

2020年11月13日 全9頁

# 日銀の特別付利制度の地域銀行への影響

特別付利は魅力的だが、効率化による要件の充足はハードルが高い

金融調査部 研究員 坂口純也  
研究員 中村文香

## [要約]

- 日本銀行は、対象となる地域金融機関の当座預金残高に+0.1%の付利を行う特別当座預金制度を導入した（3年間の時限措置）。特別付利の対象要件として、経営の効率化または経営統合等を求めており、地域銀行の再編の加速を企図していることがうかがえる。
- 特別付利の対象要件のうち、経営の効率化についての要件を達成することは容易ではない。地域銀行の多くは過去3年間で効率性が悪化しており、これは削減している経費以上にトップラインが減少しているためである。
- 特別付利が得られた場合の収益への影響を試算すると、業務純益対比で地方銀行は4.4%、第二地方銀行は4.3%の増益となると見込まれる（単体合算ベース）。再編というオプションが経営戦略の俎上に載せられている地域銀行に対しては、再編を行うインセンティブとなり得るだろう。
- これまでも独禁法特例法の施行や預金保険料可変料率化の検討など、地域銀行のインセンティブに働きかけようとする動きは相次いでいる。今回の制度は、地域銀行の再編を促す政策が中央銀行から打ち出されたという点で異例である。また、足元では統合に際して政府が返済不要の資金を交付する案も出ている。これらは再編の環境整備を中心としてきたこれまでの施策と明らかに一線を画している。様々な政策当局が地域銀行の再編に対する期待を高めつつあり、再編を迫るプレッシャーは新たなステージに移行したといえる。

## 内容

1. 「地域金融強化のための特別当座預金制度」の概要…………… 2
2. 効率性要件は満たせるか…………… 3
3. 特別付利の銀行収益・再編動向へのインパクト…………… 6
4. 相次ぐ時限措置が迫る地域銀行再編…………… 8

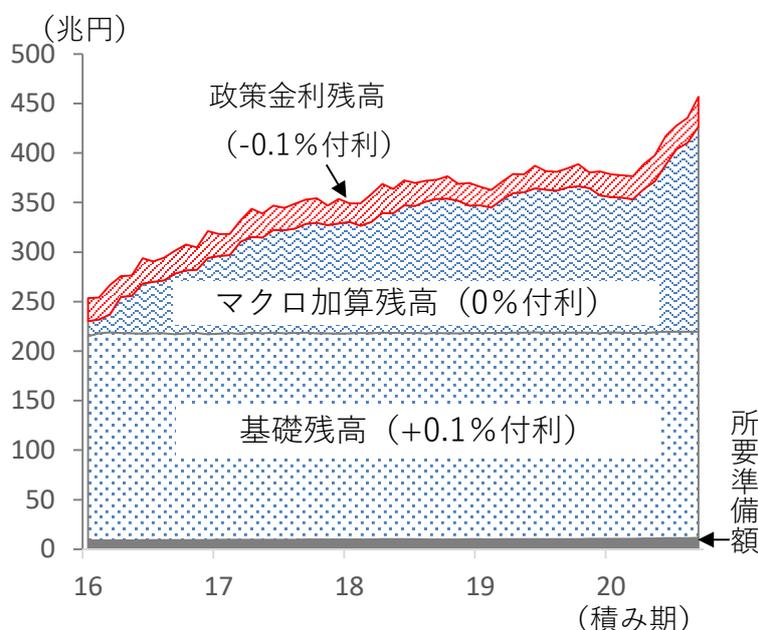
## 1. 「地域金融強化のための特別当座預金制度」の概要

日本銀行（以下、日銀）は11月10日に、地域金融機関の経営基盤強化を後押しすることを目的とした「地域金融強化のための特別当座預金制度」（以下、特別付利制度）の導入を発表した。この制度は、経営基盤の強化や経営統合などの要件を満たした地域金融機関（地方銀行、第二地方銀行、信用金庫）に対し、日本銀行当座預金（日銀当預）のうち所要準備額を除く残高に追加で+0.1%の付利を行うものである。

