

信用補完制度の再設計

— 中小企業の経営の改善発達を促進するための 中小企業信用保険法等の一部を改正する法律案 —

柿沼 重志

東田 慎平

(経済産業委員会調査室)

1. 法案提出までの経緯
2. 信用補完制度の概要
3. 中小企業政策審議会基本問題小委員会金融WG報告書のポイント
4. 改正法案の主な内容
 - (1) 中小企業信用保険法の一部改正
 - (2) 信用保証協会法の一部改正
 - (3) 中小企業における経営の承継の円滑化に関する法律の一部改正
 - (4) 産業競争力強化法の一部改正
5. 主な論点
 - (1) 信用保証協会と金融機関の適切なリスク分担は実現するのか
 - (2) 財政負担が抑制され、制度としての持続力は高まるのか

1. 法案提出までの経緯

最近の信用補完制度¹の見直しについては、まず、2015年6月に閣議決定された『『日本再興戦略』改訂2015』において、「金融機関が経営改善や生産性向上等の支援に一層積極的に取り組むよう促すため、信用保証制度の在り方について検討する」ことが示された。その後、2015年11月以降、中小企業政策審議会基本問題小委員会金融ワーキンググループ（以下「金融WG」という。）で、制度の見直しに関する議論が行われ、2015年12月16日には、「中小企業・小規模事業者の発展に資する持続可能な信用補完制度の確立に向けて

¹ 信用補完制度とは、信用保証協会の行う「信用保証」と、これを再保険する株式会社日本政策金融公庫の行う「信用保険」とを統括したものであり、中小企業金融の円滑化策として行われている制度である（詳細は、本稿「2. 信用補完制度の概要」を参照）。

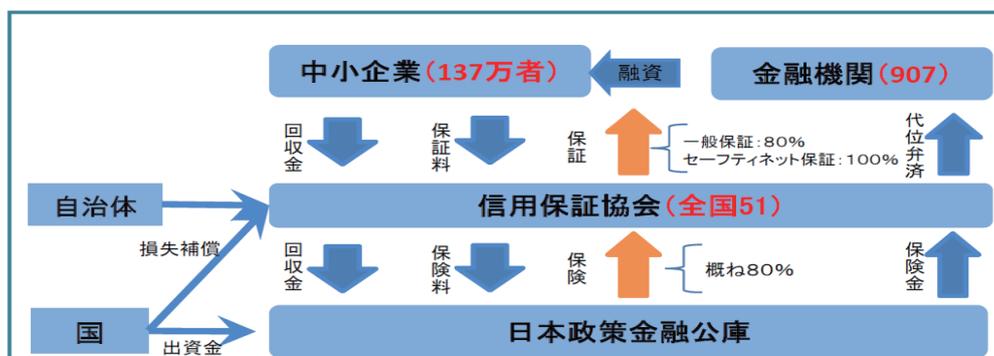
中間的な整理（論点整理と方向性）」が公表された。そこでは、保証割合を一律8割とすることを改め、企業の成長（ライフステージ）とともに徐々に保証利用を減らして金融機関の責任割合を高め、最終的には保証からの卒業を目指す形とする等の方向性が示された。その後も、金融WGで議論が続けられ、2016年6月に閣議決定された「日本再興戦略2016」では、「金融機関と事業者がともに経営改善や生産性向上などに今まで以上に取り組むよう、信用保証制度の見直しに係る詳細な制度設計を進め、本年内を目途に制度的対応等について結論を得る」ことが示された。その後、審議会における議論が更に進む中で、一律8割の保証割合を事業者のライフステージごとに調整する方法は採用しないとの方針が固まり、信用保証協会と金融機関の連携（リスク分担）を通じて、中小企業の経営改善・生産性向上を目指すという新たな信用補完制度の構築が改革の柱に据えられた。

そうした流れの中で、金融WGは、2016年12月20日に、「中小企業・小規模事業者の事業の発展を支える持続可能な信用補完制度の確立に向けて」と題した報告書を取りまとめた。同報告書を基にして、2017年2月28日、「中小企業の経営の改善発達²を促進するための中小企業信用保険法等の一部を改正する法律案」が閣議決定され、同日、第193回国会に提出された。

2. 信用補完制度の概要

信用補完制度は、信用保証協会法に基づき、中小企業が事業経営に必要とする資金の調達に際して、信用保証協会が保証人となり、当該中小企業の信用力を補完する信用保証と、中小企業信用保険法に基づき、信用保証協会が保証を行ったものについて、株式会社日本政策金融公庫（以下「日本公庫」という。）が保険の引受けを行うことでリスクカバーを行う信用保険から成り立っている。なお、中小企業が償還不能となった場合、信用保証協会は金融機関に対して、中小企業に代わって弁済する（「代位弁済」）。代位弁済を行った場合、信用保険契約に基づき、信用保証協会は、日本公庫に保険金を請求する（保険種類によって、てん補率は異なる（概ね80%））（図表1）。

