

## 信用補完制度の見直し(2015～2016年)

村 本 孜

### <目 次>

0. はじめに：信用補完制度 ―民間融資の誘導・促進効果―
1. 信用補完制度の課題
2. 検討の経緯
  - [2.1] 信用補完制度の位置付け
  - [2.2] 10年前の見直し
  - [2.3] 100%保証の復活
3. 報告のポイント
  - [3.1] 要約
  - [3.2] 基本的認識 ―中小企業支援のスタンス―
  - [3.3] 保証割合の問題
  - [3.4] 実効性の確保 ―情報開示―
  - [3.6] セーフティネット保証による副作用の抑制 ―セーフティネット5号の問題
  - [3.7] 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
  - [3.8] その他の措置
4. ファクトの確認
  - [4.1] 金融庁「企業ヒアリング・企業アンケート」から
  - [4.2] 条件変更の問題
5. まとめ

## 0. はじめに：信用補完制度 —民間融資の誘導・促進効果—

一般に、中小企業・小規模事業者は信用力に乏しく、民間金融機関の own risk だけで資金繰りを円滑に進めることは困難である。このため、信用補完制度が整備されてきた。各地の信用保証協会が、中小企業の民間金融機関からの借入れに対して保証を行ない、返済が滞った際には、代わって債務の支払いを実施する（代位弁済）。貸出（融資）という業務は、預金・貸出という表現に典型的なように、単一の業務と考えるが、よく考えるといくつかのサブ的業務の集合と考えることができる。

すなわち、①事前的段階（貸出方針・審査基準・回収方針の決定、マーケティング、貸出の開拓など）、②審査・決定段階（貸出先の審査・貸出条件の決定・貸出の決定。スクリーニング）、③貸出実行段階（資金供与、保証・担保設定など、リスクの引受・管理 [金利リスク・信用リスク]）、④期中監視段階（貸出先のモニタリング [期中審査]）、⑤事後的段階（貸出の返済金受領・回収・担保処分）、などに分解（アンバンドリング）されるものとして理解することが可能である。これらのサブ的業務を一体化して行なうことは、いわゆる範囲の経済性が発揮されることになるので、効率的に貸出が行なわれることを意味する。

このうち③の段階の担保（信用保証）を専門に行なうのが信用保証制度で、民間金融機関はこの部分をアウトソースすることで、資金供給が容易になる（民間融資誘導効果・促進効果<sup>1)</sup>）。マクロ的には、民間金融機関にとって、債権保全が確実になるので、資金供給余力が生じる可能性もある一方で、信用リスクを公的部門に移転可能になるので、リスク管理が弱くなる可能性もある。

このように信用保証制度は、民間融資（貸出）のリスクを肩代わりすることにより、民間融資では対応できない分野への誘導効果を持つので、民間貸出を増加させる効果を持つ（自治体の制度融資等でも信用保証協会の保証を利用することがある）。反面、信用リスクの大半を信用保証協会という公的部門に転嫁することにより、民間金融機関のリスク管理が脆弱化ないし無責任化する懸

---

1) 売掛債権担保融資保証制度や特定社債保証制度については、不動産担保に依存しない保証制度として、2000年代初めに設けられたもので、民間金融機関による新たな金融手法の導入を促進するという効果を挙げている。

念があり、モラル・ハザード問題を発生させる（2007 年 10 月以降は責任共有制度でリスクの 2 割は民間金融機関負担が原則）。いわゆるインセンティブ問題の発生である。貸手である金融機関にとって無リスクないし小さなリスクで、返済可能性が劣位な企業に融資することができるが、リスク（損失）を信用保証協会に転嫁させ、リスクを回避するというマイナスのインセンティブが働くのである<sup>2)</sup>。

また、リスクに関係なく保証料が一定だったこともあり、利用者の逆選択問題も発生する（2006 年 4 月以降、料率は段階的に設定できるようになっているが、ごく狭い範囲内での設定なので、事実上リスク対応の保証料率体系になっていない）。信用補完制度にも、一般保証と国の政策に対応した種々の保証制度がある<sup>3)</sup>。

かつて政策金融といえば直接融資であったが、1990 年代半ばまでは、信用保証制度の役割は、政策金融の中で直接融資の補完的地位で、規模も十数兆円（民間融資の数%）であった。1980 年代以降の金融自由化・金融制度改革を経て、信用保証が政策金融に占める地位は大きくなった。とくに、1998 年 10 月導入の中小企業金融安定化特別保証（安定化保証）は、2001 年 3 月までの時限措置であったが、保証枠 30 兆円に及び、当時の中小企業向け融資総額の約 1 割に達し、信用保証の地位を一気に高めたものであった<sup>4)</sup>。

信用保証制度の特色は、日本政策金融公庫が再保険を行なう点である。各信用保証協会は、日本政策金融公庫と再保険契約を行ない、各協会の赤字は最大 8 割まで補填される。保険契約額は 2013 年 3 月末で 32.47 兆円である。再保険による政策金融は、債権保全の上で費用対効果が大きく、他方、BIS 規制の

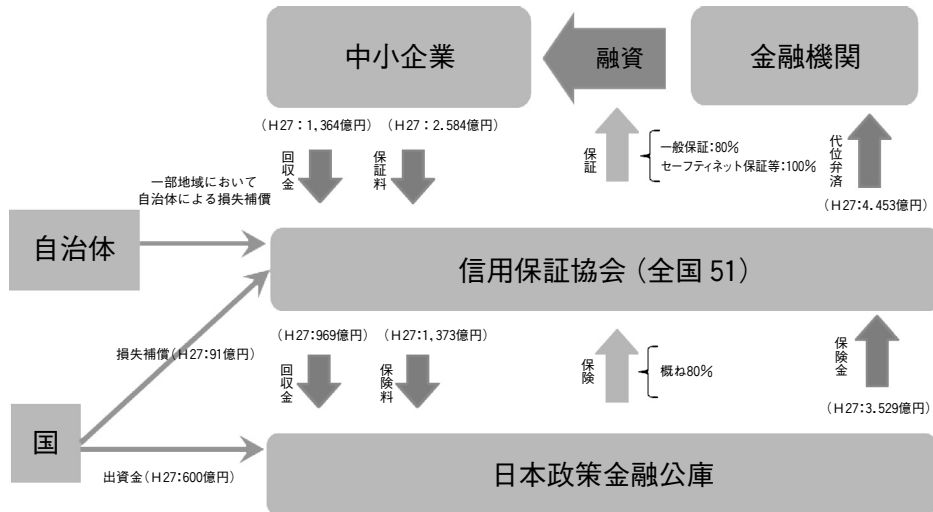
---

2) たとえば、保険に加入した場合、保険加入者はその個人が持つ事故を回避しようとするインセンティブを減少させるが、このことをモラル・ハザードという。発生する損失を保険会社が全て負担すると仮定した場合、リスクゼロの顧客は損失を回避しようとするインセンティブを喪失する。

3) 小口零細企業保証、長期経営資金保証、経営力強化保証、流動資産担保融資保証（ABL 保証）、借換え保証、特定社債保証、創業支援保証、経営安定関連保証（セーフティネット保証）、海外進出支援保証、東日本大震災復興緊急保証等である。

4) 2001 年末における民間金融機関による中小企業向け貸付の残高は約 271 兆円であるが、保証債務残高は約 37 兆円に上る。民間金融機関貸出の 13.6%、政府金融機関を含む総貸出の 12.4% を占める。フローで見ても、年間約 10～20 兆円の保証承諾を行なっており（2007～2015 年度で年間平均 12 兆円）、浸透率は、企業数ベースで 30% 強、金額ベースで約 13% を占めている。2009 年度が 14.8% で過去最高であった。保証残高は 1999 年度の 43 兆円が最高であった（図 7 参照）。

(図1) 信用補完制度



\*) 2015年度の保険承諾額は、フローで8.56兆円・ストックで26.01兆円。保証料収入は2,584億円、日本公庫への保険料は1,373億円、代位弁済額4,453億円、回収金1,364億円である。日本公庫の再保険の引受額はフローで9兆円、保証協会への保険金支払額は3,529億円で、回収金は969億円である。代位弁済額の79.2%が保険で賄われている。

(出所) 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報告(以下の図表は同報告から引用しており、以下とくに断わらない限り同じ)

<http://www.chusho.meti.go.jp/koukai/shingikai/kihonmondai/2016/download/161226kihonmondai04.pdf>

影響もあり(公的信用保証による融資のリスクウェイトは10%だが、再保険は70~90%なので、BIS規制上のリスクウェイトは19~37%となる)、信用補完制度の活用が進んだ。

## 1. 信用補完制度の課題

信用補完制度は、民間融資(貸出)のリスクを肩代わりする(債権保全)ことにより、民間融資では対応できない分野への誘導効果を持つので、民間貸出を増加させる効果を持つ点で政策効果は大きい。反面、信用リスクの大半を信用保証協会という公的部門に転嫁することにより、債権保全上の問題がなくなるので、民間金融機関のリスク管理が脆弱化ないし無責任化する懸念があり、モラル・ハザード問題を発生させる。また、リスクに関係なく保証料が一定だったこともあり、利用者の逆選択問題も発生する。つまり、保険(ないし保証)という情報非対称性問題を内包し、その制約の下にあるので、如何にこのモラル・ハザード問題と逆選択問題を克服するかが課題になる<sup>5)</sup>。

5) 日本銀行[2002]は、「例えば、わが国の現行の信用保証制度(一般保証融資)は、一律一

また、再保険制度は、最終的には国費で保険収支の赤字を補填するもので、保険制度を **robust** にするが、事実上の公的資金投入なので、その規律付けに課題が残る。1998 年以降の特別保証の影響はあるものの、再保険の保険収支の悪化問題が政策課題になり、会計検査院からもの指摘が相次いだ。ただし、特別保証の代弁率などは制度設計の範囲内であった<sup>6)</sup>。

2004～2005 年に信用補完制度の本格的検討が行なわれた。保証・保険に固有な経済問題である情報非対称性の下での、逆選択・モラル・ハザードへの対応であった（後述）。ところが、リーマン・ショック以降採られた緊急措置は多額の国費投入を必要としたこともあり、制度改革の機運が生じた。2013 年頃から危機からの脱出が意識されたからである。

このような状況を踏まえ、2015 年 4 月 8 日の商工中金法及び信用保険法の改正法にあたり、衆議院附帯決議および同年 5 月 19 日の参議院附帯決議で、「中小企業支援の目的に沿って信用保証協会が業務を遂行するよう、政府は先進各国との比較も行いながら所要の措置を講ずること」（衆議院）、「多額の財政支援が継続している状況に鑑み、国民負担を軽減するとの観点から、全国各地の信用保証協会の業務の効率化及びガバナンスの強化を図ること」（参議院）とされた。同様な指摘は、6 月 30 日の一連の閣議決定文書でも信用補完制度の見直しの記述がある。

「日本再興戦略 改訂 2015 ～未来への投資・生産性革命～」の中で、「Ⅳ. 改訂戦略の主要施策例」として「中堅・中小企業の経営支援体制の強化があり、「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。【本年中をめどに結論、その後速やかに必要な措置】」（p. 35）とされた。

同日決定の「骨太方針 2015」でも「第 2 章 1. (1)「稼ぐ力」の強化に向

---

定の保証料率が採用されているため、信用リスクの高い中小企業者が信用保証協会の利用希望者として集中しているという指摘が聞かれる（逆選択）。また、金融機関の信用保証付き融資の判断が、信用保証協会の目標に沿って実施されているのか、信用保証協会の目標から逸脱して金融機関の自己利益を追求する行為なのか判断できないという議論が存在する（忽那憲治「中小企業金融と信用保証制度—改革の方向性」、信用保証協会トップセミナー資料、2001 年 2 月）。すなわち、金融機関は中小企業に関する私的情報を持つため、リスクが高いと判断すれば、プロパー融資ではなく保証付き融資とする（逆選択）。また、保証付き融資とすれば、協会によって 100% 代位弁済されるため、金融機関は融資先をモニターするインセンティブを失う可能性がある（モラル・ハザード）。」（p. 32）と指摘した。

6) 公的信用補完制度については、村本 [2015] で詳述した。

けた事業環境の整備と成長市場の創造」の中に「中小企業・小規模事業者への対応」があり、「また、イノベーションや国内外の販路開拓等の支援，経営相談支援体制の強化，商店街の活性化を通じ，中小企業・小規模事業者の収益力の向上を図る。さらに，中小企業の資金繰りに万全を期すと同時に，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ことが必要である。このため，金融機関による適切なリスク負担を図る観点から，信用保証制度の在り方について本年中に検討を進め，あるべき方向性を示す。」と記載された。

