

# 中小企業金融円滑化法と信用保証

竹 澤 康 子

1. はじめに
  2. 中小企業金融円滑化法の論点
  3. 資産査定緩和と不良債権予備軍問題
  4. 緊急保証制度をめぐる論点
  5. おわりに
- 参考文献

## 1. はじめに

2008年9月のリーマン・ショック以降、わが国の中小企業向け金融支援策は「中小企業金融円滑化法」と、信用保証協会による「緊急保証制度」を2本柱として行われてきた。

まず中小企業金融円滑化法は、2009年秋の総選挙によって誕生した民主党と国民新党の連立政権の発足直後に生み出された法律である。当初は2011年3月末までの時限措置とされたが、1年間の期間延長が2011年3月に決定され、さらに2012年3月にはもう1年間の再延長が行われて、2013年3月末に終了した。

この法律は、金融機関に対し中小企業などから金利減免や貸付け条件の変更の申し込みがあった場合には、できるだけ応じるように努める義務を課すものであった。さらに、その実効性を確保するため、金融機関に体制整備や実施状況の開示と当局への報告義務を課した。本来、貸す側と借りる側が相対で行う金融取引に政府部門が介入することに対して、法案審議前から大きな論争が巻き起こった。

次に緊急保証制度は、リスクの大きさに関係なく一律の保証料による100%の保証を特徴とする信用保証である。わが国の信用保証制度は1990年代以降景気対策の柱として多用され、取り分け1998年10月から2001年3月まで実施された特別信用保証の導入によって保証債務残高が激増した。その後、2000年代半ばの景気回復に伴って制度の見直しが行われ、保証料率の弾力化や責任共有制度などの改革実行がある程度成果を上げてきた。しかし、その矢先にリーマンショックに見舞われ、再び保証協会の全額保証による緊急保証制度が導入された。

世界金融危機が沈静化した後も、わが国の中小企業金融における信用保証頼みは慢性化してきている。2012年度末の中小企業向け融資の貸出残高のうち、政府系金融機関による貸出と、実質的な政府保証である信用保証協会の保証制度の利用による民間貸出の合計額は55兆円である。中小企業向け融資全体に占める公的融資の割合は23%とアメリカの約2倍となっており、日本の公的頼みは国際的に見ても突出しているとされている<sup>1)</sup>。

本稿では、リーマンショック以降5年間の中小企業金融支援策の柱である中小企業金融円滑化法と緊急保証制度の論点を整理し、その政策効果と問題点を明らかにすることを目的とする。

本稿の構成は、以下の通りである。まず第2章で中小企業金融円滑化法について設立の経緯と法律の要点を整理し、法利用後の企業倒産と法廃止後の対策について見ていく。次に第3章では中小企業金融円滑化法の施行前から実施されている「資産査定緩和」措置によって生じた、金融機関の不良債権予備軍問題について述べる。第4章で緊急保証制度について制度を概説した後、最も大きな問題点である代位弁済について、時系列データと地域別データの両面から検討する。最後に第5章で簡単なまとめを行う。

## 2. 中小企業金融円滑化法の論点

### 2-1 中小企業金融円滑化法の経緯

中小企業金融円滑化法は、正式名称を「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」という。2009年秋の自民党から民主党への政権交代後、当時の亀井静香金融担当大臣の強い政治信念によって法案提出からわずか1ヶ月のうちに審議が行われ、同年11月末日に可決成立し、12月4日に施行された。

リーマンショックが起きたのは、本法律成立の1年以上前である。当時の自民党・麻生政権は、信用保証協会による「景気対応緊急保証制度」、政府系金融機関による「セーフティネット貸付」などによって、中小企業の資金繰り悪化を避ける対策を打ち出した。また、金融仲介機能を強化するため「金融機能強化法」の再開、自己資本比率規制の緩和などを実施した。

さらに、金融庁は金融検査マニュアルと監督指針を改訂し、不良債権に分類される「貸し出し条件緩和債権」に該当しないための要件を拡張した。具体的には、条件緩和した企業が策定する経営改善計画完了までの期間を3年から5～10年に延長したのである。この「資産査定の緩和」措置によって、それまでは不良債権と分類されていたかなりの中小企業向け貸付債権が、「正常債権」に分類替えされた。しかも、この要件拡張は緊急避難的な時限措置ではなく、恒久的な改訂とされた。

---

1) 2013年9月19日付日本経済新聞記事による。

## 2-2 中小企業金融円滑化法の概要

2009年、前述のように政権交代が実現し、当時「亀井モラトリアム」とも呼ばれた法律が成立した。同法の主な内容は、以下のとおりである。

### ①「金融機関の努力義務」

金融機関は、中小企業者や住宅ローンの借り手から金利減免、返済期限繰り延べ等の貸出し条件変更の申し込みがあった場合、できるだけ応じるように努める。

### ②「金融機関自らの取組み」

金融機関に、貸付け条件の変更措置を適正・円滑に行うことができるよう、必要な体制の整備を義務付ける。さらに、貸付け条件変更の実施状況と整備した体制を開示するよう義務付け、虚偽開示については、罰則を付す。

### ③「行政上の対応」

金融機関に対して、貸付け条件変更の実施状況を行政庁に報告するように義務付け、虚偽報告については、罰則を付す。行政庁は、各金融機関から報告された実施状況を取りまとめ、公表する。

### ④「信用保証制度のさらなる充実」

公的金融を利用していない等の一定条件を満たす貸出し条件緩和債権を、新たに信用保証協会の保証対象とする。

すなわち、本来は介入する権限がないはずの「金融機関と企業の資金貸借契約」の条件変更について、政府が金融機関側に変更努力義務を課し、情報開示と当局への報告については、遵守されない場合の罰則規定まで設けられた。そのため、本法律施行期間中の貸付け条件変更の申し込みは全業態合計で436万9,962件（119兆6,000億円）に上り、そのうち実行されたのが407万5,064件（112兆3,490億円）で、実行率93.3%という驚異的な高さを示した。この実行率について、申し込みから審査中もしくは取り下げられたものを除き、実行+謝絶を分母にとって再計算すると、実行率は97.4%に達した。

