

2012年5月10日 全11頁

中小企業金融円滑化法の失効で何が変わるのか

金融調査部
太田珠美

経済全体への影響は限定的だが、他の中小企業金融支援策の影響に注意

[要約]

- 2012年3月、「中小企業金融円滑化法（以下、円滑化法）」の延長が決定した。円滑化法は、金融機関に対し中小企業や住宅ローンの借手が貸付条件の変更等を申し出た場合、出来る限り対応するよう求めたものである。2009年12月に施行され、当初2011年3月末に失効するものと規定されていたが、2度の法改正を経て、2013年3月末に失効する予定である。
- 円滑化法の施行に合わせ、金融庁は監督指針および検査マニュアルの改正を行い「貸出条件緩和債権（不良債権の一類型）」に該当するか否かの判断基準を緩和した。しかし、金融機関の貸出条件緩和債権の残高の推移をみると、円滑化法の施行前後ではあまり大きな変化はない。貸出条件緩和債権の判断基準は2008年11月にも緩和されており、金融機関（特に地域銀行、協同組織金融）の残高はこの前後で大きく変化している。
- 円滑化法が2013年3月末に失効した場合、中小企業心理の悪化は懸念されるが、経済全体に与える影響（不良債権の増加や連鎖倒産など）は限定的であろう。しかし、リーマン・ショック以降に実施されている数々の中小企業金融支援策が同時に期限切れとなった場合、資金繰りが厳しくなる中小企業が出てくる可能性が懸念される。
- 中小企業の倒産理由で最も多いのは「販売不振」である。いくら資金繰りを一時的にサポートしても、本業が立ち直らなければ事業を続けていくことは難しい。そもそも中小企業に対して資金繰りを支援する前提は「本業が将来的に立ち直ること」である。内閣府・金融庁・中小企業庁は2012年4月に「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」を策定した。金融機関のコンサルティング機能強化や、企業再生支援機構および中小企業再生支援協議会の機能および連携の強化などが掲げられている。中小企業が構造的に抱えている問題も併せて解決し、中小企業の競争力強化への取組みを行っていく必要がある。

中小企業金融円滑化法とはなんだったのか

2009年12月に施行された「中小企業金融円滑化法¹（以下、円滑化法）」は、施行当初、2011年3月末が期限であったが、2度の延長を経て2013年3月に失効する予定である。失効後、中小企業の経営が行き詰まることのないよう、2012年4月、内閣府・金融庁・中小企業庁は「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」を策定した。本稿は円滑化法が金融機関および中小企業に与えた影響を整理するとともに、失効後に金融機関や中小企業にどのような影響があるのか、検討を行っていく²。

金融機関は借り手からの貸出条件の変更等に応じることが求められた

円滑化法は、金融機関³に対し、中小企業⁴や住宅ローンの借り手が貸付条件の変更等（旧債の借換え、株式取得などを含む）を申し出た場合、出来る限り対応するよう求めた（努力義務）。また各金融機関に、貸付条件の変更等を適正かつ円滑に行うための体制を整備し開示すること、貸付条件の変更等の実施状況を開示することなどを義務付けた。しかしながら、金融機関からすれば貸出条件の変更には容易に応じられない。条件変更を行った場合、不良債権に分類しなければならないケースがあるためである。具体的には、金融再生法に基づく開示債権では「要管理債権（元本や利息の支払いが3ヶ月以上延滞している債権、または金利や返済期限などの貸出条件を当初の条件から変更（緩和）した債権）」、銀行法に基づくリスク管理債権区分では「貸出条件緩和債権」に該当するか否かがポイントになる。

図表1 不良債権の基準

金融再生法に基づく開示債権	銀行法に基づくリスク管理債権区分
<p><破産更生債権及びこれらに準ずる債権> 破産、会社更生、民事再生手続などの事由により経営破綻に陥っている債務者に対する債権およびこれらに準ずる債権</p>	<p><破綻先債権> 会社更生法・民事再生法により会社更生・民事再生手続開始の申立て、破産の申立てまたは整理開始・特別生産開始の申立てなどの事由が生じている貸出金</p>
<p><危険債権> 経営破綻には陥っていないが、深刻な経営難の状態、契約に従った元本の回収・利息の受取りが出来ない可能性が高い債権</p>	<p><延滞債権> 元本又は利息の支払い遅延が相当期間継続していることなどの事由により、元本または利息の取立または弁済の見込みがない貸出金</p>
<p><要管理債権> ・元本や利息の支払いが3ヶ月以上延滞している債権（3ヶ月以上延滞債権） ・金利や返済期限などの貸出条件を当初の約束よりも緩和している債権（貸出条件緩和債権）</p>	<p><3ヶ月以上延滞債権> 上記以外で元本または利息の支払いが3ヶ月以上遅延している貸出金</p>
	<p><貸出条件緩和債権> 上記以外で債務者の経営再建または支援を図ることを目的として、金利の減免、利息の支払猶予、元本の返済猶予など、債務者に有利となる取り決めを行った貸出金</p>

