

信用補完制度のあり方に関するとりまとめ

2 0 0 5 年 6 月 2 0 日
中 小 企 業 政 策 審 議 会 基 本 政 策 部 会

信用補完制度のあり方に関するとりまとめ

I. はじめに

信用補完制度は、これまで半世紀にわたり、中小企業者に対する民間金融の円滑化のために重要な役割を果たしてきた。しかしながら、近年の、不良債権処理の進展、自己資本の強化等の金融機関を取り巻く環境の変化、金融工学の発展による金融手法の多様化、新たな金融主体の登場など金融を巡る環境が大きく変化してきた中で、政府として、中小企業を中心とする産業金融機能強化のための包括的な検討が必要であるとの認識から、平成 15 年末に、関係閣僚会議における報告が取りまとめられた。これに基づき、政府系及び民間金融機関において制度運用の包括的な見直しやリレーションシップバンキングの推進など広範な取組が実施されてきているところであるが、相対的に小規模の事業者の利用が多い信用補完制度については、平成 16 年度末まではセーフティネット対策に万全を期すとの政府の方針から、制度運用の包括的な見直しは、経済・金融動向を見つつ行うこととなった。

その後、漸く我が国経済が全体として改善の動きを示す中で、中小企業の資金繰り感も改善を示し、民間金融機関の中小企業向け融資姿勢にも大きな変化が見られる一方で、信用補完制度については、その制度設計や運用面について利用者から様々な改善要望が寄せられるとともに、保険制度の急速かつ構造的な赤字の発生など制度の持続性に懸念が生ずる事態に至ったことから、信用補完制度のあり方について包括的に検討を行うこととされた。

本小委員会は、昨年 12 月に中小企業政策審議会基本政策部会の決定により、信用補完制度の実態と課題について多面的に検討し、これに基づく金融機関との新たなビジネスモデルに基づく中小企業に対する多面的なサービスを提供する方策を提言するために設置され、延べ 7 回の審議を経て本報告を取りまとめたものである。

具体的には、以下の点を柱として検討を進めた。

- ①保証手続きの合理化、金融機関等との連携による中小企業者の経営支援・再生支援の強化、担い手の多様化等の中小企業者の立場に立った新たな制度・運営のあり方
- ②信用保証協会と金融機関との責任分担に基づく効果的な中小企業支援体制の確立

- ③制度利用の変化、回収率の低減等の構造変化に対応した持続的な運営基盤の確立、国と地方自治体との適切な支援のあり方
- ④保証協会等のガバナンス強化と評価、適切な協議体制の構築

本小委員会としては、政府及び関係機関が今回の提言を踏まえ諸施策を迅速に実現することにより、信用補完制度が、中小企業基本法の目的に沿った、独立した中小企業者の自主的な努力を助長し、活力ある中小企業者の振興に寄与することを強く期待する。

II. 信用補完制度の歴史的経緯・意義

(1) 歴史的経緯

- ・昭和 12 年、東京府、市、商工団体、金融機関等の出資により、我が国初の信用保証協会（以下「保証協会」という。）が設立された。
- ・戦後も、地方自治体は保証協会に対して経済的・人的に支援を行い、昭和 23 年の中小企業庁設立を契機として、その設立が活発化した。同 25 年に、中小企業金融の円滑化を図るため、国（中小企業庁）が金融機関の中小企業に対する貸付についての保険（融資保険）が開始された。同 26 年には、保証協会が行う債務保証についての保険が開始された。
- ・昭和 31 年に、保証協会による逆選択を防止する観点から、現在のような保証協会に対する包括保証保険制度が開始され、同 36 年には、保証協会に対する包括保証保険に一本化された。なお、同 33 年に中小企業信用保険公庫（現：中小企業金融公庫（以下「中小公庫保険部門」という。)) が設立された。
- ・昭和 40 年に、不況対策として、臨時に無担保保険が創設され、同 42 年から恒久的措置となった。
- ・昭和 41 年の中小企業政策審議会答申では、前記無担保保険の恒久化と併せて、保証協会の基盤強化を図るため、公庫から協会への貸付額の増額、地方自治体及び金融機関からの出えん金等の増加の必要性も指摘された。
- ・制度開始以来、基本保証料率は保証協会ごとに異なっていたが、制度の公平性を欠くといった中小企業者の要望を踏まえ、昭和 49 年度から全国的な基本保証料率の統一化を図り、同 59 年度に全ての保証協会において、1%に統一された。
- ・昭和 56 年には、保険収支の悪化に対処するため、大蔵省及び中小企業庁から、以下のような総合的な対策が関係者に指示・要請された。

- i) 保証協会による保証審査体制の強化、回収の促進、中長期的な業務計画の策定、金融機関等との情報交換体制の強化、代位弁済率（以下「代弁率」という。）が高い金融機関への改善要請等を行うこと。
- ii) 信用保険は、保険契約額を当初計画の範囲内で運用するとともに、保証協会ごとに保険金の支払い枠を設定すること。
- iii) 地方自治体は、協会の監督強化、制度融資の創設における適正な運営、協会に対する安易な損失補償を行わないよう厳に注意するとともに、金融機関への預託額には代弁率も加味すること。
- ・ その後、制度利用が漸増しつつ、大局的には概ね安定的に推移してきたが、平成 10 年に、未曾有の金融危機が発生し、臨時異例の措置として中小企業金融安定化特別保証制度（以下「特別保証制度」という。）が実施された。
- ・ 平成 11 年に中小企業基本法が改正され、中小企業政策に係る基本理念も「企業間における生産性等の諸格差の是正」から「独立した中小企業の自主的な努力を助長し」「多様で活力ある成長発展を図る」へと見直された。
- ・ 平成 12 年には、昭和 40 年から実施されていた倒産関連保証を拡充し、「セーフティネット保証」を創設。平成 14 年に、貸し渋り金融機関の取引先等にも対象が拡大された。
- ・ 平成 12 年に特定社債保証制度、同 13 年の売掛債権担保融資保証制度の創設により、中小企業者の資金調達の多様化に係る取組が開始された。
- ・ 平成 14 年に無担保保険料率を改定し、普通保険（有担保）との料率格差が是正され、同 15 年に、セーフティネット等を除き保険料率が見直されるとともに、一般保証につき基本保証料率が改定された。

(2) 制度の意義

民間金融機関による中小企業者向け融資については、i) 景気変動局面において資金需要と供給のミスマッチが生じ易く、また、ii) 創業者や個人事業主等の情報の非対称性が高い者、経営状況が不安定で信用リスクが高い者等については、民間金融機関が融資に消極的になる可能性がある。

信用保証制度は、民間金融機関が中小企業者に融資を行う際に、公的機関である保証協会が保証を行い、金融機関のリスクを引き受けることにより、その融資を円滑化している。また、信用保険が保証の 7 割ないし 8 割のリスクを填補することにより、保証協会のリスク分散を図り、信用保証制度の安定的運営を支えている。

また、融資額が小さく、金融機関にとって、融資に係るコストに比して十分な収益が見込めない者についても、保証制度にリスクヘッジすることで審査等の事務を簡素化し、融資コストを下げている面がある。

売掛債権担保融資保証制度や特定社債保証制度については、不動産担保に依存しない保証制度として比較的新しく設けられたもので、民間金融機関による新たな金融手法の導入を促進するという効果を挙げている。

セーフティネット保証制度においては、経済、金融環境の変動により、一時的に経営に支障をきたしている中小企業者への資金供給を円滑化し、その経営を安定させることを目的としている。

