

## 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

深 澤 映 司

- ① 中小企業向け政策金融改革の方向性を定める作業が、大詰めを迎えようとしている。ただ、その対象からは、全国の地方自治体の制度融資が抜け落ちている。今回の改革により、政府系金融機関の組織や業務が見直されても、地方の制度融資がこの先拡大に向かうのであれば、整合性に欠けることになる。制度融資については先行研究も乏しく、そのあり方を巡る議論を深めるためには、まず実態把握と客観的な分析が必要である。
- ② 制度融資は、自治体が民間金融機関に無利子で預託金を預け入れる「預託金方式」と、中小企業の借入れに信用保証協会が保証を付ける「制度保証」により支えられてきた。こうした枠組みは、1950年代以降、全国の自治体に拡がり、目的が多様化するとともに、メニューの数も増加した。しかし、2000年代に入ると、ペイオフの解禁等に伴い、預託金方式を取り止め、「利子補給方式」へと転換する自治体も、一部に現れている。
- ③ 既存の統計から全国の制度融資の実態を的確に捉えるのは難しいが、一定の工夫をすれば、大まかな実態把握は可能である。制度融資の利用企業から見た借入金利の低下幅を、企業が支払う保証料率と比較すると、前者が後者を上回っており、制度融資は中小企業への事実上の所得移転に相当すると考えられる。そして、その裏側では、個々の自治体が、預託金の機会費用（「得べかりし利益」の喪失）のほか、信用保険の非カバー部分に関する損失補償、信用保証協会への出捐等の形で、財政上のコストを負担している。
- ④ これらのコストのうち、預託金の機会費用に影響をもたらす預託金の拠出額に着目し、その決定要因を過去のデータに基づき定量的に分析してみた。その結果、個々の都道府県が、地域経済の低迷や金融機関貸出の消極化を背景とした制度融資への需要増に対応して、預託金を増やしてきたことが確認できた。ただし、そうした行動に、各都道府県が財政の健全性の低下に応じてブレーキをかけていたという形跡は、認められなかった。
- ⑤ 実証分析の結果から懸念されることは、財政の健全性を問題視される自治体が、預託金の拠出を中心に過大なコスト負担を行い、財政状況を一段と悪化させる可能性である。こうした悪循環が生じやすい背景として、預託金方式の下で、自治体の財政コストに納税者の監視が行き届きにくいことなどが挙げられよう。したがって、今日なお、多くの自治体が採用している預託金方式の制度融資には、適切な施策とは言えない面がある。
- ⑥ 仮に預託金方式以外の手法（利子補給方式等）を選択しても、所得移転が分権的な形で行われる限り、地域間リスクシェアリング等の観点からは問題が残る。そうした問題が看過できない場合、国が全国を対象とした施策として中小企業への所得移転に取り組むのも、一案であろう。その際には、金融的手法と財政的手法のどちらが受益者による政府組織の「抱き込み」等を回避する上で望ましいのかという視点が、重要となろう。

# 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<sup>(1)</sup>

深 澤 映 司

## 目 次

はじめに

### I 制度融資の仕組みと特徴

- 1 制度融資の仕組み
- 2 制度融資の歴史と海外の類似例
- 3 近年における制度融資の変化

### II 先行研究の概要

### III 制度融資の現状

- 1 データに基づく実態把握
- 2 中小企業からみた借入金利の低下効果
- 3 地方自治体による財政コストの負担

### IV 預託金に関わる財政コスト負担額の決定要因 おわりに

## はじめに

我が国の政策金融改革の方向性を固めるための動きが、大詰めを迎えようとしている。同改革については、平成18(2006)年の通常国会で成立した「簡素で効率的な政府を実現するための行政改革の推進に関する法律」(平成18年法律第47号)、いわゆる「行政改革推進法」の中に、その基本方針が既に明記されている。中小企業金融に関連して同法に定められているのは、商工組合中央金庫の完全民営化や、中小企業金融公庫、国民生活金融公庫を始めとした5つの政府系金融機関の新機関への統合という大まかな枠組みである。平成19(2007)年の通常国会には、そうした方向性を具体的な形で肉付けするための法律案が、提出される運びとなっている<sup>(2)</sup>。

本誌の平成18年8月号では、今般の中小企業向け政策金融改革で抜け落ちている点の1つとして、信用保険の機能を含んだ公的信用保証制度をとり上げ、実際のデータに基づく分析も交えつつ、その現状と課題を明らかにした<sup>(3)</sup>。現在政府により進められている政策金融改革において、本来であれば見直しの必要性の有無を吟味すべき対象でありながら見落とされているテーマは、ほかにもある。それは、個々の地方自治体(都道府県、市町村)が中小企業を対象として独自に実施している制度融資の枠組みである。

土居丈朗慶應義塾大学経済学部助教授が指摘しているように、たとえ政策金融改革として政府系金融機関の見直しが行われたとしても、その一方で、地方自治体による制度融資が拡大するのであれば、意味がない<sup>(4)</sup>。ただ、全国の

(1) 本稿の執筆に当たり、兵庫県立大学経営学部の赤井伸郎助教授、上智大学経済学部の中里透助教授、財務省財務総合政策研究所の中田真佐男主任研究官、みずほ総合研究所の小野有人上席主任研究員から大変有益なコメントを頂戴した。記して御礼申し上げる。ただし、あり得べき誤りは、全て筆者に帰するものである。なお、本稿で示した意見は、筆者個人のものである。

(2) 「改革法案骨子固まる 公的金融の縮小不透明」『日本経済新聞』2006.12.23.

(3) 深澤映司「公的信用保証制度と地域間リスクシェアリング」『レファレンス』56巻8号, 2006.8, pp.71-94.

自治体が取り組んでいる中小企業向け制度融資は、統計上の制約などにより、その実態を的確に把握するのが困難な状況にある。また、経済学的な視点に立った研究も乏しいのが実情である。この問題について、掘り下げた政策論議を展開するためには、何よりも、制度融資の実態を詳らかにするとともに、実際のデータに基づく客観的な分析を行うことが欠かせないであろう。

そこで、本稿では、政策金融改革の死角とも言える地方自治体の中小企業向け制度融資（以下「制度融資」とする。）に焦点を合わせ、その現状と課題について考える。

本稿の構成は、以下の通りである。

まず、我が国における制度融資の仕組みと歴史、近年の変化等を概観し、あわせて制度融資を対象とした数少ない先行研究の内容についても、簡単に紹介する。続いて、既存データの限界を克服するために、一定の加工を施したデータに基づき、制度融資の実態（残高の増減率の推移等）を明らかにするとともに、制度融資を通じた低利貸付が、中小企業に対する事実上の所得移転の機能を果たしていることや、それを支えるために、各自治体が財政コストの負担を余儀なくされているという事実を解き明かす。その上で、各自治体の制度融資に関連した財政コストのうち預託金の機会費用<sup>(5)</sup>に着目し、同費用に多大な影響を与え得る預託金の拠出額がこれまでどのような要因により決定づけられてきたのか、とりわけ「自治体財政の健全性」との関連性が見られたのか否かについて、定量的に掘り下げる。最後に、定量的な分析の結果も踏まえつつ、制度融資の課題を、今回の政策金

融改革の方向性とも照らし合わせる形で、考えることとしたい。

## I 制度融資の仕組みと特徴

### 1 制度融資の仕組み

制度融資については、確立した定義がない。ただ、中小企業向けの制度融資と言った場合、一般には、中小企業が民間金融機関から通常の融資よりも低利で資金を借り入れられるよう、個々の自治体が独自の政策支援を行う枠組みの総称として用いられているように見受けられる。そうした枠組みの狙いは、中小企業の経営安定化、産業振興、創業支援、小規模企業対策など多岐にわたり、それぞれの政策目的に応じた独自のメニューが各自治体により用意されている。

制度融資の枠組みは、預託金の拠出と公的信用保証という2本の柱で、これまで支えられてきた<sup>(6)</sup>(図1)。

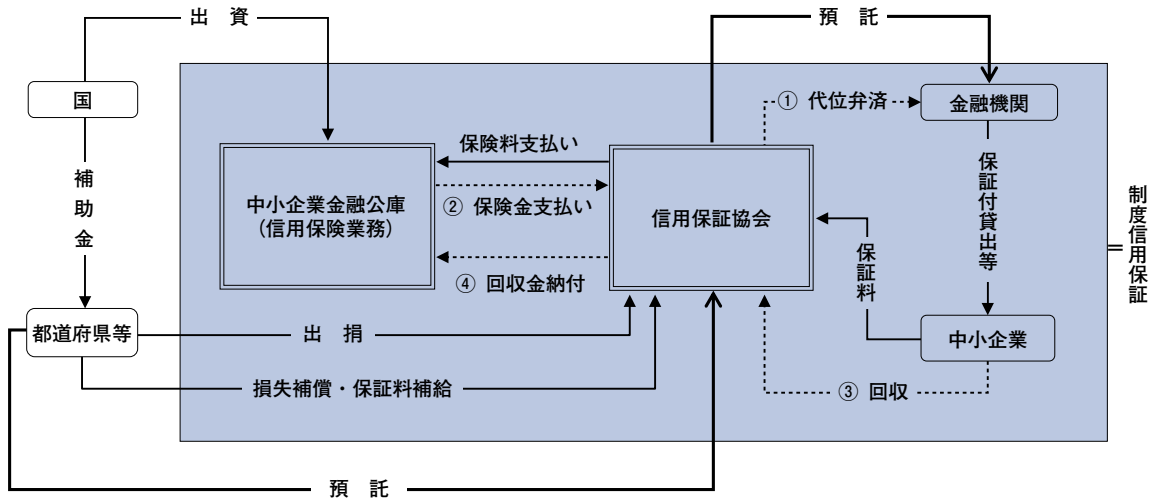
1本目の柱は、預託金の拠出である。自治体が民間金融機関を通じて行う制度融資の貸出金利は、民間金融機関が本来予定している貸出金利（通常融資の貸出金利）よりも低く設定されている。このため、本来であれば、民間金融機関の収益は、制度融資の実施に伴い、両金利の差に相当する分だけ減少を余儀なくされるはずである。自治体はそうした事態を避けるため、民間金融機関に無利子で資金を預託する（預託金方式）（図2）。より正確に述べれば、自治体は民間金融機関に預託金を直接預け入れるのではなく、信用保証協会を経由して間接的な形で預け入れているケースが多い（間接預託）。その場

(4) 土居丈朗「経済教室 政府系金融機関の改革 統合よりスリム化急げ」『日本経済新聞』2005.10.26.

