

参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	中小企業金融の円滑化をめぐる近年の動きと今後の課題 －コロナ禍の資金繰り対策と経営者保証の改革を中心に－
著者 / 所属	藤井 一裁 / 財政金融委員会調査室
雑誌名 / ISSN	立法と調査 / 0915-1338
編集・発行	参議院事務局企画調整室
通号	460号
刊行日	2023-9-28
頁	98-110
URL	https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/ripou_chousa/backnumber/20230928.html

※ 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 75013) / 03-5521-7686 (直通))。

中小企業金融の円滑化をめぐる近年の動きと今後の課題

— コロナ禍の資金繰り対策と経営者保証の改革を中心に —

藤井 一裁

(財政金融委員会調査室)

1. はじめに
2. 新型コロナウイルス感染症等の影響を受けた中小企業の資金繰り対策
 - (1) 財務・金融担当大臣談話による金融機関への要請
 - (2) 政策金融機関・民間金融機関による実質無利子・無担保融資
 - (3) 過剰債務に苦しむ中小企業への事業再生等支援
3. 経営者保証の改革と事業成長担保権の法制化をめぐる動き
 - (1) 第三者保証・経営者保証の見直しに関するこれまでの経緯
 - (2) 「経営者保証改革プログラム」の策定と監督指針改正
 - (3) 事業成長担保権の法制化をめぐる動き
4. 今後の課題
 - (1) コロナ禍の過剰債務の負担解消に向けた取組
 - (2) 経営者保証の改革・事業成長担保権の導入に向けた課題
 - (3) 地域金融機関の経営基盤強化

1. はじめに

我が国の中小企業は、新商品の提供などにより経済成長をけん引するとともに、雇用の確保などを通じ地域経済を支える重要な役割を担っている。ただ、経営資源が脆弱な中小企業も多く、特に資金調達の安定は今日でも重要な課題である。そのため、政府は、中小企業政策の一環として政策金融機関等による投融資や信用保証制度の整備を行うとともに、金融行政においても民間金融機関の融資の円滑化を図る施策を講じている（図表1）¹。

* 本稿は、令和5年9月1日時点の情報を基に執筆及びインターネット情報の確認を行っている。

¹ 中小企業基本法（昭和38年法律第154号）第25条は、「国は、中小企業に対する資金の供給の円滑化を図るため、政府関係金融機関の機能の強化、信用補完事業の充実、民間金融機関からの中小企業に対する適正な融資の指導その他の必要な施策を講ずるものとする。」としている。

図表 1 中小企業金融をめぐる動き（平成15年以降）

年	月	中小企業金融全般に係る動き	担保・保証をめぐる動き
2003（平成15）	3	○「リレーションシップバンキングの機能強化に関するアクションプログラム」を策定	
2004（平成16）	8	○金融機能の強化のための特別措置に関する法律（金融機能強化法・平成16年6月成立）施行	
2005（平成17）	3	○「地域密着型金融の機能強化の推進に関するアクションプログラム（平成17～18年度）」を策定	
	4		○民法改正（平成16年11月成立）の施行（貸金等債務に関する個人の包括根保証の禁止、保証契約の要式行為化など）
2006（平成18）	3		○中小企業庁「信用保証協会における第三者保証人徴求の原則禁止について」を公表
2007（平成19）	8	○監督指針改正（地域密着型金融の推進を恒久的な枠組みとして位置付け）	
2008（平成20）	12	○金融機能強化法等改正（申請期限延長等）	
2009（平成21）	12	○中小企業金融円滑化法の制定（二度の期限延長を経て平成25年3月末に期限到来）	
2010（平成22）	6	○貸金業法等改正（平成18年12月成立）の完全施行	
2011（平成23）	6	○金融機能強化法等改正（申請期限延長、震災特別創設（平成29年3月末まで））	
	7		○監督指針等改正（経営者以外の第三者の個人連帯保証を求めないことを原則とする融資慣行等の確立）
2013（平成25）	5		○「中小企業における個人保証等の在り方研究会報告書」の公表
2014（平成26）	2		○「経営者保証に関するガイドライン」の適用開始
	9	○平成26事務年度金融モニタリング基本方針の策定（事業性評価に基づく融資等を初めて位置付け）	
2016（平成28）	4	○「自然災害による被災者の債務整理に関するガイドライン」の適用開始	
	11	○金融機能強化法等改正（申請期限延長（震災特例は延長しない））	
2017（平成29）	3	○金融モニタリング有識者会議報告書「検査・監督改革の方向と課題」を公表	
2018（平成30）	6	○「金融検査・監督の考え方と進め方（検査・監督基本方針）」の策定	
	7	○金融庁の組織再編（検査局廃止）	
2019（令和元）	12	○「検査マニュアル廃止後の融資に関する検査・監督の考え方と進め方」の策定（金融検査マニュアル等廃止）	○「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」の策定
2020（令和2）	3	○財務・金融担当大臣談話「新型コロナウイルス感染症の影響拡大を踏まえた事業者の資金繰り支援について」により、政策金融機関・民間金融機関に対し既往債務の条件変更、新規融資の積極実施等を要請	
	3	○日本政策金融公庫において「新型コロナウイルス感染症特別貸付」（無担保・据置期間5年以内）を創設（中小企業基盤整備機構の特別利子補給制度により3年間実質無利子化（令和4年9月末まで））	
	4		○民法（債権法）改正（平成29年5月成立）の施行（包括根保証の禁止の対象拡大、事業用融資における第三者保証の制限、保証契約締結時の情報提供義務など）
	5	○実質無利子・無担保・据置最大5年の融資の対象を民間金融機関にも拡大（令和3年3月末まで）	
	5	○金融機能強化法等改正（申請期限延長、新型コロナウイルス感染症等特別創設（令和8年3月末まで））	
	12	○「自然災害による被災者の債務整理に関するガイドライン」を新型コロナウイルス感染症に適用する場合の特則」（10月制定）の適用開始	○事業者を支える融資・再生実務のあり方に関する研究会論点整理を公表
2021（令和3）	6	○金融機能強化法改正（資金交付制度創設（令和8年3月末まで））	
	11		○事業者を支える融資・再生実務のあり方に関する研究会論点整理2.0を公表
2022（令和4）	3	○経済産業省・金融庁・財務省が「中小企業活性化パッケージ」を策定	
	3	○「中小企業の事業再生等に関するガイドライン」を策定	○「廃業時における「経営者保証に関するガイドライン」の基本的考え方」を策定
	4	○中小企業再生支援協議会と経営改善支援センターを統合し各都道府県に中小企業活性化協議会を設置	
	9	○経済産業省・金融庁・財務省が「中小企業活性化パッケージNEXT」を策定	
	12		○法制審議会担保法制部会「担保法制の見直しに関する中間試案」取りまとめ
	12		○経済産業省・金融庁・財務省が「経営者保証改革プログラム」を策定
2023（令和5）	1	○信用保証協会においてコロナ借換保証の運用開始	
	2		○金融審議会事業性に着目した融資実務を支える制度のあり方等に関するワーキング・グループ報告を取りまとめ
	4		○監督指針改正（保証契約の必要性等の説明及び結果の記録を金融機関に求める）
	6		○中小企業信用保険法改正（無担保保険等において経営者保証を求めない）
	8	○経済産業省・金融庁・財務省が「挑戦する中小企業応援パッケージ」を策定	

