

政策金融機関と民間金融機関の関係のあり方

2019年3月

金 融 調 査 研 究 会

目 次

I. はじめに	1
II. 政策金融機関の概要	3
1. 各政策金融機関の業務領域・機能等	3
(1) 日本公庫	3
(2) 商工中金	4
2. 政府の成長戦略における政策金融機関の位置付け	4
III. 政策金融機関を巡る動向	6
1. 政策金融改革とその後の「危機」を巡る動向	6
2. 政策金融に関する関係省庁と民間金融機関との意見交換会	8
3. 商工中金に係る近時の動向	8
(1) 不正融資問題の概略	8
(2) 「商工中金の在り方検討会」提言とその後の商工中金の動向	11
4. 日本公庫に係る近時の動向	13
5. 海外における政策金融に関する取組み	14
(1) 米国	14
(2) 英国	15
(3) ドイツ	15
(4) フランス	15
IV. 政策金融機関と民間金融機関の現状と課題	17
1. 民間金融機関の競争環境	17
2. 政策金融機関と民間金融機関の現状	18
(1) 政策金融機関と民間金融機関における貸出の状況	18
(2) 政策金融機関および民間金融機関における貸出手法の特徴	20
(3) 政策金融機関による民間金融機関の補完に向けた取組み	20
(4) 民間金融機関が政策金融機関へ期待する役割	21
(5) 企業が政策金融へ期待する役割	23
3. その他の政策金融	24
(1) 信用補完制度	24
(2) 地方公共団体の取り扱う制度融資	25
IV. 提言	26

1. はじめに

金融調査研究会[※]

2008年10月の政策金融改革から10年が経過した。同改革においては、政策金融機関の規模および機能等を縮小する方針が示されていたが、2008年9月に発生したリーマンショックや、2011年3月に発生した東日本大震災を経て、政策金融機関の役割が見直され、現在では、改革当時に想定されていたよりも大きな役割を担っていると考えられる。

また、この10年における政策金融機関と民間金融機関との関係を見ると、政策金融機関は民間金融機関の補完機能を果たすべく各種取組みを推進しており、多くの民間金融機関が株式会社日本政策金融公庫（以下「日本公庫」という。）をはじめとする政策金融機関との間で業務提携を行うとともに、協調融資の件数も増加傾向にある。しかしながら、依然として政策金融機関が民間金融機関よりも有利な条件で融資を行うなど、「民業補完」の原則が徹底されているとは言い難いとの声も根強く挙がっている。

さらに、2016年に株式会社商工組合中央金庫（以下「商工中金」という。）において危機対応業務に係る不正融資問題が発覚し、そのあり方が厳しく問われたところである。

一方、民間金融機関においても、国内の人口減少といった構造的な問題も含め、経済・社会環境の変化や現下の金融情勢を踏まえ、持続可能なビジネスモデルの構築が求められている状況にある。

こうした昨今の状況に鑑みると、改めて政策金融機関と民間金融機関との関係について、長期的な視点からあるべき姿を考えていく必要があると考えられる。

また、貸出市場における公的関与としては、企業向けに直接貸出を行う政策金融機関に加えて、信用保証協会による民間金融機関貸出の債務保証も大きな位置を占めている。したがって、政策金融機関と民間金融機関との関係を考える際には、信用保証制度が民間金融機関による貸出にどのような役割を果たすかという視点も必要となる。

本研究会は、上記のような問題意識から、「政策金融機関と民間金融機関の関係のあり方」をテーマに研究を進め、今般、提言を取りまとめた。

[※] 金融調査研究会は、経済・金融・財政等の研究に携わる研究者をメンバーとして、1984年2月に全国銀行協会内に設置された研究機関であり、本研究会の提言は、全国銀行協会の意見を表明するものではない。

本稿は、政策金融機関の主な役割のうち「中小企業支援」について取りまとめを行っており、提言の対象としている「政策金融機関」は、基本的に日本公庫および商工中金としている。

構成としては、まず、政策金融機関の業務領域について確認し、次に、政策金融機関を巡る動向として、2001年の財政投融资改革以降の政府等の動向および政策金融機関の近時の動向等を整理するとともに、海外における政策金融に関する取組みについて概観している。

続いて、政策金融機関と民間金融機関の現状と課題について整理したうえで、政策金融機関の役割が、それぞれの業務領域において民業補完を徹底しつつ、民間金融機関との連携・協調を推進して地域経済を下支えし、日本経済の持続的発展に貢献することであるとし、政策金融機関、民間金融機関および政府に期待される役割について提言を行っている。

本提言が、関係各方面における議論の活性化に多少とも資すれば幸いである。

II. 政策金融機関の概要

1. 各政策金融機関の業務領域・機能等

本節では、日本公庫および商工中金について、その業務領域・機能等のほか、政府の成長戦略等の施策における位置付けについて概観する。

(1) 日本公庫

日本公庫は、株式会社日本政策金融公庫法（以下「日本公庫法」という。）において、「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を担うとともに、内外の金融秩序の混乱又は大規模な災害、テロリズム若しくは感染症等による被害に対処するために必要な金融を行うほか、当該必要な金融が銀行その他の金融機関により迅速かつ円滑に行われることを可能とし、もって国民生活の向上に寄与することを目的とする」とされており、財務省の100%出資の政策金融機関として民業補完の徹底が求められている。

具体的には、国民生活事業、農林水産事業および中小企業事業という3つの事業本部が互いに連携しながら政策目的の達成に向けて業務を実施している。

国民生活事業は、国民一般向けの業務として、小口の事業資金融資、セーフティーネット貸付、創業支援・事業再生融資、ソーシャルビジネス関連融資、海外展開関連融資、教育向け融資等を行っている。

農林水産事業は、担い手を育て支える農林水産業者向け融資、食の安全確保等を支える加工流通分野向け融資およびコンサルティングやビジネスマッチング等の経営支援サービスを行っている。

中小企業事業は、中小企業への長期事業資金の融資、新事業支援、事業再生・事業承継支援、海外展開支援、証券化支援、信用保証協会が行う債務の保証に係る保険引受およびビジネスマッチング等による経営課題解決支援業務を行っている。

さらに、こうした事業本部ごとの業務のみならず、危機対応円滑化業務¹として、指定金融機関に対して一定の信用供与を行う業務や、各種法律（産業競争力強化法等）にもとづいた指定金融機関に対する貸付を行う

¹ 注8参照。

業務も担っている^{2, 3}。

(2) 商工中金

商工中金は、株式会社商工組合中央金庫法（以下「商工中金法」という。）において、「中小企業等協同組合その他主として中小規模の事業者を構成員とする団体及びその構成員に対する金融の円滑化を図るために必要な業務を営むことを目的とする」とされているほか、「当分の間、その業務を行うに当たっては、他の事業者との間の適正な競争関係を阻害することのないよう特に配慮しなければならない」と規定されており、いわゆる民業補完の趣旨を踏まえた業務運営が求められていると言える。

具体的には、協同組合や中堅・中小企業向けの融資業務として、設備資金や運転資金等の一般的な融資、協業化・共同化融資（中小企業が共同で実施する工場・店舗等への融資）、中央会推薦貸付（ものづくり支援、地域資源活用支援、環境対策支援、BCP支援等）、地方公共団体の制度融資、業界団体の制度融資等を実施している。

また、経営課題に対するソリューションを提供する業務として、シンジケート・ローン、ABL、私募債受託および売掛債権流動化業務が行われている。

さらに、経営ニーズへの取組みとして、M&A、ビジネスマッチング、事業承継対策、債務保証等の業務、海外展開支援業務等が行われている。

このほか、商工中金は、指定金融機関として危機対応業務も担っている⁴。

2. 政府の成長戦略における政策金融機関の位置付け

近年に策定された政府の成長戦略を確認すると、各種政策目標の達成に向けて、各政策金融機関をそれぞれの役割に応じて活用していく方針が示されている（図表1）。

具体的な施策内容としては、資本性資金や長期資金などのリスクマネーを供給することにより、民間金融機関の呼び水とすることを狙いとしたものが多い。

² 法律にもとづき、主務大臣が認定した事業者に対して、指定金融機関が行う貸付に必要な資金の貸付（ツーステップ・ローン）を行う制度である。具体的には、産業競争力強化法にもとづく事業再編促進円滑化業務および「エネルギー環境適合製品の開発及び製造を行う事業の促進に関する法律（低炭素投資促進法）」にもとづく「特定事業促進円滑化業務」を挙げることができる。

³ 日本政策金融公庫（2018）。

⁴ 商工組合中央金庫（2018c）。

図表1：政府の成長戦略における政策金融機関の位置付け

時期	政府の成長戦略
2013年	日本再興戦略―Japan is back― ・海外における企業の資金調達支援の強化（日本公庫） ・グローバルニッチトップを目指す中堅・中小企業等を対象とした資本性資金等の供給（商工中金）
2014年	日本再興戦略 改訂2014―未来への挑戦― ・創業・第二創業の支援（日本公庫）
2015年	日本再興戦略 改訂2015―未来への投資・生産性革命― ・創業者向け融資等の一層の活用（日本公庫）
2016年	日本再興戦略2016―第4次産業革命に向けて― ・事業性評価融資の実施状況の点検・評価（日本公庫） ・農業融資活性化に向けた民間金融機関との連携強化（日本公庫）
2017年	未来投資戦略2017―Society5.0の実現に向けた改革― ・事業性評価融資の点検・改善（日本公庫） ・創業金融の活性化（日本公庫） ・6次産業化に向けた農林漁業成長産業化ファンド活用の推進（日本公庫）

（出所）首相官邸ウェブサイト等をもとに作成。

Ⅲ．政策金融機関を巡る動向

1. 政策金融改革とその後の「危機」を巡る動向

わが国における政策金融改革は、2001年の財政投融资改革にはじまり、2006年6月に政府の政策金融改革推進本部および行政改革推進本部で決定された「政策金融改革に係る制度設計」において、「官から民へ」の観点から、民業補完に徹し、①政策金融として必要な機能に限定し、これを残したうえで、政策金融機関を再編し、政策金融の貸付残高の対GDP比を半減するとともに、②民間金融機関も活用した危機対応を整備し、③効率的な政策金融機関経営を追求する、との基本原則が掲げられた。

これらの基本原則のもと、政策金融改革関連法（日本公庫法、商工中金法、株式会社日本政策投資銀行法（以下「政投銀法」という。）、地方公営企業等金融機構法）が2007年5～6月に成立し、これを受けて2008年10月に、①日本公庫の設立、②日本政策投資銀行と商工組合中央金庫（いずれも当時）の特殊会社化（その後、移行期間を経て完全民営化）、③公営企業金融公庫の廃止および地方公共団体が共同した地方公営企業等金融機構の設立、が行われることとなった。

