

地域・中小企業金融に果たす 信用補完制度の今日的役割

——地域経済再生・活性化の視点から——

齊 藤 正

はじめに～問題の所在と課題

I 戦後日本における信用補完制度の成立と展開

- (1) 公的信用補完制度の確立
- (2) 公的信用補完制度の発展

II 信用補完制度見直し論の背景と帰結

- (1) 政策金融改革と中小企業基本法の改正
- (2) 検討小委員会の設置と「とりまとめ」
- (3) 見直しの帰結と検討の論点

III 見直し論の検討

- (1) 中小企業の存在意義と社会政策としての「公的支援」の重要性
- (2) 国と地方自治体、担い手間の役割分担について
- (3) 「公正な市場」条件確保の必要性
- (4) ミクロ的理解の妥当性

IV 望ましい信用補完制度のあり方

- (1) 「ダブルスタンダード」をベースとした市場原理の規制
- (2) 中小企業の「自立化」に向けた社会政策的支援の必要性

はじめに～問題の所在と課題

中小企業はその特性上、大企業に比べて金融上の困難性を抱えている。資金調達を銀行借入れに依存する割合が高く、内部留保も低いという量的不利な状態にあるだけでなく、「売上高経常利益率」や「総資本経常利益率」といった収益性の指標においても劣位で、経営環境の変化に対する最終的なバッファーとなる「自己資本比率」も低いことから、信用リスクが高く評価され、割高な金利を徴求されたり、担保や保証人について厳しい条件を受け入れざるをえない状況にある。また、中小企業は、国民経済に占める比重の高さにもかかわらず、金融機関との関係では、交渉力・情報力において劣るため、融資先企業を財務内容、業績、系列関係などにより順位をつけて実行する選別融資の対象になりやすく、担保についても、自社不動産に加えて役員の不動産や個人保証を求められるなど、大企業に比べて金融的に不利な扱いを受けがちである。さらに、金融情勢が激変したばあい、時として「貸し渋り」や「貸し剥がし」に遭うなど、資金調

達の不安定さも半ば「常態化」している。

こうした中小企業における金融上の困難性に対処し、金融の円滑を図るため、政策上の措置が設けられている。そのあり方は国や時代によってさまざまなバリエーションがあるが、中小企業向けの公的金融機関の設置、中小企業が立地する自治体の融資（制度融資）、利子補給などのほか、公的信用補完制度（信用保証制度および信用保険制度）が設けられている。なかでも、わが国の公的信用補完制度は第2次大戦後の経済発展に大きな役割を果たしてきたし、経済不況や震災等の「有事」の際には中小企業経営を下支えすることによって地域経済の落ち込みを防いできた。

その公的信用補完制度が2017年6月、「信用保険法」の改正¹（以下では「改正」と記す）によって、一般保証とともに信用保証制度のもう一つの柱となっている、「セーフティネット保証」のうちの「5号」融資²が100%保証から80%保証の部分保証に転換されることになった。国会の附帯決議にもあるように、中小・零細企業者からは金融機関の「貸し渋り」が強まるのではないかと懸念が出されているが、それ以上に問題だと考えられることは、「改正」のベースとなった中小企業政策審議会基本問題小委員会金融WG⁴による2015年12月16日の報告書「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」（以下では「金融WG報告」と記す）が、戦後日本における信用補完制度の抜本的な改正を図った2005年の中小企業政策審議会基本政策部会小委員会「信用補完制度のあり方に関するとりまとめ」⁵（以下では「とりまとめ」と記す）を基本的に継承しながら、中小企業のライフステージごとの信用補完制度や当事者間の役割分担のあり方を議論していることである。それら自体は重要な検討課題ではあるが、「とりまとめ」以降のわが国経済が、リーマンショックという「有事」に遭遇したとはいえ、中小企業の激減と地域経済の深刻な疲弊が進んだ時期であることに鑑みると、信用補完制度の大幅な改正がそのこととどのように関わっていたのかについて検証される必要があると考えられるが、報告書ではその点について十分検証されないまま議論が進められているからである。

- 1 正式名は「中小企業の経営の改善発達を促進するための中小企業信用保険法等の一部を改正する法律」。
- 2 セーフティネット保証は経営の安定に支障をきたした原因別に、「連鎖倒産」、「自然災害等の突発的災害」、「金融機関の破綻」など、1号から6号まで分けられているが、5号は「不況業種」に該当する企業が経営改善や事業展開などに取り組む資金を別枠で100%保証するというもので、利用件数、保証実績とも他に比べ群を抜いている。なお、詳細は、下記「金融WG報告」（http://www.chusho.meti.go.jp/koukai/shingikai/kihonmondai/2016/161221_kihonmondai2.pdf）10ページ図4を参照のこと。
- 3 参議院の附帯決議では、「二 保証割合が八割に縮減される不況業種に係る経営安定保証については、事業者に対し丁寧な説明を行うとともに、融資等の状況について把握し、相談対応の充実や政策金融機関の補完的な活用等により、中小企業とりわけ小規模事業者の資金調達に混乱が生じることのないよう十分に配慮すること」とされている。
- 4 これは2015年6月30日の閣議決定「『日本再興戦略』改訂2015」を受けて設置された。
- 5 <http://www.chusho.meti.go.jp/koukai/shingikai/kihon/2005/download/050712seisakubukai.shiryuu1.pdf>

そこで本稿では、まず、諸外国に比べ質、量ともに突出しているとされるわが国の信用補完制度がどのような経緯で成立し、どのような制度的理念の下で展開されてきたのかを確認した上で（第1節）、信用補完制度の見直しプロセスを跡づけながら、どのような理由で見直しが図られ、制度的理念をどのように変えるものであったのか、見直しが、再生が喫緊の課題となっている地域経済の深刻な疲弊状況にどのような意味で影響しているのか（第2節）、そこにどのような問題性が認められるのか（第3節）、を検討した上で、最後に、「改正」目的の一つにも挙げられている、将来にわたる持続可能な信用補完制度とはどのようなものか、についての私見を提示したい（第4節）。

I 戦後日本における信用補完制度の成立と展開

(1) 公的信用補完制度の確立

わが国の公的信用補完制度は1937（昭和12）年、東京市（当時）がドイツを範とし、人的信用力の補強と担保不足のカバーを目的とした東京信用保証協会の設立によってはじまったとされる。

しかし、戦時経済への移行に伴う、1937年7月の臨時資金調整法、1938年の国家総動員法は、資金をもっぱら軍需産業、輸出産業などの「重要産業」に向け、国内民需関係の中小企業向け資金が制限されただけでなく、空襲と強制疎開は大都市の業者を壊滅的な状況に追い込み、1939年には京都に、1942年には大阪市にも保証協会が設立されたものの、信用補完制度は十分な広がりを見せることなく終戦を迎えた。

戦後、石炭・鉄鋼・電力・海運を中心とした重点産業への傾斜生産方式が展開され、中小企業は資金難に陥ったが、復金債の日銀引受けによる資金供給は激しいインフレ（復金インフレ）を引き起こした。GHQは復金インフレの収束とともに、日本の経済的自立を強く求め、それは1949（昭和24）年のドッジ・ラインとして実施されるが、政府はGHQの意向を受け、その担い手としての中小企業の振興策に着目した。具体的には、ドッジ・ラインの前年の1948年に中小企業庁が設置されるとともに、「中小企業金融対策要綱」が閣議決定され、その中で、中小企業の組織化と金融対策を柱とした「信用保証制度の活用」が重要施策の一つとしてとりあげられることになった⁶。

これを契機に地方自治体の財政援助を中核とした信用保証協会が全国各地に設立されていった⁷。

並行して、1950年に「中小企業信用保険法」が制定され、金融機関の中小企業への

6 具体的には「二、信用保証制度等の活用 信用保証制度の活用を図ると共に、中小企業自体の信用力、担保力の強化に努める」と記述されている。なお、日本銀行金融研究所『日本金融史資料 昭和続編 第19巻』大蔵省印刷局、1989年3月、602～603ページ、参照。

