

信用金庫の発展経緯について、貸出残高の推移で見れば、下表のとおり。

図表 14 金融機関別中小企業向け貸出残高の推移

	1954 . 3	1961 . 3	1971 . 3	1981 . 3	1991 . 3	2002 . 3
残高（億円）						
信用金庫	1,610	7,263	63,380	261,310	565,445	616,273
都市銀行	4,513	12,915	56,986	331,340	1,265,528	1,416,373
地方銀行	4,424	12,756	65,586	298,331	772,879	1,031,744
第二地銀	3,011	9,955	52,665	213,415	379,109	393,222
合計	13,558	42,889	238,617	1,104,396	2,982,961	3,467,612
構成比（％）						
信用金庫	11.9	16.9	26.6	23.7	19.0	18.1
都市銀行	33.3	30.1	23.9	30.0	42.4	40.8
地方銀行	32.6	29.7	27.5	27.0	25.9	29.8
第二地銀	22.2	23.2	22.1	19.3	12.7	11.3
合計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

資料：日本銀行「金融経済統計月報」

出所：全国信用金庫協会[2003]

信用金庫の発展の背景に関して、1964年7月、日本銀行『調査月報』の中で、「近年における相互銀行及び信用金庫の発展とその背景」が発表されている。これによれば、1958年以降が三期に区分され説明されている（図表15）。

図表 15 相互銀行及び信用金庫の発展の背景

	概況
第一期 (1958年10月～1960年9月)	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 蓄積金融資産の水準の急上昇</li> <li>● 金融資産の中で貯蓄性預金の選好</li> <li>● 足で集める貯蓄性預金の吸収活動</li> <li>● 高コストでも吸収できるコール市場の存在</li> <li>● 店舗の認可等、行政指導によって発展促進</li> </ul>
第二期 (1960年10月～1962年9月)	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 高まる企業預金の歩留まり</li> <li>● 貸出返済資金の定期積金への積み立て増加、歩積み・両建て</li> <li>● 投資急増に伴う資金需要の増加と引き締めによる都銀の伸び悩みを契機とし、中堅企業や一部大企業にまで取引先を多様化</li> </ul>

第三期 (1962年10月～1964年3月)	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 資金量の伸びの鈍化</li> <li>● 経営合理化の要請</li> </ul>
---------------------------	---

出所：森[1992]

1964年～1965年の景気沈滞を境として、長期的な基調の変化が認識された。金融制度調査会において、中小企業金融制度の問題が取り上げられ、1966年～1967年10月まで約1年半にわたり、中小企業金融制度の問題が審議され答申案がまとめられている。

第12回特別委員会では、川口委員(中央大学教授)「中小企業金融の現状と改善の方向」、末松委員(名古屋大学教授)「中小企業金融制度改善の方向」、大蔵省銀行局金融制度調査官「中小企業金融機関についての考え方」(滝口試案)のいわゆる「三試案」が提出されている。川口試案が金融の二重構造の実証分析から地域密着の信用金庫の必要性を強調している一方、末松滝口試案は信用金庫の役割の終焉を指摘している。検討の結果、信用金庫の必要性が認められ、1968年5月、第58回国会で、「金融二法」<sup>71</sup>が成立、施行された。

信用金庫の成長要因分析については、森[1992]において引用されている相川直之論文<sup>72</sup>があり、要因を客観的要因と主観的要因に分けて次のように説明している(図表16)。

図表 16 信用金庫の成長要因

	要因	
客観的 的要 因	(1) 融資集中機構の存在	融資集中の中核たる都銀の引締め政策、中小企業融資の切り捨て
	(2) 中小企業の金融面の変化	問屋からの借入れ後退による銀行依存、大企業の資金不足で中小企業にしわ寄せ
	(3) 中小・零細企業の拡大変化	産業構造の高度化した経済の分業構造に存在し、経済発展と共に拡大
	(4) 中小企業政策と中小金融政策の影響	政府系金融機関の設立、保護育成策により変化が生じていた中小企業の実態に対し、信用金庫が的確に対応
主観的 的要 因	(1) 零細・小企業の貯蓄性預金の吸収	地縁的強みの発揮、家計資金の預金化
	(2) 中小・零細企業への積極的貸出による地位の確立	資金需要に積極的に対応し、企業取引を拡大し、中規模層へも結びついてシェア向上
	(3) 中小企業金融機関としての専門性の追求	中小企業専門性の発揮と狭域高密度経営

出所：森[1992]

<sup>71</sup> 中小企業金融制度の整備改善のための相互銀行法、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を指す。

<sup>72</sup> 資料：『信用金庫要因をめぐって(上)、(下)』

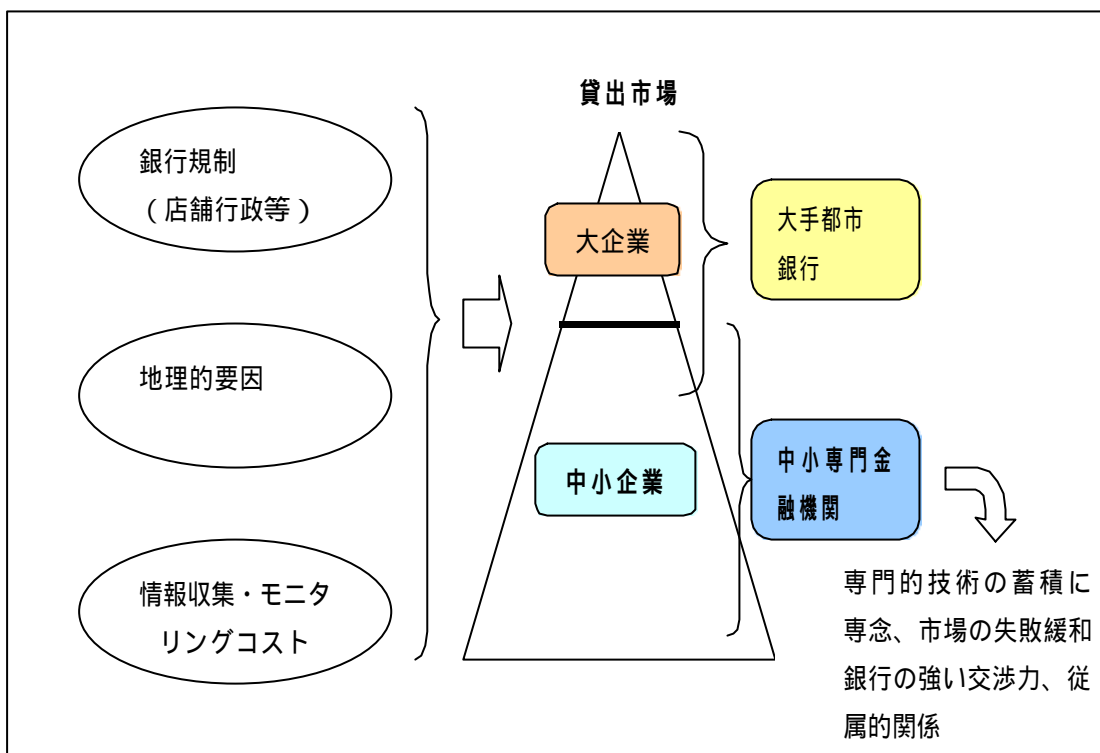
信用金庫の戦後の発展過程を振り返れば、日本経済の高度成長の中、企業の資金需要は旺盛であり、中小企業はそのような状況において常に融資のクッション部分として扱われてきた。中小企業は、金融緩和の局面では貸出金利の利潤補填層として利用され、逆に金融が逼迫する局面では切り捨て部分として利用されており、都市銀行を中心とする金融機関から切り捨てられた中小企業が信用金庫を利用するというパターンが形成されていった。基本的には、大企業も中小企業も資金需要が旺盛で、都市銀行は中小企業に手が回らない状況下、信用金庫の量的な発展に繋がったと考えられる。また、川口教授が第 12 回特別委員会で指摘しているように、そもそも協同組織制は中小企業金融に最も適した形態であり、会員制度により専門的中小企業金融機関として定着できたという可能性がある。

