

低成長時代の中小企業金融支援

バブル経済崩壊以降の日本の経験

西 田 顕 生

- I. はじめに
- II. 緊急時の対応
- III. 平時への移行
- IV. 緊急時への揺り戻しと地方創生への対応
- V. おわりに

I. はじめに

自動車等の高度な工業製品の生産には、部品等の製造・加工および関連サービスの提供を行う中小企業の存在が不可欠であり、最終製品を製造するメーカーだけでなく、サポーティング・インダストリーを構成する中小企業の実力が産業全体の競争力に大きな影響を与える。それゆえ今日まで多くの国で、産業政策の一環として中小企業の育成・支援が実施されてきた。一般的に中小企業の財務基盤は大企業と比較して脆弱であり、資金調達が企業の成長を制約するボトルネックとなることが多い。規模が小さく、情報の非対称性も著しい中小企業では資本市場からの資金調達は容易ではなく、外部資金の調達は多くの国で金融機関（銀行）からの借入に限定される。そのため、中小企業の資金調達は常に銀行の融資姿勢に左右されることになり、中小企業と銀行との良好な関係の構築が中小企業の育成・支援にとって重要な課題となる。

そこで本稿では、1990年代半ば以降の日本の中小企業向け金融支援策を追いながら、日本で中小企業と銀行との関係構築が政策的にどのように進められて来たのかを明らかにする。中小企業金融における日本の経験を振り返り、その到達点と課題を確認することは、中小企業の育成と金融システムの整備を進める他国にとっても重要な示唆を提供することになる。以下Ⅱ. では、不良債権問題で揺れた2004年ごろまでの金融支援策について検討を行う。Ⅲ. では、不良債権問題が収束した2005年ごろから2007年ごろまでの支援策を検討する。そしてⅣ. では2008年の金融危機への対応と、「地方創生」への貢献が求められるようになった2013年以降の支援策を検討することで、日本で中小企業と銀行との関係が今後どのように変化するかを占いたい。

Ⅱ. 緊急時の対応

1. 不良債権問題と特別保証制度

1990年代後半の日本経済にとって最大の課題は不良債権問題への対応であった。バブル経済の崩壊当初、不良債権の累積に起因した金融機関の破綻は一部の小規模機関にとどまっていたが、1995年ごろから住宅金融専門会社（住専）の経営不安が深刻化し、システミック・リスクの発現が懸念される状態となった。政府は1996年6月に成立した住専処理法¹⁾に基づいて住専処理を進めるとともに、同じ日に成立した金融3法²⁾に基づき、金融機関の破綻防止から破綻対応に至る一連の対策を講じることでシステムの動揺を抑えようとした。

しかし、1997年11月には大手金融機関が経営破綻し、日本では第二次世界大戦後初となる大規模な金融システム不安が発生した。政府は1998年2月に成立した金融安定化2法³⁾に基づき、破綻金融機関の処理と予防的な資本注入のために30兆円の公的資金枠を確保し、同年3月には主要行等21行に総額1兆8,156億円の資本注入を行なった。もっとも、少額・横並

びの資本注入ではシステム不安を抑えることはできず、同年10月には新たに成立した金融再生法⁴⁾、改正預金保険法、早期健全化法⁵⁾のもとで、政府は公的資金枠を60兆円に拡大した。その後、長期信用銀行2行は金融再生法のもとで破綻処理され、特別公的管理（一時国有化）に移行した。また政府は、1999年3月に早期健全化法に基づいて、主要15行に7兆4,592億円の資本注入を行い、不良債権処理で毀損した金融機関の資本増強に努めた⁶⁾（図表1参照）。

図表1 不良債権問題への対応（1993年～2004年）

1993年	1月 民間金融機関の出資により共同債権買取機構が発足。
1994年	12月 2信組（東京協和、安全）破綻。破綻処理のため東京共同銀行設立（95年1月）。
1995年	7月 コスモ信組破綻。東京共同銀行に事業譲渡（96年3月）。
	8月 兵庫銀行、木津信組が破綻。兵庫銀行の受け皿としてみどり銀行設立（10月）。
1996年	6月 住専処理法成立。住専処理に6,850億円の公的資金が投入される。
	6月 金融3法成立。
	7月 住宅金融債権管理機構が設立。
	9月 東京共同銀行の改組により整理回収銀行（RCB）が発足。
	10月 ペイオフ延期（当初は2001年3月末まで、その後2002年3月末まで全額保護を延長）。
	11月 阪和銀行が破綻。
1997年	10月 京都共栄銀行が破綻。
	11月 三洋証券、北海道拓殖銀行、山一證券が破綻。
1998年	2月 金融安定化2法成立。破綻処理と資本注入で30兆円の公的資金を用意。
	3月 金融安定化2法に基づき、主要18行と地銀3行に資本注入。総額1兆8,156億円。
	4月 金融3法により、自己資本比率に基づく早期是正措置を導入。
	10月 金融再生法成立。金融再生委員会、金融整理管財人、ブリッジバンク、特別公的管理を導入。
	10月 改正預金保険法成立。整理回収機構（RCC）設立へ。
	10月 早期健全化法成立。資本注入で25兆円の政府保証枠設定。
	10月 日本長期信用銀行破綻、特別公的管理へ。
	12月 日本債券信用銀行破綻、特別公的管理へ。
1999年	3月 早期健全化法に基づき、主要15行に資本注入。総額7兆4,592億円。
	4月 整理回収銀行（RCB）と住宅金融債権管理機構が合併し、整理回収機構（RCC）が発足。
	8月 なみはや銀行が破綻。
2001年	4月 改正預金保険法施行。恒久的な破綻処理制度が確立。預金全額保護を2002年3月末まで延長。
2002年	1月 銀行等株式保有制限法施行。同法に基づき、銀行等保有株式取得機構が設立。
	3月 早期健全化法に基づく銀行への資本注入が終了。99年3月からの累計32行、8兆6,053億円。
	9月 日本銀行が金融機関の保有株式の買入れを行う方針を発表。
	10月 金融再生プログラム発表。
2003年	1月 組織再編成促進特別措置法施行。同法に基づき、地銀1行に60億円の資本参加（9月実施）。
	1月 改正銀行等株式保有制限法施行（8月再改正法施行）。
	3月 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発表。
	5月 改正預金保険法に基づき、りそな銀行へ資本増強。
	11月 改正預金保険法に基づき、足利銀行を特別危機管理、一時国有化へ（12月）。
2004年	8月 金融機能強化法施行。地域金融機関を念頭に資本注入。

注）破綻金融機関については、一部のみ取り上げ。

資料）吉井一洋（2008）「日本の金融危機対応-資本注入、不良債権買取、株式買取などに対応-」大和総研『Legal and Tax Report』を一部修正。

しかし、これらの措置によっても金融仲介機能は回復せず、中小企業向け貸出を中心に大規模な信用収縮が発生した。金融機関のリスクテイク能

力の低下と不動産価格の下落により、中小企業向け貸出の主流であった不動産担保融資が機能しなくなったためである。企業の資金繰りの悪化は特に中小企業で深刻で、1997年から1998年にかけて企業倒産も急増した。そこで政府は1998年8月に「中小企業等貸し渋り対策大綱」⁷⁾を策定し、政策金融と信用補完制度の大幅な拡充によって、中小企業の資金繰り問題に対処しようとした。まず政策金融の拡充については、政策金融機関⁸⁾の融資原資となる13兆円の資金確保に加えて、新たに整備される貸し渋り関連の特別融資制度についても資金量の確保を図ることとした。また信用補完制度の拡充については、無担保保険と特別小口保険の限度額を引き上げるとともに、新たに「中小企業金融安定化特別保証制度」(特別保証制度)を創設し、「貸し渋り」等を受けた中小企業者の資金需要に積極的に応えることにした。これらの対策により、政府は総額40兆円を超える資金対応が可能と見込んだ。

信用補完制度とは、都道府県等が設置した信用保証協会⁹⁾(協会)が金融機関の中小企業向け貸出を保証する「信用保証」と、これを政府の信用保険部門¹⁰⁾が再保険する「信用保険」の総称である。当時の信用補完制度は金融機関への100%保証と中小企業者による一律の保証料負担を特徴としており、金融機関と中小企業者の双方で逆選択とモラルハザードが発生する危険性を孕みながらも、中小企業への円滑な資金供給に大きく貢献してきた。特別保証制度はこの信用補完制度を最大限に活用し、「貸し渋り」等で資金調達に支障を来す中小企業者を強力に支援する制度であった。同制度は一般保証とは別枠となるほか、担保等の保証要件や保証料率なども緩和・引下げが図られた。また協会での保証審査ではネガティブリスト方式が採用され、申込み事業者がネガティブリストに該当する場合以外は、原則として保証を引き受けるものとされた¹¹⁾。

緊急時対応として創設された特別保証制度は、当初20兆円の保証枠と2000年3月の終了を予定していたが、1999年11月の「経済新生対策」¹²⁾で保証枠が30兆円へと拡大され、制度の終了も2001年3月まで延長された。会計検査院の調べによると、1998年10月1日から2001年3月31日

までの間に、全国で172万件、28兆9,437億円の保証承諾が行われ、政府が用意した30兆円の保証枠に近い資金が供給された¹³⁾。その効果については、2000年版の中小企業白書で「政策が実施されなかった場合、平成11年度において、実績の1.7倍の倒産が発生していたと考えられる」¹⁴⁾との評価が示されたほか、2002年9月の経済財政諮問会議では「1万社の倒産、10万人の失業、2兆円の民間企業の損失を回避」¹⁵⁾との試算も示された。両者ともパニックの回避効果を重視した評価となったが、制度の実施に伴う財政負担も大きかった。会計検査院の調べによると、2006年3月末時点で、先の承諾案件のうち22万件、2兆3,468億円が代位弁済に陥った¹⁶⁾。事故率は全体として制度設計上の想定範囲内にとどまったが¹⁷⁾、特別保証制度では無担保保証が多く、また第三者保証人の徴求が原則行われなかったために、回収が2,850億円と想定を大きく下回った¹⁸⁾。そのため、政府が用意した協会への補助金と信用保険部門への出資金では特別保証制度の損失を処理することができず、政府が2003年度から2005年度にかけて新たに5,521億円を出資することで処理されることになった。ちなみに、1997年以前の信用保険部門への政府出資金は年間100億円から400億円で推移しており¹⁹⁾、特別保証制度は中小企業の倒産防止に大きく貢献しつつも、従来にない巨額の財政負担を政府に強いる結果となった。

