

地域密着型金融推進政策

齊藤 壽彦

目次

はじめに

I 地域密着型金融（リレーションシップ・バンキング）の定義

II 地域密着型金融（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

- 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」（第1次アクション・プログラム）
- 2 「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（平成17～18年度）」（第2次アクションプログラム）

III 地域密着型金融行政の恒久的枠組み

- 1 「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」
- 2 「中小・地域金融機関向けの総合的監督指針」の改正
- 3 地域密着型金融の推進に関する監督指針の改正—地域密着型金融の目指すべき方向

むすび

はじめに

日本経済は、1990年代に入り、急激に成長率を低下させ、ことに1997年秋以降、一般物価水準の低下と名目GDP水準の低下という長期停滞に陥っていった。2008年秋以降の国際金融危機は実体経済に悪影響を及ぼし、2010年のユーロ加盟国の財政危機の発生は円高をもたらして輸出に打撃を与えている。日本経済を支える中小企業は経営的にきわめて厳しい状況にある。雇用情勢は深刻さを増している。

経済成長だけが人々の生活を豊かにするわけではない。だが、今日、日本経済を活性化させることが喫緊の課題となっていることを否定することはできない。

金融・財政の拡大だけで経済の再生を図ることができないことは世界的な経済危機が明らかにしている。だが、日本経済を立て直すために金融の役割が依然としてきわめて重要であることも確かである。金融は、実体経済を支えるとともに、金融自身が成長産業として経済をリードするという役割をもっているからである⁽¹⁾。金融がこの2つの役割を十分に発揮するためには、(1) 企業等の規模・成長段階に応じた適切な資金供給、(2) アジアと日本とをつなぐ金融、(3) 国民の資産を有効に活用できる資産運用を整備する必要がある⁽²⁾。

このうちの(1)のためには、① 中小企業等に対するきめ細かで円滑な資金供給、② 新興

(1) 「新成長戦略～『元気な日本』復活のシナリオ」2010年6月18日閣議決定（首相官邸ホームページに所載）において、成長戦略におけるこの金融の2つの役割が掲げられている（4、83-85ページ）。

企業等に対する適切な成長資金の供給，③ 機動的な資金供給等を図る必要がある。中小企業金融の円滑化が我が国経済の立直しのために依然として重要である⁽³⁾。

中小企業等に対するきめ細かで円滑な資金供給の1つとして金融庁は地域密着型金融の促進を挙げている⁽⁴⁾。金融のビジネスモデルとしてはさまざまなモデルが提起されてきたが、それらは我が国においては必ずしも成功をおさめたとは言い難い。だが地域密着型金融という金融ビジネスモデルは、今日、デフレと円高という経済的困難の状態にある中小企業・地域経済、日本経済の活性化にとってかなり大きな役割を果たすと考えられる⁽⁵⁾。地域密着型金融は中小企業を支援するうえで重要な役割を果たしている。企業の設立、企業の成長と経営改善、企業再生と企業整理、事業承継の各側面において地域密着型中小企業金融が展開されているのである。地域金融機関は既存の成長分野を支援するという役割を果たしているが、これはこの中には中小企業金融が包含されている。

地域密着型金融には限界もある。地域密着型金融（リレーションシップバンキング）に期待できるものはかなり限定されている。高度な技術・知識や最先端の情報技術を使うというよりは、どちらかと言えば伝統的で地域に密着しているような産業なりをサポートしていくというところにある。したがって、国際競争力を高めていくような活動というものに関しては、別の仕組、特に資本市場の活用が必要となる。長期的取引関係を通じて金融機関が金融仲介をしていくことについては馴合いとか不合理な経済活動の温床になる危険性があり、この問題をある程度解決するためには、金融機関側の経営を有効に規律付ける仕組、つまり経営ガバナンスがきちんと用意される必要がある⁽⁶⁾。だがこれによって地域

(2) 金融庁「金融資本市場及び金融産業の活性化等のためのアクションプラン～新成長戦略の実現に向けて～（中間案）」2010年12月7日。

(3) 中小企業金融の現状については、小野有人「中小企業向け貸出をめぐる実証分析：現状と展望」日本銀行金融研究所〔Discussion Paper〕No.2011-J-3、2011年3月、〔中小企業白書〕が研究史をサーベイしている。また後述の地域密着型金融に関する研究は中小企業金融に関する研究である。中小企業庁〔中小企業白書〕各年版に中小企業金融の現状について記述されている。このほか、次のような研究がある。平石裕一〔中小企業金融を理解するために〕地域産業研究所、2000年。藪下史郎・武士侯友生編著〔中小企業金融入門〕東洋経済新報社、2002年、第2版、2006年。齊藤正『戦後日本の中小企業金融』ミネルヴァ書房、2003年。植杉威一郎「中小企業金融の実証分析」経済産業研究所〔Research & Review〕2004年9月。平田英明「わが国中堅・中小企業金融の新しい展開」法政大学『経営志林』第42巻第2号、2005年、7月。益田安良『中小企業金融のマクロ経済分析』中央経済社、2006年。吉野直行・藤田康範・土居丈朗編『中小企業金融と日本経済』慶應義塾大学出版会、2006年。吉野直行・渡辺幸男編『中小企業の現状と中小企業金融』慶應義塾大学出版会、2006年。井本亨「現代中小企業の資金調達動向」『立命館経営学』第45巻第3号、2006年9月。小藤康夫「新しい中小企業金融と押しのけ効果」専修大学商学研究所『商学研究所報』第41巻第1号、2009年6月。吉野直行・藤田康範編『中小企業金融と金融環境の変化』慶應義塾大学出版会、2007年。齊藤正『地域経済を支える地域・中小企業金融』自治体研究社、2009年。国立国会図書館財政金融課（鳳佳世子）「金融危機下における中小企業金融―支援策と課題―」国会図書館『調査と情報』第655号、2009年10月。佐藤一郎「わが国の中小企業金融の近年の構造変化について」『城西現代政策研究』第4巻第1号、2011年1月。植杉威一郎「金融危機下における中小企業金融の現状」『金融構造研究』第33号、2011年5月、等。信用保証、信用保険に関する研究も中小企業金融に関係しているが、これについての文献明示は割愛する。

(4) 前掲、「金融資本市場及び金融産業の活性化等のためのアクションプラン」I. 1. (1)。

(5) 近年、世界的に経済のグローバル化や金融・財政危機が進展している。日本も経済のグローバル化に対応することが避けられなくなっているが、一方ではこれに対抗するものとして、地域の再生の重要性も認識されている。これについては伊藤正直・藤井史朗編『グローバル化・金融危機・地域再生』（日本経済評論社、2011年）等を参照されたい。

密着型金融の意義が否定されることにはならない。

地域密着型金融については理論的、実証的研究がすでにかなりなされている。本論文においては日本の地域密着型金融推進の全体像について概観する。とくに金融庁によるその政策導入の経緯とその内容、その実態・評価を明らかにしたい。

地域密着型金融については金融機関別や地域別の取組み状況の検討、さらには政府や地方公共団体の地域活性化策、財務省や経済産業省の地方局の地域金融支援策の考察も必要であるが、これらについては紙面の都合上、別稿に譲りたい。

I 地域密着型金融（リレーションシップ・バンキング）の定義

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」⁽⁷⁾である。

このリレーションシップ・バンキング・ビジネスモデルは、都市銀行であると地方銀行であるとを問わず、貸出業務を主業務とする銀行によって、かなり前から一般に採用されてきた。すなわち、証券業務における市場型取引とは異なり、1対1の相対取引として行われる銀行取引は、取引条件の多くを交渉できる弾力性と取引の継続性という特徴を有する。取引の継続性は、初めて審査を行う場合と比べて貸出審査コストを安くするという利点を持つ。また、定量化が困難な借手の性格などに関する信用情報を貸手である金融機関が入手することもできる。もっとも、財務データ等に基づく量的情報の収集と比べて地道に計量化しにくい質的、主観的情報を収集することにはコストがかかるという一面もある⁽⁸⁾。

大企業の金融に関しては早くからメインバンク・システムが論じられてきたが、これはリレーションシップ・バンキングと密接な関係を持つものであった⁽⁹⁾。

公開された情報に依拠することが困難な中小企業金融においては特に相対取引が重視され、取引の継続による情報の収集・分析が重視される。都市銀行では高度成長から低成長期への移行後に中小企業金融に注力するようになったし、地域金融機関は戦前から中小企

(6) これらについては、「堀内昭義金融審議会金融分科会第二部会長インタビュー」金融庁『アクセスFSA』第5号、2003年4月を参照されたい。

(7) 金融審議会金融分科会第二部会報告「リレーションシップ・バンキングの機能強化に向けて」（2003年3月27日）前掲『アクセスFSA』第5号。金融審議会金融分科会第二部に置かれた「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」の座長メモ『「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」の実績等の評価に関する議論の整理』2005年3月28日。

