

事業承継円滑化を企図した経営者保証見直しの動向と課題

経済産業委員会調査室 柿沼 重志

《要旨》

中小企業の事業承継にとって経営者保証（経営者本人による個人保証）が大きな障害になっている。この障害を取り除くため、政府においても、「成長戦略実行計画」（2019年6月閣議決定）において、事業承継時に一定の要件の下で、「経営者保証に関するガイドライン」の特則を年内に策定することや経営者保証を不要とする新たな信用保証制度を創設すること等が掲げられ、2019年12月には、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」の特則が公表された。さらに、今常会では、新たな信用保証制度の創設等を措置する法案が提出予定である。

このように、事業承継円滑化を企図した経営者保証解除の見直しが本格的に始動しており、今後、新旧経営者に対する二重徴求の割合が低下していくことが期待されている。今回の取組の成否を握る一つの鍵としては、中小企業者と金融機関の対話に進展があるかどうかであろう。また、経営者保証を不要とする新たな信用保証制度を創設することで、信用保証協会に過度にリスクが移転するような事態は回避すべきである。

経営者保証の見直しは、事業承継の円滑化に有効であると期待できるが、事業承継問題の解決は一筋縄には行かず、他の施策を含めた総合的な対応を粘り強く実施することが必要である。その意味でも、第三者承継向けの事業承継税制の再検討も含めた不断の政策対応が求められる。

1. はじめに¹

2017年12月に閣議決定された「新しい経済政策パッケージ」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

¹ 本稿は2020年2月17日までの公開情報に基づいて執筆している。

それがある²。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、事業承継が喫緊の課題であり、事業承継が円滑に進むのか否かは、我が国経済に多大なる影響を及ぼすものであることが示された。

そうした認識の下、事業承継をめぐるのは、まず税制における取組が進展した。具体的には、平成30年度税制改正において、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、法人の事業承継税制の抜本的な拡充が行われた。次いで、平成31年度税制改正において、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るなど、加速的な取組が実施されている。なお、令和2年度税制改正において、経済産業省は第三者承継を支援するための税制の創設を要望したものの、実現するには至らなかった。

他方で、中小企業の事業承継において、経営者保証が障害になっているとの意見を受け、喫緊の課題である事業承継問題の一助とすべく、経営者保証の見直しに本格的に着手することとなった。

経営者保証の見直しについては、まず、2019年5月末、安倍総理が全国商工会連合会の会合において、「個人保証の慣行は次の世代に引き継いではならない。令和最初の大きな政策として個人保証脱却・政策パッケージを実行する³」と発言した。これを嚆矢として、2019年6月に閣議決定された「成長戦略実行計画」では、事業承継の阻害要因とならないよう、原則として新旧経営者からの二重徴求を行わないことを明記した同ガイドラインの特則を年内を目途に策定するとしているほか、経営者保証を不要とするための要件の充足をできるよう、専門家の確認・支援を受けることができる体制を整備する、事業承継時に後継者の経営者保証を不要とする新たな信用保証メニューを創設する、株式会社商工組合中央金庫(以下「商工中金」という。)が個人保証なしの融資を原則とする等としている。

これを受け、2019年12月には、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」の特則が公表され、2020年4月から適用が開始される予定である。また、今常会には、「中小企業の事業承継の促進のための中小企業にお

² 同試算については、その妥当性に疑義を呈する意見もあり、例えば、経営コンサルタントの日沖健氏は「中小企業庁の試算はあまりにも過大であり、中小企業政策を推進したいがためのあおりといえる」旨を主張している(日沖健「コンサルばかり儲けさせる『国の補助金』の問題」『東洋経済 ONLINE』(2020.1.20))。

³ https://www.kantei.go.jp/jp/98_abe/actions/201905/31shoukoukai.html

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⁴（仮称）」（以下「中小企業成長促進法案」という。）が提出予定となっている。

