

現代日本の金融改革と地域金融機関

野 崎 哲 哉

《目 次》

- I. はじめに
- II. 現代日本の金融改革の進展と地域金融機関への影響
 1. 「金融再生」から「金融改革」へ
 2. リレバンの提起と経緯
 3. 現在のリレバンの取組み内容とその問題点
 4. 金融危機後の中小企業・地域金融の実像
- III. 地域金融機関をめぐる現状と課題
 1. 地域金融機関の現状
 2. 地域金融機関に求められる役割と何か
 3. 真のリレバンの機能強化はいかにあるべきか
- IV. おわりに

I. はじめに

2008年秋以降の世界的な金融危機は实体经济に波及し、急速な景気悪化を招いた。ただし、各国政府による積極的な財政出動等の政策支援が進められた結果、1年後の09年秋段階では当初懸念された「100年に1度の危機」を回避できたかに思われている。日本経済に限定して見ても、08年度末に向けて急速に落ち込んだ景気も春先を底に上向していると見られており、鉱工業生産や機械受注等の各種統計が増加に転じ、09年7-9月期の実質GDPも1次速報において1.2%（年率換算で4.8%）増加していることなどがその根拠として示されている⁽¹⁾。

しかしながら、雇用情勢は全く改善してお

らず、欧米の失業率はほぼ10%の水準に達し、日本でも失業率は過去最悪の水準に高止まりし、有効求人倍率は過去最低水準を更新し続けている。雇用不安への十分な対処も成し得ないまま物価下落が続き、政府は11月の月例経済報告で「緩やかなデフレ状況にある」として正式にデフレ宣言を行った⁽²⁾。一部の大企業を中心に、中国をはじめとする新興国の経済成長に依存した外需主導の業績回復を再び実現したとしても、将来不安に起因する買い控えなどが続けば、政策支援が途切れた段階で实体经济は再び急速な悪化へと逆戻りしてしまうことは必至である。もうすでに中小零細企業を中心に企業倒産は増加し始めており、地域経済は疲弊の度合いを一層強めている。

さらに、金融市場には投機マネーが再び流入し始めており、マネーゲームの再燃を危惧する声も上がっている。急激なドル安円高の進行や株式市場の乱高下、さらに各種商品市場でも不安定な値動きが続いており、今次の金融危機・経済危機の直接的な原因ともいえる証券化商品市場も再び活況を示しつつある。

そもそも今回の金融危機・経済危機は、90年代後半以降、世界的に進められてきた新自由主義的経済政策の帰結としてもたらされたものである。競争政策を基礎に、資本にとって蓄積制限となる規制を緩和・撤廃し、さらに民営化を推し進めるとともに、経済の「金融化」を軸としてマネーゲームを進めてきたのであり、サブプライムローンを組み込んだ複雑な証券化商品などを新たに生み出しながら、世界規模でバブル経済を醸成し、それが崩壊したのであった。こうした現状認識に立ち、今何よりも求められているのは、新自由主義的経済政策からの抜本的転換である。疲弊する地域経済や苦境が続く中小零細企業などの事情を考慮に入れた経済構造の真の改革が求められているのであり、そのために有効な競争制限的な規制の再構築が必要とされている。日本に即して言えば、ここ10年にわたって進められてきた構造改革路線、規制緩和・民営化推進の経済政策の抜本的な見直しこそが求められているのであり、地域経済、中小企業、国民生活を護る経済ルールの再構築が必要とされていると言えよう。

本稿では、以上のような問題意識に立ち、金融分野における新自由主義改革の批判的検討に際し、中小企業・地域金融分野に焦点をあてることとする⁽³⁾。というのも、中小企業・

地域金融の担い手である地域金融機関⁽⁴⁾はリレーションシップ・バンキング（以下、リレバン）や地域密着型金融と称する取組みによって、十分な「成果」をあげているとされる一方で、中小企業金融の苦境、地域経済の疲弊は増すばかりであり、本当に中小企業・地域金融にとって地域金融機関は十分な役割を果たしきれているのか、という疑念が解消されないからである。リレバン・地域密着型金融（以下、総称してリレバン）下の地域金融機関の実像を示すことによって、新自由主義改革の問題点を示すとともに、今後の日本の地域金融機関の課題を明らかにすることとしたい。

以下、Ⅱでは現代日本における新自由主義的金融改革の進展が地域金融機関にどのような影響を与えてきたかを考察する。その際、競争的な金融環境の創出の一方で、リレバンの名称で地域金融のあり方に大きな影響を与えてきたことを指摘するとともに、金融危機後の現在、中小企業・地域金融がどのような状況に陥っているのかについて考察を加える。続いてⅢでは、地域金融機関をめぐる現状と課題について考察する。まず地域金融機関の現状について詳しく検討し、地域経済における地域金融機関の果たすべき役割を確認するとともに、求められる真のリレバンの機能強化の方策についても触れることとする。最後にⅣでは、今後の課題を明らかにして結びとする。

II. 現代日本の金融改革の進展と地域金融機関への影響

1. 「金融再生」から「金融改革」へ

日本における新自由主義的金融改革は、漸進的・段階的に進められてきた。まず90年代後半には日本版ビッグバンの提起(96年11月)によって、金融分野の規制緩和が進められ、銀行での投信窓販や株式売買委託手数料の自由化、証券業の登録制への移行、金融持株会社の解禁などが矢継ぎ早に進められた。フリー・フェア・グローバルのスローガンを掲げ、2001年までに東京をニューヨーク、ロンドンに並ぶ国際金融市場とするという壮大な目標を持って改革が進められたものの、現実には全ての金融機関がバブル崩壊後の不良債権問題という負の遺産に対処せねばならず、十分なビッグバン対応を成し得たとは言えなかった。とりわけ大手金融機関においては、90年代にグローバルな再編劇(M&A)を行った欧米金融機関への対抗上、メガ再編を選択せざるを得ない状況へと追い込まれていくこととなり、不良債権問題にも十分な目途がたたない下での対応を余儀なくされた。

