

1. 評価対象とした構造改革

1.1 評価の対象

本報告書の評価対象とする構造改革は、金融・企業再生^(注)である。

不良債権処理は、構造改革の基本方針である「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針」(2001年経済財政諮問会議、以下基本方針と略)においても、「不良債権問題の抜本的解決－日本経済再生の第一歩」とされ、非常に重要な政策課題として位置付けられていた。

また、基本方針では「産業の再生なくして不良債権の最終的解決なし」として、「不良債権問題の背景には、借り手である企業／産業側の過剰債務や非効率性といった構造問題がある」との認識から、当初より、不良債権処理と企業再生の一体的な解決を目指していた。

本報告書は、このような金融・企業再生の諸問題に対する構造改革(DO)について、その経済に与えた影響分析を通じて評価(CHECK)し、「次の一手」につなげることを目的に作成された。

(注) ここで、金融については、特に不良債権処理を中心とした。また、基本方針等では、「産業再生」「企業再生」及び「事業再生」「事業再構築」等の用語が用いられているが、本報告書では、不良債権処理と共に過剰債務企業が再生し、それら企業再生の結果が産業再生につながるとの考え方から、引用部分を除き、「企業再生」という用語を用いることとする。

1.2 金融（特に不良債権処理）の政策課題と構造改革

(1) 政策課題

不良債権処理が重要な政策課題として認識されていた理由として、基本方針は次のような指摘を行っている。

- ①銀行の収益性の低下や追加処理リスクが生ずることによって金融における不安定性が増加すること
- ②不良債権を生んだ産業の多くが非効率であり、不良債権処理が進まないことによって資源配分が低成長分野に留まり成長が阻害される懸念があること

なお、基本方針は、「不良債権処理は、将来の経済成長のための必要条件ではあるが、十分条件ではない。」との認識を示している。

このため、不良債権処理をすれば即、経済成長がもたらされるとの見方を排し、「实体经济が再生することは、失業を新規成長分野で吸収するということを可能にするし、不良債権の新規発生を抑制するということにも寄与する」として、实体经济の回復策が同時に必要である点を強調している。

(2) 構造改革の基本方針

不良債権処理に関する構造改革の基本方針は、2001年の基本方針に続き、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2002」、「同 2003」、「同 2004」と改訂されてきており、その概要は、次のようにまとめられる。

図表 1-1 不良債権処理に関する構造改革の基本方針の整理

基本方針	内容
今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針（抜粋）	<p>不良債権問題の抜本的解決—日本経済再生の第一歩</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 不良債権の確実な最終処理と情報開示 ● 処理状況の厳格な点検 ● 整理回収機構（RCC）による不良債権処理と企業再生 ● 不良債権処理の影響に備えたセーフティネットの充実
経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2002（抜粋）	<p>不良債権処理等、金融面での課題</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 「基本方針」以降、特別検査や整理回収機構（RCC）による不良債権の時価買取り等の施策を講じた。 ● 不良債権処理については、市場規律や厳格な資産査定の下、オフバランス化の具体的な処理目標（原則1年以内に5割、2年以内に8割目途）を設定、信託を含む整理回収機構（RCC）の機能の積極的な活用をはじめとして、「より強固な金融システムの構築に向けた施策」を推進する。 ● 債権等の流動化や証券化の促進を図る。 ● 中小企業等の経営実態に応じた検査の運用確保の観点から、金融検査マニュアルの具体的な運用例を早急に公表する。 ● これらの取組みにより、構造改革の集中調整期間終了後の平成16年度には不良債権問題の正常化を図る。
経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2003（抜粋）	<p>資金の流れと金融・産業再生—資金の面でも「官から民へ」流れが戻り、家計の豊富な金融資産が民間の成長分野に円滑に投資されるよう改革する。</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 不良債権問題を解決し、間接金融を再生させ、金融システムを強化する。 ● 産業を再生させ、地域経済を活性化し、過剰債務問題を解決する。 <p>【具体的手段】</p> <p>金融改革 金融システムの強化</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 金融システムの信頼を高め、金融機関が本来の仲介機能を回復するため、必要な検査監督体制の下、「金融再生プログラム」等の着実な実施を通じて、平成16年度に不良債権問題を終結させることを目指す。 ● 民間金融機関に対し、リスクを見極めそれに見合った金利を設定することを含め、収益力のあるビジネスモデルの構築を促す。 ● 事業会社をはじめ様々な担い手の金融分野への参入に関する環境整備を図る。 ● 公的資金を迅速に投入することを可能にする新たな制度の創設の必要性などについて検討し、必要な場合には法的措置を講ずる。 ● 金融機関の自己資本強化のための繰延税金資産の扱い方や関連する税制について引き続き検討を行う。

