# 参議院常任委員会調査室・特別調査室

| | |
|---|---|
| **論題** | 中小企業の過剰債務問題と今後の政策の方向性<br>～コロナ禍で苦境にある中小企業の財務と事業再構築への課題～ |
| **著者 / 所属** | 柿沼 重志・加藤 史憲・上谷田 卓/ 経済産業委員会調査室 |
| **雑誌名 / ISSN** | 経済のプリズム / 1882-062X |
| **編集・発行** | 参議院事務局 企画調整室（調査情報担当室） |
| **通号** | 205 号 |
| **刊行日** | 2021-10-7 |
| **頁** | 25-52 |
| **URL** | https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/keizai_prism/backnumber/r03pdf/202120502.pdf |

※ 本文中の意見にわたる部分は、執筆者個人の見解です。

※ 本稿を転載する場合には、事前に参議院事務局企画調整室までご連絡ください（TEL 03-3581-3111（内線 75044）／ 03-5521-7683（直通））。

# 中小企業の過剰債務問題と今後の政策の方向性[1]

## ～コロナ禍で苦境にある中小企業の財務と事業再構築への課題～

経済産業委員会調査室　柿沼　重志・加藤　史憲・上谷田　卓

１．はじめに
２．過剰債務を抱える中小企業
３．今後の政策対応をめぐる課題と論点
４．おわりに

### １．はじめに

コロナ禍で中小企業の経営は苦境に陥り、それに対し、政府は各種の資金繰り支援や持続化給付金等の政策的な支援を実施してきた。そうした効果もあり、倒産件数は今のところは抑制的に推移している。しかしながら、その一方で、実質無利子・無担保融資（いわゆるゼロ・ゼロ融資）などを背景として、中小企業は債務を過剰に抱えてしまっており、中小企業の過剰債務問題に対する懸念が高まっている[2]。同問題は、個別企業の問題のみならず、地域経済の問題、ひいては日本経済全体の問題となりかねない非常に難しい課題であり、負の影響を最小限にとどめるべく、政策的対応を行うことが喫緊の課題となっている。

こうした点を踏まえ、2021年６月18日に閣議決定された「成長戦略実行計画」では、「事業再構築を進めるためには、債務処理の問題は避けて通ることが出来ないことを踏まえ、事業再構築・事業再生の環境整備を図る」とされた上で、①中小企業の実態を踏まえた事業再生のための私的整理[3]等のガイドラインの策定について検討すること、②事業再生に関わる私的整理等に対する金融機関等の取組を促す施策を検討すること等が明記された。

---

[1] 本稿は脱稿（９月 17 日）時点の情報に基づき執筆している。

[2] 過剰債務に苦しむ大企業や中堅企業も存在し、2021 年６月 18 日に閣議決定された「成長戦略実行計画」においても、「大企業・中堅企業の事業再構築・事業再生の環境整備」が俎上に上っているが、本稿では、主に中小企業の過剰債務問題について論じることとする。

[3] 法的整理が裁判所の監督下において行われるのに対し、私的整理は、裁判所の監督によって再建するのではなく、金融機関などの大口債権者による協議によって、債務者の再建を進める手続のことを指す。

本稿では、まず、コロナ後の主な中小企業向け支援策について、その概要や実績について、まとめる。次に、コロナ後の中小企業をめぐる経営環境や資金繰りの状況、そして過剰債務の実情について、各種経済データ等を整理する。その上で、中小企業の事業再構築や私的整理の見直し及び個人破産への対応を始めとした今後の政策対応をめぐる課題と論点を示しつつ、若干の検討を加えることとしたい。

## ２．過剰債務を抱える中小企業

### 2-1 コロナ後の主な中小企業向け支援策[4]

#### （１）持続化給付金、家賃支援給付金

##### ア　持続化給付金

2020 年４月、新型コロナウイルス感染症の感染拡大に伴い、１回目の緊急事態宣言が発令された。また、持続化給付金の創設等を内容とする「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。

持続化給付金は、感染症拡大により、特に大きな影響を受けている事業者（中堅・中小企業、個人事業者）に対して、事業の継続を支えるための給付金（上限額は法人 200 万円、個人事業者 100 万円[5]）である。

持続化給付金が措置された令和２年度第１次補正予算は 2020 年４月 30 日に成立し、その後、同給付金の申請受付は同年５月１日から開始され、2021 年２月 15 日に申請受付を終了した。給付実績は、約 441 万件の申請に対して約 424 万件の給付が行われ、その給付金額は約 5.5 兆円[6]となっている（給付終了時点）。

##### イ　家賃支援給付金

持続化給付金創設後も、緊急事態宣言が延長される中、家賃等の固定費の負担に対する追加的な支援を求める事業者からの意見が強まった。それを受けて、

---

[4] 感染防止協力金（時短営業協力金、休業協力金）や雇用調整助成金も中小企業の経営の下支えに大きな役割を果たしてきているが、本稿で取り扱う対象は、経済産業省関係の主な中小企業向け支援策に対象を絞ることとする。なお、コロナ禍の主な支援策の詳細については、柿沼重志、加藤史憲、谷合まどか「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－」『経済のプリズム』第 190 号（2020.9）を参照。

[5] 給付対象者は、2020 年 12 月までに売上が前年同月比 50%以上減少した月がある者であり、給付額は、前年の総売上－（前年同月比▲50%月の売上×12 か月）により計算される。

[6] 令和２年度第１次補正予算（約 2.3 兆円）に加え、令和２年度第２次補正予算、令和２年度予備費等で追加措置が行われ、予算総額は約 5.7 兆円（事務費を含む）となっている。

安倍内閣総理大臣（当時）は、2020 年５月 14 日の記者会見において、感染症の影響が長期化していることを踏まえ、家賃負担を軽減するための新たな給付金（家賃支援給付金）の創設を表明した。同給付金は、緊急事態宣言の延長等により、売上の減少に直面する事業者（中堅・中小企業、個人事業者）の事業継続を下支えするため、地代・家賃（賃料）の負担を軽減する給付金（上限額は法人 600 万円、個人事業者 300 万円[7]）を支給するものである。

家賃支援給付金（として約２兆円）が計上された令和２年度第２次補正予算が 2020 年６月 12 日に成立し、申請受付は７月 14 日から開始され、2021 年２月 15 日に終了した。給付実績は、約 108 万件の申請に対して約 104 万件の給付が行われ、給付金額は約 9,000 億円[8]となっている（給付終了時点）。

### （２）一時支援金、月次支援金

#### ア　一時支援金

2021 年１月に２回目の緊急事態宣言が発令されたことを受け、梶山経済産業大臣は、飲食店への納入事業者[9]などの厳しい状況に置かれる者について、政府として一時金による支援を行う旨を表明し[10]、「緊急事態宣言の影響緩和に係る一時支援金」（以下「一時支援金」という。）が創設されることとなった。一時支援金は、2021 年１月から３月にかけて発令された緊急事態宣言に伴う飲食店の時短営業又は不要不急の外出・移動の自粛により、売上が 50％以上減少した中小企業・個人事業者等に対して、中小企業等が上限 60 万円、個人事業者等が上限 30 万円を給付するもの[11]である。同支援金は、３月８日に申請受付が開始され、６月 15 日に受付を終了している。

一時支援金や後述の「緊急事態措置又はまん延防止等重点措置の影響緩和に係る月次支援金」（以下「月次支援金」という。）の財源は、令和２年度予備費

---

[7] 給付対象者は、2020 年５月から 12 月のうち、１か月で前年同月比 50％以上減少又は連続する３か月の合計で前年同期比 30％以上減少した者となっている。

[8] 家賃支援給付金の給付が想定よりも少なかったため、未消化分の予算については、財政法上認められている予算の流用によって、持続化給付金等の財源に回されている。

[9] 背景として、時短要請等に応じた飲食店に対しては１日当たり３万円～10 万円の協力金が支給されるが、飲食店への納入事業者等は協力金が支給されず、支援を求める声があった。

[10] 閣議後記者会見（2021.1.12）。会見時は、上限額が法人 40 万円、個人事業者 20 万円であったが、２月の緊急事態宣言延長に伴い、それぞれ 60 万円、30 万円に増額された。

[11] 給付対象者は、①緊急事態宣言（令和３年１月）の発令地域の飲食店と直接・間接の取引があること、②宣言地域における不要不急の外出・移動の自粛による直接的な影響を受けていることのいずれかに該当する者で、2019 年比又は 2020 年比で、2021 年１月から３月の売上が 50％以上減少している者となっている。給付額は、2019 年又は 2020 年の対象期間の合計売上－2021 年の対象月の売上×３か月により計算される。

等が用いられ、事業規模は合わせて約 7,000 億円となっている。給付実績については、約 57 万件の申請に対して約 55 万件の給付、給付額は約 2,200 億円となっている（2021 年８月 19 日時点）。

### イ　月次支援金

2021 年３月に２回目の緊急事態宣言は解除されたが 、その後の感染拡大に伴い、４月にまん延防止等重点措置が公示され、さらに、３回目の緊急事態宣言が発出された。これを受けて、４月 28 日に、一時支援金と同様のスキームを活用し、月次で事業者へ支援を行う月次支援金の創設が公表された。月次支援金は、2021 年の４月以降に実施される緊急事態措置又はまん延防止等重点措置に伴う飲食店の休業・時短営業や外出自粛等の影響により、売上が 50%以上減少した中小企業・個人事業者等に対して、中小企業等が月額上限 20 万円、個人事業者等が月額上限 10 万円を給付するものである。同支援金（４月分）は６月 16 日に申請受付が開始されている[12]。給付実績については、約 104 万件の申請に対して、約 51 万件の給付、給付額は約 603 億円となっている（2021 年８月 19 日時点）。

## （３）実質無利子・無担保融資

コロナ禍で苦境にあえぐ中小企業の資金繰りを支えるため、各種の資金繰り支援策が講じられてきたが、最も強力な支援策と位置付けられるのが株式会社日本政策金融公庫（以下「日本公庫」という。）等の政府系金融機関や民間金融機関による実質無利子・無担保融資（以下「ゼロ・ゼロ融資」という。）である。

政府系金融機関によるゼロ・ゼロ融資は、「新型コロナウイルス感染症特別貸付[13]」、「新型コロナウイルス対策マル経融資[14]」、「危機対応融資[15]」により借入

---

[12] ４月及び５月分の申請受付は８月 15 日で終了している。６月分以降の申請期間は、原則、対象月から２か月間（例えば、８月分は９月１日から 10 月 31 日）となっている。

[13] 「新型コロナウイルス感染症特別貸付」とは、日本公庫等が、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、無担保であり、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。

[14] 「新型コロナウイルス対策マル経融資」とは、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・無保証人で日本公庫等が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%引下げるほか、据置期間は運転資金で３年以内、設備資金で４年以内。

[15] 「危機対応融資」とは、株式会社商工組合中央金庫（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、金利は当初３年間が基準金利▲0.9%、４年目以降は基準金利。

れを行った中小企業者等のうち、売上高が急減[16]した者に対し最長３年間分の利子相当額を一括で助成することによって、実質無利子・無担保となる融資であり、2020年３月より開始され、2021年末まで継続する方針が示されている[17]。

