

ISSUE BRIEF

信用保証制度をめぐる現状と課題

国立国会図書館 ISSUE BRIEF NUMBER 794 (2013. 6. 25.)

はじめに

I 信用保証制度の現状

- 1 制度概要
- 2 近年の制度変遷
- 3 保証実績の推移
- 4 制度の収支状況

II 諸外国の制度との比較

III 制度のあり方をめぐる論点

- 1 政策効果とその検証
- 2 制度の持続可能性
- 3 信用保証協会の運営

おわりに

信用保証制度は、中小企業が金融機関から融資を受ける際にその借入債務を保証することで、中小企業への資金供給を円滑化することを目的としている。バブル崩壊以降、信用保証制度はその規模を拡大させてきたが、経済が不安定化する中で中小企業の資金繰りを支え、倒産の防止に役立ったといえる。

一方で、我が国の信用保証制度の特徴である全額保証や大規模な保証実績に見られるような、制度への過度な依存が続くと、モラルハザードの発生や財政コストの増加、貸出市場の歪みなどの負の影響が大きくなる懸念がある。

現状では、こうした信用保証制度に係る政策効果や副作用、財政コストなどについて、十分な検証がなされているとはいえない。分析に必要な情報の公開を進めることに加え、信用保証制度のあり方について、様々な角度から議論・検証を深めていくことが重要である。

経済産業課

おかだ さとる
(岡田 悟)

調査と情報

第794号

はじめに

我が国の信用保証制度は、バブル崩壊以降、景気対策の柱となることがたび重なり、その規模を拡大させてきた。近年では、2008年の原材料高・リーマンショック後の資金繰り悪化に対応する形で緊急保証制度（以下「緊急保証」）¹が導入され、2011年の東日本大震災の発生に対しては東日本大震災復興緊急保証制度（以下「復興緊急保証」）が創設された。これらの緊急対応は、経済が不安定化する中で、中小企業の資金繰りを支え、倒産の防止に役立ったといえる。

一方で、信用保証制度への過度の依存が続くと、モラルハザードの発生、貸出市場の歪み、経営不振企業の温存などの負の影響が大きくなることも懸念される。加えて、大規模な保証制度を維持するために、多額の財政支出が続けられていることも事実である。金融危機や東日本大震災から一定の期間が経過する中、政策効果と財政コストのバランスの観点から、信用保証制度のあり方について再検討する必要があるといえる。本稿では、信用保証制度をめぐる現状と、制度のあり方を再検討する上での論点をまとめた。

I 信用保証制度の現状

1 制度概要

信用保証制度は、中小企業が金融機関から融資を受ける際に、その借入債務を保証することで、中小企業への資金供給を円滑化することを目的としている。我が国の信用保証制度は、全国に52（47都道府県と5市に1協会ずつ）ある信用保証協会（以下「保証協会」）が融資保証の実務を担い、日本政策金融公庫（旧中小企業金融公庫。以下「政策公庫」）の信用保険部門が運営を担当している信用保険制度により再保険される仕組みがとられており、その両制度を合わせて公式には「信用補完制度」と呼ばれている（図1）²。

保証協会は、地域ごとに、保証を受ける中小企業から信用保証料（以下「保証料」）³を徴収して、該当の借入れを保証している。その借入れにデフォルト（債務不履行）が発生した場合、保証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（債務の80～100%）。これは代位弁済と呼ばれる。

また、保証協会は全国レベルの信用保険に加入しており、中小企業から受け入れた保証料の中から政策公庫に信用保険料（以下「保険料」）を支払う。代位弁済を行った保証協会には、包括保証保険契約に基づき、政策公庫から代位弁済額の一定割合をカバーする保険金が支払われる⁴。信用保険から保険金を受け取った保証協会は、デフォルトを起こした中小企業に対する求償権⁵の回収に取り組み、その結果得られる回収金を政策公庫に納付しな

¹ 導入時の正式名称は、「原材料価格高騰対応等緊急保証制度」。その後、「緊急保証制度」、「景気対応緊急保証制度」と名称を変え、2011年3月末で終了した。

² 以下、制度概要については、全国信用保証協会連合会『信用保証制度の現状 平成24年度版』2012, pp.7-15；深澤映司「公的信用保証制度と地域間リスクシェアリング」『レファレンス』667号, 2006.8, pp.72-73などを参考にした。

³ 保証料の料率は、中小企業の財務状況などを考慮して、原則として九つの料率区分から適用される。基本料率（年率）は、0.45～1.9%の間で9段階に分かれている。

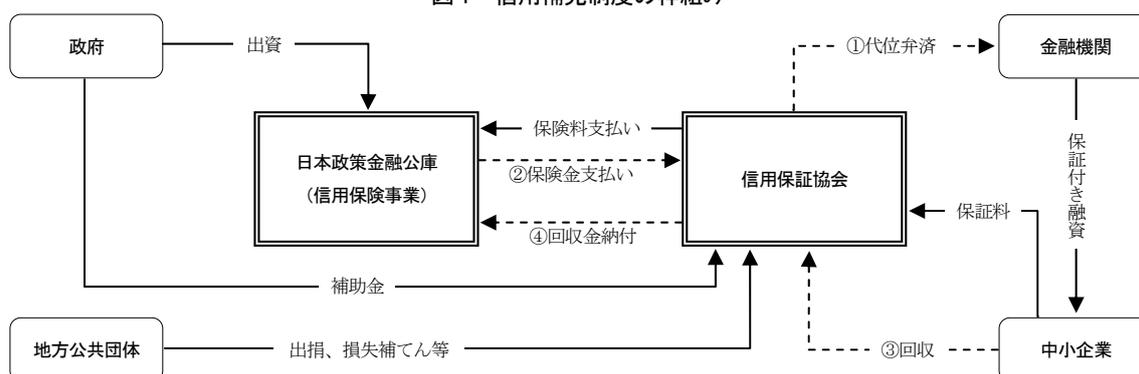
⁴ 支払い割合（保険てん補率）は通常70%だが、保険の種類により80%または90%のものがある。

