

中小企業の金融環境の変遷（上）

赤 松 健 治
（財）商工総合研究所
主任 研究員

< 要 旨 >

- 本論は、バブル崩壊後の中小企業を取り巻く金融環境がどのように変遷していったのかについて、金融情勢や行政等の視点も含めてとりまとめたものである。
- バブル崩壊後の金融環境は、ほぼ一貫して緩和状況にあった。公定歩合は過去最低の水準を更新し、大手金融機関の破綻などから金融システム不安が起きると、ゼロ金利政策や新しい量的緩和政策が実施され、わが国は超金融緩和状態になった。
- この間、わが国の金融行政は、住専問題や金融システム不安が発生する中で、金融機関の不良債権問題の正常化に向けて、次々と施策が講じられた。なお一方で、金融行政自体の改革も推進され、金融行政の担い手は大蔵省から最終的には金融庁へと移された。
- 中小企業政策も、バブル崩壊後の長引く不況で中小企業の経営が厳しい状況に置かれていることを背景に、相次いで金融対策を中心とする政策が実施された。また、この間に中小企業基本法の抜本的な改正もなされた。
- こうしたなか、中小企業金融は、金融緩和状態が持続したにもかかわらず低迷した。中小企業向け貸出は伸びが鈍化し、金融システム不安の前後にはマイナスの伸びとなった。中小企業の資金繰りも、金融緩和状態にあってもなかなか好転しなかった。また、中小企業の借入依存体質については、金融システム不安後、やや改善の兆しが見られるものの、依然として依存度は高い水準にある。

目次

(はじめに)	2-5. 国際金融危機・世界同時不況への対応
1 (金融情勢の推移)	以下 (下)
1-1. 公定歩合、過去最低水準を更新	3 (中小企業政策の推移)
1-2. 金融システム不安の発生とゼロ金利政策の実施	3-1. バブル崩壊後の中小企業政策
1-3. 新しい量的緩和政策の導入	3-2. 金融システム不安前後の中小企業政策
1-4. 超金融緩和状態に	3-3. 中小企業政策の転換
1-5. 量的緩和・ゼロ金利政策の解除	3-4. 景気回復期における中小企業政策
1-6. 国際金融危機の勃発と世界同時不況への対応	3-5. 再開した政府の景気対策における中小企業政策
2 (金融行政の推移)	4 (中小企業金融の動向)
2-1. バブル崩壊後の金融行政	4-1. 中小企業向け貸出の動向
2-2. 金融行政の改革	4-2. 中小企業の財務動向
2-3. 金融システム不安への対応	(おわりに)
2-4. 不良債権問題の正常化に向けた金融行政	(参考) (金融機関の不良債権処理)

(はじめに)

本論は、バブル崩壊後の中小企業を取り巻く金融環境がどのように変遷していったのかについて、金融情勢、金融行政、中小企業行政、中小企業金融、金融機関のそれぞれの視点からとりまとめたものである。なお、当財団と商工中金調査部との共同研究としてまとめた「商工中金史」のうち当財団が担当した経済史部分が元となっており、このうち主に平成3年以降のバブル崩壊後の動向について再編集し、新たに大幅な加筆・修正を行った。

まず、バブル崩壊後のわが国の金融環境から振り返ると、ほぼ一貫して緩和状況にあった。しかしそれにもかかわらず中小企業向け貸出は低迷が続き、中小企業の金融環境は、この間金

融緩和下でありながら厳しい状況が続いた。

ところで過去、わが国が高度成長期にあり、資金不足経済といわれた時期においては、中小企業金融は金融全体の繁閑に大きく左右された。わが国の景気が過熱し、金融が引き締められると、まず中小企業向けの貸出が絞り込まれ、資金繰りが逼迫する状況となった。金融の量的な制約が中小企業金融に常について回る問題であった。なお、この間、民間金融機関が貸出を抑制すると、一方で政府系中小企業専門金融機関が中小企業向け貸出を供給する、というパターンがみられた。

しかし、バブル崩壊後、わが国全体が景気回復期においても不況色を払拭しきれない状況に陥るなかで、中小企業は景気回復期においても景況の悪化状態から脱することができず、資金

繰りが常に厳しいという状況に置かれてきた。さらに、平成9年以降、大手の金融機関が破綻し、金融システム不安が起きる事態に至ると、中小企業に対する貸し渋り、貸し剥がしという、従来とは異なった状況が発生した。わが国が、金融全体としては超金融緩和の状態にあるにもかかわらず、特に中小企業に向けては必要な資金が十分にいきわたらずパイプが目詰まりした状態という、過去とは異なった金融環境に中小企業がおかれる状況となった。

バブル崩壊後、失われた10年、15年の間の変化は、貸し手側の金融機関においても大きかったといえる。まずバブル崩壊の後遺症から住専問題が起き、次いで大手の金融機関が倒産して金融システム不安をもたらし、自己査定と早期是正措置の導入、不良債権早期処理の要請やリレーシヨシップバンキングの強化と、金融機関を取り巻く状況は大きく変化した。この間、わが国全体の金融は総じて緩和状況が続き、特に金融システム不安後、21世紀に入る頃には日銀がまずゼロ金利政策を実施し、続いて新しい量的緩和政策を実施したことから、わが国は超金融緩和状況となった。一方で、金融不祥事の発生と並行して金融行政が事前指導から事後監視型へと移行し、金融機関の監督官庁は大蔵省から金融監督庁、金融再生委員会、金融庁へと移行していった。

こうした金融環境にあって、従来の景気過熱から金融引締めというパターンは発生しなくなったが、金融引締めがなくなったら中小企業も金融緩和下で借り易くなったかという、全くそういう状況ではなかった。金融緩和は続いたものの、中小企業に対する信用供与の増加、い

わば信用緩和は実現しなかったといえる。金融機関側には全体として資金が余り、国債等有価証券への投資の増加という変化が起きたが、貸し渋り、貸し剥がしに見られるように、資金全体では余裕があるにもかかわらず依然として中小企業の資金繰りは楽にはならず、一方で景気が悪化すると、中小企業の資金繰りはより一層厳しくなるという傾向がみられた。景気回復期でも資金繰りは楽ではなく、景気後退期に入るとさらに資金繰りが厳しくなる、という状況であった。中小企業金融は、過去における量的な制約（中小企業の成長機会・信用力はあるが、金融機関の資金量・貸出余力が限定されるという問題）から、質的な制約（金融機関に資金量・貸出余力はあるが、中小企業の成長機会・信用力が限定されるという問題）が大きくクローズアップされる、という状況に移ってきたといえるのではないか。

以下では、こうした中小企業の金融環境の変遷を追うこととする。まず、金融政策を含む金融情勢の推移、金融行政の推移、中小企業政策の推移の順に述べ、最後に中小企業金融の動向について、中小企業の財務内容の変化も含めて述べる。なお、参考として金融機関の不良債権処理についても付け加えた。

1（金融情勢の推移）

まず、バブル崩壊後、中小企業の金融環境がどのように推移したのか、この間のわが国の金融情勢について、日銀の金融政策の変遷を含めてみていきたい。

1-1. 公定歩合、過去最低水準を更新

バブル崩壊後、わが国が景気後退に入ったことを背景に、平成3年に金融は緩和に転じ、以降平成7年まで9回にわたり、公定歩合の引き下げが実施された。金融緩和が続く中であって、わが国の景気は平成5年10月を景気の谷として回復局面に転じたものの、バブルの後遺症や円高の進行等から回復のテンポは極めて緩やかであった。さらに、住専問題の処理をはじめとする金融機関の不良債権問題などを背景に金融システムへの懸念が強まってきたこともあり、バブル崩壊後、長期にわたり金融緩和と低金利が維持された。

この間の金融情勢をみると、まず公定歩合は平成2年8月に6.0%に引上げられていたが、平成3年に入ると、1月に湾岸戦争（～同年3月）が勃発し、すぐに米英等の多国籍軍側の勝利がほぼ確定したこと、それまでの金融引締め効果が現れてマネーサプライの伸びが急低下したことなどから、インフレ懸念が鎮静化した。

こうした状況下、バブル崩壊に伴い景気が後退局面入りしたことを背景に金融政策は緩和政策に転じた。公定歩合は平成3年度に3回引き下げられ、年度末には4.5%まで低下した。平成4年度にも3回の引き下げが実施され、平成4年度末には2.5%の過去最低水準に並んだ。さらに、平成5年9月には景気低迷の長期化を背景として引き下げが実施され1.75%と最低水準を更新した。平成6年度は最低水準が維持されたが、平成7年度に入ると急激な円高の進行や株価など資産価格の低迷へ対応すべく4月に1.0%へ引き下げられた。さらに7月には、日銀がコールレートの低め誘導策に踏み切り、そし

て9月には、経済の足踏み状態が長引くことが懸念されるとして、景気回復をより確かなものとするため、公定歩合は0.5%というそれまでの世界の最低記録（米国、大恐慌時の1.0%）を下回る史上最低の水準に引き下げられた。なお、当時相次いだ中小金融機関の破綻が金融不安につながるのを抑えるねらいもあったとされる。しかしながら、その後もわが国の景気回復テンポは依然緩慢だったため、世界的にも例のない超低金利が長期にわたり維持された。

