

2023年2月14日 全5頁

金融機関からの融資に際し「経営者保証改革プログラム」では何が求められているのか

経営者保証に関するガイドラインに沿った融資が求められる点是不変

金融調査部 研究員 瀬戸 佑基

[要約]

- 政府が進めているスタートアップ育成策に関連し、経営者の個人保証（経営者保証）の在り方の見直しが進んでいる。その一環として、金融庁の監督指針改正などを含む「経営者保証改革プログラム」が策定され、金融機関が経営者保証を徴求する際の手続きが厳格化された。
- この改革は、様々な企業に対する様々な場面での融資に影響を与え得る。ターゲット層である「スタートアップ」に比べ、実際にこの経営者保証徴求手続きの見直しの対象となり得る層は幅広い可能性が高い。
- この改革プログラムによって金融機関・融資先となる企業に求められていることは、引き続き「経営者保証に関するガイドライン」（全国銀行協会）に沿った適切な対応を行うことだといえる。企業が経営者保証を提供しない融資を希望する場合は、同ガイドラインに定められた「法人と経営者との関係の明確な区分・分離」（p.4）などの対応を取るよう努める必要がある一方、金融機関もスタートアップに向けた融資か否かにかかわらず、同ガイドラインに沿わない融資を避ける必要性があることに変わりはない。

スタートアップ育成の文脈で再度活発化する経営者保証の見直し

岸田政権は「新しい資本主義」実現に向けた重点施策の一環として、スタートアップの育成に取り組んでいる。この取り組みの中で、起業を妨げる要因の一つとされる経営者の個人保証（以下、「経営者保証」）を見直す動きが再度活発化してきた。適切な説明のない経営者保証の徴求に対する抑止力となり得る点は、融資先となる企業にとってメリットのある改革といえる。しかし、経営者保証の徴求はスタートアップ以外の幅広い企業への融資においても行われるものであり、その見直しの影響は大きい。このレポートでは、経営者保証の見直しという手段の影響範囲が広い可能性を指摘し、金融機関や融資先となる企業には現実的に何が求められているのかを考えたい。

高い目標を掲げた「スタートアップ育成5か年計画」が策定

2022年11月28日、「新しい資本主義実現会議」において「スタートアップ育成5か年計画」¹（以下「5か年計画」）などが決定された。5か年計画では、「(前略) 本年（引用者注：2022年）をスタートアップ創出元年とし、戦後の創業期に次ぐ、第二の創業ブームを実現する」（p.1）とし、スタートアップへの投資額を2027年度に10兆円規模とすることや、将来においてはスタートアップを10万社創出する、などといった目標を掲げている。

この5か年計画においては、「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」（p.15）点を挙げ、「スタートアップの創業から5年未満について個人保証を徴求しない新しい信用保証制度」（p.15）などに加え、「経営者保証に依存しない融資慣行の確立に向けた施策」（p.15）を取りまとめるとされた²。経営者保証とは一般に、「中小企業が金融機関から融資を受ける際、**経営者個人が会社の連帯保証人となること**（保証債務を負うこと）³」を指す。この「経営者保証に依存しない融資慣行の確立に向けた施策」は、2022年12月23日、経済産業省・金融庁・財務省による「経営者保証改革プログラム」（以下、「改革プログラム」）として公表された。

改革プログラムには、経営者保証を徴求しない信用保証制度の創設や、条件付きで経営者保証の解除を選択できる信用保証制度の創設など、複数の施策がまとめられている。このうち特に民間金融機関に直接的に関係するものとしては、「金融機関が個人保証を徴求する手続きに対する監督強化」が挙げられる。概要を**図表1**にまとめた。

図表1 「経営者保証改革プログラム」における個人保証徴求時の手続きへの監督強化の概要

融資実行にあたり民間金融機関に求められる対応	
①	個人保証契約を締結する場合、 個別具体的に以下を説明し、説明したことを確認し、結果等を記録 <input type="checkbox"/> どの部分が十分ではないために保証契約が必要となるのか <input type="checkbox"/> どのような改善を図れば保証契約の変更・解除の可能性が高まるか
②	記録した 件数を金融庁に報告
金融庁の対応	
①	経営者保証専用相談窓口を設置 →「金融機関から経営者保証に関する適切な説明がない」等の相談を受け付け
②	状況に応じて 金融機関に特別ヒアリングを実施

（注）赤字部分はおおむね「経営者保証改革プログラム」（2022年12月23日）に準拠（出所）経済産業省・金融庁・財務省資料より大和総研作成

¹ 新しい資本主義実現本部「[スタートアップ育成5か年計画](#)」（2022年11月28日）

² 2022年10月28日に閣議決定された「[物価高克服・経済再生実現のための総合経済対策](#)」など、5か年計画以前から経営者保証からの脱却を目指す動きがいくつか存在した。