⁵ 代位弁済をすることにより、保証協会は中小企業に対して代位弁済額を元本とする債権を持つことになり、

なければならない。代位弁済額のうち保険金でカバーされない部分は、保証協会自身の負担になる。

なお、各地の保証協会は都道府県の支援によって損失の一部が補てんされており、政策公庫の信用保険事業も政府からの出資を受けているため、信用保証と信用保険の赤字は、最終的に財政負担となる。このように、我が国の信用補完制度は、全国各地における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も視野に入ると全国レベルの枠組みとなっている。

図1 信用補完制度の枠組み



(注) ①～④は、借り手企業が倒産した場合の保証協会による対応（代位弁済から回収金納付までの流れ）を表す。

(出典) 全国信用保証協会連合会『信用保証制度の現状 平成24年度版』2012, pp.7-8などを基に筆者作成

2 近年の制度変遷

信用保証制度においては、日本経済が危機的な状況に陥った1998年に中小企業金融安定化特別保証制度（以下、「特別保証」）⁶が時限的に導入されて以降、保証債務残高が急上昇した。その後、2000年代前半に景気が徐々に回復に向かう中、信用保証制度の規模が諸外国と比べて非常に大きく、加えて財政コストの増大などで制度の持続可能性への懸念も指摘され始めたことなどを背景に、制度設計の見直しが叫ばれるようになる。

そして、2005年6月にまとめられた信用保証制度のあり方に関する中小企業政策審議会の報告⁷を受けて、多岐にわたる制度見直しが行われた。中でも、制度設計に深く関係する変更として、保証料率の弾力化と責任共有制度の導入が挙げられる⁸。

保証料率の弾力化は、2006年4月から実施された。従来は、中小企業が制度を利用する場合、一律の保証料を保証協会に支払わなければならなかったが、借り手企業の信用リスクを考慮した可変的な保証料率（9段階）が導入され、信用リスクが低い企業は低い保

この債権を求償権という。

⁶ 1998年の金融危機への対応策として、審査基準を緩和し、粉飾決算や大幅債務超過等のネガティブリストに該当しない限り、原則として保証承諾を行うという臨時措置。総額30兆円の特別の保証枠が設けられた。

⁷ 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とりまとめ」2005.6.20. <<http://www.chusho.meti.go.jp/koukai/shingikai/kihon/2005/download/050712seisakubukai.shiryou1.pdf>> なお、本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は2013年6月12日である。

⁸ この制度変更之际には、関係する政省令および告示の改正が行われた。また、この二点以外の主な変更として、担保や保証人に過度に依存しない保証の推進、求償権を消滅させる保証（再生審査会要件）の設定、企業再生時に求償権を放棄できる条件整備、流動資産担保融資保証制度の創設、債権譲受けおよび再生ファンドへの出資業務の追加、などがある。

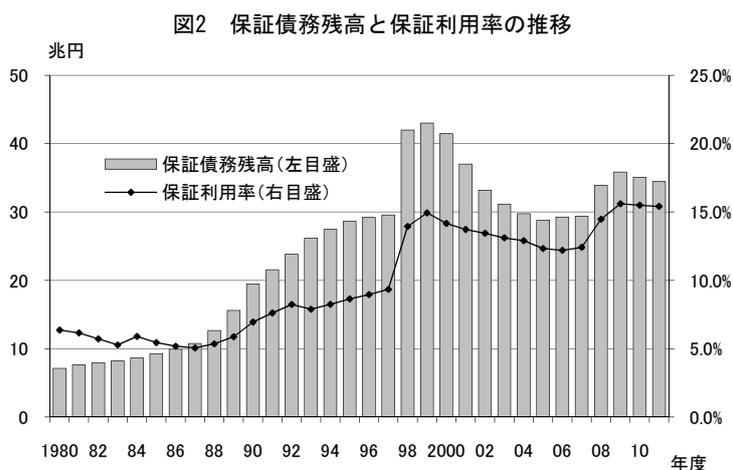
証料率が適用されることとなった。

そして、2007年10月には、責任共有制度が導入された。これによって、以前は保証協会が原則100%の信用リスクを負担（借入れを全額保証）していたが、セーフティネット保証など一部の保証制度を除き⁹、金融機関にも原則20%のリスク負担を求めることになった。こうした一連の制度見直しにより、貸し手と借り手の双方にモラルハザードが生じることや逆選択の発生を抑制し、財政負担を軽減させて、制度の持続可能性が向上することが期待された（モラルハザード、逆選択については、後述）。

しかし、直後の2008年、原油・原材料価格高騰やリーマンショックに端を発した信用不安に対応するため、保証協会の全額保証による緊急保証が創設され、その規模や対象業種が急速に拡充された。これにより、責任共有制度が導入された一方で、現実的には全額保証の制度が広く利用される形となり、減少してきていた保証債務残高も再び増加に転じる。その後、緊急保証は2011年3月末で終了したが、同月の東日本大震災発生に伴って復興緊急保証（全額保証）が創設されたため、全額保証の制度が現在も一定規模併存する形となっている。

3 保証実績の推移

保証債務残高と保証利用率（保証付き融資残高が中小企業向け貸出残高に占める割合）の長期推移を示したのが図2である。保証債務残高は、1990年頃から増加のペースを速め、1998年の特別保証導入後に40兆円超まで急増した。その後、2003年頃からはその水準が一度落ち着きを見せるが、2008年の緊急保証開始で再び規模が増加し、2011年度末には34兆円規模となっている。また、図にはないが、保証承諾実績（フロー）



(注) 保証利用率=保証債務残高/中小企業向け民間金融機関貸出残高
(出典) 全国信用保証協会連合会『全国信用保証協会連合会60年史』2012, pp.374-375; 全国信用保証協会連合会ホームページなどを基に筆者作成

