

返済猶予制度と中小企業金融の現状

～返済猶予にとどまらない積極的な取り組みが金融機関に求められる～

<要旨>

景気はこのところ持ち直しの動きが続いているが、中小企業の経営環境は依然として厳しい。こうした中、政府は今臨時国会で中小企業を対象にした返済猶予制度の法制化を目指す方針である。返済猶予制度は、もともとはリーマンショック後の金融市場の危機的な状況に対処するために検討されたという経緯がある。

自動車を中心とした輸出型の大企業製造業は、07年までの景気回復をけん引した後に業況が急速に悪化した。足元では持ち直しの動きが明確である。一方、内需への依存度が高い中小企業は、非製造業を中心に業況の低迷は長期的な傾向となっており、足元の回復の動きも鈍い。

もっとも、中小企業の資金繰り自体は、依然として厳しい状況にあるものの、総じてみると足元では改善に向かっており、リーマンショック直後の状況とは異なっている。これまで政府が中小企業金融の円滑化を図るべく様々な施策を実施し、それが相応の成果をあげてきたことがその背景にある。

返済猶予制度は、当初懸念された「民間の商取引に国が強権的に介入する」といったニュアンスはなく、概ね既存の中小企業金融円滑化策を拡充したものになる見込みである。このため、この制度の導入が中小企業金融に対してそれほど大きなインパクトを与えることはないと考えられる。

返済猶予のみで中小企業の経営自体が抜本的に改善されるわけではない。金融機関は、返済猶予だけでなく、中小企業の経営改善に向けたコンサルティング機能を担う必要がある。かつてと異なり、現在は過度に厳しいルールは緩和され、金融機関が腰をすえて苦境にある中小企業の再生に取り組む余地が広がっている。返済猶予をいかに中小企業経営の改善へとつなげていくか、金融機関の力量が今後問われることになる。



三菱UFJリサーチ&コンサルティング

【お問い合わせ先】調査部 国内経済班 TEL：03-6711-1250

鶴田 零 (rei.tsuruta@murc.jp)

1．返済猶予制度の法制化に至るまでの経緯

景気は最悪期を脱しこのところ持ち直しの動きが続いているが、中小企業の経営環境は依然として厳しい。こうした中、政府は10月26日から始まった臨時国会で中小企業（及び住宅ローンを抱えた個人）を対象にした返済猶予制度の法制化を目指す方針である。

本稿では、中小企業の業況や金融環境の現状を概観したうえで、返済猶予制度の内容を確認し、同制度がもたらす影響について検討していく。さらに、中小企業金融を通じて金融機関に求められる役割についても考えてみたい。

本題に入る前に、そもそもなぜ新政権で返済猶予制度の法制化が検討されることになったのか、これまでの経緯を簡単に振り返っておく。

この発端は、昨年9月のリーマンショック以降の未曾有の経済危機である。輸出の急減により景気が急激に悪化し、株価は大幅に下落した。実質GDPは昨年の10～12月期、今年の1～3月期と2四半期連続で年率10%以上のマイナスを記録し、昨年8月末に13,073円だった日経平均株価は、今年の3月10日には7,055円と史上最安値を更新した。

経済危機と同時に金融市場も大きく混乱した。リーマンショックを契機に金融機関は疑心暗鬼に陥り、インターバンク市場への資金供給を極端に絞った結果、市中金利は急激に上昇した。また、株価の急落によって自己資本が毀損されたため、昨年の年末にかけて銀行は企業への融資にもかなり慎重になった。

金融市場の全般的な機能不全を受けて、民主党・社民党・国民新党の野党三党（当時）は急遽、昨年12月に「中小企業に対する貸し渋り・貸しはがし防止法案」を参議院へ提出した（法案は成立せず）。また、鳩山民主党代表（現首相）は8月の総選挙期間中に、中小企業の元本返済を猶予する制度を実現する意向を繰り返し表明するなどした。

総選挙で勝利した民主党は、社民党、国民新党と連立政権を樹立し政策合意を行った。この合意の中に、『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、貸付けの条件の変更を可能とする』という一文が盛り込まれた。こうした流れを受けて今般の臨時国会で法制化を目指す運びとなったのであり、返済猶予制度は、もともとはリーマンショック後の金融の危機的状況への対応策として検討されたものである。