(8) 相対取引、継続的取引に基づく信用情報の入手については次の文献を参照。齊藤壽彦『信頼・信認・信用の構造—金融核心論—』泉文堂、第3版第3刷、232-246ページ。岩佐代市編『地域金融システムの分析：期待される地域経済活性化への貢献』中央経済社、2009年、24-31ページ。内田浩史『金融機能と銀行業の経済分析』日本経済新聞出版社、2010年、52-80ページ。

(9) すでに1987年9月に堀内昭義氏は第7回国際シンポジウム（大蔵省—NBER）においてメインバンクとの関連でリレーションシップバンキングに言及されている（堀内昭義「日本におけるリレーションシップバンキング：若干の考察（要約）」大蔵省財政金融研究所『フィナンシャル・レビュー』第7号、1988年3月、4-6ページ）。メイン・バンクシステムとリレーションシップ・バンキングとの関係については、酒井俊行『中小企業のメインバンク・システム—リレーションシップ・バンキングとの接点を求めて—』商工総合研究所、2010年、1-39ページを参照されたい。

業金融を行ってきた。この中小企業金融においては、企業の財務情報等の定量的な情報に依拠したトランザクション型貸出よりも取引先との日常的な関係に基礎をおくりレーションシップ・バンキング型貸出がとりわけ重視されたのである⁽¹⁰⁾。

ところで金融審議会金融分科会第二部会のワーキンググループの座長メモでは、リレーションシップ・バンキングの本質は、「長期的な取引関係により得られた情報を基に、質の高い対面交渉を通じて、早い時点で経営改善に取り組むとともに、中小企業金融における貸出機能を強化することにより、金融機関自身の収益向上を図ること」にある、ととらえられている。同部会は、地域密着型金融（リレーションシップ・バンキング）はモニタリングにコストをかけることで利用者にサービスを提供するビジネスモデルであるというとらえ方をしている。これは取引の継続に基づく審査費用の削減や質的信用情報の入手という意義以外の借手の経営改善と貸出強化による金融機関の収益性の確保が重視されている⁽¹¹⁾。行政当局である金融庁は長期継続取引に中小企業支援、地域貢献と金融機関の健全性確保・収益性の向上を期待している。地域密着型金融（リレーションシップ・バンキング）という用語は多様な意義をもつものとして用いられているのである⁽¹²⁾。

「リレーションシップ・バンキング」は、地域に着目すれば「地域密着型金融」と言い換えることができる。地域密着型金融という表現は地域を特に重視したものであるといえる。「地域密着型金融」という表現は、地域金融機関の「リレーションシップ・バンキング」という性格を明確に示すことになる。また、「リレーションシップ・バンキング」という、英語表現をカタカナに置き換えたものよりも「地域密着型金融」という日本語表現のほうが日本人になじみやすいとも考えられる。「リレーションシップ・バンキング」と「地域密着型金融」には実態的に大きな違いはない。だが金融庁は上記のことを考慮して2005年3月29日以来、「リレーションシップ・バンキング」という表現に代わって、「地域密着型金融」という表現を用いるようになってきているのであろう。

このような地域密着型金融は次のような意義を有する。① 長期取引により貸出にあたっての審査コスト等が軽減され、また質的情報の入手により情報の非対称性が緩和され金融の円滑化が図られる。② 信用リスクを適切に反映した収益性を伴う貸出が実施される。③ 借手は業績が悪化した場合に適切に再生支援され、貸手、借手双方の健全性の確保が図られる、などといった望ましい効果が期待できる。これらのことから地域密着型金融のビジネスモデルは、地域金融機関にとっての有力な生き残り策であると考えられるととも

(10) 金融審議会の2002年9月30日の答申「中期的に展望した我が国金融システムの将来ビジョン」の中で、「リテール金融においては、引き続きリレーションシップを重視した産業金融モデルが相応の役割を果たしていくと考えられるものの、従来通りのビジネスを続けるのではなく、収益性・健全性の一層の向上を図っていくことが重要である。新しいビジネスモデルを構築していく際の基本的な方向性は、顧客のリスク選考等に応じ、提供する商品やサービスを選択することにある」と述べられていた。

(11) 前掲、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座長メモ。中小・地域金融機関向け監督指針問題研究会編『Q&A 改正中小・地域金融機関向け監督指針早わかり』きんざい、2011年、2ページ。金融審議会金融分科会第二部会報告書「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」金融庁ホームページ、2007年4月。内田浩史、前掲『金融機能と銀行業の経済分析』第6章。多胡秀人『地域金融論—リレバン恒久化と中小・地域金融機関の在り方』（金融財政事情研究会、2007年）は、中小・地域金融機関がモニタリングにコストをかけて貸出をはじめとするサービスを提供して収益を獲得することをリレーションシップバンキングの役割として重視している（78-158ページ）。

(12) 内田浩史、上掲書、2010年、171-175ページ。

に金融機関が社会的役割を果たすものである。

「リレーションシップ・バンキング」, 「地域密着型金融」については2003年以降, 研究書, 研究論文の刊行, 発表が増大している⁽¹³⁾。

Ⅱ 地域密着型金融（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

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」(第1次アクション・プログラム)

2002年10月30日に, 竹中平蔵経済財政政策・金融担当大臣のもとで「金融再生プログラム」が公表され, 金融庁が主要行の不良債権問題解決を通じた経済再生を図るようになった。この不良債権処理には当初, 不安, 不満がきわめて大きかった⁽¹⁴⁾。そこで, この不良債権処理を急速に進めることが中小企業・地域経済に深刻な打撃, その不安を与えないよう, 中小企業・地域向け金融機関に対しては, このような金融機関がこれまで行ってきた狭義のリレーションシップ・バンキング（主要行のリレーションシップ・バンキングとは異なる）を金融庁は重視するようになったのである⁽¹⁵⁾。

「金融再生プログラム」および「金融再生プログラム作業工程表」（11月29日公表）に

(13) リレーションシップ・バンキング, 地域密着型金融に関する研究については, 次のようなものがある。宮村健一郎「地域金融機関の地域金融機関性」東洋大学経営研究所編『経営研究所論集』第23号, 2000年2月。多胡秀人『実践!リレーションシップバンキング』金融財政事情研究会, 2003年。企業再生中小企業診断士会編著『目利きを活かした中小企業金融再生プラン リレーションシップバンキングの機能強化のための』金融ボックス, 2003年。伊藤忠治「アクションプログラムへの取組みと課題—リレーションシップバンキングの機能強化に向けて」『創価女子短期大学紀要』第33号, 2003年12月。荘銀総合研究所編『地域経済の新生とリレーションシップバンキング 荘内銀行による山形県での実践』金融財政事情研究会, 2004年。中村中・森田昭男『中小企業と地域活性化のためのリレーションシップバンキング』中央経済社, 2004年。多胡秀人・矢代恭一郎『検証!リレーションシップバンキング』金融財政事情研究会, 2004年。村本孜『リレーションシップ・バンキング』東洋経済新報社, 2005年。堀江康熙編著『地域金融と企業の再生』中央経済社, 2005年。多胡秀人・長濱裕士『地域金融機関はなぜ強くなれないか: 第2次リレバンと経営改革・営業体制の再構築』中央経済社, 2005年。家森信善「地域金融システムと中小企業金融」日本政策投資銀行設備投資研究所地域政策研究センター編『PRレビュー』第17号, 2005年8月。小野有人『新時代の中小企業金融』東洋経済新報社, 2007年。筒井義郎・植村修一編, 『リレーションシップバンキングと地域金融』日本経済新聞出版社, 2007年。多胡秀人, 前掲『地域金融論—リレバン恒久化と中小・地域金融機関の在り方』。堀江康熙『地域金融機関の経営行動』勁草書房, 2008年。渡辺努・上杉威一郎『検証 中小企業金融: 「根拠なき通説」の実証分析』日本経済新聞出版社, 2008年。谷地宣亮「リレーションシップバンキング推進のための課題」日本福祉大学『経済論集』第36号, 2008年3月。岩佐代市編著, 前掲『地域金融システムの分析: 期待される地域経済活性化への貢献』。家森信善・小倉義明「求められる地域密着型金融 金利のみの競争に陥るな」『日本経済新聞』2009年8月7日付。清水克俊・家森信善「長期的貸出関係に関する理論と実証—展望」11-16『金融経済研究』第28号, 2009年。全国信用金庫協会編, 村本孜監修『中小企業のライフサイクルと地域金融機関の役割』近代セールズ社, 2010年。内田浩史, 前掲書, 2010年。村本孜『リレーションシップバンキングと知的資産』金融財政事情研究会, 2010年。多胡秀人監修・著, 長濱裕士著『金融円滑化とリレーションシップバンキング』金融財政事情研究会, 2010年。多胡秀人監修・著, 井須孝誠他著『地域活性化とリレーションシップバンキング』金融財政事情研究会, 2010年。中小・地域金融機関向け監督指針問題研究会編, 前掲書, 2011年。浅井弘章・高橋俊樹・千葉真司『地域金融機関とコンサルティング機能』金融財政事情研究会, 2011年。小野有人, 前掲『中小企業向け貸出をめぐる実証分析: 現状と展望』2011年3月, 家森信善「地域密着型金融の本質と地域銀行経営」『リージョナルバンキング』2011年2月号, 等。

