

(事例研究 現代行政 I 増田寛也先生)
東京大学公共政策大学院 2年(公共管理コース)
松本 舞

テーマ：地方創生における地銀の役割

1. 地方銀行から見た地方創生～なぜ、地銀に着目したのか～

地銀の地域密着型という性質から、現在の政策においても地域における地方銀行の役割が期待されている。「地銀が頑張れば、地域も良くなる、地域がよくなれば、地銀も繁栄する」この関係は疑いようがない¹。

しかし、私たちは、地銀と地方の関係はそのような“相互互惠関係”以上の関係、“どちらかが転べば両方生きていけない”相互依存関係にあると考える。

多くの政策論は、地銀を擁護する議論と地域を擁護する議論が足並みを揃えているとは言えない状況である。その現状についての詳細を以下で説明する。

これまでの地方創生の議論

各地域において、地方創生に向けた政策議論が多方面から重ねられている。しかし、その政策に対して誰がお金を負担するのか、誰が長期的なリスクを負担するのかという議論はなされていない。

地方銀行は、地域を活動拠点とし、とりわけ中小企業等地域産業に融資を行ってきたという点において地域の成長資金源を賄う重要な地域インフラである。

地方銀行は、地元県に占める預金シェアの大半を占め、地元企業の経営に必要な資金の貸出を行ってきた²。地方銀行は、その実績を通じて、地域に密着した金融サービスを提供することを目指しており、地元企業の活動や住民の生活に

¹政府の「まち・ひと・しごと創生本部」では、2015年に国や地方自治体が策定した様々な地方創生に関する総合戦略の個別施策への協力を要請。また、起業・創業する地方企業への融資などを行う政府系金融機関との連携なども依頼している。

銀行側でも日本国内の銀行を代表する「全国銀行協会」が、2015年に「地方創生に向けた銀行界の取り組みと課題」と題した政策提言レポートを発表。

²①民間金融機関における預金・貸出金のシェアは、都市銀行について、2位（地方銀行が254兆円で24.5%、都市銀行は、33%のシェア）②地域の自治体向けへの貸出シェアも20兆円で57.9%③業態別中小企業向けの貸出残高で見ても、地銀が一番（第二地銀をのぞく）で都市銀行の倍以上の推移となっている。

https://www.chiginkyo.or.jp/app/entry_file/chiginpanfu_2017_01.pdf

欠かせない存在である³。

また、地方銀行にとっても主要業務である預金の受け入れと資金の貸し付けは地元企業と住民による経済活動なくしては成り立たず、その経営に大きな影響を及ぼすという点において地域住民・産業と地方銀行は共存関係を築いている。

その地域の銀行に、地域産業や地域住民を支える（成長資金源を含めた）能力があるか、あるとすればどの程度機能しているかという点が、その地域の持続可能性を考えるうえで極めて重要である。地域とその地域の銀行が共に成長し合わない限り、その地域は成長できないという相互依存の関係に鑑みると、地銀というフィルターを通して、地方創生を検討することが必要不可欠である。

2. 解決すべき課題

地方銀行が地域のインフラ機能を果たせていない。むしろ、存続の危機にたた されている。その背景として、地域と地銀の間に生じている負のスパイラルがある。

負のスパイラル

地域における人口減少→地域産業衰退→顧客数(貸出)減少→収益力低下→固定費(人件費)の不足→金融機関としての魅力の低下→顧客数の減少→地域産業の活動鈍化というような悪循環

このような悪循環が続くと、地域における成長の源がどんどん失われてしまい、地域再生が不可能な事態に陥る恐れがある。そのためにも、地銀が、地域の住民生活の向上と地方産業の成長を支えることで、真に必要とされる重要インフラとしてプレゼンスを高める必要がある。

本グループは、地銀が、地域の重要インフラとしての機能をうまく果たしてきたのかを評価し、果たせていない場合には何が根源的課題となっているのかを明らかにしていきたいと思う。

