

地域経済に貢献する金融と 新たなアクションプログラムについて

淵田 康之

要 約

1. 2005年3月29日、金融庁は「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」を発表した。
2. 従来のアクションプログラムに基づき、各種の施策が実施されてきたところであるが、過去2年、主要行においては不良債権比率の半減目標が実現するなど改革が進展しているのに対し、中小・地域金融機関においては一部に経営改善の遅れも指摘されている。そこで今回、従来のアクションプログラムの実績等の評価を行い、新たなアクションプログラムを策定することが必要とされたのである。
3. 新アクションプログラムの特徴としては、選択と集中による推進、情報開示の推進、目標の策定・開示による規律付け、事業再生と地域再生の重視、外部団体等との連携・外部リソースの活用・協同組織中央機関の強化、利用者の利便性の強調と利用者満足度調査の実施等があげられる。

I. 地域経済に貢献する金融を目指す取組み

2002年10月から2005年3月末まで実施された「金融再生プログラム」の後継プログラムとして2004年12月24日に発表された「金融改革プログラム」においては、具体的施策として「活力ある金融システムの創造」と「信頼される金融行政の確立」と並び、「地域経済への貢献」が3つの柱の一つに位置づけられた。「金融再生プログラム」においては主要行の不良債権比率削減に最大の重点が置かれてきたのに対し、今回は、地域金融の位置づけがより高まったとも言える。

もちろん、金融再生プログラムにおいて、中小・地域金融機関が無視されていたわけではない。むしろ同プログラムにより、中小・地域金融機関に関して、従来に無いユニーク

な取組みが打ち出されたのである。すなわち、同プログラムは、中小・地域金融機関においては、主要行に対する不良債権比率削減要請とは異なる施策の検討が必要であるとし、この検討を踏まえて2003年3月28日に、「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」が導入され、実施されてきたのである。

この2年前にスタートしたアクションプログラムの背景には、中小・地域金融機関のあり方は、地域経済のあり方と密接に関係しており、主要行に対して課したような一律の不良債権比率削減を求めることは、地域経済の悪化を通じ、かえって地域金融システム不安の拡大にもつながりかねないこと、小規模事業者の場合、生活と一体となった経営が行われていることが多く、不良債権処理自体が困難なケースが多いこと、また地域においては事業再生に関する選択肢が狭く、担保処分が

困難であったり、ノウハウや人材が不十分であること、などから不適切であるという判断がある。これらの点は、金融審議会第二部会の下に設けられた「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2003年3月27日発表した報告書で指摘したところである。

その後、アクションプログラムに沿い、各金融機関が2003年8月末までに機能強化計画を策定し、今日までこれを実施してきた他、同プログラムに基づき、2004年5月31日には、金融庁が「中小・地域金融機関向けの総合的な監督指針」を発表している。これは、中小・地域金融機関の監督事務に関し、その基本的考え方、監督上の評価項目、事務処理上の留意点について、従来の事務ガイドラインの内容も受け、体系的に整理したものである。特に、アクションプログラムを踏まえ、地域貢献、中小企業金融の再生の促進が新たに監督上の評価項目とされた他、ガバナンスや内部監査に関するヒアリング等も充実することとなった。

この他、やはりアクションプログラムに基づき、四半期毎（2005年4月より半期毎）に地域金融円滑化会議（後述）、半期毎に産業クラスターサポート金融会議（地域における中堅・中小企業、大学等の研究者、金融機関等の交流提携の場を提供し、有望な研究開発型企業と優良案件の発掘に資するもの）が開催されてきた。また、担保・保証に過度に依存しない新たな中小企業金融を検討すべく、「新しい中小企業金融の法務に関する研究会」が2003年4月18日に設置され、同年7月16日にその成果が発表されている。

さて今回、「金融改革プログラム」において、地域経済に貢献する金融の実現が3本柱の一つに位置づけられるにあたっては、この従来のアクションプログラムの実績等の評価を行った上で、これを承継する新たなアクションプログラムを策定することとされた。

そこで、2005年2月7日に、「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」が再開され、6回の会合と2回の地方懇談会を通じて集中的に議論が行われた。同ワーキンググループの議論の整理（座長メモ）は、2005年3月28日に発表された。また、ワーキンググループの議論を踏まえて策定された新アクションプログラムは、3月29日に発表された。同日、中小・地域金融機関に対する政策に限定されない地域経済への貢献策の実施計画を含む、金融改革プログラムの工程表も発表された。

今後、新アクションプログラムに基づき、2006年度までの「重点強化期間」内に、地域密着型金融の機能強化を確実に図るため、各地域金融機関においては、2005年度8月末までに、「地域密着型金融推進計画」を策定・公表することが要請される。金融庁は、銀行法第24条（協同組織金融機関については、同条を準用する規定）に基づき、各金融機関に対し、策定した計画について報告を求めるとともに、以後、半期毎に同計画の進捗状況に係る報告を求め、そのフォローアップを行う。この進捗状況、金融機関の取り組み実績については、金融庁がとりまとめて公表することとなる。

なお2005年6月を目途に、従来のアクションプログラムに基づく各金融機関の取り組みの具体的実績や成功事例等についての総括的な評価とその公表が行われる予定である。

以下では、今回のワーキンググループの議論と新アクションプログラムで示された今後の中小・地域金融機関に対する施策を中心に紹介すると共に、その他、関連する施策について触れることとする。

II. 新たなアクションプログラムの特徴

ワーキンググループでは、従来のアクションプログラムの結果、中小・地域金融機関が、地域において自らの果たすべき役割を再認識し、取引先企業の実態把握や企業再建支援にも前向きに取り組むようになってきていることが評価された。