において、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、金融審議会において多面的な尺度から検討の上、年度内を目途にアクションプログラムを策定することとなった⁽¹⁴⁾。

主要行と同様のオフバランス化手法による不良債権処理策を中小・地域金融機関が採用することが困難であるとされたのは、① 地域の中小企業には、抜本的な企業再生手法の選択肢、担保処分の流動性、人材等の利用可能性が限定的であり、また、小規模事業者の場合、生活と経営が一体的で処理自体が困難である、② 中小・地域金融機関は経営改善

(14) 1990年代初めのバブル経済崩壊以降、不良債権問題が深刻化した。不良債権の処理がまったく実施されなかったわけではなく、1998～1999年には公的資金の注入も行われた。だが、1990年代、2000年代初め不良貸出先に対する追貸しや経済の構造的不況のもとでの不良債権の発生などのために、不良債権問題は容易に解決しなかった。2001年4月26日に発足した小泉内閣の柳澤伯夫金融担当大臣の不良債権処理策は、2年から3年以内に不良債権問題を解決するには不十分なものであった。小泉首相は世論の支持と小選挙区制のもとでの政党の公認付与権を活用して大手企業の不良債権の処理を大胆に推し進めることとした。

2002年9月30日に発足した第1次小泉内閣第1次改造内閣では柳澤伯夫に代わって竹中平蔵が金融担当大臣に就任した。竹中は2003年9月22日には第1次小泉内閣第2次改造内閣の内閣府特命担当大臣（金融担当）となる。竹中は「資本査定厳格化」、「自己資本の充実」、「ガバナンスの強化」が満たされる形での不良債権処理策を策定していくことを2002年9月30日の金融担当大臣就任会見で明らかにした。竹中は10月21日に中間報告案をまとめたが、竹中の不良債権処理策には自民党、公明党、保守党の反対があり、さらには全国銀行協会の寺西正司会長や大手銀行の反対があった（清水直樹「金融再生プログラム策定の政治過程（1）」立命館大学『政策科学』第13巻第2号、2006年2月、31-39ページ。同「金融再生プログラム策定の政治過程（2・完）」『政策科学』第14巻第1号、2006年10月、43-52ページ）。不良債権処理を加速させるために10月23日に大手12行の首脳が金融庁に突然集められたが、会合で銀行側はみな「強引に不良債権処理を進めると貸し渋りが起きかねない」と批判した。25日夜にも大手7銀行の首脳が呼ばれ、竹中と論争になった。銀行側は金融再生プログラム原案が規制事実実化すれば、銀行経営のみならず信用秩序が混乱しかねないと考え、その夜遅くに7首脳が共同記者会見を開き、プログラム原案反対を訴えた。だが竹中平蔵金融担当大臣は衆議院財務金融委員会や参議院財政金融委員会で不良債権処理の加速を決定することを明らかにした。結局、30日に金融再生プログラムが正式に発表された。2005年3月末までに主要行の不良債権比率を半減させ、これが達成できなければ主要行は業務改善命令を受けることとなった（住友信託銀行前会長高橋温の証言「竹中改革、摩擦と成果」『朝日新聞』2012年2月6日付。金融再生プログラムについては、金融庁「金融再生プログラム—主要行の不良債権問題解決を通じた経済再生—」2002年10月30日、金融庁「『金融再生プログラム』作業工程表」2002年11月29日を参照）。市場はこれで銀行破綻や企業倒産が多発すると受け止め、株価は暴落した。だが2003年5月にりそな銀行の自己資本比率が国内基準行の健全性基準（4%）を割り込むという懸念が生じ、政府は同行に公的資金を投入したが、株主責任を問わなかった。この竹中強硬路線の修正が市場に安心感を与え、株価は反騰した（高橋温の前掲証言。五味廣文『金融動乱 金融庁長官の独白』日本経済新聞出版社、2012年、第6章）。

(15) 金融再生プログラムの特徴は、主要行と中小・地域金融機関を明確に区別し、主要行への対応に専念するとともに、それぞれへの対応も、主要行には「ムチ」、中小・地域金融機関には「アメ」と使い分けるものであった（鶴光太郎「金融再生プログラムの検証」『金融財政事情』2004年9月6日号）。リレーションシップバンキング政策が主張するような対応はずっと前から中小金融機関自体によって自主的になされていた。この課題を中小企業金融の現場から遠いところに成立した官庁が突然に考慮するようになったのである（大学生協共済連編『2012・協同組合 国際協同組合年によせて』日本生活協同組合連合会、2012年、165-166ページ）。

(16) 「金融再生プログラム」の最後には、「中小・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」と記されていた。また「『金融再生プログラム』作業工程表」の参考資料の最後には、「中小・金融機関の不良債権処理については、『リレーションシップバンキング』のあり方を金融審議会でも検討の上、年度内を目途にアクションプログラムを策定」と述べられていた。

指導や企業再生に関するノウハウが十分でなく、体制も未整備であって、無理な処理を強いると、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がある、③ 雇用の円滑な流動化や人材活用等の環境整備がなされないままに急速な処理を進めた場合、失業の急増を招くなど、地域経済に重大な影響を与えかねないという理由からであった⁽¹⁷⁾。

金融庁の方針を受けて金融審議会金融分科会第二部会が、2003年3月27日に「リレーションシップバンキングの機能強化に向けて」と題する報告を公表した。この中では、「平成16年度までの2年間を地域金融に関する『集中改善期間』とした上で、それぞれの中小・地域金融機関〔地方銀行、第二地方銀行、信用金庫、および信用組合〕が本報告書の提言に沿ってリレーションシップ・バンキングの機能を強化し、中小企業の再生と地域経済の活性化を図るための各種の取組みを進めることによって、不良債権問題も同時に解決していくことが適当と考えられる」とされた⁽¹⁸⁾。

上記報告の提言を踏まえ、金融庁は、同月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」を策定した。これには「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」という副題がついていた⁽¹⁹⁾。

この第1次アクション・プログラムは、平成15～16年度（2003～2004年度）の2年間（『集中改善期間』）に地域金融機関がリレーションシップ・バンキングの機能強化を確実に図るために、これらの金融機関が「中小企業金融再生に向けた取組み」および「健全性確保、収益性向上等に向けた取組み」を行うというものであった。このように金融庁のリレーションシップ・バンキング推進政策導入の背景には中小・地域金融機関の不良債権問

(17) 金融審議会金融分科会第二部会報告「リレーションシップバンキング機能強化に向けて」2003年3月27日。金融庁「リレーションシップバンキング機能強化に関するアクションプログラム（基本的考え方）」2003年3月28日。

(18) 同上報告はリレーションシップバンキングを「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」であると定義している。同審議会にはこのような「情報面のメリットからみたりレーションシップバンキング」とは別の、「長期的取引のメリットからみたりレーションシップバンキング」の定義も存在している。すなわち、金融審議会金融分科会第二部会報告はリレーションシップバンキングのメリットとして、長期的な関係を通じた金利設定の標準化、借手企業の事業の長期的な存続、借手企業が経営危機に陥った場合の貸手企業が経営危機に陥った場合の貸手主導による企業再生等へのコミットメント、などを挙げている（内田浩史，前掲書，60-67ページ，167-171ページ）。同報告は中小・地域金融機関がリレーションシップバンキングを業務の柱としてきたことを認めつつ、中小・地域金融機関がリレーションシップバンキングをさらに推進していくことを重視し、その機能を強化させることを提言した。その内容は「情報面のメリットからみたりレーションシップバンキング」にとどまらないものであった。「長期的取引のメリットからみたりレーションシップバンキング」も重視し、「地域の中小企業の再製および地域経済の活性化」を図り、これを通じて「不良債権問題も同時に解決」しようとするものであった。