図表1 信用補完制度の概要



(出所) 中小企業政策審議会基本問題小委員会金融WG資料

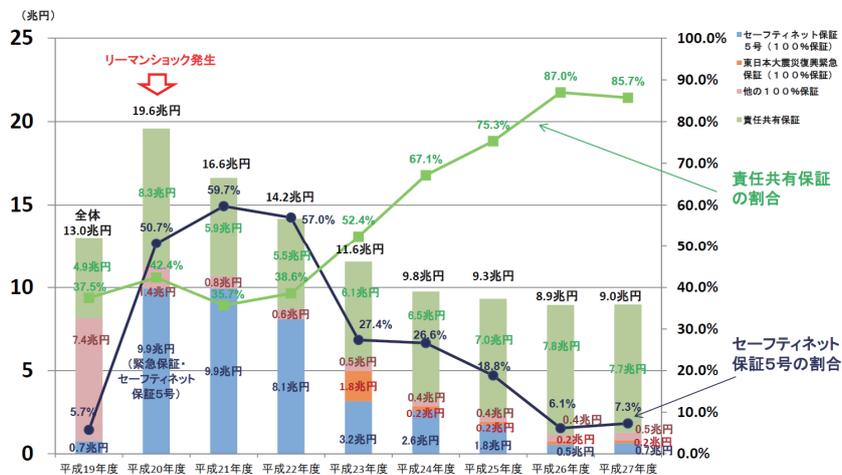
² 経営の改善発達とは、経営改善・生産性向上を指す。

信用保証協会とは、信用保証協会法を根拠とする認可法人であり、2017年3月現在、51の協会が設置されている（全都道府県と横浜市、川崎市、名古屋市及び岐阜市の4市）³。また、信用補完制度の利用状況であるが、約381万者⁴の中小企業・小規模事業者の約3分の1に当たる約137万者が利用している（2016年3月末時点）。

信用補完制度については、過去にも見直し機運が高まり、2005年6月の中小企業政策審議会基本政策部会「信用補完制度のあり方に関する検討小委員会」報告を受け、信用保証協会と金融機関とが適切な責任共有を図ることを目的とし、これまで原則として100%保証で取り扱っていたものを、特別小口保証、経営安定関連保証（セーフティネット保証）等の一部の対象除外保証を除き、信用リスクの2割相当を金融機関が負担する制度（いわゆる責任共有制度）が2007年10月に導入されることとなった。

責任共有制度導入直後に発生したリーマンショックによる深刻な不況が長引いたこともあり、同不況に対応するための100%保証（セーフティネット保証5号⁵）が多用され、責任共有保証の割合は、2010年度までは30～40%台と低迷が続いた。その後、2011年3月に東日本大震災が発生したことが同割合の拡大に抑制的に寄与したものの、2012年度には67.1%まで伸び、その後、2014年度以降は85%を超える水準となっている。なお、各年度の信用保証全体の承諾実績（フロー）はリーマンショック時に当たる2008年度の19.6兆円から2015年度は半減以下の9.0兆円まで減少している（図表2）。

図表2 信用保証の承諾実績（フロー）と責任共有保証の割合等



(出所) 中小企業政策審議会基本問題小委員会金融WG資料

なお、ストックで見た場合にも、責任共有保証の割合は増加を続けているが、2015年度でも59.7%であり、フローで見た場合の85%超という水準とはまだ乖離がある。

³ 2015年度末の信用保証協会の役職員数は6,211名（常勤役員数246名、職員数5,965名）（中小企業庁調べ）。

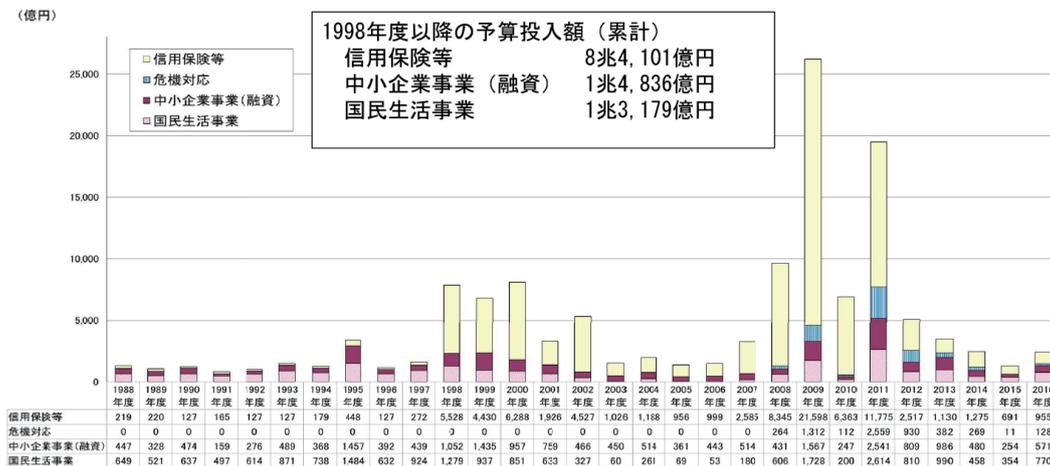
なお、全国組織として、51の信用保証協会を会員とする一般社団法人全国信用保証協会連合会がある。

⁴ 総務省「平成26年経済センサス活動調査」

⁵ 1973年、高度経済成長が終わりを迎え、産業構造の急激な変化の中で、不況に陥る特定の業種に属する事業を行う中小企業を支援するため創設された。なお、リーマンショック時には緊急避難的に、当該5号を全業種に対し指定して対処した。

次に、財政負担という観点から、中小企業の資金繰り支援を見てみる。1990年代末の金融危機以前は、融資制度を中心に予算措置が行われてきたが、1998年に中小企業金融安定化特別保証制度が時限的に導入されて以降、信用保険等の信用補完制度を中心に巨額の予算が措置されている（図表3）。

図表3 中小企業の資金繰り支援に関する予算措置の推移



- (注1) 「信用保険等」は、日本公庫が行う信用保険に関する出資金及び信用保証協会等に対する補助金の合計。
(注2) 「危機対応」は、日本公庫が行う業務に関する出資金及び補給金等の合計。
(注3) 「中小企業事業（融資）」、「国民生活事業」は、日本公庫が行う融資業務に関する出資金及び補給金の合計。
(注4) 補正後予算額（一般会計及び東日本大震災復興特別会計（予備費も含む））。2016年度は第二次補正予算まで。政策金融機関が日本公庫に統合される前については、それぞれの該当データを合計。
(出所) 財政制度等審議会資料