7 1961年に沖縄県信用保証協会が設立され、全都道府県に広がった。

融資を国の直接保険でバックアップする体制がつくられ、翌年「中小企業信用保険法」が改正され、信用保証に信用保険が適用されるようになった。

さらに、1957年、金融制度調査会は信用補完制度の効率的運営方針を検討するなかで、「信用保険業務と信用保証業務とについて、その機能並びに業務分野の調整を行うこと。このため、(1) 中小企業などに対する信用補完については、すべて信用保証協会の保証によるものとし、中小企業信用保険特別会計は、信用保証協会の債務保証にたいする再保険的機能を営むものとする、(2) 信用保証協会が中小企業者等の債務保証を行った場合には、当該保証債務を中小企業信用保険特別会計の包括保証保険に付保せしめる方針とすること」との答申⁸を行い、これにより信用保証機能と信用保険機能の統合化が確立されるとともに、翌1958(昭和33)年には、国の特別会計に代わって信用保険公庫(現日本政策金融公庫)が設立され、これまでの融資保険に代わり、信用保証協会の行う債務保証を再保険する包括保証保険がつくられて、現行の信用補完制度の体系が整えられることになった。⁹

こうした信用補完制度の整備プロセスの背景には、「人為的」低金利政策下の融資集中機構という戦後わが国に特有の金融構造の下で、「金融の二重構造」が存在し、中小企業が慢性的な資金難に悩まされてきたという事情とそれを反映した中小商工業者の切実な金融要求運動があった。

すなわち、わが国における第2次大戦後の金融制度は、米国の1933年銀行法(通称「グラス＝ステイガル法」)において中心的な柱に据えられた金利規制、業務分野規制を取り入れながらも日本独自の「アレンジ」を加えて構築された。日本独自の「アレンジ」とは、一つが「人為的低金利政策」であり、いま一つが「融資集中機構」であった。¹⁰ その下で、戦後再編期を経て、1955(昭和30)年から1973(昭和48)年の第1次オイルショックに至るまでの世界的にも例を見ない急速な経済発展、いわゆる「高度経済成長」が実現された。

だが、そこでは「金融の二重構造」が絶えず問題にされた。すなわち、「人為的低金利政策」下の超過資金需要構造の下で、日銀信用に支えられた都銀から企業集団内系列企業に対し優先的に資金が供給される(信用割当)一方、中小企業は慢性的な資金難に陥っていたからである。

主力として位置づけられた日銀－都銀－大企業への優先的な資金供給に対して、長期

8 金融制度調査会「中小企業信用補完制度に関する答申」金融制度研究会編『金融制度調査会中小企業委金融専門機関等に関する答申集－中小企業金融専門機関等のあり方と制度の改正について－』金融財政、1981年9月、171ページ。

9 以上の経緯については、全国信用保証連合会編『信用保証第2版』金融財政事情研究会、1996年、18-22ページも併せて参照されたい。

10 わが国の金融制度は、これらに国際化規制を加えた規制的金融制度として特徴づけることができる。

金融機関，公的金融機関，中小企業金融専門機関が補完分野として配置されたが，信用補完制度は「金融の二重構造」という枠組みの中で中小企業の金融要求に大きな役割を果たした。大企業にとっても自らの発展のためには技術的，製造システム等，大企業の要請に応えうる下請け中小企業の発展を必要としたからである。

また，自治体の制度融資が信用保証制度に組み込まれてきたこともわが国の独自の特徴である。その理由のひとつは，上述したように，わが国における信用保証制度が戦前，中小企業の返済不能による金融機関の損失補償を地方自治体が行ったことに端を発し，後に国が自治体の補償制度を強化する（再補償）かたちで発展し，債務保証を専業とする信用保証協会が東京，京都，大阪など，自治体ごとに設立されていったという事情を反映していると考えられる。また，戦後についても，後述するように，東京都や京都府をはじめとする自治体主導の先駆的制度がつくられていったことによると考えられる。

（2）公的信用補完制度の発展

信用保証制度が量的・質的に大きく発展したのは，1964年の東京五輪後の「昭和40年不況」を契機としていた。1964年には，政府の「高度経済成長」政策の矛盾が表面化し，日本経済は深刻な不況に陥った。戦後最大といわれた山陽特殊鋼の倒産，山一証券，大井証券の事実上の倒産も起き，中小企業の倒産も続発した。1965年5月，政府は山一証券，大井証券の倒産の危機に対して日銀を使い，無担保，無利子，無期限で335億円の特別融資をおこなった。これに対し，「山一なみの融資を中小業者」にとの声が全国に広がっていった。

そうした運動を背景に，1965年，東京都が特別小口保険法により，当時としては画期的であった無担保，無保証人の「小企業特別融資制度」を創設したのを手始めに，無担保・無保証人融資制度は全国の自治体に広がっていった。なかでも京都府では蜷川知事の下，単に下請け機関的な対応ではなく，「指導金融」と呼ばれた京都府独自の運営が図られ，制度融資を基本的に経営・技術・金融を結びつけた総合的な観点で位置づけ，実務に詳しい中小業者団体の役職員を財務診断員に登用するなど，実情にあった審査をおこなった。

以上のように，戦後の公的信用補完制度は，自治体の制度融資に主導されたかたちで信用力が乏しいために融資が受けられない小規模商工業者に銀行融資の道を開き，中小

11 なお，ここで扱う信用保証協会法に基づく信用保証は，債権者（金融機関），債務者（中小企業），保証人（保証協会）という3者による保証であり，民法に規定された保証と形式的には変わりはない。しかし，保証協会や保険基金には政府や自治体の資金が投入され，「政策的意図と独特の機能をもつ公共的経済行為である」（前掲『信用保証第2版』，11ページ）がゆえに，信用保証協会法という独自の法的規定の下で運営されている。

商工業者の融資獲得の運動がさらに中小業者にふさわしいものに発展させていった。

それ以後も 70 年代における 2 度のオイル・ショックや列島改造政策後の深刻な不況に際して、信用補完制度は中小商工業者にとってまさに「命綱」としての役割とともに、大企業主導の日本経済の落ち込みを防止する役割を果たしてきた。

この「風向き」が変わり、信用補完制度の見直し論が強まるのは、次節でみるように 1980 年代初頭以来、規制緩和の潮流が内外で強まってからのことであるが、それ以降も中小企業金融を下支えしたのが、政府による特別措置とともに自治体の制度融資の拡充であった。たとえば、貸し渋りが加速した 1998 年には「中小企業貸し渋り大綱」の閣議決定に基づき、「中小企業金融安定化特別保証制度¹²」（以下、「安定化保証制度」と記す）が創設され、全国の 172 万の中小企業が利用し、その利用額は 29 兆円に達した。

2001 年に誕生した小泉内閣は不良債権処理を強行するとともに、中小企業信用保険法および新事業創出促進法の改正をもちこんだ「金融改革プログラム」を閣議決定した。その実施プロセスにおいて、2002 年には、新たなデフレ対策として中小企業対策を位置付け、その一環として信用収縮に備えた安全網として既存の保証枠の拡大や、新たな対象に信用保証をつける方針を決めたが、それは中小企業の一部を救済したに過ぎず、不良債権処理の加速とその影響による大量の中小企業の淘汰を前提したものであった。その結果、広範な中小業者にサラ金などの高利貸しによる多重債務被害が広がり、2003 年には返済猶予制度「資金繰り円滑化借換保証制度」が創設され、これを契機に自治体にも借換保証制度が創設されることとなった。

その後、デフレ経済が長引く中で、2006 年からセーフティネット保証制度が設けられ、2008 年のリーマンショック後の落ち込みに対しては「緊急保証制度」が創設されるとともに、2011 年 3 月の東日本大震災という「有事」に際しては 2 か月後の 5 月に「東日本大震災復興緊急保証制度」が創設された。