特に、平成 10 年から同 13 年にかけて臨時異例の措置として実施された特別保証制度は、相当額の予算措置を伴い、一部に金融機関等の不適当な制度利用があったが、合計で約 1 万社、負債総額約 2 兆円の倒産が回避され、約 10 万人の雇用が維持されたと推計されるなど、平成 10 年当時の未曾有の貸し渋りの状況下においては、中小企業の倒産の急増等を緊急避難的に回避するのに効果的であったものと考えられる。

一方で、信用補完制度は、保険料や回収金以外に、毎年、国からの多額の出資金を受けて運営されていることから、税金の効率的かつ効果的使用や国民に対する説明責任にも十分留意しつつ、制度の設計・運営を実施することが必要である。

III. 信用補完制度の現状

(1) 中小企業金融に占める比重

平成 16 年における金融機関による中小企業向け貸付の残高は約 260 兆円であるが、保証債務残高は約 30 兆円にのぼる。フローで見ても、年間約 15 兆円の保証承諾を行っており、浸透率は、企業数ベースで 40%、金額ベースで 12%を占めている。

(2) 無担保保証・無第三者保証人保証の増加

担保や保証人に依存しない融資に対するニーズの増大を受け、無担保枠の創設及び拡大、さらには、第三者保証人を 5,000 万円までは不要とする取扱い等が推進されてきている。特に、平成に入ってから、不動産価格の下落に伴う担保価値の低下を受けて、無担保保証の割合が増加している。

このため、無担保保証については、保証協会全体で、件数ベース

で 73%（平成 6 年度）から 84%（同 15 年度）、金額ベースで 44%（平成 6 年度）から 71%（同 15 年度）と増加してきている。ただし、協会により金額ベースで 45%から 91%までの幅があり、無担保保証に関する運用は協会によって大きく異なっている。

同様に、第三者保証人については、保証協会全体で、金額ベースで 89%はこれを徴求していないが、無担保保証と同様に、協会により 64%から 99%までの幅がある。

(3) 代弁率の上昇と回収率の低下

代弁率については 1.44%(平成 6 年度)であったものが、2.74%（同 16 年度）に上昇している一方で、回収率は、6.6%(平成 6 年度)から 3.9%(同 16 年度)に低下している。

代弁率は、景気変動等により変動するが、長期的には、概ね 1.5～3%程度で推移している。他方、回収率は、不動産担保や保証人に依存しない保証の増加及び求償権の急激な増大に、回収がついていかないことから、すう勢的に低下している。

(4) 収支状況

信用補完制度全体の収支赤字は、代弁率の上昇と回収率の低下や特別保証制度等の影響により、平成 14 年度まで拡大し続け、その後、縮小傾向にあるものの、引き続き、大幅な赤字構造となっている。

個々の保証協会の収支については、保証協会間で格差が大きいですが、平成 15 年度の収支で見ると、18 協会が赤字となっており、また、地方自治体からの財政支援を除いた実質的な収支で見ると、32 協会が赤字となっている。

他方で、保険収支に関しては、平成 10 年度から多額の赤字（平成 10 年度からの累積で約 2.7 兆円）が出ており、相当額の国費の投入（平成 10 年度からの累積で約 2.3 兆円）を行ってきたが、平成 16 年度末（見込み）の保険準備基金は 1,680 億円となっているなど、保険の運営基盤は極めて厳しい状況にある。

また、保険収支の見通しについては、直近、特別保証制度以外の収支でも依然多額の赤字が出ていることや（平成 15 年度：2,006 億円、平成 16 年度：1,320 億円（見込み））、現行の制度運用を前提に、直近の指標に基づき行った試算を踏まえても、引き続き大幅な赤字基調が継続すると見込まれる状況にある。

(5) 金融機関の融資姿勢の変化

近年の金融機関を取り巻く環境は、不良債権問題や市場等からの規律が厳格化する等大きく変化しており、金融機関は財務の健全性や、

その基盤となる収益力の強化を求められている。

収益改善のためには、比較的収益率の高い中小企業向け融資を事業の重要な柱に据えるところが多く、金融機関は、中小企業向け融資に積極的に取り組むことにより、預貸率の向上や収益力の確保を図る姿勢を強めている。このため、優良な中小企業者については、融資競争の様相を呈しているが、一方で、リスクの高い中小企業者については、財務の健全性を保つ観点から、慎重な姿勢が取られているのが実態である。

金融機関においては、従来、借り手に対して、保証協会による保証が付与されている融資（以下「保証付き融資」という。）と、保証協会による保証が付与されていない融資（以下「保証なし融資」という。）を併用する形での利用が多かったが、財務健全化や収益力強化の要請という環境変化の中、平成 10 年のいわゆる金融危機を境に、総じて、リスクの低い優良な企業等には保証なし融資を増やす一方で、リスクの高い又は融資金額が小さくコストに見合わないと判断された企業については、保証付き融資を優先する姿勢が見られるようになり、この結果、信用保証を利用している中小企業者のうち、約 2/3 が保証付き融資のみでの借入をせざるを得ない状況となっている。

保証付き融資のみで借入をする中小企業者は、金融機関にとっては、債権保全上の問題がないことから、保証なし融資の借り手に比して期中管理やリレーションが希薄になっていることが強く懸念される状況にある。

なお、リスク審査モデルの精微化等、金融技術の発達に伴い、無担保・無第三者保証人を前提として、財務データ等の定量的データを基礎に借り手の信用リスクを審査モデルにより客観的に評価した上で、金利等の条件を決定し、迅速簡便に融資を行う手法（ポートフォリオ型融資、トランザクション型融資）が急増しているが、これも、保証利用の変化を加速している要因と考えられる。

(6) 地方自治体の制度融資の動向

保証協会においては、都道府県や市町村が保証協会と協議しつつ、地方自治体ごとに設けている「制度融資」と呼ばれるものが多数存在する。その内容は、信用補完制度の活用を前提として、保証料率の引下げや金利の低利固定化を行うことを特徴とするものが多い。これら制度融資に対し、一部の地方自治体では保証料補給、保証協会への損失補填、金融機関預託金制度等により利用者や協会に対する一定の支援を行っている。

また、制度融資の数は、昭和 52 年度、都道府県が 499、市町村が 961 の計 1,460 であったが、平成 11 年度にはそれぞれ 939、3,088 の

計 4,027 へと拡大し、平成 15 年度ではそれぞれ 931、3,382、計 4,313 となり、四半世紀で都道府県の制度融資は 2 倍弱、市町村の制度融資では 3.5 倍に激増しており、制度数が多く分かりにくくなっている。なお、保証債務残高に占める制度融資の割合は、協会全体では約 4 割に上っており、5 割を超える協会も 10 協会に及んでいる。

制度融資の内容としては、小規模企業支援、新規創業支援、再生支援などを目的として、全国的規模で実施されている保証制度の条件を一部緩和したものが多いが、地方自治体が地域の特性に応じ、観光振興貸付、水産加工業振興資金等独自の制度を創設しているものも見られる。

制度融資の代弁率については、平成 15 年度で 2.26%（期末の残高ベース）であり、協会全体の代弁率（同 3.28%）に比して、低い水準となっており、比較的风险の低い層に対する保証が多く行われていると考えられる。

ただし、個々の制度融資について見ると、相当程度代弁率が高く、債務残高も大きな制度が存在する。例えば、代弁率が 10%を超え、かつ、債務残高が 10 億円を超える制度は、平成 15 年度において 11 制度存在する。

