

(2009/11/05)

第25回「『モラトリアム』について考える」

返済猶予法案、金融庁が概要発表 虚偽開示に罰則

金融庁は20日、中小企業が抱える借入金の返済を猶予する制度について、関連する法案の概要を発表した。銀行や信用金庫などの預金取扱金融機関に対して、中小企業向け融資と個人向け住宅ローンの条件変更可能な限り応じる努力を求め、実効性を高めるため金融庁が検査・監督に力を入れ、金融機関に取り組み状況を定期的に開示させて圧力をかける。虚偽開示には罰則を科す。

大塚耕平金融担当副大臣らは同日午後、金融庁に与党議員を集めて第2回政策会議を開き、関連法案の概要を報告した。

金融機関に返済猶予を含めた貸し付け条件の変更を促すのは、「中小企業金融円滑化法案」(仮称)。大塚副大臣らはこれを軸に、金融検査や監督上の措置、信用保証協会や政府系金融機関の対応まで含めた「総合的パッケージ」として、制度の概要を公表した。(10月21日 NIKKEI NET記事)

新政権が発足し、金融担当相に就任した亀井静香氏が「中小・零細企業や個人の借り入れについては、少なくとも3年程度、返済猶予(モラトリアム)を実施する」とぶち上げました。銀行界を中心に驚きが走ったことは記憶に新しいところです。その後、10月20日に金融庁から冒頭記事のような素案が出され、その内容が明らかになるにつれて、議論は落ち着きを取り戻しつつあるように思われます。今回は金融庁の素案によって何がどう変わるのか、そして本質的な問題点はどこにあるのかについて、PEファンドの立場から考えてみます。

1 現行監督下の銀行貸し出し行動

(1) 銀行経営の基本について

銀行経営は、預金・決済機能といった公共的な役割を十分自覚しつつ、適切な資産負債の運営により、預金者保護と収益の拡大を目指すものです。

その際に重要なのが総合的なリスク管理です。

現代の銀行、特に大手行は、金融コングロマリット(複合企業)化を進めていますので、極めて複雑なリスク管理を必要とします。そのことは顧客の利便性を高める半面、利益相反の可能性を内在するものとして注意が必要です(後述)。しかし、ここでは、議論を複雑にしないために、極めて単純化した世界、すなわち銀行が「預金・市場調達で資金を集めて貸し出しを行なう」といった、単純な業態であると仮定して話を進めます。その場合、費用(預金金利、預金保険料、経費、貸し倒れの損失などを含む)が、貸し出しによる収益でカバーできればいいのです。これらの変数の中で最も予測が難しいのが、貸し倒れ損失の見積もりという

こととなります。リスクに見合った金利が取れていれば、利益が確保されることとなりますので、「リスクに見合った貸付金利の設定」は重要な要素です。

一方、銀行は利益を上げるだけでなく、預金者保護のために自己資本の充実も求められています。現在、各行には新しい自己資本比率規制(BASELII)が導入されていて、国際的に活動する大手行は8%、地域金融機関には4%の最低目標が定められています。この分子は自己資本の額ですが、分母は「リスクアセット(目減りする可能性のある資産)」と呼ばれる資産の額です。リスクアセットを構成する各種資産の中では、市場リスクと並んで信用リスクの額が極めて重要な要素となります。このときの資産の安全性を考慮した比率(掛け目)は連載第14回で詳細に書いたように、貸付金のリスク(信用リスク)に応じて決められます。また分子の額は、貸倒引当金などを含む与信関連費用の多寡によって相当の影響を受けます。

このように、銀行経営は収益面でも自己資本の算定面でも信用リスクをどう算定し、それをどうコントロールするかが極めて重要となります。

2 問題の所在と解決策

(1)自己査定上の問題

前政権下で定められた金融庁の金融検査マニュアルの中に、信用リスクの管理方法について詳細に規定されています。特に「資産管理態勢の確認検査用チェックリスト」と、その別表となっている資産自己査定のマニュアルは、各行がそれを基準にして貸付金の信用リスクの度合いを判断し、金融庁がその査定基準や査定の態勢を評価することから、極めて重要な位置付けにあります。