2. 金融再生プログラムからリレーションシップバンキングへ

1998年10月の金融再生法のもとで整備された破綻処理の枠組みは、2000年5月に成立した改正預金保険法²⁰⁾に引き継がれた。同法のもとで金融整理管財人制度や承継銀行（ブリッジバンク）制度は恒久的措置となり、金融危機対応として、資本注入（1号措置）、預金全額保護（2号措置）、特別危機管理（3号措置）が定められた。また、これに先立って早期是正措置や金融検査マニュアルなど不良債権処理を促進する仕組みも導入されたが、肝心の処理自体は進展しなかった。2001年3月には、日本経済がデフレ状態にあることを政府が公式に認めることになり、デフレからの脱却を図るためにも不良債権問題を早期に解決し、金融仲介機能を速やかに回復

することが不可欠と認識されるようになった。そこで、「改革加速のための総合対応策」²¹⁾の柱として2002年10月に公表されたのが、金融庁の「金融再生プログラム」²²⁾であった。

サブタイトルに「主要行の不良債権問題解決を通じた経済再生」を掲げる同プログラムは、主要行²³⁾に不良債権処理を強く迫る内容となっていた。具体的には「平成16年度には、主要行の不良債権比率を現状の半分程度に低下させ、問題の正常化を図る」²⁴⁾ために、資産査定の厳格化、自己資本の充実、ガバナンスの強化に取り組むとされた。まず資産査定の厳格化では、大口債務者の債務者区分の統一を特別検査等で実現し、また一部の資産査定でDCF手法の適用を強制し、引当水準の大幅な向上を図ろうとした。次に自己資本の充実では、繰延税金資産の自己資本への算入に係るルールを見直すことで、自己資本の充実を図ろうとした²⁵⁾。そしてガバナンスの強化では、公的資金注入党のうち健全化計画未達先に対して業務改善命令を発出し、業務改善命令発出先で優先株から普通株への転換権を行使することによって経営規律を高めることにした。こうした従来になく厳しい金融庁の手法は、「『三方向』から主要行を追いつ込み政策効果を実現」²⁶⁾と評された。

もっとも「金融再生プログラム」で不良債権比率の半減目標を課されたのは主要行のみで、地方銀行・第二地方銀行・信用金庫・信用組合からなる中小・地域金融機関については、不良債権処理の数値目標は課されなかった。これらの金融機関は地域の中小企業への金融円滑化で重要な役割を果たしており、数値目標に基づく急速な不良債権処理は地域経済に甚大な影響をもたらすと懸念されたためである²⁷⁾。そこで「金融再生プログラム」では「主要行とは異なる特性を有する「リレーションシップバンキング」のあり方を多面的な尺度から検討した上で、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」²⁸⁾と記すにとどめ、中小・地域金融機関の不良債権処理策については別途検討することにした。これを受けて、リレーションシップバンキングを所管する金融審議会金融分科会第二部会は集中審議を行い、2003年3月に部会報告「リレーションシップバンキングの機

能強化に向けて」²⁹⁾を公表した。

同報告は、リレーションシップバンキング（RB）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」³⁰⁾とし、その本来の機能が発揮されれば、①審査コストの低減で金融の円滑化が図られる、②信用リスクを反映した貸出や再生支援等により貸し手と借り手双方の健全性確保が図られる、といった効果が期待できるとした。その上で、情報の非対称性が顕著な中小企業の資金仲介ではRBが重要な役割を果たすと指摘し、RBの担い手については、中小企業者を主要顧客とする中小・地域金融機関が妥当だとした。さらに地域へのコミットメントコストが顕在化する中で、これら金融機関の実態がRB本来のあり方から乖離しているとして、RBの機能強化の必要性を主張した。

同報告がいうコミットメントコストとは、①金利リスクからは正当化できない信用リスクの負担、②地域での悪評の発生を恐れた問題の先送り、③採算を離れたサービスの提供を意味しており、これらのコストの過度の負担が中小・地域金融機関の収益力や財務体力の低下を招き、RBの持続可能性を困難にしているとの認識があった。そこでRBの機能強化にあたっては、金融機関と借り手企業によるリスクの共同的管理やコストの共同負担を目指すことが謳われ、中小企業者に適正な対価の負担を求めつつ、円滑な資金供給や付加価値の高いサービスを提供する「高コスト・適正リターンの収益モデル」³¹⁾への転換を金融機関に求めた。また、中小・地域金融機関の不良債権処理については、「地域経済に与える影響を念頭に置きつつ、貸し手、借り手双方が十分に納得がいく形で進められる必要がある」³²⁾として、2003年度と2004年度の「集中改善期間」に中小・地域金融機関がRBの機能強化を行い、中小企業者の再生と地域経済の活性化を図る取組みを進める中で、不良債権問題も同時に解決することが適当とした。

こうした提言を受け、金融庁は2003年3月末に「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」³³⁾を策定し、中小・地域金融機関と金融当局が取り組むべき①中小企業金融の再生に向けた取

組み、②健全性確保、収益性向上等に向けた取組み、③アクションプログラムの推進体制を明らかにした（図表2参照）。①中小企業金融の再生に向けた取組みでは、「創業・新事業支援機能等の強化」など6つの取組みを行うとされた。ここでは金融機関に蓄積された定量化が困難な信用情報を活用する取組みが重視され、「新しい中小企業金融への取組みの強化」では、担保・保証に過度に依存しない融資を促進する視点が示された。また②健全性確保、収益性向上等に向けた取組みでは、「資産査定、信用リスク管理の厳格化」など7つの取組みを行うとされた。こちらはRBの持続可能性を高める項目が列挙され、「地域貢献に関する情報開示等」では地域貢献に関する情報開示が金融機関に要請された。そして③アクションプログラムの推進体制では、金融機関に「リレーションシップバンキングの機能強化計画」の策定と、その実施状況に関する半年ごとのフォローアップを義務付け、政策の実効性向上を図った。

図表2 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(概要)

Ⅰ. 中小企業金融再生に向けた取組み	Ⅱ. 健全性確保、収益性向上等に向けた取組み
1. 創業・新事業支援機能等の強化 ○企業の将来性や技術力を的確に評価できる人材育成 ○産学官ネットワークの構築・活用 ○ベンチャー企業向け業務に関する政府系金融機関等との連携強化 2. 取引先企業に対する経営相談・支援機能の強化 ○経営情報やビジネスマッチング情報を提供する仕組みの整備 ○健全債権化等への取組みの一層の強化及び実績の公表 ○中小企業支援スキル向上のための研修プログラムの集中的実施 3. 早期事業再生に向けた積極的取組み ○地域の中小企業を対象とした企業再生ファンドの組成 ○デット・エクイティ・スワップ、DIPファイナンス等の積極的活用 ○RCCの「中小企業再生型信託スキーム」等の積極的活用 ○産業再生機構の活用 ○中小企業再生支援協議会の機能の積極的な活用 ○企業再生支援人材育成のための研修プログラムの集中的実施 4. 新しい中小企業金融への取組みの強化 ○キャッシュフローを重視し、担保・保証(特に第三者保証)に過度に依存しない新たな中小企業金融に向けた取組みの促進 ○証券化等に関する積極的な取組み ○信用リスクデータベースの整備・充実とその活用 5. 顧客への説明態勢の整備、相談・苦情処理機能の強化 ○債務者への重要事項(貸付・保証契約内容等)の説明態勢に関する監督のあり方の明確化 ○都道府県ごとに「地域金融円滑化会議」を新たに設置 6. 進捗状況の公表 ○上記施策の進捗状況について、半期ごとに金融機関・業界が公表	1. 資産査定、信用リスク管理の厳格化 ○適切な自己査定及び償却・引当の実施 ○担保評価方法の合理性等に関する厳正な検証 ○早期警戒制度に「信用リスク改善措置」を導入 2. 収益管理態勢の整備と収益力の向上 ○収益管理態勢の整備 ○リスクに見合った金利設定を行っていくための体制整備 3. ガバナンスの強化 ○株式非公開銀行の開示体制の整備 ○協同組織金融機関に関するガバナンスの向上 ○マネジメントの質に関するモニタリング体制の強化 4. 地域貢献に関する情報開示等 ○地域貢献に関する各金融機関のデスクロージャー ○当局による利用者への財務情報提供の充実 5. 法令等遵守(コンプライアンス) ○コンプライアンス態勢について監督上の措置を厳正運用 6. 地域の金融システムの安定性確保 ○システムリスクに対して、「特別支援」の枠組みの即時適用 ○協同組織中央機関における資本増強制度の活用等 ○公的資本増強の監督等に関する運用ガイドラインの整備 7. 監督・検査体制 ○多面的な評価に基づく総合的な監督体系の確立 ○検査マニュアル別冊(中小企業融資編)の周知徹底及び改訂

資料)金融庁「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(基本的考え方)」(2003年3月28日)を一部修正の上、引用。

Ⅲ. 平時への移行

1. リレーションシップバンキングから地域密着型金融へ

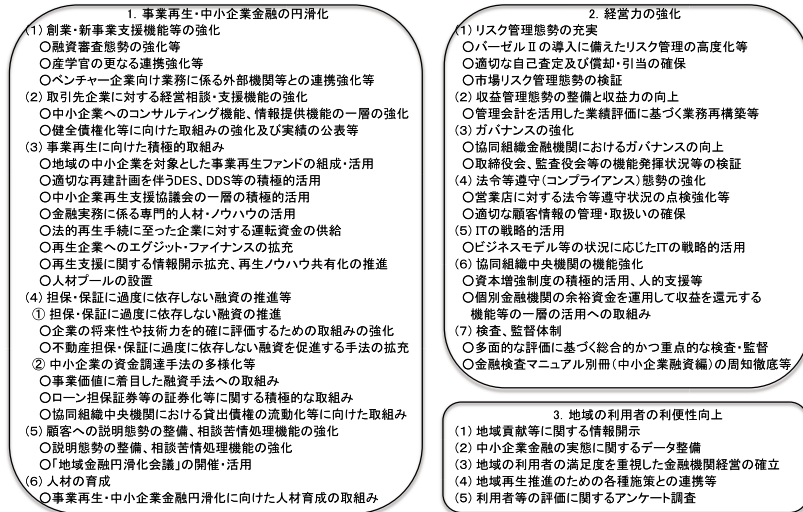
主要行の不良債権比率は2002年3月の8.4%から2004年9月の4.7%へと低下し、「金融再生プログラム」が目指した不良債権比率の半減目標は十分に達成できる見込みとなった³⁴⁾。一方で、金融のIT化や少子高齢化、経済のグローバル化に対応した新しい金融システムが求められるようになっており、金融行政も不良債権問題への緊急対応から、望ましい金融システムを目指す未来志向型のスタイルに転換することが不可欠となった。そこで政府は2004年12月に「金融改革プログラム」³⁵⁾を策定し、2005年度から2年間の金融行政の指針と改革のロードマップを定めた。同プログラムは①活力ある金融システムの創造、②地域経済への貢献、③信頼される金融行政の確立の3つから構成され、その中でも地域・中小企業金融については、②地域経済への貢献で地域密着型金融（リレーションシップバンキング）を一層推進すると記され、現行アクションプログラムの実績等を評価した上で、新たなアクションプログラムを策定する方針が示された。

