

公的信用保証制度の現状と課題

艾合买提 尼亚孜

目次

- はじめに
- I 中小企業の業況
- II 信用保証制度の現状
- III 信用保証制度を巡る近年の動き
- IV 信用保証制度の問題点
- V おわりに

キーワード：中小企業金融，信用保証，代位弁済

はじめに

本稿の目的は、見直しが進む中小企業向け信用保証制度の役割という観点から、中小企業の金融機関からの資金調達を補完する制度融資の現状を明らかにすることである。その際、バブル崩壊後の中小企業者の変化、供給者の変化、施策の変化といった金融環境の変化を分析し、政府による信用保証や金融円滑化法など資金繰り支援策の効果を検討する。

産業構造の大転換期にある現状を見渡すと、活力ある中小企業が地域の経済活性化をリードしなければならない。2010年6月に閣議決定された「中小企業憲章」には、中小企業は「経済を牽引する力であり、社会の主役である」と位置づけられ、政府はその実現のために、中小企業金融の中核を担う持続可能な信用保証制度の構築を進めている。しかし、中小企業者からのさまざまなニーズが高まり、政府の中小企業金融市場への効率的介入は、今後の政策運営の重要な課題となってい

る。これまで信用保証協会のおかげで倒産の危機から抜け出せた企業もかなりの数に上っている。しかし、保証付融資が焦げ付き代位弁済に至った案件は近年、確実に増加しており、このことが信用保証制度の存続を危うくしていることも事実である。

公的金融の使命は、民業補完の原則の下、情報の非対称性や不完全競争、外部性の存在など市場の失敗に対応することにある。すなわち、公的金融の実施が正当化されるためには、政策目的との関連性が明確であることに加えて、必要最低限の規模と手法に限定されることが重要であり、恣意的な資金配分については排除される必要がある。

信用保証制度に関する海外の先行研究として、米国の Riding and Haines (2001) が、カナダの信用保証を分析し、カナダにおける雇用創出に信用保証制度が貢献することを指摘した。デフォルト率の分析では、新規開業企業でより高く、借入額が大きくなることともに高くなり、産業部門間で大きく異なることなども明らかにしている。また、保証割合を85%から80%に引き下げる制

度改革を行えば、デフォルト率をかなり引き下げることができるであろうと述べている⁽¹⁾。英国の研究では、Cowling (1999) が、信用保証制度が英国の中小企業金融における信用割当てを軽減する上で重要な役割を果たしていることを指摘した⁽²⁾。欧米の信用保証制度における最大の目的は、雇用創出やそれに通じた経済活性化にある。欧米の先進的な例やその結論は、日本の信用保証制度の政策を考える上でも参考になる。しかし、日本の信用保証制度については先行研究も乏しく、そのあり方を巡る議論を深めるためには、まず実態把握と客観的な分析が必要である。

そこで本稿では、信用保証制度における日本の特徴と問題点に特に問題関心を置き、日本の中小企業金融には、以前から、効率的な資金供給のための取り組みが遅れていたという問題に焦点を当てて論究している。

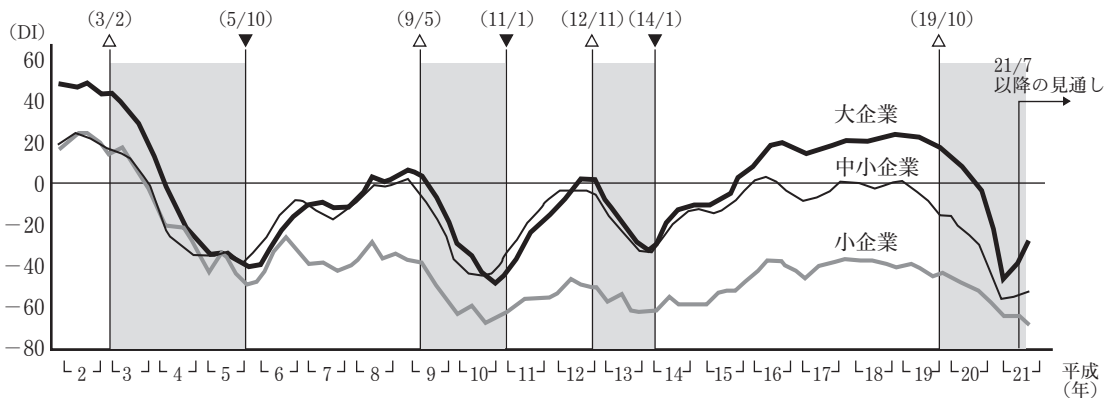
I 中小企業の業況

バブル経済が崩壊した1990年代初め以降、個人消費を中心とした内需の低迷が恒常化し、景気は輸出の動向に大きく左右されるようになっていく。自動車を中心とした輸出型の大企業製造業は、世界経済の拡大を背景とした輸出増加の恩恵を享受しやすいものの、一方で厳しい国際競争にさら

されているため人件費を中心としたコスト抑制姿勢を緩めることは難しくなった。その結果、大企業製造業の好況が家計の所得拡大を通じて内需型の非製造業へと波及するルートがあまり機能しなくなり、内需型の中小企業の業況は恒常的に低迷するようになっていく。業況判断DI(=「好転」-「悪化」)を長いスパンで見ると、大企業製造業と中小企業非製造業の連動が近年弱まってきていることが見て取れる(図表1参照)。バブル経済崩壊以降、中小企業非製造業の業況判断DIは景気の好不況に関わらず一貫してゼロを下回ったままである。