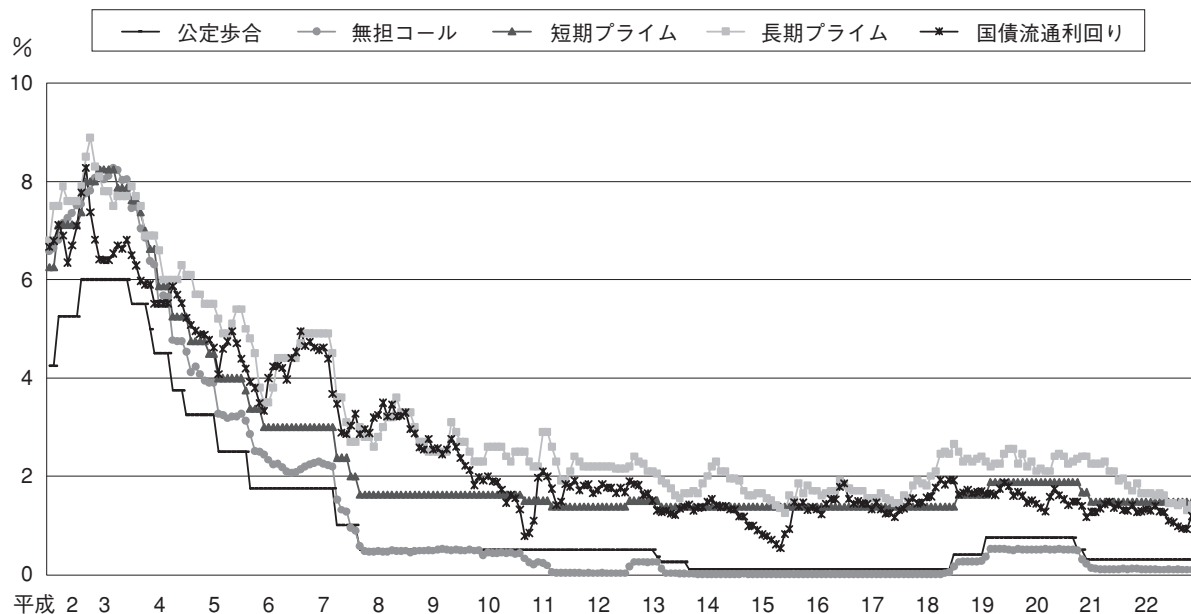
上記のような金融環境であって、短期金利は公定歩合の引き下げを受け低下した。また長期金利も、景気回復期待感の高まりなどを反映して上昇する局面はあったものの、趨勢としては短期金利と同様に低下基調で推移した。こうした傾向は平成9年に入るまで続いた。この間、短期プライムレートも公定歩合とほぼ連動して低下を続け、平成2年12月の8.25%をピークに平成7年9月には1.625%まで低下した。この水準は平成8年度以降も続いた。一方、長期プライムレートは、この間一時上昇したものの趨勢としては低下を続け、平成2年10月のピーク、8.9%から平成8年度末には2.5%まで低下した。

1-2. 金融システム不安の発生とゼロ金利政策の実施

金融緩和状況が続く中、金融システム不安が発生した。平成9年、わが国は依然として景気の低迷が続き、金融は緩和基調が維持されていたが、11月に大手金融機関の経営破綻が相次ぐという事態が起き、わが国の金融システムに動揺が生じた。

この時期、金融政策は基調的に緩和が維持さ

(図表1) 主要金利の推移



(資料)日本銀行

(注) 公定歩合は平成18年8月から基準割引率および基準貸付利率に名称変更。

れ、既に平成7年に史上最低水準となっていた公定歩合はさらに引き下げられてゼロ金利政策が実施された。市場金利も、景気が回復した平成11年から12年にかけては一時的に上昇したものの、ゼロ金利政策が実施されるなかで、歴史的にも世界的にもかつてない水準にまで低下した。

この間の金融情勢をみると、平成9年、日銀はまず、破綻金融機関に対する特融の発動や、コール金利の急上昇に対する史上最高の3兆7,000億円の資金供給などにより、金融システム不安の沈静化を図った。しかしながら企業マインドは冷え込み、一方で金融機関の貸出態度は慎重さを増し、その結果金融機関の企業向け貸出は低迷した。景気の悪化が続く中で、金融システム不安を背景に特に中小企業向け貸出を中心に貸し渋りの傾向が強まった。経済の先行

きに対する不透明感も一層増していった。日銀は、平成10年9月、無担保コールレート・オーバーナイト物（以下、「無担コール」）の誘導水準を、それまでの「公定歩合（当時0.5%）をやや下回る水準」から「0.25%前後」に引き下げる金融緩和措置を実施した。また、11月には、企業金融の円滑化に資することを狙いとして、貸出・オペレーション面での新たな措置¹を決定した。さらに平成11年2月には、無担コールを「できるだけ低めに推移する」よう促すという、金融緩和措置を実施し、ここにおいて日銀は、ゼロ金利政策という世界的にも歴史的にも例のない金融緩和に踏み切った。また、その後もデフレ懸念の払拭が展望できるような情勢になるまでこの緩和措置を続けるとした。ゼロ金利政策のもとで、金融機関や企業の流動性懸念は徐々に後退し、平成10年末以降厳しい

¹ CPオペの積極的活用、企業金融支援のための臨時貸出制度の創設、社債等を担保とするオペレーションの導入

状況にあったわが国経済も、平成11年半ばからは徐々に持ち直した。ただデフレ懸念の払拭までには至らず、日銀のゼロ金利政策は平成11年度中を通して維持された。平成12年度に入り、輸出やIT需要の増加によりわが国の景気が回復する兆しが現れたため、日銀は8月に無担コールの誘導水準を0.25%に引き上げることを決定し、1年半にわたった「ゼロ金利政策」は一旦終了した。

金融システム不安の前後、市場金利は不安定な推移となった。まず平成9年夏場にかけては、景気に対する先行き不透明感の強まりなどから長期・短期ともに低下した。しかし11月には、大手金融機関が破綻して信用リスクに対する市場の警戒感が一気に高まり、CD、CP等短期金利が上昇する一方、安全資産である国債の利回り（長期金利）は落ち着いた推移となった。また、インターバンク市場では、銀行間レートの格差が拡大した。その後年度末にかけて市場金利は徐々に落ち着きを取り戻したが、国債（長期金利）は、実体経済の弱さなどを背景に再び低下傾向となり、平成10年3月には一時1.5%割れと過去最低を更新した。平成10年度に入ると、一部の金融機関の経営問題をめぐる報道をきっかけに、金融機関の信用リスクに対する警戒感が再び強まり、短期金利の上昇圧力が急速に強まった。しかし、日銀が9月に無担コールの誘導目標を0.25%前後にまで引下げるとともに、潤沢な資金供給を続けたことや、10月には金融再生法等が成立し、金融システムの安定化に向けて環境が整備されてきたことを受けて、短期金利の上昇圧力は徐々に弱まった。また、金融システム不安下、邦銀の信用リスク

に対する警戒感から、海外での邦銀の資金調達時にはジャパン・プレミアム（上乘せ金利）がつけられるようになった。このプレミアムは10月から11月にかけて期間3カ月物で0.7%前後に達していたが、その後は縮小し、平成10年度末にはほぼゼロとなり解消した。一方、長期金利は低下傾向が続き、平成10年9月には国債利回りが史上初の1%割れとなった。12月には、国債大量発行や資金運用部の国債買入れ一時停止を受けた国債の需給悪化懸念から2%台に急上昇し、一時平成8年夏以来の高水準に達したものの、その後は日銀のゼロ金利政策を受け再び低下した。平成11年度に入ると、短期金利は日銀が平成11年2月から実施したいわゆる「ゼロ金利政策」を受けて超低水準で推移した。10月以降には、年末越えの金利が2000年問題の影響で一時上昇する局面もあったが、大きな上昇には至らず、年明け後も無担コールは0.02~0.03%とゼロ近辺の水準で推移した。この間、ジャパン・プレミアムは、2000年問題から年末越え資金に対して若干高まったが、それ以外はほぼ解消された状態が続いた。一方、長期金利は、国債利回りが平成11年度に入っても低下が続き年度当初は1.4%前後での推移となった。なお8月には、国債発行額の増加に対する懸念と金融機関の余裕資金の流入が相半ばし、一時2%を超える局面もあったものの、年度を通じて概ね安定して推移した。平成12年度に入っても短期金利はゼロ近辺で推移していたが、8月に日銀がゼロ金利政策を解除し、無担コールの誘導目標が0.25%に引き上げられてからは、その近辺での推移となった。なお秋以降、一時年末越えの金利が上昇したがその後

は低下した。一方、長期金利は、平成12年4月以降1.7%前後で推移し、8月には日銀のゼロ金利政策解除を受けて一時1.8%台まで上昇したものの、秋口からは株価の低迷、景気減速懸念を背景に低下傾向が強まった。

また貸出金利は、金融緩和状態が継続する中で、概ね横ばいないし低下傾向をたどったが、ゼロ金利政策解除後はやや上昇した。まず、短期プライムレートは、平成7年9月以降1.625%の低水準が続いていたが、国内景気が悪化し、金融緩和が維持強化されるなかで、平成10年9月には1.5%へ、次いで平成11年3月には1.375%に引き下げられた。ただ平成12年8月には、日銀のゼロ金利政策解除を受け1.5%に引き上げられた。一方、長期プライムレートは、平成9年の年央から低下傾向が続き、一時上昇した時期もあったものの、平成10年6月には過去最低の2.3%まで低下し、その後も低水準で推移した。平成11年1月には反転し2.9%まで上昇したが、その後再び低下し5月には過去最低の1.9%となった。その後も平成12年中は2%台前半での低位安定した推移となった。

1-3. 新しい量的緩和政策の導入

平成12年末以降は、いわゆるITバブルが崩壊し、米国を始めとする海外経済が急激に減速した影響を受け、わが国でも輸出や生産の減少傾向が徐々に明確になるなど、国内景気の減速感が強まった。このため日銀は平成13年2月、公定歩合や無担コールの誘導水準を引き下げた。またあわせて、金融機関の申し出に応じて受動的に公定歩合による貸出しを行う補完貸付

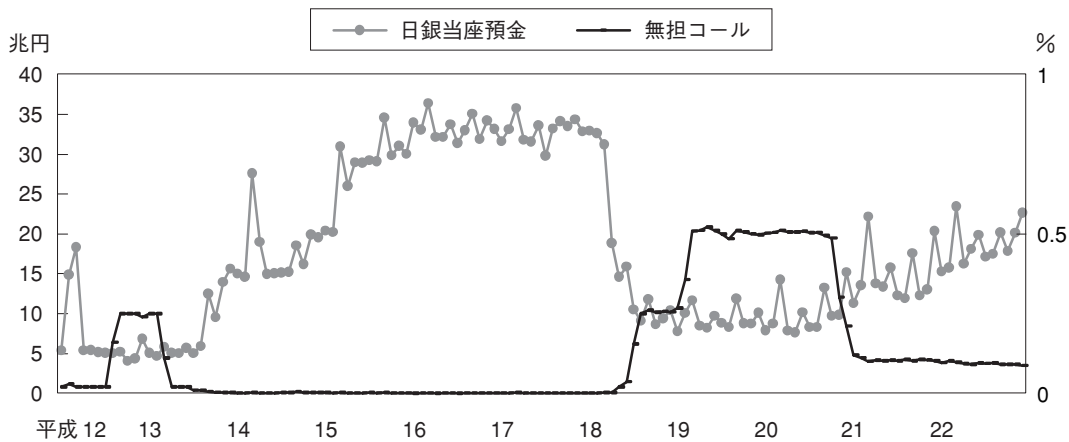
制度²を新設するなど、流動性供給方法の改善策も講じた。これら緩和措置により、前回の平成12年8月の引上げからほぼ半年で、ゼロ金利政策が復活した。

