

中間整理(論点整理と方向性)(案)

平成27年12月10日
中小企業庁

0. 検討の視座

1. 責任共有制度の在り方

① 「一律8割」の取扱い

② 負担金方式と部分保証方式

2. セーフティネット機能の在り方

3. 保証料水準等の検証

4. 保証協会の業務の在り方

5. 地方創生への貢献・経営支援・海外展開等

0. 検討の視座

【信用補完制度の意義とこれまでの見直しの経緯】

- ①信用補完制度は70有余年の歴史を有する中小企業支援制度である。特に、小規模事業者にとっては金融機関の融資を受ける上での生命線ともいえる存在として機能してきた。1980年代後半以降、金融の自由化が進み、大手金融機関の中小企業分野への進出やグローバル化の下でBIS規制(金融機関の自己資本比率規制)が展開される中、信用補完制度の利用は劇的に拡大した。特に、1998年の金融システム不安に対応すべく導入された中小企業金融安定化特別保証制度は、公的信用保証の利用を飛躍的に増加させ、中小企業の倒産防止に大きく貢献した。しかし、信用補完制度は保証承諾後、時間を経てその再保険である保険収支の悪化をもたらすという性格があり、後年度に赤字補填のための国民負担を生じさせる結果となった。
- ②中小企業・地域金融活性化による地域金融機関の不良債権問題処理のため、2003年にリレーションシップ・バンキング行政が導入され、担保・保証に過度に依存しない融資を目指し、金融機関のコンサルティング機能の発揮が重視されるようになった。信用補完制度についても、第三者保証人の原則非徴求、保険制度に固有な課題であるモラル・ハザードや逆選択の問題を改善する方向で、金融機関から保証協会・保険制度にリスク移転される制度から、金融機関と保証協会が相互に連携するリスク・シェアリングに徐々に移行し、コンサルティング機能がより発揮できる方向で2005年に大きく見直しが行われた。
- ③これを踏まえ、2006年に逆選択の解消のため一律であった保証料率について、クレジットリスクデータベース(CRD)の活用によりリスクに応じた9区分への弾力化が図られた。CRDは約340万者の匿名データを収集し、中小企業の信用リスクを把握可能で、中小企業者自身も自らのポジションを確認できるため、リスクを納得した上で信用保証を活用することができるものとなっている。2007年にはリスク・シェアリングを旨とする責任共有制度が導入され2割は金融機関の負担とされ、信用保証協会のガバナンスの確立により、その最大限の機能発揮ができるよう、その実現が着々と進められた。これらの検討が、現在の信用補完制度の礎となっている。
- ④見直し直後の2007年以降サブプライムローン問題、リーマンショック、東日本大震災、欧州危機といった未曾有の危機に見舞われた。中小企業は金融難に直面したが、再び100%保証を中心とした制度が機能し、保証協会を始めとする関係者の努力により、金融円滑化法の施行もあって、日本経済が大混乱に陥ることは回避された。これにより多くの倒産回避、雇用維持が図られ地域経済の安定に寄与した一方、再び、100%保証が多くを占める結果となった。

0. 検討の視座

【今回の見直しに当たって】

- ⑤信用補完制度の見直しに当たっては、過去10年余に生じた事象を適切に評価する必要がある。企業倒産の回避などプラスの側面は大きいものの、反面で経営改善が進まない多くの中小企業を内包するという影の側面もある。これには、金融機関や事業者が経営改善等を積極的に行うインセンティブが十分ではないという背景があるのではないか。こうした問題を直視し、その改善を図ることは重要である。景気は緩やかな回復基調にあるが、地域にはその恩恵がまだ十分行き渡っていないのが実態でもある。地方創生（ローカル・イノベーション）が政策課題になる中で、過去の取り組みを総括し、有事に備えて、信用補完制度を見直す時期にあるといえよう。
- ⑥昨今の危機の印象として、自然災害に起因するものも多くなった。豪雨、大雪、地震、火山噴火等、局地的なものも含め、かつ突発的な危機が全国各地で頻発している。経済危機については、従来から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。こうした危機に対して、現行制度にはきめの荒い点も見られ十分対応できていないのではないか。
- ⑦信用補完制度をこのような多様な危機に対応させ、かつ中長期的に中小企業の成長を促進する制度とすることが求められている。本制度を活用する金融機関数は数百にも及び、また保証協会は全国に51あるが、金融サービスの地域的な均霑の観点からは、より一層のパフォーマンスの向上や相互の連携等の対応が期待される。
- ⑧中小企業自らの経営力向上を前提とし、金融機関・保証協会が適切に連携することにより中小企業支援が適切に行われる環境を整備することが肝要である。真に中小企業の発展を支える制度として頑健性かつ持続可能性の確保の視座から、引き続き、丁寧かつ慎重な審議により見直しを進める。

