

# 新型コロナ禍における 中小企業支援の市場内 対応 —制度比較の視座

金子 由芳\*

## 1. 問題意識

新型コロナウイルス感染症の蔓延をパンデミックと称し、人間社会を突如襲った災害と呼ぶとしても、そのリスクの様相は自然災害とは大いに異なる。災害リスクは通常、自然的要因 (hazard) とこれに立ち向かう社会的対応力の強弱 (vulnerability/resilience) で説明される傾向にあるが、感染症における自然的要因は人間行動を介して時間軸とともに拡大継続する特色がある。またこのような継続的ハザードに立ち向かう社会のレジリエンスも、自然災害時におけるような瞬発力や迅速性以上に持久力や自制力を求められるものとなり、そのため人間行動を既定する制度的要因や文化的・社会的要因が大きく関与すると考えられる<sup>1)</sup>。

多様な要因の中で、本稿の関心は感染症対策の制度的側面に絞られる。各国社会の制度選択肢は多様であり、表1に大まかに整理したように、欧米や社会主義諸国にみるロックダウンなどの公権力発動による私権制限型、逆にスウェーデンのように私権制限を行わず集団免疫をめざした非介入型、またその中間で日本のように私権制限を強制せず自粛を求める要請型等の違いが見られる。緊急事態宣言の発動の有無、規制の詳細、補償の有無などの細部に立ち入れば、制度選択肢はさらに多様である。

本稿ではとくに、新型コロナ禍の経済的影響の緩和策に着眼し、補助金措置などの国家的介入とは別に、企業や金融機関など市場内アクターの私法上の関係に焦点を当て、平常

---

\* 神戸大学社会システムイノベーションセンター教授

時の私法が非常時にいかなる自己調整機能を発揮し、レジリエントな法的関係を導き出そうとしているかに関心を向ける。ただし本稿は当面の制度動向の整理を目的とし、より包括的な比較検討は将来に期する。検討の方法として、日本の制度動向とともに韓国・インドネシア・フィリピン・ベトナム・ミャンマーなどアジア諸国の中小企業金融の動向に着眼し、聴取り調査を踏まえた比較考察を行う。アジア諸国の間では、中小企業セクターが間接金融に依存して発達を遂げてきたため恒常的に過小資本傾向にある経済的側面が共通し、また他方で債権債務法制が伝統的に金融機関優位に設計され不可抗力抗弁を認めない制度傾向の類似性もあり、したがって新型コロナ禍の消費構造の変化や感染症対策の影響により中小企業が資金繰り破綻から容易に支払い不能や債務超過による倒産リスクに直面しやすい傾向が共通する。このような共通の危機に瀕して、アジア各地の企業と金融機関が、相互交渉を通じていかなる規範修正を模索しているのかは本稿の問題関心である。

以下2. で日本の中小企業金融を取り巻く

制度状況を点検し、3. で金融セクターへの聴取り結果を示し、4. でアジア諸国の研究協力者との連携で2021年1月中に実施した聴取り調査の結果を記述し、5. で考察を行う。

## 2. 新型コロナ禍の中小企業金融を取り巻く日本の制度状況

この節ではまず日本の新型コロナ感染症対策の制度的特色を確認し、次にこれに伴う政府の経済支援策の特色を見たうえで、中小企業金融を取り巻く制度状況を確認する。

### (1) 日本の感染症対策の制度的特色

日本の新型コロナ感染症対策の根拠法として、2012年制定の新型インフルエンザ特別措置法が適用されている。同法は、2009年5～6月に新型インフルエンザ感染症対策を経験した兵庫県や神戸市の検証報告を受けて制定されたもので、1998年感染症法を補い行政権限を明確化した。その目的規定(1条)は「国民の生命及び健康」の保護と並び、「国民生活及び国民経済に及ぼす影響が最小となること」を掲げる。しかし2009年新型インフル

表1：感染症対策と経済対策の多様性

制度設計	感染症対策			経済支援策のニーズ	
	社会的文化的対応	感染症防止効果(正の効果)	経済活動抑制(負の効果)	財政投入型	市場型支援
私権制限型 (ロックダウン等)	恭順型	大	強×短	大 (補償・支援) (国際援助)	小
	抵抗型	中	中×短		
自粛要請型 (日本等)	恭順型	中	中×長	小(支援)	大
	抵抗型	小	強×長		
集団免疫型 (スウェーデン等)		?	小	小(不要)	小

(筆者による整理)

エンザ対応はわずか2か月の短期であり、症状は軽く、蔓延の程度も兵庫県内で371名に留まった事例であり、新型コロナウイルス感染症とは比ぶべくもない。そのためか、兵庫県報告書では休業要請やイベント開催自粛要請は事業者の主体性を重んじ適用範囲を狭めることを提言<sup>2</sup>、また神戸市報告書では「神戸モデル」と称して通常の世界生活の維持を感染対策と並列する目標として重視するとともに、経済的損失を回復するキャンペーンや、休業要請に伴う国費による損失補償を提言するなど<sup>3</sup>、両報告書とも事業者に対する私権制限に謙抑的であるとともに経済的影響の緩和に配慮する姿勢が目立つ。このような「神戸モデル」が、新型インフルエンザ特別措置法の制度設計、また新型コロナウイルス禍でのその運用を既定した側面があったとすれば、その当否は検証を要しよう。

新型インフルエンザ特別措置法における感染症対策は、国民の行動制限と医療提供が2つの柱である。このうち行動制限については、緊急事態宣言がなされる以前は都道府県知事による協力要請に留まり（24条9項）、また緊急事態宣言が出されても、都道府県知事は住民への外出自粛等の要請（45条1項）や施設管理者等への制限停止等の要請（同2項）を原則とし、施設管理者等が正当な理由なく応じない場合に「特に必要があると認める場合」に限って「指示」を行いうるに留まる（同3項）。ここで「要請」は法的強制力のない行政指導であり、「指示」は行政処分と解されていた<sup>4</sup>。国レベルの緊急事態宣言という

泰山を鳴動させながらも都道府県レベルで限定的な私権制限しか見込まない制度設計であり、緊急事態宣言に関して国民意識を飼いならず意図も疑われるほどであり、上記の神戸モデルを彷彿とさせる設計であった。

2021年2月に新型インフルエンザ特別措置法の改正が実施され、行政措置の強制力が多少強められた。一つは緊急事態宣言前に実施するまん延防止等重点措置を新設し、「要請」に応じない場合の行政命令を規定し（31条の4～6）、20万円以下の行政罰を設けた（80条）。これにより特定地域を封鎖するいわゆるロックダウンの明文の法的根拠が設けられたと解される。また緊急事態宣言下の行政要請に応じない施設管理者等への「指示」を「命令」に修正し（45条3項）、30万円以下の行政罰を設けた（79条）。また地方公共団体の実施する施策への国の財政責任を明記した（70条）。この改正により2021年2月以降の感染症対策が強制力を強めることが期待される場所であったが、現実には緊急事態宣言下でなおミニマムな時短要請に終始する行政姿勢は変わっていない。

他方、新型コロナウイルス禍での社会的風潮として、感染症対策による私権制限に対してあたかも損失補償が必須であるかのマスコミの論調等があり、このことが2020年4月第一波や2021年頭第三波に際する緊急事態宣言発令の躊躇や地理的限定、また特に後者で医療現場が逼迫し在宅療養者数が3万人を超えるまん延状況に達してもなお休業要請を避け時短要請で終始するなどの煮え切らない政府対応

の背景をなしたと考えられる。上記「神戸モデル」の提言が、自らの約2か月間の2009年新型インフルエンザ対応では損失補償を実施しなかったにも拘らず、一般論として「特別の犠牲」に言及し損失補償を示唆したことは、新型コロナ禍の感染症対策に不当な躊躇や混乱を招いた面があったと考えられる。法律論としては、緊急事態宣言下で行われる感染症対策としての短期間の規制は、憲法29条2項にいう「公共の福祉」のための警察規制として無償の私権制限であって、比例原則に応じて協力金が配慮されるとしても、損失補償を要する公用収用による「特別の犠牲」には当たらないと考えられている<sup>5</sup>。もちろん私権制限がいたずらに長期化する場合には「特別の犠牲」の一線を越える局面と考えられ、その線引きは課題である。しかし損失補償論が当然のごとく独歩し、財政的懸念によるまん延防止策の遅れに帰結しているとするならば本末転倒である。

