

第5章 不良債権と金融システムの安定化 —デフレの定着とその影響—

第1節 バブルの後遺症と物価動向

1 バブルの崩壊

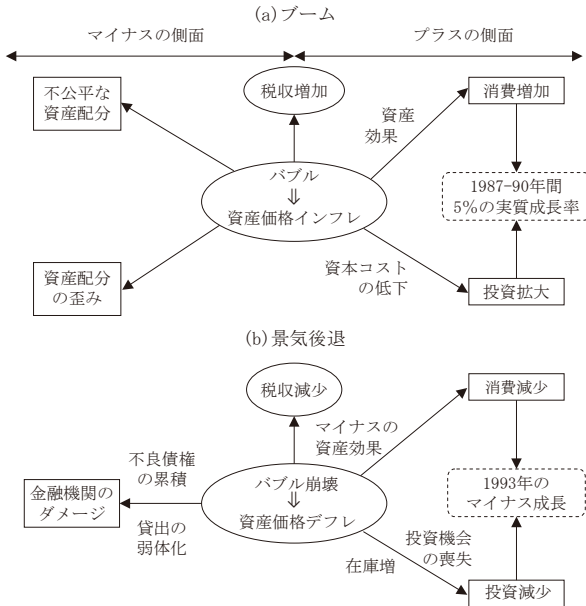
平成に入ってから日本経済は、平成3年(1991年)2月に景気がピークを打ち、いわゆるバブル景気が終焉し一転して長引く景気低迷に入ることになった。戦後初めて物価下落つまりデフレ、そして数次に及ぶマイナス成長を経験し、「失われた10年」の時期を迎えることになる。この状況は10年間に止まらず、その後も継続し一般に「失われた20年」とも称される事態となった。¹⁾

まずバブルが崩壊するとどうなるか、バブルの発生から崩壊までの全プロセスを簡単にまとめておこう。バブルは実体経済に付着した泡のようなもので、いずれは消滅する運命にある。日本でも昭和60年代に入ってからバブルが始まり、平成3年には姿を消している。この間、日本経済においてどんな現象が生じたのであろうか。図2-5-1にバブルのそうした現象が、(a) ブームと (b) 景気後退に分けて示されている。

株価や地価といった資産価格のインフレを伴うバブルはブームの時期に発生し、プラスの側面とマイナスの側面、いわば光と影を日本の経済社会に与えた。株価と地価の急上昇は資産効果により消費・投資を増加させ、と同時に、政府にも膨大な税収増加をもたらした。このような結果は旺盛な国内需要と結び付き、昭和62～平成2(1987～90)年の間で実質成長率の平均は5%近くに達している。²⁾

他方、このような成功した側面とは別に、バブル現象は日本経済にマイナスの効果をも与えている。平成2年前後になると、バブルの悪影響が次第に顕在

図 2-5-1 バブルの発生から崩壊まで



(注) イメージ図である。

化してきた。特に地価高騰に対する社会的批判が高まった。サラリーマンの一生の夢である持家取得が不可能になったという国民の不満が世間に満ちあふれてきた。つまり「持つ者」と「持たざる者」の資産格差が、地価高騰によって歴然とし、社会問題化してきたわけである。更に、株式、土地の資産価格インフレは、利子、配当、キャピタル・ゲインといった資本所得を大幅に増大させた。とりわけバブル期に発生したこれらの不労所得は、単に値上がりや投機によって自動的に増幅されたもので、労働意欲や事業意欲を大きく歪める働きをした。³⁾

バブル崩壊と景気後退は、ほぼ同時に生じる現象であろう。株価や地価の下落による資産価格デフレの悪影響は、家計、企業、金融機関に同じように波及する。マイナスの資産効果とともにブーム期の過剰消費の反動から、家計の消費支出は手控えられる。企業も過去の過剰投資の資本ストック調整を受けて設備投資は減少するし、需要不振から在庫も積み増される。このような過程で最

もダメージを受けるのは、金融機関である。後述するように、累増する不良債権の清算に悩まされ、貸出行動も停滞することになった。このような結果、既に第1章第1節で詳しく述べたが、経済成長は大幅に鈍化し、日本経済は平成5年にはマイナス成長を記録することになる。更に、政府もまた、税収の減少という形で大きな影響を被った。

〔注〕

- 1) バブルの一般的な分析について、野口悠紀雄『バブルの経済学』（日本経済新聞社、1992年）、またこの時期のバブル崩壊後の日本経済の動向について、石弘光『現代税制改革史』（東洋経済新報社、2008年・第15章）を参照のこと。この間の状況を、後になって「平成11年度年次経済報告」（『平成11年版 経済白書』（平成11年7月）の冒頭では反省を込め、次のように述べている。

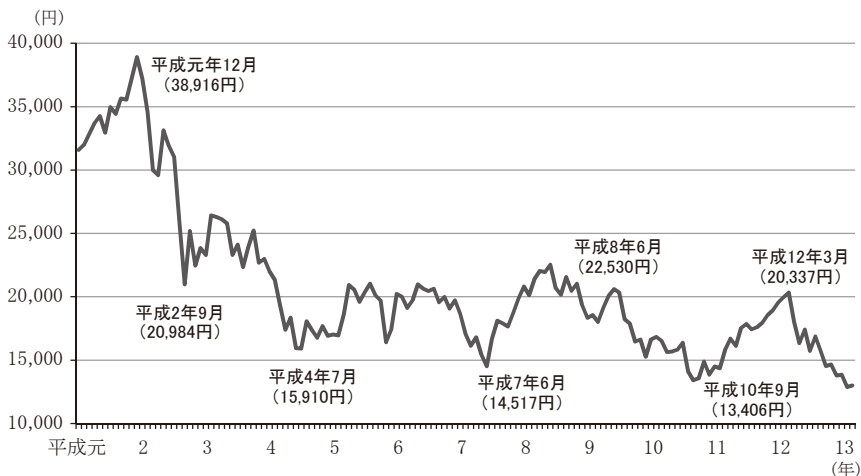
「バブル崩壊後の日本経済は厳しい調整局面を経験し、1992年度以降、95、96年度を除いてゼロ%台の成長、あるいはマイナス成長が続いている。こうした状況にもかかわらず、今から思えば、事態の深刻さに対する認識が甘かったといわざるを得ない。近い将来に再び景気が回復するとの期待の下で改革は先送りされた。バブルの崩壊で生じた不良債権問題を初めとするさまざまな問題の影響が過小評価され、十分に処理されないまま残されていた。」

- 2) 当時、実現した実質GNP成長率は、昭和62年度に4.9%（5.0%）、63年度に5.1%（6.0%）、平成2年度に5.7%（5.3%）であった。（ ）内の数値はその後の経済企画庁の公式数値（『平成11年版 経済白書』（平成11年7月））である。
- 3) 例えば、東京都心にかかなりの敷地を持つ工場主は、その土地を売却すれば、過去40～50年間に事業主として得た所得の10倍ぐらいを容易に取得できる状況にあった。彼は自分の過去の労働が何であったかと考え、労働並びに事業意欲が著しく萎えることを禁じ得なかったと告白していた。このように、株価・地価高騰に惹起された資産価格の格差や、また労働・事業意欲などへの阻害を通じた資産配分上の歪みが生じたものと思われる。

2 株価・地価の下落とその影響

バブル崩壊は、株価・地価下落による資産価格デフレによって惹き起こされた。まず図2-5-2によって、株価の動向を日経平均によってみておこう。バブル景気を受け、株価は平成元年12月末に3万8915.87円の最高値に達したが、それをピークに急速に低下を始めている。それ以後、上下にかなり変動しているが、長期的には平成10年ごろまで下落している。第2部の対象期間（平成7～

図 2-5-2 日経平均株価の動向（月末終値）



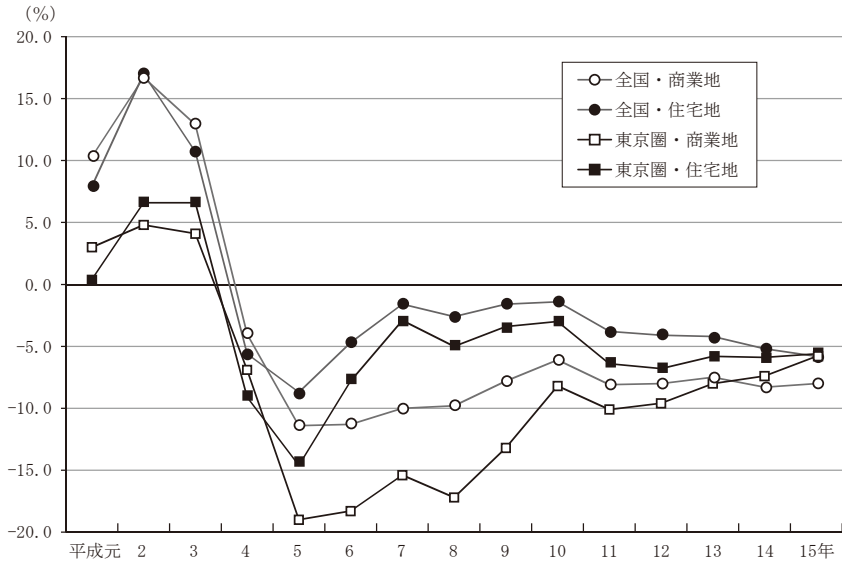
(出所) 日本経済新聞社 指数公式サイト『日経平均プロフィール』により作成。

<https://indexes.nikkei.co.jp/nkave/archives/data>

12年度)が始まる平成7年は6月に1万4000円台にまで低下し、その後、景気回復を背景に平成8年6月末には2万2530.75円まで株価水準を戻している。それ以降、平成9～10年と戦後最悪のデフレ・不況を経験し、株価は平成10年9月末には1万3406.39円にまで続落した。平成11年に入り景気は持ち直し、それを反映して、平成12年2月には2万円台を回復し(2月9日)、3月末には2万337.32円を記録している。平成7～12年の間は、バブル崩壊後の影響の下、「失われた10年」を背景に、株価はおおむね1万5000～2万円の範囲で推移した時期であった。バブル崩壊直前の高値と比べ、株価の低迷は依然、継続していたといえる。

一方、この間、地価の水準はどのように変動したのであろうか。バブル崩壊後の地価の動向を示すために地価公示価格(各年1月1日時点)の年別変動率でみると、1980年代のバブル景気の下で高騰を続けた地価は、**図2-5-3**で示されるように平成2年に最高の上昇率を記録した後、急落している。地価関連の4指標は、平成4年に前年比でマイナスに転じた後、10年以上もプラスに転じることなく、年々下落を繰り返していた。とりわけ東京圏・商業地の地価下落の現象は顕著である。これを年別変動率でみると、平成2年に4.8%へと上昇し

図 2-5-3 地価の動向—地価公示価格の年別変動率（前年比）—



(注) 価格時点は各年1月1日。

(出所) 国土交通省『土地白書』（平成15年版）229ページより作成。

た後、平成4年以降、マイナスに転じ、平成4年度はマイナス6.9%、平成5年にマイナス19.0%と最低値を記録している。その後も、マイナス値で18.3、15.4、17.2、13.2…と続落し、平成15年のマイナス5.8%まで毎年地価は下落を続けていた。明らかに、商業地の方が住宅地より下落幅が大きく、また全国より東京圏の方が一段と地価が下落していることが分かる。平成5年に東京圏・商業地は前年に比べ20%近い下落を示しており、その後その幅を縮小させているが、平成12年に至っても依然マイナス10%の水準にまでしか回復していない。この大都市圏の地価動向と比較して、全国・商業地の地価はまだその落ち込みは小さいが、同じような推移となっている。他方、住宅地の地価はおおむね商業地より下落の程度が小さいが、やはり東京圏・住宅地の方が全国のそれより大きく落ち込んでいる。以上のような考察から、バブル崩壊の影響は大都市圏を中心に長期にわたる地価下落を惹き起こしたことは明らかである。

このように株価及び地価水準がバブルで高騰したピークと比較して大幅に低落し、資産価格が減少し資産デフレといわれる現象が生じた。これが日本経済

に長期停滞をもたらした最大の要因と考えられる。¹⁾ この資産価格下落を通じた悪循環を『平成11年版 経済白書』（平成11年7月）は次のように述べている。

「企業の保有する株や土地などの資産価格が下落すると、企業にとってみれば、リスク負担能力が低下したり、担保価格が下落して資金を調達しにくくなったりして、設備投資に慎重になる。また、家計もいわゆる逆資産効果を通じて消費を抑制する。

こうした影響に加えて、金融機関の自己資本面の影響があったことから、資産価格の下落（いわゆる「資産デフレ」）と実体経済の縮小とが相互作用的に生じていた面がある。資産価格の動向を見ると、株価は99年2月以降持ち直しているものの、地価は91年以降下落が続いている。地価が弱含んでいる要因としては、法人企業部門がリストラ等の一環として、遊休地処分等を継続する一方で、景気低迷の影響もあり、土地購入を抑制していることが挙げられる。こうした企業の姿勢は98年になって更に強まっており、こうした傾向は地価の下落圧力として働くものと考えられる。」（83ページ）

資産デフレの日本経済に与えたマクロ的な影響は、**図2-5-1**で説明したが、それは株式及び土地の値下がりによるキャピタル・ロスを通じてのことである。**表2-5-1**にこの状況が示されている。幾つかの興味ある事実を指摘できる。

第1に、バブルの最盛期であった平成元年には、依然株価、地価が上昇しており、株式で194.8兆円、土地で321.6兆円の巨額なキャピタル・ゲインが生みだされていた。その合計は、名目GDP410.1兆円の約1.3倍にも達するほどであった。

第2に、バブル崩壊が顕在化した時機、一転して、平成2年には株式がキャピタル・ロスとなり、土地（キャピタル・ゲイン）と合わせてもキャピタル・ロスとなった。更に平成3年以降は株式、土地ともにキャピタル・ロスとなり、それから平成14年までその傾向がほぼ毎年継続している。本巻第2部の対象期間（平成7～12年度）を暦年でみた平成7～12年のうち、平成7～11年は、その額の名目GDPは10～20%台に達し、平成12年には30%超に達している。

第3に、土地によるキャピタル・ロスの方が株式より大きく、株式の場合、**図2-5-2**の株価水準の動向からうかがえるように、上昇によりゲインに転じる

表 2-5-1 キャピタル・ゲイン及びロスの動向：平成元～15年

(単位：兆円)

年	キャピタル・ゲイン/ロス(△)(兆円)			名目GDP (兆円) (4)	対GDP比率		
	株式 (1)	土地 (2)	合計 (3)		(1)/(4)	(2)/(4)	(3)/(4)
平成元年	194.8	321.6	516.4	410.1	47.5%	78.4%	125.9%
平成2年	△ 327.4	206.8	△ 120.5	442.8	△ 73.9%	46.7%	△ 27.2%
平成3年	△ 34.8	△ 186.9	△ 221.7	469.4	△ 7.4%	△ 39.8%	△ 47.2%
平成4年	△ 146.8	△ 222.0	△ 368.8	480.8	△ 30.5%	△ 46.2%	△ 76.7%
平成5年	35.1	△ 98.0	△ 62.9	483.7	7.3%	△ 20.3%	△ 13.0%
平成6年	44.1	△ 64.8	△ 20.7	495.7	8.9%	△ 13.1%	△ 4.2%
平成7年	△ 6.5	△ 91.0	△ 97.6	501.7	△ 1.3%	△ 18.1%	△ 19.4%
平成8年	△ 20.3	△ 40.5	△ 60.8	511.9	△ 4.0%	△ 7.9%	△ 11.9%
平成9年	△ 82.1	△ 44.8	△ 127.0	523.2	△ 15.7%	△ 8.6%	△ 24.3%
平成10年	△ 14.7	△ 74.8	△ 89.5	512.4	△ 2.9%	△ 14.6%	△ 17.5%
平成11年	197.5	△ 77.5	119.9	504.9	39.1%	△ 15.4%	23.8%
平成12年	△ 115.2	△ 83.9	△ 199.1	509.9	△ 22.6%	△ 16.5%	△ 39.1%
平成13年	△ 95.2	△ 88.8	△ 184.1	505.5	△ 18.8%	△ 17.6%	△ 36.4%
平成14年	△ 45.8	△ 91.0	△ 136.7	499.1	△ 9.2%	△ 18.2%	△ 27.4%
平成15年	116.6	△ 81.4	35.2	498.9	23.4%	△ 16.3%	7.1%

(出所) 内閣府経済社会総合研究所『国民経済計算』(平成21、25年度版)より作成。

年も生じていた。事実、平成11年には197.5兆円のキャピタル・ゲインを生み、土地の77.5兆円のロスを上回り、両者の合計でプラスのゲインをもたらしている。

〔注〕

- 1) 平成7年1月1日時点の公示地価は、下げ止まりの気配をみせていない。これを受け、『日本経済新聞』(平成7年3月24日朝刊)はその影響を次のように報じている。

「商業地価格の下落によって、金融機関は担保にとった土地の価値が下がり、不良債権処理の行方にも影を落としている。その結果、金融機関の融資態度が厳しくなるとともに、一部金融機関の経営がさらに悪化し、金融システム不安につながりかねない情勢だ。担保となる不動産価格の目減りで一般企業の設備投資にも影響が及んでいる。土地が安くなれば新しく事業を興しやすくなるほか、住宅の建設が増えるものの、当分は景気回復にマイナスの見通しだ。」

このような地価下落の傾向はその後も継続し、3年後の平成10年7月1日時点の基準地価(国土庁による都道府県地価調査結果)の動向は、次のようであった。

「全国平均で前年より2.2%下がり、7年連続で下落した。下落率は住宅地が1.4%(前年は0.7%)、商業地が5.2%(5.1%)とともに前年より拡大した。金融システム不安などを背景にした住宅、オフィス需要の落ち込みから、昨年の調査で下げ止