しかしその一方、取り組みが不十分と見られる点についての指摘も相次ぎ、これらの指摘を踏まえて、新アクションプログラムが提示された（図表 1）。以下では、ワーキンググループで示された議論を踏まえつつ、新アクションプログラムが従来のアクションプログラムに比べてどういう点に特徴があるのか、若干の私見も交えながら整理をしてみたい。

1. 選択と集中による推進

従来のアクションプログラムに盛り込まれた各種の項目は、行政による一律の要望と受け止められた面もあり、金融機関の策定した計画が総花的となっているという指摘があった。そこで、新アクションプログラムでは、地域の特性や利用者ニーズ等を踏まえた「選択と集中」の考えの下に推進していくことが重要とされた。

この考え方を反映し、アクションプログラムも、金融機関に対しては「要請事項」と「具体的取り組み事例」が分けて記述されている。前者は基本的に取組むことが要請されるが、後者は、こうした事例を参考とし、具体的にどうするかは各金融機関の自主的判断に委ねられるという姿をとっている。

また、各地域金融機関が策定・公表を求められる「地域密着型金融推進計画」についても、従来のアクションプログラムにおける「機能強化計画」においては、詳細な項目ごとに計画を記述するフォーマットになっていたが、今回は、より大きな項目の下、各行が

自主的に重点的に取り組む分野を選択し、それらの点にウェイトを置いた記述を可能な形態とするなど、フォーマット上も工夫がなされることが考えられよう。

図表1 新アクションプログラムの概要（具体的な取り組み）

<1. 事業再生・中小企業金融の円滑化>

(1) 創業・新事業支援機能等の強化

- 融資審査態勢の強化等
- 産学官の更なる連携強化。「産業クラスターサポート金融会議」の効果的な活用
- 地域におけるベンチャー企業向け業務に係る外部機関等との連携強化等

(2) 取引先企業に対する経営相談・支援機能の強化

- 中小企業に対するコンサルティング機能、情報提供機能の一層の強化
- 要注意先債権等の健全債権化等に向けた取組みの強化及び実績の公表等

(3) 事業再生に向けた積極的取組み

- 地域の中小企業を対象とした事業再生ファンドの組成・活用
- 適切な再建計画を伴うDES（債務の株式化）、DDS（債務の資本的劣後ローン化）等の積極的活用
- 中小企業再生支援協議会の一層の積極的活用
- 外部機関との連携等を通じた金融実務に係る専門的人材・ノウハウの活用
- 法的再生手続に至った企業に対する運転資金の供給（DIPファイナンス）
- 再生企業に対するシンジケートローンの活用等によるエグジット・ファイナンス（再生計画終了に当たっての融資）の拡充
- 再生支援実績に関する情報開示の拡充、再生ノウハウ共有化の一層の推進
- 人材プールの設置

(4) 担保・保証に過度に依存しない融資の推進等

① 担保・保証に過度に依存しない融資の推進

- 企業の将来性や技術力を的確に評価するための取組みの強化
- 不動産担保・保証に過度に依存しない融資を促進するための手法の拡充（貸出後の業況把握の徹底、財務制限条項等の活用等）

② 中小企業の資金調達手法の多様化等

- 事業価値に着目した融資手法（知的財産権担保融資、ノンリコースローン等）への取組み
- ローン担保証券（CLO）等の証券化等に関する積極的な取組み
- 協同組織中央機関における貸出債権の流動化等に向けた取組み

(5) 顧客への説明態勢の整備、相談苦情処理機能の強化

- 「説明責任ガイドライン」を踏まえた説明態勢の整備、相談苦情処理機能の強化
- 「地域金融円滑化会議」の開催・活用

(6) 人材の育成

- 「目利き」能力、経営支援能力の向上など、事業再生・中小企業金融の円滑化に向けた人材育成のための取組み

<2. 経営力の強化>

(1) リスク管理態勢の充実

- バーゼルⅡの導入に備えたリスク管理の高度化等
- 適切な自己査定及び償却・引当の確保
- 市場リスク管理態勢の検証

(2) 収益管理態勢の整備と収益力の向上

- 管理会計を活用した業績評価に基づく業務の再構築等

(3) ガバナンスの強化

- 協同組織金融機関におけるガバナンスの向上
- 取締役会、監査役会等の機能発揮状況等の検証

(4) 法令等遵守（コンプライアンス）態勢の強化

- 営業店に対する法令等遵守状況の点検強化等
- 適切な顧客情報の管理・取扱いの確保

(5) ITの戦略的活用

- ビジネスモデル等の状況に応じたITの戦略的活用

(6) 協同組織中央機関の機能強化

- 資本増強制度の積極的活用、人的支援等
- 個別金融機関の余裕資金を運用して収益を還元する機能等の一層の活用への取組み

(7) 検査、監督体制

- 多面的な評価に基づく総合的かつ重点的な検査・監督
- 「金融検査マニュアル別冊（中小企業融資編）」の周知徹底等

＜3. 地域の利用者の利便性向上＞

- (1) 地域貢献等に関する情報開示
- (2) 中小企業金融の実態に関するデータ整備
- (3) 地域の利用者の満足度を重視した金融機関経営の確立
- (4) 地域再生推進のための各種施策との連携等
- (5) 利用者等の評価に関するアンケート調査

(出所)金融庁

2. 情報開示の推進

地域の利用者の利便性を向上し、信頼を確保するためには、情報開示の充実及び利用者にも分かりやすい情報の積極的な提供が重要である。この情報提供は、借り手と預金者の両方に対して充実していかなければならない。