こうした流れの中で、米国からの強い要請の下に進められたのが「金融再生プログラム」である。02年10月に打ち出された「金融再生プログラム」は、不良債権処理の早期最終処理を掲げ、主要行の不良債権比率を04年度末までに半減させることを目的としたものであった。こうして、大手金融機関の不良債権問題に決着をつけた上で(「金融再生」)、本格的な新自由主義的な「金融改革」を推進していくことが方向づけられたのである。

この「金融再生プログラム」は日本の金融システムをアメリカン・スタンダードにすり合わせていくものであり、資産査定に厳格化や自己資本の充実など、従来の日本的な貸出慣行は大きく修正され、収益性・効率性重視の銀行経営への転換が余儀なくされるものであった。一方で、不良債権処理促進を目的とし、貸出債権の厳格査定が進められるため、当然予想されたのが新たな貸し渋りや貸し剥がしの横行であった。中小企業・地域金融への悪影響が懸念される中、ここで初めてリレバンの提起がなされたのである(第1次リレバン)。後述するように、この段階でのリレバンの提起は、中小企業団体や地域金融の活性化を願う運動を反映した面もあり、評価しうる部分も内包したものであった⁽⁵⁾。

実際の「金融再生プログラム」は、その初期には不良債権が逆に増加し、戦後最悪の中小企業倒産を招来するなど大きな問題点を露呈した⁽⁶⁾。ただし、痛みを中小企業や地域経済に押し付ける一方で、主要行の不良債権比率の半減を実現し、大企業中心の景気回復へと導いたことをもって、小泉政権下では高く「評価」されるとともに、その後の金融分野における本格的な新自由主義改革導入への道を切り開くものとなった。

続いて04年12月に打ち出されたのが「金融改革プログラム」である。これは平時の対応として、わが国を「金融サービス立国」とすることを目指し、「貯蓄から投資へ」のスローガンの下、金融改革が推進されていくこととなった。この改革下では、後にライブドア事件や村上ファンド事件などが引き起こされ、国内で一時的にマネーゲーム礼賛の現象も生じることとなるのであるが、ともあれこ

の「金融改革」はリスクマネーの取り扱いを家計にまで広げるとともに、経済の「金融化」をより一層推し進めるものであった。市場主義に基づく競争政策の浸透は、格差社会をより顕在化させていくこととなった。

一方、この「金融改革プログラム」においても、中小企業や地域経済の悪化への対処策として、「金融再生プログラム」に引き続いてリレバンが提起（第2次リレバン）されていくこととなった。ただし、後述のようにここでのリレバンは、新自由主義改革の色彩を強く帯びたものとして、第1次リレバンから大きく変質したものとなっていったのである。

以上のように、金融分野における新自由主義改革はリレバンとともに推進されていったのであり、現在の「金融・資本市場競争力強化プラン」下では、地域密着型金融という名称で恒久化措置とされている。ただし、07年夏以降のサブプライム問題の顕在化、08年秋

のリーマンショック以降の金融危機によって、日本における新自由主義的金融改革は一時的停滞を余儀なくされている。さらに、金融危機が実体経済に波及する中で、中小企業・地域経済が急速に窮地に追い込まれはじめ、新自由主義改革の問題点が顕在化していくこととなり、リレバンの「現実」も明らかにされていくこととなった。

2. リレバンの提起と経緯

リレバンの経緯を示したのが図表1である。リレバンの全体像は、「金融再生プログラム」で提起されたリレバン（第1次リレバン）の2年間に「金融改革プログラム」で提起されたリレバン（第2次リレバン）の2年間を加えた4年間を経て、その後も金融庁が地域金融機関の自主的対応を促す形で恒久化されている（第3次リレバン）。

その当初の4年間は、金融庁よりアクション

図表1 リレバンの経緯

	ワーキンググループおよび報告書（期間・公表日）	備 考
第1次リレバン 2003～04年度 *集中改善期間	金融審議会金融分科会第二部会のリレーションシップバンキングのあり方に関するワーキンググループ〔03年1～3月〕 「リレーションシップバンキングの機能強化に向けて」（金融審議会金融分科会第二部会）〔03年3月27日〕 「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」（金融庁）〔03年3月28日〕	金融再生プログラム
第2次リレバン 2005～06年度 *集中改善期間	「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」の実績等の評価等に関する議論の整理（座長メモ）（金融庁）〔05年3月28日〕 「地域密着型金融の機能強化の推進に関するアクションプログラム」（金融庁）〔05年3月29日〕	金融改革プログラム
第3次リレバン 2007年度以降 *恒久化措置	金融審議会金融分科会第二部会のリレーションシップバンキングのあり方に関するワーキンググループ〔07年2～3月〕 「地域密着型金融の取組みについての評価と今後の対応について」（金融審議会金融分科会第二部会）〔07年4月5日〕	金融資本市場競争力強化プラン

〔出所〕金融庁公表資料から筆者作成。

〔注〕備考欄は各リレバン期における「金融システム改革」の基本政策

ンプログラムが公表され、地域金融機関は数値目標等の達成など、強制的対応が求められていた。

ここでまず第1次リレバンの際のリレバンの定義を確認しておこう。金融審議会金融分科会第二部会が03年3月27日に公表した「リレーションシップバンキングの機能強化に向けて」と題する報告書では、「金融機関が顧客との間で親密な関係を長く維持することにより顧客に関する情報を蓄積し、この情報を基に貸出等の金融サービスの提供を行うことで展開するビジネスモデル」をリレバンと定義している。この定義に見られるようなリレバンの機能強化であれば、それ自体金融行政の課題として位置づけられたことを評価すべきであろう。なぜなら、貸し渋りや貸し剥がしが横行する中で、金融的困難性に直面する中小企業が増加しており、そうした事態への新たな対応こそが求められていたからである。

しかしながら、そもそもこのリレバンの機能強化には独自の困難性があり、現場では「長期的」な対応や「高コスト負担」が求められることとなるが、金融行政が地域金融機関に求めたのは、本来であればこのリレバンの対極的な手法であるトランザクション・バンキング（以下、トラバン）をも取り入れることであった。このトラバンは、主として財務情報に基づく定量的信用リスク評価に基づいて、融資実行の有無や与信額、金利等の融資条件を自動的に判定する手法であり、いわゆる「クレジット・スコアリング」などを活用して中小企業貸出をシステム化し、コスト削減を図ろうとするものである。明らかに、本来のリレバン遂行にとっては異質な対応が求