政府系金融機関によるゼロ・ゼロ融資開始後、融資申込が急増したことを受け、融資窓口拡充の観点から、民間金融機関によるゼロ・ゼロ融資が2020年５月から開始された。これは、都道府県等による制度融資においてセーフティネット保証４号[18]・５号[19]、危機関連保証[20]のいずれかを利用した場合に、保証料補助や利子補給により実質無利子・無担保となる融資である。なお、民間金融機関によるゼロ・ゼロ融資は2021年３月末で申請受付が終了している。

政府系金融機関のゼロ・ゼロ融資等[21]の実績は、承諾件数が約87.6万件、金額が約16.3兆円となっている（2021年６月30日時点）。また、民間金融機関の信用保証付融資（新型コロナ対応分）は、信用保証協会による承諾件数が約188.3万件、金額が約35.9兆円となっている（2021年６月30日時点）。そのうち、民間金融機関によるゼロ・ゼロ融資は、承諾件数が約136.7万件、金額が約23.4兆円となっている（融資の実行期限である2021年５月31日時点）。

ゼロ・ゼロ融資は、中小企業の資金繰り支援という一面だけを捉えれば、強力な支援策として、十二分に機能したと考えられるが、その副作用として、中小企業の過剰債務問題を生んだとも言える[22]。

---

16 最近１か月等と前３年のいずれかの年の同期を比較して、小規模企業者の場合▲15%、それ以外の企業者の場合▲20%が要件となっている。

17 申込期限は、2020年12月の経済対策で「当面今年前半まで」とされていたが、2021年５月に足下の感染状況や資金繰りの状況を踏まえ「当面年末まで」継続する方針が示された。

18 セーフティネット保証４号は、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（2020年３月全都道府県を対象に指定）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）するものである。

19 セーフティネット保証５号は、特に重大な影響が生じている業種（2020年５月全業種を対象に指定）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）するものである。

20 危機関連保証は、全国の中小企業・小規模企業の資金繰りがひっ迫していることを踏まえ、全国・全業種の事業者を対象として、一般枠、セーフティーネット４号・５号とは別枠（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▲15%以上減少等の場合）するものであり、2020年３月に発動。

21 実質無利子とならない融資も含んだデータ。

22 特に、民間金融機関によるゼロ・ゼロ融資に対しては、（株）東京商工リサーチの友田信男常務情報本部長が、「金融機関にとってゼロ・ゼロ融資はノーリスクで、金利競争のマイナス分を取り戻す機会だ。しかし今後、中小企業が倒産した場合、同時に不良債権化し、金融機関にも深刻な影響を及ぼすことは避けられない」という評価をしている（友田信男「中小企業への融資が細る　地銀・信金は不良債権増加へ」『週刊エコノミスト』（2021.6.1））。

なお、信用保証協会の保証承諾の件数、承諾額の推移を見ると、2020 年の６月がそのピークとなっている。また、保証債務残高自体の増加基調は 2021 年５月まで止まらず、2021 年６月以降にようやく減少に転じている（図表１）。

**図表１　信用保証協会による保証承諾、保証債務残高の推移**

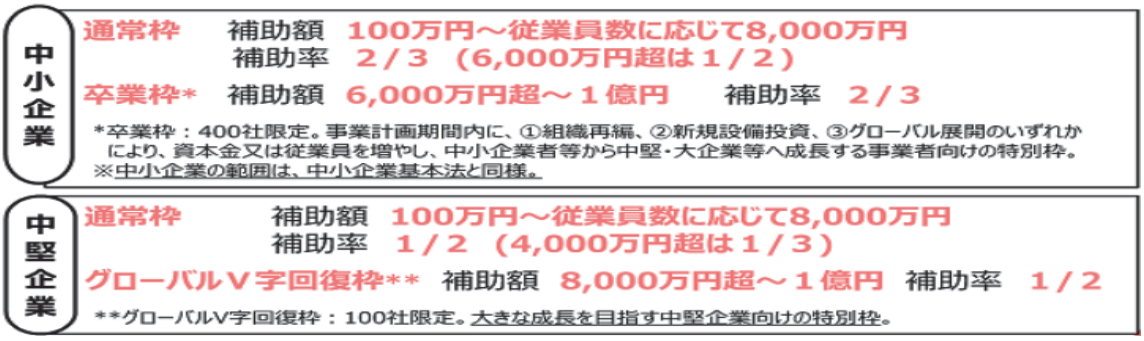
| | 保証承諾 | | | | 保証債務残高 | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 件数（件） | 前年同月比 | 金額（百万円） | 前年同月比 | 金額（百万円） | 前年同月比 |
| 2020 年4月 | 132,576 | 305.3% | 2,654,871 | 533.5% | 22,220,923 | 105.9% |
| 5月 | 234,742 | 512.3% | 4,488,823 | 807.0% | 24,572,352 | 118.2% |
| 6月 | 319,527 | 579.9% | 5,841,691 | 826.4% | 28,937,906 | 139.6% |
| 7月 | 264,604 | 465.4% | 4,956,162 | 684.2% | 32,580,261 | 157.4% |
| 8月 | 176,627 | 358.0% | 3,152,109 | 496.5% | 35,072,327 | 169.8% |
| 9月 | 144,661 | 227.7% | 2,507,344 | 296.0% | 37,024,710 | 179.2% |
| 10 月 | 97,802 | 190.9% | 1,516,048 | 239.2% | 38,193,527 | 185.1% |
| 11 月 | 89,431 | 166.7% | 1,355,521 | 201.0% | 38,814,263 | 188.5% |
| 12 月 | 120,260 | 184.4% | 1,735,357 | 205.8% | 39,756,975 | 192.2% |
| 2021 年1月 | 58,752 | 146.1% | 825,877 | 160.6% | 40,088,897 | 195.0% |
| 2月 | 100,362 | 218.8% | 1,753,434 | 298.9% | 40,515,579 | 197.9% |
| 3月 | 207,266 | 204.5% | 4,336,176 | 252.2% | 41,981,685 | 201.8% |
| 4月 | 83,106 | 62.7% | 1,598,720 | 60.2% | 43,267,937 | 194.7% |
| 5月 | 34,574 | 14.7% | 458,816 | 10.2% | 43,302,352 | 176.2% |
| 6月 | 43,105 | 13.5% | 534,685 | 9.2% | 43,140,547 | 149.1% |
| 7月 | 38,249 | 14.5% | 476,451 | 9.6% | 42,956,784 | 131.8% |

（出所）一般社団法人全国信用保証協会連合会「信用保証実績の推移」に基づき作成

### （４）事業再構築補助金

事業再構築補助金は、業種転換、事業再編等といった事業再構築に意欲を有する中小企業等の挑戦を支援することで、日本経済の構造転換を促すことを目的とするものであり[23]、令和２年度第３次補正予算で１兆 1,485 億円が措置されている。なお、補助額・補助率は以下のとおりである（図表２）。

**図表２　事業再構築補助金の補助額・補助率**




（注）そのほか、緊急事態宣言特別枠（第１回公募から）、最低賃金枠・大規模賃金引上枠（第３回公募から）が設けられている。
（出所）経済産業省資料

[23] 売上要件（コロナ以前より 10%減少等）のほか、事業計画を認定経営革新等支援機関（経済産業大臣の認定を受けた金融機関や税理士等）と策定すること等が申請要件となっている。

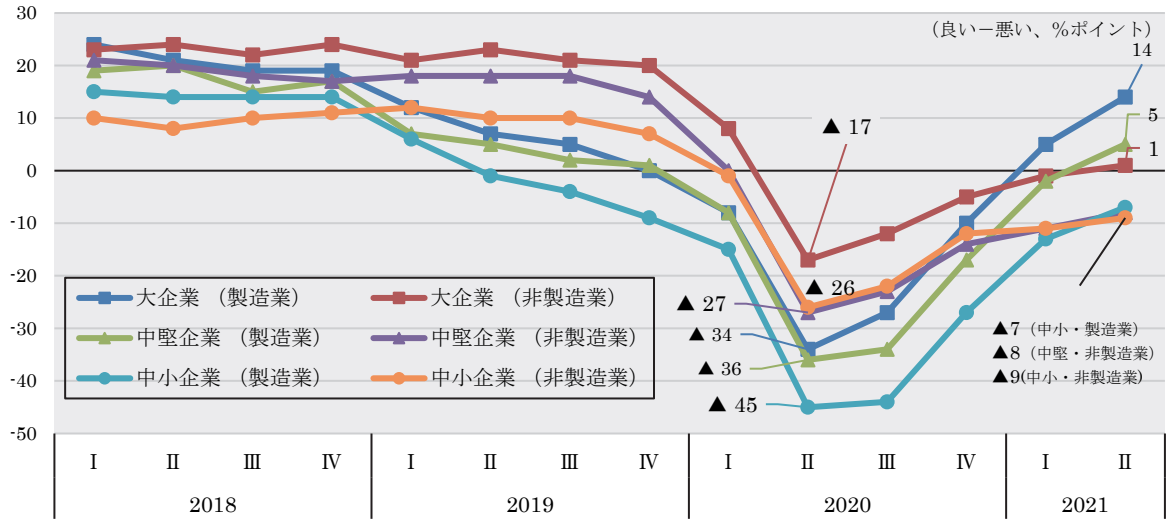
事業再構築補助金の第１回公募[24]は４月 15 日から５月７日まで行われ、６月 16 日及び 18 日に採択結果が公表され、22,231 件の申請に対して、採択件数が 8,016 件、補助額が約 2,189 億円となっている。また、第２回公募は５月 20 日から７月２日まで行われ、９月２日に採択結果が公表され、20,800 件の申請に対して採択件数が 9,336 件、補助額が約 2,226 億円となっている。

## 2-2. コロナ禍の中小企業をめぐる経営環境

### （１）企業の景況感

新型コロナウイルス感染症の拡大を受け、企業の景況感は大きく落ち込んだが、各種支援策の効果等もあり、いずれの規模の企業においても景況感は回復傾向にある。しかし、中小企業の景況感の回復は大・中堅企業と比べて遅れており、依然としてマイナス圏で推移している（図表３）。

図表３　企業の景況感（企業規模別）




（注）大企業：資本金 10 億円以上の企業、中堅企業：資本金１億円以上 10 億円未満の企業、中小企業：資本金 2,000 万円以上１億円未満の企業をそれぞれ示す。
Ⅰ：各年３月調査、Ⅱ：各年６月調査、Ⅲ：各年９月調査、Ⅳ：各年 12 月調査による結果を示す。
（出所）日本銀行「全国企業短期経済観測調査」に基づき作成