（注）金融再生法に基づく開示債権は貸出金に限らないが、リスク管理債権は貸出金のみを対象としている。

（出所）金融庁ウェブサイト、全国銀行協会ウェブサイトより大和総研作成

¹ 正式名称は「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」。

² 円滑化法は住宅ローンの借り手も対象としているが、本稿では金額・件数ともに利用の9割超を占める中小企業を中心に検討を進める。

³ 本稿では円滑化法第2条第1項に定義されているものを指す。銀行、信用金庫、信用協同組合、労働金庫、農業協同組合など、預金を取扱う金融機関であり、証券会社や消費者金融などは該当しない。

⁴ 主に資本金の額または出資の総額が3億円以下（小売業またはサービス業は5,000万円、卸売業は1億円）で、常時使用する従業員数が300人（小売業は50人、卸売業またはサービス業は100人）以下の会社および個人で、一般事業（金融・保険業を除く）を行うもの。また、一般事業を行っている場合は中小企業等協同組合や農業協同組合、協業組合なども対象となる。

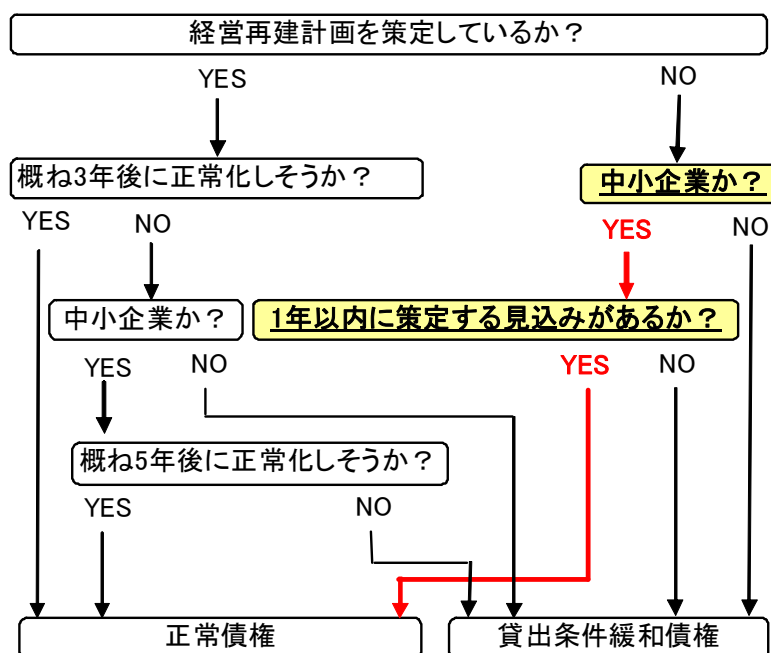
円滑化法施行に伴い 監督指針や検査マニ ュアルも改正

そこで、金融庁は円滑化法の対象となる金融機関に関連する監督指針および検査マニュアルなど⁵を変更することで借り手の“経営再建の実現可能性”を広げ、金融機関の貸出を後押しするという施策を採った。

監督指針には「特に、実現可能性の高い抜本的な経営再建計画に沿った金融支援の実施により経営再建が開始されている場合には、当該経営再建計画に基づく貸出金は貸出条件緩和債権には該当しないものと判断して差し支えない。」と記載されている。ここでいう「抜本的」とは、注記によれば「概ね3年後（中小企業は5年後）の債務者区分が正常先となること」を実現するための経営再建計画である。しかし、円滑化法施行に伴い改正された監督指針および検査マニュアルは、中小企業が抜本的な経営計画を策定していなくとも“1年以内に策定する見込み”があれば、貸出条件を変更したとしても貸出条件緩和債権に区分しなくてよいとした（結果的に貸出条件を変更した企業が経営再建計画を策定しなかったとしても、貸出条件の変更を行った日から1年間は、当該債権を不良債権扱いしなくてよいということになる）（図表2）。

円滑化法施行に伴い改正された監督指針・検査マニュアルではあるが、経営再建計画の策定に関する部分は恒久的措置として円滑化法失効後も継続する（それ以外の箇所に関しては、一部円滑化法と合わせて失効するものもある）。

図表2 経営再建計画と債権区分の関係



（注1）網掛けおよび太字・太線で記されたところが、中小企業金融円滑化法の施行に伴って監督指針および検査マニュアルで変更された内容。

（注2）経営再建計画に関しては、上記以外にも「実現可能性」など満たすべき要件が複数存在する。詳細は金融庁ウェブサイト「貸出条件緩和債権関係 Q & A (<http://www.fsa.go.jp/common/law/index.html>)」を参照。

