

事業承継をめぐる戦後中小企業政策史： 1980年代以降の変化に焦点を当てて

佐藤, 憲

(出版者 / Publisher)

法政大学大学院

(雑誌名 / Journal or Publication Title)

大学院紀要 = Bulletin of graduate studies

(巻 / Volume)

81

(開始ページ / Start Page)

141

(終了ページ / End Page)

153

(発行年 / Year)

2018-10-31

(URL)

<https://doi.org/10.15002/00021347>

事業承継をめぐる戦後中小企業政策史

—1980年代以降の変化に焦点を当てて—

キャリアデザイン学研究科 キャリアデザイン学専攻
研究生 佐藤 憲

1. 問題の所在

日本の中小企業は、戦後日本経済が復興して経済大国に発展を遂げる過程で経済成長を支える世界屈指の高い技術力を保有し、雇用創出の面など地域経済を牽引する重要な役割を担ってきた。その過程において、中小企業が直面する問題が深刻になった時期もあり、それは市場の失敗と考えられ、我が国の企業の大多数を占める中小企業に対して政策的支援が求められることもあり、これまで様々な施策が講じられてきた。しかしその一方で、中小企業政策の効果に対する疑問や、市場の競争を歪めるものであると批判も寄せられてきた。

中小企業政策は、その時代ごとに中心となる政策が変化し、現代で言えば1999年に中小企業基本法が改正され、それまでの政策から一変して新規開業を促進する政策が中心的に展開されてきた。しかし、2010年代に入ると、新規開業の促進以来といえる大きな政策転換の時期に入り、事業承継の政策が多く展開されている。というのも、2000年代に入り、中小企業経営者の高齢化が進んでいることが中小企業の経営課題として認識され始め、新規開業の促進も重要だが事業承継の支援も必要と考え始められてきたからである。そして、「大企業承継時代」¹とも呼ばれ、中小企業政策において事業承継が中心的な位置づけとなっている。現実には、中小企業経営者の2割が70歳を超え、高齢化の進展にともない中小企業が後継者不在による廃業で市場から退出するケースも発生している。さらに、廃業企業の50.5%が売上高経常利益率の黒字であった調査結果もある（中小企業庁、2017a）。つまり、後継者不在による市場からの退出は、必ずしもパフォーマンスの低い企業だけではないということである。さらに、このような状況が続いた場合、日本の企業の3割が後継者不在となり、中小企業の休廃業が増加することで約22億円のGDPが失われる可能性があるという（経済産業省、2017）。

後継者不在による廃業を防ぐためにも、政策による事業承継の支援が急がれているといえるだろう。しかし、そもそも事業承継の支援は、これまで政策として展開されることはなかったのだろうか。現在の事業承継政策を検討するためにも、これまでの事業承継政策の変遷を明らかにする必要がある。そこで本稿では、第一に事業承継がいつ頃から中小企業の経営課題となっていたのか、第二に事業承継の支援がどのようなプロセスで中心的政策となっていたのか、第三に事業承継の政策を整理分類し、これまでの中小企業政策と比較し、その特徴と課題を検討したい。

なお、本稿の構成は次の通りである。次節では、事業承継の現状に関する統計データを確認する。第3節では中小企業政策の先行研究を整理し、第4節では戦後復興期から現代までの中小企業政策の変遷を確認する。第5節は文献・資料からこれまで展開されてきた事業承継政策を確認し、第6節は事業承継政策のまとめと今後の課題である。

2. 事業承継の現状

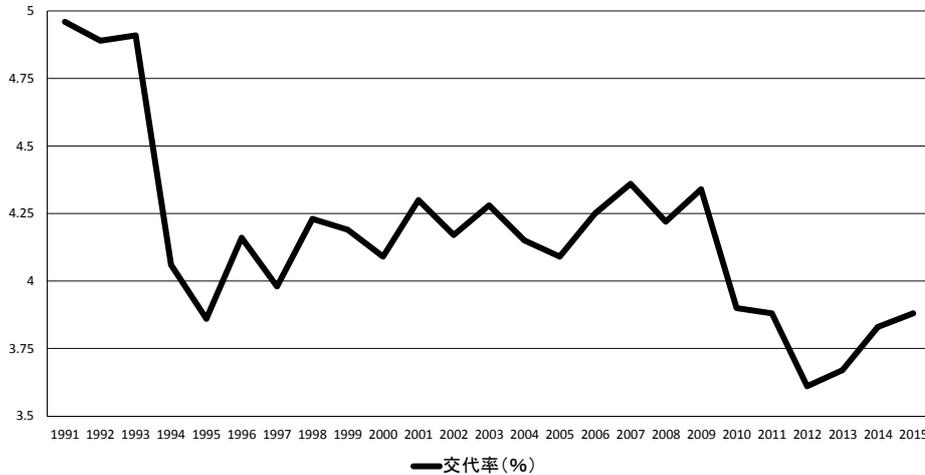
本節では、事業承継に関する統計データである経営者の交代率、中小企業経営者の年齢分布の推移を確認し、現在の事業承継の実態を把握する。

はじめに、経営者の交代率の推移である（図1）。経営者の交代率とは、(株)帝国データバンクの企業概要ファイル『COSMOS2』登録企業の中で、1年間に社長変更があった企業の割合を指している²。1991年の4.96%をピークに、それ以降は低水準が続き、2015年には3.88%となっており、事業承継が進んでいない状況が確認できる。1991年のバブル崩壊から1995年の阪神淡路大震災の間と、2008年のリーマンショックから2011年

の東日本大震災の前後で交代率が大きく低下している。

なお、2012年調査から、株式会社・有限会社に限定した調査となっており、個人事業主が含まれていない。そのため、個人事業主を含めた場合、交代率がさらに引き下げられる可能性があることは留意すべき点である。

図1 経営者の交代率の推移



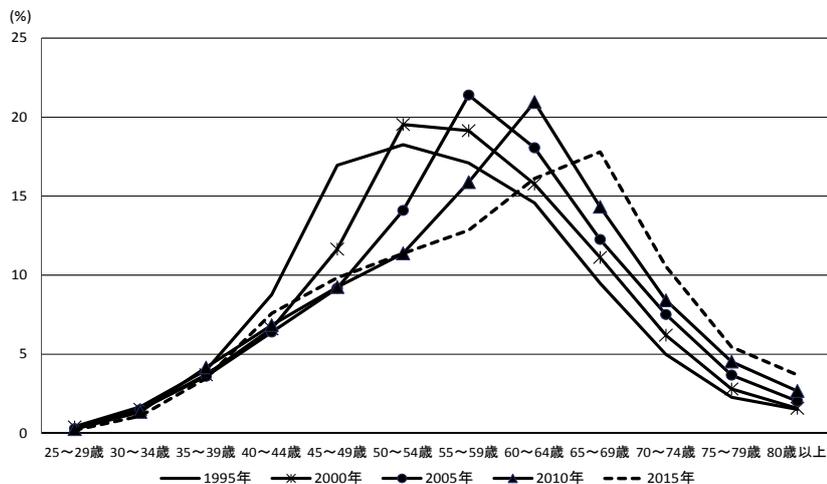
出所：(株)帝国データバンク『全国社長分析 2015』より作成。

注：1年間における社長の交代企業数÷企業概要ファイル『COSMOS2』の登録企業数。

続いて図2は、年代別の中小企業経営者の年齢分布である（点線が2015年調査）。1995年調査の中小企業経営者のピーク年齢が47歳であるのに対し、2015年調査のピーク年齢は66歳になっている。この20年でピーク年齢が20歳シフトしており、中小企業経営者の5割を60歳以上の年齢が占めている。中小企業経営者の平均引退年齢は67歳から70歳であり（中小企業庁、2013）、多くの中小企業経営者が引退の時期を迎えているといえる³。

