

第 2 部

要旨

近年、中小企業金融分野において途上国からの支援ニーズが高まりつつあり、当該分野の知的支援を実施していくためには、日本型システムの形成過程、成功要因等を理論的に分析・整理することが求められている。

日本における銀行貸出中心の中小企業金融制度の原型は1950年代までにほぼ確立しており、それ以降、その基本的なフレームワークは維持されている。その歴史的形成過程は、まず、1920年代以降のいくつかの先行条件により金融システム全体が貸出中心型に変換し、戦後、戦時補償停止に伴う巨額の不良債権を抱えていた銀行の機能不全、それに伴う中小企業の資金難に対処し、政府が信用金庫、相互銀行、政府系金融機関を誕生させた。相互銀行の形成過程は、「無尽」を起源とする相互扶助的な庶民金融が法人化され、相互銀行、普通銀行へと転換されていった歴史である。一方、信用金庫は、協同組織的な金融機関として独自の発展を遂げている。

中小企業金融分野にかかる日本型モデルは、銀行規制、地理的要因、銀行側のコスト要因といったことによって分断された「貸出市場分断モデル」であり、その中で、信用金庫や政府系金融機関が中小企業金融に専念し、大手都市銀行の中小企業貸出戦略の変化に対応しつつ量的に補完し中小企業金融を支える構造となっている。したがって、日本では、信用金庫や政府系金融機関において中小企業金融にかかる技術・ノウハウが集中的に蓄積されている可能性が高い。

今後、途上国においては、国際援助の狭間となっている「中小企業金融」分野に対する包括的な支援が必要となろう。日本の経験を生かす観点からは、中小企業貸出に不可欠な社会的なインフラ整備と同時に、日本経済のキャッチアップ時期に機能してきた個別モデルを移転検討することが考えられる。但し、日本型モデルは、主体となる金融機関において「審査機能」が相応にあることが前提であり、途上国の中小企業専門金融機関の組織改革や審査能力向上支援が同時に必要となろう。中小企業金融にかかる技術・ノウハウは、マニュアルや言語化されていない部分の方が膨大であり、まず、そうした「暗黙知」を言語化、図表化して途上国に対して伝達可能な状態にしておくことが不可欠である。その上で、選別した対象国の金融機関へ5～10名程度の専門家を3～6ヶ月間、集中的に派遣する、といった本格的なアドバイザー業務の継続的实施を検討することも必要であろう。

1. 調査の背景・目的

中小企業金融分野における途上国からの協力要請ニーズ¹が高まりつつある状況下、日本型システムの形成・発展過程並びに成功要因等を理論的に分析し、途上国への知的支援²に取り組む前提として、必要な情報を収集・整理することが求められている。

奥田[2000]は、我が国の開発金融支援において特定産業やプロジェクト向け資金提供よりも中小企業金融などの領域におけるノウハウや経験等を伝える知的支援の重要性が増している点を指摘した上で、知的支援において、中小企業金融の領域は欧米金融機関に比べて日本の金融機関が優位性を持っている数少ない領域であると論じている。

しかしながら、日本の中小企業金融の現場で10年以上の経験を持つ筆者の感覚としては、従前、奥田[2000]が指摘するような中小企業金融分野の知的支援における日本の優位性について若干の疑いを持っている³。この疑いは主に以下二つに由来する。第一に、近年、途上国が日本の中小企業金融制度の優位性に期待している現象は、日本の中小企業発展の歴史的経緯からの類推によるものであって、さしたる根拠は見当たらないこと。第二に、日本における中小企業金融制度の発展の経験は世界で唯一無二な特異なものとは考えられないこと⁴。

さらに付け加えれば、そもそも中小企業金融分野にかかる知的支援に際して、日本を含む先進国の「知」は本当に移転可能なのかという疑問もある。理由は、当該分野の「知」を考える時、直感的には、言語で客観的に説明可能な政策・制度等に関わる理論ではなく、主観的で経験の反復により体化される思考や与信技術等の技能がまず思い浮かぶ。そして、後者は、理論化、モデル化等によって途上国に対し説明していくことが困難な性質のものと推察されるためである。

本調査では、かかる疑問を出発点としながら、幅広い文献レビュー等を基礎として日本の中小企業金融システムを概観した上で、日本型中小企業金融システムの形成・転換の歴史的構造を分析する。さらに、中小企業金融分野における日本型モデルの抽出し、理論的な解説を試みることにより、今後の当該分野における日本の知的支援の効果的かつ効率的な実施に資することを目的とする。

¹ 筆者は、日本における中小企業専門の政府系金融機関の一つである中小企業金融公庫に在勤中、特に、国際業務を担当していた1997年～2000年、途上国からの中小企業金融視察ミッションを多数受入れ、日本の中小企業金融についてのブリーフィングをした経験を通じ、当該分野に係る日本への多大なる期待感を肌で感じている。

² 1998年8月発表の日本の「政府開発援助に関する中期政策」でも「知的支援」が謳われている。

³ 日本の中小企業支援サイドに身を置いたことのある者の中に、中小企業向け金融支援制度のおかげのみで日本の中小企業が発展できた、と言う者は殆どいないだろう。

⁴ 日本の経験・システムの他国との相違は、程度の相違であり、質的な相違とは言えないと考えられる。

2. 調査の基本方針等

2.1 基本方針・アプローチ

本調査対象である「中小企業金融制度」を定義する。まず、中小企業金融とは何か。藪下・武士俣[2002]によれば、そもそも「金融」は、資金を必要としている対象によって「企業金融」と「消費者金融」とに分類され、「企業金融」のうち、中小企業⁵の資金調達にかかる金融取引を一般的に中小企業金融と言う。かかる分野に関して社会的な構造ないし機能を具体的に規定する包括的な枠組みが「中小企業金融制度」であり、具体的には、中小企業金融取引に関わる法律・慣行等、取引の前提となっている制度的枠組みである。さらに、本調査では、こうした制度の下で実現されている金融機関や企業等の各経済主体の金融取引についてのパターンないし傾向を併せたものを包括的に「中小企業金融システム」と定義し⁶、調査対象とする。

アプローチとしては、第一に、「中小企業金融」に焦点を絞る。中小企業金融は、第一義的には「金融」であるため、それを論じる場合、金融全般の問題と中小企業金融に特有な問題とが複合的に絡み合う。しかし、本調査は金融制度全般に関わる議論を極力排除し、中小企業金融に固有な諸問題を中心に扱う。最近の理論的なバックボーンとしては、藪下・武士俣[2002]、忽那[2000]、塩澤[2000]、足立・大澤[2000]等による研究成果、すなわち、日本の中小企業金融を経済学の観点から捉える試みがある。藪下・武士俣[2002]は、最近の中小企業に対する資金市場に関する理論的分析を踏まえて、経済学の観点から中小企業金融を以下のように論じている⁷。

「中小企業は二重構造論的な視点から非効率的な生産主体としてみられること少なくなかった。…(中略)…情報の経済学に基づけば、資金市場においては情報の不完全性や非対称性が重要な役割を果たし、信用割当てや利子の硬直化をもたらしている。資金の貸し手は、借り手が安全か危険かを識別できなかつたり、借入資金をどのように投資しているかを監視できないため、借り手について完全な情報を持つことが出来ないのである。同様の現象は、間接金融のような資金市場だけでなく、株式発行などによって資金を調達する直接金融においても発生する。近年では中小企業金融の問題も、こうした不完全情報の観点から理論的に考察されるとともに、実証的にも分析されるようになった。金融市場における非対称情報は中小企業にとってはより深刻な問題となる。」

さらに、藪下・武士俣[2002]は、金融取引における規模の経済から中小企業金融の問題点

⁵ 日本では、中小企業基本法第2条第1項(1999年11月改正)で、業種別に資本金または従業員数により定義されている。製造業の場合、定義は「資本金3億円以下または従業員数300名以下」となる。

⁶ 堀江[2001]による金融システムにかかる定義付けを参考とした。

⁷ 金融市場分析に情報の非対称性の問題を持ち込んだのは、2001年のノーベル経済学賞を受賞したスティグリッツである。1981年、ワイスとの共同論文において、情報の非対称性に伴う逆選択及び信用割当ての問題を指摘し、金利が適切な資源配分機能を果たさなくなることを強調した。