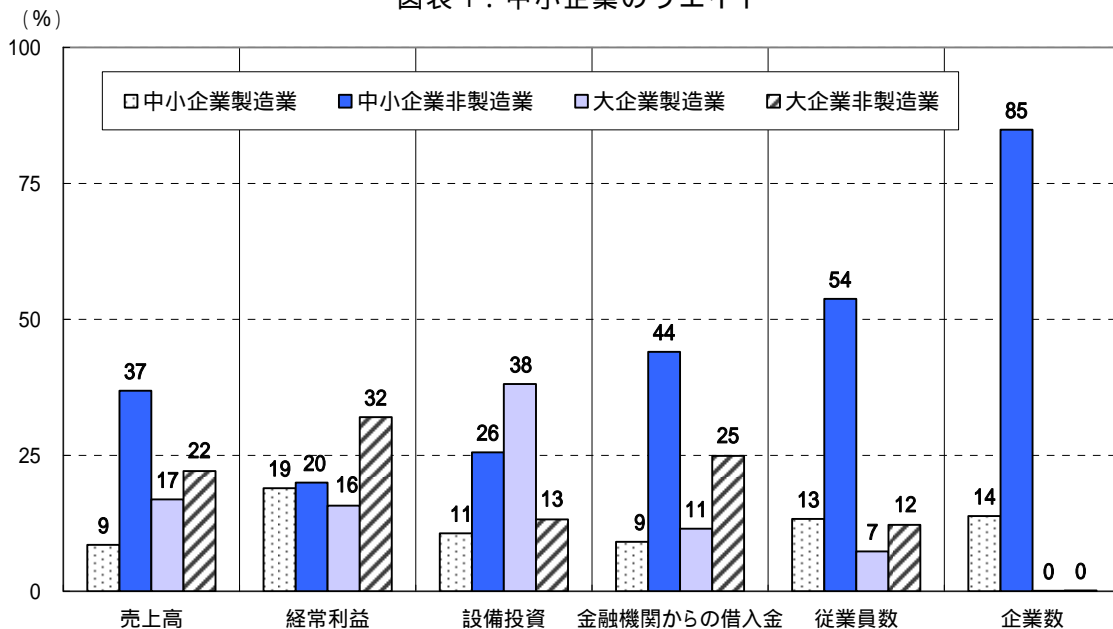
2．中小企業の業況

中小企業の業況をみていく前に、まず、企業全体に占める中小企業のウエイトはどの程度か、いくつかの項目について確認しておく。中小企業の問題を考える際には、こうした

ウエイトについて知っておくことは有益であろう。

売上高や経常利益、設備投資に占める中小企業¹のシェアは4割前後にとどまっているものの、企業数で見るとほとんどが中小企業に属し、従業員では7割近くが中小企業で雇用されている(図表1)。返済猶予制度と関連する金融機関からの借入金についてみると、金融機関による貸出のうち半分以上が中小企業向けとなっており、そのうちの約8割が非製造業向けである。総じて、中小企業、中でも非製造業のウエイトが高いことがわかる。普段はあまり目立たないが、中小企業、なかでも非製造業の動向が日本経済に与える影響はかなり大きいといえる。また、従業員に占めるウエイトが非常に高いため、人々の「景気実感」に与える影響も大きいであろう。

図表1. 中小企業のウエイト



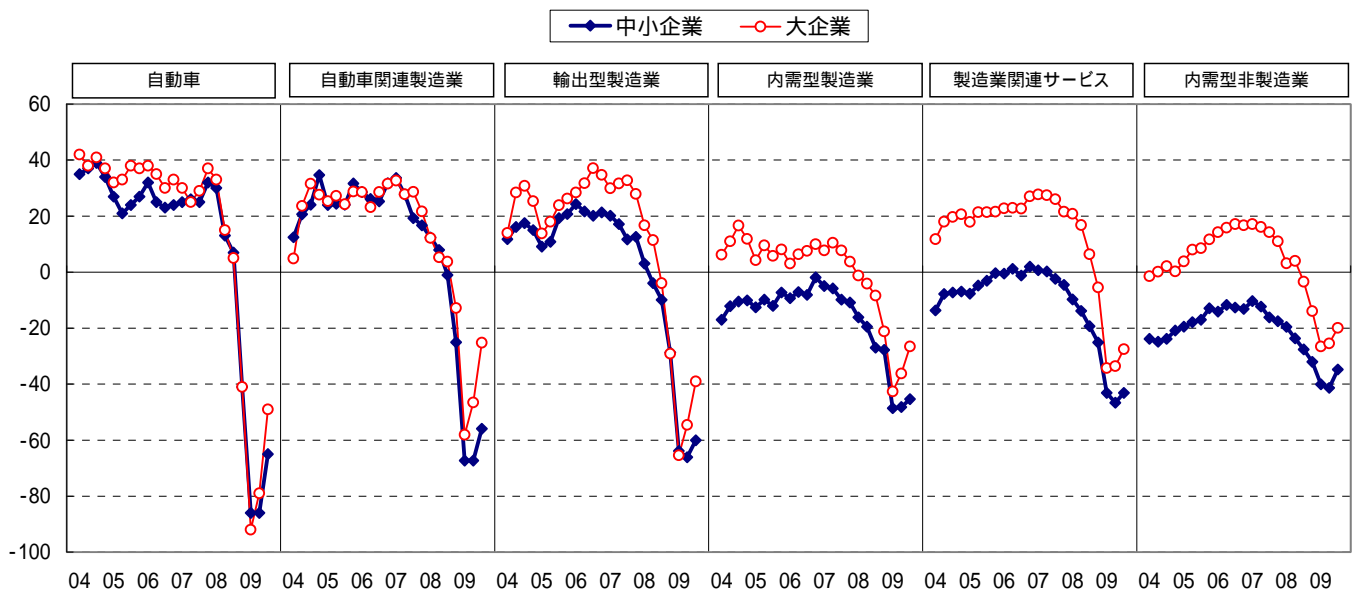
(注)2008年度の数値。大企業は資本金10億円以上、中小企業は1億円未満。売上高、経常利益、金融機関からの借入金は金融・保険業を除く。
(出所)財務省「法人企業統計年報」