## 6 . 中小企業金融に係る日本型モデルの抽出

### 6.1 総論

中小企業金融システムにかかる 1980 年代中頃までの日本型モデルを一言で言えば、「貸出市場分断モデル」である（図表 17）。つまり、基本的には、貸出市場が、銀行規制（店舗行政等）、地理的要因、銀行側のコスト要因といった三つの要因によって大きく分断され、中小企業群を顧客とする信用金庫や政府系中小専門金融機関は、中小企業金融の専門的技術の蓄積に専念し、中小企業金融にかかる情報の非対称性、言い換えれば、市場の失敗を緩和する方向に向かう。同時に、不完全競争の貸出市場創出の結果、中小専門金融機関は、借入先に対して相対的に強い交渉力を持ち、逆に借入先は金融機関に従属的となる。他方、このモデルにおいて、大手都市銀行の中小企業向け貸出戦略の変化が、中小企業貸出市場における構造に変化を与えている。つまり、大手都市銀行が大企業に対する安定供給を確保するために中小企業向け貸出を調整弁として使い、中小専門金融機関がそのバッファの役割を發揮して、中小企業金融を支えるという構造である（図表 18）。

図表 17 貸出市場分断モデル



図表 18 中小企業貸出市場の変遷

1956	1961	1966	1971	1976	1981	1986	1991	
貸出総額に占める中小企業貸出								
34.0	33.0	33.5	34.7	31.1	33.0	32.8	34.1	シェア (%)
5.9	15.3	38.6	865.	208.0	351.0	547.0	802.0	合計 (兆円)
都市銀行の貸出総額に占める中小企業貸出								
31.8	26.2	23.6	25.2	26.6	35.2	40.1	41.5	シェア (%)
1.9	4.9	11.1	22.6	48.0	71.5	124.0	213.0	合計 (兆円)
中小企業貸出における金融機関の市場シェア (%)								
30.3	25.5	20.2	19.0	19.7	21.7	27.7	32.3	都市銀行
27.2	25.2	23.0	21.9	20.3	20.1	21.7	21.9	地方銀行
2.7	4.5	3.6	4.9	4.6	7.9	7.3	8.9	長銀、信託銀行
18.7	19.7	20.7	17.5	16.9	15.2	13.4	9.9	相互銀行 (第二地銀)
11.0	14.3	18.5	21.1	20.1	17.4	15.5	14.1	信用金庫
3.0	3.4	3.9	4.0	5.3	4.6	4.6	3.6	商工中央金庫
2.4	3.0	2.8	3.0	3.7	3.8	2.9	2.4	中小企業金融公庫
4.7	4.4	7.3	8.6	9.4	9.3	6.9	6.9	その他
2.0	5.1	12.9	30.0	64.8	116.0	180.0	274.0	合計 (兆円)

資料：中小企業金融公庫『業務統計年報』各年、日本銀行『経済統計年報』各年、経済企画庁編『経済白書』1991-1992

出所：青木・パトリック [1997]

こうした日本型貸出市場分断モデルの中では、中小企業金融については、中小専門金融機関において優位性のある制度が構築され、技術・ノウハウも集中的に蓄積されている可能性が高い。そこで、以下、日本の信用金庫と政策金融システムの全体構造を明らかにしつつ<sup>73</sup>、システム内部に機能する諸制度の特徴を解説し、そのモデルを理論的に考察する。

## 6.2 信用金庫

### 6.2.1 基本理念と制度的特性

信用金庫法第1条に「国民大衆<sup>74</sup>のために金融の円滑を図り、その貯蓄の増強に資するため、協同組織による信用金庫の制度を確立し、金融業務の公共性に鑑み、その監督の適正を期するとともに信用の維持と預金者等の保護に資することを目的とする。」と規定されているとおり、信用金庫は株式会社組織の銀行とは性格を異にする協同組織金融機関であり、地縁、人縁、社会縁に支えられている<sup>75</sup>。

全国信用金庫協会[2003]によれば、信用金庫は金融機能面では普通銀行とほとんど変わらないが、組織運営面では、営利本位ではなく会員の便益を主体に考えた運営が行われている<sup>76</sup>。また、議決権は1人1票であり<sup>77</sup>、1会員の出資の最高限度も規制されているため<sup>78</sup>、特定の大口株主により支配・運営されることがない。さらに、与信面で協同組織の性格が残されており、貸出は原則として会員<sup>79</sup>に限定されている<sup>80</sup>（図表19）。

---

<sup>73</sup> 相互銀行については、すでに普銀転換されているため、ここでは検討範囲から除外した。

<sup>74</sup> 中小企業及び一般大衆を含む（信用金庫法第10条）。

<sup>75</sup> 税制面では優遇措置が講じられている。普通銀行の法人税率が37.5%であるのに対し、信金・信組の法人税率は27%となっている。

<sup>76</sup> 株主の目的が配当である普通銀行に対し、信用金庫に出資して会員になるのは配当よりもその事業を利用することが直接的な目的となっている。ただし、藤原[2003]は、配当を目的とする会員もあり、出資がないが預金・借入れをする利用者もいるため、出資者と利用者との利害相反が生じ、信用金庫の経営の方向性が曖昧になる可能性を指摘している。

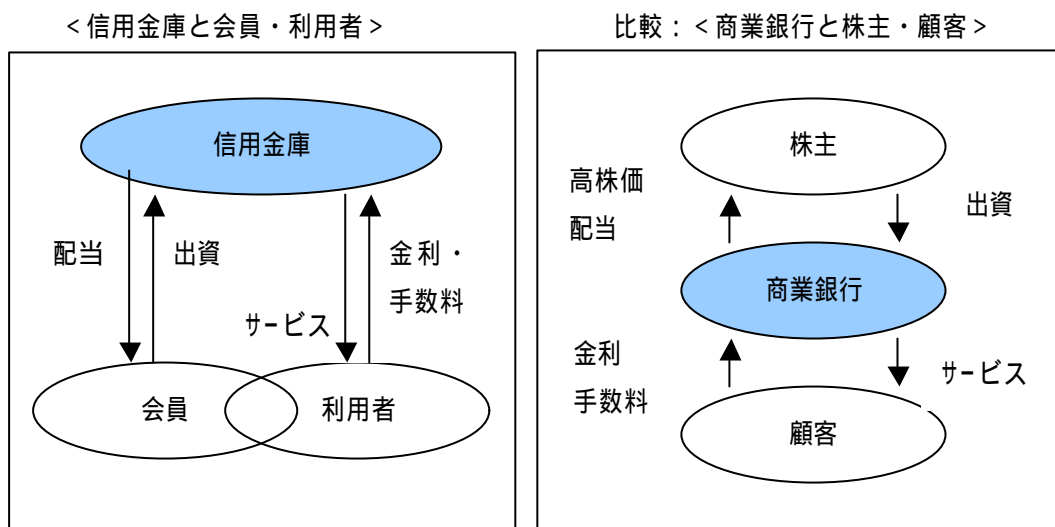
<sup>77</sup> 信用金庫法第12条1項

<sup>78</sup> 1会員の出資口数の最高限度は出資総口数の100分の10を超えてはならない（信用金庫法第11条4項）。

<sup>79</sup> 会員資格は、地区内の住民、勤労者、事業者（法人の場合は中小企業）及び信用金庫自身を含む法人役員に限定されている（信用金庫法第10条）。

