

## はじめに

アベノミクスの第1の矢、第2の矢の破綻状況が明らかになり、3本目の成長戦略に活路を見いだそうとするなかで、いよいよ本格的に新陳代謝促進による活性化策を進めようとしている。



今回の信用保証制度改革が、中小企業の生産性向上と一体のものとして進められている点が重要！  
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

「アベノミクスの第2ステージの成否を握る重要な課題」（橋本、12.21基本問題委員会）

「サプライサイドの成長戦略が必要であり、このために、中小企業の生産性の向上が不可欠」  
(論点メモ、12.21)

## 1. アベノミクスにおける中小企業政策の特質

## (1) アベ成長戦略「日本再興戦略2015」(6月30日閣議決定)

民間金融機関の経営改善支援や生産性向上に積極的に取組むようにする→信用保証制度の活用



「経済財政運営と改革の基本方針2015」(6月30日閣議決定)

金融機関による適切なリスク負担を図る→信用保証制度の責任共有の拡大



財政制度分科会(11.10) エネルギー・中小企業が議題

低い生産性、既存事業の行き詰まりへの対応の遅れ、後継者不足



既存の「人材・技術・ノウハウ」を活かした経営改善と新陳代謝の促進



「こうした下で、信用補完制度全体に対する負荷を軽減させ、中長期的に持続可能な制度運営を確保するため、民業補完機能の発揮・財政負担の軽減に向けて、不断に制度の見直しを行っていく」

「その際には、中小企業者の経営改善・事業再生を促進していくため、金融機関が目利き・経営支援機能を発揮するインセンティブを高めることが極めて重要である。」

「適切な規律付けがなされるよう、各主体間のリスクの分担のあり方について、幅広く検討」



## 基本的論理としての新陳代謝論

生産性停滞、大企業と中小企業が生産性格差の原因を中小企業の淘汰不足に求める。その淘汰不足の原因として信用保証制度によるモラルハザード発生(金融機関が適切なリスクを負わないことで損失の先送りを行っている等)に求める。

\*「OECD対日審査報告書2015」は、経営改善と企業淘汰を促進するため中小企業向け援助を削減するよう勧告(執筆陣に内閣府の出向役人(符川公平)が参加)

「政府支援を縮小し、限定された期間内での若い会社への信用保証に集中すべき」

「金融監督機関は、金融機関の中小企業向けの審査基準を厳格化し、結果に基づいたゾンビ企業のリストラの準備をさせるべきである。銀行が中小企業向け融資の基準を緩和するように促すことは控えるべきである。」



根拠：OECD等との比較論。それぞれの国の違いを無視したこじつけ！

①創業5年未満企業がOECDでは雇用創出の半分を担っている！一方で創業6年以上の中小企業比率は、日本がOECD諸国の中で高い。米国並みの廃業率10%達成が必要！

②日本の中小企業の低生産性、低利潤率、過剰債務が問題。例えば利潤率は大企業に比べて低い(1.5%vs6.2%)！

③創業率が低いのは、信用保証制度等による中小企業保護のせいで、この結果、市場ベースの金融の発展が妨げられ、リストラを阻害することでゾンビ企業の継続を許しているから。信用保証が中小企業を生産性を向上させたという証拠はない一方で、大企業への成長への意欲を阻害

している。リーマンショック以降、OECD諸国の倒産率が66%増大したのに、日本では減っている！

(2) 中小企業の生産性上昇の論理：市場原理主義の構造改革路線（サプライサイドの生産性向上が至上命題というドグマ）

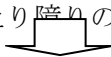
- ◆第1回基本問題小委員会（11月26日）「中小企業・小規模事業者の生産性向上について」
  - ・大企業と中小企業間の生産性格差が拡大傾向（資料参照）
  - ・中小企業が直面する問題についての羅列



GDP600兆円目指して、付加価値創出、生産性向上に向けて変革を促す

- ・ベストプラクティスの普及と業種ごとのきめ細やかな支援策
- ・人材確保・育成、マーケティング力向上、設備投資・IT投資の支援
- ・域外需要取り込みに向けたコネクターハブ企業との連携推進

\*当たり障りのない指摘ではあるが.....



- ◆第3回基本問題小委員会（1月15日）「中間整理（案）」
  - 「中小企業政策の基本的な方向性」の提示
    - ・中小企業と大手企業の生産性格差が依然として2倍程度あることが、成長の妨げ（労働の供給制約、国際競争の激化・・・）という基本認識
    - ・地域経済の中であるサービス業における生産性改善の遅れ

生産性向上の論理の矛盾：生産性＝「従業員1人あたりの付加価値額」  
 労働者1人当たりの付加価値額（営業利益＋人件費＋減価償却費）を増大させる必要



矛盾の無視？ 藻谷氏の指摘：収益性重視の経営は、人件費削減で営業利益を増大させる  
 労働者削減による生産性引上げは付加価値を減少させる  
 ブランド力による価格アップでない価格競争がデフレを発生

\*「付加価値＝売上額－原材料費」でもあるので、価格下落は付加価値を減少させる。労働コスト削減による生産性向上策は、需要減少（デフレ圧力）となって付加価値を減少させる。  
 →なぜこの格差が生まれているかの具体的分析もなし：下請け構造の無視

- ◆日本経済再生本部「サービス産業チャレンジプログラム」（2015年4月）
- ◆サービス業の生産性向上協議会（2015年6月）
  - 「労働力不足の克服がアベノミクスの最大の課題」「この課題を乗り越えるためには、生産性の向上しかありません。」



\*労働者数の削減による生産性向上政策となっている！「稼ぐ力の向上」  
 「目標の達成度を測る指標等」：①労働生産性、②経常利益率の向上、③資本装備率の向上



IT投資による③の達成は、②が前提であり、それは労働者削減による①達成策となる！  
 税制面や補助金等を通じた投資支援策そのものが、②を前提としているのでは？  
 一応「取引条件の改善」として下請取引ガイドラインの徹底や中小企業の価格交渉力支援を謳っているが、その実効性が問題。結局、労働コストを減らすことで1人あたりの利益額（付加価値）を増大させる論理構造となっている。