## (2) 政府による国民生活・経済支援策

新型コロナ感染症による国民一般への経済的影響は、①新型コロナ感染症対策としての行動制限等の公的措置による影響と、②感染拡大に伴う消費構造などの社会経済状況のおのずからの変化による長期的影響とを分けて考える必要がある。新型インフルエンザ特別措置法(1条)は上記のように、国民の生命・健康保護とともに国民生活・国民経済の影響最小化を並立の目標とするが、①と②の双方を想定するものであろう。

①は、上記のように、当然に損失補償を伴う公用規制とは考えられないが、警察規制における比例原則の配慮としての協力金の支給が想定される。実際にも2020年度中の二度の緊急事態宣言発令(2020年4月7日～5月25日、また2021年1月7日～2月7日)に際して、国・自治体による各種の協力金が措置された。

②新型コロナ禍の社会経済への長期的影響については、国家が誰をどこまで支援すべきかの政策論が問われる局面といえる。福祉国家として生存権(憲法25条)を広く保障するのか、私的財産権保障(憲法29条)のリベラリズムに立脚し自助・共助に任せるのか。2020年中の政府対応は、生活困窮者への支援としては家賃確保給付金<sup>6</sup>、公租公課の支払い猶予、社会福祉協議会の緊急小口資金<sup>7</sup>、などに留めつつ最終的に平時の生活保護制度に委ねるものとなった。また中小零細企業向けには、公租公課の支払い猶予や、政府系金融機関による緊急融資等の他、補助金措置として家賃支援給付金<sup>8</sup>、持続化給付金<sup>9</sup>、雇用調整助成金<sup>10</sup>などが実施されたものの、しかし2020年12月政府公表の新経済対策により前二者は2021年1月に、雇用調整助成金も2021年6月に打ち切られることとされた。労働人口の4割を占める非正規労働者は保護の埒外に置かれ、切り捨ての対象となっている。

このような限定的な政府の支援姿勢は、2020年9月の菅義偉首相による就任演説が強調した「自助」重視の政策方針を背景にす

ると考えられる。しかし「自助」重視は必ずしも徹底せず、政府の新経済対策は他方で一部事業者に対する選別的運用に批判のある「Go To トラベル」などの補助金制度を存続強化し、さらに、少数の優良企業を支援する事業再構築補助金等の新設を進めるなど<sup>11</sup>、限られた財政資金を選別的に割り当てる政策介入姿勢がうかがわれる。このような介入主義は、公平広範に運用されるならば良質の産業政策として許容できるとしても、裁量的な運用に陥れば憲法 29 条リベラリズムの精神にもとる新自由主義に終わる。

そもそも日本の感染症対策が欧米における果敢なロックダウンの発動と異なり自粛要請を中心とする限定的なものであり、法的には損失補償の議論を周到に避ける対応であったにも拘らず、欧米に勝るとも劣らない財政発動による支援措置が採られたことは注目され

る。その財政発動は必ずしも福祉国家的な社会的弱者救済に向かわず、2021 年初からは選別的なポスト・コロナ対策へ向けて動き出していることが注視される。

### (3) 中小企業を取り巻く法制度

新型コロナ禍の政府施策が「自助」を強調し新自由主義の様相を深めるのに対して、市場内アクター相互の「共助」ともいべき関係性が注目される。以下ではコロナ禍の中小企業が置かれた法的状況を整理する（図 1 参照）。

上記でみたように政府の感染症対策は中小事業者に休業・時短を要請し収入減を余儀なくされているが、こうした規制は憲法 29 条 2 項の「公共の福祉」のための制限として、「補償」措置は提供されず、若干の支援が提供されているに留まる。

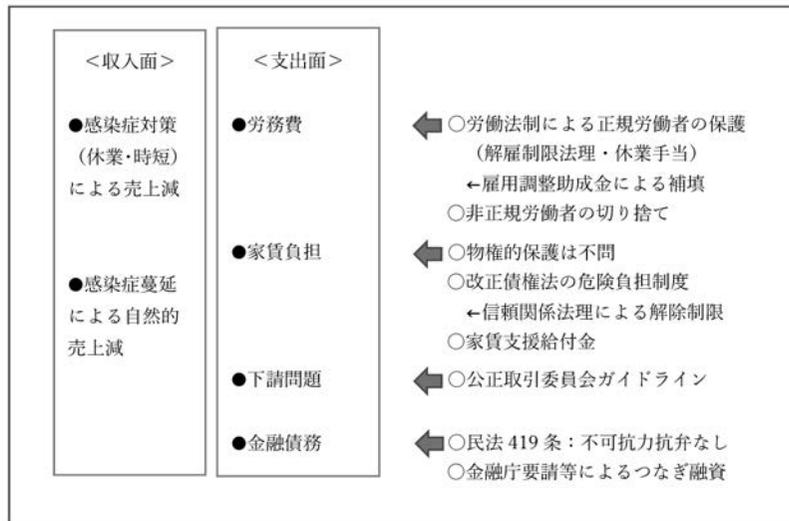


図 1：新型コロナ禍の中小企業を取り巻く法的状況

(筆者による整理)

他方で中小事業者の支出面では、労務費と家賃が主要な固定費である。このうち労務費については、非正規労働者の切り捨てが大量発生中であるが、正規労働者については判例法が形成した解雇制限法理が労働契約法（16条）に明文化されているため、雇用主として最善の回避努力（テレワークや配転など）を立証しないかぎり解雇できず、労働基準法（26条）が「使用者の責めに帰すべき事由による休業」について定める賃金の6割以上の休業手当の支払いが固定費となる。休業手当は外部の原因により回避不能な休業についてはいわゆる「不可抗力」として免責されるが、厚生労働省の解釈指針によりそのハードルは高い<sup>12</sup>。そこで休業手当の支払いに対する公的支援として上記の雇用調整助成金があり、正規雇用の下支えとされている。

家賃はテナント事業者にとって多大な固定費であり、上記（2）でみた家賃支援給付金はたとえ緊急事態宣言の期間中の家賃負担を軽減する意味はあっても、コロナ禍の長期の資金繰り危機を補うものではない。日本の土地建物等の不動産賃貸借関係は「債権法」の範疇を越え、「物権法」のもとで保護されてきた。西洋民法の歴史を遡れば自然災害等の異常時に地代を免除する *remissio mercedis* の伝統があり、災害国・日本でも旧民法起草者が災害時のリスク分担にことさらに意を砕き、地上権の地代は災害時の危険負担を含んで安価に設定されることを（旧民法688条）、災害時には3分の2まで賃料減額を享受するものとし（旧民法686・638・658

条による賃借権規定の準用を介する永借権の *remissio mercedis* の準用）、現行民法典は不可抗力に際し賃料減免を認めないが、放棄を認めるなどの配慮がある（民266条による永小作権に関する274・275条準用）。借地借家法（11条・32条）の賃料減額規定の解釈も考えられる。コロナ禍の賃料の問題はこの「物権法」の文脈を忘れてはならない。しかし、法務省等のガイドラインはコロナ禍の賃料問題について「債権法」の文脈にしか触れない<sup>13</sup>。民法典第三編「債権」編改正が2017年に実施され、その施行は新型コロナ禍の2020年4月であった。改正の焦点の一つは「不可抗力」、つまり契約当事者が相当な注意を行っても防止しがたい外的状況による債務不履行の帰趨であり、損害賠償については帰責事由を必要とする従来の過失主義が維持されたが、契約解除は帰責事由がなくとも可能となった（541条・542条）。たとえばテナント営業者が自治体行政からの「時短要請」に応じて資金繰りが悪化し家賃支払いを滞納した際、損害賠償は免れないが、解除はできる。また不可抗力による履行不能について、改正民法は従来の危険負担制度を修正し、反対債務の消滅を当然視しない一方、履行拒絶や無催告解除を可能とした（536条1項・542条1項）。たとえば全面的な「休業要請」でオーナー側が賃貸目的財産を提供できない履行不能の状況下では、テナント側は賃料支払い義務を履行拒絶し、無催告解除を行って自ら退去する選択ができる。このように新型コロナ禍の法務省ガイドラインは、契約の拘束を重

視しつつ厳しい契約関係からの離脱に道を残す改正民法「債権法」に依拠し、ただし、「信頼関係破壊」の判例法理により調整を図っている<sup>14</sup>。

このほか民法典改正点は全般的に、契約局面の変化に応じて柔軟な契約再交渉を促す思想を反映していると見られるが、大手ベンダーのサプライチェーンに連なる中小企業のような交渉上の立場の弱い経済主体にとっては、こうした当事者自治の増進は不利に働くおそれがあり、下請保護の必要性も同時に高まる<sup>15</sup>。また特に特定物売買における「不可抗力」の危険負担について、従来は所有権移転（契約時）とされていたが（旧 534 条 1 項）、改正民法はこれを引渡し時点とし（567 条 1 項）、ベンダー側に有利な変更点である。

