

金融機関に貸付条件の変更に応じる努力を 義務付けることをめぐって

～中小企業等金融円滑化法案の国会議論～

財政金融委員会調査室 うへはら けいいち
上原 啓一

1. はじめに

中小企業者等の借り手から貸付条件の変更等の申込みがあった場合には、金融機関はできる限りこれに応じるよう努力することを義務付ける「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案」（「中小企業等金融円滑化法案」）は、平成 21 年 11 月 30 日の参議院本会議で可決、成立した。国会審議においては、法律案提出に至るまでの検討経過、中小企業金融に与える本法律案の効果、信用保証制度の充実・活用、金融検査マニュアルの改定の方角などについて議論が展開された。本稿では、法律案の提出経緯及び概要に言及した後、主な国会議論について紹介することとしたい。

2. 法律案の提出経緯及び概要

平成 19 年夏に発生したサブプライム住宅ローン問題は、世界の金融市場に動揺を与え、とりわけ平成 20 年 9 月に米国の大手投資銀行リーマン・ブラザーズが破綻したことを契機に、世界的な金融危機へと拡大した。こうした金融危機に伴って世界経済が減速し、我が国の輸出や生産が減少し、日本の景気は急速に悪化した。このような内外経済の影響を受け、中小企業の業況が一段と悪化する中で、中小企業の資金繰りは厳しい状況になった。金融機関の中小企業向け貸出残高も、平成 19 年後半から前年同期比で減少傾向にある。

また、住宅ローンの借入者についても、雇用環境の悪化や給与引下げ等の影響を受け、その返済負担が重くなっていると指摘されている。

こうした状況の下、第 45 回衆議院議員総選挙直後の平成 21 年 9 月 9 日、民主党、社会民主党及び国民新党の 3 党により合意された「連立政権樹立に当たっての政策合意」の中で、「中小企業に対する「貸し渋り・貸しはがし防止法（仮称）」を成立させ、貸付け債務の返済期限の延長、貸付け条件の変更を可能とする。個人の住宅ローンに関しても、返済期限の延長、貸付け条件の変更を可能とする」旨が盛り込まれた。また、亀井静香内閣府特命担当大臣（金融）は就任当初から返済猶予制度（モラトリアム）の実現に向け強い意欲を示してきた¹。

これを受け、平成 21 年 9 月 29 日から大塚耕平内閣府副大臣、田村謙治内閣府大臣政務官及び与党関係者をメンバーとする「貸し渋り・貸し剥がし」対策ワーキングチームで制度の具体的な検討が開始された。ここでは、平成 20 年 12 月に民主党、社会民主党及び国民新党の 3 党が共同で国会に提出した「中小規模の事業者等に対する金融機関の信用の供与等について今次の金融危機に対応して緊急に講ぜられるべき措置に関する法律案」（第

170 回国会参第 13 号) をベースとしつつ、他の法制・政策と連携を図る方向で検討され、10 月 9 日には法案の金融庁としての考え方・骨格が亀井金融担当大臣に報告・了承された。その後、金融庁政策会議を経て、10 月 30 日に閣議決定され、第 173 回国会に提出された。

この法律案は、債務の弁済に支障が生じている、又は生ずるおそれがある中小企業者又は住宅資金借入者から債務の弁済に係る負担の軽減の申込みがあった場合には、金融機関はできる限り貸付条件の変更等の措置をとるよう努めることとともに、その実効性を確保するため、金融機関に対し、貸付条件の変更等の実施状況の開示・報告を義務付けること等を規定している。なお、貸付条件の変更には、大きく分けて返済猶予、増額融資、返済期限の延長、金利の減免があると想定されている²。

3. 主な国会論議

(1) 本法律案の国会提出に至るまでの検討経過に係る論点

第 173 回国会(臨時会)は、鳩山新政権発足後、初めて実質的質疑が行われた国会でもあり、新政権の政策決定プロセスを含め、本法律案の検討経過について議論が行われた。

