資料６－１

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）

平成27年12月16日
中小企業政策審議会
基本問題小委員会　金融WG

目次

1. 検討の視座
2. 制度の現状と指摘事項
3. 見直しの方向性
（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・保険料水準等の検証
（4）信用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
4. 今後の検討に向けて
5. 委員・オブザーバー名簿等
【参考資料】
（1）関係者からの主な意見
（2）関連データ集
（3）過去の信用補完制度の見直し（2005年の見直しのフォローアップ）

１．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。こうした流れの中、信用補完制度においても、第三者保証人を原則非徴求とすることや、保険制度に固有な課題であるモラルハザード・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することが可能で、中小企業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になるとともに、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。これらの見直しが、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ものの、再び、100%保証が多くを占める結果となった。

１．検討の視座（続き）

【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、中小企業の円滑な資金調達･資金繰りに資する制度の根幹を堅持の上で、過去10年余に生起し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。

⑥日本経済の状況について、景気は緩やかな回復基調にあるが、地域の中小企業には恩恵がまだ十分行き渡っていない状況である。また、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、有事にも備え、信用補完制度を見直す時期にあるといえよう。

⑦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粗い点も見られ十分対応できていないのではないか。一つには、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。

⑧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。 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。

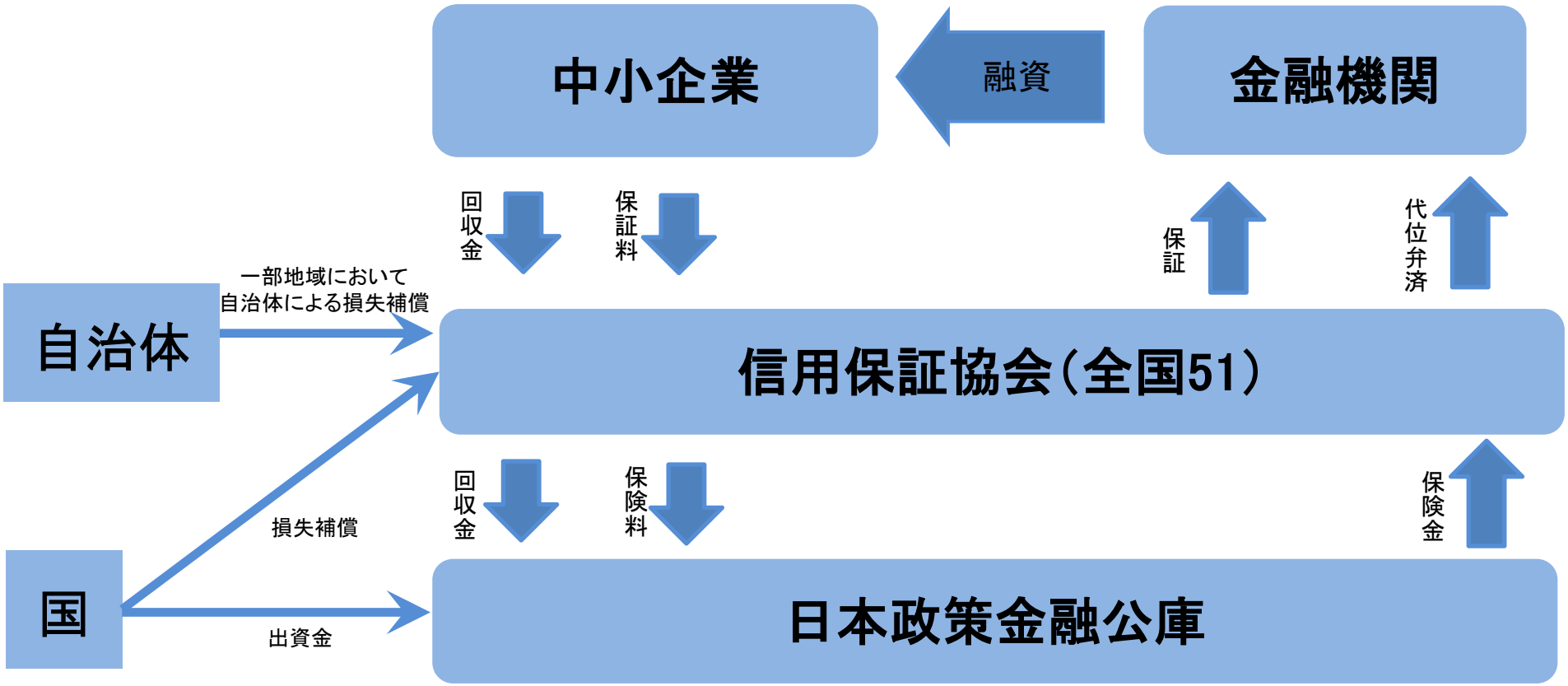
2015年12月16日

中小企業政策審議会金融WG　委員

２．制度の現状と指摘事項

信用補完制度の概要

○信用力に乏しい中小企業・小規模事業者が民間金融機関から借入を行う際に、信用保証協会が保証を行うことにより、その信用力を補完し、資金繰りを円滑化するもの。



（参考）信用補完制度の目的

１．信用保証協会法（昭和２８年法律第１９６号）

（目的）

第一条

　この法律は、中小企業者等が銀行その他の金融機関から貸付等を受けるについてその貸付金等の債務を保証することを主たる業務とする信用保証協会の制度を確立し、もつて中小企業者等に対する金融の円滑化を図ることを目的とする。

２．中小企業信用保険法（昭和２５年法律第２６４号）

（目的）

第一条

　この法律は、中小企業者に対する事業資金の融通を円滑にするため、中小企業者の債務の保証につき保険を行なう制度を確立し、もつて中小企業の振興を図ることを目的とする。

（参考）信用補完制度の歩み

昭和12年　東京市等が、ドイツを範として、中小企業者に対する債務保証を実施する「東京信用保証協会」を設立　→その後、各地で設立（昭和36年（沖縄協会）まで）

昭和23年　中小企業庁発足

昭和25年　「中小企業信用保険法」の制定
→翌年、信用保証協会が行う債務保証に対する保険引き受け開始（保険者は国）
→現行の信用補完制度の原型

昭和28年　「信用保証協会法」の制定

昭和33年　中小企業信用保険公庫（現在の日本政策金融公庫）の設立
→現行の信用補完制度の体系が整う

昭和38年　「中小企業基本法」の制定（→平成11年に抜本的改正※）
※経済的社会的制約による不利の是正から 中小企業の多様で活力ある成長発展へ

平成10年　金融機関の貸し渋り対策として、「中小企業金融安定化特別保証」を実施
→保証承諾件数が急激に増加

平成19年　責任共有制度（80%保証）の導入
→これまで保証協会が原則100%リスクを負担していたが、金融機関にも20%の負担を求めることに

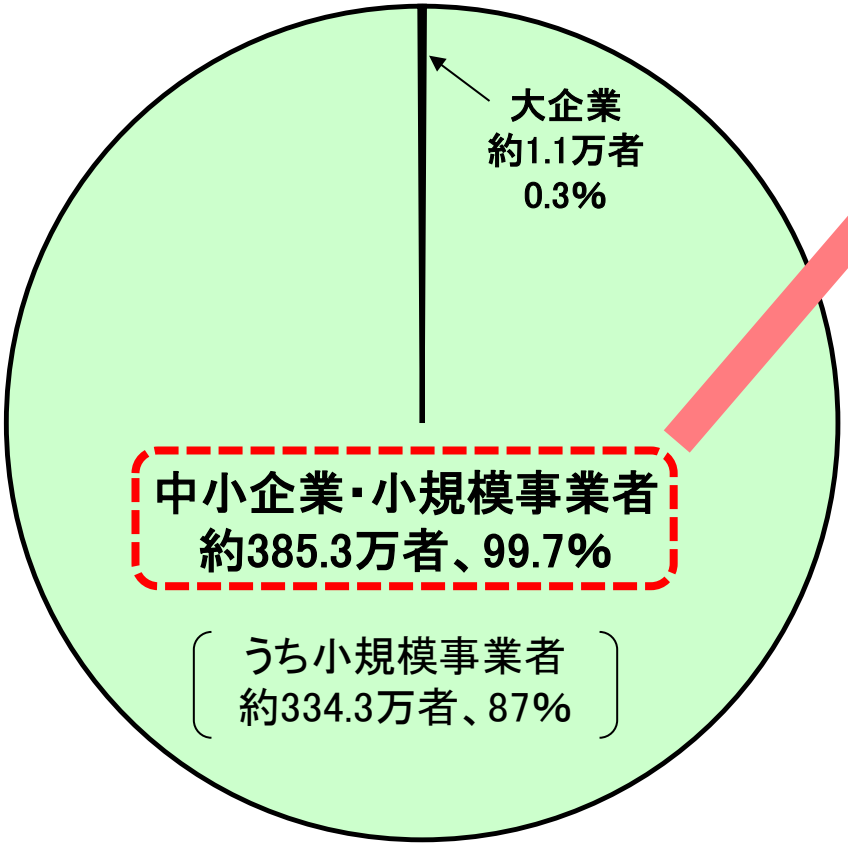
平成20年　リーマン・ショック対策として、「緊急保証」を実施
→100%保証の拡大

平成26年　拡大した100%保証について、平時への運用に移行
「小規模企業振興基本法」の制定

信用保証制度の利用状況

○中小企業・小規模事業者約385万者のうち、約3分の1に相当する141万者の事業者が信用保証 制度を利用。

全企業数（386.4万者）



うち、公的金融機関を利用している事業者

利用事業者数		
政策金融	公庫（中小）	4.7万者
	公庫（国民）	91.1万者
	商工中金	7.6万者
信用保証		141万者

（注）平成27年３月末時点

（備考）総務省「平成24年経済センサス-活動調査」より作成。

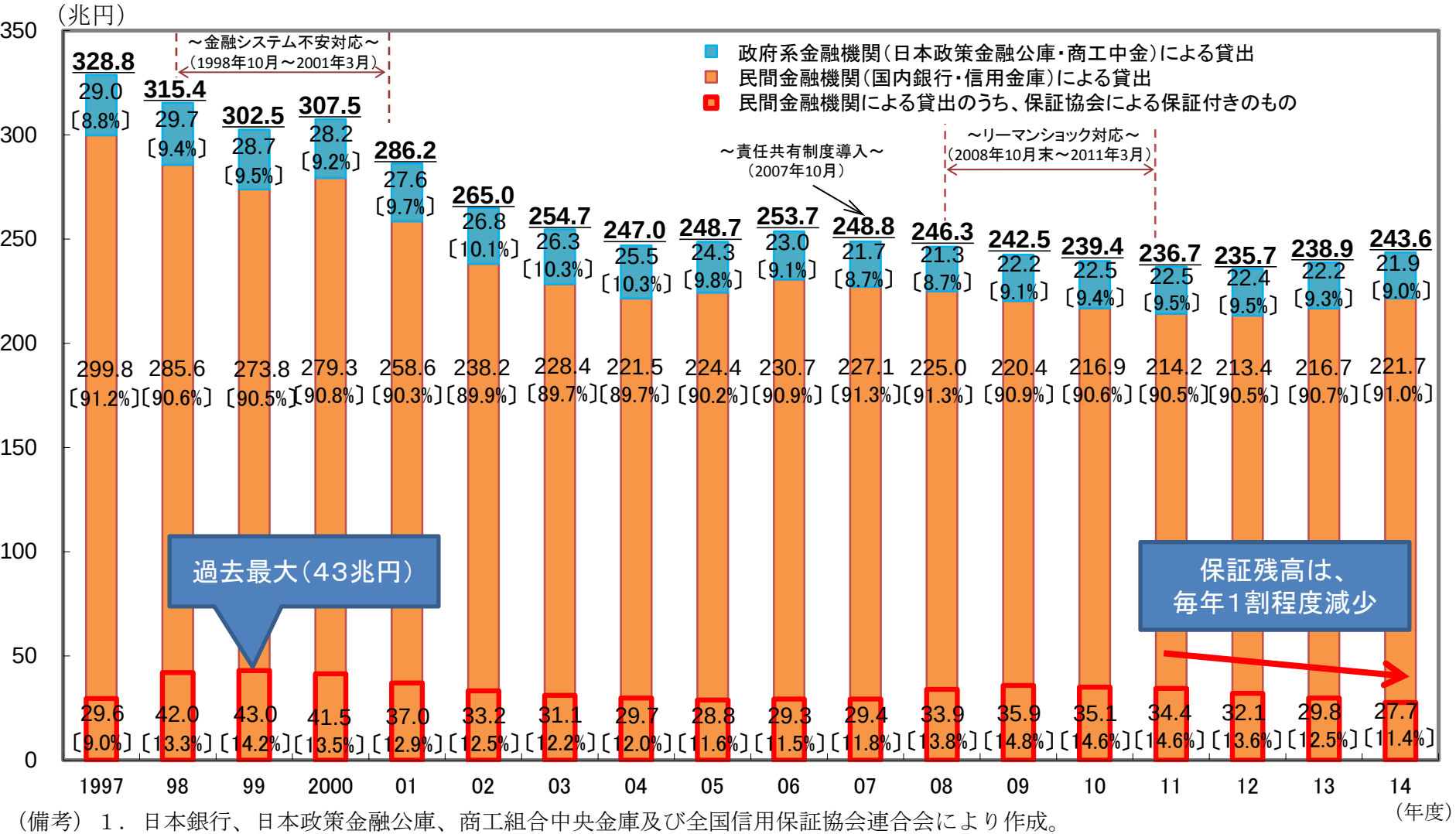
(参考) 公的金融機関の状況（平成27年３月末時点）

		職員数	店舗数	貸付残高 保証残高
日本政策金融公庫	中小企業事業	1,965人	65店舗 （うち海外２店舗）	６兆1,787億円
	国民生活事業	4,517人	152店舗	６兆2,500億円
商工中金		3,975人	104店舗 （うち海外４店舗）	９兆5,031億円
各信用保証協会 （51協会）		5,973人	186店舗	27兆7,017億円

（備考）１．日本政策金融公庫、商工中金及び全国信用保証協会連合会により作成。
２．日本政策金融公庫の貸付は、中小企業・小規模事業者向け貸出を集計。

中小企業・小規模事業者向け貸出残高及び保証残高の推移

○中長期的には、中小企業・小規模事業者向け貸出の全体額は縮小傾向であるが、リーマンショック以降は横ばい（足下では微増）。
○保証残高が全体に占める割合は1割強。なお、当該保証残高は、毎年減少の傾向（毎年1割程度減少）。