(19) 同プログラムはリレーションシップバンキングは「情報面のメリットからみたりレーションシップバンキング」の定義を認めていた（前掲，金融庁「リレーションシップバンキング機能強化に関するアクションプログラム（基本的考え方）」）。だがその政策内容はその定義に基づくものとは大きく異なり、中小企業金融を再生させるとともに、金融機関の健全性を確保し、収益性を向上させるというものであった。内田浩史氏はこのようなりレーションシップバンキングを「経営健全化・地域貢献のための取組みとしてのリレーションシップ・バンキング」と名付けられている（内田浩史，前掲書，173ページ）。だが第1次アクションプログラム段階でのリレーションシップ・バンキングを「中小企業金融再生と中小金融機関の経営健全化・収益性向上のためのリレーションシップ・バンキング」と呼んだ方がよいように思われる。

題解決・中小企業金融の再生と中小金融機関経営の健全化・収益性向上という狙いがあったのである。

リレーションシップ・バンキングの機能強化のためにはさまざまな取組がなされることとなった。その内容は継続取引による審査コストの低減という内容をはるかに超えるものであった。その実態は中小企業金融機関の不良債権処理策という性格が強かった。すなわち、中小企業金融再生に向けた取組みとしては① 創業・新事業支援機能等の強化、② 取引先企業に対する経営相談・支援機能の強化、③ 早期事業再生に向けた積極的取組み、④ 新しい中小企業金融への取組みの強化、⑤ 顧客への説明態勢の整備、相談・苦情処理機能の強化、⑥ 進捗状況の公表があげられた。

金融庁は中小・地域金融機関の健全性確保、収益性向上等をも重視した。これに向けた取組みとしては、① 資産査定、信用リスク管理の厳格化、② 収益管理態勢の整備と収益力の向上、③ ガバナンスの強化 ④ 地域貢献に関する情報開示等、⑤ 法令等の遵守、⑥ 地域の金融システムの安定性確保、⑦ 監督、検査体制が指摘されていた。

各金融機関は2003年8月までに「リレーションシップバンキングの機能強化計画」を提出し、半期ごとに実施状況を当局（金融庁）がフォローアップし、上記施策の進捗状況および金融機関の取組み実績を取りまとめ、公表することとされた⁽²⁰⁾。

民間金融機関はこの取組みを進め、その進捗状況を金融庁に報告した。

だがこの取組にはさまざまな問題があった。第1次アクションプランの中で「集中改善期間」の金融機関の取組みについては一定の評価ができるものがあったが、その実績については、次のような不十分な点があった。① 地域密着型金融本質が必ずしも正しく理解されていない。② 金融機関の計画が総花的で、取組姿勢・実績にバラツキがある。③ 事業再生への取組、目利き能力等が依然として不十分である。④ 利用者に対する情報開示が不十分であるということである⁽²¹⁾。

2 「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（平成17～18年度）」（第2次アクションプログラム）

金融庁は2004年12月24日に、その後2年間の重点強化期間（2005～2006年度）の金融行政の指針となる「金融改革プログラム—金融サービス立国への挑戦—」を策定・公表し、その後の改革の道筋を示した。これによると、我が国の金融システムをめぐる局面は、「不良債権問題への緊急対応から脱却し、将来の望ましい金融システムを目指す未来志向の局面（フェーズ）に転換しつつある」とされた。地域金融については、「活力ある地域

(20) 地域密着型金融推進の経緯に関する資料については、「地域密着型金融（リレーションシップバンキング）の機能強化～地域密着型金融の一層の強化～」(同庁のホームページ)に所載の資料を参照されたい。また、中小・地域金融機関向け監督指針問題研究会編、前掲『Q&A 改正中小・地域金融機関向け監督指針早わかり』3-6ページも参照されたい。各金融機関の地域密着型金融の取組状況については、「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」に基づく取組み実績と総括的な評価について」2005年6月29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（平成17～18年度）』に基づく『地域密着型金融推進計画』の概要について」2005年10月26日、等を参照されたい。

(21) 前掲「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」の座長メモ「『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」2005年3月28日。

社会の実現を目指し、競争的環境の下で地域の再生・活性化、地域における起業支援など中小企業金融の円滑化及び中小・地域金融機関の経営力強化を促す観点から、関係省庁との連携および財務局の機能の活用を図りつつ、地域密着型金融の一層の推進を図る」とされた。

金融審議会金融分科会第二部会は、金融改革プログラムが従来のアクションプログラムについて実績評価を行った上でこれを継承する新たなアクションプログラムを策定するとしてを受けて、2005年2月以降、「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」においてその実績評価を行った。その結果は2005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』の実績等の評価等に関する議論の整理」（座長メモ）としてまとめられた。

同メモは第1次アクションプログラムのもとに進められたリレーションシップ重視の地域密着型金融には評価できる点と不十分と考えられる点があるとしている。すなわち「集中改善期間」の金融機関の取組みについては、① 中小・地域金融機関が地域において自ら果たすべき役割を再認識した、② 融資姿勢や支援に向けた取組み状況は改善した、③ 地域密着型金融を推進するための基本的な態勢の整備は進捗した、と一定の評価をした。一方、不十分と考えられる点として、① 地域密着型金融の本質が必ずしも正しく理解されていない、② 金融機関の計画が総花的で、取組み姿勢・実績にバラツキがある、③ 事業再生への取組み、目利き能力等が依然として不十分である、④ 利用者に対する情報開示が不十分である、というようなことを指摘した。

同座長メモは、リレーションシップバンキングを地域密着型金融ととらえた。そしてその基本的な考え方は次のようなものであった。① その継続的な推進が必要である。② その本質は、長期的な取引関係により得られた情報を基に、早い時点で（中小企業の）経営改善に取り組むとともに、金融機関自身の収益向上を図ることである。地域密着型金融の推進はこの本質を踏まえて推進すべきである。特に金融機関と中小企業とによるリスクの共同管理やコストの共同負担が必要である。これにより金融機関の高リターンが実現できる。③ 地域密着型金融の推進は地域の特性や利用者ニーズ等を踏まえた「選択と集中」によって行うべきである。この「選択と集中」は金融機関の自主的な判断によって行う。ただし金融機関が目標達成を優先して貸し渋りや中小企業の円滑な資金調達に支障をきたさないよう配慮する必要がある。④ 地域の利用者の利便性を向上させる必要があるが、このためには金融機関が情報開示を推進することが重要である。またこれを通じて金融機関の規律付けを行うことが必要である。

同座長メモは金融機関は次の3つの柱に則して地域密着金融を推進すべきであるとした。第1が事業再生・中小企業金融の円滑化、第2が金融機関の経営力の強化である。第3が地域の利便性向上である。地域貢献が独自の課題として重視されるようになったのである。

このような金融審議会金融分科会第二部会の検討を踏まえて金融庁は第2次アクションプログラムを策定することとなった。すなわち、平成17～18年度（2005～2006年度）の2年間の「重点強化期間」に、地域密着型金融の一層の推進を図るという、「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（平成17～18年度）」（第2次アクションプログラム）が2005年3月29日に策定・公表された。

第2次アクションプログラムで示された中小・地域金融機関が目指すべき柱は3つであっ

た。第1に「事業再生・中小企業金融の円滑化」、第2に金融機関の「経営力の強化」、そして第3に「地域の利用者の利便性向上」である⁽²²⁾。地域貢献が独自の柱とされ、リレーションシップバンキング機能強化は地域密着型金融の推進と表現されるようになったのである。これは政府が地域活力の再生を重視するようになったことを反映しているといえよう。2003年10月24日に内閣に「地域再生本部」が設置された後、2005年4月1日に「地域再生法」が公布・施行され、同月22日に「地域再生基本方針」が閣議決定されている。

金融庁「新アクションプログラム（平成17～18年度）の経過等」（2005年3月29日）にも記されているように、事業再生・中小企業金融の円滑化については、① 創業・新事業支援機能等の強化、② 取引先企業に対する経営相談・支援機能の強化、③ 事業再生に向けた積極的取組み、④ 担保・保証に過度に依存しない融資の推進等、⑤ 顧客への説明態勢の整備、相談苦情処理機能の強化が挙げられていた。

経営力の強化については、① リスク管理態勢の充実、② 収益管理態勢の整備と収益力の向上、③ ガバナンスの強化、④ 法令等遵守態勢の強化、⑤ ITの戦略的活用、⑥ 協同組織中央機関の機能強化、検査・監督体制が具体的に述べられていた。

地域の利用者の利便性向上については、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等、⑤ 利用者等の評価に関するアンケート調査が指摘されていた。

金融庁は金融機関の経営判断の下、地域の特性・規模等を踏まえ、「選択と集中」により上記の具体的な取組みの推進を図ることを金融機関に要請した。

各金融機関は2005年8月までに地域密着型金融推進計画を提出、公表し、また半期ごとに進捗状況を公表することとされた。

リレーションシップバンキング機能強化行政の不良債権処理方策としての性格は後退した。その性格は前述の3つの課題を柱として地域密着型金融の一層の推進を図るものとなったのである。

