

コロナ禍における中小企業向け支援策の概要と課題

～持続化給付金、家賃支援給付金、資金繰り支援～

経済産業委員会調査室 柿沼 重志・加藤 史憲・谷合 まどか

《要旨》

新型コロナウイルス感染症は、中小企業の経営にも多大な影響を及ぼしており、この危機を乗り切るため、政府も数次に渡る支援策を講じている。その中でも、柱となっているのは、持続化給付金、家賃支援給付金、資金繰り支援の3つである¹。

未曾有の危機を乗り切るための支援策は、どのような考え方で制度設計が行われてきたのか、どのような点に改善が必要とされるのか等について、国会論議を整理しつつ、若干の考察を加えている。

取り分け、危機に瀕している企業にとっては、支援のスピードが重要であり、この点で、我が国の支援は課題を抱えていると言わざるを得ない。よって、海外の事例も踏まえ、支援のスピードが担保される制度が構築されることが望まれる。

1. コロナ禍で苦境にあえぐ中小企業に対する政府の支援策

政府は、新型コロナウイルス感染症への対応策として、これまで三度の対応策を策定し、補正予算を二度組んでいる。

(1) 新型コロナウイルス感染症に関する緊急対応策

内閣に設置された新型コロナウイルス感染症対策本部は、2020年2月13日に最初の対策である「新型コロナウイルス感染症に関する緊急対応策」を公表し、総額153億円の対応策を実行するとした²。

その中で、中小企業向けの資金繰り支援の第1弾として導入されたのは、リーマンショックや東日本大震災の際にも活用された「セーフティネット貸付」及

¹ 本稿で取り扱う対象は、経済産業省関係の支援策を対象を絞ることとする。また、本稿は、2020年8月25日までの公開情報に基づいて執筆している。

² 令和元年度予算を着実に執行するとともに、予備費103億円を活用するとされた。

び「セーフティネット保証」であり（本稿4．資金繰り支援で詳述）、これらの資金繰り支援を的確に実施するため、株式会社日本政策金融公庫（以下「日本公庫」という。）等に貸付・保証枠として5,000億円を確保することとした。

（2）新型コロナウイルス感染症に関する緊急対応策－第2弾－

2020年3月10日、新型コロナウイルス感染症対策本部は、「新型コロナウイルス感染症に関する緊急対応策－第2弾－」を公表し、4,308億円の財政措置³と総額1.6兆円規模の金融措置を講じることとした。

中小企業向けの支援としては、雇用調整助成金の特例措置の拡大のほか、資金繰り対策やサプライチェーン毀損への対応等が示された。

資金繰り対策としては、第1弾で示された貸付・保証枠の更なる拡充（5,000億円規模→6,000億円規模）に加えて、融資額の100%を保証する「危機関連保証⁴」を初めて発動し、保証枠の更なる別枠を措置することとされた（セーフティネット保証枠と併せて、最大5.6億円の信用保証別枠を確保）。なお、危機関連保証の対象となるのは、売上高が前年同月比15%以上減少している等の要件を満たす事業者である（本稿4．資金繰り支援で詳述）。

また、中小・小規模事業者及び個人事業主⁵が融資を受けることができる「特別貸付制度」が設けられた。これは、売上高が前年（又は前々年）同期比で5%減少している等の要件を満たせば、中小・小規模事業者は最大3億円、個人事業主は最大6,000万円の融資を無担保で受けられる制度であり、個人事業主や売上高が急減している中小・小規模事業者については、信用力や担保にかかわらず、実質的に無利子化⁶するとされた。

さらには、今般の危機の影響の広がりや深刻さを踏まえ、指定金融機関である株式会社日本政策投資銀行（以下「政投銀」という。）及び株式会社商工組合中央金庫（以下「商工中金」という。）による危機対応業務を実施し、中小企業だけでなく、中堅・大企業を含めた企業の資金繰りに万全を期すとされた。

なお、第2弾の緊急対応策の公表に先立つ2020年3月2日の参議院予算委員会において、安倍内閣総理大臣は、「損失の補償を国が、言わば保険に入っていてその保険に対する支払をするように補償することはできないが、今回の新

³ 令和元年度予算の着実な執行と予備費2,715億円を活用するとされた。

⁴ 信用補完制度の見直しに伴い、2018年4月から設けられている制度である。

⁵ 事業性のあるフリーランスを含む。

⁶ 実質的に無利子化するとは、日本公庫の「新型コロナウイルス感染症特別貸付」の融資を受けた後、事業者が利子補給を受けることで、実質的に無利子になるという制度である。

型コロナウイルスの拡大によって影響を受けた事業者が直面する課題について、その声を直接伺う仕組みをつくり、強力な資金繰り支援を始め、地域経済に与える影響に配慮してしっかりと対策を講じていく考えである」旨の答弁を行っており⁷、この段階においては、飽くまでも資金繰り支援を中核とした支援策で危機を乗り切るとの考えであったことが推察される。

（３）新型コロナウイルス感染症緊急経済対策

2020年4月7日、安倍内閣総理大臣は、「全国的かつ急速な蔓延による国民生活及び国民経済に甚大な影響を及ぼすおそれがある事態が発生したと判断し、緊急事態宣言⁸を発出する。緊急事態措置を実施すべき期間は、2020年4月7日から5月6日までの1か月間とし、実施すべき区域は、埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県、大阪府、兵庫県、及び福岡県の7都府県とする」旨を述べ、7都府県に緊急事態宣言を発出した⁹。

また、同日、「新型コロナウイルス感染症緊急経済対策」が閣議決定された。それに先立つ2020年4月1日の参議院決算委員会において、安倍内閣総理大臣は、「世界の協調をリードする我が国としては、リーマンショック時の経済対策を上回るかつてない規模の対策を行っていききたい。まさに前例にとらわれることなく、財政、金融、税制を総動員して思い切った措置を講じていききたい」旨の答弁を行っており¹⁰、事業規模は108.2兆円程度、財政支出は39.5兆円程度と過去最大の経済対策を講ずることとされた。

具体的な支援策としては、持続化給付金（本稿2. 持続化給付金で詳述）を創設するほか、資金繰り支援では、融資窓口を拡充する観点から、地方公共団体の制度融資¹¹を活用し、民間金融機関でも実質無利子・無担保の融資を受けることができる制度を創設するとされた（本稿4. 資金繰り支援で詳述）。

その後、対象世帯を限定した上で、1世帯当たり30万円の現金給付を行う生活支援臨時給付金の案が撤回され、1人10万円の現金給付を行う特別定額給

⁷ 第201回国会参議院予算委員会会議録第4号40頁（令2.3.2）

⁸ 新型インフルエンザ対策特別措置法（平成24年法律第31号）に基づき、政府対策本部長の内閣総理大臣が発出する宣言で、発出する場合は実施期間や対象地域の指定、国会への報告が義務づけられている。宣言が発出されると、対象地域の都道府県知事は明確な法的根拠を持って住民に外出自粛要請や施設の休業要請ができる。

⁹ その後、4月16日に緊急事態宣言を全都道府県に拡大した（期間は5月6日まで）。次いで、5月4日には、緊急事態宣言の対象地域を全都道府県としたまま、5月31日まで延長することが決定された。その後、段階的に解除が行われ、5月25日に緊急事態宣言が解除された。

¹⁰ 第201回国会参議院決算委員会会議録第1号4頁（令2.4.1）

¹¹ 制度融資とは、地方公共団体が指定する金融機関と信用保証協会が連携をして、信用保証料や利率を補助することで、利用者の負担軽減を図る融資である。

付金に変更されたことに伴い、2020年4月20日には「新型コロナウイルス感染症緊急経済対策」について変更の閣議決定が行われた。その結果、前出の事業規模は117.1兆円程度に、財政支出は48.4兆円程度に、上方修正された。

(4) 令和2年度第1次補正予算、令和2年度第2次補正予算

「新型コロナウイルス感染症緊急経済対策」に盛り込まれた各種施策を実施するための財源的な裏付けとなるのが、令和2年度第1次補正予算及び令和2年度第2次補正予算である。まず、2020年4月27日、令和2年度第1次補正予算が国会に提出され、4月30日に成立している。次いで、2020年6月8日、令和2年度第2次補正予算が国会に提出され、6月12日に成立している。

前者の令和2年度第1次補正予算は、一般会計の歳出計が25兆6,914億円となっており、この中で特別定額給付金に12兆8,803億円のほか、持続化給付金に2兆3,176億円、資金繰り対策に3兆8,316億円等が措置されている。

後者の令和2年度第2次補正予算は、一般会計の歳出計が31兆9,114億円となっており、資金繰り対応の強化（本稿4. 資金繰り支援で詳述）に11兆6,390億円が措置されたほか、家賃支援給付金（本稿3. 家賃支援給付金で詳述）の創設に2兆242億円等が措置されている。

図表1 令和2年度第1次補正予算及び令和2年度第2次補正予算の主な内容

令和2年度第1次補正予算	令和2年度第2次補正予算
【主な施策とその予算措置】 <ul style="list-style-type: none"> ・雇用調整助成金の特例措置の拡大〔690億円〕 ・資金繰り対策〔3兆8,316億円〕 ・持続化給付金の創設〔2兆3,176億円〕 ・特別定額給付金〔12兆8,803億円〕 ・Go Toキャンペーン事業〔1兆6,794億円〕 ・サプライチェーン対策のための国内投資促進事業費補助金〔2,200億円〕 ・予備費〔1兆5,000億円〕 <p style="text-align: right;">等</p>	【主な施策とその予算措置】 <ul style="list-style-type: none"> ・雇用調整助成金の拡充等〔4,519億円〕 ・資金繰り対応の強化〔11兆6,390億円〕 ・家賃支援給付金の創設〔2兆242億円〕 ・医療提供体制等の強化〔2兆9,892億円〕 ・持続化給付金の対応強化〔1兆9,400億円〕 ・持続化補助金^(注)等の拡充〔1,000億円〕 ・文化芸術活動の緊急総合支援パッケージ〔560億円〕 ・予備費〔10兆円〕 <p style="text-align: right;">等</p>
追加歳出計：25兆6,914億円	追加歳出計：31兆9,114億円

(注) 持続化補助金とは、小規模事業者の販路開拓等を支援するための補助金である。

(出所) 財務省資料より作成

なお、8月7日には、1兆1,257億円の予備費支出が閣議決定され、そのうち9,150億円が申請件数の増加している持続化給付金事業に充てられることとなった。

2. 持続化給付金

2-1. 制度の概要

(1) 持続化給付金の目的等

持続化給付金は、新型コロナウイルス感染症の拡大に伴うインバウンドの急減や営業自粛等により、特に大きな影響を受けている中堅企業、中小企業その他の法人等（以下「中小法人等」という。）及びフリーランス¹²を含む個人事業者（以下「個人事業者等」という。）に対して、事業の継続を支え、再起の糧としてもらうため、事業全般に広く使える給付金を給付することが目的とされている。

持続化給付金の申請要領等の詳細は2020年4月27日に公表され、受付は同年5月1日から開始されており¹³、申請は基本的に電子申請のみとなっている。自身での電子申請を行うことが困難な事業者のために、5月12日から順次、完全事前予約制の「申請サポート会場」が各地に開設されている（最大時で全国552か所に設置¹⁴）。

(2) 持続化給付金の給付対象者と給付額

給付対象者は、中小法人等と個人事業者等で、詳細な要件は図表2のとおりとなっている。中小法人等では、医療法人、農業法人、NPO法人、社会福祉法人など、会社以外の法人も対象とされている。なお、持続化給付金の給付は同一の申請者に対して一度に限るとされている。

また、給付額の算定については特例が規定されており、例えば2019年に新規に設立した法人又は開業した事業者への特例¹⁵や月当たりの事業収入の変動が大きい事業者に対する季節性収入特例¹⁶、2018年又は2019年に発行された罹災

¹² コロナ禍においてフリーランスへの補償は大きく話題とされ、政府の全世代型社会保障検討会議で示された第2次中間報告（2020年6月25日）では、フリーランスの適正な拡大を図るため、ルール整備を検討する方針が示された。

¹³ 申請期間は2021年1月15日までとなっている。

¹⁴ 「「持続化給付金」の申請サポート会場を追加で開設します」(令2.6.8付け経済産業省ニュースリリース) <<https://www.meti.go.jp/press/2020/06/20200608002/20200608002.html>> (令2.8.18最終アクセス)。利用状況等を総合的に勘案したとして、7月末をもって規模を縮小し、223か所に集約された。

¹⁵ 対象月の月間収入が2019年の月平均の事業収入より50%以上減少している場合に適用される特例。

¹⁶ 収入に季節性がある場合など、特定期間の事業収入が年間事業収入の大部分を占める事業者が、連続する3か月の事業収入の合計を前年同期間の事業収入の合計と比較して給付額を算定できる特例。