としては、2011年度に約11.6兆円、87万件の保証承諾が行われている。

保証利用率は、特別保証制度導入までは5~10%の範囲で推移していたが、その後急増し、2011年度末には15%超に及んでいる。これは、中小企業向け貸出残高が年々減少してきている一方で保証債務残高は高止まりを続けていることが主な要因である。また、企業数ベースで見た中小企業の保証利用率（保証利用度）は、2011年度で36.8%と4割近い比率となっており¹⁰、信用保証制度が中小企業の資金調達において大きな位置を占め

⁹ セーフティネット保証、災害関連保証、創業関連保証など一部の保証制度は、責任共有制度の対象外として全額保証が続けられた。

¹⁰ 全国信用保証協会連合会 前掲注(2), p.34. 保証利用度は、1999年度に45.9%という非常に高い水準に達して以降、徐々に低下してきている。

ているのがわかる。

次に、保証協会が企業に代わり保証債務を弁済した代位弁済額を見る。代位弁済額も保証債務残高と同様の推移をたどっており、1998年から急激に増加して2000年に1兆円を超え、近年も高水準となっている(図3)。代位弁済率は、景気変動や制度変更などの要因で上下するが、2000年以降、3%前後の比較的高い水準で推移している。また、代位弁済後の求償権に対する回収率は長期的に低下傾向が続いており、これは不動産担保や保証人に依存しない保証が増加していることや、求償権の急激な増加に回収が追いついていかないことなどが要因とされている¹¹。

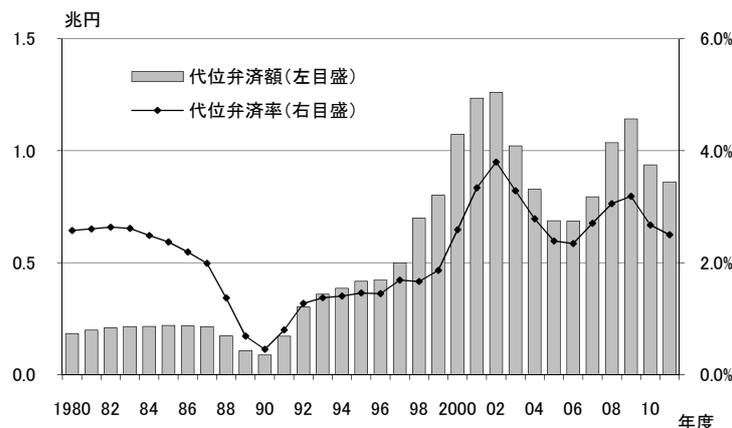
2010年から代位弁済の額および比率が大きく改善してきているが、これは、緊急保証制度と、「中小企業者等に対する金融の円滑化を図るための臨時措置に関する法律」(平成21年法律第96号、以下「金融円滑化法」)の政策効果であるとの報道が見られる¹²。金融円滑化法により債務の返済猶予、返済期限の延長などが受けられることになり、企業倒産が減少して代位弁済額を押し下げたことが推測される。2013年3月末で金融円滑化法が期限終了となったため、今後は代位弁済額の推移に注視が必要となろう。

4 制度の収支状況

以上の通り、信用保証制度はバブル崩壊以降、その規模を拡大させてきた。それにより、中小企業の資金制約を緩和し、倒産防止に効果を発揮する一方で、制度に係る収支状況は大きく悪化し、軽視できない財政負担を生じさせる結果にもなっている。

まず、保証を実施している保証協会側の収支状況について、全国各地の保証協会の決算報告を集計したものが表1である。保証協会の経常収支は、主に保証料の収入や補助金収入、保険料の支払い・業務費で構成されている。この収支は、制度の変更がない限り収支バランスが大きく変動する性格のものではなく、安定的に推移する。一方、経常外収入は、代位弁済に伴う信用保険からの保険金や地方自治体などからの損失補てん、各種準備金の戻入などで構成され、経常外支出は、求償権の償却や各種準備金への繰入などで構成される。経常外収支は、その額や収支バランスの変動が大きく、最終損益に当たる当期収支差額に大きく影響を与える¹³。

図3 代位弁済額と代位弁済率の推移



(注) 代位弁済率＝代位弁済額／保証債務残高

(出典) 全国信用保証協会連合会『全国信用保証協会連合会60年史』2012, pp.374-375; 全国信用保証協会連合会ホームページを基に筆者作成

¹¹ 大庫直樹「信用保証制度の点検のすすめ(3) 回収業務の抜本的改革」『地方行政』10331号, 2012.8.9, p.14.

¹² 「東京信用保証協 代位弁済額 34%減」『日本経済新聞』(地方経済面 東京) 2010.10.16; 「九州・沖縄の信用保証協 代位弁済額 30%減、円滑化法効果」『日本経済新聞』(地方経済面 九州) 2010.11.17 など。

¹³ ただし、経常・経常外収支が一時的に赤字になるような場合でも、各種基金・準備金などの取崩しによって当期収支差額を黒字にすることが可能である。

2011年度の数字を参考にすれば、信用保証側の収支を支えているのは、少額の保険料に対する多額の保険金収入であり、その他、補助金や地方自治体などからの損失補償補てん金¹⁴が制度の収支改善に寄与する部分も少なくない。現状では、こうした収支構造についての全国的な集計データや時系列データなどの公開が十分なされているとはいえず、制度の問題点に関する議論が不足していると言わざるを得ない¹⁵。

次に、信用保証制度を再保険している信用保険事業の収支状況等を示したのが表2である。信用保険の収支は、過去をさかのぼっても恒常的な赤字が続いており、その原因は、政策的に抑えられた保険料水準や、求償権に対する回収率の低下である¹⁶。特に、特別保証、緊急保証などの特別措置が行われて以降は、保険収支が大幅に悪化しており、事業の財務基盤強化のために、毎年度政府から多額の出資金が措置されている¹⁷。今後も緊急保証に伴う高水準の赤字が続くことが予想されることから¹⁸、制度の変更がない限り、債務超過、保険金支払不能といった事態を避けるためには、しばらくの間一定の予算措置を継続していく必要がある。

