

# リーマン・ショック後の中小企業金融支援策

## — 中小企業金融円滑化法と緊急保証制度 —

経済産業委員会調査室 なかの なかにし しんすけ  
 中野 かおり・中西 信介

### 1. はじめに

原油・原材料価格の高騰による企業収益の悪化やリーマン・ショックを契機とした金融危機による景気後退の影響を緩和するため、これまで累次の経済対策等に基づき、金融円滑化法<sup>1</sup>及び緊急保証制度<sup>2</sup>を始めとする様々な中小企業金融支援策が講じられてきた。これらの施策は、一時的な経済情勢の落ち込みに対して、時限的な措置として導入・拡充されてきたが、昨年末以降徐々に縮小される方向にある。金融円滑化法は、2013年3月末に期限終了を迎えることとなっており、緊急保証制度は、2011年3月末まで実施され、その後、セーフティネット保証（5号）として全業種を対象としてきたが、2012年11月から対象業種が縮小されている（図表1参照）。

本稿では、リーマン・ショック後に主な中小企業金融支援策として実施され、中小企業の資金繰り環境や企業の倒産抑制に大きな影響を与えた金融円滑化法及び緊急保証制度について、制度の概要及び経緯並びに実績に触れた上で、今後の課題等について整理する。

図表1 金融円滑化法及び緊急保証制度の経緯

年月	金融円滑化法関連	緊急保証制度関連
2008年9月	リーマン・ショックの発生	
10月		「原材料価格高騰対応等緊急保証制度」の創設
2009年4月		「緊急保証制度」に拡充
11月	金融円滑化法成立	
12月	金融円滑化法施行(2011年3月末まで) 金融検査マニュアル・監督指針の改定	
2010年2月		「景気対応緊急保証制度」(原則全業種指定)に拡充
2011年3月	金融円滑化法の一部改正法成立・施行(2012年3月末まで延長)	「景気対応緊急保証制度」の終了 「東日本大震災復興緊急保証制度」の創設
4月	金融円滑化法に基づく金融監督に関する指針(コンサルティング機能の発揮にあたり金融機関が果たすべき具体的な役割)の公表	原則全業種指定のまま「セーフティネット保証(5号)」へ
12月	金融担当大臣談話「中小企業金融円滑化法の期限の最終延長等について」	
2012年3月	金融円滑化法の一部改正法成立・施行(2013年3月末まで延長)	
4月	内閣府・金融庁・中小企業庁「中小企業金融円滑化法の最終延長を踏まえた中小企業の経営支援のための政策パッケージ」の公表	
11月	金融担当大臣談話「中小企業金融円滑化法の期限到来後の検査・監督の方針等について」	「セーフティネット保証(5号)」の対象業種の縮小
2013年3月	金融円滑化法の期限終了	

(出所) 各種資料を基に筆者作成

<sup>1</sup> 正式名称は、「中小企業者等に対する金融の円滑化を図るための臨時措置に関する法律」(平成21年法律第96号)

<sup>2</sup> 以下、本稿では、「原材料価格高騰対応等緊急保証制度」、「緊急保証制度」及び「景気対応緊急保証制度」をまとめて「緊急保証制度」という。緊急保証制度の変遷については、『中小企業白書2010』(経済産業省)59～75頁を参照。

## 2. 金融円滑化法について

### (1) 概要及び経緯

金融円滑化法は、リーマン・ショックによる景気の悪化を受け、中小企業者等の資金繰りを下支えすることを目的に2009年12月に施行された。その主な内容は、中小企業等の借り手から貸付条件の変更等の申込みがあった場合には、金融機関はできる限りこれに応じるよう努めることを義務付けるものであり、2011年3月末までの時限立法として成立した。

2010年12月、中小企業者等の業況や資金繰りが依然厳しいことから、金融庁は同法の期限を1年間延長することを発表し（法改正は2011年3月）、2011年4月には、金融機関によるコンサルティング機能の一層の発揮を促すための金融監督に関する指針の策定を行った。さらに、同年12月、金融庁は同法の期限を更に1年間延長し、2012年度を最終年度とする旨を決定した<sup>3</sup>（法改正は2012年3月）。

#### (参考) 貸付条件変更債権の扱いについて

同法の施行と合わせて、金融庁は金融検査マニュアル及び監督指針を改正し、貸付条件を変更した債権についての扱いを緩和した。金融機関は中小企業者に対し貸出条件を緩和した債権について、「経営改善計画」を策定していない場合、通常であれば不良債権に分類されるところ、1年以内に計画を策定する見込みがあれば当該債権を不良債権扱いしなくてもよいこととなった（図表2参照）。当該措置は、恒久的措置として金融円滑化法の失効後も継続することとしている<sup>4</sup>。なお、リーマン・ショック直後の2008年11月にも条件緩和が行われており、これらの措置によって不良債権の新規発生が相当程度抑制されたと考えられる。