証明書等を有する者に対する罹災特例¹⁷等が用意されている¹⁸。

図表 2 持続化給付金の給付対象者と給付額（一般）

給付対象者	<p>以下の全てに当てはまる者が対象。</p> <p>（中小法人等向け・個人事業者等向け共通）</p> <p>○2019年以前から事業により事業収入を得ており、今後も事業を継続する意思があること。</p> <p>○2020年1月以降、新型コロナウイルス感染症拡大の影響等により、前年同月比で事業収入が50%以上減少した月（以下「対象月」という。）が存在すること。</p> <p>（中小法人等向けのみ）</p> <p>○2020年4月1日時点において、次のいずれかを満たす法人であること。</p> <p>①資本金の額又は出資の総額が10億円未満であること。</p> <p>②資本金の額又は出資の総額が定められていない場合は、常時使用する従業員の数が2,000人以下であること。</p>
給付額	<p>中小法人等は200万円、個人事業者等は100万円</p> <p>ただし、昨年1年間の事業収入からの減少分¹⁹が上限とされている。</p> <p><前年の総事業収入－（対象月の事業収入×12か月）></p>

（出所）経済産業省資料より作成

一方、給付の対象外となるのは、①公共法人、②風俗営業等の規制及び業務の適正化等に関する法律（昭和23年法律第122号）（以下「風営法」という。）に規定する「性風俗関連特殊営業²⁰」、当該営業に係る「接客業務受託営業」を行う事業者、③政治団体、④宗教上の組織若しくは団体、⑤①～④に掲げる者のほか、給付金の趣旨・目的に照らして適当でないと中小企業庁長官が判断する者とされている。

また、国会での議論や世論の要請を受けて、2020年5月22日に「2020年新規創業者（個人事業者等の場合は新規開業者）」及び「主たる収入を雑所得・給与所得で確定申告した個人事業者等²¹」を持続化給付金の給付対象に追加する

¹⁷ 災害の影響を受けて本来よりも2019年の事業収入が下がっている場合に2019年の事業収入に代えて、罹災した前年の事業収入と比較して給付額を算定できる特例。

¹⁸ そのほか、中小法人等向けには、合併特例、連結納税特例、法人成り特例、NPO法人や公益法人等特例が、個人事業者等向けには、事業承継特例が設けられている。

¹⁹ 中小法人等の場合「対象月の属する事業年度の直前の事業年度の年間事業収入から対象月の月間事業収入に12を乗じて得た額を差し引いたもの」、個人事業者等の場合「2019年の年間事業収入から対象月の月間事業収入に12を乗じて得た額を差し引いたもの」を指す。

²⁰ 店舗型性風俗特殊営業、無店舗型性風俗特殊営業、映像送信型性風俗特殊営業、店舗型電話異性紹介営業及び無店舗型電話異性紹介営業をいう（風営法第2条第5項）。

²¹ 例えば、音楽教室や学習塾の講師、エンジニアやイラストレーター、化粧品や飲料等の配達・集金等の業務委託契約者等の中にこうした者がいるとされる。

ことが発表された。同年6月26日に追加対象を含めた申請要領等の詳細が公表され、同月29日から申請の受付が開始された。給付対象者と給付額の詳細は以下のとおりとなっている（図表3・図表4）。

図表3 持続化給付金の給付対象者と給付額（2020年新規創業・開業特例）

給付対象者	<p>以下の全てに当てはまる者が対象。 （中小法人等の資本金等の規模要件は図表2の一般と同様）</p> <p>（中小法人等向け・個人事業者等向け共通）</p> <p>○2020年1月から3月の間に事業により事業収入を得ており、今後も事業を継続する意思があること。</p> <p>○2020年4月以降、新型コロナウイルス感染症拡大の影響等により、2020年の法人を設立した日の属する月（個人事業者等の場合、2020年の開業月）から3月までの月平均の事業収入に比べて事業収入が50%以上減少した月（以下「2020新規創業・開業対象月」という。）が存在すること。</p>
給付額	<p>中小法人等は200万円、個人事業者等は100万円</p> <p>ただし、以下の計算式によって得た額が上限とされている。</p> <p>$\lt 2020年1月\sim 3月の総事業収入 \div 2020年3月までの創業・開業後月数 \times 6 - 2020新規創業・開業対象月の事業収入 \times 6 \gt$</p>

（出所）経済産業省資料より作成

図表4 持続化給付金の給付対象者と給付額
（主たる収入を雑所得・給与所得で確定申告した個人事業者等向け）

給付対象者	<p>個人事業者等であって、事業収入を得ていないため、一般の持続化給付金の給付対象者とならない場合で、以下のいずれにも当てはまる者が対象。</p> <p>○2019年以前から雇用契約によらない業務委託契約等に基づく事業活動からの収入であって、税務上、雑所得又は給与所得の収入として扱われるもの（以下「業務委託契約等収入」という。）を主たる収入として得ており、今後も事業を継続する意思があること。</p> <p>○2020年1月以降、新型コロナウイルス感染症拡大の影響等により、2019年の月平均の業務委託契約等収入と比較して、業務委託契約等収入が50%以上減少した月が存在すること。</p> <p>○2019年以前から、被雇用者又は被扶養者ではないこと。</p>
給付額	<p>100万円</p> <p>ただし、2019年の年間業務委託契約等収入からの減少分が上限とされている。</p> <p>$\lt 2019年の年間業務委託契約等収入 - (2019年月平均比 \blacktriangle 50\%月の業務委託契約等収入 \times 12か月) \gt$</p>

（出所）経済産業省資料より作成

(3) 持続化給付金事務事業

中小企業庁は、持続化給付金事業を行うために、持続化給付金事務局を設置し、給付に必要な事務を同事務局が行うこととされている。同事務局の業務は、一般競争入札の結果、一般社団法人サービスデザイン推進協議会²²（以下「サ推協」という。）に委託されることとなった。令和2年度第1次補正予算において776億円が事務委託費として計上されたところ、サ推協が769億円²³で落札し、その約97%に当たる749億円でサ推協から株式会社電通（以下「電通」という。）へ再委託がなされた。このことから委託事業者の選定プロセスや再委託比率の高い事業の執行管理の在り方など委託事業の公平性、透明性に関して指摘がなされ、6月25日には、経済産業省の今後の調達において公平性、透明性を高めるための対応を議論する「調達等の在り方に関する検討会」が経済産業省に設置されている。

また、令和2年度第2次補正予算では850億円が追加の事務委託費として計上されたが²⁴、サ推協への事務委託の不透明性が問題とされていることから、この第2次補正予算分の事務委託先については、新たに一般競争入札により選定を行うこととなった²⁵。振込業務と審査業務に分けて入札公告がなされたが、両業務ともに契約額428億円でデロイトトーマツファイナンシャルアドバイザー合同会社（以下「デロイト」という。）に委託されることとなった²⁶。

²² サ推協は2016年のおもてなし規格認証事業に始まり、計14件の経済産業省の事業を受託している。サ推協設立時の3名の理事は、持続化給付金事業の再委託先である株式会社電通と、外注先であるトランス・コスモス株式会社及び株式会社パソナの社員であり、3社はサ推協設立に関与しているとされる。

²³ その内訳については、委託先及び再委託先が事業開始時に想定した見積りとして、全体の総括業務や振込業務等経費で約18億円（サ推協が担当）、審査サポート業務等の管理経費で約20億円、審査業務経費で約150億円、申請サポート会場経費で約405億円、コールセンター経費で約30億円、ウェブやシステムの構築運営費で約25億円、広報費で約50億円等を計上していたと説明されている（第201回国会参議院経済産業委員会会議録第11号22頁（令2.6.2））。

²⁴ その内訳については、全体工程や各業務の管理などに係る経費で24億円、振込関連業務で約12億円、審査業務に係る経費で約222億円、申請サポート窓口に係る経費で約359億円、コールセンター費で約104億円という経費を積算していると説明されている（第201回国会衆議院経済産業委員会会議録第16号13頁（令2.6.12））。

²⁵ これに先立ち、サ推協の他に実施可能な事業者がいるか否かを確認するため6月26日より入札可能性調査を行った。入札可能性調査については、「調達等の在り方に関する検討会」においてその進め方に違和感がないということが確認されてから実施に至った。

²⁶ 振込業務については、応札者があったものの提案内容が経済産業省の要求を満たさないなど2度にわたって落札がなされなかったため、会計法令に基づき随意契約によりデロイトに委託することとなった。なお、令和2年度第2次補正予算分の事務委託については外部の有識者数人が技術審査委員として入札者からの提案内容等を評価する仕組みとされており、中小企業庁長官官房総務課公表資料の『令和2年度補正持続化給付金審査等事務事業及び令和2年度補正

(4) 持続化給付金の不正受給²⁷への対応

持続化給付金事務局は、提出された基本情報等について審査を行い不審な点がみられる場合等には、申請者等の関係者に対する関係書類の提出指導、事情聴取、立入検査などの調査を行うとされている。調査の結果、二重申請や売上高の偽装など申請者の申請が給付要件を満たさないことなどが判明した場合には、給付金に係る贈与契約は解除され、不正受給が疑われる場合には、①不正受給した給付金全額に、年率3%で算定した延滞金、さらにこれらの合計額にその2割に相当する額を加えた額の請求、②申請者の法人名、屋号・雅号等の公表、③申請者の告発という対応を行うことがあるとされている。

(5) 持続化給付金の申請・給付等の状況

2020年8月6日までに、申請件数は約316万件、給付件数は約294万件、5月8日から開始された給付の総額は約3.8兆円となっている²⁸。通常であれば、申請後2週間程度で給付される予定であると周知されているところ、8月13日時点で申請から14日以内に給付された割合は66%（約200万件）で、34%は申請から給付までに15日以上かかっている²⁹。申請受付が開始した当初に申請をした事業者の中に2週間を超えても給付が行われなかった事業者が多数存在し、給付の遅れと持続化給付金事務局の体制が問題視されるようになった。

2-2. 国会論議

(1) 持続化給付金の給付対象拡大

持続化給付金は、基本的に2019年以前から事業収入を得ている中小法人等及び個人事業者等を給付対象としているが、その対象から外れていながらも、新型コロナウイルス感染症の影響で収入が減少し困っている事業者が多数存在していることから、給付対象の拡大について国会で議論が行われた。

持続化給付金事務事業の入札結果等について』(令2.8.14)において、落札者を含めた各入札参加者の総合評価点及び技術審査の評価コメント等が公表されている。また、同資料によると、428億円の内訳は、振込業務11億円、審査業務417億円となっている。

²⁷ 不正受給とは、偽りその他不正の行為(詐欺、脅迫、贈賄その他の刑法各本条に規定するものをいう。)のほか、刑法上の犯罪を構成するに至らない場合であっても、故意に基本情報などに虚偽の記入を行い又は偽りの証明を行うことにより、本来受けることができない給付金を受け、又は、受けようとするなどを意味するとしている。

²⁸ 経済産業大臣記者会見(令2.8.7)。なお、令和2年度第1次補正予算では、150万件程度の申請を想定して持続化給付金に係る予算を計上した旨の答弁がある(第201回国会衆議院財務金融委員会議録第16号17頁(令2.5.19))。

²⁹ 「持続化給付金の申請と給付について」(経済産業省ホームページ) <<https://www.meti.go.jp/covid-19/jizokuka-info.html>> (令2.8.25最終アクセス)

ア 「2020年新規創業・開業者」及び「主たる収入を雑所得・給与所得で確定申告した個人事業者等」

前述のとおり、6月29日から新たに申請が開始された「2020年新規創業・開業者」及び「主たる収入を雑所得・給与所得で確定申告した個人事業者等」については、その給付対象への追加について国会で議論が多くなされた。

「2020年新規創業・開業者」について、当初、政府参考人からは、「持続化給付金では、前年に比べて売上げが著しく急減した事業者を対象に、その売上減少額を基準に算定した額を給付することになっており、前年の売上げが存在しない事業者については、適切な給付額を算定できないことから、支援対象とはしていない」とした上で、「他方、新規創業者は、売上げ確保の途上であるということが多く、厳しい経営状況に直面しているということを踏まえ、持続化補助金について特例措置³⁰を設けており、創業間もない事業者に対しても寄り添った支援を用意している」旨の答弁があった³¹。しかし、たとえば2019年12月に事業を始めた者と2020年1月に事業を始めた者を1か月の違いで区別して扱うことに合理性がない³²等の意見もあり、新たに給付対象とすることが決定された。

また、「主たる収入を雑所得・給与所得で確定申告した個人事業者等」について、当初、牧原経済産業副大臣からは、「個々の雑所得になっているもの、給与所得になっているものの背景等を一つ一つ把握するということは困難であり、極力簡素な仕組みとし、迅速に給付するとの持続化給付金の制度の趣旨に照らして、フリーランスの雑収入等は見えていない」旨の答弁があった³³。しかし主たる収入を税務署と相談の上、確定申告の際に雑所得や給与所得として申告している個人事業者が多数存在するという実態³⁴から対象拡大が望まれ、給付対象とされることとなった。しかし、「主たる収入を雑所得・給与所得で確定申告した個人事業者等」については、被雇用者や被扶養者ではないことが要件とさ