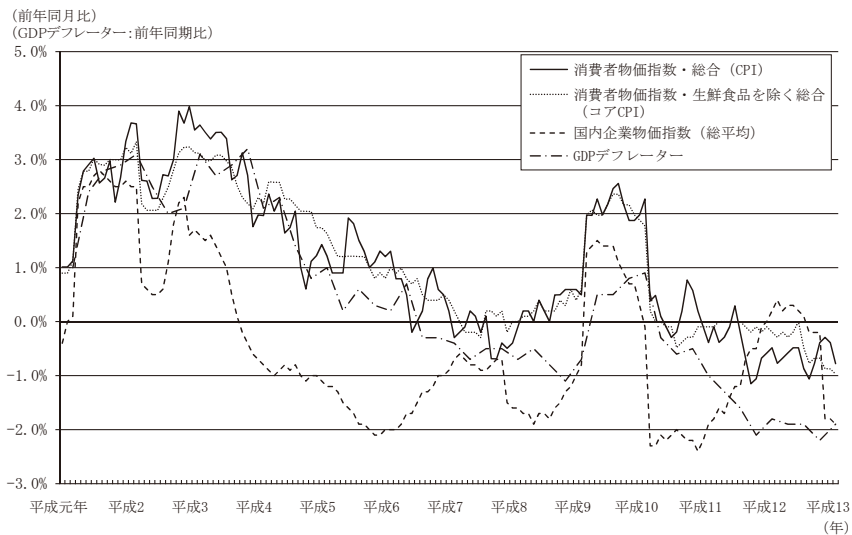
まりの気配が見えた地価に再び下落圧力が強まってきた。景気の悪化と資産価格の下落が連鎖するデフレスパイラルの懸念が一段と高まっている。」(出所)『日本経済新聞』平成10年9月22日朝刊。

3 一般物価水準の動向

バブル崩壊後、同様に一般物価水準は長期的には連続して低下傾向を継続した。一般的な物価の持続的な下落をデフレと定義するならば、明らかに、バブルが崩壊した平成2年以降、デフレへの道を歩みだしたといえる。¹⁾

図2-5-4に、一般物価の動向が4種類の物価指数上昇率によって描かれている。GDPデフレーターは四半期別データだが、それ以外はすべて月次データをとっている。いずれの物価指数の上昇率も、バブル崩壊後、若干の時差をおいて低下を始め、平成7～8年頃まで一貫して低下傾向を示している。一見して、国内企業物価指数の落ち込みは最も激しくかつその変動幅も大きい。これ

図 2-5-4 一般物価水準の動向



(注) GDPデフレーターのみ四半期別データを用いている。その他のデータはすべて月次データである。
(出所) 総務省統計局ウェブ・ページ、内閣府ウェブ・ページ、日本銀行ウェブ・ページ。

は鉄鋼、石油製品などの素材価格が景気後退の影響を最も受けやすいということであろう。

第2部の対象期間(平成7～12年度)に焦点を合わせ、物価指数を観察すると次のような事実が分かる。

平成7～8年度 消費者物価指数CPI(総合)の上昇率(前年同月比)はそれ以前から低下傾向を続けていたが、平成7年3月にマイナス0.3%とゼロ以下の水準となり(平成6年7月に1か月だけ初めてマイナス0.2%を記録していた)、この傾向が平成8年3月まで1年間継続している。物価上昇率はマイナスとなり、デフレが始まったといえる。これに呼応して、GDPデフレーターも平成6年第3四半期からマイナスに転じ、3か年ほど続くことになった。

その一方で、平成7年1月には阪神・淡路大震災が発生し、円レートは1ドル=80円台と円高基調が続いたが(図2-1-5)、日本経済自体は実質で2.3%の成長(国内総生産(GDP)対前年度比)となっていた(表2-1-2)。これを背景に、政府・日本銀行は「デフレではない」という見分をしていた。これは、物価動向と景気の見方が必ずしも一致していないことを示している。

平成8年度に入ると、円レートも1ドル=100円台に戻り、日本経済は実質成長率2.9%と順調に推移していた。CPI(総合)も4月からプラスに転じ、GDPデフレーターと国内企業物価指数は各々マイナス水準を継続したが、デフレへの関心は薄れてきた。むしろ日本経済がバブル崩壊後の低迷から、本格的に回復したという見方も有力になってきたほどである。これが翌年度の平成9年度に、財政構造改革を策定し緊縮予算を編成した背景ともなったといえよう。

平成9～10年度 平成9年5月に景気の山を迎え(表2-1-1)、消費税率及び社会保険料引上げ等による9兆円の財政負担増、アジア通貨危機、並びに国内の金融危機の発生とあいまって、平成10年度は戦後最悪(当時)のマイナス1.5%の成長に落ち込んだ。

消費者物価指数(CPI)は、総合でもコア(生鮮食品を除く総合)でも消費税率引上げの影響等から平成9年度中はほぼプラス2%を維持しており、GDPデフレーターも国内企業物価指数もおおむねプラスの水準を保っていた。

しかしながら、平成10年度に入ると次第に消費者物価指数はマイナスに転じる一方、GDPデフレーターと国内企業物価指数は急速に下落している。デフレ・不況が、一層深刻化したといえよう。²⁾

平成11～12年度 平成11年1月に景気は谷から回復に転じ、平成11年度の実質成長率は前年度のマイナスからプラス0.7%となった。平成12年度に入っても、景気は11月の山まで回復基調にあり、平成12年度の実質成長率は2.6%にまで高まった。

しかしながら、物価動向は必ずしもこのような景気好転と軌を同じにしていない。GDPデフレーターは引き続きマイナスのまま下落を続けており、消費者物価指数もゼロ近傍で推移している。国内企業物価指数のみ、平成11年度に入り急上昇に転じ、平成12年度にはプラスの水準にまで回復している。

前述のように、平成12年8月に、日本銀行はゼロ金利を解除し金融引締めに転じている。この時、デフレの認識について政府と日本銀行の間で相違していたといえよう。

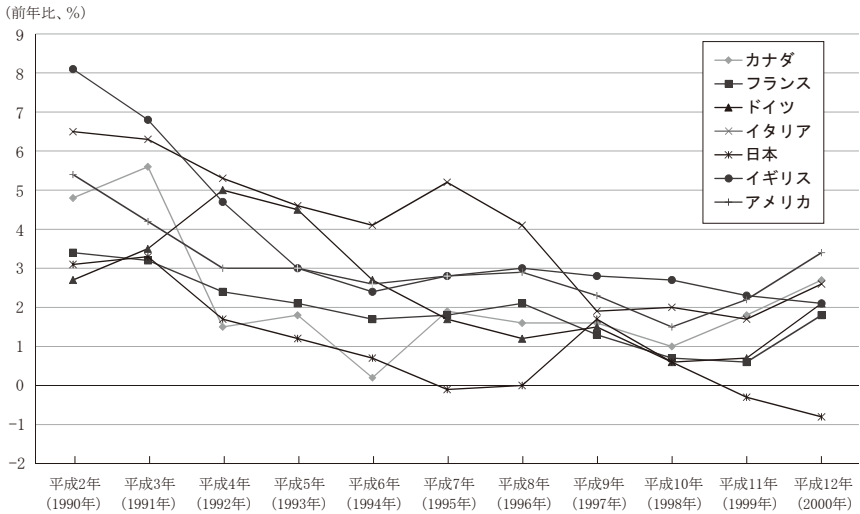
このような物価の動向から日本経済がデフレなのか否かを判断することは簡単なことではない。『平成13年版 経済白書』は、平成12年度の状況を「戦後初めてのデフレ」と称し、次のように述べている。

「日本経済は、緩やかなデフレの状態にある。ここでのデフレの定義は、持続的な物価下落という意味である。デフレという用語は、我が国では景気後退と物価下落が同時に起こることという意味で使われる場合もある。しかし、ここでは、国際的に通常使われる上記の定義を用いている。

日本経済は、いつ頃からデフレにあるのだろうか。消費者物価指数（CPI、生鮮食品除く総合）は、99年秋以降前年割れしており、99年が前年比0.0%、2000年が同マイナス0.4%となった後、2001年（1～9月）は同マイナス0.9%となっている。このようにCPIという人々の消費生活に直接かかわる物価指数でみると、日本経済は既に2年程度緩やかなデフレの状態にある。一国の経済活動全般の物価水準を示すGDPデフレーターでみた場合は、90年代半ば以降緩やかなデフレの状況にあり、2000年で前年比マイナス1.6%、2001年前半で同マイナス1.1%となっている。このような状態は、日本経済にとって戦後初めての経験であり、また戦後の他の先進国においても例がない。」

図2-5-5に、G7諸国における消費者物価指数の前年比の推移が、平成2～12（1990～2000）年の間、描かれている。一見して、どこの国も長期的に物価上

図 2-5-5 主要国の消費者物価指数の推移（前年1月1日比：％）



(注) 各年1月1日の前年同日比。

(出所) IMF『World Economic Outlook』(各年)より作成。

昇率は低下傾向を示しているが、日本のそれはほぼ主要国の中で最低の水準を示している。事実、バブルが崩壊した1990年代初頭（平成2、3年）に3%を若干上回っていたが、それ以降継続して低下を示し、前述のとおり、1997年（平成9年）に若干上向いたが、その年を除くと、マイナスに転じた期間もある。ほかの先進国ではおおむね1～3%の物価水準にあるのに日本のみ低水準をたどり、デフレ状況を示している。

〔注〕

- 1) この物価下落・デフレ状況の説明に、しばしば「価格破壊」といわれる現象が存在することが指摘されるようになった。例えば、次のような説明がある。

「90年代前半のバブル崩壊後の景気後退や所得水準の伸び悩みが続く中で、1万円を切るスーツや150円の輸入ビールが登場し、3万円で海外旅行をすることが可能になる等、日本中に『価格破壊』の波が押し寄せた。今回の価格低下は、①低下期間が5年余り（1992年～1996年初）と長期間にわたっている他、②商品分野だけでなく、従来、価格が下がらないと言われてきたサービス分野の価格まで大幅に低下している等、広範囲に渡っている。これは、過去に例を見ないものであ

り、『価格破壊』現象と呼ぶにふさわしい。しかし、こうした価格の低下も景気の順調な回復、円安の進展等により、特に、川上（卸売物価）、商品の下落幅が小さくなっており、ようやく物価に落ち着きが見られ始めている。」

（出所）岡本直樹「価格破壊の宴の後—その裏で進展する流通ビッグバンの衝撃」(『ESP』1997年9月74ページ)。

これ以外にも、例年発表される経済企画庁の物価レポートでもこの価格破壊が取り上げられている。(経済企画庁「物価レポート'96のポイント」(『ESP』1995年11月)及び「物価レポート2000より」(『ESP』2000年9月)を参照)。

2) この時の状況を『平成11年版 経済白書』は、次のように述べている。

「厳しい景気状況が続く中で、98年には『デフレスパイラル』に陥るのではないかと懸念された。ここでいう『デフレスパイラル』とは、物価下落と実体経済の縮小とが相互作用（スパイラル）的に進行することである。すなわち、①物価下落によって企業の売上が減少する、②賃金などが短期的には下方硬直的であるため企業収益が減少する、③企業行動が慎重化し設備や雇用の調整が行われる、④設備投資や個人消費などの需要の減少が物価下落につながる、という悪循環が生じることを意味している。

先行き、『デフレスパイラル』のリスクがなくなったわけではないが、物価下落が実体経済を縮小させる主因とはなっておらず、最近では景気が下げ止まって横ばい状態となり、デフレ圧力にも歯止めがかかりつつある。」(76ページ)

第2節 金融危機と住専問題

1 金融危機の発生

バブル崩壊後、日本経済はなぜかくも長期間にわたって停滞を続けたのであろうか。そしてまたいわゆる財政出動や金融緩和が、なぜ有効に機能しえなかったのか。その大きな要因は、累増する不良債権を抱えた金融セクターの機能不全、不安定さ、いわゆる金融危機に求められるべきである。¹⁾

バブル崩壊に伴い、前述のように株価と地価は大幅に下落した。とりわけ地価の下落は、金融機関の貸出に用いられていた担保価値を破損させ、また貸出先の事業不振、倒産も重なって、貸出自体の返済は難しく、大量の不良債権が生みだされた。また株価の下落は、金融機関の保有資産にキャピタル・ロスをもたらし、そのバランスシートを大幅に悪化させた。かくして膨大な不良債権を抱え込んだままで、金融システムは本来の機能を果たしえなかった。資金は後ろ向きの不良債権処理に専ら用いられ、金融不安が根強く残る中で、日本経済の再生に本来必要とされる分野に流れていかなかった。このような状況では、日本銀行がゼロ金利の下でいくら金融緩和を行っても、銀行貸出そして設備投資に結び付かない。また公共投資の増加や減税の財政出動を行っても、将来の経済見通しが定かに描かれない状況では、家計も企業も積極的に借入や投資行動をとるはずがなかった。

『平成9年版 経済白書』で、この企業のバランスシートの悪化の影響を、次のように指摘している。

「今回の景気回復局面の問題として繰り返し論じられてきた点は、バブル期の負の遺産であるバランスシート調整がどこまで進ちょくしたか、その問題が景気回復にどれだけの影響を及ぼしたかである。バランスシート調整の問題とは、資産価格が上昇したバブル期に資産と負債を両建てで増加させた企業が、バブル崩壊による資産価値の下落と収益の低下に直面し、負債の圧縮と収益性の上昇のために、投資行動を抑制することである。特に、土地が主たる資産である企業では、

負債の一部が返済不能となったり、内部留保の取崩しでリスク許容力が低下するなどから、リスクをとる投資行動は極力控えられた。また、金融機関が貸出しにおけるリスク管理を強化したことが、中小企業の投資行動に影響した可能性も考えられる」(91ページ)。

このような不良債権の発生やキャピタル・ロスによる金融機関の財務状況の悪化は、BIS規制²⁾に基づく自己資本比率の低下につながり、日本の金融機関に非常に重荷となってきた。

$$\alpha = \frac{\text{自己資本}}{\text{リスク加重資産}}$$

$$= \frac{\text{Tier 1} + \text{Tier 2} - \beta}{\text{貸出} + \text{証券投資等の保有に係るリスク}}$$

Tier 1: 自己資本と資本積立金

Tier 2: 保有資産のキャピタル・ゲイン、貸倒引当金、劣後債など

β : 銀行間株式持合いなど

なお、自己資本比率の最低比率としては、海外営業拠点を有しない場合には4%が設定され、海外営業拠点を有する場合には8%が設定された。

土地及び株式市場の不振はTier 2のキャピタル・ロスを通じて、 α の値を遠慮なく引き下げる方向に作用した。かかる状況の下で、各金融機関は α の値をいかに維持するかに努力を傾注せざるをえなかった。この際、選択肢は二つしか存在しない。すなわち分子を高めるか、分母を引き下げるかである。バブル不況の下で、増資も含め分子を高めることが次第に難しくなっていき、貸出を縮減して分母の値を低くしていくこととなり、これが後に、既存の貸出を回収することを通じて行われた「貸しはがし」の一因となった。このような状況下で、資金が健全な分野に流れ、日本経済の再生につながるような投資行動に結び付くはずはなかった。

海外からみると、このような日本の金融市場の混乱を不安材料として扱うのは当然のことである。かくして日本の各銀行がユーロ市場でドル資金を調達する際には、通常の市場金利より高い「ジャパン・プレミアム」を課されることになった。表2-5-2には、1995年(平成7年)10月から1999年(平成11年)3月

表 2-5-2 ジャパン・プレミアムの推移：1995～1999（平成7～11）年

日付（年月日）	プレミアム（%）	日付（年月日）	プレミアム（%）
1995. 10. 25	0.50	1997. 11. 14	0.38
1995. 12. 22	0.23	1997. 12. 3	1.00
		1997. 12. 9	0.50
1996. 2. 12	0.02		
1996. 3. 11	0.18	1998. 1. 2	0.69
1996. 7. 29	0.14	1998. 7. 9	0.28
1996. 8. 27	0.03	1998. 10. 6	0.52
1996. 12. 16	0.21	1998. 11. 5	0.69
		1998. 12. 24	0.22
1997. 1. 6	0.06		
1997. 3. 24	0.20	1999. 1. 8	0.34
1997. 10. 9	0.00	1999. 3. 9	0.00

（注）ここでは、ジャパン・プレミアムとして、英国銀行協会（British Bankers' Association: BBA）が公表していたロンドン市場における銀行間取引レート（BBA-LIBOR（London Inter-Bank Offered Rate））と東京三菱銀行のオファー・レート（ドル、3か月）との乖離幅を算出した。

（出所）ブルームバーグデータより筆者作成。

までのジャパン・プレミアムの推移が整理されている。当初、1995年（平成7年）10月の0.50%から2年間ほど低下基調となり、一旦は0.00%まで下がったが、1997年（平成9年）11月の山一証券、北海道拓殖銀行などの破綻を受けて、同年12月には一挙に1.00%にまで上昇した。1998年（平成10年）においても、不良債権の累増から脆弱な日本の金融市場を反映して0.5%超や0.7%に迫る高いプレミアムが付けられていた。しかしながら、後述するように、不良債権処理のために政府による公的資金の投入が決定してからは次第に落ち着き、1999年（平成11年）3月にはゼロになった。

〔注〕

- より詳しい議論については次を参照。E. Lincoln "Japan's Financial Problems", *Brookings Paper on Economic Activity*, vol.2, 1988、三木谷・A.S. ポーゼン編、清水啓典監訳『日本の金融危機』（東洋経済新報社、2001（平成13）年）。

この間の事情を『平成10年版 経済白書』は次のように述べている。

「…バブル後遺症の影響の克服のための不良債権問題解決である。主として建設業や不動産業をはじめとする企業や金融機関は本来生産的投資に回るべき資金を財務の建て直しにつきまざるをえず、金融仲介チャネルはリスクマネー供給に躊躇し、また不動産市場は停滞して不動産の有効活用が阻害されている。とくに

経済の循環器系ともいべき金融システムの機能を十分に回復させなければならぬ。不良債権問題は昨年秋の複数の金融機関破たんの要因の一つとして挙げられるだろう。また、金融機関の財務改善と収益性向上の要請から、金融機関の貸し出し態度の慎重化がみられる。」(312-313ページ)

- 2) 国際決済銀行 (BIS : Bank for International Settlements, 在スイス・バーゼル) に事務局を置くバーゼル銀行監督委員会が、世界各国の金融機関の健全性を示す基準を設定し (いわゆるバーゼル合意)、それを各国の規制体系に取り入れて遵守させる国際的なルール (いわゆるBIS規制) が作られた。