この方針を受けて、金融審議会はリレーションシップバンキングの議論を再開し、2005年3月には現行アクションプログラムの評価等をまとめた座長メモを公開した³⁶⁾。同座長メモは、中小企業への融資姿勢や支援の取組み状況に改善がみられること、地域密着型金融を推進する基本的な体制整備が進んだこと等をあげ、「集中改善期間」の金融機関の取組みに一定の評価を与えた³⁷⁾。一方で、地域密着金融の本質が金融機関に正しく理解されておらず、利用者も十分に認知していない、地域密着型金融の成果として期待される高リターンの実現が道半ばである、企業の将来性等を評価する「目利き」能力が不十分で、融資判断が依然として財務データや担保力に偏重して行われるなど、厳しい評価も示された。また、金融機関の計画が総花的となっていること、金融機関の取組み姿勢や実績にバラツキがあること、利用者に対する情報開示が不十分であることなど、金融機関の取組み姿勢を問題視する見解も示された。そこで座長メモは、新しいアクショ

ンプログラムに期待するものとして、①地域密着型金融の継続的な推進、②地域密着型金融の本質を踏まえた推進、③地域の特性や利用者ニーズ等を踏まえた「選択と集中」による推進、④情報開示等の推進とこれによる規律付けの4つをあげ、これらを踏まえて、2005年3月末に「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」³⁸⁾（新アクションプログラム）が策定された。

新アクションプログラムは、金融機関等と金融当局が取り組む事項として、①事業再生・中小企業金融の円滑化、②経営力の強化、③地域の利用者の利便性向上をあげた。ともに旧アクションプログラム³⁹⁾を踏襲した内容となっているが、総花的な計画が小規模金融機関の負担になったという批判と、「民」の力で望ましい金融システムを実現する「金融改革プログラム」の思想を反映して、金融機関は自らの経営判断のもと、「選択と集中」により、これらの事項に取り組むとされた。個々の取組み事項についてみると、①事業再生・中小企業金融の円滑化では、旧アクションプログラムでは不十分とされた事業再生への取組み強化が求められ、また旧アクションプログラムでは「新しい中小企業金融への取組み強化」の一部に過ぎなかった「担保・保証に過度に依存しない融資の推進」が格上げされ、こちらも取組み強化が求められた。さらにプログラム策定時の基本的な考え方として「情報開示等の推進とこれによる規律付け」が示されたことを受け、③地域の利用者の利便性向上の中で「地域貢献等に関する情報開示」が最優先事項となった（図表3参照）。

図表 3 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 (概要)



資料) 金融庁「新アクションプログラム(平成17～18年度)の概要」(2005年3月29日)を一部修正の上、引用。

この新アクションプランを受けて、中小・地域金融機関は「地域密着型金融推進計画」を策定し、2005年度から2年間の「重点強化期間」に地域密着型金融の機能強化に取り組んだ。その評価については、金融審議会が2007年4月にまとめた報告書「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」⁴⁰⁾で示されている。同報告書は、金融機関の機能強化の取組みは件数・金額の面で着実に成果をあげており、地域密着金融の基本的概念や個々の手法についても金融機関に相当程度浸透・定着したと評価する一方、金融機関の取組みに相当のバラツキがあること、事業再生や担保・保証に過度に依存しない融資への取組みが不十分であること、地域密着型金融が収益向上につながるビジネスモデルとして定着していないこと等、旧アクションプログラムの総括時と同じ問題点をあげ、地域密着型金融の機能強化は道半ばとの評価を示した⁴¹⁾。また地域・中小企業の再生には、地域全体の活性化や持続的な成長を視野に入れた「面」的な再生が不可欠であり、これに中小・地域金融機関が積極的な役割を果たすこと

が必要との認識も示された。

もっとも、4年間で2度のアクションプログラムを通じた機能強化については、限られた年限での計画策定や半期ごとの実績報告が経営の自由度を狭め、短期的な成果を生む取組みへの偏重をもたらしたとの批判もあり、金融機関の取組みが画一的・総花的になることを避けるために、各機関の自主性をより尊重した中長期の枠組みが必要との見解が示された。そこで報告書では、今後地域金融機関に共通して求める取組みの内容を①ライフサイクルに応じた取引先企業の支援の一層の強化、②事業価値を見定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、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の3つに限定し、その具体的な取組み方法については各金融機関の判断に委ねることにした。また当局の関与については、時限的なアクションプログラムから恒久的な枠組みに移行することにし、金融機関が策定した経営計画の内容や進捗状況を定期的なヒアリング等でフォローアップすることにした。こうした方針は2007年8月の「中小・地域金融機関向けの総合的な監督指針」の改正に盛り込まれ、中小・地域金融機関は地域密着型金融の機能強化を継続的に図ることを求められるようになった。

2. 政策金融改革と信用補完制度の改革

先にもみたように、「金融改革プログラム」のもとで日本の金融行政は緊急時対応から未来志向へと大きく舵を切った。こうした状況のもとで、緊急時に急速に拡大した政策金融や信用補完制度を見直す動きが本格化した

⁴²⁾。

政策金融については従来から「民業圧迫」の批判があり、1990年代末に一度見直しが行われたが⁴³⁾、不良債権問題の深刻化で民間の金融仲介機能の低下が懸念されるようになると、見直しは一時凍結された。その後「聖域なき構造改革」を掲げた政権の登場により、政策金融は他の特殊法人と並んで改革の対象となり、2001年12月の「特殊法人等整理合理化計画」⁴⁴⁾で住宅金融公庫の廃止と独立行政法人への移行が決定された。さらに、他

の政策金融機関 8 機関⁴⁵⁾についても事業内容等を見直すとともに、「①民業補完、②政策コスト最小化、③機関・業務の統合合理化の原則の下、抜本的な検討を行った上で、公的金融の対象分野、規模、組織の見直しを行う」⁴⁶⁾と定め、具体的な検討を経済財政諮問会議⁴⁷⁾に委ねた。

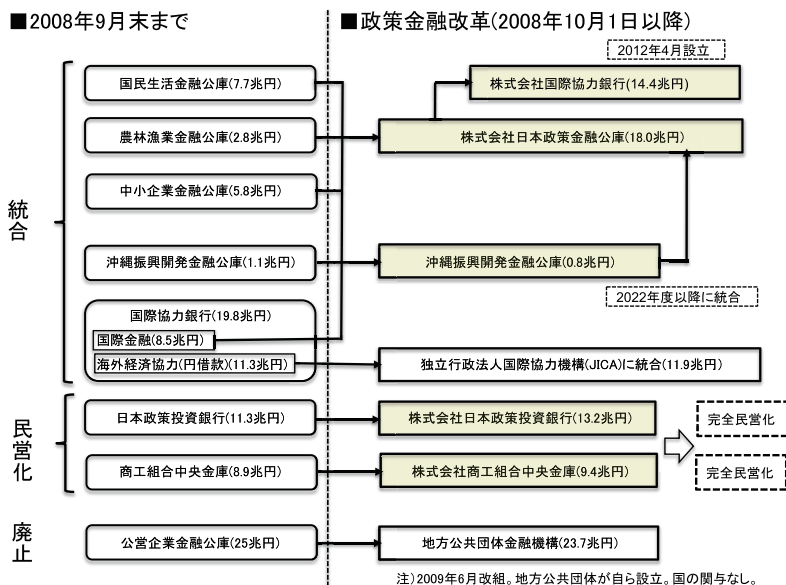
この方針を受けた経済財政諮問会議は 2002 年 10 月に「政策金融の抜本的改革に関する基本方針」⁴⁸⁾をまとめ、政策金融の領域を公益性が高く、金融リスク評価等が困難な領域に限定する基準を示した。また諸外国と比して政策金融の規模・領域が大きな現状を改めるべく、政策金融機関の組織形態を抜本的に見直す方針を示した。こうした考え方は同年 12 月に公表された「政策金融改革について」⁴⁹⁾に引き継がれ、とりわけ政策金融の規模については「現行政策金融機関 8 機関の貸出残高について、将来的に対 GDP 比で半減することを目指す」⁵⁰⁾との踏み込んだ方針が示された。また組織形態についても「平成 19 年度末までに現行の特殊法人形態は廃止する。(中略) 後継組織については大胆に統合集約化を進める」⁵¹⁾と、こちらも踏み込んだ方針が示されたが、当時の厳しい金融経済環境に配慮して、2004 年度末までを「不良債権集中処理期間」と定め、政策金融を金融円滑化に活用する方針を示して改革を先送りにした。

その後「金融再生プログラム」で主要行の不良債権処理が進み、民間金融機関の機能回復が進むと、再び政策金融改革が構造改革の重要なテーマに浮上した。経済財政諮問会議は政策金融改革の議論を再開し、その結果を 2005 年 11 月の「政策金融改革の基本方針」⁵²⁾でまとめた。同方針は政策金融を①中小零細企業・個人の資金調達支援、②国策上重要な海外資源確保、国際競争力確保に不可欠な金融、③円借款の 3 つの機能に限定し、それ以外からは撤退すること、政策金融の貸出残高対 GDP 比半減を 2008 年度中に実現することを明記した。また各政策金融機関の機能分類を踏まえて、日本政策投資銀行と商工組合中央金庫は完全民営化、公営企業金融公庫は廃止の方針を固め、その他の機関については業務分野の見直しの上でひとつの機関に統合するとした。さらに統合後の新機関については民間補完に徹するとともに、天下りの廃止や組織の簡素化によって事業運営を効率化する

