

# 金融行政

## 6-8 「金融システムの信頼回復のための措置」(平成3年8月31日)

### 金融システムの信頼回復のための措置

[大蔵省]

#### 1. 内部管理体制の総点検

##### (1) 総点検の推進

既に金融機関に対して指示した内部管理体制の総点検について、その進行状況を把握するとともに、金融機関の内部管理体制のあり方について検討し、再発防止策を確立する。

##### (2) 金融取引のルールや諸慣行等の見直し

全銀協〔全国銀行協会連合会〕等業界団体に対し、金融取引のルールや諸慣行、例えば証書管理や担保権設定行為等のあり方について、検討を求める。

さらに、不適切な行為の温床になりやすい営業上の行為や営業姿勢、例えば協力預金等について、その見直しを求める。

##### (3) 業界団体における内部検査検討機関の設置

全銀協等業界団体に対し、金融機関の内部検査体制のあり方についての検討機関設置を求める。

#### 2. 公共性・社会性の確保

##### (1) 業務運営・経営姿勢の点検

金融機関に対し、公共性・社会性の観点から、その業務運営・経営姿勢を見直すとともに、これが確保されるような方途について、自ら検討することを求める。

##### (2) ディスクロージャーの推進

金融機関に対し、経営内容のディスクロージャーの推進を求める。

##### (3) 暴力団・麻薬取引に絡むマネーロンダリング対策

全銀協等業界団体に対し、暴力団新法の制定に合わせ、警察当局と協力し、金融取引面で暴力団対策が適切になされるような組織作り等について、対応を求める。

また、麻薬二法制定の動きを踏まえ、金融取引面で麻薬取引に絡むマネーロンダリング対策が適切になされるよう、金融機関を指導する。

#### 3. 行政の透明化と検査体制の充実

##### (1) 通達の整理

金融行政の透明性を高めるべく、簡素合理化を目的とした通達の見直し・整理を行う(局内に検討委員会を設置)。

##### (2) 重点的、機動的な金融検査

内部管理体制を含めた金融機関の業務についての重点的かつ機動的な検査を実施する。

##### (3) 検査手法の充実

省内プロジェクトチームでの検討等を踏まえ、電算化の推進等、検査手法の充実を図る。

##### (4) 金融機関内部の検査組織等との連携

金融機関内部の検査組織等との連携を図る。

#### 4. ノンバンクへの対応

##### (1) ノンバンクの預金担保融資の実態把握

ノンバンクに対する預金担保融資の実態調査結果について、早急に取りまとめる。

- (2) ノンバンクに関する検討会の設置  
ノンバンクの実態調査やノンバンクに対する指導のあり方の検討のため、関係者による検討会を設置する。
- (3) 金融機関の関連ノンバンク管理体制の強化  
金融機関における関連ノンバンクの管理体制の強化を求める。
5. 金融システムの安定性の強化
- (1) 健全性確保のための枠組みの整備  
自己資本比率規制・大口信用供与規制等について、金融機関の経営の健全性確保の見地から、整備する。
- (2) 信用秩序維持のための環境整備  
金融機関の相互援助制度の一層の充実を求めるほか、預金保険制度についても、その適切な運営に努める。
- (3) リスク管理に対する国際協力  
外銀〔外国銀行〕の経営破綻問題等への適切かつ迅速な対応を図るべく、金融当局者間における国際協力を進める。
- (注) 本措置の公表日については、出所によれば「平成3年8月31日、衆議院の特別委において、大蔵大臣答弁〔中略〕の形で〔中略〕「金融システムの信頼回復のための措置」〔中略〕を発表し、措置を講ずることとした」とされている。
- (出所) 『銀行局金融年報 平成4年版』21-24ページ。

## 6-9 金融制度調査会「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」(平成4年1月29日)の概要

「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」  
(平成4年1月29日金融制度調査会)の概要

### 第1. 金融不祥事の反省と金融機関経営のあり方

#### 1. 今回の金融不祥事の原因・背景

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、今回の金融不祥事の原因等となったと考えられる。

#### 2. 金融機関経営のあり方

- (1) 金融機関は、利用者に良質な金融サービスを提供し、決済システム及び信用システムといった国民経済の根幹を担い、産業の発展、国民経済の安定化等に資する点において、公共的・社会的役割を有していることを十分に自覚した上で業務運営を行っていく必要がある。また、個々の金融機関が内部管理体制の総点検を行うとともに、職員に対する教育・研修・評価システムの見直しや人事管理に対する経営責任を明確にすることが肝要である。
- (2) 金融の自由化の進展に伴い、金融機関は、経営上の創意工夫を行い、自らの特性を活かしつつ金融環境の変化に応じた業務展開を行うとともに、自己責任原則に基づく経営を行う必要がある。

#### 3. 行政の透明性の向上等

今後、競争促進的な観点からの行政運営を行い、金融機関の自己責任意識を高めていく必要がある。このため、今後の行政のあり方として、自己資本比率規制その他のバラ

ス・シート規制など、金融機関の業務運営の自主性を尊重しつつ経営の健全性の確保を図るような方策に比重を移していくことが望ましい。また、通達等の見直しにも取り組むべきである。

## 第2. 適正な競争の促進

### 1. 競争の促進の必要性

- (1) 現在、我が国の金融システムは、世界的な金融の自由化、国際化の流れの中にある。金融の自由化、国際化は、利用者の多様化する金融ニーズに応え、経済の発展、効率化等に大きく貢献するものであり、金融業務の面においても自由化を推進することによって、競争を促進することが必要である。
- (2) 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。適正な競争を促進することは、金融システムが安定的で国民の信頼に応えるものとなるための重要な前提であるとともに、不祥事の再発防止等にも有効である。

### 2. 競争促進のための制度改革の実施等

- (1) 昨年6月の金融制度調査会答申で示された考え方に基づき、金融・資本市場における適正な競争の促進を柱とする金融制度改革を実現することが当面の急務である。
  - ① 金融制度改革を実施するに当たっては、子会社方式と本体での相互乗り入れ方式を適切に組み合わせることにより、幅広い業務分野における競争を促進することが必要である。
  - ② 協同組織金融機関（信用金庫、信用協同組合、労働金庫及び農林系統金融機関）の業務範囲の拡大等については、答申の趣旨を踏まえ、早期導入が適当と考えられる事項の速やかな実現を図ることが望ましい。
- (2) 米国においては、銀行持株会社の子会社による社債、株式等の引受、ディーリング等の証券業務への参入が進んでいる。また、ECにおいては、ユニバーサル・バンク制度を前提とした単一免許制度が1993年1月までに導入される予定である。我が国においても、国際的整合性の観点から、各業態の業務範囲の制限を緩和する方向で金融制度改革を進めていく必要がある。

## 第3. 金融システムの安定性・信頼性の確保のための諸方策等

### 1. 内部管理体制の充実等

適切な内部管理の実施は金融機関経営の基本である。各金融機関は、自己の責任において、経営管理、審査、内部検査など内部管理体制の不断の充実・点検を行うべきである。業界団体は、内部管理体制の充実等において今後とも積極的な役割を果たすことが期待される。業界団体は、公正かつ公益的観点に立って運営されていく必要がある。

### 2. ディスクローチャーの推進等

ディスクローチャーは、金融機関が企業内容を自ら開示し、株主や利用者たる国民の理解等を通じて、その行動や財務内容等を規正する効果を有している。

各金融機関は、今後、不良資産の状況、経営姿勢等をも含めたより広範なディスクローチャーを推進していく必要がある。協同組織金融機関のディスクローチャーについても、その充実に努めるべきである。

### 3. 自己資本の充実等

金融の自由化が進展する環境の下で、各金融機関は、経営の健全性を確保するため、自らの責任において自己資本の充実等に努めていく必要がある。

金融機関の経営の健全性を確保するための方策として、自己資本比率その他の経営諸比率規制等を活用していく必要がある。現在、先進主要国においては経営諸比率規制を法律で規定していることを踏まえ、また、行政の透明性を高めるという観点からも、これらの規制については法律に根拠を置いたものとすべきである。

## 4. 金融機関検査の充実等当局のモニタリング機能の向上

金融機関の経営の健全性を確保する上で、監督当局による検査等を通じて金融機関の経営実態を適時適切に把握することが行政上より重要となってきた。このため、金融機関検査に必要な要員の確保や検査手法向上策の手当て等を講じるとともに、検査と検査の間においても金融機関の経営実態を常時把握し得る仕組みを整備すべきである。

## 5. 預金保険制度の適切な運営等

金融機関の経営環境が厳しくなるに伴って、預金者保護、信用秩序の維持の観点からセーフティ・ネットの一つとして預金保険制度の役割が一層重要なものとなる。

預金保険制度には、保険金支払いと破綻金融機関の合併等に伴う資金援助との二つの機能があるが、金融機関の経営が破綻した場合の対応については、預金者保護、信用秩序の維持の観点から、ケース・バイ・ケースで適切な方策が採られていくべきものとする。また、破綻金融機関の経営責任は厳格に追及されなければならない。

## 6. ノンバンクのあり方

ノンバンクが経営の健全性を保ち、適切な資金仲介機能を果たしていくことが、全体として安定した金融システムを構築する上で重要である。今後とも、ノンバンクの業務運営のあり方やノンバンクの経営の健全性を保つための指導のあり方についての検討が更に進められる必要がある。

(出所) 『銀行局金融年報 平成4年版』24-26ページ。

## 6-10 「金融システムの信頼回復のための措置について」(平成4年4月30日)

## 金融システムの信頼回復のための措置について

(平成4年4月30日 大蔵省銀行局)

昨年発生した一連の大型偽造預金事件等いわゆる金融不祥事については、当局としてこれを重大かつ深刻に受けとめ、今後の再発防止及び我が国金融システムに対する内外の信頼回復を期し、5項目からなる総合的な対応策(「金融システムの信頼回復のための措置」平成3年8月31日)を取りまとめ、これに全力を挙げて取り組んできたところである。またその後、臨時行政改革推進審議会の答申(「証券・金融の不正取引の基本的是正策に関する答申」平成3年9月13日)、金融制度調査会の報告書(「金融システムの安定性・信頼性の確保について」平成4年1月29日)が提出されている。これらの求めに応じ、金融機関及び業界団体においては、内部管理体制の総点検、業務運営・経営姿勢の見直し、金融取引のルールや諸慣行等の見直し、業界団体における各種専門委員会の設置等の諸措置が講じられてきたところであるが、以下は、本件に関し当局がこれまで実施した措置及び今後実施することとしている措置を中心に取りまとめたものである。なお、上記答申・報告書において、金融・資本市場における適正な競争の促進という観点から、金融制度改革の実施の必要性が指摘されている。現在このための法案を国会に提出中であるが、当局としては、法案の成立・施行をまって、金融システムの信頼確保のための更なる対応を進めていく方針である。

