

中小・地域金融機関の今後のあり方について

2002年10月に打ち出された「金融再生プログラム」が主要行を対象としていたのに対し、2003年に入ってから、中小・地域金融機関の今後のあり方の検討が進められてきた。今回まとまった報告書及びアクションプログラムでは、主要行のように不良債権処理の要請を前面に出さず、中小・地域金融機関が、地域再生・企業再生を支援することを通じて、健全性・収益性を向上させていくことが求められている。

1. 中小・地域金融機関に関する金融行政について

2002年10月30日に発表された『金融再生プログラム』は、副題が「主要行の不良債権問題解決を通じた経済再生」であり、基本的に主要行を対象とした施策である。

具体的には、2004年度には、「主要行の不良債権比率を現状の半分程度に低下」させることを目指し、主要行の資産査定を厳格化、自己資本の充実、ガバナンスの強化などが実施に移されている¹。

これに対し、中小・地域金融機関については、『金融再生プログラム』の最終章、「4. 今後の対応」の中で、「中小・地域金融機関の不良債権処理については、主要行とは異なる特性を有する「リレーションシップバンキング」のあり方を多面的な尺度から検討した上で、平成14年度内を目途にアクションプログラムを策定する。」とされた。

これを受けて、2003年1月から3月にかけて、金融審議会の下で「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」が審議（計7回の審議の他、大阪、仙台にてシンポジウム）を行い、3月27日に報告書「リレーションシップバンキングの機能強化に向けて」（以下、報告書）を公表した。また、この報告を踏まえ、3月28日、金融庁は、「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—中小・地域金融機関の不良債権問題の解決に向けた中小企業金融の再生と持続可能性（サステナビリティ）の確保—」（以下、アクションプログラム）を発表した。以下では、これらの内容を紹介しつつ、若干の論考を加えることとする。

¹ 2004年度に期限が設定されているのは、ペイオフの完全解禁の時期に合わせたものである。

2. リレーションシップバンキングに関する報告書とアクションプログラム

1) リレーションシップバンキングの本来の機能と日本の現状

報告書は、リレーションシップバンキングとは、「必ずしも統一的な定義は存在しないが、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指すのが一般的である。」としている。リレーションシップバンキングに対峙する概念は、トランザクションバンキング（個々の取引ごとの採算性を重視する銀行経営手法）、あるいは市場金融モデル（価格メカニズムが機能する市場を通ずる資金仲介）となる。

こうした金融取引のあり方は、主要行でも見られるが、言うまでもなく中小・地域金融機関が中心的な担い手となる。すなわちこれらの金融機関は、営業地域が限定されており、特定の地域、業種に密着した営業展開を行い、また中小企業や個人を主要な融資対象としている。従って、中小・地域金融機関の貸出の中心は、長期継続的なフェイス・ツー・フェイスの関係に根ざして融資判断が行なわれる、リレーションシップ貸出となっている。

このようにリレーションシップバンキングには、一般論として一定の合理性や必然性があるものの、我が国の中小・地域金融機関の経営の現状を見ると、こうした理念形としてのリレーションシップバンキングのメリットが発揮されているというよりも、地域に密着していることの問題点が現れている部分も指摘される。すなわち、

- －地域社会からの期待に答えるため、信用リスクに見合わない低金利での貸出を余儀なくされる。また融資先企業の経営状況が悪化しても、追加的な資金供給を求められる、
- －地域の評判を気にするあまり、過大なリスク負担を行ったり、再生困難な企業との取引を継続する、不採算店舗であっても撤退することなく営業を提供することがある、
- －採算性を離れたサービスの提供を求められることがある、

といった問題がある。

またそもそも、真に長期のリレーションシップを通じて、企業の信用リスクや経営状況を金融機関が的確に把握し、トランザクションバンキングよりも適切な貸出が行なわれてきたかどうかも疑問とされる。すなわち、長期のリレーションが築かれてきたのは事実であるが、融資の実行において、リレーションからの情報を生かすよりも、担保や保証に過度に依存した判断がなされ、また融資後のモニタリングも不十分だった可能性がある。

以上のような問題があるため、わが国の中小・地域金融機関の中には、主要行同様、不良債権の拡大や収益力の低迷が続くなど、かえって地域経済の不安定要因となっているところも少なからず存在することは言うまでも無い。

これに対して米国では、リレーションシップバンキングを行うコミュニティバンクが、4%程度の預貸利回り差を維持するなど、地域に密着したリレーションシップバンキングを行うからといって、金融機関としての健全性や収益性が犠牲になっているわけではない。

そこで報告書は、わが国の中小・地域金融機関において、リレーションシップバンキングがその本来の機能を発揮すべきとし、改善点を提言した。この提言を受けて金融庁が作成したアクションプログラムの概要は、図表1の通りである。

2) 報告書及びアクションプログラムの注目点

(1) 主要行とは異なる政策対応

既述の通り、『金融再生プログラム』において主要行の不良債権に関しては、2004年度中にその貸出残高に占める比率を現状の半分程度に低下させるという目標が掲げられ、手法としては、不良債権のオフバランス化が強調されたが、報告書では、中小・地域金融機関については、こうした行政上の手法を取ることは、必ずしも適当ではないとされた。