とした。

以上の方針は2005年12月の「行政改革の重要方針」⁵³⁾に盛り込まれ、最終的にその内容は「行政改革推進法」として法律化され、2006年5月に成立した⁵⁴⁾。その後「政策金融改革に係る制度設計」⁵⁵⁾に基づいて新体制への移行準備が進められ、2008年10月には国民生活金融公庫、農林漁業金融公庫、中小企業金融公庫の統合によって株式会社日本政策金融公庫が設立された⁵⁶⁾。また日本政策投資銀行と商工組合中央金庫は株式会社に転換し、民営化への第一歩を踏み出した(図表4参照)。

図表4 政策金融機関の統廃合の状況



注)括弧内は2008年9月末または2017年3月末現在における貸出金残高。
資料)財務省「政府系金融機関等の統廃合の推移」を一部修正の上、引用。

信用補完制度についても、金融機関への100%保証と中小企業者による一律の保証料負担が逆選択やモラルハザードをもたらすとの批判があった。100%保証により、金融機関は中小企業向け貸出に協会保証付融資で対応す

るインセンティブを持ち（逆選択）、貸出後は融資先企業をモニターするインセンティブを失う（モラルハザード）、また一律の保証料負担により、信用リスクが高い中小企業者が協会に殺到し（逆選択）、これにより制度の持続可能性が損なわれるといった批判である⁵⁷⁾。実際、ネガティブリスト方式を採用した特別保証制度では、旧債振替⁵⁸⁾など金融機関のモラルハザードが横行し、協会保証付融資の再保険を行う信用保険部門では、1998年度から2004年度の累計で2兆7,000億円を超える赤字が発生した⁵⁹⁾。また特別保証制度の終了後、保証利用企業の3分の2が協会保証付融資のみを利用する状態が定着し⁶⁰⁾、金融機関による経営支援が求められる中で、プロパー融資と同等の経営支援が行われない可能性が高まった。一方で中小企業金融においては、地域密着型金融（リレーションシップバンキング）の機能強化を通じた創業支援、事業再生支援が進められており、信用補完制度も「金融改革プログラム」が示した新しい局面に対応し、民間金融機関を支援する機能を強化する必要に迫られていた。

そこで、中小企業庁の中小企業政策審議会は2004年12月に信用補完制度のあり方について包括的に検討することを決定し、基本政策部会のもとに小委員会を立ち上げた。同小委員会は半年間の審議のあと、その結果を報告書⁶¹⁾にとりまとめ、2005年6月にこれを公表した。報告書は信用補完制度の見直しの課題と対応策を、①包括的な運用改善による利用者の利便性向上、②金融機関との適切な責任分担と協調のあり方、③持続的な運営基盤の確立、④信用補完制度の運営規律の強化と適切な評価の4つの視点から提示した。まず①包括的な運用改善による利用者の利便性向上では、協会に経営支援や再生支援の強化を求めたほか、保証利用企業の事業再生を妨げる規制等の見直しを求めた。また、より幅広い中小企業者に協会保証を提供するために、個別企業の信用リスクを反映した保証料の弾力化を提言した。次に②金融機関との適切な責任分担と協調のあり方では、協会と金融機関との責任分担が適切な期中管理に基づく経営支援体制の構築に不可欠との認識に立ち、部分保証制度の導入を提言した。そして③持続的な運営基盤の確立と、④信用補完制度の運営規律の強化と適切な評価では、

信用補完制度の持続可能性を確保するために、協会・地方自治体・金融機関・信用保険部門・監督官庁が取り組むべき課題を提示した。

その後、上記の提言に基づいて制度改革が進められ、2006年には40年ぶりとなる大規模な制度改革が実現した。保証料率の弾力化は同年4月に実施され、それまで一律だった保証料率は、利用企業の信用リスクに応じた9段階の料率体系に改められた。また部分保証制度については、「貸し渋り」の再現を懸念する中小企業者と金融機関のシステム対応に配慮して、2007年10月からの導入となった。部分保証制度は新たに責任共有制度と名付けられ、これまで100%であった金融機関への保証は80%に改められた。セーフティネット保証など一部の制度を除くと、20%の信用リスクは原則として金融機関の負担となり、地域密着型金融と同様に信用補完制度でも、金融機関の審査能力や情報生産能力が重視されることになった。

Ⅳ. 緊急時への揺り戻しと地方創生への対応

1. 緊急保証制度と中小企業金融円滑化法

2002年から続いた景気拡大は2008年早々にピークアウトし、急速な景気後退が始まった。2007年後半に始まった原油価格の高騰は2008年に入ると勢いを増し、中小企業の収益状況は売上・コストの両面で大幅に悪化した。改善傾向にあった中小企業の資金繰りは再び厳しい状況に陥り、2008年後半には企業倒産も増勢を強めた。こうした事態に対して、政府は2008年8月に「安心実現のための緊急総合対策」⁶²⁾を策定し、政策金融機関によるセーフティネット貸付の強化と「原材料価格高騰対応等緊急保証制度」(緊急保証制度)⁶³⁾の創設を柱とした総額9兆円規模の資金繰り対策の実施を決めた。

その後、アメリカの大手投資銀行の破綻を契機に世界の金融資本市場は大混乱に陥り、日本経済は「100年に一度の大不況」に突入した。金融機関の貸出態度は大幅に萎縮し、「貸し渋り」や「貸し剥がし」が社会問題となっ

た。政府は矢継ぎ早に繰り出した経済対策の中で⁶⁴⁾、金融機能強化法の改正による金融機関の資本増強や緊急保証制度の拡充等を打ち出し、金融仲介機能の確保を図った。また新たに制定された中小企業金融円滑化法⁶⁵⁾に基づき、中小企業者の資金繰りを下支えするとともに、金融機関のコンサルティング機能を活用した中小企業者の経営改善に努めた。

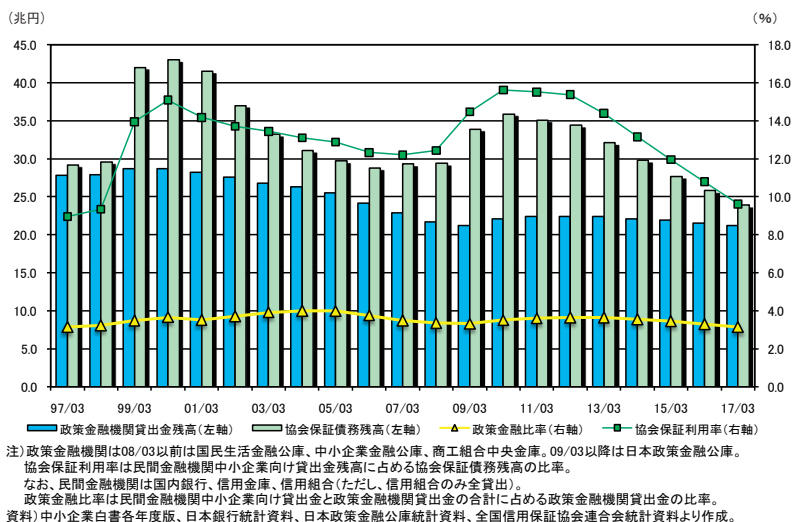
金融機能強化法は、地域金融機関に公的資金を予防的に注入するために制定された法律であり、当初は2008年3月までの時限立法として、2004年8月に施行された⁶⁶⁾。同法はもともと金融機関の経営基盤強化を通じた金融システムの安定化を目的としており、公的資金の注入には、経営責任の明確化を含む厳しい要件を満たす必要があった。しかし、2008年12月には中小企業金融の円滑化を目的に改正法⁶⁷⁾が制定され、公的資金の注入に対する金融機関の抵抗感を抑えるべく、注入要件も緩和された。その結果、同法に基づく資本参加は、改正前の2銀行、405億円から、改正後の11金融機関、3,090億円へと急増し⁶⁸⁾、中小企業金融の円滑化に資する財務体質強化が図られた。

緊急保証制度は、中小企業者の資金繰りを支援するために、従来のセーフティネット保証を抜本的に拡充した保証制度である。業種や売上高の減少等の要件を満たす中小企業者であれば、一般保証とは別枠で100%保証を受けることが可能であり（責任保証制度の対象外）、2008年10月末の制度創設以降、急速に利用を伸ばした（図表5参照）。同制度は当初545業種を対象に6兆円の保証枠からスタートし、2010年3月末の終了を予定していたが、その後対象業種・保証枠とも大幅に拡大され⁶⁹⁾、最終的には2009年12月の「緊急経済対策」⁷⁰⁾にて、業種は原則全業種に、保証枠は36兆円に拡大され、制度の終了期限も2011年3月末に延長された。

中小企業金融円滑化法は、中小企業者等から返済猶予や返済期間の変更など貸付条件の変更申込みがあった場合に、金融機関にできる限りこれに応じることを義務付けた法律である。2009年12月に施行された同法は当初2011年3月末の終了を予定していたが、経済危機と、その後の東日本大震災に対処すべく2度延長され、最終的に2013年3月末の終了となっ

た。貸出条件緩和債権については、借り手が「経営改善計画」を策定していない場合、原則として不良債権に分類されてきたが、同法の施行によって金融検査マニュアルと監督指針が改正され、借り手が1年以内に「経営改善計画」を策定する見込みがあれば、当該債権を不良債権に分類せずに済むようになった⁷¹⁾。これにより、金融機関が柔軟に貸付条件の変更に対応できる環境が整えられ、同法に基づく中小企業者への貸付条件の変更は、2013年3月末までの累計で400万件を突破した。

図表 5 協会保証債務残高の推移



緊急保証制度と中小企業金融円滑化法は、経済危機時の資金繰り対策として大きな効果を発揮した。中小企業の資金繰りは2010年第2四半期にリーマン・ショック以前の水準を回復し、企業倒産も2009年をピークに減少に転じた。日本政策金融公庫の推計によると、緊急保証制度には16,100先の倒産回避効果があったとされ⁷²⁾、特別保証制度の倒産回避効果(9,649先)⁷³⁾を上回った。また中小企業金融円滑化法については、同法を利用した中

小企業者が30万先から40万先にのぼるとみられ、全国の中小企業者の約1割が返済条件を変更することが可能になった。

その一方で、両制度とも大きな課題を残した。特別保証制度での経験を踏まえて、緊急保証制度はモラルハザードに配慮した制度設計となっていたが⁷⁴⁾、責任共有の対象外である100%保証の制度であったことから、これを完全に排除することはできなかった。制度が運用された2008年10月31日から2011年3月31日の間に、全国で150万件、27兆2,157億円の保証承諾が行われたが⁷⁵⁾、制度終了後5年となる2016年3月までに、1兆6,107億円が代位弁済に陥った⁷⁶⁾。確かに制度開始時からの累積でみると、緊急保証制度の事故率は特別保証制度のそれを下回ったが⁷⁷⁾、無担保保証の一般化に伴う回収率の低下により、信用保険部門の保険収支は再び大きく悪化した。信用保険業務を担う日本政策金融公庫の信用保険収支は、2008年度から3年連続で4,000億円を超える赤字を記録し、とりわけ2009年度は、過去最悪の2002年度に迫る5,678億円の赤字となった⁷⁸⁾。