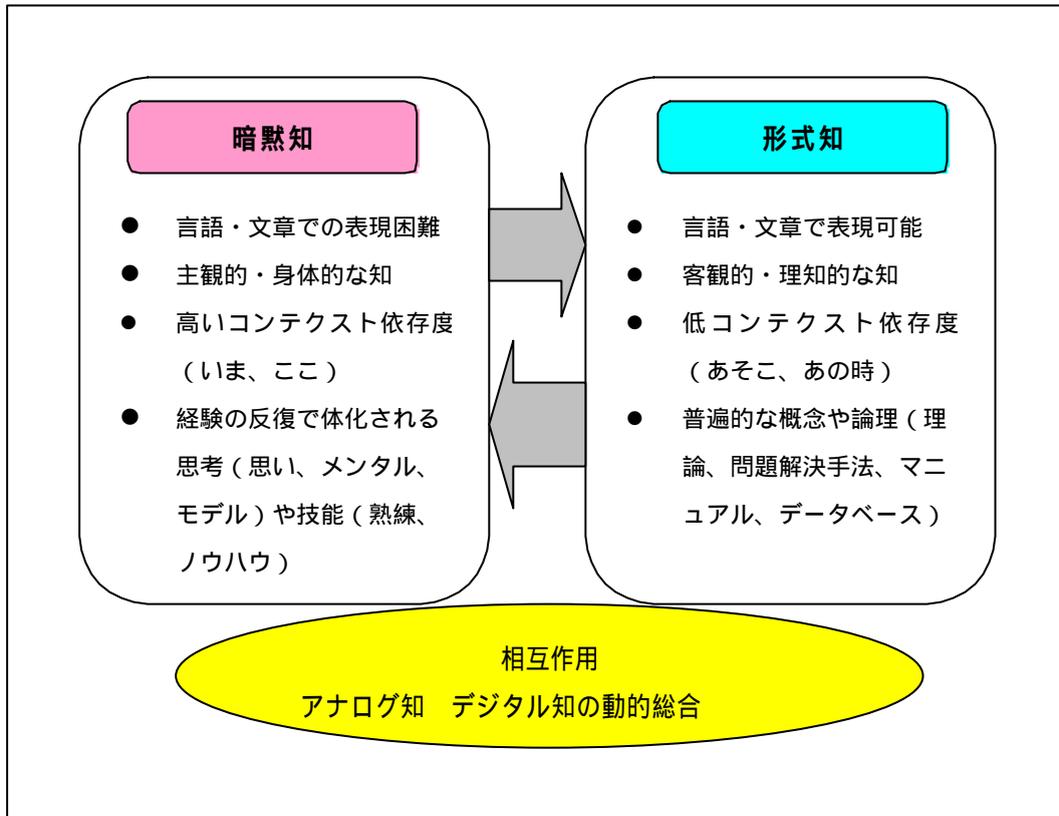
を説明している。すなわち、金融取引では情報が大きな役割を果たし、かつ、貸し手が借り手の情報や行動を正確に把握するためにはコストがかかる。ここに、経済の規模が働く。かかる視点から中小企業金融を考えれば、経営内容の優劣とは別に企業規模に固有の問題が存在すると言える。また、情報の非対称性によって、次の二つの問題が生じる。一つは、資金提供前に発生する「逆選択」の問題。個々の借り手について十分な情報を持っていないければ、信用リスクに関係なく一律の金利設定をすることになる。当該金利より高い金利が本来適用されるべき企業が借入れに積極的になり、一方、本来、当該金利よりも低い金利が適用されるべき企業は借入れに消極的になる。本来、貸出すべきではない相手に貸してしまうという状況が生じる。もう一つは、資金提供後に発生するモラルハザードの問題である。

第二のアプローチとしては、中小企業金融分野における知的支援の実施を想定した情報整理を試みる。一般的に、国際協力分野における知的支援は「政策支援」、または「技術支援」を含むと考えられる。まず、政策支援は、政策形成という知の創造プロセスをサポートしていく作業であると言える⁸。途上国において、日本の経験を伝え、もって、途上国における政策形成プロセスを支援していくためには、日本の経験をいかなる形で整理しておくべきか。現行の日本の政策・制度を単に構造的かつ静態的に説明するだけでは不十分であり、当該政策・制度が成立した過程の実証分析、つまり、時期、政策アクティビスト、政策形成の場、問題の流れ、政策の流れ、政治の流れ等を解明しておくことが重要である⁹。こうした一連のプロセスとして捉えられる日本の「知」によって、初めて途上国の政策形成プロセスをサポートしていくことが可能となる。他方、技術支援について考えれば、中小企業金融分野における日本の「知」を伝達可能な状態で整理しておく必要がある。野中他[2003]の「知識創造理論」によれば、すべての「知」は「形式知(explicit knowledge)」と「暗黙知(tacit knowledge)」という二つのタイプの知に還元される(図表1)。前者は、明確な言語や数字・図表等で表現できる概念的知識で、文書やIT等の活用により伝達・共有が比較的容易であるもの。後者は、明示化されない、特定の状況に関する個人的な知識を指し、言語で明確に表現・伝達することが難しく、他人が暗黙知を獲得するには、その暗黙知を獲得したと同じ体験を特定の状況の中で共有する必要がある。例えば、政策金融における与信という技術を移転するには、政策金融制度にかかる形式知のみを移転しても無意味で、同制度を機能させるための暗黙知(施策担当者/貸出担当者の経験の積み重ねにより獲得された知)も不可欠である。暗黙知は、自らの体験によって獲得される身体的な知識であり、そのままでは伝達できないため、新たな言語や概念によって表出化させる作業が重要となる。つまり、暗黙知から形式知を創造することにより伝達可能な状態に変換しておくことが肝要である。

⁸ 野中[2003]は、政策形成を知の創造プロセスであると定義している。

⁹ 制度の成立過程の分析手法は、1984年にジョン・W・キングダムが提示した「政策の窓モデル」を参考とした。

図表 1 暗黙知と形式知



出所：野中他[2003]

2.2 調査手順

調査手順としては、次のとおり、

- 1) 幅広い文献調査等を通じて日本の中小企業金融システムを包括的にレビューする。
- 2) 日本の中小企業金融システムの形成、発展、劣化の歴史的構造を分析する。
- 3) 中小企業金融にかかる日本型モデルを抽出するに際し、協同組織金融たる信用金庫や政府系金融機関に焦点を当て、理論的解説を試みる。
- 4) 当該分野にかかる国際援助機関の取り組み状況について取りまとめる。
- 5) 日本の経験の強みや途上国への適用可能性を検討した上で、当該分野における日本の援助戦略の方向性を考察する。

2.3 調査日程

調査日程（1M/M）については、図表2のとおり。

図表 2 調査日程表

調査項目	5月			6月			7月		
	上	中	下	上	中	下	上	中	下
日本の中小企業金融システムの概観、 日本型システムの抽出及び理論的・歴 史的考察	■								
他援助機関への質問回収結果の整 理・分析		■							
報告書及び説明用資料作成、発表			■						■

3 . 日本における中小企業金融システム概観

3.1 日本の中小企業の資金調達構造

日本における中小企業金融の実態を把握するために、企業の資金調達サイドから概観する。そもそも、企業が調達する資金は内部資金と外部資金に区分される。外部資金としては、1) 直接金融(株式、社債、コマーシャル・ペーパー¹⁰等)、2) 間接金融(借入金)、3) 企業間信用(商業信用、延べ払い)、4) ファイナンス・リースがある。しかし、このように多様な資金調達手段がある中で、日本の中小企業の資金調達は、信用金庫や信用組合等を含めた金融機関からの借入りに依存した構造となっている。

中小企業の資金調達に関する調査統計としては、国民生活金融公庫総合研究所が毎年実施している「中小企業経営状況調査」がある。同調査によれば、金融機関からの借入金が総資本の40%に達している¹¹。その他、政府系金融機関からの借入金が10%、経営者個人や家族等からの借入金が9%となっている。したがって、自己資本が薄い中小企業の資金調達は約6割が外部からの借入れによって賄われていることになる¹²。結果、中小企業の債務負担倍率¹³は9.6倍となっており¹⁴、日本における中小企業の借入れ返済負担の重さが推察できる(図表3)。

¹⁰ 1年未満の短期資金を調達するために発行する無担保単名の約束手形である。

¹¹ 大企業の状況を財務省「法人企業統計年報」で見れば、金融機関からの借入金が22%となっている。

¹² 但し、日本では土地・株式等の簿価が低いままで「含み益」となっており、資産再評価を行って評価益を資本勘定に組み入れれば高まるはずの自己資本を低めている。また、米国では、金融子会社やリースを通じたオフバランス調達の比重が大きく実際の負債比率よりは高いとみられる。

¹³ 債務負担倍率 = (長期借入金 + 社債) / (税引前当期利益 + 減価償却費)

¹⁴ キャッシュフローで長期借入金を返済するのに向う10年近くかかる計算になる。財務省「法人企業統計年報」により、大企業、中堅企業の債務負担倍率を計算すれば、それぞれ、3.6倍、4.3倍である。

図表3 中小企業の資金調達構造の日米比較

(単位：%)

日本	中小企業	大企業	米国	中小企業	大企業
支手、買掛金、その他負債	25.6	32.8	支手、買掛金、その他負債	21.6	35.6
金融機関からの借入れ	40.3	22.7	金融機関からの借入れ	21.0	7.0
政府系金融機関借入れ	9.7	0.0	CP+その他短期債務	1.1	3.9
その他借入れ	8.8	*11.8	社債+その他長期債務	12.3	15.2
自己資本	15.6	32.7	自己資本	44.0	38.3

注：1．日本の大企業の「その他借入れ」には、社債 8.8%が含まれる。

2．日本の中小企業は国民生活金融公庫の取引先。米国の中小企業は資産
2,500 万ドル未満の企業を言う。

資料：国民生活金融公庫「中小企業経営状況調査」、財務省『法人企業統計年報』、
米国財務省 Quarterly Financial Report .

