

## 信用補完制度の改革とLazy Bank

村 本 孜  
 (成 城 大 学)  
 (名 誉 大 教 授)



2016年12月に信用補完制度の見直しに関する報告書が纏められ、2017年6月の法改正を経て、制度改正が行なわれる。保証割合の変更や保険料率の抜本的見直し等は織り込まれなかったが、金融機関が公的保証を活用することで、モニタリング等を怠るLazy Bankに陥らないような制度設計を行なった点に特色がある。

2015年のOECD対日審査報告書は、「中小企業は、相当な政府支援を受けている。政府は、中小企業融資の約10%、政府保証も入れると20%を提供し、その割合は他のOECD諸国よりもずっと高い。しかし、中小企業への大きな公的支援には、マイナスの副作用がある。第1に、市場ベースの融資の発展を阻害している。第2に、寛容な政府保証が再編を遅らせ、生き残れない会社、いわゆる「ゾンビ」企業を温存する (Caballero et al., 2008)」と指摘した。2008年のAmerican Economic Review (アメリカ経済学会の機関誌) に掲載されたCaballero 達の論文はこの後段の指摘をした。

2016年4月のOECD対日政策提言にも同様な指摘があり、「中小企業政策の中心を最近の危機状況に対処するためのセーフティネットから、効率的な市場を通じた破綻企業の再編の促進にシフトすべきであろう。」とした。

日本の信用補完制度はその規模・内容において充実しており、中小企業向け貸出残高に占める保証残高対GDP比は韓国・ギリシアと並び欧米に比して高い。無論、日本の中小企業向け貸出残高が大きいことが一因でもあるが、保証残高の割合では、アメリカも高い。ただ、多くの国で、保証割合は80～40%程度で、かつ創業企業・事業承継・再生などへの保証に限定されている。一方、日本の保証メニューは多岐に亘り、中小企業金融政策として直接融資を行なう政策金融と拮抗する規模となっている。

この信用補完が十全であればあるほど、民間の融資を誘導・促進するが、他方民間金融機関をLazy Bank化し、情報生産機能を劣化させてしまう弊害をもつ。さらに、安易な利用は、信用補完制度の保険部門における赤字を後年度にもたらし、その補填に国民負担を増大させる。リーマン・ショック後の緊急保証・景気対応緊急保証・セーフティネット保証は5兆円規模の国費投入を要した。

金融機関にとって保証は、担保と同様、債権保全を確実にする。債権保全に余裕ができれば、他の融資案件に取り組む余地が生まれ、企業金融は活性化する。また、信用リスクが大きい企業への融資も可能になるなど利点も多い。ところが、債権保全がスムーズで、返済がきちっとなされる限り、企業の実態を診るニーズは低くなる。返済は約定通り円滑でも、実際には経営

に課題を抱えていることも多い。その結果、返済が滞るようなケースもある。このような事態を防ぐには、与信管理という期中モニタリングを徹底することである。保証は、債権保全が確実なので、事業性評価・期中モニタリングを怠らせる劇薬でもあり、金融機関がLazy Bankに陥る懸念もある。

信用補完制度は、情報非対称性の制約の下にあり、モラル・ハザードや逆選択の問題が避けられない。前回2005年の見直しで通常の保証は100%保証から部分保証（責任共有制度）に変革し、一律だった保険料はCRD<sup>(注1)</sup>スコアに応じて弾力化する措置が導入された。とはいえ、金融機関にすればリスク負担は20%で済み、保証料も顧客に転嫁できるので、便利な制度である。保証協会の審査もあるが、それほど高いハードルではない。リーマン・ショックや東日本大震災対応の保証は、100%保証のメニューとしたため、国民負担が大きくなった。かつ、2009年以降の「金融円滑化法」による貸出条件変更が行なわれ、相応の効果もあったが（数十万者の利用）、条件変更の繰り返しなど弊害も生じ、抜本的な事業再生が必要とされる場合も多いという課題も見られる。特に、保証協会の保証付き融資は証書貸付が多く、約定通り返済される限り、半期毎のチェックを除くと、きめ細かいモニタリングはなされない。まさにLazy Bank状態になる。

このような状況をいかに改善するのが2015～16年にかけての信用補完制度の見直しの背景である。中小企業のライフステージに応じて種々の対応の検討がなされたが、金融機関のため、保証協会のため、保険収支改善のため、という視点ではなく、中小企業の経営改善・支援に必要な制度設計（事業性評価）が重要な視点であった。

報告のポイントは、プロパー融資と保証付き融資の協調・連携（リスク・シェアリング）、リーマン・ショック級の大規模危機対応制度創設、創業期・小規模企業の100%保証枠の拡大、セーフティネット保証<sup>(注2)</sup>5号の部分保証化（80%）である。

特に、金融機関による信用保証の付かない融資（プロパー融資）を確保することが、その中小企業に対する金融機関の積極的な支援姿勢に直結することから、信用保証協会が、金融機関のプロパー融資の状況や経営支援の方針等を確認しながら保証を実施することにより（事業性評価）、保証付き融資とプロパー融資を適切に組み合わせるリスク・シェアリングを行なう、ことを求めた。

報告では、民間金融機関に負担増を求める保証割合の変更を明示的に提案していない。民間金融機関の貸出態度に悪影響を与える制度改革よりも、まず信用補完制度の目的である中小企業の発展・育成を実現することが肝要とされたからである。中小企業のライフステージに応じて、中小企業を育成支援するために必要な措置として、金融機関と保証協会の連携を密にすること、リスク・シェアリングの徹底が前提とされた。

保証協会の利用は、融資の現場では日常的で、融資といえば保証枠確保から始まり、プロパー融資は保証協会保証が付いた後に漸く検討されるともいうが、この時間差を除去することである。保証協会利用は中小企業全体の3分の1に及び、そのうち10%強の17万者が条件変更状態である。条件変更になると新規融資は止められ、借入が塩漬け状態になる。保証協会の責務は経営改善支援・安定化を金融機関などとともに、コーディネートして、塩漬けを溶かすことである。

(注1) クレジット・リスク・データベース。信用保証協会・政府系と民間金融機関等が有する340万の中小企業の財務情報等をデータベース化し、中小企業の信用リスクの定量的評価等を行うシステム。

(注2) 一般保証とは別に、連鎖倒産防止や災害・事故の影響等による資金繰りを一時的に支援する保証。5号は業況の悪化している業種に適用。