

度に関する研究の成果を通じて緊急保証制度の効果を検証し、特別保証制度の問題点を踏まえて、今後の緊急保証制度の在り方について所見を述べることとする。

2. 特別保証制度と緊急保証制度

(1) 両制度の比較

特別保証制度は、1998年10月、バブル経済が崩壊し不況が長期化する中で、金融機関が、自らが抱える膨大な不良債権を処理するために、健全な業績を続ける企業に対しても融資姿勢を厳しくする、いわゆる貸し渋りや貸しはがしによって、企業の資金繰り悪化が激しくなっていた状況に対応するために創設された⁵。一方、緊急保証制度は、2008年夏場にピークを迎えた世界的な原材料価格高騰と2008年9月に起きたいわゆるリーマンショックを契機とした世界同時不況がもたらした企業の業績悪化による信用収縮に伴う資金調達環境の厳格化に対処するため創設された⁶。

特別保証制度と緊急保証制度は、中小企業の金融機関からの借入れに対して信用保証協会が100%の保証を付すことを内容としており、信用保証枠も両制度とも30兆円の規模⁷であること等、保証額、保証料率、保証期間に若干の違いこそあれ、基本的な制度設計では共通する部分が多い(表1参照)。両者の違いを挙げるとすれば、申込人資格要件において、緊急保証制度が対象を経済産業大臣が指定する不況業種⁸に限定しているのに対して、特別保証制度では業種が限定されず、あらゆる業種の企業に対して門戸が開かれていることが挙げられる。また、両者が決定的に異なる点としては、緊急保証制度が信用保証を提供する際に、信用保証協会が一定の審査を行うのに対して、特別保証制度では、審査においてネガティブリストが採用され、ネガティブリストの項目⁹に該当する場合以外は、原則として信用保証の提供を認めたことが挙げられる。

⁵ 特別保証制度は「中小企業等貸し渋り対策大綱」(1998年8月28日閣議決定)により創設された。

⁶ 植杉威一郎氏は、後出の『信用保険月報』(2009.3)において、特別保証制度と緊急保証制度では導入の背景にある現状認識が大きく異なることを指摘する。つまり、それぞれの時期における企業の資金調達環境の悪化は、1998年の特別保証制度導入に際しては、金融機関が抱える不良債権問題が貸出態度厳格化の要因であり、金融機関側に原因があったとする。一方、緊急保証制度導入に際しては、実体経済の悪化が借り手企業の信用リスクを高め、結果として金融機関が貸出しを行わなくなったことを要因とし、借り手側に原因があったとする。

⁷ 特別保証制度は「中小企業等貸し渋り対策大綱」(前掲脚注5)による創設時に20兆円、「経済新生対策」(1999年11月11日経済対策閣僚会議決定)により10兆円が追加され、総額30兆円となった。また、緊急保証制度は「安心実現のための緊急総合対策」(前掲脚注3)による創設時に6兆円、「生活対策」(2008年10月30日新たな経済対策に関する政府・与党会議、経済対策閣僚会議合同会議決定)により14兆円が追加され、さらに「経済危機対策」(2009年4月10日「経済危機対策」に関する政府・与党会議、経済対策閣僚会議合同会議)により10兆円が追加され、総額30兆円となった。

⁸ 不況業種は、これまで5回の見直しが行われ、2009年12月4日時点で793業種が指定されている。中小企業庁は、この見直しにより、保証制度の拡充を求める中小企業のほぼすべてが含まれることとなり、業種数の87%、企業数の82%、売上高の95%がカバーされると説明する。

⁹ 次の事由に該当する場合は、保証対象としないこととする。①破産、和議、会社更生、会社整理等法的整理手続中、私的整理手続中であり、事業継続見込みが立たない場合、②手形・小切手に関して不渡りがある場合及び取引停止処分を受けている場合、③信用保証協会に求償権債務が残っている者及び代位弁済が見込まれる場合、④粉飾決算や融通手形操作を行っている場合、⑤多額な高利借入れを利用して、早期解消が見込めない場合、⑥税金を滞納し、完納の見込みが立たないような企業の場合、⑦法人の商号、本社、業種、代表者を頻繁に変更している場合、⑧前回保証資金が合理的理由なく使途目的に反して流用された場合、⑨暴力的不法行為等が申し込む場合、または、申込みに際し、いわゆる金融斡旋屋等の第三者が介入する場合、⑩業績が極端に悪化し大幅債務超過の状態に陥っており、事業好転が望めず事業継続が危ぶまれる場合