各金融機関は地域密着型金融の推進を図り、その進捗状況を金融庁に報告した。

2回にわたる4年間の地域密着型金融のアクションプログラムの実績について検討してみよう。この間に不良債権比率は、地銀で8.0%から4.3%へ、第二地銀で9.0%から5.0%へ、協同組織金融機関で9.7%から6.9%へと減少した⁽²³⁾。

金融庁は2007年7月に「地域密着型金融（平成15～18年度 第2次アクションプログラム終了時まで）の進捗状況について」を発表した。これによれば、創業支援融資が件数で約3.6倍、金額で約4.1倍となっている。

経営改善支援を行った場合の業況改善状況については、経営改善支援取組先（正常先を除く債務者）の債務者区分上のランクがアップしており、ランクアップ率は2003～2004年度に24.5%、2005～2006年度に22.1%であった。全国の財務局による中小・地域金融機関に対する利用者等を対象とする地域密着型金融の機能強化に関するアンケート調査結果では、2007年2～4月に実施した調査中において、地域密着型金融の機能強化に関する取組み全体について52.6%の利用者等が積極的に評価しており、この比率は2004年2～3月調

⁽²²⁾ 第2次アクションプログラムや多胡秀人、前掲『地域金融論』第2章を参照。

⁽²³⁾ 井上剛「地域密着型金融」『金融ジャーナル』2007年12月号、61ページ。

査に比べ7.2%上昇している。こうしたことから金融庁は、2次のアクションプログラムにおいて件数、金額をみると、総じて着実に実績があがっているとみなしている⁽²⁴⁾。

金融審議会金融分科会第二部会もこれまでの成果として、取り組み件数・金額の実績は着実に向上したこと、基本的概念・個々の手法は浸透・定着したこと、不良債権比率は低下し、「緊急時」から「平時」対応へ移行したことを挙げている⁽²⁵⁾。

だが一方で、各年の利用者へのアンケート調査において、「担保・保証に過度に依存しない融資等への取組み」については、消極的な評価が減少したものの、依然として消極的な評価が積極的な評価をやや上回っていた。「事業再生への取組」については、引き続き消極的な評価が多かった。これらの背景には中小企業の技術力や将来性をみる目利き能力、ノウハウが養われていない、財務判断に終始し、収益向上・経営改善に向けたアドバイスまで達していない、目利き能力や事業再生に関するノウハウを持った人材が不足している、担保・保証を重視している金融機関の姿勢は変わらない、体制整備は進んでいるが、金融機関や担当者によりバラツキがあるなどの事情があった。金融活動を通じた地域経済への貢献についても消極的な評価が多かった⁽²⁶⁾。

金融審議会金融分科会第二部会も、次のような不十分な点があったことを指摘している。

すなわち、① 金融機関の取組みには相当のばらつき、二極化傾向がみられたこと、② 事業再生、不動産担保・個人保証に過度に依存しない融資等は不十分であったこと、③ 地域の利用者への浸透はなお不十分であり、地域のニーズに対応した経営改善になっていない、④ 地域密着型金融の取組みが金融機関の収益向上に結び付く安定したビジネスモデルとして定着するにはなお途半ばにある、⑤ 金融機関の対応の実態は当局がアクションプログラムで例示した項目の消し込みに留まっている様相がみられる、⑥ 2年期限の計画、当局への半期ごとの実況報告が経営の自由度を制約し、短期に成果があがる取組みへの偏りを助長しているという指摘もある、協同組織金融機関を地域銀行と同列に扱うことはむずかしいということ報告書に記している⁽²⁷⁾。

相対の長期取引を前提とする地域密着型取引においては顧客情報の蓄積により貸出審査コストの低下を期待できる一面では、個別の審査にコストがかかる一面も存在していた⁽²⁸⁾。

地域貢献についても、社会的貢献だけでなく収益性の確保にも金融機関は配慮しなければならなかった⁽²⁹⁾。したがって地域密着型金融の推進にも限界があったのである。

(24) 金融庁「地域密着型金融（平成15～18年度 第2次アクションプログラム終了時まで）の進捗状況について」2007年7月。

(25) 金融審議会金融分科会第二部会「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」2007年4月。

(26) 金融庁、前掲「地域密着型金融（平成15～18年度 第2次アクションプログラム終了時まで）の進捗状況について」。

(27) 金融審議会金融分科会第二部会、前掲「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」。

(28) 2007年4月の金融審議会金融分科会第二部会報告書では、地域密着型金融は「モニタリングにコストをかけることで、いわば『定価販売』である代わりに、貸出をはじめとする多様な利用者ニーズに応じた付加価値あるサービスを提供するビジネスモデルといえる。各地域金融機関においては、このような取組みがコストのかかるものであることをまず認識した上で、それに見合う収益獲得につながるよう、顧客や地域のニーズを的確に把握し、「選択と集中」を徹底・深耕することが不可欠である」ということが記されている。

(29) 同上報告書。

リレーションシップ・バンキング行政が地域金融機関の効率性にどのような影響を与えたかを計量的に分析された播磨谷浩三氏は、目立った影響を確認できず、その行政の効果はそれほど大きなものであるとはいえないとされ、効率性向上がコスト増効果で相殺された可能性があることを示唆されている⁽³⁰⁾。リレーションシップ・バンキングの推進に効果がなかったわけではなかったが、その効果は大きなものではなかったといえよう。

Ⅲ 地域密着型金融行政の恒久的枠組み

1 「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」

2007年4月5日、金融審議会金融分科会第二部会は4年にわたる地域密着型金融の取組みとその対応についてとりまとめた報告書「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―地域の情報集積を活用した持続可能なビジネスモデルの確立を―」を公表した。

同報告書は地域密着型金融の本質に関する2005年3月28日の「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」座長メモの考え方を継承した。同報告書は中小金融機関の中小企業の経営経営改善への取組みの重要性を再認識し、金融機関の事業再生への取組みが不十分であるとする利用者からの声に加え、地域の面的再生のためにも事業再生の重要性を認識した。同報告書は地域密着型金融について、取引先企業の支援を継続するとともに、金融機関自身の収益向上を図ることを重視し、モニタリングにコストかけることで、いわば「定価販売」（安売りはしない）代わりに、貸出をはじめとする多様な利用者ニーズに応じた付加価値あるサービスを提供することを重視した。各金融機関においてはこのような取組みがコストのかかるものであることを認識した上で、それに見合う収益獲得につながるよう、顧客や地域のニーズを的確に把握し、「選択と集中」を徹底・深耕することが不可欠であるとした。

同報告書は地域再生の要請が高まっているとの認識を示した。少子高齢化・国際化等の社会的変化や国・地方の財政事情の悪化の下で、地場産業の空洞化、中心市街地の空洞化、伝統産業の衰退、これらを通じた大都市と地域の二極化など、地域が多くの問題を抱えていることを指摘した。その上で、これまでとすれば「点」に留まっていた地域の事業再生を、地域全体の活性化、持続的な成長を視野に入れた、同時的・一体的な「面」的再生につなげていくことを大きな課題とした。これは政府が地域活性化をますます重視するようになったことを反映していると考えられる。2006年10月26日には関係省庁申合せで「地域活性化策の推進に関する検討チーム」が設置されることとなり、同チームは同年11月22日には「地域活性化策に関する政府の取組について」を決定し、さらに2007年2月5日に「地域活性化政策体系」を決定している。

同報告書は、地域金融機関に共通して求められる3分野、すなわち、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（事業再生・創業・新事業支援・経営改善支援・事業承継）、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 地域の情報を活用した持続可能な地域経済への貢献への取組みを重視するということを示した。

⁽³⁰⁾ 岩佐代市編『地域金融システムの分析 期待される地域経済活性化への貢献』中央経済社、2009年、第3章（播磨谷浩三執筆）「リレバンと地域金融の効率性―アクションプログラムの成果と評価―」。

地域密着型金融の推進にあたっては、金融機関の自由な競争、自己責任に基づく経営判断の尊重、地域の利用者の目を通じたガバナンスが基本とされた。

地域密着型金融の推進はアクションプログラムという時限的プログラムではなく、通常の監督行政のいわば恒久的な枠組みで推進すべきであると提言された。このためにその方針が中小・地域金融機関への監督の指針に盛り込まれ、恒久化されることとなったのである⁽³¹⁾。

2 「中小・地域金融機関向けの総合的監督指針」の改正

金融庁は上記の報告書を踏まえ2007年5月31日に「中小・地域金融機関向けの総合的監督指針」の改正案を公表した。これは従来の指針中の「事業再生・中小企業金融の円滑化の促進」を削除し、「地域密着型金融の推進」および「信用金庫及び信用協同組合における地域密着型金融の取組みに係る留意点」を新設した内容を包含するものであった。同庁は同年8月に同指針の改正を行った。これに基づき地域金融機関に対して、引き続き地域密着型金融を推進していくこととした。

