

参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	財政金融をめぐる政策課題 － 地域金融機関の経営基盤強化と国際金融都市構想を中心に －
著者 / 所属	藤井 一裁 / 財政金融委員会調査室
雑誌名 / ISSN	立法と調査 / 0915-1338
編集・発行	参議院事務局企画調整室
通号	432号
刊行日	2021-2-19
頁	66-80
URL	https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rip_pou_chousa/backnumber/20210219.html

※ 本文中の意見にわたる部分は、執筆者個人の見解です。

※ 本稿を転載する場合には、事前に参議院事務局企画調整室までご連絡ください (TEL 03-3581-3111 (内線 75020) / 03-5521-7686 (直通))。

財政金融をめぐる政策課題

— 地域金融機関の経営基盤強化と国際金融都市構想を中心に —

藤井 一裁

(財政金融委員会調査室)

1. はじめに
2. 地域金融機関の経営基盤強化
 - (1) 地域金融機関をめぐる金融行政の変遷
 - (2) 地域金融機関に対する今後の金融行政の取組
 - (3) 銀行制度等の整備の方向
3. 国際金融都市構想への取組
 - (1) 市場機能強化策の経緯
 - (2) 国際金融都市構想を受けた制度整備
4. 今後の課題
 - (1) 地域金融機関の再編をめぐる課題
 - (2) 地域金融機関の業務範囲規制の在り方
 - (3) 地域金融機関の役割の再定義
 - (4) 国際金融センターとしての市場機能強化の方向性
 - (5) 貯蓄から投資への転換に当たっての課題

1. はじめに

金融庁は、令和2年8月に策定した令和2事務年度金融行政方針¹において、「コロナと戦い、コロナ後の新しい社会を築く」、「高い機能を有し魅力のある金融資本市場を築く」、「金融庁の改革を進める」の3本の柱を重点課題とした。新型コロナウイルス感染症等の影響による日本経済への打撃²や、ポストコロナ時代における社会経済環境・国際政治情

¹ 令和2事務年度は、令和2年7月から令和3年6月まで。

² 実質GDP成長率（前期比年率）は、令和2年4－6月期が▲29.2%、7－9月期が22.9%となった（内閣府「2020年7－9月期四半期別GDP速報（2次速報値）」（令2.12.8））。

勢などの様々な変化を踏まえ、資金繰り支援³の継続に加え、金融機関の金融仲介機能の発揮や金融資本市場の機能強化に向けた制度整備の方針を示している。

本稿では、令和2事務年度金融行政方針で示された施策のうち、地域金融機関の経営基盤強化及び国際金融都市構想に向けた取組について、これまでの経緯（図表1）を振り返るとともに、制度整備が見込まれる施策を紹介し、今後の課題を検討することとしたい。

2. 地域金融機関の経営基盤強化

（1）地域金融機関をめぐる金融行政の変遷

ア 地域金融機関とは

地域金融機関とは、限定された営業地域の中小企業や個人を主な顧客にしている金融機関であり、地方銀行、第二地方銀行、信用金庫及び信用組合を指している⁴。

地方銀行と第二地方銀行は銀行法上の銀行（普通銀行）であるが、多くの第二地方銀行は相互銀行⁵から転換したものである。一方、信用金庫及び信用組合⁶はそれぞれの根拠法に基づく協同組織金融機関⁷であり、営業地域（地区）や利用者が限定されている⁸。

平成2年度末以降の地域金融機関数の推移（図表2）を見ると、第二地方銀行、信用金庫及び信用組合が大きく減少した一方で、地方銀行の数は64行でほぼ変化していない。

イ 地域金融機関をめぐる金融行政の取組の経緯

バブル経済崩壊後、金融機関では、不動産を担保とした多額の貸出債権が地価の下落等により回収困難な不良債権となり、その処理が深刻な問題となった。金融機関の不良債権比率（金融再生法開示債権比率）は一時8%台に達し⁹、平成4年度以降15年間に存在した不良債権の額は100兆円を超えた¹⁰。金融機関の経営破綻も相次いだ。

³ 例えば、日本政策金融公庫及び民間金融機関の無利子・無担保融資、日本政策投資銀行等の危機対応融資・資本性劣後ローンなど。また、政策金融機関・民間金融機関ともに既往債務の条件変更等に迅速かつ適切に対応することが求められており、取組状況の報告徴求や当局による実績の公表も行われている。

⁴ 村本孜「地域金融機関論―法と経済学による序論的考察―（I）」『成城大学経済研究』第166号（平16.11）74頁。なお、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」（平15.3.27）では、地方銀行、第二地方銀行、信用金庫及び信用組合を「中小・地域金融機関」と呼び、その基本的な特性として「営業地域が限定されており、特定の地域、業種に密着した営業展開を行っている」、「中小企業又は個人を主要な融資対象としている」の2点を挙げている。

⁵ 相互銀行法（金融制度改革法により平成5年に廃止）に基づき設立された中小企業専門金融機関で、その多くは無尽業法に基づく无尽会社を前身とする。

⁶ 中小企業等協同組合法及び協同組合による金融事業に関する法律に基づき設立されている（法律上は「信用協同組合」であるが「信用組合」の名称も許される（中小企業等協同組合法第6条第1項第2号））。

⁷ 協同組織金融機関は、いずれも会員・組合員の相互扶助を目的とした組織であるという特性を有しているほか、個別の金融機関に対して経営支援機能を有する協同組織中央金融機関が存在する。

⁸ 信用金庫の会員及び信用組合の組合員は、いずれも地区内に住所・居所又は事業所を有する者に限られており、資金の貸付け（信用組合は預金の受入れも）は原則として会員・組合員に対するものに限られる。

⁹ 平成14年3月期の預金取扱金融機関における不良債権比率は8.6%であった。なお、令和2年3月期は1.4%となっている（金融庁「令和2年3月期における金融再生法開示債権の状況等（ポイント）」（令2.8.28））。