2015年12月

中小企業政策審議会金融WG 委員

1. 責任共有制度の在り方

①「一律8割」の取扱い

1. 責任共有制度の在り方（「一律8割」の取扱い）

現状

- ①平成19年に責任共有制度として、一律で金融機関が20%のリスクを負担する制度が導入された。
（例外として、創業支援や小口零細支援等は100%保証を維持）
- ②100%保証の場合と比べ、一部において金融機関から適切にモニタリング・経営支援がなされないために事業者が経営改善の努力を怠るといった事態の抑制に一定の効果。
- ③なお、導入後間もなく、平成20年からリーマンショックへの対応のためセーフティネット保証5号（100%保証）の対象業種を拡大して対応。このため責任共有制度導入後も100%保証が大宗を占める状況が続いていた。リーマンショックが去り、平成24年11月以降、当該100%保証の対象業種を段階的に平時の状況に戻したこと等により、現在になって漸く責任共有制度が中心となりつつあるところ。

検討の方向性（第1回資料から抜粋）

「一般保証制度（責任共有制度）について、一律で融資の8割を保証する仕組みを改め、例えば事業者のライフステージや融資の規模等といった状況に応じて、金融機関が適切な責任を負担するとともに、保証料水準を弾力化すること等により、経営改善に向けて取り組む事業者やそれを積極的に支援する金融機関にはメリットがある仕組みへと見直しを検討する。これらにより金融機関に本来期待されるべき中小企業等に対する経営改善や生産性向上等の支援への取り組みを後押しすることで、事業者が経営改善に取り組む環境を整える。」

1. 責任共有制度の在り方（「一律8割」の取扱い）

主な意見（委員）

- ① 中小企業にペナルティを科すための見直しではなく、あくまで中小企業を元気にしていくためにはどうあるべきかと議論していくことが必要。現在の制度は、金融機関が困っている企業を一生懸命助けようというインセンティブが働かないものになっているのではないか。仕組みを変えることにより、より良い方向にできないか。（家森委員）
- ② 「8割」のそのものではなく、「一律で8割」という点が問題と考える。（村本委員）
- ③ 「一律8割」の保証割合について、例えば、6割、5割と決めてしまうのはやや乱暴ではないか。ライフステージ等にあわせて様々なメニューを用意すべきではないか。（家森委員）
- ④ どのような形での制度改正であっても、小規模事業者には配慮が必要。創業期、成長期等に合わせたメニューが必要。企業支援は子育てと同じであり、生まれたての頃、学童期では必要となる手助けが異なる。（河原委員）
- ⑤ 企業の創業の局面では手厚く支援していくべき。経営改善は、改善をして第二創業につながるようなところを手厚く支援していくべき。ここでも目利き力が必要となる。本来退出すべき企業を手厚くサポートすることにより残ってしまうのはどうかと思う。逆に、新陳代謝は重要（ただし、本来改善できるような企業を退出させることがないように注意が必要）。（小林委員）
- ⑥ 金融機関が顧客企業に経営支援を行うインセンティブが生まれるようにしていきたいが、金融機関もビジネスとして融資を行っているので、500万円しか借りていない小口顧客まで手厚く支援するのは難しいだろう。むしろ、金融庁や中小企業庁が推進しているように、外部機関との連携が必要。（家森委員）
- ⑦ 零細企業への100%保証は、企業力の向上を伴わないと支援策として生きてこない。たとえば、現在はきちんとした会計を行っている企業に保証料を優遇しているが、商工団体、保証協会、金融機関からの支援態勢の整備を前提に、将来は、きちんとした会計を行っていないと100%保証を受けられないような規律の導入を考えることも一案。（家森委員）
- ⑧ 金融機関によって経営改善の指導力、目利き力に差がある。各地域での金融機関の目利き力は地域経済活性化のためにも必要。熱心な取り組みをしている金融機関を中小企業庁が評価する仕組みを導入しても良いのではないか。（河原委員）
- ⑨ 金融機関と保証協会ですべて保証料率を決めているという事例もある。保証料率と割合の組み合わせで、よりきめ細かな支援ができるようになるのではないか。（家森委員）

1. 責任共有制度の在り方（「一律8割」の取扱い）

主な意見（中小企業団体）

- ①責任共有制度の下では金融機関の負担は2割となっているが、実際はプロパーでの協調融資によって半々でリスクを取っている金融機関もあると聞く。制度上の負担割合と実際の負担割合の違いをしっかりと認識した上で議論してもらいたい。
- ②保証割合を一切変更してはならないという訳でなく、そこまで(8割)必要ではないところもあれば、一方で必要なところもあるということ。
- ③「企業のライフステージ」において、成長・成熟段階の企業で、業況推移に特段の問題がない「信用力が高い企業」に対しては、公の責任負担割合を下げるのが考えられる。他方、「創業から業歴が浅い段階」と「成熟期を経て業績が下り坂といった状態から再生局面にかけての段階」の企業に加え「信用力が低い企業」については、資金調達への悪影響を回避するため、現状維持が適当である。しかしながら、「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・小規模事業者への円滑な資金調達に支障を来さない範囲で、金融機関と信用保証協会はしっかり協議していただきたい。
- ④地域の零細商店に融資している信用組合等、地域金融を担っている金融機関の経営状態を踏まえて検討してもらいたい。
- ⑤制度のあり方の検討にあたっては、中小企業・小規模事業者の資金調達への悪影響を回避すべき。
- ⑥小規模事業者向けの特別小口保証、事業再生時の保証メニューについては100%保証を維持すべき。
- ⑦小規模事業者の無担保無保証人の保証枠(現在1,250万円)を拡大すべき。
- ⑧中小企業側の自助努力、経営者の個人保証を外していくためにも、経営者個人と会社の分離、企業統治について必要性は理解しているが、記帳から指導していくような地方の小規模事業者には現実的に難しい。
- ⑨創業や新事業・新分野への進出、海外展開等のリスクを伴う分野への保証について、無担保で利用できる保証枠を拡充するなどリスクマネーの供給を促進すべき。