3. 中小企業政策審議会基本問題小委員会金融WG報告書のポイント

金融WGにおいて、事務局である中小企業庁は、信用補完制度の課題として、以下の3点を挙げている⁶。

- 事業のライフステージ（創業・成長・安定・再生・撤退等）や融資の規模にかかわらず一律で融資の8割の回収が確保されることで、事業者の個々の事情やニーズを汲んだ融資、事業者へのモニタリングや経営支援といった取り組みが十分に行われていないのではないか。結果的に制度を利用する事業者も、経営改善の努力を行うモチベーションを持ちにくいケースがあるのではないか。（モラルハザードの問題）
- 危機時における100%保証は最後の砦として機能する一方で、こうした100%保証が危機の去った後も継続することとなると、金融機関に本来期待されるべき中小企業等に対する経営改善や生産性向上等の支援に十分取り組めず、多くの事業者の経営改善をかえって遅らせることとなるのではないか。
- 本来であれば、一部の事業者や金融機関が適切に負担すべき多くのリスクが、国の政策資源（国民負担）で負担されているのではないか。（フリーライドの問題）

⁶ なお、OECDが2015年4月に公表した対日審査報告書では、「寛容な政府保証が再編を遅らせ、生き残らない会社、いわゆる『ゾンビ』企業を温存する」と批判し、「政府保証は限られた期間、若い会社に焦点を当てて行われるべきだ」と指摘している。

これらの課題解決に向け、2016年12月20日に公表された金融WG報告書は、①中小企業のライフステージとして、創業の後、事業を拡大し「成長発展」を目指す場合もあれば、生業の維持等を目的とした「持続的発展」を目指す場合もある。いずれの場合でも、「市場任せ」では中小企業はその創業期や再生期、危機時といったリスクが高い局面等で必要十分な資金を調達することができず、その円滑な資金繰り、事業の発展、ひいては地域経済の活性化は進まない。このため、信用補完制度を通じて必要十分な信用を供与することが重要となる。②他方、十分な規律を働かせることにより、中小企業においては自主的な経営向上の努力を重ね、金融機関においては過度に信用保証に依存せず事業を評価した融資を行い、その後適切な期中管理・経営支援を実施することで、中小企業の経営改善・生産性向上に一層繋がる仕組みとする—という2つの重要な理念に基づく新たな制度を提案している。

同報告書の最大の注目点は、2015年12月16日の「中間的な整理」では、保証割合を「一律80%」とすることを改め、企業の成長とともに徐々に保証割合を減らして金融機関の責任割合を高め、最終的には保証からの卒業を目指す形とするとしていた方向性を転換し、信用保証協会と金融機関の連携（リスク分担）を通じた中小企業の経営改善・生産性向上を目指すこととした点である⁷。

これらを踏まえつつ、中小企業政策審議会基本問題小委員会金融WGが2016年12月に公表した報告書のポイントを整理する。

（I） リスク分担の考え方

「一律80%」の保証割合をライフステージごとに調整する手法については、何をもって創業期と定義すべきかを始め、ステージ区分が困難であるほか、制度として画一的で、柔軟性に欠ける面も否めず、最終的にはこの手法は採用しないこととなった。

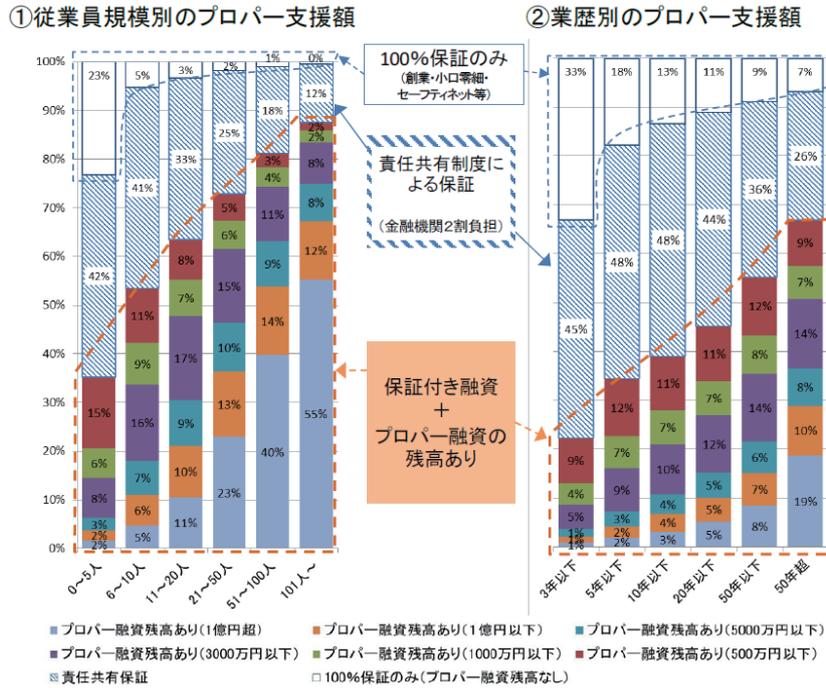
そして、責任共有制度における「一律80%」の保証割合を変更するよりも、むしろ過度な信用保証への依存を回避し、プロパー融資（信用保証なしの融資）を含めた債務者への融資全体で実質的にリスクを分担する方が中小企業支援の観点から有効であるとしている。

その理由として、同報告書では、以下の3点を挙げている。まず、第1点としては、「信用保証付き融資が実施されている中小企業に対して、既に一定程度のプロパー融資が実施されている場合も多いことから、信用保証付き融資における保証割合のみに着目するのではなく、当該中小企業の債務全体の中でプロパー融資と信用保証付き融資との組み合わせでリスクを分担することが有効である」としている。