³ 中小企業庁「[経営者保証](#)」内「経営者保証とは」より引用

以前から金融庁の監督指針においては、全国銀行協会「経営者保証に関するガイドライン」(平成 25 年 12 月)⁴(以下、「ガイドライン」)に基づき、経営者保証の徴求時に保証契約の必要性などを説明することとされていた。この改革プログラムとの関連で金融庁の監督指針が一部改正され、ガイドラインに基づく説明内容が具体化された上、保証人に対し説明した旨を確認し、その結果を記録することとされた。

改革プログラム資料によると、金融機関は記録した件数を金融庁に報告することが求められるようになる。さらに金融庁は専用相談窓口を設置し、事業者等から「金融機関から経営者保証に関する適切な説明がない」(p. 2)などの相談を受け付け、状況に応じ金融機関に特別ヒアリングを実施する。これにより、適切な説明のない経営者保証の徴求が制限されることになった。

経営者保証徴求手続きの見直しは「スタートアップ」以外への融資にも影響

民間金融機関からの保証徴求手続きの厳格化は、スタートアップの育成を目標とする 5 か年計画などを背景に策定された改革プログラムの一環であるが、実際にこの経営者保証徴求手続きの見直しの影響を受ける借り手の範囲は幅広い。

中小企業白書における「開業」の姿は「スタートアップ」のイメージとやや異なる？

2022 年 6 月に閣議決定された「新しい資本主義のグランドデザイン及び実行計画」⁵や先述の 5 か年計画においては、特段「スタートアップ」についての明確な定義は見当たらないが、単なる起業・開業ではなく、革新的なビジネスモデルや技術を有する企業をイメージし「スタートアップ」という呼称を用いていることがうかがえる表現が多い。

また、5 か年計画においては、企業の参入率・退出率の平均を「創造的破壊の指標」(p. 2)とし、それが高いほど一人当たりの経済成長率が高い、との研究結果を引用している。その上で『中小企業白書』のデータを用いて、日本では他国に比べ「開業率」が低い点を指摘している。

他方で、中小企業白書が開業率の試算に用いている資料を確認すると、いわゆるイメージ通りのスタートアップ像と、日本における実際の「開業」の姿にはやや差異が見られる。中小企業白書では、厚生労働省「雇用保険事業年報」における、雇用保険産業別適用状況の「新規適用事業所数」を「開業」⁶とみなし、前年度末の適用事業所数で割ることで開業率を求めている。この定義を参考に、開業率ではなく新規適用事業所数そのものの業種別割合(中小企業白書の解釈を準用すると「開業数」の割合)を見たものが**図表 2**だ。

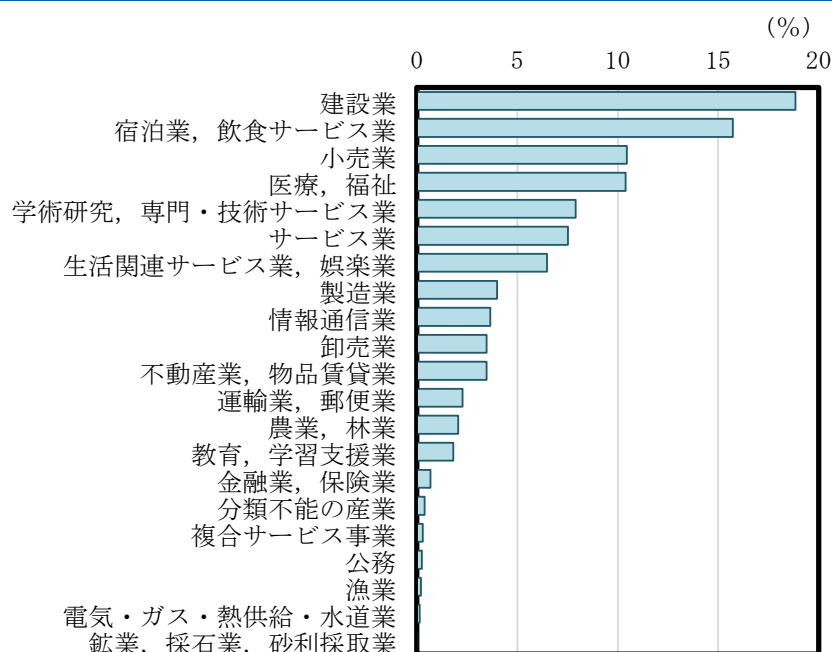
⁴ このガイドラインでは、債務者が経営者保証を提供しない融資を希望する場合に努めるべき内容、また保証契約を締結する場合に債権者が対応に努めるべき内容などが規定されている。

(<https://www.zenginkyo.or.jp/adr/sme/guideline/>)

⁵ https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/atarashii_sihonsyugi/index.html

⁶ 雇用者が存在しないタイプ(事業主 1 人での開業など)の開業数が把握できないなどの点で、新規適用事業所数を開業数とみなすことは厳密には難しい。本レポートでは、5 か年計画が引用している中小企業白書における定義に倣う意味で、あえて雇用保険ベースの開業数を調査した。

図表 2 雇用保険の新規適用事業所数の業種別割合 (2021 年度)