まず、日銀当預への付利制度について簡単に説明を行う。金融機関は、金融機関同士の資金のやり取り等のために、日銀に当座預金口座を開設する。日銀は、日銀当預を3段階の階層構造に分割し、それぞれの階層にプラス金利、ゼロ金利、マイナス金利を適用している（図表1）。日銀の「業態別の日銀当座預金残高」によれば、2020年9月積み期（9月16日～10月15日）の各金利適用残高は、基礎残高が208兆円（+0.1%適用）、マクロ加算残高が207兆円、所要準備額が11兆円（それぞれ0%適用）、政策金利残高が30兆円（-0.1%適用）、である。単純に平均すると、当座預金全体への付与金利は+0.04%程度である。

基礎残高、所要準備残高はほぼ横ばいである。日銀当預に預けられる額が増えると、マクロ加算残高が増加していき、定められた上限に達すると、政策金利残高が増えていく。マイナス金利による負担が大きくなるように、金融機関はできるだけ政策金利残高を減らそうとする傾向にある<sup>1</sup>。特に、都市銀行、地方銀行、第二地方銀行の政策金利残高はほぼ0で推移している。

図表1 日銀当預各金利適用残高



(注) 所要準備額は0%付利。

(出所) 日本銀行より大和総研作成

<sup>1</sup> 外国銀行など一部の主体を除く。詳しくは以下を参照。中村文香・土屋貴裕「[マイナス金利政策を採用する中央銀行の工夫 一階層構造導入とイールドカーブへの働きかけ](#)」，大和総研レポート，2019年12月16日

特別付利制度の適用を受ける条件は、適用を希望した上で、(1) 2020～22年度決算におけるOHR (Over Head Ratio)<sup>2</sup>を一定比率以上改善すること、これを満たせない場合は経費を一定比率以上削減すること、もしくは、(2) 経営統合等により経営基盤の強化を図ること、である。

(2) の経営統合等により特別付利制度の適用要件の充足を目指す場合、2023年3月末までに経営統合等を行う機関決定を経たうえで、経営統合が経営基盤の強化に資するものであるかを日銀が確認する。また、経営統合等を行う際、特別付利制度の適用を希望する地域銀行が他の地域銀行の傘下に入れば、傘下のすべての地域銀行に対して特別付利制度が適用される。一方、地域銀行以外の銀行や事業会社等と経営統合を行う場合は、その地域銀行のみが特別付利制度の適用を受けることができる。総じてみると、地域銀行同士の経営統合に強いインセンティブが与えられた制度であるといえそうだ。

以下、2. では特別付利制度の適用を受ける要件のうちOHR・経費についての地域銀行の動向を整理する。3. では特別付利の銀行収益・再編に対する影響について論じ、4. で関連する政策動向と合わせて今後を展望する。

## 2. 効率性要件は満たせるか

特別付利制度が適用される条件のうち、OHR (経費/業務粗利益) の改善・経費の削減について掘り下げて分析する。日銀によると特別付利制度の適用を受けるための条件は、

- ①: 2020～2022年度決算におけるOHRが2019年度決算の実績に対して一定比率以上(2020年度▲1%以上、2021年度▲3%以上、2022年度▲4%以上)改善すること
- ②: ①の条件を満たしていない場合であっても2020-2022年度決算における経費(減価償却費除く)が2019年度決算の実績に対して一定比率以上(2020年度▲2%以上、2021年度▲4%以上、2022年度▲6%以上)改善すること

を満たした場合としている。なお、ここからの分析はデータの制約上日銀が提示する計算方法と完全には一致しないため、あくまで試算に留まる点に留意されたい<sup>3</sup>。

