

# 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 —

財政金融委員会調査室 藤井 一裁

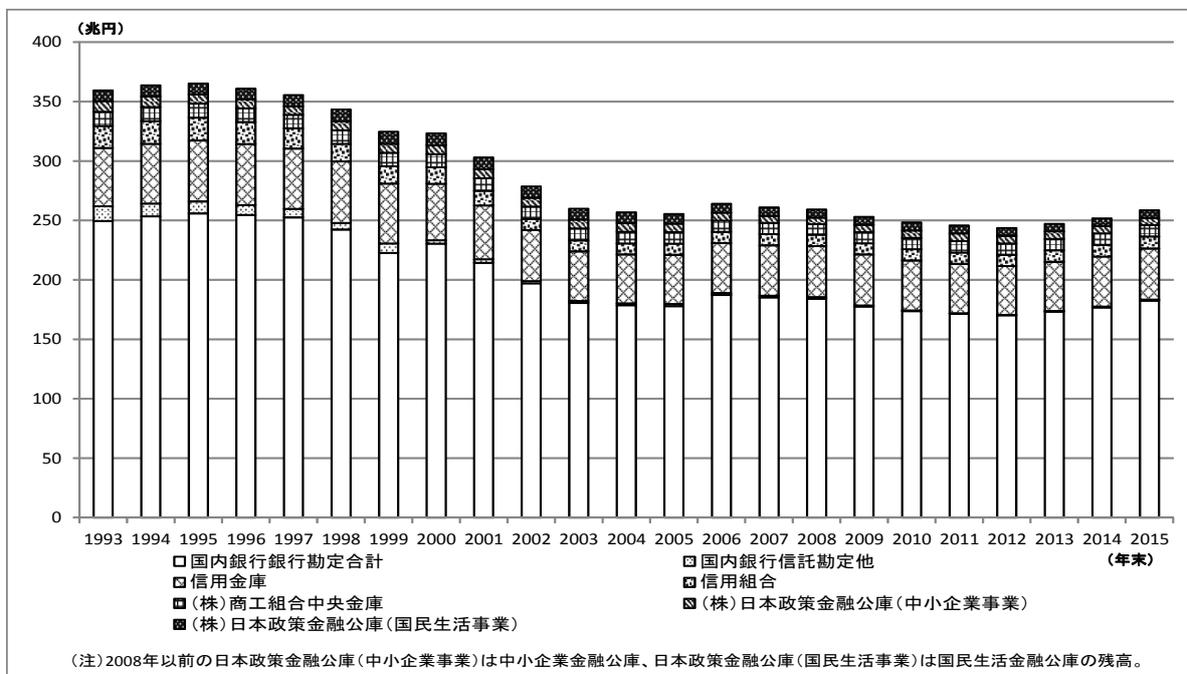
### 1. はじめに

我が国の中小企業は、事業者数の約99%、従業者数の約70%を占める存在であり、地域の商業機能の維持や雇用の確保等を通じて地域経済を支えるとともに、新商品や新サービスの創造、新たな販路開拓等により、経済成長を引っ張る重要な役割を担っている。

中小企業にとって、資金の確保は最大の課題である。資本市場へのアクセスが難しい中小企業にとっては、金融機関からの借入れが主要な資金調達手段となっており、特に、民間金融機関からの借入れがその太宗を占める（図表1）。これら民間金融機関による中小企業への資金供給の円滑化は、経済の持続的成長に向けた重要な政策課題となっている。

本稿では、金融検査マニュアルの運用、地域密着型金融の推進、世界金融危機への対応など、民間金融機関による中小企業金融の円滑化に向けた金融行政上の取組を振り返るとともに、金融行政方針で示された「事業性評価に基づく融資」を始めとした最近の政策対応を紹介し、今後の方向を展望することとしたい。

図表1 1993年以降の中小企業向け貸出残高（各年末）の推移



(出所)『中小企業白書(2002年版～2015年版)』(経済産業省)  
付属統計資料「金融機関別中小企業向け貸出残高」を基に作成

## 2. 1990年代までの中小企業金融対策

### (1) 戦後の中小企業金融対策の経緯

今日に至る中小企業金融対策の基盤となる組織・制度の多くは、第二次大戦後に形成されたものである。当時の我が国は、傾斜生産方式の導入により、民間金融機関の貸付けが当時の基幹産業（石炭鉱業、鉄鋼業など）に集中しがちとなり、基幹産業ではない中小企業への資金供給は相対的に低迷した<sup>1</sup>。その後も、経済安定のためのドッジ・ラインの実施などにより、中小企業については長期にわたり金融難が継続していた。

そうした中で、第二次大戦前から業務を行っていた商工組合中央金庫（商工中金）<sup>2</sup>の機能強化に加え、昭和24年（1949年）に国民金融公庫<sup>3</sup>、昭和28年（1953年）には中小企業金融公庫<sup>4</sup>が、政府系中小企業専門金融機関として設立された。また、第二次大戦前に東京、京都、大阪の3都市にあった信用保証協会を、昭和22年（1947年）以降全国各地に設立するとともに、昭和25年（1950年）には中小企業信用保険制度が創設されるなど、中小企業信用補完制度の整備が進められた<sup>5</sup>。一方、民間金融機関についても、資金需要の性質に応じて専門金融機関が設立されるという分業主義<sup>6</sup>が採られていた当時の金融制度の下で、1950年代以降、今日の第二地方銀行の前身である相互銀行を始め、信用金庫、信用組合が相次いで発足し<sup>7</sup>、民間中小企業専門金融機関として整備されてきた。

高度経済成長期には、大企業と中小企業の経営格差が「二重構造」として指摘される中で、昭和38年（1963年）に中小企業基本法が制定され、経済的・社会的制約による不利の是正が中小企業政策の基本理念に据えられることとなった。この際、金融面についても

<sup>1</sup> 昭和22年3月に制定された「金融機関資金融通準則」の別表「産業資金貸出優先順位表」では、全産業を460業種に区分し、設備資金・運転資金別に、資金供給を特別配慮するものは「甲の1」、優先的に考慮するものは「甲の2」、事情によっては考慮するものは「乙」、融資を差し控えるものは「丙」と分類した。卸・小売業やサービス業等、生活に直結する業種は全て「丙」に分類された（『第二地方銀行協会50年史』（社団法人第二地方銀行協会、平成14年）60頁）。

<sup>2</sup> 中小企業が所属する組合を通じた資金供給を行うため、昭和11年に政府と民間の中小企業組合が共同して出資する政府系金融機関として設立された（「中小企業各政府系金融機関の役割」（平成25年6月一般財団法人商工総合研究所）4～5頁）。平成20年10月の政策金融改革により株式会社化された。

<sup>3</sup> 戦前に小規模商工業者や賃金生活者等の庶民を対象とした小口融資業務を行っていた庶民金庫と、恩給受給権を担保とする融資業務を行っていた恩給金庫（いずれも昭和13年設立）の業務を引き継ぎ、小口の生業資金を供給する専門金融機関として設立された（「中小企業各政府系金融機関の役割」（平成25年6月一般財団法人商工総合研究所）5～7頁）。平成11年に環境衛生金融公庫と統合して国民生活金融公庫となり、平成20年10月の政策金融改革により株式会社日本政策金融公庫の国民生活事業となった。