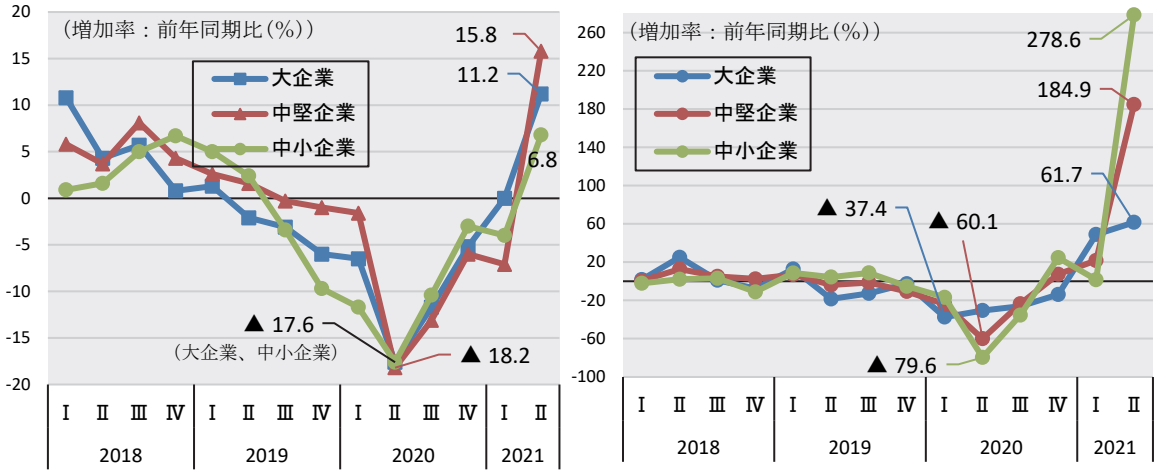
### （２）企業の業績

#### ア　企業規模別

[24] 同補助金は、計画の立案、調整及び実施に長期間を要する上、新型コロナの状況によってはさらに実施が遅れる可能性もあることから、複数年度にわたって弾力的な執行を行う必要があるとして、2021 年度～2022 年度の原則２年度にわたる基金事業（2021 年度中に５回程度公募し、2022 年度までに補助事業実施）として実施されている。

コロナ禍の企業業績を規模別に見ると、2020年上半期は緊急事態宣言の発令に伴う外出自粛・休業等の要請の影響を受け、企業規模にかかわらず売上高及び経常利益[25]ともに大きく落ち込んだ（図表４）。特に、2020年第２四半期の中小企業の経常利益の減益幅（▲79.6%）が大・中堅企業よりも大きい点が特徴的である[26]。2020年下半期以降については、各種の資金繰り支援や持続化給付金等の効果[27]もあり、企業業績は徐々に持ち直しを見せている。ただし、2021年については、コロナ禍の影響が甚大である2020年を基準としての前年同期比であるため、見かけ上の伸びが跳ね上がり、その評価には留意が必要である（図表４及び図表６～８について同様）。

**図表４　売上高（左図）・経常利益（右図）の増加率（企業規模別）**




（注）大企業：資本金 10 億円以上の企業、中堅企業：資本金１億円以上 10 億円未満の企業、中小企業：資本金 1,000 万円以上１億円未満の企業をそれぞれ示す。また、Ⅰ：各年１～３月、Ⅱ：各年４～６月、Ⅲ：各年７～９月、Ⅳ：各年 10～12 月の調査結果に基づく増加率を示す（図表４～７で同じ）。
（出所）財務省「法人企業統計調査（四半期調査）」に基づき作成

そこで、実額ベースで 2021 年４－６月期の売上高及び経常利益をコロナ前の 2019 年４－６月期の水準と比較すると、中小企業は売上高及び経常利益のいずれについてもコロナ前の水準に回復できておらず、特に経常利益はコロナ前の水準よりを大きく割り込んでいる状況にある。一方、大企業や中堅企業は、

[25] 営業利益（売上高－（売上高原価＋販管費））＋営業外収益－営業外費用
[26] その要因の一つとして、中小企業は相対的に人件費等の固定費の割合が高く、売上げ急減時に固定費の削減を通じた収益改善が図りにくい構造にあることが挙げられている（谷口栄治「コロナ禍で中小企業の財務状況はどう変化したか」『日本総研リサーチ・フォーカス No. 2021-01』（2021. 7） ８頁）。
[27] 法人企業統計調査では、各種の給付金等は「その他の営業外収益」に分類されており、当該費目の 2020 年度の対前年度増加率は約 70%となっている。

売上高ではまだコロナ前の水準には回復していないものの、経常利益は既にコロナ前の水準を超えていることが分かる（図表５）[28]。

**図表５　コロナ前後の売上高及び経常利益の比較（企業規模別、実額ベース）**

単位：億円、％

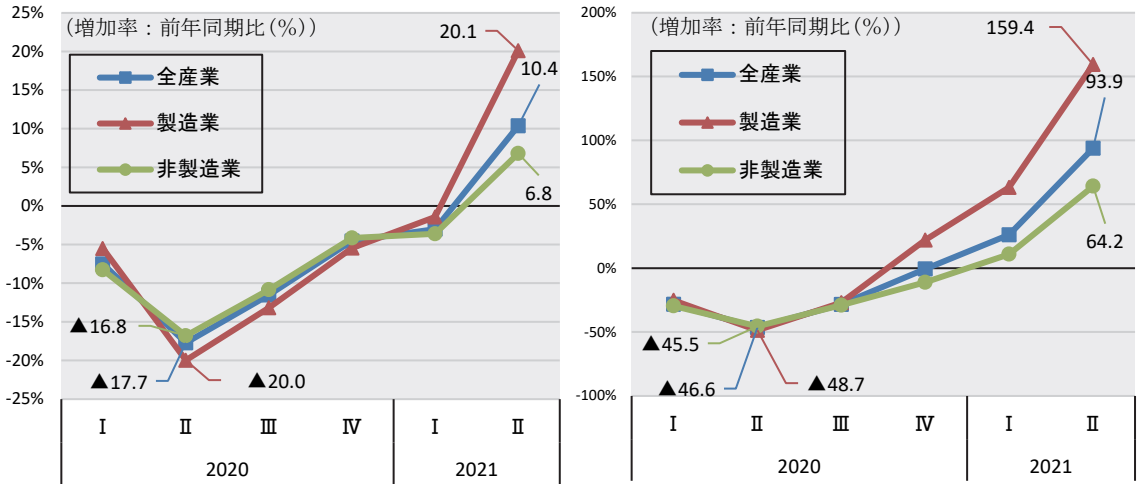
| | 売上高 | | | 経常利益 | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2019 年<br>４－６月期 | 2021 年<br>４－６月期 | 比較<br>増減 | 2019 年<br>４－６月期 | 2021 年<br>４－６月期 | 比較<br>増減 |
| 大企業 | 1,405,388 | 1,288,682 | ▲8.3 | 145,232 | 163,113 | 12.3 |
| 中堅企業 | 708,627 | 671,073 | ▲5.3 | 28,142 | 32,015 | 13.8 |
| 中小企業 | 1,345,104 | 1,184,305 | ▲12.0 | 58,950 | 45,608 | ▲22.6 |

（出所）財務省「法人企業統計調査（四半期調査）」に基づき作成

### イ　業種別

企業業績を業種別に見ると、2020年上半期は外需減少等の影響を受けた製造業の売上高の減少率（▲20.0％）が非製造業（▲16.8％）よりも大きかったが、2021年第２四半期の売上高の増加率は製造業（20.1％増）が非製造業（6.8％増）よりも大きくなっている。同様に、経常利益も2020年第４四半期以降、製造業の増加率が非製造業よりも顕著に大きくなっている（図表６）。

**図表６　売上高（左図）及び経常利益（右図）の増加率（業種別）**



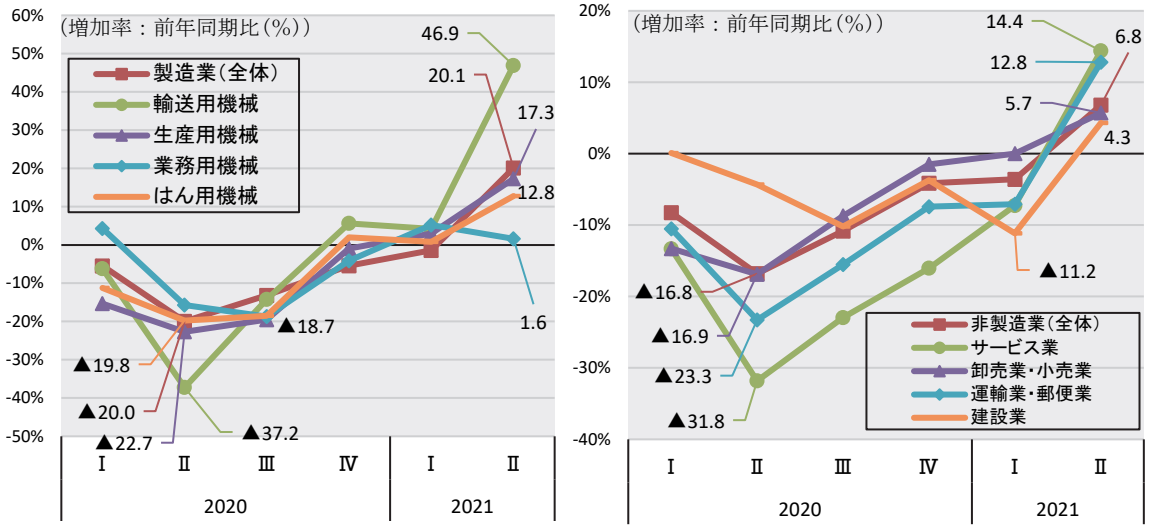

（出所）財務省「法人企業統計調査（四半期調査）」に基づき作成

なお、個別の業種別で見た場合、コロナによる影響やその後の回復の度合

[28] 売上高が減少している一方で、経常利益が伸びているのは、利益率要因（売上原価や販売管理費などのコスト削減によるもの）や営業外費用要因（金利などの支払利息などによるもの）及び営業外収益要因（海外子会社からの配当金などによるもの）が複合的に寄与しているものと考えられる。

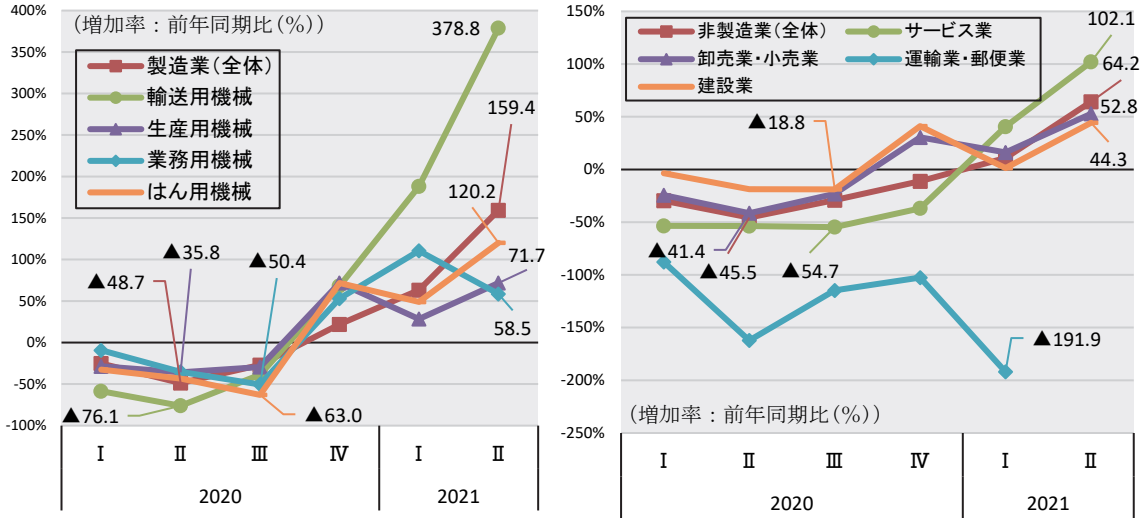
いには差異が見られ、後者はK字回復ともいわれる。例えば、輸送用機械の業績が急速に改善し、2020年第４四半期には売上高及び経常利益ともにコロナ前の水準又はそれ以上の水準に拡大するなど業績が上向いている一方で、運輸業・郵便業等の業績は2020年に大きく落ち込み、2021年以降も本格的な回復には至っていない点が特徴的である（図表７及び図表８）。