中小企業金融円滑化法でもモラルハザード的な対応が問題となった。同法の枠組みでは、返済条件の変更によってキャッシュ・フローが改善している間に、中小企業者は「経営改善計画」に基づき金融機関と一体となって経営改善に取り組むとされた。しかし、条件変更を複数回行っても経営改善が進まない事業者も目立ち、先にみた30万先から40万先の中小企業者のうち、5万先から6万先は「経営改善計画」すら策定しておらず、事業再生や転廃業が必要になると見込まれた⁷⁹⁾。また金融機関も条件変更に応じるだけで、事業者の経営改善に積極的には協力しない事例も見受けられた。政府は2012年4月に「中小企業の経営支援のための政策パッケージ」⁸⁰⁾を策定し、外部機関との連携による事業再生支援の強化を図ったが、金融機関にとってはコンサルティング機能をより一層高めることが不可欠となった。

2. 地域密着型金融から事業性評価へ

緊急保証制度や中小企業金融円滑化法の効果もあり、中小企業金融の危

機的状況は徐々に遠のいた。しかし、景気回復の足取りは重く、多くの中小企業者にとって経営支援が必要な状況に変わりにはなかった。また、開業率の低下や廃業率の上昇、経営者の高齢化といった問題も深刻化しつつあり、経営支援でも企業の発展段階に即したきめ細かな対応が求められるようになった。こうした状況を受けて、2010年12月に策定された「金融資本市場及び金融産業の活性化等のためのアクションプラン」⁸¹⁾では、中小企業者等に対するきめ細かで円滑な資金供給を実現するために、引き続き地域密着型金融を推進する方針が確認され、この方針に基づき2011年5月に「中小・地域金融向けの総合的な監督指針」が改正された。

今回の監督指針の改正は、地域密着型金融を自らのビジネスモデルとして明確に位置付けた上で、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の3つを組織全体で継続的に取り組むことを地域金融機関に求めた。特に①顧客企業に対するコンサルティング機能の発揮では、「顧客企業の経営目標の実現や経営課題の解決に向けて、顧客企業のライフステージ等を適切かつ慎重に見極めた上で、当該ライフステージ等に応じて適時に最適なソリューションを提案する」⁸²⁾と定め、金融機関が提案するソリューションの具体例を企業の発展段階別に提示した。また②地域の面的再生への積極的参画では、地域金融機関が「成長分野の育成や産業集積による高付加価値化などの地域の面的再生に向けた取組みに積極的に参画することが期待されている」⁸³⁾として、地域金融機関に地方公共団体が実施する地域活性化プロジェクトや地域活性化プランの策定等で積極的役割を果たすことを求めた。さらに③地域や利用者に対する積極的な情報発信では、「パブリック・プレッシャーを通じたガバナンス」を一層強化すべく、地域金融機関が地域や利用者に対して、コンサルティング機能や長期的・安定的な金融仲介機能の提供が期待できることを積極的・具体的に発信することを求めた。

その後、地域経済活性化の核となる中小企業者等の支援に、政府が地域金融機関を積極的に活用する方針を示したことで、地域密着型金融は地域経済活性化のツールとしてより重視されることになった。2014年6月に公

表された『日本再興戦略』改訂 2014』⁸⁴⁾では、地域の活性化や中小企業者等の革新を実現するために、「地域金融機関等による事業性を評価する融資の促進等」⁸⁵⁾を図るとされた。こうした方針は同年 12 月に閣議決定された「まち・ひと・しごと創生総合戦略」⁸⁶⁾に引き継がれ、地域金融機関は地域企業の生産性や効率性の向上等を目指す「地域企業応援パッケージ」にて積極的役割を果たすことが求められた。

事業性を評価する融資とは、「金融機関が保証や担保等に必要以上に依存することなく、企業の財務面だけでなく、企業の持続可能性を含む事業性を重視した融資」⁸⁷⁾を指し、2007 年の監督指針の改正で地域密着型金融の具体的取組みとされた「事業価値を見定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」の延長線上にある取組みである。そのため、事業性評価は地域密着型金融の本質を体現した取組みとされ、金融庁は金融機関の検査・監督施策を通じてこれを積極的に後押しすることになった⁸⁸⁾。2013 年 9 月には「融資審査における事業性の重視」を謳った「平成 25 年事務年度金融モニタリング基本方針」⁸⁹⁾が公表され、事業性評価に係るモニタリングが始まった。また 2014 年 2 月には「経営者保証のガイドライン」⁹⁰⁾の運用が始まり、担保・保証に必要以上に依存しない融資の普及を目指す産・官・金の動きが強化された。さらに、2014 年 9 月には「平成 26 年事務年度金融モニタリング基本方針（検査・監督基本方針）」⁹¹⁾が公表され、「地域金融機関は、(中略)様々なライフステージにある企業の事業の内容や成長可能性などを適切に評価（「事業性評価」）した上で、それを踏まえた解決策を検討・提案し、必要な支援等を行なっていくことが重要である」⁹²⁾と指摘して、事業性評価に係るモニタリングをコンサルティング業務等にも拡大した。

2015 年 9 月には「平成 27 年事務年度金融行政方針」⁹³⁾が公表され、企業の価値向上、経済の持続的成長と地方創生に貢献する金融業の実現を目指して、担保・保証依存から事業性評価に基づく融資への転換を図ることが明記された。この転換を図るために、企業向けのヒアリング・アンケート調査⁹⁴⁾や金融機関向け評価基準の策定等が行われ、後者は 2016 年 9 月の「金融仲介機能のベンチマーク」⁹⁵⁾に結実した。同ベンチマークは、経営改善

がみられた取引先数や金融機関が関与した創業件数など、金融仲介機能の発揮状況を客観的に評価できる 55 項目の指標から構成され、金融庁はこれらの指標をもとに金融機関の経営陣と金融仲介の質の向上に向けた深度ある対話を行うことになった（図表 6 参照）。また、このベンチマークは地域や利用者に公開され、金融機関の取組みの可視化による顧客の主体的な選択を通じて、中小企業者への有益なサービスの提供に向けた金融機関の競争が促されることになった。そして、2017 年 12 月には不良債権処理施策の象徴であった金融検査マニュアルを 2018 年度末で廃止する方針が打ち出され⁹⁶⁾、厳格な資産査定と法令遵守状況の確認を柱とした検査手法から決別し、持続可能なビジネスモデルの構築を目指した創意工夫を金融機関に促す姿勢が明確にされた。

図表 6 金融仲介機能のベンチマーク

項目	共通ベンチマーク
取引先企業の経営改善や成長力の強化(1)	金融機関がメインバンクとして取引を行っている企業のうち、経営指標の改善や就業者数の増加が見られた先数、及び、同先に対する融資額の推移
取引先企業の抜本的事業再生等による生産性の向上(3)	金融機関が貸付条件の変更を行っている中小企業の経営改善計画の進捗状況 金融機関が関与した創業、第二創業の件数 ライフステージ別の与信先数、及び、融資額
担保・保証依存の融資姿勢からの転換(1)	金融機関が事業性評価に基づく融資を行っている与信先数及び融資額、及び、全与信先数及び融資額に占める割合
項目	選択ベンチマーク
地域へのコミットメント・地域企業とのソリューション(4)	全取引先数と地域の取引先数の推移、及び、地域の企業数との比較 メイン取引先数の推移、及び、全取引先数に占める割合 ほか
事業性評価に基づく融資等、担保・保証に過度に依存しない融資(7)	事業性評価の結果やローカルベンチマークを提示して対話を行っている取引先数、及び、左記のうち、労働生産性向上のための対話を行っている取引先数 事業性評価に基づく融資を行っている与信先の融資金利と全融資金利との差 ほか
本業（企業価値の向上）支援・企業のライフステージに応じたソリューションの提供(16)	本業（企業価値の向上）支援先数、及び、全取引先数に占める割合 本業支援先のうち、経営改善が見られた先数 ソリューション提案先数及び融資額、及び、全取引先数及び融資額に占める割合 ほか
経営人材支援(2)	中小企業に対する経営人材・経営サポート人材・専門人材の紹介数 上記支援先に占める経営改善先の割合
迅速なサービスの提供等顧客ニーズに基づいたサービスの提供(4)	金融機関の本業支援等の評価に関する顧客へのアンケートに対する有効回答数 融資申込みから実行までの平均日数(債務者区分別、資金使途別) ほか
業務推進体制(2)	中小企業向け融資や本業支援を主に担当している支店従業員数、及び、全支店従業員数に占める割合 中小企業向け融資や本業支援を主に担当している本部従業員数、及び、全本部従業員数に占める割合
支店の業績評価(1)	取引先の本業支援に関連する評価について、支店の業績評価に占める割合
個人の業績評価(2)	取引先の本業支援に関連する評価について、個人の業績評価に占める割合
人材育成(1)	取引先の本業支援に基づき行われる個人表彰者数、及び、全個人表彰者数に占める割合
外部専門家の活用(2)	取引先の本業支援に関連する研修等の実施数、研修等への参加者数、資格取得者数 外部専門家を活用して本業支援を行った取引先数 取引先の本業支援に関連する外部人材の登用数、及び、出向者受入れ数
他の金融機関及び中小企業支援策との連携(3)	地域経済活性化支援機構(REVICO)、中小企業再生支援協議会の活用先数 取引先の本業支援に関連する中小企業支援策の活用を支援した先数 ほか
収益管理態勢(1)	事業性評価に基づく融資・本業支援に関する収益の実績、及び、中期的な見込み
事業戦略における位置づけ(2)	事業計画に記載されている取引先の本業支援に関連する施策の内容 地元への融資に係る信用リスク量と全体の信用リスク量との比較
ガバナンスの発揮(3)	取引先の本業支援に関連する施策の達成状況や取組みの改善に関する取締役会における検討頻度 取引先の本業支援に関連する施策の達成状況や取組みの改善に関する社外役員への説明頻度 経営陣における企画業務と法人営業業務の経験年数