2 住専 (住宅金融専門会社) の不良債権

既に述べてきたように、バブル崩壊後の日本経済の不振を長期化させたのは不良債権の累増であった。デフレが継続する限り不良債権はとめどなく拡大し、景気後退を更に深刻化させる。いわばデフレと不良債権の悪循環が始まっていた。¹⁾

1990年代中ごろになると、前述したジャパン・プレミアムで示されるように、幾つかの金融機関は、その抱える不良債権の重荷から破綻の懸念が生じてきた。財政出動や金融緩和のみではもはやこの事態に対処しきれないことは誰の目にも明らかとなった。早晩、政府による金融機関に対する公的資金の投入が不可避な状況となってきた。とりわけ先鞭をつけたのが住宅金融専門会社 (以下「住専」と表記。) 7社の経営上の行き詰まりであった。これがいわゆる「住専問題」と称されて、バブル崩壊後、公的資金投入を行った金融破綻処理の最初のケースとなる。

それでは住専問題とは一体何であったろうか。1970年代に、大手の都市銀行、信託銀行、生命保険会社などを母体行として、住宅資金貸付のために住専7社 (住専にはこのほかに、農林系統が母体となる協同住宅ローンがある。) が相次いで設立された。大手の金融機関は本来の金融業務とは別に、住専という特別の会社を通じて間接的に住宅ローンへ資金を融資することになった。住専の側からみると、このような融資を受け、個人住宅所有者を対象にモーゲージ・ローンの貸付業務に乗り出すことになる。当初は個人住宅ローンに業務を限定していたが、その後バブルに便乗して、次第に不動産貸付に手を伸ばすことになり、膨大な貸付残高を保有することになった。ところが、バブル崩壊後の地価暴落

を受けてこの貸付が不良債権と化したことはいうまでもない。こうして、土地担保価値の毀損による住専の不良債権をどう償却するかが大きな経済問題となってきた。さもないと住専の相次ぐ倒産が免れなくなったからである。

それでは、住専7社とは具体的にどのような金融機関であったのであろうか。表2-5-3にその借入先及び概要等が示されている。いずれもが、昭和46年から昭和51年にかけて、我が国の主要な金融機関を母体行とし、それらの出資で創

表 2-5-3 住専7社の借入先及び概要等一覧表（平成7年3月末）

（単位：億円、%）

母体行	日本住宅金融		住宅ローンサービス		住 総		総 合 住 金	
	三和・さくら 東洋信託 大和・三井信託 横浜・あさひ 千葉・北海道拓殖		第一勧業 富士・三菱 あさひ・住友 さくら・東海		信託銀行		第二地銀協会加盟行	
(設立年月日)	(昭和46. 6.23)		(昭和46. 9. 1)		(昭和46.10. 1)		(昭和47. 7.18)	
都市銀行計	6,920	29.5	3,898	23.1	692	3.4	325	2.4
長期信用銀行計	2,811	12.0	897	5.3	1,219	6.0	1,760	12.9
信託銀行計	1,631	7.0	1,517	9.0	8,065	39.9	1,248	9.1
地方銀行計	1,185	5.1	636	3.8	130	0.6	93	0.7
第二地方銀行計	66	0.3	32	0.2	50	0.2	2,165	15.8
系 統 計	8,923	38.0	8,617	51.0	7,772	38.5	6,833	49.9
生命保険会社計	1,275	5.4	867	5.1	1,007	5.0	710	5.2
そ の 他	647	2.8	430	2.5	1,265	6.3	549	4.0
合 計	23,458	100.0	16,892	100.0	20,200	100.0	13,683	100.0
	第一住宅金融		地銀生保住宅ローン		日本ハウジングローン		7 社合計	
母体行	日本長期信用銀行 野村証券		地 銀 ・ 生 保		日本興業銀行 日本債券信用銀行 大和証券 日興証券 山一証券			
(設立年月日)	(昭和50.12. 1)		(昭和51. 6. 1)		(昭和51. 6.23)			
都市銀行計	788	4.3	734	6.0	1,133	4.5	14,490	11.2
長期信用銀行計	2,274	12.5	323	2.7	5,820	23.1	15,104	11.6
信託銀行計	3,697	20.4	542	4.4	3,359	13.3	20,059	15.5
地方銀行計	513	2.8	4,256	34.9	1,708	6.8	8,521	6.6
第二地方銀行計	160	0.9	16	0.1	82	0.3	2,571	2.0
系 統 計	8,070	44.4	4,605	37.8	9,933	39.4	54,753	42.2
生命保険会社計	1,232	6.8	1,133	9.3	1,828	7.3	8,052	6.2
そ の 他	1,421	7.8	578	4.7	1,320	5.2	6,210	4.8
合 計	18,156	100.0	12,187	100.0	25,183	100.0	129,760	100.0

(出所) 大蔵省作成資料（平成8年2月）。

設された。その後、前述のように貸付を急拡大する中で、農林系統（表では、「系統」とのみ表記。）を含むほかの金融機関などからの借入れを拡大していった。その借入金は、地銀生保住宅ローンの1.2兆円から、日本ハウジングローンの2.5兆円にまで広がっている。住専各社で借入先に特徴があるが、いずれの社も農林系統からの借入金のウェイトが圧倒的に大きく、7社の合計では42.2%に達していた。次いで、信託銀行の15.5%、長期信用銀行の11.6%と続く。いずれにしろ、住専7社で12兆9760億円という借入金合計は、地価下落の中で大きな問題をはらんでいた。

これらの住専各社は、設立以来どのような活動を行ってきたのであろうか。

表2-5-4に、昭和46年度末から平成6年度末までの個人住宅向けと事業向けに分けた融資残高がまとめられている。幾つかの重要な事実を指摘できる。

表 2-5-4 住宅金融専門会社の種類別融資残高の推移

		昭和46年度末	昭和50年度末	昭和55年度末	昭和60年度末	昭和61年度末
日 本 住 宅 金 融	個人住宅向け	21,782	163,475	617,321	464,081	468,176
	事業向け	0	2,629	59,139	446,635	526,954
	計	21,782	166,104	676,460	910,716	995,130
住宅ローンサービス	個人住宅向け*	3,816	145,502	591,472	429,000	351,100
	事業向け*	0	239	37,798	321,754	440,331
	計	3,816	145,741	629,270	750,754	791,431
住 総	個人住宅向け*	1,438	145,011	511,426	475,300	411,400
	事業向け*	N.A(0)	N.A(0)	N.A(0)	220,400	409,800
	計	1,438	145,011	511,426	695,700	821,200
総 合 住 金	個人住宅向け	-	136,186	441,953	392,894	317,999
	事業向け	-	0	39,547	282,257	366,039
	計	-	136,186	481,500	675,151	684,038
第 一 住 宅 金 融	個人住宅向け	-	20,327	422,988	509,621	427,793
	事業向け	-	0	7,621	157,406	394,051
	計	-	20,327	430,609	667,027	821,844
地銀生保住宅ローン	個人住宅向け	-	-	240,742	398,299	354,000
	事業向け	-	-	1,767	36,883	153,994
	計	-	-	242,509	435,182	507,994
日本ハウジングローン	個人住宅向け	-	-	344,990	565,788	499,164
	事業向け	-	-	427	128,791	355,527
	計	-	-	345,417	694,579	854,691
7 社 計	個人住宅向け	27,036	610,501	3,170,892	3,234,983	2,829,632
	事業向け	-	2,868	146,299	1,594,126	2,646,696
	計	27,036	613,369	3,317,191	4,829,109	5,476,328

(注) 表中の*は各社による推計値である。

(出所) 大蔵省作成資料(平成8年2月)。

第1に、平成に入ってから住専各社の融資残高が急増していることである。7社がすべて設立された後の昭和55年度末に3.3兆円程度であった融資残高は次第に増加し、昭和63年度末には7.4兆円となり、平成に入ると10兆円の大台に乗ることになる。バブル景気とともに増加し、平成2年度末に12.4兆円に達した後、バブルが崩壊し若干減少に転じたものの、平成6年度末に依然10兆円の規模を維持していた。

第2に、住専7社はほぼ横並びで融資残高を伸ばしている。例えば、バブルのピーク時の昭和63年度末から平成元年度にかけ、各社ともにほぼ1.3～1.4倍と同じような融資活動を行っている。

第3に、各社とも初めは個人住宅向けの融資の方が大きいのが、次第に事業向けの融資を拡大している。昭和60年度から昭和62年度にかけて両者の比率が逆

(単位：百万円)

昭和62年度末	昭和63年度末	平成元年度末	平成2年度末	平成3年度末	平成4年度末	平成5年度末	平成6年度末
492,777	452,901	537,646	549,588	541,671	497,383	449,832	411,848
641,359	864,144	1,353,600	1,692,291	1,703,039	1,577,063	1,517,300	1,482,434
1,134,136	1,317,045	1,891,246	2,241,879	2,244,710	2,074,446	1,967,132	1,894,282
324,150	271,574	251,872	245,038	230,707	210,062	190,912	184,966
562,822	708,928	1,066,734	1,399,000	1,379,461	1,329,889	1,281,026	1,243,580
886,972	980,502	1,318,606	1,644,038	1,610,168	1,539,951	1,471,938	1,428,546
332,700	298,200	327,146	380,750	346,277	332,769	316,862	302,341
650,900	866,800	1,276,240	1,510,263	1,484,184	1,392,188	1,318,986	1,323,092
983,600	1,165,000	1,603,386	1,891,013	1,830,461	1,724,957	1,635,848	1,625,433
259,658	214,707	176,067	160,538	151,692	133,864	114,514	95,849
505,227	652,741	918,111	1,205,448	1,184,111	1,123,809	1,074,629	1,032,510
764,885	867,448	1,094,178	1,365,986	1,335,803	1,257,673	1,189,143	1,128,359
368,787	373,301	403,656	439,631	447,146	434,105	440,232	442,308
620,340	666,390	1,042,031	1,331,756	1,282,753	1,174,808	1,112,281	1,072,491
989,127	1,039,691	1,445,687	1,771,387	1,729,899	1,608,913	1,552,513	1,514,799
292,541	250,790	223,382	231,856	209,774	154,220	134,732	115,650
296,671	417,647	778,417	939,199	856,026	837,357	796,563	768,384
589,212	668,437	1,001,799	1,171,055	1,065,800	991,577	931,295	884,034
439,983	456,855	540,159	644,422	715,024	732,472	709,488	662,405
631,356	864,000	1,328,536	1,653,290	1,683,541	1,598,729	1,601,577	1,591,900
1,071,339	1,320,855	1,868,695	2,297,712	2,398,565	2,331,201	2,311,065	2,254,305
2,510,596	2,318,328	2,459,928	2,651,823	2,642,291	2,494,875	2,356,572	2,215,367
3,908,675	5,040,650	7,763,669	9,731,247	9,573,115	9,033,843	8,702,362	8,514,391
6,419,271	7,358,978	10,223,597	12,383,070	12,215,406	11,528,718	11,058,934	10,729,758

表 2-5-5 住宅金融専門会社7社の不良債権額

(単位：億円、%)

会社名	区分	貸付金			有価証券、 動・不動産			その他資産		左記計	
		うち 事業性	うち 住宅向	比率	比率	比率	比率	比率	比率	比率	
日本住宅金融	残高	19,312	16,477	2,835	3,457	1,488	24,257				
	不良資産額	14,367	13,901	84.4	2,325	1,107	17,799	74.4	73.4		
	損失見込額	8,022	7,841	47.6	2,325	942	11,289	63.3	46.5		
住宅ローンサービス	残高	14,196	12,929	1,267	355	1,385	15,936				
	不良資産額	10,834	10,572	81.8	180	507	12,361	97.4	77.5		
	損失見込額	5,762	5,701	44.1	180	507	7,064	81.1	44.3		
住	残高	16,094	13,622	2,471	1,928	1,775	19,796				
	不良資産額	12,907	12,562	92.2	1,344	697	15,887	92.2	80.3		
	損失見込額	8,796	8,647	63.5	1,344	697	11,725	89.3	59.2		
総合住金	残高	11,183	9,979	1,204	973	1,250	13,407				
	不良資産額	9,606	9,323	93.4	434	446	11,198	92.7	83.5		
	損失見込額	5,035	4,963	49.7	434	446	6,529	84.9	48.7		
第一住宅金融	残高	15,058	10,681	4,378	2,030	1,322	18,411				
	不良資産額	9,914	9,553	89.4	781	385	11,516	62.1	62.5		
	損失見込額	5,839	5,710	53.5	781	385	7,180	42.4	39.0		
地銀生保住宅ローン	残高	8,779	7,652	1,127	2,475	1,050	12,304				
	不良資産額	6,951	6,760	88.4	618	250	8,333	72.8	67.7		
	損失見込額	4,100	4,016	52.5	618	250	5,363	61.5	43.0		
日本ハウジングローン	残高	22,574	16,058	6,516	1,075	1,501	25,151				
	不良資産額	16,743	15,211	94.7	570	530	18,532	81.2	73.7		
	損失見込額	11,903	11,200	69.8	570	530	13,588	74.3	54.0		
7社合計	残高	107,196	87,398	19,798	12,293	9,771	129,262				
	不良資産額	81,322	75,9	89.1	6,252	509	95,626	82.4	74.0		
	損失見込額	49,457	46.1	55.0	6,252	509	62,738	72.0	48.5		

(注) 1. 不良資産額及び損失見込額欄は含み損を表す。

2. 「比率」欄の母数は各項目の残高(簿価)である。

3. 平成7年6月末時点の数値。

(出所) 大蔵省作成資料(平成8年2月)。

転し、平成に入ってからほぼ8割が事業向けの融資となっている。住宅金融あるいはローンと称しつつも、個人住宅ではなく企業の事業向けに転じたのは明らかに当初の目的とは異なってきたといえよう。

さて問題は、地価・株価の低下が続く資産デフレの進捗につれ、融資の担保価値が次第に毀損し不良債権と化してきたことであった。表2-5-5に、平成7年6月末時点での住専7社の不良資産の状況がまとめられている。7社合計でみると、融資残高12.9兆円のうち、不良資産額は9.6兆円と巨額にのぼり、その割合は実に74%にのぼっていた。しかも悪いことに、この不良資産のうちほぼ3分の2の6.3兆円が損失見込額とされていた。

各社ともに不良資産額は、1兆～2兆円の規模にのぼり、そのうちの6割強が返済不能の損失見込額であった。融資種類別にみると、貸付が圧倒的に多額で、うち事業性のものがほとんどであった。以上のような状況から、住専の抱える不良債権問題の深刻さが浮かび上がってこよう。

〔注〕

- 1) 一般に不良債権といわれるが、その規模をデータとして正確に把握することはほとんど不可能であった。地価が刻々と下落する中で、不良債権の規模も当然のことながら流動的である。またどの関係機関までその対象に加えるかにより変化し得るものである。政府はそれでも、不良債権額について、「1992年〔平成4年〕4月」に「主要21銀行の『破綻先・延滞債権』〔当時の基準〕の概数を発表し」「約8兆円」、「92年〔平成4年〕10月、ヒアリングを通じて把握した主要銀行21行の不良債権（破綻先債権及び6か月以降の遅滞債権）を公表し」、「その額は12兆3000億円程度」であった。「95年〔平成7年〕6月に、不良債権の定義を思いきって広げ」「約40兆円と公表した。」しかしそれに対する信頼度は希薄で、海外や一部の評論家からは100兆円にのぼるとの反論も出されていた。（出所）西村吉正『金融行政の敗因』（文春新書 平成11年）118-121ページ。

3 住専処理法案の策定

住専の経営問題に対しては、平成3年以降、母体行を中心とする2次にわたる再建計画が策定されてきた。将来の地価反転による不良債権の減少を期待し、その本格的処理は先送りされ、地価の一層の下落、金利低下に伴い、事態が深刻化してきた。その中で、平成7年後半、関係諸機関の協議が続き、最終的に

大蔵省は「住専処理法案」を平成8年度予算案に盛り込むべく、平成7年12月に具体策を策定し、予算案の中で国会で審議されるに至った。

この法案策定に至る過程として、平成7年12月19日に、政府・与党合意として「住専処理策」が発表されている。その内容は、大別して「一 問題処理にあたっての基本姿勢」、「二 具体的な処理方策」の二つに分けられる。前半部分に当たる「一 問題処理にあたっての基本姿勢」に住専問題に対する政府の取組み方が示されている。

「住専処理策」(要旨)〔平成7年12月19日 政府・与党合意〕

一 問題処理にあたっての基本姿勢

(a) 透明性の確保

責任問題とも結びつくものではあるが、住専会社各社の経理等の現在に至るまでの情報開示、貸し付けの個別事案ごとの明確化、系統金融の経営実態の明確化、住専に貸し込んだ時系列的な説明など財政支出が不可避になったことを説明するためのあらゆる資料を公表し、次期通常国会までに詳細を明らかにする。

(b) 種々の責任の明確化

(1) 大蔵省・日本銀行の金融政策上の責任

過去の金融政策に誤りはなかったか、バブル発生・不良債権問題等に対し総点検を行い、中でも住専問題への行政の責任を明確にする。自己責任の確立を含めて新しい金融秩序の構築を検討すべきである。

(2) 住専各社の責任

貸し出しに当たっての審査、担保の確保等に不十分な点はなかったか、背任的要素はなかったか、監督当局に十分な報告がなされていたかを検証すべきだ。

(3) 銀行等の責任

住専の母体行の経営の責任は将来にわたって大きい。う回融資、紹介融資のうち銀行が不正に関与したものなど、金融機関の本来の責任を回避したケース等あらゆる経営責任の追及を行う。

(4) 系統金融機関の今後

系統金融機関は、日本の金融システムの一部であり、国際金融システムの

一部であるとの自覚を持つべきである。リストラを大胆に行うべきで、内部の再編を含めた真剣な検討が必要。

(c) 民事上・刑事上の責任

住専処理の過程で発見される民事上・刑事上の責任は厳格に剔抉（てつけつ）されるべきだ。

(d) 債権回収について

どんなに困難でどんなに少額でも回収は厳格かつ容赦なく行うべきであり、刑事責任を含めあらゆる法的手段を使い、借り手の責任を追及すべきだ。預金保険機構の中に債権回収のための特別組織を設置して検察、警察、国税の各現職職員を外向させ、調査の権限付与と刑事責任追及のための告発を可能にする措置を検討する。

