

事務局説明資料

2023年2月27日

中小企業庁 金融課

経営者保証改革プログラム（2022年12月23日公表）のポイント

- **スタートアップ創業**や**早期の事業再生**、**事業承継**のネックとなる経営者保証について抜本的に改革。

- ※ **経営者保証の解除を希望**する事業者は**8割**。

- ※ **経営者保証が外れている新規融資**の割合 **民間金融機関30%、保証協会29%**

1. コロナ資金繰り支援として、2023年夏の民間ゼロゼロ融資の返済開始時期のピークに備え、借換保証制度を、2023年1月10日から運用開始。

- ※ 民間ゼロゼロ融資からの借り換えに加え、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（100%保証の融資は100%保証で借換え）

2. スタートアップ5ヵ年計画に基づき、**経営者保証を徴求しないスタートアップ・創業融資を促進**。**経営者保証を徴求しない創業信用保証制度の開始**【相談受付開始:2023年2月、制度開始:2023年3月】

3. 民間金融機関による融資では、**監督指針を改正し、金融機関が経営者保証を徴求する際の手続きを厳格化**するとともに、当局が状況をしっかりと監督。**安易な個人保証に依存した融資を抑制**。【2023年4月～】

4. 中小企業の4割が利用する信用保証制度では、**事業者が一定の要件を満たせば、保証料の上乗せにより、経営者保証の解除を選択できる制度を創設**（希望しない経営者保証の縮小）【2024年4月～】

～ 経営者保証に依存しない融資慣行の確立加速 ～

- 経営者保証は、経営の規律付けや信用補完として資金調達の円滑化に寄与する面がある一方で、スタートアップの創業や経営者による思い切った事業展開を躊躇させる、円滑な事業承継や早期の事業再生を阻害する要因となっているなど、様々な課題も存在する。
- このような課題の解消に向け、これまでも経営者保証を提供することなく資金調達を受ける場合の要件等を定めたガイドライン(経営者保証ガイドライン)の活用促進等の取組を進めてきたが、**経営者保証に依存しない融資慣行の確立を更に加速**させるため、経済産業省・金融庁・財務省による連携の下、**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分野に重点的に取り組む「**経営者保証改革プログラム**」を策定・実行していく。

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～

- 創業時の融資において経営者保証を求める慣行が創業意欲の阻害要因となっている可能性を踏まえ、起業家が経営者保証を提供せず資金調達が可能となる道を拓くべく、**経営者保証を徴求しないスタートアップ・創業融資を促進**。

主な施策

- ① スタートアップの創業から5年以内の者に対する**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%/保証上限額:3500万円/無担保)【相談受付開始:23年2月、制度開始:23年3月】
(※)創業関連保証の利用実績:11,153件(2021年度:法人)
- ② **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**【23年2月～】
(※)創業から5年以内の者に対する経営者保証を求めない融資の実績:約1.6万件(2021年度)
- ③ **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**【22年10月～】
(※)スタートアップ向け融資の実績:202件(2021年度)
- ④ 民間金融機関に対し、経営者保証を徴求しないスタートアップ向け融資を促進する旨を要請【年内】

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～

- **監督指針の改正を行い**、保証を徴求する際の手続きを厳格化することで、**安易な個人保証に依存した融資を抑制**するとともに、**事業者・保証人の納得感を向上させる**。
- また、「**経営者保証ガイドラインの浸透・定着に向けた取組方針**」の作成、公表の要請等を通じ、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。

(1) 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

- | | |
|------|---|
| 主な施策 | <ul style="list-style-type: none">① 金融機関が経営者等と個人保証契約を締結する場合には、保証契約の必要性等に関し、事業者・保証人に対して個別具体的に以下の説明をすることを求めるとともに、その結果等を記録することを求める。【23年4月～】<ul style="list-style-type: none">➢ 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➢ 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 ①の結果等を記録した件数を金融庁に報告することを求める。【23年9月期 実績報告分より】
(※)「無保証融資件数」+「有保証融資で、適切な説明を行い、記録した件数」=100%を目指す。③ 金融庁に経営者保証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」などの相談を受け付ける。【23年4月～】④ 状況に応じて、金融機関に対して特別ヒアリングを実施。 |
|------|---|

(2) 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（取組方針の公表促進、現場への周知徹底）

- | | |
|------|---|
| 主な施策 | <ul style="list-style-type: none">① 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」を経営トップを交え検討・作成し、公表するよう金融担当大臣より要請。② 地域金融機関の営業現場の担当者も含め、監督指針改正に伴う新しい運用や経営者保証に依存しない融資慣行の確立の重要性等を十分に理解してもらうべく、金融機関・事業者向けの説明会を全国で実施。【23年1月～】③ 金融機関の有効な取組みを取りまとめた「組織的事例集」の更なる拡充及び横展開を実施。 |
|------|---|

(3) 経営者保証に依存しない新たな融資手法の検討（事業成長担保権(仮)）

- | | |
|------|---|
| 主な施策 | <ul style="list-style-type: none">① 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、事業全体を担保に金融機関から資金を調達できる制度の早期実現に向けた議論を進めていく。【22年11月～】 |
|------|---|

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(希望しない経営者保証の縮小)～

- 経営者保証ガイドラインの要件(①法人・個人の資産分離、②財務基盤の強化、③経営の透明性確保)を充たしていれば経営者保証を解除する現在の取組を徹底。
- その上で、経営者保証ガイドラインの要件のすべてを充足していない場合でも、経営者保証の機能を代替する手法(保証料の上乗せ、流動資産担保)を用いることで、**経営者保証の解除を事業者が選択できる制度を創設**。
- 中小企業金融全体における経営者保証に依存しない融資慣行の確立に道筋を付けるため、信用保証制度で一步前に出た取組を行う。