以上から現行の日本の法制度の運用において、中小事業者は、収入面ではコロナ感染症対策に損失補償なく応じねばならず、大手ベンダーの契約上の圧力に苦しみ、他方で支出面では固定費の削減を図ろうにも、正規労働者の解雇制限により休業手当の負担を負い、また賃料についてはもっぱら「債権法」により解約せぬ限り家賃支払いと延滞責任から逃れることはできない。このように感染症対策における日本の法制度の運用は、中小企業にリスクを押し付け資金繰りの破綻を当然視する構造となっていると言えなくない。

### 3. 中小企業金融の状況—金融機関への聴取り調査から

#### (1) 金融機関による資金繰り支援

コロナ禍の感染症対策が中小企業に押し付けた資金繰り問題は、金融的措置によって対応されようとしている。政府金融庁や中小企業庁は政府系金融機関による救済融資を発動するとともに、いち早く民間金融機関に対する要請を出し<sup>16</sup>、資金繰り支援目的での新規融資や支払い猶予を促した<sup>17</sup>。この際、政府系金融機関の特別融資の運用現場では、既存金融機関の融資を資本性劣後融資として扱うことが条件づけられた。金融庁は同時に金融機関に対するブルーデンス規制の緩和を実施した<sup>18</sup>。これらの一連の施策は、感染症対策に伴う企業セクターへの経済的影響に対する政府の基本方針が、直接の財政発動は一部の協力金に留めつつ、金融システムをバッファーとして膨大な公的融資と公的信用保証フルカバーの民間融資を流し込む資金繰り対策を中心化する選択であったことを示唆する。ここでは感染症蔓延による需給の自然的減退の影響と、緊急事態宣言・自粛要請などの政府の感染症対策に直接由来する経済的影響とが分類されることなく、混然一体と金融システムによるリスク吸収に委ねられていることが注目される。またこのような金融支援策が、新型インフルエンザ特措法（58 条）による政令発令を通じてではなく、またドイツなどの諸外国に見る特別立法によってでもなく、金融機関に対する「行政指導」として要請されたことは日本独特の対応であった。

その含意は、金融機関にリスクテイクを促しつつも、それに対する損失補償を行わない政府方針を反映すると考えられる。

でははたして金融機関は感染症対策によるリスク吸収の要請に、どのように対応しつつあるのだろうか。そこでは感染症対策において金融システムの果たすべき社会的責任感と、金融機関としての経済合理的判断が相まっていると考えられる。

日本の法制度はそもそも金銭債務について「不可抗力」の抗弁を認めず、非常時にも遅延損害金が発生する（419条3項）。東日本大震災の当時もこの大原則は維持された。そのため事業者にとって延滞を避ける対策が必須であり、第一に新規融資が要請され、それが困難な場合に遅延損害金が発生するなかでの支払い猶予が次善策となる。

新規融資の公的促進策として<sup>19</sup>、政府系金融機関である日本政策金融公庫や商工中金による無担保・長期の新型コロナ感染症特別貸付<sup>20</sup>、都道府県から金融機関への利子補給による無利子・無担保のつなぎ融資制度<sup>21</sup>、またこれらと連携する信用保証協会によるセーフティネット保証4号・5号・危機関連保証等が実施された<sup>22</sup>。

その具体的な実施状況を知るために、2021年1月時点、筆者は兵庫県信用保証協会への聴取りを行い<sup>23</sup>、これによれば令和2（2020）年4月～11月の保証実績は前年比4倍に増大し、とくに飲食業やサービス業で前年比8～9倍、運輸・倉庫業や製造業でも前年比6倍もの増大が見られた<sup>24</sup>。保証実績の9割

をコロナ関連案件が占め、このうち8割が兵庫県の利子補給制度によるつなぎ融資であった。これら保証実績のうち、6割は信用金庫の案件群が占め前年比3倍に伸長しており、また都銀・地銀・第二地銀・信用組合の案件も保証実績におけるシェアこそ相対的に低いものの前年比3～6倍していた。

他方でこの間、信用保証協会による代位弁済は前年並みに留まっている<sup>25</sup>。このうち5割を占める信用金庫案件での代位弁済は、前年比9割に留まっている。これに対して都銀や地銀の案件での代位弁済は前年比2～3倍となっている。

これらのデータから、兵庫県下ではとくに信用金庫が、新型コロナ禍で疲弊する中小企業を積極的に支える新規融資を行うとともに、代位弁済を控え支払い猶予を促進する支援姿勢が読み取られる。そこで筆者は2021年1月に、兵庫県下で最大の融資残高を有する尼崎信用金庫に対する聴取り機会を得た<sup>26</sup>。同金庫は尼崎を中心とする兵庫・大阪圏内に90店舗を展開する大手信用金庫であり、取引先業種は製造加工業・建築業・卸小売業など幅広く、アジア諸国等に海外展開を行う相手先も少なくない。新型コロナ禍での資金繰り支援については、府県の利子補給によるつなぎ融資に積極的に対応し、2021年1月現在までに2600億円の残高に達している。つなぎ融資は事業者の表面金利は無利子であっても金融機関に対する利子補給率は府県によって異なり、なかでも兵庫県は0.7%であるため、積極的に応じることで金融機関に

はコスト割れのおそれもある。また従来の相手先が政府系金融機関の特別融資を選択する場合には、同金庫の既存融資が劣後融資として取り扱われる運用条件が付される。にも拘らず同金庫が積極的な対応で臨んでいる背景には、金融機関としての社会的責任の認識もさることながら、ピンチをチャンスと捉える経営判断がある。この間、新規顧客との取引は2千先あまり増えた。既存取引先との関係でも新型コロナウイルス禍でこそ信用金庫ならではの人的つながりを重視する方針を立て、多くの取引先を対面式で訪問して個々の状況を把握し、それぞれのニーズに応える助言活動を継続している。結果として若手職員が事業者を支える金融マンとしての自覚に目覚める機会となっており、また、競合関係にある地銀等の商圈に食い込む機会とも捉えているとのことであった。

このように、新型コロナウイルス禍の金融機関による当面の事業者への資金繰り支援は、政府方針による感染症対策の経済リスクを引き受けるバッファーとしての社会的責任に任じながらも、市場内アクターならではの合理的判断により積極的に対応する傾向がうかがわれた。

## (2) 長期的な債務整理の方針

2020年度中は当面このように広範な資金繰り支援策が実施されたが、その結果、多くの事業者が公的金融機関に対して多大な借金・保証を抱えたまま問題を先送りした状態となっている。今後の新型コロナウイルス感染症蔓延

の状況次第では、事業回復の目処が立たず、金融セクターが膨大な不良債権を抱え続ける状況が懸念される。

金融セクターに当面のコロナ感染症対策に伴う経済リスクを転嫁したのは政府方針であるが、その長期的な解消方針について政府の立場は明示されていない。2021年度以降の政府の施策を見るかぎり、優良企業に多額の補助金を投下する事業者毎の選別方針が示唆されている<sup>27</sup>。他方で財政投融资資金等を原資とする大掛かりな事業再生ファンドの設置の動きも聞かれ、優良企業に対しては大掛かりな債権放棄を伴う救済メカニズムを提供する一方、不採算企業の切り捨てを断行する、あたかもアジア通貨危機後に世銀IMFが牽引したバンコック・アプローチ等の政府主導型 Structured Workout を想起させる。学界でも「過剰債務の罫」を強調し、地域経済を支える地域金融機関が早晚体力の限界で債権回収を強めるタイミングで、信用保証協会による代位弁済・求償権行使が発動される際に、不採算事業を削ぎ落とし産業構造の大転換を政策誘導すべきであるとする論調がある<sup>28</sup>。

このような見解について、事業者支援の現場を担う金融機関の受け止めはいかなるものだろうか。上記の尼崎信用金庫への聴取り結果によれば、以下のように、少なくとも事業者との密接な長期的取引関係を有する地域金融機関にとって、つなぎ融資の回収を焦る発想はなく、むしろ今こそ個々の取引先企業のニーズに寄り添い、ポスト・コロナへ向けた長期的なビジネスモデルの提言業務に新たな

軸足を置いていくための、自らの変革の機会とする捉え方がなされている。長く続く低金利時代に地域金融機関の経営体力は縮小均衡傾向にあるとしつつも、近年では貸倒引当金を重厚に手当てするなど財務健全化を志向してきたことがコロナ禍で奏功している。個々の取引先のニーズに沿った選択肢は、ポスト・コロナで新たな飛躍をめざすケース、事業者の高齢化等の事情から事業承継が推奨されるケース<sup>29</sup>、再生型清算を含む清算処理がやむを得ないケース、などと分岐していくこととなるが、あくまで事業者自身による選択に寄り添う。目下は事業者に対して「経営デザイン・シート」等の手段を通じて自社の可視化されない「のれん」をも含む事業価値の見つめなおしを求めており、望ましい選択をともに探り出す姿勢を堅持するとした。

