

中小企業の成長に向けた 制度保証の提言¹

日本大学

鶴田研究会

金融分科会①

渡瀬翔

小泉美莉

佐藤美咲

鈴木かれん

佃康一郎

山崎洋平

2016年 11月

¹ 本稿は、2016年12月10日、11日に開催されるISFJ日本政策学生会議「政策フォーラム2016」のために作成したものである。本稿にあり得る誤り、主張の一切の責任はいうまでもなく筆者たち個人に帰するものである。

要約

本稿の目的は、制度保証における地方自治体及び信用保証協会のモラルハザード問題を解決し、中小企業の経営安定化及びその企業の立地する地域の活性化を図るための具体的な政策提言をすることである。

制度保証は地方自治体・金融機関・信用保証協会が協力して行っている中小企業向け公的融資制度である。地方自治体が一定の預託金を融資の原資として金融機関に預託するため、金融機関は低いリスクで起業したばかりの企業や零細企業に貸し出しができる。しかし利用者である中小企業に大きな便益を与えるものの、財政コストの増加は大きな問題である。

本稿では制度保証について現状分析と実証分析を行い、中小企業の成長に向けた制度保証に対する提言を行う。本稿の構成は以下の通りである。

第1章では、制度保証が中小企業の経営安定化及びその企業の位置する地域の活性化を目的としていることを述べ、各都道府県の自治体からの預託金を使用することで企業は低い金利で融資を受けることができ、金融機関は低いリスクで融資を行うことができることを示した。さらに制度保証の流れにおいて、信用保証協会が融資の保証審査をすることで、借り手である企業が返済不可能となった際に代位弁済を受けることを明らかにした。そのことにより起こる問題を社会的コストと財政コストの面から述べ、改善の必要性を裏付けた。本章の最後に補足として、制度保証と信用保証制度の相違を指摘した。

第2章では、制度保証の現状分析と問題点について言及した。まず第1節では、10年前と現在の経済業況の比較から大きな金融ショック後に緩やかな経済成長が実現しているという共通点を明らかにし、現状分析に1994年～2005年までのデータを使用する根拠を示した。続く第2節では、制度保証の利用割合の推移を概観し、金融ショックなどの金融危機のときに制度保証の利用率が高まるところを示した。さらに、信用保証協会による代位弁済率と制度保証の制度数・制度保証承諾金額の関係性を分析し、表面上は制度保証の制度数や制度保証承諾金額は代位弁済率に影響を与える要因ではないことを示した。本章の最後では、地方自治体・信用保証協会に対する問題点を提示し、制度保証が財政規律の緩みを引き起こす要因になる可能性を述べた。

第3章では、本稿の問題意識として制度保証が表面上、本来の目的から外れている制度であることを指摘し、その問題意識を述べた。

第4章では、参考にした先行研究とそれを踏まえた本稿の位置づけやオリジナリティーについて言及した。まず第1節では、先行研究である「地方自治体の中小企業向け制度融資が直面している課題」という深澤(2007)の研究概要を述べた。さらにこの研究を分析に使用するべき諸要素を考察する際に用いたことを明らかにした。

第2節では、前節を受けて本稿のオリジナリティーは「信用保証協会は中小企業に対して適切な審査を行っていないのではないか」という観点から実証分析を行う点であることを明らかにした。

第5章では、実際にパネルデータ分析を用いて実証分析を行った。第1節では、制度保証割合の大きい信用保証協会ほど保証協会の代位弁済率が上昇するという仮説を設定し、全国信用保証協会連動会による『業務用覧』のデータ及び中小企業政策審議会基本政策部会で公開された「信用補完制度のあり方に関するとりまとめ～参考資料集～」の信用保証協会別パネルデータを用いて実証分析を行い、その結果から信用保証割合が高いほど制度保証の代位弁済率が上昇していることを明らかにした。続く第2章では制度保証を利用している信用保証協会ほど、代位弁済金の回収率が低下するという仮説を設定し、上記した分析方法で実証分析を行い、その結果から保証協会は制度保証を利用して代位弁済した中小企業から長期的に債権回収をすることが困難となっていることを明らかにした。

最後に、第6章では、前章までの分析を踏まえ本稿で定義した制度保証をより良い制度にするためにベネフィットとコストを考慮しつつ、制度保証を本来の目的である中小企業の経営安定化及びその企業の立地する地域の活性化に近づくための政策を考案し、具体的な提言を提示した。

目次

はじめに

第1章 制度保証の現状と問題点

第1節 制度保証の概要

第1項 制度保証の目的

第2項 制度保証の仕組み

1 制度保証の仕組み

2 制度保証の流れ

3 制度保証のメリット・デメリット

4 信用保証制度との相違

第2節 制度保証の現状

第1項 現在の経済状況

第2項 制度保証の現状

1 制度保証割合の推移

2 代位弁済率との関係

第3節 制度保証の問題点

第1項 地方自治体のモラルハザード

第2項 信用保証協会のモラルハザード

第2章 問題意識

第3章 先行研究

第1節 概要

第2節 本稿の位置づけ

第4章 実証分析

第1節 制度保証により、代位弁済率は上昇するのか？

第1項 仮説

- 第2項 分析方法
- 第3項 制度保証の代位弁済率を用いたパネル分析
- 第2節 制度保証により、回収率は低下するのか？
 - 第1項 仮説
 - 第2項 分析方法
 - 第3項 制度保証の回収率を用いたパネル分析

第5章 政策提言

- 第1節 地方自治体のモラルハザードを抑制
- 第2節 信用保証協会のモラルハザードを抑制
- 第3節 制度保証の回収率の低下を抑制

おわりに

参考文献・データ出典

はじめに

本稿は、地方自治体が主体となっていく制度保証の問題点を実証的に分析し、本来の目的である中小企業の経営安定化や地域の活性化を促進させる適正な制度であるような新しい政策を提言する。制度保証は、既存の中小企業や新規開業企業に対して金融機関が融資を行い、都道府県や市区町村などの地方自治体からの預託金を用いて金融機関が融資を行う制度である。制度を利用して借入れを行った中小企業が債務不履行に陥った場合、金融機関からの請求によって信用保証協会が中小企業に代わり金融機関に対して返済（代位弁済）を行う。また、信用保証協会が金融機関に対して代位弁済をしたとき、日本政策金融公庫はその一部（元本金額の7～8割相当分）を保険料金として信用保証協会に支払う。また、制度保証において、残りの損失額が地方自治体により補填されるため、借り手である中小企業がデフォルトしても信用保証協会への負担は小さくなっている。

このように、借り手である中小企業がデフォルトを起こしても、金融機関と信用保証協会は損失の負担が少ないために、最終的に信用保証の承諾を行う信用保証協会がしっかりと審査を行うことをせずに、リスクの高い中小企業や、著しく業績の悪化している企業に対して保証を承諾してしまうといった、財政規律の緩みが生じてしまうのではないかとこの問題点が浮かび上がる。このような中小企業に対しては、保証により融資を促進するべきではなく、市場メカニズムの機能を毀損する可能性がある。以上のように制度保証が本来の目的である中小企業の経営安定や地域の活性化を達成できていないのなら、この制度を是正する必要があるだろう。

本制度を改革するとともに、制度保証の地方自治体と信用保証協会の在り方について検討するために、先行研究を参照したうえで、本稿では以下の問題点を分析する。具体的な問題点は以下の二点である。

