

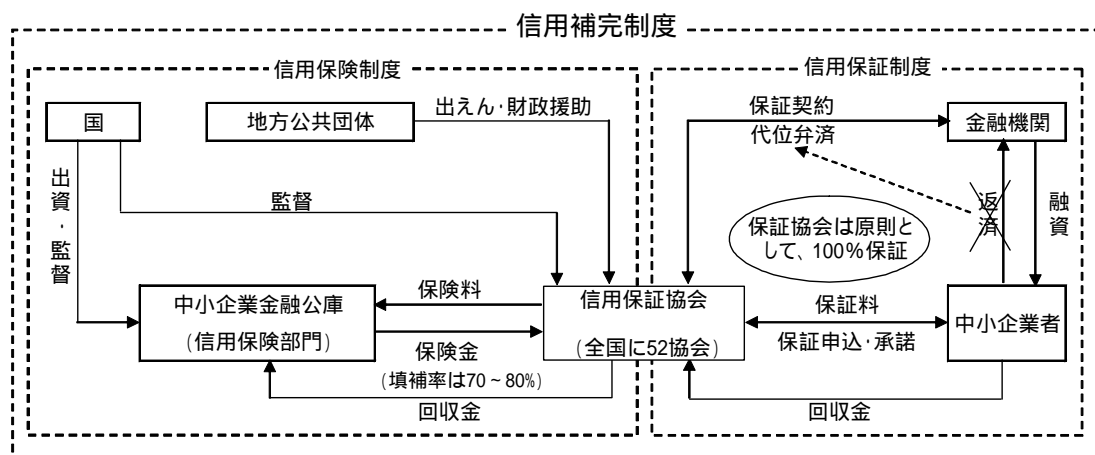
### 第3章 信用補完制度（信用保証）<sup>1</sup>

前章までは、政府系金融機関や独立行政法人による直接融資を中心に説明してきた。これらは、補論1-4でも述べているように、信用割当に対する量的補完の意味合いを有している。一方、本章で説明する信用補完制度は、公的部門が即時的には直接資金を供給するわけではないが、一般的な民間貸出における貸倒れリスクを受け持つことで、信用割当の解消を図ろうとする制度である。

#### 3-1 信用補完制度とは

我が国の信用補完制度とは、信用保証協会<sup>2</sup>の行う信用保証業務と、これを中小企業金融公庫<sup>3</sup>が再保険する信用保険業務を統括した概念であり、中小企業金融の円滑化を目的とした、我が国独特の制度である（図表3-1）<sup>4</sup>。

図表3-1 信用補完制度の仕組み



（出所）中小企業庁資料に一部加筆して作成

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、信用保証業務を担っている。信用保証を受けようとする中小企業が協会に保証を申し込

<sup>1</sup> 3-1～3-3節は、河手雅己「転機を迎えた我が国の信用補完制度」『経済のプリズム 第20号』（2006年3月）を基に作成した。

<sup>2</sup> 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。

<sup>3</sup> 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、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。

<sup>4</sup> 図表中、出えん（出捐）とは、「当事者の一方がその意志に基づいて自己の財産を減少させ、それにより他人の財産を増加させること」。代位弁済とは、「第三者や連帯債務者などが債権者に代わって弁済をしたことにより弁済者が債務者に対して求償権を取得する場合に、債権者が債券について有する担保権その他の権利がその求償権の範囲内において弁済者に移転すること」（法令用語研究会編（2000）『法律用語辞典 第2版』、有斐閣）。

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し、当該企業は協会に対し保証料を支払う。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。

また、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、協会は代位弁済額の70~80%<sup>5</sup>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。

### 3 - 2 信用補完制度を支える財政負担

信用保証制度が存在することで、融資の限界費用が低下し、情報の非対称性に伴う信用割当が部分的には回避されることから、金融機関が中小企業に対する貸出を増加させることが期待される(補論1-4参照)。また、信用保証は、国が負うべきリスクを金融機関が負う代わりに支払われる対価であることを勘案すると、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。政府や地方公共団体は、協会や公庫に対して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(図表3-1)。