事業再生支援については、そもそもコロナ禍以前から地域金融の常道として、長期に亘って地域の事業者を支えるために多数の支払い猶予に応じている。コロナ禍ではとくに複数の金融機関が絡む例などで、「中小企業再生支援協議会」<sup>30</sup>などの政府による準則的な私的整理枠組みによるリスケジュールが持ち込まれる例もあるが、それらは支払い猶予のオペレーション全体の一隅に過ぎない。山場はむしろ、コロナ禍で行われる政府系金融機関の多額の融資の元本返済が開始する3～5年後であり、その際に事業者が政府系金融機関に対する延滞を出さないように、地域金融機関として自らの既存融資を資本性劣後融資として位置づけることで資金繰りを支える

オペレーションを余儀なくされるであろう。その局面で、事業再生や再生型清算処理がやむを得ない状況では、事業者の判断に寄り添う形で家族・従業員などへの後継者承継を重視し、第二会社方式の第三者 M&A 型承継はできるだけ地域経済の内部で相手先を吟味した債務引受け型とし、外部投資家に採算部門だけ売り急ぐ第二会社方式に依存することは避けた。そのためにも、地域金融機関としては今から事業者との連携を強め、地域に根差した産業力を守り育てる立場であるとする。

上記の兵庫県信用保証協会への聴取りにおいても、金融機関に対する代位弁済後の求償権の管理について、コロナ禍での流動的状況に対応しつつ再生計画を常時見直していく長期のプロセスが予想されている。再生計画は、信用保証協会が牽引するのではなく、事業者と長期的紐帯のある金融機関が代位弁済後も助言機能を維持しつつ判断していく。2020年秋口頃から弁護士等が牽引する形で中小企業再生支援協議会や特定調停制度の利用が増えた感があるが、金融機関と事業者との信頼関係に強引に介入するケースでは再生の成功例は少ないとした。そうしたケースの通例では、採算部門・不採算部門を切り分け、採算部門を新スポンサーに売却する第二会社方式が志向されており、不採算部門は信用保証協会の求償権免除を求め、事業主は中小企業庁の「経営者保証ガイドライン」に依拠して個人破産を免れるとする仕組みである。しかし都道府県によるつなぎ融資の代位弁済後の求

債権削減には条例に基づく地方議会の個別の議決が必要であり、兵庫県では条例が存在しない。

以上の金融セクターへの聴取りに依拠すれば、少なくとも事業者と日々対面式で接する地域金融機関の現場では、経営体力の許すかぎりコロナ禍の事業者を支える意欲が感じ取られ、地域の信用保証協会にもそのような地域金融機関の姿勢を尊重する態度が見受けられる。国や学界が示唆する抜本的な債務整理は、起こりうるとしても今ただちにではなく、その間にまずは企業と金融機関が額を寄せ合って目に見えない事業資産を洗い出す「のれん」の可視化に努め、またそこに将来への新たなシーズを見出そうと努力が重ねられている。弁護士等の士業の関与は、そのような当事者の長期的努力を尊重する関与は歓迎されているが、公的財源を見込んだ迅速な債権放棄を迫る介入は疑問視されていることがうかがわれる。中小企業再生支援協議会・特定調停制度などの準則型の私的整理も、また民事再生法・破産法などの法的倒産処理制度も、あくまで当事者があらゆる手を尽くして努力を重ねた末の自らの最終的判断に委ねられるべきものと考えられている。

新型コロナ禍の経済状況は、債権債務関係が、法的合意を越えた人的信頼関係であることを教えている。民法419条3項などが体现する債務返済義務は冷酷に見えるが、その履行へ向けて精いっぱい努力を行う事業者と、顔の見える関係でぎりぎりの支払い猶予を受け入れる金融機関との双方の信頼関係の強度

が、コロナ禍で限界まで試される場となっていることがうかがわれる。

#### 4. アジア諸国の状況

##### (1) 韓国

韓国の新型コロナ感染症対策は、2006年災害安全管理基本法の集権的メカニズムを活かして1963年感染症対策法を運用し、とくに2020年5月以降にモバイル・アプリ等のITをも活用して実施された社会経済活動の統制が奏功した。経済的側面でも、政府系金融機関による低利特別融資（期間5年・据置2年、融資額95%は公的な韓国信用保証基金で付保など）や公的信用保証等が提供され企業セクターの資金繰り危機を救った。

中小企業金融におけるコロナ禍の傾向について、政府全額出資の韓国産業銀行（KDB）、政府出資6割の中小企業銀行（IBK）、大手民間銀行であるハナ銀行、地域金融としての性格を有する農協銀行、および信用保証基金に対する聴取り調査の結果は以下の通りである<sup>31</sup>。平時の融資条件について、政府系金融機関はたとえばIBKの融資の9割で公的信用保証を徴求するなど担保保証に厳格だが、農協銀行では製造業や小売業で無担保融資が2割に上るなど地域金融機関ならではのリスクテイクが見受けられる。平時の債務不履行においては、政府系金融機関であるIBKは9割以上の案件で担保実行を断行し、きわめて少数のケースで法的再生手続を利用するとし、大手民間ハナ銀行の対応も同様であるが、農協銀行では法的再生手続の利用が2割と相

対的に高く、とくに製造業では担保実行が6割と控えられ、法的倒産手続を通じた再生ないし清算が4割に上っている<sup>32</sup>。コロナ禍では、政府系IBKや大手民間ハナ銀行の対応に変化はないが、農協銀行では担保実行がさらに10ポイント減り、法的倒産手続や政府主導の私的整理メカニズムによる事業再生が3割に及んでいる。

韓国では1997年アジア通貨危機を契機に世銀IMF管理下で一連の経済危機対応型の倒産法改革が実施され、2005年にそれらを統括する債務者回生破産法が成立し事業再生優先の統一手続を特色としている。近年では準則型ワークアウトと倒産法を連結するファースト・トラックが推奨されているが<sup>33</sup>、これは米国倒産実務におけるプレパッケージド・チャプターイレブンと同様の考え方であり、アジア通貨危機当時に世銀IMFが推奨した経済危機対応の連結的制度メカニズムの恒久化に他ならない。ではコロナ禍での倒産法制の実施状況はいかなるものであろうか。事業再生における手続選択について問うたところ、政府系IBKは、平時もコロナ禍も同様に、経営陣退陣型で有担保債権者を取り込む法定管理手続（日本の会社更生法に相当）の利用が最多であり、ついで債務者回生破産法のもとで経営陣続投型で有担保債権者を取り込む手続（米国チャプターイレブン型）を挙げ、つぎに経営陣続投型だが有担保債権者が別除権を行使しうる手続（日本の民事再生法に相当）、そして政府主導の事業再生手続・清算手続が続くとした。これに対し

て大手民間のハナ銀行の手続選択は、平時には経営陣続投型で有担保債権者が別除権を行使しうる手続（日本の民事再生法に相当）を最多とし、ついで経営陣退陣型で有担保債権者を取り込む法定管理手続（日本の会社更生法に相当）、経営陣続投型で有担保債権者を取り込む手続（米国チャプターイレブン型）、政府主導手続の順であるが、しかしコロナ禍では政府主導の再生型私的整理を最多利用している。他方で、地域金融の性格の強い農協銀行は、コロナ禍では、経営陣続投型で有担保債権者が別除権を行使しうる手続（日本の民事再生法に相当）を最多とし、ついで経営陣続投型で有担保債権者を取り込む手続（米国チャプターイレブン型）、政府主導の私的整理とつづき、経営陣退陣型で有担保債権者を取り込む手続（日本の会社更生法に相当）は最も使わない選択肢であるとした。以上から、優先的な債権回収を行いうる政府系金融機関はよほど深刻な事例での倒産処理にしか関与しない傾向に対して、民間金融機関は通常は民事再生法型の交渉を旨とする傾向にある。しかしコロナ禍では政府主導手続による抜本整理が動き出しており、大手民間銀行はこれに参加する傾向が見受けられる。

事業再生の内容的傾向は、平時であれば、政府系IBKでは経営存続型再建が6割、家族・従業員等への承継型再建が1割、第三者スポンサーへの売却型(M&A)が4割である。事業再生に伴う担保権の別除権実行は7割、債務繰り延べは8割、債権放棄は5割などとし、金融取引関係は9割維持されているが、