なお、従業員規模別、業歴別のプロパー融資の状況は図表4のとおりである。

⁷ この点について、審議会委員でもある家森信善神戸大学教授は、「何よりも大切なのは、報告書が、『金融機関においては過度に信用保証に依存せず事業を評価した融資を行い、その後も適切に期中管理・経営支援を実施し、経営者とコミュニケーションを図りながら課題解決等を進め、事業の発展を促していくことが重要』であるとの考え方に立っている点である。つまり、これは、金融機関による中小企業に対する経営支援の能力に非常に大きな期待を持っていることを意味している」としている（家森信善「新しい信用保証制度を中小企業への効果的な支援手段に」『信金中金月報』16巻4号（2017.3）2頁）。

図表4 プロパー融資の状況



(注) 保証申込時にプロパー残高を有する案件の割合 (2015年4月~2016年2月にかけて調査)
 (出所) 中小企業政策審議会基本問題小委員会金融WG資料

次に、第2点として、「中小企業にとっての安定的な資金バランスを構成し事業の発展を促す観点からは、信用保証付き融資とプロパー融資の性質を活かし、例えば、設備投資時において、信用保証付き融資で長期リスクを伴う設備資金を供給し、運転資金についてはプロパー融資により当面必要な資金だけを供給するといった中小企業目線での資金供給を行うことが有効な場合も多い」としている。

また、第3点として、「一部金融機関の与信判断や期中管理・経営支援の実態を鑑みると、プロパー融資を確保することが金融機関の中小企業に対する支援姿勢により直結する」としている。

(II) 創業期における施策

中小企業が必要とする資金の特徴等について、「創業者は事業を起こすに当たり、店舗開設等のイニシャルコストと事業が軌道に乗るまでの運転資金がまとまった形で必要となる。他方、一般的に創業者は、手元資金・信用力ともに乏しく、必要となる資金を調達することは困難であり、仮に調達できたとしても事業が軌道に乗るまでのいわゆる『死の谷』で運転資金が枯渇する場合が多い。他方、金融機関にとっては、事業リスクを判定するための基礎情報(過去の財務データ等)が不在であることや経営者の資質を判断することが困難といったことから資金供給を行いにくいという課題がある」としている。

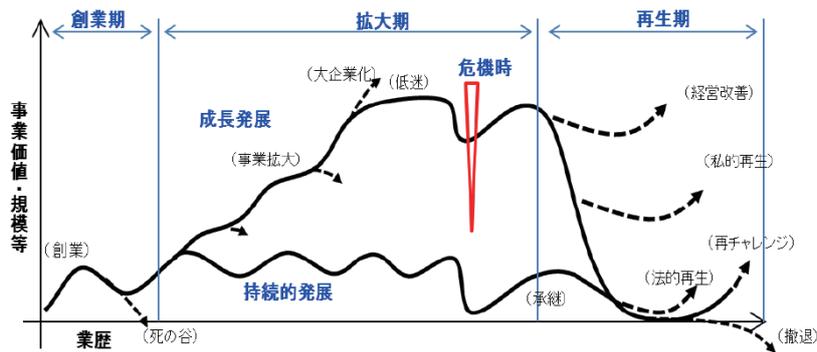
その上で、信用補完制度の役割と制度改正の方向性について、「事業リスクの判定が困難となる創業時の資金供給を可能とし、多くの創業チャレンジを可能とするよう、また、できるだけ多くの創業者が『死の谷』を越えられるよう支援を行うことが必要となる。

前記のとおり創業期は資金調達を行いにくい構造にあるものの、相当程度の資金需要があることから、創業者が手元資金なく 100%保証を受けられる限度額を現行の 1,000 万円から 2,000 万円に拡充することが有効である」としている。

(Ⅲ) 持続的発展を支える支援

中小企業のライフステージには、創業から始まり、徐々に事業を拡大し、中堅企業になっていくといった「成長発展」に至る場合もあれば、生業・生活を維持するといった「持続的発展」の形となる場合もある（図表 5）。

図表 5 中小企業のライフステージ



(出所) 中小企業政策審議会基本問題小委員会金融WG資料

後者（持続的発展）のタイプの中小企業が必要とする資金の特徴と資金供給上のリスクについて、「小規模事業者は資力に乏しいため、主要取引先の受注減、一度の仕入れミスや不良品発生等により経営状況は急変する。(中略)『市場任せ』では、こうした小規模でリスクが高い事業者への資金供給は十分に行われない恐れがある」とし、信用補完制度の役割と制度改正の方向性について、「小規模事業者は経営が急変する 경우가少なくないが、こうした場合にも新規資金の調達を容易とし経営の立て直しを可能とすべく、その資金需要の実態を踏まえ、小規模事業者向け 100%保証の限度額について現行の 1,250 万円から 2,000 万円に拡充することが有効である」としている。

(Ⅳ) 拡大期における支援

中小企業が成長発展を遂げていく過程では、「成長とともに一定程度のプロパー融資を確保することにより信用保証への依存度を下げて（最終的には信用保証からの卒業を目指すことが望ましい）、仮に成長発展の過程で業績が低迷するような場合にも、金融機関による支援が確保されるようにすることが有効である」としている。

(Ⅴ) 再生期における支援

業況悪化の局面では、「保証協会においては、金融機関と対話を行い、必要十分な信用補完を行いつつもこれによりかえって金融機関の支援姿勢が後退する結果とならないよう、一定程度のプロパー融資の維持を求めつつ対応を行う必要がある」としている。