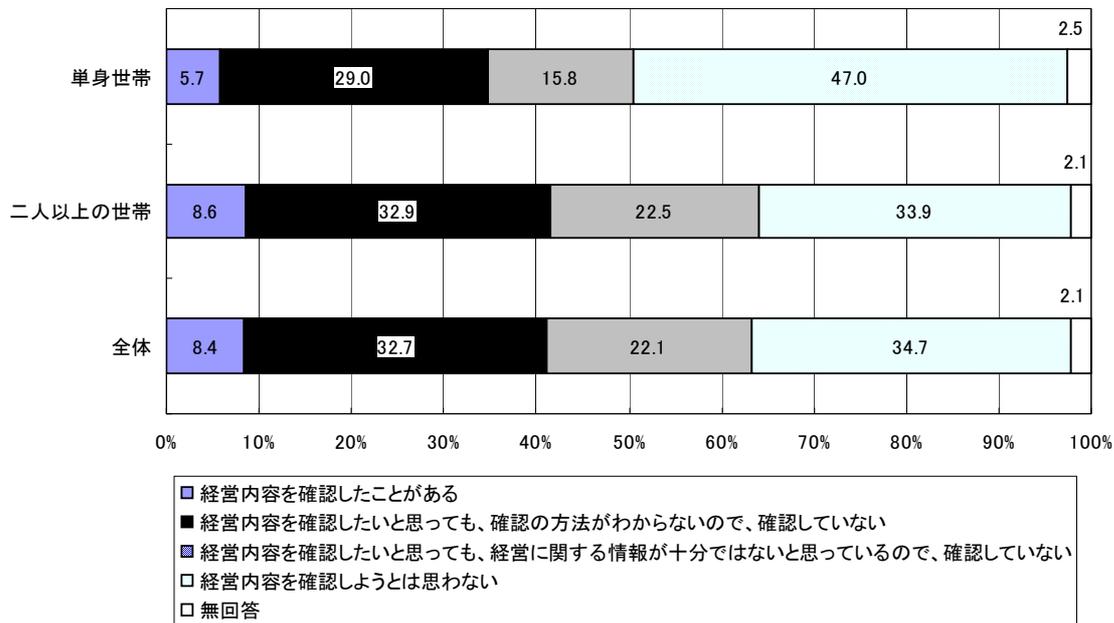
まず借り手に対しての情報提供であるが、例えば、ワーキンググループの議論では、金融機関が中小企業に融資の謝絶や取引条件の厳格化を迫る場合、その理由についての十分な説明が行われない事が多いという批判が中小企業団体代表から提示された。また中小企業の間で、金融庁の検査マニュアルに対する批判がいまだに強いが、実は 2004 年 2 月に出版された金融検査マニュアル別冊（中小企業融資編）の存在を知らずに批判しているケースが多く、この点は日頃から企業とリレーションシップバンキングを行う金融機関としても、企業に周知を図る姿勢が必要ではないか、との意見もあった。

一方、預金者に対する情報提供も、2005 年 4 月よりペイオフ全面解禁時代を迎えたため、一段と重要になる。預金者においては金融機関の経営実態に対する関心が高まっているが、金融広報中央委員会の世論調査（2004 年）によると、図表 2 に見られるように「経営内容を確認したいと思っても、確認の方法がわからない」という回答が 3 割前後、「経営に関する情報が十分ではないと思

っているので確認していない」という回答が 2 割前後を占めている。この点、各行は、近年、ディスクロージャー誌を作成し、情報開示の努力をしてきた所であるが、一般住民側においては、理解が行き届いていなかったと言わざるをえない。地方懇談会においては、消費者団体の代表から、銀行でディスクロージャー誌を入手したいと言ったら、別室に通され、理由を問い質された、という発言もあった。当局や取引所に要請されて行う受身の情報開示ではなく、IR に相当する CR（コミュニティ・リレーション）とでも言うべき能動的対応が必要ではないだろうか。

もとよりリレーションシップバンキングとは、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をベースとした金融である。この長期的関係を通じて、金融機関は顧客に関する定性情報を入手し、適切な金融サービスを提供することが期待されているが、その一方で、金融機関自身も顧客に対して適切な情報発信を行うという双方向のコミュニケーションが活発化することで、相互の信頼関係が生まれ、借り手、貸し手双方の健全性の確保が目指されることが望まれるのである。

図表 2 経営内容への理解



(出所) 金融広報中央委員会「家計の金融資産に関する世論調査」(平成 16 年)

3. 目標の策定・開示による規律付け

上記の情報開示においては、自主的に、数値的な目標を含む分かりやすい客観的かつ具体的な目標を策定・開示することを通じて、利用者の評価を受けることが提唱されている。各金融機関が自らどうあるべきと考えているかを、地域利用者等に示し、この目標達成にコミットすることで、地域利用者等による規律付けが働くことが期待されているのである。

ワーキンググループのメンバーからは、従来のアクションプログラムの下では、金融機関の取り組み姿勢・実績にばらつきが見られ、地域密着型金融の推進について対応の遅れている金融機関もあるという指摘があった。そこで、こうした対応の遅れに対して何らかの規律付けが必要と認識されたのである。ただこの場合、主要行に対して当局が課したように不良債権比率の縮減など財務に関する一律の数値目標を設定することは、(イ)地域の多様性に対応した個性ある取り組みを困難にする、(ロ)金融機関が自主的な経営判断によ

