

中小企業各政府系金融機関の役割

赤松 健治
 (商工総合研究所)
 (主任 研究員)

目次

- | | |
|------------------------------------|--------------------------------------|
| 1. はじめに | 3-6. (昭和60年代から平成初期) 構造変化と長期不況における支援 |
| 2. 中小企業政府系金融機関とその設立経緯 | 3-7. (平成10年代) 金融システム不安への対応と中小企業基本法改正 |
| 2-1. 中小企業政府系金融機関 | 3-8. (平成20年以降) 世界同時不況と東日本大震災への対応 |
| 2-2. 商工組合中央金庫 | 4. 現在の中小企業政府系金融機関の機能 |
| 2-3. 国民金融公庫 | 4-1. 日本政策金融公庫 |
| 2-4. 中小企業金融公庫 | 4-2. 商工組合中央金庫 |
| 2-5. その他の中小企業政府系金融機関等 | 4-3. (参考) 沖縄振興開発金融公庫 |
| 3. 中小企業金融政策の推移 | 4-4. 中小企業政府系金融機関の融資実績 |
| 3-1. (戦前) 恐慌下の金融支援 | 4-5. 中小企業政府系金融機関の融資の原資 |
| 3-2. (昭和20年代) 復興における金融支援 | 5. 中小企業政府系金融機関の役割 |
| 3-3. (昭和30年代) 近代化・高度化の支援と中小企業基本法制定 | 6. おわりに |
| 3-4. (昭和40年代) 近代化・高度化と構造改善の支援 | |
| 3-5. (昭和50年代) 経済構造変化に対する支援 | |

1. はじめに

中小企業金融円滑化法の期限が3月に到来したが、国内の景気はようやく下げ止まりつつあるところであり、一部に持ち直しの動きが見ら

れるとはいえ先行きは引き続き注視していく必要がある状況である。中小企業の資金繰りも、日銀短観などで見ると厳しい状況が続いている。また、東日本大震災からの復興が本格化しつつあるが、被災中小企業の二重債務問題へ

の対処など中小企業が抱える課題は依然として多い。こうした中で、今後の中小企業の円滑な資金調達のため、中小企業政府系金融機関はどのような役割を果たしていくべきか。ここでは、中小企業政府系金融機関が設立された時期に遡ってその背景や経緯について確認するとともに、設立以降各機関が中小企業金融政策の中で果たしてきた役割や現在の機能等について整理する。さらに、中小企業政府系金融機関に今後求められる役割についても論述することとしたい。

2. 中小企業政府系金融機関とその設立経緯

2-1. 中小企業政府系金融機関

現在、日本の中小企業政策において、中小企業を金融面で支援する政策手段としては、「融資」と「保証」がある（図表1）。このうち、「融資」については、以下の金融機関がその政策的役割を担っている。まず、株式会社日本政策金融公庫がある。この機関は国民生活金融公庫、中小企業金融公庫、農林漁業金融公庫等の業務を承継し設立されたが、統合前の国民生活金融公庫と中小企業金融公庫が中小企業政策金融を担っており、その業務をそのまま引き継いでいる。このうち国民生活金融公庫の前身は、国民金融公庫と環境衛生金融公庫である。次に、沖縄振興開発金融公庫がある。沖縄振興開発金融公庫は沖縄の経済・社会の振興・開発のため設立された機関で、その目的に中小企業金融も含んでいる。最後に、株式会社商工組合中央金庫がある。商工組合中央金庫は、

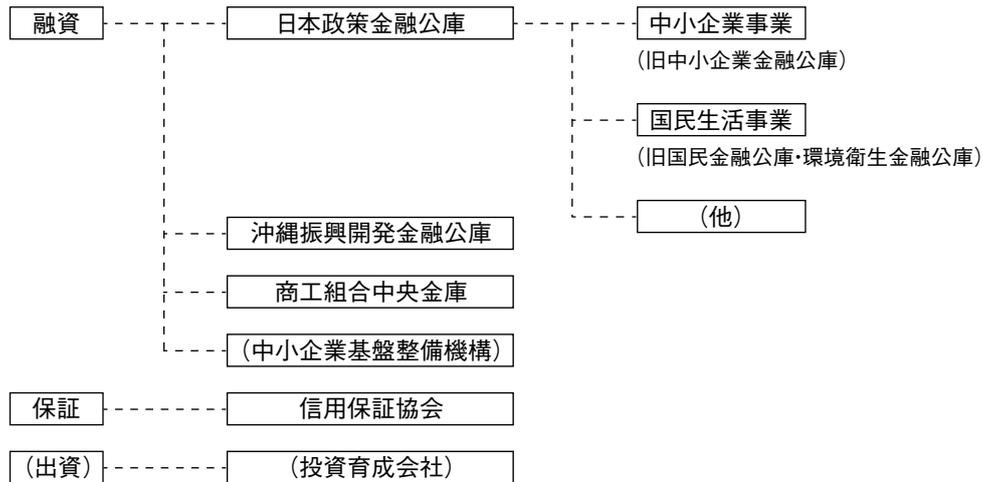
中小企業団体、及びその構成員である中小企業の金融の円滑化のため設立された。以上が中小企業向けの融資を業務としている政府系金融機関である。なお、中小企業への融資としてはこれらの他に独立行政法人中小企業基盤整備機構の高度化融資などもある。また、中小企業向けでなく大企業への融資を行う政府系金融機関として株式会社日本政策投資銀行がある。

一方、もう一つの政策手段である「保証」は、現在は各都道府県等に置かれている信用保証協会がその役割を担っている。なお、中小企業の資金調達手段としては、この他に出資もあるが、中小企業に対する投資等の事業を行うことを目的とする中小企業投資育成会社が、現在、東京、大阪及び名古屋に設立されている。

本論では、上記の各機関のうちで「融資」を業務としている中小企業政府系金融機関を対象とする。業務内容からは沖縄振興開発金融公庫、日本政策金融公庫と商工組合中央金庫が該当する。ただ、沖縄振興開発金融公庫の業務範囲は中小企業政策金融を含めて沖縄における政策金融全般にわたっており、日本政策金融公庫とは、担当する地域が分かれているものの中小企業政策金融としてはほぼ同じ業務を行っている。また、日本政策金融公庫は中小企業者以外に農林漁業者等も対象としている。従ってここでは、日本政策金融公庫が行う中小企業向けの政策金融業務（国民生活金融公庫と中小企業金融公庫から引き継いだ業務）と商工組合中央金庫を中心に、中小企業政府系金融機関の役割等について述べる。

歴史的に見ると、商工組合中央金庫は戦前の昭和11年（西暦1936年）に、日本政策金融

(図表1) 中小企業政府系金融機関等



公庫は平成20年（2008年）に、それぞれ設立されている。また、日本政策金融公庫の前身である中小企業政府系金融機関は、国民金融公庫が昭和24年（1949年）設立、中小企業金融公庫が昭和28年（1953年）設立、環境衛生金融公庫が昭和42年（1967年）設立と、いずれも戦後に設立された。これら中小企業政府系金融機関は、戦前戦後の日本の中小企業が置かれた状況に鑑みて金融面からの政策支援が必要とされ、また中小企業者の強い要望のもとで設立されてきたものであり、その役割は当時の経済金融情勢と密接なつながりがある。以下では年代順に商工組合中央金庫、国民金融公庫、中小企業金融公庫について、各機関が設立された当時の時代背景も含め、その設立の経緯をみていくこととする。

2-2. 商工組合中央金庫

商工組合中央金庫は戦前の昭和11年（1936年）11月に政府と中小企業組合が共同して出資する唯一の政府系金融機関として設立され、同年12月より業務を開始している。この時期に

設立された経緯は以下の通りである。

わが国における中小企業問題は既に明治時代から起きていたとされているが、特に第一次大戦以後は、相次いで恐慌が起き、厳しい経済情勢が続いたこともあり、中小企業に対する金融支援を求める声が大きくなっていった。これに対して政府は、まず中小企業者の組織化政策を推進し、明治末期には同業組合や産業組合制度が、大正時代には輸出組合制度が整備された。昭和に入ると、昭和2年（1927年）の金融恐慌、昭和4年（1929年）の世界恐慌、昭和5年（1930年）の昭和恐慌と相次いで恐慌が起きる中、昭和6年（1931年）以降、各組合による金融業務が認められていった。昭和6年に工業組合法、昭和7年（1932年）には商業組合法が制定された。一方で、中小企業を金融面から支援する特別の金融機関を設置しようとする動きが起き、中小企業の組合制度を基盤とする新たな中小企業専門金融機関案が具体的に検討されるようになった。その背景には恐慌が相次いで起きる中、中小規模の銀行の経営が悪化し、その整理が進んだことから、中小の

商工業者に対する資金供給が滞るようになったことがあった。そこで、中小商工業者を救済し、振興を図る手段として、中小企業が所属する協同組合を通じた資金供給の構想が浮上し、中小企業者の協同組合に対する安定的な資金供給の担い手として、協同組合向けの専門の金融機関の設立を求める機運が高まり、工業組合や商業組合等の系統金融機関として、商工組合中央金庫が設立されたのである。他の機関とは異なり、政府と民間の中小企業組合の両者が共同して出資し設立された金融機関であった。商工組合中央金庫を設立する法案は、昭和10年12月、当時の商工、大蔵両省によって要綱が決定され、昭和11年5月に国会で成立し、12月から業務を開始した。なお、設立時には当時の法律の規定例にならって50年の存立期間が定められていたが、商工組合中央金庫の中小企業金融分野における役割に鑑み、存立期間を撤廃して恒久化され、さらに金融自由化が進展する中で中小企業者に対する金融の円滑化を図るため、その金融機能が整備・拡充されてきた。また、政策金融改革により、平成20年(2008年)に株式会社化された。