(5) 経済学では、利益を獲得できる機会がある場合に、その機会を放棄することにより発生する損失のことを、機会費用と呼ぶ。

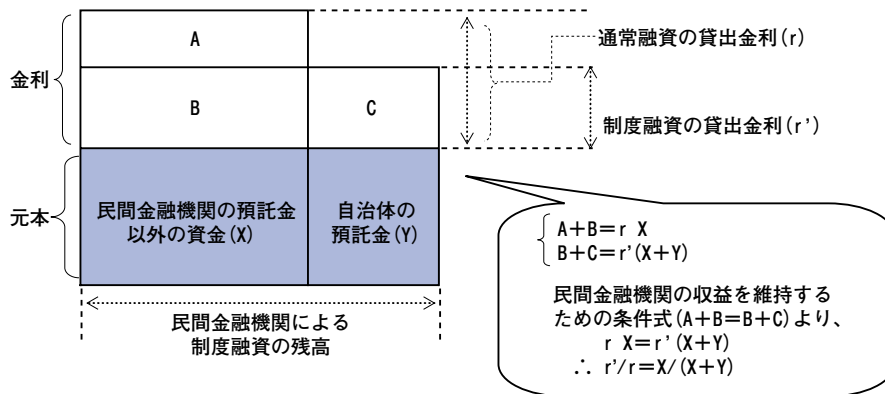
(6) 我が国における制度融資の枠組みについては、西田顕生「制度融資の現状と課題」北九州中小企業自立化研究実行委員会・北九州市立大学北九州産業社会研究所『「中小企業の自立化」に関する調査研究報告書：2004年度産業経済プロジェクト』2005, pp.88-106.等を参照されたい。

図1 地方自治体による制度融資の枠組み



(注) ①～④は、借り手の企業が倒産した場合の信用保証協会による対応（代位弁済から回収金納付までの流れ）を表す。  
 (出典) 中小企業金融公庫総合研究所『各種信用保険・信用保証制度の概要』2006.3.17.  
 中小企業金融公庫『平成16年度の業務に係る政策評価書』2005.10.  
 <www.jasme.go.jp/jpn/summary/seisakuhyouka16-4.pdf>より作成。

図2 制度融資に関わる預託制度の仕組み（概念図）



(出典) 林宏昭「自治体の予算と産業振興」内閣府経済社会総合研究所『平成14年度 地域経済の空洞化問題に関する調査研究報告』2003, pp.49-72.  
 <http://www.esri.go.jp/prj-rc/forum/tiiki/dai2.pdf>より転載。

合は、信用保証協会が自治体から無利子で借り入れた預託金が、同協会から民間金融機関に対して貸し出される。いずれにせよ、預託金は、民間金融機関が中小企業向けに貸出しを行う際

の原資の一部となる。  
 自治体が預け入れる預託金の額は、その年度

の予算や決算に歳出（商工関係費の一部）として計上される。ただし、預託金は年度末になると民間金融機関から自治体に一旦返済されることが原則となっており、その金額は、自治体の歳入予算・決算にも預託金収入として計上される。このように、預託金については、自治体の歳出と歳入に言わば「両建て」で計上される結果、その実態やコストが的確に把握されにくいという問題がある。

制度融資を支える2本目の柱は、公的信用保証の付与である。民間金融機関が自治体から預託金を直接的または間接的に受け入れて行う制度融資には、通常、各地の信用保証協会による保証（全部保証）が付いている。このため、民間金融機関は、借り手の信用リスク（貸し倒れのリスク）を意識することなく、中小企業向けの貸出に取り組むことができる。このように、制度融資に対応した形で付与される公的信用保証は、一般に制度保証と呼ばれている。

これら2本の柱は、それぞれが、制度融資に

協力する民間金融機関の中小企業向け貸出金利を引き下げる方向に作用してきた。預託金方式には、制度融資の貸出金利を通常融資のそれよりも低位に保つよう民間金融機関に促す効果があるし、制度保証は、民間金融機関が貸出金利に信用リスク分を上乗せする必要性をなくす方向に寄与するからである。

## 2 制度融資の歴史と海外の類似例

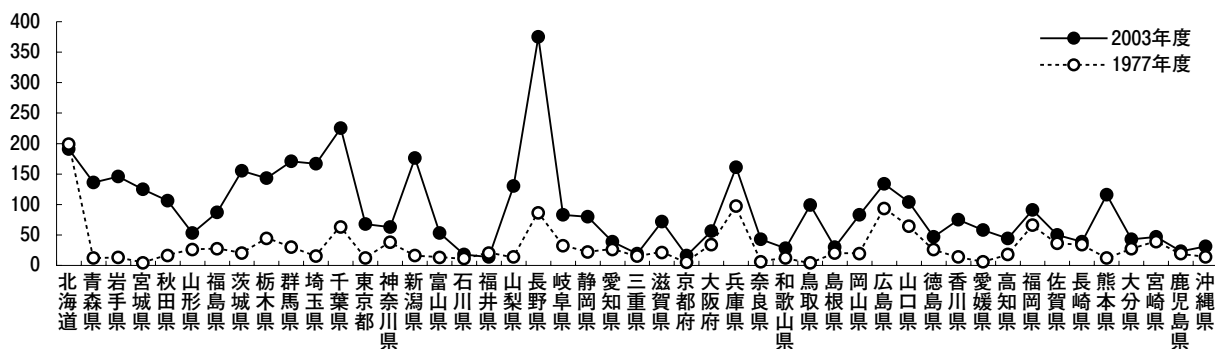
我が国で最初の制度融資は、蜷川京都府政(昭和25(1950)～昭和53(1978)年)の下で昭和26(1951)年に創設されたというのが、定説のようである<sup>(7)</sup>。その後、高度成長期になると、独自の制度融資を導入する動きが、全国各地の自治体へと広がった。当初、弱者としての中小企業の保護や育成に力点が置かれていたものの、融資の目的は、次第に、中小企業の経営安定化、産業振興、創業支援などへと拡大していった。そして、安定成長期以降も、個々の自治体が取り組む制度融資の数(種類)は、増加傾向を持続した。全国の都道府県と市町村を合計した制度融資のメニュー数は、昭和52(1977)年度の1,460種類

(都道府県が499種類、市町村が961種類)が、平成15(2003)年度には4,313種類(都道府県が931種類、市町村が3,382種類)へと大きく膨らんでいる(図3)。

ちなみに、地方政府が深く関与した中小企業向けの直接融資制度の例は、海外にも見られる。例えば、米国のペンシルバニア州には、州政府が債券の発行を通じて集めた資金を原資として、地域の中小企業に設備資金等を民間金融機関よりも低利で直接融資し、雇用の増加等を促すプログラムがある(Pennsylvania Industrial Development Authority)。また、ドイツの各州が、民間金融機関を補完するために設立している政策金融機関(州立投資銀行)のなかにも、州政府の予算を原資として中小企業に資金を直接融資しているものがみられる(「ザクセン=アンハルト州立投資銀行」等)<sup>(8)</sup>。

ただ、これら主要国の事例と比べても、全国に今や4,000種類以上が乱立している我が国の自治体による制度融資は、その数の多さが際立っている<sup>(9)</sup>。

図3 地方自治体(都道府県・市町村)による制度融資の種類の推移



(注) 1. 各都道府県の信用保証協会が所管する地方自治体(都道府県および市町村)の制度融資の数を表示。  
 2. 横浜市、川崎市、名古屋市、岐阜市、大阪市の各信用保証協会が所管する制度融資の数は、それぞれの市が所在する府や県の信用保証協会が所管する制度融資の数に加算している。  
 (出典) 中小企業政策審議会基本政策部会『信用補完制度のあり方に関する検討小委員会・とりまとめ～参考資料集～』2005. 6. より作成。

(7) 金淳植「京都市域の地域経済と産業政策—内発的発展論の観点を中心とした考察—」『政策科学』7巻1号, 1999.10, pp.83-96.

(8) 中小企業金融公庫総合研究所「欧米主要国の中小企業向け政策金融～制度の違いを生み出す背景～」『中小公庫レポート』2004年10号, 2005.3, pp.38, 63-69.

