

〔論 説〕

近年における政策金融の役割

—日本政策金融公庫の活動を中心として—

齊 藤 壽 彦

目 次

はじめに

I 財政投融资と政策金融

- 1 財政投融资
- 2 政策金融
- 3 財政投融资改革・政策金融改革と財政投融资・政策金融の変遷
- 4 政策金融の役割に関する近年の評価

II 日本政策金融公庫の業務

- 1 目的, 営業の基本方針, 業務の概要
- 2 課題別業務
- 3 事業別業務 (事業本部別業務)
- 4 指定金融機関に対する資金供給を通ずる業務 (危機対応等円滑化業務)

III 日本政策金融公庫の経営の現況

- 1 資金調達
- 2 収支状況
- 3 信用リスク管理

IV 政策コスト分析

- 1 政策コストの算定
- 2 政策金融の経済的・社会的便益
- 3 過剰債務問題

むすび

はじめに

本論文においては、近年において日本の政策金融、政府系金融機関の果たしている役割を、日本政策金融公庫の活動についての考察を中心として検討する。

日本の政策金融は、2000年代に入ってから政策金融改革によって縮小したが、日本の金融危機、リーマン・ショック (世界的金融危機)、コロナ危機という大規模な経済・金融的困難に直面するとその役割が増大した。

この政策金融が今日どのような役割を果たしているのかについてはいまだ定説が存在していない。政策金融、政府系金融機関の役割に対する評価は、「肯定的なものとの間で大きく振幅」している⁽¹⁾。植杉威一郎 (2019・7) によれば、肯定的な見方の第一は、政府系金融機関は民間金融機関よりも積極的に企業の信用リスクを引き受ける

というものである。第二は、政府系金融機関は、民間金融機関にはない審査機能を提供するというものである。一方で、政府系金融機関は民間金融機関よりも非効率的な資金配分しかできないとする否定的な見方も存在する。この見方の第一は、エイジェンシー問題に注目するもので、政府が社会全体の厚生最大化を図ろうとしても、その代理人である政府系金融機関が自らの利益を最大化するという目的を持つ場合には、その貸出は非効率なものとなるとみるものである。第二は、政府系金融機関が政治的なつながりに基づいて貸出を行うことによって経済的な効率性が損なわれるとみるものである⁽²⁾。その他にもさまざまな論争がある。

政府系金融機関は、それが中小企業、小規模事業者（小規模事業、小規模企業）の経営や雇用の維持を支えていると積極的に評価できるのか、それとも民間金融を圧迫し、非効率な経営を維持させていると批判されるべきものなのか、政策金融は民間金融とは唇齒輔車の関係にあるとみなせるものなのか。

この問題は理論だけでは解明できず、実証的考察が必要となる。この研究がないわけではない。植杉威一郎（2019・7）は政府系金融機関の貸出が企業や地域や民間金融機関に及ぼす影響に関する従来の実証研究の結果を紹介している⁽³⁾。丹羽明（1990）はバブル期以前の公的金融の経済成長への影響に関する実証研究を行った⁽⁴⁾。植杉威一郎（2019・7）は政府系金融機関と民間金融機関との関係に関する実証研究を行っている⁽⁵⁾。だが日本の公的金融に関する実証研究は数少なく、これによって公的金融の役割についての結論が出ているとはいえない。

近年、政策金融のうちで特に大きな役割を果たしているのは、日本経済を支えている中小企業・小規模事業者を対象として金融活動を行っている株式会社日本政策金融公庫の融資・信用保険業務等の業務である。本論文では、同公庫の活動を総合的かつ詳細に考察することによって、日本の政策金融の果たしている役割を明らかにしたい。

本論文では、政策金融の変遷過程の中に同公庫を位置づける。また、同公庫設立以後の動向の業務の変遷を概観する。同公庫の果たしている役割の全体像を課題別に明らかにする。さらに事業別に立ち入って検討する。近年の同公庫の業務内容を明らかにするだけでなく、同公庫の経営内容をも考察する。同公庫それ自体を考察するだけでなく、同公庫と民間金融機関との関係にも言及する。さらに同公庫の経済・雇用に及ぼす影響についても検討する。こうして近年（日本政策金融公庫設立以降、とくに新型コロナウイルス感染症発生以降）の政策金融が果たしている役割を解明することとする。

I 財政投融資と政策金融

1 財政投融資

政策金融は財政投融資の一環として実施されている。そこでまず、財政投融資について略述しておきたい。

財務省のホームページによれば、財政投融資とは、① 租税負担に拠ることなく、独立採算で、② 財投債（国債）の発行などにより調達した資金を財源として、③ 政策的な必要性があるものの、民間では対応が困難な長期・固定・低利の資金供給や大規模・超長期プロジェクトの実施を可能とするための投融資活動（資金の融資、出資）である。

財政投融資の機能は、資源配分の調整機能、経済の安定化機能の2つである。

財政投融資の特徴は、租税負担の抑制、事業の効率的な実施、受益者負担の実施の3つである。

財政投融資の活動分野は、中小企業金融や教育・福祉・医療など、民間金融機関では適切な資金供給が行えない分野である。

財政融資等は国民・企業・地域等に対して行われる。

2 政策金融

次に政策金融について略述する。政策金融とは、公益性が高いもの、リスクの適切な評価が困難な場合や、深いリスクテイクをすることが必要な場合など、民間金融機関のみでは適切な対応が十分できない分野において、融資や投資、信用保証・信用保険などの金融的手法によって国家目的を達成する政策手段である。財務省政策金融課長の片桐聡氏は、「政策金融は、創業支援、事業再生、海外展開支援、新技術の導入、災害対応、リスクマネーの供給など、公共性が高く、民間金融機関のみでは適切な対応が困難な分野において、融資、投資、保証などの金融的手法によって、特定の政策目的を達成する政策実現手段である」と述べている⁽⁶⁾。

政策金融の担い手は、政府の出資を受けて設立された政府系金融機関である。現在、政府系金融機関には、株式会社日本政策金融公庫（貸付残高 28.8 兆円、信用保険引受残高 42.0 兆円）、株式会社国際協力銀行（貸付残高 14.8 兆円）、沖縄振興開発金融公庫（貸付残高 1.0 兆円）、株式会社日本政策投資銀行（貸付残高 14.4 兆円）、株式会社商工組合中央金庫（貸付残高 9.6 兆円）の5機関がある⁽⁷⁾。その規模が最も大きいのは日本政策金融公庫である。

3 財政投融資改革・政策金融改革と財政投融資・政策金融の変遷

(1) 財政投融資改革

近年における政策金融の位置づけを明確にするために、財政投融資改革、政策金融改革以後の財政投融資、政策金融の変遷について述べることにしよう⁽⁸⁾。

財政投融資改革が2001年度（平成13年度）に行われた。財政投融資の資金調達については、郵便貯金、年金積立金の資金運用部への全額預託義務を廃止し、郵貯、年金積立金は全額自主運用されることとなった。資金運用部特別会計は財政融資資金特別会計に改組され、同会計が財投債（国債）を発行して真に必要な資金を調達して金融市場から資金を調達してこれを財投機関に貸し付ける。各財投機関は財投機関債（政府保証債等）の発行により金融市場から資金調達を行うこともできる。こうして市場原理ののりとした資金調達が行われることとなったのである⁽⁹⁾。財政投融資対象事業は民業補完の観点から見直された。

また、政策コスト分析の導入により、財政投融資事業について、将来、補助金等の政策コストがどの程度生じるかを明らかにすることで、事業の妥当性や健全性を反映する材料が提供されることとなった⁽¹⁰⁾。

(2) 政策金融改革

我が国において2005年11月29日に経済財政諮問会議が「政策金融改革の基本方針」を打ち出した。これ以降、資金の流れを「官から民」へ改革し、経済全体の活性化につなげていくために、「民間にできることは民間に」委ねるとの観点から、政策金融の抜本的改革を行い、2008年度(平成20年度)に政策金融機関を改編することとなった⁽¹¹⁾。

上記の基本方針においては、基本原則として、(1)政策金融は3つの機能(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、国際競争力確保に不可欠な金融、③円借款)に限定し、それ以外は撤退、(2)「小さくて効率的な政府」実現に向け政策金融を半減、(3)民間金融機関も活用した危機(災害・テロ、金融危機)対応体制を整備、(4)効率的な政策金融機関運営を追求ということが挙げられた。

2005年12月24日に「行政改革の重要方針」が閣議決定された。これは上記基本原則を確認するとともに、政策金融の各機能を、(1)政策金融から撤退するもの、(2)政策金融として必要であり、残すもの、(3)当面必要だが将来的には撤退するもの、に分類した。政策金融として残すものは5機関を統合し一つの金融機関とすることが基本とされた⁽¹²⁾。

2006年(平成18年)6月27日に5年12月24日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が「政策金融改革に係る制度設計」を決定した。これは、「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、との基本原則を掲げた。新政策金融機関についての構想とともに、商工組合中央金庫および日本政策投資銀行の完全民営化、公営企業金融公庫の廃止、危機対応体制の整備についての構想についても述べられた。

こうした提言を受けて、2007年5~6月の通常国会において政策金融改革関連法が制定された。

かくして、2008年(平成20年)10月に政策金融は新体制に移行した⁽¹³⁾。

国民生活金融公庫、中小企業金融公庫、農林漁業金融公庫、国際協力銀行の4機関が統合されて株式会社日本政策金融公庫が、2008年10月に設立された。沖縄振興開発金融公庫は統合されなかった。国際協力銀行は2012年4月に日本政策金融公庫から分離、独立した(財務省「政府系金融機関の組織変遷」)。日本政策投資銀行は株式会社日本政策投資銀行となり、商工組合中央金庫は株式会社商工組合中央金庫となった。公営企業金融公庫は廃止され、地方公営企業等金融機構が新設された。

こうして株式会社日本政策金融公庫を中心とする政策金融機構が成立したのである。

同公庫は、政策金融の的確な実施と効率的な事業運営の両立、明確な経営責任と透明性の確保、統合効果の発揮と利用者の利便性の向上、民間補完に徹しながら業務の必要性を不断に見直すことが期待されていた。

(3) 政策金融改革後の政策金融の推移

政策金融機関と民間金融機関の貸出の伸び率の関係をみると、バブル崩壊やアジア通貨危機の時期には政策金融の伸び率が民間金融機関の伸び率を上回っていたが、危機後に政策金融の伸び率は低下した。政策金融の規模および機能等を縮小する方針が示された時期

には、政策金融の伸び率は民間金融機関の伸び率を下回った。

だが、2008年9月に発生したリーマン・ショック後の景気低迷期や2020年1月の新型コロナウイルス感染症の発生と蔓延によるコロナ危機の時期には政策金融の伸び率は急増し（2020年）、民間金融機関の伸び率をはるかに上回った⁽¹⁴⁾。危機時には民間金融機関の貸出が減少する一方で、政策金融機関の貸出が増大し、政策金融機関が中小企業・小規模事業者の資金不足を補い、一定のセーフティネットの機能を果たしていたのである。

片桐聡（2018）によれば、2011年度から2016年度にかけて、民間金融機関および日本政策金融機関の貸出残高は、前者が499億円から561兆円へと増加する一方、後者は21兆円から18兆円へと減少しており、貸出残高の伸び率は、対2011年度比で、前者が12.3%の増加する一方、後者はマイナス15.5%へと低下している。政策金融機関と民間金融機関における貸出残高の推移をみると、2013年度から2019年度にかけて、民間金融機関の貸出残高が521兆円から597兆円に増加している一方で、政策金融機関の貸出残高は58兆円から52兆円となっており、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%から約8%にまで漸減している。

平時には政策金融機関の貸出残高や官民金融機関貸出残高に占めるその構成比率が減少しているということは、政策金融が民間金融の補完的役割を果たしていたということになる。もっとも、平時には、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果たすことに必ずしも徹底していなかった可能性があるという指摘もある⁽¹⁵⁾。

新型コロナウイルス感染症が蔓延した2020年度には、民間金融機関の貸出残高が627兆円であるの対して、政策金融機関の貸出残高は68兆円となっており、政策金融機関の貸出残高が貸出全体に占める割合は9.8%に増加している⁽¹⁶⁾。

日本政策金融公庫の活動は政策金融の中核を占めるから、上記の政策の推移は同公庫の推移を示しているといえる。

同公庫の融資残高は、国際協力銀行を除けば、2008年度の17兆円がリーマン・ショック発生後の2009年度に21兆円へと増大している⁽¹⁷⁾。東日本大震災勃発後の2011年度には融資額は微増しているが、2010年度から2013年度にかけて融資残高は21兆円台を維持していた⁽¹⁸⁾。

民間金融機関の貸出金残高が増大する一方で、日本政策金融公庫の貸出残高は2013年度の21兆円から2019年度の17兆円へと減少している。日本政策金融公庫と民間金融機関の貸出残高の伸び率を対2011年度比で見ると、2018年度まで、民間金融機関の貸出残高の伸び率は増加傾向をたどり、2018年度には14.9%となっているが、政策金融公庫の貸出残高の伸び率は低下傾向をたどり、2018年度にはマイナス19.5%となっている⁽¹⁹⁾。

コロナウイルス感染性が蔓延し、日本企業の経営環境が悪化し、民間金融機関では資金需要に対応しきれなくなった2020年度には、政策金融公庫の貸出残高は29兆円に増加している⁽²⁰⁾。

このように日本政策金融公庫は、民間金融が資金授業に十分に対応できない危機時には貸出を増大させ、民間金融機関が資金需要への対応が容易となった平時には貸出を増大させ、我が国において民間金融を補完する役割を果たしてきたといえるのである。

政策金融と民間金融との競合が回避されただけでなく、多くの民間金融機関が日本政策

金融公庫と連携を図るようになってきている。その協調融資の実績は、2015年度から2018年度にかけて、件数で1万5130件から3万768件へ、金額で6071億円から1万2929億円へと増加しているのである⁽²¹⁾。

政策金融に問題がなかったわけではない。株式会社商工組合中央金庫（「商工中金」）については2016年に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。同公庫は、日本政策金融公庫からの融資や損失補填に依存しつつ、業況を悪く見せかけた危機対応融資を行ったのである⁽²²⁾。

4 政策金融の役割に関する近年の評価

(1) 政府系金融機関と民間金融機関との競合問題

政策金融には民間金融機関などから全体としては依然として必ずしも「民業補完」の原則が徹底されているとは言い難いという指摘がなされており、政府系金融機関と民間金融機関との競争事例についても数多く報告されている。民間金融機関が本来手掛けることのできる分野に対し、政策金融機関によって民間金融機関の金利や市場レートとは大きく乖離した低い金利が適用されているという政策金融の民業圧迫論がある⁽²³⁾。

このような民業圧迫論に対する反論も行われている。これについて立ち入って述べてみよう。

日本政策金融公庫の国民生活事業本部の貸出先は民間金融機関の融資対象とはなりにくい小規模事業者である⁽²⁴⁾。日本政策金融公庫の取引先は、非取引先に比べて経営状態が悪く、経営環境が悪くなる民間金融機関から厳しい対応を受ける。民間金融機関、特に銀行が貸出対象としない小規模事業者に対する公庫融資は民間金融との競合問題は生じにくい。

政府系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、政府系金融機関の貸出し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、両者は逆相関の関係にある。したがって、政府系金融機関は、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、一定のセーフティネット機能を果たしてきたことが窺える⁽²⁵⁾。家森信善氏などが2013年2月～3月に実施した「金融機関に対する中小企業の意識調査」の結果に基づく報告書では、政策金融はセーフティネット機能を果たしていることが指摘されている⁽²⁶⁾。

上記のアンケート調査に基づいて家森信善（2016）は、企業全体としては公庫の中小企業貸出を得た企業では民間金融機関への貸出需要が減少しており、民間金融機関への貸出需要が公庫貸出によって代替されたことを認めている。だが企業年齢が若い企業では政府系金融機関による貸出が民間金融機関による貸出を誘発する効果（カウベル効果）があることも認めている⁽²⁷⁾。

植杉成一郎（2019・7）で述べられているように、公庫中小事業では、民間金融機関がすでに貸し出している企業への貸出に際しては、公庫中小企業事業による貸出が民間のメインバンクによるものを上回ることはないように努めている⁽²⁸⁾。

同公庫の中小企業事業融資は長期貸出として行われるから、長短貸出を行う民間金融融資と競合するとはただちにいえぬ。公庫融資を利用しているほとんどの企業は、同時に民間金融機関の融資も利用しているが、民間金融機関からは4～5年程度の中期融資を、公庫からはそれよりも長期の資金を調達するといった形で、両者を利用している。また、

「雇用を維持する」という点ではメインバンクとの関係が弱い企業で公庫借入の効果が顕著である⁽²⁹⁾。

公庫の利用理由として「低金利」や「長期安定的資金」を挙げる企業が多い。同時に、公庫の融資姿勢—固定金利型の長期資金を景気変動にぶれずに融資している姿勢—根の信頼感が公庫への信頼感を高めている。そのために企業の独自の判断で公庫を利用している例が多い。民間金融機関が厳しい対応をとるので、公庫との取引を開始・拡大している企業も多い⁽³⁰⁾。

前述の家森信善氏などのアンケート調査によれば、リーマン・ショック後のメインバンクおよび政府系金融機関への企業の満足度は、政府系金融機関に対する方がメインバンクに対するよりも高かった⁽³¹⁾。

だが同公庫の貸出先は、地域金融機関の貸出先と重なることが多く、競争が問題となる可能性はある⁽³²⁾。

植杉威一郎・内田浩史・水杉裕太（2016）は次のようなことを明らかにしている。政策金融公庫中小企業事業は、収益力があり、信用度（creditworthiness）の高い企業に資金供給している。そのために内部格付を算出して、これを貸出判断に活用している。中小企業事業本部は、収益性や成長性、減預金比率が高く比較的規模が大きい中小企業に貸し出す傾向がある。こうした貸出姿勢は民間金融機関と共通するものである、ということ（239, 258 ページ）。このことが同事業の、資金調達が困難な中小企業・小規模事業者のための公的金融としての役割の後退、民間金融との競争をもたらした可能性はある。

とはいえ、2008 年秋以降に日本経済が低迷していた時期においては、公庫が利益率や売上高成長率の高い企業に対して貸出をする傾向が弱まっていることも植杉威一郎・内田浩史・水杉裕太（2016）は認めている（259 ページ）。

公庫が中小企業に対して設定する金利体系が 2008 年 8 月に変更された。従来は公庫の中小企業事業の貸出金利は企業の信用リスクにかかわらず一定であったが、信用リスクが低い企業には低く、リスクが高い企業には低くするというリスク対応金利制度が導入された。リスクに見合った金利を設定することとなったのは、リスクの高い分野への融資を可能にするということを目指したものであった。この制度改革は政策金融機関の民間金融機関化としての一面を有する。高格付企業への公庫融資の金利が引き下げられて、高格付企業の公庫融資への依存が増加し、一方、低格付企業へ金利が引き上げられた⁽³³⁾。これは政策金融機関の低格付企業への融資が抑制されることとなる可能性があった。植杉威一郎（2022）は中小企業事業が信用力の高いところに貸出す傾向があることを指摘している（202, 235 ページ）。金利面におけるリスク対応という市場原理の導入は資金調達の困難な企業への融資という本来の政策金融の役割の後退の一面を有していたといえよう。

この制度改革によって民間金融が公的金融によって抑制されるようになったといえるであろうか。これについては、全国地方銀行協会からは、政府系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して、地方銀行のメインターゲット企業に対して積極的な対応を行っているとの指摘がなされた⁽³⁴⁾。一方、公庫融資の貸出金利は他の金融機関よりも低いが、公庫融資の支払い金利が高付企業で低下するという制度変更があっても、それ以外の支払い金利はそれに追従して低下していない、高格付先への民間貸出が公庫融資によって代替されるという現象は起きていないという実証研究があ

る⁽³⁵⁾。

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はなく、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⁽³⁶⁾。

このような議論を踏まえると、公的金融が民間金融を補完するという役割は基本的に維持されていたとみなすことができよう。

なお、公庫貸出の効果については、植杉威一郎等(2016)の調査では、公庫貸出には借り手企業の資金アベイラビリティ改善効果があるが、他の金融機関による貸出を誘発するというカウベル効果は一時期のみでしか観察できず、それが利益率などの企業業績の改善効果についての明確な結果はえられないとされている(238, 240, 259ページ)⁽³⁷⁾。

(2) 政府系金融機関と民間金融機関の協調・連携

近年では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、起業・経済の持続的成長を促進するなどという視点から、政策金融機関と民間金融機関との協調・連携が進展している⁽³⁸⁾。たとえば、日本政策金融公庫においては、同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、数多くの金融機関が同公庫と業務提携に関する覚書を締結している。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、協調融資の裾野が広がってきている⁽³⁹⁾。