それでは、中小企業の業況について、日銀短観の業況判断D I(「良い」-「悪い」)を使ってみていこう。分析にあたっては、『自動車』、『自動車関連製造業』(化学、鉄鋼、非鉄)、『輸出型製造業』(一般機械、電気機械、精密機械)、『内需型製造業』(繊維、木材、紙パルプ、窯業土石、食料品、金属製品、造船重機、その他製造)、『製造業関連サービス』(卸売、運輸、情報サービス、その他情報通信、対事業所サービス、リース、鉱業)、『内需型非製造業』(建設、不動産、小売、通信、電気ガス、対個人サービス、飲食店宿泊)に各業種をグループ化したうえで中小業と大企業との比較を行った(図表2)。図表からは、

¹ 以下では中小企業を、法人企業統計年報においては資本金1億円未満、日銀短観においては資本金2千万円以上1億円未満の企業とした。

07年までの景気回復期に業況が顕著に改善したのは自動車を中心とする輸出型の大企業製造業と製造業と関連が深い大企業非製造業だった、リーマンショック後に業況が急速に悪化し、その後持ち直しの動きが明確なのは自動車を中心とした輸出型の大企業製造業である、内需への依存度が高い中小企業は、非製造業を中心に業況の低迷は長期的な傾向となっており足元の回復の動きも鈍い、非製造業で特に顕著だが、製造業においても内需型を中心に中小企業と大企業の格差が大きい、ということがみてとれる。

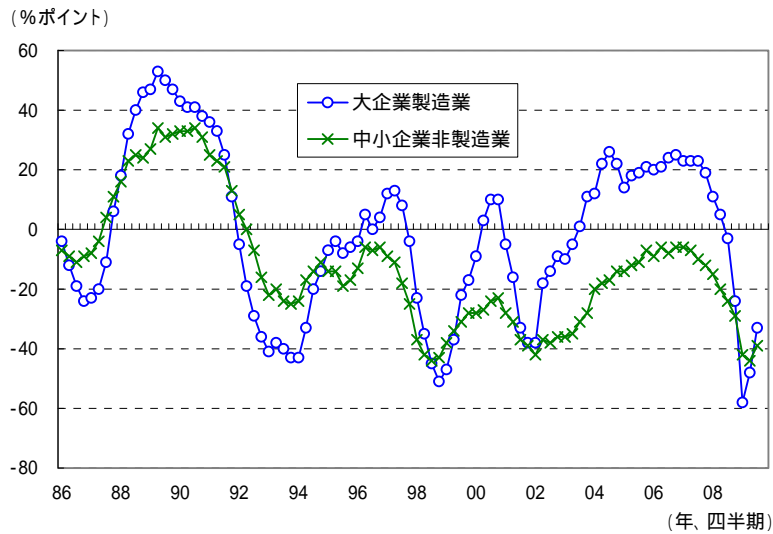
図表 2. 業況判断DI (業種分類別)



(注) 業況判断DI: 「良い」 - 「悪い」
 業種のグループ化は以下の通りに行った。
 ・自動車関連製造業: 化学、鉄鋼、非鉄
 ・輸出型製造業: 一般機械、電気機械、精密機械
 ・内需型製造業: 繊維、木材、紙パルプ、窯業土石、食品、金属製品、造船重機、その他製造
 ・製造業関連サービス: 卸売、運輸、情報サービス、その他情報通信、対事業所サービス、リース、鉱業
 ・内需型非製造業: 建設、不動産、小売、通信、電気ガス、対個人サービス、飲食店宿泊
 (出所) 日本銀行「短期経済観測調査」

