

<http://business.nikkeibp.co.jp/article/interview/20120907/236531/?ST>

日経ビジネスオンライン > 政治・経済 > コンサルタントが見た“大阪都”

二重行政の象徴「信用保証協会」統合へ

「社会コスト」が高い市協会は府協会に吸収

2012年9月19日(水) 大庫 直樹、上山 信一

大阪府と市の統合本部は現在、「大阪都構想」の実現に向けて、府・市の主要事業の民営化、統合プランなどを作成中である。この連載では、これまでにモノレール、公立病院、人形浄瑠璃文楽、バス・地下鉄事業の動向について見てきた。

今回は府と市の特別参与として、信用保証協会のあり方を探った大庫直樹氏(プライスウォーターハウスクーパース・パートナー、元マッキンゼー)に登場してもらった。

信用保証協会は信用保証協会法に基づいて設立した特殊法人。中小企業が金融機関から融資を受ける際、公的に保証する。大阪府内には大阪府中小企業信用保証協会と大阪市信用保証協会がある。過去にも二重行政と指摘され、協会の再編が議論されたことがあるが、まとまらなかった。

今回、大庫氏は府中小企業信用保証協会を母体とする経営統合を提案。府、市も2013年度中の統合を目指す方針を発表した。大庫氏はどのような調査・分析を行ったのか。ポイントを聞いた。また、大阪府・市の特別顧問の上山信一氏(慶応義塾大学総合政策学部教授)にも橋下改革における今回の問題の位置づけを語ってもらった。(聞き手は、伊藤暢人)

-今回は大阪府中小企業信用保証協会と大阪市信用保証協会の経営統合についてお聞きします。信用保証制度になじみのない読者も多いことと思います。改めて、制度の内容と信用保証協会の役割を説明してもらえますか。

大庫:信用保証制度とは、中小企業が金融機関から融資を受ける際、公的機関である信用保証協会が保証する制度です。厳しい経営環境に置かれ、信用力が十分でない中小企業が、スムーズに資金調達できるよう支援する制度であり、国の施策として導入しています。



信用保証協会は1953年に施行された「信用保証協会法」に基づいて設立され、全国に52法人あります。都道府県単位で47法人が存在するほか、横浜市、川崎市、名古屋市、岐阜市、大阪市にも5法人あります。

信用保証協会を担当した府と市の特別参与、大庫直樹氏

上山:信用保証制度の拡充は「中小企業の救済」につながるという認識が浸透しているため、政治的に重視されてきた面があります。

実際に中小企業が信用保証を受けるには、どのような手順が必要ですか。

大庫:金融機関の融資を受けたいと考える中小企業は、近くの信用保証協会に保証の申し込みを行います。信用保証協会はその企業の事業内容や経営計画などを確認し、保証を「承諾」するか否かを決め、金融機関に連絡します。金融機関は保証承諾を受けた中小企業に融資を行い、中小企業は融資条件に基づいて借入金を金融機関に返済します。利用の対価として信用保証料も支払います。保証料率は、中小企業の財務状況などを考慮し、原則として9つの料率区分から適用します。

万一、融資を受けた企業が何らかの事情で返済ができなくなった場合、信用保証協会が「代位弁済」し、その分を利用企業から回収します。こういう流れです。

1万社以上の企業が重複して府と市の協会を利用

大阪の場合は、府内に大阪府中小企業信用保証協会、市内に大阪市信用保証協会があります。以前から、二重行政で無駄ではないかという指摘が出ていました。

大庫:府協会の利用企業は9万7000社、市協会の利用企業は3万6000社で、1万1000社程度は重複しているとみられます。これは、市協会利用企業の31%に相当します。

2つの組織を統合すれば、重複して利用していた企業の審査・回収などの運営コストを削減できます。

-2つの協会を統合しようという話は今までなかったのですか。

上山:もう10年以上も前から二重行政の象徴的な存在として話題に上っていました。しかし、府と市の両方の制度が使えることから政治的な反対が強く、いっこうに話は進んできませんでした。橋下徹氏が大阪府知事の時代にも、市協会との統合を考えました。しかし、話は進まなかった。今回、知事と市長が同意して、やっと統合を考えることになりました。