注) 項目の中の括弧の数字は項目に対応したベンチマークの数を示す。

資料) 金融庁「金融仲介のベンチマーク」を一部修正の上、引用。

事業性評価の強化による金融仲介の質の向上を目指す金融庁の施策に呼応して、信用補完制度でも再び制度改革の議論が巻き起こった。信用保険収支の悪化による制度の持続可能性の問題に加え、現行制度が中小企業の経営改善や生産性向上に必ずしも役立っていないという懸念が強まったためである。2015年6月に公表された『『日本再興戦略』改訂2015』⁹⁷⁾では、「金融機関が経営改善や生産性向上等の支援に一層積極的に取り組むよう促すため、信用保証制度の在り方について検討する」⁹⁸⁾方針が示され、これを受けて、2015年11月に中小企業庁の中小企業政策審議会基本問題小委員会金融ワーキンググループ（金融WG）が立ち上げられた。

金融WGは、中小企業庁が提起した現行制度の課題と対応の方向性に基づいて議論を行い、2015年12月に論点整理と今後の議論の方向性を示した中間報告を公表した⁹⁹⁾。同報告では、①責任共有制度の在り方、②セーフティネット機能の在り方、③保証料・保険料水準等の検証、④信用保証協会の業務の在り方、⑤地方創生への貢献・経営支援・海外展開等の5つの論点について、現状認識と見直しの方向性が示された。特に①責任共有制度の在り方では、事業者のライフステージを考慮しない一律80%保証が金融機関の経営支援や事業者の経営改善を不十分に留めるとの認識に立ち、事業者のライフステージに応じて保証割合を変動させることが提案された。また、②セーフティネット機能の在り方では、100%保証が危機後も長期継続することが金融機関による積極的な経営支援を阻む要因となっているとして、セーフティネット保証の見直しが求められた。

その後中間報告で示された5つの論点に絞って議論が進められ、2016年12月には信用補完制度改革案を示した最終報告書が公表された¹⁰⁰⁾。同報告書では、信用補完制度改革の目的を①中小企業がそれぞれのライフステージで直面するリスクを踏まえて、必要十分な信用供与を行う、②協会と金融機関のリスク分担を見直すことで、中小企業者には自主的な経営改善を、金融機関には適切な経営支援を促す、③政策の予算効率を引き上げ、制度の持続可能性を確保する、の3点におき、①ライフステージに応じた対応の在り方、②危機時の対応の在り方、③信用保証協会の業務の在り方等に

ついて、制度改革の方向性を示した。まず①ライフステージに応じた対応の在り方では、プロパー融資と協会保証付融資との組み合わせでリスク分担を図ることが中小企業支援に有効だとして、一律 80% 保証の枠組みを維持した上で、中小企業者の借入全体に占めるプロパー融資の割合をモニターすることが提案された。また、これにより手薄になるライフステージ別の信用供与とリスク分担については、創業期や小規模事業者にとっての持続的発展期、ならびに再生期においては信用補完が重要になるとして、創業関連保証や小口保証、経営改善関連保証の拡充を図ることになった。次に②危機時の対応の在り方では、危機時や災害時に信用収縮を防ぐ信用補完は重要としながらも、危機や災害が一段落した状況での過度なセーフティネットが市場原理・競争原理を歪めるとして、適用期限を原則 1 年に限定した新たなセーフティネット保証制度の創設と、従来は 100% 保証であった不況業種向けセーフティネット保証 5 号を 80% 保証に変更ことが提案された。そして③信用保証協会の業務の在り方では、経営改善・事業再生に協会自身が積極的に取り組むこと、新たな保証メニューの開発等を通じて協会が地方創生に一層貢献すること等が提案された。

以上の改革案を受けて、中小企業信用保険法等の改正が準備され¹⁰¹⁾、2017 年 6 月には改正法が成立した¹⁰²⁾。改正法に基づく制度改革は 2018 年 4 月に行われ、信用補完制度は創業支援と再生支援に軸足を置き、金融機関の主体的な経営支援を促す制度へと転換することになった。

V. おわりに

本稿ではバブル経済崩壊後の日本の中小企業向け金融支援策を振り返りながら、日本で中小企業と銀行との関係構築が政策的にどのように進められて来たのかを明らかにしてきた。中小企業向け貸出の主流であった不動産担保融資は、不動産価格が継続的に上昇する時代には中小企業金融の円滑化に大きく貢献したが、不動産担保への過度の依存は金融機関の審査能

力の低下という問題をもたらした。この問題の弊害が顕在化したのはバブル経済の崩壊後であった。不良債権の累積に伴うリスクテイク能力の低下と不動産価格の急落により、金融機関の貸出態度は大幅に萎縮し、「貸し渋り」が社会問題となった。これに対して政府は政策金融や信用補完制度の拡充で対応し、資金繰りの改善や倒産防止の観点では大きな成果をあげたものの、金融機関の審査能力の向上にはつながらなかった。

リレーションシップバンキングの機能強化は、中小・地域金融機関の審査能力の向上を目指した施策であった。リレーションシップバンキングはその後、地域密着型金融、事業性評価と呼び名を変えたが、その本質は「顧客との長期継続的な取引関係の中で金融機関に蓄積された定量化困難な信用情報を活用した金融サービスの提供」である点は変わっていない。主要行の不良債権処理が最終局面を迎えていた中で始まったこの施策は、当初、中小・地域金融機関の不良債権処理施策の側面を色濃く残していた。しかし、機能強化の中で培われた事業再生や経営支援のノウハウが中小企業者の活性化や地域経済の再生にも有効であることが認識されると、中小企業支援や地域経済活性化のツールとしても重視されるようになった。また機能強化の取組みについても、当初は金融当局が作成した時限的なアクションプログラムに基づいて実施されたが、行政主導の短期間のプログラムが金融機関の短期的対応を助長するという問題点があった。そこで、2度のアクションプログラムの終了以降、リレーションシップバンキングの機能強化は金融機関が主体に行う恒常的な取組みとされ、最終的には地域金融機関のビジネスモデルとして位置づけられ、当局は金融検査・監督業務を通じてこれを検証することになった。

危機時に急速に拡大した政策金融や信用補完制度もリレーションシップバンキングの機能強化に対応して再編された。中小企業者向けの政策金融機関は政策金融改革によって統合され、最終的には日本政策金融公庫に一本化される見込みとなった。また金融機関への100%保証と中小企業者による一律の保証料負担を特徴としていた信用補完制度でも、特別保証制度の経験を踏まえて改革が行われ、金融機関への80%保証を柱とした責任共

有制度と、利用者の信用リスクに応じて保証料を設定する保証料の弾力化が導入された。さらに緊急保証制度での経験を踏まえて再度改革が行われ、信用補完制度は創業支援と再生支援に軸足を置き、金融機関の主体的な経営支援を促す制度へと転換することになった。加えて、不良債権処理政策の象徴であった金融検査マニュアルを廃止する方針が固まり、リレーションシップバンキングに基づく金融機関の中小企業者への主体的な経営支援を促す政策は、金融検査・監督面でも強く支持されることになる。今後は、金融機関が中小企業者に良質な金融サービスを提供し、事業者の生産性向上を支援することによって、結果的に金融機関も安定した収益を実現する「共通価値の創造」が、日本の中小企業金融を変革することが期待される。

- 1) 「特定住宅金融専門会社の債権債務の処理の促進等に関する特別措置法」(平成 8 年 6 月 21 日法律第 93 号)。同法に基づき住専処理のために 6,850 億円の財政支出が行われたが、公的資金を用いた破綻処理に激しい批判が巻き起こり、金融システム不安の回避に政府が公的資金の投入をためらう原因となった。
- 2) 「金融機関等の経営の健全性確保のための関係法律の整備に関する法律」(平成 8 年 6 月 21 日法律第 94 号)、「金融機関等の更生手続きの特例等に関する法律」(平成 8 年 6 月 21 日法律第 95 号)、「預金保険法の一部を改正する法律」(平成 8 年 6 月 21 日法律第 96 号)。
- 3) 「金融機能の安定化のための緊急措置に関する法律」(平成 10 年 2 月 18 日法律第 5 号)と「預金保険法の一部を改正する法律」(平成 10 年 2 月 18 日法律第 4 号)。
- 4) 「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 10 月 16 日法律第 132 号)。
- 5) 「金融機能の早期健全化のための緊急措置に関する法律」(平成 10 年 10 月 22 日法律第 143 号)。
- 6) 公的資金による資本注入の詳細に関しては、預金保険機構編 (2007)、鎌倉 (2005) を参照。
- 7) 平成 10 年 8 月 28 日閣議決定。<https://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/980902tusan.html> (2018 年 3 月 1 日アクセス)
- 8) 1998 年当時、国民金融公庫、環境衛生公庫、中小企業金融公庫、商工組合中央金庫、が政策金融機関として、中小企業者に対して直接融資を行っていた。
- 9) 全国 47 都道府県と川崎市、横浜市、横浜市、岐阜市、名古屋市の 4 市に設立。大阪市にも存在していたが、2014 年 5 月に大阪府に統合された。
- 10) 中小企業信用保険公庫 (1999 年 6 月 30 日以前)、中小企業総合業団 (1999 年 7 月 1 日から 2004 年 6 月 30 日まで)、中小企業金融公庫 (2004 年 7 月 1 日から 2008 年 9 月 30 日まで)を経て、2008 年 10 月 1 日以降は日本政策金融公庫の中小企業事業が担っている。
- 11) 内田 (2010) 161 頁。
- 12) 平成 11 年 11 月 11 日経済対策閣僚会議決定。<http://www5.cao.go.jp/keizai1/keizaitaisaku/1999/19991111b-taisaku.html> (2018 年 3 月 1 日アクセス)
- 13) 会計検査院 (2006) 865 頁。
- 14) 中小企業庁編 (2000) 352 頁。
- 15) 経済財政諮問会議 2002 年 9 月 20 日提出資料「中小企業金融について」(平沼議員提出資料)。<http://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/minutes/2002/0920/item10.pdf> (2018 年 3 月 1 日アクセス)
- 16) 代位弁済とは、協会保証付の貸付金等が倒産等の理由で金融機関に返済できなかった場合に、協会が金融機関に貸付残額を支払うことをいう。
- 17) 政府は当初 20 兆円の保証枠に対して 10%の事故率と 50%の非回収率を想定し、政府が負担する損失額を 1 兆円と見込んだ。また 1999 年に追加となった 10 兆円の保証枠については、5 兆円について従来と同様の事故率、回収率を想定し、残りの 5 兆円分については事故率のみ 8%に引き下げることで、損失額を 4,500 億円と見積もった。合計損失見込み額 1 兆 4,500 億円のうち、協会の負担は 2 割となるため、合計で 2,900

