

THE TOKYO FOUNDATION

東京財団  
政策提言

# 中小企業向け 無担保資金繰り環境の整備

—「現場の声」からの問題提起—

2009年9月

東京財団政策研究部

## 本提言について

本提言は、東京財団の研究プロジェクト、「緊急課題推進事業:リテール金融政策」における研究成果である。研究会のメンバーは以下の通り。

### 【リーダー】

石川和男 東京財団上席研究員／新日本パブリック・アフェアーズ株式会社上級執行役員、政策研究大学院大学客員教授、内閣府規制改革会議専門委員

### 【メンバー】

富田清行 新日本パブリック・アフェアーズ株式会社シニアコンサルタント  
生駒雅 エス・ピー・シー・コンサルティング取締役社長  
赤川貴大 東京財団政策研究部研究員兼政策プロデューサー  
鈴木 隆 東京財団政策研究部ディレクター  
佐藤孝弘 東京財団政策研究部研究員兼政策プロデューサー

<本提言に関するお問合せ>

東京財団政策研究部 赤川貴大 電話 03-6229-5502

E-mail [akagawa@tkfd.or.jp](mailto:akagawa@tkfd.or.jp)

## 東京財団政策研究部とは

過去10年ほど、行政、財政、地方分権などに関する「改革」案がひっきりなしに出されてきました。そのこと自体、改革の中身が進んでいないことの表れでしょうし、年金、医療などはまだ全く手つかずです。また、教育、労働、企業活動などの分野ではもう一度やり直さないといけない「改革」すらあります。どうしてこういうことになっているのでしょうか。それは、世界も日本も、大転換期にある今、日本が明確な国家像をもてず、改革においても対症療法的な対応に終始しているからだと思います。

こういうときこそ、立ち止まって物事の本質をしっかりと見極め、的確な政策を打ち出すことのできる政策シンクタンクの機能が強く求められています。幸いなことに、東京財団は公益法人として、中立・独立の立場で政策研究、提言をできるインフラが整っており、国会と霞が関の間という恵まれた立地にもあります。これらを活かしながら、日本の文化や文明にまで立ち返って問題の本質を突きとめ、抽象論にとどまらず現場感覚を大切にしながら、具体的な案として世の中に提案し、実現をはたらきかけていくのが、当財団の政策研究部の使命と考えます。

## 緊急課題推進事業:リテール金融政策

昨年秋の米国の金融恐慌に端を発した世界同時不況は、日本国内の中小零細企業にも多大な影響を及ぼしています。

2006年の貸金業法改正などにより、金融機関の硬直的な貸出姿勢やノンバンクのビジネスモデルの崩壊などで、既に厳しい状況にあった中小零細企業への資金供給に拍車をかけました。中小零細企業への資金提供が充分に行われなければ、日本経済の本格的な回復は見込めません。特に、突発的に発生する資金ショートに対応する短期の無担保融資の環境整備は緊急性が高い喫緊の課題です。

本提言は、通常の政策立案過程では届きにくい中小零細企業経営者の「現場の生の声」を踏まえ、取りまとめました。

東京財団としては、こうした危機への緊急的対応の観点を踏まえ、短期的に実行すべき応急的措置に係る政策提言を今後適宜行っていきます。

# [要旨]

世界的な金融不安や景気悪化の影響を受けて、政府は中小零細企業の資金繰り支援策を打ち出した。だが、資金は十分に供給されていない。金融機関の硬直的な貸出姿勢やノンバンクのビジネスモデルの崩壊などが要因として考えられる。不動産担保主義を脱却し、企業の将来性や個別の事業や技術を適正に評価して融資を推進すべきである。また、監督省庁の検査制度や指導体制についても見直しが必要である。

同時に、中小零細企業の経営者は、経営スキル向上で金融機関の理解が得やすくする努力も求められる。行政の金融支援も競争力強化を目的とした設備資金に比重を置くことが望ましい。