表 1 特別保証制度と緊急保証制度の比較

名称		中小企業金融安定化特別保証制度	緊急保証制度(注1)
制度の目的		金融環境の変化により必要事業資金の円滑な調達に支障を来している中小企業者に対し、信用保証協会保証付融資によりその事業資金を供給し、もって中小企業者の事業発展に資することを目的とする。	国際的な金融不安、経済の収縮による悪影響により、必要な事業資金の円滑な調達に支障を来している中小企業者に対し、その事業資金を供給し、もって中小企業者の事業発展に資することを目的とする。 (注1)
申込人資格要件		<p>i) 金融環境の変化により適切かつ健全な事業を営む中小企業者が必要事業資金の調達に支障を来している場合、下記①～⑨のいずれかの要件に当てはまる中小企業者であって、事業所の所在地を管轄する市町村長又は特別区長の認定を受けたもの。</p> <p>①取引金融機関からの借入金利が最近1年間において同期間の長期プライムレートの変動よりも悪化していること。 ②最近における借入金残高及び割引手形残高の合計額に対する担保設定額の比率が前年同月に比して増加していること。 ③長期借入が困難となることにより、最近における固定長期適合率が上昇していること。 ④必要額の借入が困難となることにより、資金調達のため、預金取崩し、又は資産売却を行っていること。 ⑤必要額の借入が困難なため回収条件や支払条件の変更を余儀なくされていること。 ⑥継続的に利用している短期借入金について、借入金額の減少又は利用継続の停止等を余儀なくされていること。 ⑦担保評価額の減少により、新たな資金調達が困難となっていること。 ⑧金融機関との新規取引等の理由により、必要額の調達が困難となっていること。 ⑨その他、継続的に利用している借入金の借入条件が悪化し、資金調達に支障を来していること。</p> <p>ii) 取引金融機関の破綻により、適正かつ健全な事業を営む中小企業者が金融取引に支障を来している場合、金融取引の正常化を図るため、破綻金融機関からの借入金の返済を含めた資金調達が必要となっていることに該当し、事業所の所在地を管轄する市町村長又は特別区長の認定を受けたものであって、融資金融機関において今後とも支援育成していきたい先であること。</p>	<p>下記①～③のいずれかの要件に当てはまる中小企業者であって、事業所の所在地を管轄する市町村長又は特別区長の認定を受けたもの。</p> <p>①指定業種(注2)に属する事業を行っており、最近3か月間の平均売上高等が前年同期比マイナス3%以上減少している中小企業者 ②指定業種に属する事業を行っており、製品等原価のうち20%以上を占める原油等の仕入価格が上昇しているにもかかわらず、製品等価格に転嫁できていない中小企業者 ③指定業種に属する事業を行っており、最近3か月間(算出困難な場合は直近決算期)の平均売上総利益率又は平均営業利益率が前年同期比マイナス3%以上低下している中小企業者</p>
保証限度額	普通保証	2億円以内	2億円以内
	無担保保証	5,000万円以内	8,000万円以内
	無担保 無保証人 保証	1,000万円以内	1,250万円以内
保証料率	普通保証	0.75%以下	0.8%以下
	無担保保証	0.65%以下	
	無担保 無保証人 保証	0.40%以下	
保証割合		信用保証協会による100%保証	信用保証協会による100%保証
保証期間		設備資金 7年以内 据置期間1年以内 運転資金 5年以内 同上	10年以内 据置期間2年以内(注1)
物的担保	普通保証	原則有担保	原則有担保 (2009.4.27から無担保保証についても弾力的に対応)
	無担保保証	要しない	要しない
	無担保 無保証人 保証		
連帯保証人	普通保証	連帯保証人を要する 法人…法人代表者(必要に応じて会社役員等) 個人…事業承継予定者等	法人代表者は原則連帯保証人となる (個人については原則要しない)
	無担保保証		
	無担保 無保証人 保証	要しない	要しない
取扱期間		1998年10月1日～2001年3月31日 (2年6月)	2008年10月31日～2010年3月31日 (1年5月)