(1) 信用保証制度における経営者保証の提供を事業者が選択できる環境の整備

主な施策

- ① 経営者の取組次第で達成可能な要件(法人から代表者への貸付等がないこと、決算書類等を金融機関に定期的に提出していること 等)を充足すれば、保証料の上乗せ負担(事業者の経営状態に応じて上乗せ負担は変動)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**【24年4月～】
(※)無担保保険の利用件数:40万件、経営者保証徴求比率92%(ともに2021年度(法人))
- ② **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**【24年4月～】
- ③ 信用収縮の防止や民間における取組浸透を目的に、プロパー融資における経営者保証の解除等を条件に、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)の時限的創設**【24年4月～】
- ④ 上記施策の効果検証を踏まえた更なる取組拡大の検討【順次】 等

(2) 経営者保証ガイドラインの要件を充足する場合の経営者保証解除の徹底

主な施策

- ① 金融機関に対し、信用保証付融資を行う場合には、**経営者保証を解除することができる現行制度の活用**を検討するよう**経済産業大臣・金融担当大臣から要請**。【年内】
- ② 保証付融資が原則として経営者保証が必要であるかのような**誤解が生じない広報の展開**。【年内】

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～

- 経営者保証解除の前提となるガバナンスに関する中小企業経営者と支援機関の目線合わせを図るとともに、支援機関向けの実務指針の策定や中小企業活性化協議会の機能強化を行い、**官民による支援態勢を構築**。

主な施策

- ① ガバナンス体制整備に関する経営者と支援機関の目線合わせの**チェックシートの作成**【22年12月】
- ② 中小企業の収益力改善やガバナンス体制整備支援等に関する**実務指針の策定**【22年12月】、収益力改善やガバナンス体制の整備を目的とする支援策（経営改善計画策定支援・早期経営改善計画策定支援）における**支援機関の遵守促進**【23年4月～】
(※)年間計画策定支援件数:2,821件(2021年度)
- ③ 中小企業活性化協議会における収益力改善支援にガバナンス体制整備支援を追加し、それに対応するため体制を拡充【23年4月～】 等

コロナ資金繰り支援

- 上記のような経営者保証改革に取り組むとともに、「**民間ゼロゼロ融資からの借り換えに加え、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**（100%保証の融資は100%保証で借換え）」（**コロナ借換保証**）を創設することを決定済。
- **コロナ借換保証**については、来年度の民間ゼロゼロ融資の返済開始時期のピークに備え、**2023年1月10日から運用を開始**。
- また、日本政策金融公庫によるスーパー低利融資については、**債務負担が重い事業者（債務償還年数が13年以上）であれば、売上減少要件を満たしていなくても融資対象となるよう、要件を緩和**。これにより、借換えの円滑化を図る。**2023年2月1日から運用を開始**。

経営者保証の機能を代替する手法を活用した新制度の創設

- 現在、保証協会は、金融機関の判断を踏まえつつ、自身の運用に沿って経営者保証を徴求するか否かを判断（7割の融資で徴求）。こうした慣行を変えるために、**事業者が経営者保証を提供しないことを選択し、一定の要件を充たせば、法律上、経営者保証を徴求できなくする**といった対応が必要。
 - そのため、経営者保証を求めない要件を定めるべく、**中小企業信用保険法改正案を国会に提出**する方向で検討中。その上で、この要件（一定の経営規律等）を充たせば、**保証料率の上乗せにより経営者保証を解除できる制度**を整備する。
 - **保証料率を上乗せることから、経営者保証ガイドラインの3要件（①法人・個人の資産分離、②財務基盤の強化、③経営の透明性確保）よりも緩和した要件を設定予定。**
- ※ なお、**経営者保証ガイドラインの3要件を充足する者**は、引き続き**保証料率を上乗せなくても、経営者保証の解除が可能。**

対象要件 (一定の経営規律等)	① 法人から代表者への貸付け等がないこと ② 財務書類を金融機関に定期的に提出していること ③ 「直近決算期において債務超過でないこと」、「直近2期の決算期において減価償却前経常利益が連続して赤字でないこと」のいずれかを満たしていること
保証料率	・ 通常の保証料率に、一定の上乗せを行う。 ・ 上乗せする保証料率については、0.25%を一つの目安として検討中^(*1,2)。 ・ 「直近決算期において債務超過」又は「直近2期の決算期において減価償却前経常利益が連続して赤字」のいずれかに該当する場合には、保証料率を更に上乗せ（仕上がりで0.45%上乗せで検討中）

(*1) 金融庁のアンケートによると、経営者保証の解除のために許容できる金利の引上げ幅として「**0.1%-0.25%**」と回答した事業者が最も多い。
なお、経営者保証の解除のために高い金利の引上げ幅を許容できる者の割合は、若干ではあるが債務者区分が低くなるほど増加する。

