

## 研究会報告

# アベノミクスの中小企業政策と 信用保証制度改革の問題点

静岡静岡大学 鳥畑与一

### はじめに

ご存知のように昨年非常に急展開という形で中小企業政策審議会の基本問題小委員会、金融ワーキンググループが作られ、年末から議論を重ねて来年度（2017年度）スタートを目指して改革を行うとされて非常に急ピッチな動きが出てきています。

今回の信用保証制度改革の狙いはいかにかということになるわけですが、10年前の2005年に信用補完制度の在り方に関するかなり大きな改革が行われて10年経ちました。

信用保証料率が9段階に分かれたとか、責任共有制度の導入も含めて大きな展開がありました。それを総括しながらアベノミクスの中で、今回の動きにどういう狙いが込められているのかという点が重要だと思っています。

その意味ではアベノミクスの第一の矢の金融緩和について、一昨日（2016年1月29日）、マイナス金利政策導入の発表がありました。これを見ると、かなり行き詰まって支離滅裂な状態になっているという印象を受けます。

第3の矢の成長戦略の中で特に中小零細企業、サービス関連の部分で生産性を如何に引き上げるか。所謂ローカルアベノミクスということで中小企業の儲ける力を如何に拡大するのか、新陳代謝をとにかく進めるんだということが成長戦略の大きな要になっているわけです。その新陳代謝を進める一つの道具立てとして今回の信用保証制度改革が位置づけられているのではないかと思います。

### 1、アベノミクスにおける 中小企業政策の特質

つまり今回の動きは、中小企業の実産性向上

と一体のものとして進められている点をまず確認する必要があります。

例えば中小企業審議会基本問題小委員会で12月21日に出されたペーパーではアベノミクスの第2ステージの成否を握る重要な課題であるとされています。さらに当日出された論点メモでは、この成長戦略と言うのはサプライサイドのいわゆる構造改革であって、生産側の生産性を引き上げるといふ点で、中小企業の実産性の向上が不可欠なんだとされています。

これはいろんなところで言われているのですが、従業員1人当たりの付加価値で言いますと、大企業の製造業が1330万円、非製造業が1212万円に対して、中小の製造業で547万円、非製造業で570万円と言うことで、1人当たり付加価値で2倍以上の格差があるのだといふです。これがいわゆるローカルアベノミクス、成長戦略の足かせになっているのだというのが認識の大前提にきているわけです。

それで改めて、アベノミクスにおける中小企業政策の特質を確認します。日本再興戦略が2015年の6月30日に閣議決定され、ここで民間金融機関の中小企業に対する経営改善支援の機能、サポート能力を如何に引き上げるかが論じられました。

いわば中小企業のライフステージに応じて伸びる企業は応援するけども、寿命が終わった中小企業は廃業も含めて気持ち良くなくなって下さい。そういうところで金融機関の経営支援と言いますか、金融機関の能力を発揮しろと言ふのが大きな柱になってきたわけです。その中で信用保証制度改革を通じてインセンティブを強めるということになっています。

この再興戦略を受けて「経済財政運営と改革の基本方針」で金融機関による適切なリスク負担を回すという文言が入っています。いわゆる

責任共有制度における金機関のリスク負担比率を高めていくことが、言われているわけです。それを受けて財政制度分科会が11月10日に開かれて中小企業と金融について、財務省からいろんな注文がきました。

その中で中小企業の低い生産性や、既存事業の行きづまりへの対応の遅れ、つまり寿命が終わった企業がいつまでも生き残っている。ゾンビとは言いませんがこれをどうするのかと問われている。さっさと淘汰を進めるメカニズムを強化しろということです。

あとは後継者不足という文言も付きますが、そういったなかで既存の人材、技術ノウハウを生かした経営改善を進めるとともに新陳代謝を進めろということです。その財政制度分科会ではこうしたもつで信用補完制度全体の負荷を軽減させると言っている。

中小企業に対する信用保証制度と、その信用保証に対する政策金融公庫による保険機能を一体として信用補完制度と呼んでいるのですが、信用保証協会による代位弁済の支払いが政策金融公庫の保険支払いによってかなりの部分が賄われている。その結果政策金融公庫の方でかなり赤字が出て、公庫への出資という財政負担が膨れ上がっていますよ。こういうところで非常に財政的負荷があり、国民の税金がそこに注ぎ込まれて財政負担になっている。従って持続性がないんだというような理屈になっているわけです。

そういう意味で中長期的に持続可能な制度運営を確保するために民業補完機能の発揮、財政負担の軽減に向けて、不断に制度の見直しを行っていく。その際に中小企業の経営改善、事業再生を促進していくため、金融機関が目利き経営支援機能を発揮するインセンティブを高めることが重要である。このインセンティブを高めるメカニズムとして適切な規律付けがなされるよう、各主体間のリスクの分担の在り方について、幅広く検討しなさいと言う形で、財政制度分科会、財務省から、中小企業庁に対して宿題が突きつけられて、答えを出せと言う形になったわけです。