監督指針の改正には上記報告書の趣旨が十分に反映された。たとえば、改正された同指針のⅡ-5-1-1において、上記報告書で『『緊急時対応』として始まったアクションプログラムという時限的な枠組みではなく、通常の監督行政の言わば恒久的な枠組みで推進すべきと提言されたことから、これを踏まえ、地域密着型金融の推進について、本監督指針に明確に盛り込むこととした』と規定されている⁽³²⁾。

監督指針の「地域密着型金融の推進」の基本的な考え方は、次のようなものであった。中小・地域金融機関が生き残っていくためには、地域密着金融の本質を十分理解した上で、地域密着型金融のビジネスモデルを確立・深化していくことが必要である。その際、各金融機関は、このような取組みがコストのかかるものであることを認識した上で、それに見合う収益につながるよう、顧客や地域のニーズを的確に把握し、「選択と集中」を徹底・深耕することが求められる。中小・地域金融機関は地域全体の活性化についても貢献する必要がある、自らの収益にもつながる持続可能な貢献を行っていくことが求められる。地域密着型金融の推進においては不良債権処理という目的は大幅に後退し、中小・地域金融機関の収益源、中小・地域金融機関のビジネスモデルとしての地域密着型金融が重視された。経営資源の選択と集中に基づく中小企業支援がこのために必要とされた。また中小・地域金融機関に地域全体の活性化への貢献が求められたのである。

地域密着型金融の具体的な取組みについては、地域金融機関に共通して求められる3分野、すなわち、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 地域の情報を活用した持続可能な地域経済への貢献への取組みを重視するということが示された。

監督手法・対応としては、地域密着型金融の推進にあたっては、金融機関の自由な競争、銀行の自己責任に基づく経営判断の尊重、地域の利用者の目（パブリック・プレッシャー）

(31) 金融審議会金融分科会第二部会、前掲「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」。同「第二部会報告概要」。

(32) 金融庁「『中小・地域金融機関向けの総合的な監督指針』の改正（案）の公表について」2007年5月31日。『中小・地域金融機関向けの総合的な監督指針』2008年改定版、地域金融研究所、2008年、94-101、237-241ページ。

を通じたガバナンスが基本として、地域密着型金融が深化、定着するような動機付け、環境整備を図っていくものとされた。また、地域再生・活性化をはじめとする取組みを推進するに当たり、他の施策を担う関係省庁と中央・地域両レベルで連携強化を図っていくものとされた。

3 地域密着型金融の推進に関する監督指針の改正—地域密着型金融の目指すべき方向

地域密着型金融の推進に関してはなおも次のような問題点、課題が残されていた。① 中長期的な視点に立った取組みや評価が重要である。② 営業が「短期的」な「量」重視に偏りやすい。③ 金融機関が監督当局を意識して網羅的・画一的な実績づくりに陥りやすい。④ 金融機関が顧客企業に対し、十分なソリューション（経営目標の実現や経営課題の解決を図るための方策）を必ずしも提案できていない。各業種に関する知識の吸収などノウハウの底上げが必要であり、営業店の人材育成、本支店間の連携強化、外部専門家や外部機関等との連携といった対応が課題となっている。⑤ 自らの経営課題を正確かつ十分に認識できていない経営者が少なくなく、顧客企業経営者の意識改革も必要である。⑥ 地方公共団体、商工関係団体等との連携が必要である。⑦ 地域密着型金融のメリット（コンサルティング機能や長期的・安定的な金融仲介機能の提供）が地域の利用者に十分理解されていない。⑧ 地域金融機関の経営者は、強い使命感を持ち、地域金融機関と顧客・地域社会がともに栄えていくビジネスモデルを確立し具体的な取組みを推進するため、主導性を発揮していく必要がある⁽³³⁾。

2008年9月に投資銀行リーマン・ブラザーズが破綻し、アメリカ発世界金融危機というリーマン・ショックが発生した。中小企業売上高利益率はリーマン・ショック後に低落したが、2009年第4四半期以降回復していった⁽³⁴⁾。だがそれは大企業に比べて低い水準で推移した。中小企業の資金繰りは苦しくなった。かくして2009年12月に中小企業の資金繰り悪化への対応策として時限立法として「中小企業金融円滑化法」が制定されるに至った。同法は中小企業が借入金の返済に困った場合、貸付条件の変更によって金融機関への返済を一時的に猶予させるものであり、この場合の条件緩和債権は不良債権とみなされないことになった⁽³⁵⁾。同法は資金繰り緩和には寄与したが、それは「痛み止め」以上の効果はほとんどなかった、あるいは倒産していたはずの企業を延命させたにすぎないともいわれている。同法は中小企業の資金繰りを助ける一方で、潜在的な不良債権を増加させるという副作用を持つということが指摘されていた⁽³⁶⁾。同法による返済猶予期間中に中小企業者の経営改善を着実に図り、中小企業者の返済能力の改善を目指すことが求められた。金融庁は2010年12月14日、中小企業金融円滑化法の期限を1年間延長するとともに、同法に基づく開示・報告に係る事務負担の軽減や金融機関のコンサルティング機能がこれまで以上に発揮されるように、検査・監督において対応を行う旨を決定した⁽³⁷⁾。金融庁は金融機関のコ

⁽³³⁾ 金融庁「中小・地域金融機関向けの総合的監督指針」2011年9月、Ⅱ-4-1、中小・地域金融機関向け監督指針問題研究会編、前掲書、7-8、91-93ページ。

⁽³⁴⁾ 中小企業庁『中小企業白書』2011年版、2011年、14ページ。

⁽³⁵⁾ 「中小企業金融円滑化法」期限延長のための「改正中小企業金融円滑化法」が2011年3月に成立した。

⁽³⁶⁾ 『日本経済新聞』2011年12月23日付。

⁽³⁷⁾ 「中小企業金融円滑化法の期限の延長等について」。

ンサルティング機能の発揮を促すための、中小企業金融円滑化法に基づく金融監督に関する指針も2011年4月4日に公表した⁽³⁸⁾。中小企業金融円滑化法は2013年3月に終了することとなったが、終了すれば多くの不良債権が発生するおそれがあった。これを回避するには中小企業の経営改善・事業再生の促進等を図る必要があった⁽³⁹⁾。このように金融監督行政としても金融機関が中小企業の経営改善のためのコンサルタント機能を発揮させることが大きな課題となり、これによる中小企業支援を金融庁は重視することとなったのである。

2007年10月9日の閣議決定により地域再生戦略は「地域活性化統合本部会合」により一元的に立案することとなったが、リーマン・ショック後も地域再生計画が政府によって推進された。「はじめに」で述べたように政府は2010年6月に「新成長戦略」を決定し、この中で金融の役割を重視するとともに地域活性化を国家戦略目標の一つに掲げた。

上記のような課題認識を踏まえ、地域金融機関における地域密着金融の取組みの一層の推進を図るため、金融庁は2011年5月16日に地域密着型金融の推進に関する監督指針の改正を行った。

この改正監督指針の中で、金融庁は、地域密着型金融の推進に関するさまざまな改善方策を指摘している。同庁は、地域密着型金融の目指すべき方向として、「顧客企業に対するコンサルティング機能の発揮」、「地域の面的再生への積極的な参画」、「地域や利用者に対する積極的な情報発信」という3つの取組を、中長期的な視点に立って組織全体として継続的に推進することにより、顧客基盤の維持・拡大、収益力や財務の健全性の向上につなげていくことが重要であるとしている⁽⁴⁰⁾。

「顧客企業に対するコンサルティング機能の発揮」とは、地域金融機関が顧客企業に対してする最適なソリューション（経営目標の実現や経営課題の解決を図るための方策）を提案することである。このコンサルティングは中小企業のライフステージ、すなわち、①創業期、②成長期、③経営改善期、④再生期、⑤整理期、⑥事業承継期に応じてなされることとなる。従来の監督指針では地域密着型金融における顧客企業のライフステージとして、創業・新事業、経営改善、事業再生、事業承継を示していたが、今回は「事業の持続可能性が見込まれない顧客企業（事業の存続がいたずらに長引くことで、却って、経営者の生活再建や当該顧客企業の取引先の事業等に悪影響が見込まれる先など）」への対応も示した⁽⁴¹⁾。

「地域の面的再生への積極的な参画」とは、地域金融機関が個別企業の事業再生だけでなく、地域全体の活性化を図ることである。地域金融機関は、成長分野の育成や産業集積による高付加価値化などに向けた取組みに積極的に参画していくことが期待された。地方公共団体や商工会議所などの関係機関と連携しながら地域的・広域的な活性化プラン作りに参画していくことが求められた。