上記のような経緯から、商工組合中央金庫の目的は、当初の商工組合中央金庫法第1条に以下のように規定されており、この商工組合中央金庫の基本的な目的は一貫して維持されてきている。

「第一条 商工組合中央金庫ハ商業組合、商業組合联合会、工業組合、工業組合联合会、輸出組合及輸出組合联合会ニ対スル金融ノ円滑ヲ図ル為必要ナル業務ヲ営ムコトヲ目的トス」

新たな株式会社商工組合中央金庫法におい

ても商工組合中央金庫の目的は変わっていないが、実態として中小企業団体の構成員への直接貸付が多くを占めるに至っているため、中小企業団体の構成員に対する金融の円滑化も明確化されている。

2-3. 国民金融公庫

国民金融公庫の設立は戦後であるが、その前身である庶民金庫と恩給金庫は戦前に設立された機関である。まず庶民金庫は、当時の中小零細商工業者に対する金融の円滑化を図るため、商工組合中央金庫の発足後の昭和13年(1938年)に庶民金庫法により設立された。この庶民金庫は、庶民債券を発行して融資に必要な資金を調達し、その資金を小口の生産資金などに融通することを使命とした。主に庶民階級における金融の円滑化を図ることを目的として、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い、終戦当時の業務内容は、庶民を対象とした小口貸付業務と対金融機関業務の二つを中心としていた。一方、恩給金庫は、恩給受給者に金融の道を開き、生活の安定を図ることを目的として庶民公庫と同じ昭和13年に設立された。その主な業務は、退職公務員、旧軍人やその遺族を対象とした恩給受給権を担保とする融資業務であった。当時、恩給を担保とすることは法律で禁じられていたが、隠れて高利で借入するケースが後を絶たなかったことから、恩給担保の融資を国が制度化することとなったものである。

この庶民金庫と恩給金庫を統合して国民金融公庫が設立された経緯は以下の通りである。まずわが国では戦後、復興のための傾斜生産

方式がとられたが、その施策の中心は基幹産業をはじめとする大企業向けのものであり、中小企業に対する対策が不足していた。復興金融金庫に中小企業枠を設定したり、日本銀行に中小企業向け別枠融資制度を創設したりしたが、中小企業向け融資の拡充強化までにはいたらず、中小企業、特に零細企業は正規の金融機関との資金ルートを持つことができず、不安定な経営状態のもとで資金繰りが逼迫する状況が続いていた。また当時は戦争の終結に伴い失業者、戦災者、引揚者などが生活再建のために営む生業に対する融資も必要となっていた。このため、小口の生業資金を供給する専門金融機関設立の要望が強まり、庶民金庫と恩給金庫の業務を引継ぎ、新しい金融機関を設立する構想が具体化した。ただ当時のGHQがそれまで活用されていた「金庫」という制度について批判的であったこともあり、当初は「公団」とする方針とされた。この国民金融公団の構想では、小口金融と恩給担保金融を行い、このうち小口貸付として国民大衆の小口金融に専念し、生活資金、生業資金、住宅資金、災害復旧資金その他生活安定のため必要な資金を融資することとされた。この案は、当時の国の鉄道事業と専売事業が「公社」という新制度に組織替えされることにあわせて、国民金融公社に改称され、さらに最終的に、「公社」と「金庫」を折衷した「国民金融公庫」という名称にされた。こうした経緯を経て昭和24年（1949年）6月に国民金融公庫が設立され、同時に庶民金庫と恩給金庫はその業務一切を公庫に引継いで解散した。

上記のような経緯から、設立時の国民金融公

庫法第1条では国民金融公庫の目的について以下のように規定されている。

「第1条 国民金融公庫は、庶民金庫及び恩給金庫の業務を承継し、銀行その他一般の金融機関から資金の融通を受けることを困難とする国民大衆に対して、必要な事業資金の供給を行うことを目的とする。」

そして、同法18条では、「第1条の目的を達成するため、生業資金及び進学資金の小口貸付けの業務を行う」ことと規定され、生業資金の小口貸付については、「独立して事業を遂行する意思を有し、かつ、適切な事業計画を持つ者で、銀行その他一般の金融機関から資金の融通を受けることを困難とするものに対して、小口の事業資金を供給すること」であって、「生活困窮者に対する救済資金の供給を意味するものと解釈してはならない」と定められた。国民金融公庫の融資対象は事業を営む国民大衆や進学資金を必要とする者で、民間の金融ベースに乗りにくいものや、金融ベースに乗っても必要資金の一部しか融通を受けられないものへの融資を行うことを使命とし、また、旧恩給金庫から引き次いだ恩給等を担保とする事業資金や消費資金の供給も目的とした。こうした国民金融公庫の目的や業務は、国民生活金融公庫を経て現在では日本政策金融公庫に引き継がれている。

2-4. 中小企業金融公庫

中小企業金融公庫も国民金融公庫と同様に戦後に設立された中小企業政府系金融機関である。戦後における中小企業の極度の金融難に対して、金融面における対策を講じる必要性が

強く認識され、その対策の方法として、民間の普通銀行による融資の促進、相互銀行・信用金庫・信用組合など民間中小企業専門金融機関の体質の強化・拡充、政府資金等の投入といった資金供給面における対策と、信用保証の対策との両面から中小企業金融対策が進められた。これらのうちで政府資金導入については、特に中小企業は長期資金の調達がきわめて困難であったため、幅広く中小企業を専門に長期資金を供給するための特別な措置が必要であるとされ、中小企業金融公庫が設立された。この間の経緯は以下の通りである。

昭和20年代の後半になると、朝鮮動乱ブームの反動から景気が後退する中であって、中小企業は深刻な経営難の状況に置かれ、大企業と比較してその設備の陳腐化が目立ってきたため、経営の合理化・近代化が必要であるとの声が高まった。上記の民間中小企業専門金融機関の整備が進められていたものの、中小企業の厳しい資金繰り状況はなかなか解消されず、とりわけ長期資金の調達はきわめて困難であった。当時、中小企業に対する長期資金の供給を行う機関としては、復興金融金庫、米国対日見返資金、さらにその業務を承継した日本開発銀行による中小事業貸付などがあり、またこれらのほか、商工組合中央金庫や、昭和24年に庶民金庫の業務を引き継いで設立された国民金融公庫等も中小企業政策金融を担っていた。しかし、日本開発銀行はその性格上基幹産業に対する貸付が主たる業務であり、復興金融金庫や米国対日見返資金も中小企業専門に長期資金を供給する機関ではなかったため、中小企業者の需要に対しては十分に應えることができなかつ

た。また、商工組合中央金庫は、商工組合中央金庫に出資し所属している中小企業団体とその構成員である中小企業者が貸付対象であったため、中小企業全般に対する融資の機能を持たせることが難しく、国民金融公庫は、前述の通り国民大衆に対する生業資金の融資が主な業務であり、むしろ庶民金融機関としての性格が強くその融資金額も小口であった。このため、国民金融公庫の融資対象となる小規模の中小企業よりも上の層の中小企業に対する長期貸付を、政府の資金によって専門の機関が行うことが必要であるとされた。

政府は当初、中小企業の合理化・安定化を目的として財政資金による低利の長期資金を提供する中小企業資金融通特別会計の設置を提案したが、これは農林漁業資金融通特別会計と同じく政府が直接中小企業貸付を行う案であった。この案に対して上記のように商工組合中央金庫の拡充による案、国民金融公庫の拡充案、日本開発銀行の中小事業貸付制度を拡充する案などが対案として示され、最終的には新たに専門の機関を設置することとなった。そこで、中小企業の合理化・近代化に必要な長期資金（設備資金、長期運転資金）の供給の責任を負うことを明確にし、業務の円滑な遂行を期するために、同時期に農林漁業者向けに公庫形態の専門金融機関（農林漁業金融公庫）が新設された例にならい、新たな公庫が新設されることとなった。こうして中小企業金融公庫法が昭和28年（1953年）7月に成立し、8月、中小企業金融公庫が設立された。

中小企業金融公庫の目的は、中小企業金融公庫法第1条で以下の通り規定された。

「第1条 中小企業者の行う事業の振興に必要な長期資金であって、一般の金融機関が融通することを困難とするものを融資することを目的とする。」

第1条にあるとおり、中小企業金融公庫は長期資金、具体的には設備資金と長期運転資金を中小企業者に融資することが目的である。設備資金は生産能力の増強やコスト低減、能率向上などといった中小企業の企業体質の改善を目的とするものであり、また、長期運転資金は、増加運転資金、資本構成是正資金といった長期的な資金繰りの安定化に資するものである。こうした長期資金は民間金融の量的補完の役割をもつものであり、また経済情勢の変化に伴い、金融を通じて中小企業の近代化・高度化がより積極的に進められるようになる中、中小企業金融公庫は政府の産業政策に対応して政策意図にそった各種の特別貸付を整備拡充し、民間金融の質的補完の役割も果たしてきた。こうした目的や業務は日本政策金融公庫に引き継がれている。

2-5. その他の中小企業政府系金融機関等

次に、上記以外の中小企業政府系金融機関等について、既に統廃合された機関も含めその設立経緯を簡単に触れる。

環境衛生金融公庫

環境衛生金融公庫は昭和42年（1967年）に設立された中小企業政府系金融機関である。設立当時の昭和40年代、日本は高度経済成長期にあったが、環境衛生関係の事業者は依然としてその多くが零細で生業的な経営形態で、経

