

諸外国の経験にみる保証制度運営上の課題 —英国、米国及び韓国の事例—

中小企業金融公庫総合研究所 産業・地域・政策研究グループ長

田原 宏

要 旨

政策金融手法のあるべき姿として「信用保証」を挙げる意見の背景には、諸外国ではこの手法が主に採用されている事実があろう。しかし、信用保証を政策金融手法の主要な柱としてきた英国、米国及び韓国の保証制度運営の歴史は、モラルハザードの発生を中心とした保証にまつわる様々な困難を克服して、いかに制度を持続可能なものにしていくかを模索する試行錯誤の歴史であるといっても過言ではない。これらの国々は保証制度の運営に当たり、多額の政策コストを強いられてきたが、そうしたコストに見合う政策効果が実現しているか否かの測定が難しいという問題も経済学者等から指摘されている。さらには、保証料率や保証割合といった制度設計上重要なファクターを収支改善のために改定すれば制度があまり利用されなくなるといったジレンマが政策担当者等を悩ませてきた。このような困難に直面してもなお各国は保証制度に期待し、その改善に向けた取組みを継続している。わが国は持続可能な中小企業信用補完制度構築のために、諸外国との情報交換を密にし、こうした試行錯誤を含めた経験に学ぶ必要がある。また、諸外国の制度が健全に発展していくよう積極的に情報発信していくことも意義ある試みであるといえよう。

はじめに（問題意識）

政策金融手法のあるべき姿として「信用保証」を挙げる意見は少なくない。このような意見の背景には、諸外国では信用保証の手法が多く用いられていることなどの事情があるものと思われる。しかし、信用保証制度の運営については、多くの国々が著しい困難に直面し、制度を維持するための巨額の財政負担、さらには制度の廃止等を余儀なくされ、あるいは経済学者や銀行界から厳しく批判されてきた点などについてはほとんど議論されていない。わが国の中小企業信用補完制度のあり方を検討する場などで、諸外国の信用保証制度の事例が度々参照される事情等を考えると、このような議論を深める必要がある。とりわけ、主要国の中で、信用保証制度が中小企業向け政策金融支援の主たる手法として実施されていると考えられている国のうち、①保証がほとんど唯一の中小企業金融支援策であるとも言える英

国、②一般的に政府の市場経済への介入が抑制されていると認識されていながら、世界有数の保証規模を有する米国、及び③日本に次ぐ保証規模を有し、全額保証から部分保証へと制度を大きく改め、また、日本を模して二層構造の保証制度を従来の保証制度とは別に構築するなど、わが国にとって参考になる点の多い韓国、の三事例¹について理解を深めるべきだろう。

そこで、本稿では、先ず、信用保証制度を巡る論点が経験的及び理論的にどのように考察されてきたかを、国際会議等の場で発表された主要な論文等から概観し、論点を整理するとともに問題点を浮き彫りにする。次に、上記三カ国の信用保証制度を創設の背景等も含めながら略述するとともに、上述の問題点の顕在化等各国が制度運営上多くの困難に直面してきた歴史及び現状に触れる。最後に、持続可能な信用保証制度構築に向けたいくつかの取組みを紹介し、若干の提案を行うことによって本稿を締め括

ることとする。

1 信用保証制度を巡る論点

(1) 国際的に関心の高い信用保証制度

中小企業のための信用保証制度（以下、「保証制度」）は、多くの国々に存在しており、約100カ国に2,250を超える制度²が設けられているとの調査報告³もある。保証制度は多くの経済学者、エコノミスト等の研究対象となっているが、それはただ単にこのように世界に広く普及しているためだけではない。中小企業金融円滑化のための言わば切り札として導入されたものの、期待された役割を果たすことができているというある種の苛立ちがあることもその理由の一つである。現に保証制度を強く批判している研究者も少なくない。

例えば、世界銀行のFanは、「その極めて失望させる保証制度の国際的経験にもかかわらず、多くの国々はそうした制度を創設している」と、2005年10月に上海で開催された国際ワークショップ⁴で論評した。このワークショップは、APEC域内における多様な保証制度の相互理解に資するために開催されたが、背景には、現在様々な運営主体が無秩序とも言える混乱状態の中で保証事業を行っている中国において、どのように国レベルの保証制度を構築す

るかを模索している同国政府⁵の意向がある。

このようなワークショップは、1980年代後半以降、世界各地で開催されている。以下に述べるように、1986年にロンドンで開催されたワークショップを皮切りとして、これまで幾多の国際会議等が催され、それらの場で発表された数多くの論文等から、これまで保証制度に関してどのような研究及び考察がなされてきたかにつき広範な情報を得ることができる。これらは、研究のための研究、あるいは議論のための議論ではなく、ある国に保証制度を導入すべきか否か、また、導入するとしたらどのような制度とすべきか、といったすぐれて実践的な要求を満たそうとするものが多いため、極めて示唆に富んでいる。とりわけ、中国政府は、世界銀行やアジア開発銀行（ADB）等の支援を受け、精力的に世界各国の保証制度の調査研究を進めているので、上述の上海におけるワークショップを含む最近の保証制度関連の国際会議における討論状況等を見れば、保証制度を巡る主要かつ最新の議論を把握することができる。

さらに、2000年代に入ってから、保証制度を含む中小企業金融に関する大規模な国際会議⁶がADBや経済協力開発機構（OECD）の主催によって開かれている。こうした会議での発表論文にも注意を払いつつ、次に例示する、主要論文と位置付け

1 これら三事例のほかにも保証制度の運営上困難を経験した国は多い。

フランスの保証制度実施機関は、保証債務の履行等に充当するための保証基金を管理している。当該保証基金には、政府及び地方庁等からの出資があり、とりわけ政府はこの保証基金のために毎年多額の拠出を行ってきた。保証制度に対する財政負担状況は必ずしも明らかになっていないが、少なくとも2000年頃から日本円に換算して100～200億円相当の拠出を行うなど相当の国庫等からの支援がなされている模様である。ドイツでは、国内中小企業数の1%に過ぎないという制度利用の低調さからその存続がややぶれた時もあった。後述のグラハム・レポートによると、旧東独との統合による保証需要の増大がなければ、ブンデスバンク（中央銀行）の保守派が台頭し、保証機関のネットワークを解体していたかもしれないという。現在もこの傾向は変わっていない。カナダも事故率の急増を経験し、制度を抜本改革した経緯がある。1961年に創設された保証制度は、ドイツや英国と同様に保証承諾件数が1970年代の後半まで数千件台と伸び悩んでいた。1980年代に入ってから概ね増加傾向を示したものの、その後再び減少基調となってしまった。その背景には運転資金をまったく対象としないなどの国際比較上顕著な保守的制度運営があった。一方、保証債務履行の増加は顕著で、1970年代には数十件台であった件数はピーク時には5,000件を超え、金額も1970年代の最小値を5,000倍も上回る履行額を記録している。こうした中、制度創設後1985年まで保証制度利用の対価を課していなかったものを、1985年には1%の登録料を徴収し始め、1993年4月1日からは当該登録料を2%に引き上げた。さらに、1995年からは当該登録料に加え、毎年残高に対して1.25%の保証料を課すようになり、保証先中小企業の負担増が明らかな改革が矢継ぎ早に実行されてきた。中南米諸国については、ラテンアメリカ11カ国で、12の保証基金が設立されたものの、2つだけがかるうじて存続し、その他は80年代の半ばにはすべて消滅したとの研究もある。ニュージーランド、オーストラリアでも、保証制度の利用が極めて低調、または破綻した可能性があるとの報告がある。

2 例えば、後述の保証制度に関する国際調査報告書では、米国の州レベルの保証制度について、全州を調査したわけではないが、カリフォルニア等8州に制度が存在すると報告している。また、カナダも同様であるとしている。このように、地方政府レベルのものや、国際援助機関が複数の国の中小企業を対象として実施しているものを含めると、保証制度の数は膨大になる。

3 Green [2003] 参照。

4 アジア・太平洋地域における中小企業信用保証制度に関するワークショップ。概略は、信用保険月報2006年1月号参照。

5 詳細は、信用保険月報2005年11月号参照。

6 2000年7月にマニラで開催された、アジアにおける中小企業金融に関するワークショップはその代表例（ADBとOECDの共催）。詳細は、信用保険月報2000年11月号参照。

られる三本の報告書を概観することにより、保証制度を巡る論点を整理してみよう。

(2) ロンドン・レポート（保証制度の国際的研究の嚆矢）（1980年代）

1986年に発表された世界銀行コンサルタントによる報告書である「中小企業に対する銀行融資及び保証制度」（以下、「ロンドン・レポート」）は、保証制度に関する国際的研究の嚆矢で、この報告書は、現在でも国際会議等における議論の方向性に影響を与え続けている。研究対象となっている国は、北米（2）、欧州（6）、アジア・オセアニア（10）、アフリカ（5）、及びラテンアメリカ・カリブ海諸国（4）の合計27カ国（図表1）で、米国の援助プログラムによって運営されているものも対象としている。

ロンドン・レポートは、上記27カ国等の保証制度を概観した上で、保証制度の目的、運営及び評価の三項目に沿って概論を展開している。これらのうち、「保証制度の運営」の中で、保証制度を立案するに当たって生じる問題点として、①保証割合、②保証料、③保証債務履行の方法、及び④制度運営に要する財源の調達方法等を挙げた（図表2参照）。これらは、現在に至るまで保証制度を巡る主要論点とされており、以下に紹介するその後の国際研究におい

て考察が深められている。

なお、ロンドン・レポートは、保証制度の評価についても短く論じている。項目としては、①中小企業向け貸付に占める保証付き貸付の浸透度、②付加的効果（後述）、③制度に対する信頼性の確立、及び④損失率、の四項目である。これらのうち、①及び④について日本の保証制度に対する好意的記述があらわれる。先ず①に関しては、「年間百万件の新規保証承諾が行われる日本においては、中小企業向け貸付の約5%が保証付きとなっているが、他の国々では浸透度は低く、しばしば1%にも満たない」などとしている。④については、「中小企業の廃業率が高いと認識されている日本において、損失率は2%程度に過ぎない」とし、8.3%の米国や5%を上回るのではないかと想定されていた英国（後述参照）との比較において、ある程度良好に運営されているとの評価を示している。