このように、戦後わが国における信用補完制度は、「人為的」低金利政策下の融資集中機構を中小企業金融の領域で補完する必要性から生み出され、それぞれの役割分担については必ずしも明確ではなかったとはいえ、時々の経済事情に応じて「官」と「民」の分担、「民」における貸手（金融機関）と借手（中小企業）との分担（100% 保証か部分保証か）、「官」における「国」と「地方自治体」との分担、直接融資と利子補給、といった、それぞれが有機的な分担関係を担いながら、同時に論議的になりうる論点を含みながら、まさに「戦後日本的」な制度として発展し、中小企業にとって命綱としての役割を果たしてきたのである。

次節では信用補完制度の見直し過程を跡づけながら、その過程でこれらの制度的特徴

12 これは、当初 1998 年 10 月 1 日から 2000 年 3 月末までの総額 20 兆円の時限立法であったが、2001 年 3 月まで 31 日まで 1 年延長され、総額も 30 兆円に増額された。

がどのような理由からどのように見直され、制度の理念がどのように変化してきたのかをみる。

Ⅱ 信用補完制度見直し論の背景と帰結

（1）政策金融改革と中小企業基本法の改正

1980年代以降、世界的に規制緩和の潮流（サッチャーイズム、レーガノミクス）が強まり、金融自由化が促進されるなかで、わが国においても公的金融の見直し・縮小が叫ばれるようになるが、中曽根臨調行革路線の下で公的金融改革の一環として信用補完制度について見直しの俎上にのせられることになった。すなわち、「増税なき財政再建」を掲げ、行財政改革の推進を図ろうとした「第2臨調第1次答申」（1981年7月）では政策金融機関の統廃合についても「中小企業関係の公庫・金庫および事業団に係る政府出資については、その節減合理化を図る」とされ、この答申を受け、1981年9月16日付の大蔵省（当時）銀行局長、中小企業庁長官連名で出された「信用補完制度の健全な運営について」が保証業務について経営効率重視の姿勢を打ち出したのである。

信用補完制度の見直し論議は、その後わが国経済が1985年のG5による「プラザ合意」を契機とするバブル経済からバブル破たんとその処理の過程でいったん検討が中断されたが、1996年4月の全銀協「公的金融システムの改革に向けて」、および同年8月の地銀協「新しい時代に求められる公的金融の役割」によって再開の口火がきられ、それ以後本格化してきた公的金融見直し論議と並行して進められてきた。

その後、1998年の金融システム危機後の貸し渋り、貸し剥がし批判に対し「安定化保証制度」が創設されたものの、見直しは並行して進められ、2000年代に入ってから、とくに、「官から民へ」をキャッチコピーに「聖域なき構造改革」を掲げた小泉内閣の下で検討作業は本格化した。

民間金融機関による主な主張は3点に集約できる。第1に、公的金融が肥大化し、「補完」機能を逸脱して、もはや市場メカニズムの阻害要因となっている、第2に、「資金余剰経済」においては、公的金融は直接融資から利子補給や信用保証等にきりかえるべきである、第3に、制度が重複しており、整理統合が必要である、というものであった。

こうした主張を受けて、1999年に政府系金融機関の組織改革・整理統合が進められた¹³が、信用補完制度の見直しは特殊法人改革や2001年度以降の財投「解体」を打ち出

13 これに伴い、中小企業事業団と中小企業信用保険公庫が中小企業総合事業団に、国民金融公庫と環境衛生金融公庫が国民生活金融公庫に、日本輸出入銀行と海外経済協力基金が国際協力銀行に、日本開発銀行と北海道東北開発公庫が日本政策投資銀行にそれぞれ統合され、信用保険制度の主管は中小企業総

した、2000年12月の「行政改革大綱」および2001年6月の「特殊法人等改革基本法」、12月の「特殊法人等合理化計画」、とも一体のものとして進められた。

以上の一連の改革プロセスを経て、経済財政諮問会議は2002年8月から政策金融論議を再開し、「政策金融の抜本的改革に関する基本方針(案)」(10月)、「政策金融改革について(案)」(12月)をまとめ、2007年までに住宅金融公庫の廃止を含む、直接融資から間接融資・債務保証への移行を打ち出すとともに、①平成16(2004)年度末までを不良債権集中処理機関、②平成17年度から19年度までをあるべき姿に移行するための準備期間、③平成20年度以降、新体制へ移行する、という3段階での機構改革を打ち出した。

併せて、財政改革を迫られていた財務省も、2003(平成15)年6月の「政策評価・独立行政法人評価委員会政策評価分科会」の「評価書」における指摘、すなわち、中小企業に対する信用保証の「部分保証や証券化支援」の必要性の指摘、を受けて、保険財政基盤の再建やモラルハザードの防止という理由から見直しに乗り出すことになった¹⁴。

このように、信用補完制度の見直し問題は、財投改革という名の財投解体を経て、「本丸」ともいうべき郵政民営化によって総仕上げされようとした公的金融システム改革問題と一体のものとして進められたが、他方、1999年の中小企業基本法の改正によって、「独立した中小企業者の自主的な努力が助長されることを旨とし、……」(第3条)と定められ、「自立した」中小企業を政策的支援の対象とすることが明確に打ち出された。そこでは、中小企業政策から社会政策的要素を排除し、経済政策に純化すべきであるという理念に転回されたのである¹⁵。

以来、「ゾンビ金融」なる用語が学術的に用いられるようになり、「ゾンビ企業」を延命させるにすぎない信用保証は新陳代謝や新規参入を妨げ、市場経済を歪め、社会的資金の適正配分に反するため縮小すべしという議論が主流となってきた。

(2) 検討小委員会の設置と「とりまとめ」

以上の経緯を経て、2004年12月10日の中小企業政策審議会「基本政策部会」の第6

13 合事業団信用保険部が継承することになったが、2004年7月、中小企業総合事業団から中小企業金融公庫へ移管された。なお、中小企業金融公庫は2008年10月に解散され、株式会社日本政策金融公庫に業務が移管されて現在に至っている。

14 以上の一連の改革プロセスにおいて、例外的とはいえ、新設の制度については100%保証の原則が崩され、特定社債保証制度(2000年2月創設)および売掛債権担保融資保証制度(2001年12月創設)が90%保証、事業再生保証制度(2002年12月創設)が80%保証となった。

15 「社会政策」という用語は歴史的に古くから用いられてきたにもかかわらず、その用法は人によりさまざまであって、いまなお統一的な理解が成立しているとはいいがたいが、ここでは労働組合法など労使関係にかかわる政策、救貧立法から社会保障制度にいたる国民の生活保障にかかわる政策を含む、政府によるサービスや所得の提供によって市民の福祉に直接影響を及ぼす政策、という意味で理解している。

回会合では信用補完制度について、(1) 不動産担保や保証人に依存しない融資を拡大する必要があり、(2) 中小企業の再生支援等の新たな利用者ニーズに十分対応できていないこと、(3) 事故率の高まりや回収率の低下等により運営基盤が脆弱化していること、(4) 国、自治体、保証協会、金融機関の役割分担が必ずしも明確でないこと、等から今後の制度のあり方について包括的な検討が必要になっているとして、中小企業政策審議会基本政策部会に「信用補完制度のあり方に関する検討小委員会」（以下、「小委員会」と記す）が設置され、検討されることとなった。

以上のような現状認識は現行信用補完制度の問題の一側面を反映したものであったことは否定できない。利用者からも「制度が複雑で利用しにくい」、「申請に必要な書類が多く、手続きも複雑」、「申請から認可まで時間がかかりすぎる」など、運用の改善や、何よりも担保や保証人に関わる要件の見直しを求める声が多く寄せられていたし、当事者間の役割分担については、とりわけ、国の制度と自治体の制度融資の分担が不明確であり、さらに、代位弁済の増加により、保証協会および保険公庫の財政が悪化していたことも事実であったからである。