(Ⅵ) セーフティネット保証 5号の見直しについて

既存のセーフティネット保証（別枠・100%保証）のうち、1号（連鎖倒産）、2号（事

業活動の制限)、3号(事故等)、4号(自然災害)、6号(破綻金融機関)については、中小企業にとって突発的な事象でありその帰責性にも乏しいこと等から、引き続き、別枠・100%保証の措置により支援を行うことが有効であるとしている⁸。

その一方で、セーフティネット保証5号(不況業種)については、従来から想定されている主要な原材料供給の著しい減少や需要の著しい減少等により不況に陥る特定の業種を支援するケース(従来型)と、リーマンショック時に緊急避難的に同5号を用いて措置してきた大規模な経済危機等への対応とを区別した見直しが必要であるとしている。

まず、大規模な経済危機等に対応するための新たなセーフティネット保証の創設について、「大規模な経済危機等が発生した際には、信用不安が急速に世界各国に広がり、多くの業種において同時に影響が生じるため逃げ場のない状況となり、金融機関においても経済全体が下降するためリスク分散が困難となる。大規模な自然災害時においても、金融仲介機能が一時的に大きく低下することが想定される。こうした状況の中で、政府においては、実体経済への影響を抑制する観点から迅速にセーフティネット保証を発動する必要がある。他方、事態が落ち着いて通常の資金繰りが期待できるようになった段階では、通常の金融取引に戻すべく、速やかに措置を終了することが求められる」とし、

「新たにセーフティネット保証(別枠・100%保証)を創設することが有効である。当該セーフティネット保証は、大規模な危機の下で適用期限を原則1年とするなど予め区切って業種に関わらず迅速に発動できるものとするとともに、危機の中にある中小企業に対しこれまで金融取引があつて当該企業への支援姿勢も見られる金融機関がこの制度を活用することで、保証と金融機関の支援が相まって中小企業の経営を支える仕組みとすることが有効である」としている。

一方で、従来型のセーフティネット保証5号(不況業種)の制度改正については、「事態の突発性は自然災害等の危機時と比べて高いものではなく、金融仲介機能も正常に機能している中で『100%保証』が活用され続けてしまうと金融機関の支援が実施されず、中小企業においても経営改善に向けた経営努力が後退し、本来進められるべき構造的な改善等が進まないことになりかねない」としている。

なお、セーフティネット保証1号から6号までの利用実績、保険収支は図表6のとおりであり、利用実績、保険収支の赤字ともに、5号が突出していることが分かる。

図表6 セーフティネット保証の利用実績、保険収支(2006年度~2015年度)

セーフティネットの種類	利用実績	保険収支
1号(連鎖倒産)	2,439件(502億円)	▲63億円
2号(事業活動の制限)	38件(9億円)	▲12億円
3号(事故等の突発的災害)	0件(0億円)	+2億円(※回収等による収入)
4号(自然災害等の突発的災害)	1,187件(228億円)	▲17億円
5号(不況業種)	2,089,619件(37兆6,764億円)	▲1兆2,929億円
6号(破綻金融機関)	48,580件(7,439億円)	▲818億円

(出所) 中小企業政策審議会基本問題小委員会金融WG資料より一部抜粋

⁸ セーフティネット保証には、7号(金融機関の経営の合理化)、8号(株式会社整理回収機構への債権譲渡)もあるが、これらは「80%保証」となっている。

また、現にリーマンショック時の対応等により、信用保証の下で今なお単に条件変更を繰り返す状況となっている中小企業等の数が依然として高い水準にある⁹といった副作用を踏まえ、「こうした副作用を抑制し、金融機関の経営支援の下で中小企業の構造的な経営改善等を進めていく環境を整備すべく、セーフティネット保証5号における『100%保証』については一律『80%』に改正することが有効である」としている。

(Ⅶ) 信用保証協会の業務の在り方

信用保証協会の業務の在り方については、①保証協会と金融機関との適切なリスク分担を通じた中小企業の経営改善・生産性向上、②経営支援・事業再生の促進、③地方創生等への貢献の3つの取組をより一層「見える化」することなどによりガバナンスの強化を図ることが有効であるとしている。

4. 改正法案の主な内容

中小企業・小規模事業者の事業の発展を支える持続可能な信用補完制度を確立することを目的とした、「中小企業の経営の改善発達を促進するための中小企業信用保険法等の一部を改正する法律案」は、①中小企業信用保険法の一部改正、②信用保証協会法の一部改正、③中小企業における経営の承継の円滑化に関する法律の一部改正及び④産業競争力強化法の一部改正から構成され、その主な内容は以下のとおりである¹⁰。

図表7 改正法案の主な内容

■中小企業信用保険法の一部改正	
①	<u>大規模な経済危機、災害等により信用の収縮が生じた際のセーフティネット保証の機能強化</u> 大規模な経済危機、災害等の事態に際して、予め適用期限を区切って（1年以内の期間。1年を限り延長が可能）迅速に発動できる新たなセーフティネットとして危機関連保証を創設
②	<u>小規模事業者への支援強化</u> 小規模事業者の持続的発展を支えるため、特別小口保険の付保限度額を拡充（1,250万円→2,000万円）※保証割合は100%を維持
■信用保証協会法の一部改正	
①	<u>信用保証協会と金融機関の連携等</u> 信用保証協会の業務に中小企業に対する経営支援を追加するとともに、業務の運営に当たっては信用保証協会と金融機関が連携する旨を規定 ※上記を踏まえ、以下の措置を実施 ◎金融機関による信用保証の付かない融資（「プロパー融資」）を確保することが、その中小企業に対する金融機関の積極的な支援姿勢に直結することから、信用保証協会が、金融機関の「プロパー融資」の状況や経営支援の方針等を確認しながら保証を実施することにより、「保証付き融資」と「プロパー融資」を適切に組み合わせるリスク分担を行う。 ◎既存のセーフティネット保証のうち不況業種に対するもの（5号）については、金融機関がより前面に立って経営改善や事業転換等が促されるよう、その保証割合（現行100%）については80%とする ^(注) 。

