

2020年11月24日 全9頁

# コロナ禍における地域銀行の経営課題

## 資本基盤を強化しつつ、貸出先の中小企業支援が求められる

金融調査部 主任研究員 金本悠希

### [要約]

- コロナ禍を受け、地域銀行は資金繰り支援のため中小企業向け融資を増加させている。地域銀行は足元では健全性を維持しているが、将来的に中小企業向け融資が焦げ付けば、信用コストの増大により健全性が低下する懸念がある。そのような事態を防ぐためにも、地域銀行は中小企業に対する経営改善や事業再生等の支援が求められる。
- 地域銀行は将来にわたる健全性の確保が求められており、その確保に懸念のある地域銀行はその回復が重要な課題となる。自力での資金調達が難しい場合、健全性確保の手段として、改正金融機能強化法に基づく公的資金注入や、独禁法特例法に基づく経営統合を通じて資本基盤を強化する方法がある。
- 改正金融機能強化法と独禁法特例法のいずれも、審査の際に地域銀行が取引先の経営改善や事業再生等に取り組むかが確認される。地域銀行には、取引先の経営改善や地域の再生に取り組み、将来的な信用コストの増大を防ぐことが期待される。

## 1. はじめに

地域銀行は長引く低金利環境と人口減少が続く中、コロナ禍による地域経済への打撃も加わり、厳しい経営環境に置かれている。そのため、政府においても地域銀行の持続的なビジネスモデルの構築のための環境整備が進められている。

本稿では、まず、地域銀行を含む地域金融機関が、コロナ禍を受け中小企業等の資金繰り支援を行っており、今後地域経済の再生・活性化への取り組みが期待されていることについて解説する。その上で、上記の政府による環境整備、具体的には金融機能強化法<sup>1</sup>の改正と、地域銀行の合併等について独占禁止法の適用を除外する独禁法特例法<sup>2</sup>の制定等について解説し、地域銀行が採り得る方策を検討する。

<sup>1</sup> 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」である。

<sup>2</sup> 正式名称は「地域における一般乗合旅客自動車運送事業及び銀行業に係る基盤的なサービスの提供の維持を図るための私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律の特例に関する法律」である。

## 2. コロナ禍の地域銀行に対する影響

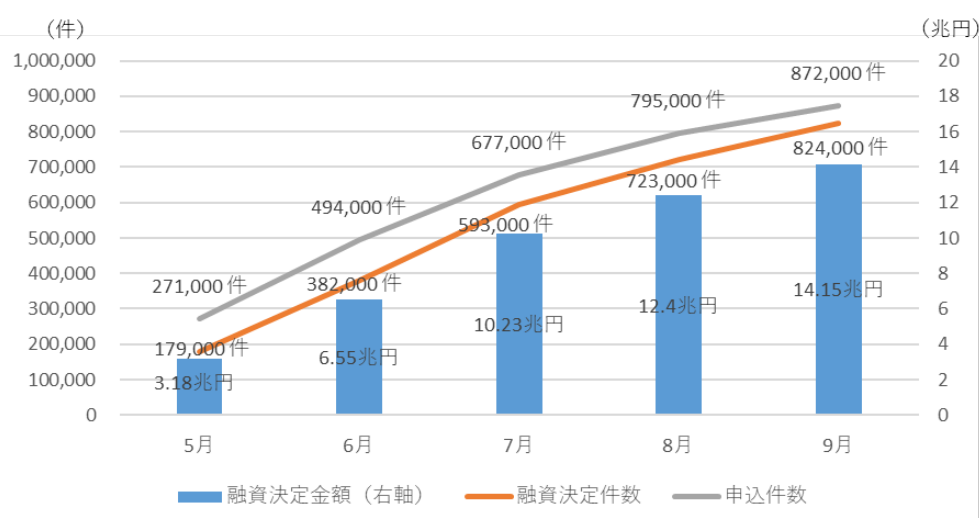
### (1) 中小企業向け貸出の増加

コロナ禍により企業の資金繰りが急速に悪化し、日本の企業数の99.7%を占める中小企業の倒産増加が懸念された。中小企業の資金繰り支援は政府系金融機関を中心に行われていたが、金融庁は民間金融機関（銀行、信用金庫、信用組合等）に対しても事業者の資金繰り支援を要請した。具体的には、2020年3月、既往債務についての元本・利息を含めた返済猶予等の条件変更や新規融資について迅速かつ柔軟に対応することを要請した。さらに、債務者が中小企業者の場合について、貸付の条件変更等を実行した件数等を報告することを要請し、これを受けて、申込件数のうち99%以上について条件変更等が実施されている（2020年9月末時点）<sup>3</sup>。