## I. 行政の透明化

## 1. 通達の見直し・整理

銀行局関係通達については、昭和57年4月の新銀行法施行の際整理を行っているが、その後の業務範囲の拡大等により通達数が増加し、煩雑となっている面もあるので、簡素合理化を目的とした通達の見直し・整理を行うこととした。

見直し・整理に当たっては、①個別金融機関の判断に委ねるべきもの、近年の通達等の発出によって重複部分の生じているもの、時間の経過によって意義を喪失しているものに

については、廃止又は統合する、②基本通達以外のもので、業務運営上の基本事項、統一経理基準、経営諸比率基準、業務の内容に関する報告等のものは基本通達へ盛り込む、③その他上記以外のもので、存続すべきものについても、できるだけ内容の種類毎に統合する、という方針で作業を進め、平成4年4月1日付で金融業界に共通の資金関係、預金関係、貯蓄関係のもの等131本を53本に整理したのに続き、本日（4月30日）付で普通銀行関係のもの192本を43本に整理した。

主な内容としては以下のとおりである。

- (1) 自由金利預金商品については「預金（共通商品）の商品性及びその取扱いについて」に一本化した。
- (2) 経営上留意すべき事項や合理化については「基本事項通達」に統合した。
- (3) 「銀行業の免許等の事務の取扱方について」通達を廃止した。

## 2. 規制緩和

### (1) 店舗行政の自由化・弾力化

金融機関の店舗設置の具体的な取扱いについては、経営の自主性の尊重、利用者利便の確保、経営効率化の推進、金融秩序の維持等に配慮しつつ、逐次自由化・弾力化を図ってきており、3年4月の平成3・4年度店舗行政においても、大幅な緩和を行ったところであるが、さらに、今般（4年4月）の店舗行政の中間見直しにおいて、次のような自由化・弾力化を図った。

#### ① 配置転換に係る規制の緩和

地方銀行の設置場所基準の緩和、同一経済圏を越える設置枠の拡大、特別出張所の設置枠の拡大を行った。

#### ② 内示場所の変更制限の緩和

同一経済圏を越える内示場所の変更を認めた。

#### ③ 昇格制度・振替制度の緩和

小型店舗から一般店舗への昇格枠を拡大し、また、既内示の小型店舗3店舗を一般店舗1店舗に振り替えることを認めた。

#### ④ POSシステム及び顧客の端末機等を利用した資金移動取引の届出の簡素化

原則四半期毎の事後報告を廃止し、原則開始届のみとした。

### (2) 預金金利自由化の推進

預金金利の自由化については、これまでも着実にこれを進めてきたところであるが、3年4月には小口MMCの最低預入金額を100万円から50万円に引き下げ、同年11月には、預入金額300万円以上（従来は1000万円以上）の定期預金金利を自由化するとともに、預入期間を3年まで（従来は2年）延長した。

さらに、4年6月を目途に小口MMCの最低預入金額制限の撤廃及び一般規定期預金の廃止を実施し、定期積金についても市場金利連動型の新商品を導入するほか、流動性預金金利自由化の第一歩として、新型の貯蓄預金を導入する予定である。

なお、今後の預金金利の自由化に関しては、定期預金金利については平成5年中に、その他の預金金利（当座預金を除く。）については平成6年中に、それぞれ完全自由化を図るべく努力する旨を3年7月に公表したところである。

### (3) 取扱商品の多様化

3年11月より長信銀〔長期信用銀行〕3行、農林中金〔農林中央金庫〕、商工中金〔商工組合中央金庫〕による2年利付金融債の発行、東京銀行による5年利付金融債の発行が開始されるとともに、12月より信託銀行のヒットの据置期間が短縮された（1年→3ヵ月）。さらに、4年6月を目途にヒットの据置期間の一層の短縮（3ヵ月→1ヵ月）、スーパーヒットの最低預入金額（現行50万円）の引下げが行われる予定であり、また、実績配当型合同運用金銭信託が近く導入される予定である。

(4) 短期金融市場の整備・拡充

CP市場においては、3年4月に発行適格基準が緩和され、発行適格企業が拡大された。無担保コール市場においては、3年11月より先日付取引が導入された。

II. 検査体制の充実

1. 検査手法の改善等

内部管理体制を含めた金融機関の業務についての重点的かつ機動的な検査を実施している。また、金融機関モニタリングシステムの開発等を推進している。

さらに、全銀協の検査専門委員会（3年9月設置）等検査に関する関係機関との連携を図っている。

2. 検査部門の統合

証券取引等監視委員会の設置に併せて、金融検査、為替検査、証券検査（委員会が行うものを除く。）の各部門を統合した大臣官房金融検査部（仮称）を設置することとしている。（委員会設置のための法律案「証券取引等の公正を確保するための証券取引法等の一部を改正する法律案」は4年2月通常国会に提出。）

III. ノンバンクへの対応

1. ノンバンクの実態把握

ノンバンクにおける預金担保融資の実態調査については、3年10月、取りまとめ結果を公表した。また、ノンバンク上位300社について、3年9月末現在の貸付金実態調査を実施するとともに、3年12月末時点における経営実態等に関するアンケート調査を実施し、各々公表した。なお、貸付金実態調査については、引き続き半年毎に実施していく予定である。

2. ノンバンクの土地関連融資に関する指導

改正貸金業規制法（3年9月施行）の下で、3年12月に一定規模以上のノンバンクに対し通達を發出し、投機的な土地取引等の排除を含む土地関連融資の厳正な取扱いを求めるとともに、事業報告書の提出等の機会をとらえた個別のヒアリング及び指導を行っている。

3. ノンバンク問題懇談会の開催

ノンバンクの実態把握を深めるとともに、ノンバンクの業務運営のあり方、ノンバンクの指導のあり方等を検討するため、3年10月以降これまで6回、関係者によるノンバンク問題懇談会を開催している。

4. 金融機関の関連ノンバンク管理体制の強化

3年12月に金融機関の土地関連融資の取扱いについて發出した通達の中で、貸金業を行う関連会社における土地関連融資の厳正化についても指導した。

4年4月、金融機関の関連ノンバンク管理体制について指導すべく、貸金業を行う関連会社の営業の概況、管理体制及び経営内容について報告を求めるとともに、事務連絡を發出した。

IV. 金融システムの安定性の強化

1. 金融機関の健全性確保のための枠組みの整備

4年4月、大蔵省令を改正し、割引手形を大口信用供与規制の対象となる与信に含めた。また、金融制度改革法案（後述）の中で、協同組織金融機関の大口信用供与規制に関する規定を整備するとともに、主務大臣は、銀行等が自己資本の充実の状況等経営の健全性を判断するための基準を定めることができる旨の規定を置くこととしている。

2. 金融機関のディスクロージャーの推進

金融機関に対して引き続きディスクロージャーの一層の推進を求めていく。このため、4年5月を目的に金融制度調査会の中に「金融機関のディスクロージャーに関する作業部会」（仮称）を設け、利用者等にわかりやすいディスクロージャーのあり方等について検討を行うこととする。

また、金融制度改革法案の中で、協同組織金融機関のディスクロージャーに関する規定を整備することとしている。

### 3. 預金保険制度の適切な運営

預金保険法に基づく初めての預金保険の適用として、先般、金融機関の合併に伴う救済金融機関に対する資金援助が行われた（3年10月決定、4年4月実行）。

### 4. 金融機関の合併

金融の自由化等に対応し、経営基盤の強化を図るための合併に対し、前向きに対応している。3年4月以降、同種合併20件（うち都市銀行1件、地銀・第二地銀2件）、異種合併4件が行われた。

また、金融制度改革法案の中で、金融機関の合併及び転換に関する法律の対象に長期信用銀行、外国為替銀行及び労働金庫を含めることとしている。

### 5. リスク管理に対する国際協力

二国間金融協議や銀行監督者会合等の場を通じて、当局者間の情報交換の緊密化や外銀の経営破綻問題等への適切かつ迅速な対応等について協議している。

### 6. 全銀システム〔全国銀行データ通信システム〕の同日決済化

現在、全銀システムにおいて為替取引の翌営業日となっている資金決済が、システムリスク軽減の観点から5年3月より同日決済化されることとなった。

## V. 金融制度改革の実施

4年3月、金融・資本市場における有効かつ適正な競争を促進すべく、銀行等各業態が子会社により他業態の業務に参入できるようにするための規定を整備すること、銀行等の本体での証券化関連商品や私募の取扱いに関する業務の規定を整備すること及び協同組織金融機関の業務規制を緩和すること等を含む法律案「金融制度及び証券取引制度改革のための関係法律の整備等に関する法律案」を国会に提出した。

## VI. その他

### 1. マネーローダリング対策

3年10月の麻薬二法の成立を踏まえ、法施行のための政令を現在準備している。金融機関に対しても、法施行に備えた内部体制作りを指導している。

### 2. 金融取引における暴力団の介入の排除

3年8、9月、警察庁からの要請を踏まえ、全銀協等業界団体に対し、暴力団の介入排除に向けての体制整備に努めるよう指導した（全銀協ではこれを受けて専門の委員会を設置）。

（出所）『銀行局金融年報 平成4年版』26-28ページ。

## 6-11 「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8月18日）

### 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8月18日 大蔵省）

いわゆるバブル経済の崩壊に伴う株価と不動産価格の大幅な低下は、金融機関の内部蓄積の減少と不良資産の増大をもたらし、我が国金融機関は戦後の高度成長期以降かつてみられなかった厳しい状況に直面している。

こうした背景の下で、金融システムの安定性に問題が生じているのではないか、また、資金の供給が円滑に行われていないのではないか、との懸念とその実体経済への影響が種々論議さ

れている。

いわゆるバブル経済の崩壊が金融機関に与えた影響は極めて大きく、その克服には厳しく真剣な取り組み努力が必要であり、かつ、相当の調整期間を要することは事実である。

しかしながら今日の我が国金融システムを取り巻く基礎的諸条件は、高い水準にある産業の国際競争力、増大した資産の蓄積、整備された制度的枠組み等に見られるように、かつてとは比較にならない程強固なものとなっている。

従って、金融システムが機能障害を生じ、これによって国民経済に過重な負担を余儀なくさせるようなことはないことを確信している。状況を徒らに悲観視することなく、冷静にして沈着、着実にして真剣な対応努力を積み重ねることによって問題を解決していくことが可能であると考えている。

この際、金融システムの安定と資金の円滑な供給のために金融機関が総力をあげて取り組むべきことは当然であるが、当局としても、永年にわたって金融システムに寄せられてきた国民の信頼がいささかも損なわれることのないよう最大限の努力を傾注して参る所存である。

