

政策金融における民業補完の確保

～ 中小企業支援策を中心に～

前企画調整室（調査情報室） 折茂 建

政策金融改革は、平成 14 年より経済財政諮問会議において検討が開始されたが、景気の悪化に伴う中小企業の資金繰りの深刻化等厳しい金融経済情勢を受け、この 2 年間、実質的な議論は凍結された状態であった。

現状は、平成 14 年 12 月に経済財政諮問会議が取りまとめた「政策金融改革について」で示された改革達成への 3 段階のうち、第 1 段階である政策金融の活用期間が終了し、平成 17 年度から改革の第 2 段階として、あるべき姿に移行するための準備期間が開始されている。これに伴い政策金融改革についての議論も再開され、平成 17 年 6 月 21 日に閣議決定された「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2005」(骨太の方針)では、前掲の「政策金融改革について」に従い、経済財政諮問会議において、本年秋に向けて議論を行い、政策金融のあるべき姿の実現に関する基本方針を取りまとめる、とされた。

政策金融は、主要先進各国においても中小企業支援、インフラ整備、貿易振興、住宅支援等幅広い分野において実施されている。ただ、各国の政策金融制度は、その国ごとの政策ニーズを反映したものとなっているため、その手法、ボリュームは各国において異なった形態をとっている。そのため、政策ニーズが小さい分野や補助金等他の政策手法による支援が十分に行われている場合には、政策金融が実施されていないケースも存在することになる。

本稿の目的は、主要先進各国における政策金融の実態、特に政策金融の民業補完の原則を確保するための実施手法について整理し、これを日本の政策金融と比較することを通じて、本年秋に本格化されることが予想される政策金融改革へ向けた改革の方向性を示すことである。

なお、本稿では改革の方向性を浮き彫りにするために、より焦点をしばり、中小企業支援を中心に分析を試みた。中小企業支援を取り上げる理由は、主要先進各国においても、図表 1 が示すように、経済における中小企業のプレゼンスは大きく、また、中小企業金融については、情報の非対称性¹等の理由により

¹ 中小企業金融においては、貸出額が大企業に比べて小さいため、借り手の正確な情報を入手するための審査や貸出後のモニタリングを十分に行うことが困難であり、また、審査を補う格付け機関等も存在しないため、貸手はリスクが不確かな中小企業への貸出しを控える傾向にある。

金融市場がその機能を発揮していないケースもあり得るため、各国とも重点分野として認識し、政策金融の活用が行われているからである。

図表 1 各国の正規雇用における中小企業のプレゼンス

アメリカ	イギリス	ドイツ	フランス	カナダ	日本
52.54%	56.42%	70.36%	62.67%	58.58%	74.13%

(注) 数値は 1990-99 年の平均値である。

(出所) Meghana Ayyagari, Thorsten Beck and Asli Demirguc-Kunt (2003): Small and Medium Enterprises across the Globe: A New Database. *World Bank Policy Research Working Paper* 3127

1. 中小企業支援の目的

まず、政策金融と政策目的のあり方について若干の整理を試みた上で、各国の状況を概観する。

各国が中小企業を支援する目的は、概ね以下の 2 つに整理される。1 つ目は、雇用の創出である。中小企業は雇用吸収力が高いと言われ、特に景気後退期において中小企業が雇用の安定に大きな役割を果たしてきたことは、Fendel & Frenkel (1998) をはじめとした研究によっても裏付けられている。また、各国の中小企業支援プログラムの中には、雇用創出と支援実施をリンクさせたものもあり、例えば、ドイツにおいては、新規に失業者を 1 名雇用した中小企業に対し、最大 10 万ユーロの融資を行うとするプログラムが存在する。

2 つ目はイノベーションである。中小企業は経済を非効率にさせる原因の 1 つであるという従来の考え方を大きく転換させ、アメリカの新興ハイテク企業に代表される、中小企業が技術革新や経済活性化の推進役となっているという考え方にに基づき、支援を実施するのである。

このような目的のもと、図表 2 で示すように、政策金融による中小企業支援については主要先進国においても様々な手法で実施されている。具体的には、イギリスが保証を中心とした比較的シンプルなものであるのに対し、ドイツは融資、フランスは融資・保証双方を行う等比較的充実したものとなっているほか、アメリカにおいても保証を中心に様々なメニューが提供されている。