地域にとって持続可能な地銀であるために、地域、地銀にとっての最重要課題そして、それを解決するための最優先事項は一体何かを明らかにしていきたいとおもう。

³地方銀行協会では、加盟地銀40行が地方自治体と連携して地域密着型のサービスを実施している。地域の資源を活用したまちづくりや地域産業の課題に対する提案により、地域や企業の持続可能な発展への貢献に取り組んでいる。例えば、京葉銀行(千葉)は香取市を中心とする歴史的資源を活用した観光活性化の取り組みに金銭的支援、行員派遣など人的支援などで貢献した。

3. 地銀の地域インフラ機能を果たしきれない現状

地銀が地方において果たしてきたもしくは、これから期待される役割において重要なのは、その地域において成長源となるヒト、モノ、カネを循環させることである。以下では、ヒト、カネ、情報という4つの観点から考察していきたいと思う。

① ヒトにおける機能

地銀は、地元企業に、自行の経営人材を送り込むことで再生支援を行ってきた。また、地域における移住者数を増やすために、移住サポートや転職支援を行ってきた。

特に、注目すべきことは、金融庁が、「金融機関向けの監督指針」の改正を行ったことにより、銀行の人材紹介事業が可能になった。そのため、地銀においても、その地域に必要な人材を的確に受け入れ、地域サービス向上を行うとともに、地方全体における有力な人材の流動化にも貢献できるようになる。

平成29年度の金融庁の調査では、企業が銀行に期待するサービスの上位に「人材育成」「販売パートナーの紹介」「マッチング」が上がっている⁴。

しかしながら、人材育成等の事業に取り組む積極的な銀行は数少なく、全体として消極的である。なぜなら、顧客本位の業務運営を行い、取引先の企業の成長に貢献するような取組みは、いずれもそのための人材育成や収益化に時間と費用を要するからだ。そのうえ、超低金利環境下においては、本業務が立ち行かないことにより、費用対効果が十分見込めない状況に追い込まれている。

結局、事業開拓するための経営能力や経営体力のある比較的大手の金融機関が行うか、それを持たない機関は、公的資金の活用や経営統合⁵などにより経営上の余力をつくるほかない状況である。

⁴ このような業務は企業からの需要も高い。(金融庁「企業アンケート調査の結果」2017年)平成29年度の金融庁の調査では、「人材育成」「販売パートナーの紹介」「マッチング」は企業が銀行に期待するサービスの上位に上がっている。また、つまり、コンサル業務は、企業からの需要も高く、地方創生においても非常に重要な機能である。(金融庁「企業ヒアリング・アンケート調査の結果について-融資先企業の取引金融機関に対する評価-」2016年)

⁵ ふくおかフィナンシャルグループと十八銀行は、統合によって、シナジー効果を長崎県に還元し、長崎県経済の発展に貢献していく旨公表している。具体的には、顧客の資金ニーズに対する円滑かつ積極的な対応、離島や過疎地域における、店舗網の維、500名程度の人員の店舗統廃合等による捻出、及び顧客支援業務への重点的な配置、専門人

加えて地銀は、外部専門家や大学・研究機関との連携が求められているものの、最適な知識・ノウハウを有する専門家に辿り着くための判断力にも乏しい。

② モノにおける機能

地域には、優れた伝統工芸、質の高いリゾート、高級食材など、魅力ある資源が活用できずに埋もれている可能性がある。資金不足等の事情により全国展開が難しい店の商品の大都市や海外への出店の手助けを行うことで、全国的・世界的に知名度をあげることに取り組んでいる。たとえば、地域の伝統工芸品、農産物、畜産物等の地域の産物の外へのプロモーション等支援することで対外発信に貢献している。高知銀行では、「土佐からのお便り定期」という名前で、預入期間中毎年二回土佐の名産品のカタログが届く定期預金システムを提供している⁶。また、地銀において、地域産品の商品化や対外発信に関する事業へのファンド設立・資金需要の事例は増えてきている。