注 1. 緊急保証制度については、2009.4.27に制度の名称、目的及び据置期間の一部改正が行われた。

2. 指定業種は2009年12月時点で793業種。

(出所) 中小企業庁資料等から作成

(2) 特別保証制度の効果

特別保証制度の導入に際しては、深刻な貸し渋りや貸しはがしに直面していた中小企業の資金繰りを改善し、企業が本来必要とする運転資金や設備資金を広く提供することにより、中小企業の中長期的な存続可能性を高めるとするプラスの効果よりも、i) 企業が倒産した場合には信用保証協会が100%保証するため金融機関がモニタリングを行うインセンティブが生じにくいこと、ii) 担保や第三者保証を求めない場合が多いため、借り手企業が倒産しても経営者などの個人資産が手つかずの状態に残るため、経営者の努力を促すインセンティブに乏しく、借り手企業の収益率が上がらず、倒産しやすくなること、iii) ネガティブリストを採用したため、倒産リスクの高い企業も借りることが容易になり、本来市場の新陳代謝によって退出するはずの生産性・収益性の低い企業を延命させてしまうこと、iv) 自己資本不足の金融機関が積極的に旧債振替¹⁰を行い、貸し渋り緩和効果が鈍る可能性がある等のマイナスの効果が強調された¹¹。また、実際に「6分で1件がさばかれる超スピード保証¹²」ゆえに債権の焦げ付きを懸念する声や「特別保証制度で得た資金を株やゴルフ会員権の購入資金に充てたり、融資直後に会社をつぶす、いわゆる計画倒産に利用されたケースもある¹³」といった内容の報道がなされた。

では、実際、特別保証制度はどのような効果をもたらしたのか。

特別保証制度の効果については、これまで様々な検証が行われてきた。中でも、特別保証制度と企業倒産の関係について、中小企業庁は2000年の中小企業白書の中で、政策効果の定量的分析を通じて「政策が実施されなかった場合、平成11(1999)年度において、実績の1.7倍の倒産が発生していたと考えられ、平成11年度における倒産回避件数の約7,800社を平成11年(1月～12月)の資本金規模別倒産実績で単純に按分すると、小規模企業(資本金1千万円未満)で約3,900社、小規模企業を含む中小企業(資本金1億円未満)で約7,700社、大企業(資本金1億円以上)で約100社の倒産を回避でき、約7.7万人の雇用が維持された」と試算し、特別信用保証制度のプラス面の効果を強調した。しかし、これに対しては小西大・長谷部賢「公的信用保証の政策効果」『一橋論叢第128巻』(2002)において、中小企業白書で採用された分析方法を踏襲しつつ、サンプル期間を延長した分析が行われており、その中で「制度導入後約3年間の効果をトータルで評価するならば、一定の効果があつたと言えるだろう。これは白書での結論と一致する。しかし、2000年度、2001年度の結果をみると、確実に倒産実績値は増加しており、信用保証制度導入は一時的な効果しかなかったと結論できる」と特別保証制度の中長期的な倒産抑止効果を否定し、「新規融資を実行せずまた既存融資を回収する、という意味での貸し渋り解消には貢献した」ことを認めつつも「特別保証制度は、劣悪な企業にも融資を実行する誘因を銀行に与え、結果として資金配分の効率性を損なう制度であった」と結論付けた。

¹⁰ 従来の信用保証が付されていない既往債権を、信用保証付きの債権に振替えて回収すること。

¹¹ 植杉威一郎「政府による特別信用保証には効果があつたのか」『検証中小企業金融 第6章』(2008)

¹² 日本経済新聞 (1999.4.6)

¹³ 日刊工業新聞 (2000.3.30)

