

金融行政

序章 金融行政の概観

第1節 平成元～12年度の金融行政の概要

本『平成財政史—平成元～12年度』シリーズが対象とする平成期入り後の十数年間（1990年代～2000年代初）は、バブル経済の崩壊で始まり、大蔵省の財政・金融分離、金融庁の発足（平成12年7月）、財務省の発足（平成13年1月）で終わる。この間に、戦後長く続いてきた金融システムと金融行政の体系の根本的な転換が図られた。

金融制度面では、長期にわたり金融制度調査会で審議されてきた業務分野の規制緩和・自由化が、答申「新しい金融制度について」（平成3年6月）にまとめられ、これに基づき「金融制度及び証券取引制度の改革のための関係法律の整備等に関する法律」（平成4年法律第87号）（以下、「金融制度改革法」という。）が成立（平成4年6月）・施行（平成5年4月）されて、業態別子会社方式による相互の他業態への参入が始まった。これは、各業態を強固に区切ったうえで収益性（利害）のバランスを保ちつつ、高成長下で需要される膨大な資金を種類ごとに専門の業態に供給させる、という戦後の金融制度の基本原則を変更するものであった。漸進的に進められてきた金利自由化も平成6年にほぼ完了する。この政策系列では、次いで金融システム改革（いわゆる日本版ビッグバン。平成8年11月内閣総理大臣指示。）で、懸案であった多くの規制撤廃・緩和が一気に実施された。また、金融持株会社が解禁され、その方式は、21世紀に入った直後に劇的に進む金融業界の再編、とりわけ大手金融機関の画期的な統合、メガバンク化の際に利用されることになった。

戦後の金融行政は、金融機関経営の健全性と公共性の確保、破綻の予防を通じ金融システムの安定を維持する目的で、「箸の上げ下ろしまで」と形容された裁量的で詳細な行政指導の体系が形作られ、しばしば「護送船団」方式と呼ばれてきた。こうした金融行政も変革される。それは、上記の金融制度を前提に、公共性の観点とともに、金融機関が競争制限によって余裕ある経営を保つよう、そして過大なりスクを負わないよう、事前に行動規制を加えるものであった。法的根拠が必ずしも明確でない行政指導の有効性は、金融機関の規模拡大競争を、店舗行政を中心として制限するメカニズムによって保たれてきた。しかし、経済の高成長の終わりとともに店舗拡大競争自

体が過去のものになり、裁量的かつ詳細な行政指導の有効性は失われたのである。

個別の銀行等が破綻に直面した段階の事後的処置は、ほとんど救済合併によって行われ、金融システムの高度な安定が保たれてきた。しかし、バブル崩壊後、全体としての金融機関経営の悪化が進行し、昭和金融恐慌、戦後初期の金融機関再建整備以来久しく経験しなかった深刻な金融システム危機に、日本は直面することになった。規模拡大のメリットも余力も無くなって、救済を引き受ける金融機関が現れないために、従来の合併による処置は通用しなくなり、困難を極めた個別の試行錯誤の過程ののち、金融機関の破綻処理の各種制度が整備されていき、かつてとは大きく異なる体制に移行した。本編では上記の過程を跡づける。

第1章が対象とする平成6年度まで（1990年代前半）は、中小金融機関で幾つかの破綻が発生し、当初は従来型の救済合併処理を追求したものの、次第に困難になっていった時期である。これに対して第2章は1990年代後半以降を扱うが、金融機関の自己資本の毀損が著しく進行し、北海道拓殖銀行（以下、「拓銀」という。）、山一証券（平成9年）、日本長期信用銀行（以下、「長銀」という。）、日本債券信用銀行（以下、「日債銀」という。）（平成10年）など大手機関の破綻も発生する危機的状態に直面した。破綻処理、公的資金投入、不良債権処理が切迫した問題となって、制度が整備されていく。

この時期の当初の金融行政の中心的な課題は規制緩和、自由化、そして金融制度改革であり、それに不良債権処理、金融機関破綻処理、金融システム安定化という課題が加わり、次第に緊迫を増していくという経過をたどった。

この期間を通じて、第2次臨時行政改革推進審議会（第2次行革審、昭和62年設置）、第3次臨時行政改革推進審議会（第3次行革審、平成3年）、行政改革委員会（平成6年）、行政改革会議（平成7年）、行政改革推進本部規制緩和委員会（平成10年）と、規制緩和は一貫して政府の方針であり、自由化・規制緩和の考え方の影響と圧力も強かった。この背景と、高度成長期型金融システムの条件の終焉といえる現実の下で、金融行政の自由化が進められ、1990年代前半には金融制度改革（業務分野規制緩和）が最大の課題であった。自由化の系列を継ぐのが金融システム改革（日本版ビッグバン）であるが、これは、混迷・停滞し国際競争力が低下しつつあった日本の金融システムを強化しなければならないという危機感が大きな要素になっていた。

金融システム安定化に向けた制度の導入を試みるに当たっても、旧来の行政手法が現実にとり得なくなったという側面とともに、あらゆる規制・介入・強制は自由化に反するという思考が影響を与えた時期でもあった。必要な行政の原則と手法はどのようなものであるべきかということも新たに整理されねばならなかったのである。

第2節 金融機関の破綻とその処理の概観

本節では、この期の最大の問題となった金融機関の破綻とその処理の過程について概観しておく。

1 金融機関の破綻とその原因

金融機関の「破綻」について、「預金保険法」(昭和46年法律第34号)第2条第4項は、「破綻金融機関」とは「業務若しくは財産の状況に照らし預金等の払戻しを停止するおそれのある金融機関」又は「停止した金融機関」であると定義している。一般企業の破綻という場合も通常同じく、支払不能、債務超過、又はそのおそれがある場合といった意味となる。これに対し、例えば金融検査マニュアルの資産査定における「破綻先」は、破産、清算、会社整理などの法的整理に入っているか、手形交換所の取引停止処分を受けた場合など、法的・形式的な基準によるもので、再建の見通しが無い場合に近い。¹⁾ なお、このほかに、信用金庫については、経営危機が決定的な状況に至る前に業界内で救済された事例があり、留意する必要がある。²⁾ また、資金繰り(liquidity)破綻の場合は即時事業停止に至ることになるが、債務超過(insolvency)の場合は即時停止になるとは限らない。

平成3(1991)年度から平成15(2003)年度までに、破綻金融機関(銀行・信用金庫・信用組合)の数は181、預金保険機構による資金援助の件数も181の多数に上った³⁾ (表2-0-1は年度別の破綻数。表2-0-2はその主な事例。)。平成2年度末の金融機関数は1022であったことから、その約18%が破綻したことになる。

最初に、平成3年度から平成14年度の期間の破綻(180件：平成15年の足利銀行を除く)を鳥瞰して分析した預金保険機構のまとめ⁴⁾によりながら、全体の傾向を把握しておこう。

金融危機の深度を上記破綻機関(資産買取のみのケース(福徳銀行、なにわ銀行)を除く178機関)の損失率(預金保険機構の実施した資金援助額÷破綻直前決算期の総負債額)で見ると平均25.1%であった。⁵⁾ また180件のすべてが最終的には債務超過状態であった。⁶⁾

破綻原因の分類では、貸出債権の不良化が165件・91.7%(うち景気低迷等49件・27.2%)とほとんどを占め、証券投資の失敗が50件・27.8%であった(破綻原因が複数なものについては重複して数えている。)⁷⁾ 貸出債権の不良化の中で、平成10年度までは不動産関連融資の不良化に分類されるものの割合が高かったが、平成12年度以降は

表 2-0-1 銀行等破綻数の推移（平成3～15年度）

平成(西暦)年度	銀行	信用金庫	信用組合	計
3 (1991)	1	0	0	1
4 (1992)	0	1	0	1
5 (1993)	0	1	1	2
6 (1994)	0	0	4	4
7 (1995)	2	0	4	6
8 (1996)	1	0	4	5
9 (1997)	3	0	14	17
10 (1998)	5	0	25	30
11 (1999)	5	10	29	44
12 (2000)	0	2	12	14
13 (2001)	2	13	41	56
14 (2002)	0	0	0	0
15 (2003)	1	0	0	1
累 計	20	27	134	181

(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)422-441ページ、及び預金保険機構『平成24年度 預金保険機構年報』(平成25年、預金保険機構)より作成。

表 2-0-2 主な破綻の事例（平成3～15年度）

平成(西暦)年度	銀行	信用金庫	信用組合
3 (1991)	東邦相互		
4 (1992)		東洋	
5 (1993)		釜石	大阪府民
6 (1994)			岐阜商銀 東京協和 安全
7 (1995)	兵庫 太平洋		コスモ 木津 大阪
8 (1996)	阪和		三福
9 (1997)	北海道拓殖 徳陽シティ 京都共栄		神奈川県 田辺 朝銀大阪 和歌山県商工
10 (1998)	福徳 なにわ みどり 日本長期信用 日本債券信用		大和 日本貯蓄 山口商銀 河内 相模原 埼玉商銀 興和 福寿 大阪弘谷 大阪商銀 福岡商銀
11 (1999)	国民 幸福 東京相和 なみはや 新潟中央	玉野 神田 京都み やこ 南京都 小川	共同 日本信販 朝銀愛知 朝銀山 口 朝銀福岡 朝銀東京 朝銀千葉
12 (2000)		岡山市民 わかば	東京商銀 関西興銀 朝銀近畿
13 (2001)	石川 中部	宇都宮 関西西宮 相互 船橋 石岡	大栄 旭川商工 岡山県 三栄 京都商銀 都民 千葉県商工 永代 朝銀関東
14 (2002)			
15 (2003)	足利		

(注) 資金援助額の高低等による主な事例を記した。また表中、各金融機関の名称のうち「銀行」、「信用金庫」、「信用組合」の業種名を省略している。

(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)422-441ページ、及び預金保険機構『平成24年度 預金保険機構年報』(平成25年、預金保険機構)より作成。

景気低迷等に分類されるものの割合が高くなっている。また、バブル期の不動産融資は大都市圏中心であったため、大都市圏の金融機関では不動産関連融資の不良化による破綻が大多数であった。大都市圏以外の小規模金融機関では証券投資の失敗による破綻が多かった（不動産業向け融資の比率も都市部で高く、都市部以外ではそれよりも建設業向けが目立つ。）⁸⁾。業態別に見ると、相対的に第二地方銀行と信用組合で破綻の割合が多く、地方銀行では少ない。各業態を通じて、破綻機関の中には、バブル以前は経営良好であると見られていたにもかかわらずその後急激に悪化したケースもあるが、バブル以前から経営上の問題点が把握されていたものが少なくない。実態として一族経営やワンマン経営に近い例が多く、第二地方銀行（旧相互銀行）と信用組合にそれらが目立った。そうしたガバナンス面で問題のある金融機関がバブル期に不動産関連融資等に集中していった結果、破綻に至った例が多いということである。

以上を踏まえて、大きな流れとしては次のことがいえるであろう。

1980年代後半に不動産と株式を中心とする価格の急激な上昇、いわゆるバブルが発生し、金融機関は不動産担保による不動産関連融資を激増させるとともに、巨額の株式含み益を蓄積した。1990年代に入ってバブルが崩壊したのち、予想を超える長期にわたり、またバブル前を下回る水準にまで、地価は下落し続け、株価も下落しその後も低迷した。

こうした状況の下で、1990年代前半にも、とりわけ不動産融資への特化が著しかった金融機関やノンバンクで個別の深刻な経営悪化が生じ、破綻に至るものも現れた。それらは不動産投機の激しかった都市部で多かった。

一方、大手金融機関（及び比較的健全な中小金融機関）では、不良債権や株式値下がり損も発生したものの、損失を厳密に査定し償却引当を行う体制にはいまだなく、とりわけ関連ノンバンク等の損失の多くは水面下にあった。他方で、当初は厚い株式含み益を有し、低金利が資金調達コストを大幅に下げたことから業務純益（非金融業の営業利益に当たる。）も高水準で、損失を補填するのに十分な余力（償却原資）をもち、株主配当も通常に行っているというのが表向きの姿であった。

日本のような銀行中心の金融システムでは、資産価値のロス（損）が発生したとき、銀行がバッファーとなってそれを吸収するが、一定限度を超えて吸収しきれなくなった時点で一転して個別の破綻からシステム危機に進む。そのため、当初のロス吸収力の状態によっては、危機発生まで時間がかかる場合があり得る（これに対して証券市場中心の金融システムでは、ロスの顕在化や伝播が速いと考えられる。）。

日本では、特に地価の大幅な下落が継続的に進行し、不動産関連度合いの高い企業の経営悪化、その波及による景気の低迷（特に地域経済の不振）は、金融機関にとっては不動産担保価値の下落、不良債権の累積となり、さらに株価の低迷が加わって、平成9（1997）年頃に至ってロス吸収力が一層低下したと見られる。

なお、不良債権は、固定額が存在するものではなく、経済状況により時間を通じて変化する。この場合、まずバブル期の不動産関連融資等がバブル崩壊に伴い不良化して基層となり、次いでそれに対して行われた「追い貸し」があればその分膨張した2層目が上積みされ、さらに景気悪化（例えば地域経済の疲弊）で新規に発生した3層目が加わっていったと見るべきであろう。それとともに金融機関の自己資本の毀損が進行する。

以上の事情によって、金融機関の破綻は、都市部を中心とする不動産融資の不良化が特に著しい中小金融機関に始まり、1990年代後半に至って大手金融機関へ、さらに最終的に、景気の低迷によって体力を奪われた都市部以外の金融機関へと進んでいったと考えられる。

〔注〕

- 1) 田中亘「借り手企業の破綻法制と銀行危機」(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』(平成21年、内閣府経済社会総合研究所)) 113-114ページ。
- 2) 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) 373-374ページ。
- 3) これは破綻金融機関ごとに1件ずつ資金援助されたことを意味するものではない。預金保険による資金援助は引受機関に対して行うとの規定であったため、福徳銀行・なにわ銀行の特定合併のケースでは2破綻機関・援助1件、東京協和信用組合・安全信用組合の受け皿である東京共同銀行に対するケースでは2機関・1件、長銀及び日債銀に対しては資金援助を2回ずつ実施したので2機関・4件、この結果として破綻機関数と援助件数が偶然一致している。
- 4) 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) 4-30ページ。
- 5) 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) 22ページ。
- 6) 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) 5ページ。
- 7) 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) 8ページ。
- 8) 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) 9-14ページ。

2 当初の見方

以上のような破綻の発生、金融危機の進行に対して、行政による処理政策はどのように推移したか、概観しよう。

先に見たように、バブルは崩壊したとはいえ、金融システムには余裕があると見ら

れており、1990年代初の金融行政では金融制度改革の実現が当面の重要課題であった。むしろ世論は、バブルを膨張させ、不動産投機に資金を供給し住宅難など社会問題を深刻化させたと考え、金融機関に対して、当然ながら厳しく、批判的であり、責任を追及するものであった。こうした中で、一方において金融システム危機の可能性、公的資金等による防御の必要性を説く主張なども展開されていたが、ほとんどの主体が先行きに対して楽観的であった。この下では、公的資金の投入の必要性については言及すべきでないと考えられた。

当時の『平成4年版 経済白書』も景気に対する見方は楽観的¹⁾で、日本経済の復元力に強い自信を示していた。高度成長期には、景気の下降からしばらくして必ず（多くは勢いよく）立ち直った。その後も、いわゆるドル・ショック、2度の石油危機、円高と、いずれのショックも日本経済は柔軟な適応力で乗り越え、良好なパフォーマンスを示してきた。この間のほとんどの場合に悲観論は当たらず、日本経済の強靱性に信頼を置く見解が結果的に当たってきた。（専門家を含めて）人々の期待形成の仕方は直近の傾向の延長線上で考えられることが多い。

銀行経営者も強気の先行き感が主流であったようである。²⁾ 例えば後に破綻した大手行でも、1990年代初めに認識していた不良債権額は数千億円で、株式含み益は2兆～3兆円であって、これが楽観の根拠になっていたと関係者が後述述べている。³⁾ また、ある程度の経営悪化を把握しても、事実の公表はもちろん赤字決算や減配・配当停止といった他行より劣る情報の発信は、不安と混乱、アタックを招くという観念が強かったとする意見もある。

〔注〕

- 1) 例えば、『平成4年版 経済白書』では、「日本経済の直面する、短期的、中期的、長期的問題及びそのグローバルな意味合いについて、過度にその困難や不透明さを強調し、悲観的になることは賢明でない」とされている（『平成4年版 経済白書』（平成4年、大蔵省印刷局）2ページ）。
- 2) 平成6年年初当時、大蔵省銀行局も、「地価の下落が94年年初の水準で止まるならば」（平成6年年初はバブル発生前である昭和62年と同水準であった。）、不良債権の償却は「十分処理可能」と考えていた（「第2部 オーラルヒストリーインタビュー① 寺村信行氏（元国税庁長官）」（松島茂・竹中治堅編『バブル／デフレ期の日本経済と経済政策（歴史編）3 日本経済の記録 時代証言集（オーラル・ヒストリー）』（平成23年、内閣府経済社会総合研究所）220-221ページ）。なお、地価はピーク時との対比で平成6年の50%から平成16年には10%近くにまで下落した（同上）。
- 3) 「第2部 オーラルヒストリーインタビュー⑧ 筋内昇氏（元日本長期信用銀行取締役）」（松島茂・竹中治堅編『バブル／デフレ期の日本経済と経済政策（歴史編）3 日本経済の記録 時代証言集（オーラル・ヒストリー）』（平成23年、内閣府経済社会総合研究所）474ページ）。

3 金融危機とその処理過程の推移

以上の状況の下で、金融行政には、1990年代初の時点では、その後導入された、金融機関自身に資産査定と引当・償却を行わせる明確なルールはなく、預金保険制度はペイオフ¹⁾及び昭和61年に導入されたペイオフコスト²⁾内での救済引受け機関向け資金援助の枠組みのみであり、その他の公的資金投入の枠組みや破綻処理に必要な手段の枠組みはなかった。従来の「護送船団」型の行政の条件が失われる一方、自由化の意識の中で、それに代わる手段は用意できていなかった。昭和金融恐慌の調査も行われたようであるが、公的資金の投入は（震災手形問題のように）紛糾を生み、かえって解決を遠ざけるという懸念もあった。

中小金融機関の経営が行き詰まると、行政は、救済合併という伝統的な方法での処理を試みたが、平成5（1993）年までは、東洋信用金庫、大阪府民信用組合のように、ほぼこの方式のバリエーションで対処した。しかし釜石信用金庫のケースでは、新たな方策がとられ、初の事業譲渡による処理となった。このように、合併の引受け手が現れなくなり、関係金融機関や業界に広く負担を要請するいわゆる「奉加帳」方式もまた限界に達したことから、平成6（1994）年以降、受皿機関を設立して破綻機関の営業（協同組織金融機関の場合は事業）を譲渡し、そこに預金保険から資金援助を行う方式がとられた。東京協和信用組合、安全信用組合の受け皿として、東京共同銀行が設立された。

東京協和信用組合、安全信用組合に続く平成7年の住宅金融専門会社（以下、「住専」という。）処理に当たっての「公的資金投入」が国民の批判を招来し、当時起こった大蔵省職員の不祥事による大蔵省批判の強まりもあり、以後しばらく、公的資金投入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。大蔵省批判が噴き上がる中、金融当局は、政界、また金融業界との意思疎通が大きく制約された。また、同じ時期には、兵庫銀行→みどり銀行、太平洋銀行→わかしお銀行のように第二会社設立型の受皿方式も採用された。

こうした中で、後世から見て重要不可欠な制度的枠組みが導入されている。

第一は、平成7年の大蔵省発表「金融システムの機能回復について」で金融機関の破綻処理の基本原則が初めて樹立・公表されたことである。それは、

○保護されるべきは預金者・信用秩序であって、金融機関・経営者・出資者、従業員ではない。

○経営者責任追及、出資者負担が不可欠である。

○5年間で不良債権問題に解決の目処をつける。

などを基本としていた。預金者保護に加えて、金融仲介機能の維持（借手保護）も重

要である（したがって、機能の承継が望ましい）という点をこれに加えれば、後の金融機関の破綻処理の基本原則が既にほぼ盛り込まれている。しかし、当時はそのような評価はなされなかった。

第二に、平成8年の「金融機関等の経営の健全性確保のための関係法律の整備に関する法律」（平成8年法律第94号。以下、「金融機関経営健全性確保法」ということがある。）に基づき早期に正措置が導入されたことである。自己資本（純資産）比率という客観基準によって必要な行政介入をルール化したこの制度は、通用しなくなったかつての「護送船団」型行政に代わる手段を提供するものであった。この意味で戦後金融行政の方式を転換する重要な意義を有するものであった。さらに、同措置の関連で、平成9年に自己資本の算定に向けた資産査定と償却引当のルールが整備され、³⁾ また不良債権償却証明制度・有税引当届出制が廃止されて、自己査定・自主償却、外部監査と当局検査によるそのモニタリングという原則の出発点となった。

分業金融制度と行政指導によって金融機関のリスクテイクを事前的に制限するかつての方式から、収益追求とリスクテイクは自己選択であるが、リスク管理体制をモニタリングしながら、問題が把握されたときに（事後的に）必要な行政措置を行う、という原則に変革された。

併せて、平成8年の預金保険法の改正を受け、東京協和信用組合、安全信用組合の受け皿として設立された東京共同銀行は、預金保険機構の出資を受ける協定銀行である整理回収銀行となり、一連の信用組合破綻の受け皿となった。

そして平成9～10年の金融危機を迎える。この時期、拓銀（平成9年に破綻。）、長銀、日債銀（平成10年に破綻。）と大手銀行の破綻が続いた。また景気も後退することとなった。

平成9年秋の拓銀破綻、平成10年の「金融国会」を通じて、破綻処理の制度的枠組みとしては、一時国有化（特別公的管理制度）ないし国家管理（金融整理管財人制度）、公的資金による資本増強というスキームが整備されることとなった。これらは時限措置であったが、平成12年の預金保険法改正で恒久規定化され、破綻処理の手段・選択肢はほぼ整備された。

こうして破綻処理の枠組みが整備され、債権放棄を中心とした大口不良債権処理・企業再生が急進展し、中小金融機関を中心に平成13年まで破綻が多数に上った。この間、平成12年4月に信用組合の監督機能が都道府県から金融監督庁・財務局に移り、同年7月に金融庁が発足し、金融行政の新体制が確立する。

振り返って、金融危機の対処のために必要であった枠組みを整理してみると、(1)金融破綻処理の原則（目的、責任追及等）を提示したうえで、(2)厳正な資産査定と償却引当（監査・検査）、その税務処理、及びディスクロージャーの制度、(3)不良債権処理の制度（資産の買取・処理を行う機構、債務者事業再生（バランスシート再構築）の枠

組み等)、(4)資本減少に応じた行政権限を規定する早期是正措置の制度、(5)資本注入及び破綻金融機関処理の制度（公的管財人、資金援助等）を整備することが重要な措置として挙げられるであろう。

これらのことは次章以降で具体的に見ていくことになる。

〔注〕

- 1) ペイオフとは、金融機関が破綻した場合の預金者保護の方法の一つである、預金者への保険金の支払のことをいう（「預金保険制度の仕組み」金融庁ウェブ・ページ https://www.fsa.go.jp/p_mof/jouhou/kinki/ki020.htm）。
- 2) ペイオフコストとは、破綻金融機関の預金等を引き継いだ救済金融機関における「保険金の支払に要すると見込まれる費用」をいう（「預金保険制度の仕組み」金融庁ウェブ・ページ https://www.fsa.go.jp/p_mof/jouhou/kinki/ki020.htm）。
- 3) 整備されたルールは、大蔵省「早期是正措置制度導入後の金融検査における資産査定について」（平成9年3月5日）（『金融財政事情』（金融財政事情研究会）平成9年3月17日号 65-70ページ）、及び日本公認会計士協会銀行等監査特別委員会報告第4号「銀行等金融機関の資産の自己査定に係る内部統制の検証並びに貸倒償却及び貸倒引当金の監査に関する実務指針」（平成9年4月15日）（『企業会計』（中央経済社）平成9年6月号 132-136ページ）である。

4 公的資金の投入と回収

概観の最後に、「公的資金」の投入と回収の総額、その結果としての国民負担はどの程度であったかを見ておこう。なお公的資金という言葉は様々な意味で使われた。狭い意味では国の財政資金（tax money）であるが、広くは地方公共団体の資金、さらには日本銀行の低利（例えば公定歩合以下での）融資まで含めてその是非が論じられたこともある。ここではまず**表2-0-3**で、預金保険機構による資金援助等及び回収の金額をまとめておく。

表2-0-3を見ると、平成27（2015）年3月末現在で、預金保険機構による資金援助等は合計48兆2922億円が投入され、そのうち40兆2076億円（83.3%）が回収されて、差額8兆846億円がこの時点での負担と見られる（『預金保険機構年報』では、投入の種類によって性質が異なるため合計額は示されていないが、ここでは合計額を試算した。）。もちろんこの後、さらに回収されると見込まれる部分もある。

内訳を見ると、「金銭贈与」が19兆435億円である。これは破綻金融機関の受皿金融機関等への譲渡に際して預金の払戻しに必要な資金を補填するものであり、ペイオフコスト内の贈与は預金保険の「一般勘定」から支出され、ペイオフコスト超の部分は「特例業務勘定」から支出された。前者には一般保険料が充てられ、不足分は当初は借入れ、後に大部分が債券発行で調達された（後の保険料で償還）。後者には特別保険

表 2-0-3 預金保険機構による資金援助等及び回収の状況（平成27(2015)年3月末現在）
 （単位：億円）

資金援助等項目	資金援助等金額	回収等累計額
金銭贈与	190,435	113,340
（うち長銀・日債銀）	63,764	-
資産の買取り	98,306	101,521
破綻金融機関からの資産の買取り	65,351	77,291
（うち長銀・日債銀からの不適資産の買取り）	11,798	16,600
長銀・日債銀からの適資産の買取り	29,421	17,311
健全金融機関等からの資産の買取り	3,533	6,919
資本増強	130,349	136,194
金融機能安定化法（旧安定化法）による資本増強	18,156	16,526
早期健全化法による資本増強	86,053	95,581
預金保険法による資本増強	19,600	22,224
組織再編成特別措置法による資本増強	60	60
金融機能強化法による資本増強	6,480	1,804
その他	63,832	51,021
長銀・日債銀に対する貸付	42,000	42,000
瑕疵担保条項による資産引取（長銀・日債銀）	12,226	6,744
損失補填	5,767	-
救済金融機関に対する貸付	80	80
救済金融機関に対する債務引受	40	38
合計	482,922	402,076

(注) 1. 詳しい注記は省略するため下記出所を参照されたい。

2. 「合計」欄は、筆者が試算した金額である。

(出所) 預金保険機構『平成26年度 預金保険機構年報』37ページより作成。

料が充てられ、不足分は交付公債の償還の形で国庫負担された。贈与はもともと回収が予定されていないものであるが、国民負担を実際の国庫支出額と定義すれば、金融機関から徴収した保険料はそこから控除されるため、11兆3340億円を回収額とした。¹⁾

「資産の買取り」は9兆8306億円、回収は10兆1521億円となり、投入を上回っている。

「資本増強」は13兆349億円、回収は13兆6194億円となり、回収が投入を上回っている。

「その他」は6兆3832億円、回収5兆1021億円には様々な項目が含まれるが、長銀、日債銀に対する貸付及び瑕疵担保条項による資産引取が大部分であり、後者の償却・引当・売却損（いわゆる二次ロス）は大きなものになっている。

以上を見ると、長銀及び日債銀関連の投入が極めて大きいことがわかる。両者の金銭贈与、資産の買取り、その他の表に挙げられている項目を合計すると15兆9209億円、このほか「金融機能の安定化のための緊急措置に関する法律」（平成10年法律第5号。金融機能安定化法）に基づく資本増強が長銀1766億円、日債銀600億円、「金融機能の

早期健全化のための緊急措置に関する法律」(平成10年法律第143号。早期健全化法)に基づく資本増強が長銀2400億円、日債銀2600億円、合計(16兆6575億円)で全体の34%を占めている。

これらの結果、前述のように実際の国庫支出額を狭義の国民負担とすれば、交付公債を償還(現金化)した10兆4326億円がその額であり、そのうち9兆8793億円がペイオフコスト超部分の金銭贈与であった。²⁾

〔注〕

- 1) 預金保険機構『平成26年度 預金保険機構年報』37ページ。以下、この項の内容は同ページによる。
- 2) 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) 308ページ。

第1章 平成元～6年度の金融行政 —バブル崩壊と金融制度改革—

第1節 金融制度改革法の成立

1990年代初頭、バブル崩壊後当初の時点で、金融行政の最大の課題は金融の自由化の仕上げとしての金融制度（業務分野規制）改革に決着をつけることであった。それは、戦後半世紀近くが経過し、利害の均衡が固定化して動きがとれなくなっていた制度に変化をもたらすという、大蔵省としての長期的懸案となっていた。

昭和60（1985）年6月の金融制度調査会答申「金融自由化の進展とその環境整備」、同年7月の臨時行政改革推進審議会（行革審）「行政改革の推進方策に関する答申」において、金融制度問題が検討課題として挙げられた。これを受けて金融制度調査会は、同年9月26日の会合で「専門金融機関制度をめぐる諸問題研究のための専門委員会」（以下、「制度問題研究会」という。）を設置し、基礎的事項から時間をかけて慎重に検討していくことを決めた。なお、日本の専門金融制度の背景となった環境条件、その後の変化といった基本問題の研究から始めることとしたのは、直接に分業制度の具体的再検討から入ると、各業界から強い反対・抵抗が続出して困難に陥ることが予想されたからと考えられる。

以後約6年をかけて、金融制度調査会は制度問題研究会、次いで金融制度第一委員会及び金融制度第二委員会、さらに制度問題専門研究会で審議を行い、最終的に平成3（1991）年6月25日、金融制度調査会答申「新しい金融制度について」を大蔵大臣に提出した。^{1）}これに基づき、金融制度改革法が平成4年6月に成立、翌平成5年4月1日から施行された。

これらの審議は概ねバブル期全体をとおして行われ、改革の実施はバブル崩壊による状況悪化が進行しつつあるタイミングに当たることになった。

審議に沿って提出された答申、報告は次のとおりとなる。

- 1 制度問題研究会報告「専門金融機関制度のあり方について」（昭和62年12月4日）

- 2 金融制度調査会答申「相互銀行制度のあり方について」
(昭和63年6月9日)
- 3 金融制度第一委員会中間報告「協同組織形態の金融機関のあり方について」
(平成元年5月26日)
- 4 金融制度第二委員会中間報告「新しい金融制度について」
(平成元年5月26日)
- 5 金融制度第一委員会中間報告「地域金融のあり方について」
(平成2年7月13日)
- 6 金融制度第二委員会第二次中間報告「新しい金融制度について」
(平成2年7月13日)
- 7 制度問題専門委員会報告「新しい金融制度について」
(平成3年6月25日)
- 8 金融制度調査会答申「新しい金融制度について」
(平成3年6月25日)

このうち2の答申、3及び5の報告は相互銀行制度・協同組織金融機関・地域金融を扱ったもの(金融制度第一委員会担当)で、まず2の答申で相互銀行の普通銀行への転換にゴーサインが出された。次いで3の報告は、信用金庫、信用組合、労働金庫、農林系統金融機関の4種の協同組合金融機関について、中小企業、農林漁業、個人等のニーズに応えるサービスを提供するためには、協同組織をとる専門機関の存在が引き続き必要であるとの基本的立場を打ち出した。また5の報告は、大手金融機関が地域の幅広いニーズのすべてに応えることは困難であり、地域金融機関は地元に着してニーズにきめ細かく対応していく必要があること、また地域金融機関においては子会社方式は採算面等で現実的でない場合もあり、補完的に地域金融機関本体での業務範囲の緩和が適当であることを示した。

金融制度第一委員会の付託事項以外の金融制度については金融制度第二委員会が担当した。要点は以下のとおりであった。

1の報告は次の点を示している。金融に対する規制には内外資金交流遮断規制、金利規制、業務規制の3本の柱があるとされるが、前二者の自由化はすでに基本的に進捗したとした。また、業務規制は各国にあるが、日本の法制上の明確な分離は突出しているとしてこれについての論点整理を行うと提起しつつも、各専門機関代表からは、現行制度は水準の高い金融秩序を形成し、銀行の健全性に資する普遍的な原理をも含んでおり、しかも十分競争的であることなどの意見が述べられたと示している。

戦後金融制度は、専門性に沿った分業主義をとり、各業態が安定的であるように収益性(すなわち利害)の均衡を図った緻密な仕組みであったため、その変更は、ごく

小幅なものであっても特定業態の反対を招来し、容易でない構造になっていたのである。

これに対して4の報告は次のように応えている。

「現行の制度は、基本的には、経済各分野における膨大な資金需要に対して貯蓄等の資金供給が不足し、金融・資本市場が未発達であった終戦後の時代に、当時の状況に適合して創設された仕組みであった。慢性的な資金不足の状況の下で、限られた資金を各分野へ円滑に配分するために〔中略〕区分けし、それぞれの専門金融機関制度をつくり、各金融機関がその責任と専門性を発揮して経済の復興と成長に寄与していくという発想に基づいていた。」

「しかしながら、〔中略〕我が国の金融の基調も顕著な変化を示している。〔中略〕このような時代においては、金融機関の業務範囲を縦割りに厳しく区分けすることの意義は薄れてきたと言わざるを得ない。」

そのうえで4の報告は、考えられる改革の方式として五つの選択肢を挙げ、それぞれの長所と短所を詳しく検討したうえで、「結び」で次のように結論をまとめた。

- (1) 相互乗入れ方式：このような個別対応では改革の効果は不十分である（利用者利便と国際的通用性に欠ける。）。
- (2) 業態別子会社方式：適切な選択肢である。
- (3) 特例法方式：適切な選択肢である。
- (4) 持株会社方式：利益相反の防止などの面では有効であるが、戦前の財閥のような産業支配の防止という歴史的教訓は重く受け止めるべきで、純粋持株会社を禁止した独占禁止法（「私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律」）第9条の改正を求めることは適当でない。
- (5) ユニバーサル・バンク方式：国際的に開かれ、最も効率的である反面、銀行の健全性の維持、利益相反等の面で問題が多く、その克服策も用意されていないので適当でない。

なお、ここでいう「特例法方式」とは、例えば特に効率性追求の要請が高いホールセール業務に限るなどの制約の下で、各種業務を兼営できる新たな業態をつくり（銀行法、証券取引法等の特例を規定する新法が必要になる）、各金融機関が子会社として設立するというものである。「業態別子会社方式」と「特例法方式」は共に子会社方式であり、現制度との連続性、効率性と安定性の確保といった面から適当であるとされた。

そして6の中間報告を経て、最後に7の報告、8の答申は、業態別子会社方式がいずれの観点から見ても優れており、これを中心とするべきであること、特例法方式は

将来の検討課題とするべきであることを結論とした。

例えばビッグバン後のロンドンの例でも、五つの方式のいずれも可能であるが、実質的に業態別子会社方式が主流（それに次ぐのは持株会社方式）であった。このうち特例制度について、日本では、どのような限定を付すべきか等の困難な問題—例えば、ホールセール業務とリテール業務をどこで線引きするか、同一組織で各種業務を兼営することに伴う利益相反行為をどのようにして防止するかなど—があってまともならず、将来の検討課題扱いとされた。²⁾

8の答申が平成3年6月に示されて以降、金融制度改革法は平成4年6月成立、翌平成5年4月施行と、この後2年を要したことになる（審議開始からは8年）。長期間をかけて業態間の競争環境の変更によりやく辿り着いたが、この間、バブルが崩壊し、証券会社、長期信用銀行、信託銀行などでは経営が悪化するものも現れ、証券・銀行とも不正取引等の不祥事が表面化した。例えば経済状況と制度との乖離が最も明瞭であった長期信用銀行は不動産関連融資に強く傾斜していった。その結果、後に長期信用銀行のうち2行が破綻して、公的資金投入の最大部分を占めるなどの結果となった。

その後、業態ごと等の若干の時期の差をつけながら、子会社設立が順次進んでいった。

なお、審議段階以来、銀行等の証券子会社は新設のみが想定され、新設子会社は当分の間株式ブローカー（取次ぎ）業務を行わない旨規定されたが、金融制度改革法では、銀行等が100分の50を超える株式を所有する株式会社に証券業の免許を付与することができることとされ（「証券取引法」（昭和23年法律第25号）第65条の特例規定：金融制度改革法附則第19条）、既存証券会社を子会社化した場合はフルラインの業務を行うことが可能となった。これに基づき、平成5年9月、債務超過状態になったコスモ証券を大和銀行が買収して子会社化し、フルライン業務を継続した。

後の金融システム改革の中で、平成11年10月1日、証券子会社・信託子会社の業務範囲の制限が撤廃された。

また保険については、平成8年の「保険業法」（平成7年法律第105号）改正で生命保険・損害保険間の業態別子会社方式による相互乗入れが解禁され、さらに金融システム改革法によって保険会社の銀行業参入も可能となった（平成11年10月1日制限撤廃）。

〔注〕

- 1) 金融制度第一委員会及び金融制度第二委員会は、昭和62年12月に取りまとめられた制度問題研究会の報告書を受け、具体的な方策の在り方について検討を行うため、昭和63年2月に設置され、審議が行われた（『銀行局金融年報 平成2年版』15ページ）。さらに、それまでの検討を踏まえつつ「今後の我が国金融制度のあり方について総合的な検討」を行うため、平成2年7月に制度問題専門委員会が設置され、審議が重ねられた（『新しい金融

制度について『金融制度調査会答申一』（平成3年、金融財政事情研究会）7ページ。審議の過程について詳しくは、財務省財務総合政策研究所財政史室編『昭和財政史—昭和49～63年度』第6巻「金融」（平成15年、東洋経済新報社）金融行政第3章第6節を参照されたい。

- 2) 『新しい金融制度について—金融制度調査会答申一』（平成3年、金融財政事情研究会）31ページ、51ページ、68-69ページ。『金融財政事情』（金融財政事情研究会）平成3年6月17日号 21ページ。

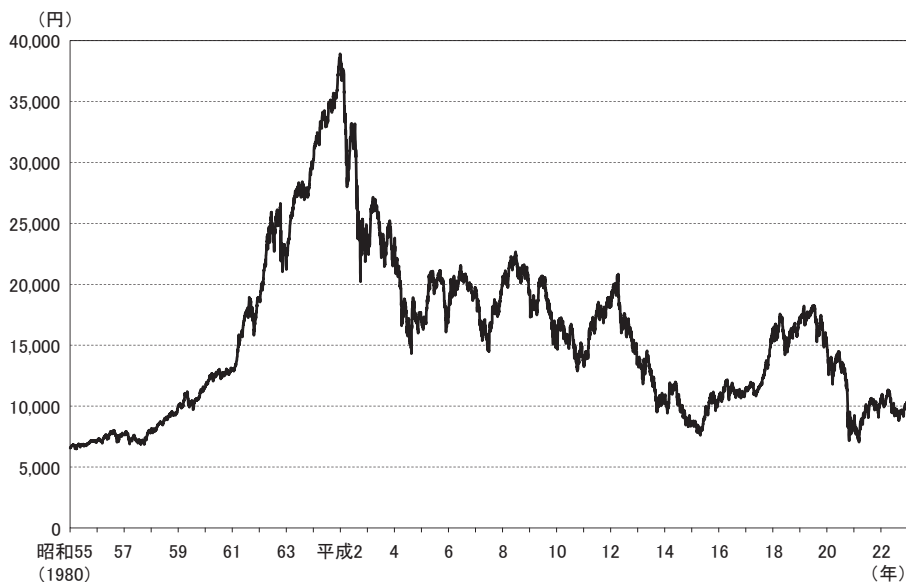
第2節 金融機関の破綻とその処理

1 当初の状況と方針

(1) 不良債権問題の浮上

日経平均株価は平成元年末に3万8915円87銭の史上最高値をつけ、その後年明けから下落を始めたが、地価の動きはやや遅れ、平成3年をピークとして翌年から下落が始まった。なお、その後の株価の推移は、**図2-1-1**のように、平成5年から平成12年まで波を含みつつほぼ1万5000～2万円の間を上下し、平成13年から大きく下げて平成15年4月28日に7607円88銭のボトムとなり、上昇に移る。地価は、**図2-1-2**のように、銀行融資と関係が深いと思われる六大都市・商業地で見た場合、昭和62年からをバブル期とすると、この間に4倍近くに暴騰したあと、(平成12年3月末を100としたとき)平成3年の519.4から平成17年の67.3まで約8分の1に、すなわちバブル前の昭和60年(128.9)の約半分の水準まで下落を続けた。

図 2-1-1 日経平均株価の推移



(出所) 日本経済新聞社「日経プロフィール」日本経済新聞社ウェブ・ページ<https://indexes.nikkei.co.jp/nkave/archives/data>より作成。

