

## 中小企業金融円滑化法の論点と地域密着型金融

吉 鶴 祐 亮

- ① 我が国では、リーマン・ショック後の中小企業金融支援策の1つとして、いわゆる中小企業金融円滑化法が平成21年12月に制定された。これは、中小企業等による貸付条件変更の申込みに対して金融機関がそれに応じる努力義務を課す時限法であり、同法に基づいて多数の条件変更が実施された。同法は2度の延長を経て平成25年3月末に失効を迎えたが、その趣旨は金融監督・検査の在り方に反映され、現在でも中小企業向けの貸付条件変更は法の失効前に近い水準で実施されている。
- ② 同法に関連する措置として、リーマン・ショック後と法施行時に、不良債権の一区分である「貸出条件緩和債権」の基準が一部緩和された。また、同法の期限が延長される過程で、貸付条件変更を受けた企業の経営改善等を図る方策として金融機関によるコンサルティング機能の発揮が求められ、さらに同法の失効（いわゆる「出口」）に向けた各種の政策措置が採られた。
- ③ 同法に基づく貸付条件変更の実施は、中小企業の資金繰り改善や倒産抑制に一定の効果があったと考えられる。しかし、返済負担を先送りにする変更措置が多かったと見られ、また貸付条件変更を受けた企業の経営改善は抜本的には進まなかった可能性もある。
- ④ 同法に対しては、金融危機後の中小企業の一時的な資金繰り支援や債務調整を行う策として意義があるといった見方がある一方で、制度の逆選択やモラルハザード等の弊害を招きかねないといった批判もある。
- ⑤ 不良債権の観点からは、不良債権の基準緩和措置はその抑制に作用し、貸出条件緩和債権額の水準はリーマン・ショック前と比較して低下している。その反面、不良債権予備軍ともされる債務者区分である「その他要注意先」の増加にも一定の影響を与えた。
- ⑥ 同法を契機に強調されるようになったコンサルティング機能を金融機関が担うに当たっては、優位性や利点も指摘されているが、一方では金融機関の性質上・リソース上の制約も存在する。
- ⑦ 他方、金融機関によるコンサルティング機能の発揮は、地域金融機関のビジネスモデルである地域密着型金融の柱の1つにも位置付けられることとなり、同法は地域密着型金融の展開にも影響を与えたと言える。
- ⑧ 法失効後も、継続して貸付条件変更が多数実施されている点や、金融機関によるコンサルティング機能の発揮が求められている点を踏まえれば、こうした対応は金融機関に求められる基本的な役割となりつつあり、同法が中小企業金融の在り方に与えた影響は大きい。今後、金融機関の信用リスクの蓄積や倒産件数の増加等の問題を招かないためには、適切にリスク管理や中小企業の経営改善等に向けた取組みの推進が重要である。

# 中小企業金融円滑化法の論点と地域密着型金融

国立国会図書館 調査及び立法考査局  
財政金融課 吉鶴 祐亮

## 目 次

はじめに

I 中小企業金融円滑化法の概要とその関連措置

- 1 中小企業金融円滑化法の制定までの経緯と法の概要
- 2 中小企業金融円滑化法の失効までの経緯

II 中小企業金融円滑化法の効果やその評価

- 1 中小企業金融円滑化法がもたらした影響
- 2 中小企業金融円滑化法とその関連措置に対する見方

III 地域密着型金融とコンサルティング機能

- 1 地域密着型金融について
- 2 地域密着型金融におけるコンサルティング機能の位置付け

おわりに

## はじめに

米国のサブプライム・ローン問題（低所得者等向け住宅ローンの信用リスク問題）は、平成 20（2008）年 9 月の米大手投資銀行リーマン・ブラザーズの破綻（いわゆる「リーマン・ショック」）を招き、国際的な金融危機へと発展した。欧米諸国の金融機関の経営破綻等が相次ぎ、信用不安から金融市場の混乱や信用収縮が生じたことで、金融危機の影響は実体経済にも及び、世界は深刻な景気後退に見舞われることとなった。

我が国においては、危機の一因となった、サブプライム・ローンに関連する証券化商品等の金融機関の保有額が相対的に少なく、国内の金融機関が直接的に被った損失は欧米諸国と比べて限定的であったことなどから、金融危機に至ることはなかったものの、世界的な景気後退に伴う外需低迷等の影響から実体経済面では大きな打撃を受けた。輸出関連企業等を中心に企業業績は悪化し、資金繰りも厳しさが増していった。

こうした事態に対応するため、政府は各種の経済対策を相次いで策定し、特に中小企業金融の面においても様々な支援策が実施された。その 1 つに、「中小企業者等に対する金融の円滑化を図るための臨時措置に関する法律」（平成 21 年法律第 96 号、以下「中小企業金融円滑化法」または「金融円滑化法」）の制定がある。金融円滑化法は、金融機関に対し、その融資先である中小企業等が既存融資について貸付けの条件の変更等<sup>(1)</sup>（以下「貸付条件変更」）を申し出た場合に、できる限りそれに応じる努力義務を課すものである。これは時限的な立法措置として導入

されたもので、2 度の法改正による期限の延長が行われた後、平成 25 年 3 月末をもって既に失効を迎えている。

しかしながら、同法の失効後も金融庁の金融監督・検査においては、引き続き中小企業に対し貸付条件変更への対応に努めることが金融機関に求められており、法的効力は失われているものの、同法の趣旨は法律から金融行政へと形を変えて、現在でも実質的に継続されていると言える。

本稿ではまず、金融円滑化法の概要、また法制定前から現在までの経緯を、その関連措置を含めて振り返って整理する。次に、金融円滑化法やその関連措置がもたらした効果や影響等を各種のデータや識者の評価に触れながら論じる。最後に、金融円滑化法を契機に重視されることとなった金融機関のコンサルティング機能について、金融庁が推進する地域金融機関のビジネスモデルである「地域密着型金融」の観点から述べる。

金融円滑化法は中小企業だけでなく住宅ローンの債務者も対象とした法律であるが、本稿では中小企業を対象を絞って論じる<sup>(2)</sup>。

## I 中小企業金融円滑化法の概要とその関連措置

### 1 中小企業金融円滑化法の制定までの経緯と法の概要

#### (1) リーマン・ショック後の各種の中小企業金融支援策

リーマン・ショックの前後に打ち出された政府の経済対策には、①安心実現のための緊急総合対策（平成 20 年 8 月）、②生活対策（平成 20 年

\* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、平成 27 年 1 月 16 日である。

(1) 中小企業の場合、金融円滑化法の第 4 条において、貸付けの条件の変更、旧債の借換え、当該企業の株式の取得であって当該債務を消滅させるためにするもの（既存債務の株式への転換、いわゆる「デット・エクイティ・スワップ」）その他の当該債務の弁済に係る負担の軽減に資する措置と定められている。本稿第 II 章で見られるように、実際には元本の据置き、毎回の返済額の減少や返済期限の延長といった対応が多いと見られる。

(2) なお、金融円滑化法に基づく貸付条件変更の申込件数及び申込金額は、中小企業では約 437 万件・約 119 兆円、住宅ローン債務者では約 32 万件・約 5 兆円となっており、中小企業のシェアが大部分を占めている。

10月)、③生活防衛のための緊急対策(平成20年12月)、④経済危機対策(平成21年4月)といったものがある。

この中には中小企業の資金繰りに資する対策も含まれており、主なものを挙げると、信用保証協会が与信額の全額保証を行う緊急保証制度の創設とその拡充に加え、政府系金融機関による対策として、日本政策金融公庫によるセーフティネット貸付の拡充、日本政策投資銀行及び商工組合中央金庫による危機対応業務の開始とその拡充といった措置が採られた。また、中小企業への金融支援を直接的に行うものではないが、金融機関の自己資本比率規制の一部弾力化、金融機関の資本増強を目的に公的資金の注入を行うための時限法である「金融機能の強化のための特別措置に関する法律」(平成16年法律第128号、いわゆる「金融機能強化法」)の平成20年12月の改正による期限延長等、貸し手である民間金融機関への支援策も実施されている。<sup>(3)</sup>

こうして講じられた様々な中小企業金融支援策のうち、後に制定される金融円滑化法との関係で注目されるのは、②の生活対策を受けて金融庁が平成20年11月に行った、不良債権の判定基準の見直し措置<sup>(4)</sup>である。これは、金融庁による金融機関向けの監督指針及び金融庁が金融機関への立入検査を行う際の手引である金融検査マニュアルの改正によって、不良債権の一区分である「貸出条件緩和債権」<sup>(5)</sup>の判定基準の部分的な緩和を行うものである。

貸出条件緩和債権とは、金融機関が借り手企

業の経営再建や支援を行う目的で、金利の減免、利息の支払猶予、元本の返済猶予、債権放棄等、借り手に有利となるような取決めを行った債権であり、これに該当する債権は原則として不良債権として扱われることになる。したがって、借り手を救済する目的で行う貸出条件の変更は、貸出条件緩和債権の増加を通じて不良債権比率の上昇や貸倒引当金の増加を招くおそれがあり、当該企業に対する新規融資も困難になることから、金融機関にとって容易に応じがたいという事情がある。ただし、こうした場合であっても、「実現可能性の高い抜本的な経営再建計画」(以下「実抜計画」)が策定されていれば、貸出条件緩和債権に該当しないとす例外的な取扱いが従前から監督指針において規定されていた。

前述の見直し措置では、この実抜計画について中小企業を対象に要件の一部変更等を行うことで、貸出条件緩和債権の取扱いに関する例外規定の拡大が図られている。すなわち、実抜計画の要件の1つとして、「概ね3年後の当該債務者の債務者区分が正常先となる」ことが求められていたが、中小企業を対象にこの3年という経営改善期間が5年(最長で10年)に延長され、また計画期間中に求められていた一定の利回りを確保するという金利要件を廃止する等の措置が採られた。

世界的な金融危機の余波を受けて中小企業を取り巻く金融環境が厳しさを増す中、不良債権の判定基準の部分的な緩和措置を導入すること

(3) こうした措置を含めた、リーマン・ショックの発生後から金融円滑化法の制定までの間に導入された各種の中小企業金融支援策の概要は、鳳佳世子「金融危機下における中小企業金融—支援策と課題—」『調査と情報—IS-SUE BRIEF—』655号、2009.10.29、pp.5-10。<[http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_1000538\\_po\\_0655.pdf?contentNo=1&alternativeNo=>](http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_1000538_po_0655.pdf?contentNo=1&alternativeNo=>)を参照。

(4) 金融庁「中小企業向け融資の貸出条件緩和が円滑に行われるための措置」2008.11.7。<<http://www.fsa.go.jp/news/20/20081107-1/01.pdf>>等。また、次の資料も参考にした。「中小企業向け融資の貸出条件緩和が円滑に行われるための措置について」『アクセスFSA』72号、2008.11。<<http://www.fsa.go.jp/access/20/200811b.html#topi01>>

(5) 不良債権は金融機関が行う資産の自己査定(後掲注75)を参照)を基にして算出されるが、その開示は「銀行法」(昭和56年法律第59号)及び「金融機能の再生のための緊急措置に関する法律」(平成10年法律第132号、いわゆる「金融再生法」)に基づいて行われる。前者に基づき開示が求められる不良債権は、リスク管理債権と呼ばれ、「銀行法施行規則」(昭和57年大蔵省令第10号)等や監督指針において、①破綻先債権、②延滞債権、③3か月以上延滞債権、④貸出条件緩和債権に分類、定義されている。



で、金融機関に対して中小企業向け融資の貸付条件変更を後押しする環境の整備が、金融円滑化法の制定以前にも一部進められていたことになる。

## (2) 中小企業金融円滑化法の制定経緯と概要

その後、平成 21 年 9 月の政権交代に伴う民主党、社会民主党及び国民新党の 3 党による連立政権の発足が金融円滑化法の制定への道をひらいた。

連立政権の樹立に当たっては政策合意が行われた<sup>(6)</sup>が、その中に、中小企業に対する「貸付け債務の返済期限の延長、貸付けの条件の変更」を可能にする「貸し渋り・貸しはがし防止法(仮称)」の成立が盛り込まれた。これを受けて、同月に金融庁政策会議<sup>(7)</sup>を中心に法案の検討が開始され、翌 10 月に金融円滑化法の制定を柱とする「中小企業等に対する金融円滑化対策の総合的パッケージ」(以下「総合パッケージ」)が取りまとめられたことで同法案の概要が示された<sup>(8)</sup>。連立政権の発足直後には、亀井静香内閣府特命担当大臣(金融)が 3 年間の返済猶予(モラトリアム)を行う法案を検討するといった発言を行った<sup>(9)</sup>ため、当初は報道等で返済猶予を強制する措置が想定されているとの見方があった<sup>(10)</sup>が、実際には金融機関に対して貸付条件

変更に応じる努力義務を課す内容の法案となった。金融円滑化法案は同月末の閣議決定後に国会に提出され、審議を経て翌 11 月末に成立した(翌 12 月 3 日に公布、4 日に施行)。

金融円滑化法は、最近の経済金融情勢及び雇用環境の下での中小企業等の債務負担の状況に鑑み、中小企業等の金融の円滑化を図るために必要な臨時の措置を定めるものとされている。同法案の国会への提出に当たっては、世界的な金融資本市場の混乱による厳しい経済金融情勢の中、中小企業の資金繰りはなお厳しく、かつてない深刻な状況にあるとの声が聞かれるといった政府の認識が示されている<sup>(11)</sup>。前項で見たように、リーマン・ショック後の経済情勢を受け、政権交代前にも各種の中小企業向け金融支援策が既に講じられていたが、本法は更なる中小企業への資金繰り支援措置を導入する法律となった。

金融円滑化法の中核をなす、中小企業向けの貸付条件変更に関連する規定の概要は次のとおりである。まず、金融機関に対して貸付条件変更への努力義務が課された。すなわち、金融機関<sup>(12)</sup>は、債務の弁済に支障を生じている、またはそのおそれがある中小企業者<sup>(13)</sup>から債務の負担の軽減の申込みがあった場合には、事業についての改善または再生の可能性その他の状況を

(6) 民主党ほか「連立政権樹立に当たっての政策合意」2009.9.9. <<http://www.dpj.or.jp/news/files/20090909goui.pdf>>

(7) 政策会議とは、政権交代後に各府省に設けられたものであり、「政府・与党一元化における政策決定のプロセスとして、副大臣が主催し、与党委員会所属議員(連立各党)が参加する会議」とされている。(「各府省政策会議」民主党アーカイブ HP <<http://archive.dpj.or.jp/policy/seisakukaigi.html>>)

(8) 金融庁「中小企業等に対する金融円滑化のための総合的なパッケージ」<<http://www.fsa.go.jp/policy/chusho/enkatu/01.pdf>> また、金融円滑化法を含め、総合パッケージの内容については、金融庁職員による次の解説資料を参考にした。高木悠子「法令解説 中小企業等に対する金融円滑化対策」『時の法令』1855号, 2010.4.15, pp.24-37.