営基盤が脆弱、不安定であった。また、衛生面において厳しい規制があるにもかかわらず、経営の近代化が遅れ衛生水準の維持・向上に支障をきたすおそれがあった。しかしながら、事業者の自主的な経営努力のみでは合理化・近代化には限界があり、特別の金融措置が必要とされた。当初は、国民金融公庫の内部組織として環境衛生貸付部を設置し、環境衛生特別貸付を実施したが、国民金融公庫が行う他の業種の中小零細企業への融資条件との均衡を図る必要が生じ、環境衛生業者に必要とされる貸付を十分に賄うまでは至らなかった。このため、特別の独立した金融機関を設け、独自の融資条件の下で環境衛生関係の事業者に対する融資を行う体制を確立すべきということになり、環境衛生金融公庫が設立された。

上記の経緯から、環境衛生金融公庫は、公衆衛生の見地から国民の日常生活に密接な関係のある環境衛生関係の営業について、環境水準を高め、及び近代化を促進するために必要な資金であって一般の金融機関が融通することを困難とするものを融通することが目的とされた。環境衛生関係の事業とは、飲食店、喫茶店、食肉販売、理容・美容、映画演劇、旅館、公衆浴場、クリーニング業などであり、融資対象はこれらの事業を営む小規模の会社や個人である。これら環境衛生金融公庫の目的や業務は、国民生活金融公庫を経て、現在では日本政策金融公庫に引き継がれている。

国民生活金融公庫

国民生活金融公庫の設立は平成11年（1999年）で、当時の国民金融公庫と環境衛生金融

公庫を統合して設立された（後記3-7参照）。その目的は、独立して継続が可能な事業について当該事業の経営の安定を図るための資金、環境衛生関係の営業について衛生水準を高めるための資金その他の資金であって、一般の金融機関からその融通を受けることを困難とする国民大衆が必要とするものを供給し、もって国民経済の健全な発展及び公衆衛生その他の国民生活の向上に寄与することである。平成20年（2008年）に日本政策金融公庫に統合された。

日本政策金融公庫

日本政策金融公庫の設立は平成20年（2008年）で、当時の国民生活金融公庫、中小企業金融公庫、農林漁業金融公庫と国際協力銀行の業務を承継して設立された（後記3-7参照）。その目的は、一般の金融機関が行う金融を補完することを旨としつつ、国民一般、中小企業者及び農林水産業者の資金調達を支援するための金融の機能等を担うことにより、わが国の健全な発展と国民生活の向上に寄与することである。

沖縄振興開発金融公庫

沖縄振興開発金融公庫の設立は昭和47年（1972年）である。当時、沖縄が米国から日本に返還されることとなった際に、沖縄における政府系金融機関のあり方が検討された。その結果、沖縄の地理的、社会的、経済的特性に則して政策金融を一元化することとなり、当時の日本の政府系金融機関である日本開発銀行、中小企業金融公庫、国民金融公庫、環境衛生金融公庫、農林漁業金融公庫、住宅金融公庫などの業務をすべて行う機関として、沖縄振興開

発金融公庫が設立された。設立の目的は、沖縄における産業の開発を促進するため長期資金の供給により一般の金融機関が行う金融及び民間の投資を補完・奨励することや、沖縄の国民大衆、住宅を必要とする者、農林漁業者、中小企業者、生活衛生関係の営業者等に対して一般の金融機関が供給することを困難な資金を供給することで、沖縄における経済の振興及び社会の開発に資することである。

農林漁業金融公庫

農林漁業金融公庫の設立は昭和28年（1953年）である。戦後、農林行政では食糧増産政策等を積極的に推進したが、一方で農林漁業者においては生産力増強のための資金の調達が困難な状況にあった。こうした状況下、農林漁業の生産力の増強政策を金融面から支援するため、広く農林漁業者の必要とする資金を専門に供給する機関として設立された。その目的は、農林漁業者等に対し、農林漁業の生産力の維持増進に必要な長期かつ低利で、農林中央金庫その他一般の金融機関が融通することを困難とするものを融通することであった。なお同公庫設立にならい、中小企業金融公庫も公庫形態で設立された。平成20年（2008年）に日本政策金融公庫に統合された。

信用保証協会

信用保証協会の設立は戦前に遡る。昭和初期、昭和4年（1929年）の世界恐慌の後、昭和恐慌が起きるなど、日本の経済は厳しい状況にあったが、特に中小企業はその信用力の弱さのため資金調達難が続いていた。そこで中小企業

金融政策の一環として、中小企業の信用力を補完するため専門の信用保証機関を設立する構想が提起された。最初に設立されたのが社団法人東京信用保証協会で、その設立は昭和12年(1937年)である。次に、昭和14年(1939年)に京都府、昭和17年(1942年)には大阪市に設立された。そして戦後の復興政策の一環として、昭和22年(1947年)から各地方公共団体の援助の下に全国各地に信用保証協会が設立されていった。昭和28年(1953年)には信用保証協会法が制定され、信用保証協会の制度が確立した。現在は同法に基づく認可法人として、各都道府県(47)と大阪、名古屋、横浜、川崎、岐阜の各市の合計52協会が活動している。信用保証協会の制度の目的は、物的担保力や信用力の乏しい中小企業が金融機関から借入する際に、その債務を保証することにより中小企業の金融の円滑化を図ることである。

3. 中小企業金融政策の推移

以下では、中小企業金融政策の推移を辿る。戦前及び戦後(昭和20年代)の中小企業金融政策については、中小企業政府系金融機関の設立経緯の箇所でも触れたが、ここで改めて時代の流れに沿って中小企業金融政策と中小企業政府系金融機関の動向について整理していきたい。

まず、全体を概観する。戦前においては、特に昭和初期の相次ぐ恐慌の発生という厳しい環境にあって、中小企業を支援するための中小企業団体を通じた金融支援等が実施された。戦後は、まず、中小企業の復興支援から始まった。

昭和20年代～30年代は、日本経済が復興から自立化を達成した時期であったと同時に、戦後の中小企業政策体系が確立した時期でもあった。中小企業金融政策では、中小企業金融制度の整備が大きく進展し、中小企業政府系金融機関として国民金融公庫、中小企業金融公庫が設立された。昭和30年代後半～40年代においては、日本経済は高度成長期にあり、中小企業基本法が制定され、中小企業金融政策では近代化・高度化政策や企業育成政策、構造改善政策などが推進された。また、近代化が遅れていた環境衛生関係の中小零細企業に対する金融支援のため、環境衛生金融公庫が設立された。昭和50年代～60年代になると、日本経済は2度の石油危機や為替相場の変動など、日本を取り巻く経済金融環境が激変する状況にあった。中小企業金融政策においては、従来から行ってきた中小企業の近代化・高度化とともに、不況対策が大きなウェイトをもつようになり、あわせて不況業種の構造改善も引き続き進められた。

平成に入ると、日本経済はバブル崩壊後、不況が長期化し、中小企業金融政策も不況対策や構造変化への対応が中心となった。さらに平成10年(1998年)前後には民間金融機関の不良債権問題を背景とする金融システム不安が起き、中小企業に対する貸し渋りが大きな問題となった。中小企業政府系金融機関に対しては、貸し渋り対策などセーフティネットの役割の発揮が要請された。また21世紀に入っても、民間金融機関の不良債権の本格的な処理が推進される中、中小企業政府系金融機関は引き続きセーフティネットの役割を果たした。その一方、

平成13年（2001年）に大幅な改正がなされた中小企業基本法の精神に沿い、意欲ある中小企業を支援するため、起業・転業・新事業展開等を支援する金融政策も進められた。なおこの時期に、中小企業政策金融機関の統廃合が進められた。その後も、リーマンショックと世界同時不況の勃発、東日本大震災の発生と、中小企業は引き続き厳しい環境に置かれ、中小企業金融政策もセーフティネット機能の強化等、中小企業に対する支援の強化がなされるとともに、新しい中小企業基本法に基づき創業から新事業展開、事業再生、さらには経済のグローバル化の進展に対応した中小企業の海外展開支援等、中小企業の様々なステージに応じた中小企業金融政策が実施された。

以上が、戦前から最近までの中小企業金融政策の概要である。次に少し詳しく各年代の中小企業金融政策をみることにする。なお、年代の区切りは便宜的なものであり、政策によっては年代をまたぐものもある。

3-1. (戦前) 恐慌下の金融支援

戦前においては、昭和2年（1927年）に金融恐慌、昭和4年（1929年）に世界恐慌、そして昭和5-6年（1930-31年）には昭和恐慌が起きるなど厳しい不況の中にあって、中小企業者のための金融政策として、政府資金を低利で融資する政策などが実施された。この時期には民間金融機関が疲弊していたこともあり、特に中小銀行による中小企業者への資金供給はあまり円滑には進んでいなかった。政府は、中小企業者を救済し振興させる政策手段として、これまで進めてきた中小企業の組織化政策により、工

業組合、商業組合、輸出組合などを活用して中小企業者への資金の円滑な供給を図った。また、組合制度を基盤とする新たな中小企業専門金融機関の創設が検討され、商工組合中央金庫が設立された。この時期における中小企業金融対策は、中小企業専門金融機関の創設、大蔵省預金部資金の低利融資、国庫再補償による損失補償制度などが主なものであった。

3-2. (昭和20年代) 復興における金融支援

次に戦後、昭和20年代の中小企業金融政策は、復興支援が中心であった。戦後の復興期は、悪性のインフレの進行など経済社会の混乱が続く中、中小企業は厳しい経営を余儀なくされ、また経済全体の復興に向けて資材や資金などが大企業へ傾斜配分されたことで、中小企業は資材不足、資金不足に直面していた。朝鮮動乱時には、特需により一時的に中小企業の景況が回復したものの、その後は反動による不況で中小企業にとっては再び厳しい状況となった。こうした中小企業を政策的に支援するため、復興金融金庫資金の中小企業向け融資への活用や、見返資金中小企業貸付制度（復金融資の後継制度）、日本開発銀行の中小事業貸付制度など、財政資金が投入された。また、商工組合中央金庫の中小企業向け融資の機能強化や日銀の中小企業金融別枠融資制度の設置なども実施された。