表1 全国の信用保証協会の収支状況（2011年度）

(百万円)	
経常収入	426,681
うち保証料	335,031
うち事務補助金	7,727
経常支出	234,550
うち業務費	87,417
うち信用保険料	146,490
経常収支差額	192,130
経常外収入	1,106,101
うち保険金	660,119
うち損失補償補てん金	75,461
経常外支出	1,179,938
経常外収支差額	-73,838
当期収支差額*	131,064

*当期収支差額は、経常・経常外収支差額に制度改革促進基金などの取崩し分を加えたもの。

(注)鳥取県信用保証協会のみ、2011年度の決算数字が得られなかったため、2012年度の数字を用いた。また、一部の保証協会では、保険金と損失補償補てん金が区別されていなかったため、保険金の数字として集計した。

(出典)全国52の信用保証協会の収支計算書(2011年度)を集計し、筆者作成

表2 信用保険事業の収支（1998～2011年度）

		(億円)												
年度	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
保険収支	▲1883	▲2093	▲4504	▲5796	▲6048	▲4324	▲2560	▲1676	▲1722	▲2494	▲4596	▲5679	▲4360	▲3979
政府出資金	3298	3365	5988	1698	4038	972	3648	902	915	2531	7748	20516	6013	10409
純資産額	7223	8747	10009	5754	3713	592	1683	954	115	0	1720	12245	10138	17533

(注) 保険収支=保険料+回収金-保険金。

(出典) 岩谷賢伸「日本政策金融公庫の中小企業金融について」『ファイナンス』536号、2010.7、p.28；全国信用保証協会連合会『信用保証制度の現状 平成24年度版』2012、p.38；日本政策金融公庫ホームページを基に筆者作成

信用保険向け政府出資金は、1997年度以前は年間100～400億円で推移していたのに対し、金融危機が発生した1998年度以降は、14年間で計7兆2700億円もの規模に達している¹⁹。この状況は、我が国が多額の財政赤字と先進国中で最大の政府債務残高を抱える

¹⁴ 制度融資に係る保証協会による代位弁済額のうち、信用保険でカバーされない部分について、地方自治体はその一定割合を損失補償しているケースが多い。

¹⁵ 大庫直樹「信用保証制度の点検のすすめ(5) 全国を鳥瞰した経営改革の必要性」『地方行政』10335号、2012.8.30、pp.15-16。

¹⁶ 水野哲昭「緊急保証は中小企業金融の円滑化に貢献」『金融財政事情』2911号、2010.12.13、pp.33-34。

¹⁷ 信用保険事業では、各期の損失に対して、資本準備金の取崩しにより欠損補てんが行われる。政府の出資措置は、自己資本を維持するためのものである。

¹⁸ 緊急保証を受けた貸出債権の質は相対的に低く、全額保証の代位弁済率は通常の保証（80%保証）と比べて高い。そのため、緊急保証を利用した企業の経営改善が進まない場合、最終的には公的部門の負担がさらに高まる可能性がある（日本銀行「金融システムレポート」2012.10、pp.49-50。

<<https://www.boj.or.jp/research/brp/fsr/data/fsr121019a.pdf>>。

¹⁹ 全国信用保証協会連合会 前掲注(2)、p.38；全国信用保証協会連合会『全国信用保証協会連合会60年史—1951-2011』2012、pp.378-379。なお、その他の補助金などを含めると、信用保証制度に関連する政府の財政支

中であって、軽視できるものではないだろう。信用保証制度については、財政コストの観点から同制度を将来にわたって持続可能なものにできるかが課題である。

II 諸外国の制度との比較

本章では、我が国の信用保証制度について、諸外国の制度との簡単な比較を行う。信用保証制度は、先進国だけでなく途上国においてもしばしば活用されている中小企業向け金融支援策であり、約 100 か国に 2,250 を超える制度が設けられているとの調査²⁰もある。そのうち、主要国の信用保証制度の概要は、表 3 の通りである。

表 3 各国の信用保証制度の概要

	日本	アメリカ	イギリス	ドイツ	フランス
実施機関	信用保証協会	中小企業庁 (SBA)	ビジネス・イノベーション・技能省 (BIS)	保証銀行	全国保証基金 地方保証基金
保証限度額	2 億円 (普通保証)	500 万ドル	100 万ポンド	100 万ユーロ	150 万ユーロ
保証割合	80～100%	75～85%	75%	50～80%	40～70%
保証料率	0.45～1.9% (信用リスクに応じて 9 段階)	2～3.75% (融資額によって 異なる)	2.0%	0.8～1.5% (州によって 異なる)	0.6～0.9% (資金使途・業種に よって異なる)
保証承諾実績 (フロー)	[2011 年度] 約 11.6 兆円 86 万 9972 件	[2011 年] 約 197 億ドル (約 1.58 兆円) 53,688 件	[2011 年] 約 3.6 億ポンド (約 461 億円) 3,602 件	[2011 年] 約 16.7 億ユーロ (約 1854 億円) 7,282 件	[2011 年] 約 88.3 億ユーロ (約 9801 億円) 89,012 件

(注) 1 ドル=80 円、1 ポンド=128 円、1 ユーロ=111 円で計算。

(出典) OECD, “SME and Entrepreneurship Financing: The Role of Credit Guarantee Schemes and Mutual Guarantee Societies in supporting finance for small and medium-sized enterprises: Final Report,” 2013, pp.32-33. <<http://search.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=CFE/SME%282012%291/FINAL&docLanguage=En>>; 野村総合研究所『中小企業信用補完制度の収支改善に係る諸外国実態調査 報告書』2009, pp.15-18, 34-41. <http://www.meti.go.jp/meti_lib/report/2009fy01/E000706.pdf>; 各国の保証実施機関ホームページの情報を基に筆者作成

制度設計の細かな点を比べると、世界各国の信用保証制度はそれぞれの事情に応じて非常に多様であり、国際比較に際しては、各国の制度が国際的な標準に収束してきているという想定は、必ずしも適当でないことが指摘されている²¹。こうした指摘を踏まえつつも、主要国の信用保証制度を比べると、日本の制度の大きな特徴として挙げられるのは、①全額保証の設定、②大規模な保証実績、の二点であろう²²。