各行は貸付債権を「正常先」「要注意先」「破綻懸念先」「実質破綻先」「破綻先」に区分することになっています。このうち「要注意先」の中でも信用リスクが比較的高いものを「要管理先」とすることができます。おおざっぱに言えば、正常先・要注意先は原則として一般貸倒引当金の範囲で信用リスクをカバーし、要管理先以下は、個別に相応の貸倒引当金を積むこととなります。また、先述の自己資本比率を算定する際のリスクアセットの掛け目も、信用リスクが高いほど高くなってしまいます。

正常先にも信用度の違いはあるのですが、債務者からすれば、ここに区分している限り、ほとんど問題ない債権と言えるでしょう。正常先に区分されるか、要注意先以下に区分されるかで、銀行の対応は大きく違ってくるのです。要注意先は個別の引当金を積まなければならない要管理先以下への「入り口」なので、いきおい審査は厳しくなりがちです。

その「要注意先」の定義は、マニュアル(別表1、1—(3)債務者区分)によれば、以下のようになっています。

「要注意先とは、金利減免・棚上げを行なっているなど貸出条件に問題のある債務者、元本返済もしくは利息支払いが事実上延滞しているなど履行状態に問題がある債務者のほか、業況が低調ないし不安定な

債務者または財務内容に問題がある債務者など今後の管理に注意を要する債務者をいう」

ここではっきりしているのは、貸出条件を緩和したら原則要注意先になってしまう点です。さらに「業況が低調ないし不安定」「財務内容に問題」といった定義は漠然としていますが、同マニュアルには以下の記載があります。

「創業赤字で当初事業計画と大幅な乖離(かいり)がない債務者は正常先と判断して差し支えないものとする」

「赤字企業の場合、以下の債務者については債務者区分を正常先と判断して差し支えないものとする。

- (イ) 赤字の原因が固定資産の売却損など一過性のものであり、短期間に黒字化することが確実と見込まれる債務者
- (ロ) 中小・零細企業で赤字となっている債務者で、返済能力について特に問題がないと認められる債務者」

これを逆に読めば、一部の例外を除き赤字の企業は要注意先以下になってしまうということです。赤字が3期連続するなどの場合、多くの銀行では特段の事情がない限り「要管理先」以下に区分するのが慣例です。こうなると、新規の貸し付けはもちろんストップし、既存の貸し付けも回収するインセンティブ(誘因)が働くことにもなりかねません。このように銀行の融資対応方針は制度的な決め事に基づくものが多く、いわゆる「貸し渋り」について、銀行を一概に責めることはできない面もあると思います。

「貸し渋り・貸しはがし」の問題を整理すると、「現在のような経済環境の下で、貸出条件の緩和を受けたり、(今回の金融危機のような特殊事情で)赤字の企業が要注意先以下に区分されてしまうことの是非を政策的にどう考えるか」ということであることが分かります。

今回の金融庁素案によれば、金融機関の努力義務として「中小企業者または住宅ローンの借り手から申し込みがあった場合には、できる限り貸付条件の変更等の適切な措置を取るよう努める」としています。検査・監督上の対応として「法律の施行に併せて、検査マニュアル、監督指針について所要の改定を行う一条件変更等を行っても不良債権に分類しない要件」などとしており、中小企業・住宅ローンの借り手に関しては、先述のような「貸し渋りを助長しかねない制度的な問題点」を解消する有力な手段になりそうです。

(2)顧客保護上の問題:優越的地位の濫用など

顧客の立場から見れば、金融機関、特に銀行は強大な力と情報を保持しています。その強大な立場を利用されれば、顧客にとって不本意な状況を生じかねません。

例えば銀行が顧客の同意なく顧客情報を同じグループの証券会社や影響下にある投資ファンドと共有し、証券市場や投資ファンドから調達したお金で貸付金を返済するように求めることもできます。「利益相反取引」の典型です。