☆第1回基本問題小委員会：生産性と稼ぐ力はワンセットで使われている  
 「中小企業の生産性の向上や稼ぐ力の強化は、まさに政権にとって極めて重要な課題」（副大臣）



中小企業の生産性向上に向けた金融の役割発揮へのインセンティブ強化  
 地域密着型金融機関が中小企業の実業性向上の取組みを勧めていく。その手段として信用保証制度の改革（金融機関のリスク負担の拡大）が必要。

## 2. 中小企業の実業性向上推進における信用保証制度（責任共有制度）改革の論理

### (1) 今回の信用保証制度改革の方向性

中小企業庁・第23回中小企業政策審議会（11.16）の諮問

大臣諮問「自ら事業環境の変化に対応し、生産性を向上させ『稼ぐ力』を強化できるよう・・・」



「基本問題小委員会・金融ワーキンググループ」の設置

→生産性向上

→「金融機関が今まで以上に事業者の経営改善等に前向きに取り組むよう、信用補完制度を見直すべきではないか」



#### ◆中小企業政策審議会基本問題小委員会第1回金融ワーキンググループ（11.19）

「対応の方向性(案)」

(1)議論の前提

- ①信用保証を中核とする信用補完制度の下支えが必要
- ②危機時には信用補完制度は最後の砦として機能
- ③事業者が自ら最適な形で経営改善を行うのが困難
- ④金融機関の経営改善支援の機能が十分発揮できていないケースがある

(2)課題（副作用）

- ①ライフステージ等に関わらない一律の保証率（80%）が経営支援のインセンティブ阻害
- ②危機時の100%保証が、危機後も継続されることで経営改善を阻害
- ③事業者や金融機関が負担すべきリスクが国に転嫁（フリーライド問題）

(3)対応の方向性

- ①ライフステージや融資規模に合わせた保証率や保証料
- ②セーフティネットを新陳代謝や経営改善を阻害しない仕組みへ

### (2) 過去の信用補完制度改革と現状

#### ◆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とりまとめ」（2005年6月）

改革の目的

- ①金融環境の変化のなかで中小企業を中心とする産業金融機能強化のための包括的な検討が必要
- ②保険制度の急速かつ構造的な赤字の発生など制度の持続性に懸念が生じる事態



- ・責任共有制度の導入（経営支援に対するインセンティブ）
- ・保証審査の金融機関への一元化（手続きの簡素化とスタッフの効率的運用）
- ・リスクによる保証料率の一元化

今回の信用補完制度の改革は、上記改革の延長線上とされ、その効果の検証を踏まえてという体裁を取っているが、その検証が正確に行われているかが問題。

### (3) 金融WG等での議論の状況

#### ◆「信用保証協会の取組み」（全国信用保証協会連合会）

- ・中小企業 385 万者中、141.2 万者（36.6%）が利用し、5 人以下の小規模事業者が 75.1%で、78.7%が 10 年以上利用。
- ・信用保証協会の中小企業の実業性支援能力の向上（中小企業と外部専門家をつなぐ機能、中小企業診断士資格者の職員増大、経営支援のノウハウ蓄積・・・）



金融労働研究ネットワーク <http://www.leaf-line.jp/~iflj/>

- ①小規模事業者に対する十分な配慮、セーフティネットの重要性の配慮・・・
- ②「中小企業の成長のタイミングや資金を必要とする状況は、個々の中小企業によって千差万別であり、信用力を高めた中小企業は、信用保証付き融資と金融機関プロパー融資の併用を経て、自然と金融機関プロパー融資へシフトしつつ・・・」
- ③「協会が中心となって、金融機関・中小企業支援機関を含めた中小企業支援ネットワークを構築し、地域一体となった中小企業支援に取り組んでおり、こうした取組みを高度化・促進していくことが、実効的な中小企業の成長支援に繋がるものと考えている。」

◆「信用補完制度の見直しについて」（全国中小企業団体中央会、15年11月27日）

- ①円滑な資金供給の維持  
「責任共有制度の見直しにあたっては、一律ではない弾力的な対応が中小・小規模事業者のメリットとなるような制度づくりを検討して頂きたい。」
- ②セーフティネット保証制度の維持・拡充
- ③小口零細企業保証制度の維持
- ④保証料負担の軽減
- ⑤審査の弾力化・手続きの迅速化
- ⑥事業承継資金ニーズへの対応：自社株買取り資金も保証対象に
- ⑦地域金融機関の機能維持：地域金融を担う信用組合の経営状態への配慮

◆「信用補完制度のあり方の検討に関する商工会議所の考え方」（日本商工会議所、15年11月27日）

- ・中小企業信用保険法第1条の目的を阻害する制度見直しは「断じてあってはならない」
- ・民間金融機関のリスク負担の増加を柱とする同制度の見直しだけで課題解決を目指すのではなく、他の施策や措置の運用と併せて、総合的に対処する必要がある。
- ・企業のライフステージを念頭に置き、セーフティネット等機能の堅持、小規模事業者支援や経営改善支援に万全を期す観点と、リスクを伴う分野への資金供給を促す観点の区別を行う。

↓

- ①中小企業・小規模事業者の資金調達への悪影響は回避すべき
- ②セーフティネット等機能の堅持：100%保証の維持
- ③小規模事業者への支援強化：特別小口保証の100%保証を維持するとともに保証枠を拡大
- ④リスクマネーの供給促進：無担保枠の拡充
- ⑤利便性の向上に向けた保証料の引下げ：低金利のなかで保証料の負担感が大きい

