

中小企業等金融円滑化法の施行状況を見て

～法施行の効果と残された課題～

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

中小企業者が受けた融資や個人の住宅ローンの返済を猶予する法律の整備については、平成 21 年 9 月の鳩山政権発足と同時に入閣した亀井静香内閣府特命担当大臣（金融）（当時）は就任当初から実現に向け強い意欲を示してきた。これを受け、第 173 回国会に政府から「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¹」）が提出され、平成 21 年 11 月 30 日の参議院本会議で可決・成立し、同年 12 月 4 日に施行された²。

本稿では、施行から半年が経過している中小企業等金融円滑化法について、施行状況を概観するとともに、同法施行による効果と残された課題について論じていきたい。

2. 中小企業等金融円滑化法の背景及び概要

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。

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るようになった。

こうした状況の下、中小企業等金融円滑化法が成立し、施行されている。

この法律は、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採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³。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⁴。

3. 中小企業等金融円滑化法の施行に合わせての金融庁及び金融機関の対応

(1) 金融検査マニュアルの改定、金融検査の実施

平成 21 年 12 月の中小企業等金融円滑化法施行に伴い、金融庁は金融検査マニュアルを改定し、「金融円滑化編」を新たに策定している。これは、金融検査において金融の円滑化及び中小企業等金融円滑化法の実効性確保のために特に留意すべき項目を整理したものであり、金融検査における主なポイントとしては、①顧客の経営実態等を踏まえて適切に新

規融資や貸付条件の変更を行うこと、②債務者の経営実態を踏まえて経営相談・経営指導及び経営改善に関する支援を行うこと、③与信取引に関し顧客に対する説明が適切かつ十分に行われること、④顧客からの与信取引に係る問い合わせ、相談、要望及び苦情への対応が適切に実施されること等を掲げている⁵。

この金融検査マニュアル改定を受け、金融庁は、平成 22 年 2 月から中小企業等金融円滑化法に基づく貸付条件変更の対応に不備がないかを点検する集中検査を開始しており、同法の施行期間（～平成 23 年 3 月末）のおおむね半年後（平成 23 年 9 月頃）までの間に全国すべての銀行、信用金庫及び信用組合を検査することとしている⁶。

（２）金融機関における対応

一方、金融機関については、中小企業等金融円滑化法（第 6 条）により、金融円滑化のための対応措置の実施に関する方針の策定、対応措置の状況を把握するための体制整備が義務付けられていることから、各金融機関では、貸付条件の変更等に関する基本方針を定めるとともに、それを実施するための体制整備として専門部署・専門担当者の設置、専門窓口の開設などを進めている。

4. 金融円滑化の実績

（１）中小企業者に対する金融円滑化の実績

ア 中小企業等金融円滑化法による貸付条件の変更

金融庁は平成 22 年 6 月 30 日、中小企業等金融円滑化法（第 8 条第 3 項）に基づき国内 1,556 金融機関が実施した返済猶予など貸付条件変更の実績を公表した。

平成 21 年 12 月 4 日の法施行後、平成 22 年 3 月末までに金融機関が受け付けた中小企業向け貸付に係る条件変更の申込み件数は 48 万 1,367 件（金額 12 兆 9,882 億円）で、このうち条件変更が実行された件数は 36 万 8,074 件（金額 10 兆 2,286 億円）であり、実行率は 76.5%（件数ベース）であった。また、申込みのうち、条件変更を拒否する「謝絶」は 6,417 件（金額 1,982 億円）で申込件数の 1.3%であった。審査中は 9 万 1,191 件（金額 2 兆 2,485 億円）、また、債務の弁済に目途が立ったことや廃業などによる「取下げ」は 1 万 5,685 件（金額 3,104 億円）であった（図表 1）。

図表 1 債務者が中小企業者である場合の条件変更の実績

申込み	実行	謝絶	審査中	取下げ	実行率
481,367 件① 129,882 億円	368,074 件② 102,286 億円	6,417 件③ 1,982 億円	91,191 件 22,485 億円	15,685 件 3,104 億円	76.5% (②/①)