雇用維持は3割に留まる。これに対してコロナ禍では、経営存続型の再建が10ポイント増え、その分は第三者承継が減る傾向にある。別除権の実行は変わらず、金融取引関係も維持されているが、雇用維持は平時3割がコロナ禍で10ポイント減っている。これらから、コロナ禍で経営存続型のリスケジュールに応じながら、困難な事例では債権放棄を含む立ち入った支援姿勢がうかがわれる。これに対して大手民間ハナ銀行では平時から第三者スポンサーによるM&A型が4割と最多で、コロナ禍でこの比率がさらに10ポイント増えている。事業再生に伴う担保権の別除権実行が平時の8割からコロナ禍で5割に低下していることは注目され、その分、平時では5%ほどに過ぎない債務繰り延べや債権放棄が15%に増加している。金融取引関係の継続は2割に落ち、雇用維持は1割に留まる。これらから、コロナ禍で、第二会社方式のM&A等の抜本的な債務整理に乗り出していることがうかがわれる。他方で、地域金融としての農協銀行は、平時から経営存続型再建が8割と圧倒的であり、第三者スポンサーへの売却型は1割に過ぎず、コロナ禍でもこの傾向が維持されている。平時でも、事業再生に伴う担保権の別除権実行は4割、債務繰り延べは8割、債権放棄は9割などと手厚い支援姿勢を示すが、コロナ禍でもその姿勢が維持されている。金融取引関係は8割で維持し、雇用維持も6割を守っている。

このように韓国では、平時から地域金融機関が事業再生や雇用維持に寄り添う傾向が見

受けられ、コロナ禍でその役割が政府系金融機関に増して際立っている。しかし他方で、上記ファースト・トラックに見る政府主導の迅速な債務整理メカニズムが動き出しており、とくに大手民間銀行では早期にドライな債務整理に乗り出す傾向がうかがわれる。

## (2) インドネシア

インドネシアでは2018年健康検疫法に基づき2020年3月よりCOVID-19感染症対策促進のための大規模社会規制（政令21号）が実施され、また同年5月大統領令11号により緊急事態宣言が続いているが、規制内容はロックダウンとは異なり学校・職場・宗教施設・大規模イベント等の休業・時短要請に留まり、政府の損失補償はないが協力金が支払われる。

インドネシアではコロナ禍の債権実行を停止する法令は存在しない。中小企業セクターに対する公的支援は、補助金や政府系金融機関のソフトローン（金利6%、期間3～5年、担保は融資額3割で可）、公的保証機関の保証、アドバイザー派遣制度などである。金融機関はこのうち公的保証機関の保証に依拠した新規融資をコロナ対応の主流としている。他方、倒産法制については、アジア通貨危機以降に世銀IMFの経済管理下で倒産法改革を促されたが<sup>34</sup>、その時点では米国チャプターイレブン型を採用せず、また政府主導の準則型再生手続ジャカルタ・イニシアティブも市場型規律を重視し公金投入を避ける姿勢であった<sup>35</sup>。2020年に新たな再生倒産法が

成り、チャプターイレブン型の担保権者の取り込みや組分け・クラムダウンによる強行採決メカニズムを導入した。ではコロナ禍の中小企業金融の制度選択はいかなるものであろうか。大手投資銀行 Bank Tabungan Negara (BTN)、都市銀行 Bank Rakyat Indonesia (BRI)、および地域金融機関である Bank Negara Indonesia (BNI) に対する聴取り結果は以下のとおりである<sup>36</sup>。

投資銀行 BTN の債権処理は、平時ならば9割が私的整理による事業再生型処理によるが、コロナ禍での不良債権処理は、ほぼ全案件とも私的整理を通じて開始するが、その帰結は私的整理による清算型処理3割、法的倒産処理手続や政府スキームの利用がそれぞれ2割、また担保実行1割などに帰結している。事業再生の手続選択について、平時であれば、とくに小売業については経営存続型で有担保債権者を取込む手続（チャプターイレブン型）が優位し、経営退陣型で有担保債権者を取込む手続（日本の会社更生法型）がこれに続き、ついで公金投入のない政府スキーム、ついで経営存続型だが有担保債権者を取り込まない手続（日本の民事再生法型）が続くが、これに対して新型コロナ禍の破綻処理においては業種を問わず、公金投入を伴う政府スキームが選好され、ついで公金投入のない政府スキーム、経営存続型で有担保債権者を取込む手続、経営退陣型で有担保債権者を取込む手続、経営存続型だが有担保債権者を取り込まない手続と続く。事業再生の内容面では、平時であれば担保・保証実行は必須

で、債務削減を受け入れずリスクスケジュールに留め、経営退陣が3割、関係者への事業承継2割、新規スポンサー事業承継2割、雇用維持8割、金融機関との取引継続100%、取引先・顧客の継続9割などであるのに対して、新型コロナ禍では経営者保証の実行が手控えられ、債務削減を1割程度受け入れており、これに伴い金融機関との継続的關係を絶つ例も1割程度見られるなど、シビアな状況が見え始めている。

都市銀行である BRI では、平常時の債権回収は別除権行使による担保実行が6割に及ぶが、コロナ禍では業種を問わず担保実行は行われず、公的破綻処理スキーム National Economic Recovery Program (PEN) による政府主導型私的整理が100%を占めている。理由として私的整理の方がコストが抑えられるとしている。事業再生の内容面では、経営存続型再建が平時6割に対して新型コロナ禍では9割に上っている。

地域金融機関である BNI では、平時もコロナ禍でも公的保証機関による保証付き融資が100%を占め、債権回収方法は私的整理による事業再生型処理が100%を占める。ただし事業再生の手続選択については業種別の差もみえる。平常時は、小売業や製造業では経営陣退陣型により有担保債権者をも取込む方針であり、観光業では経営存続型だが有担保債権者の別除権行使を主流とするとしているが、コロナ禍では小売業・観光業について公金投入を伴わない政府スキームによる早期の債務整理が選好されており、他方で製造

業では融資関係を継続しつつ最終局面で経営存続型により有担保債権者を取込む法的手続（チャプターイレブン型）の利用が主流である。なお事業再生の具体的な内容面では、平常時と異なり、新型コロナ禍では政府系信用保証の実行を控える傾向が表れている。

このようにインドネシアではコロナ禍において、公的信用保証機関を中心とする公的介入を受けた金融機関のつなぎ融資が拡大する傾向は上記日本の状況に似るが、コロナ禍の長期化に伴い政府スキームのもとで債権放棄を伴う抜本的処理がいち早く開始しているの見受けられ、都市銀行でこの傾向は顕著であるとともに、投資銀行や地域金融でも業種によってはその活用が見え始めていることがうかがわれる。

### （3）フィリピン

フィリピンでは2010年制定の災害予防管理法（RA10121）を基本法規として、国家危機管理マニュアルに関する2012年政令82号、感染症発生対策タスクフォースに関する2014年政令168号などに依拠した迅速な対応が実施された。2020年大統領令による3月15日以降の自粛要請では不服従に罰金も科されたが、ついで3月17日～5月30日の緊急事態宣言（告示922号）、また9月17日～12月30日のロックダウン措置（929号）と展開した。これらの期間中に損失補償は実施されていないが、法的措置（Bayanihan to Heal as One Act: RA 11469号）として金融債務や賃料の支払い停止措置が実施されたと

ともに、中小企業向けに政府系ソフトローン（CARES事業）が提供された。

フィリピンの倒産法制もまたアジア通貨危機後に世銀・IMF・アジア開発銀行（ADB）の指導下で改革を強いられたが、その際は証券取引所規則により公開会社に特化する改革であった<sup>37</sup>。その前後における金融機関4社の債権回収行動の特色についての聴取り結果は以下のとおりである<sup>38</sup>。平常時の担保保証条件は、企業資産上ないし経営者個人資産上の担保・保証がそれぞれ4～5割程度を占め、平常時の債務不履行では、担保実行による回収が5～6割を占め、私的整理による再建型処理が4割程度などである。しかしコロナ禍では担保実行は2～4割程度へ減少し、法的倒産手続による再生ないし清算が25%、またとくに非エッセンシャルな小売業や観光業では私的整理を通じた清算型処理が3割などと、多様な選択肢が追求されていることがわかる。その理由として、エッセンシャルな小売業や製造業は安定的需要が見込めるが、非エッセンシャルな小売業や観光業ではコロナ禍の長期化とともに改善が見込まれないのではないかとの判断から債権回収の断行を意図し、ただし迅速かつ合理的な法的倒産手続を活用するとの回答と、従来からの長期取引関係に配慮し法的手続ではなく穏便な私的整理により再生型清算処理を選ぶ傾向にあるとする回答に分かれた<sup>39</sup>。