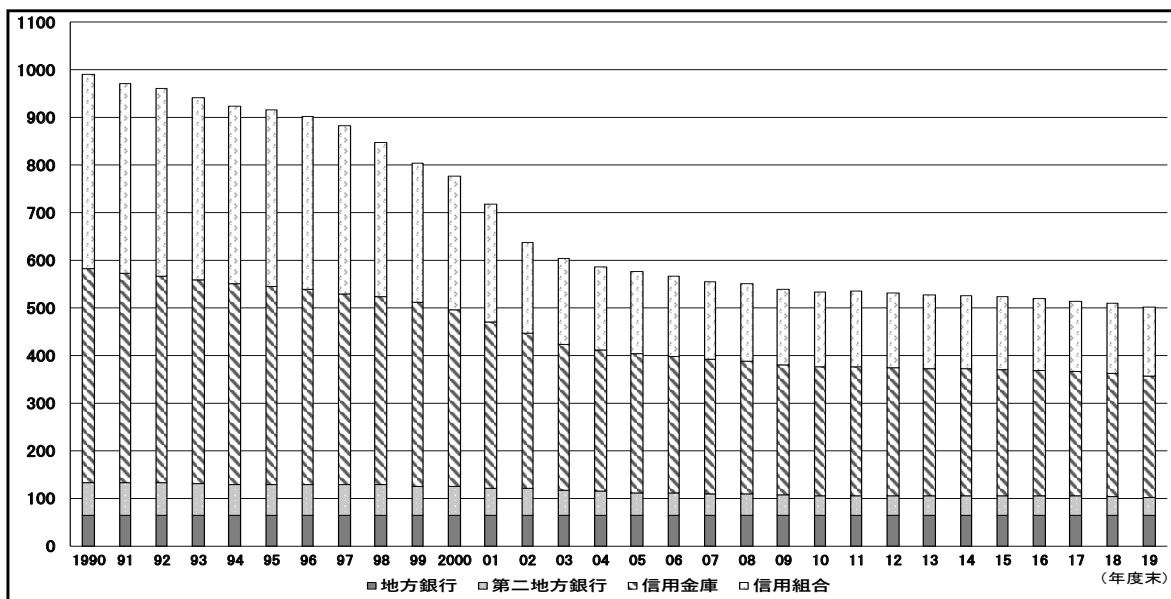
¹⁰ 15年間の全国銀行の不良債権処分損は累計で97.8兆円に上り、この時点でなお残っていた11.8兆円の不良債権額と合わせて109.6兆円であった（西村吉正「不良債権処理政策の経緯と論点」池尾和人編『バブル／デフレ期の日本経済と経済政策4 不良債権と金融危機』（慶應義塾大学出版会、平成21年）258頁）。

図表 1 平成元年以降の地域金融機関及び金融資本市場の競争力強化をめぐる動き

	地域金融機関をめぐる動き	金融資本市場の競争力強化をめぐる動き
平成元年 (1989年)	○相互銀行の普通銀行(第二地方銀行)転換(平成2年まで)	○日経平均株価がバブル経済崩壊前の最高値を付ける
平成4年 (1992年)	○東邦相互銀行(平成3年に経営破綻)が伊予銀行と合併(預金保険法の資金援助制度適用の初例)	○証券取引等監視委員会設置
平成8年 (1996年)	○預金保険法改正(預金等全額保護の特例措置(平成13年度末まで))	○日本版金融ビッグバン(金融システム改革構想)始動
平成10年 (1998年)	○金融機能安定化法制定(時限的な資本増強制度整備)	○金融システム改革法制定(銀行法、証券取引法など関係法律24本を一括改正)
	○金融監督庁及び大蔵省金融企画局設置(検査及び監督の大蔵省からの分離)	
平成11年 (1999年)	○金融再生法、金融機能早期健全化法制定(時限的な破綻処理制度・資本増強制度整備)	
	○金融検査マニュアル策定	
平成12年 (2000年)	○預金保険法等改正(恒久的な破綻処理制度・金融危機対応措置整備)	○資産流動化法、金融商品販売法制定
	○金融庁設置(金融監督庁と大蔵省金融企画局を統合・平成13年1月に金融再生委員会を統合)	
平成13年 (2001年)		○証券市場の構造改革プログラム策定(貯蓄から投資への転換)
平成14年 (2002年)	○金融再生プログラム策定(主要行の不良債権問題解決による経済再生を目指す)	○金融審議会答申「中長期的に展望した我が国金融システムの将来ビジョン」(複線的金融システムの構築)
	○金融機関組織再編法制定(組織再編成手続の簡素化、資本増強制度等整備)	
平成15年 (2003年)	○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策定	
平成16年 (2004年)	○金融機能強化法制定(金融機関組織再編法に代わる公的資本増強制度整備)	
	○金融改革プログラム策定	
平成17年 (2005年)	○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策定	
平成18年 (2006年)		○金融商品取引法制定(投資サービス法制の整備)
平成19年 (2007年)	○監督指針改正(地域密着型金融の取組の恒久化)	○金融・資本市場競争力強化プラン(市場強化プラン)策定
平成20年 (2008年)	○金融機能強化法改正(資本参加要件の修正など)	○リーマンブラザーズ経営破綻(世界金融危機の端緒)
平成21年 (2009年)	○中小企業金融円滑化法制定(12月～平成25年3月)	○金融審議会金融分科会基本問題懇談会報告(市場発の金融危機への対応など)
平成22年 (2010年)	○日本振興銀行の経営破綻(預金定額保護適用の初例)	○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策定
平成23年 (2011年)	○東日本大震災を受け、金融上の措置を要請	
	○金融機能強化法改正(震災特例の導入など)	
平成24年 (2012年)	○「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」策定	○金融商品取引法等改正(総合的な取引所の実現に向けた制度整備など)
	○「経営者保証に関するガイドライン」公表	○日本取引所グループの発足(東京証券取引所と大阪証券取引所の経営統合)
平成25年 (2013年)		○金融・資本市場活性化有識者会合「金融・資本市場活性化に向けての提言」
		○日本版スチュワードシップ・コード(機関投資家の行動指針)策定
平成26年 (2014年)		
平成27年 (2015年)	○「自然災害による被災者の債務整理に関するガイドライン」公表	○コーポレートガバナンス・コード策定
平成28年 (2016年)	○「金融仲介機能のベンチマーク」策定	
平成29年 (2017年)	○「金融モニタリング有識者会議報告書」公表	○東京都が「国際金融都市・東京」構想を公表
平成30年 (2018年)	○「金融検査・監督の考え方と進め方(検査・監督基本方針)」公表	
	○金融庁の組織再編(検査局を廃止し、総合政策、企画市場、監督の三局体制へ)	
令和元年 (2019年)	○「検査マニュアル廃止後の融資に関する検査・監督の考え方と進め方」策定・金融検査マニュアル廃止	○資金決済法等改正(暗号資産のデリバティブ取引を金融商品取引法の規制対象に追加)
		○日本取引所グループが東京商品取引所を子会社化(総合取引所の実現に向けた経営統合)
令和2年 (2020年)	○新型コロナウイルス感染症等の影響を踏まえた資金繰り支援(無利子無担保融資の導入など)	○金融商品販売法等改正(金融サービス仲介業の創設など)
	○独禁法特例法制定(地域銀行の経営統合についての特例)	○東京商品取引所の貴金属・農産品先物取引を大阪取引所に移管(大阪取引所の総合取引所化が実現)
	○金融機能強化法改正(新型コロナウイルス感染症等特例の導入など)	○東京証券取引所でシステム障害のため終日売買停止

(出所) 金融庁資料・各種報道等を基に作成

図表2 地域金融機関数の推移（1990年度末以降）



(注) 1991年度末までの第二地方銀行には相互銀行を含む。

(出所) 預金保険機構『令和元年度預金保険機構年報』「預金保険対象金融機関数の推移」を基に作成

平成10年6月に発足した金融監督庁（平成12年7月から金融庁）は、「公正で透明な金融監督の確立」、「厳正で実効性ある検査の実施とモニタリングの充実」などの方針を掲げ、平成11年には金融検査官の手引書である金融検査マニュアルを策定・公表するに至った¹¹。