**図表７　主な業種間の売上高の増加率（左図：製造業、右図：非製造業）**




（出所）財務省「法人企業統計調査（四半期調査）」に基づき作成

**図表８　主な業種間の経常利益の増加率（左図：製造業、右図：非製造業）**

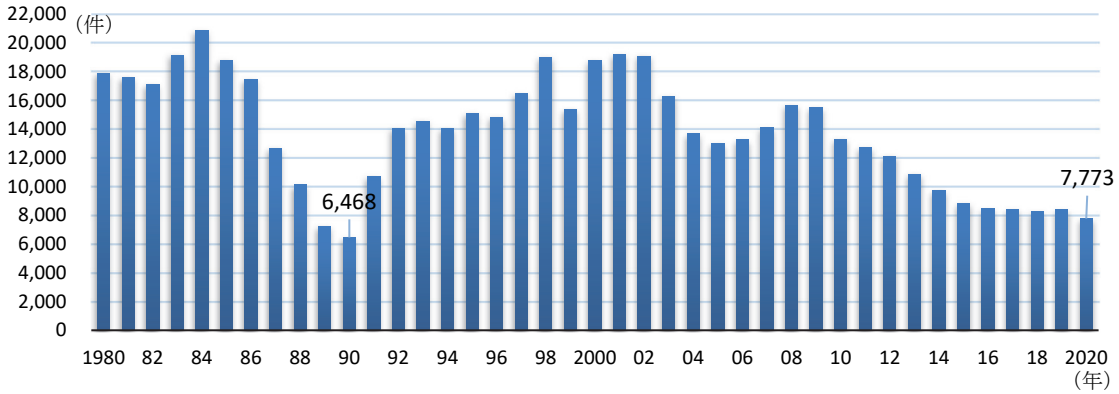



（注）運輸業・郵便業の 2021 年Ⅱ期の増減率は前年同期の数値が負数のため算出できない。
（出所）財務省「法人企業統計調査（四半期調査）」に基づき作成

### （３）企業倒産、コロナ関連破たん、休廃業・解散[29]

2020 年の企業倒産件数について、(株) 東京商工リサーチの調査では、各種の資金繰り支援や持続化給付金等の効果もあり、7,773 件（前年比▲7.3%）に減少し、1990 年以来 30 年ぶりに 8,000 件を割り込むこととなった（図表９）。

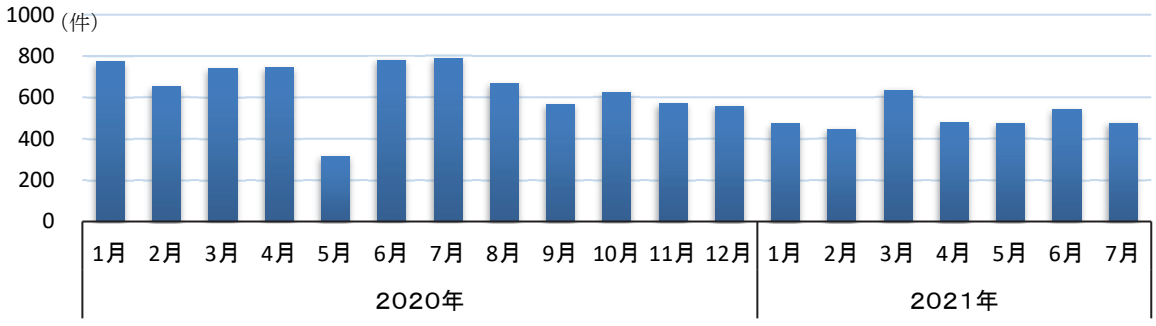
図表９　倒産件数の推移（年次）




（注）倒産とは、企業が債務の支払不能に陥ったり、経済活動を続けることが困難になった状態となることを意味する。なお、負債総額 1,000 万円以上の倒産を集計対象としており、私的整理（取引停止処分、内整理）も倒産に含んでいる。
（出所）（株）東京商工リサーチ「全国企業倒産状況」等に基づき作成

なお、2021 年に入ってからの月次の倒産件数を見ると、これまでのところ前年よりも抑制的に推移している（図表 10）。ただし、今後については、倒産件数の増加を予測する声[30]もあり、予断を許さない状況にある。

図表10　倒産件数の推移（月次）

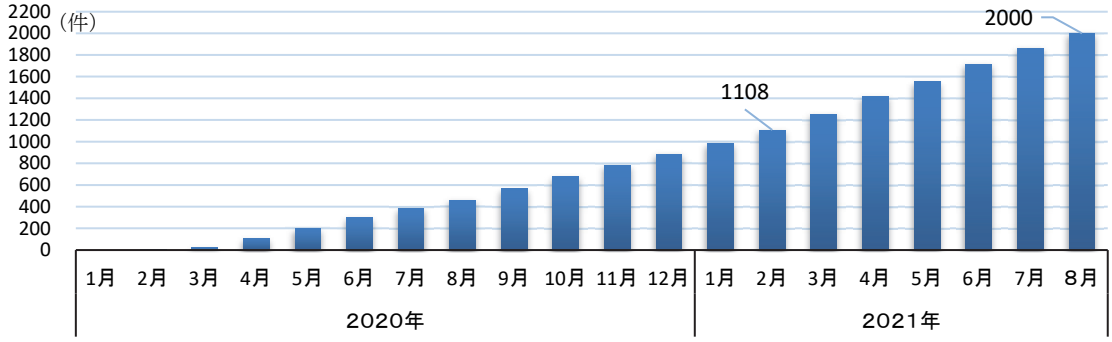



（出所）（株）東京商工リサーチ「全国企業倒産状況」等に基づき作成

[29] 我が国の企業倒産及び休廃業・解散件数については、(株) 東京商工リサーチ及び (株) 帝国データバンクが独自の定義に基づき、集計を行い、その結果が随時公表されているが、本稿では前者の調査を紹介することとし、それらの傾向に違いが見られる場合には、その旨を脚注で示している。なお、休廃業・解散と倒産の違い等については本稿末の参考資料を参照。
[30] みずほリサーチ&テクノロジーズ調査部「倒産増加リスクをどうみるか」『みずほインサイト』(2021.8.6) １～５頁、『日刊工業新聞』(2021.8.11)、『日本経済新聞』(2021.7.17) 等

さらに、新型コロナウイルス感染症関連の経営破たんについて、(株)東京商工リサーチの調査では、2021 年２月に累計 1,000 件を超え、その後 2021 年８月 31 日には累計 2,000 件に達した（図表 11)。業種別に見た場合には、飲食業が最多（366 件）となっている[31]。

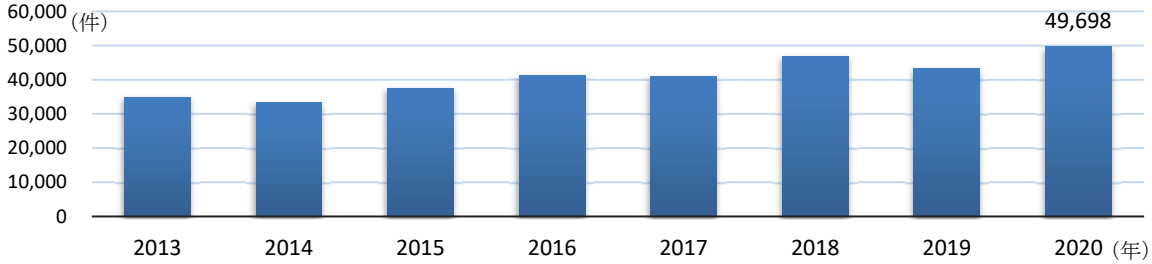
**図表11　「新型コロナウイルス」関連破たんの推移（月別累計）**




（注）2021 年８月 31 日時点の調査結果に基づく推移を示す。
「新型コロナウイルス」関連破たんは、負債 1,000 万円未満の経営破たんも含み、担当弁護士、当事者から要因の言質が取れたもの等を集計しており、経営破たんの判明日を基準としている。
2020 年１月は０件、2020 年２月は２件、2020 年３月は 25 件の破たんが確認されている。
（出所）（株）東京商工リサーチ「新型コロナウイルス関連破たん状況調査」に基づき作成

他方、2020 年の休廃業・解散件数については、(株)東京商工リサーチの調査では、49,698 件（前年比 14.6%増）となっており[32]、後継者難にコロナ禍が追い打ちをかけ、事業継続を断念した中小企業が少なくなかったことが示唆される（図表 12）[33]。

**図表12　休廃業・解散件数の推移（年次）**



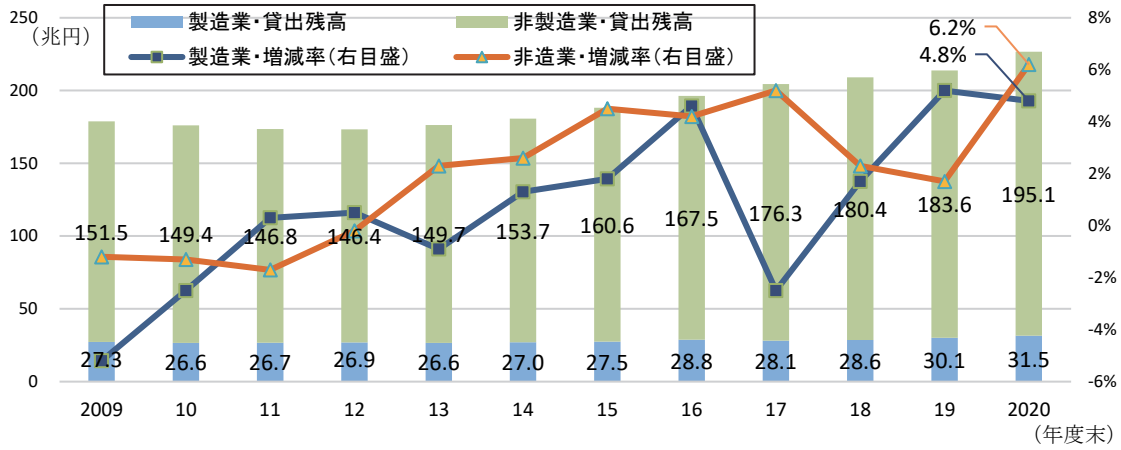

（注）休廃業は、特段の手続をとらず、資産が負債を上回る資産超過状態で事業を停止すること。
解散は、事業を停止し企業の法人格を消滅させるために必要な清算手続に入った状態になること。
（出所）（株）東京商工リサーチ「『休廃業・解散企業』動向調査」に基づき作成