このような考え方から、当面の金融行政の運営に当たっては次のような方針で臨むこととしたい。

## 記

### I. 金融システムの安定性確保

#### 1. 株価低迷への当面の対応

最近の株価低迷に伴い、金融機関の株式評価損が増大している。従来、金融機関は、株式の含み益を益出しすることによってこうした株式評価損の償却に対処してきたが、金融機関による決算対策のための益出しは、株式市場が低迷を続ける中で、益出し一株価下落一益出しの悪循環に陥るおそれがあるとともに、今後、不良資産の償却負担に備える必要がある中で、徒らに金融機関の体力の消耗を招きかねない。このような状況に鑑み、下記の措置を講じる。

##### ① 安易な益出しの抑制

株式市場への悪影響と体力の消耗とを回避すべく、金融機関による決算対策のための安易な益出しを極力抑制するよう求める。

##### ② 配当性向基準の適用の一時停止

金融機関が内部留保の充実に努めることは重要であり、そのために配当性向を公表利益の40%以内に抑制するよう指導基準を定めているところである。しかしながら、現状のように多額の株式評価損が発生している中で、株主の信頼を引き続き確保する上で必要な配当を行うためには、現行の指導基準の下では、金融機関が、無理な益出しをせざるを得ないことが懸念される。このような事態を回避するため、配当性向に関する現行の指導基準の適用を一時停止することとする。

##### ③ 株式評価損償却の中間決算における対応

最近、株式市場において取引が低調な中で株価の変動が大きくなっている現状に鑑み、中間財務諸表作成基準においては、中間期における株式評価損は、中間財務諸表に注記することとした上で、当該評価損の償却を本決算期まで計上しないことができることとなっている旨を周知する。

#### 2. 融資対応力の確保

いわゆる「バブル」の崩壊に伴う株価及び不動産価格の下落は、含み益の減少や不良資産の増大を通じて、金融機関の内部蓄積を減少させることとなるため、金融機関の融資対応力が低下するおそれがある。金融は、経済活動を健全かつ円滑に行っていく上で、人体にたとえれば、いわば血液としての極めて重要な役割を担っている。我が国経済の安定的発展を図るためには、万が一にもこうした金融システムの重要な役割に滞りがないよう、金融機関の融資対応力の確保に努める必要がある。



## ① 貸し渋り批判への対応

最近、金融機関の貸出の伸びが低下していることから、金融機関の必要以上に厳しい融資審査等により「貸し渋り」が生じているのではないかとの批判がある。貸出の伸びが低下している背景には、基本的には借手企業の資金需要の低迷があり、全体としてみれば現状においては、健全な経済活動に必要な資金供給が阻害されているとは考えられない。

しかしながら、不動産関連融資等の一部の個別案件については、バブル期における過剰融資等の反省から、金融機関の審査姿勢が、過度に消極的になっている例も見受けられるところである。もとより、金融機関がバブル期の安易な融資姿勢を改め、審査の適正化を図ることは必要なことであるが、過度に消極的な融資姿勢により、健全な経済活動に必要とされる資金供給が阻害されることがあってはならず、そのために金融機関の適切な対応を求める。

## ② 自己資本の充実

金融機関が、健全な経済活動に見合った融資対応力を確保するため、自己資本の充実に努めることは、極めて重要である。現在、株価下落等に伴う含み益の減少等から、金融機関の融資対応力の低下が懸念されており、金融機関の融資対応力の確保を図るため自己資本の一層の充実が望まれるところである。

こうした観点から、株式市場の低迷で金融機関の増資が困難な状況に鑑み、期限付劣後ローンの取入れ等を引き続き進めるとともに、今般、永久劣後債及び強制転換権付劣後転換社債などの導入を行ったところである。今後とも、永久劣後ローンなどの新たな自己資本充実手段の拡充を図ることとしたい。

## ③ 債権の流動化

債権の流動化については、金融仲介機能を拡充する観点から、従来より一般貸出債権や住宅ローン債権について、その流動化を進めてきたところである。こうした債権の流動化は、金融仲介機能の強化により、金融機関の融資対応力の拡充に資することとなるため、既存の方式について更に活性化を促すとともに、新たに信託方式を活用するなど、債権流動化のための手段についても一層の多様化に努める。

なお、来年3月末日以降最終目標（8%以上）が適用されるBIS基準については、上記②、③の措置により、おのずから対応できるものと考えている。

## 3. 不良資産の処理

不良資産処理問題の解決が速やかに進展しないことが金融システムへの不安感を醸成するとともに、不動産取引の低迷の要因となり、ひいては景気回復を図る上での障害となっているとの批判がある。こうした観点から、不良資産処理方針の早期確定とその計画的・段階的処理が急務であり、これにより国民の金融システムへの不安感を払拭するとともに、その安定性の確保に努めることが極めて重要である。

## ① 個別問題の早期処理

住宅金融専門会社、ノンバンク等の個別問題は、極めて多数の金融機関が関与し、利害関係が従来になく錯綜しているため、その解決には、大変な困難を伴うとともに長期間を要するものとなっている。これらの問題の解決に向けての関係者の努力は、当局としても十分承知しているところである。しかしながら、こうした個別問題の処理が遅れることにより、国民の金融システムに対する不安感を醸成するおそれがあることも事実であり、関係者には、金融システムの安定性確保の重要性を認識した上での更なる努力を促し、処理方針の早期確定と計画的・段階的処理に向けての一層の努力を要請する。

## ② 担保不動産の流動化

不良資産の処理方針の早期確定と計画的・段階的処理を図り、併せて不動産の流動化に資するため、民間金融機関の協調による、担保不動産の流動化のための方策につき早

急な検討を行う。

③ 不良資産処理のための環境整備

不良資産の処理が円滑に促進されることが、金融システムの安定性確保のために極めて重要であり、ひいては国民経済の発展に資するとの観点から、税務上の取り扱いをも含め、必要な環境整備に努める。

④ ディスクロージャーの充実

金融機関の経営の健全性と、一層の透明性確保を図るため、現在、金融制度調査会において、不良資産額の積極的な開示・公表の検討がなされている。この検討を踏まえ、本年度決算期より金融機関が不良資産額のディスクロージャーを実施することを期待する。更に、今中間決算時点での不良資産額についても、その概況を当局が本年3月時点と同様に取りまとめ、公表する。

II. 金融システム効率化の推進

昭和50年代後半以降、金融の自由化、国際化、証券化の動きが急速に進展し、金融機関を取り巻く環境変化は著しいものがある。当局も、こうした金融環境の変化に対応した金融機関の業務展開を可能とする枠組み作りに努めてきたところであり、これまで金融機関は、再編成を含め自由化等への対応を着実に進めてきている。こうした環境の大きな変化の中で、いわゆるバブル経済の崩壊によって引き起こされた厳しい調整局面を迎えており、金融システムの効率化に向けての一層の努力が求められている。

① 金融制度改革の実施

金融機関が自主的な判断に基づき選択した経営路線に従って、経営上の創意工夫を発揮し、自らの特性を活かしつつ、金融環境の変化に対応した業務の展開を行えるよう、先般成立した金融制度改革法の着実かつ円滑な実施を図る。

また、金融面での諸規制・諸慣行の見直しについても積極的に対応する。

② 金融機関経営の一層の合理化

金融機関経営を取り巻く環境は、金融自由化等への対応に加え、「バブル」の崩壊に伴う不良資産の増大や内部蓄積の減少等を通じ、殆どの現在の経営者が未だかつて経験したことがないほど厳しい局面に直面している。金融機関においては、これまでも経営の合理化を進めてきているが、現在の我が国金融システムが直面する種々の困難を克服し、引き続きその役割を果たしていくためには、更なる努力が求められている。こうした観点から、金融機関には、経営組織全体を通じた厳しい自助努力による最大限の合理化努力を要請することとしたい。

(出所) 『銀行局金融年報 平成5年版』28-30ページ。

## 6-12 「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 大蔵省

はじめに

- (1) 金融機関の不良資産問題を解決するためには、厳しく真剣な取組み努力と相当の調整期間が必要であることは、一昨年八月の「金融行政の当面の運営方針」において述べたとおりであり、これまで、この「運営方針」に盛り込まれた各種の施策を逐次具体化し、実行に移してきたところである。
- (2) 今般の総合経済対策においては、これを更に一歩進め、税制、公共投資、住宅投資等を通じた景気浮揚のための施策とともに、土地の有効利用促進策や金融・証券市場に関する施策

を幅広く実施することとした。このような施策を今後一体として推進することにより、金融機関が、経済活動に必要な資金を円滑に供給し、我が国経済の将来的な発展に貢献していくことができるよう、環境整備を図っていくことが重要である。

(3) 金融機関の資産内容悪化は、様々なレベルで金融機関に課題をもたらしている。

まず、貸付債権の中には、融資先企業の業績低下等により、通常に比べて留意を要する債権がある。これらの債権は、金融機関の経営に直ちに影響を与えるわけではないが、各金融機関が自らの判断により、留意していく必要がある債権である。

次に、金融機関が、経営上の困難に直面した融資先に対して、金利減免等により支援を行っている債権がある。これらの債権は、長期にわたって金融機関の収益を圧迫するという問題のある債権である。

更に、融資先が破綻しているか、又は延滞している債権がある。これらの債権は、その一部につき回収不能が見込まれ、今後時間をかけて償却等により処理していく必要があるが、その額はなお減少する段階にっていない。

(4) 金融機関においては、かつてなく厳しい経営環境の下で、資産内容の実態に即した適切な対応を行っていく必要があり、償却等による処理が必要となるものについては、早期に処理方針を確定させ、計画的、段階的に処理を進めていくことが重要な課題となっている。

この課題は、金融機関が、徹底した経営努力を前提に、毎期の業務純益を主たる財源として、実質的な引当金である含み益などの内部蓄積も長い目で考慮しながら、所要の償却等を積極的に進めていくことにより、解決できるものである。

もちろんこの間、いわゆる横並び意識にとらわれることなく、各金融機関の実態に即した決算処理等が行われていく必要があることは言うまでもない。

(5) こうした観点から、金融システムの安定性を確保しつつ、金融機関が期待される役割を十全に発揮できるようにするためには、①不良資産の処理促進、②金利減免債権の流動化、③資金の円滑な供給、及び④経営体質の強化等に全力を上げて取り組んでいく必要がある。このため、次のような行政運営上の指針に沿って、適切に対応を行い、今般の経済対策に盛り込まれた他の施策の実施と併せて、不良資産問題の解決に向けて最善の努力を払うことにより、預金者保護と信用秩序の維持に万全を期すとともに、資金の円滑な供給が図られるよう努めていくこととする。

1. 不良資産の処理促進

金融機関の不良資産については、今後、次のような諸方策により、的確な処理を促進していくことが重要である。

① 不良債権についての償却・引当制度の活用

金融機関が不良債権の実態に即した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、最近における不良債権の実態に鑑み、引当制度の運用を改善し、貸倒れには至っていないものの回収に危険のある債権についても、金融機関自らの判断によりリスクに応じた必要な引当が行われるようにする。