図表2 貸付条件変更債権の扱いについて  
「貸付条件緩和債権」の要件の弾力化【恒久措置】  
～「経営改善計画」の策定期等～

	原則	中小企業向け融資
計画の策定期	貸出条件の「変更時まで」に策定する必要	貸出条件変更時より「 <b>最長1年以内</b> 」に策定すれば可（ <b>2009年12月</b> ）
経営再建の達成時期	「3年以内」に達成する必要	「5年以内（最長10年以内）」に達成されれば可（2008年11月）

（出所）金融庁資料を基に作成

### (2) 貸付条件変更の実績

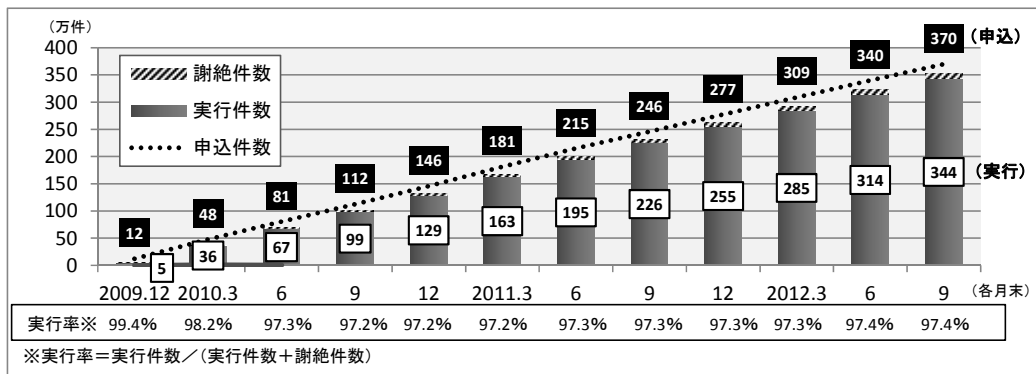
2009年12月の金融円滑化法の施行以来、2012年9月末までの貸付条件変更実績（中小企業者向け）は約344万件（金額は約96兆円）、実行率は97.4%となっている（図表3参照）。同法の利用実績は企業ベースではなく債権ベースで集計していることから、正確な利用企業数は不明であるが、金融庁は約30～40万社と推計している。これは、我が国における中小企業約420万社の中で、おおむね1割程度の企業が条件変更を受けたこととなる。また、このうち経営改善計画が策定されておらず、事業再生や転廃業支援が必要な中小企業は、5～6万社と推計されている<sup>5</sup>。

<sup>3</sup> 麻生金融担当大臣は2012年12月27日未明に行われた就任会見において、金融円滑化法について「再々延長するつもりはない」旨の見解を示している。

<sup>4</sup> 金融担当大臣談話（2012.11.1）においても確認されている。

<sup>5</sup> 利用企業数及び要支援企業数の推計は、金融庁「金融審議会総会（第28回）・金融分科会（第16回）合同会

図表3 貸付条件変更の実績（中小企業者向け）



2012年9月末時点

	合計	主要行等	地域銀行	その他の銀行	信用金庫	信用組合	労働金庫	信農連・信用漁業
件数 (件)	3,437,155	454,821	1,572,426	25,513	1,189,389	187,027	4	7,975
金額 (億円)	957,391	239,209	448,957	3,077	222,139	37,595	5	6,409

(出所) 金融庁資料を基に作成

### (3) 金融円滑化法をめぐる問題

東京商工会議所が行ったアンケート調査<sup>6</sup>によると、金融円滑化法による中小企業の経営改善効果について、「非常に効果があった」(20.1%)、「やや効果があった」(33.3%)を合わせて5割強の金融機関が効果を認めている。また、中小企業庁の調査<sup>7</sup>によると、条件変更を行った85%の中小企業が「非常に効果があった」「やや効果があった」と回答するとともに、同法がなかった場合の影響について、直近決算が赤字の企業の約3割が「倒産・廃業」と回答している。

一方で、条件変更を受けた企業の経営改善が順調に進んでいないことが指摘されている。(株)帝国データバンクの調査<sup>8</sup>によると、金融機関が経営改善計画の提出を受けている企業のうち、計画目標を達成している企業の割合は「40%以下にとどまる」との回答が過半数を占めている。また、目標達成企業の割合を「把握していない」との回答も17.5%あり、金融機関が融資先の状況を正確に把握できていない実態も浮き彫りになっている。今後も経営改善計画が達成できない状況が続けば、金融機関による債務者区分の見直しが行われ、不良債権が急増する可能性も指摘されている<sup>9</sup>。

また、同法によって一時的に倒産を免れた企業が、倒産に追い込まれるケースも増加している。(株)東京商工リサーチによると、2012年の同法に基づく貸付条件変更利用後の

合議事録」(2012.7.4)による。ただし、これらの数字は2011年3月末時点での利用件数を基に推計しているため、現段階で更に増加している可能性もある。

<sup>6</sup> 『中小企業金融に関するアンケート調査』(2012.8)(東京商工会議所)