（注）東日本大震災に関連して講じられた二重債務問題への対応策等は、記載していない。

（出所）金融庁資料、各種報道等を基に作成

令和2年1月以降、新型コロナウイルス感染症の感染拡大が進む中で、政府は政策金融機関による特別貸付や信用保証等に加え、民間金融機関にも協力を要請し、実質無利子・無担保融資などにより積極的に資金供給を行ってきた。コロナ禍が落ち着くにつれて、経済の正常化に向けた取組が進んでいるが、積み重なった債務の過剰感を持つ中小企業も少なくなく、単に資金繰り支援にとどまらない経営改善に向けた支援が求められている。

本稿では、新型コロナウイルス感染症の感染拡大下での中小企業の資金繰り対策と、増大した債務に苦しむ中小企業への支援策を振り返るとともに、再チャレンジや創業等を推進する観点からの経営者保証の改革と、新たな資金調達手段としての事業成長担保権をめぐる動向を整理し、今後の課題を検討することとしたい²。

2. 新型コロナウイルス感染症等の影響を受けた中小企業の資金繰り対策

(1) 財務・金融担当大臣談話による金融機関への要請

新型コロナウイルス感染症の感染拡大局面では、人との接触機会を削減するための外出自粛・営業自粛を含むまん延防止のための措置が広範囲に講じられた³。そのため、飲食サービス業、宿泊業、旅行業などを中心に、多くの中小企業で売上高が急激に減少し、事業の継続や雇用の確保の観点から資金繰りの確保が喫緊の課題となった。

国内感染が報告された令和2年1月以降、政策金融機関は相次いで相談窓口を設置して相談に応じてきたが、2月7日には内閣府、財務省など関係5府省庁から各政策金融機関及び信用保証協会に対し、適時適切な貸出し等、企業の実情に応じた十分な対応を行うこと等を内容とする配慮要請を行った⁴。民間金融機関にも、同日金融庁から要請を行った⁵。

また、同年2月13日には、政府の新型コロナウイルス感染症対策本部が「新型コロナウイルス感染症に関する緊急対応策」を決定し、新型コロナウイルス感染症の国際的な広がりの影響を受けている中小企業・小規模事業者に対して、資金繰り支援のほか、関係省庁から政策金融機関及び民間金融機関に対する条件変更等の要請を行うこととなった。

同年3月6日には、麻生財務大臣兼金融担当大臣談話⁶を公表し、政策金融機関、民間金融機関の双方に対して、事業者の業況や当面の資金繰り等についてのきめ細やかな実態把握、既往債務の元本・金利を含めた返済猶予等の条件変更、各金融機関の緊急融資制度の積極的な実施（担保・保証徴求の弾力化含む）等を含めた新規融資のニーズへの対応などを強く要請した。あわせて、返済猶予等の条件変更の対応状況の報告を求め、これを財務省・金融庁から公表することとした⁷。

² 金融検査・監督面における取組の経緯については、藤井一裁「中小企業金融の円滑化に向けた金融行政の取組―「地域密着型金融」から「事業性評価に基づく融資」まで―」『立法と調査』第380号（平28.9.9）参照。

³ 新型コロナウイルス感染症（COVID-19）については、令和2年3月28日の基本的対処方針策定から令和5年5月8日の5類感染症移行まで、新型インフルエンザ等対策特別措置法（平成24年法律第31号）の規定に基づき、緊急事態宣言、まん延防止等重点措置を始め、都道府県知事等による各種の要請が行われてきた。

⁴ 内閣府・財務省・厚生労働省・農林水産省・中小企業庁「新型コロナウイルス感染拡大に伴う政策金融機関等への配慮要請の実施について」（令2.2.7）

⁵ 金融庁「新型コロナウイルス感染症の発生を踏まえた対応について」（令2.2.7）

⁶ 財務省・金融庁「新型コロナウイルス感染症の影響拡大を踏まえた事業者の資金繰り支援について（麻生財務大臣兼金融担当大臣談話）」（令2.3.6）

⁷ この大臣談話に基づく民間金融機関の報告は、平成21年12月に制定され、二度の期限延長を経て平成25年3

同年3月10日から令和5年6月末までの間に貸付条件の変更等が実行された貸付債権の数は、政策金融機関で約40.2万件、銀行で約121.6万件、協同組織金融機関で約99.8万件に及んでおり、実行率はいずれも約99%となっている⁸。

(2) 政策金融機関・民間金融機関による実質無利子・無担保融資

令和2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―」を取りまとめた。資金繰り対策に関しては、日本政策金融公庫等において、新型コロナウイルス感染症の影響を受け、一時的に業況の悪化を来している者を対象として、無担保・据置期間5年以内の「新型コロナウイルス感染症特別貸付」を新設した。また、商工組合中央金庫においても、危機対応業務⁹による融資が行われることとなった。これらの融資に関しては、個人事業主や売上高が急減している中小企業・小規模事業者に当初3年間の利子補給¹⁰を行うことで実質的に無利子化を図った。

