

中小企業金融の機能向上に向けた 融資慣行の見直し

谷口 栄 治
(株式会社日本総合研究所)
調査部 主任 研究員



< 要 旨 >

わが国では、中小企業金融において、経営者から個人保証を徴求したり、有形固定資産（不動産）を与信の担保とすることが、一般的な融資慣行となっていた。もっとも、①わが国企業セクターが全体として資金不足主体から資金余剰主体に転換したほか、経営課題が高度化・複雑化したこと、②産業構造が製造業主体から非製造業主体へと移行したこと、③経営者保証が企業活動の新陳代謝を進めるうえで心理的な重石となったこと、等を受け従来の慣行を見直す動きが広がっている。なかでも、大きな取り組みとなるのが、経営者保証の見直しと、不動産（土地、建物）をはじめとする有形資産や債権のほか、無形資産（事業ノウハウ、技術力、顧客基盤、ブランド、知的財産、契約上の地位等）を含め、事業全体を包括的に担保権の対象とする「事業成長担保権」の創設、である。

経営者保証の見直しについては、2022年12月、「経営者保証改革プログラム」が策定・公表され、金融機関に対して、経営者保証を徴求する際の説明義務の強化等が示された。また、事業成長担保権については、金融庁金融審議会の「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」が2023年2月に報告書を公表し、当該担保権を設定できる事業者を免許制とするとともに、担保権の設定にあたり、債務者（担保権設定者）を委託者、担保権者（信託会社）を受託者とする信託契約を締結するという取引形態が示されている。

これらは、中小企業の前向きな経営活動を促す取り組みになると期待される一方、従来の融資慣行が広く定着していることを踏まえれば、今後は、①新たな制度の周知や各種手続きの標準化といった利便性の向上、②事業性評価融資を実現するための金融機関の目利き力の強化、③不適切な取引を生じさせないためのモラルハザードの抑制、等に取り組み、新たな融資慣行へと転換していくことが求められる。

目次

- | | |
|------------------------------------|--------------------------|
| 1. はじめに | ①事業成長担保権の概要と活用によるメリット |
| 2. 融資慣行の見直しが求められる背景 | ②事業成長担保権の活用イメージ |
| 3. 融資慣行の見直しの概要 | ③事業成長担保権において想定される実務 |
| (1) 経営者保証の見直し | 4. 融資慣行を転換していくために求められる視点 |
| ①「経営者保証に関するガイドライン」
(2013年12月策定) | (1) 制度の周知・利便性向上 |
| ②「経営者保証改革プログラム」
(2022年12月策定) | (2) 金融機関の目利き力向上 |
| (2) 新たな担保権として「事業成長担保権」
の創設 | (3) モラルハザードの抑制 |
| | 5. おわりに |

1. はじめに

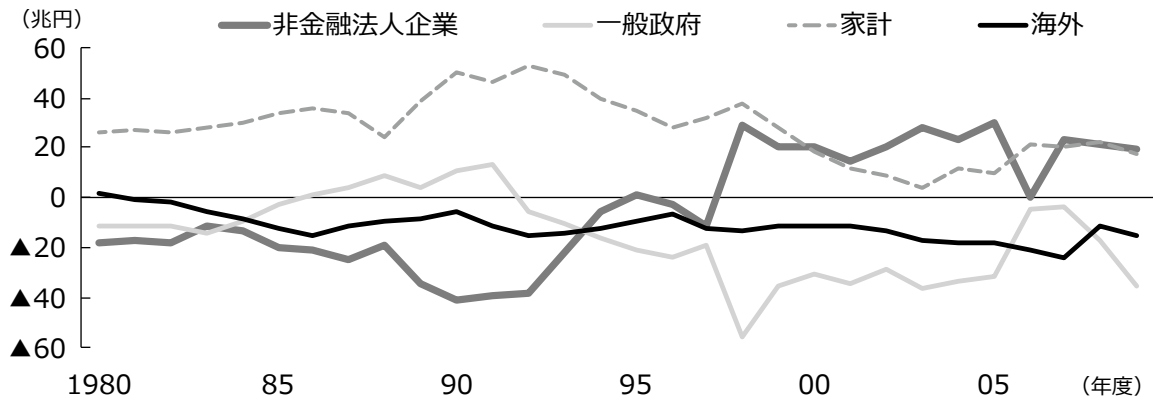
わが国では、戦後の高度経済成長期に企業の旺盛な資金需要に応えることを目的に、独自の融資慣行が確立されてきた。なかでも、中小企業金融においては、経営者から個人保証を徴求したり、有形固定資産、なかでも不動産（土地、建物）を与信の担保とすることが、極めて一般的な取引形態となっていた。このような融資慣行は、与信取引を行う際の信用補完となり、相対的に経営基盤が脆弱な中小企業に対する資金供給の円滑化に大いに役立った。もっとも、わが国企業を取り巻く環境や産業構造が大きく変動し、企業の経営課題が高度化・複雑化するなか、従来の融資慣行の見直しが求められる局面が出てきている。具体的に、2022年12月に金融庁、経済産業省、財務省の連携のもと、「経

営者保証改革プログラム」がとりまとめられたほか、2023年2月には、金融庁の金融審議会が新たな担保権として「事業成長担保権」に関する報告書を公表した。そこで本稿では、融資慣行の見直しが求められる背景として、わが国中小企業の置かれた状況や課題などを整理したうえで、足元で検討されている経営者保証の見直しや、新たな担保権の創設の概要や今後の論点などについて考察する。

2. 融資慣行の見直しが求められる背景

従来の融資慣行の見直しが求められる背景としては、大きく以下の3点が指摘できる。1点目は、1990年代後半から2000年代前半にかけて、企業セクター全体が、資金不足主体から資金余剰主体へ転換したことである（**図表1**）。

(図表1) わが国の部門別ISバランス (資金過不足)