(e) 今後の不良債権処理問題について

住専以外のノンバンクの不良債権処理については公的関与は行わない。

（出所）『日本経済新聞』平成7年12月20日朝刊。

平成7年12月19日に、「住専問題の具体的な処理方策について」の閣議決定が行われた。これは先に示した政府・与党合意の後半部分をそのまま採用している。これにより、住専の不良債権をどう処理すべきかの処方箋がまとめられたことになる。¹⁾ 具体的には、次のような内容のものであった。

住専問題の具体的な処理方策について

（平成7年12月19日閣議決定）

住宅金融専門会社（以下「住専」という。）をめぐる問題は、金融機関の不良債権問題における象徴的かつ喫緊の課題である。我が国金融システムの安定性とそれに対する内外からの信頼を確保し、預金者保護に資するとともに、我が国経済を本格的な回復軌道に乗せるためにも、その早期解決が是非とも必要である。そのため、住専問題に係る透明性の確保、種々の責任の明確化等を図りつつ、下記のとおり、具体的な方策を講ずるものとする。

記

1. 損失の処理

住専処理機構を設立し、住専の資産等を引き継ぐこととし、回収不能な不良

債権に係る損失見込額（7社計で約6兆2,700億円）及び欠損見込額（約1,400億円）について処理する。

2. 関係金融機関に対する要請

関係金融機関に対し、次により対応することを要請する。

- (1) 母体行は、住専に対する債権約3兆5,000億円の全額を放棄する。また、住専処理機構への出資及び低利融資を行う。
- (2) 一般行は、住専に対する債権のうち約1兆7,000億円を放棄する。また、住専処理機構への低利融資を行う。
- (3) 系統金融機関は、貸付債権の全額返済を前提として、住専処理機構に対する約5,300億円の贈与及び住専処理機構への低利融資の協力を行う。

3. 公的関与

- (1) 政府は、預金保険機構に住専勘定を設け、平成8年度当初予算において、同勘定に対して6,800億円を支出する。同勘定は、住専処理機構に対し、同年度以降、同機構の保有する債権の回収可能性の精査及び整理状況を踏まえて支出を行う。
- (2) 預金保険機構住専勘定は、住専処理機構において住専から引き継いだ資産に係る損失が生じた場合、その一部を補てんする。
また、政府は、同勘定に損失が生じた場合に、適切な財政措置を講ずる。
- (3) 政府は、平成8年度当初予算において、預金保険機構に対し、同機構の運営を強化するために、50億円の追加出資を行う。
- (4) 日本銀行に対し、預金保険機構への出資及び同機構住専勘定への資金供与を行うよう要請する。

4. 債権回収の促進

住専処理機構は、預金保険機構の指導の下、法律家、不動産取引の専門家等の参加、協力を得て、法的手段等を活用しつつ、債権の回収を強力に行う。両機構は、法務・検察当局及び警察当局と密接な連携を図る。

5. 以上について、所要の法的措置を講ずるとともに、関係機関による調整が行われ、適切な処理計画が策定された住専から、速やかに住専処理機構に対し資産等の譲渡を行い、その処理を着実に進めていくこととする。

（出所）『金融年報』（平成8年版）9-10ページ。

その後、この処方箋に従い住専処理の法案化が進められることになった。かかる意味では、この閣議決定は重要な方針を決定したといえよう。

〔注〕

- 1) この住専問題に関しては、金融制度調査会でも金融システム安定化との関連で審議を進めており、この閣議決定とほぼ同じ時期に、次のような見解をまとめている。（「金融システム安定化のための諸施策」平成7年12月22日（一部抜粋））

「住専問題

我が国金融システムの安定性とそれに対する内外からの信頼を確保し、預金者保護に資するとともに、我が国経済を本格的な回復軌道に乗せるため、住専問題の早期解決が是非とも必要。

今般、政府及び与党合意を踏まえ、政府において、関係金融機関の最大限の対応を求めた上で、公的資金の導入も含めた臨時異例の措置が決断されたこともやむを得ないと考えるが、今後国民の理解を得るためには、以下の種々の責任の明確化について厳正な取り組みが不可欠。

- ①住専及び関係金融機関における責任の明確化を行う。
- ②借り手の責任の追及のため、法的手段等を活用しつつ、担保不動産の処分、債権の回収を強力に進める。
- ③行政当局においても、過去の政策の総点検を行うとともに、今後の金融行政を質的に転換し、市場規律に基づく透明性の高い金融システムに即応したものとす。

なお、当調査会としては、今般の処理策が今後適正に実行されることにつき、注視する。」

（出所）『金融年報』（平成8年版）13-19ページ。

4 難航した住専問題の処理

「住専処理法案」を含む平成8年度予算案が、年が明け平成8年1月22日に提出された。そしてこれに関連し、住専7社の整理も含め、「住専処理方策の具体化について」が平成8年1月30日に閣議了解されている。その内容は、次のようなものである。

住専処理方策の具体化について

（平成8年1月30日閣議了解）

住専問題の処理については、平成7年12月19日の閣議決定にのっとり、更に下

記の方針によりその処理方策を具体化するものとする。

記

1. 現下の喫緊の課題である住専問題の早期解決を図るため、住専7社は整理されることとなり、さらに、新たに設立される住専処理機構が住専7社から債権等を買取り、強力に回収を行いながら処分していくこととされている。
2. その際、機構は、住専7社の債権等を買取るための資金を調達することが必要となる。このため、母体、一般、系統金融機関が機構に対し所要資金を融資することが求められている。
3. 本問題の処理に当たっては、債権回収と責任追及に最大限の努力を払う必要がある。まず、預金保険機構と住専処理機構が一体となって強力な体制をもったものにすべきである。政府と両機構は、法律上認められるあらゆる回収手段を迅速かつ的確に展開して、住専から引き継いだ資産にかかわる損失を生じさせないよう全力を挙げる。
 - (1) 回収が順調に進み益金が生じた場合は、その成果を還元する。
 - (2) 万一、損失が生じた場合には、上述の閣議決定の趣旨に従って、政府・民間の共同の責任で処理することとし、政府の負担は2分の1とする。
 - (3) 民間金融機関の負担については、預金保険機構内に新たに設置される基金（約1兆円を目途）の運用益の活用、同機構による保証等により対応する。
4. 上述の閣議決定及び今回の閣議了解によって、金融秩序維持安定のための住専処理方策が具体化されることになる。今後、国民の最大の関心事である種々の責任を明確にするため、全力を挙げて取り組むこととする。

(出所)『金融年報』（平成8年版）10ページ。

この法案は国会に提出されたが、与野党間で賛否を巡って激しい攻防が繰り広げられた。この問題もあり平成8年度予算は平成7年度内に成立せず、暫定予算が編成された後、平成8年5月ようやく成立した。住専処理法案に関しては、様々な政治的駆け引きが行われ、原案のままやっとなし可決された。この間、政府の金融危機に対する姿勢が海外からも評価され、前述のジャパン・プレミアムも平成8年（1996年）2月には、0.02%とほぼ消えかかるとなった。

具体的には、住専処理の手法は母体行に未回収貸出残高6.3兆円の半分以上、そして一般行に45%をとともに債権放棄させる厳しいものであった。¹⁾ その主た

る理由は、住専にこのようなりスクの高い不動産貸付を行わせた責任があると判断されたからである。その一方で農林系金融機関には、債権放棄を全額する必要がないという処理がなされた。この結果、この処理に不足する資金6850億円（住専の未回収資産6兆4000億円の約10%）は、税金の投入で補われることになった。²⁾

七つの住専の清算のために、税金が6850億円投入されることに関して、当時の世論には極めて厳しいものがあつた。平成8年3月の世論調査によると、この税金投入に対して回答の90%が“no”の見解を示していた。³⁾ 野党もこぞって反対したことはいうまでもない。この国民的批判が、後の金融破綻処理に関する公的資金投入を政府にためらわせる結果を生じさせた。いわばこのことが政府のトラウマとなり、公的資金投入による問題解決がその後難しくなつた。

平成8年5月に、平成8年度予算案が様々な政治的駆け引きを経て可決され、住専処理法案は原案のまま成立した。政府が税金投入まで決意し、住専処理の措置をとらなければ日本の金融システムはもっと深刻な危機的状況に陥つたものと思われる。しかしながらその内容については、農林系金融機関にもっと負担させるべきであったとの批判が強く、いずれにせよ税金投入について国民の反発は大きかつた。⁴⁾

このように住専処理は、必ずしも十分な国民的議論が尽くされないままに公的資金を投入して問題の解決を図つた。これはそれ以前の金融破綻処理のスキームと比較すると、新しい局面に入つたことを意味していたといえよう。

〔注〕

- 1) 既に述べたように、住専7社の借入金合計は12.9兆円、そのうち損失は6.3兆円と見込まれた。この損失を農林系を含む関係金融機関によって分担・処理するというのが、具体的な住専処理スキームであつた。その代わりに住専7社がきつぱりと消滅させられることになる。6.4兆円のうち、母体行が3.5兆円、一般行が1.7兆円を債権放棄するという形で処理することになった。残りの1.2兆円を農林系金融機関にどう負担させるかが住専処理の焦点として浮かび上がつてきた。
- 2) 住専処理に当たつて農林系金融機関は、そもそもこの住専問題は母体行が負うべき責任と主張し、終始、責任主体になることを認めず、「贈与」として5300億円までなら供出するという考えであつた。そこで1.2兆円とこの許容額のほぼ差額に当たる6850億円が、税金で穴埋めされることになった。今回の金融危機における最初の公的資金投入である。

- 3) Ishi, H., 『Making Fiscal Policy in Japan』 (*Oxford University Press*, 2000) 84ページ。
- 4) 例えば、石弘光 『政策の現場から—バブル崩壊の日本経済・財政を考える』 (ぎょうせい、平成18年) 115-117ページ。

第3節 地価下落と政府の対応

1 続落する地価水準とその対策

バブル崩壊以降、先述のように地価は急速に下落に転じた。この下落傾向は、その後十数年続き、資産デフレの元凶として長引く景気低迷を象徴する代表的な経済現象となる。¹⁾ 度重なる財政出動も、総需要を喚起し地価や株価の上昇を図ったものだが、長い間有効な手段とはならなかった。

既にみたように、地価下落が目立った動きは、東京圏・商業地の連続した下落傾向であった。これと比較してほかの3指標、つまり全国・商業地、全国・住宅地及び東京圏・住宅地の地価水準は、上昇のピークこそ高かったが平成7年頃から次第に穏やかな下落状況となっている。他方、その間の名目GDP、勤労者世帯収入、消費者物価は、地価が続落する中でも横ばいか、緩やかに上昇していた(図2-5-3では非表示)。このような観察を踏まえていえることは、地価水準の下落はほかの経済指標と比較して、バブル崩壊以降、際立っていたということである。

バブル崩壊直後からこのように続落する地価水準は、若干そのテンポが緩和されてきたとはいえ、不良債権を持続させ日本経済に大きな打撃を与えることは明らかであった。政府は、バブル期の資産インフレの元凶となった地価高騰を抑制するべく、平成3年1月25日に作成した「総合土地政策推進要綱」の見直しを迫られることになった。この要綱は、土地神話を打破するべく、いかに地価を引き下げ、適正な水準にするかを目指していた。²⁾

ところが、このような土地神話の打破を目標とした地価抑制は、平成9年2月10日に閣議決定された「新総合土地政策推進要綱」によって軌道修正を図らざるをえなくなった。その土地政策の目標は、次のように土地の有効活用を強調する姿勢に転じた。

「土地政策の目標—地価抑制から土地の有効利用への転換—

今後の土地政策の目標は、これまでの地価抑制を基調としていたものに代わつ

て、『所有から利用へ』との理念の下、ゆとりある住宅・社会資本の整備と自然のシステムにかなった豊かで安心できるまちづくり・地域づくりを目指した土地の有効利用による適正な土地利用の推進とし、総合的な施策を展開する。」

このような政府の姿勢は、より端的に言えば、地価抑制から地価下落を止める政策目標へと改められることになった。後述するように、これが土地税制の大きな見直しにつながることになる。平成9年9月29日の第141回国会における橋本龍太郎首相の所信表明演説においても、土地問題への対応として次のように述べられている。

「私は、今日、景気が緩やかに回復しているものの、その回復に従来のような力強さを感じることができないのは、構造的な問題の現れではないかと考えており、日本経済への信頼を高めるためにも躊躇することなく構造改革を進めなければなりません。(中略)さらに、わが国経済にとって土地問題への対応も重要であります。近年の土地をめぐる状況を踏まえ、土地の有効利用や土地取引の活性化を促進するための方策を検討してまいります。」〔下線は筆者による。〕

下線の箇所は、地価下落に歯止めをかけるための方策にほかならない。³⁾

〔注〕

1) 正確にいうと、地価公示価格は平成4年1月1日以降、全国・全用途で17年ぶりに下落が始まった。そしてそれがプラスに転じたのは、実に15年後の平成19年1月1日のことであった。この時点で、全国・全用途で前年比0.4%の上昇を記録した。新聞各紙は、平成3年1月1日以来となる上昇に、「公示価格16年ぶり上昇」と同じ文句で一斉に報道している（『朝日新聞』、『読売新聞』、『日本経済新聞』、2007年3月23日朝刊。）。

2) この「総合土地政策推進要綱」では、土地政策の目標を次のような3点にまとめていた。

1. 土地政策の目標

土地政策について、以下の目標を設定し、実効ある総合的な施策を展開する。

(1) 土地神話の打破

土地神話の打破を目標とする。このため、2度と地価高騰を招来することがないように、土地が最も有利な資産であるという状況をつくり出してきた要因の除去に努める。

(2) 適正な地価基準の実現

地価については、土地の利用価値に相応した適正な水準まで引き下げることを目標とする。

特に、住宅地については、中堅勤労者が相応の負担で一定水準の住宅を確保しうる地価水準の実現を図る。

(3) 適正かつ合理的な土地利用の確保

地域の諸条件に応じ、緑の確保等による生活の快適性の視点到配慮しつつ、計画に従った適正かつ合理的な土地利用を確保することを目標とする。

3) これを更に実効ある政策にするために、平成9年9月に政府・与党からなる「土地の有効利用促進のための検討会議」が設けられた。その設置要領には次のように記されている。

「地価の下落が続く状況下、大都市を中心に土地の流動性が低くなっている。こうした問題に取り組み、土地の有効利用や土地取引の活性化を強力に推進していくことは今後の我が国経済を中長期的な安定成長につなげることに資する重要な問題である。

このような観点から、先般、新総合土地政策推進要綱がとりまとめられたのに引き続き、都市計画・建築規制にかかる規制緩和や担保不動産等流動化総合対策等の諸施策が打ち出されたところであるが、具体的な諸施策を今後半年以内に策定することとし、このために必要な検討の場として、土地の有効利用促進のための検討会議（以下「検討会議」という。）を設置する」

（出所）税制調査会提出資料 平成9年10月21日。

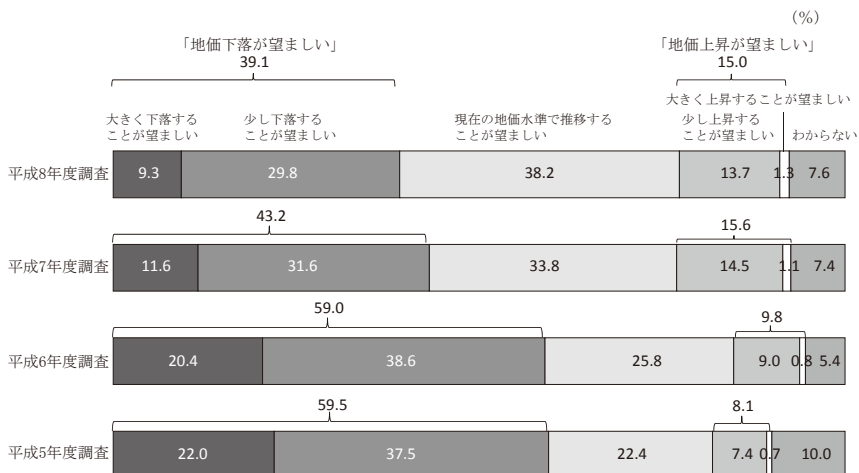
2 地価下落と国民・企業の意識変化

バブル崩壊後の毎年継続した地価下落は、国民あるいは企業に何か影響を与えたであろうか。1980年代後半に発生した地価高騰の折は、土地神話の打破を目指し、国を挙げて地価水準の沈静化に意識が向かっていた。しかしながら、本格的な資産デフレが到来し、地価下落が毎年繰り返される中で人々の意識も変化してきた。

国土庁は毎年発刊する『土地白書』で、地価水準に対するこの意識変化を追跡調査している。図2-5-6においては、「中長期的な地価動向に対する希望」を聴取した結果を示しており、幾つかの興味深い事実が観察できる。

- (1) 「地価下落が望ましい」が、平成5年度の59.5%から調査年度を追ってその割合は縮小し、平成7年度には過半を割り、平成8年度には39.1%まで落ち込んでいる。

図 2-5-6 国民の意識の動向：中長期的な地価動向に対する希望



(出所) 『土地白書(平成9年版)』(平成9年6月)128ページ。

(2) とりわけ「大きく下落することが望ましい」が、22.0%から9.3%まで激減している。

(3) これに対して、「現在の地価水準で推移することが望ましい」は、平成5年度の22.4%から平成8年度の38.2%まで地価下落の状況をふまえて、年度を追って拡大している。