その理由は以下のようなものである。

- －地域の中小企業の場合には、事業再構築の選択肢や担保の流動性、人材等の利用可能性が限定的。小規模事業者の場合、生活と一体となった経営が行なわれ、不良債権処理自体が困難。
- －中小・地域金融機関には経営改善指導や企業再生に関するノウハウが不十分、体制も未整備。主要行と同様に処理を急ぐと、本来再生可能な中小企業まで廃業・清算に追い込まれる恐れ。
- －中小企業は地域経済において生産・雇用の中心的役割。大都市に比較して雇用の流動性が低いため処理を急ぐと地域における失業の急増の恐れ。

そこで、中小・地域金融機関は、不良債権処理の早期のオフバランス化を求められない一方、2004年度までの2年間で「集中改善期間」とし、報告書が提言する各種の取組みを進めることにより、不良債権問題も同時に解決していくべきとされたのである。

アクションプログラムでは、金融庁は各金融機関に対して、2003年8月末までに「リレーションシップバンキングの機能強化計画」について報告を求めるとともに、以後、半期ごとに同計画の実施状況についてフォローアップを行う、とされた。この結果を踏まえ、金融庁は必要に応じて監督上の対応を行うこととなる。なお、これら施策の進捗状況や金融機関の取組みについては、半期ごとに公表される。

以上のように、不良債権比率について、期限を区切って主要行と同様のオフバランス化が求められないとはいえ、中小・地域金融機関は、同じ期間内に図表1に示される様々な施策を実行しなければならない。不良債権比率だけの達成であれば、数字合わせ的な対応もあり得たかもしれないが、アクションプログラムでは、経営や業務の実態が変化することが求められる。しかも計画の提出やその半期ごとのフォローアップが要請される。また後述のように、一部、主要行以上に踏み込んだ監督体制が採用される。決して「主要行に厳しく、中小・地域金融機関に甘い」枠組みが採用されたとは言えないのである。

図表1 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概要

I. 中小企業金融再生に向けた取組み	期限等
<p>1. 創業・新規事業支援機能等の強化</p> <ul style="list-style-type: none"> ①業種別担当者の配置等融資審査体制の強化のための具体的取組み ②企業の将来性や技術力を的確に評価できる人材育成(「目利き研修」の実施) ③産学官ネットワークの構築・活用、「産業クラスターサポート金融会議」の立ち上げ ④ベンチャー企業向け業務に関する政府系金融機関等との連携強化 ⑤中小企業支援センターの活用 <p>2. 取引先企業に対する経営相談・支援機能の強化</p> <ul style="list-style-type: none"> ①経営情報やビジネスマッチング情報を提供する仕組みの整備 ②取引先企業支援業務がどのような場合銀行業等の付随業務に該当か整理 ③要注意先債権等の健全債権化等への取組みの一層の強化及び実績の公表 ④中小企業支援スキル向上のための研修プログラムの集中的実施 ⑤地域金融人材育成システム開発プログラム等について各金融機関が協力 <p>3. 早期事業再生に向けた積極的取組み</p> <ul style="list-style-type: none"> ①各金融機関が民事再生法等、私的整理ガイドラインを積極活用 ②地域の中小企業を対象とした企業再生ファンドの組成 ③デット・エクイティ・スワップ、DIPファイナンス等の積極的活用 ④RCCの「中小企業再生型信託スキーム」等の積極的活用 ⑤産業再生機構の活用 ⑥中小企業再生支援協議会の機能の積極的な活用 ⑦企業再生支援に関する人材育成のための研修プログラムの集中的実施 <p>4. 新しい中小企業金融への取組みの強化</p> <ul style="list-style-type: none"> ①担保・保証(特に第三者保証)に過度に依存しない融資の促進。ローンレビューの徹底、財務制限条項やスコアリングモデルの活用等の取組み ②キャッシュフローを重視し、担保・保証(特に第三者保証)に過度に依存しない新たな中小企業金融に向けた取組みの促進。研究会を設置し、モデル取引事例に関する基本的考え方を作成・公表(デット・エクイティ・スワップ、財務制限条項等) ③証券化等に関する積極的な取組み ④財務諸表の精度が相対的に高い中小企業に対する融資プログラムの整備 ⑤信用リスクデータベースの整備・充実とその活用(審査の高度化、適正な貸出金利の設定、ポートフォリオの適正化等) ⑥協同組織中央機関が個別金融機関のリスクを調整・吸収するための仕組みを検討 <p>5. 顧客への説明態勢の整備、相談・苦情処理機能の強化</p> <ul style="list-style-type: none"> ①債務者への重要事項(貸付・保証契約内容等)の説明態勢に関する監督 ②都道府県ごとに「地域金融円滑化会議」を新たに設置 ③相談・苦情処理体制の強化。業界団体が研修、苦情等実例の分析、対応等公表 <p>6. 進捗状況の公表</p> <ul style="list-style-type: none"> ①上記施策の進捗状況について半期ごとに金融機関・業界が公表 	<p>03、04年度集中的に</p> <p>03年6月末まで 03年9月期より 03、04年度集中的に</p> <p>03年4月発足</p> <p>03、04年度集中的に</p> <p>03年8月目途に考え方</p> <p>事務ガイドライン03年6月 03年度より四半期ごと 定期的に公表</p> <p>半期ごとに進捗公表</p>
<p>II. 健全性確保、収益性向上等に向けた取組み</p> <p>1. 資産査定、信用リスク管理の厳格化</p> <ul style="list-style-type: none"> ①適切な自己査定及び償却・引当の実施 ②担保評価方法の合理性等に関する厳正な検証 ③協同組織金融機関が金融再生法開示債権の保全状況を開示 ④早期警戒制度に大口与信等に係わる「信用リスク改善措置」を導入 <p>2. 収益管理態勢の整備と収益力の向上</p> <ul style="list-style-type: none"> ①収益管理態勢の整備。当局がモニター ②リスクに見合った金利設定を行っていくための体制整備。当局がモニター ③アウトソーシング、リストラによる余剰資産の有効活用等の取り扱い明確化 <p>3. ガバナンスの強化</p> <ul style="list-style-type: none"> ①株式非公開銀行の開示体制の整備 ②協同組織金融機関に関するガバナンスの向上(半期開示、外部監査対象の拡大、総代会の機能強化、中央機関によるモニタリングや指導) ③マネジメントの質に関するモニタリング体制の強化 <p>4. 地域貢献に関する情報開示等</p> <ul style="list-style-type: none"> ①地域貢献に関する各金融機関のディスクロージャー ②当局による利用者への財務情報提供の充実 ③利用者等のアンケート調査 <p>5. 法令遵守(コンプライアンス)</p> <ul style="list-style-type: none"> ①コンプライアンス態勢について監督上の措置を厳正運用 <p>6. 地域の金融システムの安全性確保</p> <ul style="list-style-type: none"> ①システミックリスクに対して、「特別支援」の枠組みの即時適用 ②協同組織中央機関における資本増強制度の活用等 ③公的資本増強の監督等に関する運用ガイドラインの整備 <p>7. 監督、検査体制</p> <ul style="list-style-type: none"> ①多面的な評価に基づく総合的な監督体系の確立(「中小・地域金融機関向けの総合的な監督指針」の策定)、ガバナンスや経営の質、地域貢献の影響も考慮 ②検査マニュアル別冊(中小企業融資編)の周知徹底及び改訂 	<p>03年度から 03年6月末まで</p> <p>03年6月末まで</p> <p>03年度整備、04年度実施 開示03年度。総代会03年度検討、04年度実施</p> <p>03年度中 03年度中 03年度</p> <p>03年6月末まで</p> <p>03年度中目途</p>