その後、平成14年10月に策定された金融再生プログラムでは、主要行¹²の不良債権問題解決のために資産査定を厳格化する一方で、中小・地域金融機関の不良債権処理について、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」の在り方を検討することとした。リレーションシップバンキングとは、長期継続する関係の中から、借り手企業の経営者の資質や事業の将来性等についての情報を得て、融資を実行するビジネスモデルを指す¹³。平成15年3月に「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」、平成17年3月に「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」がそれぞれ策定され、平成19年以降は地域密着型金融を恒久的な取組として監督指針に位置付けるに至っている。

¹¹ 金融検査マニュアルについては、画一的運用が中小企業等への「貸し渋り」や「貸しはがし」につながる懸念も指摘され、平成14年6月には金融検査マニュアル別冊〔中小企業融資編〕が策定された。

¹² もともとは都市銀行、信託銀行及び長期信用銀行を指していた（財務省財務総合政策研究所財政室編『平成財政史—平成元～12年度 第6巻金融』（令和元年）114頁、第140回国会参議院大蔵委員会会議録第16号12頁（平9.6.3）の大蔵省銀行局長答弁など）。現在は、都市銀行及び信託銀行（業態別子会社や外国銀行系信託銀行として新設されたものを除く。）を指すものとして用いられる（吉本澄司「数字を追う～業態別の銀行数：メガ集約、地銀ほぼ不変」（日本総合研究所）（平25.7.2））。

¹³ 金融庁「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（基本的考え方）」（平15.3.28）

平成21年12月に時限立法¹⁴として制定された「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法律」（中小企業金融円滑化法）では、金融機関に貸付条件の変更等の努力義務を課した。この際、金融機関に対しては、経営再建計画の策定支援や経営相談などのコンサルティング機能¹⁵を発揮することが強く要請された。

平成25年以降は、金融検査と日常の監督を一体的に運用する「金融モニタリング」の考え方が打ち出されるとともに、金融機関に対し事業性評価に基づく融資等の推進を求め、金融検査での資産査定でも金融機関の判断を尊重する方針が示されるようになった。平成29年3月の金融モニタリング有識者会議報告書においては、金融検査マニュアル等の抜本的な見直しを含む検査・監督改革の方向が提言された。その後の検討を経て、金融検査マニュアルは令和元年12月に廃止された¹⁶。

公的資金により金融機関の経営基盤を資本面で強化する公的資本増強制度についても、平成10年の金融機能安定化法制定以降整備された。現在では、「金融機能の強化のための特別措置に関する法律」（金融機能強化法）に基づく資本参加制度が時限措置として設けられている¹⁷。令和2年6月には、新型コロナウイルス感染症等の影響を受けた金融機関向けの特例が設けられた¹⁸。

また、地域銀行（地方銀行及び第二地方銀行）の再編をめぐっては¹⁹、令和2年5月に「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」（独禁法特例法）が成立した（同年11月27日施行）。施行から5年間は、主務大臣の認可を受けて行う地域銀行の合併等に独禁法の規定を適用しないこととされた。

（2）地域金融機関に対する今後の金融行政の取組

地域金融機関については、長期にわたる金融緩和による低金利環境の継続が利ざやの縮小をもたらしており、本業の利益を示す資金利益は減少傾向が続いている。最近では、地域における経済活力の低下等を背景に、貸出債権の引当金など与信関係費用が増加する傾向も見られるなど、厳しい経営状況に置かれている（図表3）²⁰。

¹⁴ 二度の期限延長を経て平成25年3月末で期限到来となった。

¹⁵ 中小企業金融円滑化法の期限延長後の平成23年4月に策定された「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法律に基づく金融監督に関する指針（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）」においては、「経営再建計画の策定支援、貸付けの条件の変更等を行った後の継続的なモニタリング、経営相談、指導といったコンサルティング機能」とされていた。

¹⁶ 金融検査マニュアルの廃止に先立ち、平成30年6月に「金融検査・監督の考え方と進め方（検査・監督基本方針）」が策定され、その後分野別の「考え方と進め方」が順次整備された。

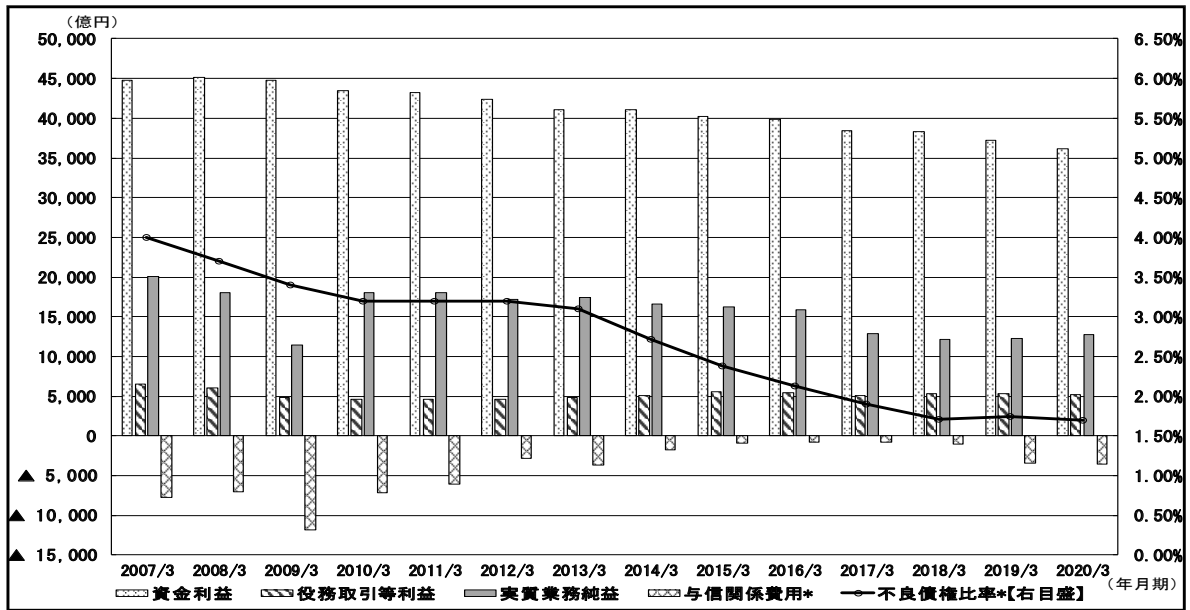
¹⁷ 現行法の申請期限は令和8年3月末までとなっている。

¹⁸ 平成23年5月には、東日本大震災を受けて震災特例措置が設けられた（平成29年3月末で申請期限満了）。

¹⁹ 平成28年2月に基本合意した株式会社ふくおかフィナンシャルグループと株式会社十八銀行の経営統合について、公正取引委員会の企業結合審査に期間を要し、経営統合の予定が二度にわたり延期された事例があった（平成30年8月に排除措置命令を行わない旨の通知があり、平成31年4月に経営統合が実施された）。