億円の補助金が各協会に支払われ、1兆1,599億円は出資金として信用保険部門に支払われた。各協会と信用保険部門は、この補助金と出資金をもとに特別保証制度の損失を処理するとされた。

- 18) 会計検査院 (2009) によると、2008年3月末の特別保証制度の代位弁済は累計で24万件、2兆5,093億円であり、回収金額は3,558億円であった。
- 19) 岡田 (2013) 5頁。
- 20) 「預金保険法等の一部を改正する法律」(平成12年5月31日法律第93号)。
- 21) 平成14年10月30日経済財政諮問会議とりまとめ。 <https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizai/tousin/021030sougou.html> (2018年3月2日アクセス)
- 22) 平成14年10月30日金融庁公表。 <http://www.fsa.go.jp/news/newsj/14/ginkou/f-20021031-1.pdf> (2018年3月2日アクセス)
- 23) 主要行とは、都市銀行・旧長期信用銀行・信託銀行から経営破綻した旧長期信用銀行2行を除いた金融機関を指す。
- 24) 金融庁 (2002) 1頁。
- 25) 繰延税金資産の自己資本への算入上限に関する規制導入は見送られたが、その後、監査法人による厳格な監査が行われるようになった結果、2003年5月のりそなグループによる公的資金注入申請につながった。
- 26) 鶴 (2004) 35頁。
- 27) 中小企業金融の実態に応じた配慮を行う視点は、2002年6月の金融検査マニュアル別冊(中小企業融資編)の導入でもみられた。
- 28) 金融庁 (2002) 10頁。
- 29) 金融審議会金融分科会第二部会報告、平成15年3月27日公表。 <http://www.fsa.go.jp/news/newsj/14/singi/f-20030327-1.pdf> (2018年3月2日アクセス)
- 30) 金融審議会金融分科会第二部会 (2003) 3頁。
- 31) リレーションシップバンキングの機能強化による「高コスト・適正リターンの収益モデル」への転換については、金融審議会金融分科会第二部会報告を作成した「リレーションシップバンキングのあり方に関するWG」メンバーであった多胡の著作が詳しい。例えば多胡・長濱 (2010) 258-259頁を参照。
- 32) 金融審議会金融分科会第二部会 (2003) 25頁。
- 33) 平成15年3月28日金融庁公表。 <http://www.fsa.go.jp/news/newsj/14/ginkou/f-20030328-2/01.pdf> (2018年3月5日アクセス)
- 34) 2005年3月に主要行の不良債権比率は2.9%となり、不良債権比率の半減目標は実際に達成された。
- 35) 平成16年12月24日金融庁公表。 <http://www.fsa.go.jp/news/newsj/16/f-20041224-6a.pdf> (2018年3月5日アクセス)
- 36) 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あり方に関するWG「『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)」(平成17年3月28日)。 <http://www.fsa.go.jp/news/newsj/16/f-20050328-3.pdf> (2018年3月5日アクセス)
- 37) これらの評価の基礎となるデータについては、金融庁「『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』に基づく取組み実績と総合的な評

- 価について」(平成 17 年 6 月 29 日)を参照。<http://www.fsa.go.jp/news/newsj/16/ginkou/f-20050629-3/05.pdf> (2018 年 3 月 6 日アクセス)
- 38) 平成 17 年 3 月 29 日 金融庁公表。<http://www.fsa.go.jp/news/newsj/16/ginkou/f-20050329-4/01.pdf> (2018 年 3 月 6 日アクセス)
- 39) 「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」を指す。
- 40) 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 -」(平成 19 年 4 月 5 日)。http://www.fsa.go.jp/singi/singi_kinyu/tosin/20070405/02.pdf (2018 年 3 月 6 日アクセス)
- 41) これらの評価の基礎となるデータについては、金融庁「地域密着型金融(平成 15 ～ 18 年度第 2 次アクションプログラム終了時まで)の進捗状況について」(平成 19 年 7 月 12 日)を参照。<http://www.fsa.go.jp/news/19/ginkou/20070712-2/02.pdf> (2018 年 3 月 6 日アクセス)
- 42) 政策金融改革の議論については、小池(2006)、金澤(2006)が詳しい。
- 43) 1999 年 10 月には国民金融公庫と環境衛生金融公庫の統合によって国民生活金融公庫が設立され、日本開発銀行と北海道東北金融公庫の統合によって日本政策投資銀行が設立された。また日本輸出入銀行と海外経済協力基金の統合によって国際協力銀行が設立された。中小企業信用保険公庫は 1999 年 7 月に中小企業事業団等と統合し、中小企業総合事業団に業務を引き継いだ。
- 44) 平成 13 年 12 月 18 日行政改革推進事務局公表。https://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/2001/houjinkaikaku/tokusyu_all.pdf (2018 年 3 月 7 日アクセス)
- 45) 国民生活金融公庫、農林漁業金融公庫、中小企業金融公庫、公営企業金融公庫、沖縄振興開発金融公庫、国際協力銀行、日本政策投資銀行、商工組合中央金庫の 5 公庫、2 銀行、1 金庫。
- 46) 特殊法人等改革推進本部(2001) 17 頁。
- 47) 経済財政政策に関する重要事項について、有識者の優れた識見や知識を活用しつつ、内閣総理大臣のリーダーシップを十全に発揮することを目的として、内閣府に設置された合議制機関。2001 年の省庁再編によって設置された。
- 48) 平成 14 年 10 月 7 日経済財政諮問会議公表。<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizai/tousin/021007kinyuu.pdf> (2018 年 3 月 7 日アクセス)
- 49) 平成 14 年 12 月 13 日経済財政諮問会議公表。
<http://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/minutes/2005/0228/item5.pdf> (2018 年 3 月 7 日アクセス)
- 50) 経済財政諮問会議(2002) 2 頁。
- 51) 経済財政諮問会議(2002) 2 頁。
- 52) 平成 17 年 11 月 29 日経済財政諮問会議公表。<http://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/minutes/2005/1129/item1.pdf> (2018 年 3 月 7 日アクセス)
- 53) 平成 17 年 12 月 24 日閣議決定。<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/gyokaku/kettei/051224housin.pdf> (2018 年 3 月 7 日アクセス)
- 54) 「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 6 月 2 日法律第 47 号)。

- 55) 平成 18 年 6 月 27 日政策金融改革推進本部・行政改革推進本部決定。<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/kinyu/seido.pdf> (2018 年 3 月 7 日アクセス)
- 56) 株式会社日本政策金融公庫の設立経緯については、寺西 (2007) が詳しい。
- 57) 例えば、日本銀行金融市場局金融市場課市場企画グループ (2002) 32 頁脚注を参照。
- 58) 旧債振替とは、金融機関が協会保証付きの新規融資で既存の債権を回収することをいう。
- 59) 赤字は特別保証制度以外でも発生しており、この金額は信用保険部門全体の数値である。
- 60) 中小企業庁編 (2005) 95 頁。
- 61) 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とりまとめ」(2005 年 6 月 20 日)。<http://www.chusho.meti.go.jp/koukai/shingikai/kihon/2005/download/050712seisakubukai.shiryou1.pdf> (2018 年 3 月 8 日アクセス)
- 62) 平成 20 年 8 月 29 日「安心実現のための緊急総合対策」に関する政府・与党会議、経済対策閣僚会議合同会議決定。<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaitaisaku/kettei/080829kettei.pdf> (2018 年 3 月 15 日アクセス)
- 63) 本稿では、2008 年 10 月からの原材料価格高騰対応緊急保証制度、2009 年 4 月からの緊急保証制度、2010 年 2 月からの景気対応緊急保証制度を「緊急保証制度」とよんでいる。
- 64) 「生活対策」(平成 20 年 10 月 30 日新たな経済対策に関する政府・与党会議、経済対策閣僚会議合同会議決定)、「生活防衛のための緊急対策」(平成 20 年 12 月 19 日経済対策閣僚会議決定)、「経済危機対策」(平成 21 年 4 月 10 日「経済危機対策」に関する政府・与党会議、経済対策閣僚会議合同会議決定)、「明日の安心と成長のための緊急経済対策」(平成 21 年 12 月 8 日) など。
- 65) 「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 12 月 3 日法律第 96 号)。
- 66) 「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 6 月 18 日法律第 128 号)。
- 67) 「金融機能の強化のための特別措置に関する法律及び金融機関等の組織再編成の促進に関する特別措置法の一部を改正する法律」(平成 20 年 12 月 16 日法律 90 号)。
- 68) 2011 年 3 月末時点。改正後の実績は改正前の実績を含まない。なお、2011 年 3 月の東日本大震災に対処すべく、2011 年 6 月に金融機能強化法は再度改正され(「東日本大震災に対処して金融機関等の経営基盤の充実を図るための金融機能の強化のための特別措置に関する法律及び金融機関等の組織再編成の促進に関する特別措置法の一部を改正する法律」(平成 23 年 6 月 29 日法律第 80 号))、あらたに震災特例が設けられた。
- 69) リーマン・ショックに端を発した経済混乱の発生を受け、2008 年 10 月には「生活対策」が策定され、政策金融機関の貸付枠は 3 兆円から 10 兆円に、緊急保証制度の保証枠は 6 兆円から 20 兆円に、それぞれ拡大された。さらに「需要の蒸発」で経済危機が深化した 2009 年には、4 月の「経済危機対策」で貸付枠は 17 兆円に、保証枠は 30 兆円に拡大され、12 月の「明日の安心と成長のための緊急経済対策」では、セーフティネット貸付等の貸付枠は 21 兆円に、緊急保証制度の保証枠は 36 兆円に拡大された。「緊急保証制度」制度変遷については、中小企業庁編 (2010) 59 頁-60 頁を参照。