出所：藪下・武士俣[2002]

日本の中小企業の資金調達が間接金融一辺倒となっている点について、別の角度から説明を加えれば、企業数ベースでは日本の株式会社の僅か 0.1%しか直接金融の恩恵を受けていないという計算になり、事業体の殆どを占める中小企業層にとって外部資金としては借入れが唯一の外部調達ルートという実態となっている。ただし、この点、同様の比率で比べると、直接金融が発展していると言われる米国においても 0.7%という計算になり、一般に、中小企業の外部資金の中心はやはり借入れといえる¹⁵ (図表 4)。

中小企業による市場からの調達は、徐々に増加しているとは言え、絶対額が依然として小さい。また、中小企業向け社債市場としては、私募債市場が存在するが、発行額は小額であり、企業の情報開示も不十分であることから流通性が乏しく、受託金融機関がそのまま引き受けるケースも多い。近年、東京都の債券市場育成構想 (2000 年 3 月～)¹⁶、中小企業特定社債保証制度 (2000 年 4 月～)¹⁷等、僅かながら動きはみられるが、株式・社債市場が中小企業にとって安定的な役割を果たし得るどうかは予断を許さない。

¹⁵ ファイナンス理論的には、中小企業の場合、企業情報が広く市場で共有されている大企業に比べて投資家との間で情報のギャップが大きい (投資家の審査コストが高い) ほか、1 件あたりの資金調達額が小額であるため規模の経済が働きにくいと言われる。

¹⁶ CLO (ローン担保証券) の取組み。金融機関が貸出を行い、その時、発生する債権を束ねた上で信託銀行を通して SPC (特別目的会社) に譲渡するが、当該 SPC は譲渡を受けた債権を担保に CLO を発行して投資家に販売する。このため、厳密な意味では直接金融ではないが、貸出と債券を組み合わせた仕組みと言える。

¹⁷ 中小企業者の資金調達の多様化を図るため、信用保証協会が一定の要件を満たす中小企業の発行する社債について保証を行う制度。

図表 4 日米株式市場

企業規模	日本	米国
大企業	全国取引所約 2,300 社 店頭市場約 850 社 東証マザーズ 36 社 大証ヘラクレス 104 社	全国取引所約 3,300 NASDAQ 約 4,500
中堅企業	グリーンシート 44 社	NASDAQ(Small Cap) 約 2,000
中小企業		OTC Bulletin Board 約 5,400 PINK SHEET 約 2,400 Local Market 約 10,000
合計	約 3,300 社 (0.1%)	約 27,600 社 (0.7%)
株式会社	約 2,500 千社	約 3,800 千社

出所：宮田[2001]を筆者が修正。

3.2 金融サイドからの現状評価

日本の中小企業金融を金融サイドから概観する。2002年7月12日に金融庁主催で開催された「日本型金融システムと行政の将来ビジョン懇話会」の報告書『金融システムと行政の将来ビジョン - 豊かで多彩な日本を支えるために - 』では、従来の日本の金融システムを「銀行中心の預金・貸出による資金仲介としての産業金融モデル」と称している¹⁸。中小企業金融においては、銀行中心の度合いが更に強くなっている¹⁹。

金融機関による中小企業向け貸出動向については、日本銀行「金融経済統計月報」及び中小企業庁「中小企業金融統計月報」等によって把握できる。2001年度末時点での中小企業向け総貸出残高は287兆円であり、総貸出残高の約7割を占める。なお、銀行貸出残高全体の対GDP比は95%であり²⁰、米国の39%²¹と比べて突出した状態となっている。

中小企業向け金融機関貸出残高の金融機関別シェアについては、都市銀行33%、地方銀行25%、第二地銀9%、信託銀行7%、信用金庫16%、政府系金融機関10%といったウェイトとなっている。なお、協同組織金融に分類される第二地銀（旧相互銀行）や信用金庫

¹⁸ 宮田[2001]は、アングロ・サクソン流の資産運用型「カジノ」金融とは一線を画し、産業支援と産業の成長から来る付加価値の増分を金利として得るという「産業支援・産業創出型金融」といった表現を使っている。

¹⁹ グリーンスパン米国FRB議長（当時）は、1999年10月19日のアトランタ連銀主催の会議での講演の中で、日本の企業金融が間接金融に過度に依存していることが経済の脆弱性にもつながっていることを指摘。

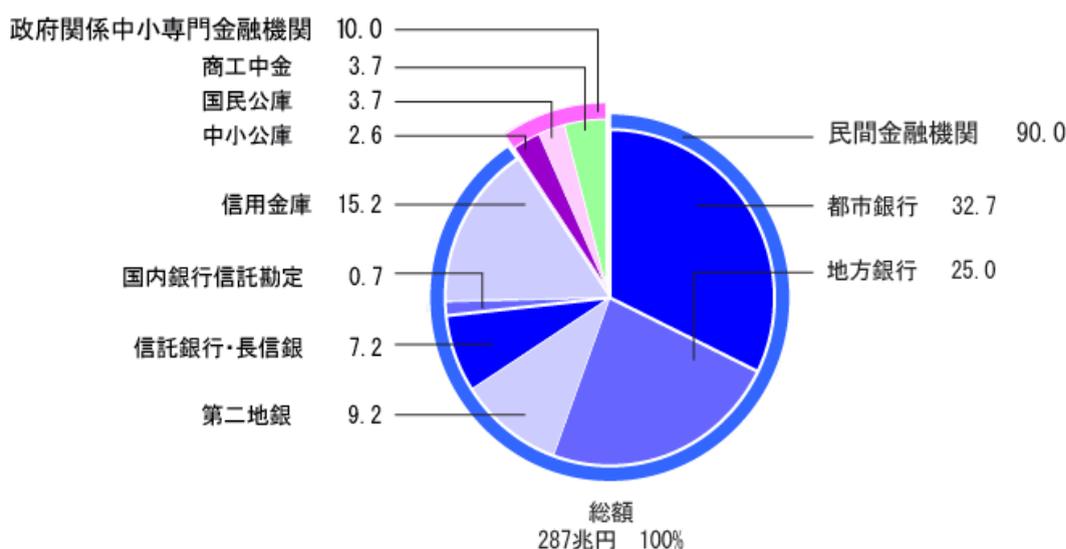
²⁰ 銀行貸出のウェイトは、リテール分野を除けば、実体経済に比べてオーバーキャパシティ状態で、実体経済のリスクが銀行に集中してしまっており、貸出の組成機能、その証券化機能、証券化商品に伴う事務処理機能を促していくべきとの意見もある（日本型金融システムと行政の将来ビジョン懇話会）。

²¹ Board of Governors of the Federal Reserve System, Federal Reserve Bulletin.

のシェア合計は 25%と地方銀行のそれに匹敵するものとなっており、今日も日本の中小企業金融において重要な役割を担っている（図表 5）。

図表 5 中小企業向け貸出残高の金融機関別シェア

設備資金・運転資金合計（資料）日本銀行「金融経済統計月報」ほか（単位：％）



出所：中小企業金融公庫 [2002]

このように、マクロ的に見れば、日本の金融機関が中小企業に対して必要な資金を相応に供給しているようにも思われる。しかしながら、中小企業金融に対する現状評価には難しい側面がある。なぜなら、単に中小企業向け貸出残高が毎年伸びているからと言って、一部の企業に資金供給が偏在している可能性もあるし²²、また、中小企業の相対的に弱い立場から、担保条件、金利設定等の貸出条件が厳しいものを強いられているといった状況も考えられるためである。

そこで、足立・大澤[2000]は、中小企業の外部資金調達市場の現状を分析にするにあたり、1) 量的充足度、2) 与信条件の適正さ（金利スプレッドや担保設定条件が個別企業の信用リスクに見合ったものか）、3) ファイナンス・チャネルの多様性、といった多面的な観点からの検証を試みている。他方、中小企業庁は、「企業資金調達実態調査」において、従業員規模別自己資本比率、従業員規模別短期借入れ金利、担保提供及び保証協会利用状況、借入れ拒絶を受けた企業割合、取引金融機関数等、包括的な調査データを提供している。中小企業の金融機関からの借入れ難易度²³については、中小企業庁・中小企業総合事業団が四半期ごとに実施している「中小企業景況調査」、国民生活金融公庫総合研究所が四半期ご