中小企業者が受けた融資や個人の住宅ローンについて返済を猶予する法律の整備については、亀井金融担当大臣が就任当初から実現に向け強い意欲を示してきた。特に最初はモラトリアムといった発言もあり、民間の契約関係に政府が介入する政策と受け取られ、金融行政の恣意性を高めるものと解釈されたため、株式市場では銀行株が下がるなど影響があったとされる。これに関して亀井大臣は、「当初から法律で貸借関係をなしにすることや返済猶予を強制するようなことは言ったことはないが、マスコミ報道等で誤解が起きたという状況があったと思う」と述べた³。

また、新政権は、先の政策合意の中で、貸し渋り・貸しはがし防止法を成立させるとしていたが、その解釈をめぐり、亀井金融担当大臣の 3 年程度の返済を猶予するモラトリアムを実施すべく取り組みたいとの発言に対し、鳩山由紀夫内閣総理大臣はいわゆるモラトリアム制度は連立合意に含まれていないとの認識を示すなど⁴、閣内不一致を露呈したとの指摘があった。しかし、亀井大臣は「この法律案は、中小企業者等の置かれている厳しい状況を改善するために、直ちに立法措置をとれという鳩山総理大臣からの指示のもとで提案したものであるが、鳩山総理大臣との間で何ら齟齬はない」と反論した⁵。

本法律案の具体的検討は、大塚副大臣を中心とした「貸し渋り・貸し剥がし」対策ワーキングチームで実施されているが、こうした検討方式を採用した理由については、大塚副大臣から「亀井金融担当大臣から法案を検討するようにとの指示を受けた 9 月の段階で、鳩山政権では政府と党の一元化という新たな取組を掲げており、また、副大臣主宰の各省庁の政策会議で物事を決めていく方針が決まりつつあった中で、政策会議に説明する原案を作る作業を政策会議の中のワーキングチームという枠組で進めた」と説明した⁶。

また、ワーキングチームでの検討状況が非公開であり、政策決定プロセスの透明化を求める意見に対し、亀井金融担当大臣は「法案の作成プロセスをできるだけオープンにすることは大事だと思うが、公開が適切なのか否かはケース・バイ・ケースであって、法案づくりをすべて公開で行っていくことは難しい」との考えを示した⁷。

(2) 中小企業金融に与える本法律案の効果等

本法律案は、金融機関に対し貸付条件の変更に応じる努力義務を課す内容であるが、この法律案の効果等について、議論が行われた。

ア 努力義務規定の効果

法律で努力義務を課すとしても強制力がなく、実効性が確保されるのかという指摘に対して、亀井金融担当大臣は「金融機関がこの法律に基づいて誠意を持って借入者に対応しているのか、金融庁が監督検査を厳しくし、また、ディスクロージャーをきっちりさせていくつもりである」と述べた⁸。

逆に、努力義務と規定しつつも、実際上は強制に近い法運用となり、私的契約である金銭貸借の内容に国家が介入する危険はないかとの懸念が亀井大臣の就任当初から指摘されてきたが、この点について、亀井大臣は「自由主義経済社会では個人間の契約関係に国家権力が介入すべきではない」としながらも、「貸し手と借り手の力関係が違っている状況の中で、貸し手の金融機関がその社会的責任を果たすよう強く求めていくために報告義務を課す等の措置を講じることとした」旨の答弁を行った⁹。

イ 新規融資に与える影響等

中小企業の資金繰りが厳しい中、中小企業者からは本法律案に期待を示す意見がある一方で、「条件変更を受ければ取引先からの評判が悪化する（いわゆる風評被害が発生する）」、「新規融資の条件が厳しくなる」、「新規融資が受けられなくなる」と懸念する声もある。

まず、風評被害に関しては、大塚副大臣は「風評被害が起きる危険性がないわけではないので、それを防ぐために金融機関には守秘義務が課されている。金融庁の検査監督の中でもその問題を含めて対応していかなければならない」と述べた¹⁰。また、新規融資を受けられなくなるのではないかとの懸念に対しては、大塚副大臣は「条件変更に応じたことによって新規融資を受けることが難しくならぬよう、事後的に情報開示の結果等を検査することによって一定の抑止力を発揮したい」と答弁した¹¹。

これに関連して、条件変更を受けた企業に対しての新規融資の状況を開示・報告させるべきとの提案に対しては、大塚副大臣から「現在予定している開示項目には入っていないが、条件変更した案件のうち、新規融資に応じなかったことによって資金繰りが行き詰まったといった具体例は捕捉できるように金融検査を行っていくことで、御提案と同じ効果を獲得し得るものと想定している」との答弁があった¹²。