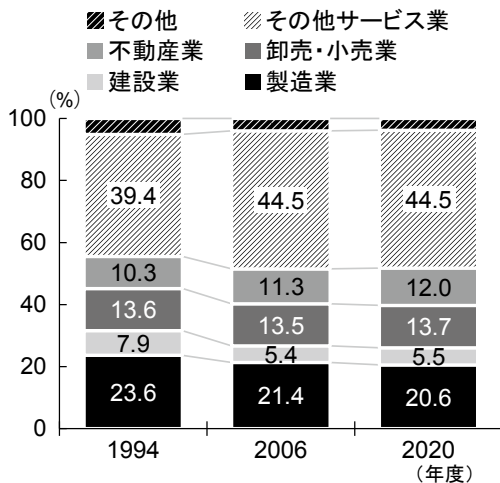
(資料) 内閣府「国民経済計算確報 (2009年度)」より日本総研作成

高度経済成長期には資金余剰主体の家計部門から預金を集め、資金不足主体の企業部門へ資金を融通することが金融機関の役目であった。金融機関としては、財務基盤や収益力が相対的に脆弱な中小企業に融資を行うにあたって、所有不動産や経営者の資力が信用力を補完する材料となったほか、企業セクターとしても、資金不足という経営課題に対処するため、経営者保証や不動産担保を供出することで、金融機関から少しでも好条件で融資を引き出すことが重要となった。もっとも、バブル崩壊以降、企業は過剰債務の解消のために債務の返済、金融機関は不良債権処理のために債権の回収を優先させた結果、企業セクターは資金余剰主体へ転換し、金融機関が不良債権処理を終えた2000年代以降も、資金余剰の状態は継続している。こうしたなか、中小企業セクターでは、資金調達のみならず、事業承継やデジタル化など、経営課題は高度化・複雑化しており、金融

機関としても、資金不足を前提とした従来の融資慣行を継続するだけでは、そのニーズに応えられない状況となっている。

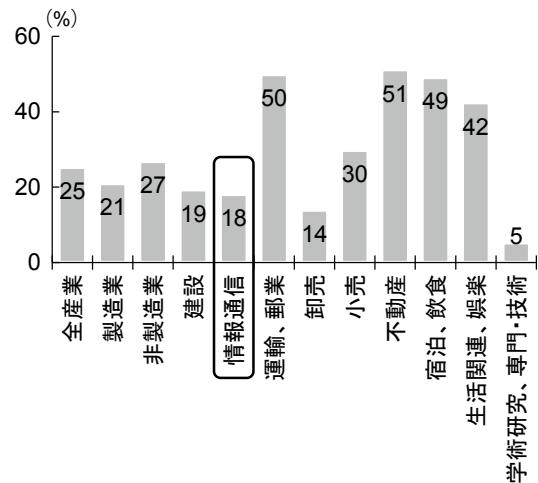
2点目は、製造業から非製造業へわが国の産業構造が転換したことである。わが国の産業別のGDPシェアをみれば、製造業の比率が低下傾向にある一方、サービス業をはじめ非製造業の割合が高まっている(図表2)。また、非製造業のなかには、今後の経済成長の牽引役になることが期待される情報通信業など、有形固定資産をあまり持たず、ソフトウェアなどの無形固定資産、蓄積されるデータなどを付加価値の源泉とする業種も多い(図表3)。このように産業構造や企業のビジネスモデルが大きく変革するなか、保有資産の価値ではなく、貸出先の事業そのものを理解し、そこから生み出されるキャッシュフローやその将来価値を評価して資金提供する枠組みが求められている。

(図表2) 産業別GDPシェア



(資料) 内閣府「国民経済計算」をもとに日本総研作成

(図表3) 総資産に占める有形固定資産の比率

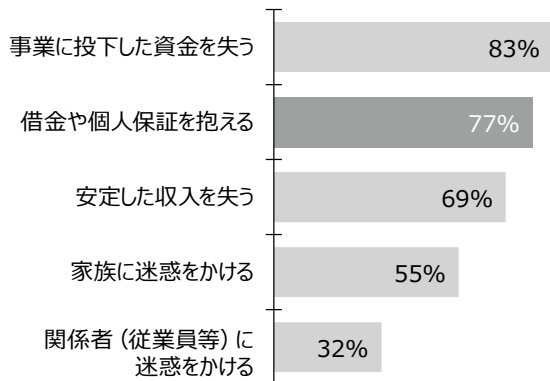


(資料) 財務省「法人企業統計」をもとに日本総研作成
(注) 2020年度の数値。

3点目は、企業活動の新陳代謝が求められるなか、経営者保証がその重石になってきたことである。経営者保証は、当該企業が破綻したり、融資の返済が困難になったりした際に、保証人である経営者が会社に代わって返済義務を負う行為のことであり、経営者に対して、破綻しないように責任や規律を持って経営を行うインセンティブとなる。もっとも、個人保証を供している経営者が事業に失敗すれば、金融資産や自宅（不動産）などの私財を失うなど、経済的

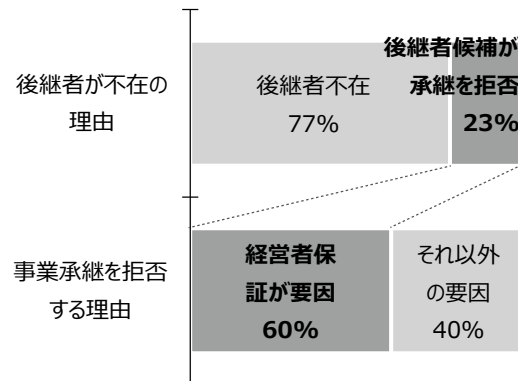
に困窮する可能性が高まる¹ため、経営者がリスクの高い事業や抜本的な経営革新にチャレンジする意欲を削いだり、次世代の経営者が事業承継を躊躇したりするなど、企業活動の新陳代謝が阻害される原因と指摘されてきた。実際、起業に関心を持つ層の77%が、起業をためらう要因として「借金や個人保証を抱えること」を挙げている（図表4）ほか、事業承継を拒否した後継者候補の約6割が、その要因として経営者保証を挙げている（図表5）。

(図表4) 起業関心層が考える失敗時のリスク



(資料) 日本政策金融公庫総合研究所「2019年起業と起業意識に関する調査」
(注) 中小企業252社に対するアンケート調査、複数回答可。

(図表5) 事業承継の後継者がいない要因



(資料) 中小企業庁資料より日本総研作成
(注) 独立行政法人中小企業基盤整備機構が実施した中小企業3,000社に対するアンケート調査によるもの。

¹ 東京商工リサーチの調査によれば、2020年度に破産した企業の社長の68%が破産開始決定を受けたとされている。

3. 融資慣行の見直しの概要

(1) 経営者保証の見直し

① 「経営者保証に関するガイドライン」 (2013年12月策定)