められたことは、地域金融機関に新たなる負荷をもたらしたと言える。と同時に、中小企業が真に求めている金融ニーズとはかけ離れた行動計画が地域金融機関に義務付けられることとなった。

こうしたトラバンに親和的なリレバンへと明示的に内容変更したのが第2次リレバンであった。第2次リレバンの報告書では、「選択と集中」、「自己責任」、「規律付け」などの表現が盛り込まれることで、自己責任に基づく「短期的」な「成果」の実現が地域金融機関に求められることとなったのである⁷⁾。

こうした方向性は、07年以降のリレバンの恒久化措置においても貫かれるとともに、より強められることとなった。一応、数値目標を強制せず、自主的判断を尊重するとされてはいるが、実際には「強制的」なものとして地域金融機関の行動を支配していると言える。そこで、次節では現時点でのリレバンの取組みの内容と問題点について検討することにしよう。

3. 現在のリレバンの取組み内容とその問題点

金融庁が09年7月8日に公表した「平成20年度における地域密着型金融の取組み状況について」と題する報告書によれば、リレバンへの取組みは非常に高く「評価」されるものとなっている。

前述のように、現在のリレバンは恒久的措置として、数値目標などを金融庁がチェックするシステムとはしていないとされている。地域金融機関に共通して求める取組みとして、①ライフサイクルに応じた取引先企業の支援の一層の強化、②事業価値を見極める融

資手法をはじめ中小企業に適した資金供給手法の徹底、③地域の情報集積を活用した持続可能な地域経済への貢献、の3つの分野とすることとし、その具体的な取組み方法も各金融機関の自主的な経営判断に委ねることとなっている。なお、これまでの融資実績をふまえ、不動産担保・保証に過度に依存しない融資の拡充を図るとともに⁽⁸⁾、地域行政等との連携によって地域経済再生の取組みをリードすることも課題とされることとなっている。

ただし、これまで通り各金融機関の各取組みを金融庁が掌握している点については変わっておらず、例えば、経営改善支援については図表2に示されているように、リレバン全期間にわたってデータを集計し、結果としてその取組みを「強制」する構図となっている。

また、経営改善支援の取組みでのランクアップ率については、それ自体をどう見るかという問題もある。そもそも経営改善支援先を絞り込んだ上で、そのうちの1～2割の企業の債務者区分をランクアップさせたとして評価されているのであるが、全体から見れば

わずか2%程度の企業への支援であり、改善可能な企業に限定しているとすればこれは地域金融機関にとって当然の対応であり、むしろ残された圧倒的多数への支援こそが問題にされるべきである。

ちなみに、こうした取組みが銀行経営にどのような影響を与えているのかという金融庁から地域金融機関へのヒアリングによれば、「不良債権残高の減少や与信関係費用の抑制、信用リスク管理の強化や審査能力の向上、中小企業向け貸出や非金利収入の増加、貸出資産の小口分散化や取引先の裾野拡大などにより自らの財務の健全性や収益性の向上につながってきている」との声が多く聞かれたとされている⁽⁹⁾。

しかしながら、こうした金融庁のコメントを額面通り受け取ることはできず、全体として疲弊する地域経済と地域金融機関の現況から再吟味しなければならない。さらに、そもそもこうしたリレバンの推進の際に、ソフト情報の提供にかかる多大なコストとその負担を、現在の地域金融機関の自己責任・自己努力にのみ委ねてもいいのかという根本的な問題もある⁽¹⁰⁾。すなわち、行政側がトラバンと

図表2 経営改善支援の取組み

〔単位：％、件〕

		2003	2004	2005	2006	2007	2008
経営改善支援取組み先のランクアップ率	地域金融機関	16.0	18.4	16.5	13.7	11.5	17.4
	地域銀行	15.2	18.2	15.9	14.2	11.4	18.0
	信金・信組	17.1	18.8	17.1	13.2	11.6	16.9
ビジネスマッチングの成約件数	地域金融機関	6,228	10,428	15,954	24,000	27,396	29,531
	地銀・第二地銀	5,741	8,997	13,152	19,542	21,462	23,729
	信金・信組	487	1,431	2,802	4,458	5,934	5,802

〔資料〕金融庁

〔注〕経営改善支援取組み先は正常先を除く。

親和的なリレバンの機能強化を求めているために、地域金融機関の現場では、店舗や人員の削減などのリストラ推進によるコスト捻出や、小企業を中心とした貸出先数の切捨てなどの対応を余儀なくされているのである。そこで次節では、08年秋以降の金融危機に伴う中小企業・地域金融の実像についてももう少し詳しく分析することにする。

4. 金融危機後の中小企業・地域金融の実像

08年秋以降の世界的な金融危機の顕在化は、外需に依存してきた日本の実体経済を急速に悪化させた。とりわけ、これまで好調を維持してきた輸出関連の製造業を中心に大打撃を与えるとともに、各種経済指標は軒並み戦後最悪の数字を示し続けた。

こうした中で、中小企業経営は一層悪化し続けており、日銀短観における企業の資金繰り判断DIにおいて中小企業が特に落ち込んでいる状況が示されている(図表3)。さらに日本政策金融公庫の09年10月調査でも、中小企業の資金繰り判断は26ヶ月連続のマイナスを記録しており、中小企業を中心に企業倒産が増加し、不良債権問題も再燃する中

で、地域経済も疲弊の度合いを強める結果となっている。

そこで、ここではまず企業倒産の現状を確認しておこう。09年10月の企業倒産(負債総額1000万円以上、任意整理を含む)は前月比で9.1%増を記録した(東京商工リサーチ調査)。09年の企業倒産は1-10月計で13,212件であり、通年では08年の15,646件を上回る状況で推移している。ちなみに、00年以降では05年の12,998件を底に、06年13,245件、07年14,091件へと企業倒産は年々増加してきている⁽¹¹⁾。

こうした企業倒産の約98%が資本金1億円未満の中小企業である。そもそも中小企業数の減少は80年代半ばから進行しており、中小企業数のピークは86年の535万社に対し、06年末には420万社にまで激減した。実にピーク時の78%であり、実数としては115万社の減少を記録している。有効な中小企業支援策が講じられていない現在、その減少傾向に歯止めがかかっている。例えば、前述の東京商工リサーチ10月調査では、資本金100万円以上500万円未満の小規模企業の企業倒産も7.7%増となり、中小企業全体として、精算型企業倒産の増加が指摘されている。