加えて、2020年5月からは、民間金融機関による実質無利子・無担保融資も開始された。これは、売上高が一定水準以上減少し、信用保証協会による一定の信用保証の認定を受けた中小企業等に対して、民間金融機関が無担保で行う融資である。融資上限額は4,000万円とされ、融資期間は10年以内でそのうち元本返済が不要な据置期間が最長5年である。融資について信用保証協会による保証料は減免され、さらに、民間金融機関に対して都道府県等が利子補給を行うことにより、当初3年間、事業者が負担する金利は実質的に減免される。

民間金融機関はこの実質無利子・無担保融資について、信用保証協会によって保証されている部分（保証の種類により融資額の80%又は100%）についてはリスクを負わず、また、都道府県等から利子相当額を得ることができる。そのため、民間金融機関の実質無利子・無担保融資は大幅に増加している（図表1参照）。

図表1 民間金融機関の実質無利子・無担保融資（融資額・件数）



(出所) 全国信用組合中央協会「信用組合業界の地域密着型金融等の取組みについて」（2020年10月28日）  
 (同日の金融審議会「銀行制度等ワーキング・グループ」資料4)

<sup>3</sup> 金融庁ウェブサイト「[金融機関における貸付条件の変更等の状況について](#)」（2020年11月20日更新）参照。

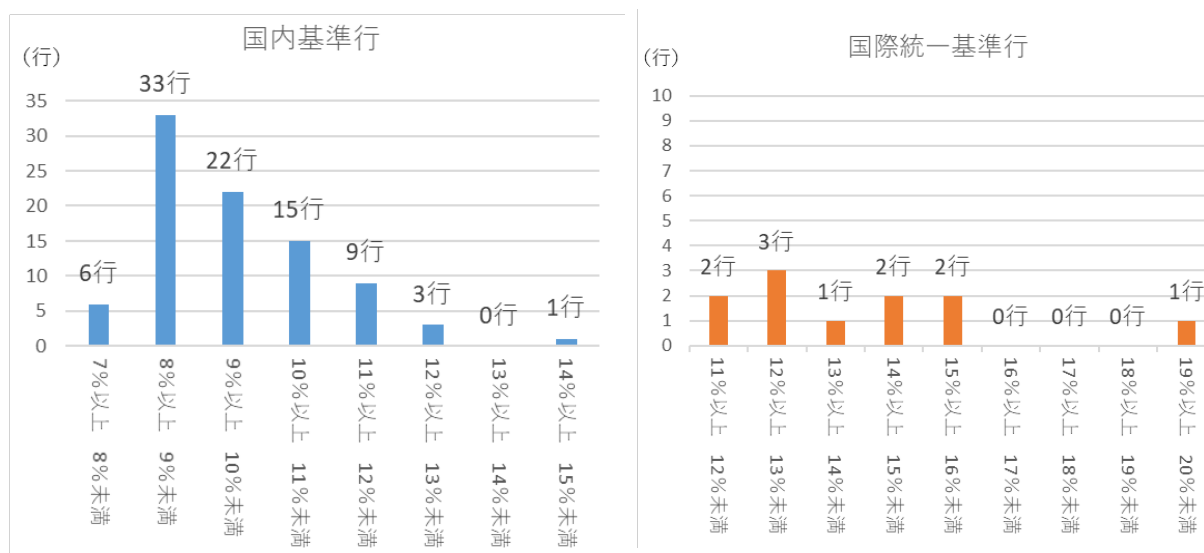
以下、民間金融機関のうち、地域銀行に焦点を絞って解説する。

## (2) 地域銀行の健全性の状況

### (ア) 足元の状況

銀行は健全性を確保するため、自己資本比率が定められた最低水準を上回ることが求められている（自己資本比率規制）<sup>4</sup>。最低水準は、海外営業拠点を有する国際統一基準行で8%、海外営業拠点を有しない国内基準行で4%である。コロナ禍により先行きの経済の不確実性が高まっているが、足元では、各地域銀行の自己資本比率は、国内基準行では7%以上、国際統一基準行では11%以上の水準を確保している（図表2参照）。