## 2-3 中小企業金融円滑化法利用後の企業倒産

この法律は、リーマンショック後の中小企業倒産を年間で2000件程度、全体の2割近く減らしたと言われている<sup>2)</sup>。東京商工リサーチの発表によると、2012年度の企業倒産件数は、前年度比7.7%減の11,719件で、件数ベースでは21年ぶりの低水準であるという。

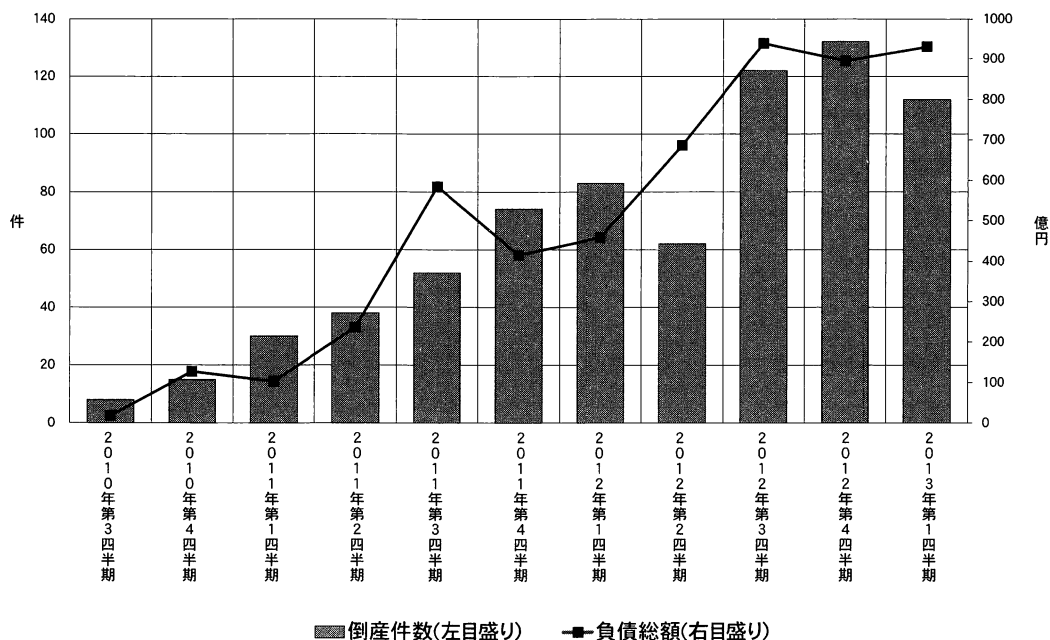
しかし円滑化法が適用され、金利減免などの支援を受けた後に倒産した企業数は増加している。2013年春以降、量的・質的金融緩和などいわゆるアベノミクス効果による円安・株高により、中小

---

2) 2013年4月28日付日本経済新聞記事による。

企業の経営も好転してきているとされているが、貸付け条件変更を受けてもなお、倒産する企業は高水準<sup>3)</sup>となっている。なお、前述の本法律を利用した400万を超える件数というのは、期間中何度も貸付け条件を変更した累計の値であり、実際に変更などを受けた企業数は約40万件と報道されている。このうち、5～6万社は深刻な経営問題を抱え、抜本的な事業再生が必要であると言われている<sup>4)</sup>。

図1 金融円滑化法利用後倒産の推移



(資料) 帝国データバンク公表資料により作成

#### 2-4 中小企業金融円滑化法期限切れ後の対策

2013年3月末の本法律廃止に備えて、2012年4月には、「中小企業金融円滑化法の最終延長を踏まえた中小企業の経営支援のための政策パッケージ」が公表され、支援体制が1年かけて準備されてきた。それによれば、

①経営改善計画の策定支援（中小・零細事業者向け）：全国の中小企業再生支援協議会に「経営改善サポートセンター」を設置。公認会計士や弁護士、中小企業診断士らを活用して、2万社を対象

3) 2013年10月1日付商工リサーチ報道資料によると、金融円滑化法関連倒産は、2012年10月以降12ヶ月連続で前年同月を上回っている。

4) 第10回「金融円滑化法利用後倒産」の動向調査（2013年6月10日・帝国データバンク）による。

にして「経営改善計画」を作成する。

②中小企業再生支援協議会の強化（やや規模の大きい中小企業向け）：中小企業再生支援協議会に専門家を派遣して、直接信用保証協会や政府系金融機関とも調整する。3,000社の経営改善をめざす。

③地域経済活性化支援機構（中堅企業向け）：企業再生支援機構を改組し、総額1兆円の出資・融資枠を活用して財務体質の改善や売り上げ増を支援する。

となっており、金融支援から事業再生・経営改善に対する支援に軸足を移している。

なお、金融支援の継続については、2012年秋頃から銀行の出資比率規制緩和の議論がされてきた。現在の銀行法は、銀行が持てる一般事業会社の株式の上限を5%と定めている。これは、通常5%ルールと呼ばれ、2つの政策目的を持っている。第一は、独占禁止の観点から銀行による企業への支配や関与を深めることを避ける目的であり、第二には、健全経営規制の観点から企業業績悪化や株価の変動などで、金融機関が大きな損失を抱えることを避けることを目的としている。

銀行法改正について、当初は地域経済に貢献する企業には15%未満までの出資を認め、経営再建中の企業株式は10年間100%を保有できるようにする方針であった。しかし、銀行の健全性や産業支配を懸念する批判が上がった<sup>5)</sup>ため、民事再生法の適用や事業再生ADR等を使った企業に限って3年間だけ100%出資できることとした。中小企業の場合には、金融機関の株式保有期間は5年間とされた。

これによって、融資した貸出債権を「出資」に切り替えることが容易となり、地域金融機関による中小企業事業再生支援がしやすくなることが見込まれていた。しかし、本案は円滑化法終了時における中小企業の倒産を防ぐことが主眼であったため、政権再交代以降の円安・株高局面にあって、中小企業の大量倒産リスクは表面化しておらず、出資比率規制緩和の議論は、2013年夏以降遠ざかっている。

