

転機を迎えた我が国の信用補完制度

- 政策金融改革の一環として -

企画調整室（調査情報室） 河手 雅己

1. はじめに

平成 17 年 11 月 29 日、経済財政諮問会議でまとめられた「政策金融改革の基本方針」(以下、「基本方針」という。)では、政策金融は中小零細企業・個人の資金調達支援など 3 つの機能に限定され、それ以外からは撤退することなどが決定された。本年 3 月 10 日には、政府系金融機関の原則一本化等を柱とする行政改革推進関連法案が閣議決定されるなど、一応の方向性が示されている。

一方、中小企業に対する政策金融の担い手には、政府系金融機関の他にも、信用補完制度が存在する。中小企業庁の中小企業政策審議会基本政策部会は昨年 6 月 20 日、「信用補完制度のあり方に関するとりまとめ」(以下、「とりまとめ」という。)を発表した。その中では、信用保証協会と金融機関との適切な責任分担の観点から、部分保証制度の導入や保証料率の弾力化など、信用補完制度の抜本的見直しに繋がる論点が提起されている。

本稿ではその現状と課題を整理することを通じて、政策金融改革について考察する際の一助としたい。

2. 信用補完制度の仕組みと見直し論議の背景

我が国の信用補完制度は、信用保証協会¹の行う信用保証業務と、これを中小企業金融公庫²に再保険する信用保険業務を統括した概念であり、我が国独特の制度である(図表 1)。以下、各々の概要について述べるとともに、その見直しの契機ともなった財務内容の悪化とその背景について考察する。

2-1. 我が国の信用補完制度の仕組み

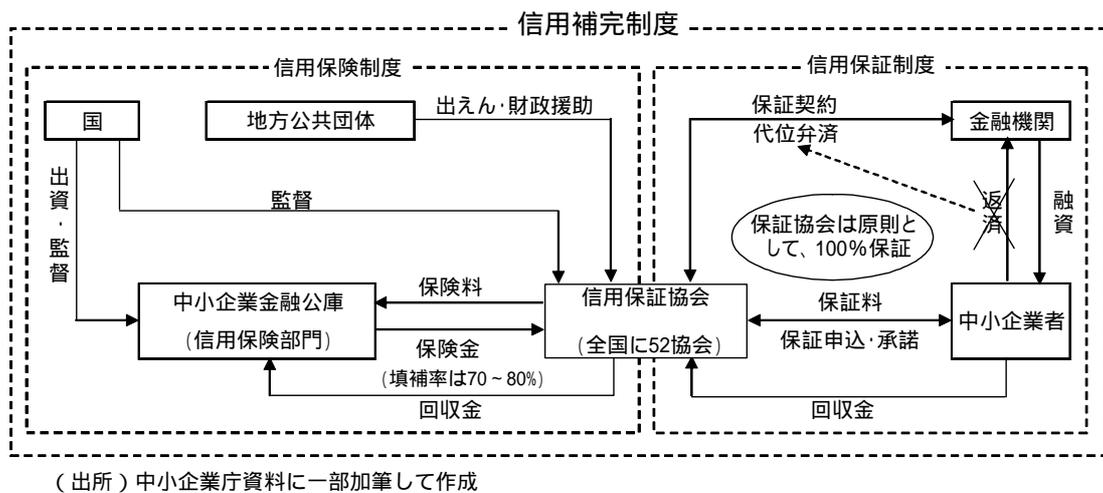
我が国には現在、全国に 52 (各都道府県と 5 市) の協会が存在し、信用保証業

¹ 本文中において「保証協会」又は「協会」と略記する場合は、信用保証協会を表すものとする。

² 平成 16 年 7 月 1 日、信用保険業務は中小企業総合事業団(現: 中小企業基盤整備機構)から中小企業金融公庫へと承継された。なお、本文中において「公庫」と略記する場合は、中小企業金融公庫を表すものとする。

務を担っている。保証を受けようとする中小企業が協会に保証を申し込むと、協会は審査・調査を行い、承諾した場合には信用保証書を発行する。これを受け取った金融機関は当該企業に対して融資を実行するとともに、企業は協会に対し保証料を負担する。企業から金融機関への返済が不能になった場合には、協会が金融機関に対して代位弁済を行う。我が国信用保証制度の大きな特徴の一つは、原則として100%保証を行っていることである（後述）。