### 3 近年における制度融資の変化

上記のように、我が国の自治体による制度融資の枠組みは、これまで基本的には、預託金の拠出と制度保証を車の両輪としてきた。しかし、2000年代に入ると、このような構図にも一部変化が生じた。具体的な動きとして指摘できるのは、次の2点である。

第一は、預託金制度の廃止である。ペイオフ（預金の払い戻し保証額を、元本1,000万円までとその利息に限る措置）の一部解禁<sup>(10)</sup>（平成14（2002）年4月）を契機に、公金保護のため、民間金融機関に対する預託金の拠出を取り止める自治体が現れた。新聞報道等によると、少なくとも8県が平成14（2002）年度以降に預託金制度を廃止したことが、確認できる<sup>(11)</sup>。しかも、それらの県の一部（埼玉県、石川県、静岡県、三重県）は、制度融資の貸出金利と通常融資のそれとの差を、自治体が民間金融機関に利子補給金（補助金の一種）を交付することにより補てんする

方式（利子補給方式）へと転換したという。

第二の変化は、預託金制度を維持しながらも、旧来のスタイルに必ずしもとらわれることなく、中小企業のニーズに沿った新たな融資制度を創設する動きである。例えば、福岡、熊本、長崎の3県では、従来の制度融資で必要とされていた担保や第三者保証人を求めず、信用保険でカバーされない制度保証の代位弁済部分について、3者（自治体、信用保証協会、民間金融機関）が均等にリスクを分担するという枠組みが、平成15（2003）年に導入されている（アライアンス・バンキング方式）<sup>(12)</sup>。

もっとも、このような動きにも拘わらず、都道府県全体の数と対比すると、預託金方式を廃止したことが確認できる県数は限られており、今日でも過半の都道府県が、同方式を採用し続けているとみられる。これに市町村を加えたベースでは、預託金方式を採用している自治体が、依然多数であると推察される<sup>(13)</sup>。

(9) また、米国やドイツといった連邦制国家の州が取り組んでいる中小企業向けの直接融資制度と、我が国の都道府県・市町村による制度融資とは、政策を実施する主体の性格という点でも、完全に同一視することができないであろう。

(10) 平成14（2002）年4月のペイオフ解禁は、当座預金、普通預金、別段預金が対象から除外されていたという点で部分的な解禁にとどまっていたが、平成17（2005）年4月には、一部の例外（決済用預金）を除き、全面的なペイオフ解禁が行われた。

(11) 具体的な県名として、秋田、埼玉、石川、静岡、三重、奈良、高知、鹿児島各県が挙げられる。秋田県、奈良県、高知県は、平成14（2002）年4月から預託金を廃止した（「地公体のペイオフ対策が急ピッチ、預託金は1年間普通預金で」『ニッキン』2002.3.1.）。埼玉県は、平成14（2002）年4月のペイオフ部分解禁を受け、中小企業貸付分の預託金を廃止し、利子補給に切り替えた（「自治体の預託金保護策、神奈川県は独自の借入相殺、埼玉県は一部利子補給に」『ニッキン』2002.4.26.）。石川県も、制度融資の預託金を平成14（2002）年度から廃止し、利子補給方式に移行した（「特集 金融界、地公体関連取引を全面見直し、取引採算ベースで交渉」『ニッキン』2002.7.19.）。静岡県は、平成14（2002）年4月のペイオフ一部解禁の際に、中小企業向けなどの制度融資に伴う金融機関への預託金を原則廃止し、利子補給方式に切り替えた（「静岡県 別段預金を決済用預金に ペイオフ対策で切り替え」『日経金融新聞』2005.2.8.）。三重県は、平成16（2004）年度から普通預金への預託を取りやめ、制度融資を手掛ける金融機関に利子補給する仕組みに切り替えた（「制度融資原資 決済用預金軸に 愛知・岐阜県 ペイオフに備え」『日経金融新聞』2005.11.19.）。鹿児島県は、ペイオフの部分解禁に合わせて平成14（2002）年度に預託金制度を廃止し、県が信用保証協会の損失を補償することで、協会保証付き融資を促進する方式に改めたという（西田 前掲論文, pp.103-104.）。

(12) 西田 前掲論文, pp.104-105.

## II 先行研究の概要

我が国の制度融資を対象とした経済学者や財政学者による先行研究は、きわめて少ないというのが実状である。ここでは、その数少ない研究について、概要を紹介しておこう。

林宏昭氏（関西大学経済学部教授）は、大阪府による制度融資の現状と課題に関する論考のなかで、預託金方式は、税を大きく注ぎ込むことなく行える中小企業対策であり、目にみえるコストが生じないことから、様々なモラルハザードを招く要因になりかねないと警鐘を鳴らしている<sup>(14)</sup>。

岩根徹氏（帝塚山大学経済学部教授）は、独自に収集した都道府県別の制度融資額のデータ（平成12（2000）年度および平成13（2001）年度）を用い、その決定要因について、量的手法（クロスセクション分析<sup>(15)</sup>）に基づく推定を試みている。その結果は、「金融機関の事業所数」（経営安定化のための制度融資の場合）や「民間金融機関の中小企業向け貸出残高」（産業振興のための制度融資の場合）などが、都道府県ごとの制度融資額（フローのベース）を説明する変数として、符号条件を満たし、かつ有意になるというものである<sup>(16)</sup>。

西田顕生氏（西南学院大学商学部助教授）は、九州・沖縄地域の自治体による制度融資を対象に、その実態や改革の動きを紹介している。そ

のなかで、近年、制度融資改革が進んでいる背景には、自治体、金融機関、信用保証協会の協力で構築されてきた既存のシステムが、制度疲労を起こしたことがあると指摘している。そして、今後については、制度融資の周辺で、融資条件の決定を民間に委ねる動きが加速するであろうとの予想を示している<sup>(17)</sup>。

## III 制度融資の現状

### 1 データに基づく実態把握

全国の自治体による制度融資の実態を統一的に把握するのは、困難である。なぜならば、個々の自治体ごとに発表される予算・決算関係の資料を除けば、適当な資料が見当たらないためである。そうしたなか、全国の自治体制度融資の周辺情報を、不完全ながら都道府県別に一括して把握できる統計書としては、以下の2つが挙げられる。

第一は、総務省『都道府県決算状況調（各年版）』である。この資料は、その名称からも窺えるように、都道府県の決算のみを対象としており、市町村のそれは対象としていない。しかも、都道府県別にみた預託金の実績が、フローとストックのベースで掲載されているものの、その実績には、商工関係以外のもの（農林水産関係、民生・労働関係、住宅関係等）も含まれている。

第二は、全国信用保証協会連合会『業務要覧

(13) ペイオフの全面解禁（平成17（2005）年4月）後も、その例外として、決済用預金（当座預金や、「無利子」・「決済サービス提供」・「要求払い」の3条件を満たした普通預金）は、全額保護の対象とされ続けている。このため、自治体が公金保護のために預託金制度を廃止しなければならない必然性は、一時に比べれば低下しているとみられる。

(14) 林宏昭「自治体の予算と産業振興」内閣府経済社会総合研究所『平成14年度 地域経済の空洞化問題に関する調査研究報告』2003, pp.49-72.<<http://www.esri.go.jp/prj-rc/forum/tiiki/dai2.pdf>>

(15) 特定の時点における場所・グループ別のデータに基づく分析。

(16) 岩根徹「都道府県制度融資の実証分析」今喜典『中小企業金融への公的介入の理論的実証的研究：信用保証と制度融資』文部科学省科学研究費補助金研究成果報告書, 2004.6, pp.1-30.

(17) 西田 前掲論文, pp.105-106.

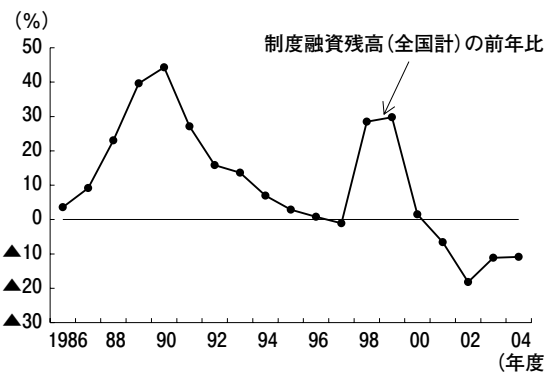
(各年版)』である。この資料の場合、各信用保証協会による制度保証(都道府県・市町村)の承諾額(フローの実績値)であれば把握が可能であるものの、その残高(ストックの実績値)は把握できないという難点がある。

そこで、本稿は、次善の策として、西田顕生氏(西南学院大学商学部助教授)がその論文の中で用いている手法<sup>(18)</sup>を参考に、全国信用保証協会連合会『業務要覧(各年版)』に掲載されたフローのデータから制度保証の都道府県別残高を試算し、その値を自治体(都道府県・市町村)による制度融資の残高とみなすことにした。具体的には、制度保証の承諾額が保証承諾額全体(制度保証以外の公的信用保証も含んだベース)の承諾額に占める割合を算出した上で、同割合を保証債務全体の平均残高に乗じたものを制度保証の残高とし、その値で制度融資の残高を近似した。なお、保証承諾額(制度保証、保証全体)としては、3年前から当年度までの4年間の合計を使用している。これは、過去における保証承諾の平均期間が3~4年程度<sup>(19)</sup>とみられるなか、フローのベースで算出する「保証全体に対する制度保証の割合」を、ストック・ベースの割合にできるだけ近づけるためにほかならない。

このような方法で加工したデータを用いると、我が国の制度融資について、次のような姿が浮き彫りになってくる。

まず、過去20年間ほどにわたる制度融資残高(全国計)の前年比増減率を振り返ると、上昇と下降を繰り返している(図4)。その伸びは、1980年代後半のバブル期に拡大し、バブルが崩

図4 制度融資の残高(全国計)の推移



- (注) 1. 各都道府県における制度保証(都道府県および市町村)の残高(平均)を合計したものの前年比増減率。  
 2. 制度保証の残高(平残)は、保証承諾額全体に占める制度保証の割合(3年前から当年度までの平均)を保証債務平均残高に乗じることにより算出。  
 (出典) 全国信用保証協会連合会『業務要覧』各年版より作成。