それらは時間を要する。中小零細企業の経営実態は、今日明日の支払いとの戦いである。取引企業の倒産や一時的な売上の減少等により、突発的な資金ショートが発生する危険は日常的に存在している。中小零細企業の経営者にとっては、金利の高さより、融資を受けられるほうが重要である。少額の融資が受けられないために事業縮小や倒産の危機にさらすことは、社会経済的コストも大きい。

政策立案者に届きにくい「現場の生の声」を集めるに関西地域でのヒアリング調査を行った。その結果を反映させた政策提言を取りまとめた。

中小零細企業への資金提供が充分に行われなければ、日本経済の本格的な回復は見込めない。

中小零細企業への資金供給の環境を整備する「中小企業向け無担保資金繰り環境の整備」を提言する。

- (1) 上限金利規制の特例の創設
- (2) 融資枠設定に関する規制の特例の創設

# 1. 中小・零細企業金融を巡る背景

中小・零細企業金融は、もともと金融機関等が事業の収益性やリスクを評価することが出来ないため、貸倒防止の観点から信用保証協会付や不動産等の物的担保による貸出が大半を占めている。

さらに、中小・零細企業には十分な信用力と担保物件がないため、不動産を担保とした貸出を主力とする金融機関からは必要な借入が出来ない場合が多い。

## <中小・零細企業金融に関する視点>

### (1) 事業リスク

中小・零細企業への資金の出し手は、貸出審査時には過去の財務状況しか評価が出来ず、現在動いている個々の事業を全て把握する能力を持ち合わせていない。そのため、一定の割合で貸倒が発生するものと認識し、そのリスクを貸出金利に反映させることで対応している。

### (2) 資金ニーズ

中小・零細企業においては、設備資金(設備投資等の長期資金)の他、短期の運転資金(納税や給与支払い時の一時的な出金等の運転資金)のニーズがある。しかし、中小・零細企業には、不動産等の十分な担保がない場合も多く、設備資金は調達することが可能でも、緊急的な運転資金まで手当てできないケースもある。そのような無担保資金については、ノンバンクがその資金ニーズに対応してきた。

### (3) 貸出金利

中小・零細企業に対する資金の出し手は、その貸出資金を調達するコストに、貸倒リスクを加味して貸出金利を設定する。

金融機関が貸出金利で手当てできない程に貸倒が高くなると判断すれば、そもそも貸出を行わない。また、ノンバンクは、貸出資金の調達を預金ではなく、ノンバンク自身が金融機関からの借り入れに依存するため(一部は社債による資金調達あり)、資金調達コスト+貸倒リスクが貸付金利に見合わなければ、ノンバンクによる貸出も減少する。