<sup>4</sup> 平成16年に旧中小企業総合事業団の信用保険部門（旧中小企業信用保険公庫）を統合し、平成20年の政策金融改革により株式会社日本政策金融公庫の中小企業事業となった。

<sup>5</sup> 創設当時の中小企業信用保険は融資保険（金融機関の中小企業に対する貸付けについての保険）であった。昭和26年に保証保険（信用保証協会の保証債務についての保険）が新設され、昭和33年には中小企業信用保険公庫の設立により、信用保証機能と信用保険機能が有機的に結合され、現行の信用補完制度の体系が整えられた（『信用保証協会の現状2015』（一般社団法人全国信用保証協会連合会、平成27年）19頁）。

<sup>6</sup> 特に、銀行の業務範囲に関しては、長短金融の分離、銀行・信託の分離、銀行・証券の分離など、「主要国の間でもあまり例をみないほど強固な業務分野規制」が設けられていた（鹿野嘉昭『日本の金融制度（第3版）』（東洋経済新報社、平成25年）47～51頁）。

<sup>7</sup> 相互銀行と信用金庫は、大蔵省が「国民大衆のための貯蓄機関として且つ中小企業者のための金融機関として」その創設を構想したものである（「相互銀行および信用金庫の構想について」（昭和25年11月15日大蔵省）『第二地方銀行協会50年史』（社団法人第二地方銀行協会、平成14年）68頁）。

「政府関係金融機関の機能の強化、信用補完事業の充実、民間金融機関からの中小企業に対する適正な融資の指導等必要な施策」を国が講ずるものとする規定（第24条）が設けられ、中小企業政策の一環としても民間中小企業金融の円滑化が位置付けられた<sup>8</sup>。

## （2）経済構造の変化に対応した中小企業政策の進展と民間金融機関の動き

中小企業政策の重点は、我が国経済が安定成長期に入った1970年代以降、事業転換や不況地域の支援など経済構造の変化に対する支援に移り、1990年代前半からは創業・新事業創出への支援も強化された。政府系中小企業金融機関の貸付制度も、併せて整備された。

この間、民間金融機関においては、中小企業分野への普通銀行（都市銀行及び地方銀行）の進出が積極化するとともに、相互銀行では内国為替取引・外国為替取引が可能となり、営業区域の制限が撤廃されるなど、業務・機能面での普通銀行との同質化が進むこととなった。相互銀行については、金融の自由化が進展する中での専門金融機関制度見直しを求める議論とあいまって、昭和62年（1987年）の大蔵省金融制度調査会報告書「専門金融機関制度のあり方について」において普通銀行への転換が認められ、平成元年（1989年）以降、順次普通銀行（第二地方銀行）に転換した。なお、この報告書では、「普通銀行への転換後もその主要な経営基盤である中小企業者及び地域社会に対する金融の充実に努力を続けることが望まれる」との認識が示された<sup>9</sup>。

## （3）金融機関の不良債権問題と「貸し渋り」「貸しはがし」対応策

1990年代初めのバブル経済崩壊以降、特に地価下落に伴う不動産担保価値の大幅な毀損により金融機関の不良債権問題が深刻化し、平成6年（1994年）以降、金融機関の経営破綻が相次いだ。平成9年（1997年）には山一証券や北海道拓殖銀行といった大手金融機関の経営破綻が顕在化し、平成10年（1998年）には、かつて長期資金供給の役割を中心的に担ってきた日本長期信用銀行と日本債券信用銀行が、金融機関の破綻処理制度を定めた金融再生法（金融機能の再生のための緊急措置に関する法律）<sup>10</sup>に基づき、いずれも特別公的管理（一時国有化）の対象となった。

このような不良債権問題の顕在化や、1988年に策定された金融機関の自己資本規制<sup>11</sup>への対応等によって、民間金融機関の貸出姿勢は極めて慎重となり、一部には中小企業から

<sup>8</sup> 中小企業基本法案の国会審議においても、大蔵大臣から「民間金融機関については、中小企業に対する資金の量及び条件、金利の問題等十分な配慮をするように指導している」旨の答弁がなされた（第43回国会衆議院本会議録第41号7頁（昭38.6.27））。

<sup>9</sup> 第二地方銀行協会も、「普銀転換後もその主たる企業取引先が中小企業であることには変わりがなく、引き続き中小企業向け融資の円滑化に努めている」としている（『第二地方銀行協会50年史』（社団法人第二地方銀行協会、平成14年）526頁）。

<sup>10</sup> 平成10年10月に制定された金融再生法は、金融機関の破綻処理に関する施策を時限措置（多くは平成13年3月末まで）として定めたものであった（現在適用されている恒久的な破綻処理制度は、平成12年の預金保険法改正により整備された）。なお、「破綻金融機関の処理のために講じた措置の内容等に関する報告」の国会提出（第5条）及び金融再生法開示債権の開示義務（第6条）の規定などは、現在も効力を有している。

<sup>11</sup> 国際的に活動する銀行に課せられる自己資本規制として、バーゼル銀行監督委員会で合意された「バーゼルⅠ」を指す。その後、2004年にバーゼルⅡ、2010年にバーゼルⅢが策定された。

の貸出しの回収等による「貸し渋り」や「貸しはがし」も指摘されるようになった<sup>12</sup>。平成8年（1996年）頃まで約350兆円に上っていた中小企業向け貸出残高は、平成15年（2003年）には260兆円を割り込むまでに急速な下落を見せた。また、中小企業の倒産件数も、平成10年（1998年）及び平成12年（2000年）から平成14年（2002年）には18,000件を超え<sup>13</sup>、中小企業経営に深刻な影響をもたらした。

これに対し、政府は、平成10年（1998年）以降、金融システムの安定性を確保する観点から、銀行法上の早期是正措置制度<sup>14</sup>を始め、金融機関の破綻処理法制及び公的資本増強制度を整備する一方、信用保証や政府系中小企業金融機関による中小企業向け金融支援措置を講じた。このうち、中小企業金融安定化特別保証制度は、金融機関の貸し渋り等により、必要な事業資金の調達に支障を来している中小企業者に対して積極的な債務保証を実行するべく、臨時異例の措置として設けられたものである。一定の事由（粉飾決算、大幅債務超過等）に該当しない限り、原則保証承諾を行うという「ネガティブリスト方式」による審査で保証が実施され、平成10年（1998年）10月から平成13年（2001年）3月までの保証承諾実績は約172万件・28兆9,000億円に達した<sup>15</sup>。

なお、平成11年（1999年）には、中小企業基本法について、多様で活力ある中小企業の成長発展を基本理念とするように改めるなどの大規模な改正が行われたが、金融面についてはほぼ改正前と同様の規定（第25条）が設けられている。

### 3. 近年の中小企業金融の円滑化に向けた取組

不良債権問題が深刻化した平成10年（1998年）以降、今日までの中小企業金融の円滑化に向けた金融行政や中小企業政策における取組の経緯は、図表2のとおりである。

2000年代前半には、金融検査マニュアルによる金融機関の資産査定 of 厳格化、不良債権処理の徹底を急ぐ中であって、中小企業金融に対する実態に即した配慮を行うため、金融検査マニュアル別冊〔中小企業融資編〕の策定やリレーショナルバンキング・地域密着型金融の推進に向けた取組が行われた。不良債権問題が一段落してからも、地域密着型金融の推進については恒久的な枠組みで進められている。