って独自のビジネスモデルを展開することを困難にする、(ハ)中小企業の円滑な資金調達に影響を及ぼしかねない、という理由により適当ではない、とされた。

もとより 2 年半前の金融再生プログラムにおけるリレーションシップバンキングという発想そのものが、主要行と同様の不良債権比率の削減を求めることは不適切であるというところから出発しており、また、2 年前のワーキンググループ報告書で示された地域金融機関の特性や中小・地域企業における事業再生の困難さといった事情が、抜本的に変化しているわけではない以上、一部に地域金融機関に対しても主要行並みの不良債権処理要求をすべきとの議論があったにも係らず、今回、上記のような判断が示されたことは妥当と言えよう。

以上、金融機関への規律という観点を強調したが、言うまでもなく目標の開示の結果、単に規律が働くというだけではなく、適切な目標設定を行い、これを達成していく金融機関が高くユーザーから評価されるというメカ

ニズムが働くという意味で、より良い中小・地域金融の実現に向けたインセンティブ付けにもなろう。このインセンティブ付けということでは、今後、金融庁や財務局が特徴ある成果を上げた金融機関のベストプラクティスをシンポジウム等を通じて広く紹介していくことが予定されており、レピュテーション向上を目指して、各金融機関が意欲的な計画設定と目標達成に向けた努力を展開していくことが期待される。将来的には後述する評定制度における評定と関係付けられ、良好な対応を行う銀行においては、検査間隔が長くなる、といった形のインセンティブ付与も考えられるかもしれない。

なお、有価証券報告書など法律で開示を要請されている開示項目とは異なる情報、特に財務情報だけではなく非財務情報も含めた開示を、行政上求められることへの違和感を抱く金融機関経営者も少なくないかもしれない。しかし情報開示の理想の姿は、1994年のジェンキンス報告にも示されたように、経営者が意思決定上参考にする情報を、投資家も共有でき、投資意思決定する場合に参考にできてしかるべきということであろう。この場合、特に一定期間後に経営の結果として確定する財務データよりも、経営判断に利用される各種の先行指標的な事項の開示も重要とされる。例えば後述する顧客満足度の開示が一例として指摘されている。また、バランススコアカードの各種の業績評価尺度を開示していく事を提唱する向きもある。

中小・地域金融機関が情報を開示すべき相手は、投資家もさることながら預金者を含む地域ユーザー一般であろう。彼らに法定開示以外の情報を積極的に開示していくことは、本来、自主的に行われてしかるべきであるが、必要とされる以上に情報を出すことはライバルとの競争上不利といった理由で、実態として進まない傾向があるため、行政がこれを促進していくことは、地域ユーザーの利便性・保

護に資することとなる。

4. 事業再生と地域再生

従来のリレーションシップバンキングにおいても、事業再生への取り組みの重要性が強調されていたが、これまでのところ金融機関の取り組みは、債権放棄等の財務リストラに留まり、事業を真に再生させるところまで踏み込んでいないという指摘がなされた。

また、地域においては個別企業の再生という発想では不十分であり、町づくりという発想を伴う必要があるとの指摘もあった。これに関連し、産業再生機構が一部の地域企業の再生にあたり、地元自治体や関連団体等に働きかけ、町づくり的発想の下に再生事業を遂行して成果を上げた例も紹介された。

産業再生機構は2005年3月で債権の買取りを終え、その存続期間も残り3年程度となっている。再生機構の上記のような成功事例を参考に、今後、地域金融機関が地方公共団体や商工団体等と一体となり、町づくりの発想を下に、地域の事業再生に取り組んでいくことが期待されている。

また事業再生への取組みが、金融機関にとって過度なリスク負担につながらないためにも、中小企業向け再生ファンドの活用が提唱されている。ここでも自治体等の関与が重要となっていくことが考えられる。

5. 外部団体等との連携、外部リソースの活用、協同組織中央機関の強化

リレーションシップバンキングの展開に関して、従来以上に外部団体等との連携や外部リソースの活用が強調されている。すなわち創業支援における産学官の連携、政府系金融機関等との連携、事業再生における地方公共団体や商工団体等との連携や外部人材の活用、「目利き」能力の強化における商工団体等の活用や研修・人材交流、取引先企業への経営支援強化のための他業態の人材の活用、そし

て地域と一体となった地域活性化の積極的な推進のための地方公共団体や商工団体等との連携等が提示されている。

この他、協同組織金融機関においては、貸出債権の流動化や経営基盤強化等のため、中央機関の役割に言及されている点も、注目される。

6. 利用者の利便性と満足度調査

2004年12月に発表された金融改革プログラムにおいては、利用者ニーズの重視と利用者保護ルールの徹底が強調されている。三本柱の一つである「地域経済への貢献」の部分でも、①事業再生や中小企業金融の円滑化、②経営力の強化、に加えて、③地域の利用者の利便性向上が掲げられている。新アクションプログラムもこの三大項目に沿って細目を提示するという形式になっているが、従来のアクションプログラムが、①中小企業金融の再生に向けた取り組みと、②健全性確保、収益性向上等に向けた取り組みの二大項目だったことに比べると、やはり「利用者の利便性向上」が独立した項目として位置づけられたことが特徴的である。

もちろん、従来のアクションプログラムにおいても、①中小企業金融の再生に向けた取り組みの中の一項目として、「顧客への説明態勢の整備、相談・苦情処理機能の強化」が掲げられ、この一環として、貸し渋り・貸し剥がしホットラインにより金融当局に寄せられた情報や、各金融機関等に寄せられた苦情・相談等に関し意見交換を行うため、都道府県毎に金融当局、中小・地域金融機関及び関係業界団体から構成される「地域金融円滑化会議」を新たに設置し、2003年度から四半期毎に開催されてきたところである。また、②の「健全性確保、収益性向上等に向けた取り組み」の中の一項目として、「地域貢献に関する情報開示等」が掲げられ、この一環として、中小・地域金融機関に対する利用者等の