この背景としては、各国経済における中小企業のプレゼンスの違い、金融・資本市場の発達度合いの違いがあり、各国の状況に最も適合した政策金融制度が構築されているためと考えられる。

なお、欧州においては、近年 EIB（欧州投資銀行）²が各国への中小企業向け融資を拡大してきており、欧州の中小企業支援を理解するためには、各国の制度と併せて、EU レベルの支援策にも目を向ける必要がある。

次に、欧米主要先進国の中小企業支援制度について詳細に見ていくことにする。

図表 2 欧米主要先進国の中小企業支援制度の概要

	イギリス	ドイツ	フランス	
代表的機関名	SBS (スモール・ビジネス・サービス)	KfW (復興金融公庫)	CEPME (中小企業設備金庫)	SOFARIS (中小企業向け保証会社)
主な活動	保証	代理貸付	直接融資(協調)	保証
規模	保証付融資額 4.1 億ポンド (2003-04)	融資額 100.0 億ユーロ (2003)	融資額 13.4 億ユーロ (2003)	保証付融資額 46.0 億ユーロ (2003)
対名目 GDP 比	0.04%	0.47%	0.09%	0.29%

	アメリカ	カナダ	
代表的機関名	SBA (中小企業庁)	BDC (カナダ産業開発銀行)	Industry Canada (産業省)
主な活動	保証	直接融資(単独)	保証
規模	保証付融資額 125.5 億ドル (FY2004)	融資額 20.8 億カナダドル (2003-04)	保証付融資額 10.1 億カナダドル (2003-04)
対名目 GDP 比	0.11%	0.17%	0.08%

(注) 名目 G N P 比を比較する場合、保証を中心とする国は融資を中心とする国に比べて、保証という業務形態の性質上数値が大きくなるので、単純にその規模を比較することには留意する必要がある。

(出所) IMF、International Financial Statistics (July 2005)
各機関 Annual Report、各機関ホームページ

2. 欧米主要先進国における中小企業支援の手法

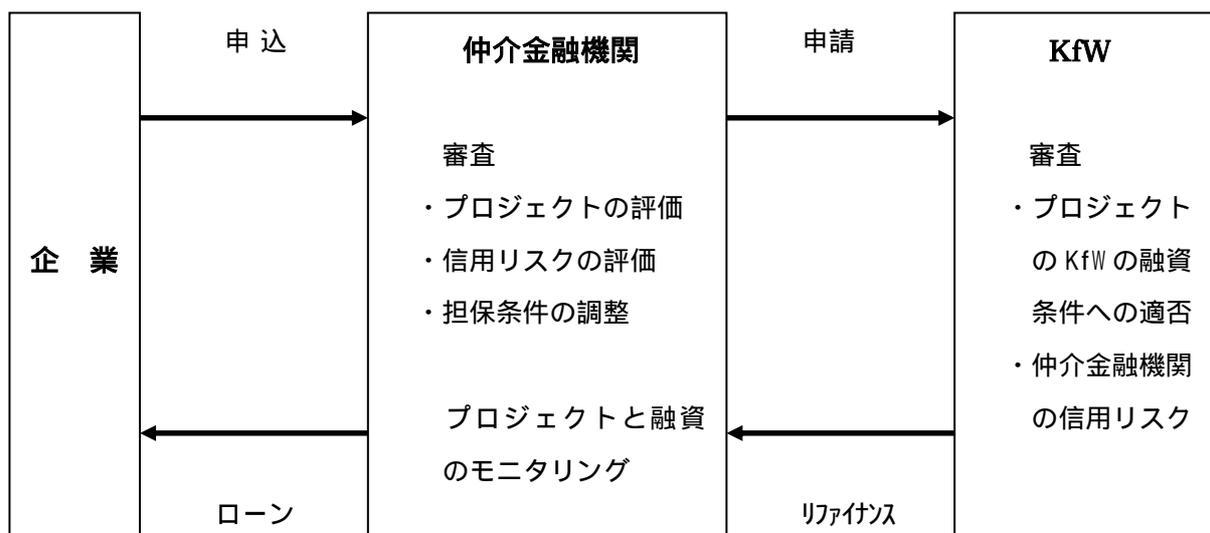
2-1. 民業補完の原則が担保された制度設計

² 旧 EC とほぼ同時に設立された EU の政策金融機関である。融資残高は 2,060 億ユーロ (2003 年末) に達し、世界最大の国際金融機関となっている。出資者は EU 加盟 25 カ国のみである。

