

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目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。

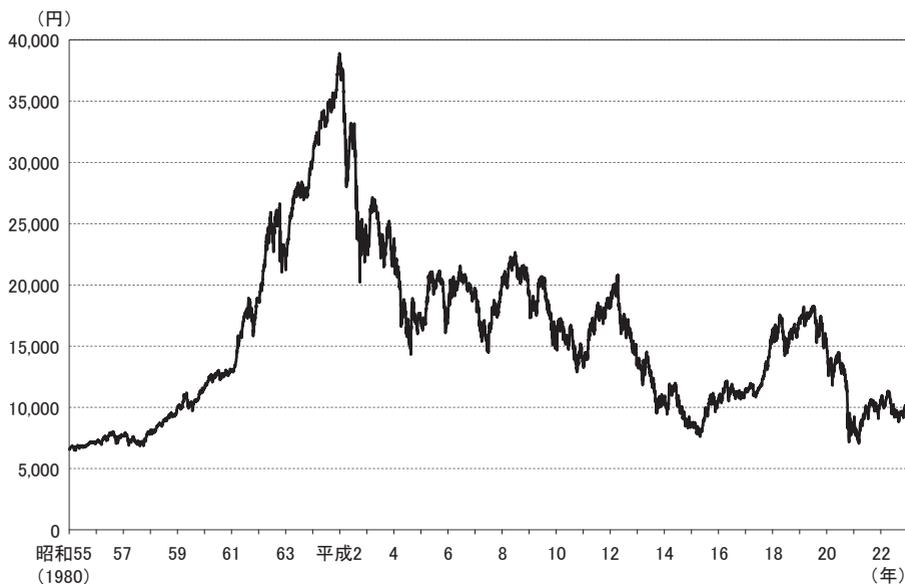
第2節 金融機関の破綻とその処理

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。

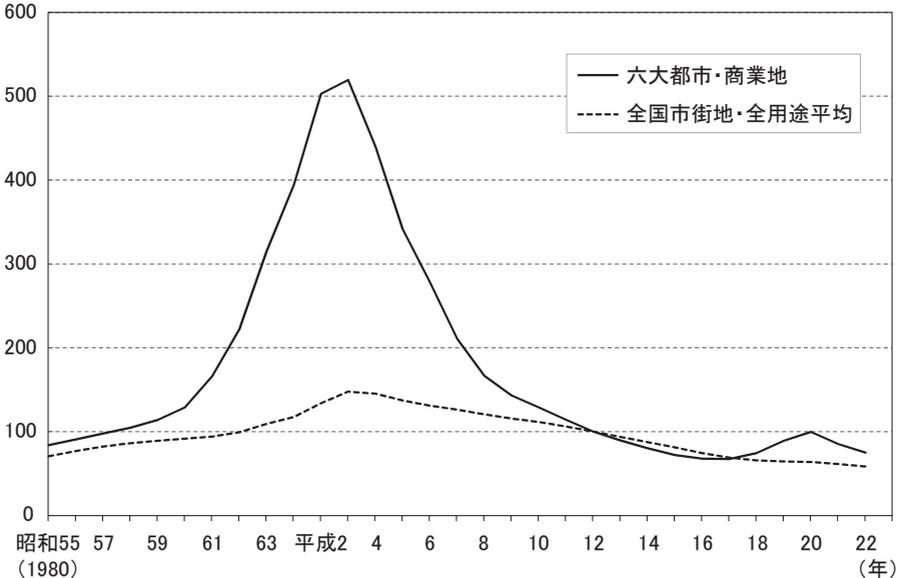
バブルが崩壊を始め、平成3年に表面化したのは証券・金融関係の不祥事であった。まず6月に証券会社の損失補填や暴力団との深い関わりが明るみに出ると、続いて7～8月には富士銀行、東海銀行、協和埼玉銀行、東洋信用金庫の不正融資が発覚した。これらは、預金証書と質権設定承諾書を偽造し取引相手に手交することによってノンバンク等から融資を引き出させたものである。融資は株式投機や買占め、地上げ資金等に回っていたというものである。東洋信用金庫が融資焦げ付きで破綻に至った尾上縫事件は、一個人に対して複数の金融機関が繰り返し多額の株式購入資金の融資を行っていたというものであった。

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・信託銀行を収集。

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収集。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、なにも銀行、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、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、金利減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。

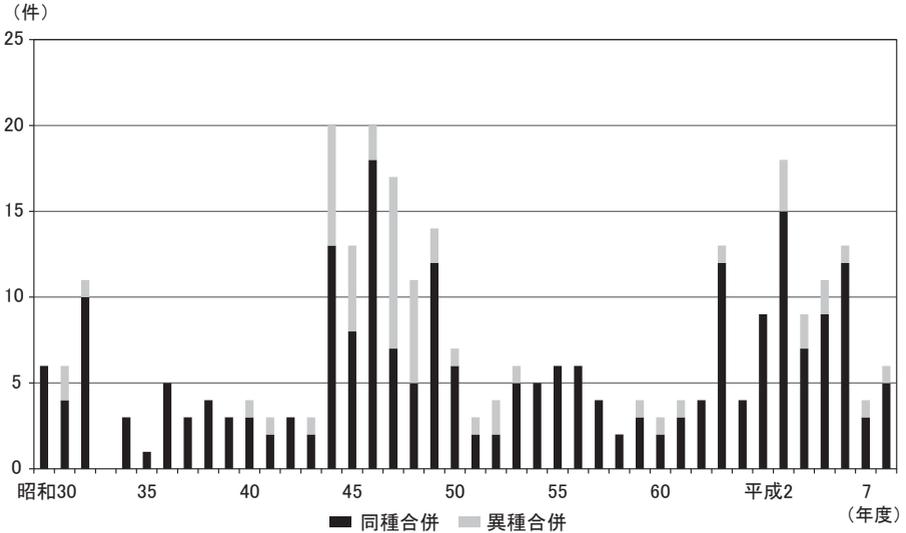
都市銀行・地方銀行の合併はごく少数なので、昭和30年度以降の中小金融機関—相互銀行（第二地方銀行）・信用金庫・信用組合—の合併件数の推移を見ると図2-1-3のとおりである。

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)
	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	(3) (1)
	法人取引店	原則自由。ただし、ビルの主要階以外の場所			(1)
設	機械化店舗	自由	6人	6	(3) 中小金融機関のみ (1)
	消費者金融店	自由	4人	3	(1)
	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		市場金利連動型預金 (MMC)		期間	自由金利定期		市場金利連動型預金 (MMC)		期間	
	最低預入額	期間	最低預入額	期間		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									6か月、1年	
2年 4月 11月										300万円 100万円	
3年 4月 11月										50万円	
4年 6月 5年 6月										300万円 撤廃	
10月										1か月～3年 自由金利定期に事実上吸収 (廃止)	
6年 10月										3年までの変動金利預金、期間4年までの固定金利預金 (中長期預金) の導入 定期積金の金利自由化、期間5年までの固定金利預金 (中長期預金) の導入 預金金利自由化の完了	
7年 10月										固定金利預金の期間制限の撤廃	

(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。

