

金融危機と地域金融機関の課題

中野 瑞彦

目次

はじめに

1. 公的資金による資本注入の効果
2. 改正金融機能強化法
3. 地域金融機関の役割

はじめに*

2007年夏場から金融市場を不安に陥れていたサブプライム・ローン問題は08年9月にリーマン・ショックとして爆発し、日本経済に当初の予想を上回る悪影響をもたらしている。輸出産業を中心とした売上減少・利益減少は内需型企業にも波及し、国内の雇用情勢も悪化の一途を辿っている。こうした金融経済情勢の下で、地域経済の疲弊とともに経営の安定性が損なわれる地域金融機関が出ている。このため、政府は2008年12月には金融機能強化法を改正し（12月12日成立、17日施行）、地域金融機関に公的資金を投入し地域金融機関を支える体制を整えた。一方で、生き残りをかけて独自に地域金融機関が統合・再編を目指す動きも出ている。しかし、こうした地域金融機関の統合・再編は2007年来の金融危機をきっかけに生じたものではなく、バブ

* 本稿作成にあたっては、文部科学省の科学研究費（20530290）、及び桃山学院大学共同研究プロジェクト（08連194）の助成を受けている。

キーワード：金融危機、公的資金、中小企業

ル崩壊後の日本経済の低迷の中で必然的に生じた現象と捉えるべきであろう。本稿では、これまでに金融機関に投入された公的資金の役割を振り返った上で、近年の地域金融機関の再編の背景には地域経済の疲弊があることを指摘し、今後の地域金融機関に求められる役割を展望する。

1. 公的資金による資本注入の効果

(1) 過去に実施された公的資金の投入

わが国では、前回の金融危機時¹⁾（1997年11月から2006年12月）に、住宅専門金融会社7社の処理に公的資金が投入されるとともに²⁾、複数の金融機関に対し公的資金が投入された。この時の公的資金投入の内容は、a. 「破綻金融機関の処理に伴う金銭贈与（資金援助）」、b. 「資産買い取り」、c. 「資本増強」、d. 「その他」、に大別され、cを除けば金融機関の処理費用としての性格が強かった。aは10兆4326億円が国民負担として確定しており、これは交付国債13兆円で穴埋めされている。bは資金援助等の実施額9兆8000億円にほぼ等しい額を回収している。dは主に破綻金融機関の処理に伴う損失補填であり、約6000億円が国民負担となっている。これらに対して、cはあくまでも金融機関再生のための公的資金投入であり、全額回収が基本である。しかし、現実には後述するように公的資金投入後10年を経ても未回収部分が残っている。

1998年3月から2006年12月にかけて銀行の資本増強のために投入された公的資金は以下の通りである。

①1998年3月、大手行³⁾21行に対し金融機能安定化法に基づき1兆8156億円

1) 前回の金融危機の時期としては、1997年11月の三洋証券破綻から2003年11月の足利銀行破綻までとするのが適当と思われるが、本稿では公的資金投入を基準に1997年11月から2006年12月までとする。

2) 住宅金融専門会社7社の処理費用として1996年度一般会計予算に6850億円が計上され、預金保険機構に住専向け債権の処理勘定が設けられた。その後に資産処分を進めたが、2009年3月末時点で3585億円（当初金額の約50%）が国民負担になる恐れがある。ただし、基金の運用益を充当すれば負担額を最終的な負担額を圧縮することが可能である。

の公的資金を投入（資本増強：優先株式，劣後債・劣後ローン）。21行のうち，地銀は横浜銀行，北陸銀行（現ほくほくFG），旧足利銀行（現あしぎんFG）の3行。

- ②1999年3月，主要行⁴⁾15行に対し早期健全化法に基づき7兆4592億円の公的資金を投入（資本増強：優先株式，劣後債・劣後ローン）。99年9月以降に，17金融機関に対し1兆1461億円の公的資金を投入（資本増強：優先株式，劣後債・劣後ローン）。合計32金融機関のうち，地銀は16金融機関。
- ③2003年6月，りそな銀行へ預金保険法（危機対応）に基づき1兆9600億円の公的資金を投入（資本増強：普通株式・優先株式）。
- ④2003年9月，関東つくば銀行に組織再編成促進特措法に基づき60億円の公的資金を投入（期限付劣後ローン）。
- ⑤2006年11月，紀陽ホールディングスに金融機能強化法に基づき315億円を投入（優先株式），同年12月に豊和銀行に90億円を投入（同）。

前回の金融危機時における公的資金投入の局面では専ら主要行への資本注入が注目を浴びた。これは金融危機が，バブル経済の崩壊に伴う銀行システムの危機であり，金融の中心部分である主要行の不良債権を処理することが喫緊の課題であったためである。他方，地域金融機関の不良債権処理は先送りされる形となった。それでも，地域経済の衰退や金融機関経営の杜撰さにより経営が行き詰まる地域金融機関があり，18（金融安定化法3，早期健全化法16，組織再編法1，金融機能強化法2，うち重複4）の地域金融機関に公的資金が投入された（2006年12月まで）。地域金融機関への投入額は合計9025億円（株式7025億円，劣後債・劣後ローン2000億円），このうち未返済残高合計（株式のみ）は1935億円（当初投入元本額3220億円）であり，内訳は表1の通りである⁵⁾。

3) 大手行とは，主要行（注4参照）に横浜銀行など大手地銀を加えたもの。

4) 主要行とは，都市銀行，信託銀行，旧長期信用銀行を指す。

5) 地域金融機関に資本注入された公的資金は，すべてが自力返済されたわけではな

表1. 2006年12月末までに資本増強に投入され残存している公的資金

(2009年7月7日時点)

(単位: 億円)

