画²²を地域経済牽引事業計画に統合する（附則第6条第2号²³）。

図表11 計画支援スキームの簡素化・再整理の概要



（出所）中小企業庁資料

¹⁹ 事業分野が異なる事業者の連携により、新事業分野の開拓を行う計画。

²⁰ 特定ものづくり基盤技術（経済産業大臣が精密加工等の12技術を指定）に関する研究開発等を行う計画。

²¹ 中小企業のものづくり基盤技術の高度化に関する法律（ものづくり高度化法）を廃止。

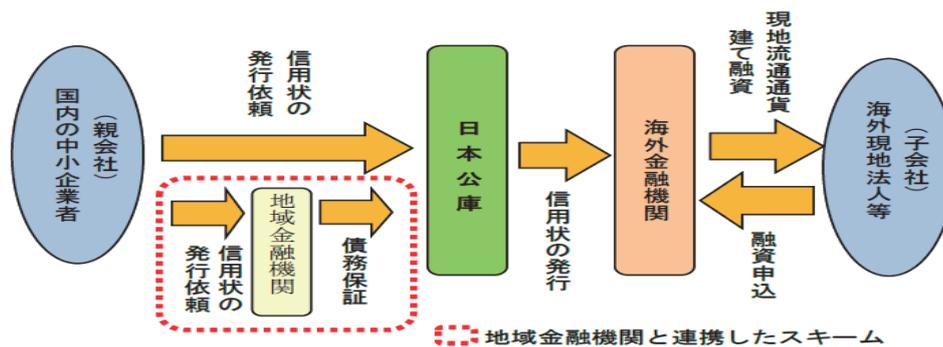
²² 地域の特産物など「地域資源」を活かして、新商品やサービスの開発・生産を行う計画。

²³ 中小企業による地域産業資源を活用した事業活動の促進に関する法律（地域資源法）を廃止。

(4) 海外展開支援の強化（中小企業経営強化法等改正）

外国関係法人等（中小企業の海外子会社等）向けの現行の金融支援としては、親子ローン²⁴及びスタンドバイ・クレジット（現地金融機関からの借入れに対する債務の保証）²⁵がある。前者は機動性に欠ける面があり、後者は海外子会社等が現地金融機関と借入れ交渉を行う時間や労力が必要であるほか、現地流通通貨建ての融資であるため、調達コストが割高となるリスクがある（図表 12）。

図表 12 スタンドバイ・クレジットの仕組み



（出所）日本公庫資料

改正案では、承認経営革新事業又は認定経営力向上事業への新たな支援として、日本公庫が外国関係法人等（中小企業の海外子会社等）に対して直接融資（以下「クロスボーダー・ローン」という。）を実施できるものとしている（中小企業等経営強化法第 24 条第 1 項第 1 号及び第 2 号）²⁶。なお、本措置は、親会社よりも子会社が大きいようなケースや子会社が海外で工場を新設するようなケースに使用されるものと考えられる。

また、承認地域経済牽引事業への新たな支援として、日本公庫が中小企業の海外子会社等に対して、クロスボーダー・ローンを実施できるものとしている（地域未来投資促進法第 22 条第 1 項第 1 号）。あわせて、前述のスタンドバイ・クレジットに関する支援措置を承認地域経済牽引事業についても実施できるものとしている（地域未来投資促進法第 22 条第 1 項第 2 号）。