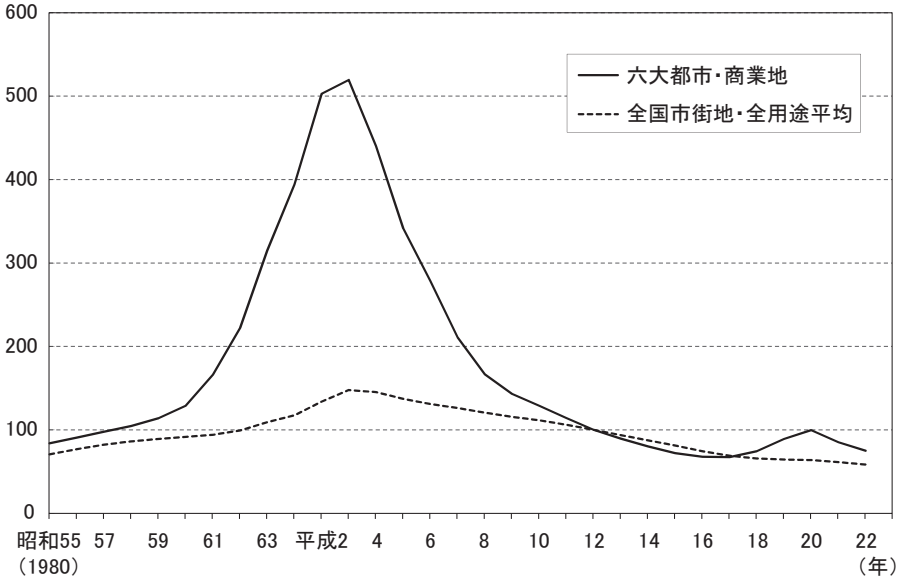
バブルが崩壊を始め、平成3年に表面化したのは証券・金融関係の不祥事であった。まず6月に証券会社の損失補填や暴力団との深い関わりが明るみに出ると、続いて7～8月には富士銀行、東海銀行、協和埼玉銀行、東洋信用金庫の不正融資が発覚した。これらは、預金証書と質権設定承諾書を偽造し取引相手に手交することによってノンバンク等から融資を引き出させたものである。融資は株式投機や買占め、地上げ資金等に回っていたというものである。東洋信用金庫が融資焦げ付きで破綻に至った尾上縫事件は、一個人に対して複数の金融機関が繰り返し多額の株式購入資金の融資を行っていたというものであった。

このように、1990年代初めにおいては、バブルの後遺症として、大手金融機関などでは不健全・不公正な行動（不祥事）が発生するとともに、後述するように中小金融機関では個別の経営悪化から破綻へ、という2種類の問題が起りつつあった。

不良債権問題は次のように浮上した。

図 2-1-2 地価の推移

(平成12(2000)年=100)



(注) 1. 出所における「市場価格」を参照されたい。各年3月末現在の計数である。

2. 六大都市は、東京区部、横浜、名古屋、京都、大阪及び神戸をいう。

3. 全用途平均とは、商業地、住宅地、工業地の平均である。

(出所) 一般財団法人日本不動産研究所研究部「市街地価格指数・全国木造建築費指数」(総務省統計局「第六十四回日本統計年鑑(平成27年)第17章物価・地価(17-12市街地価格指数)」総務省統計局ウェブ・ページ <http://www.stat.go.jp/data/nenkan/back64/17.html>) より作成。

ノンバンクについては、従来、主に消費者金融問題として扱われてきたが、バブル下でその融資額、特に不動産関連融資が急伸しており、一部に不良債権化が見られることが認識されるようになった。大蔵省は平成2年4月に銀行局長の私的研究会として「ノンバンク研究会」を立ち上げ、実態把握の取り組みへの口火を切った（平成3年4月「ノンバンク研究会報告書」）。国会も平成3年5月8日に「貸金業の規制等に関する法律の一部を改正する法律」を成立させ（15日公布）、必要な指導が行えるようになった。銀行と異なり規制の緩いノンバンクの融資残高は、昭和60年度末に22兆円であったものが、平成元年度末には80兆円、平成5年9月末には96兆円に増加し、その4割ほどが不動産・建設業向けであった。¹⁾そこには、すぐ後に問題になるイ・アイ・インターナショナル、桃源社、末野興産、麻布建物、光進といった、バブル期に急拡大し広く名を知られていない多くの不動産関連企業、いわゆる株式仕手グループ、さらには個人に対する巨額の融資が並んでいた。ノンバンクのうち住専についてもこうした融資が巨大になっていることも認識された。

ノンバンクだけではない。金融機関は、リース、マンション運営等不動産管理、投資顧問、ベンチャー・キャピタルなどの多くの関連会社を有していたが、それらはバブル期に、程度の差はあれ、不動産融資に傾斜していった。しかも多くの場合、各金融機関が他系列の関連会社に相互に協調融資をし合う構造になっていたため、単独の回収がしにくく、固定しがちであった。銀行等がペーパー受皿会社をつくって不良債権をそこに移す「飛ばし」も行われていた。そして当時、これらの受皿会社は親銀行が責任を持って支援するのであるから回収可能であるとして、不良債権にはカウントしないという取扱いも行われていた。²⁾

このように周辺に積み上がる不良債権の芽は、事態の進行につれてそれらに資金供給してきた金融機関本体の不良債権となっていくべきものであった。

平成4年4月23日、大蔵省は、全国銀行の同年3月期決算概要の集計を初めて前倒しで公表した。これが初の不良債権額の公表とされる。不良債権は数十兆円に及ぶという各種推計が流布し、憶測と不安を呼んでいたためであった。³⁾従来も、もちろん検査により分類債権（正常債権以外）は把握していたが、関心はあくまで個別行単位の健全性（micro-prudence）であり、マクロとしての不良債権規模という問題への関心は、それまではなかったとされる。⁴⁾

このときの公表は、都市銀行・長期信用銀行・信託銀行の主要21行の元本ベースで延滞債権（破綻先債権及び6か月以上延滞債権）額が7兆～8兆円、うち担保が確保されていない債権額は2兆～3兆円、というものであった。⁵⁾その後計数が確定し、破綻先債権及び6か月以上延滞債権を対象とする不良債権額は7兆9927億円とされた。⁶⁾

次いで、同じく平成4年10月には、各行への特別なヒアリングにより把握した9月期の計数を、各行の定義の違いを調整したうえで集計したものが公表されたが、不良

債権額は約12兆3000億円、そのうち担保割れ（＝損失見込み）は約4兆円であった。⁷⁾

いずれも不良債権の定義は、上述のように延滞債権以上、すなわち破綻先債権及び6か月以上延滞債権であった。後に延滞債権の定義は3か月以上とされたが、これは国際標準に合わせたものであり、当時の日本では6か月以上とされていた。また金利減免・棚上げ債権は対象としていない。これは、金利減免・棚上げ債権は破綻先債権・延滞債権とは性質を異にし、支援により再建可能であること、また、元本を回収する対象であることが前提となっており、不良債権として開示することにより適正な資金の供給が抑制され、かえって再建を阻害するおそれがあるという当時の考え方による。⁸⁾

この後の不良債権の定義の変化についてはまとめて後述する。なお不良債権とは、バブル崩壊当初から固定した額が存在し、隠蔽していたものを次第に開示していったというようなものではない。それは経済状況、借手企業の状況によって増大していったものであり、担保でカバーされる部分も不動産価格等により変化する。

この平成4年6月以降、株価が急速に低下し、8月に日経平均株価が1万5000円割れした。大蔵省銀行局は含み益が急減する危機感を強め、不良債権処理の課題を明確に意識して具体的な取組みを始めたのはこの頃からである。⁹⁾

以後、破綻する金融機関が次第に現れてくることになる。

（2）当初の行政方針

①当初の制度的枠組み

こうした下での当初の行政方針を次に見る。まず、バブル崩壊時点で不良債権処理・金融機関破綻処理の制度がどのようなものであったかを簡単に確認しておこう。

金融機関の健全性、債務超過からの距離は自己資本で測られる。そのためには資産の査定が厳格に行われなければならない。しかし、当時の体制は、後の時点と対比すると、リスク管理債権や要注意先債権の把握の仕組みが未整備であり、ディスクロージャーの義務もなく、金融機関自身も不良債権が重要な課題であるとの認識が薄かった。当局による検査も、資産査定は破綻先債権の分類が中心であり、また、一定の周期を経て行われるものであった。税務当局（国税庁）は、税法上損金算入される償却・引当を厳しく限定するスタンスをとっていた。有税償却は各金融機関に任されており、金融機関により態度に大きな差があったが、実績はあまりなかった。償却・引当による損失を計上するような決算（とりわけ赤字決算）、減配・無配は、横並びを崩すと不安を惹起する懸念から金融機関としては避けたいものであった。そして当局検査の要員は、平成元年3月末時点で、本省検査官59人、その他19人、計78人、財務局専任検査官151人、兼任検査官66人、計217人、総計295人にすぎなかったうえ、償却証明制度をも担当していた。

経営破綻に直面した場合のセーフティネットは、預金保険制度によるペイオフと、

金融制度調査会答申に沿って昭和61年に加えられた合併等受皿機関に対するペイオフコスト内の資金援助の2種類の手段のみであり、伝統的に行われてきた救済合併（の幹旋・指導）が不調な場合に採り得る手段はペイオフしかなかった。資本増強の仕組みは存在しなかった。また預金保険機構は事務局の人数がわずか14人（平成元年度）であった。

要するに、本格的な破綻処理の枠組みは未整備であった。これは、破綻に至らせないような事前の行政が本筋であるとされ、またそれが長い間成功してきたためである。金融システムの安定はほぼ完全に保たれ、国民は完全な信頼を寄せていて、金融危機の可能性はほとんど考えられていなかった。

なお、上記の資金援助の手段を導入した際の金融制度調査会の審議では既に、現行規定のペイオフ以外に米国の四つの方式—預金振替（Deposit Transfer）、直接資金援助（Bailout）、合併等に伴う資金援助（Assisted Merger）、資産負債承継（Purchase and Assumption: P&A）—が検討された。答申は、米国ではP&Aが中心になっていることも踏まえ、「長所にかんがみれば、その導入については〔中略〕基本的には前向きに取り組むべきものと考えられるが」としつつも、「この方式をわが国にそのまま導入する場合、商法等における株主（出資者）や一般債権者の権利保護との調整、承継手続を進める際の機密の保持、買取り後の不良債権の管理・回収手続等の面で問題が残るものと考えられる」ともしており、法改正に当たってはP&Aの導入を見送って、上記の資金援助の手段を導入したのである。つまり、有効な破綻処理手法を用いるためには関係する法令の改正や慣行の調整を要する点が少なからず残っていた。経営者責任と並ぶ出資者（株主）責任＝負担の原則も、当時の日本の風土ですぐに適用することは容易でないと考えられた。¹⁰⁾

また、経営危機に直面した金融機関に対して必要になる行政の介入の法制については、かつて金融制度調査会の答申を受けて昭和32年に「金融機関の経営保全等のための特別措置に関する法律案」として国会に提出がなされた。当時の「銀行法」等は、破綻の場合の業務停止命令等を規定するのみで、再建のための規定を欠いていたため、経営が著しく悪化した金融機関に対し、主務大臣が経営管理人を選任し、適切な場合には合併・営業譲渡等を行わせて再建を図ることができるとする内容であったが、金融業界の激しい反対に遭って審議未了となった経過があった。¹¹⁾

そのうえ、自由化の時代には公的介入一般が許されないとする思潮の影響も強くあったと考えられるところであり、枠組みの早急な整備には大きな困難が予想されたはずである。

②金融制度調査会報告書「金融システムの安定性・信頼性の確保について—金融制度改革と金融機関経営のあり方」

既に見たとおり、金融システム不安の問題が浮上するのは平成4年後半からである。それまでは、最大の懸案は金融の自由化とその仕上げとしての金融制度改革の実現であり、バブルに関しては不動産関連融資の抑制、次いで次々と明るみになった不祥事への対処、さらに金融機関経営悪化の個別案件への対処であった。

制度改革問題以外の監督行政では、不祥事の続発を受けて金融システムの信頼回復が緊急の課題として中心に取り上げられた。その中で、制度改革と内部管理強化とが対策として扱われる形をとった。¹²⁾

すなわち、国会に「証券及び金融問題に関する特別委員会」が設置され、同委員会は平成3年8月31日、衆議院の同特別委員会における大蔵大臣答弁の形で「金融システムの信頼回復のための措置」を公表した。その内容は、次の5項目を包括的に示すものであった。

- (i) 内部管理体制の総点検
- (ii) 公共性・社会性の確保（金融機関へのディスクロージャー推進の要請、マネーロンダリング対策等）
- (iii) 行政の透明化と検査体制の充実（通達の整理、重点的・機動的な検査の実施等）
- (iv) ノンバンクへの対応（実態把握、検討会設置、管理体制強化の要請）
- (v) 金融システムの安定性の強化（自己資本比率規制・大口信用供与規制等の整備、相互援助制度・預金保険制度の適切な運営の努力等）

次いで、これに沿って具体化する方向で金融制度調査会は審議を行い、平成4年1月29日、報告書「金融システムの安定性・信頼性の確保について—金融制度改革と金融機関経営のあり方」を取りまとめた。報告書はまず、金融の自由化・国際化の進展等金融機関を取り巻く環境が変化する状況の下で、金融機関が適切な内部管理を怠ったままに安易な業容拡大と収益の追求に走ったことが、金融不祥事の原因等となったと考えられるとの背景認識を述べる。また、競争的な市場の下では、信用を失墜する行為を行えば利用者の支持を失うことになるため、競争の促進は金融機関経営に自主的な規律を求めていくための有効な手段であると競争の必要性を記している。

また、この「金融システムの安定性・信頼性の確保について—金融制度改革と金融機関経営のあり方」を踏まえ、平成4年1月、金融制度調査会に「ディスクロージャーのあり方に関する作業部会」が設置され、同年12月、中間報告書「金融機関の資産の健全性に関する情報開示について」が取りまとめられた（本章第4節参照）。

さらに、大蔵省銀行局は、具体的措置となる「金融システムの信頼回復のための措置について」を平成4年4月30日に公表した。

この時点での金融行政の主力は懸案の金融制度改革の実現に置かれ、個別問題の処理に忙殺される中であろうとも、金融の自由化、競争の促進によって金融システムの

安定性・信頼性を確保していくことが肝要であるとの基調になっている。

③「金融行政の当面の運営方針—金融システムの安定性確保と効率化の推進—」

平成4年当時、金融機関は多額の株式含み益を保有していたため、不動産価格が下落しても金融機関は債務超過にはなっていなかった。不動産価格の下落により、多くのノンバンクは債務超過に陥っており、これらノンバンクは、母体となった金融機関の別動隊として位置づけられていたが（事実上、母体金融機関の信用を背景としてこれらノンバンクの資金調達が行われていた。）、母体金融機関には大量の株式含み益が存在していたため、ノンバンクの不良債権を処理しても母体金融機関が債務超過になる状況ではなかった。

しかし、株価が下落すれば、株式含み益は減少し、自己資本が毀損し、債務超過に陥るリスクが存在していた。それが金融不安心理を醸成していた。株価の下落か不動産価格の下落かのいずれか又はその両者によりリスクは顕在化する。リスクが顕在化すれば公的資金の投入が必要となると考えられた。¹³⁾

この時期、いわゆる昭和金融恐慌の調査も行われ、「平成銀行」構想も日本銀行と検討された¹⁴⁾ ようであるが、昭和金融恐慌においては、震災手形に対する財政資金の投入は政治的に紛糾を生み、かえって解決を遠ざけたという点も改めて認識された。国民の批判という点では、この時期の世論の主流は、銀行も借手も、バブルを煽って社会問題を起こす一方、「わが世の春」を謳歌し、そして高所得を維持し、低金利で利益をあげ、株式含み益もあり、配当もしていながら、国民の血税で救済するなど是不公正の極みであり、認められないというようなものであったと考えられる。

これに対して、当時証券関係者からは株式の買上げの提案・要望が、また一部の銀行関係者からは債権や担保不動産の買取り提案・要望が提出されていた。これらはいずれも財政資金の投入を前提としていた。これら提案を背景とした問題提起に対して大蔵省は、金融機関が多額の株式含み益を保有し、債務超過にならず、株式配当を行っている状況の下での財政資金の投入は国民の納得が得られない旨の説明を繰り返していた。¹⁵⁾

結局、将来の株価下落リスクに伴う不安心理がある中で、金融機関が多額の株式含み益を保有し債務超過になっていない段階でなすべきことは、金融機関の自己責任において、不動産価格の下落に伴い既に確定している不良債権の損失の処理を促進することと自己資本の充実を図ることである。このような考え方にに基づき、平成4年8月18日、大蔵省は「金融行政の当面の運営方針—金融システムの安定性確保と効率化の推進—」（以下では、「運営方針」と表記する。）を公表した。¹⁶⁾

「運営方針」の主な内容をピック・アップすれば以下のものであった。

- 金融機関の株式益出しが株価を下げることをしないよう、安易な益出しを極力抑制するよう求める。¹⁷⁾
- 社外流出抑制のため配当性向を利益の40%以内に抑える指導基準を定めているが、このために配当を確保する目的で益出しをする行動が懸念されるので、指導基準の適用を一時停止する。
- 住専・ノンバンク等の個別問題の処理方針の早期確定、計画的・段階的処理に向けての一層の努力を要請する。
- 担保不動産の流動化のため、民間金融機関の協調に基づく手法を早急に検討する。
- 不良債権処理（償却）の促進のため、税務上の取扱いを含めて環境を整備する。
- 平成5年3月決算期より不良債権額のディスクロージャーの実施を期待する。

このうち、税務上の取扱いについては、大蔵省は国税庁との協議を進め、平成4年9月18日に国税庁通達「認定による債権償却特別勘定の設定に関する運用上の留意点について」が発出された。それは不良債権の償却を促進する内容であった。

大蔵省は包括的な方針として「運営方針」を公表したが、新聞では主として株価急落への「緊急対策」と報じられ、国外の反応も、抜本策の先送りとするものが見られた。¹⁸⁾ 株式市場はこれに反応して株価は反転し、以降平成7年半ばまでの間、日経平均株価は1万5000円を上回る水準で推移した。しかし、金融機関は、クロス売買による益出しを行い不良債権の償却に充てていたため、平成4年以降引き続いた地価の大幅な下落で新たに発生した損失の処理で、株式含み益は急速に減少傾向を辿る。

④「金融機関の不良資産問題についての行政上の指針」

大手行からのヒアリング集計による平成4年9月期の不良債権額は前述のとおり12兆3000億円であったが、不良債権額は景気後退に伴い急速に増加しつつあり、担保カバー分も地価の続落によって減少していた。当時報道では数十兆円という推計が盛んに発表されていた。推計はいずれも不動産関連融資等の不良化の比率などに一定の仮定を置くことで算出されていた。

平成4年から平成5年にかけて「運営方針」に盛り込まれた各種の施策が逐次具体化されたが、行政の現場では、第二地方銀行以下の幾つかの地域金融機関の問題が急速に深刻化し、その処理に奔走しつつあったし、住専とそれに融資した金融機関の処理法を巡っても同様であった。

平成6年2月8日、政府の「総合経済対策」の公表と同日に、大蔵省は「金融機関の不良資産問題についての行政上の指針」（以下では、「指針」という。）を公表した。この「指針」は、不良債権問題の解決への道筋が不明確なこと自体が問題と考え、それを示すことを目的とした。¹⁹⁾

「指針」はまず、破綻先債権に加え、延滞債権、金利減免等により支援を行っている債権、通常に比べて留意を要する債権を挙げて、これらが各レベルにおいて金融機関の収益を圧迫することを改めて強調し、それらの処理を推進することの必要性を訴えたうえで、主に次のような方針を述べた。

- いわゆる無税償却については、不良債権の実態に即した貸倒れ等の事実認定を通じ、必要な償却を行うとの趣旨を徹底し、償却の一層の促進を図るとともに、そのための当局の体制についても引き続き充実強化に努める。また、従来、金融機関は、貸倒れ又はこれに準ずる状況にある債権について償却・引当を行ってきたが、引当制度の運用を改善し、リスクに応じた必要な引当が行われる、すなわち対象をより広げた有税償却の増加を要請する。
- 株式会社共同債権買取機構への買取債権の積極的な持込みを推進し、担保不動産の処分を促進する。
- 主にノンバンク向けの金利減免債権の流動化として、特別目的会社（SPC）を設立し、そこに金利減免債権を売却して再建計画の履行に当たらせることを検討する。
- 優先株や永久劣後債の発行等を活用して自己資本を充実する。
- 貸付債権流動化を促進する。
- 金融機関は、横並び意識にとらわれず、実態に即した決算処理に努め、所要の不良資産の処理を積極的に進める。
- 金融機関に徹底した経営の合理化、リストラクチャリングの最大限の努力を求める。
- 経営を刷新し、抜本的な活性化を図る観点から、合併等を選択する金融機関に対しては、その円滑な実現のために当局としても可能な限り支援、協力を行う。
- 経営上重大な困難に直面した金融機関については、徹底した自助努力を前提に、預金保険機構による合併等への資金援助などを含む適時適切な措置を講じていく。

このような方針が示され²⁰⁾、実際にも表2-1-1に見るように、毎年、1兆円超から十数兆円の償却がなされたが、それでも不良債権の残高は減少せず、むしろ増加した。不良債権の定義の拡大要因を別にしても、土地価格・株式価格が下落する中で、貸出先の状況悪化の進行（債務残高増加、下方遷移）、新規不良債権の発生等を相殺ないし超過することはできなかった。

⑤共同債権買取機構の設立

「運営方針」において提起された担保不動産買上げ方策の具体化として、平成5年

表 2-1-1 不良債権処分損の推移 (全国銀行)

(単位：億円)

	平成5年 3月期	平成6年 3月期	平成7年 3月期	平成8年 3月期	平成9年 3月期	平成10年 3月期	平成11年 3月期	平成12年 3月期	平成13年 3月期
不良債権処分損	16,398	38,722	52,322	133,692 (110,669)	77,634 (62,099)	132,583 (108,188)	136,309 (104,403)	69,441 (53,975)	61,076 (42,898)
貸倒引当金繰入額	9,449	11,461	14,021	70,873 (55,758)	34,473 (25,342)	84,025 (65,522)	81,181 (54,901)	25,313 (13,388)	27,319 (13,706)
直接償却等	4,235	20,900	28,085	59,802 (54,901)	43,158 (36,756)	39,927 (35,005)	47,093 (42,677)	38,646 (36,094)	30,717 (26,500)
貸出金償却	2,044	2,354	7,060	17,213 (15,676)	9,730 (8,495)	8,506 (7,912)	23,772 (22,549)	18,907 (17,335)	25,202 (22,014)
ハルクセールによる売却損等	2,191	18,546	21,025	42,589 (39,225)	33,428 (28,261)	31,421 (27,093)	23,321 (20,128)	19,839 (18,759)	5,516 (4,486)
その他	2,714	6,361	10,216	3,017 (10)	3 (1)	8,631 (7,661)	8,035 (6,825)	5,482 (4,493)	3,040 (2,691)
平成5年3月期以降の累計	16,398	55,120	107,442	241,134 (218,111)	318,768 (280,210)	451,351 (388,398)	587,660 (492,801)	657,101 (546,776)	718,177 (589,674)
直接償却等の累計	4,235	25,135	53,220	113,022 (108,121)	156,180 (144,877)	196,107 (179,882)	243,200 (222,559)	281,846 (258,653)	312,563 (285,153)
リスク管理債権残高	127,746	135,759	125,462	285,043 (218,682)	217,890 (164,406)	297,580 (219,780)	296,270 (202,500)	303,660 (197,720)	325,150 (192,810)
貸倒引当金残高	36,983	45,468	55,364	132,930 (103,450)	123,340 (93,880)	178,150 (136,010)	147,970 (92,580)	122,300 (76,780)	115,550 (69,390)

(注) 1. 平成7年3月期以前の計数は、都市銀行・長期信用銀行・信託銀行を集計。

2. 平成8年3月期以降の計数は、都市銀行・長期信用銀行等・信託銀行及び地域銀行を集計。なお、()内は、都市銀行・長期信用銀行等・信託銀行のみの計数。

3. 平成10年3月期以降の計数は、北海道拓殖銀行、徳陽シティ銀行、京都共栄銀行、なにとわ銀行、福徳銀行、みどり銀行の各行を含まず、平成11年3月期の計数には、国民銀行、幸福銀行、幸福銀行、東京相和銀行の各行を含まない。また、平成12年3月期以降の計数には、なみはや銀行及び新潟中央銀行を含まない。なお、11年3月期以降の計数には日本長期信用銀行(現新生銀行)及び日本債券信用銀行(現あおぞら銀行)を含まず、12年3月期の計数には、日本債券信用銀行(現あおぞら銀行)を含まない。

4. 貸倒引当金は、個別貸倒引当金のほか、一般貸倒引当金等を含む。

5. ハルクセールによる売却損等は、ハルクセールによる売却損のほか、子会社等に対する支援買や整理回収機構(RCC)への売却損等を含む。

6. 不良債権処分損の「その他」は、特定債務者支援引当金(子会社等へ支援を予定している場合における当該支援への引当金への繰入額)等を表す。

7. リスク管理債権の金額については、平成7年3月期以前は破綻先債権、延滞債権の合計額、平成8年3月期～平成9年3月期は破綻先債権、延滞債権、金利减免等債権の合計額としている。

(出所) 金融庁ウェブページ <https://www.fsa.go.jp/news/news/17/ginkou/f20050729-5/04.pdf> より作成。

1月、162の民間金融機関の出資（資本金79億円）により、株式会社共同債権買取機構（CCPC（Cooperative Credit Purchasing Company）と略される。以下、「買取機構」という。）が設立された。²¹⁾ 機構の主たる業務は、出資金融機関からの不動産担保付債権の買取り、不動産の売却促進、不動産取引情報の提供であった。

債権の買取価格は、持込み金融機関が依頼する不動産鑑定士の鑑定評価のうえで、買取機構が利害関係のない専門家による価格判定委員会に諮って決められ、その買取資金は、持込み金融機関が最優遇金利で融資する。買取機構は担保不動産を売却して資金回収する。この売却時点までに発生した値下がりによる二次損失は持込み金融機関が負担する。出資に加え、買取資金の融資も二次ロス負担も当該金融機関であって、公的資金は一切投入されない。

持ち込まれた債権の買取価格は簿価を下回る。損失率は、地価の下落継続に伴い、第1決算期である平成5年3月期には34%であったが、平成9年3月期以降は70%を上回るようになった。当初買取期限の平成9年度末（平成10年3月末）までの累計で、買取元本（簿価額）14兆9750億円、買取価格5兆7642億円であった。²²⁾

このスキームでは、買取機構が担保不動産を売却してはじめて実質的な不良債権処理となるが、買取機構が買い取った時点で持込み金融機関は不良債権を直接償却（オフ・バランスシート化）し、買取機構への融資（正常債権）に振り替わる。同時に売却損は損金算入が認められて無税償却できる。これが買取機構の機能であった。この売却損（無税償却）は平成6年度・平成7年度平均で銀行の償却の4分の1ほどを占めたとみられている。²³⁾

買取りは平成10年3月まででいったん終了したが、同年4月の「総合経済対策」の閣議決定の中で買取り再開が決まり、同年9月から平成13年3月まで買取りが行われた。しかし、再開時には既に整理回収銀行やバルクセール²⁴⁾といった無税償却のためのスキームができていたため、買取機構の買取りの仕組みはさほど利用されず、買取機構は、平成16年3月に清算された。したがって、買取りは平成10年3月までが大部分であるが、売却・回収は平成9年3月末時点で15%程度にとどまり、大量の滞留があった。売却が進展するのはそれ以降である。

〔注〕

- 1) 大蔵省銀行局内貸金業調査会『ノンバンクの現状と金融システム上の諸問題—大蔵省ノンバンク研究会報告書—』（平成3年、金融財政事情研究会）85ページ。「第2部 オーラルヒストリーインタビュー①寺村信行氏（元国税庁長官）」（松島茂・竹中治堅編『バブル／デフレ期の日本経済と経済政策（歴史編）3 日本経済の記録 時代証言集（オーラル・ヒストリー）』（平成23年、内閣府経済社会総合研究所）220ページ）。
- 2) 「第2部 オーラルヒストリーインタビュー⑧ 箭内昇氏（元日本長期信用銀行取締役）」（松島茂・竹中治堅編『バブル／デフレ期の日本経済と経済政策（歴史編）3 日本経済の

記録 時代証言集（オーラル・ヒストリー）』（平成23年、内閣府経済社会総合研究所）486-487ページ、492ページ）。

- 3) 例えば、ソロモン・ブラザーズ・アジア証券のリポートは、大手銀行の不良債権は20兆円超、問題債権（大蔵省の定義より広く、将来貸倒れ・延滞が予想される債権。）は約30兆円、うち担保割れは5兆円と試算しているとされた（『日本経済新聞』（平成4年4月24日朝刊））。
- 4) 「第2部 オーラルヒストリーインタビュー③ 西村吉正氏（元大蔵省銀行局長）」（松島茂・竹中治堅編『バブル／デフレ期の日本経済と経済政策（歴史編）3 日本経済の記録 時代証言集（オーラル・ヒストリー）』（平成23年、内閣府経済社会総合研究所）320-321ページ）。
- 5) 『金融』平成4年6月号 37-38ページ。
- 6) 参議院「決算委員会会議録」（平成4年9月9日）政府委員答弁。
- 7) 西村吉正『金融システム改革50年の軌跡』（平成23年、金融財政事情研究会）393ページ。
- 8) 西村吉正『金融システム改革50年の軌跡』（平成23年、金融財政事情研究会）393-394ページ。
- 9) 西村吉正『金融システム改革50年の軌跡』（平成23年、金融財政事情研究会）353ページ。
- 10) 金融制度調査会「金融自由化の進展とその環境整備」（昭和60年6月5日）『金融』昭和60年6月号 52-53ページ。
- 11) 大蔵省財政史室編『昭和財政史—昭和27～48年度』第10巻「金融(2)」(平成3年、東洋経済新報社) 149-156ページ。
- 12) 以下の記述は、『銀行局金融年報 平成4年版』21-28ページによる。
- 13) ここでいう公的資金の投入とは、予算措置を伴う財政資金の投入を意味していた。旧日本銀行法第25条に基づく日本銀行の特別融資、いわゆる日銀特融は応急的暫定的な資金繰り支援であり、確定した損失を処理する抜本的方策にはなり得ないと考えられた。
- 14) 昭和金融恐慌時の受皿機関である昭和銀行にならった「平成銀行」構想が大蔵省と日本銀行との間で検討された（「第2部 オーラルヒストリーインタビュー③ 西村吉正氏（元大蔵省銀行局長）」（松島茂・竹中治堅編『バブル／デフレ期の日本経済と経済政策（歴史編）3 日本経済の記録 時代証言集（オーラル・ヒストリー）』（平成23年、内閣府経済社会総合研究所）323ページ））。

平成7年に東京共同銀行が設立され、同行は、翌平成8年に東京協和信用組合と安全信用組合の二つの信用組合だけでなく、他の信用組合の破綻処理の受け皿となる整理回収銀行に改組された。さらに平成9年の金融危機を経て、平成11年には住宅債権管理機構と合併し、公的資金投入の受け皿となる預金保険機構100%出資の整理回収機構へと改組され、昭和銀行と同様に破綻処理の重要な手段の一つとなった（第2章第3節などを参照されたい）。

- 15) 背景説明は、「第2部 オーラルヒストリーインタビュー④ 寺村信行氏（元国税庁長官）」（松島茂・竹中治堅編『バブル／デフレ期の日本経済と経済政策（歴史編）3 日本経済の記録 時代証言集（オーラル・ヒストリー）』（平成23年、内閣府経済社会総合研究所）213-257ページ）を参照されたい。
- 16) この後、宮澤喜一内閣総理大臣が平成4年8月30日の自由民主党のセミナーにおいて公的資金の導入について発言したとの報道（翌8月31日）があり、『日本経済新聞』によれば「担保不動産をどういうふうにして流動化させるかの仕組みを暮れまでに作らないとい

けない。金融機関が知恵とカネを出しあってやるのが一番好ましいが、必要なら公的援助をすることにやぶさかではない」との発言があったとされ、銀行界からは「民間金融機関が最大限の自助努力を図るのが大事」、「公的資金に頼らない」等の発言があったとされる。このとき公的資金の導入は実現するには至らなかった。

- 17) ここでは主に、株式を売却と同時に買い戻すいわゆるクロス売買による益出しを指していたと考えられる。
- 18) 『日本経済新聞』（平成4年8月19日朝刊、夕刊）。
- 19) 以下の記述は、『銀行局金融年報 平成6年版』19-23ページによる。
- 20) 「金融機関の不良資産問題についての行政上の指針」には、不良債権の償却・引当制度の活用、金利減免債権の流動化の検討などの面で、金融機関の経営努力を促すための新たな施策が盛り込まれた。その後、平成5年度決算において償却が促進された。また、平成6年7月には特別目的会社、同年8月には自己競落会社のそれぞれ第1号が設立された。（『銀行局金融年報 平成6年版』23ページ）
- 21) 以下、『銀行局金融年報』の各年版等による。
- 22) 西村吉正『金融システム改革50年の軌跡』（平成23年、金融財政事情研究会）355ページ。
- 23) 『平成9年版 経済白書』（平成9年、大蔵省印刷局）第1章第6節104ページ。
- 24) バルクセールは、数件の不良債権を一括して売却する手法をいう（『平成15年版 経済財政白書』（平成15年、国立印刷局）103ページ）。

2 金融機関の破綻とその処理

（1）戦後の金融機関破綻とその処理

戦後、金融機関が破綻に瀕した場合、ほとんどが大蔵省・日本銀行の「斡旋・徳漙」の下で救済合併によって処理されてきた。これが可能であったのは、破綻が少数であったこと、救済する側に余力があり、かつ規模拡大を目指していた救済側にとって合併にメリットがあったことによっていた。預金保険機構は昭和46年に設立されたものの、発動されたことはなかった。破綻に至る前に合併されているためである。

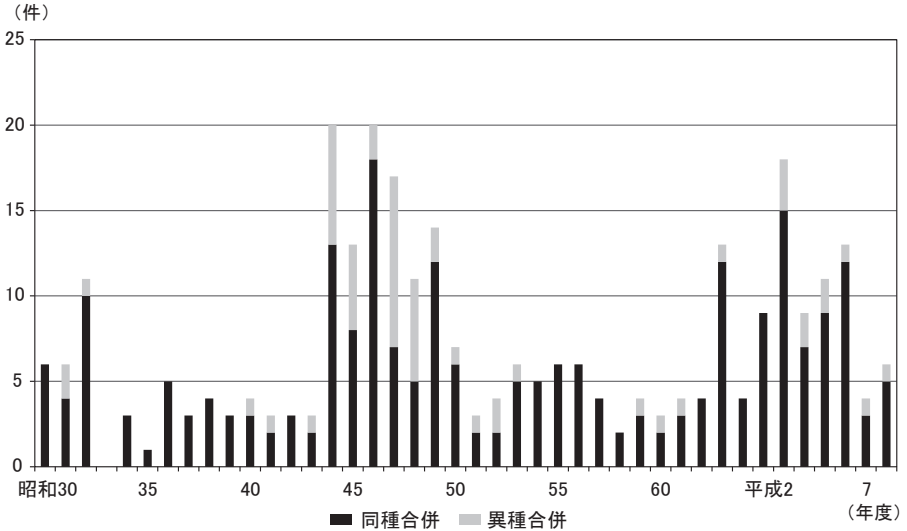
都市銀行・地方銀行の合併はごく少数なので、昭和30年度以降の中小金融機関—相互銀行（第二地方銀行）・信用金庫・信用組合—の合併件数の推移を見ると図2-1-3のとおりである。

昭和30年頃については、信用金庫と信用組合で事業譲渡や解散が生じており、破綻の多発した時期でもある。昭和28年までの景気拡張、昭和29年～昭和30年の収縮、昭和31年以降の高度成長という鋭角的変動を背景に、大口融資を中心とする不良化した債権の累積、インフォーマルな高利預金の吸収（導入預金）が破綻原因となったものがある。処理としては救済合併、救済買収（事業譲渡）が多いが、信用組合では監督権を持つ都道府県から業務停止命令を受けて解散したもの、破産宣告し破産したものもある。

その後、高度成長期に入って破綻も合併も少数となったが、昭和43年に「金融機関

の合併及び転換に関する法律」(昭和43年法律第86号)(以下、「合併転換法」という。)が制定されると、昭和49年度までの間に合併が増加した。表2-1-2でその内訳を見ると、それまではほとんどが同種合併であった(特に信用金庫同士が多い)が、この時期に

図 2-1-3 中小金融機関の合併件数の推移



(出所) 『銀行局金融年報 平成9年版』147ページ。大蔵省財政史室編『昭和財政史—昭和27～48年度』第10巻「金融(2)」(平成3年、東洋経済新報社)440ページより作成。

表 2-1-2 中小金融機関の合併の内訳

(単位：件)

年度	同種合併				異種合併						計	
	相銀 + 相銀	信金 + 信金	信組 + 信組	小計	普銀 + 相銀	普銀 + 信金	普銀 + 信組	相銀 + 信金	相銀 + 信組	信金 + 信組		小計
昭和30～34	1	18	4	23				2		1	3	26
35～39		9	7	16							0	16
40～44		18	5	23				1	1	8	10	33
45～49	1	30	19	50			1	1	18	5	25	75
50～54		13	9	22	1				1	3	5	27
55～59		5	16	21	1						1	22
昭和60～平成元		2	23	25	1				1	1	3	28
平成2～5		19	21	40	1	2	4				7	47
計	2	114	104	220	4	2	5	4	21	18	54	274

(注) 相銀：相互銀行。信金：信用金庫。信組：信用組合。普銀：普通銀行。

(出所) 『銀行局金融年報 平成6年版』96ページ。大蔵省財政史室編『昭和財政史—昭和27～48年度』第10巻「金融(2)」(平成3年、東洋経済新報社)440ページより作成。

は異種合併も多くなっている（特に相互銀行又は信用金庫と信用組合との合併が多い。）。この時期の合併の多くは規模拡大を狙いとした「前向き」なものが多かったが、破綻機関の救済合併も含まれている。そのほかに解散などの例もある。

この後、1970年代後半から1980年代には再び破綻も合併もごく少数となる。ここまでをまとめると、金融機関の破綻は稀で、そのほとんどが中小金融機関で発生し、ほぼ救済合併で処理されたといえることができる。

（2）平成元～6年度の金融機関破綻とその処理

平成に入りバブルが崩壊すると、金融機関の経営悪化が表面化し、合併の3度目の山が訪れる。この時期には、破綻件数が増加するとともに、従来の処理が次第に不可能になっていく。

平成3年度から合併が増加する。同年度から翌年度にかけての普通銀行が関わる合併は、協和銀行+埼玉銀行（都市銀行+都市銀行）以外には、山陰合同銀行+ふそう銀行（地方銀行+第二地方銀行）、東海銀行+三和信用金庫（都市銀行+信用金庫）、駿河銀行+熱海信用組合（地方銀行+信用組合）、近畿銀行+大阪復興信用組合（第二地方銀行+信用組合）、伊予銀行+東邦相互銀行（地方銀行+相互銀行）、熊本銀行+肥後ファミリー銀行（第二地方銀行+第二地方銀行）となる。

このうち伊予銀行による東邦相互銀行の救済合併が、初めて預金保険を発動（資金援助）したケースである（それに先立つ昭和62年度に鹿児島市農業協同組合の破綻に際しての農水産業協同組合貯金保険機構による資金援助がある。）。¹⁾

以下では平成6年度までに発生した金融機関の破綻とその処理を簡単に整理し、推移を概観する。²⁾

なお、この時期の預金保険の発動はすべて救済機関に対するペイオフコスト内の資金援助であり、それは次の手続を踏むことになっていた。合併等に合意した救済金融機関はまず、大蔵大臣による当該合併等の適格性の認定を受ける。そのうえで預金保険機構に資金援助の申込みを行う。預金保険機構は、運営委員会の議決を経て、資金援助の可否、金額及び方法等を決定する。預金保険機構は救済金融機関と契約を締結し資金援助を実施する。

ここで合併等の適格性の認定は、普通銀行同士の場合には「銀行法」第31条に基づき、①当該地域における資金の円滑な需給及び利用者の利便に照らして適当であること、②適正な競争関係を阻害する等金融秩序を乱すおそれがないこと、③合併後に業務を的確に遂行する見込みが確実であること、の3基準により審査される。

また異種合併の場合には「合併転換法」第6条第2項に基づき、①金融の効率化に資すること、②当該地域の中小企業金融に支障を生じないこと、③適正な競争関係を阻害する等金融秩序を乱すおそれがないこと、④合併後に業務を的確に遂行する見込

みが確実であること、の4基準により審査される。

東邦相互銀行

これは預金保険機構の資金援助発動の初のケースである。東邦相互銀行は、来島どつくグループに属し、同社の経営悪化とともに破綻に陥った。関係をもつ金融機関が救済合併を拒否する中、地元（愛媛県）の伊予銀行が大蔵省の要請により救済合併することとなり（適格性の認定を受けた）、平成3年7月24日に合併覚書が締結された（同日が破綻日となる）。