② ㈱共同債権買取機構の活用と担保不動産の処分促進

金融機関による㈱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することにより、金融機関の不良債権に係る損失の早期処理を促進する。

また、㈱共同債権買取機構が、金融機関による担保不動産に係る権利関係の調整に協力するとともに、地方公共団体等に対して不動産情報を積極的に提供することにより、担保不動産の処分を促進する。

更に、競売手続きの円滑な活用を図るための環境整備についても検討する。

2. 金利減免債権の流動化

多額の不動産関連融資を抱えて資産内容が悪化し、経営上の困難に直面しているノンバンク等について、関係金融機関は、金融システムの安定性確保の重要性を認識した上で、長期的な展望の下に、自主的に適切な対応を行っていく必要がある。

これらのノンバンク等に対し、その再建計画の一環として金利減免による支援が行われつつあるが、これら金利減免債権は、支援を行う金融機関にとっては長期にわたって収益圧迫要因になり、財務体質の改善上問題がある。しかしながら、複数の金融機関による再建計画が実施されている場合に、金利減免債権が全くの第三者に売却されることは、再建計画の円滑な進捗に支障を生じかねない。

このため、ノンバンク等の経営再建を進める中で、関係金融機関が各ノンバンク等の再建計画と整合性をとりつつ、財務体質の改善を図るため、特別目的会社（再建計画の実行を管理する会社）を設立し、これに対して金融機関が抱えるノンバンク等向け金利減免債権を流動化することについて検討する。

### 3. 資金の円滑な供給

金融機関が経済活動に必要な資金を円滑に供給し、経済の将来的な発展に資することは、金融機関の使命であり、そのために次のような角度から、必要な環境整備を図っていく。

#### ① 中小企業等の資金需要に対応する融資態勢の強化

金融機関が、健全な融資先に対して積極的な融資姿勢で臨み、新規事業の展開を助けたら、経営の健全性維持等に前向きに協力することは、景気回復に寄与することになるのみならず、当該金融機関の将来の発展にとっても不可欠であると考えられる。

金融機関においても、従来から融資態勢の強化に努めてきたが、今後、中小企業を含む企業の資金需要に適時適切に対応できるよう、担保を偏重せず事業の将来性等に着目する姿勢の下に、融資態勢を一層強化するよう要請する。

#### ② 信用補完制度の拡充による融資の円滑化

今後、金融面から景気回復に寄与していくためには、借入企業の信用力を補完することにより、融資の一層の円滑化を図っていく必要がある。このため、担保に余裕がない中小企業に対する融資に係る信用保証協会の信用保証制度を拡充するなど必要な措置を講じ、民間金融機関がこれを積極的に活用するよう求める。

#### ③ 優先株等の活用による自己資本の充実

金融機関が、経済活動に必要な資金を円滑に供給していくためには、自己資本の充実に努めることが極めて重要である。

金融機関の自己資本比率は、現在、株式含み益を除いても8%のBIS基準に近づきつつあるが、今後とも、その方向で金融機関が努力することが望ましい。このため、金融機関が、株式市場の動向等を踏まえつつ、優先株や永久劣後債の発行等自己資本充実手段の多様化を図ることにより、自己資本の一層の充実に努めるよう求める。

協同組織金融機関についても、内部留保を拡充することにより、自己資本の充実に図る。

#### ④ 土地関連融資に係るトリガー方式の適用停止

最近の地価動向等を踏まえて、良質な住宅・宅地供給や土地の有効利用を促進するため、実需に見合った土地取引に必要な資金を円滑に供給する観点から、当分の間、土地関連融資に係るいわゆるトリガー方式の適用を停止する。

#### ⑤ 地方公共団体への資金供給の円滑化

銀行の自己資本比率規制における地方公共団体向け債権のリスク・ウェイトを、その実態に即して引下げ、地方公共団体の民間からの資金調達の一層の円滑化を図り、地方公共団体による公共事業の執行、公共用地の先行取得等に資することとする。

#### ⑥ 貸付債権の流動化

金融機関の貸付債権の流動化については、これまでも、信託方式などが順次導入されてきたが、今後とも流動化を促進することにより、金融機関の自己資本比率の向上及び金融

仲介機能の強化を図り、資金の円滑な供給に資することとする。

#### 4. 金融機関の経営体質の強化

今後、金融機関は、次のような対応により経営体質の強化を図り、不良資産問題の解決に向けて全力を上げて取り組んでいく必要がある。

##### ① 実態に即した決算処理

金融機関の決算に当たっては、今後とも、配当性向基準の適用一時停止を継続するとともに、決算対策のための安易な益出しについては引き続き抑制を徹底するよう要請する。金融機関は、決算において、いわゆる横並び意識にとらわれることなく、今後とも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ことにより利用者等の信頼を確保していく必要がある。

##### ② 経営の合理化

不良資産問題を可能な限り早期に解決し、経済活動に必要な資金の円滑な供給を図るとともに、金融自由化によって増大するリスクに適確に対応していくためには、金融機関は徹底した合理化を進めるとともに、経営のリストラクチャリングを進め、経営体質を強化していく必要がある。このため、金融機関に対して、最大限の経営努力を求める。

##### ③ 自由化を生かした業務展開

金融機関が、金融制度改革の実施及び預金金利自由化等の金融自由化の進展によって拡大した経営上の選択肢を生かし、新商品の開発や新規業務への展開を図っていくことは、利用者ニーズに応えるものであるとともに、経営体質の強化につながる。このため、金融機関の積極的な自由化対応を期待するとともに、当局としても前向きに金融機関の自由化対応に協力する。

なお、このような金融機関の自主性が最大限発揮されるよう、金融自由化等の規制緩和については、引き続き着実に進めていくものとする。

##### ④ 長期的な経営戦略

金融自由化が進む中で、金融機関は、長期的な経営戦略を構築し、経営資源の効率的な配分を図っていく必要がある。その際、金融機関の経営を刷新し、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。

#### 5. 信用秩序の維持

当局は、金融機関の経営上の問題が、信用秩序に対する信頼に影響を及ぼすことのないよう、日本銀行と緊密な連携をとりつつ、適切な指導、助言等を行うとともに、必要な環境整備にも努め、万全を期す所存である。

また、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ものとする。

(出所) 『金融』平成6年3月号 29-31ページ。

## 6-13 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」(平成4年12月2日)の概要

### 「金融機関の資産の健全性に関する情報開示について」の概要

#### 1. 基本的考え方

##### (1) 開示の意義

- ・ 金融機関の公共性や社会的責任の重大性を勘案すれば、ディスクロージャーを充実し、

金融機関の経営内容の透明性を確保することが必要。

- ・ 金融の自由化、国際化の更なる進展、金融制度改革の実施により、金融機関間の競争がより促進されれば、金融機関の経営の健全性確保のための自己規正の手段としてのディスクロージャーの役割はより一層重要性を増す。
  - ・ 資産の健全性に関するディスクロージャーは、金融機関の自己規正に関し大きな意義を有する。
  - ・ 個別金融機関が資産の健全性に関するディスクロージャーを平成5年3月期より行うことを期待。
- (2) 開示に当たって配慮すべき事項
- イ. 信用秩序に対する配慮等
- ・ 信用秩序に対する十分な配慮を行い、漸進的・段階的に拡充することが適当。また、金融機関の貸出業務の歪みをもたらすことのないよう配慮する必要。
  - ・ 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、その意味が誤解されることとなれば、ディスクロージャーの意義が損なわれる。
  - ・ 開示対象債権の名称についても適切な配慮が必要。
- ロ. 比較可能性の確保
- ハ. 国際化への対応
- ・ 米国と欧州諸国では制度・実態に相当の隔たりがあるが、我が国のディスクロージャーの目指すべき方向としては、市場の要請をより重視し、資産の健全性に関するディスクロージャーを積極的に推進することが適当。
2. 開示対象及び方法
- ・ 預金者、利用者、投資家、一般国民等へ幅広く開示することが重要。
  - ・ いわゆるディスクロージャー誌で行うとともに、上場金融機関等については有価証券報告書においても開示されることが望ましい。
  - ・ 当面は、全銀協等の統一開示基準等業界の自主ルールを根拠として開示を行っていくことが適当。
3. 開示すべき債権の範囲及び開示金融機関
- (1) 開示すべき債権の範囲
- ・ 金融機関は資産の運用については適正なリスク管理を行う責務を負っており、保有する債権の健全性については、その元本自体の回収可能性が最も問題。
- イ. 経営破綻先に対する債権額（「破綻先債権額」）
- ・ いわゆる不良債権の概念として、元本の回収可能性に着目し、近い将来において償却するに到る可能性の高い債権を、すべての銀行が開示。
- ロ. 未収利息不計上債権額（「延滞債権額」）
- ・ 将来において償却すべき債権に転換する可能性のある債権についても、開示することが望ましい。
  - ・ 地域金融機関については、営業地域が限定されていること等から、当面、「延滞債権額」の開示を求めない。但し、他業態のディスクロージャーの影響等を見極め、できるだけ早期に開示を行うことを検討。
- (2) 金利減免・棚上げ先に対する債権額
- ・ 当面、元本の回収可能性に着目し、債権の健全性に関するディスクロージャーを充実していくことが適当。金利減免・棚上げは債務者の再建・支援を図ること、すなわち元本の回収が前提となっていることから、当面は、開示を求めない。
- (3) 担保等の取扱い
- ・ 担保等控除後の計数についてはその全額が回収不能と誤解される可能性有り。また、

担保等をどの程度確保するかについては、金融機関毎あるいは個別の貸出毎に自ずと差異有り。更に、担保等控除後の計数の開示を求めることにより、担保等は十分ではないが将来の成長が見込まれる優良企業への貸出が抑制される等銀行の貸出業務を歪める可能性もある等の問題も有り。従って、担保等控除後の計数の開示を統一的に求めることは不適切。

(4) 協同組織金融機関

- ・ 協同組織金融機関は、組合員・会員の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、他業態のディスクロージャーの状況等を見極めた上で、将来的に検討すべき。

(注) 本報告書の日付については、『金融』平成5年1月号22ページによれば「金融機関の資産の健全性に関する情報開示について—金融制度調査会の金融機関のディスクロージャーに関する作業部会中間報告—平成4年12月2日」とされている。

(出所) 『銀行局金融年報 平成5年版』20-21ページ。

## 6-14 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)の概要

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  
「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」(概要)