この時にはまず平成13年2月9日、公定歩合を年0.5%から年0.35%に引き下げた。次いで同月28日には、無担コールの誘導水準を0.15%に引き下げるとともに、公定歩合を年0.25%に引き下げた。さらに3月には、金融調節の主たる操作目標を、従来の無担コール翌日物金利から日本銀行当座預金残高という資金の「量」に変更するという、新しい量的緩和政策を導入し、思い切った金融緩和措置に踏み切った。またあわせて、この新しい金融市場調節方式を「消費者物価指数の前年比上昇率が安定的にゼロ%以上となるまで」継続すること、日本銀行当座預金を円滑に供給するうえで必要と判断される場合には銀行券発行高を上限として長期国債の買入れを増額すること、も決定された。これらの措置により日銀の当座預金残高は5兆円程度に増加し、無担コールはゼロ%近辺まで低下した。この金融政策は、量的緩和政策が解除される条件を明示（コミット）することにより、短期金利がその間はゼロ金利が続くとの予想を市場に発生させ、中長期金利の低下を促進して金融緩和効果を高めようとするもので、「時間軸効果」といわれた。

しかしながら、平成13年度に入っても、国内景気は海外経済の減速などから悪化度合いを強めた。日銀は平成13年8月、日銀当座預金残高をそれまでの5兆円程度から6兆円程度に増額し、長期国債の買入れ額を月4千億円ペース

² いわゆる「ロンバート型貸出」制度

(図表2) 日銀当座預金残高の推移



(資料)日本銀行

(注)当座預金は左目盛、無担コールは右目盛。無担コールは翌日物。

から月6千億円ペースに増額した。さらに、9月の米国同時多発テロ事件で、国内外の経済の先行きに対する不透明感が高まりわが国の景気が一層厳しさを増したことから、日銀は同月、日銀当座預金残高が6兆円を上回ることを目標として潤沢な資金供給を行うこと、公定歩合を0.10%に引き下げることなどの措置を講じた。次いで12月には、日銀当座預金残高を10～15兆円程度に増額すること、長期国債買入れ額を月8千億円ペースに増額すること、商業ペーパー（CP）、資産担保債券（ABS）の一層の活用をすること、等の措置を講じた。

この間短期金利は、米国の景気減速や株価の低迷などを背景として日銀が平成13年2月に公定歩合と誘導金利をそれぞれ引下げたことを受けて低下ピッチを速めた。さらに3月には、日銀の量的緩和政策の実施を受けて、翌日物金利が再び0.02%に低下、実質的にゼロ金利が復活した。平成13年度も、日銀がさらに年度中3回にわたり日銀当座預金残高の目標値を引き上げ

る緩和政策を実施したこと等を背景に、短期金利は実質ゼロ金利状態が継続した。一方、長期金利も、平成12年秋口から低下傾向が強まっていたが、平成13年には2月の公定歩合の引き下げ、3月の量的緩和政策を受けて一段と低下した。その後は、政府の財政赤字問題への取組みに対する期待感などから国債利回りが1%前半で推移したものの、平成13年度末にかけては先行き需給に対する不透明感や財政支出増加に対する警戒感などを背景にやや上昇し1%台半ばとなった。

貸出金利については、まず短期プライムレートは、平成13年2月の公定歩合引下げなどから、3月には再び1.375%に引き下げられた。一方、長期プライムレートは、平成13年3月には再び2%を下回り、以後低下が続き、7月には1.55%まで下がった。ただ12月以降は、株価暴落時に債券が売られたこともあり、長期プライムレートは上昇し、2%台での推移となった。

1-4. 超金融緩和状態に

日銀が平成13年3月に導入した新しい量的緩和政策は、その後徐々に拡大されていった。日銀当座預金残高の目標値は、当初5兆円であったものが平成13年度末には10～15兆円に引き上げられ、平成14年度以降さらに引き上げられた。これとともに、長期国債の毎月の買入れ額の増額措置等もあわせて実施された。この時期、デフレからの脱却を目指して日銀が量的緩和政策を拡大し、日銀当座預金残高が35兆円という水準にまで段階的に引き上げられる中、超金融緩和の状態が継続した。短期金利はゼロ%近辺で推移し、長期金利も1%を割り込むなど、長短金利ともに極めて低水準で推移した。このゼロ金利政策は、日銀が平成18年7月に金融市場調節方針を変更し、無担コールの誘導水準を引き上げるまで続いた。しかしながらこの間、わが国景気は踊り場と回復を繰り返すなど力強さに欠け、一方でデフレはなかなか解消しなかった。

この間、日銀はまず平成14年9月、当座預金残高目標（10～15兆円程度）にかかわらず潤沢な資金供給を行う方針を打ち出した。10月には、当座預金残高目標を15～20兆円程度に引き上げ、同時に、長期国債の買入れ額を月1兆円から1.2兆円に増額したほか、手形買入の期間を6か月以内から1年以内に延長した。さらに12月には、企業金融の円滑化のための措置³を決定した。平成15年に入り、米国等による対イラク武力行使が開始されたことを受け、日銀は3月20日、「流動性供給を含め、金融市場の安定確保に万全を期す方針」を明らかにす

る総裁談話を発表するとともに、1兆円の追加的な資金供給を即日実施した。続いて3月25日には、臨時の金融政策決定会合を開催し、イラクに対する武力行使が行われる中で、国際政治情勢など不確実性の高い状況が続くとみられることを踏まえ、金融市場の安定確保に万全を期すとの方針を金融市場調節方針の「なお書き」に示すとともに、補完貸付制度について公定歩合による利用を可能とした。当座預金残高目標については、4月1日から17～22兆円程度に引き上げることとした。

日銀の当座預金残高目標は、平成15年度に入っても逐次引き上げられた。4月の会合では17～22兆円程度から22～27兆円程度に、5月には27～30兆円程度に、10月には27～32兆円程度に、そして平成16年1月には30～35兆円程度に引き上げられた。平成15年4月の引き上げは、地政学的リスクやSARSの影響などを背景に海外経済の景気回復力についての不確実性が高く、また株価が不安定な動きを続けており、金融市場や実体経済活動に悪影響を及ぼすリスクがある、といった金融経済情勢に対する不確実性を踏まえたもの、5月の引き上げは、景気の先行き不透明感が強まる中、りそな銀行に対する資本増強の必要性の認定が行われたことを踏まえ、金融市場の安定確保に万全を期すためのものであった。また10月には、目標値を引き上げるとともに、国債買現先オペについて、最長期間が6か月から1年に延長された。平成16年1月には、わが国の景気の回復のテンポはなお緩やかなものに止まると考えられることなどの認識のもとで目標値を引き上げ、さらに、

3 証書貸付債権の担保掛け目の細分化と適格対象の拡大、資産担保コマーシャル・ペーパー（ABCP）の要件緩和（平成16年度末までの時限的措置）

資産担保証券の買入基準の見直しもなされた。

この30～35兆円程度を目標値とする金融市場調節方針は、消費者物価上昇率が安定的にゼロ%以上となるまで継続するとの方針に則り、平成18年3月まで維持された。ただこの間、金融システムが落ち着くにつれ金融市場では資金余剰感が強まり、資金供給オペにおける札割れ⁴が頻繁に発生したことから、平成17年5月には金融市場調節方針が修正され、当座預金残高が一時的に目標を下回ることを認めた。

この間の長短金利の動きを見ると、まず短期金利は、総じてきわめて低い水準（無担コールでほぼゼロ%）で安定的に推移した。平成14年度には、年度当初の大手銀行におけるシステム障害の発生、10月下旬の銀行株価下落、3月のイラク武力行使開始など、短期金利上昇が懸念される事態が起きたものの、潤沢な資金供給により低水準で推移した。続く平成15年度も、日銀当座預金残高が高水準で推移する中、短期金利はほぼゼロ金利が続いた。これ以降も短期金利は、日銀が方針を変更する平成18年まで低水準で推移した。一方、長期金利は、平成14年夏までは1.3～1.4%程度で推移していたが、夏以降は株価下落や内外金利差の縮小から低下し、一時1.0%程度まで下落した。さらに年度後半には、景気の先行き不透明感や、年明けにイラク情勢を背景に安全資産志向が高まったことなどから国債が買われ、長期金利は一段と低下し、平成14年度末には0.7%となった。平成15年度に入っても景気の先行き不透明感から金利低下が続き、6月には一時0.4%台にまで低下した。その後は株価の回復や欧米の長期金利

の上昇などを受けて上昇に転じ、平成15年度後半には1%台に戻り、平成16年7月には、景気回復期待から1.8%台にまで上昇した。しかしその後は、景気減速懸念から弱含み1.4%前後で推移し、平成17年度に入ると米国の長期金利低下などを受けて1.1%台まで低下した。下期には米国金利の上昇や国内経済が堅調に推移していたこと、日銀の量的緩和政策解除などを受けて上昇した。

こうした金融情勢にあつて、貸出金利は、平成14年度以降長短ともに非常に低い水準での推移となった。まず短期プライムレートは、1.375%の水準が平成18年7月まで持続した。長期プライムレートは、平成14年3月には2.3%まで上昇していたが、以降は低下が続き、平成15年6月には1.25%と史上最低水準を記録した。その後は1%台後半で概ね安定して推移していたが、平成17年度から上昇に転じ平成18年2月には2%台となった。

1-5. 量的緩和・ゼロ金利政策の解除

日銀は平成18年3月、それまでの量的緩和政策を解除し、続いて7月にゼロ金利政策も解除した。これで、(平成12年の一時的な解除を除けば)平成11年2月以来7年5カ月にわたった量的緩和・ゼロ金利政策はようやく終了した。

平成18年3月、日銀は、金融市場調節の操作目標を日銀当座預金残高から無担コールに変更した(戻した)うえで概ねゼロ%で推移するよう促すとの方針を決定し、これまでの量的緩和政策を解除した。これは国内景気が着実に回復を続け、消費者物価指数もプラス基調の定着が