これを受けて、受け皿となる伊予銀行に対し、預金保険機構の資金援助が決定された（同年10月）。合併（＝事業譲渡）日である平成4年4月1日に資金援助は実施され、期間5年、年利0.5%（10年利付国債表面金利から5%を差し引いた利率）の低利で80億円の貸付、という内容であった。同時に第二地方銀行協会加盟行が、期間5年、公定歩合と同利率で100億円の貸付を行った。これはAssisted Merger型の処理に業界負担（奉加帳方式）を加えた内容である。

東洋信用金庫

いわゆる尾上縫事件—東洋信用金庫元支店長が架空預金証書及び質権設定承諾書を偽造し、取引先であった同人がそれを担保にノンバンク等から融資を引き出し株式投資等に充てた事件—において、融資回収不能となったノンバンク10社・日本興業銀行・富士銀行が預金担保回収を主張し、その額が同金庫の預金額3042億円に対し2512億円に上ったことから、同金庫は存続困難に陥った。

破綻処理は次のスキームで行われた。債権者である銀行・ノンバンクに和解金1370億円を支払う（債権者は一部債権放棄）ため、①資産処分、②地元大阪府の18信用金庫に事業譲渡（25店舗売却、譲渡代金100億円）、③そのうえで三和銀行が合併（5店舗（50億円）・一部職員）、④預金保険機構が三和銀行に200億円の金銭贈与、⑤日本興業銀行及び全国信用金庫連合会（全信連）が三和銀行に低利融資による資金支援（620億円）を実施した。

破綻（合併合意）日が平成4年4月28日、援助実施（事業譲渡・合併）日が同年10月1日であった。これもAssisted Merger型の処理に業界・地元・関係金融機関の負担（奉加帳方式）を加えているが、実質的に当該信用金庫の解体に近い内容であった。

釜石信用金庫

釜石信用金庫は、地元主要産業（鉄鋼及び漁業）の不振と自らの放漫貸出により不良債権が増加したことで破綻し（破綻日は事業譲渡合意が行われた平成5年5月24日）、地元岩手県などの6金融機関（岩手・北日本・東北の3銀行、盛岡・宮古・一関の3信用

金庫)に分割事業譲渡して解散した(同年10月1日)。預金保険法上の救済金融機関は岩手銀行となり、同行に対して預金保険機構が260億円の資金援助(贈与)を行った。また、全信連を中心とする信用金庫業界の出資により不良債権買取・整理機関である「東北しんきんファクタリング」(社団法人)が設立され、これが不良債権約70億円を買い取り、処理することになった。

上記の東洋信用金庫のケースよりも解体が明確で、事業譲渡をした後に清算(解散)処理を行った最初の事例であった。

ただし出資金の扱いについては、他の信用金庫の出資者の動揺、出資金払戻しの誘発を避けるためとの信用金庫業界の判断により、出資金相当額を全信連が負担して払い戻した。

大阪府民信用組合

大阪府民信用組合は、昭和61年に就任した理事長の下で、規模拡大を目指し、大口預金を中心に預金増強を図る一方、株式のいわゆる仕手戦や地上げ資金、イトマン関連等特定先への融資を増加させたが、バブル崩壊、イトマン事件や雅叙園観光事件などとの関係を背景にネガティブな経営報道が始まり、預金流出で資金繰りが困難化した。同組合は、平成3年11月、大阪府、全国信用組合連合会(全信組連)・大阪府信用組合協会、関係をもつ富士銀行・大和銀行の協力の下で再建計画をスタートさせたが、経営環境の悪化は止まらず、自主再建を断念して、信用組合大阪弘容に援助付きで救済合併されることになった(覚書締結=破綻日は平成5年6月11日、合併=援助実施日は同年11月1日)。

処理方法は、不良債権550億円分を大阪府信用組合協会に356億円で譲渡したうえで合併し、預金保険機構が信用組合大阪弘容に199億円を金銭贈与するものである。さらに、監督当局である大阪府をはじめ、全信組連、富士・大和両行も、信用組合大阪弘容への低利融資・支援預金で協力した。大阪府の援助は、公的資金の投入に該当するものであるが、すぐ後の東京のいわゆる2信組のケースと異なり、大きな話題や争点にはならなかった。

トキワ園芸農業協同組合

茨城県のトキワ園芸農業協同組合は、乱脈融資により経営困難に陥り、取付けの発生も報じられた。信用事業部門を引き継いで新設された新みのり信用農業協同組合を平成6年4月1日付で救済合併した美野里町農業協同組合に対し、農水産業協同組合貯金保険機構は、毎年度7500万円・5年間の資金贈与を行うこととした(5年後に見直し)。そのほか、茨城県、茨城県信用農業協同組合連合会、全国農協信用事業相互援助制度、農林中央金庫からも資金援助が行われた(これ以降の農水産業協同組合貯

金保険機構の資金援助の発動については割愛する。)

松浦信用組合

平成6年10月1日、不良貸付により破綻し、解散した。救済合併がまとまらず、解散して、佐賀県の佐賀銀行と佐賀県信用組合協会が事業譲渡を受けるとともに資金負担した。救済合併できずに解散・事業譲渡となり、預金保険の発動もなかったケースである。

信用組合岐阜商銀

信用組合岐阜商銀は、昭和61年の新理事長就任以来、規模拡大を目指し、大口預金を中心に預金増強を図る一方、特定先への大口貸付を拡大し、回収不能となって経営が破綻した。処理内容は、信用組合関西興銀が救済合併し（合併合意＝破綻日：平成6年9月1日）、信用組合関西興銀に対し預金保険機構が25億円（ペイオフコスト26億円）の資金贈与を実施し（平成7年3月13日）、不足分は岐阜県、地元金融機関、在日韓国人信用組合協会、全信組連等が支援を行うというものとなった。これも救済合併＋資金援助＋奉加帳方式の処理であった。³⁾

以上のように1990年代前半は、中小金融機関の破綻が続発するようになり、当初は預金保険の発動なしの救済合併という従来型の処理が追求されたが、引受け主体が現れなくなり救済合併は困難化し、試行錯誤の道を歩み始めた。この後、平成7年に入ると、金融機関の経営悪化がより進行するとともに処理策を巡る紛糾が起こって、新たな局面に入る。

〔注〕

- 1) 『銀行局金融年報 平成5年版』110-111ページ。
- 2) 以下の記述は主に『金融』各号、預金保険機構編『平成金融危機への対応』（平成19年、金融財政事情研究会）を参照した。各事例の合併の適格性審査については『銀行局金融年報』の各年版を参照されたい。
- 3) 木下信行『金融行政の現実と理論』（平成23年、金融財政事情研究会）40-41ページ。

第3節 金融機関数と店舗数の動向

1 金融機関数の推移

1980年代まで、金融機関の参入・退出・合併・転換等は高度に管理されてきた。大手銀行24ないし23（都市銀行14ないし13（外国為替専門銀行1を含む。）、長期信用銀行3、信託銀行7）、地方銀行65ないし64、相互銀行72ないし68、は安定的であった。信用金庫は昭和28年の562、信用組合は昭和43年の540がそれぞれピークであるが、その後の減少ペースは緩やかであった。

表2-1-3は平成元～6年度末の預金取扱金融機関のうち都市銀行等の金融機関数の推移を示したものである。

表 2-1-3 都市銀行等の金融機関数の推移

年度末	都市銀行	地方銀行	第二地方銀行	信託銀行	長期信用銀行	信用金庫	信用組合	計
平成元	13	64	68	7(16)	3	454	414	1,023(1,032)
2	12	64	68	7(16)	3	451	407	1,012(1,021)
3	11	64	68	7(16)	3	440	397	990(999)
4	11	64	66	7(16)	3	435	393	979(988)
5	11	64	65	7(21)	3	428	383	961(975)
6	11	64	65	7(23)	3	421	373	944(960)

(注) 「信託銀行」及び「計」欄の()内は、外国銀行系信託銀行及び金融制度改革に伴う新設信託銀行を含む。

(出所) 日本銀行『経済統計年報(平成9年)』119ページ、『銀行局金融年報 平成7年版』120ページ、131ページ、350ページより作成。

都市銀行（外国為替専門銀行1を含む。）は当初13行—三井、三菱、住友、富士、三和、第一勧業、東海、大和、太陽神戸、協和、埼玉、北海道拓殖、東京（外国為替専門銀行）—であったが、平成2年4月に太陽神戸・三井の合併¹⁾（太陽神戸三井銀行→平成4年4月さくら銀行）で12行、平成3年4月に協和・埼玉の合併²⁾（協和埼玉銀行→平成4年9月あさひ銀行）で11行となった。

一方、地方銀行はこの間64行で変化はない。

第二地方銀行（第二地方銀行協会加盟行）は旧相互銀行（前身は無尽会社）であるが、当初68行から平成6年度末には65行となった。

信託銀行は戦後長らく7行であったが、参入を認められた外国銀行系信託銀行に続き、業態別子会社設立による金融制度改革に伴う新設があり、それらを含めると平成6年度末には23行になった。

信用金庫は平成元年度末の454金庫から平成6年度末の421金庫へと減少した。
信用組合は414組合から373組合へと減少した。

この結果、以上の合計（外国銀行系信託銀行、新設信託銀行を除く。）は1023から944に減少した。

ここで、「合併転換法」施行（昭和43（1968）年6月1日）から平成8年度（これ以後集計なし。）までの中小金融機関の合併・転換の推移を整理したものを表2-1-4として掲げておく。平成元年度以降、同種合併が信用金庫で35件、信用組合で29件あった。異種合併は、普通銀行と合併したケースが相互銀行で1件、信用金庫で2件、信用組合で5件あった。転換では、相互銀行の普通銀行転換（第二地方銀行への転換）が昭和63年度から平成2年度にかけて一斉に行われたほか、平成3年度に信用金庫の普通銀行転換（第二地方銀行への転換）が1件（八千代信用金庫→八千代銀行）あり、これが唯一の事例である。

表 2-1-4 「合併転換法」施行以降の中小金融機関の合併・転換状況

(単位：件)

年度		昭和62年度 まで累計	昭和 63	平成 元	2	3	4	5	6	7	8	平成元～ 8合計
同種合併	相 銀	1										
	信 金	58		1	3	7	4	5	7	3	5	35
	信 組	56	12	3	6	8	3	4	5			29
	計	115	12	4	9	15	7	9	12	3	5	64
異種合併	普銀+相銀	3					1					1
	普銀+信金	0				1	1					2
	普銀+信組	1				2		2			1	5
	相銀+信金	2										
	相銀+信組	20	1									
	信金+信組	15							1	1		2
	計	41	1			3	2	2	1	1	1	10
合 併 計	156	13	4	9	18	9	11	13	4	6	74	
転 換	相銀→普銀	2	52	14	1							15
	信金→普銀	0				1						1
	信組→相銀	1										
	信組→信金	3										
	計	6	52	14	1	1						16

(注) 1. 相銀：相互銀行。信金：信用金庫。信組：信用組合。普銀：普通銀行。
2. 各年度の実行ベース。

(出所) 『金融年報』（平成9年版）147ページより作成。

〔注〕

- 銀行法では合併は大蔵大臣の認可を要するとされており、同法第31条に規定する3項目の基準に照らして審査が行われた。3項目と審査結果の概要は以下のとおりであった。

①合併が、合併の当事者である銀行が業務を行っている地域における資金の円滑な需給及び利用者の利便に照らして適当なものであること

⇒(審査結果)店舗網は三井銀行が首都圏、太陽神戸銀行が関西圏を中心とし、取引基盤もそれぞれ大企業、中小企業に強く、合併によって相互補完、バランスの向上が図られ、経営基盤の強化が期待される一方、不都合を生ずることもないと認められる。

②合併が金融機関相互間の適正な競争関係を阻害する等金融秩序を乱すおそれがないものであること

⇒合併銀行の規模、営業地域等から、全国・特定地域とも寡占化の弊害は懸念されない。

③合併により設立される銀行が、合併の後に、その業務を的確かつ効率的に遂行する見込みが確実であること

⇒これまでの実績から、業務の遂行は確実と考えられる。

以上から、平成2年3月6日に合併が認可され、4月1日に合併が行われた(以上、『銀行局金融年報 平成2年版』137-139ページによる。)

2) 上記1)と同様、3項目についての審査結果の概要は以下のとおりであった。

①店舗網は埼玉銀行が埼玉県・東京都区外、協和銀行が東京都下・神奈川県に基盤を置くことから、首都圏全体にわたる「リテール・トップバンク」としてサービス提供が期待できる。また国外ネットワークの充実と情報収集機能の向上、コスト削減効果も期待できる。

②合併後のシェアは特に高くなく、営業地域の重複も少ないことから、全国・特定地域とも寡占化の弊害は懸念されない。

③これまでの実績から、業務の遂行は確実と考えられる。

なお、太陽神戸三井銀行と同様、コンピュータ投資等の効率化が合併の目的として強調されたことは、この時期の特徴である。

平成3年3月19日に合併認可が与えられ、4月1日に合併が行われた(以上、『銀行局金融年報 平成3年版』117-119ページによる。)

2 店舗行政

(1) 店舗数の推移

高度成長期には各金融機関は規模拡大を目指し、店舗網拡大が主たる設備投資であった。当局にとっては、健全性維持のための行政に当たり、店舗設置が「銀行法」(他業法もこれに準ずる。)における認可事項であることから、直接の法的根拠をもつものとして、店舗行政は最も重要な政策手段であった。それは急激な店舗拡大が昭和金融恐慌における脆弱性をもたらしたという教訓から導入され、受け継がれてきた。時期により波はあったものの、店舗の新設も配置転換も抑制的に扱われ、大手にはより厳しく、中小にはより緩く運用された。

平成期には、こうした戦後の構図が根本的に転換する。金融機関の店舗拡大行動は終わりを告げ、むしろ集約化の方向に転換した。小口取引においてはATM等機械化設備の役割が高まったという要素もあった。こうして拡大行動を抑制するという店舗

表 2-1-5 金融機関の店舗（本支店）数の推移

年度末						国内 銀行計	信用 金庫	信用 組合	合 計
	都市銀行	地方銀行	第二地銀	信託銀行	長信銀				
平成元	2,989	6,582	4,386	378	70	14,405	7,709	2,866	24,980
2	3,054	6,696	4,470	386	74	14,680	7,903	2,902	25,485
3	3,084	6,874	4,557	393	77	14,985	7,996	2,913	25,894
4	3,090	6,989	4,571	396	77	15,123	8,131	2,937	26,191
5	3,022	7,122	4,509	403	75	15,131	8,213	2,936	26,280
6	2,996	7,146	4,518	403	75	15,138	8,281	2,905	26,324
7	2,979	7,161	4,508	409	71	15,128	8,360	2,824	26,312
8	2,958	7,154	4,486	391	70	15,059	8,400	2,797	26,256

(注) 出張所等及び海外店舗を含まない。「第二地銀」は第二地方銀行、「長信銀」は長期信用銀行を指す。

(出所) 日本銀行『経済統計年報（平成9年版）』119ページより作成。

行政の必要性も役割も失われ、これを中核とする従来の「護送船団」型行政指導の有効性も同時に失われるという局面を迎えるのである。

表2-1-5は各業態の本支店数（出張所等及び国外店舗は含まない。）の推移である。都市銀行（1行当たり平均約250店規模）の店舗数は平成4年度末の3090でピークを打ち、以後減少する。地方銀行（平均約100店規模）のピークが平成7年度末の7161、第二地方銀行（平均約60店規模）が平成4年度末の4571である。信託銀行（平均約60店規模）、長期信用銀行（平均約25店規模）を加えて国内銀行計では平成6年度末の1万5138がピークになっている。信用金庫（平均20店弱規模）は増加し続けるが、信用組合（平均約7店規模）は平成4年度末の2937をピークに減少する。以上合計のピークは平成6年度末である。このように、1990年代前半に金融機関の店舗数は戦後続いてきた拡大を止め、以後減少に転じた。

（2）店舗行政

以上のような店舗拡大行動の消失、及び規制緩和・自由化推進の政策基調の下で、かつて強力・詳細を極めた店舗行政はこの時期を通じて年々緩和されていき、平成9年度に至って完全撤廃される。以下その経緯を簡単に整理する。¹⁾

店舗行政は、店舗通達の発出、金融機関からの申請、その審査に基づく内示、という順序で行われた。高成長の条件下での店舗増設競争を抑制する（しかも“公平に”抑制する）趣旨から、店舗新設数を業態ごとに同一（例えば都市銀行は年度1店舗、等）に制限することが軸であり、場所についても既存他行店舗と一定距離以上離れることとし、一等地への密集・過当競争、一方での過疎地からの撤退等を抑えようとした。これを補足するために店舗の配置転換の規制も行われる。多様な店舗形態があり得ることから、それを利用した規制回避が起り得るため、それぞれに詳細な定義と規制が必要になる。以上が伝統的な店舗行政の主要な内容であり、補足的に、店舗の内装

の豪華さや個別・詳細な（水面下での）抑制的指導—規制産業に対する国民の反感を考慮するものでもあった—も行われた。それは「箸の上げ下ろしまで」といわれた行政指導の主要部分の一つを占めた。

昭和48年度以来、店舗内示は、2年度分を一括して店舗通達を發出し、中間年度に中間見直しを行うという方式がとられてきた。規制内容についても1980年代からは順次緩和されたが、漸進的であったため、各年度の緩和内容が一層詳細なものとなった。なお、この状況の下で1980年代には店舗数は激増した。昭和63年12月には「規制緩和推進要綱」が閣議決定され、それを踏まえて一段の規制緩和・自由化が図られることになった。その後の緩和も極めて詳細なものである。

①平成元・2年度店舗行政

平成元・2年度についての店舗通達は平成元年4月7日に發出された。銀行対象通達を例に、その内容を表2-1-6に掲げるが、骨子は次のとおりであった。(i)設置場所基準の緩和として、(イ)店舗新設を従来の「周囲300m以内に同種金融機関2未満かつ同種異種金融機関合わせ4未満の場所」から「周囲300m以内に同種異種金融機関合わせ4未満の場所」に緩和した（相互銀行の普通銀行転換も考慮）。(ロ)配置転換も「周囲300m以内に異種金融機関4未満の場所」に緩和した。(ハ)中小金融機関の特例、三大都市・三大都市以外の政令指定都市の特に経済集積度の高い場所についてもそれぞれ緩和した。(ii)法人取引店舗の設置枠を従来の2年度2店舗以内から小型店舗の枠内で原則自由へと緩和した。(iii)小型店舗の一般店舗への「昇格」枠を緩和した。(iv)店舗外現金自動設備の企業内設置枠（中小金融機関への影響を考慮した規制）を撤廃した。(v)その他。

②平成3・4年度店舗行政

平成3年4月18日付店舗通達の骨子は次のとおりであった。(i)店舗新設については、配置転換と同じく「周囲300m以内に異種金融機関4未満の場所」に緩和した（中小金融機関は「周囲300m以内に同種金融機関4未満の場所」）。(ii)店舗新設枠の拡大として、(イ)機械化店舗：2年度6店舗以内→8店舗以内、(ロ)同一経済圏外への配置転換枠：2年度6店舗以内→8店舗以内、(ハ)特別出張所の設置枠：2年度2店舗以内→3店舗以内に拡大した。(iii)小型店舗の人員制限を15人以内から18人以内に緩和した。(iv)機械化店舗から小型店舗への昇格を認めるなど昇格制度の拡充を行った。(v)合併の特例の導入として、比較的規模の大きい地域金融機関の合併に当たり、当該地域の競争を維持するため、他金融機関の新設・配置転換枠を弾力的に取り扱うこととした。

以上、銀行に対し異種金融機関との競争を規制していることから、中小金融機関保護の意図がわかる。

表 2-1-6 平成元・2年度店舗行政の概要

店舗区分		設置場所	人員制限	設置枠	(振替数)
新	一般店舗	①周囲300m以内に同種異種金融機関合わせ4未満の場所(中小金融機関は、同種金融機関4未満の場所)	-	1	(1) ↑↓ (3) (1) ↓↑ (3)
	小型店舗	②三大都市の特に経済集積度の高い場所(容積率700%)で周囲150m以内に中小金融機関4未満の場所 ③三大都市以外の政令指定都市の特に経済集積度の高い場所(容積率800%)で周囲150m以内に中小金融機関4未満の場所	15人	4	
	法人取引店	原則自由。ただし、ビルの主要階以外の場所			
設	機械化店舗	自由	6人	6	(3) 中小金融機関のみ (1) ↑ (1)
	消費者金融店	自由	4人	3	
	消費者金融コーナー	既存店舗の一部を仕切り設置	-	自由	
配置転換	①周囲300m以内に異種金融機関4未満の場所(中小金融機関は、同種金融機関4未満の場所) ②)新設基準の②③と同じ ③) 〔同一経済圏外への配置転換〕	-	自由	[6] (2年度別枠2)	
特別出張所	既存店舗の廃止跡 〔5年以内に廃止するもの〕	10人	2 (2年度別枠1) 〔別枠2〕		
店舗外現金自動設備	自由	無人	自由		
代理店	①周囲500m以内に金融機関がない場所 ②既存店舗の廃止跡 〔周囲1000m以内に金融機関がない場所〕	必要最小限	10 〔別枠6〕		
区分	昇格基準		昇格枠		
昇格制度	〔既存の小型店舗から一般店舗への昇格〕 ①設置後5年経過小型店舗で、業務量の増大等により顧客利便のため、特に人員の増加を必要とする場合 ②一般店舗の新設枠を使用して昇格する場合 ③一般店舗を廃止する代替として昇格する場合		1 (2年度別枠1) 自由 〔別枠で小型店舗の設置を認める。〕 自由 〔別枠で小型店舗の設置を認める。〕		

(注) 平成2年度中間見直し分を含む。

(出所) 『銀行局金融年報』(平成3年版)30ページ。

③平成5・6年度店舗行政

第3次行革審「国際化対応・国民生活重視の行政改革に関する第三次答申」(平成4年6月19日)を踏まえ、新設数規制を原則撤廃する通達を平成5年5月20日付で発出した。(i)都市銀行以外的一般店舗・小型店舗の新設数規制を撤廃した(都市銀行は段階的に撤廃、機械化店舗は信用金庫について撤廃。)(ii)都市銀行以外の新設数規制撤廃により、振替・逆振替制度、同一経済圏外への配置転換数規制等は不要となり廃止した。

④平成7年度店舗通達以降

「規制緩和推進計画」(平成7年3月31日閣議決定)や「預金を考える懇談会」報告書を踏まえ、残存設置数規制を撤廃する店舗通達が平成7年6月2日に発出された。(i)都市銀行に残されていた新設数規制の撤廃により、新設数規制をすべて撤廃した。(ii)これにより、配置転換制度、新設枠や廃止店舗を用いた昇格制度は意味がなくなるため、廃止した。(iii)同じく、一般店舗・小型店舗といった区分は不要となるため、廃止した。(iv)同じく、人員制限を原則廃止した。(v)数規制の撤廃により、平成2年度通達の意味がなくなるため、今後は機動性を高める毎年度内示とした。なお、平成8年度中間見直しは行われなかった。

こうして、残存する規制は、①店舗設置場所(都市銀行・地方銀行は「周囲300m以内に異種金融機関4未満の場所」)、②人員制限(設置場所規制の例外とされる機械化店舗・小型店舗・特別出張所に関して)、③出張所の業務取扱制限、の三つとなった。これらについて、平成9年3月閣議決定の「規制緩和推進計画」において撤廃することとした。これによって、戦後金融行政の中核的位置を占めてきた店舗行政は、消滅した。

〔注〕

- 1) 以下の記述は『銀行局金融年報』及び『金融年報』の各年版による。

第4節 その他の行政事項

1 土地関連融資規制

バブル期に不動産関連融資の増加は著しく、住宅価格高騰は大きな社会問題となった。表2-1-7を見ると、昭和58年度末（昭和59年3月末）から平成元年度末（平成2年3月末）までの期間に、全国銀行貸出の総貸出の対前年同期増加率の平均は11.1%であったのに対し、不動産業向けが18.4%、建設業向けが7.7%であった。また、ノンバンク向けが20.7%¹⁾であった。これに対して大蔵省は、次のように連続的に事務連絡及び通達を発して土地関連融資の適正化を指導した。

- ・「土地関連融資の取扱いについて」（昭和60年7月31日事務連絡）
- ・「土地関連融資の取扱いについて」（昭和61年4月16日蔵銀第800号）
- ・「土地関連融資の取扱いについて」（昭和61年12月19日蔵銀第3065号）
- ・「土地関連融資の厳正化について」（昭和62年10月19日蔵銀第2741号）
- ・「土地関連融資の取扱いについて」（平成元年10月27日蔵銀第2442号）
- ・「土地関連融資の抑制について」（平成2年3月27日蔵銀第555号）

平成元年までの事務連絡及び通達の内容はほぼ同一で、著しく適正を欠く価格による土地取引、転売を目的とする等の投機的な土地取引を助長しないよう求めたものである。また昭和62年7月からは「特別ヒアリング」を実施した。これは従来の通常の

表 2-1-7 全国銀行貸出残高の対前年同期増加率

(単位：%)

年.月末	不動産業向け	建設業向け	総貸出残高
昭和55.3	4.8	3.1	7.5
59.3	15.2	11.9	10.3
60.3	14.9	12.4	11.8
61.3	25.9	7.6	10.7
62.3	32.7	6.6	11.5
63.3	11.3	2.7	11.5
平成元.3	13.3	5.9	10.3
2.3	15.3	6.8	11.8
3.3	0.3	3.9	5.6
4.3	4.4	9.2	3.4
5.3	6.0	5.5	2.4

(注) 全国銀行の銀行勘定と信託勘定との合計の増加率である。

(出所) 『銀行局金融年報』（平成4年版）46ページ、及び日本銀行『経済統計月報』第554号 99ページ、105ページより作成。

ヒアリングと異なり、営業地盤、土地関連融資の実績等から対象金融機関を絞って、審査体制（決定プロセスや本部の営業店指導の在り方等）、融資後のフォローアップの状況などを、個別の融資案件にまで踏み込んで極力具体的に聴取する異例のものであった。

しかしながら土地投機は衰えず、このため、昭和48年に発した土地取得関連融資規制の方式（総貸出の増加率以下への抑制）を含めてさらに強力な施策を実施するよう要請が強まり、平成2年のいわゆる「総量規制」通達の発出となったものである。²⁾

この通達の内容は、(1)当面、不動産業向け貸出については、公的な宅地開発機構等に対する貸出を除き、その増勢を総貸出以下に抑制することを目途として各金融機関において調整を図ること、(2)当面、不動産業・建設業・ノンバンクの3業種に対する融資の実行状況を報告すること、を中心としている。すなわち、(1)総量規制と(2)3業種融資報告である。ここで建設業を総量規制の対象から除いた理由は、増加が顕著でないこと、建築資金にも充てられ全体が投機的とはいき切れないことの2点であり、ノンバンクを除いた理由は、それは様々な種類を含んでおり、一律の抑制には問題があることであった。³⁾

総量規制の効果は明らかではないが、実施後に不動産業向け融資に急ブレーキがかかり（前掲表2-1-7）、地価は下落に転じた。

そこで、平成3年12月20日付通達（蔵銀第2425号「土地関連融資の取扱いについて」）の発出により、総量規制を解除し、代わって「トリガー方式」を導入した。これは、金融機関の不動産業向け貸出の増加率（前年同月比）と総貸出のそれとを比較して、①2か月以上連続して前者が後者を3%以上上回った場合には、当局は金融界に対し「注意を喚起」する、②同じく5%以上上回った場合には、金融経済情勢等を総合的に勘案しつつ総量規制を（再）導入する体制を整える、というものである。この時点ではまだ土地投機の復活が強く懸念されていたことから備えの制度として導入された。

トリガー方式導入後、不動産向け貸出の増加率は5～6%台で推移する一方、総貸出の増加率は2～3%程度で推移し、平成5年2月には上記①の要件（2か月以上連続して不動産向け貸出の増加率が総貸出の増加率を3%以上上回ることを）を形式的に満たすこととなった（同年3月以降も両者の乖離幅は3%を上回る水準で推移した）。しかし、金融機関へのヒアリングによれば、不動産業向け融資の伸びの主因は地方の土地開発公社向けであると考えられ、そのほか、資金繰りが悪化した不動産業者への運転資金、社債償還等のためのリファイナンス資金、一般企業やノンバンクがリストラとして保有不動産を不動産業者に売却するケースの買取資金等であるとのことであった。このため、当局は投機の再燃のおそれはないと判断し、トリガー方式の適用を見送った。その後、平成6年2月8日の「総合経済対策」の中で、同方式は適用停止とされた。⁴⁾

また、この間、土地関連融資等に関して、ノンバンクに対する監督の強化も実施された。⁵⁾

ノンバンクは、「預金等を受け入れないで与信業務を営む会社」（ノンバンク研究会（大蔵省銀行局長の私的研究会）「ノンバンク研究会報告書」、平成3年4月18日）と定義され、消費者金融会社、クレジットカード会社、信販会社、事業金融会社、抵当証券会社、リース会社、住宅金融専門会社などから成る。ノンバンクが最初に問題になったのは消費者金融（いわゆる「サラ金」）の高利、過剰貸付、不適切な取立てであり、これに対し昭和58年、登録制の実施、過剰貸付の禁止、取立行為の規制などを内容とする「貸金業の規制等に関する法律」（昭和58年法律第32号）（以下では、「貸金業規制法」と表記することがある。）が制定された。

次いで土地関連融資が問題になり、「貸金業の規制等に関する法律の一部を改正する法律」（平成3年法律第74号、同年5月15日公布）が平成3年5月に成立、同年9月に施行となった。その内容は、(1)貸金業規制法の目的規定に「国民経済の適切な運営に資する」との文言を追加し、投機的な土地取引への融資など国民経済に不都合な問題を惹起しないよう、金融機関に準じた公共性等への配慮を求めたこと、(2)事業年度末の貸付残高が政令で定める額を超えるときは事業報告書を大蔵大臣又は都道府県知事に提出しなければならないとしたこと（基準額は500億円とされ、平成2年3月末における該当業者は約300社、ノンバンク融資の約8割をカバーすることとなった。）、(3)報告徴求及び立入検査の規定を明確にしたこと等である。

また、これに伴い、大蔵省の地方支分部局である財務局及び都道府県は事業報告書提出にあわせて業者ヒアリングを実施することとした。

さらに、平成3年夏に発覚した一連の証券・金融不祥事にノンバンクが深く関わっていたこと、深刻な経営悪化に陥るものが顕在化してきたことから、大蔵省はノンバンク問題懇談会（銀行局長の私的勉強会）を平成3年10月から開催し、平成4年6月に中間報告書をまとめた。そこでは、ノンバンクは金融システム全体と深く関わっており、信頼回復が不可欠であるとして、審査管理体制、大口融資、自己資本比率などに関する業務運営健全化の柱を指示するとともに、業界団体を通じたルール策定、自主規制の有効化を求めた。また国会でも規制法の再強化の必要が議論された。これを受けて平成4年6月、「貸金業の規制等に関する法律の一部を改正する法律の一部を改正する法律」（平成4年法律第85号、平成4年6月26日公布）が成立し、同年11月施行となった。これにより、土地取引だけでなく株式取引等に関わる貸付も対象とされ、事業報告書の拡充や随時報告徴求が規定された。

〔注〕

- 1) ノンバンク向けの計数は、資産価格変動のメカニズムとその経済効果に関する研究会

「資産価格変動のメカニズムとその経済効果」『フィナンシャルレビュー』（平成5年、大蔵省財政金融研究所）46ページによる。

- 2) 『銀行局金融年報 昭和48年版』143ページ。『銀行局金融年報 平成2年版』93-95ページ。
- 3) 『銀行局金融年報 平成2年版』93-95ページ。『銀行局金融年報 平成3年版』75-76ページ。
- 4) 『銀行局金融年報 平成6年版』47-48ページ。
- 5) 以下の記述は、『銀行局金融年報 平成3年版』47-49ページ、『銀行局金融年報 平成4年版』48-52ページ、『銀行局金融年報 平成5年版』56-57ページによる。

2 預金金利の自由化措置の完了

金融自由化に対する大蔵省の基本的な考えは、金融自由化は不可避である一方、混乱を避けるため漸進的に秩序立ってこれを進めなければならない、というものであった。これに沿って預金金利の自由化も、大口の預金から小口の預金へを基本に、最低預入額の引下げ（最終的には最低預入額の制限は撤廃された。）、預入期間の拡大を漸進的に進めた。また、譲渡性預金の発行条件の緩和も漸次進めた。

表2-1-8はその経緯をまとめたものである。昭和60年が大きな節目であり、市場金利連動型預金（MMC）の導入（3月）、大口性定期性預金の金利自由化（10月）に始まり、以後、小口預金の自由化に進んで、平成6年の流動性預金金利の自由化で預金金利の金利自由化措置は完了した。この間約10年、譲渡性預金が創設された昭和54年¹⁾から数えれば約15年をかけた。

〔注〕

- 1) 譲渡性預金は、金融制度調査会の審議を経て、昭和54年3月30日付銀行局長通達「譲渡性預金の取扱いについて」によりその発行が認められた（『銀行局金融年報 昭和55年版』13ページ）。

3 バーゼル自己資本比率規制の導入

昭和63年6月、バーゼル銀行監督委員会において自己資本比率規制の国際的統一に関する基本的枠組みが合意され、7月、各国監督当局から公表された。¹⁾

各国当局はこの基本的枠組みの国内適用の内容を定め、速やかに実施することとされ、日本においては昭和63年12月22日付で各金融機関宛に通達（蔵銀2424号）及び事務連絡が発出され、平成5年3月末時点の比率から適用することとされた（昭和63年3月末から平成5年3月末前までは経過期間とされた。）。

その後、金融制度改革法の中で、銀行法に新たに自己資本比率規制の根拠規定（第14条の2）が設けられた（平成5年4月1日施行）。これに伴い、規制内容の規定は通

表 2-1-8 預金金利自由化の経緯

	定期性預金										流動性預金	
	大口 (1,000万円以上)					小口 (1,000万円未満)						
	自由金利定期 最低預入額	期間	市場金利連動型預金 (MMC) 最低預入額	期間	自由金利定期 最低預入額	期間	市場金利連動型預金 (MMC) 最低預入額	期間	自由金利定期 最低預入額	期間		
昭和60年 3月 10月			5,000万円	1～6か月								
61年 4月 9月	10億円 5億円 3億円	3か月～2年	5,000万円	1か月～1年								
62年 4月 10月	1億円	1か月～2年	2,000万円 1,000万円	1か月～2年								
63年 4月 11月	5,000万円 3,000万円											
平成元年 4月 6月 10月	2,000万円 1,000万円										300万円 100万円	6か月、1年 3か月～3年
2年 4月 11月												
3年 4月 11月												
4年 6月 5年 6月												
10月												
6年 10月												
7年 10月												

(出所) 『金融年報』(平成9年版) 42ページより作成。

達から大蔵省告示第55号「銀行法第14条の2に定める自己資本比率の基準を定める件」(平成5年3月31日)に移された。規制の概要は次のとおりである。

- 「国際統一基準」の適用対象は海外営業拠点(支店・現地法人)を有する金融機関。
- 自己資本比率は次の算式による。
 - [分子] = 自己資本 = 基本的項目 + 補完的項目 - 控除項目
 - [分母] = リスク・アセット = 資産の各項目にリスク・ウェイトを乗じて得た額の合計額 + オフ・バランス取引の各信用リスク相当額にリスク・ウェイトを乗じて得た額の合計額
- 子会社を含めた連結財務諸表に基づき期末残高により算出。
- 基本的項目(Tier I)は資本金等の資本勘定。補完的項目(Tier II)は有価証券の含み益の45%相当額、貸倒引当金、劣後債、劣後ローン等を含み、Tier Iの額を超えない。また金融機関相互において株式等の意図的な持合いが行われている場合には持合い相当額を控除項目とする。
- 自己資本比率は、平成4年度末までは7.25%、平成4年度末以降は8%以上を目標とする。
- 「国内基準」は海外拠点を有しない金融機関に適用され、4%以上を目標とする。ただし、継続して適用することを条件に国際統一基準を選択することもできる。²⁾
- 「国内基準」の自己資本比率は次の算式による。
 - [分子] = 自己資本 = 資本勘定(社外流出予定額を除く)
 - + 諸引当金勘定(貸倒引当金(債権償却特別勘定を除く) + 退職給与引当金 + その他の引当金 + 特別法上の引当金) + 税効果相当額
 - [分母] = 総資産の額 - 債権償却特別勘定相当額 - 支払承諾見返勘定のうち大蔵

表 2-1-9 自己資本比率(国際統一基準)の推移

(単位:行、%)

	適用行数	昭和63年 3月末	平成元年 3月末	平成2年 3月末	平成3年 3月末	平成4年 3月末	平成5年 3月末
都市銀行	11	7.17	7.97	8.14	8.52	8.19	9.25
長期信用銀行	3	6.92	8.00	7.84	8.12	8.31	8.97
信託銀行	7	8.04	11.05	10.86	10.37	8.66	10.01
地方銀行	56	9.43	9.61	8.76	9.13	8.58	9.33
第二地方銀行	13	6.94	8.00	8.23	8.68	8.36	8.77
全国銀行	90	7.68	8.61	8.51	8.79	8.33	9.30

(注)「適用行数」は、平成5年3月末の比率が適用される金融機関の数である。その他の年(3月末)の比率は、各年で対象となった金融機関の数が異なる。

(出所)「銀行局金融年報」(平成5年版)36ページより作成。

大臣が別に定めるもの

なお、当初、対象とするリスクは信用リスクのみとしていたが、市場リスクをカウントする必要は認めており、検討が続けられた。そして平成8年1月、バーゼル銀行監督委員会は1997（平成9）年末から市場リスクを対象に加える改定を公表³⁾した。

表2-1-9で実績を見ると、昭和63年3月末時点では、都市銀行、長期信用銀行、第二地方銀行（及び全国銀行）で8%基準を満たしていなかったが、実施となる平成5年3月末には満たすことができた。

関連して、いわゆるバブル経済の崩壊に伴う景気の低迷が長引く中で、平成4年度以降、不良債権の発生をおそれて金融機関の貸出姿勢が萎縮しているのではないかといい、いわゆる「貸し渋り」が起こっているとの批判がなされた。このような「貸し渋り」批判の一つとして、金融機関の自己資本比率に係るBIS基準が貸出の制約要因になっているのではないかとの指摘をも受けるに至った。こうした中、大蔵省は「自己資本の充実手段の多様化」及び「債権の流動化」の促進を掲げ、前者では優先株、劣後債、劣後ローン等の活用、後者では信託方式を利用した手段が導入された。⁴⁾

〔注〕

- 1) 以下の記述は、『銀行局金融年報』各年版による。
合意に至る経過については、財務省財務総合政策研究所財政史室編『昭和財政史—昭和49～63年度』第6巻「金融」（平成15年、東洋経済新報社）171-173ページ。
- 2) 平成5年3月末現在で「国内基準」の適用行は、地方銀行で8行、第二地方銀行で53行であった（大手行（都市銀行、長期信用銀行、信託銀行）はすべて国際統一基準を適用していた。）。
- 3) バーゼル銀行監督委員会「マーケット・リスクを自己資本合意の対象に含めるための改定」（日本銀行仮訳）日本銀行ウェブ・ページhttp://www.boj.or.jp/announcements/release_1997/bis9601b.pdf。
- 4) 『銀行局金融年報 平成6年版』26-27ページ。

4 金融制度調査会の審議等

この時期の金融制度調査会の議論は、主として平成3年6月25日答申「新しい金融制度について」における制度改革案の取りまとめに集中した。そのほかには次のような課題が扱われた。¹⁾

(1) 金融リスクとその対応について

金融の自由化・国際化等の進展に伴い、金利・証券価格・為替等のリスクは拡大か

つ複雑化し、その管理如何が金融機関の経営の健全性に大きな影響を及ぼす状況になりつつあるとの問題意識から、昭和63年9月、「金融リスク専門委員会」が設置された。同月には外国為替等審議会でも「国際金融取引における諸問題に関する専門部会」が設置され、同分野の問題が扱われることから、合同で審議が行われ、平成元年5月、合同報告書「金融リスクとその対応について」²⁾が取りまとめられた。

その主な内容は、新たな金融商品や金融取引の主なものと、それらが金利リスク・価格変動リスク・流動性リスクを高めることを整理し、①金融機関自らのリスク管理の強化（特にALMの導入が信用金庫ではまだ2割程度にすぎない状況等を挙げ、その充実を促した。）、②リスク対応手段や市場などの環境整備（貸出債権流動化や資金調達手段、市場の整備拡充、オフ・バランス取引に関わる会計基準の見直しやディスクロージャーの充実等）、③行政としての対応全般の検討、の3領域について課題を挙げている。

（2）金融自由化と金融機関の経営の健全性確保について

金融制度調査会は、平成5年10月、金融自由化の進展の下で金融システムの安定性をいかに確保するかという観点から今後の金融機関経営と金融行政の在り方を幅広く検討するという目的で、「基本問題検討委員会」を設置した。同委員会は平成6年6月21日、中間報告書「金融自由化と金融機関の経営の健全性確保について—自己規律による創造的経営を目指して」³⁾をまとめた。