本稿では、まず、経営者保証をめぐる現状と見直しの動向について整理し、次に、経営者保証の見直しが事業承継の円滑化に及ぼす影響について考察を行い、最後に、それらを踏まえ、事業承継の課題についても言及したい。

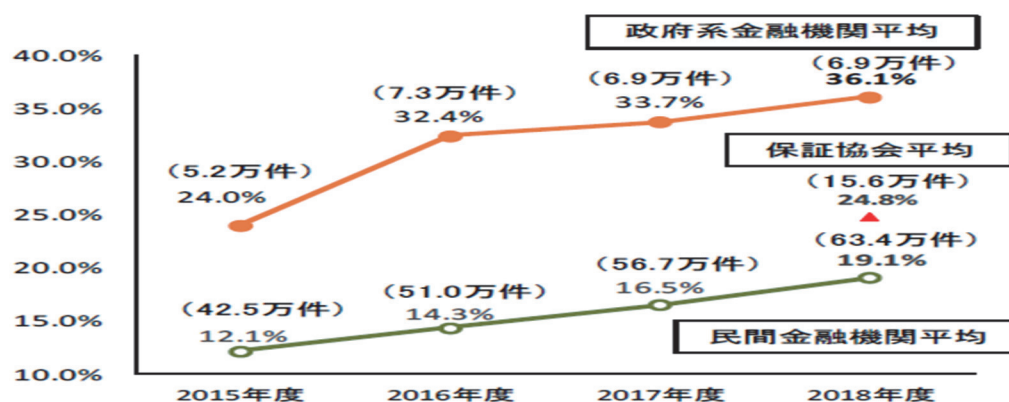
2. 経営者保証の現状

（1）経営者保証ガイドラインの適用開始と経営者保証のない新規融資の増加

経営者の個人保証について、①法人と個人が明確に分離されている場合などに、経営者の個人保証を求めないこと、②多額の個人保証を行っていても、早期に事業再生や廃業を決断した際に一定の生活費等（従来の自由財産 99 万円に加え、年齢等に応じて 100 万円～360 万円）を残すことや、「華美でない」自宅に住み続けられることなどを検討すること等を定めた「経営者保証に関するガイドライン」は 2014 年 2 月から適用開始となっている。

その後、経営者保証のない新規融資は、毎年度徐々に増加を続けており、政府系金融機関平均は 2015 年度の 24.0%から 2018 年度は 36.1%⁵、民間金融機関平均は 2015 年度の 12.1%から 2018 年度は 19.1%⁶となっている（図表 1）。ただし、逆に言えば、民間金融機関ではいまだに新規融資の 8 割強が経営者保証付きの融資であるということであり、改善の余地があると考えられる。

図表 1 新規融資のうち経営者保証していない比率



（出所）中小企業庁資料

⁴ 略称は、「中小企業成長促進法案」。同法案では、新たな信用保証制度の創設のほか、中小企業の経営力向上や地域経済を牽引する企業に対する支援に関する措置を講じることとしている。