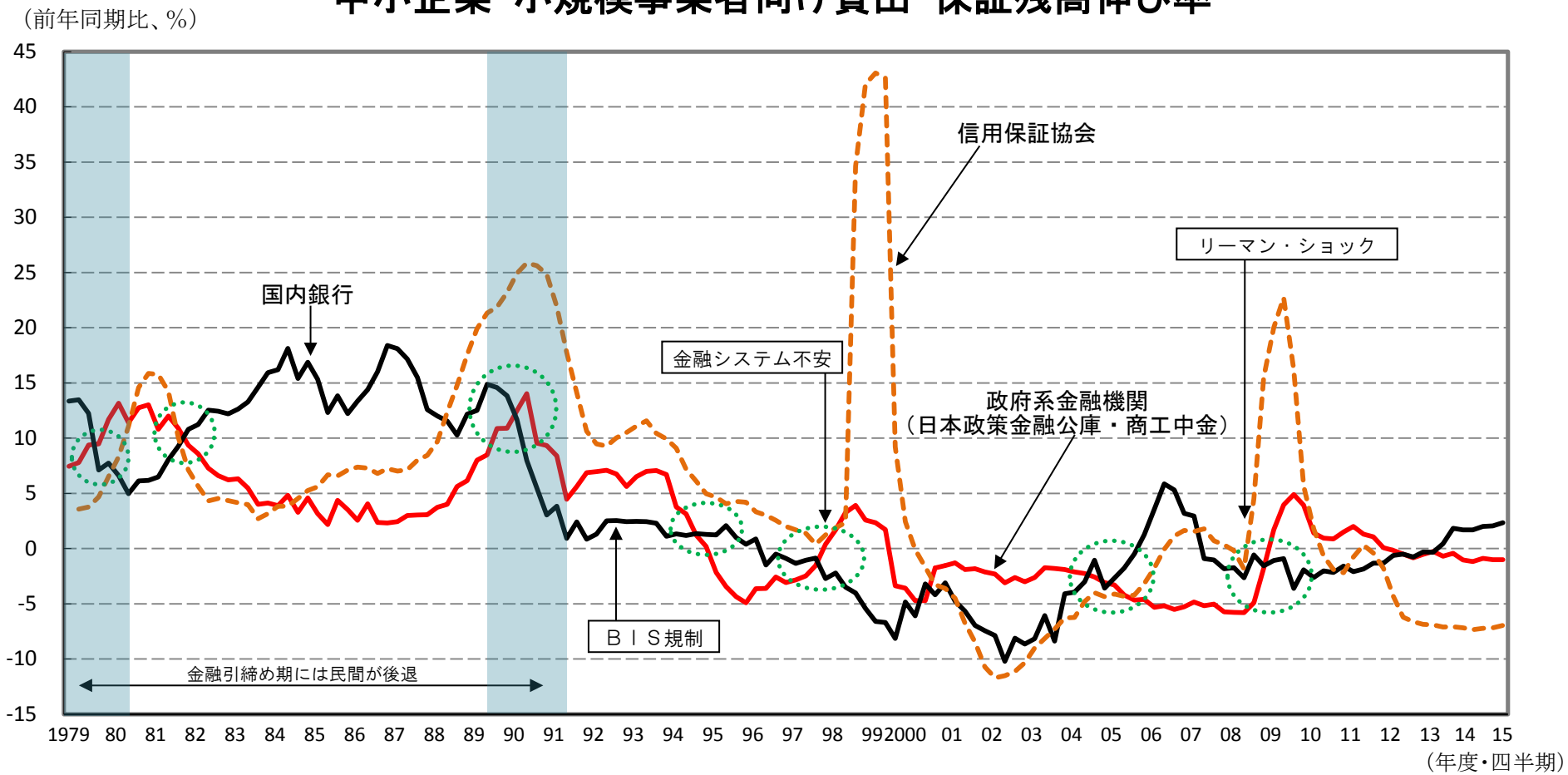


（備考）１．日本銀行、日本政策金融公庫、商工組合中央金庫及び全国信用保証協会連合会により作成。
２．残高は年度末値。〔　〕内は構成比。
３．民間金融機関は、国内銀行及び信用金庫の合計（個人向けや地方公共団体向けの貸出は除外）。

民業補完性

○信用保証は危機時に拡大。

中小企業・小規模事業者向け貸出・保証残高伸び率

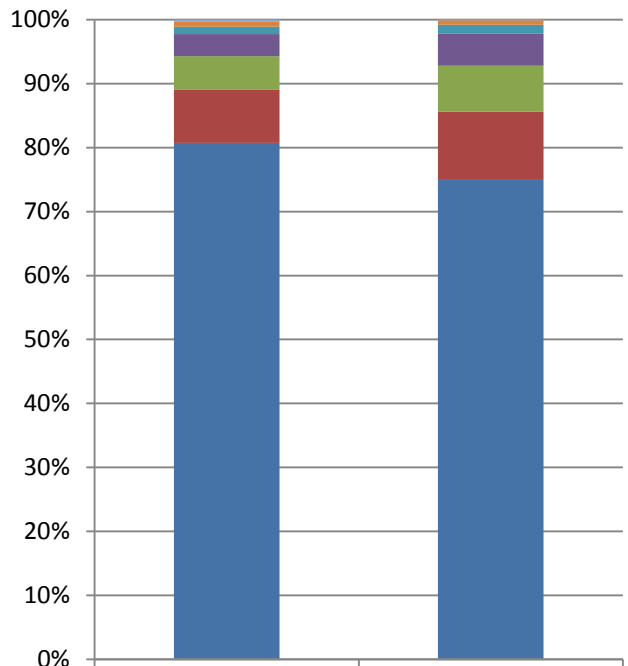


（備考）１．日本銀行「金融経済統計月報」等により作成。
２．政府系金融機関は、日本政策金融公庫（旧中小企業金融公庫・旧国民生活金融公庫）及び商工中金の合計。
３．国内銀行は中小企業向けの事業資金貸出残高で、銀行勘定のみ。また、1993年度以降は当座貸越を含むベースで算出。1990年度以降は第二地銀（旧相互銀行）を含む。1996年９月以前は全国銀行ベースで算出。
４．2000年４月に中小企業の定義が変更されたため、2000年６月～2001年３月の国内銀行の伸び率は、新基準と旧基準の比率等をもとに日本政策金融公庫において試算。

保証利用企業の規模

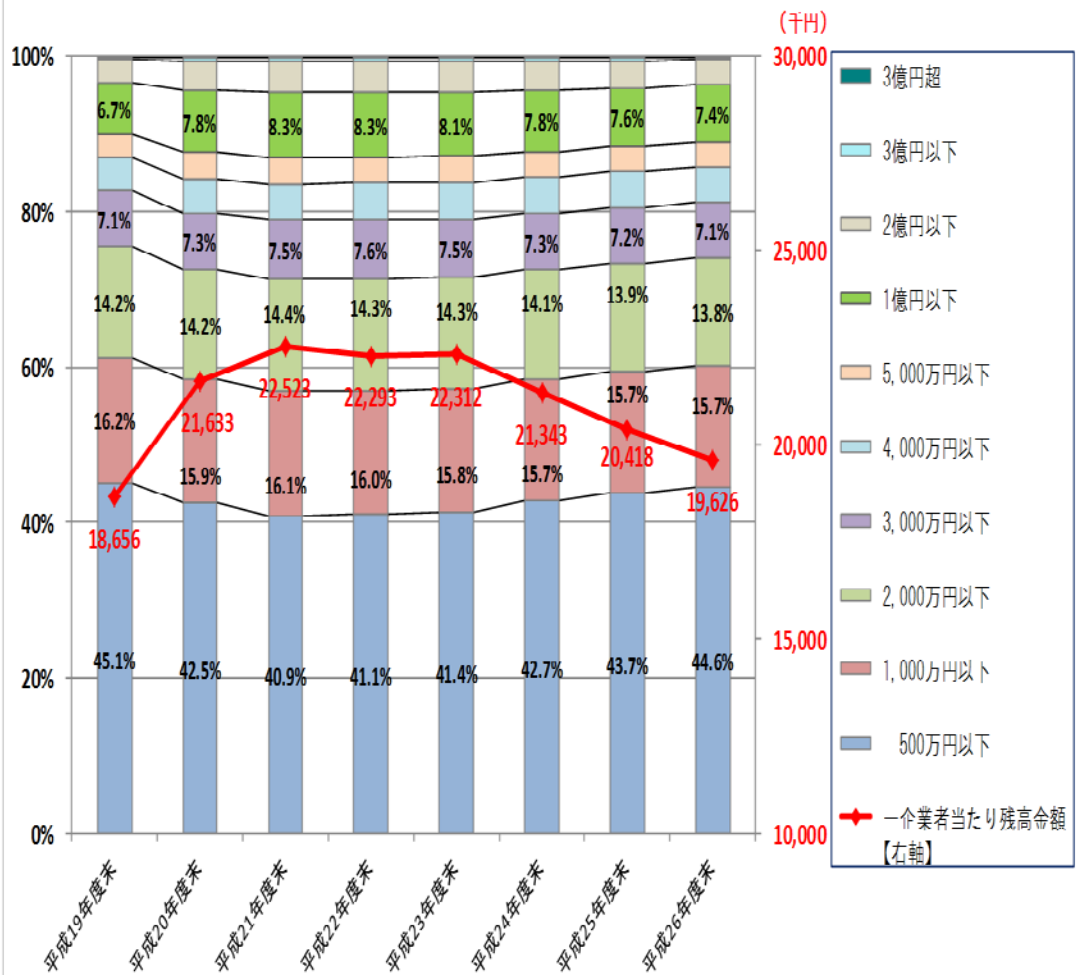
〇保証を利用する企業の規模は、従業員数5人以下の小規模事業者が7割超。
〇一企業当たりの残高金額は、500万円以下が4割を占める。

雇用者規模別



	中小企業全体	保証利用者
301人以上	0.3%	0.1%
101～300人	0.8%	0.7%
51～100人	1.2%	1.4%
21～50人	3.5%	5.0%
11～20人	5.2%	7.2%
6～10人	8.4%	10.5%
5人以下	80.7%	75.1%