### 3. 資産査定の緩和と不良債権予備軍問題

#### 3-1 1990年代以降におけるわが国金融機関の不良債権問題

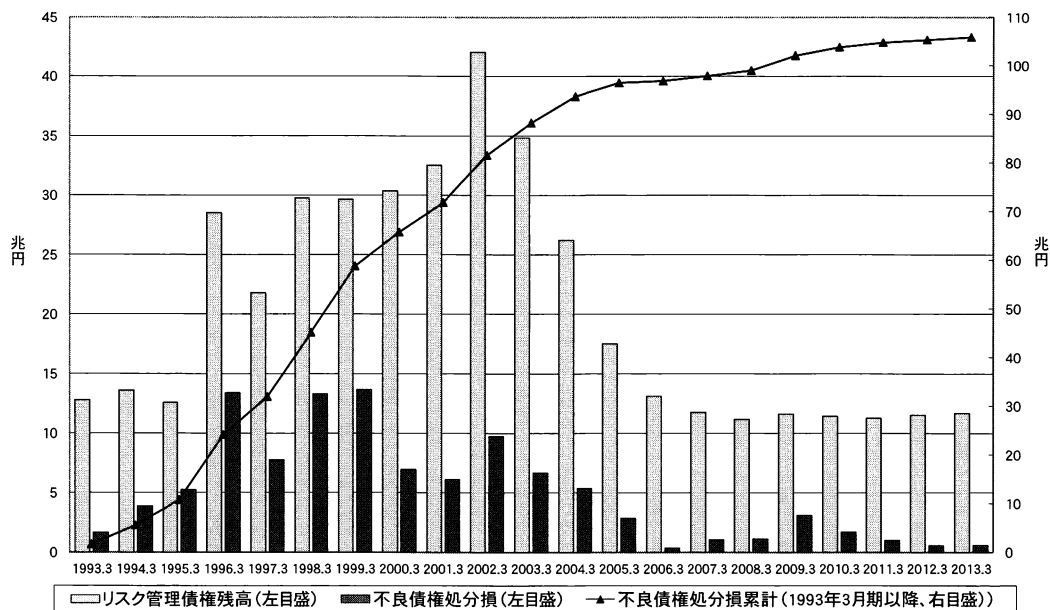
わが国金融機関の不良債権は、バブル崩壊後の1990年代前半から大きな社会経済問題となっていた。しかし、不祥事の相次いだ金融機関に公的資金を注入することに対して、国民の支持がなかなか得られなかった。そのため抜本的な解決が先送りされ、不良債権残高は2001年度末まで増加を続けることになった。この不良債権問題解決の遅れによる金融機関の「機能不全」が、わが国経済に「失われた10年」もしくは「失われた15年」と呼ばれる長期停滞をもたらす最大の要因となった。

---

5) 2013年4月6日付日本経済新聞記事による。

その後、小泉内閣による2002年10月の「金融再生プログラム（竹中プラン）」で主要行の不良債権比率半減目標が打ち出され、当初は政府と金融機関の間でかなりの軋轢があったものの、ようやく不良債権残高は減少に転じた。図2で見るとおり、2000年代半ば以降、わが国金融機関における不良債権残高は全国銀行総額で見ると11兆円台で推移し、不良債権比率も直近で2.3%と低水準になっており、不良債権問題は完全に解決したかのような印象がある。

図2 不良債権残高と処分損の推移（全国銀行）



(資料) 金融庁HP公表資料により作成

### 3-2 地域金融機関の不良債権問題

金融再生プログラムは、大手行を対象とした不良債権半減目標であった。その一方、地域金融機関に対しては、不良債権の早期処理よりも地域企業との長期・固定的なつながりをより重視する姿勢が、行政指導としても強調された。この「リレーションシップバンキング」と呼ばれるビジネスモデルは、地域金融機関の主な取引先である中小企業、地場産業の倒産を防ぐには大きな貢献があったと思われる。しかし、リレーションシップバンキング重視による金融機能の発揮により、地域金融機関の不良債権問題の抜本解決は先送りされたと言えよう。

ここで、銀行など金融機関において開示が義務付けられている不良債権には「金融再生法開示債権」と「リスク管理債権」の2種類がある。

まず、「金融再生法開示債権」は、金融再生法に基づく開示債権で、貸出金のほか支払い承諾見

返なども対象になっており、①破産更生債権及びこれらに準ずる債権、②危険債権、③要管理債権、④正常債権の4種類に分類され、①から③までが不良債権である。

次に「リスク管理債権」は、銀行法に基づく開示不良債権で、貸出金のみが対象となっている。個々の貸出金ごとに①破綻先債権、②延滞債権、③3ヶ月以上延滞債権（①、②を除く）、④貸出条件緩和債権（①～③を除く）に分類する。