それを受けて中小企業庁で審議会が作られまして第一回基本問題小委員会で議論が始まる。中小企業政策審議会で、中小企業の実産性向上

について議論をする基本問題小委員会と、その生産性向上のメカニズムとして信用補完制度の具体的な検討を行う金融ワーキンググループがワンセットの仕組みとなり議論がスタートしたのです。

## 2、中小企業の実産性向上における信用保証制度（責任共有制度）改革の意味

### （1）「中小企業の実産性向上」が市場の縮小をもたらす懸念

この基本問題小委員会では中小企業、小規模事業者の実産性向上について大企業と中小企業の実産性格差が単に大きいだけでなく拡大をしている。ではどうやってこの中小企業の実産性を増大させていくのかということ、ある意味当たり障りのない議論・提言がされるわけです。

例えばベストプラクティスつまりうまくいっている中小企業のノウハウ・経験を広げることが大切だとか、業種ごとのきめ細やかな支援策が必要なんだとか、設備投資、IT投資に対して支援をしなければいけないとかいうことです。それで第三回基本問題小委員会というのが今年（2016年）の1月15日にその議論を受けて中間整理の案を出しています。ここで中小企業と大企業間の実産性格差があり、成長の妨げとして労働の供給制約が大きい、要するに少子高齢化で必要な人材確保が難しくなっている。こういう労働供給制約が大きいんだということが強調されています。

ここで実産性向上というのが繰り返されるわけです。この議論で従業員一人あたりの付加価値額が実産性の基準として具体的にデータを出されている。労働者一人当たりの付加価値額って具体的になんですか？というところ営業利益と人件費と減価償却ですと指摘されています。こういう議論に対して、例えば藻谷浩介氏が「デフレの正体」という本の中でこういう労働実産性上昇を最優先させる政策の矛盾を非常に鋭く指摘をしています。

少子化が進んで生産労働人口がどんどん減っていく。いわば購買力のある生産労働者がどん

どん減っていくなかで、需要が縮小している。その中で価格競争になるのでどんどん値段が下がっていく。そうすると当然売上額というか販売価格が下落する。ということは付加価値が下落していくということになるんだと指摘する。そういうデフレの中で労働生産性を引き上げるといことになると結局人件費を削る対応にしかない。

要するに人件費を削り労働者の数を減らすことによって労働者一人当たりの付加価値額を増やしていく。これで労働生産性が伸びたと言って問題は解決するのか。それは結局労働者の数を減らして、需要をドンドン削っていく。つまり逆効果になるということです。

基本問題小委員会で議論されている労働生産性引き上げというのは、なぜ中小企業の格差が生まれているか、どうして中小企業の労働生産性が低い状況になっているのかという、具体的な分析を抜きにして、とにかく格差を是正するために儲ける力をもっと増やせみたいな話になっている。まさに藻谷氏が懸念しているような問題が発生する構造になっていると思います。

中小零細企業の中でも生産性が低い部分としてサービス業にこの間焦点があてられて、日本経済再生本部が昨年4月にサービス産業のチャレンジプログラムというのを出しております。そして6月にはサービス業の生産性向上協議会が作られて、労働力不足の克服がアベノミクスの最大の課題であり、この課題を乗り越えるためには生産性の向上しかありませんという論理立てになる。そうすると結局人を減らして付加価値額を上げろと言う論理になっているわけです。結局労働者数の削減による生産性向上政策となってそこで稼ぐ力を増やせということなるわけです。

とりあえず目標の達成度を示す指標として労働生産性、経常利益率の向上、資本装備率の向上という。例えばIT投資による資本装備率の向上というのは、経常利益率の向上が前提であり、この経常利益率の向上と言うのはいわば労働者削減による達成という構造になっている。本当の意味での問題克服にはならない議論の枠組みになっていると思います。こういう枠組みで労働生産性向上、中小企業の稼ぐ力を増やすために金融機関は役割を發揮しろという。

その役割を發揮するためにはどういうインセンティブを埋め込めばいいのかということで信用保証制度を使うという形になっているということです。

具体的に今の信用保証制度、信用補完制度がどういった形で変えられようとしているのか。昨年11月16日の中小企業政策審議会で、大臣の諮問としては「生産性を向上させ稼ぐ力を強化できるように検討してください」ということで基本問題小委員会と金融ワーキンググループが設置されました。