⁴ 応札額が資金供給予定額に満たないこと

見込まれ、量的緩和政策継続に関する「約束」の条件は満たされたと判断したためであった。これにより日銀の金融調節は当座預金から金利に戻ったが、ゼロ金利政策はこの時点では維持された。

これに続き日銀は7月、無担コールの誘導目標を0.25%に引き上げた。ゼロ金利を維持し続けると、結果として、将来、経済・物価が大きく変動する可能性があり、経済・物価が今後とも望ましい経路を辿っていくためには、金利水準の調整を行うことが適当であると判断したためであった。7年以上にわたったゼロ金利政策は終了し、0.1%だった公定歩合は0.4%に引き上げられた。また平成19年2月の決定会合では、無担コールの誘導目標が、0.25%前後から0.5%前後に引き上げられた。

なお、公定歩合は、平成18年8月から「基準割引率および基準貸付利率」に変更された。既に平成6年には金利自由化が完了し、公定歩合と預金金利との直接的な連動性はなくなっており、また日銀が平成13年に導入した補完貸付制度以降、公定歩合は金融市場調節における操作目標である無担コールの上限を画する役割を担うようになっていた。日銀の政策金利は「無担コール」であり、公定歩合には政策金利としての意味合いはなくなっていたことから、政策金利としての意味合いの強かった「公定歩合」の用語を用いないこととされたのである。

この間、短期金利は、平成18年3月9日の量的緩和政策の解除後もしばらくは、日銀が無担コールを概ねゼロ%で推移するよう促すとしたことから、平成18年度初めまでは概ねゼロ%で推移した。しかし平成18年7月、平成19年2

月の金融市場調節方針変更により短期金利は上昇に向かい、平成19年3月には無担コールはほぼ0.5%程度となった。一方長期金利は、平成17年度末には1.7%台後半となり、続く平成18年度初めには、日銀の金融政策方針や米国の長期金利の動向などを受け2%近辺にまで上昇した。しかし8月以降は、国内金利の上昇観測が後退したことや、米国サブプライムローン問題顕在化の端緒となるBNPパリバ証券系列のファンドの換金停止、米国の長期金利低下などを受けて1.6%程度で推移した。

こうした金融情勢にあって、貸出金利は上昇した。短期プライムレートは、ゼロ金利政策が解除され市場金利が上昇するのに伴い、平成18年8月には1.625%に、平成19年3月には1.875%に引き上げられた。長期プライムレートは、平成18年2月に2%台に乗った後、7月には2.65%まで上昇し、その後は2%台前半での推移となった。

1-6. 国際金融危機の勃発と世界同時不況への対応

平成19年夏、米国のサブプライムローン問題が表面化した後、国際金融資本市場は不安定さを増していった。平成20年3月には、米証券大手ベア・スターンズが経営危機に陥り、FRBから緊急融資を受けJPモルガン・チェースに救済合併されるなど、金融システム不安は徐々に増大してきていたが、9月に米証券大手リーマンブラザーズが破綻すると、国際金融市場における緊張は急速に高まった。米欧の短期金融市場での資金調達圧力が急速に増したことにより銀行間の取引レートが急騰する一方、欧米の

株価は、金融機関経営を巡る不安の強まりや景気悪化懸念の高まりなどから急激に下落した。各国の長期金利も、景気刺激策の実施などに伴う国債増発懸念から幾分上昇する局面もあったものの、総じてみれば、景気悪化懸念などから大幅に低下した。

リーマンショックを契機とした金融資本市場の混乱は先進国のみならず新興国にも波及し、多くの国で通貨の下落、国のリスク・プレミアムの上昇や国外への資金流出が起き、株価も総じて下落した。国際金融市場の危機から各国経済が急速に悪化したため、各国の中央銀行は政策金利を大幅に引き下げたほか積極的な資金供給を行った。これらの政策が奏功し、国際金融市場の危機的な状況は徐々に安定に向かった。平成21年の年明け以降も、株価が不安定な動きを示すなど、国際金融市場は総じて不安定な状態が続いたものの、平成21年春以降、欧米の景気に底入れ感が出てきたことや、金融システムに対する不安が解消されてきたことなどから、国際金融市場はようやく落ち着きを取り戻した。しかし、平成21年末から年明けにかけては、ドバイ政府系企業の債務繰延べ問題やギリシャの財政危機が相次いで表面化するなど、国際金融市場は再び不安定な動きとなった。

こうした中、わが国の金融情勢をみると、まず平成19年度から20年度上期にかけて、日銀による無担コールの誘導目標は0.5%に据え置かれ、わが国の金融は緩和的な状況が続いた。わが国の景気が平成19年度上期まで緩やかな回復傾向を辿る中、平成19年5月頃には一時、利上げ観測が浮上したものの、米国のサブプライムローン問題に端を発した世界的な金融市場

の混乱などから、日銀は無担コールの誘導目標や基準貸付金利の引上げを見送った。そしてリーマンショック後、国際金融危機が勃発すると、日銀は、政策金利を平成20年10月、12月と連続して引き下げるとともに、潤沢な資金供給を実施し、国内金融市場の安定確保に努めた。無担コールの誘導目標は10月に0.3%、12月には0.1%となった。

リーマンショック後、CP金利の高騰など緊張が高まっていたわが国の短期金融市場は、平成21年の年明けには落ち着きを取り戻し、以降21年度にかけて低位で安定した推移となった。一方、長期金利は、早期利上げ観測から平成19年6月には2%まで上昇していたが、7月以降はサブプライム問題への懸念から国債が買われ低下傾向を辿った。特に、平成19年秋以降、信用収縮懸念から株価が急落するとともに、長期金利も急速に低下した。さらに、平成20年の年明け以降、米国の実体経済の悪化が明らかになるにつれてドル安・株安が進行したこともあり、長期金利は3月には1.3%を割り込んだ。平成20年の上期には世界的なインフレ懸念から一時上昇する場面もあったものの、わが国の景気の悪化が明らかになるにつれ低下傾向となり、平成21年度に入っても概ね1~2%で推移した。

この間、長期プライムレートは平成19年度初めの2.2%から7月には2.55%まで上昇したが、その後はやや低下して2%台前半で推移し、平成21年後半には1%台に低下した。また、平成18年度末に1.625%から1.875%に引き上げられた短期プライムレートは、平成20年度上期まで据え置かれたが、わが国の景気が

悪化するなかで平成20年11月には1.625%に、平成21年1月には1.475%に相次いで引き下げられた。

なお国際金融危機については、大企業においては、CP金利が急騰し短期金融市場での調達に困難となり、また社債の発行環境も悪化したことから、金融機関からの借入に急激にシフトせざるを得なくなるなどの影響があった。中小企業においてはそうした直接的な影響（サブプライムローン問題や国際金融危機そのもの）よりも、平成19年以降悪化してきたわが国の景気情勢や世界同時不況による影響や、悪化する景気情勢の下で金融機関が貸出を慎重化させることによる影響の方が、中小企業にとってはより大きい問題であったといえる。

2（金融行政の推移）

ここまではバブル崩壊後の金融情勢について概観したが、次にこうした金融情勢下、金融行政が主に不良債権問題とそれに起因する金融システム不安に対処すべく、どのように変遷してきたかをみることにする。

2-1. バブル崩壊後の金融行政

○住専をはじめとする不良債権問題への対応

バブル崩壊後、土地・株式等の資産価格の下落が続く中、金融機関を取り巻く環境は厳しさを増していった。特に当時から、金融機関の不良債権処理問題は金融システム全体の安定性を揺るがしかねないものとされ、その早期解決や金融機関の健全性確保、破綻金融機関の救済処理等を進めるべく、諸制度が整備された。

まず大蔵省（当時）は、平成4年8月に「金

融行政の当面の運営方針」（金融システムの安定性確保と効率化の推進）を、同年10月には『「金融行政の当面の運営方針」の実施状況について』をそれぞれ公表した。そして、これらに基づき株価低迷への対応、融資対応力の確保、不良資産の処理等についての施策を実施した。平成5年1月には（株）共同債権買取機構を設立し、銀行の不良債権処理の手段を拡充した。

また、平成6年2月には、総合経済対策にあわせて「金融機関の不良債権問題についての行政上の指針」を発表し、不良資産の処理促進、金利減免債権の流動化等についての大蔵省の基本的な考え方を示した。さらに、平成7年6月には「金融システムの機能回復について」を発表し、金融機関の不良債権問題の解決に向けた当面の考え方を示すとともに、諸問題の検討のため金融制度調査会に金融システム安定化委員会を設置した。同委員会では、平成7年12月に報告書「金融システム安定化のための諸施策」をとりまとめた。その内容は、①不良債権問題の早期処理と今後の金融システム、②金融機関経営の健全性確保、③金融機関の破綻処理、④信用組合をめぐる諸問題と破綻処理に関する枠組みの整備、⑤住専問題処理、などであった。この中で、当面の間は預金者保護、信用秩序維持に最大限の努力を払うべく、通常の預金保険の発動を超えた特別の対応が必要とされ、ペイオフを実質的に5年間凍結する方針が示された。併せて当面の破綻処理の財源を確保するため、預金保険機構に特別基金を設け、その財源として新たに金融機関から特別保険料を徴収することなどが打ち出された。

これらの答申を受け、平成8年6月にいわゆ

る金融3法が成立し、平成13年4月までペイオフの実施が延期された。平成8年7月には住宅金融債権管理機構が、9月には東京共同銀行が改組されて整理回収銀行が発足し、不良債権の処理が軌道に乗り始めた。また、不良債権処理手段の多様化を図るため、貸付債権の流動化方策の採用（平成4年12月）、共同債権買取機構の設立（平成5年1月）、特別目的会社（平成6年7月）や自己競落会社の設立（平成6年8月）等、各種の施策が実施された。

住専処理については、金融機関の負担とともに公的資金の投入が決定された。平成8年5月に公的負担6,850億円の財政支出を盛り込んだ平成8年度予算が成立し、6月には住専処理法⁵が成立した。