（出所）金融庁「主要行等向けの総合的な監督指針」、「金融検査マニュアル」等より大和総研作成

⁵ 監督指針は、金融庁が管轄下にある金融機関を監督する際のポイントをまとめたものであり、金融機関が経営管理体制やリスク管理体制などを整備する際の指針の1つになる。検査マニュアルは金融庁（証券関係については証券取引等監視委員会）が検査を行う際の手引書である。

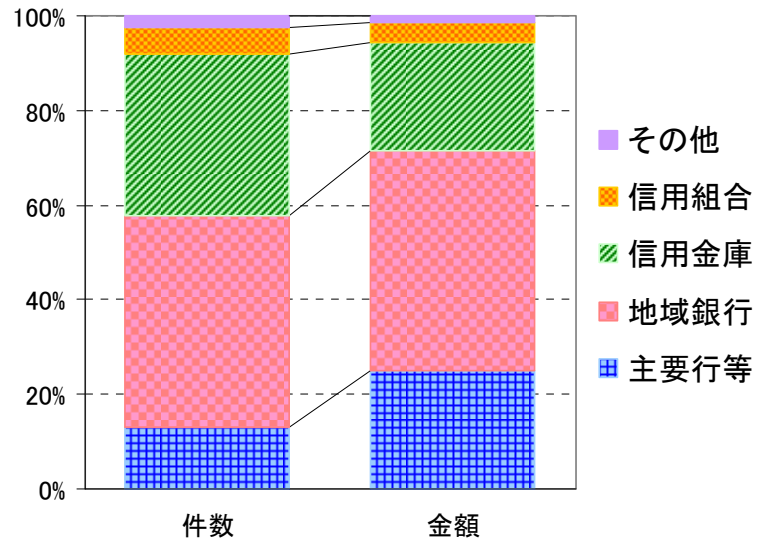
利用は地銀・第二地
銀・信用金庫・信用組
合が中心

実際にこれまでに貸出条件の変更が行われた案件数は、2011年9月末現在で累計229万件、63兆円にのぼる⁶。貸出条件の変更を行っている金融機関の内訳で最も多いのは地域銀行で、件数・金額ともに4割超を占める。件数で見れば信用金庫、金額で見れば主要行等の割合が地域銀行に次ぐ（図表3）。

中小企業のメインバンクは地域銀行（地銀および第二地銀）、信用金庫・信用組合であることが多い（図表4）、円滑法の影響も主要行等（都銀や信託銀行など）に比べれば地域銀行、信用金庫・信用組合の方が大きくなる。

図表3 円滑化法の利用状況

	主要行等	地域銀行	その他の銀行	信用金庫	信用組合	労働金庫	信農連・信漁連	農協・漁協	合計
件数 (件)	296,072	1,027,434	18,923	781,501	125,328	2	5,502	32,778	2,287,540
金額 (億円)	156,935	294,774	2,099	144,921	25,049	3	4,145	3,696	631,622



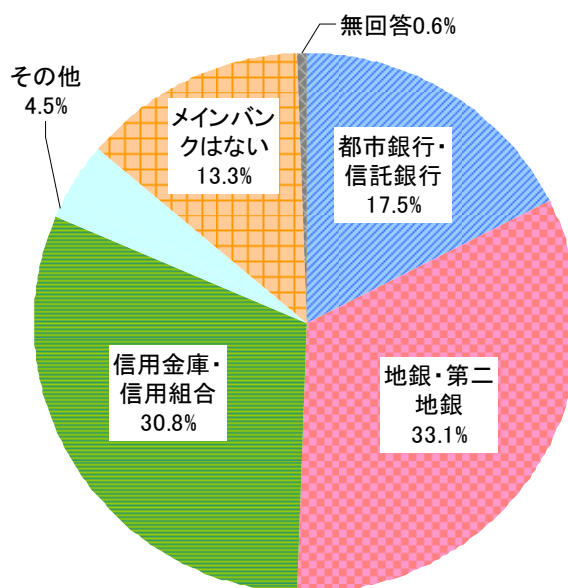
(注1) 2011年9月末現在。

(注2) 主要行等とはみずほ銀行、みずほコーポレート銀行、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、中央三井信託銀行、住友信託銀行、新生銀行、あおぞら銀行。地域銀行とは地方銀行、第二地方銀行および埼玉りそな銀行。

