

## 日本の中小企業信用補完制度に関する諸問題<sup>1)</sup>

森 田 和 正

### 1. 我が国における中小企業信用保証、信用保険制度設立の経緯

中小企業信用保証制度は中小企業の信用力を外部から補完し、中小企業金融の円滑を目的とする制度である。日本における中小企業信用保証制度は、昭和5年、大阪府において「工業組合に対する短期小額融通資金損失補償制度」という損失補償制度として創始された。その後、このような地方公共団体による損失補償制度が普及し、昭和9年には国の再補償制度も実施された。その後信用保証協会制度が昭和12年東京信用保証協会の設立を皮切りに、京都、大阪と設立されていった。しかしこれらの損失補償制度、信用保証制度は、敗戦色が強まる中で全面的に収縮し、敗戦直後、JHQからの覚書によって全面停止に追いこまれた。日本の信用保証制度がナチスドイツの信用保証制度を模範として導入されたため、全体主義の烙印を押されたのである<sup>2)</sup>。戦前、敗戦直後の損失補償制度・再補償制度と地方公共団体による信用保証協会の設立期は、わが国における信用保証制度・信用保険制度の「創生期」といえよう。

戦後のドッジデフレの中で、日本の信用保証制度は、まずは中小企業者に対する信用保険制度として再スタートした。曲折を経て、昭和25年に「中小企業信用保険法」が制定され、「金融機関の中小企業に対する貸付についての直接保険」が開始された。借入困難な中小企業者のために、その信用を金融機関に対して特別会計によって直接保険する制度が立法化されたのである。この保険制度と民法によって設立されていた信用保証協会とが（信用保証協会法制定以前であるから）、特に小口金融の分野で競合する時期さえあった。これらの時期を経て、各地で民法に依拠し設立された「信用保証協会」の行う中小企業者の借入についての保証に対する保険が昭和26年に開始され、その後、「信用保証協会法」が制定されたのは昭和28年であった。中小企業の借入を保証協会が保証し、保険制度が再保険する日本の信用補完制度はこうして形成された<sup>3)</sup>。我が国の信用保証制度・信用保険制度は、昭和5年の大阪における損害補償制度から数えれば73年、社団法人東京信用保証協会設立の昭和12年から67年、信用保証協会法成立からは50年の豊富な歴史をもつ制度であり、現在では日本の中

1) 本稿は、中小企業家同友会全国協議会発行の研究センター年報に寄稿したものを、本「紀要」に掲載するために改筆している。

2) 「中小企業信用保険公庫史」中小企業総合事業団、中小企業総合事業団発行、2000年 p. 3

3) 以下本稿では、個別の中小企業者に対する信用保証協会の保証、その信用保証協会に対する再保険という枠組を信用補完制度という。

小企業者の46%<sup>4)</sup>が利用、保証債務残高は41兆円に達し、中小企業向け貸付の約12%を占めており、日本の中小企業金融を側面で支えてきた。そして中小企業金融に対するその事業成果は、世界的にも認知されているところである。

しかしその日本の信用補完制度が現在、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、2001年度は全国52協会中10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マイナスとなっている。本稿は日本の信用補完制度の基本的枠組を欧米と比較しながら明らかにし、中小企業者のためのより良い信用補完制度への道を探ることが目的である。

## 2. 各国と比較した、日本の中小企業信用補完制度の特徴

欧州においては後掲の表中諸国以外にも、オーストリア・ベルギー・チェコ・デンマーク・フィンランド・ギリシャ・ハンガリー・オランダ・ノルウェー・ポルトガル・スペイン・スウェーデン・スイス等で信用補完制度が成立している。またアメリカ・カナダの制度にも歴史があり、近年ではインドネシア・韓国・マレーシア・台湾その他で設立され<sup>5)</sup>、中国でも実験的にスタートした<sup>6)</sup>。このように中小企業者に対する信用補完制度の重要性は世界的に認識されており、また実際に事業展開されている。そして現在では、その国際機構において日本は大きな役割を果たしているのである<sup>7)</sup>。しかし、この様に伝統ある日本の信用補完制度において、信用保証協会の代位弁済が多発しているのが現状であり、どの様に制度維持すべきなのか岐路に立っているともいえよう。