さて、中小企業政策審議会基本政策部会は小委員会における7回の会合を経て、2005年6月20日、「とりまとめ」を公表した。

「とりまとめ」による改正は以下の4点であった。第1に、保証協会と金融機関との適切な責任分担を図るため、全額保証から部分保証へ移行（「責任共有制度」）するとともに、第2に、一律の保証料率から財務内容に応じた保証料率を導入し（「リスクに応じた保証料率」、）割高な保証料率を負担している経営状況の良好な中小業者に割安な保証料を実現する、第3に、担い手の多様化を図り、保証対象をノンバンク（リース会社やファイナンス会社）融資へ拡大することにより、保証が難しい、事業再生等にチャレンジする中小業者あるいは信用リスクの高まった中小業者に保証利用の機会を拡大する、そして、第4に、自治体の制度融資と国の制度とがともに保証協会財政に影響を及ぼすとして、自治体独自の制度融資のあり方を見直す、¹⁶ というものであった。

「とりまとめ」にあたっては、「金融機関の貸出姿勢への影響が自明であり、今以上に金融機関の優位を決定づけるため、中小零細企業の資金調達・事業継続等に大きな影響を及ぼすのではないか」、「代弁率の高い金融機関に代弁率を基にペナルティーを課す方法をまず考えるべき」、など多くのパブリックコメントが寄せられたが、これら中小商

16 なお、併せて、保証協会の連帯保証人の徴求基準が改正され「特別の事情がある場合を除き、法人代表者以外の連帯保証人を徴求しないものとする（個人の場合は連帯保証人不要）」ことになった。だが、金融庁の「2017年金融レポート」（2017年10月25日）によると、2014年から適用が開始された「経営者保証ガイドライン」について、「担保により100%保全されている先の9割強から重ねて個人保証を徴求しており、担保及び個人保証を合わせた徴求金額は、融資残高の2倍になって」おり、現在においても、改善が進捗しているとはいえない状況にある。

工業者の死命を制しかねない重大な改正が法的措置をとることなく、省令として2006年度から順次実施に移され、それまで一律1.35%であった保証料率が、2006年4月から経営状況に応じて0.5%~2.2%の9段階にランク付けされ、保証料率の弾力化がスタートし、¹⁷2007年10月からは金融機関も20%の責任を負う責任共有制度もスタートした。

また、自治体の制度融資についても、すでに、公的金融見直しのプロセスで、預託金方式から利子補給へ、窓口が自治体から金融機関へ、などそのあり方が変化してきているが、¹⁸2005年の「とりまとめ」はその動きを加速させるものであった。

以上、信用補完制度の見直しは、グローバル化時代に向けたわが国経済社会全体の「構造改革」に沿ったかたちで進められ、日本社会の「アメリカン・スタンダード化」を目指すとして小企業の淘汰を加速させた小泉政権の下でとくに顕著であった。すなわち、2002年10月の「金融再生プログラム」(いわゆる「竹中改革」)で目標として掲げられていた、大手行の不良債権の「最終」処理に道筋がつけられ、1990年代初頭のバブル崩壊以後、1998年から2001年の「金融大改革」(ビッグバン)の全面的展開を阻んできた不良債権の重圧と金融システム不安が一段落した状況の下で、今度は「改革加速プログラム」に基づき、地域金融機関に対し、「地域密着型金融の機能強化の推進に関するアクションプログラム」¹⁹の実行の詳細な点検、経営改善目標の設定など、経営監視圧力が強められ、さらなる再編が促されることになったのである。

(3) 見直しの帰結と検討の論点

見直しの帰結は、見直し論が意図した通り、「自立化できない」中小企業の退出を猛烈な勢いで進行させた。1999年の中小企業基本法改正以後2012年までのあいだに、全国の中小企業数は約98万社(減少率20.3%)、なかでも、従業員20人以下の小規模企業は約88万社(減少率21.0%)²⁰減少した。まさにアメリカン・スタンダードへの金融システムの全面的組み替えを意図した「聖域なき構造改革」が成果をもたらしたのであ

17 具体的には、CRD (Credit Risk Database) を利用した経営状況の分析に定性要因を加味して保証協会が料率を決定するというようになった。

18 たとえば、神奈川県は県の外郭団体である「中小企業センター」が金融機関から借り入れた資金を保証協会に貸し付け、金融機関に預託する方式へ変更した。これによって県は保証協会が借り入れる際の債務保証と利子補給を行うようになった。また、預託金方式を維持したものの、2003年度の2,210億円から04年度には1,850億円に預託金を減額した東京都のように、ペイオフ導入を理由に預託制度から利子補給制度に変更する自治体が増えていった。

19 「アクションプログラム」は、2003年度~2004年度(第1次)、2005年度~2006年度(第2次)と2次にわたって推進され、一応の成果がみられたとして、2007年度以降は通常の監督行政の枠組みの中でリレバンが推進されていくこととなった。

20 直近(2014年)では、さらに減少し、中小企業数(非1次産業)は381万社(うち、小規模企業が325万社)となっている。1999年比でみると、減少率は中小企業全体で21.2%、小規模企業で23.1%となっている。

る。だが、我が国において絶えず問題にされてきた「金融の二重構造」に基本的な変化がみられないまま、「自立した」中小企業への政策転換を図った1999年の中小企業基本法改正以後、中小企業数が激減した事実は軽視できない。同時に、地域金融機関については、すでに数多くの機関が整理・淘汰に追い込まれ、中小企業、および中小企業によって支えられている地域経済を弱体化させていたが、2004年6月の「金融機能強化法」によって、健全な機関に対しても公的資金投入の道筋がつけられ、信用補完制度の見直しとも相まって、さらなる再編が進められた。

それは地域経済を深刻な疲弊状態に陥れただけでなく、故宇沢弘文氏が提唱された「社会的共通資本」²¹をも損壊の危機に陥れた。氏のいう「社会的共通資本」とは自然資本、社会的基盤および制度資本から構成され、制度資本の一つとして「金融システム」が挙げられているが、「聖域なき構造改革」の下で「金融立国」志向が本格化した1998年の金融ビッグバン以来、地域「金融システム」も存立基盤が脅かされ続けてきたのである。「社会的共通資本」には「金銭的財産」だけでなく、国土の保全、地域の歴史・文化・伝統の継承など、人々が何世代にもわたる協同的な営為を通じて脈々と引き継いできた、市場価値では測りえない社会的価値が含まれ、その損壊には計り知れないものがある。

こうした状況の下で、今次「セーフティネット保証5号」融資が100%保証から80%保証に転換されることになった。その理由として、中小企業庁は2006年に創設されたセーフティネット保証の対象業種が年々広がり、2010年にはほぼ全業種へ広がったこと、なかでも、セーフティネット保証5号において顕著であること、加えて2008年のリーマンショック後に創設された「緊急保証制度」によって、債務保証残高、保証利用率が急増し、制度終了後も借り換えの継続によって高止まりしていることから、代位弁済率も額も高止まりし、収支が悪化し、財政的コストが増大していることを挙げている。信用補完制度の持続性を確保するためにも、こうした日本の「特異な」信用補完制度のあり方の見直しが必要だとして、我が国の信用補完制度が中小企業のイノベーション、成長を妨げる障壁となっているとするOECDの政策提言を紹介している²²。

信用補完制度の効果については、危機的対応に対し一定の効果を認めながらも、マクロ経済的にどれだけの経済効果をもたらされたのか実証的な検証が十分とはいえないとして、見直し論ではもっぱらミクロ的観点による「問題性」に焦点がしぼられてきた。しかし、ここに一つの問題点がある。仮にマクロ経済的な効果に関する実証が不十分で

21 宇沢『社会的共通資本』岩波新書、2000年、および、『宇沢弘文の経済学 社会的共通資本の論理』日本経済新聞出版社、2015年、参照。

22 金融WG第8回配布資料、中小企業庁「中小企業金融・信用補完制度の国際比較について」（平成28年7月1日）、なお、www.chusho.meti.go.jp/koukai/shingikai/kihonmondai/2016/download/160701kihonmondai5.pdf、参照。