(5) その他の措置（産業競争力強化法等改正）

ア 認定支援機関の業務追加

中小企業再生支援業務を行う認定支援機関（商工会、商工会議所等）の業務に、親族

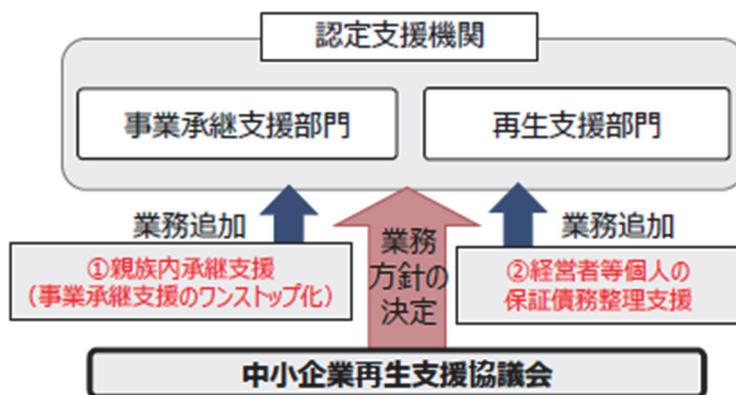
²⁴ 国内の親会社が調達した資金を海外の現地の子会社に貸し付ける形態。

²⁵ 中小企業等経営強化法第 24 条第 1 項第 3 号及び第 4 号では、日本公庫によるスタンドバイ・クレジットの制度が規定されており、2012 年度から中小企業の海外子会社等の資金調達に活用されている。

²⁶ 日本公庫が 2018 年に実施した海外子会社に対する調査では、「クロスボーダー・ローンを利用したい企業の割合は約 7 割である一方で、民間金融機関等からクロスボーダー・ローンで資金調達できた企業は 4 %に留まる」とされている（2020 年 2 月 18 日の中小企業政策審議会基本問題小委員会・産業構造審議会地域経済産業分科会合同会議の資料 3-2 を参照）。

内承継支援と経営者等個人の保証債務整理支援の2つの業務を追加する（産業競争力強化法第134条第2項第1号ハ及び第2号）（図表13）。

図表13 認定支援機関への業務の追加



（出所）中小企業庁資料

イ 中小機構の業務追加

経営者保証を伴わない融資を行おうとする金融機関に対する中小機構の協力業務を追加する（中小機構法第15条第1項第9号及び同第23号、経営承継円滑化法第15条第3項）。また、承認地域経済牽引支援機関²⁷に対する中小機構の協力業務を追加する（中小機構法第15条第1項第22号）。

（6）施行期日

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こととしている。

3. 主な論点

（1）経営者保証の解除支援は効果を発揮するのか

経営承継借換関連保証等の創設は、事業承継の際、金融機関がプロパー融資の経営者保証の解除を検討し、自ら解除することが困難だと判断した場合であっても、信用保証付き融資に借り換えることによって、信用保証とプロパー融資との適切なリスク分担の下で、経営者保証を解除することが可能になるということを期待したものであると考えられ、事業承継の円滑化にも一定の効果を発揮すると期待される。

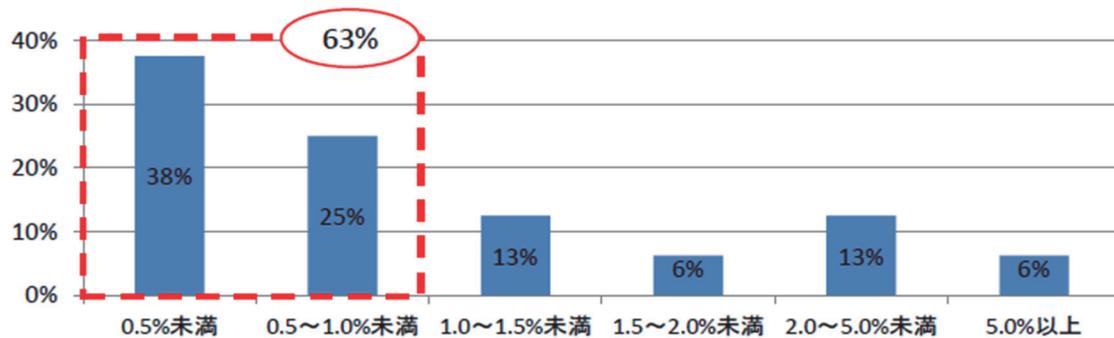
ただし、経営承継借換関連保証は、リスク負担の視点で見れば、本来は金融機関や中小企業が負うべきリスクを信用保証協会にそのまま移転することになりかねない。2020年4月に適用が開始されている事業承継特別保証（図表8）と同様に、全額保証制度ではなく、責任共有制度（8割保証）という制度設計になると考えられるが、そうした点にも注視す