図表2 地域銀行の自己資本比率（2020年9月末、単体）



(注) 2020年11月17日時点で、2020年9月末時点の（総）自己資本比率（単体）のデータが得られた100の地域銀行について記載。

(出所) 各行ウェブサイトより大和総研作成

### (イ) 今後の見通し

前述のように民間金融機関は中小企業等の資金繰り支援を行っている。ただし、実質無利子・無担保融資は、3年後から利払いが必要になり、さらに、据置期間（最長5年）が終了すれば元本返済が求められるため、その間に債務返済能力を回復する必要がある。

地域銀行は以前から、経営状況の悪化した貸出先に対してコンサルティングや経営改善計画

<sup>4</sup> 自己資本比率が最低水準を下回った場合、水準に応じて、経営健全化計画の提出、資本増強計画の提出、総資産の圧縮、業務の縮小、合併、業務の停止などが命じられる（早期是正措置）。なお、多くの地域金融機関は国内基準行である。

の策定支援などを行っている。しかし、貸出先の中小企業数は膨大であるため、全ての貸出先に対して経営改善支援を行うことは現実的には難しい。地域銀行の一部は「経営改善支援取組み率」(＝経営改善支援取組み先数÷正常先以外の債務者数)を公表しているが、ほとんどの地域銀行は同比率が4%から8%の間にとどまっている<sup>5</sup>。

事業再生支援の方法としては、貸出先へのコンサルティングにとどまらず、既存融資を劣後ローンに転換するDDS(デット・デット・スワップ)や、貸出先に直接出資する方法もある(事業再生会社への出資に対する規制について後述)。しかし、いずれも地域銀行において行われているケースはわずかな模様である<sup>6</sup>。

中小企業の事業再生支援のための取組みとしては、地域銀行が直接行うもののほか、政府系金融機関である日本政策金融公庫等による中小企業向け資本性劣後ローンや、中小企業基盤整備機構(独立行政法人)が組成する「中小企業再生ファンド」による出資等がある<sup>7</sup>。

ただ、日本政策金融公庫が実行した資本性劣後ローンは、2020年8月末時点で、97先に対して173億円である<sup>8</sup>。中小企業再生ファンドは、投資対象が相応の収益力があり財務リストラや事業再構築により再生が可能な中小企業に限られ、また、これまで設立されたファンドは18本で、ファンド総額は545.1億円である<sup>9</sup>。

中小企業は358万者<sup>10</sup>(個人事業者を含む)という膨大な数に上り、また、厳しい経営環境の下で現実には経営再建が困難な中小企業は多数存在すると考えられるため、これらの取組みによっても全ての経営状況の悪化した中小企業が再生すると期待することは難しい。そのため、将来的に貸出が不良債権化することで信用コストが増大し、地域銀行の健全性に影響が生じる懸念がある。

### 3. 地域銀行の持続的なビジネスモデルの構築の必要性

前述の通り、足元では地域銀行は健全性を維持しているといえるが、個別の地域銀行によっては将来にわたって健全性を維持できるか懸念が生じる可能性がある。

この点に関して、地域銀行は中小・地域金融機関向けの総合的な監督指針により、持続可能な収益性と将来にわたる健全性を確保することが求められており、改善が必要な場合には、経営陣の刷新を含め、業務改善命令という厳しい措置がなされる可能性がある(早期警戒制度)<sup>11</sup>。

<sup>5</sup> 各行のディスクロージャー誌参照。なお、山形銀行は同比率が28.6%と突出して高く、注目される。

<sup>6</sup> 各行のディスクロージャー誌参照。

<sup>7</sup> 経営状況の悪化した事業会社の再生支援の取組みに関して、大和総研金融調査部金融調査課チーム「『[新常態](#)』への適応を目指す事業会社に対し高まる公的機関の資本性資金の供給」(2020年7月30日付大和総研レポート)参照。