さらに，同日決定の「まち・ひと・しごと創生基本方針 2015」には，「Ⅲ．地方創生の深化に向けた政策の推進」の中で，「地方公共団体の損失補償付制度融資等における求償権放棄を機動的に行うことができるよう，地方公共団体による所要の条例整備等を促す。」(pp. 10~11) と記載され，信用補完制度の課題の一つが指摘された<sup>7)</sup>。

何れにせよ，巨額な保険収支の補填を行なわない制度設計，責任共有制度の原則化と徹底，保証割合の引き下げとメニューの多様化，保険料の弾力化を徹底，フリーライディングの防止（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，国の政策資源で負担されている），継続利用者（レピーター）の選別などの課題が意識されていた。政策目的を明確化し，地方創生への貢献としてセーフティネットからイノベーションの実現へのツールに高度化すること（リスクマネー供給など），事業再生などに積極的な支援が可能にすること

---

7) 保証協会付き融資のうち，代位弁済に至った場合には自治体が保証協会に対して損失補償を行なうこととされているものについては，自治体が回収納付金を受領する権利を有することとなるため，その求償権放棄等に際しては個別に地方議会の議決が必要となる。この点は迅速な再生支援の妨げや再生の対応を諦めるといった行動に繋がりがねないことから，国から自治体に対し求償権放棄に係る条例の整備について要請を行なっているが，23自治体が未整備といわれる。

自民党も政務調査会提言（2015年6月9日）で，「中小企業の資金繰りに万全を期し，リスクの高い分野への資金供給を促進する観点も含め，信用保証制度のあり方について本年中に検討を進め，あるべき方向性を示すこと」「行政側には，地域金融機関が「ひと手間かけて育てる金融」が行いやすい環境，インセンティブを整えることが求められている」とした。さらに，自民党成長戦略（経済好循環の実現に向けて～「横串と団子」～）（2015年6月16日）では「中小企業・小規模事業者の経営環境等に配慮し，資金繰りに万全を期すと同時に，金融機関がモラル・ハザードに陥らないよう，適切なリスク負担をする観点から，信用保証制度のあり方について，本年中に検討を進め，あるべき方向性を示し，その後必要な措置を講ずべきである。」とした。

が必要とされた<sup>8)</sup>。金融機関のモラル・ハザード防止のための部分保証であるが、それでも事業者のライフステージ（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から、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を阻害している可能性がある。結果的に制度を利用する事業者も、経営改善の努力を行なうモチベーションを持ちにくいという別のモラル・ハザードの問題がある。また、保証協会のガバナンス問題すなわち経営層に金融機関OB、地方公共団体のOBなどが多いこと問題も意識されていた<sup>9)</sup>。既に「信用保証協会

8) 2015年のOECD『対日審査報告書』では、「中小企業は、相当な政府支援を受けている。政府は、中小企業融資の約10%、政府保証も入れると20%を提供し、その割合は他のOECD諸国よりもずっと高い。しかし、中小企業への大きな公的支援には、マイナスの副作用がある。第1に、市場ベースの融資の発展を阻害している。第2に、寛容な政府保証が再編を遅らせ、生き残れない会社、いわゆる「ゾンビ」企業を温存する(Caballero *et al.*, 2008)。」と指摘した(<http://www.oecd.org/eco/surveys/Japan-2015-overview-Japanese-version.pdf>)。

2016年4月OECDは日本に対する「政策提言」を行ない、「小企業は特に多額の信用保証制度を通して政府から手厚い支援を受けており、日本の中小企業の約40%は政府支援を受けている。こうした支援制度は中小企業のライフサイクルの様々な段階におけるニーズを満たすもので、保証された融資のデフォルト率も低く抑えられているが(2%)、企業再編を遅らせ、成長のディスインセンティブとなり、市場ベースの金融の発展を妨げてきた(第4章)。中小企業のイノベーションと成長を促進するには、中小企業政策の中心を最近の危機状況に対処するためのセーフティネットから、効率的な市場を通じた破綻企業の再編の促進にシフトすべきであろう。」という指摘を行なった。

同様な指摘は2017年4月の対日審査でも行なわれている（市場の力を強化する信用保証制度の改革と公的保証の減少。個人保証を減らし生き残れない企業の退出を促進）。

9) 世界銀行「公的信用保証制度に対する原則(2015)」(Principle for Public Credit Guarantee Schemes for SMEs, 2015)では、リスク管理のための監督体制の構築（原則4）、政策目的に一致した戦略や運営目標の明確化（同5）、保証実施機関における内部統制の枠組みの構築（同8）、部分保証の原則（同11）、貸し手（金融機関）のコンプライアンス体制の構築（同15）、情報開示の徹底（同15）、事後的なパフォーマンスの分析と評価結果の公表（同16）、などを提示している。

参考表は、各地の保証協会会長の前職であるが、8割以上が都道府県庁出身者である（赤松[2006] p. 35）。

参考表 信用保証協会会長の天下りの状況  
(平成18年7月1日)

元の役職	人 数	比 率
県 副 知 事	7	13.46
県 出 納 長	16	30.77
県 商 工 部 長	5	9.62
県 他 の 部 長	15	28.85
市 助 役	1	1.92
市 収 入 役	2	3.85
市 商 工 部 長	1	1.92
市 他 の 部 長	1	1.92
銀 行 役 員	2	4.44
商 工 会 役 員	1	1.92
不 明	1	1.92
合 計	52	100.00

(出所：各地方公共団体ウェブページおよび聞き取り調査)

向けの総合的な監督指針」では、「関係地方公共団体関係者からの役員選任数は必要最小限にとどめられ、特に、常勤役員については関係地方公共団体関係者からの選任者を半数以内にとどめられているか」と記載されているが、実態には問題も多い。

## 2. 検討の経緯

### [2.1] 信用補完制度の位置付け

2016年12月に信用補完制度の見直しに関する報告書が纏められ、法改正を経て（2017年6月7日成立）、制度改正が行なわれる。保証割合の変更や保険料率の抜本の見直し等は織り込まれなかったが、金融機関が公的保証を活用することで、モニタリング等を怠る Lazy Bank に陥らないような制度設計を行なった。とくに、中小企業のライフステージを前提に、保証協会が民間金融機関とのリスクシェアリング・連携を強化して、期中管理（モニタリング）・経営支援を中小企業の成長発展のための各種の見直しを行なうことを強調した。その際、中小企業庁が金融庁と連携して行政を行なうことも重要とされた。

中小企業金融における信用補完制度は、政府系金融機関の直接融資と並んで、重要な中小企業政策である。民間金融機関の融資を誘導・促進する信用補完制度は、民間金融機関の信用リスクをカバーするので、民間金融機関の融資に組み込まれているともいえる施策である。類似の制度は諸外国にも存在するが、日本の制度はその規模・内容において充実している。図2に見るように、日本の保証残高対 GDP 比は韓国と並び欧米に比して高いが、これは欧米と比較して日本の中小企業向け貸出残高が大きいことが一因と考えられる。

中小企業向け貸出残高に占める保証残高の割合は、欧州と比較して、日本、韓国及びアメリカで高くなっている。ただ、多くの国で、保証割合は100%ではなく、80~40%程度で、かつ創業企業・事業承継・再生などへの保証などが中心になっている<sup>10)</sup>。日本の保証メニューは多岐に亘り、中小企業金融政策として直接融資を行なう政策金融と拮抗する規模となっている。

---

10) 平時においては、欧米では部分保証（40%~85%）、日本、韓国では一部で100%保証を適用（韓国は小口及び政策目的で100%保証を適用）。危機時（リーマンショック時）においては、各国とも保証割合の引上げ等の対応を実施。実施期間は欧米の2年間程度と比較し、日本は長くなっている。

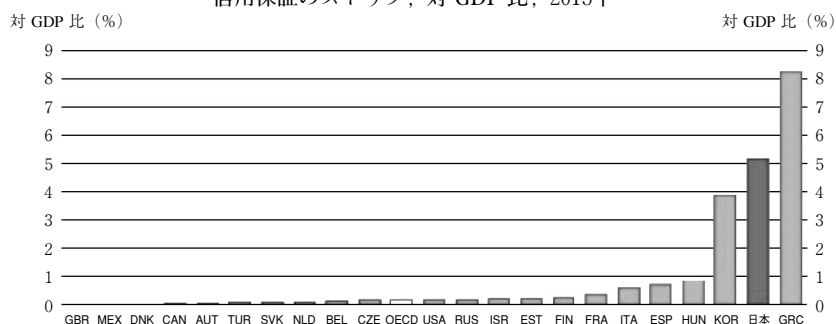


（図2） 信用保証制度の規模の国際比較



## 政府の中小企業への信用保証は高水準

信用保証のストック，対 GDP 比，2015年



出典：Financing SMEs and Entrepreneurs 2017: An OECD Scorecard (forthcoming).

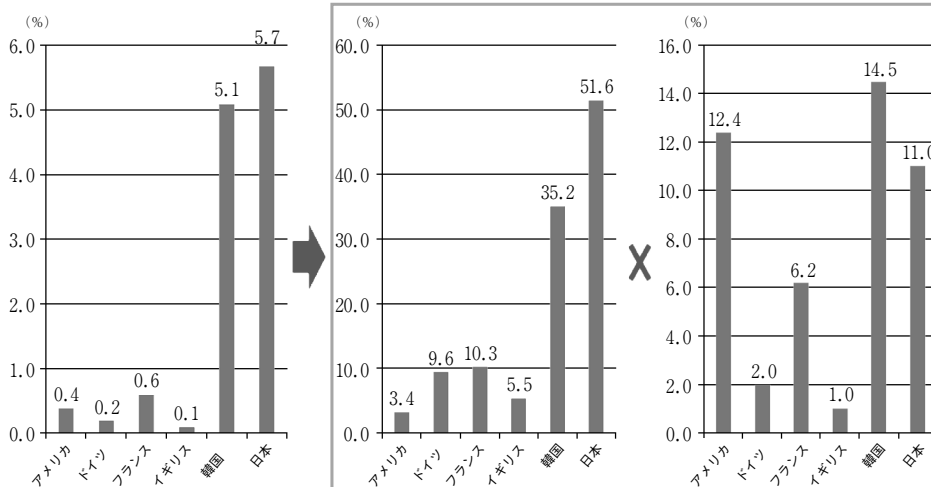
- 市場の力を強化する信用保証制度の改革を実施するとともに，中小企業向けの融資に対する公的な保証の減少傾向を維持すべき。

21

（出所）OECD『2017 年対日経済審査報告』

【欧米諸国等の保証残高の対 GDP 比】 → 【中小企業向け貸出残高／GDP】 × 【保証残高／中小企業向け貸出残高】

左記を分解すると



（出典）IMF（国際通貨基金）の World Economic Outlook Databases, SBA（米国中小企業庁）HP, BIS（ビジネス・イノベーション・技能省）“Industrial Development Act 1982 Annual Report”, AECM（欧州保証機関連盟）HP 参照，2014 年度（アメリカは 2015 年度）突績

すでに触れたように，この信用補完が十全であればあるほど，民間金融機関を Lazy Bank 化し，情報生産機能を劣化させてしまう弊害をもつ。さらに，安易な利用は，信用補完制度の保険部門における赤字を後年度にもたらし，国

社会イノベーション研究

(表1) 信用保証制度の概要の国際比較 (平時と危機時)

	平時			危機時 (リーマンショック時)	
	保証対象企業・制度の概要	保証割合	100%保証の範囲	保証割合の引上げ措置	実施期間
アメリカ	・金融機関が保証無しでは融資困難な中小企業者等 ・創業期, 拡大期等	75%, 85%	—	平時の75%, 85%から一律90%に引上げ	2009.2~2011.3
ドイツ	・原則として全ての中小企業者 ・創業期, 事業承継期等	60%~80%	—	平時の60%~80%から最大90%に引上げ	2008.12~2010.12
フランス	・原則として全ての中小企業者 ・創業期, イノベーション期, 拡大期, 事業譲渡・買収期	40%~60%	—	平時の40%~60%から最大90%に引上げ	
イギリス	・担保不足により借入困難な中小企業者等 ・創業期, 拡大期, 安定期等	75%	—	—	
韓国	・原則として全ての中小企業者 ・創業期, 拡大期, 安定期, 再生期等	50%~100%	若者新規事業・小口資金, 政策目的 (振興事業等)	最大90%~100%に引上げ	—
日本	・原則として全ての中小企業者 ・創業期, 拡大期, 安定期, 再生期等	80%, 100%	零細企業, 創業, セーフティネット保証等	セーフティネット保証5号の対象業種を順次拡大し, 全業種を対象	2008.10~2012.10 (全業種指定は, 2010.2~)