同中間報告書はまず、金融自由化は金融システムの効率化と金融機関の経営選択の幅、収益機会の拡大というメリットをもたらす一方、金融機関の業務の根本はリスクの管理であるという点の再確認を要請する（「バブル経済期」の金融機関行動はリスク管理の失敗であった）と述べる。そして、金融機関自身がリスク管理を強化し、市場がチェックし、それを行政が補完するという基本的考え方を強調する。さらに具体的にそれぞれに必要なこととして、金融機関内ではリスク管理部門の独立性、経営幹部のリスク情報の把握、チェック体制の整備、市場規律のためのディスクロージャー、格付、会計制度の向上、行政ではモニタリング体制の充実と健全性諸比率基準（規制）の重視等を挙げている。

（3）金融仲介機能の新たな展開への対応

基本問題検討委員会は平成7年5月26日、報告「金融仲介機能の新たな展開への対応」⁴⁾をまとめた。これは主に債権流動化とデリバティブについて基本的知識を整理したもので、両者とも、金融リスクの増大に対して異なるリスク選好を持つ経済主体間の取引を通じて社会全体のリスク・テイクを最適化する手段として積極的に位置づけながら、取引自体に適切なリスク管理を必要とする（それを欠くと危険である）と

して課題を挙げている。

以上の報告はいずれも、今後の基本的な考えを整理するという性格のものであった。

(4) 金融機関の資産の健全性に関する情報開示について

金融制度調査会は平成4年1月、ディスクロージャーの在り方についての作業部会（「金融機関のディスクロージャーに関する作業部会」）を設け、不良債権の開示に対する関心の高まりの中で、同年12月2日、中間報告書「金融機関の資産の健全性に関する情報開示について」⁵⁾を取りまとめた。

中間報告書はまず、資産の健全性に関するディスクロージャーは金融機関の「自己規制」にとって重要であり、平成5年3月期からの開示を期待すると述べる。しかし一方、信用秩序に対する十分な配慮を行い漸進的・段階的に拡充すべきである、貸出業務に歪みをもたらさないよう配慮すべきである、金融機関経営の健全性の判断は総合的見地からなされるべきであり、開示計数のみが独り歩きしたり意味が誤解されたりすることのないようにすべきである、開示対象債権の名称も（誤解を避ける）配慮が必要である、と慎重なスタンスをとっている。

具体的な開示の指針については、元本の回収可能性が最も問題であるとの観点から、①破綻先債権はすべての銀行が開示する、②未収利息不計上（延滞）債権は、近い将来に償却するに至る可能性の高い債権として開示することが望ましいが、地域金融機関には営業地域が限定されていること等から当面開示を求めない、③金利減免・棚上げ債権は、債務者の再建・支援、すなわち元本回収が前提になっているため、当面開示を求めない、④担保等控除後の計数は、その全額が回収不能と誤解される可能性がある等から、統一的に開示を求めることは不適切である、⑤協同組織金融機関は相互扶助を基本理念とする非営利法人であること等から、その開示は将来的に検討すべきである、とした。これらを踏まえて初期の開示が行われたことは既に見たところである。

(5) 金融機関の資産の健全性に関する情報開示範囲の拡大について

最初の不良債権開示（平成5年3月）から2年近く経過し、一層の開示の必要が高まってきたことから、作業部会は平成7年5月15日、報告「金融機関の資産の健全性に関する情報開示範囲の拡大について」⁶⁾をまとめた。報告は次のように述べる。

①金利減免等債権も開示対象に加えることが望ましい。ただし、同債権は元本回収が前提となっているから、一律に開示を求めるのではなく、各金融機関の自発的な開示が望ましい。

②調達金利以下に貸出金利が引き下げられて収益圧迫要因となっている債権として、

公定歩合以下に金利減免した債権の開示が望ましい。

- ③協同組織金融機関も、実態に即した開示が行われる必要がある。
- ④計数のみに着目せず、総合的かつ冷静な分析・議論が必要である。

〔注〕

- 1) 以下の記述は、『銀行局金融年報』の各年版による。
- 2) 金融制度調査会金融リスク専門委員会及び外国為替等審議会国際金融取引における諸問題に関する専門部会「金融リスクとその対応について」（平成元年5月12日）（金融リスク研究会編「金融リスクとその対応について」（平成元年、金融財政事情研究会））。
- 3) 金融制度調査会基本問題検討委員会「金融自由化と金融機関の経営の健全性確保について—自己規律による創造的経営を目指して」（平成6年6月21日）『金融』平成6年7月号24-35ページ。
- 4) 金融制度調査会基本問題検討委員会「金融仲介機能の新たな展開への対応」（平成7年5月26日）『金融』平成7年6月号48-72ページ。
- 5) 金融制度調査会金融機関のディスクロージャーに関する作業部会「金融機関の資産の健全性に関する情報開示について—金融制度調査会金融機関のディスクロージャーに関する作業部会報告—」（平成4年12月2日）『金融』平成5年1月号22-48ページ。
- 6) 金融制度調査会金融機関のディスクロージャーに関する作業部会「金融機関の資産の健全性に関する情報開示範囲の拡大について」（平成7年5月15日）『金融』平成7年6月号73-75ページ。

第5節 金融検査

1 大臣官房金融検査部の設置

平成3年、一連の証券・金融不祥事が表面化したことを受けて、臨時行政改革推進審議会（行革審）は同年9月13日、「証券・金融の不正取引の基本的是正策に関する答申」を行った。大蔵省はこれに沿って検査体制の見直しを行い、翌平成4年7月20日付で証券取引等監視委員会を設置するとともに、銀行局検査部、証券局検査課、国際金融局金融業務課を替検査官室をそれぞれの局から切り離して、大臣官房金融検査部に統合した。証券取引等監視委員会は証券取引における公正取引の確保のための監視（いわば「消費者保護行政」）を担当し、金融検査部は金融機関の経営の健全性確保のための検査（いわば「経営検査」）を担当する。金融検査部には管理課と審査課の2課が置かれ、前者は総務、経理、検査の準備・実施を担当して、金融証券検査官室と国際業務室を含み、後者は検査報告書の審査、償却証明事務等を担当する。¹⁾

マスコミや政界には、不祥事を許した背景には検査が監督行政に従属している（金融機関経営に密着しすぎる）点があるのではないかとの批判があり、それが監督と検査の分離となったと考えられる。

〔注〕

- 1) 『銀行局金融年報 平成5年版』303ページ。

2 検査体制

平成6年度までの定例検査実施数をまとめた表2-1-10によると、年度実施率（実施数／金融機関数）は信託銀行と外国銀行で低いことを除き、その他の金融機関はほぼ3分の1ないし2分の1となっており、検査の実施回数は平均すると2～3年に一度のペースであった。なお、信用金庫は大蔵省の地方支分部局である各地域の財務局が主担当であり、地方銀行・第二地方銀行にも財務局が主担当のものが含まれている。なお、信用組合は都道府県が主担当である。

この時期の検査要員数は、大蔵省本省が80人前後、財務局が専任検査官・兼任検査官を合わせて200人強、合計で300人程度と、米国などと比べると極めて小規模な体制であった（当時の米国連邦レベル検査官数5400人）。¹⁾

ここで不良債権償却証明制度について説明しておく。²⁾

表 2-1-10 定例検査実施数

	全金融機関数 (平成6年度末現在)	定例検査実施数					
		平成元年度	平成2年度	平成3年度	平成4年度	平成5年度	平成6年度
都市銀行	11	5	4	3	3	2	5
長期信用銀行	3	2	1	1	1	1	0
信託銀行	23	0	4	3	0	1	4
地方銀行	64	30	23	24	18	21	19
外国銀行	90	5	3	3	4	8	7
第二地方銀行	65	33	29	26	23	24	27
信用金庫	421	209	201	204	190	198	213

(注) 都市銀行は外国為替専門銀行(東京銀行)を含む。

(出所) 『銀行局金融年報』各年版より作成。

法人の有する貸金等について、債務者に支払能力がないと認められる場合、貸倒れとして損金処理することが税務会計上認められており、これに関する通達は法人税基本通達第9章第6節「貸倒損失」及び昭和63年3月1日付国税庁長官通達(直法2-4)である。

一般法人の場合は貸倒れの認定を国税当局が行うが、金融機関の場合にはその特殊性から、金融証券検査官が「回収不能又は無価値と判断した債権、若しくはこれに準ずる債権」として証明した額は原則として税法上損金と認められることになっていた。この制度を不良債権償却証明制度といい、昭和25年以来国税庁と検査当局の協議に基づいて実施されてきた(その要領は、銀行局長通達「不良債権償却証明制度実施要領」及び「債権償却特別勘定に関する証明事務取扱要領」に示されている)。

この償却証明は、検査関連業務において大きなウェイトを占めた。

なお貸倒処理の方法のうち、直接償却は、債権が法的に切り捨てられたとき(形式基準)又は回収不能額が確定したとき(実質基準)に、「貸倒れ」としてバランスシートから引き落とす方法であり、間接償却は、貸倒見込額について引当金を積む(債権償却特別勘定を設けてこれに繰り入れる)方法である。以上が、損金算入することができる無税償却である。そのほか、無税償却の基準には満たないがそれに準ずる債権は、内容を事前に当局に届け出ることにより有税償却(引当等)を行うことができる。

税務当局は、戦後一貫して、金融機関に無税償却すなわち課税軽減を認めることには抑制的スタンスで臨んできた。また、有税償却の実施は金融機関ごとにかなり異なっていたが、総じて低調であった。

〔注〕

- 1) 『銀行局金融年報』の各年版。
- 2) 以下の記述は、『銀行局金融年報』の各年版による。

3 検査実績¹⁾

ここで、平成元年度から平成6年度までに大蔵省が実施した銀行検査と不良債権償却証明について、その概要を簡潔に記しておくこととする。

平成元年度

検査では、銀行の分類率は低下傾向にあった。収益が上がり、不良債権も少なく、経営は良好であって、検査で指摘すべき（し得る）点が少ないことは、バブル期を通じての傾向であったと考えられる。ただし、検査では、銀行の貸出の審査・管理において注意すべきものとして、慎重な管理を要する特定の大口融資先、不動産関連融資及びベンチャー融資の懸念、不十分な貸出先の実態把握・財務内容の検討、貸出先の知名度への過信、貸出先の資金使途等の実態把握の怠り、などが挙げられた。

この年度には金融機関のリスク管理状況調査が行われたが、その結果は、金利リスク・価格変動リスクについては新しい定量的把握手法の導入等が進んでいるのに対し、信用リスクについては定量的把握の問題意識も着手もないことが目立つとされた。

無税償却・有税償却は、件数では前年度に比べ減少したものの、金額では増加した。

平成2年度

検査では、銀行の分類率は引き続き低下傾向にあった。懸念される事例の指摘も概ね前年度と同様であるが、銀行系列会社であることを過信した結果の不良債権化、土地及び財テク関連融資でバブル経済の崩壊とともにそのとがめが表面化した不適切な取扱いも目立ってきているなどの指摘がなされた。

無税償却・有税償却は、件数・金額ともに前年度比減少であった。

平成3年度

検査では、都市銀行の分類率は低下したものの、その他の銀行では分類率は上昇した。貸出金の内容を見ると、業種別では不動産業と関連会社（ノンバンク）が目立つとされた。また、内部事務管理疎漏及び相互牽制機能の欠如等から不適正な融資を長期間見過ごし、損失が見込まれるものなど審査管理が不十分な事例が認められるといった指摘がなされた。

償却証明額は前年度比74.2%の大幅な増加となった。

平成4年度

前述のとおり、本年度は金融検査体制の再編が行われた。

検査では、不動産業や関連会社を含むノンバンク向け貸出金を中心に延滞が増加していること等から資産内容は悪化しており、また、融資の審査管理面では、融資推進部門と審査部門が一体化していたり人材の育成が進まないことなどから、審査管理が必ずしも十分とはいえない事例が見られることなどが指摘された。

償却証明額は前年度比約7割の大幅な増加となり、全体の約5割が不動産業向けであった。

平成5年度

本年度は次の諸点が検査の重点事項とされた。

- ①金融機関の「資産内容は、バブル経済の崩壊等による不動産価格の下落や株価の低迷等により、ノンバンク・不動産業等向け貸出金を中心に延滞が増加し、また、有価証券の含み益が減少したこと等から、大幅に悪化している。〔中略〕審査管理体制を含めその実態把握に一層努める。」
- ②「損益収支内容は、延滞貸出金の増加に伴う未収利息の増加に加え、不良貸出金及び有価証券評価損の償却等により悪化し、経常利益は総じて大幅な減益となっている。このため、〔中略〕損益収支内容の的確な把握に努める。」
- ③「内部管理体制については、営業を優先する意識が依然として強く、事務管理の重要性についての認識が薄いところもみられることから、〔中略〕その整備・充実状況を把握し、それが有効に機能しているか等の点検に努める。」

検査では、業容拡大や収益確保を優先し、また、不動産担保等に依存して審査が形式的になっていたことなどから、債務者の実態把握や資金使途、返済財源の確認等が不十分であった事例が見られることなどが指摘された。

償却証明額は前年度比約5割の大幅増であった。

平成6年度

本年度は次の諸点が検査の重点事項とされた。

- ①金融機関の「資産内容は、バブル経済の崩壊とその後の景気の長期低迷等による不動産価格の低迷や融資先企業内容の悪化から延滞貸出金を多額に抱えるなど、いまだ改善傾向にあるとはいえない状況にある。〔中略〕引き続き審査管理体制を含めその実態把握に努める。」
- ②「損益収支内容は、多額の延滞貸出金に伴う未収利息の発生に加え、不良貸出金等の償却により、経常利益は総じて低水準にある。このため、〔中略〕金利の自由化の進展等に伴う金融機関等の経営に与える影響にも留意しつつ、損益収支内容の的確な把握に努める。」
- ③「内部事務管理体制については、依然として不適切な事務取扱いが認められるの

で、引き続きその整備・充実状況を把握し、それが有効に機能しているか等の点検に努める。」

④「金融の自由化・国際化の一層の進展に伴い、金融派生商品取引を含むオフバランス取引が急速に増加しており、これら取引に係るリスク管理体制の実態把握に努める。」

⑤「金融制度改革の実施に伴い、証券会社の信託銀行子会社の設立が相次いでおり、これら子会社の業務運営の実態把握に努める。」

検査では前年度同様の指摘がされた。

償却証明額は前年度に比べて約4割の増加となった。

〔注〕

1) 本項の記述は、筆者の意見に及ぶ箇所以外は『銀行局金融年報』の各年版による。

第2章 平成7～12年度の金融行政 —破綻の続発と処理枠組みの整備—

第1節 平成7～12年度の金融行政の概要

平成5年から平成9年にかけて景気拡大局面となった。『平成6年版経済白書』の副題も「厳しい調整を越えて新たなフロンティアへ」と前向きであったように、バブル崩壊後の景気後退もこれで一段落との見方が少なからずあった。¹⁾

しかし、平成7年度以降、前掲表2-0-1、表2-0-2で見たように金融機関の破綻数が増加し、従来型の救済合併処理も奉加帳方式の支援もほぼ不可能になって、受皿機関設立・事業譲渡方式の処理が中心になる。実質経済成長率は平成7～8年度にかけて3.5%、2.7%（当時のGDP統計ではそれぞれ3.0%、4.4%）と高まった後、平成9～13年度にかけて、0.0%、マイナス0.8%、0.7%、2.5%、マイナス0.6%と低迷し、株価・地価の大幅な下落傾向も続いた。不良債権処理は借手企業のバランスシート調整・再建と一体のものであるが、それを促す体制はまだ用意されていなかった。処理を行えば金融機関の自己資本が毀損し、公的資金投入という最終的備えを必要とするが、平成7～8年に東京2信組（東京協和信用組合と安全信用組合）問題及び住専問題が紛糾し、公的資金投入への世論の批判の高まりとともに、大和銀行ニューヨーク支店の事件や大蔵省職員の不祥事による大蔵省批判の強まりもあって、積極的な検討が困難な状況が続く。金融行政の現場は個々の金融機関の破綻処理に忙殺されており、こうした悪条件が重なる中で、出遅れた金融危機処理の枠組みの整備を進めなければならなかった。

平成8年6月、「金融機関等の経営の健全性確保のための関係法律の整備に関する法律」（平成8年法律第94号）が成立し、護送船団と呼ばれた戦後型行政指導に代わる行政手段としての早期是正措置²⁾が導入され（実施は平成10年）、続いてそれとセットになる資産自己査定・外部監査・当局検査という体制の整備、不良債権償却と償却税制の枠組み改定など、重要な意味を持つ施策が打たれていく。また、同時に成立した、預金保険法の改正等により、破綻処理のためのペイオフコスト超の資金援助（5年間の時限）、当該業務のための特別保険料の徴収等の措置が講じられた。

制度改革の領域では、平成8年の金融システム改革（日本版ビッグバン）の内閣総理大臣指示、平成9年の金融持株会社に係る法整備、平成10年の金融システム改革関連法の成立と、長年の懸案が一気に進展する。

この間、中央省庁等改革等の中、大蔵省は財政・金融分離となり、平成10年に金融監督庁、平成12年に金融庁が発足し、金融行政は独立する。移行は危機的状況下の激動の中で行われた。

平成9年3月期決算では株式含み益、償却原資の余力もほぼ枯渇したと見られ、11月にはついに大手金融機関（拓銀及び山一証券）の破綻に直面し、景気は急激に二番底に落ちた。この衝撃は公的資金投入による危機回避への急転回をもたらす³⁾と同時に、救済反対、潰すべきは潰す、との主張をも強め、長引く閉塞感も背景となって論争を激しいものにした。

平成10年2月成立の「金融機能の安定化のための緊急措置に関する法律」（平成10年法律第5号。以下、「金融機能安定化法」という。）に基づき、「健全行に対する資本注入」が行われ、続く同年夏のいわゆる「金融国会」での激しい議論の末に、「金融機能の再生のための緊急措置に関する法律」（平成10年法律第132号。以下、「金融再生法」という。）と「金融機能の早期健全化のための緊急措置に関する法律」（平成10年法律第143号。以下、「早期健全化法」という。）が成立（10月）し、特別公的管理（一時国有化）、金融整理管財人といわれるブリッジバンク、公的資金注入等の制度が用意され、直後に破綻した長銀及び日債銀は一時国有化されて、後に売却譲渡された。翌平成11年には早期健全化法に基づく資本増強が実施された。これは前年の金融機能安定化法による注入とは異なり、経営健全化計画等を金融再生委員会の承認条件としたものであった。これらの時限措置は平成12年の預金保険法改正で恒久規定化された。

また、先に述べた資産査定・償却の枠組み整備などに続き、平成11年には、金融監督庁において検査官が用いる手引書となる「金融検査マニュアル」が取りまとめられた。こうした枠組みに基づき金融機関の資産内容等に係る実態の把握が進められ、平成11年以降、債権放棄を用いた大口不良債権処理の動きが広がっていった。中小金融機関では、平成14年に予定されていたペイオフ解禁を控えて厳正な検査が行われた結果、問題を抱えていた多数の機関が平成13年までに集中的に破綻処理されることになった。一方、大手金融機関では、かつては考えられなかった規模の合併・統合が開始され、3メガバンク（三菱東京UFJ、みずほ、三井住友）+1（りそな）と、それを中心に持株会社方式を利用したフィナンシャル・グループに集約された。戦後の安定した金融業の産業組織の姿は一変した。

〔注〕

- 1) 『平成6年版経済白書』（平成6年、大蔵省印刷局）。『平成7年版経済白書』（平成7年、

大蔵省印刷局)。

- 2) 早期是正措置は、「金融機関の経営の健全性を確保するため、監督当局が自己資本比率という客観的な基準を用い、必要な是正措置命令を迅速かつ適切に発動していくことで、金融機関の経営の早期是正を促していこうとする行政手法」(『金融庁の1年』(平成12事務年度版) 102ページ)である。
- 3) 平成10年2月、「預金保険法等の一部を改正する法律」と「金融機能の安定化のための緊急措置に関する法律」が成立した。前者は、銀行破綻処理に際し公的資金を使用することを可能にし(預金保険機構の特例業務勘定に交付された国債の償還金をペイオフコスト超の資金援助に使用できることとなった。)、拓銀の処理に適用された。後者では「健全金融機関への資本注入」が実施されたが、「金融機能の再生のための緊急措置に関する法律」の附則により廃止された(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) 60ページ及び124-126ページ)。

第2節 金融システム改革（日本版ビッグバン）

1 金融システム改革（日本版ビッグバン）

平成8年10月20日の衆議院議員総選挙で自由民主党が239議席と復調し、同年11月7日に第2次橋本龍太郎内閣が成立すると、直後の11日、橋本内閣総理大臣は三塚博大蔵大臣・松浦功法務大臣に対して金融システム改革、いわゆる日本版ビッグバンへの取り組みを指示した。日本版ビッグバンとは、昭和61年の英国の証券取引所を中心とする改革である「ビッグバン」に倣った表現であるが、主に証券改革を内容とした英国のそれよりも範囲の広いものであった。

橋本内閣総理大臣の指示は次のとおりである。¹⁾

「我が国金融システムの改革～2001年東京市場の再生に向けて～」

1. 目標～2001年にはNY、ロンドン並みの国際市場に

- (1) 優れた金融システムは経済の基礎をなすものである。21世紀の高齢化社会において、我が国経済が活力を保っていくためには、国民の資産がより有利に運用される場が必要であるとともに、次代を担う成長産業への資金供給が重要。また、我が国として世界に相応の貢献を果たしていくためには、我が国から世界に、円滑な資金供給をしていくことが必要。

このためには、1,200兆円もの我が国個人貯蓄を十二分に活用していくことが不可欠であり、経済の血液の流れを司る金融市場が、資源の最適配分というその本来果すべき役割をフルに果たしていくことが必要。

- (2) 欧米の金融市場はこの10年間に大きく変貌し、これからもダイナミックに動こうとしている。我が国においても、21世紀を迎える5年後の2001年までに、不良債権処理を進めるとともに、我が国の金融市場がNY・ロンドン並みの国際金融市場となって再生することを目指す。

これには、金融行政を市場原理を基軸とした透明なものに転換するだけでなく、市場自体の構造改革をなし遂げ、東京市場の活性化を図ることが必要。

- (3) 上記の目標を実現するため、政府・与党を挙げて、次の課題について直ちに検討を開始し、結論の得られたものから速やかに実施し、今後5年間の内に完了することとする。

2. 構造改革への取り組み～2つの課題（「改革」と「不良債権処理」）

目標達成に向けて、市場の活力を甦らせるためには、市場の改革と金融機関の

不良債権処理とを車の両輪として進めていく必要がある。

(1) 改革～3原則（Free、Fair、Global）

- 1 Free（市場原理が働く自由な市場に）～参入・商品・価格等の自由化
- 2 Fair（透明で信頼できる市場に）～ルールの明確化・透明化、投資家保護
- 3 Global（国際的で時代を先取りする市場に）～グローバル化に対応した法制度、会計制度、監督体制の整備

（注） 以上のような抜本的な金融市場改革にあわせ、金融関係税制について、公平、中立、簡素の基本理念及び課税の適正化の観点をも踏まえ、税制全体の中で所要の検討を行う。

- (2) このような徹底した構造改革は、21世紀の日本経済に不可欠なものとは言え、反面様々な苦痛を伴うもの。金融機関の不良債権を速やかに処理するとともにこうした改革を遂行していかなければならないので、金融システムの安定には細心の注意を払いつつ進めていく必要がある。

[具体的検討項目の例]

改革～3原則（Free、Fair、Global）

1 Free（市場原理が働く自由な市場に）

- 新しい活力の導入（銀行・証券・保険分野への参入促進）
- 幅広いニーズに応える商品・サービス（長短分離などに基づく商品規制の撤廃、証券・銀行の取扱業務の拡大）
- 多様なサービスと多様な対価（各種手数料の自由化）
- 自由な内外取引（為銀〔外国為替公認銀行〕主義の撤廃）
- 1,200兆円の個人貯蓄の効率的運用（資産運用業務規制の見直しとディスクロージャーの充実・徹底）

2 Fair（透明で信頼できる市場に）

- 自己責任原則の確立のために十分な情報提供とルールの明確化（ディスクロージャーの充実・徹底）
- ルール違反への処分の積極的発動

3 Global（国際的で時代を先取りする市場に）

- デリバティブなどの展開に対応した法制度の整備・会計制度の国際標準化
- グローバルな監督協力体制の確立（G7サミット・蔵相会議等で確認）

橋本内閣総理大臣は「六大改革」一行政、財政構造、金融システム、社会保障構造、経済構造、教育一を掲げていたが、既に準備が整いつつあった金融システム改革の先行を指示した。すなわち、日本版ビッグバンは基本的に橋本内閣総理大臣の主導による

るものであるが、大蔵省としても既に外国為替管理制度や証券市場の改革について検討を行っていた。また、経済審議会行動計画委員会金融ワーキング・グループ（座長：池尾和人慶應義塾大学教授）も、内閣総理大臣指示に先立つ平成8年10月に報告「わが国金融システムの活性化のために」をまとめた。同報告は、日本の金融システムが競争力を「諸外国に比べて相対的に劣化」させており、「生産者（金融機関）重視の視点からの脱却」と「護送船団方式」から「市場メカニズムと自己責任原則」に基づく「利用者重視」への転換を通じて、金融システムの効率性・革新性を強めなければならないとし、幅広い競争の実現（業務分野規制の撤廃、金融持株会社の解禁、証券取引法の改正と資産管理・運用サービス業の導入）、資産取引の自由化（資本市場の機能向上、資産運用及び金融商品設計規制の緩和・撤廃、外国為替管理制度の抜本的な改正）、規制・監督体制の見直し（破綻処理の制度的基盤整備、ルール型行政への転換、金融業における競争政策の強化）を提言していた。

内閣総理大臣指示を踏まえ、平成8年11月15日、大蔵大臣が関係5審議会（証券取引審議会、金融制度調査会、保険審議会、外国為替等審議会、企業会計審議会）会長に対し、平成13年までに改革が完了するプランを早急に取りまとめるよう要請し、さらにこれら審議会の連絡・連携を図る機構として「金融システム改革連絡協議会」を平成9年1月に設置して、直ちに会合を開催した。作業の結果、各審議会の答申・報告が出揃ったことを受け、それらの総論として、同年6月13日に大蔵省は「金融システム改革のプラン」を公表した。ここでは、「利用者の立場」に立って改革を次の四つの視点に整理した。①「投資家・資金調達者の選択肢の拡大」、②「仲介者サービスの質の向上及び競争の促進」、③「利用しやすい市場の整備」、④「信頼できる公正・透明な取引の枠組み・ルールの整備」である。さらに、平成10年6月5日、証券取引法、証券投資信託法、銀行法、保険業法等の法律改正を一括した「金融システム改革のための関係法律の整備等に関する法律」（平成10年法律第107号、金融システム改革法）が成立し、同年12月1日に一部を除いて施行された。

このように短期間に、しかも多数の項目にわたる改革を一気に実現する動きになったのは、前述のように外国為替・証券など一部の分野で既に改革が着手されつつあったこと、東京市場の競争力劣化へのおそれ、そして景気上昇期を迎え、バブル崩壊後の困難な状況も一段落しつつあるという見込みから、前向きの政策に着手する好機と判断された事情があろう。なお、日本版ビッグバンでは証券・保険・外国為替分野（言い換えれば証券局・銀行局保険部・国際金融局）のウエイトが大きかった。これは、銀行分野では既に預金金利自由化措置が完了していたのに対して、証券分野では株式売買委託手数料の自由化といった課題が残されており、保険分野でも、保険料率自由化の課題に加え、平成5年に実施された金融制度改革で業態別子会社による相互乗入れが持ち越しとされていたこと等による。

改革の内容は、項目をリストアップした表2-2-1のとおりである。²⁾

表 2-2-1 金融システム改革の進捗状況

(平成11(1999)年度時点)

1. 資産運用手段の充実等

(1) 投資信託等の整備

- ① 証券総合口座の導入（1997年10月）
- ② 会社型投信の導入（1998年12月）
- ③ 私募投信の導入（1998年12月）
- ④ 未上場・未登録株の投信への組入れ解禁（1997年9月）
- ⑤ 銀行等の投信窓販の導入（1998年12月）

(2) 証券デリバティブの全面解禁（1998年12月）

2. 企業の資金調達の手軽化・多様化

- (1) 社債発行の手軽化 [MTNの利用促進]（1997年6月）
- (2) SPCの制度整備（1998年9月）
- (3) 上場・公開等の手軽化 [株式の上場承認の事前届出制への移行]（1998年12月）
- (4) 店頭登録市場の機能強化
 - ① 借株制度の導入（1997年7月）
 - ② 店頭市場の補完的位置付けの見直し（1998年12月）
 - ③ マーケットメーカー制度の導入（1998年12月）
- (5) 未上場・未登録株式市場の整備 [証券会社による未上場・未登録株の取扱いの解禁]（1997年7月）

3. 多様なサービスの提供

- (1) 証券会社の専業義務の撤廃（1998年12月）
- (2) 株式売買委託手数料の自由化（1999年10月）
- (3) 保険算定会料率の遵守義務の廃止（1997年7月）
- (4) 普通銀行による普通社債の発行の解禁（1999年10月）
- (5) 金融業者の資金調達の多様化（1998年5月）
- (6) 資産運用業の強化
 - ① 外部委託の導入（1998年12月）
 - ② 信託約款の承認制から届出制への移行（1998年12月）
- (7) 証券会社の免許制から原則登録制への移行（1998年12月）
- (8) 証券子会社・信託子会社の業務範囲制限の撤廃（1999年10月）
- (9) 保険会社の子会社形態での銀行業務への参入（1999年10月）
- (10) 持株会社の活用（1997年3月）

4. 効率的な市場の整備

- (1) 取引所集中義務の撤廃（1998年12月）
- (2) PTS（私設取引システム）の導入（1998年12月）
- (3) 貸株市場の整備（1998年12月）

- (4) 証券取引・決済制度の整備 [社債受渡し・決済制度の整備] (1997年12月)
- (5) 一括清算ネットティングの整備 (1998年12月)

5. 公正取引の確保等

- (1) 公正取引ルールの整備・充実
 - ① 新商品導入等に対応した公正取引ルールの整備等 (1998年12月)
 - ② 空売り規制の見直し (1998年10月)
- (2) 罰則の強化等
 - ① インサイダー取引等の罰則強化 (1997年12月)
 - ② インサイダー取引等による不正利得没収規定の整備 (1998年12月)
- (3) 利益相反防止に関する行為規制の整備 (1998年12月)
- (4) 紛争処理制度の充実 [あっせんの法制化] (1998年12月)
- (5) 有価証券定義の拡充 (1998年12月)

6. 仲介者の健全性の確保及び破綻処理制度の整備

- (1) 金融機関等のディスクロージャーの充実 (1998年12月)
- (2) 銀行・保険等の子会社規定の整備 (1998年12月)
- (3) 破綻の際の利用者保護の枠組み整備 (1998年12月)
 - ① 分別管理の徹底 [全般的法制度整備] (1998年12月)
 - ② 投資者保護基金の創設 (1998年12月)
 - ③ 保険契約者保護機構の創設 (1998年12月)

7. 証券税制の見直し

- 有価証券取引税・取引所税の撤廃 (1999年4月)

(出所) 大蔵省『財政金融統計月報』第575号 29-30ページ。

ここでは、諸施策を7項目に分類しているが、幾つかの観点があり得るはずで、経済学的な分類は難しい。この表や前述の「金融システム改革のプラン」を基に仮に三つに分類してみると、次のようになろう。

[新金融商品・サービスの導入]

- ・証券デリバティブの全面解禁 ・有価証券の定義拡大
- ・証券化商品 (SPC制度) 整備
- ・投資信託の拡充：証券総合 (ラップ) 口座、会社型投資信託、不動産投資信託、商品投資信託、私募投資信託

[業務の自由化]

- ・持株会社制度の活用 ・保険業と他業態の相互参入
- ・業態別子会社の業務制限緩和 ・投資信託及び保険の銀行窓口販売解禁
- ・銀行の社債発行解禁 ・ノンバンクの社債及びCP発行解禁

- ・取引所集中義務の撤廃 ・証券会社専業義務の撤廃
- ・外国為替業務自由化（外国為替公認銀行・両替商・指定証券会社制度の廃止）
- ・対外決済、資本取引に係る事前許可及び届出制度の廃止
- ・価格自由化：株式売買委託手数料自由化、算定会料率使用義務廃止

〔市場インフラとしての制度・行政〕

- ・ディスクロージャーの充実（義務化及び連結ベースへの拡充等）
- ・時価評価の導入 ・各業法における連結ベースの規制体系の導入
- ・インサイダー取引等の罰則強化 ・一括清算ネットティングの整備
- ・ルール型行政の徹底

金融システム改革（日本版ビッグバン）の効果については、後に金融庁が政策評価の一環として、「平成20年度総合評価書（金融システム改革（日本版ビッグバン）」（平成20年8月）を公表している。³⁾ ここでは、評価対象期間を金融商品取引法の成立（平成18年）までとして、次のように評価している。

- ①「フリー」（自由化の状況）については、
 - ・ネット証券、ダイレクト損保、異業種からの銀行参入等があり、競争が促進された。
 - ・投資信託の銀行窓口販売はマーケットを拡大した。
 - ・持株会社解禁は金融機関の競争力強化に寄与した。
 - ・取引所集中義務の撤廃は取引所間競争をもたらし利便性を向上させた。
- ②「フェア」（透明で信頼できる市場の実現の状況）については、
 - ・適合性原則に基づく説明義務の徹底、情報開示の充実、インサイダー取引等の取締強化などにより公正さが向上した。
- ③「グローバル」（グローバル化への対応の状況）については、
 - ・連結決算、減損会計などの会計基準の改定は大きな意味をもった。
- ④総括的評価としては、
 - ・ビッグバン方式と呼ばれる抜本的な規制緩和は、過去の漸進的改革と比べ、実施過程がきわめて効率的であった。
 - ・金融商品の多様化、市場インフラ整備は進んだが、市場型金融の拡大、複線型金融システムへの移行には継続的な改革が必要である。
 - ・相対的な国際競争力強化、国際金融センター化は進展したとは必ずしもいえず、課題が残っている。

〔注〕

1) 内閣総理大臣指示『我が国金融システムの改革～2001年東京市場の再生に向けて～』金

融庁ウェブ・ページ https://www.fsa.go.jp/p_mof/big-bang/bb7.htm。

- 2) 金融システム改革では、今後の課題として、前述の「金融システム改革のプラン」の中で、金融サービス法等の検討が記された。その後、新しい資金の流れに関する懇談会、金融審議会などで検討が重ねられた後、日本版金融サービス法の第一歩として、集团的投資スキーム及び販売・勧誘ルールについて、平成12年5月に「特定目的会社による特定資産の流動化に関する法律等の一部を改正する法律」及び「金融商品の販売等に関する法律」が成立し、同時に成立した「証券取引法及び金融先物取引法の一部を改正する法律」とあわせ、金融インフラ3法と総称された。また同国会においては、同年4月に「消費者契約法」が、同年5月に「保険業法及び金融機関等の更生手続の特例等に関する法律の一部を改正する法律」がそれぞれ成立した（以上の詳細については本巻証券行政編、保険編を参照されたい。）。
- 3) 以下の記述は、金融庁「平成20年度総合評価書（金融システム改革（日本版ビッグバン）」（平成20年8月）金融庁ウェブ・ページ https://www.fsa.go.jp/seisaku/20_s_hyouka.pdf、金融庁「平成20年度総合評価書要旨」（平成20年9月）金融庁ウェブ・ページ https://www.fsa.go.jp/seisaku/20_s_yousi.pdfによる。

2 金融持株会社の解禁等

このように金融システム改革が検討される中、大蔵省銀行局は金融持株会社の解禁に力を入れていた。金融持株会社の解禁は、平成5年に実施された金融制度改革の際には無理とされていたが、独占禁止法（「私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律」（昭和22年法律第54号））見直しの機運の高まりとともに急速に実現に向かうことになった。

純粋持株会社を禁止する独占禁止法第9条は財閥解体（復活の防止）を目的とするものであった。しかし、日本経済の停滞感が深まり、持株会社の産業支配への警戒よりも企業・産業再編が容易となることへの期待が相対的に強まる（銀行の産業支配への警戒も銀行の実態に照らして低下しつつあったと思われる）中で、平成7年2月、通商産業省の産業政策局長の私的研究会である企業法制研究会は「純粋持株会社規制及び大規模会社の株式保有制限の見直しの提言」を公表し、次いで同年3月31日の「規制緩和推進計画」に独占禁止法第9条の改正が盛り込まれた。公正取引委員会の平成7年12月の独占禁止法第4章改正問題研究会の中間報告書¹⁾で、持株会社禁止制度の目的に反しないと考えられる4類型の一つとして「金融業において異業態間の相互参入方式等として持株会社形態を利用する場合」が示され、持株会社解禁に向けて金融持株会社の必要性が重要な位置付けとなった。改正独占禁止法は平成9年6月11日に成立したが、金融関係についてはさらに検討する扱いとなり、金融制度調査会、証券取引審議会、保険審議会の検討に付された。検討の結果、前述の「金融システム改革のプラン」において金融持株会社の解禁が盛り込まれた。

こうして金融持株会社関連2法案が国会に提出され、平成9年12月5日に成立した（「持株会社の設立等の禁止の解除に伴う金融関係法律の整備等に関する法律」（平成9年法律第120号）及び「銀行持株会社の創設のための銀行等に係る合併手続の特例等に関する法律」（平成9年法律第121号）。いずれも平成9年12月12日に公布された。）。同法をめぐっては反対論もあったが、この年11月には拓銀・山一証券などが連続破綻し危機的様相を示す中で、金融システムの安定化のための金融持株会社の必要性が高まったことも、同法が成立した要因であると考えられる。

また、平成10年の銀行法改正では、銀行が既存の金融機関を子会社とすることも解禁された。

これらの法整備によって、業態別子会社方式では既存金融機関の子会社（「子供」であり通常小規模）の新設のみが可能であったのに対し、既存金融機関の（「兄弟」としての）グループ化も可能となった。これは、再編成の手段としてはるかに重要なものとなった。

実際、平成11年以降に急進展する大手銀行の統合、メガバンク・グループ化において、三井銀行・住友銀行の両行のように直接合併する例もあったが、この持株会社方式を利用して統合し、次いで銀行子会社の合併や再編成（みずほ銀行とみずほコーポレート銀行、りそな銀行と埼玉りそな銀行のような組み替え）に進むケースが多く、解禁の意味は大きかった。さらに、信託・証券・保険等の業態別子会社を含むフィナンシャル・グループの形成は、持株会社方式の利用なしには困難であった。

〔注〕

- 1) 公正取引委員会独占禁止法第4章改正問題研究会「持株会社禁止制度の在り方について」（『金融』平成8年2月号 23-31ページに抜粋掲載。）。

第3節 金融機関の破綻処理と金融システムの安定化のための制度の進展

本節では、金融監督庁発足前の平成7～9年度における金融機関の破綻処理及び平成7～12年度の金融システムの安定化のための制度整備のプロセスを中心に取り扱う。

平成6年度までの処理については前章で見たが、それは次第に従来型の救済併方式が行き詰まっていく過程であった。以下の東京2信組や住専に見るように欠損の規模が巨大になる一方、受け皿となる余力のある金融機関もなくなりつつあった。

こうした状況の下、次のような新たな対応も行われた。

平成6年2月の「金融機関の不良資産問題についての行政上の指針」（第1章第2節参照）において、「経営を刷新し、抜本的な活性化を図る観点から、合併等を選択する金融機関に対しては、その円滑な実現のために当局としても可能な限り支援、協力を行う¹⁾」と記された。こうした中、同年4月には、北日本銀行（岩手県）、殖産銀行（山形県）、徳陽シティ銀行（宮城県）の第二地方銀行の3行が合併し、3県にまたがる広域の地方銀行となる「平成銀行」を設立することが発表された。これは金融ネットワークの広域化、経営基盤の強化を図ったものであったが、同年6月に合併の取り止めが発表された。²⁾

また、平成9年12月には、特定合併制度（平成13年3月までの時限的措置として、2以上の破綻金融機関それぞれについて、その破綻金融機関が業務を行っている地域又は分野における資金の円滑な需給及び利用者の利便に大きな支障が生じるおそれがあると認められるときには、当局は特定合併のあっせんを行うことができ、当該金融機関は預金保険機構に資金援助を申請することができる。）の創設など預金保険機構が行う資金援助の多様化を図る預金保険法の改正が行われた。これは、当該金融機関が地域で果たしている金融機能を維持することが預金者や取引先をはじめとした地域経済のために不可欠であると認められるような場合には、預金保険機構が不良債権の買取等を行ったうえで、これらの金融機関同士が新設合併（当事者である金融機関自体は法的に消滅した。）し、健全な金融機関を新たに設立することを可能とするものであった。³⁾平成10年10月1日には、この特定合併制度を活用し、福徳銀行、なにわ銀行の両行が特定合併し、なみはや銀行となった。