しかし、2008年以降の金融危機（いわゆるリーマンショック）による景気悪化や、2011年3月に発生した東日本大震災といった、制度設計が行われた際には想定されなかった国内外の社会・経済状況の変化を受けて、政策金融の重要性が再認識され、各機関は当初想定されたよりも大きな役割を担うこととなった。

具体的には、社会・経済状況に対応するため、2008年に整備された危機対応業務（「参考」（10頁）参照）が発動されることとなり、政策金融機関は危機時におけるセーフティネット機能を果たした。さらに、長引く不況等の影響への対応として、政府において成長戦略が策定され、それを金融面から支える役割を政策金融機関が果たすこととなり、たとえば、中小企業の経営力強化のため、2011年に経済産業省において、「中小企業海外展開支援大綱」が策定され、中小企業の海外展開支援が強化されるとともに、2012年に「中小企業の海外における商品の需要の開拓の促進等のための中小企業の新たな事業活動の促進に関する法律等の一部を改正する法律」（以下「中小企業経営力強化支援法」という。）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等の推進に向けた取組み等が行われた。

また、株式会社日本政策投資銀行（以下「政投銀」という。）および商工中金の民営化について、2009年の政投銀法および商工中金法の改正、さらに東日本大震災に伴う「東日本大震災に対処するための特別の財政援助及び

助成に関する法律」(2011年)にもとづく政投銀法、商工中金法の一部改正で、完全民営化の時期は2度にわたって延期された。その後、2015年の政投銀法および商工中金法の改正により、「当分の間」、政府が政投銀および商工中金の株式を保有する旨が規定され、完全民営化の時期は未定の状態となった。

以下、表において2001年の財政投融资改革から政策金融改革までの一連の改革をまとめる。

図表2：財政投融资改革以降の一連の改革等

時期	政府決定等	概 要
2001年 12月	特殊法人等整理合理化計画 (特殊法人等改革推進本部決定)	163の特殊法人および認可法人の合理化方針決定。政府系金融機関では、8つの政府系金融機関 ⁵ について、業務範囲、規模、組織などの見直しを経済財政諮問会議で検討。
2002年 12月	政策金融改革について (経済財政諮問会議決定)	「公益性」および「金融リスクの評価等の困難性」の基準に則った政策金融の対象分野の厳選、8つの政府系金融機関の貸出残高を将来的に対GDP比率で半減すること、廃止、民営化を含めて組織のあり方を検討。
2005年 11月	政策金融改革の基本方針 (経済財政諮問会議決定)	政策金融の機能を①中小零細企業・個人の資金調達支援、②国策上重要な海外資源確保および国際競争力確保に不可欠な金融、③円借款の3つに限定。2004年度末における貸出残高対GDP比を2008年度中に半減させること、民間金融機関も活用した危機(災害・テロ、金融危機)対応体制の整備等を基本原則とすること、政投銀、商工中金、公営企業金融公庫の政策金融からの撤退、残りの5機関の現行機能を縮小したうえでの1機関への統合を明示。
2006年 6月	政策金融改革に係る制度設計 (政策金融改革推進本部・行政改革推進本部決定)	政策金融改革関連法案の策定など、政策金融改革の実現に向けて整理することが必要と考えられる機関の統廃合や完全民営化のあり方および危機対応体制の整備に関する具体的な内容等について提示。
2007年 10月	信用補完制度における責任共有 制度の導入	信用保証協会と金融機関が適切な責任共有を図ることを目的とし、100%保証として取り扱っていたものについて、特別小口保証、経営安定関連保証(セーフティーネット保証)等の一部を除き、信用リスクの2割相当を金融機関が負担する制度(いわゆる責任共有制度)を導入。
2008年 10月	商工中金法、政投銀法、日本公庫法等施行	日本公庫の設立や日本政策投資銀行・商工組合中央金庫の株式会社化、公営企業金融公庫の廃止など、新体制に移行。また、日本公庫法に危機対応業務について規定。
2009年 7月	改正商工中金法、改正政投銀法施行	リーマンショック後の経済金融危機に対応するため、政府出資期間および完全民営化の時期は2012年4月を起算点としておおむね5～7年後に延期。
2011年 5月	東日本大震災に対処するための 特別の財政援助及び助成に関する 法律施行	東日本大震災の発生を受け、商工中金および政投銀に対する政府出資期間について3年間延長、完全民営化期限について2015年4月を起算点としておおむね5～7年後に再延期。
2011年 6月	中小企業海外展開支援大綱 (経済産業省中小企業海外展開支 援会議決定)	中小企業の海外展開支援に向けた総合的な取組み(金融面では、商工中金および国際協力銀行による支援)について記載。

⁵ 国民生活金融公庫、中小企業金融公庫、農林漁業金融公庫、公営企業金融公庫、沖縄振興開発金融公庫、国際協力銀行、日本政策投資銀行、商工組合中央金庫の8機関を指す。

2012年 8月	中小企業経営力強化支援法施行	中小企業の経営力強化および海外展開に向けた資金調達の支援（日本公庫等による支援）等について規定。
2015年 5月	改正商工中金法、改正政投銀法施行	政投銀および商工中金が危機対応業務を実施することを当分の間の責務として規定、その実行性を確保するため危機対応準備金への出資期限の延長、商工中金への事業計画・業務報告書等の提出を義務付け。また、「当分の間」政府による政投銀および商工中金の株式保有を継続する旨規定（完全民営化の時期未定）。
2018年 4月	中小企業の経営の改善発達を促進するための中小企業信用保険法等の一部を改正する法律施行	改正中小企業信用保険法によって、新たなセーフティーネットとして危機関連保証を創設。国内の中小企業の信用が著しく収縮し、国として危機関連保証を実施する場合に、実際に売上高などが減少している中小企業者を支援。
2018年 4月	セーフティーネット保証5号の保証割合の引下げ等	中小企業の経営改善や事業転換等を一層促していくことにつながるよう、不況業種を対象としたセーフティーネット保証5号の保証割合を100%から80%に変更。

2. 政策金融に関する関係省庁と民間金融機関との意見交換会

地域における金融機能の高度化や成長資金の供給促進を図り、企業・経済の持続的成長等に貢献する観点から、政策金融と民間金融との連携・協調を促進すること等を目指し、2015年11月に「政策金融に関する関係省庁と民間金融機関との意見交換会」の第1回会合が開催され、2018年12月までの間に計5回開催されている。

会合では、政策金融と民間金融の連携・協調の現状や、連携・協調を促進していくための課題のほか、成長資金の供給を含む民業補完に向けた取組み等について議論が行われている。

3. 商工中金に係る近時の動向

(1) 不正融資問題の概略

2016年10月、商工中金の鹿児島支店の職員が行った危機対応業務において、取引先の財務諸表を改ざんする不正があったことが発覚した。商工中金は、同年11月に「危機対応業務における不適切な手続による貸付について」を公表し、その後、同年12月に「危機対応業務に係る第三者委員会」を設置のうえ、全国の支店での危機対応業務における不正の実態調査等を行った。この調査結果については、2017年4月に公表された。

こうした状況を受けて、同年5月に経済産業大臣、財務大臣および金融庁長官連名で政策金融機関初となる行政処分が科された（その後、同年10月に2度目の行政処分）。

また、同年10月に上記継続調査の結果が公表され、不正の実態が明ら

かとなった（図表3）⁶。

図表3：商工中金による不正の発生状況

項 目	件数等
不正口座数／調査対象口座（不正発生率）	4,609口座 ^{（※）} ／219,923口座（2.1％）
不正営業店数／全営業店	97営業店／100営業店
融資実行額（不正発生率）	264,649百万円（2.1％）
不正関与人数	444人

（※）別途、判定不能であるため不正の疑義を払しょくできなかった不正疑義口座が7,569口座ある。
（出所）商工組合中央金庫（2017）をもとに作成。

調査報告書においては、本件不正が発生した原因について、4点が挙げられている。

1点目は、危機対応業務における内部統制の未整備と過度のプレッシャーがあったことである。危機対応業務に係るニーズが減退している時期にも事業規模を維持することを企図し、予算を営業店の業績評価に組み込んで過度なプレッシャーをかけていたとされている。

2点目は、危機対応業務の「武器」としての利用である。危機対応業務は、いわゆる民業補完の役割であるにもかかわらず、同業務を他の金融機関との競争上優位性のあるツール（「武器」）として認識し、過度にこれを推進したことが挙げられている。

3点目は、本部や経営陣の姿勢とコンプライアンス意識の低下であり、経営陣および本部が形式的または表面的に危機要件へ当てはめる運用を慫慂し、または過度なプレッシャーをかけつつ黙認してきたことが問題視されている。

最後に、4点目として、ガバナンスの欠如が挙げられている。経営上の重要事項について、副社長以下のプロパー職員による非公式の関係役員会で決定され、取締役会は、形式的な報告や儀礼的な追認の場となっており、社外役員による牽制機能を含め、取締役会の機能が不十分であったことが指摘されている。また、不正を防止するための態勢整備が不十分であり、本部の縦割り統制による現場業務の繁忙化等について適切な統制が図れなかったこと等が挙げられている⁷。

⁶ 商工組合中央金庫（2017）。

⁷ 商工組合中央金庫（2017）。

【参考】危機対応業務

危機対応業務は、主務大臣が認定する内外の金融秩序の混乱、大規模災害等の発生時において、日本公庫から危機対応円滑化業務⁸として指定金融機関に対して一定の信用供与（ツーステップ・ローン、損害担保、利子補給）が行われ、これを受けた金融機関が事業者等に対して危機に対処するために必要な資金供給（危機対応業務）を行う仕組みであり、政投銀および商工中金がみなし指定金融機関⁹となっている。なお、指定金融機関は、民間金融機関も申請のうえ参加することが可能であるものの、2018年12月現在、指定を受けている民間金融機関はない。

危機対応業務の対象となる「危機事象」については、2008年の制度開始から2018年10月までの間に、累計で68事案が認定されており、大きくは、①国際的な金融秩序の混乱に関する事案、②災害救助法第2条の災害に関する特別相談窓口に係る事案等（いわゆる大規模災害）、③その他、に分類することができる。

このうち、①としては、2008年に発生したリーマンショック、②としては、東日本大震災や2016年熊本地震などが「危機事象」として認定されている。一方で、③については、日本振興銀行やエルピーダメモリの特定事案以外に、円高等、原材料・エネルギーコスト高、デフレ脱却等、その範囲が非常に広く、また、危機の影響が必ずしも明確ではない（図表4）。この点は、会計検査院が2018年10月に公表した報告書（会計検査院（2018））においても指摘されている。具体的には、金融庁、財務省、経済産業省（以下「主務省庁」という。）が危機認定を行う際には、「一般の金融機関が通常の条件では事業者が受けた被害に対処するために必要な資金の貸付け等を行うことが困難である」ことが要件となっており、会計検査院が調査を行った結果、一部の危機認定を判断するに当たって、「危機事象による中小企業への影響を確認するにとどまって」おり、また、危機認定の継続に際しても、一般の金融機関の貸付けの状況について、一般の金融機関からの聞き取りによる調査を行っていなかったとされている。これを受けて、会計検査院の報告書においては、危機認定に際しては緊急性を要するため、一般の金融機関の状況を十分に調査することが困難である場合もあり得るが、「可能な限り調査を行った上での確に判断する必要がある、また、危機認定の継続に際しては、継続の必要性等について十分な調査を行った上での確に判断すること」を主務省庁に求めている。