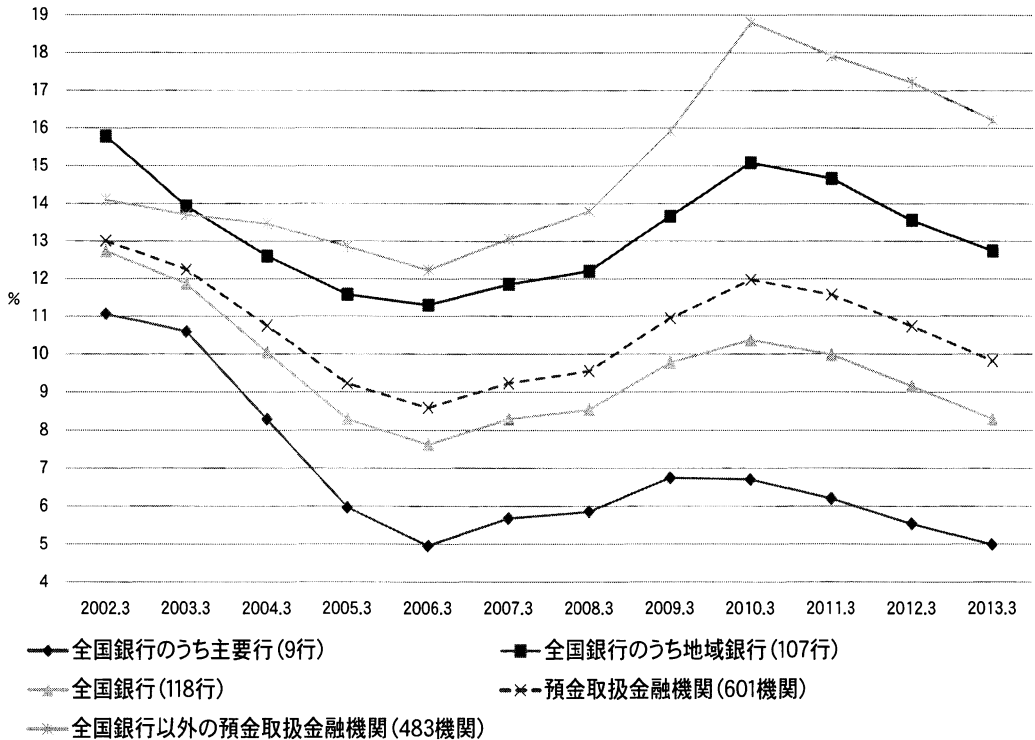
上記2種類の法律に基づく開示のほか、1998年3月期から「自己査定による貸出債権の分類」が公表されている。これは、金融機関が金融庁の検査マニュアルを踏まえて作った自主ルールに基づいて貸出債権を分類している。具体的には貸出債権を①破綻・実質破綻先債権、②破綻懸念先債権、③要注意先債権のうちの要管理先債権、④その他要注意先債権（要注意先債権のうちの要管理先債権以外の債権）、⑤正常先債権に分類している。このうち、①～③までに分類されれば不良債権として貸倒引当金を積む必要があり、④と⑤が正常債権となる。

問題となるのは、当然④の「その他要注意先債権」である。本稿第2章第1項で示したとおり、2008年11月当時の麻生政権は金融検査マニュアルと監督指針を改訂し、貸付け条件を緩和した企業が策定する経営改善計画完了までの期間を、3年から5～10年に延長した。この「資産査定の緩和」措置によって、それまでは不良債権と分類されていたかなりの中小企業向け貸付債権が、「正常債権」に分類替えされた<sup>6)</sup>。しかも、この要件拡張は緊急避難的な時限措置ではなく、恒久的な改訂とされた。すなわち、金融円滑化法の成立以前に、不良債権そのものの認定基準変更が行われ、法廃止後も、この措置に変更はないのである。

---

6) 家森 [2013] によれば、2008年第3四半期では条件緩和債権の3.3%しか正常債権とされなかったのに対し、2009年第1四半期では、45.7%が正常債権とみなされた。

図3 不良債権予備軍（その他要注意先債権）比率の推移



(資料) 金融庁HP公表資料により作成

本稿第2章第2項において、中小企業金融円滑化法による貸出し条件緩和措置による実行率は93.3%（審査中及び取り下げ分を除くと実行率は97.4%）であることをみた。一体、これほどの条件変更を金融機関はどのようにして吸収したのか？ という疑問が当然のように湧く。その解が、おそらく、この正常債権への分類替えである。

こうした「要注意先債権」でありながら「正常債権」と認められる債権は、「不良債権予備軍」と呼ばれる。もちろん、貸出し条件を緩和した先は再建計画を立てているか、1年以内に策定の見込みがあるので、ただちに不良債権化する訳ではない。多くの中小企業が経営改善計画の履行期間中に業績を回復させれば、日本経済全体にとって望ましいことである。しかし、新聞などの報道によれば、ずさんな再建計画も少なくない<sup>7)</sup>とされている。

加えて、筆者が最も問題視するのは、全国銀行以外の中小金融機関と、全国銀行のうちの地銀・第二地銀など地域中核金融機関における不良債権予備軍（その他注意先債権）比率が突出して高いことである。図3に示すように、わが国の預金取扱金融機関全体の不良債権予備軍比率の推移をみ

7) 2012年10月22日付日本経済新聞記事による。



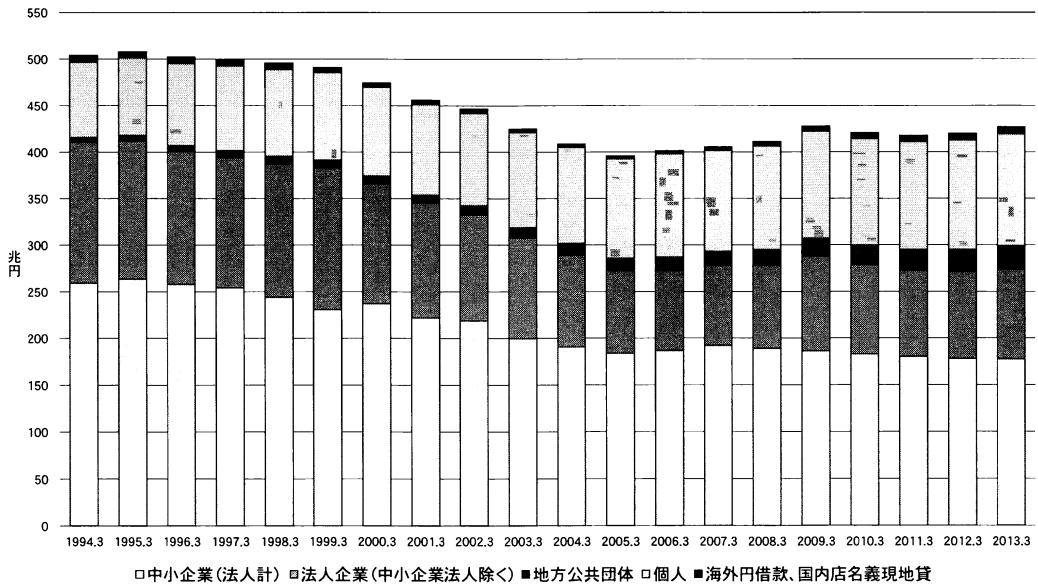
ると、2000年代前半は、不良債権問題の解消とともに予備軍比率も低下してきた。しかし、2006年3月期を底として上昇に転じ、リーマンショックが起きた翌年度末にピークを迎えた。全金融機関（601機関）の平均が11.98%であるのに対して、全国銀行以外の中小金融機関（483機関）平均が18.80%、全国銀行のうちの地銀・第二地銀（107行）が15.08%と高くなっており、大手主要行（9行）との差が大きい。その後、地域金融機関と主要行との差はさらに拡大しており、直近の2013年3月期をみると、全国銀行以外の中小金融機関は16.21%、主要行は4.96%と3.3倍近くの差がある。しかも、これら地域金融機関の不良債権予備軍比率は、リーマンショック以前の水準に回復していない。

