

## 討議資料

# 信用保証のいっそうの部分保証化 を許さず、「金融の円滑化」を

—中企庁・中小企業政策審議会金融ワーキンググループ「中小企業・小規模事業者の発展に資する持続可能な信用補完制度の確立に向けて 中間的な整理（論点整理と方向性）」の問題点—

2016年1月

全国商工団体連合会

中小企業政策審議会金融ワーキンググループ（金融WG）は2015年11月19日から矢継ぎ早に計5回の議論を重ね、12月16日に「中小企業・小規模事業者の発展に資する持続可能な信用補完制度の確立に向けて 中間的な整理（論点整理と方向性）」（以下、論点整理と方向性）を発表した。

「論点整理と方向性」では、信用保証協会の保証割合である「一律8割」を改め、企業のライフステージに応じて、例えば、創業期には手厚く支援し、成長とともに徐々に保証利用を減らして金融機関の責任割合を高め、最終的には「保証からの卒業」を目指す形とするとうたっている。さらには、セーフティネット保証5号について「必要な見直しを行う」としている。

こうした結論を導くために、金融WGに提出された政府資料には、「寛容な政府保証が再編を遅らせ、いわゆる『ゾンビ』企業を温存する」（OECD対日審査報告書2015）や、「本来であれば、一部の事業者や金融機関が適切に負担すべきリスクが、国の政策資源（国民負担）で負担されているのではないか。（フリーライドの問題）」が記されている。「ゾンビ企業論」や「ただ乗り論」までを持ち出すことは、中小企業・小規模事業者の施策を所管する省庁として、極めてあるまじき態度であり、市場原理主義に基づく信用保証制度の「改変」という危険性をはらんでいる。

金融WGは2016年明けから6回目の議論を開始するとしている。

従って、以下に「論点整理と方向性」について特に指摘すべき問題点を明らかにする。

### <金融WG設置に至る前提議論の問題点と、信用保証の意義>

金融WGの設置は、昨年11月16日に開かれた中小企業政策審議会（以下、中政審）において決定された。中政審の中心テーマは「中小企業・小規模事業者の稼ぐ力について」である。中小企業や小規模事業者の労働生産性は伸び悩み、大企業との差は拡大している、との資料データが示され、安倍政権「新3本の矢」が掲げる国民総生産600兆円の実現には、付加価値創出・生産性向上を行う必要があると述べている。そのために中小企業・小規模事業者に「変革」を求め、下記の4つ政策の推進が強調されている。

- ① 中小企業・小規模事業者と大企業間の生産性格差は2倍程度と依然として大きく、特に最近では、人手不足感が強まっている。こうした状況を打開するためには、IT投資や省力化投資を促進し、中小企業の生産性向上を支援していくべきではないか。
- ② 我が国全体の経済成長を地方に行き渡らせるためには、地域経済を牽引する中核企業とそれに連なる中小企業群による生産性向上の取り組みを積

極的に支援すべきではないか。

- ③ T P Pは我が国の中小企業・小規模事業者の発展のためのチャンスであり、農商工連携、輸出・海外展開を積極的に促進すべきではないか。
- ④ 金融機関が今まで以上に事業者の経営改善などに前向きに取り組むよう、信用補完制度を見直すべきではないか。

①～③に関しては基本問題小委員会で、④に関しては金融WGで議論されることとなった。

政府は中小企業や小規模事業者の生産性が低いことが経済成長の妨げになっているという考えなのだろうが、たとえ少ない売上や儲けでも、全就業者の7割の雇用(中小企業・小規模事業者の事業者数 385.3 万者 99.7%、従業者数 3,217 万人 69.7%)を生み出し、地域の経済・社会でかけがえのない役割を果たしているのが、中小企業・小規模事業者である。地方ほど就業者の雇用機会と所得を確保する「社会的インフラ機能」を有する側面が強い。生産性の高い分野に特化する大企業とは、役割がそもそも異なるのである。付加価値創出・生産性向上を論拠とする姿勢は、信用保証制度の「改変」を通じて新陳代謝を加速させたい政府の思惑すら見て取れる。

現状、385 万者の3分の1の事業者(141 万者)が信用保証制度を利用し、雇用維持と地域経済振興に寄与している。信用保証は、信用リスクが高く市場ベースでは資金調達が困難な中小企業・小規模事業者を支えるために行われるものである。「ただ乗り論」に象徴されるように、コスト(保険収支)の側面がことさら強調され、信用保証制度の「改変」を正当化することは間違っている。中小企業・小規模事業者の地域経済における役割や営業権を保護するという観点から、実態に応じた社会政策的アプローチが必要なのであり、効率性の観点からの信用保証制度の「改変」はかえって社会的コストを増加させる。中小企業・小規模事業者の安定的な経営基盤を確保する上で信用補完制度は不可欠の役割を果たしているのである。このような役割を阻害し、中小企業・小規模事業者の資金繰りに悪影響を及ぼす信用保証制度の「改変」は断じてあってはならない。