(表2) 信用補完制度に対する予算措置

(単位: 億円)

	平成11年度	平成12年度	平成13年度	平成14年度	平成15年度	平成16年度	平成17年度	平成18年度	平成19年度
	4,430	6,287	1,926	4,527	1,026	3,713	956	999	2,585
当初予算	225	221	301	332	434	434	434	419	378
予備費	—	—	—	—	—	—	—	—	—
1次補正	—	6,066	1,625	4,195	592	3,279	522	580	2,207
2次補正	4,205	—	—	—	—	—	—	—	—
3次補正	—	—	—	—	—	—	—	—	—
4次補正	—	—	—	—	—	—	—	—	—

	平成20年度	平成21年度	平成22年度	平成23年度	平成24年度	平成25年度	平成26年度	平成27年度	平成28年度
	8,345	21,598	6,363	11,775	2,517	1,130	1,275	691	955
当初予算	454	579	698	852	1,066	678	678	681	646
予備費	—	—	330	—	951	—	—	—	92
1次補正	4,000	11,236	5,335	3,209	500	452	597	10	—
2次補正	3,891	9,783	—	—	—	—	—	—	217
3次補正	—	—	—	3,703	—	—	—	—	—
4次補正	—	—	—	4,011	—	—	—	—	—

- (備考) 1. 平成16年度第1次補正予算の保証には, 旧中小企業金融公庫が, 旧中小企業総合事業団からの信用保険業務承継時に, 旧中小企業総合事業団高度化等勘定から承継した2,525億円を含む。  
2. 財務省計上分を含む。

民負担を増大させる<sup>11)</sup>。

## [2.2] 10 年前の見直し

信用補完制度には、保険制度に固有な情報非対称性問題であるモラル・ハザードと逆選択を伴う。そこで、これらの課題を解決することが重要であり、2004～2005 年に検討が行なわれた（中小企業政策審議会の信用補完制度のあり方に関する検討小委員会報告と中小企業政策審議会基本政策部会での承認）。その結果、中小企業庁の「保証協会における第三者保証人徴求の原則禁止」通達（2006 年 3 月 31 日）により、「信用保証協会が行う保証制度について、平成 18 年度に入ってから保証協会に対して保証申込を行った案件については、経営者本人以外の第三者を保証人として求めることを、原則禁止とします」とし、個人保証を限定化した<sup>12)</sup>。

次いで、逆選択問題に対しては、2006 年 4 月の保証料率・保険料率の弾力化（段階的保証料率、CRD スコアによる区分）と、またモラル・ハザード問題に対しては 2007 年 10 月に責任共有制度が導入された<sup>13)</sup>。一律の保証料体系

11) 1998 年 10 月導入の中小企業金融安定化特別保証（安定化保証）の特別保証は金融危機の対応として相応の効果もあったが、1998～2002 年度に 1.15 兆円の国費を要した。2005 年度まででは 2.4 兆円が保険収支に政府出資金として投入された。このような安定化保証・緊急保証は、再保険を行なう日本政策金融公庫の収支を悪化させる。特別保証の赤字が 2000 年度以降大きくなり、2005 年度までの累計で 1.4489 兆円の赤字を計上した。このため公庫に 2008～2002 年に 1.1599 兆円、信用保証協会に 2,900 億円公費が投入された。保険収支は特別保証以外でも赤字で、1998～2005 年度で 2.8886 兆円に及び、この間政府出資金は 2.3908 兆円になった。この部分が中小企業に対する補助金といえる。このように、信用保証制度には、公庫の信用保険部門において、民間の信用リスクを負担することになり、この負担が補助金効果を持ち、民間金融の補完を行なっているといえよう。

12) ただし、例外規定も置かれており、「1. 実質的な経営権を有している者、営業許可名義人又は経営者本人の配偶者（当該経営者本人と共に当該事業に従事する配偶者に限る。）が連帯保証人となる場合、2. 経営者本人の健康上の理由のため、事業承継予定者が連帯保証人となる場合、3. 財務内容その他の経営の状況を総合的に判断して、通常考えられる保証のリスク許容額を超える保証依頼がある場合であって、当該事業の協力者や支援者から積極的に連帯保証の申し出があった場合（ただし、協力者等が自発的に連帯保証の申し出を行ったことが客観的に認められる場合に限る。）」については第三者保証を認めている。この例外規定にある配偶者、事業承継予定者が後の民法債権法改正を検討した法制審議会民法部会での日商の主張の根拠になる。

13) 「信用補完制度のあり方に関する検討小委員会」（委員長は清成忠男）は、中小企業政策審議会基本政策部会の決定（2004 年 12 月）に基づき設置されたものである。全部保証の弊害が指摘されて久しく、従来金融機関の反対もあって、永年の懸案であった。筆者は同検討小委員会の委員長代理として取り纏めに当たった。

は、制度上、経営状況の良好な中小企業者は、割高の保証料を負担する仕組みとなる。結果として、割安の保証料となる経営状況の悪い企業に有利となるという逆選択問題が生じる。そこで、保証協会は、中小企業者の信用度を定量的・定性的に評価した上で、これを適切に考慮した保証料体系を構築することによって、公平かつ柔軟な制度とし、より幅広い中小企業者に適切な条件で対応できるようにするため、一律の保証料ではなく、信用リスクを一定程度考慮した保険料体系が構築された。保証料率の弾力化（リスクに応じて9区分）により、一律の保証料率の下で、優良企業とそうではない企業の間で生じていた内部補助を一定程度是正可能となった。なお、個人事業者等の法令上財務諸表の整備を義務付けられていない事業者や創業後最初の決算期を迎えていない事業者等の保証料・保険料の料率については、中間値（5区分）を適用した。保証料と弾力化と整合する形で、保険料の弾力化（リスクに応じて9区分）も実施された<sup>14)</sup>。

責任共有制度は80%の部分保証を求めるものであったが、部分保証（80%保証）のほか、負担金方式（トリガー方式）も導入された。負担金方式は、当初保証協会との間で100%保証として契約するが、事故が生じたときには保証協会が金融機関に20%の負担を事後的に求めるものであった<sup>15)</sup>。

### [2.3] 100% 保証の復活

特別保証は、2000年3月末で終了したが、2000年代半以降、原油高、サブプライム問題、リーマン・ショックなどで中小企業対策として、緊急保証制度・景気対応緊急保証制度が2008年10月に導入され、100%保証の措置となった<sup>16)</sup>。この制度は、2011年3月に終了したが（累計で150.2万件、27.17兆円

14) 「中小企業の会計に関する指針」に基づく保証料割引を2006年5月より開始。「中小企業の会計に関する基本要領」が2012年2月に取りまとめられ、「指針」に代わり、「要領」に基づく保証料割引を2013年4月から開始した（取扱期間は2016年3月まで）。

15) 2015年当時、負担金方式を採用する金融機関は877行、部分保証方式を採用する金融機関は57行で、負担金方式採用金融機関が多い。負担金方式の下では、事故時に回収を保証協会が行なうこと、債権の分割が不要、といった一定の利便性がある。この他、負担金方式の場合には、保証実行時には、金融機関負担の2割部分も含めて保証協会が保証を行ない、その後、実際の事故の発生に応じて負担金として金融機関の本部から保証協会に支払いをするといった形となる。このため、金融機関の支店（現場）においては融資時に当該2割についてのリスクの認識がされないといった問題が生じていないかどうか、引当金の計上方法の違いから実態的な差が生じていないかどうかといった点などの問題がある。

16) 中小企業庁「原材料価格高騰等対応緊急保証制度について」（2008年10月29日）

の保証承諾額、85 万社の利用。『中小企業白書 2011 年』の第 2-1-1 図）、その後のセーフティネット保証として継続している（2012 年 2 月までで累計 15 万件）。

セーフティネット保証は、中小企業信用保険法第 2 条第 5 項に規定された「特定中小企業者」に対して適用され、取引先等の再生手続等の申請や事業活動の制限、災害、取引金融機関の破綻等により経営の安定に支障を生じている中小企業者について、保証限度額の別枠化等を行なう制度である。同法第 2 条第 5 項に 8 つの適用対象が規定されており、その第 5 号に「業況の悪化している業種」があつて、対象は全国で一時ほぼ全業種が適用対象になり、緊急保証制度の受け皿となっていた（100% 保証は継続）<sup>17)</sup>。その実績は、2012 年 2 月には 15.15 万件・2.27 兆円である。このような 100% 保証は、緊急措置とはいえ、前述のように、モラル・ハザードを伴うもので、2008～2014 年度に投入された国費は 5.3 兆円に及び、単年度に 2 兆円規模の投入も行なわれた。2015 年度以降、漸く 1,000 億円未満の予算措置となった。2012 年 11 月からソフトランディング措置が取られ、信用補完制度を所管する中小企業庁としては、2014 年 3 月 3 日から平時の運用に移行した。

このような状況を踏まえ、中小企業政策審議会の基本問題小委員会の下に金融ワーキンググループが設置され、2015 年 11 月 19 日から 2016 年 12 月 20 日まで 11 回の会合が実施され、2 回の現地視察も踏まえ、「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」報告が、取りまとめられた<sup>18)</sup>。12 月 26 日の基本問題小委員会に報告承認された。これを受けて関連法案が整備され、2017 年 6 月 7 日に国会で承認されたので、順次、制度化される。

### 3. 報告のポイント

#### [3.1] 要約

ワーキンググループの議論・報告は多岐に亘るが、プロパー融資と保証付き

---

[http://chusho.meti.go.jp/kinyu/2008/081029kikyu\\_hosho.htm](http://chusho.meti.go.jp/kinyu/2008/081029kikyu_hosho.htm)

<http://www.chusho.meti.go.jp/kinyu/2010/download/100205KS1.pdf>

17) <http://meti.go.jp/press/20110323005/20110323005-3.pdf>（2014 年 2 月 20 日アクセス）

18) 座長は筆者。

融資の協調・連携（リスク・シェアリング）、リーマン・ショック級の大規模危機対応制度創設、創業期・小規模企業の100%保証枠の拡大、がポイントである。とくに、金融機関のため、保証協会のため、保険収支改善のため<sup>19)</sup>、という視点ではなく、中小企業の経営改善・支援に必要な制度設計が重要な視点であった。

以下、ポイントを掲げる。

- ① 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シェアリングを行なう。
- ② 既存のセーフティネット保証制度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。
- ③ 大規模な危機対応の新しい保証制度を、時限（1年程度）を限って、創設する（別枠100%保証）。
- ④ 創業期企業・小規模企業の100%保証枠の拡大（上限2,000万円まで）。
- ⑤ 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）。

このポイントの考え方は、「これらの信用補完については一定の規律を持って行わなければ、中小企業の経営改善意欲を後退させ、金融機関においては事業を評価した融資や経営支援の姿勢を後退させる恐れもある。特に、危機時に

---

19) 保険収支の改善は、信用補完制度が後年度に国民負担をもたらすことから、中小企業政策の根幹に関わる。無論改善することに異論はなく、保険であるから収支相償が望ましいが、ある程度の赤字は中小企業支援として政策的意義がある。この点は、特別保証の有効性をめぐって多くの賛否の議論がある。ただ、リーマン・ショック以降の緊急対応が一段落し、平時に戻ったともいえる2015年度以降は、当初予算の範囲内の国費負担で収まっており、ほぼ政策として安定した水準ともいえる。重要なことは、危機対応によって保険収支が大きく左右されることなく、危機対応は別の考え方で整理すべきであろう。これが「大規模危機対応保証」の創設である。保険収支の悪化により、各保証協会が収支の悪化を恐れ、回収促進・付保の限定等を行なって、経営改善などの中小企業支援に後ろ向きになるこそ問題であろう。

はセーフティネットとして「最後の砦」となるが、これも政府の過度の支援となれば、市場ルールを歪め、構造改革を遅らせ、中長期的にかえって日本経済の足腰を弱めることになりかねない。」という前提があることに注意したい。信用補完制度の利用は、事業性評価があつて有効になる。