この「不良債権予備軍」は、金融庁検査における金融庁と金融機関側の対立点ともなっており、検査官から正常債権と認められなかった場合には、リスクに応じて引当金を積み増す必要があった。そのため、各種支援策にもかかわらず中小企業への融資が増えない状況（図4参照）を作り出してきていた。

そこで、金融庁は2013年9月に新事務年度の金融機関監督・検査方針を発表し、その中で融資先中小企業の経営が健全かどうかの判断を各金融機関の自己査定に委ねていく方針であることを明らかにした。すなわち、金融危機対応を必要とする時期は終了したと判断し、小口融資に関しては金融機関が自らリスクをとって成長分野への新規融資を促すねらいである。これによって、成長可能性はあるが一時的に業績が悪化している中小企業が再生する道も開ける。

銀行の自己査定が尊重されることは、金融機関経営にとっても中小企業経営にとっても大変望ましいことである。しかし、図3で示したように地域金融機関の不良債権予備軍比率がきわめて高い現状を考えると、今般の金融庁検査方針変更は、ある意味で諸刃の剣である。中小規模の地域金融機関が、積極的にリスクをとって融資を広げようとする場合、預金者保護の観点から経営の健全度についての監視が一層必要となってくると考えられる。

図4 貸出先別貸出金残高の推移（国内銀行）



(資料) 日本銀行HP公表資料により作成

## 4. 緊急保証制度をめぐる論点

### 4-1 信用保証制度の概説

信用保証制度の目的は、信用リスクを補完することで銀行貸出しの増加を促すことにある。1990年代、不良債権問題の広がりから常態化した中小企業への貸し渋り・貸し剥がし問題を解決するため、信用保証制度の利用が激増した。特に、1998年10月から2001年3月までの間実施された「特別保証制度」は、総額30兆円に及んだ。

信用保証の利用は、民間金融機関から公的金融への安易なリスク移転を生じさせるため、2000年代半ばの景気回復に伴い、信用保証制度の改革が図られた。すなわち、2006年4月からは、信用リスクに応じた保証料率制度が導入され、さらに2007年10月からは民間金融機関がリスクを一部負担する「責任共有制度」<sup>8)</sup>がスタートした。

しかし、サブプライムローン問題の表面化とそれに続くリーマンショックを受けて、麻生政権時代の2008年10月からは「緊急保証制度」がスタートし、金融の公的依存が再び増大してきた。さらに2011年3月11日の東日本大震災後の5月には「震災復興緊急保証」も受付を開始し、信用保証制度利用は再び増加した。

8) 借り手企業が返済できなくなった場合、20%については金融機関側の負担とする部分保証制度である。

中小企業金融にとって、信用保証制度の役割は大きい。信用保証がつくことによって金融機関は貸し倒れのリスクがなくなるため、融資に応じやすくなる。しかし、リスクを公的機関に移転することに慣れきってしまった金融機関は、信用保証なしの新規融資には慎重にならざるを得ない、という問題も生じてきている。

#### 4-2 緊急保証制度設立の経緯と廃止後の措置

2008年8月には原油・原材料価格の高騰や景況悪化を受けて「安心実現のための緊急総合対策」が取りまとめられ、その中で「原材料価格高騰対応等緊急保証制度（以下、緊急保証）」がリーマンショック直後の2008年10月から導入された（当初は2010年3月末までの時限措置）。これは、全国的に業況の悪化している業種に属する中小企業を対象とした「セーフティネット保証（5号）」<sup>9)</sup>を大幅に拡充したものである。

緊急保証制度は責任共有制度の対象外であり、さらに予算規模と対象業種が逐次追加され、予算規模30兆円で545業種対象となった。また保証料率も原則年0.8%以下、保証上限期間も最大10年（通常は5年）となっており、一般保証と比較してかなり有利な条件で借りができることとなった。

この緊急保証は、世界金融危機対応のための緊急避難措置として開始されたはずであった。しかし、政権交代後の2009年12月には「景気対応緊急保証制度」と名称変更し、ほぼ全業種の中小企業が利用可能で36兆円規模となり、期限の1年延長も決定された。その結果、当初は対象業種545業種、保証枠6兆円で開始した制度が、それぞれ1,118業種、36兆円にまで拡充された。

2011年3月11日の東日本大震災を受けて、政府は「東日本大震災復興緊急保証制度」を直ちに創設したが、同年の3月末日をもって、2年5ヶ月の間実施された緊急保証制度そのものは終了した。しかし、同年4月からは、原則すべての業種で全額保証を続けたまま「セーフティネット保証（5号）」と名称だけが元に戻るような形で、実質的に制度は継続された。

セーフティネット保証（5号）の全業種指定は2012年10月に終了し、同年11月からは業況が改善した業種<sup>10)</sup>については指定が外されることとなった。ただし、ソフトランディング措置<sup>11)</sup>が講じられ、最近月の売上高が「リーマンショック以前比5%以上減少」などの緩和基準が設けられた。さらに、2012年10月から「経営力強化保証制度」が創設され、外部の専門家の力を借りて経営改善に取り組む中小企業については、保証料が0.2%減免されることとなった。

9) セーフティネット保証には、連鎖倒産防止（1号）、取引先企業のリストラ等の事業活動の制限（2号）など、1号から8号まで設けられており、5号は「全国的に業況の悪化している業種」を対象としている。