今日、求められているのは、小規模企業振興基本法の基本原則(事業の持続的発展=売上や利益、従業者数などの規模の拡大を必ずしも求めず、技術の向上や雇用の維持に努めることも積極的に評価する。『小規模企業白書 2015』)を踏まえた信用保証の拡充である。

#### 一般的な中小企業の特徴

- 自己資本が少なく財務基盤が弱く、負債に依存する割合が高い。
- 景気変動の影響を受けやすく、また、経済の回復期の波及効果も遅い。
- 一時点の業況が良くても、例えば1取引先からの受注が落ちた瞬間に一気に経営状況が悪化するなど、経営の不確実性が高い。
- 企業規模が小さいほど上記のような特徴が強くなる。



信用保証制度は、こうした中小企業の特徴・弱みを踏まえてこれを補完するもの。経営の持続可能性について相対的に不確実性が高い中小企業に対する安定的な資金供給のために、信用保証制度が果たしている役割は極めて大きい。

(第3回金融WG 全国信用金庫協会 提出資料)

### <信用保証制度の各論について>

#### ① 責任共有制度の在り方(「一律8割」の取り扱い)

[金融WGの見直しの方向性] (論点整理と方向性より抜粋)

保証割合を一律8割とすることを改め、創業期、成長期、成熟期、再生期、撤退期、第二創業といった企業のライフステージを丁寧に把握しつつ、金融機関と保証協会が適切なリスクシェアの下で支援の目線を合わせ、例えば、創業期には手厚く支援し、成長とともに徐々に保証利用を減らして金融機関の責任割合を高め、最終的には保証からの卒業を目指す形とするなど、事業者と金融機関がともに経営改善に取り組み続けるためのインセンティブを持たせる仕組みとすべきである。

[問題点とあるべき方向]

企業の新陳代謝＝「開業率・廃業率10%」とする安倍政権の成長戦略達成の道具に信用補用制度を「改変」させようとしている。金融機関のリスク負担の増加により懸念される問題点は、金融機関が経営改善支援へのインセンティブを高めるというのではなく、むしろリスクを回避するために貸し出しを行わない方向に動くということである。つまり金融機関の「入り口」で排除される可能性を十分にはらんでいる。新規の保証付き融資はもとより、複数の借入れを一本化し「真水」を入れるなどの借り換え融資が利用しにくくなるのでないかとも指摘できる。リスクに応じた金利負担の増加も懸念される。

また、各地方自治体が実施している信用保証付きを条件としている制度融資

を利用するハードルが高くなるという問題を指摘する。制度融資は、金融機関に対して信用力の薄い中小企業・小規模事業者に、信用保証協会の信用保証を付けて、金融機関へ自治体の資金を「呼び水」として預託し、金融機関が預託資金に自己資金を合わせて、自治体の定める条件で設備資金や運転資金を融資する重要な制度である。地域の中小企業・小規模事業者のために政策的観点から融資をし、利子補給や保証料補助を行っている自治体もある。

中小企業・小規模事業者が金融機関に保証付き融資の申し込みを行う金融機関経由保証が広がっている中、制度融資についても「入り口」段階で排除されかねない。地域経済振興をめざす自治体の金融政策が阻害される危険がある。

金融WGでは、このような観点の議論は見当たらない。

金融WGの関係団体からのヒアリングでは「『企業のライフステージの立ち位置』を、外形的・画一的に類型化することは困難」（中小企業団体）や、「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」（全国信用保証協会連合会）、「経営状態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いった制度変更には、慎重かつ丁寧な対応が必要」（全国信用金庫協会）との指摘がなされている。

中小企業・小規模事業者の経営実態からすれば、たとえ成長期に業績が良くとも、何らかの要因（取引先の倒産、親企業の単価切り下げ、売掛金の不回収など）により、資金繰りに窮することはよくあることである。逆に言えば、事業が厳しくとも、取引先の開拓や顧客増を通じて、事業が持ち直されることもある。このように企業経営は、日々、「生き物」のように変化をしている。企業経営は「成長期」「成熟期」「再生期」といった「ライフステージ」で区分できるような単純なものではない。