³⁰ 「創業間もない事業者に対しても上限額を通常の2倍に当たる100万円に引き上げる、新型コロナウイルス感染症の状況を踏まえて、例えば店舗型だった事業者が宅配やEコマースを使った販路開拓を行うような場合に、支出経費を2月中旬まで遡って支援対象とする、また、一定の売上げ減がある場合には事業完了を待たず即金で補助金を支払う、こういった対策を講じることとしている」旨の答弁があった（第201回国会参議院財政金融委員会会議録第11号10頁（令2.5.12））。

³¹ 第201回国会参議院財政金融委員会会議録第11号10頁（令2.5.12）

³² 同上

³³ 第201回国会衆議院厚生労働委員会会議録第11号30頁（令2.5.8）

³⁴ 同上

れ、国民健康保険に加入していること等が必要とされており、それがフリーランスの実態に即しておらず、申請したくてもできない個人事業者が存在していることが指摘されている³⁵。

イ その他の対象拡大

持続化給付金の対象拡大についての議論として、その一つに学生のアルバイトを給付対象とすべきであるという意見があり、これに対して梶山経済産業大臣からは、「持続化給付金は、事業を営む者に対する給付金であり、学生のアルバイトについては雇用調整助成金の対象になっている」旨の答弁があった³⁶。しかし雇用調整助成金は、休業手当を支払った場合に雇用者に支払われる助成金であり、アルバイトの雇用契約を打ち切られた者は対象にならない³⁷等の課題もあったことから、文部科学省によりアルバイト収入が減少した学生へ最大 20 万円を給付する学生支援緊急給付金が創設された。

また、性風俗関連特殊営業を営む事業者が持続化給付金の給付対象外となっていることについて、届出をして税金を納めている事業者であるにもかかわらず対象外とされているのは職業差別ではないかとの議論があった³⁸。これに対して政府参考人からは、「ソープランド、デリヘル等の性風俗関連特殊営業は風営法で極めて厳しい規制が掛かっており、社会通念上、公的資金による支援対象とすることに国民の理解が得られにくいということから、災害対応も含めてこれまで一貫して公的な金融支援や国の補助制度の対象外としてきたことを踏襲して、持続化給付金でも対象外としている。一方で、個人事業者として性風俗関連特殊営業で請負契約に基づき働いている者(いわゆるセックスワーカー)やアダルトビデオの監督、女優、男優といったフリーランスとしての働き方をしている者は、風営法上の性風俗関連特殊営業には該当しないため、持続化給付金の対象となり得る」旨の答弁があった³⁹。

そのほか、不動産所得で確定申告している者が対象外であることについて、梶山経済産業大臣からは、「不動産所得には、個人が保有する不動産を活用した賃料収入等が計上され、個人の保有する資産を運用するという意味では株式投資等と類似する性質があるために、事業継続を下支えし、再起の糧とする給付

³⁵ 『東京新聞』(令 2.8.2)

³⁶ 第 201 回国会参議院予算委員会会議録第 17 号 9 頁 (令 2.4.29)

³⁷ 同上

³⁸ 第 201 回国会参議院財政金融委員会会議録第 11 号 11 頁 (令 2.5.12)

³⁹ 第 201 回国会参議院厚生労働委員会会議録第 11 号 11 頁 (令 2.5.14)

金の趣旨になじまないものも少なくない。家賃支援給付金で不動産オーナーへの賃料支払を間接的に促進したい」旨の答弁があった⁴⁰。

また、人格のない社団等⁴¹（いわゆるみなし法人）が持続化給付金の対象外であることについて、事業実態のある組合等であれば対象とすべきではないかという議論に対して、梶山経済産業大臣からは、「みなし法人は、例えばサークル活動や同窓会など様々な形態の組織があり、財産の取扱いが一樣ではなく、給付した現金が必ずしも事業の継続のために利用されないおそれがある。一方で、構成員である事業者が給付要件を満たせば個別に申請が可能である」旨の答弁があった⁴²。

（２）給付要件の緩和

持続化給付金は、原則として事業収入が前年同月比で50%減少していることを条件としているが、50%という一律の減少幅で線引きしてしまうのは厳しいのではないか⁴³、努力して減少幅を4割、3割にとどめている事業者にとって不公平ではないかという議論があった。これに対して梶山経済産業大臣からは、「条件の50%は、今までに前例のない取組であるということと、政策手段の総動員を超えた対応であることも踏まえたものである」旨の答弁があった⁴⁴。その上で、政府参考人からは、「それぞれの事業者が置かれている状況に応じて手元資金確保のために様々な支援策を講じている。例えば、売上が5%以上減少していれば、低利、元本返済据置きの特別貸付制度も活用でき、20%以上が落ち込んだ場合は、これを実質無利子とするとともに、納税や社会保険料の支払を1年間猶予している。また、持続化補助金については、売上が前年同月比で20%以上減少している事業者には事業完了を待たず補助金を即時に支払うといった支援をしている」旨の答弁があった⁴⁵。

⁴⁰ 第201回国会衆議院経済産業委員会議録第16号17頁（令2.6.12）

⁴¹ 法人でない社団又は財団で代表者又は管理人の定めがあるものをいう（法人税法（昭和40年法律第34号）第2条第1項第8号）。

⁴² 第201回国会参議院経済産業委員会議録第14号8頁（令2.6.12）

⁴³ 事業収入50%減という一律の給付要件について、「単月売上50%減は休業していない企業ではクリアするのが難しい条件であるため、休業している企業と事業を継続している企業で分けて考える方がよい。また、業種ごとに損益分岐点比率が違っているため、業種別に給付条件を変化させることも必要ではないか」といった意見もある（熊野英生「持続化給付金の弱点」『第一生命経済研究所 マクロ経済分析レポート』（令2.5.1））。なお、損益がゼロになる売上高を損益分岐点売上高といい、損益分岐点比率とは、売上高に占める損益分岐点売上高の割合のことで、低いほど不況抵抗力が強いとされている。一般的に、製造業は損益分岐点比率が低く、飲食サービスのような非製造業は損益分岐点比率が高い。

⁴⁴ 第201回国会参議院決算委員会議録第7号13頁（令2.6.15）

⁴⁵ 第201回国会参議院内閣委員会議録第15号10頁（令2.6.12）

(3) 給付額の根拠、増額等の要請

給付額は中小法人等の場合最大 200 万円、個人事業者等の場合最大 100 万円であるところ、増額や複数回の支給を行うべきであるという議論が行われた。この給付額の積算根拠について梶山経済産業大臣は、「中小・小規模事業者の 95%を占める 50 人以下の事業者について、固定費のうちで、地代家賃、広告宣伝費等を合計した費用の平均が全国平均で年間 400 万円程度、個人事業者については年間で 200 万円程度といった推計を参考にしつつ、固定費の支払額の平均 6 カ月分に相当する額として算定をした。加えて、休業を余儀なくされる飲食店等を始めとして、家賃の支払が大きな負担になっているという意見を踏まえ、持続化給付金で家賃まで考えていたが、家賃負担を軽減するための家賃支援給付金を新たに創設することとした」旨答弁している⁴⁶。

(4) 持続化給付金事業の実施体制

ア 委託事業費の執行管理

持続化給付金事業を委託されたサ推協は、委託費の約 97%で電通に再委託しており、サ推協によるいわゆる「中抜き」の可能性が指摘された。これに対して梶山経済産業大臣は、「サ推協は、全体の工程管理や振込関連業務を担当しており、その契約は後で精算することになっている」旨答弁し、「中抜き」の指摘を否定している⁴⁷。通常であれば、委託事業終了後に適切な会計処理がなされているかを確認する確定検査を行う仕組みであるが、本事業については国民の懸念を払拭するために 6 月 29 日から事務費の執行状況の中間検査に着手したとされている⁴⁸。

イ 委託事業者の選定プロセスの在り方

持続化給付金の申請開始当初に申請をした事業者への給付が滞ったこと、サ

⁴⁶ 第 201 回国会衆議院経済産業委員会議録第 14 号 11 頁 (令 2.5.29)

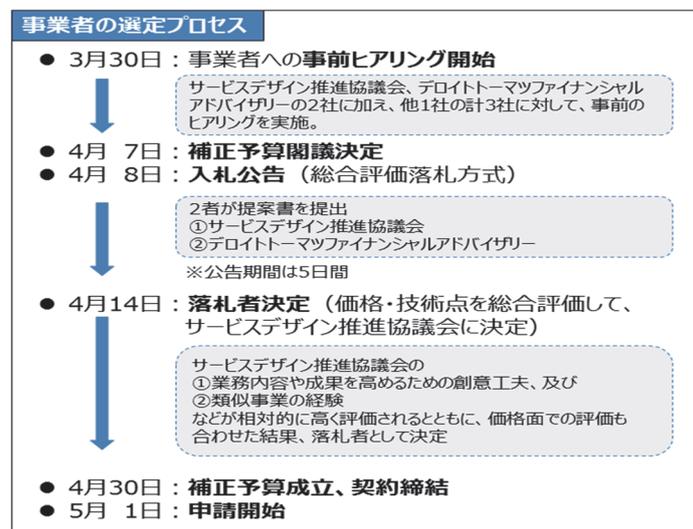
⁴⁷ 第 201 回国会衆議院経済産業委員会議録第 15 号 6 頁 (令 2.6.3)。なお、サ推協の業務については、事業開始時点で 18.1 億円 (税抜) の事業費を想定しており、その内訳は、振込手数料：約 15.6 億円、人件費：約 1.2 億円、振込業務に係る専門人材の確保等：約 0.7 億円、人員の旅費や事務補助要員の人件費、消耗品の購入費や事務機器のリース料等の事務経費：約 0.6 億円となっている (「持続化給付金事業の執行体制等について」(経済産業省ホームページ) <<https://www.meti.go.jp/covid-19/jizokuka-taiseitou.html>> (令 2.8.3 最終アクセス))。

⁴⁸ 中間検査については、サ推協において、必要な証ひょう書類 (業務日誌や仕様書・納品書等) の整理を行いつつ、公認会計士等の協力を得て、中小企業庁の職員が順次それらの書類の確認を進めているところであり、結果については、速やかに報告書として取りまとめて、委託先の関係事業者に了承を得た上で公表するとしている (経済産業大臣記者会見 (令 2.6.30、7.21))。

推協設立の 2016 年から 3 か年分の決算公告が行われていないこと、委託費の約 97%で電通に再委託がなされていること等から、サ推協の適格性や委託事業の透明性が問題視された。

なお、事業者選定に至るまでの経緯は図表 5 のとおりである。入札公告前の 3 月 30 日から開始された事前ヒアリングは、入札に参加したサ推協及びデロイトと他 1 社の計 3 社に対して実施されている。前者の 2 社については、関連事業の実績等を踏まえ経済産業省側から声かけをしており、競争入札の公平性に疑義があるのではないかという議論⁴⁹やサ推協のヒアリングの回数や時間が他 2 社より多いことから入札公告前からサ推協ありきで選定が進んでいたのではないかという議論⁵⁰があった⁵¹。

図表 5 持続化給付金事業に係る事業者の選定プロセス



(出所) 経済産業省ホームページ

一般競争入札（総合評価落札方式⁵²）による入札公告が4月8日に行われ、公告期間は5日間⁵³でサ推協及びデロイトが提案書を提出し、14日に落札者とし

⁴⁹ 第 201 回国会衆議院経済産業委員会議録第 15 号 14 頁（令 2.6.3）

⁵⁰ 第 201 回国会参議院予算委員会議録第 21 号 5 頁（令 2.6.11）。

⁵¹ この点について、有川博日本大学客員教授は「総合評価は価格以外の要素を人が評価し主観的になりやすいからこそ、透明性の確保が生命線だ。事後の精算に主体を置くのではなく、契約の入口でしっかりした制度設計をするのが最も効率的だという観点で、見直してほしい」としている（『東京新聞』（令 2.7.16））。

⁵² 不特定多数の者で競争入札を行い、予定価格の制限の範囲内で申込みをした者のうち、価格と価格以外の要素（技術的要素等）を総合的に評価して、国にとって最も有利なものをもって申込みをした者を契約の相手方とする方式。