評価に関するアンケート調査が2003年度から実施されている。この結果は公表され金融機関全体の利用者利便の向上を促すとともに、同時に行政においても活用することとされている。

なお、与信取引に関する顧客への説明態勢及び相談苦情処理機能や地域貢献は、2003年5月31日発表された、中小・地域金融機関向けの総合的な監督指針においても、新たに監督上の評価項目として位置づけられている。

今回は、明確に利用者利便性の向上を独立させ、強調しているわけであるが、これは前述の通り、中小・地域金融機関に限定されたことではなく、金融改革プログラムの精神の反映といえる。実際、金融改革プログラムでは、「利用者の満足度を重視した金融機関経営の確立」や「金融機関の社会的責任（CSR）に対応した取り組みの促進」も掲げられている。

前記の通り、数値目標を含む自主的な目標の設定とその開示は、地域金融機関の経営の規律付けにつながることを期待されているが、同時に、地域の利用者の利便性を向上し信頼を確保することにもつながるとされている。またこうした情報開示が、地域金融機関の財務内容や地域貢献の状況等についての、第三者による客観的な評価にも役立つとされている。

第三者による評価は、特に、地域貢献の分野において、NPO等の第三者機関が評価していくことが望ましいという記述があるが、この点は2003年3月に提示された前回のワーキング報告書にも盛り込まれていたところである。ただ、その後2年経過した今日において、こうした第三者機関による評価が有効に実施されている形跡は無い。従って、当面は、金融庁が利用者の代理人として、地域金融機関が提示する目標の妥当性の評価や実施状況のモニタリングの役割を果たしていくの

が現実的と言えよう。

また金融改革プログラムで掲げられた「利用者の満足度を重視した金融機関経営の確立」の一環として、同プログラムの工程表において、「利用者満足度アンケート調査等の実施、アンケート結果及びそれを受けて経営改善を行った項目等の公表を金融機関に要請」し、「金融機関の公表内容を金融庁で取りまとめ、その結果を公表」していくこととされた。これは、2005年8月を目途にまず予定され、2006年についても2006年6月を目途に予定されている。中小・地域金融機関については、「地域の特性等を踏まえた利用者満足度アンケート調査等の実施及びその結果の経営方針への反映」が、新アクションプログラムにおいて要請されている。

Ⅲ. 中小・地域金融機関である以前に金融機関として求められる事項

以上、2005年4月からスタートした新たなリレーションシップバンキング（地域密着型金融）の機能強化のための枠組みについて説明したが、中小・地域金融機関は同時に、金融改革プログラムでも示されている金融機関全般に対する共通の要請にも対応しなければならないことは言うまでもない。

金融行政が、預金者保護を一つの大きな目的とする以上、銀行の大小や営業圏によってその内容が実質的に変化することはない。米国でも巨大で複雑な銀行については、中小銀行に綿密な監督・検査が実施されているが、それはリスクの大きさに対応したものであり、単にメガバンクだからということで機械的に異なる扱いを受けているわけではない。中小銀行でも、例えばリスクの高いサブプライム・ローンを専門とする銀行に対し、ケースバイケースで通常より厳格な監督・検査の枠組みが適用されるようなこともある。こうした、金融機関間で形式的には異なるものの、

一貫した考え方に基づく実質的に共通な金融行政運営をダブルスタンダードなどと批判する者もいない。

わが国においても、不良債権処理へのアプローチ等一部の事項について、先述したような理由から主要行と中小・地域金融機関の間で差異が設けられているが、それ以外の点においては、原則として区別はない。以下にあげた事項は、アクションプログラムに盛り込まれているものも多いが、基本的に上記のように中小・地域金融機関である以前に、まずは金融機関一般に対する要請として金融改革プログラム等でも要請されていることである。

1. バーゼルⅡへの対応と自己資本比率関連の施策、金利リスク対応

新たなアクションプログラムが推進される向こう2年は、2007年3月末に導入されるバーゼルⅡへの対応を本格化させる期間でもある。各金融機関においては、自己資本比率の算出方法の精緻化、リスク管理の高度化、情報開示の拡充に係る適切な態勢整備に積極的に取り組むことが求められる。

また、当局も2005年4月1日付けでバーゼルⅡ推進室を設置し、本年中に自己資本比率告示を改正、2006年3月を目途に監督指針・解釈集を改正する予定である。これらを踏まえ、検査マニュアルも改正される。またこの間、内部格付手法等のフィールド・テストの実施、2006年3月決算期以降については、内部格付手法等の予備計算が実施される。統合的なリスク管理を行っている金融機関については、その管理態勢が重点的に検証される。

中小・地域金融機関の多くは、いわゆる国内基準行ということで、自己資本比率が4%以上であれば、早期是正措置の対象にならない。しかし先進国でこのように低い自己資本比率を許容しているケースは無く、将来的に考えると主要行同様、8%以上の自己資本比

率が求められていってもおかしくない。なお、工程表では、国内基準行であっても、自己資本比率 8%以上であることを前提に、内部格付け手法の選択を可能とする方向で検討中である、とされている。これが実現すれば、中小・地域金融機関にとって 8%以上の自己資本比率維持を目指すインセンティブとなろう。

また、規制上の自己資本比率に関する規程だけではなく、バーゼルⅡでは、第二、第三の柱があり、これらに準拠した対応は当然、中小・地域金融機関においても要請される。

第二の柱においては、自己資本比率の算定には含まれないものの、リスク管理という観点から、銀行勘定における金利リスクへの対応が要請される。今後、歴史的な低金利状況が変化していくことも考えられ、この点は一層注目していく必要がある。当局も、これに関連して、早期警戒制度の見直しを予定している。