### 1. 開示範囲拡大の必要性

- (1) 金融機関は金融システムの中核として高い公共性と社会的責任を有していることに鑑み、経営情報の開示を通じて国民からの理解と信頼の確保を図るとともに、自己規正により経営の健全化に努めることが求められている。また、預金者等が自己責任に基づき預託先を選ぶ前提としても十分なディスクロージャーが要請される。
- (2) 平成4年12月の中間報告の線に沿って、平成5年3月期から都銀、長信銀、信託の破綻先債権額及び延滞債権額並びに地銀、第二地銀の破綻先債権額の開示が始まってから2年近くが経過し、この開示内容は順調に定着しつつある。
- (3) 金融制度改革の実施、預金金利自由化の完了等金融自由化の一層の進展、先般の二信組の処理を巡る議論や経済のグローバル化の進展に伴う内外の関心の高まりを通じて金融機関の経営の健全性に関する情報の一層の開示の要請が高まっており、金融機関はこれに応じて開示範囲の拡大を図る時期にきている。

### 2. 開示事項等

- (1) 都銀、長信銀、信託、農中、商中、全信連においては、破綻先債権・延滞債権に加え、金利減免等債権（経済的困難に陥った債務者の再建・支援を図るために当初の約定条件を変更して金利減免、棚上げ等の措置を講じた債権）の金額についても開示することが望ましい。

ディスクロージャーは、本来自主的に行われるべきものであり、金利減免等債権は元本の回収が前提となっており破綻先債権、延滞債権とは性格を異にすることから、金融機関に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として行われることが望ましい。

具体的な開示に当たっては、金融機関の経営の健全性を判断する見地から金融機関の現在及び将来の収益に影響を与える債権を開示するという、金利減免等債権の開示の趣旨に沿って検討する必要がある。また金利減免等債権は貸付先の個別の事情によりその実態が

区々であり明確な範囲の確定が困難であることから、開示に当たっては最低限の比較可能性を確保する必要がある。この観点から、少なくとも、調達金利以下の水準にまで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、約定条件改定時における各金融機関共通の資金調達金利でもあるその時点の公定歩合以下の水準にまで金利を引き下げた金利減免等債権額は開示することが望ましい。

- (2) 地域金融機関（地銀、第二地銀）においても、少なくとも、海外支店・海外現地法人を設けて銀行業を営んでおり国際的にも経営の透明性確保の要請が強い金融機関については、従来の破綻先債権額に加えて延滞債権額の開示を行うことが望ましい。
  - (3) 開示範囲の拡大については、平成8年3月期から実施されることが望ましい。
3. 協同組織金融機関について

協同組織金融機関も一定の限度内では員外利用が認められており、預金受入金融機関として我が国信用システムの構成要員であり、その預金も預金保険の対象となっており、破綻の影響は広く他の金融機関及びその預金者にも及ぶ。このため、経営情報の開示の拡充により自らの行動を規正し経営の健全性確保に努める必要がある。さらに、金融制度改革法の施行により協同組織金融機関の業務範囲が拡大し員外者との取引の更なる増加が見込まれる他、他業態におけるディスクロージャーも順調に定着しつつある。

したがって、協同組織金融機関についても、その実態に即して経営の健全性に関する情報の開示を行う必要がある。協同組織金融機関の実態は多種多様であり、組合員・会員の同質性、事業地域の広域性、事業規模、員外者の利用可能性等を踏まえて開示範囲、開示方法、開示態様等について検討を行い、平成8年3月期には協同組織金融機関の実態に即した資産の健全性に関する情報の開示が行われるようにする必要がある。

#### 4. 自主的開示の重要性

ディスクロージャーは本来各金融機関により自主的に行われるべきものである。本報告で示した事項は最低限の日安であり、各金融機関が自主的な判断でこれを超える開示を行うことは積極的に評価されるべきことがらである。金融自由化時代におけるディスクロージャーの意義を踏まえた積極的な対応により、本報告で示した開示範囲の拡大を図るとともに、更にディスクロージャーの拡充に努め、できるだけ早期に金融機関の実態に即した十分な開示が実現することを期待する。

#### 5. おわりに

- (1) 金融機関の経営の健全性については、いわゆる不良債権等の額のみに着目するのではなく、破綻先債権、延滞債権、金利減免等債権、それぞれの債権の性格の違いも勘案した総合的かつ冷静な分析・議論が必要である。
- (2) いわゆる不良債権等の処理を早急に進めていくとともに、こうした処理を円滑に行うための環境整備に引き続き努める必要がある。

(注) 本報告書のとりまとめ、公表日については、『金融』平成7年6月号93ページによれば、「平成7年〔中略〕5月15日、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〔中略〕は「金融機関の資産の健全性に関する情報範囲の拡大について」〔中略〕の報告をとりまとめ、公表した」とされている。

(出所) 『銀行局金融年報 平成7年版』42-43ページ。



## 6-15 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一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)の概要

金融制度調査会基本問題検討委員会中間報告「金融自由化と金融機関の経営の健全性確保について一自己規律による創造的経営を目指して」(概要)

### 1. 金融自由化と金融機関経営

- (1) 金融自由化は、競争原理の活用により、資金の効率的配分、金融仲介コストの低減、新商品の開発の促進等を通じて金融システムの効率化を促し、ひいては国民経済の効率化とその発展に寄与することを目指すものである。
- (2) 金融自由化の進展により金融機関の経営選択の幅は広がり、収益機会は拡大される。他方、かつては金融機関の抱えるリスクは限定的であったが、今や、伝統的な信用リスクに加え、金利リスク、価格変動リスク等の市場リスク、流動性リスク等直面するリスクは複雑化、多様化している。また、競争の活発化に伴い、金融機関が収益機会を実現するためには、適正にリスクを負担していくが必要になる。このような中で、個別の金融機関の経営の健全性が損なわれる可能性は以前より大きくなると考えられ、金融システムについてもその安定性が阻害される危険性が増大することが懸念される。したがって、金融自由化がもたらすメリットを享受しつつ、このような問題にどう対応するか検討を行う必要性が高まっている。

### 2. 金融機関の経営の健全性とリスク管理

金融機関の業務の基本は預金者等に代わってリスクを引受け、それを適切に管理することである。そのため、リスク管理に失敗すれば直接的に自らの経営の健全性が阻害されてしまう。更に、決済システムの円滑な機能にとっても金融機関の経営の健全性確保が不可欠である。金融自由化により金融機関の業務は拡大しており、リスク負担の自由度の拡大、金融市場の複雑化に伴うリスク管理の技術・手法の複雑化、多様化により、金融機関の業務運営の基本がリスク管理であることは以前より鮮明になってきている。

### 3. 「バブル経済期」の金融機関行動

- (1) いわゆるバブル経済期には、我が国経済の構造変化、金融緩和といった当時の経済情勢に加え、金融自由化の進展、大企業の銀行離れ等の環境変化の下で、金融機関は安易な業容拡大、収益追求を行った。適切なリスク管理という視点がおろそかになり、収益性、効率性のみが重視された結果、金融機関は審査部門の組織上の位置付けの変更、ノンバンク向け貸出の増加等の行動をとった。このことが適正なリスク評価、リスク分散を図ることを困難とし、リスク管理の失敗を招いた。このように、いわゆるバブル経済期の金融機関行動は適切なリスク管理の重要性を改めて認識させるものである。
- (2) この時期には、金融自由化のもたらす一面のみが先取的に脚光を浴び、それがもたらす他の面については各方面で必ずしも十分に意識されなかったのではないかと考えられる。金融自由化は金融機関に新たな収益機会を提供するが、これはそのような機会を活用するに見合うだけの適切なリスク管理を伴って初めて実現できるものである。金融機関は常に金融業務の基本は何かについて原点に立ち帰りつつ、一層の金融自由化の進展に対応していく必要がある。

また、いわゆる競争制限的規制の存在、金融機関に対する各種の行政指導が行われてきたこと等により、金融機関経営に自主性と自己責任意識が十分に育たなかった面がある。したがって、今後の行政の役割について検討するに際しては、こうした点に十分留意する必要がある。

### 4. 金融機関、市場及び行政の役割

- (1) 金融自由化のメリットを最大限活かすためには、金融機関の経営の健全性確保のためと言えども、行政当局が規制や監督の強化と言う形で臨むことは適当ではない。金融自由化の意義を踏まえれば、金融システムの中で金融機関が自己責任の原則の下で創造的経営を行いうる環境を整備していくことが肝要であり、この方向に沿って、金融機関、市場及び行政がそれぞれの固有の特性に応じた役割を果たすべきである。
- (2) まず、金融機関が自己規律による創造的経営を目指して、自らのリスク管理能力を高め、これに応じた適正なリスク負担を行うこと等により、経営の健全性を確保することが基本である。また、これまでは十分活用されていなかった市場が持つ金融機関の経営の健全性をチェックする機能に着目する必要がある。市場は金融機関に収益とリスクとの関係を意識させつつ、経営の健全性についてチェックを行う機能を有しており、金融機関の自己規律に基づく適切なリスク管理を促すため、重要な役割を演ずることとなると考えられる。
- (3) 金融機関が自らの責任においてリスク管理を行い、その経営の健全性の確保を図ることを促すため、行政も金融機関の自己規律の発揮を支援するとともに、市場が適切に機能するように配慮する必要がある。行政当局の関与はともすれば金融機関の適正なリスクの負担を抑制することになりがちであり、金融自由化がもたらす果実を損なうことになる危険性がある。さらに、行政当局による市場への過度の介入は自己責任意識の欠如を招き、市場の機能を阻害し、金融機関が自己規律による創造的経営を行うことを妨げる可能性もあるという点に留意すべきである。したがって、市場のチェック機能をできるだけ活用しつつ、そのみでは十分でない分野について、行政は補完的にその役割を果たすべきである。また、市場参加者に予測可能性を与えることが重要であり、行政の透明性を確保する必要がある。

## 5. 金融機関、市場及び行政の今後のあり方

### (1) 金融機関のリスク管理の今後の方向

金融機関が自己規律に基づいて適切なリスク管理を行うに当たっては、経営幹部の役割が従来にも増して重要となる。

このため、経営幹部自身がリスク管理の重要性を十分認識するとともに、リスク管理に関する意思決定過程における経営幹部の位置付けを明確にしておく必要がある。そこで、適切なリスク管理のための組織的対応を充実させるとの観点から、(i)リスク管理担当部門により独立性を持たせるような配慮を行う、(ii)リスク評価の調整の場がより機能するように配慮を行う、(iii)経営幹部に正確な情報が伝達、報告される工夫を行う等の努力が行われるべきである。

この点に関連して、第三者的立場からのチェックを充実させる観点から、米国や英国の監査委員会の制度を参考にしつつ、業務執行から独立した立場の者からのチェック体制の整備を各金融機関の創意工夫により検討するとともに、社外監査役がその役割を十分発揮できるように配慮すべきである。