◆「信用保証制度のあり方にかかる検討について」（全国商工連合会、15年11月27日）

- ①責任共有制度の見直しにより、資金調達が困難にならないよう配慮
- ②小口零細企業保証制度の維持・拡充
- ③セーフティネットの100%保証の維持
- ④信用保証料の引下げ
- ⑤信用保証協会の審査事務の効率化と審査期間の短縮

↑

\*現場の要望は、責任共有制度の拡充ではなく、現行の小口保証制度やセーフティネットなどの100%保証の維持拡充であり、保証額や対象の拡大、そして信用保証料の引下げである。

\*責任共有制度の拡充で金融機関の経営支援機能を改善すれば問題解決ということが、いかに「机上の空論」であるかが、中小企業関係団体の取組みのなかで明らかにされているのではないかと専門家のネットワークを構築しての経営改善支援体制を上回る能力を地域金融機関が持っていると言えるのか？

◆「信用保証制度の見直しについて」（全国地方銀行協会、15年11月30日）

- ①一律に保証割合を引き下げた場合、安定的な資金調達に支障を来す懸念。ライフステージに応じた保証割合とする。保証割合に応じた保証料の水準とすべき。
- ②セーフティネットは必要だが地域ごとの経営環境の違いを踏まえた指定などが必要

金融労働研究ネットワーク <http://www.leaf-line.jp/~iflj/>

③負担金方式で十分機能しており、部分保証方式では事務取り扱いやシステムの大幅な変更が必要

\*「営業店における回収不能額の評価についても、プロパー貸出と保証付き貸出で取扱いに差異はない」

◆「ご説明資料」（全国信用金庫協会・朝日信用金庫、11月30日）

- ・保証付き融資もプロパー融資も同じように審査・査定をしている。同じようにきめ細やかな資金ニーズへの対応に努め、経営改善支援等に取り組んで来ている。
- ・信用保証の利用割合は、リスク管理債権の割合や代位弁済率に大きな影響を与えていない。「取引先の規模や経営状況は、信用保証の利用に与える影響は乏しい」信用保証の利用割合は取引先の業種構成を反映している。



- ①小規模企業の特徴を踏まえて慎重かつ丁寧な対応が重要。「経営状況が変化しやすい中小企業のライフステージは様ではなく、単純に成長期・成熟期にあるから金融機関の負担割合を高めるといった制度変更には、慎重かつ丁寧な対応が必要。「仮に、一般保証の保証割合の弾力化を検討するとしても、基本ペー図は8割保証の水準から考えていくべき」「インセンティブの付与を検討するに当たり・・・単純に数字だけを比較してパフォーマンスを判断することはできない」
- ②小口零細企業保証制度の充実やセーフティネット保証の充実が必要。5号保証は「危機対応から平時の体制に移行する仕組みが十分に機能している。」
- ③部分保証方式と負担金方式のどちらを採用しても「金融機関の融資審査・リスク管理のあり方には全く影響を及ぼさず」。方式の統一は逆に膨大な費用負担と事務負担を強いるだけ。



◆「中間整理（論点整理と方向性）（案）」（中小企業庁、12月10日）

◆「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中間的な整理（論点整理と方向性）（案）」（中小企業政策審議会基本問題小委員会・金融WG、12月16日）

①責任共有制度のあり方（「一律8割」の取扱い）

保証割合を一律8割とすることは改めて、ライフステージに対応したインセンティブのあり方を検討。「市場原理だけでは十分に資金が行き渡らない創業期や小口向け等には、引き続き「100%保証」を維持すべき」。

②方式について

方式の違いによるリスク管理の差異は認められないが、「仮に方式を統一する場合」の影響について検証していく。

③セーフティネットのあり方

機動的かつ広域的に発動できる仕組みと平常時に戻す仕組みが必要。大規模な経済危機や自然災害に対する100%保証は維持されるべき。5号保証などそれ以外については見直しが必要。

④保証料・保険料水準等の検証

保証割合に応じた保証料や経営改善努力を喚起する措置について検討



「引き続き、慎重かつ丁寧な議論を進め、取りまとめを行う。その上で、措置が可能な施策から順次速やかに実施に移すことが適当である」

### 3. 信用保証制度の何が問題というのか

#### (1) モラルハザード発生という批判

- ◆100%保証 → 民間金融機関の負担がゼロのため、適切な審査やモニタリングを行わないという貸出におけるモラルハザード発生  
デフォルトと代位弁済増大による損失が、信用保証協会と日本政策金融公庫に

転嫁される

日本政策金融公庫の赤字で、財政による損失補償が必要になる。最終的に国民に負担が転嫁されることになっている。

- ◆責任共有（80%）→ 民間20%、協会16%、公庫64%のリスク分担  
金融機関の貸出審査の厳格化し、倒産確率低下による損失減少がみられるが不十分である。

- ◆100%保証のセーフティネット保証の対象業種の拡大（5号）：負担が大きい！  
リーマンショック前 170業種 → 最高1118業種、現在23



セーフティネット		一般保証
6.5%	事故率	3.4%
17.3%	回収率	19.1%

☆個々の金融機関を見ると、100%保証のほうが代位弁済率が低い金融機関が存在している。  
単純にモラルハザードとして一般化できるのか？

では上記のモラルハザード論は、中小企業とりわけ小規模事業に妥当するのか？

#### 責任共有の論理

金融機関 ー 情報生産機能：審査とリスク評価  
モニタリング機能：経営管理と支援



- ・リスク負担を行う必要が無い場合、情報生産とモニタリングを行わなくなる！？
- ・リスク共有を行った場合は、適正な情報生産とモニタリングを通じた機敏な経営支援を行うインセンティブを、保証協会と金融機関が持つようになる。



しかしマーケットメカニズムに任せると

- (ア) リスクに見合った金利設定が行われた場合、多くの小規模事業は金融排除される
- (イ) 情報生産やモニタリングなどの費用を金利に転嫁するのは困難
- (ウ) そもそも中小零細企業は情報の非対称性が大きく、情報生産が困難である。そのコストは金融機関ばかりか企業側に大きな負担をもたらす。

