

信用補完制度の見直し論議の視点について

齊藤 正

(駒澤大学)

はじめに

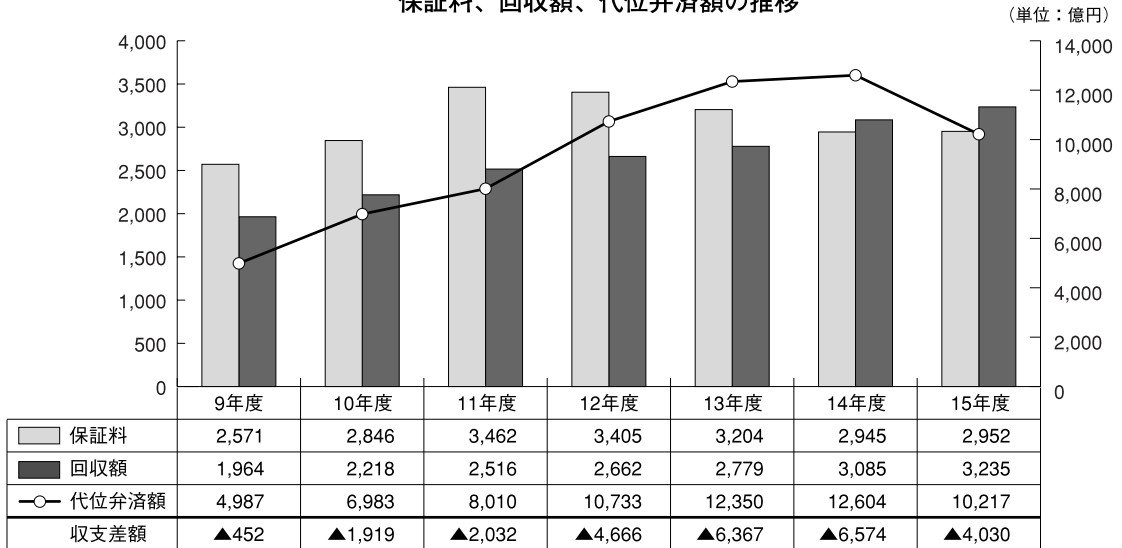
2004年12月1日付『日本経済新聞』は、1面のトップに「中小融資の保証圧縮」との見出しを掲げ、経済産業省と財務省がこれまで全額保証されてきた公的信用保証制度の保証範囲を8割とする方向で検討を開始したと報じた。これは、経済産業相の諮問機関である中小企業政策審議会の「基本政策部会」が2004年12月10日の第6回会合で信用補完制度をとりあげることを事前に報じたものであり、見直しの理由として、代位弁済額の増加が信用保証協会(以下、保証協会と略)および中小企業金融公庫の財政を圧迫していること(次頁表参照)、全額保証によって金融機関の安易な貸出が引き起こされたことが挙げられている。

2003年度の中小企業向け貸出に占める保証付融資の割合は、ピーク時からやや低下したとはいえ、中小企業数について39.8%(ピークは2000年度の45.3%)、融資総額について11.6%(ピークは2000年度の13.7%)となっており、信用補完制度は中小企業金融に大きな役割を果たしてきた。近年導入された制度については、すでに例外的に100%保証の原則が崩されているが¹⁾、一般保証を含め、部分保証の本格的導入や保証料率の引き上げの方向で見直しが図られるとすれば、中小企業金融の円滑化に多大な影響が及ぶことは必至であろう²⁾。全額保証から8割保証になれば、2割について金融機関がリスクを負わなければならないから、「貸し渋り」が強まる

とともに、借り手の中小企業に対して「リスクに応じた金利」を要求することが当然予想されるからである。

見直しの必要性については、直接的には代位弁済の増加による財政基盤の悪化があげられているが、行政当局レベルでは、1998年にスタートした金融ビッグバン以来の戦後金融システム改革の総仕上げ局面において、並行して進められようとしている郵政事業民営化問題とともに避けて通れない問題として認識されていた。次節で見るように、2002年10月の経済財政諮問会議による「政策金融の抜本的改革に関する基本方針(案)」でこうした見直しの方向が提起されているし、2003年の金融審議会第2部会報告「リレーションシップバンキングの機能強化に向けて」に基づいて発出された「アクションプログラム」でも間接的に取り上げられており、行政の姿勢としては一貫しているのであって、2002年の金融再生プログラムで掲げられた「大手行の不良債権処理半減目標」が、多くの時間と多大なコストを要しながらも一定のメドが立ち、年金保険の窓販、株式取次ぎ業務の解禁など業務範囲の拡大、さらに、大手行に加えて地域金融機関についても昨年6月の金融機能強化法によって再編の枠組みが固まり、いよいよ環境が整ったのである。