第一に、地方自治体にモラルハザードが生じることである。制度保証において、国から拠出された資金は地方自治体を介して民間金融機関に預託され、中小企業に保証付きで貸し出される。そのため地方自治体への負担は少なく、自治体の財政規律が緩むことにはないかと考える。また、都道府県や市区町村などの地方議会議員選挙などの際、中小企業からの支持を得るためにリスクが高い企業でも利用できる制度融資を創設するマニフェストを掲げることにより、中小企業のデフォルト率をさらに上げる可能性がある。これらは本来であれば融資を受けるべき企業に対して制度保証が利用されているのではなく、リスクの高い企業の一時的な延命措置として制度保証が機能していることを意味し、中小企業や各制度保証を運営している地域に悪影響を及ぼす制度である可能性がある。制度保証による融資を行った中小企業がデフォルトに陥ったとしても、地方自治体の制度担当者はリスクまったく被らない。そのため地方自治体の制度運用の規律に少なからず緩みといったものが発生する可能性がある。

第二に、信用保証協会にモラルハザードが生じることである。一般的な信用保証制度にお

いて、中小企業にデフォルトが起り債務不履行に陥った場合、信用保証協会は信用保険により部分的に損失が補填されるが、制度保証においては、信用保険に加えて地方自治体により損失が保証される。つまり、信用保証協会は制度保証による損失をほとんど負担しないため、信用保証協会においても審査の質が低下するインセンティブが存在し、モラルハザードの可能性もある。そのため、将来的に成長の見込みのない企業やデフォルト寸前の企業など本来であれば実行されるべきではない無駄な融資が、制度保証により実行されてしまう可能性がある。

このように、制度保証は、リスクの高い企業の一時的な延命措置として制度保証が機能していることを意味し、中小企業や地域に悪影響を及ぼす制度である可能性が高い。

本論文において、1994年～2005年までの全国保証協会連合会発行の「業務要覧」、及び中小企業政策審議会基本政策部会で公開された「信用補完制度のあり方に関するとりまとめ～参考資料～」の2001年～2003年の信用保証協会別のパネルデータを用いた実証分析により、以下の結果が導出された。なお、本論文が利用したデータは10年以上前のデータである。このようなデータを利用した理由として、以下の二点があげられる。第一に、2006年以降の業務要覧のデータが公開されておらず、分析に利用できないためである。第二に、10年前と現在の経済状況の比較から、10年前と最近の両方の期間において、大きな金融ショック後に緩やかな経済成長が実現しており、両者が類似しているためである。実証分析の結果は以下の二点である。

第一に、保証協会の制度保証割合が高いほど代位弁済率が上がっている。

第二に、保証協会の制度保証の代位弁済率が高いほど、長期的な回収率が低い。これは、代位弁済した後の制度保証の債権の回収が困難となっていることを意味している。

以上の分析結果により我々は6つの政策提言を行う。

- 1、制度保証において、デフォルト率が低ければ、それを担当した自治体の担当者に給料を上げる又は特別給を加算する。
- 2、信用保証協会の保険割合を一律7～8割から6～7割に下げ。
- 3、代位弁済率が低い制度保証に対しては信用保険割合を維持。
- 4、代位弁済率が高い制度保証に対しては信用保険割合を5～6割に下げる。
- 5、不動産だけではなく動産担保を活用した担保付きの融資を実行する。
- 6、「業務要覧」などにおいて制度保証の最新情報を開示する。

第1章 制度保証の現状と問題点

第1節 制度保証の概要

第1項 制度保証の目的

制度保証は、中小企業の経営安定を図ること、ひいては地域の活性化を目的としている。具体的には、都道府県や各市区町村などの地方自治体・信用保証協会・金融機関の3者が、すでに経営を行っている中小企業や新たに創業をする経営者へのサポートをし、これらの制度を利用して融資を得ることを指す。

基本的には、各都道府県が指定している銀行などの「取扱金融機関」が窓口となり、自治体からの預託金を用いて、中小企業に対して融資を行う。通常の金融機関からの融資と異なる点は、この預託金が融資に利用される点である。すなわち各地方公共団体の支援があることによって、同じ金融機関からの融資であっても制度保証の金利の方が通常の融資の金利よりも低く設定され、金融機関が中小企業に対して積極的に融資を行うという点である。また、制度保証は、自治体の管轄する地区に住む住民や企業が対象である。数多くの自治体が複数の制度を設けているが、制度の内容や融資の条件は各自治体により全く異なっている。

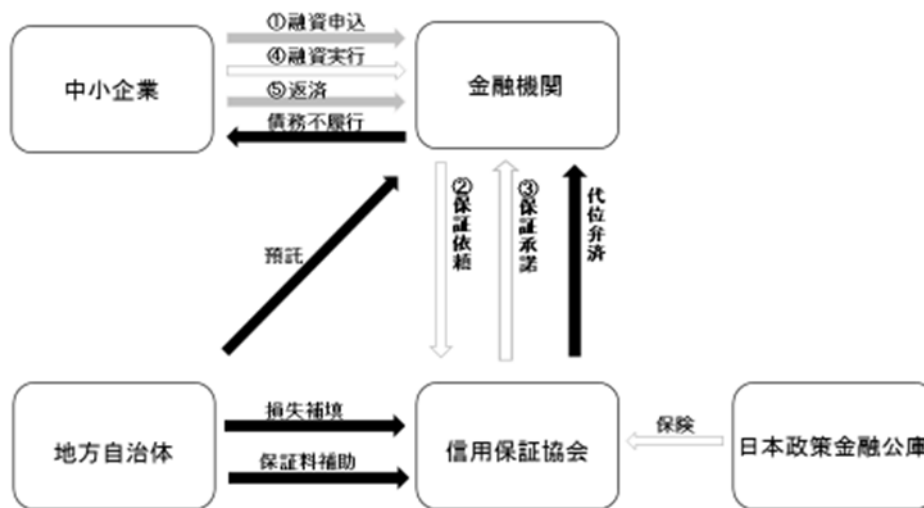
第2項 制度保証の仕組み

1. 制度保証の仕組み

制度保証は地方自治体・金融機関・信用保証協会の三者が協力して行っている企業向け公的融資制度である。この制度には様々な種類が存在し、それらを考案・提供し主体となって運営しているのは地方自治体であり、管轄する地域に住む住民や企業が対象となる。

地方自治体は一定の預託金を融資の資金原資として金融機関に預託し、それに加えて借り手企業の保証料や金利の一部を負担している。この仕組みにより金融機関が負担する貸し倒れる可能性による損失を減少させ、起業したばかりの実績がないような企業でも融資が受けやすくなっている。信用保証協会は制度融資が適用される際に金融機関と信用保証契約を結んでおり、信用保証協会の企業への融資を保証している。企業が返済不能となった場合に信用保証協会は金融機関に対して代位弁済を行う。

図1 制度保証の流れ



(作者作成)

2. 制度保証の流れ

制度保証を利用するにあたって必要な手順を図1で表した。詳細については以下の通りである。制度保証は都道府県・市区町村の単位で行っており、種類も多様なため、中小企業は用途に応じて様々な制度保証を利用できる。

①制度保証の申し込み

申し込みの窓口は地方自治体・金融機関・信用保証協会にそれぞれ設置されているが、この論文中では金融機関に申し込みした場合について述べていく。借り手である中小企業が申し込みを金融機関に行う場合、事業計画書・確定申告書・納税証明書など指定された書類を揃えて提出する。

②信用保証協会へ保証依頼の申し込み

金融機関での審査が通ると、次に信用保証協会に融資の保証の依頼を行う。提出された書類をもとに保証協会が審査を行い、その過程で面談や申し込みがあった企業へ訪問をするケースがある。金融機関の融資が保証されていることで、借り手である企業が返済不能となった際に信用保証協会より代位弁済を受けることが可能となる。