一方、平成20年（2008年）秋以降の世界金融危機の下では、中小企業金融円滑化法等により貸付条件の変更等を容易とするとともに、地域密着型金融の一環としても重視されてきた金融機関のコンサルティング機能の発揮を求める監督対応が行われた。最近では、金融検査と監督の一体化に向けた見直しが進むとともに、事業性評価に基づく融資を金融機関の取り組むべき課題として提示している。

<sup>12</sup> 中田哲雄（編著）『通商産業政策史1980—2000第12巻 中小企業政策』（財団法人経済産業調査会、平成25年）958～960頁

<sup>13</sup> 『中小企業白書（2006年版）』（経済産業省）第1—2—23図

<sup>14</sup> 監督当局が自己資本比率という客観的な基準を用い、必要な是正命令を迅速かつ適切に発動していくことで、金融機関の経営の早期是正を促していこうとする行政手法（小山嘉昭『詳解銀行法【全訂版】』（一般社団法人金融財政事情研究会、平成24年）402頁）

<sup>15</sup> 中小企業庁ホームページ「資金繰り円滑化借換保証制度（借換保証）に関するQ&A」〈<http://www.chusho.meti.go.jp/kinyu/2003/030313karikaeQ&A.htm>〉（平28.8.1最終アクセス）のQ3

図表2 中小企業金融をめぐる施策の経緯

	金融行政上の出来事(○)・主要な制度整備(◎)	中小企業政策における対応
平成10年 (1998年)	◎金融機能安定化法(金融機関に対する公的資本増強制度)制定(2月) ○金融監督庁及び大蔵省金融企画局設置(検査及び監督の分離)(6月)	○中小企業金融安定化特別保証制度創設(7月～13年3月)
平成11年 (1999年)	◎金融検査マニュアル策定(7月) ○商工ローン問題を契機に、貸金業規制法等改正(12月)	○信用保険業務が中小企業総合事業団に移行(7月) ○中小企業基本法改正(12月)
平成12年 (2000年)	○金融庁設置(7月)	
平成13年 (2001年)		○中小企業信用リスク情報データベース(CRD)の試行運用開始(4月)
平成14年 (2002年)	◎金融検査マニュアル別冊[中小企業融資編]公表(6月) ○金融再生プログラム(10月)	
平成15年 (2003年)	◎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策定(3月) ◎事務ガイドライン改正(取引先支援業務の付随業務該当を明確化)(6月)	
平成16年 (2004年)	◎金融検査マニュアル別冊[中小企業融資編]の改訂(2月) ○金融機能強化法制定(組織再編法に替わる公的資本増強制度整備)(6月) ○金融改革プログラム策定(12月)	○信用保険業務が中小企業金融公庫に統合(7月)
平成17年 (2005年)	◎地域密着型金融の機能強化に関するアクションプログラム策定(3月)	
平成18年 (2006年)	○多重債務問題対応のための貸金業法等改正(12月)	○信用保証料率の弾力化、第三者保証人の原則非徴求措置実施(4月)
平成19年 (2007年)	○金融審第二部会「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」(4月) ◎監督指針改正(地域密着型金融の取組を恒久的な枠組みへ)(8月)	○信用保証に責任共有制度導入(10月)
平成20年 (2008年)	○リーマン・ブラザーズ経営破綻を機に、世界金融危機が深刻化(9月～) ◎「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」公表(11月) ◎金融機能強化法改正(申請期限の延長、資本参加要件の修正など)(12月)	○政策金融改革で日本政策金融公庫など発足(10月) ○政策金融機関による危機対応業務実施(10月～) ○緊急保証制度創設(10月～23年3月)
平成21年 (2009年)	◎「金融円滑化のための新たな対応」公表(3月) ◎「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」策定(10月) ◎中小企業金融円滑化法制定(11月)	○条件変更等対応保証制度創設(12月～25年3月)
平成22年 (2010年)	○貸金業法等改正(平成18年)の完全施行(6月)	○中小企業憲章を閣議決定(6月)
平成23年 (2011年)	○東日本大震災(3月～)を受け、金融上の措置を要請 ◎監督指針改正(地域密着型金融をビジネスモデルとして確立)(5月) ◎金融機能強化法改正(申請期限の延長、震災特例の導入)(6月) ◎監督指針改正(第三者個人連帯保証を求めないことを原則とする)(7月)	○東日本大震災復興緊急保証制度創設(5月)
平成24年 (2012年)	◎「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」策定(4月)	○中小企業経営力強化支援法制定(認定経営革新等支援機関制度創設)(6月)
平成25年 (2013年)	◎「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」策定 ◎平成25事務年度金融モニタリング基本方針策定(従来の検査基本方針に替わるもの)(9月) ◎「経営者保証に関するガイドライン」公表(26年2月適用開始)(12月)	○小規模企業活性化法(中小企業基本法改正など)制定(6月)
平成26年 (2014年)	◎平成26事務年度金融モニタリング基本方針(検査・監督基本方針)策定(9月)	○小規模企業振興基本法制定(6月)
平成27年 (2015年)	◎平成27事務年度金融行政方針策定(9月) ◎「自然災害による被災者の債務整理に関するガイドライン」公表(12月) ○「金融仲介の改善に向けた検討会議」設置(12月)	
平成28年 (2016年)		○経済産業省の検討会がローカルベンチマークについて中間取りまとめ(3月)

(出所) 金融庁、経済産業省資料及び各種報道を基に作成

以下、それぞれの取組を細かく見ていくこととしたい。

### (1) 金融検査マニュアル別冊〔中小企業融資編〕の策定（平成14年）

金融検査マニュアル（預金等受入金融機関に係る検査マニュアル）は、平成10年7月の「金融再生トータルプラン（第2次とりまとめ）」において整備・公開の方針が明らかにされたことを受け、平成11年7月に策定されたものである<sup>16</sup>。

金融検査マニュアルにおける信用リスク管理態勢の検査は、金融機関が貸出金を回収の危険性に応じて適切に管理しているかを検査するものであり、具体的には金融機関の自己査定による債務者区分<sup>17</sup>等を検証する。中小企業の債務者区分の検証については、「当該企業の財務状況のみならず、当該企業の技術力、販売力や成長性、代表者等の役員に対する報酬の支払状況、代表者等の収入状況や資産内容、保証状況と保証能力等を総合的に勘案し、当該企業の経営実態を踏まえて判断する」と金融検査マニュアルにも明記されているものの、実際には機械的・画一的に運用され、中小企業や金融機関の実情に合っていないとの指摘が数多くなされてきた<sup>18</sup>。