[31] 詳細は（株）東京商工リサーチウェブサイト<https://www.tsr-net.co.jp/news/analysis/20210831_04.html>（2021.8.3）を参照。
[32] なお、(株)帝国データバンクの調査では、2020 年の休廃業・解散件数は、56,103 件（前年比▲5.3%）となっており、調査によって差異が見られる点に留意する必要がある。
[33] 『読売新聞』(2021.9.10)

## 2-3. 中小企業向け貸出の状況と中小企業の財務状況

中小企業向けの貸出残高は、積極的な資金繰り支援の結果、2020年度末で、製造業31.5兆円（前年度比4.8%増）、非製造業で195.1兆円（前年度比6.2%増）となっている（図表13）。業種別では、コロナ禍で苦境が続く宿泊業・飲食業で前年同期比20%を超える伸び率にあるほか、生活関連サービス業・娯楽業も高い伸び率にある（図表14）。

図表13　中小企業向け貸出残高及び増加率（前年度末比）の推移




（出所）日本銀行「貸出先別貸出金」に基づき作成

図表14　中小企業の業種別貸出残高の増減率（前年同期比）の推移

単位：兆円、%

| | 2020.3 | | 2020.6 | | 2020.9 | | 2020.12 | | 2021.3 | | 2021.6 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 残高 | 増減率 | 残高 | 増減率 | 残高 | 増減率 | 残高 | 増減率 | 残高 | 増減率 | 残高 | 増減率 |
| 中小企業 | 213.7 | 2.3 | 219.6 | 5.6 | 222.2 | 6.1 | 223.8 | 5.7 | 226.5 | 6.0 | 224.1 | 2.1 |
| 製造業 | 30.1 | 5.3 | 32.6 | 11.0 | 32.7 | 9.9 | 32.3 | 7.7 | 31.5 | 4.8 | 30.5 | ▲ 6.4 |
| 非製造業 | 183.6 | 1.8 | 187.1 | 4.7 | 189.5 | 5.5 | 191.5 | 5.4 | 195.0 | 6.2 | 193.6 | 3.5 |
| 建設業 | 9.6 | ▲ 0.5 | 9.7 | 8.1 | 10.5 | 13.0 | 11.1 | 15.3 | 11.3 | 16.7 | 10.7 | 10.5 |
| 不動産業 | 78.2 | 2.9 | 78.9 | 3.6 | 79.3 | 3.4 | 79.6 | 3.1 | 80.6 | 3.1 | 80.7 | 2.3 |
| 運輸業<br>郵便業 | 10.2 | 0.8 | 10.8 | 6.7 | 10.8 | 8.0 | 11.1 | 9.1 | 11.2 | 9.1 | 11.2 | 3.7 |
| 卸売業 | 15.8 | ▲ 1.7 | 16.1 | 2.5 | 16.3 | 2.8 | 16.6 | 3.8 | 16.4 | 4.0 | 16.1 | 0.5 |
| 小売業 | 8.6 | 5.5 | 9.2 | 13.8 | 9.6 | 15.1 | 9.8 | 15.0 | 9.9 | 14.8 | 9.9 | 6.8 |
| 宿泊業<br>飲食業 | 3.5 | 2.8 | 4.2 | 21.5 | 4.4 | 29.1 | 4.5 | 29.4 | 4.5 | 27.7 | 4.6 | 8.3 |
| 生活関連サービス、娯楽業 | 2.9 | ▲ 1.9 | 3.2 | 9.5 | 3.4 | 17.7 | 3.5 | 17.4 | 3.4 | 17.2 | 3.5 | 6.8 |
| 医療福祉 | 8.7 | ▲ 1.2 | 8.9 | 2.8 | 9.1 | 6.6 | 9.3 | 7.1 | 9.3 | 7.4 | 9.3 | 4.5 |

（注）卸売業：資本金1億円以下又は常用従業員100人以下、小売業・飲食業：資本金500万円以下又は常用従業員50人以下、それ以外：資本金3億円以下又は常用従業員：300人以下の企業。

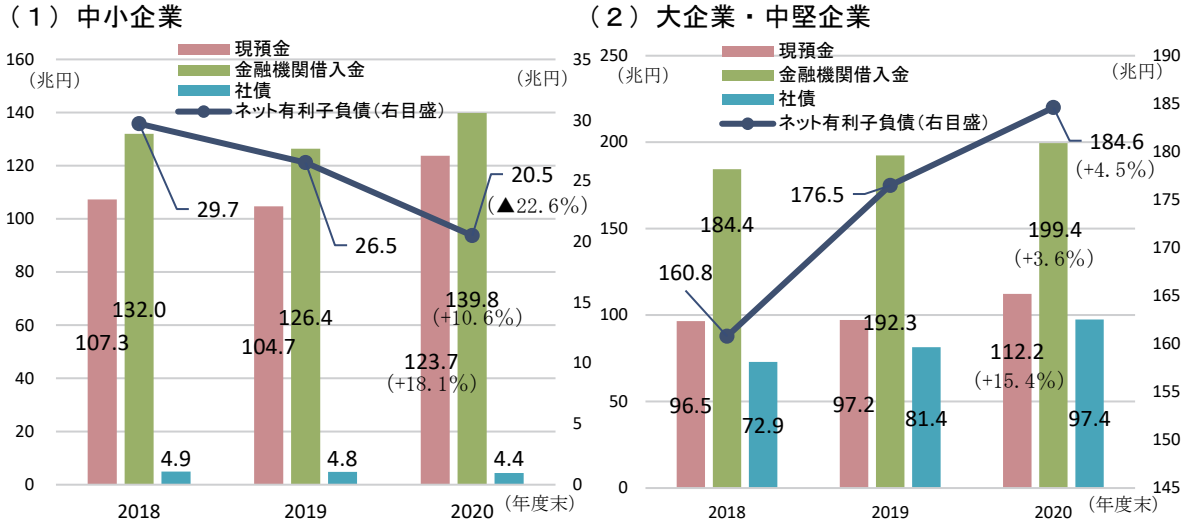
（出所）日本銀行「貸出先別貸出金」に基づき作成

### （1）中小企業の財務状況

2020年度の中小企業の財務状況を見ると、金融機関からの借入金残高が増加

（前年度比10.6%増）しているが、その一方で現預金残高も増加（前年度比18.1%増）している点が特徴的である。その結果、ネット有利子負債残高[34]は、前年度比▲22.6%となっている（図表15）。

**図表15　金融機関借入金、社債、現預金、ネット有利子負債の各残高の推移**




（注）中小企業：資本金 1,000 万円以上１億円未満の企業（図表 16 及び図表 17 も同じ）、大・中堅企業：資本金１億円以上の企業をそれぞれ示す。
（出所）財務省「法人企業統計（年次調査）」に基づき作成

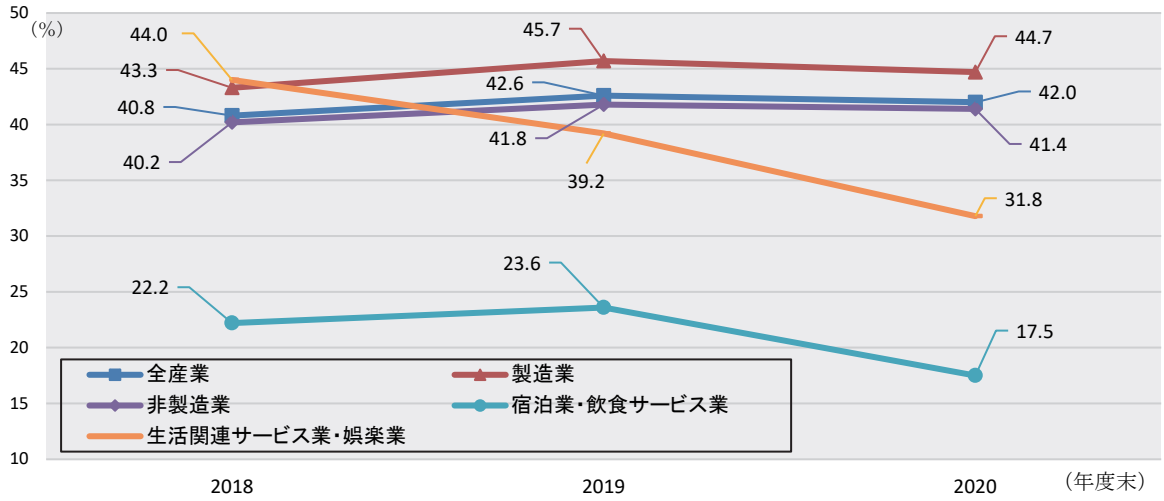
この動きについて、中小企業はコロナ禍の資金繰り環境の悪化に備え、保守的に手元資金を積み増す「守り」のスタンスにあったことが示唆される[35]。

なお、コロナ禍で企業業績が悪化する中においても、中小企業（全産業・資本金1,000万円以上１億円未満）の自己資本比率[36]は微減（前年度比▲0.6%ポイント）にとどまっている（図表16）。しかし、コロナの影響を強く受けた宿泊業・飲食サービス業（2020年度は前年度比▲6.1%ポイント）や生活関連サービス業・娯楽業（2020年度は前年度比▲7.4%ポイント）の自己資本比率は大幅に悪化[37]

[34] 有利子負債残高（金融機関借入金と社債の合計）から現預金残高を差し引いた額。
[35] 大・中堅企業のネット有利子負債は前年度比 4.5%増となっている（図表 15）。この点については、危機に備えつつも将来を見据えた設備投資に重点を置いた「攻め」のスタンスにあったとするなど、財務面の基礎体力の違いから、大・中堅企業と中小企業には違いが見られたとの分析がある（筒井徹「新型コロナウイルス感染症の拡大と中小企業の財務・収支」『商工金融』（2021.6）37～45 頁）。
[36] 総資本に占める自己資本（資本金、利益剰余金等）の割合を示す。
[37] この点、2020 年度の法人企業統計調査（年次調査）によれば、内部留保は非製造業全体で前年度比 1.4%増であるところ、宿泊業・飲食サービス業の 2020 年度の内部留保は前年度比▲36.9%、生活関連サービス業・娯楽業の内部留保は前年度比▲19.7%と大きく悪化している。