欧米主要先進国の中小企業支援の手法を概観すると、イギリス、アメリカはそもそも民間金融機関の融資に対する保証業務が中心になっており、融資業務を実施しているドイツ、フランスにおいても、「民業補完」の原則に基づいた制度設計となっていることが分かる。以下では、民間金融機関を活用する形で融資業務を実施しているドイツ、フランスの手法について詳述する（カナダについては後述する）。

ドイツにおける融資システムとして特徴的なものが、代理貸付制度である。これは KfW（復興金融公庫）³が企業に直接資金を融資するのではなく、仲介金融機関（各企業のハウスバンク⁴）を通じて融資する方式である⁵。政府保証を受けた KfW が低コストで調達した資金を⁶、仲介金融機関が低マージンで融資することで中小企業への低利融資が実現されている（図表 3）。

図表 3 KfW の代理貸付制度



（出所）KfW 資料

³ ドイツ最大の政策金融機関で、出資構成は連邦政府 80%、各州政府 20%となっている。

⁴ 日本のメインバンク制に近く、企業との継続的な関係に基づき業務を行っている。近年、株式の持合解消が進み、大企業に対する影響力は薄れつつあるが、中小企業においては唯一の資金調達手段である場合も多く、依然としてその影響力は大きいと言われている。

⁵ 代理貸付制度を採用した背景であるが、ドイツでは、KfW が設立された当時から既に国内に金融機関（国営、民営ともに）の支店網が充実していて、KfW 自ら支店網を整備するより、これらの金融機関の支店網を活用した方がより効率的に資金を供給できるという状況があった。

⁶ KfW 法第 1 a 条により、そのすべての債務について政府保証が包括的に付与されているため、格付けは AAA 格となっており、国債並みの低コストでの資金調達が可能となっている。

この方式のメリットとしては、KfWは、融資の審査・モニタリングを行わず、仲介金融機関の信用リスク状態のみをモニタリングしていればよいので、支店網の整備等が不要となる、KfWのプログラムを使うかどうかは仲介金融機関の同意が必要なので、KfWと仲介金融機関との間の競争がない、の2点が挙げられる。

一方、フランスにおける融資システムは、民間金融機関との協調融資を原則としている。これはBDPME（中小企業開発銀行）⁷の融資子会社であるCEPME（中小企業設備金庫）の融資割合は原則50%以下にし、残りは民間金融機関が融資するというものである。また、この協調融資においては、金利・返済条件等の融資条件について、CEPMEと民間金融機関とで完全に均等にすることが義務付けられている（pari passu条項）。ただし、民間金融機関が単独でCEPMEの融資条件に揃えることが困難な場合には、BDPMEの保証子会社であるSOFARIS（中小企業向け保証会社）が民間金融機関側の融資に保証を付与することにより、民間金融機関がCEPMEの融資条件に合わせることを可能とする制度も実施している。実際この割合は、協調融資案件の約4割とかなり高い比率で実施されている。

なお、EIBの中小企業向け融資においても、各国の仲介金融機関に対してクレジットライン⁸の形で供与するツーステップローンの手法がとられ、民間金融機関を活用する形となっている。

2-2. 各国の制度に対する評価

ドイツにおいては、代理貸付制度を採用し、民間金融機関の支店網を活用する形で融資業務が行われていることから、民業圧迫の議論は起こりにくい。ただ、一方で、信用リスクや融資先のモニタリング業務を仲介金融機関側が100%負わせられる上、マージンが原則1%のため、金融機関にとってはあまり有益なビジネスではない、KfWのプログラムの貸付金利が固定され、マージンも原則一定であることから、仲介金融機関としてもなるべくリスクの低い企業、例えば、金融機関と取引の長い優良企業に融資しようというインセンティブが働く、企業側からみても、たとえKfWのプログラムの要件を満たしていても、仲介金融機関が融資に慎重な場合、入り口部分で断られるケースがあり、また融資を受けることができても必要以上に時間がかかることもある、との運用上の課題も存在する。このような理由により、中小企業側には間接融資（代理貸