壊すると、1990年代半ばにかけて急速に鈍化した。その後、金融システム不安が高まり貸し渋りの問題が深刻化した平成10(1998)~平成11(1999)年度に、伸びが再び急拡大したものの、平成12(2000)年度以降は、残高が減少傾向を示している。

また、民間金融機関と政府系金融機関を合わせた中小企業向け貸出残高<sup>(20)</sup>に占める制度融資の割合(平成13(2001)年度)を都道府県ごとに見ると、最も高い岩手県(16.8%)から最も低い愛媛県(5.1%)まで、割合の高低にばらつきがあることがわかる(図5)。ちなみに、47都道府県を平均した同割合は、10.1%である。

## 2 中小企業からみた借入金利の低下効果

続いて、今日でも依然主流であり続けているとみられる預託金方式の制度融資に焦点を合わせ、借入金利の低下効果が、中小企業の側から見てどの程度の大きさであったのかを試算して

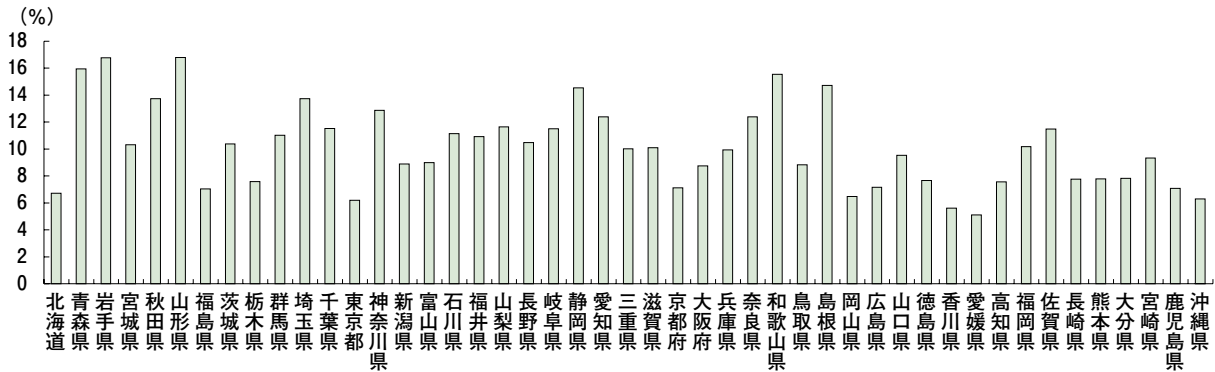
(18) 西田 前掲論文, p.93.

(19) 期間別保証承諾額のデータ(全国信用保証協会連合会『業務要覧 平成14年(2002年)』2002, pp.20-22.)を踏まえ、全国の信用保証協会による保証承諾の平均期間を金額ベースの加重平均として求めると、平成13(2001)年度は3.4年となる。

(20) 同割合を算出するのに用いた中小企業向け貸出残高は、全国信用保証協会連合会『業務要覧 平成14年(2002年)』2002, p.53.に掲載されたものであり、全国銀行(都市銀行、長期信用銀行、信託銀行、地方銀行、第二地方銀行)と、信用金庫、信用組合、そして政府関係機関を合わせたベースの数字である。



図5 中小企業向け貸出残高に占める制度融資の割合（都道府県別、2001年度）



(注) 2001年度における制度融資（都道府県・市町村）の残高（平残）を中小企業向け貸出残高（同）で除した値。  
 (出典) 全国信用保証協会連合会『業務要覧』各年版より作成。

みよう。試算に当たっては、ペイオフの一部解禁に対応して預託金制度の廃止に踏み切る自治体が登場する直前の平成13（2001）年度を対象としている。また、ここでの試算値は、あくまで理論的に想定される値を、一定の前提に基づき機械的な手法により算出したものであり、その結果については、十分に幅をもってみる必要がある。

最初は、自治体による預託金の拠出を背景とした借入金利の引き下げについてである。都道府県別に見た引き下げ幅（＝通常融資を利用した場合の借入金利－制度融資を利用した場合の借入金利）の理論値は、前掲図2でその考え方を示したように、預託金残高（都道府県別）と制度融

資残高（同）の比率、そして都道府県別に見た中小企業の借入金利等を用いて試算することが可能である<sup>(21)</sup>。そこで、預託金の残高として、信用保証協会による借入金の平均残高を用い、制度融資の残高としては、先述の方法で独自に試算した制度保証の平均残高を用いることにした。これらのデータは、ともに全国信用保証協会連合会『業務要覧』が出典であるため、都道府県と市町村の制度融資が対象になっていると考えられる。また、都道府県別に見た中小企業の借入金利は、竹澤康子氏（東洋大学経済学部教授）らとその論文で用いている手法に従い、算出した<sup>(22)</sup>。平成13（2001）年度について借入金利の引き下げ幅を試算した結果は、北海道に

(21) 都道府県別に見た中小企業向け貸出金利は、(i)制度融資の貸出金利と(ii)非制度融資（制度融資以外の貸出）の貸出金利を、それぞれの融資が中小企業向け貸出全体に占める割合で加重平均したものと一致すると考えられる。この関係を前提にすれば、都道府県別の中小企業向け貸出金利、預託金残高、制度融資残高、そして中小企業向け貸出残高という4種類のデータを用いて、非制度融資と制度融資の貸出金利の差を求めることができる。

(22) 具体的には、各都道府県に本店が所在している地方銀行・第二地方銀行の平成13（2001）年度における貸出金利（「特別資料 全国銀行の決算比較（2002年3月期）」『月刊金融ジャーナル』43巻10号、2002.10、pp.104-119.）を、各行の貸出シェアに応じて加重平均したものを、都道府県別の貸出金利とみなした。ただし、都市銀行の貸出シェア合計（「金融マップ 2003年版—47都道府県の金融勢力」『月刊金融ジャーナル』43巻13号、2002.12、pp.6-153.）が、30%を上回る都道府県については、都市銀行の貸出金利の平均（各行の貸出金利を貸出量に応じて加重平均したもの）と地方銀行・第二地方銀行の貸出金利とをそれぞれの貸出シェアに応じて加重平均することにより都道府県別の貸出金利とした（竹澤康子ほか『中小企業金融円滑化策と倒産・代位弁済の相互関係—EC3SLSによる都道府県別パネル分析』（ESRI Discussion Paper Series, No.87）2004.）。このような方法で求められる貸出金利の対象には、厳密には大企業等も含まれるが、他に適当な試算方法が見当たらないため、この方法に基づく試算結果を、都道府県ごとの中小企業向け貸出金利とみなすことにした。

おける引き下げ幅（1.1%ポイント）が最も大きく、山梨県・大阪府・奈良県の引き下げ幅（いずれも0.1%ポイント）が最も小さいというものであった（表1）。

次は、制度保証を通じた借入金利の引き下げである。中小企業による民間金融機関からの借入に信用保証協会の保証が付くことに伴う借入金利の引き下げ幅（都道府県別）は、信用保証協会の代位弁済率（都道府県別）と回収率（同）を用いて試算できる<sup>(23)</sup>。すなわち、「代位弁済率×（1－回収率）÷（1－代位弁済率）」が、中小企業にとっての理論的な借入金利の低下幅に相当すると考えられる<sup>(24)</sup>。そこで、平成13（2001）年度のデータ（都道府県と市町村の制度融資が対象）に基づき試算を行ったところ、借入金利の引き下げ幅が最も大きかったのは大阪府で4.7%ポイント、最も小さかったのは三重県で0.1%ポイントであった（前掲表1）。

これら2種類の試算値を足し合わせた値を求めることにより、各都道府県において制度融資を通じた借入金利の低下幅が、総じてどれほどであったかの目安にすることができる。その値を信用保証協会の平均的な保証料率（＝保証料÷保証債務平均残高）<sup>(25)</sup>と比べると、借入金利の低下幅が平均的保証料率よりも大きくなる傾向が、全国的に読み取れる<sup>(26)</sup>（前掲表1）。この試算結果が意味しているのは、中小企業が、制

度融資を利用することにより、保証料の支払い分を考慮に入れても利払い費を節約できていること、言い換えれば、制度融資の借り手である中小企業が、事実上の所得移転の対象になっている<sup>(27)</sup>ことだと言えよう。

### 3 地方自治体による財政コストの負担

このように、制度融資の借り手である中小企業が、低利での借入れという形をとった所得移転の恩恵に預る一方で、自治体は、独自の制度融資を設け、それに取り組むことにより、財政上のコストを負担している。先述の通り、制度融資の枠組み全体が、預託金の拠出と制度保証という車の両輪で支えられていることから、制度融資に関わる財政コストも、両者のそれぞれに関連したものに分けられる。

預託金の拠出に伴い自治体が負担している財政コストとしてまず挙げられるのは、預託金の機会費用であろう。自治体は、民間金融機関に対して無利子で預託を行うことにより、そうでなければ獲得できたであろう預託金の運用収入を放棄しており、その金額がコストに相当すると考えられる（図6）。ただ、自治体の予算や決算に掲載された計数からは、この「得べかりし利益」の喪失を直接的に把握することができない。さらに、預託金の原資を捻出するために自治体が地方債を発行している場合は、預託金

<sup>(23)</sup> 試算方法とその背景をなす考え方については、深澤 前掲論文、pp.74-75, 93.を参照。

<sup>(24)</sup> 制度保証の代位弁済率のデータは、中小企業政策審議会基本政策部会「信用補完制度のあり方に関する検討小委員会とりまとめ～参考資料集～」2005.6.20.による。ただし、回収率については制度保証を対象を限ったデータが開示されていないため、試算に当たり、信用保証協会による保証全体の回収率を使用せざるを得なかった。