#### ☆モラルハザード論の問題

情報の非対称性や市場規律・ガバナンス論の視点からの分析

保証付き融資とプロパー融資の代位弁済率を計量的に比較して、保証付き融資の代位弁済率が高いということを論拠にして、保証付き融資の場合は審査やモニタリング、経営支援へのインセンティブが欠如しているとモラルハザードの発生を結論する論理構成



- \*信用保証制度の意義をそもそも無視していないか？信用力が低く、マーケットベースでは金融排除されがちな借手に対しての融資を可能にするための制度が信用補完制度である。マーケットベースでの融資（プロパー融資）に比べてリスク度が高いのは当然であり、同じような審査やモニタリング、経営支援が行われたとしても代位弁済率が高くなるのは当然ではないのか？

- \*そもそも「コスト面」のみの分析であり、コスト&ベネフィットの総合評価の分析ではない！信用補完制度の評価は、これによって実現した融資でどれぐらいの企業活動が実現したのかというベネフィットに対して、返済不能によるコスト発生が見合うものなのかどうかという基準で行われるべき。信用保証制度改悪で金融排除されることで倒産に追い込まれる中小零細企業が増大することは、逆に社会的コストを増大させるという視点が必要！

☆「公的信用保証制度におけるモラルハザードに関する一考察」（伊藤晃子、政策研究大学院大学、金融労働研究ネットワーク <http://www.leaf-line.jp/~iflj/>

2011年)

信用保証協会自身が保護されているので、協会自身にモラルハザード発生。協会そのものも破綻する仕組みがモラルハザード防止上必要と提言

☆「Information Asymmetry in SME Credit Guarantess Schemes : Evidence from Japan」

齊藤都美 (明治学院大学)、鶴田大輔 (日本大学)、2014年7月

情報の非対称性の下での、中小企業金融における「信用割当て」の発生

↑  
対策：リレバン機能  
担保設定

信用保証制度 → 逆選択の発生：高リスクの借り手への信用保証の付与傾向  
モラルハザードの発生：信用保証付与貸出における高代位弁済率



信用保証制度が中小企業金融の円滑化と効率的資金供給を促進したという研究は多いが、そのコスト面に焦点を当てた研究は少ない。日本でも問題の指摘は行われてきたが、実証的研究は存在しなかった。本研究で、信用保証制度のコスト面での実証的検証を行ったところ・・・

- ・ 80%保証よりも100%保証のほうが、信用保証付与率と代位弁済率の間に有意な正の関係が確認された。
- ・ 80%保証でも、情報の非対称性の克服が不十分であることが確認された。

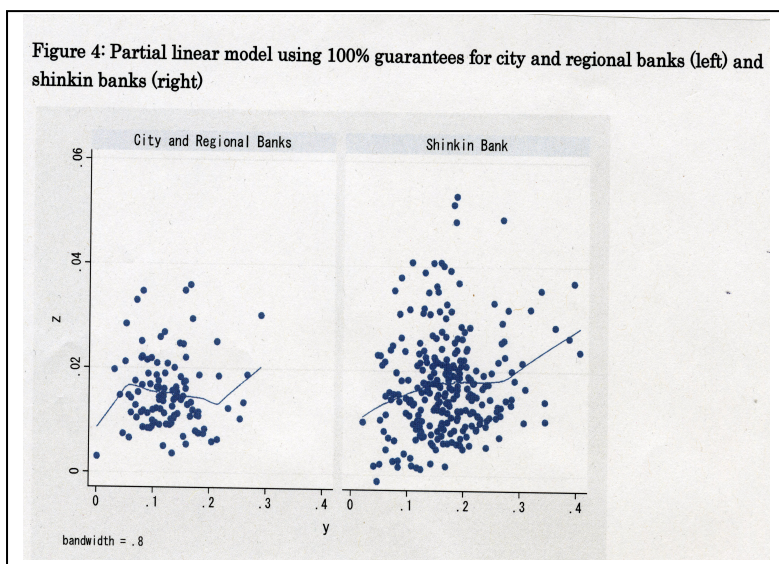
<検証の内容>

都市銀行、地方銀行、信用金庫の個別銀行レベルの「総貸出に対する保証付き貸出の比率」と「保証付き貸出における代位弁済率の水準」の相関関係の検証が中心。

その他の重要な変数（金融機関の自己資本比率水準、収益率、不良債権比率など）もあるが・・・

↓  
保証付き融資比率が上昇するほど、代位弁済率が上昇することが、検証された。(??)

\*示されたデータからこの結論（保証付き貸出比率が高いほど、代位弁済比率が高くなる）を出すのは強引ではないか？



\*信金については、保証比率の水準と上記の相関関係の間の差異はないという結果が得られたが、それは情報生産が十分できていないからだと評価

金融労働研究ネットワーク <http://www.leaf-line.jp/~iflj/>

\*分析の限界として、個別契約レベルではなく、個別銀行レベルの分析であることは指摘

- ☆ 100%保証は、事故率が高く、回収率が低い！代弁率も高リスク領域ほど乖離が大きくなる！  
 \*しかし金融機関ごとにみると「100%保証率」と「代位弁済率」の関係はばらばら。つまり責任共有を導入したら代位弁済率が低くなるとは結論できない。