⁹ 条件変更を継続する企業は、リーマンショック時に全業種でのセーフティネット保証5号（100%保証）と金融円滑化法による対応を行ったことにより増加し、依然として高い水準（リーマンショック前の2007年度約10.2万者→2015年度17.0万者（信用補完制度を利用する企業の約12.4%））となっている。

¹⁰ 施行期日については、改正法案の附則で、「この法律は、公布の日から起算して1年を超えない範囲内において政令で定める日から施行する」と規定している。

② 信用保証協会における出資ファンドの対象拡大 信用保証協会が地方創生に一層の貢献を果たすべく、事業再生ファンドのみならず、創業や中小企業の経営改善を支援することを目的とするファンドへの出資を新たに可能とする。
■中小企業における経営の承継の円滑化に関する法律の一部改正 事業承継を一層促進するため、法の認定を受けた中小企業の代表者個人が承継時に必要とする資金（株式取得資金等）を信用保険の対象とする。
■産業競争力強化法の一部改正 創業チャレンジを促すべく、創業関連保証の付保限度額を拡充（1,000万円→2,000万円）※保証割合は100%を維持

(注) 法改正事項ではなく、「責任共有制度要綱」の改正で措置される。

(出所) 中小企業庁資料等より作成

(1) 中小企業信用保険法の一部改正

ア 危機関連保証の創設（第2条第6項、第15条～第18条関係）

「特例中小企業者¹¹」を「中小企業者であって、内外の金融秩序の混乱その他の事象が突発的に生じたため我が国の中小企業に係る著しい信用の収縮が全国的に生じていると経済産業大臣が認める場合において、その信用の収縮の影響により銀行その他の金融機関からの借入れの減少その他経済産業大臣が定める事由が生じているためその経営の安定に支障を生じていることについて、その住所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とする」と定義し、「特例中小企業者」の経営の安定に資するため、大規模な経済危機、災害等の事態に際して、予め1年以内の期間（経済産業大臣が1年を限り当該期間を延長することが可能）を区切って迅速に発動できる新たなセーフティネットとして危機関連保証を創設することとしている¹²。

イ 特別小口保険¹³の付保限度額の引上げ（第3条の3関係）

小規模事業者の持続的発展を支えるため、特別小口保険の付保限度額を1,250万円から2,000万円に引き上げる（保証割合は100%を維持）。

(2) 信用保証協会法の一部改正

ア 信用保証協会と金融機関との連携等（第20条第2項第1号、第20条の2関係）

信用保証協会の業務として、現行法にある債務の保証に加え、債務の保証に係る中小企業者に対する経営の改善発達に係る助言その他の支援を行うことができるとしている。

また、信用保証協会が業務を行うに当たっては、中小企業者による経営の改善発達を促進するため、銀行その他の金融機関（信用金庫等）と連携を図ることとしている。

イ 信用保証協会における出資ファンドの対象拡大（第20条第2項第4号関係）

地方創生に一層の貢献を果たすべく、信用保証協会が行う投資事業有限責任組合¹⁴に

¹¹ 現行法第2条第5項には、セーフティネット保証を受けることができる者を「特定中小企業者」と定義しているが、今般の改正で、それとは別に「特例中小企業者」を定義することとしている。

¹² 従来の保証限度額とは別枠で最大2.8億円の保証を実施。

¹³ 1965年に創設された保険で、常時使用する従業員20人（商業・サービス業の場合は5人）以下の会社等を対象とする。2001年に付保限度額1,250万円への引上げが行われているが、それ以来の引上げとなる。

¹⁴ 事業者への円滑な資金供給を促進するため制定された投資事業有限責任組合法に基づき設立される組合。

対する出資の対象として、事業再生ファンド¹⁵のみならず、「創業又は中小企業者の経営の改善発達を支援することを目的とする投資事業」を追加する。

(3) 中小企業における経営の承継の円滑化に関する法律の一部改正（第13条第2項関係）

事業承継を一層促進するため、法の認定を受けた中小企業者（「認定中小企業者」）の代表者個人が承継時に必要とする資金（株式取得資金等）を信用保険の対象とする。

(4) 産業競争力強化法の一部改正（第115条関係）

創業チャレンジを促すべく、創業関連保証の付保限度額を1,000万円から2,000万円に引き上げる（保証割合は100%を維持）。

5. 主な論点

今般の見直しでは、「中間的な整理」の段階で示されていた「一律80%」の保証割合をライフステージに応じて調整、より具体的には、責任共有割合を現行の80%から引き下げる案も検討されたが、より柔軟な仕組みの方が望ましいとの判断から、「プロパー融資を含めた債務者への融資全体で実質的にリスクを分担する」という方式が最終的には採用された。

この方式の下では、中小企業の経営状況を最も熟知しているべき金融機関と信用保証協会とが各企業に応じて適切なリスク負担の割合を決定しなければならず、両者の力量が問われることになる。このスキームが有効に機能するためには、金融機関と信用保証協会の間で保証企業（特に、窮境状況にある企業）の情報が共有され、両者の信頼関係を一層深めることが求められている。併せて、業績悪化の見込まれる中小企業に対して、信用保証付き融資を拡大し、プロパー融資を減らして、自らの与信リスクを軽減する誘因が働くことが懸念されるため、金融庁が金融機関を適切に監督していくことも不可欠である。逆に言えば、これらがうまく機能しない場合には、今般の改革は失敗に終わるリスクも大いに内包していると考えられ、プロパー融資の動向を注視しつつ、新たな制度が金融機関のためではなく、真に中小企業のために利活用されることが求められている。