さて、日本の信用補完保証制度を欧州諸国や米国と比較したものが(表)であり、その内容は以下のように整理できる。

### ① 組織の性格

どの国の信用保証機関も政府やその外郭機関による運営、又は協同組合によって経営されており、「非営利」である事が共通している。フランスに民間機関が存在するが、経営は成功しているとはいえない模様である。また歴史も浅くテスト中であるため表中に示さないが、中国では政府機関、株式会社、協同組合それぞれの経営が実験されている<sup>8)</sup>。

なお、出資(基)金の原資は、国別にやや差はあるものの基本的には、中央・地方政府、金融機関、事業者団体である。

4) 浸透度=保証利用企業者数/中小企業者数=2,222,100/4,836,764=45.9%。保証利用企業者数は1999年度(『信用保証協会業務状況』平成13年度版, 中小企業総合事業団保険融資部, p. 13)。中小企業者数は事業所・企業統計調査による中小企業数。事業所・企業統計調査の調査年《1999年》にあわせ筆者が計算したものである。

5) [www.cig.jasmec.go.jp](http://www.cig.jasmec.go.jp) 中小企業総合事業団 信用保険部門 H.P.

6) その現状と改革への提案は、中国政府政策担当者や中国の研究者に筆者が既に行っている。その内容の一部は2002年の中小企業学会全国大会において報告し、近く年報として公開されると思われる。

7) ACSIC (Asian Credit Supplementation Institution Confederation) 「アジア中小企業信用補完制度実施機関連合」において、日本は主要な役割を担っている。

8) 筆者は株式会社による信用保証制度が成功するとは考えていないが、中国では必ずしも失敗するとは思っていない。これも大いなる実験である。

## ② 保証倍率

保証倍率とは、基本財産の総額に対して何倍まで保証可能かを示す倍率である。つまり事故率が低い事を想定すれば、保証倍率を高く設定する事が可能になる。逆に保証倍率を一定とすれば、保証総額の増加のために基本財産の増額が必要となる。なお日本の保証協会の保証枠は基本財産の35～60倍である(52の保証協会によって異なる)<sup>9)</sup>。

## ③ 保証割合(填補率)

金融機関からの融資額に対してどの程度保証するか、例えば日本では100%保証であるので、1,000万円の融資額に対して全額の1,000万円が保証されるが、欧・米では、業歴や融資金額等の諸条件によって、50～80% (独)、70～85% (英)、40～50% (仏)、50～60% (伊)、75～80% (米) と部分保証が主流となっている。つまり1,000万円の融資額に対して、40～85%までしか信用保証されないのである。しかしこれには中小企業の資金調達構造全体の中で評価せねばならない。例えばアメリカの中小企業には種々の直接調達の道が拓かれており、ただちに比較できない。日本における中小企業の直接調達の現状は、会社ベースでの中小企業の株式公開企業数は1万社に7社であり、0.1%にも満たない<sup>10)</sup>。しかもこれは「会社ベース」であり、個人企業を加えた企業数ベースで見れば(企業数483万=会社数165万+個人事業者数318万)、さらにその1/3に減少する。つまり日本においては、現在のところ成功した一部の企業以外は、公開市場等で直接調達することは困難であるのだ。日本の信用保証制度は問題を抱えてはいるものの、間接金融を主体とした日本の中小企業金融の現状を背景として説明できるものである。日本における100%保証の原則は世界に自負できる制度であり、これからも維持すべきであろう。

## ④ 保証限度額

日本の場合、1,000万円～5億6,000万円と制度の種類毎に異なっているが、普通保証では2億円が上限である。これはドイツ約8,500万円、イギリス約4,500万円、アメリカ約9,000万円と比較すると2倍以上の保証が可能であり、日本はかなり大口保証への道を開いている。ちなみに日本の金融機関の1企業当たり平均貸出金額は、都銀2億円、地銀7千万円、第二地銀5千万円、信用金庫3千万円、信組2千万円である<sup>11)</sup>。このように保証限度額は、無担保無保証の限度額を除けば、中小企業者にとって十分な金額に達していると思われる。