### (2) 金融機関の経営の健全性確保における市場の機能

市場機能を適切に発揮させるためには、競争制限的な効果を有する規制をできる限り取り除いて金融機関間の競争を促進することが必要であり、このため今後とも業務、商品等の関係規制の見直しを進める必要がある。また、市場参加者が各金融機関の経営状況に関する正確な情報を得られるようにするととの観点から、ディスクロージャーの充実、専門的見地から公開情報の加工サービスを提供する格付機関による格付の定着、経営実態を的確に把握できるような会計制度のあり方についての幅広い検討等が期待される。

### (3) 行政の役割の変化

金融機関の経営の健全性を確保し、自己規律による創造的経営が行われるようにするためには、今後の行政の方向として検査等のモニタリング体制の充実、健全性諸比率基準の活用が重要である。

金融機関経営の変化の激化、金融機関の個性化、多様化の進展等を勘案すれば、検査等のモニタリング体制を充実する必要がある。なお、検査等のモニタリングの着眼点については、自己規律による創造的経営を促すという観点から金融機関自身によるリスク管理が適切に行われているかどうかが重要となる。

経験知に基づいて金融機関の過度なリスク負担を制限したり、リスク分散を確保する等の効果を有する健全性諸比率基準（自己資本比率規制、大口信用供与規制等）は、競争中立性、市場機能重視の立場との整合性、透明性等の特性を有しており、金融自由化に伴いその重要性は大きくなる。なお、健全性諸比率基準は、本来、金融機関が自己規律に基づく創造的経営を目指して適切なリスク管理を行うための最低限の基準、あるいは目安となるものであることを十分認識する必要がある。

モニタリング体制を充実し、自己資本比率規制等の健全性諸比率基準を重視する傾向は、金融自由化を進めている欧米諸国にも共通して見られる。

(注) 本報告書のとりまとめの日については、出所によれば「調査会は、平成〔中略〕6年6月21日、その結果を中間報告「金融自由化と金融機関の経営の健全性確保について」としてとりまとめた」とされている。

(出所) 『銀行局金融年報 平成6年版』13-15ページ。

## 6-16 「金融システムの機能回復について」（平成7年6月8日）

### 金融システムの機能回復について

大蔵省

平成7年6月8日

金融機関の不良債権の早期処理は、我が国経済の喫緊の課題である。

金融機関の不良債権の現状をみると、破綻先債権・延滞債権を中心にその処理が進んでいるが、国民の金融システムの安定性に対する関心は一層の高まりをみせており、この問題の解決に更に積極的に取組むべきである。こうした状況を踏まえ、景気を本格的な回復軌道に乗せるためにも、不良債権処理を一段と促進し、金融機関の融資対応力の向上を図ることにより、経済活動に必要な資金の円滑な供給を期すこととする。

健全で活力ある金融システムは、我が国経済の安定的発展のため必要不可欠な前提である。我が国経済が今後21世紀に向けて、豊かで創造的な経済社会を築いていくために、残された概ね5年の間に、金利減免等を行っている債権をも含め、従来の発想にとらわれることなく金融機関の不良債権問題に解決の目処をつけることとする。

このため、金融制度調査会においても基本的考え方について審議される予定であるが、大蔵省としては、当面次のような考え方により不良債権問題の早期解決に取り組み、金融システムの機能回復を図ってまいりたい。

金融機関の不良債権処理は、厳しい自助努力が前提であるが、最大限の努力を尽くした後になお解決すべき問題がある場合をも念頭に置きつつ、公的な関与のあり方をも含めた多角的な視点から広く議論が行われ、本問題に対する理解が深まることを期待する。

#### 一. 金融機関の資産内容

いわゆるバブル経済の発生・崩壊により資産価格が急激に変動したため、金融機関の資産内容は大きく悪化した。こうした不良債権問題への対応という我が国の金融機関が現在負っている課題の大きさは、昭和初期や終戦直後以来のものといえよう。

しかしながら、関係者の努力もあり、都市銀行等における破綻先債権・延滞債権の処理は漸く峠を越え、金融システム全体における不良債権問題に取り組みうる状況となっている。また、今日の我が国金融システムを取り巻く経済的基盤は、国民経済の基礎的諸条件や金融制度の整備状況等からみて、かつてとは比較にならない程強固なものとなっており、果断な対応により、必ずや我が国経済の将来展望を開きうるものと考えられる。

### 1. 都銀・長信・信託の状況

平成7年3月末における都市銀行、長期信用銀行、信託銀行の3業態・21行にかかる破綻先債権・延滞債権の合計額は約12.5兆円となっている。

しかしながら、この中には、債権償却特別勘定への繰入れにより既に処理された債権が含まれている。こうした処理済の債権が破綻先債権・延滞債権に占める割合は、平成5年3月末には2～3割程度であったが、平成7年3月末には6割近くまで上昇しており、破綻先債権・延滞債権の処理については概ね目処がついたと考えられる。なお、破綻先債権・延滞債権について、今後処理すべき額は、担保保全が行われていると推定される部分を控除すると、その残高は4分の1程度と考えられる。

破綻先債権・延滞債権のほかに、経済的困難に陥った債務者の再建・支援を図るために、当初の約定条件を変更して金利減免・棚上げ等の措置を講じている債権が存在する。こうした金利減免等債権の平成7年3月末時点における概数は、都市銀行等21行ベースで10兆円強と見込まれる。金利減免等債権は、破綻先債権・延滞債権とは異なり回収を前提としているが、金融機関の収益を圧迫しているほか、将来、破綻・延滞化するリスクを内包していることに留意する必要がある。

### 2. 金融機関全体の状況

金融システムの安定性を確保する観点からは、上記の都市銀行等21行のみならず、金融機関全体、とりわけ預金を取り扱う金融機関（都市銀行、長期信用銀行、信託銀行、地方銀行、第二地方銀行協会加盟行、信用金庫、信用組合、労働金庫、農林系統金融機関）の資産内容を一層健全化していく必要がある。今後その状況は、後述のような資産の健全性に関するディスクロージャーの拡充により明らかになっていくものと見込まれるが、現時点における金融機関の破綻先債権・延滞債権及び金利減免等債権の総額は、上述の都市銀行等3業態にかかる破綻先債権・延滞債権の合計額（約12.5兆円）の3倍強と考えられる。

しかしながら、金利減免等債権の相当部分は正常債権化するものであることや破綻先債権・延滞債権にかかる債権償却特別勘定への繰入れ状況等を考慮すると、今後処理すべき額は、上記総額の一部にとどまることに留意する必要がある。但し、地価・株価等の資産価格の変動はなお完全に収束したとはいえ今後動向には引き続き注目を要する。

## 二. ディスクロージャーの拡充

金融機関経営の透明性を高め、経営の自己規正を促す効果を有するディスクロージャーの拡充は、金融機関の不良債権等の早期処理を促す上で大きな意義を有する。また、ディスクロージャーの拡充は、預金者の自己責任原則確立のための基盤としても重要である。

このため、これまでのディスクロージャーの実施状況や信用秩序に与える影響にも配慮しつつ、平成8年3月期決算から以下の方向でディスクロージャーの範囲の拡大を図るとともに、更に今後5年以内のできるだけ早期に、預金者の自己責任原則を確立するために必要なディスクロージャーが実現するよう努める。

- (1) 都市銀行、長期信用銀行、信託銀行、農林中央金庫、商工組合中央金庫、全国信用金庫連合会においては、従来の破綻先債権・延滞債権に加え、金利減免等債権についてもディスクロージャーを行う。
- (2) 地方銀行、第二地方銀行協会加盟行においては、少なくとも、海外支店・現地法人を設けて銀行業を営んでおり国際的にも経営の透明性確保の要請が強い金融機関は、従来の破

綻先債権に加えて延滞債権のディスクロージャーを行う。

- (3) 協同組織金融機関については、その実態は多種多様であり一律に論ずることは困難であるため、組合員・会員の同質性、事業地域の範囲、事業の規模、員外者の利用可能性等を踏まえて、ディスクロージャーの範囲、方法、態様等について金融制度調査会において協同組織金融機関を巡るその他の問題と併せて検討を行い、平成8年3月期には協同組織金融機関の実態に即した資産の健全性に関するディスクロージャーを行う。
- (4) 上記ディスクロージャーの範囲は最低限の目安であり、各金融機関が自主的な判断に基づき、これを超えるディスクロージャーを行うことは評価されるべきである。

### 三. 金融機関の自主的な経営健全化努力

金融システムの機能を回復するに際しては、金融機関が自ら担っている資金の円滑な供給等の社会・経済的役割を改めて認識し、その経営の健全性を確保することが基本である。

また、行政としても、概ね5年の間に、金利減免等債権を含む不良債権問題の解決に目処をつけるため、所要の環境整備を図り、金融機関の真摯な経営努力を促す。

#### 1. 金融機関経営の一層の合理化

不良債権問題を早期に解決し、我が国金融システムの機能回復を図る観点から、金融機関に対して、店舗網の見直し、徹底した経費削減・合理化等、経営組織全体を通じた最大限の合理化努力を求める。

#### 2. 支援先の現行再建計画の的確なフォローアップ

金融機関における破綻先・延滞債権の処理の進展等を踏まえ、金融機関から金利減免等の支援を受けているノンバンク・住宅金融専門会社等については、再建計画の進捗状況の的確な把握が行われるとともに、必要に応じ再建計画の抜本的見直しを含む適切な措置が講じられるよう、支援先及び支援金融機関の間での真剣な議論及び対応を促す。

なお、金利減免等債権を含む不良債権の処理に際し、金融機関の体力や収益環境に応じて弾力的に対応できるよう、段階的な処理方策を検討する。

#### 3. 不良債権の処理方策の拡充

不良債権の処理については、償却・引当の改善や㈱共同債権買取機構の設立等、これまで導入された施策の活用により、バランス・シート上の処理が進められてきたところであるが、今後、担保不動産の流動化等に向けた努力が一層要請される。

- (1) 金融機関の不良債権等に関して、信託方式及び特別目的会社を用いた流動化手法の積極的な活用を促す。
- (2) 金融機関の資産の再構成を容易にするため、今般導入したローン・パーティシペーション（金融機関の貸出債権に係る権利義務関係そのものは移転させずに、当該債権の経済的利益とリスクのみを債権者から第三者（参加者）に移転させる債権流動化方式）の活用を促す。
- (3) ㈱共同債権買取機構が保有する担保不動産について、情報提供の一層の拡充等により任意売却を促進するとともに、競売に付した担保物件を持込金融機関の自己競落会社が競落・処分する手法を導入するほか、金融機関の担保不動産一般についてその流動化のための施策を検討する。

#### 4. 不良債権の前倒し処理に向けた決算対応

金融機関が、実態に即した決算対応を行い、自己資本の維持・充実等に配慮しつつ不良債権について可能な限り前倒し処理を推進することにより、その資産内容を早期に改善し、内外の信頼確保に努めることを促す。