③融資実行

金融機関と信用保証協会での審査が通ると、金融機関に対して信用保証書を発行し、これに基づいて融資が実行される。この際、借り手企業は信用保証料を信用保証協会に対して支払うことになるが、制度保証において信用保証料の一部負担を行う地方自治体も存在する。

④返済

利用している制度保証で定められた返済方法に基づき返済する。このとき企業が返済不能となった場合は、金融機関に対して信用保証協会が代位弁済を行う。代位弁済について民

法では「債務者のために弁済をした者は、その弁済と同時に債権者の承諾を得て、債権者に代位することができる。」とあり、求償権は信用保証協会に移転するため、信用保証協会が企業から回収を行う。

3. 信用保証制度のメリット・デメリット

信用保証制度によって、どのようなメリット・デメリットがあるか挙げていく。

制度保証のメリットとしては、以下の3点が挙げられる。第一に、借り手である中小企業が金融機関より融資を受けやすい、という点である。これは、金融機関が負担する企業の貸し倒れのリスクが低いため、金融機関は起業したばかりの企業や規模が非常に小さい零細企業に対しても融資を実行しやすいということである。第二に、借り手である中小企業が負担する金利が安い、という点である。創業資金の調達手段としては、制度保証の他に日本政策金融公庫の新創業融資が挙げられる。これと比べると制度保証を利用した制度保証は金利が安い傾向があるため、借り手側としてはメリットと言えるだろう。第三に、据置期間が長い、という点である。据置期間とは、元本を返済せずに金利だけを支払う期間のことを意味する。制度保証の場合、この据置期間が大体1年間で設定されていることが多く、日本政策金融公庫の新創業融資やその他の一般的な融資と比べると長く設定されている。

次に、制度保証のデメリットは以下の2点である。第一に、制度保証の内容が自治体ごとに異なる、という点である。原則として、会社所在地の地方自治体の制度融資しか利用できない。このため、地方自治体ごとに定められた融資の条件や金額に従わざるをえず、仮に他の地域の自治体の制度保証がその企業のニーズに合っていたとしても、その制度は選択できない。第二に、融資実行までに手間と時間がかかる、という点である。融資を受けるためには、金融機関での手続きだけでなく、地方自治体の承諾や信用保証協会の審査などを経る必要があるため、新創業融資やその他の一般的な融資と比べると手続きが煩雑で、融資実行までの時間がかかる。

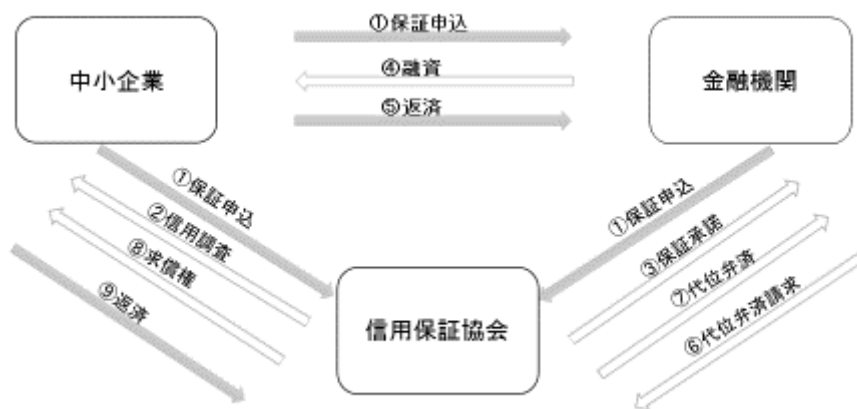
制度保証は、利用者である中小企業に対して大きな便益を与えるものの、利用者以外が負担する社会的コストも存在する。社会全体のコストとして、第一に、金融機関が借り手の貸し倒れリスクを負担しないため、リスクが高く本来であれば、融資を実行するべきではない企業に対して、保証付きの融資が実行される、という点が挙げられる。もし、この問題が深刻であれば、市場メカニズムの機能が歪められるため、社会的コストが発生する。第二に、借り手企業の貸し倒れにより、大きな損失が発生すると、地方自治体の納税者に大きなしわ寄せが発生する。近年、国や地方自治体の財政赤字は慢性的にひっ迫しており。財政コストの増加は大きな問題である。

4. 信用保証制度との相違

制度保証は中小企業向けの信用保証制度の部分的な制度と位置付けられる。初めに、「信用保証協会」は、中小企業者が金融機関から事業を行うにあたって必要な資金を借りる

とき、「確かな保証人」としてバックアップする公的機関であり、現在、全国に 51 の信用保証協会（47 都道府県並びに 4 つの市）があり、協会ごとに地域に密着した保証業務を行っている。信用保証制度とは、中小企業等が金融機関から事業資金を借り入れる際、信用保証協会が公的な保証人になることにより中小企業等の資金繰りを円滑にすることを目的とする制度である。その際、信用保証協会は、借り手である中小企業から信用保証料を受領し、また、融資が返済不履行になった場合は金融機関に対し代位弁済を行う。また、日本政策金融公庫とは、政府 100% 出資の政府系金融機関であり、保証協会の保証を再保険する働きを担っている。保証協会が代位弁済をしたときに、日本政策金融公庫はその一部（代位弁済金額の 7～8 割相当分）を保険金として保証協会に支払う。

図 2 信用保証制度の仕組み



(作者作成)

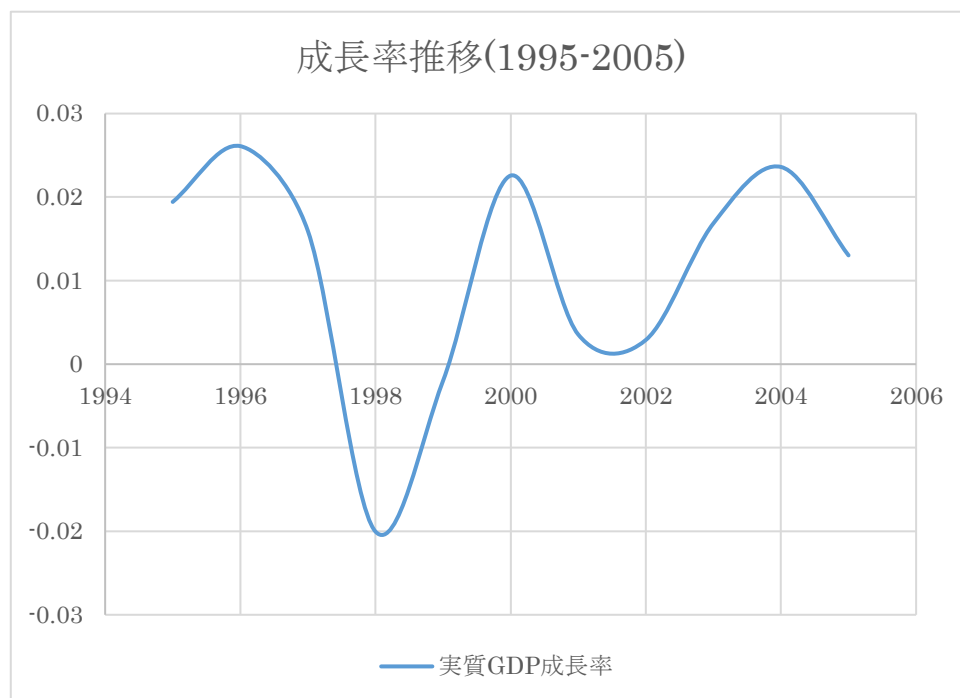
この信用保証制度と制度保証の大きな違いは、制度保証には、地方自治体の協力がある、という点である。図 1 にもある通り、保証の申し込み、融資の流れはほぼ同様の流れであるが、地方自治体が信用保証協会に損失補償と保証料補助を行うことが、一般的な信用保証制度と制度保証との違いといえる。この損失補償は、中小企業が金融機関から融資を受けた場合に、その融資が返済不可能となって金融機関が損失を被ったときに、地方公共団体が債務者になり損失を補償する。また、なんらかの事情で中小企業の返済が難しくなった場合は前述した通り、金融機関からの請求によって信用保証協会が借り手企業の代わりに返済する。返済に携わった信用保証協会に借り手企業ではなく地方自治体が、保証料を支払う。