(注 1) 5 か年計画が引用する『中小企業白書 2022 年版』では、2020 年度のデータを用いた分析が行われている。本レポートで示した最新の 2021 年度のデータとは多少の差異があるが、「宿泊業, 飲食サービス業」、「建設業」、「小売業」が上位 3 業種を占めるなど、基本的な部分は共通している。

(注 2) 業種は原則として中小企業白書における定義に従って集計した。

(出所) 厚生労働省「雇用保険事業年報」(令和 3 年度) より大和総研作成

開業数は全体の 20% 近くを「建設業」が占めており、これに「宿泊業, 飲食サービス業」、「小売業」、「医療, 福祉」が続く。雇用保険ベースであるため結果の解釈には注意が必要なものの⁷、これらは創業融資の申込件数が多い業種におおむね合致すると考えられるだろう。

政府が想定する「スタートアップ」が上記のどの分野に当てはまるかは解釈が難しいが、適用事業所数の上位業種に大部分が含まれるとは考えづらい。他方、上述の上位 4 業種だけで全体の半分以上が占める点から、金融機関が創業融資の場で直面する「スタートアップ」の数は相対的に少ないと考えられる。つまり、5 か年計画において引用されている資料に沿って「開業」の姿を確認したとしても、「オープンイノベーションの推進」(p. 21) などに資するような「スタートアップ」は、一部にすぎない可能性がある。

従来の業種の枠にとらわれないようなスタートアップの育成が期待される中、あえて「スタートアップ」という語を明確に定義しないことには意味がある。他方、5 か年計画において経営者保証に関する議論が明記されたことで、「スタートアップの育成」という目的と「経営者保証徴求手続きの見直し」という手段が関連することになった。スタートアップ育成の文脈から経営者保証徴求手続きの見直しを進めることは適切だが、スタートアップ育成支援策の対象に比べ、実際に政策の対象となり得る層が幅広い可能性がある。

⁷ 例えば建設業においては雇用保険をはじめとする社会保険未加入企業の多さが特に問題となっており、国土交通省が社会保険加入対策を進めている。この対策等を背景に既存企業の雇用保険への加入が進展しており、新規適用事業所数の増加につながっている可能性もある。

参考：国土交通省「[建設業における社会保険加入対策について](#)」

創業融資の場以外でも影響が生じる経営者保証徴求手続きの見直し

また、業種ではなく企業のライフステージという切り口からも、「スタートアップの育成」という目的に比べ、経営者保証徴求手続きの見直しという手段による影響が及ぶ範囲は大きい。現に経営者保証に関するガイドラインではその「目的」として「中小企業の各ライフステージ（創業、成長・発展、早期の事業再生や事業清算への着手、円滑な事業承継、新たな事業の開始等（中略））における中小企業の取組意欲の増進」（p. 3）が挙げられており、創業時以外の様々な場面の融資が想定されている。

経営者保証に依存しない融資の割合を高めることは、5か年計画策定以前からの業界全体の課題であり、今まで以上に実効的な手段が導入されること自体は従来の政策の方向性とも整合的だといえる。しかし、「スタートアップの育成」という背景に対し、「経営者保証徴求手続きの見直し」という手段の対象となる業種、また企業のライフステージの範囲は幅広い。

引き続きガイドラインに沿った融資が求められる

改革プログラムを受けて、企業や金融機関はどのように対応すべきか。この問題を考える上で考慮すべきは、この改革プログラムは、経営者保証それ自体を制限するものではないという点だ。

この改革プログラムの公表と同時に関係省庁が金融関係団体に対して行った要請⁸において、「今般の監督指針改正」は「個人保証を制限する趣旨でない」と明言されている。改革プログラムはあくまでも安易な個人保証に依存した融資を抑制するためのものであり、経営者保証そのものの廃止を目標とはしていない。

金融庁の「相談窓口」などの存在が、適切な説明のない経営者保証徴求の抑止力として働く可能性があるなど、この改革により融資を受ける企業にはメリットがある。ただし、経営者保証を提供せずに融資を受けることを希望する場合、各企業は引き続き、ガイドラインで挙げられた「法人と経営者との関係の明確な区分・分離」（p. 4）や「財務基盤の強化」（p. 5）などに努める必要がある点是不会変わらないだろう。金融機関も同様に、スタートアップに向けた融資か否かにかかわらず、ガイドラインに沿わない融資を避ける必要性があることに変わりはない。5か年計画などを背景に行われた今次の改革だが、改革プログラムにあるように「事業者・保証人の納得感を向上させる」（p. 2）ための一手段である、というとらえ方をすることが現実的だろう。

⁸ 経済産業省「[経営者保証改革プログラムを策定しました](#)」関連資料「要請文『個人保証に依存しない融資慣行の確立に向けた取組の促進について』（令和4年12月23日、内閣総理大臣 岸田文雄・財務大臣兼金融担当大臣 鈴木俊一・厚生労働大臣 加藤勝信・農林水産大臣 野村哲郎・経済産業大臣 西村康稔）