あることは認めたと²³しても、そのこととマクロ経済的諸条件を所与とすることとは違うのであって、見直し論はその点を意図的に避けている。

内田浩文氏は「信用保証制度の改正とその評価」において、「少子高齢化や地域経済の衰退、企業数の減少の中で、中長期的には資金需要が減退し、地域金融機関の収益性は悪化し、保証を付与すべき貸し出しは減少することが予想されている」と、マクロ経済の現状を所与としつつも、「触れられなかった課題」として、信用補完制度については「公的介入の必要性というより一般的な枠組みの中で検討すべき問題でもある」と述べられている²⁴。

もし、信用補完制度が展開するマクロ経済的諸条件に検証すべき問題が認められるとすれば、そのあり方を変えることによって信用補完制度のあり方も変わってくるのであり、「持続可能な」信用補完制度を展望するのであればなおのことマクロ経済的諸条件の検討が不可避である。各種景気動向調査を見ても、大企業が空前の利益をあげているのとは対照的に、信用補完制度の見直しプロセスで進行してきた中小企業の激減と地域経済の疲弊は、日本経済の持続的成長の基盤を掘り崩す事態だといわざるをえないからである。

そこで以下では見直し論が主要な問題点として挙げている、①公的金融の肥大化が民業を圧迫している、言い換えると、「官」は民業の補完に徹すべきという議論の是非、②自治体の制度融資の拡充が信用補完制度の財政を圧迫しており、「官」における国と地方自治体との役割分担を見直すべきであるという議論の是非、③そもそもマイクロ理論が想定している市場が公正な競争市場といえるのかどうか、という、3点を中心に検討する。

Ⅲ 見直し論の検討

(1) 中小企業の存在意義と社会政策としての「公的支援」の重要性

まず、第1に、中小企業政策における「官」と「民」の関係はどうあるべきなのかという問題である。すでに、1980年代以降、中小企業金融政策について経済効率性重視の方向が打ち出され、中小企業の資金調達問題についても、経済効率性を重視し、「官」の支援を可能な限り抑える姿勢への転換が図られてきたことはすでに述べた通りであるが、以来、信用補完制度についても中小企業政策において社会政策的要素を除くというスタンスからの見直しが進められてきたからである。

23 岡田悟「信用保証制度をめぐる現状と課題」国立国会図書館『調査と情報』794号、2013年6月、参照。

24 『金融ジャーナル』2017年7月号。

そこでは戦後の中小企業政策が「弱者保護」政策であったという理解に立って、金融の自由化・国際化の時代には、「弱者保護」政策の継続は、市場から退出すべき企業の延命を図るものであり、結局、「公」への転嫁、納税者の負担増加をもたらし、是認されない²⁵ということがアプリアリに前提されていた。

この問題は経済政策と社会政策をどこで「線引き」するかという問題であり、すぐれて政治的問題でもあるが、1990年代以降本格化したグローバル化の下で両者をあえて線引きし、意図した通り、地域経済から中小企業の退出を急速に進めた政策スタンスは、中小企業促進政策を強化し、それが決して「自立した」中小企業だけを対象としたものでなく、社会政策的要素を組み込んだ自立化支援政策であった欧米とは対照的であった。

すなわち、米国及びEUでは、従来から欧米諸国を悩ませてきた高失業率問題への社会政策的対応としての雇用創出政策に加え、グローバル競争の波が国内経済の再生産構造を破壊させかねない状況が生まれ、中小企業が雇用創出についても、社会の活性化についても重要な役割を果たすという共通の認識が生まれたため、1980年代以降中小企業振興策を積極化し、90年代以降もグローバル化への対応を準備してきたのである²⁶。

中小企業に対する「自立化支援」、大企業との間の「格差是正」、あるいは中小企業が主に立地する地域経済の空洞化の防止等を目的とする地域産業振興政策などの課題は、新中小企業基本法のように、自立した企業のみを支援の対象とする「経済政策」の領域だけでは解決し得ないのであって、「社会政策」的アプローチも同時に必要である。中小企業が存在すること自体が地域社会の存続要件であることの重要性がますます高まっている今日、社会的コストをどれだけ許容することができるのかという合意が必要であるとはいえ、このことは重要なポイントである。1948年の「中小企業庁設置法」の理念に示されている、中小企業の「自立化」支援こそが健全な社会を築く不可欠の条件であるという視点が改めて確認される必要がある。

25 その代表的なものとして、たとえば、八田達夫・八代尚弘編『「弱者」保護政策の経済分析』日本経済新聞社、1995年、を参照されたい。

26 それは、2000年制定の「欧州小企業憲章」において、中小企業が「欧州経済のバックボーン」、「主要な雇用の源、ビジネスの発想を育てる大地」と位置づけられていることに示されているが、それ以前にも、自治体への権限の委譲を定めた「ヨーロッパ地方自治憲章」（1985年）をはじめ、ILOは（あらゆる型の）「中小企業の促進に関する決議」（1986年）、「自営業者の促進に関する決議」（1990年）、「中小企業における雇用創出・奨励のための一般的条件」（決議）（1997年）を、OECDは「中小企業・雇用、技術革新、経済成長」（勧告）（1996年）、「産業政策の新たな指針」（1998年）をアピールしてきた。なお、これらの経緯については、三井逸友『中小企業政策と「中小企業憲章」日欧比較の21世紀』花伝社、2011年、参照のこと。

27 すなわち、1948年の「中小企業庁設置法」第一条では、「この法律は、健全な独立の中小企業が、国民経済を健全にし、及び発達させ、経済力の集中を防止し、且つ、企業を営もうとする者に対し、公平な事業機会を確保するものであるのに鑑み、中小企業を育成し、及び発展させ、且つ、その経営を向上させるに足る諸条件を確立することを目的とする」と格調高く謳われている。

近年、森長官の下で、金融庁みずから中小企業向け金融において「金融排除」が進んでいるとして、従来の「金融マニュアル行政」を転換し、「事業性評価」の深化を通じた貸出増加を地域金融機関に求めているが、社会政策的支援なしに金融的排除の是正、「包摂」が可能なのか、疑問が残るのである。

ただし、中小企業政策に社会政策的位置づけが必要であるということは、中小企業イコール社会的弱者、したがって無条件に保護されるべきであるという、「社会政策」的側面を過度に強調する議論に決して与するものではない。なぜなら、そうした議論は中小企業に対して「自立化」への展望を指し示すことに消極的であるという意味で、新中小企業基本法と同様、「自立できない」中小企業を「社会政策」の領域に押し込め、「保護の程度」の問題に矮小化させることになるからである。

(2) 国と地方自治体、担い手間の役割分担について

まず、中小商工業者の運動とそれを反映した自治体の制度融資が信用補完制度に組み込まれてきたことが戦後わが国における特徴であることはすでにみたが、それに対する批判が強まってきたことに触れなければならない。

その代表的議論が、全銀協の金融調査研究会による「日本では国や都道府県が公的に信用保証を行っているが、その保証は、対象主体の健全性とは無関係にその対価は低く、安価に公的な信用が付与されており、公的な信用保証が濫用されている状況である²⁸」という見方である。

つまり、制度融資の拡充による自治体間の債務保証残高の「格差」が財政負担の格差となって表われ、代位弁済率が高まり、結果として信用保険財政の悪化をもたらすことは、自治体間の「不公平さ」を生むことになるため、自治体の制度融資が濫用されないよう、チェックが必要であるというのである。2005年の「とりまとめ」もそうした見解を基本的に支持し、見直しを提起したことはすでに述べた通りである。

近年における代弁率の上昇、代弁額の増加については事実で示されているし、上述の「安定化特別保証制度」の代位弁済額が増加し、保証協会および保険（中小企業金融公庫）基金の財政を圧迫してきたことも事実である。

しかし、代弁率の上昇、代弁額の増加による財政基盤の悪化を制度見直しの理由にすることは必ずしも当を得ていない。

第1に、制度融資をどのような意味で公的信用補完制度に組み込むべきかについて明確な判断が示されたことがなかったことは事実であるが、前節で述べたように、中小企

28 「政策金融改革のあり方について【提言】」, 全銀協『金融』2005年3月号。なお、深澤映司「地方自治体の中小企業向け制度融資が直面している課題」国立国会図書館調査及び立法調査局『レファレンス』2007年2月、も同様の議論を展開している。