バブル経済が崩壊した90年代初め以降、個人消費を中心とした内需の低迷が恒常化し、景気は輸出の動向に大きく左右されるようになってきている。自動車を中心とした輸出型の大企業製造業は、世界経済の拡大を背景とした輸出増加の恩恵を享受しやすいものの、一方で厳しい国際競争にさらされているため人件費を中心としたコスト抑制姿勢を緩めることは難しくなった。その結果、大企業製造業の好況が家計の所得拡大を通じて内需型の非製造業へと波及するルートがあまり機能しなくなり、内需型の中小企業の業況は恒常的に低迷するようになってきている。業況判断DIを長いスパンでみると、大企業製造業と中小企業非製造業の連動が近年弱まってきていることがみてとれる(図表3)。バブル経済崩壊以降、中小企業非製造業の業況判断DIは景気の好不況に関わらず一貫してゼロを下回ったままである。

図表3. 業況判断DI (大企業製造業・中小企業非製造業)

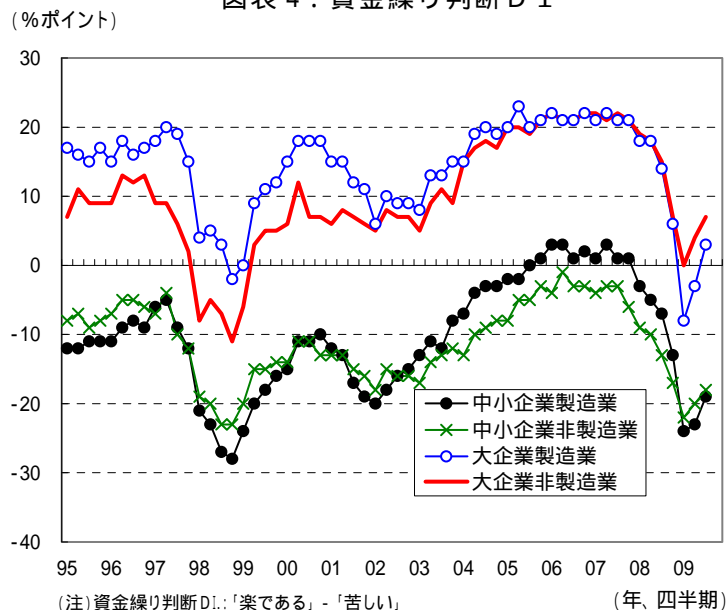


(注)業況判断DI:「良い」-「悪い」
(出所)日本銀行「企業短期経済観測調査」

3. 中小企業の金融環境

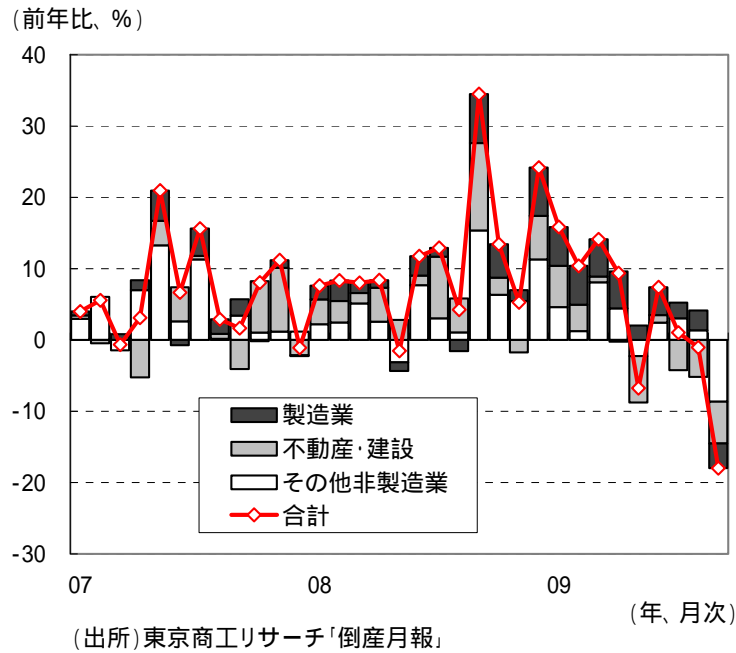
次に、中小企業の金融環境についてみていこう。日銀短観の資金繰り判断DI（「楽である」-「苦しい」）をみると、中小企業は依然としてマイナス圏内にあるものの、足元では2四半期続けて改善の方向に向かっていることがわかる（図表4）。中小企業の資金繰りが依然として厳しい状況にあるのは確かだが、総じてみると足元では改善しつつあり、リーマンショック直後の状況とは異なっていると見える。企業の倒産件数は、昨年後半から今年の初めにかけて製造業や建設・不動産業を中心にかなり増加していたが、資金繰りが最悪期を脱してきたことを反映し足元では落ち着いた動きとなっている（図表5）。