(3) 「グローバルに見た中小企業向け融資に対する信用保証制度」（保証制度に係る最大規模の国際調査）（1990年代）

1997年に発表された英国の民間コンサルティング会社であるグラハム・バノック・パートナーズ社（当時）による調査報告書（以下、「グラハム・レポート」）は、世界177カ国を調査対象とし、そのうち85

図表1 ロンドン・レポートの調査対象国

先進国	地域	国名
	北米（2）	米国、カナダ
欧州（6）	フランス、西ドイツ、イタリア、オランダ、ポルトガル、英国	
アジア・太平洋（2）	日本、ニュージーランド	
発展途上国	地域	国名
	アジア（8）	インド、インドネシア、韓国、マレーシア、ネパール、フィリピン、スリランカ、タイ
	アフリカ（5）	カメルーン、ガーナ、リベリア、モロッコ、チュニジア
	ラテンアメリカ及びカリブ海諸国（4）	バルバドス、コロンビア、ハイチ、ジャマイカ

資料：ロンドン・レポート

図表2 ロンドン・レポートが指摘した保証制度運営上の諸問題等

<p>① 保証割合</p> <ul style="list-style-type: none"> ・欧州及び一部の発展途上国においては、金融機関に20～50%のリスクを負わせるのが一般的 ・金融機関が負担するリスクが30%以上になると、金融機関はそのリスク部分について審査し、担保を徴求しなくてはならなくなるので、保証制度に関心を示さなくなる ・金融機関のリスクが20%未満のケースでは、デフォルトの場合の損失も小さいため、よりリスクの高い融資が保証に付される危険性が生じる（いわゆる「モラルハザード」の問題） ・全額保証については、原則として認められるべきものではないが、一定の条件をクリアしている日本などの場合は、容認される <p>② 保証料</p> <ul style="list-style-type: none"> ・金融機関に対して1又は2%の審査料が課される場合もあれば、貸付が実行されたときに2～4%の一括払いの料金が徴収されることもあるなど、保証料のありようは様々 ・ほとんどの制度では保証部分に対して年1～2%の保証料が設定されている ・極端なケースとしては、無料や高率である4%の場合がある ・徴収方法について、一括払いを支持する考え方は、これによってすべての保証先企業が制度運営費用を負担することになるとするもの <p>③ 保証債務の履行方法</p> <ul style="list-style-type: none"> ・これまでの保証制度に関する世界各国の経験が示すところによれば、制度に対する信頼性は保証債務の履行請求がどのように処理されるかによって構築される ・保証債務が何時履行されるかを明確に規定している制度は成功する可能性が最も高い ・履行請求を迅速に処理する保証機関によっても制度への信頼度は高まる ・保証機関と金融機関との間の約定は、保証債務が履行されるまでの期間と、金融機関が回収に尽力したものとして保証機関を納得させるために、金融機関に求められるステップにはどのようなものがあるかを特定すべき ・制度に対する信頼性を維持するためには、保証債務履行の適不適の審査は、履行後に行うべき <p>④ 制度運営に要する財源の調達方法</p> <ul style="list-style-type: none"> ・保証料その他の収入（例えば運用収入）によって管理費及び保証債務履行費用は賄われるべき ・適正な料率を設定するために、保険会社が行っているような統計的又は保険数理的手法を保証制度に適用できるとの指摘がこれまでなされてきた ・信用保証や信用保険は他の保険運営と同列に扱えない ・統計的に妥当な結論を導き出すには、同様の状況下における少なくとも10年の返済履歴記録が必要 ・先進国の経験では、貸付に係る債務不履行（保証債務の履行）は、景況及び審査能力によって大きく影響されることがわかっている ・損失率に関するいかなる統計的推定を試みても、要因のすべてを考慮することはほとんど不可能
--

資料：ロンドン・レポート

カ国で保証制度が実施されていることを明らかにした。この報告書は、現在においても保証制度に係る最大規模の国際調査報告書であるといえよう。この報告書は、前述のロンドン・レポートが指摘した保証制度を巡る論点の考察を踏襲しながら、一層議論を深め、かつ新たな論点を提示している（図表3参照）。

(4) UNIDO・レポート（世界の保証制度の最新調査報告）（2000年代）ほか

グラハム・レポートが作成されている期間中の1996年6月、ワシントンD. C.（米国）で、米州開発銀行（IDB）主催の保証制度に関する国際円卓会議が開催された。保証制度に関する世界各国の経験とラテンアメリカ及びカリブ諸国にとっての教訓に

ついて討議したこの会議もまた、その後の保証制度研究に大きな影響を与えたと考えられる。とりわけ、この会議で発表された、Vogel及びAdams [1996]の「保証制度設立の理論的根拠」は、制度を導入する前にまずその理論的根拠を十分吟味すべきとの立場から、安易な保証制度依存の傾向に一石を投じ、同様の主張を掲げる研究者等のよりどころとなっている。

これらの先行研究の後を受けて、国連工業開発機関（UNIDO）コンサルタントのGreenは、2003年8月に、「中小企業のための信用保証制度 民間部門主導の成長を促進する効果的な手段であるのか？」（以下、「UNIDO・レポート」）と題するワーキング・ペーパーを発表した。これも上記の二つのレポートと同様、保証制度の本格的な国際調査研究

図表3 グラハム・レポートと UNIDO・レポートが示す保証制度の理想像

項目	望ましいと思われるアプローチ等	
	グラハム・レポート	UNIDO・レポート
制度を運営するのは政府の一部局か独立の特別法人か	地域の独立法人	独立の特別法人
基金	制度創設直後の基金の運用収入は重要	運用収入を得るよう官民出資による基金創設
人材及び経営	保証の申込等を迅速に処理できる人材の確保	経験豊かな地方のスタッフ及び保証先企業・金融機関の代表者が制度運営に参加
中央集権か地方分権か	言及なし	地方に権限を委譲（できれば制度を利用する金融機関のネットワークを通じて）
営利か非営利か	言及なし	納税及び配当金の支払いが明示的に要求されていない条件下における営利目的の運営
個別審査制か一括審査制（ポートフォリオ・アプローチ）か	言及なし	・制度新創設の場合は個別審査制 ・既存の制度の場合は、両者の組合せ
保証対象企業の適格要件	・従業員300人未満又は一定額の固定資産を有する中小企業（規模の基準として年商を用いるのは不適切） ・創業者等も対象とする	零細企業を対象とするのは、これらの企業の特別なニーズに適合している場合に限る
保証対象資金用途等の適格要件	設備資金が望ましいが、運転資金も可	同左
制度の広報（マーケティング）	・公の目的を掲げ事業活動を適時公表 ・金融機関と中小企業の双方に積極的なマーケティングと情報交流を実施	金融機関と中小企業の双方に対して、制度の存在を知ってもらい、利用を促すようなマーケティング活動を展開
リスク・シェアリング	・保証割合は60～80%が適切（特殊な場合は100%保証も可）で50%は不適切 ・保証先企業からいかなる担保でも徴求	・保証機関、金融機関及び保証先企業の全てがリスクをシェア ・保証割合は60～80%が適切 ・保証先企業から第三者保証を含め、できるだけ多くの担保を徴求
付帯サービス	経営相談及び研修事業を金融機関と保証先企業に提供	・研修事業を保証先企業に提供 ・小口貸付に係る銀行員研修を提供
審査及び管理	言及なし	保証機関と金融機関との間の責任分担を明確化（金融機関に審査及び管理の主たる機能を残すことが望ましい）
保証料	・融資額の1～2%の登録料 ・年率0.5～4.0%の保証料を保証債務残高に対して前払いで徴収	・毎年徴収の保証料に加え申込手数料を徴収 ・リスク対応の料率設定
デフォルト及び保証債務履行請求	・前者の定義と後者の条件を保証機関と金融機関との間の契約に明定 ・保証債務履行の拒絶は必要だが請求の5%以下に抑制	・請求率は2～3%が適当 ・請求条件（trigger condition）の明定及びタイムリーな請求処理 ・履行後の活発な回収
保証機関と金融機関との関係	双方が利益を得られる関係（金融機関は自らの経営戦略の一部として保証利用を考える）	・双方の間で信頼関係を構築 ・双方とも独自に意思決定
レバレッジ	制度創設後10年以内に7～8倍	最低5倍（マクロ経済環境に応じて設定）
再保証	各国で多様（日本及びスペインが最も発展）	再保証機関による部分再保証
持続可能性	直接の言及なし	準備金造成による独立採算及び安定性の確保
規制及び監督	言及なし	国情に応じ監督機関を選定
制度を成功に導くための追加基準	市場原理と控えめな保証規模拡大計画に基づき、過度に理想主義的でない運営	・政府介入は再保証に限定 ・良好な事例につき国際的情報交換、等

資料：グラハム・レポート及び UNIDO・レポート

であり、かつ最も新しいものである可能性が高い⁷。

(5) これまでの議論のまとめ

それでは、ロンドン・レポートが発表された1980

7 ADB 中国信用保証プロジェクト・チームリーダーである Davies は、2005年9月に大連（中国）で開催された「中国の中小企業向け信用保証制度に関するワークショップ」において、保証制度の国際比較を行った。彼はこの比較研究を行う際、グラハム・レポート及び UNIDO・レポートを同等の価値ある文献であるとして参照している。また、太平洋経済協力会議（PECC）中小企業ネットワークリーダーの Hall は、上述の上海におけるワークショップで APEC 地域の中小企業向け信用保証及び金融の現状を論じた。Hall の調査対象は APEC 地域に過ぎず、グラハム・レポート及び UNIDO・レポートを超える保証制度の国際比較研究とはいえない。