なお、商工中金における不正事案等を踏まえ、2018年3月をもって危機事象のうち、「デフレ脱却等」が廃止されたことから、現状（2018年12月末時点）でも引き続き認定されている事象は、大規模災害のみに限定されている。

⁸ 危機対応円滑化業務とは、主務大臣が認定する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、日本公庫が指定金融機関に対して一定の信用の供与を行うという制度である。指定金融機関は、日本公庫からの信用供与を受け危機対応業務を行い、危機に対処するために必要な資金供給を行う。

⁹ 通常、金融機関が危機対応業務を行うためには、申請を行い、主務大臣の指定を受けて「指定金融機関」となる必要があるが、政投銀および商工中金については、日本公庫法附則第45条および同第46条にもとづき、当該指定を受けたものとみなされている。

図表4：危機対応業務の危機事象の認定状況（近時の主なもの）

危機事象の分類	危機事象の認定事案（指定時期）
①国際的な金融秩序の混乱	・リーマンショック（2008年12月～2011年3月）
②大規模な災害	・東日本大震災（2011年3月～継続中（2018年）） ・2016年熊本地震による災害（2016年4月～継続中（2018年）） ・2017年6月7日から7月27日までの豪雨および暴風雨による災害（2017年7月～継続中（2018年））
③その他	・新型インフルエンザ（2009年～2012年3月） ・円高等（2010年9月～2014年3月） ・日本振興銀行関連（2010年9月～2012年9月） ・エルピーダメモリ関連（2012年2月～2013年9月） ・原材料・エネルギーコスト高（2014年2月～2016年10月） ・デフレ脱却等（2014年2月～2018年3月） ・自動車サプライチェーン等関連中小企業支援対策（2016年5月～2017年4月）

（会計検査院（2018）をもとに作成）

（2）「商工中金の在り方検討会」提言とその後の商工中金の動向

①「商工中金の在り方検討会」の設置および提言

上記（1）の状況を受け、2017年11月に経済産業省は、商工中金のビジネスモデルの在り方、危機対応業務の見直し、持続可能なビジネスモデルを実現するための商工中金のガバナンス強化など、商工中金の在り方を幅広く検討するため、「商工中金の在り方検討会」（以下「検討会」という。）を設置して集中的な議論を実施した。

検討会においては、上記不正問題は、商工中金が危機対応を担う必要があることから、政策金融機関として、民業圧迫を回避することが求められると同時に、完全民営化を目指さなければならないという非常に中途半端な位置付けになっていたことが本質的な問題である等の指摘がなされた。

その後、2018年1月に「提言（中間取りまとめ）」が公表された。

内容としては、上記の検討を踏まえ、①商工中金のビジネスモデルの在り方、②商工中金の危機対応業務の見直し、③持続可能なビジネスモデルを実現するための商工中金のガバナンス強化、④完全民営化の実行への移行に係る判断、について提言がなされている¹⁰。

②提言後の商工中金の動向

上記提言を受けて、中小企業庁は、2018年3月末をもって危機対応業務の見直しを行い、危機対応業務の「危機事象」と認定していたものの

¹⁰ 商工中金の在り方検討会（2018）。

うち、経済事象である「デフレ脱却等」を廃止するとともに、今後は、①自然災害については、激甚災害（たとえば東日本大震災や熊本地震など）であり、特に中小企業への影響が大きい場合に限定する、②経済事象については、突発的事象によって全国的な信用収縮が生じる場合に限定するとともに、短期融資に限定する¹¹、③利子補給については、民間とのイコールフットィングの観点から、災害時など極めて限定的に運用することとした。

また、上記提言において、政府出資があり、官・民の規律が混在する間は、商工中金の外部に独立性の高い第三者委員会を設置して強力なガバナンスを効かせていくべきとの内容が盛り込まれたことを受け、同年4月に、「商工中金の経営及び危機対応業務に関する評価委員会」（以下「評価委員会」という。）が設置された。

評価委員会の設置後、商工中金は評価委員会からの意見も踏まえて業務改善計画の策定を進め、同年5月に経済産業省に対して提出した。業務改善計画においては、基本方針として、①中小企業専門金融機関としての実績・ノウハウを有すること、②国内外のネットワークを有すること、③調整機能や呼び水機能を有すること、といった商工中金ならではの特性を活かした「経営支援総合金融サービス事業」への転換を図ることが盛り込まれた¹²。

その後、同年10月に、商工中金から「商工中金経営改革プログラム～持続可能なビジネスモデルの確立に向けて～（中期経営計画）」が公表された。中期経営計画においては、基本的な考え方として、①外部環境や中小企業の課題等を踏まえつつ、商工中金の特性を活かして、「経営支援総合金融サービス事業」を展開すること、②長期的な視点から景気変動等に左右されることなく、中小企業・中小企業組合に寄り添い、信頼関係を構築・深化させることで、真のニーズや課題に応じた最適なソリューションを効果的に提供し、企業価値向上に貢献すること、③付加価値の高い業務を通じて、適正な収益を確保するとともに、聖域のない経営合理化を進めることにより、自立した持続可能なビジネスモデルを実現し、商工中金の企業価値向上に取り組むこと、④未来志向の構造改革を進めること、⑤SDGs等の地域的・社会的課題に向けた取り組みを実践し、わが国の発展に貢献することを掲げている。

そのうえで、重点分野として、①事業性評価を起点に、財務構造改革

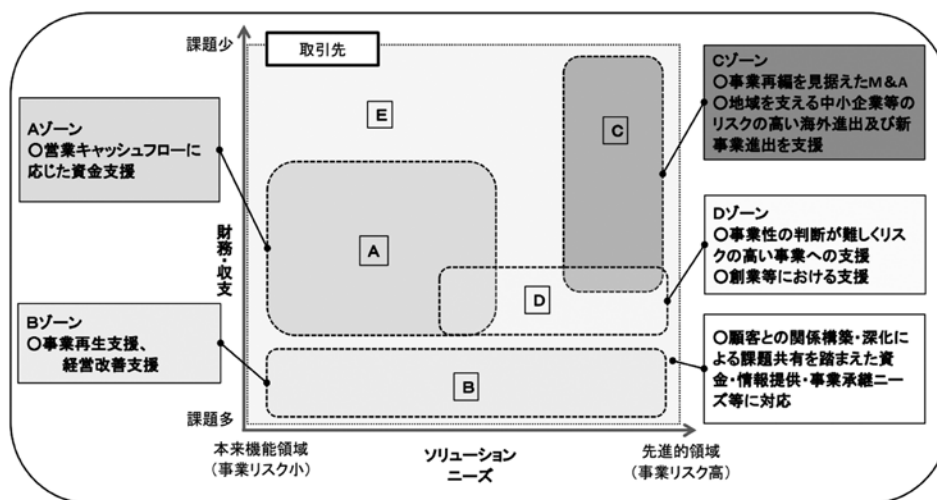
¹¹ 長期融資は、災害時にのみ実施する方針とされている。

¹² 商工組合中央金庫（2018a）。

を実施した後、本業支援を行うことによる企業価値向上の支援（CFイノベーション）、②債務超過や赤字等、財務・収支に課題を有している企業の支援、③業界集約化やビジネスモデルの変革（脱下請化、海外展開）を行う企業に対する産業再編M&A、海外展開支援等、④フロンティア分野（航空機、ロボット、高度IT）に挑戦する企業や創業から間もない企業に対する投融資と本業支援一体の支援を実施し、地域の金融機能の高度化に取り組むこととしている（図表5）¹³。

図表5：商工中金の中期経営計画における重点分野

【重点分野】



（出所）商工組合中央金庫（2018b）

4. 日本公庫に係る近時の動向¹⁴

2018年6月に財務省で開催された「政策金融に関する関係省庁と民間金融機関との意見交換会」（第4回）において、日本公庫の制度と運用両面について、省庁側および日本公庫側から見直し方針の説明が行われた。

制度面に関しては、財務省から、一部の貸付制度について利率の引下げ措置を廃止したほか、2017年度から貸付利率の下限を0.3%（従前は0.05%）に引き上げた旨の報告が行われた。また、中小企業事業の特別利率¹⁵は、正常先かつ上位格付先の一部において、下限利率の0.3%が適用されて金利がフラット化している状況も踏まえ、基準金利について、上位格付先の一部に

¹³ 商工組合中央金庫（2018b）。

¹⁴ 以下の内容は、財務省（2018a）による。

¹⁵ 日本公庫中小企業事業の貸付利率は、基準利率と特別利率①～③に分類される。特別利率は、基準利率をもとに、同利率から政策的に金利が引き下げられているものである（政策的性が高い融資制度の方が金利の引下げ幅が大きく、特別利率③が最も金利の引下げ幅が大きい）。

対して適用する金利の見直しを検討する旨の方針が示された。併せて、貸付対象について、①新企業育成貸付（新事業育成資金）の対象事業者の範囲の縮小、②企業活力強化貸付（IT活用促進資金）の適用対象となるIT設備の範囲の見直し、③セーフティネット貸付（経営環境変化対応資金）の定量的基準の設定、④スーパー L 資金¹⁶の実質無利子化の融資枠の見直し、等について検討する旨の説明が行われた。

一方、運用面に関しては、日本公庫から、役員レベルおよび現場における対話の促進、民間金融機関への顧客の紹介、協調融資商品の創設・活性化、事業運営目標の取組結果に対する外部評価の実施、および100%政府出資を前面に押し出した広告・宣伝の不実施等の方針が示された。

5. 海外における政策金融に関する取組み

ここで、海外の主要国（米国、英国、ドイツ、フランス）における政策金融に関する取組みを概観する。

(1) 米国

米国においては、財政投融资の類似制度である米国連邦信用計画（Federal Credit Program : FCP）¹⁷に一覧される連邦政府（中小企業庁（SBA）¹⁸、輸出入銀行¹⁹など）や政府支援企業（Government Sponsored Enterprise : GSE）を通じて、住宅・教育・農業・貿易・中小企業等の幅広い分野において、直接融資や債務保証が行われている。