小委員会では生産性向上について議論をして、金融ワーキンググループはそのメカニズムとしての信用補完制度をどう変えるかが議論される。つまり「金融機関が今まで以上に、事業者の経営改善等に前向きに取り組めるよう、信用補完制度を見直すべきではないか」というわけです。

こんなこと言われるとたぶん金融機関の現場で経営支援など一生懸命やっている方はお怒りになるんじゃないか。要するに「努力が足りない。さぼっている」とされて、さぼっている原因は信用補完制度の責任共有が不十分だからということになるわけです。

これを受けて第一回の金融ワーキンググループが11月19日に開かれて、対応すべき方向性の案が出ました。そこでは中小企業庁なりの「抵抗」の姿勢が示されます。

まず議論の前提としては「信用保証を中核とする信用補完制度の下支えが中小企業にとっては必要不可欠であること」の確認です。さらにさまざまな危機、経済的な危機から自然災害の危機等に信用補完制度は最後の砦として機能してきたという確認です。さらに事業者が自ら最適な形で経営改善を行うのが非常に困難な状況があって、金融機関の経営改善支援の機能が十分に發揮できていないケースもあるとされました。

しかし、以上のことを認めながら出された方向性は、中小企業にはライフステージがある。人間の生まれて大きくなっていくというライフサイクルと同じように、企業にも同じように創業、成長、成熟、衰弱のサイクルがある。そういうライフステージに関わらない一律の保証率で金融機関と信用補完制度の間で責任共有され

ていることが問題で、ライフステージに即した保証率の設定で、経営支援のインセンティブを強化しなければだめだという方向性です。

また、経済危機時等のセーフティネットとして100%保証が拡大されてきたわけですが、これが危機後にも継続されている。それが、逆に中小企業の経営改善のインセンティブを弱めていて、はっきりは言いませんけど「ゾンビ企業の生存を許している」という認識が出されるわけです。

それから現在の信用保証制度の中で事業者や金融機関が負担すべきリスクが、政策金融公庫を通じて国に転嫁をされていて、いわばフリーライド（ただ乗り）問題が発生しているとも言っている。

ライフステージや融資規模にあわせた、保証率や保証料の設定が必要であり、危機時におけるセーフティネット融資は必要だが、それをいたずらに継続して企業の新陳代謝や経営改善を阻害しない仕組みが必要であり、そういうことを議論してくださいということがまず出されました。

この議論の中で過去の信用補完制度の改革とその到達点について検証作業も行われました。2005年に「信用補完制度の在り方に関する取りまとめ」の答申が出されまして、かなり抜本的な改革が行われた。

責任共有制度で金融機関が20%、信用保証協会が80%という責任共有制度が導入をされて、保証審査の金融機関への一元化だとか、リスクによる保証料率の差別化とか様々な改革がされたので、これがどういう効果が発揮されたのか、不十分であれば一歩進めなければならないのではないかという議論もされています。

## (2) 業界団体からの批判 現場の要望は 100%保証の維持拡充

その後の議論では金融ワーキンググループで関連団体がそれぞれ報告をしています。例えば全国信用保証協会連合会からは信用保証協会の取り組みについて詳しい資料が出されています。中小零細企業の約37%が信用保証を利用して、とりわけ5人以下の小規模事業者で言えば75%以上が使っている。

資料として興味深いのは、その企業の継続年数を出しています。10年以上信用保証を使い続けている企業が80%近くある。これはワーキンググループの案のライフステージ論に対して、そんなものは現実に反していますよ。実態を見ていないですよと暗に批判する資料提示かとも読めると思います。

本日のレジメの後のほうでも資料は出しています。議事録はまだワーキング一回目の議事録ですが、その議事録はレジメの資料7ページと8ページ以下に重要な部分の抜書きを書きおきました（金融・労働研究ネットワークホームページ 研究会報告のページ レジメ参照）。

要するに中小零細企業、特に小規模事業者というのはライフステージのような発展はしない。金融機関の方は例えば中小企業が発展していったら、経営力、信用力が高まれば、最初は信用保証100%使いながらも、信用保証とプロバー融資の併用に移って、信用保証が必要なくなれば、完全なプロバー融資に切り替えるというような対応をしてくれているし、一旦、信用保証に頼らなくてプロバー融資だけでやっていけるぐらいの経営基盤、信用力があっても、中小零細企業と言うのは経営基盤が弱いので、経済環境・経営環境の変化で、たちまち信用保証が必要になる。だから10年たったあるいは20年たったからと創業以来の年数で機械的にライフステージ論を割り当ててやるのは間違っているといった発言もされています。

それから信用保証協会の報告では、信用保証協会自身が中小企業の経営支援能力の向上に向けて一生懸命頑張っていると言っています。信用保証協会自身が中小企業と、例えば経営診断士であるとか、税理士さんであるとか、外部専門家をつなぐネットワークづくりの機能を果たしているし、信用保証協会自身も職員の中で中小企業診断士資格者の職員を増大させているし、経営支援のノウハウを蓄積しながら様々な取り組みをやっている。