図表1 信用補完制度の仕組み



次に、協会が保証を承諾し、融資が行われると、協会は保証の種類に対応した保険料を公庫に支払う。協会が金融機関に代位弁済した場合、協会は代位弁済金額の70~80%を保険金として、公庫より受領する。協会は保険金を受領した後、当該中小企業から資金の回収を行う度に、回収金の一部を公庫に返納する。信用保険制度は、協会の支払能力が低下するのを防ぐとともに、その信用力を強化する上で重要な役割を担っている。

2-2. 信用補完制度を支える財政負担

信用保証制度の存在により、情報の非対称性に伴う信用割当を回避できることから、金融機関は中小企業に対する貸出を増加させることができる。保証により融資の限界費用が低下するため、経済への公的介入の分類では、「補助金の供与」の一形態とみることができる。図表1でも明らかなように、政府や地方公共団体は協会や公庫に対し、補助金等の財政支援を行い、業務運営の円滑化と経営基盤の強化に努めている。

先に見た両制度の関係から、各協会の代位弁済が増加し、財務内容が悪化する

ると³、最終的には公庫（信用保険部門）の負担へと帰着する。その事業収支をみると、すでに4年度以降赤字に転落しており、ここ2年間は赤字幅が縮小しているものの、10年度から14年度にかけては急速に拡大している（図表2）。

図表2 信用保険部門の決算推移

（単位：億円）

		9年度	10年度	11年度	12年度	13年度	14年度	15年度	16年度
保険 収支	一般保証	804	2,135	1,277	1,773	2,205	2,524	1,793	860
	セーフティネット保証	-	-	-	123	129	125	213	460
	特別保証	-	252	817	2,609	3,463	3,399	2,318	1,240
計		804	1,883	2,093	4,504	5,796	6,048	4,324	2,560
政府出資金		182	3,298	3,365	5,988	1,698	4,038	972	3,648
信用保険準備基金残高		3,924	7,223	8,747	10,009	5,754	3,713	592	1,680
融資基金残高		7,477	7,477	7,477	7,477	7,477	7,473	7,468	6,739

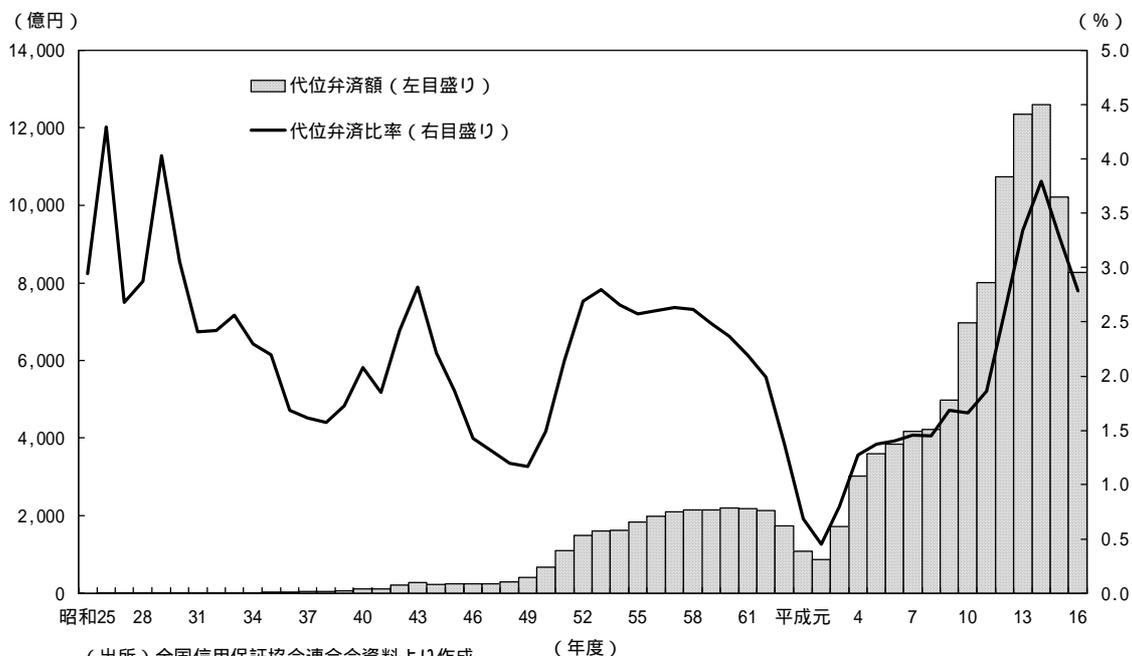
（出所）中小企業庁資料

（注）1. 政府出資金は、昭和40年代は50億円程度、昭和50年代は300～400億円程度、平成に入ってから、100～200億円程度で推移。

2. 平成16年度政府出資には中小企業総合事業団の高度化助成からの承継分2,525億円が含まれている。

その直接の契機は、平成9年6月に始まる景気後退である。同年秋の大型金融機関の連鎖破綻に始まる信用収縮も加わり、中小企業の債務不履行に伴う協会の代位弁済が急増、金融危機の前後で代位弁済比率は約2倍に増加した（図表3）。