しており、財務基盤の脆弱化により、今後倒産リスクが高まることが懸念されている[38]。

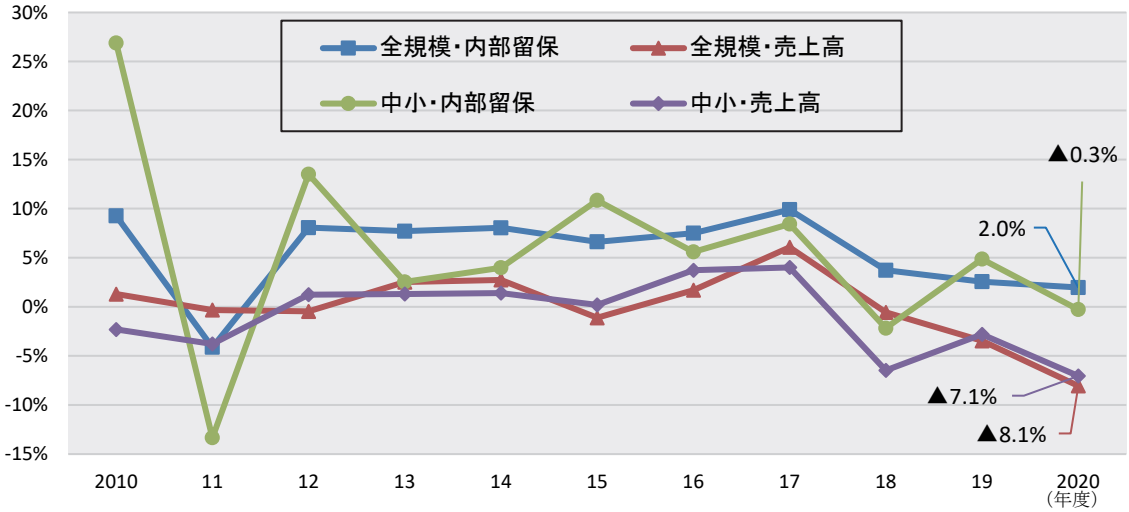
図表16　中小企業の自己資本比率の推移（業種別）




（出所）財務省「法人企業統計（年次調査）」に基づき作成

また、コロナ禍で売上高が減少する中でも企業全体の内部留保は増加しており、2020 年度も対前年度比で 2.0%増となっているが、中小企業の内部留保は減少に転じている点にも留意すべきであろう（図表 17）。

図表17　売上高及び内部留保の増加率（前年度比）の推移



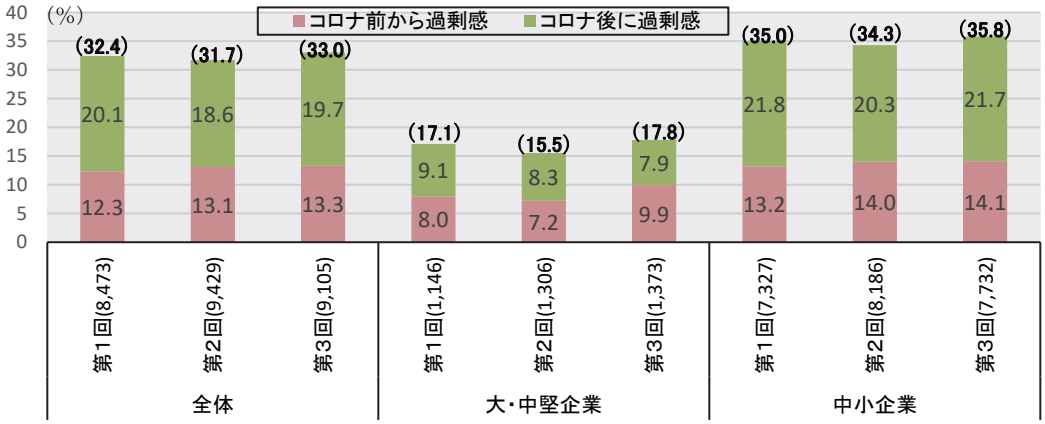

（出所）財務省「法人企業統計（年次調査）」に基づき作成

[38] 藤原幸則「コロナ危機下における企業の財務調整」『APIR Trend Watch』No.73（2021.3）５～８頁

### （２）債務に対する企業の認識

（株）東京商工リサーチによる債務の過剰感に関するアンケート調査[39]によれば、第１回から第３回のいずれの調査においても、中小企業の約 35%が過剰債務を実感している旨が報告されている（図表 18）。

**図表18　コロナ前後における債務に対する認識（企業規模別）**




（注）横軸（調査回次）について、括弧内の数字は、アンケートへの回答企業数を示す。
（出所）（株）東京商工リサーチ「第１回～第３回過剰債務に関するアンケート調査」に基づき作成

## ３．今後の政策対応をめぐる課題と論点

中小企業が抱えている過剰な債務については、まずは中小企業自身が事業再構築等による収益力の回復により、その債務を地道に返済することが望ましい。

ただし、中小企業の自助努力に任せるだけで、過剰になってしまった債務を放置すれば、中小企業の倒産に直結する可能性がある。そして、コロナ禍で不振に陥った業種だけではなく、他業種においても負の影響が波及し、連鎖的に倒産が発生するような事態になれば、地域経済、ひいては日本経済にとっても大きな打撃をもたらす可能性もある。

理論上、債務超過に陥っている企業であっても、事業の将来性に基づく継続価値と企業を清算した時の清算価値を比較し、前者の方が後者よりも高いケースは、債務の減免を行ってでも事業を継続する道を探ることに経済合理性があると考えられる[40]。

こうした考え方も踏まえつつ、2021 年６月 18 日に閣議決定された「成長戦略実行計画」においても、主要な政策課題の一つとして、中小企業の事業再構

[39] 「過剰債務に関するアンケート調査」として、これまでに３回の調査が行われている（第１回：2021 年４月 15 日公表、第２回：2021 年６月 14 日公表、第３回：2021 年８月 17 日公表）。
[40] 安田行宏「コロナ禍における資金繰り支援策と過剰債務問題」『事業再生と債権管理 No. 172』（2021. 4. 5）109 頁。

築・事業再生の環境整備が掲げられたと思われる（図表 19)。

**図表 19　成長戦略実行計画（抜粋）**

**第８章　事業再構築・事業再生の環境整備**

コロナ禍の中で、日本企業の債務残高は、2019 年 12 月末の 570.5 兆円から、2020 年 12 月末に 622.5 兆円となり、52.0 兆円増加した。

これに伴い、コロナ禍の中で債務の過剰感があると感じる企業は、2021 年４月に大企業 14.5%、中小企業 34.5%となっている。

事業再構築を進めるためには、債務処理の問題は避けて通ることができないことを踏まえ、事業再構築・事業再生の環境整備を図る。

**２．中小企業の事業再構築・事業再生の環境整備**

**（１）中小企業の私的整理等のガイドライン**

中小企業の実態を踏まえた事業再生のための私的整理等のガイドラインの策定について検討する。

**（２）個人破産への対応**

中小企業の倒産時に、個人保証を行う経営者が個人破産となるケースが多いことは、中小企業の経営者にとって事業再生の早期決断の大きな阻害要因になっているとの指摘がある。経営規律の確保に配慮しつつ、対応措置を検討する。

**（３）金融機関等の取組**

事業再生に関わる私的整理等に対する金融機関等の取組を促す施策を検討する。

**３．企業の収益力の回復**

事業再構築・事業再生には、様々な手法がある。債務整理はそのオプションの一つであり、本源的な収益力の改善が不可欠である。事業再構築・事業再生を進めるにあたっては、企業が自律的・持続的な成長に向けた収益力の改善に取り組むことを前提とする。

（出所）「成長戦略実行計画」（2021.6.18 閣議決定）

以下では､「成長戦略実行計画」で掲げられている事業再構築の必要性や課題、私的整理に関するガイドラインの活用法、経営者の個人保証の問題、更には、信用保証協会による求償権放棄の課題等について、それぞれの課題や論点を整理することとしたい。

### 3-1.　事業再構築に向けた課題と論点

中小企業の事業再構築支援の中核的な役割を担うのは、事業再構築補助金であり、2021年９月までに、第２回までの公募について、採択が済んでおり、既に4,500億円弱の補助金の支出が決定している（**本稿2-1（４）を参照**)。

事業再構築補助金は、その場を凌ぐための止血剤的なものではなく、新分野

展開や事業再編等の思い切った事業再構築に意欲を有する中小企業等の挑戦を支援するためのものである。中小企業については、基本的には、補助率が３分の２といった制度設計になっていることからも、大胆な投資を期待するカンフル剤的なものであると考えられる。

しかしながら、これまでの公募で採択された企業の採択金額の分布を見ると、3,000万円以下のものが、第１回では63%、第２回では70%となっている（図表20）。

**図表20　事業再構築補助金の採択企業に関する採択金額の分布**

| 採択金額の分布 | 第１回<br>構成比 | 第２回<br>構成比 |
|---|---|---|
| 6,001万円以上１億円以下 | １％ | ０％（※） |
| 4,501万円以上6,000万円以下 | 27% | 21% |
| 3,001万円以上4,500万円以下 | ９％ | ９％ |
| 1,501万円以上3,000万円以下 | 17% | 18% |
| 1,001万円以上1,500万円以下 | 12% | 11% |
| 501万円以上1,000万円以下 | 15% | 17% |
| 100万円以上500万円以下 | 19% | 24% |

（注）（※）は、小数点第一位まで表記すると0.3%である。
（出所）事業再構築補助金事務局資料より作成

もちろん、これだけで断定的なことは言えないが、①もともと資金的に余裕のある中小企業等が申請している、②補助金創設の趣旨である大胆な投資とはやや乖離がある、といったことも示唆されるような結果とも考えられる。①については、事業再構築補助金については、１兆円超と異例の規模の予算が措置されているが、そうは言っても財源には限りがあるわけであり、もともと資金的に余裕がある中小企業等が、補助金があるからそれを付け足し程度に使っているとすれば、本来の趣旨から逸れてしまう。よって、過剰債務を抱えているが、補助金を活用して、思い切った事業再構築を行おうとする中小企業等により多くの補助金が配分されるのが望ましい。また、②については、中小企業の場合でも、３分の１は自己負担分があり、投資規模を拡大することはその分重いリスクを背負うことにつながるため、抑制的になる面があることもやむを得ないとも考えられるが、究極的には日本経済の構造転換を目指すという事業再構築補助金の目的に照らせば、やや物足りないといった見方ができるのかもしれない。

残りの公募においては、どのようにして、我が国の中小企業等の事業再構築

を効果的に実現していくのかといった観点から、改めて、事業再構築補助金の在り方そのものについて、議論を詰めていくべきであろう[41]。

## 3-2.　私的整理に関するガイドライン

### （１）私的整理と法的整理の違い、準則型私的整理の概要

コロナ禍が長引き、過剰債務の問題が浮上する中で、企業が金融機関等と事前に調整し、倒産手続を取らずに事業再生を目指す「私的整理」が注目を集めている。なお、「私的整理」と「法的整理（民事再生手続、会社更生手続等）」の主な特徴は以下のとおりである（図表21）。

**図表21　「私的整理」と「法的整理」の主な特徴**

| | 私的整理 | 法的整理 |
|---|---|---|
| **対象債権者** | 主に金融機関 | 全債権者 |
| **再建計画成立要件** | 全対象債権者の同意が必要 | 対象債権者における多数決によって決まる |
| **経営陣の不正への対応** | 基本的に個別裁判による | 法的整理手続内にて調査、請求する制度がある |
| **取引への影響** | あまりない | 取引先も対象債権者となり、また、法的整理となったことが知れ渡ることによる影響がある |

（出所）植木安彦、髙井章光、樽林一典「ゼロから分かる事業再生60問60答」(2021.5) 29頁より一部抜粋。

倒産による事業価値の毀損や地域経済への悪影響を避けるために、私的整理の重要性が高まっている。特に、金融機関を債権対象者とする私的整理においては、一定のルールを決めて行う準則型私的整理が利用されることが多い。