(*2) **保証料の上乗せに関する事業者負担を軽減する方策**についても検討予定。

国会に提出を検討中の中小企業信用保険法改正案の概要

1. 経営者保証に依存しない融資慣行の確立加速【平時】

- ・無担保保険等において、**経営者保証を求めない要件**^(※1) **を設ける。**

(※1) 法人から代表者への貸付け等がないこと、財務諸表を提出していること 等

(参考) 経営者保証を徴求しない新規融資割合 (R3) : 保証協会29%、政府系金融機関47%

- ・流動資産担保保険において、**経営者保証の徴求を禁止。**

2. 危機時における資金繰りの更なる円滑化【危機時】

- ・危機関連保証^(※2) について、指定期間中に認定申請が行われていれば利用できるよう要件を緩和
(現在は、指定期間中に融資が実行されていることが条件)。

(※2) 通常の保証 (2.8億円) ・セーフティネット保証 (2.8億円) とは別枠 (2.8億円) で債務の100%を保証

- ・同一の事象 (自然災害、金融危機等) について危機対応業務と危機関連保証が発動されている場合、商工中金の危機対応業務による貸付けが停滞することを防ぐため、商工中金の危機関連保証の利用を認めない。

(参考) 危機関連保証の概要

- **危機関連保証**は、**大規模な経済危機、災害等により著しい信用収縮が全国的に生じている場合に、**売上高等が減少している中小企業者に対して、信用保証協会が通常の保証限度額（2.8億円）及びセーフティネット保証の保証限度額（2.8億円）とは**別枠（2.8億円）で借入債務の100%を保証し、資金繰りを支える仕組み。**
- コロナ禍での危機関連保証の保証承諾実績は、68.8万件、14.5兆円。

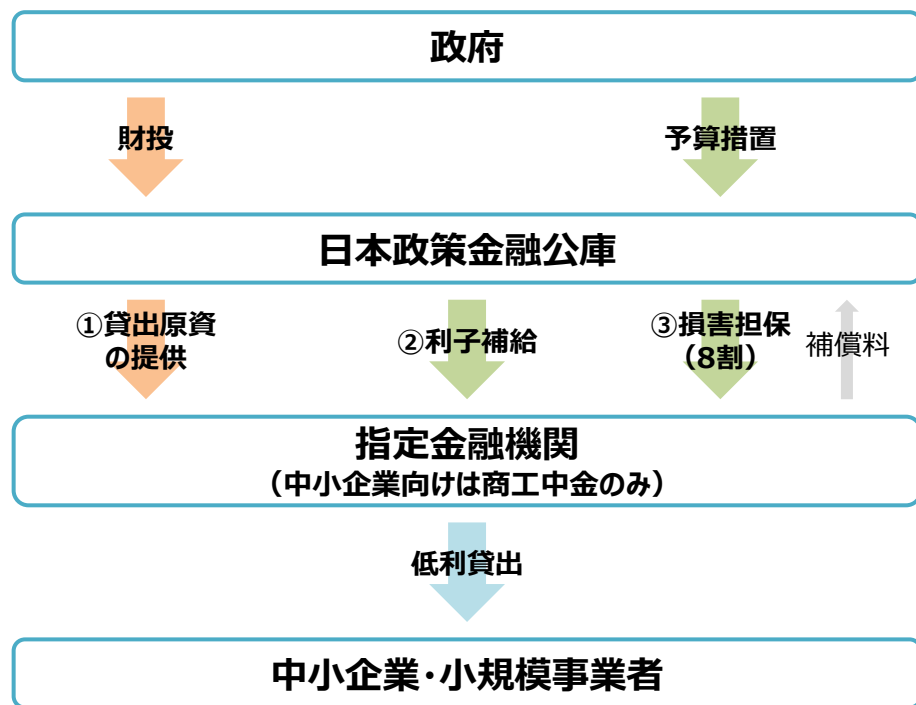
危機関連保証の内容等（セーフティネット保証との比較）

制度	概要	保証割合	保証限度額	売上減少要件	コロナ禍における開始時期	コロナ禍における実績 (令和2年2月～令和4年3月)	
						件数	金額
危機関連保証	内外の金融秩序の混乱その他の突発的事象により著しい信用収縮が全国的に生じている場合に、中小企業者の資金繰りを支援	100%	2.8億円 (セーフティネット保証とは別枠)	▲15%	令和2年2月1日 ※令和3年12月31日終了	68.8万件	14.5兆円
セーフティネット保証4号	突発的災害（自然災害等）の発生に起因して売上高等が減少している中小企業者の資金繰りを支援	100%		▲20%	令和2年2月18日 (全地域指定)	91.3万件	15.8兆円
セーフティネット保証5号	(全国的に)業況の悪化している業種に属する中小企業者の資金繰りを支援	80%	2.8億円 (危機関連保証とは別枠)	▲5%	令和2年3月6日 (業種拡大) 令和2年5月1日 (全業種指定) ※令和3年7月31日 「全業種指定」は終了	22.1万件	3.9兆円