加えて、中小企業等金融円滑化法の施行が金融機関の経営に与える影響という観点から、債務の返済が一定期間猶予されるとすれば、金融機関の経営が悪化し、融資余力の低下が懸念されるため、金融機関は中小企業者に対する新規融資に消極的になり、結果として信用収縮を招くことを危惧するとの意見が示された。これについて亀井金融担当大臣は「そういうことが起きないように金融庁が責任を持って検査監督していく」と述べた¹³。

一方、本法律案が成立した場合、金融機関は貸付条件の変更の実績づくりのために、

資金繰りに困っていない優良な中小企業の単なるリスケジュールを促すだけにならないかとの懸念が示された。これについては、亀井金融担当大臣から「金融機関のモデルハザードが起きないように、金融庁が監督、指導、検査していく」と答弁があった¹⁴。また、金融機関ごとに貸付条件の変更等についての数値目標を提出させるべきとの指摘に対しては、亀井大臣は「数値目標の達成だけが目的になる危険性があるので、金融庁の検査監督の中で十分やっていきたい」と答弁し、慎重な姿勢を示した¹⁵。

ウ 複数金融機関が関係する場合の取扱い

中小企業等が資金を調達する際に、複数の金融機関から融資を受ける場合も少なくない。本法律案では、金融機関は、中小企業等から貸付条件の変更等の求めがあった場合には、他の金融機関や政府系金融機関などと連携を図りつつ、できる限り条件変更に応じるよう促している。

この規定の実効性を問う質問に対し、大塚副大臣は「公的金融機関を既に利用している中小企業者の場合は、まず公的金融機関や信用保証協会に申し出れば、公的金融機関や信用保証協会では相当前向きに条件変更に応じるような措置がとられている。公的金融機関や信用保証協会が応じれば、他の金融機関も協調しなくてはならなくなる。また、公的金融機関を利用していない場合においては、新たに信用保証を利用することがきっかけとなって、他の民間金融機関からも協力を得られるという仕組みになっている」と述べた¹⁶。

(3) 信用保証制度の充実・活用等

中小企業者に対する金融支援策において、信用保証協会が行う信用保証制度の果たす役割は決して小さくない。本法律案においても、中小企業者に対する金融機関の信用供与の円滑化を図るため、信用保証の充実のための措置等を講ずるよう規定しており、信用保証の充実・活用等についても議論が展開された。

ア 緊急保証制度の充実・活用

平成 20 年 10 月から実施されている緊急保証制度の保証枠 30 兆円のうち、いまだ 15 兆円弱が残っており、これを有効に活用することが重要であると指摘された。また、こうした観点から、「最近 3 か月間の平均売上高等が前年同期比で 3 %以上減少していること」となっている緊急保証制度の認定要件について、近時、中小企業の売上が低迷し回復が見られない現状にかんがみ、売上が前年からマイナスにならなくても状況によっては緊急保証を受けられるように見直してはどうか、また、業種要件についても原則として廃止し、より多くの中小企業者が緊急保証を活用できるようにしてはどうかとの提案があった。これらに対し、近藤洋介経済産業大臣政務官は、緊急保証の認定要件について「不況が長期化する中で、形式ではなくて個別に実態を見て柔軟に対応していきたい」と答弁し、業種要件については「現在、年末の資金繰りに備えて対象業種の見直し作業を行っている」と答え、要件の緩和に積極的に対応していくとの考えを述べた¹⁷。

また、緊急保証制度の元本据置期間は、平成 21 年 4 月以降は最長 2 年間となったが、

当初は最長1年間であった。当初の元本据置期間を設定した中小企業者については、順次これから据置期限が到来するが、据置期間の延長に柔軟に対応してもらいたいとの要請があり、これに対し、近藤政務官は「第1に金利の支払いを継続できるか、第2にその企業に融資している関係金融機関が返済猶予に協力するか、第3に猶予後の返済計画が立てられるか、といった点を勘案し、個々の中小企業の状況を踏まえてできる限り柔軟に対応していきたい」との考えを示した¹⁸。