このように企業を取り巻く環境が変化するなか、融資慣行の見直しに向けた取り組みが進められている。そのひとつが、経営者保証の見直しである。経営者保証の見直しについては、金融庁や中小企業庁（経済産業省）を中心に進められてきたが、大きな転換点となったのが、2013年12月に策定され、2014年2月から適用された「経営者保証に関するガイドライン」である。2013年1月、金融庁と中小企業庁は共同で「中小企業における個人保証等の在り方研究会」を設置し、同年5月には報告書を公表した。そのなかで、経営者保証に関するガイドライン

を策定すべき、といった旨の提言が出されたことを受けて、同年8月、全国銀行協会（全銀協）と日本商工会議所が共同で事務局を務める研究会（経営者保証に関するガイドライン研究会）が発足し、同年12月、「経営者保証に関するガイドライン」が策定・公表された。このガイドラインに法的拘束力はなく、金融機関が経営者保証を解除するかの判断はそれぞれに委ねられるが、中小企業の経営者保証に関する自主的自律的なルール（準則）として、金融機関が自発的に遵守することが求められている。大別すれば、ポイントは2点存在する（**図表6**）。

1点目は、経営者保証を必要としない要件が明示された点である。具体的に、①必要以上に法人から経営者に貸付を行わないなど、法人と経営者との関係が明確に区分・分離されている、②法人のみの資産や収益力で返済が可能であ

(図表6) 「経営者保証に関するガイドライン」のポイント

<経営者保証ガイドラインの3要件（保証解除・無保証融資のための要件）>

- ① 資産所有や資金のやりとりに関して**法人と経営者が明確に区分・分離されている**
 - ② 財務基盤が強化されており、**法人のみの資産や収益力で返済が可能**である
 - ③ 金融機関に対し、**適時適切に財務情報が開示されるなど、経営の透明性が確保されている**
- ⇒ **経営者保証なしで融資を受けられる、供している経営者保証を見直すことができる可能性**

<保証履行後の配慮>

- ・ 生活維持や再チャレンジ等の観点から、**保証履行後も一定の資産を保証人の手元に残置**
 - ✓自由財産（99万円）＋一定期間の生活費（年齢等に応じて約100～360万円）^(注)
 - ✓華美でない自宅等 ✓保証債務履行時点で**返済しきれない保証債務の残額は原則免除**
- ・ 保証人が債務整理を行った等の情報は信用情報登録機関に報告・登録されない

(資料) 「経営者保証に関するガイドライン」、中小企業庁ホームページより日本総研作成

(注) 生活費として1カ月当たりの「標準的な世帯の生計費」として民事執行法施行令で定める33万円や、雇用保険を凡例に年齢別で給付期間（30歳未満：最大180日、30歳以上35歳未満：同240日、35歳以上45歳未満：同270日、45歳以上60歳未満：同330日、60歳以上65歳未満：同240日）等を参考として、支給額を算定している。

る、③金融機関に適時適切に財務情報が開示されるなど経営の透明性が確保されている、といった要件を満たせば、経営者保証なしで融資を受けたり、既に供出している経営者保証を解除できる可能性が高まる、というものである。一定の基準が示されることで、事業者と金融機関双方が、経営者保証の有無等、融資に関する交渉を行いやすくなると期待された。

2点目は、保証履行後の保証人に対する配慮である。事業再生等に早めに着手することで金融機関の回収見込み額が増加するような場合、一定の生活費（破産時に原則手元に残る自由財産99万円）に加え、年齢に応じて100～360万円を経営者に残す²ことや、華美でない自宅に住み続けられるようにする、といったことが

挙げられている。加えて、保証債務履行時に返済しきれない債務残高は原則として免除する、保証人が債務整理を行った等の情報は信用情報登録機関に報告・登録しないなど、経営者の生活の維持や再チャレンジに配慮した内容となっている。

同ガイドラインについては、2019年12月、「事業承継時に焦点を当てた『経営者保証に関するガイドライン』の特則」が策定された（適用開始は2020年4月）。これは、事業承継時に新旧経営者から個人保証を二重に徴求することを原則禁止とするほか、前経営者（先代）や新経営者（後継者）に対する保証契約についても適切に判断することが求められた（図表7）。

また2022年3月には、コロナ禍で企業倒産や

（図表7）「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」のポイント

事業承継時には、前経営者、後継者の双方に対して、債権者が保証について検討・説明すべき。

例外的に二重に保証を求めることが必要な場合には、その理由等について、

前経営者、後継者の双方に十分説明し、理解を得る必要あり。

<事業承継時に前経営者、後継者の双方に保証徴求が認められる主な事例>

- ①前経営者が死亡し、相続確定までの間など、保証解除まで、一時的に二重徴求となる場合
- ②後継者の保証徴求がやむをえないと判断され、かつ法人から前経営者に対する多額の貸付金等の債権が残存するなど、前経営者に対する保証を解除することが適当でない場合
- ③延滞先など信用状態に問題があり、かつ、法人から前経営者と後継者の双方に対し多額の貸付金等の債権が残存しているなど、前経営者と後継者の双方から保証を求めなければ、金融支援を継続することが困難となる場合
- ④前経営者、後継者の双方から、保証提供の申し出があり、特則の主旨を説明したものの、申し出の意向が変わらない場合

（資料）「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」、中小企業庁ホームページより日本総研作成

2 生活費として1カ月当たりの「標準的な世帯の生計費」として民事執行法施行令で定める33万円や、雇用保険を凡例に年齢別で給付期間（30歳未満：最大180日、30歳以上35歳未満：同240日、35歳以上45歳未満：同270日、45歳以上60歳未満：同330日、60歳以上65歳未満：同240日）等を参考として、支給額を算定している。

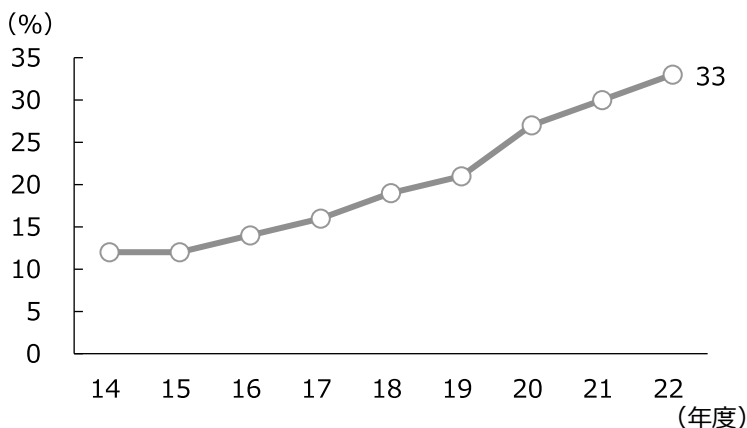
廃業が増加する可能性が高まっていること等を受けて、債務者が破綻・廃業しても、保証人は破産手続きを回避できることを改めて周知することを目的に、「廃業時における『経営者保証に関するガイドライン』の基本的考え方」が策定された³。