機関法令	実施時期	金融機関名	種類	残存額
金融安定化法	1998年3月	新生(旧長銀)	普通株式	1,300
		あおぞら(旧日債銀)	優先株式	600
早期健全化法	1999年3月～ 2002年3月	中央三井トラストHD	優先株式	2,004
		あおぞら銀行	優先株式	1,553
		新生銀行	普通株式	1,200
		りそなHD	優先株式	1,600
預金保険法	2003年6月	りそなHD	普通・優先	1兆9,253
主要行合計		4金融機関		2兆7,510
早期健全化法	1999年9月 2000年3月	ほくほくFG*	優先株式	200
	1999年9月	琉球銀行	優先株式	60
	同上	千葉興業銀行	優先株式	600
	同上	東日本銀行	優先株式	200
	同上	岐阜銀行	優先株式	120
	同上	西日本シティ銀行	優先株式	350
金融機能強化法	2006年11月	紀陽ホールディングス	優先株式	315
	2006年12月	豊和銀行	優先株式	90
地域金融機関合計		8金融機関		1,935

(注)*ほくほくFGは2009年7月、8月に返済した。

(資料) 預金保険機構「金融機関別資本増強・処分・残高一覧」を基に作成。

(2) 資本注入の手法

先述したように公的資金投入(資本増強)の大半は主要行に対するものであり、その合計額は11兆5249億円(普通株式, 優先株式, 劣後債, 劣後ローン)に上った。その後、景気の回復とともに2004年以降は都市銀行を中心に

い。例えば早期健全化法に基づき旧足利銀行に投入された1050億円は、同社の解散(2005年12月)に伴い残余財産の分配(分配金27.76億円)を受けたことにより処理が終了している。また、旧広島総合銀行(現もみじHD)の200億円のうち170億円は250.75億円で転売されている。また、熊本ファミリー銀行の300億円は315.52億円で転売されている。

返済が進み、09年7月時点での主要行の未回収額は2兆7510億円となっている（前掲表1）。その約6割はりそなホールディングス（以下、「りそなHD」）の2兆853億円であり、次に新生銀行（旧日本長期信用銀行、98年10月破綻）2500億円、あおぞら銀行（旧日本債券信用銀行、98年12月破綻）2153億円、中央三井トラストホールディングス（以下、「中央三井トラストHD」）2004億円である。これらの金融機関では優先株式から普通株式への転換が進み、国が大株主となっている。例えば中央三井トラストHDは公的資金投入後10年を経過したことから、強制転換ルールに基づき09年8月1日に政府保有の優先株が普通株に転換された。この結果、政府の出資比率は30.2%に上昇して国が筆頭株主となった。政府は議決権行使を想定していないが、形式的には最大の株主責任が生じることになる。また、新生銀行とあおぞら銀行は2010年4月を目途に合併することを表明したが、合併後も公的資金が返済されなければ国が最大株主であることには変わりはない。

主要行に資本注入された公的資金の大半が既に返済されたことを考えると、逆に未返済部分が際立つことになる。公的資金を投入するにあたって、十分な審査が行われたのかどうかという点が問われざるを得ないだろう。前回の金融危機時には、主要行にはほぼ一律に公的資金が投入されたために銀行間の経営体力の格差が目隠しされてしまったが、実際には銀行間の格差は存在していた。しかし、格差を目立たせることは、評価の低い金融機関の株式が大幅に売り込まれるなど集中的な攻撃を受ける可能性があったため、早期健全化法による資本注入の際には優先株式の条件を工夫することで格差を目立たないようにした。早期健全化法による資本注入は、主に転換権付優先株式によって実施されたが⁶⁾、株式への転換権というプレミアムを見込んで配当金の承認レートは各行で異なったレートが採用された。しかし、この方式の

6) 金融安定化法に基づく資本注入が劣後債・劣後ローンの形式であり、BIS基準上のTier2（自己資本の補完項目）にしか算入できず投入金額に制限があったため（Teir1金額まで）、早期健全化法ではTier1に算入可能な優先株方式が採用された。

狙いは「言い換えれば、民間の投資手法を真似て、株価が上昇に転じた場合に政府が転換権を行使してキャピタル・ゲインを得ることを前提に、その権利価値相当分だけ配当率を割り引き、申請行の信用リスクの序列や過少資本の実態が一般には識別困難となるような工夫をしたのである。」(大村・水上[2007])という指摘があるように、申請行の財務状況を市場に感知させない点にあった。期限どおりに公的資金を返済できないという事態になって、改めて当時の意図が鮮明になったと言えよう。

(3) 資本注入の効果

優先株式の一斉取得日までに公的資金を返済できなかった金融機関は、どのような経営状況にあったのであろうか。公的資金による資本注入を受けた金融機関ないし持株会社は、預金保険法108条に基づき各年度末の利益目標、リストラ計画、中小企業向け貸出増加目標などについて計画数値を提出するとともに、計画実現のための具体的な内容を示すことになっている。更に、公的資金の返済・償還が終了するまでの間、金融庁に対して定例的に経営健全化計画の進捗状況を報告することが義務付けられている⁷⁾。

2001年3月末にはメガ・バンクを含む22の銀行グループ及び銀行が経営健全化計画の対象となっていたが、先述したように04年度から公的資金を返済する銀行が出始め、05年度末時点では15金融機関まで減少した。さらに06年度以降は景気回復による経営状況の改善や他行への第三者割当増資により、メガ・バンク3社を含む計5社が返済したため08年度末時点では10金融機関となった⁸⁾。当然のことながらこの中には、上記の中央三井トラストHD、新生銀行、あおぞら銀行が含まれている。

7) 経営健全化計画は、預金保険法施行令第25条に基づき、計画提出後4年間につき以下の項目達成の方策を要求している。①経営の合理化、②責任ある経営体制、③配当等の利益流出の防止、④預金保険機構が取得する株式等ないし債権に係わる借入金等につき利益をもってする消却、償還または返済に対応することができる財源の確保、⑤財務内容の健全性及び業務の健全かつ適切な運営の確保