各協会の代位弁済が増加し、財務内容が悪化すると<sup>6</sup>、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、平成4年度以降は赤字が続いており、10年度から14年度にかけては急速に拡大している(図表3-2)。

図表3-2 信用保険部門(公庫)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

(注)平成16年度政府出資には中小企業総合事業団の高度化等助定からの承継分2,525億円が含まれている。

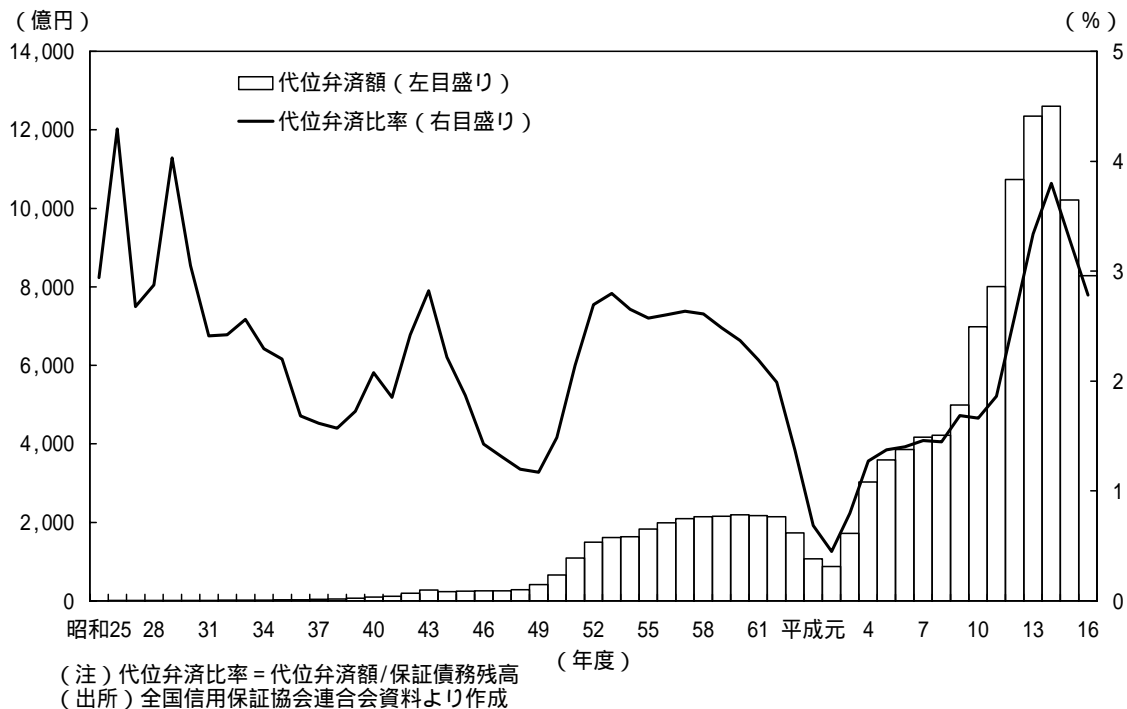
(出所)中小企業庁資料

<sup>5</sup> これを、保険の填補率という。

<sup>6</sup> 平成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。

その直接の契機は、平成9年に始まる景気後退である。これに、同年秋の大型金融機関の連鎖破綻に端を発した信用収縮も加わり、中小企業の債務不履行に伴う協会の代位弁済が急増した。金融危機の前後を比較すると、代位弁済比率は約2倍に増加している（図表3-3）。

図表3-3 代位弁済額と代位弁済比率の推移



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<sup>7</sup>)の影響も大きい。同制度を利用した中小企業の経営破綻による代位弁済が増加したことから、特別保証に関する保険収支の赤字幅は、12年度以降、一般保証のそれを上回り続けている(図表3-2)<sup>8</sup>。

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平成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、回収率が低下したことも、赤字拡大の要因として指摘されている。

<sup>7</sup> 特別保証制度とは、平成9年の金融不安への対応策として、粉飾決算や大幅債務超過等の理由すなわちネガティブリストに該当しない限り、原則保証承諾を行うという臨時措置であり、信用保証協会が行う保証について総額30兆円の特別の保証枠を設けて実施された(中小企業庁ホームページより)。