また配当についても、横並びや経緯にとらわれることなく、経営実態に即した決定を促す。

なお、信託銀行の不良債権処理に関連して、今般の決算において、特別留保金の取り崩しにより貸付信託勘定の不良債権処理を進めたケースがあったが、貸付信託一般についても、

不良債権の償却原資の確保の方策につき検討する。

#### 四. 経営基盤強化のための金融機関の対応

不良債権の処理を進めるに際して、経営問題に対処し、あるいは、積極的に経営基盤の強化を図るため、合併等の方策を講じることも重要である。

##### 1. 経営基盤強化のための合併等

金融機関の経営基盤の抜本的な強化を図る観点から合併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。なお、破綻金融機関については子会社化も選択可能となっている。

また、同種金融機関間の合併等だけでなく、利用者の金融ニーズの多様化が進む中では、相互補完効果の期待できる異種金融機関との合併等も経営基盤強化のため有効な選択肢の一つである。

##### 2. 金融環境の変化に対応するための転換

金融機関には銀行のほか、信用金庫、信用組合等の協同組織金融機関があり、相互扶助の精神に基づき、業務を行っている。今後とも、このような協同組織金融機関は、一般の金融機関から融資を受けにくい立場にある中小企業、個人等の分野において十分な金融サービスを提供していくために、存在意義を有しているものと考えられるが、今後、金融環境の変化が見込まれる中で、これに適切に対応するための一つの方途として、個別に、他の業態へ転換することも考えられる。当局としては、個別金融機関の経営判断を踏まえつつ、転換について法令の規定に基づき適切に対応する。

##### 3. 震災被災地域への支援

阪神・淡路大震災の被災地域においては、今後復興の本格化とともに、資金需要が高まっていくものと考えられるが、被災地の金融情勢の実態把握にさらに努めるとともに、地元の協力も得つつ、金融機関の機能が円滑に発揮されるよう適切に対処する。

#### 五. 金融機関の破綻処理

自助努力や合併等によっても、経営問題の克服が難しい場合には、経営破綻の処理を迫られることとなる。

金融システムは経済社会の活動基盤であり、金融機関の破綻処理は金融システムの安定性確保に十分配慮しつつ行う必要がある。経営破綻にいたる事情は多様であり、予め詳細な処理基準を定めておくことは困難であるが、破綻処理には公的な手段を用いる必要があるため、破綻処理に関する基本的考え方についてできるだけ国民の合意を形成しておくことが望ましい。今後、金融制度調査会の審議も経た上で、早急に破綻処理の基本方針を取りまとめることとするが、その間に対応を要する事態が生じた場合には、当面以下の考え方にに基づき処理に当たることとしたい。

##### 1. 信用秩序の維持

預金保険制度は、個別金融機関の経営破綻に際し、預金者を保護することによって預金の安全性に対する国民の信頼を確保し信用秩序の維持を図ることを目的とするものである。その発動によって保護されるべきは預金者、信用秩序であって、当該破綻金融機関、経営者、株主・出資者、従業員でないことは言うまでもない。

なお、預金は、決済手段であるとともに身近な貯蓄手段として、金融商品の中でも最も安全性が求められていることから預金保険の対象となっている。金融自由化により金融商品の多様化が進んでいるが、利用者においては、収益性や安全性等を総合的に考慮した上で、自己責任原則の上にとった金融商品の選択が求められる。

##### 2. 預金保険の発動形態

(1) 預金保険の発動形態には、預金保険金の支払い（いわゆるペイオフ）と営業譲渡・合併

等に対する資金援助がある。

具体的な破綻処理方法の選択に当たっては、金融システムの安定性確保を前提に、預金者保護・預金者利便、地域の金融の円滑、我が国金融機関に対する国際的な信認への影響等を総合的に勘案してできる限り社会的コストの小さい処理方法を選択する必要があるが、併せて経営者・預金者等のモラルハザードの防止についても配慮する必要がある。

(2) ペイオフは、

- ① 保険金支払いに時間を要することによる預金者の日常生活や中小企業等の資金繰りへの支障、
  - ② 金融機関の清算による地域の金融の円滑や利用者利便への支障、
  - ③ 預金に対する信認の動揺や決済システムの連鎖を通じた損失の伝播等のおそれ、
  - ④ 我が国金融機関に対する国際的な信認低下のおそれ
- 等、経済社会全体からみてコストの大きな処理方式である。米国においてもペイオフは小規模な金融機関について例外的に実施されているだけである。

他方、資金援助方式は、営業が継続され、違法な預金を除く全ての預金等が全額保護されるため、一般預金者、取引企業、関係金融機関、内外の信用秩序に与える影響は小さい反面、処理を引受ける金融機関がない場合には行い得ないほか、預金者のモラルハザードというリスクが伴う。

以上の諸点を総合的に勘案すると、我が国においても、金融機関の破綻処理に際しては、基本的には、資金援助方式の可能性をまず追求することが適当ではないか。ペイオフは、信用秩序へ重大な影響を及ぼさないことを前提に、例えば、株主・出資者の損失負担、関係金融機関等による支援、預金保険機構からの資金援助が行われても営業譲渡等の処理ができない場合に行われることとなる。

(3) 現時点において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、

- ① 金融機関の破綻処理に当たって、金融機関を信頼した善意の預金者に損失を求めることについての明確な国民的コンセンサスが形成されていないこと、
- ② 金融機関が不良債権問題を抱えており信用不安を醸成しやすい状況にあること、
- ③ ディスクロージャーが実施過程にあり、預金者に自己責任を求めるに足る情報が提供されていないこと、

等から、困難であると思われる。できるだけ早期に、遅くとも5年以内に、預金者についても自己責任原則を問う環境整備を完了することが適当と考えられる。

また、その間においても、ペイオフと資金援助による預金の全額保護との中間的な処理も可能となるよう、預金保険制度の破綻処理方法の多様化について早急に検討する。その際、現行預金保険制度においてはペイオフを行う場合には利子は保護対象とならないが、利子相当額を含めて預金保険の対象とするといった制度改革もあわせて検討する。

なお、ペイオフを行わずに、合併・営業譲渡に対する資金援助という処理が行われる場合においても、違法な預金については保護されず、また、預金者が金融機関に対して負っている債務が履行遅滞等の状態にあり、相殺が行われる場合には預金の払戻しがなされないことは言うまでもない。

### 3. 預金保険制度の資金援助方式の発動要件

預金保険は、平成4年4月1日以降、これまで資金援助方式により七回その発動が決定されたが、発動要件については厳格化を図ってきている。今後の資金援助の発動に関しては、原則として以下の要件が満たされることを前提とする。

- ① 経営陣の退任を基本とし、更に経営破綻の原因を招いた者については、その責任に応じ、法の枠組みの中で、経営責任が厳格に追及される。
- ② ペイオフの場合には株主・出資者は保有している株式、出資について損失を負担するこ

ととなるが、資金援助の場合にも原則として同様に負担を求める。

- ③ 資金援助の際、徹底的な合理化計画が策定される。
- ④ 関係金融機関等による可能な限りの支援が実施される。

#### 4. 預金保険の発動を超えた特別の対応

破綻の程度が著しい場合や適切な破綻金融機関の受け皿がない場合には、預金保険制度の資金援助方式のみによっては処理し難いケースもあり得る。

先般の二つの信用組合の破綻に際しては、破綻の程度が著しく、関係金融機関による支援や預金保険制度の資金援助方式のみによっては合併や営業譲渡等による処理ができない状況にあったが、他方ペイオフにより預金者に損失を求めることも、信用秩序に与える深刻な影響を考慮すれば困難であった。このため、破綻金融機関は清算して消滅させた上で預金者を保護し信用秩序を守る方策として、受皿銀行を設立して破綻金融機関の事業譲渡を行った。本件処理に際して、金融機関の存立・活動の基盤である預金に対する国民の信認、ひいては信用秩序を守るため、広く全国の民間金融機関に資金の拠出を要請するとともに、日本銀行法第25条に基づく措置を発動した。

- (1) 預金者にも自己責任の原則を問う環境が整備されるまでの間においては、通常の預金保険による資金援助の発動要件以上に厳格な条件を課したうえで、資金援助方式を超えるこのような特別の対応を講ずることもやむをえない。
- (2) その場合においても、預金保険機構の機能の拡充による対応も考えうるところであり、例えば、民間金融機関への幅広い資金の拠出要請にかえて、預金保険機構が時限的に付加保険料を徴収して信用秩序維持のための追加的な資金拠出を可能とすることも考えられる。
- (3) 流動性の確保については中央銀行の重要な機能であり、日本銀行法第25条に基づく措置も必要に応じて発動が求められる。構造的な経営危機への対応としての日本銀行法第25条に基づく措置については、金融システムの安定性を国民全体の負担で確保する枠組みが確立されていない現状では、金融システムの機能回復に異例の努力を求められている今後5年間においては、その発動も止むを得ない場合がある。しかしながら、これはあくまで緊急避難的措置であり、通常の預金保険の資金援助等による処理だけでは我が国信用秩序への重大な影響が避けられない場合等に限り、慎重に対応されるべきものと考えられる。

#### 5. 都道府県監督下の金融機関

都道府県に監督権限が委任されている金融機関については、破綻処理についても監督責任を有する都道府県が当たることとなるが、国・中央銀行も我が国の信用秩序維持の観点から都道府県と緊密な連携・協力を行う。

### 六. 検査・監督の充実

#### 1. 金融機関経営の健全性確保

金融自由化が進展するなかで、金融システムの安定性を確保していくためには、金融機関が、内部管理の充実やリスク管理能力の向上を図り、その経営の健全性確保に努めることが一層必要になっている。

こうした観点から、金融機関が健全性諸比率基準を自らの経営のベンチマークとして積極的に位置づけ、環境の変化に対応して一層適切なリスク管理を行うことが求められている。

監督当局としては、金融機関の自己責任原則の一層の徹底を図る観点から、内部検査等の充実・強化を求めるとともに、ディスクロージャーの拡充等により市場のチェック機能をできるだけ活用しつつ、金融機関経営の健全性が確保されるよう努める。

#### 2. 検査・監督機能の一層の活用

検査・監督は、従来より金融機関経営の健全性を確保する上で大きな役割を果たしてきたが、いわゆるバブルの発生・崩壊という金融環境の激動期においては事前の経営チェック機能を必ずしも十分果たしえたとはいえない面がある。



近年の金融機関を巡る環境の変化に対応するため、検査・監督にかかる要員や研修の充実等に努め、検査・モニタリング機能の一層の活用を図る。

また、検査・モニタリングの結果、多額の不良債権の発生等が認められた場合には、時機を失することなくこれに対応しうよう、客観的指標に基づき金融機関経営の早期是正を求める措置の導入等について検討する。