<sup>(25)</sup> 平均的な保証料率は、制度保証以外の保証（非制度保証）も対象に含んでいることから、自治体が保証料の一部をしばしば補助している制度保証の保証料率よりも大きな値になっていると考えられる。

<sup>(26)</sup> 一部の県（福井県、岐阜県、静岡県、三重県、愛媛県、大分県、鹿児島県）について、平均的保証料率が借入れ金利の低下幅を上回ったのは、平均的保証料率が制度保証の保証料率よりも高かったためかもしれない。実際には、これらの県でも、制度融資に関わる中小企業の利払い費の節約額が、保証料の支払額を上回っている可能性が十分にある。

<sup>(27)</sup> 実際には、制度融資の利用実績が、自治体側の目標（予算）に届かないケースもあり得る。このような場合、預託金の機会費用の一部が、取り扱い金融機関に対する補助として機能することになる。

表1 制度融資に基づく中小企業の借入金利率の低下幅（都道府県別、2001年度）（試算結果）

（単位：％）

	①中小企業の借入金利率の低下幅（=②+③）			④平均的な保証料率(非制度保証を含む)	①-④
	②預託制度を通じた低下幅	③制度保証を通じた低下幅			
北海道	2.3	1.1	1.2	0.9	1.3
青森県	1.0	0.4	0.7	0.9	0.1
岩手県	1.4	0.5	0.9	0.8	0.6
宮城県	1.4	0.2	1.2	0.8	0.6
秋田県	1.4	0.5	0.8	0.8	0.6
山形県	0.9	0.3	0.5	0.7	0.1
福島県	1.2	0.5	0.7	0.9	0.3
茨城県	1.6	0.2	1.5	0.9	0.8
栃木県	1.1	0.4	0.7	0.9	0.3
群馬県	1.8	0.2	1.6	0.9	0.9
埼玉県	3.1	0.2	2.9	0.8	2.3
千葉県	3.0	0.2	2.7	0.8	2.1
東京都	2.2	0.2	1.9	0.8	1.4
神奈川県	2.6	0.1	2.5	0.8	1.8
新潟県	2.1	0.3	1.8	0.8	1.3
富山県	1.5	0.3	1.1	0.8	0.7
石川県	1.1	0.3	0.8	0.8	0.3
福井県	0.7	0.2	0.5	0.8	▲ 0.1
山梨県	4.3	0.1	4.2	0.8	3.5
長野県	1.0	0.5	0.6	0.8	0.2
岐阜県	0.6	0.2	0.5	0.8	▲ 0.1
静岡県	0.8	0.2	0.6	0.8	▲ 0.0
愛知県	1.3	0.2	1.0	0.8	0.4
三重県	0.3	0.2	0.1	0.8	▲ 0.5
滋賀県	1.2	0.3	0.9	0.8	0.4
京都府	2.8	0.2	2.6	0.9	1.9
大阪府	4.8	0.1	4.7	0.8	3.9
兵庫県	2.4	0.2	2.1	0.8	1.5
奈良県	0.9	0.1	0.8	0.8	0.1
和歌山県	1.8	0.3	1.6	0.8	1.0
鳥取県	1.6	0.7	0.9	0.8	0.8
島根県	1.1	0.5	0.6	0.8	0.3
岡山県	1.4	0.3	1.1	0.8	0.6
広島県	1.9	0.2	1.7	0.8	1.1
山口県	1.6	0.5	1.1	0.8	0.8
徳島県	1.2	0.7	0.5	0.8	0.4
香川県	1.2	0.5	0.7	0.9	0.3
愛媛県	0.8	0.5	0.3	0.8	▲ 0.0
高知県	1.3	0.5	0.8	0.9	0.5
福岡県	1.8	0.4	1.5	0.8	1.0
佐賀県	2.8	0.5	2.4	0.9	1.9
長崎県	1.8	0.6	1.2	0.8	1.0
熊本県	1.4	0.3	1.1	0.9	0.5
大分県	0.5	0.3	0.2	0.8	▲ 0.3
宮崎県	1.6	0.8	0.8	0.9	0.8
鹿児島県	0.6	0.3	0.4	0.8	▲ 0.1
沖縄県	3.3	0.4	2.9	0.9	2.4

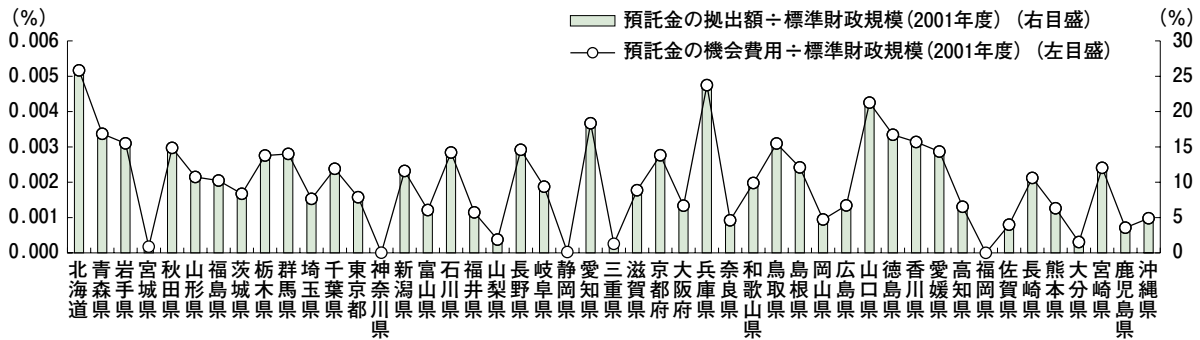
- (注) 1.対象は、都道府県と市町村の制度融資。  
 2. 預託金に基づく貸出金利の低下幅  

$$= \text{都道府県別の貸出金利} \div \{ (1 - (\text{預託金残高} / \text{制度融資残高})) \times (\text{制度融資残高} / \text{中小企業向け貸出残高}) \} \times \text{預託金残高} / \text{制度融資残高}$$
  
 3. 信用保証に基づく貸出金利の低下幅  

$$= \text{代位弁済率}(\text{制度保証}) \times (1 - \text{回収率}(\text{保証全体})) \div (1 - \text{代位弁済率}(\text{制度保証}))$$
  
 4. 平均的保証料率(非制度保証を含む) = 保証料(同) ÷ 保証債務平均残高(同)  
 5. ▲印は、マイナスを表す。

(出典) 全国信用保証協会連合会『業務要覧』各年版、  
 中小企業政策審議会基本政策部会『信用補完制度のあり方に関する検討小委員会・とりまとめ～参考資料集～』2005.6.より作成。

図6 預託金の機会費用の標準財政規模に対する割合（都道府県別、2001年度）



(注) 1. 預託金の機会費用は、2001年度における預託金の拠出額に同年度の普通預金平均金利（一律0.02%）を乗じることにより算出。  
 2. 預託金の拠出額は、決算ベースの数字。ただし、商工関係のものに限られない。  
 (出典) 全国信用保証協会連合会『業務要覧』各年版、総務省『都道府県決算状況調』より作成。

の機会費用に、自治体の資金調達コストである地方債の利払い費を加えたものが、預託金のコストに相当すると考えられる。

これに対して、制度保証に関連して自治体が負担を余儀なくされている各種のコストも見逃せない。

まず、自治体は、信用保証協会による制度保証の代位弁済額のうち信用保険でカバーされない部分<sup>(28)</sup>について、その一定割合を損失補償している。その状況を都道府県ごとに示したのが、図7である。同図では、制度融資の元本のうち信用保険でカバーされない部分が、都道府県によりどれほど補てんされているのかが、都道府県の補てん額を信用保険の非カバー額で除した値として示されている<sup>(29)</sup>。多くの都道府県で元本部分の補てん割合が50%以上になって

いることを、見て取ることができよう<sup>(30)</sup>。

また、自治体が、中小企業による制度保証の保証料負担を軽減するため、保証料の一部を補助するケースがしばしば見受けられる（保証料補給）<sup>(31)</sup>。そのほか、自治体は、信用保証協会の基金に対して出捐（出資に相当）を行うことにより、同協会のリスク負担力の維持にも寄与している（図8）。

これらの制度保証に関連した支出は、預託金の機会費用とは対照的に、いずれも自治体の歳出予算・決算にそのまま計上され、財政コストとして顕在化することになる。

こうした財政コストの負担は、個々の自治体から見て、無視することのできない大きさだと言えよう。もちろん、近年のような超低金利<sup>(32)</sup>の下では、預託金の機会費用を自治体の標準財