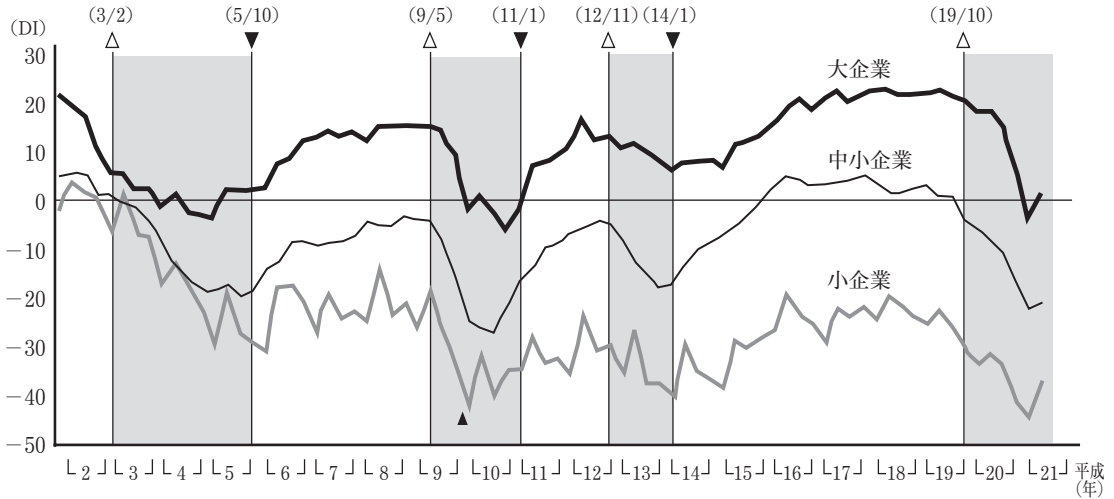
特に2008年10-12月期は、9月15日にアメリカの投資銀行のリーマン・ブラザーズの経営破たんを契機とした世界的な金融危機が实体经济に影響し、著しい経済停滞もたらし、バブル崩壊後の1994年以降で最悪の値となり、2009年1-3月期も最悪の値を更新している。製造業の業況判断DIが、売上や受注が急速に減少したことを背景に2008年度後半に入ってから急速に低下していることが分かる。具体的には、2002-07年度の利益率は大企業の4.9%に対して、小企業では1.2%にとどまっている。つまり、日本の中小企業は短期的な景況悪化を超え、10年20年単位の中長期的な退潮傾向にあると思われる。また中小企業における運転資金への需要は増大しているが、金融

図表1 業況判断DIの推移



(資料) 小企業、中小企業は日本政策金融公庫「全国中小企業動向調査」、大企業は日本銀行「全国企業短期経済観測調査」
 (注) 1. DIは、「良い」企業割合-「悪い」企業割合(大企業、小企業)、「好転」企業割合-「悪化」企業割合(中小企業、季節調整値)
 2. 小企業は原則従業員20人未満、中小企業は原則従業員20人以上、大企業は資本金10億円以上。

図表 2 資金繰り DI の推移



(資料) 小企業、中小企業は日本政策金融公庫「全国中小企業動向調査」、大企業は日本銀行「全国企業短期経済観測調査」
 (注) DIは、前期比で「好転」-「悪化」企業割合(小企業)、前年同期比で「好転」-「悪化」企業割合(中小企業、季節調整値)、「楽である」-「苦しい」企業割合(大企業)

機関からの借入れの難しさは増している。図表 2 は、中小企業の資金繰り DI の推移を示したものである。中小企業の資金繰りは、2008 年度に入って大幅に低下しており、1998 年の日本の金融システム不安が発生し、未曾有の信用収縮が起った頃の最低値に近い水準となっている。

こうした中、政府は第一次・第二次補正予算で所要の予算を計上し、信用保証協会、日本政策金融公庫などの関係機関と連携しつつ、30 兆円規模の中小企業資金繰り対策を実施している⁽³⁾。2008 年 10 月 31 日に創設した信用保証協会の緊急保証制度は、2009 年 3 月 31 日までの累計で、保証金額が 9 兆 1,810 億円、保証承諾件数が 43 万 5,043 件に達した⁽⁴⁾。緊急保証を利用した中小企業が属する業種をみると、建設業や製造業など特に業況が厳しい業種で積極的に利用されており、これらの対策は年末や年度末の資金繁忙期において中小企業の資金繰りの円滑化に大きく寄与したと考えられる。しかし、このことが、中小企業の業績が回復してきたことを意味するわけではない。政府による信用保証や金融円滑化法などの資金繰り支援策の効果で破綻が先送りされているだけだと考えられる。