<sup>8</sup> なお、特別保証制度は、平成13年3月末をもって廃止された。

このような循環的、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取り崩して対応しており、平成 16 年度末には同残高が 1,680 億円まで減少した。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。

保険収支の悪化等、その運営基盤の脆弱さが顕在化したことを契機として、信用補完制度に対する見直しの気運が高まりつつある。しかし、保険収支の赤字は、中小企業金融を円滑に保つという政策の結果として発生したコストである。真に政策の効果を見定める際には、政策が行われたことによるベネフィットも同時に考慮する必要がある。例えば、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いう試算<sup>9</sup>が示唆するように、信用保証制度は、実際にセーフティネットとしての役割を果たしたという側面も有している。従って、これは「制度の赤字はその政策効果に見合うものか」という比較衡量の問題であり、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、一方通行の議論といえよう。

### 3 - 3 求められる護送船団方式からの転換

足元では、代位弁済の漸減や保険収支の改善から、信用保証制度の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。しかし、目先の財政的な負担の増減だけに注目する議論は、前述の通り、短視眼的な議論である。むしろ、より大きな問題は、我が国の信用補完制度の設計に際し、「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。

そのような中で、平成 17 年 6 月、中小企業庁中小企業政策審議会基本政策部会は「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」)を公表し、上記の「視点」に係る部分保証制度や弾力ある料率の導入等を提案した。

#### 3-3-1 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（全部保証）を行っていることである<sup>10</sup>。中小企業金融公庫総合研究所「信用保証制度を巡

<sup>9</sup> 中小企業庁中小企業政策審議会基本政策部会は「信用補完制度のあり方に関するとりまとめ」。

<sup>10</sup> 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）、事業再生保証制度（80%保証）、下請振興関連保証（90%保証）である。保証割合については、法律上

るリスクシェアリングの論点」(以下、「論点」)によれば、全部保証を採用する国はほとんど例がなく、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、金融機関の貸し倒れリスクの全てを、協会や公庫を通じて、最終的には財政負担という形で国民に転嫁する制度である。そのため、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、中小企業の資金繰りの改善に大きく貢献してきたと考えられる。しかし、全部保証は、リスクの全てを転嫁させるがゆえに、金融機関の審査能力の低下や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。実際、金融機関が正規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、全部保証という制度の下では当然予想されるものであった<sup>11</sup>。

また、(信用保証協会に関する)財務内容の悪化についても、本来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を前述したが、これがモラルハザードに起因するものであれば、最終的な財政負担を強いられる国民の理解と支持を得ることは難しいだろう。その点、部分保証の拡大(その裏返しとしての全部保証の縮小)は、モラルハザードへの抑止力となることが考えられる。中小企業団体等には貸し渋りの再燃を懸念する声もあるが、それが代位弁済額の減少へと繋がるならば、結果として財務内容の改善にも寄与することが期待される。

### 3-3-2 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た。これは、一律年1.35%(無担保の場合。有担保は1.25%)となっていた料率を、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(無担保の場合)。有担保は、これに0.1%を基準として一定率を割引く)に分けるものである。

従来の保証料が一律という制度の下では、経営状況の良好な中小企業が相対

---

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、特定社債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。

<sup>11</sup> 信用保証の対象が拡大する過程において、平成12年4月には、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社債を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という副作用がある。

的に割高な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。今回の料率の弾力化により、経営状況の良好な企業に対して相対的に割安な保証料率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も保証機会を拡大できるなどのメリットが期待されている。

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正規の融資を受けることができるのではないだろうか。一方、リスクの高い企業に「適正な」保証料を課した場合には、金利負担とも合わせると過重負担となり、経営の安定性が維持できなくなる可能性がある。「適正な」保証料率は、リスクのみならず、政策目的や金利水準を加味した上で決定されることが望ましい。

### 3-3-3 「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」規模についても言及している。同制度の利用状況（企業浸透率）をみると、平成9年に起きた金融不安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年度ではそれぞれ13兆1,629億円（122万9,488件）、29兆7,433億円（373万7,942件）となっている（図表3-4）。