第2節 制度保証の現状

第1項 現在の経済状況

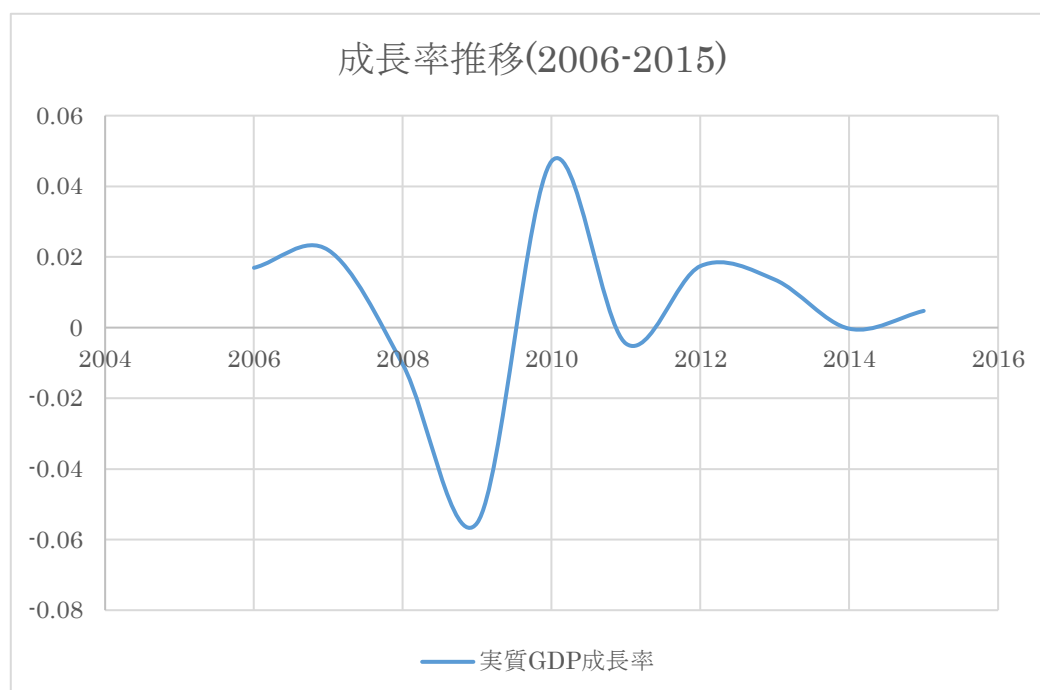
制度保証の現状を考えるにあって、まず現在の経済がどのようになっているのか述べていきたい。本論文では、1994年～2005年のデータを利用した。この理由として、第一に制度保証の詳細なデータが記載されている、全国信用保証協会連合による『業務要覧』が2006年以降、発行されておらず、詳細な情報が得られないためである。第二に、現在の経済状況と10年前の経済状況が比較的類似しているためである。両期間の経済状況を確認するため、今回分析を行うにあたって使用した1994～2005年間の実質GDPの推移と2004～2016年までの実質GDPを使用して比較した。今回本論文で約10年前にもなるデータを使用したのは、前提として大きな経済ショックが起こったのち緩やかに実質GDPの増加が続いているという面で10年前の経済状況と類似しているからである。具体的には1997年以降にはアジア通貨危機、日本長期信用銀行破たん、山一証券経営破たんといった金融ショックが発生し、2000年にITバブル崩壊したといわれている。GDP成長率はこの間にマイナスに転じ、日本経済は大きな不況に見舞われた。一方、2002年以降は景気が緩やかに回復し、GDP成長率は上昇する傾向にあった。近年の経済状況について概観すると、2008年にリーマンショック勃発、2010年に欧州債務危機が発生し、金融ショックにより大きくGDP成長率が低下し、この期間にマイナス成長となっている。しかし、東日本大震災後の2012年以降、緩やかな成長を続けている。図5から、両期間ともに大きな金融ショック後に緩やかな経済成長が実現する、という共通の点を読み取ることができる。

図3 成長率推移(1995-2005)



(「世界経済のネタ帳」より作者作成)

図4 成長率推移(2006-2015)



(「世界経済のネタ帳」より作者作成)

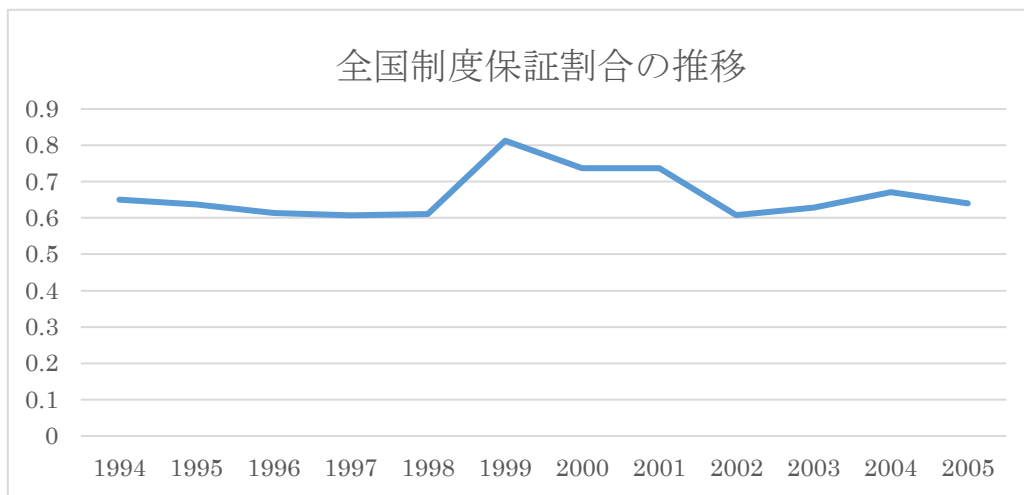
よってこれからの現状分析において1994年～2005年のデータを使用することとする。

第2項 制度保証の現状

1. 制度保証割合の変化

前節で現在の経済状況の比較を述べたところで、次に制度保証がどのくらい中小企業に利用されているのか述べる。具体的には、制度保証の割合がどのように推移しているのかを概観する。『業務用覧（1994年～2005年）』から得られた全国の承諾された保証承諾金額のうちの制度保証の金額の割合の推移を図5に表した。これによると、1994年～1998年までは緩い減少を続けているが、1998年～1999年で保証割合が20%近く増加していることがわかる。この変化の背景には、1997年にアジア通貨危機、山一証券の経営破たん、1998年にロシアのデフォルトなど、相次いで起こった金融危機により銀行が企業に対して貸し渋りを行った結果、銀行から融資を受けることのできなかつた企業が比較的融資を受けやすかつた制度保証付き融資を積極的に利用したと言える。