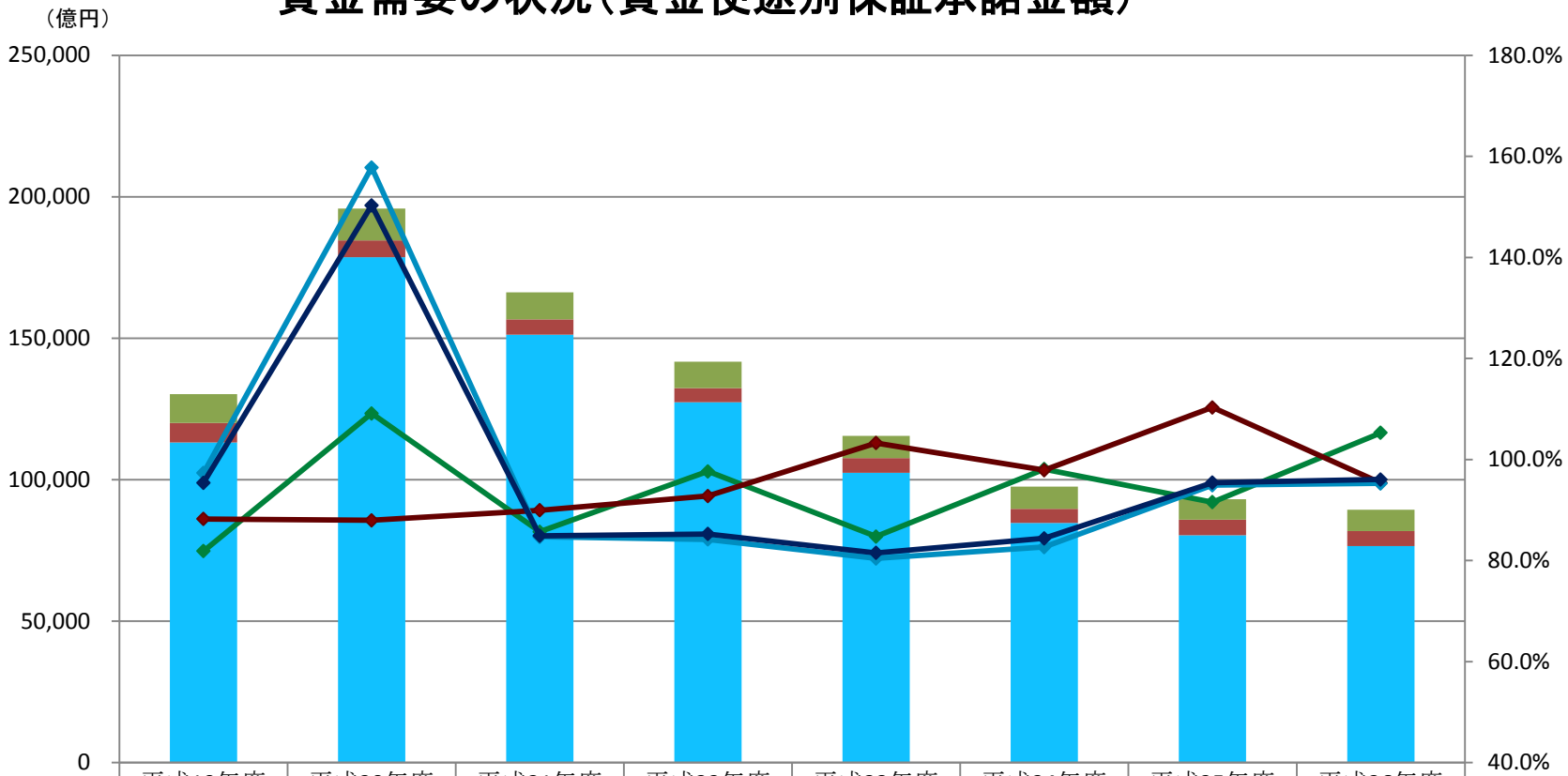
残高金額規模別 保証利用企業者数構成比



資金使途別保証承諾金額

〇資金使途については、運転資金が約9割を占める。

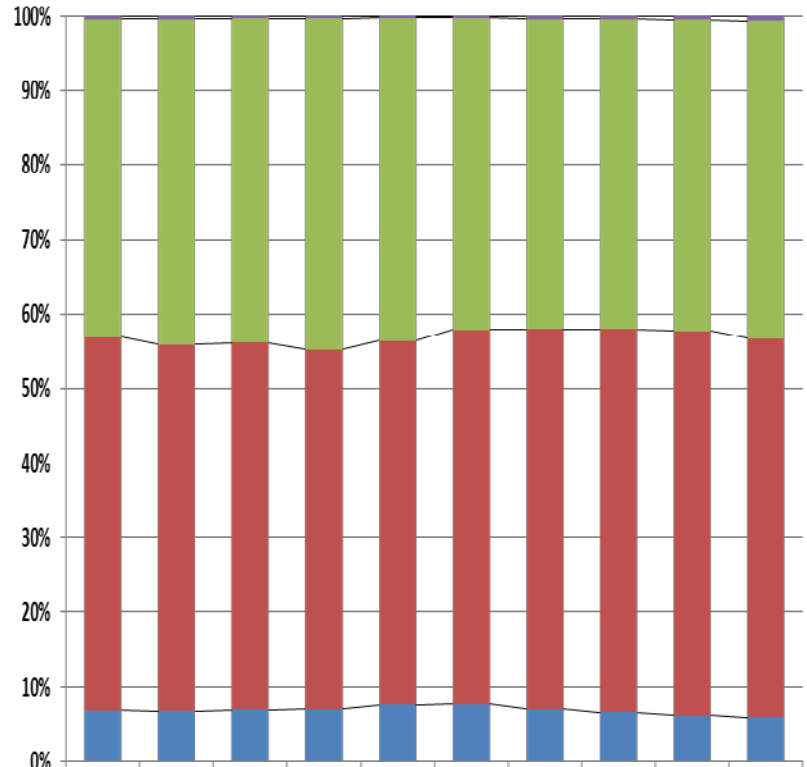
資金需要の状況（資金使途別保証承諾金額）



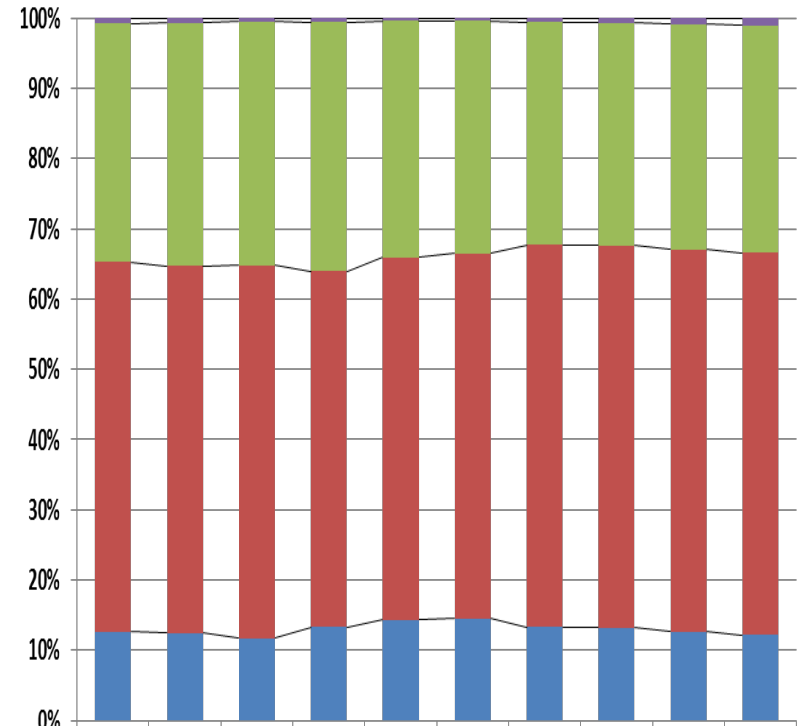
	平成19年度	平成20年度	平成21年度	平成22年度	平成23年度	平成24年度	平成25年度	平成26年度
運転・設備資金	10,261	11,196	9,595	9,370	7,942	7,790	7,133	7,510
設備資金	6,807	5,988	5,386	4,996	5,159	5,050	5,570	5,312
運転資金	113,202	178,626	151,262	127,360	102,433	84,680	80,363	76,572
前年度比_運設	81.9%	109.1%	85.7%	97.7%	84.8%	98.1%	91.6%	105.3%
前年度比_設備	88.2%	88.0%	89.9%	92.8%	103.3%	97.9%	110.3%	95.4%
前年度比_運転	97.3%	157.8%	84.7%	84.2%	80.4%	82.7%	94.9%	95.3%
前年度比_全体	95.4%	150.3%	84.9%	85.3%	81.5%	84.4%	95.4%	96.1%

金融機関業態別の保証承諾実績（件数・金額）

○件数・金額共に信用金庫・地方銀行等が約9割。

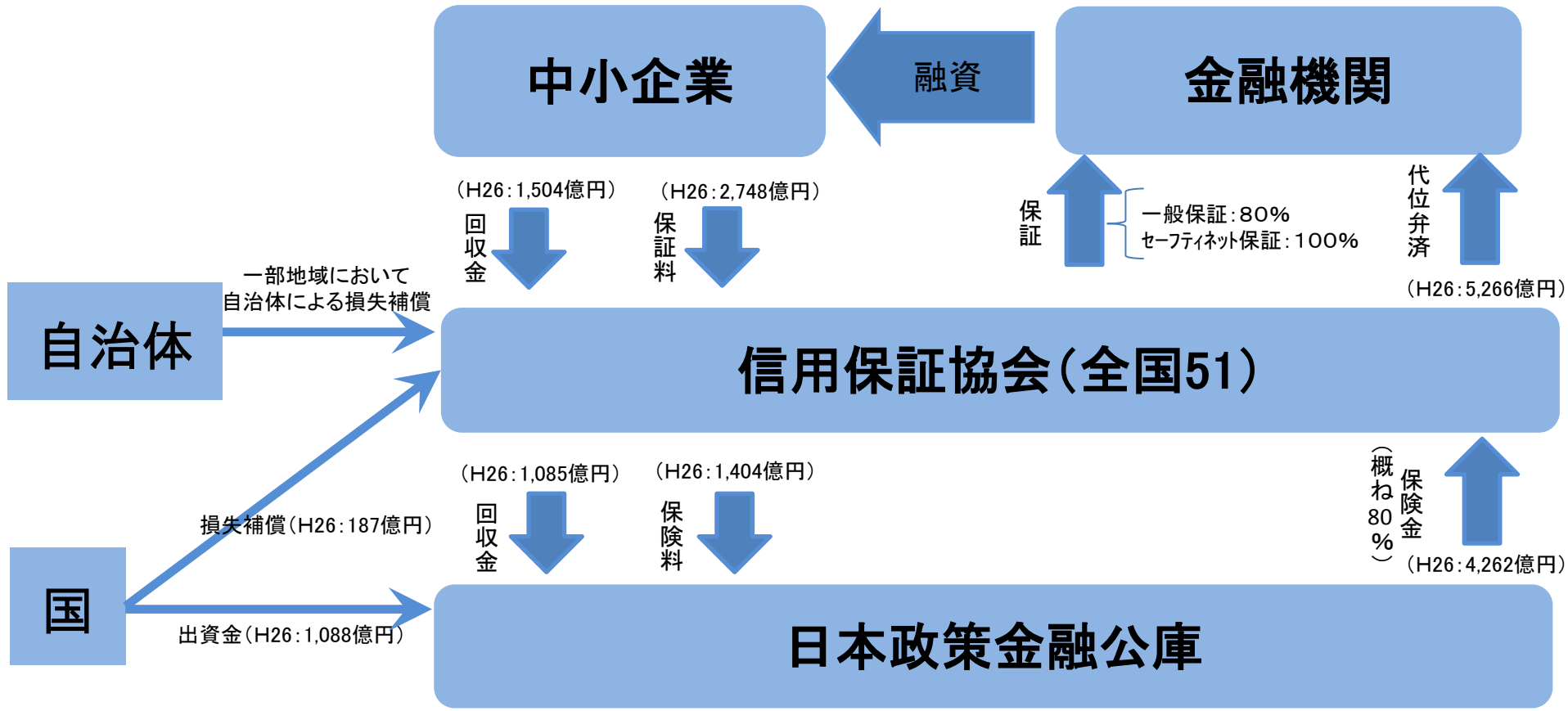


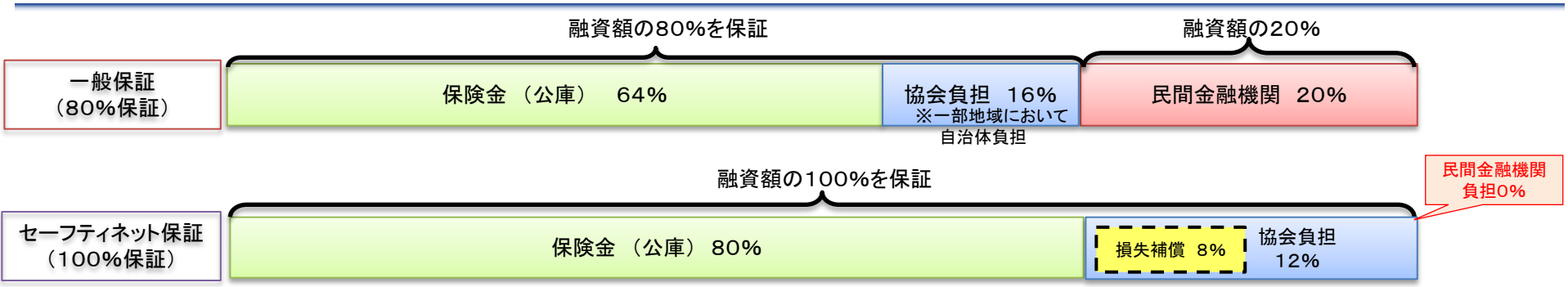
	平成17年度	平成18年度	平成19年度	平成20年度	平成21年度	平成22年度	平成23年度	平成24年度	平成25年度	平成26年度
その他	0.4%	0.4%	0.4%	0.4%	0.3%	0.3%	0.4%	0.4%	0.5%	0.6%
信用金庫・信用組合	42.6%	43.7%	43.5%	44.3%	43.3%	41.9%	41.6%	41.6%	41.7%	42.6%
地方銀行等	50.1%	49.2%	49.3%	48.3%	48.8%	50.1%	50.9%	51.3%	51.5%	50.8%
都市銀行等	6.8%	6.8%	6.9%	7.0%	7.6%	7.7%	7.0%	6.7%	6.3%	6.0%



	平成17年度	平成18年度	平成19年度	平成20年度	平成21年度	平成22年度	平成23年度	平成24年度	平成25年度	平成26年度
その他	0.8%	0.7%	0.5%	0.6%	0.4%	0.4%	0.6%	0.7%	0.8%	1.0%
信用金庫・信用組合	34.0%	34.6%	34.7%	35.5%	33.7%	33.1%	31.7%	31.7%	32.1%	32.4%
地方銀行等	52.6%	52.3%	53.1%	50.6%	51.6%	52.1%	54.4%	54.4%	54.5%	54.4%
都市銀行等	12.6%	12.5%	11.7%	13.3%	14.3%	14.5%	13.3%	13.2%	12.6%	12.2%

信用補完制度の構図


中小企業
融資
金融機関
（H26：1,504億円）
回収金
（H26：2,748億円）
保証料
保証
一般保証：80%
セーフティネット保証：100%
代位弁済
（H26：5,266億円）
一部地域において
自治体による損失補償
自治体
信用保証協会（全国51）
（H26：1,085億円）
回収金
（H26：1,404億円）
保険料
（概ね80%）
保険金
（H26：4,262億円）
損失補償（H26：187億円）
国
出資金（H26：1,088億円）
日本政策金融公庫

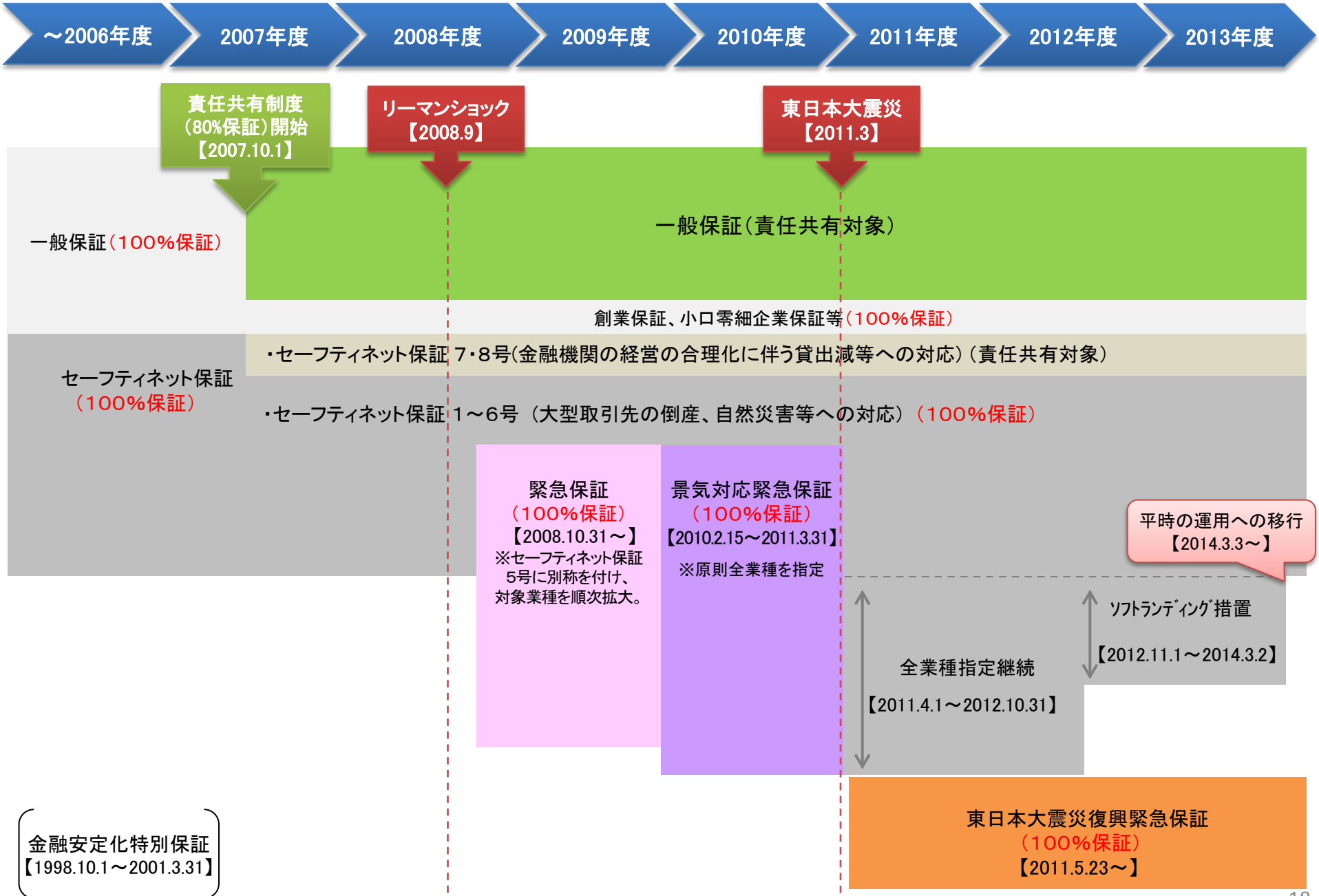

融資額の80%を保証
融資額の20%
一般保証
（80%保証）
保険金 （公庫） 64%
協会負担 16%
※一部地域において
自治体負担
民間金融機関 20%
融資額の100%を保証
民間金融機関
負担0%
セーフティネット保証
（100%保証）
保険金 （公庫） 80%
損失補償 8%
協会負担
12%