²² 中小企業貸出の企業規模別ポートフォリオについて統計データがないため不透明となっている。

²³ 借入れDIによるアンケート調査。D.I.（金融機関の貸出態度）＝「緩い」と回答した企業割合－「厳しい」と回答した企業割合

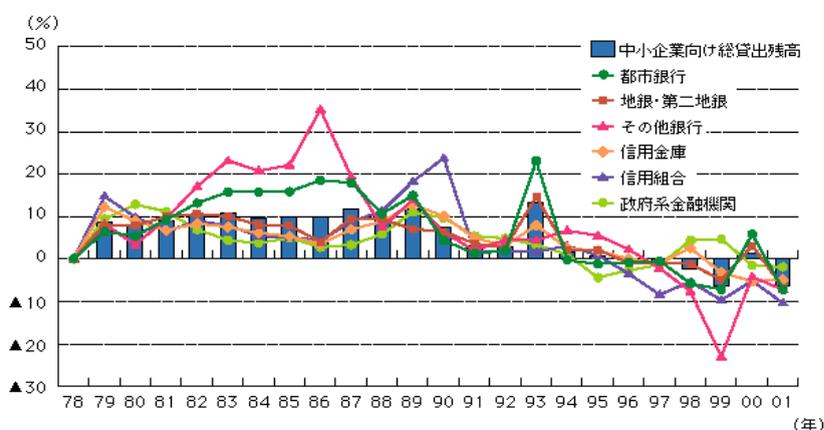
とに実施している「全国小企業動向調査」、中小企業金融公庫が四半期ごとに実施している「中小企業動向調査」等があり、これらが日本の中小企業に対する金融支援策立案のための基礎データともなっている。

3.3 近年の「貸し渋り」の概況

1990年代初期のバブル崩壊後、金融機関による「貸し渋り」が問題視されている。この「貸し渋り」の定義については、日本銀行調査統計局（1992年）は、「所与の市場金利水準の下における事前的な貸出需要に対して金融機関の貸出供給が不足すること」としている。また、『経済白書 1998年度版』では、「金融機関の貸出態度の慎重化」と定義している²⁴。

金融機関の中小企業向け貸出は、1990年代以降、短期的な景気回復を背景とした一時的な伸び率の回復もあったものの、総じて、伸び率が低下傾向を辿っている（図表6）。一方、日本銀行の「企業短期経済観測調査（短観）」のアンケート調査によれば、1997年後半以降、金融機関の貸出態度は急速に厳格化し、中小企業の資金繰りを圧迫している（図表7）²⁵。

図表6 中小企業向けの貸出残高伸び率の推移



資料：日本銀行「金融経済統計月報」、中小企業庁「金融調査月報」

- (注) 1. 各年の12月末の貸出残高についての前年対比伸び率。
 2. 1992年以前の残高に当座貸越は含まれないが海外円借款は含まれる。したがって1993年の伸び率は特異値である。
 3. その他については、第2-4-34図に同じ。

注：上記の注3は次の内容：「其他銀行」とは信託銀行及び長期信用銀行を指す、信用組合の残高は個人等を含む総貸出残高、政府系金融機関とは商工中央金庫、中小企業金融公庫、国民生活金融公庫を指す、中小企業向け総貸出残高には国内銀行信託勘定は含まれない。

出所：中小企業庁[2002]

²⁴ 現象としては、貸出供給曲線の左方シフトを指すものと捉えることができる。

²⁵ 但し、金融機関の立場から言えば、真に資金を供給すべき企業、投資プロジェクトなのかが問題であり、当該D.I.調査はあくまで中小企業経営者の現場の勘を数値化した参考指標にすぎない。厳密且つ、技術的に言えば、企業金融の観点から真にもんだしすべき事態とは、正の割引現在価値を有する投資案件に必要な資金が供給されない状態と言えるかもしれないが、実証分析による確認はなされていない。

図表7 金融機関の貸出態度と企業の資金繰り判断D.I.

	資金繰り判断D.I.		貸出態度判断D.I.	
	大企業	中小企業	大企業	中小企業
91/1 期	6	3	-35	1
/2	5	2	-30	2
/3	2	2	-26	3
/4	2	-2	-20	3
92/1	-1	-4	-7	5
/2	1	-6	-5	3
/3	-2	-7	-6	2
/4	-3	-10	-3	2
93/1	-4	-12	-1	1
/2	2	-11	2	3
/3	2	-12	9	5
/4	2	-15	14	3
97/1	15	-7	32	12
/2	15	-5	30	11
/3	14	-9	28	9
/4	9	-12	13	-1
98/1	-2	-20	-26	-19
/2	1	-22	-18	-19
/3	-2	-25	-21	-20
99/1	-2	-21	-16	-15
/2	7	-18	-1	-12
/3	8	-17	6	-9
/4	9	-16	10	-7

資料：日本銀行「企業短期経済観測調査」(短観)

4 . 日本型金融システムの構造とその形成過程

4.1 日本型産業金融モデルの概要

一般に、日本の金融システムは銀行貸出中心の産業金融モデルであると言われるが、前述の金融庁主催「日本型金融システムと行政の将来ビジョン懇話会」では、日本における現行金融制度の基本形成の背景・経緯を次のように説明している。

「現在の制度の基本が形成された時代には、経済全体として資本不足であり、政策的に重要と考えられる産業にいかん資金を供給するかが金融システムの課題であった。そこで、資金仲介の大宗を担ったのは銀行であり、低利に規制された預金を集め、短期の運転資金のみならず、長期の設備投資資金も供給し、貸出先企業の株式も保有して、コーポレート・ガバナンス上も一定の役割を果たした。銀行そのものが、長期信用銀行、信託銀行、普通銀行と区分され、普通銀行の中でも大企業向け都市銀行、中小企業向け地域銀行、さらに限られた地域を地盤とする協同組織金融といった分業構造と、それを維持する立地規制により、経営の安定が保証された。銀行は、個々のプロジェクトの採算ではなく、企業全体の収益性や安定性を審査し、不動産などの物的担保を設定するとともに、いったん貸出を始めれば、その案件が完済しても長期に関係を保つのが通例であった。こうしたリレーションシップ・バンキングは、個々のプロジェクトの採算に関する銀行と企業の情報の非対称性を縮減する観点からも正当化された。メインバンクである銀行は、企業業績が悪化しても、設備投資の抑制や人員削減などを条件に、金利減免や返済猶予により資金繰りを支援して救済した。こうした銀行による企業救済がリスクシェアリングの一形態だったといえる。また、破綻させざるを得ない場合でも、担保処分により投下資金の大宗は回収可能であった。以上のような高度成長期の産業金融モデルの下での経営目標は、まず、預金・貸出というバランスシートの量、行員数・支店数の拡大であり、収益追及は劣後した。量に収益が自動的についてきたといってもよい。また、株式持合のみならず、行員の貸出先企業への派遣などにより、企業との長期安定取引を維持した。」

さらに、金融システムの機能面から、産業金融モデルが機能した要因について、次のように論じている。

「非対称情報の縮減、すなわち、資金供給に値する企業ないしプロジェクトをみだし、そのリスクを評価する機能は、経済がキャッチアップ段階にあれば、比較的コンセンサスが得られやすく、むしろ主目的は資金供給後の執行過程のモニタリングにあるため、銀行中心の産業金融モデルが時代に適合的だったといえる。」

この産業金融モデルは、1980年代に入って、資本が十分に蓄積されて以降も基本的には維持されたとみられる。ただし、同懇話会では、経済がキャッチアップを終了し、何が資金提供に値するか判然としない段階に至れば、情報の収集、チェックが多数の参加者により行われる市場金融モデルが望ましいとの批判があり、資本の蓄積に伴って相対型の産業

金融モデルは不適合が生じてきているとの見方も多い²⁶。

しかしながら、一方では、地域の中小企業専門金融機関が、地域に密着し、手間をかけて詳細な情報を収集した上で貸出案件を行うという局面において、産業金融モデルはその有効性を失っていないようにも思われる。ただし、地域金融機関が、地場の中小企業の経営内容を熟知した上での確なりリスク管理を行い、健全性を維持していくことが不可欠となっている²⁷。

4.2 銀行貸出中心型システムの形成過程

戦後日本の金融システムの歴史的構造を明らかにした研究成果としては、伊藤[1997]、堀内[1999]、池尾[2001]等がある。1950年以降、半世紀にわたって日本の金融制度は銀行貸出中心の構造を維持し、企業金融をコントロールしてきている。

ただし、いずれの先進工業国においても企業金融、特に中小企業金融が銀行貸出に依存する程度は高く、証券市場の役割はそれほど高くない。したがって、同構造が日本固有の特徴であるとは断言できない²⁸。しかし、堀内[1997]から借用した図表8によれば、日本の金融システムは1930年代前半までは銀行貸出中心の形態ではなく、証券市場が非常に重要な役割を担っていたことにも注意すべきである。

図表8 非金融事業会社の資金調達構造

	1931-40	1941-44	1946-55	1956-65	1966-75	1976-85
自己資金	37.0	28.8	37.0	41.1	43.8	58.8
民間金融機関貸出 (銀行貸出)	27.3 (21.1)	41.8 (45.8)	45.4 (31.7)	43.7 (26.1)	45.8 (23.9)	32.4 (20.3)
政府金融貸出	0.0	0.0	4.2	3.4	4.3	3.3
融資特別会計	-0.9	1.2	2.6	0.9	0.6	1.1
社債	4.3	8.6	2.3	2.6	2.0	1.4
株式	31.0	19.5	8.7	8.3	3.4	3.1
その他	1.3	0.1	-0.2	0.0	0.1	-0.1
合計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