1. 責任共有制度の在り方（「一律8割」の取扱い）

主な意見（金融機関）

- ① ライフステージごとの保証割合も一つのアイデアだと思うが、ステージ区分が難しいので、制度設計は慎重に進める必要がある。
- ② 企業のライフステージごとに金融機関の役割、支援内容が異なるので、時間軸も含めて配慮すべき。例えば、設備投資をしても、そこから商品が作られ、売上を計上するまでには時間差がある。
- ③ 小規模事業者への配慮が必要。例えば、成熟期にあっても主要取引先の受注減少等により経営状況が急変する（※）。仮に金融機関の負担割合を変動させるにしても、あくまで8割をベースとするべき。
（※）零細企業は成熟期にある正常先であっても、例えば、主要取引先の受注減少、不良品発覚、新商品の販路開拓の失敗等といったことにより、返済不能となり破綻懸念先等に変更となる実態。
- ④ 創業支援や経営改善支援をする際は、対象企業自身の財務基盤が弱いため信用保証が必要。経営改善の出口を作る上でも重要であり、企業側のニーズも高い。また、成長期の企業であっても、例えば、技術開発など生産性向上に取り組む事業者への支援など、信用保証制度が必要なケースはある。
- ⑤ 保証割合は、利用者である中小企業にとっても分かりやすく、利用しやすいものとするべき。
- ⑥ 経営改善支援への対応について、基本的に、100%保証・80%保証かで変わるものではなく、企業に改善の芽があるかどうか等により判断することとなる。もっとも、どうしても改善が困難な場合には代位弁済となることもある。数多い取引先に対する管理・リソース配分の課題もあり、税理士等と連携して支援することもある。
- ⑦ 金融機関の代位弁済率は、地域・取引先の業種分布の影響を受けやすい。代位弁済率のみで金融機関を評価していくのは避けていただきたい。取引先である中小企業への影響も大きい。
- ⑧ 日本政策金融公庫の小規模事業者向け融資等との官民バランスも考慮して、小規模事業者向け保証制度（例：小口零細企業保証制度など）の拡充をお願いしたい。

1. 責任共有制度の在り方（「一律8割」の取扱い）

主な意見（保証協会）

- ①中小企業の資金繰りに支障の生じることのないよう、特に外部環境の変動等の影響を受けやすい小規模事業者に対する配慮が必要。
- ②企業が成長し、信用力を高めるに従って、自然と保証付き融資から金融機関のプロパー融資にシフトしていく。ただ、企業の成長は一定ではなく、業況悪化時や大きな設備投資を行う場合など、個々の企業の状況に応じ、金融機関との間で、保証付き融資とプロパー融資を弾力的に活用し、制度設計上の保証割合に限らず様々なリスク分担を図っている。
- ③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るため、プロパー融資との協調については、基本的には、融資を受ける中小企業の状況や資金に合わせて信用保証協会・金融機関が個別に実施するオーダーメイド型となっている。
- ④多額の資金調達を行おうとする中小企業のニーズを汲み、プロパー協調融資の実行を条件とした独自の保証制度を設けている協会もある。なお、予め負担割合が設定されたメニューを用意して、その要件に合致する場合に適用する方法もあるが、中小企業の事情は千差万別であるためこちらの実績は少ない。
- ⑤責任共有制度の検討にあたっては、信用保証協会が各地域の金融機関との間で培った信頼関係や、個々の中小企業に対する支援の経験を十全に発揮し、中小企業の実態に即した柔軟な運用が可能となるようにすべき。

主な意見（全国知事会※北海道としての意見）

- 小規模事業者の資金繰り悪化、地域格差を生むことがないように進める必要がある。地域で金融機関の数が異なることにも考慮すべき。

1. 責任共有制度の在り方（「一律8割」の取扱い）

これまでの討議を踏まえた検討の方向性（案）

- ①保証割合を一律8割とするのではなく、創業期、成長期、成熟期、再生期といった企業のライフステージにおいて、金融機関と保証協会が適切なリスクシェアリング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ことで、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ることについては、概ね合意が得られたのではないかと。（制度上は一律で8割となっているものの、既に一部現場においては保証付き融資とプロパー融資が協調する形で、事実上柔軟な責任割合の設定が行われていることが確認された。）
- ②今後、以下のような点について詳細を検討していくべきではないか。
 - 1) 企業のライフステージや資金規模、業況、業歴等に応じた保証の実態（代位弁済の状況等）
 - 2) 保証付き融資とプロパー融資を協調して実施する場合における各保証協会の取組の状況
 - 3) 海外の保証制度における事例
 - 4) 中小企業の実態、環境変化の影響等（例えば、事業者の中には中堅企業化・株式上場といった「成長発展」を目指す者もあれば、生業維持を目的とした「持続的発展」を目指す者もあること。特に小規模の場合、成熟期にあっても主要取引先の受注減少等により経営状況が急変するといった性質等）
 - 5) 分かりやすさ、利用しやすさ、保証協会の現場裁量 等
- ③なお、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、政策的意義も含め、引き続き「100%保証」が必要ではないか。（セーフティネット保証の扱いについては後述）
- ④地域経済の特徴等へのバランスをとりながら、原則として全国の保証協会において公平に取組が行われるように、国が弾力化された保証割合の運用等に関する一定のルールを整備するとともに、情報開示やフォローアップ等を通じてガバナンスを確保するべきではないか。
- ⑤また、保証を利用する金融機関・事業者の取り組み状況をモニタリングし、事業者も自ら経営改善のインセンティブが働く仕組みの導入を検討するべきではないか。