(2) 必要となる企業再生、地域再生への支援強化と融資のあり方の見直し

中小・地域金融機関に対しては、不良債権処理を前面に出す代わりに、企業再生、地域再生への支援強化が、まず第一に掲げられている。

中小・地域金融機関は、地元経済・企業との一体性が強いいため、金融機関が創業・新事業支援機能や経営相談・支援機能等の強化、早期事業再生への積極的取組みを行うことで、地元経済・企業を活性化させ、不良債権問題も解決させることが目指されるのである。

地元経済・企業の活性化の支援のためにも、以下のように従来の融資のあり方が大きく変化する必要があるとされている。

①担保・保証への過度な依存の見直し

報告書では、従来の金融機関の貸出は、担保・保証への過度に依存し、審査や融資後のモニタリングが不十分であるとされた。米国でも担保や保証の利用は一般的であるが、その価値について、融資後もモニタリングに注力している。また、個人保証を取る場合も、保証者の支払い能力が十分勘案される。また万一、債務不履行が生じ、個人保証が求められる場合でも、差し押さえ禁止とされる個人の財産の範囲も広い。さらに代表者の保証は取るとしても、配偶者や親類縁者にまで保証を求めることは一般的では無い。

これに対してわが国の場合は、いったん破綻となると、米国に比べると相当程度懲罰的とも言える債権回収となりがちで、また第三者保証の結果、企業経営者は親類縁者にも甚大な迷惑をかけるという状況に陥りかねない。こうした現実があるため、企業経営者が、事業再生に早期に着手することを躊躇する、あるいは起業家の再チャレンジの芽を摘む、という問題がしばしば指摘されている。

なお、担保や保証については、裁判等でこれらをとらなかったということで、「安易な融資を行い会社に損害を与えた」と判断されるケースがある。金融機関だけではなく、社会の意識も変化する必要があるだろう。

②擬似エクイティ的融資の見直し

今回のワーキンググループの議論を通じて浮かび上がってきたのは、従来の日本の金融機関の融資は、擬似エクイティ的性格があったのではないかと、ということである。

特に、「長期運転資金」と呼ばれる貸出は、一定水準の金額が長期固定的に融資され続け、また利払いも企業の業況によっては減免されることもあるなど、企業にとっては、事実上の自己資本に類似した性格を持っていたといえる。