⁵³ 予算決算及び会計令で入札方法により一般競争に付そうとするときには、少なくとも 10 日

てサ推協を決定した。サ推協とデロイトの入札参加資格に係る等級はサ推協がC、デロイトがAであり、この等級について梶山経済産業大臣は、「各省統一の申合せに基づいて、事業の予想額に応じて、参加することが適切な事業者の経営規模や営業年数などを踏まえた等級を定めたものであり、いわば入札の参加のための入り口要件であり、入札段階での事業者の提案の優劣などを示す指標ではない。経済産業省では、営業年数が短い又は資本金の少ない企業であっても、優れた提案内容を持つ企業であれば公共調達に参加可能とするため、2018年10月からは、一般競争入札のうち総合評価落札方式については、AからDのいかなる等級であっても全ての予算規模の事業に応募できるようにした」旨答弁し、その上で、「サ推協の、サービス等生産性向上IT導入支援事業（IT補助金）の実績や専門性を有した企業によるコンソーシアムの中でサ推協が取りまとめ役をするという提案を理由に選定した」旨答弁している⁵⁴。一方で、サ推協の提案書には、どのくらいの額の事業が再委託されるかについて明記がなかったとされ、それを把握せずに落札させているのは問題ではないかという指摘⁵⁵や、落札までの経緯に係る情報開示が不十分であり、公共調達に必要な透明性が確保できていないのではないかという指摘⁵⁶があった。

ウ 政府による事業の全体像の把握

電通からの外注先であった株式会社電通ライブ等の電通子会社からの更なる外注先については、それらが事業開始当初から本事業に参加していたにもかかわらず、6月8日の履行体制図⁵⁷の変更届で初めて記載がされており、そのタイムラグにより、経済産業省が事業の全体像を把握せず適切な執行管理を行っていない状態にあるのではないかという指摘があった⁵⁸。この履行体制図の提出について、政府参考人からは、「下請関係を末端まで把握するために、あらゆる契約、外注先が追加されるたびに履行体制図の変更、提出を求めることになる

前に公告することとなっているが、急を要する場合にはその期限を5日まで短縮することが認められている（経済産業省ホームページ「持続化給付金事業の執行体制等について」）。

⁵⁴ 第201回国会衆議院経済産業委員会議録第16号8～9頁（令2.6.12）

⁵⁵ 第201回国会衆議院経済産業委員会議録第15号15頁（令2.6.3）

⁵⁶ 第201回国会衆議院予算委員会議録第26号22頁（令2.6.9）

⁵⁷ 経済産業省は委託先に対して、履行体制図に変更が生じた場合には、軽微な再委託等を除き、速やかに履行体制図変更届出書を経済産業省に対して提出することを求めている（「軽微な再委託」とは、契約金額100万円未満の再委託（請負（外注）その他委託の形式を問わない）をいう。）。

⁵⁸ 第201回国会衆議院予算委員会議録第26号26頁（令2.6.9）

と、事業の迅速、適正な執行という観点から必ずしも必要ではないと考えており、速やかな提出は求めているが、リアルタイムで経済産業省が把握する仕組みにはなっていない」旨の答弁があった⁵⁹。その上で、「主要な事業者、役割分担を把握するという観点から、現在、1億円以上の契約を締結する外注先については提出を求めており、6月23日に最新のものが提出されていて63社あり、現時点において主要な事業者や役割分担は把握できていると考えている」旨答弁している⁶⁰。

3. 家賃支援給付金

3-1. 家賃支援給付金創設の経緯

新型コロナウイルス感染症による影響で売上げが減少する中小企業にとって、売上げの変化にかかわらず一定の額が発生する人件費や家賃などの固定費の負担⁶¹が増している。中小企業への家賃等に対する支援策として、前述の持続化給付金のほか、日本公庫等による実質無利子・無担保融資、貸主に対する賃料の支払猶予など柔軟な措置の検討要請、固定資産税の減免等の措置が講じられてきた。また、地方自治体においても独自に家賃等に対する支援策が講じられてきた⁶²。しかし、新型コロナウイルス感染症の収束が見通せない中で、家賃等の固定費の負担に対して追加的な支援を求める動きが強まってきた⁶³。

そうした中、本年4月以降、与野党それぞれにおいて中小企業等に対する家賃支援に向けての検討が始められた。4月下旬には与野党間で協議が行われたが、支援の方法についての意見の相違があり、引き続き、政府も交えた政府・

⁵⁹ 第201回国会閉会後参議院厚生労働委員会会議録第1号8頁（令2.7.2）

⁶⁰ 同上

⁶¹ 株式会社東京商工リサーチの「「事務所・店舗家賃に関するアンケート」調査（速報値）」（令2.5.8）によると、全企業の売上高に占める家賃負担は、「1割以下」が75.3%、「2割」が9.7%となっており、産業別で見ると、小売業で「2割以上」が31.4%を占め、規模別で見ると、中小企業（資本金1億円未満・個人企業等）の小売業や宿泊・飲食業を含むサービス業他で「2割以上」が3割を超えている。また、新型コロナウイルス感染症は、一般的に家賃負担の重い東京都を始めとした都市部で特に感染が拡大し、地域ごとに地方自治体から休業要請等が行われた。

⁶² 例えば、福岡市では、緊急事態宣言に基づき、福岡県から出された協力要請等を受け休業した施設又は時間短縮営業した食事提供施設の賃料1か月分の8割（2020年4月7日から5月6日までが上限50万円、5月7日から31日までが上限30万円）を支援している。

⁶³ 例えば、4月21日には、飲食店経営者による「外食産業の声」委員会は、政府系金融機関に家賃の立替えを申請できるようにすること等を内容とする「家賃支払いモラトリアム法案」の整備について提言している（『日本経済新聞』（令2.4.22））。

与野党連絡協議会で話し合っていくこととされた⁶⁴。その後、政府・与野党連絡協議会で具体的な協議が進まない中、令和2年度第1次補正予算を活用しての家賃支援を求める野党会派⁶⁵は、4月28日に、「中小企業者等の事業用不動産に係る賃料相当額の支払猶予及びその負担軽減に関する法律案」（以下「事業者家賃支払支援法案」という。）を衆議院に提出している（図表6）。

図表6 事業者家賃支払支援法案の概要

<p>1. 対象</p> <ul style="list-style-type: none"> ・新型コロナウイルス感染症の影響による休業等により売上げが令和2年2月以降の一月で対前年比20%以上減収となった中小企業者等。 ・中堅企業者（資本金10億円以下）、個人事業主、NPO、社団等を含む。 ・対前年比がとれない新規事業者、開業前だが家賃負担が発生している事業者も含む。 <p>2. 支払猶予</p> <ul style="list-style-type: none"> ・日本公庫に申請し、要件に合致する中小企業者等の、20%減収となった月以降の賃料債務の全部又は一部を代位弁済する。 ・猶予期間は政令で規定。1年間で1年延長可能。 <p>3. 求償権の放棄</p> <ul style="list-style-type: none"> ・日本公庫の求償権については、社会経済情勢や当該事業者の事業状況等を考慮し、適切に行使又は放棄。 <p>4. 家賃減額支援</p> <ul style="list-style-type: none"> ・賃貸人が中小企業者等の賃料債務を減額した場合、賃料債務の減額分の一部を補助する等、国は財政上の措置を講ずる。 <p>5. 必要経費</p> <ul style="list-style-type: none"> ・20%減収となる中小企業者等が6割程度とすると、全ての対象者が申請した場合、1年間で約5兆円。
--

（出所）立憲民主党資料

なお、令和2年4月29日の衆議院予算委員会では、野党会派⁶⁶から事業者家賃支払支援法案の必要経費を令和2年度第1次補正予算から捻出すること等を内容とする同補正予算の編成替え動議が提出されたが、否決されている。

一方、与党（自由民主党及び公明党）においては、令和2年度第1次補正予算の成立後に本格的に家賃支援に向けての検討が開始された。5月8日には、与党賃料支援プロジェクトチームにおいて「テナントの事業継続のための家賃補助スキームについて」がまとめられた。この提言は、売上げが大幅に減少し

⁶⁴ 『朝日新聞』（令2.4.23）

⁶⁵ 立憲民主・国民・社保・無所属フォーラム、日本共産党及び日本維新の会・無所属の会

⁶⁶ 立憲民主・国民・社保・無所属フォーラム及び日本共産党

同日、与党は安倍内閣総理大臣に申入れを行い、安倍内閣総理大臣は、「この案をもとに、政府としても全力を挙げて対策を講じていきたい」との意向を示している⁶⁸。その後、安倍内閣総理大臣は、5月14日の記者会見で家賃負担を軽減するための新たな給付金の創設を表明し、6月12日に、家賃支援給付金（約2兆242億円）が盛り込まれた令和2年度第2次補正予算⁶⁹が成立している⁷⁰。

3-2. 家賃支援給付金の概要

令和2年度第2次補正予算の成立を受け、経済産業省は7月7日に家賃支援給付金申請要領を、7月14日に同給付規程を公表するとともに、同日から申請の受付が開始されている⁷¹。申請は基本的に電子申請のみとなっており、自身での電子申請を行うことが困難な事業者のために、7月15日から順次、完全事前予約制の「申請サポート会場」が各地に開設されている。なお、家賃支援給付金の支給事務の委託については、一般競争入札（総合評価落札方式）によって、6月2日に応札のあった2者のうち、株式会社リクルートが選定されている⁷²。

（1）家賃支援給付金の趣旨・目的

家賃支援給付金の趣旨・目的については、「新型コロナウイルス感染症の拡大に伴い発出された緊急事態宣言の延長等により、売上げの急減に直面する中小法人等（個人事業者等）にとって土地又は建物の賃料等の負担が特に重くなっている現状に鑑み、これらの中小法人等（個人事業者等）に対し、事業の継続を下支えするための給付金を給付し、もって賃料等の円滑な支払に資すること」とされている。

（2）家賃支援給付金の給付対象者

給付対象者は、中小法人等向けでは、資本金10億円未満の中堅企業、中小企

⁶⁸ 自由民主党ホームページ

⁶⁹ なお、同補正予算では予備費として10兆円が計上されているが、麻生財務大臣は、6月8日の衆参本会議における財政演説において、予備費のうち持続化給付金や家賃支援給付金など事業継続の観点から2兆円程度が必要となる旨を表明している。

⁷⁰ 約250万者からの申請を見込んでいとされる（『産経新聞』（令2.7.8））。なお、8月17日時点での申請は約29万件にとどまり、給付も約2万件と全体の1割に満たず、同日時点で給付した額は約200億円とされる（『日本経済新聞』（令2.8.20））。

⁷¹ 申請期間は2021年1月15日までとなっている。

⁷² 令和2年度第2次補正予算では家賃支援給付金支給事務委託費として約942億円が計上されているが、株式会社リクルートは約763億円で受託した（『東京新聞』（令2.7.16））。また、同社は、デロイトトーマツコンサルティング合同会社、凸版印刷株式会社、株式会社ベルシステム24、株式会社TMJ、株式会社ニューズベースとコンソーシアムを組むとしている。

業、小規模事業者が対象とされ、医療法人、農業法人、NPO法人、社会福祉法人など、会社以外の法人も対象とされている。また、個人事業者向けでは、フリーランスを含む個人事業者が対象とされている（図表8）。

図表8 家賃支援給付金の給付対象者（一般）

以下の全てに当てはまる者が対象。

（中小法人等向け・個人事業者等向け共通）

- 2019年12月31日以前から事業により事業収入（以下「売上げ」という。）を得ており、今後も事業を継続する意思があること。
- 2020年5月1日から2020年12月31日までの間で、新型コロナウイルス感染症の影響等により、以下のいずれかに当てはまること。
 - ①いずれか**1か月の売上げが**前年の同じ月と比較して**50%以上減少**している。
 - ②連続する**3か月の売上げの合計が**前年の同じ期間の売上げの合計と比較して**30%以上減少**している。
- 他人の土地・建物を自身で営む事業のために直接占有し、使用・収益（物を直接に利活用して利益・利便を得ること）をしていることの対価として、賃料の支払いを行っていること。

（中小法人等向けのみ）

- 2020年4月1日時点で、次のいずれかを満たす法人であること。
 - ①資本金の額又は出資の総額が、10億円未満であること。
 - ②資本金の額又は出資の総額が定められていない場合は、常時使用する従業員の数が2,000人以下であること。

（出所）経済産業省資料より作成

なお、給付対象となる可能性がある者として特例が設けられている。特例としては、中小法人等向けでは、創業特例⁷³、合併特例、連結納税特例、罹災特例、法人成り特例、NPO法人や公益法人等特例があり、個人事業主向けでは、新規開業特例⁷⁴、事業承継特例、罹災特例がある⁷⁵。

一方、給付の対象外となるのは、①公共法人、②風営法に規定する「性風俗関連特殊営業」、当該営業に係る「接客業務受託営業」を行う事業者、③政治団体、④宗教上の組織若しくは団体、⑤①～④に掲げる者のほか、給付金の趣旨・目的に照らして適当でないと中小企業庁長官が判断する者とされている。