1. 責任共有制度の在り方

②負担金方式と部分保証方式

1. 責任共有制度の在り方（負担金方式と部分保証方式）

現状と課題

- ①負担金方式を採用する金融機関は845行、部分保証方式は48行。（平成27年11月時点）
- ②負担金方式の下では、事故時に回収を保証協会が行うこと、債権の分割が不要、といった一定の利便性がある。
この他、負担金方式の場合には、保証実行時には、金融機関負担の2割部分も含めて保証協会が保証を行い、その後、実際の事故の発生に応じて負担金として金融機関の本部から保証協会に支払いをするといった形となる。
- ③このため、金融機関の支店（現場）においては融資時に当該2割についてのリスクの認識がされないといった問題が生じていないかどうか、引当金の計上方法の違いから実態的な差が生じていないかどうかといった点等を検証するとともに、中小企業者、特に零細企業の資金調達に与える影響等を勘案しつつ、方式の統一化の適否について検討することが適当。

1. 責任共有制度の在り方（負担金方式と部分保証方式）

主な意見（委員）

○負担金方式と部分保証方式による支店の行員レベルでのリスク認識の差、引当金の実態的な差があるかどうかのポイントであり、違いがあるなら検討の余地がある。違いがないなら変更する必要はないのではないか。（村本委員・家森委員）

主な意見（金融機関）

- ①責任共有制度について、部分保証方式、負担金方式のいずれを採用しても融資審査、リスク管理に違いが出ることはない。負担金方式であっても、自行庫が負うリスクを認識した上で融資を実行、引当金についても適切に計上している。負担金方式から部分保証方式への移行はシステム等の事務負担が大きい。（※負担金方式であっても、支店の現場が的確にリスク認識をしていることや引当金を計上していること等について、実際の業務フローの仕組みに基づき説明がなされた。）
- ②部分保証方式の場合、代弁後に求償権者の数が増えるため債務者である中小企業の負担が増す可能性もある。

主な意見（保証協会）

○いずれの方式であっても、現場からは金融機関の対応に差があるといった声はない。代位弁済率に明確な差はみられない。

1. 責任共有制度の在り方（負担金方式と部分保証方式）

これまでの討議を踏まえた検討の方向性（案）

- ①ヒアリングにおいて、方式の違いにより、金融機関の支店（現場）において融資時に当該2割についてのリスクの認識がされないといった事態が生じていないかどうか、引当金の計上方法の違いから実態的な差が生じていないかどうかといった点等について、個別金融機関の具体的な実務対応（実際の稟議書や業務マニュアル等）を確認したところ、上記のような問題が生じていることは認められなかった。
- ②更に調査・検討を進め、負担金方式を採用する他の金融機関についても同様に、引当金や支店のリスク認識に実態的な差が生じていないかどうかについて調査を行うとともに、そのような事例がある場合には、差が生じないことが確保される仕組みを検討する必要があるのではないか。
- ③なお、実態的な差が生じていないにもかかわらず方式を統一する場合、単に金融機関においてシステム変更のコストが発生することや、部分保証方式の場合、債権者が金融機関と保証協会に分かれるため、債務者である中小企業の負担が増加するなど、社会全体でのコスト増を招く恐れがある点に留意することが必要ではないか。

2. セーフティネット機能の在り方

2. セーフティネット機能の在り方

現状と課題

- ①危機の性質は、時代とともに変化しており、セーフティネット保証制度についてもこれに適合してきた。例えば、産業構造の変化の中で構造不況に陥る事業者を支援するための制度の創設、金融システム不安(1998年頃)の中で、取引金融機関の破綻による影響を受ける中小企業を支援する制度、最近(2015年2月)では、ゲリラ豪雨等の突発災害に対応するため、災害に対応するセーフティネット保証制度(4号)について、地方自治体の要請を受けて直ちに発動されるように見直しを行った。
- ②危機時において、「100%保証」は最後の砦として機能するが、危機の状況が去った後も継続することとなると、金融機関に本来期待されるべき中小企業等に対する経営改善や生産性向上等の支援に十分取り組めず、多くの事業者の経営改善をかえって遅らせることとなるおそれがある。
- ③実際に、リーマンショック時には、緊急避難的に、従来は構造不況業種に個別に適用して支援するセーフティネットを全業種に適用する形で発動(緊急保証・景気対応緊急保証(平成20年10月31日～平成23年3月31日))して混乱を回避し、約16,100件の倒産を回避するなど効果を発揮した。一方、危機が去った後も、経営改善が進まない事業者は、従前と比べ高い水準となっている。(平成26年度:約18.5万者、リーマン前の平成19年度:10.2万者)