不動産価格の下落継続とともに、前掲表2-1-1に見るように主要行（都市銀行・長期信用銀行・信託銀行）の不良債権処分損は、平成5年3月期1兆6398億円、平成6年3月期3兆8722億円、平成7年3月期5兆2322億円、平成8年3月期11兆669億円と激増してきた。これにより、既に平成7年3月期決算で余裕が失われつつあった全

国銀行の決算は、平成8年3月期は業務純益こそ6兆7437億円を上げていたものの、平成入り後、減益を続けてきた経常利益がマイナス2兆9458億円、当期利益がマイナス4兆771億円の大赤字に転落した⁴⁾。また、利益とともに不良債権「償却原資」とされた株式含み益は、株価動向に振り回され、底が見え始め、平成9年には枯渇し、銀行のロス吸収余力はほぼ尽きるに至った。経営破綻は中小金融機関から平成9年の拓銀、平成10年の長銀・日債銀と主要行にまで及んで、金融システム危機に直面することになる。

〔注〕

- 1) 「金融機関の不良資産問題についての行政上の指針」（平成6年2月8日）（『金融』平成6年3月号29-31ページ）。
- 2) 『金融』平成6年6月号38ページ。『金融』平成6年7月号51ページ。『金融財政事情』（金融財政事情研究会）平成6年5月2日号10-13ページ、89ページ。
徳陽シティ銀行については、平成9年11月26日に経営破綻した（『金融』平成10年1月号127-129ページ）。
- 3) 衆議院「大蔵委員会議録」（平成9年12月2日）提案理由説明。「預金保険法の一部を改正する法律について」『ファイナンス』平成10年2月号44-46ページ。
- 4) 『金融年報 平成9年版』145ページ。

1 「東京2信組問題」、「住専問題」：平成6～8年度

（1）東京協和・安全信用組合問題

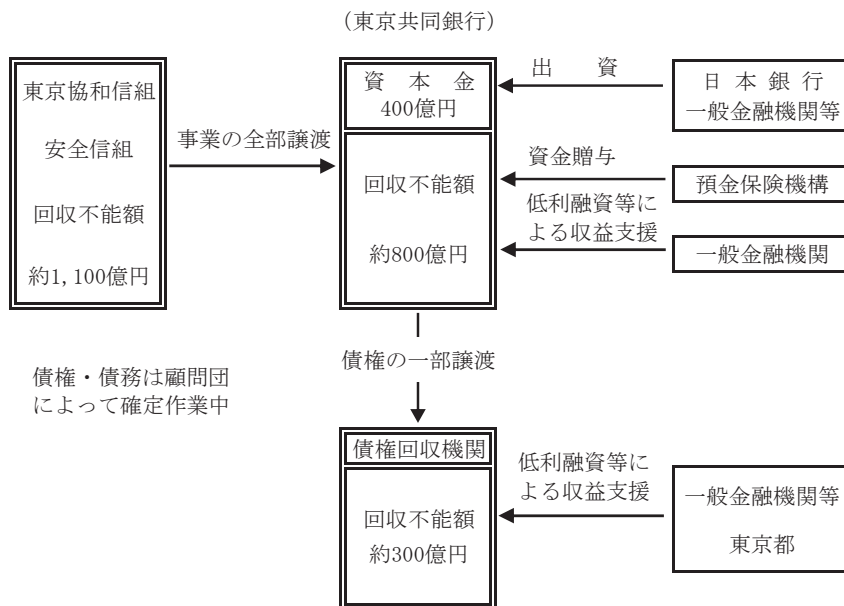
平成6年度以降は、それまでの救済合併（+預金保険による資金援助）方式による破綻処理では対応ができなくなり、受皿機関を新設して事業譲渡する方式を採用のほかにない段階に進展した。救済合併する余力のある金融機関が現れなくなったこと、合併による規模拡大にメリットがなくなったことがその原因であった。また、金融機関の資産悪化の程度が著しく、ペイオフコスト内での資金援助では、ロスを埋めきれない事例が出てきたことも特徴的である。

そうした時期に、東京協和信用組合と安全信用組合の2信用組合（いずれも資産1000億円強規模で都市部中規模の信用組合）の破綻問題が浮上した。東京協和信用組合は、理事長の関連企業グループをはじめとするゴルフ場、レジャー産業関連企業への大口融資を急速に拡大させ、また安全信用組合も、同関連企業グループ等への大口融資を急速に拡大させていたが、バブル経済の崩壊により経営環境が激変し、景気の長期低迷も加わり、不良債権が増加し経営危機に陥った。また、両信用組合とも、資金調達を高利大口定期に頼った結果、実質的な収益構造は逆鞘化していた。¹⁾ こうした中で東京都は平成6年12月8日、業務改善命令を發出し、これに対して両信用組合は

自主再建を断念した。翌12月9日、処理案の合意が東京都から発表された（大蔵省・日本銀行も処理案を了承し協力する声明を発表した。）。その要点は、二つの信用組合は解散して事業を新設受皿銀行に譲渡するというものであった。²⁾

年明けの平成7年1月13日、新銀行である「東京共同銀行」が設立され、17日に銀行業免許付与、3月20日に営業を開始した。その中で、1月20日に東京都は支援を含む具体的スキームを発表した（図2-2-1参照）。

図 2-2-1 東京協和・安全信用組合問題処理スキームの概要



(出所) 『金融』平成7年2月号 52-53ページより作成。

その内容は次のとおりである。

- ①東京共同銀行は資本金400億円で、日本銀行が日本銀行法第25条（信用制度の保持育成のため必要な業務）により200億円、残余は全国信用協同組合連合会及び長銀をはじめとする152の一般金融機関等の分担で出資する。東京共同銀行は預金保険機構から資金贈与400億円を受け、また一般金融機関から低利融資等による収益支援を受ける。これにより同行は、破綻2信組から回収不能債権約1100億円を引き受け、回収に当たる。
- ②上記回収不能債権のうち約300億円分は、債権回収機関を設置して東京共同銀行から譲渡する。この機関に東京都及び一般金融機関等が低利融資等による収益支

援を行う（東京都は300億円を期間15年・金利1%で融資）³⁾。

しかしながら、「東京2信組処理反対」を訴えた東京都知事の当選や、経営者への刑事告発、また、大蔵省職員の不祥事により大蔵省批判が高まる中、東京都議会では300億円を東京2信組には支出しないとする決議⁴⁾がなされるなどし、東京都からスキームに沿った支出はなされなかった。債権の回収に当たっては、後述のコスモ信用組合破綻に際して資産の買取りを行った東京都信用組合協会が東京共同銀行より667億円の買取りを行った⁵⁾。

その後、東京共同銀行は、平成8年預金保険法改正を受けて同年9月2日に整理回収銀行に改組され、破綻信用組合の不良債権の買取り及び回収を行う機関となり、預金保険機構が信用組合の破綻処理における資金援助として資産買取りを行う際の業務を委託される「協定銀行」となった。さらに平成11年4月1日には、整理回収銀行は住宅金融債権管理機構（住管機構）と合併して「整理回収機構」（The Resolution and Collection Corporation: RCC）となる。

（2）住専問題

住専（住宅金融専門会社）は1970年代に設立された。戦後、資金不足経済の下で、銀行は企業向け融資に専念し、住宅ローンに資金を割り当てる余裕がなかった。しかし1970年代に入ると、より広く社会のニーズに応える金融の必要が論じられ、住宅ローンをはじめとする個人ローンはその中心に位置付けられた。そうした状況に対処するため、銀行等は共同事業として住宅ローンを専業とする金融会社＝住専を設立した。

表2-2-2が住専8社の概要である。「日本住宅金融」と「住宅ローンサービス」は大

表 2-2-2 住宅金融専門会社8社の概要

	設 立	融資残高	母 体
日 本 住 宅 金 融	昭和46年6月	1兆9,312億円	三和銀行、さくら銀行、東洋信託銀行、大和銀行、三井信託銀行、横浜銀行、あさひ銀行、千葉銀行、北海道拓殖銀行
住宅ローンサービス	昭和46年9月	1兆4,196億円	第一勧業銀行、富士銀行、三菱銀行、あさひ銀行、住友銀行、さくら銀行、東海銀行
住 総	昭和46年10月	1兆6,094億円	信託銀行
総 合 住 金	昭和47年7月	1兆1,183億円	第二地方銀行
第 一 住 宅 金 融	昭和50年12月	1兆5,058億円	日本長期信用銀行、野村證券
地銀生保住宅ローン	昭和51年6月	8,779億円	地方銀行、生命保険25社
日本ハウジングローン	昭和51年6月	2兆2,574億円	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
協 同 住 宅 ロ ー ン	昭和54年8月	7,000億円	農林系統金融機関

（注） 融資残高は、平成7年6月末（協同住宅ローンは同年3月末）時点の額である。

（出所）『日本経済新聞』平成8年1月20日朝刊に掲載された大蔵省・農林水産省公表資料、『日本経済新聞』平成8年2月11日朝刊より作成。

手銀行の共同出資、「住総」は信託銀行、「総合住金」は第二地方銀行、「第一住宅金融」は長銀と野村証券、「地銀生保住宅ローン」は地方銀行と生命保険、「日本ハウジングローン」は日本興業銀行、日債銀と証券大手、「協同住宅ローン」は農林系統金融機関がそれぞれ母体であった。結果的には「協同住宅ローン」(存続)を除く7社(以下、「住専7社」という。)が清算処理される。

銀行等が住宅ローンに進出してくると、住専はバブル下で事業性不動産融資にシフトし、急激に貸出(住専の営業拠点を補い、活動を補完するために母体等の取引金融機関からの紹介融資があったとされる⁶⁾)を拡大させた。さらに、平成2年3月に不動産関連融資のいわゆる総量規制についての通達が発出された後、融資はかえって増加する(平成3年3月末期がピーク)。その資金源として大きいものは、全国農業協同組合連合会、信用農業協同組合連合会(以下、「信連」という。)、農林中央金庫(以下、「農林中金」という。)からなる農林系統機関、特に各県信連であった。7社に対する農林系統機関からの融資は平成7年3月末で5兆4753億円(1社当たり7822億円)に達し、7社の借入残高約13兆円の4割以上を占めた⁷⁾。農林系統金融機関は大規模な遊休資金の下で、住専については大手金融機関が「母体」で大蔵省の監督下(昭和58年の「貸金業規制法」制定前の旧「出資法」(「出資の受入れ、預り金及び金利等の取締りに関する法律」(昭和29年法律第195号))に基づく届出制)にあること等から、公共性、信用力等を有する位置づけであるものと考えられ、住専自身の業況が非常に好調であったこと等から⁸⁾、貸出を急増させたのである。そして、その前提になったのは、農林系統金融機関の住専向け融資が総量規制の対象と十分認識されていなかったことであった。この事情は次のとおりである。

第一に、総量規制を発する先となり得るのは、明確な規制根拠をもつもの、すなわち免許業種であろう—貸金業規制法は銀行等に対するような監督を規定していない—との理由から、対象は銀行等の金融機関とされた。第二に、農林系統金融機関にも総量規制が課されたが、不動産業・建設業・ノンバンクの3業種への融資に関する実績報告については、既に同様の報告が農林水産省から求められていたことから、大蔵省への報告義務は課されなかった⁹⁾。第三に、農林系統金融機関の員外貸出規制の対象になる可能性については、住専は金融機関との扱いとなったため、住専融資は員外ノンバンク向け貸出ではなく金融機関同士の融資(預け金)と見なされた。これらの結果、規制の抜け道を許すことになったのである。

その後、バブルの崩壊と不動産市況の低迷による不動産業者等の経営悪化に伴い、住専からの貸付について元利払いが滞り、担保割れが生じるなど、住専は深刻な経営問題に直面した。こうした住専の経営悪化に対しては、農林系統金融機関を母体とする協同住宅ローンを除く7社については、母体行が中心となって2次にわたる再建計画が策定され、その再建に向けた努力が払われることとなった。なお、平成3～4年

表 2-2-3 住専7社の資産・借入金（平成7年3月末）

	区分	金額（億円）	比率（％）
資産の内訳	正常資産	34,900	26.7
	第2分類資産	20,500	15.7
	第3分類資産	12,400	9.5
	第4分類資産	62,700	48.0
	合計	130,500	100.0
借入金の状況	銀行計	60,700	46.8
	農林系統金融機関	54,800	42.2
	その他	14,300	11.0
	合計	129,800	100.0

（注）比率は、四捨五入により合計と各計数の合計とは必ずしも一致しない。

（出所）『日本経済新聞』（平成8年1月20日朝刊）、『産経新聞』（平成8年2月6日朝刊）に掲載された政府提出資料より作成。

の第1次再建計画は、住専各社及び関係金融機関の協議により策定され、母体を中心としての金利減免が講じられた。平成5年の第2次再建計画では、母体行だけでなく一般行や農林系統金融機関を含めた金利減免が講じられたが、この策定を巡って当事者間の協議は難航をきわめ、そのような中で大蔵省及び農林水産省が、当事者間の協議が円滑に行われていくよう再建計画の円滑な取りまとめに尽力した¹⁰⁾。しかし、その後の予想を上回る地価の一層の下落、金利低下のなかで、各社の経営はさらに悪化し、再建計画の抜本的見直しが避けられない状況に至った。なお、第2次再建計画作成に際して大蔵省、農林水産省間で結ばれた覚書¹¹⁾の解釈を巡って、後に、住専の清算処理策の国会審議等で議論がなされることとなった。

大蔵省においても、各社の状況を直接把握すべく平成7年夏、立入調査（平成3～4年の第1次調査に続く第2次調査）を実施した。この結果、各社がきわめて多額の不良債権を抱え、そのうち損失が見込まれるものも多額にのぼることが判明した。このような状況を踏まえ、協同住宅ローンを除く7社について母体行から整理を含む抜本的見直しの方針が示されるとともに、対応について当事者間で協議が続けられた。ただ、住専の抱える不良債権は巨額で住専に融資を行った金融機関は300超にものぼるうえそれぞれが複雑な関係¹²⁾にあり、母体行は、いわゆる貸し手責任主義で、融資をしている者の融資額に応じてそれぞれが負担をすべきだという主張が強く、農林系統金融機関では、そもそもこの住専問題は母体行が負うべき責任ではないかという主張が強かった¹³⁾こと等から、協議は難航した。

こうした中、政府・与党において検討がなされ、平成7年12月19日、住専問題処理に当たっての基本的姿勢、損失負担の要請及び財政資金の導入など具体的な処理方策を盛り込んだ「住専問題の具体的な処理方策について」¹⁴⁾が閣議決定された。処理方策は、住専問題の解決に向け、

・住専7社は実質的に倒産・消滅させる。必要な損失処理を行い、住専問題による金融システムへの懸念を払拭する

・住専の貸付金等は新たに設立される会社が引き継ぎ、預金保険機構とともに強力に借り手からの回収を進める

・回収を強力に進めるため、預金保険機構に借り手に対する新たな権限を付与することを基本的な考え方としている。具体的には、

- ① 住専7社を整理し、その回収不能な不良債権に係る損失見込額等（いわゆる一次損失）を関係金融機関による債権放棄・資金贈与（母体行債権放棄約3兆5000億円、一般行債権放棄約1兆7000億円、農林系統金融機関資金贈与約5300億円）、6800億円の財政資金の投入により処理する（表2-2-4）
- ② 預金保険機構の業務を拡充（政府は同機構の運営強化のため50億円を出資）し、住専7社の財産を承継する機関（㈱住宅金融債権管理機構）を預金保険機構の出資により設立し、債務者に対する罰則付きの財産調査権を付与された預金保険機構と一体となって強力な債権回収を行う
- ③ 債権回収において、益金が生じた場合にはそれらの成果を還元するとともに、万が一、損失（いわゆる二次損失）が生じた場合には政府、民間金融機関がそれぞれ2分の1ずつを負担する

ことなどを内容とした。

表 2-2-4 住専処理策における負担の概要

	損失分担額（億円）	損失分担比率（％）
母体行	35,000	54.6
一般行	17,000	26.5
農林系統金融機関	5,300	8.3
財政資金	6,800	10.6
合計	64,100	100.0

（注） 財政資金にはこのほかに預金保険機構に対する出資50億円があり、合計6,850億円となる。

（出所） 「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）『金融年報 平成8年版』9-10ページより作成。

予算面の措置（平成8年5月9日成立）、関係法令の整備（6月18日「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」（平成8年法律第93号。以下、「住専処理法」という。）成立等）が国会での議論¹⁵⁾を経て実施されるとともに、関係機関の新設や業務拡充が図られた。¹⁶⁾ なお、この住専問題等を契機として金融行政に対して様々な批判がなされることとなった。

住専7社は清算され、その資産は預金保険機構の子会社として発足（平成8年7月26日）した住宅金融債権管理機構（中坊公平社長）に譲渡されて、住宅金融債権管理

機構は債権回収に当たることになった。中坊社長は、国民に新たな二次負担はかけないとの基本方針を掲げ、強力で債権回収を進めた。住宅金融債権管理機構は平成11年、整理回収銀行（旧東京共同銀行）と合併して整理回収機構（RCC）となる。預金保険機構には、国の補助金6800億円による緊急金融安定化拠出基金、日本銀行・民間金融機関の拠出1兆70億円による金融安定化拠出基金、及び国の出資50億円からなる住専勘定が設けられて、処理資金とした。平成8年の閣議了解及び住専処理法に基づき、処理は15年間で終了する（平成23年度が期限とされた。）こととされ、最終的な二次損失については、政府及び民間金融機関が2分の1ずつ負担することとされていた。期限直前の二次損失は1兆4017億円となった。これを政府と民間で2分の1ずつロスシェアリングすることとなっていたが、このうち2分の1の政府負担部分については、RCC簿価超回収益2189億円、新金融安定化基金（民間が設立した、いわゆる第二基金）の運用益1662億円、RCC累積利益の2分の1である1388億円を活用するとともに、RCC協定後勘定の留保利益からの繰入1838億円を活用するための法的手当を措置することにより、新たな財政措置を回避した。なお、二次損失の政府負担分に充当された後の残余の68億円については、平成24年7月に預金保険機構の住専勘定を通じて国庫に納付された。一方の民間負担は、住専処理法の枠内で行われた民間の調整を尊重し、住専処理方策決定時に民間負担分に充てるために民間が拠出して設けた金融安定化拠出基金の運用益1456億円、同元本の一部4165億円、RCC累積利益の2分の1である1388億円を充てることとした。このうち金融安定化拠出基金の元本の一部については、そのうち1000億円を整理回収機構への民間出資の毀損により、その余りの3165億円を住専処理法の規定に基づき預金保険機構一般勘定から同基金への繰入により手当てしている。なお、住専資産の譲受時買取価格累計額4兆6558億円に対し、譲受時から協定後勘定に移管し住専勘定としての回収を終了した平成23年11月末までの回収累計額は3兆4058億円（回収率73.2%）であった。¹⁷⁾

（3） その他の破綻処理

以上の2件以外にも、破綻は銀行にも及び、処理も並行して行われた。それらのうちここでは5件を簡潔に取り上げる。コスモ信用組合、木津信用組合はそれぞれ、東京共同銀行、整理回収銀行を受け皿とし、貸出等新規事業は行わないものであった。兵庫銀行と太平洋銀行はそれぞれ、みどり銀行、わかしお銀行という個別受皿行新設のスキームを用い、地域のために事業継続が必要であった。阪和銀行は、預金払戻業務のみを行う紀伊預金管理銀行に営業譲渡され清算・消滅し、株主は出資金の全額を放棄した。

平成8年6月預金保険法改正まではペイオフコスト超の資金援助はできなかったため、以下の事例のうち阪和銀行と木津信用組合（事業譲渡実施が法改正後）以外では、

ペイオフコスト超の必要資金は預金保険機構からでなく業界・地元などからの拠出を求めるスキームが用いられている。また、早期是正措置の導入以前でもあったので、資金繰りが悪化するまでは経営者が破綻と処理の開始を認めない場合には困難が生じた。そのような場合、業務停止命令を出すことはできるが、実際にはその後の処理は経営者等が納得しなければ進められなかった。例えば、預金払戻にしても、従業員の協力が得られず、払戻が不可能となれば保険事故であるとの預金保険法の規定に従いペイオフを実施することとなり、社会的影響を考えるとペイオフ実施は相当な困難が予想されたため、業務停止命令を発出することは難しかった。

コスモ信用組合

コスモ信用組合は、高利預金と金融機関借入により不動産及び金融保険業融資を拡大させ、バブル崩壊を契機に大幅な債務超過に陥った。バランスシートは、6050億円の資産のうち正常資産が2250億円、不良債権は3800億円（回収不能債権2500億円、回収可能債権1300億円）であり、一方で自己資本は150億円、預金等が4800億円、借入金1100億円であった。新聞報道をきっかけにコスモ信用組合の手元流動資金に不足が生じ、平成7年7月31日に東京都が業務停止命令（預金払戻業務を除く。）を発した。¹⁸⁾これが金融機関に対する初の業務停止命令の発動である（この後、大阪府が木津信用組合（平成7年8月30日）と三福信用組合（平成8年11月8日）に発動し、大蔵省としては阪和銀行に対するもの（平成8年11月21日）が初である。）。¹⁹⁾

東京都は平成7年8月28日、関係者との合意を受け以下の処理スキームを公表した。²⁰⁾

- ①不良債権のうち150億円は自己資本で償却する。
- ②回収可能な延滞債権1300億円を東京都信用組合協会内に設置する債権回収機関に有償譲渡し、ここに東京都から200億円及び東京都信用組合協会から20億円の資金援助を行い回収の促進を図る。
- ③コスモ信用組合は解散し、事業を東京共同銀行に全部譲渡する（内容は借入金と預金等のすべて、及び正常資産・欠損（2350億円））。このロスと、預金保険機構の資金援助1100億円程度（実際には1250億円となった。）と、日本銀行の収益支援200億円程度のほか、信用組合業界の贈与180億円、融資金融機関の債権放棄630億円（貸付の60%相当）、関係金融機関の収益支援220億円を動員して補填する。

木津信用組合

大阪を地盤とする木津信用組合は、バブル期に不動産融資を拡大し、昭和45（1970）年に22億円であった預金量が1兆円を越す業界第2位の信用組合に拡大したが、バブル崩壊により不良債権が急増した。

平成7年8月30日、前述のコスモ信用組合破綻の報道以降の多額の預金流出の中、監督当局である大阪府は業務停止命令を下し、大蔵省・日本銀行も処理に協力する旨の談話を発表した。この際、①預金払戻は、1億円以上の大口債務をもつ預金者の債務相当額の定期性預金及び満期未到来の定期性預金を除き、引き続き認める、②預金払戻資金が不足する場合には、日本銀行法第25条に基づく融資を行う、③手形・小切手は、手形交換所規則に基づき銀行取引停止事由に当たる不渡り処分とならない取扱いとし、また健全な取引先に支障が生じないよう政府系中小企業金融機関に支援・協力を要請する、との措置を付した。²¹⁾

同年9月末から行われた検査の結果、損失は9600億円、回収可能な不良債権は2300億円であり、総資産1兆3100億円のうち正常債権は1200億円にすぎない（不良債権比率91%）という極めて異常な内実が判明した。²²⁾ これを受けて大蔵省は同年11月22日、「木津信用組合の処理について」²³⁾を公表した。その骨子は、①前経営陣に対する厳格な責任追及（可能な限りの私財の提供、刑事告訴の検討）、②関係金融機関の協力、③大阪府の支援、④ペイオフコスト超の資金援助を可能とする預金保険法の改正、⑤日本版RTC(Resolution Trust Corporation)の整備（後に東京共同銀行を整理回収銀行に改組した。）であった。

結局、救済金融機関が現れなかったことから、預金保険法第62条による大蔵大臣の「合併等のあっせん」の初のケースとして、平成9年2月時点になって整理回収銀行に事業譲渡した。この時点ではペイオフコスト超の資金援助を可能とする平成8年6月預金保険法改正が行われていたので、ペイオフコスト5146億円に対し資金援助1兆48億円を実施し、その他に関係機関である三和銀行が122.4億円の支援に当たる10年低利融資3000億円を行った。²⁴⁾

兵庫銀行

木津信用組合の破綻処理に対し平成7年8月30日に発表された大蔵大臣談話において、兵庫銀行の破綻も公表された（両金融機関とも同日が破綻認定日である。）。これが初の地方銀行の破綻であった。破綻の同時処理がなされる中で、信用組合と銀行の違い及び地元経済への影響度の違いが処理方法に反映されることになる。

兵庫銀行（旧兵庫相互銀行）もまた、バブル期に不動産融資を急膨張させた。総資産が昭和60年度の2.1兆円から平成2年度の4.3兆円へ5年間で2倍以上の急増を示し、平成2年度の預金3.7兆円（対前年度1.2兆円増でピーク。）、貸出2.7兆円と第二地方銀行で最大手となっていた。なお、平成6年度では預金が2.5兆円に激減する一方、貸出は2.8兆円の水準²⁵⁾となり、B/S(貸借対照表)でも異常な動きを示していた。実際、銀行本体に加え20社に及ぶ関連ノンバンクの不動産関連融資の大幅な不良化が進行していた。平成5年、兵庫銀行は、経営体制を刷新して再建に努めるものの、一層の地価

下落と損失拡大が進む中、平成7年1月の阪神・淡路大震災で本店が倒壊するなどの被害が加わった。そして、資金繰りに追われる状態となり、業務継続の困難を当局に申し出た。これを受けて同年8月30日の処理策の公表（破綻の認定）に至った。

公表された処理策の主な内容²⁶⁾は、次のとおりである。

- ①経営破綻した兵庫銀行は清算・消滅させる。
- ②関連ノンバンク20社は法的整理を行う。
- ③現経営陣の退陣等、経営責任を明確にする。
- ④地元経済への円滑な金融を保全するため、地元民間出資を中心に新銀行を設立し、営業の全部を譲渡する。民間出資のみでは資本基盤が不十分な場合、日本銀行法第25条により日本銀行が信用補完を行う。また譲渡まで営業を継続し、同様に必要資金は日本銀行法第25条により日本銀行が供給する。
- ⑤不良債権は新銀行が引き継ぎ回収する。⑥損失の処理は、兵庫銀行の自己資本の取崩しと預金保険機構からの資金援助で行い、不足分は新銀行の徹底した合理化によって概ね10年間で処理する。

このように、銀行であるため信用組合を対象とする整理回収銀行を受け皿にできず、また地元経済への影響も大きいことから、新銀行設立方式としたのである。続く平成7年10月27日、神戸経済界等の出資により「みどり銀行」が設立され、平成8年1月29日に営業譲渡がなされた。回収不能債権の損失8004億円、ペイオフコスト4734億円に対し、預金保険機構から4730億円の資金贈与、地元企業・関連金融機関等から出資709億円等が行われ、日本銀行も劣後ローン1100億円で支援した。²⁷⁾しかし、この時点では預金保険機構の支援がペイオフコスト上限、そして不良債権買取機構の不在という制約から、不良債権も引き継いだことが重荷となり、地価下落、資産劣化がさらに進行して、後の平成10年5月15日に再び破綻、平成11年4月1日には地元の第二地方銀行である阪神銀行（さくら銀行系）に救済合併されて「みなと銀行」となった。この際、不良債権は整理回収機構に譲渡された。

太平洋銀行

東京の第二地方銀行・太平洋銀行（旧第一相互銀行、旧相互無尽）は、平成元年以来経営再建に努めてきたが、従来から不動産関連向け融資の比率が高かったこともあり、バブル経済の崩壊とその後の不動産価格の低下等により資産の悪化が進み、資金繰りに困難を来す中、平成8年3月、破綻した。その処理は、基本的に兵庫銀行のケースと同様で、以前から支援していたさくら銀行の出資で受皿銀行である「わかしお銀行」を設立し、わかしお銀行に同年9月に営業譲渡した。その際、預金保険機構は1170億円の資金贈与を行った（ペイオフコスト1238億円）。²⁸⁾さくら銀行の支援・管理は、さくら銀行の前身の一つ太陽銀行（旧日本相互銀行、旧大日本無尽）との関係

からきたものである。

阪和銀行

阪和銀行の処理は特異な厳しいケースとなった。同行も積極的な不動産関連融資が不良債権化した。平成7年には、信用低下・資金繰り悪化の原因となっていた関連ノンバンク2社の支援を打ち切り（特別清算）、経営体制を一新して合理化を進めるなど自主再建を目指したが、平成8年夏の大蔵省検査で債務超過が顕在化し、自主再建が困難な状況であることが判明した。そのため、大蔵省は、同年11月21日、銀行法第26条に基づく業務停止命令を発した。銀行に対する業務停止命令は戦後初のケースである。²⁹⁾

受皿金融機関を全く見出せなかったため、新金融安定化基金の出資100億円で預金払戻業務のみを行う紀伊預金管理銀行を設立（平成9年4月）し、平成10年1月、紀伊預金管理銀行に営業譲渡して、阪和銀行は解散・消滅した。株主は出資金の全額を放棄、経営者は辞任及び特別背任罪訴追という形で厳しい責任追及がなされ、従業員は解雇となった（和歌山県は阪和銀行雇用支援会議を設置して再雇用を支援するとともに取引先企業には対策特別融資、関係金融機関・信用保証協会への要請等を行った。）。

預金保護のため預金保険機構は814億円を資金贈与し、また資産買取も、整理回収銀行が行える買取は信用組合からのみであったため、機構自体が直接買い取らざるを得ず、買取資産の管理回収業務を機構から整理回収銀行に委託する形を採った。

平成10年2月の預金保険法改正で整理回収銀行による信用組合以外の資産買取が可能となり、受皿機能が強化された。

（4）不良債権処理の基本方針

「金融システムの機能回復について」

以上のように金融機関の破綻、処理案件が相次ぎ、また信用を保つためには赤字決算は絶対に避けるとの態度をとってきた都市銀行で初めて、平成7年3月期に住友銀行が赤字決算を公表するところまで余裕が失われてきた。こうした情勢のなか、大蔵省は平成7年6月8日、「金融システムの機能回復について」を公表した。その要点は次のとおりである。

- 21世紀まで、残された概ね5年の間に、金利減免等債権を含めて、不良債権問題に解決の目処を付ける。
- 平成7年3月末において、都市銀行・長期信用銀行・信託銀行の大手21行の破綻先債権・延滞債権は12.5兆円（引当の割合は6割近くまで上昇し概ね目処がついた。）、経済的困難に陥った債務者の再建・支援のための金利減免債権・金利棚上

げ債権は10兆円強、その他を含む金融機関全体の不良債権は40兆円程度と見られるが、今後処理すべき額はその一部である。

- 金融機関には最大限の合理化努力、ディスクロージャーの拡大、実態に即した決算等を求める。また、経営基盤の強化を図るため、子会社化、異種を含めた合併・転換も選択肢である。
- これらによっても経営問題が克服できない場合、破綻処理を迫られるが、その基本的考え方について国民の合意形成が求められる。この点は以下の如くである。
 - ①保護されるべきは、預金者と信用秩序であって、当該金融機関、経営者、株主・出資者、従業員ではない。
 - ②預金保険の発動形態にはペイオフと資金援助があるが、社会的コストの小さい処理方法を選択すべきである一方、併せて預金者のモラル・ハザードの防止などにも配慮する必要がある。結果として、基本的にはまず資金援助方式を追求することが適当ではないか。また、現時点で直ちにペイオフという形で預金者に経営破綻による損失の分担を求めることは困難であるが、遅くとも5年以内にペイオフの環境整備を完了することが適当であると考えられる。
 - ③資金援助の発動は次の要件を前提とする。
 - (i) 経営陣の退任、その他の経営責任の厳格な追及
 - (ii) 株主・出資者の損失負担
 - (iii) 徹底的な合理化計画の策定
 - (iv) 関係金融機関等による可能な限りの支援
 - ④先の東京2信組のように、ペイオフも関係者支援や資金援助による合併・事業譲渡も不可能な場合には、破綻金融機関の清算、受皿銀行の設立、事業譲渡といった資金援助を超える特別な対応も（より厳格な条件を課したうえで）止むを得ない。
- 検査・監督は、バブルの発生・崩壊という金融環境の激動期において事前の経営チェック機能を十分果たしたとは言い難い面がある。検査・監督機能の一層の活用とともに、時機を失することなく客観的指標に基づき早期是正を求める措置の導入を検討する。
- 信用組合の健全性確保については特に徹底を図る。

以上のように、この「金融システムの機能回復について」は、それ以降の金融破綻処理に関する基本原則を提示したものであったが、東京2信組・住専といった問題が紛糾する中にほとんど埋もれてしまったのが実情であった。公表直後の報道では、翌日の株価が下落したことが非難され、また預金保険料の引上げに対する反対、業態転換を取り上げた当局の意図に対する疑念などが聞かれた。これは、金融業界も、いま

だに事態の深刻さを共有しておらず、旧来の思考・行動パターンに囚われていたことを示している。

「金融システム安定化のための諸施策—市場規律に基づく新しい金融システムの構築—」

前述の「金融システムの機能回復について」を受けて、金融制度調査会は集中審議を行い、平成7年12月22日に答申「金融システム安定化のための諸施策—市場規律に基づく新しい金融システムの構築—」(以下、「安定化のための諸施策」という。)を取りまとめた。その内容は、「金融システムの機能回復について」の論点を基本的に認め、加えて必要な法令改正等を提言するものとなっている。

同答申は、前文で「最近相次いで表面化している大規模な金融機関の経営破綻は、金融機関自身の自己責任意識の不徹底によりリスク管理が十分でなかったこと、従来型の行政手法によるチェックでは不十分であり、また断固たる処置がためらわれ、結局問題の先送りとなってしまったこと等を示している」、「当面する不良債権問題に取り組む一方で、より基本的には、金融自由化以後にふさわしい、市場規律に立脚し、透明性の高い金融システムが早急に構築される必要がある」と基本的考え方を述べる。

以下、同答申の「1. 不良債権問題の早期処理と今後の金融システムのあり方」は、一連の破綻の経験を踏まえ、「金融機関の場合はその財務内容が極度に悪化し実質的に破綻に陥っていたとしても流動性が確保される限りは営業を継続でき、また経営者もそれを強く望む事情にあるため、結果として破綻処理が遅れ処理コストが拡大しやすい」としたうえで、「先送りではなく果敢な対応を行っていく必要があり、これを可能とするために、金融機関の破綻処理を早期に開始し迅速に行うための破綻処理手続の整備が必要である」と記している。

「2. 金融機関経営の健全性確保のための方策」は、「ディスクロージャーの推進」とともに「早期是正措置の導入」を提言している。早期是正措置の導入の前提として自己査定に基づく資産査定の正確化が必要であるとしている。また、「早期是正措置は、監督当局が最低限講ずる必要のある処分等の内容を明確化するものであり、当局の裁量の幅を狭め、行政の透明性確保にも資する」としている。

「3. 金融機関の破綻処理のあり方」は、「保護されるべきは預金者、信用秩序であり、破綻金融機関、経営者、株主・出資者、従業員ではない。従って、預金保険の発動に際しては、(ア) 破綻金融機関は存続させないこと、(イ) 経営者の退任及び民事・刑事上の厳格な責任追及が行われること、(ウ) 株主・出資者の損失負担が行われること、が前提条件となる」と前述の「金融システムの機能回復について」で示した主張を確認している。またペイオフについて、ディスクロージャーが途上で預金者の自己責任を問える条件が完全でない、現状は信用不安の危険が高いとの理由から、発動を最大5年間停止し、環境整備を完了することを提言している。この5年間のペイオフ

停止＝預金全額保護のため、臨時に預金保険に特別基金を設けてペイオフコスト超の資金援助を行うこととすることが適当としている。

「4. 信用組合を巡る諸問題」は破綻事案の中心であった信用組合について、一般金融機関化している信用組合の他業態への転換、常勤役員の兼職禁止を取り上げている。

「5. 信用組合の破綻処理について」も信用組合の破綻処理についてであるが、上記ペイオフコスト超の資金援助のための預金保険特別基金の保険料積立が不足する場合に公的資金投入を行い、その対象は「信用組合特別勘定に限定することが適当である」とした。その根拠として、これまで大規模な破綻が信用組合で生じていること、直近（1980～1990年代初め）の米国においても商業銀行の破綻処理は預金保険の発動により金融システム内で処理されている（公的資金が商業銀行には投入されていない。）ことを挙げている。また、東京共同銀行を整理回収銀行に改組し、①受皿金融機関が見出せない場合に破綻信用組合の事業を譲り受けて預金払戻・債権回収を行った上で清算する（基本的には新規の預金受入・与信は行わない）、②受け皿を探すまでの間、破綻信用組合の事業を引き継いで運営する、③受皿金融機関が引き取らない不良債権を譲り受けて回収に当たる、という業務を行うとした。

なお、この答申を踏まえて平成7年12月26日に大蔵大臣は談話「金融行政の転換について」を發した。ここで、二つの原則、すなわち「第一に、金融機関において自己責任原則を徹底すること」、そして「第二に、行政当局において市場規律を基軸として透明性の高い行政を行うこと」を挙げ、具体的には早期は正措置導入の必要を示した。さらに「この制度の導入にあたっては、金融機関の自己資本の充実度等を把握するため、正確な資産査定を行う必要がある。しかしながら、米国のように8,000人もの検査官を擁することができない我が国の状況では、検査・監督の効率性の確保、金融機関の自己責任原則の観点からも、金融機関自らによる自己査定を基本としなければならない。その際、自己査定の客観性、正確性確保の観点から、公認会計士等の外部監査の活用を図ることも有効な手法である」と新検査方式の重要性を強調し、「これらの措置は、これまでの大蔵省の金融行政のあり方を根本的に変えるものであると考える」とした。

早期は正措置の導入・ペイオフ停止（預金全額保護）

金融制度調査会答申を受けて、次の金融関係の六つの法律が平成8年6月に成立した。

- ①「特定住宅金融専門会社の債権債務の処理の促進に関する特別措置法」（平成8年法律第93号、住専処理法）
- ②「特定住宅金融専門会社が有する債権の時効の停止等に関する特別措置法」（平成8年法律第98号、住専債権時効停止法）
- ③「金融機関等の経営の健全性確保のための関係法律の整備に関する法律」（平成8

年法律第94号、金融機関経営健全性確保法)

- ④「金融機関の更生手続の特例等に関する法律」(平成8年法律第95号、金融機関更生特例法)
- ⑤「預金保険法の一部を改正する法律」(平成8年法律第96号)
- ⑥「農水産業協同組合貯金保険法の一部を改正する法律」(平成8年法律第97号)

このうち③、④、⑤を大蔵省は金融3法と呼んだが、これらは処理枠組みの整備の一步として重要な法律であった。各法の要点は次のとおりである。³⁰⁾

○金融機関経営健全性確保法

- (i) 協同組織金融機関の監査体制の充実等：監事の機能の強化、会員・組合員・役員以外への監事の登用義務化、外部監査制の導入、信用組合の常勤役員の兼職制限。
- (ii) 金融機関の経営状況に応じて採るべき監督上の措置：監督当局は銀行等の経営状況に応じた業務の全部又は一部停止、経営改善計画の提出等必要な措置を命ずることができる。自己資本の状況を根拠に命ずるそれらの措置は、省令で定める自己資本基準によるものでなければならない(早期是正措置の規定)。
- (iii) 金融機関の営業又は事業の譲渡等ができる範囲の拡大のための措置。
- (iv) 金融機関のトレーディング取引(金利・為替相場・証券価格の短期的な変動を利用して利益を得る目的で行う取引)への時価会計の導入。

○「金融機関の更生手続の特例等に関する法律」

- (i) 監督当局が金融機関の更生手続開始の申立てをすることができる一破綻処理の遅れによるコスト増大を避けるため、資金繰り破綻以前に、破産のおそれを認める(すなわち債務超過となった)時点で、監督当局が更生手続開始を申立てできる。
- (ii) 預金保険機構が預金者の権利を代理して処理の迅速化を図ることができる。

○「預金保険法の一部を改正する法律」

- (i) 預金等債権買取制度(倒産処理等を待たずにペイオフ超分の預金債権を預金保険機構が買い取り、預金者の支払不能による連鎖倒産等を防ぐ制度)、預金振替方式(Deposit Transfer: ペイオフを現金支払でなく相当額の預金を他の健全行に設定する=移転する方式)等の導入。
- (ii) 預金保険機構は、整理回収業務(破綻信用組合から譲り受けた事業の整理、買収した資産の管理・処分)を目的とする銀行(整理回収銀行を想定している)と協定を結び、協定銀行への出資、債務保証・損失補てん、調査・取立業務の受託を行うことができる(信用組合の破綻処理への対応として協定銀行制度の創設)。
- (iii) 預金保険機構は、平成13年3月31日まで、預金の全額を保護する時限的措置と

して、ペイオフコスト超の資金援助を行うことができる。この特例業務のために「一般金融機関特別勘定」、「信用協同組合特別勘定」を設けて区分経理し、特別保険料を徴収する。この特例業務のため、預金保険機構が日本銀行又は金融機関等から借入すること、信用組合関係の特例業務のための借入を政府が保証すること等ができる。