しかし、問題は予想される方向で見直しが進められたらいい、日本経済、とりわけ中小企業によって担われる地域経済の「持続的成長」が保証されると言えるのか否かということであり、小論では、論点整理を中心に検討する際の視点

(表) 信用補完制度に関する収支状況
保証料、回収額、代位弁済額の推移

(出所) 「信用補完制度の現状と課題」 (2004年12月10日、中小企業庁)

について考えてみたい。

1 信用補完制度見直しの背景

まず、信用補完制度の見直しに至る経緯を整理し、見直し論議が金融システム改革問題の中でどのような意味を持っているのか確認しておこう。

信用補完制度見直しの動きは、早くも1981年9月16日付の大蔵省(当時)銀行局長、中小企業庁長官連名で出された「信用補完制度の健全な運営について」において見られるが、1996年4月の全銀協「公的金融システムの改革に向けて」、および同年8月の地銀協「新しい時代に求められる公的金融の役割」によって口火がきられ、それ以後本格化してきた公的金融見直し論議の中で現実的問題として浮上してきた。民間金融機関による主な主張は3点に集約できる。第1に、公的金融が肥大化し、「補完」機能を逸脱して、いまや市場メカニズムの阻害要因となっている、第2に、「資金余剰経済」においては、公的金融は直接融資から利子補給や信用保証等にきりかえるべきである、第3に、制度が重複しており、

整理統合が必要である、というものであった。こうした主張を受けて、1999年に政府系金融機関の組織改革・整理統合が進められ、中小企業事業団と中小企業信用保険公庫が中小企業総合事業団に³⁾、国民金融公庫と環境衛生金融公庫が国民生活金融公庫に、日本輸出入銀行と海外経済協力基金が国際協力銀行に、日本開発銀行と北海道東北開発公庫が日本政策投資銀行にそれぞれ統合された。

こうした、信用補完制度の見直しを含む公的金融見直し論議は、特殊法人改革や2001年度以降の財投「解体」を打ち出した「行政改革大綱」(2000年12月)および2001年6月の「特殊法人等改革基本法」、12月の「特殊法人等合理化計画」、とも一体のものとして進められた。たとえば、2003年6月の「政策評価・独立行政法人評価委員会政策評価分科会」の「評価書」では、中小企業に対する信用保証の「部分保証や証券化支援」の必要性が指摘されており、財政改革を迫られている財務省も、保険財政基盤の再建やモラルハザードの防止という理由から、見直しに乗り出したのである。

以上の一連の改革プロセスを経て、経済財政

諮問会議は2002年から政策金融論議を再開し、2002年10月「政策金融の抜本的改革に関する基本方針(案)」をまとめ、07年までに住宅金融公庫の廃止を含む、直接融資から間接融資・債務保証への移行を打ち出すとともに、①平成16年度末までを不良債権集中処理期間、②平成17年度から19年度までをあるべき姿に移行するための準備期間、③平成20年度以降、新体制へ移行するという3段階での機構改革を打ち出した。

このように、信用補完制度の見直し問題は、財投改革(解体)を経て、「本丸」ともいべき郵政民営化によって総仕上げされようとしている、公的金融システム改革問題と一体のものであることをみとめる必要がある。

2 提起されている論点

さて、冒頭に挙げた中小企業政策審議会の「基本政策部会」の2004年12月10日の第6回会合では、信用補完制度について、①不動産担保や保証人に依存しない融資の拡大、中小企業の再生支援等の新たな利用者ニーズに十分対応できていないこと、②事故率の高まりや回収率の低下等により運営基盤が脆弱化していること、③保証協会、国、地方公共団体(以下、地公体と略)、金融機関の役割分担が必ずしも明確でないこと、等から今後の制度のあり方について包括的な検討が必要になっているとして、「信用補完制度のあり方に関する検討小委員会」を設置し、本年上半期を目処に検討することが決定された。