業向け金融の円滑化のために自治体の制度融資は「官」における国と自治体の機能分担として歴史的理由があって組み込まれてきたことが無視されてよいことにはならない。国の制度だけでは充足されない、自治体独自の融資制度が中小・零細業者によって強く求められ、地域経済の落ち込みを防いできたからである。

たとえば、1975年9月から1989年7月まで、連続143ヵ月にわたって景気後退が続く、信用保証協会の代位弁済も急増した時期、中小企業者にとって厳しい環境を緩和したのは、経営安定化資金や緊急つなぎ資金等の制度融資の新設や既存制度の条件緩和、上限額や期間の引き上げであったのである。

なお、民間金融機関サイドからは先に挙げた報告書に見られるように、「資金余剰経済」への移行、オーバーバンキングを根拠に公的融資の縮小論が強く主張され、公的金融機関の直接融資や自治体の制度融資に対する批判が強まっていることにも触れる必要がある。

マネー・フロー構造をみると、1994年に法人企業部門が戦後始めて資金余剰になり、以後企業の「銀行離れ」、直接金融化に拍車がかかったが、しかし、それは大企業のことであり、資金調達において自己資本や直接金融では賄えず、間接金融に頼らざるをえない中小企業のなかには、金融上の不利な条件を克服する体制の整備が遅れるなかで、商工ローンへの依存が強まり、超高金利、根保証契約、強制的取り立てによって倒産に追い込まれるケースが見られ、社会問題化した。1998年の金融危機以後、民間金融機関の中小企業向け貸出が激減するなかで政府系金融機関や制度融資がその落ち込みを下支えし、地域経済の破滅的疲弊を辛うじて防いだことはまだ記憶に新しい。

そうした自治体の取組みは、それぞれ地域の実情に応じて設けられたものであり、むしろ先進的なものとして評価されるべきである。そうした経緯を無視し、あたかも税金の無駄遣いであるかのようにみなす考えを突き詰めると、制度融資に消極的な自治体の方がむしろ優良だということになるのではないだろうか。

また、1999年の「改正中小企業基本法」において「国及び地方公共団体は、中小企業に関する施策を講ずるにつき、相互に協力するとともに、行政組織の整備及び行政運営の効率化に努めるものとする。」（第25条）が新たに追加され、国とともに自治体の責務が盛り込まれたことの意味は重要であり、活かされるべきである。それが国レベルにおける「中小企業憲章」の閣議決定（2010年6月）や2014年6月20日の「小規模企業振興基本法」の成立へと導き、さらに自治体における「中小企業振興基本条例」制定への動きの広がりとなっている。

29 それらは自治体によって名称もさまざまで、内容も多様であるが、小規模企業への配慮がより明確に位置づけられるようになったと評価しうる。なお、中小企業家同友会全国協議会「中小企業家しんぶん」、2016年5月25日号、によると、「中小企業振興基本条例」を制定した自治体は40道府県、172ノ

その際、欧米のように、「ダブルスタンダード」を当然の前提として「地域スタンダード」を確保することが求められる。たとえば、米国は対外的にはウォールストリートの論理を中軸に据えながらも、国内的にはメインストリートと呼ばれる、マイクロ企業を含む地域経済振興策をセーフティネットとして用意してきたし、EUは「ヨーロッパ小企業憲章」を定め、小企業こそヨーロッパ経済の背骨であり、雇用の主要な源泉であると、その地位と役割を明確にしているからである。わが国だけが「対外的スタンダード」に「国内スタンダード」を合わせようとした結果、地域経済の深刻な疲弊を招いてきたといわざるをえない。さらに、欧米主要国に目を向けると、信用補完制度に対して中央政府・地方政府それぞれが一定のコストを負担しているものの、官民のリスクシェアリング、地域間のリバランス、政策コストに応じた保証条件の設定など、財政面での様々な仕組みを設けながら、信用補完制度の持続可能性を高めようとする努力が継続的に行われている。

米国やEUの「したたかさ」、リアリズムに対して、わが国政府はそうしたグローバル競争のリアリティを見据えず、あまりにも無邪気な市場原理信仰に基づく政策運営を行ってきたといわざるをえないのである。

第2に、国、地公体、金融機関、さらに利用者である中小企業の間でスクリーニング（審査）やモニタリング（期中管理、債権保全、回収）をどのように分担すべきかという問題については、主として保証協会と金融機関の間で審査や期中管理の情報が共有されていないことが問題にされているが、これは自治体や保証協会が本来自ら行うべき責任を金融機関に「丸投げ」していることによって生じている問題であり、保証機能本来の役割を充実させることこそが重要であろう。『信用保証協会事業の基本理念』によると、信用保証協会は「①事業の維持・創造・発展に努める中小企業者に対して②公的機関として、その将来性と経営手腕を適正に評価することにより、企業の信用を創造し、「信用保証」を通じて、金融の円滑化に努めるとともに③相談、診断、情報提供といった多様なニーズに的確に対応することにより、中小企業の経営基盤の強化に寄与し、④もって中小企業の振興と地域経済の活力ある発展に貢献する」（下線部－引用者）と明記されているのである。³⁰

第3に、「安定化保証制度」の制度設計に本来の理念から乖離した要素が入り込んでいたことが指摘される必要があるからである。たとえば、事故率（代弁率）10%という想定はともかく、回収率50%という想定は過去の実績からもおよそ想定し得ない安易な想定であったこと、無担保貸出枠が一挙に8千万円まで引き上げられたこと、さら

ㄨ 市区町村（137市17区17町1村）に及んでいる。

30 そのような意味で、保証協会の役割を広げた今般の「改正」は、信用保証協会法の理念に照らして評価しうる。

に、最大の問題として、窓口が金融機関に集中することによって、保証協会の審査機能が事実上機能停止の状況にあったこと、などである。制度設計の不十分性という行政責任を不問にしたまま、その責任を中小企業者に転嫁する姿勢こそ問題である。

また、政府も認めているように、それは金融システム不安が高まる中で、中小企業に対する深刻な「貸し渋り・貸し剥がし」の進行を食止め、景気を下支えするための社会的コストではなかったのか。また、制度設計に問題があったとしても、保証額 30 兆円、代弁率 10%、回収率 50% とした場合、1 兆 5 千億円が予算化されていたはずであるが、代弁額がそれを上回っている訳ではないし、「金融 WG 報告」でも推計されているように³¹、多くの企業の倒産回避に効果をあげ、長期的にみると、倒産が回避されなかった場合に生じる損失やコストを回避することができたのではないであろうか。

(3) 「公正な市場」条件確保の必要性

代位弁済の増加、保証協会や保険機関の財政基盤悪化の原因については、全額保証制度に起因するモラルハザード、逆選択問題³²が強調され、米国や EU のように部分保証に移行すべきという議論が根強い。リスクがすべて「官」に転嫁されるためであるというのがその理由である。部分保証を主張する議論のベースには、「リスクに応じた貸出金利」ないしは「リスクに見合った保証料率」という考えがある。「信用保証は金融機関の信用リスクをカバーする機能をもつ」こと、「金融機関にすればリスクを保証協会に転嫁できる」ことは確かだし、また、大手行がプロパー融資を保証付融資に振り替えて自己の債権の保全を図ろうとする「旧債振替」が折に触れて問題にされてきたことも事実であり、その結果、債務保証残高や代位弁済額が高止まりしていることは、その問題性を裏付けているようにもみえる。

しかし、それらの問題を取り上げる際には、中小企業向け貸出市場においてはそれらの議論の前提条件である「自立した」中小企業の存在、すなわち、貸し手と借り手の間に対等な関係が成立する、という条件が欠けており、中小企業が置かれているさまざまな不利な条件こそがまず是正されるべきであるということ、及び、信用補完制度の役割を中小企業に対する「自立化支援」に求めたばあい、見方が大きく変わってくることを指摘しておきたい。