<sup>80</sup> 信用金庫法第53条（信用金庫の事業）第1項2号・3号。なお、中小企業としては、従業員数300人以下または資本金9億円以下の企業を対象とする。

図表 19 信用金庫と会員・利用者との関係



出所：藤原[2003]

信用金庫の地域金融機関としての特質を示すものとしては、「地区」<sup>81</sup>がある。信用金庫の事業は会員を主たる対象として、その会員たる資格はこの「地区」を前提として定められている<sup>82</sup>。また、店舗を地区外に設けることや地区外の事業活動はできないと解されている。

なお、1990年7月にとりまとめられた金融制度調査会の中間報告「地域金融機関のあり方について」では、信用金庫を地方銀行や第二地銀と共に「地域金融機関」として挙げ、「一定の地域を主たる営業基盤として、主として地域の住民、地元企業及び地方公共団体等に対して金融サービスを提供する金融機関」と定義している<sup>83</sup>。

## 6.2.2 概況

信用金庫は、事業活動が一定地域に制限されていること等から、経営規模が相対的に小さい。図表 20 は、全国信用金庫協会[2003]から、金融機関別の経営規模に関する表を抜粋したものである。

<sup>81</sup> 地区は定款の絶対的の必要記載事項である。そして、定款そのものが内閣総理大臣の許可を必要としており、したがって、地区は内閣総理大臣の許可によって決まることとなっている。もともと信用金庫の地区は非常に狭域なものであったが、信用金庫側の要請により、経済圏の範囲内で地区拡張することで発展基盤を築いている。

<sup>82</sup> 信用金庫法第 10 条

<sup>83</sup> 信用金庫は、地縁・血縁を基礎とした協同組織性を有することから営業区域を限定されているため、純度の高い地域金融機関と言える。

図表 20 金融機関別経営規模（2002年3月末）

	信用金庫	都市銀行	地方銀行	第二地銀	信用組合
金庫数	349	7	64	53	204
店舗数	8,400	2,712	7,768	3,873	1,939
役職員数	133,036	104,957	142,249	60,511	23,742
預金（A）	1,028,312	2,728,860	1,843,892	549,199	139,998
貸出金（B）	639,805	2,252,403	1,361,902	432,021	88,671
預貸率（B/A）	62.2	82.5	73.9	78.7	63.34
1機関あたり					
店舗数	24	387	121	73	10
役職員数	381	14,994	2,223	1,142	116
預金（億円）	2,946	389,837	28,811	10,362	686
貸出金（億円）	1,833	321,772	21,280	8,151	435
役職員1人あたり					
預金（百万円）	733	2,600	1,296	908	590
貸出金（百万円）	481	2,146	957	714	373

出所：全国信用金庫協会[2003]

信用金庫数の推移を見れば、1951年6月に信用金庫法が施行され、1953年6月に改組が完了した時点で561だったが、1968年6月の「金融機関の合併及び転換に関する法律」施行、平成の金融自由化等もあって信用金庫同士の合併が進み、349（2001年度末）にまで減少している。信用金庫の規模は、預金量で見れば、最大3兆円弱に達し中規模の地方銀行に相当するものがある一方、200億円程度の小規模なものまで存在する。

店舗数の推移は、1965年の3,220店から、8,397店と約2.6倍に増加している（図表21）。

図表 21 金融機関別店舗数の推移（単位：店）

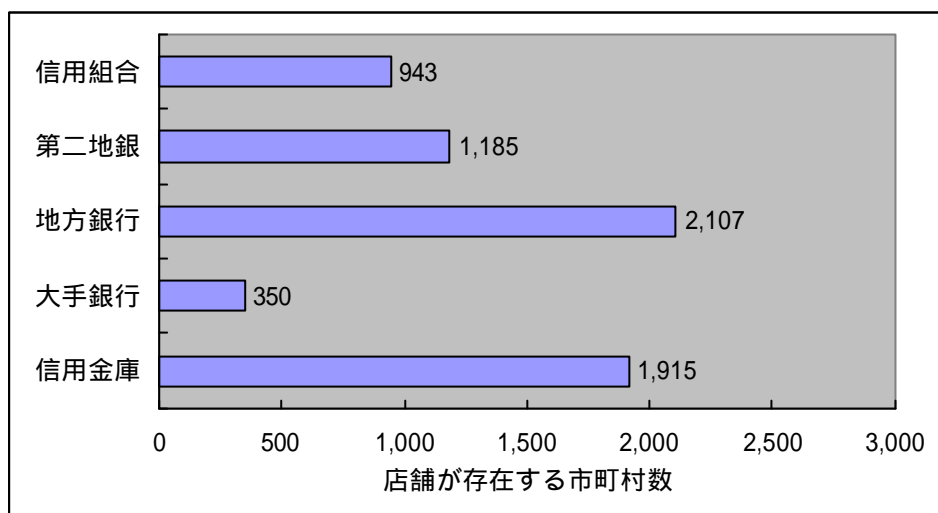
	信用金庫	都市銀行	地方銀行	第二地銀
1965年3月	3,220	1,953	4,154	2,733
1975年3月	4,496	2,475	4,787	3,288
1985年3月	6,859	3,006	6,727	4,213
1997年3月	8,643	3,389	7,949	4,525
2002年3月 <sup>84</sup>	8,397	2,712	7,768	3,873
1機関あたり				
1965年3月	6.1	150.2	64.9	38.0
2002年3月	24.1	387.4	121.4	73.1

出所：全国信用金庫協会[2003]

<sup>84</sup> 金融ビッグバン対応で、店舗の効率化、見直しを進めたために減少傾向がみられる。

店舗カバー率については、信用金庫は全国市町村 3,228 のうち、1,915 に店舗を展開しており、59.3%となっている<sup>85</sup>。他業態の金融機関の中では、地方銀行の 65.3%に次いで高い割合となっており、全国津々浦々で狭域・高密度経営を実践している様子がうかがえる（図表 22）。

図表 22 業態別金融機関の店舗が存在する市町村数



資料：総務省、ニッキンデータより作成

注：1．大手銀行は都市銀行と信託銀行。

2．東京 23 区は 1 つの自治体として取り扱っている。

採算面に関し、一般的に信用金庫は、相対的に貸出金利回りが高く、高コストである<sup>86</sup>。まず、貸出利回りについては、2001 年度時点で、信用金庫が 2.75%となっているのに対し、都市銀行 1.81%、地方銀行 2.23%、第二地銀 2.62%となっている。一方、預金利回りは、信用金庫の定期性預金比率が高いため 0.21%であるのに対し、都市銀行は 0.11%、地方銀行 0.12%、第二地銀 0.16%となっている。また、経営規模が小さい信用金庫では、省力化が図りにくく足で稼ぐ渉外職員を多く抱えているため、人件費率は高くなる傾向がある。信用金庫 0.96%に対して、都市銀行 0.39%、地方銀行 0.69%、第二地銀 0.82%となっている。

また、信用金庫の業況はそれが存在する地域の経済情勢と連動しており、地域と地域に根ざす信用金庫は「持ちつ持たれつ」の関係にある。この点について、鴨池・奥津[2003]は、過疎地に展開する信用金庫は貸出機会に恵まれず、地場産業集積地との関わりが深い信用金庫は貸出構成が偏り不良債権問題に苦慮しているという現況を実証分析している。また、「持ちつ持たれつ」の関係を、実質設備投資と信用金庫の設備資金貸出残高との関係