しかし、これらは、優良商品が存在することを前提としており、地方銀行はそのような目利き面や融資面では都市銀行に劣ってしまう。大半はすでに地方銀行以外の主体の目利きによるもので、地方銀行自身が積極的に地域資源の発掘を行い、地域のコーディネーターの役割を果たしている事例は乏しい⁷。また、国際展開等の大規模な成長資金であれば、メガバンク等のニーズの方が高く、地域において地銀のプレゼンスは曖昧になっている。

さらに、合併による活動領域の変更、コスト削減等や働き方改革による労働時間短縮等の合理化により、地場産業や産品に対する（訪問などの）取り組みが不十分となってきている（金融庁）

つまり、地銀の強みであるはずの“地域の人々と銀行員の対面のコミュニケーション”の低下がみられている。このような現状が地域銀行の目利き力の低下に更に拍車をかけていると言える。

材の集約等による困難に直面している地元企業の経営支援、販路拡大や海外進出の支援等を掲げている。

⁷<https://www.kochi-bank.co.jp/yosakoi-okyaku/service/index.html>

高知銀行 よさこいおきゃく支店

⁸地域金融機関の地方公共団体との連携（地方版総合戦略の策定への関与）にあたっては、金融機関側に悩みが多く見受けられた（まち・ひとしごと創生本部事務局 [2015a]）

③ カネにおける機能

地方銀行は、融資を通して、既存産業と新規産業の再生支援を行っていくことで、地域の生産性を向上させ、地域経済における新陳代謝を促進させていく役割を担っている。

しかし、現状として、多くの地銀は、①従来の収益構造②リスクを避ける事業形態③目利き力の欠如④成長可能性に乏しい既存企業への融資という問題を抱えている。

i 従来の収益構造

地方銀行は地方における成長金(創業・新事業支援融資)の供給者となることを期待されているものの、従来の収益構造では実現が難しい。なぜなら、銀行は、主要調達手段を預金としているため、他の資金と比較して、期間が比較的短く、リスク許容度が低い資金特性があり、中長期のリスクマネー供給としての活用には難しいからである。ある一部の金融機関は、政府・自治体の補助金、助成金の利用申請支援やファンドへの出資は行っているものの、みずからがその出元となることはない⁸。

ii リスクを避ける事業形態

多くの地銀は保守的であるため、収益がでると、それを積極的に使うのではなく、維持確保する慣行が働いている。地域の中小企業等からは、依然として、「金融機関の対応は何も変わっていない」、「相変わらず担保・保証に依存している」といった意見が多い。

iii 目利き力の欠如

事業化・創業支援にあたっては、経営者の資質、技術力や販売力の可能性を見極めるには、相当の目利き力を持って対応しなければならず、リスクも大きい。地銀では目利き力のある職員が育っていないのが現状である。

2013年の地域金融機関の支店長に対する調査では、過半数の支店長が自らの若い時と比べて、現在の法人営業担当者の目利き能力が落ちていると判断して

⁸http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_8969571_po_076905.pdf?contentNo=1
「十六銀行について」十六銀行 HP <<http://www.juroku.co.jp/aboutus/>>

起業、新規事業、零細中小企業等向けの支援しにくい中長期的な成長資金提供は、主に、政府系金融機関や地方自治体の制度融資により補完されている。しかし、制度融資は、民間金融機関の融資よりも利便性が低く、小口の投資が多いという課題がある。