以下では、信用保証協会と金融機関の適切なリスク分担は実現するのか、財政負担が抑制され、制度としての持続力は高まるのか、の2点について主な論点を整理する。

(1) 信用保証協会と金融機関の適切なリスク分担は実現するのか

ア プロパー融資確保の重要性

金融庁のレポート¹⁶によれば、「信用保証協会の利用状況については、債務者区分が下位になるほど、金融機関の勧めにより利用している企業が高まる傾向にある。さらに、小規模企業においては、信用保証協会利用経験のある企業のうち約7割の企業が『信用

¹⁵ 2008年の信用保証協会法改正によって、信用保証協会は事業再生ファンドに出資が可能になった。なお、51の協会のうち、28の協会が再生ファンドへの出資を実施している（中小企業庁調べ、2015年度末時点）。

¹⁶ 金融庁『平成27事務年度金融レポート』（2016.9）30頁

保証協会と直接接触したことはない』と回答しており、信用保証協会の利用は、書類やデータの受渡しも含め、金融機関に委ねていることが窺われる。金融機関が取引先企業の資金繰り計画に合わせた資金提供から、信用保証付きの制度融資等を利用した分割弁済条件付きの長期運転資金提供へと、融資方針を転換してきた状況が見てとれる。このような状況においては、顧客企業との接触頻度が減少し、顧客の課題解決への対応が遅れることも懸念される」としている。

また、図表4で見たとおり、業歴が長くなればプロパー融資が増えていることが確認できたものの、業歴10年～20年程度の企業でも、プロパー融資が皆無で100%保証のみという企業が10%超となっている実態も明らかとなっている。

こうした状況を踏まえ、金融庁は、「十分な担保・保証のある先や高い信用力のある先以外に対する金融機関の取組みが十分でないために、企業価値の向上が実現できず、金融機関自身もビジネスチャンスを逃している状況」を「日本型金融排除」と問題視し、実態把握を行う方針を示している¹⁷。

つまり、中小企業の事業の発展を支えるはずの信用補完制度が、金融機関のリスク回避に使われ、金融機関が行うべき顧客の課題解決への対応が先送りないし棚上げにされてきた側面は否めない。こうした課題を解決するためには、プロパー融資を適切に確保することを通し、金融機関に中小企業の経営支援を促すことが重要である¹⁸。

そのためにも、金融庁と中小企業庁は十分に連携し、信用保証協会と金融機関における信用保証付き融資とプロパー融資による適切なリスク分担の状況や経営改善支援等の実施状況等について、モニタリングを行っていくことが求められる¹⁹。

イ 信用保証協会のガバナンスの強化、支援能力の向上

改正法案では、信用保証協会の業務として、中小企業に対する経営の改善発達に関する支援を行うことができることとされており、今後、信用保証協会はそれらを担う組織体制の整備、人材育成を実現させていく必要がある。

また、信用保証協会のガバナンスの強化を図ること²⁰や一般社団法人全国信用保証協

¹⁷ 金融庁『平成28事務年度金融行政方針』（2016.10）20頁

¹⁸ この点について、2016年12月20日に開催された金融WG（第11回）議事要旨を見ると、家森委員（座長代理）からの「今回の見直しは、金融機関に信用保証を利用するなということではないと考えている。金融監督行政としても、保証を付けているので顧客の状況を見ないということがないようにという趣旨であって、事業性評価の下、企業を支える際に必要な保証は積極的に使っていくという考えであるという理解でよいか」という質問に対し、伊野金融庁監督局総務課長は、「そのとおり。今回の見直しも、金融機関がある程度リスクを取り、一方で信用保証によりリスクを分散しながら、更に中小企業を応援していける制度にしていこうという趣旨。金融機関にとっても、うまく信用保証を活用しながら企業を支援していくことが求められているものと考えている」と回答している。

¹⁹ 金融機関が、自身の経営理念や事業戦略等にも掲げている金融仲介の質を一層高めていくためには、自身の取組みの進捗状況や課題等について客観的に自己評価することが重要であるという趣旨で策定された「金融仲介機能のベンチマーク」（2016.9.15公表）の活用も有効だと思われる。また、プロパー融資の中でも不動産担保を付けているなど、金融機関が事業者を支援するインセンティブが働かないものはあまり意味がなく、こうした点について、今後、金融庁や信用保証協会の力量が問われてくる。

²⁰ 2013年4月25日の参議院予算委員会では、大阪府信用保証協会の理事長は大阪府から18代（65年間）連続で、大阪市信用保証協会の会長は大阪市から15代（70年間）連続で、それぞれ自治体OBが就任していること等が明らかにされ、茂木経済産業大臣（当時）は「国民目線で見てもおかしいことはおかしいという方向で検討していく」旨の答弁を行っている（第183回国会参議院予算委員会会議録第12号8頁（平25.4.25））。

会連合会の役割を明確化し、各保証協会の支援能力の底上げに資することが求められる。

さらには、信用保証協会の業務と改正法案では明記された経営支援の成果をどう開示させ、どう評価するのか、という点について、中小企業庁が責任を持った対応を講じる必要がある。単に、保証の付与、求償債務の回収という現行の業務だけであれば、保証承諾と代位弁済額で計測することも可能であろうが、創業や経営再生の支援が中心の業務になってくれば、中小企業の事業の維持、発展こそが究極の目的であり、新しい評価尺度が必要になってこよう。