ここで、米国連邦信用計画の残高内訳を見ると、直接融資と債務保証のうち、債務保証の割合が全体の約3分の2（2014年度）を占めており、中小企業支援において中心的な役割を担っている。分野別では、住宅および教育を対象とした残高が約9割を占めている。また、連邦政府のうち、中小企業支援を担っているSBAの貸出等残高（2017年度）を見ると、対GDP比率で0.77%を占めている²⁰。

¹⁶ 日本公庫農林水産事業における融資制度。農業経営改善計画の認定を受けた者の自主性と創意工夫を活かした経営改善を資金面で支援する仕組み。

¹⁷ 連邦政府が、租税・国債を原資として、各分野に対する直接融資および債務保証を一覧にした計画。

¹⁸ 中小企業庁（Small Business Administration）のSBIC（Small Business Investment Company）プログラムは1958年に創設され、成長過程にある中小企業の株式取得および債券引受によりリスクマネーの供給支援を実施。SBICによる投資においては、中小企業以外への投資の制限、米国内以外への投資の制限、プロジェクト・ファイナンスの禁止といった制約が設けられている。

¹⁹ 輸出入銀行（The Export-Import Bank of the United State）は1934年に創設され、輸出者に対して金融支援を行うことにより、米国企業の輸出支援とともに雇用の創出を図るため、融資に対する保証、保険の付与等を実施。

²⁰ SBA（2017）および“International Monetary Fund, World Economic Outlook Database”をもとに算出。

(2) 英国

英国においては、世界的な金融危機を機に創設されたさまざまな中小企業向けの公的ファンドについて、税金を効率的に活用する観点や、各支援プログラムを統合的に管理し、整合的かつ包括的なパッケージで提供する観点等から、政府が100%出資するホールディングカンパニーであるBritish Business Bank (BBB) に一元化し、2014年秋から本格稼働を開始している。

BBBは持株会社であるため、複数の完全子会社等²¹を通じ、民間金融機関と協力しながら、中小企業向けの出資や融資の保証を中心として業務を推進している。なお、融資については、スタートアップ企業に対象が限定されている。また、これらの機関の貸出等（投資を含む）残高は、対GDP比率で0.07%であり、諸外国と比較して小規模で運営されている²²。

(3) ドイツ

ドイツにおいては、欧州復興プログラム特別基金の貸出・運用を行うための連邦政府レベルの政策金融機関として、1948年にドイツ復興金融公庫 (KfW) が設立された。KfWの融資対象は、中小企業（起業・イノベーション・環境保護）、地方公共団体（インフラ整備）、個人（教育ローン、住宅ローン）等であり、同社の完全子会社であるKfW IPEX銀行は輸出金融やプロジェクト・ファイナンスを実施している。

KfWは、民間金融機関の支店網が充実していることを活かし、融資を行う際は原則として仲介銀行²³や州立支援財団（州レベルの政策金融機関）を通じた代理貸付のスキームにより中小企業への低利融資を行っており、その貸付等残高（2017年度）は対GDP比率で2.6%を占めている²⁴。

(4) フランス

フランスにおいては、1816年に設立された100%国有の政策金融機関である預金供託公庫 (CDC) が、非課税預金を原資として低所得者向け

²¹ BBBが100%株式を保有する子会社は、①British Business Bank Investments Ltd（商業ベースのリターンを追求する投資会社）、②British Business Finance Ltd（補助金の提供など、政府の目的に沿った事業（融資・投資・保証）を担う会社。同社は、スタートアップ企業向けの融資を担うStart Up Loans Companyを完全子会社として傘下に保有）、③British Business Financial Services Ltd（政府と契約を結び、政府に代わってサービス（保証業務等）を提供する会社）の3社。

²² British Business Bank（2017）および“International Monetary Fund, World Economic Outlook Database”をもとに算出。

²³ KfWが直接貸出を行っている200行程度の商業銀行。

²⁴ KfW Bankengruppe（2017）および“International Monetary Fund, World Economic Outlook Database”をもとに算出。

住宅の建設や、地方公共団体等を対象とした超長期の融資等を行っている。また、中小企業等に対する支援に当たっては、複数の支援機関が担っていた融資・保証・出資・ファンド管理等の支援窓口を一元化し、戦略の整合性を確保すること等を目的として2013年に統合され、CDCの子会社として公的投資銀行（Bpifrance）が設立された。

Bpifranceの業務は、①融資・保証業務、②ファンド等業務、③輸出保証業務の3部門から構成されており、貸出等残高（2017年度）は対GDP比率で見ると1.6%を占めている²⁵。

また、Bpifranceが融資を行う場合には民間金融機関との協調融資が原則とされており、両者はパートナー関係にある。このほか、子会社および孫会社を通じて出資業務を行っており、ファンドを通じた中小企業等に対する支援のほか、中堅・大企業に対する直接出資も行っている。特に、直接出資を行う場合には単独出資は行わないこととされている。

上記のとおり、各国の政策金融機関の仕組みは、歴史的な経緯や問題意識等にもとづき異なっているが、それぞれにおいて民業補完の観点を踏まえて支援手法を工夫していることが窺われる。たとえば、①米国は、債務保証の規模が直接融資の2倍程度の規模を占めており、必ずしも融資が中小企業に対するメインの支援手法ではない、②英国は、中小企業向けの出資や融資の保証がメインであり、融資はスタートアップ企業向けに限定されている、③ドイツは、融資を行う場合は原則として銀行等を通じた代理貸付により行うこととされている、④フランスは、融資を行う場合は原則として協調融資とされていることなどが特徴的である。また、こうした背景もあり、政策金融機関による中小企業等に対する融資規模（対GDP比率）は、単純には比較はできないものの、わが国よりも小規模なものに留まっており²⁶、民業圧迫に関する懸念が抑制されている可能性があると考えられる。

²⁵ Bpifrance（2017）および“International Monetary Fund, World Economic Outlook Database”をもとに算出。

²⁶ わが国の政策金融機関（日本公庫、商工中金、政投銀、国際協力銀行）による貸出等残高（2017年度）の対GDP比率は9.8%。

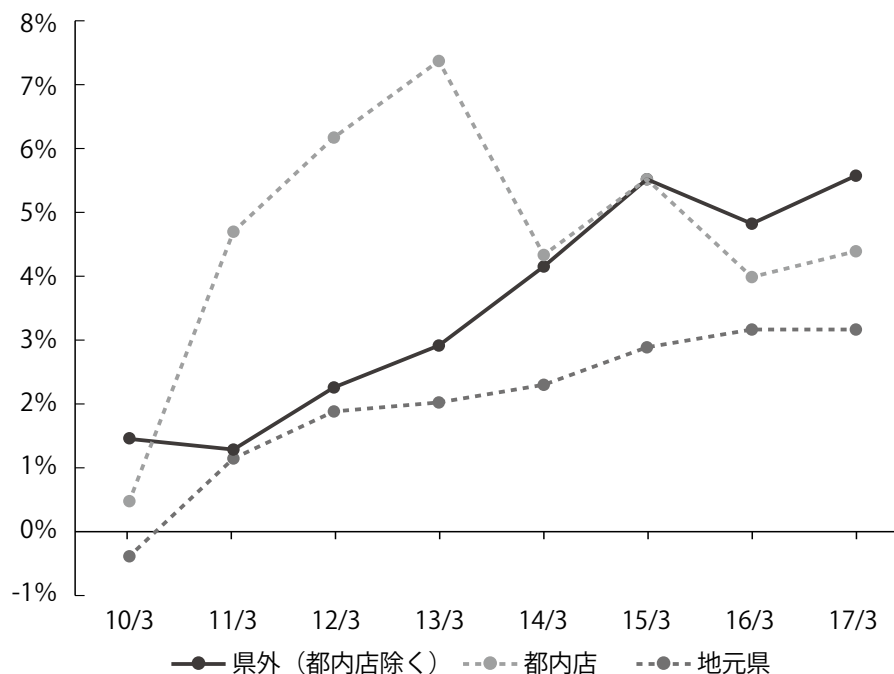
Ⅳ. 政策金融機関と民間金融機関の現状と課題

1. 民間金融機関の競争環境

現状、民間金融機関を取り巻く環境は厳しい状況にある。全国の企業数が減少するとともに、人口減少が続く中で、今後は、資金需要が減少していくことも想定される状況にある。また、近年、地域銀行は県境を越えた貸出を積極的に増加させている。2010年3月においては、地域銀行による県外への貸出の増加率は前年比約1%であったところ、2017年3月においては前年比約5%まで増加しており、地域金融機関は、従来以上に県外の金融機関との競争に直面している（図表6）ほか、貸出競争は地域金融機関と政策金融機関との間でも行われている旨の指摘がなされている²⁷。

さらに、近時はIT技術の進化によりパソコンやスマートフォンによる銀行取引の範囲が急速に拡大しており、金融機関の店舗への訪問の必要性が低下し、貸出を含む金融サービスの県境を越えた提供が加速することが予想される²⁸ほか、異業種による銀行業への参入等が加速すれば、従来よりもさらに民間金融機関の競争環境が厳しくなる可能性もある。

図表6：地域銀行の貸出の増減率（地域別：対前年比）



（出所）金融庁（2018a）

²⁷ 金融庁（2018a）。

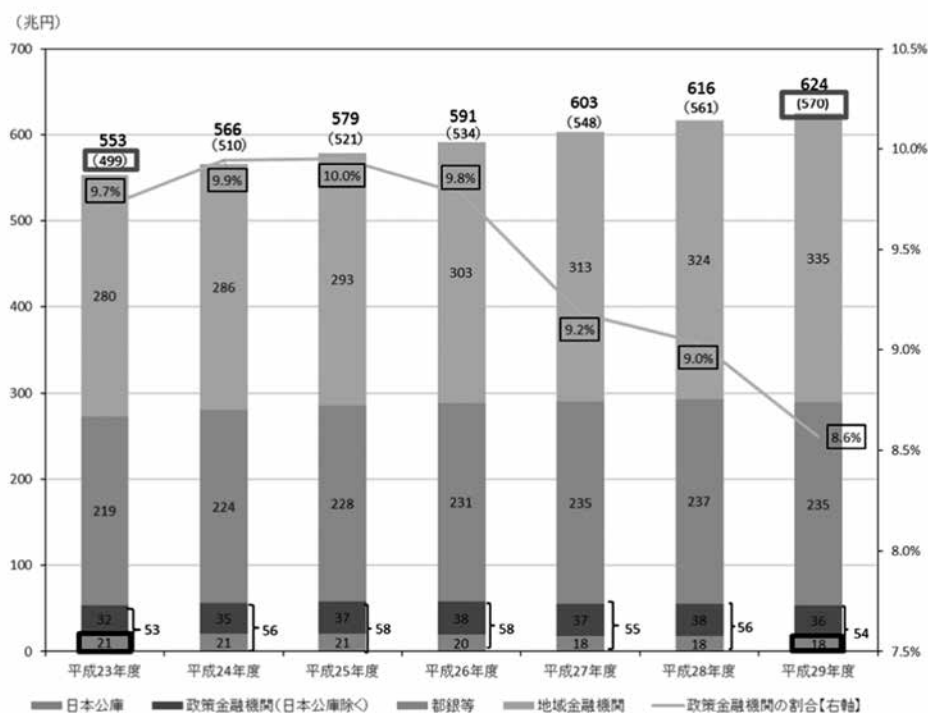
²⁸ 金融庁（2018a）。

2. 政策金融機関と民間金融機関の現状

(1) 政策金融機関と民間金融機関における貸出の状況

政策金融機関および民間金融機関の2011年から2017年までの貸出残高を見ると、民間金融機関の貸出残高は、499兆円から561兆円に増加している一方で、政策金融機関は53兆円から54兆円となっており、ほぼ横ばいで推移している。そのため、政策金融機関の貸出残高が全体に占める割合は、約10%から8%台半ばまで漸減してきている（図表7）²⁹。こうした動きは、2011年3月に発生した東日本大震災に伴う政策金融機関による危機対応に係る貸出が一巡したことが影響していると考えられる。