保証割合は、表に掲載していない国の制度も含め、融資元本の一定割合を保証するとい

出は、14 年間で 8 兆円を超える。

²⁰ Anke Green, “Credit Guarantee Schemes for Small Enterprises: An Effective Instrument to Promote Private Sector-Led Growth?,” Working Paper No.10, UNIDO, 2003, p.22. <http://www.unido.org/fileadmin/import/18223_PSDseries10.pdf>

²¹ 中小企業金融公庫総合研究所「信用保証制度を巡るリスクシェアリングの論点」『調査レポート』(53), 2004. 12, p.5; OECD, “SME and Entrepreneurship Financing: The Role of Credit Guarantee Schemes and Mutual Guarantee Societies in supporting finance for small and medium-sized enterprises: Final Report,” 2013, pp.10-11. <<http://search.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=CFE/SME%282012%291/FINAL&docLanguage=En>> など。

²² これらの特徴は、2000 年代中ごろの信用保証制度見直し議論の際など、従来しばしば指摘されている。

う部分保証形式が世界の多数である。これは、金融機関および借り手企業のモラルハザードを防ぎ、制度の運営・収支を安定化させる意味で、重要な要素であるとされる。日本においては、前述の通り、2007年に部分保証形式である責任共有制度が導入されたものの、その一方で全額保証の復興緊急保証やセーフティネット保証などが並存している。

次に保証承諾実績（フロー）を比較した場合、日本の保証規模は世界でも類を見ない大きさとなっている。2011年度における日本の実績は、約11.6兆円・87万件であるが、これは、比較的保証規模の大きいアメリカと比べても、約7倍の規模である。また、保証債務残高の対GDP比を比較すると、欧米諸国のほとんどが1%に満たないのに対し、日本は7%と大きな数字になっていることが指摘されている²³。保証実績は、韓国や台湾などアジア諸国で比較的大きな事例が見られるが、その中でも日本の保証規模は最も大きい。

上記の二つの特徴は、モラルハザードの発生や財政コストの観点から見ると、再検討を要する課題である。

Ⅲ 制度のあり方をめぐる論点

1 政策効果とその検証

（1）政策効果と副作用

信用保証制度が中小企業金融の分野において重要な政策の一つであることは、その歴史と世界における普及状況から見ても明らかである。信用保証制度の必要性は、市場の失敗の回避、情報の非対称性、民業補完などの観点から主に説明され、我が国において保証制度の目的・効果として最も言及されるのは、中小企業への資金供給を円滑にする（資金制約を緩和する）効果である。

金融機関と中小企業の間には情報の非対称性がある場合、少ない純資産しか持たない中小企業が効率的な投資プロジェクトを保有していても、金融機関はそれを判別できず、融資が実行されない可能性がある。信用保証制度の目的は、優良な中小企業が資金調達する際に事実上の政府保証を付与することで、このような情報の非対称性による市場の失敗を是正することにある。中小企業の事業や経営状態を必ずしも正確に判別できなくても、信用保証があれば融資の多くを回収できるため、金融機関は融資に踏み切りやすい。

これにより、特に貸し渋りなどの信用割当が起こっている状況下では、信用保証制度は金融機関の貸出を増加させて中小企業の資金制約を緩和し、企業の生存率を上昇させる（企業倒産を減らす）効果が期待できる²⁴。そして、倒産が回避されれば、景気のさらなる悪化、失業の増加なども防ぐことができる。

加えて、保証制度は、補助金や政府機関の直接貸付に比べて民業補完的であり、民間金融機関の審査・モニタリング機能を活用できる点で、中小企業向け政策金融としての利点を有している。政策金融改革をめぐる過去の論議の中で、「政府系金融機関は保証業務に特化すべきである」「信用保証協会があれば、政府系金融機関は必要ない」などの意見があったことも事実である²⁵。

²³ OECD, *op.cit.*(21), p.8.

²⁴ こうした状況下では、保証付き融資の残高は金融機関の自己資本比率の分母に算入しなくてよいため、金融機関の健全性向上につながるという別の効果もある。

²⁵ 河手雅己ほか「第3章 信用補完制度（信用保証）」『経済のプリズム』26号, 2006.7, p.69.

一方で、信用保証制度にはいくつかの副作用が生じるおそれも指摘されている。

第一に、金融機関と借り手企業のモラルハザードが挙げられる。保証協会からの代位弁済が期待されることから、金融機関は融資先企業の審査やその後の経営モニタリングを厳密に行うインセンティブはなく、審査やモニタリングのコストを支払わなくなる。さらに、金融機関は、自己資本比率の是正や、貸し倒れリスクを保証協会に転嫁する目的で保証制度を利用するインセンティブを持ち、保証なしで借入れが可能な企業にも保証付き融資を要求する可能性がある。また、借り手企業側は、金融機関のモニタリングが十分になされなくなることで負債による経営改善努力を怠り、リスク選好を増大させるおそれもある。

他にも、低金利では融資が受けられなかったような低収益・破綻懸念企業の温存が図られることで、競争条件の悪化による健全な企業の収益性の押し下げや、産業の新陳代謝の遅れを招く懸念も指摘されている²⁶。

(2) 政策効果の検証

我が国では、上記のような信用保証制度の政策効果と副作用について、その検証が十分に行われているとは言い難いとの指摘がある²⁷。政策効果についての実証研究としては、特別保証の効果に関する分析から保証制度が中小企業の資金制約の緩和や倒産の回避に役立ったとする研究²⁸がある一方で、資金制約の緩和や倒産回避の効果が見られない、保証制度が企業のパフォーマンス改善に寄与していないなど、制度によるプラスの効果はほとんど、もしくは全く認められないとの研究²⁹も見られる。

また、景気後退期における信用保証制度による「一時的な」倒産回避効果については、その効果を認める識者が多いものの、あくまで倒産時期を先送りしたにすぎず、時間が経つと不振企業は倒産に至っているという分析結果を示す研究も少なくない³⁰。そして、政策効果の検証においては、資金アベイラビリティ（調達可能性）の改善についての実証研究が中心であり、付加的効果に関する研究³¹はほとんどなされていない³²。

モラルハザードの発生に関しては、特別保証による資金制約の緩和効果がモラルハザード発生にデメリットを上回っているとの分析³³や、過去の経験では全額保証であっても必ずしも深刻なモラルハザードが発生するわけではないとの指摘³⁴がある。一方で、金融機

²⁶ 徳田秀信「わが国中小企業の収益性と競争力—主要国との国際比較に基づく実証分析と政策課題の検討」『みづほ総研論集』28号, 2010.12, p.25 ; 「中小企業向け融資 公的金融、1/4に迫る」『日本経済新聞』2011.2.28.

