

## 新型コロナウイルス感染症対策関連施策における中小企業者等に対する資金繰り支援の実施状況等について

### 1 検査の背景

#### (1) 新型コロナ関連資金繰り支援の概要

政府は、「新型コロナウイルス感染症に関する緊急対応策」(以下「緊急対応策第1弾」)において、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者(資本金の額若しくは出資の総額が3億円以下の会社等又は常時使用する従業員の数が300人以下の会社若しくは個人等)又は小規模事業者(中小企業者のうち従業員20人以下等の中小企業者)に対して、株式会社日本政策金融公庫(以下「日本公庫」)等による貸付けや、信用保証協会による金融機関から受ける融資に係る債務の保証(以下「信用保証」)により資金繰り支援を実施するために、日本公庫等に新型コロナウイルス感染症対策のための緊急貸付・保証枠として5000億円を確保することなどを決定した。

そして、政府は、「新型コロナウイルス感染症に関する緊急対応策—第2弾—」(以下「緊急対応策第2弾」)を決定して、「強力な資金繰り対策」として、日本公庫、沖縄振興開発金融公庫(以下「沖縄公庫」)等において、緊急対応策第1弾で既に確保した緊急貸付・保証枠5000億円の6000億円への拡充に加えて、売上高が減少しているなどの中小企業者及び小規模事業者に対して新型コロナウイルス感染症に関する特別貸付制度を設けて、新たに5000億円規模の融資枠を確保した。また、セーフティネット保証4号及び5号を発動して、協会において、一般の信用保証とは別枠で、要件に応じて融資額の100%(地域を指定する4号)又は80%(業種を指定する5号)を保証し、さらに、融資額の100%を保証する危機関連保証を初めて発動し、保証枠の更なる別枠を措置することなどを決定した。加えて、株式会社日本政策金融公庫法の規定により危機対応円滑化業務並びに当該業務に係る財務及び会計に関する事項の主務大臣である財務大臣、農林水産大臣及び経済産業大臣が指定する金融機関である株式会社日本政策投資銀行(以下「政投銀」)及び株式会社商工組合中央金庫(以下「商工中金」)において危機対応業務等を実施して、中小企業者だけでなく、中堅・大企業を含めた企業の資金繰りに万全を期すなどとした。

また、政府は、「新型コロナウイルス感染症緊急経済対策」(以下「緊急経済対策」)において、中小企業者及び小規模事業者や中堅・大企業の資金繰り対策として、個人事業主や売上が急減した中小企業者及び小規模事業者等に対する実質無利子・無担保の融資について、十分な規模の融資枠を確保するとともに、手続の迅速化に努めることを決定した。あわせて、民間金融機関でも実質無利子・無担保の融資(民間金融機関による新型コロナウイルス感染症対策に伴う実質無利子・無担保の融資を「ゼロゼロ融資」)を受けられる制度を創設するとともに、このためのセーフティネット保証・危機関連保証の保証料の減免を行いつつ、十分な規模の保証枠を確保して、民間金融機関の信用保証付の既往債務についても、同制度への借換を可能とすることなどを決定した。

さらに、政府は、「国民の命と暮らしを守る安心と希望のための総合経済対策」(以下「総合経済対策」)を閣議決定し、資金繰り支援について、ゼロゼロ融資は令和3年3月まで実施し、日本公庫等による実質無利子・無担保融資は、感染状況や資金繰りの状況を踏まえて、当面3年前半まで<sup>(注)</sup>継続し、特に、年末・年度末に向けて、金融機関において、機動的かつきめ細かい資金繰り支援を行うよう促すことなどを決定した(緊急対応策第1弾、緊急対応策第2弾、緊急経済対策及び総合経済対策を合わせて「緊急対応策等」、緊急対応策等において決定された事業者に対する資金繰り支援を「新型コロナ関連資金繰り支援」)。

(注) 3年5月に、同年12月末まで延長することが決定された。

#### (2) 新型コロナ関連資金繰り支援に係る国の予算措置等の概要

政府は、緊急対応策等において決定した新型コロナ関連資金繰り支援の実施に当たっては、令

和元年度一般会計予備費(以下「元年度予備費」)、令和2年度一般会計補正予算等において多額の予算等を措置している。当該措置を実施機関別にみると、新型コロナウイルス感染症特別貸付(以下「新型コロナ特別貸付」)、信用保険業務等を実施する日本公庫に対する出資金、協会が行う民間金融機関の貸付けに対する信用保証について協会に保証料の補助を行う一般社団法人全国信用保証協会連合会に対する補助金等の施策に多くの予算が措置されており、日本公庫に対する出資金は財務省等からの総額12兆2954億円、連合会に対する補助金等は中小企業庁からの総額2兆6363億円となっていた。