²⁰ 令和2事務年度金融行政方針（別冊）補足資料「コラム2：地域銀行の経営状況」図表1では、基礎的な収益力を示すコア業務純益の増減要因を分析しており、2009年度以降は「貸出利鞘要因」がコア業務純益の減少要因として示されている。

図表3 地域銀行の決算における各種利益や与信関係費用等の推移



(注) *は集計対象行の加重平均。与信関係費用が正の場合は益、負の場合は損を示す。

(出所) 金融庁「地域銀行の決算の概要」を基に作成

金融庁は、資金供給にとどまらない貸出先企業の経営支援への取組や、地域に根ざしたビジネスモデルの構築が必要との認識を繰り返し示してきた。令和2事務年度金融行政方針では、事業者への経営改善・事業再生支援等を通じた地域経済の活性化に一層の役割を果たすためにも、自らが持続可能なビジネスモデルを構築し、将来にわたって健全性を維持していくことを地域金融機関に求めた。その上で、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の環境整備として、業務範囲規制や一般事業会社への出資に関する規制の見直しを金融審議会で検討することとした。

一方、経営基盤の強化については、合併・経営統合等による再編や、資本・業務提携²¹も選択肢となり得る。令和2事務年度金融行政方針においては、「改正金融機能強化法や独禁法特例法をはじめとする各種施策の活用、システム等の業務基盤・管理部門の効率化も含めて、経営基盤の強化にどのような方策があり得るか、幅広く検討を促す」との方針を示した。さらに、菅内閣総理大臣から麻生金融担当大臣に対し、再編を含めた環境整備の指示があったことから²²、経営判断として再編を行う際の支援の在り方も焦点となった。

²¹ 例えば、SBIホールディングスによる地銀連合構想（7行参加）や、TSUBASAアライアンス（10行参加）などの包括的広域連携、証券会社や日本郵便との連携などの事例がある（「地域銀 アライアンス戦略の現在地 持続的成長へ構造改革」『ニッキン』（令3.1.1））。

²² 麻生金融担当大臣が9月16日の記者会見で明らかにし（「地銀再編へ環境整備」『読売新聞』（令2.9.17））、氷見野金融庁長官のインタビューでも紹介されている（氷見野良三「コロナ禍を乗り越える金融行政の針路」『金融財政事情』（令2.10.12）12頁）。なお、菅内閣総理大臣は、自由民主党総裁選挙への立候補を表明した際に、地銀の数が多すぎるのではないかと発言したと報じられた（例えば、「菅氏発言、銀行界へ波紋「地銀、数が多すぎ」」『ニッキン』（令2.9.11）、「地方銀行の数が多すぎる？～地銀再編の行方～」NHK NEWS WEB<<https://www3.nhk.or.jp/news/html/20200929/k10012639301000.html>>（令3.1.20最終アクセス））。

これらの経緯を踏まえ、令和2年9月に麻生金融担当大臣から諮問を受けた金融審議会では銀行制度等ワーキング・グループを設置して検討を行い、銀行の業務範囲規制等の在り方や地域における金融機能の維持についての方策などを取りまとめた報告（以下「銀行制度等WG報告」という。）を同年12月22日に公表した。

（3）銀行制度等の整備の方向

銀行制度等WG報告において示された制度整備の方向は、以下のとおりである。

ア 社会経済情勢の変化を踏まえた銀行の業務範囲規制等の在り方

銀行を始めとする預金取扱金融機関には、本業専念による効率性の発揮、他業リスクの排除、利益相反取引や優越的地位の濫用を防止する観点から、本体に業務範囲規制が課されている²³。また、業務範囲規制の潜脱防止等の観点から、子会社業務範囲規制や議決権取得等制限（いわゆる5%ルール²⁴）等が定められている。銀行制度等WG報告では、業務範囲規制や議決権取得等制限に関する制度改正の考え方を示した²⁵。

銀行の子会社・兄弟会社については、デジタル化に加え地方創生などに貢献することを幅広く可能とするため、平成28年の銀行法改正で創設された「高度化等会社」（認可制）²⁶の業務の外縁を更に拡充することを示した。また、フィンテック、地域商社、自行グループ用に開発したアプリやITシステムの販売など、内閣府令に個別列挙する一定の業務については認可基準を緩和することを掲げた。銀行本体については、銀行業に係る経営資源を主として活用して営むデジタル化や地方創生などに資する業務を付随業務に追加する枠組みを掲げ、その具体的内容は内閣府令に定めることを示した。

議決権取得等制限に関しては、子会社である投資専門会社を通じたベンチャービジネス会社や事業再生会社・事業承継会社への出資についての規制を緩和することを示した。具体的には、投資専門会社のハンズオン支援能力を強化するためにコンサルティング業務などを業務に追加することや、非上場の地域活性化事業会社への100%出資を可能とすることなどを掲げた。

イ 地域における金融機能の維持

銀行制度等WG報告では、地域銀行等に対して、アに掲げた規制緩和と併せて、合併・経営統合等の抜本的な事業の見直しを行う際の時限的な支援措置として、「資金交付制度（仮称）」の創設が盛り込まれた。

「資金交付制度」は、合併・経営統合等の抜本的な事業の見直しを行うことなどの基準を満たす地域銀行等からの申請に基づき、システム統合費用等必要となる追加的な初期コストの一部を支援するものである。申請の際に提出された原則5年間の経営強化計

²³ 佐藤則夫編著『銀行法』（金融財政事情研究会、平成29年）55～56頁

²⁴ 銀行持株会社の場合は15%ルールとなる。

²⁵ 協同組織金融機関や保険会社の業務範囲規制等についても、銀行に係る見直しと同じ趣旨で見直すことが考えられるとした。

²⁶ 銀行の子会社・兄弟会社としての高度化等会社の枠組みは、金融関連IT企業への出資の容易化のために設けられた制度で、令和元年の保険業法改正で保険会社にも認められるようになった。

画により、ポストコロナの地域経済の回復・再生に資する経営基盤を構築し、地域のニーズに沿った貸出しを含む基盤的な金融サービスが持続的な提供可能となるかどうかについて審査を行うこととされている。財源は、預金保険機構の金融機能強化勘定の利益剰余金（金融機能強化法に基づき資本参加した金融機関からの配当収入の内部留保分）²⁷を活用する方針となっている。

なお、「資金交付制度」とは別に、日本銀行は「地域金融強化のための特別当座預金制度」を創設することを令和2年11月に決定した²⁸。同制度は、地域経済を支えながら経営統合等により経営基盤強化に取り組んだ地域金融機関に対し、保有する日銀当座預金に上乗せ金利（年プラス0.1%）を支払うものである。