<sup>85</sup> 2000 年度末データによる。店舗カバー率 = 店舗が存在する市町村数 / 実際の市町村数

<sup>86</sup> 1985 年以降の信用金庫の詳細な収益性動向については、数阪・成瀬[2003]による研究がある。なお、1997 年以降の信用金庫の収益性低下は、預貸率の低い信用金庫の余資運用資産の利回りが大きく低下したためとみられる。



に置き換えて分析し、設備投資伸び率が高い地域ほど貸出残高の増加率が大きい傾向を確認している。さらに、最近 10 年の各自治体の経済成長指数<sup>87</sup>と信用金庫の貸出増加率との相関関係を確認し、経済情勢が良好であった市町村に本拠を置く信用金庫ほど、貸出残高増加率が大きい傾向が出ている。

一方、堀江[2001]も、地域金融機関の利益構造を最も大きく左右する要因は営業エリア内の経済状態、特に貸出対象となる企業・事業所の数及び質であるということを計量的に分析している<sup>88</sup>。

### 6.2.3 信用金庫モデルの優位性

金融サービスの供給量が小規模である信用金庫において、普通銀行のような株式会社組織の「規模の経済性」を発揮する余地は少ない。信用金庫の比較優位性は、人縁・地縁のネットワークを基盤とする小規模金融サービス機能に求められる<sup>89</sup>。

こうした優位性の発生理由は、1) 特定の業域、特定の地域を取引対象とすることによる「専門の利益」、2) 構成員が出資者であると同時に金融サービスの利用者であることから金融仲介に不可欠な情報生産の費用が節約され、きめ細かなサービス提供が可能になること、等であろう。

信用金庫のビジネスモデルは、こうした意味で、小規模の金融仲介サービスを効率的且つ安定的に供給する中小企業金融のために適切なものと考えられる<sup>90</sup>。

他方、特定の地域や業域に金融仲介活動が制限されると、金融機関の経営がこれら特定地域、特定業務に左右され、そうした限界の中で規模の経済を発揮できない場合がある。つまり、「専門の経済」と「規模と範囲の経済」<sup>91</sup>との間にトレードオフの関係が存在する可能性がある。なお、日本では、信用金庫モデルの限界を克服するため、信金中央金庫が

---

<sup>87</sup> 人口、事業所数、工業出荷額等の 9 つの指標の増減を合成して算出したもの。

<sup>88</sup> 近畿地方の信金・信組を例として、金融機関の店舗周辺の経済的指標及び競合店舗の多寡が収益力に及ぼす影響を計量的に考察している。

<sup>89</sup> これは「リレーションシップ・レンディング」にも通じる。この定義は存在しないが、取引年数の長さや取引の集中度で表現され、取引年数が長いほど、あるいは取引集中度が高いほど、企業と銀行とのリレーションシップが強い。関係の強さの程度に応じて企業情報へのアクセスが容易になるという期待がリレーションシップを形成するインセンティブとなり、時間的相関関係を通じて情報の非対称性が解消される。中小企業金融においてリレーションシップが重視される背景には、中小企業は相対的にリスクが高い上に、情報開示が不十分なため審査に伴うコストが高くつくという点がある。企業との間にリレーションシップを形成できれば、企業内部情報へのアクセスが容易になることで銀行は 1 回あたりの審査コストを軽減できる。中小企業貸出において、リレーションシップは情報の非対称性を緩和するという大きな役割を果たすことになる。但し、こうした「リレーションシップ・レンディング」が日本の信用金庫で実現できている背景として、営業地区が限定される状況の中で、「人為的低金利政策」下の店舗拡大がなされたことがある。

<sup>90</sup> 貸出能力を左右する資金ポジション面についても、信用金庫は地元からの資金調達を中心であり、大手銀行と違い市場性資金や外貨資金依存度が低いため、この面で貸出機能が低下するということはなく、安定的な資金供給につながっている。

<sup>91</sup> 信用金庫の「規模と範囲の経済」について実証分析した研究としては、藤野[2002]がある。

信用金庫の中央金融機関として存在しており、その主な機能は、第一に信用金庫の余裕資金の効率運用や需給調整、第二に決済機能の補完<sup>92</sup>、第三に業務機能の補完<sup>93</sup>である。

#### 6.2.4 中小企業のメインバンクとしての信用金庫

信用金庫は、1980年代中頃までの貸出市場の分断状況を背景として、経済成長の中で中小企業の資金需要に応じてきた。さて、ここでの仮説は、中小企業と信用金庫との取引関係において、いわゆる「メインバンク・システム」<sup>94</sup>が存在してきたのではないかと、という点である。

日本のメインバンク・システムについては、青木・パトリック[1997]等により理論的分析がなされており、その中で、日本の大企業と都市銀行との関係において象徴的なメインバンク取引について、中小企業のケースを次のように説明している。

「中小企業が生き残っていくための一つの重要な手段が、いわゆる中小企業の経営者がメインバンクと呼ぶ少なくとも一つの特定の銀行と特別なかつ長期的な取引関係を持つことであると言われる。一方、それとともに中小企業は長期的に安定的でしかもできるかぎり有利な資金調達を行うために、可能な限り広範な調達源のネットワークを求めている。このような両方向を睨んだ銀行取引行動は多くの点で大企業のメインバンク取引関係と共通する面を持っているために、中小企業のメインバンク取引関係は企業規模の相違にもかかわらず、大企業のメインバンク取引関係と同様であると考えられることが多い。しかしながら、実態は決してそうではない。これまでの筆者の実証研究によると、中小企業は大企業と異なった銀行取引関係を持っている。」

しかしながら、特定の地域において完全競争的でない貸出市場があったとすれば、同地域の中小企業にとって地理的に近い信用金庫との関係を安定的に維持していこうとするインセンティブは働くであろうし、他方、地域密着経営を推進する信用金庫の方針にも合致することになる。ここでは、少なくとも地理的に近い銀行との専属的かつ長期的取引という意味でのメインバンク関係は存在していると考えられる。こうしたメインバンク関係は中小企業取引における情報の非対称性の緩和等にもつながっている可能性がある。

---

<sup>92</sup> 内国為替は全国信用金庫データ通信システムによってオンライン処理され、信用金庫と他業態金融機関との為替取引により生じた貸借は、信金中金が全信用金庫分をまとめて日本銀行の信金中金口座で一括決済し、信金ごとの決済は信金中金の信金口座で決済している。

<sup>93</sup> 私募債受託、投信窓販、保険、ベンチャー・キャピタル、各種サービス業務等。

<sup>94</sup> メインバンク関係にかかる法的な定義は存在しないが、伝統的には、「ある企業とその企業に対して最大の貸出シェアを持つ特定の銀行との長期的取引関係」と言われる。ただし、青木・パトリック[1997]は、企業モニタリングやガバナンス、様々な取引慣行、制度上の取り決めや行動等も含めて使用している。

## 6.2.5 日本における信用金庫の新モデルの模索

「日本型金融システムと行政の将来ビジョン懇話会」(2002年7月)が公表した報告書『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、地域金融機関の将来像について、次のように論じている。

「地域金融機関が情報の非対称性を縮減してリスクシェアリングする機能は、今後とも基本的には有効であり続けるだろう。」

これを受けて、同年9月、金融審議会が答申した「中期的に展望した我が国金融システムの将来ビジョン」では、地域金融機関の経営基盤強化手段として、合併等による組織再編を行って規模の経済を働かせることが取り上げられており、さらに、地域金融機関として十分な機能が果たせるような最適なビジネスモデルを構築していくことが重要な課題であるとされている(図表23)。