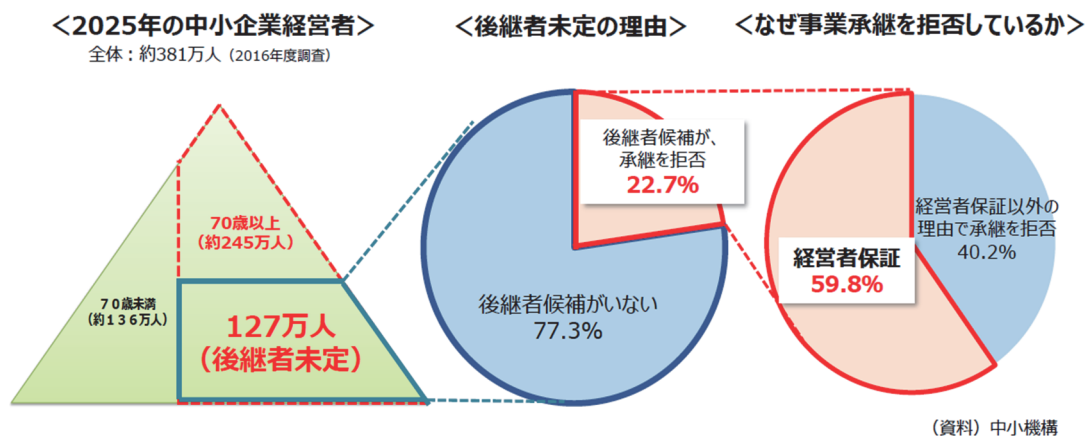
⁵ 2019 年度上期には、39.8%になっている。

⁶ 2019 年度上期には、21.4%になっている。

(2) 事業承継にとって大きな障害となっている経営者保証

一方で、事業承継の局面で、後継者候補にとっては、経営者保証が大きな障害となっており、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59.8%とほぼ6割に迫っており、経営者保証が事業承継にとって大きな障害となっていることが示唆される（図表2）。

図表2 経営者保証が事業承継の大きな障害であることを示すアンケート結果



（注）同アンケートは2016年度に独立行政法人中小企業基盤整備機構が実施したものの。

（出所）中小企業庁資料

つまり、後継者候補にとっては、事業が立ち行かなくなった場合に自身が多額の弁済をしなければならなくなるのが不安であり、そうした経営者保証の存在が事業承継の大きな障害となっていると考えられる。

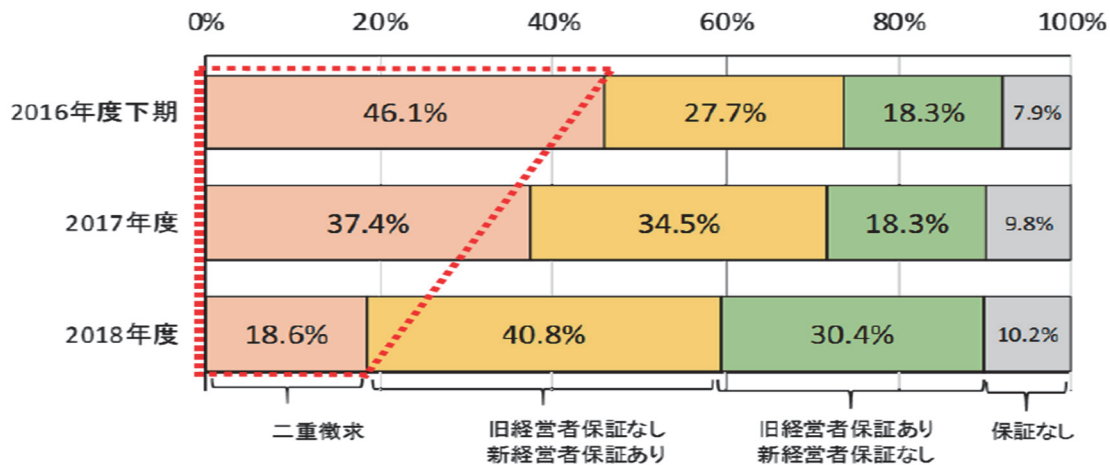
この点について、世耕経済産業大臣（当時）は、「経営者による個人保証については、創業や事業の展開といった経営者の新しいチャレンジや円滑な事業承継を阻害する要因になる等、企業の活力を阻害する面が指摘をされている。この経営者保証の問題は、何かやって終わりではなくて、状況がしっかりと改善していくまで地道にしつこく取り組んでいくことが重要であると考えている」旨⁷の答弁を行っており、政府も解決が困難な課題であると認識していることが窺える。