²⁷ 図表9中の支援機関を指す。

る必要がある。

なお、金融機関が中小企業から経営者保証を取るのは、規律付けの側面と貸出債権の保全の面があるのだと思われるが、貸出債権に対する経営者保証からの回収率を見ると、回収率を把握している金融機関のうち、6割以上が1%未満の回収率に留まっているのが実態である（図表14）。

図表14 貸出債権に対する経営者保証からの回収率（n=32）



（注）回収率を把握していると回答した地域銀行は105行中32行で、回収率を把握した時期については各金融機関で異なる。

（出所）「地域銀行に対する『経営者保証に関するガイドライン』のアンケート調査の結果について」（2018年4月、金融庁）

よって、多くの金融機関は、回収を前提とした保全の役割よりも、規律付けの役割を期待して、経営者保証を求めていると推察される。そうした意味では、経営承継借換関連保証等が創設されることによって、信用保証協会にそのままリスクが移転するとまでは言い切れず、結果的に過度な財政負担が生じるといった懸念は杞憂にすぎないのかもしれないが、政策のコストと便益を比較し、制度が適切に運用されているか否か、国会が適宜注視する必要がある。

そうした点も注視しつつ、改正案によって創設される経営者保証を求めない保証制度や事業承継特別保証制度（図表8）が有効に活用され、第三者承継を通じた事業統合等を契機としたマクロで見た場合の日本経済の生産性向上が実現できるか否かが重要であろう²⁸。

あわせて、改正案とは直接関係しないが、事業承継時に焦点を当てた「経営者保証に関するガイドライン」の特則（2019年12月公表、2020年4月に運用開始）がどの程度有効に機能するかも、経営者保証の問題が改善に向かうか否かにとって重要な意味を持つと思われる。

同特則の適用と合わせて、中小企業庁は、経営者保証解除に向けた、専門家による中小企業の磨き上げ支援（経理の透明性確保や財務内容の改善等）やガイドライン充足状況の確認を2020年4月から開始している（図表15）。

²⁸ 例えば、小西美術工藝社社長（元ゴールドマン・サックス金融調査室長）のデービッド・アトキンソン氏は、「企業規模が大きくなればなるほど、生産性が高くなる。これは先進国や途上国を問わず共通した傾向であり、歴史的にも証明されている」旨を指摘している（デービッド・アトキンソン『国運の分岐点』（講談社、2019年）88頁）。

図表15 専門家による中小企業支援の3つのステップ

(ステップ1) 経営者保証コーディネーターによる「経営者保証ガイドライン」充足状況等の確認 (=見える化)

→ 充足しているとの確認を受けた企業は、新たな信用保証制度の保証料を大幅軽減



(ステップ2) 既存の公的支援施策を活用した「経理の透明性」「財務内容の強化」の支援 (=磨き上げ)

→ ガイドラインを充足していない企業に対する専門家による支援



(ステップ3) 経営者保証解除に向け専門家が金融機関との交渉支援 (=保証解除)

→ 金融機関との交渉に同席し、専門的アドバイスなどを実施

(出所) 中小企業庁資料

中小企業と金融機関の橋渡しとして、重要な役割を担うのが、経営者保証コーディネーター及び金融機関との交渉の場面で派遣される専門家であり、このスキームが有効に機能するかどうか、今般の経営者保証見直しの成否を左右する一つの鍵になると思われる。

そもそも、金融機関には経営者保証に依存せず、取引先企業の実情を適切に見極め、貸出金利に反映する「目利き力」で、自行の収益につなげていく姿勢が求められている。その意味でも、金融機関が新たな特則を踏まえた対応を着実に実行していくことが肝要であり、中小企業と金融庁が緊密に連携して、金融機関の取組をチェックしていくことが求められる。