検討の方向性 (第1回資料から抜粋)

「セーフティネット保証制度について、利用実態等を踏まえ、中長期的に見て事業者の健全な成長発展や新陳代謝を阻害しない仕組みへと見直しを検討する。特に、大規模な危機時におけるセーフティネット保証のあり方については、リーマンショックや東日本大震災の経験を踏まえ、今まで以上に危機に対して機動的に対応できるようにするとともに、危機の状況が去った段階では速やかに平時の枠組みに戻し、事業者と金融機関が自律的に経営改善に取り組む仕組みへと見直しを検討する。なお、リーマンショック時に100%保証を行い、今なお単に条件変更を繰り返す事業者については経営改善等を加速化させる対応を行う。」

2. セーフティネット機能の在り方

主な意見（委員）

- ①リーマンショック、東日本大震災という大きな出来事が起きたのに何故倒産が少なかったのか。これは信用保証制度が機能したからこそではないか。この辺りの評価をきちんとしないと今後の議論が曲がってしまう。（村本委員）
- ②セーフティネット保証は危機時に必要であり重要な制度。一方、危機時に実施したセーフティネット保証がそのまま平時となっても続く傾向があるので、その点は改善すべき。（小林委員、三神委員）
- ③セーフティネット保証による危機対応機能は残していくべき。マクロショックにより国内全体で業績が悪くなったときは、金融機関においてリスクの逃がし場所が必要となり、公的保証等が必要となる。（家森委員）
- ④危機には、局地的な自然災害のように金融機関がポートフォリオ上でリスク分散可能なものと、海外からの影響によるマクロショックのように不可能な場合があり、精査が必要ではないか。（三神委員）
- ⑤セーフティネット機能は残すというメッセージをきちんと打ち出していくことが必要。ただし、危機が去った後も続くのは問題であり、徐々に離脱していくインセンティブが必要。（家森委員）
- ⑥機動性も重要。災害時の資金供給のタイミングが若干遅い印象を受けたこともあった。スピーディな対応が必要。（小林委員）

2. セーフティネット機能の在り方

主な意見（中小企業団体）

- ①危機時のセーフティネット保証等については100%保証を維持すべき。
- ②「危機時に迅速に対応」できる体制が不可欠。
- ③全国一律ではなく「地域の実情」に合わせて対応できる仕組みが必要。
- ④災害時には、迅速な止血機能として、信用補完制度、融資等の金融支援が必要。止血が終わり、再建に着手する時には補助金が効果的だと思うが、利益が生じた際の国庫納付規定など、使いにくい面もある。

2. セーフティネット機能の在り方

主な意見（金融機関）

- ①セーフティネット保証には防波堤としての役割がある。例えば、沖合の小さな波は、岸（中小企業）に寄るほど高くなる。それにあわせた防波堤が必要。しかし、外海が平穏となれば防波堤を取り除くべき。
- ②自然災害等の経営者自身の努力だけでは対処しようがない危機時にセーフティネット保証が果たした役割は大きい。これからもきめ細かな対応が必要。
- ③セーフティネット5号について、現制度でも指定業種の縮小を通じて、有事から平時への移行機能が働いているものと認識。

主な意見（保証協会）

- 自然災害等の危機時には迅速な支援を実施し、支援先企業の再建に貢献してきたものと自負している。セーフティネット保証については、一般の保証とは異なる意義があることを踏まえ、制度設計に配慮してもらいたい。

主な意見（全国知事会※北海道としての意見）

- 非常時におけるセーフティネット保証の役割は大きい。全国的な危機だけではなく、例えば北海道の冷害といった地域性にも配慮してもらいたい。

2. セーフティネット機能の在り方

これまでの討議を踏まえた検討の方向性（案）

【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(※)を検討するべきではないか。
- 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ような仕組みを検討するべきではないか。

(※)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はないか。

【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」をしっかり維持することの必要性については概ね合意が得られたのではないか。
 - 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。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。
- 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を踏まえて、各カテゴリーごとに上記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はないか。特に、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、この点についてどのように考えるべきか検討すべきではないか。

2. セーフティネット機能の在り方

参考:「100%保証」の一覧

<セーフティネット関連>

- ①セーフティネット保証1号 連鎖倒産防止(例:エルピーダの更正手続開始)
- ②セーフティネット保証2号 事業活動の制限(例:三菱自動車の生産縮小)
- ③セーフティネット保証3号 事故等の突発的災害(例:有明海の高苔の不作)
- ④セーフティネット保証4号 自然災害等の突発的災害(例:関東・東北豪雨(常総市等))
- ⑤セーフティネット保証5号 不況業種(四半期又は半年毎に不況業種を指定(H27.10.時点で230業種))
- ⑥セーフティネット保証6号 破綻金融機関(日本振興銀行の破綻(H22年))
※7号(金融機関の経営の合理化)、8号(RCCへの債権譲渡)については「8割保証」
- ⑦災害関係保証
- ⑧破綻金融機関等関連特別無担保保険にかかる保証
- ⑨東日本大震災復興緊急保証