なお、制度融資の多くは、金利の上限が設定されており、保証協会のある都道府県及び 5 市の全融資制度 1,018 制度のうち、963 制度で金利の上限が設定されており、金融機関が独自に決めることができる制度は 55 制度に留まっている。また、上限金利は 1.4%から 2.2%の間に設定されているものが多い。

IV. 信用補完制度見直しの課題と対応策

1. 包括的な運用改善による利用者の利便性向上

保証協会については、前述のとおり、重要な役割を担っているにもかかわらず、i) 現在、保証申込の多くが金融機関からの申込みであること、ii) 保証を行った先について、期中管理や面談などの接触が少ないこと、iii) 代位弁済を行った後、長期にわたり保証協会が専ら回収を行うことから、「中小企業者に顔が見えない」、「中小企業の実態を知らない」、「経営支援をしてくれない」、「企業再生に熱心でない」等の批判も聞かれるに至っている。加えて、金融機関の融資手法の多様化に対応した制度運用の見直しや、無担保無保証人保証の拡大、迅速、簡便な手続を求める声も強い。信用補完制度について、多方面からの運用改善の要望を検討した結果、以下のような事項について早急に取り組むことが望まれる。

(1) 経営支援・再生支援に係る金融関連サービスの強化

① 経営支援の強化

(経営支援・再生支援のための体制整備)

中小企業者、特に信用補完制度を利用する比較的小規模な中小企業者については、その経営状況が急速に変化することも稀ではない。このため、きめ細かい経営状況の把握と早期の経営支援により、できる限り、中小企業者の経営が安定し、発展するよう支援していくことが重要となる。また、事業の再生が問題となる場合にも、その可能性を速やかに見極め、再生あるいは整理に向けた迅速な対応が重要となる。

中小企業者に対する経営支援や再生支援については、一義的には、貸し手であり、借り手に関する情報を最も良く把握している金融機関が行うことが望ましい。しかしながら、信用補完制度においては、保証協会も当該融資について相当の責任を有することから、金融機関と保証協会とが中小企業者に対する経営支援や再生支援について責任を共有し、両者が連携してこれに取り組むことが必要である。

このため、保証協会においても、中小企業者の支援に関する必要なノウハウを蓄積するとともに、全ての保証協会に、中小企業者が気軽に相談できる窓口（相談窓口）を設置することなどにより、経営・再生支援のための適切な体制を設け、中小企業診断士（平成16年度現在：215名）等の有資格者を活用し、ビジネスマッチングや財務管理のアドバイス、経営情報の提供等を行うことが期待される。

また、保証協会の人的資源には限界があることや、中小企業者に応じてより専門的な内容についても対応する必要があること等を踏まえ、必要に応じ、税理士会、中小企業診断協会、商工会、商工会議所、中小企業団体中央会、政府系金融機関、中小企業基盤整備機構、大学等の他の中小企業支援機関と連携し、幅広い支援を実施することが望まれる。

なお、このような経営指導に当たっては、専門家が、中小企業基盤整備機構が運営している経営自己診断システム（CRD協会（中小企業者の信用リスク情報に関するデータベースを有する中間法人）が協力しているシステムで、中小企業者が自らの経営状況を把握することができるもの）等の具体的な支援システムを活用し、具体的かつ定量的に課題を明らかにすることが効果的であると考えられる。

(金融機関との情報共有、審査の統一等による審査の合理化)

保証付き融資については、金融機関が審査し、保証協会に保証申込を行う案件がほとんどとなっており、その後保証協会の審査があることから、中小企業者からは、審査の効率化や迅速化についての要望がある。このためには、保証協会と金融機関とが、借り手に関する情報を共有し、審査面での協力体制を強化することが必要となる。特に、保証協会と金融機関との責任分担を前提とすれば、一般的な案件は、金融機関の審査に一元化するなどにより、一層の審査の効率化や迅速化を図ることが可能となる。また、このような協会による審査の合理化により、保証協会の人的資源を、経営支援や再生支援等の分野に投入することも可能となる。

一方で、新規創業等リスク評価が困難な中小企業者や経営の思わしくない中小企業者については、定性要因（経営者の資質、技術力、販売力等）を十分加味した審査が必要となる。このような場合に、金融機関のみならず、保証協会も目利き能力を発揮し金融機関に有益な情報を提供することが望ましい。

このため、保証協会にいる中小企業診断士等の目利き人材を、積極的に経営支援等に活用することが必要である。なお、このような保証協会の実需を踏まえて、中小企業診断士制度の見直しに際して、保証協会の中小企業診断士が経営支援等を行う場合にも資格更新の際の実務経験に評価されることが明確化された。

② 再生支援の強化

中小企業者の再生は、重要な政策課題となっている。このため、地域金融機関が再生支援体制を強化しているところであるが、中小企業再生支援協議会や再生ファンド等、再生に関わる担い手が多様化するとともに、DES、DDS、DIPファイナンス等、再生手法の多様化等により、企業が再生を行う際の環境も整いつつある。

保証協会においては、返済条件の変更や、借換保証制度等により、中小企業の再生に積極的に協力しているが、中小企業再生の社会的意義の増大や再生環境の整備に伴い、中小企業の再生支援に係る取組をより強化することが望まれる。

なお、現状の運用では、代位弁済を行う時点において既に企業の再生可能性がない場合が多いことから、保証協会が早期に主体的な債権者となることにより、積極的に再生支援を行うことを可能とする制度についても検討が求められる。

(再生支援に係る体制整備)

各保証協会は、積極的に中小企業の再生支援に取り組むため、相談窓口の設置や再生支援専門のチームの創設などの体制整備が必要である。

また、再生支援については、保証協会としては、再生に取り組んだ結果、中小公庫保険部門との関係で免責となるようなことがあっては、再生支援に積極的に取り組めない恐れがある。このため、中小公庫保険部門と連携し、保証協会が、事前に免責等の取扱いについて確認した上で、再生可能性を判断し、取り組む必要がある。

この点、今年度より、中小公庫保険部門において、保証協会との連携を強化し、経営・再生支援に専門に取り組む担当部署が設置されたところであるが、今後、人材育成を含めた更なる体制強化が期待される。

(保証付き債権の譲渡について)

再生計画の策定においては、多数の債権者間で担保関係等の複雑な調整が必要であり、利害関係者の同意を得るには多くの時間とコストがかかるため、大口債権者等が他の債権者から債権譲渡を受け、債権を集約し、利害関係者を少なくすることが、再生の迅速化に資する。このような債権の買取後の企業再生について、近年、再生ファンドやサービサーが大きな役割を果たすようになってきている。

しかし、保証協会においては、不当な債権管理等を防止する観点から、金融機関等政令で認められている者を譲渡先とする場合に限り、保証付き債権の譲渡を可能としているが、現状では、再生ファンド等への譲渡は認められていないため、企業再生の局面において、保証付き債権を金融機関に残し、それ以外の債権を再生ファンド等に譲渡することとなり、結果として、債権者が多数残存し、再生計画の立案等に複雑な調整を要することとなっている。

このような状況を踏まえ、i) 保証協会による当該譲渡承認に当たっては、中小企業者に対する目利き能力を活用し、事業の将来性等を十分に見極めること、ii) 譲渡先は、中小企業基盤整備機構が出資した再生ファンド等の適正な債権管理を行うことができる者に限ること、iii) 譲渡が認められる場合は、中小企業再生支援協議会の再生計画により妥当と判断される場合等に限ること等の適切な基準を前提として、再生ファンドやサービサーを保証付き債権の譲渡先として加えるべきである。