(出所) 金融庁ウェブサイトより大和総研作成

⁶ 銀行のみであれば2011年12月末時点の数値も公表されており、実行件数は151万件、51兆円となっている。

図表4 中小企業のメインバンクの割合



(注) 2011年速報(2010年度)の数値。

(出所) 中小企業庁「中小企業実態基本調査」より大和総研作成

円滑化法施行前後で
不良債権残高は大きく
変わらなかった

円滑化法が金融機関の不良債権残高に与えた影響として主に考えられるのは“既存の不良債権の正常債権化”と、“新たな不良債権の発生防止”の2点である。

既存の不良債権に関して、円滑化法施行(2009年12月)前後の金融機関の貸出条件緩和債権残高の推移⁷をみると、全体的に大きな変化はみられない(図表5)。円滑化法の影響が比較的少ない都銀・旧長信銀・信託では貸出条件緩和債権の増加がみられることから、地域銀行などは円滑化法により貸出条件緩和債権の増加が抑えられているという見方もできる。しかし、そこまで大きな影響であったとはいえないであろう。円滑化法施行前である2008年11月にも、やはり監督指針および検査マニュアルの改正(以下、2008年11月改正)が行われており、貸出条件緩和債権の基準が緩和されている⁸。この改正を挟んだ2008年10月から2009年3月の間では、貸出条件緩和債権が大きく減少している(図表5の丸印)。金融庁が公表している「全国銀行の金融再生法開示債権の増減要因」によると、この間、要管理債権のうち1.4兆円が「再建計画の策定等」により正常債権化している。円滑化法施行前後ではこの「再建計画の策定等」により正常債権化した要管理債権の数値に大きな変化はみられなかったことから、円滑化法が既存の不良債権に対して与えた影響は軽微であったといえよう。

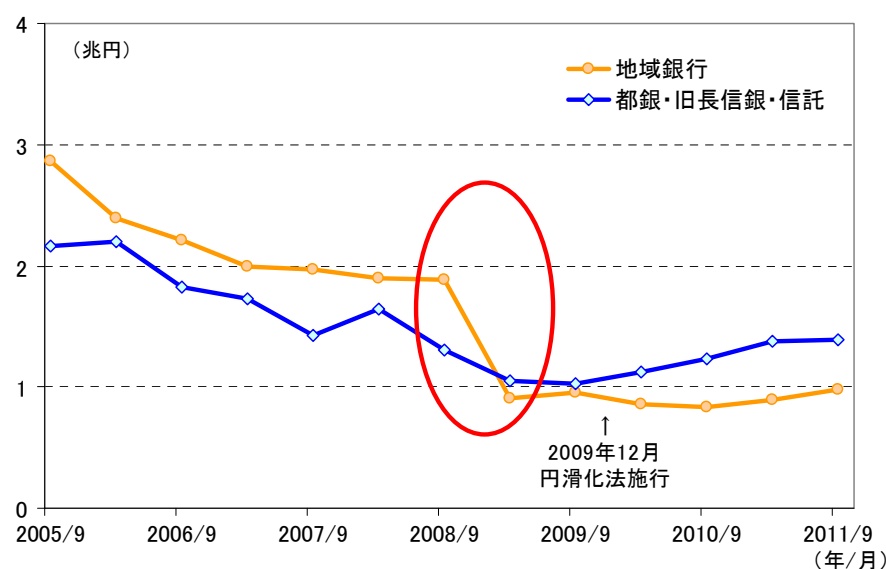
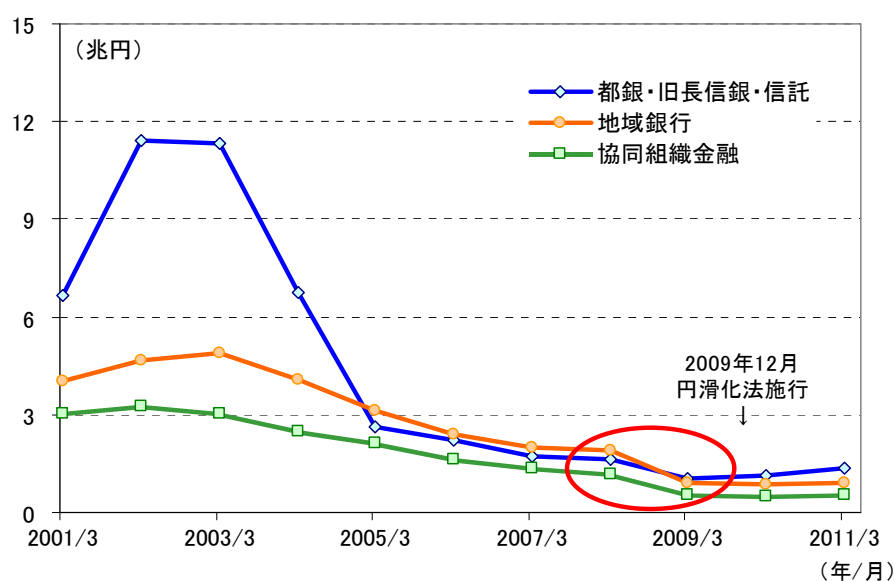
新たな不良債権の発生に関しては一定の抑制効果があった可能性もある。先に述べたとおり、これまで円滑化法を利用した企業は累計229万件、63兆円にのぼ