²⁷ 小野有人「中小企業向け貸出をめぐる実証分析—現状と展望」『金融研究』30巻3号, 2011.8, pp.130-134.

²⁸ 植杉威一郎「政府による特別信用保証には効果があったのか」渡辺努・植杉威一郎『検証 中小企業金融』日本経済新聞出版社, 2008, pp.180-200 ; 中小企業庁『中小企業白書 2000年度版』2000, pp.346-357.

²⁹ 竹澤康子「企業倒産と信用保証—連立方程式モデルによる倒産・保証・貸出の同時推定—」『[東洋大学] 経済論集』37巻1号, 2011.12, pp.60-61 ; 三輪芳朗「貸し渋り・借り渋りと「信用保証」—1998.10～2001.3の特別信用保証を中心に (2・完)」『[東京大学] 経済学論集』76巻3号, 2010.10, pp.80-91 など。

³⁰ 竹澤 同上 ; 竹澤康子ほか「中小企業金融円滑化策と倒産・代位弁済の相互関係」『経済分析』176号, 2005.6, pp.15-17 ; 小塚匡文「特別保証制度の効果について—法人企業統計を用いた検証—」『[神戸大学] 国民経済雑誌』206巻1号, 2012.7, pp.44-45.

³¹ 信用保証制度が、公的保証なしではプロパー融資を受けることが困難であった企業の借入状況の改善や融資条件の改善などにつながったかどうかについての検証をしたもの。

³² 小野 前掲注(27), pp.131, 134.

³³ 植杉 前掲注(28), pp.194-195.

³⁴ 根本忠宣「公的信用保証制度の制度設計とパフォーマンス評価の重要性」『信用保証』No.124, 2013, p.52 など。このような背景には、多くの企業においてプロパー融資と保証付き融資が同居しているという実態や、物的担保や個人保証による効果、本来保証を必要としていなかった優良企業による保証利用も多かった点があったとされている (小野有人『新時代の中小企業金融』東洋経済新報社, 2007, pp.223-226)。

関による旧債振替³⁵の発生や金融機関の保証付き融資への過度の依存、借り手企業側の経営規律の緩みなどを問題視するものも少なくない³⁶。

信用保証制度に関しては、世界的に見ても、政策効果について詳細な検証をする上で必要なデータが入手しにくいという課題が指摘されている³⁷。制度に関連する情報開示をより詳細に行い、必要なデータベースを構築するなど、政策効果に関する研究を蓄積していくためのデータの整備が求められるだろう。

2 制度の持続可能性

(1) 財政コスト

制度の持続可能性に関して、まずは信用保証制度のコスト面の課題を指摘する。信用保証制度については、信用保険事業への出資を中心として、特に 1998 年度以降は多額の財政支援が行われている実情がある (図 4)。

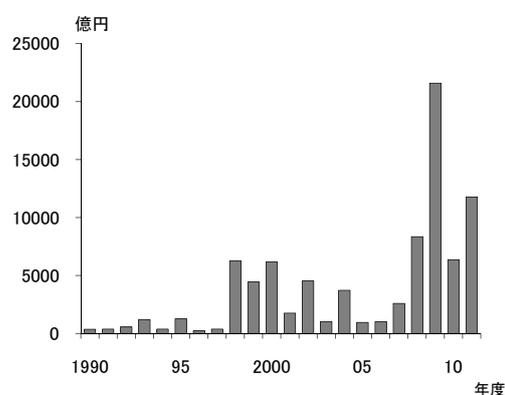
無論、信用保証制度が市場の失敗を回避するためのものである以上、一定の財政支出が予想され、それは日本経済・社会を支えている中小企業を支援するための必要コストともいえる。世界各国の信用保証制度を分析した研究でも、制度の維持については、なんらかの公的支出・補助金が必要である点が指摘されている³⁸。

したがって、検討すべきは信用保証制度に関連して過去 14 年間で 8 兆円を超える支出規模が適正かどうかという点である。近年行われた財務省の行政事業レビューでも、財政支出のうちの多くを占める信用保険向け政府出資金について、制度のあり方を含めた見直しが必要との判定が示されている³⁹。

しかし、信用保険に対する財政措置は、毎年度そのほとんどが補正予算で当てられる構図になっているため、国民の目に届きにくく、これが是非について広い議論が行われることを妨げている⁴⁰。毎年度の中小企業向け当初予算 (中小企業対策費) が 1600~2000 億円前後で推移しているのに対し、補正予算で当てられた信用保険向け政府出資金は、過去 14 年間で単純に平均すると年 4500 億円を超える。

また、こうした政府支出以外にも、保証協会向けに地方自治体が負担しているコストが

図4 信用保証制度に係る国からの財政支援



(注) 基金補助金、経営安定関連保証等対策費補助金、信用保険向け政府出資金、融資基金の合計額
(出典) 全国信用保証協会連合会『全国信用保証協会連合会60年史』2012, pp.379; 全国信用保証協会連合会ホームページなどを基に筆者作成

³⁵ 金融機関が、保証付きの新規融資をもって当該金融機関の既存債権の回収に充当すること。保証協会が特に認める場合を除き約定書で禁止されているが、実質的には同様の行為が行われていたとの指摘は少なくない。

³⁶ 三輪 前掲注(29), pp.84-87; 「旧債振替」という底知れぬ 銀行で進む信用保証「依存症」『週刊ダイヤモンド』4472号, 2013.3.9, pp.140-143 など。

³⁷ Thorsten Beck et al., “The typology of partial credit guarantee funds around the world,” *Journal of Financial Stability*, (6), 2010, p.18; OECD, *op.cit.*(21), p.61.