基本方針	内 容
経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2004 (抜粋)	金融システムの一層の改革を推進する。 「金融重点強化プログラム」(仮称 平成 16 年末を目途に策定)により、バブル崩壊以来の不良債権問題への対応から脱却して、以下の 5 つを柱とする金融行政への積極的転換を図る。 ①強固で活力ある金融システムの構築 ②金融機関の自主的・持続的な取組による経営強化 ③地域活性化・中小企業再生に貢献する地域金融や中小企業金融の構築 ④利用者のニーズに対応した多様で高度な金融サービスの提供 ⑤金融実態に対応した取引ルール等の整備とその下での利用者の安心の確保

以上の構造改革の基本方針から、不良債権に関する政策課題は次の点に集約される。

平成 16 年度に不良債権問題を正常化させる

1.3 企業再生の政策課題と構造改革

(1) 政策課題

不良債権問題と企業の過剰債務問題は表裏一体の問題である。すなわち、不良債権処理の問題は、企業の過剰債務の解消問題でもある。

このため、「不良債権問題の背景には、借り手である企業／産業側の過剰債務や非効率性といった構造問題がある。不良債権問題は、借り手が抱えるこうした構造問題と一体的に解決されることが必要である。」として、不良債権問題と企業再生は一体的な問題として取り組む必要性が強調されている。

その点で、「産業（企業）の再生なくして不良債権の最終的解決なし」ということができる。

(2) 構造改革の基本方針

企業再生に関する構造改革の基本方針は、2001年の基本方針に続き、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2002」、「同 2003」、「同 2004」と改訂されてきており、その概要は、次のようにまとめられる。

図表 1-2 企業再生に関する構造改革の基本方針の整理

基本方針	内 容
今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針（抜粋）	不良債権問題の抜本的解決－日本経済再生の第一歩 <ul style="list-style-type: none"> ● 産業の再生なくして不良債権の最終的解決なし ● 整理回収機構（RCC）による不良債権処理と企業再生
経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2002（抜粋）	企業・産業の再編、経営のあり方 <ul style="list-style-type: none"> ● 企業の壁を越えた大胆な事業再編や産業再編を促進するために、産業活力再生特別措置法を平成14年度中に抜本強化に向けて見直す。 ● 主として地域金融機関を念頭において、合併等を促進する施策を早急に取りまとめ、これにより、収益性の改善等による経営基盤の一層の強化及び中小企業金融の円滑化を図る。 ● 取引所等を通じ証券市場の退出基準を厳格化する。 ● 破産法、会社更生法等の倒産法制を見直す。 ● 中堅企業等の徹底した経営改革を推進するため、事業再生を進める融資制度を整備する。 ● 連結税制を整備する。 ● 中小企業の革新と再生 <ul style="list-style-type: none"> ● 売掛債権担保等保証の推進、中小企業信用リスク情報データベース（CRD）の活用、中小企業金融におけるミドルリスクマネー供給の円滑化等により資金供給を多様化する。 ● 経営自己診断システムや経営相談等により、事業再構築、事業売却、廃業等の見極めを早期に行い、円滑に進めるための環境を整備する。 ● 創造力や意欲に富んだ中小企業の事業再生を促進するため、円滑な資金供給等のセーフティーネットを確保する。

基本方針	内 容
経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2003 (抜粋)	産業再生 ①産業面の構造改革 <ul style="list-style-type: none"> ● 不良債権問題を企業・産業の過剰債務問題と一体的に解決する観点から、過剰債務企業が抱える優良な経営資源を再生するために、産業再生機構、中小企業再生支援協議会、改正産業活力再生特別措置法等を活用し、企業の事業再構築、産業再編等による産業面の構造改革を促進する。 ②地域経済 <ul style="list-style-type: none"> ● 地域金融の側面では、中小・地域金融機関のリレーシヨンシップバンキング機能を強化し、中小企業の再生と地域経済の活性化を図る。 ● 金融機関の自己資本強化のための繰延税金資産の扱い方や関連する税制について引き続き検討を行う。
経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2004 (抜粋)	産業再生 <ul style="list-style-type: none"> ● 中小企業の再生と地域経済の活性化を推進するため、リレーシヨンシップ・バンキング（間柄重視の地域密着型金融）の機能強化を図る。また、産業・金融の一体的再生を図るため、産業再生機構等の積極的活用を促し、整理回収機構（RCC）についても中小企業等の集中的再生に向けた一層の活用を図る。

以上の構造改革の基本方針から、企業再生に関する政策課題は次の点に集約される。

不良債権処理と並行して企業の過剰債務問題を解決し企業再生を図る
企業再生なくして不良債権の最終的解決なし