(2) 財政負担が抑制され、制度としての持続力は高まるのか

ア セーフティネット保証5号の見直し

改正法案では、大規模な経済危機、災害等により信用収縮が生じた際のセーフティネット保証（危機関連保証）が新設され、保証期間は原則1年（経済産業大臣が1年を限り当該期間を延長することが可能）と期間を区切ることとしている。これと併せて、従来型のセーフティネット保証5号（不況業種）については、80%保証に変更するという制度要綱の見直しを行うとしている²¹。なお、危機関連保証は100%保証としている。

図表6を見れば、セーフティネット保証の保険収支の赤字のうち、大部分はセーフティネット保証5号に関するものである。マクロ経済環境の悪化によって、保険収支が一時的に大幅な赤字に陥る可能性は否定できないものの、前述の2点の見直しが実効性を持って機能すれば、新たな制度は保険収支の改善に大いに資することが期待できる。その結果、財政負担が抑制され、制度としての持続力も高まるであろう²²。

一方で、見直しによって、従来型のセーフティネット保証5号（不況業種）に責任共有制度が導入された場合、金融機関による貸し渋りも懸念され、こうした事態に陥らないように、金融庁は金融機関の貸出し行動を監督する必要がある。

イ 特別小口保険や創業関連保証の付保限度額引上げ

改正法案では、特別小口保険については、付保限度額を現行の1,250万円から2,000万円に、創業関連保証については、付保限度額を現行の1,000万円から2,000万円に、それぞれ引き上げることとされている（両者ともに保証割合は100%を維持）。つまり、特に再生期や創業期の企業については制度の拡充を行い、信用補完制度による支援をそうした部分に重点化するという方向性を鮮明に打ち出している。100%保証の拡充は、保険収支を悪化させる要因にもなり得るが、国の政策として、再生期と創業期の企業を信

その後、2014年5月に大阪府信用保証協会と大阪市信用保証協会は合併し、大阪信用保証協会に名称変更した。また、2014年10月には「信用保証協会向けの総合的な監督指針」が改正され、理事会の役割の明確化、監督監査の実効性担保等の他、適材適所の人選がなされるよう地方自治体出身者の役員就任に際しては公募や複数の候補者から選定する等の透明性の高い手続を経る等の措置が講じられている。

²¹ こうした重要な改正事項が法改正ではなく、「責任共有制度要綱」の改正で措置されるという仕組みは非常に分かりにくく、今後はより透明性を高めるような見直しも検討されるべきであると考えられる。

²² 財政制度等審議会が2016年11月17日に公表した「平成29年度予算編成等に関する建議」では、「信用補完制度は、本来、金融機関がとるべきリスクを信用保証協会、日本政策金融公庫と分担することで、中小企業の資金繰りの安定・円滑を確保するものであり、あくまで保険制度であることを踏まえれば、更に強靱で安定的な制度の構築を目指す必要がある」としている。

用補完制度の活用で支援するというのであれば、そうした観点のみで、否定されるべきものではないと考えられる。

特別小口保険について言えば、付保限度額拡充の目的は、経営が急変した場合にも、新規資金の調達を容易にして、経営の立て直しを可能にすることであり、返済が難しくなった企業に対して金融機関が漫然と追い貸しをするために新しい枠が使われるといった事態は回避されなければならない。

同様に、創業関連保証の付保限度額の引上げについても、付保限度額の拡大を濫用する金融機関が出ないよう、金融庁が金融機関の貸出行動を定期的に監視し、思い切った投資を行おうとする中小企業に有効活用されることが望まれる²³。

ウ 保証料率・保険料率の見直し

フローの保証承諾額は、リーマンショック直前の2007年度の保証承諾は約13兆円であったが、2015年度の保証承諾は約9兆円まで減少しており、中小企業の保証離れが進んでいるとも見て取れる（図表2）。

こうした点も踏まえ、2016年12月の報告書では、「保証協会と金融機関のリスク分担を始めとする今般の各種制度改正の効果を十分に検証した上で、中小企業の経営改善に一層繋げる等の観点から保証料率・保険料率の在り方についても検討を進めていくことが有効である」とし、料率の引下げを示唆している。その一方で、例えば、米国では、制度の運営コストは基本的に債務者が負担するという制度設計になっており、相対的に高い料率が設定されている²⁴。今般の見直しによって、信用補完制度の重心は、創業支援や再生支援に置くこととし、危機関連保証を新設の上、同保証も期限を切り、真に信用補完制度が必要なところに同制度が使われるようにするという点を勘案すれば、政策的な意義や効果を勘案した上で、一部の保証メニューについての料率の引下げは検討に値するものと考えられる。その前提として、信用補完制度にはどの程度の国・地方の財政負担が行われており、そうした負担の下で、中小企業の経営改善にどういった成果を上げているのかについては、一層の情報の透明化が求められ、それらの情報に基づき、料率はどうあるべきかに関する議論が深化することが期待される。

【参考文献】

木下信行「窮境企業に対する銀行の経営関与」 宍戸善一・後藤元編著『コーポレート・ガバナンス改革の提言』（商事法務、2016年）

家森信善「新しい信用保証制度を中小企業への効果的な支援手段に」『信金中金月報』16巻4号（2017.3）

（かきぬま しげし、ひがしだ しんぺい）

²³ 創業関連保証に関して、付保額の分布を見ると、750万円超～1,000万円以下が32%（中小企業庁調べ、2015年度時点）となっており、そうした層が更なる投資に活用する可能性は存在するものと考えられる。

²⁴ 木下信行「窮境企業に対する銀行の経営関与」 宍戸善一・後藤元編著『コーポレート・ガバナンス改革の提言』（商事法務、2016年）355頁