(9) 金融庁「亀井内閣府特命担当大臣初閣議後記者会見の概要」2009.9.17. <<http://www.fsa.go.jp/common/conference/minister/2009b/20090917.html>>

(10) 例えば、「亀井さん、冷静に企業金融支援を考えて(社説)」『日本経済新聞』2009.9.18.

(11) 例えば、第 173 回国会衆議院会議録第 4 号 平成 21 年 11 月 17 日 p.1.

(12) 民間の預金等取扱金融機関(銀行、信用金庫・信用協同組合・労働金庫・農業協同組合・漁業協同組合及びそれらの連合会、農林中央金庫)が対象。

(13) 基本的には、「中小企業基本法」(昭和 38 年法律第 154 号)に定める中小企業(例えば、製造業その他の業種の場合は、資本金の額または出資の総額が 3 億円以下の会社並びに常時使用する従業員の数が 300 人以下の会社及び個人)が対象となるが、一部の業種では従業員要件等が緩和される等、対象範囲が一部拡大され、他方で金融・保険業を行う会社等は対象から除外されている。

勘案しつつ、できる限り貸付条件変更（債務負担の軽減措置）に対応するよう努めるものとした。また、その際に当該企業に対して債権を有する他の金融機関等がある場合には、金融機関はその者と緊密な連携を図るよう努めるものとされている。さらに、こうした努力義務の実効性を確保するため、金融機関は貸付条件変更を行うための体制整備を講じ、貸付条件変更の実施状況や体制整備状況の概要の開示、金融行政を担う当局への報告を行うことが義務付けられた。また、開示や報告に虚偽記載等があった場合の罰則も設けられた。当局に対しては、金融機関からの報告を取りまとめその概要の公表を行うほか、金融機関への監督、検査を行うに当たっては法の趣旨を尊重することが求められた。

金融円滑化法は臨時的な措置を定めるものであり、平成23年3月末をもって失効する時限法とされた。

### (3) 中小企業金融円滑化法の施行に伴う関連措置

前項で述べたように、金融円滑化法は総合パッケージの一部として発表されたものであり、総合パッケージにおいては金融監督・検査上の措置等も合わせて行うことが打ち出されていた。これに従い、法施行と同時に監督指針、金融検査マニュアルの改正等が行われた<sup>(14)</sup>。

監督指針については、法の実効性を高める観点から、貸付条件変更の申込みに対する金融機関の対応について定めた、金融円滑化法に基づく監督指針が新たに制定された。さらに、既存

の監督指針の改正によって不良債権の判定基準が一部変更され、中小企業に対する貸出金について貸付条件変更を行う際には、実抜計画が策定されていない場合であっても、1年以内に策定される見込みがあるときには1年間は貸出条件緩和債権に該当しないとす取扱いが認められた。

本節第1項で見たように、不良債権の判定基準の変更は金融円滑化法の制定以前にも行われていたが、金融円滑化法によって金融機関が貸付条件変更に応じる努力義務が課されたとしても、実抜計画が策定されないままに応じるのであればその債権は貸出条件緩和債権に該当するため、不良債権や貸倒引当金の増加につながるおそれがあった。この監督指針の改正は、実抜計画の策定に期間的な猶予をもたせることで、貸付条件変更への対応をより容易にし、金融円滑化法の実効性を裏打ちする効果を狙ったものであると言える。

金融検査マニュアルについては、リスク管理が中心となっていた従来の構成や内容を見直し、新たに「金融円滑化編」が新設された。これは、金融の円滑化や金融円滑化法の実効性確保の観点から、金融機関の態勢整備・確立状況や個別の問題点に関する検査上の留意事項をチェックリストとして整理したものである。

ここでは、個別の問題点におけるチェック項目として、中小企業への「経営相談・経営指導及び経営改善計画の策定支援等の取組み等」<sup>(15)</sup>を挙げている点が注目される。金融円滑化法は

(14) 金融庁「中小企業者等に対する金融の円滑化を図るための臨時措置に関する法律に基づく金融監督に関する指針、金融検査マニュアル等の公表について」2009.12.4. <<http://www.fsa.go.jp/news/21/ginkou/20091204-1.html>>; 金融庁「主要行等向けの総合的な監督指針（本編）新旧対照表」2009.12.4. <<http://www.fsa.go.jp/news/21/ginkou/20091204-1/02.pdf>> 等。また、次の資料も参考にした。柳沢信高「金融円滑化に向けた金融検査マニュアルの改定の概説」『旬刊金融法務事情』58(2), 2010.1.25, pp.22-28.

(15) 以下のような対応が例示されている。①継続的な企業訪問等を通じた企業の技術力・販売力や経営者の資質といった定性的な情報を含む経営実態の十分な把握と債権管理、②きめ細かな経営相談、経営指導、経営改善計画の策定支援等を通じた積極的な企業・事業再生、③ビジネスマッチングやM&Aに関する情報等、当該金融機関の情報機能やネットワークを活用した支援、④ライフサイクル（創業・新事業支援、経営改善支援、事業再生、事業承継）に応じたきめ細かい支援、⑤事業価値を見極める融資手法をはじめ中小企業に適した資金供給手法の徹底、⑥経営改善支援先に対する、経営改善計画の進捗状況の適切な把握や、必要に応じた経営相談・経営指導等、経営改善に向けた働きかけ等。

あくまで貸付条件変更に応じる努力義務を課すものであるが、金融機関が資金繰り支援を行ったとしても、それが当該企業のその後の業績の改善に結び付かない場合には、単なる問題の先送りにとどまるおそれがある。そうした事態を回避するには、金融機関が中小企業の業績改善に向けた経営支援を行うことが1つの方策となる。この改正と同時に発表された、金融担当大臣による検査担当官への指示文書においても、「金融機関には、借り手である中小・零細企業に対し、単に資金供給を行うだけでなく、適切な経営相談・経営指導といったコンサルティング機能の発揮が期待されている」<sup>(16)</sup>と記されているように、この金融検査マニュアル改正には、金融円滑化法に基づく資金繰り支援以上の役割を金融機関に求める視点が現れている。さらに、ここで用いられている「コンサルティング機能」という表現は、次節で述べる新たな監督指針の策定に伴い、より明確化されることとなる。

なお、金融円滑化編チェックリストのうち、金融円滑化法に関する項目以外の一般的に金融円滑化に資する部分（前述のコンサルティング機能に関する箇所を含む）については、同法の失効後の検査でも適用するものとされた。

## 2 中小企業金融円滑化法の失効までの経緯

金融円滑化法の施行後、金融機関による貸付条件変更の実施は、次章でも述べるように、その実行件数や実行率がともに高い水準で推移し、中小企業の資金繰り緩和策として活用されることとなる。本節では、時限法である金融円滑化

法が2度の延長を経て終了するまでの経緯と、その間に導入された関連措置について整理する。

(1) 中小企業金融円滑化法の延長とその関連措置  
金融円滑化法に基づく中小企業の貸付条件変更の実施状況は、法施行の翌年の平成22年9月末の計数<sup>(17)</sup>を見ると、同法の適用対象となる全ての金融機関の合計値で、実行件数が約99万件、金額にして約28兆円となった。申込件数（金融機関において審査中のものや企業が申込みを取り下げたものを除く）に対する実行率は97.3%となり、努力義務規定であったにもかかわらず、金融機関が貸付条件変更に積極的に応じていたことが見て取れる。

また、景気が徐々に持ち直しつつあるものの、依然として金融危機の影響が色濃く残る中、同法による中小企業の資金繰り支援は倒産件数の抑制にも寄与したと見られ、同月の中小企業倒産件数は1,096件と、前年同月比で14か月連続の減少となった（東京商工リサーチのデータによる）<sup>(18)</sup>。また、貸付条件変更が実施される中で、前節で述べた一連の不良債権の基準変更措置は不良債権を抑制または減少させる効果があったと見られる。日本銀行は、一連の措置により、平成21年度末の不良債権比率が大手行で0.6%ポイント、地域銀行で1.6%ポイント引き下げられたと試算している<sup>(19)</sup>。

こうした状況の下、法の失効を翌年3月に控えた平成22年12月に、金融庁から金融円滑化法の期限を平成24年3月末まで1年間延長する方針が発表された<sup>(20)</sup>。延長の理由としては、

(16) 金融庁「新しい金融検査マニュアルに基づく金融検査について」2009.12.4. <<http://www.fsa.go.jp/news/21/ginkou/20091204-1/07.pdf>>

(17) 金融庁「中小企業金融円滑化法に基づく貸付条件の変更等の状況について」2010.12.27. <<http://www.fsa.go.jp/news/22/ginkou/20101227-8/01.pdf>>

(18) 東京商工リサーチ「中小企業の倒産動向」『倒産月報』2010.9, p.59.

(19) 日本銀行金融機構局「2009年度銀行決算の概要」『BOJ: Reports&Research Papers』2010.8, pp.11-12. <[https://www.boj.or.jp/research/brp/ron\\_2010/data/ron1008a.pdf](https://www.boj.or.jp/research/brp/ron_2010/data/ron1008a.pdf)> これは、実額で4~5兆円に相当すると推計されている。（「金融危機で導入も制度長期化 中小支援策に副作用も」『日本経済新聞』2011.2.10.）

(20) 金融庁「中小企業金融円滑化法の期限の延長等について」2010.12.14. <[http://www.fsa.go.jp/policy/chusho/enkatu/entyou\\_01.pdf](http://www.fsa.go.jp/policy/chusho/enkatu/entyou_01.pdf)>



中小企業等の業況や資金繰りは依然厳しく、先行きの不透明感から今後も貸付条件変更に対する需要が一定程度あるとの認識が示されている。また一方では、貸付条件変更に際しては金融規律にも考慮し、実効性のある経営改善計画を策定・実行することが重要であるとの認識も踏まえ、金融機関によるコンサルティング機能の発揮の促進のために監督指針の改正等を行うことが合わせて発表された。当時、同法によって借手が安易に貸付条件変更を求める動きが見受けられる等、法によるモラルハザードの発生が懸念されていた<sup>(21)</sup>。法の期限を延長し中小企業の資金繰り支援を継続する一方で、こうした懸念にも対応するために、当局が金融監督・検査の側面から金融機関にコンサルティング機能の発揮を促すことで、金融規律の維持や中小企業の経営改善等を図るという方針が示されたと言える。

金融円滑化法の改正案は、平成23年1月25日に国会に提出され、審議を経て、同年3月31日に成立した（同日に公布・施行）。法の内容に変更はなく<sup>(22)</sup>、法の期限を定めた附則第2条第1項の改正によって1年間の延長が行われた。

次いで、監督指針の改正等として、金融機関がコンサルティング機能を発揮していくに当たって果たすべき具体的な役割を示した、新たな監督指針（以下「コンサルティング指針」）が同年4月に制定された<sup>(23)</sup>。

この指針では、コンサルティング機能の意義として、借り手のモラルハザード等、金融規律の低下に対する懸念や、貸付条件変更の実施後に債務者の経営状態が改善せず、金融機関の経営を圧迫するおそれがあるとの懸念を顕現させ

ないためには、経営改善や事業再生等に向けた取組みが必要であり、債務者の主体的な取組みへの支援として金融機関によるコンサルティング機能（経営再建計画の策定支援、貸付条件変更後の継続的なモニタリング、経営相談、指導）が求められる旨が記載された。また、コンサルティング機能の一般的な形について、「債務者の経営課題を把握・分析した上で、適切な助言などにより債務者自身の課題認識を深めつつ主体的な取組みを促し、同時に、最適なソリューション（経営課題を解決するための方策）を提案・実行する」<sup>(24)</sup>ものとした上で、その機能の発揮に当たって金融機関が果たすべき役割を詳しく示している。

特にソリューションの提案においては、事業の持続可能性等に応じて債務者を3つに分類し（①経営改善が必要な債務者、②事業再生や業種転換が必要な債務者、③事業の持続可能性が見込まれない債務者）、それぞれに対して提案するソリューションの内容が参考例として示されている。具体的には、貸付条件変更を検討・実施しつつ、この3分類に従い、各々、①ビジネスマッチングによる販路獲得支援等、②デット・エクイティ・スワップ、デット・デット・スワップ<sup>(25)</sup>や債権放棄等、③債務整理や自主廃業に向けた助言や協力等を行い、さらに必要に応じて他の金融機関や中小企業診断士等の外部専門家、企業再生支援機構<sup>(26)</sup>や中小企業再生支援協議会<sup>(27)</sup>等の外部機関等との連携を図るといった内容が例示されている。企業の再生可能性に応じてコンサルティング機能の内容を具体化し、さらに事業の持続可能性が見込まれない企業に対しては、貸付条件変更の実施に当たって慎重な検討

(21) 例えば、「円滑化法1年延長へ 金融規律 ゆがみ拡大」『日本経済新聞』2010.12.15.

(22) なお、法改正に伴って法に係る内閣府令の改正が行われ、貸付条件の変更等の実施に関する開示・報告資料の様式が簡略化され、金融機関の事務負担の軽減が図られた。

(23) 金融庁「中小企業者等に対する金融の円滑化を図るための臨時措置に関する法律に基づく金融監督に関する指針（コンサルティング機能の発揮に当たり金融機関が果たすべき具体的な役割）」2011.4. <<http://www.fsa.go.jp/news/22/ginkou/20110404-1.pdf>>

(24) 同上, p.3.