図表7：政策金融機関と民間金融機関の貸出残高



（出所）財務省（2018b）

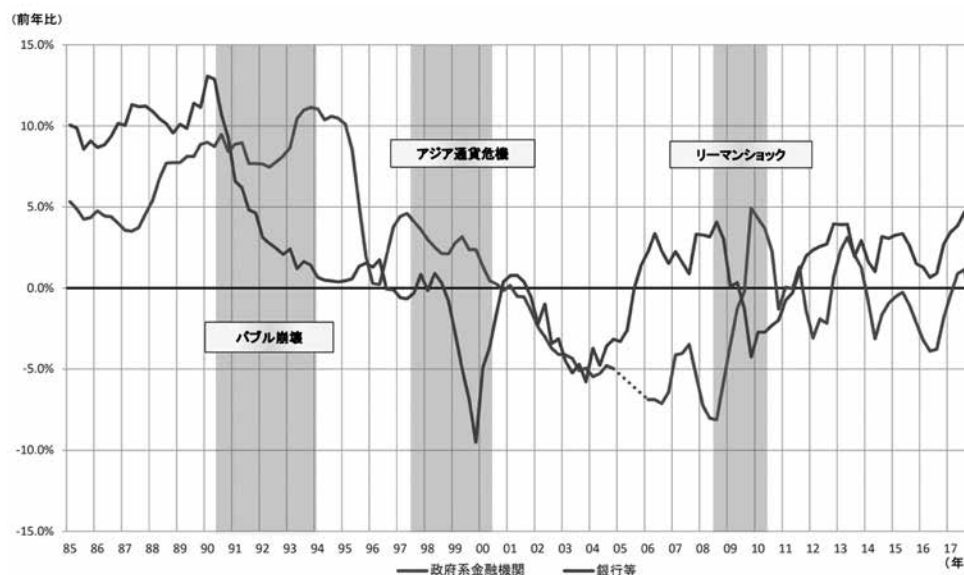
次に、政策金融機関と民間金融機関の貸出（フロー）の伸び率の関係をみると、バブル崩壊やリーマンショックといった金融危機時において、政策金融機関の貸出が伸びている一方で民間金融機関の貸出は減少しており、逆相関の関係にあることが分かる。したがって、政策金融機関は、信用収縮により市場の流動性が枯渇するような危機時において、一定のセー

²⁹ 図表7において、都銀等は全国の銀行から地方銀行および第二地方銀行協会加盟銀行を除いたもの。地域金融機関は、地方銀行・第二地方銀行協会加盟銀行・信用金庫・信用組合。政策金融機関は、日本公庫、商工中金、政投銀、国際協力銀行、沖縄振興開発金融公庫。

フティネット機能を果たしてきたことが窺われる。

しかしながら、それ以外の時期においては、政策金融機関と民間金融機関の貸出の伸び率が必ずしも逆相関していないこともあり、民間金融機関の補完機能を担うべき政策金融機関の業務運営が徹底されていない可能性がある（図表8）。

図表8：政策金融機関と民間金融機関の貸出の伸び率



（出所）財務省（2018b）

実際、全国地方銀行協会からは、政策金融機関が高格付先に対して、民間金融機関よりも大幅に低利な融資を実施するなど、地方銀行のメインターゲットの企業に対して積極的な対応を行っているという、融資制度の優位性に起因する「制度面」や、営業活動等に起因する「運用面」の双方の課題について指摘が行われている。また、東日本大震災時のような危機時にあっても、震災等の影響が軽微であり、地方銀行が対応可能な取引先に対して、政策金融機関が低利な融資制度をもとに営業を行っていた旨が指摘されている³⁰。

こうした指摘を踏まえると、いわゆる平時だけではなく、危機時における民業補完のあり方についても、関係者間で継続的な議論が行われ、改善が図られる必要があると考えられる。

³⁰ 全国地方銀行協会（2017）。

(2) 政策金融機関および民間金融機関における貸出手法の特徴

政策金融機関が民間金融機関の補完的な役割を果たしているかを検証するためには、両者の貸出額に注目するだけでなく、両者の貸出手法を比較して異同を明らかにすることも重要である。貸出手法が似通っているのであれば、政策金融機関が民間金融機関の補完となる余地は小さく、両者が異なっているほど、政策金融機関が民間の行わない貸出を補完する余地が大きくなると考えることができる。

この点について、民間金融機関は、企業の収益性や安全性、代表者の資質、取引年数、企業や経営者の資産力、保証人の弁済力といったことを重視している一方で、政策金融機関は、事業計画や工場・店舗等の現場視察といった項目を重視しており、両者において、融資時に重視する項目に一定の差異があるとの研究結果がある³¹。この中では、民間金融機関は、政策金融機関に比して店舗数が多いために、企業との距離が近く接触頻度も多いことから、こうした優位性を生かして、代表者の資質などの書面では捉えにくい情報を得たうえで貸出を行っている指摘されている³²。

政策金融機関による補完は、このような民間金融機関による貸出の特徴を念頭に置いて行われる必要があると考えられる。

(3) 政策金融機関による民間金融機関の補完に向けた取組み

前述したとおり、民間金融機関が厳しい競争環境下、積極的に貸出を伸ばしている中で、政策金融機関には、民間金融機関の取組みを量的・質的に補完しながら協調していく役割が求められている。

たとえば、日本公庫においては、日本公庫が持つノウハウを活用しつつ、「創業・新事業支援」、「海外展開支援」、「早期事業再生支援」、「事業承継支援」、「証券化支援」、「経営相談支援」、「人材育成協力」等の分野において、民間金融機関と連携し、中小企業者の金融円滑化に取り組むこととしており、日本公庫と業務提携に関する覚書を締結している金融機関（都市銀行、地方銀行、第二地方銀行、信用金庫および信用組合）は448金融機関（全体の約94%）となっている。また、こうした動きに伴い、協調融資の実績も増加傾向にあり、2017年度の実績件数は23,080件（前年度比14.8%の増加）、同金額は7,505億円（前年度比2.4%の増加）となっており、従来よりも小口の融資においても協調融資の裾野が広がってきていることがわかる。

³¹ Uchida, Hirofumi (2016)。

³² Uchida, Hirofumi (2016)。

さらに、商工中金においては、2018年10月に公表した中期経営計画において、地域金融機関との連携を掲げており、地域金融機関等の中小企業支援の濃淡を踏まえ、連携・協業によるファイナンス支援（リスクシェア）やノウハウ・プラットフォームの共有を通じて具体的な連携を行っていくこととしている。

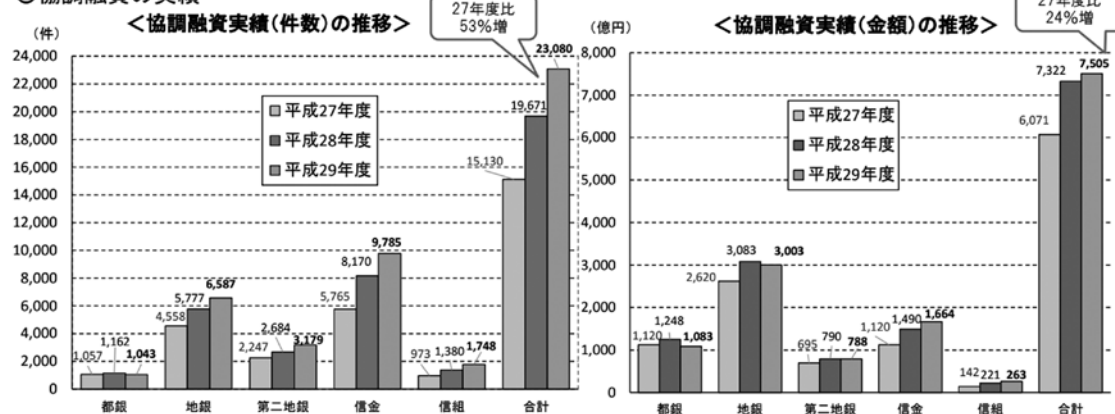
図表9：日本公庫と民間金融機関の業務提携の状況等

○業務提携・協力にかかる覚書締結状況（平成30年3月末時点）

	都市銀行	地方銀行	第二 地方銀行	信用金庫	信用組合	小計	その他	合計
覚書締結機関数	4	62	40	256	86	448	47	495
(参考)								
全機関数	4	64 (62)	41 (40)	261	105	475	—	—
業態別締結割合	100%	97%(100%)	98%(100%)	98%	82%	94%	—	—

(注1) 地方銀行及び第二地方銀行の()内は沖縄県を除いた計数。
(注2) 信用組合の全金融機関数は、業域信用組合及び職域信用組合を除く。

○協調融資の実績



(出所) 財務省 (2018b)

(4) 民間金融機関が政策金融機関へ期待する役割

前述したとおり、政策金融機関による民業補完が徹底されていない可能性がある中で、民間金融機関が政策金融へ期待する役割として、民間金融5団体が2018年3月に連名で公表した声明文「政策金融のあり方」においては、政策金融に関する基本的な考え方として、以下の3点が挙げられている³³。

- ① 危機対応の対象事象や適用期間について、危機の影響の甚大さや影響期間の見極めが難しい真の危機時以外は、信用保証制度も活用しつつ、民間融資にて対応することを原則とすること。
- ② 平時における政策金融機関の融資制度（含む金利）等の見直しについて、民間金融機関の意見も踏まえて進められること。