セーフティネット保証制度の概要

セーフティネット保証制度とは、取引先の倒産、自然災害、構造的な不況等によって、経営の安定に支障が生じている中小企業者を、一般保証（最大2億8千万円の保証枠）とは別枠（最大2億8千万円）の保証の対象とする制度。

	制度概要・対象者	保証割合	保険条件	適用事例
1号	**【連鎖倒産防止】** 大型倒産事業者を告示で指定。当該指定事業者に対し、売掛債権等を有している中小企業者が対象。	100%	保険料率の引き下げ 平均0.97% → 0.41% 保険填補率の引き上げ 普通保険 70% → 80%	エルピーダの更生手続開始（H24年）
2号	**【事業活動の制限】** 事業所の閉鎖等、事業者の取引制限を告示で指定。当該事業者との直接・間接取引先の中小企業者等が対象。			三菱自動車の生産縮小（H16年）
3号	**【事故等の突発的災害】** 突発的な事故等により相当数の中小企業者に影響が出ている地域と業種を告示で指定。当該地域内の中小企業者であって、売上等が減少している中小企業者が対象。			有明海の海苔の不作（H13年）
4号	**【自然災害等の突発的災害】** 自然災害等により相当数の中小企業者に影響が出ている地域を告示で指定。当該地域内の中小企業者であって、売上等が減少している中小企業者が対象。			・大涌谷の火山活動（箱根町等）（H27年） ・関東・東北豪雨（常総市等） （H27年）
5号	**【不況業種】** 全国的な不況業種を告示で指定。当該業種に属し、売上等が減少している中小企業者が対象。			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号	**【破綻金融機関】** 破綻金融機関と金融取引を行っていた中小企業者が対象。			日本振興銀行の破綻（H22年）
7号	**【金融機関の経営の合理化】** 支店の削減等、経営の合理化により中小企業向け貸出が減少している金融機関を告示で指定。当該金融機関からの借入残高が減少等している中小企業者が対象。	80%		半年毎に指定 （H27.10時点で114金融機関）
8号	**【RCCへの債権譲渡】** RCC（整理回収機構）に貸付債権が譲渡された中小企業者であって、事業の再生が可能な中小企業者が対象。			貸付債権がRCCに譲渡された中小企業者がその都度対象。

信用補完制度の変遷


～2006年度
2007年度
2008年度
2009年度
2010年度
2011年度
2012年度
2013年度
責任共有制度（80%保証）開始【2007.10.1】
リーマンショック【2008.9】
東日本大震災【2011.3】
一般保証（100%保証）
一般保証（責任共有対象）
創業保証、小口零細企業保証等（100%保証）
セーフティネット保証（100%保証）
・セーフティネット保証 7・8号(金融機関の経営の合理化に伴う貸出減等への対応)（責任共有対象）
・セーフティネット保証 1～6号（大型取引先の倒産、自然災害等への対応）（100%保証）
緊急保証（100%保証）【2008.10.31～】
※セーフティネット保証5号に別称を付け、対象業種を順次拡大。
景気対応緊急保証（100%保証）【2010.2.15～2011.3.31】
※原則全業種を指定
平時の運用への移行【2014.3.3～】
全業種指定継続【2011.4.1～2012.10.31】
ソフトランディング措置【2012.11.1～2014.3.2】
東日本大震災復興緊急保証（100%保証）【2011.5.23～】
金融安定化特別保証【1998.10.1～2001.3.31】

（参考）「金融安定化特別保証」と「緊急保証」

	金融安定化特別保証	緊急保証（景気対応緊急保証）
目的	金融環境の変化により必要事業資金の円滑な調達に支障を来している中小企業者に対し、信用保証協会付き融資によりその事業資金を供給し、もって中小企業者の事業発展に資することを目的とする。	国際的な金融不安等を契機とした現下の厳しい経済状況において、例外業種を除き原則として全ての業種（注1）に属する中小企業者が、できるだけ簡易な手続で速やかに必要な事業資金を調達できる事業環境を整備し、もって中小企業者の事業発展に資することを目的とする。 （注1）全業種指定は、平成22年2月以降
保証対象者	【市区町村の認定】 金融環境変化により、必要事業資金の調達に支障を来している中小企業者　等	【市区町村の認定】 最近3ヶ月の利益率が前年同期比▲3%以上の中小企業者　等
	【保証審査】 ネガティブリスト（注2）に該当しなければ保証承諾 （注2）粉飾決算を行っている者、暴力的不法行為者、大幅な債務超過に陥っている者、等	【保証審査】 中小企業の経営実態を十分勘案（取引先からの経営支援等を幅広く勘案し、総合的に与信を判断）
保証割合	100%保証	
保証限度額 （一般保証とは別枠）	普通保証　2億円以内 無担保保証　5，000万円以内 無担保無保証人保証　1，000万円以内	普通保証　2億円以内 無担保保証　8，000万円以内 無担保無保証人保証　1，250万円以内
保証料率	普通保証　0．75%以下 無担保保証　0．65%以下 無担保無保証人保証　0．40%以下	0．8%以下
保証期間	（設備資金）7年以内　（運転資金）5年以内	10年以内
取扱期間	平成10年10月1日～平成13年3月31日	平成20年10月31日～平成23年3月31日
根拠条文 （条文は当時）	【平成10年10月～】 中小企業信用保険法第2条第3項第2号（倒産関連保証2号） 【平成10年11月～】 中小企業信用保険法第2条第3項第6号及び7号（倒産関連保証6号及び7号）	中小企業信用保険法第2条第4項第5号 （セーフティネット保証5号）

緊急保証の効果（倒産回避）

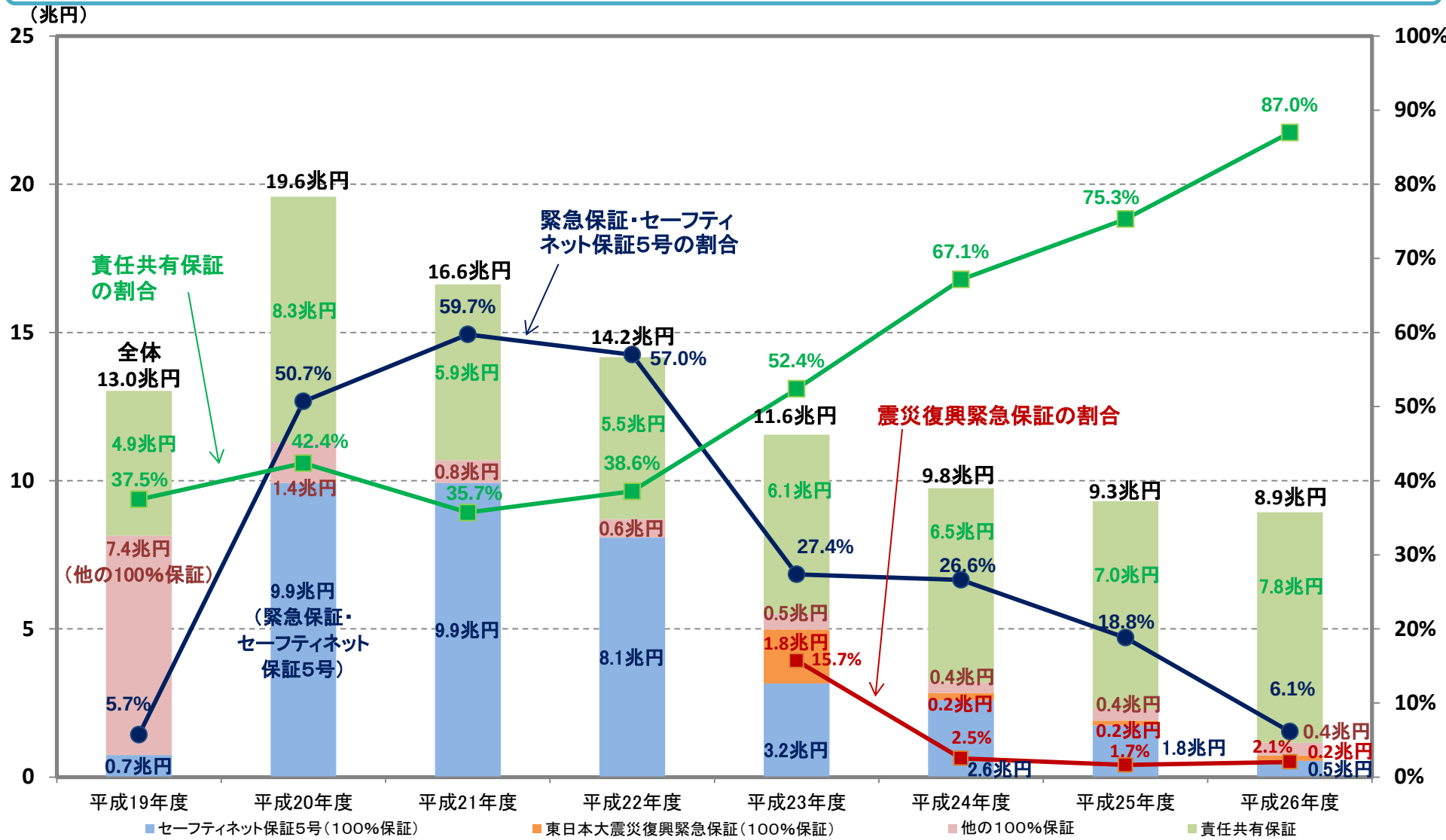
〇平成19年度に責任共有制度（80%保証）を導入したものの、その後、間もなくリーマンショックが発生。このため、平成20年度からセーフティネット保証5号（100%保証）の対象業種を拡大して対応（緊急保証）。
〇当該緊急保証により、約16,100件の倒産が回避されたと推計される。

	緊急保証・景気対応緊急保証	（参考） 金融安定化特別保証
目的	リーマンショックへの対応	金融システム不安への対応
期間	平成20年10月31日～平成23年3月31日	平成10年10月1日～平成13年3月31日
倒産回避 （推計値）	約16,100先 （倒産件数全体：36,080件）	約9,600先 （倒産件数全体：28,487件）

（備考）
・特別保証の倒産・倒産回避件数は、平成12年3月末実績。平成12年度中小企業白書より抜粋。
・緊急保証の倒産・倒産回避件数は、平成23年3月末実績。倒産月報（東京リサーチ）、法人企業統計季報（財務省）等より、日本政策金融公庫推計。

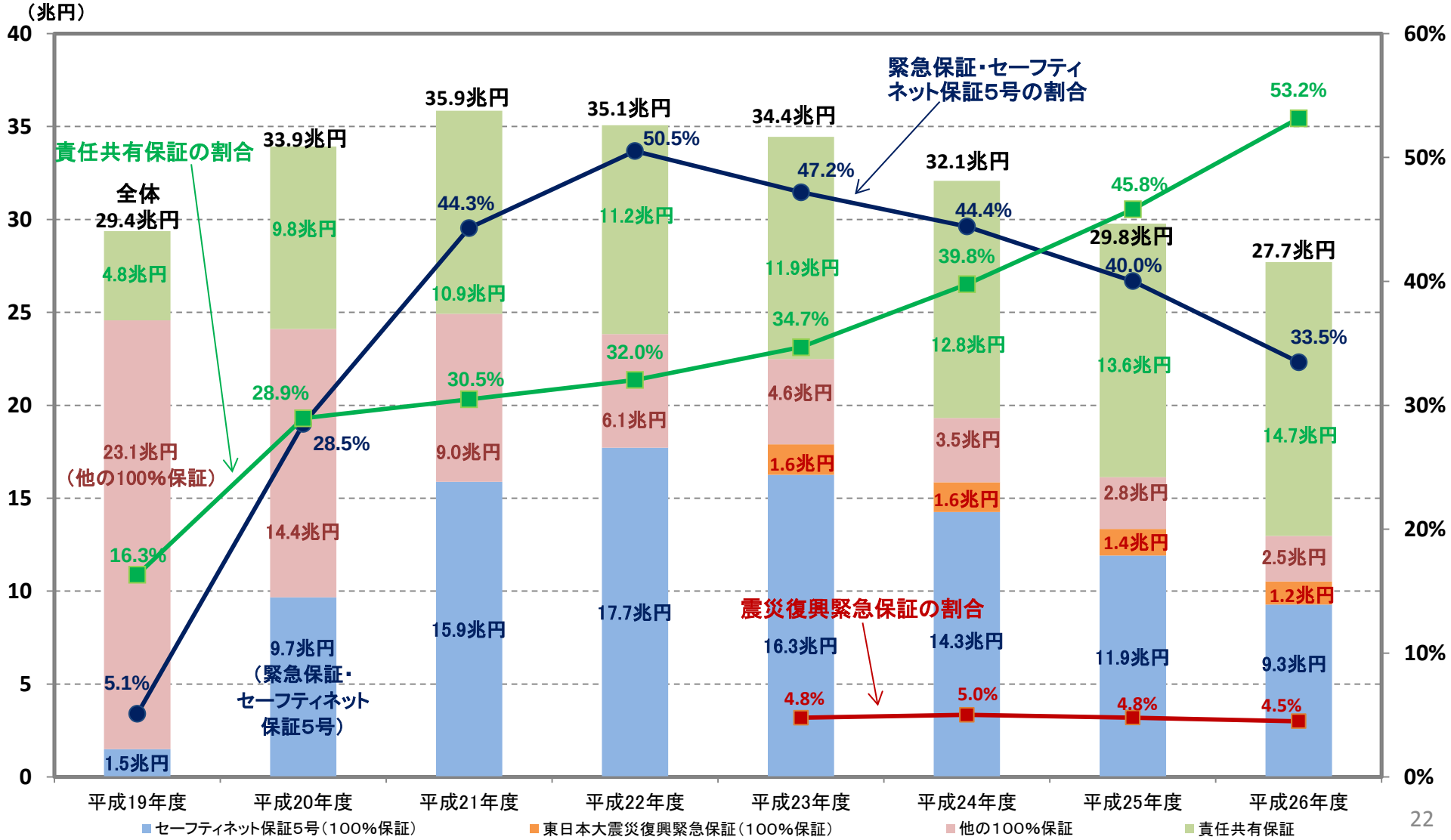
信用保証の承諾実績（フロー）の推移

○平成20年度から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（緊急保証）。このため100%保証が承諾実績の全体に占める割合は50%を超えていたが、現在では、責任共有保証の承諾実績の全体に占める割合は増加傾向にあり、昨年度（平成26年度）は87.0%を占めている。