#### 4. 信用補完制度の持続性について

##### (1) 公的負担の増大

◆信用補完制度の収支＝保証料－代位弁済＋回収金＝－571億円

保険収支（公庫）＝保険料－保険金＋回収金（8割）＝－1602億円

純保証収支（協会）＝信用補完制度の収支－日本公庫の収支＝1031億円

↑

保証協会としては「黒字」であるが、日本政策金融公庫の保険収支の赤字がそれを支える形になっている。公庫の赤字は国の出資金で補填される仕組み。

◆信用補完制度の構図

☆信用保証協会 収入：保証料 2748＋保険金 4262＋回収金 419＝7429

支出：代位弁済 5266＋保険料 1404＝6670 黒字 759

☆政策金融公庫 収入：保険料 1404＋回収金 1085＝2489

支出：保険金 4262

赤字 1773

↑

国の出資金 1088

	10年度	11年度	12年度	13年度	14年度	15年度
保険引受額(残高)	35,657,700	34,913,600	32,471,000	30,105,500	27,970,200	
保険引受額(年度別)	13,439,900	11,131,300	9,366,218	8,984,480	8,485,909	6,326,281
保険料 a			146,740	143,233	140,436	113,554
保険金 b			615,938	537,036	426,156	301,441
回収金 c			119,963	117,169	108,452	82,868
保険収支	-436,000	-397,900	-349,235	-276,634	-177,268	-105,019
責任共有負担金収入 d			19,621	17,763	17,024	10,668
(最終収支)			-329,614	-258,871	-160,244	-94,351
出資金	601,300	1,040,900	243,550	104,700	108,800	59,000
保険料／保険金			23.8%	26.7%	33.0%	37.7%
a+c+d/b			46.5%	51.8%	62.4%	68.7%
保険金／引受額			1.9%	1.8%	1.5%	#DIV/0!

資料：日本政策金融公庫「保険収支の状況」ほか

☆ 巨額の財政負担！ 信用保険等で1998年以降累計（28年）で、8兆3136億円！

\*1年平均2969億円。しかし危機時以外は少ない！2015年681億円！

■危機対応時の機能と平常時の機能は、区分する必要があるのでは？

危機時は、ショック緩和装置として機能しており、財政負担以上に多くの企業を救済  
 平常時は、少ない財政負担で中小企業融資の円滑化に大きな役割を果たしている

■信用補完制度への過度の依存が金融機関のインセンティブを阻害しているかのように言うが、一方で責任共有制度は機能していると主張している。現行の80%保証がなぜインセンティブを阻害



していると言えるのか根拠は示されていない。

■財政負担の大きさも、金融円滑化法等の効果もあって大きく軽減されている。

\* 中小企業対策費 1856 億円－資金繰り支援 1014 億円（うち信用補完 681 億円）

\* 14 年度末 信用保証付き融資残高 27.7 兆円（11.4%） 140 万社が利用

## （2）信用補完制度はどうあるべきか

リーマンショック以降、国際的に中小企業に対する信用保証制度（Public Credit Guarantee Scheme）の重要性が認識され、昨年 12 月に「中小企業のための公的信用保証制度の諸原則」が世界銀行ほかによって提案されている。

### ☆Principles for Public Credit Guarantee Scheme for SMEs

中小企業に対する金融市場の「金融排除」を阻止する上で公的信用保証制度は重要な役割を果たすのであり、それが経済成長と雇用創出の推進力となる。この公的信用保証制度の健全な発展が必要であるが、共通の基準が未確定である。



#### 16 の原則を提案

原則 1 1 で、信用保証制度、金融機関、中小企業間の適切な責任共有を提示

①信用保証比率は 50%以上であるべき：それ以下では中小企業にとってメリットが無くなる

②信用保証比率は、対象となる中小企業の業種等の特性に応じて決定されるべき

③中小企業のリスク負担としては担保提供が考えられるが、過度の担保要求は制度の目的を損なうことになる。

原則 1 2 で、リスクに応じた保証料率の設定を提示

原則 1 3 で、デフォルト時の代位弁済と債権回収のあり方について提示  
代位弁済後の中小企業からの債権回収で損失を減少させる

\* 日本の信用保証制度がかなり参考にされている？国ごとの独自のあり方がどの程度あるのか？代位弁済後でも、借手に対する債権は消滅せず、債権回収が継続されるのが一般的なのか？検証する必要あり。

## 終わりに

- ・信用保証制度が、経営改善を妨げ、財政負担を増大させているという論理は、今回の議論のなかで大きく崩れてきているのではないかと？
- ・国際的には信用保証比率 50－80%という責任共有の枠組みが一種の国際基準として推進されようとしている。日本での信用保証制度がこの国際的議論とどう関連しているのか？検証する必要あり。
- ・責任共有と言いながら、借手である中小企業が実質的に 100%負担というあり方は、中小企業の再生を困難にしているのではないかと？「ノンリコース」型の貸出のあり方も検討される必要があるのではないかと。

## <参考資料>

### ◆第 1 回WG議事録

木村事業環境部長「言うまでもなく、信用補完の制度は、非常に重要でございます。平素の資金繰りを支えることはもちろんでございますけれども、危機においては、最後の砦として機能するという事は、言うまでもないこととございまして、こういう役割を引き続き担っていくことだと思います。

他方、非常によく効く薬であるがゆえに、副作用もあるという指摘は、少なくとも受けているということとございます。よく言われるモラルハザードであるとか、あるいは国家財政、地方の財政に対するフ

リーライドであるとか、そういった御指摘もあるわけでございます。そういったものも、ある種の糧にしながら、それが逆に中小企業の中長期的な意味での体力をかえって弱めているとか、ひいては、それが日本経済を支える中小企業のために本当になっているのかという批判は、真摯に受けとめながら、実際にそれに対して、さまざまな検証をしっかりと加えて、客観的な見地から、必要な見直しがあれば、それについて考えていきたいということでございます。」

**村本座長**「私自身は、10年ほど前に、前回の見直しのときにもお手伝いをした関係で、個人的にはまたやるのかという感じがしておりますけれども、よりよくするためには、努力はいとわないということでございますので」「特別保証については、いろんな議論あるのですけれども、今の学会的なレベルで言うと、金融機関のモラルハザードであるとか、あるいは逆選択であるという問題、保険制度固有の問題ですけれども、それがあつたのではないかということで、それを何とか解決するような制度設計にしなければいけないというのが、10年ぐらい前の認識であつたわけです」