(25) 既存の債権を、一般債権よりも返済順位の低い劣後ローンに転換する手法。



を促し、債務整理や自主廃業といった提案もあり得ることを示すものとなった。

既述の、法施行と同時に行われた金融検査マニュアル改正においても、金融機関のコンサルティング機能が求められていたが、コンサルティング指針においては、その一般的な在り方を例示を通じて明確化することで、機能の発揮が促されている。金融円滑化法の延長を機に、法の役割を臨時的な資金繰り策にとどめず、金融機関のコンサルティング機能の発揮を通じて中小企業の経営改善や事業再生を図る当局の姿勢が鮮明になった。

加えて、同年5月には中小・地域金融機関向けの総合的な監督指針（地方銀行、第二地方銀行、信用金庫、信用協同組合（以下「地域金融機関」）を対象とする。以下「中小・地域監督指針」）が改正され、金融庁が従来から推進していた「地域密着型金融」に関連する部分が全面的に見直された。この改正内容は、コンサルティング指針の内容と共通点の多いものとなっている。中小・地域監督指針の改正については、第Ⅲ章で地域密着型金融の経緯をたどる中で詳しく言及する。

## (2) 中小企業金融円滑化法の再延長とその関連措置

金融円滑化法延長後の同法に基づく中小企業の貸付条件変更の実施状況について、平成23年9月末の計数<sup>(26)</sup>を見ると、同法の適用対象となる全ての金融機関の合計値で、実行件数が約228万件、金額にして約63兆円となった。申

込件数（金融機関において審査中のものや企業が申込みを取り下げたものを除く）に対する実行率は97.3%となり、前項で見た前年同期時点の計数と比較しても、引き続き多数の貸付条件変更が実行され、高い実行率も維持されている。この時期は、歴史的な円高の進行や、ギリシャの財政危機を契機とする欧州債務問題を受けた世界的な景気減速の影響から、中小企業を取り巻く経営環境の見通しも不透明な状況にあった。さらに、年の後半から、法に基づいて貸付条件変更を受けた企業の倒産件数が増加する<sup>(29)</sup>等、貸付条件変更が必ずしも企業の経営改善に結び付いていない事態を窺わせる動きも見られた。

こうした中、平成23年12月に、金融円滑化法の期限を平成25年3月まで再延長する方針が金融庁から発表された<sup>(30)</sup>。再延長の理由は、中小企業への支援策の軸足を事業再生支援に移す必要があり、そうした移行を円滑に進めるために法の期限の再延長を行うというものである。すなわち、法の施行後、法に基づく金融円滑化への取組みが定着している一方で、貸付条件の再変更の増加や、貸付条件変更を受けながら経営改善計画が策定されない中小企業も存在するといった問題が指摘される状況にあった。こうした点を勘案すると、金融規律を確保するための施策を講じつつ、コンサルティング機能の更なる発揮を促進するとともに、中小企業の経営改善を推進する総合的な「出口戦略」を講じる必要があり、そこから、事業再生等に向けた支援に円滑に移行する「ソフトランディング」

(26) 平成21年10月に政府と民間金融機関の出資で設立された、いわゆる官民ファンド。中小・中堅企業だけでなく大企業も支援対象とし、経営不振企業を再建するために債権の買取りや出資等を行う。当初の支援決定期限は設立から2年以内とされていたが、次項で述べる金融円滑化法の再延長に伴い、期限が平成25年3月まで延長された。さらに、本節第3項でも触れるように、平成25年3月の金融円滑化法の期限終了に伴って、地域の中小企業の再建を主な目的とする「地域経済活性化支援機構」に改組されている。

(27) 中小企業の事業再生支援のために、各都道府県の商工会議所等に設置されている機関で、中小企業の事業再生に関する相談や助言、再生計画の策定支援等を行う。

(28) 金融庁「中小企業金融円滑化法に基づく貸付条件の変更等の状況について」2012.1.20. <<http://www.fsa.go.jp/news/23/ginkou/20120120-4/01.pdf>>

(29) 東京商工リサーチ「特別記事 2011年「返済猶予」利用後の倒産動向」『倒産月報』2011.12, pp.7-8.

(30) 金融庁「金融担当大臣談話—中小企業金融円滑化法の期限の最終延長等について—」2011.12.27. <<http://www.fsa.go.jp/common/conference/danwa/20111227-1.html>>

を行うために法を再延長するとの方針につながったというのである。

これは、法の制定から延長を経た後も依然として景気回復の足取りが重い中、法の期限終了と同時に中小企業の資金繰り悪化や倒産増加といった問題を生じさせないためには、根本的には貸付条件変更を受けている企業の経営改善が必要であることから、事業再生等に向けた支援に政策の軸足を移行させる間の措置として法の期限の再延長を行うものであったと言える。また、「出口」という表現からも読み取れるように、法の再延長は今回に限った措置であり、最終延長であることも示された。

出口戦略の内容としては、①金融の円滑化に係る取組み（コンサルティング機能の一層の発揮、資本性借入金<sup>(31)</sup>・動産担保融資（ABL）<sup>(32)</sup>による新規融資促進等）、②金融規律の確保に係る取組み（実抜計画のフォローアップ、企業の実態に応じた債務者区分・引当ての実施、金融機能強化法の活用）、③中小企業等に対する支援措置に係る取組み（地域密着型金融の深化の徹底、中小企業再生支援協議会等との連携強化等）といった施策に集中的に取り組むものとされた。

この再延長の方針を前回の延長と比較すると、前回の延長の際には、中小企業の経営改善や金融規律の確保を狙い、監督指針の改正によって金融機関によるコンサルティング機能の発揮が強調されたが、再延長に当たっては、前

回の措置を踏襲しつつ、事業再生等が必要な中小企業に対するより総合的な施策を講じる方針を示すものとなった。また、再延長が金融円滑化法からの「出口」へ向けてソフトランディングを図るための措置であり、中小企業の資金繰り支援の継続のみに主眼を置いていないという点では、制定時や前回の延長時と比較して法の目的に変化も見られる。

金融円滑化法の改正案は、翌平成24年1月27日に国会に提出され、審議を経て、同年3月30日に成立した（翌日に公布・施行）。前回の改正と同様に、法の内容に変更はなく、法の期限を定めた附則の改正によって1年間の期限延長が行われた。

### (3) 中小企業金融円滑化法の失効まで

金融円滑化法の再延長後の平成24年4月には、中小企業の経営改善や事業再生の促進を図るための施策の枠組みを示すものとして、内閣府・金融庁・中小企業庁の連名で「中小企業の経営支援のための政策パッケージ」（以下「政策パッケージ」）が公表された<sup>(33)</sup>。

政策パッケージは、①金融機関によるコンサルティング機能の一層の発揮（金融庁による各金融機関への中小企業支援方針等に関するヒアリングの実施、事業再生等が必要な場合には判断を先送りせず外部機関等の視点・知見を積極的に活用する旨の監督指針への明記）<sup>(34)</sup>、②企業再生支援機構

(31) 「十分な資本的性質が認められる借入金」であり、償還条件（長期間償還不要な状態）、金利設定（配当可能利益に応じた金利設定）、劣後性（法的破綻時の劣後性）などの要件を満たすことで、当該借入金を資本に類似したものと見なすことが可能となる。その結果、財務内容が改善され、新規融資を受けやすくなるといった効果が期待される。平成21年11月に金融検査マニュアルにおける資本性借入金の運用が明確化され、例えば償還条件については「5年超」とする等、資本性借入金の条件を明記することでその積極的活用が促された。（金融庁「「資本性借入金」の積極的活用について」2011.11.22. <<http://www.fsa.go.jp/news/23/ginkou/20111122-4/01.pdf>>）

(32) 企業の事業価値を構成する在庫や機械設備、売掛金等の債権を担保とし、その担保価値に基づいて融資を実行する貸出手法（Asset-Based Lending: ABL）。

(33) 内閣府ほか「中小企業金融円滑化法の最終延長を踏まえた中小企業の経営支援のための政策パッケージ」2012.4.20. <<http://www.fsa.go.jp/news/23/ginkou/20120420-2/01.pdf>>

(34) 同年5月には中小・地域監督指針とコンサルティング指針が改正され、顧客企業が事業再生等の支援を必要とする状況にある場合や、支援に当たり債権者間の調整を必要とする場合には、外部機関等の第三者的な視点や専門的な知見・機能を積極的に活用する旨が記載された。（金融庁「中小・地域金融機関向けの総合的な監督指針（本編）新旧対照表」2012.5.17. <<http://www.fsa.go.jp/news/23/ginkou/20120517-1/02.pdf>> 等）

及び中小企業再生支援協議会の機能及び連携の強化（両者の人材拡充や連携強化、中小企業再生支援協議会による再生計画作成支援の数値目標の設定等）、③その他経営改善・事業再生支援の環境整備（出資や債権買取りの機能を有する事業再生ファンドの設立促進等）からなるものである。金融円滑化法からの出口戦略として、金融機関によるコンサルティング機能の一層の発揮に加えて、外部機関の機能・連携の強化や企業再生ファンドの活用等といった、外部機関等との連携を重視する支援体制整備を進める方針が示された。

平成25年3月までを最終期限とし、法の失効が徐々に近づく中、平成24年11月には金融庁から法の期限到来後の検査・監督の方針に関する金融担当大臣談話が発表された<sup>(35)</sup>。

この談話では、法の期限到来後も貸付条件変更への対応や円滑な資金供給に努めるという金融機関の在り方は変わらず、期限到来後に貸し渋り・貸し剥がしの発生や倒産の増加といった事態が生じないように、金融監督・検査において引き続き必要な貸付条件変更等に努めることを金融機関に促す方針が明らかにされた<sup>(36)</sup>。また、金融機関に対し、コンサルティング機能の積極的な発揮のほか、こうした金融監督・検査の方針の現場への周知徹底と実践、期限到来後も顧客への対応方針が変わらないことの個々の借り手への説明等を促す旨も述べられた。なお、前述した、リーマン・ショック発生後の平成20年11月と法施行時の平成21年12月に行われた不良債権の基準変更措置が、法の期限到来

後も継続される恒久措置であることも明記されている。法の失効に伴い金融機関が貸付条件変更に応じる努力義務はなくなるものの、行政上の措置については従来の対応を継続することで、金融監督・検査の側面から金融円滑化法と同様の効果を促進する方針が示された。

平成24年12月の衆議院議員総選挙による政権交代に伴い発足した、第2次安倍晋三政権の下でも、金融円滑化法の更なる延長は行わない意向が表明された<sup>(37)</sup>。翌平成25年1月には政府の緊急経済対策が策定され、この中に盛り込まれた中小企業対策の内容<sup>(38)</sup>を踏まえて、金融円滑化法の失効を目前にした平成25年3月に「中小企業金融円滑化法の期限到来に当たって講ずる総合的な対策」が発表された<sup>(39)</sup>。ここでは、法の失効に当たり各省庁が連携して推進する施策として、①政府全体として金融円滑化法終了に対応する体制の構築（「中小企業金融等のモニタリングに係る副大臣等会議」の設置）、②金融機関による円滑な資金供給の促進、③中小企業・小規模事業者に対する経営支援の強化（中小企業再生支援協議会の機能強化、企業再生支援機構の地域経済活性化支援機構への改組・機能拡充等、公的金融・信用保証による資金繰り支援等）、④個々の借り手への説明・周知等を行うものとされた。

特に金融円滑化法の内容に関連のある措置を取り上げると、②と③において、金融機関は法終了後も貸付条件変更への対応や円滑な資金供給等に努め、中小企業・小規模事業者の経営改

(35) 金融庁「金融担当大臣談話—中小企業金融円滑化法の期限到来後の検査・監督の方針等について—」2012.11.1. <<http://www.fsa.go.jp/common/conference/danwa/2012/20121101-1.html>>

(36) 平成24年7月に発表された野田佳彦内閣の成長戦略において、「金融円滑化法からの円滑な移行に向けた体制整備」の1つとして、「検査方針の明確化（金融検査が過度に厳格なものとならないよう配慮）」を平成25年度までに実施することが記されていた。（「日本再生戦略～フロンティアを拓き、「共創の国」へ～」（平成24年7月31日閣議決定）p.88. <<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/npu/pdf/20120731/20120731.pdf>>）

(37) 「金融円滑化法の再々延長はない 麻生金融相」『ロイター』2012.12.27. <<http://jp.reuters.com/article/jpeconomy/idJPTJE8BP01820121226>>

(38) 「日本経済再生に向けた緊急経済対策」（平成25年1月11日閣議決定）pp.11-12. <[http://www5.cao.go.jp/keizai1/keizaitaisaku/2013/0111\\_01taisaku.pdf](http://www5.cao.go.jp/keizai1/keizaitaisaku/2013/0111_01taisaku.pdf)>

(39) 「中小企業金融円滑化法の期限到来に当たって講ずる総合的な対策」金融庁HP <<http://www.fsa.go.jp/policy/chusho/enkatu/a1.pdf>>



善を最大限支援していくべき旨を金融検査マニュアル・監督指針に明記し徹底するとして、前述の金融担当大臣談話で示された法の期限到来後の金融監督・検査の方針が検査マニュアル・監督指針に反映されることが明らかになった。また、②において金融業界は法終了後も貸付条件変更へ真摯に対応していく旨を申し合わせるものとし、これに先立って既に全国銀行協会等の業界団体が、法の期限到来後も引き続き中小企業金融の円滑化に取り組む旨の申合せを行っている<sup>(40)</sup>。金融機関に貸付条件変更の実施状況の自主的な開示を要請することも記されており、法終了後も引き続き貸付条件変更の実効性を確保するために、金融円滑化法上の義務規定であった実施状況の開示が要請されることとなったものと考えられる。

法失効直後の同年4月1日から、前述の内容を反映する形で改正を行った金融検査マニュアル・監督指針の適用が開始された<sup>(41)</sup>。監督指針については、「金融仲介機能の発揮」とする項目が新設され、金融機関は、中小企業等、個々の借り手の状況をきめ細かく把握し、他の金融機関等と十分連携を図りながら、新規の信用供与を含む円滑な資金供給や貸付条件変更に努め、さらにコンサルティング機能の発揮を通じて、中小企業をはじめとする顧客企業の経営改善等に向けた取組みを最大限支援していくことも求められるものとされた。金融検査マニュアルについては、金融円滑化編チェックリストのうち、金融円滑化法に関する項目は法の失効に伴い削除される一方で、前述の監督指針の改正