大庫:私は、橋下氏が大阪府知事の時に、マクロな観点で、信用保証制度が自治体の財政に与える影響などを分析し、府協会の改革を手掛けました。

今回は統合を前提に、客観的な指標を作り、2つの協会を比較するという、ミクロな分析を行いました。要は、統合に当たって、どちらの協会がイニシアティブを取るべきかを明確にしようとしたのです。

上山:対等合併で、どちらが主導するかがはっきりしないと、うまくいきませんからね。民間の金融

機関の経営統合も、それで失敗しているケースはたくさんあります。

-これまでは、府協会と市協会を客観的に比較するような指標はなかったのですか。

大庫:ありません。比較したことがないから、どちらがどういうポジションにあるのか、分かりませんでした。組織の規模で見ると、府協会は三百数十人で、市協会は100人ぐらいと、かなり差があるのですが、客観的な状況が分からないまま対抗意識ばかりが先行していました。

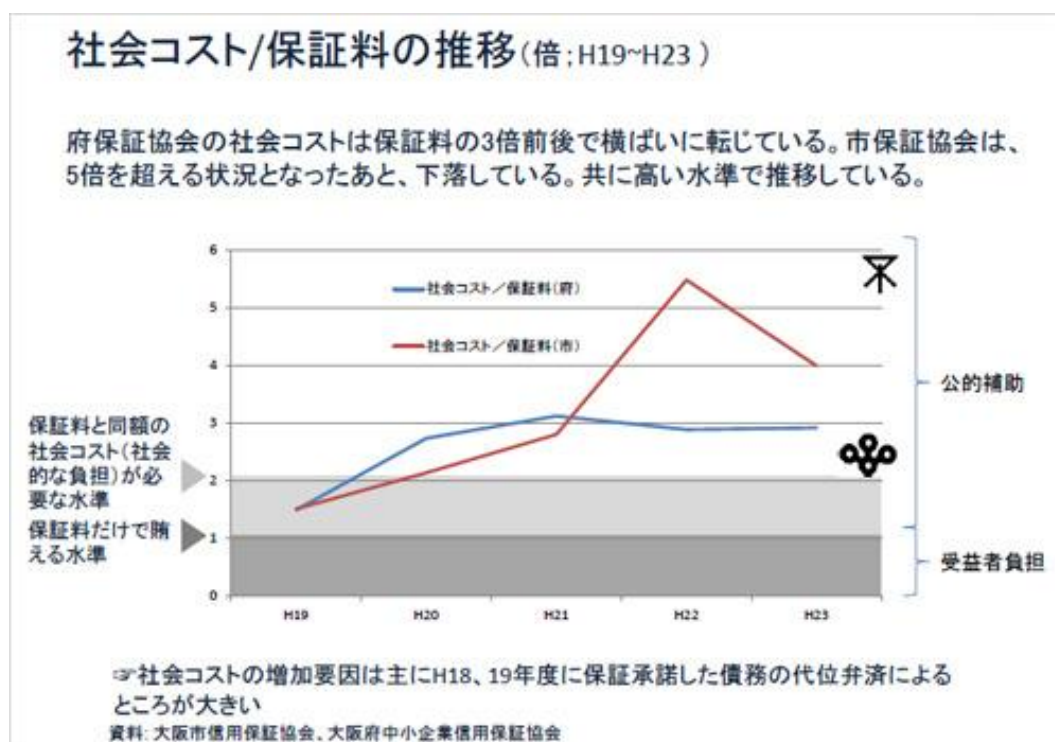
上山:同じ信用保証を手掛ける行政同士ですから、「この会社は気をつけた方がいい」とか「危ない」とか、情報を共有すれば良いと思うのですが、そういう情報交換の機会も全くありませんでした。代位弁済した場合の回収も別々。つまり、完全な競合関係、敵対関係にありました。行政として考えれば大いなる無駄です。組織は別のもまでも、業務連携などを検討すべきだったと思います。

3~4年で保証した企業の3割が破綻

-客観的な指標で比較してみて、どんな結果が出ましたか。

大庫:今回、算出し、比べたのはコスト構造や代位弁済率、代位弁済した場合の回収率などです。双方に、同じベースで数字を出してくださいとリクエストを出しました。結論から言うと、府の方がパフォーマンスは概ね高かったですね。

例えば、「社会コスト/保証料」という指標を比べてみましょう。「社会コスト」というのは信用保証協会の負担分だけでなく、国や地方が負担しているコストの合計です。信用保証は信用保証協会の負担するコストに比べて「社会コスト」が非常に大きい事業です。