資料：日本銀行調査統計局『経済統計年報』各号

出所：堀内[1997]

²⁶ 山[2002]参照。

²⁷ 現実的には、地域金融機関の課題は、コスト削減、信用リスクに見合ったリターン要求等があげられている。

²⁸ 伊藤[1997]は、企業の資金調達構成の国際比較(1962-1989)を試みているが、米・英・独の内部資金比率に比べ日・仏のそれがかなり低い点を指摘している。さらに、外部資金のうち借入金比率が高いのは日・仏であり、総じて、日・仏は同型であると指摘している。

ここでの主要論点は、銀行貸出中心の金融構造が、いつ、どのような経緯で形成されたのか、という点である。

堀内[1999]は、1940年代以降に認められる銀行貸出中心の金融制度に関し、その歴史的先行条件として、次の三つの要因を挙げている。1) 昭和恐慌と前後して、銀行法(1927年制定)を梃子にして推進された銀行部門の急激なリストラ、2) 戦時統制による銀行中心の資金コントロール推進、3) 第二次世界大戦直後の経済改革(財閥解体など)による企業経営統治構造の変容、である。ただし、戦時統制は金融仲介機能を低下させ、第二次世界大戦後の銀行中心の金融システムは不完全なものであったと考えられる。そこで、政府は金融メカニズムに介入し、長期信用の供給に重点をおいた政府系金融機関とそれによる「基幹産業」の選別を実施した。これらの施策は、不完全な金融・資本市場を建て直すのに一定の効果を発揮したと評価される。

上記の三つの歴史的先行条件を基本的な枠組みとして、関連する政策形成にかかる事実関係を整理すれば、図表9の通り。

図表9 銀行貸出中心型金融制度形成に至る過去の政策形成過程

背景・経緯	政策アクティビスト	政策形成の場	問題・アジェンダの流れ	政策の流れ	政策効果等
銀行法を梃子とした1927年以降の銀行部門のリストラ（1920年代）					
西欧モデルによる自由銀行制度の下、銀行危機（1920、1923、1927）	大蔵省	金融制度調査準備委員会（1923～）	包括的な金融改革	準備委員会臨時委員（民間側）答申（1926.7）及び準備委員会案の提出	
		金融制度調査会（1926.9～）	普通銀行に関する審議	調査会最終案（堅実経営等6原則及び19の具体的改善策）の提出	
				銀行法公布（1927.3）	最低資本金規制 ²⁹ の下、銀行の合併・合同 ³⁰
				銀行法施行細則公布（1927.11）	自己資本比率、準備率、大口融資等にかかる行政指導
				1県1行主義の採択 ³¹	銀行数の激減（1926年末1,420 1945年末61）：頑健な銀行を行政がコントロールの手段として利用できる状態へ

²⁹ 最低資本金100万円と定め、経過期間内にクリアできなければ廃業に追い込むもの。

³⁰ 銀行合同政策が戦後のいわゆる「護送船団方式」の金融行政の出発点であるとも考えられる。

³¹ 同時期、銀行危機に直面していた米国の政策対応は日本とは対照的なもの。金融資本への経済力の集中を嫌うポピュリズム的な伝統の下では、小規模金融機関が地域ごとに多数、存在するという構造はむしろ望ましいものとされた。したがって、預金保険制度の創設を軸とする銀行規制とセイフティネット体制が発展していったものとみられる。

背景・経緯	政策アクティビスト	政策形成の場	問題・アジェンダの流れ	政策の流れ	政策効果等
戦時統制による銀行中心の資金コントロール推進（戦間期：1937 - 1945）					
昭和恐慌からの回復と戦時統制の開始	大蔵省財政経済調査課及び理財局金融課	政府閣議等	戦時金融統制、金融面からの設備投資の統制	財政経済調査課「戦時財政金融処理法案」(1937.7 8)	
日中戦争開始（1937.7）				理財局金融課「金融関係対策」(1937.7 8)	
				臨時資金調整法制定（1937.9） ³² ：会社設立、増資等の許可制、金融機関に対する一定規模以上の設備資金供給許可制等 その後、同上規制対象限度引下げ	銀行貸出は「必要性」に応じて3分類され、日本銀行が民間銀行の貸出をコントロール 「短期融資を中心とする伝統的な商業銀行主義」から「工業発展を直接支える長期金融を重視する構造」へ
新体制運動（1940～）：経済新体制の思想	迫水恒二（大蔵省） ³³	経済企画院	金融統制の強化	財政金融政策要綱案（1941.3）	資金計画化、公益重視、企業に対する監査強化
	大蔵省銀行局大臣官房調査企画課相田岩夫・山際正道ほか	大蔵省	金融統制の強化	同上の大蔵省案（1941.3）	同上の穏健化、日銀改組問題に重点

³² 同法は1948年4月に廃止されたが、政府が与えた優先順位に従って銀行融資を分類するという考え方は1947年3月導入の「金融機関資金通準則」に受け継がれた。

³³ 軍務局と各省の革新官僚で組織された非公式組織「月曜会」メンバー。

	内閣	政府閣議等	資金配分の直接管理	財政金融基本方針（近衛文麿内閣、1941.7 決定）	日本銀行が資金配分に介入 ³⁴
日米戦争（1942～1945）	大蔵省金融局	政府閣議等	金融統制の強化	金融統制団体令公布（1942.4）金融統制会 ³⁵ 発足（1942.5）	金利上限決定、国債消化割当、共同融資斡旋等 ³⁶
				軍需企業指定金融機関制度（1944.1～）	指定銀行は割り当てられた企業に資金供給し、経営状態をモニター ³⁷
背景・経緯	政策アクティビスト	政策形成の場	問題・アジェンダの流れ	政策の流れ	政策効果等
第二次世界大戦直後の経済改革（財閥解体など）による企業経営統治構造の変容（1945～1955）					
戦時補償の停止決定（1946.8） ³⁸ 、財閥解体	GHQ（指令）	政府	独占禁止、経済改革	過度経済力集中排除法制定（1947.12）	
	GHQ 金融局（勧告）、大蔵省財政金融課	金融制度調査会	集中排除政策の金融機関への適用問題	銀行・金融機関には同上の法律を適用しないことを決定（1948.7）	財閥の自己金融メカニズム破壊。企業統治における銀行の地位を高めた ³⁹

³⁴ この役割は、第二次世界大戦直後の時期まで影響力を維持し続けた。

³⁵ 統制会は通告機関の役割しかもたず、業務は日銀がやり観念的には統制会がやるといった形態。職員もほとんどが日銀職員の兼務。

³⁶ ここで導入された大蔵省・日銀による行政指導の経験は、戦後に大きな影響を与えたものとみられる。

³⁷ 同制度は GHQ（連合軍総司令部）の命令により 1946 年 4 月に廃止されたが、これが戦後に発展した「メインバンク関係」の源流であるというのが通説である。ただし、財閥系企業については、同制度以前から銀行と密接な関係を有していたため、直接的には当てはまらない。また、メインバンク制の本質は銀行によるモニタリングであるが、同制度が銀行のモニタリング機能を向上させるのに役立ったかどうかは疑問である。

³⁸ 戦時補償は、1）戦闘による被害を受けた企業に対して保険金を支払った保険会社に対する補償、2）陸海軍・軍需省との戦時契約の停止によって損失を被った者に対する補償、3）国家総動員法に基づいて政府が下した指令のために生じた損失に対する補償、から構成されていた。政府が支払うべき補償額は 1,500 億円と推定されていたが、うち 810 億円（1946 年の GNP の 17% に相当）の支払いが停止されたことになる。

³⁹ これが、高度成長期の企業経営統治構造を規定する重要な先行条件となったと考えられる。

4.3 銀行貸出中心型システムの優位性

近年、銀行貸出中心型システムの合理性を説明しようとする諸研究がみられるが、例えば、1964年版の『経済白書』では、売上高でみた企業成長率と資金調達事情の関係（1955-1963年）を調査している（図表10）。同データに基づいて、伊藤[1997]は以下五点を指摘している。

第一に、成長率が高い企業ほど借入れ依存度が低く、株式発行と内部留保とで資金調達している。借入れ依存度が高いのは低成長企業である。

第二に、成長企業ほど借入れ先銀行の順位変動が大きく、銀行との取引関係が固定的なのは低成長企業であった。

第三に、成長企業は、依存度は低下したとは言え、借入れの絶対額は大幅に増加させており、借入れの確保が成長にとって重要な条件であったのは事実である。

第四に、成長企業に対する貸出競争が展開されるのは当然であり、それが成長企業におけるメインバンク融資比率の低下や借入れ順位変動に現れた。

第五に、大企業では「借入れ伸び率 < 売上高伸び率」であるのに対し、中小企業では逆に「借入れ伸び率 > 売上高伸び率」となっている。証券市場の利用可能性によって明瞭な境界線が存在し、中小企業においては借入れ可能性が成長に強く影響した可能性がある。