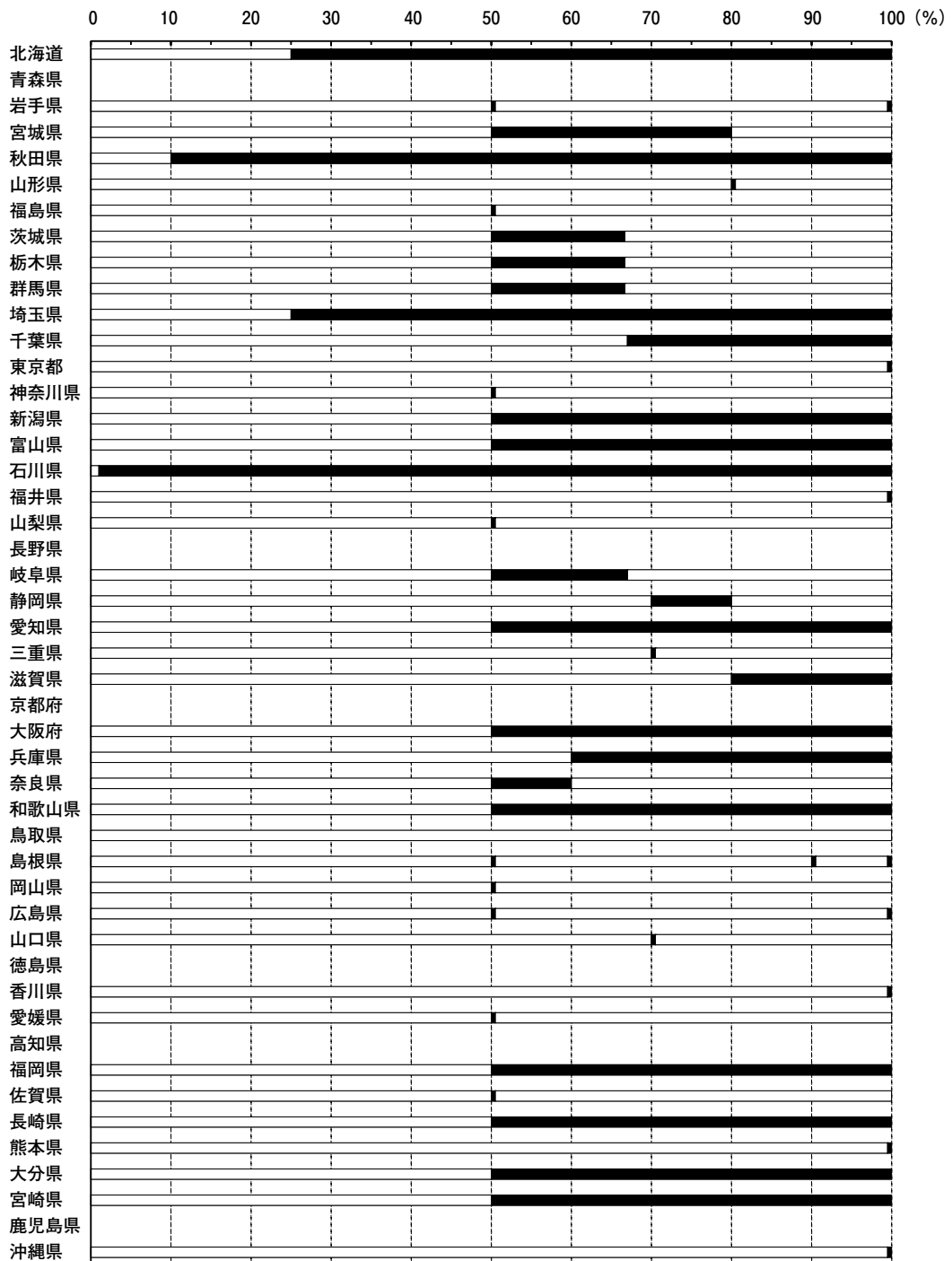
(28) 各地の信用保証協会は全国レベルの信用保険に加入し、中小企業から受け入れた保証料の中から中小企業金融公庫に対して保険料を支払っている。そうしたなか、代位弁済を行った信用保証協会には、同公庫から代位弁済額の一定割合をカバーする保険金が支払われる。その割合は、一般向けの「普通保険」で70%、それ以外の一般関係保険では80%となっている。

(29) 全国信用保証協会連合会『業務要覧 平成13年（2001年）』2001, pp.67-71.において、都道府県の補てん割合がレンジで示されている場合には、その値を黒い帯で表し、同割合が特定の値で示されている場合には、その値を黒い点で表している。

(30) 自治体は、利息部分の補てんも併せて行っているが、その補てん割合は、元本部分の場合と同様に、多くの都道府県で50%以上となっている（全国信用保証協会連合会『業務要覧 平成13年（2001年）』2001, pp.67-71.）。

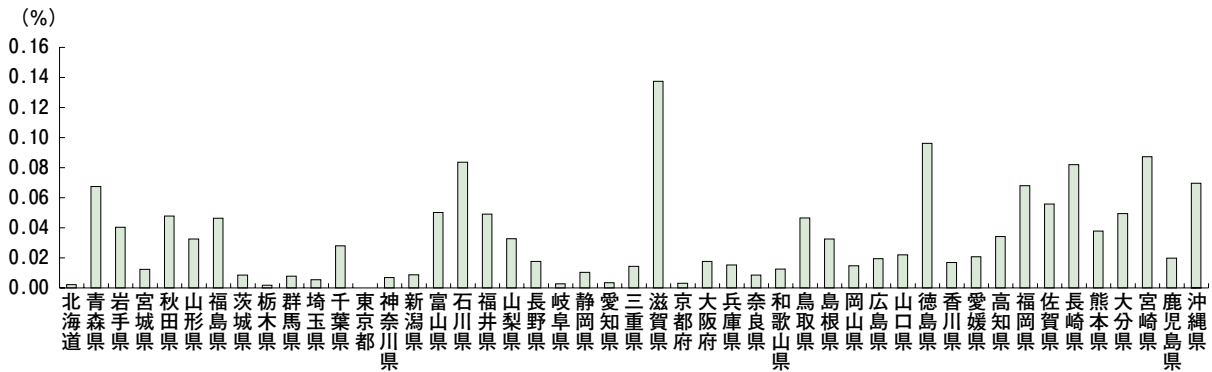
(31) ただし、全国の信用保証協会について、自治体による保証料補給の実績をそれぞれ示すことは、統計上の制約から困難である。

図7 制度保証の信用保険非カバー部分に対する都道府県の損失補てん割合 (2001年)



- (注) 1. 対象は、都道府県が単独で取り組む制度融資のうち、信用保証協会と保証契約を結んでいるもの。制度融資の元本のうち信用保険でカバーされない部分が、都道府県によりどれほど補てんされているかを、割合 (= 都道府県の補てん額 ÷ 信用保険によりカバーされない額) で示している。
2. 下記資料で都道府県の補てん割合がレンジで示されている場合には、その幅を黒い帯で表し、同割合が特定の値で示されている場合には、その値を黒い点で表している。
3. 都道府県による補てん割合 (レンジ、特定の値) は、2001年7月1日時点のもの。各種の制度保証を対象としているため、黒い点が複数となるケースがあり得る。
4. 青森県、長野県、京都府、徳島県、高知県、鹿児島県については、該当するデータが得られない。
- (出典) 全国信用保証協会連合会『業務要覧 平成13年 (2001年)』2001.より作成。

図8 信用保証協会への出捐金（フロー）が標準財政規模に占める割合（都道府県別、2001年度）



(注) 各都道府県による信用保証協会に対する出捐金（2001年度）の前年比増加額を標準財政規模（同年度）で除した値。  
 (出典) 全国信用保証協会連合会『業務要覧』各年版、総務省『都道府県決算状況調』各年版より作成。

政規模<sup>(32)</sup>と比べた割合は、僅かな値にとどまっている（前掲図6）。しかしながら、同割合が、その時々金利水準に応じて変動する性格もっているという点を見落としてはならないであろう。例えば、平成13（2001）年度における各都道府県の出捐金と標準財政規模を前提として、普通預金金利が2%（平成2（1990）年9月～平成3（1991）年6月の実績値に概ね相当）になったと仮定した場合の機会費用の対標準財政規模比率を算出すると、47都道府県の平均が0.20%となる（最高は北海道の0.52%）。この値は、47都道府県全体で見た実質収支比率<sup>(34)</sup>の平均（平成13（2001）年度）が0.46%、標準偏差（同）が0.70%であるなか、決して小さな数字とは言えない。それだけではない。先述の通り、自治体が出捐金の原資を地方債の発行を通じて捻出している場合には、地方債の利払い費も出捐金のコストと見なければならない。制度保証に関連した各種のコスト（損失補償額、保証料補給額、協会に対する出捐額）まで考慮に

入れると、自治体による財政コストの負担額は、一段と膨らむことが避けられなくなる。

#### IV 預託金に関わる財政コスト負担額の決定要因

各自治体が制度融資に関連して負担を余儀なくされる財政コストの大きさは、一体どのような要因により決定づけられているのであろうか。ここでは、各種の財政コストのうち、預託金の機会費用に焦点を合わせ、同費用に対して大きな影響を及ぼし得る預託金の拠出額につき、その決定要因を定量的手法で解き明かしてみよう。

具体的には、昭和62（1987）年度から平成13（2001）年度にかけての都道府県別の年次データ<sup>(35)</sup>に基づくパネル分析を行うこととした。推定期間を平成13（2001）年度までとしたのは、一部の自治体が出捐金方式を廃止した平成14（2002）年度以降を対象期間に含めると、的確

(32) 平成13（2001）年度における金融機関（国内銀行、信用金庫、信用組合、労働金庫等）の普通預金平均金利は、日本銀行による量的金融緩和策を背景として、0.02%という低水準であった。

(33) 自治体の一般財源の標準規模であり、一定の調整を施した標準財政収入額（自治体が独自に調達できる財源額）に普通交付税の金額を加えることにより算出される。

(34) 自治体の形式収支（＝歳入－歳出）から翌年度への繰越財源を差し引いた金額が、標準財政規模に占める割合であり、この値が小さいほど、自治体の資金繰りが逼迫していると考えられる。

(35) 内閣府の「景気基準日付」によると、昭和62（1987）年度から平成13（2001）年度までの15年間には、全部で3回の景気循環（景気の拡張局面と後退局面とのセット）が含まれている。