また、旧経営者の保証を残し、新経営者からも保証を取る、いわゆる「二重徴求」も近年急速に改善が見られ、2016年度下期の46.1%から2018年度では

⁷ 第196回国会衆議院経済産業委員会議録第7号44頁（平30.3.28）

18.6%⁸となっている。なお、「旧経営者保証なし、新経営者保証あり」は2018年度で40.8%となっており、新経営者が保証を提供するケースは、「二重徴求」を含め、約6割弱となっている（図表3）。

図表3 事業承継時の保証徴求割合の推移



（注）上記は旧経営者が保証を提供している先における代表者交代手続が行われた場合の件数
（出所）中小企業庁資料（金融庁公表資料より中小企業庁作成）

「二重徴求」の現状について、金融庁は、「一定の改善は見られていると考えているが、個別の金融機関ごとにばらつきも見られているところであり、全体として更なる改善の余地があると考えている。また、事業承継の際に、過度に保証に依存しないような金融機関では、経営トップの主導のもとで、例えば、二重徴求を原則禁止する、あるいは行内独自の基準を策定して、代表者の有無や株式保有の割合等、更に具体的な基準をつくるといった取組が行われていた。金融庁としては、金融機関の経営トップとも対話を行うほか、優れた取組を金融機関全体に周知すること等により、更なる対策を進めていきたい」旨⁹の答弁を行っている。

また、中小企業者からは、①ガイドラインの要件明確化を求める意見（どのような条件が成就すれば、保証解除となるといった客観的で明確な基準が欲しい）や②金融機関の現場の対応について改善を求める意見（専門家と経営者とが一緒に金融機関に申し出・相談しないと、金融機関は具体的に検討してくれないと感じる）が出ているとされる¹⁰。

⁸ 2019年度上期は14.6%になっている。

⁹ 第198回国会衆議院経済産業委員会議録第10号15頁（令元.5.10）

¹⁰ 中小企業庁「事業承継時の経営者保証解除に向けた総合的な対策について」（2020.2）3頁。

3. 事業承継時の経営者保証解除に向けた総合的な対策

こうした現状を打開すべく、政府は2019年6月に閣議決定された「成長戦略実行計画」で、「二重徴求」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¹¹⁾）で講じることとしている（図表4）。

図表4 事業承継時の経営者保証解除に向けた総合的な対策

<p>●切れ目の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。 ●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 【令和2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）【令和2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「経営者保証ガイドライン」（2014年2月運用開始）の特則策定・施行【令和元年12月策定・公表、令和2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【令和2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

同対策は、「切れ目の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確保のネックとなっている」、よって、「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者の双方の取組を促す、総合的な対策を実施」する必要があるという考え方が基本となっている。

以下では、個々の政策について概観していく。

¹¹⁾ 第200回国会参議院本会議録第3号19頁（令元.10.9）

(1) 商工中金による新規融資の「原則無保証化」

商工中金は、「経営者保証ガイドライン」の徹底により、一定の条件（債務超過ではない等）を満たす企業に対して「原則無保証化」を行うこととし、本措置は2020年1月より開始されている。なお、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としている。

これについて、梶山経済産業大臣からは、「不祥事¹²があり、新経営陣に変わる中で、中小企業のリスクを取るような貸付けを一層行うべきという話があった。そうした中で、保証なしの融資について、一定の条件の下、商工中金がまずは隗より始めよということだと認識している」旨¹³の答弁を行っている。

(2) 経営者保証を不要とする新たな信用保証制度の創設

事業承継時に一定の要件（図表5）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）を創設し、2020年4月から適用を開始することとしている（図表5）。

図表5 事業承継特別保証制度の申込人資格要件と対象資金

申込人参加要件	<p>次の（1）かつ（2）に該当する中小企業者</p> <p>（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 又は令和2年1月1日から令和7年3月31日までに事業承継を実施した法人であって、承継日から3年を経過していないもの ※信用保証協会所定の書式による計画書が必要</p> <p>（2）次の①から④の全ての要件を満たすこと</p> <p>①資産超過であること</p> <p>②返済緩和中ではないこと</p> <p>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</p> <p>④法人と経営者の分離がなされていること</p>
対象資金	<ul style="list-style-type: none"> ・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、令和2年1月1日から令和7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	<p>2.8億円</p> <p>責任共有制度（8割保証）の対象</p>