今回のワーキンググループの活動の一環として、大阪と仙台で開催されたシンポジウムでは、地元企業から地元金融機関への希望として、担保ばかり見るのではなく、企業の持つ技術の将来性や事業の成長性などに着目した融資を求める声が多く聞かれた。これも融資というよりも、リスクキャピタルの提供を地元金融機関に求めているといえる。

そうであれば、デット・エクイティ・スワップを活用し、既存の融資を、名実共に優先

株などのエクイティに転換した方が適当な場合もあると考えられる。

もっとも、地域金融機関も預金を原資としている以上、本体でエクイティを保有するには限界がある。そこで、デット・エクイティ・スワップで取得した優先株を地域活性化ファンドに組入れたり、成長性の高い企業への資金供給は、関連のベンチャーキャピタル会社を通じて行うようにすることが考えられる。

特に、事業再生への取組みが必要な企業については、金融機関が債権者という立場のままでは、債権回収が優先され、事業の再生を阻害する恐れもある。そこで、ここでも、デット・エクイティ・スワップを行い、エクイティ保有者として企業の再生を支援することが妥当となろう。中小・地域金融機関は不良債権の早期のオフバランス化は求められないものの、オフバランス化＝企業の清算といった先入観を持つのではなく、問題が深刻化する前に、債権をオンバランスで持ち続けるのが最適かどうか再考すべきである。

この「擬似エクイティ部分の優先株式への転換」や、前記の担保・保証に過度に依存しない融資の促進などについては、金融庁に研究会を設け、具体的に検討した上、モデル取引事例に関する基本的考え方が、2003年8月を目途に作成・公表されることとなった。

③DIPファイナンスへの対応

事業再生という点では、DIPファイナンスへ積極的に対応していくことが求められている。従来の日本の破綻企業の場合、銀行との関係が悪化した末に、万策尽きて民事再生法等の申請に至るというケースが多く、こうした企業に対して、銀行としても新たな融資を行うことが躊躇されていた。今後は、事業再生の可能性が高い早期の時点で、銀行と企業が協力して予め戦略的に民事再生等の手段を取る準備を進め、機動的にDIPファイナンスを行う、いわゆるプレパッケージド方式が普及することが望まれる。

④その他

この他、担保・保証に過度に依存しない融資という点では、信用リスクを反映した簡易、迅速な資金供給や適切なモニタリング、特に、ミドルリスク・ミドルリターンの商品提供の拡大の必要性も指摘されている。従来は、担保・保証がなければ、企業が高めの金利を払うと主張しても融資が受けられないケースが多く、起業等の障害となっていた。

また、融資そのもののあり方もさることながら、融資を通じたリレーションを生かした各種のサービスの重要性も指摘されている。すなわち、中小・地域金融機関は、地域に根ざし、企業と緊密な関係を長期的に保っていることを活かし、経営指導や経営支援といったコンサルティング機能、あるいは地域のネットワークを生かしたビジネス・マッチング機能の発揮など、問題解決型のサービスを行うことが期待されているのである。

以上のような企業への支援を通じ、債権の質の劣化防止、あるいは向上を実現させることが望まれる。いかに経営改善支援を行い、債務者区分をランクアップさせているか、2003年度の実績から公表することが求められている（銀行については2003年9月期から公表）。

(3) 従来 の 取組 み 状 況

以上に指摘されたような中小・地域金融機関が取組むべき内容については、既に2001年4月の緊急経済対策以来要請されてきた事項も多く、金融機関によっては対応が進んでいるケースもある。金融庁は、既に2002年8月から9月にかけて所管の財務局において、地域金融機関にインタビューを行い、10月の財務局長会議で結果報告と討議を行っている。その内容は図表2に示す通りである。

今回の報告書は、過去の施策で断片的に指摘されてきた内容に加え、中小・地域金融機関の特性を踏まえた改善点を初めて総合的に示したものと言える。まだ対応が進んでいない中小・地域金融機関においては、8月までに強化計画の作成を急ぐ必要があるだろう。