8) 10金融機関は、以下の通り。りそなHD・りそな、中央三井トラストHD、新生、あおぞら、岐阜、千葉興業、西日本シティ、ほくほくFG、琉球、東日本

これらの金融機関の経営健全化計画履行状況について、中心項目である業務純益と自己資本比率の達成状況の推移を見ると（表2）、中央三井トラストHDは業務純益の計画を達成したことが一度もない。新生、あおぞらについても、それぞれ3か年のうち2か年が未達となっている。特に、リーマン・ショック後の景気後退を反映して、09年3月期には3金融機関とも大幅な未達となった。自己資本比率についても08年3月期から未達が目立ち、09年3月期には大幅な未達となった。新生銀行は金融商品のトレーディング業務に傾注してきたため、金融危機下でクレジット・トレーディング業務の損失が拡大したという特殊要因はあるが、公的資金を受けて経営の健全化を図るという点を踏まえれば容認されるものではない。

中央三井トラストHDは住友信託銀行と経営統合することが2009年10月に明らかとなった。両社の経営統合は、三井グループの旧さくら銀行と旧住友銀行が三井住友銀行として既に合併していること、同じく旧三井海上と旧住友海上が合併していることから、これらに歩調をあわせたもの見ることもできる。しかし、転換権が行使され国が筆頭株主になった時期に経営統合が公表されたことは実質的に住友信託銀行による救済であり、遅まきながら公的資金の効果としての金融再編であると言えるだろう。

表2. 経営健全化計画の履行状況

(単位：億円、%)

	07/3	08/3	09/3	07/3	08/3	09/3	07/3	08/3	09/3
	業務純益実績			同健全化計画			計画比		
中央三井	1,752	1,523	1,146	1,786	1,806	1,853	△34	△283	△707
新生	550	673	△654	766	660	700	△216	13	△1,354
あおぞら	613	△22	△196	590	600	585	23	△622	△781
	自己資本比率実績			同健全化計画			計画比		
中央三井	12.13	13.84	12.05	11.54	12.83	13.67	0.59	1.01	△1.62
新生	13.13	11.74	8.35	12.41	13.02	13.68	0.72	△1.28	△5.33
あおぞら	15.64	14.29	11.60	15.78	14.95	13.03	△0.14	△0.66	△1.43

(資料) 金融庁「経営健全化計画履行状況報告」各期

返済未納の金融機関に共通しているのは、前回の金融危機後の競争の中で十分な利益を確保する経営基盤を確立できなかった点である。こうした点を考えると、今後の返済可能性もかなり疑問である。唯一の方法は、他の金融機関による肩代わり返済（吸収合併による株式取得など）だが、時価が簿価を大幅に下回っている限りにおいては、時価を上回る価格での取得（資金返済）は経済合理性を欠くものであり現実的ではない⁹⁾。

以上のことは、資本増強のための公的資金投入は、都市銀行（現在のメガバンク）にとっては金融危機時における信用力補完として作用し各金融機関の再生に寄与したが、競争力の劣る金融機関にとっては経営体を維持するために資本を提供したに過ぎず、資本増強の効果が発揮されたとはいえないことを示している。厳しく言えば市場から退出すべきであった金融機関であったとも言える。金融システムの安定を維持し且つ金融市場の効率性を高めるためには、非効率な金融機関を整理統合していくことも必要である。公的資金投入が結果的にこうした整理・統合を遅らせたり阻害したりするようなことがあってはならない。

2. 改正金融機能強化法

（1）金融機能強化法

金融機能強化法（正式名称は「金融機能の強化のための特別措置に関する法律」、以下「強化法」）は2004年8月に成立した。早期健全化法の失効後は金融機関に対して予防的に公的資金を投入する法律が存在していなかったため、健全金融機関に公的資金を事前に投入することを可能とするために強化法が制定された（2008年3月末までの時限立法）。この強化法の狙いは、主要行に比べて遅れていた地域金融機関の不良債権処理を促進するとともに地

9) 預金保険機構が公表している「優先株式処分に関する考え方」（2005年10月28日）では、処分方法によって基準は異なるものの、①国民負担の回避（処分価格が取得価格以上であること、あるいは取得価格の150%以上で処分可能なこと）、②経営の安定性の確保、③金融システムの安定性の確保の3点が基準となっている。

域金融機関の再編を促進することにあった。しかし、多くの地域金融機関は公的資金の受け入れにより金融庁から経営上の拘束を受けることを嫌い、同法に基づく公的資金の申請を行わなかった。また、2003年半ば以降は外需を中心とした景気回復により経済情勢が好転したこともあり公的資金投入の必要性は薄まっていた。こうした事情から、失効期限までに金融機能強化法に基づいて公的資金の申請を行ったのは、紀陽銀行を傘下に持つ紀陽ホールディングスと、豊和銀行の2件にとどまった（前掲表1）。

紀陽銀行は和歌山県を地盤とする地方銀行で、2006年2月に和歌山銀行と共同株式移転による紀陽ホールディングス（以下、紀陽HD）を設立し、同年10月には実質的に和歌山銀行を吸収合併した。これに伴い金融機能強化法に基づき同年11月に公的資金315億円を申請した。これは地域金融機関の再編を促進するという強化法の趣旨に基づくものであった。紀陽銀行は前年の2005年12月には国が保有する和歌山銀行の優先株式120億円（早期健全化法に基づく公的資金）を買い取っており、この部分は実質的には不良債権処理に伴う公的資金を継続したものであると言えるだろう。紀陽銀行の経営強化計画¹⁰⁾の進捗状況を見ると（表3）、コア業務純益ROAが2009年3月期の計画値を一貫して下回っている。業務粗利経費率についても、2009年3月期はリーマン・ショックによる債券評価損の計上という特殊要因はあるものの、これも一貫して計画値を下回っている。不良債権比率は計画を上回っており処理が進んでいるが、業務面での経営が強化されているとは言えない状況である。