図表3 企業の資金繰り判断DI〔日銀短観〕

	2008年			2009年		
	6月	9月	12月	3月	6月	9月
大企業	18	15	7	▲4	1	6
中堅企業	7	3	▲2	▲11	▲7	▲6
中小企業	▲8	▲11	▲15	▲23	▲20	▲18
全規模計	2	0	▲6	▲15	▲12	▲9

〔資料〕日本銀行ホームページ

〔注〕「楽である」-「苦しい」。単位%ポイント。▲はマイナス。

一方、こうした中小企業の苦境に対し、民間金融機関は中小企業向け貸出を減少させて続けている。01年3月期にその残高は約293兆円あったが、08年12月には約236兆円へと約57兆円も減らしている⁽¹²⁾。09年3月期の中小企業向け貸出残高は、後述の緊急保証制度などの政策支援があったにも関わらず、全体として減少させており、大手銀行および第二地銀では過半数の金融機関が減少させている（東京商工リサーチ調べ）。中でもとりわけ大きくその残高を減少させたのが3大メガバンクグループであり、三菱UFJフィナンシャルグループが1兆4589億円、みずほフィナンシャルグループが1兆4234億円、三井住友フィナンシャルグループが9856億円、合計で4兆円近く減らしている⁽¹³⁾。

こうした中小企業向け貸出の減少は、地域金融機関の預貸率の低下として表れている。08年3月の預貸率を89年3月と比較すると、地銀は77.9%から73.9%へ、第二地銀は80.8%から76.2%へ、信金は70.2%から

55.8%へ、信組は75.2%から57.5%へとそれぞれ低下している。それに対して、預証率は同時期に、地銀は23.3%から28.3%へ、第二地銀は19.1%から23.4%、信金は15.6%から28.5%へ、信組は9.2%から19.0%へと大きく上昇している。この点については「本来地元の中小企業に回るべき資金が、国債等有価証券へ逃げ、地域経済の疲弊化を招いた。これが預証率上昇の意味である」との指摘もある⁽¹⁴⁾。

以上のように、現在の民間金融機関は、地域の中小企業への融資も十分に行えない状況下にあり、多くの企業倒産を誘発している。ここに先に検討したリレバンの「評価」とは相反する実態が示されていると言えよう。

ただし、金融危機・経済危機が深まる現在、政府・日銀は積極的な金融支援策を打ち出している。そこで続いて、政府・日銀による企業の資金繰りに関する直接的・間接的支援策について述べておこう（図表4参照）。

まず日銀は08年秋に2度にわたって政策

図表4 政府・日銀による主な企業金融支援策

主な対象	支援策	実施主体	導入時期	実績(兆円)	期限等
全般	企業金融支援特別オペ	日銀	08/12	7.3	09/12
大・中堅企業	CP買現先オペ積極化	日銀	08/10	2.8	-
	CP等買入	日銀	09/ 1	0.1	09/12
	社債買入	日銀	09/ 2	0.2	09/12
	危機対応業務（融資）	政投銀, 商工中金	08/12	3.0	10/ 3
	危機対応業務（CP買取）	政投銀	09/ 1	0.4	10/ 3
	出資（改正産業再生法）	政投銀	09/ 4	0.03	10/ 3
中小企業	緊急保証制度	信用保証協会	08/10	15.4	10/ 3
	セーフティネット貸出	日本政策金融公庫	08/10	5.0	-
	危機対応業務（融資）	商工中金	08/12	1.6	10/ 3

〔出所〕 ニッセイ基礎研究所「経済・金融フラッシュ」No. 09-093, 2009年10月13日, p. 2より転載

〔注〕 実績欄は、日銀、財務省、中小企業庁、日本政策金融公庫、商工中金より09年11月末のデータ。

金利を引き下げることによって金融緩和策を継続した。さらに金融市場の安定確保のための措置として長期国債の買入れの増額や、国債買現先オペの拡充や米ドル資金供給オペの導入・拡充を実施している。この他にも金融機関保有株式買入れも再開し、さらに日銀自らが企業の保有する株式や社債、CPを購入することで流動性を供給するという異例の取組みも行っている。ちなみに、日銀によるこうした異例の措置については、行き過ぎた企業支援との見方もある。

政府も緊急経済対策を打ち出す中で、企業金融円滑化の支援のための措置として、政策投資銀行や商工中金、日本政策金融公庫、信用保証協会とともに図表4に示されているような支援策を実施している。緊急保証制度は当初の資金枠（6兆円）を2度にわたって拡充し30兆円を準備するとともに、対象業種も545業種から781業種へと拡大している。また日本政策金融公庫を通じて低利のセーフティネット融資も行っている。緊急保証制度およびセーフティネット融資の09年11月末現在の実績は、合計で20兆円を突破している（図表4参照）。

さらに、金融機関が融資しやすくするために、貸出条件の緩和措置に関する規制の緩和も進められてきた。金融庁は08年11月7日より、「中小企業向け融資の貸出条件緩和が円滑に行われるための措置」を講ずることで、融資条件（貸出条件）の緩和を行っても、実現可能性の高い抜本的な経営再建計画があれば貸出条件緩和債権には該当しないとの取扱いを行うこととし、そのための監督指針の改定および金融検査マニュアル別冊〔中小企業融資編〕の取扱いの緩和を行うこととなった。

こうした措置によって、それ以前に比べて貸出条件緩和を行った債権は09年4-6月期に合計で8563件、4784億円増加し、不良債権とならなかったものが1023件から1万4360件、385億円から8339億円へと大幅に増加するという成果が表れている。

こうした政策支援によって一部に有効な成果が表れてきているものの、前述のように中小企業をめぐる経営環境は再び悪化しつつあり、政府は09年11月19日には、中小企業や住宅ローン利用者を対象に借入金の返済を猶予する「中小企業等金融円滑化法案」を衆院で強行採決した。この法案の骨子は以下の通りである。