⇒中小・零細企業にとっては、設備投資などの長期資金の確保とともに、必要な時(緊急)に必要な資金が手当てできるかが重要。

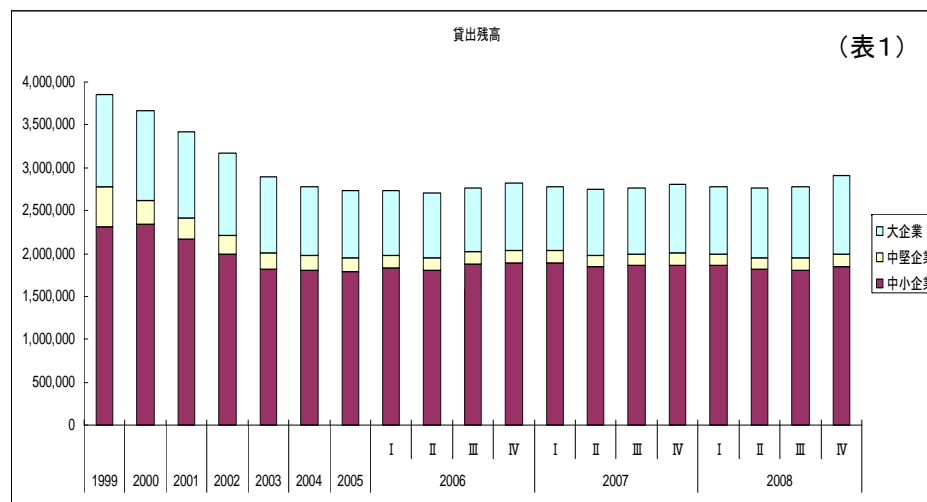
## 2. 中小・零細企業金融を巡る現状

昨年秋以降、企業の資金調達環境は悪化。政府・日銀の政策により、大企業を中心として改善の兆しは見えるが、中小・零細企業への資金供給が充分でなければ、日本経済の本格的回復は見込めない。

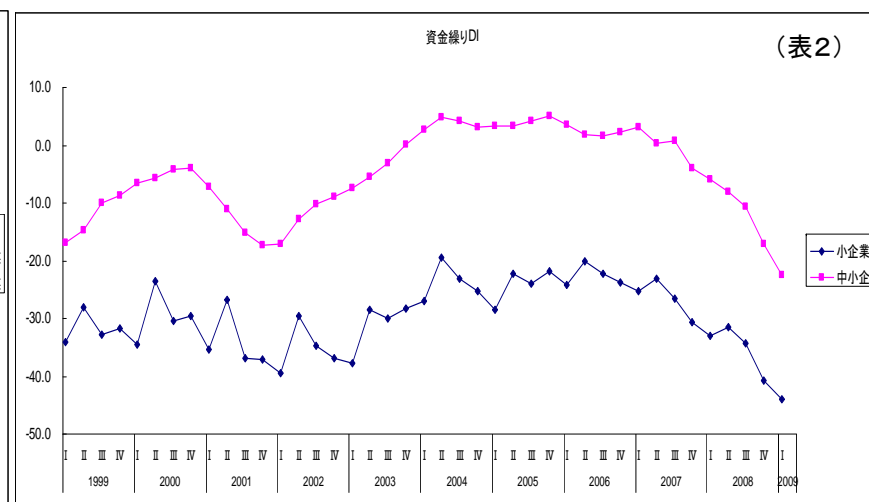
### (1) 一段と厳しくなる資金供給(金融機関の貸出姿勢の硬直化)

金融機関の融資審査は、個々の事業を適正に評価できず、過去の実績や財務状況から判断する傾向にある。したがって、不況等により業績が悪化した場合、将来性なども考慮せず、一律に貸出を抑制する。

また、経済危機に対応するため昨年10月から開始された信用保証協会が100%保証する「緊急保証」について、今年度補正予算において枠が20兆円から30兆円に拡大したものの、信用保証協会自身の審査姿勢が厳しく保証をなかなか承諾せず、結果、金融機関も貸出を行わず、中小・零細企業に資金が十分に供給されていない(表1)。中小企業の資金繰りDIは、2007年以降、急速に悪化しており(表2)、倒産件数の推移も上昇傾向にある(東京商工リサーチの調査によれば2009年7月の倒産件数は前年同月比1.0%増)。