一方、個々の中小企業においては、「経営者保証に関するガイドライン」が求めている3要件（1. 法人と経営者との関係の明確な区分・分離、2. 財務基盤の強化、3. 財務状況の正確な把握、適時適切な情報開示等による経営の透明性確保）をできるだけ満たすことができるように、経営の透明化や生産性の向上等を不断に実施していくことが、「二重徴求」割合の低下につながっていくと考えられ、そうした経営努力が求められている。

(2) 「みなし中小企業」はうまく機能するのか

「価値創造企業に関する賢人会議」の中間報告において、「M&A等により中小企業が中堅企業に成長した後も、一定期間、中小企業支援策を継続する仕組みも整備する必要がある」と指摘されたこと等を受け、改正案では、「みなし中小企業」の制度を創設することとしているが、我が国の人口減少の急速な進展を背景とした事業承継問題の重要性に鑑みれば、こうした制度を創設することには一定の意義があると考えられる。

本制度は、積極的な意味での事業承継や事業統合を進めるために有効に活用されれば非常に意義があり、望ましい政策ツールとなる。その一方で、規模的に中堅企業以上になっている企業が原則5年間とされる特例期間を中小企業として活動し、中小企業向けの優遇措置を受け、その期間が終わった後に、減資をして、再び中小企業に回帰するようなことがあればまさしく本末転倒である。そうした望ましくない制度の利用が行われる可能性も排除し切れないため、政府としては、その運用をしっかりと注視すべきではないか。

さらに、将来的な検討課題としては、そもそも、中小企業を資本金の規模と従業員数（例

えば、中小企業基本法で、製造業であれば、資本金3億円以下又は従業員300人以下のいずれか一方の基準を満たせば、中小企業とされる。)によって定義することに限界や矛盾はないのか²⁹について、中小企業庁は、諸外国の制度等も踏まえつつ、調査や検討を進め、必要があるならば、そうした根本的な見直しにも着手すべきではないか。

また、地域未来投資促進法を始め、中小企業のみならず中堅企業を支援対象とする施策も出てきているが、中堅企業は、大企業と中小企業・小規模事業者との間に位置し、それぞれの間には、言わば「崖」のようなものが存在するように思われる。中小企業・小規模事業者が中堅企業に、中堅企業が大企業に、それぞれステップアップできるような支援策を今後は一層充実させる必要があると思われる。

(3) 施策体系は中小企業にとって利便性が高いものになるのか

改正案によって、中小企業が目線に立った施策体系の整理、より具体的には、計画支援スキームの簡素化・再整理が行われることは、プラスに評価すべきことであろう。

しかしながら、例えば、異分野連携新事業分野開拓計画については、2016年の参議院経済産業委員会において、既にその存在意義等について疑義が呈され、政府参考人からは「使い勝手が悪いのか、施策の使命が細ってきているのか、そういうことを検証してみる必要がある」旨の答弁がなされている³⁰。そこから既に4年を経過していることを踏まえれば、遅きに失した感も否めない。

計画支援スキーム等の施策体系が過度に複雑になると、中小企業にとっては一体どの支援策を活用するのがベストなのかが分かりにくい。よって、時代とともにニーズが失われてしまった施策については、整理統合を躊躇すべきではなく、今後必要が生じた場合には、果敢にもう一段の整理・統合を行ってもよいのではないか。

また、計画支援スキームの簡素化・再整理とともに、補助金についても類似のものや性格が重複しているものについては、簡素化・再整理を行い、中小企業が真に必要なものに重点的な予算措置が行われるようにすべきであろう。

(4) 海外展開は進展するのか

改正案は、地域経済牽引事業計画の承認を受けた中小企業等に対するスタンバイ・クレジット及びクロスボーダー・ローンによる支援、経営力向上計画及び経営革新計画の認定を受けた中小企業等に対するクロスボーダー・ローンによる支援をそれぞれ追加することとしており、中小企業等の海外子会社の資金繰り支援を目的としたものとなっている。