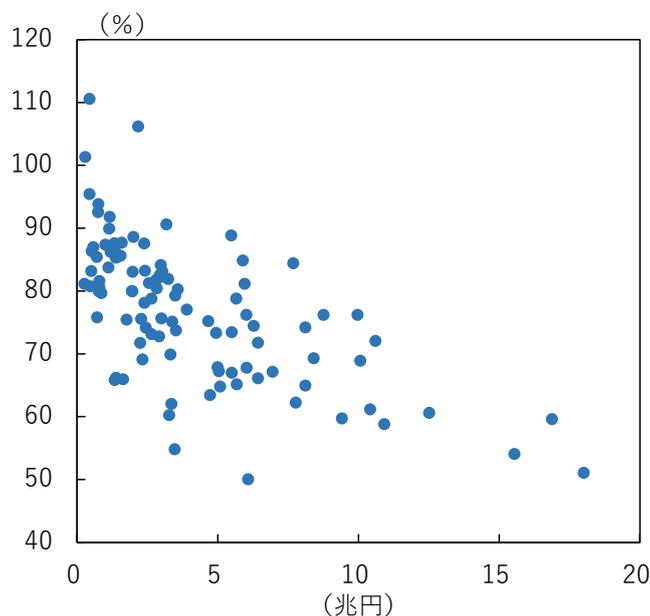
まず前提として、銀行業の効率性は、規模の経済が働く性質であることが指摘できる。図表2は、地域銀行の総資産規模とコアOHRの関係を示しており、総資産規模が大きいほどコアOHRが低い(=効率性が高い)関係が見て取れる。これは、銀行業がシステムや店舗といった大規模な設備を抱える装置産業であることが背景にあり、特別付利制度の適用要件に経営統合と効率性の改善が併記されている理由であるといえよう。すなわち、経営統合により規模の経済を利かせて効率性を改善するか、統合を経ないのであれば自助努力による効率性の改善をすべきとい

<sup>2</sup> 経費を金融機関の本来的な収益力を表す業務粗利益で除した計数で、効率性を表す。値が低いほど効率性が良いと解釈する。

<sup>3</sup> 具体的には、日銀は経費について、前向きな投資を評価し、金融機関の自助努力でコントロール可能な経費について着目する観点から、減価償却費を除いた経費を取り上げている。対して、本稿では減価償却費を除かない営業経費を用いている。また、日銀は、OHRの改善幅や減少率について連結ベースで評価しているものの、本稿では単体ベースで分析を行っている。

うわけである。

図表 2 規模とコア OHR の関係 (地域銀行)



(注 1) 2019 年 3 月末値。単体ベース。

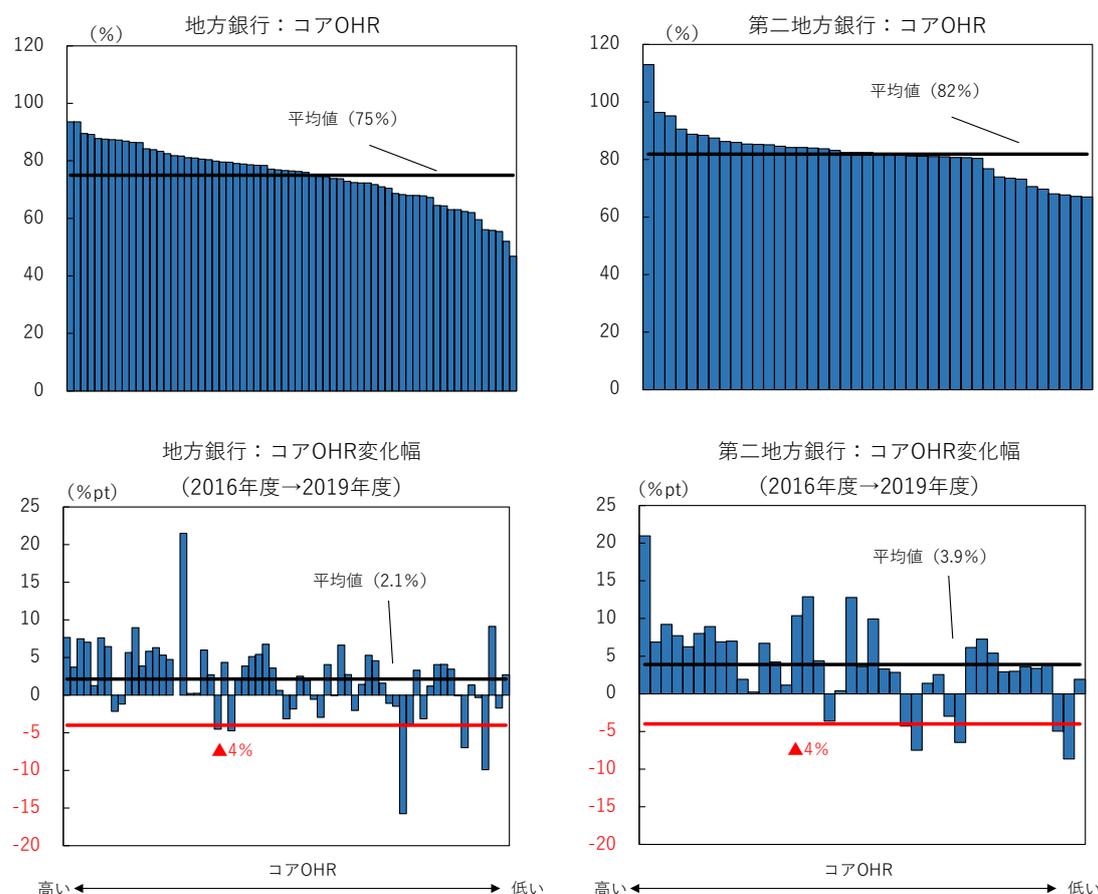
(注 2) コア OHR=営業経費/業務粗利益 (国債等債券関係損益除く) で計算。