これらの融資の取扱いが開始されると、日本政策金融公庫等の相談窓口が混雑し、融資決定までに時間を要することが問題となった¹¹。そのため、同年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¹²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」こととなった。令和2年度第1次補正予算の成立を受け、同年5月1日から民間金融機関においても、実質無利子（当初3年間）・無担保・据置期間最大5年の融資の受付を開始した。

これらの実質無利子・無担保融資については、限度額の引上げ、期限の延長等を挟みつつ、民間金融機関では令和3年3月末まで、日本政策金融公庫等では令和4年9月末まで申込を受け付け、その融資実績は約43兆円に及んだ¹³。

月末に期限到来となった「中小企業者等に対する金融の円滑化を図るための臨時措置に関する法律」（平成21年法律第96号）と同様の内容とされ、銀行法（昭和56年法律第59号）第24条等を根拠として行われている。

⁸ 政策金融機関については99.78%（財務省「政府系金融機関における貸付条件の変更等の状況について（令和2年3月10日から令和5年6月末までの実績）」）、銀行については98.9%、協同組織金融機関については99.5%（金融庁「貸付条件の変更等の状況について（令和2年3月10日から令和5年6月末までの実績）」）。

⁹ 危機対応業務は、株式会社日本政策金融公庫法（平成19年法律第57号）第11条第2項の規定に基づき、内外の金融秩序の混乱又は大規模な災害等に対応するため、主務大臣（財務大臣・農林水産大臣・経済産業大臣）による危機認定がなされた場合に、指定金融機関（商工組合中央金庫と日本政策投資銀行は指定金融機関とみなされる。）が日本政策金融公庫からの信用供与を受け、事業者に対する必要な資金の貸付け等を行うものである。商工組合中央金庫は中小企業向け、日本政策投資銀行は中堅・大企業向けの危機対応業務を行う。

¹⁰ 独立行政法人中小企業基盤整備機構の「新型コロナウイルス感染症特別利子補給事業」により、最長3年間の利子相当額を一括で助成する（独立行政法人中小企業基盤整備機構「中小企業者・小規模企業者等への一層の資金繰りを支援 新型コロナウイルス感染症特別利子補給事業の申請受付を開始します」（令2.8.24））。

¹¹ 例えば、「コロナで資金繰り難 中小苦悩 金融機関に相談殺到 パンク状態」『朝日新聞』（令2.4.7）。日本政策金融公庫と信用保証協会に対するコロナ関連融資の申込みのピークは令和2年4～6月で、最大で週当たり13万件（1日当たり3万件）を超えていたという（中小企業庁金融課「事務局説明資料」（中小企業政策審議会金融小委員会（第10回）配付資料2（令5.6.29））14頁）。

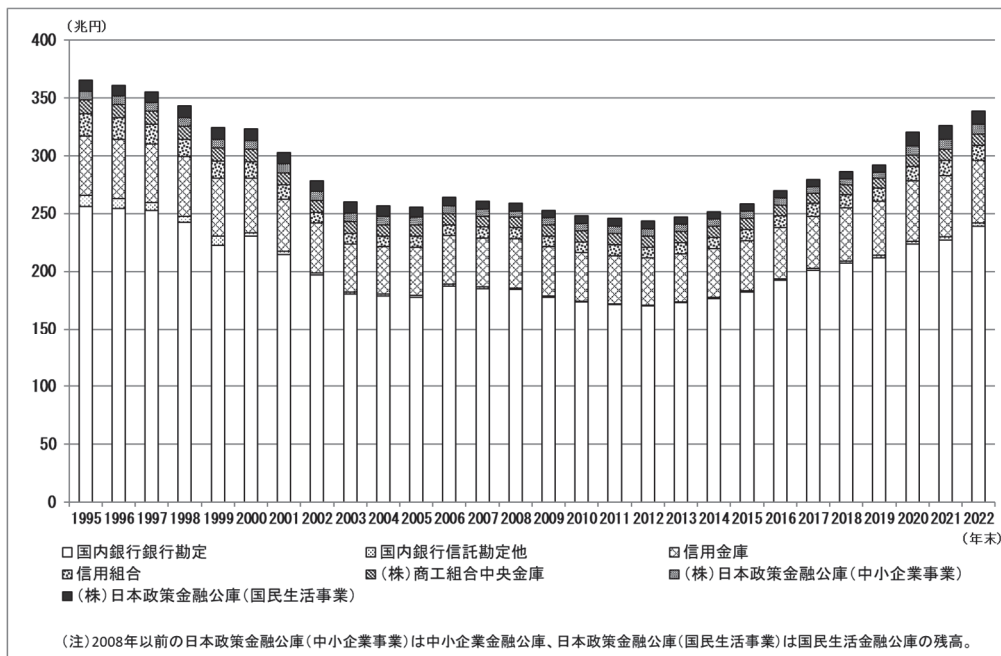
¹² 制度融資では、地方公共団体が信用保証協会及び金融機関の協力を得て中小企業等に低利・長期の資金を融資する。民間金融機関における実質無利子・無担保融資では、全国47都道府県及び横浜・川崎・名古屋・岐阜の4市において全国統一の自治体制度融資「新型コロナウイルス感染症対応資金」が設けられた（一般社団法人全国信用保証協会連合会「信用保証制度の現状2023」31頁）。

¹³ 「倒産ラッシュ、コロナ後を襲う」『日経ヴェリタス』（令5.3.26）。令和4年9月30日時点で、民間金融機関における実質無利子・無担保融資が23.4兆円、日本政策金融公庫の実質無利子融資等が16.1兆円（中小企業

そのほか、令和2年度第2次補正予算を受けて、同年8月には日本政策金融公庫及び商工組合中央金庫による「新型コロナ対策資本金劣後ローン」を創設した。民間金融機関の債務者評価で資本とみなせる資本金劣後ローン¹⁴を供給し、民間金融機関からの金融支援を促しつつ、事業の成長・継続を支援する枠組みであり、日本政策金融公庫における利用実績は令和5年3月末時点で1兆円を超えている¹⁵。この制度も限度額の引上げや期限の延長等を経て、現在の申込期限は令和6年3月末となった。