10) 中野・中西〔2013〕によれば、約4割の業種が対象から外された。

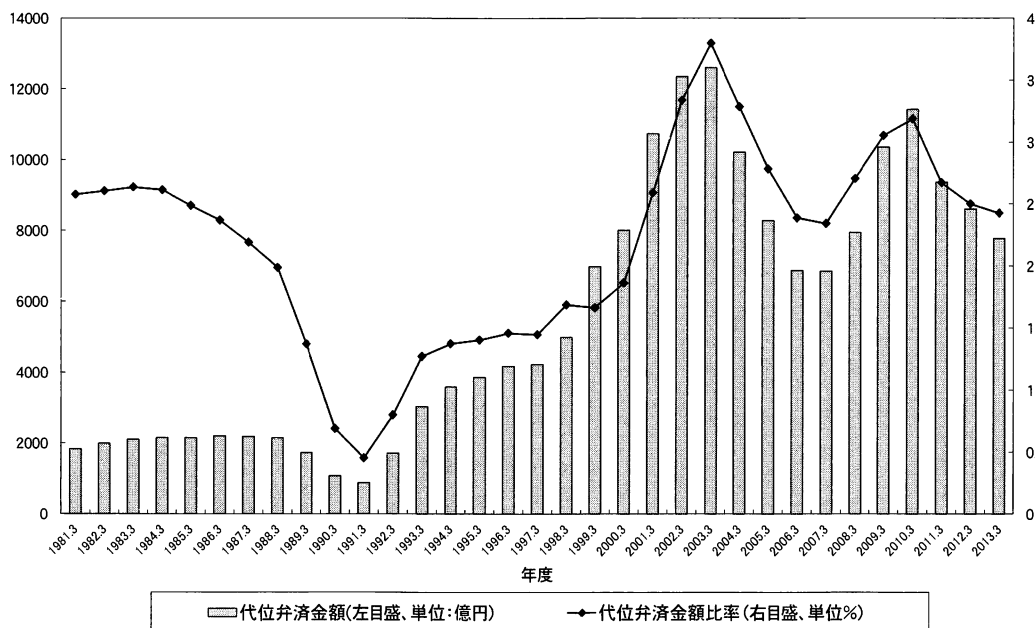
11) 対象業種は四半期ごとに見直されているが、ソフトランディング措置については、少なくとも2013年中は引き続き延長して適用されることとなっている。

### 4-3 緊急保証制度と代位弁済

#### 4-3-1 時系列データでみた代位弁済

データの入手が可能な1980年代以降の代位弁済の推移を図5でみておく。まず80年代には、代位弁済金額はほぼ横ばいであるが、事故率（代位弁済金額／債務保証残高）は保証額の増加に伴って急激に減少している。その後、1990年代に入って弁済金額・弁済比率ともに急激に増加していき、とくに特別保証制度の終了とともにピークを迎え、2003年3月期には代位弁済金額1兆2,604億円、弁済比率は3.80%となった。その後、景気回復に伴って緩やかに回復してきたが、サブプライムローン問題とリーマンショックの影響により、2008年3月期より再び増加に転じた。2010年3月期にはリーマンショック後のピークを打ち、その後は緊急保証制度導入の効果と、第2章で論じた金融円滑化法による債務の返済猶予・返済期限の延長の効果により、減少が続いている。

図5 代位弁済（金額ベース）の推移

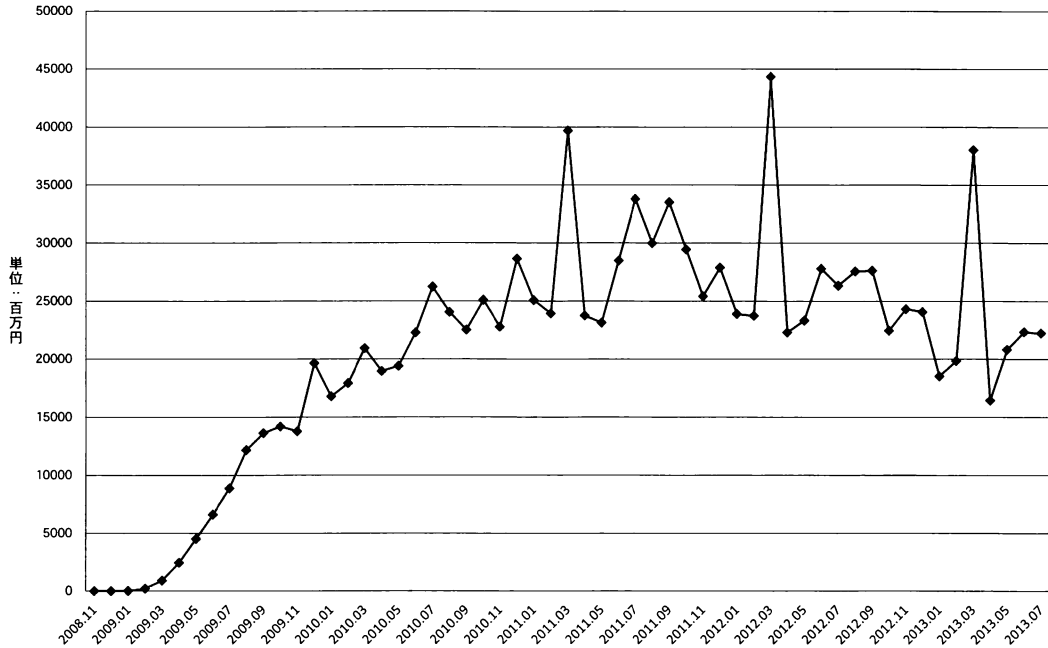


(資料) 社団法人・全国信用保証協会連合会「信用保証制度の現状」各年版により作成

次に、図6は緊急保証制度を利用した企業が、債務を返済できずに代位弁済となった金額を示したものである。このデータは、実際に業務を行っている信用保証協会によって公表されているのではなく、中小企業庁のホームページで毎月更新されている。これを見ると、制度受付が開始された半年後頃から徐々に増加し、2009年度は合計1,514億円、2010年度は2,987億円、2011年度は3,473億円となった。2012年度には3,022億円と若干減少したが、公表対象となる緊急保証制度が2010年度

未に終了していることを考えると、依然として高い水準にあると言えよう。また、信用保証協会の代位弁済金額全体に占める緊急保証利用後の代位弁済の比率は、2009年度は13.26%、2010年度は31.89%、2011年度は40.35%、2012年度は38.84%となっており、100%保証の問題点を浮き彫りにしている。