さらに、緊急保証制度の保証限度額を上げるべきとの提案に対しては、直嶋正行経済産業大臣は「緊急保証は8,000万円を超える無担保保証にも借り手の状況を踏まえて柔軟に対応するなど、運用面での改善を重ねているところであり、こうした措置を活用し、引き続き、新規融資の円滑化に全力で取り組む」と述べた¹⁹。

イ 条件変更対応保証の在り方

民間の金融機関による貸付条件の変更を促進するための支援策として、新たな信用保証制度（条件変更対応保証制度）の導入が検討されているが、この制度の対象者等の制度設計について、近藤政務官から「条件変更対応保証とは、公的金融機関と取引のない中小企業に対して民間金融機関が持つ既往債権の条件変更に当たり、保証を付与するものであるが、いたずらに金融機関救済やモラルハザードとならぬよう保証割合を4割とし、保証期間を3年に限定し、さらにはリスクに見合った保証料（最も高い料率を想定）の支払いと金利の引下げを条件とする」との説明があった²⁰。

また、条件変更対応保証の対象を公的融資あるいは信用保証を利用していない中小企業者とする理由について、近藤政務官は「既に日本政策金融公庫、信用保証協会といった公的金融については、既に条件変更に積極的に応じる方針を徹底しているためである」と答弁したが²¹、業況が苦しく救済を必要とする中小企業者は既に公的金融を利用しており、公的金融を利用している中小企業者こそ対象にすべきとの主張も展開された²²。

なお、条件変更対応保証は平成21年12月15日に運用が開始された。

ウ 住宅ローン借入者に対する公的支援の在り方

住宅ローン借入者についても、中小企業者における信用保証制度のような何らかの仕組みがあった方がよいのではないかとの提案があった。これに対し、大塚副大臣は「中小企業等金融円滑化法の施行後に住宅ローン借入者の条件変更の要請に十分に感じられない事態が社会問題化するようであれば、対応を考えていかねばならないが、まずは、この法の目的に従って民間金融機関に社会的責任を果たしていくように協力いただきたい」と述べた²³。

エ ゆうちょ銀行の資金を中小企業金融に活用する方策

公的金融の議論に関連し、ゆうちょ銀行の資金を中小企業金融に活用する方策についても議論が行われた。

ゆうちょ銀行は集めた資金の大部分を国債で運用しているが、そもそも国債で運用していても利益を上げることは難しいことから、こうしたゆうちょ銀行のビジネスモデルを変更し、例えば、貸し渋り・貸しはがしに悩む中小企業者向けの貸出への参入

を検討すべきなのか、あるいは、民業圧迫になるため参入すべきではないのか、郵政改革担当大臣を兼務する亀井金融担当大臣の所見が問われた。

これに対し、亀井大臣は「現在のゆうちょ銀行は貸出のノウハウ・能力を備えていない」としながらも、「地域経済のために中小企業に対する融資を含め、幅広い融資活動ができるように検討を始めたところであるが、信金、信組、地銀等の地域金融機関との間で間違った競合関係が起きて地域金融機関の経営を圧迫することはあってはならないため、地域金融機関との協調を含め、幅広く検討していきたい」と見解を述べた²⁴。

(4) 金融検査マニュアルの改定の方向等

中小企業等金融円滑化法の実効性を確保していくためには、金融検査がポイントとなるため、そのよりどころとなる金融検査マニュアルの在り方等について議論が行われた。また、自己資本比率規制等についても議論があった。

ア 金融検査マニュアルの在り方等

金融庁は、中小企業等金融円滑化法の施行に合わせ、この法律の実効性を確保するために金融検査の在り方を見直すこととしていた。今後の金融検査の眼目について亀井金融担当大臣は「金融検査を従来とは転換させ、地域社会において社会的責任を果たしているか、経営コンサルタント的な機能を果たしているのかとの観点から検査していく」との考えを示した²⁵。

また、金融機関がコンサルタント的役割を果たしていくために、金融検査マニュアルを具体的にどのように改定していくのかという点については、大塚副大臣は「金融機関が債務者に対して必要な助言を行っているか、経営改善計画の策定を支援しているか、債務者の相談にきめ細かく応じているか、あるいは複数金融機関から借入をしている借入者に対しては金融機関間で相互に情報の確認を行うなど緊密な連携を図るよう努めているか等を書き込むことによって、コンサルタント機能がこれまでよりも発揮されることを期待する」と答弁した²⁶。