（注 1）法施行日（平成 21 年 12 月 4 日）から平成 22 年 3 月末までの貸付条件変更等の実績である。

（注 2）審査中及び取下げを除いた実質的な実行率（②/（②+③））は 98.3%である。

（出所）金融庁資料より作成

イ 公的金融による政策対応

中小企業等金融円滑化法の適用対象外とされている政府関係金融機関等においても、同法の趣旨を踏まえ、貸付条件変更の対応が行われている⁷。

日本政策金融公庫の融資に係る条件変更の実績は、平成 21 年 12 月 4 日（法施行日）から平成 22 年 3 月末までに同公庫が受け付けた条件変更の申込み件数は 5 万 6,752 件（金額 6,635 億円）で、このうち条件変更が実行された件数は 4 万 4,567 件（金額 5,172 億円）であった。申込みのうち「謝絶」は 119 件（金額 33 億円）、「審査中」は 9,557 件（金額 1,229 億円）、「取下げ」は 2,509 件（金額 200 億円）であった⁸。なお、平成 21 年 12 月から平成 22 年 3 月までに条件変更を実行（12 月 3 日以前に条件変更の申込みを受けたものを含む）した貸付債権は 5 万 4 千件（前年同期比 1.7 倍）、5,614 億円（前年同期比 1.6 倍）であった。

また、商工組合中央金庫においては、相談窓口を設置した平成 21 年 12 月 7 日から平成 22 年 3 月末までに受け付けた条件変更の申込み件数は 9,904 件（金額 3,805 億円）で、このうち条件変更が実行された件数は 6,778 件（金額 2,761 億円）であった。申込みのうち「謝絶」は 27 件（金額 8 億円）、「審査中」は 2,826 件（金額 960 億円）、「取下げ」は 273 件（金額 75 億円）であった。

信用保証協会が行う信用保証に係る条件変更の実績は、平成 21 年 4 月から平成 22 年 3 月までで 34 万 1,900 件（前年度比 35%増）、金額は 4 兆 2,300 億円（前年度比 45%増）であった。そのうち、中小企業等金融円滑化法施行後（平成 21 年 12 月から平成 22 年 3 月まで）の実績でみると、件数は 14 万 8,400 件（前年同期比 65%増）、金額は 1 兆 8,700 億円（前年同期比 80%増）であった。

(2) 住宅資金借入者に対する金融円滑化の実績

ア 中小企業等金融円滑化法による貸付条件の変更

金融庁が平成 22 年 6 月 30 日に公表した国内 1,556 金融機関の貸付条件変更の実績によると、平成 21 年 12 月 4 日（法施行日）から平成 22 年 3 月末までに金融機関が受け付けた住宅ローンに係る条件変更の申込み件数は 5 万 6,679 件（金額 8,457 億円）で、このうち条件変更が実行された件数は 2 万 8,157 件（金額 4,236 億円）であり、実行率は 49.7%（件数ベース）であった。また、申込みのうち「謝絶」は 1,779 件（金額 262 億円）で申込件数の 3.1%であった。「審査中」は 2 万 526 件（金額 3,080 億円）、債務者の意思による「取下げ」は 6,217 件（859 億円）であった（図表 2）。

図表2 債務者が住宅資金借入者である場合の条件変更の実績

申込み	実行	謝絶	審査中	取下げ	実行率
56,679 件① 8,457 億円	28,157 件② 4,236 億円	1,779 件③ 262 億円	20,526 件 3,080 億円	6,217 件 859 億円	49.7% ((②)/(①))

(注1) 法施行日(平成21年12月4日)から平成22年3月末までの貸付条件変更等の実績である。

(注2) 審査中及び取下げを除いた実質的な実行率(②/(②+③))は94.1%である。

(出所) 金融庁資料より作成

イ 住宅金融支援機構における政策対応

住宅金融支援機構においては、中小企業等金融円滑化法による直接的な支援ではないものの、同法の施行を踏まえ、住宅ローンの貸付条件変更の対応が行われており、平成21年12月4日(法施行日)から平成22年5月末までに同機構が受け付けた住宅ローンに係る条件変更の申込み件数は2万3,186件(金額3,087億円)で、このうち条件変更が実行された件数は1万3,085件(金額1,732億円)であった。申込みのうち「謝絶」は814件(金額112億円)、「審査中」は5,620件(金額771億円)、債務の弁済に目途が立ったことなどによる「取下げ」は3,667件(金額472億円)であった。

また、同機構においては、同法の施行を受け、所得の低下によって住宅ローンの返済が困難になった者について、融資対象となった住宅を所得が回復するまでの間賃貸し、その賃料収入により返済を継続することも可能とする取扱いも導入されている。