「そのために導入されたのが、金融機関と信用保証協会が相互に連携をして、そして、リスクシェアリングをしようではないか。それまでは100%保証ですから、いわばリスクを全部保証協会ないし国に丸投げしていたわけですが、リスクシェアをすることによって、それを通じて企業の経営改善、コンサルティング機能の発揮に資するようなことにしようというのが、責任共有制度であつたと理解しております。」

**河原**「我が国の信用保証制度は、諸外国と比較しても、手厚い保証制度が設計され、木村部長からもお話がありましたように、健全な発展を阻害し、本来、市場から退出すべき企業が延命し、企業の新陳代謝をおくらせているのではないかという指摘があることは、皆さん御承知だと思います。第1点として、私は、信用保証制度の見直しとともに、退出を促す、倒産に関連する法制度の見直しを検討することが必要であると考えております」

**家森**「1つは、保証割合についてです。今回8割が適当であるかどうかということが1つの論点になるかと思つていますが、今回これを例えば6割にしますとか、5割にしますということを決めるとするのは、やや乱暴だと思つています。事務局の御説明もそういう意図ではないと思つたのですが、ライフステージに合ったというのは、まさにそういうことでして、ライフステージに合ったら、例えば10割のお客さんも必要だと思いますし、創業時期などはむしろ10割で、あるいは危機時は10割をぜひ残していただきたいと思つています。」

「それから、経営改善をするためのインセンティブを金融機関に与える仕組みを、信用保証制度の中に入れたいと思つたのですが、同時に、金融機関の方々もビジネスですので、例えば500万円しか貸していない先に対して、経営を改善するためのコストのかかる支援を求めることは、現実的ではないと思つています。そうすると、零細企業について、このスキームのままで、金融機関の監視や支援のインセンティブを入れるのは難しいです。現在、小規模零細100%の制度がありますが、これを80%に変えたからといって、金融機関の行動が変わるとは、ちょっと思いにくいです。」

「セーフティネット、危機対応については、これは絶対に残すべきであろうと思つています。特にマクロショックのようなときには、先ほど村本先生から、リレーションシップバンキングという議論が紹介されました。リレバンの1つの機能は、Aという企業の経営が悪くなったときに、将来も見込んで、Aという企業を今は支えますということなのですが、マクロショックのときには、金融機関の全部のお客さんが一斉に悪くなりますので、リスクを分散できないという状況になります。このときは、銀行もリスクから逃げないといけませんので、逃げ先として、中小企業に関しては、信用保証制度、もう少し別の銀行行政で言えば、公的資金の資本注入の枠組みなどがあつて、そういうもので、逃がす仕組みは残しておく必要があると思つています」

**木村**「いろんなところで、年内にという御指摘をいただいております、宿題が出ていることは確かでございます。ただ、結論ありきで、プロセスを無視して、強引に何かをまとめるということは、私どもは全く考えておりません」

**塩野（商工会議所）**「我々も資料をいただいて、資料5をもとに、具体的に議論が始まるのではということで、このペーパーを特に読んでみたのですが、この中で、2. 課題の保証協会の8割保証について、「8割の保証はまだ大き過ぎる。8割保証が、金融機関の経営改善を促すモチベーションを阻害してい

る。また、事業者自身も、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とあります。括弧してモラルハザードというきつい表現もされているわけなのですが、文脈をどう読むかは、いろいろあるのですけれども、果たしてそうなのかという印象を持っています。胸にすんと落ちてこないといいいましょか、そういうところも、率直な印象として持っております。

今日の議論のスタートを望む前に、可能な限り、各地の商工会議所等々から意見を聞いているのですけれども、金融の現場においては、申し出のあった事業者さんに対して、どのような形で金融をつけられるのか、どういった形であれば、融資の申し出に応えられるのかということ、地域金融機関と各地の保証協会さんが、案件ごとに、それこそ額を突き合わせながら、検討していただいている。その中で、場合によっては、お申し出額のうち、この範囲なら保証協会としてもやれるのだけれども、残りは金融機関でやってくださいとか、そのような形で、8割、2割という比率を離れたところで、議論を個別にやっていると。それもこれも中小企業の皆さんのために、いかに応えていくか、そのために保証協会も金融機関も、8割、2割の形にこだわらずに、日々検討されていると聞いております。」

#### ◆中間整理より

**金融機関の意見**「責任共有制度の下では金融機関の負担は2割となっているが、実際はプロパーでの協調融資によって半々でリスクを取っている金融機関もあると聞く。制度上の負担割合と実際の負担割合の違いをしっかりと認識した上で議論してもらいたい。」

「中小企業側の自助努力、経営者の個人保証を外していくためにも、経営者個人と会社の分離、企業統治について必要性は理解しているが、記帳から指導していくような地方の小規模事業者には現実的に難しい。」

「地方の小規模事業者は、維持持続型の生業であり、先祖から代々受け継いだ事業を営む者が多い。業歴だけを見て画一的な判断をしないで欲しい」

「小規模事業者への配慮が必要。例えば、成熟期にあっても主要取引先の受注減少等により経営状況が急変する(※)。仮に金融機関の負担割合を変動させるにしても、あくまで8割をベースとするべき。(※) 零細企業は成熟期にある正常先であっても、例えば、主要取引先の受注減少、不良品発覚、新商品の販路開拓の失敗等といったことにより、返済不能となり破綻懸念先等に変更となる実態。」

「経営改善支援への対応について、基本的に、100%保証・80%保証かで変わるものではなく、企業に改善の芽があるかどうか等により判断することとなる。もっとも、どうしても改善が困難な場合には代位弁済となることもある。数多い取引先に対する管理・リソース配分の課題もあり、税理士等と連携して支援することもある」