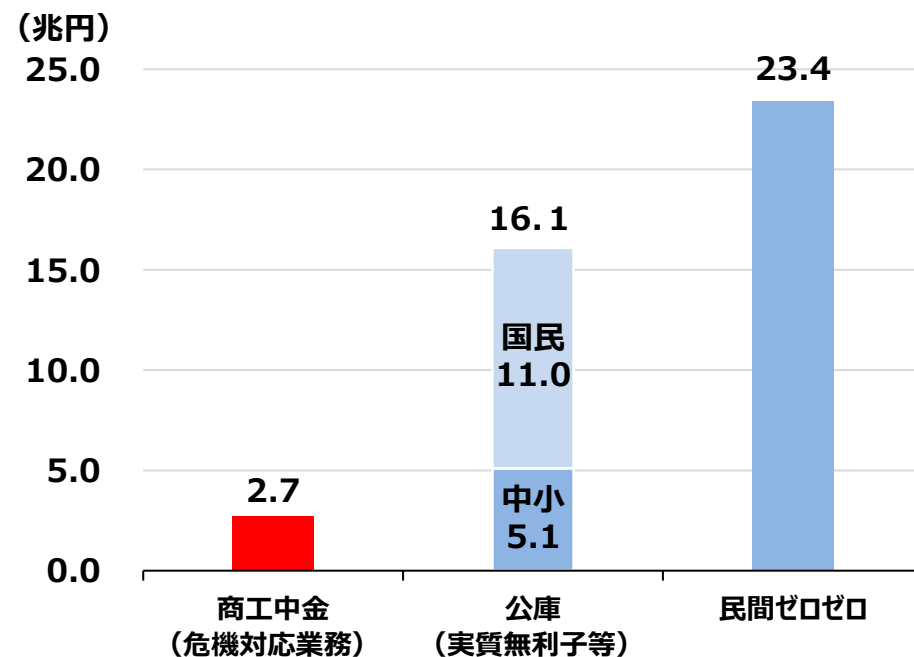
(参考) 危機対応業務の概要

- **危機対応業務**は、**国費によって、貸倒リスクの高い中小企業への融資の利下げや損害補償を行うこと**で、大規模な災害やリーマンショック等の危機に際して**中小企業の資金繰りを支える仕組み**。
- コロナ禍での資金繰り支援の実績を見ると、民間ゼロゼロは23.4兆円、公庫の実質無利子融資等は16.1兆円（中小事業：5.1兆円、国民事業：11.0兆円）、商工中金の危機対応業務融資は2.7兆円。

危機対応円滑化業務のスキーム



コロナ禍での資金繰り支援実績



(*1) 商工中金と公庫中小における貸出し先の企業規模はほぼ同様。

(*2) 2022年9月30日時点。

(参考) 信用保険制度では、経営者保証の要否について定めがないケースが多い

- 信用保険制度には、担保・保証人の扱いや資金使途に応じた保険種が存在（信用保険法で規定）。
- 信用保険制度として経営者保証の徴求を禁止している保険種は特別小口保険のみであり、多くの保険制度では、**経営者保証の要否は信用保証制度における運用となっている**。

信用保険制度の保険種（*）

保険種	担保・保証人の扱い	付保限度額	てん補率	保険料（年）
普通保険	法律上の定めなし	2億円	70%	0.25%～1.69%
無担保保険	<u>保証人の保証を除き、担保の徴求不可。</u>	8,000万円	80%	0.25%～1.69%
特別小口保険	<u>保証人の保証も含め担保の徴求不可。</u>	2,000万円	80%	0.40%
流動資産担保保険	<u>流動資産（売掛金債権・棚卸資産等）のみ担保徴求可。</u> ただし、 <u>法人の場合は法人代表者である保証人の保証も徴求可能。</u>	2億円	80%	0.46%
公害防止保険	法律上の定めなし	5,000万円	80%	0.97%
エネルギー対策保険	法律上の定めなし	2億円	80%	0.97%
海外投資関係保険	法律上の定めなし	2億円	80%	0.97%
新事業開拓保険	法律上の定めなし	2億円	80%	0.97%
事業再生保険	法律上の定めなし	2億円	80%	1.69%

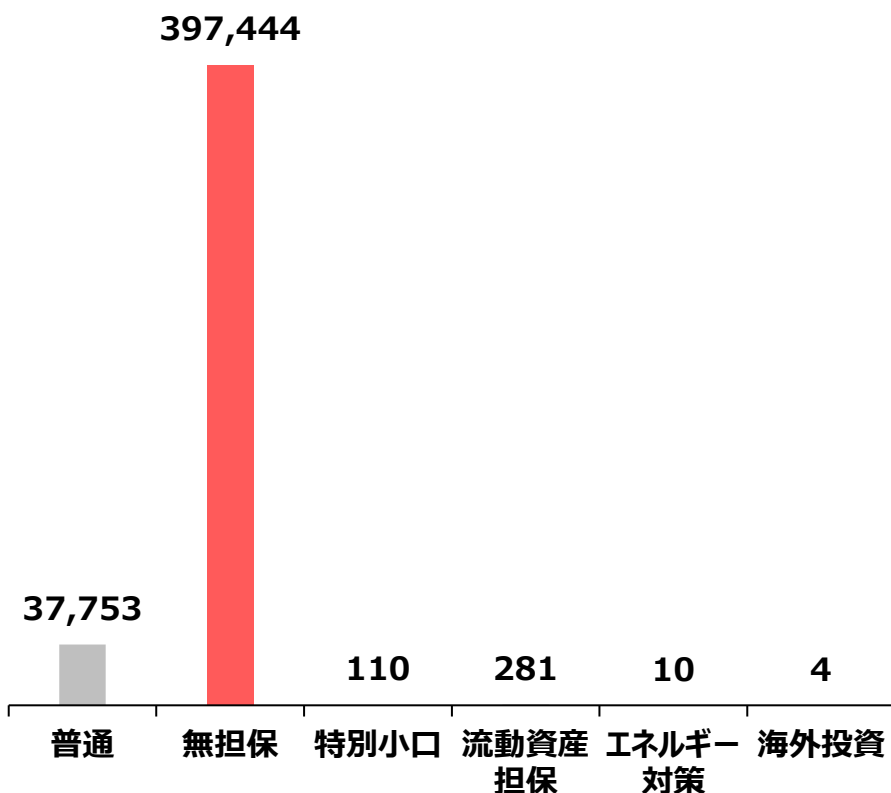
（*）中小企業信用保険法で措置されている11種類の保険種のうち、金融機関からの借入に対する債務の保証を対象としている保険種を抜粋。