また、今回のテーマに即して言えば、借入人の弱い立場につけこみ、貸し付けを継続する際に尋常ならざる厳しい条件を付けたり、金利や手数料の上乗せ、預金・投資信託など金融商品の購入などを強要したりすることもできてしまいます。これは「優越的地位の濫用(らんよう)」の典型です。

金融庁の「2009年度検査基本方針」ではこうしたことが起きないように、顧客保護や利用者利便の向上も「円滑な金融仲介機能の発揮」の重点項目とされています。

3 中小企業金融円滑化法案の問題点

中小企業金融円滑化法案は、従来の金融検査マニュアルではどうしても制度的に発生してしまう可能性がある「貸し渋り・貸しはがし」を防止する上で一定の効果はあると考えます。しかしながら、以下の点についてさらに改善の余地があるように思います。

(1)対象企業について

この法案の対象となっているのは中小企業と個人です。中小企業は中小企業基本法に従うと、製造業では従業員300人以下または資本金3億円以下、小売業では従業員50人以下または資本金5000万円以下などが該当になります。しかし、現在の会社法の下、資本金の額にさほど意味はなく、持ち株会社の採用などにより、従業員数もあまり意味がありません。

そして、何よりも中小企業を救済するためには、その元請けや主要取引先である中堅企業をきちんと救済しておかなければなりません。中小企業が倒産する主要な要因の1つが、取引先中堅企業の業績不振による連鎖倒産だからです。

したがって、法案で対象企業を厳密に中小企業に絞る必要はなく、(資本市場にアクセスが可能な大企業を除く)全ての中堅企業にまで拡大することも一考に値すると思います。

(2)顧客保護について

金融庁の検査で重点項目とされている利益相反取引・優越的地位の濫用の防止については、本来これらがきちんと守られているならば、顧客の利益が守られ、貸し渋りは起きにくいはずですが。新たな法案を作るよりも、既にある顧客保護への取り組みを徹底するほうが即効性が高い可能性があります。

(3)金融機関の負担について

この法案は金融機関に対する努力義務とはいえ、従来であれば要注意先以下に区分されていた債務者を正常先に区分することになる可能性があります。その場合、将来的に金融機関に損失が発生する可能性も否定できません。政策の変更によって生じる可能性がある損失を金融機関が負担するかどうかが問題となります。

そのため、信用保証制度の拡充などの支援措置も併せて検討するとしています。しかし、そのことは、とりもなおさず金融機関に発生する可能性がある損失を国民負担にすることと同じです。その可否について慎重な議論が望まれると同時に、「円滑な企業金融」といった公共的な使命を帯びる金融機関自身の自己資本のレベルについても、政策的な見地から再度検討を深めておく必要があると思います。

(4)マクロ経済的な視点—PEファンドとの関係

前回の連載でも書いたように、日本は豊富な家計部門の金融資産がありながら、それを吸い上げた公的部門(郵貯・簡保・公的年金)および民間金融機関がお金を民間への投融資に振り向けず、多くを国債の購入に充てています。このことが民間企業への資金流入を絞り、民間活力を奪う根本的な問題です。仮に銀行がリスクの高い貸し付けを避ける必要があるのであれば、銀行から独立したPEファンドに対して家計部門の金融資産を流し込み、それらPEファンドが規律の効いた形で民間企業への投資を行えば、民間企業は活性化します。それにより、企業の自己資本が厚くなれば、銀行の貸し付けも容易になっていくでしょう。

今回のような対症療法的な手段を取るよりも、まず公的部門の持つ家計部門の金融資産をPEファンドへの投資に充当することこそ、日本が抱える問題を抜本的に解決するための第一歩だということに変わりないと筆者は考えています。