

信用補完制度の見直しに向けての方向性案〈論点整理〉

～中小企業・小規模事業者の事業の発展を支える持続可能な信用補完制度の確立に向けて～

I. 目的

中小企業は、その技術・サービスにより日本経済の足腰となるサプライチェーンを構成し、また、雇用・生活やコミュニティの維持という形で地域経済を支える重要な存在である。中小企業のライフステージは、創業から始まり、徐々に事業を拡大し中堅企業になっていくといった「成長発展」に至る場合もあれば、生業・生活を維持するといった「持続的発展」の形となる場合もある。いずれにおいても、事業が好調に推移する場合もあれば、危機の到来や事業の失敗によって事業再生等が必要となる場合もある。

中小企業はそのライフステージの中で様々なリスクと向き合い、事業活動を行う上での血液となる資金を調達しながら事業を展開していく。仮に資金調達を全て「市場任せ」とする場合、信用力に乏しい中小企業においては資金調達の円滑を欠く恐れがあり、小規模な事業者が持続的発展を目指す場合、創業期や再生期といったリスクが高い局面等において、必要十分な資金を調達することができず、事業の発展ひいては地域経済の活性化が進まない可能性がある。このため中小企業による経営向上に向けた自主的な努力を前提¹としつつ、信用補完制度を通じて必要十分な信用供与を果たすことが重要である。

また、中小企業はその事業活動の中で経済危機や自然災害等といった危機に直面する場合があります。危機が去るまでの当分の間、安定して事業を継続するための運転資金や復旧資金が必要となる。他方、危機の影響により金融機関の流動性が低下し、又は復旧の見通しが立たない状況の下で必要十分な資金の調達を行うことは困難となる。このため政府が前面に立って迅速にセーフティネットとしての信用補完を行うことが重要となる。

他方、これらの信用補完については規律を持って行わなければ、中小企業の経営改善意欲を後退させ、金融機関においては事業を評価した融資や経営支援の姿勢を後退させる恐れもある。特に、危機時にはセーフティネットとして「最後の砦」となるが、これも政府の過剰支援となれば、市場ルールを歪め、構造改革を遅らせ、中長期的にかえって日本経済の足腰を弱めることになりかねない。

こうした副作用を抑制しつつ中小企業の事業の発展を促して生産性向上や地方創生に寄与するため、以下の目的に沿って具体的な施策を検討するべきではないか。

- ①中小企業が事業活動の中で直面するそれぞれのリスクを踏まえて、必要十分な信用供与を果たすこと。
- ②信用保証協会（以下「保証協会」という。）と金融機関のリスクシェアのあり方を見直すことにより、中小企業の経営向上に向けた自主的な努力を促すとともに、金融機関に対しても事業を評価した融資を行いつつ適切な期中管理・経営支援を実施することを促すこと。
- ③上記の結果として、公的な予算等の政策資源のパフォーマンスを最大化するとともに信用補完制度の持続可能性を確保すること。

¹ 主役は事業者自身であり、自らの置かれた経営状態、資金繰り、強み・弱み、潜在的な課題等を客観的に把握し、足下の課題解決のみならず、新たな製品・サービスや販路開拓等に取り組んでいくことが重要となる。こうした事業者自身の経営向上の努力があつてこそ信用補完制度を通じた支援は効果を発揮する。

Ⅱ. ライフステージに応じた対応の在り方

(1) リスクシェアの考え方

中小企業の事業の発展のためには、上記Ⅰ. で記載のとおり、ライフステージの中で直面する様々なリスクをカバーしつつ、中小企業が円滑に資金を調達できるよう、信用補完制度を通じて必要十分な信用供与を果たすことが不可欠である。

他方、当該制度により資金調達を行いつつも、中小企業においては経営向上に向けた自主的な努力を重ね、また、金融機関においては過度に信用保証に依存せず事業を評価した融資を行い、その後も適切に期中管理・経営支援を実施し、経営者とコミュニケーションを図りながら課題解決等を進め、事業の発展を促していくことが重要である。

そして、保証協会としては信用補完を通じて必要十分な資金供給を可能としつつも、これによりかえって金融機関の支援姿勢等が損なわれる結果とならないよう、中小企業支援の観点から金融機関と連携し、適切にリスクをシェアしていくことが重要となる。

こうした観点から、既に2007年度に責任共有制度（金融機関が融資額の20%のリスクを負担²し保証協会は残りの80%を保証する制度）が導入されており、従前の100%保証の場合と比べて金融機関の支援姿勢の改善に一定の効果は得られている状況ではある。他方、金融機関毎の対応に差はあるものの現行の責任共有制度の下で能動的な経営支援が十分に実施されているとまでは言えないことから、金融機関が更に中小企業に寄り添って経営改善・事業再生を支援する方向に向かうよう、この「一律80%」の保証割合をライフステージ毎に調整する方法についても議論がなされたところである。しかしながら、