また、令和2年度財政投融资計画の補正においても、特に、日本公庫に対しては貸付けの原資となる財政融資資金等が総額46兆9510億円措置されるなど、新型コロナ関連資金繰り支援に関して多額の予算等が措置されていた。

## 2 検査の着眼点等

本院は、日本公庫等が中小企業者等に対して実施する新型コロナ関連資金繰り支援の実績はどのような状況となっているかなどに着眼して、沖縄公庫、日本公庫、政投銀及び商工中金が実施している中小企業者等に対する新型コロナウイルス感染症対策に係る貸付け、51の協会が実施している信用保証並びに独立行政法人中小企業基盤整備機構(以下「中小機構」)が実施している新型コロナ特別貸付、危機対応貸付け(危機対応業務に係る貸付け)等に係る特別利子補給制度による助成と、協会による信用保証に係る日本公庫が実施している信用保険及び連合会が実施している損失補償を対象として検査した。

## 3 検査の状況

### (1) 日本公庫等が中小企業者等に対して実施している新型コロナ関連資金繰り支援の状況

#### ア 日本公庫等の貸付け

##### (ア) 貸付累計額、貸付残高等の状況

沖縄公庫、日本公庫、政投銀及び商工中金が実施している中小企業者等に対する新型コロナウイルス感染症対策に係る貸付けについて、2年1月から3年3月末までの貸付累計額をみると、中小企業者等に対する新型コロナウイルス感染症対策に係る貸付実績の大部分を新型コロナ特別貸付又は危機対応貸付け(資本性劣後ローンを除く。)が占めていた。そして、新型コロナ特別貸付については日本公庫の国民生活事業における主として小規模事業者向けの新型コロナ特別貸付(3年3月までの貸付累計件数776,332件、貸付累計額8兆4445億円。以下「国民生活事業の新型コロナ特別貸付」)及び日本公庫の中小企業事業による中小企業者向けの新型コロナ特別貸付(同46,437件、同3兆8272億円。以下「中小企業事業の新型コロナ特別貸付」)が、危機対応貸付けについては商工中金の中小企業者向けの危機対応貸付け(同32,330件、同2兆1570億円。以下「商工中金の中小企業者向け危機対応貸付け」)が、それぞれ大部分を占めており、これらを合わせると、3年3月までの累計で全体15兆5401億円(同927,567件)のうち14兆4287億円(同855,099件)となっていた。

また、2年度末における貸付残高をみると、上記の貸付累計額と同様に、特に国民生活事業の新型コロナ特別貸付、中小企業事業の新型コロナ特別貸付及び商工中金の中小企業者向け危機対応貸付け(以下「新型コロナ特別貸付等」)の貸付残高がそれぞれの大部分を占めており、その額は、国民生活事業の新型コロナ特別貸付では7兆9602億円(全体の96.5%)、中小企業事業の新型コロナ特別貸付では3兆6815億円(同75.4%)及び商工中金の中小企業者向け危機対応貸付けでは1兆9417億円(同98.0%)となっていた。

##### (イ) 貸付申込件数及び貸付決定件数の推移の状況

新型コロナ特別貸付等について、3年3月末までに貸付けが行われたものを対象として各月における貸付申込件数及び貸付決定件数の推移をみると、貸付申込件数はいずれも、それぞれの制度が開始した2年3月の翌月である同年4月に急増し、国民生活事業の新型コロナ特別貸付では284,510件(貸付決定件数は186,189件)、中小企業事業の新型コロナ特別貸付では12,4

72件(同9, 857件)、商工中金の中小企業者向け危機対応貸付けでは8, 847件(同4, 099件)となっていて、それぞれ貸付申込件数が同月の貸付決定件数を上回っていた。そして、貸付申込件数は同月をピークに5月から8月までにかけて減少し、9月以降はおおむね横ばいで推移していた。

(ウ) 貸付けの申込みから決定までの期間等の状況

a 貸付けの申込みから決定までの期間の状況

一般的に、日本公庫等が貸付けの決定を行うまでには、貸付けの可否や融資金額について適切な審査及び判断を行うために、貸付先の返済可能性等の個別の事情に応じて要する期間は異なる。