図表2 地域銀行における中小企業取引に関する取組み状況

項目	内容	取組み状況	課題
ミドルリスク・ミドルリターン のビジネスローンへの取 組み	無担保・無保証・迅速審査に よる事業者向け融資の創設 等(2002年2月27日のデフレ 対応策)	2002年8月末まで半数程度 の地域金融機関が開発済 み。商品数も増加。	審査、債権管理のノウハウ不 足、信用リスクに見合った金 利設定、採算性の確保、市場 開拓、推進体制が不十分等。
債務者企業の業況改善支 援(要注意先債権等の健 全債権化等)	要注意先債権等の健全債権 化及び不良債権の新規発生 の防止のための体制整備 (2001年4月6日の緊急経済 対策)	ほとんどの銀行で専門組織を 設置し専担者を配置。債務者 の意識改革や理解を得るため 「経営者会議」の開催や、監 査法人・経営コンサルタント等 との提携で事業再生策の提 案を行なう例も。債務者区分 の上昇につながる例も多い。	多くの銀行では体制整備が 整って間もないこともあり、ま だ目に見える成果には至って いない。
企業再生への取組み	債務者が中小企業の場合で あっても、企業の再建及びそ れに伴う不良債権のオフバラ ンス化に取組む(2001年4月6 日の緊急経済対策) 地域銀行も主要行同様、破綻 懸念先以下のオフバランス化 にあたり、極力再生の方向で 取組む、中小企業について は、再生可能性、健全債権化 について、キメ細かく的確に 判断、債務者企業の取引先 である健全な中小企業の連 鎖的な破綻を招かないように 十分配慮する(2001年10月 26日、改革先行プログラム)	地域銀行の破綻懸念先以下 の債権のオフバランス化にお いては、中小企業特有の事 情もあって、地域銀行が主体 的に法的整理・指摘整理とい う再生型処理を活用している 事例は多くないのが実情。 企業再生ファンドについては、 主要行における取組みが始 まったばかり。地域銀行は、 関係者から紹介があった段階 で検討という姿勢。	法的整理や私的整理による 再生型処理は、取引先の中 小企業には適用しにくいとい う見方が多いが、成功事例等 を収集し、可能性を検討して いく。 中小・零細企業が対象になる かどうかの問題、企業再生の 可能性を判断する際の基準 が不明であり、厳格な再生計 画を要求されると中小企業で は策定困難、事例が少なく銀 行のノウハウが不足。成功事 例等を収集し可能性を検討。

(4) 健全性確保、収益性向上等に向けた取組み

以上のように、アクションプログラムでは、不良債権処理の促進よりも、企業再生、地域再生への支援が、中小・地域金融機関に対して求められているが、言うまでも無く、再生支援を通じて金融機関の健全性や収益力が改善することを期待しているのであって、逆に悪化することを容認するものではない。

もとより、既述の通り、わが国においてはリレーションシップバンキングがそのメリットよりも、各種の非合理的なコスト負担を強いられるといった問題を包含しているわけであり、その点を含め健全性確保、収益性向上に向けた取組みが要請される。

特に、未だに多くの金融機関においては、部門別収益管理や原価管理の仕組みが整備さ

れていない。これでは、そもそも各種のコストが合理的な水準か否かの判断も適切になし得ないはずであり、改善が求められる。

また、下記のように監督、情報開示体制を整備することを通じ、健全性・収益性の問題が生じないよう配慮されている。

① 中小・地域金融機関の実態に即した多面的な評価に基づく総合的な監督体系

『金融再生プログラム』は主要行を対象としたものとはいえ、中小・地域金融機関に適用される施策もある。例えば 2003 年 12 月より監督上の新しい手法として導入された早期警戒制度は、主要行に限定されたものではない。

この制度は、早期是正措置が自己資本比率を基準とするのに対し、収益性、安定性（有価証券の価格変動等の影響）、資金繰り（預金動向や流動性準備の水準）、という 3 つの要素に着目し、これらの分析に基づき、経営改善が必要な場合には、その原因や改善計画についてヒアリングを行い、さらに必要であれば銀行法第 24 条に基づき報告を求め、それでも不十分であれば銀行法第 26 条に基づき業務改善命令を発出するという仕組みである。

報告書では、中小・地域金融機関については、以上の早期是正措置や早期警戒制度の要素に加えて、コーポレートガバナンスや経営の質、地域社会や取引先企業へのコミットメントが収益力や財務の健全性に与える影響等の観点を取り入れた、より多面的な評価に基づく総合的な監督体系を構築する方向で検討することが必要である、とされた。

コーポレートガバナンスや経営の質が、中小・地域金融機関で特に問われるのは、主要行のように市場からの規律が働きずらく、また同族経営のケースも少なくないためである。実際、過去の事例では、「創業者一族による長期経営」、「経営トップによる過度なワンマン経営」、「特定大口先の融資拡大」等の弊害が明らかになっているという。

② 情報開示と監査の強化を通じたガバナンスの強化

このコーポレートガバナンスや経営の質の問題に対しては、情報開示の充実や監査機能の強化を通じたチェックも加えられる。特に、信金・信組については、半期開示等ディスクロージャーの充実や、外部監査の強化、内部のガバナンス機構である総代会の機能向上、及び、中央機関を通じたモニタリングや指導等の充実が必要とされた。

(5) 政府系金融機関について

2002年12月13日の経済財政諮問会議において、「民間金融機関が正常化することを前提に、現行政策金融機関8機関の貸出残高について、将来的に対GDP比率で半減することを目指す。」とされており、民間金融機関が今後、中小企業金融に果たす役割は大きくならざるをえない。その意味でも、各種の工夫が必要となるのである。

一方、中小・地域金融機関の関係者からは、リスクに見合う適切な貸出金利の設定が困難となっている大きな要因として、政府系金融機関との競合が指摘されている。

これを受け、報告書では、政府系金融機関が民業を圧迫しないよう、直接融資は分野を限定し、保証機能に重点を移すこと、証券化支援等に取り組むことなどが提言されている。

ただし、企業再生、地域再生という観点からは、政府系金融機関に期待される機能も大きく、アクションプログラムにおいては、むしろ中小・地域金融機関が政府系金融機関と効果的に連携していくことが求められている。