○金融3法の成立

平成8年6月、住専処理法と同時に成立した金融3法は、健全化法、更生特例法と改正預金保険法から成る⁶。この3法は、金融機関の破綻の未然防止策から破綻が起きた場合の早期対応策までの仕組みを一貫して定めたもので、健全化法では、信金・信組等の協同組織金融機関の監査体制充実、金融機関の経営の状況に応じてとるべき監督上の措置、金融機関の営業譲渡可能範囲の拡大、トレーディング勘定への時価会計導入、等が定められた。また更生特例法では、監督庁への更生手続開始の申立権付与、協同組織金融機関の更生手続等が定められ、改正預金保険法では、預金保険中心の破綻処理制度の改善、特別保険料（0.036%）の納付について定められた。なお一般保険料率は、既に4月に

0.012%から0.048%に引き上げられていたため、金融機関は、合計0.084%のコストを負担することとなった。

健全化法では早期是正措置の導入が定められた。早期是正措置は、監督当局が自己資本比率という客観的比率を用いて適時・適切な是正措置を発動することにより、極力早期に金融機関経営の健全性確保を図るという新しい行政手法であり、この法律により、自己資本比率が一定基準を下回った金融機関に対し、監督当局が業務改善計画の提出命令や業務停止命令を発動できる仕組みが平成10年4月から導入されることになった。具体的には自己資本比率の数値に応じてそれぞれ是正措置が定められた。

また、自己資本比率の算定には正確な資産査定と適切な償却・引当が前提となることから、平成9年3月、大蔵省銀行局から資産査定に関する通達が出され、同4月には日本公認会計士協会が資産査定の実務指針を発表した。各金融機関は、これらのガイドライン等を参考にして自らの資産の査定・分類やそれに対する償却・引当を自己責任により行うこととなった。

○ディスクロージャー制度の整備

銀行のディスクロージャー（情報開示）は、バブル崩壊後、不良債権処理との関連で大きくクローズアップされることになった。具体的な開示については、全国銀行協会の「ディスクロージャー制度における統一開示基準」（昭和62年7月制定）に沿い、従来より各行がディスクロージャー誌で経営内容等の開示を行ってきた。開示項目については年々拡充が図られ、

⁵ 特定住宅金融専門会社の債権債務の処理の促進等に関する特別措置法

⁶ 金融機関の経営の健全性確保のための法律、金融機関の更生手続きの特例に関する法律、預金保険法の一部を改正する法律の3法

平成8年度決算での開示項目数は、概況・組織、経理・経営、調達、運用、証券、国際等、8区分合計75項目であった。

一方、平成4年12月には金融制度調査会のディスクロージャー作業部会から中間報告「金融機関の資産の健全性に関する情報開示について」が発表され、これにより平成5年度のディスクロージャーからは、不良債権の残高が「資金運用」区分で開示されることとなった。平成5年3月期には、都銀、長信銀、信託銀が破綻先債権・延滞債権について、地銀が破綻先債権についてディスクロージャーを開始した。平成7年9月期には、大蔵省が金融機関全体の不良債権総額を公表するとともに、都銀等の大手銀行が金利減免債権を含む不良債権のディスクロージャーを開始した。平成8年3月期には、都銀以外の銀行でも金利減免債権を含む不良債権を開示し、平成9年3月期の開示分からは、都銀から第二地銀までの全行が破綻先債権額、延滞債権額、金利減免等債権額および経営支援先に対する債権額のすべてを公表した。

○自己資本比率規制

1988（昭和63）年7月、国際決済銀行（BIS）の銀行監督委員会は、国際的に活動する銀行間の競争条件の平等化及び国際的な銀行システムの安定性向上を目的とする銀行の自己資本比率規制の国際統一基準を制定した。日本においても同年12月、大蔵省銀行局の通達に同基準による自己資本比率規制が盛り込まれ、さらに平成4年6月の銀行法改正に際してはその根拠条文（第14条の2）が新設された。

この自己資本比率規制（BIS規制）は、銀行

の保有する資産の信用リスクに対応するものであり、海外で活動する銀行はリスク・アセットの8%以上の自己資本を維持しなければならないとなった。この規制はわが国では平成5年3月末にスタートした。規制対象の各行はいずれも国際統一基準をクリアしてきたが、当時の邦銀は欧米の銀行に比較すると狭義の自己資本（Tier1）がほぼ半分に過ぎず、不足分を株式含み益などの広義の自己資本（Tier2）でカバーしており、株価下落等に弱い体質であったことから、グローバル競争等に備えて自己資本の増強や資産圧縮等の対応が必要とされた。こうした背景から、わが国の銀行経営は、それまでの量的拡大から採算性にウェイトが移り、総資本利益率（ROA）や株主資本利益率（ROE）が経営戦略のうえで重要な指標として位置づけられることになった。また、自己資本比率規制で資本増強や資産圧縮が銀行に要請されることとなり、上記のディスクロージャーの拡充ともあいまって、金融機関は市場から厳しい監視を余儀なくされることとなった。なお、自己資本比率規制は、金融機関の健全性維持に不可欠であるとはいえ、自己資本比率の維持向上のために必要とされる資産（貸出）の圧縮が、わが国の金融システム不安が発生するなかで、貸し渋り、貸し剥がしの一因となったことは否めないと思われる。

2-2. 金融行政の改革

住専処理から本格化した金融機関の不良債権処理の過程で、金融行政に対して様々な批判が起きた。不良債権問題が深刻化し、金融機関の破綻が増加しまた大型化するなかで、不良債権

処理や金融機関の破綻処理をめぐる議論が高まり、財政・金融に関連した各種の権限が大蔵省に集中していることが問題とされ、民間金融機関に対する検査・監督業務が金融監督庁に分離されることとなった。次いで、中央省庁再編の一環として、金融監督庁が金融庁に移行するとともに、大蔵省の国内金融に関する企画・立案業務も担うこととなった。また金融庁には、最終的に金融機関の破綻処理・危機管理の機能も移管され、これにより財政と金融の分離が実現した。

一方で、平成8年以降、市場規律を基軸とした透明かつ公正な行政を確立するための議論も進められた。金融行政のあるべき姿として、金融の自由化、グローバル化が進展する中で、従来の裁量型行政から透明性の高い客観的ルールに基づく行政への転換が進められた。具体的には、BISの国際基準に準拠した自己資本比率を客観的基準とし、自己資本比率の水準に応じて行政措置を発動するという早期是正措置が導入された。また、その前提として、金融機関による自己査定、外部監査の実施も定められた。

○金融監督庁の設置、大蔵省との機能分離

上記のように不良債権処理の過程で金融行政に対して様々な批判が起きた。このため、平成8年以降、与党内で、市場規律を基軸とした透明かつ公正な行政を確立するための議論が進められ、平成9年6月、「金融監督庁設置法」及び「金融監督庁設置法の施行に伴う関係法律の整備に関する法律」が成立し、大蔵省にかわり金融監督庁が金融行政を担うこととなった。それまでの経緯は以下の通りである。

平成8年12月、「行政改革プログラム」が閣議決定され、その中で自己責任原則と市場原理を基軸とした透明かつ公正な金融行政を実現すべく、民間金融機関等に対する検査・監督を所掌する国家行政組織法第3条に基づく機関として、総理府に「金融検査監督庁」（仮称）が設立されることとなった。

この行政改革プログラムでは、「業態間にまたがる金融サービスの出現や金融市場のグローバル化などの新たな金融行政への課題に的確に対応しつつ、市場原理を基軸とした透明な金融行政への転換を図る。そのような観点から、①大蔵省の銀行局及び証券局を金融局（仮称）に統合する、②総理府（現内閣府）に民間金融機関等に対する検査及び監督を所掌する国家行政組織法第3条に基づく機関として金融検査監督庁（仮称）を設立する等の措置を講ずる。」とされた。平成10年6月には金融監督庁が総理府の外局として発足し、証券取引等監視委員会は、国家行政組織法第8条に基づく機関として大蔵省から金融監督庁に移管された。

金融監督庁の発足に伴い、①金融監督庁は、民間金融機関等に対する検査・監督（破綻処理に関連する権限を含む）を所管する、②大蔵省は、それまでの銀行局及び証券局を金融企画局に統合し、金融及び証券取引制度の企画・立案のほか、金融及び証券取引に関する行政事務で、金融監督庁の所管に属さないもの（政府系金融機関、証券市場の運営に係る事項等）を所管することとされた。この結果、銀行法等に基づき、それまで大蔵大臣の権限とされていた民間金融機関等に対する検査・監督権限については、免許をはじめとして、業務改善命令、業務停止命

令、免許の取消し、合併等の認可等の全ての権限が内閣総理大臣に移された。その上で、これらの検査・監督権限については、免許の付与及びその取消し等の権限を除いて、その大半が内閣総理大臣から金融監督庁長官に委任された。

○金融再生委員会

平成10年、金融システム不安下において、わが国の金融システムの安定化を実現し、金融機関に対する内外の信頼を回復するため、金融機能再生関連法及び金融機能早期健全化法の2法を車の両輪とする法的枠組みが整備された。これらの制度を運用する機関として、平成10年12月、金融再生委員会が、国家行政組織法第3条2項の規定に基づき総理府の外局として設置された。なお、金融再生委員会の設立に伴い、同年6月に先に発足していた上記金融監督庁は、同委員会の下に置かれることとなった。

金融再生委員会の所掌事務は、現行の金融行政に関する総理府の所掌事務と金融機関の破綻の処理等に関する事務並びに金融破綻処理制度及び金融危機管理に関する企画立案事務である。また、金融破綻処理制度及び金融危機管理に関する企画立案事務並びに預金保険機構の監督に関する事務は、金融再生委員会と大蔵大臣の共管とし、農水産業協同組合貯蓄保険機構の監督に関する事務は、金融再生委員会と農林水産大臣及び大蔵大臣の共管とされた。金融再生委員会は、当時の金融システム不安に対して、金融機関への公的資金投入や破綻処理を進めることにより早期に金融再生を図る機関として発足したわけであるが、この結果、金融企画は大蔵省が、金融再生は金融再生委員会が、金融検

査・監督は金融監督庁が担当することとなり、金融行政は一時的に3省庁に分かれて運営された。

○金融庁の設置

大蔵省から金融行政機能を分離する動きとは別に、省庁全体の改革を推進する動きとして、平成9年12月、行政改革会議において中央省庁を1府12省庁とすること等を盛り込んだ「最終報告」が取りまとめられ、これを具体化した中央省庁等改革基本法が、平成10年6月に成立し、再編に向けた準備が進められた。そのなかで金融行政については、全体の中央省庁再編（平成13年1月）に先行して、平成12年7月に金融再生委員会に置かれる金融監督庁を改組して金融庁とし、さらに、平成13年1月に金融再生委員会を廃止して、内閣府の外局として金融庁を設置することとされた。これに従い金融庁が発足し、民間金融機関等に対する検査その他の監督に加え、金融に関する企画立案事務及びそれに関連する事務として企業財務等の事務を所掌することとなった。