(出典)日本銀行



(出典)日本政策金融公庫

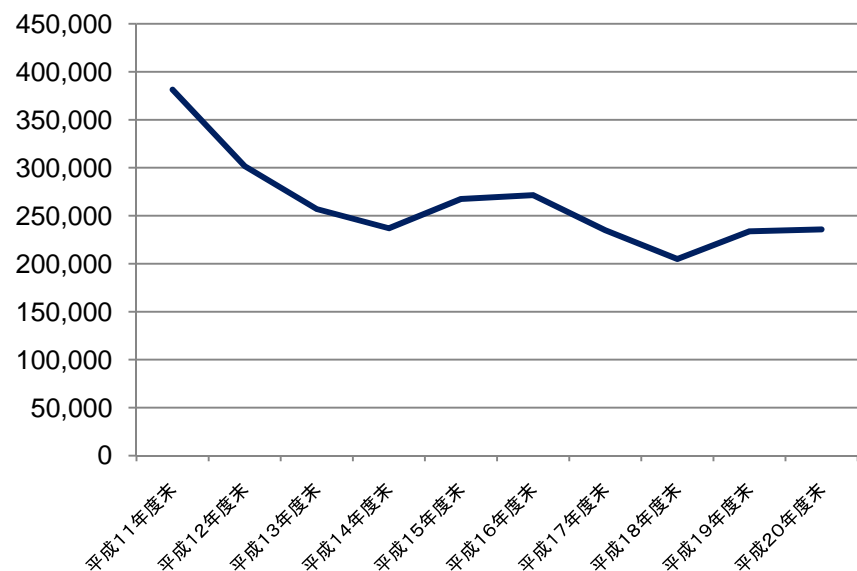
⇒ 金融機関等に資金を出させる仕組みが必要。

## 2. 中小・零細企業金融を巡る現状

### (2) リスクマネー供給に関する諸規制の強化(崩壊するノンバンク・ビジネス)

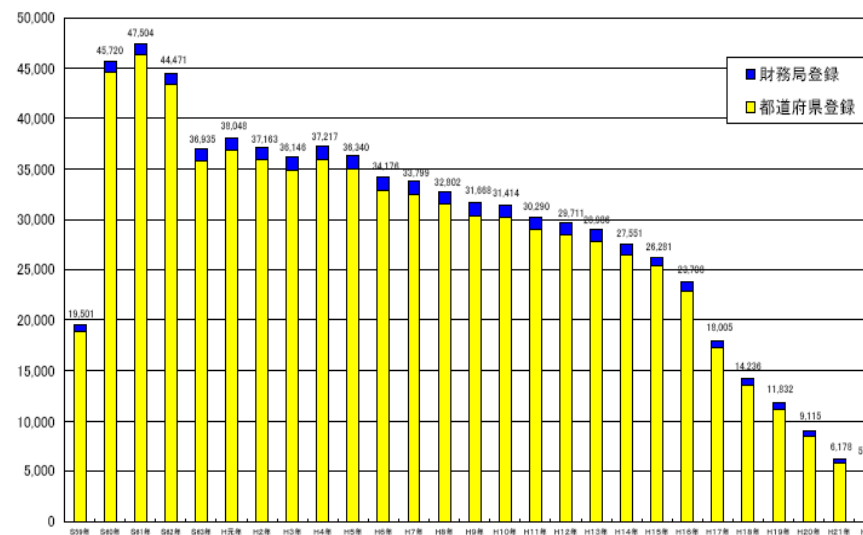
中小・零細企業に対する資金の出し手は、銀行等の金融機関だけでなく、ノンバンクも重要な役割を担っている。中小・零細企業に対する貸出はそのリスクの高さから、金融機関もノンバンクも慎重となっている(表1、3)。また、ノンバンク自身の資金調達には預金ではなく、金融機関に依存するため、その調達コストも無視できない。特に、平成18年の貸金業法改正、上限金利引き下げ、過払い金返還請求など、ノンバンクを巡る状況は激変し、ノンバンク自身が生き残れるかどうかという現状を踏まえると、このままでは中小・零細企業への資金の出し手は不在となってしまふ(表4)。

貸金業者による事業者向貸付残高 (表3)



(出典) 金融庁

貸金業者の登録数 (表4)



(出典) 金融庁

⇒ リスクマネーが目詰まりしないための規制の見直しが必要。

### 3. ノンバンクを巡る状況

ノンバンク(貸金業)を巡っては、主に消費者金融における多重債務問題を契機に、上限金利引き下げ、貸金業法改正等が講じられてきた。

#### (1) 経緯

従前、出資法の上限金利が29.2%、利息制限法の上限金利が15~20%と2つの金利規制が存在してきた。利息制限法の例外として、従前の貸金業法43条で任意かつ一定の書面要件を満たすことで有効な弁済として認められてきた(いわゆるグレーゾーン金利)。