<sup>8</sup> 金融財政事情(2020年9月21日号)p.13。

<sup>9</sup> [中小企業基盤整備機構ウェブサイト](#)参照。

<sup>10</sup> 「[中小企業白書\(2020年版\)](#)」p.58。

<sup>11</sup> 「中小・地域金融機関向けの総合的な監督指針」の2019年6月の改正で定められた(同II-2-3)。なお、対象となる地域金融機関は、地方銀行、第二地方銀行、信用金庫、信用組合、労働金庫が該当する。

具体的には、概ね5年以内に、本業の利益を示すコア業務純益（投資信託解約損益を除く）が継続的に赤字になる、又は自己資本比率が最低水準を下回ると見込まれる等、改善が必要と認められる地域銀行に対しては、業務改善策が促される。業務改善策として下記の措置がなされ得る。さらに、これらの措置を確実に実行させる必要がある（と金融当局が判断する）場合には、業務改善命令が発出され得る。

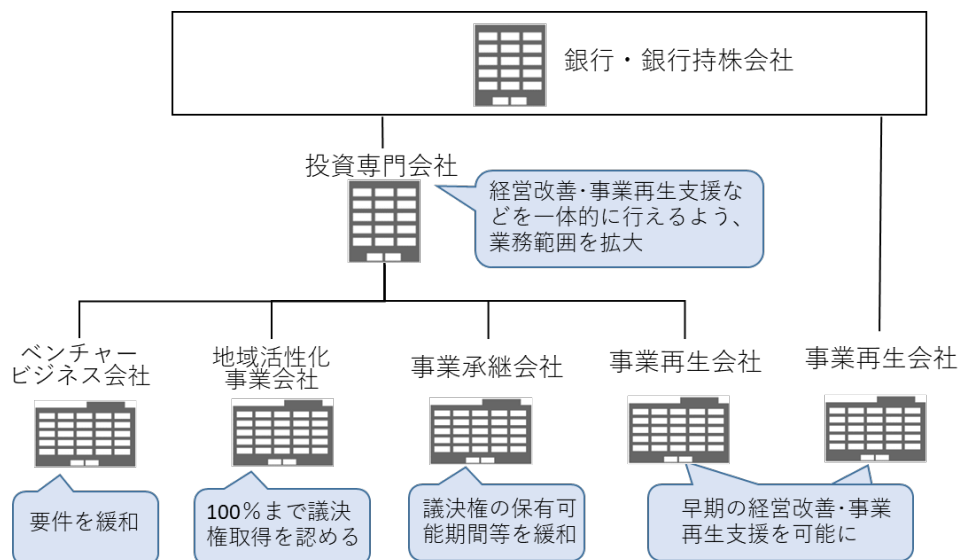
- ①店舗・人員配置の見直しなどの業務効率化を含む収益改善施策
- ②資本増強
- ③社外流出の抑制
- ④①～③を確実に履行するための経営管理態勢の確立 等

#### 4. 地域銀行の持続的なビジネスモデルの構築のための環境整備

##### (1) 顧客・地域の再生に必要な業務を可能にするための銀行の業務範囲等の見直し

金融機関が地域経済の再生や持続的な成長に貢献できるようにするため、2020年9月から金融審議会において、銀行に対する規制の見直しが検討されている。

図表3 銀行の議決権取得等制限の見直し（検討中）



（出所）金融審議会「銀行制度等ワーキング・グループ」（2020年10月7日）資料2,3を基に大和総研作成

現行法では、銀行が（その子会社と合算して）事業会社の議決権の5%超を取得することは原則として禁止されている<sup>12</sup>。ただし、例外が定められており、その中で事業再生などに関連するものとして、一定の要件を満たす、事業再生会社、事業承継会社、ベンチャービジネス会社、地域の活性化に資する事業を行う会社（地域活性化事業会社）が定められている。前三者について

<sup>12</sup> 銀行持株会社の場合（その子会社と合算して）、事業会社の議決権の「15%」超を取得することは原則として禁止されている。

は100%まで議決権の取得が認められ、地域活性化事業会社については銀行の子法人等に該当しない範囲内（基本的に40%未満）で議決権の取得が認められる<sup>13</sup>。