（出所）日本政策金融公庫HPより作成。

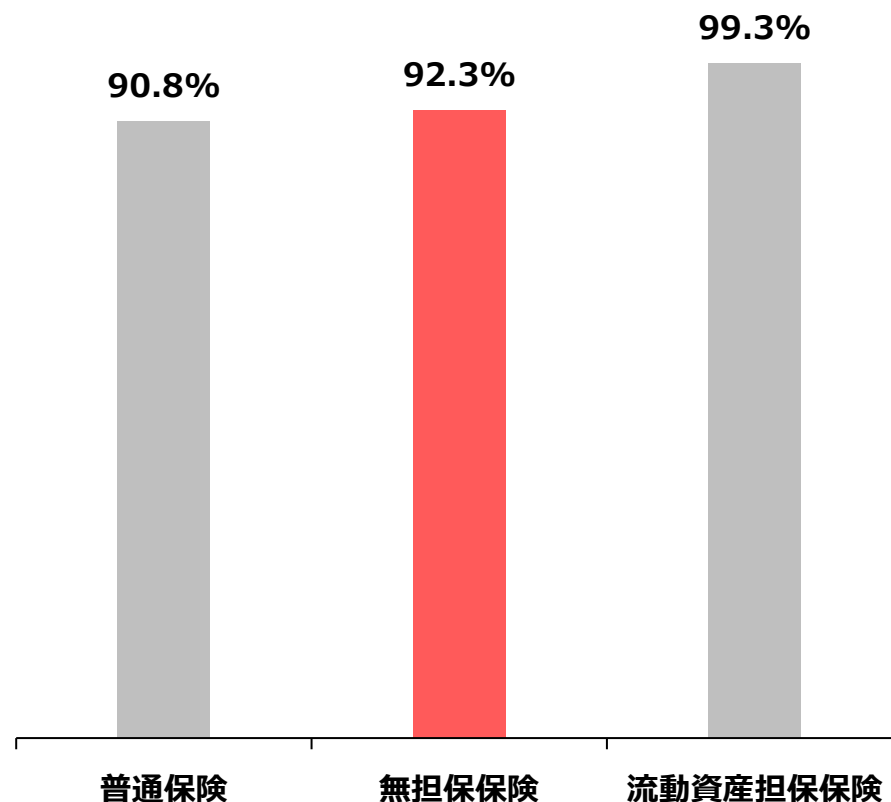
(参考) こうした運用の結果、経営者保証の徴求割合が高い保険制度も存在

- 信用保険のうち、**無担保保険の利用が大半**。経営者保証を徴求しない**特別小口保険**の利用は**少ない**。また、経営者保証の**徴求割合**は、**流動資産担保保険**はほぼ**100%**。無担保保険も**9割超**。

信用保険制度の引受件数（法人,2021年度,件）



保険種別の経営者保証徴求状況（法人,2021年度）



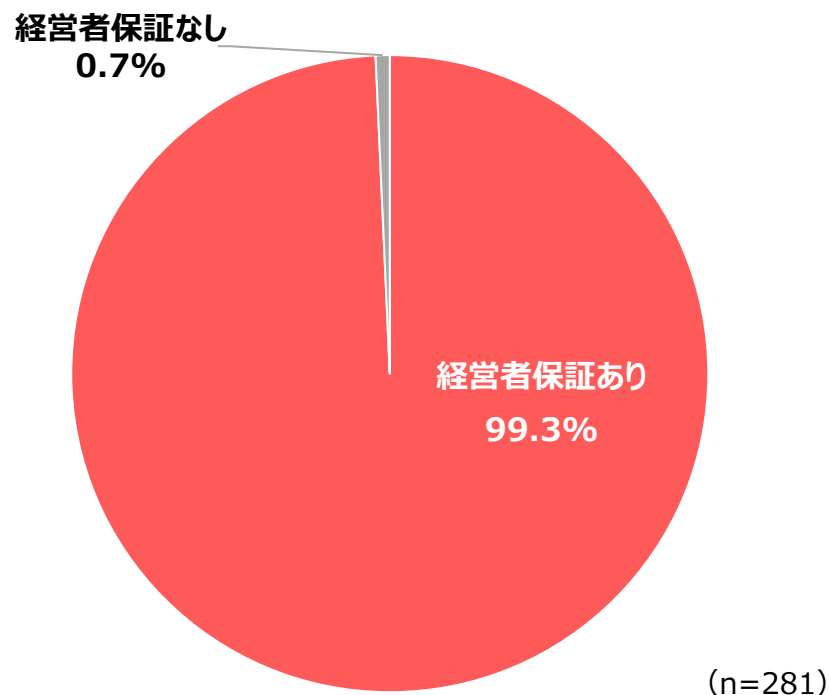
(*) 左図は、2021年度に利用のなかった保険、借入に対する保険ではない特定社債保険は割愛。右図は、利用件数が10件以下の保険は割愛。