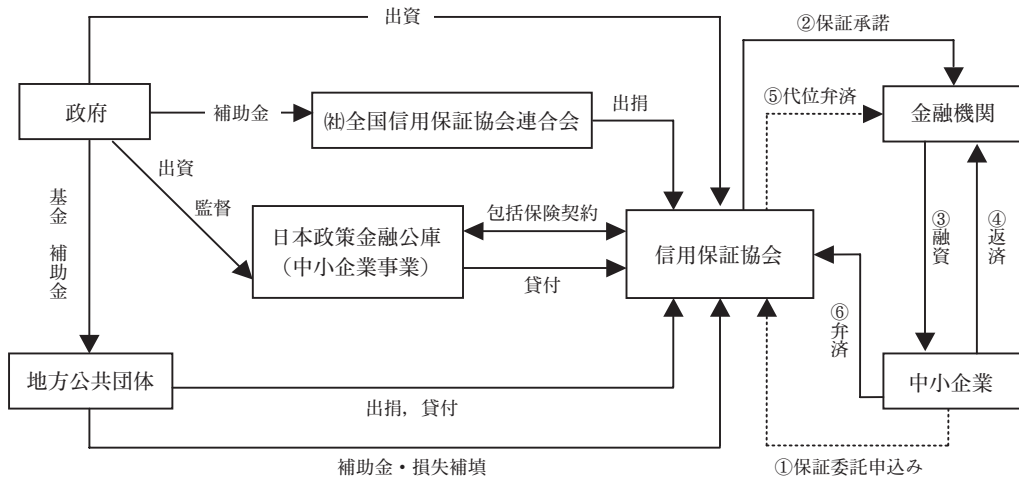
II 信用保証制度の現状

1. 信用保証制度

近年、金融市場は制度の整備やグローバルな競争の激化に伴い市場メカニズムが働きやすい環境が整ってきているが、中小企業金融においては依然として情報の非対称性問題が大きく、市場が効率的な状況にあるとは考えにくい。そこで、直接に資金を供給しているわけではないが中小企業向け貸出市場における公的介入として重要な役割を果たしている信用保証制度の役割について考察する。

信用保証制度⁽⁵⁾とは、中小企業の資金調達の円滑化を目的として、信用保証協会が中小企業の債務(銀行借入れなど)を保証するものである。もし何からの事情で保証付き融資を受けた中小企業が債務を返済できなくなった場合、信用保証協会は、中小企業に代わって保証した債務を金融機関に弁済(代位弁済)し、当該中小企業と相談しながら、代位弁済した額を回収する(図表 3 参照)。中小企業にとっては、公的セクターによる信用補完によって信用力が高まり、資金調達に寄与することになる。

図表3 公的信用保証制度の枠組み



(出所) 株式会社日本政策金融公庫ウェブサイトから作成

(注) ①から④は保証申込みから返済まで, ⑤, ⑥は事故による代位弁済

図表3において見られるように、各地域の信用保証協会は、地域内の中小企業から保証料を徴収して、その借入金を保証している。基本保証料率（年率）は、中小企業者の財務諸表を基に財務面の評価を行い（定量的評価）、その結果に個々の中小企業者定性要因（財務以外の要素）を加味して決定される。信用保証協会の保証付き融資が実行されると、全ての保証に対して中小企業信用保険法に基づく保険が掛けられ、代位弁済時の信用保証協会の負担リスクが一定程度カバーされる。保険契約については、信用保証協会と株式会社日本政策金融公庫（以下、「政策公庫」という）の間で締結される。「政策公庫」は信用保証協会との間に包括保険契約を締結しており、信用保証協会が中小企業の借入債務または中小企業の発行する社債に係る債務を保証した場合、あらかじめ定められた要件を満たすものについては、自動的に保険関係が成立することになる。

信用保証協会が金融機関に代位弁済を行った場合、信用保証協会は「政策公庫」に保険金の請求を行い、「政策公庫」から信用保証協会に保険金が支払われる。信用保険の種類に応じて、保険金額は代位弁済の元本金額の70%、80%、または90%である。信用保証協会が中小企業者から債権を回収した場合は、支払われた保険金の割合に応

じて「政策公庫」へ回収金を納付する必要がある。そして、代位弁済額のうち、もともと保険金でカバーされていない部分は信用保証協会自身の負担になる。

信用保険制度は、信用保証協会が行う信用保証リスクを軽減することにより、それぞれの信用保証制度と一体となって、中小企業者または破綻金融機関などの融資先である中堅事業者の資金調達に円滑化に役立っている。このように、日本の公的信用保証制度は、全国各地における信用保証協会の活動だけに注目すれば分権的といえるが、信用保険による再保険の機能をも視野に入れると、集権的な性格を持っている。

日本の信用保証制度は、1930年の大阪における損害補償制度から数えれば80年、社団法人東京信用保証協会設立の1937年から73年、「信用保証協会法」成立からは57年の豊富な歴史を持つ制度であり、現在では日本の中小企業者の約51%⁽⁶⁾が利用、保証債務残高は35兆円⁽⁷⁾に達し、中小企業向け貸付の約12%を占めており⁽⁸⁾、日本の中小企業金融を側面で支えてきている⁽⁹⁾。信用保証の対象となる中小企業者は、常時使用する従業員数または資本金のいずれか一方が、図表4において示される基準に該当していれば利用できる（一部特殊業種は除く）。また、1中小企業者

図表 4 信用保証の対象となる中小企業者

業 種	資 本 金	従 業 員
製 造 業 等	3 億円以下	300 人以下
卸 売 業	1 億円以下	100 人以下
小 売 業	5,000 万円以下	50 人以下
サービス業	5,000 万円以下	100 人以下

(出所) 全国信用保証協会連合会『日本の信用保証制度』2009年、7頁より作成。

(注) 保証対象業種は、中小企業信用保険法施行令に基づく業種を基準にしている。農林水産業、金融業、宗教法人、非営利団体等は保証対象外となっている。

図表 5 保証限度額

	個人/法人	協同組合等
一 般 保 証	2 億円	4 億円
無担保保証	8,000 万円	8,000 万円
社 債 保 証	4 億 5,000 万円	—

(出所) 全国信用保証協会連合会『日本の信用保証制度』2009年、7頁より作成。

に対する保証金額の最高限度は、図表 5 において見る通りである。それ以外に、別枠として政府の施策による特別保証制度が各種用意されており、各々に最高限度額が設けられている。