上記の制限のうち事業再生会社に関する扱いに関しては、金融審議会において次のような見直しが検討されている。現行法上、事業再生会社については、民事再生法に基づく再生計画認可を受けた会社であることなどが要件とされており、財務状況が相当程度悪化した会社が主な対象とされている。この点について、銀行が早期に経営改善・事業再生支援に関与できるようにするため要件を緩和することが検討されている。その他の会社についても、図表3のような要件の緩和が検討されており、銀行が貸出先の経営改善、事業再生、事業承継の支援やベンチャービジネス会社の支援を拡充することが期待される。

加えて、金融審議会では次のような見直しも検討されている。現行法では、銀行の子会社・兄弟会社の業務範囲は制限されているが、情報通信技術その他の技術を活用し、銀行業の高度化や利用者の利便の向上に資する業務を営む「銀行業高度化等会社」は銀行の子会社・兄弟会社になることが認められている。銀行業高度化等会社としてこれまでフィンテック企業に加え、地域商社が設立されている。

金融審議会では、銀行業高度化等会社の業務に、「地方創生等に資する業務」を追加すること等が検討されている。実現すれば、コロナ禍により地方移住への関心が高まっていることなども踏まえ、地域銀行が銀行業高度化等会社を通じて地方移住者への新たなサービスを提供するとともに雇用を創出することなどにより、ポストコロナの地方創生に貢献することが期待される。

## (2) 公的資金注入による資本基盤の強化（改正金融機能強化法）

前述の通り、地域銀行は、信用コストの増大により自己資本比率が低下する懸念がある中で、早期警戒制度により、概ね5年以内に自己資本比率が最低水準を下回ると見込まれる場合は業務改善策が促される可能性がある。自己資本比率の低下に対しては増資による資金調達という対応が考えられるが、自力で資金調達することが容易ではない場合、公的資金を受け入れるという方法がある。

金融機関（銀行、信用金庫、信用組合など）に対する公的資金注入については金融機能強化法で定められている。コロナ禍を受けて金融機能強化法が2020年6月に改正され（同年8月14日から施行）<sup>14</sup>、従来2022年3月末までとされていた公的資金注入の申請期限が2026年3月末まで延長された。さらに、新型コロナウイルス感染症等に関する特例（コロナ特例）が定められ、地域経済の活性化に取り組むことを条件に、公的資金注入の申請について経営責任が問われないことが明確化されるなど、金融機関が申請しやすくなるよう見直された（図表4参照）。

<sup>13</sup> これらの会社の議決権は、基本的に銀行の子会社である投資専門会社を通じて取得することが求められるが、事業再生会社については銀行本体が取得することも認められる。

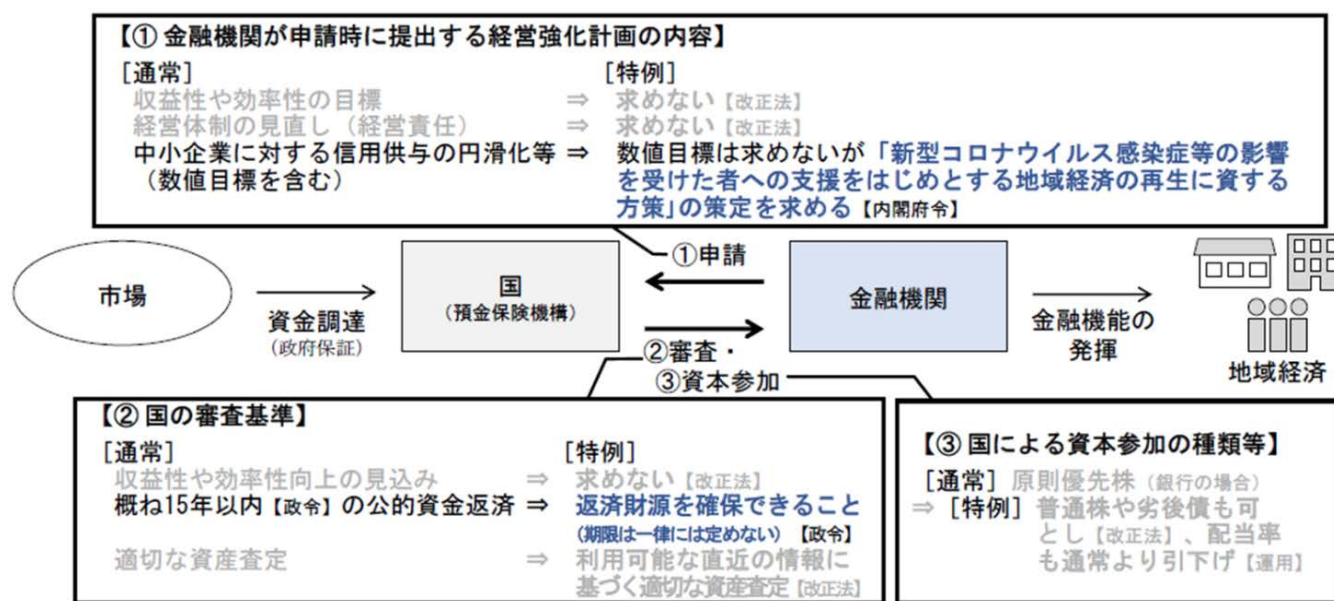
<sup>14</sup> 坂口純也「[改正金融機能強化法のコロナ特例措置がもたらす功罪](#)」（2020年7月30日付大和総研レポート）参照。