³⁸ OECD, *ibid.*, pp.46, 60; Green, *op.cit.*(20), p.28.

³⁹ 財務省「平成 24 年度行政事業レビュー (事業番号 029 中小企業信用保険事業)」<<https://www.mof.go.jp/procurement/approach/team/review/2012reviewsheet2/2011-029.pdf>>; 財務省「平成 22 年度行政事業レビュー (事業番号 06 中小企業信用保険事業)」<<http://www.mof.go.jp/procurement/approach/team/review/22reviewsheet/22-06.pdf>>

⁴⁰ 磯道真「曲がり角の信用保証制度」『日経グローバル』156号, 2010.9.20, pp.13, 18.

別途存在し⁴¹、社会全体として、信用保証制度に関係してどれくらいの財政コストがかかっているのか非常に見えにくい。さらに、信用保証制度については、制度運営に伴う財政コストが直ちには生じないため財政負担が事後に先送りされ、財政規律の低下を招きやすいというデメリットもある。

財政の制約がある中で信用保証制度を持続させていくためには、制度運営に要する財政コストの総額および内訳を明らかにした上で、そうした財政支出を正当化できる政策効果、制度運営が実現しているかについて、丁寧な検証・議論が求められる。

(2) 制度設計の見直し

一般に、信用保証制度の持続可能性の観点から制度設計の要となるのが、保証割合や保証料率、保証対象企業の要件、再保険の保険料率である。こうした項目を調整することにより、制度の収支安定と政策効果の両方を追求していくことが望ましい。

我が国において制度設計で最も注目すべき項目は、保証割合であろう。現状では、責任共有制度による部分保証（80%保証）と、復興緊急保証やセーフティネット保証などによる全額保証（100%保証）が併存しており、保証承諾実績で見た部分保証の割合は2011年度で52.4%である⁴²。制度の収支、リスク管理という観点からは、全額保証は金融機関・借り手企業のモラルハザードの発生が懸念されるので望ましくないとされ、各国の経験からは、保証割合は60～80%程度が適切であるとの指摘もなされている⁴³。財政コストおよびモラルハザードの抑制の観点から考えると、全額保証の制度の縮小・廃止を視野に入れた検討が必要であろう。

その他、長年赤字が続いている信用保険制度の収支改善を図るには、保証協会が政策公庫に支払う保険料の変更も検討の余地がある。すでに2011年度から保険料率の引き上げ措置（原則0.1%引き上げ）がとられているが、例えばその他にも、代位弁済率や回収率の推移に応じて、保険料率を変動させるような方法も提案されている⁴⁴。

ただし、制度設計を適切に調整することは容易な作業ではない⁴⁵。制度の収支改善だけに着目して制度変更（保証料や保険料の引き上げ、審査の厳格化など）を行った場合には、破綻リスクの高い企業のみが保証を申請するという逆選択の状況や、逆に、比較的優良な企業ばかりが保証を利用して、リスクはあるが成長性もある新興企業などが制度から締め出される事態が生じる可能性がある。基本原則としては、金融機関の審査インセンティブと借り手企業側の経営努力インセンティブを同時に高めるような制度設計が望ましい。

信用保証制度の制度設計やその運用については、最適な方法に関する国際的なコンセンサスが存在するわけではなく、各国とも試行錯誤を行いながら最適な制度設計を模索して

⁴¹ 地方自治体による公的負担には、保証協会に対する出捐（基金への出資に相当）、損失補償補てん金、保証料の一部補助があり、その総体は不明確である（深澤映司「地方自治体の中小企業向け制度融資が直面している課題」『レファレンス』673号、2007.2、pp.85-89；大庫直樹「信用保証制度の点検のすすめ(1) 社会コストという視点」『地方行政』10327号、2012.7.26、pp.10-12）。

⁴² 中小企業庁金融課「中小企業金融（資金繰り）支援」（平成24年行政事業レビュー「公開プロセス」資料）2012.6、p.15。<http://www.meti.go.jp/information_2/downloadfiles/2012koukai_review_sheet/120607_reviwsheet1.pdf> なお、保証債務残高で見ると、80%保証の割合は2011年度末で34.7%。

⁴³ Green, *op.cit.*(20), p.40.

⁴⁴ 土居丈朗「信用保険制度のあり方に関する一考察」『公的金融の現代的役割』金融調査研究会、2009、pp.67-68.

⁴⁵ 以下、最適な制度設計に関する分析や諸外国の事例紹介などについては、根本 前掲注(34)、pp.46-58；田原宏「諸外国の経験にみる保証制度運営上の課題—英国、米国及び韓国の事例—」『中小企業総合研究』3号、2006.3、pp.41-59；Green, *op.cit.*(20)、pp.27-57などを参考にした。

いる。我が国においても、最適な制度設計についての議論を蓄積し、諸外国の事例も参考にしながら、より適した制度設計を見いだしていくことが重要である。

(3) 保証実績規模の評価

I章で見たように、我が国の保証債務残高は高止まりの状態が続いており、その規模の是非についても再検討が必要である。中小企業の4割近くが信用保証を利用しているという広範な制度利用の実態に対しては、本来必要のない企業までが信用保証を利用しているとの指摘も少なくない⁴⁶。これは、民業補完の観点からすれば、望ましいものではない。