- 70) 「明日の安心と成長のための緊急経済対策」平成 21 年 12 月 8 日閣議決定。https://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/2009/1208kinkyuukeizaitaisaku.pdf (2018 年 3 月 15 日アクセス)
- 71) 条件変更を行った債権の取り扱いについては、中野・中西 (2013) 57 頁を参照。
- 72) 中小企業庁「信用補完制度の現状と指摘」(平成 27 年 11 月 19 日中小企業政策審議会基本問題小委員会金融ワーキンググループ (第 1 回) 配布資料) 16 頁。http://www.chusho.meti.go.jp/koukai/shingikai/kihonmondai/2015/download/151119kihonmondai4.pdf (2018 年 3 月 15 日アクセス)
- 73) 中小企業庁編 (2000) 351 頁記載データより算出。
- 74) 緊急保証制度と特別保証制度との制度比較については、中小企業庁編 (2010) 63 頁-64 頁。内田 (2010) 161 頁-162 頁を参照。
- 75) 全国信用保証連合会調べ。緊急保証制度の実績の詳細については、山岸・永野・加藤 (2011) を参照。
- 76) 中小企業庁「景気対応緊急保証の代位弁済額 (平成 20 年 11 月～平成 29 年 11 月末時点)」より算出。http://www.chusho.meti.go.jp/kinyu/shikinguri/hosho/140220ProxypayS.pdf (2018 年 3 月 16 日アクセス)
- 77) 制度開始から制度終了後 5 年間の累積でみると、特別保証制度の事故率 (代位弁済 / 保証承諾×100) が 8.1%であったのに対して、緊急保証制度の事故率は 5.9%であった。
- 78) 数値は前掲資料 (中小企業庁「信用補完制度の現状と指摘」(平成 27 年 11 月 19 日中小企業政策審議会基本問題小委員会金融ワーキンググループ (第 1 回) 配布資料)) 25 頁を参照。
- 79) 金融庁「金融の円滑化と中小企業支援策に関する説明会 (金融機関向け説明会) 説明資料」(平成 25 年 3 月) 1 頁。https://www.fsa.go.jp/policy/chusho/setsumeikai/b4.pdf (2018 年 3 月 20 日アクセス)
- 80) 内閣府・金融庁・中小企業庁「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」(平成 24 年 4 月 20 日)。https://www.fsa.go.jp/news/23/ginkou/20120420-2/01.pdf (2018 年 3 月 20 日アクセス)
- 81) 金融庁「金融資本市場及び金融産業の活性化等のためのアクションプラン - 新成長戦略の実現に向けて -」(平成 22 年 12 月 24 日公表)。https://www.fsa.go.jp/news/22/sonota/20101224-5/01.pdf (2018 年 3 月 23 日アクセス)
- 82) 金融庁「中小・地域金融機関向けの総合的な監督指針 (本編)」(平成 29 年 12 月) 170 頁。https://www.fsa.go.jp/common/law/guide/chusho.pdf (2018 年 3 月 23 日アクセス)
- 83) 前掲、金融庁「中小・地域金融機関向けの総合的な監督指針 (本編)」(平成 29 年 12 月) 174 頁。
- 84) 「『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。https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/pdf/honbun2JP.pdf (2018 年 3 月 23 日アクセス)
- 85) 閣議決定 (2014) 88 頁。
- 86) 平成 26 年 12 月 27 日閣議決定。https://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/info/pdf/20141227siryou5.pdf (2018 年 3 月 23 日アクセス)
- 87) 閣議決定 (2014) 88 頁。

- 88) 金融モニタリングの導入経緯については、藤井（2016）が詳しい。
- 89) 平成 25 年 9 月 6 日金融庁公表。 <http://www.fsa.go.jp/news/25/20130906-3/10.pdf> (2018 年 3 月 23 日アクセス)
- 90) 平成 25 年 12 月 5 日経営者保証に関するガイドライン研究会公表。 <https://www.zenginkyo.or.jp/fileadmin/res/abstract/adr/sme/guideline.pdf> (2018 年 3 月 23 日アクセス)
- 91) 平成 26 年 9 月 11 日金融庁公表。 <https://www.fsa.go.jp/news/26/20140911-1/01.pdf> (2018 年 3 月 23 日アクセス)
- 92) 金融庁（2014）18 頁。
- 93) 平成 27 年 9 月 18 日金融庁公表。 <https://www.fsa.go.jp/news/27/20150918-1/01.pdf> (2018 年 3 月 23 日アクセス)
- 94) ヒアリング・アンケート調査の結果は金融庁「平成 27 事務年度金融レポート」（平成 28 年 9 月 15 日公表） <https://www.fsa.go.jp/news/28/20160915-4/01.pdf> (2018 年 3 月 23 日アクセス) に示されている。アンケート調査は翌年度（平成 28 事務年度）にも実施され、こちらの結果は「平成 28 事務年度金融レポート」（平成 29 年 10 月 15 日公表） <https://www.fsa.go.jp/news/29/Report2017.pdf> (2018 年 3 月 23 日アクセス) に示されている。
- 95) 平成 28 年 9 月 15 日金融庁公表。 <https://www.fsa.go.jp/news/28/sonota/20160915-3/01.pdf> (2018 年 3 月 23 日アクセス)
- 96) 金融庁「金融検査・監督の考え方と進め方（検査・監督基本方針）（案）」（平成 29 年 12 月 15 日公表）。 https://www.fsa.go.jp/news/29/wp/supervisory_approaches.pdf (2018 年 3 月 23 日アクセス)
- 97) 『『日本再興戦略』改訂 2015- 未来への投資・生産性革命 -』（平成 27 年 6 月 30 日閣議決定）。 <https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/pdf/daili.pdf> (2018 年 3 月 27 日アクセス)
- 98) 閣議決定（2015）35 頁。
- 99) 「中小企業・小規模事業者の発展に資する持続可能な信用補完制度の確立に向けて中間的な整理（論点整理と方向性）」（平成 27 年 12 月 16 日中小企業政策審議会基本問題小委員会金融ワーキンググループ公表）。 <http://www.chusho.meti.go.jp/koukai/shingikai/kihonmondai/2015/download/151216kihonmondai.pdf> (2018 年 3 月 27 日アクセス)
- 100) 『中小企業・小規模事業者の事業の発展を支える持続可能な信用補完制度の確立に向けて』（平成 28 年 12 月 20 日中小企業政策審議会基本問題小委員会金融ワーキンググループ公表）。 <http://www.chusho.meti.go.jp/koukai/shingikai/kihonmondai/2016/161221kihonmondai2.pdf> (2018 年 3 月 27 日アクセス)
- 101) 改正案の詳細については、柿沼・東田（2017）に詳しい。
- 102) 「中小企業の経営の改善発達を促進するための中小企業信用保険法等の一部を改正する法律」（平成 29 年 6 月 14 日法律第 56 号）。

参考文献

- 内田衡純（2010）「緊急保証制度とかつての特別保証制度の違い」『立法と調査』第301号（2010年2月）160頁-168頁。
- 岡田悟（2013）「信用保証制度をめぐる現状と課題」国立国会図書館『調査と情報-ISSUE BRIEF-』第794号（2013年6月25日）1頁-12頁。
- 金澤直樹（2006）「政策金融改革の現状と今後の行方」信金中央金庫総合研究所『金融調査情報』17-22号（2006年3月15日）1頁-9頁。
- 鎌倉治子（2005）「金融システム安定化のための公的資金注入の経緯と現状」国立国会図書館『調査と情報-ISSUE BRIEF-』第477号（2005年3月30日）1頁-11頁。
- 会計検査院（2006）『平成17年度決算検査報告』。
- 会計検査院（2009）『取り崩される見込みのない中小企業金融安定化特別基金について、緊急保証による欠損の補てんにも充当できるようにするなど、有効活用を図るよう経済産業大臣に対して改善の処置を要求したもの：会計検査院法第30条の2の規定に基づく報告書』。
- 柿沼重志・東田慎平（2017）「信用補完制度の再設計-中小企業の経営の改善発達を促進するための中小企業信用保険法等の一部を改正する法律案-」『立法と調査』第387号（2017年4月）54頁-67頁。
- 閣議決定（2014）『「日本再興戦略」改訂2014-未来への挑戦-』。
- 閣議決定（2015）『「日本再興戦略」改訂2015-未来への投資・生産性革命-』。
- 金融審議会金融分科会第二部会（2003）『リレーションシップバンキングの機能強化に向けて』。
- 金融庁（2002）『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-』。
- 金融庁（2014）『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）』。
- 経済財政諮問会議（2002）『政策金融改革について』。
- 小池拓自（2006）「政策金融改革-その経緯と今後の課題-」国立国会図書館『調

- 査と情報 -ISSUE BRIEF-』第 534 号 (2006 年 4 月 10 日) 1 頁 -10 頁。
- 重田正美 (2005) 「不良債権処理対策の経緯 - 「金融再生プログラム」を中心として - 」国立国会図書館『調査と情報 -ISSUE BRIEF-』第 465 号 (2005 年 2 月 14 日) 1 頁 -10 頁。
- 多胡秀人・長濱裕士 (2010) 『金融円滑化とリレーションシップバンキング』金融財政事情研究会。
- 鶴光太郎 (2004) 「金融再生プログラムの検証 「三方向」 から主要行を追いつみ政策効果を実現 - 中小・地域金融機関行政は地域再生と一線を描くべき - 」『週刊金融財政事情』第 55 巻第 34 号 (2004 年 9 月 6 日) 35 頁 -39 頁。
- 中小企業庁編 (2000) 『2000 年版中小企業白書 -IT 革命・資金戦略・創業環境 -』大蔵省印刷局。
- 中小企業庁編 (2005) 『2005 年版中小企業白書 - 日本社会の構造変化と中小企業者の活力 -』ぎょうせい。
- 中小企業庁編 (2010) 『2010 年版中小企業白書 - ピンチを乗り越えて -』日経印刷。
- 寺西香澄 (2007) 「4 機関統合による政策金融改革 - 株式会社日本政策金融公庫法案 - 」『立法と調査』第 267 号 (2007 年 4 月) 3 頁 -8 頁。
- 特殊法人等改革推進本部 (2001) 『特殊法人等整理合理化計画』。
- 中野かおり・中西信介 (2013) 「リーマン・ショック後の中小企業金融支援策 - 中小企業金融円滑化法と緊急保証制度 - 」『立法と調査』第 337 号 (2013 年 2 月) 56 頁 -66 頁。
- 日本銀行金融市場局金融市場課市場企画グループ (2002) 「中小企業売掛債権の証券化に関する勉強会報告書」『金融市場局ワーキングペーパーシリーズ』(2002-J-6)。
- 藤井一裁 (2016) 「中小企業金融の円滑化に向けた金融行政の取組 - 『地域密着型金融』から『事業性評価に基づく融資』まで - 」『立法と調査』第 380 号 (2016 年 9 月) 69 頁 -83 頁。
- 山岸正典・永野竜彦・加藤健 (2011) 「緊急保証制度を振り返る - 制度の実績、

特徴等について -」『信用保証』第 121 号 62 頁 -111 頁。

預金保険機構編（2007）『平成金融危機への対応 - 預金保険はいかに機能したか -』金融財政事情研究会。