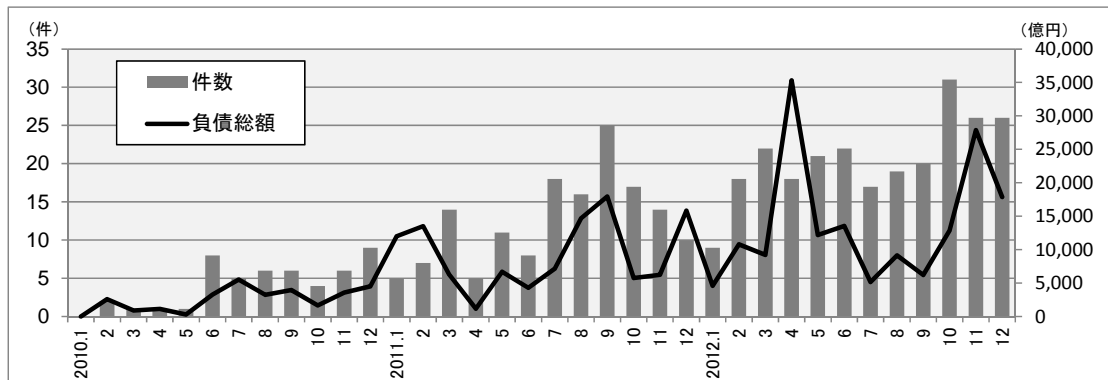
<sup>7</sup> 『中小企業白書2011』(経済産業省)141頁

<sup>8</sup> 『金融円滑化法に関する金融機関アンケート調査』(2012.12.10)((株)帝国データバンク)

<sup>9</sup> 全国の地銀で2012年4～9月期に処理した不良債権の額が前年同期比で約5割増となっており、金融円滑化法終了を前に、大手地銀を中心に貸倒引当金を予防的に積み増す動きが広がっている(『日本経済新聞』(2012.11.28))。

倒産件数は249件（前年比66.0%増）となっており、2011年の150件、2010年の49件を大きく上回っている（図表4参照）。原因別では、「販売不振」が137件（前年比52.2%増、前年90件）で最多となり、「既往債務のシワ寄せ（赤字累積）」が49件（同75.0%増、同28件）と増加が目立つなど、資金繰りが一時的に緩和しても、業績回復が伴わずに息切れする企業が増加していることを示している。

図表4 貸付条件変更利用後の倒産動向



(出所) (株) 東京商工リサーチ資料

#### (4) 金融円滑化法の出口に向けた政府の対策及び課題

金融円滑化法を利用した企業の経営再建が思うように進まないことに加え、同法終了後に倒産件数の増加が懸念されていることから、政府は様々な対策を講じている。

##### ア 政策パッケージ

金融円滑化法終了への出口戦略として、内閣府・金融庁・中小企業庁は2012年4月に「中小企業の経営支援のための政策パッケージ」（以下「政策パッケージ」という。）を取りまとめた。政策パッケージでは、金融機関によるコンサルティング機能の一層の発揮を促進するほか、企業再生支援機構<sup>10</sup>と中小企業再生支援協議会<sup>11</sup>の機能及び連携を強化することとし、また、「中小企業支援ネットワーク」の構築や、事業再生ファンドの設立促進等の環境整備を行うこととしている（図表5参照）。以下では、政策パッケージの概要及び課題について若干の整理を行う。

<sup>10</sup> 地域経済を支える事業者の事業再生・活性化を図るため、2009年10月に創設された。同機構は、有用な経営資源を有しながら、過大な債務を負っている中堅事業者、中小企業者その他の事業者に対して、債権買取、出資、融資等により事業再生支援を行っている。なお、2013年1月に閣議決定された「日本経済再生に向けた緊急経済対策」において、企業再生支援機構を抜本的に改組し、地域の再生現場の強化や地域活性化に資する支援を推進するため、「地域経済活性化支援機構」（仮称）へ機能拡充を図る方針が示されている。

<sup>11</sup> 中小企業の事業再生を支援するため、2003年から中小企業再生支援協議会が各都道府県の商工会議所等に1か所ずつ設置されており、事業再生支援の専門家が常駐し、中小企業再生に係る相談・助言、再生計画の作成支援等を行っている。

図表5 政策パッケージの概要

① 金融機関によるコンサルティング機能の一層の発揮
② 企業再生支援機構及び中小企業再生支援協議会の機能及び連携の強化 ・ 中小企業再生支援協議会は、再生計画策定支援を迅速・簡易に行う方法を確立 (標準処理期間を2か月に設定、2012年度に3千件程度の計画策定支援を目指す)
③ その他経営改善・事業再生支援の環境整備 ・ 「中小企業支援ネットワーク」の構築 ・ 事業再生ファンドの設立促進 ・ 資本金借入金を活用した事業再生支援の強化