⁷³ 売上げが減った月（又は連続する3か月の最初の月）に対応する2019年の同じ月から2019年12月31日までに設立された法人。

⁷⁴ 売上げが減った月（又は連続する3か月の最初の月）に対応する2019年の同じ月から2019年12月31日までに開業した青色申告決算書を提出した者。

⁷⁵ このほか、2020年1月～2020年3月の間に設立・開業した事業者も給付の対象にする方向で検討されている。

(3) 家賃支援給付金の給付額の算定の基礎となる契約・費用

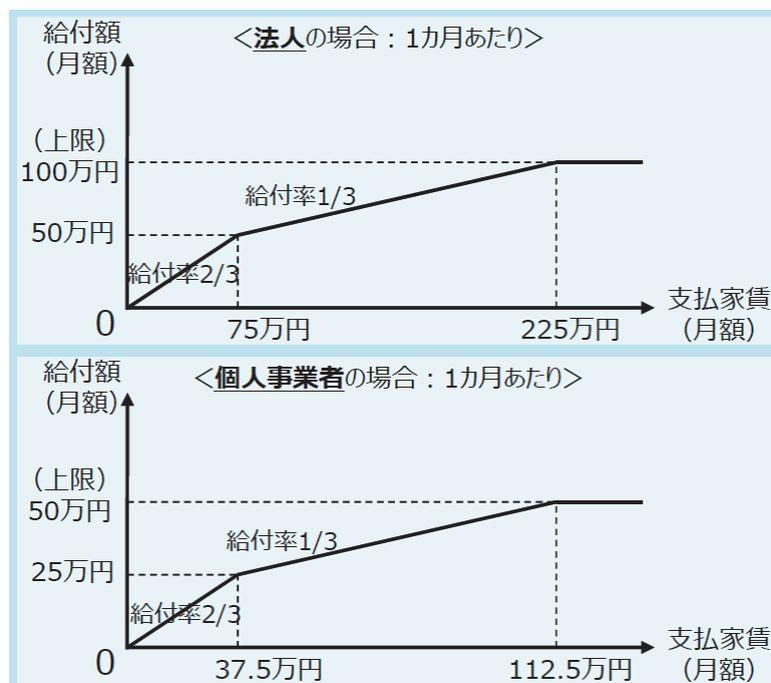
給付額の算定の基礎となる契約については、賃貸借契約（土地・建物）が対象とされている。ただし、賃貸借契約であっても、①転貸（又貸し）を目的とした取引、②賃貸借契約の賃貸人と賃借人が実質的に同じ人物の取引（自己取引）、③賃貸借契約の賃貸人と賃借人が配偶者又は一親等以内の取引（親族間取引）については、給付の対象とならない。費用については、賃料、共益費、管理費が対象とされている。

契約の期間については、①2020年3月31日の時点で有効な賃貸借契約があること、②申請日時点で有効な賃貸借契約があること、③申請日より直前3か月間の賃料の支払の実績があることの全てに当てはまることが条件となっている。なお、賃貸人から賃料の支払の免除等を受けている場合などについては、申請日から1か月以内に1か月分の賃料を支払っていれば、特例として給付の対象となるとされている。

(4) 家賃支援給付金の給付額

家賃支援給付金の給付額は、申請時の直近の支払家賃（月額）に基づき図表9のとおり算出される給付額（月額）の6倍（6か月分）で、上限額は、法人が600万円、個人事業者が300万円とされている。

図表9 家賃支援給付金の給付額（月額）の算定式



(出所) 経済産業省資料

なお、地方自治体から賃料に充てるための支援金を受給している場合や受給することが決定している場合には、家賃支援給付金が減額される可能性がある。具体的には、家賃支援給付金の給付予定額と地方公共団体から給付される家賃支援額の合計が、申請者が1か月分として支払った賃料の6倍を上回る場合、家賃支援給付金の給付予定額から超過分を減額するとされている。

（５）家賃支援給付金の不正受給への対応

家賃支援給付金の給付に必要な事務を行う家賃支援給付金事務局は、提出された基本情報などについて確認を行い不審な点が見られる場合などには、申請者及びその関係者に対する関係書類の提出指導、立入検査等の調査を行うことがあるとされている。同調査の結果、申請が給付要件に当てはまらない等が判明した場合には、申請者に対して不給付決定を行い、不正受給が疑われる場合には、①不正受給した給付金全額に、年率3%で算定した延滞金、さらにこれらの合計額に2割に相当する額を加えた額の請求、②申請者の法人名、屋号・雅号などの公表、③告訴又は告発という対応を行うことがあるとされている。

3-3. 家賃支援給付金をめぐる国会論議

（１）家賃支援給付金の算定対象月

家賃支援給付金の算定対象月が学校の休業が始まった3月や緊急事態宣言が発出された4月ではなく、5月以降であることについて、梶山経済産業大臣からは、「家賃支援給付金は、家賃等の平均6か月分に相当する金額を給付する持続化給付金を既に措置をしている中で、5月の緊急事態宣言が延長されたことなどを踏まえて、売上の減少に直面する事業者に対して更に一層の下支えを行うものとして措置するものであり、5月以降に売上が減少している事業者を対象としている」旨の答弁があった⁷⁶。また、安倍内閣総理大臣からは、「家賃支援給付金だけであれば、当然4月も入れなければならないが、4月については持続化給付金で対応してほしい。5月の緊急事態宣言延長等も含めて、家賃支援を更に拡充するという意味で5月以降とした」旨答弁している⁷⁷。

（２）家賃支援給付金の上限額

家賃支援給付金の給付額の上限について、牧原経済産業副大臣からは、「与党

⁷⁶ 第201回国会衆議院予算委員会議録第27号5頁（令2.6.10）

⁷⁷ 同上

からの提言のあった案をベースに、都市部や大型店舗、複数店舗を保有する場合など賃料負担の多い事業者からの声を踏まえて設定している」旨の答弁があった⁷⁸。

（３）申請から支給までの想定される期間

家賃支援給付金の申請から支給までの想定される期間について、政府参考人からは、「迅速に支給できるよう準備を進めているが、賃貸借契約には様々な形態があり、賃貸借契約に応じた適切な審査を行う必要があるため、現時点で特定の期間という見通しは立てていない」旨の答弁があった⁷⁹。

（４）野党案についての見解

野党案に対する見解について、梶山経済産業大臣からは、「野党案は、貸し主への支払の確実性が高まるものと考えている。他方、膨大な数のオーナー、テナントとの間で代位弁済、求償権などが発生し、権利義務関係も複雑化するため、迅速性、正確性などが実施できるかという懸念もある。また、日本公庫には、賃貸債権管理の専門性がないことに加えて、現在、最大限のスピードで行うことを要請している事業者への融資審査が遅延するのではないかという懸念がある。さらに、オーナーは完全に支払が保障される一方、テナント側は将来いずれかの時点で賃料を払わなければならない、オーナーを一方向的に優遇しているというような面にも留意する必要がある」旨の答弁があった⁸⁰。

（５）地方創生臨時交付金の地方自治体独自の家賃補助事業への適用

家賃支援給付金以外の支援策として、地方創生臨時交付金の地方自治体独自の家賃補助事業への適用の可否について、政府参考人からは、「地方創生臨時交付金は、コロナウイルス対策であれば、地域の実情に合わせて、家賃補助も含めて自由度高く使える仕組みである。また、交付決定前に着手した事業であっても、令和２年度予算に自治体で計上している予算であれば、４月１日以降に遡って適用できる仕組みにしている」旨の答弁があった⁸¹。

⁷⁸ 第 201 回国会閉会後参議院予算委員会会議録第 1 号（令 2.7.16）

⁷⁹ 第 201 回国会閉会後衆議院内閣委員会会議録第 20 号 10 頁（令 2.7.8）。なお、経済産業省は、2020 年 7 月 31 日に家賃支援給付金の支給を 8 月 4 日から開始すると公表しており、申請が始まった 7 月 14 日から 3 週間で第一弾の支給が行われている。

⁸⁰ 第 201 回国会衆議院経済産業委員会会議録第 10 号 3 頁（令 2.5.15）

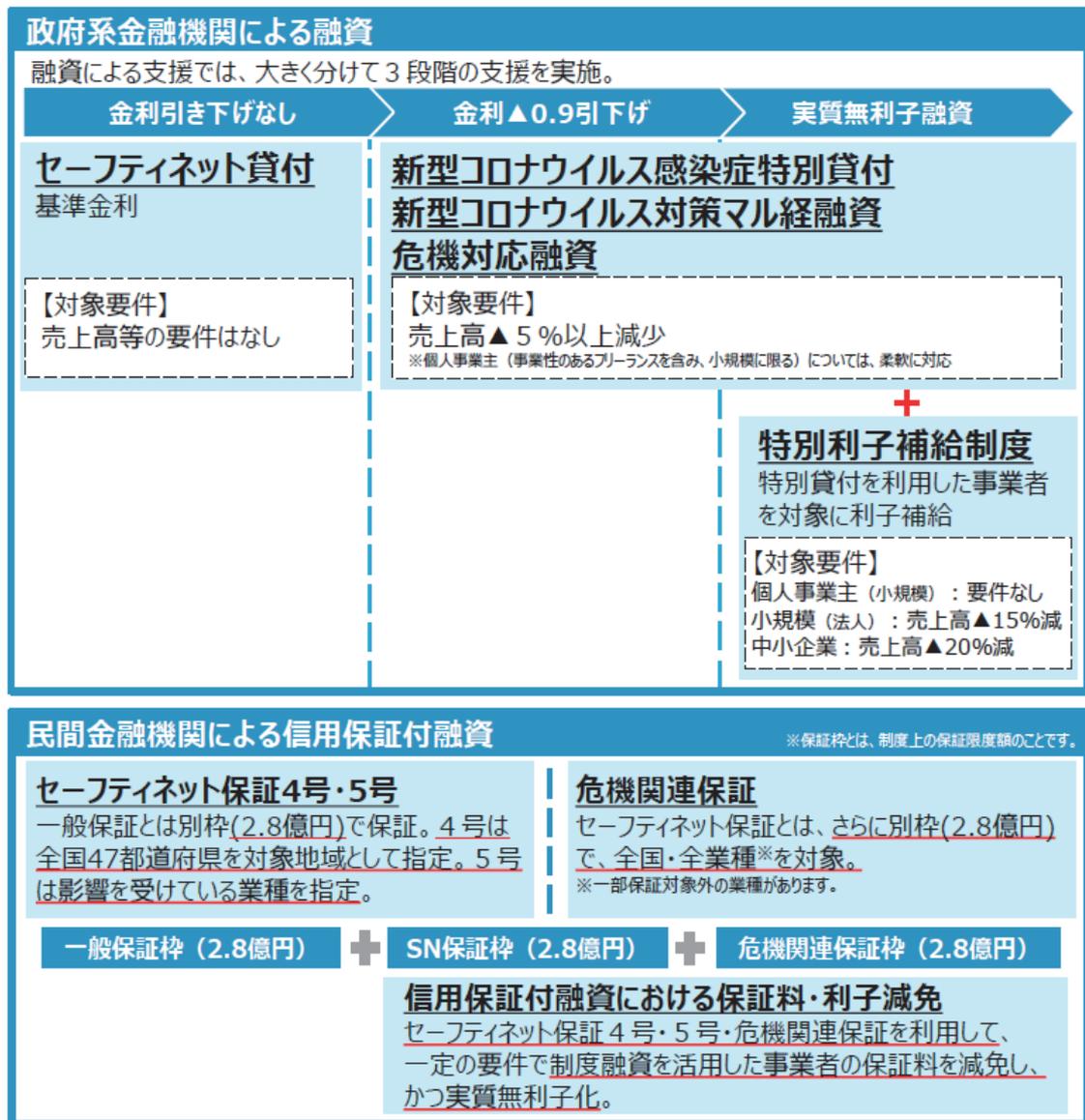
⁸¹ 第 201 回国会参議院総務委員会会議録第 13 号 10 頁（令 2.4.30）

4. 資金繰り支援

4-1. 制度の概要

資金繰り支援策については、2020年2月時点における「セーフティネット貸付」や「セーフティネット保証」を中心とした支援策を皮切りに、その後、制度の拡充や新設が行われ、下記のような支援策が用意されている（図表10）。

図表10 資金繰り支援内容一覧



（注1）SNとはセーフティネットの略。

（注2）上表のメニューは2020年7月末時点のものである。

（出所）経済産業省資料

以下では、主な支援策として、実質無利子融資、セーフティネット保証、危機関連保証、資本金劣後ローンについて、制度の概要を俯瞰する。

(1) 実質無利子融資

政府系金融機関が実施する実質無利子融資は、日本公庫及び沖縄振興開発金融公庫（以下「沖縄公庫」という。）による「新型コロナウイルス感染症特別貸付」、「新型コロナウイルス対策マル経融資」、若しくは商工中金による危機対応融資⁸²による借入を行った中小企業者等のうち、売上高が急減した事業者等に対して、利子補給を実施するものである。（図表11）⁸³。