まず、規模が大きめな企業においては、事業再生ＡＤＲ(Alternative Dispute Resolution) が利用されることが多い。なお、事業再生ＡＤＲは、中立な専門家（特定認証紛争解決事業者）が、金融債権者と債務者の間を調整する制度であり、産業競争力強化法及び裁判外紛争手続の利用の促進に関する法律に基づくものである。なお、近年は、累次に渡る産業競争力強化法の改正によって、私的整理と法的整理のシームレス化（私的整理から法的整理への移行円滑化）を図るような措置が講じられている[42]。しかしながら、事業再生ＡＤＲは専門家

[41] 事業再構築補助金の申請は 2021 年度末で終了する予定のため、その後も切れ目無く、事業再構築を検討する中小企業向けの支援策を講じていく必要があろう。

[42] 直近の改正に当たる 2021 年常会の改正では、ＡＤＲが不調に終わって簡易再生に移行しようとする場合、ＡＤＲ手続の中で債権者の５分の３以上（金額ベース）が同意した再生計画案を裁判所は考慮して簡易再生の開始決定の判断を行う規定が設けられている。

（弁護士、公認会計士等）による調査がしっかりなされ、また手続期間も厳格に決められているため、手続として安定している点に最大のメリットがある一方で、中小企業にとっては、その費用や作業負担が重く、相当ではない旨が指摘されている[43]。

他方、中小企業においては、中小企業再生支援協議会による事業再生が行われることが多い。中小企業再生支援協議会は、産業競争力強化法に基づき、各都道府県の商工会議所等に設置されている機関であり、同機関を利用するメリットとデメリットは以下のとおりである（図表22）。

**図表22　中小企業再生支援協議会利用のメリットとデメリット**

| | |
|---|---|
| メリット | ・専門家にかかる費用について一定の範囲については補助が利用できるなど、費用面について比較的安く利用できる。<br>・金融負債調整においては、リスケジュールのほか、負債の劣後化（ＤＤＳ）、債権放棄など、これまで幅広い実績を有しているので、金融機関の意向との調整を経て、再生計画が成立しやすい。<br>・計画策定時期についても、個別事情を汲んでスケジュールを立てていくため、中小企業の事情に応じた計画策定支援がなされる。 |
| デメリット | ・準則型私的整理として、①実質債務超過を５年以内に解消すること、②経常損失は概ね３年以内に黒字転換すること、③再生計画終了年度において、有利子負債の対キャッシュフロー比率が概ね10倍以下となることを内容とする数値基準があり、これを充足しない場合には、３年以内の暫定的な対応（暫定リスケ）を実施することとされている。しかしながら、中小企業にとっては、これらの数値基準をクリアできる計画を策定することは難しいため、多くの中小企業が暫定リスケの状況にあり、抜本的な再建策を講じられないままとなっている。 |

（出所）植木安彦、髙井章光、樗林一典「ゼロから分かる事業再生60問60答」（2021.5）39～40頁

事業再生ＡＤＲにしても､中小企業再生支援協議会による事業再生にしても、公的な性格を持つ機関が間に入ることで、金融機関等の債権者との調整が進みやすいのが特徴であるものの、事業再生ＡＤＲでも、中小企業再生支援協議会に駆け込んでも、全ての私的整理が可能とは限らない。仮に、金融機関等の債権者が納得できる再生計画を策定できなければ、債務者と債権者の調整が難航し、法的整理に移行するケースもある。

透明性が高く、債権者に公平な再建計画が策定された私的整理で事業再生が

[43] 植木安彦、髙井章光、樗林一典「ゼロから分かる事業再生 60 問 60 答」（2021.5）49 頁。

可能ならば、利害関係者はＷｉｎ－Ｗｉｎの関係になるし、万が一、法的整理に移行した場合でも、事前調整が進んでいれば再建スピードが速まるメリットも享受できる可能性がある[44]。よって、私的整理の使い勝手を改善し、この危機を乗り切るための、政策ツールの一つとして、機能させようとすることは意義があると思われる。

その一環として、既に、令和２年度第３次補正予算で、「中小企業再生支援事業」に30億円が措置され、中小企業再生支援協議会の体制の強化等が図られており、この点については、政府参考人から、「各都道府県に置かれた中小企業再生支援協議会が、金融機関の支援姿勢を確認の上で、一括して元金返済猶予の要請を行っているが、更に踏み込んで、次の段階では事業再生支援も行うこととしている。令和２年度第３次補正予算においては、中小企業再生支援協議会の体制を平時の約300人から400人に拡充する措置も盛り込んでいる」旨の答弁が行われている[45]。

今後も、その費用と効果を比較検討した上で、必要があれば、中小企業再生支援協議会の機能や体制の強化を果断に行うべきであろう[46]。

更には、2021年９月２日の成長戦略会議において、「企業の再構築を支援するために、私的整理を円滑化する法整備に取り組む」ことが明確化されたことを受け、私的整理を進めやすくするための特別立法の検討が、今後本格化するものと思われ、債権者の過半数が同意すれば整理手続に入れる案も浮上しているようであるが、そうした調整が難航することも予想される[47]。

---

[44] ただし、私的整理について、(株) 東京商工リサーチは、「コロナ禍を錦の御旗にした安易な私的整理を求めるケースが目立つ」とした上で、「不公平・不誠実な私的整理がはびこると、私的整理のイメージ低下に繋がりかねない」と警鐘を鳴らしている ((株) 東京商工リサーチ「コロナ禍で注目の『私的整理』、公平性がカギ」(2021.8.17))。

[45] 第 204 回国会衆議院予算委員会第七分科会第２号３頁（2021.2.26）

[46] この点について、キヤノングローバル戦略研究所に設置された研究会は、「中小企業の債務リストラクチャリング円滑化のための体制整備も不可欠である。中小企業再生支援協議会の体制強化も図られているが、現状の体制では対応できる企業の数に制約がある。また、実態上、資産負債の評価プロセスなどは一定規模以上の中小企業を念頭にした手続きとなっている。規模が小さく数も多い小規模企業の再生・退出円滑化のための効果的な支援体制やメカニズムの構築が望まれる」としている（キヤノングローバル戦略研究所「コロナ危機下のバランスシート問題研究会提言２－過剰債務問題の解決と人材の育成及び大胆な再配置－」(2021.4.5) ３頁)。

[47] この点については、日本国憲法第 29 条に規定される財産権の侵害に当たる可能性もあり、「民法の改正に向け法制審議会（法務大臣の諮問機関）で時間をかけて議論すべきだ」（金融関係者）との声も上がるとされている（『日本経済新聞』(2021.9.3)）。

### （２）私的整理に関するガイドライン

私的整理については、既に2001年４月の政府の「緊急経済対策」を受け、関係者間の共通認識を醸成し、私的整理を行うに至った場合の関係者間の調整手続等をガイドラインとして取りまとめることを最終目標として、2001年６月に「私的整理に関するガイドライン研究会[48]」が発足し、議論が行われている。そうした議論を受け、「私的整理に関するガイドライン」は、2001年９月に開催された同研究会において、公表をもって直ちに適用されるものとして採択されたものである[49]。

「私的整理に関するガイドライン」の対象企業については、債権者の支援があれば再建の可能性がある、法的整理よりも債権者と債務者の双方にとって経済合理性がある等の要件を満たす必要があり、その主な内容は以下のとおりである（図表23)。

**図表23　私的整理に関するガイドラインの主な内容**

○対象となる私的整理

（１）このガイドラインによる「私的整理」は、会社更生法や民事再生法などの手続によらずに、債権者と債務者の合意に基づき、債務（主として金融債務）について猶予・減免などをすることにより、経営困難な状況にある企業を再建するためのものであって、多数の金融機関等が後述の主要債権者又は対象債権者として関わることを前提とするものであり、私的整理の全部を対象としていない限定的なものである。

（２）このガイドラインが想定している企業の再建は、会社更生法や民事再生法などの手続によるのが本来であるが、これらの手続によったのでは事業価値が著しく毀損されて再建に支障が生じるおそれがあり、私的整理によった方が債権者と債務者双方にとって経済的に合理性がある場合のみ、このガイドラインによる私的整理が限定的に行われる。

（３）また、このガイドラインによる私的整理は、債権者に債務の猶予・減免などの協力を求める前提として、債務者企業自身が再建のための自助努力をすることはもとより、その経営責任を明確にして、株主（特に支配株主が存在する場合にはその支配株主）が最大限の責任を果たすことを予定している。

○対象債務者となり得る企業

次のすべての要件を備える企業は、このガイドラインによる私的整理を申し出ることができる。

（１）過剰債務を主因として経営困難な状況に陥っており、自力による再建が困難であること。

（２）事業価値があり（技術・ブランド・商圏・人材などの事業基盤があり、その事業に収益性や将来性があること)、重要な事業部門で営業利益を計上しているなど債権者の支援により再建の可能性があること。

[48] 金融界・産業界の代表者及び学識経験者をメンバーとする研究会。

[49] 同ガイドラインについては、2005 年にＱ＆Ａの一部改訂や付属資料の追加が行われている。

（３）会社更生法や民事再生法などの法的整理を申し立てることにより当該債務者の信用力が低下し、事業価値が著しく毀損されるなど、事業再建に支障が生じるおそれがあること。
（４）私的整理により再建するときは、破産的清算はもとより、会社更生法や民事再生法などの手続によるよりも多い回収を得られる見込みが確実であるなど、債権者にとっても経済的な合理性が期待できること。

○再建計画案の内容
再建計画案は次の内容を含むものでなければならない。
（１）事業計画案
事業計画は債務者の自助努力が十分に反映されたものであるとともに、以下の事項を含む内容を記載することを原則とする。
① 経営が困難になった原因。
② 事業再構築計画の具体的内容（経営困難に陥った原因の除去を含む）。
③ 新資本の投入による支援や債務の株式化（デットエクイティスワップ）などを含む自己資本の増強策
④ 資産・負債・損益の今後の見通し（10年間程度）。
⑤ 資金調達計画
⑥ 債務弁済計画等
（２）実質的に債務超過であるときは、再建計画成立後に最初に到来する事業年度開始の日から３年以内を目処に実質的な債務超過を解消することを内容とする。
（３）経常利益が赤字であるときは、再建計画成立後に最初に到来する事業年度開始の日から３年以内を目処に黒字に転換することを内容とする。
（４）対象債権者の債権放棄を受けるときは、支配株主の権利を消滅させることはもとより、減増資により既存株主の割合的地位を減少又は消滅させることを原則とする。
（５）対象債権者の債権放棄を受けるときは、債権放棄を受ける企業の経営者は退任することを原則とする。
（６）再建計画案における権利関係の調整は、債権者間で平等であることを旨とし、債権者間の負担割合については、衡平性の観点から、個別に検討する。
（７）破産的清算や会社更生法や民事再生法などの再建手続によるよりも多い回収を得られる見込みが確実であるなど、対象債権者によって経済的な合理性が期待できることを内容とする。