小委員会で具体的検討課題として挙げられていることは、

(1)利用者ニーズを踏まえた信用保証制度の運営のあり方

①経営・再生支援に対する抜本的な取り組み強化

②不動産担保や保証に依存しない融資の拡充

③保証申込のIT化やリスク審査モデルの活用による保証手続きの効率化

(2)信用補完制度の持続的な運営基盤の確立

①中小企業者の状況や金融機関の利用実績等の考慮

②保険と保証との適正な負担

(3)責任分担の明確化など、国、地公体、金融機関の関与のあり方

①保証協会ごとの経営計画の策定・公表による、責任ある協会運営の推進

②保証協会の運営を支える地公体と、政策推進の観点から支援を行なう国との役割分担の明確化

③金融機関と保証協会との責任分担・協調体制の強化
である⁴⁾。

見られるように、見直し論議では事務手続きの効率化に関わる事項から信用補完制度の根幹にまでいたる包括的な検討が行なわれようとしているが、小論では以下の4点に絞って検討の視点を提示してみたい。

第1に、中小企業政策における「公」と「民」の関係はどうあるべきなのかという問題である。すでに、1980年代以降、中小企業金融政策について経済効率性重視の方向が打ち出され、中小企業の資金調達問題についても、「公」の立場から支援するという姿勢から経済効率性を重視する姿勢への転換が図られてきたが、1999年の改正中小企業基本法では、「独立した中小企業者の自主的な努力が助長されることを旨とし、……」(第3条)と定めることによって、「自立した」中小企業を政策的支援の対象とすることが明確に打ち出された。

今回の信用補完制度の見直しも中小企業政策において社会政策的要素を除くというスタンスの具体的なあらわれであると考えられるが、中小企業政策に「社会政策」的余地を残すことは是認されるべきではないのか、是認されるとすればどのような意味でなのかを今一度確認しておく必要がある。この問題は公的金融はどうあるべきかという、郵政民営化にも通ずる問題である。

第2に、国、地公体、金融機関、さらに利用者である中小企業の関係がどうあるべきかとい

う問題である。具体的には保証形式(100%保証が望ましいのか、部分保証が望ましいのか)にかかわる問題とスクリーニング(審査)やモニタリング(期中管理、債権保全、回収)を関係者のあいだでどのように分担すべきか、という問題に分かれる。

第3に、中小企業金融政策としては、政府系金融機関による直接融資、補助金および信用補完制度があるが、直接融資の余地が狭められるなかで、直接融資の役割が終わったのか否かという問題と信用補完制度が求められる理由はどこにあるのかについて検討される必要がある。この問題については、民間金融機関サイドからは先に挙げた報告書に見られるように、「資金余剰経済」への移行、オーバーバンキングを根拠に縮小論が強く主張されている。

第4に、検討されようとしている論点が信用補完制度の改革に導かざるを得ない問題なのか、現行制度の枠内での運用の改善に関わる問題なのかという論点である。

3 検討の視点

(1) 中小企業の存在意義と社会政策としての

「公的支援」の重要性

まず、戦後の中小企業政策が「弱者保護」政策であったという理解に立って、その転換を主張する議論が強まっているが⁵⁾、中小企業が存在することが地域社会の存続にとってますます重要性をましてきている現在、社会的コストをどれだけ許容することができるのかという合意が必要であるとはいえ、社会政策と経済政策を機械的に切り離すことはできないということが指摘されねばならない。

中小企業に対する「自立化支援」、大企業との間の「格差是正」、あるいは中小企業が主に立地する地域経済の空洞化の防止等を目的とする地域産業振興政策などの課題は、新中小企業基本法のように、自立した企業のみを支援の対象とする「経済政策」の領域だけでは解決し得ないの

であって、「社会政策」的アプローチも同時に必要である。1948年の「中小企業庁設置法」の理念に示されている⁶⁾、中小企業の「自立化」支援こそが「健全な」社会を築く不可欠の条件であるという視点が改めて確認される必要がある。

また、米国及びEUでは、従来から欧米諸国を悩ませてきた高失業率問題への社会政策的対応としての雇用創出政策に加え、グローバル競争の波が国内経済の再生産構造を破壊させかねない状況が生まれ、中小企業が雇用創出についても、社会の活性化についても重要な役割を果たすという共通の認識が生まれたため、グローバル化の潮流に対して中小企業への支援・育成策をさまざまなかたちで積極的に展開していることも付記されるべきである⁷⁾。