いる。⁹金融庁の2015年の、地域金融機関の利用者等に対するアンケート調査では、目利き能力を発揮し、顧客企業の事業性を評価する能力について、やや不十分と回答したものが15.3%、不十分と回答したものが10.9%あった。

iv 成長可能性に乏しい既存企業への融資

一方、地銀においては、¹⁰経営が破綻しているのに政府や銀行の支援を受けて存続している企業（以下、ゾンビ企業）への貸し入れ等、貸し倒れが行われている。事業の改善・再構築が見込めない企業が、事業の将来展望が描くことのできないまま事業を継続する結果、経営者自身の再チャレンジが困難になるだけでなく、従業員、取引先等への弊害が生じる。このような企業の存続により地域における労働生産性や地方経済の新陳代謝は鈍くなり、地方経済活性化の阻害にもなっている。

その理由として、地銀は、目利き力が乏しいため、膨大な財力を持つメガバンクに地方の優良企業を取られてしまう。地域において将来性のある中小企業は存在するものの、銀行がそれらに的確にリーチできていない現状がある。

また、一度融資を行ってしまうと、企業が貸金を返済できるまで、ずるずると融資が継続されるという事態に陥ってしまう。その背景として、銀行組織内において、ノルマに基づく業績評価等を中心とした古い事業形態の残存がある。銀行員は、的確な目利きに欠如したまま、低い金利のもと、取引数とそれに伴う手数料や利子を当てに収益を増やそうとしている。

現在のノルマ中心の古い業務スタイルで無理に積極的貸出を行なっていくことは、むしろゾンビ企業の存続や貸し倒れの事態に陥りかねず、銀行は債権の回収を行うことができなくなる。

④ 情報における機能

地銀においては、顧客接点でのコミュニケーションのなかで、企業のライフプランニング提案や顧客情報の提供（ビジネスマッチング）など、付加価値を見出す取り組みを行っている。

そのため、金融機関は、創業。新規事業の開拓、経営改善、事業再生・転換そして承継など顧客起業の成長段階に合わせた最適なソリューションを提供することが求められている。

⁹伊東眞幸・家森信善 [2016] 136、152～154 ページ

伊東眞幸 [2015] 『地銀の未来』金融財政事情研究会。

伊東眞幸・家森信善 [2016] 『地銀創生——コントリビューション・バンキング』金融財政事情研究会。

¹⁰（金融庁 [2015]）

しかし、企業が「提供してほしい情報」と金融機関から「提供されている情報」との間には、ギャップが存在し、さらに、「経営上の悩みや課題」を金融機関に対して全く相談していない企業が一定数存在している(3割程度)。

中堅・中小企業の中には、経営課題について良質なアドバイスが提供されれば、状況が劇的に改善される可能性のある企業が多いが、金融機関はあまり企業経営者との間で、特に経営について深い話ができていない¹¹。

ほとんどの地方銀行が各地域においてそのような立ち位置を実現できていない要因として、地域産業・住民における積極性の欠如や財政面、人材面、能力面(知識・情報)における困難性が浮き彫りになった(ヒアリングによる)。

また、社会、経済、ビジネスの複雑化により、要求されるアドバイスのレベルがあがってきている中、顧客企業以外の情報収集源がなく片面的なコンサルティング機能しか持たない銀行は、質の高い適切なアドバイスが十分にできていない現状にある¹²。高度な専門性や経験知は、首都圏の大手金融機関に偏在してしまっているなかで、現在の地銀に業務の拡大を推し進めるのは無理がある。

金融機関の職員が財務上の知識を有しているとしても、生産や流通関係の事業の経営能力が十分であるとはいえない。地銀の行員が事業経営に無理に深入りすれば、事業経営が困難になったとき、借入要求を断ったり融資を引き上げたりすることが困難となり、金融機関の健全性が確保できなくなる恐れもある。

4. これまでの地銀存続の議論

政府は地銀の合併推進策等の存続策やコスト削減等の合理化や働き方改革による労働時間短縮に取り組んでいる¹³。金融庁は昨年8月28日、「利用者を中心とした新時代の金融サービス～金融行政のこれまでの実践と今後の方針について～」の策定・公表を行った。同年6月21日の閣議決定では、地域銀行の経営統合については統合により生じる余力に応じて、地方におけるサービス維持への取り組みを行うことを前提にシェアが高くなっても特例的に経営統合がみとめられるよう独占禁止法の適用除外を認める特例法を2020年の通常国会に提出することになる。銀行は経営統合の動きを見てみると平成30年10月に第四銀