年代の中頃から20年弱の歳月を経て、保証制度に関する知の蓄積がどのような段階に至ったのであろうか。

まず、保証制度に懐疑的な意見が経済学者等から投げ続けられ、これに対する有効な反論がなされていない点に留意が必要と思われる。特に、後述のように、保証制度を維持するための過大な財政負担に関する批判には根強いものがある。例えば、韓国開発研究院の Kang は、韓国の保証制度が高事故率・低回収率の極めて高コスト体質に陥っていることをある国際会議⁸の場で鋭く指摘した。彼は、後述の二つの保証機関による保証が銀行貸付の23%に付され、しかも増加する一方であり、また、韓国における金融革新を遅らせている点などにも言及した。彼が最も憂慮するのは、通貨危機時に時限的に導入された特別保証終了後も高止まりしている保証債務残高（後掲図表参照）で、わが国において中小企業金融安定化特別保証制度終了後に保証債務残高がピーク時から10兆円の減少を見せている最近の動向と比較して、自国の保証制度の先行きに強い懸念を示している。

しかし、経済学者が頻繁に指摘するのは、「付加的効果」の論点である。「付加的効果」とは、保証によって生じるべき効果で、「仮に保証がなければ当該借入れが全く行われなかったか、もしくは極めて不利な条件での借入れを余儀なくされていた」場合に限りその保証の効果として認めるというものである。この効果を重視する立場に立てば、事故率の低さや保証規模の大きさは保証制度の存在を肯定する根拠になり得ない。むしろ、前者は、保証不要の「安全な」先に対して保証を行い、保証先中小企業に不必要な負担を強いていることの証左にもなりかねないし、後者についても同様の疑義を免れない。例えば、保証制度批判の代表的な論文である「信用保証制度設立の理論的根拠」の執筆者の一人である

Vogel は、この付加的効果の計測が世界のいずれの国においてもまったく試みられていない現実を厳しく論難している。

仮に付加的効果が立証されたとしても、制度運営に要する多額の費用を正当化する政策効果の実現があるかについては検証が一層難しい。当然、経済学者はこうした検証をも強く求めており、各国政府及び保証制度実施機関等は、彼らを満足させる保証制度設立の理論的根拠を構築するまでには至っていない。

一方で、運営さえ適正であれば大きな効果（制度によって直接生じるものとして検証されるか否かはさておき）が保証制度によって期待できるとの見方も同様に根強い。上記三報告書はこのような見方から保証制度のあるべき姿を描いている。その描き方は、体系的記述でなかったロンドン・レポートから、設計、運営及び評価の各問題に分けて考えたグラハム・レポートを経て、20項目におよぶ論点を掲げた UNIDO・レポートに至って次第に「提言」色を強めている。図表3は、望ましいと思われるアプローチをグラハム・レポートと UNIDO・レポートとの対比で一覧にしたものである。

この表から明らかなように、保証制度を巡る論点は多岐にわたる。これらの中で、制度の「持続可能性」の問題は、Gudger [1995] や畠山 [1997] が指摘するように多くの制度が破綻している中で、わが国を含め多くの国で強い関心を集め始めている。このような論点は、ロンドン・レポートではなかったものであり、1990年代以降、各国が保証制度の維持に苦しみ出した証左ともいえる。グラハム・レポートは、「最も長い歴史を有する主要先進国の最良の保証制度においてさえ、その維持のために直接であれ間接であれ、何らかの補助金を必要とする事態になっている」と指摘し、UNIDO・レポートは、高くつく制度運営費用を賄うには保証料収入は不十分

8 2005年7月にホノルルで開催された、「グローバリゼーションの時代における中小企業のリストラクチャリング」（韓国開発研究院ほか主催）。

であるため、ほとんどの保証制度は補助金なしでは持続不能であるとした。

なぜこのような事態になるのだろうか？収入については、保証料収入ですべての費用を賄おうとしている事例は皆無といっても過言ではないし、「リスクに応じた料率設計」を導入するなどして合理的な収入基盤を築こうとしている国も現状では韓国以外にないといえる。その韓国も、リスクの高い企業から多くの保証料を徴収するという基本スタンスを持ってはいるものの、後述のように、悪化する収支を補うにはあまりにも影響度の小さい料率体系を採用しているに過ぎない。また、基金を有し、その運用益に期待するケースでも、制度運営上収支相償を達成するほど潤沢な運用益が実現した事例は報告されていない。どの国でも補助金依存体質の深化は必然ともいえる。

一方、支出に関しては、保証債務履行額の多寡が決定的影響を与えるため、可能な限りこれを抑制しようという努力が積み重ねられている。具体的には、部分保証にすることなどによって金融機関の「モラルハザード」を抑止するというものである。こうした努力のあり方と現実が生じた結果との兼ね合いという点では諸外国の経験をみておく必要がある。そこで、①保証がほとんど唯一の中小企業金融支援策であるとも言える英国、②一般的に政府の市場経済への介入が抑制されていると認識されているが、世界有数の保証規模を有する米国、及び③日本に次ぐ保証規模を有し、全額保証から部分保証へと制度を大きく改め、また、日本を模して二層構造の保証制度を従来の保証制度とは別に構築するなど、わが国にとって参考になる点の多い韓国、の三事例について以下に各国の経験を紹介する。

2 英国、米国及び韓国の保証制度と直面した困難

本節で紹介する英国等三カ国の保証制度の概要は図表4のとおり。

(1) 英 国

① 保証制度の沿革

英国では、1931年の通称マクミラン委員会報告が中小企業の金融難を指摘したものの、独仏のような直接又は間接融資⁹を行う政府系金融機関の創設や、大陸欧州では盛んな相互保証制度¹⁰の発展はみられなかった。この報告後も中小企業金融問題はたびたび指摘されていたにもかかわらず、政策金融支援制度などの対応策は陽の目を見ず、1957年にはラドクリフ委員会が初めて保証制度の創設を提言したが、これも無視された。

初めて「小企業の定義」を作成し、金融を含む幅広い中小企業支援の必要性を説いたボルトン委員会報告（1971年）も、その理念を実社会に植え付けることはできなかったという。その理由としては、大企業重視の経済政策などがあり、とりわけ保証制度を巡っては、民間銀行の間に、そのような制度が「向こう見ずな借入れ」と「公的資金の野放図な利用」へ結びつくという心理的な危惧感があったことも一因のようである¹¹。また、中小企業者から制度創設を強く要請する声もなかったとの指摘もある¹²。

しかし、「英国病」とも称された経済の低迷、特に深刻な失業問題はこのような政策の流れを変え、政権を取るとすぐにこの問題への取組みを迫られたサッチャー政権は、発足2年後には保証制度を導入させる積極性を見せた。こうして、1981年に「産業

9 「間接融資」については中小企業金融公庫 [2005] 36ページを参照。

10 Llorens [1996] は、相互保証とは、「ある（法的には民間の）機関（保証機関）が金融機関（通常は銀行）融資に対して中小企業（借入人）に保証を提供する、すなわち、借入人の債務不履行の場合に保証機関が当該融資に係る元利金の支払いを行う制度である」とし、この保証機関の会員資格が自助の精神に基づいて提供される保証の恩恵を享受する中小企業に限られる場合を狭義の相互保証と解している。また、広義に解釈すれば、「間接的会員制（中小企業が会員となっている商工会議所が保証機関に出資している場合）」によるドイツ等の事例が含まれるという。

11 寺岡 [1982] 参照。

12 全国信用保証協会連合会 [1969] 参照。

図表4 英国、米国及び韓国の保証制度

	英国	米国	韓国	
実施機関	貿易産業省 (DTI) / スモールビジネス・サービス (SBS) http://www.sbs.gov.uk/	中小企業庁 (SBA) http://www.sba.gov/	韓国信用保証基金 (KCGF) http://www.shinbo.co.kr	韓国技術信用保証基金 (KOTEC) http://www.kotec.or.kr
対象企業等	○従業員数が200人以下、年間売上高が製造業500万ポンド (10億円) 以下、その他の業種 (金融・保険、不動産業等を除く) 300万ポンド (6億円) 以下の企業 ○新規又は既存の営利活動を行う企業で、実行可能な事業企画案を有する者	○中小企業 (北米産業分類制度 (NAICS) に基づく中小企業規模基準による) ○不動産投資等の投機的事業及び金融業等は対象外 ○運転資金及び設備資金 (開業資金を含む)。ただし、借換資金等を除く。	○個人企業、会社及び組合 ○事業の形態や規模、産業の如何にかかわらず、すべての企業が対象 (大企業を含む) * 中小企業向け保証は保証残高全体の60%以上であること	○技術信用保証 新技術事業を行う中小企業等 ○一般信用保証 従業員1,000人以下、総資産1,000億ウォン (97億円) 以下の会社
保証限度額等	○保証限度額は3,750ポンド (74万円) ~ 187,500ポンド (3,723万円)。ただし、事業経歴2年未満の企業は75,000ポンド (1,489万円) 以内、事業経歴2年以上の企業は187,500ポンド (3,723万円) 以内	○融資限度額: 200万ドル (2.14億円) ○保証限度額: 150万ドル (1.61億円)	○保証限度額: ・一般信用保証: 30億ウォン (3億円) 以内 ・特別信用保証: 制度により異なる	○保証限度額: 30億ウォン (3億円)。ただし、技術評価センターによる評価等で100億ウォン (10億円) までの保証ができる。
保証割合	○2003年4月1日以後の保証: 75% ○2003年4月1日以前の保証: 創業企業及び保証時の業歴2年未満の企業は70%、業歴2年以上の企業は85%	○融資額15万ドル (1,608万円) 以下: 85%まで ○融資額15万ドル (1,608万円) 超: 75%まで	○新規保証: 70%~85% ○借換保証: 90%	○金融機関、保証の種類、保証先企業の信用度により、70%から90%まで
保証料等	○保証料: 融資残高の年2% * 保証利用企業の負担。原則として四半期ごとの前払い	○保証料 (年率): 融資額15万ドル (1,608万円) 以下2%、同70万ドル (7,503万円) 以下3%、同100万ドル超の部分については3.75% ○保証利用料 (年率): 保証債務残高の0.545% * 金融機関の負担。保証料は保証利用企業へ転嫁できるが、保証利用料は保証利用企業へ転嫁できない。	○保証料: 信用格付に応じて保証残高の年0.5%から2.0%まで * 保証利用企業の負担	○中小企業: 基本料率は年1.0%で、0.5%~2.0%の範囲 ○非中小企業 (大企業): 基本料率は年1.5%で、1.0%~2.0%の範囲 * 保証利用企業の負担
保証条件等	○担保: 事業用資産及び個人資産はすべて通常の融資に担保提供済みであること (したがって、保証案件に提供できる担保がない)	○担保: 原則として必要 ○保証人: 保証申込企業の出資額又は株式の20%以上を所有する者等	○原則として担保、第三者保証人を徴求しない	○担保: 徴求しない ○保証人: 必要に応じて徴求
保証期間	○元本償還据置期間を含め2~7年	○運転資金は通常最長7年 (例外的に10年となる場合あり)。設備取得の場合は、当該設備の耐用年数 (最長25年)、不動産取得等の場合は最長25年	○定めなし	○定めなし
保証実績	(2003年度) ○保証付き融資: 5,966件、409百万ポンド (812億円、@14百万円)	(2004年度) ○保証付き融資: 74,825件、125億ドル (1兆3,398億円、@18百万円) * FY2004 2003.10.1-2004.9.30	(2004年) ○保証承諾: 31兆8,450億ウォン (3兆円) ○保証債務残高: 33兆5,710億ウォン (3兆円)	(2004年) ○保証承諾: 11兆6,160億ウォン (1兆円) ○保証債務残高: 13兆5,080億ウォン (1兆円)
備考	○2005/12/1より制度改正あり (対象企業を「年間売上高560万ポンドで創業後5年以下の企業」へ変更等)		○1997年の通貨危機の後、1998年にIMFの支援と指導の下で金融システム改革を進める中、金融機関のモラルハザードの防止と貸出審査機能の強化を図るため、全部保証から部分保証へ移行した。	