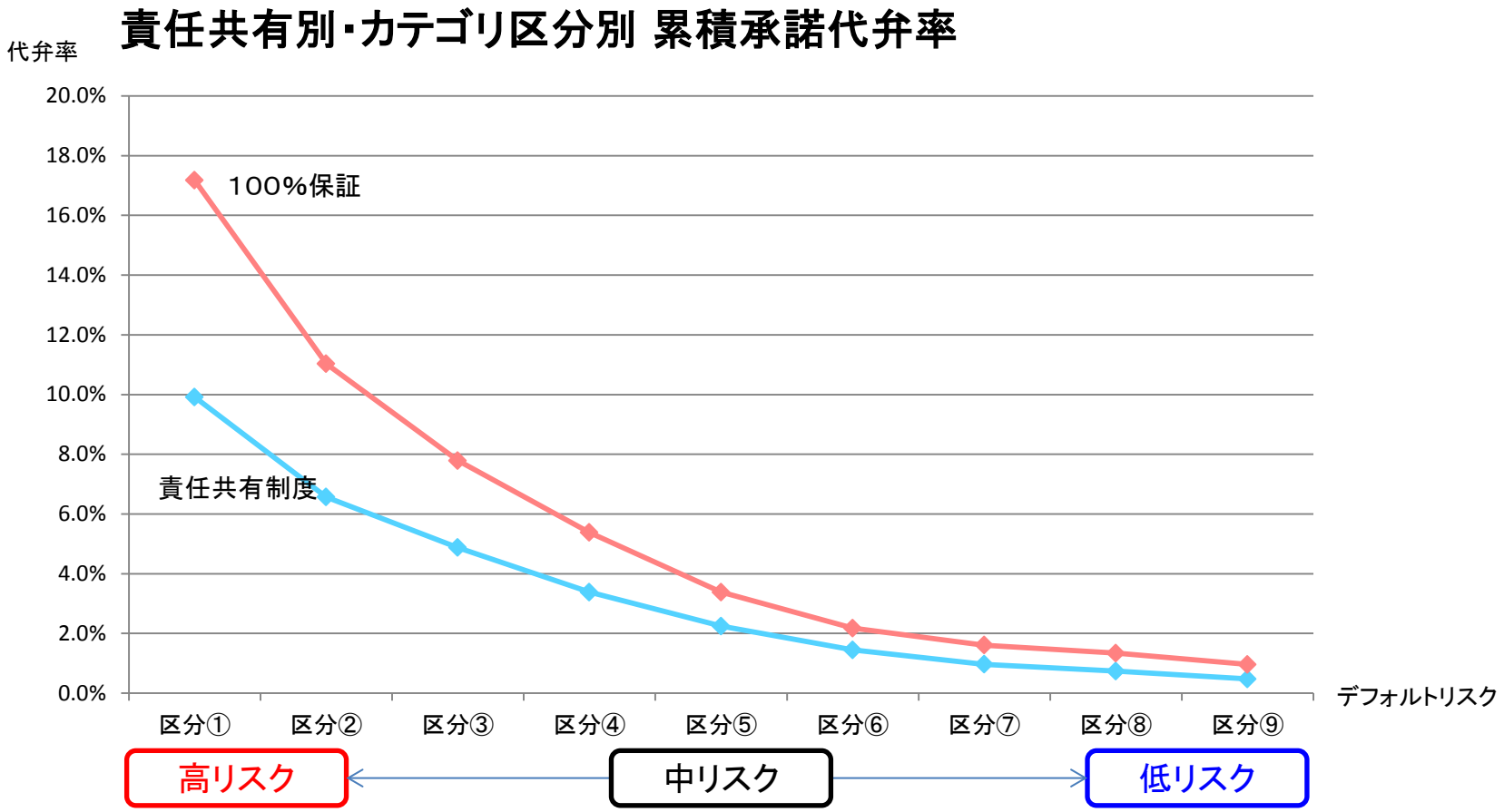
信用保証の保証債務残高の推移

○前頁同様の理由により、残高ベースでも責任共有制度の実績が増加しつつあり、近年50%を超えたところ。



100%保証と責任共有保証との代弁率の比較

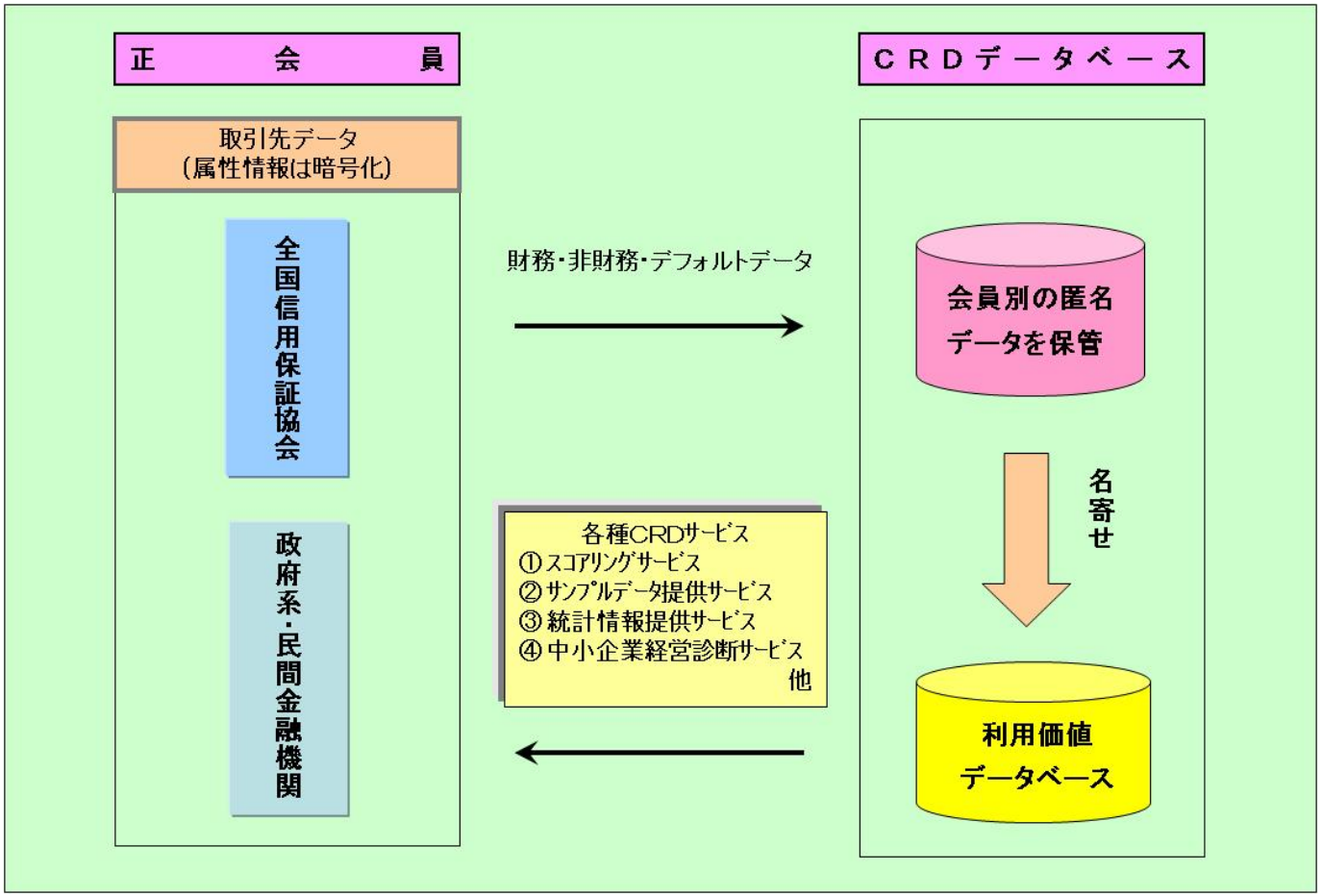
○100%保証と責任共有制度（80%保証）の場合の代弁率を比較すると、責任共有制度の方が低い。
（CRDのデフォルト率、高リスク・中リスク・低リスクごとに比較した場合。） ※CRDについては次ページ参照



（注1）平成19年下期から平成27年3月までの承諾に対する平成27年3月までの累積代弁率。
（注2）カテゴリ区分は、各企業のCRDデフォルト率データにより算出した区分。
（注3）100%保証には、構造不況にある事業者や災害の影響をうけた事業者も含まれるため代弁率が高くなる要素もある。

（参考）CRD(Credit Risk Database)の概要

○CRD（クレジット・リスク・データベース）は、信用保証協会（51）、政府系金融機関、民間金融機関（116）、格付け機関等が有する中小企業の財務情報等（債務者数341万件）をデーターベース化し、中小企業の信用リスクの定量的評価等を行うシステム。これにより、その企業が将来デフォルトする確率等を算出。
（これを元に9段階の区分としてカテゴリ分けして、それぞれに応じた保証料率等を設定している。）