¹¹金融庁の「金融仲介の改善に向けた検討会議」第1回会議(2015年12月21日)

¹²金融庁の「金融仲介の改善に向けた検討会議」第1回会議(2015年12月21日)

¹³安倍政権は、東京一極集中を是正し、日本全体の活力を上げることを目標として、「地方創生」が政策の目玉とし、そのなかで、地方銀行は、地域金融機関として地域における生活や産業を支える重要インフラとして位置づけられている。

行と北越銀行が持株会社設立の2年後目処で合併を決定した。他にも、同年5月に東京都民銀行、新銀行東京、八千代銀行が合併し綺羅星銀行が発足した¹⁴。銀行はシステム費用等の多額の固定費がはっせいするため、規模の経済が働きやすい。そのため、統合による経費削減余地が大きく、銀行の持続可能性にプラスの効果があると推測される。

地銀、第二地銀への独占禁止法適用に関する論点はいろいろあげられる。一つ目は、経営統合の透明なルールをいかに整備するか。経営統合で競争が失われた結果、地銀が不当に金利を引き上げるといった弊害の回避、供給構造の転換が不可避である。競争の維持がますます困難になることを想定した基準の設定が必要である。また、金融庁による銀行法に基づいた地銀の経営統合の認可のあり方である。統合後の検査・監督をつうじてコミットメントの履行状況を確認する体制づくりが必要である。

二つ目は、現実的な地銀の延命措置になることは確かであるが、合併推進政策が、地域にどう良い影響を与えるのか深掘りしする必要はある。合併による活動領域の変更、コスト削減等の合理化や働き方改革による労働時間短縮は、地銀が積み重ねてきた地域密着機能を喪失させる悪影響が否めない。地銀が危機を切り抜けて存続を果たしたとしても、それが地方創生に貢献せず、さらには悪化させる事象となるのであれば、地方創生という文脈における地銀の存在意義はなくなってしまう。そのためサービス維持・向上を実現しなければならない。信用力の低い企業については、経営統合の有無にかかわらず他校への借り換えが困難なじょうきょうである、競合する他校への借り換え可能性を確保する等の銀行の融資姿勢の改善を検討すべきである、また、地域の人々と銀行の対面コミュニケーションを向上させる必要がある。

現状として、地銀は胸を張って地域のインフラ機能を果たしていると言えない。そのような地銀の存続のあり方自体が持続可能なものではないと考える。

地域にとっての地銀の存在意義を具体的に議論せずに、地銀存続を検討することは非現実的であるといえる。また、地域で独自の能力が発揮されるからこそ、メガバンク等他の金融機関と差別化された地銀の魅力が発揮されることも指摘しておきたい。

小括

¹⁴ 金融庁・金融仲介の改善に向けた検討会議報告書「地域金融の課題と競争のあり方」（平成30年4月11日公表）

上記の考察からもわかるように、地銀が地域における重要インフラと認識されながらも、その存続のための従来の政策は、地銀が抱えている現状を楽観視しすぎている。

地方銀行員はコミュニケーションにより顧客との信頼を構築し、その信頼の厚さから案件獲得というような正のサイクルを産み出してきた。

しかし、その強みは、銀行全体が存続の危機に追い込まれているなかで形骸化しているといえる。地銀が地域において真に必要とされる事業モデルの具体像を確立しなければ、実現性に乏しいどころか、ゾンビ企業への追い貸しが増して、その地域の生産性向上・活性化の足を引っ張ってしまう存在にもなりかねない。

今後想定される解決策として地方銀行の存続策と地方への寄与策を同時に考えていく必要がある。本レポートの提言では合併推進政策と地方創生に奇する事業モデルの確率の二本立てを検討する。