これは信用保証協会自身が政策金融公庫の保険で守られていて、リスクを負わず破綻しない仕組みだから信用保証協会自身が中小企業の経営改善に頑張らないというモラルハザードが発生しているという議論に対して、協会なりに反論をしていると言えます。

そして、今回の改革においては小規模事業者に対する十分な配慮とセーフティネットの重要性についてはしっかり配慮してほしい。中小企業の成長のタイミングや資金を必要とする状況は個々の中小企業によって千差万別であり、信用力を高めた中小企業は、信用保証付き融資と金融機関プロパー融資の併用をえて、自然と金融機関プロパー融資へシフトしていくのだと言っている。

協会が中心となって、金融機関・中小企業支援機関を含めた中小企業支援ネットワークを構築し、地域一体となった中小企業支援に取り組んでおり、こうした取り組みを高度化、促進していくことが、実効的な中小企業の成長支援につながるものと考えているとも言っています。

モラルハザード論は「金融機関のリスク負担が少ないから、金融機関が中小企業の経営支援に対してがんばっていない。能力を発揮していない」という議論です。この議論のおかしな点の一つは「金融機関が100%能力を発揮するべきだといっても、今、中小企業が直面している問題に対してどういう能力とスタッフが必要か」という議論がない点です。

現状では十分に対応できないから、この間、経営支援機関認定を含めて外部専門家が連携しながら、中小企業経営改善計画作りも含めて、サポートしていく支援体制を構築してきたわけです。

そういう取り組みがこれだけ積み重ねられる中で、「モラルハザードを克服して金融機関が頑張る気になればなんとかなる」という議論はかなり時代錯誤的な実態を踏まえていない机上の議論ではないかと思えます。

全国中小企業団体中央会は「責任共有制度の見直しに当たっては一律ではない弾力的な対応が、中小、小規模事業者のメリットとなるような制度作りを検討して頂きたい」ということで、くぎを刺しながら逆にセーフティネット保証制度の維持だけではなくて、拡充をしろと言っています。小口零細企業業の保証制度についても維持しろと言っています。保証料もこんな低金利のもとで、現在上が2%前後で下は0.5前後では高いのではないか。もっと下げろと言っている。それから審査の弾力化、手続きの迅速化とか、事業承継資金ニーズがあるので、自社株買

い取り資金も保証対象にするべきと言っています。要するに信用保証制度はもっと強化拡充するべきという提言内容になっています。

日本商工会議所は中小企業信用保険法第一条の目的を阻害する制度見直しは「断じてあってはならない」と言っています。「民間金融機関のリスク負担の増加を柱とする同制度の見直しだけで問題解決を目指すのではなく、他の施策や措置の運用とあわせて総合的に対処する必要がある」とも言っている。

また「企業のライフステージを念頭に置き、セーフティネット機能の堅持、小規模事業者支援や経営改善支援に万全を喫する観点と、リスクを伴う分野への資金供給を促す観点との区別を行う」と言っています。

つまりベンチャー企業も含めて創業期のリスクが多いので、そこに対する信用保証と小規模事業、その他の中小企業の信用保証は分けるべきということです。

ライフステージにあわせて保証の比率を変えるにしても80%以下に引き下げるのではなくて、場合によっては引き上げも含めて見直すべきだという話もあったと思います。

「中小企業、小規模事業者の資金調達への悪影響は回避すべきだ」とし、「セーフティネット等機能の堅持、100%保証の維持」「小規模事業者への支援強化で特別小口保証の100%保証を維持するとともに、現在1250万円の保証枠をもっと増やすべき」なども言っています。リスクマネーの供給促進に関しては無担保枠の拡充について、今は保証枠が2億8000万で8000万までが無担保枠でそれを超えると担保が必要とされていますが、その無担保枠を増やせと言っている。さらに利便性の向上に向けた保証料を引き下げろとも言っている。

全国商工連合会も大体同じようなことですが、小口零細企業保証制度の維持拡充、セーフティネットの100%の保証。信用保証料の引き下げなどを求めています。

要するに中小企業関連団体、現場の要望は責任共有制度、保証率の引き下げじゃなくて、現行の小口保証制度やセーフティネットの維持拡充をもっとやれという話です。中小企業金融の円滑化に逆行するような改革はやるべきではないということで釘を刺す意見として足並みが揃っ