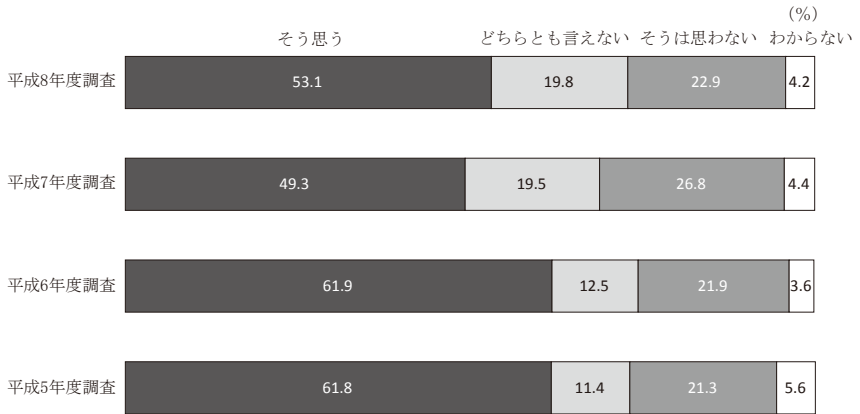
(4) 「地価上昇が望ましい」も、おおむね拡大傾向を示している。とりわけ「大きく上昇することが望ましい」は、0.7%から1.3%まで拡大している。

以上のことからいえることは、国民の意識も地価下落一辺倒を希望しているのではなく、そろそろ反転を期待する気配も感じられるということであろう。とりわけ「地価下落が望ましい」が過半を大きく割り込み、多数意見でなくなったことは注目に値する。明らかに土地神話が崩れ、地価下落の痛みが国民の意識の中にも生じてきたことがわかる。¹⁾

この結果、土地の資産価値も減殺されてきたことが同じ意識調査で判明する。

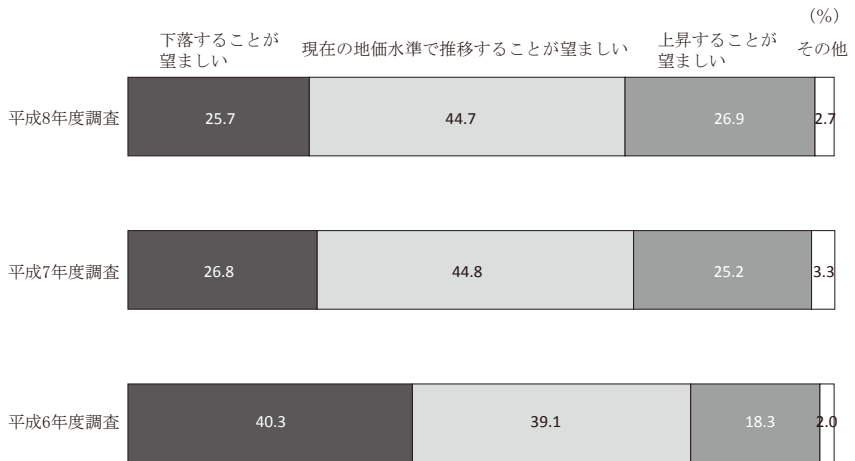
図2-5-7で、「土地は、預貯金や株式などに比べて有利な資産であるか」が問われている。その回答は、「そう思う」が平成5～6年度の60%強から平成7～8年度の50%前後へと大きく縮小している。この反動で「どちらとも言えな

図 2-5-7 国民の意識の動向：土地は、預貯金や株式などに比べて有利な資産であるか



(出所) 『土地白書 (平成9年版)』(平成9年6月) 128ページ。

図 2-5-8 企業の意識の動向：今後の地価動向に対する希望



(出所) 『土地白書 (平成9年版)』(平成9年6月) 149ページ。

い」が、12%前後から19%台へと拡大している。結果として、どの政策手段が有効であったのかは不確かだが、土地に資産価値を付与しないとした土地政策がある程度成果を上げたことにはなる。

地価下落の影響は企業にも現れるはずである。とりわけ不良債権の累増に悩まされた金融機関には、地価の先行きがどうなるのが重大な関心事であった。図2-5-8には、企業の意識の動向として、「今後の地価動向に対する希望」について聴いた回答がまとめられている。「下落することが望ましい」の大幅な縮小と、その逆の「上昇することが望ましい」の拡大に、企業の苦悩が伺えよう。国民並びに企業の意識において、地価が現在の水準で推移するのが望ましいというのが多数意見であるが、下落ストップに期待が集まっているのもまた事実であった。

このような状況を受けて、税制調査会は平成9年1月に公表した「これからの税制を考える—経済社会の構造変化に臨んで—」で、土地を巡る諸問題として次のように指摘している。

土地を巡る諸問題

イ) 土地を巡る状況は大きく変化しつつあります。大都市圏の地価は、相当程度下落が進み、バブルの部分は解消された状況にあります。また、バブル期の地価高騰とその後の下落を経ることにより、「土地神話」に代表されるような国民の意識やこれまでの土地本位的な経済システムにも変化の兆しが見られます。(略)

ロ) (中略) バブル期までは、土地は最も有利な「資産」というとらえ方が一般的でした。今後は、土地は有限で公共的な性格を有する「資源」との意識を皆で共有していくことが重要です。その上に立って、「所有から利用へ」という土地基本法の基本理念に沿って、土地を「資源」として有効に利用していくことが、利用価値に相応した適正な地価の形成をもたらし、高コスト構造を是正していくことになると考えられます。

この税制調査会の見解が、バブル崩壊後の地価下落の経験を踏まえての日本経済における土地問題の意見の集約といえよう。²⁾

〔注〕

- 1) この痛みは、バブルの最中、借金で高値のマンションを購入したが、地価下落でその資産価値が低下する一方、デフレで借金の重みが大きくなった中・若年層

に顕著であった。

- 2) 地価下落に歯止めをかけたいという希望も一部に出てきたとはいえ、日本の地価水準は国際的にまだかなり高いものであった。1996年1月1日現在の商業地の地価を1㎡当たりで見ると、東京は1010万円、ニューヨークは221万円（東京の0.2倍、以下同じ）、ロンドンは304万円（0.3倍）、パリは221万円（0.2倍）であった。東京より高い都市は、香港1114万円（1.1倍）、シンガポール1520万円（1.5倍）が散見される程度であった。（出所）税制調査会提出資料 1997年10月21日 総6-3より。

3 土地税制の見直し

以上述べたような続発する地価の下落傾向を受けて、平成4年に地価税導入などで構築された土地税制の見直しの機運が高まってきた。土地政策自体が、地価の抑制から土地の有効利用へと転換されたことから、当然生じ得る帰結といえよう。

このように、地価抑制のための切り札として創設された地価税であったが、導入時点で既にバブル崩壊による地価下落が始まっていた。政策発動としては、正に最悪のタイミングであった。したがって、導入後ほどなくしてその見直しの動きが各方面から生じてきたのは当然といえよう。¹⁾ それを受けて、税率引下げ、そして当分の間停止という見直しが進行することになる。

税制調査会の地価税見直しについて、「平成7年度の税制改正に関する答申」（平成6年12月）で次のように述べられている。

「地価税の土地政策上の意義は、土地税制改革以前において、税制上の要因等による土地保有コストの低さが土地の有利性を助長してきたとの反省を踏まえ、これを引き上げることによって、土地の有利性を縮減することにある。国民の間に『土地は有利な資産』という意識が根強く残っている現状等にかんがみると、地価税の土地政策上の意義は失われていないのではないかと考える。」

この時期において、税制調査会は地価税存続に対する批判が高まる中で、その存在価値を必死に説いている。しかしいつまでもこのような状況は続かなかった。

転機となったのは平成8年度税制改正である。地価税の算定基準となる路線

価が3年連続で下落したことを受けて、このころより産業界から地価税の役割は終わったという主張が次第に強くなってきた。その背景として、二つの理由が考えられた。一つには、土地の実勢価格が路線価より速いスピードで下落することから地価税の重税感が強いことである。もう一つには、地価税で土地保有コストが高まり、投げ売りが生じ、地価下落を招いていると考えられていたことである。

平成7年9月、政府は経済対策を打ち出し、土地税制見直しを「総合的かつ積極的に検討」するとし、平成8年度税制改正に盛り込むことを明記した。このような動きを受けて、当時の『日本経済新聞』（平成7年9月24日朝刊）は、「地価税、廃止されるか」と題して次の三つの選択的なシナリオを提示している。

○……①景気の足踏み続き廃止又は凍結

△……②非課税範囲の拡大で負担軽減

×……③政局が混乱し継続²⁾

そしてこのシナリオの実現する確率を、①が50%、②が40%、③が10%と予想している。後の地価税見直しの展開をみると、①が実現し、この予想がかなり正確であったことがわかる。

このような状況変化は、これまでの土地を基礎とする我が国の経済社会構造の変革を予感させるものであり、土地税制改革後の質的な環境変化と捉え得るものである。

土地税制の見直しを支持する側からは、当然のことながら地価税の負担軽減あるいは一時停止といった声も高まってきた。税制調査会は、これに関して「平成8年度の税制改正に関する答申」（平成7年12月）でかなり抵抗を示したが、結局のところ地価税見直しの大合唱に対抗しきれず、平成8年度税制改正で、政治的な判断もあり、税率の本則0.3%が0.15%へと半減されることになった。³⁾ この措置は平成9年も継続した。

この税率半減の後も、追い打ちをかけるように、地価税を廃止すべきだとの声が高まってきた。これに対して税制調査会の抵抗はあったものの、結局のところ、政治的な判断もあり、平成10年1月1日より地価税の課税は当分の間停止されることになった。これが地価税の凍結である。

地価税の凍結に関しては、「租税特別措置法」（昭和32年3月31日法律第26号）を改めることにより処理されており、次のような取扱いとなっている。

「租税特別措置法

第4章の2 地価税法の特例

(地価税の課税の停止)

第71条

平成10年以後の各年の課税時期（地価税法第2条第4号に規定する課税時期をいう。以下この章において同じ。）において、個人又は法人（同条第7号に規定する人格のない社団等を含む。）が有する土地等（同条第1号に規定する土地等をいう。以下この章において同じ。）については、同法の規定にかかわらず、当分の間、地価税を課さない。」

この地価税凍結は、税制面から打ち出されたデフレ対策である。従来慣行から「当分の間」は永遠を意味することが一般的で、デフレが完全には終息していないこともあり、今日もなお停止処分のままである。

〔注〕

- 1) 例えば、当時の平岩外四・日本経済団体連合会（経団連）会長は講演会で地価税廃止を提唱している。『読売新聞』（平成5年2月6日朝刊）は、次のように報道している。「経団連の平岩外四会長は5日、東京・大手町の経団連会館で開かれた読売国際経済懇話会（YIES）の席上、産業界の反発が強い地価税に言及して、『地価の下落で導入した意味がなくなった。廃止したほうがよいと思う』と述べた。平岩会長が地価税廃止を唱えたのは初めて。地価税については今年末の自民党税制調査会で抜本見直しすることになっているが、財界トップの平岩会長までが廃止論に傾いたことで、税負担の重圧を背景にした廃止論に弾みがつきそうだ。」
- 2) 同紙において、政局の混乱とは、当時の自民党・社会党・新党さきがけの連立政権において、平成7年9月22日「自民党新総裁に橋本龍太郎が選出され」、「今後、社会党の新党移行問題などにより与党内に不協和音が広がる」ことが懸念されていた、と報じられている。
- 3) この税率半減に関し、税制調査会は「平成9年度の税制改正に関する答申」（平成8年12月）で、以下のように、その事実を淡々と述べ、かつ地価税存続に希望をつないでいた。

「地価税負担については、法律上定められた5年ごとの検討の期限よりも1年前倒して見直しが行われ、平成8年度税制改正において、税率を半減する軽減措置等が講じられた。地価税は、土地の毎年の資産価値の変動に応じた適切な負担を求めるために、長期的・体質改善的な措置として導入された税であり、引き続きその役割を果たしていく必要がある。」

第4節 金融システムの安定化をめぐる

1 金融機関における不良債権の実態

平成6年から平成8年にかけて好転するかにみえた日本経済は、平成9年に入ると再び失速状態となり、景気に暗雲が漂い出すことになる。この時点においてもまだ主要金融機関の不良債権問題は解決しておらず、それどころか幾つかの銀行では新たに破綻の危機におびえる状況になっていた。**表2-5-6**は、平成8年9月現在の金融機関の不良債権の状況を示した数字である。主要銀行が意外に悪く、総貸付に対する不良債権額の比率が10%を超え、また引当率も低い銀行が幾つかあり、早晚破綻処理の対象とされることになる。次いで第二地方銀行でも問題が多く、また協同系機関でも信用組合を中心に懸念材料の多い状況であった。これらはいずれもが、平成9年から発生する第2ラウンドの金融危機で、金融システムの不安を惹き起こすことになる。

この金融機関の不良債権のより詳しい状況は、**表2-5-7**でまとめられている。平成8年9月期に預金取扱金融機関が所有していた不良債権の合計額は、29兆2280億円であった。この合計額は1年前の平成7年9月期の38兆860億円、その後の平成8年3月期の34兆7990億円と比べ減少しており、更に1年後の平成9年9月期には28兆780億円と更に減少している。しかしながら減少傾向にあるとはいえ、依然不良債権の額は巨大であった。

平成8年9月期の不良債権の内訳をみると、破綻が確定した破綻先債権は、6兆3990億円と全体の2割程度で、残り8割は延滞債権、金利減免等債権となっている。この残り8割の不良債権処理が大きな問題となっていた。ただし、破綻先債権は、1年前の平成7年9月期の24兆6880億円と比較すると、大幅に処理が進んでいることが分かる。といっても問題は、この破綻先債権がなかなか縮減されず、その後かえって増額に転じていることである。事実、平成8年に入って、3月期に6兆2880億円、9月期に6兆3990億円と増加傾向を示す。ここに、不良債権処理を進めてもまた新しい不良債権が生じるということで、一筋縄では解決できない状況が読みとれる。

表 2-5-6 金融機関の不良債権比率等

	不良債権 総貸付	貸倒引当金に よる引当率*
主要銀行 (20)	4.5 (10%以上)	38.4
日本債券信用銀行	13.9	25.0
北海道拓殖銀行	13.3	34.3
安田信託銀行	10.9	33.2
三井信託銀行	10.2	38.3
	(最低)	
東京三菱銀行	2.8	45.4
三和銀行	2.5	42.8
地方銀行 (64)	2.5 (最高)	37.0
足利銀行	8.0	39.3
琉球銀行	7.7	17.4
	(最低)	
富山銀行	0.2	53.5
第二地方銀行 (65)	4.2 (10%以上)	28.9
みどり銀行	15.0	3.9
徳陽シティ銀行	11.6	21.5
京都共栄銀行	10.8	22.9
国民銀行	10.6	24.1
	(最低)	
徳島銀行	0.4	123.3
協同系機関	4.8	18.1
信用金庫 (415)	4.8	24.5
信用組合 (368)	12.3	5.7
農協系統 (2242)	1.0	25.0
全金融機関	4.1	34.0

(注) () 内の数字は平成8年9月当時の機関数。

※ 不良債権額に占める貸倒引当金・債権償却特別勘定の割合。

(出所) 「預金取扱金融機関の不良債権の状況(平成8年9月期)」(『金融年報』平成9年版7ページ)、「銀行経営指標ランキング」(『金融ビジネス』1997年3月、東洋経済新報社)、預金保険機構ウェブ・ページより作成。

その一方で、貸倒引当金は必ずしも十分に積み立てられていなかった。平成8年9月期の29兆円規模の不良債権額に対し、貸倒引当金は不良債権のうち回収不能と見込まれるものに積まれるものとはいえ、その合計は12兆5690億円と不良債権額の43.0%であった。これらの金融機関の業務純利益の平成3～7年度平均は、6兆600億円であるから、貸倒引当金と合わせても不良債権額には到底及ばない状況であった。上場有価証券の含み益が23兆円余りあるとはいえ、

表 2-5-7 預金取扱金融機関の不良債権等の状況（平成8年9月期）

（単位：億円）

	総資産		不良債権額		貸倒引当金		業務純利益		市場 有価証券 含み益	
	貸出金	合計	破綻先 債権	延滞 債権	金利減免 等債権	合計	特別勘定	3～7年 度平均		8年9月期 (半期)
都市銀行	4,454,230	109,510	20,230	59,770	29,510	56,000	46,940	24,760	11,290	107,760
長期信用銀行	850,050	514,620	3,590	19,560	4,070	11,370	9,470	3,890	2,370	22,280
信託銀行	2,849,040	37,410	5,890	22,360	9,160	15,040	12,910	4,050	7,980	31,090
主要銀行小計	8,153,320	174,140	29,710	101,690	42,730	82,410	69,330	32,700	22,280	161,140
地方銀行協会加盟行	1,996,860	33,970	9,910	18,440	5,620	16,770	12,560	11,340	6,290	51,610
第二地方銀行協会加盟行	703,570	21,850	7,020	11,860	2,970	7,960	6,310	4,100	2,310	7,600
地域銀行小計	2,700,430	55,820	16,930	30,300	8,590	24,730	18,870	15,440	8,590	59,220
全国銀行小計	10,853,750	229,960	46,640	131,990	51,320	107,140	88,190	48,140	30,870	220,350
協同組織金融機関	2,602,910	62,330	17,350	42,540	2,440	18,550	11,290	12,460	8,430	14,700
内信用金庫	1,101,690	33,700	11,500	21,330	870	11,270	8,240	6,760	4,100	4,830
内信用組合	261,690	21,330	4,750	16,420	160	1,820	1,220	1,620	950	210
内農協系統金融機関	969,590	2,480	520	1,320	630	3,260	620	2,980	2,780	9,400
総計	13,456,660	292,280	63,990	174,530	53,760	125,690	99,480	60,600	39,300	235,050

（参考） 1. 今後の要処見込額（推計）…73,030億円。

2. 経営支援先債権額…都市銀行：24,980億円、長期信用銀行：4,700億円、信託銀行：7,560億円（主要銀行合計：37,240億円）。

（注） 1. 協同組織金融機関は、信用金庫、信用組合、労働金庫、商工組合中央金庫、農林中央金庫及び信用農業協同組合連合会。

2. 農協系統金融機関は、農林中央金庫及び信用農業協同組合連合会。

3. 計数は、億円を四捨五入し、十億円単位にまとめた。

4. 本津信用組合（不良債権額11,900億円）、大阪信用組合（不良債権額2,700億円）、けんみん大和信用組合（不良債権額150億円）、山陽信用組合（不良債権額170億円）を除く。