³³ 全国銀行協会・全国地方銀行協会・第二地方銀行協会・全国信用金庫協会・全国信用組合中央協会 (2018)。

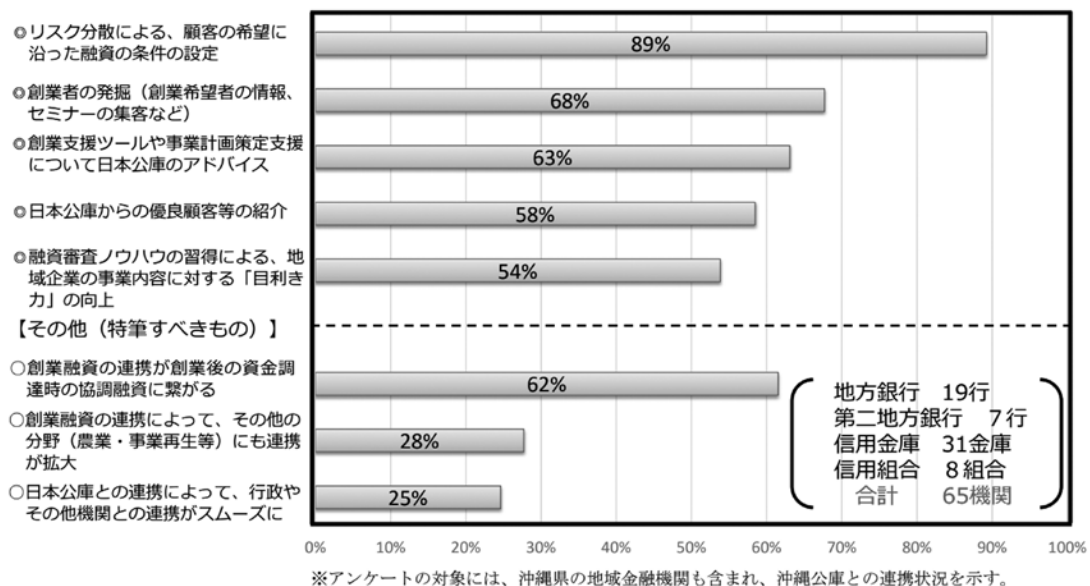
- ③ 政策金融機関と民間金融機関との間において、融資制度の運用状況等について定期的に意見交換を実施し、その内容が各政策金融機関のガバナンスに適切に反映される枠組みが構築されること。

これを踏まえると、政策金融機関において、いわゆる平時および危機時のための制度面の見直しに加えて、それらの制度を民業補完等の目的に照らして適切に執行されるよう、運用面を徹底することも課題として認識されていることが分かる。

このほか、財務局が地域金融機関65機関を対象に行った「地域金融機関と政策金融機関の創業を中心とした連携状況」に関するアンケート調査の結果³⁴によれば、日本公庫との連携による地域金融機関側のメリットとして「リスク分散による、顧客の希望に沿った融資の条件の設定（89%）」が最多を占めている。他方、「日本公庫からの優良顧客等の紹介（58%）」、「融資審査ノウハウの習得による、地域企業の事業内容に対する『目利き力』の向上（54%）」は5割強となっている（図表10）。

こうした結果を踏まえると、政策金融機関においては、民間金融機関への優良顧客等の紹介や審査ノウハウの共有等の観点で、依然として連携・協調を推進していく余地が大きいことが窺われる。

図表10：日本公庫との連携による地域金融機関側のメリット



（出所）財務省（2018c）

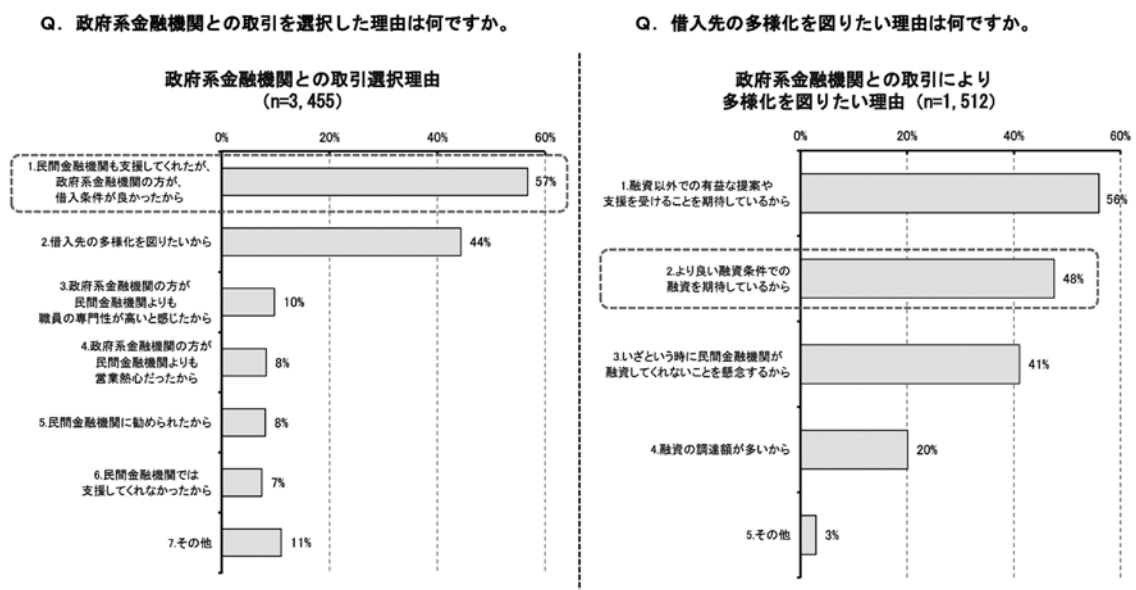
³⁴ 財務省（2018c）。

(5) 企業が政策金融へ期待する役割

次に、企業が政策金融へ期待する役割を確認すると、金融庁による企業向けアンケート調査の結果³⁵によれば、政策金融機関と取引を選択する理由として、「民間金融機関も支援してくれたが、政府系金融機関の方が、借入条件が良かったから（57%）」が最多となっている。また、次に回答が多かった「借入先の多様化を図りたいから（44%）」を挙げた企業に対し、その理由を尋ねた質問においても、「より良い融資条件を期待しているから（48%）」が約5割を占めており、政策金融機関からの借入に当たって、有利な融資条件への期待が特に強いことが窺われる。

他方、借入先の多様化を図りたい理由として最も多かったのは「融資以外の有益な提案や支援を受けることを期待しているから（56%）」であり、融資以外の支援についても相応のニーズが示されている（図表11）。

図表11：政府系金融機関との取引理由



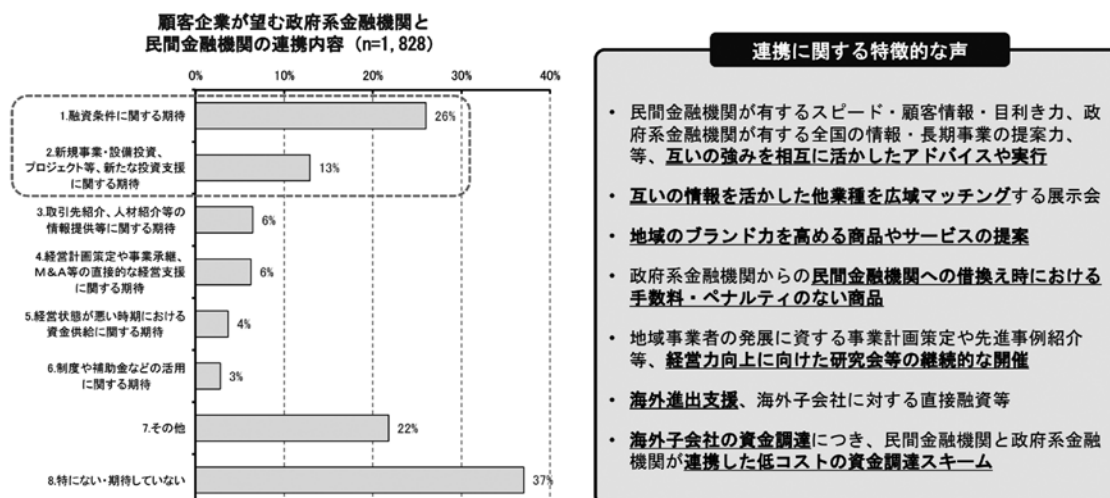
(出所) 金融庁 (2018b)

また、企業が政府系金融機関と民間金融機関との連携において期待する事項としては、「融資条件に関する期待（26%）」、「新規事業・設備投資、プロジェクト等新たな投資支援に関する期待（13%）」が多く挙げられている（図表12）。

³⁵ 金融庁 (2018b)。地域銀行をメインバンクとする中小企業を中心に、約3万社にアンケート調査への協力を依頼（外部委託）し、8,546社からの回答（複数回答可）を集計したもの。

図表12：企業が望む政府系金融機関と民間金融機関との連携

Q. 政府系金融機関は、民間金融機関と連携・協力して地域経済の発展を支える役割を担っています。こうした中、政府系金融機関と民間金融機関が協調・連携する商品やサービスに何を望みますか。（自由回答）



（出所）金融庁（2018b）

3. その他の政策金融

ここでは、政策金融機関以外の、中小企業支援のための政策金融である信用補完制度および地方公共団体における制度融資を取り上げる。

（1）信用補完制度

信用補完制度は、信用保証制度と信用保険制度の2つから成る制度の総称である。

信用保証制度は、信用力に乏しい中小企業者が民間金融機関から事業資金を借り入れる際、公的な機関である信用保証協会が保証人になる制度であり、中小企業者の資金繰りを円滑にすることを目的としている。信用保証を行う際には、信用保証協会は信用保証料を受領しており、融資が債務不履行となった場合には、金融機関に対して代位弁済を行うこととなる。

信用補完制度は、政策金融機関の貸出と比較した場合、審査期間等が相対的に短いことから迅速な資金供給が可能という利点があり、中小企業による資金調達支援のための有効な制度であることから、特に小規模企業において多く利用されている³⁶。

また、信用保険制度は、信用保証協会が行う信用保証リスクを保険によってカバーしているものであり、同保険事業を担っている日本公庫中小企業

³⁶ 中小企業政策審議会基本問題小委員会金融ワーキンググループ（2016）によると、「中小企業・小規模事業者の約3分の1が信用補完制度を利用している。（うち7割超は5人以下の中小企業となっている。）」と指摘されている。

事業本部の信用保険部門に国が出資することで制度が維持されている。

信用保証制度の種類としては、①小規模事業者向け（小口）保証、②創業関連保証、③経営支援関連保証、④企業再生支援保証、⑤危機関連保証等、さまざまなものがある。

なお、信用保証制度については、2018年4月に改正が行われ、中小企業者による経営の改善発達を促進するため、金融機関と信用保証協会が連携を図ることとされた。これは、信用保証への過度な依存により、金融機関によるモニタリングや経営支援への動機が弱まる、中小企業による経営改善への意欲が失われる、といった副作用を避けるための措置である。両者の連携が機能することにより、信用保証を利用する民間金融機関による中小企業へのモニタリングや経営支援が、より効果的になることが期待される。