⁷ 金融庁が取りまとめ、定期的に公表を行っている。金融庁ウェブサイト (<http://www.fsa.go.jp/status/npl/index.html>) を参照。

⁸ 2008年11月改正までは「概ね3年後に正常化する」ことが「抜本的な経営再建計画」の要件とされていたが、改正後は「概ね5年(5年～10年で計画通りに進捗している場合を含む)後に正常先(計画終了後に自助努力により事業の継続性を確保できれば、要注意先であっても差し支えない)」に緩和された。

る。2009年12月に円滑化法が施行され、監督指針・検査マニュアルなどが改正されてから、本稿執筆時点で2年以上経過しており、貸出条件を変更した企業の中には“1年以内に経営再建計画を策定する”ことができなかった企業もあろう。しかし、貸出条件緩和債権の残高が目立って増加するような現象は起きておらず、円滑化法を利用して貸付条件の変更等を行った企業の多くは、経営再建計画が策定できているものと推測される（1年以内に経営再建計画が策定できなかった場合は貸出条件緩和債権に区分されるため）。地域銀行に関しては2010年9月末を底に貸出条件緩和債権残高が増加（図表5）しているが、増加ペースは緩やかである。経営再建計画の策定までに時間的猶予を持たせた結果、新たな貸出条件緩和債権の発生が抑制されている可能性もある。

図表5 貸出条件緩和債権残高の推移 上：2001年3月期～、下：2005年9月期～



(注) 上図は年度ごと、下図は半期ごとの推移（協同組織金融の数値が年度ごとの公表であるため）。なお、地域銀行は地銀および第二地銀、協同組織金融は信用金庫・信用組合・労働金庫・農協など。

(出所) 金融庁ウェブサイトより大和総研作成

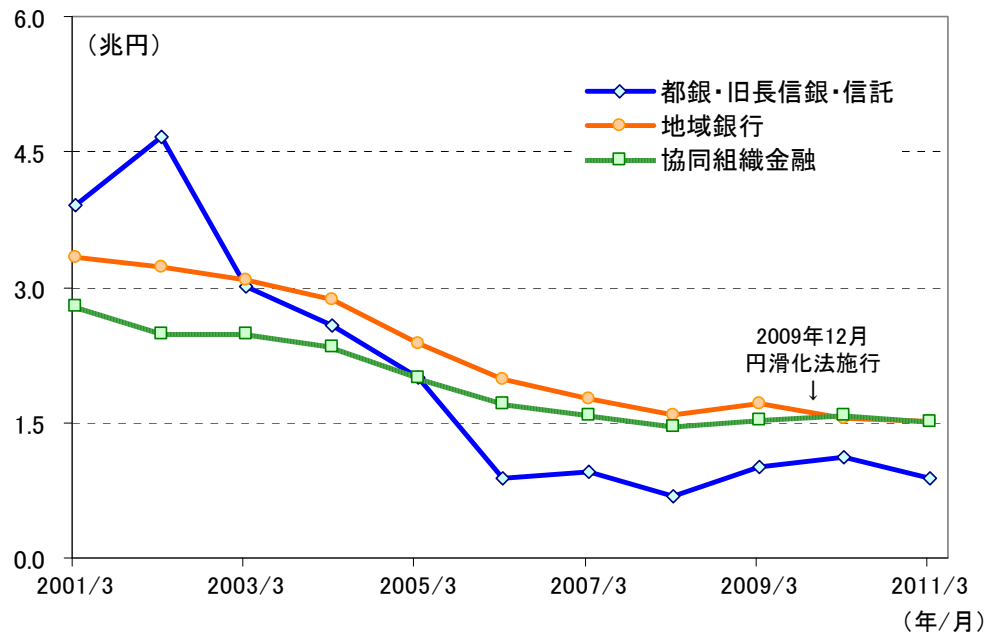
円滑化法のみ失効なら影響は限定的、抜本的な中小企業支援を

円滑化法失効→不良債権増に直結するとは限らない

円滑化法により貸出条件の変更が行われた債権の残高が分からないため⁹、不良債権予備軍（現在は正常債権だが、円滑化法失効後に不良債権化が懸念される貸出金）が実際にどの程度存在するか推計することは困難である。しかし、先に述べたとおり、2008年11月改正でみられたような既存の貸出条件緩和債権の残高減少は円滑化法施行前後にはみられず、また、新たな貸出条件緩和債権の増加も限定的である。円滑化法の失効のみを以て不良債権の急増が起きるといような事態は考えにくい（先に述べたとおり、円滑化法が失効したとしても「1年以内に経営再建計画が策定される見込みがあれば貸出条件緩和債権に該当しない」という措置は残る）。個別貸倒引当金の残高も一定水準が保たれている（図表6）。