図表4. 資金繰り判断DI



(注)資金繰り判断DI:「楽である」-「苦しい」
(出所)日本銀行「企業短期経済観測調査」

図表 5 . 倒産件数



中小企業の資金繰りが改善に向かっている背景には、今年の春先をボトムに製造業を中心に景気が持ち直しに転じたことに加え、リーマンショック以降に政府が中小企業金融の円滑化を図るべく様々な施策を実施してきたことがある(図表6)²。政府の中小企業金融円滑化策は、企業への融資を直接的に増加させるもの(直接策)と、金融機関の自己資本(比率)を高めて貸出余力を確保することで間接的に資金供給の拡大を図るもの(間接策)に大別できる。その中で特に効果が大きい施策として、「信用保証協会による緊急保証制度の導入」(直接策)と「不良債権判定基準の緩和」(間接策)が挙げられる。

² 大企業の資金繰り支援については、主として日本銀行による社債・CPの買い取り、企業金融支援特別オペなど、中小企業向けとは別に進められた。

図表 6 . リーマンショック以降の中小企業金融の円滑化施策

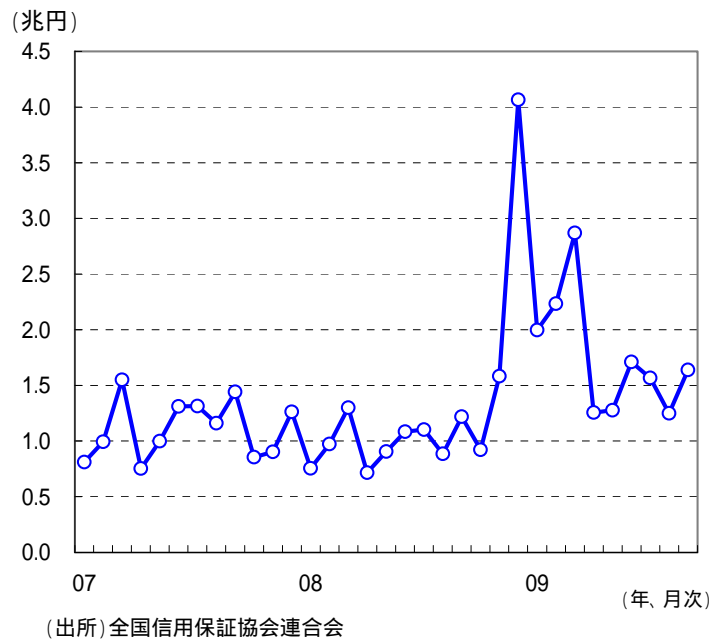
時期	施策	直接策or間接策	概要
2008年10月	緊急保証制度の創設	直接	信用保証協会の保証枠6兆円を設定(一般保証とは別枠)
	政府系金融機関による貸付枠の創設	直接	日本政策金融公庫、商工中金によるセーフティネット貸付枠3兆円を設定
2008年11月	自己資本比率規制の一部弾力化	間接	国内基準行に対して有価証券の評価損を自己資本に反映させないことで自己資本比率を改善
	不良債権判定基準の緩和	間接	金融検査マニュアルで、中小企業向けの貸出条件を緩和しても不良債権としない扱いを拡充
2008年12月	中小企業向け与信の信用保証協会枠の別枠化	間接	信用保証協会保証付貸出を別枠化することで金融機関のリスクアセットを減らし、自己資本比率を改善
	金融機能強化法の成立	間接	金融機関に対し、最大12兆円を予防的に資本注入することが可能になる
2009年1月	緊急保証制度の拡充	直接	保証枠を6兆円から20兆円に増額
	政府系金融機関による貸付枠の拡充	直接	セーフティネット貸付枠を3兆円から10兆円に増額
2009年4月	先進的内部格付手法の採用を承認	間接	3メガバンクに対して、信用リスクの削減につながる先進的内部格付手法の採用を承認
	緊急保証制度に係るリスクウエイトの見直し	間接	緊急保証制度に基づく保証付貸出のリスクウエイトを10%から0%に引き下げ
2009年5月	緊急保証制度の拡充	直接	保証枠を20兆円から30兆円に増額
	政府系金融機関による貸付枠の拡充	直接	セーフティネット貸付枠を10兆円から15.4兆円に増額

(出所) 金融庁・内閣府ホームページ等

まず「信用保証協会による緊急保証制度」についてその効果をみていきたい。この制度は、中小企業が、1社あたり2億8千万円が限度の信用保証協会からの通常の保証に加えて、さらに2億8千万円まで別途保証を受けて金融機関から借入ができるようにするものである。昨年10月末に総保証枠6兆円でスタートし、今年5月からは枠が30兆円にまで拡大されている。景気の急激な落ち込みの影響で資金繰りが悪化した中小企業に対して、金融機関が新規融資をしやすくすることを目的として導入された。