先述した経営者の交代率と高齢化の関係を考えると、次世代に交代できないから、高齢化が進んでいるとも考えることができる。さらに、高齢化が進むと後継者の決定が困難となり、たとえ高いパフォーマンスの企業でも、後継者不在による廃業の可能性が生まれる。つまり、経営者の高齢化が進む現在において、事業承継に対する政策的支援が急がれるといえる。

図2 年代別の中小企業経営者の年齢分布図



出所：(株)帝国データバンク『COSMOS2 企業概要ファイル』より作成。

3. 先行研究

中小企業政策とは、どのような政策なのだろうか。清成（2009）は、市場経済で起こりうる中小企業が直面する問題に対して、市場の機能を補完し、競争力を有する中小企業を育成する政策を中小企業政策と呼び、中小企業の競争力を強化して市場経済の活性化を図ることが目的という。中川（2011）は、中小企業が直面する問題として、①市場における不利な条件、②資金調達手段の制約による設備投資の遅れ、③人材面の制約に3分類し、これらの問題は市場に任せておいても解決が難しいため、政府による中小企業政策が必要になると指摘している。また、黒瀬（2013）は、中小企業政策は産業政策の中でも有望産業を育成する産業構造政策と、競争を活発化させる産業組織政策との関わりが強く、6つの分野（①基本的施策②適応策③不利是正策④創業・新規事業支援策⑤保護策⑥小規模企業対策）に整理分類できると指摘している。

ところで、日本における中小企業政策の始まりはいつ頃であったのだろうか。中小企業庁（2011）によると、明治政府がヨーロッパ近代産業を移植する殖産興業政策を進めている時期に、在来工業の窮乏化と分解が進行し、これに対応する施策まで遡ることができる。しかし、戦中・戦後の商工省や通産省の一般会計予算から産業政策思想を検証した尾高（2018）は、1930年代まで中小企業はあくまで福祉・貧困対策などの社会政策の対象であり、中小企業政策が経済政策として認識されていなかったことを明らかにしている。戦後になると、物資の供給や繊維産業による外貨の獲得など、中小企業はそれぞれ経済上重要な役割を果たし、1948年の中小企業庁が設立されることで、はじめて「中小企業政策」という概念が確立した（松島，2014）。そして、1963年に中小企業基本法が成立し、ようやく中小企業政策が経済政策として認知された（尾高，2018）。

このような中小企業政策の評価に関する先行研究もある。英国の中小企業を研究する Storey（1994）は、政策による市場経済への介入は非常に注意深い精査が必要であり、市場への介入を正当化するためには、どこに市場の失敗が存在し、その失敗を政府の介入によって修正できるのかを明らかにする必要があると指摘している。中川（2013）は、中小企業政策の評価にあたっては、達成される最上位の政策目的を常に考慮する必要があると指摘している。

では、これまでどのような中小企業政策の評価が行われてきたのだろうか。清成（2009）によると、日本では政策が失敗しても評価せずに新たな政策を策定していたが、1999年の中小企業基本法の改正にあたっては、中小企業庁の中小企業政策研究会が過去の政策評価を行ったという。

続けて、中小企業基本法改正後の政策評価を見ていく。新規開業を極端に高めようとする政策に対して岡室（2014）は、起業は個人の自由意思に基づくもので、政策的に増やすことは合理的な意思決定を歪めることを指摘している。さらに、補助金などで無理に開業率を高めても、長続きせずに失敗する起業者を増やし、結果的に廃業率を高めるため、安易な政策依存を批判している（岡室，2014）。また、計量分析による政策評価も行われている。安田（2014）は、中小企業の施策の認知度について、企業規模や施策の性質によって異なるが、総じて中小企業施策の認知度が低いことを明らかにし、企業が施策を理解する時間がないことが大きいと結論づけた。また、江島（2002）は、中小企業創造法認定企業に対してアンケート調査を行い、中小企業創造法に認定された企業が具体的な支援策を受けた場合に、パフォーマンスに対してプラスの効果を発揮していることを明らかにしている。この他、政策金融と企業パフォーマンスの関係についても実証分析が行われている（例えば、根本・深沼・渡部（2006）；植杉・内田・水杉（2014）など）。

なお、本稿が注目している事業承継政策については、石川（2017a, 2017b）が事業承継支援を行う公的機関の現状について聞き取り調査を行っているが、これまで中小企業政策史の中で事業承継が注目されることは多くはなかった。

4. 中小企業政策の変遷

本節では、主に清成（2009）、川上（2011a,b）、中田（2013）などの文献を参照し、戦後から2017年までの中小企業政策の歴史の変遷を追いながら、時代ごとの中小企業が直面してきた問題と、その政策や特徴を把握する。中小企業政策の時代区分については、先行研究によって、時代区分の年やその名称が異なる場合が多い。そこで本稿では、中小企業庁（2011）の政策時代区分を参考に、戦後復興期（1945年～1954年）、高度

経済成長期（1955年～1972年）、安定成長期（1973年～1984年）、転換期（1985年～2000年）、現代（2001年～2017年）に時代区分した。

表1 主な中小企業政策の年表

時期	年	政策	分類				
			基本政策	金融	経営支援	新事業・創業	事業承継
戦後復興期	1948	中小企業庁の設立	○				
		企業診断制度			○		
	1949	国民金融公庫の設立		○			
		中小企業等協働組合法			○		
	1953	中小企業金融公庫の設立		○			
		商工会議所法			○		
高度経済成長期	1963	中小企業基本法	○				
		中小企業近代化促進法			○		
安定成長期	1976	中小企業事転換法			○		
	1980	中小企業事業団の設立			○		
	1980	中小企業大学校の設立			○		
転換期	1995	中小企業創造活動促進法				○	
	1998	新事業創出促進法				○	
	1999	中小企業基本法の改正	○				
		中小企業経営革新支援法				○	
現代	2003	中小企業挑戦支援法				○	
	2004	中小企業基盤整備機構の設立			○		
	2008	日本政策金融公庫の設立		○			
		経営承継円滑化法					○
	2011	事業引き継ぎ支援センターの設立					○
	2014	小規模企業振興基本法	○				