一方で、新型コロナ特別貸付等の審査の迅速化の状況については、機関別又は時系列的に概観することも重要であると考えられることから、新型コロナ特別貸付等について、特に貸付けの申込みから決定までの審査に要した貸付け1件当たりの平均の期間(以下「平均期間」)に着目して、その2年3月から3年3月までの各月について、貸付申込件数が急増した2年4月とその後貸付申込件数が減少しておおむね横ばいになり始めるなどした同年9月とを比較すると、9月の平均期間を1.00とした場合、中小企業事業の新型コロナ特別貸付及び商工中金の中小企業者向け危機対応貸付けの同年4月の平均期間は、それぞれ0.71及び0.84となっていた。この点について、日本公庫及び商工中金は、いずれも貸付けの申込者が必要とする貸付けの時期に合わせて審査を行っていた中で、同年4月は、同年9月よりも資金の緊急性が高くなっており、結果として、平均期間が相対的に短くなったことなどによるとしている。一方、国民生活事業の新型コロナ特別貸付については、平均期間は貸付申込件数が多い月ほどおおむね長くなっていて、同年4月は2.40と同年9月の2倍を超える水準となっていた。この点について、日本公庫は、上記と同様に貸付けの申込者が必要とする貸付けの時期に合わせて審査を行っていた中で、同年4月は担当職員を増員したり休日の営業を行ったりなどしたが、貸付申込件数が同年3月から予想以上に著しく増加したことにより、事務処理が追いつかなかったことなどによるとしている。

b 審査の簡素化・迅速化に係る取組等の状況

貸付けの実施方法に関しては、審査手続等について、日本公庫及び商工中金は、いずれもコロナ禍において一時的に審査項目を緩和するなどの措置(以下「緩和措置」)を設けて、必要に応じて貸付申込先に対して資金繰り表等の書類の徴求を不要とするなど、書類徴求の簡素化及び貸付申込先の店舗等に対する実地調査の省略を行うことを可能としていた。さらに、日本公庫は、審査に係る本店等の決裁権限を支店に委譲していた。また、貸付けの実施体制に関しては、日本公庫及び商工中金は、いずれも貸付申込件数が増加するなどした支店に対して職員の配置転換による応援要員の派遣を行っていたほか、日本公庫は、審査業務に精通した元職員をパートタイマーとして採用して審査業務に従事させるなど外部人材の活用も行っていた。このように、日本公庫及び商工中金は、新型コロナ特別貸付等の実施に当たって、通常と異なる実施方法及び実施体制により貸付申込先の状況を把握するなどして貸付けを行っていた。

(エ) 貸付期間及び据置期間の状況

新型コロナ特別貸付等の3年3月末までの貸付実績について、返済開始時期の状況をみると、2年度中に返済開始時期が到来する予定であった貸付けの件数が全体の件数に占める割合は、国民生活事業の新型コロナ特別貸付では33.1%(貸付件数257, 521件)、中小企業事業の新型コロナ特別貸付では24.6%(同11, 469件)、商工中金の中小企業者向け危機対応貸付けでは20.6%(同6, 687件)となっていた。そして、3年度以降に返済開始時期が到来する予定の貸付けの件数が全体の件数に占める割合は、国民生活事業の新型コロナ特別貸付では66.8%(同518, 808件)、中小企業事業の新型コロナ特別貸付では75.3%(同34, 968件)、商工中金の中小企業者

向け危機対応貸付けでは79.3%(同25,643件)となっており、2年度末時点で返済開始時期が到来していない貸付債権が、それぞれ相当程度あった。

#### イ 協会の民間金融機関の貸付けに対する信用保証等

##### (ア) 保証承諾及び保証債務残高の状況

###### a 保証承諾の状況

2年2月以降に新型コロナ関連保証が発動されたことにより、2年度の保証承諾件数及び保証承諾金額は、それぞれ1,946,610件、35兆1234億円となっており、元年度の保証承諾件数及び保証承諾金額(671,583件、8兆9389億円)に比べて保証承諾件数は約2.8倍、保証承諾金額は約3.9倍と大幅に増加していた。このうち、新型コロナ関連保証に係るものは1,609,692件(全体の保証承諾件数に占める割合82.6%)、30兆2470億円(全体の保証承諾金額に占める割合86.1%)であった。

###### b 保証債務残高の状況

上記のとおり、2年3月以降に保証承諾が大幅に増加したことにより、2年度末の保証債務残高の件数及び金額は、それぞれ3,116,098件、41兆9816億円となっており、元年度末の保証債務残高の件数及び金額(2,241,042件、20兆8053億円)に比べて件数は約1.3倍、金額は約2.0倍となっていた。また、2年度末の保証債務残高の件数及び金額のうち1,428,560件(全体の保証債務残高に占める割合45.8%)、25兆5340億円(同60.8%)は、新型コロナ関連保証に係るものであった。