そこで、平成14年2月の「早急に取り組むべきデフレ対応策」において、「債務者の経営実態の把握の向上に資するため、中小・零細企業等の債務者区分の判断について、金融検査マニュアルの具体的な運用例を作成し、公表する」ことが盛り込まれ、同年6月、中小企業融資に焦点を当てた検査の手引書（事例集）として、金融検査マニュアル別冊〔中小企業融資編〕が策定された。ここでは、中小企業の債務者区分の検証に関して、代表者の資産との一体性（代表者からの借入金、代表者の報酬、代表者等の個人資産等を勘案）、企業の成長性（技術力、販売網、経営者の信用力・経営資質等を勘案）などに着目して、経営実態をきめ細かく勘案して検証することを示している。

その後、平成15年3月の「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」において、「別冊の定着状況等をモニタリングし、その内容が中小企業の実態により即したものとなるよう改訂する」ことが盛り込まれ、借り手のアンケート調査等も踏まえて、平成16年2月には、借り手との意思疎通や疑似エクイティ（資本性劣後ローン）<sup>19</sup>への対応を含めた改訂が行われた。その後も、中小企業金融の円滑化のための新

<sup>16</sup> 金融検査マニュアル検討会（金融監督庁検査部のプロジェクトチーム）「最終とりまとめ」（平成11年4月8日）においては、「検査マニュアルは本来的には検査官のための手引書ではあるが、金融機関の自己責任に基づく経営を促す観点から、これらを公表するようにすべきである」とされた。

<sup>17</sup> 「債務者区分」とは、債務者の財務状況、資金繰り、収益力等により、返済の能力を判定して、その状況等により債務者を正常先、要注意先、破綻懸念先、実質破綻先及び破綻先に区分することをいう（金融検査マニュアル・資産査定管理態勢の確認検査用チェックリスト 別表における留意事項I）。債務者区分の引下げは、金融機関による貸倒引当金計上額などに影響を及ぼす。

<sup>18</sup> 「中小向け融資に検査事例集」『日経金融新聞』（平14.3.14）。国会での議論の例として、第154回国会衆議院財務金融委員会議録第4号17～18頁（平14.2.27）。

<sup>19</sup> 中小企業では、資本金性格の資金が債務の形で調達されている場合が多い。平成16年2月の改訂では、金融機関が経営再建計画の一環として、債権を資本金劣後ローンに転換している場合は、資産査定において資本とみなすことができることとした。なお、平成23年11月には、「十分な資本金性格が認められる借入金」の条件の明確化を図るため、「金融検査マニュアルに関するよくあるご質問（FAQ）」の改定が行われた。

たな施策に応じて、事例追加等の改訂がしばしば行われている。

## (2) リレーションシップバンキング・地域密着型金融の推進

「リレーションシップバンキング」又は「地域密着型金融」<sup>20</sup>とは、長期継続する関係の中から、借り手企業の経営者の資質や事業の将来性等についての情報を得て、融資を実行するビジネスモデルであるとされる<sup>21</sup>。金融庁は、平成15年3月策定の「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」(以下「第1次アクションプログラム」という。)及び平成17年3月策定の「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」という。)において、中小・地域金融機関(地方銀行、第二地方銀行、信用金庫及び信用組合)による取組として、リレーションシップバンキング・地域密着型金融を推進する方針を示した。

その後、平成19年8月には、金融庁の監督指針<sup>22</sup>を改正して地域密着型金融の推進を恒久的な枠組みとして位置付けることとし、平成23年5月には、地域密着型金融をビジネスモデルとして確立させることを目指して、監督指針の該当部分について全面改正が行われた。各アクションプログラム及び監督指針改正の主な内容は、図表3のとおりである。

### ア 第1次アクションプログラム(平成15年)

金融庁は、平成14年10月、竹中金融担当大臣(当時)の下で「金融再生プログラム」を策定し、「平成16年度には、主要行<sup>23</sup>の不良債権比率を現状<sup>24</sup>の半分程度に低下させ、問題の正常化を図るとともに、構造改革を支えるより強固な金融システムの構築を目指

<sup>20</sup> 平成16年6月4日閣議決定の「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2004」では、「間柄重視の地域密着型金融」と併記された。なお、竹中金融担当大臣(当時)は、「この間柄重視というのは決してもたれ合いと言うことを意味するわけではない。定量的な情報だけではなく、定性的な情報も重視して、それぞれの実態に合った判断をしていただきたいという趣旨である。」と説明した(第159回国会参議院財政金融委員会会議録第16号7頁(平16.6.10))。

<sup>21</sup> リレーションシップバンキングに対し、財務諸表など企業の外形的・定量的情報に基づき、一時点かつ個々の取引の採算性を重視した取引を「トランザクションバンキング」と呼ぶ(「米国銀行の中小企業向け融資戦略の実態」(2007年6月1日中小企業金融公庫総合研究所)11頁)。

<sup>22</sup> 金融庁が策定している監督指針とは、基本的に、より多面的な評価に基づく総合的な監督体系の構築のため、監督事務の基本的考え方、監督上の評価項目、事務処理上の留意点について、従来の事務ガイドライン(旧大蔵省が金融監督庁発足前に取りまとめた手引書)の内容を踏まえて体系的に整理し、必要な情報を極力集約したオールインワン型の行政部内の職員向けの手引書である(金融庁ホームページ「アクセスFSA」第41号(2006年4月)(<http://www.fsa.go.jp/access/18/200604.html>)(平28.8.1最終アクセス))。なお、地域密着型金融の推進は、「中小・地域金融機関向けの総合的な監督指針」に盛り込まれている。

<sup>23</sup> 主要行とは、都市銀行及び信託銀行(業態別子会社や外国銀行系信託銀行として新設されたものを除く。)を指している(吉本澄司「数字を追う～業態別の銀行数：メガ集約、地銀ほぼ不変」(2013年7月2日日本総合研究所))。なお、かつての大蔵省銀行局長の答弁(第140回国会参議院大蔵委員会会議録第16号12頁(平9.6.3))では、都市銀行、長期信用銀行及び信託銀行を合わせて主要行としていたが、現在では普通銀行転換後の旧長期信用銀行2行(新生銀行、あおぞら銀行)を含む場合は「主要行等」とされる。

<sup>24</sup> 平成14年3月期時点の不良債権比率(金融再生法開示債権比率)は、主要行8.4%、地域銀行8.0%、信用金庫10.1%、信用組合12.7%であった(平成27年3月期時点では、主要行1.1%、地域銀行2.4%、信用金庫5.5%、信用組合7.2%)(「平成27年3月期における金融再生法開示債権の状況等(ポイント)」(平成27年8月7日金融庁))。