②「経営者保証改革プログラム」(2022年12月策定)

このように銀行業界と産業界が自主的・自律的なルールとしてガイドラインを定める一方、金融庁等の政策当局は、ガイドラインの周知、認知度向上に取り組んできたほか、金融機関の

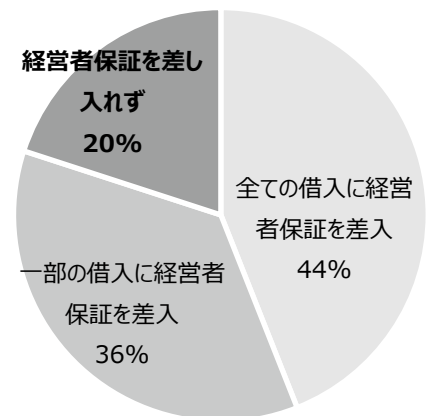
取り組みを見える化するために、個別行毎に「金融仲介の取組状況を客観的に評価できる指標群 (KPI)」として新規融資に占める経営者保証に依存しない融資の割合等を公表するなどしてきた。このように、ガイドラインの策定は、従来の経営者保証の在り方を見直す契機となった一方、その浸透・定着は依然として途半ばである。実際、金融庁の調査によれば、民間金融機関の新規融資に占める経営者保証に依存しない融資の割合は年々増加傾向にあるものの、直近(2022年度)でも33%にとどまっており(図表8)、保証を差し入れていない経営者も全体の2割程度となっている(図表9)。

(図表8) 民間金融機関の経営者保証に依存しない新規融資の割合



(資料) 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」

(図表9) 経営者保証の提供状況



(資料) 中小企業庁「『経営者保証に関するガイドライン』周知・普及事業報告書(2020年度)」

3 中小企業の廃業時に焦点を当て、中小企業の経営規律の確保に配慮しつつ、現行のガイドラインの趣旨・内容を明確化し、ガイドラインに基づく保証債務整理の進め方を整理するとともに、主たる債務者・保証人、対象債権者及び弁護士等の支援専門家について、中小企業の廃業時におけるガイドライン活用の観点から求められる対応を明記したもの。

こうした状況を打破するため、2022年12月、経済産業省、金融庁、財務省の連携のもと、「経営者保証改革プログラム」が策定・公表された。ここでは、経営保証の見直しを促進するための施策がパッケージ的に取りまとめられている

が、なかでも、①スタートアップ・創業、②民間融資、③信用保証付融資、④中小企業のガバナンス、の4点が重点分野として採り上げられている（図表10）。

（図表10）「経営者保証改革プログラム」のポイント

<p>1. スタートアップ・創業 ～経営者保証を徴求しないスタートアップ・創業融資の促進</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 経営者保証を徴求しない新しい信用保証制度の創設（保証割合100%、上限3500万円） ・ 日本公庫等における経営者保証を求めない制度の要件緩和 等 <p>2. 民間金融機関による融資 ～保証徴求手続の厳格化、意識改革</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 金融機関が経営者保証を徴求する手続に対する監督強化 … 監督指針の改訂 ・ 保証契約を締結する際の丁寧な説明^(※)、記録作成、当局への報告 （※）保証契約が必要となる理由、保証契約を変更・解除するために必要な施策等 ・ 「無保証融資件数」＋「有保証融資で適切な説明を行い記録を残した件数」＝100%を目標 ・ 「経営者保証に関するガイドラインを浸透・定着させるための取組方針」の作成・検討 <p>3. 信用保証付融資 ～経営者保証の提供を選択できる環境の整備</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 一定の要件（法人からの貸付金がない等）を満たせば、保証料を上乗せすることで、経営者保証の解除を選択できる信用保証制度の創設^(注) 等 <p>4. 中小企業のガバナンス ～ガバナンス体制の整備を通じた持続的な企業価値向上の実現</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ ガバナンス体制整備に関する経営者と支援機関の目線あわせのチェックシート作成 等

（資料）「経営者保証に関するガイドライン」、中小企業庁ホームページより日本総研作成

（注）法人から経営者への貸付がないこと、決算書類等を金融機関に定期的に提出していること、等を充足することが前提条件。また、流動資産（売掛債権、棚卸資産）を担保とする融資（ABL）に対する信用保証制度において、経営者保証の徴求を廃止する、プロパー融資における経営者保証解除等を条件に、プロパー融資の一部に限り、借換を例外的に認める保証制度（プロパー借換保証）を時限的に創設する、などが主な施策として示されている。

具体的に、①スタートアップ・創業では、創業から5年以内の企業に対して経営者保証を徴求しない新しい信用保証制度（保証割合：100%、

保証上限額：3,500万円）の創設⁴、②民間融資では、金融庁の監督指針の改訂を通じた経営者保証徴求手続の監督強化、③信用保証付

4 このほかにも、日本公庫等における創業から5年以内の者に対する経営者保証を求めない制度の要件緩和、商工中金のスタートアップ向け融資における経営者保証の原則廃止、等が示されている。

融資では、保証料の上乗せにより経営者保証の解除を選択できる信用保証制度の創設⁵、などが示されている。

とりわけ、②民間融資では、金融機関が保証契約を締結する場合、どの部分が十分でないために保証契約が必要となるか、どのような改善を図れば保証契約の変更・解除ができるかなど、を説明したうえで記録に残すとともに、その説明記録の件数を金融庁に報告し、「『無保証融資件数』 + 『有保証融資で、適切な説明を行い、記録を残した件数』 = 100%」という状態を目指すとしている。そのほか、金融機関に対し、「経営者保証に関するガイドラインを浸透・定着させるための取組方針」を作成、公表することも要請されている。このように金融機関に対して、保証契約に関する説明義務や報告義務を課したり、対応に問題があれば、特別ヒアリングや行政処分の対象とすることで、経営者保証を徴求する手続きをあえて煩雑にし、金融機関が安易に経営者保証に依存しないようにすることを企図している。