な推定結果が得られない可能性があるためである。

被説明変数としたのは、「都道府県による預託金拠出額（フロー、決算ベース）の標準財政規模に対する割合」である。預託金の機会費用は、預託金の拠出額に、それを有利子で運用した場合の利回りを掛け合わせることで求められる。しかし、資金の運用利回りは、基本的には市中金利に連動してその水準が決まるものであり、自治体自身が意図的に操作できない変数であることから、その部分は分析の対象外としている。なお、預託金の拠出額として総務省『都道府県決算状況調（各年版）』のデータを用いた関係上、その金額には、農林水産関係など商工関係以外の預託金も含まれているとみられる。もっとも、そうした預託金が預託金全体に占める割合は、さほど大きくないと推察されることから<sup>(36)</sup>、特段問題は無いと考えられる。

この被説明変数を説明するための変数としては、以下の都道府県別データを取り上げる。

第一は、「実質県内総生産の前年比変化率」である。データは、内閣府『県民経済計算年報（各年版）』による。地域経済が低迷し、中小企業が経営不振に陥ると、経営安定化のための制度融資に対する需要が高まり、自治体による預託金の拠出額が増加に向かうと考えられる。あるいは、我が国の過去の時系列データに基づき分析を行うと、開業率と実質GDP成長率の間にプラスの相関関係が観察されるという<sup>(37)</sup>。そのことを踏まえると、実質経済成長率が低迷している地域では、開業率も低く、自治体が、開業率を引き上げるための創業支援を企図して、

制度融資向けの預託金の拠出額を増やしやすとも考えられる。いずれにせよ、この説明変数の係数について予想される符号条件は、マイナスだと言えよう。

第二は、「企業倒産の発生率」である。この指標は、東京商工リサーチ『全国企業倒産状況』の企業倒産件数（都道府県別）を、国税庁『国税庁統計年報』における普通法人数（同）で除することにより求められる。この指標が上昇しているときには、中小企業の信用リスクが高まり、その資金繰りが全般的に困難化していると考えられる。中小企業の資金繰りが逼迫していると、制度融資に対する需要が高まり、自治体による預託金の拠出額が増加に向かうであろう。したがって、予想される符号条件は、プラスである。

第三は、「中小企業向け貸出残高に対する非制度融資（制度融資以外の貸出）の割合」である。同割合を算出する際に用いた中小企業向け貸出残高は、全国信用保証協会連合会『業務要覧（各年版）』に掲載されたものであり、民間金融機関による貸出のほか、政府系金融機関の貸出が含まれている。この割合は、民間金融機関等が中小企業向けの非制度融資にどれほど積極的な姿勢で取り組んでいるかを表す代理指標として採用している。自治体は、民間金融機関等による非制度融資への取り組みが消極的な状況下ほど、それに対応して預託金の拠出額を増やしやすと考えられることから、係数の符号条件はマイナスとなる。

第四は、『都道府県決算状況調（各年版）』に掲載された「財政力指数」である。同指数は、

<sup>(36)</sup> 総務省『都道府県決算状況調 平成13年度版』によると、平成13（2001）年度における都道府県による預託金の拠出額（「公社・協会等」、「地方開発事業団」、「地方公営事業」、「市町村」向けを除いた「その他」向けの貸付として分類されている）は、47都道府県の合計で見て、「その他」向けの貸付総額全体の77.9%を占めている。一方、「その他」向け貸付総額全体に占める商工関係の貸付の割合は、47都道府県合計のベースで81.8%である。これらを踏まえると、預託金拠出額全体のうち過半（6～8割程度）が、商工関係のもの（中小企業向け制度融資のための預託金拠出額）で占められていると推察される。

<sup>(37)</sup> 中小企業庁『中小企業白書 平成15年版』2003, p.92.

基準財政収入額（自治体が独自に調達できる財源額）を基準財政需要額（自治体の標準的な財政需要をまかなうために必要な支出額）で除した値について、過去3年間の平均をとることにより求められる。この指標は、自治体の標準的な経費が、地方税収等の自己財源によりどれだけ余裕をもった形で賄われているのか、を表している<sup>(38)</sup>。自治体は、自己財源が潤沢になるほど、預託金拠出額の積み増しに走りやすいと考えられるから、符号条件はプラスである。

今回の推定では、自治体に預託金の拠出を抑制させる要因という位置づけの下で、「自治体財政の健全性」を示す各種の指標も、説明変数に付け加えている。具体的には、「実質収支比率」、「公債費負担比率」、「起債制限比率」、「経常収支比率」の4つである。いずれの指標も、総務省『都道府県決算状況調（各年版）』に掲載されているものである。

「実質収支比率」は、実質収支（歳入と歳出の差額から翌年度への繰越財源の額を差し引いた金額）が標準財政規模に占める割合である。この割合が低下するほど、自治体の資金繰りが逼迫の度合いを増し、当該自治体が預託金の拠出額を減らしやすいと考えられる（予想される符号条件は、プラス）。

「公債費負担比率」は、自治体の一般財源のうち地方債の元利償還費に振り向けられる部分の割合であり、「起債制限比率」は、地方交付税で補てんされない地方債の元利償還費が、標準財政規模に占める割合である。これらの指標が高くなるほど、自治体による債務の返済負担も高まることになるから、当該自治体は、預託金の拠出額を減らしやすいと考えられる（符号

条件は、ともにマイナス）。

「経常収支比率」は、自治体の義務的経費（自治体が毎期常に支出しなければならない人件費、公債費、扶助費等の経費の合計）が経常一般財源（自治体の一般財源から臨時的収入を除いた金額）に占める割合である。この割合が上昇するほど、自治体財政の硬直化の度合いが高まり、経費を裁量的に増減できる余地が乏しくなるから、当該自治体は預託金の拠出額を減らしやすいと考えられる（符号条件は、マイナス）。

実際の推定に当たっては、以上の説明変数のうち、「実質県内総生産の前年比変化率」、「企業倒産の発生率」、「中小企業向け貸出残高に占める非制度融資の割合」、「財政力指数」の4つを説明変数としたパターンを基本型と位置づけた。その基本型に「自治体財政の健全性」を表す各指標を説明変数として付け加えたパターンによる推定を、それぞれ行った。いずれの説明変数も、政策当局にとっての「認知ラグ」や「決定ラグ」<sup>(39)</sup>を考慮に入れ、被説明変数に対して1年前の値をとっている。

パネル・データに基づく推定の手法は、OLS（単純最小二乗法）である。推定式の個別効果<sup>(40)</sup>と説明変数とが相関するモデル（固定効果モデル）と両者が相関しないモデル（変量効果モデル）のいずれの選択が望ましいのかを判断するため、各推定について、それぞれ統計学的な検定（ハウスマン検定）を施している。

推定結果は、表2の通りである。説明変数のうち「実質県内総生産の前年比変化率」と「中小企業向け貸出残高に占める非制度融資の割合」が、全ての推定パターンにおいて、符号条件を満たし、かつ5%以内の水準で有意になっ

(38) 同指数が1を下回る自治体については、基準財政需要額と基準財政収入額との差額が、国からの地方交付税により補てんされている。

(39) 「認知ラグ」は、当局が政策の必要性を認識するまでの時間差であり、「決定ラグ」は、当局が必要性を認識してから政策に関する決定を行うまでの時間差である。

(40) パネル・データの推定を通じて得られる、時点を通じて共通した個々の主体（本稿の場合は都道府県）に特有の効果も、個別効果という。



表2 預託金に関連した地方自治体の財政コスト負担の決定要因（推定結果）

		符号 条件	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	
			変量効果 モデル	変量効果 モデル	変量効果 モデル	変量効果 モデル	固定効果 モデル	
実質県内総生 産の前年比 変化率(%)	〈1期前〉	(－)	-0.3672 (-8.264) [0.000] ***	-0.3849 (-8.469) [0.000] ***	-0.3666 (-8.246) [0.000] ***	-0.3677 (-8.256) [0.000] ***	-0.2516 (-5.428) [0.000] ***	
			企業倒産の 発生率(%)	〈1期前〉	(+)	-0.1465 (-0.303) [0.762]	-0.1666 (-0.345) [0.730]	-0.0793 (-0.144) [0.885]
中小企業向け 貸出残高に占 める非制度融 資の割合(%)	〈1期前〉	(－)	-0.2601 (6.261) [0.000] ***	-0.2722 (-6.481) [0.000] ***	-0.2676 (-5.253) [0.000] ***	-0.2569 (-5.739) [0.000] ***	-0.1235 (-2.564) [0.011] **	
財政力指数	〈1期前〉	(+)	3.2904 (1.799) [0.072] *	2.5881 (1.375) [0.1696]	3.2341 (1.725) [0.085] *	3.3829 (1.818) [0.070] *	9.3698 (3.742) [0.000] ***	
財政の健全性を表す指標	実質収支 比率(%)	〈1期前〉	(+)		0.5073 (1.780) [0.0756] *			
	公債費負担 比率(%)	〈1期前〉	(－)			-0.0146 (-0.248) [0.804]		
	起債制限 比率(%)	〈1期前〉	(－)				0.0178 (0.206) [0.837]	
	経常収支 比率(%)	〈1期前〉	(－)					0.1450 (6.481) [0.000] ***
自由度修正済み決定係数			0.675	0.676	0.675	0.675	0.695	
標準誤差 (S.E.)			2.992	2.985	2.992	2.993	2.900	
ハウスマン 検定の結果	$\chi^2$ 値		5.758	4.880	4.758	4.697	15.950	
	p値		0.218	0.431	0.446	0.454	0.007 ***	