出所：筆者作成。

（1）戦後復興期（1945年～1954年）

1947年に独占禁止法が制定され、経済民主化を進める過程で、政府は中小企業の育成が自由競争経済に不可欠であるという認識にあった（中島，2013；齋藤，2015）。財閥解体が進められる中で、日本で初めてとなる体系的な中小企業政策プログラムである『中小企業振興対策要綱』を1947年に閣議決定し（清成，2009）、さらに商工省の1部局として中小企業庁が1948年に設立されて以降、経済民主型中小企業政策とも呼ばれる中小企業政策が本格的に展開されるようになった。

第一に、金融対策として、中小企業に対する資金供給を円滑化させる目的で、戦前に設立されていた商工組合中央金庫に加え、国民生活金融公庫（1949年）と中小企業金融公庫（1953年）が設立された。このように拡大されていった中小企業の金融対策は、信用補完的な点であったことから、救済的な保護政策とも考えられた（川上，2011a）。第二に、中小企業の組織化である。中小企業が主体的に共同事業を実施し、競争力を強化するために中小企業等協働組合法（1949年）が制定された。第三に、企業診断・指導がある。商工会議所は戦

前から存在していたが、戦後に商工会議所法（1953年）に制定され、地区内の商工業者の経営改善に関する相談・指導などを一層重視するようになった。これらの代表的な三つの中小企業政策について、中小企業庁（2011）は「1948年には、中小企業庁が設置され、戦後の中小企業政策が本格化した。この時期は、金融、組織化、診断・指導といった「中小企業政策の基本的ツール」が整備された（『中小企業白書 2011年版』, 2011, p.76）」と振り返っている。

この時期の中小企業政策の特徴は、戦前の反省から経済民主化を推し進めるために、中小企業を大企業に対抗する経済主体と位置づけ、これまで重視されてこなかった中小企業に対して、政策による保護・育成を必要と考えた点にある。

（2）高度経済成長期（1955年～1972年）

この時期、1950年の朝鮮戦争による特需と輸出急増で復活した大企業と中小企業の格差が問題となっていた。多くの中小企業は低賃金労働力として大企業の下請として組み込まれ、大企業による資本蓄積が行われていた。企業間の格差は二重構造問題と呼ばれ、経済白書でも問題視されていた。二重構造問題は様々な解釈がなされているが、清成（2009）は「低賃金基盤にもとづいて、大企業が中小企業を温存、利用して資本蓄積を行う関係が軸となり、経済が再生産される構造（『日本中小企業政策史』, 2009, p.71）」と定義している。このような大企業と中小企業との二重構造問題が「中小企業問題」として認識されて、大企業と中小企業の生産性格差、所得格差をいかに解決するかが、その後の中小企業政策の課題となった。

そして、中小企業と並んで低生産性、低所得部門とされていた農業分野において、農業基本法が成立したことを契機として、中小企業基本法制定の機運が高まり、1963年の中小企業基本法の制定につながった（松島, 2014）。中小企業基本法の理念に基づき、中小企業近代化促進法の制定や中小企業高度化資金制度によって、生産性向上による中小企業の近代化を進めた。

この時期の中小企業政策の特徴は、中小企業を大企業と比較して低生産性部門である弱者として認識し、中小企業基本法の制定からはじまり、格差解消のために各施策を展開していったことにある。

（3）安定成長期（1973年～1984年）

安定成長期になると、中小企業の多様性が認識されはじめ、中小企業は「成長型中規模企業」「ベンチャービジネス」「生業型零細企業」など多様な存在であり、それぞれの性格に応じて政策配慮することが必要と考えられ始めた（中田, 2013）。

1970年代には、ベンチャービジネスと呼ばれる新たな企業群が現れ始め、京都エンタープライズ・デベロップメントなど大手の証券、銀行を中心にベンチャーキャピタルが設立されていった（新田, 1999）。ベンチャービジネス⁶について、当時国民金融公庫の清成忠男と専修大学教授中村秀一郎は、小さいが研究開発など知識集約型の企業を中小企業と呼ばずに、それらの呼称にベンチャービジネスを導入した（山崎, 2004）。第一次ベンチャーブームは60年代末から70年代初頭と言われている⁷。

さらに80年代に入ると、『1980年代中小企業ビジョン』が発表され、中小企業に対して「活力ある多数派としての積極的評価（p.10）」が与えられた。高橋（1999）が、『1980年代中小企業ビジョン』の最大の特徴が中小企業観の転換にあると指摘しているように、中小企業が二重構造論で主張されてきた弱者から少しずつ変化していることがわかる。また、ベンチャービジネスの現状の調査分析、今後の政策対応を検討する目的に中小企業庁にベンチャービジネス研究会を設置し審議を行っている。

この時期の政策変化について、清成（2009）は、これまで製造業を主たる中小企業政策の対象としていたが、流通・サービス業にも広がっていったと指摘する。

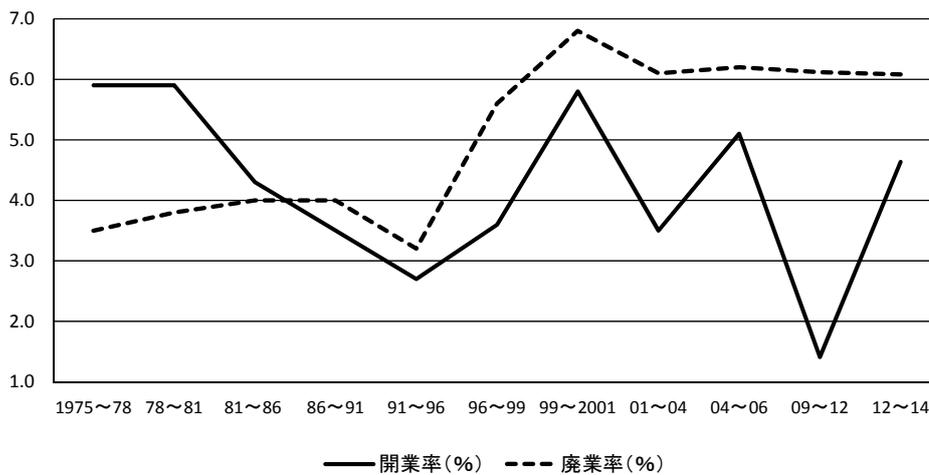
（4）転換期（1985年～2000年）

そして、1990年代に入ると、1963年の中小企業基本法に基づく政策は色あせ、これまでの「二重構造の是正・格差解消」を中心とした政策から一転し、中小企業が日本経済の活力であり、成長の牽引であることが再

定義された（中田，2013）。そのような政策思想の変更から、新規開業や新規事業に対する支援施策が多くとられるようになり、例えば中小企業創造活動促進法（1995年）、新事業創出促進法（1998年）の施行や、この時期はベンチャービジネスに対する施策も拡大していった（新田，1999；石井，2010）。さらに、1999年には中小企業基本法が改正され、中小企業政策の理念も変わり、「格差の是正」から「多様で活力のある独立した中小企業の育成・発展」を重視することになった（清成，2009；川上，2011a）。そして、この改正の内容でとりわけ目を引いたのは「創業の促進」であり（清成，2009）、中小企業政策史において大きな政策転換となった。