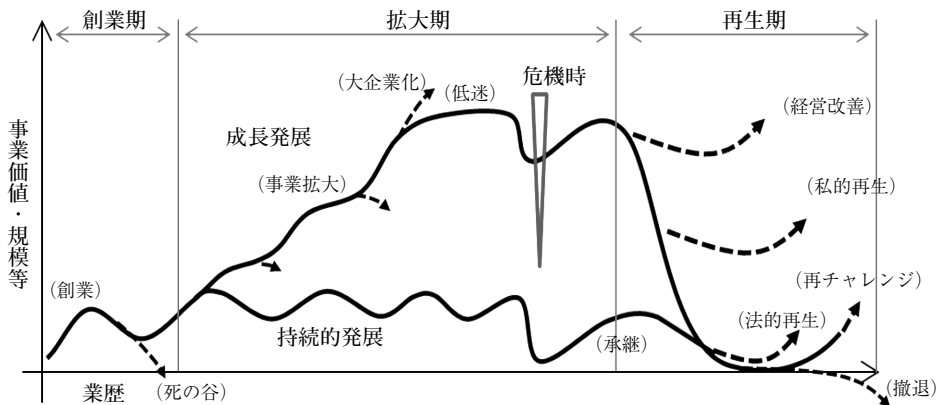
### 〔3.2〕 基本的認識 ―中小企業支援のスタンス―

2016年報告の概要を整理するが、その目的を記載した部分は、ワーキンググループの基本スタンスとして重要なのであえて全文を掲げる。

「中小企業は、その技術・サービスにより日本経済の足腰となるサプライチェーンを構成し、また、雇用・生活やコミュニティの維持という形で地域経済を支える重要な存在である。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。いずれにおいても、事業が好調に推移する場合もあれば、危機の到来や事業の失敗によって事業再生等が必要となる場合もある。

中小企業はそのライフステージの中で様々なリスクと向き合い、事業活動を行う上での血液となる資金を調達しながら事業を展開していく（図3）。仮に資金調達を全て「市場任せ」とする場合、信用力に乏しい中小企業においては資金調達の円滑を欠く恐れがあり、小規模な事業者が持続的発展を目指す場合や創業期・再生期といったリスクが高い局面等において、必要十分な資金を調達することができず、事業の発展ひいては地域経済の活性化が進まない可能性がある。このため中小企業による経営向上に向けた自主的な努力を前提としつ

（図3） 中小企業のライフステージ



つ、信用補完制度を通じて必要十分な信用供与を果たすことが重要である。

また、中小企業はその事業活動の中で経済危機や自然災害等といった予測できない危機に直面する場合があります、危機が去るまでの当分の間、安定して事業を継続するための運転資金や復旧資金が必要となる。他方、危機の影響により金融機関の流動性が低下し、又は復旧の見通しが立たない状況の下で必要十分な資金の調達を行なうことは困難となる。このため政府が前面に立って迅速にセーフティネットとしての信用補完を行なうことが重要となる。

他方、これらの信用補完については一定の規律を持って行なわなければ、中小企業の経営改善意欲を後退させ、金融機関においては事業を評価した融資や経営支援の姿勢を後退させる恐れもある。特に、危機時にはセーフティネットとして「最後の砦」となるが、これも政府の過度の支援となれば、市場ルールを歪め、構造改革を遅らせ、中長期的にかえって日本経済の足腰を弱めることになりかねない。

こうした副作用を抑制しつつ中小企業の事業の発展を促して生産性向上や地方創生に寄与するため、以下の目的に沿って具体的な施策を検討することが重要である。

- ① 中小企業が事業活動の中で直面するそれぞれのリスクを踏まえて、必要十分な信用供与を果たすこと。
- ② 信用保証協会（以下「保証協会」という。）と金融機関のリスク分担のあり方を見直すことにより、中小企業の経営向上に向けた自主的な努力を促すとともに、金融機関に対しても事業を評価した融資を行ないつつ適切な期中管理・経営支援を実施することを促すこと。
- ③ 前記の結果として、公的な予算等の政策資源のパフォーマンスを最大化するとともに信用補完制度の持続可能性を確保すること。」

要すれば、信用補完制度の主役は金融機関でもなく、保証協会でもなく、中小企業自身であることを確認した。中小企業が、自らの置かれた経営状態、資金繰り、強み・弱み、潜在的な課題等を客観的に把握し、足下の課題解決のみならず、新たな製品・サービスや販路開拓等に取り組まなければ、信用保証による借金苦という状況も生まれる。こうした中小企業自身の経営向上の努力があってこそ、信用補完制度を通じた支援は効果を発揮する。中小企業の経営改善に向けた意識を前提に、資金供与だけでなく、金融機関・保証協会の連携による経営支援が重要となる、というのが基本的なメッセージである。



### [3.3] 保証割合の問題

リーマン・ショック以降、信用補完制度の予算措置（国費投入）が5兆円規模に及んだことは先に指摘した（表2）。382万社の中小企業・小規模事業者の約3分の1の136万社が信用補完制度を利用している（うち7割超は5人以下の中小企業となっている）。ピークの2009年度が160万社だったので、ピークアウトはした。ところが、利用企業のうち、条件変更企業は17万社あり、12%に及ぶ。ただし、ピークの2012年度には20万社であったので、改善傾向にはある。

国費の投入を減少するには、保証割合（責任共有制度）を引き下げ、民間金融機関の負担を大きくすることが直截である。しかし、保証割合が引き下げられると、民間金融機関の貸出先の選別、貸し渋り・貸剥がしの懸念もある。保証割合をリスク対応にすることも可能であろう。保険料率はCRDスコアに対応して段階制になっているので、これに連動することも1つの解決策である<sup>20)</sup>。

今回の報告では、保証割合の変更を明示的に提案していない。それは、民間金融機関の貸出態度に悪影響を与える制度改革よりも、まず信用補完制度の目的である中小企業の発展・育成を実現するための制度改革が肝要とされた。中小企業のライフステージに応じて、中小企業を育成支援するために必要な措置として、金融機関と保証協会の連携を密にすること、リスクシェアリングを徹底することが前提とされた。すなわち、保証付き融資はリスクを、100%でないにせよ、保証協会に移転するので、企業をモニタリングするインセンティブが低くなる。とくに、保証協会付き融資が証書貸付で、期限通りに返済されている限り、日常的にモニタリングするインセンティブは低いという。Lazy Bank化するのである。

そこで、保証付き融資を行なう場合にはプロパー融資を併せて行なうような

---

20) 2015年12月15日の「中間的な整理」では「一律で融資の8割を保証する仕組みを改め、例えば事業者のライフステージや融資の規模等といった状況に応じて、金融機関が適切な責任を負担するとともに、保証料水準を弾力化すること等により、経営改善に向けて取り組む事業者やそれを積極的に支援する金融機関にはメリットがある仕組みへと見直しを検討する。」「制度が画一的となっており、一律80%の保証割合を70%, 60%, 50%といった形で弾力化し保証協会と金融機関で協議の上、選択的な利用を可能とするべきではないか。」として、部分保証の見直しも検討項目とした。ただ、金融機関のLazy Bank化を防止し、モニタリングを丁寧に行なうことが前提との考え方を取った。プロパー融資とセットの保証付き融資であれば、セットでみた融資全体では保証割合は低下するからである。保証割合の弾力化は次のステップになろう。

連携融資があれば、当該企業の融資に占める保証割合は、事実上、下がるとともに、プロパー融資のモニタリングが保証付き融資にも行なわれることになる。

まず、金融機関と保証協会のリスクシェアリング・連携が必要と考えた（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）。金融機関が、保証を通じて必要十分な信用供与を行ないつつ、事業を評価した融資を行ない、その後も適切な期中管理・経営支援を実施することを促す。その手法として、保証協会が、金融機関のプロパー融資の方針等に着眼し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シェアリングを行なう、ことを報告の柱とし、その状況の情報開示（見える化）で担保することとした。

報告は、  
「中小企業の事業の発展のためには、……ライフステージの中で直面する様々なリスクをカバーしつつ、中小企業が円滑に資金を調達できるよう、信用補完制度を通じて必要十分な信用供与を果たすことが不可欠である。

他方、当該制度により資金調達を行ないつつも、中小企業においては経営向上に向けた自主的な努力を重ね、また、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。

そして、保証協会としては信用補完を通じて必要十分な資金供給を可能としつつも、これによりかえって金融機関の支援姿勢等が損なわれる結果とならないよう、中小企業支援の観点から金融機関と連携し、適切にリスクを分担していくことが重要となる。」

としたのである。つまり、

- ① 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（信用保証なしの融資）が実施されている場合も多いことから（図4）、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こと、
- ② 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なうことがより有効な場合も多いこと、

- ③ 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こと、

等から、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、と考えられる。

したがって、中小企業の通常の成長発展段階等において一定程度のプロパー融資を確保することが重要である。その際、保証協会においては、迅速な資金調達を必要とする中小企業の視点に立って対応することを第一としつつ、金融機関における既往のプロパー融資を含めた与信取引の状況やその推移、業況把握や今次融資資金の効果といった事業性に対する理解、今後のプロパー融資の実施の方針等の支援方針に着眼して、個々の中小企業の実態に応じて柔軟にリスク分担を行ない、プロパー融資を確保することが効果的だからである<sup>21)</sup>。

---

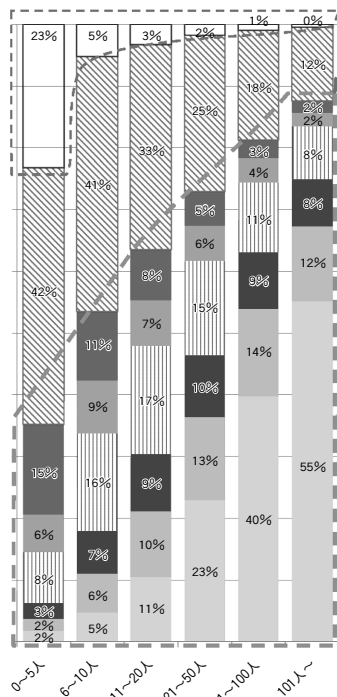
21) 柿沼・東田 [2007] は、今回の見直しについて批判的に論じた数少ない論稿である。その主張は「この方式の下では、中小企業の経営状況を最も熟知しているべき金融機関と信用保証協会とが各企業に応じて適切なリスク負担の割合を決定しなければならず、両者の力量が問われることになる。このスキームが有効に機能するためには、金融機関と信用保証協会の間で保証企業（特に、窮境状況にある企業）の情報が共有され、両者の信頼関係を一層深めることが求められている。併せて、業績悪化の見込まれる中小企業に対して、信用保証付き融資を拡大し、プロパー融資を減らして、自らの与信リスクを軽減する誘因が働くことが懸念されるため、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。」(p. 64) というものである。

さらに、「金融レポート2015年度（2016年9月）」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。さらに「図表4で見たとおり、業歴が長くなればプロパ

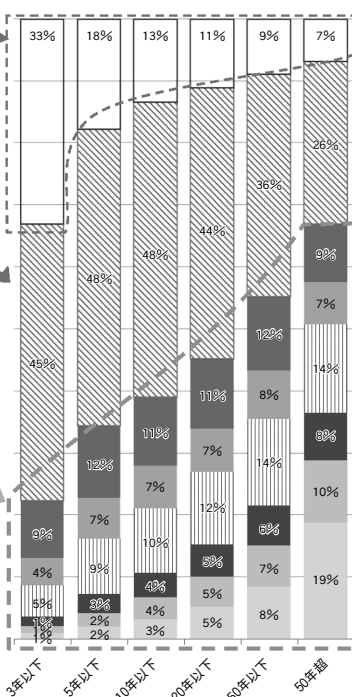
(図4) プロパー融資の状況

[一定の業歴・規模を有する先には既に一定程度のプロパー融資が実施されている実態]<sup>22)</sup>

①従業員規模別のプロパー支援額



②業歴別のプロパー支援額



- プロパー融資残高あり(1億円超)
- プロパー融資残高あり(1億円以下)
- プロパー融資残高あり(5000万円以下)
- ▨ プロパー融資残高あり(3000万円以下)
- プロパー融資残高あり(1000万円以下)
- プロパー融資残高あり(500万円以下)
- ▨ 責任共有保証
- 100%保証のみ(プロパー融資残高なし)