図表3 代位弁済額と代位弁済比率の推移



³ 信用保証制度では、15年度において、全国52の保証協会のうち32の協会が、地方公共団体からの支援を除いた実質収支ベースで赤字になっている。

貸し渋り対策として平成 10 年に導入された「中小企業金融安定化特別保証制度」(以下、「特別保証制度」という。)の影響も大きい。特別保証制度は 13 年 3 月末をもって廃止されたが、同制度を利用した中小企業の経営破たんによる代位弁済が増加したことから、その収支の赤字幅は 12 年度以降、一般保証のそれを上回り続けている(前掲図表 2)。

また、無担保保証の割合が趨勢的に増加している。特別保証制度の実施や 12 年の無担保保険枠の拡大により、15 年度には件数ベースで 80% 超、金額ベースでも 70% 超が無担保となった。これに伴い事故率が上昇し、回収率が低下したことも、赤字拡大の背景として指摘されている。

これら循環的、構造的要因に由来する保険収支の悪化に対し、公庫では保険準備基金を減額して対応しているが、16 年度末の保険準備基金残高は 1,680 億円となるなど、制度の持続性に黄信号が灯されている。このため、9 年度から 16 年度までの間に、累計 2 兆 3 千億円超の政府出資金が投入されている。

このように、信用補完制度見直しの契機は保険収支の悪化など、その運営基盤の脆弱化が顕在化したことにあるとされている。しかし、収支の赤字は、中小企業金融を円滑に保つという政策のコストである。賛否両論のあった特別保証制度についても、合計で約 1 万社、負債総額約 2 兆円の倒産が回避され、約 10 万人の雇用が維持されたと推計されている。したがって、これは「制度の赤字はその政策効果に見合うものか」という比較考量の問題であり、もっぱら収支の改善を目的として制度の見直しを行うことは、本来正しくない。これに対しては、近年の代位弁済の漸減や保険収支の改善から、見直しを先送りしてもよいのではないかとの意見も挙がっている。

3. 求められる護送船団方式からの転換

むしろ、より大きな問題は、我が国信用補完制度の設計に、「どのレベルの中小企業を対象に、どのような役割を果たすべきか」という視点が不足していることにある。「とりまとめ」で提案された、部分保証制度と弾力ある料率の導入の 2 点を例にとって、考察を加えることとする。

3-1. 世界的にもまれな我が国の全部保証

我が国信用保証制度の大きな特徴の一つは、原則 100% の保証を行っていることである⁴。中小企業金融公庫総合研究所「信用保証制度を巡るリスクシェア

⁴ 例外は、売掛債権担保融資保証制度(90%保証)、特定社債保証制度(90%保証)、事業再生

リングの論点」(以下、「論点」という。)によれば、全部保証を採用する国は韓国を除き他にあまり例がなく、G7諸国(日本を除く)を含む大多数の国が元本の一定割合を保証する、いわゆる部分保証を採用している。

全部保証は、非対称情報をもたらす金融機関の審査・調査コストを著しく低下させるため、中小企業の資金繰り改善に大きく貢献してきたといえる。しかし、この制度には金融機関の貸し倒れリスクを協会や公庫、最終的には財政負担という形で国民に転嫁する誘因が存在する。そのため、全部保証は金融機関の審査能力の低下やリスクの高い事業への融資、与信管理が甘くなるなどのモラルハザードをもたらすとも指摘されてきた。特別保証制度の下では、金融機関がプロパーの融資を保証付き融資に借り換えさせる、いわゆる旧債振替が問題となったが、これは全部保証の下では当然に予想されるものであった⁵。

財務内容の悪化は政策効果との見合いで判断すべきもので、直ちに問題とはならない旨既述したが、これがモラルハザードに起因するものであれば、最終的に財政負担を強いられる国民の理解と支持を得ることはできないであろう。

部分保証の拡大に対しては、中小企業団体等から貸し渋りを再燃させるものとして懸念の声が挙がっているが、以上のような観点から、方向性としては妥当である。部分保証の拡大により代位弁済額が減少すれば、結果として財務内容の改善にも寄与するであろう。