しかし、これまで新規開業の増加を中心政策として重視してきたが、実際のところ廃業率が高止まりを続ける一方で、現在まで開業率は増減を繰り返している状況である（図3）。

図3 開業率と廃業率の推移



出所：総務省『事業所・企業統計調査』、『平成21年経済センサス-基礎調査』、『平成24年経済センサス-活動調査』、『平成26年経済センサス-基礎調査』より作成。

（5）現代（2001年～2017年）

現代の中小企業政策は大きく2つに分類できる。第一に1990年代後半から本格化した新規開業の促進、第二に挙げられるのは本稿で注目する事業承継である。

まず、はじめに新規開業の促進から確認する。1990年代からみられた開業率の低下と廃業率の高止まりによって、中小企業数が減少していることが、2000年代に入っても引き続き政策課題となっていた。新規開業や新規事業の展開を容易にするために、中小企業挑戦支援法（2003年）に基づき、会社設立の最低資本金の規制緩和といった特例がなされた（川上，2011b）。また、地域における創業を促進させるために、2014年に施行された産業競争力強化法に基づき、市区町村と民間事業者（地域金融機関、特定非営利活動法人、商工会・商工会議所等）が連携して創業に係る支援を行っている。

次に事業承継であるが、以前にも後継者問題として政府が検討していたが、2001年に中小企業庁に研究会が設けられ、本格的に事業承継を専門家や実務者とともに政策に反映しようという動きが始まった。政策の詳細は次節で説明することにするが、2008年に制定された「中小企業における事業承継の円滑化に関する法律（経営承継円滑化法）」に基づき、2011年の事業引継ぎ支援センターの設置や事業承継ネットワーク構築事業等が展開され、本格的に事業承継政策が展開されることになる。

一方、基本政策も大きな変化が見られた。2014年に小規模企業振興基本法が成立することにより、小規模企業への政策は重要性を増した。和田（2015）は中小企業政策において、小規模企業振興基本法は中小企業基本法と補完関係にあると指摘している。

この時期の政策の特徴としては、新たな企業を生み出す支援も必要だが、世代交代を迎えている企業に対す

る事業承継の支援も重視され始め、中小企業の新規開業から成長、廃業といったライフサイクルが認識された点にある。また、小規模企業振興基本法が成立し、小規模企業への支援を強化する基本政策が打ち出されたことによって、再び中小企業政策において、政策転換期が訪れているといえよう。

5. 中小企業政策における事業承継

本節では、事業承継はどの時期から中小企業の経営課題として認識されはじめ、どのようなプロセスで政策の中心的な位置づけになってきたのかを、文献・資料から明らかにする。また、現在展開されている事業承継の政策を親族内・親族外承継と M&A に分類し、これまでの政策との違いを把握する。

5.1 事業承継問題の変遷

(1) 1960年代から1970年代

事業承継は、いつごろから中小企業の経営課題となっていたのか。文献・資料を確認すると、「後継者問題」として1960年代からその問題が取り上げられていた。確認できる資料として、『東商』のなかで「後継者の育て方」と題し、経営者と研究者の対談が掲載されているが、本文には「1964年11月25日、東商新宿支部で開催した後継者問題研究会での発言要旨（『東商』、1965、p.52）」と記述があることから、東京商工会議所では研究会を立ち上げ、後継者問題に対する検討を行っていたことがわかる。さらに、1966年の『商工金融』のなかでは、「老令となった事業主が子供が跡を継がないため、やむなく廃業した事例もある（『商工金融』、1966、p.12）」と記述されている。つまり、1960年代には後継者不在による廃業が発生し、中小企業の経営課題として認識され始めていたことが確認できる。

1970年代に入っても、後継者問題は中小企業の経営課題と考えられ、関（1978）は「全国の伝統産業が、現在直面している最も大きな問題の一つは、後継者をどのように確保していくかということであろう（『企業診断』、1978、p.99）」と指摘していた。しかし、当時の政策課題であった中小企業の近代化に注力していたことから、事業承継に関する政策は検討されることはなかった。

(2) 1980年代から1990年代

事業承継への政策対応への期待が高まり、1980年に政策を検討するための研究会が中小企業庁に設置された。中小企業庁は全国商工会連合会に委託する形で、学識経験者、中小企業関係団体、業界団体、税務団体からなる「中小企業承継税制問題研究会」を1980年に設置し、中小企業の事業承継の実態、税制上の問題、改善施策について検討を始めた。当時の事業承継の状況について「戦後35年が経過するなかで、個々の企業の事業発展を通じて日本経済の成長に貢献してきた創業者の時期がほぼ終わり、現在経営者の高齢化とあわせて一般的な形での世代交代期を迎えようとしている。すなわち、中小企業においては60才以上の経営者は約4分の1にあたる25.7%を占めており、とくに創業者に限っていえば、約3分の1が60才以上の経営者であり、世代交代期に直面していることを如実に示しているといえよう（『中小企業事業承継税制に関する報告書』、1981、p.1）」と記述があり、経営者の高齢化が進展するなか、これから世代交代が問題になっていくことを中小企業庁が考えていたことを示しているといえよう。

そもそも、なぜ税制に関する研究会となったのかについては「中小企業の振興のための金融、税制面をはじめとする政策体系は今日相当整備されてきている。しかしながら、事業承継という観点からの措置は人材育成の面を除き、きわめて不十分である・・・以上のような状況を背景として、昭和40年代後半の頃から、中小企業関係の団体において相続税・贈与税の問題が事業承継という観点から検討されはじめ、あわせて制度改善を求める要望が提出されることとなった（『中小企業事業承継税制に関する報告書』、1981、p.2）」と記述されている。その後、研究会からの答申を受けた政府・与党は、「自由民主党昭和58年度の税制改正大綱」の中に①取引相場のない株式の評価方法の改善合理化、②個人事業主の小規模宅地の評価の特例に関する措置を盛り込み、昭和58年度税制改正で実現し、これらの税制改正について小畠（1990）は、いわゆる事業承継税制であると指摘している。その後も、昭和63年、平成2年、平成4年税制改正に伴って事業承継税制は、短期間

に大幅に変更されている（大野，1992）。

つまり、1960年代から70年代にかけての東京商工会議所といった経済団体の後継者問題対策の一つの成果として、中小企業庁に事業承継の現状を認識するきっかけを与え、1980年代から90年代にかけての税制改正といった形で政策を実現することができたといえよう。なお、この時期は事業承継に関する調査⁸も始まり、事業承継の実態の把握が急がれていたことがわかる。