日本政策金融公庫は、全国ネットワークを生かしたイベントの開催や情報提供等による支援、政策金融機関から民間側への優良顧客(創業者)の紹介、勉強会等を通じた民間金融機関職員のノウハウや融資スキルの向上、協調融資によってリスクの分散が図れること等による、民間金融機関だけでは支援が困難な先への支援の実施、協調融資商品の設計等による、より顧客のニーズに沿った提案の実施などを実施している⁽⁴⁰⁾。

今日では政府系金融機関と民間金融機関の関係を協調・連携という観点からもとらえなければならないとなっているのである。

(3) 企業の政策金融への期待

中小企業・小規模事業者は政策金融に何を期待したのであろうか。

金融庁の委託に基づき帝国データバンクが2018年2月~3月に実施したアンケート調査の結果報告書である「金融機関の取組みの評価に関する企業アンケート調査」によれば、企業の政府系金融機関との取引理由として、「民間金融機関も支援してくれたが、政府系

金融機関の萌芽，借入条件がよかった」がアンケート調査先の回答の57%と特に多かった⁽⁴¹⁾。

次に回答が多かったのが「多様化を図りたい」であった(44%)。その理由として、「融資以外での有益な提案や支援を受けることを期待しているから」が最も多かった。融資以外の支援についても相応のニーズがあったのである。

また、「借入先の多様化を図りたい理由として，アンケート先の48%の企業が「より良い融資条件での融資を期待しているから」としている。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かったのである。

顧客企業が政府系金融機関と民間金融機関との連携について期待する理由としては、「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た。

このように，中小企業・小規模事業者には政策金融に対する期待が存在していたのである。

II 日本政策金融公庫の業務

1 目的，営業の基本方針，業務の概要

(1) 目的，営業の基本方針

近年の政策金融の果たしている役割を明確に把握するために，日本政策金融公庫の活動について立ち入って考察しよう。

株式会社日本政策金融公庫法において、「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」とされている。

日本政策金融公庫は，同公庫の基本理念のもとに，危険や損害の最小化を図るセーフティネット機能の発揮（自然災害，経済・金融情勢の悪化，感染症の流行などによる企業経営悪化への対策），中小企業，小規模事業者への資金の安定供給を通じた日本経済成長・発展への貢献，企業のライフステージに応じた事業者の資金繰り支援（創業・新事業，海外展開，事業再編，事業再生など）を国家の成長戦略のもとに展開し，また地方自治体，地域関係機関との連携を通じた地域活性化への貢献に努めている。これが同公庫の営業の基本方針である。

(2) 業務の概要

日本政策金融公庫の融資構造をみると，2020年3月末時点において，同公庫（国民生活事業・中小企業事業）の融資残高は，日本の中小企業・小規模事業向け融資残高の4.0%となっている⁽⁴²⁾。

近年では，日本政策金融公庫は，セーフティネット機能の発揮に関して，新型コロナウイルス感染症への対応を重視している。

資金の安定供給に関しては，成長戦略分野等への資金支援を実施している。

地域との連携に関しては、地方版総合戦略等の積極的な参画、顧客や地域のニーズに合致したサービスの提供（商談会の開催等）、地域関係機関を繋ぐ役割の発揮を行っている。

日本政策金融公庫の組織は、総裁のもとに、企画管理本部と事業本部が置かれている。事業本部は、同公庫の発足の経過を反映して、取引先種類別に国民生活事業本部、農林水産事業本部、中小企業事業本部からなっている。このほかに副総裁のもとに危機対応等円滑化業務部が設置されている。

日本政策金融公庫の総融資実績は、2008、2009年度に増加し、2009年には10兆3362億円に達していたが、その後、減少傾向をたどり、2019年度には3兆9599億円にすぎなくなっていた。だが2020年度には17兆9841億円に激増した⁽⁴³⁾。

事業本部別総融資残高を比較すると、国民生活事業が最も多い。次いで中小企業事業（融資業務）となり、農林水産事業がそれらよりも少ない。

日本政策金融公庫の2021年度末の総融資残高は29兆1515億円に達している。そのうち国民生活事業融資が12兆6962億円と、最も多い。次いで中小企業事業（融資業務）融資が8兆4326億円となっている。危機対応円滑化業務4兆3599億円がこれに次いでいる。農林水産事業は3兆5517億円と他の事業本部や危機対応等円滑化業務部よりも融資額は少ない。特定事業等促進円滑化業務はわずか1108億円にとどまっていた⁽⁴⁴⁾。

総融資額の中では国民生活事業融資が最もウエイトが高いといえるのである。

だが、日本政策金融公庫の業務を融資だけで見ることはできない。中小企業事業本部は信用保険事業も取り扱っている。この額は後述するようにきわめて巨額である。これを考慮すれば、中小企業事業業務が国民生活事業と並ぶ重要な役割を果たしていたということができよう。

危機対応円滑化業務の融資実績は、後述のように2009年度中に激増し、国民事業や中小事業の融資実績を上回った。2010年度にその融資実績は激減した。東日本大震災が発生した2011年度にその融資実績は再び増大した。だが、2012年度以降に減少傾向をたどっている。それでも危機対応円滑化業務の融資残高は2009年度～2013年度末には国民事業や中小事業の融資残高にかなり近い額を維持していた。危機対応のために非弁済額の一部補填を行う損害担保取引を考慮すれば、危機対応円滑化業務は国民事業や中小事業と並ぶ重要な役割を果たしていた。とはいえ、2014年度～2019年度末にはその融資残高は国民事業や中小事業の融資残高と比べてかなり少なくなった。損害担保取引も減少した。

中小企業、小規模事業者向け貸出残高の伸び率（前年同期比）をみると、日本政策金融公庫（国民生活事業・中小企業事業）の貸出残高の伸び率は、リーマン・ショックや東日本大震災や新型コロナウイルス感染症が生じた企業経営環境悪化期には国内銀行（中小企業向け事業資金貸出残高）の貸出残高の伸び率を上回っているが、2013年度～2019年度にはそれを下回っている。このことは、同行が政策金融機関として民間金融を補完するという役割を果たしていたことを物語るものである。

2 課題別業務

(1) 新型コロナウイルス禍の下での資金繰り支援

日本政策金融公庫の業務を、まず課題別に論述することとする。政策金融の果たす重要な役割の一つが、経済環境の大きな変化や大規模な災害などの危機時におけるセーフティ

ネット機能である。

同公庫のセーフティネット関連融資（災害復旧貸付，東日本大震災復興特別貸付，熊本地震特別貸付，経営環境変化対応資金，金融環境変化対応資金，農林漁業セーフティ資金ネット資金など）は，リーマン・ショック後の2009年度には5兆1288億円に達していた。

だが，それはその後減少傾向をたどり，2019年度には4491億円にすぎなくなった⁽⁴⁵⁾。

しかし，同行のセーフティネット関連融資は，2020年度には13兆2410億円へと激増している。これをもたらしたのは新型コロナウイルス関連融資である。同公庫の新型コロナウイルス関連融資を金融機関の新型コロナウイルス関連融資全体のなかに位置づけて詳しく考察することとしよう。

新型コロナウイルス感染症によって影響を受けた事業者に対しては，日本銀行は「新型コロナウイルス対応資金繰りプログラム」と総称される膨大な額の支援を行った。新型コロナ特別オペは，日銀当座預金への付利といったインセンティブが奏功し，貸出残高はピークで86兆円（2022年3月末）に膨らんだ⁽⁴⁶⁾。

また政府・政府関係機関は，経営相談，資金繰り支援，給付金支給，設備投資・販路開拓支援，経営環境整備，税・社会保険・公共料金特例を通じて支援した⁽⁴⁷⁾。

2020年には，8月以前に以下のような資金繰り支援を実施している。

経済産業省は新型コロナウイルス感染症の影響により，事業者の資金繰りに重大な支障が生じることがないように，政府系金融機関や信用保証協会連合会に対して配慮を要請した。日本政策金融公庫は新型コロナウイルス感染症に関する融資制度の拡充を図り，2020年3月に「新型コロナウイルス感染症特別貸付」を創設した。これは新型コロナウイルス感染症の影響を受けて一時的な業況悪化をきたした事業者であって，かつ中長期的に業況が回復し，発展することが見込まれる者に対して，信用力や担保によらず一律金利を適用し，融資後の3年間は基準金利よりも0.9%低い金利で貸し付けるものであった⁽⁴⁸⁾。中小企業が支払った利子について，中小企業基盤整備機構から利子補給を受けることで，顧客の負担する利子が実質的に無利子となった。既往債務の借換えも可能であった。

3月には日本政策金融公庫の「マル経融資（小規模授業者経営改善資金）」の拡充も図られた。すなわち「新型コロナウイルス対策マル経融資」が創設された。新型コロナウイルス感染症の影響を受けて売り上げが減少した小規模授業者に対する融資額の引き上げや利率の引き下げ等の措置が実施された。

日本政策金融公庫は「セーフティネット貸付」の条件緩和も行った。セーフティネット貸付とは，外的要因により，一時的に売り上げの減少など業況が悪化しているが，中期的にはその業績が回復し，かつ発展することが見込まれる中小企業を支援する融資制度である。新型コロナウイルス対応特例措置として，その貸付条件が2月に緩和され，「売上高が5%以上減少」といった数値要件にかかわらず，今後の影響が見込まれる事業者も含めて融資対象となった。

日本政策金融公庫は，商工組合中央金庫および日本政策投資銀行という指定金融機関への貸付および利子補給等を通じて危機に直面した事業者を支援する「危機対応円滑化業務融資」も行った。日本政策金融公庫からの融資をうけて，商工組合中央金庫および日本政策投資銀行が新型コロナウイルス感染症対策のための「危機対応融資」を行った。

商工組合中央金庫は3月に新型コロナウイルス感染症による影響を受けて業況が悪化し

た事業者に対し、「危機対応融資」による資金繰り支援を開始した。当初の3年間は基準金利よりも0.9%低い金利で貸し出され、中小企業基盤整備機構の特別利子補給制度を併用すれば実質的に無利子となった。

日本政策投資銀行も「危機対応融資」を行った⁽⁴⁹⁾。

『日本経済新聞』(2020年9月8日付)によれば、政府系金融機関によるコロナ関連融資は、日本政策金融公庫が10.1兆円、日本政策投資銀行が1.8兆円、商工組合中央金庫が1.3兆円となっている。

信用保証協会による支援も行われた⁽⁵⁰⁾。これは日本政策金融公庫の信用保険引受を伴った。信用保証協会はセーフティネット保証4号(100%保証)、セーフティネット保証5号(80%保証)により、一般保証と別枠(上限2.8億円)の保証をおこなった。その実績は、2020年3月から2022年3月までの累計で、4号が91万件、15兆7646億円、5号が22万件、3兆8952億円となっていた⁽⁵¹⁾。

さらに民間金融機関の資金繰り支援も実施された。民間金融機関は都道府県の補助を受けつつ、実質無利子・無担保融資を行った。これは2020年5月に経済産業省が信用保証制度を都道府県等の制度融資(地方自治体が利子補填)への補助を開始したことに支えられていた。

このようにさまざまな新型コロナウイルス感染症対策が大規模に講じられたのであった。日本政策金融公庫融資は民間金融機関融資などと協調して、低利で、新型コロナウイルス感染症対策に努めたのである。

コロナ禍における中小企業向け貸出は政府系金融機関や信用保証付き融資により大きく増加した。2020年度の中小企業向け融資残高の対前年同月比は官民金融機関合計で増加しているが、信用保証を伴わない民間プロパー融資は減少しているのである⁽⁵²⁾。信用保証協会の信用保証は政策金融公庫の信用保険に支えられていた。こうしたことから政策金融機関はコロナ禍のもとにおいて民間金融補完機能を果たしていたということができるのである。

日本政策金融公庫の新型コロナウイルス感染症関連直接融資は、2022年3月末時点で、累計102万1578件、17兆3199億円が決定していた。同公庫のコロナ関連融資は、リーマン・ショック時のセーフティネット融資実績を超えていたのである。同融資金額構成比(2020年1月29日~2022年3月末の件数)は、500万円以下が39%、500万超1000万円以下が24%と、小口資金が大半を占めていた。

2020年8月から、新型コロナ対策資本金劣後ローンの取り扱いが開始された。民間金融機関の債務者評価で資本とみなせる資本金劣後ローンは、コロナ対策の一環として、日本政策金融公庫、商工組合中央金庫(危機対応業務)等において実施された。2020年8月~2022年3月で、約6500件、約9200億円の実績があった。これは民間金融機関との協調案件が基本であった⁽⁵³⁾。

以上については日本政策金融公庫『ディスクロージャー誌』2022年版、17-19ページも参照されたい。

日本政策金融公庫は、追加の融資や据置金融機関の延長などの条件変更の相談にも柔軟に対応した⁽⁵⁴⁾。

信用保証協会が行う信用保証について同公庫は信用保険を引き受けた。

新型コロナウイルス禍で業績が悪化した中小企業の資金繰りを支えた「実質無利子・無担保融資（ゼロゼロ融資）は2020年3月に始まった。当初は日本政策金融公庫や商工組合中央金庫などの政府系金融機関が手掛け、同年5月からは民間金融機関も融資できるようになった。日本政策金融公庫は2022年6月までに93.5万件、15.6兆円の融資を実行した。商工中金は3.6万円、2.6兆円の融資を実行した⁽⁵⁵⁾。「ゼロゼロ融資」は、民間金融機関は2022年3月末に受付を終了し、政府系金融機関も同年9月に終了することとなった。コロナ資金繰り支援策としての実質無利子・無担保融資の実績は、2020年3月から2022年3月末までの累計で、政府系金融機関で94万件、17.6兆円（政策金融公庫90万件、15兆1141億円、商工中金危機対応融資4万件、2兆5708億円）となっている。民間金融機関を含む合計額は約56兆円に及んだのである⁽⁵⁶⁾。

このように新型コロナウイルス禍という危機的状況下において、日本政策金融公庫は日本銀行や民間金融機関とともに新型コロナウイルス対応貸付を行い、その特別貸付は巨額の規模に達し、同公庫は信用保証によっても巨額の信用保証を支え、官民融資額の増加率は民間金融機関のプロパー融資増加率を上回り、同公庫は危機対応融資をも支え、かくして民間金融を補完したのである。

日本政策金融公庫は同公庫の当初の計画通りの実績を達成できたといえるのであろうか。

日本政策金融公庫 評価・審査委員会は『業績評価報告書』を作成し、この中で、5段階評価（「S 特に優れている」、「A 優れている」、「B 標準」、「C 標準を下回る」、「D 標準をかなり下回る」）で同公庫の計画に対する業績を評価している。その2020年度版は、同公庫のコロナ禍において影響をうけた顧客への支援が計画に対して「S 特に優れた」業績であったと評価しているのである（15-20ページ）。

（2）新型コロナウイルス感染症対策以外のセーフティネット機能の発揮

1）災害関連融資—東日本大震災関連融資—

地震、台風、豪雨などの自然災害が発生した場合には、一般の融資よりも返済期間や元金の据置期間がながいなど、返済条件が有利な災害貸付を政府系金融機関が行って、被災中小企業・小規模事業者を支援することが求められる。

日本政策金融公庫は東日本大震災、台風などの自然災害、経済情勢による経営環境の変化などの影響を受けている中小企業・小規模事業者や農林漁業者等に対して、顧客のニーズに対応した。

2011年3月11日に東日本大震災が発生すると、震災関連融資が激増した。同月14日には日本政策金融公庫および商工組合中央金庫が「災害復旧特別貸付」という特別貸付を実施することとなった。政府系金融機関は第震災関連の「セーフティネット貸付」も実施した。5月23日から「東日本大震災復興特別貸付」制度が創設された。これは東日本大震災により直接または間接被害を受けた中小企業・小規模事業者に、事業の復旧に必要な設備資金・運転資金を長期・固定で融資する制度である。「災害復旧特別貸付」および大震災関連の「セーフティネット貸付」は「東日本大震災復興特別貸付」に統合された。日本政策金融公庫および商工組合中央金庫を通ずるこの貸付は2011年5月23日以降同年12月30日までの累計で15万1479件、3兆2893億円に及んでいる。日本政策金融公庫の震災関連の融資実績は、2011年3月11日から同年12月までの累計で2兆3236億円、

2022年3月末までの累計で2兆7691億円となっている。2011年度の震災関連融資実績のうち国民生活事業は1兆4432億円、中小企業事業は1兆2155億円であった⁽⁵⁷⁾。2013年1月4日までの東日本大震災復興特別貸付の累計額は5兆1441億円に達している⁽⁵⁸⁾。

2011年度の日本政策金融公庫の震災関連融資実績は、震災関連直接融資総額2兆7691億円のうち、国民生活事業が52.1%、中小企業事業が43.9%となっており、国民生活事業において同事業融資総額の57.6%、中小企業事業において同事業融資総額の59.4%を占めていた⁽⁵⁹⁾。東日本大震災発生後はこれに関連する融資が日本政策金融公庫の中小企業、国民生活事業においてもっとも大きな比重を占めることとなったのである。

2012年度には政策金融公庫の大震災関連融資実績は8420億円と前年度と比べて大きく減少したが、それでもその実績は8420億円もあった。2013年度には震災関連融資実績は2209億円とさらに減少し、2014年度は1899億円、2015年度には1835億円、2016年度には1292億円となって、東日本大震災関連融資は続いている。公庫の東日本大震災関連融資の被災地3件（岩手、宮城、福島）における2017年度末までの累計融資実績は1兆485億円となっている。国民生活事業においては2012年3月末から2019年3月末にかけて東日本大震災関連融資の累計額は増加傾向をたどっている。中小企業事業においてもこの間に大震災関連復興融資が実施されている⁽⁶⁰⁾。

日本政策金融公庫の震災関連融資は後述のように大きな雇用維持効果や付加価値維持効果を発揮した。

東日本大震災の発生によりこれに関連する融資が増大したのであるが、これを含むセーフティネット関連融資実績は2010年度以降、2019年度にかけて国民生活事業において低下傾向をたどっていた⁽⁶¹⁾。中小企業事業においても、東日本大震災復興融資実績は、2012年度には2950億円（融資実績総額に占める構成比率14.1%）あったが、2013年度は728億円（3.8%）、2014年度は565億円（3.2%）、2015年度には458億円（2.7%）、2016年度には547億円（3.5%）、2017年度には259億円（1.7%）と減少傾向をたどり、2018年度には84億円にとどまり、2020年度には14億円にすぎなくなった⁽⁶¹⁻¹⁾。自然災害関連融資実績は、東日本大震災からの復興が進むとともに大きく減少していったのである。

東日本大震災の後も、災害が生ずると、「平成28年熊本地震」、「令和元年台風第19号」「令和2年7月豪雨」などに対する復旧支援を政策金融公庫は行っている。2016年4月に熊本地震が発生すると日本政策金融公庫はそれからの復興を支援した。その融資実績は、2018年3月末までの累計で2050億円となっている。「平成30年7月豪雨」融資実績は2018年7月から2019年3月までの実績で179億円、「令和元年台風第19号」関連の融資実績は2019年度に214億円となっている⁽⁶¹⁻²⁾。

だがその融資額も復興にしたがって減少していった。日本政策金融公庫の災害関連融資額は中小企業事業において2020年度の融資実績が50億円にすぎなくなったのである。

このように災害関連融資は災害の発生とその復興状況に規定されていたのである。

2) セーフティネット貸付

リーマン・ショック後の経営環境・金融環境の悪化に伴い、政策金融公庫の「セーフティネット貸付」（経営環境や金融環境の悪化等に伴い資金繰りに影響を受けた中小企業・小規模事業者を支援する貸付）は激増した。2009年度におけるセーフティネット貸付実績は5兆1000億円（国内3

事業合計）となり、前年度（2兆1000億円）に比べ、2.4倍の伸びとなった⁽⁶²⁾。2010年度の3事業のセーフネット貸付実績は4兆3038億円となり、同公庫発足以降、2011年3月末までの累計額は10兆8238億円となっていた。それは国民生活事業融資総額2兆7980億円の74.8%、中小企業事業融資総額2兆6722億円の82.5%（2兆2038億円）を占めていた⁽⁶³⁾。リーマン・ショック後には「セーフティネット貸付」が日本政策金融公庫融資において最も大きな役割を果たしていたのである。セーフティネット貸付利率（固定金利）の引下げによる支援（一定の要件を満たす場合は基準金利よりも低利で貸付）も行われた。

その後、日本政策金融公庫の「セーフティネット貸付」は後退した。リーマン・ショック後の時のような深刻な経営環境の悪化が後退すればセーフティネット貸付が減額されるのは当然であった。

だがその貸付規模は依然として多かった。国民生活事業におけるセーフティネット貸付の融資実績は、東日本大震災関連貸付を除いて、2015年度は1兆2370億円、2017年度は1兆1493億円となっており、2017年度のその融資額は48.6%も占めていた⁽⁶⁴⁾。