(出所) 内閣府・金融庁・中小企業庁資料を基に作成

- ① 出口戦略の重要な担い手とされている金融機関については、外部機関等の第三者的な視点や専門的な知見を積極的に活用する方向で監督指針の改正を行っている。ただし、金融機関のコンサルティング機能については、「全ての企業の経営改善を金融機関が担うことは困難であり、金融機関の本業外のコンサルティング能力に多大な期待は難しい」との厳しい指摘もある<sup>12</sup>。
- ② 中小企業再生支援協議会では、再生計画策定への手続を簡素化し、2012年度の計画策定支援の目標を3千件程度<sup>13</sup>としているが、上半期(4～9月)における計画策定完了案件は153件にとどまっている<sup>14</sup>。また、企業再生支援機構は、2009年10月の発足以降、日本航空株式会社(JAL)を始めとした大企業及び中堅企業を中心に28件(2013年1月時点)の支援にとどまっている。このため、両機関の対象とする企業は限定的であり、事業再生支援等が必要と推計される5～6万社をカバーするには至らないことが考えられる。
- ③ 全国47都道府県において信用保証協会<sup>15</sup>を中心に、地域金融機関、中小企業再生支援協議会、専門家、各関係機関等が連携し、中小企業支援を行う「中小企業支援ネットワーク」を構築している<sup>16</sup>。同ネットワークは、中小企業再生支援協議会等の支援を受けられない企業まで広く対象となるが、「事業再生の専門家が不足しており、計画通りに進むか疑問の声は多い」という懸念もあり<sup>17</sup>、今後の成果が注目される。

<sup>12</sup> 友田信男「金融円滑化法『出口戦略』に対応した与信管理」『経理情報』(2012.11.20)28～36頁

<sup>13</sup> 2003年の設立以降、現在に至るまでの実績は年間平均360件となっている。

<sup>14</sup> 詳細については、『中小企業再生支援協議会の活動状況について』(中小企業庁)を参照。なお、153件に計画策定支援中、事前調査中、計画策定候補案件を加えても1,051件(上半期)となっており、こちらも3,000件には及ばない見通しである(『日刊工業新聞』(2012.12.12))。

<sup>15</sup> 信用保証協会は、各都道府県に1協会設けられているほか、横浜、川崎、名古屋、岐阜及び大阪の5つの市にもそれぞれ設けられており、全国に52の協会がある。

<sup>16</sup> 詳しくは、内閣府・金融庁・中小企業庁「中小企業支援ネットワークの構築について」(2012.12.14)を参照。なお、同ネットワークは、京都府において以前より組織されていた「京都再生ネットワーク」を参考に作られている。複数の金融機関から融資を受ける企業の場合、債権者間調整に膨大なコストを要するが、地域内の各支援機関が一致結束して事業再生に取り組むことで迅速な再生を進めることとしている。

<sup>17</sup> 前掲脚注12

## イ 中小企業経営力強化支援法

上述の政策パッケージのほか、中小企業の経営力強化を目的とした「中小企業経営力強化支援法」<sup>18</sup>が2012年6月に成立、同年8月に施行された。同法は、中小企業の直面する課題が多様化・複雑化していることを受けて、支援事業の担い手の多様化・活性化を行うことを柱の一つとしている。具体的には、一定の条件<sup>19</sup>を満たした商工会・商工会議所、金融機関、税理士法人等を「経営革新等支援機関」として認定を行い、中小企業に対し専門性の高い支援事業を実現することとしている。これに伴い、2012年10月から同支援機関の支援を受け経営改善に取り組む場合に保証料減免を行う「経営力強化保証制度」<sup>20</sup>を創設し、運用を始めている。

今後、中小企業の経営力強化及び事業再生が急務であることから、本法に基づく支援がどれだけ実効性のあるものになるか注視する必要がある。なお、平成24年度補正予算案において、経営革新等支援機関による経営改善計画の策定に対する支援への補助として405億円が措置されている。

## 3. 緊急保証制度について

### (1) 概要及び経緯

「原材料価格高騰対応等緊急保証制度」は、全国的に業況の悪化している業種に属する中小企業を対象にしたセーフティネット保証（5号）<sup>21</sup>を大幅に拡充し、2008年10月31日に創設された。原油・原材料価格の高騰やリーマン・ショックの影響を強く受け経営環境が悪化している中小企業を支援することを目的としており、指定業種を185業種から545業種へ拡大するとともに、売上高の減少等の要件<sup>22</sup>に該当する中小企業者が民間金融機関から融資を受ける際に、信用保証協会からの保証を一般保証とは別枠で100%保証を受けることを可能とするものである<sup>23</sup>。なお、保証枠は当初6兆円であったが、平成20年度第二次補正予算を受け20兆円に拡大された。

その後、国際的な金融不安等を契機とした厳しい経済状況に置かれている中小企業の資金繰りを支援するため、2009年4月の「経済危機対策（平成21年度第一次補正予算）」を