(出所) 日本政策金融公庫提供データより作成。

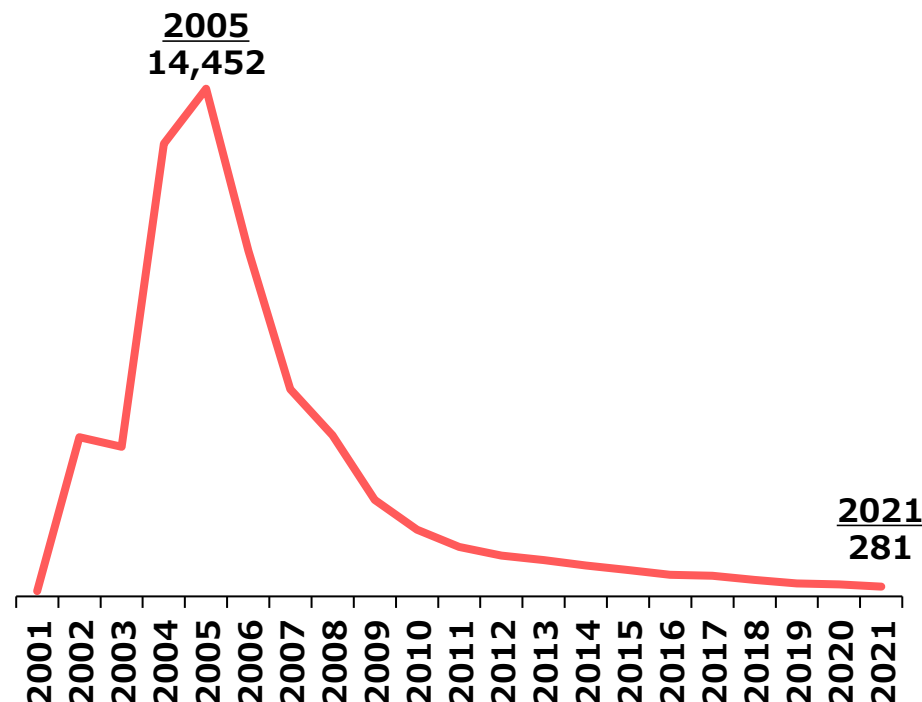
(参考) 流動資産を担保とする保険ではほぼすべての案件で経営者保証を徴求

- 流動資産を担保とする融資については、既に**流動資産担保保険**が存在。しかし、事業者が法人の場合、必要に応じて経営者保証を徴求することが認められており、**99.3%の案件で経営者保証を徴求**。
- また、**流動資産担保保険** (*1) の利用件数は減少傾向にあり、2021年度は**281件**。
(*1) 2001年に創設された売掛金債権担保保険が前身。2007年に流動資産担保保険に改組。

流動資産担保保険の経営者保証徴求状況 (法人, 2021年度)



流動資産担保保険の利用件数 (*3) (法人, 年度, 件)



(*3) 2001年に創設された売掛金債権担保保険が前身。2007年に流動資産担保保険に改組。利用件数は、2001年度から2007年8月3日までは売掛金債権担保保険の実績、2007年8月4以降は流動資産担保保険の実績。また、2001年度の数値は、売掛金債権担保保険が創設された2001年12月17日以降の実績。

(出所) 日本政策金融公庫提供データより作成。

(参考) 経営者保証を徴求しない創業時の信用保証制度の創設

- 起業関心層のうち、**約 8 割が起業をためらう原因として経営者保証を挙げている。**
- そのため、**創業時に信用保証を受ける場合、経営者保証を不要とする新しい信用保証制度**を創設。
経営者保証を徴求している既存の創業関連保証との選択が可能に。

〔 本年 2 月から相談開始、3 月から制度開始 〕

資格要件	これから法人を設立する創業予定者と法人設立後5年未満の創業者。 ＊創業予定者と税務申告 1 期末終了者に限り、創業資金総額の1/10以上の自己資金を有することを追加的な要件とする。
保証限度額等	保証限度額：3500万円（保証割合：100%）
保証期間等	保証期間：10年以内（据置期間 1 年以内。プロパー融資がある場合は3年以内も可）
貸付金利・保証料率	- 貸付金利：金融機関所定利率 - 保証料率：各信用保証協会所定の創業関連保証の信用保証料率に0.2%を上乗せ
ガバナンス向上のための工夫	創業3年目及び5年目に決算申告書を基に、専門家によるガバナンス体制の整備に関するチェックを受け、結果を記したチェックシートを金融機関に提出。提出を受けた金融機関は内容を確認し、その後信用保証協会に提出する。