以上、「論点整理と方向性」が示しているライフステージに応じた保証割合の縮小はすべきではない。上記、信用補用制度の意義（P2）に照らせば、責任共有制度を改め、全額保証に戻すべきである。

日経新聞（2015年11月11日付）は、金融WGの議論を先取りし、「創業から時間がたって経営が安定した企業の保証率を引き下げる。保証率を5～8割程度に区分する方向だ。金融機関に厳密な審査を求める一方、ベンチャーなど成長企業の保証率を比較的手厚くして資金を借りやすくする」とリークしている。

## ② 小口向け「100%保証」

〔金融WGの見直しの方向性〕（論点整理と方向性より抜粋）

事業者の経営努力・金融機関の支援等を前提としつつ、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」を維持すべきである。

〔問題点とあるべき方向〕

小口向けの100%保証である「小口企業零細保証」は、そもそも「責任共有制度」の導入による影響を緩和するため、小規模企業者への安定的な資金調達を維持し、経営安定に資する目的で導入された。中小企業信用保険法に定める小規模企業者を対象とし、保証限度額1,250万円、保証割合100%、無担保・無保証人（原則として法人の代表者を除いて保証人は不要）である。「100%保証」の維持は当然であり、小規模企業振興基本法の「基本原則」（P2）に照らせば、制度の拡充（保証限度額の引き上げ）が行われる必要がある。

「特別小口保険に係る保証」に関しては、第189回国会（2015年通常国会）で、信用保証の対象にNPO法人を加えることを前提に、特別小口保険の条文が全額保証（100%）から部分保証（80%）に縮小する法「改正」が行われている。国会審議を通じて、NPO以外の従来からの特別小口保険の対象となっている小規模企業者（中小企業信用保険法に規定）については「責任共有に移るといふことなく、引き続き100%保証として運用していく」「法律の解釈、法律を実施していく上で、立法者の意思は尊重すべきであり、大変重い答弁をしている」（経済産業大臣答弁）としている。この答弁は将来に渡って遵守されなければならない。中小企業信用保険法第3条の3第1項に規定する保険価額1,250万円を引き上げるべきである。

むしろ、「保証協会付き融資でもプロパー融資でも同じように融資審査・査定をし、顧客が返済可能かどうかをきちんと判断し融資に務めている」「保証協会付き融資だからといって適切な融資審査を行わず、返済能力が見込めないのに何にでも融資をしているわけではない」（第3回金融WG 全国信用金庫協会提出資料）のであるならば、政府が部分保証化の論拠としていた「金融機関のモラルハザード」論は成り立たない。従って、特別小口保険については中小企業信用保険法を改正し、全額保証に戻すべきである。

金融WGのヒアリングでは、各団体から次の指摘がなされている。

- i) 「事業者が小規模になればなるほど、外部環境の影響を受けやすいことから、特に小規模事業者への影響には、より十分な配慮が必要（例えば、小口零細企業保証制度の充実等）」（全国信用金庫協会）

- ii) 「地域で持続的発展に取り組む小規模事業者への支援を強化するために、小規模企業振興基本法（平成 26 年 6 月 27 日施行）の趣旨に鑑み、「特別小口保証」は信用保証協会の 100%保証を堅持するとともに、無担保無保証人の保証枠（現在 1,250 万円）の拡大を行うべきである」（日本商工会議所）
- iii) 「中小・小規模事業者は、依然として 1,250 万円を上限とした 100%の小口零細企業保証制度を必要としていることから、同制度を維持・拡充していただきたい」（全国商工会連合会）
- iv) 「小規模事業者の経営基盤の安定化を図るために、1,250 万円の保証限度額を維持していただきたい」（全国中小企業団体中央会）

### ③ セーフティネット保証

〔金融WGの見直しの方向性〕（論点整理と方向性より抜粋）

#### A、セーフティネット機能の在り方

経済危機について、従来の国内の景気変動のサイクルだけでなく、リーマンショックが典型であるように海外由来のグローバルな危機も多発している。こうした危機は、海外で端を発し、瞬く間に国境を越えて日本に伝播し、流動性の枯渇などにより深刻な影響を及ぼすといった特徴が見られる。これらの特徴を踏まえ、

ーより機動的かつ広域的にセーフティネットを発動できる仕組み（※）を検討すべきである。

ー危機の状況が過ぎ去れば、後遺症を残さないよう速やかにセーフティネットを発動する前の状況に戻れる仕組みを検討すべきである。なお、危機の状況が過ぎ去ったかどうかの判断は、丁寧に行うことが必要である。

（※）経済危機ではないものの、東日本大震災においては災害規模等に鑑みて特別立法により対応が実施された。将来、同レベルの危機の発生時において、一層の機動性・迅速性を確保するため、危機が発生してから立法措置を講じるのではなく、予め措置を講じておくことが有効である。