まず第1に、猶予期間は2011年までの時限措置する。ただし、中小企業の状況が変わらない場合には自動延長することも含みとされている。第2に、貸し手の対象となる預金取扱金融機関には中小企業と住宅ローンを抱えた個人等の借り手から申込みがあった場合にはできるだけ条件変更に応じる努力義務を課す。この点についてはあくまで努力義務であって金融機関の姿勢を変えさせることができるかどうか金融当局の対応にかかっている。第3に、返済猶予にとどまらず金利の減免や返済期限延長、債権放棄など幅広い条件変更を促す。第4に、条件変更に応じた金額や件数を金融機関に定期的に開示させる。なお、虚偽の報告には1年以下の懲役か300万円の罰金を科す。第5に、不良債権の基準を緩和する。この点については、先の経営再建計画の作成自体を1年間猶予する緩和措置をとり、不良債権と分類されない範囲を広げるための金融検査マニュアルが見直されることとなっている。第6に、既存貸出を国の信用

保証の対象とする新たな信用保証制度を導入する。これは公的融資や保証を受けていない中小企業の既存借入の一部に保証をつける仕組みであり、企業倒産の場合には信用保証協会が借入額の40%を負担するものである。ただし、この新たな制度を利用できるのはこれまで保証を使っていない企業に限られる。

こうした対応が果たして有効に機能し、これからの中小企業の経営難の解決に結びつくかどうかは現時点では不明であるが、資金繰りに苦しむ多くの中小企業にとっては緊急避難措置として必要な措置であると言える⁽¹⁵⁾。その他、経済産業省も年末の中小企業の資金繰り対策を公表し、この間の支援策の一層の活用を促すとともに、既存貸出については返済条件の変更に応じることなどを民間金融機関に強く求めている。また中小企業庁も企業実態が10年前よりも深刻であるとして、信用保証協会への総額700億円の貸付制度の創設を決定し、年内に実施するとしている⁽¹⁶⁾。

以上のように、様々な政策支援措置が講じられてはいるものの⁽¹⁷⁾、中小企業向け貸出は回復せず、地域経済の疲弊とともに多くの中小企業が厳しい経営状態に追い込まれつつある。先に見た高評価を与えられてきたリレバンの取組みとは矛盾する事態がここに示され

ている。一部の地域金融機関は、後述の新金融機能強化法に基づく公的資金投入によって体力強化が図られようとしているが、金融機関間の業績格差は大きく広がりつつあり、地域金融の統廃合も進められようとしている。そこで章を改めて、地域金融機関をめぐる現状と課題について考察することとする。

Ⅲ. 地域金融機関をめぐる現状と課題

1. 地域金融機関の現状

ここ20年間の地域金融機関数を示したのが図表5である。現在までのところ地銀数には変化はないものの、第二地銀、信金、信組ともに大きく数を減らしていることがわかる⁽¹⁸⁾。

さらにこの間の地域金融機関の店舗の減少が著しい。データは若干古いだが06年3月段階で00年からの減少数を見た場合⁽¹⁹⁾、地銀402、第二地銀1,128、信金868、信組667であり、合計3,065の地域金融機関の店舗が失われたことになる。これに都銀428、農協732、郵便局60を加えると、全国で実に4,285にも達する。こうした店舗の減少は人員削減と一体として進められ、地域の雇用にも大きな悪影響を与えてきた。

図表5 地域金融機関数の推移

	1989(a)	1999(b)	2009(c)	c-a	c-b
地方銀行	64	64	64	±0	±0
第二地銀	68	60	44	-24	-16
信用金庫	454	386	279	-175	-107
信用組合	415	292	162	-253	-130

〔資料〕日銀『金融経済統計月報』、『預金保険年報』各年版等より筆者作成。

〔注〕金融機関数は各年度当初の数

以上のように、地域金融機関数および店舗の大幅な減少は中小企業・地域金融にとって大きなダメージを与えており、前述のように中小企業向け貸出は激減している。ここで、こうした地域金融機関数の激減の背景について簡単に述べておこう。

まず第1に地域金融機関の経営状態が悪化しているという問題が挙げられる。バブル崩壊後の90年代半ばにかけては乱脈融資型の不良債権が増加し、多くの地域金融機関が債務超過に陥り経営破綻するか、統廃合による生き残りの道を選択せざるを得なかった。さらに90年代末から00年代初頭にかけては、一向に回復しない地域経済の実情を反映し、不況型の企業倒産増加による不良債権の増加によっても淘汰が進行していった。03年度以降はペイオフ凍結解除もあり経営破綻は回避させられているが、統廃合による減少はさらに加速度的に進行してきている。

ここで地域金融機関の現在の経営状態について見ておこう。地銀・第二地銀の09年3月期決算は、実質業務純益は1兆1432億円の黒字（前年比36.5%減益）であるが、不良債権処分損が1兆1834億円（前年比66%増）、株式等関係損益が4132億円の損失となり、当期純利益は前年の6401億円の黒字から一転して4138億円の赤字となった。個別行を見ても約4割が赤字に転落している⁽²⁰⁾。信金・信組も当期利益が大幅に縮小し、例えば信金では3分の1が赤字に転落している⁽²¹⁾。09年度9月期決算では、地銀を中心に業績回復を果たしてきたところもあるが⁽²²⁾、全体として十分な経営状況であるとは言い難い。

続いて地域金融機関数激減の第2の背景と

して、金融改革推進の影響が考えられる。新自由主義的金融改革に基づく激しい競争政策の結果、生き残りをかけた地域金融機関間の統合が進展するとともに、メガバンクや外資系投資ファンドが関与した統合促進も見られるようになってきている。ここでは地域金融機関の各業態毎にその動向を見ておこう。

まず地銀についてであるが、合併戦略を軸に再編が開始された。長らく64行体制を継続してきたものの、メガバンクによる地域金融機関の囲い込み競争が全国各地で激化している下でその体制も崩されることとなった。09年度中に経営統合を発表した荘内銀行と北都銀行、池田銀行と泉州銀行の2つの経営統合のケースを見ると、それぞれみずほフィナンシャルグループ、三菱UFJフィナンシャルグループの全面的バックアップの下で、統合を進展させている。前者の荘内銀行と北都銀行は09年10月1日に統合し、フィデアホールディングスとして営業を開始している。ちなみに、この2つの経営統合は、09年9月18日に「産業活力の再生及び産業活動の革新に関する特別措置法」に基づく事業再構築の認定を受け、持ち株会社設立などの再編の際に登録税免除等の支援を受けている⁽²³⁾。