- ・信用保証付き融資が実施されている事業者に対して、既に一定程度のプロパー融資（信用保証なしの融資）が実施されている場合も多いことから、信用保証付き融資における保証割合のみに着目するのではなく、当該事業者の債務全体の中でプロパー融資と保証付き融資との組み合わせでリスクをシェアすることが有効であること、
- ・中小企業にとっての安定的な資金バランスを構成し事業の発展を促す観点からは、保証協会付き融資とプロパー融資の性質を活かし、例えば、設備投資時において、保証協会付き融資で長期リスクを伴う設備資金を供給し、運転資金についてはプロパー融資により当面必要な資金だけを供給するといった事業者目線での資金供給を行うことがより有効な場合も多いこと、
- ・一部金融機関の与信判断や期中管理・経営支援の実態を鑑みると、プロパー融資を確保することが金融機関の中小企業に対する支援姿勢により直結すること、

等を勘案すると、責任共有制度における「一律80%」の保証割合を変更するよりも、むしろ過度な信用保証への依存を回避し、プロパー融資を含めた債務者への融資全体で実質的にリスクをシェアする方が中小企業支援の観点から有効である。

² 責任共有制度の実施手法として、負担金方式と部分保証方式がある（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）。負担金方式の下では、債権の分割が不要、代位弁済後の回収は保証協会がまとめて行う、といった一定の利便性があるが、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のではないかといった点について指摘がなされている。このため、本金融ワーキンググループにおいては、負担金方式を採用する個別金融機関の実態についてヒアリングを実施した。また、それ以外の金融機関についても、金融庁において当該実態についてヒアリングを実施した。これらの結果、金融機関において適切なリスク認識等がなされていることを確認した。今後、当該問題が仮に生ずることとなれば、必要に応じて個別に改善対応を行うことが有効である。

当該リスクシェアの実施に当たっては、創業期であったり事業規模が小さい等の理由により著しく信用力が乏しい場合、又は後述Ⅲ.のような危機時においては、信用収縮に陥らないよう十分に配慮する必要はあるものの、それ以外の通常の成長発展段階等において一定程度のプロパー融資を確保することが重要である。その際、保証協会においては、迅速な資金調達を必要とする中小企業の視点に立って対応することを第一としつつ、金融機関における既往のプロパー融資を含めた与信取引の状況やその推移、業況把握や今次融資資金の効果といった事業性に対する理解、今後のプロパー融資の実施の方針等の支援方針に着眼してリスクシェアを行い、プロパー融資を確保することが有効である。

各保証協会は、各地域の産業構造・金融慣行等が異なる中で、その自主性に基づき業務を実施することが望ましいが、他方で、実効性を担保するため、上記趣旨を運用の方針とし、既に情報開示を行っている各保証協会・各金融機関における保証利用の状況（保証債務残高）や代位弁済の状況に加えて、プロパー融資の状況等³についても情報開示を行って保証協会・金融機関における対応を「見える化」とするとともに、中小企業庁・金融庁が適切に連携してこれをモニタリングしていくことが有効である。

（２）ライフステージ各局面における施策（信用供与とリスクシェア）

①創業期

（中小企業が必要とする資金の特徴と資金供給上のリスク）

創業者は事業を起こすに当たり、店舗開設等のイニシャルコストと事業が軌道に乗るまでの運転資金がまとまった形で必要となる。他方、一般的に創業者は、手元資金・信用力ともに乏しく、必要となる資金を調達することは困難であり、仮に調達できたとしても事業が軌道に乗るまでのいわゆる「死の谷⁴」で運転資金が枯渇するケースが多い。

他方、金融機関にとっては、事業リスクを判定するための基礎情報（過去の財務データ等）が不在であることや経営者の資質を判断することが困難といったことから資金供給を行いにくいという課題がある。

（信用補完制度の役割と見直しの方向性）

事業リスクの判定が困難となる創業時の資金供給を可能とし、多くの創業チャレンジを可能とすること、また、できるだけ多くの創業者が「死の谷」を越えられるよう100%保証を維持しつつ、必要となる措置について検討を進めることが有効である。

②拡大期

（中小企業が必要とする資金の特徴と資金供給上のリスク）

成長軌道に乗った中小企業は、更なる競争を勝ち抜くため、新商品・サービスの開発を続け、他地域や海外等への販路開拓を進めることが重要であり、このための設備投資資金や増加運転資金の調達が必要となる。その際、事業履歴が蓄積され収支も安定して