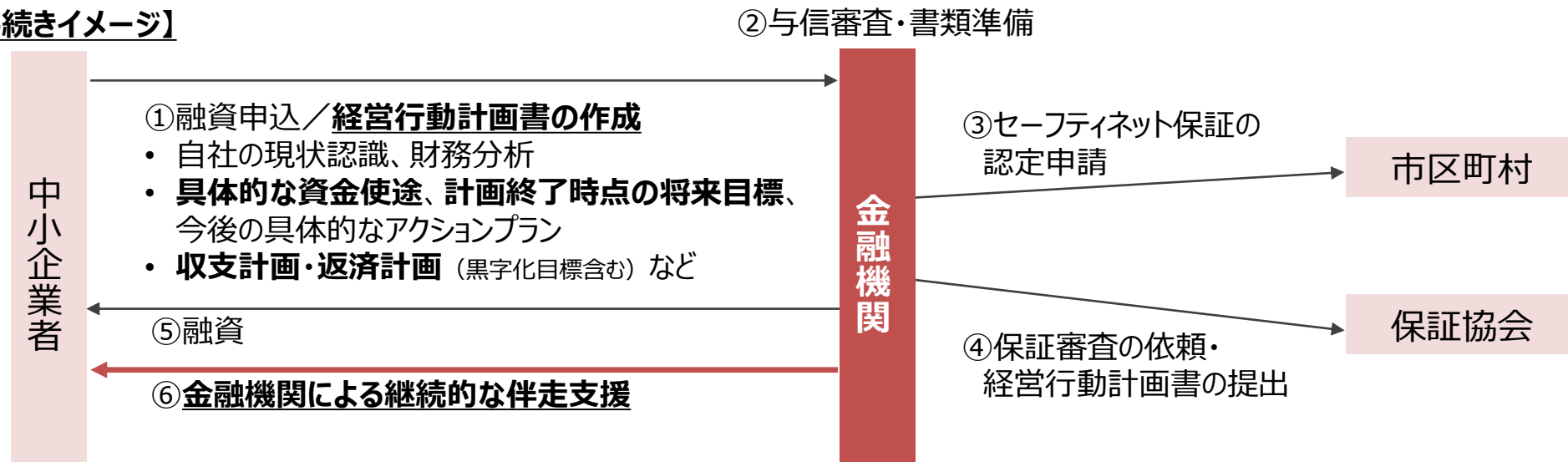
参考資料

新たな借換保証制度（コロナ借換保証）の創設

【制度概要】

- 保証限度額：（民間ゼロゼロ融資の上限額6千万円を上回る）**1億円（100%保証の融資は100%保証で借り換え可能）**
- 保証期間等：10年以内（据置期間5年以内）
- 保証料率：0.2%等（補助前は0.85%等）
- 下記①～④のいずれかに該当すること。また、**金融機関による伴走支援と経営行動計画書の作成**が必要。
 - ① **セーフティネット4号**の認定（売上高が20%以上減少していること。最近1ヶ月間（実績）とその後2ヶ月間（見込み）と前年同期の比較）
 - ② **セーフティネット5号**の認定（指定業種であり、売上高が5%以上減少していること。最近3ヶ月間（実績）と前年同期の比較）
※①②について、コロナの影響を受けた方は前年同期ではなくコロナの影響を受ける前との比較でも可。
 - ③ **売上高が5%以上減少していること**（最近1ヶ月間（実績）と前年同月の比較）
 - ④ **売上高総利益率／営業利益率が5%以上減少していること**（③の方法による比較に加え、直近2年分の決算書比較でも可）