ているということです。繰り返しになりますが責任共有制度の拡充で金融機関の経営支援機能を改善すれば問題は解決するというのが如何にも机上の空論になっているというのが明確になっているのではないかと思います。それぞれの団体が中小零細企業の経営改善に対して様々な努力をしているのだ。そういう実績を積み重ねているのだと異口同音に強調しているわけです。だからそういう専門家のネットワークを構築しての経営改善支援体制を上回る能力を地域金融機関が持っていると言えるのが問題となります。持っていないのにモラルハザードを克服して金融機関が頑張る気になれば問題は解決するというような議論は如何にも逆転した議論だと思うのです。

### (3) 金融機関側の意見表明

金融機関側の意見表明が11月30日以降に行われています。

例えば全国地方銀行協会は「一律に保証割合を引き下げた場合には安定的な資金調達に支障を来す懸念がある」と言っています。ライフステージに応じた保証割合にすることは認め保証割合に応じた保証料の水準にすべきだとし、セーフティネットは必要だが地域ごとの経営環境の違いを踏まえて指定すべきなどという部分では、若干、提案に迎合的な意見と言う印象を持ちます。

あと責任共有の方式について負担金方式と部分保証方式と言うのがあり、部分保証というのは保証をつける時は保証協会80%と金融機関20%と保証割合を分けて、負担金方式は保証をつける時はいったん100%という形にして、実際に事故が起きた時は保証協会が100%の代位弁済を行ったうえで20%の負担部分は、あとで金融機関が保証協会に払い戻すというやりかたのようです。

実際には部分保証方式だと非常に事務処理が複雑になり、やりにくいので実際にほとんどが負担金方式で処理しているようですが、これを部分保証方式に切り替えるようなことにでもなれば、事務取り扱いやシステムに大幅な変更になるので「これは困る」と言っている。営業店において融資の回収不能額を評価するに際して

は、プロパー貸出と保証付き貸し出しで取扱いに差異はないとも言っています。

全国信用金庫協会も100%保証であろうと80%保証であろうと現場はそれを区別せずに同じような審査をやってモニタリングをやって経営支援をしています。また、保証付き融資もプロパー融資も同じように審査・査定していて、同じようなきめ細やかな資金ニーズへの対応に努めて、経営改善支援等に取り組んできていますよと言っています。

従って信用保証の利用割合は、リスク管理債権の割合や代位弁済率に大きな影響を与えていないし、取引先の規模や経営状況は、信用保証の利用に与える影響は乏しい。信用保証の利用割合は取引先の業種構成を反映しているのだと言っている。要するに金融の側ではモラルハザードは発生していませんよということを非常に強調する内容になっております。

具体的にどういったことを言っているかというと、小規模企業の特徴を踏まえて慎重かつ丁寧な対応が必要であって、経営状況が変化しやすい中小企業のライフステージは一樣ではなく、単純に成長期・成熟期にあるから金融機関の負担割合を高めると言った制度変更には慎重かつ丁寧な対応が必要である。仮に一般保証の保証割合の弾力化を検討するとしても、基本ベースは8割補償の水準から考えていくべきであると言っている。新聞で報道されているような6割5割みたいな引き下げはやめてほしい。インセンティブの付与を検討するに当たり単に数字だけを比較してパフォーマンスを判断することはできないと言っている。これは後で改めてご紹介いたします。

小口零細企業保証制度の充実やセーフティネットの充実が必要であって、5号保証、経済危機の対応については危機対応から平時の体制に移行する仕組みが十分に機能しているから守られるべきである。

議論の中では自然災害等に対するセーフティネットは必要だけれども、不況で売り上げが落ちたとかそういった構造不況については必要ないといったニュアンスが出されていて、それに対してはセーフティネットを維持してほしいと言っている。

部分保証方式と負担金方式のどちらを採用し

でも金融機関の融資審査・リスク管理の在り方には全く影響を及ぼしていない。方式の統一は逆に膨大な費用負担と事務負担を強いるだけだということで、全国信用金庫協会のほうが辛辣な批判をしているという印象です。

こういう関連団体のヒアリングを終えたところで、中小企業庁で12月10日に中間整理・論点整理と方向性と言うのが出されました。それから16日には「中小企業・小規模事業者の発展に

### 3、モラルハザード論は 信用保証制度そのもの否定

資する持続可能な信用補完制度の確率に向けての中間的な整理案」と言うものが出されました。

こういう意見を踏まえて今後どうする気なのかが重要なんですが、中小企業庁長官の年頭のあいさつを見ますと、一番最後のところで信用保証制度改革の議論が今進んでおりましてと言って、拙速なやり方はしませんという言い方しているの、中小企業庁としてはそんなにやりたくもないのかなという印象を持ちました。