この制度がスタートした昨年11月から今年の初めにかけて、新制度への申し込みが殺到し信用保証協会の保証承諾額は急増した(図表7)。リーマンショック後の厳しい資金調達環境にさらされていた中小企業の資金繰りを支援する役割を果たしたといえる。保証承諾額の動きは足元ではかなり落ち着いてきており、中小企業の資金繰りが最悪期を脱してきたことを物語っている。なお、10月22日時点の緊急保証制度の利用総額は約15兆円であり、保証総枠30兆円に達するまでにはまだ大分余裕がある。

図表 7. 信用保証協会による保証承諾額



次に、昨年 11 月に実施した「不良債権判定基準の緩和」も中小企業金融の円滑化に大きく寄与していると考えられる。この措置は、金融機関が業況の悪化した中小企業への貸出条件を緩和しても、その貸出が不良債権と判定されにくくする措置である。具体的には、業績不振の中小企業を支援する目的で金融機関が貸出条件を緩和した場合、その企業が「概ね 5 年～10 年で自助努力により事業継続ができる見込み」があれば不良債権としないようにルールを改めた。それまでの「概ね 3 年で経営再建が完了する見込み」に比べ、不良債権の認定基準をかなり緩和したことになる。この措置は、金融機関がより柔軟に企業からの貸出条件の緩和要請に応じることができるよう環境を整備することで、結果として中小企業金融を円滑化させることを狙いとしている。

実際に金融機関が貸出条件を緩和した債権額の推移をみると、この措置を実施する前の昨年 7～9 月期には 1.2 兆円であったのが、実施後の今年 1～3 月期には 1.8 兆円、4～6 月期も 1.7 兆円にまで増加している。また、このうち不良債権にならなかったものの割合は、昨年 7～9 月期には 3.2%にとどまっていたのが、今年 1～3 月期、4～6 月期はそれぞれ 46.0%、49.8%にまで上昇している（図表 8）。貸出条件を緩和しても不良債権にならないのであれば貸倒引当金を大きく積み増す必要がないため、金融機関は中小企業からの要請に応じやすい。この措置が中小企業の資金繰り改善に相応の役割を果たしていることが窺える。

図表 8 . 中小企業向け貸出の緩和状況

貸出条件を緩和した債権額

(億円)

	08年7～9月期	08年10～12月期	09年1～3月期	09年4～6月期
銀行	9,055	9,099	13,687	12,275
信金・信組	2,904	3,950	4,634	4,467
合計	11,959	13,049	18,321	16,742

上記のうち、不良債権とならなかったものの割合

(%)

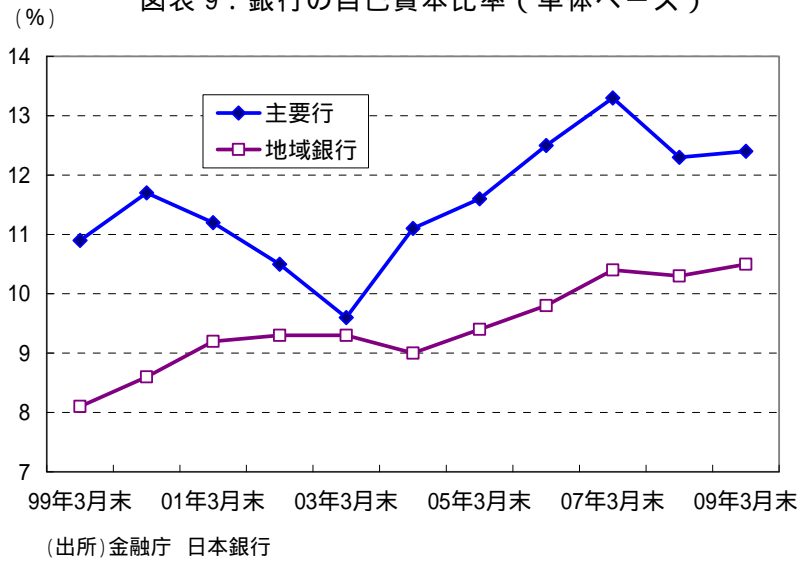
	08年7～9月期	08年10～12月期	09年1～3月期	09年4～6月期
銀行	1.0	24.3	45.8	52.8
信金・信組	10.1	23.8	46.8	41.7
合計	3.2	24.2	46.0	49.8