(出所) 全国銀行協会より大和総研作成

地域銀行の業態別にコア OHR の水準を確認すると (図表 3)、地方銀行・第二地方銀行別のコア OHR は、平均してそれぞれ 75%、82%である。2016 年度から 2019 年度にかけての 3 年間のコア OHR の変化幅を見ると、地方銀行は+2.1%pt、第二地方銀行は+3.9%pt と、平均すると悪化している。このうち、前述の特別付利対象要件の①に照らして、3 年間で▲4%の変化幅を達成した銀行数は、地方銀行で 5 行、第二地方銀行で 5 行と限られており、容易に達成できる基準でないことがうかがえる。

コア OHR の改善が容易ではない背景には事業環境の厳しさがある。コア OHR は経費を業務粗利益で除した計数であり、改善するには経費を削減するか業務粗利を増加させるかが必要である。これらコア OHR の構成要素別に変化を見ると、各行の変動は図表 4、5 のようにいくつかのタイプに分けられる。すなわち、コア OHR を改善した先は、(A) 業務粗利益が増加し、経費も削減した先 (B) 経費が増加したが、それ以上に業務粗利益が増加した先 (C) 業務粗利益が減少したが、それ以上に経費を削減した先に分けられる。同様に、コア OHR が悪化した先は、(D) 業務粗利益が減少し、経費が増加した先、(E) 業務粗利益が増加したが、それ以上に経費が増加した先、(F) 経費を削減したが、それ以上に業務粗利益が減少した先に分けられる。

図表3 業態別のコアOHRの水準・変化幅

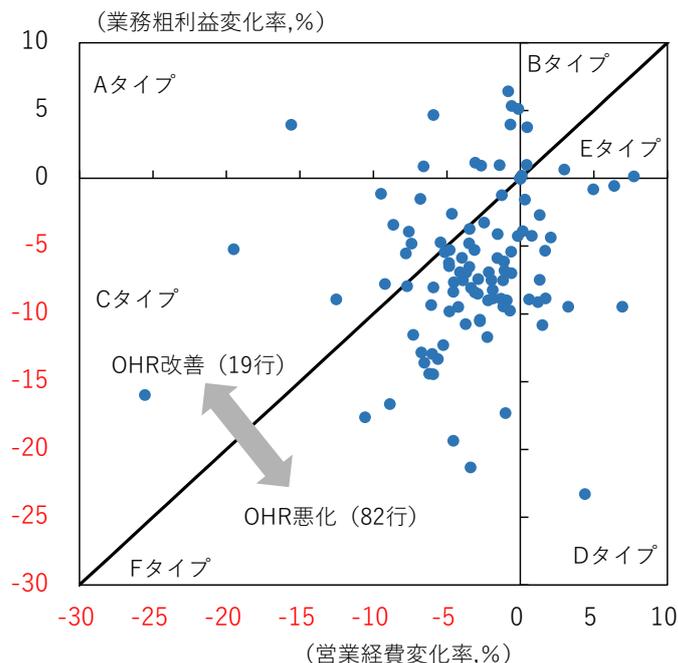


- (注1) 単体ベース。年度末値。上図は2019年3月末値。  
 (注2) コアOHR＝営業経費/業務粗利益（国債等債券関係損益除く）で計算。  
 (注3) 営業経費、業務粗利益ともに3年後方移動平均を使用。  
 (出所) 全国銀行協会より大和総研作成