(2) 新たな担保権として「事業成長担保権」の創設

①事業成長担保権の概要と活用によるメリット

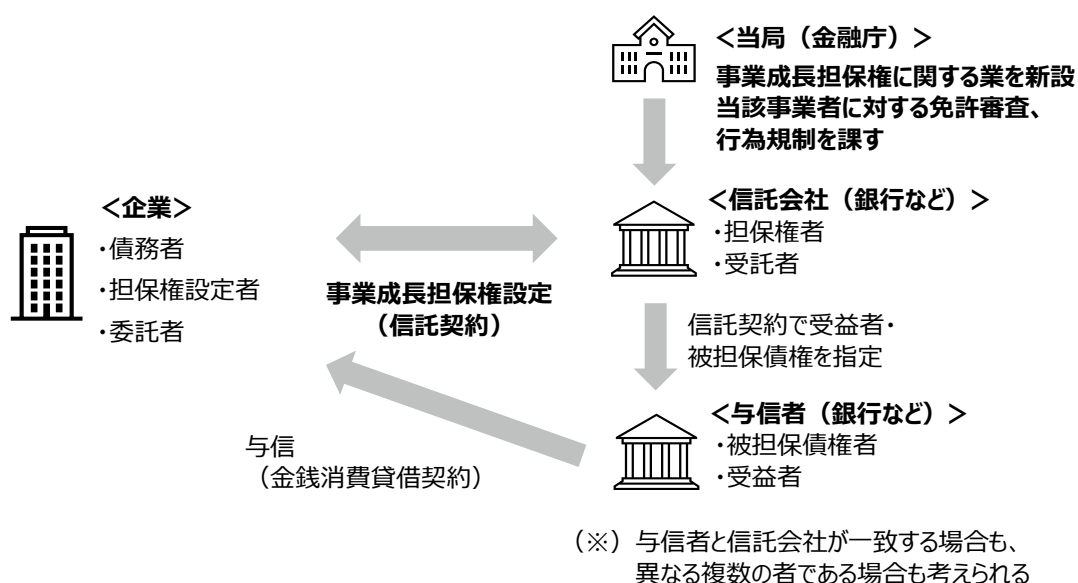
一方、新たな担保制度として「事業成長担保権」に関する検討も進められている。事業成長担保権とは、不動産（土地、建物）をはじめとする有形資産や債権のほか、無形資産（事業

ノウハウ、技術力、顧客基盤、ブランド、知的財産、契約上の地位等）を含め、事業全体を包括的に担保権の対象とするものである。同担保権については、債務者が所有する個々の資産の清算価値ではなく、事業全体の継続価値（going concern）を評価することが基本的な概念となっているほか、現行の個別資産を対象とする担保制度を代替するものではなく、追加的な選択肢として、既存制度と棲み分けを図るべきものと整理されている。

同担保制度については、金融庁が、2020年11月、「事業を支える融資・再生実務のあり方に関する研究会」を設置し、同年12月、「論点整理」をとりまとめた。その後、実務関係者や有識者等とさらに議論を積み重ね、2021年11月に、改訂版（「論点整理2.0」）を公表している。また、法務省の法制審議会担保法制部会においても、現行の動産・債権を中心とした担保法制の見直しに向けた検討項目のひとつとして検討が進められてきた。さらに、2022年11月に、金融庁の金融審議会において、「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」が設置され、本年2月に報告書が公表された。同報告書では、事業成長担保権の設定にあたって、当該担保権を設定できる事業者を免許制とするとともに、担保権の設定にあたり、債務者（担保権設定者）を委託者、担保権者（信託会社）を受託者とする信託契約を締結するという取引形態が示されている（図表11）。

⁵ 法人から経営者への貸付がないこと、決算書類等を金融機関に定期的に提出していること、等を充足することを前提条件にしている。また、このほかにも、流動資産（売掛債権、棚卸資産）を担保とする融資（ABL）に対する信用保証制度において、経営者保証の徴求を廃止する、プロパー融資における経営者保証解除等を条件に、プロパー融資の一部に限り、借換を例外的に認める保証制度（プロパー借換保証）を時限的に創設する、などが主な施策として示されている。

(図表11) 「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WG 報告書」で示された事業成長担保権の取引イメージ



(資料) 金融庁金融審議会 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WG会議資料、同WG報告書より日本総研作成

事業成長担保権の導入による最大の政策効果は、借り手（事業会社）と貸し手（金融機関）が、緊密な関係を構築し、事業の継続・成長という共通の目的に向けて行動するインセンティブが働く点である。例えば現行の担保法制では、借り手の企業価値の向上に努めなくても、担保である個別資産を処分することで債権を回収することは可能であった。一方、事業全体を担保すれば、貸し手は借り手企業の持続的な成長のために様々な支援を行うことが、自身のリスク管理の観点からも最適な行動となる。事業会社からみれば、前述の通り、資金調達手段の多様化につながるほか、創業、承継、再生といった比較的事業リスクの高い局面で、エクイティ調達よりも低コストで資金調達することが可能になる。

一方、事業成長担保権の活用に伴い、事業

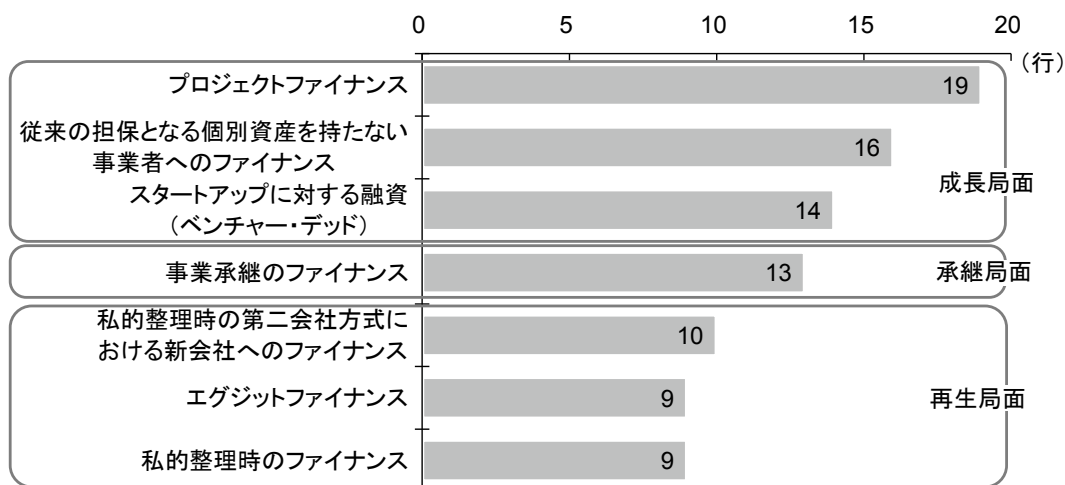
会社と金融機関との取引関係が変化すると想定されている。具体的に、事業成長担保権は包括的な担保権であるため、金融機関が併行して担保を取得することが困難になる。そのため、担保権を設定した金融機関が、事業者のすべての資金需要に対応、つまり一行取引が増えると思込まれる。わが国の中小企業金融では、オーバーバンキングが指摘されるなど、一行取引が一般的ではないことを踏まえれば、事業成長担保権の導入によって、金融機関と企業の関係性や、金融機関同士の競合関係等に変化が生じ、金融機関としては、取引シェアの拡大、過当競争の緩和等により、法人貸出ビジネスの収益性が改善し、事業性評価や経営改善サポートといった比較的成本のかかる事業者支援を行いやすくなる利点にもつながる可能性がある。