図表10 企業成長率と資金調達（1955-1962年）

a. 成長率階層	b. 資金調達構成 (%)		c. 借入・預金増加率 (倍)		d. 資本構成 (1963)(%)		e. メインバンク融資比率 (%)		f. 借入順位固程度
	借入金	自己資本	借入金	預金	借入比率	自己資本比率	1955	1963	
8倍以上 (21社)	32.5	36.2	9.52	17.40	32.3	38.7	65.2	44.5	0.681
5・8倍 (34社)	36.6	23.3	8.27	8.73	35.5	26.7	42.9	35.1	0.705
3・5倍 (55社)	41.0	22.3	6.59	5.06	38.7	28.0	55.5	51.6	0.796
2・3倍 (53社)	41.8	22.5	4.31	2.86	39.3	31.6	41.1	40.4	0.787
2倍未満 (40社)	47.0	17.1	2.74	2.19	39.1	29.4	38.9	41.9	0.808

注：1. 製造業主要203社の有価証券報告書から算出

2. aは1955年上期 1963年上期の売上高倍率

3. eは都銀借入に占める融資順位第1位行の比率

資料：『1964年度版経済白書』

出所：伊藤[1997]

同上のデータは、「借入れ 成長」という因果関係の単純な図式化に警告を発している⁴⁰。日本では、この借入れと成長の因果関係の図式は確かに実在し、結果として借入れ資金を元手に高成長を実現させた限りにおいて合理性を持っていた。しかし、それ以上の一般化が可能かどうかは明確ではない。もちろん、同データのみによって借入れと成長の関係を否定するのも行き過ぎではある。

次に、銀行貸出中心型システムは日本のキャッチアップ段階の経済において効率的であったと言えるか。一般的に言われることは次のような内容であろう。

証券市場は、歴史が浅く、信用の未確立な企業にとって利用困難であり、また、短期的な利益が重視されるため、信用は低い将来有望な企業を評価することに適していない。これに対し、相対で長期的な関係を伴う貸出は、若い有望企業の育成、ひいては長期的な資源配分の効率化に貢献しやすく、公的介入による重点的資源配分にも適している。戦後の日本は、こうした貸出中心のシステムによって成功した好例である。

しかしながら、こうした内容についても実証されているわけではない。信用が未確立だった新興財閥系企業が株式市場に依存して成長した歴史的事実もある。また、成長促進効果が貸出という形態とは直接関係ない可能性もある⁴¹。

5 . 戦後日本の中小企業金融システムの形成・転換過程

5.1 概況

既述の通り、第二次世界大戦終了時点で、日本の金融システムは典型的な銀行中心のシステムとしての性格を有するものに転換している⁴²。さらに、注目すべき点として、戦後改革によって米国のグラス・スティーガル法に倣った銀行・証券分離の制度⁴³は資本市場の発展促進を阻害した可能性がある⁴⁴。なぜなら、新たに資本市場における仲介活動の担い手となった証券会社には、人的資源の蓄積が乏しく、銀行の持つ経験・ノウハウ等を活用する道を閉ざしてしまったためである。

⁴⁰ 貸出の現場感覚からは、企業の借入れが必ずしも企業成長につながらないことは当然である。借入れした企業がその資金を生かし成長を実現するのは、経営力や関連市場の成長に拠るところが大きい。

⁴¹ 日本の中小企業金融の経験において、筆者の仮説は、「借入れ 企業成長」ではなく、「資金（借入れ他）+ 経営サポート 成長」であり、本稿の後半で言及する。

⁴² 1945年当時、普通銀行は61行にまで集約されていた。他方、戦後の基調的な資金不足環境を背景として、信用金庫・信用組合理は相当数が設立され、また、無尽会社が相互銀行に転換された。

⁴³ GHQは長期金融には証券市場が、また、商業銀行は伝統的な「商業銀行主義」に従って短期金融に特化すべきものと考えていたので、日本においても英米流の証券市場を発展させることを強調した。1948年に公布・施行された改正証券取引法第65条（銀行と証券の分離）はこのGHQの姿勢を反映している。

⁴⁴ 1946年2月、第一次金融制度調査会において公社債引受業務の証券業者専管が議論されたが、銀行の反対が強く結論が出なかった。1948年1月、証券取引法改正作業の途上、GHQの担当者アダムス（元サンフランシスコ株式取引所会員）が1枚のメモを持ち込み、銀行・信託の証券業務禁止規定が導入された。

堀内[1999]によれば、第二次大戦直後、迅速に工業力を回復させるためには、産業の設備資本や社会共通資本を再建することが不可欠で、この課題は、必要な資金配分をいかに達成するかという問題と密接に関連していた。一方、家計の資金規模は小さかったので、貯蓄を円滑に動員するために、日本の金融システムは家計部門に銀行預金・郵便貯金といった短期金融商品を提供しなければならなかった。同時に、産業発展に必要な長期資金の供給が求められたため、金融システムにとっては、大幅な期間変換の機能が必要であった。

ここでは必然的に銀行部門が核となる役割を担わなければならなかったが、当時の日本の銀行部門は、戦時補償停止に伴う巨額の不良債権を抱えて深刻な限界に直面していた。

そこで、政府は図表 11 のような立法措置で対応している。

図表 11 戦後の金融制度に関する立法等にかかる年表

年	月	金融制度に関する立法等：年表
1949	5	<u>国民金融公庫法</u> ：公布施行
	6	<u>協同組合法による金融事業に関する法律</u> ：公布
1950	4	特殊銀行、普通銀行に転換
	5	住宅金融公庫法：公布施行
	12	日本輸出入銀行法：公布施行（1952年・日本輸出入銀行）
1951	3	資金運用部資金法：公布 / 日本開発銀行法：公布施行
	6	証券投資信託法・ <u>相互銀行法</u> ・ <u>信用金庫法</u> ：公布施行
1952	6	長期信用銀行法：公布 / 貸付信託法：公布施行
	12	農林漁業金融公庫法：公布施行
1953	8	<u>中小企業金融公庫法</u> ：公布施行 / 労働金庫法：公布
1954	4	外国為替銀行法：公布施行
1956	5	北海道開発公庫法：公布施行（1957年・北海道東北開発公庫）
1957	4	公営企業金融公庫：公布施行
1958	4	<u>中小企業信用保険公庫法</u> ：公布施行
1960	6	医療金融公庫法：公布施行
1967	8	環境衛生金融公庫：公布施行
1972	5	沖縄振興開発金融公庫法：公布施行

注：下線は中小企業金融関連の法律について筆者が加えたもの。

出所：伊藤[1997]

図表 11 の中で、中小企業金融専門機関として位置付けられたのが、信用金庫、信用組合、相互銀行、さらに、政府系中小企業専門金融機関⁴⁵である。

さて、当時、中小企業金融を特別に扱う根拠はどこに置かれていたか。伊藤[1997]によれば、『銀行局金融年報昭和 28 年版』において、次のようにまとめられている。

- 1) 経済的な存在条件をもちながら、民間金融機関の取引対象としては、経費の過大あるいは信用の薄弱等の理由により、金融採算ベースに乗りにくいこと、
- 2) 民間金融機関の採算ベースには乗りえても、中小企業なるが故に、資金配分上劣後に取り扱われるものがあること、等

つまり、中小企業金融対策は、「市場の失敗」への対処の意味を与えられているわけである。こうして中小企業金融問題が重視されるようになった背景を考えれば、第一に、戦前に比べて中小企業の層が厚くなったこと。第二に、戦時期の流通統制政策による問屋の後退によって、戦前に大きな比重を持っていた問屋経由の金融が細ったこと、であろう⁴⁶。

1940 年代後半の中小企業の資金難にかかる状況については、黒瀬[1999]が次のように解説している。

「傾斜生産方式により、資材、資金が大企業セクターの基礎産業部門に集中したため、中小企業の資材難、資金難が激化した。中小機械器具工業では、生産資材の割当は使用総量の 10%前後にすぎず、ストックは 1947 年夏頃、底をつき、公定価格の 2 ~ 3 倍もするヤミ資材に依存せざるを得なくなった。…(省略)…中小企業は金融からも締め出された。復興金融公庫の新規融資は 1949 年 3 月末をもって停止されたが、それまでの中小企業(資本金 100 万円未満)に対する貸出実績は 68 億円、総貸出実績 2,951 億円の 2.3%に過ぎなかった。また、1948 年 6 月末の大蔵省調査では、当時の全国銀行、信託銀行の貸出のうち、中小企業金融と推定されるものは総額の 22%、特に大銀行の場合は 15%にすぎず、貸付期間も 2 ~ 3 ヶ月であった。その上、中小企業はインフレによるヤミ資材の高騰、財政膨張をまかなうための租税の重課、この時期から始まった下請代金遅払い等のため、ますます資金に窮し、中小企業庁の実態調査(1948 年 12 月末現在)によると、資金が「非常に苦しい」「苦しい」とする中小企業は 70%以上にも達した。」