この中間論点のまとめでは、一つは責任共有制度の在り方『一律8割』の取り扱いについては一律8割とすることは改めて、ライスステージに対応したインセンティブの在り方を検討しましょうといい、一方で市場原理だけでは十分に資金が行き渡らない創業期や小口向け等には、引き続き100%保証を維持すべきということもあって、第一回金融ワーキングの議事録では、なかなか含蓄があり、どう解釈していいのかわからない。

つまり一律8割と言うのを改めて、ライフステージに応じた保証料にするのは仕方ないかもしれないけれど、その場合は必要などころは100%で始めてもいいんじゃないかと言い、50%60%適用するところも部分的にあってもいいかなと幅のある落としどころを探しているかなという印象です。

あと方式の違いについては、仮に方式を統一する場合の影響について検証していくということです。

セーフティネットの在り方については必要性については認めつつも、「機動的かつ広域的に発動できる仕組みと平常時に戻す仕組みが必要

で、大規模な経済危機や自然災害に対する100%保証は維持されるべきだが、それ以外は5号保証も含めて見直したい」というニュアンスになっている。

保証料・保険料水準等についても見直し検討を進めるということで、引き続き慎重かつ丁寧な議論を進めて、取りまとめを行う。そのうえで、措置が可能な施策から順次速やかに実施を移すことが適当であるというまとめです。

最初はもう4月度からやるという勢いでしたが、議論の中で結構現場の反発が強いので、少し個別に突破と言うか全面突破は諦めたのか、そこはわかりません。

#### (1) ずさんな分析から「逆選択」・「モラルハザード」を導いている

それで、こういう議論の何が問題なのか。

信用保証制度、信用補完制度の何が問題なのだろうかということなんです。この点については、「Information Asymmetry in Small Medium Enterprise(SME) Credit Guarantee Schemes: Evidence from Japan」という論文が今回の経済産業省の改革の理論的根拠と言うか、証拠みたいな研究だと思います。しかし英語版しか出してないんですね。

「経済産業研究所、信用保証制度における逆選択、モラルハザードの検証」と言うことで、研究会がつけられて報告書出されたんですが、日本語版出してないんです。読んでほしくないのか。日本語の要約についてはホームページで紹介をされていました。

それで改めて理論的な話から整理させていただきたいんですが、信用保証制度に関する議論と言うのは所謂「情報の経済学」が理論的な根拠になっているわけです。要するに中小企業と金融機関の間では情報の非対称性、つまり中小企業経営状況については中小企業自身が一番よく知っているけれども、金融機関はそれについては十分な情報を持ち合わせていないということです。

こういう情報の非対称性があると金融機関は中小企業に対するリスク評価を完全に行うことが出来ない。要するに正確な価格設定と言いますか、金利設定が出来ない。正確な審査を行う

ことが出来ない。結局そういう情報の格差、非対称性があるためにマーケットメカニズムだけでは中小零細企業には十分な資金が供給されない。これを「信用割り当て」と言っています。そういう中小企業金融における信用割り当ての対応として中小企業分野ではリレーションシップバンキング機能というのが重要な役割を果たしていたし、担保設定するということでその部分を補強していた。それとあわせて信用保証制度というのが、重要なメカニズムとして活用されてきた。ところがこの情報の非対称性を克服するために信用保証制度を活用すると二つの問題が起きる。

一つは逆選択が発生しますよと。つまり金融機関は信用保証があるとリスクの高い借手に対して信用保証を安易に与えていく。そうすると、借手の中でリスクの高い、信用力の低い企業の比率が増えていく。これを「逆選択」とか、「レモンの原理」とか色んな言い方をしています。

それからもう一つ、モラルハザードが発生しますよと。信用保証が付与されると金融機関は、例えば100%保証であれば中小企業が返済不能に陥っても金融機関はリスク負担をしなくても済むので、審査もいい加減になるし、モニタリングもいい加減になるし、中小企業が経営悪化をしても、経営支援もやらなくなるというわけです。

結果的に信用保証が与えられている借手の中での事故率、返済不能に陥るところが増えていく。つまり代位弁済率が高まっていくんだということです。それでこの経済産業研究所のこの報告は、信用保証制度が中小企業金融の円滑化と効率化を進める効果がある、つまり信用保証を与えることによって金融機関がいちいち審査しなくて済むし、そこで情報生産のコストが少なくて済むので、その分低い金利設定で済むようになるので、信用保証制度というものが金融の効率化にも貢献しているというのが、欧米の研究では明らかにされているとします。欧米では、信用保証制度のプラス面を強調する研究は多いのだがコスト面に焦点を当てた研究はほとんどないというのが問題だというわけです。日本では信用保証制度におけるモラルハザードであるとか逆選択の発生を指摘は行われてきた

けども、「可能性がある」というだけで実証的にデータに基づいた研究はほとんどない。「寡聞にして私は知らない」という書き方をしているわけですが、だからこの研究ではその点を明らかにしたと強調しています。

