

[http://business.nikkeibp.co.jp/article/interview/20120910/236596/?leaf\\_bn](http://business.nikkeibp.co.jp/article/interview/20120910/236596/?leaf_bn)

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”

## 信用保証、余裕ある企業も破綻しかけた企業も利用

制度が“自己増殖”、自治体の財政を脅かす

2012年9月20日(木) 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。

前回に引き続き、府と市の特別参与として、健全な信用保証制度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)に登場していただく。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。今回、大庫氏らは府中小企業信用保証協会を母体とする経営統合を進めることを提案。府、市も2013年度中の統合を目指す方針を発表した。

国の政策として進めてきた信用保証制度だが、国税・地方税でまかなわれる費用は急増している。大阪で2協会を統合した後も、制度自体が抱える本質的な問題は残る。全国の信用保証協会が共通の問題を抱える中、先陣を切る大阪で、今後、どのように改革を断行していくのか。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)

*大阪府中小企業信用保証協会と大阪市信用保証協会という2つの協会は2013年度中に統合する方向で動き出しました。しかし、お話を聞いていると、国の政策として進めてきた信用保証制度そのものが抱える問題も大きいように感じます。*

上山:橋下徹大阪市長は「制度自体がおかしい」と指摘していますね。

大庫:確かに、この制度は色々な問題をはらんでいます。

1990年代末以降、全国で信用保証協会から信用保証を受けた融資残高が大変な勢いで増えていきます。増え始めたのは、金融機関の不良債権処理問題がクローズアップされた時期。金融機関が中小企業に資金を振り向けず、「貸し渋り」や「貸しはがし」が問題になった頃のことです。中小企業を救う存在として、信用保証協会の役割が大きくなりました。

2000年前後には信用保証を受けた融資残高が40兆円を超えました。その後、少し減ったもの



の、2011年度末も34兆円あります。1980年代はせいぜい数兆円でしたから、いかに急拡大したかがわかります。これほどまでに規模が膨らんだことで、信用保証制度は自治体の財政を圧迫する要因となってきました。

どのような形で自治体が信用保証制度の費用を負担しているのですか。

大庫：代位弁済の一部を負担しています。保証債務残高が膨らんでいすから、代位弁済の額も、実はすごく大きい。2009年度には全国で1兆1000億円あり、2010年度、2011年度も9000億円ありました。といっても、

このすべてを各自治体が払っているわけではありません。

信用保証協会を担当した府と市の特別参与、大庫直樹氏

信用保証制度を利用する中小企業は、利用の対価として信用保証料を払います。そのうちの一部は保険料という形で、日本政策金融公庫の信用保険事業に納められます。万が一、利用した中小企業が返済できなくなった場合は、信用保険事業の資金で約80%をまかない、残りの20%を自治体と信用保証協会が負担します。自治体が払うのはだいたい全体の16%ぐらいのことが多いようです。

実は日本政策金融公庫の信用保険事業の収支も、この4年間ほど、毎年4000億～5000億円の赤字です。その赤字には国税を使っています。各地の信用保証協会が保証承諾した債務を、結局は国の財政でカバーする仕組みになっている。国民の税金が充てられています。

### 金融機関に対し、自治体が金利の差額を補填している

—代位弁済全体の16%を負担することで、大阪府や市は幾らぐらいの費用を負担してきたのですか。

大庫：府が60億円、市が20億円ほどです。これらは中小企業が破綻し、返済できなくなった時に、中小企業の代わりに金融機関に対して渡すものですから、直接は何の経済対策にもなりません。毎年、何十億円というお金を破綻コストとして支払うのですから、負担感は大きい。

加えて、自治体は金融機関に対して「利息補填」も行っています。

—損失補償とは何ですか。

大庫：信用保証制度を利用する中小企業は、言ってみれば“弱者”です。一般的な金利で融資を受けるのは難しいだろうという想定の下、貸出金利は通常よりも低く設定されています。ただ、その低い金利のままでは金融機関は儲けができません。そこで、自治体が設定する「基準金利」と、実際に中小企業が支払っている金利との差額を自治体が補填することになっているのです。

上山：中小企業が銀行や信用金庫に融資を頼みに行って、断られた場合に信用保証を利用するというのが本来の流れです。企業側も断られる前は、銀行や信金の一般的な金利を支払うつもり