資料: ①「欧米主要国の中小企業向け政策金融」(当公庫)、②「ドイツ、イタリア、フランス及びイギリスの信用保証制度」(中小企業総合事業団)、及び③各機関ウェブサイト等を参照。

(注) 円換算レート (2004年10月末、外国為替相場) : 1米ドル=107.18円、1英ポンド=198.59円、100ウォン=9.70円。

図表5 英国の保証制度の沿革

年月（制度名）	項目 ^(注1)	限度額	保証割合	保証料率（年率）
1981年6月 （第1次制度）	試験的制度開始	75,000ポンド	80%	3%
1984年6月 （第2次制度）	保証割合引き下げ等の措置を実施し時限的延長	同上	70%に引き下げ	5%に引き上げ
1985年1月 （第3次制度）	金融機関によるモニタリング及び評価を強化	同上	70%	5%
1986年4月 （第4次制度）	保証料率引き下げ	同上	70%	2.5%
1988年1月 *第4次制度 継続	小口貸付向け保証制度を別途創設	同上（小口貸付向け： 15,000ポンド）	同上	同上
1988年6月 *第4次制度 継続	保証割合を85%とする特定地域対象の制度創設	同上	同上 （特定地域対象85%）	同上
1989年4月 （第5次制度）	限度額引き上げ	100,000ポンド	同上	同上
1990年4月 *第5次制度 継続	特定地域対象制度において保証料率を2%に引き下げ	同上	同上	同上 （特定地域対象2%）
1993年4月 *第5次制度 継続	上記特定地域対象制度の対象地域拡大等 ^(注2)	同上	同上	同上（特定地域対象1% に引き下げ）
1993年7月 （第6次制度）	限度額の一部引き上げ、保証割合の引き上げ	保証申込時点において業歴2年以上の企業に対する限度額を250,000ポンド（小口貸付向けは30,000ポンド）に引き上げ	左の企業に対する保証割合を85%に引き上げ	「貸付の保証部分につき2.5%」から「変動金利の場合、貸付額の1.5%（固定金利の場合は0.5%）」に改定
2003年4月 （第7次制度）	保証割合、保証料率の一律化等 ^(注3)	同上	一律75%	一律2%

資料：中小企業総合事業団『ドイツ、イタリア、フランス及びイギリスの信用保証制度』及び保証制度実施機関（スモール・ビジネス・サービス）のウェブ・サイト

- (注) 1. 限度額、保証割合又は保証料率の改定に係るものを主に抽出
 2. 小売業、理髪店、タクシー等の地域限定的サービス業を対象業種から除外
 3. 1993年4月に対象業種から除外された小売業等を含む幅広い業種に対象を拡大

法¹³」を根拠法として保証制度が創設された。創設後の制度の変遷等は図表5のとおり。

② 保証制度が直面した困難

制度創設に当たり、政府は、事務費及び保証債務履行を含めた全制度運営費用を保証料収入のみで賄おうと、3%という諸外国と比較して高目の保証料率を設定した。当時は、この保証料で収支相償を実現できると信じられていたようだ。しかし、それはあまりに楽観的であることがすぐに判明した。この

保証料収入では保証債務の履行には明らかに不足が生じていたのである。そこで、政府は制度創設後3年目には、保証割合の引下げ（80%→70%）、保証料率の引き上げ（3%→5%）を実施した。これにより中小企業者からは制度不要論も出て、保証承諾件数は年間約6千件から500件台へと急激に落ち込むこととなる。

その後、保証料率の引下げ、保証割合の引上げ等を実施（前掲図表5参照）したものの利用は低調であるとの印象はぬぐえず、例えば、英国銀行業界の

13 英文表記は（Industry Act）で、同法は、その後産業開発法（Industrial Development Act）に統合された。

競争状況についての報告書であるクルックシャンク・レポート (2000年発表) は、1998年に融資された60万件以上、約360億ポンド (小規模企業のみ) の融資のうち、0.5%程度に過ぎない保証付き融資は、全体のほんの一部に過ぎないと批判している。

しかし、英国の保証制度が直面した最大の困難は、その事故率の高さにあると考えられる。

英国政府は、外部の民間コンサルティング会社に委託して保証制度の評価を実施しているが、1999年に発表された評価結果において、この制度を利用している企業の過半数が債務不履行となっている事実が示されている。図表6中の、例えば、1989年の欄に「事故率61%」とあるのは、1989年に保証を受けた企業のうち、1997年までの間に61%の企業が債務不履行となったことを意味する。この図表6が示すように、デフォルト率61%は決して異常値ではなく、英国保証制度利用企業の半数は債務不履行を経験したといっても過言ではない。

このように深刻な事態となっていることが明らかになる前に、保証制度導入の失敗は既に周知の事実であったようだ。1986年にロンドンで開催された中小企業金融及び保証制度に関する国際ワークショップ (前述) で、英国の代表者である Doran¹⁴が自国

の制度批判を展開していたのである。Doran は、「借入人の3割につき事故が発生し、制度運営コストは保証料収入の3倍にもなる」保証制度導入を明らかな失敗であると酷評していたが、「借入人の3割」という事故率は、その後の歴史が示すように、まだ低い発生率だったのだ。1984年に発表された英国のある会計事務所の報告書「保証制度を利用した企業金融の研究」によれば、不良債権となっている貸付の形式的返済を偽装した一部の銀行による保証制度の乱用も指摘されていたほどである¹⁵。

ここで注意すべきは、英国の保証制度が創設当初から部分保証を採用していた点であろう。英国では、結局、銀行は「借入金のうち少なくとも20%は返済できる企業」について保証制度を利用したに過ぎないとの見方¹⁶もあり、モラルハザード発生を保証割合80% (部分保証) としたことで抑制できたとは到底言えない。

事故率が高いということは、それだけリスク・フロンティアを拡大したとして、この結果を肯定的に受け止める意見があるかもしれない。現に、2004年に発表された最新の評価報告書¹⁷も、事故率が目立って高い点は指摘¹⁸しながら、それは保証制度がなければ実現しなかった貸付に保証が付されていること

図表6 ある年に保証承諾された貸付のうち1997年度までに事故となったものの割合

保証承諾された年	事故率 (%)	保証承諾された年	事故率 (%)
1984	45	1991	49
1985	18	1992	40
1986	39	1993	32
1987	41	1994	29
1988	51	1995	24
1989	61	1996	13
1990	59	1997	2

資料：KPMG Management Consulting “An Evaluation of the Small Firms Loan Guarantee Scheme” (96ページ)

14 英国の「Economist Advisory Group」の一員である Doran は、同国の国家経済開発局 (National Economic Development Office) から委託を受け、銀行界との協力のもと、同国の中小企業金融に関する研究を行ったという。

15 中小企業庁計画部金融課 [1990] 参照。

16 中小企業庁計画部金融課 [1990] は、英国政府が保証料収入をはるかに超えた保証債務の履行を迫られた原因は、理念 (政府：良い企業ではあるが、担保が不足しているために銀行借入れができない企業への支援⇔銀行：借入金のうち少なくとも20%は返済できる企業への融資) のズレが政府と銀行との間にあったからであるとしている。

17 2004年6月に発表された中間報告である、Graham Review of the Small Firms Loan Guarantee Interim Report 及び同年10月に発表された Graham Review of the Small Firms Loan Guarantee Recommendations の二つの報告書。

18 当該報告書によれば、1993～2000年に実行された保証付き貸付の事故率 (件数ベース) は30～35%で、銀行による通常の中小企業向け貸付のそれ (4%) を大きく上回っているという。

図表7 保証制度の実績及びネット・コストの推移

	1998-99	1999-00	2000-01	2001-02	2002-03	2003-04
保証付き貸付件数	4,482	4,279	4,312	4,269	3,916	5,966
保証付き貸付金額（百万ポンド）	188.8	206	240.5	254.7	269.5	409.0
平均保証付き貸付額（ポンド）	42,124	48,142	55,765	59,660	68,810	68,555
平均債務不履行額（ポンド）	21,126	21,424	22,285	27,581	n. a.	n. a.
回収額（百万ポンド）	9.15	9.01	9.24	9.31	n. a.	n. a.
ネット・コスト（百万ポンド）	33.99	29.94	25.19	35.62	n. a.	n. a.