(求償権の放棄・譲渡について)

財務リストラが必要な中小企業者に対しては、債権放棄・譲渡が

最も効果の大きい手段であり、中小企業再生支援協議会においても、経営者の規律を前提に、徐々に債権放棄を伴う案件が増加してきている。安易な債権放棄は、事業再生につながらない可能性があるのみならず、懸命に経営に取り組む他の中小企業者にとって不公平になることから、経営責任を含め、厳格な規律付けが必要となるが、その上で、地域に与える効果など事業再生のメリットが明確であれば、債権放棄も重要な選択肢となる。

保証協会は、求償権の原資のほとんどは国民の税金であり、また、借り手中小企業者のモラルハザードを防止する観点から、その取扱いについては慎重を期しているため、現状では、時効の成立など法的権利が失われた場合や民事再生法等の法的手続きによる場合等を除き、求償権の放棄を行っていない。

このため、保証協会の保証付き債権の割合が高い中小企業者の場合、金融機関が保証付き債権を除いて債権放棄を行っても、十分な財務リストラが実行できず、実効性のある再生計画の策定が困難である可能性がある。

したがって、保証協会における運用を見直し、求償権の放棄等をより弾力的に行うことが望まれる。

ただし、債権放棄は、中小企業者のモラルハザードを招きやすく、説明責任も大きいため、i)保証協会が、中小企業者に対する目利き能力を活用し、事業の将来性等を十分に見極めること、ii)当該債権放棄は、中小企業再生支援協議会等が策定した再生計画に基づいたものであること等の適切な基準を前提として実施すべきである。

(求償権先への新規保証について)

再生企業にとっては、再生計画に基づいて事業を継続するため、ニューマネーの確保が財務リストラ等と並んで大きな課題となる。

保証協会は、現在、求償権先への新規保証については、一般的に信用リスクが高いことから行っていない。また、求償権先は、金融機関にとっても一般にリスクが高く、新規の融資は行いにくい。

したがって、保証協会の求償権債務を有する中小企業者については、再生計画に基づき事業を進める際の運転資金等の確保が困難となる可能性がある。このため、求償権先への新規保証を認めることにより、中小企業者の再生支援を柔軟に行うことが望まれる。再生企業への融資に対する保証は、それ自身が再生企業の資金需要に応えるだけでなく、求償権が消滅することによって、民間のニューマネーを呼び込むことも期待できる。

ただし、求償権先への新規保証は、i)保証協会が、中小企業者に対する目利き能力を活用し、事業の将来性等を十分に見極めること、

ii)求償権先の信用リスクに応じた適切な保証料率を設定すること等の適切な基準を前提として実施すべきである。

(2) 保証制度の多様化・柔軟化のための見直し

① 担い手の多様化

信用補完制度は、現在、銀行その他の金融機関の貸付を対象にしているが、中小企業者への資金供給の円滑化のためには、その担い手を多様化し、選択肢を拡大することも有効な方策であり、この点、平成 15 年 12 月に取りまとめられた「経済活性化のための産業金融機能強化策」でも提言されているところである。

特に、昨年、信託業法が改正されたことにより、広く事業会社が信託会社を設立することが認められたこと、同じく、中小企業金融公庫法の改正により、信託会社や一定の要件を満たす貸金業者が証券化支援等の対象とされたことなどの環境変化を踏まえ、信用補完制度においても、対象の拡大を図ることが望まれる。

事業会社の中には、中小企業者向けの融資に実績があり、経営支援の経験も豊富な事業会社（ファイナンス会社、リース会社等）が存在する。これらの事業会社による融資の規模は、平成 14 年 3 月末で約 18 兆円となっており、金融機関の中小企業向け融資残高（平成 16 年 3 月末で約 260 兆円）と比しても、一定の役割を果たしていると言える。

特に、これらの事業会社は、一定の分野において目利き能力を有しており、運転資金を中心に、無担保融資も行っている。また、中小企業者の約半数が事業会社による融資に関心を有している。

このような現状に鑑み、信託業法にて適切な監督を受ける信託会社を信用補完制度の対象に追加することにより、中小企業者の資金調達の一層の円滑化を図るべきである。

また、経営支援の経験が豊富であるファイナンス会社を保証の対象に追加することについても、中小企業者に対する適切かつ円滑な資金供給の観点から、検討を進めることが必要である。

② 不動産担保や保証人に過度に依存しない保証

（担保や保証人について）

本来、信用補完制度は、金融機関からの担保や保証人による債権保全手段の徴求に応じられない中小企業者の信用力を補完し、中小企業者の資金調達の円滑化を図るための制度である。このような制度本

来の目的に鑑みれば、求償権を保全するための担保や、個人的関係に基づく保証については、これを徴求すべきではないと考えられる。

しかしながら、i) 金融機関が根抵当で担保を設定している場合、ii) 当該企業の信用リスクが高いが、担保や保証人の提供があれば保証が可能となる場合、iii) 融資額の増額が可能となる場合、iv) 金融機関が担保と引き替えに保証を求める場合等、中小企業者の資金調達の円滑化の観点から、一概に担保や保証人を徴求することが不適当と言えない場合もある。

現在では、保証協会が担保や保証人を徴求する割合は、利用者のニーズに対応し、制度的にも担保や保証人に依存しない保証の枠を拡大してきたことなどから、相当程度低くなっている（金額ベースで、担保は 29%、第三者保証人は 11%）。ただし、協会間で格差が大きい（金額ベースで、担保は 9%～55%、第三者保証人は 0.02%～36%）ことから、この縮小に向け引き続き、取り組むべきである。

保証人の徴求については、経営者本人からの保証とその他の経営には関係のない第三者からの保証とは区別して考えることが必要であろう。

本人保証については、中小企業者においては、企業資産と経営者の個人資産が一体化していることが多く、経営者のモラルハザード防止等の観点から、容認せざるを得ない部分もあると考えられる。ただし、企業の財務・経営状況等を勘案し、財務制限条項の付与等により、本人保証を軽減・免除する手法については検討が必要である。

他方で、当該企業の経営とは関係のない友人や知人、親戚縁者や従業員等については、その保証債務の重大性に鑑みれば、一義的には保証人として徴求すべきではない。しかしながら、例えば、重要取引先等の当該企業と事業上関係の深い企業や、当該企業の実質的なオーナー等が、経営上必要性を認め保証人となる場合など、容認せざるを得ない場合も考えられる。

いずれにせよ、当該保証人に対しては、保証額を含め、その義務に係る十分な説明が必要である。

（不動産担保以外の担保を活用した融資）

不動産担保に依存しない資金調達手法を推進するため、売掛債権担保融資保証制度が創設され、一定の実績を上げてきたところであるが、本制度の一層の利用促進を図るため、風評被害の払拭や債権譲渡禁止特約の解除について、関係者の理解が一層進むよう、引き続き、市町村への働きかけや協会幹部の積極的取組が必要である。

また、その他の手法としては、平成 16 年の民法特例法改正による登記制度の変更を受け、在庫等の動産を担保とする融資や、知的財産

権等に着目した融資が関心を集めている。これらについては、その本格的活用のためには、価値の評価や二次市場の発展など環境整備が待たれるところであるが、信用補完制度においても、金融機関と積極的に協力しつつ、その活用につき検討すべきと考えられる。

（調達手法の多様化）

CLO／CBO等の証券化や社債による資金調達手法の多様化は、中小企業者にとっても、無担保融資の選択肢の拡大、証券化や社債発行に参加することによる企業評価の向上等のメリットがあり、特に、証券化では、全体としてのリスク水準が下がるというプール効果を享受できる。