## ⑤ 担保

公的信用保証の本来的な役割は、中小企業者が金融機関から借入する際、欠如する信用力を公的に補完することにある。多くの中小企業者は、担保や保証人に欠けるから公的保証を求めるのに、その公的保証が担保や保証人を徴求するとは何事ぞと考えるに違いない。保証機関が担保徴求するかどうかは、原則徴求しない欧州(独)(伊)(英)と担保徴求する米国とに分れる。日本の制度においては、「無担保保証」は8,000万円、「無担保無保証」は上限1,000万円となっている。「無担保無保証」制度の上限1,000万円は低いとも考えるが、無担保と有担保に保証種類を分ける現在の制度は、補完制度の長期的な健全運営に役立つと考える。

9) 表中には本項目は示していないが、基本的事項であると考え、今後の各国の調査が待たれる。

10) 「中小企業白書(2002年版)」中小企業庁編、株式会社ぎょうせい発行、2002年、p. 156

11) 「中小企業金融を理解するために」平石裕一著、地域産業研究所、2000年、p. 108

(表) 欧米と日本の信用保証制度比較<sup>12)</sup>

制度内容/ 国	ドイツ	イタリア	フランス	イギリス	アメリカ	日本
根拠法・ 設立	金融制度法(銀行法)	民法	銀行法他	産業法	中小企業法	信用保証協会法
主務官庁	連邦経済技術省	貿易産業省	経済・財政・産業省	貿易産業省	Small Business Administration (SBA) <sup>14)</sup>	経済産業省・金融庁
法人の性格	24保証銀行(元・信用保証会社14, Gemeinschaft {組合的 事業体} 6, Gesellschaft {社会的 事業体} 2, その他2, いずれも自助 の理念に基づく非営利 事業体,	CONFIDI (consorzio di Garanzia collettiva dei fidi), 民法で定 める組合, 協同 組合, 業種別 に自然発生的 に設立,	SCM: Sociétés de Caution Mutuelles (民間 機関) SOFARIS: Soci été Française de Garantie des Financement des Petites et Moyennes Enterprises (政府機関) が並存,	独立行政機関の Small Business Service が運営	公的機関	公的機関
機関数	24	約800	SCM200数十, 及び SOFARIS <sup>13)</sup>	—	連邦政府によるもの で, 州制度との 組み合わせがある,	52 (+157の支 所・出張所)
基金の内 訳	株主は手工業会議所, 商業会議所, 同業組合, 各業者団体, 金融機 関, 保険会社(政府出 資はない。) 剰余金は配 当できず, 準備金とし て留保, 所得課税は免 除,	様々だが, 州政府 出資5割, 企 業4割, その他 商工会等,	国, 欧州投資銀行, 預 金供託銀行, 地方庁, 国家から毎年10億フ ランの追加出資,	政府予算	政府予算	地公体83%, 金 融機関17%, 中 小企業団体若干
保証割合	50~80の部分保証, 平均填補率71.5%	追加的融資へ の保証である。 通常50%, 60%, 特別の 場合80%まで の保証,	40~50% (創業70%) 平均42%, 残りは金融 機関負担,	業歴2年未満 70%, 2年以上 85%	10万ドルまで 80%, 他は75%	100%
保証限度 額	150万 DM (約8,500 万円)			業歴2年未満10 万£ (約1,800 万円) 2年以上 25万£ (約4,500 万円)	75万ドル(約9,000 万円)	保証種類によっ て異なる 1,000万円~5億 6,000万円(個人・ 法人の場合)
保証承諾 実績	毎年約7,000件, 21億 DM (約1,200億円), 保証債務残高9,685百 万 DM (約5,500億円), 件数43,754件 (2000 年度)	保証債務残高 11.8兆リラ (約 6,800億円) (1999年度)	保証債務残高320億フ ラン (約5,344億円), 150,000件 (2000年度)			
審査体制	金融機関の審査をバ スした者, さらに保証 銀行の審査があり, 申込 の20%が承諾,		金融機関が行なう, た だしフランス銀行の格 付が悪い企業と赤字企 業は独自基準で審査,			
保証料率	保証承諾時に(融資額 ×填補率)1%の処理手 数料, これとは別に, 各年度残高の0.7~1% の保証料,	0.25~1.00%	0.45~0.6%	融資が変動金利 の場合1.5%, 固定金利の場合 は0.5%	期間別と金額別	最高1%
代位弁済	1,589件, 356百万 DM (約200億円) (2000 年度)		金融機関が担保等で回収, その 後代位弁済, 1,200件, 211百万 フラン (約35億円) (2000年)	保証部分と利息 の最大9ヶ月分	期限後60日, 本報 告書で事故率は 3.17%	期限後60日
担保	人的, 物的担保はない,	原則無担保 (93%が無担 保)		無担保が原則, 人的担保はな い,	原則担保徴求	無担保保証は 8,000万円, 無 担保無保証人は 1,000万円限度
再保険(再 保証)	連邦政府, 州政府の負 担,	Medio Credito Centrale: MCC と中央保証基 金, 90%保証, 国家保証,	保証料×1/2+基金運用 益90%-保証債務履行 額=国家負担,	国家保証	連邦政府予算	中小企業総合事 業団