預金保険法の改正により、5年間の時限で破綻処理のためにペイオフコスト超の資金援助を投入（特別資金援助・預金等債権買取）できることとなった。

また、金融機関経営健全性確保法により早期是正措置が導入され、平成10年4月1日から実施となった。同法のモデルは米国の1991年預金保険公社改革法（Federal Deposit Insurance Corporation Improvement Act: FDICIA）によって導入されたPCA（Prompt Corrective Action）である。同措置は、自己資本比率の低下に応じて規定どおりに行政命令（銀行法第26条第1項に基づく命令）を発するルールである。ただ、透明ではあるが単純さからくるデメリットもあるのではないかと指摘が米国でも行われていた。しかし、この時点での導入は、日本にとっては護送船団（裁量・指導）型行政が通用しなくなった後、それに代わって行政が介入する根拠を提供するものであった。また、破綻処理実施の必須の要件でもあった。東京2信組と住専の経験から、当局がその都度、処理策を発表するという方式は世論の激しい反発を生むこと、したがって、事前にルールを定めておき、状況を説明したうえで透明性、公平性ある処理について国民の納得を得るというプロセスが必須であることを示した。前記「金融システムの機能回復について」及び「安定化のための諸施策」で原則を示したうえで、自己資本比率の悪化という客観的指標に基づいて業務改善命令や業務停止命令を発していくという枠組みは、この要件に応えることになる。こうした意味で、早期是正措置の導入は戦後金融行政の方式を転換する重要な意義を有するものであったといえる。

平成10年4月の早期是正措置導入を控え、平成8年9月30日に銀行局長の私的研究会「早期是正措置に関する検討会」を発足させて具体案を検討し、同研究会は平成8年12月26日に「中間とりまとめ」を公表した。これが制度の基礎となった。ここで示された制度の大枠は表2-2-5のとおりであるが、その他にも注目される論点には以下が挙げられる。

- 前提となるのは、正確な資産の自己査定、適正な償却・引当であり、その外部監査人による監査、当局検査によるチェックを通じて、金融機関経営を透明にし市場規律を働かせることである。したがって、ディスクロージャーの強化は肝要である。早期是正措置の透明な基準での当局による是正促進が市場規律を補足する。
- 査定において割引現在価値（Discounted Cash Flow）の考え方を導入することは、発想としては良いが、実用上は十分な検討を要する（将来収益、割引率の適切性）。

- 償却・引当は、米国のように当局が具体的な引当率目安を示すのは適切でなく、ガイドラインを基に客観的かつ自主的算定を行う。有税償却・引当が今後重要であり、そのため税効果会計を検討すべきである。
- 自己資本比率（solvency）基準以外に流動性不足（資金繰り）等を原因とする業務停止命令（銀行法第26条第1項、同第27条）を発出することがあり得る。
- 劣後債・ローンの拡充等、自己資本充実のための調達手段を整備すべきである。ただし、実質的に資本充実にならないダブルギアリング（持合い）の排除に留意する。

表 2-2-5 早期是正措置の概要

区分	自己資本比率		措置の内容
	国際統一基準	修正国内基準	
一	8%未満	4%未満	経営改善計画の作成及びその実施命令
二	4%未満	2%未満	増資計画の策定、総資産の増加抑制・圧縮、新規業務への進出禁止、既存業務の縮小、店舗の新設禁止 ・既存店舗の縮小、子会社・海外現法の業容の縮小 ・新規設立の禁止、配当支払の抑制・禁止、役員賞与等の抑制、高金利預金の抑制・禁止等の命令
三	0%未満	0%未満	業務の一部又は全部の停止命令 ただし、以下の場合には第二区分の措置を講ずることができる。 ①金融機関の含み益を加えた純資産価値が正の値である場合。 ②含み益を加えた純資産価値が負の値であっても i) それまでの経営改善計画や個別措置の実施状況と今後の実現可能性、ii) 業務収支率等収益率の状況、iii) 不良資産比率の状況、等を総合的に勘案の上、明らかに純資産価値が正の値となる見込みがある場合。 なお、同区分に属さない金融機関であっても、含み損を加えた純資産価値が負の値である場合や、負の値となることが明らかに予想される場合は、業務停止命令を発出することがあり得る。

- (注) 1. すべての金融機関に対し、流動性不足等を原因とする業務停止命令（銀行法第26条第1項、同第27条）を発出することがあり得る。
2. 制度の導入時に第二区分又は第三区分に該当する金融機関であっても、当該金融機関が既に合理的と認められる経営改善計画を策定し、同計画が比較的短期間で確実に達成できると見込まれる場合は、当該金融機関の属する区分より上の区分の措置を講ずることができる。

(出所) 『金融』平成9年2月号31ページより作成。

早期是正措置は平成10年4月に導入された（ただし、平成9年秋の金融機関破綻や株価暴落などの混乱を受け、自己資本比率の国際統一基準採用行以外の修正国内基準採用行においては、実施は1年遅れて平成11年4月からとなった。）。なお、後の平成14年12月に、早期是正措置の対象に上る以前の段階で、自己資本比率に表れない経営上のリス

クを早めにチェックし改善する目的の「早期警戒制度」を導入した。チェック・ポイントは、収益性、信用リスク（大口信用集中等）、安定性（有価証券価格の変動等リスクの管理体制）、資金繰り（預金動向・流動性準備）の四つであり、必要な場合にヒアリング、銀行法第24条に基づく報告徴求、さらに同第26条による業務改善命令の発出により、改善を促す仕組みとなっている。³¹⁾

不良債権とその処理についての考え方

前記金融制度調査会答申の「金融システム安定化のための諸施策」及び早期是正措置に関する検討会の「中間とりまとめ」に述べられたように、早期是正措置は正確な資産査定と自己資本比率算定を前提とする。したがって、同措置の導入にあわせて、資産査定システム、不良債権の定義及び処理について見直しが行われた。新資産査定システムは平成11年に「金融検査マニュアル」の一部となる。ここでは不良債権に焦点を当てて上記の点をまとめよう。

不良債権はバブル崩壊後の金融経済の最大の問題とされたが、それはどのような定義と算定法に基づくのか、その公表にはいかなる意味があるのか、という基本点からして明確でなかった。そのため、銀行も当局も不良債権を隠蔽し処理を先送りしているとの疑念や非難が生まれることとなる。

不良債権（bad loanあるいはNon-performing Loan: NPL）は、抽象的には、A：契約どおりの返済がなされておらず、B：したがって銀行に損失をもたらすであろう貸出を意味する。しかしここで、Aは現在の現象（いわば外形標準）であり、Bは将来についての予想であって、両者は異なる。³²⁾ 戦後、大蔵省が行ってきた検査における資産査定、不良債権（分類債権）の把握は、Bが目的であった。すなわち、損失予想（いわば中間見込み）、要償却引当額を算定し、無税償却を認定することが中心であった。査定は事実上検査当局が行ってきたといってもよい。また、金融機関の経営悪化は散発的なレア・ケースであったから、当局の関心はもっぱら個別金融機関の不良債権にあり、マクロの（集計した）不良債権額という観念そのものがなかった。これに対して、後に公表する不良債権額は米国のSEC（Securities and Exchange Commission：米国証券取引委員会）基準であり、上記のAに該当する。すなわち、国際的に投資家の立場で銀行を評価する際に信頼できる情報は、返済の遅延、金利減免などを含む「返済状態が契約と異なる」という客観的な現在の外形標準によるもの（A）だけであり、損失の予想といった個別の判断（B：それは銀行の今後の借手への対応につながる）までの開示は求めないのである。なお、後にSEC基準が採用されたのは、何より国際的信認を得るためであった。³³⁾

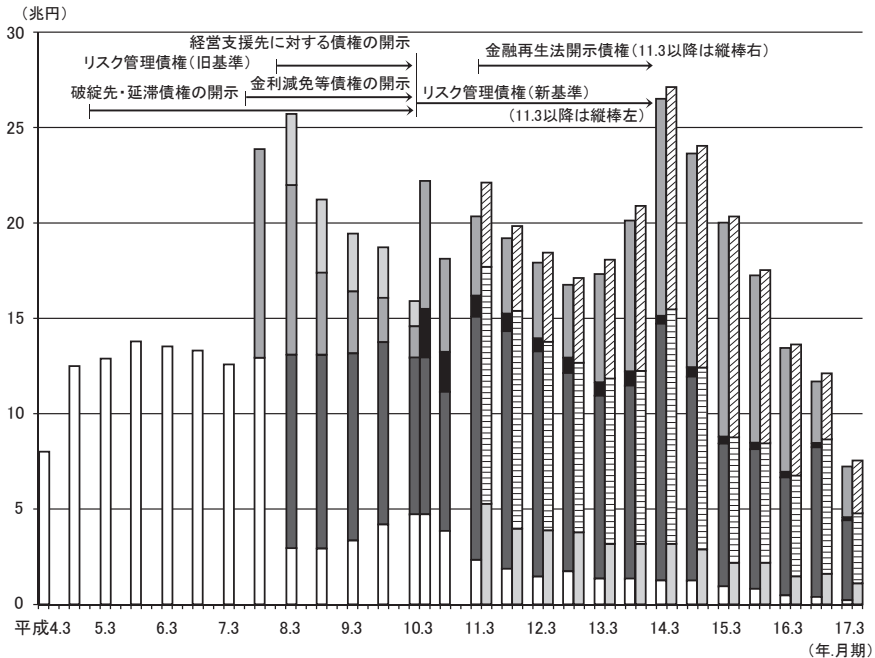
以上を念頭において、まず表2-2-6及び図2-2-2で当局が公表した不良債権の内容の経過を確認しよう。

表 2-2-6 不良債権公表の経過

	平成4年 3月期	平成5年 3月期	平成7年 9月期	平成8年 3月期	平成9年 3月期	平成10年 3月期	平成11年 3月期
主要行	(政府が破綻先・延滞債権の概数を推計して公表)	破綻先・延滞債権を開示	(左に加え)金利減免等債権まで開示	(左に加え)経営支援先に対する債権まで開示		米国に準じた新基準のリスク管理債権の開示	(左に加え)金融再生法開示債権の開示
地方銀行 第二地方銀行		破綻先債権の開示	(注1)	(左に加え)金利減免等債権まで開示(注2)	(左に加え)経営支援先に対する債権まで開示	新基準のリスク管理債権の開示	(左に加え)金融再生法開示債権の開示
協同組織金融機関			(注1)	破綻先債権の開示(注3)		(左に加え)経営支援先に対する債権まで開示	新基準のリスク管理債権/金融再生法開示債権の開示

(注) 1. 大蔵省、平成7年9月期より預金取扱金融機関全体の不良債権(金利減免等債権まで)の集計・公表を開始。
 2. 金融制度調査会ディスクロージャー作業部会報告(平成7年5月15日)では、海外支店等をもつ金融機関については、平成8年3月期から延滞債権額の開示を行うことが望ましいとされたが、結果的にすべての地方銀行・第二地方銀行が金利減免等債権までの開示を行った。
 3. 預金量が1000億円未満の信用金庫と信用組合は任意。
 (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)345-350ページより作成。

図 2-2-2 主要行の不良債権額の推移



(注) 大蔵省、金融監督庁、金融庁による主要行の不良債権の集計値(破綻公表済み金融機関、新生・あおぞらを除く)。
 リスク管理債権(旧基準)は下から破綻先債権、延滞債権(平成7年9月期以前は破綻先債権と延滞債権(6か月以上の延滞債権)の合計)、金利減免等債権、経営支援先債権。
 リスク管理債権(新基準)は破綻先債権、延滞債権、3か月以上延滞債権、貸出条件緩和債権。
 金融再生法開示債権は破産更生等債権、危険債権、要管理債権。
 (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)346ページより作成。

主要行で見ると、既述のように①最初に不良債権集計額を公表したのは平成4年3月期（7兆～8兆円）であり、その内容は「破綻先債権」と6か月以上の「延滞債権」であった。②平成7年9月期にこれに「金利減免等債権」を加え、③平成8年3月期には「経営支援先に対する債権」が加えられた。ここまでは全銀協統一開示基準（平成5年3月）によるもので、「公表不良債権」と呼ばれていたが、④平成10年3月期にSEC基準のリスク管理債権に変更されたので、以前の「公表不良債権」は「旧基準リスク管理債権」、以後は「新基準リスク管理債権」とも呼ばれるようになった。そして、⑤平成11年3月期から「金融再生法開示債権」が加えられた。このほかに⑥自己査定における分類があるので、これまで存在した不良債権定義は6種類、性質別では3系列（④⑤⑥）ということになる。

以上の3系列の資産査定の性質を整理しておこう（表2-2-7）。開示（ディスクロージャー）向け不良債権（前述のA）は「リスク管理債権」と「金融再生法開示債権」の二つであり、自己査定は償却及び引当のための内部準備作業（前述のB）であって、銀行の今後の借手対応の基礎となるため、個別開示は適当でない。前二者は客観的形式的基準（外形標準）により、担保で保全されている部分も控除しない。自己査定は「今後の管理に注意を要する」といった（外形標準でない）状況による債務者区分に、担保の状況という観点を加えてI～IV分類とするものである。

表 2-2-7 リスク管理債権・金融再生法開示債権・自己査定の性質

	公表不良債権		自己査定
	リスク管理債権	金融再生法開示債権	
目的	ディスクロージャー	ディスクロージャー	償却・引当のための内部準備作業
開示	個別行開示	個別行開示	個別行開示は不適当 集計結果を当局が公表
基準	客観的形式的基準	客観的形式的基準	実質的回収可能性基準
区分方法	債権の客観的 状況による	債務者の状況による (債権ベースも用いられる)	債務者の状況による区分に担保状況 要因を加え実質的回収可能性を分類
担保状況	考慮しない	考慮しない	考慮する
対象資産	貸出金	総与信	総資産(ただし当局による集計結果は総与信)

(出所) 『金融庁の1年』各事務年度版、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)より作成。

以上3種類の資産区分による不良債権の定義等をまとめたものが表2-2-8であり、それらの関係を表したのが図2-2-3である。

まず「リスク管理債権」は、「破綻先債権」、「延滞債権」（6か月以上）、「3か月以上延滞債権」、「貸出条件緩和債権」（金利減免、元本・利息の支払猶予、債権放棄、その他）に区分される。

これに対して「自己査定」は、債務者区分に担保状況を加味して判定する将来の回収可能性に関する分類である。それらの区分は、「破綻先」（法的・形式的な破綻債務

者)、「実質破綻先」(法的・形式的な破綻ではないが実質的な破綻状態と認められる債務者)、「破綻懸念先」(破綻に陥る可能性が大きいと認められる(支援中を含む)債務者)、「要注意先」(今後の管理に注意を要する債務者:貸出条件緩和先、延滞等支払履行状態に問題のある債務者、そのほか経営に問題のある債務者)及び「正常先」、となっている。「自己査定」における「破綻先」+「実質破綻先」+「破綻懸念先」が、「リスク管理債権」における「破綻先債権」+「延滞債権」に該当する。「自己査定」における「要注意先」は、「リスク管理債権」の「3か月以上延滞債権」+「貸出条件緩和債権」よりも範囲が広く、内部に「要管理先」という区分を含むが、これは「自己査定」における「要注意先」のうち「金融再生法開示債権」における「要管理先債権」(リスク管理債権における3か月以上延滞債権・貸出条件緩和債権)を有する債務者である。

以上の債務者区分(財務内容)に担保等によるカバー状況(回収可能性)を加味した2要素のマトリックスで、検査における資産査定分類Ⅰ～Ⅳを整理したものが図2-2-4である。

担保状況は、①優良担保(預金・国債等)・優良保証(保証協会等)、②一般担保(不動産等)の処分可能見込額(評価額の70%相当分)、③同残余30%相当分、④担保なし、の4区分で、例えば、債務者区分が「破綻先」を例にとると、①がⅠ分類、②がⅡ分類、③がⅢ分類、④がⅣ分類の債権となる。このⅠ～Ⅳ分類は、検査において長年用いてきたものを継承した。なお、Ⅰは正常資産、Ⅱは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資産、Ⅲは損失の可能性が高いが損失額の合理的な推計が困難な資産、Ⅳは回収不能又は無価値と判定される資産である。Ⅰを非分類、Ⅱ～Ⅳを分類債権といい、後者の割合を分類率という。高度成長期の分類率は都市銀行1%台、地方銀行2%台、相互銀行3～4%台、信用金庫6～7%台が通常であった。

最後に「金融再生法開示債権」は、「破産更正債権及びこれらに準ずる債権」(自己査定の破綻先・実質破綻先に該当)、「危険債権」(破綻懸念先に該当)、「要管理債権」(3か月以上延滞債権及び貸出条件緩和債権)である。前二者が「自己査定」の区分、後者が「リスク管理債権」の区分と共通する。このように開示用で外形標準たるべき概念であるが、異質な自己査定の要素が折衷的に混合されている。これは金融国会における金融再生法審議の過程の結果であるが、もともと「リスク管理債権」ベースである「要管理債権」の概念が、損失発生の可能性が高いことから逆に「自己査定」にフィードバックされ、「要注意先」と引当率を異にする上述の「要管理先」の設定となったのである。³⁴⁾

平成13年に、金融庁によりⅡ～Ⅳ分類の合計のすべて、すなわち集計された分類債権の金額が「約150兆円の問題企業向け融資」としてメディアに取り上げられた³⁵⁾。『金融監督庁の1年』、『金融庁の1年』に公表されたデータから作成した表2-2-9に見るように、確かに正常先債権以外を合計すると膨大な額になる。このように、分類債

表 2-2-8 不良債権の定義等

1 リスク管理債権 (旧基準)

破綻先債権、延滞債権は全銀協〔全国銀行協会連合会〕「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

破綻先債権	延滞債権	金利減免等債権	経営支援先に対する債権
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、利息払いが6か月以上延滞し、未収利息を収益不計上とすることが認められる貸出金のうち、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	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、利息払いが6か月以上延滞し、未収利息を収益不計上とすることが認められる貸出金のうち、上記の「破綻債権額」と「金利棚上げ債権」を控除した貸出金	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 (2)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	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などの支援を実施し、今後必要であれば再建・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

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)

破綻先債権	延滞債権	貸出条件緩和債権
未収利息不計上貸出金のうち、法人税法施行令第96条第1項第3号イからイまでに掲げる事由又は同項第4号に規定する事由が生じているもの	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して利息の支払を猶予したものの以外のもの	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)

(注) 全銀協〔全国銀行協会連合会〕「リスク管理債権の開示方針」平成10年3月24日の基準が銀行法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トクレジットチャーター債権を加えたもの。

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

破産更生債権及びこれに準ずる債権 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務者に対する債権及びこれらに準ずる債権	危険債権 債務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	要管理債権 3か月以上延滞債権及び貸出条件緩和債権	正常債権 (正常先債権) (要管理先債権以外 の要注意先債権)
---	---	------------------------------	--

(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 自己査定（債務者区分及び資産の分類）」の表に対応するから記載した。

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は重大な懸念が存し、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理由により、その回収について通常の場合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（債務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 法的・形式的な経営破綻の事実が発生している債務者	実質破綻先 法的・形式的な経営破綻の事実は発生していないものの、深刻な経営難の状態にあり、再建の見通しがない状況にあると認められるなど実質的に経営破綻に陥っている債務者	破綻懸念先 現状、経営破綻の状況にはないが、経営難の状態にあり、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務者（金融機関等の支援継続中の債務者を含む）	要注意先 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務者、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問題がある債務者のほか、業況が低調ないしは不安定な債務者又は財務内容に問題がある債務者など今後の管理に注意を要する債務者	正常先 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務者
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、カコウ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、要注意先の債務者のうち、当該債務者の債権の全部又は一部が要管理債権である債務者をいう。（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」平成8年4月号24-28ページ）。「金融」平成9年4月号94ページ）より作成。

図 2-2-3 各資産区分の関係

リスク管理債権	旧基準	破綻先債権	延滞債権		金利減免等債権	経営支援先に対する債権	要管理先債権以外の 要注意先債権
	新基準	破綻先債権	延滞債権	3か月以上延滞債権	貸出条件緩和債権		
金融再生法開示債権		破産更生債権及びこれらに準ずる債権	危険債権	要管理債権			正常債権
				[要注意先債権]			
				要注意先			
		破綻先・実質破綻先	破綻懸念先	要管理先		その他の要注意先	正常先
自己査定	債務者区分	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)			
	分類区分	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)					

(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) 347ページにより作成。

図 2-2-4 自己査定における債権分類基準

		高い ←	回収の可能性	→	低い	
債務者区分	担保などの分類	優良担保 (預金・国債などの担保)	一般担保 (不動産担保等)		担保なし	
		優良保証 (保証協会などの保証)	処分可能見込額 (評価額の70%相当分)	評価額と処分可能見込額の差額 (評価額の30%相当分)		
不良 ↑ 財務内容 ↓ 健全	破綻先	I	II	III	IV	
	実質破綻先	I	II	III	IV	
	破綻懸念先	I	II	III	III	
	要管理先	I	II	II	II	
	要注意先	I	II	II	II	
	正常先	I	I	I	I	

- IV (第4分類): 回収不能債権
- III (第3分類): 回収に重大な懸念のある債権
- II (第2分類): 回収に注意を要する債権
- I (第1分類): 正常債権

(出所) 『金融庁の1年』(平成16事務年度版) 402ページ。

表 2-2-9 自己査定推移（預金取扱機関）

（単位：兆円）

	平成10年 3月期		平成12年 3月期	平成14年 3月期	平成17年 3月期
I分類	544.8	正常先債権	513.6	487.3	463.7
II分類	65.5	要注意先債権	117.0	100.0	57.2
		〔要管理先債権〕	14.0	19.1	7.5
III分類	6.1	破綻懸念先債権	20.5	23.8	12.5
IV分類	0.1	破綻先・実質破綻先債権	13.4	11.2	5.6

（注）平成10年3月期は全国銀行の計数、平成12年3月期以降は預金取扱金融機関の計数である。

（出所）『金融監督庁の1年』（平成10事務年度版）、『金融庁の1年』（平成12事務年度版）、『金融庁の1年』（平成17事務年度）の資料編より作成。

権は本来は開示不良債権ではない範囲にまで拡大された。

大蔵省大臣官房金融検査部の「資産査定について」（平成9年3月）と日本公認会計士協会の「銀行等金融機関の資産の自己査定に係る内部統制の検証並びに貸倒償却及び貸倒引当金の監査に関する実務指針」（平成9年4月）は「金融検査マニュアル」（平成11年7月）によって一体化され、各行における資産査定プロセスは、債務者の信用格付作業→自己査定→外部監査→当局検査となった。これはまた、償却・引当の体制を変え、不良債権の処理を促進させることにもなった。既述のように、戦後長らくの間、検査で認定される限定的な無税償却部分は毎期処理されたが、有税償却分には規定がなく各行に任せられ、実際には例外的であった。引当率は、認定分については当局とともに決め、その他については一般引当として法定繰入率1000分の3又は直近3年間の実績によったが、低すぎるものとなっていた。上記新体制の導入は、これに統一した基準を与えた。償却・引当は「発生の可能性が高い将来の損失額を合理的に見積もり計上する」（「金融検査マニュアル」）こととされ、基準は分類ごとに次のようになった³⁶⁾。

- 正常先：過去の貸倒実績率又は倒産確率に基づく予想損失率から予想損失額を算定し、一般貸倒引当金として計上する。
- 要注意先：過去の貸倒実績率又は倒産確率に基づく予想損失率から予想損失額を算定し、一般貸倒引当金として計上する。その際、要管理先とその他の要注意先に区分する。
- 破綻懸念先：個別債務者ごとの予想損失額を見積もり、個別貸倒引当金として計上する（間接償却を行う）。
- 破綻先・実質破綻先：個別債務者ごとにⅢ・Ⅳ分類とされた債権の全額を予想損失額とし、個別貸倒引当金として計上する（間接償却）か、又は貸倒償却する（直接償却）。

間接償却は、資産をバランスシートに残しつつ（両建てで）引当金を計上し、損益

計算書において損失として処理するものである。平成10年度までは、引当金はバランスシートの負債の部に計上されていたが、平成11年度（12年3月期）から資産の部に控除項目として計上されることになった。そのため、直接・間接償却とも正味資産の減少要因となり、また一般引当は業務純益の減少要因、個別引当と直接償却は経常利益の減少要因となる。

これらは、平成10年6月に従来の決算経理基準通達が廃止され、金融機関の償却も一般事業法人と同様の実質基準に改められたこと、回収不能と判定されたⅢ・Ⅳ分類分は有税であっても直ちに償却処理が求められるようになったこと、平成10年度法人税法改正で従来法定繰入率1000分の3は廃止されたこと、に対応している。なお、有税処理については税効果会計（繰延税金資産）³⁷⁾が適用となった。有税償却が多く、繰延税金資産も多額となり、自己資本の高い割合を占めるようになる。これは後に自己資本の脆弱性として問題となる。

不良債権処理は、金融システム内のみでは進まず、借手の再生と表裏一体のものである。こうして資産査定と償却の枠組みが整い、税制面の制度的障害も取り払われて、平成11年頃から主として債権放棄を用いた大口債務企業の再建の動きが一気に進み始める。

〔注〕

- 1) 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）444ページ。
- 2) 東京都労働経済局「東京協和信用組合及び安全信用組合問題について」、日本銀行「東京協和、安全両信用組合の経営問題の処理について」、大蔵省「東京協和信用組合及び安全信用組合問題について」（いずれも平成6年12月9日）（『金融』平成7年1月号 42-44ページ）。
- 3) 東京都労働経済局「信用組合に対する支援策について」（平成7年1月20日）（『金融』平成7年2月号 52-54ページ）。
- 4) 「東京都議会議事録」（「平成7年 予算特別委員会（第4号）」平成7年9月28日、「平成7年 予算特別委員会（第5号）」平成7年9月29日）。
- 5) 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）42-46ページ。
- 6) 参議院「金融問題等に関する特別委員会会議録」（平成8年6月12日）参考人答弁。
- 7) 「住専等関係資料」（政府、平成8年1月19日）（『日本経済新聞』、『毎日新聞』（同年1月20日朝刊））。
- 8) 衆議院「予算委員会議録」（平成8年2月16日）参考人答弁。参議院「予算委員会会議録」（平成8年5月2日）証人証言。
- 9) 大蔵省銀行局長・農林水産省経済局長通達蔵銀第555号「土地関連融資の抑制について」（平成2年3月27日）（『全国信連協会五十年史』（平成11年、全国信連協会）266ページ）。衆議院「予算委員会議録」（平成8年2月6日）内閣総理大臣答弁。衆議院「予算委員会議録」

録」(平成8年2月14日)内閣総理大臣答弁。

- 10) 参議院「予算委員会議録」(平成8年2月16日)政府委員答弁。参議院「予算委員会議録」(平成8年5月8日)政府委員答弁。
 - 11) 同覚書について、当時の局長は、「負担を一切拒絶しておりました農林系金融機関に対し」、「金融システムの重要な構成メンバーであることを考慮し、相応の負担を分担するよう農林省とともに説得」がなされたと述べている。そして、「説得に当たり、農林省との間で問題を整理した」覚書が結ばれたと述べ、同覚書は、「大蔵、農水両省が日本住宅金融の再建支援について、当事者間の協議が円滑に行われるよう対処するために結ばれたものであり」、「関係金融機関やそれ以外の第三者を拘束するものではありませんでした」としている(衆議院予算委員会(平成8年2月15日)参考人答弁。参議院金融問題等に関する特別委員会(平成8年6月12日)参考人答弁)。
- 農林系統側は、母体行が責任をもって再建計画に対応するとした両省の指導方針があらわれたものと主張した(参議院予算委員会(平成8年5月2日)証人証言)。
- 12) 「住専処理策について」首相官邸ウェブ・ページ <http://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/jyusen/index-j.html>。
 - 13) 衆議院予算委員会(平成8年1月30日)大蔵大臣答弁。

なお、損失負担については、従来の日本の慣行であり主たる設立者である母体が負担する(母体行主義)、各債権者が融資比率に応じて負担する(貸手原則、プロラタ原則)、両者の中間で、母体行は重く、他の債権者は事情に応じ軽く負担する(修正母体行主義)といった考え方が国会等において議論された。
 - 14) 「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)『金融年報 平成8年版』9-10ページ。
 - 15) 当時の第136回国会は「住専国会」と呼ばれ議論は紛糾した(高橋正彦「預金保険制度の歴史と基本的課題」『預金保険研究(第14号)』(平成24年5月、預金保険機構)17ページ)。
 - 16) 『金融年報 平成8年版』6-12ページ。『金融年報 平成9年版』35-39ページ。
 - 17) 整理回収機構「住専勘定の二次損失の処理スキーム」(平成24年5月30日)整理回収機構ウェブ・ページ http://www.kaisyukikou.co.jp/oshirase/oshirase_032.pdf。
 - 18) 東京都労働経済局「コスモ信用組合に対する業務の一部停止命令について」、東京都「知事声明」、「大蔵大臣談話」、日本銀行「総裁談話」(いずれも平成7年7月31日)、『金融』平成7年9月号51-52ページ)。
 - 19) 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)45ページ。
 - 20) 東京都労働経済局「コスモ信用組合の破綻処理について」(平成7年8月28日)、『金融』平成7年10月号62-64ページ)。
 - 21) 『金融』平成7年9月号51-53ページ。『金融』平成7年10月号57-62ページ。
 - 22) 大蔵省「木津信用組合の処理について」(平成7年11月22日)、『金融』平成8年1月号43-45ページ)。
 - 23) 大蔵省「木津信用組合の処理について」(平成7年11月22日)、『金融』平成8年1月号43-45ページ)。
 - 24) 預金保険機構「理事長談話」(平成9年2月14日)、『金融』平成9年3月号126-128ページ。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)57ページ、448ページ)。

- 25) 『銀行局金融年報』の各年版。
- 26) 「大蔵大臣談話」(平成7年8月30日)『金融』平成7年10月号 58-61ページ。日本銀行「総裁談話」(平成7年8月30日)『金融』平成7年10月号 61-62ページ。
- 27) 日本銀行「みどり銀行に対する劣後特約付貸付の実施について」(平成8年1月26日)『金融』平成8年3月号 57-59ページ。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)。
- 28) 大蔵省「太平洋銀行について」(平成8年3月29日)『金融』平成8年5月号 128-129ページ。日本銀行「太平洋銀行について」(平成8年3月29日)『金融』平成8年5月号 129-130ページ。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) 423ページ。
- 29) 以下の記述を含め、阪和銀行の記述は、大蔵大臣談話、日本銀行「阪和銀行について」(いずれも平成8年11月21日)等(『金融』平成9年1月号 76-78ページ)、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)、及び和歌山県議会会議録、『金融』平成9年5月号 144ページによる。
- 30) 『金融年報 平成8年版』15-19ページ。「金融三法について」『金融』平成8年8月号 33-44ページ。
- 31) 『金融庁の1年』(平成14事務年度版)第3部第10章第6節。
- 32) 以下の記述は、岩崎美智和「不良債権処理制度と貸出条件緩和」(伊藤修・埼玉大学金融研究室編『バブルと金融危機の論点』(平成22年、日本経済評論社)、木下信行『金融行政の現実と理論』(平成23年、金融財政事情研究会))を参照されたい。
- 33) 米国において、銀行の不良債権基準に証券規制機関であるSECの定める基準を適用することになったのは、1973年のUSナショナル銀行及び1974年のフランクリン・ナショナル銀行の倒産を契機に銀行監督当局の検査への不信が議会で高まり、1974年10月のFDIC (Federal Deposit Insurance Corporation: 連邦預金保険公社)法と1934年証券取引法改正によって基準が改められたという経緯による。その後、SECは1976年に「産業別ガイド」中に「ガイド3. 銀行持株会社による統計的ディスクロージャー (Statistical Disclosure by Bank Holding Companies)」を導入し、これが不良債権開示のSEC基準となった。米国でも銀行監督不信が生じ、投資家向けの情報提供を重視した基準が構築されたのである(「金利減免等債権額」等の情報開示について)、『金融』平成8年4月号 29ページ)。
- 34) 木下信行『金融行政の現実と理論』(平成23年、金融財政事情研究会) 6-16ページ。
- 35) 例えば、『日本経済新聞』(平成13年4月18日朝刊)など。
- 36) 以下、佐藤隆文『信用秩序政策の再編—枠組み移行期としての1990年代—(名古屋大学国際経済動態研究センター叢書9)』(平成15年、日本図書センター) 223-229ページ、木下信行『金融行政の現実と理論』(平成23年、金融財政事情研究会) 72-76ページによる。
- 37) 今期に無税償却(損金算入)が認められなかった分が、来期以降に損失が確定し損金算入されると見込まれる場合、来期以降の法人税減免見込分を資本性の資金と見なして自己資本に加える扱い。

2 大手金融機関の破綻と「金融国会」：平成9～10年度

本項で扱う平成9年度から平成10年度にかけて、株式の含み益等の金融機関の不良

債権処理の償却原資は尽きかけ、その経営は厳しい状況になっていた。この間には、前述の金融システム改革の検討、法制化が進められる一方で、早期是正措置の導入や金融再生法による金融機関の破綻処理制度の整備等によって、資産査定と不良債権処理が促進されるようになった。また、金融監督庁の設置など金融当局の機構改革が行われた。この間、金融機関においては、平成9年の北海道拓殖銀行や山一証券、平成10年の日本長期信用銀行や日本債券信用銀行といった大手金融機関を含む多数の金融機関の破綻が発生した。表2-2-10に、平成9年度から平成10年度の金融行政に関連する主な出来事を時系列で記す。

表 2-2-10 平成9～10年度の主な出来事

平成9年4月1日	日本債券信用銀行、経営再建築（関連ノンバンク法的整理、資本増強等）を発表
6月13日	金融制度調査会、「我が国金融システムの改革について」を答申
6月16日	金融監督庁設置法等成立
10月9日	福德銀行、なにわ銀行、合併発表
10月14日	京都共栄銀行、幸福銀行への営業譲渡発表
11月3日	三洋証券、会社更生法申請
11月17日	北海道拓殖銀行、北洋銀行へ業務承継発表
11月24日	山一証券、自主廃業発表
11月26日	徳陽シティ銀行、仙台銀行へ営業譲渡発表
12月3日	罰則の整備のための金融関係法律の一部を改正する法律成立（銀行、証券会社の検査回避、不公正取引等への罰則強化等）
12月5日	金融持株会社関連2法（持株会社の設立等の禁止の解除に伴う金融関係法律の整備等に関する法律、銀行持株会社創設のための銀行等に係る合併手続の特例等に関する法律）成立
12月12日	改正預金保険法成立（特定合併制度の創設等）
平成10年2月16日	金融機能安定化法等成立
3月30日	金融機能安定化法に基づき、21行に資本増強
4月1日	早期是正措置導入
4月23日	自由民主党、土地・債権流動化トータルプラン取りまとめ
5月15日	みどり銀行、阪神銀行との合併発表
5月22日	福德銀行、なにわ銀行、特定合併斡旋受入（10月1日特定合併）
6月5日	金融システム改革法成立
6月22日	金融監督庁設置、大蔵省に金融企画局等設置
6月23日	政府・与党、金融再生トータルプラン（第1次とりまとめ）
7月2日	政府・与党、金融再生トータルプラン（第2次とりまとめ）

8月5日	金融機能安定化法等改正案国会提出（審議未了）
10月12日	金融再生法等成立
10月16日	早期健全化法成立
10月23日	日本長期信用銀行、特別公的管理決定
12月13日	日本債券信用銀行、特別公的管理決定
12月15日	金融再生委員会発足
平成11年3月30日	早期健全化法に基づき、15行に資本増強

（出所） 参議院法制局『国会制定法』（第141回～第143回）。参議院法制局『国会制定法審議要録』（第143回）。『金融監督庁の1年』（平成10事務年度版）。預金保険機構『預金保険機構年報』（平成10年度）。『金融』各号。

（1）北海道拓殖銀行（拓銀）の破綻

平成9年11月17日、拓銀が資金繰り不能により破綻した（営業譲渡発表、同日に業務改善命令）。営業譲渡は、北海道分は北洋銀行（第二地方銀行）、本州分は中央信託銀行へとなされた。大手銀行初の破綻が発生したのである。

拓銀は、他行からやや遅れてバブル後半期に、「企業成長・不動産開発支援（インキュベーター）」戦略を掲げ、東京・大阪店での不動産融資、北海道発の新興・急成長企業の不動産・建設プロジェクトを中心とする融資を急拡大させた。拓銀は、その融資が不良債権化し、さらに状況悪化が明らかになった後も、追貸しや系列ノンバンク関連の不良債権の表面化を回避するための融資等を行ったことから、傷が広がった。このため、既に平成6年12月に決算承認銀行に指定されていた。預金量はピークの平成7年3月期の8.8兆円から、平成8年3月期の8.3兆円、平成9年3月期の7.1兆円、平成9年11月（破綻時）には5.9兆円というように、本州店舗を中心に流出を始めた。

その後、平成9年4月、拓銀と北海道銀行の両行は翌年4月を目途に対等の立場での合併に合意したことを発表するとともに、拓銀は海外拠点からの撤収を発表した¹⁾。しかし、平成9年9月、拓銀は北海道銀行との合併を延期すること、不良債権の処理及び資本の増強策並びに経営の効率化策を発表したが、合併延期発表後、預金の減少に加え、株価が急激に下落する等の市場の評価を得られなかった。さらに、同年11月3日には、三洋証券が会社更生法を申請し、営業日である翌4日、無担保オーバーナイト・コール市場で信用金庫のローン約10億円がデフォルトとなるなか、拓銀も市場性資金の取入れが困難となり、資金繰りが行き詰まるに至った²⁾。そのため、業務の継続が困難となり、さらに同行の北海道における金融機能を維持していく観点から、北洋銀行を受け皿とする引受けが決定された³⁾。道外店舗分は翌平成10年2月に中央信託銀行への譲渡が決まった。

破綻直前の平成9年9月期のリスク管理債権は1兆1441億円・貸出金比率18%、総

負債9兆4537億円、総資産8兆5519億円、差引き債務超過9018億円であった。預金保険出動関係の規模は、貸出金譲渡損失2兆43億円・損失率38%、付保預金額2兆6089億円、ペイオフコスト6095億円に対し、預金保険からの金銭贈与1兆7947億円、資産買取1兆6166億円、合計3兆4113億円であった。⁴⁾ こうして、大手行の一角が事業譲渡して消滅するという結果となった。

営業譲渡発表の平成9年11月17日には、預金は受皿銀行等に引き継がれることとなっており、全ての預金が保護されることとなるので預金者は心配されることなく、良識ある行動をとられることを強く希望するとの大蔵大臣談話が発表され、同様の談話が日本銀行総裁からも発表された⁵⁾。この日、各支店には預金解約客が多かったが深刻な混乱には至らなかった。

一方で、マネー・マーケットの混乱状態が波及する中、平成9年11月26日には徳陽シティ銀行（第二地方銀行・仙台）が破綻した。店舗レベルでは、札幌、宇都宮、東京、名古屋、大阪、福岡などの各地で混乱が発生した。こうした中、大蔵大臣と日本銀行総裁が談話を一日に2度出す異例の対応がとられた。⁶⁾

（2）預金保険法の改正と金融機能安定化法の制定（平成10年2月）

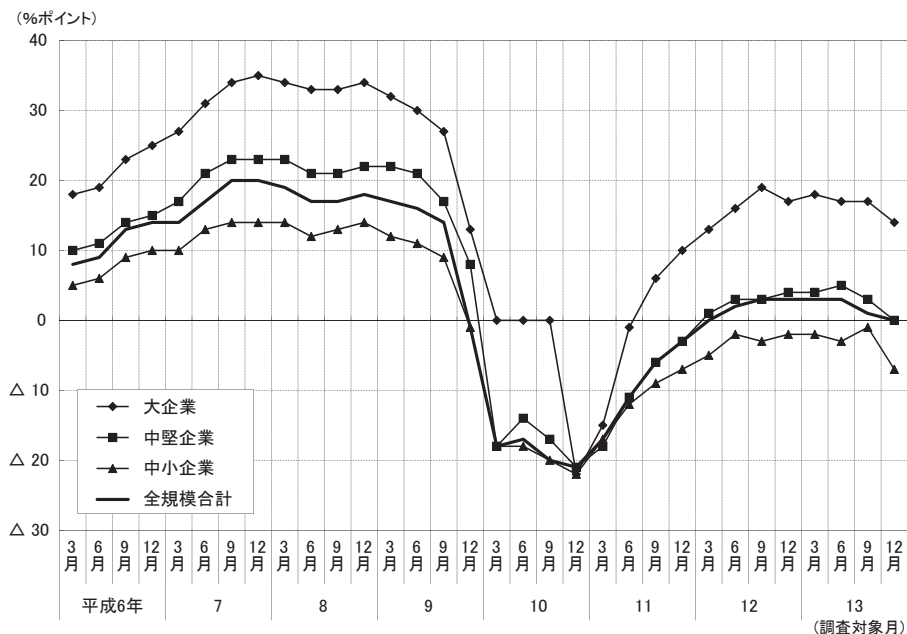
このように、平成9年秋以降、大きな金融機関の経営破綻が相次ぎ、市場参加者だけでなく一般にも不安心理が広がった。図2-2-5で貸出態度判断DIを見ると、平成9年冬から翌年にかけて悪化し、いわゆる「貸渋り」状態がはっきりと発生した。また、図2-2-6のジャパン・プレミアムも同じく平成9年冬から翌年にかけて大幅に拡大し、日本の金融システムに対する不信が強まったことを示している。