中小企業事業におけるセーフティネット貸付は2011年度には4046億円と融資実績の19.8%に低下している。これには震災関連のセーフティネット貸付が東日本大震災復興特別貸付に含まれることとなったことが影響しているであろう⁽⁶⁵⁾。それでも中小企業事業におけるセーフティネット貸付は2012年度には1兆1547億円（東日本大震災復興貸付2950億円を含まない）に達し、それは中小企業事業融資実績総額の55.1%を占めていた。2015年度も1兆283億円、2017年度には8007億円のセーフティネット貸付が中小企業事業で行われておりセーフネット貸付は2017年度中小企業融資総額の52.9%も占めていた。中小企業事業において依然としてセーフティネット貸付が大きなウエイトを占めていたのである。

こうしたことは中小企業・小規模事業者の厳しい経営環境をしたものであると考えられる。

だが2018年度には政策金融公庫のセーフティネット貸付は激減した。国民生活事業におけるセーフティネット貸付（東日本大震災関連を除く）はわずか1983億円にすぎなくなった。また中小企業事業においても4144億円と前年に比べて半額となった。2019年度においては、国民事業においては前期比で21%増となったものの、中小企業事業においては融資実績は前年度の半額近くにまで減少した。

このようなセーフティセーフネット貸付の激減は、中小企業の資金繰りが改善傾向にあるほか、民間金融機関の貸出姿勢が積極化して、政府系金融機関への顧客ニーズが減少したためである⁽⁶⁶⁾。

『日本経済新聞』（2018年10月19日付）の「中小向け融資 リスク恐れず 保証付き、バブル並み低水準 危うさ指摘の声も」と題する記事は、金融機関が中小企業への融資に積極的になっていることを明らかにしている⁽⁶⁶⁻¹⁾。不況業種に融資額の100%を保証する制度は「不振企業の延命」につながると批判され、2018年4月に不況業種向けの保証割合が縮小され、「脱信用保証」が進んだ背景には、中小企業の業績改善や融資競争があった。中小企業の経常利益は2017年度に約24兆円と過去最高の水準となり、倒産件数は減り、金融機関が融資しやすい環境になった。

日銀『金融システムレポート』2018年10月発行号は、金融緩和環境の強まりと景気改

善を背景に、金融機関の中小企業向け貸出が増加し、一方で収益率や利払い能力が低い低収益企業の銀行借入れ依存度が高まる傾向が出ており、地域金融機関では競合激化でこれらの先への低利融資が増えており、貸出比率が全体の3~4割超に達するケースもある、と記している(16, 21, 36-37, 52-54ページ)。

民間金融機関の貸出の積極化には2014年以降金融庁が重視するようになった地域金融機関の事業性評価融資が浸透してきたことも関係していると思われる⁽⁶⁶⁻²⁾。

2020年度にはセーフティネット貸付実績は、国民生活事業において37億円、中小企業事業においては646億円にすぎなくなった⁽⁶⁷⁾。

政策金融においてはセーフティネット機能が重視される。だが常に「セーフティネット貸付」が日本政策金融公庫の融資において大きなウエイトを占めていたわけではなかったことに注目すべきである。

セーフティネット関連貸付(災害復旧貸付やセーフティネット貸付)は自然災害や経済情勢の悪化という企業を取り巻く環境の変化によって大きく変化する。企業経営の安定化のために必要が生ずればそれは増額され、その必要がなくなればその額は減額される。民間金融機関の貸出態度が積極化すれば政策金融機関は貸出を抑制した。そのために政策金融が民間金融を圧迫するという事態は回避されていたといえることができるであろう。

3) 危機対応等円滑化業務

危機対応円滑化業務はリーマン・ショック後の2009年度に激増し、融資実績は3兆8693億円に及んだ⁽⁶⁸⁾。

東日本大震災が発生すると、日本政策金融公庫からの融資を受けて、商工組合中央金庫および日本政策投資銀行が危機対応円滑化業務を実施した。この業務として日本政策金融公庫は2011年度に1兆1534億円のツーステップ・ローンを実施している。前年度は4052億円であった⁽⁶⁹⁾。

危機対応円滑化業務は危機が生ずると増額された。長期貸出のためにその融資残高は危機が去った後も容易に減少するという事はなかった。

だが危機対応等円滑化業務は危機が去れば新規貸付が抑制されるものであり、2014年度から2019年度にかけてツーステップ・ローンの融資残高は減少傾向をたどっている(『事業評価報告書』2020年度版, 6ページ)。危機対応等円滑化業務は恒常的にその規模が維持されるものではなく、民間金融補完としての意義を有していたのである。

新型コロナウイルス感染症が発生するとこの業務は再び激増した。

(3) 民間金融機関から資金の融通を受けることが困難な中小企業・小規模事業者への円滑な資金供給, 民間金融機関との連携

1) 中小企業・小規模事業者へのタイムリーかつ円滑な資金供給

日本政策金融公庫は、経営基盤が脆弱で民間金融機関から資金の融通を受けることが困難な小規模事業者等へ必要な事業資金等の円滑な供給事業の進行に必要な長期資金であって、民間金融機関から資金を調達することが難しい中小企業への資金供給を行った。

国民生活事業融資は民間金融機関と協調融資を行いつつ、顧客にタイムリーかつ円滑に資金を供給した。経営基盤が脆弱で担保力の乏しい小規模事業者の資金、ニーズに応える

ために、担保・保証人を不要とする融資を推進した。

中小企業事業においても民間金融機関と協調融資を行いつつ、タイムリーかつ円滑に資金供給を行った。経営者保証に依存しない融資を推進した。中小企業事業においては民間金融だけでは資金調達に困難な長期資金だけを貸し付けて民間金融を補完した。

この中小企業・小規模事業者への長期・安定的な資金供給による民間金融補完は国家の中小企業・小規模事業政策、雇用・社会政策の目的に応じたものである。この政策金融の意義については事業本部ごとに詳細に後述する。

日本政策金融公庫に関する『業績評価報告書』2020年度版は、顧客からのタイムリーかつ円滑な資金供給については、計画に対して期待通りの「標準の」業績であったと評価している（26、28ページ）。

2) 民間金融機関との連携

日本政策金融公庫を始めとする政府系金融機関は、財務省によれば、民間金融機関と連携・協調しつつ、地域を支える事業者に対して資金供給やそれと一体となった様々な支援を行って行くことで、地域経済の好循環を実現することを目指している。両者の連携は、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という観点からも重要である⁽⁶⁹⁻¹⁾。

日本政策金融公庫は、民間金融機関の補完を旨としつつ、顧客の利便性の向上を図るために、民間金融機関との連携に取り組んだ⁽⁶⁹⁻²⁾。

地域金融機関にとっても、政策金融公庫との連携は次のようなメリットがあったのである。① 公庫の全国ネットワークを生かしたイベントの開催や情報提供による支援、② 勉強会等を通じた、職員のノウハウや融資スキルの向上。③ 協調融資によってリスクの分散が図られること等による、単独支援が困難な先への支援の実施、④ 協調融資商品の創設等による、より顧客のニーズに沿った提案の実施⁽⁷⁰⁾。

大塚悠貴他（2018）は地域金融機関の日本公庫との連携のメリットとして次のような点を挙げている。① 創業者の発掘（創業希望者の情報、セミナーの集客など）、② 創業支援ツールや事業策定計画支援について日本公庫のアドバイス、③ 日本公庫から地域金融機関への優良顧客（創業者）等の紹介、④ リスク分散による、顧客の希望に沿った融資条件（金利引き下げ、無担保等）の設定、⑤ 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⁽⁷⁰⁻¹⁾。

日本政策金融公庫の協調融資の実績は、2015年度の1万5130件から2016年の1万9671件、2017年度の2万3080件、2018年度の3万768件と堅調に伸びている。日本政策金融公庫と民間金融機関との業務提携・協力に係る覚書締結状況は、2019年3月末時点で95%に及んでいる。同公庫は、2021年3月末までに、484の民間金融機関と業務連携・協力にかかる覚書を締結した。2021年3月末までに288の民間金融機関と協調融資商品を創設した。2020年度の民間金融機関との協調融資実績は1兆6847億円に及んだ。日本政策金融公庫は2020年度に民間金融機関に対して5266件の顧客紹介を行った。一方で、同公庫は2020年度に民間金融機関から2万9091件の顧客紹介を受けている。同公庫はまた民間金融機関と緊密な情報交換を行い、海外展開・事業承継セミナーの共催などにも取り組んでいる。

日本政策金融公庫の『業績評価報告書』2020年度版は、同行はこれまで民間金融機関との連携を推進し、特に2018年以降は、「新たなステージ」における民間金融機関連携を最重要課題として取り組んだことで、①同公庫の役割、機能に対する理解の浸透、②協調融資実績等の向上、③協調融資商品の創設など、民間金融機関との連携は大きく進展したと述べている。同報告は、同公庫と民間金融機関との連携は、計画に対して期待を上回る「優れた」業績であったと評価している(29-30ページ)。

政策金融と民間金融は競合という段階を超えて協調という段階に入っているのである。

(4) 成長戦略分野等への重点的な資金供給

日本政策金融公庫は、日本経済の成長・発展を念頭に、国の成長政策に基づき、リスクテイク機能を適切に発揮し、新企業育成貸付、企業活力強化(事業承継、ソーシャルビジネス支援、海外展開支援等)、環境・エネルギー対策、企業再生、および農林水産業の新たな展開などのための特別資金を貸付けた。日本政策金融公庫は、同公庫の「経営方針」にあるように、「国の政策に基づき」、日本経済成長・発展への貢献を図ったのであって、この点が民間金融機関と異なる点である。このために国が経済成長等のために重要と認める特定の分野への、企業のライフステージに応じた特別貸付を行ったのである。

2018年度には、国民生活事業融資実績において、セーフティネット貸付が融資実績総額の8.1%を占めるに過ぎなくなる一方、その他特別貸付は融資総額の25.4%を占めるに至っている。中小企業事業融資の実績においては、特別貸付制度に基づくものを含めて、新企業育成が3705億円(30.1%)、企業活力強化が2366億円(19.2%)、企業再生が1919億円(12.3%)、資源エネルギー対策が512億円(4.2%)、これらの合計額が8102億円(中小企業事業総融資総額の65.7%)となる⁽⁷¹⁾。

セーフティネット関連融資減退においては、創業支援、企業活力強化、企業再生などの成長戦略分野等への融資の比重が増大したのである。セーフティネット関連融資の減退は日本政策金融公庫の存在意義がなくなったことを意味しないのである。

新型コロナウイルス感染症対策の下では公庫融資に占める「成長戦略分野等への重点的な資金供給」の比率は大きく低下している。だがそのことは同公庫にとっての成長戦略分野等への支援の意義の喪失を意味しないのである。同公庫の「業務運営計画(2022年度から2024年度)」のなかでは、コロナ禍終息後のセーフティネット機能の低下を考慮して、「ポストコロナも見据えた」、「創業・新事業、事業再生、事業承継、ソーシャルビジネス、海外展開、農林水産業の新たな展開、DXの推進及び脱炭素などの環境・エネルギー対策等への支援」という成長戦略分野等への重点的な資金供給が掲げられているのである(『ディスクロージャー誌』2022年度版、8ページ)。

(5) 地域活性化への貢献

地方創生、地方経済活性化は国家戦略となっている。政府は2014年12月に「まち・ひと・しごと・創生総合戦略」を閣議決定した。これは人口減少と地域経済縮小という危機的な課題を克服するためのものであった。この地方創生、地方経済活性化という政策目的を実現する手段として政策金融が活用された。政策金融機関は地域活性化への貢献という政策的意義をもつものでもあった。

日本政策金融公庫は、地方創生事業に取り組んだ⁽⁷²⁾。このような活動として同公庫は、第1に、地方版総合戦略等への積極的な参画などによる地方自治体との連携の強化を図った。

第2に、顧客や地域のニーズに合致した有益なサービスを提供した。その事例として、全国152支店のネットワークを活用してビジネスマッチング支援や商談会・セミナーを開催したことがあげられる。

第3に、地域の関係機関（地方自治体、民間金融機関、商工会議所・商工会、専門家）を繋ぐ役割を發揮した。その事例として、地域が抱える課題解決のためのシンポジウムを開催したことがあげられる⁽⁷³⁾。

日本政策金融公庫はこのような活動を通じて地域活性化という公的役割を果たしたのである。

3 事業別業務（事業本部別業務）

(1) 国民生活事業（国民一般向け業務）

同公庫の報告書では国民生活事業、農林水産事業、中小企業事業の順に業務が述べられているが、本節では貸出ウエイトの高い国民生活事業本部、中小企業事業本部の事業を中心に述べてみたい。事業本部は様々な業務を行っているが、ここではこの事業本部別考察は融資額に基づいて行うこととする。貸出は事業本部によって融資枠や貸出条件などに違いがあった。

1) 国民生活事業の支援先

国民生活事業本部は、個人や個人企業・小規模企業を融資対象としている。

小規模事業者は日本経済の活力の源泉であり、多くの人を雇用し、地域経済を支えている。2021年度の日本政策金融公庫の国民生活事業の融資先は119万先であり、実に全国の中小企業・小規模事業者の約3割に貸し出している⁽⁷³⁻¹⁾。

民間金融機関から資金の融通を受けることが困難な小規模事業者等へ必要な事業資金等の円滑な供給を行っている。国民生活事業融資は、業歴が短く、規模が小さく、業績（収益性、安全性、資金調達力）が相対的に劣る事業者に融資する傾向が強い。すなわち、信用リスクが大きく、民間金融では対応が容易ではなく、政策金融に対する期待が大きな分野である。

2021年度末の1先あたりの平均融資残高は信用金庫が4278万円、国内銀行が1億257万円であるのに対し、日本政策金融公庫国民生活事業は980万円であった。融資先の約9割が従業員9人以下の零細事業者であり、約半数が個人企業である⁽⁷⁴⁾。

国民生活事業では短期の運転資金も取り扱い可能である。

政策金融公庫国民生活事業本部は市場メカニズムによる資金調達が容易ではない数多くの小規模事業者に小口資金を融資して、この融資においてリスクテイクを行って、公的金融機関として民間金融補完機能を果たし、国民経済と雇用を支える小規模事業を支援しているのである。それは経済政策的意義にとどまらず、生活基盤としての雇用の確保という社会政策的意義を持つものである。

国民生活事業本部はこのほか教育資金も融資している。

2) 融資業務

① 年度中の融資実績、年度末の融資残高

国民生活事業融資実績は2020年度中に激増し、9兆1640億円にのぼった(2019年度は2兆1463億円)。同事業の2020年度末(2021年3月末)の総融資残高は29兆2387億円に達しているが、そのうち国民生活事業融資が12兆8428億円と、最も多かった。これは同公庫が発足した2008年度以降、最大の規模であった。

国民生活事業本部の貸出はほとんどすべてが事業資金貸出であった。教育貸付残高は7.5%にとどまっていた。

② 担保・保証

日本政策金融公庫は経営基盤が脆弱で担保力の乏しい小規模事業者に融資した。国民生活事業資金融資の多くは無担保であった。国民生活事業においては、小規模事業者の経営をバックアップするために、1973年から、商工会議所の推薦に基づき、無担保・無保証人の融資(「小規模事業者経営改善資金」貸付、マル経融資)を行ってきた⁽⁷⁴⁻¹⁾。2001年に創設された新創業融資制度も無担保・無保証であった。

2010年度においては国民生活事業における無担保融資の割合は77.0%であった。その後、無担保融資の割合は高まった。2015年度においてはその比率は80%を超え、2018年度は無担保融資が86.7%となり、2020年度は99.2%、2021年度融資件数の98.2%となった。こうして国民生活事業における貸付はほとんどすべて無担保となったのである。

2010年度においては不動産担保融資が国民生活事業融資の21.7%あったが、2019年度にはその比率は12.7%にまで減少し、2020年度にはその比率はわずか0.8%を占めるにすぎなくなった⁽⁷⁵⁾。こうして不動産担保融資はほとんどなるに至ったのである。

無担保融資は利用者が望むものであった。日本政策金融公庫は、政策金融機関として、無担保融資を通じて小規模事業者を支援することとなったのである。

経営者保証を中小企業・小規模事業者についてみよう⁽⁷⁵⁻¹⁾。民間金融機関において無保証貸出が増加しており、新規融資において民間金融機関が経営者保証を求めなかった割合(件数)は2017年度には16.5%にすぎなかったが、これが2021年度には29.9%まで上昇している。代表者交代時の保証徴求割合の推移をみると、民間金融機関が前経営者と新経営者の両方から保証を求める二重の保証徴求の割合は2017年度に36.9%あったが、それは2021年度には4.2%にまで低下している。それでも、2021年度には後継者保証ありが49.0%、前経営者保証ありが37.3%を占めており、保証なしは9.5%にすぎなかった⁽⁷⁶⁾。民間金融機関には保証を重視する傾向が根強く残っている。

担保・保証は借り手の返済がなされなかった場合の金融機関の損失回避のためだけでなく借り手の放漫経営を抑制するためにも必要とされた。地域銀行が考える経営者保証ガイドラインの活用促進によるデメリットとしては、経営者の規律付の低下につながるものが5割、金融機関の信用リスクの増加につながるものが3割あった⁽⁷⁷⁾。

経営者保証ガイドラインでは、経営者保証に依存しない新規融資のためには、①法人と経営者の明確な分離(法人・個人の資産分離)、②法人のみの資産や収益力で返済が可能(財務基盤の強化)、③金融機関に対する適時適切な財務情報開示(経営の透明性の確保)という3要件が必要とされていた。

政府系金融機関の場合は、2021年度の無保証人融資の割合は、商工組合中央金庫が7割、日本政策金融公庫が4割となっており、民間金融機関の平均（新規融資の場合29.9%、代表者交代の場合9.5%）を上回っている⁽⁷⁸⁾。

国民生活事業においては、担保・保証の優遇措置を通じて公的金融として小規模事業者支援を行っているのである。

小規模事業者には経営者保証をなくすることへの要望が強い。2021年の企業の後継者不在率は58.6%に達する（友田信男（2022）19ページ）。廃業を抑制し、起業を促進する方策として経営者保証をできるだけなくすることが考えられる。女性、若者、シニアの者、廃業履歴等があり創業に再チャレンジする者への「新規開業資金貸付」を促進するためにも経営者無保証を促進することが求められる。中小企業庁では経営者保証に依存しない融資慣行の確立を現在求めている。政策金融公庫（国民生活事業・中小企業事業）では、経営者無保証への対応が求められており、経営者保証を徴求しない定量基準を設定している⁽⁷⁹⁾。

日本政策金融公庫国民生活事業では、公的金融機関として、経営者保証なしの融資をさらに推進することが求められているのである。

③ 時代の要請に応じた政策性の高い分野等への重点的な資金供給

ア セーフティネット関連の特別貸付

国民生活事業の一つの重要な資金運用形態として政策性の高い特別貸付があげられる。特別貸付は、セーフティネット機能の発揮、災害復興支援、新事業創設支援、企業活力強化、企業再生支援など政策性の高い分野に特別に資金を供給して政策誘導を行うために設けられているものである。そのための特別の融資制度も設けられている。

国民生活事業は単に特定の政策目的のための借り手を誘導するものではなかった。新型コロナウイルス感染症対策が実施される前の2018年度の融資実績においては、一般貸付が最も構成比率が高かった。とはいえ、それ以前においては特別貸付が国民生活事業融資の中心をなしており、それは2017年度において国民生活事業融資実績全体の68.4%を占めていた。

国民生活事業における特別貸付には、現在、新型コロナ関連、災害関連、セーフティネット貸付がある⁽⁸⁰⁾。

特別貸付には中小企業事業における特別貸付と同じ名称のものがあるが、融資限度額は国民生活事業と中小企業事業とで異なっている。中小企業事業の方が融資限度額が多い。

新型コロナウイルス感染症関連融資

特別貸付の代表例としては経営の安全のためのセーフティネット機能を果たすセーフティネット関連貸付を挙げることができる。近年ではこの中で新型コロナウイルス感染症による影響を受けた小規模事業者に対する支援が大きな役割を果たしており、売上が減少した小規模事業者などに対しては実質無利子・無担保の「新型コロナウイルス感染症特別貸付」や「新型コロナ対策資本金劣後ローン」で支援している。国民生活事業の「新型コロナウイルス感染症特別貸付」は別枠で8000万円とされた。国民生活事業におけるコロナ関連特別融資は2020年1月29日から2022年3月末までの累計で95万400件、11兆269億円が決定していた。この額は、リーマン・ショックの影響を受けた時期の融資（2

兆 8038 億円) や東日本大震災関連融資 (2兆 2583 億円) を大幅に上回っていた。国民生活事業本部の新型コロナウイルス感染症関連の貸付実績は 2020 年度実績で 8 兆 7547 億円に達し、2008 年の日本政策金融公庫発足以降、最大規模となったのである⁽⁸¹⁾。

災害復興支援

日本政策金融公庫は災害発生時の融資や返済条件の緩和などの相談にも応じている。同公庫の災害関連特別融資には、「東日本大震災復興特別融資」、「令和元年台風第 19 号等特別貸付」、「令和 2 年 7 月豪雨特別貸付」などがある。2020 年度、2021 年度には災害対策融資実績は存在しなかった。