コロナ特例の対象となる金融機関は、貸出先の財務状況がコロナ禍により相当程度悪化したことなどの影響により、業務を行っている地域において円滑に貸出を実施するために自己資本の充実を図ることが必要となった金融機関とされている。

コロナ特例の対象の場合、公的資金注入を申請する際に金融機関が当局に提出する経営強化計画には、中小規模の事業者に対する信用供与の円滑化の方針等のほか、地域経済の活性化に資する方策として、以下を記載することが求められる。さらに、経営強化計画の履行状況は当局によってフォローアップが行われる。

- ①ベンチャービジネス支援の強化策
- ②経営コンサルティングその他の取引先企業への支援の強化策
- ③早期の事業再生に資する方策
- ④事業承継に対する支援の強化策

図表 4 金融機能強化法の改正の概要



（出所）金融庁「新型コロナウイルス感染症等の影響に対処するための金融機能強化法改正法に係る政令や内閣府令（案）の概要」（2020年6月）

### （3）経営統合による資本基盤の強化（独禁法特例法）

自己資本比率が最低水準を下回る懸念がある場合の対応としては、経営体力のある地域銀行からの出資を受け入れ、経営統合する方法もある。地域銀行同士の経営統合については、2020年5月に独禁法特例法が制定され、2020年11月27日に施行予定である<sup>15</sup>。

<sup>15</sup> 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](#)」（2020年8月13日付大和総研レポート）参照。

独禁法特例法は、地域社会の基盤となるサービスを提供する事業者である乗合バス事業者及び地域銀行<sup>16</sup>の経営統合（合併、持株会社の設立、株式取得等）等について、独占禁止法<sup>17</sup>の適用を除外するものである。地域銀行同士の経営統合には独禁法特例法が適用されるため、事実上、同一県内に所在する地域銀行同士の経営統合を実施しやすくなる。ただし、独禁法特例法は時限立法とされ、施行から10年以内に廃止される予定である。

独禁法特例法は地域銀行の存続自体を目的としているというよりも、地域銀行の経営力の強化等を通じて、将来にわたってサービスの提供の維持を図ることにより、地域経済を活性化すること等を目的としている。そのため、地域銀行の経営統合が認可されるためには、経営統合により貸出等のサービスの提供の維持が図られることや、貸出における金利等の上昇など、サービス利用者に不当な不利益が生じないことなどが求められる。

さらに、独禁法特例法に関する監督指針改正案（2020年11月18日時点で未確定）では、経営統合の審査の際、地域経済の活性化に資する取組みについて確認されることが明らかにされている。具体的には、当局に提出する基盤的サービス維持計画において、以下のいくつか等について具体的な指標を用いているか確認される。

- ①担保や保証に依存せず、取引先の事業性評価に基づき融資を行う取組みの強化
- ②ベンチャービジネスに関する取引先の支援の強化
- ③経営コンサルティングその他の取引先の支援の強化
- ④事業再生が必要な取引先の支援の強化
- ⑤取引先の事業の承継に対する支援の強化
- ⑥①～⑤の他、中小企業向けのサービスの維持・向上や地域経済の活性化に資する取組みに必要な、人的資源及び資本・経営基盤の確保・強化
- ⑦重複する店舗の必要な統廃合を行う場合における、地域での店舗を通じたサービスの実態を慎重に考慮した上での、事業の改善により生じる余力に応じた一定の店舗網の維持