##### (イ) ゼロゼロ融資の保証申込件数及び保証承諾件数の推移の状況

ゼロゼロ融資については、3年6月までに協会から連合会に対して中小・小規模事業者信用保証料負担軽減補助金(以下「保証料補助金」)の請求が行われたもののうち、同年3月末までに保証承諾されていたもの(ゼロゼロ融資の分析対象は同じ。)の保証申込件数及び保証承諾件数の推移をみると、制度開始当初の2年5月及び同年6月は、保証申込件数が20万件を超え、それぞれ同月の保証承諾件数を上回っていた。その後、同年7月から3年1月までは、2年12月を除き保証申込件数が減少傾向であったが、3年2月及び同年3月は、同年1月に新型コロナウイルス等対策特別措置法に基づく緊急事態宣言が発出されたことやゼロゼロ融資の限度額が引き上げられたことなどを背景に保証申込件数が再び増加していた。

##### (ウ) 保証申込から保証承諾までの期間等の状況

###### a 保証申込から保証承諾までの期間の状況

中小企業庁は、連合会を通じて協会に対して審査の簡素化・迅速化の要請を行い、協会における審査期間等の業務処理状況を把握するために、協会において審査日数を抽出することが困難であるとして、連合会を通じて協会から定期的に保証申込受付日から保証承諾日までの日数の報告を受けていた。そこで、ゼロゼロ融資1,298,862件について、協会が連合会に保証料補助金の請求を行う際に提出している保証料補助金実績報告計算書に記載されている保証申込受付日から保証承諾日までの日数の保証申込1件当たりの平均(以下「平均日数」)をみたところ、平均日数がおおむね横ばいになり始めた2年10月を1.00とした場合、保証申込件数が1月当たり10万件を超えていた制度開始当初の2年5月から同年8月までは、1.52から2.03までと他の月に比べて高くなっており、その後、同年10月から3年2月までは1.00程度で推移していた。

###### b 審査の簡素化・迅速化に係る主な取組の状況

協会は信用保証協会法に基づき、中小企業者等に対する金融の円滑化を図るために設立された法人であり、各協会が定めた審査マニュアル等に基づき、それぞれ独自の方法で審査を行っている。そのため、中小企業庁は、徴求書類の簡素化の一つとして、残高試算表及び資金繰り表については、個別案件の状況に応じて真に必要な場合を除き、徴求しないこととすることを要請していたが、それ以外に具体的な審査の簡素化・迅速化の方法は示

していない。そして、協会では、同庁からの審査の迅速化等の要請を受けるなどして、上記の要請を踏まえた特別な対応として、新型コロナ関連保証の申込みや一定の期間内における保証申込等に限り、通常は実施することとしている新規申込先への現地調査を省略できることとしたり(51協会中46協会で実施)、決裁権限を下位の者に委譲することとしたり(同37協会で実施)するなどして、審査の簡素化・迅速化を図っていた。

(エ) 保証期間及び据置期間の状況

ゼロゼロ融資について、貸付実行日及び据置期間から推測した返済開始時期の状況をみると、2年度に返済開始時期が到来する予定のものが全体の36.5%(470,690件)となっていた。そして、3年度以降に返済開始時期が到来する予定のものが全体の63.4%(818,706件)となっており、2年度末時点で返済開始時期が到来していないものが相当程度あった。

ウ 中小機構による日本公庫、商工中金等の新型コロナ特別貸付、危機対応貸付け等に係る特別利子補給

(7) 助成の件数及び金額の状況

3年3月末までの本件助成の実績をみると、支給件数の合計は453,788件、支給金額の合計は758億円となっていた。また、売上高の減少に係る申請要件の有無別では、「要件なし」に該当する個人事業主である小規模事業者への支給件数は178,261件(全体の39.2%)、支給金額は123億円(同16.2%)、「要件あり」に該当する法人である小規模事業者及び中小企業者等への支給件数は合わせて275,527件(同60.7%)、支給金額は634億円(同83.7%)となっていた。このように、支給件数全体のうち、売上高の減少に係る要件の審査が必要となったものの割合が過半を占めていた。