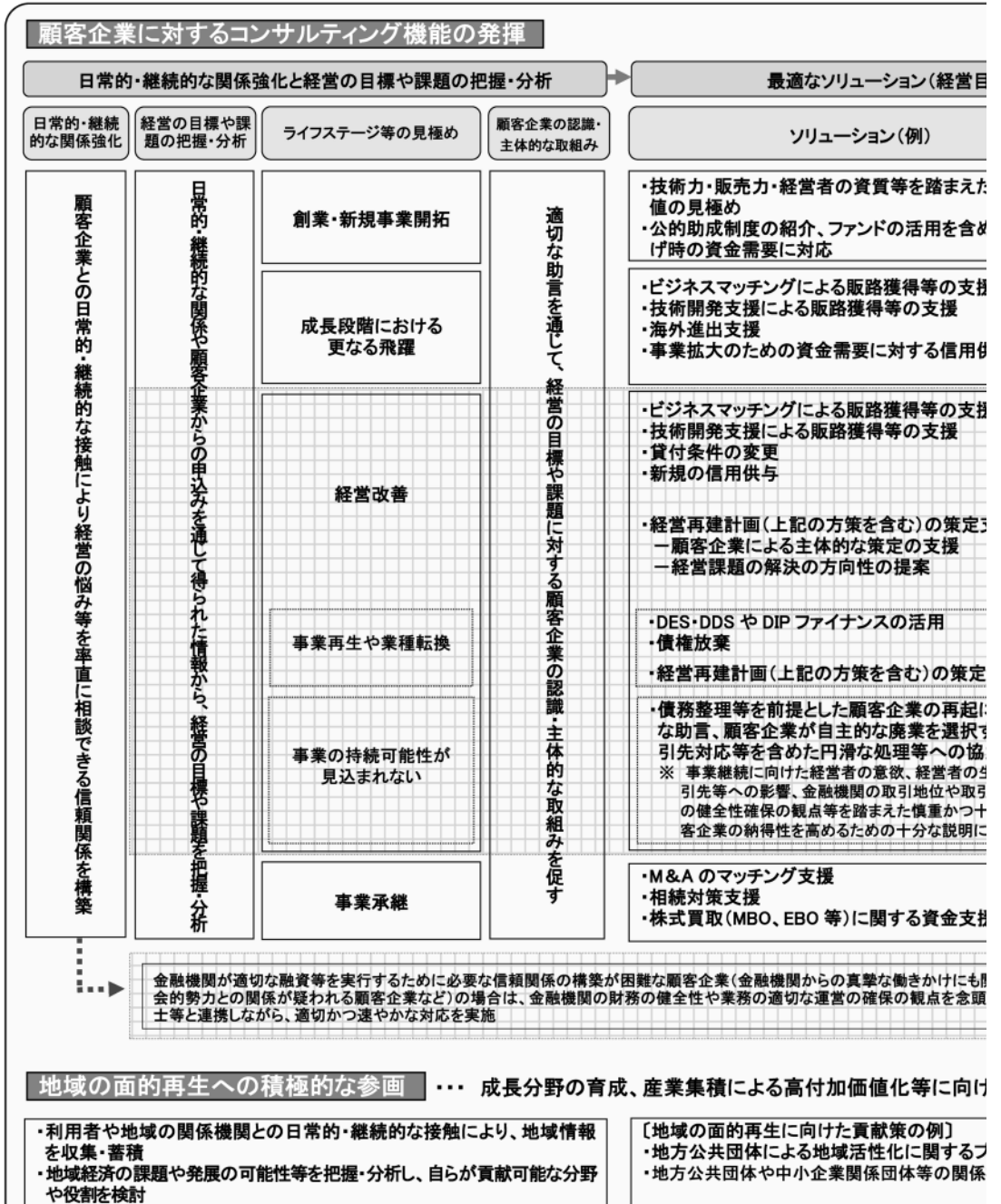
(38) 「中小企業者等に対する金融の円滑化を図るための臨時措置に関する指針（コンサルティング機能の発揮にあたり金融機関が果たすべき具体的な役割）の公表について」。

(39) 2012年4月には内閣府・金融庁・中小企業庁は、「中小企業金融円滑化法の最終延長を踏まえた中小企業の経営支援のための政策パッケージ」を策定することとなる。

(40) 金融庁「中小・地域金融機関向けの総合的監督指針」Ⅱ-4-2「基本的考え方（地域密着金融の目指すべき方向）」。

(41) 金融庁監督局銀行第二課長 西田直樹氏へのインタビュー「地域密着型金融の推進と『監督指針』改正の意義」『TKC』2011年7月号。

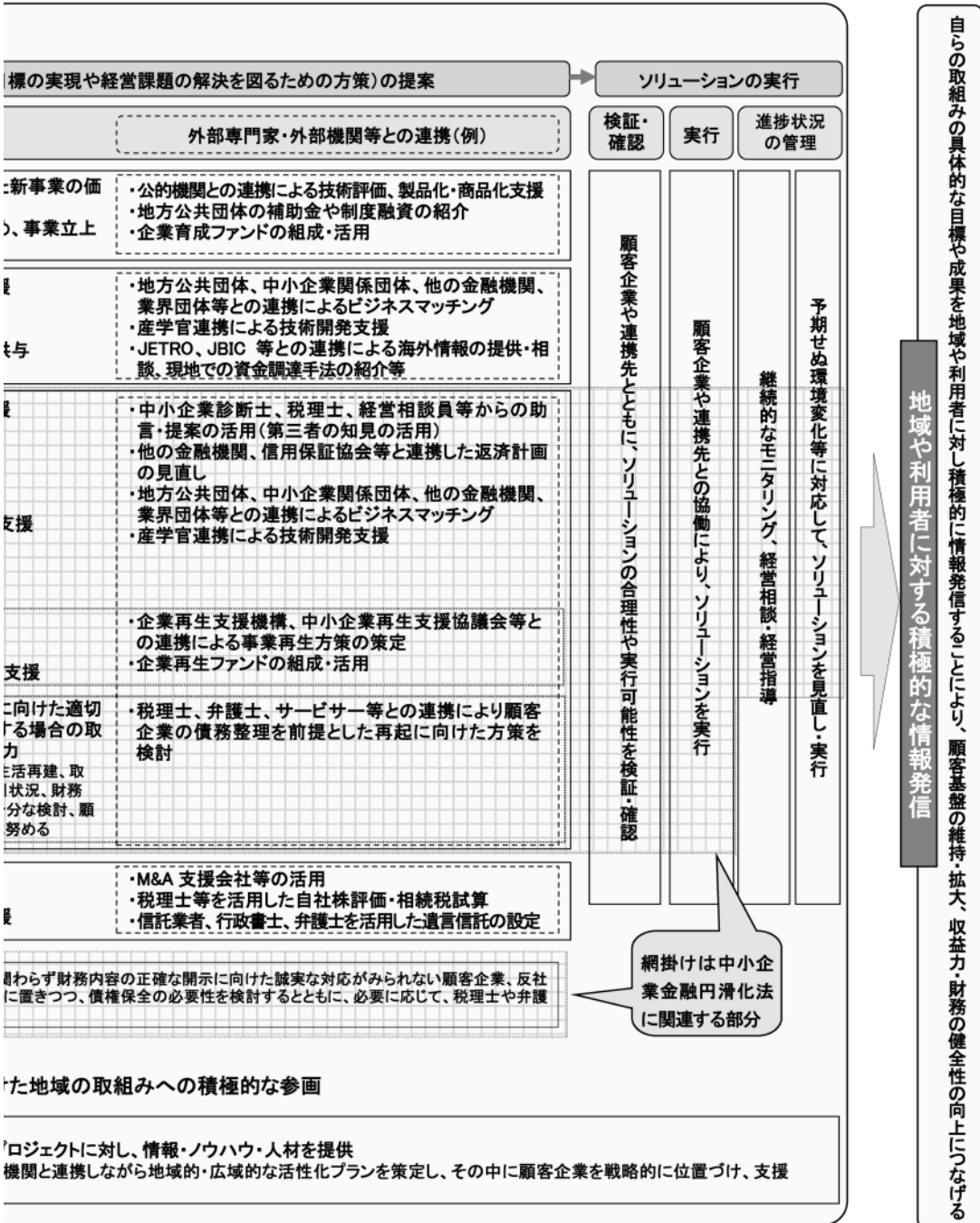
◎ 地域密着型金融をビジネスモデルとして確立 { 自らの規模や特性、利用者の期待やニーズ等を踏
経営陣が主導性を発揮し、推進態勢を整備・充実(本



出所：金融庁作成資料「地域密着型金融の推進に関する監督指針の改正(2011年5月16日) II. 監督にあたっての基本的考え方」

の目指すべき方向

「まえて自主性・創造性を発揮しつつ、中長期的な視点に立って組織全体として継続的に推進
部による営業店支援、外部機関等との連携、職員のモチベーション向上に資する評価、人材育成・ノウハウの蓄積等)