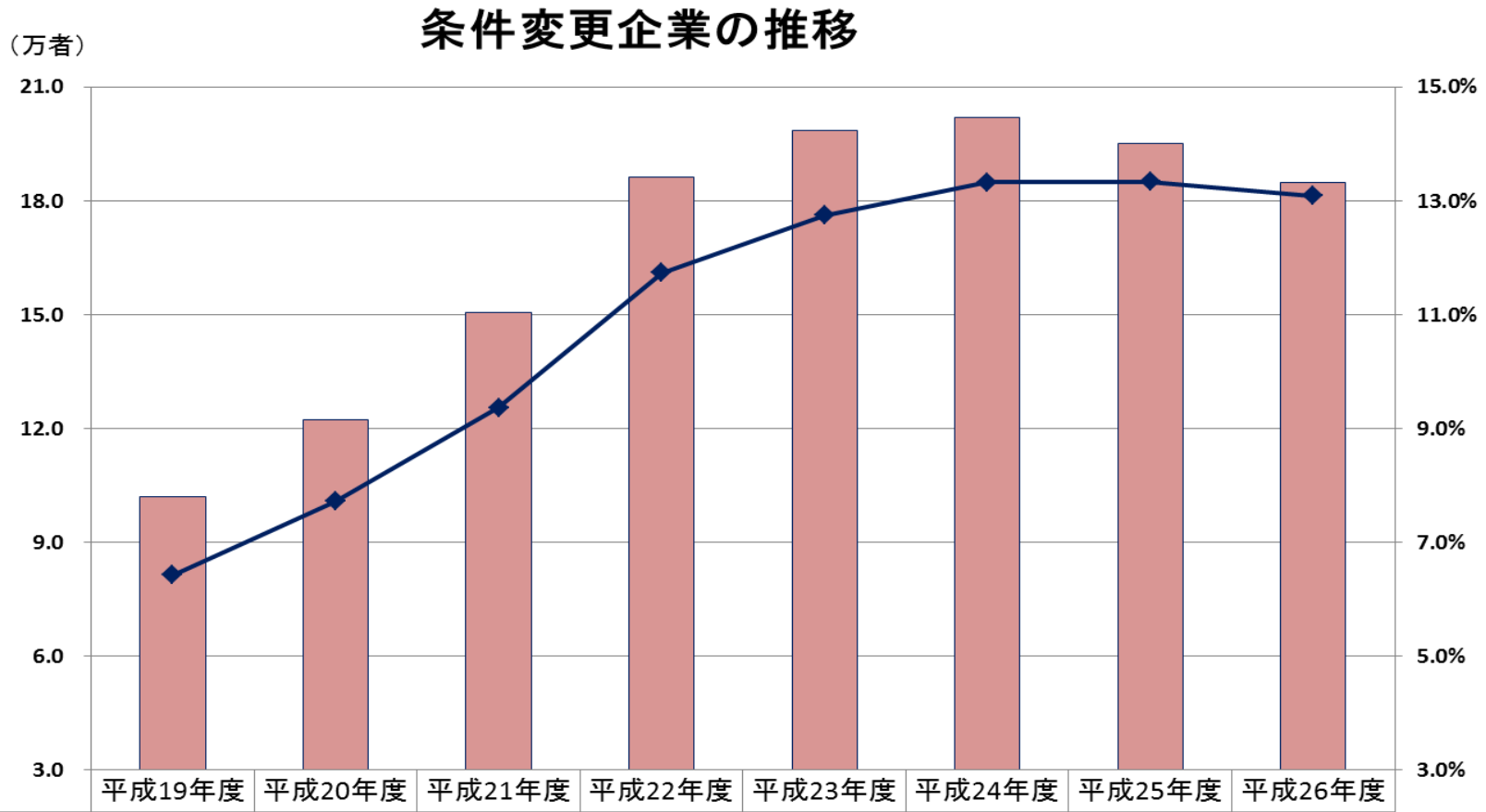


（出所：CRD協会資料）

条件変更先の状況（推移）

〇条件変更を経験した事業者は、リーマンショック後に増加し、依然として高い水準（約18．5万者。信用保証制度の利用者の13．1%）

※条件変更とは、当初の返済期限を延期するなど貸付条件の変更を行うこと。条件変更を行うと、当該条件変更がなされた債務を完済するまでは、新規の借入れが困難となる。

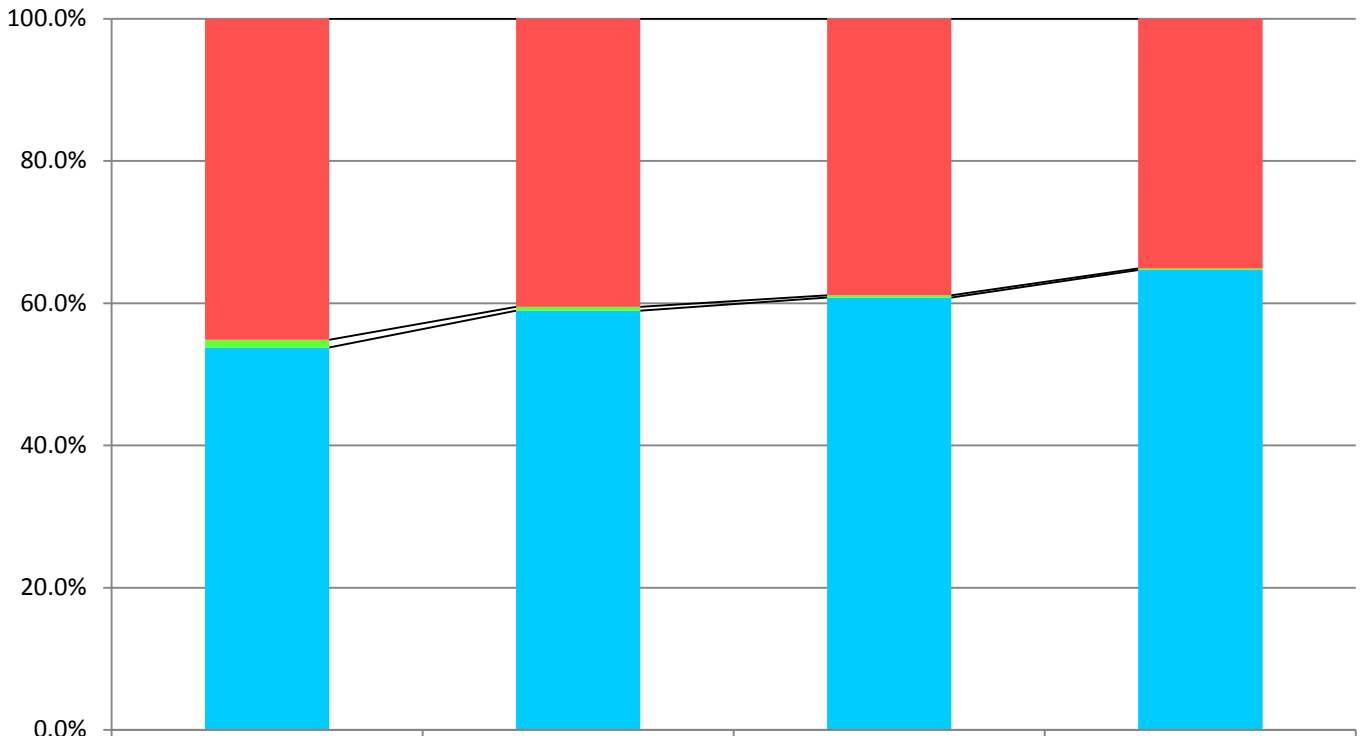


	平成19年度	平成20年度	平成21年度	平成22年度	平成23年度	平成24年度	平成25年度	平成26年度
保証利用企業者	158.8	158.3	160.8	158.8	155.7	151.4	146.3	141.2
条件変更先	10.2	12.2	15.1	18.6	19.8	20.2	19.5	18.5
条件変更先割合	6.4%	7.7%	9.4%	11.7%	12.7%	13.3%	13.3%	13.1%

条件変更先の状況（財務内容）

〇条件変更先（保証利用）について、財務内容は改善しつつある企業が6割強。

平成22年度条件変更先のリスク遷移状況



	平成23年決算	平成24年決算	平成25年決算	平成26年決算
下方遷移	45.1%	40.5%	38.9%	35.1%
不変	1.1%	0.5%	0.3%	0.2%
上方遷移	53.8%	59.0%	60.8%	64.7%

（注）平成27年3月末時点で入力のある法人企業の決算データを集計。そのうち平成22年度中に条件変更を実施した先を抽出し、平成22年決算と平成23年以降の各決算におけるCRD財務3年PDをそれぞれ比較。

信用補完制度に対する予算措置

（単位：億円）

	平成11年度	平成12年度	平成13年度	平成14年度	平成15年度	平成16年度	平成17年度	平成18年度	平成19年度
	4,430	6,287	1,926	4,527	1,026	3,713	956	999	2,585
当初予算	225	221	301	332	434	434	434	419	378
予備費	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1次補正	-	6,066	1,625	4,195	592	3,279	522	580	2,207
2次補正	4,205	-	-	-	-	-	-	-	-
3次補正	-	-	-	-	-	-	-	-	-
4次補正	-	-	-	-	-	-	-	-	-

	平成20年度	平成21年度	平成22年度	平成23年度	平成24年度	平成25年度	平成26年度	平成27年度
	8,345	21,598	6,363	11,775	2,517	1,130	1,275	681
当初予算	454	579	698	852	1,066	678	678	681
予備費	-	-	330	-	951	-	-	-
1次補正	4,000	11,236	5,335	3,209	500	452	597	-
2次補正	3,891	9,783	-	-	-	-	-	-
3次補正	-	-	-	3,703	-	-	-	-
4次補正	-	-	-	4,011	-	-	-	-

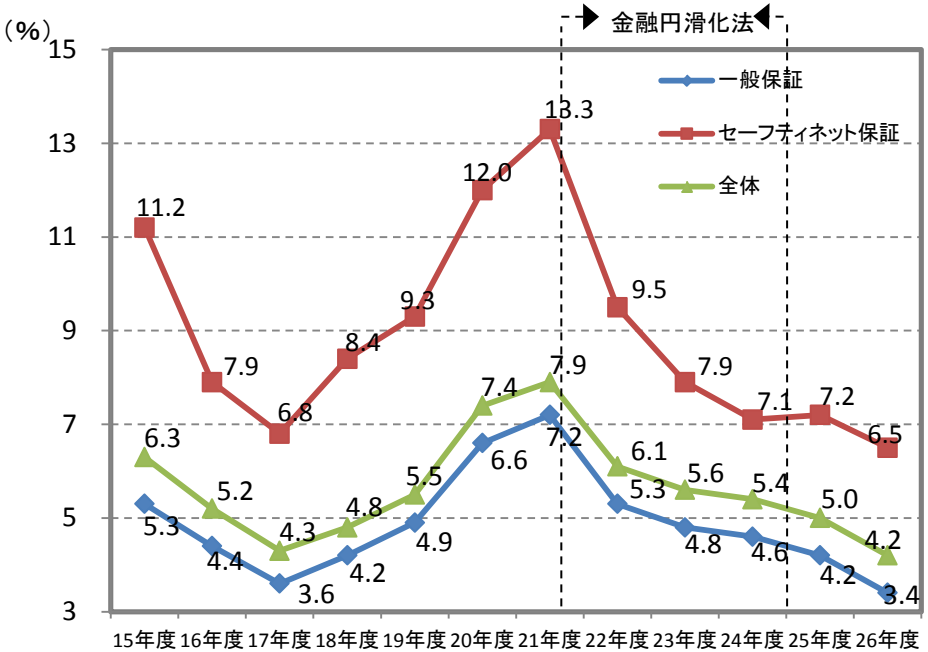
（備考）1．平成16年度第1次補正予算の保証には、旧中小企業金融公庫が、旧中小企業総合事業団からの信用保険業務承継時に、旧中小企業総合事業団高度化等勘定から承継した2,525億円を含む。
2．財務省計上分を含む。

信用保証に係る事故率・回収率の推移（平成２７年１１月１０日財政制度等審議会資料抜粋）

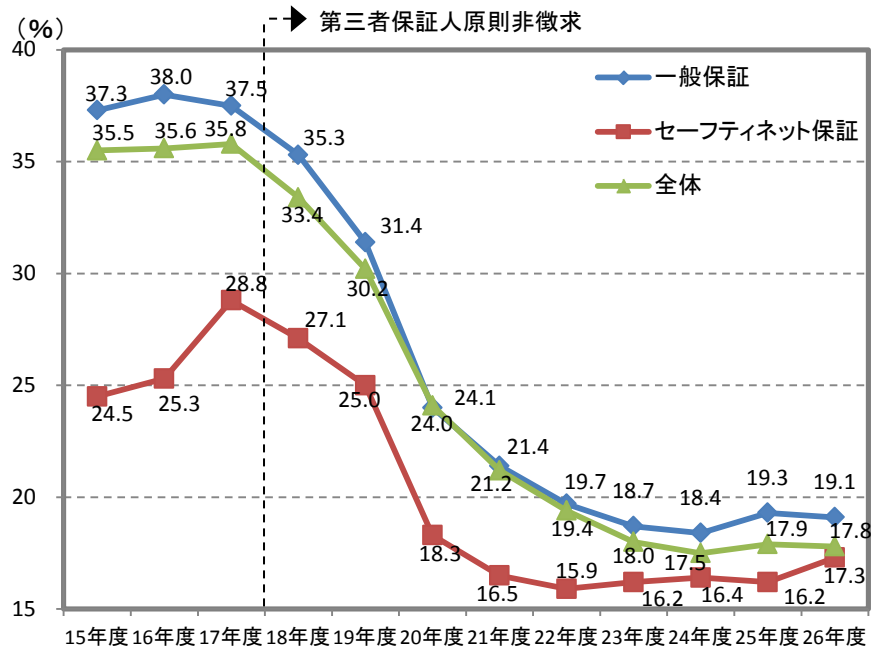
○ 事故率は、金融円滑化法及び同法終了後の政策パッケージの効果もあって、抑制された水準。

○ 他方、代位弁済後の求償権の回収率は、無担保・無保証融資の増加を受けて、大きく低下。

保証制度別の事故率の推移



保証制度別の回収率の推移



○ 中小企業金融円滑化法（～25年3月末）及び同法終了後の政策パッケージ

中小企業金融円滑化法では、リーマンショック等による中小企業の資金繰り悪化等への対応策として、金融機関は、借り手から申込みがあった場合には、貸付条件の変更等を行うよう努めることなどを規定。

同法が終了した後も、金融機関に対して、検査・監督を通じて、中小企業に対する円滑な資金供給や経営支援に努めるよう慫慂。

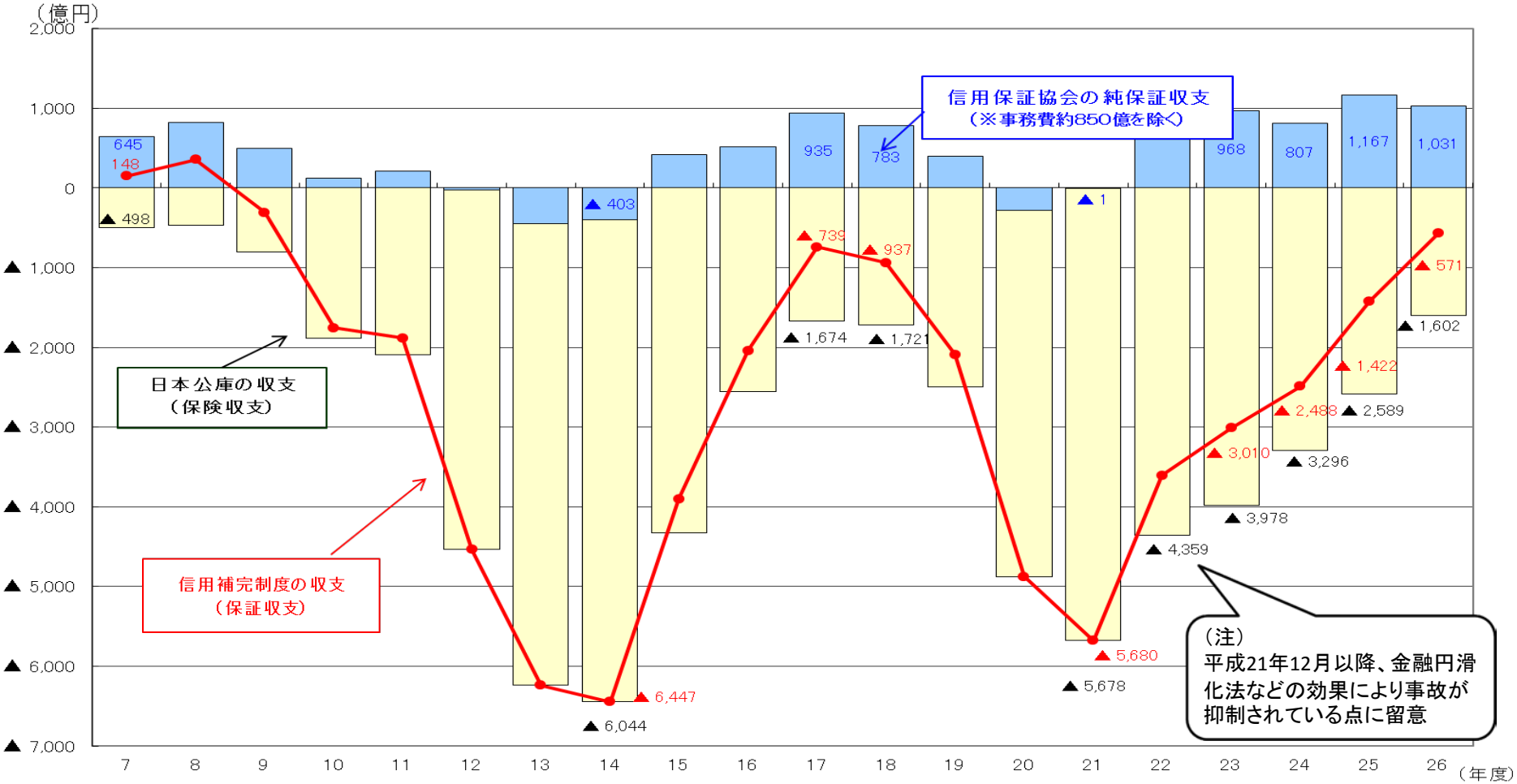
○ 経営者保証に関するガイドライン（26年2月適用開始）

事業資産と経営者個人の資産が明確に分離されている等、一定の条件を満たす場合には、経営者保証を求めないこと、また、保証債務の整理の際の対応（経営責任のあり方、残存資産の範囲等）などをガイドライン化。