【手続きイメージ】

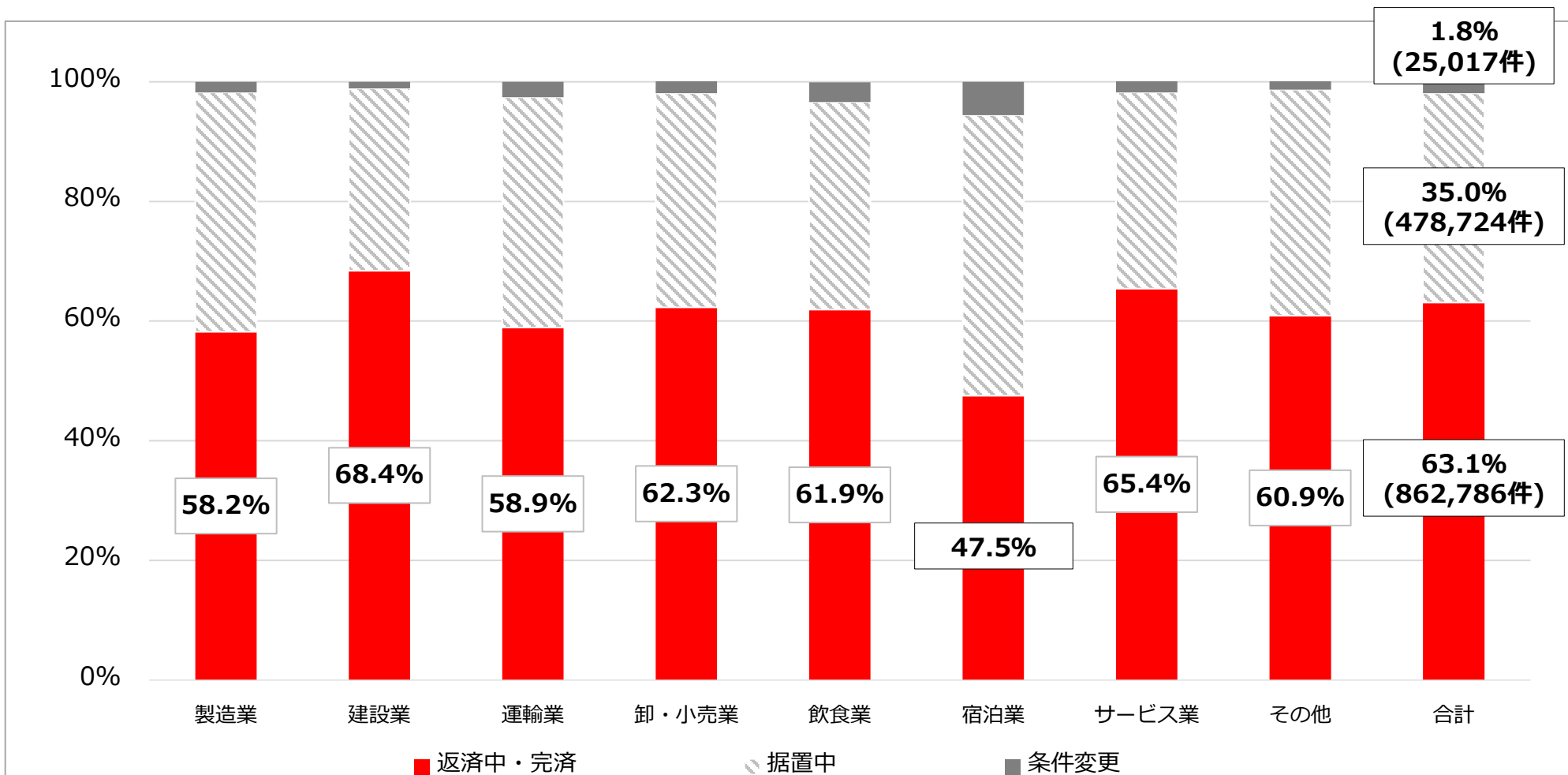


■ 承諾実績（2023年1月10日～2月19日） 6,504件、1,643億円

民間ゼロゼロ融資の返済状況（業種別）

- 民間ゼロゼロにおいても、2022年12月末時点で**6割近くが返済中**。ただし、**宿泊業については、据置期間中と条件変更の比率が高くなっている**。

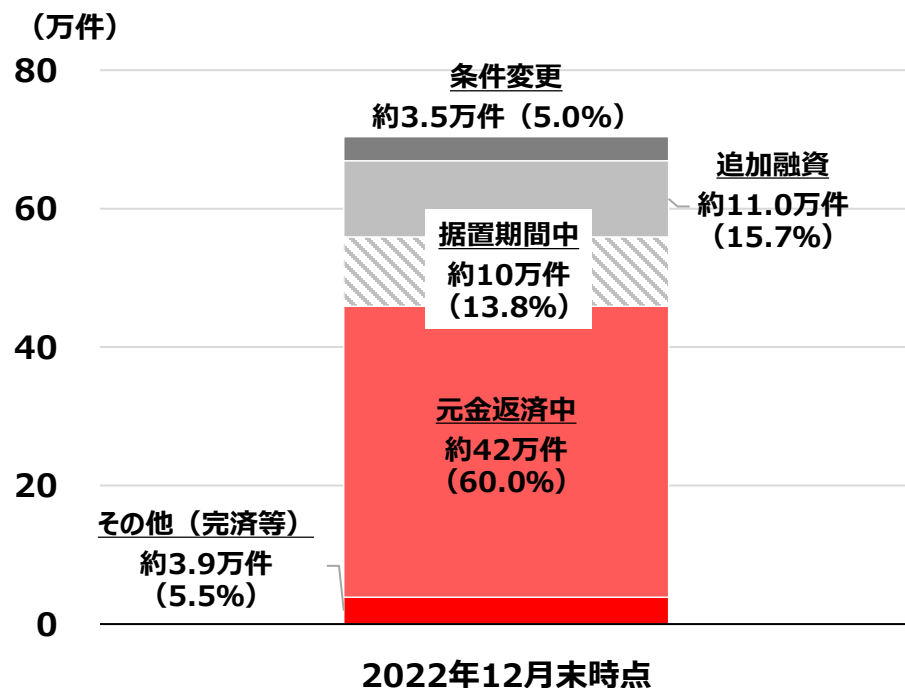
民間ゼロゼロ融資の返済状況（2022年12月末時点）



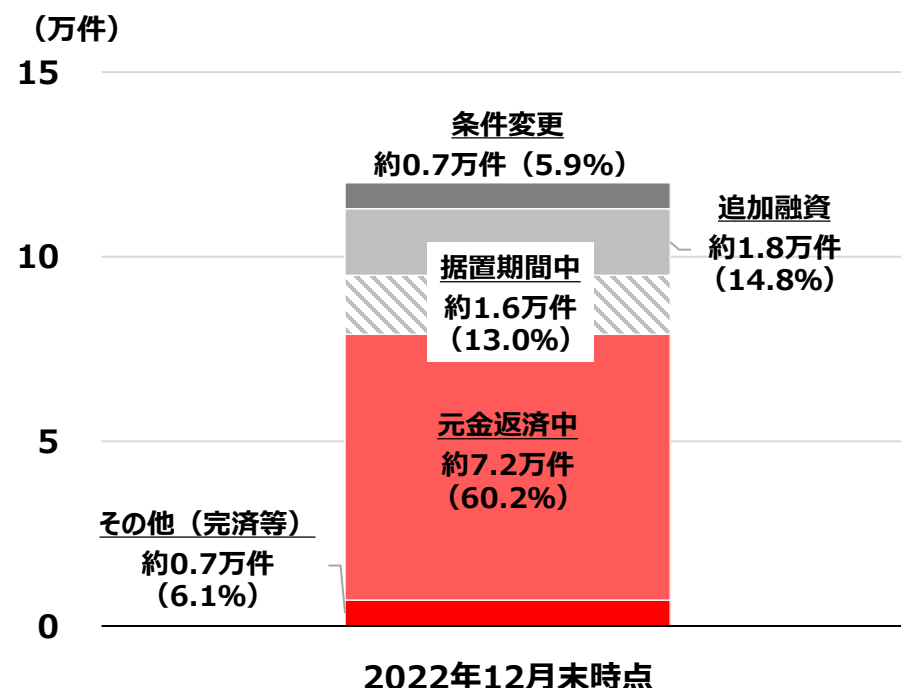
日本公庫（国民事業）のコロナ融資の返済状況

- 2021年3月までに日本公庫（国民事業）よりコロナ融資を利用した者のその後をみても、2022年12月末時点で**6割が元金返済中**。飲食業においても、同様。

日本公庫（国民事業）のコロナ融資の返済状況（全業種）



日本公庫（国民事業）のコロナ融資の返済状況（飲食業）



（注）2021年3月末までに日本公庫（国民事業）のコロナ融資を利用した約70万先について、2022年9月末時点それぞれの返済状況を記載。

（出所）日本政策金融公庫提供資料より作成。