この時期は、中小企業政策の基礎整備に着手した時期でもあった。中小企業金融政策面では、中小企業の資金不足に対処するべく、中小企業専門金融機関をさらに整備し拡充することとされ、昭和24年（1949年）には国民金融公庫、

昭和28年（1953年）には中小企業金融公庫が相次いで設立された。民間の中小企業専門金融機関についても、相互銀行、信用金庫の法整備がなされた。昭和28年には、信用保証協会法が制定され、保証面での中小企業の支援の仕組みも整備されていった。このように、昭和20年代は、復興に向けての様々な金融制度が整備され、融資と保証の2本柱で中小企業金融政策の基礎が構築されていった。

3-3.（昭和30年代）近代化・高度化の支援と中小企業基本法制定

昭和30年代の中小企業政策は、その前半においては中小企業近代化政策等の推進が、またその後、後半においては中小企業構造高度化政策の推進が目的とされ、中小企業金融対策もその方針に沿って推進された。わが国は、昭和30年代にはほぼ戦前の経済活動の水準に戻り、高度成長期を迎え中小企業の活動も活発となったが、一方では大企業と比較して近代化がなかなか進まず、二重構造が課題となった時期でもあった。特に生産性や金融の面での格差が目立ち、賃金等の格差も大きかった。こうした状況に対して、中小企業の近代化政策の基礎となる法律や制度を整備し産業の高度化を図る政策が進められた。中小企業に対しては、商工組合中央金庫と中小企業金融公庫は主に中小製造業の合理化・近代化の支援に大きな役割を果たし、一方国民金融公庫は零細企業が多い商業・サービス業に対して、これらの合理化・近代化に寄与した。

この時期は、民間の中小企業専門金融機関である相互銀行、信用金庫、信用組合が成長

した。当時は、都市銀行が系列融資重視の姿勢もあって貸出を大企業に集中させ、また、従来中小企業金融に積極的であった地方銀行も大企業との結びつきを深めていったため、中小企業の資金需要は主に相互銀行や信用金庫などの中小企業専門金融機関に向けられ、こうした中小企業専門金融機関の貸出が拡大した。しかしながら当時、経済が復興期から高度成長期へと移行していく中で、大企業に比べて資金が不足しがちで調達が不安定な中小企業に対して、いかに資金繰りの安定を図るかが大きな課題であった。このため、特に資金繰りが逼迫しがちな年末・年度末の時期、あるいは景気循環における不況期や自然災害の発生時などにおいて、中小企業向けの融資対策として一時的・緊急的に金融対策が実施された。これがこの時期の中小企業金融政策の特徴であり、融資の原資として財政投融资の資金が政府系金融機関に投入され、中小企業向け融資に向けられた。例えば、昭和32、34、36年度（1957、59、61年度）には、それぞれ「なべ底不況」、「伊勢湾台風災害」、「金融引締め」に対処するため大規模な財政投融资が実施された。この時期には数回、金融引締め期があったが、中小企業は金融引締め期には特に資金繰りが厳しくなった。中小企業政府系金融機関は、この間の民間金融機関の貸出抑制をカバーする機能を果たし、逆に金融緩和期には伸びが低下した。特に中小企業においては長期資金が不足しがちであったことから、中小企業政府系金融機関は長期の融資制度によりこうした需要に応じていった。また自然災害についても、この時期毎年のように発生した冷害や台風等による中小企業者

の直接・間接の被害に対処するため、災害復旧融資が発動された。この災害復旧融資については、昭和37年（1962年）に激甚災害が起きた際における中小企業支援策が法制化されている。

その他の金融政策面では、中小企業の設備の近代化により生産性を向上させる政策として昭和31年（1956年）に中小企業振興資金等助成法が制定され、都道府県を通じた設備近代化資金の融資が開始された。昭和33年（1958年）には、中小企業信用保険公庫が設立され信用補完制度が強化された。また、小売業における大企業と中小企業との分野調整や、下請分業構造の進展に伴う下請中小企業者の不利の是正のための政策も講じられた。昭和30年代後半になると、昭和38年（1963年）に中小企業政策の根幹となる中小企業基本法が制定された。二重構造論で指摘された大企業と中小企業との格差を是正し、中小企業の実産性と取引条件が向上することを通じて中小企業の成長発展を図ることが、中小企業政策の目的であるとされた。

3-4.（昭和40年代）近代化・高度化と構造改善の支援

昭和40年代に入り、中小企業金融政策としては、中小企業の近代化・高度化や構造改善を促進する政策と、金融の繁閑に対して中小企業の資金繰りの安定化を図る量的な面での政策が推進された。

わが国は昭和40年代に入っても高度成長が続いていたが、この時期は昭和30年代末に制定された中小企業基本法に基づいて中小企業政策の充実が図られた時期であった。中小企業

基本法の精神にのっとり、産業構造の高度化を促進するため、中小企業近代化促進法が制定された。また、従来の中小企業振興資金等助成法は中小企業近代化資金助成法に改正され、中小企業の近代化・高度化を金融面から支援する政策の充実が図られた。そして昭和42年（1967年）、新たに中小企業振興事業団と環境衛生金融公庫が設立された。中小企業振興事業団は、中小企業を取り巻く環境の変化に対処し、高度化事業助成制度などの拡充強化を図ることを目的として、中小企業高度化資金貸付制度のために昭和38年から国に設置されていた「中小企業高度化資金融通特別会計」と、中小企業の指導事業充実のため都道府県の指導担当者の養成や研修を行っていた「特殊法人日本中小企業指導センター」を統合して設立されたものである。中小企業振興事業団では、共同化・集団化事業に関する貸付業務と、繊維構造改善事業に関する貸付業務を行うこととされたが、これら貸付業務については商工組合中央金庫などの中小企業政府系金融機関も協力して実施した。一方、環境衛生金融公庫では、近代化が遅れていた中小の環境衛生業者に対する金融支援を推進した。昭和42年には、構造不況に陥っていた繊維産業に向けて特定繊維工業構造改善臨時措置法も制定され、金融政策も含めた中小の繊維業者の構造改革に向けての政策支援が実施された。

昭和40年代に入り多様な中小企業政策が展開される中、中小企業政府系金融機関は、中小企業の様々な資金ニーズに対応すべく特別貸付の制度を創設し、中小企業の金融面からの支援を推進した。これらは、特定の業種の中小企

業などに対して、一般的な設備資金、長期運転資金とは別に特別の貸付限度や利率等を設定して、金融面からの政策支援を行うもので、法律等に基づき施設の整備が義務付けされているもの、施設の整備により一般国民が利益を受けるもの、中小企業の体質改善が必要なもの、業界全体で構造改善を行うもの、安全・衛生・保安・公害等の施設を備えるためのもの、災害復旧のためのもの、などがその対象とされた。この特別貸付制度は現在でも引き継がれている。

なおこの時期、中小企業の不利を是正する政策として、昭和41年（1966年）には官公需確保についての中小企業者の受注の確保に関する法律（官公需法）が制定された。また、昭和45年（1970年）には下請中小企業振興法が制定されるなど、高度成長期において下請分業体制が確立していったのにあわせて、中小企業の不利を是正する政策が講じられていった。さらに、中小企業の自己資本の充実を政策的に支援するべく、昭和38年（1963年）、中小企業投資育成株式会社法（投育法）が制定され、中小企業に直接金融の道を開く施策が進められた。

3-5.（昭和50年代）経済構造変化に対する支援

わが国は昭和40年代後半から昭和50年代にかけて、それまでの高度成長から安定成長期に入った。この時期には、ニクソンショックと変動相場制への以降や2度にわたる石油危機、さらに円相場の高騰など、わが国を巡る経済環境が激変し、中小企業の経営は極めて不安定な状況下に置かれた。こうした状況にある中小企業に対して、中小企業政策も多様な政策がとら

れた。従来の政策は、大企業との生産性格差是正のための設備近代化・高度化や、規模の拡大を目指す政策などが主であったが、これ以降の中小企業政策は、経済環境の激変に対する中小企業の事業転換の支援や構造的な問題を抱える地域中小企業への支援などが中心になっていった。昭和51年（1976年）には中小企業事業転換対策臨時措置法が制定され、さらに昭和53年（1978年）には特定不況地域中小企業対策臨時措置法が、昭和54年（1979年）には産地中小企業対策臨時措置法が制定されるなど、経済環境が激変する中で中小企業の構造転換に向けての様々な政策支援が実施され、中小企業金融政策もこれに沿って実施された。上記のような内外経済情勢の著しい変化や、不測の事態により中小企業の事業活動に著しい支障を生じていることに対して、中小企業の経営の安定化を目指し、中小企業政府系金融機関の融資による支援が強化された。

中小企業政府系金融機関では、これまで中小企業の近代化・高度化に加えて、構造改善や新技術開発など特定目的のための特別貸付制度を創設してきたが、昭和50年代以降も引き続き、中小企業の事業活動支援、経営の安定化に向けて様々な制度を創設し、実施した。その一つが為替変動対策である。わが国では昭和48年（1973年）2月に変動相場制に移行していたが、昭和50年代に入ると円相場が高騰した。昭和51年（1976年）に260～300円台で推移していた円相場は、昭和52年（1977年）から上昇傾向となり、昭和53年（1978年）に入ってから大きく急上昇し、10月には175.5円と戦後の最高値（当時）を記録した。この円高