<sup>18</sup> 正式名称は、「中小企業の海外における商品の需要の開拓の促進等のための中小企業の新たな事業活動の促進に関する法律等の一部を改正する法律」（平成24年法律第44号）。同法に基づく経営革新等支援機関は、金融機関、弁護士、税理士など3,813機関が認定されている（2012年12月21日時点）。

<sup>19</sup> 一定の条件とは、①税務、金融及び企業の財務に関する専門的な知識を有していること、②専門的見地から財務内容等の経営状況の分析等の指導及び助言に一定程度の実務経験を有すること、③長期かつ継続的に支援業務を実施するための実施体制を有すること等である。

<sup>20</sup> 後述3.（4）を参照。

<sup>21</sup> セーフティネット保証には、連鎖倒産防止（1号）、取引先企業のリストラ等の事業活動の制限（2号）、突発的災害（事故等）（3号）、突発的災害（自然災害等）（4号）、全国的に業況の悪化している業種（5号）、取引先金融機関の破綻（6号）、金融機関の経営の相当程度の合理化に伴う金融取引の調整（7号）、金融機関の整理回収機構に対する貸付債権の譲渡（8号）の合計8種類が設けられている。

<sup>22</sup> 売上高の減少（1年前比較）、原材料価格高騰、利益率比較の3要件のうちいずれかの要件に該当する中小企業が対象となる。

<sup>23</sup> 信用保証制度では、原則として信用保証協会が80%、金融機関が20%の割合で責任を共有（負担）することとする責任共有制度が導入されているが、緊急保証制度については、信用保証協会が原則100%保証を行うこととなっている。

受け「原材料価格高騰対応等緊急保証制度」は「緊急保証制度」に名称変更され、保証枠を30兆円とする等の拡充が図られた。

2009年9月の民主党への政権交代後、2010年2月には、「明日の安心と成長のための緊急経済対策（平成21年度第二次補正予算）」を受け、2010年3月末で期限切れを迎える予定であった「緊急保証制度」が「景気対応緊急保証制度」に名称変更され、原則全1,118業種の中小企業が対象とされるとともに、保証枠は36兆円まで拡充された。

このように緊急保証制度は、累次の経済対策等を経て、実施期間の延長、制度名称の変更、認定要件の追加<sup>24</sup>のほか対象業種の拡大や保証枠の拡大等が図られた。その結果、当初、対象業種は545業種、保証枠は6兆円で開始されたところ、それぞれ1,118業種、36兆円まで拡充された。

## （2）緊急保証制度の実績

緊急保証制度は、2008年10月31日から2011年3月31日までの2年5か月にわたり実施されたが、その利用実績を見てみると、累計保証承諾件数は、約150万4千件、同金額は、約27兆2千億円に上った。年度別の保証承諾実績を見てみると、2008年度は43万6千件、9.2兆円、2009年度は58万8千件、9.9兆円、2010年度は47万1千件、8.1兆円とどの年度も同程度利用されている。ただ、2008年度は年度途中から開始されたため、約5か月しかなかったことを考えると、制度開始直後に積極的な利用が見られたといえる。また、業種別の承諾実績は、建設業の25.1%が最も高く、次いで製造業、卸・小売業と続き、これら3業種で全体の7割超を占めている。保証期間は、7年～10年となっている案件が全体の約6割を占めている<sup>25</sup>。保証金額では、3千万円超～5千万円が全体の21.7%と最も高いシェアを占めており、1千5百万円超～5千万円の案件が全体の約半数を占めている（図表6参照）。

図表6 緊急保証制度の実績

(1)業種別 (単位：%)		(2)保証期間別 (構成比：%)		(3)保証金額別 (単位：%)	
建設業	25.1	3か月以内	0.3	100万円以下	0.1
製造業	21.8	6か月以内	1.3	200万円以下	0.5
卸売業	18.3	1年以内	1.6	300万円以下	1.1
小売業	10.6	2年以内	0.5	500万円以下	3.5
サービス業	8.6	3年以内	1.3	1,000万円以下	11.4
運輸業	5.2	4年以内	0.3	1,500万円以下	7.7
飲食店・宿泊業	3.4	5年以内	11.7	2,000万円以下	11.4
不動産業	3.1	7年以内	22.7	3,000万円以下	16.1
医療・福祉	0.8	10年以内	59.2	5,000万円以下	21.7
教育・学習支援業	0.3			6,000万円以下	5.1
				7,000万円以下	3.5
				8,000万円以下	13.3
				1億円以下	1.8
				2億円以下	2.1