事業再生手法は、平常時であれば経営続投・雇用維持・取引先や銀行との関係継続が主流であるが、コロナ禍では債権放棄を含む

本格的な債権整理に乗り出し、金融機関との関係が断絶する向きも表れている。たとえば Bank 2 では、平常時であれば家族等の事業承継が4割と最多で、経営陣続投や第三者承継がこれに続くが、コロナ禍では債務リストラへの対応9割・債務削減は3割などと譲許性が強まり、他方で被用者の部分レイオフ6割・全面レイオフ3割が断行され、金融機関との関係継続は15%に落ちている。Bank 3 は平常時であれば経営陣続投が8割、家族等への事業承継2割、企業資産や経営者資産上の担保・保証の実行は4～5割、債務繰り延べや債務削減への協力は2割に留まり、雇用維持は9割、取引先・顧客の継続100%、金融機関との取引・助言関係の維持100%などの傾向を指摘しつつも、コロナ禍では、担保実行の実施率が減り、これに対して債務繰り延べや債務削減への対応が9割とされ、雇用については部分レイオフが8割、金融機関との関係継続も5割に留まる。

このように感染症対策の一環として支払い停止が実施されたコロナ禍のフィリピンでは、金融機関が経済的リスク抱え込みを嫌ってドラスティックな債務整理が動き出していることがうかがわれる。

#### (4) ベトナム

ベトナムでは、2007年感染症予防対策法および2013年災害予防対策法に基づき、2020年3月31日付の首相指示による緊急事態宣言を始めとする水際対策や経済社会活動の抑制に成功し、蔓延が早期に抑え込まれ

た。第四半期にはGDPが前年比4.48%と成長軌道に戻り、失業率も落ち着いた。しかしこの間の企業セクターへの影響は少なからず、2020年8月時点で企業清算件数は前年度9.3%増加、また他方で清算手続中止件数が6割増を示し、金融セクターが債権回収を自制していることがうかがわれる。国立ベトナム銀行は2020年3月13日付でCOVID-19影響企業の返済延期・金利減免に関する通達No. 01/2020/TT-NHNNを発出し、金融機関は債権回収停止と延滞金利棚上げを迫られたためである。

現地研究協力者による民間金融機関3行への聴取り結果は以下のとおりである<sup>40</sup>。Bank 1は平常時の債権回収においては担保保証の実行や法的倒産手続の活用を行っているが、コロナ禍では経営陣続投8割、家族等への事業承継2割、雇用100%維持、取引先・顧客の維持や金融機関との関係維持は100%等の対応を行い、担保・保証の実行は避けている(2.2-4)。

Bank 2は平常時の破綻処理では担保・保証実行100%、雇用維持100%などとの明解な方針を有するが、コロナ禍での破綻処理についてはノーコメントであった。事業再建の手続選択については平常時・コロナ禍を問わず、また業種を問わず、経営退陣型で担保債権者を取込む手続が主流であるが、平時ではこれに次いで経営存続型で担保債権者を取込む手続が続くところ、新型コロナ禍では経営存続型で担保債権者を取込まない手続が優位している。

Bank 3ではコロナ禍で小売業や製造業で約1割の融資先の破綻が生じている。破綻事例への対応は担保保証の実行で臨む点でコロナ禍の前後で相違なく、たとえば観光業の不振はコロナ禍以前からの傾向であったとする。事業再生手法もコロナ禍の前後で相違なく、経営存続型で有担保債権者を取込まない手続が主流で、経営存続型で有担保債権者を取込む手続、経営退陣型で有担保債権者を取込む手続と続く。平常時の破綻処理では担保・保証実行7割、雇用維持8割、金融機関との関係維持9割などの方針を示したが、コロナ禍での破綻処理方針についてはノーコメントであった。

このように感染症蔓延が比較的早い段階で収束し、経済活動の回復が見られたベトナムでは、金融機関はリスクスケジュールや担保・保証実行中止などの暫定的対応で乗り切ることができたBank 1やBank 2の例、あるいは例年通りの債権回収行動を続けたBank 3の向きもあり、感染症封じ込めの成功が企業・金融セクターへの影響を軽傷に留めた例と考えられる。

#### (5) ミャンマー

ミャンマーでは新型コロナウイルス感染症の蔓延が拡大傾向にあり、2020年3月の月間15件から同年12月の月間12万件余りへと増大、死者も同年3月の1名から12月には2682名に増加した。この間の経済的影響は小売業・観光業などを中心に著しいと考えられ、政府系ミャンマー経済銀行のソフトローン（利子

1%・無担保・期間1年・金額上限なし）や、融資額の5割までの信用保証制度等がこうした影響セクターに提供されている。ミャンマーでは中央銀行の金融機関に対する統制により企業資産上の担保提供が厳格に求められているが<sup>41</sup>、しかしこれと矛盾して、世銀等の支援を受けて成立した2020年施行の新倒産法では米国チャプターイレブン流の経営存続型再建手続を導入し、さらに中小企業向けには債務者主導の特別手続を採用したため、担保権が自動的停止にかかり大幅な譲歩を余儀なくされる仕組みである。

民間金融機関3行への聴取り調査によれば<sup>42</sup>、コロナ禍の事業破綻事例はもっぱら私的整理で処理されている模様であるが、債権回収確保に厳しい中央銀行の指導方針と債務者優位の倒産法との矛盾が、倒産法回避型の実務対応を生んでいると想定される。

## 5. 考察

新型コロナ禍は平時の法制度が現実と乖離する矛盾点を炙り出しているように見受けられる。日本の地域経済の現場からは、平時から中小企業の安定的操業を支える陰の主役として支払い猶予をロールオーバーし続ける地域金融機関の姿があり、その事業再生においてはたとえ何十年にわたって企業を支え続けねばならない長期リスクスケジュールに帰結しようとも、債権放棄を行わぬ金融倫理を維持している。コロナ禍においても、政府が感染症対策の損失補償に代えて導入したと目される政府系金融機関の特別融資が貸し込まれるな

か、地域金融機関の既存融資はこれに対する返済劣後条件（資本性融資）に甘んじながらも中小企業の資金繰りを支えている。今後のコロナ禍の長期化の中でこれらの特別融資が企業のバランスシートにのしかかり債務整理が余儀なくされる局面で、地域金融機関がどこまで中小企業を守り抜けるかは予断を許さない。

日本政府は一部の優良企業の選別的支援を準備しながらも、不採算事業者の切り捨てによる産業構造の転換を示唆し、その手段として倒産法制や準則型私的整理枠組みの活用を準備する模様である。日本の中小企業の生産性の低さが強調され、その高い雇用吸収力・労働分配率が数値の上では労働生産性の低さとして表れながらも、全要素生産性で高い評価を受けてきたことが触れられない。同様の議論は、アジア開発銀行（ADB）によるアジア諸国向けの政策提言でも強調されている<sup>43</sup>。そこでは感染症リスクを市場の問題と捉え、政府介入はコロナ対策による落込みの少ない製造業等の有力セクターかつ優良企業に留めるべしとする論理が強調されており<sup>44</sup>、コロナ禍はむしろ市場内における企業金融の契約原理に依拠し合理的な倒産法の活用を通じ不採算企業淘汰・産業転換・雇用シフトの絶好の機会であるとし、日本の現行倒産法制がこのような中小企業淘汰の経済的ニーズに貢献していないとする批判すら行われている<sup>45</sup>。上記4. で見たように、アジア諸国の中でも韓国・インドネシア・フィリピンなどで、特に大手民間金融機関では早くも、

政府主導の私的整理枠組みを活用し不採算中小企業の切り捨てに乗り出す動きがある。これらアジア諸国の倒産法制は、1997年アジア通貨危機以降のIMF世銀の救済融資コンディショナリティを受けた一連の倒産法制改革を通じて、「21世紀型経済危機」対応に設計された<sup>46</sup>。したがって、コロナ禍ではかかるメカニズムが早期に稼働していると考えられる。

しかしながらこのような中小企業淘汰論は、コロナ禍による中小企業の経営困難はコロナ感染症の蔓延という自然現象の影響以上に、政府による自粛要請やロックダウン等の感染症対策の結果であることを捨象しており、論理の飛躍がある。政府の感染症対策による経済的影響は憲法29条2項の「公共の福祉」による警察規制の文脈で国民が損失補償なく甘受しなければならないものというべきかもしれないが、この警察規制を契機に脆弱した事業者を淘汰するために政府が積極的施策を採ることは背任的である。