により輸出企業は採算が悪化し、輸出関連中小企業も新規受注の減少、為替差損の発生などの影響を受けた。政府は昭和52年（1977年）9月、中小企業の経営安定を図るため「中小企業為替変動対策緊急融資制度」を創設し、中小企業政府系金融機関を通じた緊急融資の実施を決定した。

また一方で、倒産防止や不況地域の中小企業の支援も強化された。昭和53年（1978年）4月には中小企業倒産防止共済制度が発足した。この制度は、取引先企業の倒産の影響を受けて中小企業が倒産する事態の発生を未然に防止するために創設されたものであったが、さらに、中小企業政府系金融機関においても、関連企業の倒産に伴って資金繰りに窮している中小企業に対し、中小企業倒産対策貸付制度等を活用し、中小企業が緊急に必要とする運転資金を提供した。また昭和53年11月には特定不況地域中小企業対策臨時措置法が制定され、これに基づき全国に特定不況地域が指定され、該当地域の中小企業の経営の安定を図るため中小企業政府系金融機関による緊急融資が実施された。昭和58年（1983年）には同法が拡充・延長され「特定業種関連地域中小企業対策臨時措置法」として政策の強化が図られた。さらにこの他にも、昭和50年代には、伝統的工芸品産業貸付、水産加工貸付、省エネルギー貸付、石油代替エネルギー貸付、産地市場転換貸付といった特別貸付制度が創設された。

3-6.（昭和60年代から平成初期）構造変化と長期不況における支援

昭和60年代、わが国はプラザ合意以降、円

高が急激に進行し円高不況に陥った。その後、金融緩和等により景気は回復したものの、バブル経済が出現し、その後のバブル崩壊によりわが国は失われた10年とも20年ともいわれる長期低迷の時代が続いた。この時期には、昭和50年代に引き続き、多様な中小企業政策が実施された。

まず円高に伴う産業構造の変化の中、中小企業の事業転換に対する支援が推進された。政府は昭和61年（1986年）、プラザ合意以後の急激な円高に対処するため、輸出型の中小企業に対して二つの緊急救済措置を講じた。まず特定中小企業者事業転換対策等臨時措置法が制定され、加えて、円高不況の影響が大きかった地域の中小企業を支援すべく特定地域中小企業対策臨時措置法が制定された。前者は事業転換対策であり、多岐にわたる転換対策が展開された。後者は金融面の助成措置で、中小企業政府系金融機関に中小企業国際経済調整対策等特別貸付制度が設けられた。こうした対策は単なる救済策としてではなく、むしろ中小企業の事業転換を支援する施策として展開された。なおこれらと歩調を合わせ、中小企業による海外直接投資の円滑化をはかるため、中小企業事業団による中小企業海外投資アドバイザー事業や商工会議所による中小企業海外投資あっせん事業に対する補助なども行われた。

バブル崩壊後には、引き続き構造変化への中小企業の対応を支援する政策が講じられた。平成4年（1992年）には中小企業集積の構造変化への対応と活性化を図るべく「特定中小企業集積の活性化に関する臨時措置法」が制定され、平成9年（1997年）には同法を発展させた

特定産業集積の活性化に関する臨時措置法が制定された。また、昭和61年の特定中小企業者事業転換対策等臨時措置法は平成5年（1993年）に期限を迎えたが、この時期には円高が進行したこともあり、事業転換を必要とする中小企業の支援をするべく、新たに中小企業新分野進出等円滑化法が制定され、中小企業の海外進出も視野に入れた支援が進められた。さらに、創業や新事業を創出する中小企業に対する政策支援も強化された。この時期は開業率が低下する一方で廃業率が上昇するなど、創業等の経済のダイナミズムが低迷してきており、こうした状況を背景に中小企業の創業・新規事業創出を支援するため、平成7年（1995年）、中小企業創造活動促進法が制定された。これらの法律、中小企業新分野進出等円滑化法と中小企業創造活動促進法は、中小企業の構造改革を総合的に支援するもので、前者は、円高、国際化、産業の空洞化などによる経済の構造変化に中小企業が積極的に対応するための新規事業支援、海外展開支援を、後者は、中小企業の創業や研究開発及びその成果の事業化を促進しようとするものであった。中小企業金融政策においても、こうした構造変化への中小企業の対応を支援するため中小企業政府系金融機関による様々な融資が実施された。なお平成10年（1998年）には、中小企業の創業を資金面でバックアップするベンチャーキャピタルの活動を支援するべく、中小企業等投資事業有限責任組合契約に関する法律（投資事業組合法）が制定されている。

こうして昭和60年代以降の中小企業政策は、主に構造変化への円滑な対応や、創業・研究

開発の支援といった政策が推進されたが、バブル崩壊とともに不況が長期化するにつれ、特に中小企業の景況の回復が遅れ気味であったことに対処するため、政府の政策は中小企業も含めた経済（不況）対策がその中心になっていった。中小企業政府系金融機関の融資も構造改革と不況対策の両者が大きなウェイトを占めた。なお、平成7年（1995年）には1月17日に発生した阪神・淡路大震災による被災中小企業等の復旧、復興を支援するため、金融・税制などを中心に総合的な支援対策が講じられた。

戦後の復興からはじまり中小企業の近代化・高度化や経営安定、構造改善、さらには創業・新事業・事業転換、事業再生等々、経済・金融構造の変化とともに中小企業のニーズが変化する中、中小企業政府系金融機関は様々な政策金融により支援を推進してきたが、昭和60年代以降においても多くの融資の制度が創設された。まず円高対策と地域振興が、その後は内需転換促進や商業・サービス業振興、消費税導入の円滑化対策、人手不足に対応する労働環境整備などが、特別貸付制度として創設された。バブル崩壊後は地域中小企業活性化対策や不況対策、構造調整支援対策などが実施されたが、不況が長期化するにつれてさらに累次にわたる政府の経済対策が打ち出された。こうした中で、中小企業政府系金融機関には様々な融資の制度が創設され、中小企業の経営安定や構造的な環境変化への対応を支援した。

3-7.（平成10年代）金融システム不安への対応と中小企業基本法改正

平成10年代は、大手金融機関の破綻を契機

に金融システム不安が起き、中小企業に対する貸し渋りが大きな問題となった時期であった。その一方、平成11年（1999年）12月には、わが国の中小企業政策の基本方針を示す中小企業基本法が昭和38年（1963年）の制定後初めて本格的に改正され、中小企業政策の基本理念、政策の柱が抜本的に見直された。この中小企業基本法の抜本的改正により、中小企業政策の重点は「多様で活力ある中小企業の育成・発展」に移り、創業・経営革新・ベンチャーへの支援をはじめとして、技術開発支援、地域産業の活性化、中心市街地の活性化、小規模企業対策、中小企業金融対策など、多様な中小企業のニーズに応じて幅広く、前向きな自助努力を支援する体系へと、中小企業政策の再構築が図られた。中小企業政策は、新中小企業基本法の基本理念である「多様で活力ある中小企業の成長発展」に沿って、①経営革新・創業促進、②経営基盤の強化、③経済的社会的環境の変化への適応の円滑化（セーフティネット）、の3つを政策の柱として展開され、中小企業金融セーフティネット対策、創業・新事業展開支援、中小企業再生支援、中小企業の人材確保・育成支援、中心市街地・商店街活性化などが進められ、また新たに新連携の支援やモノづくり中小企業の支援なども加わった。

この時期の中小企業金融対策をみると、中小企業の貸し渋り対策をはじめとして、経済・金融環境の変化に対応する中小企業の支援、事業再生の支援、創業・経営革新支援、などの金融対策が実施された。特にこの時期、中小企業に対する貸し渋りが大きな問題となっていたことから、平成9年（1997年）から貸し渋りに

対する中小企業金融対策が講じられていたが、さらに平成10年（1998年）には「中小企業等貸し渋り対策大綱」が策定され、本格的な対策が実施された。この貸し渋り大綱では、民間金融機関の不良債権処理が進む過程で発生する可能性のある中小企業等への信用収縮に備え、資金規模において総額40兆円を超える対応を可能とする措置が講じられた。まず、民間金融機関から貸し渋りを受けた中小企業者に対し、信用保証協会が積極的な保証を実行すべく、保証要件を緩和するとともに、保証料率を引き下げた特別保証制度を創設し20兆円の保証規模が確保された。また中小企業政府系金融機関における中小企業貸し渋り関連等の特別融資制度の拡充等を行った。また、引き続き返済猶予の弾力化といった既往債務に対する対策を講ずるとともに、中小企業者への金利減免措置も継続して実施した。

平成13年（2001年）には、流動資産を担保とする新しい中小企業の資金調達手段として、売掛債権担保融資保証制度を創設した。また、中小企業の事業再生支援も積極的に進められ、民事再生法等による法的再建手続きの途上にある潜在力を有する中小企業の再生のため、DIPファイナンス（法的再建手続途上にある企業向け融資）を推進することとし、商工組合中央金庫が平成13年（2001年）7月、中小企業金融公庫が平成14年（2002年）1月から、それぞれ取扱いを開始した。こうしてこの時期には、中小企業金融セーフティネット対策や、資金調達多様化支援、事業再生支援、創業・新事業展開に対する金融支援など、中小企業政府系金融機関は様々な中小企業への金融支援

を推進した。加えて平成19年（2007年）には、原油価格高騰や、改正建築基準法施行前後の住宅・建築着工の急減など、環境の激変に直面する中小企業に対し、金融面からの支援を実施した。