【参考】セーフティネット関連以外の100%保証

<創業支援関連>

- ⑩創業関連保証等

<事業再生・経営改善関連>

- ⑪事業再生保証
- ⑫求償権消滅保証
- ⑬経営力強化保証(既存100%保証の同額以内借換の場合に限る)
- ⑭経営改善サポート保証(既存100%保証の同額以内借換の場合に限る)

<小口零細企業支援関連>

- ⑮小口零細企業保証
- ⑯特別小口保険に係る保証

3. 保証料水準等の検証

3. 保証料水準等の検証

現状

- ①平成18年4月から、一律であった保証料率をリスクに応じて9区分に弾力化した。これにより、優良企業とそうではない企業の間で生じていた内部補助を一定程度是正。なお、個人事業者等の法令上財務諸表の整備を義務づけられていない事業者や創業後最初の決算期を迎えていない事業者等の保証料の料率については、中間値(5区分)として規定。
- ②当該保証料の弾力化と整合する形で、保険料率の弾力化(リスクに応じて9区分)を実施。
- ③「中小企業の会計に関する指針」に基づく保証料割引を平成18年5月から開始。「中小企業の会計に関する基本要領」が平成24年2月に取りまとめられ、これに基づく保証料割引を平成25年4月から開始した。

検討の方向性 (第1回資料から抜粋)

「一般保証制度(責任共有制度)について、一律で融資の8割を保証する仕組みを改め、例えば事業者のライフステージや融資の規模等といった状況に応じて、金融機関が適切な責任を負担するとともに、保証料水準を弾力化すること等により、経営改善に向けて取り組む事業者やそれを積極的に支援する金融機関にはメリットがある仕組みへと見直しを検討する。これらにより金融機関に本来期待されるべき中小企業等に対する経営改善や生産性向上等の支援への取り組みを後押しすることで、事業者が経営改善に取り組む環境を整える。」

3. 保証料水準等の検証

主な意見（委員）

- ①金融機関と協会で特別に保証料率を決めているという事例もある。保証料率と割合の組み合わせで、よりきめ細かな支援ができるようになるのではないか。（家森委員）【再】
- ②保証料には自由度をもたせることが重要。高リスク層が採算割れしているのは明らか。リスクの高い人を優先的に守るという制度にするのであれば別だが、弱いから保証を優先するというのは納得感がない。（家森委員）

主な意見（中小企業団体）

- ①低金利の金融環境が常態化する中、現在の保証料は中小企業・小規模事業者の資金調達コストにおいて相対的に負担が重くなっており、信用補完制度の利便性を阻害しているおそれがある。
- ②保証料を引き下げて、信用補完制度の利便性を向上すべき。

主な意見（金融機関）

○保証割合を下げるのであれば、保証料率についても見直し、企業負担を減らしていただきたい。

3. 保証料水準等の検証

これまでの討議を踏まえた検討の方向性（案）

- ①保証料率（連動する保険料率）の水準、各種割引制度等について検証を行うことが必要ではないか。
- ②その上で、必要に応じて、保証割合が引き下がる場合には、これに伴って保証料の引下げや割引等を行う仕組みや、中小企業自らの経営力向上へのインセンティブなど、リバランス（再均衡）の観点も含めつつ検討するべきではないか。

4. 保証協会の業務の在り方

4. 保証協会の業務の在り方

現状

- ①経営支援・再生支援に係る金融関連サービスの強化のため、各種支援機関との連携、再生支援部署の組成や中小企業診断士有資格者の増員等の人材育成を実施してきた。地域の金融仲介機能として、保証協会を事務局として、金融機関、事業再生の専門家等からなる「中小企業支援ネットワーク」を構築し、経営改善・事業再生ノウハウの向上を目的として、定期的な情報交換会や研修会を実施(400回以上開催)してきた。また、個別企業の金融調整支援を通じた再生支援を行う「経営サポート会議(バンクミーティング)」を開催(平成24年度以降で1万回以上)してきた。
- ②保証手続きの簡便化・迅速化を図るため、保証申し込み手続き関係書式の全国統一化、保証資格要件等(業歴要件、関連企業の取り扱い等)の統一化を行ったほか、保証申込時の添付書類についても統一基準を策定し、一部の保証制度において添付資料を簡素化する等の措置を講じてきた。
- ③回収業務等の業務効率化については、保証協会サービス社員の増員等を通じて効率化しつつ人員をスリム化等を実施してきた。

検討の方向性 (第1回資料から抜粋)

「信用保証協会自らも金融機関と協力し、経営改善支援等の取組みを強化する。なお、信用保証協会による回収業務やシステムの効率化等も併せて検討する。」

4. 保証協会の業務の在り方

主な意見（委員）

- ①リーマンショック、東日本大震災という大きな出来事が起きたのに何故倒産が少なかったのか。これは信用保証制度が機能したからこそではないか。この辺りの評価をきちんとしないと今後の議論が曲がってしまう。（村本委員）【再】
- ②保証協会の自主性を伸ばしていくためには、ガバナンスの強化と情報開示が必要。協会の財務データを集めようとしてもなかなか集まらない。広く社会に情報発信することにより第三者の目が入ることとなり、ガバナンスを効かせていくことができるのではないか。（家森委員）
- ③保証制度を使うと債権放棄、再生が難しくなるという話を聞く。実態を確認し必要な場合には改善を行うべき。（家森委員）
- ④NPO法人など対象者が増える中で信用リスクデータベースの強化が必要ではないか。（三神委員）