こうした資金繰り支援策の影響もあり、中小企業向け貸出残高は令和2年以降大きく増加して300兆円を超えた（図表2）。近年減少傾向にあった政策金融機関の貸出しが大幅に増加したほか、民間金融機関についても実質無利子・無担保融資を活用しながら積極的な融資姿勢を示したと見られる¹⁶。

図表2 中小企業向け貸出残高の推移（1995年（平成7年）以降）



（出所）経済産業省『中小企業白書』（2002年版～2023年版）「金融機関別中小企業向け貸出残高」を基に作成

（3）過剰債務に苦しむ中小企業への事業再生等支援

実質無利子・無担保融資を始めとする大規模な資金繰り支援策は、雇用調整助成金や持続化給付金などの各種補助金・給付金等による支援策とあいまって、倒産を抑制し、事業

事業5.1兆円、国民生活事業11.0兆円）、商工組合中央金庫の危機対応業務融資は2.7兆円となっている（中小企業庁金融課「事務局説明資料」（中小企業政策審議会金融小委員会（第9回）配付資料2（令5.2.27））9頁）。

¹⁴ 金融庁は、令和元年12月に廃止された金融検査マニュアルにおいて「十分な資金的性質が認められる借入金」としていた資本金借入金について、金融検査マニュアル廃止後も資本類似性を判断する観点に変更がない旨を明確化するため、監督指針の改正を行った（金融庁「資本金借入金の取扱いの明確化に係る「主要行等向けの総合的な監督指針」等の一部改正について」（令2.5.27））。

¹⁵ 中小企業庁金融課「事務局説明資料」（中小企業政策審議会金融小委員会（第10回）配付資料2（令5.6.29））18頁

¹⁶ 経済産業省『中小企業白書（2022年版）』II-57頁

継続や雇用維持に一定の効果があつたと評価されている¹⁷。

一方、中小企業の抱える債務が過剰となり、返済や新たな資金調達が困難となることで、事業継続等に影響を与えるのではないかと指摘も早くからなされてきた¹⁸。東京商工リサーチのアンケート調査では、債務の過剰感があると回答した中小企業が3割を超えた¹⁹。

こうした状況を受け、政府は、令和3年6月18日に閣議決定した「成長戦略実行計画」において、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方針を示した²⁰。これを受けて、全国銀行協会が事務局となって設置した「中小企業の事業再生等に関する研究会」が検討を行い、令和4年3月4日に「中小企業の事業再生等に関するガイドライン」を公表した（同年4月15日から適用）²¹。

「中小企業の事業再生等に関するガイドライン」は、中小企業の事業再生等に関する基本的な考え方と、中小企業版私的整理手続を整理しており、法的拘束力はないものの中小企業・金融機関等が自発的に尊重し、遵守することが期待されている²²。中小企業版私的整理手続では、実質的な債務超過の解消までの年数は5年以内を目途とするとともに、経営責任についても自然災害や感染症の世界的流行等にも配慮しつつ明確にすることとし、経営者の退任を必須としないこととした²³。さらに、独立・公平な立場の第三者支援専門家（弁護士、公認会計士等）が円滑な事業再生等までのプロセスを支援することとした²⁴。

また、「中小企業の事業再生等に関するガイドライン」の公表に合わせ、経済産業省、金融庁及び財務省は「中小企業活性化パッケージ」を策定し、実質無利子・無担保融資等の期限を延長するとともに、増大する債務に苦しむ中小企業の収益力改善・事業再生・再チャレンジを促す総合的な支援策を展開することとなった²⁵。

¹⁷ 例えば、内閣府『令和3年版経済財政白書』（令3.9）74頁では、こうした支援により、倒産件数は過去50年間で最も低い水準で推移しており、失業率換算で2～3%と見込まれる雇用維持の効果もあつたとする。

¹⁸ 第204回国会参議院財政金融委員会会議録第1号11頁（令3.1.28）

¹⁹ 令和3年6月には34.2%、同年8月には35.7%の中小企業が「過剰感がある」と回答した（株式会社東京商工リサーチ「第3回過剰債務に関するアンケート 中小企業の「過剰債務率」が過去最悪の35.7%」（令3.8.17））。この調査では、資本金1億円未満（個人企業等を含む）の企業を中小企業とする。

²⁰ 私的整理とは、破産や民事再生などの法的整理手続によらずに、債権者と債務者の合意に基づき債務の猶予・減免を行うことにより事業の再生を図ることをいう。平成13年4月の緊急経済対策を受けて同年9月に「私的整理に関するガイドライン」が制定されたが、中小企業の事業再生に適したものではなかったと言われている。

²¹ これとは別に、自然災害の被災者（個人事業主・住宅ローンの借り手）の債務整理に関しては「自然災害による被災者の債務整理に関するガイドライン」（平成28年4月から適用）があり、新型コロナウイルス感染症の影響を受けた個人債務者については、令和2年12月から「自然災害による被災者の債務整理に関するガイドライン」を新型コロナウイルス感染症に適用する場合の特則の適用を開始した。令和5年6月末時点で、特則に基づく債務整理成立件数は361件となっている。

²² 中小企業の事業再生等に関する研究会「中小企業の事業再生等に関するガイドラインをご存じですか」（令4.6）

²³ 経営者責任の明確化は、役員報酬の削減、経営者貸付の債権放棄、私財提供や支配株主からの離脱等により図ることもあり得るとされる（「中小企業の事業再生等に関するガイドライン」Q&A（令4.4.1）Q23）。

²⁴ 第三者支援専門家の候補者リストを中小企業活性化全国本部及び事業再生実務家協会において公表しており、この候補者リストから選任することを原則としている（「中小企業の事業再生等に関するガイドライン」Q&A（令4.4.1）Q30）。なお、経営革新等支援機関（中小企業等経営強化法（平成11年法律第18号）第31条）の認定を受けた外部専門家、第三者支援専門家の費用を対象として中小企業活性化協議会から補助（補助率3分の2、1案件につき上限700万円）を受けることができる（経済産業省・金融庁・財務省「中小企業活性化パッケージ（関連施策集）」（令4.3）8頁）。