平成18年1月の最高裁判決により、上記43条の要件を厳格に解釈し、有効な弁済として認めないこととしたため、その後のグレーゾーン金利撤廃、出資法の上限金利の引き下げにつながった。

また、多重債務者の多くが返済能力を超える借入を行っているとの認識から、平成18年の貸金業法の改正により、貸金業の参入要件の厳格化、年収の1/3を超える貸し付けを禁止する総量規制の導入等が図られている。

このような状況の中、貸金業者の登録者数は、グレーゾーン金利を巡る過払い金返還、上限金利規制によるビジネスモデルの崩壊等により激減の一途を辿っている(前頁表4)。

#### (2) 事業金融における貸金業者の役割

多重債務者問題は、主に消費者金融における問題として、貸金業への規制強化等、その対策が講じられてきたが、貸金業者は消費者金融のみを事業としているのではなく、事業金融においても重要な役割を担っている。

具体的には、中小・零細企業においては、長期の事業資金を地銀や信金・信組などの地域金融機関から融資を受け、一時的に必要な短期かつ小口の「つなぎ資金」については、いわゆる商工ローンと呼ばれる貸金業者が手形割引や無担保無保証により機動的に貸出を行ってきた。

しかし、今回、中小・零細企業へのヒアリングにより、貸金業を巡る規制の強化により、貸金業者自身の生き残りにも影響が及び、貸出審査の厳格化が進み、小口短期の資金繰りすら窮している実態が浮かび上がっている。

## 4. 政策提言 ～中小企業向け無担保資金繰り環境の整備～

中小・零細企業にとって、緊急的な無担保の資金ニーズが高いことから、このニーズに応えるため、資金の出し手が資金を供給しやすくするための環境整備が不可欠。

### (1) 上限金利規制の特例の創設(資金需要と資金供給のマッチング)

中小・零細企業向け貸出を行う金融機関及び貸金業者については、BtoBの取引であること、適切な行為規制を課すことにより、金利規制の特例を設ける。

具体的には、小口短期に限っては、利息制限法を適用せず、上限金利規制の特例を設ける※。

この特例により、事業者ローンを行う金融機関及び貸金業者のリスクを低減させ、事業資金の供給に回せるようになる。

なお、本年9月に新設された消費者庁の貸金業に関する権限規定において、「事業を営む場合におけるものを除く」と規定していることから、貸金業法制度の中で、事業性資金の概念が明確に存在する。

※高額の借入金について、上限金利の特例を設けると返済能力に限界が生じやすくなることから、例えば、1000万円の借入を上限とした上で、年率40%(月利3%)までの上限金利を認める\*。

\*平成12年まで出資法上の上限金利は40.004%、平成22年の夏頃まで29.2%で、それ以降は利息制限法の15~20%に引き下げられる。

### (2) 融資枠設定に関する規制の特例の創設(資金需要への機動的対応)

特定融資枠契約に関する法律(コミットメントライン法)は、利息制限法及び出資法の特例として、いつでも借入が行えるための融資枠を設定する際にその手数料について、金利規制を適用しないというもの。

コミットメントライン法は、金融機関側との交渉力等を鑑み、資本金3億円を超える会社等にしか適用されないが、中小企業も利用できるよう適用範囲を拡大する。

その際、融資を行っている金融機関側がその優位な立場を濫用しないような手当てを講じる(公取委に窓口設置など)。

また、緊急保証枠の規模を拡大している中、このコミットメントライン法に基づく、融資についても信用保証協会による保証の対象とすることで、金融機関側も利用しやすくする。