「地域や利用者に対する積極的な情報発信」とは、地域金融機関が地域密着型金融の取組に関する具体的な目標やその成果を地域や利用者に対して積極的に発信していくことである。今回の改正では地域密着型金融の取組について金融庁が一律的な報告を求めることはせず、金融機関自らが地域社会の利用者に対してわかりやすい形で積極的に情報発信を行っていくこととなった⁽⁴²⁾。

これら3つの取組の内容の詳細は第1表にみられるとおりである⁽⁴³⁾。

中小・地域金融機関は、従来からリレーションシップ・バンキング機能の強化、地域密着型金融の推進を進めていたが、さらに上記の行政に従ってリレーションシップ・バンキング機能の強化、地域密着型金融の推進を進めたのであった。その実態を把握するために全国の財務局等が2011年5～6月に各地域の利用者等に対して実施したアンケート調査の結果をみてみよう⁽⁴⁴⁾。

「地域密着型金融の取組み姿勢（全体評価）」については、積極的評価は5割弱となっている。その評価はまだ十分とはいえない。

「顧客企業に対するコンサルティング機能の発揮」については、「顧客企業の事業価値を見極め経営課題を発見・把握する能力（いわゆる目利き能力）」に関しては、積極的評価が消極的評価を下回っている。顧客企業のライフステージに応じた取組み姿勢に関しては、積極的評価が、「成長段階にある取引先支援」および「経営改善支援」で4割強であるが、「事業再生・業種転換支援」および「事業承継支援」で2割程度となっている。この分野は課題がきわめて多いといえるのである。

「地域の面的再生への積極的な参画」については、積極的な評価が3割強となっている。だが、消極的評価も2割強ある。

「地域や利用者に対する積極的な情報発信」については、情報発信の姿勢、情報発信の内容とも、積極的評価が4割程度となっている。だが、情報発信の姿勢に関しては消極的評価が2割ある。

2003年以降、地域銀行（全国地方銀行協会加盟銀行および第二地方銀行協会加盟銀行）、特に地方銀行の地元貸出金比率が低下している。この点では地域密着型金融が実際に進展したとは言えないことになる⁽⁴⁵⁾。

このほか、金融機関は監督当局に対する取組みの実績の報告や開示を意識するあまり、網羅的な実績づくりに陥るといった問題点もあった⁽⁴⁶⁾。

(42) 同上。金融庁は地域金融機関は地域や利用者に対する地域密着型金融の取組みに関する情報発信がまだまだ弱いと考えていた。この取組を通じて地域の利用者の信頼や支持を高めていくことによって収益力の向上につなげていくことが重要であると考えていた（西田直樹「地域密着型金融の推進に関する監督指針等について」『New Finance』2011年6月号、14ページ）。

(43) 金融庁前掲「中小・地域金融機関向けの総合的監督指針」Ⅱ-4-2。中小・地域金融機関向け監督指針問題研究会編、前掲書、13-76ページも参照されたい。

(44) 以下の叙述は、金融庁「地域金融機関の地域密着型金融の取組み等に対する利用者等の評価に関するアンケート調査結果の概要」（2011年7月）に基づくものである。

(45) 数阪孝志「わが国における地域密着型金融の到達点と問題点」『金融構造研究』第33号、2011年5月、47-50ページ。数阪孝志氏は地域銀行の地元比率（2003年から2009年まで）の推移を分析されて、地域密着型金融の進展は地元貸出金比率の上昇をもたらさなかったどころか、その低下がみられたということを指摘されている（数阪孝志「地域と金融—地域密着型金融とは何か」『信用理論研究』第29号、2012年3月、71-74ページ）。

(46) 西田直樹「地域密着型金融の推進に関する監督指導等について」『New Finance』2011年6月号、8ページ。

信用度にみあった金利収益を金融機関が確保することについては、金利水準がきわめて低いという状況下でそれが困難であるという問題点もあった⁽⁴⁷⁾。

域密着型金融の推進には一定の効果があったといえようが、それには限界があり、その効果はそれほど大きなものではなかったのである。

むすび

長期継続的な取引関係に基づく貸出等の金融取引という意味では我が国ではかなり前からリレーションシップ・バンキングがみられたが、不良債権処理問題を背景として、2003年から時限的措置として中小企業金融の再生と金融機関の健全性の確保・収益性の向上のために民間金融機関のリレーションシップ・バンキング機能の強化を金融庁は支援した。2年後には、その不良債権処理策としての性格は後退した。だが事業再生・中小企業金融の円滑化、金融機関の経営力の強化、地域の利用者の利便性向上のためにリレーションシップ・バンキングを地域密着型金融として、時限的措置としてはあるが金融庁は一層推進した。

2007年からは恒久的な枠組みのもとで地域密着型金融が促進されることとなった。不良債権処理という性格は大幅に後退し、地域密着型金融が中小・地域金融機関の利益源泉として重視され、経営資源の選択と集中を進めることが重視された。この原則の下で、中小・地域金融機関は取引先企業の一層の支援、中小企業に適した資金供給の徹底を図ることとされた。また中小・地域金融機関は地域経済全体への貢献が求められた。これは政府の地域活性化策重視を背景としていた。2008年秋のリーマン・ショック以降の景気低迷による中小企業の業況悪化のもとで、金融機関の中小企業支援が一層要請され、また地域活性化支援継続を政府は必要であるとみなしていた。かくして2011年からは顧客に対するライフステージに応じたコンサルティング機能の発揮、地域の面的再生への積極的な参画、地域や利用者に対する積極的な情報発信による恒常的な地域密着型金融の推進が金融庁によって助長されたのであった。金融機関のコンサルティング機能重視の背景には、2009年末に時限立法として導入された中小企業金融円滑化法の有効期間中における中小企業の経営改善に加えて同法廃止（中小企業の経営破綻の表面化）への対処の必要があったと考えられる。

このような地域密着型金融推進政策は、その意図がまったく実現しなかったわけではなかった。だが、それには限界があった。実際の効果はそれほど大きなものではなかったのである。

（後記） 本稿は千葉商科大学経済研究所の「地域中小企業の現状と金融機関・産官学による支援策」と題するプロジェクト研究の成果の一部である。

(47) 金融機関へのインタビュー調査による。超金融緩和政策のもとで預金金利は低下したが、銀行が貸そうとする企業の資金需要が乏しいために銀行間の貸出金利競争が激しくて貸出金利が低位に推移し、このために銀行は信用リスクに応じた利鞘を取れなくなったのである。

[抄 録]

地域密着型金融推進政策

齊 藤 壽 彦

本論文では日本における地域密着金融推進の全体像を概観した。とくに金融庁によるその政策導入の経緯とその内容、その実態・評価を明らかにした。

長期継続的な取引関係に基づく貸出等の金融取引という意味では我が国ではかなり前からリレーションシップ・バンキングがみられたが、不良債権処理問題を背景として、2003年から時限的措置として中小企業金融の再生と金融機関の健全性の確保・収益性の向上のために民間金融機関のリレーションシップ・バンキング機能の強化を金融庁は支援した。2年後には、その不良債権処理策としての性格は後退した。だが事業再生・中小企業金融の円滑化、金融機関の経営力の強化、地域の利用者の利便性向上のためにリレーションシップ・バンキングを地域密着型金融として、時限的措置としてではあるが金融庁は一層推進した。

2007年からは恒久的な枠組みのもとで地域密着型金融が促進されることとなった。不良債権処理という性格は大幅に後退し、地域密着型金融が中小・地域金融機関の利益源泉として重視され、経営資源の選択と集中を進めることが重視された。この原則の下で、中小・地域金融機関は取引先企業の一層の支援、中小企業に適した資金供給の徹底を図ることとされた。また中小・地域金融機関は地域経済全体への貢献が求められた。これは政府の地域活性化策重視を背景としていた。2008年秋以降の景気低迷による中小企業の業況悪化のもとで、金融機関の中小企業支援が一層要請され、また地域活性化支援継続が必要とされた。2011年からは顧客に対するライフステージに応じたコンサルティング機能の発揮、地域の面的再生への積極的な参画、地域や利用者に対する積極的な情報発信による恒常的な地域密着型金融の推進が金融庁によって助長されたのであった。金融機関のコンサルティング機能重視の背景には、2009年末に時限立法として導入された中小企業金融円滑化法の有効期間中の中小企業の経営改善に加えて同法廃止（中小企業の経営破綻表面化）への対処の必要があったと考えられる。

このような地域密着型金融推進政策は、その意図がまったく実現しなかったわけではなかった。だが、それには限界があった。実際の効果はそれほど大きなものではなかったのである。