また、日本銀行が公表する「全国企業短期経済観測調査」（日銀短観）によれば、企業側からみた金融機関の貸出態度は円滑化法施行前である2009年3月調査を底に回復（緩い）傾向に転じていることから、金融機関の貸出態度の変化は円滑化法だけではなく、様々な政策の影響を受けているといえよう（図表7）¹⁰。

図表6 個別貸倒引当金残高の推移



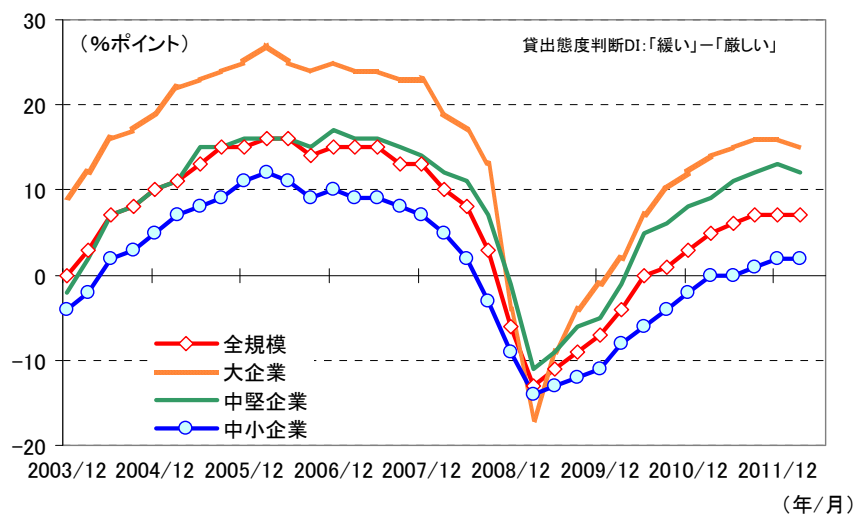
(注) 地域銀行は地銀および第二地銀、協同組織金融は信用金庫・信用組合・労働金庫・農協など。

(出所) 金融庁ウェブサイトより大和総研作成

⁹ 金融庁が発表している貸出条件の変更状況（図表3）は累計値であるため、1つの貸出先が複数回条件変更を行っている場合はその都度計上されており、純粋な貸付残高とは言えない（累計値でみれば概ね半期ごとに約60万件、約17兆円ずつ利用が増加しているようにみえるが、全てが初回の条件変更というわけではない）。

¹⁰ 例えば、日本銀行が2010年6月から導入している「成長基盤強化を支援するための資金供給」は金融機関が中小企業への貸出を積極化させる一因となっている（太田珠美「3月日銀短観から読み解く企業の資金繰り」大和総研, 2012年4月5日）。

図表7 金融機関の貸出態度判断DIの推移



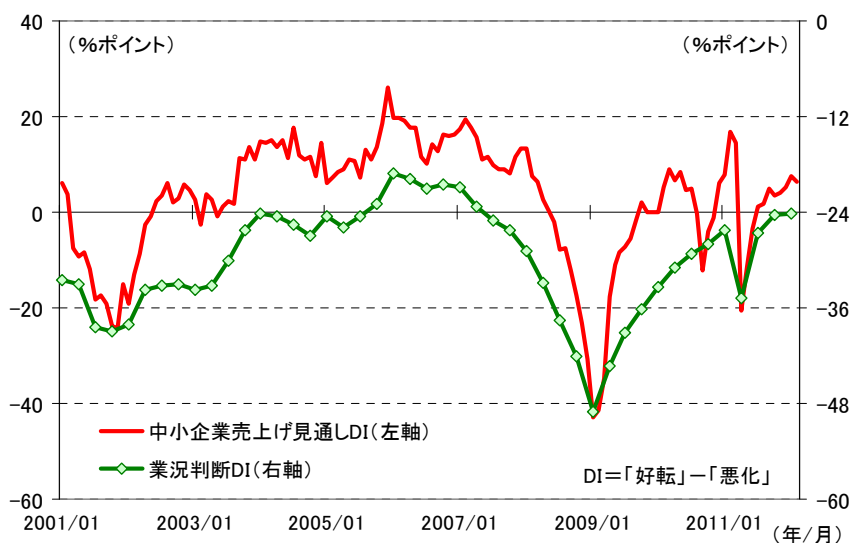
(注) 全産業の値。年月は調査年月。大企業は資本金10億円以上、中堅企業は1億円以上10億円未満、中小企業は2千万円以上1億円未満の企業。