す」との方針を明らかにした<sup>25</sup>。

一方、中小・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」こととされた。

図表3 リレーションシップバンキング・地域密着型金融に関する取組の変遷

	第1次アクションプログラム	第2次アクションプログラム	監督指針（恒久的な枠組み）	
背景	○金融再生プログラム（14年10月） ・主要行の不良債権問題解決 ・中小企業貸出に対する十分な配慮 ・中小・地域金融機関には主要行と異なる特性のリレーションシップバンキングの在り方検討 →金融審第二部会報告（15年3月）	○金融改革プログラム（16年12月） ・緊急対応から未来志向へ ・金融サービス立国の実現に向けた取組 ・視点に「地域経済への貢献」 →金融審第二部会WG座長メモ（17年3月）	○金融審第二部会報告（19年4月） ・アクションプログラムの下での成果と課題 ・中小・地域金融を取り巻く新たな環境 （主要行等との競争激化、少子高齢化など地域の問題等）	○金融アクションプラン（22年12月） ・地域密着型金融促進を盛り込む ○金融機関の意見、利用者の評価 ・短時間で財務の健全性や収益力の向上に結び付けることは難しい ・現場では「短期的」な「量」重視、網羅的な実績作りの面
策定時期	平成15年3月	平成16年12月	平成19年8月（監督指針改正）	平成23年5月（監督指針改正）
期間	平成15～16年度（集中改善期間）	平成17～18年度（重点強化期間）	-	-
基本的な考え方	○リレーションシップバンキングの持続可能性（サステナビリティ）を保持	○地域密着型金融の継続的な推進 ○本質を踏まえた推進 ○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 ○情報開示等の推進とこれによる規律付け	○地域密着型金融の必要性の確認 ○地域の面的再生でも貢献可能 ○適切なコミットメント	○地域密着型金融をビジネスモデルとして確立
金融機関に求める取組	○中小企業金融の再生 ・創業・新事業支援機能等の強化 ・取引先企業に対する経営相談・支援機能の強化 ・早期事業再生に向けた積極的取組み ・新しい中小企業金融への取組みの強化 など ○健全性確保、収益性向上等 ・資産査定、信用リスク管理の厳格化 ・収益管理態勢の整備と収益力の向上 ・地域貢献に関する情報開示等 ・地域の金融システムの安定性確保 など	○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 ・取引先企業に対する経営相談・支援機能の強化 ・事業再生に向けた積極的取組み ・担保・保証に過度に依存しない融資の推進 ・中小企業の資金調達手法の多様化等 など ○経営力の強化 ・リスク管理態勢の充実 ・収益管理態勢の整備と収益力の向上 ・ITの戦略的活用 ・協同組織中央機関の機能強化 など ○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 ・中小企業金融の実態に関するデータ整備 ・地域の利用者の満足度を重視した金融機関経営の確立 など	○金融機関の態勢整備 ・収益向上に結び付けていくための内部態勢整備 ・経営資源の「選択と集中」の徹底状況 ・推進の基本方針の開示及び職員への徹底の状況 ・人材育成・活用、関係者との連携の状況 ・利用者ニーズの把握と経営戦略へのフィードバック、利用者評価の業務への反映状況 ○具体的取組 以下の3分野について、積極的に取組を行っているか検証。 ・ライフサイクルに応じた取引先企業の支援強化 ・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 ・地域の情報集積を活用した持続的な地域経済への貢献	○顧客企業に対するコンサルティング機能の発揮 ・日常的・継続的な関係強化と経営の目標や課題の把握・分析 ・最適なソリューションの提案 ・ソリューションの実行 ○地域の面的再生への積極的な参画 ・成長分野の育成、産業集積による高付加価値化等に向けた地域の取組への積極的な参画 ○地域や利用者に対する積極的な情報発信
推進体制	機能強化計画を当局に報告 当局は、半期毎にフォローアップ 当局は、半期毎に進捗状況公表	推進計画の公表・当局に報告 当局は、半期毎にフォローアップ 当局は、半期毎に進捗状況等報告 財務局の機能の活用 （シンポジウム、意見・要望窓口等）	総合的ヒアリング等で定期的フォローアップ 具体的取組につき年1回報告・公表 当局は、実績公表、アンケート調査等	各種ヒアリングの機会を通じフォローアップ 当局は、利用者等評価把握の調査を年1回実施 各財務局等でシンポジウム開催

（出所）金融庁資料等を基に作成

<sup>25</sup> この際、主要行の不良債権処理によって、中小企業の金融環境が著しく悪化することのないようセーフティネットを講ずることも併せて示された。

これを受けて金融審議会金融分科会第二部会は「リレーションシップバンキングのあり方に関するワーキンググループ」（以下「リレバンWG」という。）を設けて検討を行い、平成15年3月に第二部会報告を公表した。

第二部会報告では、リレーションシップバンキングの効果として、審査コスト等の軽減と貸し手・借り手双方の健全性の確保を挙げ<sup>26</sup>、とりわけ地域の中小企業への資金仲介においては、情報の非対称性や地域の実態に根ざした情報の活用の観点から、リレーションシップバンキングの役割が重要になっていることを指摘した。また、リレーションシップバンキングの中心的な担い手として期待できるのは、特定の地域、業種に密着した営業展開を行い、中小企業又は個人を主要な融資対象としている中小・地域金融機関であることも併せて示された。

他方、第二部会報告では、地域の中小企業にとって抜本的な企業再建手法の選択肢等が限定的であることや、中小・地域金融機関のノウハウ・体制が未整備であることから、主要行と同様の不良債権の最終処理（オフバランス化）手法は困難であることも併せて指摘され、「中小企業の再生と地域経済の活性化を図るための各種の取組みを進めることによって、不良債権問題も同時に解決していくことが適当」とされた。

金融庁はこの第二部会報告に沿って、第1次アクションプログラムを策定した。

## イ 第2次アクションプログラム（平成17年）

平成16年12月に金融庁が策定した「金融改革プログラム」では、「金融システムの局面は、不良債権処理の緊急対応から脱却し、将来の望ましい金融システムを目指す未来志向の局面（フェーズ）に転換しつつある」との認識の下で、中小企業金融の円滑化及び中小・地域金融機関の経営力強化を促す観点から、地域密着型金融の一層の推進を図ることとし、第1次アクションプログラムについて実績等の評価を行った上で、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方針を示した。

これを受け、平成17年3月、リレバンWGにおけ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が、座長メモとして公表された。座長メモでは、各金融機関の地域密着型金融の取組については一定の評価ができるとする一方で、「地域密着型金融の本質が、必ずしも金融機関に正しく理解されていない場合も見受けられ、利用者（借り手、預金者その他の金融機関を利用する全ての者をいう。）にも十分に認知されるに至っていない」、「金融機関の策定した計画が総花的となっている」、「企業の将来性や経営者の資質等を評価する「目利き」能力が不十分」といった問題点が指摘された。

この議論を踏まえ同月策定された第2次アクションプログラムでは、基本的考え方として「地域密着型金融の本質を踏まえた推進」、「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」、「情報開示等の推進とこれによる規律付け」等を示した。

<sup>26</sup> ただし、「長期的に関係が継続することに伴うモラルハザードの発生可能性等に留意する必要がある」ともされている。識者の中には、地域銀行の不良債権問題がリレーションシップバンキングの機能に本質的に内在するデメリットであるとして、「大手行と同様の不良債権比率半減目標設定や資産査定厳格化が不可欠」とする見解（渡辺孝「金融再生プログラムは途半ば」『エコノミスト』2005年3月8日号）も見られる。

## ウ 監督指針改正による恒久的枠組み（平成19年）

金融審議会金融分科会第二部会では、リレバンWGでの検討を経て、平成19年4月に「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」と題する報告を取りまとめた。この報告では、金融機関に共通して取組を求める内容を、地域密着型金融の本質に係わる3項目（「ライフサイクルに応じた取引先企業の支援強化」など）に限定して具体的取組は金融機関に委ねることとし、推進体制についても時限的なアクションプログラム方式から恒久的な枠組みへ移行し、「金融機関の競争を促すべく画一的な計画の策定は義務付けず、金融機関が自主的に策定する経営計画の内容及び進捗状況を、通常の監督の中の定期的なヒアリング等によりフォローアップする」との方針が示された。これを受け、金融庁は同年5月に監督指針を改正した。