12) 本表作成に際しては以下の資料を参照している。

『信用保険月報』2001/11 (ドイツ), 01/12 (イタリア), 2002/1 (フランス), 02/2 (イギリス) 各号, 中小企業総合事業団編集, (財) 中小企業総合研究機構発行。

「アメリカの信用保証制度—現地調査報告—」中小企業信用保険公庫, 1997年。

「信用保証制度の現状 (2001)」社団法人 全国信用信用保証協会連合会, 2001年

13) 以下, フランスの信用保証制度は SOFARIS に関するものである。

14) 他に州政府設立による機関, 公社が存在するがここでは SBA プログラムに限る。また, 中小企業庁によって現地調査が最近行われ, その調査結果が2003年1月に公表される予定。

### 3. 信用補完制度と部分保証、逆選択問題

#### ① 政策手段としての信用補完制度の重要性

日本における中小企業に対する信用補完制度は、信用保証協会を中小企業総合事業団の保険部門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。昨年末、保証協会保証枠10兆円追加のために2,200億円、再保険原資のために2,000億円が追加事業費として予算措置される事が経済産業省・中小企業庁から発表されたが、現在のような苦境時には、信用保証制度によって明確に中小企業の信用は保証されるとの原点の明示が必要である。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などの場合には、政府予算が政策的に支出されている。中小企業への信用補完事業が、最終的には雇用を維持し、成長を高め、国民生活の向上に貢献し、税収の増加にも結びつくためである。

欧米の信用保証制度では、最終的には中央政府予算で補填されるため、日本の様に再保険制度を持たない国が多い。このことは中小企業が国民経済において重要な役割を果たし、中小企業に対する信用補完の重要性の認識が、国民的合意となっていることを示している。日本においては、中小企業信用補完制度に対する重要性の認識を一層深めるべきである。

#### ② 部分保証制度について

現在、信用保証部門の信用保証協会に対する保険填補率（代位弁済に対する保険額の割合）は70%（制度によっては80%、90%のものもある）である。02年秋の国会で中小企業信用保険法の一部が改定され、中小企業総合事業団の保険部門が保証協会の保証を再保険する保険部分は、「保証した借入金の額」から「借入金のうち保証した額」に改定された。中小企業者に対して保証協会が保証した部分（100%もあれば80%、70%等がありうる。）に関して、70%再保険すると言っているのである。これに対応して保証協会の業務方法書が改定される。今まで売掛債権担保保証制度やCLOなど特定の保証制度のみ部分保証が存在していたが、業務方法書の改定によって、一般の保証に対しても部分保証の導入が制度的には可能になる。現在のところ一般の保証に関して部分保証を採用する事はない模様であるが、これが実際に適用されると制度の改悪となる。日本の中小企業の資金調達は間接金融が主体であり、多くの中小企業者は金融機関からの借入に依存しているのが現状である。日本の中小企業専門金融機関は、信用保証協会の保証があるから、保証付融資に加え、プロパー資金を融資・合わせ貸しを行い、中小企業に対して「資金供給の円滑」を図っているのである。間接金融主体の日本における金融機関にとって、保証付融資は既に部分保証状態ともいえる。