(注) 掲載していない項目もあるため、全て足し合わせても100%にならない。

(出所) 山岸正典ほか「緊急保証制度を振り返る～制度の実績、特徴等について」『信用保証』(2011.9)を基に作成

<sup>24</sup> 新型インフルエンザ、売上高の減少（2年前比較）等が追加された。

<sup>25</sup> 緊急保証制度要綱で、保証期間は10年以内と定められている。

緊急保証制度の保証承諾が終了した 2011 年 3 月末時点の保証債務残高件数は、約 113 万 9 千件、同金額は、約 17 兆 2 千億円となっている。年度別の推移を見てみると、2008 年度から 2009 年度にかけて件数及び金額がほぼ倍増していることに比べ（件数：39.7 万件→90 万件、金額 8.2 兆円→15.1 兆円）、2009 年度から 2010 年度は、約 2 割の増加にとどまっている（件数：90 万件→113.9 万件、金額 15.1 兆円→17.2 兆円）。保証承諾実績に比べて保証債務残高の伸びは低くなっているが、その要因の一つとして借換保証制度<sup>26</sup>の利用が多いことが指摘されている<sup>27</sup>。

### （３）緊急保証制度をめぐる問題

緊急保証制度は、厳しい状況に置かれている中小企業の資金繰りを改善するという点では効果があったと評価されている<sup>28</sup>。また、景気低迷が長引く中、金融円滑化法とともに、企業倒産の抑制に大きな効果を発揮したとの指摘もある<sup>29</sup>。一方で、以下のような問題点も指摘されている。

#### ア 金融機関のモラルハザード

金融機関によっては破綻懸念のある中小企業に対しても信用保証協会が 100%保証する制度を利用し、安易に融資していた可能性が指摘されている<sup>30</sup>。その背景として「借手企業がデフォルトしても、信用保証協会が負担してくれるなら、金融機関は借手企業について十分に情報を蓄積する必要はなくなる（中略）100%保証のもとでは、コストをかけて借手企業について知ることはムダになる」と 100%保証のもとでの金融機関のモラルハザードが挙げられている<sup>31</sup>。そこで、金融機関には、保証付きの融資をプロパー融資に比べて審査をおろそかにすることなく、審査に当たっては信用保証協会と十分に連携し、貸手として責任ある融資が求められるとともに、金融円滑化法の趣旨を踏まえて、借り手の状況を丁寧に把握した上で、より一層コンサルティング機能を強化する必要があるとの指摘がなされている<sup>32</sup>。

#### イ 代位弁済額の増加

緊急保証制度を利用した後の代位弁済額は、2010 年 6 月以降、毎月 200 億円を超える水準で推移しており（図表 7 参照）、2012 年 11 月末までの実績を見てみると、代位弁済の金額は、約 1 兆円を超えた。業種別の代位弁済実績（2011 年 3 月末まで）のシェアは、建設業が最も高く（34.4%）、次いで卸売業（18.7%）、製造業（17.0%）となって

<sup>26</sup> 借換保証制度とは、複数の保証付借入金の債務一本化等を促進することにより、中小企業の月々の返済額の軽減等を図る制度をいう。

<sup>27</sup> 山岸正典ほか「緊急保証制度を振り返る～制度の実績、特徴等について」『信用保証』（2011.9）87～88 頁

<sup>28</sup> 植杉威一郎「金融機関への規律付けを高める保証制度に 資金繰りを支えた緊急保証制度 メインバンク経由利用企業の業績はむしろ悪化」『金融財政事情』（2011.3.28）25～28 頁、水野哲昭「緊急保証は中小企業金融の円滑化に貢献 構造的赤字を抱える保険収支の改善が急務」『金融財政事情』（2010.12.13）30～35 頁

<sup>29</sup> なお、2012 年 1～11 月の「緊急保証制度」利用後の倒産は 81 件（前年同期比 32.5%減、前年同期 120 件）となっている（(株)東京商工リサーチ資料）。

<sup>30</sup> 『日本経済新聞』（2012.6.12）

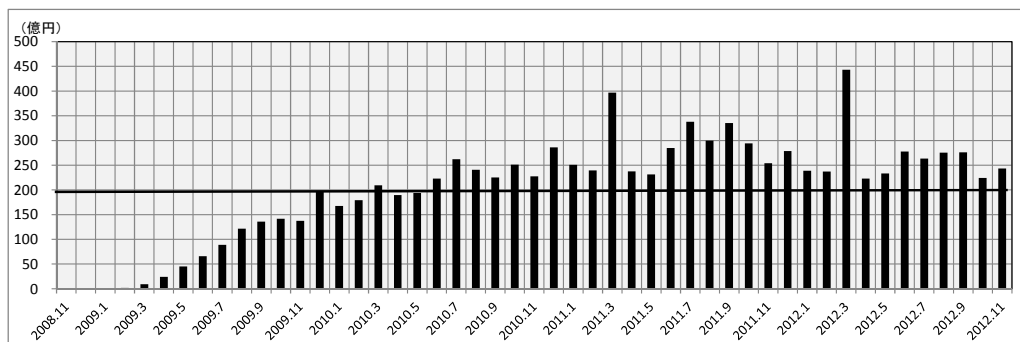
<sup>31</sup> 家森信善「企業と金融機関双方に求められる信用保証依存からの脱却 保証利用率が高い企業ほどメインバンクを信頼していない」『金融財政事情』（2011.3.28）22～24 頁