²⁵ この一環として、令和4年4月から、中小企業再生支援協議会と経営改善支援センターを統合し、収益力改

同年9月には「中小企業活性化パッケージNEXT」を策定し、資金繰り支援についてポストコロナに向けた段階的移行を図ることや、収益力改善・事業再生・再チャレンジの総合的支援を更に加速させるための措置を講ずることとした²⁶。ここでは、経営者の個人破産回避に向けた取組として、個人保証に依存しない融資慣行の確立に向けた施策を取りまとめることも明らかにされた（3.（2）参照）。さらに、令和5年8月には「挑戦する中小企業応援パッケージ」を策定し、挑戦意欲がある中小企業の経営改善や再生支援を加速するため、総合的な支援策を展開することとなった。

3. 経営者保証の改革と事業成長担保権の法制化をめぐる動き

（1）第三者保証・経営者保証の見直しに関するこれまでの経緯

中小企業の資金調達は金融機関からの融資を中心としており、経営基盤の脆弱性などにより信用力に乏しい中小企業の場合には、融資を受けるに当たって金融機関から、不動産担保や経営者本人・第三者による個人保証の提供を求められることが多く見られた。こうした担保・保証に依存した融資慣行の存在は、情報の非対称性による影響の緩和や経営者に対する規律付けとして意義を有してきたとされる²⁷。一方で、事業に失敗すれば経済的に困窮する可能性が高まるため、創業や事業承継、抜本的な経営改善等を阻害する点や²⁸、金融機関側でも融資先企業の収益性や成長力を見極める能力（いわゆる「目利き力」）の弱体化につながる点²⁹などが弊害として指摘されてきた。

こうした状況を踏まえ、金融庁は、特に地域経済や地場産業を金融面で支える地域金融機関（地方銀行、第二地方銀行、信用金庫、信用組合）³⁰に対して、担保・保証に過度に依存せず、融資先企業との長期的な取引関係を前提としたコンサルティング機能の発揮による経営支援を行うことを求めるなど、地域密着型金融の推進を図ってきた。保証制度の見直しは、こうした地域密着型金融の推進の動きと軌を一にして進められた。

ア 第三者保証の見直し

まず、第三者保証に関しては、中小企業庁が平成18年度から信用保証協会による第三者保証人徴求を原則禁止することとした³¹。民間金融機関についても、平成22年12月に金融庁が策定した「金融資本市場及び金融産業の活性化等のためのアクションプラン」において、経営者以外の第三者の個人連帯保証を求めないことを原則とする融資慣行の確立が掲げられたことを受け、平成23年7月の監督指針改正により、経営者以外の第三者の個人連帯保証を求めないことを原則とする方針を定めているかなどを監督上の着眼点

善・事業再生・再チャレンジを一元的に支援する組織として各都道府県に中小企業活性化協議会を設置した。

²⁶ この一環として、令和4年12月に中小企業庁の研究会が「収益力改善支援に関する実務指針」を策定した。

²⁷ 家森信善「経営者保証に頼らない融資慣行へ」『金融ジャーナル』（令5.3）12頁

²⁸ 谷口栄治「経営者保証の見直しに向けた動きと今後の課題」『日本総研Research Focus』（令5.2.28）3頁

²⁹ 小田大輔・山崎良太『経営者保証ガイドライン実践活用Q&A』（銀行研修社、平成30年）8頁

³⁰ 監督指針では、「中小・地域金融機関」と称している（金融庁「中小・地域金融機関向けの総合的な監督指針」I-2（1）（注））。

³¹ 中小企業庁金融課「信用保証協会における第三者保証人徴求の原則禁止について」（平18.3.31）。なお、中小企業政策審議会基本政策部会「信用補完制度のあり方に関するとりまとめ」（平17.6.20）12～13頁では、「制度本来の目的に鑑みれば、求償権を保全するための担保や、個人的関係に基づく保証については、これを徴求すべきではないと考えられる。」との考え方が示されていた。

として示した³²。

イ 経営者保証の見直し

次に、経営者の本人保証については、中小企業庁・金融庁共同で設置した「中小企業における個人保証等の在り方研究会」が平成25年5月に取りまとめた報告書を受け、全国銀行協会と日本商工会議所が事務局となった「経営者保証に関するガイドライン研究会」で検討が行われた。同年12月5日に「経営者保証に関するガイドライン」（以下「経営者保証ガイドライン」という。）を公表し、平成26年2月から適用した。

経営者保証ガイドラインは、中小企業の経営者保証に関する契約時及び履行時等における対応について、中小企業団体及び金融機関団体共通の自主的自律的原則として策定されたものである³³。中小企業（法人）と経営者（個人）の一体性の解消、財務基盤の強化、財務状況の適時適切な情報開示の三つの要件を満たすことで、経営者保証を提供することなく資金調達を受けることができる可能性を示した。また、事業再生等を行う際の保証債務の整理手続を設け、保証人の手元に残す資産の範囲、弁済計画における分割弁済、保証債務の免除など、保証人に対する一定の配慮を可能とした。

令和元年12月には、事業承継時に前経営者及び後継者の双方からの経営者保証の二重徴求を原則として行わないこととするため、「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」を定め、令和2年4月から適用した。また、令和4年3月の「中小企業活性化パッケージ」を受け、「廃業時における「経営者保証に関するガイドライン」の基本的考え方」を示し、中小企業の廃業時における経営者の個人破産回避に向け、経営者保証ガイドラインに基づく保証債務整理の申出を受けた場合には金融機関が誠実に対応するとの考え方を明確化した。