信用補完制度に関する収支の推移（平成２７年１１月１０日財政制度等審議会資料抜粋）

〇セーフティネット保証（リーマンショック時の緊急保証、構造不況対応）による負担が大きい。

〇責任共有対象分については改善傾向であるが、平成21年以降、金融円滑化法などの効果により事故が抑制されている可能性があり、留意が必要。



（注）【信用補完制度の収支（保証収支）】制度利用者（中小企業・民間金融機関）に対する信用補完制度の収支（保証料－代位弁済＋回収金）
【日本公庫の収支（保険収支）】信用補完制度における信用保証協会に対する日本公庫の収支（保険料－保険金＋回収金（うち日本公庫納付分））
【信用保証協会の収支（純保証収支）】信用補完制度における日本公庫に対する信用保証協会の収支（信用補完制度の収支－日本公庫の収支）
【平成26年度の日本公庫（保険収支）の内訳】責任共有制度以前分37億円、責任共有対象分▲22億円、責任共有対象以外分▲1,617億円
※本資料は、信用補完制度に関する現金収支を示すものであって、日本公庫・信用保証協会の事務コスト等は含まれない
※収支には責任共有負担金を含む

信用補完制度をめぐる内外からの指摘（ポイント）

■国会　※平成27年4月8日（商工中金法及び信用保険法改正法　衆議院附帯決議）
　　※平成27年5月19日（同法　参議院附帯決議）

「中小企業支援の目的に沿って信用保証協会が業務を遂行するよう、政府は先進各国との比較も行いながら所要の措置を講ずること」（衆）

「多額の財政支援が継続している状況に鑑み、国民負担を軽減するとの観点から、全国各地の信用保証協会の業務の効率化及びガバナンスの強化を図ること」（参）

「信用保証協会による保証業務や保証基準の在り方についても、不断の見直し及び検証を行うこと」（衆・参）

■日本再興戦略2015（平成27年6月30日閣議決定）

「金融機関が経営改善や生産性向上等の支援に一層積極的に取り組むよう促すため、信用保証制度の在り方について検討する」

■骨太の方針2015（平成27年6月30日閣議決定）

「金融機関による適切なリスク負担を図る観点から、信用保証制度の在り方について本年中に検討を進め、あるべき方向性を示す」

＜参考＞

■自民党政務調査会　提言（平成27年6月9日）

「中小企業の資金繰りに万全を期し、リスクの高い分野への資金供給を促進する観点も含め、信用保証制度のあり方について本年中に検討を進め、あるべき方向性を示すこと」

「行政側には、地域金融機関が「ひと手間かけて育てる金融」が行いやすい環境、インセンティブを整えることが求められている」

■自民党成長戦略（経済好循環の実現に向けて～「横串と団子」～）（平成27年6月16日）

「中小企業・小規模事業者の経営環境等に配慮し、資金繰りに万全を期すと同時に、金融機関がモラルハザードに陥らないよう、適切なリスク負担をする観点から、信用保証制度のあり方について、本年中に検討を進め、あるべき方向性を示し、その後必要な措置を講ずべきである。」

■OECD対日審査報告書2015

「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」

３．見直しの方向性

（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。これにより100%保証の場合と比べ、金融機関と保証協会が適切なリスクシェアの上で連携し、適切なコンサルティング機能がより発揮できる環境が整えられた。なお、例外として、創業支援や小口零細支援等は100%保証が維持された。

②一方、責任共有制度導入後間もなく、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した。このため導入後も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。

＜問題意識（第１回資料「検討の方向性」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）

見直しの方向性

①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るべきである。また、事業再生、第二創業の重要性に鑑み、これらを支える保証制度の在り方についても積極的に検討するべきである（（5）参照）。

②今後、以下のような点を丁寧に検証し、制度の詳細について検討するべきである。

1）企業のライフステージや資金規模、業種、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があること等）

5）分かりやすさ、利用しやすさ、保証協会の現場裁量の実態　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、引き続き「100%保証」を維持するべきである。（セーフティネット保証の扱いについては（2）参照）

④全国の保証協会に地域に根ざした自主的な取組を促す一方、全国レベルでの公平感も維持されるように、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ことが適切である。

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を検討するべきである。

（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

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行となっている。（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。

見直しの方向性

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今後、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べきである。

③なお、仮に方式を統一する場合、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、事故時の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り、これらのコストについて丁寧に検証していく必要がある。また、方式の統一が、特に小規模事業者の資金調達に影響を与えるかどうかについても留意することが必要である。

（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

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の創設、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、金融機関が本来期待されるべき中小企業に対する経営改善や生産性向上等の支援に取り組むためのインセンティブを十分に持てず、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保証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、危機が去った現在においても、経営改善が進まない事業者数等は依然として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）。

＜問題意識（第１回資料「検討の方向性」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

見直しの方向性

【セーフティネット機能の在り方】

〇経済危機について、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、

－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（※）を検討するべきである。

－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るべきである。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。

【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」を維持するべきである。

－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。

－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。

－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るべきである。

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。

（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：有明海の海苔の不作）
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・保険料水準等の検証

（３）保証料・保険料水準等の検証

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することができた。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）として規定している。

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）を実施している。

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月から開始し、その後「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。

＜問題意識（第１回資料「検討の方向性」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。」

見直しの方向性

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。

（３）保証料・保険料水準等の検証

参考：代位弁済・収支の状況

＜事故率・代位弁済の状況（H. 26年度）＞

（1）事　故　率　①セーフティネット保証等：6.5%　②一般保証（責任共有制度）等：3.4%　③全体：4.2%

（2）代位弁済率　①セーフティネット保証等：2.5%　②一般保証（責任共有制度）等：1.2%　③全体：1.8%

※1 「事故率」と「代位弁済率」の違いは計算方法によるもの。前者は主に保険業務の関係でフローベース、後者はストックベース。

※2 小口向けの「100%保証」である小口零細企業保証制度の代位弁済率は1.17%

＜日本政策金融公庫の保険収支の内訳（H. 26年度）＞

保険収支：▲1,602億円

（内訳）

・リーマンショック対応（緊急保証としてのセーフティネット保証5号）分：▲1,047億円

・上記以外のセーフティネット保証（5号等）：▲570億円

・一般保証（責任共有制度）分：▲22億円

・その他（責任共有制度導入以前分）：＋37億円

※平成21年以降、金融円滑化法等の効果により事故が抑制されている可能性があり留意が必要。

（４）信用保証協会の業務の在り方

（４）信用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保証手続の簡便化・迅速化を図るため、保証申し込み手続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、保証協会サービサー社員の増員等を通じて効率化しつつ人員をスリム化する等の取組を実施してきた。

＜問題意識（第１回資料「検討の方向性」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）信用保証協会の業務の在り方

見直しの方向性

①地域に根ざした保証協会の自主性を前提とし、その果たす公的な役割の重要性に鑑み、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ある。

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ある。また「見える化」の結果、開示された内容の評価の在り方についても検討するべきである。

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ある。

（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

見直しの方向性

【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・撤退のための支援、動産担保融資の促進等、様々なニーズに応じて保証を柔軟に実施できる枠組みを構築することが適当である。

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ことが適当である。

【経営支援の強化】

①中小企業の円滑な事業承継・撤退や第二創業等を支援するための保証メニューの充実、保証協会が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」等による関係支援機関の連携強化等、事業者の経営改善・事業再生を促す環境を整備するべきである。なお、保証協会自身が行う経営改善支援については、リソースに制約もあることから、融資を行っている金融機関との関係において、どのような形で役割分担すればより事業者の経営改善が実効的に進むか整理するべきである。

②効果的な経営支援のため、事業者側においても、法人と経営者との関係の分離等の対応を進めるべきである。（経営者保証に関するガイドラインに基づく対応促進等）

③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の経営改善等を加速させる方策を検討するべきである。

【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・連携した対応について、引き続き充実させるべきである。

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ある。

４．今後の検討に向けて

４．今後の検討に向けて

①当WGにおいては、本年11月以降、関係機関からのヒアリングを含めて精力的に議論を行い、信用補完制度が真に中小企業・小規模事業者の発展を支える制度となるよう議論を重ねてきた。

②今回、その見直しに向け、個別論点毎の方向性を整理した。引き続き、個別論点について掘り下げた議論を行い具体的な制度設計に移行する。

③見直しの結果、中小企業・小規模事業者の資金繰りに悪影響を及ぼすことや、現場において画一的・硬直的な運用、あるいは本来の趣旨とは異なる対応に陥ることとならないよう留意する必要がある。

④引き続き、慎重かつ丁寧な議論を進め、とりまとめを行う。その上で、措置が可能な施策から順次速やかに実施に移すことが適当である。

５．委員・オブザーバー名簿等

5．委員・オブザーバー名簿

【委　員】

河原　万千子　　協和監査法人公認会計士、税理士、日本公認会計士協会　中小企業施策調査会副委員長
小林　信明　　長島・大野・常松法律事務所パートナー
三神　万里子　　ジャーナリスト
◎村本　孜　　成城大学社会イノベーション学部教授
家森　信善　　神戸大学経済経営研究所教授

◎：座長　（敬称略、五十音順）

【オブザーバー】

株式会社日本政策金融公庫 取締役 中小企業事業本部保険部門長 橋本 元秀
一般社団法人全国信用保証協会連合会　会長　村山　寛司
日本商工会議所　常務理事　久貝　卓
全国商工会連合会　専務理事　乾　敏一
全国中小企業団体中央会　専務理事　髙橋　晴樹
全国商店街振興組合連合会　専務理事　吉田　康夫
全国銀行協会　三井住友銀行 エリア企業部長　水谷　正人
地方銀行協会　横浜銀行 執行役員 リスク統括部長　工藤　光和
第二地方銀行協会　北洋銀行　常務取締役　藤井　文世
全国信用金庫協会　朝日信用金庫 常務理事　中村　高広
全国信用組合中央協会　茨城県信用組合 常勤理事　奥川　省三
日本銀行　金融機構局総務課長　齋藤　克仁
全国知事会　北海道経済部長　山根 康徳
独立行政法人中小企業基盤整備機構　理事　船矢　祐二
一般社団法人CRD協会　営業サポート部企画役　塚田　達仁
財務省　主計局主計官　冨安　泰一郎
　　大臣官房政策金融課長　大津　俊哉
金融庁　監督局総務課長　伊野　彰洋
農林水産省　経営局金融調整課長　山口　靖

５．検討経緯

検討経緯

第１回
　日時　平成27年11月19日（木）
　議題　信用補完制度の現状と指摘等について

第２回
　日時　平成27年11月27日（金）
　議題　中小企業団体からのヒアリング
　　全国信用保証協会連合会からのヒアリング

第３回
　日時　平成27年11月30日（月）
　議題　金融機関団体からのヒアリング
　　地方公共団体からのヒアリング

第４回
　日時　平成27年12月10日（木）
　議題　中間的な整理（論点整理と方向性）（案）についての討議

第５回
　日時　平成27年12月16日（水）
　議題　中間的な整理（論点整理と方向性）（案）についてのとりまとめ

【参考資料】

（１）関係者からの主な意見

・責任共有制度の在り方

・セーフティネット機能の在り方

・保証料・保険料水準等の検証

・信用保証協会の業務の在り方

・地方創生への貢献・経営支援・海外展開等

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」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るべきではないか。（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、成長期等にあわせたメニューが必要。（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。本来退出する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、5百万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活きてこない。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体制の整備を前提に、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）

責任共有制度の在り方（「一律８割」の取扱い）

主な意見（委員）

（続き）

⑩保証割合の「一律8割」を改善していく方向性には同意。加えるとすれば、抜本再生局面については第二創業として、創業局面と同様に手厚い支援が必要ではないか。（小林委員）

⑪ライフステージに応じた対応について、業種ごとの違いも考慮して検討していくべき。シーズからアーリーステージの段階においても、早期に収益を上げられるITと研究開発から商品化までに時間がかかるバイオ・医療では、必要な支援期間に違いが出てくる。（三神委員）

⑫保証割合、料率の弾力化については、金融機関が自らコンサルティング機能を強化するような仕組み、経営改善した場合にアップサイドの金利を取るような仕組みでバランスをとっていくことも考えられる。（三神委員）

⑬ライフステージ毎、規模に応じた制度の見直しが必要であり、先祖代々続く零細企業を支えていくことも大切であることは共通の認識であると思う。（河原委員）

⑭制度のステークホルダーである数百の金融機関、51の保証協会の間でパフォーマンスに濃淡があるのであれば、メニューを多様化する、経営支援をするといっても一様ではない。（村本委員）

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ことが考えられる。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たさない範囲で、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るべき。

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%保証を維持するべき。

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）を拡大するべき。

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るべき。

⑩詳細の検討にあたっては、制度を作り込みすぎて、かえって利便性を損ねることがないようにしてもらいたい。中小企業・小規模事業者にとっては、必要な時期に必要な融資が受けられることが何より重要であるので、従来の制度であれば融資可能であったにも拘らず、新しい制度に変更したことにより、本来利用できたものが使えなくなってしまうようなことがないよう、金融機関、保証協会の双方が動きやすい、連携しやすい制度としてもらいたい。

⑪地方の小規模事業者は、維持持続型の生業であり、先祖から代々受け継いだ事業を営む者が多い。業歴だけを見て画一的な判断をしないで欲しい。

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ィアだと思うが、ステージ区分が難しい。区分整理や実務、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るべき。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。

⑨事業者、金融機関に対するインセンティブについては、逆効果が生じることがないような細やかな制度設計が必要。

⑩金融機関側でも抜本再生後のリスタートは新たな創業と同じものと認識している。

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るべき。

主な意見（全国知事会※北海道としての意見）

〇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るべき。

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）

①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がポイントであり、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）

②負担金方式、部分保証方式について金融機関からヒアリングを行ったが、問題が生じていないと明確に確認されてはいない。あくまで個別金融機関の話であり、金融機関全体としてどうなのか実態を知りたい。（河原委員）

③負担金方式、部分保証方式については今後もウォッチが必要。ヒアリングで聞いた事例はあくまで良い金融機関の事例に過ぎないのではないか。全ての金融機関が同じ対応をとっているかまでは分からない。部分保証方式は大変だと聞くが、具体的に何が大変なのかまでは分からなかった。負担金方式を続けるにしても、金融機関の現場で信用補完制度の趣旨どおりに動いていないということがあれば、今後変えていく必要がある。（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。

③金融機関自身の財務だけではなく、融資姿勢について重点的に監督されている。部分保証方式、負担金方式で対応に差はない。

主な意見（保証協会）

〇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。

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、その点は改善するべき。（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）

⑦構造的不況業種とは何か、定義付けや根拠が今後の課題。（三神委員、小林委員）

⑧構造的不況業種とは何か、定義付けしていく必要がある。セーフティネット保証5号の代位弁済率、保険、保証の収支はどうなっているか。利用者の実態はどうなっているのか、何年も同じ業種が指定されているのか、入れ替わっているのか等を精査した上で議論していきたい。セーフティネット保証5号の代位弁済率は高いと聞いているが、どのような顧客なのか。ずっと支えていながら倒れるのか、突然利用してすぐに倒れるのか。（家森委員）