²⁹ この点については、「我が国の定義においては、従業員数、資本金のいずれの基準も必要条件ではなく十分条件であること、業種ごとの状況や質的基準は考慮していないこと等を鑑みると、グレーゾーンに属する企業を広めにカバーする傾向にあると総括できる。これは中小企業政策による支援が行き過ぎる弊害を生むだけでなく、限られた予算の中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も意味する」旨の指摘がある(後藤康雄『中小企業のマクロ・パフォーマンス』(日本経済新聞出版社、2014年)24~25頁)。このほか、「中小企業基本法によって、中小企業のままでいることにインセンティブが働いており、『企業を大きくさせる』ということにインセンティブが働かないようになっている」旨の指摘もある(デービッド・アトキンソン『国運の分岐点』(講談社、2019年)118~119頁)。

³⁰ 第190回国会参議院経済産業委員会会議録第7号5頁(平28.4.14)

今後、人口減少によって、内需の大幅な拡大が期待しにくい状況で、我が国の中堅企業や中小企業・小規模事業者がいかに外需を獲得していくのかは極めて重要であり、輸出支援や海外子会社向け支援等の海外展開支援策は積極的に推進すべきである。

しかしながら、今般のような資金調達面における支援だけで、中小企業等の海外展開が急速に進むとは想定しにくい。根本的には、「新輸出大国コンソーシアム」（国内での事業計画策定から海外での販路開拓、商談のサポートに至るまで、切れ目のない支援を行う役目を担い、独立行政法人日本貿易振興機構（ジェトロ）、商工会・商工会議所、地方自治体、金融機関等の支援機関が幅広く結集する枠組み）による支援の在り方について、適宜改善を加えながら、同フレームワークを最大限に活用することが重要ではないか。

4. 結び

人口減少等の構造的な課題に加え、新型コロナウイルス感染症が発生する中で、現下の中小企業は極めて厳しい状況にある。短期的には、この難局をどう乗り越え、事業を維持、継続していくのが最重要課題と言えよう。一方で、中長期的には、事業承継の円滑化が極めて重要であり、中小企業や金融機関等によって、改正案が有効に活用され、事業承継の障害となっている経営者保証の課題等が解決に向けて前進することが期待される。

政府は、事業承継の円滑化に向けた政策対応のうち、法人向けの事業承継税制の抜本的な拡充や個人版事業承継税制の創設を立て続けに実施しており、親族内承継に対する政策はやや出尽くした感もある。そうした意味でも、今後の焦点は、第三者承継が進むのかどうかであろう。経済産業省は、令和2年度税制改正で第三者承継促進税制の創設を要望したものの、実現に至らなかった³¹。第三者承継を進め、統合等による規模の拡大によって企業の生産性向上を図る観点から、企業を売る側、買う側をそれぞれ後押しするための適切な税制上のインセンティブを設けることを検討することも、意義あるものと思われる。

また、改正案で創設することとされている「みなし中小企業」の制度は運用次第で、その意義や効果が大きく左右される。近年、政策当局は中小企業政策の望ましい形を模索し続けているように思われるが、事業承継の円滑化を中小企業政策の最大の柱に据えるとともに、「みなし中小企業」の制度等を有効活用することを契機として、前向きな事業統合を通じた生産性向上を実現することに政策の力点をシフトさせるべきではないか。それが、ひいては我が国経済の生産性向上や地域経済の活性化にもつながるものと考えられる。

【参考文献】

後藤康雄『中小企業のマクロ・パフォーマンス』（日本経済新聞出版社、2014年）
デービッド・アトキンソン『国運の分岐点』（講談社、2019年）

（かきぬま しげし）

³¹ 第三者への事業譲渡は、通常の企業の合併・買収（M&A）と区別しにくく、政府・与党内では「ファンドなどが後継者のいない企業を買収後に転売すれば、事業が存続するか見えなくなる」と、疑問視する声が噴出し、創設が見送られた（『毎日新聞』（令和. 12. 3））。