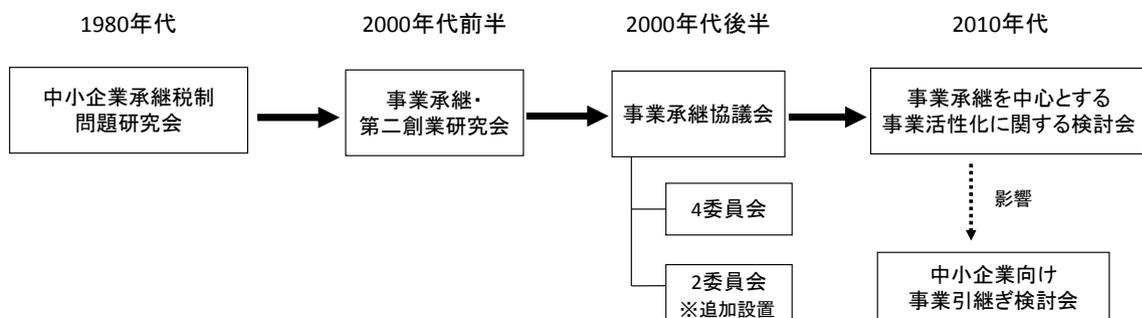
（3）2000年代から2017年

「中小企業承継税制問題研究会」の設置から20年を経過した頃、新たに中小企業庁長官が主催する研究会として、学者や実務専門家、中小企業関係者が参画した「事業承継・第二創業研究会」が2001年6月に設置された。設置された背景として、中間報告書の中で「我が国経済全体からみても、経営の移転が円滑に行われずに廃業してしまうことは、資産ストック、人的能力、ノウハウなど全ての、蓄積されてきた経営資源の大きな損失になる（『事業体の継続・発展のために—中間報告』，2001，p.20）」と記述があり、事業承継に対する支援を求められていたことが確認できる。M&A、第二創業、後継者育成、民法、相続税など多岐にわたるテーマを6回の集中審議を経て、同年8月に中間報告を公表し、事業承継を後継者による新規事業の展開である「第二創業」の機会と捉え、政策の方向性として積極的に支援していくべきであることを明言した。なお、安田（2013）は、これまでの中小企業政策の中で細やかなものであった事業承継の支援が、この中間報告がきっかけとなり、政策的対応が変化すると指摘している。

このような事業承継の政策転換の流れを受け、具体的にどのような支援が必要かを検討するために「事業承継協議会」が設置され、独立行政法人中小基盤整備機構に事務局が設けられた。4つの委員会⁹（事業承継将来像検討委員会、事業承継関連会社法制度検討委員会、事業承継関連相続法制検討委員会、事業承継ガイドライン検討委員会）での集中審議を経て、それぞれ検討内容を中間報告として公表している。

さらに、2008年には「中小企業における経営の承継の円滑化に関する法律（経営承継円滑化法）」が施行し、政府として中小企業の事業承継を総合的に支援していくことを決定した。経営承継円滑化法のなかで、「施行後5年を経過した段階で、施行状況について検討を加え、必要があるときは所要の措置を講ずること（p.16）」と明記されていることから、事業承継をめぐる状況の変化を踏まえつつ、円滑な事業承継のための法律、税制といった支援のありかたを討議するために「事業承継を中心とする事業活性化に関する検討会」を中小企業庁に2014年3月に設置した。そこでの中間報告では、これまでの展開されてきた施策が親族内承継に重点を置いたものであることを指摘し、事業承継が親族外承継やM&Aなど第三者への承継など、後継者と先代経営者の関係性が多様化していることが明らかになった。そして、M&Aについては具体的に支援策を検討する必要があるとして、2014年12月に「中小企業向け事業引継ぎ検討会」を設置している。

図4 事業承継政策に関わる研究会などの変遷



出所：筆者作成。

なお、2017年に中小企業庁は『事業承継5ヶ年計画』を策定し、今後5年間を事業承継支援の集中実施期間に設定し、支援体制・支援施策を強化すると発表していることから、今後も新たな施策が展開される可能性が高いだろう。

中小企業政策のなかでも1980年代から始まった税制を中心とした細やかな支援であった事業承継が、2000年代から税制以外の支援策を模索する中で、研究会、協議会、検討会を設置し(図4)、変化し続ける事業承継の現状把握に努めていることが確認できる。これまでの中小企業政策において、政策を検討する場をここまで設けることは多くはないだろう。つまり、事業承継問題に対応するためには幅広い支援策が必要であり、そのために多くの実務者・有識者と多角的に検討する必要があるといえる。

5.2 事業承継政策—親族内承継・親族外承継に関する施策

それでは、現在展開されている事業承継の施策を見てみよう。まず、事業承継の割合が高い親族内承継と親族外承継¹⁰の施策を確認する。展開されている施策について、これまでの中心政策であった新規開業の施策と比較すると、新規開業と親族内・親族外承継の施策は共通点が多いことがわかる(表2)。

表2 新規開業と事業承継施策の比較

	新規開業	事業承継
能力開発	創業スクール	経営後継者コース 経営革新塾
税制	エンジェル税制	事業承継税制
金融	新創業融資制度 再チャレンジ支援融資 創業補助金	経営承継円滑化法の活用による融資 事業承継補助金
地域プラットフォーム	地域の創業支援体制の構築	事業承継ネットワーク構築事業

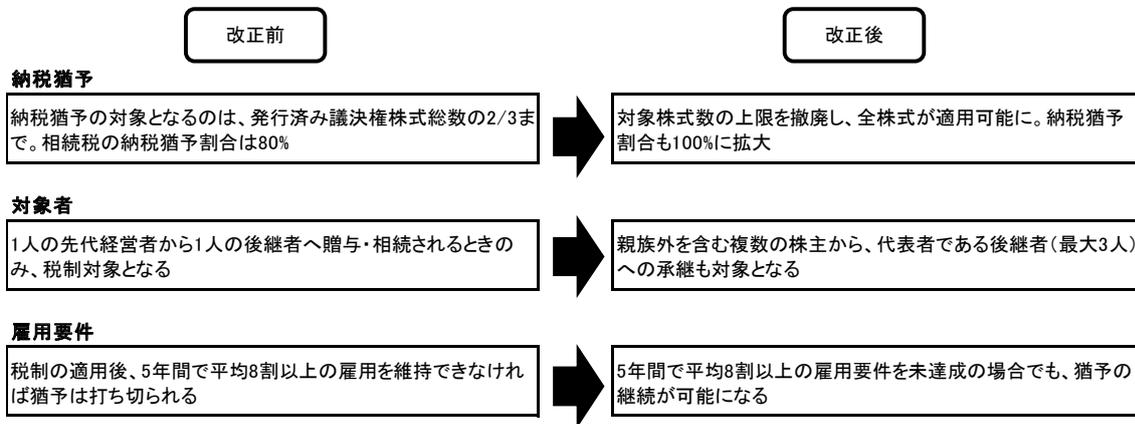
出所：『中小企白書 2017年版』より作成。

第一に、後継者の能力開発である。後継者の育成に必要な期間について、5年もしくは5年から10年と回答する経営者は54.2%に及ぶ¹¹。後継者の育成にはOJTによる経験学習や、自社や同業他社、異業種他社での仕事経験といった職業キャリアも重要であるが、幅広い経営に関する知識取得やネットワーク形成には、社外でのOff-JTの機会も必要であろう。現在の施策では、2つのOff-JTの機会が設けられている。はじめに「経営後継者コース」が中小企業大学校(東京校)に設置され、1979年から現在まで続いている。研修目的は、経営者に必要とされる経営理論の取得と資質向上だが、後継者同士のネットワーク形成の一助となっている。しかし、10カ月間の全日制の研修に参加できるのは、早期選抜された親族内の後継者でなければ長期派遣が難しい可能性がある。次に、商工会・商工会議所が実施している「経営革新塾」がある。若手後継者などを対象とした経営戦略やマネジメントを20~30時間で取得する講座である。「経営革新塾」は短期間で派遣が容易であるため、中小企業大学校の「経営後継者コース」と補完関係にあるといえよう。