資料：貿易産業省等

の証左であるとの見方を示している。イングランド銀行（中央銀行）なども同様に保証制度に好意的な評価を下したことがある。しかし、クルックシャンク・レポート（前述）は、高い事故率は保証制度が対象としている事業が高リスクであり、「低リスク事業を営みながら担保がないために貸付を得られない」企業の支援になっていないことを示唆していると指摘している。したがって、もしこれらの事業が高リスク・ハイリターン型であるとするならば、エクイティ・ファイナンスの方がより適切であり、同じ予算で国家活動としてもっと価値のあることができるだろうと彼は論じている。

ところで、英国においては図表7に示すように、保証制度運営のために25～35百万ポンドが「ネット・コスト」としてここ数年計上されていた。これは、年間保証付き貸付額の1～2割相当の費用をかけていることを意味する。保証制度に係る予算は2001/2002年度の3,560万ポンドから翌年度には6,290万ポンドと77%の増加をみせており、その後も高水準で推移する計画が示されている。このような状況下であって、前述の保証制度に関する最新の評価報告書によれば、2003/2004年度において保証付き貸付額が前年度比51.8%増の4億900万ポンドに急増したことから、ネット・コストは6千万ポンド程度に跳ね上がるものと危惧し、事故率を適正な水準に抑制すべきとの見解を示している。

(2) 米 国

① 保証制度の沿革

米国でも、英国と同様に保証を含む政策金融支援制度の創設に対して、銀行界、経営団体やマスコミから大反対があったとされる。すなわち、SBAによる金融支援は、①直接融資、②民間金融機関融資に対する債務保証、③民間金融機関との協調融資等によって、金融市場に影響を及ぼしているわけであるが、批判者からみれば、「すべてこれらの行為はなんらかの政府の干渉であるとし、市場にひずみをもたらすもの」と考えられていた¹⁹。

しかし、SBA創設以降に実施された大統領特別諮問委員会等の調査報告が概ね政府の中小企業金融支援に好意的であったことや、SBAの融資や保証が小規模にとどまったことなどから、こうした金融支援に対する容認・支持が広がったようである。

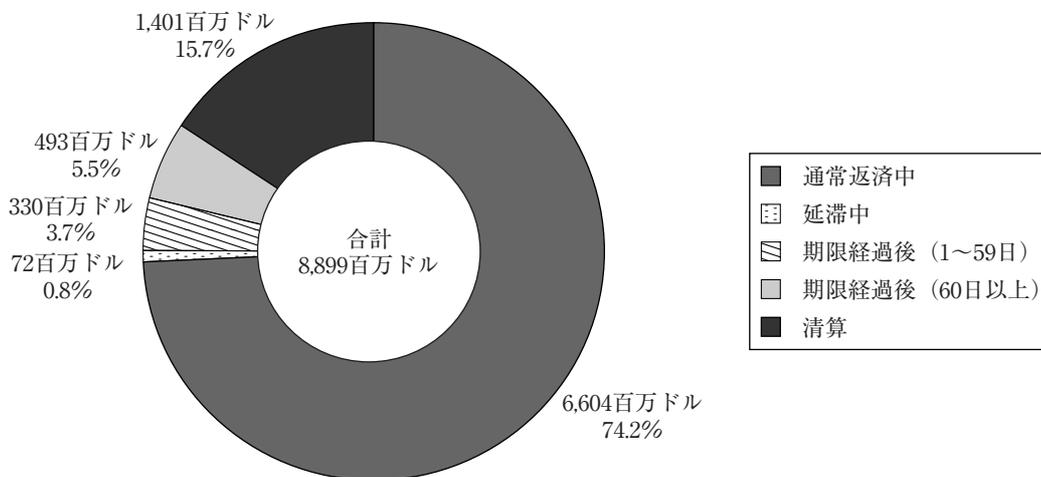
ただし、SBAによる金融支援は、その手続き面の煩雑さなどが中小企業から不評を買い、保証債務履行に時間がかかることは金融機関から強く批判されてきた。こうした批判等に対処するため、手続きを簡略化し、その副作用に苦しむ面もあった。次に述べるような事故の多発、詐欺的利用への対応の甘さが主要経済紙等で取り上げられ、社会の指弾を浴びることが多かったのである。

② 保証制度が直面した困難

前述の英国ほどではないものの、SBAによる金

19 平井 [1980] 参照。

図表8 SBA保証付き貸付の状況 (1984年度末)



資料：Bosworth, et al. "The Economics of Federal Credit Programs" (91ページ)
 (注) 「期限経過後 (60日以上)」及び「清算」がSBAの保証債務履行の対象となる。

融支援制度も高い事故率という問題に直面した。1984年度末におけるSBA保証付き貸付について分析を行ったブルッキングス研究所のBosworthらの研究によると、5分の1を超える貸付がSBAによる保証債務の履行を必要とする状況にあったという(図表8)。また、Bosworthらは、SBA保証付き貸付については、(一般の)銀行貸付の10倍の事故が発生しているとも指摘しており、これらの事実から、「SBAの金融支援制度が中小企業金融市場の失敗を補正するとの議論は、保証付き貸付に係る高事故率によって著しくその論拠を失っている」と論じている。

さらに、Bosworthらは、1973年から83年の間に実行された保証付き貸付12万件の分析により、「損失率」を算出した。それによれば、貸付件数ベースの事故率は約23.5%で、保証債務履行後の回収を勘案してネットの保証債務履行額(損失額)を計算し、当該損失額を保証承諾時の価値に割り引いて算出した結果として得られる損失率は、9.7%²⁰(金額ベー

ス)であるという。このデータをもとに、Bosworthらは、次のような興味深い視点を提示している。

米国においては、トルーマン教書の中で提案されていたように、中小企業向け政策金融支援を「保険」の手法によって運営する案が存在した。リスクカバーの対象となる融資案件の大量かつ統計的処理を前提とし、数理計算(保険数理)に基づき収支を均衡させる保険料率を算出する、この保険手法の導入案は米国では実現しなかった²¹が、導入を支持する考えは存続していたようである。Bosworthらは、仮にSBA保証をこうした「保険」の考え方で運営するとしたら、当時の事故率の水準が続けば最低でも上述の根拠をもって算出された9.7%を保険料として徴収する必要がある、当時1%であった保証料率との乖離が著しいとの認識を示している。

保証料率はその後引き上げられ、現在では3%程度となっているが、SBA保証が、その事故発生等に見合う水準からすれば極めて低い料率に基づいて保証料を徴収していることは明らかで、こうした事

20 前述のロンドン・レポートが紹介した8.3%の損失率は、SBAの内部調査から引用したもので、どの年度の保証付き貸付についてのデータであるかは明示されていない。

21 この案はわが国が1950年から中小企業信用保険制度として採用している。

図表9 SBAの連結貸借対照表

(単位：千ドル)

	2005年9月30日現在	2004年9月30日現在
対政府資産 (Intragovernmental Assets) ^(注1)	7,558,096	7,072,582
対非政府資産 (Assets-Public)	4,347,916	3,495,000
現金	2,010	22,510
売掛金	54,933	39,457
金融支援制度に係る受取金 ^(注2)	4,276,972	3,413,244
その他	14,001	19,789
資産計 (1)	11,906,012	10,567,582
対政府負債 (Intragovernmental Liabilities)	8,961,517	9,480,860
支払利息	7,696	10,297
負債 ^(注3)	7,735,907	8,603,974
その他	1,217,914	866,589
対非政府負債 (Liabilities-Public)	2,326,846	2,688,997
保証に伴う負債	2,145,462	2,524,052
その他	181,384	164,945
負債計 (2)	11,288,363	12,169,857
資産の負債に対する超過分 (3) = (1) - (2)	617,649	(1,602,275) * 債務超過
バランス・シート計 (1) 又は (2) + (3)	11,906,012	10,567,582

資料：SBAの公表済み財務諸表をもとに筆者作成

- (注) 1. 財務省は、流動負債の支払いや金融支援プログラムに係る費用に充当する資金の調達のために、SBAに代わって現金の受払いを行う。これに伴いSBAの資産として基金が設けられている。
2. 1990年連邦信用改革法の規定に基づき、1992年度以降の直接貸付及び保証は、これらに伴うキャッシュフローの正味現在価値として把握される。また、1991年度以前の保証については、貸借対照表上に「保証に伴う負債」として計上される。この「保証に伴う負債」は、過去の経験値をもとに推計される。
3. 当該負債の発生要因は、補助金によって資金手当てがなされていない直接貸付の原資の一部、及び保証債務履行のために必要な資金等に充当するための借入れである。2004年度中の借入額は約22億ドルであったが、2005年度は約42億ドルの借入れを行っている。ただし、同年度中に約50億ドルを返済したため、残高は約85億ドルから約77億ドルに減少している。

故の多発は、次に述べるように、SBAの事業運営の財務面に深刻な影響を与え続けている。

SBAは、保証業務を含む様々な事業を展開しているが、その資産及び負債は、ほとんどが保証等の金融支援事業によるものであるとしている。また、保証付き貸付等に係る費用は、補助金で賄われる部分と賄われない部分とに分けて示されており、前者は、「推定長期費用」と位置付けられている。推定長期費用は、「当該保証付き貸付等に係るキャッシュフロー（収入から支出を差し引いたもの）の正味現在価値」と定義され、この費用が連邦政府予算によって補助されている。このような考え方に基づいてSBAが毎年受け取る補助金は、保証債務の履行等

のため実際に必要となる資金としては不足している。不足分を補うためにSBAは連邦政府からの借入れに頼っているが、2004年度末における総負債額は122億ドル（うち95億ドルが対連邦政府負債）に達しており、総資産106億ドルを大きく超過していた。2005年度は好転したものの、資産の負債に対する超過額は6億ドル程度に過ぎない（図表9）。