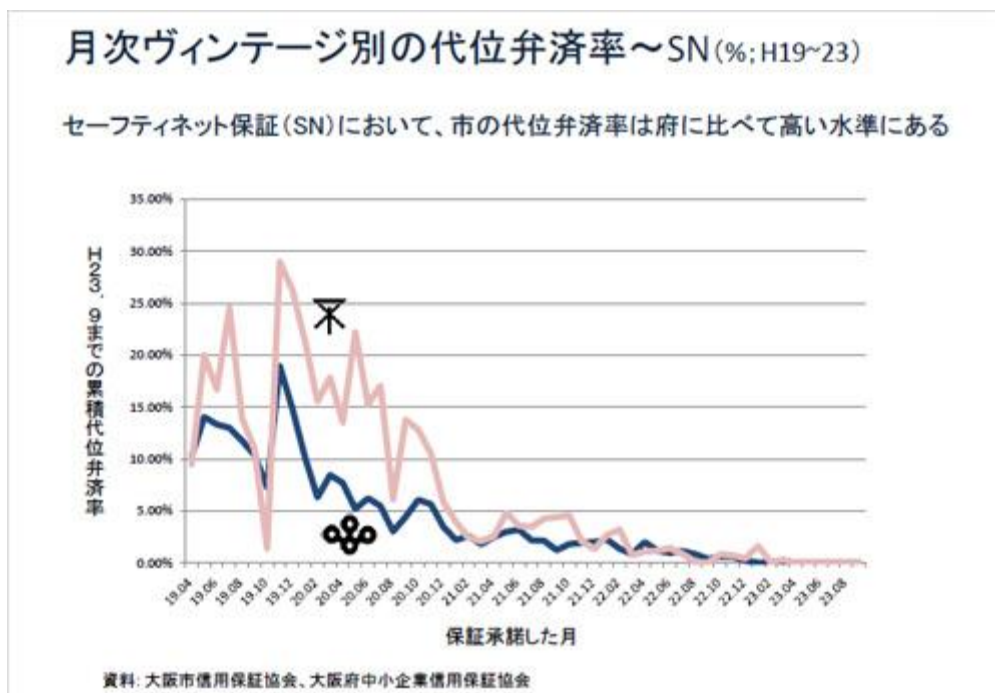
出所: 第 14 回大阪府市統合本部会議資料「健全な信用保証制度の実現を目指して」

今回、代位弁済したうち、利用した中小企業から回収できなかった分に信用保証協会の業務費を加えたものを社会コストとして算定し、それを保証料で割った数字を見てみました。これが1であれば、保証料で事業をまかなえている、つまり受益者負担で済んでいることとなります。1を超えた場合には、公的補助でまかなっていることとなります。

府市ともに2007年度は1.5倍程度です。府協会の場合、社会コストは保証料の3倍前後で推移しています。市協会は2010年度に5.5倍に達し、その後、下落したものの、4倍ほどあります。他の都道府県に比べて、どちらも高い水準ですが、市の方がよりコスト高の構造になっていることがわかります。

-市協会の社会コストが高いのは代位弁済が多いことが理由ですか。

大庫: そうです。売り上げの減少など、経営の安定に支障を来している中小企業を対象とする「セーフティネット保証制度」に関して、横軸に「保証承諾した月」、縦軸に「2011年9月までの『累積代位弁済率』」を取った「月次ヴァンテージ別の代位弁済率」のグラフを作成し、府と市のパフォーマンスを比較してみると、全体的に市の代位弁済率は府に比べて高い水準にあることが分かります。



出所: 第 14 回大阪府市統合本部会議資料「健全な信用保証制度の実現を目指して」

例えば、2007年の11～12月に市協会が保証承諾した融資は、2011年9月までに3割近くを代位弁済しています。つまり、保証を承諾した企業のうち3割は3～4年で破綻してしまったということです。果たして、そういう企業に融資を受けさせるのが良かったのかと大いに疑問ですね。かえ

って負債額を拡大させてしまい、世の中への影響を大きくしてしまうからです。

-そんなに短期間でダメになってしまうような企業の融資を保証承諾していたとは…。これまで問題になったことはないのでしょうか。

大庫: 信用保証によって融資を受ける企業はどんどん増えていたので、これまでは破綻した企業が相当数あっても、目立たなかった。全体の企業数という分母が大きくなったため、破綻企業数という分子が小さく見えていたわけです。