(イ) 助成の審査の簡素化・迅速化に係る取組等の状況

本件助成制度は、売上高の減少に係る要件を満たした事業者から申請を受けた事務局(中小機構の委託により本件助成金の交付等を行う新型コロナウイルス感染症特別利子補給制度事務局)が、同事業者に対して助成を行うものである。そして、事務局が行う上記要件の審査について、中小企業庁は、2年6月に中小機構に対して指示文書(「新型コロナウイルス感染症特別貸付等に対する特別利子補給制度の運用について」)を發出し、この中で、助成を速やかに行うために、また、申請事業者が既に各種の実質無利子対象融資の審査を通過していることを踏まえて、特段の事情がない限り事業者からの申告の情報をもって行うことなどとしている。そのため、事務局は、中小機構が定めた「中小企業再生支援利子補給補助金のうち中小企業者等に対して中小企業基盤整備機構が行う助成金の交付に係る実施細則(新型コロナウイルス感染症特別貸付に係る特別利子補給制度)」に基づき、中小機構又は事務局から申告の内容に係る照会や現地調査及び資料提出の依頼があった場合にはこれに応ずることなどについての同意書を利子補給交付申請時に事業者から徴した上で、売上高の減少に係る要件について、当該通知に従って助成対象者からの申告の情報を基に要件の審査を行っていた。

(2) 日本公庫等が中小企業者等に対して実施する新型コロナ関連資金繰り支援についての国の財政援助の状況

ア 新型コロナ特別貸付等に係る国の財政援助の状況

日本公庫等は、新型コロナ特別貸付等の実施に当たり、財政融資資金から資金を借り入れるなどしており、元、2両年度(元年度は新型コロナ特別貸付等が開始した3月のみ)における財政融資資金の借入実績は、沖縄公庫全体では元年度が265億円、2年度が2628億円、日本公庫の国民生活事業全体では、元年度が5680億円、2年度が6兆6009億円、同中小企業事業全体では、元年度が1170億円、2年度が3兆6996億円となっていた。また、日本公庫の危機対応円滑化業務における財政融資資金の借入実績は、中堅・大企業向け貸付けの分も含めて、元年度が350億円、2年度が3兆3994億円となっていた。そして、元年度及び2年度の新型コロナウイルス感染症対策に係る支出済額を出資金等の支出先ごとにとみると、元年度予備費及び令和2年度一般会計補正予

算により、それぞれの貸付実績に応じて、沖縄公庫の中小企業者等に対する新型コロナウイルス感染症対策に係る貸付実績2598億円に対しては内閣府から出資金309億円が、日本公庫に対しては、国民生活事業の同貸付実績8兆7939億円に関して、財務省から出資金1兆7650億円、厚生労働省から出資金416億円、中小企業事業の同貸付実績4兆2725億円に関して、中小企業庁から出資金8651億円がそれぞれ支出されていた。また、危機対応業務に係る資金として、中小企業庁から日本公庫に対して出資金242億円が支出されており、利子補給については、中小企業庁から中小機構に対して、新型コロナウイルス感染症基金の財源として、補助金3370億円が交付されていた。

#### イ 協会の信用保証等に係る国の財政援助の状況

新型コロナ関連保証(2年度末での保証承諾実績額30兆9346億円)等に係る支出済額を出資金等の支出先ごとにみると、元年度予備費及び令和2年度一般会計補正予算により、財務省から日本公庫に対して1兆4120億円の出資金が支出され、中小企業庁から連合会に対して1兆2455億円の経営安定関連保証等対策費補助金及び7943億円の事業環境整備対策費補助金が、同庁から中小機構に対して1兆5127億円の中小企業再生支援利子補給補助金がそれぞれ交付されていた。

#### 4 本院の所見

本院の検査で明らかになった状況を踏まえて、中小企業庁、日本公庫等は、次の点に留意するなどして資金繰り支援を適切に実施していく必要がある。

ア 日本公庫及び商工中金において、新型コロナ特別貸付等に係る貸付件数が著しく増加していること、新型コロナ特別貸付等の実施に当たっては、審査手続等に係る一時的な緩和措置を設けてこれを必要に応じて適用するなど通常と異なる実施方法及び実施体制により貸付けを行っていることなどを踏まえて、引き続き効率的かつ適切な貸付申込先の状況把握に努めること

イ 日本公庫及び商工中金において、返済開始時期が到来していない貸付債権が相当程度あることなどを踏まえて、引き続き効率的かつ適切な債務者の状況把握に努めること

ウ 中小企業庁において、返済開始時期が到来していないゼロゼロ融資が相当程度あることなどを踏まえて、協会から適時に報告を受けたり、協会における民間金融機関と連携した債務者の状況把握の実施状況に留意したりするなどして、協会への監督等を適宜行うこと

本院としては、今後とも中小企業者等に対する新型コロナ関連資金繰り支援の実施状況等について、資金繰り支援を受けた中小企業者等のその後の状況や審査の簡素化・迅速化による諸々の影響等にも留意しつつ、引き続き注視していくこととする。