(出所)金融庁ホームページ

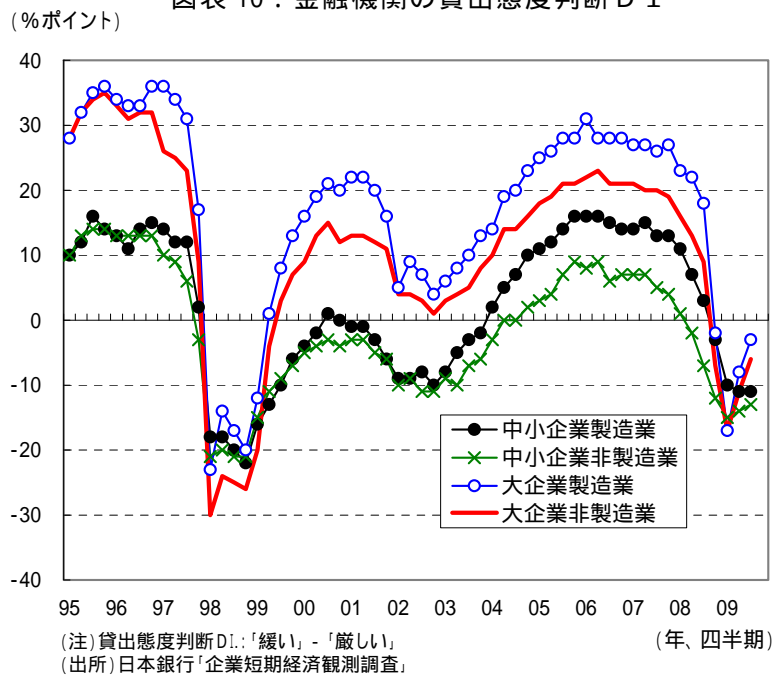
また、金融機関の自己資本比率は、自己資本比率の改善をもたらす様々な政策対応や大手行を中心とした自力増資により、09年3月期にかけて上昇している(図表9)。97年から98年にかけて発生した金融危機時のような、不良債権の増大によって金融機関の自己資本が不足し、貸し渋りや貸しはがしをしなければならないような状況に今はない。実際、日銀短観の金融機関の貸出態度判断DI(「緩い」-「厳しい」)をみると、中小企業は依然としてマイナス圏内で推移しているものの、総じてみれば緩和方向に転じてきている(図表10)。また、DIの水準でみても98年当時ほどには悪化していない。融資先企業の09年3月決算の結果が反映されることで企業の格付が悪化し、金融機関の必要自己資本が今後増加してしまう可能性はあるが、昨年12月に成立した金融機能強化法で健全な金融機関に対しても最大12兆円の公的資金を予防的に注入することが可能となっており、金融システム全体が危機的な状況に陥る可能性は低いと考えられる³。

³ なお、日本銀行も、劣後特約付貸付(いわゆる劣後ローン)の導入(対象はBIS規制上の国際統一基準行のみ)、金融機関が保有する株式の買い入れ再開など、銀行の自己資本対策を講じている。

図表 9 . 銀行の自己資本比率 (単体ベース)



図表 10 . 金融機関の貸出態度判断 D I



4 . 返済猶予制度の概要

今臨時国会での法制化を目指す返済猶予制度は「中小企業者等金融円滑化臨時措置法案」としてとりまとめられた。当初マスコミなどで懸念された「民間の商取引に国が強権的に介入」「徳政令」といったニュアンスはなく、概ね既存の中小企業金融円滑化策を拡充したものになる見込みである(図表 11)。

具体的には、金融機関は中小企業からの返済猶予の求めにできるだけ応じるように努力する義務を負うが、実際に返済猶予を行うかどうかは当事者間の合意が前提であり、基本

的には金融機関の審査に委ねられることになる。一方で、制度の実効性を高めるために、金融検査マニュアルを再改訂し、金融機関が貸出条件を緩和しても不良債権としない扱いがさらに拡充される見込みだ。また、金融庁が金融機関の返済猶予実施状況を定期的に公表し、金融検査でも返済猶予要請への対応状況を重点的にチェックする枠組みも構築されることになる。

返済猶予制度の法制化により、金融機関はこれまでよりもさらに柔軟に中小企業からの要請に対応する必要がでてくるだろう。ただし、同制度によって金融機関の審査機能が排除されたわけではないので、安易な企業救済によって市場機能がゆがめられたり、返済猶予がかえって中小企業向けの新規貸出を抑制する要因になったりするほどの大きなインパクトはなさそうである。そもそも、リーマンショック直後のような金融の危機的状況は足元ではほぼ解消されている。また、中小企業の業況は最悪期を脱し、すでに実施されている金融緩和策も相応の効果をあげ、中小企業の資金繰りは徐々にではあるが改善に向かっている。こうして状況を踏まえれば、返済猶予制度の内容はあるべき姿に落ち着いたと考えてよいだろう。