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)。

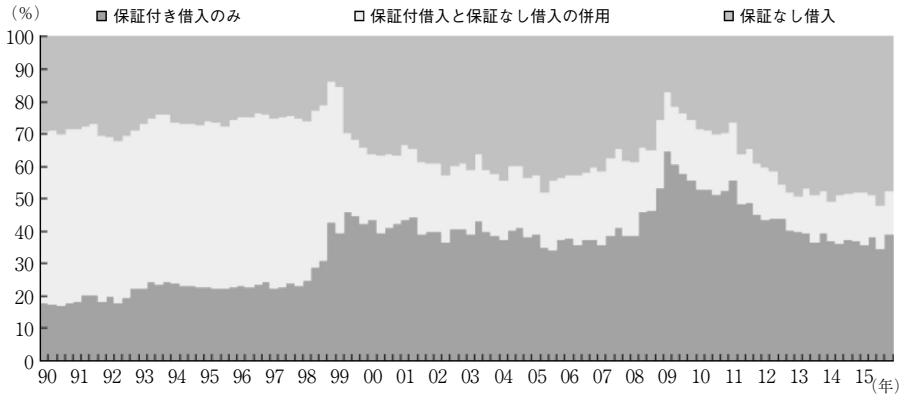
一融資が増えていることが確認できたものの、業歴10年~20年程度の企業でも、プロパー融資が皆無で100%保証のみという企業が10%超となっている実態も明らかとなっている。こうした状況を踏まえ、金融庁は、「十分な担保・保証のある先や高い信用力のある先以外に対する金融機関の取組みが十分でないために、企業価値の向上が実現できず、金融機関自身もビジネスチャンス逃している状況」を「日本型金融排除」と問題視し、実態把握を行う方針を示している。つまり、中小企業の事業の発展を支えるはずの信用補完制度が、金融機関のリスク回避に使われ、金融機関が行うべき顧客の課題解決への対応が先送りないし棚上げにされてきた側面は否めない。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じ、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。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。」(p. 65。下線は筆者))と指摘している。これらの指摘は報告書の問題意識と同一である。主役は中小企業だからである。

22) 『中小企業白書 2016 年版』は、保証付き融資とプロパー融資の併用等の状況を分析している。

図4 つづき

（参考）

第2-5-26図 信用保証利用企業における新規借入時の信用保証の利用状況



資料：（株）日本政策金融公庫「保証先中小企業金融動向調査」より中小企業庁作成

（注）1. 調査は、信用保証を利用している企業に対し、当該四半期中の新規借入について、保証なしの借入のみを利用した企業、保証なしの借入と保証付きの借入の併用した企業、保証付きの借入のみを利用した企業に分類し、その割合を算出している。

（出所）『中小企業白書 2016 年版』p. 300。

### [3.4] 実効性の確保 —情報開示—

全国に 51 ある保証協会は、基本的には民間組織で、地域の産業構造・金融慣行等が異なる中で、その自主性に基づき業務を実施することが望ましい。ただ、リスクシェアリング・連携の実効性を担保するため、情報開示が必要であろう。現在行なわれている各保証協会・各金融機関における保証利用の状況（保証債務残高）や代位弁済の状況に加えて、プロパー融資の状況等<sup>23)</sup>についても情報開示を行なって保証協会・金融機関における対応を「見える化」することが重要である。さらに、行政としては、中小企業庁・金融庁が適切に連携してこうした対応をモニタリングしていくことが有効である。

「信用保証制度を利用している中小企業が、当該四半期の新規借入れについて、信用保証を利用した借入れなのか、金融機関のプロパー融資を利用したのか、又はその二つを併用したのかを確認したものである。これを見ると、1990 年代は信用保証と金融機関のプロパー貸出を併用している企業が半数を超えており、信用保証協会と金融機関がリスクをシェアしていたことが分かる。その後、1990 年代末の金融システム不安、2008 年のリーマン・ショック等の危機を経て、信用保証を利用した借入れのみの利用者と信用保証がない借入れの利用者の割合がそれぞれ上昇しており、二極化が進行していることが分かる。」（p. 299）

23) 保証協会の経営支援・事業再生支援等への取組状況等も含めて積極的な情報開示を行なうことにより、数値だけではなく地域経済の活性化に向けた貢献を評価していくことも重要となる。

なお、当該リスク分担を進めるに当たっては、仮にメインバンクが十分な融資を行なえない場合には、保証協会が他の金融機関を紹介するといった取組を充実させていくことや、中小企業支援機関に資金繰りの相談がなされた場合には速やかに保証協会等に繋ぐなど保証協会と中小企業支援機関の連携による相談体制の強化を行なうことも重要となる。

### [3.5] 責任共有制度の例外：100% 保証のメニュー

リスクシェアリング（リスク分担）は、例外なく適用されることが望ましいが、若干の例外も考慮した。たとえば、創業期であったり、事業規模が小さい等の理由により著しく信用力が乏しい場合、危機時には、資金繰りが困難とならないよう十分に配慮する必要はある。報告では、保証枠の増額と100%保証の維持を示した。

#### (1) 創業期

創業者は事業を起こすに当たり、店舗開設等のインイ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」<sup>24)</sup>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ないにくいという課題がある。

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なうことが必要となる。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。

#### (2) 小規模事業者の場合

小規模企業は、ニッチな分野の一点突破で市場を勝ち抜いている場合や、先祖代々の生業を維持する場合などその業態は多岐にわたる。小規模であるが故に、自己資金・担保力に乏しく、収入・支出のタイミングのズレ、季節要因等

24) 安定した売上が確保され、事業が軌道に乗る前に運転資金が枯渇するリスクが高いこと。

による受注のムラ等の影響を大きく受けるため、事業を繋ぐための運転資金が必要となる。また、設備更新等の資金を自己資金で賄うことは困難である場合が多い。

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。再び元の状態に戻るためには、再度資金を調達し、試作、製造、取引再開といったサイクルが必要となるが、薄利であることが多く返済には長期を要する。「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なわれない恐れがある。

自己資金・担保力に乏しく突発的事態に対して脆弱な小規模事業者の持続的発展を一層頑健なものとする必要がある。前記のとおり小規模事業者は経営が急変する場合が少なくないが、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るべく、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<sup>25)</sup>。

### [3.6] セーフティネット保証による副作用の抑制 ―セーフティネット5号の問題―

セーフティネット保証（別枠・100% 保証）は、1～8号まであり、従来、1～5号が100% 保証であった。今回の検討で、そのうち、セーフティネット保証1号（連鎖倒産）、同2号（事業活動の制限）、同3号（事故等）、同4号

---

25) 責任共有制度導入時に、零細企業の資金繰りへの配慮として、小口零細企業保証制度を導入（1,250万円を上限として100% 保証）した。2014年度実績は、承諾実績3,320億円（シェア：3.71%）事故率：1.17%（全体1.85%）。特別小口保険（1,250万円を上限とした100% 保証。青色申告等の一定の条件）について100% 保証を継続。2014年度実績は、承諾実績185億円（シェア：0.2%）事故率：1.23%（全体1.85%）。小口保証制度における事故率は全体の事故率より低い水準となっている。

柿沼・東田 [2017] は、「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用補完制度の活用で支援するということがあれば、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。」(pp. 66~67)

(自然災害), 同 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, 金融機関においてプロパー融資はもとより責任共有制度による信用保証付き融資であっても迅速かつ十分に行なうことが困難であることから, 引き続き, 別枠・100% 保証の措置により支援を行なうことが有効であるとされた (表 3)。同 7 号 (金融機関の支店の削減等による経営の相当程度の合理化により, 借入れが減少している中小企業者を支援するための措置), 同 8 号 (整理回収機構 RCC への貸付債権譲渡) は, もともと 100% 保証であった。

そこで, 同 5 号をいかに扱うかが課題であった。その利用は, 2006~2015 年度に 2,089,619 件 (37 兆 6,764 億円) で圧倒的に大きく, 緊急保証・景気対応緊急保証制度を引き継いだからであった。他のセーフティネット保証に比して保険収支の赤字も大きい。リーマン・ショック, 東日本大震災, EU 危機などのグローバル・ショック, マクロ・ショックに対応できたのは, 同 5 号であった (業況の悪化している業種への対応)。同 5 号は, 構造不況業種対応としての側面もあったが, リーマン・ショックへの対応として, 2008 年度からセーフティネット保証 5 号 (100% 保証) の対象業種を拡大して対応した (緊急保証)<sup>26)</sup>。当該緊急保証により, 約 16,100 件の倒産が回避されたと推計される (表 3。当該機関の倒産件数は, 36,080 件)。これは特別保証に比べて 60% 以上大きい効果を持った。

検討では, 本来の業況悪化対応と, 大規模な経済危機 (グローバル, マクロ・ショック) 対応を分離し, 本来の業況悪化 (構造不況業種ともいえる) に同 5 号を特化させることが適当とされた。

すなわち, 既存のセーフティネット保証制度 (不況業種としての 5 号) について, 金融機関の支援の下で経営改善や事業転換等が促されるようその保証割合 (100%) については一律 80% に改正することを検討した。つまり, 同 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

26) 緊急保証 (2000 年 10 月~2010 年 2 月) はセーフティネット 5 号の業種拡大, 景気対応緊急保証 (2010 年 2 月~2011 年 3 月) は全業種対象としたもの。2012 年 10 月までは, 全業種指定で, とくに緊急保証とは呼んでいない (セーフティネット 5 号として適用)。2011 年 3 月から 2012 年 10 月はソフトランディング期間で, 2014 年 3 月 3 日から平時運用となった。



信用補完制度の見直し（2015～2016 年）

（表 3）

各種セーフティネット保証（100%保証）の実績

○経済環境や災害・事故の影響等により経営の安定に支障を生じている中小企業の資金繰りを一時的に支援するため、中小企業信用保険法等に基づきセーフティネット保証が措置されている。  
○セーフティネット保証は、一般保証(最大2億8千万円)とは、別枠(最大2億8千万円)で、基本的には融資額の100%を保証。

＜各種セーフティネット保証（100%保証）の実績（平成18年度～平成27年度）＞

セーフティネットの種類	利用実績	保険収支	適用例
1号 連鎖倒産	2,439件(502億円)	▲63億円	・エルピーダメモリの会社更生手続開始 (H24)
2号 事業活動の制限	38件(9億円)	▲12億円	・三菱自動車の生産縮小 (H28)
3号 事故等の突発的災害	0件(0億円)	+2億円 (回収による収入)	・ナホトカ号流出油災害 (H9)
4号 自然災害等の突発的災害	1,187件(228億円)	▲17億円	・関東・東北豪雨(常総市等) (H27) ・熊本地震(熊本県, 大分県等) (H28)
5号 不況業種	2,089,619件 (37兆6,764億円)	▲1兆2,929億円	・不況業種を指定(H28.10時点236業種) ・リーマンショック時には段階的に全業種指定して対応
6号 破綻金融機関	48,580件(7,439億円)	▲818億円	・日本振興銀行の破綻 (H22)

- ※1 7号（金融機関の経営の合理化）、8号（RCC への債権譲渡）については、「別枠」であるが「80%保証」となっている。
- ※2 上記（中小企業信用保険法に基づく制度）の他、セーフティネット関連として以下の制度も100%保証となっている。  
・激甚災害指定時の災害関係保証 注）上記セーフティネット保証の別枠に、更に追加で別枠を措置  
・東日本大震災復興緊急保証注）上記セーフティネット保証の別枠に、更に追加で別枠を措置 等
- ※3 【参考】セーフティネット関連の100%保証としては以下のものがある。  
・創業：創業関連保証 等  
・再生：事業再生保証，求債権消滅保証，経営改善サポート保証（既存100%保証の同額以内借換の場合に限る）等  
・小口：特別小口保険に係る保証，小口零細企業保証

(注) 経済環境や災害・事故の影響等により経営の安定に支障を生じている中小企業の資金繰りを一時的に支援するため、中小企業信用保険法等に基づきセーフティネット保証制度（通常の一般保証とは「別枠」で、基本的には「100%保証」を実施）が措置されている。

〔緊急保証・景気対応緊急保証の効果〕

	緊急保証・景気対応緊急保証	(参考) 金融安定化特別保証
目的	リーマンショックへの対応	金融システム不安への対応
期間	平成20年10月31日～平成23年3月31日	平成10年10月1日～平成13年3月31日
倒産回避 (推計値)	約16,100先 (倒産件数全体：36,080件)	約9,600先 (倒産件数全体：28,487件)

(備考)