また、前述した特別保証制度のプラスとマイナスの効果を複合的に検証した研究としては、実際に損益計算書と貸借対照表が得られる中小企業 3,488 社のパネルデータを用いて実証分析を行った植杉威一郎「政府による特別信用保証には効果があったのか」『検証中小企業金融 第 6 章』(2008) が詳しい。筆者は其中で、「借り手の信用リスクや企業規模を問わず、負債比率や長期借入金資産比率が特別保証制度の利用によって有意に上昇したことから、特別保証制度に貸し渋りを緩和する効果がある」こと、また、「事前の信用リスクの低い企業においては貸し渋り緩和効果がモラルハザードの効果を上回り、制度実施後に利益率が改善している」ことから、特別保証制度が政策として有効であったことを肯定する。しかし、その一方で、「自己資本が不足する大手行では、旧債務の振替が大規模に行われたために、貸し渋り緩和効果が持続しなかった可能性があること」や、「信用リスクが大きい企業ほど、モラルハザードの影響から特別保証制度利用後のパフォーマンスが悪化する(貸し渋りは緩和されても企業の利益率の向上に結び付かない)」ことが指摘され、「信用保証制度の長所と短所を踏まえた施策立案の必要性」を主張する。

つまり、これまでの研究成果から、特別保証制度が金融機関による貸し渋りを緩和し、企業の資金繰りを助ける効果を持っていたことについては疑いの余地がない。しかし、それと同時に、100%の保証割合ゆえに貸し手である金融機関によってモニタリングが行われないことや保証協会における審査においてもネガティブリストが採用されたことが影響して、信用リスクの高い企業を制度の対象から排除できなかったために、モラルハザードの効果が明らかになり、それらがプラスの効果を弱めてしまったと考えることができる。

(3) 特別保証制度の効果に見る緊急保証制度の効果

では、特別保証制度と制度上共通点の多い緊急保証制度は、その効果についても特別保証制度に類似すると考えることができるのか。前述した特別保証制度の効果を踏まえ、現在行われている緊急保証制度の効果について推察する。

まず、貸し渋り緩和の効果であるが、植杉威一郎「中小企業金融における信用補完制度の役割」『信用保険月報』(2009. 3) は、「金融機関の貸出態度が厳格化している中では、特別保証の時と同様に、緊急保証制度の利用によって資金調達が容易になると予想される」とし、これを肯定する¹⁴。確かに、緊急保証制度のこれまでの実績が承諾件数約 86 万件、承諾金額が 16 兆円を超えている¹⁵ことを踏まえると、企業の資金調達の緩和に一定の効果を与えていることが推察できる¹⁶。

¹⁴ ただし、今回の緊急保証制度では、信用保証協会が期待融資金額の満額保証に応じないとの指摘が複数あることから、こうした例が数多く起きている場合には、特別保証制度よりも資金調達の改善度合いは小さくなると指摘する。

¹⁵ 2009 年 12 月 18 日の中小企業庁発表資料によると、緊急保証制度の実績は 2009 年 12 月 17 日までに、承諾件数 86 万 1,743 件、承諾金額 16 兆 2,422 億円に上る。

¹⁶ 株式会社帝国データバンク「緊急保証制度に関する企業の動向調査」(2009. 6. 3) では、利用した企業の 73.5% が、緊急保証制度が資金繰り支援策として効果があると認識している。

次に倒産抑止効果を考える。図1及び図2はそれぞれの制度が実施されている時期を含む前後4年間の企業倒産件数の推移をグラフにしたものである。図1においては制度開始後4か月間で月当たりの企業倒産件数が急激に減少している。これは特別保証制度が審査にほとんど時間がかからず、企業における信用リスクの大小を問うことなく広く企業全般に資金が供給され、短期的に企業の倒産が抑止されたことを示している。しかし、図2の緊急保証制度では同様の現象は生じていない。株式会社帝国データバンク（以下「帝国DB」という。）は、これを制度開始時の外部環境の違いに主な要因があると説明する¹⁷。また、緊急保証制度では利用者側に一定の数値基準¹⁸が設けられたこと、そのため信用保証協会における審査に一定の時間¹⁹を要したことが理由として考えられよう。だが、これをもって緊急保証制度の倒産抑止効果を否定することは早計である。