豊和銀行は大分県を地盤とする第二地方銀行である。大口化貸出先に対する与信リスクが高まり、2006年度の金融庁検査により当該債権の債権区分引き下げを迫られた結果、自己資本不足に陥ることが判明した。このため、

10) 金融機能強化法に基づき公的資金を申請した金融機関は、金融庁に対し「経営強化計画」の提出と履行状況の報告を義務付けられている。紀陽銀行の経営強化計画は当初計画が2009年3月で終了し、2009年4月より新たな経営強化計画が始まっている。

表3. 紀陽銀行と豊和銀行の経営改善計画進捗状況

(単位：%)

紀陽銀行	06/09	07/03	08/03	09/03		
	始期			計画	実績	計画比
コア業務純益 ROA	0.52	0.56	0.66	0.68	0.65	△0.03
業務粗利経費率	61.49	59.18	54.07	53.32	64.13	8.17
不良債権比率	7.49	6.19	5.09	4.52	3.96	△3.53
豊和銀行	06/03	07/03	08/03	09/03		
	始期			計画	実績	計画比
コア業務純益 ROA	0.81	0.69	0.81	1.03	0.69	△0.34
業務粗利経費率	54.02	55.15	49.96	44.91	49.20	4.29
不良債権比率	12.7	13.6	12.8	6.2	5.0	△1.2

(資料) 各社「経営強化計画」資料

2006年12月に公的資金を申請した。直後の2007年3月末の不良債権比率（金融再生法開示債権）を見ると13.6%であり、同期の第二地銀平均4.5%に比べて非常に高い水準であった。豊和銀行は債権区分の引き下げにより公的資金申請を迫られた例であり、不良債権の前倒し処理に伴う予防的な資本注入であった。豊和銀行の経営強化計画の進捗状況を見ると（表3）、コア業務純益 ROA、業務粗利経費率がともに一貫して計画値を下回っており、特に ROA は計画値より大きく乖離している。不良債権比率は計画値を下回っているが、全体として紀陽銀行以上に業務面での経営改善が遅れている。

以上の2例のように、強化法は地域金融機関の不良債権処理を促進し、金融機関としての健全性を確保することを目的としていた。しかし、この2金融機関の経営状況を見る限り、公的資金投入後の経営においても収益力に関する項目が計画未達となっている。これは先述した主要行3行と共通した現象であり、公的資金を投入した意味が問われなくてはならない。

(2) 改正金融機能強化法の狙い

強化法は2008年3月末をもって失効した。しかし、サブプライム・ローン

問題や一次産品価格高騰の影響で経済情勢が悪化している状況を受けて延長され（施行は12月）、更に9月以降の経済情勢の急激な悪化に伴い、金融システムの安定を図るという見地から同年12月には改正金融機能強化法（以下、「改正法」）が制定・施行された。金融庁は地域金融機関に対して改正法の活用による公的資金の申請を働きかけたが、地域金融機関は経営の自由度を妨げられることを懸念して、2009年3月末時点での申請件数は3件（北洋銀行、福邦銀行、南日本銀行）にとどまった。しかし、その後の経済金融情勢の急激な悪化に伴い、同9月末までに4金融機関が公的資金の投入を申請した（みちのく銀行、きらやか銀行、第三銀行、山梨県民信用組合）。その理由は、申請7行が2009年3月期に大幅赤字に陥ったように、貸出先の業況悪化に伴い各金融機関が貸倒引当金の積み増しが必要となり自己資本が不足する懸念が生じていたことである（表4）。同時に、地域金融機関として貸出の継続性が求められる中、行政側が自己資本比率対策のための貸し渋りや貸し剥しが生じないよう地域金融機関に公的資金注入申請を働きかけていた。

ここで留意すべきは、前身の強化法と改正法には大きな相違があり、先述したように強化法が地域金融機関の不良債権処理と組織再編を趣旨としていたのに対し、改正法は中小企業への信用供与を重点としている点である。強

表4. 改正法による公的資金投入先の業況（2009年3月期）

（単位：億円）

	当期純利益	自己資本比率		貸出金増加率 (前年度比)
		08/3月期	09/3月期	
札幌北洋 HD	△2,144	9.27%	9.75%	△1.5%
福邦銀行	△20	7.47%	9.70%	△3.3%
南日本銀行	△226	8.14%	8.59%	1.5%
みちのく銀行	△271	11.11%	8.76%	△2.8%
きらやか銀行	△47	6.89%	8.73%	△0.5%
第三銀行	△276	9.79%	7.42%	△1.3%
山梨県民信組	△49	5.32%	4.06%	△2.1%

（資料）表3に同じ。

化法に基づく公的資金を申請する際には、①経営責任と株主責任の明確化と②当該金融機関が地域経済に不可欠であること（具体的条件として適切な規模での自力増資を含む）が条件となっていた。但し地域金融機関の統合再編などを促進するという観点から特定組織再編のために資本増強を申請する場合には②の条件が不要とされ、地域金融機関の統合再編にインセンティブが与えられていた。他方、改正法では①の条件が削除され、②の条件からも自力増資が削除された。これによって金融機関にとっては申請しやすくなる一方で、統合再編を進めるインセンティブがなくなった。更に、自己資本比率についても8%未満という条件（国内基準行は4%未満）が外され、経営の安定性確保のための公的資金という意味が薄まった。現に、申請7行は国内基準行であり直前の自己資本比率は全行とも4%を上回っている（表4）。また、公的資金申請時に提出する経営強化計画においても、強化法で掲げられていた経営改善目標のうち、「不良債権比率が計画始期より低下」の項目が削除された。つまり、改正法は、公的資金投入により経営を強化し自己資本を回復させるという強化法の姿勢から、公的資金を投入することで中小企業に対する金融機関の貸出姿勢を維持するという姿勢に大きく変更されている。更に、計画達成状況に関して強化法にあった2条件（計画未達の場合の経営責任の明確化と経営基盤安定化装置の実施¹¹⁾）が改正法では不要となっている。実際に金融庁は公的資金投入の審査基準として、「地域における中小規模の事業者に対する金融の円滑化等が見込まれること」としており、「新法（改正法のこと－筆者）は金融機関の経営改善に関するハードルを下げる一方、信用供与円滑化に向けた縛りを強化している」¹²⁾のである。