## 5. 今後の見通し

### (1) 地域銀行の取り得る方策

2020年11月27日に独禁法特例法が施行される。さらに、11月10日には日本銀行が、経営統合等（又は収益力強化や経費削減）を行う地域銀行等に対して日銀当座預金に0.1%の金利を上乗せする制度を創設した<sup>18</sup>。加えて、11月13日には政府が地域金融機関の再編を促すための補助金を2021年夏にも創設することが報道<sup>19</sup>された。経営統合を実施するかは個々の地域銀行の経営判断であるが、これらの動きを受け、地域銀行の経営統合が進むかが注目されている。

<sup>16</sup> 独禁法特例法の対象となる地域銀行は、地方銀行、第二地方銀行、埼玉りそな銀行と定められている。

<sup>17</sup> 正式名称は「私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律」である。

<sup>18</sup> 坂口純也・中村文香「[日銀の特別付利制度の地域銀行への影響](#)」（2020年11月13日付大和総研レポート）参照。

<sup>19</sup> 2020年11月13日付日本経済新聞朝刊「政府、地銀再編へ補助金 システム統合支援 来年に法改正」参照。



経営統合の際に一方が他方に出資すれば、経営体力の低下した地域銀行は資本基盤を強化できる。また、重複する店舗やシステムの統合等によりコストの削減が期待できる。ただし、経営統合のための作業が必要であり時間もかかる。また、経営体力の低下した地域銀行が経営統合を実現するためには、経営体力のある地域銀行と経営統合に合意する必要があるが、コロナ禍により不確実性が増している状況では難しい可能性もある。

一方、経営体力の低下した地域銀行が資本基盤を強化する方策としては、2026年3月末までは、金融機能強化法のコロナ特例を用いて公的資金注入を受ける方法もある。コロナ特例により、公的資金注入を申請する場合、地域経済の活性化に取り組むことを条件に経営責任の明確化等が求められないため、申請しやすくなっている。

さらに、金融機能強化法のコロナ特例は、コロナ禍で影響を受けた金融機関を当事者とする合併、持株会社の設立等を行う場合にも適用されるため、両方の要件を満たせば、独禁法特例法と金融機能強化法のコロナ特例をともに適用することも考えられるだろう。

## (2) 地域経済の再生・活性化に関する取組み

前述の通り、銀行の業務範囲の見直しの検討が進められ、金融機能強化法と独禁法特例法の審査項目において地域経済の再生・活性化に関する取組みが確認されるなど、政府は地域銀行に対してそのような取組みを行うことを期待していることが見て取れる。

中小企業の中には実質無利子・無担保融資を受けることで、当面、資金繰りが落ち着いている先もあると考えられる。ただし、融資の3年後には利子補給（実質的な利払いの減免）が終了し、据置期間（最長5年）が終了すれば元本返済が求められるため、何も手を打たなければその時点で資金繰りが再び難しくなる可能性もある。

そのため、地域銀行はそれまでに経営状況の悪化した中小企業の再生に取り組むことが求められる。地域銀行の貸出先の中小企業は膨大な数に上り、政府系金融機関や官民ファンドによる取組みを考慮しても、全ての中小企業を再生させることは難しいだろう。

しかし、改正金融機能強化法に基づく公的資金注入や独禁法特例法に基づく経営統合を行った場合、資本基盤の強化を通じてこれらの取組みに経営資源を回すことが可能になる。これらの取組みにより、一定程度中小企業の再生が進むことが期待される。

これらの取組みによっても中小企業の再生が十分進まず、貸出の不良債権化により信用コストが増大すれば、将来的に地域銀行の経営を圧迫する可能性がある。そのような事態となった場合に、仮に政府がかつて大手銀行に求めたような不良債権処理を地域銀行に求めれば、貸出先の中小企業の破綻により地域経済をさらに疲弊させる可能性がある。現場には、公的機関による地域銀行の保有債権の買い取りを求める声があることなども踏まえて、政府には抜本的な対策が求められるだろう。

(以上)