バーゼルⅡ以外に自己資本比率規制に関連する事項として、繰延税金資産の自己資本への算入適正化ルールの検討がある。同資産により自己資本が事実上水増しされているのではないか、という問題は、2002年の金融再生プログラムの立案時より大きな焦点となり、その後、金融審自己資本比率ワーキングにおいて時間をかけて議論がされてきた。2004年6月22日にとりまとめられた同ワーキングの報告書によれば、最終的に「金融システムへの影響、マクロ経済政策との整合性、不良債権処理目標との整合性、及び税制との関係に留意しつつ、自己資本比率規制における繰延税金資産の算入の適正化を行うことが適当との意見が大勢を占めた。」今般の金融改革プログラムにおいては、これを受けて、2005年度上期を目途に、規制内容・実施時期等を盛り込んだ自己資本比率告示の改正が行われる予定である。

2. 評定制度と金融検査・監督のあり方

米国では、1979年より、FRB、OCC、各州当局等の複数の当局による統一的な銀行格付制度が採用されており、一般に CAMELS として知られている。CAMELS とは、Capital Adequacy（自己資本の適切性）、Asset Quality（資産の質）、Management（経営管理）、Earnings（収益性）、Liquidity（流動性）、Sensitivity to Market Risk（市場リスク感応度）の頭文字を採ったものである。わが国の金融検査マニュアルにおいても、ほぼこれらの項目はカバーされているが、米国の場合、これらの各評価項目について5段階の評価を行うとともに、それらを踏まえて同じく5段階の総合評価を行っている(1が最高、5が最低、一般に3以上は問題行という位置付け)。評定結果は被検査金融機関に通知される（一般に公表されるものではない）。評定は検査のアウトプットであり、通知書には評定結果の下に各リスクカテゴリーごとの問題点が記述される。総合評定が3以上だと、(1) 検査周期が短くなる。(2) 監督上の措置の要否が検討される。(3) 追加の検査料金が聴衆される、といった行政対応がとられる。

わが国においても検査の効率化、検査と監督の連携の促進、金融機関に対する経営改善に向けての動機付け、透明性の向上といった効果が期待されるのではないかとこの観点から、同種の制度を導入すべきかどうかについて、2005年1月より金融庁で評定制度研究会が開催され、検討が進んでいるところである。評定制度が導入されれば、中小・地域金融機関の経営においても様々な対応が必要となろう。

この他、一般論ではあるが、主要行にウェイトが置かれがちであった金融行政が、主要行における不良債権問題が一段落したことを受けて、今後は、地域金融機関に対しても応分の対応を迫る形になっていくことが指摘できよう。例えば、主要行と中小・地域金融機

関に対する検査・監督が同じとされていた部分についても、従来は、主要行における不良債権処理目標達成が最優先の課題とされた結果、実態的には、きめ細かな対応が中小・地域金融機関に及んでいなかった部分もあるかもしれない。今後は、金融当局において、そうした点への対応を本来の姿にレベルアップする余力が生まれてくることが予想されるのである。

3. 財務報告に関する内部統制の強化、ガバナンス・内部監査の充実

米国においては、エンロン事件以降、財務報告に関する内部統制の強化、企業のガバナンスや内部監査に関連する規制が大きく強化されたが、わが国においても、2004年、上場企業の有価証券報告書の虚偽記載問題が生じたことを契機に、内部統制、ガバナンス、内部監査等の改善や財務報告の正確性向上に向けた動きに拍車がかかっている。

とりわけ免許業種である金融機関においては、一般企業以上に厳格な規律が既に要請されてきた所であるが、上記のような企業全般を対象とした制度整備の動きに加え、今後、バーゼルⅡの第三の柱である市場規律の活用においても、財務諸表の正確性が大前提となることから、さらなる改善が要求されている。

金融改革プログラムにおいては、2005年12月を目途に、金融機関のガバナンスの実効性確保のための監督上の対応について検討を行い、これを基に事務ガイドライン等の改正等を実施することとされている。また2006年3月を目途に、有価証券報告書等の記載内容の適正性に関し、代表取締役等の適切な関与が金融機関に要請される他、市場規律が発揮されるよう金融機関の情報開示の充実を図るため、銀行法施行規則等が改正され、開示項目が追加される予定である（2006年9月期決算に係る開示より全面適用）。

中小・地域金融機関においては、非上場の

所も多く、また協同組織金融機関の場合は、そもそもガバナンス構造が株式会社とは異なっている。このため、財務報告やガバナンス等に関する要請は、自ずと主要行に対するそれとは異なってくるが、新アクションプログラムでは、各種の点について、従来の枠組みよりも厳格な取組みが要請されている。

例えば、上記の、経営者による財務内容の適正性についての確認は、既に主要行については、2003年3月までに要請され、地域銀行については、2005年3月までに実行することが奨励されてきたものを、残りの金融機関に対しても2006年3月までに要請していくということである。

また、協同組織金融機関のガバナンスについては、前回のアクションプログラムを受けて半期開示が導入されたものの、内容が不十分な点も多いため、この充実が要請されている。さらに総代会に一般の会員・組合員の意見を反映させる仕組み等、総代会の機能強化に向けた取組みの検討・実施が要請されている。

IV. 残された課題と今後の展望

金融行政が、単に金融機関の健全性に対する検査や監督を行うにとどまらず、リレーションシップバンキングという、いわば経営のあり方までに踏み込んだ施策を打ち出すというのは、過剰介入との見方もあろう。ただ、今のわが国の金融機関の置かれた状況は、企業や地域と銀行の間の不透明なもたれあいや、土地担保や人的保証に過度に依存したビジネスが転換を迫られる、いわば戦後金融体制の終焉の時期を迎えているのであり、この構造転換のあるべき方向を示し、円滑な変化を促進していくことは、行政の役割として、正当化されてしかるべきであろう。