○私的整理の開始
（１）私的整理の申し出にあたり、債務者は主要債権者に対して、過去と現在の資産負債と損益の状況、及び経営困難な状況に陥った原因、並びに再建計画案とその内容などを説明するに足りる資料を提出する。
（２）主要債権者は、債権者が提出した（１）の資料を精査し、債務者の説明を受けた上で、返済の「一時停止」の通知を発するのが相当かどうかを判断する。

（出所）「私的整理に関するガイドライン」（2001年９月　私的整理に関するガイドライン研究会）に一部加筆修正（傍線は、筆者によるものである）

「私的整理に関するガイドライン」については、全債権者の同意が原則である、再建計画案の策定後でなければ返済を一時停止できない、３年以内に債務超過を解消しなければならない等、中小企業にとっては使いにくい点が指摘さ

れてきた[50]。

そこで、政府は、（一社）全国銀行協会に対し、全員同意の条件緩和を始め、返済の一時停止を再建計画案の提出前とすることや債務超過解消を５年以内にすることについて、検討の要請を行ったとされている。また、こうした動きに対しては、「過剰債務の対策とともにコスト構造の見直しや事業転換などもやらなければ新たな『徳政令』になりかねない。金融秩序にストレスがかかれば、長期的には副作用もある」と大手行幹部から警戒の声が上がっている旨が報道されている[51]。

今後、中小企業の実態を踏まえた事業再生のための私的整理等のガイドラインの策定[52]に関する具体的な検討が本格化すると思われるが、債権者側（金融機関等）と債務者側（企業）の双方のバランスを考えつつ、債権放棄への債権者の合意形成等に関する基本的な考え方を示すことは容易ではないと考えられる。

### 3-3.　経営者の個人保証の問題

経営者が個人保証をしている場合には、その保証の債務処理が必要となり、早期の事業再生を行う上でのボトルネックとなるケースが出てくることが懸念される。

新規融資に占める経営者保証に依存しない融資の割合は、近年は拡大傾向にあるものの、2020年度平均で、政府系金融機関は38.0%、民間金融機関は27.2%となっており、民間金融機関では未だに３割にも満たない水準にある。

他方、（株）東京商工リサーチの調査によれば、2020年度に破産した5,552社のうち、3,789人の経営者が破産開始決定を受け、経営者の破産率は68.2%に達するとしている[53]。

金融機関からすれば、債権保全リスクを前提に、経営者保証が厚いほど多くの資金融資が可能である一方で、経営者からすれば、経営者保証を背負うリスクがあったとしても、それによって必要額を調達できるメリットは大きく、経営者保証の解除に向けた取組のバランスは容易ではないという実態がある。

---

[50] 『朝日新聞』（2021.6.18）

[51] 同上

[52] キヤノングローバル戦略研究所に設置された研究会は、「私的整理と再チャレンジの円滑な推進の観点から、中小企業版私的整理ガイドラインを制定する」ことを提言している（キヤノングローバル戦略研究所「コロナ危機下のバランスシート問題研究会提言２－過剰債務問題の解決と人材の育成及び大胆な再配置－」（2021.4.5）３頁）。

[53] 同社は、2020 年度に官報に破綻開始決定が掲載された法人（株式会社、有限会社、合同会社）と社長個人を対象とし、初めて全国的な破産会社と社長の破産を追跡調査している（（株）東京商工リサーチ「破産会社の７割で、社長個人も破産」（2021.8.16））。

経営者保証を減らすには、2014年２月から適用開始となっている「経営者保証ガイドライン」で定められているとおり、経営者も企業の財務の健全性や将来価値を高め、経営者個人と企業の資金の流れを厳格に区分するといった取組がまずは前提となる。その上で、長引くコロナ禍で過剰債務に陥った中小企業が増加していることも踏まえ、経営者個人の生活を守る重要性について議論を更に深化させるべきであり、成長戦略実行計画でも示された「経営規律の確保に配慮した対応措置」について、できるだけ早期に具体化し、実行に移すべきである。

### 3-4. 信用保証協会による求償権のリスケジュールあるいは放棄の問題

今般のコロナ禍における中小企業向け融資では、ゼロ・ゼロ融資を始めとした信用保証協会による保証付融資がその中心となっている。

中小企業の債務不履行により、信用保証協会による代位弁済が生じた場合には、日本公庫が信用保証協会に対し、両者が締結した保険契約に基づいて填補率に応じた保険金を支払う。このほか、100％の信用保証付債務について代位弁済が生じた場合には、国の信用保証関係予算を通じて、損失の一部が補償されるほか、地方自治体が実施する制度融資に対応して付与される信用保証の代位弁済については、その一部について地方自治体が補償を行うケースもある。また、国は日本公庫に対して出資を行っており、代位弁済の増加に伴う日本公庫の保険収支の悪化は追加的な財政コストとなる可能性もある[54]。

また、被融資中小企業が金融機関に融資の返済を滞らせた場合に、不良債権化の問題を惹起させる可能性もあり、過剰債務問題に対する公的な政策対応が正当化されるような場合には、信用保証協会による求償権のリスケジュールあるいは放棄を検討する必要があるとする意見もある[55]。

特に、信用保証協会による求償権の放棄について、一橋大学大学院の安田行宏教授は、「バランスシート不況に陥ると判断されたときには、政策対応として特別な措置が必要という考えで、中小企業は大企業と異なる特徴を有すること

---

[54] 久保達郎、木暮郁「新型コロナウイルス感染症下における企業の倒産減少と債務の増加」『マンスリートピックス』No.063(2021.8.17) 9頁

[55] 中西正、安田行宏「新型コロナ問題と事業再生－企業の再生とバランスシート不況の回避－」『事業再生と債権管理』No.172（2021.4.5）126～133頁。なお、求償権のリスケジュールよりもその放棄の方が、現実的に政策として採用する場合に、当然のことながらハードルが高い。その理由は、求償権の放棄は、本来は資金の借り手が負うべき借金の返済を公的なセクターが最終的に肩代わりをすることになり、その負担を国民が負うことになるからである。

への配慮も今回のコロナ禍のケースでは重要であり、信用保証協会による求償権放棄は十分に検討に値すると思う」旨を述べている[56]。

政府においては、中小企業の過剰債務の問題の深刻さ、同問題が惹起する地域経済への影響等を分析した上で、どういう場合に限り、信用保証協会による求償権放棄が許容されるのかという難問について検討しておく必要があろう。

## ４．おわりに

中小企業の過剰債務の問題は、単純化すれば、借り手である中小企業者と貸し手である金融機関に帰するべき問題である。ただし、現下の過剰債務問題は、コロナ禍による需要減、売上減を要因とするものが多く、それを前述の２者間の問題と突き放すことは適当ではなかろう。

中小企業の過剰債務問題の解決に向けては、法的な側面や税制や金融的な側面からの検討も必要であり、中小企業庁のみならず、金融庁、法務省、財務省がルール形成に尽力するとともに、信用保証協会や中小企業再生支援協議会、（独）中小企業基盤整備機構、サービサー（債権回収会社）、事業再生ファンド等が連携を図りつつ、問題の解決に立ち向かう必要があると思われる。

また、中小企業にとっては、事業環境の正常化こそが、過剰債務問題の最良の処方箋になると考えられ、事業再構築補助金等を有効に活用し、果敢に業態・業種の転換や事業再編等にも挑んでいくことが求められる。

他方、金融機関にとっては、顧客の事業支援という役割を果たしていけるか、まさにこれから真価が問われることになる。

中小企業の過剰債務問題を解決することができなければ、①倒産件数や休廃業・解散件数の急増、②公的負担の増大という二重の問題にも直結しかねない。

政府としては、そうした事態を回避すべく、中小企業の過剰債務の現状を現預金残高や業種による過剰債務の深刻度の違い等も勘案した上で丁寧に分析し、どういった解決策が最適であるのかを、なるべく早期に示す必要がある。中小企業の過剰債務問題は、今後の日本経済の行く末をも左右する重要な課題であり、先送りは許されない。

---

[56] 中西正、安田行宏「新型コロナ問題と事業再生－企業の再生とバランスシート不況の回避－」『事業再生と債権管理』No.172（2021.4.5）133 頁

**【参考文献】**

植木安彦、髙井章光、樗林一典『ゼロから分かる事業再生60問60答』(2021.5)
柿沼重志、加藤史憲、谷合まどか「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－」『経済のプリズム』第190号（2020.9）
キヤノングローバル戦略研究所『コロナ危機下のバランスシート問題研究会提言２－過剰債務問題の解決と人材の育成及び大胆な再配置－』(2021.4.5)
久保達郎、木暮郁「新型コロナウイルス感染症下における企業の倒産減少と債務の増加」『マンスリートピックス』No.063(2021.8.17)
谷口栄治「コロナ禍で中小企業の財務状況はどう変化したか」『Research Focus』No.2021-019（2021.7.15）
筒井徹「新型コロナウイルス感染症の拡大と中小企業の財務･収支」『商工金融』（2021.6）
東京商工リサーチ「コロナ禍で注目の『私的整理』､公平性がカギ」(2021.8.17)
東京商工リサーチ「破産会社の７割で、社長個人も破産」(2021.8.16)
友田信男「中小企業への融資が細る　地銀・信金は不良債権増加へ」『週刊エコノミスト』(2021.6.1)
中西正、安田行宏「新型コロナ問題と事業再生－企業の再生とバランスシート不況の回避」『事業再生と債権管理』No.172（2021.4.5）
藤原幸則「コロナ危機下における企業の財務調整」『APIR Trend Watch』No.73（2021.3）
みずほリサーチ&テクノロジーズ調査部「倒産増加リスクをどうみるか」『みずほインサイト』(2021.8.6)
安田行宏「コロナ禍における資金繰り支援策と過剰債務問題」『事業再生と債権管理』No.172（2021.4.5）

（内線 75265）

【参考資料】

## 休業・廃業・解散と倒産の違い

一般に、企業が事業を任意で停止する「廃業」は、事業を一時的に休止する「休業」や、清算手続へ移行する手続である「解散」と合わせて、「休廃業・解散」のように一まとめに表されることが多いが、法的整理の色彩が強い倒産とは明確に区別される。

一般的には、資産超過で企業を整理することを「廃業」、債務超過で企業を整理することを「倒産」ということも多く、休廃業・解散には後継者不在に起因する事業継続困難によるもの等も含まれるとされている。

図　休業・廃業・解散・倒産の定義

| | |
|---|---|
| **休業** | **企業が事業を一時的に休止すること。いずれ事業再開を前提とするが、場合によってはそのまま廃業になるケースもある。** |
| **廃業** | **企業が事業を停止し、以降も再開をしないこと。債務を整理し任意で事業を休止することを指す。** |
| **解散** | **企業の法人格を消滅させるために必要な清算手続に移行するための手続。企業の法人格は解散だけでは消滅せず、清算手続が必要になる。** |
| | |
| **倒産** | **企業が債務の支払不能に陥ったり、経済活動を続けることが困難になった状態を指す。法的整理（会社更生法、民事再生法、破産、特別清算）と私的倒産（銀行取引停止、内整理）に分けられる。** |

（出所）竹内良、鉢嶺実「中小企業は『後継者不在』へいかに対応すべきなのか④」『産業企業情報』（信金中央金庫、2021 年３月）より作成