³ 下記Ⅳ.に記載する保証協会の経営支援・事業再生支援等への取組状況等も含めて積極的な情報開示を行うことにより、数値だけではなく地域経済の活性化に向けた貢献を評価していくことも重要となる。

⁴ 安定した売上が確保され、事業が軌道に乗る前に運転資金が枯渇するリスクが高いこと。

くと信用リスクが低下することから、金融機関からプロパー融資による資金調達が可能となるが、経営者が事業拡大に踏み切ったものの稼働率の伸び悩みにより資金繰りが困難となることや、大手から増産要請を受け中長期的な計画による設備投資に踏み切ったもののその後の受注が減少し、在庫を抱え、資金繰りが困難となるといったリスクがある。

(信用補完制度の役割と見直しの方向性)

中小企業が成長発展を遂げ中堅企業となっていく過程においては、上記のとおり思い切ってリスクを取って設備投資や事業拡大を行わなければならない局面があり、その際に必要となる成長資金を調達することができるよう長期リスク等の緩和を図ることが重要となる。その際、成長とともに信用保証への依存度を下げて（最終的には信用保証からの卒業を目指すことが望ましい）一定程度のプロパー融資を確保することにより、仮に成長発展の過程で業績が低迷するような場合にも、金融機関による支援が確保されるようにすることが有効である。

③持続的発展

(中小企業が必要とする資金の特徴と資金供給上のリスク)

中小企業の中でもとりわけ小規模事業者の場合は、ニッチな分野の一点突破で市場を勝ち抜いている場合や、先祖代々の生業を維持する場合などその業態は多岐にわたる。小規模であるが故に、自己資金・担保力に乏しく、収入・支出のタイミングのズレ、季節要因等による受注のムラ等の影響を大きく受けるため、事業を繋ぐための運転資金が必要となる。また、設備更新等の資金を自己資金で賄うことは困難である場合が多い。

小規模事業者は資力に乏しいため、主要取引先の受注減、一度の仕入れミスや不良品発生等により経営状況は急変する。再び元の状態に戻るためには、再度資金を調達し、試作、製造、取引再開といったサイクルが必要となるが、薄利であることが多く返済には長期を要する。「市場任せ」では、こうした小規模でリスクが高い事業者への資金供給は十分に行われないおそれがある。

(信用補完制度の役割と見直しの方向性)

自己資金・担保力に乏しく突発的事態に対して脆弱な小規模事業者の持続的発展を一層頑健なものとするべく、小口向け100%保証の拡充について検討を進めることが有効である。

④再生期等

(中小企業が必要とする資金の特徴と資金供給上のリスク)

業況低迷期における事業者は、売上減少、経費コントロールの失敗等により収支が悪化し、債務の計画通りの返済が困難となり、経営者は資金繰りに奔走し本業に集中できず、場合によっては赤字受注を繰り返すといった状況となりがちである。また、追加運転資金の確保のため既に与信限度まで借入を行い、経営上の課題が残されている場合も多く、経営再建のための新規資金の調達は困難な場合が多い。

(信用補完制度の役割と見直しの方向性)

中小企業においては、上記の状況から脱却するため、出来るだけ早く金融機関と十分なコミュニケーションをとり、経営改善計画の下での条件変更、借り換えによる複数債務の一本化等により資金繰りを安定させ、採算割れした事業の整理、主力事業の強化等を進めることが有効である。他方、業況悪化により信用リスクが極めて高い状況の中で、経営改善計画を実行する間に必要となる運転資金や経営再建のための新規資金の調達を行わなければならない、保証協会の信用補完を通じてこれを支えることが必要となる。

他方、こうした経営改善・事業再生を進めるためには、経営者自らの意思はもとより、メインバンクを始めとする金融機関の支援姿勢が鍵となるため、保証協会においては必要十分な信用補完を行いつつも、これによりかえって金融機関の支援姿勢が後退する結果とならないよう留意する必要がある。

このため、上記(1)で記載のとおり、保証協会と金融機関の適切なリスクシェアを図るとともに、再生期の中小企業を支える観点から、

- イ) 経営改善を促す保証メニューについて検討を進めるとともに、経営改善・事業再生時の手続の円滑化(求償権放棄の促進、求償権放棄条例の整備等)を進めること、
- ロ) 経営者保証ガイドラインの運用開始から一定期間が経過したところであり、信用補完制度における運用を見直すこと等により、失敗した場合にも再チャレンジしやすく、思い切った設備投資・事業拡大ができる環境を整備すること、
- ハ) 信用補完制度以外の取組として、初期症状の段階で経営改善を図るために平常時からの資金繰り管理・採算管理等を促す施策や円滑な事業再生等を促進する方策について検討を進めること、加えて、支援機関間のネットワーク体制を強化し、上記取組みの普及啓発に取り組むこと、