かつては、保証制度はもちろん、制度実施機関であるSBA自体の廃止が財政当局から強く求められたこともあった。ストックマン予算局長による廃止論²²がそれである。SBAはこの危機をかりうじて回避し生き残ったものの、1995年度には年度途中において予算不足に陥り、緊急臨時措置として保証限度

22 Economist (1985年3月2日号)は、SBAのリストラにより改革の初年度だけで12億ドルが削減されるとの見方を紹介している。また、当時の政権内部において主流となりつつあった保守派のシンクタンクであるヘリテージ財団が、①SBAの事務処理は非常に拙く、1984年においてSBAによる金融支援を利用した事業者は全事業者の0.1%に満たなかった、及び②SBA支援融資の18%が債務不履行となり、政府に5億4,400万ドルの支出をさせた、などとする報告書を公表したことを伝えている。

額を75万ドルから50万ドルに引き下げる事態を生じさせている。また、年度途中で保証料率の引き上げや保証割合の引き下げなど重要事項に係る変更を突然実施することもあり、制度運営に安定性を欠いている。SBA 保証を必要とする中小企業のみならず、金融機関もこうした事態を憂慮しているという²³。制度の安定的運営がいかに大切であるかを物語る事例といえよう。

③ 複雑さが認識され始めた保証制度収支の把握

近年、制度に係る収支の把握が難しいことが、保証制度特有の問題として認識されだした。米国は、この問題に早くから取り組んできた。

中小企業分野を含め、住宅、教育及び農業等米国連邦政府は様々な分野で金融支援制度を実施している。これら諸制度の支援手法としては直接融資や保証が混在しており、予算を諸制度間でどのように配分するかを巡って工夫が凝らされている。この二つの手法による金融支援に必要な費用をできるだけ公平に比較するため、現在では前述のようにキャッシュフローの正味現在価値化が制度化されているものの、かつては保証に必要な予算が低く見積もられてしまう方法に基づいて予算が配分されていた。この点につき、例えば、米リッチモンド連銀上級エコノミストのLiは、中小企業分野を含め「保証」が金融支援手法の主流になってきているが、直接融資等と比較して保証が有効であると言えるのか、との問題提起を行った。結論としてLiは、保証が選好されるのは、保証債務の履行時点で予算に計上されるという特質があったからに過ぎないのではないかと指摘した。さらに、Bosworthらは、上述の研究の中で、連邦政府(SBA)が直接融資から保証へ支援手法をシフトさせたのは、保証の方が必要とする予算が少ないように見える(appear)からだとし、保証

が中心となった1970年代以降、州及び地方政府が免税債券の発行によって調達した資金を直接融資する制度が急増したと論じている。当公庫が2005年10月に行った調査等によっても、保証以外の手法による様々な金融支援制度の存在が確認されている。

(3) 韓国²⁴

① 保証制度の沿革

韓国の保証制度(前掲図表4参照)は、1961年11月、韓国中小企業銀行(Industrial Bank of Korea, 略称IBK)に関する大統領布告第15条に基づき、政府が「信用保証基金準備制度」を創設したことに始まる。同年は、韓国が農業国から工業国への移行を開始した時期でもあったが、政府の施策の対象は大企業主体で、大企業への資本の集中をもたらしたことから、中小企業は不利な立場におかれたとされる。この資本集中に対処するため、韓国政府は中小企業の成長を促し、より均衡のとれた経済発展を達成するために様々な政策を立案し、その実施機関を設立した。

保証制度もまた国家政策の一つとして創設され、上述のように当初はIBKが制度運営を担当していたのである。当時、保証基金準備金は、中小企業向け融資に上乗せした割増金を蓄積するという方法で造成された。その後、1967年に制定された中小企業信用保証法の規定により、政府と銀行が保証基金準備金へ資金を拠出することとなった。

1972年、「経済の安定と成長に関する大統領緊急命令」に基づく制度改正により、保証基金準備金は大幅に拡充され、保証制度の対象金融機関は国内金融機関のすべてに広がった。これにより保証制度が全国的に運営されるに及んで、保証業務関連のいくつかの法律を統合し、専門の独立機関を設立する必要性が増大したという。こうして、1974年、韓国信

23 Wall Street Journal (2004年10月5日)は、本質的な問題が保証制度の不安定性にあると考える保証利用金融機関の「6ヶ月ごとに制度を変更するのはやめて欲しい」との意見を紹介している。

24 本節の内容は、中小企業総合事業団[2002]をもとに、当公庫が入手した情報を追加して記述。

用保証基金法が公布され、保証業務を専門とする独立機関設立への基礎が築かれた。その2年後の1976年には、同法を設置法とする非営利公的金融機関である韓国信用保証基金（Korea Credit Guarantee Fund, KCGF）が設立され、保証制度の運営をIBKから継承した。

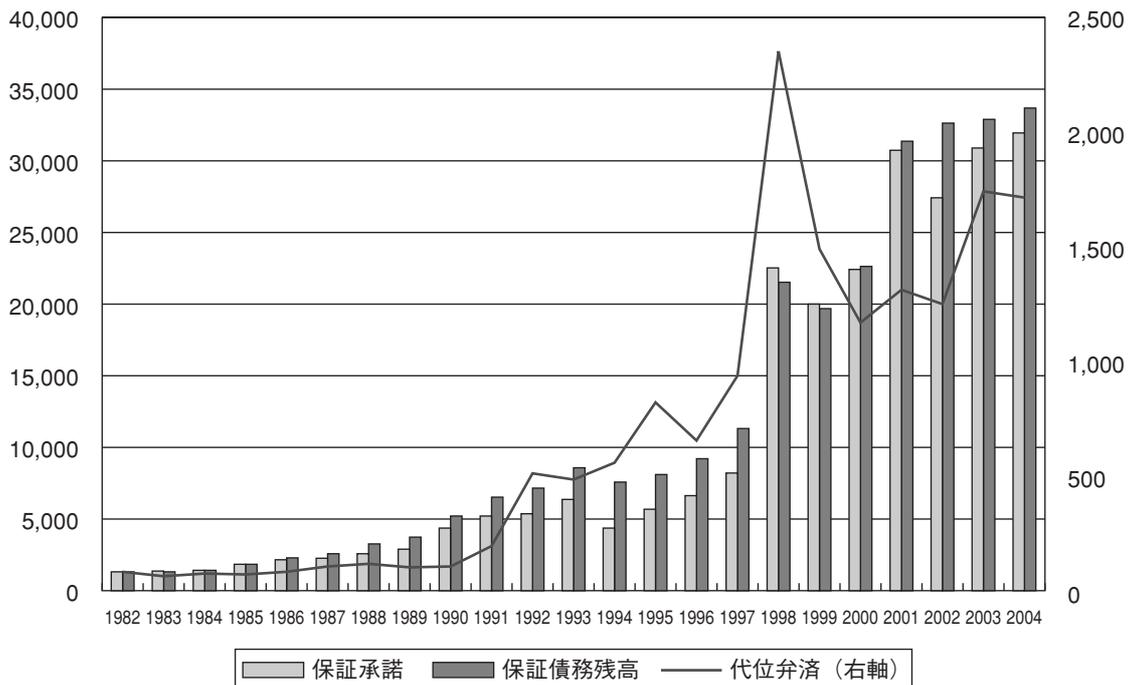
1986年には韓国経済の国際競争力強化と産業構造の高度化を目指し、新技術事業者への資金供給の円滑化とベンチャー企業精神の涵養による国民経済発展への寄与を目的として「新技術事業の金融支援に関する法律」が制定され、翌年からKCGFが同法に基づく技術信用保証業務を始めた。1989年には韓国技術信用保証基金（Korea Technology Credit Guarantee Fund, KOTEC）が設立され、この業務はKOTECにより運営されることとなる。その後、KCGFは一般企業への保証、KOTECは技術特化型企業への保証という区分けのもと2機関がそれぞれ保証業務を拡大していった。

1997年の通貨危機への対応として、翌年には両機

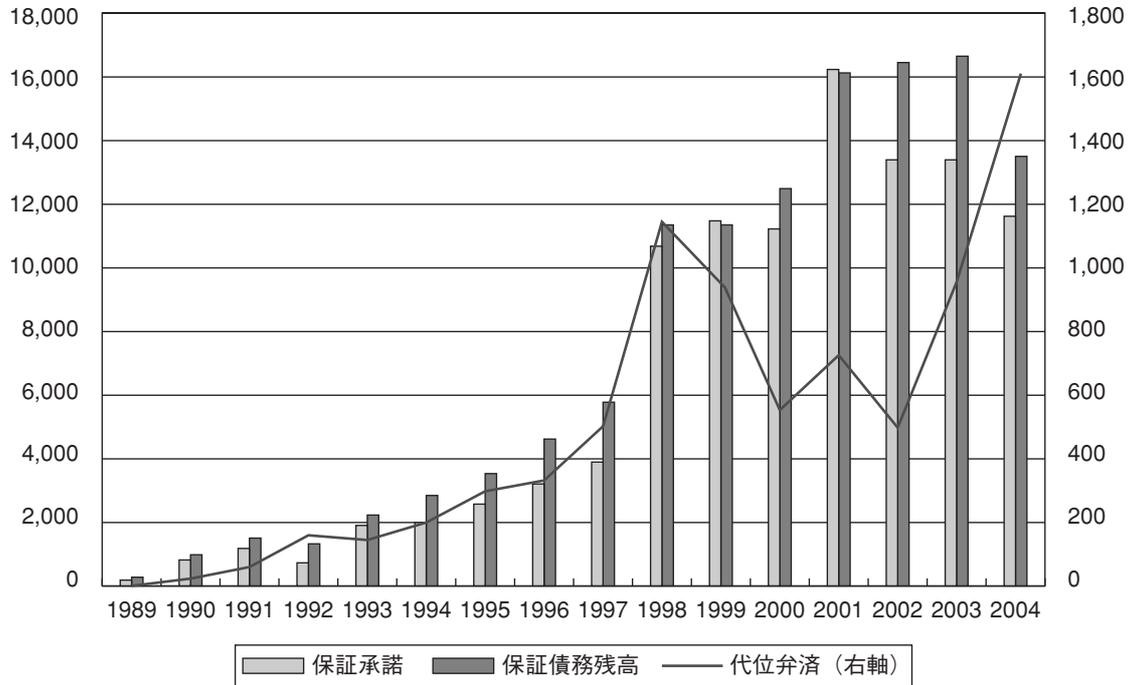
関で特別保証が導入され、保証規模は急拡大した（図表10及び11）。しかし、IMFの管理下におかれた韓国においては、その強い要請により、制度創設以来の全額保証を改め、段階的に部分保証を導入していくこととなった。