改正法に基づく公的資金注入は、基本的に転換請求権付議決権制限優先株式で実施される。これは、先述した早期健全化法での注入方法と同じである。金融機関ごとに転換プレミアムの差によって配当率が異なっている。同時期

11) 具体的には産業活力再生特別措置法の事業再構築を指し、主要行では資本金額の最大限の増加が必要とされた。

12) 「新金融機能強化法の読み方、使い方」金融財政事情2009年1月12日号

の資本注入であっても、配当率は北洋銀行がTibor プラス1.00%であるのに対して、福邦銀行は2012年3月期までは1.90%の固定レート、2010年3月期以降はTibor プラス1.10%となっている（ただし、両者共に8.00%の上限が設定されている）。早期健全化法に比較すれば各行間の格差は小さいが、それでも信用リスクの相違が目立たないように転換プレミアムと配当率に工夫を凝らしていると考えられる。

しかし、このような工夫をしても公的資金が期限までに返済ができなかった場合にはほとんど意味を持たなくなる。先述したように、中央三井トラストHDでは強制転換が実施され国が最大の株主となっている。こうした事態を考慮してか、豊和銀行以降については国による株式の一斉取得日が資本増強時期の概ね15年後に設定されている。早期健全化法でも主要行が概ね10年後であったのに対し、地方銀行は14年から15年に設定されていた。また、改正法では役員選解任議決権を伴わない優先株式となっており、経営改善目標が未達の場合でも優先株により役員人事を左右しないように緩和されており（強化法では議決制限優先株式は役員選解任議決権付であった）、経営に対する拘束性を極力排除している。しかし、日本経済の低成長と構造問題を考えると自力返済できないまま15年が経過することも十分予想される。その場合に検討されなくてはならないのは、地域金融機関の統合による効率化の促進であろう。先述したように、改正法からは地域金融機関の再編という強化法の柱が取り払われたが、日本経済の現状を考える限り地域経済が劇的に好転することは期待できない。地域金融機関は地域経済の変化に対応して自らの経営・事業を整理統合していく必要に迫られているおり、既にその動きが一部に見られている¹³⁾。

また、金融庁は今後の金融機関の業態について、銀行や信用金庫、信用組合といった業態別の棲み分けを越えて、金融機能を整理統合する方向性を打

13) 池田銀行（大阪府）と泉州銀行（大阪府）は2009年10月に持株会社を設立し、2010年5月を目処に合併の予定。荘内銀行（山形県）と北都銀行（秋田県）は2009年10月に持株会社フィデア・ホールディングスを設立し経営統合した。

表5. 金融機能強化法による資本増強額（2009年9月末まで）

(単位：億円)

投入年月	金融機関名 (県名)	種類	金額	配当率	転換開始 (一斉取得)	対純資産 割合*
強化法 06年11月	紀陽HD (和歌山)	優先株式 転換型	315	T+1.15%	11/10/1 (16/10/1)	21.8%
06年12月	豊和銀行 (大分)	優先株式 転換型	90	1.84% (09/3期迄) △T+1.20% (10/3期以降)	08/4/1	60.4%
改正法 09年3月	北洋銀行☆ (北海道)	優先株式 転換型	1,000	T+1.00%	13/1/1 (24/4/1)	42.9%
09年3月	福邦銀行☆ (福井)	優先株式 転換型	60	1.90% (12/3期迄) T+1.10% (13/3期以降)	11/10/1 (24/4/1)	33.5%
09年3月	南日本銀行☆ (鹿児島)	優先株式 転換型	150	T+1.05%	12/10/1 (24/4/1)	53.8%
09年9月	みちのく銀行 (青森)	優先株式 転換型	200	T+0.95%	17/4/1 (24/4/1)	42.8%
09年9月	きらやか銀行☆ (山形)	優先株式 転換型	200	T+1.15%	10/10/1 (24/4/1)	63.7%
09年9月	第三銀行☆ (三重)	優先株式 転換型	300	T+1.00%	12/10/1 (24/4/1)	86.5%
09年9月	山梨県民信組	信託受益権	450	T+1.73%	信託予定 期間25年	—

(注) 1.Tは12か月月物TIBOR、但し△印は6か月物TIBOR

2.☆印は第二地銀

3.*対純資産割合は、公的資金注入額÷公的資金注入後の純資産額。みちのく銀行、きらやか銀行、第三銀行は推定値。

(資料) 預金保険機構「金融機能強化法に基づく資本増強実績一覧」及び各社決算資料

ち出している。将来の人口減少を踏まえれば、地域の預金高そのものもが減少していくことが予想される。この意味では、従来の地域金融機関が目指していた遍く預金を吸収するという機能は、効率よく資金を吸収するという方向に再編されなくてはならない。こうした点を踏まえれば、改正法は将来の地域金融機関の再編を促進する面を維持すべきであったと言えよう。

(3) 地域金融と地域経済の関係

金融機能と地域経済の発展との関係に関する先行研究には山根・筒井[2009]があり、金融深化仮説と（所得水準の）収束仮説を実証分析により検証している。このモデルでは、被説明変数として一人当たり実質 GDP 成長率（県民所得）、説明変数として始期の一人当たり実質 GDP（県民所得）と銀行部門（一人当たり実質貸出と同実質預金）を使用している。更に二つの拡張モデルでは、①説明変数として各県の経済成長を規定する諸要因（人口成長、教育、気象条件、地方交付税・公共投資）を付加、②説明変数として金融機関のパフォーマンス（経費率、非効率性、市場集中度）を付加している。