図表11 政府系金融機関による実質無利子融資（特別利子補給）の概要

適用対象	<p>「新型コロナウイルス感染症特別貸付」、「新型コロナウイルス対策マル経融資」若しくは「危機対応融資」による借入を行った中小企業者で、特別貸付等借入申込時点の最近1か月又はその後2か月の3か月間のうちいずれか1か月と前年又は前々年同月の売上高を比較し、以下の要件を満たす者</p> <p>①個人事業主（事業性のあるフリーランスを含み、小規模に限る）：要件なし</p> <p>②小規模事業者（法人事業者）：売上高▲15%以上減少</p> <p>③中小企業者（上記①②を除く事業者）：売上高▲20%以上減少</p> <p>※小規模要件</p> <ul style="list-style-type: none"> ・製造業、建設業、運輸業、その他業種は従業員20名以下 ・卸売業、小売業、サービス業は従業員5名以下
利子補給	<ul style="list-style-type: none"> ・期間：借入後当初3年間 ・補給対象上限：中小事業・商工中金 2億円（拡充前1億円）、 国民事業 4,000万円（拡充前3,000万円） <p>※利子補給上限額は新規融資と公庫等の既往債務借換との合計金額</p>

（注1）「新型コロナウイルス感染症特別貸付」とは、日本公庫及び沖縄公庫が、信用力や担保に依らず一律金利とし、融資後の3年間まで0.9%の金利引下げを行うという貸付。なお、据置期間（元金の返済は据え置き、利息のみを支払う期間）は最長5年。

（注2）「新型コロナウイルス対策マル経融資」とは、日本公庫及び沖縄公庫が、商工会議所や商工会の経営指導員による経営指導を受けた小規模事業者に対し、無担保・無保証人で融資を行う制度である小規模事業者経営改善資金融資（通称：マル経）に新型コロナウイルス感染症の影響を踏まえた特例措置を講じた融資である。具体的には、別枠1,000万円の範囲で当初3年間、通常の貸付金利から0.9%引下げするほか、据置期間を運転資金で3年以内、設備資金で4年以内に延長する。

（注3）「危機対応融資」とは、商工中金が新型コロナウイルス感染症による影響を受け業況が悪化した事業者に対し、実施する無担保融資であり、貸付期間は設備資金が20年以内、運転資金が15年以内で、据置期間は最長5年。融資限度額は6億円（拡充前3億円）、金利は当初3年間は基準金利▲0.9%、4年目以降は基準金利。

（出所）経済産業省資料より作成

⁸² 大企業向けの危機対応融資は政投銀が実施。

⁸³ 政府系金融機関による実質無利子融資は、2020年3月の「新型コロナウイルス感染症に関する緊急対応策－第2弾－」において初めて盛り込まれ、その後、制度の拡充が行われてきている。

民間金融機関による実質無利子融資については、2020年3月28日の安倍内閣総理大臣の記者会見において、「無利子融資を民間金融機関でも受けられるようにする」旨が明らかにされ⁸⁴、その後、4月7日に閣議決定された「新型コロナウイルス感染症緊急経済対策」でその実施が盛り込まれた。

次いで、4月27日に麻生財務大臣兼金融担当大臣及び梶山経済産業大臣の連名で発出された談話である「今後の事業者の資金繰り支援について」においては、「いわゆる実質無利子・無担保・据置最大5年の融資について、都道府県等の制度融資を活用して民間金融機関にも対象を拡大する措置を講じる」旨が示され、その後、令和2年度第1次補正予算及び令和2年度第2次補正予算で財源的な裏付けが措置されている（なお、令和2年度第2次補正予算による資金繰り支援の強化によって、融資上限額の引上げ（3,000万円→4,000万円）が行われている）⁸⁵。

これらを受け、5月から民間金融機関による実質無利子・無担保・据置最大5年の融資が開始されることとなった（図表12）。

図表12 民間金融機関による実質無利子融資の概要

対象要件	都道府県等における制度融資において、セーフティネット保証4号・5号、危機関連保証のいずれかを利用した場合に、以下の要件を満たせば、保証料・利子の減免が行われる。		
		売上高▲5%	売上高▲15%
	個人事業主 <small>（事業性あるフリーランス含む、小規模のみ）</small>	保証料ゼロ 金利ゼロ	
	小・中規模事業者 <small>（上記除く）</small>	保証料2分の1 <small>（注）</small>	保証料ゼロ 金利ゼロ
融資上限額	4,000万円（拡充前3,000万円）		
補助期間	保証料は全融資期間、利子補助は当初3年間		
融資期間等	10年以内（据置期間は最大5年）、無担保		
既往債務の借換	信用保証付き既往債務も対象要件を満たせば、制度融資を活用した実質無利子融資への借換が可能		

（注）売上高5%減の小・中規模事業者は、保証料は2分の1となるが、金利の免除はない。

（出所）経済産業省資料より作成

⁸⁴ それに先立ち、3月19日から27日までの間、安倍総理大臣のほか関係閣僚が出席し、「新型コロナウイルス感染症の実体経済への影響に関する集中ヒアリング」が計7回開催された。

⁸⁵ 財務省の資料によれば、民間金融機関の実質無利子融資の融資枠は令和2年度第1次補正予算後の約24兆円から、令和2年度第2次補正予算で約53兆円まで拡充されている。

なお、民間金融機関による実質無利子融資の2020年7月15日現在の利用実績は、申請数が603,602件に対し、執行数が494,529件、執行額は8兆5,102億円となっている。

(2) セーフティネット保証、危機関連保証

2020年2月から3月上旬にかけて、資金繰り支援の中心は、「セーフティネット貸付」(本稿の図表10を参照)と「セーフティネット保証」であった。「セーフティネット保証」とは、経営の安定に支障が生じている中小企業者を、一般保証(最大2.8億円)とは別枠の保証の対象とする資金繰り支援制度のことであり、今般のコロナ禍で活用されている4号と5号の違いは下記のとおりである(図表13)。

図表13 セーフティネット保証4号とセーフティネット保証5号の比較

セーフティネット保証4号	セーフティネット保証5号
災害等の発生に起因して、幅広い業種で影響が生じている地域について、一般枠とは別枠(最大2.8億円)で 借入債務の100%を保証 ※売上高が前年同月比 ▲20%以上減少 等の場合	特に重大な影響が生じている業種について、一般枠とは別枠(最大2.8億円、4号と同枠)で 借入債務の80%を保証 ※売上高が前年同月比 ▲5%以上減少 等の場合

(注) 2020年3月13日から、業歴3か月以上1年1か月未満の事業者等について認定基準の運用を緩和(過去3か月(最近1か月を含む。)の平均売上高の比較等)。

(出所) 経済産業省資料より作成

なお、セーフティネット保証4号については、2020年3月2日に全都道府県が対象に指定されており、セーフティネット保証5号については、同年3月3日に、宿泊、飲食等の40業種が緊急的に追加指定されたのに続き、数次に渡り指定業種が拡大され、同年5月1日から全業種が指定されている。

次に、危機関連保証であるが、同保証は同年3月10日に公表された「新型コロナウイルス感染症に関する緊急対応策―第2弾―」でその活用が盛り込まれ、制度創設後、初めて発動されることとなった。

危機関連保証とは、内外の金融秩序の混乱その他の事象が突発的に生じたため、全国的な資金繰りの状況を示す客観的な指標である資金繰りDI⁸⁶等が、リーマンショック時や東日本大震災等と同程度に短期的かつ急速に低下することにより、我が国の中小企業について著しい信用の収縮が全国的に生じている

⁸⁶ DIとはDiffusion Indexの略で、企業の各種判断を指数化したものである。

ことが確認でき、国として危機関連保証を実施する必要があると認める場合に、実際に売上高等が減少している中小企業者を支援するための措置である。なお、本措置は、原則1年以内と予め期限を区切って実施する（経済産業大臣が認める場合には、更に1年の延長が可能）。その危機関連保証の概要は下記のとおりである（図表14）。

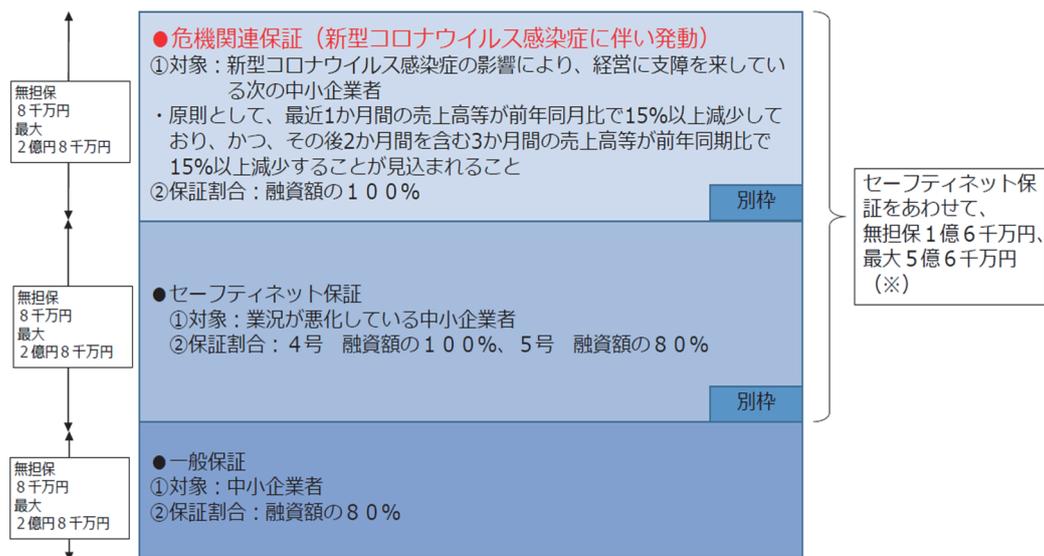
図表14 危機関連保証の概要

対象者	売上高が減少する等、経営の安定に支障を生じていることについて市区町村長の認定を受けた中小企業者
保証限度額	通常の保証枠と別枠で最大2.8億円 ※セーフティネット保証等（※）と合わせて5.6億円まで
保証割合	100%保証

（注）セーフティネット保証等の「等」は、災害関係保証、東日本大震災復興緊急保証のことである。
（出所）経済産業省資料より作成

危機関連保証が初めて発動されたことによって、新型コロナウイルス感染症によって甚大な影響を受けた中小企業者の資金繰り支援のため、全国的な資金繰り支援策として、3階建ての信用保証が用意された。セーフティネット保証枠と併せて、最大5.6億円の信用保証別枠が確保された（図表15）。

図表15 3階建ての信用保証と信用保証限度額の考え方



（※）一般保証と別枠で、無担保1億6千万円、最大5億6千万円まで利用が可能。

（出所）経済産業省資料

(3) 資本性劣後ローン

ほとんどの中小企業は、外部からの資金調達を融資で賄っているのが実態である。その際、通常の融資は貸借対照表では負債に位置付けられる。一方で、資本性劣後ローンによる融資は、融資先が破綻した際の債権の弁済順位が低い資金であるため、資本としてみなされる（図表16）。

図表16 通常の融資と資本性劣後ローンによる融資の違い

通常の融資を受けた貸借対照表	資本性劣後ローンによる融資を受けた貸借対照表						
<table border="1"><tr><td rowspan="2">資産</td><td>負債 通常の融資は負債に含まれる</td></tr><tr><td>資本</td></tr></table>	資産	負債 通常の融資は負債に含まれる	資本	<table border="1"><tr><td rowspan="2">資産</td><td>負債</td></tr><tr><td>資本 資本性劣後ローンによる融資は資本に見なされる</td></tr></table>	資産	負債	資本 資本性劣後ローンによる融資は資本に見なされる
資産		負債 通常の融資は負債に含まれる					
	資本						
資産	負債						
	資本 資本性劣後ローンによる融資は資本に見なされる						

(出所) 独立行政法人中小企業基盤整備機構HP

このため、資本性劣後ローンを受けた企業にとっては、資金繰りの改善に加え、財務基盤の強化につながるほか、公的な資金が注入されることで企業の信用力が高まり、民間金融機関の追加融資を促す呼び水効果も期待できるとされている⁸⁷。

政府は、令和2年度第2次補正予算で、「中小企業向け資本性資金供給・資本増強支援事業」に1兆2,442億円を措置している。その柱となるのが、財務が一時的に悪化し経営再建に取り組む企業や、資金不足に悩むスタートアップ企業⁸⁸に対し、日本公庫及び商工中金が実施する資本性劣後ローンの供給であり、その概要は以下のとおりである（図表17）⁸⁹。

⁸⁷ 『日刊工業新聞』（令2.6.11）

⁸⁸ 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。

⁸⁹ 同予算では、その他に独立行政法人中小企業基盤整備機構が出資する中小企業経営力強化支援ファンド及び中小企業再生ファンドを全地域で組成し、ファンドを通じた出資や債権買取等を行い、経営改善まで幅広い支援を実施することとしている。