信用保証協会が保証する資金の用途は、運転資金と設備資金に限られる。ともに一般融資の保証期間は、原則 10 年以内である。また不動産担保を提供することにより、設備 20 年以内、運転 15

年以内の長期融資が受けられる。資金繰り円滑化借換保証制度により、信用保証協会付借入を一本化し、長期資金に借り換えることも可能である。月々返済負担を軽減し、中小企業者の資金繰りを円滑化することが目的である。

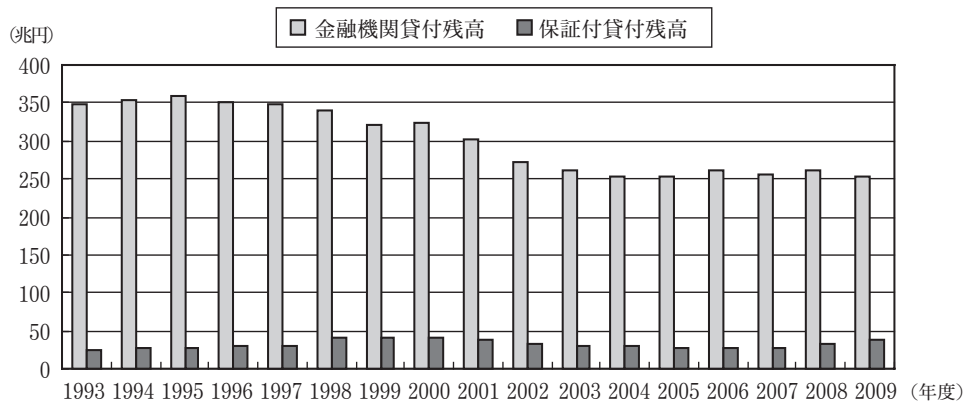
2. 信用保証の規模と利用状況

中小企業への金融支援の柱である信用保証制度のセーフティネットとしての役割は、一概に数値で計ることはできないが、何らかの方法で説明する必要がある。そこで、保証付き融資の金額と中小企業向け融資の金額を対比する方法を採用し、図表 6 にまとめた。

日本の信用保証制度は、日本経済が危機的な状況に陥った 1990 年代後半に、いわゆる特別保証制度が時限的に創設されるなど、セーフティネットとしての役割が拡充され、信用保証協会の保証債務残高は、ピークの 1999 年度には 43 兆円に上った。その後、景気が緩やかながらも回復に転じ、中小企業の経営環境の厳しさも和らいだことから、保証残高も縮小に転じ、2010 年 4 月現在 35 兆円と、特別保証制度導入前の水準にまで減少している。

信用保証制度は日本の中小企業金融に相当な役割を果たしており、今後も今以上の貢献を期待される。リーマン・ショック後の世界的な消費需要の縮小による景気悪化に伴い増加傾向が続いてい

図表 6 中小企業向け融資と保証付き融資



(出所) 日本銀行年次統計及び信用保証協会連合会年次統計より作成。

た倒産件数は、2009年4～6月期に7四半期ぶりに減少している。これには、2008年10月末以降、緊急保証制度の創設やセーフティネット貸付枠の拡大等、中小企業に対する資金繰り対策が大幅に拡大されたことが寄与していると考えられる。

3. 信用保証制度の見直し

日本の信用保証制度の規模が、欧米諸国の類似の制度に比べて極めて大きく、その財政コストが無視しえないことなどの背景に、現在、信用保証制度の見直しが進められている。改正点は多岐にわたるが、主なポイントは、以下の二点である⁽¹⁰⁾。

第一は、保証料率の見直しである。現行制度では、中小企業が信用保証制度を利用する場合、一律1.35%の保証料を信用保証協会に支払わなくてはならない（無担保の場合。有担保の場合は1.25%）。しかし、固定的な保証料率は、経営状況が良好な中小企業にとっては保証料が相対的に割高であることを意味する。このため、信用リスクの高い中小企業ばかりが信用保証制度を利用する逆選択や、信用保証を利用する中小企業の経営改善努力が阻害されかねないこと（モラルハザード）がかねてから懸念されていた。そこで、2006年4月より、借り手である中小企業の信用リスクを考慮した可変的な保証料率が導入された。制度改正後の保証料率は、無担保の場合で0.5～2.2%の範囲で9段階に設定され、リスクが高い企業ほど保証料率が高くなることとされている（平均的な料率は制度改正前と同じ1.35%）。

第二は、信用保証協会と金融機関の責任分担割合の見直しである。これまで日本では、一部の保証プログラムを除き、原則として信用保証協会が融資額を100%保証してきた（全額保証）。このため、民間金融機関がリスク負担を公的部門に転嫁する逆選択が懸念されてきた。一方、欧米では公的保証機関の保証割合が5割から8割程度となっている国が多く、信用保証貸出においても民間金融機関が与信リスクを部分的に負担している。そこで、2007年10月より、民間金融機関が信用リスクの2割相当を負担する責任共有制度が導入された⁽¹¹⁾。

この他にも、担保や個人保証に過度に依存しない信用保証の推進や、ノンバンク等が設立する信託会社の融資も信用保証の対象とするなど、中小企業金融の多様化を促す措置が、推進・検討されている。

III 信用保証制度を巡る近年の動き

中小企業の業績並びに資金繰りの悪化を踏まえ、近年、信用保証制度に様々な改定が加えられ、金融危機対応としての中小企業金融支援策が推進されている。図表7は、リーマン・ショック以降の中小企業金融の円滑化施策を示すものである。