- ・特別保証の倒産・倒産回避件数は、平成12年3月末実績。平成12年度中小企業白書より抜粋。
- ・緊急保証の倒産・倒産回避件数は、平成23年3月末実績。倒産月報（東京リサーチ）、法人企業統計季報（財務省）等より、日本政策金融公庫推計。

大規模な経済危機等への対応とを区別して整理を行なう見直しを行なうことが有効であると考えた。

不況業種においては、一般的に、過当競争による赤字受注の常態化やコスト増による採算割れが起こっており、多くの中小企業で資金繰りが悪化している。こうした状況が一過性の場合には追加的な運転資金等の調達により不況を乗り切ることが有効であるが、そうではない場合には構造的な改善が必要となる。

構造的な改善を進めるためには、まずは経営者自らが改善に向けた強い意志を持ち、金融機関と十分なコミュニケーションをとりつつ収支改善や経営力強化の取組を進め、また、場合によっては事業転換等を進めることも必要となる。他方、不況業種に該当する中小企業の多くは、既に運転資金確保のため相当程度の債務を抱えていることから、こうした改善を進めようにも追加資金を調達することが困難である。従ってセーフティネット保証5号における「別枠」は維持することが有効である。

他方、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」が活用され続ける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となりかねない。

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の数が依然として高い水準となっているという副作用が生じている（条件変更については後述）。条件変更中の中小企業は設備更新や運転資金確保のための新規調達が困難であり、このために徐々に経営が先細り、事業を継続していくことが困難になりやすい。また、経営改善が進まないことが事業承継を困難にする大きな一因ともなっている。

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% 保証」に改正することが有効である、と考えた。

### [3.7] 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

大規模な経済危機（グローバル・ショック、マクロ・ショック）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。

このため、新たにセーフティネット保証（別枠・100% 保証<sup>27)</sup>）を創設することが有効である（たとえば、セーフティネット保証 9 号）。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。

### [3.8] その他の措置

#### ① 経営改善・事業再生の促進

経営改善・事業再生を促す保証メニューを充実させるとともに、抜本再生の円滑化（求償権放棄条例の整備等）を進める。必要に応じて、保証協会も経営支援を実施すべく機能強化を図る。

#### ② 再チャレンジ支援

経営者保証ガイドラインの運用開始から一定期間が経過したところ、保証制度における運用を見直すこと等により、失敗した場合にも再チャレンジしやすく、思い切った設備投資・事業拡大ができる環境を整備する。

#### ③ 円滑な撤退支援

経営者が撤退を決断する場合にまず必要となる資金（買掛金処理、原状復帰費用等のつなぎ資金）の調達が円滑に行えるよう、保証メニューを充実させる。

---

27) 「別枠」については、既に自然災害等の影響によりセーフティネット保証の「別枠」を利用している中小企業もあり、こうした中小企業が更に経済危機の影響を受けた場合にも資金調達が可能となるよう、更に追加的な「別枠」での付保を可能とする仕組みが必要となる。「保証割合」については、大規模な経済危機等の下では日本経済全体が急激に下降するため金融機関にとってリスク分散ができず、責任共有制度の 20% のリスク負担さえも困難となりかねないため 100% 保証とすることが適切である。

④ 事業承継の一層の円滑化

事業承継を一層促進するため、後継者が株式取得等に必要となる資金を円滑に調達できるよう保証メニューを充実させる。

⑤ 地方創生への貢献等

保証協会が地方創生に一層の貢献を果たすべく、地域の資金需要に応えるための保証メニューの拡充や、再生ファンド以外のファンドに対しても出資ができるようにするための措置を講じる。

保証協会と金融機関のリスクシェアを始めとする今般の各種制度改革の効果をも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・保険料率のあり方についても検討を進める。

⑥ 経営改善・事業再生、事業承継の加速のための支援強化（信用補完制度以外の施策）

初期症状の段階で中小企業の経営改善を図るために平常時からの資金繰り管理や採算管理等を促す施策や、円滑な事業再生等を促進する方策について検討を進める。

各地域において、金融機関・保証協会・支援機関が中小企業に伴走した支援が進められるよう支援体制を強化する。これにより条件変更を繰り返す中小企業への経営支援等を通じて正常な金融取引に戻していく。

⑦ 中小企業庁と金融庁の連携

中小企業庁と金融庁は、中小企業の資金繰りの状況を注視していくとともに、今般の制度改革が現場に浸透し、その目的を果たすようモニタリングを行なう。

⑧ 保証料等の見直し

今回は保証料・保険料の見直しは提言しなかったが、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革の効果をも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<sup>28)</sup>。

⑨ 制度は常に経済社会の変化等に対応する必要がある、常にその効果を検証

---

28) 「中間的な整理」では、「昨今の金利競争の中、保証料が割高となっており、優良層については一律8割の保証割合を引き下げる形で当該引き下げ分に相当する保証料を低下させるメニューがあることも有効ではないか。保証料率（保険料率）については、昨今の金融環境の実態や、保証料率の弾力化後10年間が経過した現在の実態、各種割引制度の状況等を踏まえ、弾力化された保証割合の運用を始めとする種々の取組が保険収支に与える影響等を評価した上で、検討することが適当ではないか。」としたところである。今後の課題である。

しつつ不断の見直しを行なっていく必要がある。このため適切な時期にレビューを行ない、必要に応じて更なる見直しを行なっていくことが重要である<sup>29)</sup>。

## 4. ファクトの確認

### [4.1] 金融庁「企業ヒアリング・企業アンケート」から

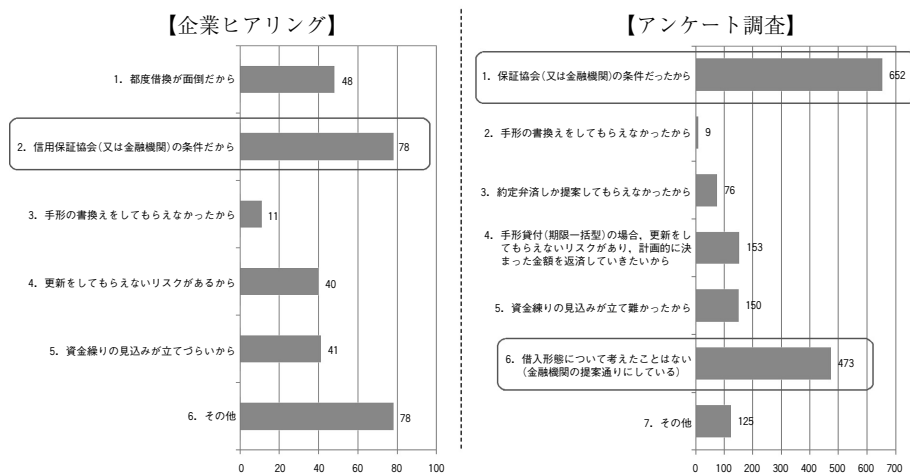
金融庁が実施した「企業ヒアリング・企業アンケート」（2015, 2016年）では、保証協会の利用についても聞いている。フリーアンサーにある「信用保証協会の保証を得られなかったことで、金融機関から、赤字などの理由で資金不足になった時の借入を断られたことがあるが、経営状況が悪く一番支援が必要となときに助けてもらえず、何のための銀行なのかと不信感を抱いた。」という

(図5)

#### ③-2 運転資金の借入形態

- 手形貸付(約定弁済付)及び証書貸付を選択した理由は、企業ヒアリング・アンケート調査いずれにおいても「信用保証協会(又は金融機関)の条件だから」が多い。
- アンケート調査では、「信用保証協会(又は金融機関)の条件だから」に次いで、「借入形態について考えたことはない」という消極的な回答をした企業が多い。

Q (前頁質問で2. 手形貸付(約定弁済付)及び5. 証書貸付とお答え頂いた方について)その理由はなんですか。(複数回答可)



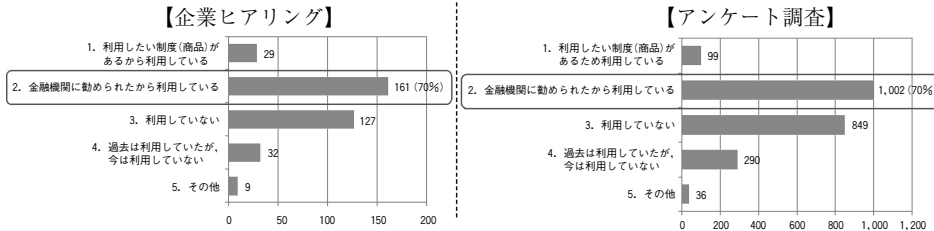
29) 信用補完制度の改革に2回関わったが、リーマン・ショックや東日本大震災などの経済危機が生じると信用補完制度がフルに活用される。制度の根幹はみだりに変更すべきものではないにせよ、常にレビューすることも肝要であろう。保証割合・保証料率の見直しに踏み込んでいない点で、一見不十分かもしれないが、問題は中小企業の経営支援にいかにか寄与するかであり、金融機関がその点でいかにコミットするか、保証協会がいかにコラボするかが、前提かつ重要である。Lazy Bank 化することを防がなければならない。

図5 つづき

④ 信用保証協会利用の理由

- 信用保証協会を利用している企業の7割が、「金融機関に勧められたから」と回答。
- 信用保証協会の保証を得られなかったことで金融機関から融資を断られた企業が、企業ヒアリング・アンケート調査合わせて118社存在し、そのうちの約5割が「赤字などの理由で資金不足になった時の借入」と回答。

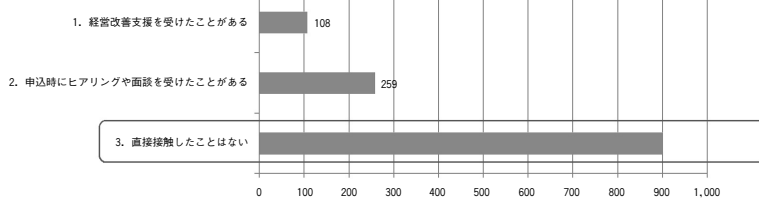
Q 信用保証協会の保証を利用していますか。(利用している理由等)



⑤ 小規模企業における信用保証協会との接点(アンケート調査のみ)

- 信用保証協会の保証を受けたことのある企業の約7割が、信用保証協会と「直接接触したことはない」と回答。
- 企業の信用保証協会に対する期待は、「保証人、担保徴求についての柔軟な対応」、「審査の迅速化」、「手続きの簡素化」が多くなっており、信用保証協会の利用は小規模企業の負担になっていることが伺われる。

〈信用保証協会との接点〉



※ 事業者は、金融機関を経由して信用保証の申し込みを行うことが多いこと等も直接接しない要因となっていると考えられる。

なお、信用保証協会においては、新規の保証先、創業企業、業況悪化が著しい場合等、必要に応じて事業者との面談等を実施している。

<http://www.fsa.go.jp/singi/kinyuchukai/siryou/20160523/01.pdf>

意見は、金融機関の融資でまず保証付き融資を求めることを示唆する。

図5にあるように、運転資金について、手形貸付(約定弁済付)及び証書貸付を選択した理由は、企業ヒアリング・アンケート調査いずれにおいても「信用保証協会(又は金融機関)の条件だから」が多いことは、保証協会の利用を勧められたからという回答にも見られる。

また、小規模企業と保証協会の直接的な接点は少なく、保証協会の経営支援などは余り受けていない(図5)。これは、金融機関経由で保証の申し込みを行なうからであろう。

金融庁の企業ヒアリング・企業アンケートから得られた結果から、約定弁済手形貸付・証書貸付が多いことが明らかであった。これは、企業から約定通り

の返済が行なわれる限り、返済時点でのモニタリングは行なわれるが（四半期毎ないし半期毎）、日常的なモニタリングは行なわれないことを意味しており、いわゆる期中モニタリング・与信管理が疎かになり、Lazy Bank 問題の懸念がある。

今回の検討でも、この点は十分考慮されたといえよう。プロパー融資と保証付き融資の協調などによるリスクシェアリングはまさにこの点の改善を企図している。

#### [4.2] 責任共有制度、代位弁済率

保証の承諾実績は、景気の変動に左右されるものであり、リーマン・ショック時には 19.6 兆円だったが、2015 年度には 9.0 兆円に減少した。2007 年 10 月に責任共有制度（80% 保証）を導入したが、当初はリーマン・ショック対応（セーフティネット 5 号による 100% 保証の実施）のため、責任共有制度（80% 保証）の利用実績は伸びなかったが、近年増加傾向となり 2015 年度には 85.7%（フロー）となっている。ストックでも 59.7% となっている（図 6）。