また、本改正においては、上記以外に、①小規模事業者への支援拡充（特別小口保険に係る保証および小口零細企業保証の限度額の拡大）、②創業関連保証の拡充、③特定経営承継関連保証の創設等が行われている。

(2) 地方公共団体の取り扱う制度融資

各地方公共団体は、それぞれが独自に中小企業者を対象としたさまざまな支援措置を整備しており、当該支援措置の1つとして、民間金融機関からの資金調達をサポートする「制度融資」がある。

制度融資は、①小規模企業支援、②創業支援、③企業再生支援、④経営安定化支援、⑤災害対応支援、等のさまざまな目的に応じて措置されており、支援スキームとして、大きくは、a. 中小企業者が行政機関や信用保証協会等に申込みを行い、金融機関へのあっせんを受ける「あっせん方式」、b. 中小企業者が金融機関に申込みを行い、当該金融機関から融資を受ける「金融機関経由方式」に大別される。また、融資限度額・利率・融資期間等のほか、利子補給や信用保証協会に係る保証料補助の有無等もそれぞれの制度ごとに異なっている。

上記（1）および（2）のとおり、信用保証制度や制度融資の対象は、特に小規模企業において、政策金融機関による貸出先と重なることが多いと考えられる。したがって、いずれの支援手法がより効率的かを吟味したうえで、各制度の適切な役割分担を考える必要がある。

V. 提言

「Ⅱ.」から「Ⅳ.」において確認したとおり、政策金融機関には、それぞれの業務領域において中小企業支援に係る民業補完を徹底しつつ、民間金融機関との連携・協調を推進して地域経済を下支えし、ひいては日本経済の持続的発展に貢献することが望まれる。そのため、政策金融機関、民間金融機関、政府に期待される取組みについて、それぞれ以下のとおり提言する。

1. 政策金融機関に期待される取組み

- ◇民間のみで対応可能な業務領域は民間に委ね、民間のみでは対応が困難な業務領域において限定的に業務を行うという役割分担が徹底されるべき。
- ◇民間金融機関や関係省庁との間に設けられている定期的な意見交換の枠組み等も活用しながら課題を把握し、民業補完の徹底を図るべき。
- ◇上記課題を整理・検討し、その解決に向けた目標設定を行うとともに、具体的な取組みに移すようなPDCAサイクルを着実に回していく実効的なガバナンス体制を構築・運用するべき。
- ◇地域金融機関と比較して全国規模のネットワークを有していることや、中小企業支援を通じて蓄積したノウハウも備えていることなどを利用し、地域金融機関とも協力しながら、中小企業支援等に繋がるサービスを積極的に提供するべき。

わが国の政策金融機関は、それぞれの根拠法令において「一般の金融機関が行う金融を補完する」、あるいは「当分の間、その業務を行うに当たっては、他の事業者との間の適正な競争関係を阻害することのないよう特に配慮しなければならない」といった、民業補完に関する趣旨を遵守し、業務運営を行うことが求められている。

各政策金融機関が上記の責務を適切に果たしていくためには、政府からの出資があるため、民間金融機関との競争関係がイコールフットィングではない点に十分留意し、民間のみで対応可能な業務領域は民間に委ね、民間のみでは対応が困難な業務領域において限定的に業務を行うという役割分担が徹底されるよう各種制度を運用していくことが不可欠である。また、民間金融機関において対応可能な領域が拡大するに従って、政策金融機関はその業務領域を縮小していくことも必要である。

一方で、民間金融機関が対応可能な業務領域は、必ずしも一意に定まるものではなく、経済・金融環境の変化や、各民間金融機関の取組み状況等によって

濃淡や変化があると考えられる。そのため、政策金融機関は、日頃から現場レベルで民間金融機関と密接な対話を行うとともに、民間金融機関や関係省庁との間に設けられている定期的な意見交換の枠組み等も活用しながら課題を把握し、民業補完の徹底に向けた業務運営に繋げていくことが重要である。

したがって、各政策金融機関においては、民間金融機関や関係省庁等との対話を通じて把握した課題を整理・検討し、その解決に向けた目標設定を行うとともに、具体的な取組みに移すようなPDCAサイクルを着実に回していく実効的なガバナンス体制の構築・運用が不可欠である。

たとえば、業務運営を進める中で把握した課題を随時取締役会等に報告し、必要に応じて経営計画や業務運営方法の見直しを行うことや、民間金融機関との連携・協調に資する取組内容を人事評価上のKPI項目として設定し、そういった取組みを推進した者を高く評価する仕組みを構築することも民業補完の徹底を促すうえで有効と考えられる。

また、わが国の政策金融機関による中小企業向け融資の規模は、諸外国と比較した場合に相対的に大きいことを踏まえると、政策金融機関は民間金融機関等への顧客紹介をより一層行うほか、共同で融資商品を組成するなどして、民間金融機関との連携・協調を一段と促進していくべきである。

さらに、後述するような民間金融機関の事業性評価にもとづくビジネスモデルの構築に向けた取組みの進捗に応じて、政策金融機関による信用リスクの補完を目的とした制度運用は適宜見直しをしていくことが望まれる。

このほか、企業側が政策金融機関に対して融資以外の有益な提案や支援も期待している点などに鑑みれば、地域金融機関と比較して全国規模のネットワークを有していることや、中小企業支援を通じて蓄積したノウハウも備えていることなどを利用し、地域金融機関とも協力しながら、中小企業支援等に繋がるサービスを積極的に提供すべきである。

たとえば、全国規模のネットワークを活用し、中小企業の経営者が他地域の経営者との情報交換が可能な異業種交流会や、全国の中小企業の次世代経営者候補に対する研修会等を、地域金融機関と協力して開催することも有益と考えられる。

また、各地域の取引先企業、地域金融機関および地方公共団体等と連携し、販路・仕入先の開拓等を支援するビジネスマッチングを促進するための商談会を開催し、中小企業のビジネスチャンスを拡大することも求められる。

このほか、政策的な支援が求められる創業・事業承継等の分野に係る政府・地方公共団体等の各種支援制度等について、中小企業においてニーズが強い一方で、必ずしも十分には活用されていない可能性がある。したがって、政策金

融機関は、政策を現場で推進するに当たって、中小企業支援に有用な、政府・地方公共団体等が取り扱っている制度等に関する情報を、積極的かつ機動的に中小企業や地域金融機関に提供することも重要である。こうした情報面の連携が強化がされることで、中小企業が抱えるさまざまなニーズに対するきめ細やかな対応に繋がるほか、地域金融機関と政策金融機関の連携・協調も促進されることが考えられる。

2. 民間金融機関に期待される取組み

- ◇民間金融機関は、事業性評価の能力を高めてリスクテイク機能を強化しつつ、政策金融機関と連携・協調を図りながら、将来性のある企業を積極的に支援すべき。
- ◇信用保証協会と連携しつつ、中小企業のそれぞれの実態に応じて、プロパー融資（信用保証なしの融資）と信用保証付き融資を適切に組み合わせ、信用保証協会との間で柔軟にリスク分担を行っていくべき。

わが国の金融機関は、人口減少および少子高齢化等の構造的な要因により国内の金融仲介サービス需要が減少基調にあるほか、長引く低金利環境の影響を受けて貸出金利に低下圧力がかかっていることなどから、厳しい収益環境に置かれている。

他方、わが国の金融機関に対しては、過度に担保・保証に依存せず、事業性評価融資や生産性向上に向けた経営支援（経営者保証ガイドライン等の活用を含む）に取り組み、金融仲介機能を適切に発揮することが期待されている³⁷。また、このような金融仲介機能を十分に発揮することによって、地域企業の生産性向上を図り、ひいては地域経済の発展に貢献していくことが求められており、金融機関自身にとっても継続的な経営基盤を確保するうえで重要とされている³⁸。

近年、民間金融機関は自らの営業エリア内にあるミドルリスクの地元企業向けに貸出を拡大³⁹するなど、リスクテイク機能を強化しているが、景気循環を均した信用コストに見合わない金利設定を行った貸出が増加していることや、他行庫との競合等により、貸出金利を引き上げるのが難しいことを示唆する調査結果⁴⁰もあるなど、持続可能なビジネスモデルの構築に向けた取組みは道半

³⁷ 内閣府（2017）。

³⁸ 金融庁（2018c）。

³⁹ 日本銀行（2018）。

⁴⁰ 日本銀行（2018）。

ばであることが窺われる。

しかしながら、事業性評価にもとづく貸出は、短期的には貸出金利の低下に対する抑制効果を発揮しない可能性があると考えられるものの、銀行収益に寄与し得る⁴¹との指摘もあることから、民間金融機関は、中長期的な観点から事業性評価の能力を高めつつ、リスクテイク機能を強化することが求められる。その際、民間金融機関では対応が困難な部分においては、必要に応じて政策金融機関と連携・協調することで将来性のある企業に対する積極的な支援を継続していくべきである。

具体的には、取引先企業のリスク評価等を行う中で情報生産機能を強化し、創業期や成長途上にある将来性のある企業、あるいは経営改善等により再生が見込まれるミドルリスクの企業等をスクリーニングし、必要に応じて政策金融機関と連携・協調して積極的に支援していくことが期待される。他方、生産性や収益性が低下しており、将来的な改善の余地も乏しいミドルリスクの企業等に対する支援を行うに当たっては、慎重な判断が必要と考えられる。

また、2018年4月に信用保証制度が改正され、中小企業者による経営の改善発達を促進するため、民間金融機関と信用保証協会が連携を図ることとされた。したがって、民間金融機関は、信用保証協会と連携しつつ、信用保証に過度に依存しないように留意しながら、中小企業のそれぞれの実態に応じて、プロパー融資（信用保証なしの融資）と信用保証付き融資を適切に組み合わせて、信用保証協会との間で柔軟にリスク分担を行っていくべきである。

⁴¹ 金融庁金融研究センター（2018）によれば、事業性評価にもとづく貸出残高や格付改善は、銀行収益に一定程度貢献することは確認できる一方で、金利低下に対する抑制効果を発揮するのは、短期的には難易度が高いとの分析結果もある。

3. 政府に期待される取組み

- ◇主務省庁は、関係者の声や客観的な検証結果等を踏まえ、政策金融機関のあり方や制度融資等の枠組みについて不断に検討を行い、必要に応じてその見直しを行うべき。
- ◇政策金融機関の危機対応業務に係る各種要件については、対象を真の危機時に限定するとともに、民業補完を徹底する観点から客観的な基準を設定するべき。
- ◇危機関連業務の必要性や各種基準の妥当性については、危機関連保証をはじめとした信用保証制度や、地方公共団体の取り扱う制度融資等の支援措置との関係性も勘案しながら、各制度の棲み分けが適切に図られ、全体最適が実現可能な形となるよう継続的に見直しの検討が進められるべき。