②事業成長担保権の活用イメージ

事業成長担保権は、創業・起業時や新規事業開始時におけるニューマネーの調達、危機時や再生時におけるリファイナンスなど、企業にとって重要な局面での資金調達に活用されることが期待される。一部銀行を対象に行ったアンケート調査では、具体的な活用事例として、①成長局面におけるプロジェクト・ファイナンスや従来の担保となる個別資産を持たない事業者へのファイナンス、スタートアップに対する

融資（ベンチャー・デット）、②承継（第二創業）局面におけるファイナンス、③再生局面（法的整理時や私的整理時）におけるファイナンスやエグジット・ファイナンス、などが挙げられている（図表12）。また、今般のコロナ禍のように一時的に業績が悪化した場合、事業成長担保権を活用することで、事業者は調達コストを抑制して手許資金を確保できるほか、金融機関としても、無担保融資よりリスクを軽減することが可能になる。

（図表12）銀行が想定する事業成長担保権の主な活用事例



（資料）「事業を支える融資・再生実務のあり方に関する研究会」会議資料をもとに日本総研作成

（注）アンケートに回答した27行のうち、活用できるケースとした銀行数

③事業成長担保権において想定される実務
事業成長担保権は従来の担保権とは異なる
概念となるため、担保権の設定や実行等に際し

て、これまでと異なる手続きが必要となるが、
主な実務上のポイントや論点を以下に示してい
る（図表13）。

（図表13）事業成長担保権の実務上のポイント・論点

項目	ポイント・論点
事業単位での担保権の設定	今後の検討課題に
担保権設定者（債務者）	法人に限定（個人は対象とせず）
設定者が合併、分割する際の取り扱い	合併後の存続法人の総資産の担保権の対象とする一方、 分割後の承継法人等は担保権の対象債務を分割承継せず
担保権者の資格	担保権の設定には信託契約が必要になる見込みであり、 「事業成長担保権の信託に関する業」を創設するとともに、 当該業者に対して、免許審査や行為規制を課す
対抗要件の具備	商業登記簿に登録することを検討
担保権の実行	裁判所が指定した管財人が管理処分権を行使
労働者保護との関係	事業の継続を前提に雇用の安定など、 労働者保護の観点からの制度設計を検討 ^{（注）}

（資料）金融庁金融審議会 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WG報告書より日本総研作成

（注）事業成長担保権制度における労働者保護のあり方の検討にあたっては、以下の事項を考慮する必要あり。

- ・担保権設定を契機とした伴走型支援による事業継続、成長の実現ために、労働者の協力は不可欠であること。
- ・担保権設定は、設定者、労働者間の労働契約の締結・変更等について追加的な制約を加えるものではないこと。
- ・実行手続について、個別資産への担保権の実行手続のように個別資産の売却によって事業を解体させるものではなく、事業そのものを承継させるものであり、労働者の雇用の継続にもつながること。
- ・実行手続における労働契約の承継においても、労働契約の承継に係る労働法制上のルール等が適用されること。等

例えば、事業成長担保権の設定者（債務者）
は、個人事業主では事業用の資産と私生活の
資産を切り分けることが困難なことから法人に
限定している。一方、担保権者については、担
保権の濫用を防ぐために、信託契約を用いると
ともに、当該信託事業について、「事業成長担

保権の信託に関する業」を創設し、事業者に対
して免許審査や行為規制を課すこととしてい
る。このほかにも、同担保権が事業の継続を前
提としていることを踏まえ、雇用の安定など、
労働者保護の観点から制度設計をすることとし
ている⁶。

6 事業成長担保権制度における労働者保護のあり方の検討にあたっては、以下のような事項を考慮する必要があるとされている。

- ①同担保権の設定を契機とした伴走型支援による事業の継続及び成長を実現するためには、労働者の協力は不可欠であること。
- ②同担保権の設定自体は、設定者と労働者間の労働契約の締結・変更等について追加的な制約を加えるものではないこと
- ③実行手続について、個別資産への担保権の実行手続のように個別資産の売却によって事業を解体させるものではなく、事業そのものを承継させるものとする一方で、事業価値を維持するのみならず、労働者の雇用の継続にもつながるものとなること
- ④後述のとおり、実行手続における管財人は、労働組合法上の使用者に該当すると解されることから、その権限に関し労働組合からの団体交渉に応じるなど同法上の義務を遵守する必要があること
- ⑤実行手続における労働契約の承継においても、労働契約の承継に係る労働法制上のルール等が適用されること

4. 融資慣行を転換していくために求められる視点

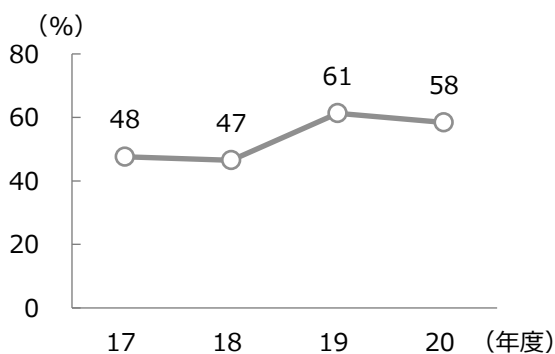
従来の融資慣行については、相対的に財務基盤が脆弱で収益力に劣る中小・零細企業に対する信用補完や、経営者に対する規律付けといった側面が評価されてきたが、一方で、創業や事業再生、抜本的な経営革新といった新たなチャレンジに企業が踏み出す際の障壁や阻害要因となっていると指摘されるなど、企業セクターの資金余剰が続く現代において、一種の制度疲労を起こしていた点は否定できない。こうした点を踏まえれば、足元で進められている経営者保証の見直しや新たな担保権としての事業成長担保権の創設などを通じて、不動産価格といった「目に見えやすい価値」を評価する姿勢から、事業の将来性など、「目に見えにくい価値」を評価する姿勢へと転換することは、企業活動の新陳代謝や前向きなチャレンジを促す意義深い取り組みになると期待される。もっとも、前述の通り、依然として民間金融機関の約7割が保証付き融資であるほか、不動産担保の徴求も一般的に行われるなど、融資慣行の見