すなわち、大企業に比べて割高な情報生産コストやリスクは上述のような中小企業の

31 そこでは、「金融安定化特別保証」（実施期間 1998 年 10 月 1 日～2001 年 3 月 31 日）によって 9,600 先、「緊急保証・景気対応緊急保証」（実施期間 2008 年 10 月 31 日～2011 年 3 月 31 日）によって 16,100 先の倒産が回避されたと推計されている。それぞれの期間における倒産件数が 28,487 件、36,080 件であったことに鑑みると、信用保証制度の倒産回避効果の大きさが窺える。

32 なお、ここでモラルハザードとは、銀行が安易に保証に頼り、貸出先企業のリスクを十分に吟味することなく融資を行うことを指し、逆選択とは、「不良」企業であっても高い金利を受け入れる企業への融資が選好されるということを指す。

特性にのみ起因しているわけではなく、大企業とのあいだの不利な取引条件、「画一的金融検査マニュアル」などの金融行政のあり方も中小企業の存立条件、したがって中小企業向け貸出契約に対して大きな影響を及ぼしているのもあって、マクロ経済的に中小企業がおかれている競争条件の不利・劣位が情報の非対称性に関するバイアスを拡大するとともに、貸し手と借り手との間の金融ギャップを大きくしている可能性を十分検討する必要がある。

たとえば、独禁法の「不公正取引」是正の理念を具体化するものとして、「下請二法」が存在するが、大企業の海外進出、リストラが進展するなかで、親企業への依存度が高い下請企業が、親企業から一方的な取引停止、下請代金の支払遅延、減額、返品など、不利な取引条件を強いられていることがしばしば指摘される。

中小企業者が企業規模や特性を加味した「金融検査マニュアル」の策定と金融検査の実施を求めてきたのもこうした格差を反映している。情報理論に代表されるミクロ理論の精緻化は進展したが、その前提としてのマクロ的問題はまったくといってよいほど改善されていないのである。

これらの問題に手をつけることなく、責任共有制度が望ましいとする議論は、中小企業の金融的困難性を直視しているとは言えない。中小企業が「自立」を阻む不利な条件の下におかれているとすれば、「官」が「公正な市場」確保の視点からそれを是正する役割を担うべきであり、信用補完制度は一つの有力な施策なのである。

(4) ミクロ的理解の妥当性。

加えて、「リスクに見合った金利および保証料」の徴求を経済合理的として議論を展開しているミクロ的理解の妥当性について触れなければならない。

資本市場へのアクセスが容易ではなく、メインバンクへの借入依存度が高い、金利が高い、などの中小企業金融の特性は、中小企業向け融資が大企業向け融資と異なり、標準的市場評価が成立せず、経営者の個人的特性も経営に投影され、情報生産コストが大企業に比べて割高になるためであることが知られている。その理由は、中小企業金融が個別・相対(あいたい)的で「情報の非対称性」が強いため、定量化が困難な定性的要因に基づく「エージェンシー・コスト」、すなわち融資の実行にあたっての審査機能(スクリーニング)や融資実行後における回収努力、経営の監視・改善指導(モニタリング)コストを要し、銀行による「情報生産機能」の役割が大きいためと考えられる。

これは、近年における情報理論の貢献であり、割高な貸出金利や個人保証を求めることの根拠づけにされているが、それを「リスクに応じた金利・保証料率」と同一視することはできない。つまり、ミクロ理論ではリスク、リターンの関係が右肩上がりの曲線になることが当然であるかのように扱われているが、現実にもそういう関係が一般的に成

立することを想定することはできない。なぜなら、リスクが高い企業は収益性が低いがゆえにリスクが高く、したがって金利負担能力も劣るのであって、「リスクに見合った金利および保証料」を徴求されたばあい、負担できる中小企業がどれだけあるのか疑問であり、むしろ、事故率の少なく、金利や保証料の負担能力の高い業種や中小企業を対象が絞り込まれ、多くの中小企業が排除、融資を拒絶される可能性が高いと考えられるからである。

金融 WG 第 2 回（2015 年 11 月 27 日）に提出された資料によると、全国の 385 万の中小企業者のうちの 36.6% に上る 141.2 万者が信用保証制度を利用しており、利用者の 75.1% が従業員 5 人以下の小企業であり、同 20 人以下の小規模企業全体にまで広げてみると、実に利用者の 92.8% を占めている。まさに小規模企業にとって公的信用補完制度が以前にもまして「命綱」となっているのである。³³ ちなみに、業歴についてみると、満遍なく利用しており（中央値は 23 年）、こうした地域経済を支えてきた小企業こそが信用補完制度による下支えを必要としているのである。

IV 望ましい信用補完制度のあり方

(1) 「ダブルスタンダード」をベースとした市場原理の規制

今般の法改正の目的は持続可能な信用補完制度の確立にあるとされる。だが、みてきたように、見直しプロセスは地域経済の持続的発展の基盤を損なってきたのであり、持続可能な信用補完制度の確立のためには、地域経済の持続可能性を再生すること、日本経済のもっとも重要な政策課題の一つになっている地域経済の再生、活性化と一体の取組みが求められる。地域経済を支える中小企業が激減し、代位弁済が高止まりするとともに、「退出」を免れている企業の多くも苦境から抜け脱せず、借り換えを余儀なくされている現状に鑑み、とりわけ、信用補完制度の利用者の 75% を占める従業員 5 人以下の小企業や家族経営が地域経済において経営を持続しうる条件を再構築することが求められている。「自己責任」を理由として「自立できない」中小企業を退出させることでは決してない。

以下では、「官」対「民」という単純な二項対立を克服し、市場機能を活かしながらも規制と市場機能とのバランスをどのようにとればよいのかを念頭に置きながら、経済の再生・活性化にとってどのような信用補完制度望ましいのか、そのための方策とは何かを検討する。

33 ちなみに、2003 年度の中小企業向け貸出に占める保証付融資の割合は、中小企業数について 39.8%（ピークは 2000 年度の 45.3%）、融資総額について 11.6%（ピークは 2000 年度の 13.7%）であり、従業員 20 人以下の小企業の保証付融資利用率は 54.6% であった。

まず、「地方創生」には自治体の産業政策を基軸とした地域経済循環、吉田敬一氏の³⁴定義にしたがえば「ローカル循環」の再構築が必要である。1980年代初頭以降の規制緩和、その潮流は80年代後半の東西冷戦体制の崩壊に伴うグローバル化の急進展によって強められたが、「資本の論理」=アメリカン・スタンダードが専一的に支配する「グローバル循環」が「ナショナル循環」や「ローカル循環」を絶えず脅かしながら進行してきたからである。

その影響はとくに地域経済において脅威となってきたが、上述したように、欧米では対外的スタンダードと対内的スタンダードという「ダブルスタンダード」を巧みに使い分けながら「ナショナル循環」や「ローカル循環」を保とうとしてきたのに対し、わが国では対内的スタンダードを切り捨てるかたちで対応してきた結果が、深刻な地域経済の疲弊状況であった。

「ローカル循環」については、「内発的発展」、「地産地消」、「里山資本主義」、さらには「6次産業化」など、名称も対象とする地域の範囲も一様ではないが、「1村1品」運動のような、いわば「点」における地域起こしから地域産業連関の構築を志向している点では共通している。こうした考え方は、近年多くの自治体で進んできた地域産業振興条例や中小企業振興条例の制定を後押ししてきた。

こうした条例に実効性を持たせるためには、バブルが崩壊した1990年代頃から各自治体で保証料の全額または一部を負担する動きが広がってきたが、国はこうした地域の独自性を尊重し、保証協会への出捐金、保険基金への出資の増額、リスケジュール支援の制度化、条件変更の拡充、さらに審査および期中管理の金融機関任せを改めるなど、中小企業者のニーズに基づいた改善策をとることが必要である。「官」がこうした本来の責任を果たすことこそ、小泉改革で掲げられながらも先送りされてきた「中央から地方へ」、地方自治の強化も果たされるのではないだろうか。