中小企業向けのCLO／CBOの総件数は、平成14年から急増しており、平成15年、平成16年も一定の件数となっており、また、昨年7月に開始された中小公庫の証券化支援業務も、既に5件、発行金額1,017億円、利用企業者数2,324社の支援実績を上げ、市場関係者から高く評価されているなど、その市場も、着実な成長を示している。

なお、かかる証券化に関しては、本来、無担保・無第三者保証人型の融資手法として注目されており、利用可能な中小企業者の層を拡大する観点から信用保証を付すことに一定の効果が期待できるが、100%保証であれば、かえって証券化コストの分だけ中小企業者のコストが高まり、敢えて証券化する意味がないことから、部分保証で対応すべきである。

また、金融機関の単独保証で行う社債については、その商品性が充実してきていることから、保証協会での特定社債保証制度についても見直しを検討すべきである。

（包括根保証の見直し）

なお、保証協会においては、包括根保証に係る平成16年の民法改正を踏まえ、保証協会が締結する根保証契約においても、金額の上限及び保証の期限を定めるとともに、引き続き、利用者に適切な説明を行うことが必要である。

③ 料率の弾力化

保証料率については、信用保証協会法上の規定はなく、制度上、各協会が独自の判断にて設定することとなっており、その上限も、協会が個別に定めている。

この点、国は、同じ業種で同程度の信用リスクである中小企業者

が、その地域にある保証協会によって保証料が大きく異なることは、かえって中小企業者の公平性を損なうとの観点から、歴史的には、基本保証料率の全国共通化を進めてきた。直近の平成 15 年の保証料率の改定に際しても、国が、通達により基本的な保証料率を定め、全国的に一定の保証料率の目処を示している（有担保 1.25%、無担保 1.35%）。

しかしながら、このような現在の保証料体系は、中小企業者に一律であることから、制度上、経営状況の良好な中小企業者は、割高の保証料を負担する仕組みとなっている。また、保証料の柔軟性がないことがかえって新たな事業や事業再生にチャレンジする中小企業者あるいは相当信用リスクの高まった中小企業者に対する保証を難しくしている面もある。

特に、リスク評価システムの発展に伴う客観的な経営評価技術の向上や目利き審査による中小企業者のきめ細かい評価が進んでいる現状において、従来どおりの一律の保証料体系は、かえって中小企業者にとって不公平なものとなっている面もあり、金融機関や保証協会にとっても、せっきくのきめ細かい評価が活かされない仕組みとなっている。

このため、保証協会は、中小企業者の信用度を定量的・定性的に評価した上で、これを適切に考慮した保証料体系を構築することにより、公平かつ柔軟な制度とし、より幅広い中小企業者に適切な条件で対応できるように見直すべきである。

このような保証料体系の見直しは、金融機関にとっても、保証協会にとっても、i) 経営状況の良好な中小企業者に対して安い保証料で融資を提供できるようになる、ii) より幅広い中小企業者に保証を利用できるといったメリットにつながり、また、金融機関が保証協会に対して必要な情報提供を行うインセンティブも働くことが期待される。

保証料体系をより柔軟なものとするためには、保証制度との整合性の観点から、保険設計においても、現在、中小企業者に一律である保険料率について、信用リスクを一定程度考慮した保険料体系の構築が必要となる。

また、かかる経営評価に基づく料率体系の導入に際しては、「中小企業会計」に沿った計算書類の作成等、積極的な財務管理や経営管理に取り組む中小企業者に対する料率の割引制度の拡充についても検討が必要である。

(3) 保証協会の事務の簡素化・効率化

① 様式や解釈の統一、業務の電子化等による利便性の向上

(様式・事務手続きの統一化と必要書類の簡素化)

現状、保証を申し込むに当たり、様式や事務手続きが全国的に統一されておらず、また、多数の書類を必要とすることなどから、煩雑であり簡素化を望む声強い。

申込様式については、主要項目等は全国的に統一されているが、書式や細部の項目までは完全には統一されておらず、また、各種報告書の様式なども統一されていない。

事務手続きについては、各保証協会において、必要とされる書類、報告を要する基準、代位弁済の対象となる利息期間等が異なるとの指摘がある。

各保証協会での様式・手続きの相違は、広域的な活動を行う金融機関や中小企業者にとっては不便であり、全国信用保証協会連合会（以下「連合会」という。）を中心として、早急に様式や事務手続きの統一化、必要書類の簡略化を図ることが必要となっている。

また、保証協会が要求する必要書類の中には、中小公庫保険部門から求められているものもあり、保険事務についても簡素化を図るべきである。

(電子申請等の I T 化)

業務の電子化は、既に、金融面を含め、産業活動のあらゆる面に及んでいると言ってよく、政府も「e-Japan 戦略Ⅱ」を推進しているところであり、保証協会においても、効率性の向上、利用者の利便性向上の観点から、業務の全般にわたり、取組を加速すべきである。また、中小公庫保険部門においても、同様に I T 化を推進する必要がある。

具体的には、既に、電子申請に係るワーキンググループ等の場を通じ、金融機関と保証協会間の保証申込についての電子申請を検討し、平成 16 年度には電子化のための仕様を策定したところである。今後、金融機関との調整を進め、平成 17 年度中にも、速やかに導入すべきである。

また、電子認証等、法的な部分も含めたインフラ面の整備をにらみつつ、i) 電子化の対象を保証申込のみならず、期中の報告等にも拡大する、ii) 金融機関のみならず中小企業者からの申込や中小公庫保険部門の付保手続きにも拡大する等の取組を推進することが必要と考えられる。

（免責条項の解釈の統一）

保証契約や保険契約の解釈、運用の全国的統一と明確化は、利用者間の公平性と制度の安定性を確保する観点から、極めて重要であるが、特に、保証免責条項の運用解釈は、債務不履行の場合に代位弁済が受けられるか否かに関わる重要な事項である。

免責条項については、金融機関と保証協会との間で締結されている基本約定書において包括的に規定するとともに、過去、数度にわたり免責条項を中心とした約定書の解釈統一に係る検討が行われ、直近でも平成 8 年 12 月に「約定書例の解説と解釈指針」がとりまとめられている。

しかしながら、i) 実務と解釈指針に齟齬が生じている、ii) 解釈指針上で触れられていない事例が数多く発生している、iii) 補完制度の関係者間で周知徹底が不足し共通認識ができていない、iv) 保証協会が行う、中小公庫保険部門との保険約款上の免責条項と、金融機関との保証基本約定書上の免責条項の乖離が大きい等、依然、解釈・運用が統一されているとは言えない状況にある。

したがって、改めて、金融機関関係団体、連合会、中小公庫保険部門、外部の有識者等を交え、免責条項の解釈・運用についての見直しを行い、見直された指針については、関係者に周知徹底することが必要である。

また、金融機関と保証協会との基本約定書や保証協会・中小公庫保険部門間の保険約款についても、当該指針に沿った形で必要な見直しを行うべきである。

② 回収の合理化

信用補完制度が中小企業者の資金調達の円滑化に果たす役割が大きくなり、また、特別保証制度の実施、デフレ不況の影響による代弁率の上昇、金融機関の貸出姿勢の変化等の様々な影響を受け、保証協会が有する求償権は、ここ数年で急増している。