と同様の内容が追加された。

こうして、金融円滑化法の柱となっていた貸付条件変更への対応は、金融監督・検査の観点から引き続き金融機関に求められることとなった。また、金融円滑化法の施行時に策定された法に基づく監督指針と、法延長に伴い策定されたコンサルティング指針は法の期限到来とともに失効したが、コンサルティング指針で求められていた金融機関のコンサルティング機能の発揮は、既に行われていた平成23年5月の中小・地域監督指針の改正とこの監督指針の改正によって、法失効後も金融監督・検査の中に明確に織り込まれることとなった<sup>(42)</sup>。

本章では、金融円滑化法の概要、制定や延長の経緯を、その関連措置を含めて時系列で記述した。世界的な金融危機の余波を受けて導入された金融円滑化法は、基本的には中小企業への一時的な資金繰り支援を目的とするものである。ただ、特に金融行政上の関連措置と合わせて見ると、法の延長を経るにつれて、同法に基づいて貸付条件変更を受けた中小企業の経営改善や事業再生という、より根本的な課題の解決に向けた様々な政策的対応が軌道に乗るまでの緩衝措置という役割も徐々に担うようになった。また、そうした政策的対応の中で中心的な役割を果たすことが期待されたのは、金融機関によるコンサルティング機能の発揮であり、これは金融円滑化法の失効後も、金融監督・検査において引き続き金融機関に求められる役割となっている。その意味では、金融円滑化法は、中小企業の経営不振という広範な課題の解決に

(40) 全国銀行協会「中小企業金融円滑化法の期限到来後における中小企業金融等への取組みについて」2013.2.14. <<http://www.zenginkyo.or.jp/news/2013/02/14160000.html>>; 全国信用金庫協会「中小企業等の金融円滑化への取組みについて」2013.2.1. <<http://www.shinkin.org/news/pdf/20130201enkatsukamoushiawase.pdf>>; 全国信用組合中央協会「中小企業金融等の円滑化への取組みについて」2013.2.1. <<http://www.shinyokumiai.or.jp/newinfo/pdf/enkatuka20130201.pdf>>

(41) 金融庁「金融検査マニュアル 新旧対照表」2013.3.29. <<http://www.fsa.go.jp/news/24/ginkou/20130329-6/01.pdf>>; 金融庁「主要行等向けの総合的な監督指針（本編）新旧対照表」2013.3.29. <<http://www.fsa.go.jp/news/24/ginkou/20130329-6/03.pdf>> 等。また、次の資料も参考にした。池田宜陸・反町泰貴「金融円滑化法の期限到来に伴う金融検査マニュアル・監督指針等の改正」『金融財政事情』64(23), 2013.6.17, pp.35-38.

(42) この改正では、主要行等向けの総合的な監督指針においてもコンサルティング機能の発揮に関する内容が追加された。

向けた1つの方策として、金融機関に求められるコンサルティング機能の在り方を整理し、その発揮を要請する契機ともなった。

しかし、ソフトランディングを模索して法の再延長が行われたにもかかわらず、その期限を迎えた後も、コンサルティング機能の発揮だけでなく貸付条件変更への対応が金融機関に要請された点を踏まえれば、法の失効までの間に、貸付条件変更を受けた中小企業の経営改善や事業再生は大きく進行しなかった可能性がある<sup>(43)</sup>。次章では、金融円滑化法やその関連措置がもたらした影響について、識者の見解等を交えながら論じる。

## II 中小企業金融円滑化法の効果やその評価

### 1 中小企業金融円滑化法がもたらした影響

#### (1) 貸付条件変更の実施状況

金融円滑化法がもたらした効果として、まずは金融庁が公表している、平成26年3月末までの貸付条件変更の実施状況を確認すると、表1及び図1のとおりである。これは金融円滑化法失効後の実施状況も含むものであるが、平成25年3月末までに申込みを受け、法に基づき行われた貸付条件変更のみの実施状況<sup>(44)</sup>を見ると、申込件数約437万件（申込金額は約120兆円、本項では以下同様に（ ）は金額を示す）に対し、実行件数は約414万件（約114兆円）となっている。謝絶件数は約11万3千件（約3兆円）、

企業が申込みを行った後に取り下げた件数は約11万6千件（約2兆3千億円）であり、取り下げ件数を除外した場合の実行率は97.3%と非常に高く、努力義務規定であったにもかかわらず金融機関がほとんどの貸付条件変更の申込みに応じたと言える<sup>(45)</sup>。

法失効までの時期の半年ごとの実行件数を見ると、法施行直後の時期を除けば、いずれの時期も概ね60~70万件程度が実行されており、審査中・取り下げを除いた実行率は90%以上の水準で推移している<sup>(46)</sup>。その他、法失効後の実施状況も含めて、地域銀行や信用金庫といった、取引先に占める中小企業の割合が大手行よりも一般的に高いとされる地域金融機関による実行件数が多いという特徴がある。

ただし、これらの計数を見るに当たってはいくつかの点に注意を要する。まずは実施状況が債権ベースで計上されている点である。つまり、実施状況は企業単位ではなく債権単位で集計されており、例えば複数の借入れを行っている企業がそれぞれの借入れについて貸付条件変更を受ける場合等があるため、実際に貸付条件変更を受けた中小企業の数を示すものではない。また、同一債権について複数回の貸付条件変更を実行する場合には、実行件数・金額ともにその分だけ計上される<sup>(47)</sup>ため、同一債権に対する再実行を除いた場合の実行件数・金額も不明である。

金融庁はこの点について、民間信用調査機関のデータ等に基づき、貸付条件変更を受けた企

(43) なお、平成24年11月の金融担当大臣談話では、借り手の抱える様々な経営課題の解決には相応の時間がかかるため、全ての借り手に対して翌年3月末（金融円滑化法の期限）までに何らかの最終的な解決を求めるものではないとされている。（金融庁 前掲注35）

(44) 金融庁「中小企業金融円滑化法に基づく貸付条件の変更等の状況について（確報値）」2014.6.27. <<http://www.fsa.go.jp/news/25/ginkou/20140627-9/01.pdf>>

(45) ただ、貸付条件変更の申込みに先立って中小企業と金融機関との間で事前交渉が行われているために、ほとんどの申込みにおいて条件変更が認められ、高い実行率となっているとの解釈もある。（数阪孝志「わが国における地域密着型金融の到達点と問題点」『金融構造研究』33号, 2011.5, p.52.）

(46) 金融庁「貸付条件の変更等の状況の推移」2014.6.27. <<http://www.fsa.go.jp/news/25/ginkou/20140627-11/02.pdf>>

(47) 金融庁「『中小企業者等に対する金融の円滑化を図るための臨時措置に関する内閣府令別紙様式』及び「中小企業者等に対する金融の円滑化を図るための臨時措置に関する法律に基づく金融監督に関する指針」に係るQ&A」（平成23年4月26日改定）p.5. <<http://www.fsa.go.jp/news/22/ginkou/20110426-1/01.pdf>>

表 1 貸付条件変更の状況について（平成 21 年 12 月 4 日から平成 26 年 3 月末までの実績）

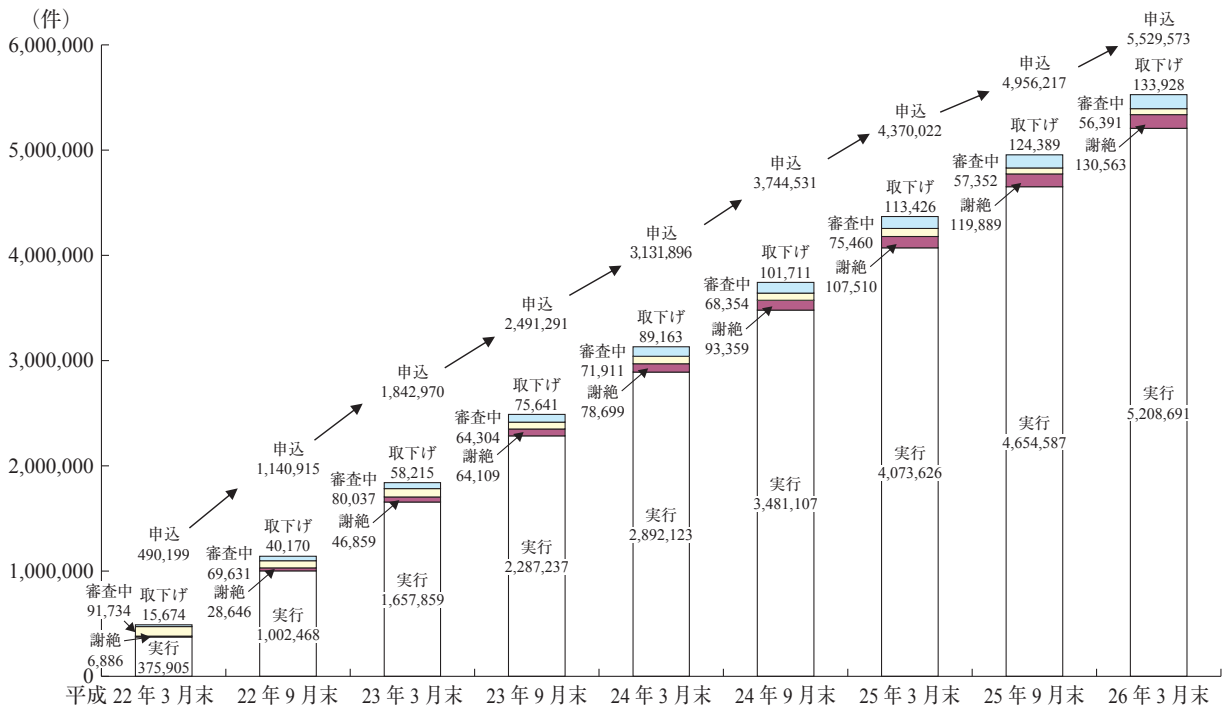
【債務者が中小企業者である場合】

上段は件数、下段括弧内は金額（単位：10 億円）

	申込 (A)	実行 (B)	謝絶 (C)	審査中	取下げ	実行率① (B)/[(B)+(C)]	実行率② (B)/(A)
主要行等 (9) (注 1)	718,969 (36,901.7)	673,921 (35,047.7)	17,741 (892.8)	11,467 (382.5)	15,840 (578.6)	97.4%	93.7%
地域銀行 (106) (注 2)	2,522,846 (70,669.0)	2,372,417 (67,273.7)	62,544 (1,576.0)	24,425 (577.9)	63,460 (1,241.2)	97.4%	94.0%
その他の銀行 (26) (注 3)	36,081 (534.6)	31,015 (419.2)	2,771 (99.3)	221 (1.3)	2,074 (14.7)	91.8%	86.0%
信用金庫 (268) (注 4)	1,885,042 (35,146.2)	1,781,540 (33,370.0)	41,466 (732.9)	17,886 (339.4)	44,150 (703.3)	97.7%	94.5%
信用組合 (156) (注 5)	289,563 (5,830.9)	275,637 (5,557.2)	4,730 (110.0)	2,062 (42.4)	7,134 (121.1)	98.3%	95.2%
労働金庫 (14) (注 6)	4 (0.5)	4 (0.5)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	100.0%	100.0%
信農連・信漁連 (66) (注 7)	9,088 (418.1)	8,695 (392.1)	157 (12.9)	62 (2.7)	174 (10.0)	98.2%	95.7%
農協・漁協 (837)	67,980 (791.6)	65,462 (719.2)	1,154 (34.2)	268 (5.7)	1,096 (31.9)	98.3%	96.3%
合計 (1,482)	5,529,573 (150,292.6)	5,208,691 (142,779.6)	130,563 (3,458.1)	56,391 (1,351.9)	133,928 (2,700.8)	97.6%	94.2%

- (注 1) 主要行等とは、みずほ銀行、みずほ信託銀行、三菱東京 UFJ 銀行、三菱 UFJ 信託銀行、三井住友銀行、りそな銀行、三井住友信託銀行、新生銀行、あおぞら銀行を言う。
- (注 2) 地域銀行とは、地方銀行、第二地方銀行及び埼玉りそな銀行を言う。
- (注 3) その他の銀行とは、主要行等・地域銀行を除く国内銀行を言う。ただし、平成 24 年 9 月 10 日に解散した日本振興銀行の計数を含む。
- (注 4) 信金中央金庫の計数を含む。
- (注 5) 全国信用協同組合連合会の計数を含む。
- (注 6) 労働金庫連合会の計数を含む。
- (注 7) 信農連、信漁連はそれぞれ信用農業協同組合連合会、信用漁業協同組合連合会の略。農林中央金庫の計数を含む。
- (注 8) 記載金額は、億円未満を切り捨てて表示。
- (注 9) 左端の欄中の括弧内は、平成 26 年 3 月末時点の金融機関数。
- (注 10) 件数は、貸付債権ベース。
- (出典) 金融庁「金融機関における貸付条件の変更等の状況について」2014.6.27. <<http://www.fsa.go.jp/news/25/ginkou/20140627-11/01.pdf>> を基に筆者作成。

図 1 金融機関（1482 社）における貸付条件変更の各期末までの申込件数（累計）及びその処理の状況（中小企業者向け）



(出典) 金融庁「貸付条件の変更等の状況の推移」2014.6.27. <<http://www.fsa.go.jp/news/25/ginkou/20140627-11/02.pdf>> を基に筆者作成。



業数は概ね30～40万社、このうち抜本的な事業再生や転廃業に向けた支援が必要となるのは5～6万社と推計している<sup>(48)</sup>。また、貸付条件の再変更については、金融機関へのヒアリングを基に、実行件数の約8割に相当すると推計している<sup>(49)</sup>。

また、貸付条件変更の実行件数等は公表されているものの、変更措置の具体的な内容や内訳までは明らかにされていない。この点を補うため、貸付条件変更の内容に関する各種アンケート調査の結果を表2にまとめた。これらの調査結果は、調査によって対象企業数や設問項目等が異なり、一概には比較しにくいものの、元本の据置き、毎回の返済額の減少や返済期限の延長といった返済負担を先送りにする措置が多く、債務の免除といった債務負担自体を軽減する対応が相対的に少ない点で概ね共通してい