主な意見（中小企業団体）

- 信用保証協会の事務効率化、審査時間の短縮化を図るべき。

4. 保証協会の業務の在り方

主な意見（金融機関）

- ①小規模事業者の特徴として、財務基盤が弱く負債に依存する割合が高いこと、景気の影響を受けやすく回復期の波及効果も遅いこと、例え業況が良くとも1つの取引先の受注が落ちただけで経営が悪化するといった点が挙げられる。そして規模が小さいほどその特徴が大きくなる。信用保証制度は、こういう特徴や弱みを補完するものであり小規模事業者の資金繰りに極めて重要なもの。
- ②企業のライフステージに合わせた支援として、創業時支援、安定期にはビジネスマッチング、再生期には事業承継支援を行っており、企業・金融機関・地域がwin-winの関係になるのを心がけている。最近では、金融機関に情報の仲介役としての役割を求める声が多い。
- ③信用保証制度（保証協会）において、小規模事業者への支援を強化してもらいたい。金融機関と協調した経営支援や再生支援を行っていただきたい。

主な意見（保証協会）

- ①保証協会は、中小企業の資金繰りの円滑化の役割を十分に発揮するとともに、地域における中小企業支援のネットワークにおいてコーディネーターとしての機能を果たしていきたい。【再掲】
- ②信用保証協会の職員の見識向上に努めており、中小企業診断士等の資格を有する職員の数も年々増えている。信用保証協会自らも中小企業の経営をより強くするための取組を推進していきたい。【再掲】
- ③中小企業の発展、ひいては地方創生の中核的役割を担う機関の一つであり続けるよう、引き続き弛むことなく取組を進めていく。

4. 保証協会の業務の在り方

主な意見（全国知事会※北海道としての意見）

- ①制度見直しにあたっては、現行制度の評価をしっかりと行った上で中小企業振興に役立つようにという視点で進めてもらいたい。地域の事情を運用に反映出来るようにするのが望ましい。

これまでの討議を踏まえた検討の方向性（案）

- ①地域に根ざした保証協会の自主性を前提とし、保証協会の評価について、これまでの収支の観点だけではなく、経営支援の状況、再生支援への対応等を含めて、総合的に評価を行う仕組みを検討するべきではないか。
- ②地域に根ざした自主的な取組を促す一方、外部評価が可能となるよう適切に「見える化」を行うとともに、ガバナンスを強化するべきではないか。
- ③保証協会による回収業務の在り方、システム・事務手続の簡素化を含め業務の効率化等について検討を行うとともに、保証協会の公的機関としての位置づけ、地域金融機関とのネットワーク、蓄積されつつある経営改善支援のノウハウ等を基礎として、期待される役割や機能を引き続き整理し、あるべき姿を探求するべきではないか。

5. 地方創生への貢献・経営支援・海外展開等

5. 地方創生への貢献・経営支援・海外展開等

主な意見（委員）

【地域のニーズへの対応】

- ①地方創生・地域活性化に資するスタンスで検討すべき。（村本委員）
- ②保証協会も地域の実情に合わせて動いていくべき。リーマンショック時、自動車産業が集積している愛知県では大きな影響が出た。このため自治体でも重点的な支援として保証制度で対応を行った。このような例は他地域にもあると思う。（家森委員）

【経営支援の強化】

- ③零細企業への100%保証は、企業力の向上を伴わないと、支援策として生きてこない。たとえば、現在は、きちんとした会計を行っている企業に保証料を優遇しているが、商工団体や、保証協会、金融機関からの支援態勢の整備を前提に、将来は、きちんとした会計を行っていないと100%保証を受けられないような規律の導入を考えることも一案ではないか。（家森委員）【再】
- ④中小企業は個人と経営者の区別が不明確。企業としては経営が苦しくても、個人としては良い生活をしているという例もある。公私混同も多い。公的支援をしている以上、個人と会社の区分をするような方向付けが重要だと考えている。（河原委員、小林委員）
- ⑤中小企業支援を目的とした類似の団体が多くあるが、連携すればもっと良くなる。信用金庫・信用組合単体での中小企業支援には限界がある。横のつながりが重要。（河原委員）
- ⑥資金繰り支援は経営支援とセットで考えるのが効果的。節税対策だけでなく原価計算をした正しい業績を知り、現状を把握して、長期的な見通しのできる事業計画をたてることができるようサポートする。例えば、長期的な事業計画により、高齢な経営者の事業承継が円滑となったり、事業引継ぎが促進されることも期待できる。（河原委員）
- ⑦金融機関によって経営改善の指導力、目利き力に差がある。各地域での金融機関の目利き力は地域経済活性化のためにも必要。各地域で支援人材の育成を進めていくべき。熱心な取り組みをしている金融機関を中小企業庁が評価する仕組みを導入しても良いのではないか。（河原委員）【再】