#### B、セーフティネット保証における「100%」の扱い

①大規模な経済危機や自然災害に対応するため、例えば以下のような考え方により「100%保証」を維持すべきである。

ー大規模な経済危機等の場合、事業者自らではコントロールできない外的要因が存在する。また、事業者の帰責性に乏しい。

ー日本経済の全体が急激に下降していることから、金融機関にとってはリス

クの分散ができず、責任共有部分の 20% のリスク負担さえも困難な状況となりかねない。

ーこれらのことから市場原理に委ねていては中小企業に対して十分な資金が供給されない。政府が必要な措置を講じなければ連鎖倒産等により実態経済に深刻な爪痕を残し、危機が去った後にも元の状況に戻れなくなる恐れがある。

一方、「100%」保証の場合、経営努力・経営支援が不十分となりかねないことから、これを防止するための方策を検討すべきである。

②なお、上記以外の危機等に対応するセーフティネット保証における「100%」の意義・必要性について、それぞれのカテゴリーの存在理由と利用実態等（例えば、政策的意義、定義・要件（セーフティネットの発動基準）、代位弁済率、保証・保険収支、利用者の状況等）を踏まえ、各カテゴリーごとに上記①のような視点や中小企業の健全な成長発展・新陳代謝等の観点を含めて丁寧な見直しを行うべきである。特に、現行制度の下で、構造不況業種に対応するセーフティネット保証 5 号は自然災害に対応する同 4 号と同様の取扱いとなっているが、上記の観点から検証の上、必要となる見直しを行うべきではないか。

#### 〔問題点とあるべき方向〕

セーフティネット保証は、大型倒産（取引先の倒産）や自然災害、売上の減少や仕入価格の上昇など、特別な事情により、経営の安定に支障を生じている中小企業・小規模事業者にとっては、「最後の砦」ともいえるべき重要な制度であり、制度全般に渡って「100%保証」を維持すべきである。中小業者の直近の業況調査は売上 D I ▲38.1、利益 D I ▲49.9（2015 年下期（9 月）営業動向調査）と非常に厳しく、セーフティネット保証を縮小すべきではない。

金融 WG の政府提出資料を見る限り、保険収支の悪化の主要因をセーフティネット保証 5 号とし、「中小企業の健全な成長発展・新陳代謝の観点」から同保証の「見直し」を述べている。5 号は不要とすら読み取れる。しかしながら、5 号の趣旨は、資金繰りに窮する不況業種（指定業種：2016 年 1 月 1 日～3 月 1 日 260 業種）を支援することにある。

セーフティネット 5 号は、以下のいずれかの要件を満たすことについて、市区町村長の認定を受けた中小企業者を対象としている。

- ・指定業種に属する事業を行っており、最近 3 カ月間の売上高等が前年同 比 5 % 以上減少の中小企業者。
- ・指定業種に属する事業を行っており、製品等原価のうち 20% を占める原油等の仕入価格が 20% 以上、上昇しているにもかかわらず、製品等価格に転嫁できていない中小企業者。

すなわち経済危機時の連鎖倒産などを防ぎ、引いては雇用維持につながる重



要な意義がある。

市場原理主義的観点による見直しはすべきでない。

中小業者の業況を継続調査している「営業動向調査」においては、消費税8%増税と金融緩和政策（円安誘導政策）によって、売上減・原材料等の仕入れ高が際立ち、直近の調査でも、同様の傾向が続いている。2017年4月の消費税10%増税が既定路線化する中、セーフティネット保証5号は維持すべきであり、業種指定を全業種に広げるべきである。

#### ④ 保証料等の水準

〔金融WGの見直しの方向性〕（論点整理と方向性より抜粋）

- ① 保証料率・保険料率について、当初一律であったものが信用リスクに応じた9区分に弾力化されてから一定期間が経過している。また、「中小企業の会計に関する基本要領」に基づく保証料割引制度を始めとする割引制度についても同様に一定期間が経過した状況である。
- ② 信用補完制度の安定的運用の観点から、セーフティネット保証と一般保証ごとの収支の状況等について検証を行うとともに、保証割合が引き下がる場合における保証料の引下げの程度、事業者自身の経営改善努力の喚起に関する更なる措置のあり方等について検証し、必要に応じて見直しを行うべきである。

〔問題点とあるべき方向〕

現在の保証料は、中小企業・小規模事業者においては高いコスト負担となっている。保証料を引き下げて、信用保証制度を利用しやすいものにすべしである。