なお、平成12年7月から13年1月にかけては、民間金融機関等に対する免許やその取消、金融再生法に基づく破綻処理、早期健全化法に基づく資本増強及び金融破綻処理制度等の企画・立案（大蔵省と共管）については金融再生委員会が担当した。ただし、金融破綻処理制度及び金融危機管理に関する企画立案事務及びそれに関連する事務については、金融再生委員会と大蔵省との共管（13年1月以降は金融庁と財務省との共管）とされ、大蔵省（財務省）が所掌するのは財政、国庫、通貨・外国為替等の観点からの事務とされた。さらに、金融監督庁が

各省と共同で所管していた金融に関する検査及び監督の業務については、金融庁に一元化された。また平成13年1月、金融再生委員会が廃止され、金融庁は新しく設置された内閣府の外局となり、金融担当の特命担当大臣が置かれた。ここにおいて、金融行政の一元化が実現した。

2-3. 金融システム不安への対応

○貸し渋り問題の発生と対策

平成9年、わが国では大手金融機関が破綻し、金融システム不安が発生した。この不良債権問題に起因する金融システム不安に対処すべく、この時期の金融行政は特にシステムの安定に力が注がれた。具体的には法制度面の整備や銀行への公的資金投入、ペイオフ延期などの対策が実施された。一方、平成8年11月に橋本首相が打ち出した「日本版ビッグバン」は、金融制度調査会の答申などにより改革の具体的スケジュールなどの全容が固まり、目標とする平成13年までの実現に向けて法整備等が進められた。このようにこの時期の金融行政は、システムの安定化とシステム改革とが同時並行して進められた点に特徴があった。なお、金融行政のあり方については、従来の裁量型行政から客観的ルールに基づく透明性の高い行政への転換が打ち出され、監督体制も大蔵省から金融監督庁さらには金融庁へと大きく再編されることとなったことは、前に述べた通りである。

こうして平成8年から9年にかけて金融安定化・破綻処理のための制度が整備されていった。しかしながら、制度の整備が進められる一方で、バブル経済の崩壊後も長期間にわたって

景気の低迷が続く中、金融機関について、その融資態度を必要以上に萎縮させているのではないかという、いわゆる「貸し渋り」問題が指摘されるようになってきた。中小企業にとって、貸出を止められることは事業継続に重大な悪影響を及ぼす大問題であった。特に、平成9年の金融システム不安の発生や、平成10年4月からの早期是正措置の導入などを背景に、金融機関が、株価の低迷等による自己資本比率の低下が見込まれるなかで、自己防衛のために「貸し渋り」を行っているのではないかとの批判が増加した。このため大蔵省は平成9年12月、「いわゆる『貸し渋り』への対応について」を発表し、大蔵大臣が全銀協会長に対して金融の円滑化に一層努力するよう要請を行ったほか、貸し渋り問題への諸々の対策を講じた。

この時期の貸し渋り対策等、金融システム安定化のための具体策は以下の通りである。

まず、「いわゆる『貸し渋り』への対応について」を平成9年12月に発表した。これは、①早期是正措置の弾力運用（国内基準適用行については、1年間、是正措置命令の発出を猶予する）、②自己資本比率対策（保有株式の評価に際し低価法から原価法との選択性にする、利益性引当金の義務付けを廃止する、政府系金融機関等の保証機能活用を促進する、国内基準適用行につき債務者預金相当額を貸付債権額から控除することを可能とする、インターバンク預金等のネットィングを容認する）などがその内容であった。

次に、平成10年2月、金融安定化2法⁷により平成12年度までの時限措置を講じた。これは、

⁷ 預金保険法の一部を改正する法律、金融機能の安定化のための緊急措置に関する法律

信用組合のみならず銀行の破綻が相次いで発生した状況に鑑み、①整理回収銀行を一般金融機関の受皿金融機関とする、②破綻金融機関の不良債権処理にあたり、預金保険機構に対し罰則付財産調査権を付与する、③破綻金融機関処理のための資金として、預金保険機構に対し7兆円の国債を交付するとともに、預金保険機構が行う借入に対し10兆円の政府保証を付与する、などを内容とするものであった。また、金融の危機的な状況に対処するための緊急措置として、公的資金を活用して金融機関の発行する優先株等を引受け、金融機関の自己資本を充実させることにより金融システムの安定化を図るという公的資金投入の枠組みが定められた。そのための財政上の措置として、預金保険機構に対し3兆円の国債を交付するとともに、預金保険機構が行う借入に対し10兆円の政府保証を付与することとされた。

さらに、平成10年3月には、土地再評価法を制定し、保有不動産の評価方法を簿価から時価に改め、含み益を表面化し自己資本に算入できることとした。

○金融機能再生関連法と金融機能早期健全化法の整備

しかしながら、上記のような諸方策を講じたにもかかわらず、金融システム不安はなかなか解消されなかった。こうしたなか、平成10年5月のバーミンガム・サミットで橋本首相の国際公約（日本の景気の足かせとなっている不良債権問題処理の促進を通じ、金融システムの構造

を強化する）をきっかけに「金融再生トータルプラン推進協議会」が発足した。同協議会では、6月に第1次金融再生トータルプラン、7月に第2次金融再生トータルプランを決定し、経営破綻した金融機関の業務を引き継ぐブリッジバンク制度を導入することとした。その後、参院選での自民党の敗北を受けて金融再生関連法案は大幅に修正されたものの、平成10年10月に金融機能再生関連法⁸と金融機能早期健全化法⁹が成立した。これにより国際的にも日本の緊急課題とされた金融システム不安を管理する枠組みが整った。

まず、金融機能再生関連法では、①金融整理管財人制度、②ブリッジバンク制度、③特別公的管理制度、④金融機関等の資産買取制度、の創設により金融機関の破綻処理制度を整備するとともに、⑤金融再生委員会の設置、⑥整理回収機構の設立等、等の体制整備を図った。また、金融再生業務（ブリッジバンクの設立、特別公的管理、金融機関等の資産買取等）については、その受け皿となる金融再生勘定で資金の借入れ等を行うに際し、18兆円の政府保証を付与することとされた。同法に基づき平成10年12月、金融再生委員会が国家行政組織法第3条2項の委員会として総理府に設置された。平成10年に破綻した日本長期信用銀行及び日本債券信用銀行は、同委員会の下で特別公的管理となった。

次に、金融機能早期健全化法では、金融機関等の資本の増強に関し、①普通株式の引受けによる資本増強の仕組み、②優先株式等の引受け等による資本増強の仕組み、③減資手続きの特

⁸ 金融機能の再生のための緊急措置に関する法律、預金保険法の一部を改正する法律、金融再生委員会設置法、金融再生委員会設置法の施行に伴う関係法律の整備に関する法律

⁹ 金融機能の早期健全化に関する緊急措置に関する法律

例等、の緊急措置が創設された。また、金融機関の株式引受け等を行う金融機能早期健全化業務については、その受け皿となる金融機能早期健全化勘定で資金の借入れ等を行うに際し、25兆円の政府保証を付与することとされた。

○公的資金投入

上記のように、一連の金融機関の大型の破綻などによる金融システム不安の広がりを受け、政府は金融システム不安を解消するため、平成10年、11年と2回にわたり銀行への公的資金投入を実施した。その経緯は以下の通りである。

第一次の公的資金投入は、平成10年2月、貸し渋り対策の立法化措置として成立した、最大30兆円の公的資金投入を盛り込んだ金融安定化2法により実施された。これは、銀行の自己資本を政府の公的資金により増強することで貸し渋りを解消させようとするもので、銀行が発行する優先株・劣後債の買い取りを実施するため、預金保険機構に、日銀からの借入金10兆円に対する政府保証を付すほか3兆円の国債を交付することとし、13兆円の資金枠が用意された。また、金融機関の破綻時、預金の全額保護を図るため預金保険機構の財源を強化することとし、優先株等の買い取り資金とあわせて最大30兆円の公的資金が用意された。これを受け2月、預金保険機構に金融危機管理審査委員会が設置された。同委員会は、都銀など21行による資本注入の申請を受けて審査し、13兆円の資金枠に対し3月までに総額1兆8,156億円の投入を実施した。しかし、公的資金の投入基準が明確でなかったことや横並びの申請、リストラ計画の不十分さなどといった多くの課題が

残り、公的資金投入後もなかなか金融システム不安の解消までには至らなかった。

第二次の公的資金投入は、平成10年の金融機能再生関連法と金融機能早期健全化法に盛り込まれた。このとき、第一次の13兆円投入の根拠であった金融機能の安定化のための緊急措置に関する法律は廃止され、代わって総額60兆円の公的資金枠が設定された。その内訳は、破綻前の金融機関に対し公的資金による資本注入を行うための金融機能早期健全化勘定25兆円、破綻した金融機関の預金者保護のための特例業務勘定17兆円、破綻認定され国の特別公的管理（一時国有化）下に入る金融機関の再生のための金融再生勘定18兆円であり、財源として交付国債7兆円、政府保証53兆円が用意された。これを受け、12月に設置された金融再生委員会で資本注入の検討が開始された。同委員会は、資本増強の方針・基準等を策定するとともに、申請が予定されていた15行への予備審査の実施、代表者への直接ヒアリングなどを経て、3月に正式に15行からの申請を受け付け、これを承認し、公的資金の注入が実施された。第二次の公的資本注入は総額7兆4,592億円に達した。ちなみに、15行の平成10年度決算における不良債権処理額は9兆3,500億円であった。

○ペイオフ解禁の延期

公的資金投入は、金融システム不安という当面の緊急事態に対処するための措置が中心であったが、平成13年には預金等全額保護の特例措置が終了する予定であった。そこで、ペイオフが解禁された後の預金保険制度のあり方について、金融審議会第二部会で検討がなされ、特