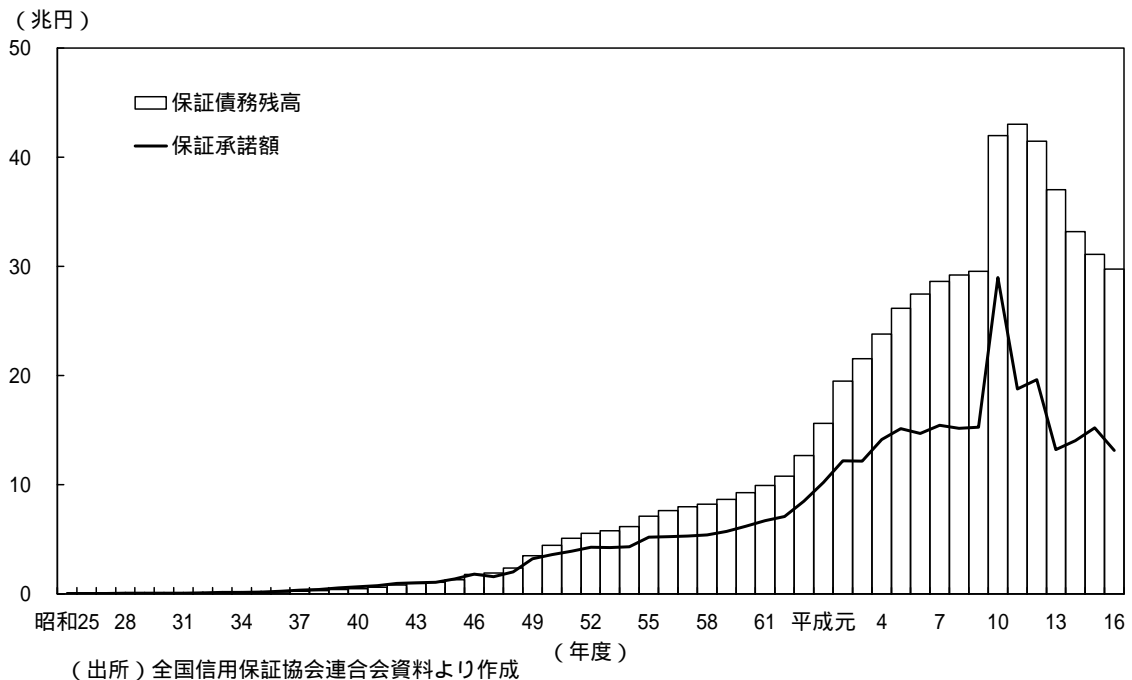
これに対し、諸外国の保証実績をみると、米国の保証付き融資は74,825件（2004年度）、フランスは58,800件（2003年）、英国はわずか3,916件（2002年度）と、我が国の保証承諾件数は桁違いに大きい。また、保証申込件数に占める承諾件数の割合も93.2%（16年度）にのぼっている。これは、我が国信用保証制度に特定領域への「選択と集中」という視点が乏しく、政策の支援対象が不明確であることを示唆してはいないだろうか<sup>12</sup>。見方を変えると、本来保証の必要のない企業から、逆に市場から退出すべき企業まで、護送船団的に保護対象としてきた可能性がある、ということである。

平成11年に改正される前の中小企業基本法は、中小企業を画一的に「弱者」として捉え、一律に底上げを行う、という政策理念・政策体系の前提となっていた。法改正により、中小企業の位置付けは「我が国経済のダイナミズムの源

---

<sup>12</sup> 例えば、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50%までであるのに対し、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。