(参考) 政策金融改革について

平成に入ってわが国がバブル崩壊から長期不況に陥り、さらに金融システム不安が起きた時期には、一方で行財政改革も推進され、その一環として中小企業政府系金融機関も含んだ政策金融改革が進められた。以下で中小企業政府系金融機関について簡単にその経緯をみることにする。

国民生活金融公庫

行財政改革の一環として平成7年（1995年）、特殊法人すべての事業の合理化・効率化を推進する方針が閣議決定され、続く平成9年（1997年）の閣議決定により、政策金融機関は業務の減量化・重点化に努めることとされた。これにより国民金融公庫と環境衛生金融公庫との統合が決定され、平成11年に国民生活金融公庫が設立された。

日本政策金融公庫

平成13年（2001年）、「特殊法人等整理合理化計画」が閣議決定され、政策金融については対象分野、規模、組織の見直しを行うこととされた。その検討を経て平成14年（2002年）、経済財政諮問会議が「政策金融改革について」を発表し、これに基づき政策金融機関は平成20年（2008年）以降速やかに新体制に移行す

ることとなった。政策金融機関の組織については、国民生活金融公庫、中小企業金融公庫、農林漁業金融公庫、国際協力銀行、沖縄振興開発金融公庫を一つの政策金融機関に統合することとされ、平成19年（2007年）に株式会社日本政策金融公庫法が成立し、平成20年（2008年）に日本政策金融公庫が設立された。なお、この時統合された国際協力銀行については、他の統合機関と比べその機能が相当異なっていたことなどから日本政策金融公庫から分離されることとなり、平成24年（2012年）4月、新たに独立した株式会社として発足した。また、沖縄振興開発金融公庫は平成24年（2012年）4月に日本政策金融公庫と統合される予定だったが、沖縄県からの要請などもあり、当面はそのまま存続することとなり、統合は平成34年度（2022年度）以降に延期された。

中小企業金融公庫（信用保険業務）

平成13年（2001年）に閣議決定された「特殊法人等整理合理化計画」に基づき、特殊法人等の事業と組織の見直しが行われたが、その中で当時の中小企業総合事業団については平成16年（2004年）に解散することとなり、同事業団が行っていた信用保険業務が中小企業金融公庫に承継された。信用保険業務は、信用保証協会の保証を保険するいわゆる「保証保険」である。この業務は、現在ではそのまま日本政策金融公庫に承継されている。

商工組合中央金庫

平成17年（2005年）の閣議決定で将来完全民営化することとなり、平成20年（2008年）

に特殊会社化し、株式会社商工組合中央金庫法に基づく株式会社となった。従来、商工組合中央金庫に出資していた中小企業の協同組合と、政府が、新しい株式会社商工組合中央金庫の株主となった。

また政策金融改革においては、平時での政策金融を縮小する一方で、災害や金融不安といった有事（危機）において政策金融を機動的に発動する必要性が指摘され、日本政策金融公庫法に危機対応業務が規定されることとなった。この危機対応業務は、内外の金融秩序の混乱、大規模災害等の危機発生時において、日本政策金融公庫を通じて信用供与等を受け、政府が指定する金融機関（指定金融機関）が、危機に対処するために必要な資金を供給するという業務である。商工組合中央金庫は、その政策金融機関として培ってきた経営資源等を有効活用する観点から、法律上、指定金融機関と定められた。その後、リーマンショックと世界同時不況の中で実際に大規模な危機対応業務が発動され、商工組合中央金庫に対しては追加で政府出資がなされるとともに完全民営化の時期が延期され、また商工組合中央金庫に対する国の関与のあり方等を検討し必要な措置を講ずるものとされた。なお、東日本大震災に対処するため、これらの検討等の目途が再度延期されている。

3-8. (平成20年以降) 世界同時不況と東日本大震災への対応

政策金融改革により中小企業政府系金融機関が新たな体制に移行した平成20年(2008年)、リーマンショックを契機とする世界同時不況が

起きた。この際、上記の危機対応業務が有効に機能することとなった。

この時期、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。中小企業は、わが国の景気が急速に悪化するなかで、一段と厳しい状況に陥った。このように厳しい状況に置かれている中小企業に対し、政府は平成20年10月に「生活対策」を、12月には「生活防衛のための緊急対策」を決定し、中小企業の支援に向け緊急保証制度、セーフティネット貸付制度をスタートさせるとともに、商工組合中央金庫と日本政策投資銀行による危機対応業務を発動した。また平成21年(2009年)4月の「経済危機対策」では、中小企業の資金繰り対策の一層の拡充やものづくり技術力の維持・強化等に加えて、雇用維持に取り組む中小・小規模企業の支援措置などが講じられた。この危機対応業務は、以下の通り東日本大震災等の危機への対処のため拡充され、現時点(平成25年4月)でも引き続き実施されている。

平成23年(2011年)3月に発生した東日本大震災では、直接・間接的に被害を受けた中小企業や2次的被害を受けた中小企業に対する金融支援が発生直後から日本政策金融公庫と商工組合中央金庫によって迅速に開始された。具体的には、災害復旧貸付等が実施されるとともに、既往債務の返済条件緩和等への柔軟な対応等も行われた。加えて、東日本大震災復興特別貸付制度が創設されるなど支援措置が拡充され、また保証面でも復興緊急保証などが行

われた。さらに、被災した中小企業が復興に向けて再スタートするに際して二重債務問題が大きな障害となることから、これへ対応するための諸施策も実施された。

なお世界同時不況下でわが国の景気が悪化する中、民間金融機関についても、平成21年(2009年)12月に中小企業金融円滑化法が施行され、民間金融機関の中小企業向け貸出等について返済猶予の申し出に対応するよう努力する義務が課された。この中小企業金融円滑化法は当初平成23年(2011年)3月までの時限措置であったが、その後期限が2度にわたり延長され、最終的に平成25年(2013年)3月まで実施された。

このように、近年においては、経済のグローバル化や国内需要の減退、また世界同時不況や大震災の発生など環境が激変し、中小企業が直面する課題はより多様化・複雑化・高度化してきている。こうした中、中小企業政策においては、資金繰り支援など中小企業を下支えする政策とともに、経営力強化等に向けた支援も進められてきた。平成23年(2011年)6月には「中小企業海外展開支援大綱」が策定され、中小企業の更なる海外展開に対する支援の強化が図られたが、さらに平成24年(2012年)8月には「中小企業経営力強化支援法」が制定され、中小企業に対する経営支援の担い手の活性化や、海外展開のための資金調達の多様化等が推進されることとなった。この間、中小企業政府系金融機関においても中小企業の資金繰りや経営力強化等に対して金融面からの多様な支援を行ってきた。

以上が、現在までの中小企業金融政策の動

向である。

4. 現在の中小企業政府系金融機関の機能

設立の経緯のところでもみたように、中小企業政府系金融機関は、一般の民間金融機関が融資することが困難な資金を融通すること、あるいは中小企業の金融の円滑化が目的とされ、そうした役割の発揮が求められている。以下では、その役割を發揮するための中小企業政府系金融機関の現在の具体的な事業内容をみしてみる。

4-1. 日本政策金融公庫

現在、日本政策金融公庫で行っている中小企業向け政策金融は、旧国民生活金融公庫から引き継いだ「国民一般向け業務」と、旧中小企業金融公庫から引き継いだ「中小企業者向け業務」とがある。

前者の国民一般向け業務では、普通貸付、生活衛生貸付と、その他の貸付を行っている。

普通貸付は、独立して事業を遂行する意思を有し、かつ、適切な事業計画を持つ者で、その事業の継続が可能であると見込まれるものに対し、小口の事業資金を貸し付ける制度である。この普通貸付は、一般貸付、小規模事業者経営改善資金貸付、特別貸付、災害貸付の4つの制度で運用されており、このうち特別貸付は特定の政策目的に沿って設けられているものである。現在の主な特別貸付としては、セーフティネット貸付、新企業育成貸付、企業活力強化貸付、環境・エネルギー対策貸付、企業再生貸付などがあり、それぞれ目的に沿って対象や融資限度額、融資期間などが決められている。

生活衛生貸付は、生活衛生関係営業者に対して、衛生水準を高め、近代化を促進するための資金を貸し付ける制度である。旧環境衛生金融公庫が実施していた制度で、一般貸付、振興事業貸付、特例貸付、生活衛生関係営業経営改善資金特別貸付、生活衛生特別貸付、災害貸付の6つの制度で運用されている。最後のその他の貸付としては、教育資金貸付、恩給担保貸付などがある。

後者の中小企業者向け業務では、融資業務と証券化業務を行っている。

融資業務は、中小企業の事業の振興に必要な資金で民間金融機関が供給することが難しい長期固定金利の事業資金を融資し、また社債の取得も行う制度で、中小企業のニーズや国の中小企業政策に沿い、特別貸付と災害復旧貸付を実施している。現在の主な特別貸付としては、新企業育成貸付、企業活力強化貸付、環境・エネルギー対策貸付、セーフティネット貸付、企業再生貸付などがあり、それぞれ目的に沿って対象や融資限度額、融資期間などが決められている。

次の証券化業務は、民間金融機関による証券化の取組みを支援し、中小企業に対する無担保、第三者保証なしの長期資金の供給を促進するため、民間の貸付債権の譲受け等を行う業務である。なお、旧中小企業金融公庫では融資業務として一般貸付を取扱っていたが、政策金融改革により一般貸付の廃止が決定されたため、日本政策金融公庫では同業務を承継していない。