図表23 協同組織金融機関の将来像

中期的に展望した我が国金融システムの将来ビジョン(2002年9月30日)
協同組織金融機関は、預金取扱い金融機関として経営の健全性について預金者から信頼が得られなければ、安定的な経営は維持できず、会員・組合員に対する与信機能も十分に果たし得ない。他方で、相互扶助の理念の下、余剰金を内部留保よりも事業利用分量や出資に応じて会員・組合員に還元するという協同組織の特質もある。協同組織金融機関は、こうした点を踏まえ、地域の金融サービスの担い手として、地域経済の実情や金融環境の変化に即し、地域金融機関として十分な機能が果たせるよう、最適なビジネスモデルを構築していくことが重要な過大である。

出所：金融審議会答申『中期的に展望した我が国金融システムの将来ビジョン』[1999]より抜粋。

近年は地域に不可欠な存在としての「コミュニティ・バンク」が漠然と志向されている状況である。これは、米国におけるコミュニティ・バンクの経営戦略が、収益性低下<sup>95</sup>に苦慮する日本の信用金庫に受け入れられていることが背景にあると考えられる。米国の中小規模の地域金融機関であるコミュニティ・バンクは、規模の経済で勝ち目のない大手商業銀行との勝負を避け、中小・零細企業との取引に特化している。中小企業は良質な金融サービスには対価の支払いを厭わないという金融行動をとるため、規模の小さなコミュニティ・バンクがサービスの質の向上により高収益を確保している例もある<sup>96</sup>。

ただし、日本の信用金庫が、米国のコミュニティ・バンクの経営戦略を表面的に模倣しても、高収益率はなかなか難しい状況となっている。理由は、信用金庫側が経営合理性の

<sup>95</sup> 地域経済の不振、それによる不良債権問題、余資運用の低迷等が要因として考えられる。

<sup>96</sup> 高収益の要因としては、クレジット・スコアリング等による適切なプライシング(金利設定)も背景にある。

理屈に基づく適正なプライシングを実現できないためである。勿論、日本の信用金庫でも米国流のクレジット・スコアリング技術が導入されてきているが、そうした経済合理性の追求と不況に喘ぐ地域の中小企業を支えるという信用金庫の使命との間で葛藤があるのは事実であろう。

今後は、信用金庫における与信体制のあり方も問われるであろう。信金中央金庫副理事長の木村隆治氏は、2002年10月5日～6日に開催された日本中小企業学会第22回全国大会において、「中小企業存立基盤再構築の諸条件」と題する講演を行っている。同講演では、信用金庫の特徴として、長期的な観点に立った適切な金融仲介機能、地縁・血縁をベースとしたフェース・ツー・フェースの営業活動等を挙げつつ、「取引先の与信判断にあたっては、長期的取引を前提とすることもあって、財務データ等の定量的な要素よりも経営者の人間性などの定性的要因を重視しております。」と述べている。

木村氏の発言に象徴される柔軟な「与信体制」が、日本の経済成長、担保資産価値の上昇といった環境下において、確実に機能していた面を見過ごすことはできない。しかし、近年、こうした前提条件が崩れる状況下、金融監督庁による画一的な金融検査マニュアル、経済合理的なプライシングを目指す米国流クレジット・スコアリング導入等の影響もあって、中小企業の定性要因を大胆に反映させた与信判断が相対的に困難な状況となっている可能性も高い。

## 6.3 政策金融システム

### 6.3.1 概観

日本では、第二次世界大戦後の経済条件、つまり、戦時補償停止に伴う巨額の不良債権を抱えていた銀行部門、産業発展に必要な長期資金<sup>97</sup>の供給の不足、二重格差に苦しむ中小企業の実態等の下、政府系金融機関として国民金融公庫（1949年設立）<sup>98</sup>と中小企業金融公庫（1953年設立）<sup>99</sup>が設立されている<sup>100</sup>。これらは、法律<sup>101</sup>に基づき、業務目的を限定

<sup>97</sup> 短期調達が中心の銀行部門は、産業育成のための長期資金を供給する為に大幅な機関変換の機能が求められていた。

<sup>98</sup> スタートアップ間もない零細企業や個人経営の小企業に対して長期資金を供給することを目的とする。

<sup>99</sup> 民間金融機関からの調達が困難な中小企業に対して低利かつ長期の資金を供給する機関である。2002年度末時点で、中小企業向け貸出残高に占めるシェアは、国民生活金融公庫3.7%、中小企業金融公庫2.6%となっている。商工中央金庫を加えた政府系3機関のシェアは10.0%となっている。

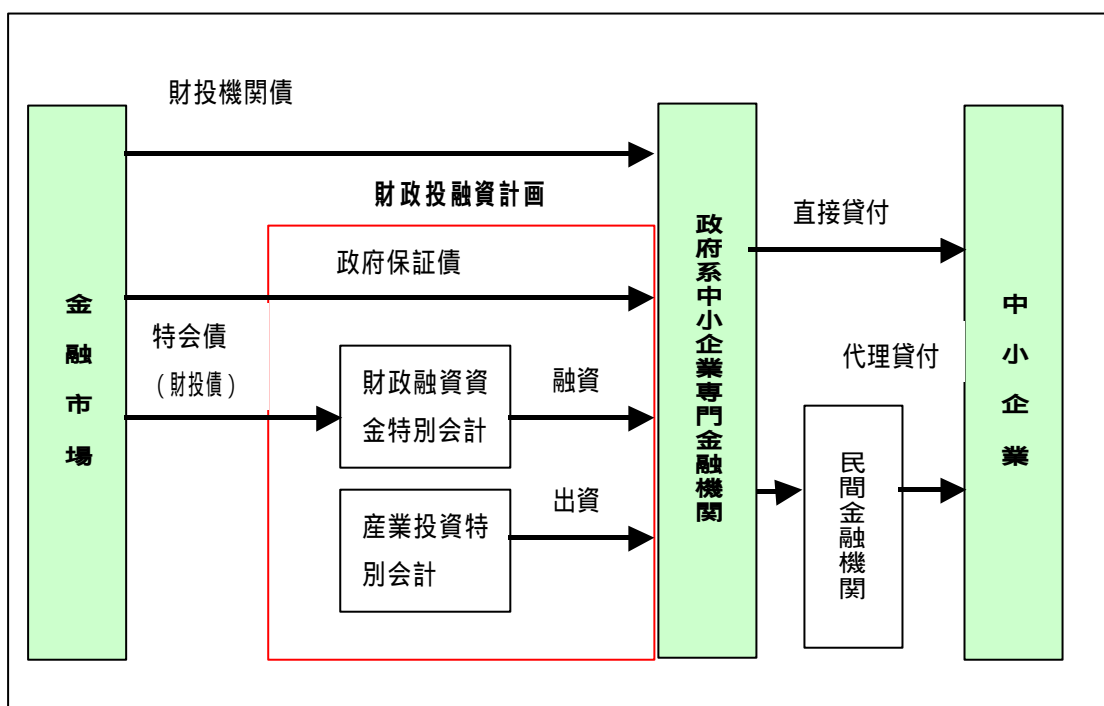
<sup>100</sup> 2公庫の制度上の性格（金利体系、長期金融等）は同様だが、二つの組織に分かれていることの実務上の合理性はある。つまり、両者の対象とする中小企業層は事実上の棲み分けにより分断されており、それぞれ異なる与信・審査体制が必要であるためである。国民金融公庫（現在の国民生活金融公庫）の主要対象は、個人商店等の零細な事業者であり、経営者の属性等を含む定性要因を中心とした与信判断がより求められる。一方、中小企業金融公庫の取引先は、中堅から小企業までを含む幅広い層にあり、定性要因が重要な与信判断ファクターではあるが、財務諸表分析をベースとした財務からの判断のウェイトが相対的に大きい。