3. 国際金融都市構想への取組

（1）市場機能強化策の経緯

第二次大戦後の日本においては、「長短金融の分離」²⁹や「銀行・証券の分離」³⁰などの厳格な業務範囲規制と専門金融機関制度の下で、銀行を中心とする金融システムが構築されてきた。家計の資産運用や企業の資金調達も間接金融主体で推移した。

このような金融システムについては、昭和59年5月の日米円ドル委員会報告書などによる金融自由化・市場開放の流れの中で漸進的に改革が進められたが³¹、国際的な金融自由化の進展の中で、抜本的な制度改革の必要性が認識されるようになった。

その端緒となったのは、平成8年11月に橋本内閣総理大臣が打ち出した金融システム改革構想「日本版金融ビッグバン」である。2001年までにニューヨーク、ロンドン並みの国際金融市場として復権することを目標とし、市場原理が働く自由な市場（フリー）、透明で信頼できる市場（フェア）、国際的で時代を先取りする市場（グローバル）の3原則を掲げた改革であり、証券取引法や銀行法等の関係法律を一括改正する金融システム改革法の制定などが行われた。

日本版金融ビッグバンによる改革終了後の平成14年9月、金融審議会は「中期的に展望した我が国金融システムの将来ビジョン」と題する答申を取りまとめ、市場機能を中核とする複線的金融システム³²の構築が必要であるとの認識を打ち出した。これは、平成13年8月に金融庁が公表した「証券市場の構造改革プログラム」に示された「貯蓄から投資へ

²⁷ 令和2年度末の見込額は約350億円とされている。

²⁸ 日本銀行「「地域金融強化のための特別当座預金制度」の導入について」（令2.11.10）。同日の政策委員会通常会合で決定された。

²⁹ 長期金融業務（設備投資資金の供給等）と短期金融業務（預金を原資とした短期貸出し）を制度的に分離し別個の金融機関に行わせることをいう（鹿野嘉昭『日本の金融制度（第3版）』（東洋経済新報社、平成25年）48頁）。

³⁰ 銀行による証券業務（有価証券の引受け・販売）の兼営を禁止することをいう（鹿野嘉昭『日本の金融制度（第3版）』（東洋経済新報社、平成25年）50頁）。今日でも、銀行等の金融機関が有価証券関連業及び投資運用業を行うことは禁止されている（金融商品取引法第33条）。

³¹ 例えば、平成4年の金融制度改革法により、業態別子会社制度による相互参入が容認された。

³² 産業金融モデル（従来の銀行中心の預金・貸出しによる資金仲介）も存続するものの、市場金融モデル（価格メカニズムが機能する市場を通ずる資金仲介）の役割がより重要になるとの考え方を示したものである。

の転換」とともに、専ら間接金融に頼っていた日本の金融システムにおける直接金融の役割を高めようとするものであった。

日本版金融ビッグバン以降も、横断的な投資サービス法制の構築を目指した平成18年の金融商品取引法の整備など、市場機能強化に向けた取組は継続しており、成長戦略の一環としての市場機能強化に向けた制度整備の方針も示された。

平成25年には、財務省と金融庁が共同で事務局となる「金融・資本市場活性化有識者会合」が設置され、平成27年6月までに3回にわたる提言・意見書が公表された。これらの提言・意見書では、東京オリンピック・パラリンピック競技大会が開催される予定であった2020年に、国際金融センターとしての地位を確立することを目指していた。

(2) 国際金融都市構想を受けた制度整備

ア 国際金融都市構想の経緯

最近では、新型コロナウイルス感染症の影響がグローバルに拡大するとともに、英国のEU離脱や香港情勢の悪化など、国際金融センターを取り巻く環境が大きく変化している。この状況を受けて、日本の金融資本市場に海外金融機関や専門人材を呼び込み、国際金融都市を目指す制度整備が強く求められるようになった³³。

令和2年7月に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針2020」では、「海外金融機関等の受入れに係る環境整備等により、世界中から優秀な人材や資金、情報を集め、世界・アジアの国際金融ハブとしての国際金融都市の確立を目指す」ことが明記された。これを受け、令和2事務年度金融行政方針では、「日本市場がアジアにおける国際金融の中核的な拠点の一つとして発展していけるよう、海外金融機関も含めた関係者と十分にコミュニケーションを取りつつ、金融・資本市場の魅力を向上させ、海外金融機関・専門人材の受入れ環境整備を一層加速させていく」との方針を示した。

一方、東京都では、平成29年11月に取りまとめた「「国際金融都市・東京」構想 ～「東京版金融ビッグバン」の実現へ～」を令和3年秋に改訂する方針を打ち出した³⁴。また、大阪府及び大阪市は、国際金融都市の実現に向けた挑戦に取り組むべく、経済団体とともに「国際金融都市OSAKA推進委員会」の設立を目指している³⁵。

これらの動きを踏まえ、令和2年9月に麻生金融担当大臣から諮問を受けた金融審議会は市場制度ワーキング・グループを設置して検討を行い、同年12月23日に「世界に開かれた国際金融センターの実現に向けて」と題する第一次報告³⁶を公表した。第一次報告で掲げられた制度整備の考え方は、イ及びウのとおりである。

³³ 「国家安全維持法制定に揺れる香港の政情不安などが「トリガー（引き金）になった」と報じられている（「国際金融都市へアピール」『朝日新聞』夕刊（令2.12.28））。

³⁴ 「国際金融都市構想 香港にらみ来秋改訂」『産経新聞』（令2.10.31）。

³⁵ 吉村大阪府知事は、令和2年11月18日の記者会見で大阪府・市として国際金融都市を目指していきたい旨述べ、準備組織を立ち上げる方針を示した（大阪府ウェブサイト「令和2年（2020年）11月18日 知事記者会見内容」〈<http://www.pref.osaka.lg.jp/koho/kaiken2/20201118.html>〉（令3.1.20最終アクセス））。

³⁶ 第一次報告の末尾において、市場制度ワーキング・グループは「成長資金の供給のあり方、及び国内顧客に関する情報授受規制などの残された課題について、引き続き検討を進めていく」とされている。

なお、税制面については、同年12月21日に閣議決定された令和3年度税制改正の大綱において、国際金融都市に向けた税制上の措置が講じられることとなった。

イ 海外の投資運用業者等の受入れに係る制度整備

金融商品取引法では、投資運用業者を含む金融商品取引業者は、内閣総理大臣に対する登録を受ける必要がある。一方、現行法の下でも、適格機関投資家等特例業務（いわゆるプロ向けファンドの業務）について届出により行うことを可能としている³⁷。

第一次報告では、①主として海外のプロ投資家を顧客とするファンドの投資運用業者と、②海外において当局による許認可を受け、海外の顧客資金の運用実績がある投資運用業者（海外の資金のみ運用）について、届出制による参入を可能とする（②については3～5年の時限措置）考えを示した。