2009年度の日本経済は、2008年の世界的な金融危機以降、輸出や生産の大幅な減少に加え、デフレ圧力の拡大や雇用情勢の悪化等、厳しい状況が継続した。政府による累次の経済対策等により、景況は最悪期を脱し、全体として持ち直しに転じたものの、中小企業を取り巻く環境は引き続き厳しい状況となった。

2009年12月、中小企業金融円滑化法の成立・施行により、金融機関に中小企業向け融資の返済条件緩和に応じる努力義務が課されるとともに、「条件変更対応保証制度」が創設された。さらに平成22年2月には、第二次補正予算を裏付けに従来の緊急保証制度を大幅に拡充した「景気対応緊急保証制度」が創設されるなど、中小企業金融支援策の一層の充実が図られた。この結果、2009年度の保証実績は、保証承諾118万件、16兆6,300億円となり、このうち「緊急保証制度」は、保証承諾60万件、9兆9,300億円となった。また、年度末の保証債務残高は35兆8,500億円と、2002年度以来7年ぶりに35兆円を超える水準となった。一方、代位弁済は、企業倒産が高水準で推移したことから、1兆1,400億円と、2008年度に引き続き1兆円を超える水準となり、また信用保証と表裏をなす信用保険の収支もさらに赤字幅が拡大する見通しとなった⁽¹²⁾。すなわち、日本の中小企業金融における政府の関与は、信用保証と政府系金融機関による直接貸出が大規模に存在する点に特徴がある。こうした政府部門による関

公的信用保証制度の現状と課題

図表7 リーマン・ショック以降の中小企業金融の円滑化施策

時期	施策	直接策か 間接策	概要
2008年 10月	緊急保証制度の創設	直接	信用保証協会の保証枠6兆円を設定（一般保証とは別枠）
	政府系金融機関による貸付枠の創設	直接	日本政策金融公庫、商工中金によるセーフティネット貸付3兆円を設定
2008年 11月	自己資本比率規制の一部弾力化	間接	国内基準行に対して有価証券の評価損を自己資本に反映させないことで自己資本比率を改善
	不良債権判定基準の緩和	間接	金融検査マニュアルで、中小企業向けの貸出条件を緩和しても不良債権としない扱いを拡充
2008年 12月	中小企業向け与信の信用保証協会枠の別枠化	間接	信用保証協会保証付貸出を別枠化することで金融機関のリスクアセットを減らし、自己資本比率を改善
	金融機能強化法の成立	間接	金融機関に対し、最大12兆円を予防的に資本注入することが可能になる
2009年 1月	緊急保証制度の拡充	直接	保証枠を6兆円から20兆円に増額
	政府系金融機関による貸付枠の拡充	直接	セーフティネット貸付枠を3兆円から10兆円に増額
2009年 4月	先進的内部格付け手法の採用を承認	間接	3メガバンクに対して、信用リスクの削減につながる先進的内部格付け手法の採用を承認
	緊急保証制度に係るリスクウエイトの見直し	間接	緊急保証制度に基づく保証付き貸出のリスクウエイトを10%から0%に引き下げ
2009年 5月	緊急保証制度の拡充	直接	保証枠を20兆円から30兆円に増額
	政府系金融機関による貸付枠の拡充	直接	セーフティネット貸付枠を10兆円から15.4兆円に増額
2009年 12月	条件変更対応保証制度の創設	直接	中小企業の既往債務に対して、後から信用保証協会が保証を付するいわゆる「旧債振替」

（出所）金融庁・内閣ホームページ（www.fsa.go.jp）より作成。

与の程度を巡っては、行き過ぎであるとしてその縮小を求める方向性と、景気が後退する局面で関与の増大を求める方向性の両方が消長を繰り返している。

資金調達に困難をきたしやすい中小企業を対象とした公的信用保証制度は、日本のみならず世界の多くの国に存在する政策スキームである。信用保証の規模や、制度の具体的な仕組みは、金融システムの違いや政策目的の違いにも影響されるが、そうした点を拾象して、これまでの日本の信用保証制度をいくつかの欧米諸国と比較すると、以下の三点が特徴として指摘できる。

第一は、日本の信用保証制度の規模が極めて大

きいことである。先述の通り、日本の保証債務残高は現在35兆円程度であるが、信用保証を利用している企業の裾野は極めて広い。これに対して、欧米では、あくまで民間から資金調達が困難な、限界的な中小企業だけが、公的な信用保証制度の対象とされている。その結果、信用保証の年間利用件数をみると、英国やドイツは数千件程度、比較的利用件数が大きい米国でも10万件程度にとどまっている⁽¹³⁾。これに対して、日本の信用保証承諾件数は300万件（2010年現在）と桁違いに多くなっている⁽¹⁴⁾。

第二に、欧米では、金融機関自身がリスクとリターンのバランスをとり、過度にリスクの高い企

業を公的な保証制度の対象とすることのないよう、部分保証制度が採用されている。保証割合は国や対象とする企業によって異なるが、おおむね50～80%である。また、金融機関が与信リスクを分担していることから、保証審査に当たっては、金融機関の審査機能を積極的に活用し、効率化に努めている国が多い。これに対して、日本の場合、これまでは全額保証が原則だったこともあり、信用保証協会自身が審査を行っている。

第三に、これまでの日本の保証料率（1.25%～1.35%）は、米国（2～3.75%）や英国（2%）より低い水準に設定されていた⁽¹⁵⁾。日本の保証料率は、ドイツ（0.7～1%）やフランス（0.45～0.6%）より高いが、ドイツやフランスの場合、金融機関のリスク負担割合が高くなっており、公的な信用保証が肥大化する歯止めとなっている点に留意が必要である。