3. 主要行と中小・地域金融機関を区別する金融行政の妥当性

1) 米国における Large Complex Banking Organizations プログラム

金融当局が、大手の銀行と中小・地域金融機関の間で、監督や検査の手法や内容を区別することは、米国においても見られる。

すなわち米国は、巨大でかつデリバティブなど複雑な業務を積極的に行っている銀行を、Large Complex Banking Organizations (LCBOs) と呼び、それ以外のより規模が小さく、また一般的な銀行業務を中心としている他の銀行と区別した扱いを行っている。

LCBOs は、オフバランスシートの取引も含め、複雑でダイナミックなリスクを伴う業務を行い、また支払い・決済システムの非常に大きな参加者でもあることから、当局もこうしたリスクの大きさに焦点を当てた特別の監督体制 (LCBOs プログラム) を敷いている²。

すなわち、次のような点で、通常の銀行に対する監督体制とは異なる。

- 通常の銀行は年1回の検査となるが、LCBOs はコンスタントな監視がなされる。
- 通常の銀行の場合、地元連銀の通常の検査スタッフが担当するが、LCBOs の場合、専任チームが担当する。同チームには全連銀のスタッフの中から選ばれたスペシャリストがサポートすることもある。
- 通常の銀行の場合、資産の評価が重視されるが、LCBOs の場合、リスクマネジメントプロセスやコントロールシステムが焦点となる。
- 通常の銀行の場合、危機的な場合を除き、経営者との対話は、検査結果についてで

² 例えば、Board of Governors of the Federal Reserve System, “Risk-Focused Supervision of Large Complex Banking Organizations,” SR99-15, June 23, 1999 参照。

あるが、LCBOsの場合、上級経営層とのより頻繁な対話が行なわれる。また各業務やリスク管理を担当する部門責任者とのやりとりも頻繁に行なわれる。

—LCBOsの場合、ビジネスラインごと、及びファンクションごとのレビューが行なわれ、そのビジネスや機能それぞれにおけるベストプラクティスが検討される。

LCBOsプログラムの対象となる銀行は、資産の額、オフバランスシートのエクスポージャーの規模、デリバティブ業務の動向、トレーディング資産とトレーディング収益、外国資産・外国預金の状況等々、多様な基準で選ばれており、どの銀行がLCBOsに該当するかは頻繁に変化するものであるが、およそ25~30行の大手銀行がLCBOsに含まれると言われる。またそのうち8~10行が外資系の銀行とされている。

2) BIS 二次規制案における選択肢と米国の方針

現行のいわゆるBIS規制は、1988年に合意されたものであるが、現在、よりリスク感応度の高い自己資本規制（BIS II）が、現在検討されているところである。

BIS IIは現行のBIS規制同様、国際的に活動する銀行を中心的なターゲットとしており、国内業務中心の銀行にまで一律の規制を要求するものではない。また、BIS IIにおいては、リスク管理能力に応じ、自己資本比率の計算方法を、銀行が自ら選択することができる形になっている。これによりリスク管理能力を強化することを通じ、規制負担を軽減することも可能である。一方、リスク管理強化に大きなリソースを割く余裕がなければ、簡易なアプローチを採用し、通常の規制の遵守を選択することもできる。

BIS IIが導入された場合、これを自国の銀行にどのように適用するかは、各国当局が決められる問題であるが、この点に関して注目すべき動きがある。すなわち、米国の金融当局が、BIS IIを適用するのは、米国の最大手銀行10行程度に限定し、他の銀行については、現行のBIS規制に基づく基準を引き続き選択できるようにする、という姿勢を示したのである。

この姿勢は、2003年2月27日の米議会下院金融サービス委員会でのFRBファerguson理事の証言で明確となった。同委員会では、OCCの委員長やFDIC総裁らもBIS IIの複雑さを批判する証言を行った。バーゼル銀行監督委員会は、最近までニューヨーク連銀のマクドナー総裁が議長を務めるなど、米国がBIS IIの取りまとめを中心に推進してきた観があったため、2003年3月に開かれたバーゼル銀行監督委員会と国際金融協会との会合では、米国側の「姿勢転換」に他国の担当者から驚きと批判の声が上がったと言う。

ファerguson理事は、既に2002年春の段階で、コミュニティバンクと地銀を対象としたセミナーで、BIS IIは中小金融機関には無関係であると明言していた³。しかし今回、トップ10以外の大手の銀行（当然、一部のLCBOsも含まれよう）に対しても適用しないとした背景としては、クリントンからブッシュの共和党政権に替わり、民間への公的介入を抑

³ Roger W. Ferguson, Jr. "Community and Regional Banks: Increasing Complexity and Risk-Management Needs," At the 106th Annual Convention of the North Carolina Bankers Association, May 21, 2002