図表 11 . 返済猶予制度の概要

対象
<ul style="list-style-type: none"> ・対象となる金融機関は銀行、信金、信組など。 ・対象となる借り手は中小企業、住宅ローンを返済中の個人。
返済猶予の内容
<ul style="list-style-type: none"> ・中小企業などから返済条件の緩和等の要請があった場合、金融機関はできるだけその求めに応じるべく努力する義務を負う。 ・借り手と金融機関の合意が前提であり、返済猶予の可否や猶予期間は金融機関や信用保証協会の審査に委ねられる。
返済猶予を促すための措置
<ul style="list-style-type: none"> ・猶予期間中に借り手企業が破綻し金融機関に損失が発生した場合、一定の条件を満たせば信用保証協会が損失の一部を補填する仕組みを作る(モラルハザードが起きないように留意する)。 ・金融検査マニュアルを改訂し、返済猶予を行っても不良債権と判定しない扱いをさらに拡充。 ・金融機関の返済猶予実施状況を金融庁が公表。あわせて、金融検査・監督において、返済猶予要請に対する金融機関の対応状況を重点的にチェック。

(出所)金融庁ホームページ

5 . 中小企業金融を通じて金融機関に求められること

内需型の非製造業を中心とした中小企業経営の苦しさは今に始まったことではなく、その背景には先に触れたような構造的な問題が横たわっていると考えられる。構造的な問題に対処するためにはマクロ経済政策を総動員する必要がある、即効薬はないといわざるを

得ない。今回の返済猶予制度やそれに先立つ金融円滑化策は、中小企業の資金繰りを緩和するには役立つが、当然のことながらそれ自体が中小企業経営を抜本的に改善するというわけではない。

もっとも、中小企業金融を通じて金融機関が果たすべき大事な役割もあるはずだ。ほとんどがオーナー企業である中小企業においては、株式会社組織で本来期待される株主による経営チェック機能はあまり働かない。代わって、最大の債権者としての金融機関が、融資の実施とその後の回収という一連の行動を通じてその機能を果たすことができる。金融機関が、業績の悪化した中小企業に対して無駄なコストの削減や本業とは関係のない遊休資産の売却などを促すといったコンサルティングの機能を担うことで、結果として中小企業の経営を改善させる効果を持つのである。かつては、苦境にあえいでいる中小企業に対する貸出条件を緩和すればそれは不良債権であり、不良債権は早急に処理しなければならない、ということが金融庁から強く求められていたため、金融機関は腰をすえて中小企業の経営再建に取り組むことがほとんどできなかった。しかし、ルールが変われば金融機関の行動も変わりうる。これまでみてきたように、過度に厳しいルールも現在は緩和され、金融機関がある程度時間をかけて中小企業の経営再建に取り組む余地が広がっている。返済猶予制度の法制化を契機に、金融機関が中小企業経営をチェックする機能を十分に果たしているか、体制面を含めてもう一度見直す必要があるだろう。

金融機関による返済猶予が一時的な資金繰り支援のみにとどまってしまっただけではあまり意味がない。返済猶予と、経営改善に向けた事業計画の策定・実施・進捗状況の確認はワンセットでなければならず、中小企業と金融機関の双方がこうした地道な取り組みを継続的に行っていく必要がある。企業との信頼関係を再構築しつつこうした取り組みを主体的に行っていくことこそが、これからの金融機関が果たすべき重要な役割のひとつであろう。融資先の中小企業の経営が改善することは、その中小企業や債権者である金融機関にとって望ましいことであるだけでなく、日本経済全体を強固にするのにも寄与するはずである。

返済猶予制度の法制化は、中小企業金融における金融機関の自由度を高める効果を持っており、その意味では金融機関にとってよいチャンスと捉えることが可能だ。返済猶予をいかに中小企業経営の改善へとつなげていくか、今度は金融機関の力量が問われることになる。

(鶴田 零)

当資料は情報提供のみを目的として作成されたものであり、金融商品の売買や投資など何らかの行動を勧誘するものではありません。ご利用に関しては、すべてお客様御自身でご判断下さいますよう、宜しくお願い申し上げます。当資料は信頼できると思われる情報に基づいて作成されていますが、弊社はその正確性を保証するものではありません。また執筆者の見解に基づき作成されたものであり、弊社の統一的な見解ではありません。内容は予告なしに変更することがありますので、予めご了承下さい。当資料は著作物であり、著作権法に基づき保護されています。一部を引用する際は必ず出所（弊社名、レポート名等）を明記して下さい。全文または一部を転載・複製する際は著作権者の許諾が必要ですので、弊社までご連絡下さい。