<sup>101</sup> 国民金融公庫法、中小企業金融公庫法

し「補完金融」の名の下で機能してきている。

一般に、政策金融は政治プロセスの一部として位置付けられ、政策決定が官僚的な色彩を帯び、市場原理から乖離する可能性があるが、日本の政府系金融機関は、「財政投融資システム」(図表 24)の中で、会計検査院による検査や主務省の検査を受けつつ<sup>102</sup>、業務運営上は政府からの独立が保証されている。腐敗・汚職も一定限度に抑制されつつ、貸出決定は基本的に借入れ申込み中小企業のキャッシュフロー見通しと担保に対する客観的な信用力評価に基づいている。

図表 24 政府系金融機関の資金の流れ



注：財政投融資制度は、2001年4月1日「資金運用部資金法等の一部を改革する法律」の施行後、郵便貯金や年金積立金の全額が資金運用部に預託される従来の制度から、真に必要な資金を市場から調達する仕組みへと改正されている。

出所：中小企業金融公庫[2002]

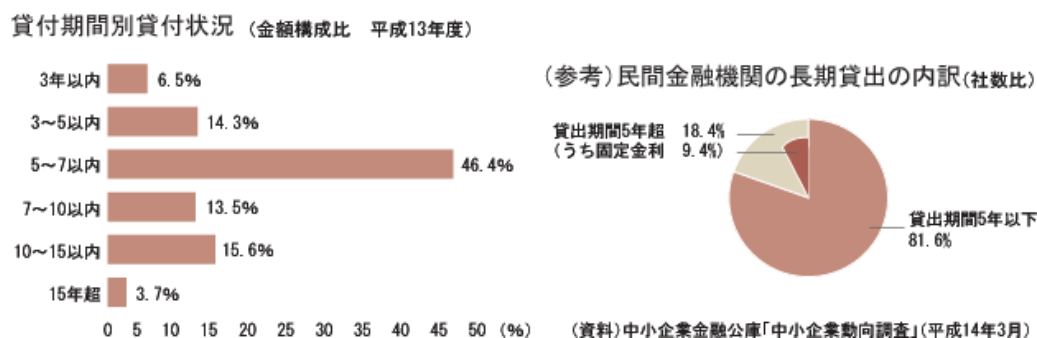
### 6.3.2 中小企業金融公庫の制度的特徴

中小企業金融公庫の制度的特徴としては、第一に、「補完金融」がある。設立目的は、「中小企業者の行う事業の振興に必要な長期であって、一般の金融機関が供給することを困難

<sup>102</sup> 主務省からは収支相償が要求され、借入先に対する資金使途の確認、貸付後のモニタリング、担保徴求と担保処分は厳格に実施されてきた。

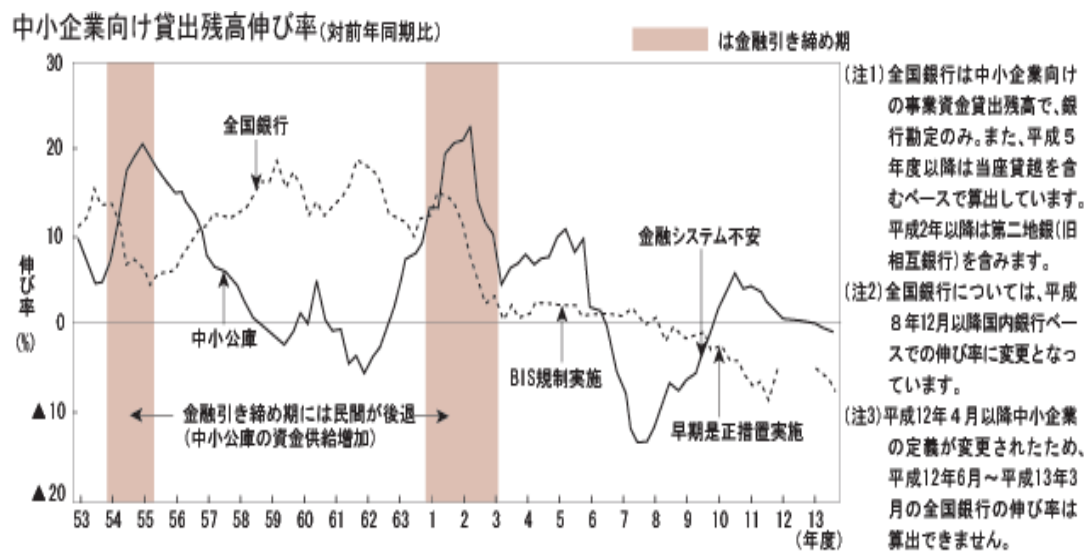
とするものを供給すること」<sup>103</sup>である。実態としても民間金融機関の供給し難い中小企業向け長期資金に特化している（図表 25）。近年の政策金融を問題視する議論としては、市場を歪め効率的な資源配分を歪めている、民業圧迫である等があるが、中小企業向け貸出残高伸び率について民間銀行と中小企業金融公庫のデータを比較してみると、中小企業金融公庫の伸び率は、民間銀行が引き締めている時期には高く、逆に金融緩和期には低くなっており、民間中小企業金融の量的バッファの役割を果たしてきているとみられる（図表 26）<sup>104</sup>。

図表 25 中小企業金融公庫の貸出期間別貸付状況



出所：中小企業金融公庫[2002]

図表 26 中小企業金融公庫の民間金融に対する量的補完



出所：中小企業金融公庫[2002]

<sup>103</sup> 中小企業金融公庫法第1条

<sup>104</sup> 最近では、1990年代前半までは民業圧迫が問題にされていたが、この時期の政府系金融機関のシェア上昇は、民業圧迫ではなく、民間金融システムの機能不全を補完した結果であるとも推察される。なお、中小企業貸出市場における三つの政府系金融機関のシェアは1割程度で推移している。

第二の制度的特徴としては、直接貸付<sup>105</sup>を中心に資金供給しており、その内訳は貸出残高比で 93.2% (2002 年度末) となっている<sup>106</sup>点が挙げられる。直接貸し付け業務は、1,742 名の職員と全国 59 ヶ所店舗網により運営されている。代理貸付<sup>107</sup>についても、代理店 (民間金融機関) が 645 あり、その支店網は約 15,000 に及ぶ。諸外国の事例としては、米国では中小企業庁(U.S. Small Business Administration) による保証業務<sup>108</sup>、英国の SBS(Small Business Service) による保証業務<sup>109</sup>、ドイツの復興開発公庫(KfW) による代理貸<sup>110</sup>及び保証業務、フランスの中小企業開発銀行(BDPME) による部分保証<sup>111</sup>及び協調融資<sup>112</sup>等があり、総じて、民間金融機関を活用した業態に移行している。したがって、政策金融機関が直接、中小企業に貸付業務を中心に行う日本の現行制度は特異性を有している<sup>113</sup>。しかし、補完金融であるという本質においては、程度の差はあるものの、他の諸国と同様である。現実問題としても中小企業向け貸出における政府系中小専門金融機関のシェアは 1 割に止まっている。フランスの BDPME による協調融資と異なるのは、日本の場合、協調融資は実務慣行上のパターンではあるが規則等で明示されていないこと、融資条件はケース・バイ・ケースであること<sup>114</sup>等々であり、必ずしも民業圧迫を制度的に予防するシステムとはなっていない<sup>115</sup>。