さらに、この改正から3年を経過した平成22年以降、金融機関からの意見聴取や利用者の評価についてのアンケート調査の結果を受け、地域密着型金融をビジネスモデルとして確立させ、顧客企業に対するコンサルティング機能の発揮等についての取組を求めるべく、平成23年5月に監督指針の該当部分が全面改正され、現在に至っている。

### （3）世界金融危機以降の中小企業金融円滑化に向けた措置

平成20年（2008年）9月の米国大手証券会社リーマン・ブラザーズの経営破綻に端を発する世界金融危機の局面では、我が国の金融システムの健全性は維持されたものの、輸出企業や雇用面を中心として実体経済面では大きな影響を受けた。

そこで、危機の初期段階から、中小企業の資金繰り確保が重要な政策課題となり、公的資本増強制度の期限延長・資本参加要件の修正が行われたほか、貸出条件緩和債権についての特例措置<sup>27</sup>なども整備され、政策金融機関（株式会社日本政策金融公庫や株式会社商工組合中央金庫など）の危機対応融資や信用保証での緊急保証制度<sup>28</sup>の実施等と合わせて効果を上げた。平成21年11月には、金融機関に対し貸付条件の変更等の努力義務を課す時限立法が制定された。これらのうち、主な取組については以下のとおりである。

#### ア 金融機能強化法の改正（平成20年）

金融機能強化法（金融機能の強化のための特別措置に関する法律）は、地域における経済の活性化が図られるよう、経営強化計画を策定して申請した金融機関が一定の要件

<sup>27</sup> 債務者区分上、貸出条件を緩和している債務者は「要管理先」に位置付けられることとなるが、実現可能性の高い抜本的な経営再建計画があればその債権は貸出条件緩和債権には該当しない。平成20年11月7日に金融庁が公表した「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」により、抜本的な経営再建計画の要件を緩和し、金融機関がより柔軟に条件緩和に応じることができるよう環境を整備した。

<sup>28</sup> 中小企業信用保険法第2条第5項の規定に基づくセーフティネット保証制度（取引先等の再生手続等の申請や事業活動の制限、災害、取引金融機関の破綻等により経営の安定に支障を生じている中小企業者について、保証限度額の別枠化等を行う制度）の一環として、全国的に業況の悪化している業種に属する中小企業者を支援するための措置（いわゆるセーフティネット5号保証）がある。緊急保証制度は、この枠組みの下、指定業種を大幅に拡充するなどの改善を行い実施されたもので、「原材料価格高騰対応等緊急保証」、「緊急保証」、「景気対応緊急保証」と名称を変更しつつ、平成22年度末まで実施された。

を満たす場合に、国の資本参加を可能とする枠組み<sup>29</sup>として、平成16年6月に制定されたものであり、当初制定時の申請期限は平成20年3月末とされていた。

世界金融危機への対応として平成20年12月に施行された改正法では、申請期限を平成24年3月末まで延長するとともに、経営強化計画の記載事項や資本参加の要件を修正し、地域金融機関による中小企業金融の円滑化を図ることが明確化された<sup>30</sup>。改正法施行後に編成された平成20年度第2次補正予算では、預金保険機構（金融機能強化勘定）の資金調達に対する政府保証枠も、2兆円から12兆円に増額された。

その後、東日本大震災発生直後の平成23年6月には、申請期限を更に平成29年3月末まで延長したほか、資本参加に関する震災の特例を設ける改正が行われた。

平成28年3月末までの資本増強実績は、30金融機関6,586億円（うち震災特例分は12金融機関2,165億円）であり、平成28年3月末時点の資本増強残高は27金融機関4,781億円（うち震災特例分は11金融機関1,965億円）である<sup>31</sup>。なお、平成28年8月2日に閣議決定された「未来への投資を実現する経済対策」において、金融機能強化法に基づく資本増強制度等の期限を延長する方針が示されている。

## イ 中小企業金融円滑化法の制定（平成21年）

平成21年11月には、中小企業金融円滑化法（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）が制定された。この法律は、中小企業者又は住宅ローンの借り手から貸付条件の変更等（返済猶予、返済期間の変更など）の申込みがあった場合に、金融機関ができる限り応じる努力義務を課すとともに、金融機関には当局への報告及び開示を義務付けたものである。施行とともに監督指針や金融検査マニュアルの改正も行われ、金融機関には、コンサルティング機能を十分発揮し、借り手である中小企業と一体となって経営改善に取り組むことが求められた。

当初は平成23年3月末をもって失効することとされていたが、その後2回にわたり1年間ずつ期限延長が行われた。平成25年3月末の期限到来に当たっては、平成24年11月の金融担当大臣談話において、金融機関が貸付条件の変更等や円滑な資金供給に努めるべきであることや金融監督・検査のスタンスは、期限到来後においても何ら変わらないことを明らかにするとともに、関係省庁と連携した「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」を取りまとめて実施した<sup>32</sup>。

<sup>29</sup> なお、恒久的な公的資本増強制度として、預金保険法の金融危機対応措置による資本増強（第1号措置）がある。

<sup>30</sup> このほか、協同組織金融機関全体で提供している金融機能の発揮の促進を目的として、協同組織中央金融機関等（信金中央金庫、全国信用協同組合連合会等）に対してあらかじめ資本参加することを可能とするスキームも創設された。平成27年12月に全国信用協同組合連合会がこの枠組みで106億円の資本参加を受け、あかぎ信用組合ほか4信用組合に対する優先出資の引受けを行っている。

<sup>31</sup> 預金保険機構ホームページ「資本増強・資本参加及び処分の状況（平成28年3月末現在）」（<https://www.dic.go.jp/katsudo/shihonzokyo/shobun.html>）（平28.8.2最終アクセス）

<sup>32</sup> この一環として、平成24年6月に成立（同年8月に施行）した中小企業経営力強化支援法に基づく認定経営革新等支援機関（税理士、金融機関等）による経営改善計画の策定支援などの施策が盛り込まれた。

中小企業者からの貸付条件の変更等の申込みは、平成25年3月末までに累計約430万件<sup>33</sup>、期限到来後を含めた平成28年3月末までの累計では約760万件となっており、その9割以上について変更等が実行されている。半期ごとの件数は徐々に減少しているが、平成27年度下半期においても、申込件数はなお50万件を超えている<sup>34</sup>。一方、2016年版中小企業白書では、金融機関から条件変更が認められた企業のうち50.4%の企業が複数の条件変更を受けた経験があり、複数の条件変更に至った理由は「当初から返済条件の再度変更を見込んでいた」が58.3%に及ぶなどの実態も示されている<sup>35</sup>。