ウ 民法改正

この間、保証契約に関する民法の規定も改正されている。平成16年の民法改正により、平成17年4月から保証契約は書面でなければ効力を生じないこととされるとともに、貸金等債務に対する個人の包括根保証³⁴を禁止した。また、平成29年5月に成立した民法（債権法）改正により、令和2年4月から、包括根保証の禁止が貸金等債務以外にも拡大したほか、個人が事業用の融資の保証人となる場合に、公証人による保証意思の確認を経なければならないこととするなど、保証契約に関する新たな規律を設けた。

（2）「経営者保証改革プログラム」の策定と監督指針改正

経営者保証ガイドラインの策定後、新規融資に占める経営者保証に依存しない融資の割

³² 金融庁「中小・地域金融機関向けの総合的な監督指針」Ⅱ-11-2（1）、金融庁「主要行等向けの総合的な監督指針」Ⅲ-10-2（1）など

³³ ただし、必ずしも対象を経営者保証に限定しておらず、第三者による保証等を除外するものではない（経営者保証に関するガイドライン研究会事務局「経営者保証に関するガイドラインをご存じですか」（令4.6））。

³⁴ 根保証とは、一定の範囲に属する不特定の債務を主たる債務とする保証契約をいい、このうち保証金額（極度額）や保証期限の定めのないものを包括根保証という。平成11年に顕在化した商工ローン問題では、いわゆる「商工ローン」と呼ばれる事業者向け貸出しを行う貸金業者が保証人と根保証契約を締結し、極度額までの間で追加の貸出しを行っても保証人に通知がなされない等の問題が指摘されていた（第146回国会参議院財政・金融委員会会議録第2号7頁（平11.11.11））。

合は年々増加してきたものの、民間金融機関では令和3年度においても30%程度にとどまっていた³⁵。また、金融庁のアンケート調査では7割超の金融機関が「常に経営者保証ガイドラインについて説明を行う方針としている」と回答したのに対し³⁶、経済産業省のアンケート調査では金融機関からガイドラインの説明を受けたとする経営者が3割台にとどまる³⁷など、金融機関と経営者の認識にもギャップが生じている³⁸。

令和4年8月に金融庁が策定した「2022事務年度金融行政方針」では、「新しい資本主義のグランドデザイン及び実行計画」（同年6月7日閣議決定）で取り上げられたスタートアップの育成³⁹の観点から、関係省庁と連携して金融機関が個人保証を徴求しない創業融資を促進するとともに、融資一般についても、経営者保証に依存しない融資慣行の確立が重要な課題であるとして、金融庁としてあらゆる方策を講じていく方針を明らかにした。

同年12月には、経済産業省、金融庁及び財務省は「経営者保証改革プログラム」を公表し、経営者保証に依存しない融資慣行の確立を更に加速させることを明らかにした。

これに関連した金融行政面での取組としては、金融機関に対する保証徴求手続の厳格化と意識改革が挙げられる。監督指針の改正により、金融機関が経営者等と個人保証契約を締結する場合に、保証契約の必要性等に関し個別具体的に説明を行い、その結果等を記録することを求めることとした。また、金融機関に対して、経営者保証ガイドラインを浸透・定着させるための取組方針の作成・公表を要請するなど、経営者保証に依存しない新たな融資慣行の確立に向けた意識改革を進めることとした。改正後の監督指針は、令和5年4月から適用している⁴⁰。

加えて、経営者保証改革プログラムでは、金融機関が、不動産担保や経営者保証に過度に依存せず、企業の事業性に着目した融資に取り組みやすくするよう、「事業成長担保権」制度の早期実現に向けた議論を進めていく方針も示した（(3)参照）。

（3）事業成長担保権の法制化をめぐる動き

不動産担保に依存しない融資としては、在庫、売掛債権などを担保とする流動資産担保融資（アセット・ベースド・レンディング（ABL））の活用などが模索されてきた。しかし、動産や債権を担保とする場合に実務上活用されるのは、譲渡担保や所有権留保などの

³⁵ 件数ベースで令和3年度30.1%、令和4年度33.2%（金融庁「民間金融機関における「経営者保証に関するガイドライン」の活用実績について」（令5.6.30））。なお、商工組合中央金庫及び日本政策金融公庫では令和3年度47%、令和4年度52%（中小企業庁「政府系金融機関における「経営者保証に関するガイドライン」の活用実績（平成26年2月～令和5年3月実績）」（令5.6.30））。

³⁶ 金融庁「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」の特則の適用開始等を受けた取組状況に関するアンケート調査の結果について」（令3.6.3）8頁

³⁷ 株式会社パナソニック「令和2年度「経営者保証に関するガイドライン」周知・普及事業（中小企業・小規模事業者ワンストップ総合支援事業）事業報告書（公表版）」（令3.3.31）120頁

³⁸ 島田佳樹「中小企業金融の現下の課題」池田眞朗編著『検討！ABLから事業成長担保権へ』（武蔵野大学出版会、令和5年）25、42頁

³⁹ 「中小企業政策審議会金融小委員会中間取りまとめ」（令4.6.6）5頁では、起業関心層が考える失敗時のリスクとして77%が「借金や個人保証を抱えること」と回答していることなどを指摘し、創業時の融資において経営者保証を求める慣行が創業者の阻害要因になっている可能性を指摘した。

⁴⁰ 金融庁「中小・地域金融機関向けの総合的な監督指針」Ⅱ-10-2、金融庁「主要行等向けの総合的な監督指針」Ⅲ-9-2など

非典型担保であり、その法的安定性の欠如への不安が利用のハードルになっていることが指摘されてきた⁴¹。こうした観点から、令和3年4月以降、法制審議会担保法制部会は担保法制一般の見直しについて幅広い議論を行い、令和4年12月には「担保法制の見直しに関する中間試案」を公表した。

一方、無形資産を含む事業全体を包括的に担保とする枠組みについては、金融庁が令和2年8月に策定した「令和2事務年度金融行政方針」において、「金融機関が借り手を全面的に支えられる包括担保法制等を含む融資・再生実務の検討」を掲げ、「金融機関に事業の継続や発展を支援する適切な動機付けをもたらすような、事業を包括的に把握し支える担保権等の実務上の可能性を模索していく」との方針を示した。