5. 地方創生への貢献・経営支援・海外展開等

- ⑧事業性を評価した融資には金融機関の目利き力が必要だが、人材が多い金融機関と小規模で人材が乏しい金融機関と差があるので、大丈夫なのかが気になる。(小林委員)
- ⑨中小企業の再生局面でも、異業種との連携など、新しいビジネスモデルが生まれ始めている。一般には不況業種と言われている中でも新しいアイデア、業界構造の変化につながるビジネスモデルが出ることもある。目利き力強化のために、このような情報を金融機関の現場担当者が共有できるようにしていくべき。(三神委員)

【リスクマネー供給・海外展開等】

- ⑩日本やドイツは敗戦国であったためにリスクマネーが集まりづらく、ともに間接金融・メインバンク制で発展した経緯がある。中でも日本は金融機関が直接人材を送り込むなど、支援の質を米国系ベンチャーキャピタルのハンズオン並に厚くすることを前提に、ぎりぎりまで貸すスタイルをとってきた。しかし昨今、このコンサルティング機能が時代に即した高度化を十分に遂げないまま、信用補完制度の肥大化が放置されているアンバランスが生じている。このバランスを見直し、アウトソースも含めた金融機関の体質強化を考えていくことが、産・金ともに発展していく一策ではなかろうか。(三神委員)
- ⑪中小企業を支援していく場合、低額の金利ではペイしない案件もある。エクイティ系の保証は信用補完制度では難しいので、ファンドと連携していくのが良い。(家森委員)

主な意見（中小企業団体）

- ①条件変更を繰り返す事業者について、経営改善を加速化させる対応が重要。制度変更による強制的な対応は避けるべき。
- ②事業承継を円滑にするため、後継者個人に対する事業継続のために必要な自社株買取資金を保証対象としてもらいたい。
- ③製造業を営む者が植物工場を始める、農業を始めるといった時に保証制度を利用できれば良い。
- ④中小企業側の自助努力、経営者の個人保証を外していくためにも、経営者個人と会社の分離、企業統治について必要性は理解しているが、記帳から指導していくような地方の小規模事業者には現実的に難しい。【再】

5. 地方創生への貢献・経営支援・海外展開等

- ⑤地方公共団体とも連携して会員企業の支援を行っているが、経営支援に関わる職員の人数の限界がある。地方公共団体側でも商工分野に対する予算をしっかりと工面してもらいたい。
- ⑥中小企業団体としても、経営支援の実績について、地域内の事業所あたりの相談件数等をしっかりと把握・分析していきたい。また、これまで相談に訪れなかった企業についても、巡回支援等を通じて、課題の掘り起こしに努めていきたい。

主な意見（金融機関）

- ①農業分野、6次産業化支援のための保証制度も必要ではないか。
- ②金融機関と協調した経営支援、事業再生支援行ってほしい。事業性評価を生かした保証制度を創設できないか。
- ③保証付き融資のみの取引先・リスケ先であっても、改善可能性がある企業については経営支援を実施している。

主な意見（全国知事会※北海道としての意見）

- 中小企業の事業再生局面における制度融資の求償権放棄については、地域内のニーズ把握、求償権放棄に向けた中小企業や金融機関側の心理的なハードル低下に向けて知恵を絞っていきたい。

5. 地方創生への貢献・経営支援・海外展開等

これまでの討議を踏まえた検討の方向性（案）

【地方創生への貢献】

- ①保証協会において、日本政策金融公庫の再保険の対象とされていない分野においても、地方自治体と連携し地域の資金需要に応じるために対応しているものもある。地方創生・地域活性化に一層貢献するため、例えば、国家戦略特区で実施するアグリ保証（農業ビジネス）の拡充等といった地域のニーズへの対応、円滑な事業承継・撤退面での支援、動産担保融資の促進等様々なニーズに応じて保証を実施可能な枠組みを構築するべきではないか。
- ②必要に応じて日本政策金融公庫の再保険との関係を整理しつつ、信用補完制度が地域に根ざした制度であること等に鑑み内容によっては地方自治体のコミットメント・連携を前提としたものとするべきではないか。

【経営支援の強化】

- ①保証協会が、これまで地域の金融仲介機能として実施してきた「中小企業支援ネットワーク会議」や「経営サポート会議」、保証協会自らの経営改善支援等の取組を評価の上、成功事例の共有等を通じた関係支援機関等の連携強化を含め、今まで以上に効果的な中小企業の経営改善・事業再生支援を行う環境を整えるべきではないか。
- ②加えて、中小企業の円滑な事業承継・撤退面での支援等の対応についても検討するべきではないか。これらにより、リーマンショック時に100%保証を行い、今なお単に条件変更を繰り返す事業者の経営改善等を加速化させるべきではないか。

【リスクマネー供給・海外展開等】

- ①リスク性の資金については、一義的にはエクイティによる調達が望ましいことから、官民ファンドやグローバルニッチトップ支援等の政策金融（日本公庫、商工中金）と協調・連携した対応を検討することが効果的ではないか。
- ②中小企業の金融アクセス改善はアジア諸国においても重要な課題であり、信用保証制度の整備はアジア諸国の関心事項となっている。我が国の経験が注目されており、そのノウハウの共有を通じ、アジア諸国における制度の整備等に積極的に貢献し、日本の中小企業の海外展開を後押しする仕組みを検討するべきではないか。