⁷ 出資構成は政府 54.53%、CDC（預金供託公庫）43.69%、AFD（フランス開発庁）1.78%となっている。

⁸ EIBが設定した枠内であれば自動的に融資が認められることになる。

付)だけではなく、政策金融機関との直接のかかわりを期待する声も少なくな
いようである⁹。

また、フランスにおいても、民間金融機関にとっては、CEPME と同一の低めの
金利で融資を行わなくてはならないので、マージンが少なくなってしまうとの
不満もあるようである。

3. 日本における中小企業支援の手法

以上、欧米主要先進国における中小企業支援の実態、特に民業補完の原則を
確保するための実施手法及びその課題について概観したが、ここで、欧米主要
先進国との比較を通じて、日本の政策金融機関による中小企業支援の課題を考
察する。なお、本稿では代表的な中小企業支援機関として、国民生活金融公庫
及び中小企業金融公庫の2公庫を取り上げる。

図表4 国民生活金融公庫の貸付残高の内訳

(単位：億円)

	13年度	14年度	15年度
直接貸付	95.6%	96.2%	96.8%
代理貸付	4.4%	3.8%	3.2%
貸付残高計	95,857	91,977	89,086

(注) 数値は、国民生活金融公庫の総貸付残高の約9割を占める普通貸付及び
生活衛生資金貸付の金額である。

(出所) 国民生活金融公庫業務報告書各年度版より作成

図表5 中小企業金融公庫の貸付残高の内訳

(単位：億円)

	13年度	14年度	15年度
直接貸付	93.2%	94.8%	95.9%
代理貸付	6.0%	4.6%	3.6%
設備貸与・投資貸付	0.8%	0.6%	0.5%
貸付残高計	75,713	75,595	75,940

(注) 直接貸付残高には取得した社債の残高を含む。

(出所) 中小企業金融公庫 2004

⁹ 中小企業金融公庫総合研究所(2005)参照。

両公庫の融資手法であるが、図表4及び5のとおり、両公庫とも直接貸付の割合が9割超と高い割合で推移しており、民間金融機関を活用した代理貸付の割合は極めて小さい。

両公庫は現在、国民生活金融公庫が152店舗、中小企業金融公庫が61店舗、沖縄県を除く全国46都道府県に自ら支店を保有し、地域に根ざした活動を実施している。このことを考えると、既存インフラの有効活用という観点からもドイツのように全面的に代理貸付に移行するというのは考慮の余地があるだろう。また、前述した、代理貸付制度を実施しているドイツにおける運用上の課題を見ても、政策金融機関による一定の直接貸し付けは必要であるという立場は否定できない。

ただ、だからといって現在の融資形態をそのまま続けていくことが肯定されることにはならない。国民生活金融公庫法第1条及び中小企業金融公庫法第1条を引くまでもなく¹⁰、政策金融機関は市場における民間金融機関の活動を阻害すべきではなく、あくまで民業補完に徹するべきであり、この観点から考えると、直接貸付よりも代理貸付の比重を高める必要があるだろう。また、直接貸付を実施する必要がある場合も、政策金融機関による単独融資ではなく、民間金融機関との協調融資の比重を高めるべきであると考えられる。

4. クレジット・ディナリアル制度の有用性

政策上、政策金融機関が一定の直接貸付を行う余地が残される以上、ここでも民業補完の原則を徹底するための手法を検討する必要がある。ここでは、アメリカ及びカナダでかつて行われていたクレジット・ディナリアル制度を取り上げる。

クレジット・ディナリアル制度とは、民業補完を担保するために、民間金融機関によるクレジット・ディナリアル（融資拒絶証明書）があることを、政策金融機関による融資の条件とする制度である。

ここで検討すべきことは、クレジット・ディナリアル制度が両国で廃止に至った経緯である。アメリカにおける廃止の理由としては、安易な事業計画に

¹⁰ 国民生活金融公庫は、「一般の金融機関からその融通を受けることを困難とする国民大衆が必要とするものを供給し<中略>国民生活の向上に寄与することを目的とする」とし、中小企業金融公庫は、「一般の金融機関が供給することを困難とするものの供給を自ら行い、又は一般の金融機関による供給を支援するための貸付債権の譲受け、債務の保証等を行うことを目的とする」として、それぞれ設立根拠法の第1条で民業補完を業務の原則とすることを謳っている。