次に第二地銀であるが、ここでは地銀よりも一足早く再編が繰り返され、メガバンクの関与（＝系列化）も活発化しているとともに、外資系の投資ファンドが経営に関与する事態も進行している⁽²⁴⁾。第二地銀は過少資本の傾向が強いため、外資系投資ファンドによる買収の標的とされやすく、既に東京スター銀行や東和銀行では外資系の投資ファンドが経営に関与している。こうした外資攻勢への対抗

策として、国内のメガバンクとの関係を一層深めるところも半数近くに及んでおり、ますます中小企業や地域経済との関わりが希薄化せざるを得ない状況も進展している。

次に協同組織金融機関をめぐる状況についてである。協同組織金融機関の代表としての信用金庫、信用組合は、そもそもそのあり方・存在意義が問われる中、前述のようにその数を激減させてきた。03年には「金融機関の組織再編成の促進に関する特別措置法」（金融機関合併促進法）が1月1日に施行され、「地域金融機関等の経営基盤の強化を図るため」に、主として協同組織金融機関の合併等に関する規制を除去し、規模拡大のための再編が促進されてきた⁽²⁵⁾。また「信金株式会社化論」または「信金制度改廃論」がたびたび浮上する中で、多くの地域において、信金と地銀・第二地銀との競争関係が熾烈さを増し、生き残りをかけた信金の再編が実際に進められてきた。ただし、09年6月19日の金融審議会金融分科会第二部会「協同組織金融機関のあり方に関するワーキンググループ」の中間論点整理報告書では、「地域経済や中小企業に対する金融仲介機能の担い手としてその重要性は益々増してきている」として、協同組織金融機関の重要性が再認識されることとなり、現時点では、信金のあり方をめぐる議論は沈静化している⁽²⁶⁾。

以上のように、厳しい経営環境の下で、激しい競争関係を強いられている地域金融機関の中には、経営体力を大きく損なっているところも出てきている。そうした地域金融機関の救済を目的とした公的資金投入の枠組みが08年12月17日に復活した。いわゆる「新金融機能強化法」であり、期限切れであった「金

融機能の強化のための特別措置に関する法律」（金融機能強化法）を復活させ、保証枠を12兆円まで拡大し、12年3月末までの時限措置とした。旧金融機能強化法は04年8月1日に施行され、「国の資本参加による金融機能の強化で、地域経済の活性化、信用秩序の維持と国民経済の健全な発展」を目的とし、08年3月までの時限措置として2兆円の公的資金を準備した。実際に投入されたのは、紀陽ホールディングス、紀陽銀行、および豊和銀行のみであった。

そもそもこの「新金融機能強化法」は、体力の疲弊している地域金融機関、とりわけ第二地銀の申請・再編を促すため、申請しやすい措置として、旧法にあった「経営責任および株主責任」条件を除外している。明らかにモラルハザードの懸念を有する措置と言えよう。また協同組織金融機関が申請する場合は、中央機関（信金は信金中金、信組は全信組連）を通すものとされている。

09年11月時点での「新金融機能強化法」に基づく国の資本参加は、6行にとどまっている。まず、09年3月13日に、北洋銀行（北海道）に1000億円、福邦銀行（福井県）に60億円、南日本銀行（鹿児島県）に150億円の資本参加が決定され、09年9月11日に、みちのく銀行、きらやか銀行、第三銀行にそれぞれ資本参加が決定した。ちなみに、きらやか銀行は07年に山形しあわせ銀行と殖産銀行が合併したものである。

以上のように、地域金融機関は厳しい経営を余儀なくされ、その多くが淘汰の危機にさらされている。一方の大手銀行は、この間の証券投資の失敗による損失や毀損した資本の穴埋めに多額の増資を実施しており、09年9

月期決算でも大幅な黒字を計上している⁽²⁷⁾。地域金融機関の中にも増資を実施するところも出てきているが、明らかに経営体力が異なるゆえ、地域の中小企業への十分な資金供給すらできないところも出始めている。そこで、次節では現在の日本経済において地域金融機関に求められる役割について明らかにする。

2. 地域金融機関に求められる役割と何か
 地域金融機関とは何かについては、約20年前の金融制度調査会中間報告「地域金融の在り方」の中で、次のように述べられている⁽²⁸⁾。地域金融とは「一定の地域を主たる営業基盤として、主として地域の住民、地元企業および地方公共団体等にたいして金融サービスを提供する」金融活動を行うものであり、「その地域から離れては営業が成り立たない、いわば地域と運命共同体的な金融機関や、効率性、収益性のある程度犠牲にしても地域住民等のニーズに応じる性格を有する金融機関という側面を有している」として、地銀、第二地銀、協同組織金融機関を挙げている。「一定の地域」とはどこを指すのか曖昧なところもあるが、今日においても、地域金融機関は上記のようなものと考えてのが妥当である⁽²⁹⁾。とりわけ、「地域と運命共同体的」な性格を有し、「効率性、収益性のある程度犠牲」にすることもあり得るとしている点が今、果たして実行されているのかが問われなければならない。

また「地域金融の在り方」の中で地域金融機関に期待される役割としては、第1に地域住民・企業等の資産形成・資産管理、第2に地元企業等への育成・振興、第3に地域社会

の質的向上が期待され、地域間格差の拡大に対応して地域開発プロジェクトに積極的に参画し、地域活性化に貢献することが挙げられていた。資金決済・振替などの地域の経済活動のインフラ的側面を担っている点が明記されておらず、開発による地域経済の活性化等にその重点が置かれているように思われるが、ここでの期待される役割も概ね妥当なものとして把握される。要するに、20年前も現在も、地域金融機関に求められる役割とは、伝統的銀行業務の担い手としての役割であり、地域社会における社会的共通資本としての機能⁽³⁰⁾、言い換えれば「地域金融インフラ」としての機能であると言える。