図表17 資本性劣後ローンの概要

貸付対象	新型コロナウイルス感染症の影響を受けた、以下のいずれかに該当する事業者 ①J-Startupに選定又は中小機構が出資する投資ファンドから出資を受けた事業者 ②再生支援協議会の関与の下で事業再生を行う事業者 ③事業計画を策定し ^(※) 、民間金融機関等による協調支援を受ける事業者 (※) 国民事業(小規模事業者向け)については、原則認定支援機関の経営指導を受けて事業計画を策定した事業者		
貸付限度	中小事業、商工中金：7.2億円(別枠) 国民事業：7,200万円(別枠)		
貸付期間	5年1ヶ月、10年、20年(期限一括償還) ※5年を超えれば期限前弁済可能		
貸付利率	当初3年間は一律、4年目以降は直近決算の業績に応じて変動		
		当初3年間及び 4年目以降赤字	4年目以降黒字
			5年1ヶ月・10年
			20年
	中小事業・商工中金	0.50%	2.60%
	国民事業	1.05%	3.40%
			4.80%

(注1) J-Startupとは、2018年6月に立ち上げられた、経済産業省が推進するスタートアップ企業の育成支援プログラムであり、外部有識者からの推薦に基づき、J-Startup企業を選定し、官民で集中支援が行われている。なお、2020年7月末時点で139の企業を選定されている。

(注2) 中小事業、国民事業の実施主体は、日本公庫(ないし沖縄公庫)。

(出所) 経済産業省資料より作成

新型コロナウイルス感染症の影響を受けた事業者に対する資本性劣後ローンについては、日本公庫及び商工中金においてシステムを構築後、2020年8月3日から取扱いが開始されている。

4-2. 国会論議

(1) 実質無利子融資

政府系金融機関による無利子融資については、2020年3月3日の参議院予算委員会において、梶山経済産業大臣は、「利息については、調達金利と信用に対する与信の経費を織り込んでいるところであり、無利子ということはなかなか難しい。ただし、状況の変化によって、いろいろな政策というものはあろうかと思う。例えば、利子補給といったものも出てくる可能性がある」旨の答弁を

行っている⁹⁰。また、この点について、安倍内閣総理大臣は、「今回のことについては相当特別な要因が多々あると思うので、検討したい」旨の答弁を行っており⁹¹、新型コロナウイルスという特殊性に鑑みて検討する可能性を示唆した。なお、政府系金融機関による実質無利子融資は、3月10日に公表された「新型コロナウイルス感染症に関する緊急対応策―第2弾―」でその実施が盛り込まれた。

一方、民間金融機関による実質無利子融資の制度設計に関しては、麻生財務大臣兼金融担当大臣は、「資金繰り支援を強烈に支援していくためには、政府系金融機関だけではなく、民間金融機関にもやってもらいたいという話をしている。当然、貸す側に立てば、返してくれるのかどうかというのが一番の問題であり、そういったことを考えると、やはり地方公共団体であるとか信用保証協会といったところと連携を図ってやらないと、業務のフローが確立しない」旨の答弁を行っており⁹²、都道府県等による制度融資を活用することが当初から念頭にあったと考えられる。

また、既往融資の実質無利子融資への借換えに関して、政府参考人からは、「新型コロナウイルス感染症の影響を受けた事業者には、既往融資の月々の返済負担に苦しんでいる方もおられると承知している。このため、制度開始前の既往の保証付き融資についても、売上高の減少等の要件を満たせば実質無利子融資への借換えを可能とすることで、事業者の負担軽減を図っていきたい」旨の答弁があった⁹³。

（2）セーフティネット保証、危機関連保証

セーフティネット保証5号について、全業種指定となったのは2020年5月1日からであり、3月の段階では、業種の追加指定に関する質疑が行われていた。業種の追加指定を打つべきとの意見に対し、政府参考人からは、「新型コロナウイルス感染症の拡大に伴って業種を問わずという指摘もあると承知している。こうしたことで、3月13日には、従来のセーフティネット保証4号に加えて、業種指定がない仕組みである危機関連保証を発動している。状況も刻一刻と変化している中で、事業者のニーズを丁寧に把握して、必要な対策を打っていき

⁹⁰ 第201回国会参議院予算委員会会議録第5号50頁（令2.3.3）

⁹¹ 同上

⁹² 第201回国会衆議院財務金融委員会議録第11号17頁（令2.4.10）

⁹³ 第201回国会衆議院財務金融委員会議録第11号5頁（令2.4.10）

たい」旨の答弁があった⁹⁴。

また、認定要件である売上高の減少の前年同月比に関する運用について、政府参考人からは、「様々な特殊要因もあると思うので、前年同月比の売上げが著しく低くて、どうしてもうまく数字が出ないというような個別事情がある場合には、例えば2年前の同月の数字を使うとか、弾力的な対応を実施するよう市町村の現場に伝えている」旨の答弁があった⁹⁵。

次に、危機関連保証を発動した理由について、梶山経済産業大臣からは、「中小企業の資金繰りD Iが、東日本大震災に次ぐ水準となっており、景況感の悪化に危機感を持ったということである」旨の答弁を行っている⁹⁶。また、危機関連保証は適用期間1年で、その延長は1回のみという制度になっていることに對し、同大臣は、「コロナウイルスの感染拡大というのが、先行きが見えず、それらを含めて不安が募っているかと思う。状況を見ながら、また次の手を打つ可能性もある」旨の答弁を行っており⁹⁷、適用延長の可能性を示唆している。

(3) 資本性劣後ローン

資本性劣後ローンを活用する意義について、梶山経済産業大臣からは、「今の状況が続くと負債が増えていくということになるが、第二次補正予算においては、これまで実施してきた実質無利子無担保の融資に加えて、新型コロナウイルス感染症の影響により財務状況が悪化する事業者が増加することも想定されることから、特別の資本性劣後ローンを措置している。これは、日本公庫が平時から中小企業に提供している資本性劣後ローンと比べて、最長20年の期限一括返済により事業者の当面の返済負担を大きく軽減をしていくものである。さらに、戦後最大の危機と言える状況であることから、業績回復時にも金利設定を通常よりも低く抑えるといった特別の対応を行うものである。金融機関が負債ではなく自己資本とみなすことができる資本性劣後ローンを活用することで民間金融機関から融資を受けやすくし、この難局を乗り切ることができるように徹底的に支援をしてまいりたい」旨の答弁があった⁹⁸。

なお、制度設計における考え方について、政府参考人は、「日本公庫は、東日本大震災における震災復興支援資本性ローンや再生局面における資本性劣後

⁹⁴ 第201回国会参議院経済産業委員会会議録第3号5頁(令2.3.18)

⁹⁵ 第201回国会衆議院厚生労働委員会会議録第5号2頁(令2.3.18)

⁹⁶ 第201回国会衆議院経済産業委員会会議録第3号13頁(令2.3.18)

⁹⁷ 同上

⁹⁸ 第201回国会衆議院経済産業委員会会議録第14号7頁(令2.5.29)

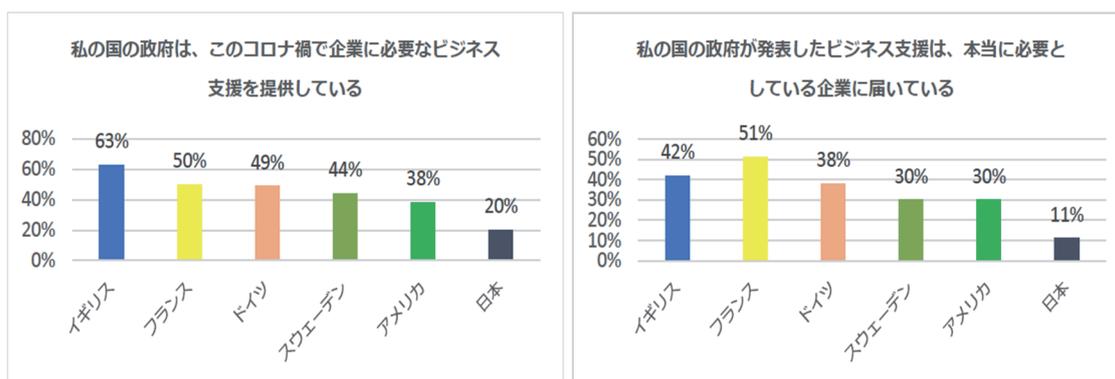
ローンによる支援を実施しているところであり、これらの取組も参考に、必要な対応の検討を行っていく」旨の答弁があった⁹⁹。

5. 支援策や企業環境をめぐる課題

(1) 支援のスピード

2020年6月16日にコンサルティング会社Kekst CNCが公表した「新型コロナウイルスに関する国際世論調査¹⁰⁰」によれば、企業が必要としているビジネス支援を政府が提供できていると回答した日本人は20%（他5か国は38～63%）、ビジネス支援が本当に必要としている企業に届いていると回答した日本人は11%（他5か国は30～51%）と、いずれも最下位であり（図表18）、政府のビジネス支援に対する不満を示唆している。

図表18 新型コロナウイルスに関する国際世論調査



（出所）Kekst CNC「新型コロナウイルスに関する国際世論調査」

すなわち、我が国政府は、持続化給付金、家賃支援給付金、資金繰り支援を3つの柱とする支援策を実施してきているものの、その満足度は決して高いものとは言えないということであろう。そして、こうした状態となった最大の原因は、支援のスピードにあるのではないかと推察される（加えて、図表18の右図で示されるとおり、支援を必要としている企業に支援が行き届いていないという問題もあると考えられる）¹⁰¹。

⁹⁹ 第201回国会参議院財政金融委員会会議録第12号10頁（令2.5.14）

¹⁰⁰ 調査対象は、日本、アメリカ、イギリス、ドイツ、スウェーデン、フランスの6か国。

¹⁰¹ 持続化給付金の給付のもたつき（本稿2-1.（4）持続化給付金の申請・給付等の状況を参照）等もそうした不満を増幅させた一因であると思われる。

この点については、民間シンクタンクの研究者から、特に資金繰り支援について、「今般の政府の対応は、想定を上回るスピードで進行する事態に対して、後手に回ったとの印象を受ける。企業の支援策にしても、過去の危機に倣った対応から始まり、その後に新たな制度の創設や取組の実施が来るなど、支援の逐次投入となってしまった」旨の指摘があった¹⁰²ほか、2020年4月の緊急経済対策について、「一番の問題点は、実現までのスピードが遅いことだ。経済対策を盛り込んだ補正予算はゴールデンウィーク前に成立、連休後に各種政策が動き始める見込みである。しかし、外国人観光客の減少等が始まったのは2月であり、企業と家計は3か月間も逆風に晒されることになる」旨の指摘があった¹⁰³。

また、日本経済新聞では、諸外国ではスイスの即日融資を始め、スピードを重視した支援策が目立つ一方で、日本の支援がスピードの面で劣っていることが如実に示されている（図表 19）。

図表 19 中小企業向けの資金繰り支援の比較

	米 国	雇用維持や給与支払いなどで融資を使う場合は返済不要
	スイス	無利子・無審査で融資。早ければ当日に振り込み
	英 国	最初の6カ月の利子は政府が負担
	ドイツ	従業員5人以下の企業や個人事業主は最大9000ユーロを一括で支給
	オーストラリア	中小企業の経営破綻や人員解雇を防ぐため最大10万豪ドルを給付する
	日 本	日本公庫などを通じて実質無利子で融資。承諾はまだ6割

（出所）『日本経済新聞』（令 2. 4. 10）

¹⁰² 矢嶋康次、鈴木智也「資金繰り支援策の現状と課題「複雑な制度」「支給のタイムラグ」『ニッセイ基礎研究所 研究員の眼』（令 2. 4. 15）

¹⁰³ 杵村秀樹「緊急経済対策の評価：及第点ながら一段のスピードアップが必要」『日本総研 Viewpoint』（令 2. 4. 8）

同紙によれば、スイスでは金融大手クレディ・スイス首脳の提案をきっかけに官民一体で120の銀行が参加する中小支援制度を短期間で作り上げたとしている。具体的な支援策としては、50万スイスフラン（約5,600万円）まで100%政府が保証し、銀行が無利子・無審査で融資する。簡単な書類に必要事項を記入しメールで銀行に送れば原則数時間以内に振り込まれる。3月26日の受付開始から10日間で8万件以上、計150億スイスフランを融資し、4月3日には融資枠を200億スイスフラン追加すると発表した。新型コロナウイルスによる売上げ急減等が条件だが、課税ID（法人・個人番号）の整備で、大量の書類の提出等は不要になっている。

また、同紙は、スイスを始めとした各国の支援策を紹介した上で、「日本では不正防止を徹底し公費を投入する制度には慎重を期すべきだとの考えも強いが、現在のような有事には柔軟な対応が求められる」としている。

このように、日本の企業向け支援の最大の問題点はそのスピードであり、まずは、融資や給付における申請手続きが煩瑣であることに加え、審査に時間がかかるという意味での遅さが支援策の効果を減衰させていると考えられる。この点については、スイスの事例等を参考にして、短期間で融資が可能となるシステムを構築することを検討すべきではないか¹⁰⁴。