## (参考) 中小・零細企業の資金繰りの現状(現場の声)

当研究会では、中小・零細企業の資金繰りの現状を探るため、2009年6月から7月にかけて複数社へのヒアリングを実施。

その結果の概要は以下のとおり、厳しい実態が明らかとなった。

### (1) A社(事業会社)2004年設立、資本金5000万円、従業員30人

A社は、印章事業を中心として展開。平成19年及び平成20年に中小企業庁の所管制度である経営革新支援法に基づく計画の認定を受け、1億3000万円の保証枠も盛り込まれていた。しかしながら、信用保証協会の姿勢は厳しく、8000万円のセーフティネットの緊急融資を申し込んでも5000万円に削減された。

A社の保有するレンタル資産を担保にノンバンクから資金調達してきたが、会社規模も大きくなり、1000万円を超える額は銀行から借りるしか道はない。会社の成長を止める訳にはいかないが、金融機関、信用保証協会の厳しい態度から資金繰りは困難。

### (2) B社(事業会社)2007年設立、資本金4500万円

B社は、ポータルサイト提供を中心とした事業を行っているが、IT事業は運転資金の確保が重要である。銀行はこの理解に乏しく、事業性や経営者の資質を見ずに融資判断を行うため、常に運転資金のやり繰りが困難な状態である。

ノンバンクは、事業性に対する正当な評価、売掛債権担保などの柔軟な対応により、B社としても資金調達の余地がある。

セーフティネット保証については、有用性は認めるが、売上が30%以上減少した先が優先されており不良債権化が進行するであろう。資金の出し手に、事業を評価するリテラシーが必要で、その能力(目利き)が活かせるように、ノンバンク制度の環境整備も必要。

## (参考) 中小・零細企業の資金繰りの現状(現場の声)

### (3) C社(事業会社) 1983年開業、零細企業、電設業

C社は、電気・住宅設備の設置販売事業を展開。昨年秋のセーフティネット貸付を申請したが、既に保証協会付の借入金を売上減少時に返済条件を変更していたため、保証協会から条件変更先は対象外として断られた。最終的に日本政策金融公庫から借り入れられたが、その交渉等に膨大な時間を費やし本業を逼迫するという状況に陥った。

以前に数百万円規模のつなぎ資金が必要となった時に、貸付に応じてくれたのはノンバンクのみ。金利が高くても、事業の継続のために資金が必要であるから、必要なときに資金を出してくれるのは助かる。ノンバンクは必要悪という人がいるが、決して悪ではなく、必要な存在である。

そのノンバンクも、2007年ころから新規の貸出に依りられないと言われている。ノンバンク自身が資金調達が出来なくなっているためである。

### (4) D社(事業会社) 零細企業、建設業

D社は、海洋工事での特殊技術を有する中小ゼネコン会社。昨年暮れにセーフティネット貸付を受けるために、地元の市から不況業種の認定を受けて、保証協会に出向いたが、保証協会付の借入金の返済の条件変更を既に行っていたため断られた。返済条件の緩和は行っているだけで、延滞はしていないにも関わらず新たな借入ができないのはおかしい。

少額(100万円以下)の手形を地元の割引業者によって現金化することが2、3ヶ月に1回程度あり、振出人の信用力があっても金利は年率5.9%と高いが、当社の財務状況に関わらず割引を実行し、かつ、単車で現金を届けてくれる。

これまでもつなぎ資金のためにノンバンクとの取引があり、金利は高いものの、無担保で緊急にまとまった資金を確保できる存在は必要である。

## (参考) 中小・零細企業の資金繰りの現状(現場の声)

### (5) E社(事業会社)1992年開業、零細企業、不動産業

E社は、不動産の管理業を展開。例年引越しシーズンである春先には管理している賃貸マンションの改装費など一時的な資金需要が発生する。こうした際につきなぎ資金としてノンバンクを利用してきた。これまで延滞もなく返済してきたがノンバンク自身の経営が厳しくなり、新規融資がストップ。今は返済のみしている。

消費者金融からも数百万円程度の資金(給与支払時)を借入してきたが、貸金業法改正により与信枠がゼロとなってしまった。

そもそもノンバンクからの借入利率は高いが、借入期間が短期であり、収支ベースでみた利息額は決して多額とはならない。それよりもノンバンクを利用出来なくなることがリスクである。