ただし、前述のような地域金融機関自体の破綻・統廃合や店舗減少等は、明らかにこうした求められる役割を果たすことを困難にしている。リレバンとは相容れないトラバンも強要されるならば地域金融機関に求められる役割と現実は一層乖離することとなり、さらに地域金融機関が証券化商品を保有し、巨額の損失が発生する事態も起こっている。新自由主義的金融改革による市場主義、競争主義が地域金融機関をも巻き込み、その役割を果たすことを阻害していると言わざるを得ない。経済の「金融化」が進められる現在、市場による評価を第一義的に考えるのではなく、銀行としての本業に回帰することこそが地域金融機関には求められている。地域の中小企業の資金繰りは厳しい状態が続いており、例えば「オーバーバンキング論」等に基づく金融行政による再編促進ではなく、真に役割を果たしうる地域金融システムの構築がなされなければならない。

3. 真のリレバンの機能強化はいかにあるべきか

本稿でこれまで述べてきたように、現行のリレバンは金融庁が積極的に評価しうるほど「成果」が上がっているとは言えない。なぜなら地域の中小企業は依然として厳しい経営を余儀なくされ、地域金融機関は求められている役割を十分に果たし切れていないからである。そもそもトラバンと親和的なリレバンを根本的に見直すべきであり、リレバンに効率性や短期的な成果を求めてはならない。そこで真のリレバンの機能強化はいかにあるべきかについて、以下、齊藤正氏の議論をベースに検討してみたい。

齊藤氏はリレバンの機能強化の方策として以下の3点を相互に関連付けた取組みの重要性を指摘されている⁽³¹⁾。第1に「地域金融システム再生に向けた法的・制度的条件の整備、社会的支援もあわせて行う必要がある」こと、第2にその支援策の充実に際して「規制緩和と法的・監督体制の“一元化”ではなく、中小企業や地域密着型金融機関の特性に配慮した法的・監督体制、いわば“ダブルスタンダード”を構築することが重要である」ということ、第3に「地域経済ネットワークともいうべき地域経済の自立化を支援する取組みが必要」であるということである。

まず第1の「法的・制度的条件の整備、社会的支援」と関わって、まず必要とされることは、現在の中小企業政策自体を見直すことである。99年の改正中小企業基本法では、経済効率性重視の方向性が打ち出され、非自立的な中小企業を淘汰することが政策の根幹に据えられており、例えば、中小企業の資金調達問題においても公的な支援が法的・制度的

に保証されていないのである。中小企業と大企業との間には明らかに大きな格差があり、貸し手の金融機関側から見ても中小企業の金融ニーズに応じる場合、割高なコストやリスクが生ぜざるを得ない。また同じ中小企業に分類される企業間にも大きな格差（＝中小企業の「階層性」）がある。しかしながら、早期是正措置や金融検査マニュアルといった画一的な金融規制・監督体制がこの間導入されてきており、こうした法的・制度的条件を見直すことが必要である。金融機関にとっての中小企業向け貸出リスクを軽減する制度としての信用補完制度についても、「単なる弱者保護政策とは違って、広義には社会的セーフティネットの構築のため、狭義には地域経済の持続的発展のための社会的コストとして容認されるべき」である⁽³²⁾。

続いて第2の「ダブルスタンダード」と関わって、地域において資金が循環する仕組みを日本でも早急に創ることが求められる。すなわち、米国の地域再投資法（CRA）のような規制を日本国内においても具体化されるべきであり、対外的なスタンダードをそのまま国内スタンダードとしている現在の体制は見直されなければならない。実効ある仕組みを創っていくためにも、中小企業家同友会が提起している「金融アセスメント法」の考え方も参考にしていく必要がある⁽³³⁾。

最後に第3の地域経済の自立化を支援する取組みと関わって、そのコストを自治体や地域金融機関、中小企業者、地域住民、自治体労働者など地域経済の「利害関係者」間で「シェアする」仕組みづくりが求められる。本稿で述べてきたように、地域金融機関が地域の中小企業に融資をする際に、リレバンは

明らかに高コストである。地域経済の立て直しのためには、地域金融インフラの整備が必要であり、そのためのコスト、すなわち「リレバコストのシェア」の仕組みづくりが必要とされている⁽³⁴⁾。

IV. おわりに

2009年未段階でデフレ経済に突入した日本経済は、一部の大手企業で正社員切りが行われるなど雇用情勢は一層悪化しており、「二番底」の懸念が払拭できない状況が続いている。鳩山政権下で進められる経済対策でも景気浮揚効果を疑問視する意見が多数出され、地域経済は依然として冷え込んだままとまっている。加えてこの間の緊急経済対策によって、国と地方の債務残高は増加の一途を辿っており、増税の将来不安はかつてなく高まりつつある。

今必要なことは、雇用の安定と地域の経済を円滑化させるための施策を第一義的に実施することである。「エコ」の名の下に一部の業界のみに恩恵が集中するような施策ではなく、また消費に回るかどうか不透明な現金のばらまき政策でもない施策が求められる。具体的には、医療・介護等の福祉分野における受益者負担の軽減などのセーフティネットの拡充を前提とした上で、行政主導でマンパワーが求められる分野（福祉や農業など）における雇用機会の拡充や、地域での生産・消費の拡充を実行していくための地産地消の産業構造の再構築が求められる。外需主導の景気回復ではなく、内需拡大を優先した政策対応が何よりも求められているのであり、日本の各地域での真のリレバの発揮こそが求め

られていると言えよう。21世紀に入り日本経済を覆ってきた新自由主義改革の呪縛を解き放ち、労働者・国民本位の金融・経済構造を確立するためのルールの再構築が求められる。

最後に、本稿では新自由主義的金融改革の地域金融機関への浸透についての検討が不十分となっている。サブプライム関連商品やその他のリスク金融商品による巨額損失を計上した地域金融機関も少なくない。さらに投信販売等を通じて家計へのリスクの転嫁を率先して行っているのも現在の地域金融機関の現実の姿である。こうした現実の地域金融機関の行動分析と実際にあるべき地域金融機関の金融機能のさらなる検討については今後の課題としたい。