政府に期待される取組みは、前述した政策金融機関と同様に、経済・金融環境の変化や民間金融機関の取組状況によって絶えず変化していくと考えられる。

そのため、主務省庁においては、政策金融機関のあり方や制度の枠組みを検討するに当たって、民間金融機関・事業者・地方公共団体等が抱えているさまざまなニーズについて、意見交換会等を通じて日頃から把握しておくことが求められる。また、近年は民間金融機関を取り巻く競争環境が厳しくなっており、今後も激化していくことも見込まれる中、政策金融機関が民業補完に向けて量的・質的側面からどのような役割を果たしていくことができるか、これまでの実績も含め、客観的な指標等をもとにして、そのあり方を検証するべきである。

さらに、主務省庁は、そうした取組みを通じて把握した関係者の声や客観的な検証結果を十分踏まえ、次年度以降の政策金融機関に係る予算策定に関するプロセスにおいて活用し、政策金融機関の組織の見直しや、具体的な制度設計の改善に繋げていくべきである。さらに、政策金融機関のあり方や制度融資等の枠組みについては、成長戦略等に掲げられた政策目標を達成するための必要性と、民業補完や効率性等の双方の観点から不断に検討が行われ、必要に応じて見直しが行われるべきである。

このほか、政策金融機関が主に取り扱っている、いわゆる平時に対応した制度融資だけではなく、政策金融機関が担っている危機対応業務についても、本来の制度目的に鑑みて継続的な見直しの検討が行われることが望まれる。

そもそも、政策金融機関に特に期待されるのは、市場の流動性が枯渇するような経済・金融危機の発生時や、大規模災害により民間金融機関に物理的な損

害が生じ、資金供給が困難となるような状況における、緊急的な流動性の供給であると考えられる。しかしながら、商工中金の危機対応業務に係る不正事案が、ガバナンスの欠如等によって発生したことなどを踏まえると、政策金融機関の大株主である政府によるガバナンス体制の整備が重要になると考えられる。具体的には、主務省庁がガバナンス体制の改善を推進するとともに、不適切な制度運用や民業圧迫が行われないようモニタリングしていくことが不可欠である。

したがって、危機対応業務については、その発動・停止条件のほか、対象および適用地域等について、本来の制度目的に鑑みて、中小企業支援に係る民業補完を徹底する観点から、客観的な基準が設定されることが望まれる。

また、危機関連業務の必要性や各種基準の妥当性に関しては、危機関連保証をはじめとした信用保証制度や、地方公共団体の取り扱う制度融資等の支援措置との関係性も勘案しながら、各制度の棲み分けが適切に図られ、全体最適が実現可能な形となるよう継続的に見直しの検討が進められるべきである。

以　上

参考文献

(邦語文献)

- 会計検査院 (2018)、「会計検査院法第30条の2の規定に基づく報告書『株式会社
社商工組合中央金庫における危機対応業務の実施状況等について』」、
URL : [http://www.jbaudit.go.jp/pr/kensa/result/30/h301004_1.
html](http://www.jbaudit.go.jp/pr/kensa/result/30/h301004_1.html) (参照日 : 2018年10月26日)
- 金融庁 (2018a)、「地域金融の課題と競争のあり方」、URL : [https://www.fsa.
go.jp/singi/kinyuchukai/kyousou/20180411/01.pdf](https://www.fsa.go.jp/singi/kinyuchukai/kyousou/20180411/01.pdf) (参照日 : 2018
年12月25日)
- (2018b)、「企業アンケート調査の結果」、URL : [https://www.fsa.
go.jp/singi/kinyuchukai/questionnaire/20180926/01.pdf](https://www.fsa.go.jp/singi/kinyuchukai/questionnaire/20180926/01.pdf) (参照日 :
2018年10月26日)
- (2018c)、「変革期における金融サービスの向上にむけて～金融行政
のこれまでの実践と今後の方針 (平成30事務年度)」、URL : [https://
www.fsa.go.jp/news/30/For_Providing_Better_Financial_Services.
pdf](https://www.fsa.go.jp/news/30/For_Providing_Better_Financial_Services.pdf) (参照日 : 2018年10月26日)
- 金融庁金融研究センター (2018)、「金融機関による事業性評価の定着に向け
た採算化に係る分析・考察」、URL : [https://www.fsa.go.jp/frtc/
seika/discussion/2018/DP2018-4.pdf](https://www.fsa.go.jp/frtc/seika/discussion/2018/DP2018-4.pdf) (参照日 : 2018年10月26日)
- 財務省 (2018a)、「政策金融に関する関係省庁と民間金融機関との意見交換会」、
URL : [https://www.mof.go.jp/financial_system/councils/
ikenkokankai/index.htm](https://www.mof.go.jp/financial_system/councils/ikenkokankai/index.htm) (参照日 : 2018年10月26日)
- (2018b)、「政策金融機関の現状について」(政策金融に関する関
係省庁と民間金融機関との意見交換会 (第4回) 資料1)、URL :
[https://www.mof.go.jp/financial_system/councils/ikenkokankai/
shiryou01.pdf](https://www.mof.go.jp/financial_system/councils/ikenkokankai/shiryou01.pdf) (参照日 : 2018年10月26日)
- (2018c)、「地域金融機関と日本政策金融公庫との連携状況～創業
を中心として～」(政策金融に関する関係省庁と民間金融機関との
意見交換会 (第4回) 資料2)、URL : [https://www.mof.go.jp/
financial_system/councils/ikenkokankai/shiryou02.pdf](https://www.mof.go.jp/financial_system/councils/ikenkokankai/shiryou02.pdf) (参照日 :
2018年10月26日)
- 財務総合政策研究所 (2017)、『財政金融統計月報』(2017年3月号)「政策関
係金融機関等特集」、URL : [https://www.mof.go.jp/pri/publication/
zaikin_geppo/hyou/g779/779.htm](https://www.mof.go.jp/pri/publication/zaikin_geppo/hyou/g779/779.htm) (参照日 : 2018年10月26日)
- 商工組合中央金庫 (2017)、「調査報告書」、URL : <https://www.shokochukin.>

- co.jp/newsrelease/pdf/nr_171025_01_01.pdf（参照日：2018年10月26日）
- （2018a）、「ビジネスモデル等に係る業務の改善計画」（2018年5月22日）、URL：https://www.shokochukin.co.jp/newsrelease/pdf/nr_180522_02_01.pdf（参照日：2018年10月26日）
- （2018b）、「商工中金経営改革プログラム～持続可能なビジネスモデルの確立に向けて～（中期経営計画）」、URL：https://www.shokochukin.co.jp/newsrelease/pdf/nr_181018_01_01.pdf（参照日：2018年10月26日）
- （2018c）、「商工中金2018年3月期ディスクロージャー誌」、URL：https://www.shokochukin.co.jp/reportfile/disclosure/201803/pdf/201803_all.pdf（参照日：2018年10月26日）
- 商工中金の在り方検討会（2018）、「提言（中間取りまとめ）」、URL：http://www.chusho.meti.go.jp/koukai/kenkyukai/syokoutyukinarikata/2018/180111torimatome.pdf（参照日：2018年10月26日）
- 全国銀行協会・全国地方銀行協会・第二地方銀行協会・全国信用金庫協会・全国信用組合中央協会（2018）、「政策金融のあり方について（平成30年3月29日）」、URL：https://www.zenginkyo.or.jp/news/detail/nid/9411/（参照日：2018年10月26日）
- 全国地方銀行協会（2017）、「商工中金の在り方について」（「商工中金の在り方検討会」（第2回）資料）、URL：http://www.chusho.meti.go.jp/koukai/kenkyukai/syokoutyukinarikata/2017/171201syokoutyukinarikata02.pdf（参照日：2018年10月26日）
- 中小企業政策審議会基本問題小委員会金融ワーキンググループ（2016）、「中小企業・小規模事業者の事業の発展を支える持続可能な信用補完制度の確立に向けて」、URL：http://www.meti.go.jp/report/whitepaper/data/pdf/20161220002_02.pdf（参照日：2019年1月4日）
- 内閣府（2017）、「新しい経済政策パッケージ」（2017年12月）、URL：https://www5.cao.go.jp/keizai1/package/20171208_package.pdf（参照日：2018年10月26日）
- 日本銀行（2018）、「金融システムレポート（2018年4月号）」、URL：https://www.boj.or.jp/research/brp/fsr/fsr180419.htm/（参照日：2018年10月26日）
- 日本政策金融公庫（2018）、「政策金融機関の業務の概要」、URL：https://www.jfc.go.jp/n/company/summary.html#n1（参照日：2018年10月26日）

日本政策投資銀行 (2018a)、*「平成30年度第11期事業計画」*、URL : https://www.dbj.jp/pdf/co/info/businessplan_h30.pdf (参照日 : 2018年10月26日)

———— (2018b)、*「DBJの金融サービス」*、URL : <https://www.dbj.jp/service/> (参照日 : 2018年10月26日)

(英語文献)

British Business Bank (2017)、*Annual report and Accounts 2017*、URL : https://annualreport2017.british-business-bank.co.uk/uploads/documents/BBB_AR_2017_Tagged.pdf (参照日 : 2018年10月26日)

Bpifrance (2017)、*Bpifrance Financement 2017 Annual Report*、URL : <https://www.bpifrance.fr/Investor-Relations> (参照日 : 2018年10月26日)

KfW Bankengruppe (2017)、*Annual Report 2017*、URL : <https://www.kfw.de/KfW-Group/About-KfW/Annual-Report/#> (参照日 : 2018年10月26日)

Small Business Administration (2017)、*Agency Financial Report Fiscal Year 2017*、URL : https://www.sba.gov/sites/default/files/aboutsbaarticle/SBA_FY_2017_AFR_.pdf (参照日 : 2018年10月26日)

Uchida, Hirofumi (2016) “A Comparison of the Lending Technologies between Private and Public Banks,” RIETI Discussion Paper Series 16-E-023、URL : <https://www.rieti.go.jp/jp/publications/dp/16e023.pdf> (参照日 : 2018年12月25日)

【委員名簿】

(2019年3月現在)

本提言を取りまとめた金融調査研究会第2研究グループのメンバーは、以下のとおり。

座長	清水 啓典	一橋大学名誉教授
主査	井堀 利宏	政策研究大学院大学特別教授
委員	植杉威一郎	一橋大学経済研究所教授
	小川 光	東京大学大学院経済学研究科教授
	鶴田 大輔	日本大学経済学部教授
研究員	長田 健	埼玉大学人文社会科学研究科准教授
事務局	一般社団法人全国銀行協会企画部金融調査室	

金融調査研究会事務局

〒100-0004

東京都千代田区大手町2-6-1 朝日生命大手町ビル

一般社団法人全国銀行協会企画部金融調査室

電話 (03) 6262-6700 (代)