セーフティネット貸付

国民生活事業の「セーフティネット貸付」には、「経営環境変化対応資金」貸付 (社会的、経済的環境の変化などにより、一時的に売り上げの減少等業況の悪化をきたしているが、中長期的にはその業況が回復することが見込まれるものへの貸付)、「取引企業倒産対応資金」貸付 (関連企業の倒産により経営に困難をきたしているものへの貸付) があった。

リーマン・ショック後には多額のセーフティネット貸付がなされ、その後も多額のセーフティネット貸付が行われたが、現在ではその規模は縮小している。

イ 成長戦略分野等への特別貸付

日本政策金融公庫国民生活事業はセーフティネット関連貸付以外の特別貸付も実施している。国の成長戦略に対応した特定の分野等も支援した。企業のライフステージに応じて創業・新事業支援、事業再生支援、事業承継支援、ソーシャルビジネス支援、海外展開支援などを行った。

2018 年度の融資実績において特別貸付は国民生活事業融資の 33.5% を占めているが、セーフティネット関連融資以外の特別貸付実績は融資実績総額の 25.4% を占めていた⁽⁸²⁾。

創業・新事業支援

日本政策金融公庫は国の政策目的に従った特定の成長戦略分野への資金供給の一環として創業支援を実施した。新事業への融資はリスクの高い分野であり、政策性の高い特別貸付であった⁽⁸³⁾。創業支援は地域活性化のためにも必要とされた (大塚悠貴他 (2018) 8 ページ)。

2001 年度に小泉内閣が「新創業融資制度」を創設した。創設当時は国民生活金融公庫がこれを取り扱っていたが、日本政策金融公庫が創設されて以降は同公庫の「国民生活事業」がこれを引き継いだ。この制度は創業前および創業後税務申告を 2 期終えていないものを対象とする無担保・無保証人貸付であった。融資限度額は 3000 万円であった。この制度は小規模事業者・中小企業の起業向け公的制度の代表的なものであった。制度創設後、その融資額は増大し、特に 2014 年に額が大幅に増大し、その後も残高は 2017 年度までを見る限り増大傾向をたどっている⁽⁸⁴⁾。創業前および創業後 1 年以内の企業に対する融資額とセーフティネット関連融資とを比較すると、2014 年から 2019 年にかけて、前者の伸び率が後者の伸び率を上回っていた (『業績評価報告書』2020 年版、5 ページ)。

日本政策金融公庫は、経営多角化、事業転換などにより第二創業等を図るものへの「新事業活動促進資金」貸付も行った。これには国民生活事業として実施されるものと中小企業事業として実施されるものとの 2 種類あった。国民生活事業では融資限度額は 7200 万円であった。

新創業制度貸付以外にも、公的部門が企業の資金調達を助ける融資制度は多岐にわたる。公的金融機関、地方自治体、信用保証協会などが企業を金融面で支えていた。

民間金融機関も創業時に資金を提供していたが、中小企業・小規模事業者の創業融資市場において公的金融機関。公的制度が主たる資金の出し手となっていた。だが創業時に最も融資を受けやすい融資は公的金融機関・公的制度であった。

また、創業時において公的金融機関が先行し、民間金融機関がそれに追随するという構造が存在した。日本政策金融公庫総合研究所が同公庫国民生活事業の融資を受けて2011年に開業したと想定される企業に対して実施したアンケート踏査の結果報告書（2016年作成）によれば、創業時において借入残高の76.5%を公庫が占めるのに対し、民間金融機関は21.2%を占めるにすぎなかった。その後徐々に民間金融機関の融資額は増加するが、民間金融機関の融資額が公庫を上回るのは創業から4年以上が経過してからである⁽⁸⁵⁾。

こうして国民生活事業は小規模事業者の創業・新事業への進出を助長したのである。

日本政策金融公庫総合研究所が2021年7月に、国民生活事業から借り入れている新規借入企業に対して実施した「2021年度新規開業実態調査～アンケート結果の概要～」によれば、開業時に苦労したことは、「資金繰り、資金調達」が57.6%と最も比率が高く、現在苦労していることでは「資金繰り、資金調達」が34.6%を占めていた。政策金融公庫の新創業制度貸付は新規開業促進効果を有していたといえるのである。

創業支援は雇用創出効果をもっていた。

企業活力強化

企業活力強化特別貸付も行われている。これには、まず、事業拡大・生産性向上等を図る者への融資として、「企業活力強化資金」貸付（事業拡大・生産性向上等を図るものへの融資）、「観光産業等生産性向上資金」貸付（観光業を営み、生産性向上に取り組む者への融資）、「働き方改革推進支援資金」貸付がある。また、「事業承継・集約・活性化支援資金」貸付、「ソーシャルビジネス支援資金」貸付、「海外展開・事業再編資金」貸付もある⁽⁸⁶⁾。

企業活力強化資金貸付は、企業の合理化に伴う設備投資、ものづくり基盤技術の促進、下請け中小企業の振興、空き屋店舗の解消のために使う資金を貸し付けるものである。

事業承継支援は、経営者の高齢化が進む状況下における我が国の大きな課題であった。中小企業者、小規模事業者が培ってきた技術・ノウハウ等の貴重な経営資源や雇用を喪失させないよう、政策金融機関として、日本政策金融公庫は、事業承継の円滑化を資金・情報の両面から支援した。事業承継・集約・活性化支援貸付は、地域経済の産業活動の維持・発展という政策目的に対応するものでもあった。同公庫は事業承継・M&Aに取り組む者への融資を行った。また、小規模事業者の承継先確保の支援のために、後継者不在の小規模事業者等と創業者等を引き合わせる「事業承継マッチング支援」を全国で行った。経営者の事業承継意識喚起のためのセミナーも開催した。

ソーシャルビジネスとは高齢者や障害者の介護・福祉、子育て支援、地域活性化、環境保護など、地域や社会が抱える課題にとり組むビジネスのことである。社会的課題の解決を目的とする融資実績は、2021年度に1万2465件、1137億円あった。

「海外展開・事業再編資金」貸付は、1. 経済の構造的変化等に適応するために海外展開することが経営上必要であり、かつ（1）海外展開事業が本邦内事業の延長と認められる

規模であり、(2) 本邦内の事業活動拠点(本社)が存続し、(3) 海外取引の必要性が認められるものであるか、2. 海外における経済の構造変化等に適応するために、(1) 海外展開事業を再編することが経営上必要であり、(2) 本邦内の事業活動の継続・発展が見込まれるか、3. 海外展開事業の業況悪化などにより本邦内における事業活動が影響を受けているか、のいずれかに該当する者に対して認められた。日本政策金融公庫は、海外展開を図るものに融資を行った。また全国152店に設置している「海外展開サポートデスク」において、海外展開に取り組む顧客の相談に応じた。

環境・エネルギー対策

環境対策の促進を図るための「環境・エネルギー対策資金」貸付も実施された。これは非化石エネルギーの導入、省エネルギーの促進などに必要な資金を貸し付けるものであった。

企業再建(再生)支援

小規模事業名の中には事業継続に苦しむ者もいる。国民生活事業では経営改善計画書の策定などを通じて経営の立て直しを図る小規模事業者に対して「企業再建資金貸付」を行った。

また、経営の立て直しと財務基盤の強化を図るために「資本性ローン」貸付(挑戦支援資本強化特別貸付)⁽⁸⁷⁾も実施した。

国民生活事業では、このような特別貸付を通じて経済成長等の促進を図ったのである。

④ 特別貸付以外の貸付

国民生活事業においては特別貸付以外の融資も行われている。

これにはまず「一般貸付」がある。これは事業を営むほとんどの業種の者を対象とするものである。2018年度国民生活事業融資実績においては一般貸付が融資実績総額の41.6%を占めている。同年度の国民生活事業においては一般貸付が融資実績のなかで最も多かった。

新型コロナウイルス感染症貸付が行われるようになると、一般貸付は激減する。

日本政策金融公庫は商工会議所や商工会などの経営指導を受けている小規模事業に対して経営改善に必要な資金を無担保。無保証で貸し付ける「マル経融資」(「小規模事業者経営改善資金」貸付)も行っている。「経営改善貸付」は同年度末国民生活事業貸付実績の5.5%を占めている。

国民生活事業においては生活衛生関係の事業を営む者への貸付も行われている。これには「生活衛生貸付」(一般貸付)と「振興事業貸付」(振興計画を受けている生活衛生同業組合の組合員を対象)とがあった。これに関する貸付が2021年度国民生活事業融資実績の2.6%を占めている。

事業資金貸付以外に「教育貸付」も行われている。国民生活事業本部は、教育に関する家庭の経済的負担の軽減と教育の機会均等を図るため、入学時、在学に必要な資金を貸し出した。2021年度に教育貸付は融資実績の5.9%を占めている。

国民生活事業においては時代の要請に応じた政策性の高い特別貸付にとどまらず、一般的な国民生活改善のための融資も行われているのである。

(2) 中小企業事業（中小企業事業者向け業務）

1) 中小企業事業の支援先

日本政策金融公庫中小企業事業部の行う中小企業事業は、中小企業・小規模事業者の振興に必要な長期資金であって、民間金融機関が供給することが難しい資金を安定的に供給すること等によって、我が国経済の活性化に寄与することが期待される活力ある中小企業・小規模事業者や、地域経済を担う中小企業・小規模事業者を支援するものである。

中小企業庁の『2022年度版 中小企業白書』によれば、わが国では、中小企業・小規模事業者は全企業357万先の99%を占め、日本経済や雇用を支えている。日本政策金融公庫中小企業事業本部は、融資、信用保険、証券化支援といった金融手段を活用して中小企業・小規模事業者を支援している。

同公庫の2021年度中小企業事業の資金繰り支援先は中小企業・小規模事業者約164万先となっており、中小企業・小規模事業者総数の実に約46%を占めている。同公庫は中小企業・小規模事業者の資金繰りの円滑化に貢献している。その内訳は、直接融資が6.2万先、全体の約2%、信用保険が158万先、全体の約44%となっている。同年度の中小企業・小規模事業者向け貸出残高は327兆円であるが、そのうちの約16%は同公庫が占めている。その内訳は、中小企業事業融資が8.4兆円、全体の約3%、中小企業事業信用保険が42.0兆円、全体の約13%となっている⁽⁸⁸⁾。

2021年度の中小企業事業の直接貸付の平均像をみると、1企業あたり平均融資額は1億600万円、平均融資期間は10年5ヵ月、平均従業員数は79人となっている。融資残高の約80%が従業員20人以上となっているから、同本部の融資は小規模事業者（製造業20人以下、商業・サービス業5人以下）を中心とするものではない。中小企業事業の主たる融資対象は国民生活事業の対象とする中小企業・小規模事業者よりも規模の大きな中小企業である⁽⁸⁹⁾。中小企業事業の平均融資額は国民事業融資よりも多い。

日本政策金融公庫中小企業事業は日本経済と雇用を支えている中小企業を公的金融として支援しているのである。

2) 融資業務

① 年度中の融資実績、年度末の融資残高

中小企業事業の融資実績は2019年度中の1兆1474億円から2020年度中の4兆5648億円へと激増した。その融資残高は2021年度末に8兆4326億円となっている。

② 担保・保証

中小企業事業の無担保貸付の融資実績は、2008年度26.0%にとどまっていた。その後、中小企業事業無担保融資（直接貸付）実績額は融資全体の半分以上を占めるようになった。特に2020年度には融資実績全体に占めるその比率は前年度中の61.3%から95.8%と飛躍的に高まっている⁽⁹⁰⁾。

中小企業事業は担保面において中小企業を支援するようになっているのである。

信用保証については、政策金融公庫中小企業の貸出においては、伝統的に保証人付き融資が行われてきた。金融庁は2003年3月に「リレーションシップバンキングの機能強化に関するアクションプログラム」を策定し、担保や保証人に過度に依存しない貸し出しを

推進するよう金融機関に要請した。これを受けて、公庫中小企業において2004年度以降、無担保・無保証貸出の導入が行われた⁽⁹¹⁾。

保証人に依存しない融資については、2014年2月に「経営者保証に関するガイドライン」の適用が開始されたことを受けて、融資実績に占めるその比率は、金額ベースで2013年度に13.4%であったものが2014年度に39.0%、2015年度に47.4%へと高まった。

2014年2月に、保証人徴求を免除する代わりに追加される金利が変更されることとなった。変更前は一律0.3%上乗せであったが、変更後は公庫内部の格付けによって変更されることとなった。これは優良な借り手に便宜を与えるものであった。優良な借り手企業では無保証人による金利上乗せはなくなった⁽⁹²⁾。

公庫中小企業事業の無保証人融資の比率は2016年度には95.8%と飛躍的に上昇し、2020年度には99.1%（件数では2015年度の45.5%から2020年度の99.3%へと増加）と、日本政策金融公庫の中小企業貸付はほとんど保証人に依存しないものとなるに至っている⁽⁹³⁾。

日本政策金融公庫は経営者保証なしの融資を行うことを通じて中小企業事業者を支援しているのである。

③ 長期資金の安定供給

政策金融公庫中小企業事業本部の前身である中小企業金融公庫は、民業補完の立場から、長期資金の供給等により中小企業の経営安定化を支援していた。中小企業は自己資本が少なく、また、資本市場から資金調達をすることが困難であるため、長期資金に対するニーズが強かった。だが、民間金融機関の融資の大半が期間5年以下であった。2006年度において、期間5年以内の貸付が民間金融機関貸付の79%を占めていた。中小企業金融公庫の融資は64%が期間5年超（平均貸付期間約8年）であった⁽⁹⁴⁾。政策金融公庫中小企業事業は中小企業金融公庫の長期資金貸出方針を継承した。

日本政策金融公庫は長期資金の安定供給により民間の中小企業・小規模事業者金融を質と量で補完している⁽⁹⁵⁾。日本商工会議所の政府系金融機関に関するアンケート調査結果（2005年10月6日）によれば、政府系金融機関の機能としては、安定的な資金供給機能を求めるものの比率が53.6%と最も高かった⁽⁹⁶⁾。

日本政策金融公庫中小企業事業は長期資金を専門的に取り扱っており、短期の運転資金は取り扱わなかった。中小企業者が円滑に成長・発展していくには、適宜的確な設備投資の実施と継続的な財務体質の強化が必要であり、このためには長期資金の安定的な調達が不可欠である。しかし、一般的に中小企業者は大企業と比較して資本市場からの資金調達が困難であるなど、資金調達の手段が限られている。

同公庫の中小企業事業融資の過半が期間5年超の長期資金であって、2021年度貸出の79.5%が5年超となっており、すべて償還計画が立てやすい固定金利となっている。中小企業事業は、民間金融機関を補完し、我が国経済にとって重要な役割を担う中小企業者の長期資金ニーズに応えている⁽⁹⁷⁾。

同公庫は事業資金を安定的に供給している。中小企業事業の融資の伸びは、リーマン・ショック後の景気低迷期などには高く、逆に景気回復期には低下している⁽⁹⁸⁾。これは同公庫が民間金融補完の役割を果たしていることを示すものである。

融資残高の用途別内訳をみると、2018年度末には運転資金が3兆135億円（56.6%）、投資資金が2兆3128億円（43.4%）貸し出されている⁽⁹⁹⁾。

借り手企業の情報力は民間金融機関が政府系金融機関を上回っているが、設備資金の貸出については政府系金融機関の方が民間金融機関を上回っているといわれている⁽¹⁰⁰⁾。金融公庫融資はそれによる設備投資促進効果を持つものであった⁽¹⁰¹⁾。

政策金融公庫はこのように長期資金の安定供給によって民間金融を補完しているのである。

もっとも、民間金融機関は短期のみならず長期金融も行っているから、政策金融公庫が長期貸出を行っているということだけでは同公庫と民間金融機関との競合の可能性を排除できない。

地域活性化や技術革新のために、公的金融機関である同公庫が、事業性評価を適切に行いつつ、リスクをとって無担保で貸出を行うことを推進することが検討されてよい。長期貸出を行う同公庫が経営上のアドバイスを行うことによって借り手企業の経営改善を進め、債権を確保することも期待できよう。

④ 時代の要請に応じた政策性の高い分野への重点的な資金供給

ア セーフティネット関連の特別貸付

日本政策金融公庫の中小企業事業融資は時代の要請に応じて政策性の高い融資として実施されている。この点で借入目的を限定しない一般貸付も行う国民生活事業とは性格が異なっている。中小企業事業融資が政策性の強い融資であるということに民間金融との違いがある。一般的な貸付を行わないことによって政策金融公庫は民間金融機関との競合を回避し、民間金融の補完機能を果たそうとしたとすることができる。

政府系金融機関の中小企業事業は、戦後、1960年代の輸出製造向け貸付、1970年代の近代化促進貸付、1980年代の国際経済調整対策等特別貸付、消費税導入円滑化貸付、1990年代の災害復旧貸付、2000年代のIT活用促進資金、地域活性化・雇用促進資金、新事業活動促進資金、セーフティネット資金の貸付、2010年代のセーフティネット資金の貸付、東日本大震災災害復興特別貸付、2020年代の新型コロナウイルス感染症特別貸付などの特別貸付を行ってきた⁽¹⁰²⁾。

日本政策金融公庫中小企業事業本部の前身である中小企業金融公庫は、民業補完の立場から、政策性の高い特別貸付を実施していた。同公庫の特別貸付は2006年度には前貸付の9割に及んだ。その内訳は経営環境変化対応資金（33.5%）、金融環境変化対応資金（12.1%）、取引企業倒産対応資金（0.1%）からなるセーフティネット貸付（45.7%）、新企業育成貸付（24.1%）、企業活力強化貸付（24.3%）、企業再生貸付（3.4%）、環境対策貸付（2.6%）となっていた⁽¹⁰³⁾。

日本政策金融公庫中小企業事業もこの特別貸付重視の方針を継承した。特別の貸付のために特別貸付制度が設けられた。

特別貸付としては、まずセーフティネット関連融資を挙げることができる。セーフティネット関連融資はリーマン・ショック後に増大した後減少していたが、新型コロナウイルスが蔓延すると再びこれが増大した。

新型コロナウイルス感染症関連融資

日本政策金融公庫中小企業融資業務は融資実績で2019年度の1兆1474億円から2020

年の4兆5648億円へと激増したが、これは「新型コロナウイルス感染症特別貸付」の激増によるところが大きかった。中小企業事業の場合、この特別貸付の融資限度額は国民生活事業融資限度額よりも多く、直接貸付が6億円であった。

2020年8月からコロナ禍の下で財務体質強化を図るための「新型コロナウイルス感染症対策挑戦支援資本強化特別貸付（新型コロナ対策資本金劣後ローン）」が開始された。この貸付実績は2020年度に3464億円あった。

日本政策金融公庫の中小企業事業の2021年度融資実績において、新型コロナウイルス感染症貸付が全体の54.0%、新型コロナウイルス感染症対策挑戦支援資本強化（劣後ローン供給）が全体の22.9%となっており、同年度の中小企業事業融資の76.9%はコロナウイルス関連のものであったのである。

災害復興支援

日本政策金融公庫は災害復興支援も行った。主な災害復興支援の貸付状況は次の通りであった。1995年、阪神・淡路大震災、貸付実績1748億円、2004年中越地震、37億円、2011年、東日本大震災、1兆7874億円、2016年、熊本地震、515億円、2018年、平成30年7月豪雨、37億円、2018年、北海道胆振東部地震、3億円、2019年、令和元年台風第19号、第20号、第21号、92億円、2020年、令和2年7月豪雨、15億円⁽¹⁰⁴⁾。

だが、2020、2021年度には災害対策融資実績はほとんど存在しなかった。

セーフティネット貸付

中小企業事業の「セーフティネット貸付」には「経営環境変化対応資金」貸付、「金融環境変化対応資金」貸付（金融機関との取引状況の変化により、資金繰りに根拠をきたしているものへの貸付）、「取引企業倒産対応資金」貸付があった。

2009年度には中小企業事業の「セーフティネット貸付」の融資実績は2.8兆円もあり、同年度中小企業事業融資実績総額の87.8%も占めていた⁽¹⁰⁵⁾。

その後その額は減少し、とくに2018年度以後減額が顕著となった。

政策金融公庫中小企業事業は企業環境が厳しいときに、セーフティネット関連貸付を通じて経済、経営の安定化を図ったのである。

イ 成長戦略分野等への特別貸付

創業・新事業支援

日本政策金融公庫は中小企業事業において時代の要請に応じて成長戦略分野等を重点的に支援し、そのための特別の貸付（特別貸付制度を含む）を行った。

2009年度には同公庫の中小企業事業においては、セーフティネット関連以外の融資実績は3906億円あり、それは融資実績総額の12.1%を占めていた。

その後成長戦略分野等への融資は増加した。2018年度には、同公庫の中小企業事業においては、セーフティネット関連以外の融資実績は8105億円となり、それは融資実績総額の65.7%を占めていた。

成長戦略分野等への特別融資として、まず創業・新事業支援をあげることができる。

新事業への投資は経済的に必要とされるがリスクの大きなものであり、民間金融だけでこれに対応することは困難であり、政策金融による補完が求められた。新事業支援のために中小企業事業において「新事業育成資金」特別貸付が2000年2月にスタートした。こ