(出所) 日本銀行「全国企業短期経済観測調査」より大和総研作成

中小企業の業況感なども改善

円滑化法の失効により企業側が心理的に資金繰りに対する懸念を抱く可能性はあるが、いわゆる“企業の連鎖倒産”が発生するような事態も想定しがたいと考える。リーマン・ショック後、企業間で売掛金や受取手形の回収を進める動きがみられたものの、2010年頃からは落ち着きを見せている。中小企業の業況感はリーマン・ショック前の水準に戻りつつあり、売上げ見通しも改善しつつある(図表8)。サブプライム問題に端を発する金融危機、欧州債務問題、東日本大震災、タイの洪水と、2000年代後半の企業を取り巻く環境は非常に厳しかったが、最悪期は脱していると思われ、円滑化法を再度延長する理由は乏しいように思われる。

図表8 中小企業の業況判断DIの推移



(注) 全産業の数値。業況判断DI=今期の水準・前期比(四半期ごと)、中小企業売上げ見通しDI=今月以降3カ月間・過去3カ月の実績比(月次)、両DIとも季節調整値。

(出所) 中小企業庁「中小企業景況調査報告書」、日本政策金融公庫「中小企業景況調査」より大和総研作成

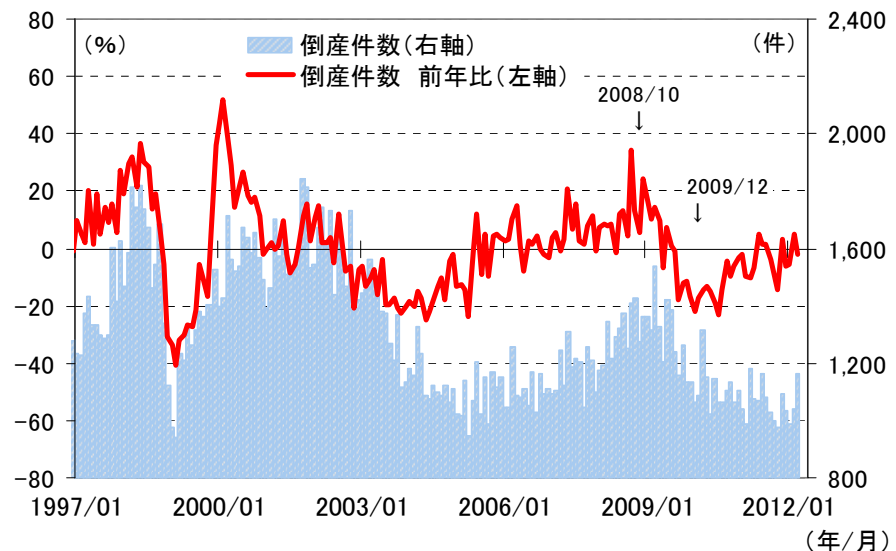
円滑化法以外の中小企業金融支援策に注意

リーマン・ショック以降、中小企業金融支援策は円滑化法以外にも複数実施されており、2011年3月以降は東日本大震災への対応も追加されている。例えば、2008年10月には中小企業庁によりセーフティネット保証制度（緊急保証制度）¹¹が開始された。2011年5月からは東日本大震災で直接又は間接に被害を受けた中小企業を対象とする東日本大震災復興緊急保証も別枠で実施されている。また、日本政策金融公庫や商工組合中央金庫などが行うセーフティネット貸付や中小企業向け危機対応貸付、東日本大震災復興特別貸付も行われている。

セーフティネット保証（5号¹²）は2012年度下期から利用できる業種が見直される可能性があり、東日本大震災復興緊急保証は2013年3月末で終了予定である。セーフティネット貸付や中小企業向け危機対応貸付、東日本大震災復興特別貸付についても本稿執筆時点では継続されているが、いつまで継続されるかは不透明である。円滑化法は既存の貸出金に対して条件の緩和等を行うものであったが、先に挙げた保証や貸付に関する制度は、中小企業の資金調達的手段として活用されている。円滑化法と同時にこれらの支援策も失効となった場合、中小企業にとって新規の資金調達のハードルが上がり、結果的に金融機関への返済が滞る企業が増加する可能性には注意が必要である。

また、支援策が同時に失効した場合、倒産件数の増加も懸念される。2007年から2008年にかけて企業の倒産件数は増加傾向にあったが、2009年に減少に転じ、現在は落ち着きをみせている（図表9）。過去を振り返れば、1998年に中小企業金融安定化特別保証制度が実施された際、一時的に倒産件数が減少したものの、その効果は長続きしなかった。今回の一連の中小企業金融支援策により倒産件数が抑制されているとしたら、一度に失効した場合はその反動がでてくる可能性もあろう。