3-2. 料率の弾力化は諸刃の剣

「とりまとめ」に列挙された見直し案のうち、本年4月より、企業が支払う保証料率の弾力化が先行実施されることとなった。これは、現行では一律年1.35%(無担保の場合。有担保は1.25%)となっている料率を、企業の経営体力に応じて9段階(0.5%~2.2%、約0.2ポイント刻み)に分けるものである。

現在の保証料体系は一律であるため、経営状況の良好な中小企業者は割高の保証料を負担する不公平な制度となっていたことや、リスクの高い中小企業ばかりが残ることによって、「逆選択」が生じる可能性が懸念されていた。料率の

保証制度(80%)である。保証割合については法律上に特段の規定はないが、平成14年に中小企業庁が発出した通達において、金融危機の状況に鑑み、当面、部分保証の拡大は凍結することとした。これを踏まえ、公庫の保険部門と協会とが締結した約款において、売掛債権担保融資保証等以外の保証は全部保証とする旨が規定されている。

⁵ 信用保証の対象が拡大する過程で、平成12年4月に「中小企業特定社債保証制度」が創設された。同制度の下では、中小企業が発行する有価証券(私募債)が保証対象となり、初めて直接金融の保証も取り扱うこととなった。これは、中小企業の資金調達の多様化を支援する観点からは評価できるとしても、本来社債を発行する体力のない企業までが発行するようになり、結果として企業に実力以上の借入れを促す恐れがある。

弾力化は、経営状況の良好な企業に対して割安な保証料で融資を提供できることや、経営状況が必ずしも良くない企業に保証機会を拡大できるなどのメリットがあるとされる。

しかし、経営状況が良好で、安い保証料で融資を受けられる企業は、そもそも民間金融機関からプロパーの融資を受けることができるのではないだろうか。適正な保証料率とは本来、政策目的や金利水準を加味した上で決定しなければならない。リスクの高い企業に「適正な」保証料を課した場合、金利負担とも合わせると過重負担となって、経営の安定性が維持できなくなる可能性がある。

また、そもそも、信用リスクをどのように判断するのかという問題も避けて通ることができない。企業の格付けには、中小企業庁などが手掛ける「中小企業信用リスク情報データベース」(CRD、Credit Risk Database)が活用されるが、リスク評価システムについては、CRD以外のデータベースの活用を認めてほしいとの声もあがっている。現在、各金融機関はそれぞれの地域特性・顧客特性等を織り込みながら、すでに独自の審査モデルを構築・運用している。従来のデータベースとCRDの査定が異なることは十分に考えられるため、「料率の弾力化」の運用については、試行錯誤が予想される。

3-3. 「比類ない規模」に垣間見える旧基本法の名残

前掲「論点」は、諸外国の信用保証制度の比較を行う上での留意点として、我が国保証制度の「比類ない規模」に言及している。

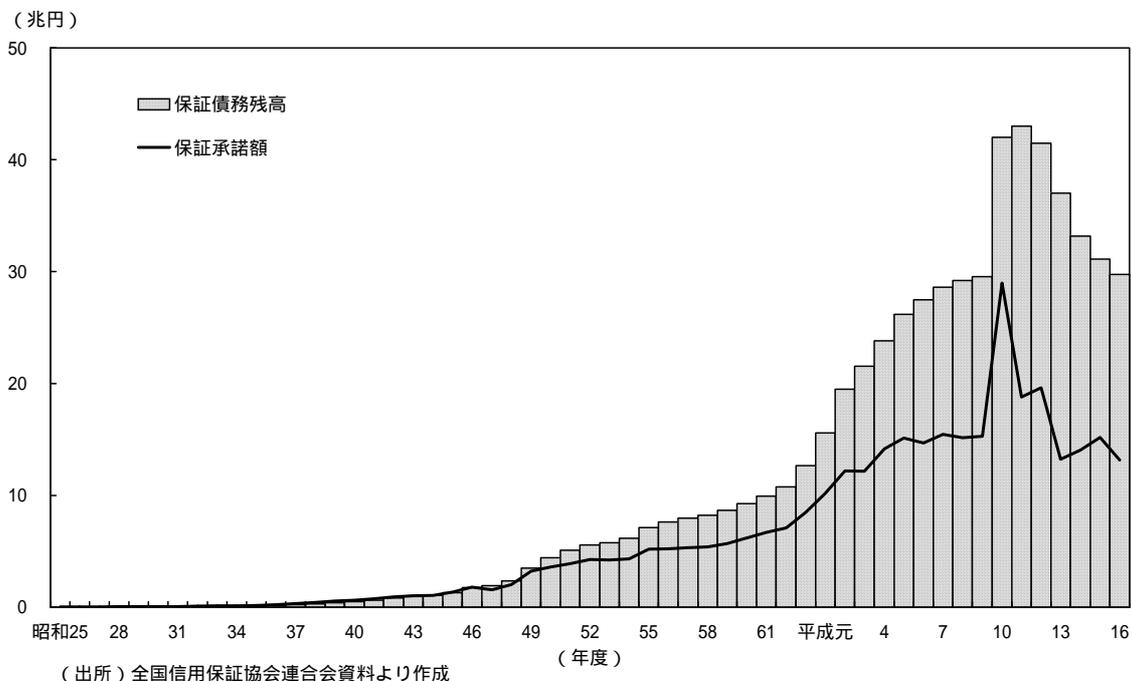
まず、同制度の利用状況(企業浸透率)をみると、平成10年からの金融危機時よりは低下しているものの、依然として高水準にあり、金額ベースで11.63%、企業数では39.8%(いずれも15年度)となっている。また、保証承諾額(フロー)、保証債務残高(ストック)をみると、16年度の実績は13兆1,629億円(122万9,488件)、同年度末の保証債務残高は29兆7,433億円(373万7,942件)となっている(図表4)。