こうした分類を念頭に分布を見ると、地域銀行の大部分（82行）が過去3年間で効率性を悪化させており、そのうちの約8割（64行）がFタイプに該当する。つまり、地域銀行の多くは経費の削減に取り組んでいるものの、削減できた経費以上にトップラインである業務粗利益が減少したためにコアOHRが悪化しているわけである。改善させた先（19行）を見ても、その半数が業務粗利益の減少以上の経費の削減によって改善していることから、トップラインを増加させてコアOHRを改善することの難しさがうかがえる。

このように、コアOHRの悪化はトップラインの減少に起因するものであり、トップラインの減少の背景には、低金利環境の継続やそれに起因する競争の激化がある。もちろん、多くの銀行が資金収益の低迷を補うべく、法人向けコンサル機能の拡充や家計向けの金融商品の販売に力を入れているものの、こうした取り組みが早期にトップラインの減少トレンドを反転させるのは難しいだろう。結果としてコアOHRの改善を目指す場合は、経費の削減が中心になるとみられる。しかし、2016～2019年度の3年間の変化を見る限り、特別付利制度の適用要件である3年間で経費の削減率▲6%以上（前述②）を達成できていたのは21行と決して多くはない。

図表4 コアOHRの変化の分解（地域銀行）



(注1) 変化率は2019年度末値の2016年度末値対比。ただし、3年後方移動平均で年度末値を計算している。

(注2) 期間中に統合した銀行除く。

(出所) 全国銀行協会より大和総研作成

図表5 コアOHRの変動パターン（2016年度末→2019年度末）

分類	意味	結果	行数
Aタイプ	業務粗利益が増加し、経費も削減した。	コアOHRは改善	5
Bタイプ	経費が増加したが、それ以上に業務粗利益が増加した。	コアOHRは改善	3
Cタイプ	業務粗利益が減少したが、それ以上に経費を削減した。	コアOHRは改善	11
Dタイプ	業務粗利益が減少し、経費は増加した。	コアOHRは悪化	17
Eタイプ	業務粗利益が増加したが、それ以上に経費が増加した。	コアOHRは悪化	1
Fタイプ	経費を削減したが、それ以上に業務粗利益が減少した。	コアOHRは悪化	64

(出所) 全国銀行協会より大和総研作成

### 3. 特別付利の銀行収益・再編動向へのインパクト

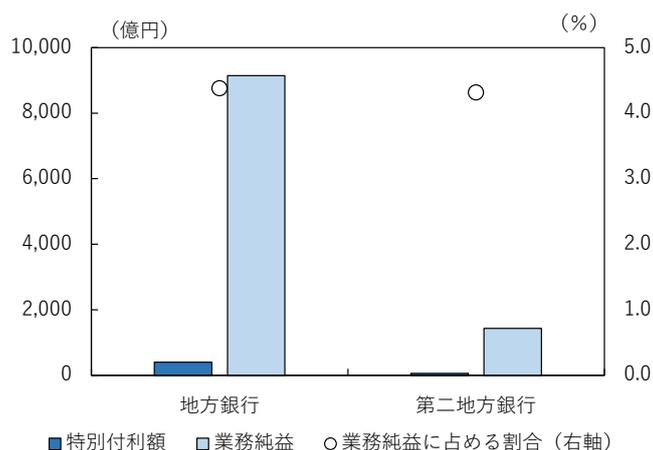
実際に特別付利が行われたとして、地域銀行の利益へのインパクトはどの程度だろうか。ここでは、いくつかの仮定<sup>4</sup>を置いて試算を行う。具体的には、地方銀行・第二地方銀行の2020年3月時点での当座預金残高（所要準備額除く）に特別付利が行われたとして特別付利額を計算した。

図表6は、地方銀行・第二地方銀行全体の特別付利額（試算値）と業務純益を示したものであ

<sup>4</sup> (1) すべての地方銀行・第二地方銀行が特別付利の適用を受ける (2) 各行の当座預金残高は、総資産規模に比例する、(3) 当座預金残高（所要準備額除く）が特別付利の上限額に達する先はない。

る。これを見ると、特別付利額は地方銀行で401億円、第二地方銀行で62億円となる。業務純益対比で見ると、地方銀行で4.4%、第二地方銀行で4.3%の規模となる。これはあくまで業態全体での平均的な値であり、総資産規模に応じて特別付利額を各行に按分した上で業務純益との比率を見ると、5~6%程度の規模となる銀行も少なくない。