この研究は、（1955年から1990年頃までの）日本の地域経済において『銀行部門の発達が発展に資する』という金融深化仮説と『経済水準の地域格差は解消されていく』という収束仮説が成立していることを明らかにしている。確かに、高度成長期以降の日本経済の発展状況を考えれば、銀行部門と経済部門の平行な発展が観察できるし、地域において預金が成長性の高い産業に貸し出されることによって経済部門が発展してきたと考えられる。また、所得の収束に関しても、都市部の発展に誘発されてそれまで経済水準の低かった地域の生産性が高まり結果的に地域間格差が解消していったと考えられる。

この研究では興味深いのは、第一に1975年以降の低成長期を始点にとると両仮説とも有意度が低下し説明変数の説明力も弱くなっていると指摘している点、第二に始点を2000年にとった時には両仮説とも成立しないとしている

点である。また、拡張モデルについて、始点を1965年にとって銀行のパフォーマンスを加えた場合に、銀行部門の大きさは重要であったがパフォーマンスは重要でなかったと指摘している点である。始点を2000年とした場合に収束仮説が成立しない理由として、分析期間（2000年から2003年まで）が短いことによる可能性を挙げている。更に、収束仮説が成立しない要因として、日本経済が定常均衡に入り地域間格差が解消した点、平成不況のために一時的に成長経路が混乱した点、小泉政権の市場競争重視政策による点などの可能性を指摘している。他方、金融深化仮説が成立しない要因には特に触れていない。

2000年以降の金融深化仮説の不安定性は、先述した金融危機の影響を多分に受けていると考えられる。中小企業向け貸出残高（信託勘定を除く）は、2002年3月末の295兆円から2008年12月末の258兆円まで12.7%減少している。この原因は借入需要の減少だけではなく、銀行部門のパフォーマンス悪化による貸し渋り・貸し剥がしも影響していると考えられる。金融深化仮説に立てば、銀行部門の量的減少と成長率の低下は整合的であるが、金融部門が縮小する場合には貸出経路に従来と異なった変化が生じている可能性が高い。公的資金の投入がこうした経路の修正・改善に寄与し得たのかどうかを今後検証する必要がある。

収束仮説について、1996年度から2006年度の県民所得（名目）の増減率（11年間の増減率）を見ると、全国平均がマイナス2.8%であり、最も減少率の大きかった北海道はマイナス14.3%に達している。マイナス10%以上減少した県は12県であり、全国の4分の1に当たっている。これに対し東京は21.0%の増加であり、北海道や高知県など比べその差は35%ポイントとなっている。この数値は過去11年間で地域間格差が拡大したこと、とりわけ東京と地方では約30%ポイントの差が生じたことを示している。1996年時点で東京の経済水準が地方のそれより大きかったことを考えると、収束仮説が成立していないことは明らかである。また、県別雇用者報酬を見ると、減少の大きい県は秋田県や高知県でありマイナス18%となっている。ただし、全国平

表6. 県民所得、雇用人報酬の減少した県（1996年度～2006年度）

(単位：%)

県民所得の減少率				県別雇用人報酬の減少率			
北海道	△14.3	奈良	△11.0	秋田	△18.0	宮崎	△10.8
高知	△14.2	兵庫	△10.9	高知	△18.0	富山	△10.4
長崎	△13.8	鳥取	△10.5	鳥取	△14.3		
大阪	△13.6	宮崎	△10.3	和歌山	△13.2		
愛媛	△13.6			山口	△12.8		
岩手	△12.4	(参考)		大阪	△12.1	(参考)	
秋田	△12.4	全県平均	△2.8	長崎	△12.1	全県平均	△7.8
富山	△12.0	東京	+21.0	愛媛	△11.5	東京	△7.9

(資料) 内閣府「県民経済計算」

均がマイナス7.8%，東京でもマイナス7.9%となっており，日本全体で雇用人報酬が減少していることがわかる。ただし，減少幅には開きがあり，やはり過疎地域での減少率が大きい。このように，全体の経済成長率が低下ないしマイナスとなる時には，始点の段階で経済水準が低い地域のほうがむしろ減少率が大きくなると考えられる。

2000年以降，地域金融部門と地域経済の相互関係は新たな段階に入った可能性がある。金融部門は後述するように従来の銀行業務を超えた部分に注力していかないと地域経済の発展を促すことができない。地域金融機関は地域経済の発展に対してその役割を模索しなければならない段階に来ている。

3. 地域金融機関の役割

(1) 今回の金融危機に関する緊急措置

2007年末からの一次産品価格高騰により中小企業の収益状況が著しく悪化したため，政府は08年8月には第二次補正予算により「セーフティネット貸付」枠の強化を図り，その規模を3兆円から10兆円に拡大した（うち9兆円は(株)政策金融公庫の取り扱い，1兆円は(株)商工組合中央金庫が取り扱い）。更に同9月のリーマン・ショックによる急激な経済情勢の悪化に伴い，緊急経済対策の特別措置として保証協会による100%保証の「緊急保証制度」を

設置した（当初10兆円、2009年度第1次補正予算で総額20兆円に拡大）。これは一般保証8000万円とは別枠の無担保融資枠である。保証協会の保証付融資は中小企業の資金繰り支援の最も重要な手段として保証協会による100%保証が前提であったが、07年10月より金融機関が20%を負担する責任保証制度が導入された。この制度が導入された背景には、前回の金融危機時の最中に実施された特別保証制度枠30兆円を一部の金融機関が恣意的に活用し、自社のプロパー貸出を保証付融資に切り替えたり、破綻寸前の会社に緊急避難的に保証付融資を実行したりするなどの行為が目立ったことがある。このため、金融機関にも責任を分担させるという観点から20%の負担が導入された。また、中小企業の自立支援の観点から、安易に保証付融資に依存することなく金融機関の信用を取り付けさせるという狙いもあった。しかし、今回の金融危機においては、中小企業の資金繰りが急速に悪化していることに対応するために、かつての100%保証付融資が再び導入された。この制度が緊急的に実施された目的は、金融機関の損失の拡大と経済情勢の悪化に伴って貸し渋りや貸し剥しが再び発生する可能性が高まったことから、中小企業金融が目詰まりする危険性を事前に排除することであった。