金融検査マニュアルの見直しに伴い、条件変更を行っても不良債権には区分しないとするなど基準が緩和されれば、金融機関は将来の損失に備えて引当金を積み増さずに済むが、この場合、将来金融機関に損失が発生するリスクが外部から判断しにくくなり、金融機関の財務データに対する信頼性が損なわれるおそれもある。これに関連して、金融機関の会計処理に対する透明性が低下することで、国際的に日本の金融機関の信用力にマイナスの影響を与える懸念が示された。これに対し亀井金融担当大臣は「中小企業の厳しい資金繰りの状況を是正する努力をしていくことが国際社会においても評価されるものである」と述べるにとどまった²⁷。

こうしたことから、中小企業等金融円滑化法の実施においては、金融機関が貸付条件の変更等に柔軟に対応を行うよう、また、貸付条件の変更等によって新規融資に支障を生じることのないよう、金融検査及び監督を通じてその実効性を確保することが求められる。

イ 自己資本比率規制との関係

亀井金融担当大臣は、国内のみで活動している地域金融機関の自己資本比率規制については、厳格に適用する必要はないとの考えを示しており、社会的責任を果たしながらきちんとした融資活動を行うのであれば、一時的に4%割れが起きても問題とはしない旨発言している²⁸。しかし、金融庁は平成20年末以降、中小企業に十分な資金が行き渡るように公的資金で金融機関の資本を増強する改正金融機能強化法の活用を促進してきたことを考えると、政策に一貫性がないとも思えるとの考えが示された。亀井大臣は「地域金融機関の実態を見ても、B I S基準（自己資本比率規制）を大きく下回る状況にはないが、仮にそのような事態が一時的に発生したとしても、それをもって直ちに引当金の積増しを求めないという意味で発言した」と述べるとともに、「自己資本を強化する地域金融機関がある中で、その努力が貸出しを制限することにつながらないように対応していきたい」と答弁した²⁹。

また、平成21年9月に開催された主要20か国・地域（G20）金融サミットでは、金融機関に対する自己資本規制等の強化で合意しているように、世界的な金融規制強化の流れがある中で、我が国が今後どのように対応していくべきかとの点については、亀井金融担当大臣は「自己資本比率等を国際基準に合わせていく努力はすべきであるが、日本には日本なりの事情がある。我が国の経済・金融情勢に合わせた形で取り扱っていかねばならない」との考えを示した³⁰。

（5）政府の総合的取組や経済対策の必要性

今日の中小企業が抱える金融問題は、金融庁が所管する行政の範囲だけで解決できるものではないとの観点から、日本経済の成長力を強化するとともに、中小企業の収益力を高めるための総合的対策を講じるべきとの意見が示された。これに対し亀井金融担当大臣は「中小企業政策を所管する経済産業省等とも連携を図っていく」と答弁するとともに、「返済猶予だけで現在の状況を打開できるものではなく、早急に経済対策を行っていかねばならない」とも述べ、平成21年度第2次補正予算の必要性にも言及した³¹。

また、中小企業にとって経済危機を乗り越えるためには、新たな需要の創出が必要であり、そのために政府は具体的にどのような取組を考えているのかとの質問があり、直嶋経済産業大臣は「仕事をつくり、中小企業の魅力を発信する観点から、例えば、ものづくり中小企業における試作品開発等の支援や研究開発の推進、新商品等の開発、販路開拓に向け、一貫したきめ細かな支援などを実施するなど、新分野に挑戦する中小企業の支援を行っていく」と述べた³²。