これに対し、諸外国の保証実績をみると、米国の保証付き融資は74,825件(2004年度)、フランスは58,800件(2003年)、英国はわずか3,916件(2002年度)と、我が国の保証承諾件数は桁違いに大きい。また、保証申込件数に占める承諾件数の割合も93.2%(16年度)と、10件中9件以上が承諾されている。これは、我が国信用保証制度に特定領域への「選択と集中」という視点が乏しく、政策の支援対象が不明確であることを意味してはいないだろうか⁶。

⁶ フランスのSOFARIS(中小企業融資保証会社)は、成長期の中小企業向け保証が原則として

見方を変えると、本来保証の必要のない企業から、逆に市場から退出すべき企業まで、護送船団的に保護対象としてきた可能性がある。

図表4 信用保証承諾額と保証債務残高の推移



平成11年に改正される以前の中小企業基本法は、中小企業を画一的に「弱者」と捉え、一律に底上げを行う施策の前提となっていた。改正により中小企業の位置付けは「我が国経済のダイナミズムの源泉」と改められたが、現行の信用補完制度は依然として、旧基本法の精神を色濃く残しているといえよう。

4. おわりに

昨年の「基本方針」は、直接融資を行う個別の政府系金融機関に焦点を当て、主にその融資対象（分野）の再考を迫るものであった。貸出残高対GDP比の半減や組織の一元化など、数値目標の設定を優先しすぎたきらいはあるが、融資に偏重しているとされる我が国政策金融の改革の方向性としては、妥当なものであろう。

しかし、改革の実施によって、本来政策の対象とすべき中小企業への融資額や資金繰りに影響が及ぶようなことがあってはならない。この文脈において、

50%であるのに対し、創業期の中小企業に対しては70%まで保証しており、創業期の企業に対して政策的に資金を誘導する意図が看取される。

本稿で取り上げた信用保証制度が重要な意味を持つてくる。信用保証制度は政府系金融機関が直接融資を行う場合に比べ、民業を圧迫することがなく、また当面の政府支出を伴わないという特徴がある。そのため、政策金融改革をめぐる過去の論議の中で、「政府系金融機関は保証業務に特化すべきである」「信用保証協会があれば、政府系金融機関は必要ない」などと指摘されてきた。

政策金融の比重が融資から保証へ移ることは、民業圧迫回避の観点からは望ましい。しかし、本稿でみたように、現行の信用補完制度は幾つかの課題を抱えており、現状のまま拡大すれば程度の差こそあれ、財政負担を付け替える結果に終わる可能性がある。

このような観点から一連の改革を振り返ると、「基本方針」では一元化後の政府系金融機関における保証業務の位置づけ、保証協会との役割分担が不明確であり、また「とりまとめ」は信用補完制度の多様化・柔軟化を志向してはいるものの、選択と集中という視点が稀薄である。

いずれの改革も緒に就いたばかりであるが、その趣旨を活かすためには政策目的を明確にしたうえで、対象をより絞った制度とする必要がある。

【参考文献】

全国信用保証協会連合会「日本の信用保証制度 2005年」

中小企業金融公庫総合研究所(2004)「信用保証制度を巡るリスクシェアリングの論点」

中小企業庁(2004)「信用補完制度の現状と課題」

中小企業庁(2005)「信用補完制度のあり方に関する検討小委員会とりまとめ～参考資料集～」

藪下史郎・武士俣友生編著(2002)『中小企業金融入門』東洋経済新報社

(内線 3294)