このような状況を受け、与党において様々な議論が提起⁷⁾され、平成9年12月16日、自由民主党緊急金融システム安定化対策本部は「金融システム安定化のための緊急対策―正念場を乗り越え確かな未来へ―」を取りまとめたが、当初、金融界からは、公的資金導入はあくまでも破綻する金融機関の預金者の保護のため、等の見解が報じられていた。同対策においては、受皿金融機関の自己資本充実（預金保険法改正）及び危機管理対応としての一般金融機関の自己資本充実（新法制定）等の広範な内容が盛り込まれた。⁸⁾

同対策を踏まえ、平成10年2月18日、金融機関全般の破綻についての確な処理を図る趣旨から、預金保険機構の財源及び機能強化を図る改正預金保険法が公布されるとともに、こうした金融環境の下で日本の金融機能に対する内外の信頼が大きく低下し、信用秩序の維持と国民経済の円滑な運営に重大な支障が生じることが懸念される事態となったことを踏まえ、金融機関等の自己資本充実を図ることにより金融の機能の安定化⁹⁾を図る趣旨から、金融機能安定化法が公布された。¹⁰⁾

この平成10年2月の預金保険法の改正で、まず整理回収銀行が信用組合の受け皿か

図 2-2-5 貸出態度判断D I の推移



(注) 金融機関の態度について、「緩い」と回答した社数構成比から「厳しい」と回答した社数構成比を差し引いて算出したもの。

(出所) 日本銀行「全国企業短期経済観測調査(短観)」各調査の金融機関の貸出態度判断DIより作成。

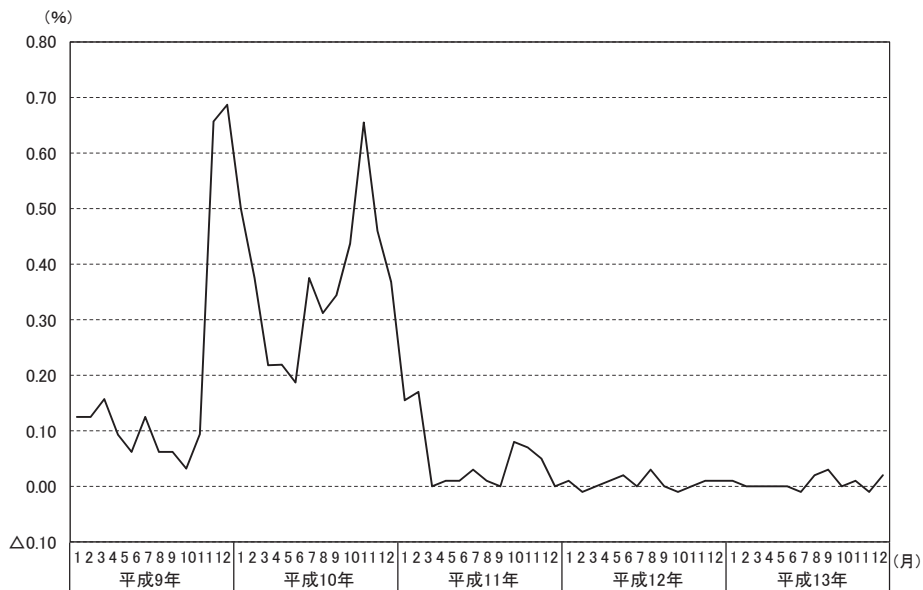
ら銀行も含めた金融機関全般の受け皿に拡大された(当初平成12年度までの時限措置であったが、平成12年の預金保険法の改正で当分の間の措置に変更された)。預金保険機構の勘定も「一般金融機関特別勘定」と「信用協同組合特別勘定」とが統合されて「特例業務勘定」となった。同勘定には、17兆円(交付公債7兆円、政府保証枠10兆円)の公的資金投入枠が付与された(破綻処理のための公的資金枠)。一方、金融機能安定化法は破綻前の金融機関に対する予防的な資本注入を可能にし、交付公債3兆円、政府保証枠10兆円の「金融危機管理勘定」が新設された。¹¹⁾

金融機能安定化法による予防的資本注入のスキームは次のとおりである。¹²⁾

- ① 資本注入は、優先株式、劣後特約付社債、劣後特約付ローン等の引受けによる。
- ② 金融危機管理審査委員会の審査と承認、次いで大蔵大臣及び内閣総理大臣の承認を要する。
- ③ 「経営の健全性の確保のための計画」を提出し、金融危機管理審査委員の全員が適当と認めることを要する。

また、金融危機管理審査委員会における優先株式等の引受けの審査基準は、一般金

図 2-2-6 ジャパン・プレミアムの推移



(注) データは3か月物の短期金融市場金利であり、年率、各月末の値である。

(出所) 日本銀行ウェブ・ページ「ジャパン・プレミアム (2004年12月まで)」(<https://www.boj.or.jp/statistics/stop/premium/index.htm>)のデータより作成。

融機関と受皿金融機関に分けて、それぞれの基準が定められている。一般金融機関の審査基準の概要は次のとおりであった（なお、審査基準の概要は、本巻資料6-21「金融危機管理委員会「優先株式等の引受け等の審査基準」(平成10年2月26日)の概要」を参照されたい)。

基準1：申請金融機関の経営が著しく悪化していないこと。

基準2：自己資本を増強しないと日本の金融機能又は地域・分野における経済活動に著しい障害が生ずるおそれがあること。

基準3：申請金融機関の経営の再建でなく信用秩序の維持を目的とするものであること。

基準4：資本増強を実施しても申請金融機関が破綻する蓋然性が高いと認められないこと。

基準5：相当の期間が経過しても引受株式等の処分が著しく困難であると認められないこと。

基準2はいわゆる「システミック・リスク (危機的な事態)」の規定、その他の規定は「健全行」の規定であり、①資本増強が行われないとそうした事態に陥ること、

②健全行が対象であること、を条件とする規定になっている。

金融危機管理審査委員会（佐々波楊子・慶應大学経済学部教授が委員長を務めたため、佐々波委員会と呼称された。）の審査を経て、平成10年3月、表2-2-11のように21行に計1兆8156億円が資本増強された。各銀行とも、多額の公的資金注入申請は、経営困難な状態にあると受け取られることをおそれて躊躇する状態に陥ったが、最も健全と見られていた銀行が申請に及んだことで動きが出てきたという経過が見られた。審査委員や預金保険機構の事後の意見によれば、自主的申請方式であったこと、実態審査が提出資料の検討によるしかなかったこと、注入後の業務改善チェックの権限・手段が「健全性確保計画」の履行状況報告徴求とその公表（パブリック・プレッシャー）しかなかったことを問題点として挙げている。¹³⁾ これらは以後、教訓として考慮され

表 2-2-11 金融機能安定化法に基づく資本増強

（単位：億円）

金融機関名	劣後債・劣後ローン		優先株式	計
	期限付	永久		
東京三菱銀行	—	1,000	—	1,000
第一勧業銀行	—	—	990	990
さくら銀行	—	1,000	—	1,000
住友銀行	—	1,000	—	1,000
富士銀行	—	1,000	—	1,000
三和銀行	1,000	—	—	1,000
東海銀行	—	1,000	—	1,000
大和銀行	—	1,000	—	1,000
あさひ銀行	—	1,000	—	1,000
日本興業銀行	1,000	—	—	1,000
日本長期信用銀行	700 → 466		1,300	1,766
日本債券信用銀行	2,300 → 0		600	600
三菱信託銀行	—	500	—	500
住友信託銀行	—	1,000	—	1,000
三井信託銀行	—	1,000	—	1,000
安田信託銀行	—	1,500	—	1,500
東洋信託銀行	—	500	—	500
中央信託銀行	—	280	320	600
横浜銀行	—	200	—	200
北陸銀行	—	200	—	200
足利銀行	—	300	—	300
計	2,000	12,946	3,210	18,156

（注） 日本長期信用銀行・日本債券信用銀行の劣後債・劣後ローンは当初の申請額から減額された。そのほかは申請どおりである。また、両行の特別公的管理に伴い優先株を預金保険機構が全額取得した。

（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）161ページ。

ることになる。なおここで、後の早期健全化法による資本増強（平成11年3月～）の実績を総括しておく、**表2-2-12**のとおりである。

（3）金融国会

金融再生法

前述のように、金融機能安定化法により資本注入が行われた。一方で、平成9年冬から景気ははっきりと二番底に落ち、大手行の中でも長銀などが市場から経営が悪化していると見なされ株価も低下した。

当局は、監督・検査行政が金融監督庁（平成10年6月発足）に移る中で、拓銀、徳陽シティ銀行（平成9年11月）から長銀（平成10年10月）に至るまで32件の破綻を処理しつつ（前掲**表2-0-1**のとおり、破綻件数は平成9年度17、10年度30、11年度44、12年度14、13年度56と推移し、平成13年度にはピークを示す。）、早期是正措置開始準備、新査定手法に基づく検査の定着に奔走した。平成9年12月には、自己資本比率低下の中での貸渋り対応策¹⁴⁾として、株式評価を原価法で行う選択を可能とした。また、平成10年4月23日、「土地・債権流動化トータルプラン」¹⁵⁾が自由民主党土地・債権流動化促進特別調査会において取りまとめられた。平成10年1月の大臣官房金融検査部、同年3月の証券局職員の逮捕等の不祥事等を受けて巻き起こる大蔵省批判の中で、平成10年6月22日の金融監督庁設立時に大蔵省に残った金融制度の企画立案部門たる金融企画局は金融危機回避のための対策に取り組んだ。

前述の「土地・債権流動化トータルプラン」を基に「金融再生トータルプラン（第1次とりまとめ）」¹⁶⁾を平成10年6月23日に、さらに包括案である「金融再生トータルプラン（第2次とりまとめ）」¹⁷⁾が同年7月2日、政府・与党において決定された。これを基に金融再生関係の6法案が準備された。

このうち一つの柱は土地・債権の流動化と、その有効利用であった。複雑に絡み合い、硬直化していた権利関係を整除し流動化するために法制を整備することは、不良債権処理のためのインフラとして不可欠でもあった。第143回臨時国会において、政府提出法案は審議未了廃案となったが、その後この流れは形を変えて「私的整理に関するガイドライン」につながっていく¹⁸⁾。また、同国会においては、議員提出による「債権管理回収業に関する特別措置法」（平成10年法律第126号）等が成立した。

もう一つの柱が、ブリッジバンク制度の導入を中心とする「金融機能の安定化のための緊急措置に関する法律及び預金保険法の一部を改正する法律案」となる。その概要¹⁹⁾は次のとおりであった。

預金者保護、金融システムの安定確保、善意で健全な借手への配慮のため、必要な場合には破綻金融機関の金融管理人を選定し業務を執行させる。また、金融管理人は民間受皿機関への速やかな承継に努めるが、受け皿が現れない場合には公的ブリッジ

表 2-2-12 早期健全化法に基づく資本増強

(単位：億円)

注入年月	金融機関名	劣後債・劣後ローン		優先株式	計
		期限付	永久		
平成11. 3	第一勧業銀行	2,000	－	7,000	9,000
11. 3	さくら銀行	－	－	8,000	8,000
11. 3	住友銀行	－	－	5,010	5,010
11. 3	富士銀行	－	2,000	8,000	10,000
11. 3	三和銀行	－	1,000	6,000	7,000
11. 3	東海銀行	－	－	6,000	6,000
11. 3	あさひ銀行	－	1,000	4,000	5,000
11. 3	大和銀行	－	－	4,080	4,080
11. 3	日本興業銀行	－	2,500	3,500	6,000
11. 3	三菱信託銀行	－	1,000	2,000	3,000
11. 3	住友信託銀行	1,000	－	1,000	2,000
11. 3	三井信託銀行	1,500	－	2,503	4,003
11. 3	東洋信託銀行	－	－	2,000	2,000
11. 3	中央信託銀行	－	－	1,500	1,500
11. 3	横浜銀行	500	500	1,000	2,000
平成10年度計		5,000	8,000	61,593	74,593
11. 9、11	足利銀行	－	－	1,050	1,050
11. 9	北陸銀行	－	－	750	750
11. 9	琉球銀行	－	* 400	－	400
11. 9	広島総合銀行	－	200	200	400
12. 2	熊本ファミリー銀行	－	－	300	300
12. 3	北海道銀行	－	* 450	－	450
12. 3	日本長期信用銀行	－	－	2,400	2,400
平成11年度計		－	1,050	4,700	5,750
12. 9	千葉興業銀行	－	－	600	600
12. 9	八千代銀行	－	* 350	－	350
12.10	日本債券信用銀行	－	－	2,600	2,600
13. 3	関西さわやか銀行	40	－	80	120
13. 3	東日本銀行	－	－	200	200
平成12年度計		40	350	3,480	3,870
13. 4	近畿大阪銀行	－	－	600	600
13. 4	岐阜銀行	－	－	120	120
14. 1	福岡シティ銀行	－	* 700	－	700
14. 1	和歌山銀行	－	* 120	－	120
14. 3	九州銀行	－	* 300	－	300
平成13年度計		－	1,120	720	1,840
総計		5,040	10,520	70,493	86,053

(注) 琉球、北海道、八千代、福岡シティ、和歌山、九州の各銀行の永久劣後債(*)は、優先株式への転換権付であり、平成14年9月までにすべて優先株式に転換された。

(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)167ページ。

バンク（つなぎ銀行）に一旦承継し、破綻から原則2年以内に営業譲渡等により民間受皿機関に移管する。一方、公的ブリッジバンクについては、まず預金保険機構が公的資金を用いて銀行持株会社である「平成金融再生機構（仮称）」を設立し、預金保険機構の金融危機管理審査委員会の議決を経た上で、「平成金融再生機構（仮称）」が子会社として公的ブリッジバンクを設立する。

「金融国会」と呼ばれた第143回臨時国会は、橋本龍太郎内閣から小渕恵三内閣に代わった後の平成10年7月30日に始まり、与野党間で精力的な議論が行われた。以下、経過は次のようになった。²⁰⁾

- ・ 9月18日：党首会談により金融再生関連法案の与野党合意。
- ・ 9月28日：与野党三会派は、金融再生関連法案のうち金融再生法案については、野党案たる金融再生法案を軸に与党案による修正を加えることで合意。
- ・ 10月1日：与野党三会派、金融再生法修正案に合意。
- ・ 10月12日：金融再生法案可決、同法成立（16日公布、23日施行）。金融機能安定化法は廃止。（与党は破綻前対応の資本増強策である早期健全化法案を提出（10月7日））
- ・ 10月16日：早期健全化法案可決、同法成立（22日公布、23日施行）。
- ・ 10月23日：長銀特別公的管理決定。
- ・ 12月13日：日債銀特別公的管理決定。

そして、金融再生法（「金融機能の再生のための緊急措置に関する法律」）は、破綻処理の原則を次のように定めた²¹⁾。

- ①破綻した金融機関の不良債権等の財務内容その他の経営の状況を開示すること。
- ②経営の健全性の確保が困難な金融機関を存続させないこと。
- ③破綻した金融機関の株主及び経営者等の責任を明確にすること。
- ④預金者等を保護すること。
- ⑤金融機関の金融仲介機能を維持すること。
- ⑥金融機関の破綻処理にかかる費用が最小となるようにすること。

これらは、平成7年の「金融システムの機能回復について」以来の処理原則を改めて明示したものとなったが、⑤は、従来重視されてきた預金者の保護に加えて、金融機関の貸手機能（蓄積された情報等）を保全し、借手を保護することも目的に掲げたものである。

そのうえで、次のような内容を規定した（緊急措置法であって、基本的に平成13年3月31日までを期限とする。）。

○破綻した金融機関の金融整理管財人による管理

ここで、破綻は「金融機関がその財産をもって債務を完済することができない

場合その他金融機関がその業務若しくは財産の状況に照らし預金等の払戻しを停止するおそれがあると認める場合又は金融機関が預金等の払戻しを停止した場合であって、次に掲げる要件のいずれかに該当すると認めるとき」（同法第8条第1項）と定義された。ここで言う要件としては「当該金融機関の業務の運営が著しく不適切であること」（同法第8条第1項第一号）及び「当該金融機関について、営業譲渡等〔中略〕が行われることなく、その業務の全部の廃止又は解散が行われる場合には、当該金融機関が業務を行っている地域又は分野における資金の円滑な需給及び利用者の利便に大きな支障が生ずるおそれがあること」（同法第8条第1項第二号）が挙げられた。

○承継銀行（ブリッジバンク）

預金保険機構が子会社として設立する。承継銀行の終了は、「再承継金融機関」等への合併、営業全部譲渡、株式譲渡その他の処分等による。

○特別公的管理（一時国有化）

金融再生委員会（本章第4節2（1）参照）の決定に基づき、預金保険機構が破綻銀行の株式を取得する。取得価格は金融再生委員会に置かれる株価算定委員会が算定する。

特別公的管理については、破綻銀行の場合を同法第36条、破綻前の場合を同法第37条で規定した。金融再生委員会は、次の場合に特別公的管理開始の決定をする事ができるとしている。

- ①破綻（上記定義）した銀行で、その業務の全部の廃止又は解散が行われるときには、(i)他の金融機関等の連鎖的な破綻を発生させることとなる等により、我が国における金融の機能に極めて重大な障害が生ずることとなる事態、あるいは(ii)当該銀行の地域又は分野における融資比率が高率である等の理由により、他の金融機関による金融機能の代替が著しく困難であるため、当該地域又は分野における経済活動に極めて重大な障害が生ずることとなる事態、を生じさせるおそれがある場合。
- ②破綻のおそれがある銀行で、その業務の全部の廃止又は解散が行われるときには、上記(i)のおそれがあり、かつ、国際金融市場に重大な影響を及ぼすこととなる事態を生じさせるおそれがある場合（国際的重要銀行）。

○資産買取に関する緊急措置

預金保険機構又はその委託を受けた整理回収機構は、上記に規定される被管理金融機関、協定承継銀行、特別公的管理銀行に加えて一般の金融機関等からも資産を買取ることができる。

- 雑則として、金融機関の申出が規定された。当初の金融再生法案の破綻に係る申出の規定は、金融機関が「預金等の払戻しを停止するおそれがあるときは、〔中

略] 金融再生委員会に申し出なければならない」とするもののみであったが、破綻前での対処も可能とするため、「銀行は、〔中略〕預金等の払戻しを停止するおそれが生ずると認められるときは、〔中略〕金融再生委員会に申し出なければならない」とする規定が修正法案で加えられ、当該規定で法律が成立した。

以上の規定内容のうち、金融整理管財人制度では、破綻金融機関の経営陣は退任し、法的な根拠によって選ばれる公的な新経営陣に全面的に入れ替わって、透明な管理と処理を行う。特別公的管理制度では、経営者に加えて株主も入れ替わることになる。そして、承継銀行制度を加え、すぐに譲受金融機関が決まらない場合でも業務・機能は継続されることになった。

その後、同法の規定の多くは、平成12年の預金保険法の改正で恒久規定化され、これ以後の多くの破綻処理のほとんどで金融整理管財人が選任された。また、承継銀行制度も同年の預金保険法の改正で恒久規定化された。²²⁾

早期健全化法

金融再生法の附則により金融機能安定化法が廃止され、資本増強（注入）の根拠が失われることとなった。こうした中、与党は、「市場の圧力にさらされ、〔中略〕国民生活に最も影響を与えているのは、我々の身近に多数存在する破綻していない金融機関であり、これらの金融機関が不良債権を速やかに処理するとともに、体質強化を行うことによって、金融機能を正常化することが必要」²³⁾ であるとして、新たな資本増強の制度を設ける早期健全化法案（「金融機能の早期健全化に関する緊急措置に関する法律案」）を平成10年10月7日に提出した。法案は与野党の共同修正を経て、同法律は平成10年10月16日に成立（22日公布、23日施行）した。

その骨子は次のとおりであった。²⁴⁾

- 平成13年3月31日までの緊急措置として、資本増強による金融機能の早期健全化を図る規定を設ける。金融機関は、協定銀行（整理回収機構）に対し資本増強の申込みを行うことができる。その際、預金保険機構を通じて金融再生委員会の承認を求める申請を行う。
- 申請金融機関は、①経営の合理化、②責任ある経営体制の確立、③利益の流出の防止、④信用供与の円滑化、⑤株式等の消却等の財源の確保（返済）、⑥財務内容の健全性の確保、等の方策を定めた経営健全化計画を金融再生委員会に提出しなければならない。
- 普通株式引受の要件は、①資本増強が行われなければ、信用秩序の維持、企業活動・雇用の状況に甚大な影響を及ぼす等経済の円滑な運営に極めて重大な支障が生ずるおそれがあること、②債務超過など存続が極めて困難ではなく、かつ、引

受株式の処分が著しく困難でもないこと、③著しい過少資本又は特に著しい過少資本の状況にあること、④特に著しい過少資本行の場合、地域経済にとって必要不可欠、その他特に必要と認められること、⑤経営健全化計画の確実な履行が見込まれることである。また、その他（優先株、優先出資、劣後債、劣後ローン）の引受の要件は、上記のうち③を除く①②④⑤であり、健全行については、経営悪化金融機関との合併又は急激・大規模な信用供与収縮の改善・回避に不可欠などやむを得ない場合である（以上における「健全」、「過少資本」等の区分は表2-2-13のとおりである。）。

すなわち、金融機能安定化法が健全行と認められることを資本注入対象の条件としていた点を変更し、資本増強が必要（過少資本）であるとともに破綻の危険が大きくない（上記の②）場合を対象としたこと（健全行は資本増強は特にやむをえない場合に限定される。）、経営健全化計画の履行を確保するための措置（業務の一部停止命令等）が設けられたことが重要である。

早期健全化法に基づいて、平成11年3月以降、資本増強が実施された。その内訳は前掲表2-2-12のとおりであり、総額8兆6053億円となった。また、資本増強後のフォローアップとして、平成11年9月、経営健全化計画の目標値より3割以上低い未達に対して改善を求めること（「3割ルール」）とし、これが後の平成13年6月に明確化された。²⁵⁾

（4）日本長期信用銀行の破綻

金融再生法施行後に、日本長期信用銀行（平成10年10月23日）、日本債券信用銀行（同年12月13日）に対し、同法第36条第1項に基づき特別公的管理の開始の決定がなされた。

金融再生法適用金融機関（新経営陣）は、同法第46条に基づき破綻に至った経緯等について金融再生委員会に報告することとなっている。長銀の報告書²⁶⁾により骨子をまとめると次のとおりである。

- 昭和60年策定の経営計画では、規制で守られてきた長銀のあり方からの転換が必要だとして、規模拡大からの脱却、収益性重視、高付加価値業務への転換、すなわち投資銀行業務への転換をスリムな組織と人員で達成するビジョンを決めた。
- しかし、この方針はバブルの中で条件が変わったとして変更され、不動産・中堅中小企業中心の量的拡大に邁進した。その後、不動産神話に過度に依存し、リスクチェックが甘くなった。組織面でも、グループ制の中に審査部門をも取り込んで営業推進を行い、牽制機能を弱め、人事考課もボリューム達成偏重とした。資本が充実していたことも安心を生んでしまった。
- 日本リースをはじめとするグループ会社は、弱い統制の下で、本業外の不動産関

表 2-2-13 早期健全化法による株式等の引受等の要件及び基準の概要（自己資本比率の区分等によって異なるもの）

区分	自己資本比率		議決権のある株式等の引受等の要件及び基準の概要（自己資本比率の区分等によって異なるもの）	
	国際 統一 基準	国内 基準	議決権のある株式以外の株式等（7条関係）	議決権のある株式等（6条関係）
非区分	8%以上	4%以上	区分その他の要素を勘案して定める基準	区分別の法定要件
	健全	健全	区分その他の要素を勘案して定める基準 (対象外)	①経営状況の悪化した金融機関との合併又は信用収縮回避等に不可欠等 ②
I区分	8%～4%	4%～2%	区分その他の要素を勘案して定める基準 (対象外)	1.経営合理化（職員数・経費抑制） 2.ROE向上のための各部門の整理・拡大等 3.必要度が低い施設の売却等 4.利益流出の抑制 5.信用供与の減少を回避する方策の実行（特に中小企業向け貸出残高は原則増加）
	過少資本	過少資本	区分その他の要素を勘案して定める基準 (対象外)	1.経営合理化（職員数・経費抑制） 2.ROE向上のための各部門の整理・拡大等 3.必要度が低い施設の売却等 4.経営体制刷新（役員数削減等） 5.配当・役員賞与等の抑制 6.減資等による株式価値の適正化（純資産値が資本金を下回る場合） 7.早期是正措置の確実な履行 8.信用供与の減少を回避する方策の実行（特に中小企業向け貸出残高は原則増加）
II区分	4%～2% 2%～1%	著しい過少資本	区分その他の要素を勘案して定める基準 (対象外)	1.経営の抜本的改革 {代表権のある役員の見直し、給与水準の引下げを含む給与体系の見直し、組織・業務見直し（役員数・支店等の削減、海外営業拠点の廃止等）を原則すべて実行} 2.ROE向上のための各部門の整理・拡大等 3.必要度が低い施設の売却等 4.配当・役員賞与等の停止 5.経営責任明確化のための体制整備 6.減資等による株式価値の適正化（純資産値が資本金を下回る場合） 7.早期是正措置の確実な履行 8.信用供与の減少を回避する方策の実行（特に中小企業向け貸出残高は原則増加）
	2%～1% 0%～0%	特に著しい過少資本	区分別の法定要件	①経営状況の悪化した金融機関との合併又は信用収縮回避等に不可欠等 ②

(注) 承認に当たっては、不良債権の償却・引当て、信用供与、申請までの経営合理化の状況等を考慮して、発行金融機関等が該当する区分に応じて行うべきとされた事項は、当該事項に相当する当該区分以上の区分に応じて行うべき事項とすることができ。

(出所) 「金融監督の1年」(平成10事務年度版) 資料5-2-2。

155

連融資で業容拡大を追求し、審査体制が未整備のまま、リスク管理能力をはるかに超えて、巨大な不良債権を作った。

- バブル崩壊後、経営陣は、経営責任に触れない処理、すなわち不良債権の顕在化防止のための先送り策である不良資産の受皿会社移転や計画的分割処理を選択した。
- 平成9年9月にはスイス・バンク・コーポレーション（SBC）との間で包括的業務提携を行った。当初は市場からも大いに評価されたが、SBCがユニオン・バンク・オブ・スウィツランド（UBS）との合併を発表したことや、同行が残されたバンキング部門に対する将来像を明確に打ち出せないこと等が焦点となり、提携に対する評価も徐々に色褪せていった。
- 平成10年6月の一部マスコミによる観測記事を契機として、SBCとの提携解消に代表される様々な風説が加速度的に流布され、日本長期信用銀行株が市場での売り圧力の標的となり、格付けも低下するというスパイラル的な悪循環の事態に陥っていった。

このように、長銀は、平成10年6月以降、風評等を契機に株価が大幅に下落し、こうした事態に対処するため、同月26日に住友信託銀行との合併の構想を発表し、そのうえで8月21日には不良債権処理・経営合理化策を発表する等、市場の信認の回復に努めていたところであった。

また、金融監督庁による主要19行に対する一斉検査の一環として、平成10年7月13日に立入を開始した長銀に対する検査（検査結果通知平成10年10月19日）では、

- ・平成10年3月末時点では、検査による資産査定に同行の償却・引当基準を適用して算出した要追加償却・引当額はマイナス2747億円となり、同時期の有価証券含み損益マイナス1684億円を勘案しても自己資本額（7871億円）を下回るとされ、
- ・平成10年9月末時点では、検査結果を踏まえ長銀が試算した自己資本額は1600億円となり、これに加え有価証券の含み損益がマイナス5000億円に上ることが明らかになった。

金融再生法が施行された平成10年10月23日、長銀より同法第68条第2項に基づき「その業務又は財産の状況に照らし預金等の払い出しを停止するおそれが生ずると認められる」旨の申出がなされた。同日、この申出及び長銀の財務状況を踏まえ、内閣総理大臣により特別公的管理の決定（同法第36条第1項）が行われ、同時に、預金保険機構が同行の株式を取得する決定（同法第38条第1項）が行われた。また、資産劣化防止の観点から、長銀から内閣総理大臣への申出と同時に、金融監督庁より同行に対し業務改善命令が発出された。

同日の金融監督庁長官談話においては、「我が国金融システムの早期健全化のため、

検査、モニタリングの強化と早期是正措置の厳正な運用などの監督権限の適切な行使を通じ、個々の金融機関の経営の健全化を図り、もって預金者等の保護と信用秩序の維持、内外の金融市場の安定性確保に万全を期して参りたい²⁷⁾とされている。

(5) 日本債券信用銀行の破綻

金融再生法第46条に基づく、日債銀から金融再生委員会への報告書等²⁸⁾によれば、日債銀の破綻の経緯は次のとおりである。

- 金融自由化により収益性が減退することに危機感を持ち、融資拡大に取り組んだが、歴史的背景から不動産のウェイトが大きくなった。手間のかかる優良新規先開拓よりも1件当たりが大口である不動産・ノンバンク向け貸出に依存し、人事面での貸出純増ノルマ達成の重視、組織面での牽制弱化もリスクを積み上げた。
- 系列ノンバンクはリテールへの接点と位置付けたが、独自経営の下で不動産融資に傾斜し、同行による指導・管理は十分なされていなかった。
- 不良債権発生後の対応では、「資産移管子会社の多くは、〔中略〕不良債権・不良資産の付け替え、移し替えのために設立・運営されたペーパーカンパニー」であった。一般論としては、資産管理回収会社は「物件の保全、不稼動資産の事業化等の面で回収の極大化に資する場合もあるが、反面、それによって不良債権等が資産移管子会社に対する貸出金に転化されるため、日債銀や関連会社の財務状況の悪化が覆い隠され」、「問題の先送りを図ったものにすぎず」、「利息の追い貸しや運転資金の融資〔中略〕により損失をさらに拡大させ」、「身動きのとれない事態をもたらした」。
- 平成9年3月には米国格付機関が同行格付を投機的階級に引き下げたことから経営危機が表面化したが、同年4月に同行は、海外拠点からの撤退、関連ノンバンク3社への支援断念等の抜本的なリストラ策をとりまとめるとともに、資本の大幅増強（生損保による劣後ローンの資本への振替、長銀及び大株主銀行による優先株の引受け、新金融安定化基金（日本銀行拠出分）による優先株の引受けにより約2900億円）等を内容とする経営再建策、米バンカース・トラスト・カンパニーとの業務提携を発表し、小康状態を得た。しかしながら、その後も同行を取り巻く経営・金融環境は悪化を続け、平成10年6月には長銀の信用不安が表面化、日債銀の資金調達にも少なからず影響を与えた。

日債銀については、金融監督庁による主要19行に対する一斉検査の一環として平成10年7月24日に立入が開始された。同年11月16日に通知された検査結果においては、同年3月末時点で、検査による資産査定に同行の償却・引当基準を適用して算出した要追加償却・引当見込額はマイナス5615億円となり、同時期の自己資本額4671億円を944億円上回り、債務超過の状態にあることが示された。また、同時点の有価証券の

含み損益についてもマイナス1803億円であった。このような中で、金融監督庁は同行に対し債務超過を解消するために採り得る資本充実策について逐次報告を求めたが、検査結果通知から1か月近くが経過しようとする中で、同行から実現性のある資本充実策は提示されなかった。

こうした状況を踏まえ、平成10年12月13日、内閣総理大臣により特別公的管理の決定（金融再生法第36条第1項）が行われ、同時に預金保険機構が日債銀の株式を取得する決定が行われた。また同日、資産劣化防止の観点から、金融監督庁から同行に対し業務改善命令が発出された。

同日の金融監督庁長官談話においては、「今般の特別公的管理の決定が年末の金融繁忙期と重なったことも踏まえ、金融システム不安や信用収縮が再燃することのないよう、大蔵省等の関係省庁や日本銀行とも協力して、必要な対応をとることとする」、「また、当庁としては、今般の日債銀に関する決定の内容等が、内外の市場関係者に正確に理解されるよう、大蔵省、日本銀行とも協力して、海外の関係当局に十分な説明を行うなどの努力を行っていきたいと考えている」、「今後とも、当庁としては、我が国金融システムの早期健全化のため、検査、モニタリングの強化と早期是正措置の厳正な運用などの監督権限の適切な行使を通じ、個々の金融機関の経営の健全化を図り、もって預金者等の保護と信用秩序の維持や、内外の金融市場の安定性確保に万全を期して参りたい」²⁹⁾とされている。

（6） その他の破綻処理

平成10年4月1日の早期是正措置の導入により、金融機関の自己査定の結果を踏まえ、自己資本比率という客観的な基準を用いて必要な是正措置命令を迅速かつ適切に発動できることとなったことに加え、同年10月の金融再生法、早期健全化法の制定及び預金保険法等改正により、健全な金融機関はより強く、存続不可能な金融機関には秩序ある撤退を促す仕組み等が確保された。³⁰⁾

こうした制度整備が進む中、地域金融機関の破綻が続いた。金融再生法が施行された平成10年10月23日から金融監督庁が改組・拡充されて金融庁が発足する平成12年7月1日までの間に、国民銀行（平成11年4月）、幸福銀行（同年5月）、東京相和銀行（同年6月）、なみはや銀行（同年8月）、新潟中央銀行（同年10月）の5銀行に対して預金保険機構、弁護士、公認会計士を金融整理管財人とする破綻処理が行われたほか、12信用金庫、32信用組合の金融機関が破綻した。³¹⁾

（7） 破綻処理の恒久規定化：平成12年改正預金保険法

平成12年5月24日に成立した改正預金保険法（平成13年4月1日施行）により、時限立法であった金融再生法及び早期健全化法の規定は恒久的な措置として整備された。

恒久規定としての預金保険制度については金融審議会で審議され、平成11年12月21日に答申「特例措置終了後の預金保険制度及び金融機関の破綻処理のあり方について」が取りまとめられた。答申は、預金全額保護の特例措置の終了（ペイオフ解禁）後においては、「市場規律を有効に機能させて問題のある金融機関を早期に発見し早期に是正していくことを基本とした上で、仮に金融機関が破綻した場合においては、これに伴う預金者の損失及び預金保険の負担を最小限に止めることが重要であり、回復の見込みがなくなった金融機関は、債務超過の程度が極力小さい段階で早期に処理していくべきである」との考えが示された（基本的に「小さな預金保険制度」を目指すべきとの考え方）。破綻処理手法としては、破綻処理に要するコストがより小さいと見込まれる処理方法を選択することが重要であり、資金援助方式の適用を優先し、保険金支払方式の発動はできるだけ回避すべきであるとの方針が示され、破綻処理を迅速に行うための手当について言及がなされた。また、危機的な事態が予想される場合の対応として、例外的措置の必要性が示された。³²⁾

法改正はこれに基づいて行われた。その要点は次のとおりである。³³⁾

- ①預金等全額保護を1年延長して平成14年3月末までとし、当座・普通等の流動性預金については全額保護をさらに1年延長して平成15年3月末までとした。
- ②名寄せに必要な預金者データベースの整備等の事前準備を金融機関に義務付けるなど、破綻処理を迅速化するための規定を導入した。
- ③破綻処理の多様化として、金融再生法・早期健全化法の規定を恒久化した。

(i)通常時 ((ii)の危機的な事態以外) の場合

(イ)金融整理管財人制度

(ロ)承継銀行（ブリッジバンク）制度

金融再生法では、承継銀行の設立は、承継が必要な破綻金融機関が既に存在することが要件とされていたが、本法では破綻機関がいまだ存在しなくともあらかじめ設立できる。

(ii)危機的な事態（システミック・リスク）が予想される場合

内閣総理大臣が金融危機対応会議での議を経て、以下の措置を採る必要がある旨の認定を行うことができる。

(イ)第1号措置（預金保険法第102条第1項第1号）

破綻していない（ロ）第2号措置、（ハ）第3号措置以外の）金融機関を対象とする、預金保険機構による株式等の引受等（資本増強制度）。なお、経営健全化計画の提出及び履行状況の報告が必要である。

(ロ)第2号措置（預金保険法第102条同項第2号）

破綻又は債務超過の金融機関に対するペイオフコスト超の資金援助。認定後直ちに金融整理管財人による管理を開始する。

(イ)第3号措置（預金保険法第102条同項第3号）

特別危機管理銀行制度。債務超過の破綻銀行で(ロ)第2号措置では危機的な事態を回避できない場合に、預金保険機構が全株式を取得。これは債務超過の場合に限ること等が金融再生法における特別公的管理制度と異なる。

ペイオフについては、平成14年4月に解禁されたが、利子付きの普通預金も含めた決済用預金は全額保護を継続とした。結局、平成17年4月以降は、3要件（無利息、要求払い、決済サービスを提供できること）を満たすものを「決済用預金」と定義して全額保護することを恒久規定とし、中核的目的である決済システム保全に対応する制度とした。

なお、この後、平成15年5月にりそな銀行に対し預金保険法第102条第1項第1号（危機的事態における非破綻金融機関への資本増強）に基づく資本増強の必要性が認定され、同年11月には足利銀行に対し同法第102条第1項第3号（破綻銀行の特別危機管理）に基づく特別危機管理が決定された。³⁴⁾

〔注〕

- 1) 『金融』平成9年5月号 129-131ページ。
- 2) なお、当時のコール市場の状況については、加藤出「金融システム危機時のコール市場」（金融庁『金融機関の破綻事例に関する調査』（平成19年））86-97ページ。
- 3) 『金融』平成9年12月号 39-43ページ。
- 4) 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）424ページ。
- 5) 「大蔵大臣談話」『金融』平成9年12月号 41-42ページ。「総裁談話」（平成9年11月17日）『金融』平成9年12月号 41-42ページ。
- 6) 平成9年11月26日の「大蔵大臣・日本銀行総裁談話」、「大蔵大臣談話」、日本銀行「徳陽シティ銀行について」等（『金融』平成10年1月号 120-121ページ、127-129ページ）。
なお、11月25日から26日にかけての混乱を受け、幾つかの銀行では経営不安説を否定するコメントを発表するなどの対応がとられた。また、格付会社から格付を引き下げる方向で検討する旨が発表された安田信託銀行は、同行が属する芙蓉グループ内での業務再編等の経営再建策を発表した（『金融』平成10年1月号 126ページ）。
- 7) 宮澤元内閣総理大臣から預金保険機構向け貸出への政府保証の付与、梶山前官房長官から新型国債発行による公的資金の投入といった提案がなされた（衆議院予算委員会（平成9年12月1日）、参議院大蔵委員会（平成9年12月11日））。
- 8) 『金融』平成10年1月号 105-113ページ。
- 9) 金融機関等の自己資本充実のための業務については、金融機能安定化法第3条第3項第2号の条件（健全行が業務を行う地域・分野において、企業活動や雇用に甚大な影響を及ぼす事態。）を付すことにより、預金者保護に加えて企業活動への影響など、金融機関の貸手機能の保全、借手保護の趣旨が盛り込まれた。

- 10) 『平成9年度 預金保険機構年報』1-2ページ。
- 11) 鎌倉治子「金融システム安定化のための公的資金注入の経緯と現状」(国立国会図書館『調査と情報』第477号(平成17年3月30日))3ページ。
- 12) 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)132-142ページ。
- 13) 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)162-163ページ。
- 14) 「いわゆる「貸し渋り」への対応について」(平成9年12月14日)『金融』平成10年1月号116ページ。
- 15) 「土地・債権流動化トータルプラン」(平成10年4月23日)『金融』平成10年6月号38-41ページ。
- 16) 政府・与党金融再生トータルプラン推進協議会「金融再生トータルプラン(第1次とりまとめ)」(平成10年6月23日)官邸ウェブ・ページ <https://www.kantei.go.jp/jp/kakugike/tee/980706kinyu1.html>。
- 17) 政府・与党金融再生トータルプラン推進協議会「金融再生トータルプラン(第2次とりまとめ)」(平成10年7月2日)官邸ウェブ・ページ <https://www.kantei.go.jp/jp/kakugike/tee/980706kinyu2.html>。
- 18) 木下信行『金融行政の現実と理論』(平成23年、金融財政事情研究会)第6章。
- 19) 「金融機能安定化緊急措置法等改正法案(ブリッジバンク法案)の概要」金融庁ウェブ・ページ https://www.fsa.go.jp/p_mof/jouhou/kinki/ki005.htm。
- 20) 参議院法制局『国会制定法審議要録』(第143回)。『金融監督庁の1年』(平成10事務年度版)。『時の法令』第1586号(平成11年、大蔵省印刷局)。『日本経済新聞』(平成10年9月19日朝刊、平成10年9月28日朝刊、平成10年10月2日朝刊)等。