さらに、倒産法制をこうした経済危機を契機とする不採算事業の抜本的淘汰の手段として改革活用せよというアジア開発銀行研究所等の議論は、倒産法制が平時の健全な企業金融を促す制度インフラであることを見落としている。本来の集团的債権回収メカニズムとして倒産法制は、債権債務関係の当事者が主導する制度選択肢であり、国家が私法関係に介入し国策を実現する手段ではない。アジア通貨危機以来の世銀IMFは倒産法制のモデル法を導入し<sup>47</sup>、各国に対する救済融資コン

ディショナリティやモデル法適合度の格付け評価事業 ROSC (Report on Observance of standards and Codes) の評価基準とするなどの手段で、強引に推進して現在に至る。そこで推奨される制度手法は、政府主導の structured workout により強引に既存債権者の合意を強行し、不採算部門は債権放棄で処理し、採算部門を新規スポンサーに切り分ける第二会社方式などを採用し、この結論をさらにフォーマルの倒産法に連結することにより形式的に執行力を整えるという一連の企業解体メカニズムである。したがって倒産法モデルはこのような利用目的に奉仕する手段として設計されており、既存債権者の意向に反する迅速な合意形成を可能にする米国チャプターイレブン型の組み分け・クラムダウンなどの手続設計を主眼としている。このような制度設計は、倒産法本来の債権債務者関係の合理的な集団的交渉フォーラムを提供する目的からかけ離れ、法を国策の具として機能させようとする法的道具主義に墮している。

## 6. 結語

本稿でコロナ禍の日本やアジア諸国の金融現場への聴取りから見出されたものは、コロナ禍で深められていく関係と、切り捨てられていく関係である。日本の地域金融機関の現場では、事業者と金融機関は平時から支払い猶予を伴う長期的な信頼関係を維持し、日本経済の屋台骨とも言われる中小企業セクターの安定的操業を支えている。コロナ禍においてもそれが活き、金融機関は資本性劣後融資

などのさらなるリスクテイクを覚悟し事業者を支えようとする姿が見いだされた。コロナ禍は中小企業に苦衷を強いているが、最終的な清算や事業承継は事業者が自ら判断すべきものであり、金融機関はそれを尊重する関係にある。倒産法制はこのような信頼に根ざす債権債務関係の当事者が、各々の事情に応じて自由に選択する制度選択肢として提供されるべきものである。日本の制度メニューは豊富であり、事業継続を前提とする民事再生法、2008年以降の運用でチャプターイレブンのような経営存続型に活用される会社更生法、また経済産業省由来の中小企業再生支援協議会と連結する特定調停(17条決定)などの準則型私的整理、などと本来多様である。

これに対して少なからぬアジア諸国では、アジア通貨危機以降の世銀 IMF の指導により推進された「21世紀経済危機」型の倒産法改革が発動を開始し、政府主導の structured workout と連結した不採算事業者切り捨て制度メカニズムとして動き出していることがうかがわれる。背景に、倒産法制を国策による不採算セクター切り捨て、産業構造転換の手法として活用せんという経済学者の議論がある。倒産法は、平時から危機に至る債権債務関係当事者の合理的交渉フォーラムとして設計されるべき私法秩序であるべきか、あるいは経済危機を契機に国策による産業構造転換を図る法的道具として設計されるべきなのか。その結論は、このコロナ危機を乗り越えて生残る企業セクターと金融機関の底力と、国策による企業淘汰・産業構造転

換と、いずれが経済的成果を見せるのか将来の検証に委ねられている。

### 参考文献

- 金子由芳 (2004) 『アジア通貨危機と金融法制改革』 信山社
- 金子由芳 (2019) 「ミャンマー倒産法改革にみる法整備支援のモデル対立」、『国際協力論集』26巻2号、pp.39-59
- 金子由芳 (2021) 「アセアン後発諸国における倒産法改革－国際開発機関のモデル法推進の顛末」、『国際協力論集』28巻2号、pp.65-101
- 川中啓由 (2014) 「迅速な企業再生の手法に関する一考察－ソウル中央地方法院破産部の新しい試みを素材として」、『比較法学』47巻、pp.89-121
- 貴田仁郎 (中小企業庁金融課長) (2020) 「中小企業金融行政と事業承継支援の課題」、神戸大学経済経営研究所主催セミナー「金融機関と信用保証協会の事業承継支援－現状とポストコロナ時代の課題」、2020年10月19日開催
- 神戸市新型インフルエンザにかかる検証研究会 (2009) 『神戸市新型インフルエンザ対応検証報告書』、神戸市
- 小林慶一郎・寺澤達也 (2020) 「コロナ危機下のバランスシート問題研究会提言－事業構造改革の加速による成長実現戦略」、『金融法務事情』No.2147、pp.20-26
- 小山剛 (2020) 「自粛・補償・公表－インフォーマルな規制手法」、『判例時報』2400号、pp.145-146
- コロナ禍の倒産実務研究会「新型コロナウイルス感染症 (COVID-19) の感染拡大下における事業再生手続についての提言 (上)」銀行法務21、No.862、pp.4-10
- 田川淳一・和田正・樋口千鶴・鳥谷知宏・宮原一東・南勇成・小野塚格・富永浩明・小島伸夫・山宮慎一郎・志甫治宣・大川剛平 (2020) 「新型コロナ対応で倒産・再生弁護士に求められること」、『金融法務事情』、No.2142、pp.6-25
- 兵庫県新型インフルエンザ対策検証委員会 (2009) 『兵庫県新型インフルエンザ対策検証報告書』、兵庫県
- 家森信善 (2020) 「兵庫県信用保証協会調査から見た事業承継支援の現状と課題」、神戸大学経済経営研究所主催セミナー「金融機関と信用保証協会の事業承継支援－現状とポストコロナ時代の課題」、2020年10月19日開催
- Grouinchas, Oliver (2020) “COVID-19 and SME Failures,” proceedings at the 2020 Asian Development Bank Institute Annual Conference: The Impacts of the COVID-19

- Pandemic and its Policy Implications
- Hariri-Aredebili M. A. (2020) “Living in a Multi-Risk Chaotic Condition: Pandemic, Natural Hazards and Complex Emergencies,” *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 17 (16), p.5635
- HERoS Consortium (2020) D1.1 Recommendations for governance and policies in the COVID-19 response, Vrije Universiteit Amsterdam
- Kaneko, Yuka (2021) *Law and Policy of COVID-19 Response in Asian Countries*, Springer Kobe University Social Science Series (forthcoming)
- Sonobe, Tetsushi (2020) “The Impacts of the COVID-19 Pandemic on Micro, Small, and Medium Enterprises in Asia and their Digitalization Responses,” proceedings at the 2020 Asian Development Bank Institute Annual Conference: The Impacts of the COVID-19 Pandemic and its Policy Implications
- Villanueva, C. L. (2006) “The Corporate Insolvency System of the Philippines: Experience and Reforms,” in Roman Tomasic eds., *Insolvency Law in East Asia*, Routledge

### 注

- 1 Johns Hopkins 大学公表の人口当たり死者数等にも感染症抑止成果は世界各地でばらつきを見せ、その背景要因をめぐる議論が開始している。たとえばHERoS Consortium (2020) 参照。
- 2 『兵庫県新型インフルエンザ対策検証報告書』 (兵庫県新型インフルエンザ対策検証委員会 2009) pp.107-108 参照。
- 3 『神戸市新型インフルエンザ対応検証報告書』 (神戸市新型インフルエンザにかかる検証研究会 2009) IV.1. や 3.3 (2) 参照。
- 4 小山剛 (2020) p.145 参照。
- 5 前掲・小山 p.146 参照。
- 6 収入・資産が課税基準以下に陥った世帯に3か月 (9か月まで延長可) の家賃支援を行い、この間の就労準備支援等に結び付ける。
- 7 緊急小口資金制度は、無利子無担保ではあるが、一般世帯で10万円までと少額に留まる。
- 8 家賃支援給付金は、1か月の売上高が前年同月比50%以上減などを条件に、法人事業者につき家賃の3分の2 (上限100万円) の6か月分を上限600万円まで、個人事業者も同様の計算にて上限300万円までを支援。
- 9 持続化給付金は、中小法人を対象に、1か月の売上高が前年同月比50%以上減などを条件に、年間事業収入の減少分を上限200万円まで支援。
- 10 雇用調整助成金は、最近1か月の売上高が前年同月比5%以上減などの緩やかな条件のもとで、企業が労働者を解雇せず休業に留めること