5. 住専向け債権は除く。

（出所）『金融年報』（平成9年版）7ページ。

表 2-5-8 平成5年5月以降平成9年4月の破綻金融機関（平成17年3月末現在）

（単位：億円）

破綻金融機関	破綻日	事業譲渡日	貸出金譲渡損失額	金銭贈与額 当初	ペイオフコスト
		処理方式	損失率	金銭贈与額 平成17年3月末現在	
釜石信用金庫	平成5年5月24日	平成5年10月1日	△ 304	260	273
		事業譲渡	△ 83%	-	328
大阪府民信用組合	平成5年6月11日	平成5年11月1日	△ 197	190	307
		合併	△ 21%	199	464
信用組合岐阜商銀	平成6年9月1日	平成7年3月13日	△ 67	25	26
		合併	△ 61%	-	31
東京協和信用組合	平成6年12月9日	平成7年3月20日	△ 309	400	133
		事業譲渡	△ 31%	-	196
安全信用組合	平成6年12月9日	平成7年3月20日	△ 844	400	270
		事業譲渡	△ 85%	-	296
友愛信用組合	平成7年2月3日	平成7年7月31日	△ 77	28	47
		事業譲渡	△ 26%	-	164
兵庫銀行	平成7年8月30日	平成8年1月29日	△ 8,004	4,730	4,734
		営業譲渡	△ 29%	-	9,380
コスモ信用組合	平成7年7月31日	平成8年3月25日	△ 2,231	1,250	1,250
		事業譲渡	△ 49%	-	2,032
福井県第一信用組合	平成7年11月30日	平成8年8月19日	△ 8	6	15
		事業譲渡	△ 36%	5	31
太平洋銀行	平成8年3月29日	平成8年9月17日	△ 1,799	1,170	1,238
		営業譲渡	△ 29%	-	2,513
山陽信用組合	平成8年4月12日	平成8年11月5日	△ 20	129	53
		事業譲渡	△ 11%	-	176
けんみん大和信用組合	平成8年4月12日	平成8年11月5日	△ 58	108	45
		事業譲渡	△ 25%	-	112
大阪信用組合	平成7年12月7日	平成9年1月20日	△ 1,433	1,697	729
		事業譲渡	△ 62%	1,704	970
木津信用組合	平成7年8月30日	平成9年2月24日	△ 7,966	10,048	5,146
		事業譲渡	△ 80%	10,044	6,072
三福信用組合	平成8年11月8日	平成9年4月21日	△ 191	262	123
		事業譲渡	△ 86%	253	150
阪神労働信用組合	平成9年3月18日	平成9年11月4日	△ 11	37	19
		事業譲渡	△ 23%	-	68
北九州信用組合	平成9年4月4日	平成9年11月17日	△ 16	40	44
		事業譲渡	△ 29%	-	109
神奈川県信用組合	平成9年4月25日	平成9年11月25日	△ 159	192	200
		事業譲渡	△ 39%	189	446
阪和銀行	平成8年11月21日	平成10年1月26日	△ 911	814	852
		営業譲渡	△ 32%	812	3,102
土岐信用組合	平成9年4月3日	平成10年1月26日	△ 36	43	42
		事業譲渡	△ 64%	-	88
東海信用組合	平成9年4月3日	平成10年2月9日	△ 73	155	120
		事業譲渡	△ 75%	150	160

（出所） 預金保険機構編『平成金融危機への対応—預金保険はいかに機能したか』（金融財政事情研究会、平成19年11月）422-423ページ。

表 2-5-9 不良債権等の内容

<p>① リスク管理債権 (旧基準) 破綻先債権、延滞債権は全国銀行協会「統一開示基準」平成5年3月 (基準とされている税法は、それ以前から) 金利減免債権、経営支援先に対する債権は平成8年3月</p>	<p>破綻先債権 元本回収が不可能となる蓋然性が高い債権 具体的には、税法基準に基づき、利払いが6か月以上延滞し、未収利息を収益不計上とする。次のいずれかに該当する債権者に対する貸出金 ①会社更生法の規定による更生手続の開始の申立てがあった債権者 ②～⑥</p>	<p>延滞債権 将来において償却すべき債権に転換する可能性の高い債権 具体的には、税法基準に基づき、利払いが6か月以上延滞し、未収利息を収益不計上とする。次のいずれかに該当する債権者に対する貸出金 ①約定条件改定時の公定歩合以下の水準にまで金利を引下げた貸出金 ②約定条件改定時において利鞘が確保されていない(利鞘がゼロまたはマイナス) スプレッド貸出金 ③金利棚上げ債権 ④金利棚上げ債権利息の棚上げについて、法人税法の規定により認められる貸出金</p>	<p>金利減免債権 次の(1)、(2)に該当する貸出金の合計額 (1)金利減免債権 国内外を問わず、経済的困難に陥った債権者の再建・支援を図るための貸出金で、①、②のいずれかに該当するもの ①約定条件改定時の公定歩合以下の水準にまで金利を引下げた貸出金 ②約定条件改定時において利鞘が確保されていない(利鞘がゼロまたはマイナス) スプレッド貸出金 ③金利棚上げ債権 ④金利棚上げ債権利息の棚上げについて、法人税法の規定により認められる貸出金</p>	<p>経営支援先に対する債権 経済的困難に陥った債権者の再建・支援のため、損金経理について税務当局の認定を受けて債権放棄後も必要であれば再建・支援を継続する方針を固めている債権者に対する貸出金</p>
---	---	--	--	--

<p>② リスク管理債権 (新基準) 銀行法施行規則第19条の2 第1項第5号 (平成10年11月24日改正)</p>	<p>破綻先債権 未収利息不計上貸出金のうち、未収利息不計上貸出金であって、破綻先債権及び債権者の経営再建又は支援を図ることを目的とする事由又は同項第4号に規定する事由が生じているもの</p>	<p>延滞債権 元金又は利息の支払が、約定支払日の翌日を起算日として3か月以上延滞している貸出金(破綻先債権、延滞債権に該当するものを除く)</p>	<p>貸出条件緩和債権 債権者の経営再建又は支援を図ることを目的として、金利の減免、利息の支払猶予、元本の返済猶予、債権放棄その他の債権者に有利となる取決めを行った貸出金(破綻先債権、延滞債権、3か月以上延滞債権に該当するものを除く)</p>
---	--	--	---

(注) 全国銀行協会「リスク管理債権の開示方針」平成10年3月24日の基準が施行規則に採用された。ただし、当該方針での貸出条件緩和債権の定義は「経済的困難に陥った債権者の再建又は支援を図り、当該債権の回収を促進すること等を目的に、債権者に有利な一定の譲歩を与える約定条件の改定等を行った貸出金」で、従来の金利減免等債権及び経営支援先債権に、金利引下げ・返済猶予債権とその他のリスクチャクチャード債権を加えたもの。

<p>③ 金融再生法開示債権 金融再生法施行規則 (平成10年12月15日) 第4条</p>	<p>破産更生債権及びこれらに準ずる債権</p>	<p>危険債権</p>	<p>要管理債権</p>	<p>正常債権</p>
--	--------------------------	-------------	--------------	-------------

破産、会社更生、再生手続等の事由により経営破綻に陥っている債権者に対する債権及びこれらに準ずる債権	債権者が経営破綻の状態には至っていないが、財政状態及び経営成績が悪化し、契約に従った債権の元本の回収及び利息の受取りができない可能性の高い債権	3か月以上延滞債権及び貸出条件緩和債権以外の(要管理先債権)	(正常先債権)
---	---	--------------------------------	---------

(注) 要管理先債権、正常先債権は金融再生法施行規則で定められているものではないが、一般に用いられる場合があるため、⑤の表に対応するかとらで記載した。

④ 資産査定における分類区分
大蔵省銀行局通達「資産査定について」(平成9年3月5日)、金融監督庁「金融検査マニュアル」(平成11年7月1日)

IV分類	III分類	II分類	I分類
回収不可能又は無価値と判定される資産	最終の回収又は価値について重大な懸念が存し、従って損失の発生の可能性が高いが、その損失額について合理的な推計が困難な資産	債権確保上の諸条件が満足に充たされないため、あるいは、信用上疑義が存する等の理由により、その回収について通常の度合いを超える危険を含むと認められる債権等の資産	II、III、IV以外の資産

⑤ 自己査定(債権者区分及び資産の分類)
大蔵省銀行局通達「資産査定について」(平成9年3月5日)、金融監督庁「金融検査マニュアル」(平成11年7月1日)

破綻先	実質破綻先	破綻懸念先	要注意先	正常先
法的・形式的な経営破綻の事実が顕著な状態にあり、経営改善計画等の進捗状況が芳しくなく、今後、経営破綻に陥る可能性が大きいと認められる債権者	法的・形式的な経営破綻の事実が顕著な状態にあり、経営改善計画等の進捗状況が芳しくなく、今後、経営破綻に陥る可能性が大きいと認められる債権者を含む	現状、経営破綻の状況にはないが、経営破綻の事実が顕著な状態にあり、経営改善計画等の進捗状況が芳しくなく、今後、経営破綻に陥る可能性が大きいと認められる債権者を含む	金利減免・棚上げを行っているなど貸出条件に問題のある債権者、元本返済若しくは利息支払いが事実上延滞しているなど履行状況にも問題がある債権者のほか、業況が低調ないしは不安定な債権者又は財務内容に問題がある債権者など今後の管理に注意を要する債権者	業況が良好であり、かつ、財務内容にも特段の問題がないと認められる債権者
I分類：優良担保・優良保証等による保全部分				I分類
II分類：一般担保・一般保証・清算配当等により回収可能部分			II分類：上記以外	
III分類：担保評価額と処分可能見込額との差額			III分類：上記以外	
IV分類：上記以外				

(注) 通達「資産査定について」の破綻懸念先には、カッコ内の規定は設けられていない。
このほか、「要管理先」という区分があるが、これは、要注意先の債権者のうち、当該債権者の債権の全部又は一部が要管理債権である債権者をいう。

(出所) 預金保険機構編『平成金融危機への対応－預金保険はいかに機能したか』(平成19年、金融財政事情研究会) 348-349ページ、「全銀協統一開示基準」(「金融」1997年4月号) 94ページにより作成。

自力での不良債権処理は甚だ困難な状況にあった。

このような不良債権の存在は、当然のことながら金融機関の経営を直撃し、金融機関に相次ぐ破綻を招来した。表2-5-8に、平成5年5月～9年4月の4年間の破綻金融機関がまとめられている。表では事業譲渡日の順に並べられているが、破綻金融機関数は、平成5年に2件、平成6年に3件、平成7年に6件と増え、平成8年に5件、平成9年に5件と依然続いていた。貸出金譲渡損失額が最も大きいのは兵庫銀行の8004億円、次いで木津信用組合の7966億円となっている。これらの破綻に対し預金保険機構から資金援助がなされているが、いずれもペイオフ（預金の払戻しを一定額までとする措置）・コストに見合ったものである。

この時期、不良債権の定義を明確にするために、二つの基準が作られていた。既に表2-5-7に示した全国銀行協会の統一開示基準（破綻先債権、延滞債権、金利減免等債権）と、大蔵省の金融検査に用いられた基準の4分類（Ⅰ、Ⅱ、Ⅲ、Ⅳ）である。これら4分類は、大蔵省の金融検査の資産査定における区分であり、不良債権（破綻先債権、延滞債権、金利減免債権）は、ディスクロージャー制度において全国銀行協会が自主的に定める「統一開示基準」上の区分である。前者が債権の回収可能性に着目しているのに対し、後者は債務者の状況等一定の要件に着目したもので区分の基準を異にしている。不良債権及び4分類の内

表 2-5-10 昭和40年以降の日本銀行法第25条に基づく特別融資・出資の実施状況

対象機関	山一証券	大井証券	整理回収銀行 (東京共同銀行)	コスモ信用組合	木津信用組合	兵庫銀行
実施時期	昭和40年6月～ 昭和44年9月	昭和40年7月～ 昭和44年7月	平成7年1月～	平成7年8月～ 平成8年3月	平成7年8月～ 平成9年2月	平成7年8月～ 平成8年1月
金額	282億円	53億円	200億円	1,980億円	9,105億円	6,120億円
形態	富士銀行ほか 2行に対する 貸出	三井信託銀行 ほか1行に対 する貸出	出資	全国信用協同 組合連合会に 対する貸出	全国信用協同 組合連合会に 対する貸出	貸出
融資条件	公定歩合	公定歩合	—	公定歩合	公定歩合	公定歩合
発動理由	信用制度全体の 維持安定を 図るため	信用制度全体の 維持安定を 図るため	信用制度全体の 維持安定を 図るため	信用制度全体の 維持安定を 図るため	信用制度全体の 維持安定を 図るため	信用制度全体の 維持安定を 図るため

(注) 山一証券、大井証券、コスモ信用組合、木津信用組合、兵庫銀行及び阪和銀行にかかる貸出ピーク時残高。

(出所) 大蔵省作成資料（平成10年3月）。

ゆる日銀特融。)が実施された。表2-5-10に、昭和40年の山一証券の事例以降の実施状況がまとめられている。日本銀行法第25条では、日銀特融について単に「日本銀行ハ主務大臣ノ認可ヲ受ケ信用制度ノ保持育成ノ為必要ナル業務ヲ行フコトヲ得」と述べられているだけである。その具体策が、山一証券及び大井証券に実施した日銀特融を踏まえて、平成7年1月の東京共同銀行以降の今般の破綻に関するケースに適用されたことになる。

平成9年に、日本銀行法が新法に改められた際、この第25条は新たに第38条「信用秩序の維持に資するための業務」として、次のようにより詳しくなった。

「第三十八条 大蔵大臣は、金融機関の業務又は財産その他の状況に照らし信用秩序の維持に重大な支障が生じるおそれがあると認めるとき、その他の信用秩序の維持のため特に必要があると認めるときは、日本銀行に対し、当該金融機関への資金の貸付けその他の信用秩序の維持のために必要と認められる業務を行うことを要請することができる。

2 日本銀行は、前項の規定による大蔵大臣の要請があったときは、第三十三条第一項に規定する業務のほか、当該要請に応じて特別の条件による資金の貸付けその他の信用秩序のために必要と認められる業務を行うことができる。」

表2-5-8と比較してみると分かるように、この日銀特融は、兵庫銀行のケースのように金融機関が破綻した日に発動されており、おおむね処理が終わった時に終了している。

2 試行錯誤の公的資金投入

バブル崩壊後に発生した金融破綻処理は、平成6年の東京協和信用組合と安全信用組合の2信用組合、平成8年の住専処理で第1段階を終えたと考えられる。¹⁾当初は受け皿銀行方式であったのが、これでは対処できず、住専処理には公的資金が投入されることになった。それ以降、金融危機への対応は公的資金投入が不可欠となり、いつどのようなスキームでそれを実施するかに焦点が移ったといえよう。ただ不幸なことに、前述したように住専処理の折の公的資金投入に国民の厳しい批判が寄せられ、政府が再度公的資金投入を提案するに

は困難な環境となっていたことは事実である。

大蔵大臣の諮問機関である金融制度調査会は、その中に金融システム安定化委員会を設置し、不良債権問題を早期に解決するための諸方策を審議していた。平成7年9月27日に、その「審議経過報告」を公表している。住専処理まで含め、様々な問題を検討しているが、その最後の項目として「公的関与のあり方」について、次のように言及している。

金融制度調査会金融システム安定化委員会「審議経過報告」

平成7年9月27日（抄）

7. 公的関与のあり方

- (1) 本来、金融機関の破綻処理は預金保険の発動等の公的な手段を含め、金融システム内の処理と負担により行われることが大原則であり、納税者に負担を求めることについては、慎重な検討が必要である。事実欧米諸国においても基本的には同様の対応がとられている。

米国においては、80年代に貯蓄貸付組合の大量破綻が生じたことにより預金保険制度自体が破綻し、これを契機に預金保険料の大幅引上げ等金融システム内での厳しい対応が行われた一方で財政資金の導入が行われた。また、北欧諸国においても90年代前半に生じた大銀行の破綻に際し、民間金融機関の対応だけでは十分ではないことから、システミック・リスクを回避するため財政資金による銀行の国有化や資本投入、銀行の資金調達への政府による保証の供与が行われた。

なお、我が国においても、預金保険制度の存在しない昭和初期には、震災手形の割引により日本銀行に生じた損失を補填するために日本銀行への交付国債の発行が行われたり、台湾銀行救済等のための日本銀行の特別融通に対し政府による一定限度額の損失補償が行われたところである。

- (2) 金融機関の破綻処理については、まず、金融機関の自助努力、最大限の保険料引上げを含む預金保険の発動等金融システム内での最大限の対応により、破綻処理に対処しうるかどうかの検討が求められる。その上で、これらの措置が講じられた後にもなお、今後概ね5年程度の間において、金融機関は清算・消滅させるが預金者に破綻処理費用を直接分担させることを避ける必要のあるような場合には、公的資金の時限的な導入も検討課題となろう。

(3) また、金融機関が破綻に陥る以前の段階にあっても、不良債権処理の遅れが我が国金融システム全体に著しい悪影響を及ぼすこととなる場合には、公的資金の導入も含めて早期に問題の解決を図ることも止むを得ないとの意見がある。

他方、こうした観点からの公的資金の導入論については、納税者の理解を得るには未だ十分な議論が尽くされておらず、金融機関経営者のモラルハザードの問題等が懸念されるとの意見がある。いずれにせよ、今後、問題の規模、当事者のみによる早期処理の困難性等を含め、引き続き検討を行うことが必要である。(出所)『金融』(平成7年10月)31-35ページ。

ここに展開されている見解は、当時としては政府を代表するものと考えられる。この「報告」の冒頭部分で、金融機関の不良債権処理がある程度進捗していると評価しており、それを受け公的関与のあり方には慎重な姿勢で臨んでいる。

ところが、平成9年秋に入ると、アジアの経済危機、相次ぐ銀行・証券会社の連鎖的破綻により、景気は一段と悪化した。第2次の金融危機といわれる事態が到来したのである。これを受けて、橋本首相は金融システムに対して危機感を強め、自民党に政策の検討を指示した。ここで梶山静六・前内閣官房長官(当時)の新型国債10兆円の構想が浮上し、「金融システム安定化のための緊急対策について」が12月16日に打ち出された。²⁾このような事態の背景には、当時、日本の金融システムに対する国外からの厳しい反応が存在していた。³⁾