以上をまとめると、総じて日本の信用保証制度は、金融機関の審査・モニタリングに対する動機付けや、保証条件を通じて利用企業を規律付ける仕組みが乏しく、制度として肥大化しやすい側面を持っていた。信用保証制度の改正は、こうした点の是正を狙ったものといえる。

しかし、その日本の信用保証制度が現在、長期にわたる不況を原因とした代位弁済の多発によって難しい運営状況となっており、2010年4月現在は全国52協会の20協会が赤字、再保険を担う中小企業総合事業団の保険収支も大幅なマイナスとなっている。

IV 信用保証制度の問題点

1990年代から2000年代初めにかけて、日本経済は長期不況を経験した。この時期、日本政府は何度も経済対策を講じ、信用保証制度も経済対策の1つとして頻繁に利用されてきている。しかし、地方自治体による制度融資も含めて、政府部門が提供する制度をどのような中小企業がどのような条件で利用しているかについて、企業側から統一的に把握した情報は限られている。日本の公的信用保証制度には、いくつかの課題が存在すると思

われる。

1. 民間金融の補完的役割に限定

日本では、大手メガバンク、地銀、信金、信組等の民間金融機関からの貸出、政府系金融機関である日本政策金融公庫による融資（特にサブプライムローン金融危機直後の緊急融資）、信用保証協会による保証等、様々な資金提供、保証制度が存在する。財投改革によって、これらの資金の流れが、どのように変化しているかについてデータを追いながら見ると、米国や欧州の金融機関に比して損失が小さかったことや、政府による関与の効果もあり、日本の金融機関は、企業に対して安定的に資金供給するという一定の役割を果たしたといえる。ただし、その資金供給が効率的だったかどうかは、別問題である。公的保証は民間金融機関の金融仲介機能を補完し、特に企業倒産を抑制する効果がある。反面、銀行が借り手の本来のリスクに見合った貸出金利を設定できない状態を長期化させ、銀行の基礎的な収益力を低下させ、経済全体の資源配分の効率性に歪みをもたらす可能性がある。信用保証制度の実績分析からみると、日本の銀行貸出市場は、価格メカニズムを通じた効率的な資源配分という点で、機能面に大きな課題を抱えているといえる。

「緊急保証制度」（2010年2月「景気対応緊急保証」に改称）は、当初の利用期限であった2010年3月末時点で、保証承諾額が保証枠30兆円に対し10兆円以上が未消化となった。取扱い期限が2011年3月末まで1年間延長され、保証枠も36兆円に増枠されたが、2010年1月以降の実績（3か月平均約7,000億円）を考えると保証枠36兆円を使い切れずに制度の終了を迎える可能性もある⁽¹⁶⁾。この要因としては、業績不振から新たな借入を行っても返済困難と考える企業側の手控えや、急激な景気悪化で売上減少から過剰債務など財務バランスを崩し審査で保証対象外となった企業の増加等が考えられる。さらに借入より「中小企業金融円滑化法」に基づく返済条件変更等へのシフトも後押ししたことが推測される。

2009年12月に施行された「中小企業金融円滑

化法」は、大手4行の中小企業向け返済猶予等の2月末実績（累計）で申し込み件数は4万4,280件、受諾件数は2万2,276件に達している⁽¹⁷⁾。これまでの中小企業支援策は「資金を貸し付ける」ことに重きを置いてきた。だが、円滑化法は金融機関への返済条件変更等キャッシュアウトを抑え、企業の資金繰りに一時的な緩和効果を生んだ。こうした新たな支援策が出てくる中、中小企業の支援基盤としての位置づけを保証協会が維持するには代位弁済の推移と、財務強化策への取り組みを見守ることが必要である。

2. 膨らむ代位弁済

信用保証協会が保証を付与した中小企業の借入れにデフォルト（債務不履行）が発生すると、協会は、債権者である金融機関に対して、当該企

業に代わり保証債務を弁済する。これが代位弁済であり、信用保険上の保険事故である。日本における中小企業に対する信用補完制度は、信用保証協会を日本政策金融公庫が再保険するという骨格によって成り立っており、保証協会、保険部門とも収支均衡が求められ、追加的に政府予算も支出されている。日本の信用保証制度は、中小企業者の支払う保証料を収入源として制度維持されているが、経済状況が極めて困難である等の場合には、政府予算が政策的に支出されている。信用保証協会の代位弁済率（付保代弁率）は図表8に示したように、1990年代から2000年代にかけて増加しており、国会でも信用補完制度の構造改革が抜本的に必要であると議論されている。信用保証協会には日本政策金融公庫から代位弁済による保険金が支払われるため、実質的な国民負担になる。現

図表8 中小企業の倒産と信用保証協会の代位弁済

（単位：兆円）

年度	倒産件数	負債総額	代弁済件数	代弁済額	保証残高	付保代弁率	倒産代弁率
1993	14,440	4.7	36,387	0.4	26.2	1.5	8.5
1994	13,965	4.1	41,337	0.4	27.5	1.5	9.8
1995	14,970	4.7	44,687	0.4	28.6	1.4	8.5
1996	14,731	5.0	47,521	0.4	29.2	1.4	8.0
1997	16,293	5.8	52,395	0.5	29.6	1.7	8.6
1998	18,749	6.8	71,705	0.7	42.0	1.7	10.3
1999	15,135	8.1	76,371	0.8	43.0	1.9	9.9
2000	18,497	6.6	104,759	1.1	41.5	2.7	16.7
2001	18,819	7.3	126,194	1.2	37.0	3.2	16.4
2002	18,687	7.8	138,488	1.3	33.2	3.9	16.7
2003	15,877	5.8	119,930	1.0	31.1	3.2	17.2
2004	13,392	5.4	97,422	0.8	29.7	2.7	14.8
2005	12,755	4.7	80,369	0.7	28.8	2.4	14.9
2006	13,245	5.5	78,708	0.7	29.3	2.3	12.7
2007	14,091	5.7	85,906	0.8	29.4	2.7	14.0
2008	15,646	12.2	104,717	1.0	33.9	2.9	8.1
2009	15,480	6.9	107,450	1.1	35.9	3.1	15.9