第二に、改正が続いている事業承継税制がある。前項でも確認しているが、事業承継における税制の課題は1980年代から続いている。円滑な事業承継を促進するために、2008年に経営承継円滑化法が施行し、後継者が会社を引き継いだ場合に、遺留分の制約を解決するための民法特例や金融支援制度、相続税・贈与税の納税猶予(事業承継税制)の特例が創設された。しかし、施行当時の内容は、親族内での事業承継を想定している内容であった。そのため、親族外の後継者にも支援の枠を広げるため、2013年に一部が改正された。さらに、

平成 30 年度の税制改正によって、今後 5 年以内に特例承継計画を都道府県に提出することで、10 年以内に実際に事業承継を行う事業者に対して、それまで納税猶予割合が 80%であった承継時の贈与税・相続税の支払いがゼロになるなど、人手不足を踏まえた雇用要件も見直しなどが行われ、事業承継の早期取組を促す施策が展開されている（図 5）¹²。

図 5 平成 30 年度に改正された事業承継税制



出所：中小企業庁（2018）『平成 30 年度事業承継税制の改正の概要』より作成。

第三に融資や補助金といった金融支援である。事業承継後の新たな設備投資や、自社株式や資産にかかる相続税の支払いなど、事業承継には資金調達が求められることも少なくない。親族内承継では、自社株式・事業用資産を相続や贈与によって取得するのに対し、役員・従業員への親族外承継の場合は、株式取得¹³が有償であるため、資金調達が求められるケースが多い。このような資金需要に対し、2つの施策が用意されている。一つ目は、経営承継円滑化法を利用した資金調達である。都道府県知事の認定を条件に、日本政策金融公庫から代表者個人への直接融資や、信用保証協会の融資拡大が特例として設けられた。二つ目は、事業承継を契機に新分野に挑戦する後継者の取組に対する経費を補助する事業承継補助金である。もともとは、平成 24 年度の補正予算から始まり、当初は「創業・第二創業補助金」であったが、平成 29 年度から「創業・事業承継補助金」と名称を変更した。また、政策とは異なるが、新たな資金調達の選択肢として、後継者の能力評価によるファンドやベンチャーキャピタルからの投資がある。

最後に地域プラットフォームの構築がある。経営者や後継者が早期の事業承継を実現、後継者が事業承継後に新分野に挑戦しやすい環境整備を目的に、2017 年から都道府県単位で事業承継を支援する「事業承継ネットワーク構築事業」が始まった。具体的には、各都道府県に拠点を置く支援機関（商工会議所など）が、地方自治体等と連携しネットワークを構築し、中小企業に対する事業承継診断¹⁴の実施などを通して、プッシュ型で事業承継を支援する。その他、事業承継の普及を目的とした「事業承継ガイドライン」が事業承継協議会から 2006 年に公表したが、2016 年に改訂され、事業承継診断の導入や地域における支援体制強化などが新たに追記された。

このように、親族内・親族外承継に関する施策は、新規開業施策と共通点が多いことが明らかになり、新たな経営者への施策という共通点がフレームワークの連続性を生んだと解釈することができる。

5.3 事業承継政策—M&A に関する施策

続けて、M&A に関する施策を確認する。親族内、社内外にも後継者が不在である場合、自社を他社へ売却する M&A が中小企業の事業承継の選択肢の一つになり、近年その手法などが注目されている。岡田（2008）は、廃業が避けられ現経営者が企業売却の利益を獲得できるが、買い手を見つけるのが困難であり、身売りや経営責任放棄と負のイメージを抱かれる可能性がある」と指摘している。

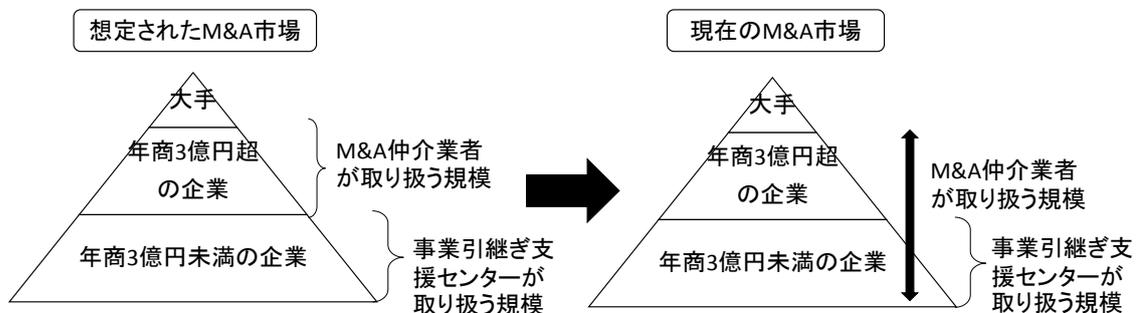
M&A 市場には、買い手企業、売り手企業、仲介機関の 3 者が存在するが、特に専門的ノウハウ・知識を持つ仲介機関の役割は大きい。そこで、これまでの中小企業の M&A の仲介業務に参入したプレイヤーの変遷を確認したい。1970-80 年代は大手証券会社や都市銀行が、1990 年を過ぎてから(株)日本 M&A センターといった会計士を主体とした独立系仲介会社が設立され市場へ参入し、一方で東京商工会議所や大阪商工会議所も公的機関として相談窓口を設置した(古瀬, 2011)。

ただし、M&A 支援を行う民間事業者は、手数料が見込まれるある程度の企業規模の中小企業が支援の対象であった。そのため、民間事業者が取り扱わないような中小企業・小規模事業者の M&A を促進するために、2011 年施行の「産業活力再生及び産業活動の革新に関する特別措置法」を改正し、全国 47 都道府県の商工会議所などに「事業引継ぎ相談窓口」を設け、さらに支援体制が整った地域には「事業引継ぎ支援センター」¹⁵を設置した。また、新たな試みとして創業希望者に関する情報を登録する「後継者人材バンク」がある。事業引継ぎ支援センターで後継者不在の中小企業と事前に登録されている創業希望者を引合わせ、創業希望者は経営資源を引き継ぐことが可能となり、創業者の負担の軽減と、後継者不在による廃業を防ぐことを目的とした施策である。このように、中小企業 M&A 市場において民間仲介業者は中堅・中小企業を、事業引継ぎ支援センターは中小企業・小規模事業者を対象とした案件を扱うことが、線引きされていた。