直しは、一朝一夕で実現するものではない。そこで本稿では、融資慣行を転換するというパラダイムシフトを実現していくために求められる視点として、以下の3点を指摘したい。

(1) 制度の周知・利便性向上

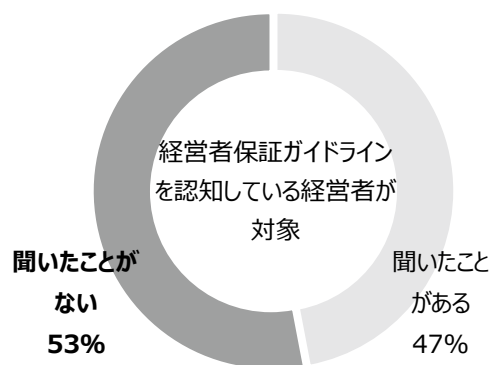
1点目は、新たな制度の周知、利便性向上である。例えば、経営者保証ガイドラインについて、中小企業経営者の認知度は6割程度で横ばいとなっているほか（**図表14**）、認知している経営者の約半数が、無保証融資が受けられる可能性が高まる3つの要件を認知していない、と回答するなど（**図表15**）、制度が十分に理解されているとは言い難い状況である。また、事業成長担保権についても、従来の不動産担保等と比べ、担保価額の評価や期中管理、担保権の設定や実行の手続きが煩雑になったり、コストが高くなったりすることが想定されるほか、前述の通り、濫用抑制の観点から、信託契約を用いられることとなり、取引形態が複雑化したことで、制度を導入しても、活用が思うように進まないことが懸念される。

(図表14) 経営者保証ガイドラインの認知度



(資料) 中小企業庁「ウィズコロナ・ポストコロナの間接金融のあり方について (2022年6月)」

(図表15) 保証解除に必要な3要件の認知度



(資料) 中小企業庁「ウィズコロナ・ポストコロナの間接金融のあり方について (2022年6月)」

こうしたリスクに対処するため、制度の周知や使い勝手の改善が不可欠となる。具体的に、認知度向上に向けては、政府広報や各種パンフレットの配布に加え、金融機関や商工会議所、会計士や税理士など、日頃から中小企業経営者とやりとりのあるステークホルダーとの連携等も通じて、新しい制度の概要や求められる要件や対応、事業者に対する支援策といった必要な情報を、必要な時期に、必要な相手にわかりやすく情報発信していくことが求められる。

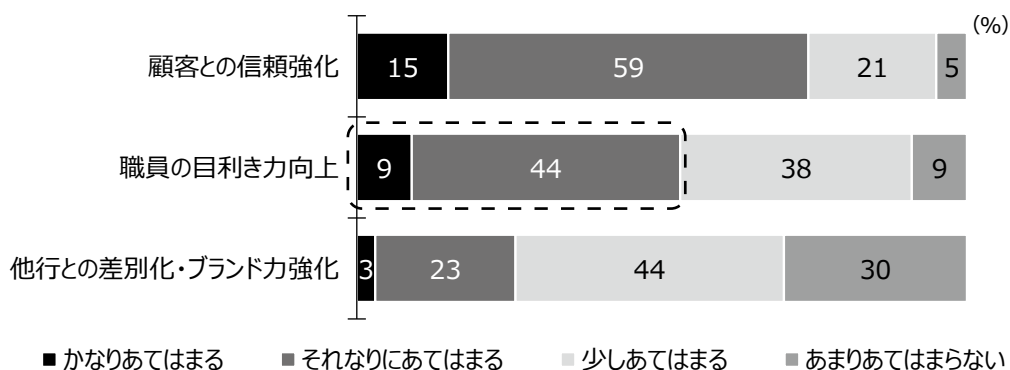
また、利便性の改善に向けては、個別行ベースで整備することが難しい事務手続きや業務プロセスを標準化するなど、金融機関の負担を軽減するための施策も重要となる。例えば、経営者保証を解除する際の手続きを共有したり、事業成長担保権に関して、設定時の契約書類や期中管理やリスク管理等に関する内部規定、担保権実行時における様々な手続きなどについて、共通のガイドライン等をあらかじめ準備しておくといったことが考えられる。このほかにも、成功事例、失敗事例も含め、実際の活用状況を幅広く横展開することで、債務者、債権

者双方の活用イメージを醸成していくことも必要となるだろう。

(2) 金融機関の目利き力向上

2点目は、金融機関の目利き力の向上である。経営者保証や不動産担保が債務者に対する信用補完としての役割を果たしてきたことを踏まえれば、このような融資慣行の転換にあたっては、金融機関の事業に対する目利き力を向上させ、与信判断能力を高度化させていくことが不可欠となる。この点、金融庁が地銀を対象に実施したアンケート調査によれば、既に運用が開始されている経営者保証ガイドラインの活用により、約7割の金融機関が「顧客との信頼関係の強化につながった」としているほか、約半数が、「職員（銀行員）の目利き力の向上につながった」と回答している（図表16）。このように融資慣行の見直しをきっかけとして、顧客との関係をこれまでよりも強化し、企業の財務内容のみならず、事業の内容に対する理解を深めることで、金融機関の目利き力の向上にもつなげていくことが求められる。

(図表16) 地域銀行が考える経営者保証ガイドライン活用によるメリット



(資料) 金融庁「地域銀行に対する『経営者保証に関するガイドライン』のアンケート調査の結果について」より日本総研作成
 (注) 2018年10月実施、2019年4月公表。地域銀行105行を対象としたもの。

金融機関の目利き力や与信判断能力を向上させていくためには、対面ベースでの情報収集や債務者実態把握がこれまで以上に重要となる。そのためには金融機関として、顧客の理解を深めるための営業担当者あたりの顧客数の削減や担当年数の長期化などの営業体制の再構築や、財務評価だけでなく、事業評価の能力を高めるための人材育成や適切な人材の確保などを進めていくことが重要となる。