図5 全国制度保証割合の推移



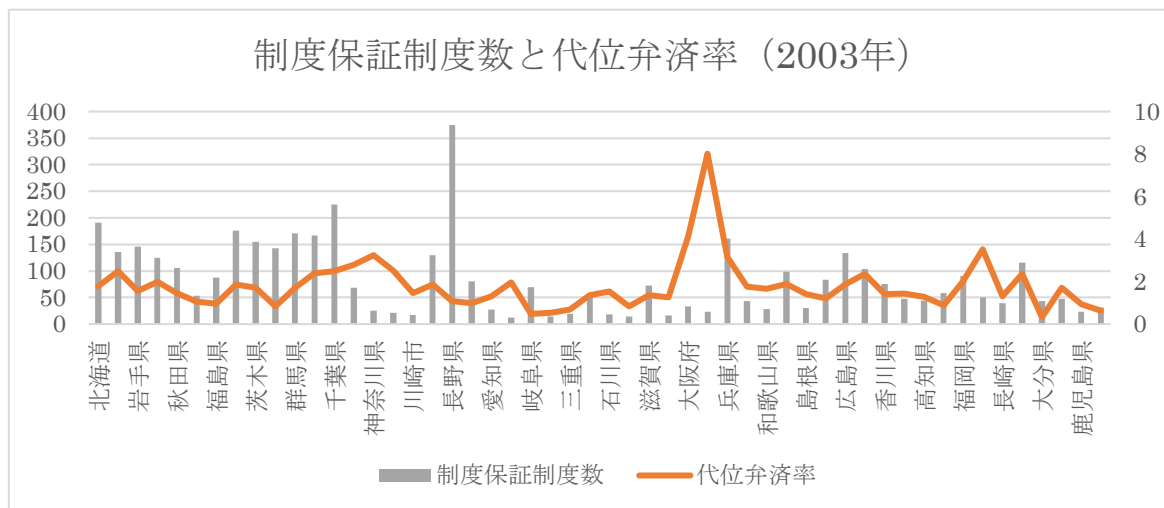
(『業務用覧』より作者作成)

2. 代位弁済率との関係

次に、各都道府県別制度保証数と信用保証協会の代位弁済率を見ていく。前節で金融危機により融資が増加することを述べたが、そのような経済的要因を取り除くために比較的経済が安定している2003年の数値をグラフに表した。(図6)制度保証数が一番多い長野県の代位弁済率が約1%、次に数の多い千葉県では約2.3%であり、制度保証数が約25の大阪市の代位弁済率は約8%である。このグラフから、制度融資数は代位弁済率の増減に影響を

与える要因ではないと考えられる。しかし、このグラフは単純に制度融資数と代位弁済率に変数を比較しただけであるので、一概に制度保証数と代位弁済率の増減の関係がないとは言い切れないだろう。

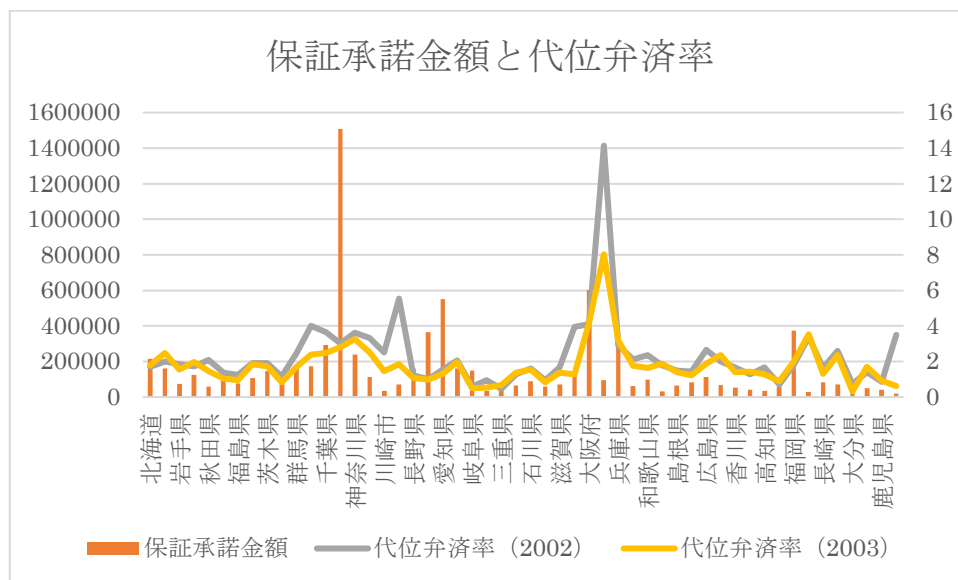
図6 制度保証制度数と代位弁済率



(『業務用覧』・「信用保証制度のあり方に関するまとめ」より作者作成)

次に各都道府県が制度保証の承諾金額と代位弁済率について見ていく。経済産業省の中小企業政策審議会基本政策部会の調査から得られたデータをもとにグラフを作成した。企業が制度保証の金額を承諾されてから、デフォルトを起こし信用保証協会が代位弁済を行うまでの時間を考え、制度保証金額と、代位弁済率のデータの年を1年ずらしたもの(制度保証承諾から1年後)と2年ずらしたもの(制度保証承諾から2年後)を表した。その結果、制度保証金額と代位弁済率の間には関係は見られなかった。しかし、地域間で制度保証金額、代位弁済率共に格差は見受けられた。

図7 保証承諾金額と代位弁済率



(『業務用覧』・「信用保証制度のあり方に関するまとめ」より作者作成)

以上から制度保証は金融危機が起こった際に、金融機関から融資を受けることが難しくなった中小企業からの利用が多いことが分かった。また、制度保証数や制度保証金額に影響を受けていることは見られなかったが、制度保証付き融資を受けた翌年にデフォルトを起こす企業が多いことが分かった

第3節 制度保証の問題点

第1項 地方自治体のモラルハザード

制度保証の数は先述した通り、国の財政により運営されている信用保険制度を利用しているにもかかわらず、地方自治体により多くの制度保証が存在するため、国でさえ制度保証の状況を把握できていないと考えられる。この理由として、制度保証は地方自治体が主導して行う融資制度なので、その融資要項や融資条件は自治体が決めている。その決定に国は関与していないからである。

地方自治体とその地方の中小企業間に利害関係がある場合、リスクが高く倒産しそうな企業に対する制度保証が創設される可能性がある。例えば、都道府県議会議員や市議会議員は選挙により住民に選ばれる可能性があり、中小企業などの支援団体からの支持は必須である。リスクが高い企業でも利用できる制度融資を創設することにより、選挙に有利になるのであれば、県議会議員や市議会議員はそのような制度を創設するインセンティブを有する。実際、中小企業への金融施策に対するニーズは高く、都道府県議会議員や市区町村議会議員も制度融資の創設の見返りとして、選挙の時に自分に投票してもらうという対価を

得ているかもしれない。

また、制度保証による融資を行った中小企業がデフォルトに陥ったとしても、地方自治体の公務員がリスクをまったく被らないため、自治体の審査に少なからず緩みといったものが発生する可能性がある。

上記のようなモラルハザードを考えた背景には制度保証の資金源が国から拠出されていることが挙げられる。国から拠出された資金は自治体を通して民間金融機関に預託され、中小企業に貸し出される。そのため地方自治体への負担は少なく、自治体の財政規律が緩むことになるのではないかと考える。

第2項 信用保証協会のモラルハザード

信用保証協会においても審査の質が低下するインセンティブが存在し、モラルハザードの可能性はある。前述したように制度保証の場合、中小企業に保証し、それによって発生した損失は信用保証協会に負担される割合が少ない。信用保証協会が保証を承諾し、その後、保証先の企業がデフォルトしたとしても、地方自治体から保証料率の補填、国から日本政策金融公庫から代位弁済金額の7～8割の補填がなされることから、信用保証協会への財政面での負担は少なくなっている。また、通常の保証ではカバーされない、信用保険による保険金の対象外の損失についても、自治体から補填されることが多い。このことより、制度保証の審査基準が低下、及び信用保証協会内部での財政規律の緩みが生じることによって、将来性のない企業、デフォルトリスクが高い企業への、社会的に見ると本来であれば実行されるべきではない無駄な融資が行われる可能性がある。