（注）中小企業庁資料

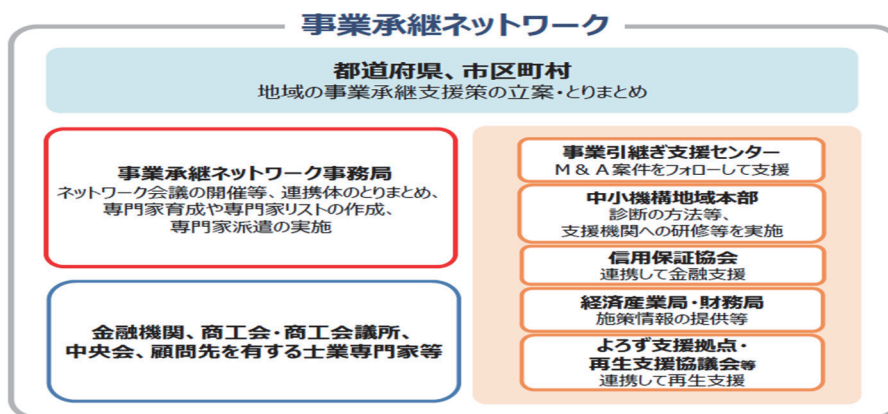
¹² 2016年10月に発覚した危機対応業務（国費によって、貸倒リスクの高い中小企業への融資の補償や利子の引下げ等を行うことで、大規模な災害やリーマンショック、円高・デフレ等の危機に際して中小企業の資金繰りを支える仕組み）における不祥事を指す。

¹³ 第200回国会参議院経済産業委員会会議録第6号19頁（令元.12.3）

同保証制度の保証料率は0.45%～1.90%とするが、後述する「経営者保証コーディネーター」による「経営者保証に関するガイドライン」の要件充足状況の確認を受けた場合には、0.20%¹⁴～1.15%に軽減することとしている。

「経営者保証コーディネーター」には、金融機関OBのほか、税理士、中小企業診断士、弁護士等が想定されており、各都道府県に構築されている事業承継ネットワーク（図表6）に新たに常駐することが検討されている。

図表6 事業承継ネットワークの概要



（出所）中小企業庁資料

同コーディネーターの具体的な業務としては、経営者保証がネックで事業承継に課題を抱える中小企業を対象に、①中小企業経営者からの相談受付や周知、②「事業承継時判断材料チェックシート」（全国共通のもの）に基づく経営状況の確認（見える化）、③前記②のチェックシートをクリアできない先の経営の磨き上げに向けた公的支援制度の活用、④中小企業経営者が保証解除に向けて取引金融機関と交渉・目線合わせを行う際の専門家（税理士、中小企業診断士、弁護士等）の派遣等を行うこととしている。

また、経営者保証の存在が事業承継の支障となっている事業者を経済産業大臣認定の対象とし、事業を承継するために必要な借換え資金に対して、経営者保証を不要とする保証制度（経営承継借換え関連保証（仮称））を追加し、既存の保証限度枠（2.8億円）とは別に、特例として最大2.8億円を保証することとしており、これを措置するため、今常会には、「中小企業成長促進法案」が提出予定となっている。

¹⁴ 図表4の中で、「保証料を最大でゼロに」とあるが、これは、信用保証協会における管理に必要な費用の一部（0.2%）を除くとゼロという意味である。

これらの政策は、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（全額保証ではなく、責任共有制度（8割保証））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る。

（３）「経営者保証ガイドライン」の特則策定・施行等

2019年10月、日本商工会議所と一般社団法人全国銀行協会（以下「全銀協」という。）を事務局として、経営者保証に関するガイドライン研究会が設置され、事業承継の局面における経営者保証の取扱いを明確化すべく、検討が行われてきた。