る。元本据置き等の返済負担を先送りする措置は、最終的な実質返済額は概ね変わらず、先送り期間を経過した後の毎回の返済負担はむしろ従来よりも増加することになると指摘されており<sup>(50)</sup>、その意味では、金融円滑化法に基づいて行われた貸付条件変更の多くは一時的な資金繰り支援を行うものに過ぎないであろう。したがって、重要なのは貸付条件変更を受けている間に当該企業の業績がどれだけ回復するかという点であり<sup>(51)</sup>、法が延長を経るにつれて金融機関によるコンサルティング機能の発揮が一層求められるようになったゆえんである。

金融円滑化法の失効後の貸付条件変更の実施状況については、半年当たり約60万件弱と法の失効前と比較すると若干ペースは落ちているものの、実行率は引き続き90%台で推移しており<sup>(52)</sup>、法失効による大きな変化は見られな

表2 金融円滑化法に基づく貸付条件変更の内容

(1) 中小企業庁によるアンケート調査

元本据置き	毎月の返済額減少	金利減免	既存債務の一本化	貸出期間の延長	その他
47.5%	43.1%	10.0%	16.0%	29.2%	1.5%

(注) 母数は469社。表中に無回答を掲載しておらず、また複数回答のため合計は100%にならない。

(出典) 中小企業庁事業環境部企画課調査室「平成22年度 経営環境実態調査 調査報告書」p.41。<<http://www.chusho.meti.go.jp/pamflet/hakusyo/111019hakusho.pdf>>を基に筆者作成。

(2) 帝国データバンクによるアンケート調査

返済繰延べ	毎回の返済額の減額	金利減免	債務免除	その他
61.1%	34.1%	14.1%	0.5%	6.1%

(注) 母数は775社。複数回答のため合計は100%にならない。

(出典) 帝国データバンク「特別企画：金融円滑化法に対する企業の意識調査」2013.1.21, p.2。<<https://www.tdb.co.jp/report/watching/press/pdf/p130102.pdf>>を基に筆者作成。

(3) 東京都によるアンケート調査

元本据置き（最終期限の延長なし）	元本据置き及び利払い停止	最終期限の延長	債務免除
65.6%	6.3%	32.5%	1.3%

(注) 母数は東京都内に本社を置く160社。複数回答のため合計は100%にならない。

(出典) 東京都産業労働局金融部「中小企業円滑化法に関するアンケート調査 調査報告書」2013.1, p.3。<<http://www.sangyo-rodometro.tokyo.jp/kinyu/yuushi/enkatuka-zentai.pdf>>を基に筆者作成。

(48) 例えば、第186回国会参議院財政金融委員会会議録第9号 平成26年5月15日 p.16。

(49) 金融庁「借り手企業向け説明会 説明資料」2013.3, p.1。<<http://www.fsa.go.jp/policy/chusho/setsumeikai/b2.pdf>>; 第180回国会衆議院財務金融委員会会議録第10号 平成24年3月21日 p.4。

(50) Nobuyoshi Yamori, “Effects of the SME Financing Facilitation Act and Agendas for Regional Financial Policy: Based on a Survey Research on SME Finance,” *Economic Research Center Discussion Paper*, No.E12-4, 2012.10, p.9。<<http://ir.nul.nagoya-u.ac.jp/jspui/bitstream/2237/16946/1/E12-4.pdf>>

(51) *ibid.*

い。法の失効に伴い設置された中小企業金融等のモニタリングに係る副大臣等会議では、各業界団体等に対するヒアリングを基に、法失効後の金融機関の融資姿勢や貸付条件変更の姿勢等に大きな変化はなく、混乱は発生していないと報告されている<sup>(53)</sup>。この背景には、金融検査マニュアル・監督指針において、金融機関に引き続き貸付条件変更や円滑な資金供給が求められていることが大きく作用していると考えられる。金融円滑化法を経て、中小企業に対する貸付条件変更は金融機関の果たす金融仲介機能の1つとして定着しつつあることが窺える。

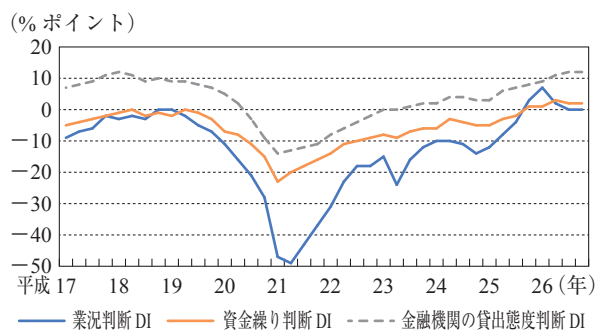
(2) 貸付条件変更の実施が中小企業に与えた影響

中小企業の判断する業況、資金繰り、金融機関の貸出態度について、ここ10年程度の推移を図2に示した。リーマン・ショックの翌年(平成21年)の初めから、既に中小企業の資金繰りや金融機関の貸出態度は改善に転じており、これには前章で見た政府の各種中小企業対策の効果も影響していると考えられる。金融円滑化法が施行された平成21年12月以降、デフレの継続、円高の進行や東日本大震災といった、中小企業を取り巻く経営環境を悪化させる要因が数多くあったものの、中小企業の資金繰りや金融機関の貸出態度の面においては改善傾向が続いている。前項で見たように、法定後には貸付

条件変更の実施が高い水準で継続されていることを踏まえると、金融円滑化法が中小企業の資金繰り等の改善に一定程度寄与した可能性があると考えられよう。

また、ここ10年の中小企業の倒産件数について確認すると表3のとおりである。平成21年以降は一貫して中小企業の倒産減少が続いているが、これはこの間の企業業績の改善等によるものではなく、金融円滑化法を含めたリーマン・ショック後の各種政策対応が倒産の発生を抑制したと見る向きが多い<sup>(54)</sup>。さらに、金融円滑化法が失効を迎える前の時期には、法失効後に企業倒産件数が増加に転じる可能性がある

図2 中小企業の業況判断等の推移



(注) 「業況判断DI」とは、業況について「良い」と答えた社数構成比から「悪い」と答えた社数構成比を引いて算出したもの。同様に、「資金繰り判断DI」は資金繰りについて「楽である」と答えた社数構成比から「苦しい」と答えた社数構成比を、「金融機関の貸出態度判断DI」は金融機関の貸出態度について「緩い」と答えた社数構成比から「厳しい」と答えた社数構成比を引いて算出したもの。  
(出典) 日本銀行「時系列統計データ検索サイト」<<http://www.stat-search.boj.or.jp/index.html>>を基に筆者作成。

表3 中小企業の倒産件数等の推移

(単位：件、%)

年(平成)	17年	18年	19年	20年	21年	22年	23年	24年	25年	26年
倒産件数(A)	12,941	13,201	14,015	15,523	15,395	13,246	12,687	12,077	10,848	9,723
貸付条件変更を受けた企業の倒産件数(B)	—	—	—	—	—	49	156	256	457	254
(B)の(A)に占める割合(%)	—	—	—	—	—	0.37	1.23	2.12	4.21	2.61

(注) ここで言う中小企業は、中小企業基本法に定める中小企業(例えば、製造業その他の業種の場合は、資本金の額または出資の総額が3億円以下の会社並びに常時使用する従業員の数が300人以下の会社及び個人)を指す。  
(出典) 「中小企業の倒産動向」東京商工リサーチ編『全国企業倒産白書2014年』p.41; 東京商工リサーチ「特別記事 「中小企業金融円滑化法」に基づく貸付条件変更利用後の倒産動向」『倒産月報』2014.12, p.14等を基に筆者作成。

52) 金融庁 前掲注46)

53) 「中小企業金融等のモニタリングに係る副大臣等会議(第6回)議事要旨」2014.2.24. 首相官邸HP <[http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kinyu\\_monitoring/dai6/gijiyousi.pdf](http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kinyu_monitoring/dai6/gijiyousi.pdf)>

いった見方もあった<sup>(55)</sup>ものの、現時点ではむしろ減少が続いている。前項で見たように、現在も法の失効前とほぼ同様に貸付条件変更への対応が継続されており、こうした措置が法終了後も企業の倒産を抑制していると指摘されている<sup>(56)</sup>。ただ、中小企業の倒産の中には、法に基づいて貸付条件変更を受けた企業がその後倒産するケースもある(表3)。貸付条件変更後の倒産件数が中小企業の倒産件数全体に占める割合は低く、また直近の平成26年では件数・割合ともに減少に転じている。しかし、貸付条件変更後の倒産の原因を見ると、販売不振や赤字累積がその多くを占めており<sup>(57)</sup>、貸付条件変更を受け資金繰りが緩和されても収益性の改善が進まず<sup>(58)</sup>、結局は倒産に至るケースが徐々に累積している状況にある。

中小企業の収益性の低下という問題は、貸付条件変更を受けた企業のみに見られるものではなく、中小企業全般がバブル崩壊後から抱えている課題でもある<sup>(59)</sup>。特に貸付条件変更を受けるに至った企業は相対的に業績悪化が進んでいると想定されることから、金融円滑化法の制定から失効までの約3年4か月の期間に、このような企業群の業績改善を抜本的に進めるのは困難であったと考えられよう。経営不振に陥っている中小企業の収益性の向上は中長期的にも取り組むべき課題であり、同法は中小企業が直面するこうした課題を浮かび上がらせたとも言える。今後、特に貸付条件変更を受けた企業の

業績改善が進まなければ、いずれ倒産件数の増加に結び付く可能性も否定できない。

## 2 中小企業金融円滑化法とその関連措置に対する見方

### (1) 中小企業金融円滑化法の意義や妥当性

中小企業金融の特徴として、中小企業は大企業と比較して資金調達手段に乏しく、株式や債券の発行を通じた外部資金の調達は困難な場合が多いことから、金融機関からの借入れへの依存度が高い点が挙げられる。したがって、金融機関への返済が滞り新規の借入れも困難になれば、中小企業の資金調達手段は著しく失われ、事業の存続も危惧されることになる。そのため、金融円滑化法のように、金融危機のような外的ショックが生じた場合に、中小企業が新たな環境に適應できるまで政府が一時的な資金繰り支援を行うことには一定の意義があるとの指摘がある<sup>(60)</sup>。また、金融円滑化法は、従来の中小企業支援策には見られなかった中小企業の債務調整に踏み込んだものであるとの見方もある。すなわち、従来の不況期の中小企業政策は「資金を貸し出す政策」が中心であったが、このような政策はデフレ下で需要自体が落ち込み、不況を脱した後も売上げの増加が見込めない中では企業の過剰債務を招くおそれがあった。こうした事態の打開策として、既存債務の調整まで踏み込んだ同法は画期的であったというものである<sup>(61)</sup>。

54 例えば、家森信善「中小企業金融の現状と課題—金融機関は顧客企業の再生急げ—」『月刊金融ジャーナル』53(5), 2012.5, p.11.

55 例えば、「終了後の政策対応は… 迫る破綻増加の足音」『日経ビジネス』1678号, 2013.2.11, pp.56-57.

56 友田信男「中小企業 駆け込み恩恵少なく反動大きい 増税前に戻るのは至難の業」『エコノミスト』92(16), 2014.4.1, p.39.

57 例えば、平成26年の貸付条件変更後の倒産件数を原因別に見ると、販売不振が142件と最多で、次いで既往のシワ寄せ(赤字累積)が56件となっている。(東京商工リサーチ「特別記事 「中小企業金融円滑化法」に基づく貸付条件変更利用後の倒産動向」『倒産月報』2014.12, p.14.)

58 貸付条件変更を受けた後に業績が回復している企業の割合は低いとの研究結果もある。(Yamori, *op.cit.*(50), pp.32-33.)

59 家森信善「経済教室 中小企業金融 応急措置の次に 経営技術の適切な助言を」『日本経済新聞』2010.9.10; 小野有人「ポスト金融円滑化法をめぐる3つの「壁」」『エコノミスト Eyes』2013.4.8. みずほ総合研究所 HP <<http://www.mizuho-ri.co.jp/publication/opinion/eyes/pdf/eyes130408.pdf>>

60 小川一夫「経済教室 金融円滑化法終了へ 中小企業の「目利き」育てよ」『日本経済新聞』2013.3.19.



そもそも、金融機関の業務は公共性を担うものでもあり、例えば銀行法では、銀行業務の公共性に鑑み、金融の円滑を図ることが同法の目的の1つとされている（第1条第1項）。貸付条件変更への対応はこうした金融機関の業務の公共性の観点からも理解することが可能であり、世界的な金融危機の影響を受け、中小企業等に向けて金融仲介機能が適切に発揮されない事態が懸念されたことから、貸付条件変更を含めた円滑な資金供給を金融機関に促すために金融円滑化法が導入されたととらえることができる。

しかし同時に、金融機関の業務、特に当事者間の契約に基づいて実行する融資は各金融機関の経営判断でなされるものである<sup>(62)</sup>。金融円滑化法が課す貸付条件変更への対応は努力義務規定ではあったものの、同法は民間の当事者間の契約関係について一定の制限を課すものとされている<sup>(63)</sup>。また、貸付条件変更の実行率は非常に高く、金融機関の自主的な判断から実行されていたというよりも実際には金融庁の指導が作用していたと見る向きもある<sup>(64)</sup>。

金融円滑化法には弊害があるとの批判も、その制定過程から少なからず存在する。中小企業

の側に生じうる問題として、貸付条件変更を必要とする企業は信用力が低いと見なされ、新規融資を受けられなくなる可能性が高まることから、自力での経営改善が可能な企業ほど法を利用せず、逆に再建が困難な企業のみが利用するおそれがある（逆選択<sup>(65)</sup>）、企業が安易に貸付条件変更を要請し、事業再生に向けた取組みが先送りされる（モラルハザード<sup>(66)</sup>）、経営不振企業の温存につながり、健全な企業の活動や新規参入を阻害しかねない（「ゾンビ企業」の保護<sup>(67)</sup>）といった指摘が見られる<sup>(68)</sup>。他方、金融機関側に懸念される問題として、リーマン・ショック後の一連の不良債権の基準変更措置によって、信用リスクが正しく反映されず金融機関の健全性が不明瞭になり、潜在的な不良債権が増加しているとの見方がある。この措置は金融庁の金融監督体制・基準の緩和（「監督緩和」）であると批判され<sup>(69)</sup>、法の失効後も続く恒久措置となっている点も問題視されている<sup>(70)</sup>。次項では、金融円滑化法や一連の基準変更措置が金融機関の不良債権に与えた影響を確認する。

(61) 友田信男「金融円滑化法期限切れ前後の倒産動向」『事業再生と債権管理』27(2), 2013.7.5, pp.80-81.