なぜ、直接貸付なのか。確かに、中小企業金融分野において民間金融部門が円滑に機能していれば、公庫の直接貸付は必要なく、諸外国の事例のように代理貸付、あるいは保証業務の方が政策コスト上も優位性があるはずである。しかしながら、戦後の戦時補償停止に伴う巨額の不良債権を抱える銀行部門の機能不全の状況下では、中小企業向けに資金、特に長期資金が円滑に供給されず、当該領域の量的補完の役割を担って公庫は誕生しており、直接貸付の必要性が高かったわけである。

直接貸付の副次的な効果としては、「呼び水効果」と言われる民間融資の誘導効果が挙げられる。つまり、中小企業の企業情報や投資計画内容を入手しながら厳格な審査を実施し、同時に経営指導<sup>116</sup>を行うことにより、民間銀行からの資金調達を導くというものである。

---

<sup>105</sup> 貸付業務一切を中小企業金融公庫の本支店で行うもの。

<sup>106</sup> 1953 年設立時は代理貸付からスタートし、直接貸付の開始は 1955 年であった。

<sup>107</sup> 中小企業金融公庫の資金を幅広く供給することを目的とする制度で、当公庫が各代理店と貸付業務委託契約を結び、代理店は貸付業務を行うことにより所定の委託手数料を受け取る。代理店は代理貸付債権に対して 8 割の保証責任を負う反面、貸付から管理回収までのかなりの部分について決定権を有する。

<sup>108</sup> 保証割合は 75% ~ 85%

<sup>109</sup> 保証割合は 70% ~ 85%

<sup>110</sup> 金利は固定で期間 10 年以上。仲介銀行は 100% 債権リスクを負い、見合いとして 0.8% の手数料を受け取る。

<sup>111</sup> 民間融資案件の総額の 50% が保証の上限。

<sup>112</sup> 融資期間は 2 年 ~ 12 年、融資条件は協調する民間金融機関と同等。

<sup>113</sup> 米国でも公的機関による直接貸付制度は存在したが、1980 年代、不良債権問題や財政問題等の影響で、保証業務に移行している。

<sup>114</sup> 貸付金利は金銭消費貸借契約締結時の長期プライムレートを長期固定として決定されるので、民間と比べ有利な条件になる傾向が強い。

<sup>115</sup> 政府系金融機関の内部では、職員用の手引き、内部通達等により、民間金融機関との協調関係への配慮、無用な摩擦の予防等が徹底されている。

<sup>116</sup> 財務分析も基づく指導、投資効果に対する金融機関の見方、金融機関との付き合い方等々。

株式会社堀場製作所<sup>117</sup>の堀場雅夫会長は、『中小公庫月報 2003 年 4 月号』の中で、中小企業金融公庫との過去の取引状況について次のように回顧している。

「中小企業金融公庫には、昭和 34 年の初回融資から、昭和 46 年に上場するまでの間助けいただきました。中小企業金融公庫で融資の OK をもらおうと、他の金融機関も追隨してくれますのでね。それだけ公庫がしっかりした審査をしたということだと思います。創業後しばらくして、企業がアクセルを踏んで加速していく時が、中小企業金融公庫が最も必要とされる時期なんでしょうね。」

この「呼び水効果」が本当に存在していたとすれば、その源泉は、組織の「審査能力」であったと考えられる<sup>118</sup>。なぜなら、高度な審査能力によって初めて、中小企業の将来性を見極め、その経営力をサポートし、成長を促していくことが可能となるためである<sup>119</sup>。

以上の制度的特徴をまとめれば、中小企業金融公庫は民間金融に対する量的・質的補完の役割を果たしてきていると言うことができ、その根幹には柔軟な審査体制があるように思われる。本稿では、それを「産業育成型審査体制」と呼び、以下で概説する（図表 27）。

中小企業は、その信用リスクが大企業のそれと比べ相対的に高いとされるため、厳格なリスクチェックのための審査では貸出が困難となる可能性が高い。そこで、中小企業金融公庫では、伝統的に企業育成の観点をより反映した審査体制をとっている。つまり、申込み受付から貸付後のモニタリングまでの一連の与信プロセスにおいて、実績に対する財務分析<sup>120</sup>をベースとして経営者と時間をかけた対話を行い、その経営力、企業成長性を見極め<sup>121</sup>、投資計画の修正、経営管理資料作成等を含めた経営アドバイス等を与えつつ、経営力を高め、企業の成長を促す体制をとっている。そして、このモデルは、担当者を含む職員の一定レベル以上の「審査能力」を前提としており<sup>122</sup>、それは、職員採用や人材養成のための各種研修制度、OJT 等による審査教育によって担保されている。

---

<sup>117</sup> 1953 年設立、資本金 65 億 7,700 万円、東証一部・大証一部上場、科学計測器、半導体用計測器等の製造販売。

<sup>118</sup> Kent E. Calder[1988], *Crisis and Compensation: Public Policy and Political Stability in Japan, 1949-1986*, Princeton: Princeton University Press では、中小企業金融公庫が中小企業ファイナンスにおいて一定の役割を果たすようになったのは 1970 年代以降のことであると論じているが、そうだとすれば、設立から 20 年以上経過している。この間、中小企業金融専門の金融機関として、審査ノウハウ、経営サポートスキル等を組織レベルで身に付けたものと考えられる。

<sup>119</sup> しかし、こうした業務の定性的要因を評価する客観的指標がないため、断定は難しい。

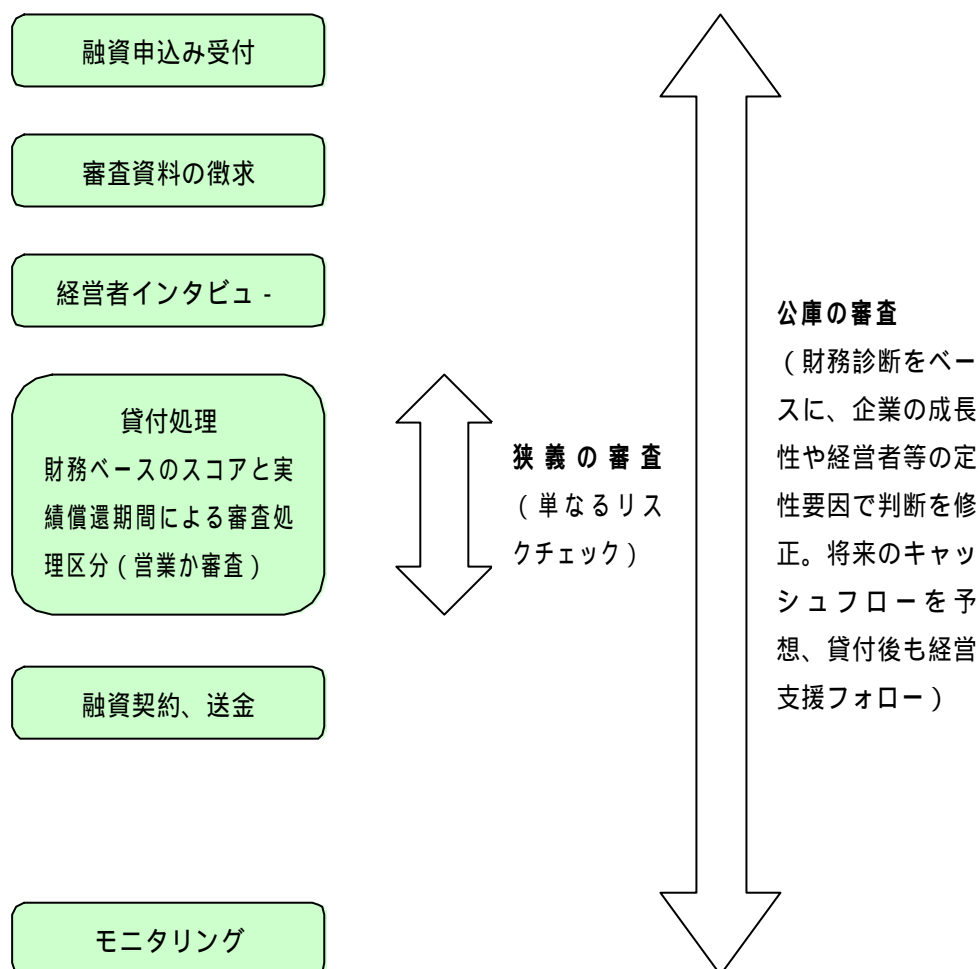
<sup>120</sup> 成長性、安定性、流動性、規模、資産構成、資産回転といった諸要素について、一定の評点を与え、判別得点を算出するシステムが構築されており、それは、中小企業専門の金融機関として過去に蓄積した顧客データを基礎としている。但し、これは、あくまで貸付担当者の与信判断を支援するツールである。一般に、途上国における審査研修のテーマで多いのは、過去の実績を投影するだけの財務諸表に過度に依存した分析手法である。