「金融機関の代位弁済率は、地域・取引先の業種分布の影響を受けやすい。代位弁済率のみで金融機関を評価していくのは避けていただきたい。取引先である中小企業への影響も大きい。」

「企業が成長し、信用力を高めるに従って、自然と保証付き融資から金融機関のプロパー融資にシフトしていく。ただ、企業の成長は一定ではなく、業況悪化時や大きな設備投資を行う場合など、個々の企業の状況に応じ、金融機関との間で、保証付き融資とプロパー融資を弾力的に活用し、制度設計上の保証割合に限らず様々なリスク分担を図っている。」

「低金利の金融環境が常態化する中、現在の保証料は中小企業・小規模事業者の資金調達コストにおいて相対的に負担が重くなっており、信用補完制度の利便性を阻害しているおそれがある」

#### ◆第4回WG議事録

**菊川金融課長**「①として、保証割合を一律8割とするのではなくて、企業のライフステージにおいて、金融機関と保証協会が適切なリスクシェアリングのもとで支援の目線を合わせて、例えば、創業期には手厚く支援するのですけれども、徐々に保証利用を減らして、金融機関の責任割合を高めて、最終的には保証からの卒業を目指す形ということで、事業者と金融機関がともにインセンティブを持つような仕組みにできないか。こういったところにつきましては、議論の中でおおむね合意が得られたのではないかと整理をしております」

「そういったことで、一律8割ではなくて、今、申し上げたような適切なリスクシェアリングというこ

とでございますが、③にありますとおり、市場原理だけで十分に資金が行き渡らないような場面、状況については、政策的意義を含めて、引き続き100%保証が必要ではないかということでもございます」

「セーフティネット保証における「100%」の扱いというところでございます。大規模な経済危機や自然災害については、「100%保証」のところについても、維持すべきは維持するところの必要性については、おおむね合意が得られたのではないかとということでございます。」

「上記以外の危機等に対応するセーフティネット保証、「100%」の意義・必要性につきましては、それぞれのカテゴリー、今、1から8号がございまして、そこについては、中小企業の健全な発展、また新陳代謝等の観点を含めて丁寧な見直しを行うべきではないか。特に構造不況業種、これはセーフティネット保証5号でございまして、今、自然災害に対応する4号と同様の扱いになっておりますが、これについて、どのように考えるべきか、ここは検討すべきではないかということでございます。」

**村本** 「我々の検討の大前提は、検討の視座の冒頭に書いてありますけれども、この制度は小規模事業者にとっては生命線になるような制度でございまして、今後、言わずもがなではありますけれども、これが変わったから制度が変わるということで、資金繰りに問題が出るとか、そんなことがあってはいけないわけですから、そういうことはないことが大前提だと考えておりますので、そういう理解でお願いしたいと思います」

**家森** 「今後、一律80%を改善して、例えば、50とかと入れるということは、要は、制度としてはハンドルの微妙に切ろうとするわけですし、それが現場のところでは全く動かないようでは、こちらに書いても意味がないということですので、反応度がきっちり出てくるような仕組みがちゃんと現場でとられているかを今後も引き続き見る必要があるかと思っております。それから、疑うわけではありませんけれども、銀行の方々は、部分保証を入れるとシステムは大変だとおっしゃっているのですけれども、どの程度大変なのかは私にはよくわからないので、これは今後精査をしていくことが必要なのかなと思えました」

「それから、100%保証を危機のときに残すということはほぼコンセンサスになっていきますし、セーフティネットのいろいろなタイプ、構造不況といいますか、5号でも全部なくせという意見は多分、出てこないと思います。必要なところはあるだろうということで。多分、見直しした後も、100%保証は残るだろうと思うのですけれども、その場合には、そもそもの論点であるモラルハザードの問題が残ってくるわけです。モラルハザードは金融機関にも起こるし、借り手にも起こるしということなのですけれども、この場合、3つぐらい対応が考えられると思うのですね」

「100%保証をこれからも残すことになりまして、100%保証の場合でも、経営改善を金融機関の方が一生懸命されている事例をこの間教えていただきました。しかし、同時に、そういうものは少ないという率直な御意見といいますか、御感想も教えていただきました。当然、そうなりますと、100%保証の企業に対する経営支援というのは、金融機関が負うというのは、制度設計上、なかなか難しいわけで、そうすると、どうしても、これは100%保証、リスクを負っている方が対応するという意味で、やはりここからも協会にかなりの期待をしてしまうわけです」

**伊藤金融庁** 「以前の事例としまして、いわゆる旧債振替というので、既存融資を信用保証で乗りかえるということはそもそもやっではないことになっておるのですが、そういったものが行われていました金融機関については、平成11年でございましたが、19金融機関に対しまして、そういうことをしてはいかんということで業務改善命令を出したような事例もございまして、そういう意味で、信用保証がしっかりと適切に利用されているのかどうかということは、金融検査、監督の中でも拝見をさせていただいているという状況でございます。」

**水谷（全銀協）** 「全体の議論の方向性については特に大きな違和感を感じておりませんが、先生方からもお話ありますように、大きな方向感と実務ベースのギャップといいますか、ライフステージに応じて分けるといってお話に関しても、創業期というのは非常にわかりやすいのですけれども、成長したとか、成熟した後の悪化局面をどう対応するのかというのが、我々も現時点で具体的な案を持ってしゃべっているわけではないのですが、その辺が非常に難しいなというのが、まずもっての感想ですかね。感想というか、考えていることかと思っております。」

**工藤（地方銀行協会）** 「繰り返しになりますけれども、今、銀行のほうは事業性評価という形で、企業の事業をしっかりと見て、それで取り組んでいこうという姿勢がございますので、保証協会（の保証）が有る・無しから安易な融資に取り組んでいることはないということは、この間、お話をさせていただきました。先ほど全国銀行協会さんからのお話もありましたように、その意味でも、負担方式と部分方式について、違いがあるような取り扱いは、業態全部、大丈夫ではないかと認識をしておるところでございます。」