5. 金融円滑化の効果と課題

(1) 中小企業の資金繰り円滑化

平成22年4月に東京商工会議所が公表した会員企業アンケートの結果によると、中小企業等金融円滑化法の施行後、金融機関の対応が変化し、「金融機関が真剣に話し合いに応じてくれるようになった」、「返済計画の見直しにも積極的に相談に乗ってもらえた」など、金融機関側の積極的な対応を評価する回答が多い。また、既に条件変更の申込みを行った中小企業者からは、申込みの結果について「長期借入金の返済期間を5年から10年に変更してもらった」、「元本を据え置き、利息のみの返済に条件変更してもらった」など、おおむね希望どおりの結果になったとの回答が目立つ⁹。金融庁が公表した平成22年3月末までの条件変更実績では実行率は76.5%であったものの、審査中及び取下げを除いた実質的な実行率は98.3%であり、謝絶は1.7%にとどまったことから、申込みを行った中小企業者にとっては、おおむね希望どおりの結果になったことがうかがえる(図表1)。

また、金融機関では従来から個別の融資案件について貸付条件の変更には応じてきていたものの、これまでは中小企業者からの条件変更の申込みはそれほど多くはなかったと見られるが、中小企業等金融円滑化法の施行を契機として、中小企業者からの申込みが行いやすくなったとの評価もある¹⁰。

こうした状況を見る限り、中小企業等金融円滑化法の施行が中小企業の資金繰りの改善

に一定の効果を発揮しているものと考えられる。

一方、中小企業者の中には、条件変更の申込みを検討したものの、結局申込みを行わなかった企業者も少なくない。平成 22 年 4 月に大阪信用金庫が公表した調査の結果によると、「金融機関からの追加融資にマイナスである」と回答する中小企業者が一定の割合で存在しており¹¹、また、平成 22 年 3 月に帝国データバンクが公表した調査の結果によると、中小企業者からは「金融機関に条件変更を相談すると、すぐに無担保枠の運転資金が打ち切られる」などの声もあり¹²、中小企業者側には条件変更の申込みを行うことによって今後の金融機関との取引関係に悪影響を及ぼすと懸念している様子もうかがえる。

中小企業等金融円滑化法案の国会審議においても、条件変更を受けた中小企業者に対しては新規融資の条件が厳しくなるのではないかと懸念が示されていた¹³。参議院財政金融委員会では、同法案の附帯決議において、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適切に対応することを政府に求めている。

金融庁は平成 21 年 12 月に金融検査マニュアルを改定し、金融機関が貸付条件の変更の履歴があることのみを理由に新規融資を拒絶することがないように金融検査で検証していく方針を示しているが、債務者である中小企業者から見れば、金融機関が本当に新規融資に応じるのか懸念が払拭されていないように思われる。金融庁は、中小企業等金融円滑化法施行による効果を更に高めていくために、制度の周知徹底や中小企業者側の懸念解消に一層取り組むことが欠かせないであろう。

（2）企業倒産の抑制

東京商工リサーチが発表した全国中小企業の倒産件数は、平成 22 年 1 月に前年同月比 22.2%減と大幅に減少し、以降も 2 月 17.3%減、3 月 14.4%減、4 月 13.1%減、5 月 15.1%減、6 月 19.1%減と 2 けたの減少率で推移している¹⁴。中小企業等金融円滑化法に基づく貸出条件の変更が、政策金融機関の融資や信用保証協会の緊急保証制度など他の中小企業金融対策とあいまって、中小企業の資金繰りに一時的な緩和をもたらし、倒産抑制効果があったとの見方がある¹⁵。

しかし、貸出条件変更の効果により倒産を一時的に回避したとしても、リスケジュール（返済猶予）期間中に中小企業の業績が回復しなければ、倒産を先延ばしするだけではなく、今後、倒産件数が増加に転じることにもなりかねない。

中小企業においては、リスケジュール期間中に企業業績を改善することが重要であり、また、金融機関においては、債務者の中小企業に対する適切な経営相談・経営指導を行うとともに、経営改善計画の策定支援や計画策定後のフォローアップに取り組む等コンサルティング機能を十分に発揮しながら中小企業を支援することが期待される。

（3）金融機関の財務への影響

中小企業向け融資等について返済を猶予する制度については、当初、亀井金融担当大臣（当時）からモラトリアムといった発言もあり、民間契約に国が介入して借り手に有利な条件変更を強いる措置と受け取られたため、金融業界には警戒感が広がっていた。しかし、

中小企業等金融円滑化法では条件変更が金融機関の努力義務とされたことから、全体的には金融機関にも受け入れることができる形に収まったと認識されているように思われる¹⁶。