制しようという力が強まっていることが関係しているという見方もある。

3) 我が国における主要行と中小・地域金融機関の区別

(1) 欧米とは異なる区別の理由

既述の通り、我が国の場合、中小・地域金融機関に対しては、主要行に課される不良債権比率のオフバランス化目標が適用されない他、金融再生プログラムに盛り込まれた要管理債権に対する DCF 法の適用、税効果資産の監査の厳格化、デット・エクイティ・スワップの時価評価の徹底なども適用されない。

米国で LCBOs を他と区別し、BIS 規制も国際的な銀行のみを主たる対象としてきたこと、また BIS II では、銀行が規制メニューを選択できることなど、全ての銀行を一律に規制しないというアプローチは、国際的にも不自然ではない、という見方もある。

もっとも LCBOs や BIS の考え方は、リスクの大きさや性格が違うから、その違いに応じて検査や規制を変えるのであり、あくまで銀行システムの健全性確保という目標達成のために費用対効果を考えて最適なアプローチを選択するという一本の筋が通っている。

我が国の場合も、自己資本比率規制において国際基準行と国内基準行を分け、また金融庁検査において、主要銀行グループに対しては通年・専担検査が導入されたり、リスク・カテゴリー専門班が編成されたことは、同様の考え方と言えよう。

しかし、銀行システムの健全性確保という観点のみを追求するならば、例えば主要行に課される各種の会計面の厳格化等の措置は、本来は中小・地域金融機関にも適用されてしかるべきだったといえよう。特に、相当数の地方銀行は、上場企業であり、預金者保護だけでなく、投資家保護という観点を考えると、同じ上場企業なのに主要行と会計上の扱いが異なることは、会計制度が真に投資家保護に資するものになっているのか、という疑問も惹起させる。実際の所、上場している地域金融機関においては、主要行とは異なる基準が導入されても、市場からの評価に鑑み、主要行と同様の対応を目指さざるをえない、という意見が聞かれる。

今回、中小・金融機関に対して主要行と同様の厳格な措置の適用が躊躇された理由は、報告書で示されたように、地域経済及びそこに根ざす中小・地域金融機関の置かれた状況への配慮である。従って、地域経済や中小企業への悪影響を避けるために、金融システムの健全性追求という金融行政としての本来の目標が妥協を迫られた、という批判もある。

(2) 金融システムの移行期における措置としては正当化しうる

ただ筆者は、別の理由で、今日の我が国の金融行政において中小・地域金融機関へ一定の配慮をすることは正当化しうると考えている。これは、今、我々が検討しているのは、一般論として主要行と中小・地域金融機関に対する金融行政をどう変えるべきか、という問題ではなく、深刻な金融システム問題から脱却し、新しい金融システムに移行するとい

うダイナミックなプロセスにおいて、主要行と中小・地域金融機関への対応が同じでよいのか、それとも変えるべきか、という問題であるからである。

これまでのわが国では、中小・地域金融機関どころか、主要行もある意味でリレーションシップバンキングを行っており、近年ではそのメリットよりも問題点に悩まされてきたと言える。即ち、わが国のリレーションシップバンキングの問題点として指摘された「金利水準からは正当化できない信用リスクの負担」や「レピュテーションリスクを恐れた問題の先送り」、そして「採算性を離れたサービスの提供」は、主要行においても大なり小なり見られ、主要行の不良債権問題の原因となってきたことは言うまでも無い。

これからのわが国の金融システムとして必要なことは、主要行については、トランザクションバンキングや証券業務など、市場原理に則したビジネスをグローバルに展開していくことであり、中小・地域金融機関については、本来のリレーションシップバンキングの機能を強化していくことである。

こうした主要行と中小・地域金融機関の棲み分けの確立を大きな方向性として目指すのであれば、移行期の金融行政として主要行と中小・地域金融機関の間で異なる対応をすることは正当化できるのではないか。

もちろん、そのような棲み分けを行政が意図的に目指すまでもなく、自然に確立するに任せればよい、という考え方もあろう。しかし、全くの自由放任の結果、巨大銀行の寡占化が起きるような事態は避ける必要がある。また、LCBOsについては国際的にも適切な監督上の対応が未だ模索されている段階と言え、こうした金融機関が増大することのリスクを考慮する必要がある。そこで筆者は、金融行政としてLCBOsの肥大化には慎重なスタンスをとる一方、活発な競争を展開する多数かつ多様な、いわばSSBOs (Small Simple Banking Organizations) を確固としたものにするのが、一国の金融制度の安定につながると考えている。この観点からすると、主要行に対してはグローバルな競争に晒すと同時に厳格なリスクモニタリングを行うことを基本とする一方、中小・地域金融機関については、その健全な発展を目指した行政上のフレームワークが別途用意されてしかるべきなのである。