国家レベルの保証制度にこのような激震が襲う中、地域レベルでは、わが国の信用保証協会に相当する「信用保証組合」が1996年から各地で設立され、小規模商工業者や地域密着型企业等に対する保証を行うようになった。その後、政府は地域信用保証財団法を制定し、信用保証組合は同法に基づく財団法人である「信用保証財団」に組織変更している。また、わが国の全国信用保証協会連合会に相当する「韓国信用保証財団連合会」も創設され、同連合会が地域の信用保証財団の保証債務を再保証するスキームが整備されている。この結果、KCGF及びKOTECが行う保証制度に加え、日本を模した二層構造の保証制度が併存する形となった。

図表10 1982年以降のKCGFの保証実績（単位：10億ウォン）



図表11 KOTECの保証実績 (単位: 10億ウォン)



② 保証制度が直面している困難

前述の KCGF 及び KOTEC の保証規模急増は著しい。KCGF では、導入前の1997年には11兆ウォンであった保証債務残高が翌年には約2倍に、2001年には約3倍の31兆ウォンに増加した。特別保証は緊急・時限的の制度であったが、2001～2004年にかけて30兆ウォン台の保証規模が続いている。一方の KOTEC についても、2004年こそ対前年比減少に転じたものの、KCGF 同様通貨危機前の2～3倍の保証債務残高を2000年以降記録している。

代位弁済については、両機関とも1992年以降高水準に止まったまま特別保証実施による激増期を迎え、1998年に KCGF では前年の3.6倍 (6,460億ウォン→2兆3,510億ウォン)、同じく KOTEC では3.5倍 (3,300億ウォン→1兆1,500億ウォン) と、保証規模の拡大を上回る増加を記録した (図表10及び11参照)。韓国の保証機関は、世界でも珍しく保証に際して担保を徴求しない方針をとっているため、回収には多くを期待できない。近年増加傾向にあるものの、収

支を改善する効果には乏しい。

このような事態の帰結として、両機関の損失は膨らみ、これを補うよう国などからの出捐金も巨額に達している。ここで、韓国の二つの保証機関に係る代位弁済、損失、及び財政支援の規模がどの程度であるのか、わが国との比較において試算を示す。両機関合計の保証債務残高に対する代位弁済額等の比率は以下のように推移している。

図表12において、①はわが国でいうところの「債務残高代弁率」であって、最も深刻な事態となった1998年の率を日本にあてはめると、便宜的に保証債務残高を40兆円とすれば、約4兆円の代位弁済が1年間に行われたことになり、危機的状況にあったものと容易に推測できる。同様に、同年に生じた結果を同じく保証債務残高40兆円の前提で計算すれば、約3兆円の損失額と5兆円を大きく上回る政府からの出捐等という途方もなく巨額の赤字発生及びその補てんの実態が認められる。

また、いかに膨大な資金が投入されたかは、韓国

図表12 韓国の二つの保証機関合計の代位弁済率等の推移

(単位：%)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
①代位弁済率	8.33	10.68	7.88	4.88	4.30	3.58	5.46	7.08
②損失率	6.86	8.01	4.34	2.27	3.09	2.33	4.57	4.86
③財政等依存率	3.52	13.37	4.61	2.22	3.16	1.71	1.92	2.42

資料：第17・18回アジア中小企業信用補完制度実施機関連合会議資料

- (注) 1. 代位弁済率=代位弁済額(年額)／保証債務残高
 2. 損失率=損失額(年額)／保証債務残高
 3. 財政等依存率=政府からの出捐額等(年額)／保証債務残高

の経済規模との対比によっても明らかとなる。すなわち、両基金は1998年に法律に基づいて金融機関から出捐された約5,200億ウォン及び借款を原資とする約2兆ウォンのほかに政府から2.4兆ウォン程度の出捐金を受け入れた。この政府出捐金2.4兆ウォンは名目GDPの0.5%程度に相当する。さらに、韓国政府は、このように未曾有の事態であった1998年に続いて翌99年にも両基金合計で約1.4兆ウォンの出捐を行っており、崩壊の瀬戸際に追い込まれた経済苦境の中にあっても保証制度を支えるために諸外国にも例のない大規模な財政援助を行ったのであった。このような厳しい状況は2002年にかけて改善されるかにみえたが、2003、2004年と再び悪化傾向を示し始めている。

3 持続可能な保証制度構築のための取組み

(1) 英 国

本稿で紹介した各国は、既存の保証制度を持続可能なものとするために様々な取組みを行っている。

英国では、2004年に外部評価が綿密に行われ、その結果が詳細に公表されている。公表は、2004年6月の中間報告及び同年9月の提言に分けて行われた。当該提言においては、38項目におよぶ改善案が列挙され、保証制度の細部にわたって見直しのメスが入った事実が裏付けられた。ただし、これらの提言の中には、根拠の曖昧なものや問題解決を先送りするものもある。

例えば、「保証制度の高事故率は容認されるか？」

の問いを発し、保証割合は変更されるべきかを論じた部分では、英国社会における葛藤をにじませている。まず、保証割合については、現行75%を変更すべきではないと提言しているが、リスク対応にするなどの案がある中でこの提言に落ち着いた理由としては、①「すべての保証について保証割合が一律である簡素さによって、保証制度が金融機関及び保証先企業から容易に理解され、これにより保証の利用が増加する」であろうとの感触や、②保証割合の引き上げがもたらす政府にとっての負担増、が挙げられているに過ぎない。また、高事故率については、それ自体を望ましくない傾向とすべきではないとしながら、「保証先企業の返済意欲の欠如並びに金融機関における債権管理及び貸付先企業支援についての適切な注意の欠如といった、75%保証によって惹起される負のインセンティブによって事故率が高くなっていると考えられるのであれば、政府は事故率を下げるための行動に関心を持つだろう」といった曖昧な表現をしている。この中の「保証先企業の返済意欲」について、本提言には、他国の保証制度関係者との意見交換を通じて、保証先企業からの物的担保徴求を要件としていない点で英国の制度が特異であることが明らかになったとし、これが高事故率の理由ではないかとの推測が示されている。しかし、保証制度の目的は、「事業に必要な借入れの際に担保となる個人資産を有しない者を支援する」ことではないのかという中小企業連盟等の指摘もあり、本提言は保証先企業からの物的担保徴求要件の設定

図表13 KCGF の保証料率の体系

(単位：%)

信用格付け 規模	AAA	AA~ A-	BBB+~ BBB-	BB+~ BB	BB-~ B+	B	B-	CCC+~ CCC	CCC-	CC	C~D
中小企業	0.5	0.6	0.8	0.9	1.0	1.1	1.2	1.3	1.4	1.5	2.0
大企業	1.0	1.1	1.3	1.4	1.5	1.6	1.7	1.8	1.9	2.0	2.0

資料：KCGF ウェブサイト

図表14 KCGF の保証割合の体系

	保証付き融資の種類	KCGF に出捐を行っている金融機関	KCGF に出捐を行っていない金融機関
新規保証	商業手形割引等	80%	保証先企業の信用格付けに応じ 70%~85%
	上記以外の融資	85%	
	継続保証	90%	90%

資料：KCGF ウェブサイト及び第18回アジア中小企業信用補完制度実施機関連合会議資料

(注) 社債保証等一部の保証については全額保証を実施

等の提言を見送っている。

こうした提言を受け、2005年12月1日から新制度がスタートしている。保証対象企業の要件である従業員数規制を取り除くべきという提言等が実現したが、このように制度のごく一部の変更に過ぎず、効果が期待できるのかはまったくの未知数といえる。

(2) 米 国

コストをできるだけ正確に把握し補助金への依存度を明確に示すための努力が、SBA 保証のみならず、農業、住宅及び教育等連邦政府による金融支援制度の全体に関して続けられている。こうしたコスト把握には事故発生等の将来予測が必要となるが、SBA はその予測方法を随時改善してきた。2002年度までは、過去のデータの平均値が将来予測の根拠であった。2003年度以降は、失業率、GDP 成長率及び金利といったマクロ・データをも勘案して計量経済学的手法を用いることにより保証債務履行及び回収等の将来予測を行っている。

なお、ある年度に保証付きで貸し出されるローンの総額に対する補助金の比率を「補助率」と定めているが、この補助率を「ゼロ」、すなわち、本来、補助金で賄われる前述の推定長期費用について、そ

の交付を受けることなく保証制度を運営していこうという取り組みが始まっている。その達成は容易ではないが、SBA は強い決意で臨んでいる²⁵。

(3) 韓 国

二つの保証制度実施機関がリスク対応保証料率を導入している点については前に触れたが、両機関は、全額から部分へと徐々に改定していった保証割合をもリスクを勘案した設定としている。図表13及び14は、KCGF の保証料率及び保証割合の体系を示したもののだが、KOTEC も同様の体系を採用している。

これらは、収支に及ぼす影響が小さいとしても、世界的に稀な試みとして注目されるべきであるし、わが国の改革の方向性とも一致している。

なお、全額保証から部分保証へと大きな制度改革を行った韓国における当該改革前後の状況には大いに興味もたれる。これまでのところ、こうした状況変化の実態を探る調査報告は発表されていないようだが、その意義を認めるだけでなく、わが国における部分保証導入後をもにらんだ日韓保証制度比較を行おうとする研究者による情報収集活動は既に始まっている。その成果に期待したい。