でいるわけです。なのに、断られて信用保証を利用することになった瞬間に金利が安くなる。おかしい制度です。信用力の高い企業も実は信用保証制度でお金を借りることができます。だから、あえて信用保証制度を活用することで、低い金利で融資を受ける健全な中小企業が増えています。制度の主旨に反しています。

大庫：補填の方法は 2 通りあります。1 つは「利子補給方式」。直接的に金利の差額を計算して埋めるやり方です。この方法を採用している自治体は静岡県など一部に限られます。

多くの自治体が採用しているのが「預託金方式」。無利息の預託金を金融機関に置いておく。銀行や信用金庫はそのお金を使って例えば債券などを買って運用する。そこで金融機関が得た利ざやが金利の補填となっているのです。

### 預託金方式は一種の錬金術か

—なぜ、そんな複雑な方法で補填しているのですか。

大庫：利子補給方式だと、一般会計の歳出の項目に上がってきます。コストが見える形になるので自治体としても負担感が大きいのでしょうか。預託金方式だと、4 月 1 日に預託金を積んで歳出となっても、3 月 31 日に引き上げれば歳入として入ってくる。見かけ上、コストが発生しないので、自治体としてもやりやすいのです。

自治体で活用されている公会計という制度では、財布から幾ら出たのか、財布に幾ら入ったのかを見えています。借りたお金でも、財布の中に入ってくれば歳入にカウントされる。預託金方式はそういういびつな公会計をうまく利用した仕組みと言えます。

上山：一種の錬金術ですよ。見かけ上、コストはゼロ。実際は資金借り入れコストや運用機会ロスが発生しているのですが、公会計上、見えにくい。言ってみればコストの“飛ばし”ですよ。こうなると、預託金の拡大に歯止めがかからず、どんどん増やしてしまうことになる。利子補給方式の方がまだ健全です。

大庫：私は橋下市長が大阪府知事だった時、府の信用保証協会改革を手掛けました。その時、金融機関と交渉して、自治体が設定する基準金利を見直し、それに伴い 3000 億円ぐらい預託金を減らしました。

当時の大阪府債の金利は 1.4%でしたから、3000 億円分の資金調達が減ったことで、年間約 40 億円のコストを削減できました。信用保証制度は 10 年満期ですが、大阪府は融資契約期間中に

については預託金を置き続ける仕組みにしていたので、40 億円の 10 年分、つまりトータル 400 億円ぐらいのコスト削減です。

上山: 信用保証制度は金融機関への支援にもつながっていますよね。不況で良い借り手がいなくなってしまったから金利をディスカウントして借り手を創出する。ディスカウントした金利分は自治体が補填する。金融機関は全くリスクを負わなくて済みます。

1980 年代に数兆円だった保証債務が 30 兆円、40 兆円と膨らんできたとすると、本当に資金を必要とする企業が活用しているのかという疑問も生じます。

大庫: 中小企業庁のアンケート結果を見ると、中小企業の 45% が信用保証をつけた融資を受けています。

上山: 45% は異常な数字でしょう。そのうちのほとんどは、信用保証制度なんて使う必要がない企業でしょう。

困っている人のための制度として生活保護や公営住宅がありますが、そんなに高い比率ではない。大阪市は全国で最も生活保護受給者が多いけれど、それだって世帯の 5% ほどです。

### 本来の趣旨から反する利用方法も…

大庫: 2008 年秋以降、リーマン・ショックに端を発した世界金融危機の影響で、国内でも中小企業の資金繰りに不安が高まりました。政府は「緊急保証制度」や「景気対応緊急保証制度」を導入し、手厚い資金繰り対策を講じました。

ところが、独立行政法人経済産業研究所が 2009 年 2 月に行った「経営環境実態調査」を見ると、景気対応緊急保証制度を利用した理由として最も多いのは「手元流動性を手厚くするため」。6 割以上に達しています。「民間金融機関からの貸し出し拒絶」という理由は 13.0% しかなかった。

当時は信用保証の承諾額を増やすことが中小企業を助けることのように喧伝されていたけれど、実際のところは、本当に経営に困っていた企業は 2 割もいなかったのです。「これから景気が悪くなるから、事前に金を借りておこう」というぐらいの感覚だった。