昨年末にセーフティネット貸付を利用したが、保証協会での審査など融資実行までに1ヶ月程度かかった。また、支払利息軽減のために直ぐに返済したかったが、次に必要となるときに借入出来る保証がないので、仕方なく借入したままにしている。保証協会付では緊急的な資金調達に対応できない。

### (6) F社(事業会社)2005年開業、零細企業、飲食業

F社は、飲食業で百貨店や大型テナントに出店している。リーマンショックの影響を受け売上が大幅に減少し、年度末に廃業。

昨年秋の時点では、セーフティネット貸付に応募したが、保証協会から何の返事もなく、実際に保証協会に赴いたら応募が殺到しており、書類すら見ていない状況を見て諦めた。

日本政策金融公庫にも申し込んだら、業績が悪いなら貸し出せないという平時の判断基準で断られた。政策金融は金利が低くてありがたいが、必要な時に借りられなければ意味がない。

開業してからは、銀行融資を中心として、ノンバンクからは給与支払等の一時的なつきなぎ資金として融資を受けていたが、昨年からノンバンクの審査も厳しくなってしまった。

金利が高くても、与信枠が残されているという状態が精神的に楽であった。資金繰りに頭を悩ます時間を経営戦略の立案に時間を費やせる。もともと飲食業は、粗利が高いので、資金さえ回れば返済は可能。

## (参考) 中小・零細企業の資金繰りの現状(現場の声)

### (7) G社(金融会社)

G社は、事業者向け金融を中心としたノンバンク。平成18年の貸金業法改正等により、ノンバンクを巡る環境は一変。新たな制度の下、新たなビジネスモデルを構築しようにも、貸出金利制限や過払い金返還請求により、事業者に資金供給するためのノンバンク自身の資金調達も厳しくなっており、このままではノンバンク業界は崩壊する。

借り手が困っていても、その声を上げる場所もデータもなく、政策現場には伝わっていないのではないか。

ノンバンクが貸し出す資金の額は少額・短期が中心であり、また、個々の事業を全て把握することは不可能であり、そのリスクと資金調達コストを鑑みれば貸出金利を4割くらいにしないとビジネス上成り立たない。一律に金利規制を課すのではなく、ノンバンク自身が正当なビジネスを行える環境は確保する必要がある。

#### <ヒアリング結果から分かること>

- 金融機関、保証協会ともに、経済危機という緊急時においても従来の融資判断を変更しない。その理由は、不良債権を増やしたくないことや、貸付金利を上げて批判を受けたくないといったことである。
- つなぎ資金など緊急的な資金需要に対しては、機動的にノンバンクの融資を利用してきたが、上限金利引下・総量規制の影響で、ノンバンクの審査も厳しくなっている。
- 金利水準も重要な要素ではあるが、資金調達においては金利よりも、必要な額が借入れられるかが問題である。

---

中小企業向け無担保資金繰り環境の整備  
—「現場の声」からの問題提起—

2009年9月発行

発行者 東京財団

〒107-0052 東京都港区赤坂 1-2-2 日本財団ビル 3F

Tel 03-6229-5504 (広報代表) Fax 03-6229-5508

E-mail [info@tkfd.or.jp](mailto:info@tkfd.or.jp) URL <http://www.tkfd.or.jp>

---

無断転載、複製および転載を禁止します。引用の際は本書が出典であることを必ず明記してください。

東京財団は、日本財団および競艇業界の総意のもと、公益性の高い活動を行う財団として、競艇事業の収益金から出捐を得て設立され、活動を行っています。

## 東京財団

〒107-0052 東京都港区赤坂 1-2-2 日本財団ビル 3 階

tel. 03-6229-5504 fax. 03-6229-5508

E-mail [info@tkfd.or.jp](mailto:info@tkfd.or.jp) URL <http://www.tkfd.or.jp/>