第2章 問題意識

第1章で先述した通り、制度保証は民間金融機関を通して中小企業に対しての融資の円滑化を図り、企業の経営安定化、地域の活性化を目的としている。この背景には、まだ信用度が低く貸し倒れのリスクも高い起業したての企業や、規模の小さい零細企業などに金融機関が融資を行わないという貸し渋りの問題があり、この問題を緩和するためにも制度保証は経済学的にも意義がある制度ではないだろうか。

しかし、実際の制度保証において借り手がデフォルトを起こしても、貸し手である地方自治体や、金融機関、信用保証協会は損失の負担が少ないために、最終的に融資実行の決断を下す信用保証協会が適切な審査を行うことをせずにリスクの高い中小企業や、著しく業績の悪化している企業に対して融資を実行してしまうといった財政規律の緩みが生じてしまうのではないかと懸念されている。こうなってしまうと、制度融資は本来の目的である地域の活性化という本来の目的ではなく、本来ならば淘汰されるべきである企業に融資をしてしまい本来の目的から逸れることになってしまう。

また制度保証において適切に審査が行われなくなることで、中小企業側にも経営規律の緩みといった問題が発生する。これにより、業績の落ち込んでいる企業が融資に頼り、業績を回復させるための努力を怠り、さらなる業績の悪化や、デフォルトを引き起こす可能性がある。また、本来であれば淘汰されるべき企業への融資を続行させることは延命措置となり、本当に融資を必要としている企業に融資を回せなくなる結果を招く可能性がある。このことはリスクの高い企業の一時的な延命措置として制度保証が機能していることを意味し、中小企業や各制度保証地域に悪影響を及ぼす制度である可能性がある。以上のように制度保証が本来の目的である企業の経営安定化、地域の活性化を達成できていないのならこの制度を是正する必要があるだろう。

以上の点から本稿では、効率的な融資をしつつ、中小企業と各地域の双方に有益な制度にするための政策提言を行う。以下にその根拠を示していく。

第3章 先行研究

第1節 概要

我々の論文では、制度保証における信用保証協会のモラルハザードをテーマとしている。しかし、制度保証に関しては経済学的な立場からの研究に乏しい。そうしたなか、制度保証の実態把握と客観的な分析を行った先行研究として、深澤映司（2007）「地方自治体の中小企業向け制度融資が直面している課題」を紹介する。

深澤（2007）は預託金方式の制度保証において、制度保証の利用企業から見た借入金利の低下幅と、企業が支払う保証料率を比較すると、前者が後者を上回っているため、制度保証は中小企業への事実上の所得移転に相当すると述べている。しかし、中小企業が大きな便益を享受しているその裏側では、個々の自治体が預託金の機会費用のほか、信用保険の非カバー部分に関する損失補償、信用保証協会への出捐等の形で、財政上のコストを負担しているという。深澤（2007）はこれらの財政コストの大きさが一体どのような要因により決定づけられているのか、各種の財政コストのうち、預託金の機会費用に焦点を合わせ、同費用に対して大きな影響を及ぼし得る預託金の抛出资额につき、その決定要因を定量的手法で明らかにした。推定結果を分析すると、次のような解釈が可能であるという。個々の都道府県は、地域経済の停滞に伴う中小企業の経営不振や、開業率の低迷、そして民間金融機関等による非制度保証の伸び悩みを背景として、制度保証への需要が高まると、基本的にはそれに応じる形で、預託金の抛出资额を増やす傾向があった。場合によっては、地方税収等の自己財源に余裕が生じたという都道府県側の事情から、制度保証向けの預託金抛出资额が積み増されることもあった。しかしながら、このような都道府県の行動に対して、自治体財政の健全性が低下した状況下でブレーキがかかっていたという形跡は、少なくとも過去のデータからは、見て取ることができないという。こうした結果から、財政の健全性を問題視される自治体が、預託金の抛出を中心に過大なコスト負担を行い、財政状況を一段と悪化させる可能性が懸念されるという。こうした悪循環が生じやすい背景には、預託金方式の下で、自治体の財政コストに納税者の監視が行き届きにくいことなどが挙げられる。したがって、預託金方式の制度融資には、適切な施策とは言い難い面があると述べている。

第2節 本稿の位置づけ

この先行研究において、制度保証が中小企業への所得移転機能を担う一方で、個々の自治体が財政上のコストを負担していることが確認することができた。しかしながら、地方自治体から損失補填を受け、実際に金融機関に対して保証承諾を行っている信用保証協会の行動に関しては、この先行研究においては十分な議論がなされていない。地方自治体の財政規

律が緩んでも、保証協会がリスクの高い中小企業に制度保証により保証をせず、市場の失敗により融資を受けられない企業に対して保証していれば、財政上のコストは大きな問題とされないはずである。我々の論文では、自治体が信用保険の非カバー部分に関する損失補償、信用保証協会への出捐等の形で制度保証のコスト負担を行うことで、「信用保証協会は中小企業に対して適切な審査を行っていないのではないか」という観点から実証分析を行った。本来、制度保証は、中小企業向け貸出市場に存在する情報の非対称性のため、金融機関が信用リスクを把握していない企業に対して融資を行う保証制度である。仮に信用保証協会が適切な審査を行っていないとすれば、金融機関がリスクを高く本来制度を利用すべきではない企業に対して融資を行うことにもつながり、現状の制度保証の問題点を明らかにするための有意義な実証分析となる。

第4章 実証分析

第1節 制度保証により、代位弁済率は上昇するのか？

第1項 仮説

この分析では、制度保証割合が大きい信用保証協会ほど、保証協会のデフォルト率、すなわち代位弁済率が上昇するかどうかを検証する。仮に、制度保証において、リスクが高い中小企業に対して保証付き融資を行っていれば、制度保証割合が高い保証協会ほど、代位弁済率が上昇するはずである。もし、このような仮説が支持されれば、中小企業の延命を助長していることが示唆される。

第2項 分析方法

本分析では、全国信用保証協会連合会による『業務要覧』のデータ、および経済産業省における第9回中小企業政策審議会基本政策部会の資料3「信用補完制度のあり方に関するとりまとめ～参考資料集～」に掲載された信用保証協会別パネルデータを用いた。『業務要覧』のデータより、1994年～2005年までのすべての都道府県の代位弁済金額、保証債務残高、代位弁済率、制度保証金額、保証承諾金額、制度保証割合、保証利用度、一企業当たりの保証債務残高、無担保金額、保険引き受け合計金額、無担保保険の割合のデータを利用し、それらをパネルデータ化した。また、経済産業省における第9回中小企業政策審議会基本政策部会の資料3「信用補完制度のあり方に関するとりまとめ～参考資料集～」に掲載された信用保証協会別パネルデータについては、制度保証の信用保証協会別の2001年から2003年の代位弁済率が記録されており、それらをパネルデータ化した。

第3項 制度保証の代位弁済率を用いたパネル分析

●推定式

分析する式は下記のとおりである。

$$\text{Subrogation Rate}_{i,t} = \alpha_0 + \alpha_1 \text{Guarantee Rate}_{i,t} + \alpha_2 X_{i,t} + \beta_i + \gamma_i$$