しかし、中小企業の事業承継ニーズを背景に、線引きされていた M&A 市場に変化が起り始めている。仲介事業者大手である(株)日本 M&A センターの成約実績¹⁶を見ると、38%が事業引継ぎ支援センターで取り扱う案件であることを想定していた年商 3 億円以下の企業であり、譲渡企業の従業員数も 50%が 20 人以下であった。さらに、中小企業の事業承継のニーズに対応しようと、銀行や仲介業者以外にも投資ファンドや監査法人といった異業種の参入も相次いでいる¹⁷。このように、政府が想定していた市場とは明らかに変化していることがわかる(図 6)。

以上のように M&A 施策は、民間事業者が市場を開拓した後に、政策として展開されていくが、政府の想定を上回る新規参入が続き、日本の中小企業政策史のなかでは特殊なものであるといえよう。

図 6 中小企業の M&A 市場



出所：中小企業庁(2017b)『事業承継 5 ヶ年計画』を参考に作成。

6. まとめ

本稿では中小企業政策史の視点から戦後の事業承継政策を検討した。その結果、次のことが明らかになった。

第一に中小企業の経営課題として事業承継が認識されていたのは、早くとも 1960 年代であり、この頃から後継者不在による廃業の問題が起こっていた。そこで、東京商工会議所といった経済団体では「後継者問題」の対策を本格的に検討していた。しかし、当時は二重構造問題による格差解消などが優先すべき課題と考えられていたため、政策として対応されることはなかった。

第二に事業承継政策は、1980 年に事業承継の税制に関する研究会が設置されることから始まり、政策上はじめて事業承継に関係する税制改正を実現した。しかし、その後はベンチャーブームなどで新規開業の促進が重視され、事業承継の政策は影を潜めた。2000 年代に入ると、再び事業承継に対する政策要望が高まり、1980 年の議論も踏まえながら、税制以外からの視点も含めて多角的に検討の場を設けるために、新たな研究会など

を設置し議論を行っていた。その結果、2010年代から中小企業政策において事業承継は中心的な位置付けとなった。

第三に事業承継政策の特徴であるが、親族内・親族外承継は、後継者という新たな経営者のための施策であるため、新規開業のフレームワークに共通する部分が多い。一方、M&Aは、民間事業者が事業承継をM&Aによって解決する新しいフレームワークを提示し、その後に政府が市場介入する点が特徴であり、日本の中小企業政策史のなかでは特殊なものであると言える。

以上、本稿では中小企業政策史の視点から、事業承継を検討してきた。今後も多くの事業承継に関わる施策が展開されていくことが考えられる。しかし、Storey (1994) がいうように、政府が介入する場合には深い精査が必要であろう。というものの、政策依存によって個人の意思決定を歪めることは結果的に良からぬ結果を招くという批判もあるが(岡室, 2014)、事業承継の場合も同じように意思決定が歪められる危険性がある。事業承継の施策分類はいくつもあり、同時に中小企業にとっては選択肢が複数生まれてしまう。例えば、本来は市場から退出しなければならない企業が、安易な政策によって生存する可能性もあり、結果的に中小企業の新陳代謝が行われずに、良からぬ結果をもたらす可能性があるからだ。

これまで、あまり注目されてこなかった事業承継政策が、かつてのベンチャーブームのように多く展開されている現在は、後継者不在による廃業を防ぐ可能性が高まることから、中小企業政策史の中でも非常に重要な期間であるといえよう。しかし、地域経済を支える中小企業に対する政策の展開には、ベンチャーブームが廃業も多く生み出していた現実を考慮するならば、政策の影響力から深い精査が必要である。そして、そのためにも新たな政策を展開する上で、これまでの政策評価を丁寧に行うようなプロセスが一層求められるだろう。

【注釈】

- 1 日本商工会議所 (2017) 『平成 30 年度税制改正に関する意見』の中で、団塊世代の経営者が大量引退期を迎える 2017 年からの 5~10 年間を指している。
- 2 個人事業から上場企業まで約 146 万社が登録されている。日本企業は、中小企業の割合が 99.7% で 380 万社、大企業は 0.3% で 1 万社であることから、調査データは中小企業の割合が高いといえる。
- 3 中小企業庁 (2017b) 『中小企業の事業承継に関する集中実施期間について (事業承継 5 ヶ年計画)』では、2015 年から 2020 年までに約 30.6 万人の中小企業経営者が新たに 70 歳に達し、約 6.3 万人が 75 歳に達することから、2020 年頃に団塊経営者の大量引退期が到来すると予測している。
- 4 有澤廣巳が 1957 年に日本生産性本部『日本の経済構造と雇用問題』の中で初めて用いた。
- 5 1970 年代のベンチャービジネスの展開については山崎 (2004) が詳しい。
- 6 清成忠男・中村秀一郎・平尾光司 (1971) 『ベンチャービジネス—頭脳を売る小さな大企業』によってベンチャービジネスという用語が広まったとされる。
- 7 小野瀬 (2007) によれば、戦後日本においてベンチャーブームと呼ばれる時期は 3 度とあったと言う。第一次は 60 年代末から 70 年代初頭、第二次は 80 年代初頭、第 3 次は 90 年代中盤からはじまったとされるが、第三次ベンチャーブームは、優秀なベンチャー企業が輩出された一方で、廃業率が急激に増加した時期であった。そして、時代の特徴として、第一次ベンチャーブームが「ベンチャー企業設立ブーム」、第二次は「ベンチャーキャピタル投資ブーム」、第三次は「ベンチャー企業支援政策ブーム」があったと指摘している。
- 8 例えば、1984 年に発表された中小企業庁編『小規模企業実態調査』など。
- 9 2007 年には、相続関連事業承継法制等検討委員会と事業承継税制検討委員会を設置している。
- 10 日本政策金融公庫総合研究所 (2016) では、親族内承継のうち男の実子が 61.3% である一方、親族外承継は 15.5% となっている。
- 11 中小企業基盤整備機構 (2011) 『事業承継実態調査報告書』を参照。
- 12 平成 35 年 3 月 31 日までに都道府県に特例承継計画を提出し、経営承継円滑化法に基づく都道府県知事の認定を受けることで、この特例承継計画に記載された特例代表者からの贈与・相続後、一定の期間内に行われた贈与・相続であれば、先代経営者以外の株主等からの贈与・相続も、事業承継税制 (特例) の対象となる。
- 13 役員による株式所得を MBO (Management Buy-Out)、従業員による株式所得を EBO (Employee Buy-Out) と呼ぶ。
- 14 金融機関の営業担当者や商工会・商工会議所等の担当者が顧客企業等を訪問する際、診断票に基づく対話を通じ、経営者に対して事業承継に向けた準備のきっかけを提供する取組。
- 15 2018 年 5 月 1 日現在、全国 47 都道府県に設置されている。
- 16 日本 M&A センター『FACTBOOK 報道用基礎資料』を参照。
- 17 「事業承継、異業種も参入 中小案件急増に商機、監査法人系や投資ファンド」『日本経済新聞』2018 年 4 月 5 日 朝刊を参照。

【参考文献】

- 石井芳明 (2010) 「中小企業・ベンチャー企業の公的支援策の政策評価に関する考察」『産業経営』Vol.46, No.47, pp.53-69.
石川和男 (2017a) 「事業承継政策の展開と支援現場における課題」『専修大学商学研究所報』48(7), pp.1-28.
石川和男 (2017b) 「事業承継支援と支援事業枠組み：中小企業の事業承継に向けた政策転換期における模索」『専修ビジネス・レ