その後、2019年12月には、同研究会が、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」の特則を公表し、2020年4月から適用が開始される予定である。同特則では、原則として前経営者、後継者の双方から二重には保証を求めないこととし、例外的に二重に保証を求めることが真に必要な場合には、その理由や保証が提供されない場合の融資条件等について、前経営者、後継者の双方に十分説明し、理解を得ることとしているほか、例外的に二重徴求が許容される4つの事例（図表7）も列挙されている。

図表7 例外的に二重徴求が許容される事例

- | |
|--|
| <p>①前経営者が死亡し、相続確定までの間、亡くなった前経営者の保証を解除せずに後継者から保証を求める場合など、事務手続完了後に前経営者等の保証解除が予定されている中で、一時的に二重徴求となる場合</p> <p>②前経営者が引退等により経営権・支配権を有しなくなり、本特則第2項（2）に基づいて後継者に経営者保証を求めることが止むを得ないと判断された場合において、法人から前経営者に対する多額の貸付金等の債権が残存しており、当該債権が返済されない場合に法人の債務返済能力を著しく毀損するなど、前経営者に対する保証を解除しないことが著しく公平性を欠くことを理由として、後継者が前経営者の保証を解除することを求めている場合</p> <p>③金融支援（主たる債務者にとって有利な条件変更を伴う）を実施している先、又は元金等の返済が事実上延滞している先であって、前経営者から後継者への多額の資産等の移転が行われている、又は法人から前経営者と後継者の双方に対し多額の貸付金等の債権が残存しているなどの特段の理由により、当初見込んでいた経営者保証の効果が大きく損なわれるために、前経営者と後継者の双方から保証を求めなければ、金融支援を継続することが困難となる場合</p> <p>④前経営者、後継者の双方から、専ら自らの事情により保証提供の申し出があり、本特則上の二重徴求の取扱いを十分説明したものの、申し出の意向が変わらない場合（自署・押印された書面の提出を受けるなどにより、対象債権者から要求されたものではないことが必要）</p> |
|--|

（注）本特則第2項（2）は、後継者との保証契約について規定している。

（出所）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

例外事例は、「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）が満たされていない場合であり、いずれも規律付けの観点が重視されていると思われる¹⁵。

このように例外事例を列挙した上で、本特則では、「対象債権者は、事業承継時に乗じた安易な保全強化や上記の例外的に二重徴求が許容される事例の拡大解釈による二重徴求を行わないようにする必要がある」旨が明示され、例外事例を拡大解釈しないこととしている。

さらには、「本特則策定以降、新たに二重に保証を求めた場合や既に二重徴求となっている場合には、二重徴求となった個別の背景を考慮し、一定期間ごと又はその背景に応じたタイミングで、安易に二重徴求が継続しないよう、適切に管理・見直しを行う」旨も明記されている。この点については、全銀協が、経営者保証に関するガイドライン研究会の場で、「例外事例②（図表7を参照）の存在により二重徴求の割合が跳ね上がってしまうということがないよう、金融機関一丸となって取り組んでいくといった決意が当該記載で示されていると理解いただきたい」旨¹⁶を述べている。

また、中小企業庁は、同特則の適用と合わせて、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月から開始するとしている（図表8）。

図表8 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

¹⁵ 例外事例④はやや特異なケースであると考えられるが、この点に関して、弁護士の小林信明氏は、「経営者保証に対し、経営への覚悟を示すということで、あまり抵抗感がないという経営者もいる。確かにその覚悟は、ある意味では素晴らしいことで美しいという気もするが、それを安易に一般化するというのは危険ではないか。円滑な資金の調達について、個人に不当・過度な負担を強いて維持させるという社会は、やはり是正したほうがよいのではないか」という旨を指摘している（「経営者保証に関する現代的課題（上）」『銀行法務 21』（2019年4月号）、16～17頁）。