〔2009年11月24日脱稿〕

注

- (1) 実質GDPが年率換算で4.8%増を記録したものの、物価変動を反映する名目GDPは6期連続のマイナス0.1%（年率換算マイナス0.3%）となっている。『日本経済新聞』2009年11月16日付夕刊。さらに2次速報（12月9日）では大幅な下方修正がなされ、実質GDPは0.3%（年率換算で1.3%）増加、名目GDPはマイナス0.9%（年率換算でマイナス3.4%）とされた。現行のGDP推計方法に変えた02年以降で過去最大の修正幅であり、企業の設備投資の動きが想定よりも弱かったことが、その原因とされている。『朝日新聞』2009年12月9日付夕刊。
- (2) ちなみに、経済協力開発機構（OECD）も09年11月19日に公表した加盟国の経済見通しの中で、日本の経済状況をデフレ状態にあるとしている。『朝日新聞』2009年11月20日付。
- (3) 新自由主義的金融改革の批判については、櫻谷勝美・野崎哲哉編『新自由主義改革と日本経済』三重大学出版会、2008年、拙稿「新自由主義改革

- 下の日本の金融改革』『法経論叢』第25巻第2号、拙稿「現代の金融改革とメガバンクの対応」『法経論叢』第26巻第2号、を参照されたい。
- (4) 本稿での地域金融機関とは、地方銀行、第二地銀、信用金庫、信用組合を指すものとする。
- (5) 齊藤正「リレーションシップバンキングの機能強化の方策について—市場主義的リレバン論批判—」『経済学論集』（駒沢大学経済学会）第39巻第4号、2008年3月、96ページ参照。
- (6) 「金融再生プログラム」の実施に伴う企業倒産増および不良債権増加については、拙稿「『金融再生』に関する一考察」『法経論叢』第21巻第2号、を参照されたい。
- (7) 前掲齊藤論文、101ページ参照
- (8) 動産担保融資については中小企業による利用が拡大している実態が報道されている。金融庁によると、08年度の件数は1387件で前年の2.7倍に急増しているものの、まだ多くの中小企業にとってそれほど利用のハードルは低くないとされている。『日本経済新聞』2009年10月14日付。
- (9) 西田直樹「リレバン2009 地域密着型金融の取り組み状況 目利き能力の発揮により取引先の付加価値向上に期待」『金融財政事情』2009年9月7日号、40ページ参照。
- (10) 前掲齊藤論文、104ページ参照。
- (11) 『中小企業白書2009』附属統計資料385ページ参照。
- (12) 『中小企業白書』各年版。
- (13) 『朝日新聞』2009年11月19日付参照。
- (14) 生澤博「地域経済の深刻な疲弊と地域・中小企業金融の現況」齊藤正・自治体問題研究所編『地域経済を支える地域・中小企業金融—持続可能な社会に向けた地域金融システムづくり—』自治体研究社、2009年、第1章、9-11ページ参照。
- (15) この法案への批判的見解の代表として、益田安良「中小企業金融円滑化法に潜む危険性」『金融財政事情』2009年11月9日号、26-30ページ参照。益田氏はこうした手法による中小企業向け貸出の拡大は幻想であり、情報開示を軽視することによって、健全な金融行政に対する不安が増大すると指摘されている。
- (16) 『ニッキン』2009年11月7日付参照。
- (17) 例えば、緊急保証制度では、代位弁済によって信用保証協会の収支が悪化する事態を招き、結果として審査が厳格化され利用が伸び悩むという事態も発生している。『日本経済新聞』2009年6月10日付、および7月12日付参照。
- (18) 地銀の数については、09年10月1日に荘内銀行と北都銀行が統合し、フィデアホールディングスとして営業を開始していたため、正確には63行となり、続く池田銀行と泉州銀行の統合を含めると62行となる。
- (19) 桜田汎「地域・協同金融と投機ファンド」『経済』2008年8月号、69ページ参照。
- (20) 前掲生澤論文、6-7ページ参照。
- (21) 『朝日新聞』2009年10月13日付参照。
- (22) 上場地銀87行・グループは最終利益で前年同期比2.3倍の約2800億円を記録している。『日本経済新聞』2009年11月10日付。
- (23) これまでの同法の金融機関による活用事例としては、06年8月25日（06年12月15日変更認定）豊和銀行、06年9月20日（07年3月26日変更認定）山口銀行、もみじホールディングス、もみじ銀行、07年3月23日 福岡銀行、熊本ファミリー銀行、08年6月20日（09年3月26日変更認定）足利ホールディングス、足利銀行がある。
- (24) 前掲生澤論文、12-14ページ参照。
- (25) 桜田汎「銀行の合併促進法—地域・中小企業金融をダメにする金融集中策—」『経済』2003年4月号参照
- (26) 桜田汎「信金信組制度を再評価」『経済』09年9月号参照。
- (27) 『朝日新聞』2009年11月14日付。
- (28) 平石裕一「地域経済と金融機関の役割」山田弘史・野田正穂編『現代日本の金融—破綻の構造と改革の方向—』新日本出版社、1997年、第11章参照。
- (29) 平石氏は別の論文で、地域金融機関の“資格条件”を「地元集中度、地元還元率、地元実力度」の3つの尺度から判断して、地域特性値の最低

基準をクリアする金融機関を地域金融機関としてふさわしいものとしようという提案をされている。平石裕一「地域金融機関の資質を考える」『銀行労働調査時報』1993年4月号。なお、こうした地域金融機関の資質に関わる検討は今後の課題としたい。

(30) 社会的共通資本の考え方については、宇沢弘文『社会的共通資本』岩波新書、2000年、を参照されたい。

(31) 齊藤前掲論文、105-110 ページ参照。

(32) 齊藤前掲論文、106-107 ページ参照。

(33) 金融アセスメント法および現在の地域金融をめぐる動向については、瓜田靖「中小企業振興基本条例と地域金融の役割」齊藤正・自治体問題研究所編『地域経済を支える地域・中小企業金融—持続可能な社会に向けた地域金融システムづくり—』自治体研究社、2009年、第4章、参照。

(34) 齊藤正「中小企業金融の特質と専門機関の役割」齊藤正・自治体問題研究所編『地域経済を支える地域・中小企業金融—持続可能な社会に向けた地域金融システムづくり—』自治体研究社、2009年、第2章、参照。