例えば、過去2年のリレーションシップバンキングに関するアクションプログラムがな

ければ、果たしてどの程度、個々の中小・地域金融機関の自律的な取組みとして事業再生の努力が払われたかどうか。確かに再生に成功した事例がまだ不十分であるといった批判はあるかもしれないが、通常海外の有力な企業再生ファンドでも2年程度で実績をあげるのは困難であり、やはり中長期的な取組みが必要と言える。その意味からも、今回、従来のアクションプログラムに対する評価を踏まえて、その後継プログラムが打ち出されたことは適切であったと言えよう。

ただし言うまでもないことであるが、アクションプログラムの項目を漫然とこなしていれば中小・地域金融機関の経営力が強化され、地域経済が再生し、中小企業金融が円滑になるというわけではない、アクションプログラムへの取組み姿勢や、アクションプログラムに直接言及されていない部分も含めてどういう点が重要かといったことについても、理解を深める必要があるだろう。これらの点について、以下、私見を述べる。

1. 生き残り戦略としてのリレーションシップバンキング

米銀の90年代以降の動きを見ると、大手行はスコアリングモデルや証券化など、規模の経済が発揮される分野での強みを生かし、住宅ローン、消費者ローン、中小企業向け融資を含むカードローンを拡大させていった。かつて貯蓄・貸付組合が住宅ローンの最大の供給者であったことに象徴的なように、地域住民や企業の小口の資金調達ニーズへの対応こそ、中小・地域金融機関のコアビジネスと考えられてきたが、この常識がひっくり返ったわけである。そこで、中小・地域金融機関の融資先として重要になったのは、定型ローンではなく手間暇をかけた個別対応が必要な中小企業向けローン、まさにリレーションシップバンキングそのものであった。

わが国においても、住宅金融公庫の

RMBSが急増するなど証券化市場の拡大が本格化する兆しがある。またスコアリングモデルの導入も進みつつある。さらに、主要行においては全国レベルで中小企業向け融資を強化する方向にある。すなわち、米国同様、個人・中小企業分野における主要行のシェアが高まっていくことが想定されるのであり、中小・地域金融機関は、リレーションシップバンキングへの取組みを行政が要請するから受動的に実施するという姿勢ではなく、自らの生残りをかけて能動的に取り組んで行くことが不可欠なのである。

2. 銀行業以外の本業の確立

米国の場合は、規模の経済を生かした主要行の攻勢に対して、中小・地域金融機関はリレーションを生かした融資の拡大で対抗したわけであるが、わが国の場合は、後者だけでは不十分である。というのも企業の資金需要が低迷し、企業部門全体で資金余剰という状態がまだしばらく続くと見られるからである。その一方で、現状では依然として個人の預金選好は強いため、銀行に資金は集中し、結果、融資先を巡る熾烈な競争が続いている。こうした状況下で、貸出条件の適正化は困難を極めている。

このような構造的問題を抱える中で、わが国の多くの銀行は、預金・貸出業務に依存するだけで生き残ることは困難となりつつある。銀行というよりも金融サービス業者として、他のビジネスも新たな本業として位置づけていく必要があるのである。それらの新たなビジネスとは、中小・地域金融機関の場合、第一に事業再生、M&A アドバイス、ベンチャー育成等の地域投資銀行ビジネス、第二に有価証券等の運用収益を追求する資産運用ビジネス、第三に証券や保険等を販売する金融商品販売ビジネスである。

そして、これらの新たなビジネスの追求は、リレーションシップバンキングの考え方とも

通じるものがある点も指摘しておく必要がある。まず、事業再生等への取組みは、新アクションプログラムにおいて改めて強調されている所である。銀行融資依存度の高いわが国中小企業において、銀行が事業再生において決定的な役割を果たす状況は続こう。また地域金融機関にとっては、その経営が拠って立つ所の地域経済の再生への関与も期待される。こうした取組みをコミットメントコストとしてではなく、ビジネスとして展開していくことこそ、リレーションシップバンキングで要請されていることである。

資産運用ビジネスの強化もリレーションシップバンキングと関連する。上記のように、米国では、中小・地域金融機関は、大手が参入しにくい分野に融資先をシフトさせていったが、同時に証券運用が重要な位置を占めてきた。特に、証券化市場が拡大した結果、中小・地域金融機関は、住宅ローンやカードローン等で大手行に融資を奪われる一方、住宅ローン証券化商品やアセットバック証券への投資を拡大させたのである。

わが国においても、すでに融資難から預託率が上昇する金融機関が増えているが、むしろ資産運用を本業の一つとして位置づけ、今後、拡大が予想される証券化商品の運用能力を高めたり、金利リスクへの対応を高度化させていくことが不可欠であろう。

新アクションプログラムでは、従来のアクションプログラムに引続き、収益管理態勢の整備と収益力の向上が一項目として掲げられている。この中で、「管理会計の整備およびこれを活用した業績評価の結果に基づく業務の再構築」が、具体的取組み事例として指摘されている。管理会計の整備は、2年前のワーキンググループにおいても、その必要性が指摘されていたにも関わらず、今回のワーキンググループでもまだ不十分との厳しい意見が聞かれた。特に、資産運用部門は、一人当たり収益からすると預金・貸出部門を上回っ

ているにも関わらず、管理会計が未整備なこともあり、また預貸が本業との意識から抜けきれないこともあり、十分なリソース配分が行われていないという指摘も前回同様聞かれたのである。従って、アクションプログラムに真摯に取り組む上でも、資産運用ビジネスの強化を課題としていくことは有意義といえよう。