こうした状況は、中小企業者の大衆運動を引き起こし、中小企業問題が政治・社会問題となった。運動の中心となったのは、全日本中小工業協議会(全協会)⁴⁷と日本中小企業連盟(日中連)⁴⁸である。

以上のような背景の下、日本の中小企業金融システムの原型は 1950 年代までにほぼ確立しており、以降、その基本的なフレームワークは維持されている。他方、高度成長期以降

⁴⁵ 国民金融公庫(現在の国民生活金融公庫の前身)、中小企業金融公庫、商工組合中央金庫を指す。

⁴⁶ 1948 年の大阪商工会議所調査によれば、メリヤス業では、戦前(1936 - 1937)に問屋:60%:銀行 30%:組合 10%であった資金調達先が、銀行 90%:組合 10%に変わり、製本業でも、同様に、銀行と問屋の比率が、1940 年 3 対 7、1943 年 5 対 5、1948 年 7 対 3 と逆転したとされる。

⁴⁷ 1947 年 5 月結成、1948 年「全日本中小企業協議会」に改組。

⁴⁸ 1948 年 3 月結成。

の日本の特筆すべき金融政策パッケージとして「人為的低金利政策」がある。同政策について、池尾[2001]は、金利を直接統制することで低位に導こうとするものであるとして、次のように説明している。

預金金利規制は、1948年制定の臨時金利調整法に基づくもので、1970年以降は、預金金利の上限を日本銀行がガイドライン⁴⁹で示す形がとられてきた。一方、貸出金利も1年未満の短期の部分は臨時金利調整法による規制を受けていたが、1年以上の長期貸出金利については法的規制が存在していなかった。なお、貸出金利の基準となる短期と長期のプライムレートについては、政策金利の変更に連動して決定される強い慣行が存在していた。銀行の調達金利（預金金利）は実効的に低位に規制される一方、運用金利（貸出金利）に対する規制は非実効的なものであったため⁵⁰、銀行としては、預金の吸収を増やせば増やすほど利益を上げられる構造があった。しかし、景品等の非金銭的な報酬を預金者に提供することを厳しく禁止されていたため、預金吸収のために、店舗網（とそれを拠点とした行員の足による勧誘）を拡大するほかなかった。ここに、金融機関が規模の拡大を目指すインセンティブが生じたものとみられる。もちろん、この点についても、行政指導による店舗規制、いわゆる「店舗行政」が行われた。なお、この店舗行政の制約の度合いは、相対的には、普通銀行にとって強く、中小金融機関にとって緩かったと言われている。

高度成長期は1970年代初頭に終焉したが、金融システムは環境変化に対応できず、旧体制を保持している。つまり、名目経済成長率が鈍化した中でも、金融機関の貸出増加のテンポは落ちなかった。理由の一つは、この時期になっても人為的低金利政策が継続されたことである⁵¹。同政策の作り出す既得権益（レント）獲得の機会が、金融機関に引き続き規模拡大を目指すインセンティブを与え続けた。これが、金融機関の規模の過大化（オーバーバンキング現象）をもたらし、さらに、日本経済がキャッチアップを終えた後も人為的低金利政策が継続された結果、信用膨張と金融部門の肥大化をもたらされた⁵²。

1980年代後半から1990年代前半のバブル期には、金融機関が貸出先をリテール部門にシフトさせていった。特に、都市銀行で中小企業向け貸出残高が伸びているが⁵³、大企業の銀行離れが最大の要因となっているものと考えられる。この間、日本の金融機関の多くは、過大な期待成長率に基づく過剰投資や投機的行動を支える資金供給を行った。こうした信用膨張を引き起こしたツケは中小企業金融にしわ寄せがきているが、いずれにしても、バブル期を経て、日本の中小企業の資金調達構造は銀行借入れ依存の傾向を強めることとなった。

⁴⁹ 日本銀行の貸出金利（公定歩合）の変更と連動。

⁵⁰ 表面的には低利とみられる場合でも、銀行は歩積み・両建預金を強制して実効的な貸出金利を調整できたので、貸出金利規制はそれほど実効的なものではなかった。

⁵¹ 日本の金融関係者の内部から、人為的低金利政策を廃止せよとの声は殆どなかった。政策の変更は、日本の金融関係者の既得権益（レント）を失わせることにつながると認識されたためであろう。

⁵² 貸出残高の対GDP比は、1970年代半ばほぼ70%程度で推移し、1980年代終わりに110%近くまで上昇している。2000年度末、95%となっているが、この数字は、同時期の米国39%と比べ突出している。

⁵³ 都銀の中小企業向け貸出残高は、1990年度末89.5兆円となり、1985年度末に比べ81.8%増加した。

振り返れば、人為的低金利政策により銀行のインセンティブを醸成できたことが高度経済成長を支えたようにも思われるが、その後、経済のキャッチアップが終了した時期に、同政策を廃止するのが妥当な選択だったかもしれない。しかし、こうした日本の経験は、いったん導入した政策は廃止できない、したがって、最初からそうした政策は採用しないと言うのが次善の策である可能性を示しているようにも思われる。

5.2 相互銀行の形成・転換過程

相互銀行は、1951年に制定された「相互銀行法」に基づいて発足した中小企業金融の専門金融機関として位置付けられる。「無尽」を起源とする相互扶助的な庶民金融を法人化し⁵⁴、相互銀行法の制定過程及びその後の普通銀行転換に至る過程につき、栗原[1988]等を参考としてレビューすれば、図表 12 のとおり。

⁵⁴ インフォーマルな庶民金融「無尽」を法人化したメリットとして規制対象にできた点があるが、それが、中小企業金融の発展・拡大にどの程度、寄与したかについては、実証分析がなされていない。

図表 12 相互銀行法の制定過程及びその後の普銀転換

背景・経緯	政策アクティビスト	政策形成の場	問題・アジェンダの流れ	政策の流れ	政策効果等
相互銀行法の制定まで（～1951）					
無尽 ⁵⁵ （鎌倉時代～）					
無尽会社の登場（1890年代後半～1900年代前半）：普通銀行から資金調達が困難な都市の小商工業者対象。無尽会社の急増 ⁵⁶ に伴い不正の横行。 ⁵⁷	大蔵省		不正や弊害の取締り	無尽業法（1915）	無尽会社の免許制導入、最低資本金による開業規制、他業の禁止、営業区域の制限、運用資金の制限等の業務規制・監督体制
無尽会社の業容拡大（第二次大戦後～）	大蔵省			預金業務取扱い（1945） 見做無尽 ⁵⁸ の認可（1949）	無尽会社の発達：資金量は、1945年20億円から1951年1,172億円（約59倍）へ ⁵⁹
戦後の経済復興、慢性的な資金不足	自民党、民主党、社会党 ⁶⁰		中小企業金融施策の確立	相互銀行法制定（1951）	1951年10月に既存の無尽会社70社中、50社が

⁵⁵ おカネの融資を目的として何人かの仲間が集まって「講」を作っておカネを集め、これを抽選や入札等の方法で、特定の人に順次融通し合う相互扶助的な性格を有する庶民金融。

⁵⁶ 1906年3社 1915年2,363社

⁵⁷ 戦中、戦後に登場した無尽会社のオーナーは、暴力団胴元、闇金融のトップ、戦後成金などの胡乱な人物だったとも言われる。

⁵⁸ 一定期間掛金を払い込む場合や、掛金者が希望する場合に給付を行うもの。「組」や「団」を編成して抽選などで給付順位を決める従来型の無尽に比べ、ユーザーにとっては利用しやすいため、商品性は高まった。相互銀行のみに認められていた相互掛金は、この見做無尽の流れを汲むもの。

⁵⁹ 融資量（給付金と貸出金）は、は15億円から1,147億円（約77倍）へ。金融機関におけるシェアは、資金量で6%、中小企業向け融資量で16%に上ったとされる。

⁶⁰ 1951年同3党が共同で国会に提出した相互銀行法案の提出理由には、次の説明がある。「普通銀行は、その商業的性格のため、中小企業に重点を置いて業務を運営することは困難である。むしろ無尽会社等のいわゆる庶民金融機関が中小金融機関として、大きな役割を果たしている現状は周知の通りである。この際、我が国における中小金融機関の体系を整理し、中小金融の専門機関の制度を確立し、中小企業施策の強力な支柱とすることが急務である。」他方、無尽会社の相互銀行化は、徳陽無尽（のちの徳陽シティ銀行、1997年に破綻）の早坂氏が、同じ出身で親しい間柄だった大蔵省銀行局長の愛知一揆氏（のちの大蔵大臣）に働きかけて実現させたもので、銀行経営者としての名誉を欲したという個人的動機が引き金だったとも言われている。