この新型国債構想は、次の三つの要素から成り立っていた。⁴⁾

- (1) 10兆円規模の新型国債(改革・発展国債)を97年度補正予算か98年度当初予算で発行
- (2) 調達した資金は金融機関の発行する優先株購入など金融システム安定化のために活用
- (3) 新型国債の償還財源に政府保有の日本電信電話(NTT)株や日本たばこ産業(JT)株などの売却益を充てる

(出所)『日本経済新聞』平成9年12月10日朝刊。

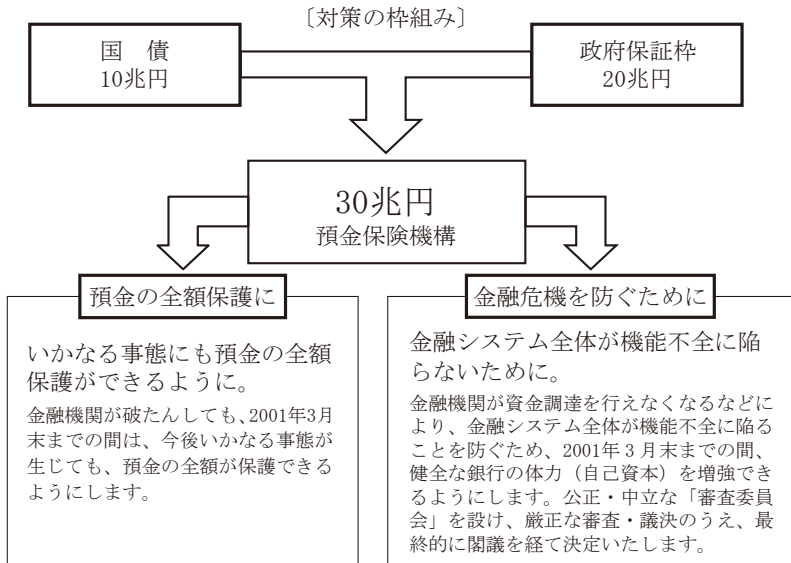
この新しい提案を受けて、翌平成10年2月に金融システム安定化のための「預金保険法」の改正と「金融機能安定化緊急措置法」が国会で可決・成立した。

これによって10兆円の新型国債と20兆円の政府保証債の計30兆円が、公的資金として活用し得るスキームができあがった。そして、この公的資金のうち13兆円は金融機関の自己資本充実のため投入可能となり、また17兆円は預金者保護のために使用されることになった。当時、この公的資金投入は一般に、銀行の貸出を増加させ、日本経済を苦しめていた貸し渋りを解決するものと大きな期待をもたれた。しかし実際には、以下のように期待はずれの結果に終わった。

政府もこの金融に関する緊急対策について広報で盛んに宣伝をしていた。図 2-5-10にこの仕組みの概要が図示されている。預金の全額保護、金融危機を防ぐという二つの目標が掲げられている。

この新しいスキームに従って21の主要銀行⁵⁾が平成10年3月に公的資金投入を政府に申請した。その狙いは公的資金を優先株あるいは劣後債の引受けに充当し、BIS規制におけるTier 1、Tier 2を増強して自己資本比率 α を引き上げようとするものであった。これと引き換えに、銀行側には従業員の賃金カット、

図 2-5-10 金融に関する緊急対策の枠組み



(出所) 政府広報(大蔵省)『金融に関する緊急対策について—安心し信頼できる金融システムへ』(平成9年)。

福利施設の売却など、かなりの規模のリストラが要求された。とりわけ体力の弱い銀行は、公的資金投入の申請とともに破綻の懸念先と世間からみられることを恐れていた。投入を受け入れたいのは山々であったが、躊躇する空気も強かった。

結局、最後は東京三菱銀行のように健全な銀行が横並びに1000億円を申請する形で決着した。皮肉なことに、この横並び申請は一昔前に批判的であった護送船団方式を彷彿させるものであった。政府は申請をした21銀行を審査した上で、⁶⁾平成10年3月に最終的に約2兆円の公的資金投入を決定し、実施した。しかしながら、金融システムの安定化のための緊急措置法による13兆円のうちわずかに2兆円余りしか投入できなかったこともあり、このようなやり方は金融危機を迅速に解決するには必ずしも有効でないと当初から懸念する声があった。事実この懸念のとおり、平成10年を通し金融再生の歩みは遅々としていた。

年が明けた早々、平成11年の日本経済にとって金融機能の再生は引き続き最大の焦点になると考えられていた。『日本経済新聞』の「日本経済—焦点を聞く」で金融再生委員会の柳澤伯夫委員長（金融再生担当相）は、「金融再生は3月が節目だ」とインタビューに応じて、次のようにポイントを三つ挙げている（『日本経済新聞』平成11年1月3日）。

- ① 定量的な指標で、的確な償却・引当を実施
- ② 資本不足行には資本注入額の上積みを促す
- ③ 銀行に産業界並みのリストラ努力を求める

図 2-5-11 引当て基準の日米比較

債権の種類		現状	新指標	米国基準
危険債権のうち無担保部分		52.1%	70%を目安	50%
灰色債権	要管理先債権のうち無担保部分	1.59%	15%を目安	15%
	その他		その平均残存期間を勘案して算出された適正な貸倒実績率等	年間貸倒実績率

(注) 「新指標」は「資本増強に当たっての償却・引当についての考え方」(金融再生委員会 平成11年1月25日)。

(出所) 『日本経済新聞』平成11年1月26日朝刊。

このような結果を踏まえ、平成11年1月25日に金融再生委員会は不良債権の完全処理を迫り、引き当てガイドラインを決定した。図2-5-11に示されるように、これはアメリカより厳しい引き当て基準で、後述する平成11年4月の最終的な公的資金投入と結びつくことになる。

〔注〕

- 1) この間、破綻処理の受皿機関としては、平成7年から8年にかけて、この2信用組合の処理のために東京共同銀行が設立され、その後、信用組合全般を処理対象とする整理回収銀行に改組され、そして兵庫銀行の処理のためにみどり銀行が設立されている。
- 2) 実はこの緊急対策とは別に、平成9年11月28日、かねての懸案であった「財政構造改革法」が国会で可決された。金融と財政でちぐはぐな政策が発動されたことになる。
- 3) 具体的には次のように報道されている。
「首相が梶山構想の採用に踏み切った背景には、バンクーバーでのクリントン大統領との会談があった。2度にわたり大統領は日本の金融システムと景気動向への懸念を表明した。金融システム不安への各国の反応は首相の想像を超えたものだった。」(出所)『日本経済新聞』平成9年12月10日朝刊。
- 4) 読売新聞は、この新型国債構想に対し、「赤字国債と紙一重一返済財源は一応想定一、財政改革に逆行も一歳出削減困難増す一」と題した報道をしている。(出所)『読売新聞』平成9年12月12日朝刊。
- 5) この中には都市銀行9、長期信用銀行3、信託銀行6、地方銀行3が含まれていた。
- 6) 政府は預金保険機構の中に、金融危機管理委員会(委員長:佐々波楊子慶應義塾大学教授)を立ち上げ、個別に申請を審査させた。

3 金融機関の破綻処理スキーム

平成10年4月、前述のように、主要銀行に対する公的資金投入に踏み切ったものの、期待外れに終わった。例えば資金が投入された経営状態が悪化していた銀行の株価は依然として悪化を続け、市場からの攻撃にさらされ続けていた。その結果、平成10年10月に日本長期信用銀行が、同じく12月には日本債券信用銀行が破綻した。¹⁾ 政府はこれらの銀行を一時国有化する措置を採るに至った。

かくして30兆円を投入して構築した前述の金融システム安定化のスキームは見直しを余儀なくされた。政府は平成10年10月、新たに「金融再生関連法」や

「金融機能早期健全化法」などを成立させ、²⁾ 破綻金融機関の融資業務などを引き継ぐ公的な受皿銀行、いわゆる公的ブリッジバンク、あるいは特別公的管理（一時国有化）の制度が創設された。前述の長期信用銀行2行は、当初想定されていた合併ではなく、その債務超過の発生のため、この一時国有化で破綻処理されることになった。³⁾

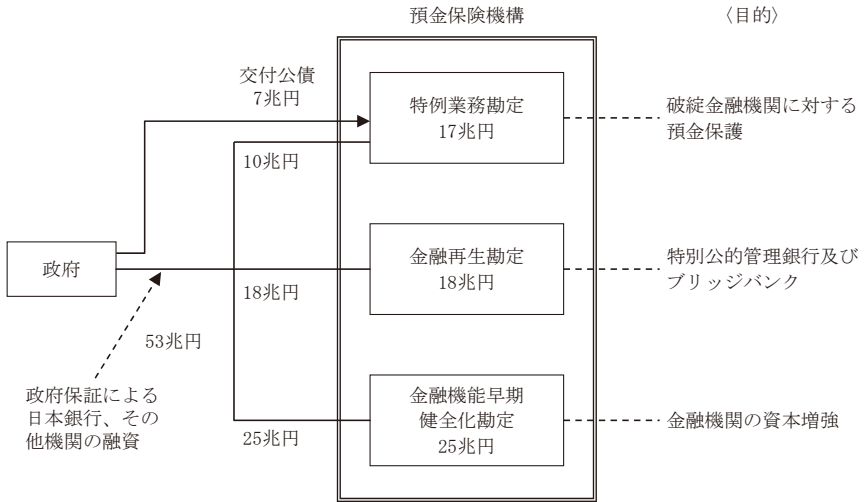
金融再生関連法などのスキームは、具体的に次の四つの項目から成り立っていた。

- (1) 総理府の外局として金融再生委員会が設立され、金融機関の監視や危機管理に当たることになる。破綻金融機関の処理もその任務となる。
- (2) 不良債権処理の促進のために、整理回収機構が、整理回収銀行と住宅金融債権管理機構とが合併されて設立された。
- (3) 金融機関に対する早期健全化が、保有資産の適切な査定、適切な引当金の準備、必要な資本強化などを通じて図られることになった。
- (4) 破綻金融機関の処理のために、公的ブリッジバンクと特別公的管理が制度化された。

この金融再生関連法を実行に移すために、政府は60兆円の公的資金投入のスキームを発動することになった。**図2-5-12**に示されるように、交付公債で7兆円、政府保証による日本銀行、その他機関の融資で53兆円が政府によって用意された。そして、預金保険機構の三つの勘定で経理された。つまり①預金者保護に17兆円（特例業務勘定）、②特別公的管理銀行及びブリッジバンクに18兆円（金融再生勘定）、③金融機関の資本増強に25兆円（金融機能早期健全化勘定）が充当されることになった。この中では①が狭義の公的資金投入に該当するが、①～③全体で広い意味でも同じように用いられることが多かった。

図2-5-13に、金融再生関連法等による破綻処理スキームがより詳しく描かれている。金融機関は、「破綻のおそれ」ないし「破綻」が生じたとき、①特別公的管理銀行、②金融整理管財人による管理、③従来型の預金保険による破綻処理の3ルートにより具体的な処理が図られる。その間に、公的ブリッジバンクも創設され、引受金融機関に営業譲渡等がされるまで、つなぎの役割を果たすことになる。スキームを支えるのが、預金保険機構に設けられた金融再生勘定18兆円と特例業務勘定17兆円である。ここから整理回収機構が行うペイオフ・コストを超える資金援助、不良債権の買取、引受金融機関への資本注入が

図 2-5-12 公的資金投入のスキーム



(注) イメージ図である。

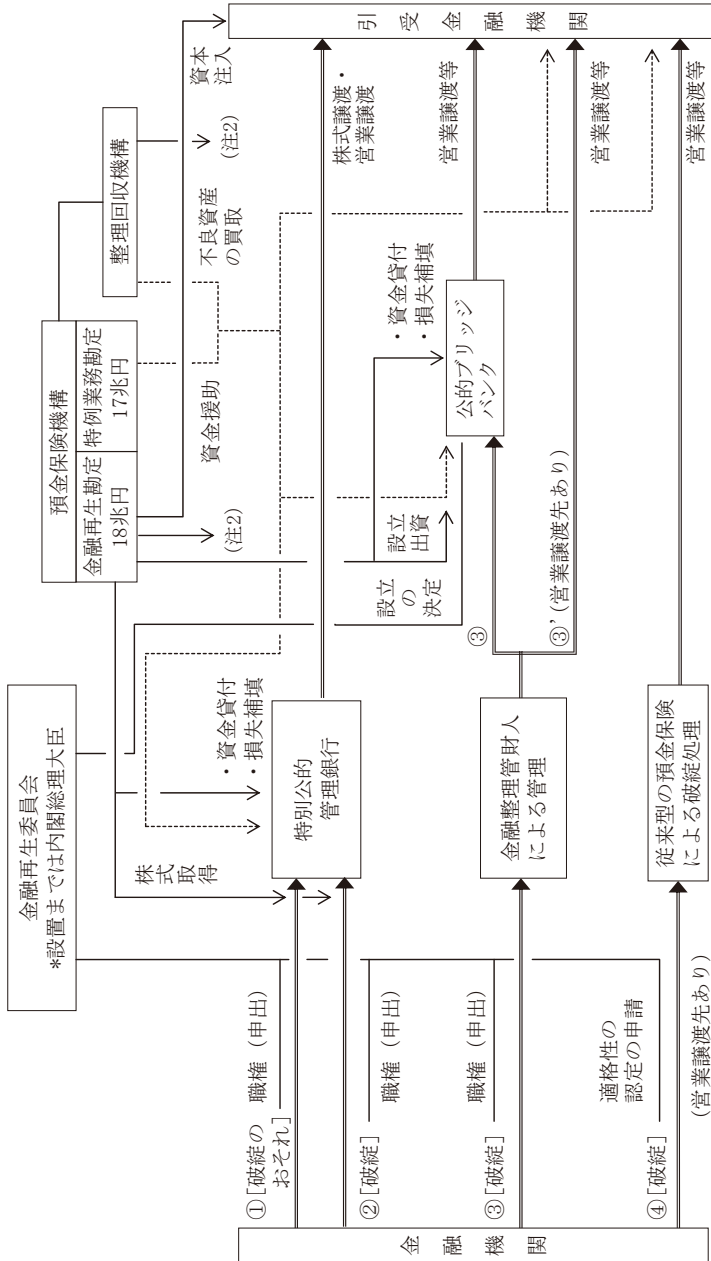
行われる。

平成11年4月に再度の公的資金投入が、15の主要銀行に7.45兆円の規模で実施された。⁴⁾ これはバブル崩壊後、金融セクター並びに日本経済を絶えず不安定にしてきた不良債権を償却するために、図2-5-12に示された金融機能早期健全化勘定25兆円の公的資金から注入されたものである。この資本注入は、具体的には関連する銀行の優先株や劣後債の購入に充てられた。その一方で、公的資金を申請するために上記15行は、リストラ及び利益改善計画を金融再生委員会へ提出せねばならなかった。

上述の公的資金60兆円は、GDPの約12%に当たる規模である。この大規模な資金投入は、長期間にわたる貸し渋りや不良債権の悪化した状況を改善するのに十分でかつ有効であると、当時は見積もられた。事実、ユーロ市場におけるジャパン・プレミアムは消え、資本注入が行われた平成11年4月からは株価も上昇を続けた。政府によって採用されたこの不良債権の処理策がやっと市場によって受け入れられたことを意味する。

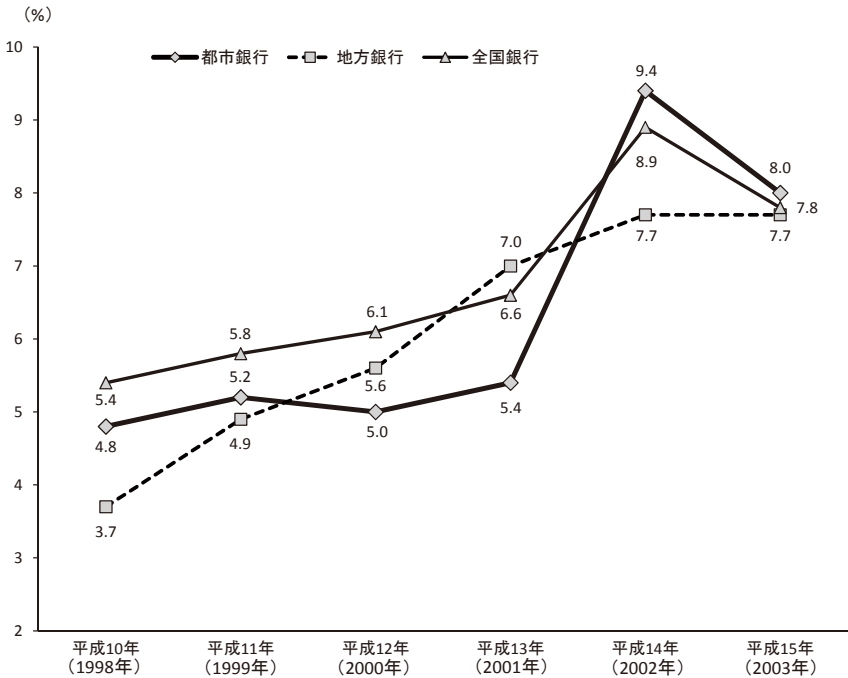
しかしながら、この措置で不良債権問題が解決し、日本経済が回復に転じた

図 2-5-13 破綻処理スキーム (金融再生関連法等)



(注) 1. イメージ図である。
 2. 金融再生勘定による整理回収機構の不良資産の買取は、上記スキーム図のどこからでも可能。

図 2-5-14 不良債権比率：平成10～15年（1998～2003年）



(注) 不良債権比率：貸出金に占める不良債権（リスク管理債権）の比率。各年3月期の計数。

(出所) 金融庁ウェブ・ページ「金融再生法開示債権の状況等について」(<http://www.fsa.go.jp/status/npl/index.html>)より作成。