また特別な業務として、日本政策金融公庫では、東日本大震災の発生を受けて東日本大震

災復興特別貸付を実施しており、その他にも、農林水産業者向け業務（旧農林漁業金融公庫から承継した業務）、信用保険等業務（旧中小企業金融公庫から承継した業務、ただしその前身は旧中小企業総合事業団の業務）を行っている。なお日本政策金融公庫はフルバンキング機能を有しておらず、長期資金の融資が中心であり、沖縄振興開発金融公庫がある沖縄県以外の全都道府県に店舗を有する。日本政策金融公庫の現況は以下の通りである（平成24年3月現在）。

1. 資本金等：資本金4兆3,667億円（全額政府）、資本準備金2兆2,362億円、利益剰余金▲6,394億円
2. 本支店：本店1、国内支店152（沖縄県を除く46都道府県）、海外駐在員事務所2（合計155）
3. 役職員：役員22、職員7,461（定員）

4-2. 商工組合中央金庫

商工組合中央金庫は、中小企業者の金融の円滑化を目的としており、その融資対象は、株主である中小企業団体とその団体に所属する構成員である。融資の資金用途は、設備資金、長期運転資金、短期運転資金（手形貸付・当座貸越・手形割引）で、事業に必要なとする資金について長期短期を問わずすべての資金を取扱い、また中小企業の新たな資金調達手段についても積極的に開発し、提供している。加えて、内外の金融秩序の混乱、大規模な災害等の危機に際しては、政府の指定金融機関として、日本政策金融公庫と連携し危機対応業務を取り扱う。こうした融資業務以外にも、預金業務や

債券業務、資金証券業務、国際業務なども取扱っており、政府系金融機関として唯一フルバンキング機能を有し、全都道府県に店舗展開している。商工組合中央金庫は、こうした特性を生かして独自性のある総合金融サービスを提供する総合支援策を推進している。具体的には、融資のみならず各種情報提供などを通じて中小企業の事業活動を総合的にサポートするべく、セーフティネット支援、革新（創業・新事業進出、海外展開等）支援、組織化支援、財務リスクマネジメント・BCP支援、事業再生支援などを実施している。商工組合中央金庫の現況は以下の通りである（平成24年3月現在）。

1. 資本金等：資本金2,186億円（政府1,016億円、民間1,170億円）、特別準備金4,008億円、危機対応準備金1,500億円、利益剰余金847億円
2. 本支店：本店1、国内支店91（全都道府県）、国内出張所等8、海外支店1、海外駐在員事務所2（合計103）
3. 役職員：役員16、職員4,120

4-3.（参考）沖縄振興開発金融公庫

参考として沖縄振興開発金融公庫について触れると、沖縄振興開発金融公庫は日本政策金融公庫と同じ業務を取扱っており、中小企業者向けには、生業資金、生活衛生資金、中小企業資金を提供している。生業資金は、沖縄に住所を有する者で沖縄において事業を営む者に対する小口の事業資金の貸付や、恩給担保資金・教育資金の貸付である。生活衛生資金は、沖縄において営業を営む生活衛生関係業者に対する設備資金、運転資金の貸付である。中

小企業資金は、沖縄において事業を行う中小企業に対する、事業の振興に必要な長期資金の貸付と社債の取得である。こうした機能により、沖縄県の中小企業に対し日本政策金融公庫と同等の政策金融を提供している。沖縄振興開発金融公庫の現況は以下の通りである（平成24年3月現在）。

1. 資本金等：資本金723億円
2. 本支店：本店1、東京本部1、県内支店4（合計6）
3. 役職員：役員5、職員211（定員）

4-4. 中小企業政府系金融機関の融資実績

次に中小企業政府系金融機関の融資の動向についてみることにする。まず国内全体の貸出であるが、主な金融機関の貸出残高は平成23年度末（2011年度末）で515兆1,682億円となっている（**図表2**）。

このうち企業向けは344兆3,724億円と66.8%を占めており、個人向けが136兆1,310億円（26.4%）、地方公共団体向けが27兆7,504億円（5.4%）である。この企業向けのうち、中小企業向けの貸出残高は245兆7,144億円で、企業向けの7割超を占める。残り3割弱が大企業向けである。なお中小企業向けの貸出残高のうち、設備資金は3割前後を占め、残り7割が運転資金となっている。

中小企業向けの貸出残高を金融機関の業態別にみると、国内銀行が最も多く172兆8,431億円で中小企業向けの7割を占め、また民間の中小企業専門金融機関である信用金庫、信用組合が50兆7,887億円で2割を占めている。中小企業政府系金融機関は22兆826億円となっ

(図表2) 金融機関の貸出残高の推移

(1) 主な金融機関の貸出残高 平成23年度(2011年度)末現在 (単位:億円、%)

	総貸出	企業向け		個人向け	地方公共 団体向け	中小企業 シェア	
		中小企業	大企業				
中小企業専門金融機関	953,496	728,713	728,713	-	182,141	42,642	29.7%
民間機関	732,646	507,887	507,887	-	182,121	42,638	20.7%
信用金庫	637,886	413,127	413,127	-	182,121	42,638	16.8%
信用組合	94,760	94,760	94,760	-	-	-	3.9%
中小企業政府系金融機関	220,850	220,826	220,826	-	20	4	9.0%
商工組合中央金庫	96,019	95,995	95,995	-	20	4	3.9%
日本政策金融公庫	124,831	124,831	124,831	-	-	-	5.1%
中小企業事業	64,395	64,395	64,395	-	-	-	2.6%
国民生活事業	60,436	60,436	60,436	-	-	-	2.5%
国内銀行	4,198,186	2,715,011	1,728,431	986,580	1,179,169	234,862	70.3%
合計(注)	5,151,682	3,443,724	2,457,144	986,580	1,361,310	277,504	100.0%
(構成比)	100.0%	66.8%	47.7%	19.2%	26.4%	5.4%	

(資料) 商工総合研究所「商工金融」

(注) これ以外にも、生損保等で企業や個人に融資している機関があり、合計は日本全体の貸出残高ではない

(参考) 沖縄振興開発金融公庫の貸出残高:9,464億円、うち中小企業等資金2,269億円

(2) 中小企業向け貸出残高の推移 (単位:億円)

年度末	昭和35 (1960)	昭和45 (1970)	昭和55 (1980)	平成2 (1990)	平成12 (2000)	平成22 (2010)	平成23 (2011)
中小企業専門金融機関	22,334	153,040	597,931	859,502	904,290	728,909	728,713
民間機関	17,954	121,940	447,238	601,144	593,227	508,711	507,887
相互銀行(注1)	9,441	48,918	175,808				
信用金庫	6,821	56,269	201,636	426,469	459,615	414,549	413,127
信用組合	1,692	16,753	69,794	174,675	133,612	94,162	94,760
中小企業政府系金融機関(注2)	4,380	31,100	150,693	258,358	311,063	220,198	220,826
商工組合中央金庫	1,705	12,090	53,345	102,798	108,137	94,984	95,995
中小企業金融公庫(注3)	1,491	9,136	44,087	72,651	76,185	64,365	64,395
国民金融公庫(注4)	1,184	7,067	40,345	69,965	108,617	60,849	60,436
国内銀行(普通銀行)	25,802	117,831	575,281	2,201,383	2,320,987	1,754,496	1,728,431
合計(注5)	48,136	270,871	1,173,212	3,060,885	3,225,277	2,483,405	2,457,144

(注1) 相互銀行:平成元年(1989年)に普通銀行に転換したため、平成2年度以降は国内銀行に含む

(注2) 中小企業政府系金融機関:環境衛生金融公庫等を含む

(注3) 中小企業金融公庫:平成22年度以降は日本政策金融公庫中小企業事業の残高

(注4) 国民金融公庫:平成12年度は国民生活金融公庫、平成22年度以降は日本政策金融公庫国民生活事業の残高

(注5) これ以外にも、生損保等で企業に融資している機関がある

ており、そのシェアは1割弱である。

画に基づき各機関の融資の原資として供給された(図表3)。

4-5. 中小企業政府系金融機関の融資の原資

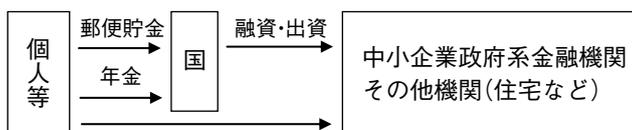
ここで、中小企業政府系金融機関が中小企業向け融資を行う際の原資について、触れておきたい。中小企業の政策金融に限らず、近年まで政府が政策として行う融資の原資は主に財政投融資により賄われてきた。この財政投融資は、つい最近まで郵便局の郵便貯金や簡易保険、年金制度に基づく厚生年金・国民年金などの資金を原資とし、これらの資金が毎年の政府の計

景気の変動に合わせて不況期には財政投融資の規模が拡大されるなど、中小企業の資金繰りや構造改革の支援のため、中小企業政府系金融機関に対して機動的に資金が供給され、中小企業政策金融を財源面で支えてきた。

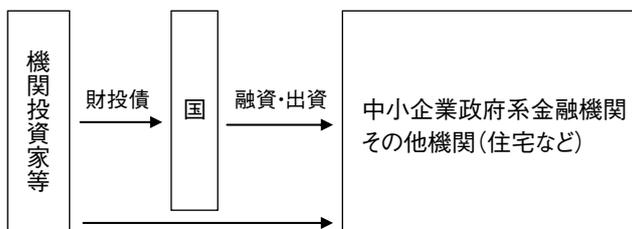
平成13年(2001年)から財政投融資の改革が進められ、郵便貯金や年金については従来、その資金を国に預託する義務があったがこれが廃止されるとともに、各機関の融資の原資は政