図1において倒産件数は制度開始から5か月後に一転して上昇に転じ、その後は増減を繰り返しながら緩やかな上昇を続けることとなる。これは、もともと信用リスクの高い企業が、本来ならば倒産すべき時期には特別保証制度を利用できたことによって倒産を免れることができたが、その後企業の生産性・収益性向上に結び付けることができず、結局は倒産を余儀なくされたものと推測できる。これは実際の数値からも裏付けることができる。株式会社東京商工リサーチ（以下「東京SR」という。）によると、特別保証制度利用企業の倒産件数は、1999年に2,036件（年間倒産件数に占める構成比（以下「構成比」という。）13.2%）、2000年に3,927件（前年比92.8%増、構成比20.9%）、2001年に4,771件（前年比21.4%増、構成比24.8%）、2002年に4,484件（前年比6.0%減、23.4%）と特別保証制度利用企業の倒産が年々増加傾向にあり、借入れによって即時の倒産は免れたものの、借り入れた資金が企業の体質改善・健全化に必ずしもつながっていなかったことがうかがえる。

一方、図2においては2008年度末の資金需要期に比較的大きな増加を見せるものの、その後は増減を繰り返しつつもなだらかな減少傾向にあることが見てとれる。帝国DBの調べ²⁰では、制度施行後1年間における制度利用企業の倒産件数は特別保証制度が1,330件であるのに対して緊急保証制度ではわずか70件と大きく異なる数値となった。このことから、緊急保証制度では、モラルハザードを防止するためのモニタリングが機能して、信用保証協会の審査を通らなかった信用リスクの高い企業については市場からの退出が阻害されず、一方、審査を通過した企業については資金繰りの緩和につながり倒産を抑止する効果が働いたことが推察できる。

¹⁷ 帝国DB「「緊急保証制度」導入後1年間の倒産動向調査」（2009.11.10）によると、「特別保証制度導入時は不良債権問題に直面した銀行側の事情で貸し渋りが起こったものの、製造業を中心に本業の収益は堅調な企業が散見された、今回は世界的な需要急減に伴う急激な売上減少が貸し渋りの原因であり、そもそも实体经济の悪化度合いが1998年当時を大きく上回っていた」とする。

¹⁸ 表1参照

¹⁹ 2008年度末の資金需要期にかけては新規の申込みで1か月から1か月半の審査期間がかかるとされた。

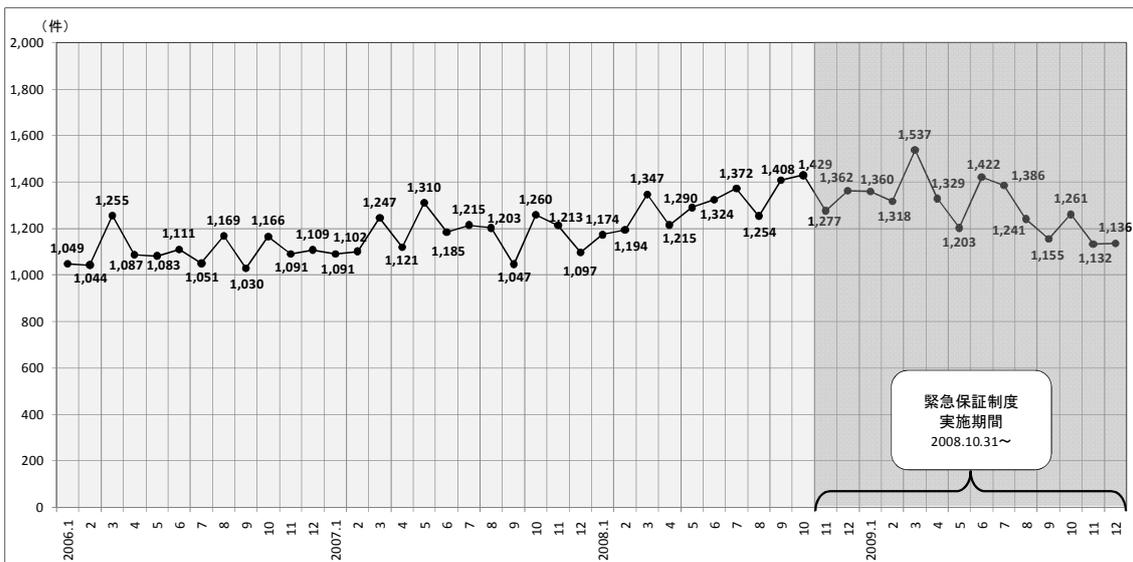
²⁰ 前掲脚注17によると、「特別保証時には事実上無審査で保証が下りたため、すでに破綻状態の企業が多数含まれていた。これに対し、今回は売上高や利益率等の数値基準を設け、より厳格な審査を行ったため、資金導入後数ヶ月で倒産するような計数管理能力に乏しい企業はそもそも利用が難しかったこと、などが考えられる」とする。