図表 3-4 信用保証承諾額と保証債務残高の推移



泉」と改められたものの、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。

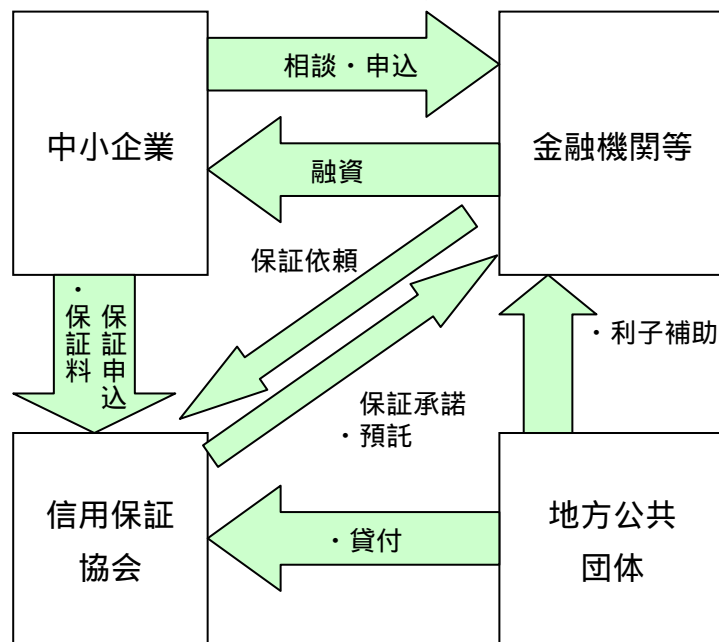
### 3 - 4 制度融資について

#### 3-4-1 信用補完制度に裏打ちされた制度融資

信用補完制度の活用を前提とした我が国の中小企業への信用供与の手法の1つに、制度融資という仕組みがある(図表 3-5)。これは、中小企業への資金供給の円滑化を目的に、地方公共団体(都道府県や市町村)が金利等の融資条件を設定し、協会・民間金融機関との協議の下で実施される融資制度である。一部の地方自治体では、保証料補給、協会への損失補填、金融機関預託金制度等により、利用者や協会に対する一定の支援を行っており、その結果、保証料率の引下げや貸出金利の低利固定化が実現されている場合もある。

全て官の資金を原資とする政府系金融機関の貸出との相違点は、民間金融機関が地方公共団体の資金(預託金)に自己資金を上乗せして融資する、という点が挙げられる。信用補完制度と比べると、中小企業が支払う保証料を地方公共団体が一部負担する、実際に協会が代位弁済する際には、通常ならば公庫への再保険分(70~80%)を除いた20~30%分を協会が負担しなければなら

図表 3-5 制度融資の仕組み



(出所) 熊本県資料、静岡県ホームページ等より作成

ないが、これを地方公共団体と折半する<sup>13</sup> (西田(2005)) という違いがある。

制度融資の実態を見ると、制度数は、昭和 52 年度の 1,460 (都道府県 499、市町村 961) から平成 15 年度には 4,313 (同 931、3,382) へと大きく増加している。また、保証債務残高に占める制度融資の割合は、協会全体では約 4 割(10 協会では 5 割超)にも及んでいる。

代位弁済率については、平成 15 年度で 2.26% (期末残高ベース) であり、協会全体のそれ (同 3.28%) よりも低い水準であることから、比較的リスクの低い層に対する保証が多く行われているという指摘もある<sup>14</sup>。

なお、制度融資の多くは、上限金利が設定されている。協会のある都道府県及び 5 市の全融資制度 1,018 制度のうち、963 制度がこれに該当し、金融機関が独自に決めることができる制度は 55 制度に留まっている。上限金利は、1.4% から 2.2% の間に設定されているものが多い。

### 3-4-2 メリットを失いつつある制度融資

かつて、制度融資は、関係する三者の何れにとってもメリットのある存在で

<sup>13</sup> ただし、地方公共団体は協会に対して出せんしていることを勘案すると、その名目は異なるものの、地方公共団体の支出が協会に対して行われる、という点は信用保証と変わらない。

<sup>14</sup> ただし、全ての制度融資について、このように言えるわけではない。例えば、代弁率が 10% を超え、かつ債務残高が 10 億円を超える制度は、平成 15 年度で 11 制度存在している。