れは日本の産業活動の活力を維持し、持続的な経済成長および雇用の創出に資するため、新しい技術の活用、特色ある財、サービスの提供などにより市場を創出・開拓し、高い成長性が見込まれる中小企業を支援するものであった。融資限度額は7億2000万円であった。担保は相談の上決められた。2016年度における「新事業育成資金」の融資実績は1641先、996億円であった。この制度が発足してからの累計実績は1万5138先、7261億円に上っている（2022年3月末時点）⁽¹⁰⁶⁾。

高い成長性が認められる新たな事業を行うものに対するこの融資制度において、担保の有無・担保の種類は公庫と借り手との相談の上決められることとなっている。だがリスクが高いが日本経済の活力を維持するために必要な事業を育成するためには、政策金融機関がリスクを負担し、政府系金融機関として、事業性評価を適切に行って、無担保・無経営者保証で貸出す制度を導入することが検討されてよい。

中小企業事業として、中小企業者に対する「新事業活動促進資金」の貸付も行った。中小企業事業においては、融資限度額は直接貸付の場合、7億2000万円であった。

2016年度における中小企業事業の新企業育成貸付は2380億円に上った。それは同年度の中小企業事業融資額の16.0%となり、セーフティネット関連貸付額に次いで多かった。2018年度において中小企業事業における新企業育成のための貸付額3705億円は同年度の融資額の30.1%を占め、セーフティネット貸付（33.2%）に近い規模となった。2012年度においては、新企業育成貸付982億円は同年度融資額の4.7%を占めるにとどまっていたが、その後、新企業育成貸付新型コロナウイルス感染症発生前において大きな役割を果たすようになったのである。

企業活力強化

中小企業事業においては企業活力強化のための資金も貸し出した。中小企業事業融資においては2021年度融資実績において企業活力強化資金融資が1693億円（融資実績総額の10.0%）と、コロナ関連融資実績について多かった。それは同年度において新企業育成貸付をも上回るようになっている。

企業活力強化貸付は、2022年4月1日現在、企業活力強化資金（合理化のための設備投資資金等の貸付）、IT活用促進資金、観光産業等生産性向上資金、働き方改革推進支援資金、事業承継・集約・活性化支援資金、地域活性化・雇用促進資金、海外展開・事業再編資金の貸付を含んでいる⁽¹⁰⁷⁾。

資源・エネルギー対策

資源・エネルギー対策のために2021年度に中小企業事情資金として405億円（全体の2.4%）が融資された。

企業再生支援

企業再生のための融資実績は2021年度に280億円（全体の1.7%）であった。

このように、政策金融公庫中小企業事業本部は、創業・新事業支援、企業活力強化などのための重点的な資金供給を実施し、中小企業を支援したのである。

3) 信用保険業務

日本政策金融公庫は信用保険を引き受け、信用保証制度と一体となり、中小企業・小規模事業者の事業資金の円滑な調達を支えている⁽¹⁰⁸⁾。

担保力や信用力の乏しい中小企業・小規模事業者は信用保証協会からの信用保証を得て金融機関から資金調達を行う。借入金（または社債）の返済不能に備えて、信用保証協会は日本政策金融公庫中小企業事業本部と信用保険契約（包括保険契約）を締結する。中小企業事業本部は保険責任を引き受け、その対価として信用保証協会から保険料の支払いを受ける。借入金（または社債の償還）の返済ができなくなって信用保証協会が金融機関に対して代位弁済を行うこととなった際に、政策金融公庫中小企業事業本部が保険金を支払う。保険金の支払額は代位弁済額の70%、80%、または90%である。代位弁済が行われた後、信用保証協会は借入金を借り手から回収して、回収金を日本政策金融公庫中小企業事業本部に納付する。保険料率は填補率70%の普通保険については0.25%~1.69%であった⁽¹⁰⁹⁾。

2008年10月末に「緊急保証」（2010年2月に「景気対応緊急保証」に変更）が実施されると信用保険引受額は同年度に実績が18兆6629億円に達した。信用保険引受残高は前年度の29兆7397億円から34兆5787億円へと増大した。その後、信用保険引受額は低下傾向をたどり、2014年度には8兆4859億円、2017年度には7兆6355億円となった。

信用保険引受額は2017年度が7.6兆円、2018年度が7.7兆円、2019年度が8.3兆円であった。

2018年度末における信用保険引き受け残高は21兆2640億円であった。

信用保険の引受状況を政策金融公庫のホームページにより制度別にみると、2010年度には一般関係保険が40.0%、特例保険が60.0%と特例保険の方が多かった。特例保険の比率はその後減少傾向をたどり、2014年度には一般関係保険は90.0%、特例保険が10.0%と、一般関係保険が大部分を占めるようになっている。

2014年度の業種別保険引受状をみると、総額8兆4859億円のうち、製造業が19.8%、建設業が25.9%、物品販売業が27.8%、不動産業4.8%、運輸・倉庫業が4.7%、サービス業が15.8%となっていた。同年度の金融機関業態別保険引受状況をみると、都市銀行が13.7%、地方銀行が36.0%、第二地方銀行が16.7%、信用金庫が29.0%、信用組が3.7%となっていた⁽¹⁰⁹⁻¹⁾。近年については日本政策金融公庫「中小保険」を参照されたい。

一般会計からの出資金は、同公庫の『事業報告』によれば、2018年度に同公庫受入額1713億円中信用保険等業務が1004億円と最も多くを受け入れている。2019年度は1922億円中639億円と中小向け融資業務の681億円に次いで受け入れている。

2020年度における信用保険業務は次のようなものであった。利用先数は155万先、1企業あたりの平均保険引受額は2800万円、平均保険期間は7年9ヵ月、平均従業員数は8人（保険引受残高の約75%が従業員20人以下）であった（『ディスクロージャー誌』2021年版、49ページ）。政策金融公庫は引き続き災害関係保証に係る保険を引き受けた。また、経営安定関連保証や借換保証等に係る保険を引き受けた。特に、コロナ禍において影響を受けた中小企業・小規模事業者の支援については、経営安定関連保証や危機関連保証に係る保険を引き受けた（『事業報告』2020年度版、5-6ページ）。

こうして政策金融公庫は、厳しい経営環境にある中小企業者・小規模事業者の資金繰り支援を、信用保険を通じて行い、セーフティネット機能を発揮したのである。

成長戦略分野等への対応については、引き続き、創業関連特例等を通じた創業支援、経営力強化保証に係る保険引き受けなどを通じた経営支援、事業再生計画実施関連特例等を

通じた再生支援および特定経営承継関連特例等を通じた事業承継支援に努めた。こうして成長戦略分野への資金供給を、保険引受を通じて支援したのである⁽¹¹⁰⁾。

これらにより、信用保険の引受実績は2019年度の8.3兆円から2020年度の33.2兆円へと激増した。2020年度の信用保険引受額は33兆2106億円に上った。そのうちセーフティネット関連が28兆6225億円と大部分を占めるようになっている（『業務報告書』2020年度版、28ページ）。信用保険の引受残高はこの間に21.3兆円から42.4兆円へと激増している（『ディスクロージャー誌』2021年版、95ページ）。

信用保険事業の収支状況をもてみると、その収支は1998年度以降、慢性的な赤字となっていた。その原因は、政策的に抑えられた保険料水準や、求償件に対する回収率の低下である。特に、特別保証、緊急保証などの特別措置が採用されて以降は、保険収支が大幅に悪化している。2014年度における日本政策金融公庫の保険収支総計は1602億円の赤字となっている。

かくして、毎年度、政府から信用保険事業に対して、政府から多額の出資金が措置されている⁽¹⁰⁹⁻¹⁾。2009年度には2兆1598億円、2011年度には1兆1775億円、2014年度には1275億円の予算措置が講じられた。

その後の信用保険の状況は次の通りである。日本政策金融公庫の信用保険に関する同行のホームページ掲載資料（「保険収支の状況」）により信用保険収支（保険料+回収金-保険金）をみると、2017年度～2019年度には600億円を超える赤字となっていたのが2020年度には384億円の黒字となっている（保険料収入1852億円、回収金650億円、保険金2117億円）。これは保険料収入の増大と保険金支払いの減少によるものである。だが将来の保険金支払いに備えた保険契約準備金繰入のために経常収支は赤字となったのである。

2020年度に経常損失は7188億円に達している⁽¹¹¹⁾。2020年度には信用保険等業務は同公庫の一般会計からの出資金受入額4兆1176億円で、国民一般向け業務の1兆7740億円に次ぐ1兆4517億円を受け入れている。中小企業向け融資等業務の受入額は8430億円であった。出資金は将来の保険金支払等の原資となるものであった。

保険契約準備金は2018年度末の8884億円から2020年度末の1兆5369億円へと激増している。政策金融公庫はこれによって、増大すると予想される信用保険の支払いに対応しようとしたのである。

2021年には保険引実績は8.7兆円へと激減した。その額はコロナ禍の水準に戻っている。同年度に同公庫が受け入れた一般会計からの出資金6兆9452億円で、信用保険等業務が国民一般向け業務に次いで2兆3227億円を受け入れている。中小企業向け融資等業務は1兆3730億円を受け入れていた。

信用保険業務はきわめて大規模に行われた。信用保険の対象先の膨大さや一般会計からの出資金受入額をあわせて考えると、政策金融公庫の業務において果たした信用保険業務の重要性が認識されるべきである。

この信用保険業務が中小企業・小規模事業者の円滑な、資金調達を支え、その経営の安定と事業の成長・発展に貢献するものとなったのである。その意義はきわめて大きかったということができよう。

4) 証券化支援業務

日本政策金融公庫中小企業事業本部は中小企業者への無担保資金の円滑な供給を支援することとした。このための手法として証券化の手法を活用した。これは中小企業向け貸付債権等の証券化を図るものである。

証券化支援の手法には買取型と保証型とがあった。買取型は、民間金融機関等の中小企業向け無担保債権等を譲り受け、またはCDS(クレジット・デフォルト・スワップ)契約を活用し証券化する業務である。保証型は、民間金融機関等が自ら証券化する中小企業者向け無担保債権等の部分保証や証券化商品の保証や一部買取を行う業務である⁽¹¹²⁾。

日本政策金融公庫中小企業事業本部は、証券化支援業務では、買取型、保証型の手法を活用し、2004年の7月の業務開始から2022年3月末までの累計で延べ302の金融機関と連携して、延べ1万6065先の中小企業者に対する4029億円の無担保資金の供給を支援した⁽¹¹³⁾。

(3) 農林水産事業（農林水産業者向け業務）

日本政策金融公庫農林水産事業本部は、農林漁業者や食品の製造業の事業を営む者に対し、農林漁業の持続的かつ健全な発展または食料の安定供給の確保に資する事業について、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、長期かつ低利の資金を供給した。

同公庫の農林水産事業については紙面の都合上略述するにとどめる。

同公庫の農林水産事業は農林分野、林業分野、漁業分野、加工流通分野の4つの分野において行われた。

農業分野においては、日本政策金融公庫農業林水産事業本部は、「食料・農業・農村基本法及び基本計画」の政策展開に沿った資金供給を通じ、農業者の意欲と創意工夫を活かす経営改善尾取組みを支援している。農業の担い手を長期資金の融資により支援した。

林業においては、「森林・林業基本法及び基本計画」の政策展開に沿った資金供給を通じ、多面的機能を有する森林や国産材の供給・加工体制の整備を支援している。資本回収が長期に及ぶ林業者への融資を行った。

漁業分野においては「水産基本法及び基本計画」の政策展開に沿った資金供給を通じ、水産物の安定供給や水産資源の持続的利用を確保するための取組みを支援している。漁業の担い手を支援した。

加工流通分野においては、国産農林水産物を取り扱う加工流通分野への資金供給を通じ、原材料の安定供給と付加価値向上を図るための取組みを支援している。国産農林水産物の利用促進を図った⁽¹¹⁴⁾。

2020年度に日本政策金融公庫農業林水産事業部門は以下のような業務を行った⁽¹¹⁵⁾。

日本政策金融公庫農林水産業務部門は、国の農林水産業における施策を受けて、ニーズおよび地域・業界の実態を把握し、民間金融業者などと連携しながら業務を遂行した。

特に、農業の構造改革の進展にともなう担い手農業者の急激な規模拡大や新たな事業の開始、大規模な農業参入などに対して、その事業性を積極的に評価して円滑な資金供給につとめるとともに、コロナ禍や自然災害の影響を受けた農林漁業者への支援などセーフティネット機能を発揮した。

成長戦略分野等への対応については、地域の中心経営体と定められた農業者や国産材の

安定供給・利用、水産業の生産体制強化の取組みを支援するとともに、農林漁業者が加工・販売へ進出して事業の多角化および高度化に取り組む6次産業化に対して関係機関と連携し支援を行った。また、新規就者支援、農業事業支援、農業の海外展開支援を行った。

4 指定金融機関に対する資金供給を通ずる業務（危機対応等円滑化業務）

(1) 危機対応円滑化業務

日本政策金融公庫は危機対応等円滑化業務も行っており、この業務は同公庫副総裁の下に置かれた危機対応等円滑化業務部が主管している。

この業務には危機対応円滑化業務と特定事業等促進円滑化業務とがあり、前者が中心となっている。

危機対応等円滑化業務は、株式会社日本政策金融公庫の設立と同時に業務が開始された。これは政府から資金の貸付、政府保証、出資、補給金交付を受けた日本政策金融公庫が、指定金融機関に対して貸付、危機対応円滑化業務における非弁済額の一部補填（損害担保取引）、利子補給を行い、これを受けた指定金融機関が事業者に対して貸付け、低利資金の貸付を行う業務である。日本政策金融公庫が直接事業者に対して貸し付けるわけではない。指定金融機関を通じて貸し出す貸付はツーステップ・ローンと呼ばれる。

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、一般に事業者の信用リスクが上昇するために民間金融機関による資金供給が十分になされないという事態が生じることが想定される。危機対応円滑化業務は、このような事態に対処するために設けられた業務である。この業務は公的性格がきわめて強い業務である。

この業務において主務大臣から指定金融機関として指定されたのは商工組合中央金庫と日本政策投資銀行であった。

危機対応円滑化業務はツーステップ・ローンと損害担保取引を中心としていた。2008年下期から2021年度にかけては、2008年下期、2009年度、2010年度については、ツーステップ・ローンの実績が損害担保取引の実績を上回っていた。

2008年9月にアメリカの有力投資銀行（金融機関）であるリーマン・ブラザーズ証券が破綻し、それを契機として世界的な株価下落、金融不安（危機）、同時不況というリーマン・ショックが発生し、我が国においても景気後退、中小企業における金融環境の悪化が生じた。2008年度下期には指定金融機関に対する貸付実績は1兆4301億円、この貸付等に係る損害担保取引が3451億円あった。2009年度には3兆8693億円もの危機対応円滑化ツーステップ・ローンが実施された。損害担保取引は1兆8119億円に達した。2009年度の危機対応円滑化業務の融資残高は前年度と比べて大幅に増加した。利子補給は行われていない。

2010年度には貸付金額は4052億円に減少したが、損害担保取引は1兆8933億円と前年度とほぼ同じ金額を維持していた。利子補給は3億円であった⁽¹¹⁶⁾。2010年度における危機対応円滑化業務のツーステップ・ローン残高は4兆7369億円であり、前年度と同程度であった（『ディスクロージャー誌』2011年版、4ページ）。

2008年10月から2010年3月までの危機対応業務の実績については、ツーステップローン5兆2994億円のうち、日本政策投資銀行向けが3兆8394億円、商工中金向けが1兆4600億円となっており、また損害担保取引2兆1571億円のうち、日本政策投資銀行向けが2635億円、商工中金向けが1兆8935億円となっていた（『ディスクロージャー誌』

2010年版, 91ページ)。

東日本大震災が発生した2011年度には貸付金額が増大し、1兆1534億円のツーステップ・ローンが行われている。損害担保取引は1兆7398億円であった。利子補給は24億円にとどまった。同年度の危機対応円滑化業務のツーステップ・ローン残高は前年度と比べて増大し、その残高は5兆円を超えた。

2012年度の日本政策金融公庫の総融資残高は21兆8268億円(国際協力銀4行出融資残高8兆1927億円を差し引いた金額)で、国民生活事業残高が7兆3408億円(33.6%)、中小企業事業が(融資業務)が6兆4396億円(29.5%)となっている。危機対応円滑化業務融資残高5兆3942億円は総融資残高の24.7%を占めており、危機対応円滑化業務の2011年度末損害担保引受残高3兆3796億円を考慮すれば、当時、危機対応円滑化業務は国民生活事業、中小企業事業と並ぶ重要な役割を果たしていたといえる^(116.1)。

その後、貸付金額実績は2012年度には7337億円、2013年度には5593億円と減少し、2014年度にはツーステップ・ローン貸付実績は激減した。東日本大震災以後も危機対応円滑化融資残高は2013年度まで5兆円台を維持していたが、2014年度にはこの額を割り込み、以後減少降をたどり、2019年度末残高は1兆3277億円にまで減少している。

損害担保取引は危機が去った後にも生じてくるもので、2012年度以降もツーステップ・ローンほどには減少しなかった。損害担保取引実績は2015年度には1兆775億円あった。だがそれも2016年度以降、激減している。

2018年度にはツーステップ・ローン実績はみられなくなった。損害担保取引は10億円にすぎなくなった。利子補給は49億円あったが、その額は多いとはいえない⁽¹¹⁷⁾。危機対応円滑化業務のツーステップ・ローン残高は各事業本部の融資残高よりもはるかに少なくなった。

だが新型コロナウイルス感染症が発生して経営環境が悪化した2020年度には危機対応円滑化ツーステップ・ローンが激増した。同年度のその融資実績は3兆5494億円に及んでいる。指定金融機関が行う貸付等に係る損害担保取引が2兆3645億円、指定金融機関に対する利子補給が46億円となっている。危機対応円滑化業務は、2020年度は単年度で過去最大の実績となった⁽¹¹⁸⁾。

2021年度には貸付実績は2912億円に激減し、損害担保取引も5931億円に減少した。だが利子補給金は182億円に増加した。2021年度末の危機対応円滑化業務の融資残高は4兆3599億円に達している。

このように危機対応円滑化業務は危機の状況に応じて変動していたのである。

(2) 特定事業等促進円滑化業務

特定事業促進円滑化業務は、主務大臣が認定した特定事業を実施しようとする事業者に対して指定金融機関が行う貸付に必要な資金を日本政策金融公庫が貸付けるものである。

この業務には、特定事業促進、事業再編促進、事業適応促進、開発供給等促進、事業基盤強化促進、導入促進の円滑化業務がある。

特定事業等促進円滑化業務は事業本部業務や危機対応円滑化業務と比べて各年度とも融資額がきわめて少なかった。2015年度から2018年度までを見てもその融資実績は皆無といえるものであった、2018年度における融資残高は447億円にすぎなかった。2019年度

には特定事業等促進円滑化業務の中の事業再編促進円滑化業務のために1000億円のツーステップ・ローンが行われている。だが2020年度には特定事業等促進円滑化業務における貸付の実績はなかった。2021年度末の特定事業等促進円滑化業務の総融資残高は1108億円にとどまっている⁽¹¹⁹⁾。

Ⅲ 日本政策金融公庫の経営の現況

1 資金調達

日本政策金融公庫の経営の現況について考察しよう。

日本政策金融公庫の活動を支えた同公庫の資金調達の構造はどのようなものであったのであろうか。

2019年度調達額の実績額3兆6492億円の内訳は次のとおりである。財政融資資金借入金等3兆2070億円（財政融資資金借入金，産業投資借入金，および農林漁業信用基金からの寄託金），政府保証債450億円，政府出資金1922億円，財投機関債2050億円。国の制度による調達額が3兆4442億円と外部資金調達額のほとんどすべて（94%）を占めていた⁽¹²⁰⁾。

2020年度資金調達額の実績額18兆8931億円の内訳は次のとおりである。財政融資資金借入金等14兆3154億円，政府保証債2000億円，政府出資金4兆1176億円，財投機関債2600億円。国の制度による調達額が18兆6331億円と外部資金調達額のほとんどすべて（99%）を占めている⁽¹²¹⁾。資金調達額の中心を占めたのが財政投融資特別会計からの借入金であった。政府出資金はほとんどすべてが一般会計出資金であった⁽¹²²⁾。

政策金融公庫の2020年度末の「貸借対照表」によれば，同公庫の資金源（外部資金）の中心は借入金であった。その残高は23兆7138億円であった。社債残高は1兆5756億円であった。資本金は一般会計出資金を大部分とする政府出資金で，資本金残高は6兆9902億円であった⁽¹²³⁾。

このような構成で日本政策金融公庫の主要な資金源が外部資金としての財投資金や政府出資金から成っていたのである。このような公的資金に依存して政策金融公庫は政策金融を展開することができたのである。