ウ 銀証ファイアーウォール規制の緩和

いわゆる銀証ファイアーウォール規制は、同一金融グループ内の銀行と証券会社の間において、顧客からの同意なく、顧客の非公開情報等の共有を禁止する等の措置を定めるものである³⁸。第一次報告では、外国の法人顧客情報を金融グループ内で共有する場合について、内外金融機関における競争条件のイコールフットィング確保の観点から、顧客の同意を不要とするよう、内閣府令を改正する考えを示した。

4. 今後の課題

（1）地域金融機関の再編をめぐる課題

地域金融機関の再編の議論が活発になっている要因には、まず、日本の金融機関がそもそも過多ではないかとする見解（いわゆるオーバーバンキング論）³⁹の影響が考えられる。例えば、2019年11月に欧州中央銀行（ECB）が公表したレポートでは、日本はドイツに次いでオーバーバンキングの度合いが高いとの見方が示された⁴⁰。

さらに、最近の地域金融機関、特に地域銀行の経営基盤が極めて厳しい状況にあり、地域によっては存続し得ない可能性があることへの懸念も、要因の一つであろう。例えば、平成30年4月に公表された金融庁の「金融仲介の改善に向けた検討会議」の報告書⁴¹では、平成28年3月末のデータによる簡易な競争可能性の試算により、地域銀行が1行単独であつても不採算な都道府県が23、2行での競争は困難であるが1行単独であれば存続可能

³⁷ 平成27年の金融商品取引法改正で、適格機関投資家等特例業務届出者に対して金融商品取引業者と同等の行為規制や監督上の処分（業務改善・停止・廃止命令）が導入されるなど、規制が強化されている。

³⁸ 平成4年の金融機能改革法で業態別子会社方式による相互参入が解禁された際に、相互参入の弊害を防止するために導入されたものである。平成20年の金融商品取引法改正により、従来の役職員兼職規制が撤廃され、利益相反管理体制の整備を求める規定が新設された。

³⁹ オーバーバンキングをめぐる最近の議論として、例えば、代田純「オーバーバンキング？：日欧比較を中心に」『駒澤大学経済学論集』第51巻第1号（令元.12）45～66頁など。

⁴⁰ 欧州中央銀行ウェブサイト“Overcapacities in banking: measurements, trends and determinants”〈<https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpops/ecb.op236~3021bf6dbb.en.pdf>〉（令3.1.20最終アクセス）、坂口純也「オーバーバンキングとは何か」（大和総研）〈https://www.dir.co.jp/report/column/20201005_010539.html〉（令3.1.20最終アクセス）。

⁴¹ 金融仲介の改善に向けた検討会議「地域金融の課題と競争のあり方」（平30.4.11）9～11頁

な都道府県が13存在することを明らかにした。最近では、令和2年12月に公益社団法人日本経済研究センターが取りまとめたレポートで、平成31年3月末時点で地域銀行の過剰度の高い都道府県が15となり、10年後の令和11年には27に増加することを示している⁴²。新型コロナウイルス感染症等の影響が地域経済に深刻な影響を与えている現状であれば、更に厳しい結論となることも考えられる。

金融庁は、金融機関の合併や経営統合等については、金融機関の自主的な経営判断に基づく選択肢の一つであるとの姿勢を取っている⁴³。その前提を維持しつつも、「資金交付制度」のように地域金融機関の再編による経営基盤強化を支援する施策を講じようとしていることには、様々な見解がある。地域金融機関に改革の覚悟を求めるものとして積極的に評価する意見⁴⁴がある一方で、再編が収益力向上につながるかには消極的な意見もある⁴⁵。

「資金交付制度」には地域金融機関の費用負担を軽減する効果が見込まれ、既存の金融機能強化法に基づく資本参加や独禁法特例法に基づく認可とともに、再編の選択肢を採りやすくするものと評価できよう。しかし、合併や経営統合などの再編の選択自体は飽くまでも経営判断に委ねられるべきものであり、監督当局との対話を通じて地域金融機関の自立的な判断を促すことが求められる。

また、地域の金融機能を維持するために地域金融機関が採り得る選択肢は、同業態間の再編に限定されるものではない。異業種も含めた資本・業務提携も含めて、当該地域金融機関の実情に応じた手法を認めていくことが望ましいのではないかと⁴⁶。

なお、「資金交付制度」については預金保険機構の金融機能強化勘定の利益剰余金を活用することとしているが、これまで金融機能強化法の下で行われてきた資本参加のように将来の返還を想定しているものとは異なる。また、日本銀行の「地域金融強化のための特別当座預金制度」も、上乗せ金利の支払の規模によっては日本銀行の財務面に影響を及ぼす可能性がある。資金が有効活用される仕組みとなるよう、詳細な制度設計を行う必要がある。

⁴² 左三川郁子ほか「2020年度金融研究班報告②再燃する地銀再編論 コロナで加速する地銀の再編」（公益社団法人日本経済研究センター）（令2.12.22）

⁴³ 最近では、第203回国会参議院財政金融委員会会議録第4号（令2.12.1）における麻生金融担当大臣の答弁などがある。

⁴⁴ 「経営者の覚悟問う地銀支援」『日本経済新聞』（令2.11.14）、高田創「地銀「改革」決断の時期」『読売新聞』（令2.12.23）

⁴⁵ 鹿野嘉昭「地銀経営の論点（上）再編より審査・監視能力強化」『日本経済新聞』（令2.12.1）は「地銀再編が直ちに収益力向上につながるとはいえない」、小野有人「地銀経営の論点（下）経営統合の質低下の懸念も」『日本経済新聞』（令2.12.2）は「これまでの研究成果を見る限り、経営統合が銀行の収益力向上につながるかどうかは不確実性が大きい」とする。

⁴⁶ 多胡秀人「政府・日銀が後押しすべきは再編ではなく業務提携」『金融財政事情』（令3.1.4）62～63頁では、「地銀の再編（合併などの資本統合）が、持続可能な顧客本位のビジネスモデルをもたらすとは思えない」、「再編よりも業務提携や連携という決断をした地銀へのインセンティブ供与が妥当である」とする。また、五味廣文「これからの銀行経営と金融行政が持つべき覚悟」『金融財政事情』（令2.10.19）28頁では、「銀行同士の合併は選択肢の一つかもしれないが、環境が激変しているなか、それが有効に機能する場面はそれほど残されていない。業種・業態を超えた提携、あるいは合併が必要だろう。それが、これからの「再編」だ」とする。

(2) 地域金融機関の業務範囲規制の在り方

業務範囲規制の緩和については、海外金融機関との間の競争条件に加えて、一般事業会社との間においてもイコールフットイングを確保する観点からしばしば主張されてきた⁴⁷。最近では、金融行政方針により求められる新しいビジネスモデルの構築や、顧客や社会のニーズへの対応等のために、障壁となっている規制を緩和すべきであるとの意見も多い⁴⁸。