これに対して、保証協会は、保証協会自身の回収体制を強化するとともに、全国 52 の保証協会の共同出資により設立した債権回収会社（以下「協会サービサー」という。）に求償権回収に係る業務の一部を委託するなどにより、適切な回収の促進に注力してきている。その結果、回収額自体は、平成 13 年度以降増加し、現在約 3 千億円程度で推移してきている（ただし、平成 16 年度は減少する見込み）。

特に、協会サービサーは、金融機関 O B 等の回収ノウハウや面談交渉能力等を持った有能な人材を、保証協会の職員に比して安い賃金

で雇用し、また、労働形態も柔軟にしており、夜間・休日といった債務者たる中小企業者の都合に合わせた時間帯に訪問・面談することにより、企業活動への影響を最小限に留めるなど、中小企業者の実情に応じた適切かつ効率的な回収により、着実に実績を挙げている。

しかしながら、今のところ、サービサーに対する委託は全体の28.8%に留まっており（平成15年度時点の件数ベース）、かつ、急増した求償権の数や金額に対して、協会自体も既に、30%超の職員を回収部門に充てていることから、これ以上の人員配置は、他の機能に影響を与える懸念がある。

したがって、今後は、求償権の数や金額に応じた、協会サービサーの体制強化と委託の拡大等により、債務者の状況に応じた適切かつ効率的な回収をより一層進めることが必要である。

なお、i) 無担保求償権の増大により回収コストが増大してきていること、ii) 料率体系の見直しが実施されたこと等も踏まえ、協会サービサーの活用、保証協会による回収等を更に推進していくため、特別保証制度以外についても、協会サービサーへの委託費用を控除できる制度等の回収インセンティブが働くような仕組みについて、検討すべきである。

他方で、回収の見込みがない求償権についても、長期にわたって回収事務を行っているため、現在のように求償権が急増している状況においては、極めて非効率な取扱となっている面がある。このため、実質的に権利喪失している求償権について債権管理及び回収金納付の対象から除外する措置（求償権整理措置）が、平成12年7月から実施されているが、i) 地方自治体の損失補填を受けている求償権について地方自治体が整理を認めない、ii) 保険事務上、非常に古い求償権についても管理記録等の書類を必要とされるなど、求償権整理措置が十分に機能していない面があり、事務の合理化の観点から運用を見直す必要がある。

また、求償権整理措置の前段階の手続きである管理事務停止の基準の見直しや、管理事務停止となった求償権を、一定期間経過後、自動的に求償権整理措置に移行する制度など、回収事務の合理化を図る必要がある。

③ リスク評価システムの活用

金融技術の進歩により、現在、金融機関においては、財務諸表等の定量的なデータから借入人の信用リスクを評価するリスク評価システムの活用が活発化し、信用リスク評価の精緻化、審査の迅速化等が進んでいる。

保証協会においても、全国共通のリスク評価システムとしてCRDを利用して保証料の割引を実施しているが、リスク審査モデルとしての活用状況は、協会ごとに様々でありまだ十分活用されているとは言いがたい。この結果、保証協会ごとに審査基準が異なる要因の一つとなっている。

保証協会の審査においては、定性的側面も重要であるが、定量的データから導かれるリスク評価については、審査の基本であることは疑いがない。また、定性的情報についてもこれを定量化できるものもある。したがって、今後、保証協会全体としてリスク審査モデルの活用を更に進め、審査の迅速化や業務効率化を推進するとともに金融機関との審査モデルの共有化についても取り組むべきである。

また、リスク評価システムは、保証審査のみならず、保証料率の弾力化、保証債務のリスク管理、経営計画の策定においても重要なツールとなる。

なお、リスク評価システムは、個別保証協会での対応ではなく、全国の保証協会が共通したものを利用することで、対応に係るコストを最小化することができる。また、このようなリスク評価システムの共通化に係る取組は、基礎的な審査基準やリスク管理等の全国統一化の観点からも重要である。

2. 金融機関との適切な責任分担と協調のあり方

(1) 保証協会と金融機関との責任分担の必要性

中小企業金融の円滑化のためには、金融機関が、借り手である中小企業者の経営状況や財務状況を的確に把握し、定量要因と定性要因の両面から適切に評価した上で、安定的かつ長期的視点に立って金融を行っていくことが望まれる。

また、信用補完制度においては、保証協会と金融機関とが、審査情報や期中管理面での協調関係を強化し、効率的かつ効果的な与信判断を行う体制を抜本的に強化するとともに、的確な期中管理に基づく経営支援体制を構築することが求められる。

このため、保証協会と金融機関とが適切な責任分担を図り、金融機関が貸し手としての責任ある融資を行い、両者が連携して、中小企業者の事業意欲等を継続的に把握し、i) 融資実行、ii) 融資後における経営支援や再生支援といった中小企業者に対する適切な支援を行うことが必要である。

かかる保証協会と金融機関との適切な責任分担の必要性は、経済

産業省からも、基本的に広く導入していくことが望ましいとして、売掛債権担保融資保証制度、特定社債保証制度、D I P保証制度といった新たな制度を設ける場合は、部分保証とする方針が示されており、また、会計検査院等においても、適切な責任分担の導入の必要性が指摘されているところである。

なお、既存の保証協会と金融機関とが提携して実施している制度、地方自治体の制度融資等の信用補完制度を活用している制度についても、上述の保証協会と金融機関との適切な責任分担を図る制度を前提とした見直しが求められる。特に、保証協会の基金造成のみを目的として、金融機関から負担金を徴求する制度については、責任分担を図る制度の拡大に合わせて、原則として廃止することが望ましい。

(2) 具体的方策

保証協会と金融機関とが適切に責任分担を図るための具体的な方策としては、各国でも広く導入されており、金融機関も適切な債権管理を要する部分保証制度（金融機関が行う融資額の一定割合を保証する制度）が適当である。

しかしながら、単純な部分保証の拡大は、金融機関の債権管理に係るコストを増大させることなどから、中小企業者、特に零細企業の資金調達に与える影響について、金融機関、保証協会、中小企業団体等を中心に懸念の声がある。

したがって、このような声を踏まえ、当面は、i)「部分保証制度」又はii)金融機関が部分保証制度と同等の責任分担を行い、中小企業に対する目利き能力の活用や適切な期中管理に基づく経営支援や再生支援に対する責任ある取組が行われる「負担金方式」のいずれかを選択して用いることができるようにすることが適当と考えられる。

ただし、かかる責任分担方式の拡大に際しては、金融機関側でもそれぞれの方式に応じた管理面、経費面での負担が生ずる可能性があること、また、種々の方式が併存することは、利用者や金融機関に分かりにくさや不公平感が生ずる可能性も無いとは言えないことから、一定期間後に制度の実施状況や利用者の声を踏まえて、方式の統一の適否について検討することが適当である。

また、中小企業者においても、経営状況の把握と金融機関等に対する適切な情報開示はもとより、適時に金融機関や保証協会と経営状況に関する協議、面談を行い、金融機関等からの有益な経営アドバイスに対しては、真摯にこれを受け止めることが重要である。

なお、負担金方式については、大別して、代位弁済額の一定割合（部分保証制度における保証割れ部分に相当する割合）を金融機関が

負担する方式と、保証利用額（当該金融機関の債務平均残高）の一定割合を負担する方式がある。責任分担の趣旨が、中小企業向け融資に伴うリスクの分担にあることから、後者の負担金方式については、その一定割合は、当該金融機関の過去の代弁率の実績に部分保証制度における非保証部分に相当する割合を乗じたものなど、相応の負担割合とすべきである。