例措置終了後の恒久的な預金保険制度と金融機関の破綻処理制度の整備が図られることとなった。ただ、当時の一部の中小金融機関について経営の一層の実態把握を図り、その改善を確実なものとする事等により、より強固な金融システムの構築を図る必要があるとの観点から、平成11年末、与党間で預金等全額保護の1年延長（ペイオフ延期）が合意された。ペイオフ制度は、平成8年に凍結され、平成13年3月末までは預金等を全額保護する特例措置が定められていたが、期限が迫った平成11年においても金融機関の破綻は引き続き発生しており、特に中小金融機関の経営の脆弱性が懸念される状況にあった。そこで平成11年12月、政府与党はペイオフの再度の延期（1年間）を決定したのである。この延期は直接的には、経営基盤の弱いとされる信用組合の監督・検査権限が平成12年4月に都道府県から国に移管されることになっており、平成13年3月までに検査や問題先の処理が間に合わないとの判断によるものであった。なお、一部の業界だけを対象とした部分延期論も一時浮上したが、中小金融機関の反発が強く、一部の業界だけを延期すればその業界に信用不安懸念が高まるとの判断もあり、大手銀行を含めた全面延期の方向が打ち出された。この結果、預金等の全額保護は平成14年3月まで、うち流動性預金については平成15年3月末まで延長されることとなり、全額保護終了後の預金保険制度の整備と合わせて、平成12年5月、預金保険法の改正によりペイオフ延期が実現した。

その後、ペイオフ制度は、定期性預金については予定通り平成14年に解禁されたが、流動

性預金については再度延期され、平成17年に解禁された。これにより、決済性預金を除く全ての預金についての全額保護の特例措置は終了した。

○早期是正措置の実施

既述の通り、平成8年6月に住専処理法と同時に金融3法が成立し、その中で金融機関の破綻の未然防止から破綻時の早期処理までの一貫した仕組みが定められたが、その根幹となる早期是正措置は、平成10年4月に導入することとされていた。この早期是正措置は、金融機関の経営の健全性を確保するため、監督当局が自己資本比率という客観的な基準を用い、必要な是正措置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であり、金融行政の根幹をなす制度であった。同措置の導入により、以下のような効果が期待された。

- ①金融機関の経営状況を客観的な指標で捉え、適時に是正措置を講じることにより、金融機関経営の健全性確保と経営破綻の未然防止を図る。
- ②是正措置の発動ルールを明確化することにより、行政の透明性確保にも資する。
- ③金融機関が破綻した場合の破綻処理コストの抑制を図る。

この早期是正措置は予定通り平成10年4月に実施されたが、当時の金融機関の貸し渋りなどの状況に鑑み、1年間の時限措置として、「銀行に対する早期是正措置制度の弾力的な運用に関する省令」により弾力運用が導入された。この省令に基づく早期是正措置の弾力運用制度は、

早期是正措置制度の円滑な導入を図る観点や、株価の低迷等により金融機関の融資態度が必要以上に萎縮している状況に鑑み、国内基準適用行について、「経営改善計画により1年以内に自己資本比率が4%以上を達成することが確実に認められる場合には」、金融機関の自助努力を促すとの観点から、1年間、是正措置命令の発出を猶予するという制度であり、平成10年4月1日から平成11年3月31日までの間、実施された。

また、平成10年10月に成立した金融機能早期健全化法において、特に著しい過少資本の状況にある金融機関に対しては、自己資本の充実、大幅な業務の縮小、合併又は銀行業の廃止等のいずれかを選択するよう命じるとされたこと、また金融再生委員会が同法に基づき施策を講じるにあたっては、早期是正措置との効果的な連携を確保するべきであるとされたことにより、早期是正措置の発動基準について見直しがなされた。さらに、金融システム改革法の施行に伴う改正も行われた。従来は、早期是正措置の発動基準である自己資本比率については、国際基準は金融子会社を含む連結ベースにより、国内基準は銀行単体ベースにより算出されてきたが、平成10年12月に施行された金融システム改革法により、国際基準、国内基準に関わらず、連結ベース及び銀行単体ベース両方について、自己資本比率規制を課すこととなった。それに伴い、早期是正措置の発動基準についても、連結ベース及び銀行単体ベースそれぞれの自己資本比率に基づくこととされた。

なお早期是正措置の導入とともに、銀行は自己査定により適切な償却引当を行い決算に反映

させることとなったが、これは景気の悪化等につれ中小企業の信用力が低下すると、その貸出金について償却や引当が増加する形で利益を圧迫する要因となる。上記の早期是正措置の弾力運用措置は、株価の低迷等により金融機関の融資態度が必要以上に萎縮している状況を勘案したものであったが、株価以外にも、景気の悪化等により中小企業に対する貸出金についての償却引当が増加する場合には、同様に融資態度の萎縮につながる懸念がある。前に述べた自己資本比率規制とともに、わが国の金融システム不安が発生するなかで、貸し渋り、貸し剥がしの一因となったことは否めないと思われる。

○不良債権処理の専門機関

この時期、住専をはじめ金融機関の破綻が相次いだ中で、破綻金融機関の整理や、不良債権の整理回収の促進などのため、専門の機関が設立され不良債権処理に当たった。この間の経緯は以下の通りである。

平成8年6月、住専処理法が成立し、7月には同法により預金保険機構の全額出資の株式会社として住宅金融債権管理機構が設立された。同機構では、8月に住専7社との間で財産譲渡契約を締結し（これに伴い住専7社は解散し清算法人となった）、当該契約に基づき同年10月に財産譲渡が実行された。これを受け、同機構において譲受価格確定のための資産内容の精査が行われ、12月には資金が決済された。これにより、住専処理策における立上げ段階の諸手続きが完了し、住専処理・回収に係る体制整備が図られた。以降、同機構では預金保険機構と一体となり債権回収や関係者への責任追及を行

った。

一方、平成8年9月、東京共同銀行を商号変更した整理回収銀行が発足した。同銀行は、信用組合の破綻に際してその債権の整理回収を業務としてきたが、平成10年3月、預金保険機構と整理回収業務に関する新協定を締結し、信用組合だけでなく、銀行も資産買取の対象にすることとなった。さらに平成10年11月には、金融再生法・早期健全化法の施行を受けて預金保険機構との間で金融再生法53条に基づく資産の買取・管理処分に関する協定（特定整理回収協定）と、早期健全化法に基づく資本注入業務に関する協定（株式等の引受け並びに取得株式等及び取得貸付債権の処分等の業務の委託に関する協定）を締結した。

なお、平成10年10月の金融再生関連法の成立を受け、不良債権の回収体制を強化するため、平成11年4月、住宅金融債権管理機構が整理回収銀行を吸収する形で整理回収機構が設立された。

2-4. 不良債権問題の正常化に向けた金融行政

○集中調整期間と重点強化期間

バブル崩壊後、金融機関の不良債権処理が長期化し、正常化の見通しがなかなか立たない状況が続いたことから、政府は、平成14年度から平成16年度までを「集中調整期間」と位置づけ、不良債権処理問題の正常化を図った。さらに平成17年度以降は「重点強化期間」と位置づけ、本格的な金融の構造改革と活性化に取り組んだ。

まず平成14年度には、不良債権処理につい

て、市場規律や厳格な資産査定の下、オフバランス化の具体的な処理目標（原則1年以内に5割、2年以内に8割目途）が定められ、構造改革の集中調整期間終了後の平成16年度には不良債権問題の正常化を図ることとされた。また平成15年1月には、不良債権処理など諸改革を加速すると同時に、集中調整期間を1年程度延長し、平成16年度までの間、改革を集中的に推進することが定められた。3年間の集中調整期間の仕上げの年にあたる平成16年度には、不良債権問題に代表されるバブル崩壊後の負の遺産からの脱却に目途をつけるとともに、平成17年度及び18年度の2年間で重点強化期間と位置づけ、新たな成長に向けた基盤の重点強化を図るという方針が示された。

こうした基本方針に則り、平成16年度までの集中調整期間において、金融システムを安定させるべく不良債権処理が加速された。この間の金融システム安定に向けた具体的な施策は以下の通りである。

○「より強固な金融システムの構築に向けた施策」と「金融再生プログラム」

平成14年4月のペイオフ一部解禁後、首相からの指示（ペイオフが実施されたこともあり、金融システムの安定のために、不良債権処理を更に急ぐよう、切れ目なく手を打ってもらいたい）を踏まえ、「より強固な金融システムの構築に向けた施策」が定められ、不良債権処理の促進、主要銀行グループへの通年・専担検査の導入、金融機関の合併促進、などの施策が打ち出された。ここでは、主要行の破綻懸念先以下の債権につき、原則1年以内に5割、2年以内に

その大宗（8割目途）を処理するという具体的な処理目標を設定し、信託を含む整理回収機構の機能も積極的に活用し、オフバランス化を一層加速することとされた。さらに、平成14年9月の内閣改造後、10月には不良債権処理を加速するための「金融再生プログラム」が取りまとめられた。

この金融再生プログラムでは、日本の金融システムと金融行政に対する信頼を回復するためには、まず主要行の不良債権問題を解決することが必要という問題意識に立ち、主要行の不良債権比率を平成16年度に現状の半分程度に低下させるとともに、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して、主要行の資産査定厳格化、自己資本の充実、ガバナンスの強化などの点について行政の取組みを強化していくという方針が示された。また、同プログラムの各施策の着実な実現を図るため、実施のスケジュールを整理した「作業工程表」が取りまとめられ、11月に公表された。この工程表に基づき不良債権処理が着実に進められることとなった。

しかし、中小・地域金融機関が有する不良債権には、主要行とは異なり、地域の中小企業の競争力低下・非効率性といった地域経済の構造問題そのものに起因するものが多数を占め、金融機関の融資が直接企業の死命を決するようなケースも多かった。このため、中小・地域金融機関の不良債権処理は、その地域経済に与える影響を念頭に置きつつ、貸し手、借り手双方ともに十分に納得がいく形で進めていく必要があった。また、地域ごとにその状況は大きく異なることから、実態に即した対応が求められた。

このため、中小・地域金融機関の不良債権処理については、別途検討することとされ、後に述べるようにリレーションシップバンキングの機能を強化するという方針が定められた。