⑨危機時の100%保証を残すというのはそのとおりだと思うが、モラルハザードの問題が残る。対応は3つ。一つ目は、保証制度の中での対応として保証料を変えることなど。二つ目は、保証協会がモニタリング機能を担うなど。三つ目は、金融庁が銀行を監督する形でモニタリングを行うなど。（家森委員）

⑩リーマンショックといったマクロショックにも、よく対応してきたが、このようなグローバルな危機に対し、本来は現行制度の枠組みだけでは対応できないことを現行制度の中で対応し、その後に悪影響が出ているのではないかという点も考えていかなければならない。すなわち、現在の枠組みでは対応に限界があり、しっかり対応できる制度を検討する必要がある。（村本委員）

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%保証を維持するべき。
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。
⑤セーフティネット機能のあり方については、16個のメニューがどのように使われているのか実績をみる必要があるのではないか。特に5号は四半期毎の手続きをもっと簡略化出来ないか。売上データが分かる業種は良いが、サービス業のように業種ごとのデータを把握しがたいところをどうするか等、検討が必要。

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セーフティネット保証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。
④セーフティネット保証5号の認定要件について、売上以外の要素も考慮するべき。例えば、印刷業だが、業種全体の売上については大手が牽引しているので好調に見えるが、中小印刷業者の業況は悪い。
⑤ 危機が過ぎ去ったか否かの判断は慎重に行うべき。危機の最中にいる中小企業がいるのに支援を止めるということが起こらないようにしてもらいたい。

主な意見（保証協会）

〇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）

〇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。

保証料・保険料水準等の検証

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・三神委員）
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）
③制度の持続性といった面からの再保険のあり方についても、議論が必要ではないか。信用補完制度の持続性の視点から、保証割合・保証料率・再保険の保険料率を見直すことが必要である。長期的な視点で、ある程度の収支の安定を目指すことも大切であり、今後慎重な議論をするべきである。（河原委員）
④保証の有無が金融機関の貸出利率にどう影響しているかが気になる。保証がつくということはリスクが低くなるということなので、利率が低く設定されるのか。保証割合、保証料率の組み合わせによって金融機関側にもインセンティブを与えることが出来るのではないか。（小林委員）

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るべき。

主な意見（金融機関）

〇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。

信用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が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）

⑤保証協会のガバナンス、アカウンタビリティについて意見があったが、そもそも会計方針がどうなっているのか分からない。社会から求められている信用保証協会の役割を明確にした上で、組織として基本から丁寧な見直しが急務である。多くの課題がある中で1点指摘するとしたら、アウトソースするべき業務はアウトソースし、システム等を利用して基幹的な部分を本部で統一的に管理するなど効率化を進められれば良いと考える。（河原委員）

⑥保証協会のガバナンスについて、情報開示だけではなく、開示した内容をどのように評価、チェックするかというところも重要。評価手法も含めて検討していくべきではないか。（小林委員）

⑦100%保証でもプロパーでも金融機関は違いなく顧客を支援している例を聞いたが、一方で違い無く支援するのは難しいとも聞いた。100%保証時の経営支援をノーリスクの金融機関に全て追わせるのは制度的に難しい。100%保証を続ける以上、この点でもリスクを負っている保証協会に期待する。（家森委員）

⑧保証協会の「見える化」については、何をどのように「見える化」するかという論点もある。海外では、支援機関が資本を出しあって中立的な組織を作り、具体的な成果を検証する仕組みがある。（三神委員）

⑨保証協会の業務は、緊急保証があって大きなスケールになった。平時には小さくなるべきだが、将来の火事に備えて平時にも消防車を備えておく必要がある。平時には、経営支援という非常に重要な役割があり、中小企業支援に力を入れていくべきではないか。（家森委員）

⑩金融機関のモニタリングは金融庁が行うことも考えられるのではないか。金融機関に対する監督面では、保証利用についてどのように考えているのか。保証制度を利用して無審査のごとく融資をするのは良いことか、悪いことか。保証制度の悪用とも言える事態を監督行政でチェックできているのか。（家森委員）

信用保証協会の業務の在り方

主な意見（中小企業団体）

〇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。

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、たとえ業況が良くとも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みを進めていく。

主な意見（全国知事会※北海道としての意見）

〇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。

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るべき。（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、支援策として活きてこない。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体制の整備を前提に、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】

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ィア、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）

⑩別途進めているローカルベンチマーク等の議論とも目線を合わせつつ検討していきたい。金融機関でも、単に財務情報だけで融資決定するのではなく、何度も企業の元に足を運び知的財産の状況も確認しつつといった事実上のカルテのようなものを作成して融資を行っているところがある。（村本委員）

⑪予防の仕組みを提案する。これまでは経営が苦しくなってから助けるという考え方だったが、努力して収益性を高める事業者を助けるためには、これからは医療で進められている政策検討と同様に予防的なアプローチを考えていくべきではないかと考える。健康診断のような定期的な経営チェックの機会を設け、企業経営に問題が生じたときに活用できるカルテのようなものを作ってはどうか。このようなものがあれば、例えば他地域や支援機関同士の連携も容易になる。更に、カルテによる事前登録制により、危機時のセーフティネット保証の際に、優先して迅速な対応も可能となる。健康診断のメニューは、企業規模やライフステージに合わせて個人と会社の区分が明確かどうか、経営状況、次代の事業承継等も視野に入れ、かつ、簡単で分かりやすい項目にするべき。（河原委員）

⑫中小企業を支援する全ての機関の協力体制の構築と、支援する人材の育成は急務である。金融機関は、弁護士・公認会計士等の専門家と協力。支援機関は各地域での連携を進め、支援人材の不足に対して経営革新等認定支援機関を活用。各地域での中小企業支援のハブ機能としてよろず支援拠点を利用することで、各地域での効率的な支援が可能となる。地域の人材による支援力の差については、中小企業庁でしっかりとモニタリング機能を発揮することを期待する。（河原委員）

⑬保証料を割り引く会計割引については、国からの支援を受けるからには、小規模事業者に配慮しつつ、健康診断を受けずカルテのない企業に対しては、逆に加算する方法もある。（河原委員）

⑭金融機関相互の連携について、夫の転勤で地域を離れざるを得ない女性行員を他地域の地銀同士で相互受け入れしている事例があると聞いた。人事交流も含めた、このような広い観点からの連携も重要。（三神委員）

地方創生への貢献・経営支援・海外展開等

【リスクマネー供給・海外展開等】

⑭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）

⑮新たな資金調達手法が登場し、投資型クラウドファンディングは世界的に急増している。中小企業への資金供給円滑化のために、間接金融だけではない 新たな資金調達手法の促進を検討するべきである。（河原委員）

⑯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に限界がある。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。

地方創生への貢献・経営支援・海外展開等

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、事業再生支援を行ってほしい。事業性評価を活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）

〇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。

（２）過去の信用補完制度の見直し
（2005年の見直しのフォローアップ）

「信用補完制度のあり方に関するとりまとめ （2005年中小企業政策審議会基本政策部会）」を踏まえたこれまでの対応状況は主に以下のとおり。

①責任共有制度の導入
②責任共有制度の導入（部分保証方式、負担金方式）
③保証・保険料率の弾力化
④持続的な運営基盤の確立
⑤中小企業者への配慮
⑥保証事務の簡素化・効率化
⑦経営支援・再生支援の強化
⑧その他

①責任共有制度の導入

概要

- ✓ 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。

【信用補完制度のあり方に関するとりまとめ（2005年６月20日　中小企業政策審議会基本政策部会）より】

実施状況

○平成19年に責任共有制度（金融機関が20%のリスクを負担する制度）を導入。これにより100%保証の場合と比べ、金融機関と保証協会が適切なリスクシェアの上で連携し、適切なコンサルティング機能がより発揮できる環境が整えられた。

○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。（直近の平成26年度において、責任共有保証が全体に占める割合は、年間フローベースで87% 、ストックベースで53.2%）

②責任共有制度の導入（部分保証方式、負担金方式）

概要

- ✓ 責任共有制度導入に当たっては、金融機関も適切な債権管理を要する部分保証制度が適当である。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かか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、中小企業団体などから懸念。
- ✓ 当面は、①「部分保証制度」又は②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適当。
- ✓ 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。

【信用補完制度のあり方に関するとりまとめ（2005年６月20日　中小企業政策審議会基本政策部会）より】

実施状況

○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）

○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。

○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。

③保証・保険料率の弾力化

概要

① 一律の保証料体系の場合、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る。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。

② 保険設計においても、中小企業者に一律である保険料について、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。

③ 経営評価に基づく、料率体系の導入に際しては、「中小企業の会計に関する指針」等に沿った計算書類の作成など、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すべき。

【信用補完制度のあり方に関するとりまとめ（2005年６月20日　中小企業政策審議会基本政策部会）より】

実施状況

①保証料率の弾力化（リスクに応じて９区分）により、一律の保証料率の下で、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月より開始。「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、「指針」に代わり、「要領」に基づく保証料割引を平成25年4月から開始した（取扱期間は平成28年３月まで）。

④持続的な運営基盤の確立

概要

① 保証協会は自らの取組及び公庫との連携により事務コストの削減を図ることが必要。（保証収支）
② 保険設計の見直しについては、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などの評価を行った上で検討することが適当。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。（保険収支）
③ 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。（制度融資）

【信用補完制度のあり方に関するとりまとめ（2005年６月20日　中小企業政策審議会基本政策部会）より】

実施状況

① 第三者保証人の原則非徴求による回収率の低下に対し、保証協会サービサー社員の増員（近畿圏営業所新設：平成21年４月）や、保険収支の改善を図り制度の持続可能性を確保するため、中小企業庁において個別協会の収支状況等のフォローアップを実施（平成21年１月）。
② 保険収支の改善のため0.1%程度の保険料率引き上げを実施（平成23年４月）。
③ 地方自治体の非常に事故率の高い制度融資への対応として、制度新設時の事前協議制を導入（平成21年２月）。

⑤中小企業者への配慮

概要

①責任共有制度は、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をかんがみ、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。

【信用補完制度のあり方に関するとりまとめ（2005年６月20日　中小企業政策審議会基本政策部会）より】

実施状況

①責任共有制度導入時に関係団体等からの要望や意見を踏まえ、零細企業の資金繰りへの配慮のため一定額（1,250万円）を上限として100%保証制度を措置した。

【小口零細企業保証制度】

利用条件：1,250万円を上限とした100%保証

実績（平成26年度）：承諾実績3,320億円（シェア：3.71%）

代弁率：1.17%（全保証の代弁率：1.85%）

⑥保証事務の簡素化・効率化

概要

①保証の申し込みにあたり、様式や事務手続きが全国的に統一されておらず、利便性の観点から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。また、保険事務についても簡素化を図るべき。
②求償権が増大している状況を踏まえ、協会サービサーの体制強化等により、効率的な回収の推進を図ることが必要。また、協会サービサーの回収インセンティブが働く信用保険の取扱を検討すべき。他方で回収の見込みのない求償権については、信用保険上の管理事務の停止基準の見直しなど回収事務の合理化を図る必要がある。

【信用補完制度のあり方に関するとりまとめ（2005年６月20日　中小企業政策審議会基本政策部会）より】

実施状況

①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。また、金融機関との間で締結する約定書における統一解釈指針を改訂（保証免責条項等）し、金融機関と共有。
　日本政策金融公庫保険部門との間における保険事務について、①保険要件（許認可、従業員数）の確認基準を緩和、②保険事務手続きに係る添付書類の一部を簡素化、③保険関係諸通知の伝送化を追加実施。
②回収の効率化については、 保証協会サービサー社員の増員（近畿圏営業所新設：平成21年４月）等を通じて効率化しつつ人員をスリム化。

⑦経営支援・再生支援の強化

概要

① 保証協会においては、返済条件の変更や、借換保証制度などにより、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、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の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。

② 再生支援関係で、保証付き債権の譲渡、求償権の放棄・譲渡、求償先への新規保証といった従来困難とされた事案についても実施していくことが、制度の方向として望ましい。

【信用補完制度のあり方に関するとりまとめ（2005年６月20日　中小企業政策審議会基本政策部会）より】

実施状況

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、

１）保証協会と金融機関の連携による支援や情報共有、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。

２）保証協会を事務局として、金融機関、事業再生の専門家、法務・会計・税務の専門家、中小企業関係団体、国、地方公共団体等からなる「中小企業支援ネットワーク」を構築し、関係者の経営改善・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）した。

３）保証協会が事務局となり、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（バンクーミーティング）」を開催（平成24年度以降で１万回以上）した。

②（次ページへ）

⑦経営支援・再生支援の強化（続き）

続き

実施状況

②再生支援については、一定の要件の下、
１）求償権を消滅させる保証の取り扱いを開始、
２）求償権の放棄・不等価譲渡、DDS（債権者が既存の債権を返済順位の低い資本的な劣後ローンの債権に変更すること）等の制度を導入、
３）再生支援の迅速化のため、保証付き債権の譲渡先に再生ファンド、サービサーを追加、
４）再生支援の担い手の多様化を踏まえ、求償権放棄等を行う際の再生計画策定支援の担い手を順次拡大、
５） 地域における再生ファンド組成を促すため、保証協会の業務に再生ファンドへの出資を追加する等の取組を実施。

⑧その他

概要

① 担い手の多様化として、環境変化を踏まえ、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な事業会社（ファイナンス会社・リース会社等）を保証の対象に追加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。

② 不動産担保や保証人に過度に依存しない保証の促進。

【信用補完制度のあり方に関するとりまとめ（2005年６月20日　中小企業政策審議会基本政策部会）より】

実施状況

①実態等を精査の上、信託会社を追加した。

②不動産担保・保証人に過度に依存しない保証のため包括根保証の見直しに加え、第三者保証人の原則非徴求の取扱の実施、保証人不要の保証制度及び不動産以外の担保を活用した保証制度を創設・拡充。

※2005年の見直しを踏まえた取組の他、最近では、NPO法人を信用保険の対象とするための中小企業信用保険法の改正（ NPO法人については100%保証を前提とする特別小口保険の見直しを含む）や、農業ビジネスに対する保証を一部実施する等の資金ニーズに応じた制度改正、保証協会の役員選任等について公募等の透明性の高い手続を経るものとするといった必要な対応を随時実施。