この方針の下で、金融庁が同年11月に設置した「事業者を支える融資・再生実務のあり方に関する研究会」は、同年12月と令和3年11月の二度にわたり論点整理を公表し、現在の個別資産に対する担保権に加えて、貸手が事業を理解して融資する適切な動機付けをもたらす選択肢として、事業全体に対する包括的な担保権として「事業成長担保権」を新たに設けることを提言した。この提言は法制審議会担保法制部会の議論でも紹介され、中間試案では「事業のために一体として活用される財産全体を包括的に目的財産とする担保制度（事業担保制度）を設けるか否かについて、引き続き検討する」とされた。

令和4年9月に金融担当大臣から「事業性に着目した融資を促進するための制度や実務のあり方に関する検討」について諮問を受けた金融審議会では、「事業性に着目した融資実務を支える制度のあり方等に関するワーキング・グループ」を設置して議論を進め、令和5年2月に報告を取りまとめた。報告では、無形資産を含む事業全体（総財産）を事業成長担保権の対象とし、濫用防止の観点から信託契約により設定するものとした。また、事業成長担保権の実行手続は裁判所に選任された管財人が実施し、事業の継続を前提にスポンサーへの承継を目指す枠組みとされた（図表3）⁴²。

図表3 事業成長担保権の内容

担保目的財産	・総財産（無形資産を含む事業価値）
設定者	・法人に限定する（個人は設定者となることができない） ・株式会社、持分会社など、営利を目的とする法人であって、 商業登記簿において公示される者に限定することが望ましい
担保権者	・信託契約の受託者（設定は信託契約による） ・新たに事業成長担保権の信託に関する業（免許制）を創設 （信託会社、信託兼営金融機関の受託も可能とする）
極度額	・任意設定事項とする
対抗要件	・商業登記簿への登記によって具備する
経営者保証等	・権利行使を制限する
実行手続	・裁判所に選任された管財人が実施 ・事業の継続前提にスポンサーに承継 （その過程で、労働者や商取引先には与信者等よりも優先して弁済）

（出所）金融審議会総会説明資料（令5.3.2）等を基に作成

⁴¹ 山本和彦「事業成長担保権制度の意義と可能性」『金融ジャーナル』（令5.3）24頁

⁴² 事業成長担保権では、緊密なモニタリングを通じて企業の経営不振の芽を早めに把握して経営改善を図ることが想定されているため、担保権の実行に至るケースは少ないと思われる（玉川英資「事業融資WGでの議論を踏まえ、日本の実態に合った制度設計に」『金融財政事情』（令5.4.11）11～12頁）。

4. 今後の課題

(1) コロナ禍の過剰債務の負担解消に向けた取組

最近では、コロナ禍からの社会経済活動の正常化が進みつつある一方で、ロシアによるウクライナ侵略や各国中央銀行における金融引締めへの転換などを背景に、為替相場の円安方向への進展、資源エネルギー価格を始めとした物価の高騰などの影響が生じている。債務返済の負担と併せて苦境に陥っている中小企業も少なくない。その一方で、企業経営の先行き不透明感が強まってきたことから、コロナ禍において積極的な融資姿勢を展開してきた金融機関側においても厳しさが見られるようになりつつある⁴³。

こうした中で、実質無利子・無担保融資の多くの案件で、元金の返済が行われている⁴⁴。その一方で、融資を受けた企業の倒産は増加しており、件数は令和5年1月から7月までの累計で383件（前年同期比で約8割増加）となった⁴⁵。また、東京商工リサーチが令和4年12月に実施したアンケート調査では、実質無利子・無担保融資を利用した企業の28.2%が、返済に懸念があるか、既に返済猶予を受けているとの回答であった⁴⁶。

民間金融機関の実質無利子・無担保融資は、令和5年7月から令和6年4月にかけて返済開始時期のピークを迎える⁴⁷。政府は、令和5年1月、民間金融機関の実質無利子・無担保融資からの借換えに加え、事業再構築等の前向き投資に必要な新たな資金需要にも対応する借換保証制度（いわゆるコロナ借換保証）を設けた⁴⁸。利用に当たっては、金融機関による伴走支援⁴⁹と経営行動計画書の作成が必要であり、金融機関にはこれまで以上に融資先の実情に応じた収益力改善や事業再生等に向けた積極的な支援が求められよう。

他方、実質無利子・無担保融資を通常の債務から切り離して一定期間の返済猶予を求める意見もあるが、政府は慎重な姿勢を崩していない⁵⁰。今後の状況によっては、債権買取支援の枠組み⁵¹の積極的な活用などにより、一定期間返済負担を軽減していくことも検討す

⁴³ 「積極融資の姿勢に陰り 銀行の態度、14年ぶり厳しき」『日本経済新聞』（令5.8.25）

⁴⁴ 令和5年3月末現在、民間金融機関の融資案件では52.2%、日本政策金融公庫（国民生活事業）で令和3年3月までに融資を受けた案件では58.8%が元金返済中となっている（中小企業庁金融課「事務局説明資料」（中小企業政策審議会金融小委員会（第10回）配付資料）（令5.6.29）3、15頁）。

⁴⁵ 株式会社東京商工リサーチ「「ゼロゼロ融資」利用後の倒産 7月は61件発生 2020年からの累計968件、8月にも1,000件を突破」（令5.8.8）

⁴⁶ 株式会社東京商工リサーチ「第25回「新型コロナウイルスに関するアンケート」調査」（令4.12.16）6頁

⁴⁷ 中小企業庁金融課「事務局説明資料」（中小企業政策審議会金融小委員会（第10回）配付資料）（令5.6.29）2頁。なお、日本政策金融公庫のコロナ関連融資については、返済開始時期のピークは既に過ぎている。

⁴⁸ 中小企業庁「民間ゼロゼロ融資等の返済負担軽減のための保証制度（コロナ借換保証）を開始します。」（令4.12.13）。本制度は、伴走支援型特別保証制度（令和3年4月創設）を活用して創設された。

⁴⁹ 伴走支援とは、経営者の自己変革力を高めるために信頼できる第三者が寄り添って支援することを指す。中小企業庁は、令和5年6月に「経営力再構築伴走支援ガイドライン」を公表した。