[1]

i は保証協会を表し、 t は 1994 年～2005 年までのそれぞれの年度を表す。1994 年から 2005 年までの数値をパネルデータ化して固定効果モデルを利用したが、その際、年ごとの景気の状態を除去するための年次ダミーを入れて分析した。 β は信用保証協会ごとの固定効果を表し、 γ は誤差項である。被説明変数として用いた Subrogation Rate $_{i,t}$ は代位弁済率のことであり、代位弁済金額/保証債務残高と定義した。説明変数として用いた Guarantee Rate $_{i,t}$ は制度保証割合のことであり、制度保証金額/保証承諾金額と定義した。また、コントロール変数 $X_{i,t}$ には、保証利用度(企業数)、一企業当たりの保証債務残高(百万円)、無担保保険の割合を採用した。保証利用度は保証協会ごとに、全体の中小企業者数に対して信用保証を利用している企業者数の割合である。1 企業当たりの保証債務残高は各保証協会の保証債務残高を利用企業者数で除したものである。無担保保険の割合は全体の信用保険の引き受け金額に対する、無担保保険の金額の割合である。

●符号条件の説明

α_1 がプラスであると、被説明変数である Subrogation Rate $_{i,t}$ が増加する傾向を示している。これは、制度保証を利用している信用保証協会ほど、信用保証協会の代位弁済率が上がっていることを示しており、信用保証協会のモラルハザードを支持している。一方、 α_1 がマイナスであると被説明変数である代位弁済率が制度融資を利用するほど減少傾向にあると解釈でき、信用保証協会のモラルハザードが発生していないことを示している。

●分析結果

表 5-1 制度保証の代位弁済率を用いたパネル分析

	(1)	(2)	(3)	(4)
	制度保証の代位弁済率			
	1 年後	2 年後	3 年後	4 年後
制度保証割合	3.70858*** (1.33618)	1.31819 (1.76361)	-2.30719* (1.38210)	-2.03734 (1.37370)
保証利用度(企業数)	1.72267 (8.98033)	-10.72799 (10.14501)	- (7.43761)	18.65893** (5.73595)

一企業あたりの保証債務残高(百万円)	0.24985**	-0.00001	0.00001	-0.00000
	(0.10527)	(0.00005)	(0.00004)	(0.00004)
無担保保険の割合	0.51807	2.24158	2.71099*	-3.40689**
	(1.82857)	(2.10357)	(1.55068)	(1.50029)
年ダミー	Yes	Yes	Yes	Yes
保証協会固定効果	Yes	Yes	Yes	Yes
Observations	156	156	156	156
Number of 保証協会	52	52	52	52
R-squared	0.23	0.15	0.21	0.18

Standard errors in parentheses

* significant at 10%; ** significant at 5%; *** significant at 1%

表 5-2 すべての代位弁済率を用いたパネル分析

	(5)	(6)	(7)	(8)
	すべての代位弁済率			
	1年後	2年後	3年後	4年後
制度保証割合	3.08745	0.04492	-4.48117	4.09267
	(5.84925)	(6.82770)	(7.61011)	(9.34806)
保証利用度(企業数)	21.59883	44.61183*	47.08745*	49.70483
	(20.33124)	(23.71792)	(25.81392)	(31.13115)
一企業あたりの保証債務残高(百万円)	-0.00005	-0.00001	0.00007	0.00006
	(0.00047)	(0.00049)	(0.00049)	(0.00052)
無担保保険の割合	-9.26408	-13.12760	1.68222	-7.63771
	(7.75873)	(8.69402)	(9.23693)	(10.56175)
年ダミー	Yes	Yes	Yes	Yes
保証協会固定効果	Yes	Yes	Yes	Yes

Observations	520	520	468	416
Number of 保証協会	52	52	52	52
R-squared	0.03	0.03	0.03	0.02

Standard errors in parentheses

* significant at 10%; ** significant at 5%; *** significant at 1%

推定式[1]を用いて分析した結果が上記の表 5-1, 表 5-2 である。表 5-1(制度保証の代位弁済率)の方は1年後と2年後が制度保証割合の係数がプラスであり、3年後と4年後がマイナスである。そして、統計的に1年後が1%水準で有意であり、3年後が10%水準で有意である。これは、保証承諾から1年後に早期にデフォルトが増加するものの、保証承諾から3年後にデフォルトが低下している。1年後と3年後の代位弁済率に関する制度保証割合の効果を合算すると、 $1.4(=3.7-2.4)$ となる。つまり、1年後のデフォルト増加の効果が3年目のデフォルト減少の結果を上回っており、結果として制度保証割合が高いほどデフォルト率(代位弁済率)が上昇していることになる。リスクの高い、もしくは著しく業績が悪化している企業に融資を実行し続けて、本来であれば淘汰されるべき企業の延命を手助けしていることになり、本来の中小企業金融の円滑化の目的から外れることになる。表 5-2(すべての代位弁済率)では、1年後と2年後、4年後が制度保証割合の係数がプラスであり、3年後がマイナスであるが、すべての年度で統計的に有意になることはなかった。つまり、すべての代位弁済率を用いたパネル分析からは、デフォルト率(代位弁済率)が上昇した傾向はなく、信用保証協会のモラルハザード傾向はみられなかった。

第2節 制度保証により、回収率は低下するの か？

第1項 仮説

この分析では、制度保証を利用している信用保証協会ほど、代位弁済金の回収率が低下するかどうかを検証する。仮に、制度保証において、制度保証の代弁率が高い信用保証協会ほど、回収率が低下するという仮説が支持されれば、回収も含めたリスクが高い中小企業に対して保証付き融資を行っていることになり、信用保証協会が適切な審査を行っていないことが示唆される。

第2項 分析方法

本分析では、第1節と同様に、全国信用保証協会連合会による『業務要覧』のデータ、および経済産業省における第9回中小企業政策審議会基本政策部会の資料3「信用補完制度

のあり方に関するとりまとめ～参考資料集～」に掲載された信用保証協会別パネルデータを用いた。また、分析をするにあたり、第1節の分析で用いた信用保証協会別パネルデータに、『業務要覧』のデータより、1994年～2005年までのすべての都道府県の実際回収金額（元損計）、実際求償権残高、回収率のデータを変数として追加し、それらをパネルデータ化した。

第3項 制度保証の回収率を用いたパネル分析

●推定式

分析する式は下記の通りである。

$$\text{Recovery Rate}_{i,t} = \alpha_0 + \alpha_1 \text{Guarantee Subrogation Rate}_{i,t} + \alpha_2 X_{i,t} + \beta_i + \gamma_i \quad [2]$$

i は保証協会を表し、 t は1994年～2005年までのそれぞれの年度を表す。1994年～2005年までの数値をパネルデータ化して固定効果モデルを利用したが、その際、年ごとの景気の状態を除去するための年次ダミーを入れて分析した。 β は信用保証協会ごとの固定効果を表し、 γ は誤差項である。被説明変数として用いた Recovery Rate $_{i,t}$ は回収率のことであり、実際回収金額（元損計）/実際求償権残高と定義した。説明変数として用いた Guarantee Subrogation Rate $_{i,t}$ は制度保証代弁率と定義した。また、コントロール変数 $X_{i,t}$ には、制度保証割合、(通常保証の)代位弁済率、保証利用度(企業数)、一企業当たりの保証債務残高(百万円)、無担保保険の割合を採用した。保証利用度は保証協会ごとに、全体の中小企業者数に対して信用保証を利用している企業者数の割合である。1企業当たりの保証債務残高は各保証協会の保証債務残高を利用企業者数で除したものである。無担保保険の割合は全体の信用保険の引き受け金額に対する、無担保保険の金額の割合である。

●符号条件の説明

α_1 がマイナスであると、制度保証により代位弁済率が高いと、被説明変数である Recovery Rate $_{i,t}$ が減少する傾向を示している。これは、制度保証代弁率が高い信用保証協会ほど、信用保証協会の回収率が下がっていることを示しており、信用保証協会が回収の損失も含めたリスクが高い中小企業に対して保証を行っている可能性を示唆している。一方、 α_1 がプラスであると被説明変数である Recovery Rate $_{i,t}$ が、制度保証代弁率が高いほど増加傾向にあると解釈でき、信用保証協会が適切な審査のもと、中小企業に対して保証を行っていることを支持している。