なお、野党案にあった特別公的管理に関する規定や、長銀については申請があれば同規定により対応すること等が合意され(『日本経済新聞』(平成10年9月28日朝刊、夕刊)。『読売新聞』(平成10年9月28日朝刊)、野党案を「ほぼ丸のみ」(例えば、『毎日新聞』平成10年9月28日夕刊など)したとの報道がなされた。
- 21) 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)72-74ページ。
- 22) 同上77-103ページ。
- 23) 金融機能の早期健全化のための緊急措置に関する法律案についての提出者趣旨説明(第143回国会本会議(平成10年10月8日))。
- 24) 『金融監督庁の1年』(平成10事務年度版)52-55ページ、233-234ページ。
- 25) 木下信行『金融行政の現実と理論』(平成23年、金融財政事情研究会)97-107ページ。
- 26) 株式会社日本長期信用銀行「特別公的管理の開始決定が行われる状況に至った経緯(金融機能の再生のための緊急措置に関する法律第46条に基づく報告書)」(平成11年12月16日)金融庁ウェブ・ページ <http://www.fsa.go.jp/frc/giji/g004b.pdf>。

なお、本報告書は、金融再生法第5条に基づき、政府から国会へ報告されている。
- 27) 『金融監督庁の1年』(平成10事務年度版)資料7-4-7。
- 28) 株式会社日本債券信用銀行「特別公的管理の開始決定が行われる状況に至った経緯(金融機能の再生のための緊急措置に関する法律第46条に基づく報告書)」(平成12年8月25日)金融庁ウェブ・ページ http://www.fsa.go.jp/kokkai/kokkai_h1303/h1303_023.pdf。『金融』

平成9年5月号131-144ページ。

- 29) 『金融監督庁の1年』(平成10事務年度版)資料7-4-16。
- 30) 『金融監督庁の1年』(平成10事務年度版)、『預金保険機構年報』(平成10年度版)、『預金保険機構年報』(平成11年度版)。
- 31) 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)。これらの破綻は、金融再生法施行(平成10年10月23日)以降のものであり、金融再生法等(協同組織金融機関の中には、金融整理管財人が選任されず預金保険法による手続で処理された事例もある。)による。なお、特定合併制度は、平成10年10月12日に金融再生法とともに成立した預金保険法の改正により廃止(平成11年4月1日施行)された(『金融監督庁の1年』(平成11事務年度版))。
- 32) 金融審議会答申「特例措置終了後の預金保険制度及び金融機関の破綻処理のあり方について」(平成11年12月21日)。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)104-108ページ。
- 33) 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)104-108ページ。『金融監督庁の1年』(平成11事務年度版)。
- 34) 『金融庁の1年』(平成14事務年度版)。『金融庁の1年』(平成15事務年度版)。

第4節 その他の行政事項

1 行政のあり方の改革についての検討

経済の成熟に伴って従来の金融行政のあり方を改革する必要があるという認識は広く共有されつつあったが、平成に入って以後の度重なる不祥事の露呈によって、改革論議は待たなしとなった。検討結果の主なものとして、平成7年12月26日・大蔵大臣談話「金融行政の転換について」、平成8年9月18日・新しい金融行政のあり方について検討するプロジェクト・チーム「新しい金融行政のあり方について」、平成10年7月17日・大蔵省の行政の在り方に関する懇談会「報告」がある。¹⁾

大蔵大臣談話「金融行政の転換について」

大蔵大臣談話は、住専問題の混迷と処理方策の決定を背景として、金融行政の転換の必要性と決意を改めて明確に表明したものである。談話は、「金融の自由化・国際化は市場での競争原理に基づいて金融の効率化を試行するものであり、それは、必然的に金融行政のあり方について大きな変化を促すものである」と基本認識を示したうえで、「しかしながら、我が国においては〔中略〕従来の金融機関の経営基盤の安定を重視する保護的規制行政から市場機能重視の行政への転換が遅れ、それが、金融機関の経営における自己責任意識の不徹底の一因となったことは否めない。特に、最近の一連の金融機関の破綻や大和銀行事件に見られるように、バブル経済期において、異常な金融の量的膨張を金融機関の発展と錯覚し、金融機関が必要なリスク管理を怠る一方、行政当局においても事前のチェック機能を果たせなかったことは十分に反省しなければならない。さらに、ともすれば業界との相互関係に基づいてきめ細かな行政を進めていく姿勢が、不透明な行政として批判につながってきたことも事実である」として、当時の護送船団型行政への批判を認め、反省を表明した。

こうした反省の下で大蔵大臣談話は、金融機関経営と金融行政について、「金融機関において自己責任原則を徹底すること」、「行政当局において市場規律を基軸として透明性の高い行政を行うこと」という二つの原則に沿って「大胆な転換を行う必要がある」と述べる。その際に核となるのは「検査結果等に基づき自己資本の充実度等客観的ルールに則って、業務改善命令等の措置を厳正に実行する『早期是正措置』の導入」である。また、その基礎になるのは正確な自己査定である。こうして、「早期是正措置の導入及び外部監査の活用により、検査結果等が客観的に金融機関の監督に反映され、金融機関と行政の間に一定の緊張感が保たれることになる。これらの措置は、

これまでの大蔵省の金融行政のあり方を根本的に変えるものである」とした。

新しい金融行政のあり方について検討するプロジェクト・チーム「新しい金融行政のあり方について」

「新しい金融行政のあり方について」は、大蔵事務次官を座長とするプロジェクト・チームの報告であり、戦後の経過を振り返ったうえで、銀行・証券・保険・国際金融業務行政にわたる現状、問題点、批判、及び今後のあり方に幅広く触れている。その骨子は次のとおりである。

金融行政への批判は、時代の変化に的確に対応していないという点が根底にあり、具体的には①「行政の不透明性」（政策決定過程や決定されたルールの解釈・適用の不透明性）、②「護送船団型行政」（競争制限的な規制や指導、癒着・もたれ合い）、③「国際的整合性の欠如」（グローバル化を踏まえず外国当局との間でも問題が発生）などがあつた。大蔵省はこれらの批判を重く受け止め、改革を行うと示した。まず、「競争制限的な規制や競争力の弱い金融機関の保護を通じて金融システムの安定化を図るといった考え方は、効率性を犠牲にし、時代の変化に適応できないものであり、もはや適当ではない」と示した。そして、これに代わる今後の金融行政の役割についての考え方は、①市場の自由な動きを通じた金融の効率化—信用仲介機能、決済機能、リスク移転・配分機能—を実現するためのインフラ整備を行う、②システミック・リスクを抑え、信用秩序を維持する、③情報の非対称性から預金者・契約者・投資者の保護を図る、というものである。そのうえで金融環境の変化に対応し、取扱業者に注目した現行の縦割型行政ではなく、業務の特性に着目し、行政組織も企画・監督といった機能別の体制も考えられるとした。また、「新しい金融行政の基本的な考え方」として次の3点を掲げた。

- ①「市場参加者における自己責任原則の徹底（市場規律）」—直接的な行為規制、通達、指導は必要最小限とし、行政は市場機能の補完の役割に徹する。
- ②「透明性の高い金融システムの構築（透明性）」—ルールの明確化、その厳正な執行、ディスクロージャーの促進に努め、破綻が免れない金融機関を迅速に処理する。ただし今後5年間は、預金の全額保護等により、新しい体制への円滑な移行を図る期間とする。
- ③「経済活動のグローバルな展開に即応した行政の確立（国際性）」—我が国市場の競争力強化等に対応するための体制を整備する。

大蔵省の行政の在り方に関する懇談会「報告」

懇談会は、大蔵大臣の要請に基づき、「不祥事の根絶」、「行政運営の改善」、「個々の職員の活性化」の3点について報告を行った。報告のうち、金融行政に関わる主な

指摘は次のようであった。

- 裁量行政を見直し、金融通達の全面的な見直しのように、明確なルールに基づく透明かつ公正な行政への転換をさらに推進する必要がある。
- 政策立案プロセスの不透明性批判に 대응するため、事前に草案を示し広く意見を求める方式（パブリック・コメント）の推進や、分かりやすい試算や計数の公表、政策選択肢の提示などを活用することが望ましい。
- 民間との情報交換は、透明な場（例えば、金融連絡会のような透明なプロセス）で、経費は行政側で適切に負担すべきである。
- 大蔵省の金融企画行政にも大きな役割が期待されており、金融の危機管理に万全を期すため、金融危機管理の制度的枠組みを整備するなど最大限の努力を傾注すべきである。

なお、以上に加え、広報の体制強化、人材育成・活用方策の見直しなどに関する指摘もあった。

以上のように、行政の裁量を極力排除し、透明性・公平性、事前ルールの提示、事後的かつ客観的なチェック等の原則に移行するという方向はこの間に定まったといえる。

なお、大蔵省不祥事に関しては、平成9年以来、金融行政に関連する部局の職員について、民間金融機関との関係において種々の疑惑が指摘され、さらに大臣官房金融検査部等に在籍していた職員が民間金融機関からの収賄容疑で逮捕されたこと等により、金融行政そのものに対する不信感も高まりかねない状況にあった。²⁾ 大蔵省は、金融関連部局に在籍した職員を中心に調査を行い、平成10年4月27日に結果を公表し、厳正な処分を行った。これらを受け、松永大蔵大臣は、平成10年度補正予算の財政演説の中で、「多数の職員において民間金融機関等との間に公務員としての節度を欠いた関係があったことはまことに遺憾であり、改めて国民の皆様深くおわび申し上げます。大蔵省職員一同これを契機に、綱紀の厳正な確保を図るとともに、新しい時代の要請を踏まえて、真に国民の負託にこたえられるよう全力を尽くしていく決意であります。国民各位の御理解を賜りますようお願い申し上げます」と言及した。³⁾

〔注〕

- 1) 以下の記述は、大蔵大臣談話「今後の金融検査・監督等のあり方と具体的改善策の取りまとめにあたって—金融行政の転換について—」（平成7年12月26日）『大蔵省財務局五十年史』（平成12年、大蔵省大臣官房地方課）191ページ、新しい金融行政のあり方について検討するプロジェクト・チーム報告「新しい金融行政のあり方について」（平成8年9月18日）『ファイナンス』平成8年10月号 54-61ページ、大蔵省の行政の在り方に関する懇談会「報告」（平成10年7月17日）財務省ウェブ・ページ https://www.mof.go.jp/about_mof/

councils/arikata/report/1a201.htmによる。

- 2) 参議院「行政監視委員会会議録」(平成10年6月8日)大蔵大臣答弁。
- 3) 衆議院「衆議院会議録」(平成10年5月12日)大蔵大臣財政演説。

2 金融行政機構の改革—「財政・金融分離」

(1) 金融監督庁・金融再生委員会の発足

金融監督庁の発足

住専問題の紛糾に加え、大和銀行ニューヨーク支店の事件、大蔵省職員の不祥事などが重なり、大蔵省批判が高まった。それは、行政が不透明ではないか、また競争限定的で業界との癒着・もたれ合いが見られるのではないか、国際化に十分に対応できていないのではないか、といった批判であった。¹⁾

これらを背景に、連立与党三党は平成8年1月8日の「新しい政権に向けての三党政策合意」の中で、「大蔵省中心の金融行政・検査・監督のあり方について総点検を行い〔中略〕銀行局・都道府県・日銀・預金保険機構等のあり方については、別途与党政策調整会議三座長において早急に検討する」とし、大蔵省・日本銀行改革の方向に動き出した。²⁾

平成8年2月26日には与党による「金融行政をはじめとする大蔵省改革プロジェクト・チーム(PT)の設置が決まった。PTは同年6月13日、中間報告書「新しい金融行政・金融政策の構築に向けて」³⁾をとりまとめ、「護送船団方式との訣別・金融行政の透明性の確保」、「自己責任原則」(自律と責任)、「厳正な検査・監督体制の確立」、「日本銀行法の改正」、「21世紀を展望した金融システムの構築」、「ノンバンク・系統金融行政等」と幅広い項目を取り上げた。

そして、平成8年9月25日の報告書「大蔵省改革についての報告」⁴⁾を経て、同年12月24日にPTの上部機関である与党三党幹事長・政調会長クラスから成る「六者委員会」で最終合意「金融行政機構等の改革について」がまとまり、これは翌25日閣議決定の「行政改革プログラム」の一部となった。⁵⁾ 主な内容は、「市場原理を基軸とした透明な金融行政への転換を図る」観点から、①銀行局・証券局を廃止し、「金融局」(仮称)に統合する、②検査・監督を所掌する新機関として国家行政組織法第3条に基づく「金融検査監督庁」(仮称)を総理府に設置する、③金融行政機構の改革は、予定される中央省庁再編に先行して平成10年度に実施する、④抜本的省庁改革では、財政と金融の分離を明確にする、⑤日本銀行の独立性と政策決定の透明性の確保のため日本銀行法を全面改正する、というものであった。

これに基づき、翌平成9年3月11日に「金融監督庁設置法案」及び「金融監督庁設置法の施行に伴う関係法律の整備に関する法律案」が閣議決定され、国会に提出され

た。両法案は6月16日に可決し、両法は成立、同月20日に公布、22日に施行された（「金融監督庁設置法」（平成9年法律第101号）。「金融監督庁設置法の施行に伴う関係法律の整備に関する法律」（平成9年法律第102号））。

両法の骨子は次のとおりである。総理府の下に外局として金融監督庁（国家行政組織法第3条に基づく機関）、さらにその下に証券取引等監視委員会（国家行政組織法第8条に基づく機関）を置く。金融監督庁は、銀行業、保険業、証券業その他の金融業を営む民間事業者の検査・監督、証券取引等の監視、預金保険機構の資金援助に係る的確性の認定等を所掌する。大蔵省は、金融制度・証券取引制度の企画・立案のほか、金融行政のうち金融監督庁の所掌に属さないもの（政府系金融機関の監督、日本銀行に関すること、預金保険機構の監督、証券市場の運営等）を所掌する（大蔵省組織令において、大蔵省には、金融制度・証券取引制度の企画・立案などを所掌する金融企画局等が設置された。）。

したがって、民間金融機関等の検査・監督に関する従来の大蔵大臣の権限（免許、店舗設置の認可、商品の認可等のほか、改善命令、業務停止命令、免許取消等の破綻処理に関する権限を含む。）をすべて内閣総理大臣の権限とし、このうち免許・免許取消等に係る権限を除いて金融監督庁長官に法定委任した。なお日本銀行については、通貨に関する行政を担当する大蔵省の所管とした。

こうした法の趣旨は、企画・立案（ルール作り）と検査・監督（執行）を異なる官庁に分担させることによって、執行の中でルール作りをする裁量的な行政指導の旧弊を断ち、透明性を高めるとともに、ルール作りを金融業界から距離を置いて実施することで市場規律を基盤とした透明・公正な行政への転換に資することであった。

ただし、金融機関の破綻処理が信用秩序の維持に重大な影響を与える可能性がある場合に危機管理に万全の対応を期したり、金融の実態に即した制度設計等を行ったりするに当たっては、大蔵省・金融（監督）庁の連携が必要になることから、協議・連絡の規定が置かれた。また、国際会議に出席するのが大蔵大臣である点からも密な連絡が必要とされる。さらに、地方における検査・監督を含む金融行政においては、独自の地方組織を新設することは行政組織が拡大することになるほか、職員の育成・研修の面で弾力性が乏しくなるとの問題が生じ適切でないとの考えの下、既存の財務局を活用することとされた。

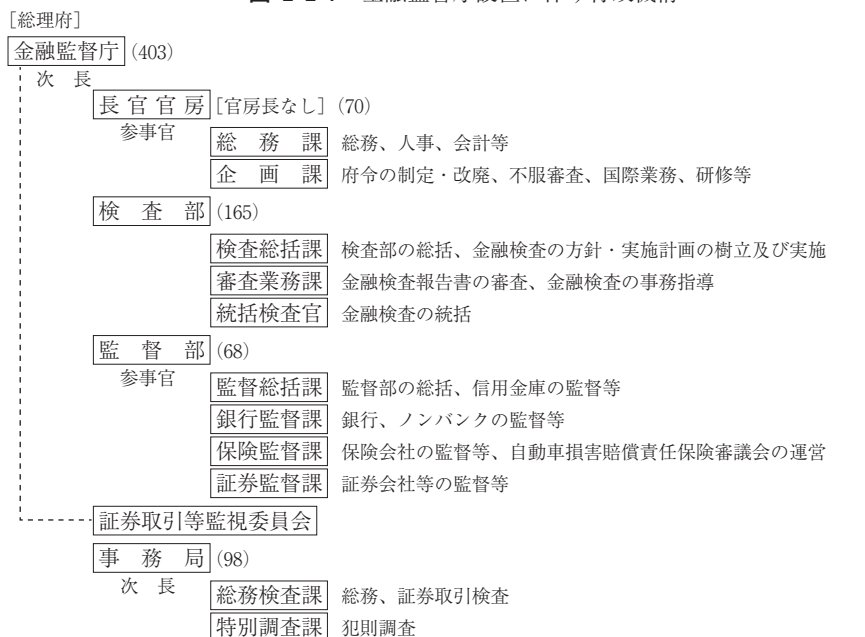
こうして金融監督庁は平成10年6月22日に発足した。発足当日の長官記者会見において、監督庁の運営の基本として次の五つの柱が挙げられた。⁶⁾

- ①公正で透明な金融監督の確立
- ②厳正で実効性ある検査の実施とモニタリングの充実
- ③海外の金融検査監督当局との連携強化
- ④専門性の向上と高いモラルの保持

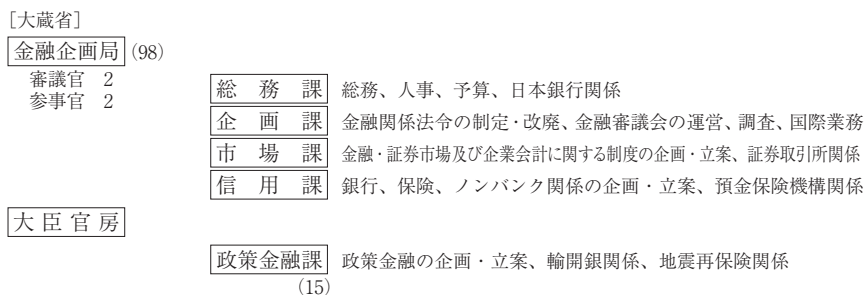
⑤検査・監視・監督体制の計画的な整備

金融監督庁設置法等の施行に伴い、行政機構は図2-2-7のようになった。金融監督庁では、長官の下に、長官官房、検査部、監督部が置かれ、別途に証券取引等監視委員会が置かれた。一方、大蔵省では、証券局・銀行局が廃止され、金融制度及び証券取引制度の企画・立案等を所掌する金融企画局が設置された。また、政府系金融機関の監督等のため、大臣官房に政策金融課が設置された。

図 2-2-7 金融監督庁設置に伴う行政機構



(注) このほか、証券取引等監視委員会の委員長1人及び委員2人がある。

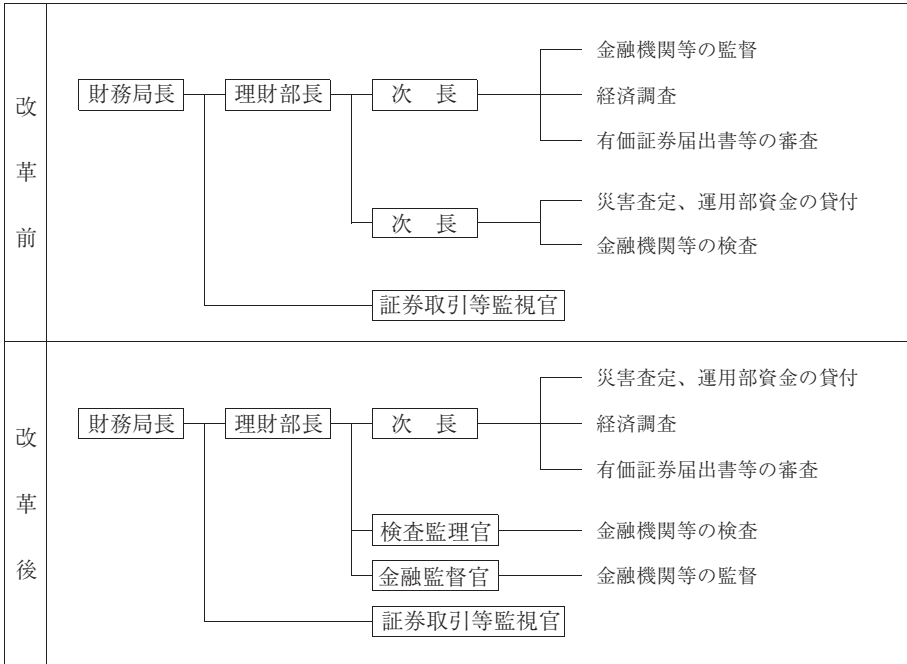


(注) () 内の数字は定員である。

(出所) 「金融行政機構改革について 金融監督庁の発足」『ファイナンス』平成10年6月号 46ページ。

また、財務局における金融行政の検査・監督体制は図2-2-8のように改革され、理財部長の下に検査及び監督の担当が置かれることになった。

図 2-2-8 財務局における検査及び監督体制



(出所) 「金融行政機構改革について 金融監督庁の発足」『ファイナンス』平成10年6月号 47ページ。

金融再生委員会の発足

金融監督庁発足後のいわゆる「金融国会」において、金融再生法、早期健全化法と並んで「金融再生委員会設置法」(平成10年法律第130号)が成立し、同法の施行(平成10年12月15日)と同時に金融再生委員会(The Financial Reconstruction Commission: FRC)が発足した。金融再生委員会は総理府の外局として設置され、金融監督庁はその下に置かれた。金融再生委員会の主な任務は金融再生法・早期健全化法の運用に関わる事務に当たることであるため、時限的な機構であった。

金融再生委員会と金融監督庁、大蔵省との関係は次のように定められた。

○金融監督庁設置により、内閣総理大臣の権限とされた銀行法等による検査・監督権限は、金融再生委員会の権限とされた。その上で従来どおり、免許及びその取消の権限を除き、金融監督庁長官に法定委任された。

○金融再生法に基づく金融整理管財人、ブリッジバンク、特別公的管理に係る権限は委員会に属するものとした。

○早期健全化法に基づく権限は委員会に属するものとされた。ただし、自己資本充実等の措置命令等は金融監督庁長官に法定委任された。

○金融機関破綻処理の制度、金融危機管理に関する企画・立案等は、委員会と大蔵大臣の共管とされた。

金融再生委員会は平成12年7月1日の金融庁の発足に伴い金融監督庁の事務を金融庁に引き継ぎ、さらに平成13年1月6日の中央省庁再編によりその事務のほとんどを金融庁に引き継いで廃止された。

(2) 金融庁の発足

平成12年7月1日には、金融庁（Financial Services Agency: FSA）が設置された。⁷⁾これは全体としての省庁再編に先行したもので、大蔵省金融企画局は廃止された。これにより金融庁は、金融制度の企画立案、検査・監督を一元的に担当する機構となった。平成13年1月6日には省庁再編の一環として金融再生委員会を廃止して金融庁に統合し、同庁は内閣府の外局として置かれた。同時に大蔵省は財務省となった。

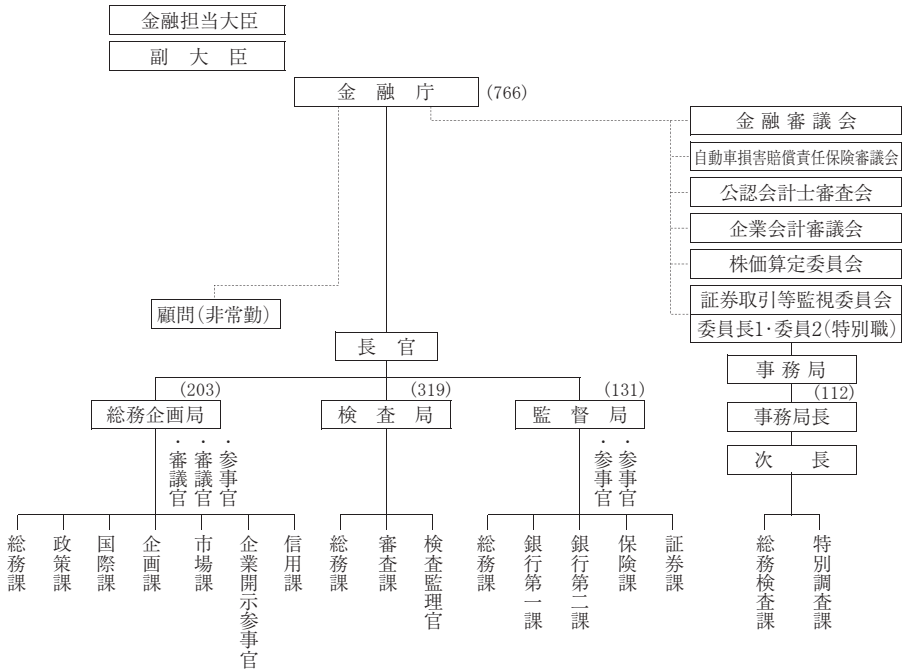
ここに至る過程では、平成9年12月の行政改革会議で中央省庁を1府12省庁とする「最終報告」がまとめられたが、ここでは金融行政について、金融危機管理等に係る企画立案を財務省（大蔵省）に残すか否かについて結論が出ず、与党三党協議に委ねられた。協議の結果、平成10年1月20日、「金融監督庁を金融庁に改め、金融破綻処理制度ないし金融危機管理に関するものを除き、国内金融に関するすべての企画立案を金融庁に移管する」ことになった。上記の金融破綻処理制度及び金融危機管理に関する企画立案及びそれに関連する事務は財務省（大蔵省）・金融庁の共管となったが、財務省（大蔵省）が所管するそれらの事務は、財政、国庫、通貨・外国為替等の観点からのものとされ、この事務のため平成12年7月1日、大臣官房に信用機構課が置かれた。

平成12年7月3日の金融庁長官記者会見においては、運営に当たっての基本的考え方として次の六つの柱を掲げた談話が発表された⁸⁾。

- ①安定的で活力ある金融システムの構築
- ②時代をリードする金融インフラの整備
- ③利用者保護に配慮した金融のルールの整備と適切な運用
- ④明確なルールに基づく透明かつ公正な金融行政の徹底（市場規律と自己責任の原則）
- ⑤金融行政の専門性・先見性の向上と体制の整備
- ⑥外国金融監督当局との連携強化と国際的なルール策定への積極的な貢献

金融庁の組織は図2-2-9のとおりで、基本的に金融監督庁を引き継いだものとなっている。定員は平成12年度末で、総務企画局203人、検査局319人、監督局131人、証券取引等監視委員会等を含めて、合計766人で、金融監督庁時代より拡充された。なお、金融検査に従事する職員の数は、表2-2-14のとおりである。

図 2-2-9 金融庁の組織



- (注) 1. 平成13年1月6日の中央省庁再編に当たって、金融行政の重要性等に鑑み、3部体制から3局体制に移行した。
 2. 金利調整審議会は、平成13年1月6日に金融審議会金利調整分科会として再編され、株価算定委員会は、金融再生委員会から移管のうえ、同年4月21日、事務終了に伴い廃止された。
 3. () は平成12年度末(平成13年3月末)の定員数である。

(出所) 『金融庁の1年』(平成12事務年度版)3ページより作成。

表 2-2-14 金融検査に従事する職員数の推移

(単位：人)

年度末	中央	財務局	計
平成5	109	291	400
6	110	310	420
7	112	340	452
8	132	387	519
9	150	426	576
10	164	456	620
11	249	472	721
12	319	567	886
13	360	571	931

(注) 中央は、大蔵省大臣官房金融検査部、金融監督庁検査部、金融庁検査局をいう。

(出所) 『金融庁の1年』(平成12事務年度版)534ページより作成。

〔注〕

- 以下の記述は、「金融行政機構改革について」『ファイナンス』平成9年7月号2-18ページ、「金融行政機構改革について—金融監督庁の発足」『ファイナンス』平成10年6月号40-50ページ、『金融監督庁の1年』(平成10事務年度版)による。
- 『金融』平成8年2月号57ページ。
- 金融行政をはじめとする大蔵省改革プロジェクト・チーム「新しい金融行政・金融政策の構築に向けて」(平成8年6月13日)『金融』平成8年7月号17-19ページ。
- 金融行政をはじめとする大蔵省改革プロジェクト・チーム「大蔵省改革についての報告」(平成8年9月25日)『金融』平成8年10月号40-41ページ。
- 『金融』平成9年2月号55-56ページ、68-70ページ。
- 「金融監督庁発足時の記者会見における長官発言骨子」金融監督庁ウェブ・ページ https://www.fsa.go.jp/p_fsa/danwa/danwaj/dan-j-622.html。
- 以下の記述は、『金融監督庁の1年』(平成10事務年度版)、『金融庁の1年』(平成12事務年度版)による。
- 『金融監督庁の1年』(平成12事務年度版)。

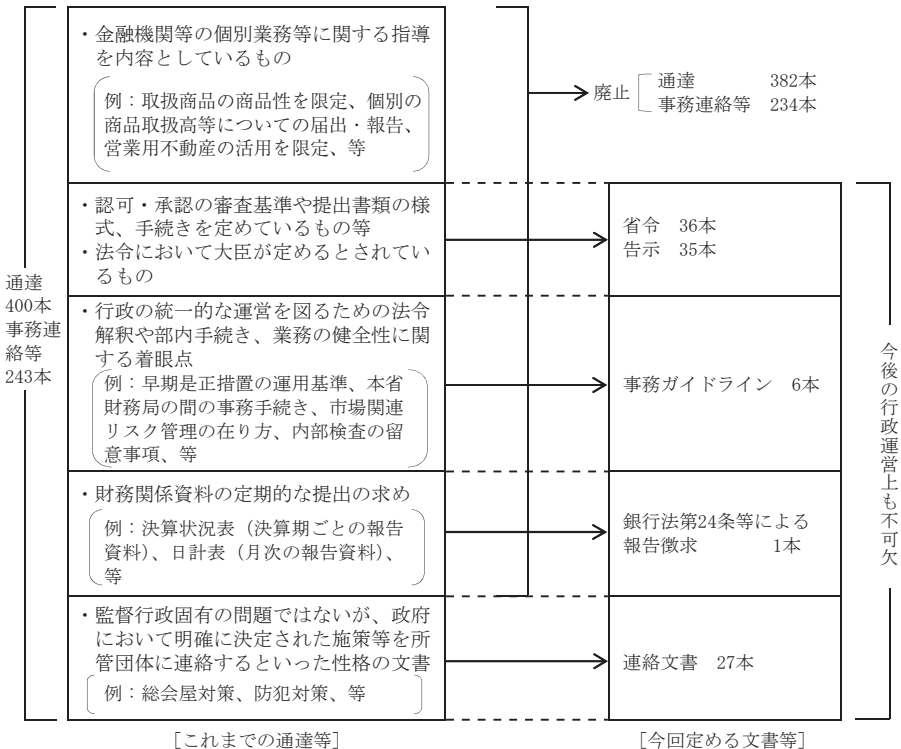
3 金融関係通達の廃止

平成10年6月8日、金融監督庁の発足(同月22日)を控え、大蔵省は既存の金融関係通達約400本の大部分を6月10日付で廃止すること等を旨とする「金融関係通達の見直しについて」を公表した。¹⁾ その趣旨は、「明確なルールに基づく透明かつ公正な金融行政への転換の一環として、金融関係の通達等を全面的に見直し、大幅な廃止及び省令・告示化などを行うことにより行政の透明性の向上を図ることとした」と述べられている。同時期に進められていた「大蔵省の行政のあり方に関する懇談会」において、行政手法の裁量性が不祥事の背景にあるとされ、ルール化・透明化が求められ

たことに対応するものであった。

図2-2-10のように、対象となる通達400本・事務連絡等243本は、廃止される通達382本・事務連絡等234本（金融機関の個別業務等に関する指導を内容とするもの）と、「今後の行政運営上も不可欠」なものに分けられ、後者はさらに、①省令36本及び告示35本に移行するもの（認可・承認の審査基準や手続を定めるもの等や法令において大臣が定めるとされているもの）、②「事務ガイドライン」に移行するもの6本（行政の統一的な運営を図るための法令解釈や部内手続等）等、③銀行法第24条等による報告徴求に移行するもの1本（決算状況表などの提出の求め）、④「連絡文書」に移行するもの27本（総会屋対策・防犯対策など政府の施策等を所管団体に連絡するといった性格の文書）、に分けられた。この公表と同時に「事務ガイドライン」（正式には「金融監督等にわたっての留意事項について—事務ガイドライン—」）のうち銀行局関係の3分冊も公表されたが、金融監督庁発足後は同庁が作成するものとなった。

図 2-2-10 金融関係通達の見直し



(出所) 「金融関係通達の見直しについて」(平成10年6月8日 新聞発表)『金融』平成10年7月号 98ページ。

〔注〕

1) 以下の記述は、『金融』平成10年7月号 97-100ページによる。

4 信用組合の監督・検査事務の移管

都道府県内を業務区域とする信用組合に関する監督・検査行政は、機関委任事務として都道府県によって行われてきた（それ以外の12信用組合は国が所管）。しかし、平成10年5月29日閣議決定「地方分権推進計画」¹⁾により、信用組合に対する行政は国の直接執行事務に移管することとされた。その後、平成11年7月8日には「地方分権一括推進法」（「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」（平成11年法律第87号））が成立し、平成12年4月1日をもってすべての信用組合の所管は国に移された。

〔注〕

1) 内閣府ウェブ・ページ「地方分権推進計画」（<https://www.cao.go.jp/bunken-suishin/archive/category02/archive-k.html>）。

5 金融制度調査会等の審議等

金融制度調査会は、平成7年6月1日開催の第27回総会において、「金融システム安定化委員会」、「金融機能活性化委員会」の二つの委員会の設置を決めた¹⁾。以後、それぞれの委員会は審議を行った。金融機能活性化委員会は金融システム改革（日本版ビッグバン）の銀行分野に関する報告を取りまとめ、同報告は金融制度調査会答申として了承される一方、金融危機の進展という情勢に押され、対応方針を検討する金融システム安定化委員会の活動の方が中心となっていた。なお、金融制度調査会は平成10年6月に廃止され、同月、保険審議会・証券取引審議会との統合により金融審議会となった。金融審議会は、金融庁の発足に伴い、平成12年7月に金融庁所管に移り、さらに中央省庁の再編に伴い、従前の金融審議会令に替わる新たな金融審議会令が制定された。

この間、金融制度調査会・金融審議会が審議し、答申・報告を行った課題のうち、金融システム改革、日本版ビッグバンに関わるものとして「我が国金融システムの改革について」（平成9年6月13日）、不良債権処理・金融安定化に直接関わるものとして「金融システム安定化のための諸施策」（平成7年12月22日）、及び「特例措置終了後の預金保険制度及び金融機関の破綻処理のあり方」（平成11年12月21日）が示されたところ、これらについてはそれぞれ本章第2節及び第3節で記述した。ここでは、金融制

度調査会・金融審議会以外で取りまとめられた報告のうち、日本の金融システムの将来ビジョンをテーマとしている、「新しい金融の流れに関する懇談会」の「論点整理」について簡単に述べる。²⁾

新しい金融の流れに関する懇談会「論点整理」

新しい金融の流れに関する懇談会（座長：蠟山昌一・高岡短期大学長）は、関係13省庁等19部局の共同勉強会として平成9年7月に設けられ、「論点整理」は平成10年6月17日に公表された。以下はその概要である。

同懇談会はまず、次のような問題意識を示した。

- 経済のストック化の進展等に伴い、金融資産の効率的な運用・管理（アセット・マネジメント）が金融の機能として重要性を増してきている。日本の個人金融資産の大半は預貯金や生命保険といった間接金融の仕組みを通じて運用され、多様で効率的な資産運用というニーズに必ずしも十分に答えきれていない。
- 経済全体でのリスクの再配分という金融の基本的な役割を実現するうえで、金融取引・サービスの機能についても、リスクの適切な評価・加工（＝リスクに関する情報生産）とリスクの仲介といった面が重視されるようになってきている。こうした観点から、経済社会全体にとって望ましいリスクテイクの実現を主眼として、新しい金融仲介チャネルのあり方とそれを支える適切な金融サービスの提供のためのインフラ整備について検討していくことが必要である。

このような問題意識から出発し、次のような点が期待されるとする。

- 金融仲介チャネルを多様化し、預貯金のようなローリスク・ローリターン金融商品だけでなく、ミドルリスク・ミドルリターン金融商品をはじめとして多様なリスク・リターンを持つ金融商品が幅広く厚みを持って提供される。
- 分散投資のメリットを享受しつつ、各種の金融のエキスパートが、それぞれ責任を持って運用・管理等を行う形態である、投資信託や投資事業組合といったいわゆる「集団投資スキーム」が金融仲介チャネルとして重要な役割を果たすことにより、経済社会全体として利用者の多様なニーズに対応した円滑な資金の調達と運用が図られる。
- 様々な資産に運用される「集団投資スキーム」に係る受益権・持分権および資産担保型証券といった金融商品が、その他の様々な金融商品とともに、幅広い選択肢として利用者に提供され、これらの商品の取扱いに係るサービスが効率的かつ公正に行われる。

そのうえで、新しい金融法制・ルールの在り方について、基本的考え方を次のとおり示している。

- ①幅広い金融商品・サービスを対象とし、金融の機能面に着目した横断的な法制・ルール

- ②金融取引に係るリスクの評価および所在を明らかにし、取引当事者間の権利義務関係を明確化するための法制・ルール
- ③金融取引の公正を確保し、市場機能の円滑な発揮を促すための法制・ルール
- ④実効性が適切に確保される法制・ルール
- ⑤公正・透明で機動性が高い法制・ルール
- ⑥国際的な整合性のとれた法制・ルール

また、新しい金融法制・ルールの枠組みについて、「取引ルール」・「市場ルール」・「業者ルール」³⁾の3種の組合せにより横断的で実効性のあるルールを構築していくことが必要ではないかといったことを示し、新しい金融法制・ルールの具体的な内容や論点を整理している。

前述のとおり、平成12年の国会においては、日本の金融システムの一層の安定化と利用者の保護を図るため、預金取扱金融機関及び保険会社の破綻処理制度の拡充・恒久化を含む預金保険法・保険業法等の改正法案が提出され、各種の法律が成立した。また、同国会においては、公正でかつ効率的な金融資本市場の構築と金融サービスの利用者保護の環境の整備等のため、①証券取引所等の株式会社形態の導入（証券取引法の改正や金融先物取引法の改正）、②資産の流動化のための仕組みの整備（「特定目的会社による特定資産の流動化に関する法律」の改正や「証券投資信託及び証券投資法人に関する法律」の改正）、③金融商品の販売に係る横断的な販売・勧誘ルールの整備（金融商品販売法（「金融商品の販売等に関する法律」（平成12年法律第101号）の制定）を含む各種法案が提出され、各々法律が成立した。

さらに、平成12年6月に公表された金融審議会答申においては、①金融取引の適正化の実現に向けた裁判外紛争処理制度（ADR: Alternative Dispute Resolution）の整備、②公正かつ効率的な金融取引の実現に向けた金融分野での消費者教育の推進について方向性が示されている。

〔注〕

- 1) 『銀行局金融年報 平成8年版』23ページ。
- 2) 金融庁「審議会・研究会等」金融庁ウェブ・ページ<https://www.fsa.go.jp/singi/index.html>（なお、大蔵省から引き継いだ情報は、金融庁ウェブ・ページ https://www.fsa.go.jp/p_mof/singikai.htmによる。）。
- 3) 「取引ルール」は、金融取引の当事者間の（私法的な）権利義務関係の明確化に関するルール、「市場ルール」は、市場機能の維持・発揮に関して、全ての取引参加者に適用される一般的な行為ルール、「業者ルール」は、業者（特定の専門家等）に対する行為ルールをいう（新しい金融の流れに関する懇談会「論点整理」）。

6 検査実績

最後に、平成7年度から平成9年度までの大蔵省が実施した検査の概要を年度ごとに簡単に記しておくこととする。

平成7年度

銀行の資産内容については、「ノンバンクを含めた金融・保険業、不動産業、サービス業向け貸出金を中心に、前回検査時より悪化している」とした。また、融資の資産管理面では、「業務推進部門と審査部門の分離、審査管理部門の増員、企業格付制度の導入・充実、不動産担保評価の見直し、研修等による人材育成等によりその改善に努めているものの、依然として債務者の実態把握、資金使途及び返済財源の確認等につき、不十分な事例がみられる」とした。また、償却証明は金額で前年度の約3倍と激増した。これは、住専への融資の有税引当を含め、不良債権の償却・引当を積極化したことが反映されたものであった。¹⁾

平成8年度

資産の内容について、前年度と同様に「悪化している」とした。²⁾

平成9年度

平成9年7月4日の廃止通達の発出によって、昭和25年度以来続いてきた不良債権償却証明制度が廃止された。これは、平成10年4月から早期是正措置制度が実施されることに伴うものである。同措置においては、金融機関は資産を自己査定し、公認会計士協会のガイドラインに基づいて償却・引当を行い、それについて会計監査人の監査を受ける（当局検査はこれらの適否をチェックする。）という原則をとる。したがって、納税申告に先立って検査官が償却を認定するという制度の必要はないとされ、金融機関も一般法人と同様、申告後に税務当局の審査を受ける方式になった。³⁾

〔注〕

- 1) 『金融年報 平成8年度版』266-269ページ。
- 2) 『金融年報 平成9年度版』303-306ページ。
- 3) 『金融年報 平成9年度版』303-306ページ。