⁵⁰ 鈴木金融担当大臣は、「通常の債務から切り離して返済猶予をしたとしても、いずれ返済が必要な債務であった、金融機関の融資態度に与える影響がどの程度見込まれるかといった点に加え、単に返済猶予して新規融資をすれば、債務が更に積み上がり、経営改善につながらない等の懸念もある」と述べた（第211回国会参議院財政金融委員会会議録第2号21頁（令5.3.9））。

⁵¹ 金融庁は、「信用保証協会を含む官民金融機関等は、収益力改善や事業再構築など前向きな取組に対する資金需要への対応や、事業再生支援のため、資本金の供給や債権買取等が可能な株式会社地域経済活性化支援機構（REVIC）の全国をカバーするファンド（復興支援ファンド等）や独立行政法人中小企業基盤整備機構の出資するファンド（中小企業経営力強化支援ファンド、中小企業再生ファンド等）等の組成・活用について真摯に検討すること」との要請を行った（金融庁「中小企業活性化パッケージNEXT」を踏まえた事業者支援の徹底について」（令4.9.9））。

る余地があるのではないか。

（２）経営者保証の改革・事業成長担保権の導入に向けた課題

経営者保証に依存しない新規融資の割合は年々増加しているものの、民間金融機関の取組にはばらつきがあり、既存融資の経営者保証の解除については更に大きな差があるとされる⁵²。また、零細な企業を取引対象とする信用金庫等では、法人・個人一体の取引先が多いことや、経理担当者などの人員が限られ詳細な決算書を作成する負担が大きいことなどの事情から、経営者保証への対応が二極化しているとの指摘もある⁵³。経営者保証改革の実現のためには、金融機関の対応はもとより、融資を受ける中小企業経営者においても、金融機関に対する財務状況の正確な開示など、経営の透明性を確保することが求められる⁵⁴。

事業成長担保権の導入に関しては、これにより金融機関がこれまで以上に融資先企業の事業価値に着目することになれば、地域密着型金融や事業性評価に基づく融資等の推進に向けた取組に資するツールとなるであろう⁵⁵。一方、これまでになかった新たな担保の枠組みであり、関係者の不安を丁寧に解消しながら議論を続けていく必要がある。

（３）地域金融機関の経営基盤強化

中小企業向け貸出しの大宗は民間金融機関が支えており、コロナ禍からの回復過程においても、取り分け地域経済に根ざして活動する地域金融機関に期待される役割は極めて大きい。ただ、長期にわたる低金利環境や、地域経済の疲弊の影響もあり、地域金融機関の多くでは収益力の向上や効率的な業務運営など、経営基盤強化が課題となっている⁵⁶。

令和2年6月には、中小企業を支え、経済の再生を図っていくための「将来を見据えての先手の対応」として、金融機関に対する国の資本参加制度を定める「金融機能の強化のための特別措置に関する法律」（平成16年法律第128号。以下「金融機能強化法」という。）の改正が行われた。この改正では、新型コロナウイルス感染症等の影響を受けた金融機関が国の資本参加を受けようとする場合に、経営責任が問われないことを明確化し、収益性や効率性の向上についての具体的な目標を求めないなどの特例（以下「新型コロナウイルス感染症等特例」という。）を設けるとともに、国の資本参加の申請期限を令和8年3月末まで延長した。

金融機能強化法の新型コロナウイルス感染症等特例は、東日本大震災直後の平成23年6月に設けられた震災特例とほぼ同様の措置であるが⁵⁷、12金融機関の申請があった震災特例とは異なり、資本参加の決定は1金融機関にとどまっている⁵⁸。ただ、今後は融資先中小

⁵² 古川忠彦「経営者保証改革プログラムの課題」『金融ジャーナル』（令5.3）16頁

⁵³ 「信金界 分かれる経営者保証対応 中小企業の特性が壁に」『ニッキン』（令5.6.16）

⁵⁴ 「融資の「経営者保証」見直しへ」『日本経済新聞』夕刊（令5.1.16）

⁵⁵ 「法制審での議論の行方が注目される「事業成長担保権」」『金融財政事情』（令3.3.22）6～7頁

⁵⁶ 地域銀行の基礎的な収益力を示すコア業務純益は令和2年度以降増加に転じているものの、貸出利鞘要因はマイナスの状況が続いている（金融庁「金融仲介機能の発揮に向けたプログレスレポート」（令5.6）6頁）。

⁵⁷ 震災特例にあった協同組織金融機関向け特例（参加資本の償還の見通しが立たない場合には事業再構築とともに参加資本の整理を行い、その財源には預金保険の資金等を活用する。）は設けられていない。

⁵⁸ 令和5年9月1日、金融庁は山形市に本店を置く第二地方銀行のきらやか銀行に対し180億円の資本参加を

企業に対し、債務免除等に踏み込んだ再生支援を行う必要が生じる可能性もあり、金融機関自身の資本基盤を充実させる観点からは、新型コロナウイルス感染症等特例の積極的な活用も考えられるのではないかと⁵⁹。

令和5年8月に金融庁が公表した「2023事務年度金融行政方針」では、「事業者の実情に応じた経営改善支援や事業再生支援等の徹底を金融機関に促す」との方針を示すとともに、「地域金融機関による事業者の経営改善支援や事業再生支援等については、これに実際に取り組む地域金融機関のビジネスモデルや地域金融機関職員個人のインセンティブと整合的なものであることが望ましい」との考え方を明らかにした。支援の実効性を高めるため、地域金融機関は、自らを取り巻く経営環境を踏まえて地域に根ざしたビジネスモデルを打ち立て、監督当局との対話の中で望ましい選択肢を示していく必要がある。

(ふじい かずや)

決定した旨公表した（「きらやか銀に公的資金注入」『朝日新聞』（令5.9.2）、金融庁「株式会社じもとホールディングス（株式会社きらやか銀行）に対する資本参加の決定等について」（令5.9.1））。

⁵⁹ 安東泰志「中小企業の過剰債務問題に決着を」『金融ジャーナル』（令3.5）95頁