このほかの資金源としては，内部資金として，保険契約準備金1兆5368万円や資本剰余金があった⁽¹²⁴⁾。

2 収支状況

次に日本政策金融公庫の収益状況を考察しよう。

同公庫は2017年度には1178億円，2018年度は765億円の純利益をあげていたが，2019年度には296億円の純損失を計上するようになった。2020年には経常損失，純損失は1兆372億円に達した⁽¹²⁵⁾。

日本政策金融公庫の会計は，国民一般向け業務，農林水産業者向け業務，中小企業者向け融資・証券化支援保証業務，中小企業者向け証券化支援買取業務，信用保険等業務，危機対応円滑化業務および特定事業等促進円滑化業務の7勘定に区分して経理されている。

2020年度の同公庫の損益状況を業務勘定別に考察すると，国民一般向け業務は1546億

円の純損失、中小企業者向け融資・証券化支援保証業務は1523億円の純損失、信用保険業務は7188億円の純損失。危機対応円滑化業務は116億円の純損失、中小企業者向け証券化支援買取業務、特定事業等促進円滑化業務、農林水産業者向け業務はいずれも損益なしとなっていた。2020年度の損失は主として信用保険等業務から発生していた⁽¹²⁶⁾。純損失の大部分は保険契約準備金繰入によるものであった(7637億円)。保険料収入を主とする経常収益は2016億円、保険金支払い、保険契約準備金繰入などによる経常費用は9204億円であった(会計検査院『決算検査報告』2020年度版、870ページ)。

2021年度と同公庫損益計算書によれば、経常費用の中で金額が多いのは貸倒引当金繰入額2913億円、保険契約準備金繰入額2008億円である⁽¹²⁷⁾。

日本政策金融公庫は貸倒れが発生するのをある程度覚悟のうえで貸し出し、また信用保証協会が金融機関に代位弁済した時に信用保険金を請求してくることに備えようとしていたのである。また将来の支払いに備えて一般会計から多額の出資が行われたのである。損失を覚悟のうえでリスクをとって融資や信用保険引受引受けを行い、中小企業、小規模事業者を支えようとした政策金融公庫の公的性格がここにかがえるのである。

3 信用リスク管理

日本政策金融公庫の信用リスク管理はどのような状況であったのであろうか。

同公庫の日本政策金融公庫の貸出しは不良債権を伴っていた。2020年度末の日本政策金融公庫の国民一般向け業務勘定において、貸出金残高12兆7205億円のうち5101億円がリスク管理債権(不良債権)であった⁽¹²⁸⁾。破綻先債権は42億円、延滞債権は1163億円、3か月以上延滞債権は1億円、貸出条件緩和債権は3896億円となっていた。リスク管理債権比率は4%となり、貸倒引当金が2825億円計上されていた。同年度末の中小企業者向け融資・証券化支援保証業務勘定において、貸出金等残高8兆1165億円のうち7948億円がリスク管理債権であった。破綻先債権は38億円、延滞債権は6811億円、貸出条件緩和債権は1099億円となっていた。リスク管理債権比率は9.8%となり、貸倒引当金が4741億円計上されていた。2018年度～2020年度には中小企業事業の方がリスク管理債権の比率が高かった⁽¹²⁹⁾。

2021年3月期の国内107銀行のリスク管理債権の貸出金に占める比率は1.33%であった⁽¹³⁰⁾。これと比較すると、日本政策金融公庫の不良債権比率がかなり高かったといえる。日本政策金融公庫はリスクをとって貸出を行い、また信用保険を引き受けていたのである⁽¹³¹⁾。

日本政策金融公庫にはガバナンス態勢が構築されており、国による統制、取締役会、監査役会、評価・審査委員会による統制が行われている。総裁のもとにコーポレート・ガバナンス委員会が設置されており、同委員会は6つの重点分野(コンプライアンス、リスク管理、情報資産の管理、緊急時対策その他の危機管理、顧客サービスの向上、職場環境の向上)の一つとしてリスク管理を行っている。各事業本部には審査部門が設けられており、同部門が貸出審査を行っている。同公庫にはこのようにしてリスク管理態勢が構築されている。内部監査も行われている。リスク管理の対象は信用リスク、信用保険引受リスク、流動性リスク、オペレーショナル・リスクである⁽¹³²⁾。

日本政策金融公庫のリスク管理態勢は、特に優れているとは言えないが、大きな問題があっ

たということ是指摘されていない。日本政策金融公庫評価・審査委員会『2020年度業績評価報告書』は、同公庫の「信用リスクの適切な管理」について、計画に対する期待通りの「標準」の業績を上げた(B)と評価している(49-51ページ)⁽¹³³⁾。

信用リスクの適切な管理については、国民生活事業においては、コロナ禍の影響を受けた顧客からの資金需要に対してセーフティネット機能を最大限に発揮しつつ、信用リスクの適切な管理及び与信ポートフォリオの健全性維持に努めた。また中小企業事業においても、延滞倒産の発生状況や初期デフォルト率など、既存のモニタリング項目に加えて、「取引先の平均財務の変化」や「債務者区分構成の変化」等、新たなモニタリング項目を適時追加した。業種別や既往・新規取引先別に細分化して要因分析を行うなど、より広範なモニタリングを、リスク管理部が実施した。保険業務においても、保険引き受けリスク管理態勢の充実・強化を図るとともに、信用保険引き受けリスク状況について、コーポレート・ガバナンス委員会への報告を適切に実施した。中小企業事業においては、リスク管理プログラムに基づき、「①審査能力向上に資する施策の実施、②適切な債権管理に資する施策の実施、および③信用保険引受リスク管理を、概ね、計画通りに行った⁽¹³⁴⁾。

このように政策金融公庫のリスク管理は適切に行われていたといえる。リスク管理債権の発生の多さは政策金融公庫の放漫経営の結果ではなくて、同公庫が政策金融機関としてリスクをとって貸し出した結果であるとみなすことができよう。

もっとも、リスク管理態勢について全く問題がなかったとはいえない。前述の『業績評価報告書』は同公庫の信用リスク管理を「特に優れている」(S)や「優れている」(A)とは評価していない。同公庫の「業務運営計画(2021年度~2023年度)」における「事業運営政策」の中には「信用リスクの適切な管理」が指摘されている。すなわち、適切な与信管理の実施、適切な信用コストの管理、保険引受リスク管理態勢の充実・強化、損害担保取引に係る信用リスク管理態勢の整備が挙げられていたのである⁽¹³⁵⁾。

IV 政策コスト分析

1 政策コストの算定

財政投融资の対象となっている事業の妥当性や健全性を判断する材料として「政策コスト」が算定されている。これは国の支出から国の収入を引いたものに国からの出資金等の機会費用を加えて算出したものであり、現在価値に換算される。

2021年度財政投融资計画(当初)に基づく政策コスト分析は25機関を対象に試算され、政策コストの合計は3兆6946億円と試算され、これはコロナウイルスの影響4.7兆円を含んでいた⁽¹³⁶⁾。

日本政策金融公庫の融資額の増大は同公庫の政策コストの増大をもたらすものであった。日本政策金融公庫の融資における政策コスト見込み額は、2020年度財投計画策定期から2021年度策定期にかけて、3361億円から4兆8919億円へと激増した。

これを事業別にみると、国民一般向け業務において306億円から7194億円(補助金等の国の支出は800億円、出資金等の機会費用は6394億円へ、中小企業者向け融資・証券化支援保証業務において91兆円から5855億円(国の支出は1079億円、機会費用は4776億円)へ、危機対応円滑化業務において2142億円から3兆4864億円(国の支出は17億円、

機会費用は3兆4817億円)へと激増している。その政策コスト見込み額増大は主としては危機対応円滑化業務勘定によるものであった。これはコロナ関連の損害担保の事業規模増加による保証金支払いの見込額の増加等によるものであり、実績に比してその見込み額は過大であったといえるのであるが、政策コストは主として機会費用から生じるとされていた⁽¹³⁷⁾。

財務省の日本政策金融公庫の資本コスト分析においては、融資業務のみを対象とし、信用保険業務は検討の対象外となっている。信用保険業務勘定には2020年度には一般会計から1兆4517億円が出資されていた。また2021年度には一般会計から2兆3227億円が出資されている。

2021年度財投計画における政策コストの発生要因をみると、国民生活事業においては繰り上げ償還が441億円、貸倒れが1兆2032億円、その他(利ざや等)が△5279億円、中小企業事業においては繰り上げ償還が1674億円、貸倒れが8816億円、その他(利ざや等)が△4635億円となっており、直接融資における政策コストは貸倒れや利ざや等から発生すると見込まれていた。危機対応円滑化業務においては損害担保引受等から政策コストが発生すると見込まれていた。

信用保険事業においては信用保険金の支払いに対応するために一般会計からの出資が行われた。

実際に受け入れられた一般会計からの出資状況を見ると、日本政策金融公庫は2020年度に4兆1176億円を受け入れた。このうち国民一般向け業務勘定が1兆7740億円と最も受入額が多かった。次いで信用保険等業務勘定が1兆4517億円を受け入れた。中小企業者向け融資・証券化支援保証業務勘定が8426億円を受け入れた。危機対応円滑化業務勘定は財政投融资特別会計から多額の借入れを行っており、出資金は264億円を受け入れるにとどまった。農林水産業者向け業務勘定は224億円を受け入れている⁽¹³⁸⁾。

2021年度においては、政策金融公庫は一般会計から6兆9450億円の出資を受け入れた⁽¹³⁹⁾。

日本政策金融公庫の業務はこのような一般会計からの出資金によって支えられていたのである。

2 政策金融の経済的・社会的便益

政策コストの増大は財政負担の増大をもたらすものである。政策を評価するには資本コストを超える効果を得られたかを検証する必要がある。資金繰り支援の実施が望ましいのは、放置しておく社会的に望ましい新陳代謝域を超えた、過剰な企業の退出(倒産・廃業)が発生する恐れがある場合である。資金繰り支援の問題点として、企業の新陳代謝の阻害により相対的に生産性の低い企業が維持されることが指摘されている⁽¹⁴⁰⁾。

本稿で論述してきたように、日本政策金融公庫は、民間金融機関から資金の融通を受けることが困難な小規模事業者に、また長期資金が必要な中小企業者に、さらに環境の変化のために資金調達が必要となった中小企業・小規模事業者に、長期・低利の資金を提供し(国民生活事業においては短期資金も提供)、中小企業・小規模事業者を支援した。これは雇用の維持にもつながった。同行はセーフティネット機能を発揮するとともに、日本経済の発展等に寄与する分野に重点的に資金を供給して民間金融を補完して、日本経済の発

展と雇用の維持に貢献した。

財務省の「財政投融资対象事業に関する政策コスト分析（令和4年度）」は日本政策金融公庫の国民一般向け業務について以下のように評価している。

国民生活事業は小規模企業の経営安定・成長に寄与している、融資先企業の総従業者数は総就業者数の約10%を占めており、これにより企業の従業者の生活安定に寄与している、公庫の融資がなければ創業できなかった企業は約6500社となり、これらの企業が操業したことによって雇用が創出されたことによる便益は約164億円と推計される。公庫の融資によって廃業を回避できた企業は約4万2200社となり、これら企業の雇用創出を防止したことによる便益は、約1965億円と推計される。教育貸付は教育水準の向上にも寄与している、と。

国民生活事業の貸付は、2020年頃には、約25万人の雇用創出の防止に寄与したと推計されている⁽¹⁴¹⁾。

政策金融公庫は無担保、無経営者保証の貸付を通じて中小企業・小規模事業者を支援した。

信用保険は、信用保証制度は158万先の中小企業・小規模事業者利用されている。中小企業の44%が信用保険制度を利用して資金調達を行っており、これを信用保険によって支えることが中小企業・小規模事業者の経営の安定と事業の発展に貢献しているといえる⁽¹⁴²⁾。

セーフティネット機能に関しては、日本政策金融公庫は、震災の被害を受けた全国の中小企業等に対して、金利や融資条件を優遇した震災関連融資を実施した。震災発生から2012年3月までの約1年間に行った震災関連融資について、雇用維持効果が60万1887人、売上高い維持効果が7兆3603億円、付加価値維持効果が1兆7111億円あった。震災特別融資は経済的な効果をもたらした。その付加価値維持効果は、同公庫に係る2011年度補正予算額4869億円を上回っていた⁽¹⁴³⁾。

コロナ禍のもとにおいて中小企業庁に設置された中小企業政策審議会の金融小委員会の『中間取りまとめ』（2022年6月6日）においては次のようなことが述べられている。コロナ禍での官民金融機関による実質無利子・無担保融資については、制度開始以降、2022年3月末時点までに約56兆円と、過去の危機時を大きく上回る規模の融資を実行しており、資本金劣後ローンについても、同時点までに約9200億円と、平時の約10倍もの融資を実行してきた、信用保証を活用した民間金融機関および政府系金融機関による支援の結果、資金繰りDIが改善し、倒産件数も低水準で推移するなど、中小企業の事業継続に一定の効果を上げてきた、特に、資本金劣後ローンは、超長期も可能な融資であり、法的倒産時にはすべての債務に劣後することから、民間金融機関にとってはリスクの高い仕組みであるところ、政府系金融機関は、財務状況が悪いが故に事業再構築など前向きな取組を躊躇している中小企業に対して、民間金融機関と協調しつつ、長期的視点に立って融資するなど、効果的な支援を実施した、と。

金融庁が2021年4月に実施したアンケート調査の結果（金融庁「企業アンケート調査の結果」2021年8月31日）によれば、コロナ発生後と2021年4月現在とを比較して、すべての地域において資金繰りが「安定している」と回答した割合が1~2割以上増加した。（もっとも、2021年4月現在、卸売り業や不動産業では8割強の企業が「安定している」

と回答したが、観光業では6割弱、運輸業では7割強にとどまった。)

コロナ禍の下で中小企業向け官民金融機関による融資残高は大きく増加したが、その増加の大半は政府系金融や保証付き融資によるものであった。政策金融公庫を含む官民金融機関の中小企業向け融資残高の対前年同月比は、緊急事態宣言の出た2020年4月から2021年3月にかけて、2%から10%へと増加している。一方、信用保証に依存しない民間プロパー融資は2020年4月の2%から2021年5月のマイナス4%へと低落している⁽¹⁴⁴⁾。信用保証が信用保険によって支えられていたとすれば、日本政策金融公庫はセーフティネット機能を発揮したといえよう。

日本政策金融公庫を始めとする新型コロナウイルス感染症対策のための金融支援は企業を取り巻く環境変化の変化によって生ずる企業倒産や失業の発生を回避させることに寄与するものとなった。新型コロナウイルスの感染症は観光業界、飲食店などを直撃し、経営体力に乏しい中小企業で倒産が相次ぐとみられていた。2020年に始まったコロナ禍は、リーマン・ショックや東日本大震災以上の経済的インパクトをもたらした。コロナ禍で倒産は大幅に減少した。2021年の倒産件数(負債額1000万円以上)は6030件と57年ぶりの低水準にとどまり、コロナ関連倒産は1668件にすぎなかった。2022年上半期には倒産件数は前年上半期と比べてわずかに増加し、コロナ関連倒産も1015件と前年同期比で32.3%増加したが、倒産件数は低水準にとどまった。この背景には多くの企業関係機関による中小企業への迅速な対応(いわゆるゼロゼロ融資)や日銀のコロナ資金繰り対策(いわゆるコロナオペ)などによる資金繰り資金が供給されたことによるところが大きい⁽¹⁴⁵⁾。東京商工リサーチ「2022年上半期(1-6月)の全国企業倒産3,060件」2022年7月。リーマン・ショック以後の倒産件数は少なく、2008年9月~2009年9月は月平均1321件、2009年12月~2013年3月は月平均1052件、2014年4月~2020年1月は月平均742件となっていたが、新型コロナウイルス感染禍が生じた時期(2020年2月~2022年7月)には月平均倒産件数は552件とさらに減少しているのである⁽¹⁴⁶⁾。

『朝日新聞』(2022年10月5日付)社説は、国内の雇用の約7割を抱える中小企業が事業を続け、日本経済の底割れを回避できたという面で、ゼロゼロ融資は効果があったと評している。

前記財務省資料によれば、日本政策金融公庫は、2022年度に向けての政策コストの推計が新型コロナウイルス感染症対応にともない高い水準となったのは、小規模事業者に対して安定的な資金供給を行うために必要なものであると自己評価している。

日本政策金融公庫の新型コロナウイルスの感染症関連融資は企業を取り巻く環境の変化の下で、必要とされたものであり、それは企業倒産や失業の抑制などに寄与したといえよう。

危機対応円滑化業務における政策コストは、2021度のツーステップ・ローンや損害担保取引実績が前年度に比して激減したために、同年度財投計画策定におけるそのコストが過大に評価されていたこととはなったが、日本政策金融公庫は危機対応円滑化業務のための政策コストは業務の実施に必要なコストであると自己評価している⁽¹⁴⁷⁾。

2021年度の国民生活事業の創業支援融資(創業前および創業後1年以内の企業への融資)の融資実績は2万6000先であった。1先あたりの平均従業員数を3.2人とすれば、この融資により、8万3200人の雇用が創出されたことになる⁽¹⁴⁸⁾。

財務省の前記資料は、中小企業者向け融資業務について、次のように評価している。公

庫の2020年度の設備資金貸付は3141億円であり、これを利用した設備投資の総額は6303億円であり、これにより1.3兆円の生産および6.6万人の雇用が誘発されこととなる、新型コロナウイルス感染症関連貸付は257万人の雇用喪失防止に寄与している、セーフティネット貸付は5万人の雇用喪失の防止に寄与している、と。

政策金融公庫は地域活性化も図った。

上記のことを考慮すれば、日本政策金融公庫の活動が政策効果を発揮するためには政策コストの増大は必要なものであって、同公庫は財政負担の増大に見合った経済的・社会的便益をもたらしていたと評価してよいであろう。

3 過剰債務問題

政策金融には企業の新陳代謝を阻害するという問題があることが指摘されている。社会的環境の変化の下で困難に陥った中小企業事業者を支援することは是認されるであろうが、金融は借入金の返済を条件としているから、借り手がこの返済が可能であるかどうか、これが困難なものにまでも金融機関が貸し付けてはいないか、経営的に困難に直面して企業がどのようにすれば借入金を返済することができるようになるのか、ということが検討されなければならない。

中小企業政策審議会の金融小委員会が2022年6月に策定した報告書（『中間取りまとめ』）によれば、その当時、中小企業の多くは財務状況・返済能力が大きく悪化しているという状況にはなかった（3ページ）。

コロナ融資の返済状況をみると、2021年12月末現在、日本政策金融公庫の借入先の半数以上が元金の返済を開始していた（約40万先、56.7%）⁽¹⁴⁹⁾。

また、帝国データバンクの2022年2月のアンケート調査によると、コロナ関連融資を借りている者のうち、「融資条件通り、全額返済できる」と回答したものが、81%に上っていた。条件緩和を受けないと返済は難しいなど、返済に不安がある者は9%にとどまっていた⁽¹⁵⁰⁾。

日本政策金融公庫のコロナ特別貸付は基本的に中長期貸付であった。

したがって、環境の激変に対応した政策金融公庫の新型コロナウイルス感染症特別貸付が不良債権問題を直ちに引き起こすものではなかったといえよう。

だがそのことはコロナ禍で企業財務の不健全化が進行していなかったことを意味するものではない。2021年3月末現在、リーマン・ショック期の2009年3月期の67行を上回る過去最多の87行の銀行が貸倒引当金を積んでいた。2022年3月期には71行の銀行が総額4兆3341億円の貸倒引当金を積んでいた（前年比18.9%増）。信用保証協会の代位弁済件数は2021年9月から増加に転じた。貸付条件の条件変更の実績を見ると、2020年3月10日から2022年7月までに、政府系金融機関は27万7096件、民間銀行188行は88万355件を実行していた。東京商工リサーチの2022年2月のアンケート調査によれば、中小企業の32.6%がコロナ発生後も「過剰債務」であることを認識していた⁽¹⁵¹⁾。同社の2022年8月のアンケート調査によれば、「借入の返済見通し」に現在も「懸念あり」と回答した中小企業は15.7%あった。コロナ禍直前から懸念があると回答したものの4.5%、コロナ禍直前は返済に問題はなかったが現在は懸念があると回答したものの11.3%。負債1000万円未満を含むコロナ関連破綻は2020年2月から9月1日までで累計4195件発生

した⁽¹⁵²⁾。

東京商工リサーチの調査によれば、新型コロナウイルス関連破綻（負債1000万円以上）は2020年2月～12月に843件、2021年1月～12月に1718件、2022年1月～8月31日に1400件あった⁽¹⁵³⁾。帝国データバンクの調査によれば、2021年11月時点で7.65%の企業が利払い不能となっている。2021年12月時点ではコロナ制度融資に加えて元本返済据置き（リスクという借入条件の変更の1つ）などの手厚い金融支援が続いていたために倒産は低水準となっていたが、経済の正常化が進めば企業財務の健全化が求められ、企業の稼ぐ力をはるかに上回る過剰債務を抱えた「継続困難企業」が続出し、中長期的に倒産の増加が顕在化する可能性が強い。帝国データバンクは破綻懸念企業が将来30万社超に達すると推測している⁽¹⁵⁴⁾。