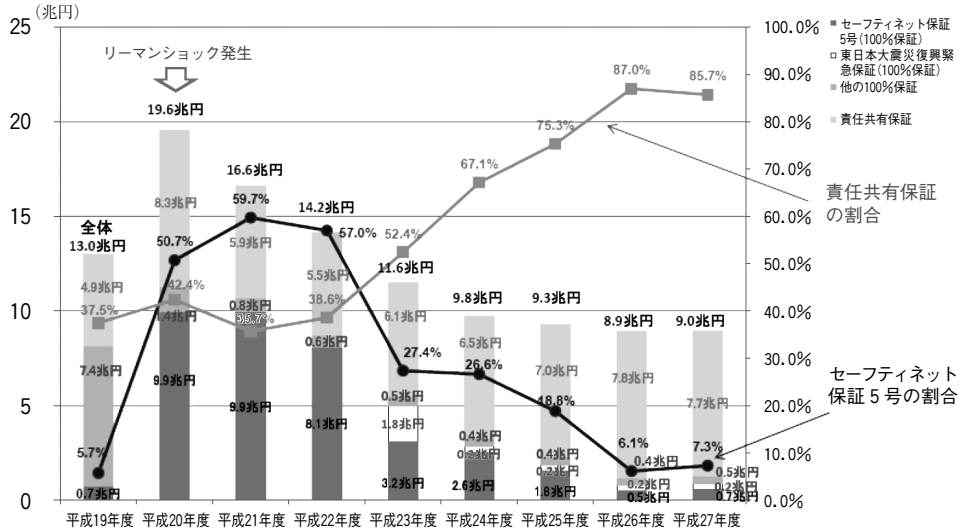
ここで重要なのは、責任共有制度（一般保証）とセーフティネット保証の代弁率（事故率）の違いである。代位弁済率は景気や危機の影響により大きく上下する特徴があるが、代位弁済率は、責任共有制度導入後、一貫して 100% 保証よりも低い。導入直後は、普及も低かったものの、代弁率は低く、フローで責任共有制度が 40% を超えた 2010 年度以降、代弁率は 1% 以上低い。たとえば、2015 年度は、100% 保証の場合は 2.49%，責任共有制度（80% 保証）の場合は 1.06% となっており、後者の方が低い。注意しておきたいのは、責任共有制度導入後も維持された小規模事業者向けの「100% 保証」の代位弁済率は 1.13% で他の 100% 保証よりも低く、責任共有制度とほぼ同じである（図 6）。

代弁率を信用リスク別に見ると（CRD に基づく保証料率 9 段階に準拠して算出）、累積承諾代位弁済率について比較すると、100% 保証より責任共有制度（80% 保証）の方が低い（図 7）。保証残高と信用リスクの相関について、企業毎・残高毎での代位弁済の状況を分析すると、保証残高が大きく、かつ、信用リスクが高いほど事業者数代位弁済率が高くなる傾向がある（表 4）。表 4 で、カテゴリ区分が大きいほどリスクは小さいのだが、期首に信用リスクが低い企業ほど実際の代位弁済率も低い（シャドウが淡くなる）。ただ、信用リ

(図 6)

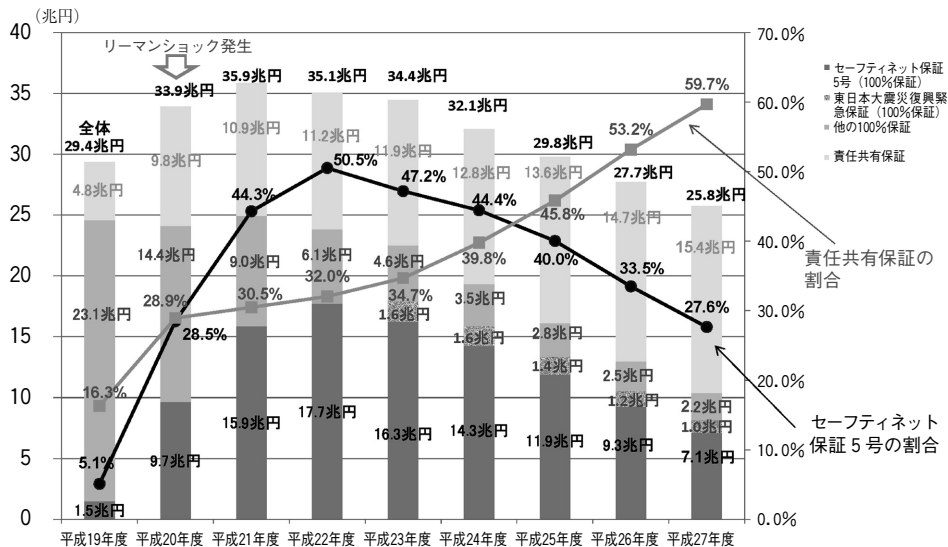
## 信用保証の承諾実績（フロー）の推移

○保証の承諾実績は、景気の変動に左右されるものであり、リーマンショック時には19.6兆円だったが、平成27年度には9.0兆円に減少。  
○平成19年10月に責任共有制度(80%保証)を導入。当初は、リーマンショック対応(セーフティネット5号による100%保証の実施)のため、責任共有制度(80%保証)の利用実績は伸びなかったが、近年増加傾向となり平成27年度には85.7%となっている。



## 信用保証の保証残高（ストック）の推移

○保証残高は、景気の変動に左右されるものであり、リーマンショック後には35.9兆円だったが、平成27年度には25.8兆円に減少。  
○平成19年10月に責任共有制度(80%保証)を導入。当初は、リーマンショック対応(セーフティネット5号による100%保証の実施)のため、責任共有制度(80%保証)の保証残高は伸びなかったが、近年増加傾向となり、平成27年度には約60%になっている。





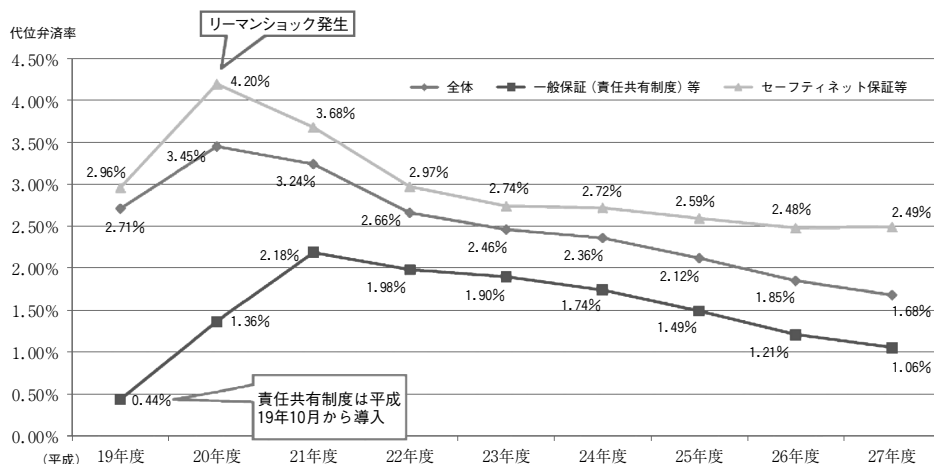
## 信用補完制度の見直し（2015～2016 年）

（図 7）

### 代位弁済の分析①

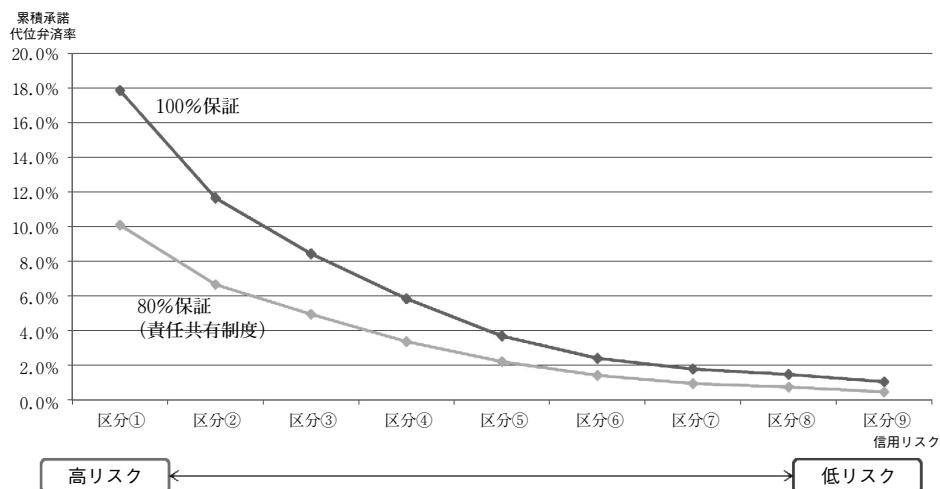
- 代位弁済率（平成27年度）は、100%保証の場合は2.49%、責任共有制度（80%保証）の場合は1.06%となっており、後者の方が低い状況。（但し、小規模事業者向けの「100%保証」は代位弁済率は1.13%）
- 代位弁済率は景気や危機の影響により大きく上下する特徴がある。

### 代位弁済率の推移（一般保証とセーフティネット保証）



（※） 代位弁済率＝代位弁済金額（各年度）／保証平均残高（各年度）

### 100%保証と80%保証の累積承認代位弁済率の比較（信用リスク別）



（注1） 本頁では、信用リスクのカテゴリ区分別（①区分～⑨区分）の代位弁済を分析するため、累積承認代位弁済率を算出。

累積承認代位弁済率＝平成19年10月（責任共有制度導入時）から平成28年3月までの保証承認区分についての代位弁済金額／同期間における保証承認金額

（注2） 当該信用リスクの区分は、各企業のCRDデフォルト確率データにより算出した区分。

（注3） 100%保証には、構造不況にある中小企業や災害による被害を受けた中小企業も含まれるため代弁率が高くなる要素もある。

(表4) 代位弁済の分析

保証金額

信用リスク高

信用リスク低

期首残高区分	1区分	2区分	3区分	4区分	5区分	6区分	7区分	8区分	9区分	不明分	合計
1,250万以下	4.9%	2.9%	1.7%	1.1%	0.7%	0.5%	0.4%	0.3%	0.2%	1.4%	1.1%
2,000万以下	9.4%	4.9%	3.1%	2.1%	1.0%	0.6%	0.4%	0.3%	0.1%	2.6%	1.7%
3,000万以下	9.8%	5.3%	3.0%	1.9%	1.0%	0.5%	0.4%	0.2%	0.1%	2.2%	1.7%
5,000万以下	10.8%	5.7%	3.4%	2.0%	0.9%	0.5%	0.3%	0.2%	0.1%	2.6%	1.9%
8,000万以下	12.5%	5.8%	3.7%	1.7%	0.8%	0.3%	0.2%	0.3%	0.1%	3.5%	2.0%
1億以下	12.3%	5.4%	2.7%	1.7%	0.9%	0.5%	0.1%	0.4%	0.2%	2.0%	2.0%
1億超	12.0%	5.3%	3.1%	1.3%	0.6%	0.3%	0.2%	0.2%	0.1%	2.3%	1.9%

(注1) カテゴリ区分(1区分～9区分)は、CRD(クレジット・リスク・データベース)に基づき信用保証協会において算出したもの。

(注2) 本頁では個別企業の保証残高と代位弁済の関係を分析するため、事業者数代位弁済率を算出。

事業者数代位弁済率=平成26年度の代位弁済企業数(※)/平成26年度期首の保証先企業数

※計算の関係上、平成26年度の代位弁済企業数は、平成26年度期首に保証残高を有していた企業に限っている。

(注3) 上記計算による代位弁済率の平均は1.4%(参考)

スクの高い1区分～3区分では、保証金額が大きいほど実際の代位弁済率が高くなっている(シャドーが濃くなる)<sup>30)</sup>。

30) この点について、植杉[2017]は、下記の表などを参考に、企業規模と代位弁済率が逆相関になっていることから、保証債務が大きな企業ほど企業規模が大きく、代位弁済率も低くなってよさそうなものだが、ここではその効果は表れていない。企業規模が大きくなる以上に保証債務残高が大きい企業で、代位弁済が多いと推測できるとしている(p.19)。この指摘は重要であり、今後の課題である。