5. 提言：地方創生に奇する事業モデルの確立

● ヒトにおける機能：地域産業・雇用者仲立ち支援機能

各地域の銀行が廃業支援を行うことで、被雇用者の支援(育成支援・マッチング等)と廃業支援料金獲得を同時に実現することができる。被雇用者人材の育成支援については成長産業における必要人材になるための資格取得支援、研修支援(転職希望先の研修機会の提供)、それに伴う交通費等補助を行う。個人に支援を行った銀行は、雇用が実現したマッチング先企業からは手数料を受け取ることが可能である。

● モノにおける機能：地域魅力開拓事業への取り組み

地域独自の文化・環境・営みを熟知し、新しい価値・魅力を発掘することで商品・サービスの特性に応じて内外に販路を開拓していくことが求められる¹⁵。都心ではなく、地域にお金が落ちるサイクルを作り上げる役割を行う。

● カネにおける機能：地域独自の事業性評価と超密着支援

地域に特性に沿った「事業性評価」ではその企業の地域における貢献度や密着度を指標とする。企業への行員派遣を通じた目利き力の向上事例として、山梨中央銀行(山梨県)では、企業が抱える課題への的確な事業性評価・ソリューション

¹⁵北洋銀行(北海道)：スイーツ等の魅力発信を通じた外国人観光客の誘致

タイの旅行会社5社および雑誌会社4社を対象に、白老、函館、ニセコ、小樽、札幌等のスイーツ企業や観光地を視察。

を提供できる人材を育成するため山梨県の地場産業を中心とする企業へ行員を1年間派遣する制度の実施した。(「分野別経営支援スタッフ」による、取引先への事業性評価と経営課題の洗い出しを目的とする)経理・財務関係以外の業務に従事させるよう、派遣先企業に依頼、派遣行員の給与・福利厚生、旅費等は、全て山梨中央銀行が負担などの配慮を行っている¹⁶。

● 情報における機能：地域の対面コミュニケーションの推進

地銀の特性を活かし、地域の対面コミュニケーション推進役として面による地方創生を実現していく¹⁷。

対面コミュニケーション推進事例としては、阿波銀行(徳島県)が取引先の研究開発ニーズ・技術的課題解決ニーズをサポートするため、(1)地域の経済活性化に関する情報交換・取引先の情宣(2)徳島大学の研究成果等に関する情報交換・取引先への紹介(3)地域企業の研究開発ニーズ等の紹介支援(4)徳島大学発ベンチャー企業に関する情報交換・支援を行った。(1)当行本店第二営業部と徳島大学産学官連携推進部を窓口として、人的連携の強化(2)担当者連絡会を原則年4回開催し、情報交換(3)担当者連絡会にて、徳島大学へ企業のシーズ、ニーズの紹介等(4)お取引先からの技術相談に対応(5)産学連携によるイベント案内等が具体的な連携協力事項となっている。

¹⁶阿波銀行(徳島県)：徳島大学との連携による潜在的ニーズの発掘

日頃のお付き合い・他愛ない世間話の中にヒント

当行が主催している若手経営者向けの勉強会

新事業の開発に前向きな企業

技術的な課題を抱えていると思われる企業を選定

¹⁷阿波銀行(徳島県)：クリーニング店を核に、他の機械メーカーと徳島大学研究者を連携させ、新規顧客獲得のための生産性向上システムを構築するプロジェクトを立ち上げたケース

千葉興業銀行(千葉県)：農業の6次産業化に向けたコンサルティングでは、株式会社ヤマト、株式会社たんぼぼ農園、および聖徳大学短期大学とのコラボにより、地域の農産物等を活用した新商品「南房総フルーツメロンパン」を開発するなど、販路拡大につながる情報提供や県内企業とのビジネスマッチングを通じた6次産業化支援を推進している。