なお、金融再生プログラムでは、早期是正措置の対象とはならない段階の金融機関についても経営改善を促進するべく、「早期警戒制度の活用」が整備された。そもそも平成10年4月に導入された早期是正措置は、預金取扱金融機関、保険会社及び証券会社の自己資本比率等が一定の水準を下回った場合には、予め定めた是正措置命令を発動し、健全性を回復させるとするもので、金融機関等の財務に係る問題を早期に見出すとともに、必要に応じて行政処分等の監督上の措置を実施し、問題が深刻化する以前に改善のために働きかけるものであった。これに対し、平成14年10月の金融再生プログラムでは、「早期警戒制度の活用」として「自己資本比率に表されない収益性や流動性等、銀行経営の劣化をモニタリングするための監督体制を整備する」こととされた。この制度に基づき、早期是正措置の対象とならない段階における預金取扱金融機関や保険会社であっても、その健全性の維持及び一層の向上を図るため、早め早めの経営改善を促すこととなった。平成14年12月には、行政上の予防的・総合的な措置として、収益性改善措置、安定性改善措置、資金繰り改善措置の3つの措置が設けられたが、これに加え、以下に述べる「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」を受け、平成15年6月から「信用リスク改善措置」が追加された。具体的には、基本的な収益指標、大口与信の集中状況、有価証券の価

格変動による影響、預金動向や流動性準備の水準を基準として、収益性、信用リスク、市場リスクや資金繰りについて経営改善が必要と認められる金融機関に関して、原因及び改善策等についてヒアリング等を行い、必要な場合には銀行法第24条等に基づき報告を求めることを通じて、必要な経営改善を促すこととされた。さらに、改善計画を確実に実行させる必要があると認められる場合には、銀行法第26条等に基づく業務改善命令などの行政処分も発動するとされた。この早期警戒制度の整備により、自己資本比率未達の金融機関には早期是正措置が、収益性や信用リスク、安定性、資金繰りを改善すべき金融機関には早期警戒制度が、それぞれ適用されることとなった。

○「リレー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」

前述の通り、中小・地域金融機関の不良債権処理については、「金融再生プログラム」で、主要行とは異なる特性を有する「リレーシップバンキング」のあり方を検討し、アクションプログラムを策定することとされた。これを受け平成15年3月、金融審議会金融分科会第二部会において報告書「リレーシップバンキングの機能強化に向けて」がとりまとめられた。

この中では、「平成16年度までの2年間で地域金融に関する『集中改善期間』とした上で、それぞれの中小・地域金融機関が本報告書の提言に沿ってリレーシップバンキングの機能を強化し、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考えられる」とされており、この提言を踏まえ、金融庁において「リレー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－中小・地域金融機関の不良債権問題の解決に向けた中小企業金融の再生と持続可能性（サステナビリティ）の確保－」が取りまとめられた。このプログラムでは、平成16年度までの「集中改善期間」中に各金融機関及び行政が取り組むべきものとして、①中小企業金融の再生に向けた取組み、②各金融機関の健全性の確保、収益性の向上等に向けた取組み、③アクションプログラムの推進体制、の3点が掲げられた。

まず「①中小企業金融の再生に向けた取組み」では、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、顧客への説明態勢の整備、相談・苦情処理機能の強化などがあげられた。

次に「②各金融機関の健全性の確保、収益性の向上等に向けた取組み」では、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、ガバナンスの強化、地域貢献に関する情報開示、法令等遵守（コンプライアンス）、地域の金融システムの安定性確保などがあげられた。

最後の「③アクションプログラムの推進体制」では、「リレーシップバンキングの機能強化計画（計画期間15～16年度）」の策定とフォローアップが定められた。

これらにより、中小・地域金融機関の不良債

権処理については、大手金融機関とは異なり、リレーションシップバンキングの機能強化を進めることにより解決を図っていくこととなった。

○金融機関の体力強化と新たな公的資金制度

上記のような不良債権処理と平行して、金融機関自身の体力強化に向けた施策も打ち出された。

まず、平成14年4月の「より強固な金融システムの構築に向けた施策」において、「主として地域金融機関を念頭において、合併促進を中心とした施策を早急に検討する」こととされ、これを受けて金融機関等の合併等の組織再編成を円滑化するため、「金融機関等の組織再編成の促進に関する特別措置法」が制定された。具体的な措置としては、金融機関等が合併等の組織再編成（合併、会社分割、持株会社化、営業・事業譲渡、株式の発行等を通じた子会社化・関連会社化）を行う場合、「組織再編成」と「改革方針の策定」により収益性の相当程度の向上を図ることを内容とする「経営基盤強化」に関する計画を提出し、主務大臣の認定を受けることにより、組織再編成にかかる手続の簡素化、預金保険機構による資本増強等の特例措置を受けることができること、また広く合併等を円滑化する観点から計画提出・認定を要件としない特別措置として、預金保険限度額の経過措置、合併等の総会手続の特例、債権者異議の手続の特例、などの措置が設けられた。

また、平成14年の「金融再生プログラム」では新たな公的資金の制度を検討することとされ、これを受け平成15年7月に公表された「金

融機関に対する公的資金制度のあり方について」の中で新たな公的資金制度の枠組みが示された。平成16年2月には、金融機能強化のための新たな公的資金制度の創設を盛り込んだ「金融機能の強化のための特別措置に関する法律案」が制定された。なお、この法律の目的は、金融機関等の資本増強等により地域における経済の活性化を期するものであるが、上記の組織再編法をほぼ吸収する内容となっている。また、預金保険法の改正もあわせて行われ、銀行持株会社等に対する資本増強などが追加された。

○集中調整期間以降の貸し渋り問題

先にも述べたが、バブル崩壊以降、長期間にわたって景気の低迷が続く中、金融が緩和状態にあるにもかかわらず、特に平成9年の金融システム不安以降は、金融機関がその融資態度を必要以上に萎縮させているのではないかと、いわゆる「貸し渋り」問題が指摘されてきた。これに対し、政府は、平成10年の「中小企業等貸し渋り対策大綱」における信用保証協会等の信用補完制度の拡充、政府系金融機関の融資制度の拡充などをはじめとする様々な措置を講じてきたが、平成14年には、「金融再生プログラム」における主要行の不良債権処理の加速などによって、わが国企業の大宗を占める中小企業の金融環境が著しく悪化することのないよう、改めて各種のセーフティネットが必要であるとされた。

金融庁では、金融機関に対して、健全な企業に対する資金供給という金融機関本来の使命を十分に発揮し、「貸し渋り」との批判を招くことのないよう毎年要請を行った。さらに、「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」が平成17年3月末をもって終了することから、平成17年3月、新たにこのプログラムを承継する平成17、18年度の2年間を対象とした「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（平成17～18年度）」を策定した。そして、中小・地域金融機関に対して新しいアクションプログラムに基づく取組みを促すことにより、地域密着型金融の機能強化を図り、地域の再生・活性化と中小企業金融の円滑化を推進することとされた。ここでは、創業・新事業支援機能等の強化、事業再生に向けた積極的な取組み、担保・保証に過度に依存しない融資の推進等の取組みの推進が示された。

一方、各金融機関でも、担保・保証に過度に依存しない融資の取組みが図られてきた。大手行では、中小企業向けのスピード審査による無担保・第三者保証不要の融資商品が開発された。また、地域金融機関では、「集中改善期間」に多くの地域金融機関が担保・保証に過度に依存しない融資を推進し、また動産・債権譲渡担保融資、財務制限条項を活用した融資やシンジケート・ローンなどの普及も進められた。

○再チャレンジ支援

その他、この時期に進められた中小企業に関連する金融行政として再チャレンジ支援が挙げられる。平成18年3月、内閣に「多様な機会のある社会」推進会議（再チャレンジ推進会議）が設置された。これは、多様な機会が与えられ、何度でも再挑戦が可能となる仕組みを作ってい

くことが、内閣の重要政策課題であるとの認識の下、こうした再挑戦の仕組みについて政府全体として取り組むために設置されたものであった。12月には再チャレンジ推進会議において「再チャレンジ支援総合プラン」が決定され、再チャレンジ支援を一体的かつ総合的に推進していくこととされた。

この中で金融関連の施策としては、多重債務の防止・救済と個人保証に過度に依存しない融資の推進がある。まず、多重債務の防止・救済のため、過剰貸付規制、金利規制等のあり方についての検討を踏まえた必要な施策を実現するとともに、多重債務問題に関する情報提供・意見交換、講演会開催等の啓発活動を実施することとされた。これに基づき、平成18年12月、貸金業を規制する法律が改正された。次に、個人保証に過度に依存しない融資については、金融庁から金融機関へ要請するとともに、融資手法の多様化の推進についても各金融機関へ要請し、さらに同融資について金融機関によるディスクロージャーを促すこととされた。個人保証に過度に依存しない融資の例としては、動産・債権譲渡担保融資（ABL¹⁰を含む）、知的財産担保融資、コベナンツを活用した融資¹¹、スコアリングモデルを活用した融資などがある。

2-5. 国際金融危機・世界同時不況への対応

平成20年夏以降、リーマンショック後の国際金融危機とそれに伴う世界同時不況が発生した。欧米においては大手の金融機関が破綻の危機に瀕したため、金融機関を救済する施策が講じられたが、わが国においては国内金融機関の

10 Asset Based Lending、企業の事業そのものに着目し、事業に基づく様々な資産（動産、債権等）の価値を見極めて行う貸出。

11 コベナンツとは、融資契約の中の特約条項により、借入期間中に企業が遵守することが求められる事項。情報開示や特定の財務指標の維持などがある。

損失がそれほど大きくなかったこともあり、金融行政は主に国内の不況対策に重点が置かれた。わが国の景気の悪化に対処するための政府の経済対策の実施に沿い、金融行政においては平成20年10月、緊急保証制度、セーフティネット貸付制度がスタートするとともに、商工中金と日本政策投資銀行による危機対応業務を発動することとされ、12月には、日本政策金融公庫の危機対応業務を活用した中堅・大企業の資金繰り対策も打ち出された。商工中金においては、危機対応業務における制度として、中小

企業等向け損害担保付貸出、中堅企業等向けツーステップローンなどが実施された。こうした企業の資金繰り支援のための危機対応業務は、さらに平成21年4月の「経済危機対策」において、商工中金や日本政策投資銀行の長期資金貸付枠の追加、財務基盤強化といった支援策が拡充された。具体的には、既の実施していた長期資金貸付に加えて、社債購入、コミットメントライン設定、民間金融機関協調融資、大企業向け融資を通じた関連中堅企業・中小企業への資金供給、保証等の支援策が実施に移された。