図1 特別保証制度実施時期の企業倒産件数の推移



(出所) 東京SR

図2 緊急保証制度実施時期の企業倒産件数の推移



(出所) 東京SR

3. 所見

(1) 特別保証制度を再び実施することの是非

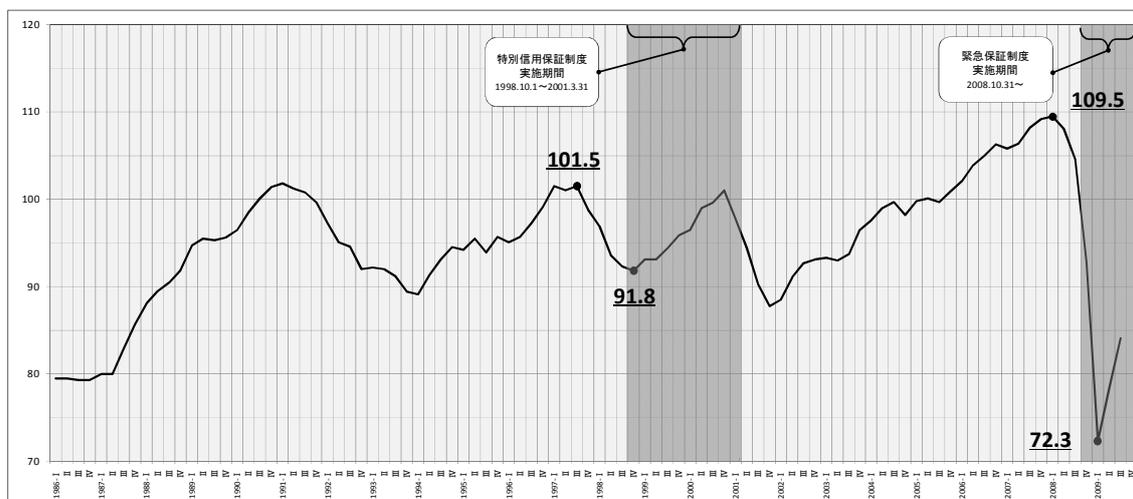
本稿では、特別保証制度の効果に関するこれまでの種々の研究成果を通じて、現在実施されている緊急保証制度の効果を探ってきた。その中で、緊急保証制度には特別保証制度と同様に貸し渋りを緩和する効果が存在するが、特別保証制度と異なり、企業の信用リスクに対するモニタリングが行われているため、緊急保証制度利用企業に対する倒産防止の効果がある一方で、信用リスクの高い企業を延命させないことによって市場

の効率性を維持しているであろうことが分かった。つまり、緊急保証制度は、特別保証制度が持つ欠点を十分に補った制度と言うことができ、これを廃止して、再び特別保証制度を復活させることは必ずしも賢明な判断とは言えない。確かに、特別保証制度が復活することになれば、企業は業種や財務状況を問わず簡易迅速に資金を調達できるようになる。しかし、これまで審査が通らなかった企業でも資金の借入れが可能になるということは、高確率の貸倒れリスクを国民全体で負担することに直結し、ひいては国の財政負担を急増させることにつながる²¹。国の財政状況が悪化していく中で、特別保証制度を再実施することには十分な検討が求められる。もちろん緊急保証制度に何ら修正の必要がないと言うのではない。2010年3月に期限切れを迎える緊急保証制度を存続させるに当たっては、これまで以上に利用者側の声に耳を傾け²²、より使いやすい制度に改めていく必要がある²³。