#### (1) 代位弁済率

		従業員数					
		0～5人	6～10人	11～20人	21～50人	51～100人	100人超
業 歴	3年以下	1.2%	0.7%	0.8%	1.1%	1.7%	0.0%
	5年以下	2.5%	2.1%	1.8%	1.5%	0.8%	1.9%
	10年以下	2.1%	1.8%	1.7%	1.6%	0.9%	1.1%
	20年以下	1.9%	1.6%	1.6%	1.4%	1.3%	0.6%
	50年以下	1.4%	1.1%	1.0%	0.9%	0.7%	0.6%
	50年超	1.2%	1.2%	1.2%	1.0%	0.6%	0.4%

※ 保証協会が代位弁済をした企業の割合を、業歴・従業員規模で分析したもの。

## 5. まとめ

信用補完制度は、直接融資の政策金融と並び、中小企業金融政策の重要な柱で、民間資金を誘導する効果がある。民間金融機関では、信用リスクを公的部門に移転可能で、リスクの高い企業に対する融資も可能になる。信用保証による債権保全が健全に機能すれば、民間金融機関のリスクテイク能力に余力が生じて、資金供給が円滑化する可能性がある。しかし、債権保全が確実であると、融資対象企業に対するモニタリングが疎かになる可能性も高い (Lazy Bank)。

企業を、High Risk 先、Middle Risk 先、Low Risk 先に分けると、今後 Low Risk 先には信用保証は不要になろう。High Risk 先には種々の対応が必要で、直接金融ないし資本市場を前提とするファンドによる資金供給も必要な分野であり、ファンドによるモニタリングが重要になる。信用補完制度は、従来からファンド事業が限定的なので、創業企業・小規模零細企業に対しては 100% 保証で対応してきた経緯があるが、今後、部分保証のメニュー化も課題になろう。保証協会がファンドに出資する方向も必要であろう。High Risk 先には事業性評価を的確に行ない、保証で適切に支援することも重要である。問題は、取り残されている条件変更先への対応である<sup>31)</sup>。

Middle Risk 先は、従来から信用補完制度が活用されてきた領域で、今後も対応が必要であるが、金融機関のモラル・ハザードも起き易い。企業体質の脆弱性を金融機関のスクリーニングやモニタリングなどによるカバーが必要になる領域である。この点で、事業性評価が可能になるような信用保証であることが望ましい。

2015～2016 年の制度見直しは、大規模リスク対応保証以外、部分保証割合・保険料体系について大きな制度変更を提言していない。保証割合は 80% である。これは民間金融機関と保証協会のリスクシェアリング体制の確立が第一で、中小企業者にとって実効性のある保証となることを期待している<sup>32)</sup>。むし

31) 条件変更債権の問題は別稿「条件変更債権をめぐる諸問題」参照。

32) 2005 年の見直しを踏まえた責任共有制度などの取組のほか、信託会社を対象金融機関に追加したほか、最近では、特定非営利活動法人を信用保険の付保対象とすることや農業ビジネスに対する保証を一部実施する等の資金ニーズに応じた制度改正や、保証協会の役員選任等について公募等の透明性の高い手続を経るものとするといった必要な対応を随時実施してきた。

(表5) 企業の Risk 先と信用保証

	事業性融資	担保	経営者保証	信用保証
<b>High Risk 先</b> ・ CRD 1～3 ・ 赤字体質 ・ 内部留保の蓄積薄い ・ 小規模零細企業 ・ 再生必要	かなり困難	担保必要  担保でカバー困難な場合は信用保証	— 保全価値は基本的になし	信用保証がとくに必要
<b>Middle Risk 先</b> ・ CRD 4～6 ・ 業歴が浅く、内部留保の蓄積薄い ・ 業況悪化時には赤字転落の可能性	やや困難  ・ 一部優良金融機関は事業性融資 ・ 金利が稼げる領域	担保必要  担保でカバー困難な場合は信用保証	— 保全価値は基本的になし	信用保証必要  信用保証は一部必要
<b>Low Risk 先</b> ・ CRD 7～9 ・ 業況悪化時にも余力のある黒字体質 ・ 長い業歴で蓄積された厚い内部留保	可能  金利競争エリア	一部必要	— 保全価値は基本的になし	信用保証不要

ろ、地方創生にとって不可欠の事業再生・事業承継、高リスク分野に対するファンド支援など、中小企業の経営支援・経営改善に寄与する保証協会の意識改革を期待している。報告は「制度は常に経済社会の変化等に対応する必要がある。このため適切な時期にレビューを行ない、必要に応じて更なる見直しを行なっていくことが重要である。」と結んでいる。

＊) 大隈宏名誉教授には、創設メンバーとして社会イノベーション学部を設置にご尽力頂いた。法学部在籍時からのご厚誼に感謝したい。

〔参考文献〕

- Aghion, P. and Bolton, P., “An Incomplete Contracts Approach to Financial Contracting,” *Review of Economic Studies*, Vol. 59 No. 3, July 1992, pp. 473~494.
- , Angeletos, G. M., Banerjee, A. and Manova, K., “Volatility and growth: Credit constraints and the composition of investment”, *Journal of Monetary Economics*, Vol. 57 Issue 3, April 2010, pp. 246~265.
- Berger, A. N. and Udell, G. F., “Relationship Lending and Lines of Credit in Small Firm Finance,” *Journal of Business*, Vol. 68 No. 3, July 1995, pp. 351~381.

- and ———, “A More Complete Conceptual Framework for SME Finance,” *Journal of Banking and Finance*, Vol. 30 Issues 11, Nov. 2006, pp. 2945~2966.
- Bolton, P. and Scharfstein, D., “Optimal Debt Structure and the Number of Creditors,” *Journal of Political Economy*, Vol. 104 No. 1, Feb. 1996, pp. 1~25.
- Boot, A., “Relationship Banking: What Do We Know?” *Journal of Financial Intermediation*, Vol. 9 Issue 1, Jan. 2000, pp. 7~25.
- and Thakor, A., “Can Relationship Banking Survive Competition?” *Journal of Finance*, Vol. 55 Issue 2, April 2000, pp. 679~713.
- Caballero, R. J., Hoshi, T. and Kashyap, A. K., “Zombie Lending and Depressed Restructuring in Japan,” *American Economic Review*, Dec. 2008, Vol. 98 Issue 5, pp. 943~977.
- Emran, M. S. and Farazi, S., “Lazy Banks? Government Borrowing and Private Credit in Developing Countries,” IIEP-WP-2009-9, June 2009. (Institute for International Economic Policy Working Paper Series, George Washington University).
- Franks, J. and Sussman, O., “Financial Distress and Bank Restructuring of Small to Medium Size UK Companies,” *Review of Finance*, Vol. 9 Issue 1, Jan. 2005, pp. 65~96.
- Gray, S., Karam, P. and Turk, R., “Are Banks Really Lazy? Evidence from Middle East and North Africa,” IMF Working Paper (WP/14/86), May 2014.
- Hoshi, T., Kashyap, A. and Shrafstein, D., “Corporate Structure, Liquidity and Investment: Evidence from Japanese Industrial Group,” *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 106 Issue 1, Jan. 1991, pp. 33~60.
- Krahnen, J. P., “Collateral, Default Risk, and Relationship Lending: An Empirical Study on Financial Contracting”, CEPR Discussion Paper, No. 2540, August 2000.
- Manove, M., Padilla, A. J. and Pagano, M., “Collateral versus project screening: a model of lazy banks,” *RAND Journal of Economics*, Vol. 32 Issue 4, Winter 2001, pp. 726~744.
- , Nakamura, L. I. and Renault, M., “Transactions Accounts and Loan Monitoring,” FRB of Philadelphia, Working Paper No. 04-20, Sep. 2004.
- Mester, L. J., Nakamura, L. I. and Renault, M., “Transaction Accounts and Loan Monitoring,” FRB of Philadelphia, Working Paper No. 05-14, June 2005. (*Review of Financial Studies*, Vol. 20 Issue 3, May 2007, pp. 529~556.)
- Ono, A. and Uesugi, I., “The Role of Collateral and Personal Guarantees in Relationship Lending: Evidence from Japan’s Small Business Loan Market,” RIETI Discussion Paper Series 05-E-027, Nov. 2005.
- Pinkowitz, L., Stulz, R. and Williamson, R., “Bank Power and Cash Holdings: Evidence from Japan,” *Review of Financial Studies*, Vol. 14 Issue 4, Oct. 2001, pp. 1059~1082.
- Rajan, R. and Winton, A., “Covenants and Collateral as Incentives to Monitor,” *Journal of Finance*, Vol. 50 Issue 4, Sep. 1995, pp. 1113~1146.
- World Bank (Task Force for the Design, Implementation and Evaluation of Public Credit Guarantee Schemes for Small and Medium Enterprises), *Principles for Public Credit Guarantee Schemes for SMEs*, Aug. 2015.

- 月, pp. 29~40。
- 植杉威一郎「危機時における信用保証の役割」『金融ジャーナル』No. 734, 2017 年 7 月, pp. 16~19。
- 内田浩史「信用保証制度の改正とその評価」『金融ジャーナル』No. 734, 2017 年 7 月, pp. 8~11。
- 瓜田靖「保証協会業務に“中小企業支援”を歓迎」『金融ジャーナル』No. 734, 2017 年 7 月, pp. 24~27。
- OECD『対日経済審査報告』各年版。(Economic Survey of Japan, every edition)
- 岡田悟「信用保証制度をめぐる現状と課題」国立国会図書館 ISSUE BRIEF No. 794, 2013 年 6 月 25 日。
- 柿沼重志・東田慎平「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—」『立法と調査』2017 年 4 月, No. 387, pp. 54~67。
- 近藤隆則「銀行貸出市場に対する政府の関与についての実証研究—金融危機対応策を中心に—」(一橋大学大学院商学研究科博士論文)『一橋大学機関リポジトリ HERMES-IR』2015 年 3 月 20 日。
- 胥鵬(しょうほう)「コーポレートガバナンス, 銀行の機能と担保の是非」『経済志林』(法政大学経済学部学会)第 75 巻第 1 号, 2007 年 7 月, pp. 299~322。
- 全国信用保証協会連合会『信用保証制度の現状 2017 年版』。
- 中小企業基盤整備機構『認定支援機関向け経営改善・事業再生研修【基礎編】テキスト』。
- , 同『別冊 資料集』。
- 鶴田大輔「金融機関における「信用保証」の適正活用」『金融ジャーナル』No. 734, 2017 年 7 月, pp. 12~15。
- 中小企業基盤整備機構『認定支援機関向け経営改善・事業再生研修【基礎編】テキスト』。
- , 同『別冊 資料集』。
- 日本銀行金融市場局『中小企業売掛債権の証券化に関する勉強会報告書』2002-J-6, 2002 年 7 月 26 日。
- 藤原敬三『実践的中小企業再生論 —「再生計画」策定の理論と実務—』金融財政事情研究会, 2011 年 4 月(改訂版 2013 年 4 月)。
- 『別冊版 実践的中小企業再生論 —「経営改善計画」策定の理論と実際—』金融財政事情研究会, 2013 年 4 月。
- 村本孜『制度改革とリテール金融』有斐閣, 1994 年 6 月。
- 『リレーションシップ・バンキングと金融システム』東洋経済新報社, 2005 年 2 月。
- 『リレーションシップ・バンキングと知的資産』金融財政事情研究会, 2010 年 12 月。
- 『中小企業支援・政策システム ~金融を中心とした体系化~』著天社出版, 2015 年 6 月。
- 「レイジー・バンク(Lazy Bank)の超克 —信用調査マニュアルと事業性評価—」『成城大学社会イノベーション研究』第 12 巻第 1 号, 2017 年 2 月, pp. 517~550。
- 「条件変更債権をめぐる諸問題」『成城大学経済研究所 研究報告』第 79 号, 2017 年 12 月。
- 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』第 16 巻

信用補完制度の見直し（2015～2016 年）

第 4 号 2017 年 3 月，pp. 2～4。

—— 「信用保証制度改革に対する誤解を正す」『週刊金融財政事情』第 68 巻第 20 号，  
2017 年 5 月 29 日，pp. 38～41。

—— 「「信用保証」は金融仲介発揮の有力手段」『金融ジャーナル』No. 734，2017 年 7 月，  
pp. 20～23。

—— 「信用保証協会の機能強化への期待」『信用保証』No. 133，2017 年 9 月，pp. 19～25。

渡辺努・植杉威一郎編『検証中小企業金融 ―根拠なき通説の検証―』日本経済新聞出版社，  
2008 年 9 月。