そうして研究の結果、80%保証よりも100%保証のほうが信用保証付与率と代位弁済率の間に有意な正の関係が確認されたと言っている。つまり80%保証よりも100%保証のほうが信用保証を与えている金融機関の割合が多くて、金融機関の全与信額に対する保証付き融資の割合が高くなっていくし、同時に代位弁済の比率も高くなっている。だからモラルハザードが発生している。さらに80%保証でも情報の非対称性の克服が不十分であることが確認された。だから現行の責任共有でも不十分だからもっと金融機関のリスク負担部分を高めないといけないということが、今回の実証研究で明らかになったんだというのが、この論文のセールスポイントというわけです。

そうすると、この研究をどう評価していいのかということになるんですが、非常に大きな問題があると思います。

まずこの研究の中身は、都市銀行、地方銀行、信用金庫の個別銀行グループごとの分析です。個別銀行グループごとでその与信額の中で保証付き融資の割合がどうかというデータに基づいています。

それからその保証付き融資の中で代位弁済に至った比率、金額の割合。この二つの間にどういう関係があるかを分析するわけです。

つまり総貸出しに対する保証付き貸出しの比率と保証付き貸出しにおける代位弁済率の水準、金額の水準の相関関係だということです。結局、総貸出しに対する保証付き貸出しの比率と保証付き貸出しにおける代位弁済の水準の相互関係を検証したら保証付き融資比率が上昇する程、代位弁済率が上昇することが検証されたということです。

しかし、個別銀行レベルで見たらバラバラなわけです。当然保証付き融資の割合が高い所でも代位弁済率の低い所はたくさんあるわけです。100%保証と80%保証に分けた場合でも平均値を出せば右上がりの直線が描けるというのですが、やっぱりバラバラなんです。

信用保証協会の全国連合会は審議会で地域であるとか、貸出先の業種の比率であるとか、いろんな要因があり保証付き融資が多いとか、そこで代位弁済が発生するかどうかというのはそれぞれ固有条件でバラバラなので、「こんな数字遊びでモラルハザードが発生してるなんてことを言ってくれるな」ということをここまで露骨には言いませんが、言ってるわけです。

しかし、そんな杜撰な検証結果で保証付き融資が増えれば増えるほど、代位弁済率が増えているということが証明された。だから、モラルハザードが発生していて、逆選択が発生していて、かつ80%と20%の責任共有では不十分だから、金融機関のリスク負担をもっと上げないとダメだと言われてはたまったものじゃないなというのが正直なところですよ。

金融機関ごとのバラつきというところでは、財政制度等審議会で中小企業庁が提出した資料があります。同じように保証残高に占める100%保証の割合と代位弁済率のデータを出しております。ここでもやはり相当なばらつきが認められるということです。この資料はこの後の基本問題小委員会とかワーキングでは出さないんですね。でも、財務省に呼ばれて、財務省にアピールする時にはこの資料を中小企業庁出してるんです。

要するに全体のバランスとしては右上がりと言えないこともないんですが、そんな一般化はできないということです。

私のほうで資料を作って100%保証、80%保証について件数、金額それぞれの弁済率を比較してみました。実際100%保証のほうが代位弁済率の低い地方銀行や信用金庫というのが結構あるのです。だから80%保証よりも100%保証のほうが、代位弁済率が高くなると機械的に言えないということです。

それでモラルハザード論の最大の問題は、要するに情報の非対称性というのはマーケットメカニズム、市場原理というのを大前提とするわけです。この市場原理が機能しない障害の一つとして、情報の非対称性を言うわけですね。そうするとこの世界では信用保証制度があるから、金融機関はリスクのあるところに安易に信用保証を与えていって、リスクを他者に転嫁をしているという議論になるわけですが、もとも

と信用保証制度というのものはマーケットメカニズムからは排除される経営基盤が弱い弱で担保もないし信用力がないから、通常では金融機関からお金を借りることが出来ないリスクの高い企業に対してどうやって資金を供給していくのだ、円滑な資金供給を実現するのかというのがそもそもの目的なのです。リスクの高い企業に信用保証を与えて、そこにお金をまわしていくのは信用保証制度が機能しているからであって、それ自体を持ってリスクの高い所に資金が回っているからモラルハザードが発生していると言われると、「信用保証制度ってなんだ？」ということになり、完全否定になってしまうわけです。

だからこのモラルハザード論が前提としている理論的枠組み、市場原理で分析してモラルハザードが発生しているとか、逆選択が発生しているとか言うのは、そもそも議論の根本が違うだろう、信用保証制度というものを理解していないだろうということです。このモラルハザード論から議論すると、信用保証制度が本来の機能を発揮するほど、モラルハザードが深刻化しているというように、評価が逆転しちゃうわけです。