このような事情を考慮すると、日本政策金融公庫の融資、信用保険、損失補償活動が過剰債務問題を生じさせた可能性を否定することはできない。日本政策金融公庫は、前述のように国民一般向け業務勘定や中小企業向け業務勘定において民間銀行よりも高い不良債権比率を有していた。上述のような中小企業・小規模事業者の過剰債務問題がコロナ禍終息後において日本政策金融公庫の不良債権を拡大させる恐れがある。

このことは同公庫も認識している。同公庫は、2021度末において、国民一般向け業務勘定において貸倒引当金3069億円、中小企業者向け融資・証券化支援保証業務勘定において貸倒引当金6546億円、信用保険等業務勘定において保険契約準備金1兆7377億円、危機対応円滑化業務勘定において補償損失引当金260億円を計上している⁽¹⁵⁵⁾。日本政策金融公庫の活動は貸倒れや貸倒れ損失補償などのリスクをかかえていたのである⁽¹⁵⁶⁾。

2022年8月の東京商工リサーチのアンケート調査によれば、過剰債務が事業再構築の足かせとなっている企業は、大企業で21.4%、中小企業で33.4%に上っていた⁽¹⁵⁷⁾。

「過剰債務」を示す一つの指標として営業利益が支払利息を下回るケースを挙げることができる。東京リサーチの調査によれば、資本金1億円未満の中小企業では、2021年3月期決算で、1期が16.37%、2期連続が6.92%、3期連続が11.53%、合計34.82%あった。3期連続はゾンビ企業とみなせるもので、41万社に相当した。資本金1億円以上の9.35%が3期連続で営業利益が支払利息を下回っていた⁽¹⁵⁸⁾。コロナ前から立ち行かなくなっていた企業が、ゼロゼロ融資で「延命」できていた場合もあるという指摘もある⁽¹⁵⁹⁾。

このような状況のもとでは政策金融庫が中小企業事業者の活性化、事業再生のための経営支援活動が同行にとっての今後の大きな課題となる。企業退出が必要な場合も生じてこよう。これらの問題の検討は紙面の都合上別稿に譲りたい。

むすび

本論文では、今日の日本の政策金融、政府系金融機関の果たしている役割を、日本政策金融公庫の活動についての考察を中心として検討した。同公庫設立以後の業務の変化を検討するとともに、特に新型コロナウイルス感染症発生以後の業務構造を詳細に分析した。

我が国では2001年に財政投融资改革が実施され、財政投融资に市場が導入され、これを前提として2008年に政策金融改革が実施され、資金の「官から民へ」の移動の観点から政策金融の民間金融補完的役割の徹底が期せられた。政府系金融機関が再編成され、4

つの政府系金融機関が日本政策金融公庫に統合された。日本政策金融公庫が政策金融の中核的担い手として、民間金融のみでは適切な対応が困難な分野において、政策目的を、金融的手段を用いながら達成することとなった。

政策金融にはセーフティネット機能を果たすこと、中小企業・小規模事業者への円滑な資本供給を行うこと、成長戦略分野等へ重点手に資金供給することなどの役割がある。

本論文ではこれらの役割を政策金融公庫全体の課題別考察と公庫の事業本部、業務部別考察とに分けて分析した。

政策金融公庫融資には大きな変化がある。リーマン・ショック後の中小企業経営危機、東日本大震災、新型コロナウイルス感染症が発生した際にはそれらに対応するセーフティネット関連貸付が激増し、それらが各時点での公庫融資の中心となったことを明らかにした。これによって、危機の時期には政策金融は民間金融を上回る伸びを示し、危機が収束した後は政策金融の伸び率は低下し、政策金融が民間金融補完するという役割を果たしたことを論証した。セーフティネット関連融資については事業別考察の章でも述べている。

円滑な資金供給については、民間からの資金調達が困難な小規模事業者への資金供給や長期資金の中小企業への安定的な資金供給を政策公庫が民間金融機関と連携しながら行ったこと、公庫が民間金融との競合を回避して民間金融補完を行って、民間金融機関との協調の段階にまで進んだことを指摘した。

成長戦略分野等への重点的な資金供給については、国の特定の政策に基づきこの融資が実施されるとともに、セーフティネット減退したときにこの貸出が伸びていることを指摘した。

事業別考察では、公庫の業務を国民生活事業、中小企業事業、農林水産事業、危機対応等円滑化業務の4部門に分けて考察し、国民生活事業、中小企業事業、危機対応円滑化の業務内容を詳細に検討した。

国民生活事業では、資金調達が市場のメカニズムのもとでは容易に達成できない小規模事業者への小口融資が行われ、無担保・無保証人貸付が進められ、セーフティネット関連の特別貸付や成長分野等への特別貸付が行われており、特別の政策目的に基づかない融資も行われている、ということが明らかとなった。

中小企業事業では、国民生活事業の対象先よりも規模の大きな中小企業を融資対象として、長期資金調達が困難な中小企業へ長期資金が融資され、無担保・無保証人貸付が進められている、セーフティネット関連の特別貸付や成長分野等への特別貸付が行われており、これ以外の特別の政策目的に基づかない融資は行われていない、信用保険業務が重要な役割を果たしている、ということが明らかとなった。中小企業事業は民間金融と競合する可能性がないわけではないので融資を長期融資に限定し、また融資を特定の政策目的に合った活動に限定する必要があったと考えられる。

このようなことから政策金融公庫、政策金融がさまざまな局面において民間金融補完機能を果たし、中小企業、小規模事業者の発展に寄与したといえよう。

農林水産事業については略述するにとどめた。

危機対応円滑化業務についてはその変遷について論述した。このことも政策金融の民間金融補完的機能を明らかにするものである。

本論文では日本政策金融公庫の経営的考察も行った。まず、資金調達について分析し、財政投融資および一般会計出資金に依存していることを明らかにした。

次いでコロナウイルス禍のもとでの日本政策金融公庫の収支状況を分析した。同公庫は2020年度に多額の赤字を計上した。純損失の大部分は貸倒引当金や保険契約準備金繰入から発生していた。同公庫は公的金融機関としてリスクをとって貸し出し、また信用保険を引き受けていたのである。

信用リスク管理について考察すると、政策金融機関は多額のリス管理債権を保持していた、これは同公庫が放漫経営を行っていたためではなく、経済と雇用の安定のために政策金融機関としてリスクをとって業務を行っていたことを示すものである。

財政投融资の対象となっている事業の妥当性や健全性を判断する材料として「政策コスト分析」が行われている。2021年度向け財政投融资計画においては多額の政策コストが計上されていた。この政策を評価するためには資本コストを超える効果が得られたかを検証する必要がある。

本稿においては政策金融公庫の融資によって経済的、社会的便益がどの程度もたらされたのかということを検討した。同行の融資によって企業経営の安定が図られ、多数の雇用が創出されたことについてのさまざまな指摘を例示した。日本政策金融公庫の融資、政策金融が中小企業、小規模事業の生産、流通活動の維持と雇用の維持、拡大効果を持っていると考えてよいであろう。日本政策公庫の活動が政策効果を発揮するためには政策コストの増大は必要なものであって、政策コストは財政負担の増大にみあった経済的効果をもたらしたといえよう。

かくして本論文では日本政策金融公庫を中心とする政策金融が、今日、国家目的を金融手段を通じて果たすものとして、状況の変化に応じて、多面的に大きな役割を果たしていることを、資料に基づいて総合的に明らかにしたのである。

なお、中小企業事業に市場メカニズムが導入されたことが格付けの低い中小企業・小規模事業者の資金調達にどのような影響を及ぼしたかということについては、本論文では十分な考察を行っていない。

新型コロナウイルス感染症対策のための金融支援は企業倒産や失業の発生を回避するものとなった。これが不良債権問題を直ちに引き起こすものではなかった。だがそれが過剰債務問題を惹起した可能性はある。この問題の検討は今後の課題としたい。

〔注〕

- (1) 植杉・内田・水杉 (2014) 3 ページ。政策金融の意義については田部真史 (2010) 15-24 ページ等を参照されたい。
- (2) 金融調査研究会 (2019・7) 第3章, 50-51 ページ。小川光 (2019・7) は、公的金融が民間金融機関の活動を阻害しているとすれば、それは金融機関の収益を低下させるのみならず、民間金融機関の融資行動が歪められることを通じて、他の資金需要者や資金供給者、ひいては財政負担などを通じて国民にも悪影響が生じることが懸念される、また、官民分担がうまくなされないことが、投資されるべきではない事業に投資されたり、投資されるべき案件に資金が回らないなど、産業の成長や経済成長に悪影響を及ぼす可能性があることを指摘している (32 ページ)。
- (3) 金融調査研究会 (2019・7) 第3章, 54-57 ページ。

- (4) 丹羽明 (1990) 145 ページ。金融調査研究会 (2019・7) 第 2 章, 47 ページ。
- (5) 金融調査研究会 (2019・7) 第 3 章, 57 ページ。
- (6) 片桐聡 (2018) 2 ページ。政策金融と日本の経済政策との関係については齊藤壽彦 (1979), 齊藤壽彦 (1983) 等を参照されたい。
- (7) () 内は 2022 年 3 月末時点 (財務省「政府関係金融機関」による)。
- (8) 財政投融资改革前の財政投融资については齊藤壽彦 (1997) 等を参照されたい。
- (9) 財務省「財政投融资改革関連資料」財務省のホームページに掲載。「財政融資資金特別会計」は 2008 年度からは「財政投融资特別会計財政融資資金勘定」となった。
- (10) 政策コストは①補助金等の国の支出—②国庫納付金等の国の収入+③国からの出資金等の機会費用として推計される (財務省「政策コスト分析の解説」)。
- (11) 財務省「政策金融改革」財務省のホームページに掲載。
- (12) 政府系金融機関の問題点等の検証については参議院調査室 (2006) 等を参照されたい。
- (13) 行政改革推進本部事務局「政策金融改革について」2008 年 11 月 11 日。
- (14) 財務省大臣官房政策金融課「政策金融機関の現状について」2019 年 12 月, 1 ページ。財務省ホームページ掲載「政府関係金融機関」掲載の「政策金融機関と民間金融機関の貸出の伸び率」。
- (15) 金融調査研究会 (2019・3) 19 ページ。
- (16) 前掲「政策金融機関の現状について」1 ページ, 財務省ホームページ掲載「政府関係金融機関」掲載の「政策金融機関と民間金融機関の貸出の伸び率」。
- (17) 日本政策金融公庫『ディスクロージャー誌』(以下『ディスクロージャー誌』と略する) 2012 年版, 72 ページ。
- (18) 『ディスクロージャー誌』2015 年版, 86 ページ。政策金融公庫の東日本大震災関連融資については齊藤壽彦 (2013) 134-138 ページ, 齊藤壽彦 (2014) 12-14, 16-22 ページ, 等を参照されたい。
- (19) 前掲「政策金融機関の現状について」2 ページ。
- (20) 前掲「政策金融機関の現状について」2 ページ, 前掲「政府関係金融機関」掲載の「政策金融機関と民間金融機関の貸出残高〈推移〉」。
- (21) 財務省, 前掲「政策金融機関の現状について」15 ページ。
- (22) この問題については, 株式会社商工組合中央金庫『調査報告書』2017 年 10 月 25 日, 全国地方銀行協会「商工中金の在り方について」2017 年 12 月 1 日, 商工中金の在り方検討会「提言 (中間取りまとめ)」2018 年 1 月 11 日, 柿沼重志・東田慎平「商工中金問題—在り方検討会中間取りまとめの概要と主な論点—」参議院調査室『立法と調査』第 398 号, 2018 年 3 月, 27-45 ページ, 尾藤憲和「商工中金問題をどう考えるか」(報告レジュメ) 金融・労働研究ネットワークのホームページに掲載, 2018 年 11 月 24 日, 金融調査研究会 (2019・3) 8-13 ページ, 等を参照されたい。
- (23) 全国銀行協会等「政策金融のあり方について」2018 年 3 月 29 日。同「政策金融のあり方に関する最近の取組みを踏まえた私どもの考え方について」2020 年 1 月 24 日。
- (24) 植杉威一郎 (2022) 234 ページ。
- (25) 金融調査研究会 (2019・3) 18-19 ページ。
- (26) 家森信善他 (2014)。

- (27) 家森信善他 (2016) 1 ページ。
- (28) 金融調査研究会 (2019・7) 第3章, 57 ページ。
- (29) 家森信善他 (2014)。
- (30) 同上。
- (31) 同上。
- (32) 植杉威一郎 (2022) 234 ページ。
- (33) 同上書, 234-235 ページ。
- (34) 金融調査研究会 (2019・3) 19 ページ。
- (35) 植杉威一郎・内田浩・岩木宏道 (2020)。植杉威一郎 (2022) 235-236 ページ。
- (36) 金融調査研究会 (2019・3) 20 ページ。同 (2019・7) 第3章, 58 ページ。
- (37) 植杉威一郎 (2022) 209, 203 ページも参照。
- (38) 日本政策投資銀行や日本政策金融公庫と民間金融機関との連携については財務省大臣官房政策金融課「政策金融機関の現状について」2019年12月, 9-19 ページ, 片桐聡 (2018) 4-5 ページ, 等を参照。
- (39) 金融調査研究会 (2019・3) 20 ページ。財務省大臣官房政策金融課「地域金融機関と日本政策金融公庫等との連携状況」2019年6月。
- (40) 財務省政策金融課「地域金融機関と日本政策金融公庫との連携」2018年1月, 片桐聡 (2018) 4-5 ページ。
- (41) この報告書は金融庁のホームページに2018年9月26日に掲載されている。
- (42) 『ディスクロージャー誌』2020年版, 16 ページ。
- (43) 日本政策金融公庫 評価・審査委員会『業績評価報告書』(以下『業績評価報告書』と略称) 2020年度版, 6 ページ。
- (44) 『ディスクロージャー誌』2022年版, 4 ページ。
- (45) 同上書, 2019年版, 19 ページ, 2020年版, 9 ページ。
- (46) 齊藤壽彦 (2020) 8-9 ページ。「日銀 コロナオベ残 54兆円減」『ニッキン』2022年9月9日付)。2022年度からは日銀はその制度規模を縮小し, 同年8月末残高は32兆円とピークから54兆円も減少した。日本銀行の金融政策の力点が「コロナ危機対応」から「物価安定」に大きく移っていった。日銀コロナオベは2023年3月末に終了することになっている。
- (47) 経済産業省『新型コロナウイルス感染症で影響を受ける事業者の皆様へ』2020年8月, 2022年8月。
- (48) 融資枠は, 公庫中小企業事業が6億円, 国民事業が8000万円, 商工中金危機対応が6億円であった。基準金利は, 2022年5月1日時点で, 貸付期間5年の場合, 政策金融公庫中小企業事業が1.06%, 国民一般事業が1.21%, 商工中金危機対応が1.06%であった。融資期間は20年以内, うち据置期間は5年以内であった。
- (49) 以上については齊藤壽彦 (2020) 9-10 ページ, 経済産業省, 前掲資料等を参照。
- (50) 齊藤壽彦 (2020) 10 ページ。
- (51) 中小企業庁 (2022) 2 ページ。
- (52) 中小企業庁 (2022) 3 ページ。
- (53) 中小企業庁 (2022) 5 ページ。政策金融公庫の新型コロナ対策資本金劣後ローンは,

- 2022年3月末の融資決定では、5800先、7860億円となっていた『ディスクロージャー誌』2022年版、19ページ。
- (54) 『中小企業家新聞』2022年8月15日付。
- (55) 『日本経済新聞』2022年9月9日付。
- (56) 中小企業庁（2022）2ページ、友田信男（2022）10ページ。なお、『朝日新聞』（2022年10月5日付）は、ゼロゼロ融資実績は6月末時点で234万件に対し計42兆円、うち民間分が23兆円に及ぶと記している。『ニッキン』（2022年9月30日付）も日本金融公庫によるゼロゼロ融資の実績は、6月末時点で15兆6055億円、2021年3月末に終了した民間分は23兆円に上ると記している。
- (57) 『ディスクロージャー誌』2012年版、10、21、80ページ。「東日本大震災復興特別貸付」の貸付限度額は、①地震・津波等により直接被害を受けた中小企業者、原発事故の警戒地域内の中小企業・小規模事業者（直接被害者）、②これらの事業者と一定の取引のある中小企業・小規模事業者（関係被害者）について、中小事業が3億円（別枠）、国民事業が6000万円（上乘せ）、③その他の理由（風評被害を含む）により業況が悪化している中小企業・小規模事業者について、中小事業が7.2億円（別枠）、国民事業が4800万円（別枠）であった（①、②の関係者は本措置も利用可能）。政策金融公庫は間接被害者を福島に事業所を有し事業活動を行う者とした。貸付金利は基準金利よりも低かった。
- (58) 齊藤壽彦（2014）16-22ページ。同上書、2012年版、10ページ。東日本大震災関連の政策金融・信用保証については齊藤壽彦（2014）9-38ページを参照されたい。
- (59) 前掲『ディスクロージャー誌』2012年版、10、21、32、80ページ。
- (60) 同上書、2013年版、10、21、80ページ、2014年版、16ページ、2015年版、16年版、16ページ、2017年版、16ページ、2018年版、19ページ、2019年版、35ページ。
- (61) 同上書、20ページ。
- (61-1) 同上書、2013年版、80ページ、2014年版、90ページ、2015年版、94ページ、2016年版、88ページ、2017年版、88ページ、2018年版、90ページ、2019年版、90ページ、2021年版、92ページ。
- (61-2) 同上書、2018年版、20ページ、2019年版、19ページ。
- (62) 同上書、2010年版、11、18、30、33ページ。セーフティネット貸付には「経営環境変化対応資金」、「金融環境変化対応資金」、「取引企業倒産対応資金」の貸付があった。リーマンショック時の中心をなす「経営環境変化対応資金貸付」は、社会的、経済環境等の外的要因により、一時的に売上げの減少等業況悪化をきたしているが、中長期的にはその業況が回復し発展することが見込まれる者に貸付けるものである。その貸付限度額は国民生活事業では4800万円、中小企業事業では7億2000万円であった。
- (63) 同上書、2011年版、11、78、85ページ。
- (64) 『業績評価報告書』18ページ。『ディスクロージャー誌』2018年度版、83ページ。
- (65) 齊藤壽彦（2014）17ページ。
- (66) 『業務評価報告書』2018年度版、19ページ。2019年度版、19、21ページ。
- (66-1) 同記事では、企業が債務を返済できなくなった時に肩代わりする信用保証協会の保証を付けた融資は、バブル期の1991年度以来の低水準であり、一方、銀行による設

- 備資金融資は2008年のリーマン危機後の2010年度を底にはほぼ右肩上がりで増えている、マイナス金利や景況感の改善を背景に、貸し倒れのリスクを恐れずに融資していると記している。
- (66-2) 某銀行における貸出残高は、2010年度を100とした場合に、事業性融資対象先は2017年度上期に122と増大している(金澤一広他(2018)10ページ)。もっとも、積極的貸出には事業性の評価に基づいて積極的にミドルリスクを取る例と、貸出先に困り十分に実態を把握しないまま過度なリスクを取る例の両方があった(『日本経済新聞』2018年10月19日付)。
- (67) 同上書、2020年度版、24-25ページ。
- (68) 『ディスクロージャー誌』2010年版、43ページ。
- (69) 同上書、2012年版、38ページ。
- (69-1) 片桐聡(2018)4-5ページ。小林由佳他(2019)33ページ。
- (69-2) 日本政策金融公庫のホームページでは、「民間金融機関との連携の取り組み」について、「民間金融機関との連携の目的」として、「お客様の利便性向上」(資金調達手段尾多様化、安定化、有益な情報提供やサービスの向上)を挙げている。
- (70) 小林由佳等(2019)33-39ページ。日本政策金融公庫と地域金融機関との具体的な連携状況については、財務大臣官房政策金融課「地域金融機関と日本政策金融公庫等との連携状況」2020年6月、『ディスクロージャー誌』2021年版、20-21ページ、等を参照。商工組合中央金庫や日本政策金融公庫と民間金融機関との協調については片桐聡(2018)5ページを参照。
- (70-1) 大塚悠貴他(2018)9-13ページ。
- (71) 『ディスクロージャー誌』2019年版、83、90ページ。
- (72) 地域金融機関も地方創生活動に取り組んでいる。地域密着型金融推進政策については齊藤壽彦(2012)21-39ページ、地域金融機関の地方創生活動については東京商工リサーチ本社・市場調査部(齊藤壽彦稿)(2015)1-9ページ、齊藤壽彦(2016・9)38-44ページ、等を参照されたい。
- (73) 以上については『ディスクロージャー誌』2022年版、28ページを参照されたい。
- (73-1) 日本政策金融公庫『国民生活事業のご案内』2022年版、5ページ
- (74) ディスクロージャー誌、2022年版、39ページ。日本政策金融公庫『国民生活事業のご案内』2022年度版、2022年、6ページ。日本政策金融公庫による小規模事業者向け融資の効果の分析については村上義昭(2018)を参照されたい。
- (74-1) マル経融資は、融資限度額が2000万円、返済期限が運転資金7年以内、設備資金10年以内、融資対象が従業員20人以下の法人、個人事業主、金利が固定金利であった。
- (75) 『ディスクロージャー誌』2010年、76ページ。2019年版、86ページ、2022年版、90ページ。
- (75-1) 経営者保証については齊藤壽彦(2019)22-23ページ等を参照されたい。
- (76) 「外せるか経営者保証」上『ニッキン』2022年8月5日付。
- (77) 中小企業庁(2022)22ページ。
- (78) 「外せるか経営者保証」上『ニッキン』2022年8月5日付。中小企業庁のホームページによれば、経営者保証に依存しない新規融資の割合(件数)は2021年度において、