基づく証明書申請が相次いだこと、金利や期間等によって融資の可否は異なるため基準として客観性に欠けること、民間金融機関に手間がかかることの3点が指摘されているが¹¹、実際のところは、SBA（中小企業庁）創設時には業務の中心は直接貸付であったのが、1970年代に入り保証業務がその太宗を占めるようになり、そもそもクレジット・ディナリアル制度を使う必要性がなくなったというのが廃止の根本的な理由のようである。

また、カナダのBDC（カナダ産業開発銀行）¹²は、現在もその業務の太宗は直接貸付であるのだが、1995年にBDC法が改正され、収益を上げて配当金を政府に支払うことが義務付けられると同時に、クレジット・ディナリアル制度が廃止されたことを考えると、BDCについては、コマーシャルベースを基本として運営されることが想定されたために、民業補完の発想に基づくクレジット・ディナリアル制度とは相容れなくなったと考えるべきである。

このように見ていくと、仮に日本において政策上の判断として、政策金融機関による一定の直接貸付方式を残し、あくまでコマーシャルベースではない収支均衡の運営を行っていくとするならば、アメリカにおける廃止理由として指摘されていた運用上の課題点を改善した上で、日本の金融市場の風土・慣行に合う仕組みを構築する必要性はあるものの、クレジット・ディナリアル制度の導入は民業補完の原則を徹底するという観点からも検討の余地があるのではないかと考える。

5. 改革の方向性

中小企業向け金融においては、情報の非対称性等により、市場が必ずしも完全に機能しないケースもあり得るため、政策金融機関による直接貸付の政策上の必要性は認めるものの、その対象はあくまで創業支援、世代交代等の企業所有者の移転の際の支援等、必要最低限の分野にとどめるべきであり、その際もクレジット・ディナリアル制度の導入や、政策金融機関単独ではなく民間金融機関との協調融資の実施等、民業補完の原則を徹底する必要がある。また、この観点から政策金融機関の業務の中心を代理貸付、民間金融機関の融資に対する保証に移し、民間の活力を極力使うように配慮する必要がある。

ただ、ここで重要なのは、あくまで日本の現状にあった政策金融制度を構築する必要性である。欧米各国とは、金融資本市場の発展度合い、企業と金融機

¹¹ 定光ほか（2003）12頁。

¹² 政府100%出資のCrown Corporationと呼ばれる特殊法人である。

関間の歴史的関係、産業の構成も当然異なるので、ただ単純に欧米各国の制度を移植すればいいというわけではない。

また、ドイツ・KfWによる中小企業向け融資の証券化支援等、政策金融の新しい手法も近年出てきている。手法の選択に当たっては、その時々金融・経済状況を考慮する必要はあるものの、国民負担という観点からも、政策コスト分析を通じて、最もコストの低い手法を選択する必要があると考える。

【参考文献】

Fendel, Ralf and Michael Frenkel, 1998, "Do small and medium-sized enterprises stabilize employment? Theoretical considerations and evidence from Germany", Zeitschrift-fur-Wirtschafts und Sozialwissenschaften, 118(2), 1998.

池尾和人. 1998. 「政府金融活動の役割：理論的整理」. 岩田一政・深尾光洋編『財政投融資の経済分析』第2章. 日本経済新聞社.

定光裕樹・坪内浩・鶴谷学・廣島鉄也. 2003. 「先進4カ国における政策金融について」. 内閣府経済社会総合研究所. ESRI 調査研究レポート No.1.

全国銀行協会連合会. 1997. 「欧米主要国の公的金融システム わが国への示唆から改革の姿をさぐる」.

中小企業金融公庫総合研究所. 2005. 「欧米主要国の中小企業向け政策金融～制度の違いを生み出す背景～」. 中小公庫レポート No.2004-10.

野田彰彦. 1996. 「欧米主要国における公的金融の動向 わが国との比較の観点から」. 富士総合研究所『富士総研論集』 号, 20-60.

村本孜. 2005. 『リレーションシップ・バンキングと金融システム』東洋経済新報社.

藪下史郎・竹内英二. 1999. 「米国・カナダ最新事情 中小企業への公的金融はどうあるべきか 雇用創出なければ支援なし」『週刊東洋経済』5603号, 96-97.

藪下史郎・武士俣友生編. 2002. 『中小企業金融入門』東洋経済新報社.