4. おわりに

中小企業等金融円滑化法は平成21年12月4日に施行された。同時に、金融検査マニュアル及び監督指針の見直しも行われ、同日から適用が開始されている。

経済金融情勢が厳しい中、同法が中小企業者等の資金繰りの円滑化につながるよう期待される。また、参議院財政金融委員会での附帯決議で言及しているように、同法の適用対

象とはならない政府関係金融機関、貸金業者や生命保険会社等においても、同法の趣旨を踏まえて条件変更等に柔軟に対応が行われることが望まれる。

-
- ¹ 亀井金融担当大臣の記者会見（平 21. 9. 17）
(<http://www.fsa.go.jp/common/conference/minister/2009b/20090917.html>)
 - ² 第 173 回国会衆議院財務金融委員会議録第 3 号 22 頁（平 21. 11. 18）
 - ³ 第 173 回国会参議院財政金融委員会議録第 5 号 2 頁（平 21. 11. 26）
 - ⁴ 『産経新聞』（平 21. 9. 30）
 - ⁵ 第 173 回国会衆議院本会議録第 4 号 5 頁（平 21. 11. 17）
 - ⁶ 第 173 回国会参議院財政金融委員会議録第 5 号 14 頁（平 21. 11. 26）
 - ⁷ 第 173 回国会参議院財政金融委員会議録第 5 号 14 頁（平 21. 11. 26）
 - ⁸ 第 173 回国会衆議院本会議録第 4 号 3 頁（平 21. 11. 17）
 - ⁹ 第 173 回国会衆議院本会議録第 4 号 9 頁（平 21. 11. 17）
 - ¹⁰ 第 173 回国会参議院財政金融委員会議録第 5 号 15 頁（平 21. 11. 26）
 - ¹¹ 第 173 回国会参議院財政金融委員会議録第 5 号 11 頁（平 21. 11. 26）
 - ¹² 第 173 回国会衆議院財務金融委員会議録第 3 号 36 頁（平 21. 11. 18）
 - ¹³ 第 173 回国会衆議院本会議録第 4 号 11 頁（平 21. 11. 17）
 - ¹⁴ 第 173 回国会衆議院本会議録第 4 号 5 頁（平 21. 11. 17）
 - ¹⁵ 第 173 回国会衆議院本会議録第 4 号 11 頁（平 21. 11. 17）
 - ¹⁶ 第 173 回国会衆議院財務金融委員会議録第 3 号 10 頁（平 21. 11. 18）
 - ¹⁷ 第 173 回国会参議院財政金融委員会議録第 5 号 17 頁（平 21. 11. 26）
 - ¹⁸ 第 173 回国会衆議院財務金融委員会議録第 3 号 34 頁（平 21. 11. 18）
 - ¹⁹ 第 173 回国会衆議院本会議録第 4 号 8 頁（平 21. 11. 17）
 - ²⁰ 第 173 回国会衆議院財務金融委員会議録第 3 号 24 頁（平 21. 11. 18）、第 173 回国会参議院財政金融委員会議録第 5 号 17 頁（平 21. 11. 26）
 - ²¹ 第 173 回国会参議院財政金融委員会議録第 5 号 17 頁（平 21. 11. 26）
 - ²² 第 173 回国会衆議院本会議録第 4 号 11 頁（平 21. 11. 17）
 - ²³ 第 173 回国会衆議院財務金融委員会議録第 3 号 15 頁（平 21. 11. 18）
 - ²⁴ 第 173 回国会参議院財政金融委員会議録第 5 号 8 頁（平 21. 11. 26）
 - ²⁵ 第 173 回国会衆議院本会議録第 4 号 9 頁（平 21. 11. 17）
 - ²⁶ 第 173 回国会参議院財政金融委員会議録第 5 号 18 頁（平 21. 11. 26）
 - ²⁷ 第 173 回国会衆議院本会議録第 4 号 9 頁（平 21. 11. 17）
 - ²⁸ 亀井金融担当大臣の記者会見（平 21. 11. 10）
(<http://www.fsa.go.jp/common/conference/minister/2009b/200901110-1.html>)
 - ²⁹ 第 173 回国会参議院財政金融委員会議録第 5 号 18 頁（平 21. 11. 26）
 - ³⁰ 第 173 回国会参議院財政金融委員会議録第 5 号 4 頁（平 21. 11. 26）
 - ³¹ 第 173 回国会参議院財政金融委員会議録第 5 号 19 頁（平 21. 11. 26）、第 173 回国会衆議院本会議録第 4 号 3 頁（平 21. 11. 17）
 - ³² 第 173 回国会衆議院本会議録第 4 号 6 頁（平 21. 11. 17）