が有効である。また、中小企業がそのライフステージの中で直面する重要な節目として事業承継があり、承継に際して再生のための取組を併せ講じる必要がある場合も多い。また、残念ながら経営者が事業から撤退するという判断をする場合もあり得る。このため、

- ニ) 事業承継において、後継者が承継に当たって株式取得等に必要となる資金を円滑に調達できるよう、必要な措置について検討を進めること、
- ホ) 円滑な撤退を可能とするため、経営者が撤退を決断する場合にまず必要となる資金(買掛金処理、現状復帰等のつなぎ資金)の調達が円滑に行えるよう、必要な措置について検討を進めること、

が有効である。

Ⅲ. 危機時の対応の在り方

(中小企業が必要とする資金の特徴と資金供給上のリスク)

経済危機時には、売上の急減や信用取引の収縮により、債務の計画通りの返済が困難となり、また、自然災害時には、設備の損壊や風評被害等により事業継続が困難な状況となる。こうした危機が去るまでの当分の間、安定して事業を継続するための運転資金や損壊した設備の復旧資金を要するが、金融機関の流動性が低下し、又は復旧の見通しが立たない中で、必要十分な資金調達を行うことは困難な状況となる。このため、政府は前面に立って

迅速にセーフティネットとしての信用補完を行うことで信用収縮等の事態を回避し、中小企業の事業継続を支えていくことが重要となる。他方、危機が去った状況でもリスクフリーの資金の供給を可能とするなど過剰な支援となれば、市場原理・競争環境が歪められ、中長期的に日本経済の足腰を弱める結果となりかねない。

既存のセーフティネット保証（別枠・100%保証）のうち、セーフティネット保証1号（連鎖倒産）、同2号（事業活動の制限）、同3号（事故等）、同4号（自然災害）、同6号（破綻金融機関）については中小企業にとって突発的な事象となりその帰責性にも乏しいこと、金融機関においてはプロパー融資はもとより責任共有制度⁵による信用保証付き融資であっても迅速かつ十分に行うことが困難であることから、引き続き、別枠・100%保証の措置により支援を行うことが有効である。

他方、同5号（不況業種）については、従来から想定されている主要な原材料供給の著しい減少や需要の著しい減少等により不況に陥る特定の業種を支援するケース（従来型）と、リーマンショック時に緊急避難的に措置された大規模な経済危機等への対応とを区別して整理を行い、以下のように見直しを行うことが有効である。

イ) 大規模な経済危機等に対応するための新たなセーフティネット保証の創設

大規模な経済危機等が発生した際には、信用不安が急速に世界各国に広がり、多くの業種において同時に影響が生じるため逃げ場のない状況となり、金融機関においても経済全体が下降するためリスク分散が困難となる。大規模な自然災害時においても、金融仲介機能が一時的に大きく低下することが想定される。

こうした状況の中で、政府においては、実体経済への影響を抑制する観点から迅速にセーフティネット保証を発動する必要がある。他方、事態が落ち着いて通常の資金繰りが期待できるようになった段階では、通常の金融取引に戻すべく、速やかに措置を終了することが求められる。

このため、新たにセーフティネット保証（別枠・100%保証⁶）を創設することが有効である。当該セーフティネット保証は、大規模な危機の下で迅速に発動できるものとする一方で適用期限についてはこれを限定したものとするとともに、これまで金融取引があつて、当該企業への支援姿勢も見られる金融機関がこの制度を活用してしっかりと中小企業の経営を支える仕組みとすることが有効である。

ロ) 従来型のセーフティネット保証5号（不況業種）の見直し

不況業種においては、一般的に、過当競争による赤字受注の常態化やコスト増による採算割れを招き資金繰りが悪化している。こうした状況が一過性の場合には追加的

⁵ 中小企業においては、取引先大手の倒産・生産縮小、自然災害等の影響下では収入や事業の先行きについての見通し等を立てにくく、金融機関においてこうした見通しが不透明な中では責任共有制度の20%のリスク負担さえも困難となり、結果として危機対応が進まない結果となりかねない。