また、部分保証制度における回収については、金融機関は、代位弁済後において非保証部分の債権（以下「保証割れ債権」という。）を保有することになるが、保証割れ債権については、保証なし融資の取扱いと同様、金融機関が独自に管理・回収や譲渡等の処理を行う制度設計とするのが適当である。

ただし、i)保証割れ債権と求償権は、もともと一つの融資から発生した二つの債権であり、一つの主体が回収を行うことが合理的であること、ii)譲渡先を見つけるのが困難であること等が考えられることから、コストを抑え、また、中小企業者の実情を勘案した回収を行うという観点から、金融機関が、保証割れ債権について協会サービサーに回収委託や譲渡をすることも可能とすべきである。

(3) 中小企業者への配慮

制度の分かり易さや利用者間の公平性の観点からは、保証協会と金融機関との適切な責任分担を図る制度は、原則として、全ての保証制度に一律に導入されることが望ましいが、中小企業金融における信用補完制度の重要性に鑑み、その導入の対象となる保証制度や時期等については、柔軟に検討することが望まれる。

3. 持続的な運営基盤の確立

(1) 保証収支

保証協会は、自らの財務上の問題のみを理由として、保証業務に制約が加わるような事態に陥らないよう、保証収支の改善等に不断の努力が必要である。また、地方自治体においても、このような事態とならないよう、適切な財政支援が求められる。

この点、保証協会は、自らの取組及び中小公庫保険部門との連携による事務の合理化等により、事務コストの削減を図るとともに、協会サービサーの体制強化や当該サービサーへの委託拡大等による回収の合理化により、事務コストの削減と回収率の向上を図ることが必

要である。また、金融機関との適切な責任分担を図ることによる適切なりリスク評価や金融機関と連携した経営・再生支援の強化等も実施すべきである。

さらに、今回の信用補完制度の見直しを円滑に進めるために、保証業務履行に支障のない範囲で、これまで当期利益の一部を積み立ててきた基金準備金の一部について弾力的かつ計画的に取り崩すことを認めることも検討すべきである。

(2) 保険収支

保険収支は、平成 14 年度を境に赤字が改善傾向にあるが、引き続き、相当額の赤字が見込まれる状況にある。したがって、当該収支について注視し、保険設計の見直しを行うことを検討すべきである。

ただし、平成 15 年度の保険料率改定の効果の見極めに加え、中小公庫保険部門の事務の合理化等による事務コストの削減、保証協会による種々の運用改善策の実施、金融機関との適切な責任分担を図る制度の拡大に伴う保険収支に与える影響等の評価を行った上で、検討することが適当である。

また、制度利用の公平性の観点にも配慮しつつ、利用者の実績等に応じて、保険料率や填補率を弾力的に適用することについても、検討すべきである。

(3) 地方自治体による責任分担と制度融資

(利用実績の少ない制度融資)

地方自治体の制度融資については、近年、その制度数が急増し、現在では 4,300 超の制度があり、また、平成 15 年度の利用実績がゼロの制度数は約 4 分の 1 (24.2%) に達しているなど、利用実績のない制度融資も少なくない。

このように、利用実績がなく必要性の乏しい制度はもとより、現状のように多数の制度が存在する必要性は考えにくく、利用者にとっても分かりにくくなっており、また、金利等の制度設計が硬直化していることから、制度の趣旨に即した円滑な利用がなされていないとの声も強く、実態を精査の上、廃止を含め、必要な制度の見直しを行うべきである。

(制度融資に係る地方自治体と保険との役割分担)

制度融資の中には、代弁率が 10%を超え、かつ、その債務残高も大きい制度も散見される。制度融資は、地方自治体が、地域の実態等

を踏まえ、政策判断の下に実施するものではあるが、当該融資に係るリスクの多くが信用補完制度によって負担されており、保険収支に影響を与えることに鑑みれば、事故率の高い制度融資については、その有効性につき十分な検証を行うべきである。

仮に、地方自治体の政策判断により、非常に事故率の高い制度融資を行う場合には、地域的制度の性格に鑑み、地方自治体が責任を持って必要な財政措置を講ずるべきであり、信用保険制度において全国制度と同一の填補率や無制限に保険引受を行うことは合理性に乏しく、包括保証保険制度のあり方を含め、見直しが必要である。

(制度融資に係る地方自治体による協会支援)

地方自治体では制度融資に対して、保証料補給による利用者支援、損失補償契約による協会支援を行っているが、個々の制度融資を見ると、保証料率を低く抑えているにもかかわらず、保証料補給も損失補填も行われていない制度がある。このように、地方自治体として十分な運用責任を果たしていない制度については、その必要性を十分吟味の上、見直すことが必要である。

4. 信用補完制度の運営規律の強化と適切な評価

(1) 保証協会の運営規律の強化

保証協会は、残高ベースで、約 180 万社に対し、約 30 兆円の保証を行っている。また、i) 件数ベースで 8 割を超える無担保保証の推進、ii) 様々な新商品の開発・推進、iii) 一部の保証協会における相談窓口や再生専門チームの設置・運用等により、中小企業の資金調達の円滑化のため、大いに役立ってきているところである。

しかしながら、中小企業者との接点が多くないことや、経営実態や経営方針等について、情報開示が不十分であり、「顔が見えにくい」との声も聞かれる。

保証協会が「顔が見える保証協会」として、より社会的に認知度の高い組織となるためには、上記に掲げた、経営支援の強化等の運用改善を実施していくのみならず、保証協会自身の経営実態、経営方針等を明確にし、中小企業者、金融機関、さらには国民への説明責任を果たすことが必要である。

この点、現行では、事業年度終了後に主務省に対し、「事業報告書」が提出されるとともに、3 年間の業務計画を策定する「中期業務計画」が毎年度策定されている。しかしながら、「中期業務計画」について

は、必ずしも公表されているわけではなく、そのフォローアップが行われておらず、説明責任等が十分に果たされているとは言えない。

このため、各保証協会は、毎年度の事業評価、重点政策課題に対する具体的かつ詳細な目標等を盛り込んだ「年度経営計画」を策定・公表することにより、その経営実態や経営方針を明確化することが必要である。

また、保証協会の運営規律を強化する観点から、「年度経営計画」については、保証協会自らがその実施状況に係る自己評価を行うとともに、第三者による評価も行い、その結果について公表することも必要である。

なお、各保証協会を会員とする連合会は、保証制度に係る情報の収集・分析や保証協会と中小企業庁等とのパイプ役として、これまでも重要な役割を担ってきたところであるが、今回の制度見直しを円滑に推進していく観点から、保証協会横断的な事項についての調整機能を強化し、一層の積極的な役割を果たすべきである。

(2) 中小公庫保険部門の運営規律の強化

中小公庫保険部門は、保険料や回収金以外に、毎年、多額の国からの出資金を受けて運営されていることから、税金の効率的かつ効果的使用や国民に対する説明責任にも十分留意しつつ、事務の効率化等による事務の軽減に係る不断の努力が求められる。

現在、既に会計検査院からの指摘もあるが、今回の制度見直しを踏まえ、保証協会や金融機関との連携を強化することが必要である。このため、中小公庫として有益な情報を保証協会等に積極的に提供するとともに、要請に応じて、適切な助言等も行えるよう、体制を確保すべきである。併せて、中小公庫保険部門として、積極的に保証協会や金融機関と意見交換を行い、保証の運営課題についても的確に理解しておくことが望まれる。