(図表3)財政投融資制度

過去の財政投融資制度



現在の財政投融資制度



(注1) 原資としては、この他に配当金等もある。

(注2) 各機関の資金調達に政府が保証するケースもある。

府が一括して発行する財政投融資特別会計国債（財投債）により賄われることとなった。現在ではこの資金が、国の財政融資資金特別会計を通じて政府系金融機関に融資されている。なお、財政投融資制度にはこの財政融資の他、政府への納付金や配当金を原資とする産業投資や、各機関が発行する債券への政府保証もある。

これら政府資金のほか、商工組合中央金庫では、その設立当初から預金や債券発行により自己資金の調達を行い融資の主たる原資としてきている。また、他の機関においても債券発行により自己資金を調達するケースがある。

5. 中小企業政府系金融機関の役割

設立の経緯でみてきたとおり、中小企業政府系金融機関は、わが国の資本蓄積が不足していた中で、中小企業の資金調達の安定化を目指し設立されてきたが、その役割は、経済の発展や構造変化とともに変化してきた。戦後の復興

が一段落するにつれ中小企業の近代化・高度化の支援や災害等の緊急時における金融支援がその役割となり、また経済の構造変化とともに中小企業においても構造改善が大きな課題となると、構造改善支援も中小企業政府系金融機関の役割に加わった。さらに、ニクソンショックや変動相場制への以降、あるいは石油危機の勃発など、外的なショックが加わり経済構造が大きく変化すると、中小企業にとっては激変する環境における経営の安定化や、新分野への進出、新事業開発や事業転換が重要な課題となり、中小企業政府系金融機関もそれらに向けて新たな融資制度などにより対応することとなった。また経済が高度成長から安定成長、さらにバブル経済とその崩壊過程を経てゼロ成長、マイナス成長に移行し成長率が下方屈折する中、経済に活力を取り戻すための創業支援、あるいは不況対策や不振に陥った事業の再生などが、中小企業政府系金融機関に新たな役割として求められるようになった。

特にバブル崩壊後には、大きな出来事が続け
て起き、わが国を巡る環境は激変した。まずバ
ブル崩壊時には混乱がおき、その後は長きにわ
たり景気低迷が続いた。民間銀行にはBIS規制
が導入され、平成10年前後には大手金融機関
が破綻し金融システム不安が起き、中小企業に
対する貸し渋りや貸し剥がしという大きな問題
が発生した。21世紀に入ると、IT景気とその
反動による不況からはじまり、米国のサブプ
ライムローン問題がリーマンショックを引き起
こし、国際金融不安・世界同時不況をもたらした。
さらに平成23年には東日本大震災が起きた。
このように、わが国の経済金融環境は大きく変
化してきており、これらは中小企業に対する資
金供給に影響を与えることから、中小企業政府
系金融機関にもその役割の発揮が期待され、実
際に機能してきたところである。

また平成11年には中小企業政策の基盤とな
る中小企業基本法が改正され、活力ある中小
企業の支援と、セーフティネット、経営改善強
化を中心に中小企業政策が推進されることとな
り、中小企業の成長のステージに応じ、創業、
成長、新事業、事業転換、新分野進出、再生等、
それぞれに適した支援を行うことが中小企業政
府系金融機関には求められている。平成22年
(2010年)に閣議決定された「中小企業憲章」
においても、中小企業向けの金融円滑化の取組
みを進めるとし、具体的には、「不況や災害な
どから中小企業を守り、また、経営革新や技術
革新などを促すための政策金融や、起業、転業、
新事業展開などのための資金供給を充実する。
また、金融供与に当たっては、中小企業の知的
資産を始め事業力や経営者の資質を重視し、

不動産や保証人への依存を減らす。そのため
にも、中小企業の実態に則した会計制度を整え、
経営状況の明確化、経営者自身による事業の
説明能力の向上、資金調達力の強化を促す」こ
ととされた。

こうして、わが国の経済金融構造の変化とと
もに、中小企業政府系金融機関は、その機能を
多様化し、あるいはスクラップアンドビルドを
しつつ、中小企業の多様なニーズに対する支援
を推進してきたといえる。戦前、戦後から現在
まで、その時々の中企業のニーズに対応して
きた結果、現在では中小企業の成長段階の各
ステージに応じ一貫した支援の体系が整ってき
ているが、その役割は決して固定的なものでは
なく、過去の機能とは様変わりしつつ、その時
代の要請に応じてきたものである。

6. おわりに

これまで述べてきた中小企業政府系金融機
関の役割を整理すると、まず、金融の繁閑や景
気の好不況にかかわらず中小企業が資金を必
要とする時期にいつでも資金を提供する機能が
あげられる。中小企業に対する民間金融機関の
資金供給は、経済環境や金融機関自身の経営
状況などにより変化する。また、地域的に、あ
るいは中小企業の成長のステージによってその
資金供給の内容が異なることもある。こうした
民間金融機関の資金供給に対して、中小企業
政府系金融機関は必要な資金を供給しつつ、
全体として不足なく資金を提供していく役割を
担っている。これはわが国の企業部門の資金過
不足の状況が、資金不足から資金余剰に転じ

た現在でもいえることである。わが国は、戦後、徐々に資本蓄積が進展し、資金不足経済から資金余剰経済へ移行した。また、企業部門においても、高度成長期には資金不足主体であったが、わが国経済が石油危機などの外的ショックを受け安定成長期へ、さらにはバブル崩壊を経てゼロ成長へと移ってきた中、企業部門全体としては資金余剰へと転換した。しかしながら、中小企業においては依然として景気の波の影響を受けやすく、資金繰りが厳しい状況が好況時にあってもなかなか解消されない。こうした中小企業に対して、民間金融機関のみでは不足する資金を供給する中小企業政府系金融機関の役割は引き続き重要である。

次に、自然災害など全国各地で起こる事態に対して中小企業を支援するため、全国どこにおいても政策金融を提供する役割がある。地域的に見れば、経済金融環境の変化や災害発生による影響等、地域ごとに中小企業に対する影響が異なる場合も多く、全国にあまねく政策金融の効果をもたらすことが重要であるが、すべての地域に金融サービスを提供するのは民間金融機関では困難である。中小企業政府系金融機関は、全国にネットワークを持つことにより、政策を全国均一に展開し、あるいは必要な地域に確実かつタイムリーに提供し、情報を共有しつつ政策金融の機能を発揮することが可能である。ある地域で起きた災害に対して中小企業を金融面から支援することにより、中小企業政府系金融機関には緊急時における融資のノウハウ等が蓄積され、それは次の中小企業の支援をより迅速に効果的に行うことを可能とする。これは全国に拠点をもつことで実現されるもので

ある。またこうした機能は災害復旧にとどまらず、例えばABLといった中小企業に新たな資金調達手段を提供する局面や、DDSの実施など事業再生の局面などにおいても発揮される。ある地域における中小企業への新たな資金調達手段の提供は、中小企業政府系金融機関自身のノウハウの蓄積につながり、次の段階ではリアルタイムで全国の中小企業に提供できる新たな資金調達手段となる。これは、次の役割とも相互に関連してその機能向上につながっている。

最後に、中小企業の各ステージに応じて多様な資金調達手段を提供する役割がある。中小企業の成長のステージには、創業からその後の成長期、そして安定成長期へ、さらに経営革新、新事業開発や新分野進出、海外展開、あるいは事業承継や、経営不安の発生と事業再生、事業転換と、様々な局面がある。中小企業政府系金融機関はこれまで、こうした各ステージに対して様々な政策金融による支援を推進してきた。また、そこにおいて必要とされる金融機能は多様であり、日本政策金融公庫（過去においては国民金融公庫や中小企業金融公庫）は長期資金中心に政策金融を推進し、一方、商工組合中央金庫はフルバンキング機能を生かして中小企業を金融面から支援してきた。さらには、わが国の経済金融環境の変化に応じて、私募債、シンジケート・ローン、債権流動化・証券化、ABL、海外現地法人への金融などといった新たな資金調達手段を中小企業に提供するべく、中小企業政府系金融機関の側においても新たな機能を装備してきた。

このように、中小企業政府系金融機関は、経済金融環境の激変等により中小企業が危機に

瀕している場合など、民間金融機関の資金供給が困難な局面のみならず、平時における一定の資金供給、金融機能の発揮も行っている。日本には多様な中小企業が存在するが、それら中小企業がいつでも、全国で、多様な資金供給を受けられる、そうした金融サービスを安定的に提供することが中小企業政府系金融機関に与えられた使命であろう。中小企業政府系金融機関の現在の機能のところでも触れたとおり機関によりその機能は異なっている。現在、日本政策金融公庫は様々な目的に対応した長期資金の提供を、商工組合中央金庫はフルバンキング

機能を生かして短期資金も含めた総合金融サービスの提供を、それぞれ行っている。わが国では今後も、経済のグローバル化など経済金融環境の変化や、少子高齢化などわが国特有の社会構造の変化が見込まれており、また、景気循環による中小企業への影響も引き続き予想される。中小企業政府系金融機関は、今後もその役割を絶えず見直しながら、経済金融環境の変化の中で中小企業が成長発展していくために必要な金融ニーズに適切に応えていくことが求められる。

【参考文献等】

- 「中小企業白書」各年版 中小企業庁
- 「財政金融統計月報 政府関係金融機関等特集」平成23年3月、平成25年3月 財務総合政策研究所
- 「財政金融統計月報 財政投融资特集」平成24年7月 財務総合政策研究所

- 「中小企業政策の新たな展開」平成11年 中小企業庁
- 「中小企業施策総覧」各年度版 中小企業総合研究機構
- 「商工金融」各号 商工総合研究所
- 「商工中金 年史」 商工中金
- その他、中小企業庁、金融庁の各ホームページ等