**若栗（第2地銀協会）** 「いわゆる小規模、それから、中小企業の皆さんに対して、どうやって円滑な資金供給をしていくかということで、事業性評価による積極的な融資という姿勢は全く変わらないという部分で、プロパーの資金であろうが、協会の保証付きの資金であろうが、そこら辺にモラルハザードはないとして対応させていただいているということで御理解いただけたらと思っております」

**齊藤（全国信用金庫協会）** 「ライフステージに応じた保証というところですが、経営改善に取り組み続けるためのインセンティブを持たせる仕組みを検討するということで一定理解はできるのですが、ライフステージ等を踏まえた制度設計を行うに当たりましては、前回のヒアリングの際にも申し上げたのですけれども、経営状況が変化しやすい中小・零細企業のライフステージは一概ではございませんので、単純に業歴、業況等で決めるのではなくて、さまざまな角度から慎重に制度設計をしていただければと思います。」

### 奥川（全国信組）

「一律8割の保証の取り扱い関係の中で、創業期、成長期、成熟期といたしましたライフステージに合わせた保証割合とすることで、例えば、創業期には手厚い支援をして、成長期には保証利用を減らしていく、最終的には保証卒業を目指すということでおおむね合意が得られたと考えてはおりますけれども、保証割合の変更時に慎重な取り扱いが必要と考えております。安易に成長期、成熟期と判定されることがないように仕組みづくりが必要ではないかと、そのように考えております。」

「創業期と小口向けの部分ですけれども、引き続き100%保証が必要ではないかと考えております。我々は小規模事業者を中心に行っている業界でありますので、小規模事業者外部環境の影響を本当に大きく受けやすいものですから、その部分で、小口事業者に対しましては、円滑な資金調達のために100%が必要だと考えております。その中で、小口零細企業の保証を充実していただきたい、そう考えております。現在、1,250万円になっておるわけですけれども、場合によっては、その辺の限度額を増額していただくような方法もないのかなと、このようなことも考えております」

## ◆第5回金融WG議事録

**家森** 「全ての委員の先生方、オブザーバーの皆さん、100%保証が一定程度必要であるという点についても同意をしておりますけれども、そもそも100%保証というのは当然金融機関のインセンティブという点では非常に難しい問題があるのも事実でありますので、この点については、この弊害をどのように工夫して少なくしていけるのかという点は重要な検討課題であろうと思っております。」

**菊川金融課長** 「三神先生のほうからOECDのところについての御指摘がありました、ここににつきまして、2015年のOECDのEconomic Survey of Japanということで、我々是对日審査報告書と呼んでいるものですが、そこでの記載でございます。そこに若干簡略化して訳しますと大きな政府サポートがリストラクチャリングをおくらせている。それがまさにso called Zombie farmsということで書かれているということでございます。・・・私はちゃんと抗弁する機会をつくれとOECD側に言いまして、プレゼンテーションをさせてもらう機会をつくって、日本の信用保証制度がいかに効率的、かつ、どれだけしっかりやっているかということの説明をまいりました。」

**地方銀行協会工藤横浜銀行執行役員リスク統括部長** 「最後のところにゾンビ企業みたいな話がありました。私はこの名前が余り好きではないのですけれども、こういった企業の方もしっかりと地方を支え、雇用を支えている企業が多いのですというのを御理解いただきたいし、我々金融機関としては、しっか

りとした金融仲介機能をもって、小規模事業者さんのほうを支えていきたいと改めて思いました。」「責任共有の見直しであるとか、部分保証、負担保証の見直しは、先ほど言ったインセンティブのところは丁寧にやらなくてはいけないし、本当に負担保証、部分保証の見直しというのは、中小企業の皆さん方に必要なのでしょうかといった考え方を根幹に持って、ぜひきめ細かい制度設計をしていただければと思います。」

**全国信用金庫協会齋藤朝日信用金庫融資管理部長** 「まず、責任共有制度の負担金方式と部分保証方式についてですが、これまでのヒアリングにおきまして負担金方式を採用していても、金融機関が適切なリスク認識、リスク管理を行っているということを御説明いたしまして、その点を御理解いただいているものと存じます。そこで36ページの②の記載についてですが、ここに「引当金や支店のリスク認識に実態的な差が生じていないかどうかについて調査を行うとともに、そのような事例がある場合には、差が生じないことが確保される仕組みを検討すべきである」とありますが、この差が生じない仕組みというのは、差が生じている金融機関に対しまして、差が生じないような事務の取り扱いを指導、要請していくということと理解しております、少なくとも、現行の負担金方式と部分保証方式の選択制は今後も維持していくと理解しております。」

**日本商工会議所塩野主任調査役** 「50ページになるのですが「③見直しの結果、事業者（特に小規模事業者）の資金繰りに悪影響を及ぼすことや」とあるのですが、ここにつきましては、悪影響を受けて困るのは中小企業も小規模事業者も等しくみんな困るのは一緒なので、この（特に小規模事業者）は①のように「中小企業・小規模事業者」と普通に書いていただければありがたいという点が1点でございます。」「2つ目が保証料のところでございますが、42ページでございます。保証料体系のあり方についても見直しを行おうということですが、今回の見直しは我々の理解としては、この保証制度の収支の均衡を図るのか第一義的な目的ではないと承知しております。あくまで中小・小規模事業者の経営支援や経営改善を促す仕組みを検討しつつ、そういった事業者の経営の発展のための見直しと理解しておりますので、今回の保証料の体系の見直しによって、例えば業歴が浅くて、バランスシートの整備がまだ進んでいないとか、小規模であるとか、もしくは地方の経済の疲弊によって、足元の業況が厳しいといったことで財務が必ずしも芳しくないという事業者が、見直しによって直ちに不利になるようなことは回避していただきたいとお願いしたいと思います」