(3) 金融機関の制度利用に係る規律の強化

近年、金融機関において地域の特性や利用者ニーズ等を踏まえた地域密着型金融が推進されている。このような中、信用補完制度を利用する金融機関においては、貸し手として、また、公的制度である本制度の利用者として、中小企業者への円滑な資金供給に努めるとともに、本制度を利用した融資について中小企業者に対し適切な説明を行うなどの必要な情報開示や、融資先企業への経営支援等を行うに当たって、保証協会との間でも十分に意見交換を行うなど密接な連携を含

め、本制度の適切な利用に努めることが求められる。

(4) 中小企業者による自律的发展

中小企業政策については、平成 11 年の中小企業基本法の改正により、旧基本法上の「二重構造の格差是正」という政策理念から、「多様で活力のある中小企業育成発展」という政策理念へと政策転換が行われており、かかる理念からすれば、中小企業金融においても、中小企業者の自主的な努力が助長されることが必要と考えられ、これは信用補完制度を利用していない中小企業者についても、本制度を利用する中小企業者についても同様である。

資金調達円滑化のための自主的な努力として、経営者自身が、経営状況の把握、具体的な経営計画の策定、定期的な見直し等を行うことや、これを金融機関に説明することが必要となるが、同時にこれは、経営力の強化にも繋がるものである。

もとより、中小企業者自身が一から取り組むことには限界があるため、金融機関、保証協会及び外部専門家による協力が必要不可欠であるが、本報告書に記されている方向性の多くは、中小企業者の自主的な努力を促し、また、関係者が協力を行う体制を整備するものとなっている。

金融機関と保証協会の責任分担の導入は、中小企業者にとってみれば、債権者である金融機関からの支援を受けやすくなると同時に、経営の規律を求められることとなるが、これが経営努力へのインセンティブとなる。特に、株主と経営者が実質一体であることの多い中小企業者にとっては、債権者からの規律は、極めて重要であり、また、保証協会による経営支援の強化は、中小企業者の自主的な努力を手助けするものと言える。

(5) 経済産業省による適切な指導・監督

今回の信用補完制度の見直しは、その内容が広範多岐にわたり、関係者に対する影響も大きいと考えられることから、経済産業省を中心として、本審議会で提言された取組の実施状況をフォローアップするとともに、各施策の効果や関係者に対する影響について、利用者、連合会、中小公庫保険部門等との意見交換を通じ、適切に評価し、必要に応じ、更なる対応や見直しを行うことが必要である。

また、経済産業省は、信用補完制度の重要性に鑑み、保証協会に対しては、国が重点的に推進している制度の推進に係る指導や、業務の遂行状況に係る報告徴収、検査等を、必要に応じ実施することによ

り、中小公庫保険部門に対しては、業務計画を策定させ、それに基づき円滑な業務の実施が行われているか確認・指導することにより、適切な監督を行うことが求められる。

特に、保証協会に対し、適切な監督を行うためには、保証協会からの情報収集等を効率的に行うことが必要であり、この観点から、より密に連絡等を取ることが可能な経済産業省の地方支分部局の機能強化及び活用を図るべきである。

以上

中小企業政策審議会基本政策部会委員名簿

(敬称略、五十音順)

<委員>

	石原 武政	大阪市立大学大学院経営学研究科教授
	伊丹 敬之	一橋大学大学院商学研究科教授
	井上 裕之	東京商工会議所副会頭
	上野 和彦	東京学芸大学教育学部教授
	江崎 格	商工組合中央金庫理事長
	小川 英次	中京大学学長
(部会長)	清成 忠男	法政大学学事顧問・名誉総長
	紺谷 典子	エコノミスト
	坂戸 誠一	全国中小企業団体中央会評議員
	鈴木 孝男	独立行政法人中小企業基盤整備機構理事長
	都村 忠弘	全国商工会連合会理事
	南条 俊二	株式会社読売新聞社論説副委員長
	野中 ともよ	ジャーナリスト
	平井 克彦	東レ株式会社相談役
	水口 弘一	中小企業金融公庫総裁
	宮下 正房	東京経済大学経営学部教授
	村本 孜	成城大学社会イノベーション学部長

<臨時委員>

	浦田 秀次郎	早稲田大学大学院アジア太平洋研究科教授
	尾池 良行	全国卸商業団地協同組合連合会会長
	大久保 雅由	日本ケーブル株式会社取締役社長
	篠崎 彰彦	九州大学大学院経済学研究院教授

進藤 晶弘	株式会社メガチップス会長
長野 幸彦	全国信用金庫協会会長
野々内 隆	社団法人中小企業診断協会会長
平野 浩志	株式会社損保ジャパン代表取締役社長
二神 恭一	愛知学院大学教授

中小企業政策審議会基本政策部会
信用補完制度のあり方に関する検討小委員会委員名簿

（敬称略、五十音順）

	池尾 和人	慶應義塾大学経済学部教授
	井上 雄二	リコーリース株式会社代表取締役社長
	植野 正明	社団法人全国信用保証協会連合会会長
	小川 英次	中京大学学長
	翁 百合	株式会社日本総合研究所主席研究員
	木村 拙二	愛知産業株式会社監査役
（委員長）	清成 忠男	法政大学学事顧問・名誉総長
	坂戸 誠一	全国中小企業団体中央会評議員
	都村 忠弘	全国商工会連合会理事
	長野 幸彦	社団法人全国信用金庫協会会長
	向原 通隆	株式会社東京三菱銀行執行役員融資部長
	南条 俊二	株式会社読売新聞社論説副委員長
	引馬 滋	有限責任中間法人C R D協会代表理事
	松島 茂	法政大学経営学部教授
	水口 弘一	中小企業金融公庫総裁
（委員長代理）	村本 孜	成城大学社会イノベーション学部長
	吉野 直行	慶應義塾大学経済学部教授

審議経過

基本政策部会（第6回）

日時 平成16年12月10日（金）

議題 信用補完制度の現状と課題 等

信用補完制度のあり方に関する検討小委員会（第1回）

日時 平成16年12月17日（金）

議題 信用補完制度の現状と課題 等

信用補完制度のあり方に関する検討小委員会（第2回）

日時 平成17年1月27日（金）

議題 信用補完制度の運用改善による利便性の向上 等

信用補完制度のあり方に関する検討小委員会（第3回）

日時 平成17年2月17日（木）

議題 ①信用補完制度の運用改善による利便性の向上
②金融機関との適切な責任分担のあり方 等

信用補完制度のあり方に関する検討小委員会（第4回）

日時 平成17年3月11日（金）

議題 ①金融機関との適切な責任分担について
②持続的な運営基盤の確立について 等

中小企業政策審議会・基本政策部会合同会議

日時 平成17年4月5日（火）

議題 基本政策部会・信用補完制度のあり方に関する検討小委員会における審議について 等

信用補完制度のあり方に関する検討小委員会（第5回）

日時 平成17年4月12日（火）

議題 中間報告の骨子（案）について 等

信用補完制度のあり方に関する検討小委員会（第6回）

日時 平成17年4月28日（木）

議題 ①地方公共団体との意見交換の結果について
②信用補完制度のあり方に関する検討小委員会とりまとめ（案）について 等

基本政策部会（第8回）

日時 平成17年5月20日（金）

議題 ①地方公共団体との意見交換の結果について
②信用補完制度のあり方に関する検討小委員会とりまとめ
（案）について 等

信用補完制度のあり方に関する検討小委員会（第7回）

日時 平成17年6月20日（月）

議題 パブリックコメント・信用補完制度のあり方に関する検討小
委員会とりまとめについて 等

基本政策部会（第9回）

日時 平成17年6月20日（月）

議題 パブリックコメント・信用補完制度のあり方に関する検討小
委員会とりまとめについて 等