25 SBA が補助率ゼロを目指している理由等最近の米国の保証制度を巡る動きは、和田 [2005] 参照。

4 おわりに

本稿で明らかにしたように、保証制度を採用している国々は、著しい困難に直面してきた。こうした困難の克服は決して容易ではなく、例えば、制度の持続性を維持するために、その乱用をいかにして抑制するかといった問題だけをとっても、一筋縄ではいかない。英国では保証制度導入によるモラルハザード発生の恐れを十分認識し、部分保証を採用しながら、保証先企業の6割が債務不履行となる事態を引き起こした。同様に、制度創設時から部分保証としながら、思いもよらない事故の多発に直面し、極端な場合には制度の廃止を余儀なくされた事例も少なくない。

「保証制度は経済学者及び銀行家から厳しく批判されてきた。これまでに極めて多くの保証制度が失敗しており、保証制度を成功させることは他の種類の政府支援（特に小口融資支援）の場合よりもはるかに難しい」ことが事実であると、グラハム・レポートは1990年代の後半に保証制度を巡る当時の世界各国の状況を総括した。しかし、同レポートが、それでもなお保証制度の意義を主張したのは、費用対効果分析の手法が将来的に向上するなどして制度の有効性が証明されるだろうとの期待が多分に込められていたからのようだ。この期待が現実のものとなっていないのはいうまでもない。ただ、興味深いことに、本稿で紹介したグラハム・レポート及びUNIDO・レポート、さらには英国保証制度の評価

報告書のいずれも、現状の保証制度に係る問題点を指摘しながら、制度改善に向けた多くの提言を示している。理想的な保証制度の実現に向けた努力が続けられているのである。

とはいえ、全世界の半数以上の諸国が保証制度を運営しているにもかかわらず、学問的検証に耐え得る効果測定が全くなされていない点²⁶を経済学者等は問題視しており、保証制度が金融業界や学界の幅広い支持を得ている状況にはほど遠い。それにもかかわらず、保証制度を持続可能なものとして維持していこうとの努力が各国でなされている。それと同時に、保証制度を巡るこれまでの世界各国の経験が書籍²⁷の形でまとめられ、あるいは保証制度実施機関の国際ネットワークがアジア、欧州及び中南米で結成され、他国・他地域の経験から有益な情報を得ようとしている状況は極めて建設的な動向といえる。例えば、わが国が世界的にもユニークな二層構造の「信用補完制度」を有している点などについては、既にこれを模して自国に導入する事例や、強い関心を示している向きがあることを考えると、わが国は、諸外国の制度が健全に発展していくよう情報発信していくことによって意義ある貢献ができる。

したがって、中小企業政策審議会で信用補完制度のあり方が検討され、改革の第一歩を踏み出そうとしているわが国としては、各国保証制度の情報収集を進めるだけでなく、互いの利益となるよう、積極的な情報交換を諸外国とともに進めていくべきであろう。

参考文献

石田祐幸 [2004] 「フランスの中小企業政策金融制度」『国際金融』1134号

宇野雅夫・折茂建 [2005] 「政策金融の国際比較」PRI Discussion Paper Series (No.05A-14) 財務省財務総合政

26 Boocock 及び Mohd Shariff [2005] は、マレーシアの保証制度について付加的効果の観点を中心に効果測定を試みている。36,200の保証先企業から業種等が母集団を反映するよう800のサンプルを抽出し、質問票郵送、保証先企業との対面調査の実施等複数の調査手段が併用された。こうした研究が将来的には学術的検討の俎上にのぼってくるものと予想される。

27 欧州における保証機関の国際ネットワークを立ち上げたスペインの Pombo 及び KCGF の Gwak は、それぞれ、「グローバル経済下における中小企業向け保証制度」、「世界の信用保証制度」を上梓している。また、アジア太平洋金融開発センター及び世界銀行研究所は、2006年9月を目前に、上述の上海でのワークショップ参加者の執筆による保証制度に関する書籍の出版の準備を進めている。

策研究所研究部

- 大山陽久・成毛建介 [2002] 「フランスにおける中小企業向け公的金融制度の特徴」日本銀行海外事務所ワーキングペーパーシリーズ2002-1
- クルックシャンク, D [2000] 『21世紀銀行業の競争：クルックシャンク・レポート (古川顕監訳)』東洋経済新報社
- ジェトロ・ロンドン [2004] 『英国の中小企業政策の概要に関する調査 報告書』
- 商工組合中央金庫調査部 [1974] 『英国の中小企業 (ボルトン委員会報告)』
- 全国信用保証協会連合会 [1969] 『ヨーロッパの信用補完制度』
- 全国信用保証協会連合会 [1973] 『拡大するヨーロッパの信用保証制度』
- 田原宏 [2005] 「信用保証制度を巡るリスクシェアリングの論点」『信用保険月報』2005年3月号
- 中小企業金融公庫 [2005] 『欧米主要国の中小企業向け政策金融』
- 中小企業信用保険公庫 [1981] 『欧州信用保証制度調査団報告書』
- 中小企業信用保険公庫 [1989] 『中小企業信用保険公庫三十年史』
- 中小企業信用保険公庫 [1994] 『ドイツ、オーストリア、スイスにおける信用保証制度 —現地調査報告』
- 中小企業信用保険公庫 [1995] 『フランス、イタリア、イギリスの信用保証制度 —現地調査報告—』
- 中小企業信用保険公庫 [1996] 『アメリカ・カナダの信用保証制度 —現地調査報告—』
- 中小企業信用保険公庫 [1996] 『アメリカの信用保証制度 —現地調査報告—』
- 中小企業総合事業団 [2002] 『台湾及び韓国の信用保証制度 —現地調査報告』
- 中小企業庁計画部金融課 [1990] 『中小企業金融の新潮流』同友館
- 寺岡寛 [1982] 「グラハム、バノック「中小企業振興策の国際比較 —先進7か国の研究—」(1980年12月)」『商工経済研究』No.13
- 日本貿易振興会 [1996] 「SBA ローン保証、再び大損失に直面 (米国)」『通商弘報』1996年12月10日
- 布目彰秀 [2006] 「「アジア・太平洋地域における中小企業信用保証制度に関するワークショップ」に参加して」『信用保険月報』2006年1月号
- 畠山道子 [1997] 「中南米諸国における信用保証制度の現状と課題」『信用保証』全国信用保証協会連合会
- 平井勉郎 [1980] 『アメリカとカナダの中小企業金融』金融財政事情研究会
- フランス・銀行金融事情研究所編 国民金融公庫監訳 [1991] 『先進国の中小企業と金融』中小企業リサーチセンター
- 和田光晴 [2005] 「補助率からみた米国中小企業庁 (SBA) の保証制度の変遷」中小企業金融公庫調査レポート No. 17-4
- Boocock, J. G. and Mohd Shariff, M. N. [2005] "Measuring the Effectiveness of Credit Guarantee Schemes Evidence from Malaysia," *International Small Business Journal* 23 (4),
- Bosworth, B., Carron, A. and Andrew, S. [1987] *The Economics of Federal Credit Programs*. Washington, D. C.: The Brookings Institution.
- Davies, I. [2005] "An international comparative review of SME financing schemes and CGC guarantee and re-guarantee schemes." Paper Presented at Workshop on the Reform of China SME Credit Guarantee Regulatory and Risk Management System & The Planning and Development of SME Re-Guarantee System, Dalian.
- Fan, Q. [2005] "Is Credit Guarantee an Effective Means to Promote Commercially Viable SME Lending?" Paper Presented at AFDP Shanghai Credit Guarantee Conference. Shanghai.
- Graham Bannock and Partners [1997] *Credit Guarantee Schemes for Small Business Lending: A global Perspective*. London.
- Green, A. [2003] *Credit Guarantee Schemes for Small Enterprises: An Effective Instrument to Promote Private Sector-Led Growth?* Working Paper No. 10, SME Technical Working Papers Series, Vienna, UNIDO
- Gudger, M. [1997] "Sustainability of Credit Guarantee Systems" Paper Presented at Round Table of Credit

- Guarantee Schemes, Inter-American Development Bank, Washington D. C.
- Hall, C. [2005] "An Overview of SME Credit Guarantee and Credit in APEC," Paper Presented at AFDP Shanghai Credit Guarantee Conference. Shanghai.
- HM Treasury [2004-1] *Graham Review of the Small Firms Loan Guarantee Interim Report June 2004.*
- HM Treasury [2004-2] *Graham Review of the Small Firms Loan Guarantee Recommendations September 2004.*
- Kang, D. [2005] "Distress of Small and Medium-sized Enterprises and Role of Credit Guarantee Scheme in Restructuring: The Case of Korea." Paper Presented at the 2005 EWC/KDI Conference, "Restructuring SMEs in the Age of Globalization," Honolulu.
- KPMG Management Consulting [1999] *An Evaluation of the Small Firms Loan Guarantee Scheme.* London: DTI.
- Levitsky, J. and Ranga, P. [1987] "Credit Guarantee Schemes for Small and Medium Enterprises," Technical Paper No.58, Industry and Finance Series, The World Bank, Washington D. C.
- Li, W. [1998] "Government Loan, Guarantee, and Grant Programs: An Evaluation," Economic Quarterly Volume 84/4 Fall: Federal Reserve Bank of Richmond
- Llorens, J. L. [1996] "Loan Guarantee Systems for SMEs in Europe" Paper Presented at Round Table of Credit Guarantee Schemes, Inter-American Development Bank, Washington D. C.
- Pombo, P, [2001] *Los sistemas de garantía para la micro y la pyme en una economía globalizada,* KPMG
- Vogel, R. C and Adams, D. W. [1996] "Rationale for Establishing Credit Guarantee Systems" Paper Presented at Round Table of Credit Guarantee Schemes, Inter-American Development Bank, Washington D. C.