今回のように、「何年何月に保証承諾をした企業のうち、何パーセントが代位弁済に至ったか」というデータを分析してみて初めて、その実態が分かったのです。

-府協会に比べ、市協会の代位弁済率が高いのは、何か大阪市特有の事情が影響しているのでしょうか。

上山: 大阪府に比べて、大阪市内にある中小企業の方が、経営状況が厳しいという面はあるかもしれせん。有望な技術やビジネスモデルを持つ企業が、コストを考えて、市外に移転したり、最初から市外で起業したりするようなケースも出ています。

ただ、そういう事情を考慮しても、3~4年で保証承諾した企業の3割が破綻してしまうというのはひどい話です。そんなにすぐに倒れるようなところになぜ保証承諾するのか。審査部門が機能していないのではないかとと言われても仕方ないでしょう。

大庫: 保証料率別の累積代位弁済率を見ると、両者の審査能力の差が明らかになります。

通常は、保証料率が低い、つまり信用リスクが低ければ代位弁済率も低くなり、保証料率が高い、つまり信用リスクが高ければ代位弁済率も高くなります。縦軸に累積代位弁済率、横軸に保証料率を取ったグラフを作成すれば、きれいな階段状になるはずですが。

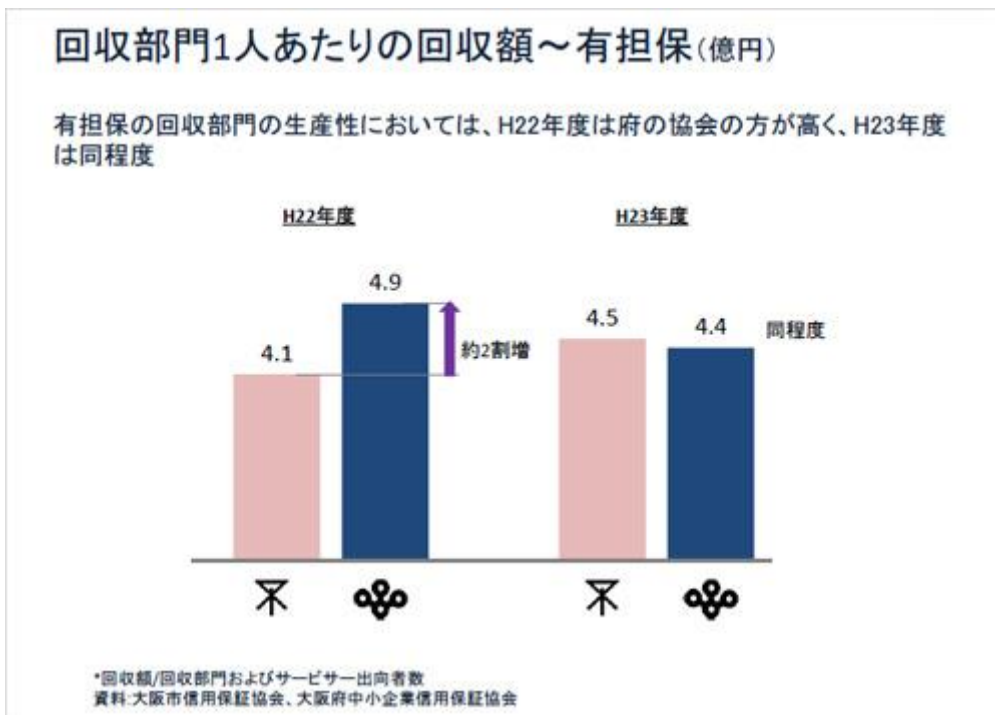
府協会のグラフは階段状になっています。が、市協会のグラフはリスクが高くても低くても、代位弁済率にほとんど差がなく、平坦なグラフになっています。つまり、リスクグレードを見極めるための適正な審査ができていないということです。