4. 中小・地域金融機関の展望

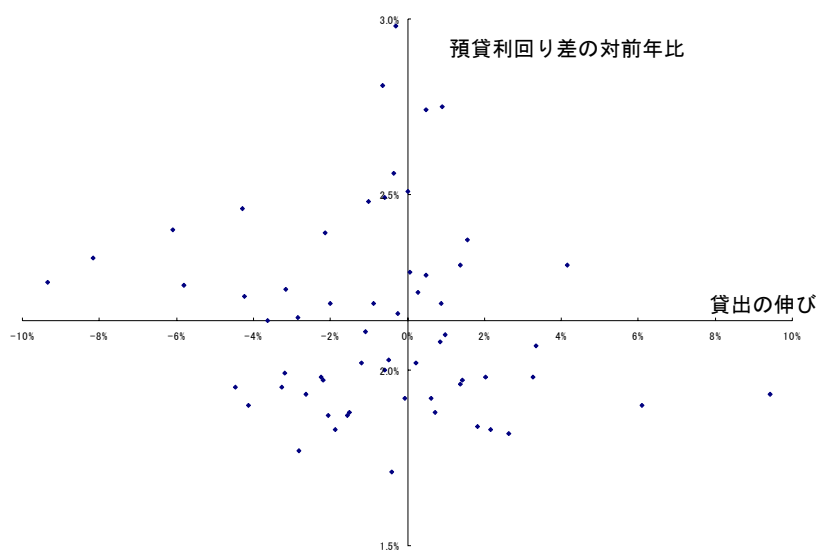
今回の枠組みでは、中小・地域金融機関が地域再生、企業再生に取り組むことにより、中小・地域金融機関の不良債権問題も解消に向かい、収益性も向上することが期待されている。しかし、こうした理想的とも言える姿が実現するかどうかは、当然、不確実と言える。

まず、中小・地域金融機関は既に再生の見込みのある企業に対しては、相当の支援を行い、債権分類向上のための努力なども当然実行されてきたはずである。今回、さらなる支援が強調されることで、かえって再生見込みの少ない先までの対応を余儀なくされるおそれがないわけではない。不良債権比率と言った単純な数値目標が課されないことは、メリットも大きいですが、恣意的、裁量的な対応に陥る危険があることは言うまでも無い。

より懸念されるのは、地域レベルで、企業と地元金融機関が再生に向けていくら努力をしても、こうしたミクロの改革が、マクロ経済の低迷やデフレの深刻化などにより、意味のある成果を生まないことである。地域経済においては、マクロ的な景気後退の影響ばかりではなく、首都圏への一極集中や中国などとの競争の活発化による地盤沈下が進展している所も多い。このような、日本経済全体の問題、あるいは地方が抱える各種の構造的な問題に対しては、中小・地域金融機関の努力は重要かつ必要としても、それだけで解決できるものではないという現実を直視する必要がある。

経済の低迷が続くとすれば、金融機関の不良債権問題は容易に解決せず、収益性の向上も困難となる。図表3に示す通り、リスクに見合った貸出金利の設定や収益性の向上が叫ばれている中で、預貸利回り差が、過去1年でむしろ縮小している地方銀行の方が多い。住宅ローン分野などでは、採算を無視した低金利での貸出競争も展開されてきた。

図表3 地方銀行の預貸利回りの変化と貸出残高伸び率



(注) 2002年度中間決算における対前年比

政府系金融機関との競合の結果、民間金融機関が貸出金利を上げにくいという指摘があり、報告書でも改善が提言されているが、同時に無視できないのは、景気が低迷する中で、企業の過剰設備、過剰債務、そして金融機関の過剰貸出の問題が解消していないことである。当然、新規の資金需要は限定的である中で、各金融機関は、貸出シェアを意識し、貸出金利を上げるどころか、下げざるをえない状況が生まれているものと推察される。

実体経済が容易に拡大しないとすれば、採算の取れる貸出ビジネスが復活するための一つの条件は、金融機関の貸出量が十分圧縮されることであろう。これは必ずしも銀行数の減少を伴う必要は無いが、いずれにしても間接金融のライトサイジングは不可避であろう。

短期的に無理な貸出競争が展開され、競争に敗れる金融機関が出現する場合、ここが退出することなく救済されるとすれば、非合理的な競争がさらに展開され、相対的に健全な金融機関も含めて疲弊する事態を招きかねない。特別支援の枠組みも、公的資金の注入も、この点に留意し、間接金融のライトサイジングを実現する方向で運用される必要がある。

今回提案されたように、中小・地域金融機関が企業へのコンサルティングを業としたり、デット・エクイティ・スワップやベンチャーキャピタルへの出資を行うなど、地域投資銀行的ビジネスのウェイトを高めれば、間接金融のライトサイジングにつながる。

間接金融のライトサイジングが不可避なトレンドと見られる中では、中小・地域金融機関にとり、地域投資銀行的ビジネスの強化以外にも、金融商品販売や資産運用ビジネスを強化していくことは不可欠であろう。純粹なりレーションシップ「バンク」としての機能を強化することは望まれるとしても、それだけでは生き残りは容易ではなく、いわばりレーションシップ・ファイナンシャル・サービス・カンパニーとして、預貸ビジネスのみに拘らない金融サービス業を、地域をベースに強化していくことが必要となるのである。

(淵田 康之)