(62) 特に銀行法の場合には、法の運用に当たって、銀行の業務運営についての自主的な努力を尊重するよう配慮しなければならないとされており（第1条第2項）、これは銀行の私企業性を定めたものとされる。（小山嘉昭『詳解銀行法 全訂版』金融財政事情研究会, 2012, pp.59-60.）

(63) 高木 前掲注(8), p.27. それゆえ恒久法ではなく時限法として制定されたと述べられている。

(64) 鯉淵賢「金融円滑化法終了後も少ない倒産」『エコノミスト』91(45), 2013.10.15, pp.54-55.

(65) 例えば、伊藤隆敏ほか「中小企業の再生に何が必要か？」2009.11.11, pp.1-2. 櫻川昌哉研究室 HP <[http://web.econ.keio.ac.jp/staff/masaya/shadow/article/state\\_jp\\_5.pdf](http://web.econ.keio.ac.jp/staff/masaya/shadow/article/state_jp_5.pdf)>

(66) 例えば、永田寛明・酒嶋亮太「金融支援スキーム構築におけるアプローチ方法」『金融財政事情』63(44), 2012.11.26, p.26.

(67) 例えば、星岳雄, アニル・K・カシャップ『何が日本の経済成長を止めたのか—再生への処方箋—』日本経済新聞出版社, 2013, pp.145-150.

(68) 貸付条件変更に関する公表データは件数や金額等に限定されており、実際に貸付条件変更を受けた企業の性質や実態は把握しがたいが、貸付条件変更の実行が多い金融機関ほど不良債権が多い傾向にあり、存続可能性の低い企業が法を利用する逆選択の存在を裏付けているとの分析や、貸付条件変更を申し出た企業の中には、安易に申請を行ったモラルハザード的な事例もあるとする研究結果もある。（近藤隆則「「円滑化法」が中小企業金融に与える影響についての実証研究」『金融経済研究』36号, 2014.4, pp.39-41; Yamori, *op.cit.*(50), pp.27-28, 33.）

(69) 星岳雄「日本の金融システムに隠されたリスク」『NIRA オピニオンペーパー』4号, 2011.10. <<http://www.nira.or.jp/pdf/opinion4.pdf>>; 原田喜美枝・鯉淵賢「「金融円滑化」という先送り政策からの出口戦略」『月刊金融ジャーナル』53(5), 2012.5, pp.16-17等。

(70) 鯉淵 前掲注(64)

## (2) 不良債権への影響

金融円滑化法等が金融機関の抱える不良債権に与えた影響として、銀行法に基づいて開示される不良債権である、リスク管理債権のうちの貸出条件緩和債権額の推移を確認すると、図3のとおりである。

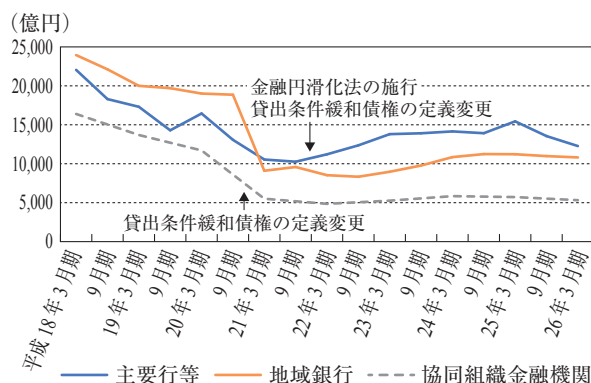
前章で見たように、貸付条件変更を受けた債権は原則的には不良債権の一区分である貸出条件緩和債権に該当することになるが、リーマン・ショック以降に貸出条件緩和債権の基準変更措置が行われている。平成18年3月期以降、貸出条件緩和債権額に最も大きな変化が見られるのは平成21年3月期であり、特に地域銀行（地方銀行、第二地方銀行）と協同組織金融機関（信用金庫、信用協同組合等）において急減している。これには、平成20年11月に実施された既述の基準変更（実抜計画の要件緩和）が影響しており、既存の貸出条件緩和債権を正常債権化する効果があったと指摘されている<sup>(71)</sup>。

法施行後の平成22年3月期以降は、多数の貸付条件変更が実施される中でも急激な増加には転じておらず、法施行と同時に実施された基

準変更（実抜計画が1年以内に策定される見込みがあれば貸付条件変更を行っても貸出条件緩和債権に該当しないとする措置）には新規の貸出条件緩和債権の発生を抑制する効果があったと見られる<sup>(72)</sup>。その後、法が失効を迎えた平成25年3月期をピークに、特に主要行等（都市銀行等9行）を中心に額が徐々に増加しているが、これには法失効に向けて大手行や地方銀行が債務者区分の見直しを行い、信用リスク管理を強化した影響も指摘されている<sup>(73)</sup>。金融円滑化法が貸出条件緩和債権額を急増させることはなく、むしろリーマン・ショック前と比較するとその水準は総じて低下しており、その背景には一連の不良債権の基準変更措置もあると考えられる<sup>(74)</sup>。

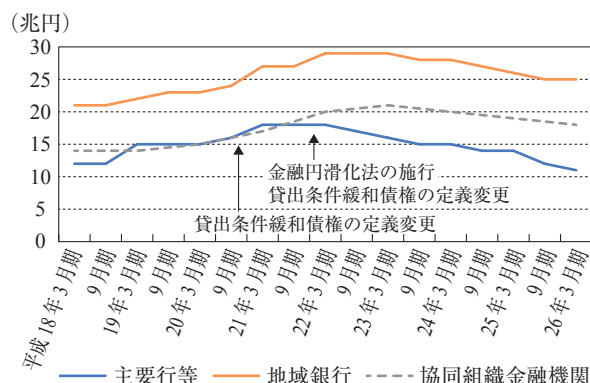
では、貸付条件変更が行われる中で、従来の基準では不良債権に計上されていたと考えられる、いわば不良債権化を免れた債権の規模はどれほどであろうか。既述のように、貸付条件変更が行われた債権の総額等が不明であるため、その正確な把握は困難であるが、金融機関の自己査定における債務者区分の1つである「その他要注意先」の動向が参考になる（図4）<sup>(75)</sup>。

図3 貸出条件緩和債権額の推移



(出典) 金融庁「リスク管理債権額等の推移」2014.8.8. <<http://www.fsa.go.jp/status/npl/20140808/06.pdf>> を基に筆者作成。

図4 その他要注意先の推移



(出典) 金融庁「自己査定による債務者区分の推移」2014.8.8. <<http://www.fsa.go.jp/status/npl/20140808/07.pdf>> を基に筆者作成。

(71) 太田珠美「中小企業金融円滑化法の失効で何が変わるのか」『Economic Report』2012.5.10, p.5. 大和総研 HP <<http://www.dir.co.jp/souken/research/report/capital-mkt/12051001capital-mkt.pdf>>; 近藤 前掲注(68), pp.25-27.

(72) 太田 同上, pp.5-6.

(73) 友田 前掲注(61), pp.83-84. ただし、協同組織金融機関の場合は法施行後の貸付条件変更の実行件数が地域銀行に次いで多いものの、一貫して他業態ほど明確な貸出条件緩和債権額の増加は見られない。金融機関の規模や体力に応じて、貸付条件変更を行った企業に対する信用リスク管理への取組みに差が生じている可能性もある。

(74) 日本銀行金融機構局 前掲注(19)も参照。

正常債権として扱われる「その他要注意先」の規模は、リーマン・ショック前の平成20年3月期には各業態合計で約53兆円であったが、平成20年11月の基準変更を挟んで大きく増加し、法の施行を経て、平成22年3月期には約68兆円まで拡大している。その他要注意先の中には、貸付条件変更を受けた中小企業だけでなく、業況の悪化等から債務者区分を引き下げられた先も含まれると考えられるが、そもそも平成20年11月の基準変更措置には、従来は債務者区分が要管理先であった（貸出条件緩和債権に該当していた）中小企業がその他要注意先となる効果が期待されていた側面もあり<sup>(76)</sup>、一連の基準変更措置はその他要注意先の増加に一定の影響を与えたと指摘されている<sup>(77)</sup>。

その他要注意先に区分される債権は時として「不良債権の予備軍」といった見方をされることもあるが<sup>(78)</sup>、必ずしも不良債権化するとは限らず、当該企業の経営が改善すれば正常債権の区分にとどまるものであり、その規模も直近の平成26年3月期ではリーマン・ショック前の水準に戻りつつある。現在も金融監督・検査のスタンスは金融円滑化法の失効前と変わらず、また法失効に備えて金融機関が引当てを強

化する動きもあったことから、法の失効が直接的に今後の信用コスト（不良債権処理に伴い金融機関に発生する損失）の変化に与える影響はそれほど大きくないとの見方もある<sup>(79)</sup>。しかし、今後は再生可能性の高い企業とそうでない企業との選別が一定の時間をかけて進み、再建が困難な企業に対する信用コストが実態に即した形で増加するとの意見も見られる<sup>(80)</sup>。いずれにせよ、金融機関においては適切なリスク管理がますます望まれる状況にあると言えよう。

### (3) コンサルティング機能

金融円滑化法をめぐって懸念される、今後の倒産件数や不良債権の増加といった問題の発生を回避するには、貸付条件変更を受けた中小企業の経営改善や事業再生の進展が必要となる。同法に対しては、必要なのは貸付条件変更といった債務の再構築だけでなく、事業の収益性の回復を促す政策であるとの指摘が当初からなされていた<sup>(81)</sup>が、同法による資金繰り支援と並行して、中小企業の経営改善等に向けた大きな役割を果たすことが期待されたのは、金融機関によるコンサルティング機能の発揮である。

そもそも、貸付条件変更を受けた企業に対す

(75) 金融機関は金融検査マニュアルを基に作成した自主的なルールに従って自己査定を行い、債務者をその財務状況等により①破綻先、②実質破綻先、③破綻懸念先、④要注意先（「要管理先」と「その他要注意先」がある）、⑤正常先の区分（債務者区分）に分別する。④の要注意先とは、貸出条件や履行状況、業況や財務内容に問題がある等、今後の管理に注意を要する債務者であり、このうち、金融再生法上の要管理債権（銀行法上のリスク管理債権のうちの3か月以上延滞債権及び貸出条件緩和債権（前掲注(5)を参照）とほぼ重なる）のある債務者は「要管理先」に該当し、それ以外のものが「その他要注意先」に該当する。①～③と④のうちの「要管理先」は不良債権として扱われ、開示の対象となるが、④のうちの「その他要注意先」と⑤は正常債権として扱われる。

したがって、貸付条件変更を受けた債権が貸出条件緩和債権として扱われる場合には、当該企業は自己査定上の「要管理先」に区分されるが、一連の不良債権の基準変更措置の効果から貸出条件緩和債権として扱われない場合には、「その他要注意先」に区分されると考えられる。

(76) 『アクセス FSA』前掲注(4)

(77) 日本銀行「金融システムレポート」『BOJ: Reports&Research Papers』2012.4, pp.45-46. <<http://www.boj.or.jp/research/brp/fsr/data/fsr120419a1.pdf>>; 家森信善「経済教室 金融円滑化法、再延長へ 不良債権の「予備軍」注視を」『日本経済新聞』2012.3.5.

(78) 例えば、「エコノフォーカス 不良債権「予備軍」44兆円 金融円滑化法で悪化」『日本経済新聞』2011.10.10.

(79) 田中克典「証券アナリストの視点 (7) マクロとミクロの視点で与信費用の今後を考える」『月刊金融ジャーナル』55(4), 2014.4, pp.128-129.

(80) 久保太郎「地方銀行・第二地方銀行 市場縮小など構造変化に迅速な対処を」『月刊金融ジャーナル』54(1), 2013.1, pp.14-17.

(81) 原田喜美枝・鯉淵賢「弊害多い過剰な公的支援」『金融財政事情』61(2), 2010.1.18, p.34.



るコンサルティング機能を金融機関自身が担うことに関して、コンサルティング指針では、融資を通じて債務者の財務情報や定性情報を蓄積している金融機関は経営課題の適切な把握・分析に優位性を持つとされている。また、金融機関がコンサルティングを行う意義として、中小企業のほとんどは経営者と株主が同一であるオーナー企業であり、株主に期待される経営チェック機能が働きにくいことから、代わりに債権者である金融機関が融資行動を通じてコンサルティング機能を担うことで、経営をチェックし改善させる効果があるとの意見がある<sup>(82)</sup>。

しかしながら、金融機関がコンサルティング機能を担う上では一定の制約も存在する。金融機関は債権者としての立場があることから、経営不振に陥った融資先に対し、事業再生に向けた取組みよりも債権の保全を優先するインセンティブも働く。特に廃業に向けた提案等を伴うコンサルティングを行う場合には、債務者の利益よりも債権回収を優先していると取られかねない等、両者の利益が相反する要素が存在する。他方、金融機関側の損失を拡大させるような、債務者の利益を過度に重視したコンサルティングも行いがたいだろう。したがって、金融機関がコンサルティング機能を担うに当たり、債権者・債務者双方の利害から常に中立的な立場を維持するには困難な側面がある。<sup>(83)</sup>

加えて、金融機関の持つリソースに関わる制約も存在する。貸付条件変更を受けた企業は相当数存在することから、金融機関がその全てに対応することは困難であり<sup>(84)</sup>、また金融機関

は財務情報の分析には長けているものの、企業の経営や専門技術に関する知識を持つ人材は限られていると指摘されている<sup>(85)</sup>。そのため、金融機関の限られた資源を有効に活用するには、支援における「選択と集中」が避けられないとの意見<sup>(86)</sup>や、売上げ不振に陥っている中小企業の場合、企業自身による主体的な経営改善策の妥当性を金融機関がチェックするという協働関係が望ましいとの見解<sup>(87)</sup>もある。

前章で見たように、金融機関によるコンサルティング機能の発揮は、貸付条件変更後の金融規律の維持や企業の経営改善等を図るものとして、金融円滑化法が延長を経るにつれてその役割が強調されるようになった。こうした変化は、法の1回目の延長後に改正が行われた、中小・地域監督指針における地域密着型金融の在り方にも影響を与えており、コンサルティング機能は貸付条件変更を行った先にとどまらず、地域金融機関等が融資業務を行う上で常に発揮が期待される機能となっている。コンサルティング機能の在り方を考える一助として、次章では地域密着型金融の観点からコンサルティング機能について整理する。

### III 地域密着型金融とコンサルティング機能

地域密着型金融とは、金融庁が主導して平成15年からその取組みが推進されている、地域金融機関のビジネスモデルである。本章では、地域密着型金融の導入から現在までの経緯を確

<sup>(82)</sup> 鶴田零「本腰で取り組む中小企業再生 金融円滑化法を生かせ」『月刊金融ジャーナル』51(2), 2010.2, pp.20-21.