●分析結果

表 5-3 Recovery を用いたパネルデータ分析

	(9)	(10)	(11)
	回収率		
	1年後	2年後	3年後
制度保証割合	-14.70826	20.55341*	2.56121
	(10.98336)	(10.64102)	(3.15812)
保証利用度(企業数)	-31.65718	-155.52777**	55.16150*
	(71.10837)	(68.89201)	(31.19052)
一企業あたりの保証債務残高(百万円)	0.10628	-1.57595	-0.17070
	(0.98375)	(0.95308)	(0.36489)
無担保保険の割合	-3.37770	-1.09814	-0.99658
	(14.62648)	(14.17059)	(3.83071)
代位弁済率	0.32860	-2.40801*	1.55333***
	(1.48296)	(1.43674)	(0.53559)
制度保証代弁率	0.64507	2.79553***	-1.36337**
	(0.94813)	(0.91858)	(0.59358)
年ダミー	Yes	Yes	Yes
保証協会固定効果	Yes	Yes	Yes
Observations	156	156	104
Number of code	52	52	52
R-squared	0.05	0.18	0.27
Standard errors in parentheses			
* significant at 10%; ** significant at 5%; *** significant at 1%			

推定式[2]を用いて分析した結果が上記の表 5-3 である。それぞれの列には 1 年後、2 年後、3 年後の回収率のデータを被説明変数とした結果が示されている。表 5-3 は 1 年後と 2 年後の回収率に対する制度保証代弁率の係数がプラスであり、3 年後の係数がマイナスの回収率のデータを被説明変数とした結果が示されている。そして、統計的に 2 年後の回収率に対して制度保証の代位弁済率の係数が 1%水準で有意であり、3 年後が 5%水準で有意である。これは、融資実行後の 2 年後には制度保証代弁率が上がると回収率が上がり、3 年後には回収率が下がっていることを示している。つまり、企業に制度保証付き融資実行後、2 年後までは保証協会は代位弁済した中小企業から債権回収をできていたが、長期的には債権回収をおこなうことが難しくなり、債権の保全が困難となっていることを意味する。

第5章 政策提言

第1節 地方自治体のモラルハザードを抑制

制度保証では先に述べた通り、中小企業へ保証を行う際の資金源は国にあり、地方自治体への負担は少ない。そのため地方自治体の制度保証の運営に対する財政規律が緩みがちになるのではないかと指摘をした。制度保証の創設の際に制度保証を利用する企業がデフォルトした時の責任が何処にあるのかがはっきりしないという問題が生じる。その際、地方自治体の制度保証の制度運営を担当している地方自治体の職員が無責任に制度を創設するというモラルハザードが発生してしまうのではないかと考えた。それに対して我々は以下の政策を提言する。

- ・地方自治体が創設した中小企業に対する制度保証において、融資実行後のデフォルト率が低ければ、それを担当した地方自治体の担当者の給料を上げる又は、特別給といったものを加算する

この政策提言が実現することによって、地方自治体が新たに制度保証を企画・立案する時、または既存の制度保証を改正する時に、中小企業のデフォルト率が低くなるような制度保証を作るインセンティブが生じると考えられる。この地方自治体の担当者がリスクが低い制度保証を創設するインセンティブが生じることによって、制度保証を地方議員などが地元中小企業の利害関係調整のために利用することは少なくなり、地方自治体がより良い制度保証制度を作るために、外部から専門家を招致したりようになる。この結果、制度保証制度がより本来の目的に近づくことができるのではないかと考えられる。

第2節 信用保証協会のモラルハザードを抑制

我々の実証分析より、制度保証割合が高いほど代位弁済率が高くなるという問題が明らかになった。これは制度保証に対する信用保証協会の審査が不十分であるという問題点がある。この問題点の原因は信用保証協会が行う代位弁済の資金が、日本政策金融公庫からの信用保険や自治体からの補填があるために、信用保証協会が被る損失が少ないことによって発生しているモラルハザードである。そこで信用保証協会が制度保証により被る損失を増加させることによって、このモラルハザードを解消する以下の政策を提案する。

- ・制度保証の信用保険による保険割合を7～8割から6～7割に下げる。

政策金融公庫からの代位弁済額のカバー割合を一律に引き下げることによって、信用保証協会は、制度保証における保証承諾の際、中小企業の審査をより厳しくすることが見込める。これは先述した政策金融公庫からの保険金が少なくなり、信用保証協会の負担は大きくなる

ためである。

- ・代位弁済率が高い制度保証のカバー割合を7～8割から5割～6割にさらに引き下げる。

現在、制度保証において、日本政策金融公庫による代位弁済額のカバー割合は通常7～8割となっている。つまり信用保証協会が実質負担しているのは全体の2～3割程度という相対的に少ない額であるといえる。よって生じる信用保証協会のモラルハザードを抑制するために、日本政策金融公庫のカバー割合を5割～6割に引き下げることを提言する。これにより、制度保証における信用保証協会の負担額が増え、緩んでいた融資先の中小企業に対する審査も慎重になる。

さらに制度保証により多くの金額を中小企業に融資している場合、日本政策金融公庫からのカバー割合を特に下げることとすれば、より綿密なモニタリングを行うインセンティブを与えることができる。

- ・代位弁済率が低い制度保証に対する信用保険によるカバー率を維持。

代位弁済率が低い中小企業の制度保証への保険割合を維持することで、信用保証協会は制度保証における中小企業の融資の審査をする際、経営が円滑になる見込みがあり、かつ返済が確実に行われるであろう企業を慎重に審査するようになることが見込める。

第3節 制度保証の回収率の低下を抑制

我々の実証分析により、第4章の「制度保証の回収率を用いたパネル分析」で述べた通り、企業のデフォルト発生後、短期的には保証協会は代位弁済した中小企業から債権回収をできていたが、長期的には債権を回収することができずに債権の保全が困難になっていることが明らかになった。そこで、我々は以下の政策を提言する。

- ・過度に無担保無保証の制度とせずに、必要に応じて保証の条件を担保付きとする。

中小企業は不動産などの担保となる資産を有していない可能性が高いことから、流動資産(売掛債権や在庫)といった動産担保も認めることとする。仮に債権の回収が困難であっても、あらかじめ設定した担保を回収することによって、日本政策金融公庫や地方自治体の負担を減らすことができる。

おわりに

本稿において、制度保証における問題点を、信用保証協会及び地方自治体のモラルハザードに視点を据えて論じてきた。しかし、本稿が論じることができなかった残された課題が多い。そこで今後の研究課題を以下に挙げる。

実証分析において、直近の10年間の経済状況が1994年から2005年と似通っているという点から過去のデータを用いて分析を行ったが、研究を進めるにあたってデータ数を増やす必要があるなどの理由で、2006年度以降のデータは必要である。制度保証は国から拠出されており、制度保証に拠出されている資金が、適切に行われているのかを知るためにも、現状のようなデータの不透明さを無くしていく必要がある。また『業務要覧』には、信用保証制度だけではなく、信用保険制度の状況や協会の組織内部の情報も信用保証協会ごとに記載されているため、本稿で行った研究だけでなく、本稿以外の研究において積極的に活用される機会が増え、研究がより有意義になるのではないかと考える。そのため、『業務要覧』のような、地方自治体や信用保証協会等の財政状況が一括にしてわかるような統計が公開されることで、制度保証のさらなる研究が進むことを期待する。