<sup>32</sup> 前掲脚注 28（水野）30～35 頁



おり、承諾代位弁済率を見てみると、建設業（2.27%）、次いで通信業（1.95%）、卸売業（1.70%）という順になっている。建設業はシェアも高く、代位弁済率も高いことから、信用保険収支に大きな影響を与えることが考えられる。その一方、通信業は、代位弁済率が高いものの構成比が低いことからその影響は比較的小さいことが想定される。また、卸・小売業は代位弁済率も構成比も比較的高い水準にあることから、今後の景気動向によっては代位弁済が増加するおそれがあり、その影響を注視する必要がある。さらに、中小企業の経営環境が改善されなければ、大規模な代位弁済が発生し、損失補填という形で国民負担につながることも懸念される。

図表7 緊急保証制度の代位弁済額の推移（月別）



（出所）「景気対応緊急保証の代位弁済額」（中小企業庁）を基に作成

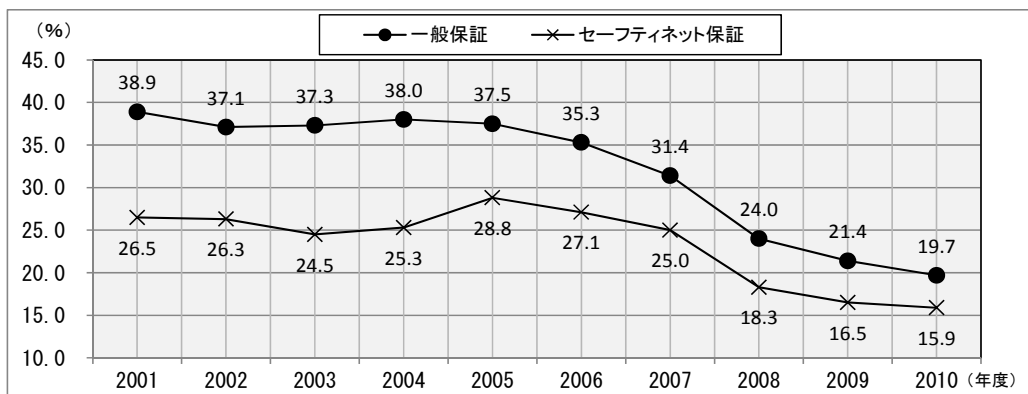
## ウ 信用保険収支の悪化

中小企業の資金調達において大きな役割を果たしている信用補完制度<sup>33</sup>であるが、保険収支の悪化という問題を抱えている。景気後退局面になると金融機関は中小企業に対する貸出しに慎重になる傾向があるため、信用保証協会の保証付融資が、中小企業に対する融資を下支えし、資金供給の円滑化に貢献している。その一方で、1998年に実施された金融安定化特別保証<sup>34</sup>、今般の緊急保証制度など特別な措置が実施され、保証債務残高が増加すると保険収支が大幅に悪化するという傾向がある。保険収支は、保証時の保険料や代位弁済先からの回収金と保険金支払の差額であるが、2002年度に金融安定化特別保証の影響により6,048億円の赤字になった後、2005年度には1,676億円の赤字にまで改善した。しかし、その後、再び赤字幅は拡大しており、2011年度には3,979億円に上っている。また、近年、代位弁済後の求償権に基づく回収率は低下傾向にあることから（図表8参照）、更なる保険収支の悪化が懸念される。

<sup>33</sup> 中小企業が金融機関から事業資金を借り入れる場合に、各都道府県等の信用保証協会がその債務の保証を行う仕組みを信用保証制度という。一方、信用保証協会が行うこれらの債務保証について日本政策金融公庫が保険の引受けを行う仕組みを信用保険制度という。この信用保証制度と信用保険制度が一体となって中小企業の信用補完制度として、資金調達の円滑化を図っている。現在、全国に約420万社ある中小企業のうち、約4割に当たる約160万社が利用しており、我が国の中小企業金融政策の重要な一翼を担っている。

<sup>34</sup> 金融安定化特別保証とは、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制度であり、1998年10月から2001年3月までの間に実施され、累計承諾実績は、約172万件、約29兆円に上った（『平成17年度決算検査報告』（会計検査院））。

図表8 代位弁済後の回収率の推移



(出所) 平成24年行政事業レビューシート (経済産業省)

こうした状況を踏まえ、「信用保証制度は徐々に役割を減じていくことも視野に入れた検討が必要」という意見もある<sup>35</sup>。一方で、信用保証制度がなければ金融機関から借入れをすることができなかった中小企業が存在すること、とりわけ特別措置である緊急保証制度等が中小企業の資金繰り改善や倒産防止に与えた一定の効果も認められている。ただし、代位弁済額の増加や保険収支の悪化等の現状等に鑑みると、従来の上までは維持することが困難になりつつある。このため、同制度のメリットを活かしつつ、維持していくための仕組みを早急かつ具体的に検討することが求められている。