（出所）各年度『中小企業白書』および信用保証協会連合会年次統計
 付保代弁率：代位弁済額÷保証残高
 倒産代弁率：代位弁済額÷負債総額

実に貸し倒れが起こり、保証協会が債務を肩代わりした代位弁済額は2010年8月末までで約2,600億円である⁽¹⁸⁾。2010年に入って、貸し倒れが加速しており、10年後の回収期限までに代位弁済は融資総額の1割程度まで膨らむという見方もある。特に緊急保証制度では10年もの期間の保証をしている。さして議論がないまま、信用保証制度が、中小企業に実質的に資本を提供するスキームになってしまっている。返済しないとつぶれてしまうという借入の規律付け効果が弱まり、企業が苦しい改革に自ら取り組む機会を逸らしてしまうことが心配される。緊急保証には有用性と必然性があったが、そもそも日本の財政の状況を見ると、国に頼る支援プログラムには限界がある。信用保証制度の持続性を回復するためにも、リスクに応じた保証料率制度や、金融機関もリスクを負う責任共有制度への復帰を急ぐ必要がある⁽¹⁹⁾。

3. 逆選択

保証協会対中小企業者の関係を保険部門対保証協会に置換えて考えてみよう。逆選択の議論からすると、個別の中小企業者に対する保証協会の把握する情報は非対称であるのだから、その協会経営に対する保険部門の持つ情報はさらに非対称である。よって保険部門は赤字の保証協会に対して、再保険料の増額か保険填補率の減少を求めることになる。この結果、赤字の保証協会は、利用者に対する保証料を増額し、中小企業者は保証協会を利用しなくなる。そして、その保証協会経営は破綻し、本来の政策目的が達成できない。経営内容の「良い」保証協会、「悪い」保証協会は、経済状況等によって「良い」「悪い」が逆転する可能性があり、再保険制度の存在理由もここにある⁽²⁰⁾。保証協会を利用する中小企業者にも同様のことがいえよう。経営内容の「良い」中小企業者と「悪い」中小企業者とは、経営状態が逆転する可能性がある。であるから大数の法則が成立し、保証制度、保険制度が成立するのではないだろうか。各国の信用保証制度を比較してみても、日本以外の保証割合と保証料との関係が概して比例関係にあり、日本よりも経済合理的な制度設計がなされ

ていることが明確である。日本のように、保証料が安く填補率が高く、加えて保証引き受け数が多数なら、信用補完制度の赤字・損失という問題も生じて来ることになる。

4. リスク評価システムの活用

金融技術の進歩により、現在金融機関においては、財務諸表などの定量的なデータから借入人の信用リスクを評価するリスク評価システムの活用が活発化し、信用リスク評価の精緻化、審査の迅速化等が進んでいる。保証協会においても、全国共通のリスク評価システムとしてCRDを利用して保証料の割引を実施しているが、リスク審査モデルとしての活用状況は、協会毎に様々でありまだ十分活用されていない。この結果、保証協会毎に審査基準が異なる要因の一つとなっている。保証協会の審査においては、定性的側面も重要であるが、定量的データから導かれるリスク評価については、審査の基本であることは疑いない。また定性的情報についてもこれを定量化できるものもある。したがって、今後、保証協会全体としてリスク審査モデルの活用をさらに進め、審査の迅速化や業務効率化を推進するとともに金融機関との審査モデルの共有化についても取り組むべきである。また、リスク評価システムは、保証審査のみならず、保証料率の弾力化、保証債務のリスク管理、経営計画の策定においても重要なツールとなる。なお、リスク評価システムは、個別保証協会での対応ではなく、全国の保証協会が共通したものを利用することで、対応に係るコストを最小化することができる。またこのようなリスク評価システムの共通化に係る取組みは、基礎的な審査基準やリスク管理等の全国統一化の観点からも重要である。

V おわりに

本稿の執筆動機は、第一に近時の信用保証協会収支の経常的な悪化であり、公的保証制度の維持・存続の危機である。第二にバブル経済崩壊前後での保証協会業務が大きく変化したことである。

1990年代以降の企業金融の特徴として、中小企業金融円滑化のための中小企業向け貸出増進政策と政府の積極的関与ということがあげられる。

保証債務の利用増 → 銀行貸出増 → 代位弁済率・倒産件数の上昇 → 貸出減少；代位弁済率・倒産件数の上昇 → 公的融資増 → 倒産の減少という融資形態が基本的に変わらない。中小企業の資金調達は、非上場で担保力が相対的に弱いことから金融機関からの借入に依存せざるを得ない。公的信用保証制度が担う中小企業金融の中核的役割は言うまでもないが、それと並行して今後景気が好転しかけたときに売り上げ回復に先行して発生する仕入コスト等の増加運転資金等を確保可能とするための恒久的な資金調達スキームを整備していくことが求められるのである。