- を促すために、労働基準法・労使協定で支払いが義務付けられている休業手当（賃金の6割）について、最大で全額（10分の10）を公的に補填する制度である。上限金額を一日あたり8,330円から15,000円に引き上げ、教育訓練を実施する企業にはさらに2,400円加算するなど、雇用保障の実質化のために強化運用された。
- 11 事業再構築補助金は、直近6ヶ月中の任意の3か月の売上高が前年同月比10%以上減、という軽度の条件により、政府・金融機関等と連携し3～5年で付加価値を3～5%向上する優良中小企業を選別的に支援する補助金制度で、金額は6000万円までと大きく、補助率3分の2である。東日本大震災後に登場した「中小企業グループ補助金」制度を彷彿とさせる。
  - 12 厚生労働省『新型コロナウイルスに関するQ&A（企業の方向け）』（2021年2月時点厚生労働省ホームページ [mhlw.go.jp](http://mhlw.go.jp) 参照）の問7では、新型インフルエンザ特措法による都道府県の協力依頼（24条9項）では必ずしも「不可抗力」といえないとし、この反対解釈では緊急事態宣言下の休業要請等（45条）は不可抗力の範疇に入りうるが、さらに事業者が経営者として最善の注意を尽くすことなどを要件としている。
  - 13 法務省『新型コロナウイルス感染症の影響を受けた賃貸借契約の当事者の皆様へ～賃貸借契約についての基本的なルール～』（2021年2月時点法務省ホームページ [jftc.go.jp](http://jftc.go.jp) 参照）。
  - 14 前掲の法務省ガイドラインは、賃料不払いが続いても信頼関係が破壊されていない場合はオーナー側から立退き要請まではできないとする。
  - 15 公正取引委員会の『新型コロナウイルス感染症拡大に関連する下請取引Q&A』（2021年2月時点公正取引委員会ホームページ [jftc.go.jp](http://jftc.go.jp) 参照）が下請法違反に相当するおそれのある類型を例示している。
  - 16 中小企業庁・金融庁による令和2年4月27日付『「新型コロナウイルス感染症緊急経済対策」を踏まえた資金繰り支援について（要請）」他である。
  - 17 2020年1月～7月中に31兆円の新規融資が実施された。
  - 18 自己資本比率規制で信用保証協会の4号保証付き融資のリスクウェイト緩和や、流動性比率の適用緩和等である。
  - 19 資金繰り確保のための融資・保証制度の解説として、田川他（2020）pp.18-19参照。
  - 20 当初、売上高5%以上減の中小企業に対して3億円までの無担保無保証融資、また売上高20%以上減の中小企業では1億円まで無利子融資が導入されたが、2020年7年の補正予算で融資限度額がそれぞれ6億円・2億円に引き上げられた。返済期間は運転資金15年・設備資金20年以内、据置期間5年以内である。
  - 21 表面は無利子・無担保等の融資条件が共通しても、各都道府県により利子補給の程度が異なり、たとえば関西地域では奈良県1.9%、大阪府1.2%、京都府0.9%、兵庫県0.7%などである。
  - 22 4号保証と危機関連保証は100%フルカバーで、5号保証は80%カバーである。売上高減少要件は4号保証で20%、5号保証で5%、危機関連保証で15%であり、市町村長による認定を要する。
  - 23 兵庫県信用保証協会経営支援室、同監査室他の関係者に、オンライン会議方式のインタビューを行った。
  - 24 2008年リーマンショック時の兵庫県信用保証協会の保証実績は、卸業・製造業・小売業・運輸倉庫業いずれも前年比4倍程度の伸びであったこととの対比で、新型コロナウイルス禍の経済的影響の甚大さが明らかである。
  - 25 求償権の行使についてはとくに抑制的に臨んでいるとのことであった。
  - 26 尼崎信用金庫の経営幹部にオンライン会議方式での情報提供を受けた。
  - 27 上述したように、持続化給付金や家賃支援給付金などの広範な補助金は2021年1月に終了へ向かった一方、中小企業庁による事業再構築補助金にみるように、全国500社程度の限られた対象向けに6～8千万円の高額の補助金が想定されている。
  - 28 小林・寺澤（2020）等。
  - 29 家森（2020）、また貴田（2020）参照。
  - 30 産業競争力強化法（2013年制定）に基づき経済産業省からの各都道府県への委託業務として設置され、金融機関経験者や公認会計士等の専門性の高い第三者が中立的立場であっせんを行う。
  - 31 高麗大学グローバル日本研究院社会災難安全療養センターのセンター長である金映根教授による調査報告による。詳しくはKaneko（2021）所収予定。
  - 32 前掲の金報告2.2-3参照。
  - 33 ソウル中央地方法院倒産部の運用する“First-Track Program”につき川中（2014）参照。
  - 34 オランダ植民地時代から受け継がれる破産法に、アジア通貨危機以降に世銀IMFの経済管理下で成立した1998年破産法が当事者交渉促進型のモラトリアムを付加し、2004年破産法へと受け継がれていた。
  - 35 詳しくは金子（2004）。
  - 36 国立ランブーン大学法学部開発法学研究所長Rudy博士の調査報告による。詳しくはKaneko（2021）所収予定。
  - 37 Villanueva（2006）参照。
  - 38 フィリピン大学ディリマン校公共政策学部Kristoffer Berse准教授の調査報告による。詳し

- くは Kaneko (2021) 所収予定。
- 39 上記 Berse 報告による問 2.2-4 に対する Bank 2 と Bank 3 の回答傾向の相違など。
- 40 ホーチミン国立経済法科大学法学部 Vu Kim Hanh Dung 講師による調査報告による。詳しくは Kaneko (2021) 所収予定。
- 41 詳しくは金子 (2019)、同 (2021) 参照。
- 42 ダゴン大学法学部長 Mi Khin Saw Aung 教授による調査報告による。詳しくは Kaneko (2021) 所収予定。
- 43 2020 年 12 月 1 日開催 ADBI 年次会合 “2020 ADBI Annual Conference: The Impacts of the COVID-19 Pandemic and its Policy Implications” における一連の報告をアジア開発銀行研究所ホームページ (2020 ADBI Annual Conference: The Impacts of the COVID-19 Pandemic and its Policy Implications|Asian Development Bank) で参照可能である。
- 44 Grouinchas (2020) 参照。
- 45 前掲 ADBI セミナーにおける園部哲史報告、宮川大輔コメント、上田健一コメント等である。詳しくは Sonobe (2020) 参照。
- 46 詳しくは金子 (2004)。
- 47 世銀が 1999 年に公表して以降改訂を重ねている “Principles for Effective Insolvency and Creditor Rights Systems”、およびこれと平仄を合わせた ADB の “Good Practice Standard” や IMF “Key Issues” である。

# Market Responses for Supporting Small and Medium Enterprises During the COVID-19 Pandemic: A Comparative Perspective

KANEKO Yuka\*

## Abstract

This paper looks at the measures to mitigate the economic impact of the COVID-19 pandemic, giving attention to the private legal relationships of market actors such as corporations and financial institutions, in addition to governmental interventions such as subsidy measures and soft lending by governmental institutions, with a focus on what self-coordinating functions are exercised by market actors in emergencies that differ from the normal capitalistic legal regime, leading to a more resilient private relation. As the method of examination, this paper will focus on SME financing in other Asian countries, and conduct a comparative study based on interviews with companies and financial institutions. A common financial aspect among these countries is that the SME sector has a trend of constant undercapitalization due to the dependence on indirect finance, while on the other hand, there is a similarity in the legal systems in that debt laws are traditionally designed to be favorable to financial institutions and do not recognize the defense of force majeure. Therefore, there is a common trend that SMEs easily face the risk of bankruptcy due to loss of cash flow as the direct result of the measures to control the pandemic. In other words, the main issue for this paper is what kind of normative changes are being sought by Asian companies and financial institutions in the face of this common crisis.

A finding from this study is an effort continued in the debtor-creditor relation in the local financing in Japan, where the regional financial institutions are increasing their exposure to the future insolvency risks of SMEs which had no other choice to increase the debt balance to the governmental financial organizations due to the emergency borrowing to avoid immediate insolvency, where the insolvency procedures

---

\* Professor, Kobe University center for Social System Innovation.

are considered as the last resort for reasonable negotiation forum between the private actors. In the corporate finance in some Asian countries, the government-led structured workout schemes have started to be utilized as suggested in the recent argument of the economists who insist the utilization of insolvency law and measures as a means of the economic selection which compels the drastic change to the Asian SME sector known for its low labor productivity. Thus, the COVID-19 pandemic has been a moment to test the different choices of the SME policies and the relevant laws for either the promotion of liberal negotiation forum or the governmental intervention for selective protections.