更に、政府は中小企業の資金調達を円滑にすべく、「流動資産担保融資保証制度」や「売掛債権の早期現金化支援」、「中小企業向けの劣後ローン制度の導入」など新たな資金調達手法を支援している。ただし、これらの手法は金融再生プログラム発動後に一貫して推進してきたものであり、今回の金融危機に対する新たな手段ではない。また、実績についても必ずしも十分ではない。金融機関の中小企業向け貸出残高は2008年末で258兆円にのぼるが、2009年度経済白書によれば流動資産担保融資保証制度の累計保証残高は、売掛債権担保が約1兆6000億円、在庫担保が1000億円であり、合計でも貸出残高の1%にも満たない。この理由として、そもそも中小企業は売掛金増加見合いの運転資金や在庫資金を既に借入れており、保証料の必要な新たな在庫担保資金を新たに借入る必要性は薄いことが考えられる。また、劣後ローン制度も2008年4月から2009年1月までの10か月間での取り扱い件数は29件、

同金額は約25億円にとどまった。保証制度以外の措置は中小企業の多様な資金調達に途を開くという意義はあるものの、現実には期待された効果を発揮していない。その理由は、制度が十分に周知されていないことに加え、現在の保証制度の方が使いやすく且つ即効性があるということであろう。

その意味では、金融機関の資本面から中小企業向け融資を後押しするために、「金融機関の自己資本比率規制の一部弾力化」や先述した公的資金による資本注入のための「金融機能強化法の改正」など金融機関側から資金供給経路の拡大を図っていることの方が、今回の金融危機に対応した政策であると言えよう。また、リーマン・ショックによる急激な経済情勢の悪化に対応するため、金融庁は2008年11月に緊急措置として貸付条件緩和債権¹⁴⁾の基準見直しを行い、金融機関が中小企業に限りこれまで以上に貸付条件の緩和をしても要管理債権に該当しないようにしている。具体的には、実現性の高い再建計画の期間を3年から原則5年へ、また最長10年へと延長するとともに、再建計画が策定されていなくとも経営改善の見通しがあれば計画策定の場合と同じように扱えることとした。これにより、金融機関が貸付条件の変更に応じやすくなり、中小企業の資金繰りが安定することが期待されている。

以上の諸施策を見ると、金融危機への緊急対応とはいえ、金融庁の前身である金融監督庁発足以来の諸原則が大きく覆っている。リレーションシップ・バンキングの重要性を強調した金融再生プログラムにおいても、その第一原則は自己査定 of 厳格化であった。緊急対応とはいえ金融行政の対応が資金繰

14) 金融機関が貸付を行う際には、返済期限、貸付金利、分割弁済の場合の約定返済額などを取り決める。しかし、債務者の業況悪化により約定どおりの返済が困難となった場合、債務者の経営再建又は支援を図ることを目的に金融機関が金利の減免、利息の支払猶予、返済期限の延長、元本の返済猶予、債権放棄など債務者に有利となるような条件変更に応じることがある。このような条件変更を行った債権は金融庁監督指針によって貸付条件緩和債権とみなされ、原則的に開示対象の要管理債権として15%程度の引当金計上が求められる。例外として、実現可能性の高い抜本的な経営再建計画が策定されており3年以内に正常債権となることが認められる場合には、貸付条件緩和債権には該当しないとされている。また、中小企業再生支援協議会の支援の下で計画が策定された場合にも、貸付条件緩和債権に該当しないこととなっている。

り支援に傾いており、中小企業の事業そのものを立て直すという姿勢から離れている。しかし、緊急保障制度にしても貸付条件緩和措置の見直しにしても、これが中小企業の事業再生にどのような効果をもたらすのか明確ではない。前回の特別保証制度を利用した中小企業のうち、自己資本比率が高くリスクが低い企業の場合には、制度を利用した企業のROA改善度が非利用の企業に比べ大きかったのに対し、「制度実施の時点で自己資本比率が低い中小企業では、特別信用保証を利用しても、ROAで測った収益率は改善しない。」(植杉 [2008]) とともに、リスクの高い中小企業では特別保証制度の利用企業は非利用企業に比べROA改善幅が下回っていると指摘している。また、特別保証制度は中小企業の一時的な延命措置にとどまり、今回の緊急保証制度も「当時と同様に、倒産を先送りするだけの短期的な効果にとどまり、一中略-1年後、2年後にはふたたび増加に転じる可能性が高い」(内藤 [2009]) という見方もある。両者の見方を総合すると、緊急保証制度はリスクの低い企業には有効であるが、リスクの高い企業にとっては制度の利用が企業業績の改善と必ずしも整合的ではないということである。言い換えれば、緊急保証制度の効果を上げるためには審査を厳格に行いリスクが低く信用力の高い企業に貸し出すことが重要であることを意味している。

(2) 再生支援の遅れと地域金融機関の果たすべき役割

日本経済がゼロ成長とデフレに象徴される時代にあって、中小企業金融に求められる課題は中小企業の「安定的な変革」をどのように支えるかという点である。経済構造が大きく変化する中で中小企業もまた変化を余儀なくされているが、経営体力・資金・人材などの制約を考えれば、急速な変革を果たすことは非常に困難であろう。他方で、金融機関が一時的な資金繰り要請に応えても、中小企業自身が成長しなければ将来的には不良債権となりかねないばかりか地域経済の衰退を食い止められない。従って、地域金融機関には中小企業の経営に関し迅速かつ適切なアドバイスを行い、中小企業の変革を支援することが求められる。しかし、現実には金融機関側に人的資源が不