図6 緊急保証制度の代位弁済の推移



(資料) 中小企業庁HP公表資料により作成

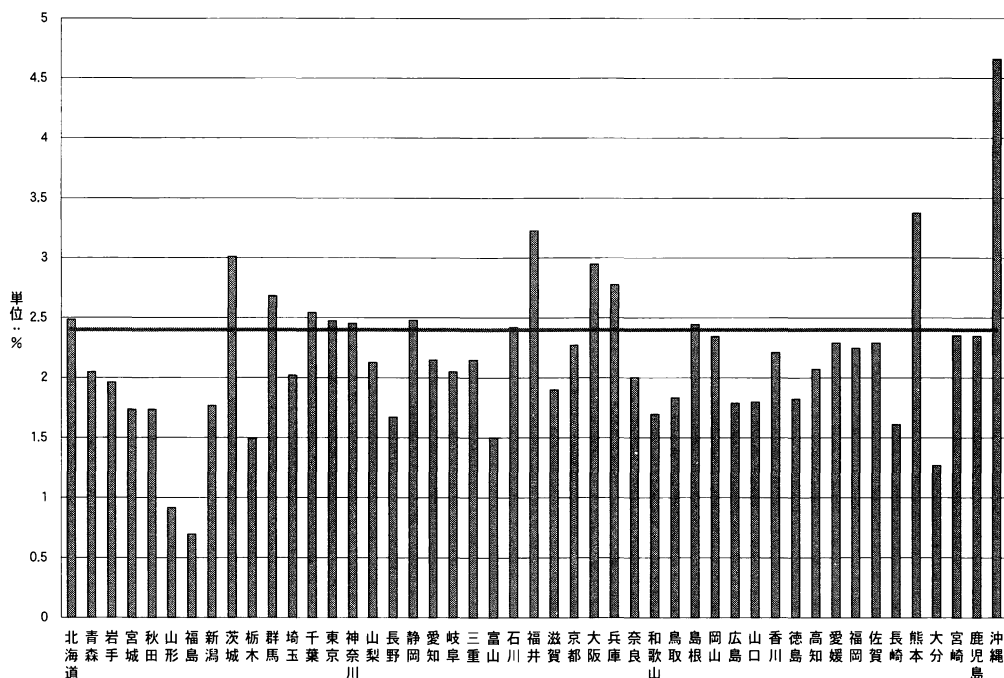
#### 4-3-2 都道府県別データでみた代位弁済

図7により都道府県別に直近の代位弁済比率をみると、沖縄県が4.66%と突出しており、続いて熊本、福井、茨城、大阪、兵庫などが、全国平均(2.40%：図7における水平線)を大きく上回っている。次に代位弁済が低い地域をみると、県内全域が特定被災区域指定を受けている福島県が0.70%と著しく低くなっており、一般保証の別枠である「東日本震災復興緊急保証」の適用などの効果が見て取れる。同様に東北各県の代位弁済比率が低くなっているが、同じ被災地域である茨城県の比率は高い。

2012年6月、中小企業庁は「金融機関別の代位弁済状況」について、信用保証協会を利用する信金・信組、農漁協を含む全金融機関のそれぞれ件数と金額を公表した。これは、参議院財政金融委員会の質問が発端となったもので、それ以降、金融機関別の代位弁済状況を四半期ごとにホー

ムページで公開している。このデータをもとに茨城県内の金融機関別代位弁済状況をみると、資金量で全国第5位の地方銀行である常陽銀行の代位弁済比率は2.2%（100%保証分では2.3%）であるが、資金量第46位と下位行の筑波銀行は2.9%（同2.9%）と全国平均を上回る。次に水戸信用金庫は4.4%（同4.9%）と他県の信用金庫と比較しても著しく高く、茨城県信用組合も4.3%（同4.2%）である。特に信金・信組の事故率の高さが茨城県全体の水準を押し上げていることが分かるが、他の事故率の高い数値を示す都道府県も、ほぼ同じ状況であることは推測できる。通常の保証と100%保証との事故率との間に大きな乖離のみられる金融機関については、モラルハザードの存在が十分うかがわれるであろう。

図7 都道府県別・信用保証協会代位弁済比率（2013年3月末）



(資料) 中小企業庁HP公表資料により作成

#### 4-3-3 信用保証制度に対する財政負担

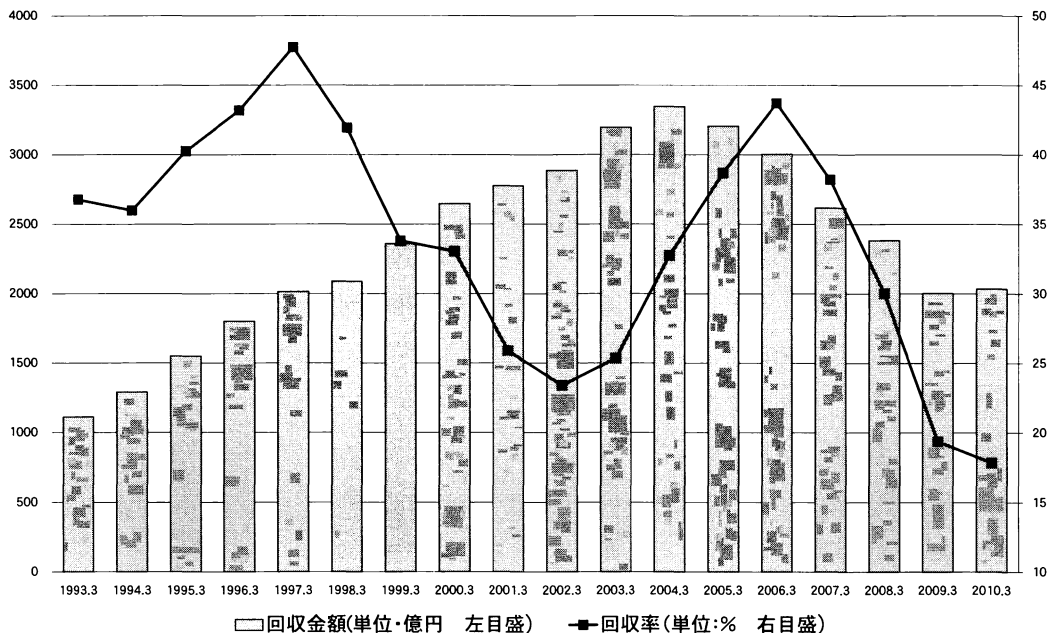
代位弁済の多さは、信用保証制度の収支状況を大きく悪化させ、結果として財政負担を増加させることとなる。まず全国に52カ所ある信用保証協会は、各都道府県の財政支援によって損失の一部が補てんされている。また各信用保証協会は、企業から受け入れた保証料の中から日本政策金融公庫に信用保険料を支払っており、代位弁済が行われた場合には同公庫から弁済額の70~90%の保険金が支払われる。その後、信用保証協会は債務不履行となった企業に対して回収に取り組むことと