#### (4) 緊急保証制度終了後の影響

セーフティネット保証(5号)は2012年11月から対象業種が見直され、業況が改善した約4割の業種が対象から外された<sup>36</sup>。

ただし、2012年度下半期には、一定の条件の下、ソフトランディング措置が設けられていることに加え<sup>37</sup>、2012年10月から新たに創設された経営力強化保証制度を利用することが可能となる。経営力強化保証制度は、中小企業が金融機関及び認定経営革新等支援機関の支援を受けながら経営改善に取り組む場合、信用保証料が引き下げられる制度であり<sup>38</sup>、セーフティネット保証(5号)を継続して利用することができなくなった企業に関しては、同制度を利用した借換えが進むことが予想される<sup>39</sup>。また、同制度では中小企業が自ら事業計画の策定、並びに計画の実行及び進捗の報告を行うことが求められているため、経営改善や再生支援に積極的に取り組んでいる企業にとっては効果的な制度となることが期待される。

<sup>35</sup> 『中小企業政策審議会企業力強化部会 中間取りまとめ』(2011.12)(中小企業庁)

<sup>36</sup> 指定業種を詳細に選別するため日本標準産業分類の中分類から細分類へ変更し、従来の1,118業種から686業種に属する先が対象となる。

<sup>37</sup> これまでの基準(最近月の売上高等が前年同月比5%以上減少等)に、一層緩和した基準(最近月の売上高等がリーマン・ショック前(4年前)比5%以上減少等)を加えることとした。

<sup>38</sup> 一般保証における保証料率からおおむね0.2%引き下げられる。

<sup>39</sup> 太田珠美「中小企業金融支援策の縮小とその影響」(2012.11.13)(大和総研)

<<http://www.dir.co.jp/souken/research/report/capital-mkt/12111301capital-mkt.pdf>>

なお、緊急保証制度の終了間際の2011年3月11日に東日本大震災が発生したことを受けて「東日本大震災復興緊急保証制度」が創設された。2012年3月23日に中小企業庁から公表された「平成24年度におけるセーフティネット保証（5号）の取扱い」において、属する業種の景況のいかんを問わず、大震災の影響を受けた中小企業については東日本大震災復興緊急保証制度を積極的に活用し、資金繰りに万全を期すこととされており、これまでの累計保証件数は約9万件、同金額は約2兆円に上っている<sup>40</sup>。大震災の影響により依然として売上げが減少している中小企業はセーフティネット保証の別枠として利用することが可能であるため<sup>41</sup>、同制度の利用状況も注視していく必要がある。

#### 4. おわりに

金融円滑化法及び緊急保証制度等の金融支援策は、リーマン・ショック以降の景気後退に伴う緊急避難的な措置として実行され、多くの中小企業に利用されてきた。しかし、金融円滑化法は、2013年3月に期限切れを迎え、緊急保証制度から引き続き実施されていたセーフティネット保証（5号）は、2012年11月から対象指定業種が絞られるなど、中小企業金融支援策が相次ぎ縮小される。

今後の影響について、金融円滑化法は、同法施行とともに実施されている貸付条件変更債権の要件緩和が本年4月以降も継続されるとともに、緊急保証制度は、同制度終了後も東日本大震災復興緊急保証制度や経営力強化保証制度などの受け皿が整備されているため、その影響は限定的との見方もある<sup>42</sup>。一方で、金融円滑化法の期限終了以降、金融機関が2012年11月の金融担当大臣談話<sup>43</sup>に忠実な姿勢を貫徹できるか否か不透明な部分もあり、実際の運用状況を注視していく必要がある。同時に、これまでの金融支援策によって倒産が先送りにされているとの指摘もあるため<sup>44</sup>、不良債権化のおそれがある債務を有する企業に対する本格的な事業再生と転廃業支援が求められる。

---

<sup>40</sup> 2011年5月23日から2012年1月4日までの実績である。

<sup>41</sup> 東日本大震災復興緊急保証制度では、一般保証とは別枠で、セーフティネット保証、災害関係保証と併せて、無担保で1億6千万円、最大5億6千万円まで利用可能となる。

<sup>42</sup> 例えば、前掲脚注39。

<sup>43</sup> 金融担当大臣談話（前掲脚注4）に加えて、中塚一宏金融担当大臣（当時）は「円滑化法の期限到来後も金融庁のスタンスは変わらない。円滑な資金供給を促していく。」と全国財務局長会議において述べている（『毎日新聞』（2012.11.2））。

<sup>44</sup> 金融円滑化法で年間7千件の倒産が先送りされたと仮定すると、3年間累計では2万～3万件的倒産が潜在的にあると推定される（友田信男「厳しさを増す中小企業経営」『金融財政事情』（2012.11.26））。