足している。これを克服するためには、各金融機関は企業経営に関する知識と経験を備えた人材の意識的な育成や、税理士やビジネス・コンサルタントなど専門家との提携、他金融機関との連携を積極的に進めることが必要であろう。

中小企業に対する経営支援などについては、小泉政権下で推進された金融再生プログラム及びその後の金融改革プログラムの中でリレバンの重要性が謳われ、アクションプログラム（以下、「AP」）に沿ってさまざまな施策が進められた。しかし、直近の公表資料を見る限り、経営相談・支援機能強化の項目では金融機関の積極姿勢が見受けられるものの、債権放棄や債務の株式化などを含む事業再生や担保・保証人に依存しない融資等の項目では消極的の評価が積極的評価を上回っており、中小企業が金融機関の対応を高く評価しているとは言えない状況である（表7）。また、積極的と受け止められている経営指導・経営相談の場合でも、中小企業が金融機関に求めるサービス

表7. 金融機関のリレバンへの取り組みに対する中小企業の評価（2008年度）

（単位：％）

	積極的	消極的
創業・新事業支援強化	33.3 (36.7)	41.4 (40.2)
経営相談・支援機能強化	41.2 (40.1)	38.7 (38.6)
事業再生	22.1 (22.6)	44.2 (44.8)
担保・保証人に依存しない融資等	33.8 (40.3)	47.9 (45.0)
地域活性化	31.8 (25.9)	37.6 (40.8)
人材育成	29.9 (28.2)	36.2 (46.1)

（注）（ ）内は前年（2007年度）の評価。

（資料）金融庁「平成20年度における地域型密着金融の取り組み状況について」

表8. 中小企業が金融機関に求めるサービス

（単位：％）

	資金供給	金利水準	担保保証	事業内容	突発資金	顧客紹介	経営指導	職員向上
中小企業	82.0	69.4	39.1	23.1	14.2	13.5	13.0	6.8
金融機関	73.8	23.4	18.9	31.0	2.5	4.5	66.5	22.3

（資料）中小企業白書2008年度版

としての割合は13.0%にとどまっております、この点に関する中小企業の金融機関に対する期待はそれほど高くない。つまり、中小企業は金融機関を相談相手としてあまり頼りにしていないのであり、経営継続困難時の相談順位を問う設問でも金融機関は4番手にとどまっている。逆に、中小企業が望んでいるのは金融機関の中核業務である資金供給や担保・保証人の弾力的な対応である。

このような金融機関と中小企業との認識のギャップは、経営指導や同事業再生に関する金融機関の物理的かつ質的能力の限界を示しているとも言える。リレバンの意義は認めるものの、その対象となる中小企業の数に比べ支援サイドの金融機関側の数が圧倒的に少ない。中小企業の事業再生に関しては各地の中小企業事業再生支援協議会がこれに当たっているが、同協議会の業務範囲は再建計画の策定支援、債権者とりわけ銀行との調整が主な業務であって、再建計画の遂行支援にまでは至っていない。その意味では計画遂行は事業者そのものに任せられており、金融機関の役割も遂行支援に求められる。

中小企業支援協議会の取扱実績件数は増加傾向にあるが、2003年2月の発足以来09年6月末までの6年半の累積でも1万8117件、うち計画策定完了件数は2201件に留まっている。一方、倒産件数は2006年以降再び増加に転じており、2008年は年間倒産件数が1万5000件を突破した。リーマン・ショック後の2009年は更に増加していると推測される。景気回復期であった2007年までの過去3年間でも中小企業の24.3%が「(経営が)とても困難と感じた」と回答しており、全国の中小企業社数を400万社とするとその数はおよそ100万社にのぼる。仮にこの1%の事業者を先述した中小企業支援協議会のペースで支援を受けたとしても、この中小企業が再生するにはあと30~35年かかることになる。それまで中小企業とりわけ零細企業が経営を維持することはほとんど不可能である。

従って、金融機関には外部の専門化と組んで中小企業の経営に関し迅速かつ適切であり中小企業に受け入れられるアドバイスをする体制の構築作りが求められる。金融機関内部では質、量ともに人的資源が不足している以上、

この問題点を克服するために各金融機関は企業経営に関する知識と経験を備えた人材の意識的な育成とともに、税理士やビジネス・コンサルタントなど専門家との提携、他金融機関との連携を積極的に進めるといふより現実的な手段を早急に推進する必要がある、政府としても特別に支援することが必要である。地域力再生機構や企業再生機構を活用することは勿論のこと、機構案件でない部分についても政策的にきめ細かな支援が求められる。

我が国の中小企業は少子高齢化やグローバル化といった経済的基盤の大きな変化の中で、転換を迫られている。中小企業が当面の経営体を維持しつつ構造転換を図るために、地域金融機関の支援がかつてないほど求められている。地域金融機関は従来の発想を変え、金融機関同士が連携して地域を振興していくことが必要である。

以上

参考文献

中小企業白書2008年度版，2009年度版

植杉威一郎「政府による特別信用保証には効果があったか」『検証中小企業金融』（日本経済出版社，2008年9月）

海上泰生「公的融資・保証が利用企業のパフォーマンス改善を促す」『金融財政事情』2009年1月19日号

大村敬一・水上慎士『金融再生危機の本質』（日本経済新聞社，2007年9月）

内藤修「緊急保証制度の倒産抑制効果は，1，2年で息切れする」『金融財政事情』2009年1月19日号

花岡博「『金融機関の強化』から『景気浮揚』に立法目的がシフト」『金融財政事情』2009年1月12日号

山根智沙子・筒井義郎「銀行部門と地域の経済発展」『金融経済研究』第28号

（なかの・みつひこ／経済学部教授／2009年11月6日受理）