## (2) 信用保証制度がもたらしている 社会的利益の分析が欠落

もう一つの大きな問題はこの論文自体が「あとの課題」ということで、言っているんですけど、個別金融機関グループレベルの分析であって、個別契約ごとの分析にはなっていない。金融機関ごとじゃなくて、企業ごとの分析であれば、例えばプロパー融資だけで対応している所、プロパー融資と信用保証付き融資で併用している所であるとか、信用保証付きだけで対応している所とかの違いは見えないわけです。

それからもう一つの問題はコスト面だけの検証になっているということです。コスト&ベネフィットの議論になっていない。だから「欧米の先行研究が信用保証制度のベネフィット面だけに着目していたから、われわれの研究はコスト面に着目するんだよ」と言うのはいいんだけど、同時にベネフィット面にもちゃんと評価をしないとイケないわけです。マーケットメ

カニズムでは資金供給が行われなかった中小零細企業に資金が回って、そこで経営が維持されて雇用であるとか、地域経済にどれくらい貢献をしたのか、そういった部分のベネフィット面での評価もワンセットでやらないとダメなわけです。

それを抜きにコスト面だけに着目して、そのコストが納税者に転嫁されているのだという議論はかなり欠陥のある議論の枠組みになっているということです。

信用補完制度におけるモラルハザードの発生で代位弁済率が高くなっているという点については、それが結局政策金融公庫の保険で補完をされ、回り回って政策金融公庫の保険は収支としてはかなり赤字でそれに対して政府からの出損金という形の補填が行われる。それは国民の税金じゃないかという。結局国民の税金でゾンビ企業と言いますかそういうところの救済のために不当なコストの押し付けが行われているという議論になるわけです。

これもやはり二つに分けないといけないと思います。例えばリーマンショックも含めて、かなり大規模な経済危機に対して特別保証制度でかなり大規模な対策を行った。

あの時確かに大規模に信用保証が付与されて代位弁済率も高くなり、かなりの財政的な負担が行われた。しかし、それはその後の中小企業白書でも検証されているわけですが、そのことによって救われた中小企業が相当あって、ベネフィットとコストの検証をすればベネフィットのほうが多かったというのが検証されていると思います。

それから資料でつけてはいますが、この間急速に赤字部分は縮小していつているわけです。信用補完制度に関する収支の推移としては平成14年、それから平成20、21年のところでは赤字が膨れ上がったわけですが、その後急速に縮小してきているわけです。だからそういった意味では現状において、収支を理由とした改革をやらないと制度の継続性が危ぶまれるという問題ではないのではないかとということです。この部分は今度改めて検証したいと思います。

最後に繰り返しになりますが、よく信用補完制度でモラルハザードが発生しているというの

だけけれども、本当にそのモラルハザードが発生しているんですかということです。その論拠の部分ではかなり怪しいと言いますか、机上の空論になっているんじゃないか。証拠として出された研究についてもかなりずさんな中身になっているということです。

それから財政負担が拡大していて、信用補完制度の継続性が危ぶまれるというのが、財務省の言い分ですが、その収支は急速に改善をしてきているわけです。

ともかくもそういったことを理由にしてこの責任共有制度における金融機関の負担割合を現行の20%から40%とか50%に拡大をしていくと非常に大きな問題を発生する。

実際責任共有制度を導入以降何が起きているのかと言いますと、フローの面で言うとどんどん責任共有による保証付きが増えているわけですね。セーフティネット貸出なんかで一時的に100%が増えましたが、そこは今急速に縮小していてフローではほとんどが80%の保証になっています。これはやはり責任共有制度の中で金融機関の審査の所で窓口から排除されていると言いますか、一種の金融排除が起きてるのじゃないかと思います。

またマイナス金利政策導入が決定されましたが、そうすると欧州で発生したように銀行の利ザヤが縮小して収益が悪化する。ますます銀行はリスクテイクできなくなるわけです。この収益悪化は地域金融機関とりわけ信用金庫を直撃します。つまり、マイナス金利政策でますます収益性が悪化しリスク引き受け能力が低下するなかで、責任共有制度の改革でもって信用金庫はリスクを引き受けろということになってしまふ。銀行の金融仲介機能、リスク引き受け能力が政策的にどんどん破壊される中で、もっとリスクを引き受けて市場規律を高めるといふのは、政策としてかなり矛盾しているわけです。

そういった意味では一層の責任共有の改悪と言うのは信用保証制度の本来の機能を否定していく。そして本当に困っている中小零細企業に対する資金供給を非常に阻害していくことになるんじゃないか。それは回り回って地域経済の衰退を一層促進していこうというふうになっている所です。