なる。

全国信用保証協会連合会は、年次報告書である「信用保証制度の現状」において2009年度末までは代位弁済後の回収金額を公表してきた。しかし、残念ながらその後は一切公表していない。そこで、図8によって2009年度末までの回収金額と回収比率をみると、1997年以降、代位弁済の増加とともに回収率は低下の一途をたどった。特に特別保証終了後は一気に低下し、2002年3月期には23.4%となり、4件に3件以上が回収されない状態となった。その後は徐々に回復してきたが、サブプライムローン問題など景気の悪化により再び回収率は低下し、2009年3月期以降は20%を割ることとなった。2010年度以降のデータは公表されていないが、回収率がそれほど劇的に改善してはいないことは想像できよう。

代位弁済額そのものが増加し、その後の回収比率が大きく低下していることは、そのまま信用保証制度の維持・継続の困難さを意味する。

図8 代位弁済後の回収率の推移



(資料) 社団法人・全国信用保証協会連合会「信用保証制度の現状」各年版により作成

## 5. おわりに

本稿では、まず中小企業金融円滑化法について、貸付け条件変更の実行率と法律利用後の企業倒産の水準の高さを指摘した。法律の廃止後の対策については、企業への出資規制緩和を内容とする

銀行法改正の議論について今後も注視していく必要がある。次に、中小企業金融円滑化法の施行前から実施されている「資産査定緩和」措置によって生じた、金融機関の不良債権予備軍問題について述べた。とりわけ全国銀行以外の中小・地域金融機関と地銀・第二地銀の「その他要注意先債権」の比率が突出して高く、この分類変更が恒久措置として円滑化法廃止後も変更されていないことについて、筆者は大きな問題が存在すると指摘した。さらに、金融庁は2013年9月期以降の検査方針において、融資先中小企業の経営が健全かどうかの判断を各金融機関の自己査定に委ねていく方針であることを明らかにしている。隠れ不良債権が多く存在する地域金融機関にとって、積極的にリスクを取る融資姿勢に転換することはまさに諸刃の剣であり、経営の健全性との兼ね合いが課題となろう。

信用保証制度については、最も大きな問題点である代位弁済について検討した。その結果、特別保証や緊急保証といった緊急措置によって代位弁済額・代位弁済比率の両方が大きく増加しており、100%保証によってモラルハザードが生じることが明らかとなった。また、代位弁済後の回収率は大きく低下しており、財政負担の増加は大きな問題である。

最後に今後に残された課題について述べ、結びとする。筆者は、これまで都道府県別パネルデータを用いて中小企業金融の実証分析を行ってきた。しかし、日本銀行が「都道府県別貸出先別貸出金統計」の公表を2003年度から廃止したこと、さらに、全国信用保証協会連合会が「信用保証協会別の保証債務残高・保証承諾・代位弁済金額」の公表を2008年度から中止したことにより、都道府県別のデータ分析が大きく制約されることとなった。しかし、第4章で示したとおり2012年6月、中小企業庁は「金融機関別の代位弁済状況」について、信用保証協会を利用する信金・信組、農漁協を含む全金融機関の代位弁済件数と金額を公表し、それ以降、四半期ごとにホームページで更新している。また、全国信用保証協会連合会がアニュアルレポートに掲載していない「各信用保証協会別の保証状況」を、中小企業庁が2011年度末からホームページで公開している。

これにより、途中の「欠値」が存在しているものの、パネルデータの作成が（部分的にはあるが）再開できることとなった。本稿では計量分析までは間に合わなかったが、今後は銀行貸出と信用保証制度の相互作用について、さらに実証研究を進めていきたい。

#### <参考文献>

- 植杉威一郎 [2008]、「政府による特別信用保証には効果があったのか」、渡辺努・植杉威一郎編著『検証 中小企業金融「根拠なき通説」の実証分析』第6章、日本経済新聞出版社。
- 岡田悟 [2013]、「信用保証制度をめぐる現状と課題」、国立国会図書館『調査と情報』第794号。
- 近藤隆則 [2012]、「銀行データから見た「中小企業金融円滑化法」の影響」、『一橋研究』第37巻2号、pp.1-16。
- 竹澤康子 [2011]、「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－」『経済論集（東洋大学）』第37巻1号、pp.43-62。



## 中小企業金融円滑化法と信用保証

- 竹澤康子・松浦克己・堀雅博 [2005a]、「中小企業金融円滑化策と倒産・代位弁済の相互関係－2変量固定効果モデルによる都道府県別パネル分析－」、内閣府経済社会総合研究所『経済分析』、176号、pp.1-18.
- 竹澤康子・松浦克己・堀雅博 [2005b]、「都道府県別・業種別にみた1990年代以降の中小企業向け貸出市場－どこに問題があったのか－」、『経済論集（東洋大学）』第30巻2号、pp.17-36.
- 中野かおり・中西信介 [2013]、「リーマン・ショック後の中小企業金融支援策－中小企業金融円滑化法と緊急保証制度－」、参議院事務局企画調整室『立法と調査』No.337、pp.56-66.
- 松浦克己・竹澤康子 [2001]、「銀行の中小企業向け貸出と担保、信用保証、不良債権」、郵政研究所DP2001-1.
- 家森信善 [2013]、「金融危機下での中小・地域金融」、日本経済学会・金融経済研究特別号『なぜ金融危機は起るのか－金融経済研究のフロンティア』所収、東洋経済新報社.