<sup>(83)</sup> 次の資料を参考にした。金融円滑化出口戦略研究会編『金融円滑化出口戦略』銀行研修社, 2012, pp.20-23; 小田大輔・行方洋一「熱血対談 金融円滑化法実務の定石(第1回) 態勢運用に“猶予”なし」『旬刊金融法務事情』58(2), 2010.1.25, pp.39-43 等。

<sup>(84)</sup> 三井哲「金融円滑化法と失効後の政策課題」『名古屋学院大学論集 社会科学篇』50(3), 2014.1, pp.46-47. <[http://www2.nyu.ac.jp/uri/syakai/pdf/syakai\\_vol5003\\_03.pdf](http://www2.nyu.ac.jp/uri/syakai/pdf/syakai_vol5003_03.pdf)>; 金融円滑化出口戦略研究会編 同上, p.24.

<sup>(85)</sup> 小川 前掲注(60); 友田信男「厳しさを増す中小企業経営—今秋から再建を断念する小規模企業が増加—」『金融財政事情』63(44), 2012.11.26, p.25.

<sup>(86)</sup> 家森 前掲注(77)

<sup>(87)</sup> 小野有人「中小企業金融円滑化法の功罪」『月刊金融ジャーナル』53(3), 2012.3, p.58.

認した上で、地域密着型金融におけるコンサルティング機能の位置付けを確認する。

## 1 地域密着型金融について

### (1) 第1次アクションプログラム

平成14年10月、不良債権問題の解決を目的とする「金融再生プログラム」<sup>(88)</sup>が金融庁から発表され、平成16年度までに不良債権比率を半分程度まで低下させる目標が掲げられた。同プログラムは主要行を対象としたものであり、地域金融機関の不良債権処理については、主要行とは異なる特性を有する「リレーショナルシップバンキング」の在り方を検討し、平成14年度内を目途にアクションプログラムを策定するものとされた。

リレーショナルシップバンキングの在り方は、金融庁の諮問機関である金融審議会でも検討が行われ、翌平成15年3月にその意義や現状、今後の取り組みの方向性等を示した報告書（以下「第1次報告書」）が公表された<sup>(89)</sup>。

この報告書では、リレーショナルシップバンキングを「金融機関が顧客との間で親密な関係を長く維持することにより顧客に関する情報を蓄積し、この情報を基に貸出等の金融サービスの提供を行うことで展開するビジネスモデル」<sup>(90)</sup>とし、貸し手と借り手の長期的に継続する関係の中から、外部から入手しにくい借り手の信用情報を得ることで、①貸出しに当たっての審査コスト等が軽減されることにより金融の円滑が図られる、②信用リスクを適切に反映した貸出しの実施や借り手の業績が悪化した場合の適切な再生支援等により貸し手、借り手双方の健全性の確保が図られる、といった望ましい効果が期待できるとしている。さらに、我が国におけ

るリレーショナルシップバンキングの主な担い手として期待されるのは地域金融機関であるとし、その機能強化に向けた各種の具体的な取り組みが提示されている。不良債権処理の観点からは、平成16年度までの2年間で地域金融に関する「集中改善期間」とした上で、リレーショナルシップバンキングの機能強化により、中小企業の再生と地域経済の活性化に向けた取り組みを進めることで、不良債権問題も同時に解決していくことが適当であるとの提言が行われた。

この報告書の内容を踏まえ、金融庁から「リレーショナルシップバンキングの機能強化に関するアクションプログラム」（以下「第1次アクションプログラム」）が平成15年3月に発表された<sup>(91)</sup>。このプログラムでは、報告書に記載されたとおり平成16年度までを集中改善期間と位置付け、リレーショナルシップバンキングの機能強化のため、地域金融機関に「中小企業金融の再生に向けた取り組み」（創業・新事業支援機能等の強化等）と「各金融機関の健全性の確保、収益性の向上等に向けた取り組み」（資産査定・信用リスク管理の厳格化等）を求めている。また、当局は各金融機関に機能強化計画の策定を求め、半期ごとにその実施状況についてフォローアップを行うものとされた。この第1次アクションプログラムを起点に、リレーショナルシップバンキングへの取り組みが開始されることとなった。<sup>(92)</sup>

なお、第1次報告書を受けて、翌平成16年5月に中小・地域監督指針が新たに策定され<sup>(93)</sup>、その中においてもリレーショナルシップバンキングの機能強化に向けた取り組みが監督上の評価項目に盛り込まれた。

88) 金融庁「金融再生プログラム—主要行の不良債権問題解決を通じた経済再生—」2002.10.30. <<http://www.fsa.go.jp/news/newsj/14/ginkou/f-20021031-1.pdf>>

89) 金融審議会金融分科会第二部会「リレーショナルシップバンキングの機能強化に向けて」2003.3.27. 金融庁 HP <<http://www.fsa.go.jp/news/newsj/14/singi/f-20030327-1.pdf>>

90) 同上, p.3.

91) 金融庁「リレーショナルシップバンキングの機能強化に関するアクションプログラム」2003.3.28. <<http://www.fsa.go.jp/news/newsj/14/ginkou/f-20030328-2/01.pdf>>

## (2) 第2次アクションプログラム

第1次アクションプログラムを基にリレーションシップバンキングの機能強化に向けた取り組みが進められる中、平成16年12月に、金融再生プログラムの後継となる「金融改革プログラム」が金融庁から発表された<sup>(94)</sup>。このプログラムは、金融再生プログラムに基づく不良債権問題への緊急対応から脱却し、金融システムの活力を重視した金融行政へ転換するとの方針を示したものであり、特にリレーションシップバンキングについては、地域密着型金融<sup>(95)</sup>の一層の推進を図るため、現行の第1次アクションプログラムについて実績評価等を行った上で、これを承継する新たなアクションプログラムを策定するものとされた。

金融改革プログラムや、それを受けて金融審議会が取りまとめた第1次アクションプログラムの実績評価等（「座長メモ」）<sup>(96)</sup>の内容を踏まえ、「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」（以下「第2次アクションプログラム」）が平成17年3月に取りまとめられた<sup>(97)</sup>。このプログラムでは、平成18年

度までの2年間を「重点強化期間」とした上で、地域密着型金融の一層の推進を図るため、地域金融機関は①事業再生・中小企業金融の円滑化（創業・新事業支援機能等の強化等）、②経営力の強化（リスク管理態勢の充実等）、③地域の利用者の利便性向上（地域貢献等に関する情報開示等）について、自主的な経営判断の下で「選択と集中」により取り組むことが求められた。また、当局は各金融機関に「地域密着型金融推進計画」の策定・公表を求め、その実施状況の半年ごとのフォローアップや実績公表を行うものとされた。

## (3) 監督指針への反映

第2次アクションプログラムの期間終了後の平成19年4月、4年にわたり推進されてきた地域密着型金融の評価や今後の対応に関する報告書（以下「第2次報告書」）が金融審議会において取りまとめられた<sup>(98)</sup>。

この報告書では、地域密着型金融は引き続きその取り組みを進めていくべきものであり、今後はアクションプログラムという時限的な枠組み

(92) なお、「リレーションシップバンキング」は様々な意味で使用されており、経済理論上のリレーションシップバンキングと、行政上のそれ（または「地域密着型金融」）には乖離があると指摘されている。前者においてはリレーションシップレンディングといった表現が使われることが多く、貸し手と借り手の間の「情報の非対称性」（借り手の実際の経営能力や事業の成長性に関する情報の両者間での格差）を緩和するという情報面でのメリットや、金利設定の平準化といった、長期的な取引関係を通じて得られるメリットを持つものとされる。一方、後者においては、こうした機能よりも、むしろ金融機関の健全性や収益性の向上に向けた一般的な取組みに重点が置かれているとされる。（内田浩史「第4章 リレーションシップバンキングは中小企業金融の万能薬か」渡辺努・植杉威一郎編著『検証 中小企業金融—「根拠なき通説」の実証分析—』日本経済新聞出版社、2008、pp.111-121.）

(93) 金融庁「中小・地域金融機関向けの総合的な監督指針」2004.5. <<http://www.fsa.go.jp/news/newsj/15/ginkou/f-20040531-5/honpen.pdf>>

(94) 金融庁「金融改革プログラム—金融サービス立国への挑戦—」2004.12. <<http://www.fsa.go.jp/news/newsj/16/f-20041224-6a.pdf>>

(95) 以降、従来の「リレーションシップバンキング」に代わって「地域密着型金融」という表現が主に用いられるようになっていく。

(96) 金融審議会金融分科会第二部会「「リレーションシップバンキングの機能強化に関するアクションプログラム」の実績等の評価等に関する議論の整理」（座長メモ）2005.3.28. 金融庁 HP <<http://www.fsa.go.jp/news/newsj/16/f-20050328-3.pdf>>

(97) 金融庁「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（平成17～18年度）」2005.3.29. <<http://www.fsa.go.jp/news/newsj/16/ginkou/f-20050329-4/01.pdf>>

(98) 金融審議会金融分科会第二部会「地域密着型金融の取組みについての評価と今後の対応について—地域の情報集積を活用した持続可能なビジネスモデルの確立を—」2007.4.5. 金融庁 HP <[http://www.fsa.go.jp/singi/singi\\_kinyu/tosin/20070405/02.pdf](http://www.fsa.go.jp/singi/singi_kinyu/tosin/20070405/02.pdf)>



でなく、通常の監督行政の枠組みに移行することが適当であるとの報告がなされている。これを受けて、同年8月に中小・地域監督指針の改正が行われた<sup>(99)</sup>ことで、地域密着型金融への取組みは恒久的な措置となった。この改正では、「地域密着型金融の推進」とする項目が設けられ、第2次報告書の要請内容に沿って、①ライフサイクルに応じた取引先企業の支援強化、②中小企業に適した資金供給手法の徹底、③地域の情報集積を活用した持続可能な地域経済への貢献を具体的な取組みとして挙げている。数多くの取組項目を列挙していたアクションプログラムと比較すると、取組項目を3点に絞った上で、具体的な対応手法については例示にとどめており、金融機関の自主性に重点を置くものとなった。

金融円滑化法の1回目の延長後の平成23年5月に行われた、中小・地域監督指針の改正では、地域密着型金融の推進に関連する部分が全面的に見直された<sup>(100)</sup>。この改正では、地域金融機関は資金供給者としての役割にとどまらず、地域の中小企業等に対する経営支援や、地域経済の活性化に積極的に貢献していくことが強く期待されているとし、①顧客企業に対するコンサルティング機能の発揮、②地域の面的再生への積極的な参画、③地域や利用者に対する積極的な情報発信への取組みを求めている。

特に①は、金融円滑化法に基づく監督指針の1つであるコンサルティング指針の内容と重なる部分が多く、地域金融機関のコンサルティング機能の一般的な形として、「顧客企業との日常的・継続的な関係から得られる各種情報を通じて経営の目標や課題を把握・分析した上で、適切な助言などにより顧客企業自身の課題認識

を深めつつ、主体的な取組みを促し、同時に、最適なソリューションを提案・実行する<sup>(101)</sup>ものとしている。具体的なソリューションの提案内容に関しては、コンサルティング指針では、債務者を経営改善が必要なもの、事業再生や業種転換が必要なもの、事業の持続可能性が見込まれないものの3つに分類した上で、それぞれに向けたソリューションの内容が例示されていたが、この中小・地域監督指針の改正では、対象が貸付条件変更に関する相談や申込みを行った中小企業だけでなく、顧客企業一般に拡大されている。つまり、①創業・新事業開拓を目指す顧客企業、②成長段階における更なる飛躍が見込まれる顧客企業、③事業承継が必要な顧客企業といった類型も加えられ、それぞれに提案するソリューションの具体例（①技術力・販売力や経営者の資質等を踏まえた新事業の価値の見極め等、②ビジネスマッチングによる新たな販路獲得等、③M&Aのマッチング支援、相続対策支援等）が示されている。

この中小・地域監督指針の改正は、コンサルティング機能を地域密着型金融の柱の1つとした上で、企業のライフステージを類型化し、それぞれに対するソリューションを例示することで、地域金融機関のコンサルティング機能の深化を図るものとなっている。

## 2 地域密着型金融におけるコンサルティング機能の位置付け

### (1) ビジネスモデルとしての地域密着型金融

地域密着型金融は、リレーションシップバンキングと呼ばれた当初の第1次アクションプログラム期には、不良債権問題への対応策という側面も有していたが、当初から地域金融機関の

(99) 金融庁「中小・地域金融機関向けの総合的な監督指針 新旧対照表」2007.8.24. <<http://www.fsa.go.jp/news/19/ginkou/20070824-2/02.pdf>>

(100) 金融庁「中小・地域金融機関向けの総合的な監督指針（本編） 新旧対照表」2011.5.16. <<http://www.fsa.go.jp/news/22/ginkou/20110516-1/02.pdf>> また、次の資料を参考にした。中谷衛「地域密着型金融に関する監督指針の改正案の概要」『金融法務事情』59(10), 2011.5.25, pp.70-73.