ただ、貸付条件を変更した債権については、原則として不良債権とみなされ、金融機関は自己資本を取り崩して貸倒引当金を積み増すなどの対応を迫られるという問題が残る。

そこで、「中小企業等に対する金融円滑化対策の総合的なパッケージ」（平成 21 年 10 月 9 日金融庁）においては、中小企業等金融円滑化法の施行に併せて金融検査マニュアルを改定し、貸付条件の変更を行ったとしても不良債権（貸出条件緩和債権）に該当しないこととする要件を拡充する旨の方針が示された。これを受け、平成 21 年 12 月の金融検査マニュアル改定では、中小企業においては迅速な経営改善計画の策定が難しい場合があるとの観点から、経営改善計画の策定が可能と見込まれる場合には、その策定を最長 1 年猶予し、その間は不良債権に該当しないこととした。これは平成 20 年 11 月の金融検査マニュアル改定に続いて要件を拡充したものである¹⁷。

このように貸付条件の変更を行っても不良債権には該当しないこととなる要件が拡充されれば、金融機関は将来の損失に備えて貸倒引当金を積み増さずに済むと同時に、貸出条件の変更に応じやすくなる。だが、金融機関に将来的に損失が発生するリスクが外部からは判断しにくくなる。金融庁による不良債権基準の相次ぐ緩和で表面上は出てこないものの、実際の信用リスクは金融機関に内在されたままであり、中小企業が返済猶予期間終了後に返済を再開できずに融資が不良債権化することを危惧する意見もある¹⁸。

平成 21 年 12 月の金融検査マニュアル改定を受けて、金融庁は、今後の金融検査においては、金融機関が適切なリスク管理をベースとしつつ、債務者の中小企業に対しコンサルティング機能の発揮に努めているかについて重点的に検証することとした。金融機関においては、リスク管理を適切に行うと同時に、中小企業の事業再生に向けて支援することが求められる。

（４）住宅ローンの返済条件緩和

平成 21 年 12 月の中小企業等金融円滑化法の施行後、金融機関では住宅ローンの返済条件変更の相談件数が増加傾向にあり、施行前の約 5 倍になった金融機関もあるとも報じられている¹⁹。

このように条件変更に係る相談の増加が見られた背景には、雇用環境の悪化や給与引下げ等の影響により家計の住宅ローン返済が困難化していることが考えられる。総務省の「家計調査年報」によると、住宅ローン返済世帯において家計の可処分所得に占める住宅ローン返済額の割合が平成 21 年は 20.5%と、ここ 30 年で最も高い水準にあり²⁰、家計の住宅ローン負担の重さがうかがえる。

また、住宅ローンについては、これまで返済条件の変更が可能であるとの理解が住宅ローン利用者の側に乏しかったとも見られているが²¹、中小企業等金融円滑化法の施行によってそうした理解が住宅ローン利用者に広まったことも相談増加の要因として考えられる。

金融庁が公表した平成 22 年 3 月末までの条件変更実績では、住宅ローンに係る条件変更の申込み件数は 5 万 6,679 件で、このうち条件変更が実行された件数は 2 万 8,157 件(実

行率 49.7%) であった。実行率は中小企業向け融資の条件変更の 76.5%と比較して低くなっているが、住宅ローンの場合は審査が長引くケースが多く、審査中の案件の割合が高くなっているためと指摘されている²²。住宅ローンの審査中及び取下げを除いた実質的な実行率は 94.1%であり、中小企業向けの条件変更の場合と同様に申込みを謝絶するケースは少数であった(図表 2)。金融機関が中小企業等金融円滑化法の施行を受け、条件変更に積極的に対応している結果が表れたものと思われる。

しかし、条件変更はあくまでも一時的な負担軽減であることには注意する必要がある。住宅ローン利用者の中には条件変更によって返済総額を減少させることができるかのような誤解も一部にはあるようだが、条件変更により返済猶予を受けて一時的に返済額を減少させたとしても、据え置かれている元金には利息が付くため、逆に総返済額が当初計画していた返済額よりも増加することにもなりかねない。条件変更の申込みを検討する者は長期的視点から資金計画を考えることが重要であろう。

6. おわりに

亀井前金融担当大臣は平成 22 年 6 月 14 日の退任記者会見で、在任中に成立した中小企業等金融円滑化法について「法律の趣旨を踏まえて進んで社会的責任を果たそうとする金融機関が相当出てきた」と述べ、成果を強調している。同法に基づく貸付条件変更は中小企業者や住宅資金借入者の金融円滑化に一定の役割を果たしたと言えようが、資金繰りの一時的な緩和に過ぎないとの見方もできる。今日の中小企業が抱える金融問題は金融行政の範囲だけで解決できるものではなく、日本経済の活力を回復し中小企業の仕事や労働者の賃金の増加につながるような総合的な取組も求められ、「新成長戦略」(平成 22 年 6 月 18 日閣議決定)を始めとする施策がその役割を果たすことができるのか注目される。