上山: 借りた資金を財テクで運用する企業もあると聞いています。大阪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とがあります。府協会、市協会のどちらから借る場合は 8000 万円、両方から借る場合でも合計で 8000 万円が上限です。どちらにしても上限 8000 万円の融資を受けられる。だから、大阪の中小企業はまずはそのお金でマンションでも買って賃貸事業を始めると聞いたことがあります。

大庫:大阪府の緊急保証制度の金利は1.4%。保証料率が0.8%とすれば合計2.2%です。リーマン・ショック後は株価も非常に安かったことを考えれば、不動産投資でも株式投資でも、十分、利益が出るでしょうね。

上山:本来、適当な保証人がいない中小企業が保証料を支払って信用保証を受けるという制度なのだから、保証料は高くすべきですね。

大庫:保証料は制度ごとに決まっていますが、「弱者救済」という名目で抑制されています。普通に銀行や信用金庫で借りるよりも有利なので、どの中小企業も信用保証をつけた融資を受けようとする。信用保証をつけた融資が、市中の金融機関よりも高い金利になれば、本来、必要のない、余裕のある企業は信用保証協会には来なくなるはずですよ。

### 金利も保証料もディスカウント…至れり尽くせりのサービス

—信用保証を付けた融資で財テクをしている例もあるとすれば、本当に困ったものですね。融資の用途は限定されていないのですか。

大庫:制度によって、「設備投資に使う」といった条件が付いていることもあります。信用保証制度の多くは、何に使ってもいいのです。ですから、制度をつくった本来の趣旨に反する利用はいくらでも起きることになります。

信用保証制度というものが、当初、想定していたような弱体化した中小企業を救うために使われているのかという根本の部分に疑問が生じている状態なのです。

上山:本来は「ちょっと頑張れば何とかなる」という企業のための制度です。ところが今は、本来、対象とすべき企業ではなく、2種類の余計な企業を取り込んでしまっている。健全な経営をしている余裕がある企業と、ほぼ破綻している企業と。

一部の人のための特別な制度だったのに、一般化してみんなの制度になってしまった。自己増殖し、結果的に、悪平等になってしまった。

8000万円を10年間借りられて、銀行よりも低い金利で、市の場合は保証料をディスカウントしていた時期もあった。大量の焦げ付きサービス付き。金融機関には金利補填付き。まさに至れり尽くせりです。借りる側にとっても、貸す側にとっても、これ以上の制度はないですね。



大阪府中小企業信用保証協会(左)と大阪市信用保証協会がそれぞれ入っているビル。両者の統合は進むか？

-信用保証制度は国の政策で推進しているもので、仕組み自体を変えることはできません。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後は、協会の経営の範囲内で可能な改革を進めていくことになります。保証事業の社会コストを下げるために、融資残高の上限を定めたり、保証承諾の企業数に制限を設けたりするといった方法を取るようになるでしょうか。

大庫: どうしてもお金を貸す方向に議論を進めた方がコンセンサスを得やすいので、なかなかそうはならないかもしれません。本当は、政治家こそ金融に対する理解を深めていくべきではないでしょうか。そうなれば、いかに今の信用保証制度が大きな問題を抱えているか分かるのではないかと思います。

たとえば、信用保証制度の適正化を進めるうえで、保証承諾を受けてから短い期間で破綻する企業は少ないので、リスクグレードの高い企業は10年保証ではなく、1~2年の運転資金に限定することなども必要だと考えています。

信用保証の本来の趣旨に立ち返った規模の適正化が不可欠です。また中小企業の競争力をどのように高めていくか、というそもそも論をきちんとすべきです。それがなくままに資金を融通すれば中小企業は救われるというのは思い込み過ぎません。

上山: 金融機関に対する損失補償は、預託金方式をやめて利子補給方式にするべきですね。コストが見える化した上で、きちんと管理すべきです。

このように、橋下改革で信用保証協会にメスを入れたことで、国の制度自体のおかしさも浮かび上がってきました。統合後の大阪の信用保証協会では、できる範囲でそれを改革していきたい。こうやって地域で、ミクロに改革していくことが、日本全体の改革に結びついていくのだと思います。

(このシリーズは今回で終了します。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。