#### (4) 金融モニタリングの導入と「事業性評価に基づく融資」の推進（平成25年）

金融庁は、平成25年以降、従来の金融検査を日常的な監督とともに一体化する「金融モニタリング」への見直しを図っている。

平成25年9月に、従来の検査基本方針に替えて公表された「平成25事務年度金融モニタリング基本方針」では、個別の金融機関の定点的な実態把握中心であった従来の金融検査から、リアルタイムでの実態把握、業界横断的な実態の把握・分析、課題の抽出、改善策の検討を行う金融モニタリングへと見直しを図っていく姿勢を明確にした<sup>36</sup>。また、モニタリング手法についても、融資審査における事業性の重視、小口の資産査定に関する金融機関の判断の尊重など、従来の検査における課題として指摘された項目の見直しが目立つ。

平成26年9月には、監督方針と統合した「平成26事務年度金融モニタリング基本方針（検査・監督基本方針）」として策定され、重点施策の中に「事業性評価に基づく融資等」と「統合的リスク管理」が掲げられた。事業性評価とは、財務データや担保・保証に必要以上に依存することなく、借り手企業の事業の内容や成長可能性を適切に評価することを指している。また、統合的リスク管理は、個別の資産査定中心の従来の検査から、金融機関にとって重要なリスクの把握と脆弱性の分析に重点を移すものであり、個別の資産査定についてはこうした検証を前提に、原則として銀行の判断を尊重するものとした。

平成27年9月には、総務企画部門も含めた金融行政全体の方針を示す「平成27事務年度金融行政方針」が策定され、重点施策の一つとして「金融仲介機能の十分な発揮と健全な金融システムの確保」が掲げられた。そして、その具体的重点施策として、前年度に引き続き「事業性評価及びそれに基づく解決策の提案・実行支援」が盛り込まれたほか、金融仲介機能の質の改善に向けた企業ヒアリング等の実施、地方創生に向けた金融仲介の取組

<sup>33</sup> 平成24年9月末時点（申込件数369.8万件、実行件数343.7万件）の利用事業者は約30～40万先と推計された（「金融の円滑化と中小企業支援策に関する説明会」説明資料」（平成25年3月金融庁））。

<sup>34</sup> 「金融機関における貸付条件の変更等の状況について」（平成28年6月21日金融庁）。なお、住宅ローンの借入者については、平成27年度下半期には約1万9,000件となり、最盛期の半分以下に減少している。

<sup>35</sup> 『中小企業白書（2016年版）』（経済産業省）345頁

<sup>36</sup> 特に、大手金融機関については、従来の法令・金融検査マニュアル等で規定した基準（ミニマム・スタンダード）を満たしているかについての検証から、より優れた業務運営（ベスト・プラクティス）に近づく観点からのモニタリングを行うこととした。

について評価を行うための多様なベンチマーク<sup>37</sup>の検討などが設定された。

#### (5) 第三者保証及び経営者保証に関する制度整備

この間、担保・保証に必要以上に依存しない融資慣行を確立する観点から、第三者保証及び経営者保証に関する制度整備も進んだ<sup>38</sup>。まず、第三者保証については、信用保証協会が平成18年度から原則禁止しているほか、民間金融機関についても、平成23年7月施行の監督指針改正により、第三者の個人連帯保証を求めないことを原則とする方針を金融機関が定めているかが監督上の着眼点とされた。

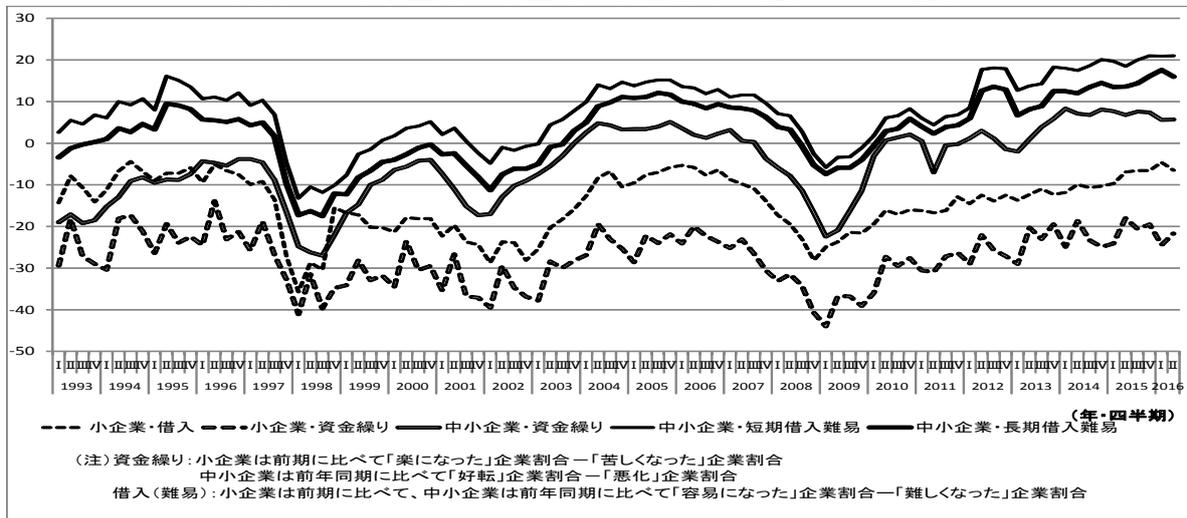
経営者の本人保証については、中小企業庁と金融庁が開催した「中小企業における個人保証等の在り方研究会」が平成25年5月に取りまとめた報告書を受け、一般社団法人全国銀行協会と日本商工会議所が事務局となった「経営者保証に関するガイドライン研究会」が、法人と個人が明確に分離されている場合などに経営者の個人保証を求めないこと等を定めた「経営者保証に関するガイドライン」を策定し、平成26年2月から適用している。

### 4. 今後の中小企業金融の円滑化に向けた課題

#### (1) 中小企業の資金調達に関する現状評価

図表1で見たとおり、1990年代後半から2000年代前半にかけて、金融機関の中小企業向け貸出残高は大きく減少した。足下では前年同月比2%台後半で伸びているものの、貸出残高そのものの水準はほとんど変化がない。

図表4 中小企業・小企業の資金繰り・借入DIの推移



(出所)株式会社日本政策金融公庫総合研究所「全国中小企業動向調査」(時系列データ)を基に作成

<sup>37</sup> 具体的な指標については、「主力行として取引する企業のうち経営状態を改善した件数など50項目超を指標化し、地銀の地域経済への貢献度合いを定量的に捉える」(「金融庁が来月新指標 地銀評価に50項目超」『産経新聞』(平28.7.26))と報じられている。

<sup>38</sup> これらの動きのほか、「民法の一部を改正する法律案」(第189回国会閣法第63号・衆議院継続審査)においては、保証債務に関する規定の改正が含まれている。

2016年版中小企業白書では、「1993年から2005年にかけて、売掛債権や棚卸資産の圧縮を中心とした資産規模の圧縮を行うことで借入金の圧縮を進め」、「2000年代後半から足下にかけては、内部留保の範囲内で現預金水準の向上や、設備投資を進めてきた」<sup>39</sup>と分析しており、不良債権問題の影響で資金調達環境が改善しない時期に借入金を減らし、以後も内部留保の範囲内での設備投資にとどまっている中小企業の現状を明らかにしている。