(2) 「公正な市場」条件確保の必要性

代位弁済の増加、保証協会や保険機関の財政基盤悪化の原因については、全額保証制度に起因するモラルハザード、逆選択問題が強調され、米国やEUのように部分保証に移行すべきという議論が根強い。リスクがすべて「公」に転嫁されるためであるというのがその理由である。部分保証を主張する議論は、「リスクに応じた貸出金利」ないしは「リスクに見合った保証料率」という主張と親和的である。プロパー融資を保証付融資に振り替えて自己の債権の保全を図ろうとする「旧債振替」が折に触れて問題にされてきたことは事実であるし、1998(平成10)年の金融危機に際し、金融機関の「貸し渋り」対策として導入され、2001年3月まで30兆円という大型の保証枠で実施された金融安定化特別保証制度の代位弁済額が2兆1,000億円にのぼっていることは、その問題性を裏付けているようにもみえる。

しかし、モラルハザードや逆選択問題を取り上げる際には、中小企業向け貸出市場においてはそれらの議論の前提条件である「自立した」中小企業の存在、すなわち、貸し手と借り手の間に対等な関係が成立する、という条件が欠けて

おり、中小企業が置かれているさまざまな不利な条件こそがまず是正されるべきであるということ、及び、信用補完制度の役割を中小企業に対する「自立化支援」に求めたばあい、見方が大きく変わってくることを指摘しておきたい。

周知のように、大企業と中小企業とのあいだには賃金格差、生産性格差に加えて「売上高経常利益率」や「総資本経常利益率」といった収益性の指標、経営環境の変化に対する最終的なバッファとなる「自己資本比率」さらに、資金調達についても企業規模別にクリアーな「格差」が存在している。中小企業者が企業規模や特性を加味した「金融検査マニュアル」の策定と金融検査の実施を求めてきたのもこうした「格差」を反映している。

また、製造業・卸売業・小売業について中小企業は、売上高の31.7%、営業利益の40.4%を占めていることに示されているように、国民経済に占める比重の高さにもかかわらず、金融機関との関係では、交渉力・情報力において劣るため、融資先企業を財務内容、業績、系列関係などにより順位をつけて実行する選別融資の対象になりやすく、担保についても、自社不動産に加えて役員不動産や個人保証を求められるなど、大企業に比べて金融的に不利な扱いを受けがちである。これらの是正は中小企業の開業率が低下しているなかで、起業・転業支援にとってゆるがせにできない問題となっている。

さらに、独禁法の「不公正取引」是正の理念を具体化するものとして、「下請二法」が存在するにもかかわらず、大企業の海外進出、リストラが進展するなかで、親企業への依存度が高い下請企業が、親企業から一方的な取引停止、下請代金の支払遅延、減額、返品など、不利な取引条件を強いられていることもしばしば指摘される。

これらの問題を是正することなく、部分保証に移行することは、中小企業の金融的困難性をさらに深刻化させるものといわざるをえない。中小企業が「自立」を阻む不利な条件の下におか

れているとすれば、「公」が「公正な市場」確保の視点からそれを是正する役割を担うべきであり、信用補完は一つの有力な施策である。

(3) 「公」・「民」の責任分担について

「公」・「民」の分担問題については、先に挙げた全銀協や地銀協のように「資金余剰経済」であるがゆえに「公」は直接融資を行うべきではないという議論について指摘しておく必要がある。「資金余剰経済」という表現には「オーバーバンキング」という意味合いが込められているからである。

マネー・フロー構造をみると、1994年に法人企業部門が戦後始めて資金余剰になり、以後企業の「銀行離れ」、直接金融化に拍車がかかったが、しかし、それは大企業のことであり、資金調達において自己資本や直接金融では賄えず、間接金融に頼らざるをえない中小企業のなかには、金融上の不利な条件を克服する体制の整備が遅れるなかで、商工ローンへの依存が強まり、超高金利、根保証契約、強制的取り立てによって倒産に追い込まれるケースが見られ、社会問題化した。1998年の金融危機以後、民間金融機関の中小企業向け貸出が激減するなかで政府系金融機関がその落ち込みを下支えし、地域経済の破滅的疲弊を辛うじて防いだことはまだ記憶に新しい。

スクリーニング(審査)やモニタリング(期中管理、債権保全、回収)を関係者でどのように分担すべきか、という問題については、主として保証協会と金融機関の間で審査や期中管理の情報が共有がなされていないことが問題にされているが、これは地公体や保証協会が本来自ら行うべき責任を金融機関に「丸投げ」していることによって生じている問題であり、保証機能本来の役割を充実させることこそが重要であろう⁸⁾。