図表6 特別付利の影響（試算）



(注) 業務純益は、国債等債券関係損益除くベース。2019年3月末値。

(出所) 日本銀行、全国銀行協会より大和総研試算

また、特別付利は当座預金残高に対してなされるものであるため、適用対象となりさえすれば付利の獲得それ自体には直接的なコストがかからない点が特筆される。例えばコロナオペ<sup>5</sup>の利用先は利用額分の2倍分をマクロ加算残高の上限に加算でき、利用額分の当座預金に+0.1%の付利が行われる点で特別付利と似ている。しかし、コロナオペの措置は、銀行が担保を用意してオペに参加するという負担をした上で受益できる措置であり、特別付利の獲得にはこのような負担は生じない。

加えて、これまで補完当座預金制度のマイナス金利部分に当座預金額が届かないよう有価証券運用等を行ってきた先にとっては、そうした運用に回していた資金を当座預金に振り替えて利息を得る余地が生まれる。もちろん、特別付利の対象金額には上限がある<sup>6</sup>ため無制限に利息を得ることはできないものの、特別付利の対象先となることで無リスク資産の投資先である日銀当座預金に、一定のアップサイドを見込める先も存在すると考えられる。このように、特別付利は収益・運用環境の悪化に悩む地域金融機関にとって魅力的な性質を有している。

とはいえ、特別付利の対象要件を満たすのは容易ではない。まず、OHR・経費の要件について

<sup>5</sup> コロナオペの詳細は以下のレポートを参照。中村文香「[拡大する『コロナオペ』の効果](#)」，大和総研レポート，2020年7月7日

<sup>6</sup> 以下の条件のうちいずれか高い方が上限となる。①基準時点からの当座預金取引先全体の当座預金残高の伸び率を、特別付利対象行の基準時点の当座預金残高に乗じて得た金額、②特別付利対象行の基礎残高とマクロ加算残高の合計金額。

は、2.に見たように、過去の推移を見る限り対象要件を満たすハードルは低くない。既存の経費削減策の延長ではなく、店舗網やシステムといった基幹的な設備の改革<sup>7</sup>のほか、抜本的なビジネスモデル・業務の効率化を行うデジタルトランスフォーメーション (DX) が対象要件の達成には必要となるだろう。

また、経営統合要件が再編に与える影響については整理して考える必要がある。まず、特別付利の獲得自体を目的として新たに再編を模索する動きが出るというのは想定しにくい。というのは、特別付利の対象期間は 2020-2022 年度と時限的であり、あくまで一時的な収益にしかならないからである。加えて特別付利によって得られる収益よりも、統合によって生じるシナジー効果の方が大きい。例えば近年統合した銀行の中には、シナジー効果として 100 億円台の額を見込んでいる銀行もある一方で、特別付利額（年間）は、単純平均で地方銀行一行当たり約 6.3 億円、第二地方銀行で 1.6 億円と、経済的なインパクトは合併よりも小さい。

他方で、すでに再編が具体的なオプションとして経営戦略の俎上に載せられている地域銀行にとっては、特別付利の導入が再編を後押しする可能性はあるだろう。例えば、経営統合を行うに際してはシステムの統合など統合に伴う費用が生じるものであるが、特別付利がそうした統合関連費用を賄う原資として認識され得る。

#### 4. 相次ぐ時限措置が迫る地域銀行再編

今回の特別当座預金制度は、日本銀行が行う政策としては極めて異例であるといえる。形式面から言うと、同制度は金融調節手段である補完当座預金制度の付利水準を操作するにもかかわらず、金融政策決定会合ではなく、通常会合（信用秩序維持に資する業務として審議された可能性が高い）で導入が決定されている<sup>8</sup>。こうした形式面のほかにも、特定の金融機関に対して事実上異なる政策金利を設定することは近年の金融政策運営で見られるものではないし、経営統合等の対象要件については、日銀が経営統合計画の提出を求め、進捗について定期的な報告を求めることなどは、信用事由が発生していない平時の信用秩序の維持に必要な措置としてはかなり踏み込んでいるように見える。

このように中央銀行の政策としては異例さが目立つものの、政策そのものは、近年矢継ぎ早に繰り出されている地域銀行の再編を迫る制度改革の一環として位置付けられる（図表 7）。例えば今年 11 月に施行された独禁法特例法<sup>9</sup>は、地域金融機関の再編について、一定時の条件のもと独占禁止法の規定を適用除外とするものであり、再編に際しての障害を取り除くものである。