一方で、債務者区分が要注意先である企業への貸出しの落ち込みが大きくなっていることを指摘し、表面的な基準だけで融資不可能と判断され、将来性のある企業まで淘汰されているとする意見もある<sup>40</sup>。また、規模の小さな企業では、足下でも資金繰りや借入れが厳しいと判断する割合が高い（図表4）。

これらの状況を踏まえると、資金需要があるにもかかわらず、企業規模や財務状況などにより、資金調達面で厳しい環境に置かれている中小企業もなお数多いものと見込まれる。

## （2）金融機関の課題

中小企業への貸出しにおける金融機関の目利き力発揮の重要性については、国会においてもしばしば指摘され<sup>41</sup>、最近の附帯決議でも地域密着型金融の推進に言及している<sup>42</sup>。

しかし、実際の金融機関の取組については、様々な問題も指摘されている<sup>43</sup>。金融庁が実施した企業ヒアリングや企業アンケートの結果では、「金融機関は依然として担保や保証に依存している印象がある」、「経営状況が悪く一番支援が必要なきに助けてもらえず、何のための銀行なのかと不信感を抱いた」、「業界の状況に関する情報に疎く、単なる顔つなぎという印象が強い」などといった厳しい意見が相次いだ<sup>44</sup>。2016年版中小企業白書においても、「金融機関が企業の新規投資への融資を審査判断する際、新規事業の投資計画の内容よりも既存事業の収支状況や財務内容を重視している」との指摘がある<sup>45</sup>。

他方、金融機関は、長期にわたる低金利環境や金融機関間の競争激化などを背景に、貸出しによる利ざやの縮小が続いて収益性が悪化しており、今後は、地域金融機関を中心に、経営統合等による再編の動きも加速していく可能性もある。こうした経営環境が、中小企

<sup>39</sup> 『中小企業白書（2016年版）』（経済産業省）285頁

<sup>40</sup> 「有望中小へ融資増える？」『日本経済新聞』（平28.3.7）

<sup>41</sup> 最近では、第189回国会参議院経済産業委員会会議録第8号10頁（平27.4.23）、第189回国会参議院決算委員会会議録第5号10頁（平27.4.13）、第186回国会参議院財政金融委員会会議録第11号3頁（平26.6.19）がある。

<sup>42</sup> 「情報通信技術の進展等の環境変化に対応するための銀行法等の一部を改正する法律案」（第190回国会閣法第43号）に対する参議院財政金融委員会の附帯決議においては、「日本銀行によるマイナス金利の導入等を背景に金融機関の経営環境が厳しさを増す中、地域金融機関が積極的に資金供給を行い、地域経済や地場の産業・企業の発展に貢献するという役割を十全に発揮できるよう、担保・保証に必要以上に依存せず、事業性評価に基づく融資を促進するなど、地域密着型金融への取組を更に推進すること。」とされている。

<sup>43</sup> 例えば、富士市産業支援センターf-Bizセンター長の小出宗昭氏は、「国は手を変え品を変え様々な施策を行ってきたが、いまだに金融機関は求められる役割を果たせていないと言うほかない。」（小出宗昭「この15年間、金融界は足踏みをしていたのか!？」『近代セールス』2016年4月1日号）との認識を示している。

<sup>44</sup> 「企業ヒアリング・アンケート調査の結果について」（平成28年5月23日 金融仲介の改善に向けた検討会議（第4回）配付資料）の「⑨-1 金融機関に対する厳しい声」

<sup>45</sup> 『中小企業白書（2016年版）』（経済産業省）324頁

業への金融仲介機能の低下をもたらし、地域経済の低迷につながる懸念も示されている<sup>46</sup>。

金融機関、取り分け地域密着型金融の担い手である中小・地域金融機関には、競争が激化し再編の動きも続く厳しい経営環境下ではあるが、固有業務である貸出業務の本質に立ち返り、地域に根差した経営を行うことが求められている。事業性評価のための手法の構築や人材の確保も含め<sup>47</sup>、更なる工夫が必要となろう。

### (3) 金融行政当局の課題

我が国の金融行政は、1990年代後半の不良債権問題を受け、公正性・透明性の確保を目標に掲げて進んできた。不良債権問題の処理には多額の公的資金を投入しており、金融検査マニュアルによる厳格な資産査定と償却処理自体はやむを得なかったものと考えられる。しかし、資金調達で不利な立場にあった中小企業に、更なる負の影響をもたらしたのも事実である。

近年の中小企業金融の円滑化に関する金融行政上の取組では、そのような一律の査定により処理することを徐々に改めつつ、金融機関が目利き力を発揮して事業の価値を評価し、継続的な融資を回していくことを求めてきた。現在の金融行政方針においても、その流れを引き継ぎ、事業性評価に基づく融資等への取組が重視されており<sup>48</sup>、この考え方自体は金融機関と借り手の中小企業の双方にとって妥当なものとして評価できる。

金融行政当局の検査・監督対応については、既に金融モニタリングの導入やベンチマークの検討などで見直しに動きつつあるが、不良債権問題が一段落し、金融機関の破綻処理や公的資本増強制度なども格段の進化を見たことを踏まえ、個々の金融機関による自主的かつ多様な取組を支援する方向での発展が不可欠である。今後は、職員の手引書である金融検査マニュアル<sup>49</sup>や監督指針の在り方についても、議論を進めていく必要がある。加えて、中小企業の資金調達手段を多様化する観点からは、日本版金融ビッグバン以来目指してきた「複線的金融システム」<sup>50</sup>の今後の在り方についても、引き続き議論が求められる。

(ふじい かずや)

<sup>46</sup> 多胡秀人「マイナス金利下で試される地域金融機関の取組み」『金融財政事情』2016年4月11日号

<sup>47</sup> 具体的には、経済産業省が提唱する「知的資産経営」（人材、技術、組織力、顧客とのネットワーク、ブランド等の目に見えない資産を認識し、有効に組み合わせて活用していくことを通じて収益につなげる経営）や「ローカルベンチマーク」（地域企業の経営支援等の参考となる評価指標・手法）などを活用した評価も含まれよう。後者については、経済産業省の「地域企業評価手法・評価指標（ローカルベンチマーク）検討会」が検討を行い、平成28年3月4日に中間取りまとめを公表した。

<sup>48</sup> 村本孜成城大学名誉教授も、平成15年3月の金融審議会第二部会報告の表現を引き、「リレバンとは事業の成長性という「事業性評価」をすでに重視していたことに注意したい」と指摘している（村本孜「リレバン、知的資産経営からローカルベンチマークに至る道筋」『週刊金融財政事情』2016年6月27日号）。

<sup>49</sup> 金融検査マニュアルについては、細部にわたった検査項目をできるだけ簡素化し、「守るべき大まかな原則」を定める方向で、有識者による検討会で検討すると報じられている（「金融検査マニュアル刷新へ」『読売新聞』（平28.7.22））。

<sup>50</sup> 銀行中心の資金仲介（産業金融モデル）も存続するが、市場を通ずる資金仲介（市場金融モデル）を中核とする複線的金融システムへ再構築するという考え方であり、平成14年9月の金融審議会答申「中期的に展望した我が国金融システムの将来ビジョン」で示された。