生産性向上という意識がまだ足りない

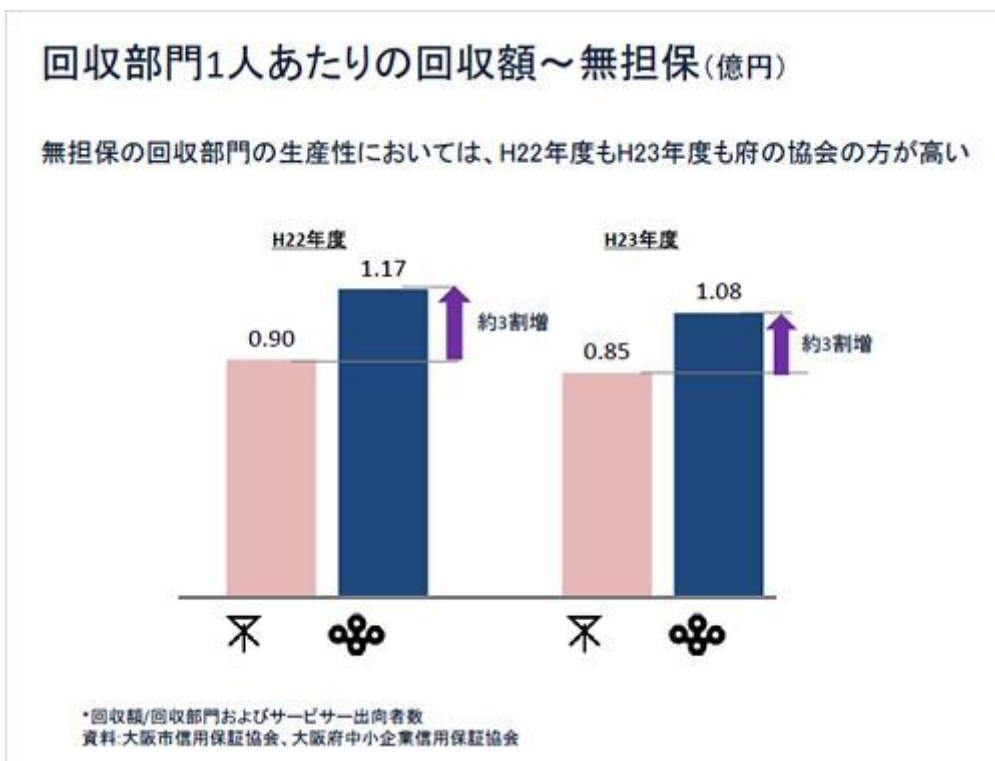
-代位弁済率が高ければ、回収にも多くの労力を割く必要があります。府と市で回収部門のパフォーマンスには差がありますか。

大庫: 府と市のどちらの協会も有担保の場合で70%強、無担保の場合で10%強と、回収率に差はありません。ただし、1人当たりの回収額を見ると、有担保の場合、府が4億9000万円、市が4

億 1000 万円、無担保の場合で府が 1 億 2000 万円、府が 9000 万円で、府の方が生産性は高いという結果が出ました。



出所:第14回大阪府市統合本部会議資料「健全な信用保証制度の実現を目指して」



出所:第14回大阪府市統合本部会議資料「健全な信用保証制度の実現を目指して」

-いずれの指標を見ても府の方がパフォーマンスが高いのですね。2つの組織で人材の採用や育成に違いがあるのでしょうか。

大庫:どちらの組織も職員はプロパーで、幹部に一部、天下りの人が入っている形です。プロパーの職員は、銀行や信用金庫と同じような感覚で信用保証協会を受け、入ってきているのだと思います。そういう採用や育成の仕組みに両協会で大きな差があるとは思えません。

ただ、人によって、ノウハウに差があるのでしょうか。そのノウハウは、組織内に長年かけて蓄積してきたものというより、個人個人で積み上げたものだと思います。そうしたノウハウが、府の方が上回っているということでしょう。

利用企業が経営破綻した場合、ほかの金融機関も当然回収にまわります。その際に接した信用保証協会の職員の働きぶりを聞いてみると、「皆さん、属人的にやっていますよね」という話が出ます。民間の金融機関だと、個人に備わったノウハウが利益に直結しますから、組織として方法論を共有していこうとするのですが、信用保証協会の場合は個人にとどまっています。やはり、組織として生産性改善ととらえる感覚が薄いのだと思います。