景気後退期における信用保証制度の活用については、諸外国においても2008年秋以降の世界的な金融危機への対応策として、信用保証制度の規模拡大、保証割合の引き上げなどの支援措置が行われている。ただし、こうした緊急措置は、あくまで一時的なものとして、2、3年で支援の規模を縮小させている国が多い⁴⁷。一時的な緊急対策と恒常的な支援制度は明確に区別することが重要である。信用保証への過度の依存による負の影響を考慮にいれれば、保証制度による大規模な緊急支援措置は長く続けるべきものではないだろう⁴⁸。

また、保証対象企業の明確化という視点での検討も必要である。保証付き融資とプロパー融資（保証協会の保証のない融資）との役割分担が必ずしもはっきりしていない我が国の状況に比べ、欧米諸国では、信用保証の利用は金融機関から資金調達することが困難な中小企業などに限られている⁴⁹。我が国でも例えば、銀行との密接な関係が確立できていない新興企業や、民間金融機関からの借り入れを一度謝絶された中小企業への保証付与を最優先させるという方法を採用することも考えられる⁵⁰。

ただし、諸外国と比べて比類なき規模となっている我が国の信用保証制度の背景として、中小企業の資金調達における金融機関借入への依存度の高さ、金融機関と中小企業のリレーションシップの希薄さ、企業倒産をできるだけ回避しようとする政策姿勢・社会風土など、制度を取り巻く環境が諸外国と異なっているという面もある⁵¹。こうした我が国の中小企業金融の実情を踏まえた上での、見直し議論が必要になるだろう。

3 信用保証協会の運営

最後に信用保証制度の実施機関である保証協会の運営に係る課題をまとめておこう。I章で説明したが、全国レベルの信用保険という枠組みを除くと、各地域の保証協会は分権的な運営単位となっている。そして、各地の保証協会の単年度収支や財務の実態、保証実績、代位弁済率などを比べると、協会間での格差が大きい。政策公庫からの保険金や地方自治体などからの様々な財政支援に支えられているような保証協会も一部に存在し、また、

⁴⁶ 多胡秀人『地域金融論—リレバン恒久化と中小・地域金融機関の在り方』きんざい、2007、pp.174-175；小野前掲注(34)、pp.226-227 など。

⁴⁷ OECD, *op.cit.*(21), pp.37-40.

⁴⁸ *ibid.*, p.60；IMF, “Japan: Financial Sector Assessment Program—Technical Note on Credit Intermediation,” 2012.9, pp.33-34. <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2012/cr12262.pdf>>

⁴⁹ 小野 前掲注(34)、pp.226-227.

⁵⁰ 植杉威一郎「金融機関の規律付けを高める保証制度に」『金融財政事情』2924号、2011.3.28、p.28。ただし、現状と比べて保証利用企業のデフォルトリスクが高まり、制度の収支はそれ程改善しない可能性もある。

⁵¹ 野村総合研究所『中小企業信用補完制度の収支改善に係る諸外国実態調査 報告書』2009、pp.60-80. <http://www.meti.go.jp/meti_lib/report/2009fy01/E000706.pdf> など。

保証先 1 社当たりの保証承諾額や代位弁済額、支払い余力や保証債務倍率といった財務指標を比べても、最大と最小の保証協会で数倍の開きが存在する。⁵²

こうした保証協会間の大きな格差の背景には、中小企業金融をめぐる地域ごとの事情の違いもあるが、一部には、制度運営の健全度合いや執行能力の優劣が潜んでいる可能性もあろう。保証協会の運営や業務管理に関しては、審査能力の向上や回収業務の生産性向上など、依然として改革余地が残っているという指摘や⁵³、保証協会と関係の深い都道府県や市町村からの天下り受入れの問題⁵⁴、制度融資との関わりとそれに伴う地方自治体の財政コストの問題⁵⁵が指摘されている。そして、経営体質の強化や業務効率化、二重行政解消の観点からは、一つの府県に複数の保証協会があるような地域では、保証協会の経営統合も検討する余地があろう⁵⁶。

経営の健全性や執行能力の比較を行う上で必要なのが、詳細なデータに基づく保証協会ごとの横断的な比較である。しかし、こうした比較は活発に行われてはいないのが実情であり、比較に必要な保証協会ごとの詳細なデータ開示も十分とはいえない。保証協会の経営状況・業務効率性などを全国規模で比較・分析し、必要な経営改革を促していくような仕組み作りが必要である。⁵⁷

おわりに

信用保証制度は、中小企業の資金制約を緩和するという重要な役割を果たしており、また補助金や政府機関の直接貸付に比べて民業補完的であるなど、中小企業向け政策金融としての長所を有してもいる。2013 年 3 月末に金融円滑化法が期限切れを迎えたことで、セーフティネットとしての信用保証制度の重要性が再び増してくる可能性もあるだろう。

一方で、我が国の制度の特徴である全額保証や大規模な保証実績に見られるような、信用保証制度への過度な依存が継続すれば、モラルハザードの発生や財政コストの増加、貸出市場の歪みなどの負の影響が大きくなる懸念がある。加えて、信用保証制度には、制度の維持に要する財政コストが事後的に発生するなど、制度に係る細かな収支構造が把握しにくいという特有の問題点がある。

現状では、こうした信用保証制度に係る政策効果や副作用、財政コストなどについて、十分な検証がなされていない。今後は、分析に必要な情報の公開を進めることに加え、信用保証制度のあり方について、様々な角度から議論・検証を深めていくことが重要である。

⁵² 磯道 前掲注(40), pp.13-17.

⁵³ 同上；大庫 前掲注(11), pp.14-16.

⁵⁴ 赤松英二「信用保証協会の役割と問題点」『四国大学経営情報研究所年報』12号, 2006.12, pp.34-36；「信用保証協に天下り 全国の9割」『朝日新聞』2010.3.13.

⁵⁵ 深澤 前掲注(41), pp.78-81, 85-89. 通常、地方自治体による制度融資には保証協会による保証が付されており、それに伴って地方自治体が負担を余儀なくされているコスト（損失補償補てん金や保証料の一部補助など）が存在する。

⁵⁶ 磯道 前掲注(40), p.17.

⁵⁷ 大庫 前掲注(15).