¹⁶ 「経営者保証に関するガイドライン研究会議事要旨（2019.12.2）」、10頁

(4) 金融機関の経営者保証なし融資の実績等の公表

政府系金融機関（商工中金及び株式会社日本政策金融公庫（以下「日本公庫」という。））においては、既に2018年度分から、それぞれの機関ごとに、事業承継時における保証徴求の4類型の件数等¹⁷を公表している（図表9）。

図表9 「経営者保証に関するガイドライン」の活用実績（2019年度上期）

	旧経営者との保証契約を解除し、かつ、新代表者との保証契約を締結しなかった件数	旧経営者との保証契約を解除する一方、新経営者との保証契約を締結した件数	旧経営者との保証契約は解除しなかったが、新経営者との保証契約は締結しなかった件数	旧経営者との保証契約を解除せず、かつ、新経営者との保証契約を締結した件数
	件数 (構成比)	件数 (構成比)	件数 (構成比)	件数 (構成比)
商工中金	213 (8.1%)	370 (14.0%)	2,031 (76.9%)	27 (1.0%)
日本公庫	576 (16.1%)	2,169 (60.7%)	610 (17.1%)	221 (6.2%)
合計	789 (12.7%)	2,539 (40.8%)	2,641 (42.5%)	248 (4.0%)

(注1) 日本公庫は、中小企業事業・国民生活事業の合計。

(注2) 上記件数は、旧経営者が保証を提供している先において、代表者交代手続きが行われた場合の件数を記載。

(出所) 中小企業庁資料より作成

こうした適用対象を民間銀行にも拡大し、金融機関の経営者保証なし融資の実績等(KPI)を2019年度下期分から公表することとしている。具体的には、主要行・地域銀行における半年毎の自主公表を奨励し、金融庁ホームページで各行の実績を取りまとめ、2020年夏以降に公表する予定としている。金融庁としては、「KPIの公表や金融機関との意見交換会等の機会を活用した特則の周知あるいはそれ以外の機会も捉え、周知・広報を行うことにより、実際の二重徴求割合が減っていくよう対応していきたい」旨の考えを示している¹⁸。

4. 期待される効果と留意すべき点

(1) 二重徴求の割合の低下

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」の特則及びその他政府の取組がうまく機能すれば、事業承継や創業等にとってネックと

¹⁷ このほか、新規融資に占める経営者保証に依存しない融資割合等も公表している。

¹⁸ 「経営者保証に関するガイドライン研究会議事要旨（2019.12.2）」、11頁

なってきた経営者保証問題は改善に向かうことが期待できる。

二重徴求の割合がいつまでにどの程度下がるのか、具体的な目標を掲げることとは困難であると思われるが、中小企業者と金融機関が緊密な対話を行うことができれば、結果的に、二重徴求の割合も着実な低下が期待できると思われる。

その橋渡しとして、重要な役割を担うのが、常駐の経営者保証コーディネーター及び中小企業の磨き上げや個別の金融機関との交渉の場面で派遣される専門家（前述の経営者保証コーディネーターとは別の者であり、常駐ではない）であり、このスキームが機能するかどうか、今般の経営者保証見直しの成否の鍵を握るのではないか。

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おり、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重要であり、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）信用保証協会へのリスク移転

事業承継特別保証制度の創設は、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（全額保証ではなく、責任共有制度（8割保証））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思われる。