(4) 現行制度の枠内での運用改善こそ重要

公的金融見直しのプロセスで、すでに預託金

制度の廃止・縮小，地公体の制度融資のあり方が変化してきたが⁹⁾，保証協会への出捐金，保険基金への出資を増額したり，審査および期中管理の金融機関任せを改めるなど，「公」が本来の責任を果たすことこそ，公的信用補完制度の充実を図ることができると考えられる。求められていることは，「保証圧縮」ではなく，リスク・ジュール支援の制度化，条件変更の拡充など，中小企業者のニーズに基づいて拡大する方向で改善策をとることであると考えられるのであり，それが中小企業向け貸出にどのような効果をもたらすと期待されるのかを以下でみることにする。

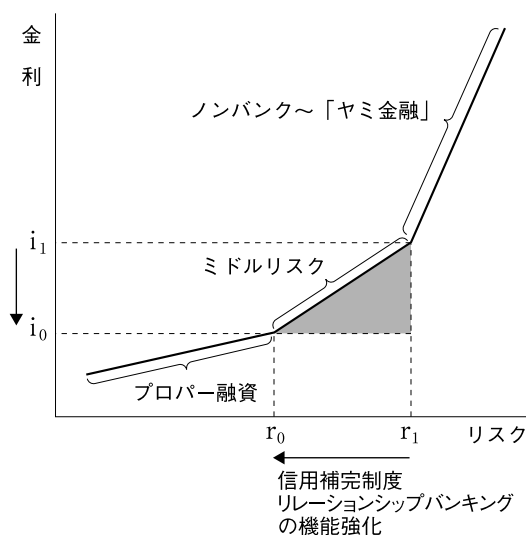
4 「公」・「民」によるリスク共有・リスク軽減を目指す地域金融システムの構築を

最後に，地域金融システムを再生していくためには，地域に密着した金融機関をサポートする方向で地域経済ネットワークともいべき地域経済の自立化を支援する取り組みが必要であること，その場合の一つの考え方として，「リスクに応じた金利・保証料」という，リスク負担を借り手の中小企業に一方的に負担させるのではなく，リスク（および利益）を，自治体，金融機関，中小企業者，地域住民，自治体労働者，など地域経済の「利害関係者」間で「シェアする」仕組みづくりが必要であることを参考図を基に私見として提起したい。

図は縦軸に貸出（借入）金利を，横軸にリスクをとり，中小企業向け貸出市場の概略をイメージしたものであるが，リスクと金利との関係についてみると，中小企業向け貸出市場は次の3つの領域に区分することができる。

第1領域は，リスクが低い r_0 までの領域で，貸出（借入）金利も借り手の中小企業にとって負担可能な i_0 を上限としている領域である。リスクが r_0 を上回る領域はさらに2つに区分でき， r_0 から r_1 までの領域（第2領域）と r_1 を上回る領域（第3領域）に分けて考えることができる。

（図）リスクと金利（保証料率）



第1領域はいわば「自立した」中小企業とみなすことができ，プロパー融資で対応が可能である。問題は「ミドルリスク」の第2領域である。この領域については，これまで「既存の」銀行が対象としてこなかったし，対応できない領域であるとして，「日本振興銀行」や「新銀行東京」が創設された。また，大手行もこの領域への参入を図ろうとしている。それらのビジネスモデルでは「リスクに見合った金利および保証料」の徴求が経済合理的というものであり，「ミドルリスク」に対しては，「ミドルリターン」が当然成立すると想定されている。

しかし，創設後の日本振興銀行の実績が計画を大幅に下回っていることにみられるように，リスクの増大（ $r_0 \rightarrow r_1$ ）に応じて金利を負担できる（ $i_0 \rightarrow i_1$ ）中小企業がどれだけあるのか疑問であり，むしろ，事故率が少なく，金利や保証料の負担能力の高い業種や中小企業に対象が絞り込まれ，多くの中小企業がむしろ排除される可能性が高まる可能性が高い。

それゆえ，もし，地域経済の持続的発展のために第2領域の中小企業をも育成・発展させることが必要であり，社会政策として合意がなされるのであれば，実際，日本経済にとってそのことこそ最重要課題の一つと考えられるが， r_1