					相互銀行として発足。国民大衆のための金融専門機関として位置付けられる。相互掛金業務 ⁶¹ を相互銀行固有の業務とし、営業区域の制限、同一人にたいする融資の制限、最低資本金等
背景・経緯	政策アクティビスト	政策形成の場	問題・アジェンダの流れ	政策の流れ	政策効果等
相互銀行法の制定以降（1951～）					
相互銀行の取引増大に伴い当座預金や手形割引増加。	大蔵省			相互銀行法改正（1953）	為替業務の取扱い開始
掛金業務の減少 ⁶² 。資本自由化など経済の国際化。融資の大口化（経営効率のための大口融資へのシフト）	大蔵省	金融制度調査会（1968） ⁶³	産業の国際競争力強化、そのための金融制度改革	「中小企業金融制度の整備改善のための相互銀行・信用金庫法等の一部を改正する法律」、「金融機関の合併および転換に関する法律」（1968）	相互銀行の発展：資金量は1968年3月末で4.5兆円（発足当時の約29倍）。改正法のポイントは、1）融資対象を中小企業 ⁶⁴ に限定、2）最低資本金は東京及び6大都市

⁶¹ 「一定の期間を定め、その中途または満了の時ににおいて一定の金額の給付をすることを約して行う当該期間内における掛金の受入」（相互銀行法第2条）を指す。

⁶² 近代化を迫られていた中小企業の旺盛な資金需要に対して相互掛金業務が対応できなかったことを示している。

⁶³ 金融の効率化の他に、中小企業金融の円滑化を柱とし、答申には「相互銀行の融資対象を原則として中小企業に限定する」を盛り込んだ。

⁶⁴ 常時使用する従業員数が300人以下または資本金2億円以下の事業者を指す。なお、大企業に対する融資は融資総額の20%の範囲内とされた。

					に本店があるものは3,000万円、他は2,000万円。
国際化の進展、中小企業の海外取引拡大	大蔵省			相互銀行法改正（1973）	外国為替業務の開始、大口融資規制は従来の自己資本10%から20%に引き上げ
高度成長から安定成長への移行、国際化等、経済構造の変化	大蔵省	金融制度調査会（1980）	中小企業金融専門機関のあり方	相互銀行法改正（1981）	相互銀行の存続 ⁶⁵
	大蔵省	金融制度調査会（1987） ⁶⁶	中小企業金融専門機関としての相互銀行の必要性		相互銀行の普通銀行転換の動き
背景・経緯	政策アクティビスト	政策形成の場	問題・アジェンダの流れ	政策の流れ	政策効果等

⁶⁵ 金融制度調査会がまとめた答申（1980）において、相互銀行を存続させる五つの論拠があげられている。1）中小企業に対する資金供給が潤沢になる傾向はあるもの、この傾向が定着するか見極める必要がある、2）中小企業が社債、株式などの形での資金調達には制約が多い、3）多様な中小企業のさまざまなニーズに多面的に対応していかなければならない、4）普通銀行が中小企業に対する安定的な資金供給者になりうるかどうか暫く事態を見守る必要がある、5）同一金融機関が大企業から零細企業までを対象とするのは審査体制上、無理がある。同答申は、相互銀行を地域に密着した“ホームドクター”に徹するべき旨、強調している。

⁶⁶ 1987年12月発表の金融制度調査会制度問題研究会報告は、「普通銀行とあえて区別した制度を残す必要はなくなった」とし、相互銀行の普通銀行転換への道筋として一斉転換、合転法による転換（いわゆる個別転換）を示している。

5.3 信用金庫の形成・転換過程

一般的に、資本主義の発展過程では、資本が少なく担保力もない中小零細企業や低所得者層が存在することを背景として何らかの形の協同組織的な金融機関が成立し、株式会社組織の営利機関である銀行と並んで独自の発展を遂げてきている。

日本においても、明治 20 年代に品川弥次郎、平田東助らの提唱により相互扶助による庶民金融機関として各地に信用組合が設立されたが、この法制化は、1900 年（明治 33 年）の「産業組合法」によってなされた。その後、幾多の制度的変遷を経て、戦後、1950 年の「信用金庫法」によって、信用協同組合のうち金融機関としての性格が強いものが信用金庫に改組した。信用金庫は、中小企業・個人を中心とした会員の相互扶助を基本理念とした非営利法人であり、利潤最大化を目的とする株式会社形態の銀行とは異なり、独自の性格を有している。

以下、森[1992]、全国信用金庫協会[2003]等を参考として、信用金庫制度確立の軌跡をレビューし、政策形成過程における事実関係、発展要因等を取りまとめる（図表 13）。

図表 13 信用金庫制度確立の軌跡

背景・経緯	政策アクティビスト	政策形成の場	問題・アジェンダの流れ	政策の流れ	政策効果等
明治維新以降、資本の集中、農民や中小商工業者の貧窮	内務省（品川弥二郎、平田東助） ⁶⁷	第二議会（品川・平田による「信用組合法案（1891）」に対して、農学者や農商務省役人からの反論）	信用組合法案の性格：ドイツの都市シュルツェ系か、農村部に機能するライファイゼン系か	信用組合法案の提出（1891） 議会解散し挫折	
	農商務省（渡辺遯、織田一）	第十議会	農商務省の興農政策か、内務省の社会政策的立法	産業組合法案 ⁶⁸ の上程（1897） 審議未了	
				第二次産業組合法案の上程（1900） 成立（1900）	農村を中心とする農民の総合的生活向上を意図
資金難による中小工業の不振	農商務省	農商務省生産調査会	経済・社会問題となった中小工業問題の改善	中小工業政策の方針：1）信用組合の育成、2）大蔵省預金部資金の低利融通、農商務省生産調査会答申 ⁶⁹ の採択（1912）	
		経済調査会	中小工業のための信用組合制度	経済調査会の提案（1917.1）	市街地の金融機関として信用組合を位置付け：1）信用組合の貸付範囲を組

⁶⁷ 留学先であるドイツで信用組合制度を研究し、当時ドイツで勃興発達していた都市部のシュルツェ・デーリッチュの信用組合を見聞して帰国した。ドイツは遅れて出発した資本主義国として、自助共助とはいふものの一定の政府の保護・助成のもとに重商主義的色彩を有する制度であった。社会政策的な観点から、国家の発展維持は中産階級の温存にあるとする考え方である。

⁶⁸ ドイツ産業及経済組合法（1897.2）が母体となった。

⁶⁹ 中小企業の金融改善を図るため「中以下ノ工業者ニ緊急ノ機関」として信用組合の普及が提案された。

					<p>合員の経済の発達に必要な資金に拡張する、2) 産業組合連合会に産業組合の債務の保証を行う途を開く、3) 産業組合の組合員が保有する出資口数がある程度拡張する、4) 信用組合に対して組合員の家族・公共団体・公益法人からの貯金の受入ができるようにする、5) 市制施行地または指定市街地に設立する信用組合に対しては、その区域間の組合員外からの貯金を受け入れることができるようにする</p>
		第三九議会	産業組合法の改定	産業組合法改正法(1917)	市街地信用組合制度の法制化、しかし、実質的な発展は第二次大戦後(信用組合の体質脆弱、人材不足、一般に未浸透)
背景・経緯	政策アクティビスト	政策形成の場	問題・アジェンダの流れ	政策の流れ	政策効果等

不況の長期化（大正末期～昭和初期）	大蔵省			市街地信用組合法の制定（1917）	割引手形や組合員外預金吸収等で金融機関の性格を持たせた。市街地では、産業組合法による信用組合と市街地信用組合の並存
銀行合同促進に伴う中小商工業者向け貸出の抑制 70、信用組合運動	民政党、政友会等		信用組合の設立		官民一体となった世直し運動としての信用組合運動の中、信用組合が設立
戦後の経済民主化	大蔵省			中小企業等協同組合法、中小企業等協同組合法施行法の制定（1949）	協同組合の統制的管理体制の創出、市街地信用組合への規制（金融機関性の喪失）
中小企業等協同組合法による市街地信用組合への規制（金融機関性の喪失）	大蔵省			信用金庫法、信用金庫法施行法（1951）	信用金庫が協同組織性という制約を持つ中小企業金融専門機関として再生
背景・経緯	政策アクティビスト	政策形成の場	問題・アジェンダの流れ	政策の流れ	政策効果等

⁷⁰ 東京商工会議所の建議書（1929）では、次のようにある。「多数の中小銀行は破綻せるもの多きに加えて、政府の合併促進急なるため、益々、その数を減じ、中小商工業者は逐日其の金融機関と資金の源泉とを奪われつつあり、加うるに政府に施いては、殊に強行以降急遽銀行検査を厳にし、銀行の貸付先に関する干渉頗る嚴重なるものあり、従って大銀行は勿論一般銀行も極度にその貸出を手控えつつあるのみならず、其の回収に汲々たる結果、近年手元資金に余裕を示す傾向となれる反面に施いて一般中小商工業者の金融上に施ける困窮は名伏し難きものあり、遂に倒産、廃業の悲運に陥らんとするもの漸く其の数を増加しつつある。」