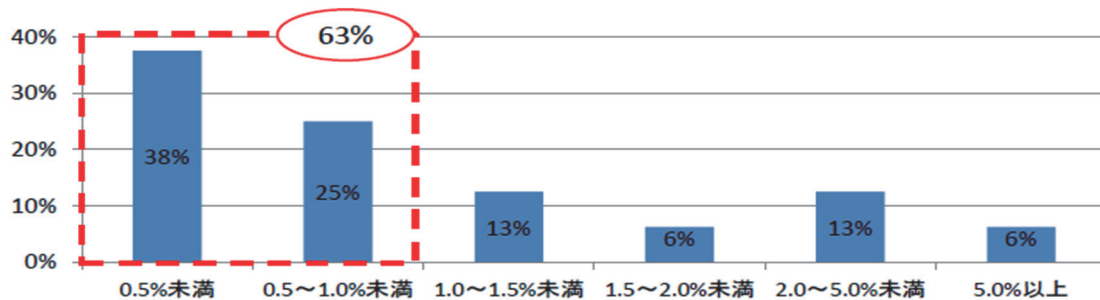
その一方で、同制度は、全額保証制度ではなく、責任共有制度（8割保証）という制度設計ではあるが（図表5）、本来は金融機関や中小企業者が負うべきリスクを信用保証協会にそのまま移転することにほかならない¹⁹。

なお、金融機関が中小企業者から経営者保証を取るのは、規律付けの側面と

¹⁹ 「中小企業成長促進法案」で措置される予定である経営承継借換関連保証（仮称）の創設もそのような側面を有する。

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10）。

図表10 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)

こうしたアンケート調査の結果からは、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ことが示唆される。そうした意味では、事業承継特別保証制度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、過度な財政負担が生じるといった懸念は杞憂に過ぎないのかもしれない。

ただし、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だろう。

5. おわりに

人口減少や少子高齢化等、難問を抱える我が国にとって、中小企業の事業承継問題は極めて重要な問題であり、事業承継の障害となっている経営者保証の見直しの問題を前進させることは極めて重要である。そして、今般の経営者保証の見直しが大きな効果を生むかどうかの一つの大きな鍵を握るのは、中小企業者と金融機関の対話がどれだけ進むのかにかかっている。その両者の橋渡しをするのが、経営者保証コーディネーターと同コーディネーターとは別の専門家であり、これらが有効に機能することが不可欠であろう。

もちろん、事業承継の問題は、経営者保証の見直しだけで解決するわけではなく、それに先立ち、政府は平成30年度税制改正において、法人の事業承継税制の抜本的な拡充を行い、次いで、平成31年度税制改正においては、個人版事業承継税制を創設した。さらに、2019年12月には、中小企業庁が、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」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。なお、同パッケージで示された主な施策には、本稿で取り上げた「経営者保証ガイドライン」の特則策定による個人保証の二重徴求の原則禁止のほか、事業承継引継ぎ支援データベースの拡充や事業承継引継ぎ支援センターの相談体制の抜本強化、事業の選択と集中を促す補助金の創設等、多岐にわたる施策が掲げられており、これらの施策が総合的に実行されていくものと思われる。

近年、中小企業の政策的課題の中心に事業承継が据えられ、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²⁰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²¹。第三者承継を進め、事業承継の円滑化を図る観点、さらには、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²²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、今後、意義あるものと思われる。

【参考文献】

小林信明ほか「経営者保証の現代的課題（上）」『銀行法務21No. 841』（2019年4月）

小林信明ほか「経営者保証の現代的課題（下）」『銀行法務21No. 842』（2019年5月）

デービッド・アトキンソン『国運の分岐点』（2019年9月）

（内線75265）

²⁰ みずほ情報総研（株）が2018年12月に実施した「中小企業・小規模事業者の次世代への承継及び経営者の引退に関する調査」によれば、親族内承継は55.4%を占めているが、役員・従業員承継が19.1%、社外への承継が16.5%となっており、その両者を合わせた第三者承継は3割を大きく超え、中小企業・小規模事業者でも親族外承継が一般的なものになってきている。

²¹ 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」（2019.12.3））。

²² 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』（2019年9月）、88頁）。「中小企業成長促進法案」では、統合等によって中小企業の要件を満たさなくなった者に対し、最大5年間は中小企業者とみなし、中小企業向け支援（法律上の特例）を継続する措置を含むとされている。