《注》

- (1) Riding, A. L., Haines, G., Jr. (2001); Loan Guarantees: Costs of Default and Benefits to Small Firms, *Journal of Business Venturing*, Vol. 16, No. 6, pp. 595-612.
- (2) Cowling, M. and Mitchell, P., 2003, "Is the Small Firms Loan Guarantee Scheme Hazardous for Banks or Helpful to Small Business?" *Small Business Economics*, Vol. 21, No. 1, 63-71.
- (3) 中小企業庁、『金融サポート』2009年4月10日。
- (4) 全国信用保証協会連合会 2009年度事業報告 (<http://www.zenshinoren.or.jp>)。
- (5) 日本の公的信用保証制度は、全国に52(47都道府県と横浜, 川崎, 名古屋, 岐阜, 大阪の5市に1協会ずつ)ある信用保証協会が行う保証と、日本政策金融公庫運営を担当している信用保険を組み合わせた枠組みとして設計されており、公式には「信用補完制度」と呼ばれる。本稿では、「公的信用保証制度」という語で、「信用補完制度」を意味することとする。
- (6) 全国信用保証協会連合会 2009年度事業報告 (<http://www.zenshinoren.or.jp>)。
- (7) 保証利用企業の割合(浸透度) = 保証利用企業者数 / (保証利用した借入企業者数 + 保証利用していない借入企業者数) = 3,130,400 / 4,300,000 = 72.8%。保証利用企業者数は、2010年4月28日日本政策金融公庫, 中小企業事業本部, 保険情報部『第164回 保証先中小企業金融動向調査』によ

る。

- (8) 『金融危機下における中小企業金融の現状』RIETI, 2009年5月, 29。
- (9) 『中小企業白書』2009年版, 20頁。
- (10) 『金融危機下における中小企業金融の現状』RIETI, 2009年5月, 29。
- (11) 具体的には、融資金額の20%のリスクを金融機関が負担, 80%を信用保証協会が保証する「部分保証方式」と、過去の信用保証制度の利用実績(保証債務残高, 代位弁済額等)に基づき, 金融機関が信用コストの2割相当の負担金を事後的に信用保証協会に納付する「負担金方式」の2種類の方法があり, 当面は金融機関自身がどちらかを選択することとなっている。
- (12) 全国信用保証協会連合会 2009年度事業報告 (<http://www.zenshinoren.or.jp>)。
- (13) みずほ米州インサイト, 「金融危機と米国企業金融」, 2009年10月26日発行, 米国中小企業庁(SBA)によればSBA保証は商業銀行による中小企業貸出残高の10%以下であるとされている。民間金融機関の中小企業貸出に対する信用保証承諾件数は約10万件, 承諾額は102億ドル(約1兆1,868億円, 2006年)。
- (14) 全国信用保証協会連合会 2010年度事業報告 (<http://www.zenshinoren.or.jp>)。
- (15) 小野有人「見直しが進む中小企業向け信用保証制度」『みずほリサーチ』2006年6月。
- (16) 東京商工リサーチ「銀行105行リスク管理債権状況調査」<http://www.tsr-net.co.jp>。
- (17) 東京商工リサーチ「銀行105行リスク管理債権状況調査」<http://www.tsr-net.co.jp>。
- (18) 「無リスク融資打ちとめ」, 『日本経済新聞』2010年10月23日(13版)。
- (19) 家森信善「中小企業金融——応急措置の次に」, 『日本経済新聞』2010年9月10日。
- (20) 森田和正「日本の中小企業信用補完制度に関する諸問題」『豊橋創造大学紀要』No. 7, 2003年, 179-185。

参考文献

- 藪下史郎・武士俣友生編著『中小企業金融入門』[第2版] 東洋経済新報社, 2006年
- 渡辺幸男・小川正博著『21世紀中小企業論——多様性と可能性を探る』有斐閣アルマ, 2006年
- 吉野直行・藤田康範編『中小企業金融と金融環境の変化』慶応義塾大学出版会, 2007年
- 橋本寿朗・長谷川信・宮島英昭著『現代日本経済』(新版) 有斐閣アルマ, 2006年

江口浩一郎編『信用保証』〔第3版〕社団法人金融財政事情研究会, 2005年
箕輪徳二・三浦后美編著『会社法と会社財務・会計の新展開』泉文堂, 2008年
箕輪徳二著『戦後日本の株式会社財務論』泉文堂, 1997年
渡辺 努・植杉威一郎編著「根拠なき通説」の実証分析『検証中小企業金融』日本経済新聞出版社, 2008年
家森信善編著『地域の中小企業と信用保証制度』中央経済社, 2010年
信用保証協会連合会「日本の信用保証制度」2004, 05, 06, 07, 08, 09年 (www.zennshinhoren.or.jp)
竹澤康子「中小企業円滑化政策と倒産・代位弁済の相互関係」2004年 (www.esri.go.jp)
中小企業金融公庫「欧米主要国の中小企業向け政策金

融」2005年 (www.meti.go.jp)
田原 宏「信用保証制度を巡るリスクシェアリングの論点」2004年 (www.jasme.go.jp)
大貫繁樹「制度改革で中小企業金融の担い手の潜在能力をフル引き出す」『金融財政事情』2006年5月15日号, 金融財政事情研究会
小野有人「資金調達環境の急激な悪化はない」『金融財政事情』2006年5月15日号, 金融財政事情研究会
村本 孜「中小企業金融の現状と今後の方向」『信用保険月報』2003年9月号
家森信善「21世紀における中小企業金融と信用保証制度の在り方」『信用保証』102号, 2003年

(中国新疆財經大学教員)