図表9 倒産件数および前年比の推移



(出所) アイ・エヌ情報センターより大和総研作成

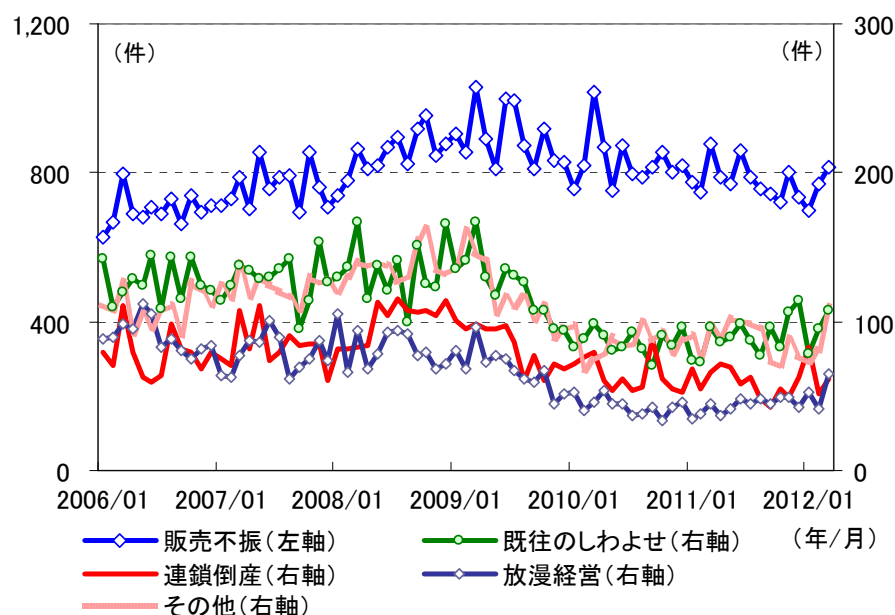
¹¹ セーフティネット保証は突発的な事由（取引先倒産、災害等）により経営の安定に支障が生じている中小企業が利用できる。本来は業況の悪化している業種として指定された業種のみ利用が可能であるが、本稿執筆時点では経済環境を鑑み、全業種が利用可能となっている。

¹² セーフティネット保証を利用するには「突発的な事由」として定められる8項目（第1号～第8号）のいずれかに該当する企業でなければならない。それぞれ利用できる業種等が定められている。第5号は「全国的に業況が悪化している業種を営む」ことが要件とされており、本稿執筆時点では全業種が利用可能となっている。

資金調達がうまくいけば全て解決するわけではない

そもそも中小企業の倒産理由で最も多いのは「販売不振」である（図表 10）。本業が順調、もしくは将来性がある企業が資金繰りの一時的な悪化により倒産するような事態は避けねばならないが、本業が立ち直らない企業に対して資金繰り支援のみ継続していても倒産する企業の減少にはつながらない。2008 年以降、円滑化法も含め、様々な中小企業金融支援策が採られてきたが、これらはあくまで緊急対策であり、長期にわたり継続されるべきものではない。

図表 10 倒産件数の推移（原因別）



（出所）東京商工リサーチより大和総研作成

中小企業の競争力強化につながる政策を

内閣府・金融庁・中小企業庁（以下、関係当局）は 2012 年 4 月、「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」（以下、政策パッケージ）を策定した。ポイントは以下の 3 点である。

図表 11 政策パッケージの概要

金融機関によるコンサルティング機能の一層の発揮	<ul style="list-style-type: none"> 金融庁が各金融機関に中小企業に対する具体的な支援方針や取組み状況などについて集中的なヒアリングを実施する。 抜本的な事業再生、事業承継などの支援が必要な場合には判断を先送りしないよう、また外部専門家などを積極的に活用するよう、監督指針の改正を行う。
企業再生支援機構および中小企業再生支援協議会の機能および連携の強化	<ul style="list-style-type: none"> 財務内容の毀損度合いが大きく、債権者間調整を要する中小企業に対し、企業再生支援機構や中小企業再生支援協議会による事業再生支援を行う。
その他経営改善・事業再生支援の環境整備	<ul style="list-style-type: none"> 中小企業支援ネットワークを構築する。 事業再生ファンドの設立を促進する。 資本金性借入金を活用した事業再生支援の強化について検討する。

（出所）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」より大和総研作成

政策パッケージは今後さらに具体的な検討が行われる予定であるが、日本政策金融公庫の「2012年の中小企業の景況見通し（2011年12月）」によれば、中小企業が2012年に経営基盤の強化に向けて注力する分野として掲げているのは①営業力・販売力の強化、②人材の確保・育成、③販売価格引き上げおよびコストダウンであり、財務体質の強化がその後に続いている。また、経営者の高齢化による後継者不足問題など、中小企業が構造的に抱える課題もある。前述のとおり、中小企業に対して資金繰りを支援する前提は「本業が将来的に立ち直ること」である。資金面だけでなく、様々な課題を踏まえた中小企業の競争力を強化する政策が必要であろう。