<sup>121</sup> 公庫の審査では成長性に注目するという点は、将来の利益構造、キャッシュフローを予測する「収支予想表」やその結論としての「償還期間（＝（今次申込金＋競合債権）／将来のキャッシュフロー）の算出」に象徴的に現れている。つまり、将来の成長が期待され、償還の見込みがあれば、過去の実績に基づく財務診断にかかわらず、「貸すことを目的とした厳密な審査」を行うわけである。

<sup>122</sup> 融資営業担当者が一次窓口となる。担当者は財務データを踏まえたうえで経営者と接触し、これを通じて融資の可否判断を下す。担当者は、過去の財務データを踏まえつつ、収益見通しが立てば、「収支予想表」により稟議書類に記載する。貸付・審査処理では、稟議制度の枠組みの中で、多様な視点から企業の成長性、投資の妥当性等について議論がなされるが、担当者の判断が大きく覆ることはさほど多くない。

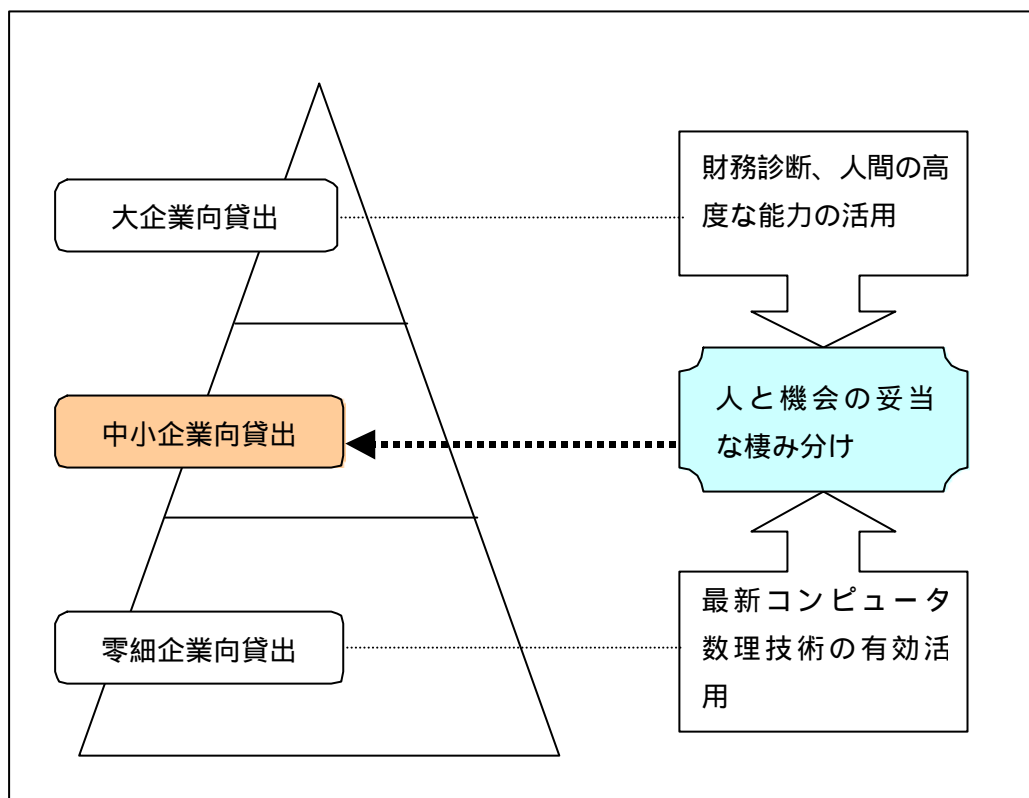


図表 27 公庫における産業育成型審査体制



なお、産業育成志向の柔軟な審査体制とは別に、公庫の対象顧客がいわゆる「中小企業」であることに由来する審査の難しさはありとされている。つまり、中小企業は財務データが不透明な面があり、また、その企業経営は経営者に拠るところが大きく、大企業に対する審査のように財務分析をベースとする定量的な与信判断だけでは妥当な判断が下せない。他方、借入人の属性(業種、業歴等)や部分的な財務数値に基づき過去のデータに照らして自動的に倒産確率や審査判断を導くような体制でも不十分である。したがって、中小企業審査では、定性要因分析と財務分析をバランスさせる人間の高度な判断と数理技術の有効活用とをうまく調和させることが必要な領域であるとも言える(図表 28)。

図表 28 企業規模による与信手法の相違



### 6.3.3 国民生活金融庫の制度的特徴

国民生活金融公庫は、低利の長期資金の供給を役割とするその性格上、中小企業金融公庫と同じカテゴリーの政策金融機関と言えるが、対象とする中小企業は零細・小企業である。したがって、小口融資が中心であり<sup>123</sup>、基本的には効率性をより重視した審査体制となっている。

国民生活金融公庫の特筆すべき制度として、「マル経融資～経営指導付き小口融資推薦制度～」が存在する。これは、民間中小専門金融機関と比べて全国店舗網が限定されるため<sup>124</sup>、企業情報を有する商工会議所との連携によって、情報の非対称性の緩和、審査の簡略化・審査コスト削減を実現しつつ、資金と経営指導をセットで提供するという制度である（図表 29）。

日本の各地の商工会議所では、融資推薦制度を 1967 年 10 月から実施している、商工会議所の経営指導員<sup>125</sup>による 6 ヶ月の経営指導を受け事業改善に取り組んでいる商工会議所

<sup>123</sup> 制度上、1 社あたりの基本融資限度額は 4,800 万円で、中小企業金融公庫の 10 分の 1 となっている。貸付のうち保証人のみの無担保融資が多い（13 年度実績：件数ベースで 88%、金額ベースで 80%）。

<sup>124</sup> 現在、全国に 152 店舗。職員数は 4,796 名。

<sup>125</sup> 「商工会の組織等に関する法律（商工会法）」（1960 年）が施行され、小規模企業の強化のために、経営指導員、補助員、記帳指導員の増員が進められている（経営指導員数の推移：1965 年 4,647 名 1980 年 8,716 名）。