- 民間金融機関平均が29%（16.0万件）であるのに対して政府系金融機関は47%（8.1万件）となっている。
- (79) これは経営者保証を徴求しないための3要件の一つである財務基盤の強化に関して、①直近期において債務超過、②貯金2期において連続して減価償却前経常赤字、③償還条件変更先、④延滞先、のいずれにも該当しない先が経営者無保証の対象となる（中小企業庁（2020）30ページ）。
- (80) 国民生活事業の特別貸付一覧については日本政策金融公庫国民生活事業「令和4年度版 融資のご案内」を参照。
- (81) 『ディスクロージャー誌』2022年版、39ページ、日本政策金融公庫『事業報告』（以下『事業報告』と略称）2020年度版、3ページ、『業績評価報告書』2020年度版、18ページ。
- (82) 『ディスクロージャー誌』2019年版、20-23、34、83ページ。もっとも、コロナ関連融資激増の下で国民生活事業における成長戦略支援等の特別貸付は激減している。
- (83) 『業績評価報告書』2020年度版、32-33ページ。
- (84) 長田健（2019・7）金融調査研究会（2019）第4章、68-69ページ。
- (85) 長田健、上掲論文、70-71ページ。日本政策金融公庫総合研究所「『新規開業パネル調査』～アンケート結果の概要～」2016年12月28日、10ページ。
- (86) 日本政策金融公庫国民生活事業「融資のご案内」2022年度版。
- (87) 日本政策金融公庫『国民生活事業のご案内』2022年版、14ページ。
- (88) 『ディスクロージャー誌』2022年版、51ページ。
- (89) 同上。
- (90) 『中小企業事業のご案内』2022年版、21ページ。
- (91) 金融調査研究会（2019・7）第3章、60ページ。
- (92) 同上書、60-61ページ。
- (93) 日本政策金融公庫『中小企業事業のご案内』2022年版、21ページ。
- (94) 中小企業庁「中小企業金融公庫の民業補完について」2018年1月31日。
- (95) 日本政策金融公庫『中小企業事業のご案内』2022年版、7ページ。
- (96) 中小企業庁、前掲「中小企業金融公庫の民業補完について」。
- (97) 『ディスクロージャー誌』2022年版、52、97ページ。
- (98) 同上、52ページ。
- (99) 同上、95ページ。
- (100) 植杉威一郎（2022）135ページ。
- (101) 同上書、227、229ページ。
- (102) 日本政策金融公庫『中小企業事業のご案内』2022年版、8ページ。
- (103) 中小企業庁、前掲「中小企業金融公庫の民業補完について」。
- (104) 日本政策金融公庫、『中小企業事業のご案内』2022年版、13ページ。
- (105) 『ディスクロージャー誌』2010年版、30、33ページ。
- (106) 『ディスクロージャー誌』2019年版、49ページ、2022年版、53ページ。
- (107) 前掲『中小企業事業のご案内』2022年版、33ページ。事業再生・企業再建支援資金（企業再建・経営改善支援関連）貸付は、地域経済の産業活力維持のため、経営改善、

- 経営再建などに取り組む必要が生じている者の自助努力による企業再建を支援するものであった。
- (108) 我が国の信用補完制度については齊藤壽彦 (2016・6) 24-54 ページ等を参照されたい。
- (109) 前掲『中小企業事業のご案内』2022年版, 37-38 ページ。日本政策金融公庫「信用保険業務 (制度一覧)」同公庫ホームページ。
- (109-1) 以上については齊藤壽彦 (2016・6) 33-35 ページを参照されたい。
- (110) 『事業報告』2020年度版, 5-6 ページ。
- (111) 『事業報告』2020年度版, 2021年, 5-6 ページ。『ディスクロージャー誌』2021年版, 157-158 ページ, 2022年版, 97 ページ。
- (112) 『ディスクロージャー誌』2022年版, 55 ページ。
- (113) 前掲『中小企業事業のご案内』2022年版, 22 ページ。
- (114) 『ディスクロージャー誌』2022年版, 45 ページ。
- (115) 『事業報告』2020年度版, 4 ページ。
- (116) 『ディスクロージャー誌』2012年版, 38 ページ。
- (116-1) 『ディスクロージャー誌』2012年版, 4, 38 ページ。
- (117) 『ディスクロージャー誌』2019年版, 52 ページ。
- (118) 『業績評価報告書』2020年度版, 12 ページ。
- (119) 『ディスクロージャー誌』2022年版, 4, 57 ページ。
- (120) 同上書, 2020年版, 31-32 ページ。
- (121) 同上書, 2021年版, 33-34 ページ。
- (122) 『事業報告』2020年度版, 11-13 ページ。
- (123) 『ディスクロージャー誌』2021年版, 97 ページ。
- (124) 同上。
- (125) 同公庫の2021年度損益計算書によれば, 経常収益は4371億円, 経常費用は8244億円で, 経常損失は3873億円, 特別損失を含めた純損失は3875億円となっている。前年度と比較しての損失の減少は主として信用保険等業務勘定における損失が減少したことによるものである (『ディスクロージャー誌』2022年版, 33, 100 ページ)。
- (126) 『事業報告』2020年度版, 9 ページ。
- (127) 『ディスクロージャー誌』2022年版, 100 ページ。
- (128) 会計検査院『決算検査報告』2020年度版, 866 ページ。
- (129) 同上書, 869 ページ。リスク管理債権比率は, 国民生活事業において2018年度に7.30%, 2019年度に7.45%, 中小企業事業において2018年度に9.78%, 2019年度に10.35%となっていた (『業績評価報告書』2020年度版, 49-50 ページ)。
- (130) 東京商工リサーチ「国内107銀行『リスク管理債権状況』調査 (2021年3月期単独決算)」。
- (131) 同じ時期の日本政策金融公庫の信用保険等業務勘定において, 保険金支払いが2117億円, (回収金が651億円), 保険契約準備金繰入額が7188億円となっていた (会計検査院『決算検査報告』2020年度版, 870 ページ)。
- (132) 日本政策金融公庫『ディスクロージャー誌』2022年版, 62-67 ページ。「金融ナビ」

- の「基礎知識」(2022年6月30日付)によれば、日本政策金融公庫が審査に対して重視したポイントは、借り手の自己資本、事業計画書の内容(創業の動機、経営者の経歴、商品・サービス取引先、取引関係等、借入状況、必要な資金と調達方法、事業の見通し)、返済能力、面談であった(https://financenavi.jp/basic-knowledge/credit_assessment)。
- (133) 財務省が作成した「令和2年度財務省政策評価書」においては、「政府関係金融機関等の適性かつ効率的な運営の確保」という政策目標については、「S 目標達成」ではなかったが「A 相当程度進展あり」と評価されていた(4ページ)。
- (134) 『業績評価報告書』2020年度版, 49-50, 66ページ。
- (135) 『ディスクロージャー誌』2021年版, 11ページ。
- (136) 財務省「財政投融资対象事業に関する政策コスト分析」2021年度向け, 財務省ホームページ掲載。
- (137) 同上資料, 2021年向け, 2022年向け。
- (138) 『業務報告』2020年度版, 13ページ。
- (139) 同上書, 2021年度版, 13ページ。
- (140) 小倉義明(2022)40-41ページ等参照。政策金融には、構造不況業種や自力回復力を失った企業への融資により構造転換を阻害するという批判があった(田部真史(2010)20ページ)。翁百合氏は、中小企業に対する政府系金融機関のサポートが時として、信用保証制度などとともに本来退出すべき企業を温存する方向に働きがちである、政府系金融機関も企業の将来のキャッシュフローを予測し、対象企業の信用力を大きく逸脱しない、市場を歪めないプライシングが求められる、と述べている(翁百合「地方創生と金融の役割」『金融ジャーナル』2015年1月号、11ページ)。
- (141) 68万1010社(新規開業貸付を除く融資企業数)×6.2%(日本政策金融公庫総合研究所のアンケート調査で「公庫の融資がなければ廃業していた」と回答した企業の割合)×5.9人(小企業における1企業当たりの平均従業員数)から推計(『業績評価報告書』2020年度, 26ページ)。
- (142) 『ディスクロージャー誌』2022年版, 55ページ。
- (143) 深沼光他(2013)1-23ページ。
- (144) 中小企業庁(2022)3ページ。
- (145) 帝国データバンク「コロナ禍での大幅減、企業倒産『歴史的低水準』背景は」2021年12月8日。東京商工リサーチ「2021年(令和3年)の全国企業倒産6030件」2022年1月。
- (146) 友田信男(2022)2ページ。
- (147) 財務省「財政投融资対象事業に関する政策コスト分析」2021年度向け, 2022年度向け, を参照されたい。
- (148) 『ディスクロージャー誌』2022年版, 40ページ。
- (149) 中小企業政策審議会金融小委員会(2022)3ページ。友田信男(2022)10ページ。
- (150) その内訳は、条件緩和を受けないと返済が難しいが3.5%、返済が遅れる恐れがあるが3.1%、返済のめどが立たず、事業を継続できるが1.7%、返済のめどが立たず、事業を継続できなくなる恐れがあるが0.7%であった(帝国データバンク「コロナ関連融資、企業の52.6%が活用」2022年3月17日)。

- (151) コロナ前から過剰債務感があったものが13.7%、コロナ発生後に過剰となったものが8.9%あった。
- (152) 友田信男 (2022) 6, 10, 12, 13, 24, 28 ページ。民間銀行のゼロゼロ融資の一部には申請手続きの不正もあった(『ニッキン』2022年9月30日付, 10月21日付)。
- (153) 友田信男 (2022) 6 ページ。東京商工リサーチが10月11日発表した全国の4~9月の倒産件数は3年ぶりに増えた。新型コロナウイルス関連融資の返済が始まったところに燃料や減材料高が直撃し、運輸や兼摂業で行き詰まる企業が増加し、円安が引き金となった倒産も発生した。今後コロナ融資の返済が本格化すれば、倒産の増勢が強まる恐れがある(「企業倒産、3年ぶり増」『日本経済新聞』2022年10月12日付)。
- (154) 帝国データバンク「コロナ禍での大幅減、企業倒産『歴史的低水準』背景は 倒産リスクはリーマン・ショック並みの水準に」、『破たん懸念企業』全国30万社に上る可能性」2021年12月8日。『朝日新聞』(2022年10月10日付)は「『ゼロゼロ融資』焦げ付き懸念」と題する記事の中で、利払いが順次始まる来春に向けて企業の返済が本格化する見通しだが、コロナの影響が長引くなどして倒産は増加傾向にある、と記している。
- (155) 『ディスクロージャー誌』2022年版, 119, 141, 162, 170 ページ。日本政策金融公庫は、2018年度末において、国民一般向け業務勘定において貸倒引当金1098億円、中小企業者向け融資・証券化支援保証業務勘定において貸倒引当金2777億円、信用保険等業務勘定において保険契約準備金8384億円、危機対応円滑化業務勘定において補償損失引当金292億円を計上していた『ディスクロージャー誌』2019年版, 111, 131, 150, 158 ページ。
- (156) 信用保証協会がゼロゼロ融資を含めて返済の肩代わりをした額は、2022年8月には前年同月よりも26%多い266億円であり、前年同月を上回るのは12か月連続であった(『朝日新聞』2022年10月10日付)。このかなりの額が信用保険金請求をもたらず。信用保証協会が貸付金を回収できない場合、協会が被った損失の約8割は日本政策金融公庫が負担する。原資は保険料である。それで足りない場合は一般会計の出資金で穴埋めされる(国民負担)こととなる。
- (157) 東京商工リサーチ「『過剰債務』の中小企業、約3割が『事業再構築の意向なし』」2022年8月16日。
- (158) 友田信男 (2022) 25 ページ。
- (159) 社説「コロナ融資終了 銀行の真価が問われる」『朝日新聞』2022年10月5日付。

[参考文献]

- 植杉威一郎・内田浩史・水杉裕太 (2014) 「日本政策金融公庫との取引関係が企業パフォーマンスに与える効果の検証」経済産業研究所『RIETI Discussion Paper Series』14-J-045、9月。
- 植杉威一郎・内田浩史・水杉裕太 (2016) 「日本政策金融公庫との取引関係が企業パフォーマンスに与える効果の検証」『経済研究』第67巻第3号。
- 植杉威一郎 (2019・7) 「中小企業金融における政府系金融機関の役割」金融調査研究会

(2019・7) 第3章。

植杉威一郎 (2022) 『中小企業金融の経済学 金融機関の役割 政府の役割』株式会社日経BP、日本経済出版。

植杉威一郎・内田浩史・水杉裕太 (2016) 「日本政策金融公庫との取引関係が企業パフォーマンスに与える効果の検証」一橋大学経済研究所『経済研究』第67巻第3号、7月。

植杉威一郎・内田浩・岩木宏道 (2020) 「政府系金融機関による金利設定が他金融機関の借入金利・貸出額に及ぼす影響」『経済研究』Vol. 71 No. 4、10月。

大塚悠貴・矢野智史・比留間邦宏 (2018) 「日本政策金融公庫と地域金融機関との連携状況について～創業を中心として～」『ファイナンス』第54巻第2号、5月。

小川光 (2019・7) 「公的金融のシェアと経済成長」金融調査研究会 (2019・7) 第2章。

小倉義明 (2022) 「コロナ禍の中小企業支援策 資金繰り支援の『功罪』雇用維持と新陳代謝の阻害」『週刊エコノミスト』8月16日号。

長田健 (2019・7) 金融調査研究会 (2019・7) 第4章。

片桐聡 (2018) 「政策金融の意義について」財務省編『ファイナンス』第54巻第2号。5月。

金澤一浩・富田尚子・稲葉誠・稲田正樹・清水祥行 (2018) 「金融機関による事業性評価の定着に向けた採算化にかかる分析・考察」金融庁金融研究センター『FSA Institute Discussion Paper Series』DP 2018-4、9月。

金融調査研究会 (2019・3) 『政策金融機関と民間金融機関の関係の在り方』(提言)、同研究会、3月。

金融調査研究会 (2019・7) 『政策金融機関と民間金融機関の関係の在り方』(報告書)、同研究会、7月。

小林由佳・今拓久真・屋敷貴那 (2019) 「政府系金融機関と地域金融機関との連携状況について」『ファイナンス』6月。

齊藤壽彦 (1979) 「金融政策—政策金融を中心として—」北田芳治・相田利雄編『現代日本の経済政策 上巻』大月書店。

齊藤壽彦 (1983) 「国際産業調整と政策金融」北田芳治・相田利雄編『貿易摩擦と経済政策』大月書店。

齊藤壽彦 (1997) 『国営・非営利事業としての郵便貯金の果たしている機能・役割—郵便貯金資金運用の機能と改革の方向—』貯蓄経済研究センター。

齊藤壽彦 (2012) 「地域密着型金融推進政策」『千葉商大論叢』第49巻第2号、3月。

齊藤壽彦 (2013) 「大震災後の金融機関の業務継続と被災中小企業への金融支援」柴健次・太田三郎・本間基照『大震災後に考えるリスク管理とディスクロージャー』同文館出版。

齊藤壽彦 (2014) 「東日本大震災と被災中小企業支援金融—政策金融と信用保証を中心として—」千葉商科大学経済研究所『国府台経済研究』中小企業支援策研究特集号、第24巻第2号、3月。

齊藤壽彦 (2016・6) 「日本の公的信用補完制度の現状と課題」地方金融史研究会『地方金融史研究』第47号、6月。

齊藤壽彦 (2016・9) 「地方創生における地域金融機関の役割と課題」千葉商科大学経済研究所『CUC View & Vision』第42号、9月。

齊藤壽彦 (2017) 「中小企業金融の現状と課題」千葉商科大学経済研究所『中小企業支援

研究』第4号、3月。

齊藤壽彦 (2019) 「地域金融機関の事業性評価融資推進の背景 (1) —金融環境および金融機関業務の変化を中心として—」『千葉商大論叢』第57巻第1号、7月。

齊藤壽彦 (2020) 「新型コロナウイルス感染と金融機関の事業に対する金融支援」公益財団法人政治経済研究所『政経研究時報』No. 23-2、10月。

参議院調査室 (2006) 『経済のプリズム』第26号 (特集 政策金融の検証)、7月。

田部真史 (2010) 「政策金融について (総論)」『ファイナンス』第46巻第4号、7月。

中小企業庁 (2022) 「ウイズコロナ・ポストコロナの間接金融のあり方について」(下記委員会参考資料) 6月6日。

中小企業庁中小企業政策審議会 金融小委員会 (2022) 『中間取りまとめ』中小企業庁、6月6日。

東京商工リサーチ本社・市場調査部 (齊藤壽彦稿) (2015) 「地域密着型金融の動向」東京商工リサーチ『産業動向レポート』NO3157、9月。

友田信男 (東京商工リサーチ常務取締役・情報本部長) (2022) 「混迷の時代における中小企業の持続的成長への道」公益財団法人政治経済研究所中小企業問題研究室セミナー報告資料、東京商工リサーチ、9月10日。

日本政策金融公庫 (2009、2010、2011、2012、2013、2014、2015、2016、2017、2018、2019、2020、2021、2022) 『ディスクロージャー誌』各年版、同公庫。

日本政策金融公庫 (2021) 『事業報告』2021年度版、同公庫。

日本政策金融公庫 評価・審査委員会 (2021) 『業績評価報告書』2020年度版、同公庫。

丹羽明 (1990) 「公的金融と経済成長」『関西大学経済論集』第39巻第6号。

深沼光・石原裕・松井雄史・太田智之 (2013) 「日本政策金融公庫による中小企業向け震災関連融資の経済効果測定に関する一考察」『日本政策金融公庫論集』第20号、8月。

村上義昭 (2018) 「日本政策金融公庫による小規模事業者向け融資の特徴と融資効果に関する分析」日本政策金融公庫総合研究所『日本政策金融公庫論集』第39号、1月。

家森信善・内田浩史・植杉威一郎・小倉義明・高久賢也・富村圭・根本忠宣・渡部和孝 (2014) 「中小企業金融の環境変化のもとでの政策金融の役割の変化と課題—「金融機関に対する中小企業の意識調査」の結果をもとに—」名古屋大学大学院経済学研究科附属国際経済政策研究センター『調査と資料』第119号、3月。

家森信善 (2016) 「民間金融機関および政府系金融機関の活動に対する中小企業の評価—企業年齢による差異はあるか?—」RITI Discussion Paper Series 16-J-021。

(2022.9.26 受稿, 2022.11.16 受理)

〔抄 録〕

今日の日本の政策金融，政府系金融機関の果たしている役割を，日本政策金融公庫の活動についての考察を中心として検討した。

政策金融改革とその後の政策金融の変化について略述した。政策金融の評価についての議論も紹介した。

日本政策金融公庫の活動の実態を詳細に考察した。同公庫設立後の同公庫の活動の推移を考察し，そのうえで，現在の同公庫の果たしている役割を検討した。

本稿では同公庫の活動を総合的に詳細に考察した。すなわち，課題別，事業別に業務内容とその変化を明らかにするとともに，経営内容をも分析した。

同公庫が社会のニーズに対応し，セーフティネット貸付，災害関係貸付，新型コロナウイルス感染症貸付を通じてセーフティネット機能を発揮するとともに，特定の政策目的に対応して日本経済の成長・発展，雇用の創出への貢献を行ったことも具体的に論述した。

同公庫が資金調達困難な小規模事業者に対して資金を補完し，民間金融機関から十分にできない長期資金を中小企業に対して安定的に供給し，民間金融を補完し，中小企業者・小規模事業者を支援していることを確認した。公庫が間接的に危機対応円滑化業務を行ったことについても検討した。

日本政策金融公庫の資金調達，収支状況，信用リスク管理についても検討し，同公庫が国家の資金に依存しつつ，政策金融機関としてリスクを引き受けて活動を行ったことを明らかにした。公庫の業務の経済的・社会的効果が大きいことについても明示した。

かくして本論文では日本政策金融公庫を中心とする政策金融が，今日，国家目的を金融手段を通じて果たすものとして，状況の変化に応じて，多面的に大きな役割を果たしていることを，資料に基づいて明らかにしたのである。