自見庄三郎金融担当大臣は平成 22 年 6 月 11 日の就任記者会見で、中小企業等金融円滑化法(平成 23 年 3 月末までの時限立法)の延長も検討していきたい旨の発言をしている。延長が行われるか否かは今後の金融情勢次第であろうが、いずれにしても、同法の施行状況を今後もフォローアップしていく必要はあろう。

¹ この法律の略称としては「中小企業金融円滑化法」が広く使われているが、この法律の対象には住宅資金借入者が含まれていることを踏まえ、本稿では「中小企業等金融円滑化法」の略称を使用する。

² 中小企業等金融円滑化法案の国会提出までの検討経緯及び国会での主な議論については、上原啓一「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～」『立法と調査』301号(平 22. 2. 1) 133～140頁を参照。

³ 銀行には四半期ごとに、信用金庫、信用組合等には半期ごとに貸付条件変更の実施状況の開示・報告が求められている(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内閣府令第7条第1項、第10条第1項)。

⁴ 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)

⁵ 平成 23 年 3 月末までの時限立法である中小企業等金融円滑化法に係る項目以外の項目は、同法の期限が到来した後の金融検査においても適用するものとされ、恒久措置と位置付けられている。

⁶ 屋敷利紀「金融円滑化法の施行で、金融検査はどう変わったのですか?」『金融財政事情』(平 22. 5. 17) 26

頁

- ⁷ 中小企業等金融円滑化法の適用対象外とされている政府関係金融機関等においても、同法の趣旨を踏まえた対応が行われることを期待する旨が、平成 21 年 12 月 4 日の同法施行時に公表された亀井金融担当大臣（当時）の談話において表明されている。
- ⁸ 日本政策金融公庫の貸付条件変更等の実績は、国民生活事業、中小企業事業、農林水産事業及び国際協力銀行における中小企業向け貸付債権に対する実績を合算したものである。
- ⁹ 『会員企業アンケート調査結果～「中小企業金融円滑化法」の活用について～』（平 22. 4. 2）東京商工会議所
- ¹⁰ 『毎日新聞』（平 22. 6. 16）
- ¹¹ 『中小企業の中小企業金融円滑化法に対する意識調査』（平 22. 4. 15）大阪信用金庫
- ¹² 『返済猶予に関する企業の動向調査』（平 22. 3. 4）帝国データバンク
- ¹³ 第 173 回国会参議院財政金融委員会会議録第 5 号 15 頁（平 21. 11. 26）
- ¹⁴ 『全国企業倒産状況』（平成 22 年 1 月度～6 月度）東京商工リサーチ
- ¹⁵ 『特別レポート「中小企業等金融円滑化法」に基づく返済猶予実績』（平 22. 5. 27）東京商工リサーチ
- ¹⁶ 中小企業等金融円滑化法案の参考人として衆議院財務金融委員会に出席した永易克典全国銀行協会会長（当時）は、「最初はモラトリアム、強制の返済猶予といったトーンで新聞報道されていたため、自由主義経済下においてそうした制度が発動された例がないと記者会見で申し上げたが、その後、法案がつくられる過程で自由主義経済に反さないようにとの観点で我々も意見を述べさせていただき、最終的にでき上がった法案は、我々の考えも参考にしてつくられた」旨の発言を行っており（第 173 回国会衆議院財務金融委員会会議録第 4 号 7 頁（平 21. 11. 19））、同法案に対する警戒感が徐々に薄れていった様子がうかがえる。
- ¹⁷ 平成 20 年 11 月の金融検査マニュアル改定では、中小企業向け融資に係る貸出条件緩和債権の要件を見直し、5 年から 10 年以内（←この改定前は 3 年以内）に経営改善が行われる見込みがある場合には、条件変更を行っても貸出条件緩和債権（不良債権）としない取扱いとした。
- ¹⁸ 『ニッキン』（平 22. 4. 30）日本金融通信社
- ¹⁹ 『日本経済新聞』（平 22. 1. 7）
- ²⁰ 『家計調査年報（家計収支編）平成 21 年』（平 22. 6. 18）総務省統計局
- ²¹ 『日本経済新聞』（平 22. 1. 7）
- ²² 一般的に、法人向けの融資に比べて個人向けの融資では、他の金融機関からの借入状況を把握することが容易ではなく、住宅ローンの条件変更に当たっては、中小企業等金融円滑化法の対象外のノンバンクを含め、家計のすべての借入金を把握した上で対応を検討していくことが不可欠との指摘がある（吉田豊「中小企業金融・住宅ローンの現場～コンサルティング機能の拡充、相談窓口の周知を急ぐ～」『金融財政事情』（平 22. 1. 18）16 頁）。