地域金融機関には、融資先を始めとする地域の企業などに対して、資金供給にとどまらない支援が期待されている。しかし、金融機関の業務範囲に含まれないサービスを提供した場合には、収益につなげることができない。業務範囲規制の緩和は、このような顧客の求める業務を本業化し、金融機関の支援力強化につながるとする見方も示されている⁴⁹。

もともと、地域金融機関が提供を望むサービスの多くは、既存事業者により事業展開がなされており⁵⁰、地域金融機関の他業としての参入が既存事業者の競争環境に影響を及ぼすおそれがあることにも注意する必要がある。また、顧客情報の管理や優越的地位の濫用などにつながるような配慮も求められよう⁵¹。地域経済を活性化する観点からは、地域の事業者との連携・協業を通じサービスの多様化を図ることが望ましい場合もあろう。

(3) 地域金融機関の役割の再定義

リレーションシップバンキング・地域密着型金融の考え方の導入以降、主要行とは異なる特性を持つ地域金融機関に対して、地域経済・地場産業を支える役割が明確に期待されるようになってきている⁵²。担保・保証に過度に依存しない「目利き力」の強化や経営相談・経営支援の必要性はこれまでも繰り返し指摘されており、新型コロナウイルス感染症等への対応局面においても引き続き重視されるべき課題である。

加えて、地域金融機関の中でも、協同組織金融機関である信用金庫・信用組合と地域銀行との間には役割の差異があるとする意見もある⁵³。かつて中小企業専門金融機関の一つ

⁴⁷ この主張は、「インターネット通販会社は銀行を保有できるが、銀行がインターネット通販会社を保有できないのはおかしい」との趣旨で取り上げられることが少なくない（最近のものとして、「銀行間手数料にメス（下）事業拡大「令和の大改革」に期待」『朝日新聞』（令2.9.29））。この場合の一般事業会社は、銀行主要株主としての規制の適用を受ける。銀行制度等WG報告では、「現在銀行を保有している一般事業会社について、銀行主要株主としての追加的な規制を直ちに課す必要はないと考えられる」とした。

⁴⁸ 例えば、全国銀行員組合連合会議（全銀連合）は、「地域に根差した新たなビジネスモデルの構築には、実態的に法律などの規制が有り、新ビジネスを創造すること自体難しい状況にある」との認識を示している（「全銀連合、金融庁に規制緩和要望」『ニッキン』（令元.8.23））。

⁴⁹ 家森信善「顧客との「共通価値の創造」こそ規制緩和の重要な視点」『金融財政事情』（令2.7.20）22～23頁

⁵⁰ 例えば、全国地方銀行協会の規制改革・行政改革要望には、不動産仲介業務の解禁などが盛り込まれている（一般社団法人全国地方銀行協会「2020年度の規制改革・行政改革要望」（令2.11.27）8～10頁、「地銀協、2020年度規制改革要望」『ニッキン』（令2.12.4））。

⁵¹ 「銀行の規制緩和 事業広げ地域の成長促したい」『読売新聞』（令2.12.21）

⁵² 藤井一明「金融業溶かす覚悟を」『日本経済新聞』（令2.12.19）では、こうした動きを「リレーションシップバンキングという旗印の下で地銀や信金は特別扱いを受けてきた」とする見方を紹介している。

⁵³ 例えば、多胡秀人氏は、株式会社である地方銀行と協同組織金融機関では業種が違ふと考えるべきであり、昨今のような危機的な状況では、協同組織金融機関が小規模企業を支えなければ地域経済はとてものたないと述べる（多胡秀人・新田信行『リレーションシップ・バンキングの未来—ポストコロナ時代の地域金融』（金融財政事情研究会、令和2年）6～7頁）。

として位置付けられていた相互銀行の普通銀行への転換に至った経緯⁵⁴や、主要行も含めて中小企業金融の円滑化が要請されている現状を踏まえると、制度的な区分けを再度設けるのは現実的ではない。しかし、同一地域内の顧客に対し、地域銀行と信用金庫・信用組合がお互いに預金・貸出しなどの獲得を競い、それぞれが経営体力を消耗するような事態が適切とはいえない。

少なくとも信用金庫・信用組合については、銀行よりも狭い営業区域において、基礎的な金融サービスを提供することにより、地域社会に密着して地元の住民や企業を金融面から支援する役割を一層強化することが求められるのではないかと。他方、地域銀行が提供する金融機能については、信用金庫・信用組合よりは広い営業地域において、資金供給にとどまらず、自らが地域で保有する情報や人材を活用して地域経済の発展に寄与することで、信用金庫・信用組合と役割を分化させることが考えられる。

このような地域銀行と信用金庫・信用組合の役割の相違点を考えると、業務範囲規制の在り方についても、それぞれの役割に見合った対応が求められるべきである。特に、信用金庫・信用組合については、それぞれ中央機関（信金中央金庫・全国信用協同組合連合会）があり、傘下の信用金庫・信用組合に対する経営支援機能を有している。他業とされる業務の実施に当たっては、中央機関との役割分担も考慮される必要がある。

（４）国際金融センターとしての市場機能強化の方向性

日本の国際金融センターとしての機能強化の取組は、日本版金融ビッグバン以来の継続的な課題であり、長年にわたって制度整備が進められてきた。しかし、これらの施策が国際金融センターとしての地位向上に結びついているかについては、やや疑問が残る。

英国のZ/Yenグループなどが公表した国際金融センター指数⁵⁵では、ニューヨークとロンドンに常に第1位・第2位を争う位置にある一方で、近年は香港や上海がそれに続くようになり、東京は従来より順位を上げたもののその次の位置にとどまることが多い（図表4）。施策の実施状況を評価し、実効性を高める必要がある。

「経済財政運営と改革の基本方針2020」で打ち出された国際金融都市構想では、主として香港情勢を背景に、海外金融機関や専門人材を日本に呼び込むための施策として、参入障壁の低減や税制措置、生活・ビジネス環境の改善などを行おうとしている。これらは、東京都の「国際金融都市・東京」構想などにおいて必要性が強く指摘されていた事項とも重なるものである。単に海外金融機関等と呼び込むだけでなく、国内金融機関等においても優秀な人材を確保・養成することで、国内の市場機能や金融サービス全体の底上げにつなげることができるかが重要であり、今後の効果を注視していく必要がある。

⁵⁴ 中小企業分野への普通銀行の進出の積極化、相互銀行の業務・機能面での普通銀行との同質化が進み、昭和62年の金融制度調査会報告書「専門金融機関制度のあり方について」で相互銀行の普通銀行への転換が認められたため、平成元年から2年にかけて（東邦相互銀行（平成3年経営破綻）を除き）順次転換が行われた。

⁵⁵ Z/Yenグループウェブサイト<<https://www.longfinance.net/programmes/financial-centre-futures/global-financial-centres-index/gfci-publications/>>（令3.1.20最終アクセス）