わけではない。平成13年に入ると、日本経済はデフレを深刻化させ、再び景気が落ち込むことになる（図2-1-1、図2-1-2を参照）。このことにより、図2-5-14から観察されるように、再び不良債権が問題となってくる。平成13年に5.4%にまで低下した都市銀行の不良債権比率は翌年には9.4%にまで上昇し、問題が決して解決していないことを示していた。

〔注〕

- 1) フィナンシャル・タイムズ東京支社長をしていたG.テットは、その著作の訳書の冒頭「日本語版によせて」において次のように述べている。

「バブル崩壊後の金融危機に際して最も脆弱な体質を露呈したのが、3つの長期

信用銀行（日本興業銀行を加えた3行）であった。これらの銀行は債券発行による資金調達を独占的に与えられ、1950（昭和25）-1960（昭和35）年代の高度成長期に重要な役割を果たしたが、1980（昭和55）年代の金融自由化の荒波の中で他業態の銀行との競争に太刀打ちできなかった。」

（出所）G. Tett『Saving the Sun』（New York; Harper Business, 2003（平成15）年）、武井楊一訳『セイビング・ザ・サン』（平成21年 日本経済新聞社）。

- 2) この「金融再生関連法」の制定の折、活躍したのが与野党の若手議員で、「政策新人類」と称された。この時の状況をマスコミは次のように報じている。

「当時の小渕恵三首相は『政府案が廃案になると政権担当能力が問われる』などと慎重な姿勢を見せていた。民主党の菅直人代表は『野党案に賛成しても政争の具にしない』と説得し、自民党が民主案を丸呑みする形で成立した。（中略）同法成立に向けた与野党の政策協議では『政策新人類』と呼ばれる若手議員が活躍した。自民党の石原伸晃、塩崎恭久、渡辺喜美、民主党の枝野幸男——。金融国会は、今日、政権や与野党の中心にいる彼らが政界で頭角を現す舞台を提供した。」（出所）『日本経済新聞』平成25年6月9日朝刊。

- 3) 日本長期信用銀行、日本債券信用銀行の破綻に次いで、平成11年4月には第二地方銀行の国民銀行も破綻した。小規模な銀行であったために国有化されずに公的管理下に置かれ、将来、民間で引受銀行がない場合にはブリッジバンクへ移される破綻処理が執られることになった。

- 4) このときの公的資金投入は、その予定の段階でマスコミから次のように「金融再生スタート台に」という形でコメントがなされていた。

「金融再生に向けた大手銀行への公的資金投入を、単に数字上の多寡で評価しようとするの見誤る。7兆4500億円は政策への信頼回復をかけた金融再生委員会と、経営の生死を問われた大手行が、現時点でギリギリまで歩み寄った結果であり、再生へのスタート台とみるべきだ。ここからが始まりである。」（出所）『日本経済新聞』平成11年2月13日朝刊。

4 処理機関の改組とパイオフ

図2-5-12、図2-5-13で示された公的資金投入、破綻処理のスキームは1998（平成10）年に作られ、そこに参画する処理機関については、それ以前から改組が行われていた。

まず預金保険機構であるが、これは昭和46年7月に預金保険制度を運用する機関として設立された。¹⁾ 預金保険制度は、昭和46年4月に公布、施行された預金保険法に基づき、預金者等の保護を図るため、金融機関が預金等の払戻しを停止した場合等に預金者等に対して保険金等の支払いを行うほか、破綻金融機関に係る合併等に対し適切な資金援助等を行い、もって信用秩序の維持に資

することを目的とする制度である。

預金保険機構には、従来の預金者保護だけにとどまらず、金融機関の破綻処理に関して新しい機能が付け加えられた。つまり、平成8年6月の預金保険法改正により、ペイオフ・コスト（保険金の支払いを行うときに要すると見込まれる費用）を超える資金援助（特別資金援助）、預金等債権の特別買取り、整理回収銀行に対する出資、借入れに係る債務保証、回収業務への指導・助言、債務者の財産調査、債権の取立てなどの特例業務を行う機能である。また、これに伴い、機構の勘定も、従来の勘定（一般勘定）のほかに、新たに特例業務に関する経理処理のための「特別勘定」（信用協同組合以外の金融機関破綻に係る「一般金融機関特別勘定」と信用協同組合破綻に係る「信用協同組合特別勘定」）が設置された。

このような業務を行うための経費は、預金保険の対象機関からの保険料で賄われる。²⁾ この保険料は、次のようなルールで算定され、納付されることになる。

特例業務以外の保険金支払やペイオフ・コスト内での資金援助等の業務（一般業務）の原資となる一般保険料は、前営業年度の末日における預金等を基に算出し、毎営業年度、加入金融機関がその年度開始後3か月以内に機構に納付することが義務付けられている。ただし、平成8年度からは分割納付制度が導入され、その年度に納付する保険料の2分の1相当額を年度開始後3か月以内に、また、残りの2分の1相当額を年度開始後6か月を経過した日から3か月以内に納付することができることと改められた。

一般保険料率は、機構に設けられている運営委員会で議決の上、大蔵大臣の認可を受けて決定することとなっており、各金融機関とも一律、平成8年度から、従来の0.012%から0.048%に引き上げられた。

また、平成8年6月の法改正により、加入金融機関は、平成8年度から平成12年度までの間、ペイオフ・コスト超の資金援助（特別資金援助）の実施等特例業務を行うために設けられた特別勘定（一般金融機関特別勘定、信用協同組合特別勘定）の原資として、特別保険料を納付することが義務付けられている。特別保険料の納付時期、算出方法は一般保険料と同様であるが、特別保険料率は政令で定められる（0.036%）ことになっている。なお、特別保険料率は遅くとも平成10年度末までに、特例業務の実施の状況を踏まえて検討を行うものとされている。

従来より業務の範囲が拡大したことにより、対象金融機関は特別保険料を支払うことになった。

次いで、整理回収機構の改組に若干言及しておこう。この機構は、信用組合の処理を対象とする整理回収銀行と住専処理の後始末のための住宅金融債権管理機構（以下「住管機構」。）が合併して創設された。

この住管機構は、平成8年6月18日に成立した「特定住宅金融専門会社の債権債務の処理の促進等に関する特別措置法」（住専処理法）に基づき、住専7社から、貸付債権、不動産等の資産を譲り受け、預金保険機構と一体となって当該譲渡債権等の強力かつ効率的な管理、回収・処分を進めることを主たる目的としたものである。預金保険機構の全額出資による資本金2000億円の株式会社である。具体的な陳容として中坊公平社長（元日本弁護士連合会会長）の下、法務、検察、警察、国税等の出身者のほか、金融取引の精通者等が参画している。社員は総勢約1100名という大きな組織であった。

このような破綻処理スキームの議論と併行して、ペイオフの実施時期を巡って、平成11年末にかけ政治的な駆け引きが繰り返されてきた。そもそもペイオフは、金融機関の破綻リスクを預金者にも担ってもらい、金融システムの安定化につなげる制度設計の一端であった。公的資金投入の額も抑え、金融再生化のためには不可欠な方策であった。

ところが、金融機関の相次ぐ破綻の中で、ペイオフの実施は信用組合の破綻などで広がり始めていた金融不安を増幅するという一方で、政府は平成7年6月に、5年間は預金を全額保護する考えを示した。あくまで「緊急避難」の凍結措置であった。この措置の適用が平成13年3月に切れることから、ペイオフ凍結の解除をどうするべきか平成11年末に問題となり出したわけである。

与党内にペイオフ延長論が出る中、³⁾ 金融審議会（大蔵大臣の諮問機関）は、平成11年12月21日に、ペイオフに関する最終答申を公表した。これによると、ペイオフを原則解禁する一方、決済システムの混乱を避けるため普通・当座預金などの決済性預金は、全額保護を継続するというものであった。

しかしながら、12月29日に与党は都市銀行から信用組合まですべての金融機関にわたって、平成13年4月に予定していたペイオフの凍結解除の時期を1年間延期し、平成14年4月から解禁することで合意した。具体的には、次のような内容であった。

「ペイオフ延期の与党合意骨子

- ・2001年〔平成13年〕4月に予定していたペイオフの凍結解除を2002年〔平成14年〕4月に延期する。(与党作業チームの基本合意)
 - ・2002年〔平成14年〕4月以降、預金元本1,000万円までとその利子は保証する。
 - ・ペイオフ解禁後も決済性預金を2003年〔平成15年〕3月まで全額保証する。」
- (出所)『日本経済新聞』平成11年12月30日朝刊。

これは、信用組合など一部の金融機関の経営体質の改善が遅れている中で、予定どおりペイオフを解禁すると「金融機関の間で大規模な預金移動が生じ、金融不安が再燃する恐れがある」(『日本経済新聞』平成11年12月30日朝刊)とする政治判断に基づくものであった。これを受け、ペイオフ解禁は国際的公約であっただけに、解禁の延長は日本の金融システム改革への国際的不信を増し、日本国債や金融機関の格付引下げや長期金利上昇を招来するものだと、多くの批判が出された。『日本経済新聞』は平成11年12月30日付の社説「金融安定化に逆行するペイオフ延期」と題し、次のように述べている。

「経営基盤の弱い信用組合の検査や処理が間に合わないなどの理由による。一見、金融の混乱を招かないための慎重な政策に見えるが、実際は金融安定化に逆行する愚策である。」

そして、その理由として、次の三つを挙げている。

- (1) 1年間といえども問題のある金融機関の処理を遅らせると、その資産をさらに劣化させて、最終的な処理に要する費用を大きくする。日本長期信用銀行の破たん処理の遅れで4兆円以上の税金を費やす事実を思いだすべきだ。
- (2) 体力が尽きかけた金融機関を延命させると、その正常な貸出先企業への融資が細る。これは破たん前の北海道拓殖銀行でも起きたことだ。早く破たん処理をして健全な金融機関に営業を引き継がせたほうが、そうした企業のためになる。
- (3) 日本の金融界の国際的信用にも響く。すでに外国格付け会社の中には、ペイオフを延期した場合に日本の金融機関の格付けを見直すという動きも出ている。

格付けが下がれば、海外で活動する邦銀の外貨調達金利が上がる恐れもある。

これらはいずれも筋の通った理由であった。しかしながら金融不安の再燃を懸念する政治的判断が優先される結果となった。⁴⁾

〔注〕

- 1) これらの一連の制度的内容については、預金保険機構のウェブ・ページを参照。
https://www.dic.go.jp/yokinsha/page_000105.html
- 2) 預金保険制度の対象となる金融機関は、日本国内に本店のある次の金融機関である。これらの金融機関が預金、定期積金、掛金、金銭信託の対象預金を受け入れた時点で、預金保険機構、金融機関と預金者等の間で自動的に保険関係が成立することとなる。具体的に①銀行（都市銀行、地方銀行、第二地銀、信託銀行、長期信用銀行等）、②信用金庫、③信用組合、④労働金庫等である。
- 3) 『朝日新聞』（平成11年12月21日朝刊）も次のようなコメントをしている。

「金融審議会（蔵相の諮問機関）はきょう、予定通りの実施を盛り込んだ最終答申をまとめる段取りだ。その機先を制するように、金融再生委員会の越智通雄委員長が信用組合だけを除外する案を打ち出し、これに力を得た自民・自由両党では全面延期論まで噴出した。（中略）あらためて、ペイオフ解禁の先送りに反対したい。

すでに金融界は、解禁を織り込んで動き出している。ほんの数年前なら考えられないような合併や統廃合が、大銀行でも地域金融機関でも始まった。長らく手つかずだった店舗網の見直しや国際業務からの撤退も進む。

ここで先送りを決めたら、緊張感が失われ、欧米のライバルに見劣りする金融機関の競争力をさらに弱めかねない。」

- 4) 当時の宮澤大蔵大臣は記者会見で次のように述べている。

「結局ペイオフについては1年これを延期するということになった。」

「事実問題として、大きな法律ですから、国会でこれを成立させなければならないとすれば、関連与党各党の合意というものは不可欠ですから、先程のような信用組合の現状から見て、やむを得ない決定であると思いますので、これにしたがって法案の作成を進めていきたいと考えています。」

「第一に、今まで大きな金融機関にとっては条件はもう十分整備されていたわけだから、またこれを目処としてリストラが行われてきたわけだから、これを延ばしてもらうことは良くないという意見が財界にもある。それは私はよくわかることではあるが、政治としては末端における国民生活、或いは、末端における金融まで考えなければならない務めがありますから、自ずから政治としてはそこまで考えなければならない。各党は、恐らくそういう判断をされたと思うんで、それは私はもっともなことだと思う。それから第二に、そんなことは小さなことだから、置いてきぼりにしても予定通りやったらいいじゃないかということについて

は、やはり国会を作り上げる政党としては、自ずから別な判断があったということだと思いますね。それは、私にとっては理解できることであって、やっぱりそこまで政治としては考えてやらなければならないということだと私は思いますね。国際的に信を失うか失わないかということがありますが、私はそんなことはない。理由が極めてはっきりしているし、いつまでも延ばすと言っているのではないわけですから、それはその国その国の実情がある。」

(出所)「宮澤大蔵大臣記者会見の概要」(抄)平成11年12月29日(国立国会図書館WARP(過去のウェブ・ページ保存ページ))。

5 総括と評価—第5章のまとめ—

本章全体を通じて、バブル崩壊後、「失われた10年」として日本経済をデフレ・不況に陥れた不良債権の実態とその解決の過程を検討した。一口で言えば、政府のたどった過程はまさに試行錯誤であり、結果的に多くの時間を費やすものであったといえよう。

まず最初に、バブル現象の光と影が整理され崩壊後の資産デフレの実態が明らかにされた。1990年代後半には株価及び地価下落の進行は、程度の差はあれ長期間にわたり、一般物価水準の低落と共にデフレ・不況が次第に深刻になってきた。資産価格の下落が生み出すキャピタル・ロスが不良債権の元凶であり、それと共に金融危機が発生し、それが日本経済に深刻な打撃を与えることになる。BIS規制とあいまって、金融機関のいわゆる「貸しはがし」が経済活動を疲弊させるものとなった。国際的には、ジャパン・プレミアムの問題を発生させた。

不良債権は、具体的に住専の経営難として現れた。この住専は、昭和40年代に都市銀行をはじめとする主要な金融機関によって個人住宅の融資のために設立されたが、その数も7社に増え、昭和60年代以降、次第に事業向けの融資に主力を移していた。バブル崩壊と共に、その融資の担保価値は大きく毀損し不良債権と化してきた。平成3年以降、2次にわたって再建計画が策定されたが、将来の地価反転による不良債権の縮小を期待し、その本格的な処理は先送りされ、地価下落の続く中で事態はますます深刻化していった。

政府もようやく平成7年後半に入って住専問題の本格的な処理を検討し、法案を策定しその解決に乗り出した。しかし具体的な処理方策について国会で議

論が紛糾し、それを盛り込んだ平成8年度予算案は、年度を越えてようやく5月に入り成立をみた。母体行に債権を放棄させるほか、最終的には6850億円の公的資金を投入することになり、世論の厳しい批判を受けることになった。その一方で、政治的圧力から農林系金融機関には全額を債権放棄する必要はないとの処理がなされ、負担のあり方に問題を残す結果となった。

このように不良債権は、地価下落が大きくかかわっていた。バブル崩壊後、その下落は十数年続き、資産デフレの元凶として長引く景気低迷を象徴する代表的な現象となった。係る事態に直面し、政府は地価下落に歯止めをかけるべく「土地の有効利用」や「土地取引の活性化」を打ち出し、土地税制の見直しに転じざるを得なくなった。土地神話の打破のために、地価高騰の切り札として創設された地価税は、税率を半減された後、最終的に平成10年1月に凍結されることになった。

日本経済の長引く景気低迷を受け、平成8年ごろから金融機関の不良債権の累増が問題になり始めた。金融機関の不良債権額は貸倒引当金を大きく上回り、自力での不良債権処理が非常に困難な状況になっていた。事実、平成3年以降、幾つかの小規模な金融機関が破綻していたが、それが次第に大規模な銀行にまで及んできた。本格的な金融危機の到来は金融システムの不安定を招来し、そのシステミック・リスク回避が政府の責任となっていた。だが、住専処理の際の公的資金投入が、国民によって強く反対されたことが影響して、政府は公的資金をはじめとする抜本的政策の提起ができなくなってしまった。

平成9年12月に、新型国債10兆円を用いた梶山構想に基づく処理方策が打ち出され、更に金融システム安定化のために、「預金保険法」の改定や「金融機能安定化緊急措置法」が平成10年2月に国会で成立し、新たに政府保証20兆円を加えた計30兆円を、公的資金として利用できるスキームを構築した。しかしながら主要銀行から十分な公的資金投入の申請が出されずに、金融危機を抜本的に解決するにいたらなかった。

この一方で、財政規律を確立しようとした懸案の財政構造改革法は、平成9年11月に国会で成立した。この財政引締め策は、金融危機の解決策が模索されている最中に実施されようとするもので、政府の取るべき政策の一貫性を大きく欠くものであった。まさに政府の経済政策の迷走を世にさらけだす結果となった。第4章で議論したように、その結果、財改法は一度も実施されずに凍

結されることとなる。

その後、平成10年半ば以降、日本長期信用銀行、日本債券信用銀行の経営問題が表面化するなど、金融危機はますます深刻化した。かくして先に構築した金融システム安定化のスキームの見直しを余儀なくされた。平成10年10月に新たに「金融再生関連法」や「金融機能早期健全化法」が国会で成立し、破綻金融機関の融資業務を引き継ぐブリッジバンク、あるいは一時国有化の制度が創設された。このために公的資金60兆円が準備され、預金保険機構など処理機関も改組され、本格的な金融機関の破綻処理スキームが出来上がった。

公的資金60兆円はGDPの約12%に当たる規模である。この大規模な資金投入は、長期間にわたる貸し渋りや不良債権の悪化した状況を改善するのに十分でかつ有効とみなされた。平成11年4月には再度の公的資金投入が15の主要銀行にも実施された。この結果、株価も上昇に転じ、ジャパン・プレミアムも消え、ようやく市場から受け入れられる状況になった。そしてその後、平成11年12月には、ペイオフ凍結の解除が平成13年4月から1年延期される政治決定が行われたが、ようやく不良債権問題の処理は収束に向かうことになった。