- ビュー』12(1), pp.11-22.
- 植杉威一郎・内田浩史・水杉裕太 (2014) 「日本政策金融公庫との取引関係が企業パフォーマンスに与える効果の検証」『RIETI Discussion Paper Series 14-J-045』
- 江島由裕 (2002) 「創造的中小企業支援政策の評価」『一橋ビジネスレビュー2002AUT』 pp.206-220.
- 大野正道 (1992) 「中小企業における事業承継の研究」『商工金融』42(4), pp.3-17.
- 岡田悟 (2008) 「M&Aによる中小企業の事業承継」『国立国会図書館 ISSUE BRIEF』No.620,pp.1-10.
- 岡室博之 (2014) 「開業率の低下と政策措置の有効性」『日本労働研究雑誌』No.649,pp.30-38.
- 尾高煌之助 (2018) 「戦中、戦後の産業政策思想：商工省・通産省の一般会計予算に見る」一橋大学経済研究所 Discussion Paper Series, No.670, pp.1-39.
- 小野瀬拓 (2007) 「ベンチャーブームに関する史的考察」『九州産業大学経営学論集』Vol.17, No.3, pp.19-37.
- 小島信史 (1990) 「小規模会社の株式評価と取得原価主義」『中京大学大学院生法学研究論集』(10), pp. 27-51.
- 川上義明 (2011a) 「日本の中小企業政策の過程 (I)：戦後復興段階～バブル経済形成段階：試論」『福岡大学商学論叢』56(2), pp.171-195.
- 川上義明 (2011b) 「日本の中小企業政策の過程 (II) 「失われた 20 年段階」における中小企業政策試論」『福岡大学商学論叢』56(3), pp.221-263.
- 清成忠男・中村秀一郎・平尾光司 (1971) 『ベンチャービジネス：頭脳を売る小さな大企業』日本経済新聞社
- 清成忠男 (2009) 『日本中小企業政策史』有斐閣
- 黒瀬直宏 (2013) 「第 11 章 戦後日本の中小企業政策の変遷」渡辺幸男・小川正博・黒瀬直宏・向山雅夫編『21 世紀中小企業論 (第 3 版)』有斐閣, pp.292-328.
- 経済産業省 (2017) 『中小企業・小規模事業者の生産性向上について』
<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/miraitoshikaigi/suishinkaigo2018/chusho/dail/siryou1.pdf> (2018 年 5 月 1 日アクセス)
- 齊藤壽彦 (2015) 「中小企業政策の現状と課題」『中小企業支援研究』No.2, pp.42-47.
- 事業承継・第二創業研究会、経済産業省中小企業庁 (2001) 『事業体の継続・発展のために－中間報告』
<http://www.chusho.meti.go.jp/koukai/kenkyukai/kenkyu/download/jigyotai.pdf> (2018 年 5 月 1 日アクセス)
- 商工組合中央金庫調査部 (1966) 「進展する中小企業の事業転換」『商工金融』Vol.16, No.3, pp.1-14.
- 関満博 (1978) 「伝統産業後継者問題の視角－多摩結城の産地診断から」『企業診断』25 (8), pp.99-103.
- 高橋美樹 (1999) 「イノベーション、創業支援策と中小企業政策」『三田商学研究』Vol.41, No.6, pp.123-140.
- 中小企業基盤整備機構 (2011) 『事業承継実態調査報告書』http://www.smrj.go.jp/doc/research_case/jittaichousa_houkokusho.pdf (2018 年 5 月 1 日アクセス)
- 中小企業承継税制問題研究会 (1981) 『中小企業事業承継税制に関する報告書』
- 中小企業庁 (2011) 『中小企業白書 2011 年版』同友館
- 中小企業庁 (2013) 『中小企業白書 2013 年版』佐伯印刷
- 中小企業庁 (2017a) 『中小企業白書 2017 年版』日経印刷
- 中小企業庁 (2017b) 『中小企業の事業承継に関する集中実施期間について (事業承継 5 ヶ年計画)』
<http://www.chusho.meti.go.jp/zaimu/shoukei/2017/170707shoukei1.pdf> (2018 年 5 月 1 日アクセス)
- 中小企業庁 (2018) 『平成 30 年度事業承継税制の改正の概要』
<http://www.chusho.meti.go.jp/zaimu/shoukei/2018/180402shoukeizeiseigaiyo.pdf> (2018 年 5 月 1 日アクセス)
- 東京商工会議所 (1965) 『東商』No.211
- 中川利香 (2011) 「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), pp.75-86.
- 中川利香 (2013) 「政策評価の概念および手法に関する一考察－中小企業政策の評価を念頭において－」『経済論集』, 第 38 巻第 2 号, pp.69-81.
- 中田哲雄 (2013) 『通商産業政策史 12』経済産業調査会
- 新田光重 (1999) 「日本におけるベンチャービジネス支援政策の展開」『城西大学経済学会誌』Vol.17, No.1, pp.31-49
- 日本 M&A センター (2018) 『FACTBOOK 報道用基礎資料』
<https://www.nihonma.co.jp/corporate/media/pdf/factbook201802.pdf> (2018 年 5 月 1 日アクセス)
- 日本商工会議所 (2017) 『平成 30 年度税制改正に関する意見』<https://www.jcci.or.jp/files/honbun.pdf> (2018 年 5 月 1 日アクセス)
- 日本政策金融公庫総合研究所 (2016) 『中小企業の事業承継に関するインターネット調査』
https://www.jfc.go.jp/n/findings/pdf/sme_findings160201.pdf (2018 年 5 月 1 日アクセス)
- 根本忠宣・深沼光・渡部和孝 (2006) 「創業期における政府系金融機関の役割」『企業研究』, (10), pp.113-137.
- 古瀬公博 (2011) 『贈与と売買の混在する交換：中小企業 M&A における経営者の葛藤とその解消プロセス』白桃書房
- 松島茂 (2014) 「中小企業政策の変遷と今後の課題」『日本労働研究雑誌』No.649, pp.4-13.
- 安田武彦 (2013) 「事業承継への政策支援効果は未確定：金融機関は積極的な関与を」『月刊金融ジャーナル』Vol.54, No.4, pp.68-71.
- 安田武彦 (2014) 「中小企業政策情報の中小企業への認知普及－小規模企業を対象にした考察－」『RIETI Discussion Paper Series 14-J-049』
- 山崎泰央 (2004) 「日本における 1970 年代「ベンチャー・ビジネス」の展開」『イノベーション・マネジメント』No.1, pp.139-156.
- 和田耕治 (2015) 「小規模企業振興基本法の制定過程に関する考察」『企業環境研究年報』(20), pp.101-109.
- Storey, D. J. (1994), *Understanding the Small Business Sector*, Thomson Learning ltd. (忽那憲治・安田武彦・高橋徳行訳『アントレプレナーシップ入門』有斐閣, 2004)