⁶ 「別枠」については、既に自然災害等の影響によりセーフティネット保証の「別枠」を利用している中小企業もあり、こうした中小企業が更に経済危機の影響を受けた場合にも資金調達が可能となるよう、更に追加的な「別枠」での付保を可能とする仕組みが必要となる。「保証割合」については、大規模な経済危機等の下では日本経済全体が急激に下降するため金融機関にとってリスク分散ができず、責任共有制度の20%のリスク負担さえも困難となりかねないため「100%保証」とすることが適切である。

な運転資金等の調達により不況を乗り切ることが有効であるが、そうではない場合には構造的な改善が必要となる。

構造的な改善を進めるためには、まずは経営者自らが改善に向けた強い意志を持ち、金融機関と十分なコミュニケーションの下で収支改善や経営力強化の取組を進め、また、場合によっては事業転換等を進めることも必要となる。他方、不況業種に該当する中小企業の多くは、既に運転資金確保のため相当程度の債務を抱えていることから、こうした改善を進めようにも追加資金を調達することが困難であるため、セーフティネット保証5号における「別枠」は維持することが有効である。

他方、事態の突発性は自然災害等の危機時と比べて高いものではなく、金融仲介機能も正常に機能している中で「100%保証」が活用され続けてしまうと金融機関の支援が実施されず、事業者においても経営改善に向けた経営努力が後退し、本来進められるべき構造的な改善等が進まないこととなりかねない。

現に、リーマンショック時の対応等の副作用により、信用保証の下で今なお単に条件変更を繰り返す状況となっている中小企業の数はいまだに高い水準⁷となっており、その解決が急務となっている。条件変更中の事業者は設備更新や運転資金確保のための新規調達が困難であり、このために徐々に経営が先細り、事業を継続していくことが困難になりやすい。また、経営改善が進まないことが事業承継を困難にする大きな一因ともなっている。

こうした副作用を抑制し、金融機関の経営支援の下で構造的な改善等を進めていくため、セーフティネット保証5号における「100%保証」については見直しを行うことが有効である。

IV. 信用保証協会の業務の在り方

保証協会の業務は、従来、保証・回収が中心であったが、時代の変化の中でその求められる役割も変わりつつある。特に、リーマンショック（2008年）への対応等により条件変更先が急増したことを受け、経営改善面での支援対応が強化されてきた。全国の各保証協会の対応をさらに底上げしていく観点から、今後以下の取組を強化していくことが中小企業の成長・発展のために有効である。

現状、各保証協会において毎期の経営方針、重点課題、事業計画等を様々な角度から評価（自己評価・外部評価）するとともに、別途、監督当局においては代位弁済や保証債務残高を公表する形での評価を行ってきたが、以下の取組みをより一層「見える化」することにより、ガバナンスを強化していくことが有効である。

（保証協会と金融機関との適切なリスクシェアを通じた中小企業の経営改善・生産性向上）

前記のとおり、中小企業の業況に応じた信用保証付き融資とプロパー融資の適切なバランスによるリスクシェアを行うことにより、金融機関による支援を促すことが求めら

⁷ リーマンショック前（2007年度）においては条件変更中の事業者数は約10.2万者であったが、2015年度では約17万者となっている。

れる。経営改善・事業再生を円滑に進める観点から、特に業況悪化の局面において、金融機関の支援姿勢を十分に勘案して対応することが有効である。

(経営支援・事業再生の促進)

経営改善・事業再生の局面において、例えば複数の金融機関や複数の債務が関係するため、経営者が調整を実質的に進められないような場合には、保証協会が事務局となるバンクミーティング（経営サポート会議）等の側面支援を行うことが有効である。

中小企業に対する個社支援については、本来は金融機関が行うべきであるが、保証協会の関与が継続的にあり、メインバンク等としての支援が果たされない合理的事情がある場合には、金融機関と連携・協力しながら、保証協会自らが専門家派遣等を行うことを通じて積極的に対応していくことも必要となる。また、事業再生の局面において、個々の状況を勘案しつつ時宜を得た再生計画を実現していくため、柔軟に求償権放棄等に応じることも必要となる。

(地方創生等への貢献)

各地域を代表する公的機関としての保証協会の取組みとして、地域の課題に対応するため地方自治体等と連携した保証メニューの開発（将来的には、国家戦略特区で実施している農業ビジネスの全国展開といったものも含む）や創業チャレンジを促すための支援、地域の再生ファンドへの出資（更には、出資対象となるファンドを再生ファンド以外に拡大することも検討）等を通じて、地方創生に一層の貢献を果たすことも重要となる。

V. 保証料率・保険料率の在り方

保証協会と金融機関のリスクシェアを始めとする各種施策の効果を十分に検証した上で、中小企業の経営改善に一層繋げる等の観点から保証料率・保険料率の在り方についても検討を進めていくことが有効である。