図表4 国際金融センター指数における上位5都市の変遷

	2007年(3月)	2010年(3月)	2013年(3月)	2016年(3月)	2017年(3月)	2018年(3月)	2019年(3月)	2020年(3月)	2020年(9月)
1	ロンドン	ロンドン ニューヨーク	ロンドン	ロンドン	ロンドン	ロンドン	ニューヨーク	ニューヨーク	ニューヨーク
2	ニューヨーク		ニューヨーク	ニューヨーク	ニューヨーク	ニューヨーク	ロンドン	ロンドン	ロンドン
3	香港	香港	香港	シンガポール	シンガポール	香港	香港	東京	上海
4	シンガポール	シンガポール	シンガポール	香港	香港	シンガポール	シンガポール	上海	東京
5	チューリッヒ	東京	チューリッヒ	東京	東京	東京	上海	シンガポール	香港
	東京(9位)	大阪(34位)	東京(6位)	大阪(20位)	大阪(15位)	大阪(23位)	東京(6位)	香港(6位)	シンガポール(6位)
			大阪(22位)				大阪(31位)	大阪(59位)	大阪(39位)

(出所) Z/Yenグループウェブサイト掲載の“The Global Financial Centres Index”各号を基に作成

一方、日本の金融資本市場及び金融業の機能強化に向けた制度整備にも、なお重要な課題がある。特に、令和2年10月1日に発生した東京証券取引所のシステム障害に伴う現物株式市場取引の終日全面停止は、市場の信頼性を揺るがす問題である。再発防止策はもとより、万一障害が生じた場合の代替市場機能も含め⁵⁶、対策を早期に講ずる必要がある。

なお、国際金融都市構想においては、特定の都市名を掲げておらず、実際に東京以外にも取り組む方針を示す地方公共団体が見られる。国際金融都市構想自体がアジア地域の複数の都市による連携を促す意図もあり⁵⁷、国内においても東京市場への機能集中によるリスクも意識した対応が求められる。

(5) 貯蓄から投資への転換に当たっての課題

最後に、日本版金融ビッグバンの改革終了後に示された「貯蓄から投資への転換」「複線の金融システムの構築」は達成されているであろうか。令和2事務年度金融行政方針においては、間接金融中心の金融仲介から直接金融も高い機能を発揮するシステムへの転換に向け、資本市場の見直しを継続的に進めてきたが、実際の資金の流れには大きな変化が見られていないことを指摘している。

一例として、国内の家計の金融資産における現金・預金の構成比を見ると、1990年代以降も今日まで一時期を除き50%超となっている(図表5)。

現預金に集中する要因については、国民の金融リテラシー上の課題が考えられるほか、住宅資産の存在や金融制度・公的年金などの制度的背景を挙げる見解⁵⁸がある一方で、む

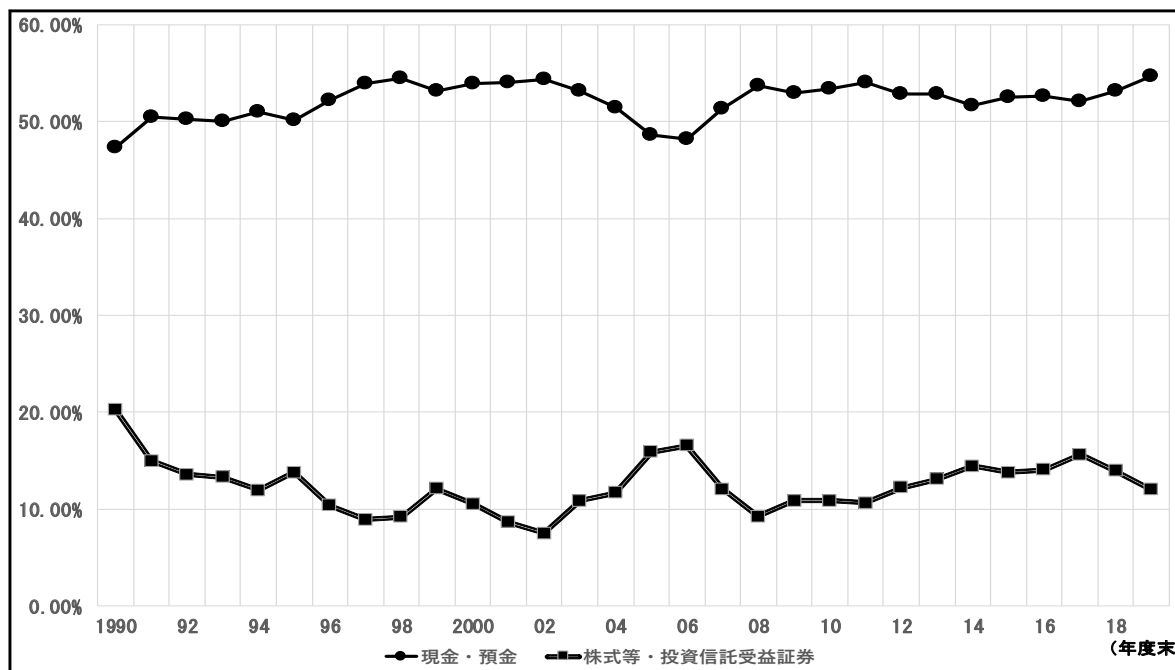
⁵⁶ 一案として、私設取引システム(PTS)の活用が挙げられているが、金融商品取引業者の最良執行方針(金融商品取引法第40条の2)の内容によってはPTSを利用できない可能性が指摘されている(「東証集中緩和へ私設取引」『日本経済新聞』(令2.11.5))。金融審議会に「最良執行のあり方等に関するタスクフォース」が設置され、令和2年12月から検討が行われている。

⁵⁷ 氷見野金融庁長官は「アジア全体で見たときに金融機能を一カ所に集中させるよりも、複数の都市で連携していった方が、金融システムがより強靱になるという見方がある」との考え方を示している(氷見野良三「コロナ禍を乗り越える金融行政の針路」『金融財政事情』(令2.10.12)15頁)。

⁵⁸ 野村総合研究所「家計金融資産とマクロ経済に関する研究会」報告書(平30.8)21~28頁

しろバブル経済崩壊後の資産デフレと円高の中で合理的な行動であったとの見方⁵⁹もある。

図表5 家計の金融資産に占める「現金・預金」等の比率の推移（1990年度以降）



(注) 「株式等・投資信託受益証券」は2003年度までは「株式・出資金+投資信託受益証券」。

2003年度と2004年度の間に不連続が生じている。

(出所) 日本銀行時系列統計データ（資金循環）を基に作成

今後は、金融経済教育の更なる推進、市場の公正の確保や苦情処理・紛争解決手段の充実による利用者保護の徹底を継続して図るとともに、家計の金融資産のうちどの程度が投資に回ることが望ましいのか、貯蓄から投資への転換に当たっての政策目標を明らかにすることなどの取組が求められよう。

(ふじい かずや)

⁵⁹ 高田創「日本人は本当に金融リテラシーで劣るのか」幸田博人・川北英隆編著『金融リテラシー入門 [基礎編]』（金融財政事情研究会、令和3年）20～21頁