同時に、クラウド会計サービス事業者との連携等を通じて、顧客の商取引データや入出金情報といった様々なデータ（オルタナティブデータ）を活用していくことも有効となる。とりわけ、事業成長担保権を活用するケースでは、前述の通り、一行取引になりやすい。そのため、財務データや入出金などの決済データなどの情報をこれまで以上に幅広く入手できるようになるため、従来よりも早く的確に取引先の経営実態を把握し、ビジネスチャンスや企業イベントに気づいたり、信用リスクの予兆を捉えたりすることができる。また、データを適時適切に把握・管理することで、債務者（企業）との情報の非対称性を解消したり、虚偽報告（財務諸表の改ざん、粉飾等）を抑止することにもつながるだろう。

加えて、顧客の収益力の改善・強化に金融機関が役割を発揮していくことも重要である。例えば、本業支援の観点から、地域商社等の機能を活用して地方創生にも資する新たなビジネスチャンスを模索する、前述のクラウド会計サービスを含め、中小・零細企業のデジタルトランスフォーメーション（DX）を促進し、生産性や収益性を高める、といった取り組みが挙

げられる。これらを通じて、スタートアップ企業や事業再生企業も含めて中小・零細企業の収益力強化に貢献していくことで、優良な与信先との取引機会を拡大するとともに、信用コストの低減につなげていくことが必要となる。このような取り組みを積み重ねることで、リスクに見合わない条件での取引関係も是正する、具体的には適用金利を見直す機会にもなるだろう。

（3）モラルハザードの抑制

3点目は、モラルハザードの抑制である。経営者保証の見直しや新たな担保権の創設は、企業活動の新陳代謝の促進の観点で意義深い取り組みである一方、債務者の財務状況や取引先をはじめとするステークホルダーとの関係、経営者の資質といった実態把握を怠ったまま、経営者保証の解除や事業成長担保権の設定を行えば、債務者（企業）、債権者（金融機関）の双方において不適切な取引の温床になるリスクも想定される。例えば、経営者保証の見直しにあたっては、ガイドラインで3つの要件（①法人と経営者との関係の明確な区分・分離、②財務基盤の強化、③経営の透明性確保）が示されているが、中小・零細企業のなかには、企業から経営者個人に多額の貸付金が生じていたり、経営者報酬をフリーハンドで決めたりするなど、法人と個人の切り分けが曖昧となっている企業も存在する。そのような企業に対して、無防備に経営者保証を解除すれば、融資した資金が非効率に使われる恐れもある。また、事業成長担保権については、対象が当該企業の資産全体と広範であり、担保権を実行する際には借り手（債務者）の事業存続の可否を判断

する権限を実質的に有するなど、非常に強力な担保権となる。そのため、前述の通り、担保権者の資格を限定する方針が示されているが、債権額と比較して過剰な担保を徴求したり、一行取引であることを利用して金利を不当に引き上げたりするなど、適切な競争が阻害され、優越的地位の濫用等が生じる恐れも想定される。

このようリスクに対応するために、監督当局は、債務者、債権者双方において、不適切、不公正な取引が発生していないか、債務者実態把握のプロセスや精度、顧客折衝を含めた実務プロセスや期中管理、ガイドラインなどを多面的かつ的確にモニタリングすることが必要になる。この点では、新たな融資慣行の浸透や定着を企図して、当局が、金融機関毎に、経営者保証に依存しない融資件数や事業成長担保権の活用件数などを開示することが考えられる（実際、金融庁では、銀行ごとに新規融資に占める経営者保証に依存しない融資の割合を公表している）。これにより、自行の取組状況を横並びで比較できる材料になるものの、顧客の実態を踏まえず、金融機関に画一的、機械的な対応を助長する恐れもあることから、数値だけを単純に比較して、金融機関の取組状況を評価することは避ける必要があるだろう。

5. おわりに

わが国では、企業セクター全体で資金余剰の状態が長らく続いていることを受けて、企業の資金需要は総じて低調となっている一方、個別で見れば、金融機関は顧客の資金ニーズに十分応えられていないとの批判されることも多かった。なかでも、産業構造や社会システムが大きく変化しているほか、コロナ危機や足元のインフレ進行により、事業環境が厳しさを増すなか、ビジネスモデルの抜本的な改革を通じて、事業再生に挑むケースも増加している。間接金融主体のわが国では、このような政策目的を実現するためにも金融機関の役割は重要となる一方、従来からの融資慣行が前向きなチャレンジを行ううえで一定の障壁となっていたことは否定できない。このような観点からみれば、本稿でみてきた経営者保証の見直しや事業成長担保権の活用は、その一里塚になる取り組みになると想定される。新たな融資慣行へ移行することで発現するメリットや効果を見える化し、制度改正に伴う様々な課題や弊害に対処することで、事業者、金融機関双方にとって有用な枠組みとしていくことが期待される。

【参考文献・資料】

- 金融庁 「事業を支える融資・再生実務のあり方に関する研究会」会議資料
同研究会「論点整理」(2020年12月)、「論点整理2.0」(2021年11月)
- 法務省「法制審議会担保法制部会」 会議資料
- 中小企業庁「令和元年度中小企業契約実態調査等事業における「取引法制研究会」での議論を踏まえた中小企業が使いやすい譲渡担保制度の実現に向けた提案」
- 金融庁・中小企業庁「中小企業における個人保証等の在り方研究会報告書」(2013年5月)
- 経営者保証に関するガイドライン研究会(全国銀行協会・日本商工会議所)
「経営者保証に関するガイドライン」(2013年12月)、
「『経営者保証に関するガイドライン』Q&A」(2013年12月)
「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」(2019年12月)
「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」(2022年3月)
- 中小企業庁 中小企業政策審議会 金融小委員会 「中間とりまとめ」(2022年6月)
- 中小企業庁「ウィズコロナ・ポストコロナの間接金融のあり方について」(2022年6月)
- 経済産業省・金融庁・財務省
「経営者保証改革プログラム ～経営者保証に依存しない融資慣行の確立加速～」(2022年12月)
- 金融庁 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」会議資料、同ワーキンググループ 報告書(2023年2月)
- 谷口 栄治 [2022]「新たな担保制度として検討が進む事業成長担保権の概要と求められる視点」 日本総研 Research Focus No.2022-005 (2022年5月2日)
- 谷口 栄治 [2023]「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 No.2022-060 (2023年2月28日)