-職員の間では、信用保証という事業に対して、「中小企業を救済している」「社会に良いことをしている」という意識があるのでしょうか。

大庫:そういう意識は非常に強くあると思いますよ。

-そうすると、例えば、回収にはあまり積極的でなく、及び腰になる面があるかもしれませんね。

大庫:信用保証協会が議員から追求されるのは、「幾ら保証を承諾したのか」という点に尽きますから、保証承諾に目が向きがちなのは確かでしょう。回収部門に対しては、ほかの部の職員も「大変な仕事だね」という、ある種のいたわりのような感覚を持っている。上司も、民間の金融機関のように、ビシビシと回収を迫るようなことはなかったのではないのでしょうか。



大庫氏(左)と大阪府・市の特別顧問の上山信一氏

上山:そういう意味では、職員にはちょっと生ぬるい職場ですよね。審査といっても、ギリギリ詰めることはしない。保証先が破綻したって、全部自分たちで損をかぶるわけではない。回収もそれほど追い込まれない。本当はそもそも国の制度の存在意義も併せて考え直すべき事業です。

“隠れ債務”を表に出した上で合併

-今回の調査・分析を今後、どう活かしますか。

大庫：府協会のパフォーマンスの方が相対的に市協会よりも良いことが分かりましたので、対等合併による混乱や主導権争いなどを避けるため、府の信用保証協会を母体とする経営統合を進め、最低限、市のパフォーマンスを府に合わせるべきだと提言しました。

府・市も 2013 年度中に府協会に市協会を吸収合併する方針を発表し、統合に向けた合併協議会を立ち上げたところです。

上山：全国平均から見たら、府協会のパフォーマンスもやや悪いぐらいです。市協会のパフォーマンスが低すぎる。経営改善の余地は大きいと思います。

-今後、統合に向けた作業では、何がポイントとなりますか。

大庫：一番、問題になりそうなのはデューデリジェンス(保証承諾した案件の査定)。不良債権がどれだけあるかです。府協会に吸収合併された後は、市協会の不良債権だったものを市のお金で処理することはできませんから、引当金を積んでおく必要があります。不良債権は府協会にもありますので、どちらもきっちりデューデリジェンスしなくてはなりません。

上山：両方しっかり洗い出し、“隠れ債務”を全部表に出た上で合併するのは大事なことですな。

-統合によって、組織自体の無駄を省いて効率化できる面がありますか。

大庫：信用保証協会のコストとしては代位弁済の部分がものすごく大きく、業務費の比率は極めて小さいのです。ですから、人員を削減するより、余剰な人員を回収に回した方が良いと思っています。仮に、それを実行すると、現在の 1 人当たりの回収額の半分の生産性だとしても、15 億円の改善につながります。

統合後はとにかく健全経営を目指さなくてはならない。社会コストは保証料の 2 倍程度が社会的なコンセンサスを得られる水準と考えます。そのためには、代位弁済率を適正化し、回収率を高める必要があります。

代位弁済率の適正化のためには、リスクグレードの高い 2 割程度の企業の保証を承諾しないか、または 1~2 年の短期融資に限定するのが良いと思います。これによって代位弁済額の 3~5 割は削減可能です。審査、回収担当者のスキル強化、外部人材の登用、ノウハウの仕組み化などで、組織能力を向上していくことが必要だと思います。

(続く、構成：小林佳代)

上山 信一(うえやま・しんいち)

慶應義塾大学総合政策学部教授

1957 年大阪市生まれ。京都大学法学部、米プリンストン大学大学院(公共経営学修士)卒。旧運輸省、マッキンゼー(共同経営者)などを経て 2007 年から現職。専門は企業・行政機関の経営改革。大学での本務のほか大阪府・市の特別顧問、国交省政策評価会委員(座長)、新潟市都市政策研究所長、日本公共政策学会理事等を兼務。著書に『大阪維新—橋下改革が日本を変える』(角川 SSC 新書)、『だから、改革は成功する』(ランダムハウス講談社)、『ミュージアムが都市を再生する』(日本経済新聞社)、『行政の経営分析—大阪市の挑戦』(時事通信出版局)、『政策連携の時代』(日本評論社)などがある。

コンサルタントが見た“大阪都”

大阪府と市を統合する「大阪都」構想が動き出している。統合するとどのような効果が得られるのか、様々な分野にコンサルタント経験者が入って精査を続けている。その現場に立ち会った関係者が個々のプロジェクトについて、ビジネスという視点で解説する。

© 2006-2012 Nikkei Business Publications, Inc. All Rights Reserved.