あった(西田(2005))。地方公共団体にとっては、制度融資は他の支出とは異なり、支出した資金が(部分的には)回収できる、預託金<sup>15</sup>の拡充を通じた商工費の増加は、地方公共団体の実質的な負担をそれほど増やすことなく、地域住民へのアピールとなる、という利点があった。金融機関にとっては、制度融資は利ざやが薄いものの、原則として全て協会保証が付されているという点が大きいの。協会にとっても、信用保証の場合と比べて、前述の通り、代位弁済の際に協会に生じる損失が軽減される、というメリットが存在していた。

しかし、近年では、地方公共団体でも財政支出の抜本的な見直しが行われている状況にある。また、低金利が続いたことから、地方公共団体が協会への貸出から得られる利息収入だけでは代位弁済等の損失を賄いきれなくなり、財政負担が増えつつある(脚注14参照)。金融機関(地銀)にとっても、不良債権処理が山を越え、収益力強化に舵を切り始めている現在、上限金利という制約がある制度融資よりも、正規の融資の方を選好するという指摘も見受けられる。

今後、政府系金融機関の再編が予定されていることから、制度融資がセーフティネットの役割をより強く担っていく可能性が指摘されている。しかし、直接的な制度融資の貸付主体である金融機関がそのインセンティブを失いつつあり、それをバックアップする地方公共団体も財政負担が重くのしかかる現状においては、楽観視はできないと考えられる。

### 3 - 5 安易な信用保証の拡大は負担の先送りとなる危険性

信用保証制度は、直接的な貸付は民間金融機関が行うことから、政府系金融機関が直接融資を行う場合に比べ、民業圧迫を回避できると言われている。また、当面の政府支出を伴わない(目先の財政は改善される)という点も特徴として挙げられる。そのため、政策金融改革をめぐる過去の論議の中では、「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」等の指摘がなされてきた。

しかし、上記の論理だけを以て、政策金融の軸足を直接融資から(現在の、全部保証を前提とした)信用保証へと移すことは、危険性を孕んでいることにも留意が必要である。

直接融資から信用保証へと移行することにより、政府系金融機関の貸出が民

---

<sup>15</sup> 制度融資における預託は、まず地方公共団体が預託金相当額(商工費の7~8割程度)を協会へ貸し出し、協会がこれを金融機関に預託する。その際、協会への貸出から生じる利息収入は、減収補填と代位弁済時の損失負担と相殺されていた。平成9年頃までは、金利水準も高く、代位弁済も少なかったため、地方公共団体は利息収入で損失をカバーできていた(西田(2005))。

間金融機関のそれに置き換わるわけであるから、民間金融機関が主張する意味での民業圧迫は確かに回避されるだろう。しかし、直接融資・信用保証の何れの場合でも、直接資金を貸し出す主体こそ異なるものの、リスクを官が負担するという構図は基本的には変わらないのである。リスクの負担を伴わず、直接的な資金のやり取りの主体のみが置き換わっただけでは、本質的な意味での「官から民へ」の実現とは言えないのではなかろうか。

また、直接融資と比べて信用保証の場合には、即時的な財政負担が生じない。しかし、これは、確定債務を偶発債務に移し替えているだけであり、基本的には時点間での財政負担の付け替えという意味合いを有している。すなわち、時点を通じて見れば、両者がもたらす財政負担は本質的には同じということである。むしろ、信用保証の場合には、財政負担の先送りが可能であることから、現下の財政規律を弛緩させる懸念が拭い切れないという欠点もある。

これらの点を勘案したとき、「とりまとめ」で提案されている部分保証の導入や保証料率の弾力化は、それ自体に問題がないわけではないものの、リスクを官だけが引き受ける構図にメスを入れる効果が見込まれる。その結果、財政負担がある程度は抑制されることも期待される。

しかしながら、ここまでの議論も、財政負担だけに着目した議論であることを忘れてはならない。本質的には、直接融資・信用保証の何れの形であろうとも、それにより生じた財政負担は、中小企業政策という政策の結果として発生したコストである。このコストを軽いとするか重いとするかは、この政策の結果として、我が国経済全体が得たベネフィットとの比較衡量の問題に帰着する。最終的には、中小企業政策というフレームワークそのものについての再検討が求められよう。