(2) 実体経済回復に向けた取組の必要性

図3は1986年以降の鉱工業生産指数の推移を示したものである²⁴。特別保証制度導入時と緊急保証制度導入時を比較すると明らかに後者導入時の落ち込みが激しく、いかに実体経済の悪化が極端なものであったかが分かる。

図3 鉱工業生産（接続）指数の推移



(出所) 経済産業省統計資料

²¹ 会計検査院の平成17年度決算検査報告によれば、2006年3月末までに、特別保証制度における代位弁済額は2兆3,468億円まで及んだが、そのうち回収額は2,850億円程度でしかなかった。

²² 緊急保証制度についてはこれまで、資金繰りが厳しいが業種に指定されていないため利用できない、信用保証協会の審査に時間がかかる、審査が厳しく希望額の融資が得られない等、制度の融通の悪さを指摘する声が続出し、政府はその都度見直しを行ってきた。

²³ 鳩山新政権が2009年12月8日に閣議決定した「明日の安心と成長のための緊急経済対策」では、2010年3月で期限切れを迎える緊急保証制度の「景気対応緊急保証」への衣替えを決定したところであり、詳細については本稿執筆時では明らかにされていないが、「対象業種の指定基準や利用企業の認定基準が改められ例外業種を除く全業種の中小企業が利用可能となるような使い勝手を高める保証制度に変更すること」が明記されている。

²⁴ 過去の各基準の指数をリンク係数により便宜的に2005年基準指数に接続させた接続指数を使用した。

前出した植杉氏や帝国DBの調べにおいて指摘されていた²⁵ことであるが、特別保証制度と緊急保証制度ではその時代背景が異なることに着目する必要がある。特別保証制度導入時の金融危機は、金融機関の体質悪化がもたらしたものであり、実体経済はそれほど悪化していなかった。このため、企業は一定の運転資金を確保しさえすれば、経営を安定させることが可能な状況にあった。しかし、今回の緊急保証制度導入の背景には実体経済の極端な悪化がある。企業は運転資金を確保した上で、仕事の受注を増やしながらか益を増やしていくことになるが、実体経済の悪化は仕事の受注自体を減らす。つまり、資金繰り緩和施策によって当面の運転資金は確保できたとしても、仕事の受注がなければ企業収益は改善されない。企業収益が改善しなければ、借入金の返済は滞り、結局は倒産する危険性が高まることになるため、実体経済回復のための需要創出策が早急に必要となる。

鳩山新政権の経済対策²⁶で創設される「景気対応緊急保証」では、現行の緊急保証制度の枠を活用するほか、新たに6兆円の保証枠拡大を行うことを予定している。政策公庫が実施しているセーフティネット貸付に対する4兆円の貸付枠拡大と合わせると企業の資金繰り支援に10兆円、そのための中小企業金融関連予算として1兆円が2009年度第2次補正予算に計上されることとなる。前述したとおり、緊急保証制度の枠は現在30兆円あり、これまでの承諾実績額は約16兆円を超えたところである²⁷。およそ半分の約14兆円が残っている状況で、保証枠を拡大することの政策効果は必ずしも明らかでない。これまで政府が行ってきた種々の施策により運転資金を確保することができた企業は、むしろ実体経済回復に伴う仕事の受注増を望んでいることは明らかであり²⁸、企業収益の改善に直接つながるような内需拡大策により多くの予算を費やすべきであろう。

【参考文献】

渡辺努・植杉威一郎編著『検証中小企業金融』（日本経済新聞出版社 2008.9）

²⁵ 前掲脚注6及び17

²⁶ 前掲脚注23

²⁷ 前掲脚注15

²⁸ 東京SRの2009年全国企業倒産状況によると、販売不振を中心とするいわゆる「不況型」倒産の構成比が過去最高の79.3%に上ったとする。