までの領域において、金利負担を中小企業に一方的に負担させるのではなく、リスクを引き下げる ($r_1 \rightarrow r_0$) 方策を通じて金利水準を可能な限り i_0 以上に引き上げない仕組みづくりが求められているのではなかろうか。この方策として「民」たる地域金融機関のリレーションシップ・バンキングの機能強化とともに「公」の支援策たる信用補完制度が依然重要な意義を有しているのではなかろうか。「民」のリレーションシップ・バンキングと「公」の信用補完制度をいかに連携させていくのかということこそ地域経済の再生にとって求められているのであり、全額保証から部分保証への移行、「リスクに応じた保証料率」という方向性は地域経済をいっそう困難に陥らせるおそれがあるといわざるをえない。

なお、 r_1 よりリスクの大きい第3領域の中小企業については、基本的に民間金融機関では対応が困難であったとしても、高利から小企業を守るために公的金融機関による直接融資が求められるのではなかろうか。

これらを含め、地域経済の各主体が同じテーブルについて、その地域の発展の方向を議論しながら、そのための金融的なサポート、措置をどういうふうに作り上げていくのかについて検討していく場が今求められている。中小企業金融公庫の基金や信用保証協会への出捐金の増額など、信用補完制度の拡充と改善、中同協が推進している「金融アセスメント法」(日本版CRA)や中小企業憲章の制定など法的枠組みの整備を含め、「地域スタンダード」が確立される方向に21世紀における「持続的成長」が保証される世界が開かれてくるのではなかろうか。

- 1) 特定社債保証制度(2000年2月創設)および売掛債権担保融資保証制度(2001年12月創設)が90%保証、事業再生保証制度(2002年12月創設)が80%保証となっている。
- 2) 『中小企業家しんぶん』2005年1月15日付によると、東京同友会は理事会で信用補完制度の縮小改悪へ反対の意思を表明することを確認している。

3) これに伴い、信用保険制度の主管は中小企業総合事業団信用保険部が継承することになったが、2004年7月、中小企業総合事業団から中小企業金融公庫へ移管された。

4) 以上、www.chuusho.meti.go.jp/shingikai/ による。

5) その代表的なものとして、たとえば、八田達夫・八代尚弘編『弱者』保護政策の経済分析』日本経済新聞社、1995年、を参照されたい。

6) すなわち、1948年の「中小企業庁設置法」第一条では、「この法律は、健全な独立の中小企業が、国民経済を健全にし、及び発達させ、経済力の集中を防止し、且つ、企業を営もうとする者に対し、公平な事業機会を確保するものであるのに鑑み、中小企業を育成し、及び発展させ、且つ、その経営を向上させるに足る諸条件を確立することを目的とする」と格調高く謳われている。

7) ちなみに、欧米では1980年代以降中小企業振興策が積極化するが、自治体への権限の委譲を定めた「ヨーロッパ地方自治憲章」(1985年)をはじめ、ILOは(あらゆる型の)「中小企業の促進に関する決議」(1986年)、「自営業者の促進に関する決議」(1990年)、「中小企業における雇用創出・奨励のための一般的条件」(決議)(1997年)を、OECDは「中小企業・雇用、技術革新、経済成長」(勧告)(1996年)、「産業政策の新たな指針」(1998年)をアピールしてきた。

ただし、中小企業政策に社会政策的位置づけが必要であるということは、中小企業イコール社会的弱者、したがって「無条件に」保護されるべきであるという、「社会政策的側面を過度に強調する議論に与するものではない。なぜなら、そうした議論は中小企業に対して「自立化」への展望を指し示すことに消極的であるという意味で、新中小企業基本法と同様、中小企業問題を「社会政策」の領域に押し込め、「保護の程度」の問題に矮小化させることになるからである。

8) 『信用保証協会事業の基本理念』によると、信用保証協会は「①事業の維持・創造・発展に努める中小企業者に対して②公的機関として、その将来性と経営手腕を適正に評価することにより、企業の信用を創造し、「信用保証」を通じて、金融の円滑化に努めるとともに③相談、診断、情報提供といった多様なニーズに的確に対応することにより、中小企業の経営基盤の強化に寄与し、④もって中小企業の振興と地域経済の活力ある発展に貢献する」(下線部一引用者)と明記されている。

9) たとえば、神奈川県は県の外郭団体である「中小企業センター」が金融機関から借り入れた資金を保証協会に貸し付け、金融機関に預託する方式へ変更した。これによって県は保証協会が借り入れる際の債務保証と利子補給を行うことになった。また、東京都は預託金方式を維持したものの、2003年度の2210億円から04年度には1850億円に減額した。