また、2020 年 8 月に改正法が施行された金融機能強化法も関連する政策として挙げられる。政策の主たる目的こそ資本の増強を希望する地域金融機関に対して国が資本注入することで地

<sup>7</sup> 店舗網改革については以下のレポートを参照。坂口純也「[銀行の店舗網再編の行方](#)」，大和総研レポート，2020 年 10 月 12 日

<sup>8</sup> 利用残高分の当座預金に +0.1% の付利を行うコロナオペが 3 月 16 日の金融政策決定会合で導入されていることとも対照的である。

<sup>9</sup> 詳細は以下のレポートを参照。金本悠希・遠山卓人「[独禁法特例法が地域銀行の合併等の動向に与える影響](#)」，大和総研レポート，2020 年 8 月 13 日

域金融の円滑化を図るものであるが、合併・事業譲渡や持株会社化などの組織再編時に低下した自己資本を補うために国の資本注入を受けることができる規定も存在するため、再編動向に影響を与える政策であるといえる。加えて、これまで金融機能強化法の枠組みで資本注入を受けた銀行のうち9行については2024年から2025年の間に優先株を普通株に転換する一斉取得日を迎える予定である。優先株の設計上、普通株の株価が一斉取得日に一定の水準を下回っている場合、銀行が自己資本比率の低下を伴いつつ普通株を取得するか、国が一定の国民負担のうえ転換・売却を行う必要があり<sup>10</sup>、再編のトリガーとなる可能性もある。

さらに、11月13日現在、合併や統合を行う地域金融機関に対してシステム統合などの費用を補助する制度を政府が設ける予定との報道も見られている。来年の通常国会で金融機能強化法改正案を提出し、「資金交付制度」として制度を創設する予定という。預金保険機構の利益剰余金を財源として、金融機関の規模に応じて20～30億円を返済不要の資金として支給するとされている。預金保険機構の勘定は依拠する法律によって区分管理されており、そのうち金融機能強化勘定の利益剰余金は2020年3月時点で560億円である。実際の支給規模にもよるが10程度程度の統合は支援できる準備があるといえそうだ。

このほか、金融庁は2019年度・2020年度の行政方針で、地域金融機関の将来にわたる健全性を確保するための規律付け・インセンティブ付与のため、預金保険料率を銀行の健全性に応じて変化させる方針を検討するとしており<sup>11</sup>、これを再編と結び付けて見る向きもある。

これらの政策は時限的な措置であることが特徴的であり、政府・金融規制当局・中央銀行が地域銀行に再編を迫る時間軸が見て取れる。これらのうち、特別当座預金制度や資金交付制度に特徴的なのは、特別付利や統合費用の補助などを経営統合等の再編と明確に結び付けている点である。事実上の補助金というインセンティブを持ち出している点で、環境整備を中心としてきたこれまでの施策と明らかに一線を画している。様々な政策当局が地域銀行の再編に対する期待を高めつつあり、再編を迫るプレッシャーは新たなステージに移行したといえる。

図表7 再編に関連する諸制度のタイムライン

制度	2019(年)	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026(…)	2030
独禁法特例法		施行(11月)							10年以内に廃止
金融機能強化法		改正法施行(8月)					期限(3月)		
一斉取得日を迎える資本注入手数						7	2		
資金交付制度			改正して創設(?)				期限(3月)		
預金保険料の可変料率化	検討	検討							
責任準備金の積立目標				5兆円程度(3月)					
特別当座預金制度		導入(11月)			適用期限(3月)				

(注1) 金融機能強化法の一斉取得日を迎える資本注入手数は地域銀行のみ計上。2029年に一斉取得日を迎える1行は図中から省略。

(注2) 金融機能強化法の資金交付制度は11月13日時点の報道に基づく名称・期日を示している。

(出所) 金融庁、預金保険機構、日本銀行、報道資料より大和総研作成

<sup>10</sup> 詳細は以下のレポートを参照。坂口純也「[改正金融機能強化法のコロナ特例措置がもたらす功罪](#)」, 大和総研レポート, 2020年7月30日

<sup>11</sup> 詳細は以下のレポートを参照。坂口純也「[預金保険の可変料率化は地銀にとってインセンティブになり得るか](#)」, 大和総研レポート, 2019年12月26日