また、今般の危機が発生した当初、支援の窓口は日本公庫を始めとした政府系金融機関や信用保証協会に集中し、窓口はパンク状態に陥ったと言われている¹⁰⁵。一方で、民間金融機関も支援のための窓口として機能するのは、5月に入ってからであり、そうした点の改善は急務であろう。改善が求められる点の一つとして、危機対応融資の指定金融機関は民間金融機関でも可能なスキームになっているにもかかわらず、いまだに商工中金及び政投銀の2つに限られたままとされている。これについては、第189回国会における商工中金法改正時にも既に議論が行われており、宮沢経済産業大臣（当時）からは、「全国銀行協

¹⁰⁴ この点については、「今は有事であり、これまでにないプロセスを導入することも必要だ。不正受給を防止するために抜け道を埋める、精緻な仕組みを作る必要があるとの考えは理解できるが、その間に、救うべき企業が倒産してしまつては意味がない。即日融資を実現する海外の事例を参考にした制度設計、徹底的な事後検証と罰則の強化による不正抑止など、支援を早急に浸透させるための仕組みが必要だ」との指摘がある（矢嶋康次、鈴木智也「資金繰り支援策の現状と課題「複雑な制度」「支給のタイムラグ」『ニッセイ基礎研究所 研究員の眼』（令2.4.15））。

¹⁰⁵ 2020年3月末時点では、「新型コロナウイルス感染症で打撃を受ける中小企業は日本公庫等の政府系金融機関等に殺到しており、これに応じる窓口の人手不足は深刻である。そのため、処理待ちの件数が多く、『需要蒸発』に直面する企業をどの程度支えられるのかは不透明である」旨が報じられていた（『日本経済新聞』（令2.3.31））。

会、全国地方銀行協会からは、危機対応は通常のリスク、リターンの分析では測り切れないこと、全国一律での対応が必要とされていること、危機対応業務に必要なシステムを構築し、常時稼働させておく必要があり、コストが掛かるというような理由で、現状では対応が困難であるというのが民間金融機関側の感触のようである」旨の答弁があった¹⁰⁶ほか、日本公庫の損失補償の比率を現状よりも引き上げる等、制度設計を見直す必要性については、山際経済産業副大臣（当時）から、「政策的に追加的なインセンティブができるような措置を講じるという手法はあり得る。当然のことながら、それには財政的な負担が必要であり、モラルハザードにつながる危険もあるが、何ができるのか検討していきたい」旨の答弁があった¹⁰⁷。さらに、第 201 回国会では、遠山財務副大臣から、「民間金融機関に対して、これまでも政府として参加を促しているが、現時点で参加が得られていない。法的枠組みがあるのに一度も使われていないのはなぜか、しっかり検討すべき大事な課題だと思っている」旨の答弁があり¹⁰⁸、早期に前向きな検討が行われることを期待したい。

このほか、制度の新設やその裏付けとなる予算の成立までの諸過程（予算編成作業、予算書の印刷、予算の審議）に時間を要し、支援が企業に届くまでに時間がかかるという意味でのスピードの問題もあると思われる。

我が国では、2020 年 2 月 25 日に新型コロナウイルス関連の経営破綻の第 1 号が確認され、同伴数は 4 月 27 日には 100 件に到達、6 月 3 日には 200 件に到達する¹⁰⁹等、企業を取り巻く環境が厳しさを増す中で、持続化給付金の申請受付開始は 5 月 1 日、同給付開始は 5 月 8 日、家賃支援給付金の申請受付開始は 7 月 14 日、同給付開始は 8 月 4 日、民間金融機関による実質無利子融資の実施表明は 3 月 28 日、同実施開始は 5 月 1 日であった。

財政民主主義の考え方からも相応の国会審議の時間等は必要であるが、事業者が求める迅速な対応という点では課題を残したと思われる。

（２）持続化給付金、家賃支援給付金をめぐる課題

リーマンショックも東日本大震災も日本経済に大打撃を与えるものであったが、持続化給付金、家賃支援給付金のような給付金が支給されることはなく、例えば、東日本大震災では、資金繰り支援や「グループ補助金」等による支援

¹⁰⁶ 第 189 回国会参議院経済産業委員会会議録第 10 号 10 頁（平 27.5.14）

¹⁰⁷ 第 189 回国会参議院経済産業委員会会議録第 10 号 17 頁（平 27.5.14）

¹⁰⁸ 第 201 回国会衆議院経済産業委員会会議録第 8 号 14 頁（令 2.4.17）

¹⁰⁹ 株式会社東京商工リサーチのデータ。

で、その危機を乗り越えてきた。

一方で、今般の新型コロナウイルス感染症がもたらす経済ショックは、国民全体に影響が広範囲に及ぶものであり、感染症という特殊性から経済活動を自粛することを政府が要請せざるを得ない局面もあったことから、持続化給付金、家賃支援給付金のような過去に例のない給付金が給付されることとなった。

予算制約がある中で、制度設計を行う場合、どこまでの者を救うべきかについて、どこかで線引きをせざるを得ず、給付要件から漏れてしまう者が出てしまうことになる。一方で、本来救うべき者が救われない事態は極力回避されなければならないはず、今後とも、世論の要請を真摯に受け止め、必要があれば柔軟に制度変更を行うべきであろう。

また、事業者にとって、要件を満たせば、持続化給付金と家賃支援給付金の給付がそれぞれ1回ずつ行われたわけであるが、コロナ禍が長期化した場合、追加支給の要請が高まる局面が訪れる可能性も十分に想定され得る。

持続化給付金は家賃にも充当できる給付金であり、家賃支援給付金と制度設計上の重複があり、その違いがやや不明確である。それら両者の違いを今後どう整理していくのか、追加支給の声が高まった場合に、どう対処していくのか、また、そもそもの問題として、テナントと持家事業者との公平性をどう考えるのか等についても、政府は真摯に検討する必要があるのではないかと考える。

加えて、持続化給付金をめぐってはその事務委託の透明性、公平性が問題となった（本稿2. 持続化給付金で詳述）が、政府としては、事務委託費の可能な限りの極小化を図るべきであり、事業者を少しでも救うための費用にこそ財源を振り向ける努力をすべきだったと考える。

（3）資金繰り支援をめぐる課題

資金繰りをめぐる課題としては、まずは、民間金融機関の実質無利子融資が民間金融機関にとっては、ほぼ「ノーリスク¹¹⁰」に近い形で金利収入を得ることができることに起因するモラルハザードの問題がある。

政府は、2020年5月から民間金融機関が実質無利子で融資できる制度を創設した。これにより、融資の目詰まりが解消に向かい、また、政府系金融機関の窓口がパンクするというような事態にも改善が見られた。

その一方で、民間金融機関の実質無利子融資は、企業が支払う金利分を自治

¹¹⁰ セーフティネット保証4号であれば、完全にノーリスクとなるが、セーフティネット保証5号であれば、融資が焦げ付いた場合、信用保証協会が8割を負担し、残り2割のリスクは民間金融機関が負うことになるため、後者のケースはノーリスクとまでは言えない。

体経由で国が肩代わりして、民間金融機関に利子補給し、信用保証協会の信用保証も付くといったスキームであり、民間金融機関にとっては、ほぼ「ノーリスク」に近い形で金利収入を得ることができる。なお、この無利子融資は、大手銀行も実行できるが、大手銀行は地方でのシェアが圧倒的に低く、また、融資上限4,000万円を必要とする小・中規模事業者との取引も少ない。このため、地銀や信用金庫等の地域金融機関で融資競争が過熱していると言われている¹¹¹。

民間金融機関による無利子融資について、一般社団法人「地域の魅力研究所」の多胡秀人代表理事は、「こうした融資を積み上げれば金融機関が役割を果たしたと考えるのは間違いである」旨をまず指摘し、「地域金融機関は、ノーリスクの融資など『過保護』な政策に慣れ切って、取引先を真剣に考える当事者意識を失いかねない」と警鐘を鳴らしている¹¹²。その上で、地域金融機関がすべきこととして、「お金を貸すだけじゃなく、コロナ時代に対応したモデルを一緒につくることだ。これまで（企業の成長性を見極めて融資する）事業性評価にどれだけ取り組んできたかが問われる¹¹³」としている。

金融機関が担保・保証に過度に依存して金融仲介を行うと、貸出先を審査するインセンティブが乏しく、期中モニタリング等が疎かになるという考え方をレイジー・バンク仮説¹¹⁴と言うが、こうした状態に我が国の地域金融機関が陥ることは望ましくない。コロナ禍を契機に、地域金融機関と事業者の関係が衰えてしまう懸念も否めず、こうした点に対し、金融庁は適宜チェックしていく必要がある。

次に、資本性劣後ローンであるが、その特性として、財務基盤の強化や呼び水効果等が期待できることは確かであるが、決して魔法の杖ではなく、その効果を過大に評価することは危険であると考ええる。

つまり、資本性劣後ローンには、前述のメリットがある一方で、以下のデメリットもあることを活用する企業が正しく認識しておく必要がある。具体的には、資本性劣後ローンを実行する金融機関は、企業が破綻すると債権回収がほぼ困難となるため、審査は通常の融資より厳格になり、企業の将来性評価にも相応の時間がかかる。金利も今般の制度設計では3年間は一律0.5%となっているが、4年目以降は直近決算の業績に応じて、赤字なら0.5%のまま据え置

¹¹¹ 『日本経済新聞』（令2.8.4）

¹¹² 『朝日新聞』（令2.6.25）

¹¹³ 『日本経済新聞』（令2.8.4）

¹¹⁴ 詳細は、村本孜「最近の中小企業金融の一側面－事業性評価と信用補完制度の見直し、そしてLazy Bank－」『中小企業支援研究』Vol. 5（平30.3.31）を参照。

かれるものの、黒字なら2.6%または2.95%に跳ね上がるため、ほかの融資制度よりも金利が高くなる場合もある。そして、最低5年間は期限前の返済はできないので、高い利率を払い続ける可能性もある¹¹⁵。

こうしたメリット・デメリットを企業が正しく理解した上で、コロナ後の成長軌道に乗せる原資として、資本金劣後ローンが活用されるよう、それを提供する日本公庫及び商工中金は十分な説明を行う必要がある。

(4) 廃業や倒産をいかに抑制するか

株式会社東京商工リサーチが2020年8月18日に公表した第7回「新型コロナウイルスに関するアンケート」調査によれば、新型コロナウイルスの収束が長引くと「廃業を検討する可能性がある」と回答した中小企業の割合が8.5%に上ったとしており、約357.8万社¹¹⁶ある中小企業のうち、単純計算で30万社を超える中小企業が廃業を検討していることになる。また、廃業検討の可能性を示した中小企業のうち、廃業時期を「1年以内」とした回答が約半数(44.9%)を占めており、先行きの厳しさを示している。

また、株式会社日本総合研究所が同年7月29日に公表した試算¹¹⁷によれば、「新型コロナの影響が長期化すれば、倒産件数の増加が避けられない。売上高経常利益率との相関をもとに試算すると、2020年度の倒産件数は、前年度に比べ3～4割増加し、約10年ぶりの高水準になる見込みであり、業種別では、売上が大幅に減少し、固定費に対する現預金比率が低い宿泊・飲食サービス等で、倒産が大幅に増加する可能性が大である」旨を示している。

倒産や廃業が急拡大すれば、失業者が急増し、社会不安が増幅する危険があるほか、中長期的な視点で見れば、日本経済の国際競争力という点でも問題であろう¹¹⁸。

持続化給付金、家賃支援給付金、資金繰り支援の三本柱を中心とした支援策を有効に活用することはもちろんのこと、企業自身が事業再編やデジタル化等による経営の効率化を進め、また、変化の中にある成長の芽をつかめるか否かが今後の課題であり、政府がそれらをどう後押しするかが問われている。

¹¹⁵ 『日刊工業新聞』(令2.6.18)

¹¹⁶ 平成28年度経済センサス活動調査による。

¹¹⁷ 北辻宗幹「2020年度の倒産件数は3～4割増加」『日本総研 リサーチ・アイ』(令2.7.29)

¹¹⁸ このほか、セーフティネット保証4号や危機関連保証は、100%の保証であり、政府の財政負担の問題も懸念される。

【参考文献】

村本孜「最近の中小企業金融の一側面－事業性評価と信用補完制度の見直し、そしてLazy Bank－」『中小企業支援研究』Vol. 5（平30. 3. 31）

森村秀樹「緊急経済対策の評価：及第点ながら一段のスピードアップが必要」『日本総研 Viewpoint』（令2. 4. 8）

矢嶋康次、鈴木智也「資金繰り支援策の現状と課題「複雑な制度」「支給のタイムラグ」」『ニッセイ基礎研究所 研究員の眼』（令2. 4. 15）

熊野英生「持続化給付金の弱点」『第一生命経済研究所 マクロ経済分析レポート』（令2. 5. 1）

木内登英「事業者の家賃支援策で与党案」『木内登英の Global Economy & Policy Insight』（令2. 5. 11）

北辻宗幹「2020年度の倒産件数は3～4割増加」『日本総研 リサーチ・アイ』（令2. 7. 29）

（内線 75265）