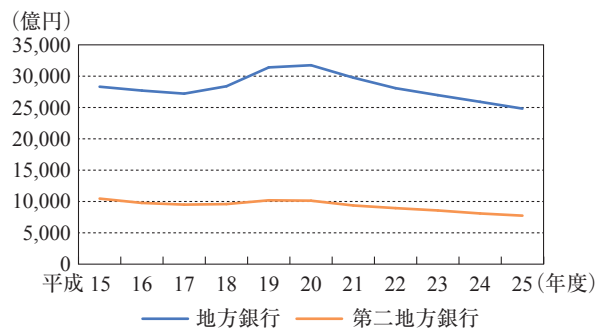
(101) 金融庁 同上, p.6.

ビジネスモデルとして提唱されてきた。したがって、座長メモにおいて、地域密着型金融の本質を「長期的な取引関係により得られた情報を基に、質の高い対面交渉等を通じて、早い時点で経営改善に取り組むとともに、中小企業金融における貸出機能を強化することにより、金融機関自身の収益向上を図ることにある」<sup>(102)</sup>としているように、その取組みの成果は取引先企業や地域経済のみならず、最終的には地域金融機関の収益性にも資するものである必要がある。

地域密着型金融の推進に当たって、収益性の向上は当初から常に意識されており、平成23年5月の改正後の（現在の）中小・地域監督指針においても、地域密着型金融の目指すべき方向として、「地域金融機関は、…（中略）…地域密着型金融の推進をビジネスモデルの一つとして明確に位置づけ、…（中略）…顧客基盤の維持・拡大、収益力や財務の健全性の向上につなげていくことが重要である」<sup>(103)</sup>としている。

しかし、第2次報告書においては、地域密着型金融への取組みが金融機関の収益向上に結び付く安定的なビジネスモデルとしては必ずしも定着していないと指摘されており、監督指針に反映され恒久措置となった後も同様の意見が見られる<sup>(104)</sup>。地域金融機関の収益を測る指標として、例えば地方銀行、第二地方銀行の貸出金利息（貸出金から得られる利息収入）について、地域密着型金融への取組みが開始された平成15年度以降の推移を確認すると（図5）、上昇する時期もあったものの、平成20年度頃をピークにその後は低下傾向にある。これには、バブル崩壊以降に度々指摘されてきた、地域金融機関の数が多く過当競争に陥っている状態（オー

図5 地域銀行における貸出金利息の推移



（出典）全国銀行協会「第14表 経常収益主要項目の内訳」『全国銀行財務諸表分析 附属表・参考表（平成25年度決算）』  
[https://www.zenginkyo.or.jp/stats/year2\\_02/details/account2013\\_terminal/index/huzoku25.xls](https://www.zenginkyo.or.jp/stats/year2_02/details/account2013_terminal/index/huzoku25.xls)等を基に筆者作成。

バーバンキング）が現在でも解消されていないなど、金融機関を取り巻くマクロ経済環境の影響も多分に作用していると考えられるが、地域密着型金融の導入から10年以上を経てもその大きな成果は見えづらい状況にある。ビジネスモデルとしての地域密着型金融への取組みはいまだ道半ばであろう。

## (2) 地域密着型金融とコンサルティング機能

金融機関によるコンサルティング機能の発揮は、金融円滑化法の導入後に初めて要請されたものではなく、地域密着型金融への取組みにおいては、既に第1次報告書の中で、「借り手中小企業のライフステージに応じ、円滑な資金供給やコンサルティング機能、ビジネス・マッチング機能等の問題解決型サービスの提供」<sup>(105)</sup>に取り組むことが提言されていた。これを受けた第1次アクションプログラムでは、「取引先企業に対する経営相談・支援機能の強化」に関する取組項目の1つにコンサルティング機能を挙げているが、その機能の具体的な内容は必ずしも明確ではなかった。

<sup>(102)</sup> 金融審議会金融分科会第二部会 前掲注96, p.3.

<sup>(103)</sup> 金融庁「中小・地域金融機関向けの総合的な監督指針 本編」2014.12, pp.123-124. <<http://www.fsa.go.jp/common/law/guide/chusho.pdf>>

<sup>(104)</sup> 寺本明輝「コンサルティング機能により企業・地域を活性化する—リレーションシップ・バンキングの定着に向けて—」『リージョナルバンキング』61(3), 2011.3, p.6.

<sup>(105)</sup> 金融審議会金融分科会第二部会 前掲注89, p.13.

その後、第2次アクションプログラムにおいては、「中小企業に対するコンサルティング機能、情報提供機能の一層の強化」として、コンサルティング機能に関する取組事項が列挙されている<sup>(106)</sup>。ただ、現在のように企業のライフステージ等に応じた各種の具体的な取組内容が整理されているわけではなく、地域密着型金融における柱としての位置付けも与えられていなかった。

金融円滑化法の制定後は、当初から金融機関によるコンサルティング機能の発揮が求められ、さらに平成23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た。特にコンサルティング指針は、貸付条件変更に関する相談や申込みを行った中小企業を対象とするものであり、コンサルティング機能にはそうした企業の経営改善や事業再生に向けたツールとして、金融円滑化法を補完する役割が期待された。したがって、金融円滑化法の下で金融機関に求められたコンサルティング機能は、地域密着型金融の内容を踏まえているが<sup>(107)</sup>、地域密着型金融の内発的な展開というよりも、金融円滑化法を受けた政策的な要請から精緻化がなされたものであると言える。

ただ、前節で見たように、平成23年5月の

中小・地域監督指針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。こうした観点からは、金融円滑化法は地域密着型金融の展開にも影響を及ぼしており、同法を経て、地域金融機関に期待されるコンサルティング機能はより高度なものとなっている。

金融機関のコンサルティング機能をビジネスモデルとして見た場合、コンサルティング機能を通じた収益性の向上に関して、第1次報告書では「コア業務としての預貸取引のみにこだわらず、それらと関連したコンサルティング機能、ビジネス・マッチング機能等をも兼ね備えたより統合的な金融サービス取引を行うことを通じて顧客に付加価値を提供し、手数料収入を得るというビジネスモデル」<sup>(108)</sup>といった言及があった<sup>(109)</sup>。一方、現在の地域密着型金融においては、コンサルティング機能の発揮を通じて、「顧客企業の事業拡大や経営改善等が着実に図られるとともに、顧客企業の返済能力が改善・向上し、将来の健全な資金需要が拡大していくことを通じて、地域金融機関の収益力や財務の健全性の向上も図られる」<sup>(110)</sup>といった表現がされている。

<sup>(106)</sup> 「取引先のニーズに応じた経営情報の積極的な提供や広範なビジネス・マッチング情報の提供」、「商工団体等との連携強化や外部専門家・外部機関等の有効活用」、「株式公開支援業務、社債発行支援業務、M&A業務など、中小企業の新規事業展開、事業拡大・多角化等のニーズに対応するための取組み」が挙げられている。(金融庁前掲注97, pp.5-6.)

<sup>(107)</sup> 金融円滑化法の施行と同時に行われた金融検査マニュアルの改正によって新設された金融円滑化編チェックリスト(第1章第1節第3項を参照)では、金融機関による中小企業への経営相談・経営指導等が挙げられているが、この内容には、既に中小・地域監督指針において、地域密着型金融の推進に係る着眼点として掲げられていたものが含まれている。ただし、このチェックリストは金融円滑化法の対象金融機関を対象としており、地域金融機関のみを対象としているわけではない。(柳沢 前掲注14, p.26.) 同様に、コンサルティング指針も地域金融機関のみを対象としたものではない。

<sup>(108)</sup> 金融審議会金融分科会第二部会 前掲注89, p.14.

<sup>(109)</sup> これを受けて、平成15年6月に金融庁の職員向けの手引書の1つである事務ガイドラインが改正され、銀行がリレーシップバンキングの機能の一環として行う、コンサルティング業務等の取引先への支援業務が、銀行業務に付随する業務に該当する(すなわち銀行が営むことができる業務であり、手数料を得ることも可能である)ことが明確化された。(金融庁「事務ガイドライン(第一分冊:預金取扱い金融機関関係)の一部改正について」2003.6.30. <<http://www.fsa.go.jp/news/newsj/14/ginkou/f-20030630-5.html>>) この内容は、現在は中小・地域監督指針に引き継がれている。



ビジネスモデルとしてのコンサルティング機能に関しても、前章で指摘したコンサルティング機能の意義や制約はおおよそ当てはまる。地域密着型金融への取組みを今後も推進していく上では、コンサルティング機能のリソース上の制約は短期間で解消できるものではなく、一定の時間をかけて進むこととなろう。金融機関の収益性という観点からも、コンサルティング機能の更なる向上に向けた取組みが期待される<sup>(111)</sup>。

## おわりに

金融円滑化法は、リーマン・ショック後の企業の厳しい経営環境を背景に、中小企業の金融支援策の1つとして導入された。時限的な立法措置であり、2度の延長を経て平成25年3月に失効を迎えているため、現在では金融機関が中小企業からの貸付条件変更の申請に応じる努力義務に法的な裏付けはない。しかしながら、法の失効と同時に金融庁の金融監督・検査の在り方に同法の趣旨が反映され、リーマン・ショックの影響が既に一巡した現在でも、貸付条件変更への対応はややペースを落としつつも法の失効前と同様に継続されている。貸付条件変更への対応が金融機関の果たす役割の1つとなりつつあるという意味においても、金融円滑化法が中小企業金融に与えた影響は大きい。

また、金融円滑化法によって中小企業の一時的な資金繰り支援が行われる一方で、貸付条件

変更を受けた企業の経営改善等を図る方策として、金融機関によるコンサルティング機能の発揮が求められた。同法を契機に、経営改善等が必要な中小企業が抱える、売上げ不振といった構造的な課題が浮き彫りになったとも言える。さらに、同法は従来から取組みが進められていた地域金融機関のビジネスモデルである地域密着型金融の展開にも影響を与え、法の延長が行われる中でコンサルティング機能は地域密着型金融の柱の1つに位置付けられたことで、特に地域金融機関に対してその発揮が常に期待される機能となった。

より長期的に見れば、金融の自由化とバブルの崩壊（金融自由化への傾斜）、その後の不良債権処理に追われる時代（リスク管理の強化）を経た時期に金融円滑化法は施行されており、同法は、金融機関経営においてリスク管理に重きが置かれている状況から、「金融の円滑」と「金融機関の健全性」の両輪の適切なバランスをとるための軌道修正を促す触媒となったとの見解がある<sup>(112)</sup>。リーマン・ショック後や金融円滑化法の施行時に不良債権の判定基準を緩和する動きがあったことや、近年では第2次安倍政権以降の経済政策である「アベノミクス」を背景として、金融機関の健全性に関する金融監督・検査のスタンスに変化が見られる<sup>(113)</sup>ことを踏まえれば、こうした見方には一定の説得力がある。

一方では、金融円滑化法は弊害を有するとの

<sup>(110)</sup> 金融庁 前掲注<sup>(103)</sup>, pp.124-125.

<sup>(111)</sup> 地域金融機関によるコンサルティング機能の発揮等に関する最近の特微的な取組事例については、雨宮卓史「地域活性化における金融の役割—東海地域の金融機関及び大阪府の取組を例として—」『レファレンス』769号, 2015.2, pp.79-84. <[http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_8969571\\_po\\_076905.pdf?contentNo=1&alternativeNo=>](http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_8969571_po_076905.pdf?contentNo=1&alternativeNo=>)>

<sup>(112)</sup> 三井秀範・堀本善雄「対談 地域密着型金融の進化 三井秀範・金融庁参事官（監督局担当）に聞く」『金融法務事情』60(7), 2012.4.10, pp.41-42.

<sup>(113)</sup> 金融監督・検査における毎事務年度の金融庁の基本的な方針を示す金融モニタリング基本方針では、平成25事務年度以降、小口の資産査定については、金融機関において管理態勢が整備され有効に機能していれば、金融機関の判断を極力尊重する（すなわち中小企業等の小口の融資先の健全性の判断については、当局の判断ではなく銀行の自己査定に委ねる）方針が示されており、この方針は政府の成長戦略においても言及されている。（金融庁「平成26事務年度金融モニタリング基本方針（監督・検査基本方針）」2014.9, p.6. <<http://www.fsa.go.jp/news/26/20140911-1/01.pdf>>;「日本再興戦略」改訂2014—未来への挑戦—（平成26年6月24日閣議決定）p.88. <<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/pdf/honbun2JP.pdf>> 等）

批判も寄せられ、不良債権の判定基準の部分的な緩和と相まって、信用リスクを過少に計上し金融機関の健全性が不透明になっているといった意見も見られた。不良債権の基準変更措置を一因として、不良債権の一区分である貸出条件緩和債権額の水準はリーマン・ショック後に総じて低下しており、金融機関に信用リスクが蓄積している可能性も一概には否定できない。バブル崩壊後の金融危機の経験を踏まえると、蓄積した信用リスクが顕在化し、金融機関の経営不安が高まるような事態が生じれば、その影響は個々の金融機関にとどまらず、金融システム全体に波及し動揺を与えるおそれもある。こうした懸念が現実のものとならないためには、まずは金融機関による適切なリスク管理が望まれる。同時に、コンサルティング機能の発揮等を通じて、貸付条件変更を受けている中小企業の経営改善や事業再生を進めていくことも重要であるが、このような取組みは一朝一夕に効果を上げるとは限らず、継続的な対応が必要となる。さらに、貸付条件変更への対応が法の失効前と変化なく続けられており、今後も条件変更後に経営改善等を必要とする中小企業が多く存

在する可能性がある点も考慮すれば、金融円滑化法からの出口は同法失効の前後の時期に限られるものではなく、現在もなお出口の時期にあるとの認識を持った上で、コンサルティング機能の向上等に向けた取組みを進めていく必要がある。

また、今後中小企業を取り巻く経営環境が激変するような事態が生じれば、再び金融円滑化法のような措置が導入される可能性も考えられよう。時限法として制定された金融円滑化法は2度の延長が行われ、2度目の延長は法からの出口を探りソフトランディングを図るための措置でもあった点や、法失効後の現在も貸付条件変更が高い水準で実施されている点を踏まえれば、時限的な措置によるものであっても、一度緩和された金融環境を元の状態に戻すことは容易ではないと想定される。そうした意味でも、中小企業金融に関する政策の在り方を考えていく上で、金融円滑化法とそれがもたらした影響を今一度振り返って検討し、今後の動向に注視していくことは重要である。

(よしづる ゆうすけ)