またこの「部分保証」は、以下の問題点を秘めている。現在日本の金融機関は自己資本比率規制が科せられている。海外拠点を有する金融機関はBIS規制の8%以上、海外拠点を持たない金融機関は4%以上、解りやすく言えば海外支店を持つ大銀行は8%以上、信用金庫などの地域金融機関は4%以上の自己資本比率が求められ、下回れば早期是正措置が適用され

る。この自己資本比率算定において、信用保証協会等保証付融資はリスク・ウェイトが10%である。つまり保証付融資の残高が1,000億円あるとすると100億円のみリスク・アセットとして計上し、残りの900億円は自己資本比率計算上の分母から除外できる（自己資本比率低下阻止要因）。総額30兆円の保証枠の金融安定化特別保証制度が創始された時、銀行などが競って保証付融資を推進した理由の背景にはこのような事情が有る。従ってもしも現実には、例えば80%の部分保証が導入された時の金融機関のリスク・アセットは、1,000億円の融資に対する200億円（1,000億円の20%）+80億円（800億円の10%）=280億円という計算が可能である。自己資本比率の維持・向上は、日本の金融機関にとって最大の経営課題であり、部分保証を導入すればかなりの貸し渋り要因が加わると思われる。部分保証制度は、現在のところ一般の保証制度には採用されないと思われるが、既に道は開かれたのである。中小企業庁事業環境部長の私的勉強会であるにせよ、「中小企業金融の新たな手法に関する研究会」から、慎重ではあるものの、部分保証制度を「検討していくことが必要である。」との『最終とりまとめ』が報告される事が予想される。100%保証という日本の信用保証制度の良さを中小企業者は見失ってはならない。

### ③ 逆選択と「信用リスク対応型保証料率」問題

情報の非対称性とは、取引者の一方が取引相手の情報を十分に所有していない状態の事をいう。金融取引の場合、貸手の金融機関側に立って、借手に関する情報が不十分である状態を指すことが多い。情報の非対称性の議論を保証協会と利用側の中小企業者に敷衍すると以下の様になる。なお現在の保証料は最高年1%であり、保証協会毎に保証の種類や金額によってそれより低い率によって定められている。

利用者は本人なのであるから、資金使途や経営能力、決算等経営内容に関する情報を十分保有しているが、保証行為を行う保証協会側は、定量的情報の信憑性や定性的情報の正確性に関する情報が十分でなく、協会側と利用者側で情報が非対称である。「信用リスク対応型保証料率」の立場に立って、仮に信用リスクの低い利用者には0.5%の保証料を適用し、信用リスクの高い利用者には1.5%を適用するとしよう。しかし利用者に関する情報は非対称、協会側が十分把握し得ないから平均的な1%を全体に適用せざるを得ない。この結果、信用リスクの小さい利用者にとっての保証料は割高となり、信用リスクの高い利用者にとっての保証料は割安になる。結果的に、信用リスクの高い中小企業者ほど保証協会利用者として集中する状態が「逆選択」である。よって、リスクの低い利用者には0.5%、リスクの高い利用者には1.5%を提供すべきというのが、「信用リスク対応型保証料率」の議論である。しかし、私はこの議論に対し次の様に考える。

現在、日本の52保証協会中10が赤字である。その保証協会の保証承諾した利用者は全て中小企業総合事業団の保険部門が再保険し（包括保証保険制度）、日本の信用補完制度が成り立っている。再保険の保険填補率は70%（保険の種類により80%、90%のものがある。）であり52協会同一である。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更に非対称であ

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事になる。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。保証協会を利用する中小企業者にも同様の事がいえよう。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。