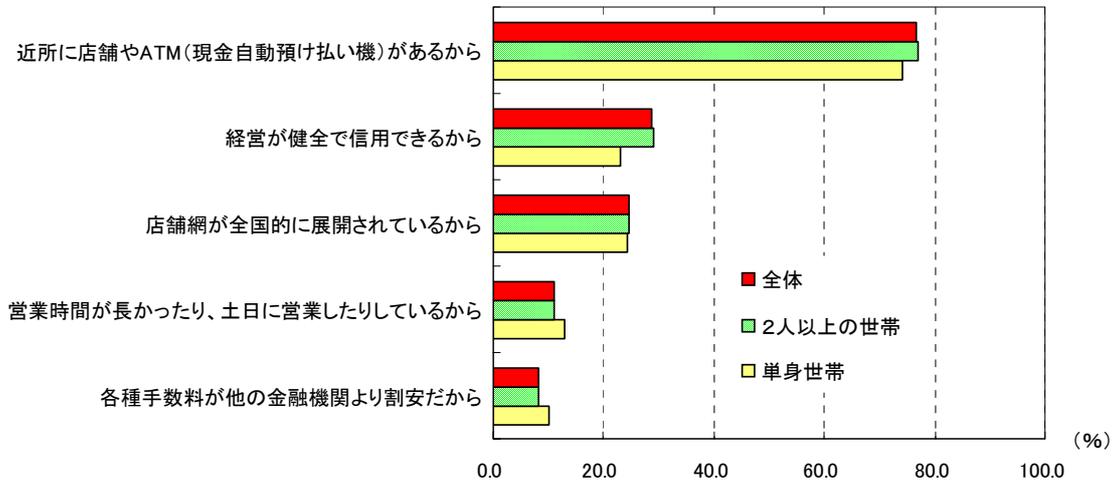
一方、金融商品販売ビジネスの強化という点については、収益力の向上に寄与する可能性があるという点を除けば、リレーションシップバンキングと無関係のように見えるかもしれない。しかし、地域企業向けの融資や地域再生・事業再生など、リレーションシップバンキングを展開する上では、地域密着の資金仲介機関として、地域住民、地域企業の資金の預け先としても機能していることが大前提となろう。

この場合、従来は、預金サービスの提供だけで良かったが、ペイオフ解禁、あるいはメガバンクや銀行代理仲介業者、郵政民営化後の窓口ネットワーク会社等を含む他のリテール金融商品販売拠点との競争の活発化といった環境変化の下で、地域の資産運用アドバイス拠点とでも言うべき存在を目指さなければ、既存の預金顧客の引止めも困難となる恐れがある。

地域ユーザー向け資産運用アドバイスにおけるリレーション深耕を伴って、地域企業向けのリレーションシップバンキングもその本来の力を発揮すると言えよう。幸い、図表3に見られるように、個人は店舗網が全国的に展開されているかどうかよりも、近所に店舗やATMがあるかどうかを、取引先金融機関の選択理由の第一にあげている。地域に高密度展開し、資産運用アドバイスと資金調達の両方のニーズへの対応に強みを持つ地域金融機関は、顧客からも評価されていこう。

以上、銀行業以外の本業の確立について述べたが、全てに取り組む必要はないし、また

図表 3 取引先金融機関の選択理由



(出所) 金融広報中央委員会「家計の金融資産に関する世論調査」(平成16年)

全てを自前で立ち上げる必要もない。ここでも選択と集中が重要であるが、既存の自前のリソースの範囲内で選択と集中を図っても縮小均衡に陥る恐れがある。外部リソースの活用も視野に入れながら、地域ユーザー満足度をいかに高めるかという発想が求められよう。

3. リレーションシップバンキングを超えた 中小・地域金融機関の抜本的改革

新旧のアクションプログラムは、あくまで既存の個々の中小・地域金融機関が、その業務のあり方を変化させることで地域経済・地域企業の再生を促進し、結果として中小・地域金融機関の健全性の回復を図ることが目指されている。

しかしながら、各種の外的要因、及び構造的な要因を背景に、地域経済の疲弊が、一中小・地域金融機関の多少の努力では抗しがたいレベルに達しているケースも少なからずあろう。こうしたケースは、もはや金融行政の問題というよりも地方行政の問題であり、重点強化期間において「国から地方へ」の掛け

声が、どの程度、具体的な成果につながるかが問われていくのである。

いずれにしても、現実として生じている地域経済格差の拡大、一部地域の疲弊といった事態に対しては、中小・地域金融機関にとって、リレーションシップバンキングの施策を黙々と遂行するというよりも、地域を越えた合併・統合といった抜本的な戦略展開を遂行することで対応するというのも重要な選択肢となることは言うまでもない。

また地銀、第二地銀、信金、信組、労金といった区分を見直すなど、中小・地域金融制度の枠組自体の抜本的な再検討も考えられる。この場合、協同組織金融機関については、中央機関をアクションプログラムで言及されている以上に、大幅に強化していくことも意味があるかもしれない。

また、中小・地域金融機関からは、政府系金融機関との競争に関する批判が引き続き強く聞かれる。他方、地方懇談会では、国民金融公庫など一部政府系金融機関の役割を高く評価する中小企業の声が多数聞かれた他、金

融機関側からも再生事業等で政府系金融機関と連携しているケースが報告された。

本年、政府系金融機関のあり方に関する議論が再開された所であるが、民業圧迫の状況が正されると同時に、本来の公的役割が適切に発揮されるような改革が実現するかどうか、中小・地域金融機関の将来にも大きな影響を及ぼそう。