- (注) 1. 推計期間は、1987年度から2001年度まで。  
 2. 定数項および個別効果部分については、表示を省略した。  
 3. ( )内はt値を表し、[ ]内はp値を表す。  
 4. \*\*\*は1%水準で有意、\*\*は5%水準で有意、\*は10%水準で有意であることを示す。  
 5. シャドウは、符号条件を満たし、かつ5%以内の水準で有意であることを示す。  
 6. 企業倒産の発生率=企業倒産件数÷普通法人数  
 (出典) 総務省『都道府県決算状況調』各年版、全国信用保証協会連合会『業務要覧』各年版、内閣府『県民経済計算年報』各年版、東京商工リサーチ『全国企業倒産状況』各年版、国税庁『国税庁統計年報』各年版より作成。

ている。また、「財政力指数」も、推定のパターンによっては、符号条件を満たし、かつ5%以内の水準で有意となっている<sup>(41)</sup>。これに対して、「自治体財政の健全性」を表す4つの指標（「実質収支比率」、「公債費負担比率」、「起債制限比

率」、「経常収支比率」）は、いずれも、符号条件を満たさないか、または、5%以内の水準で有意とならなかった。

これらの推定結果を巡り、次のような解釈を行うことが可能であろう。個々の都道府県は、

(41) 「5%水準で有意である」とは、説明変数の係数が95%以上の確率で統計学的に意味をもっている（当該係数がゼロである確率が5%以下である）という意味である。

地域経済の停滞に伴う中小企業の経営不振や、開業率の低迷、そして民間金融機関等による非制度融資の伸び悩みを背景として、制度融資への需要が高まると、基本的にはそれに応じる形で、預託金の拠出額を増やす傾向があった。あるいは、場合によっては、地方税収等の自己財源に余裕が生じたという都道府県側の事情から、制度融資向けの預託金拠出額が積み増されることもあった。しかしながら、このような都道府県の行動に対して、自治体財政の健全性が低下した状況下でブレーキがかかっていたという形跡は、少なくとも過去のデータからは、見て取ることができない。

## おわりに

以上の分析結果を踏まえ、我が国における制度融資の今後のあり方について考えると、以下の点が、課題として浮かび上がってこよう。

民間金融機関の通常融資に比べ低利で行われる制度融資には、自治体がコストを負担する中小企業向けの所得移転政策としての側面が認められる。しかも、制度融資が預託金方式に基づき行われる場合には、たとえ財政の健全性が低下した自治体であっても、預託金の拠出を中心として過大なコスト負担がなされ、ひいては、自治体財政の健全性低下に拍車をかけてしまう恐れがある。このように、預託金方式に基づく制度融資を巡り、自治体の自己規律がなかなか働きにくい背景として、預託金を民間金融機関に無利子で預け入れてその貸出金利を引き下げるといった方法の下では、自治体の財政コストに

対して納税者である住民の目が行き届きにくいことなどが考えられる<sup>(42)</sup>。今日なお多くの自治体が採用している預託金方式に基づく制度融資は、財政規律という観点に立つと、必ずしも適切な政策とは言えないであろう。

それでは、預託金方式以外の方法、例えば、既に一部の自治体で導入されている利子補給方式に基づく制度融資ならば、適当な施策であると言えるだろうか。

民間金融機関の貸出金利を引き下げるために、自治体が利子補給金を交付するという方法をとっても、自治体が負担しなければならない財政コストの大きさは、預託金方式の場合と実質的に変わらない。ただ、預託金方式の下で表面化しなかった中小企業への所得移転額が、自治体の歳出に直接計上されることになるため、その金額に対して住民による監視の目が相対的に行き届きやすくなる。その結果、自治体の財政規律が、預託金方式の場合よりは高まる可能性が大きいとも考えられよう。

しかし、仮にそうだとした場合、中小企業に向けた所得移転が分権的な形で行われ続けることについては、問題がないわけではない。

例えば、分権的な制度融資の枠組みの下では、地域間リスクシェアリング効果の発現を期待しにくいという問題がある<sup>(43)</sup>。同効果は、景気変動等により一時的に所得が落ち込んだ地域に対して、所得の落ち込みに見舞われていない地域から所得の一部を移転させる効果のことを意味している<sup>(44)</sup>。これまで繰り返し述べてきたように、制度融資全体の枠組みは、2本の柱、すなわち、①自治体自身が直接的に取り組む貸

(42) 林 前掲論文, pp.67-68.

(43) 金融調査研究会「政策金融改革のあり方について(提言)」『金融』696号, 2005.3, pp.4-20.

(44) 各地域でその地域固有の一時的な所得変動が見られるとき、予め地域を越えた所得保険をかけておくことには、いずれの地域にとっても、経済的なメリットがあると考えられる。なぜならば、いつでも一定の所得が確保できるようにリスクを分散させておけば、高所得(好況)の時期に多くの消費ができるだけでなく、低所得(不況)の時期にも消費が少なくなる事態が避けられるからである(土居丈朗『地方財政の政治経済学』東洋経済新報社, 2000, pp.175-207.)。

出金利の引き下げ（利子補給方式の下では、利子補給金の支給がそれに相当）と、②公的信用保証を通じた貸出金利の引き下げにより、支えられている。これらのうち、②は、我が国全体をカバーした信用保険制度に依拠している部分が大きいだけに、一定の地域間リスクシェアリング効果が見込まれよう<sup>(45)</sup>。これに対して、①の場合、自治体ごとに制度が分断されてしまっているため、そうした効果が期待できないという弱点が否めない<sup>(46)</sup>。

こうした点に目配りすると、仮に中小企業向けの所得移転政策が預託金方式以外の方法で行われたとしても、それが分権的なスタイルで自治体ごとに行われる限り、最善の選択とは言い切れない可能性がある。その場合には、自治体ではなく国が、全国を対象とした統一的な施策として、預託金の拠出以外の手法を通じて所得移転を行うというのも、一案であろう。

個々の自治体の制度融資がこれまで担ってきた中小企業向けの所得移転機能を、国が集権的なスタイルで担おうとする場合、その具体的な形態としては、金融的手法と財政的手法、それぞれに基づくケースが考えられる。

金融的手法としては、今回の政策金融改革で

既存の政府系金融機関（中小企業金融公庫、国民生活金融公庫等）の再編を通じて新たに発足する新しい金融機関に、中小企業への直接融資を低利で行わせるという姿が、1つの選択肢として浮かび上がるかもしれない。しかし、地域間のリスクシェアリングにとどまらない産業政策的な意図を込めた所得移転機能を新機関に担わせようとする、国からの明示的・非明示的な支援（利子補給、政府保証等）が欠かせなくなる公算が大い。その結果、新機関の性格は、現行の政府系金融機関（国から支援を受けつつ、全国一律の低利融資を実施）のそれと大差なくなる。そのことの是非は、今回の政策金融改革に対する評価とも密接に関わる論点となろう。

ちなみに、池尾和人氏（慶應義塾大学経済学部教授）は、政府の金融活動に所得分配的な機能を担わせた場合、受益者による政府組織の「抱き込み (capture)」や、受益者と政府組織との「結託 (collusion)」といった「政府の失敗」に陥りやすくなると、警鐘を鳴らしている<sup>(47)</sup>。政府にそのような機能を担わせる必要があるのならば、財政的手法（所得の直接的移転）を選択することが、相対的に望ましいとも説いている<sup>(48)</sup>。こうした考え方に立つと、国が全国レベルの利

(45) 単純化して述べれば、景気が良好な地域の信用保証協会が支払った信用保険料の一部は、景気が低迷している地域の信用保証協会による代位弁済額の補てんに充当されていると考えられる。信用保険を通じた地域間リスクシェアリングについては、深澤 前掲論文, pp.79-80.を参照されたい。

(46) 加えて、中小企業に照準を合わせた産業政策が、所得移転という形態をとりつつ、分権的に行われることの是非をどのように考えるかという点も、見逃すことのできない論点となり得よう。自治体独自の産業政策を巡っては、法人課税の税率引き下げを通じた企業誘致競争（租税競争）が、自治体間で繰り広げられた場合に、各自治体の税収が減少を余儀なくされ、資源配分上の効率性が損なわれるとの見方がある（赤井伸郎他『地方交付税の経済学：理論・実証に基づく改革』有斐閣, 2003, pp.80-81.）。それでは、自治体どうしが、産業の振興等を旗印に掲げ、中小企業向けの利子補給の大きさを競い合う結果、個々の自治体の歳出規模が必要以上に押し上げられる恐れは、ないであろうか。この問いに対する答えを明らかにするためには、一段と掘り下げた考察が必要である。

(47) 池尾教授は、「抱き込み」と「結託」を、「情報制約」（政府の情報能力の欠如）、「利害整合化の困難」（政府組織の目的と組織構成員の私的利害との整合化が不十分になりがちなこと）、「予算制約のソフト化」（予算制約を超過して赤字を発生させた場合のペナルティが小さい状況下で、政府組織が赤字を出さないよう十分に動機付けられていないこと）と並ぶ「政府の金融活動の失敗」として位置づけている（池尾和人「政府金融活動の役割：理論的整理」岩田一政・深尾光洋『財政投融资の経済分析』日本経済新聞社, 1998, pp.25-48.）。

(48) 池尾 同上, p.47.

子補給制度を導入することも、現行の自治体制度融資に代わる1つの選択肢となり得るのかもしれない。

いずれにせよ、今回の政策金融改革という好機を逃さず、中小企業を対象とした分権的な所

得移転の功罪を冷静に見極めた上で、「政府の失敗」を最小限にとどめるような枠組み造りを行うことが、喫緊の課題である。

(ふかさわ えいじ 経済産業課)