その際、米国のCRA (Community Reinvestment Act: 地域再投資法) が参考になる。CRAは、1960年代における公民権運動の高まりを反映し、当初は融資差別撤廃を目的として1977年に成立したが、数次の改訂を経て、いまや地域全般に対する貢献度を評

34 吉田敬一氏は現代における経済循環を「世界的規模での最適地生産を志向する、企業内国際分業」としての「グローバル循環」、「国民経済レベルでの企業内地域分業」としての「ナショナル循環」、「地域単位での企業間分業」としての「ローカル循環」という3つの類型として整理されている(吉田「持続可能な地域経済再生の展望と課題」岡田・榊原・永山編著『地方消滅論・地方創生政策を問う』自治体研究社、2015年、所収)。

35 日本がまだ高度成長過程にあったとはいえ、1966年9月29日の金融制度調査会「第7回中小企業金融問題特別委員会」では、信用保証協会の経営基盤の強化拡充措置として、自治体や金融機関の出捐金の増額を求めるとともに、その際、金融機関には非課税措置を、自治体の代位弁済による損失補填金に対しては「地方交付税」で補うことが提言されている。いまこそ、こうした「官」の積極的な姿勢が思い起こされても良いのではないだろうか。なお、前掲、金融制度研究会編『金融制度調査会中小企業委金融専門機関等に関する答申集-中小企業金融専門機関等のあり方と制度の改正について-』275ページ、参照。

価する方向で強化されていることに加え、地域に存在する広範な NPO（非営利組織）など民間の自主的組織（中間組織）を受け皿として、金融機関が住宅ローンなどの CRA 投資を CDFIs（地域開発金融機関）に委託し、運用を任せることで実効性が図られているからである。³⁶

欧米に比べて信用補完制度の「突出」を問題として取り上げるのであれば、同時に CRA のような地域経済の歯止め措置が無いことや大手行が信用保証制度を利用して中小企業向け貸出に参入することに何らの制限も無いことも問題にすべきである。

（2）中小企業の「自立化」に向けた社会政策的支援の必要性

以上のような「ローカル循環」を再構築するためには、「産学官金労……」等、「オール地域」で取り組みながら、地域振興政策への支援措置を広げることが必要である。このことは、「ローカルアベノミクス」における「地方版総合戦略」策定に当たっても求められ、実際多くの自治体と金融機関とのあいだで「連携協定」が結ばれている。

しかし、それが具体的に実効性を発揮しうると期待する見方は限られている。その理由としては、「条例」の不在の問題も大きいと考えられるが、見直しのプロセスにおいて、自治体の地域金融に対する「指導金融」が弱体化してきたこと、³⁷保証協会の側で金融機関への「丸投げ」が進行してきたこと、³⁸地域金融機関において「本来の銀行機能」が弱体化してきたこと、というように、「負の連鎖」が繰り返されてきたためである。

その「負の連鎖」を断ち切るためには、それぞれの役割分担を明確化しつつ、リスク負担を借り手の中小企業に一方的に負担させるのではなく、地域経済の「担い手」間で「シェアする」信用補完制度の仕組みづくりが必要である。

36 CRA の評価については、金融機関の再編に伴う査定エリア外からの融資増加を起因として小規模かつ地域に根ざしたコミュニティグループの資金調達源等が脅かされる可能性、証券化手法の活用がコミュニティ開発地方債など相対的に効果の低い投資タイプを多用する傾向、など、金融機関とコミュニティグループの協働（CRA 協定）の効果が減殺されているという否定的見方もあるが、貸出テストが 1990 年代におけるコミュニティ向け住宅ローン急増に大きく寄与したこと、また、投資テストやサービステストもコミュニティ開発 REIT など斬新な投資タイプの開発や支店等の拡大にインセンティブを与えてきたとして、地域の活性化に効果を発揮しているという見方が一般的である。なお、CRA のさらなる詳細については、中本 悟「アメリカの地域開発における銀行の社会的責任—CRA の成果と意義—」矢作弘・明石芳彦編著『アメリカのコミュニティ開発』ミネルヴァ書房、2012 年、および内田 聡「アメリカの金融システム～ウォールストリートとメインストリート～」成城大学『経済研究所年報』第 24 号、2011 年、を併せて参照されたい。

37 三浦泰裕氏は、制度融資が預託金方式から利子補給へ、窓口が自治体から金融機関へ一元化されたことによって、京都の嵯川府政以来の「指導金融」が廃止され、自治体の商工行政の弱体化（職員の無理解）を招いたと指摘している。なお、三浦泰裕「成長戦略下で『改変』する信用補完制度の全体像を見る」全商連附属・中小商工業研究所『中小商工業研究』第 133 号、2017 年 10 月、参照。

38 2005 年「とりまとめ」に際してのパブリックコメントとして、保証協会や中小企業団体から「一般的な案件全てを金融機関に一元化することは、協会の保証審査責任の希薄化や審査能力の低下等の問題がある。」という指摘が寄せられている。

なお、www.chusho.meti.go.jp/koukai/shingikai/kihon/2005/download/050712pubcomme.pdf、参照。

その際、とくに地域金融機関がその役割を「持続的に」果たせるよう、制度が整えられる必要がある。2011年4月の「コンサルティング指針」の策定によってコンサルティング機能の具体的な内容が整理され、同年5月の「中小・地域金融機関監督指針」の改正によってコンサルティング機能は地域密着型金融の柱に位置付けられ、貸付条件変更を受けた企業だけでなく、顧客企業一般に対して広く発揮が期待される機能となっている³⁹。

しかし、地銀や第2地銀はともかく、協同組織金融機関である信金や信組の中には自前では人材的制約があり、かといって外部への委託コストも負担できず、顧客にコストを転嫁することも叶わないという現実がある。現場をみると、金融検査マニュアルへの対応、コンプライアンスの点検等、近年における規制・事務コスト等、小規模金融機関ほど相対的に割高の負担を強いられているという現実がある。それゆえ、地域密着型金融の機能強化こそ自らの使命であることを自覚していても、現場で担う人材の配置や「目利き」能力を養成するためのコストを負担しえない、「貸したくとも貸せない」というジレンマを抱えてきたのである⁴⁰。それゆえ、行政が地域金融機関に対し、「事業性評価」の深堀り、地域密着型金融のいっそうの機能強化を求めるのであれば、信用補完制度に加え、信金、信組などから強く要望されているコンサル機能強化への支援を強めることが重要である。

中小企業政策審議会基本問題小委員会金融WGのメンバーであった家森信善氏が指摘されるように、今回の「改正」と金融庁が推進している事業性評価に基づく融資が相入れないものではなく、むしろ、事業性評価に基づく融資に取り組んでいる金融機関こそ信用保証付き融資を促すことを意図しているのであれば、そうした金融機関に対する支援策を同時に用意すべきではないだろうか。

39 さらに金融庁は、2016年6月の「中小・地域金融機関向けの監督指針」で、「地域金融機関が、地域密着型金融を組織全体として継続的に推進していくためには、経営陣が主導性を十分に発揮して、本部による営業店支援、外部専門家や外部機関等との連携、職員のモチベーション（動機付け）の向上に資する評価、専門的な人材の育成やノウハウの蓄積といった推進態勢の整備・充実を図っていくことが重要である」としている。

40 そもそも、リレバンという融資手法と効率性というのは矛盾しているのであって、「第2次アクション・プログラム」（2005～2006年度）以後、「効率的なリレバン」を志向してきた行政と地域金融機関の間には認識のギャップがあるように見受けられる。なお、その詳細は、拙稿「リレーションシップバンキングの機能強化の方策について～市場主義的リレバン論批判～」駒澤大学『経済学論集』第39巻第4号、2008年3月、を参照されたい。

41 家森信善「『信用保証』は金融仲介発揮の有力手段」『金融ジャーナル』2017年7月号、参照。