### 3. 信用組合の検査・監督体制等の充実

先般の東京の二つの信用組合の破綻処理を巡る議論の中で提起された、信用組合経営の健全性確保に関する問題については、協同組織金融機関制度の理念を踏まえ、金融自由化の進展に伴う業務の拡大、事業規模の拡大、都市部における協同組織性の希薄化等、協同組織金融機関の実態の変化に留意しつつ、十分検討する必要がある。

このような観点から、理事の兼職、ディスクロージャー、監査のあり方、検査・監督体制のあり方等について制度改正も含めて金融制度調査会において審議を行うとともに、当面、検査・監督体制等の充実について以下の方策を講ずる。

- ① 信用組合の経営の健全性を確保する観点から、法令に基づく大口融資、員外預金の受入れ及び員外融資にかかる規制、また理事の関連企業への貸付にかかる理事会承認において当該理事は決議に参加しないことについてその徹底を図り、違反行為については、業務改善命令の発動、理事の解任等厳格な対応を行うよう都道府県を指導する。
- ② 信用組合の検査・監督体制を整備するため、国・都道府県の要員の充実や研修内容の充実を図るとともに、都道府県との間の定例協議を設け意見・情報交換を行い、また人的交流を促進することにより、国と都道府県の協力関係の一層の緊密化を図る。
- ③ 信用組合においても第三者の見地からのチェックを行う必要性が高まっていることから、信用組合がその監事に外部の金融精通者を加えるよう都道府県を指導するとともに、全国信用組合中央協会が運営する全国信用組合監査機構の監査の充実について同協会を指導する。

(出所) 『金融』平成7年7月号 49-53ページ。

## 6-17 金融制度調査会「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—」(平成7年12月22日)

### 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— 金融制度調査会答申

平成7年12月22日

金融の自由化の進展は金融機関相互間の競争を通じて経済の効率性を高める一方で、金融機関をはじめとする各経済主体にとってのリスクが増加する過程でもある。

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。

また、内外から指摘を受けている我が国金融システムの不透明さは、ディスクロージャーが過渡の段階にあることや、国際的に見てあいまいさの多い行政のあり方そのものに起因する所が多いとの見方がある。

金融機関の不良債権を早期に処理し、バブル経済の崩壊で低下した金融システムの機能回復

を図ることは我が国経済の今後の持続的な発展にとって不可欠の前提であるが、こうした問題の解決のため、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。

以上のような考え方に立って、金融制度調査会は金融システム安定化委員会を設置し、7月4日の第1回会合以来、年内に結論を得ることを目標に、集中的な審議を積み重ねてきた。会合の開催は二つの作業部会を合わせ、計24回に及ぶ。

今般、この審議結果が「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〔一〕」と題する報告書としてとりまとめられ、本調査会において報告、了承された。同報告書が我が国の今後の金融システム安定化のための具体的提案であることを考慮し、本調査会はこれを金融制度調査会答申としてここに提出する。

## 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

(1) 95年9月末における我が国金融機関の不良債権（破綻先債権、延滞債権及び金利減免等債権）の総額は、各金融機関からの報告によれば約38兆円である。また、このうち、今後の要処理見込み額は19兆円程度と推計される。

審議経過報告にもあるとおり、金融機関の不良債権は、ひとたびその処理を誤れば経済全体を不安定化させかねないという意味で、我が国経済の先行きに不透明感をもたらしている。また、金融機関が経済社会のリスクを消化し、融資機能を適切に果たしていくことは、我が国経済の持続的な発展のため不可欠の前提である。こうした意味で、不良債権問題の早期処理は現下の喫緊の課題であり、今後5年以内のできる限り早期にその処理に目処をつける必要がある。上記の不良債権額等の規模は、金融システム全体としてみれば十分に克服しうるものであり、各金融機関は先ず自助による最大限の合理化努力や早期の引当、償却等の実施により、迅速にその処理を行っていく必要がある。

(2) 最近金融機関の経営破綻が相次いで生じており、今後においても不良債権問題を早期に処理していくことを考えと、個別の金融機関においては経営困難に陥ることも予想されるころではあるが、以下のような考え方に立って、我が国金融システムが抱える構造的問題の解決に早急に取り組む、今後遅くとも5年のうちには、種々の改革を終了して、市場規律の発揮と自己責任原則の徹底を基本とした、透明性の高い金融システムを構築しなければならない。

第一に、バブル経済の発生、崩壊により金融機関は多額の不良債権を抱えることとなったが、この背景には金融の自由化の進展により金融機関の抱えるリスクが増大したにもかかわらず、経営における自己責任意識の不徹底等から金融機関自身の経営の健全性確保が必ずしも十分に行われなかったことが挙げられる。また、市場のチェックを通ずる経営の自己規正効果が十分に働いていなかったことや、監督当局の従来の行政手法では金融機関経営の健全性を早期に十分にチェックし是正を求めることができなかったことも否定できない。

こうした点を踏まえると、今後は金融機関や預金者の自己責任原則の徹底と市場規律の十分な発揮を基軸とする透明性の高い金融システムを早急に構築していく必要がある。一方、監督当局においても行政姿勢の転換が必要であり、市場機能の補完的役割を果たすことを基本として、透明性の高い新しい行政手法の導入とともに、検査・モニタリング体制の整備・充実を図ることにより金融機関経営の健全性確保を促していく必要がある。

第二に、最近の一連の金融機関の大規模な経営破綻は、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いう問題があることを強く認識させた。

こうした点を踏まえると、今後の破綻処理においては、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。

また、現在の預金保険の発動方式にはペイオフと資金援助の二方式しか存在しないが、破綻処理における預金者の動揺と、預金者のモラルハザードという相反する性格の社会的コストをできる限り抑制していく観点から、発動方式の多様化も必要である。

第三に、不良債権の果敢かつ迅速な処理を行うと共に上記の構造的施策を着実に進展させていくためには、今後概ね5年の間、信用不安を醸成しやすい状況にあることに鑑みると、預金者保護、信用秩序維持に最大限の努力を払う必要がある。そのような観点から、通常の預金保険の発動を超えた特別の対応が求められるところであり、そのための時限的な法制面、資金面、組織面における整備もあわせて図る必要がある。

## 2. 金融機関経営の健全性確保のための方策

### (1) ディスクロージャーの推進

ディスクロージャーは金融機関経営の透明性を高め、市場規律により経営の自己規正を促すものであり、金融機関の不良債権の早期処理を促す上でも大きな意義を有する。また、預金者の自己責任原則確立のための基盤としても重要である。

不良債権のディスクロージャーについては、既に主要21行においては本年9月期に当初の予定を前倒して全ての不良債権額の開示が行われたところであるが、これに準じて地域銀行においてもできるだけ早期の開示完了が望ましく、また、信用金庫、労働金庫及び信用組合についても、原則として98年3月期までに不良債権のディスクロージャーを完了すべきである。また、農漁協についても、その経営の実態を踏まえつつ、基本的には他の協同組織金融機関と同様な対応がなされることが望ましい。

更に、行政当局においても、本年11月14日に金融機関の業態別不良債権集計値を発表したところであるが、今後も引き続き不良債権の実態把握に努め、これを公表していくことが適当である。

### (2) 早期是正措置の導入

金融機関経営の健全性を確保していくための新しい監督手法として、自己資本比率等の客観的な指標に基づき業務改善命令等の措置を適時に講じていく早期是正措置を導入することが適当であり、所要の手当てを行い、必要な周知・準備期間を経た上でできるだけ早期に実施に移す必要がある。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こととなる。

早期是正措置の中心的指標となる自己資本比率については、基本的には国内基準を用いることとし、海外に営業展開している金融機関には国内基準と国際統一基準のいずれか低い方を適用し、厳正な措置が講じられるような仕組みとすることが適当である。

早期是正措置の導入に当たっては、不良債権を勘案した、自己資本比率等の正確な把握が前提となる。このため、検査・モニタリング体制の整備・充実が必要であるが、金融機関の自己責任原則の徹底等の観点からは、資産査定は先ず各金融機関自らが厳正に行うことが必要である。

なお、早期是正措置は自己資本比率等の客観的な指標に基づき業務改善命令等の措置を発動することが原則であるが、さらに、監督当局の日常のモニタリングや検査結果等を加味することにより、是正が一層適正に図られるような仕組みとすることが適当である。

### (3) その他の方策

金融機関が経営の健全性を確保しつつ不良債権の早期かつ迅速な処理を進めていくためには、自己資本の充実が必要となる場合もあるが、その場合にはリストラ等の徹底をはじめとする種々の環境整備について今後、検討が進められることが望ましい。

なお、金融機関の健全性確保のための環境整備の一環として、現行制度では認められていない、銀行から協同組織金融機関への営業譲渡等や金融機関のトレーディング勘定への時価

評価に基づく会計処理の導入についても早急に所要の整備を図ることが適当である。

### 3. 金融機関の破綻処理のあり方

#### (1). 基本的考え方

①. 金融機関の破綻処理においては預金保険が発動されることとなるが、預金保険の発動により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。また、資金援助方式が発動される場合には、預金保険という公的手段に頼る前に、当事者、関係者の可能な限りの努力が払われる必要があり、このため(ア)～(ウ)に加え、徹底的な合理化計画の策定・実施や関係金融機関による可能な限りの協力が必要となる。

もとより、経営破綻に際して、借り手への責任追及、債権回収の徹底が重要であることは言うまでもない。

②. 次に、破綻処理においては社会的コストの小さい処理方法を選択する必要があるが、現時点においては、(ア)ディスクロージャーが充実の過程にあり、預金者に自己責任を問いうる環境が十分に整備されていない、(イ)金融機関が不良債権を抱えており、信用不安を醸成しやすい金融環境にある、ことから、未だパイオフを行うための条件が整っていないと考えられる。

(ア)、(イ)の環境整備は今後5年以内のできるだけ早期に完了する必要があるが、その後においては、信用秩序に与える影響等を十分に考慮する必要はあるが、パイオフも選択肢の一つとなる。また、破綻処理方法の多様化として、後述のように預金等債権買取制度（「見処配当制度」と同義。以下同じ）の創設等の制度整備を行い、最も社会的コストの小さい処理方法の選択を可能としていく必要がある。

③. なお、信用秩序維持のための流動性の確保は中央銀行の重要な機能のひとつであり、今後とも、日本銀行によるこの面での適切な機能発揮が期待されている。

#### (2). 破綻処理手続の整備、預金保険制度の見直し等

①. 破綻処理コストの予想以上の拡大によって、預金者や預金保険等に過大な負担を生じさせないために、預金の払戻停止の危険が顕在化する前の早い段階、例えば債務超過に陥った段階から金融機関の破綻処理を開始しうような制度の整備が必要である。また、他の金融機関への波及を防止するため、破綻処理の迅速化を図ることも必要である。

このため、今後は従来の任意の営業譲渡等による処理手続に加え、司法上の倒産手続を用いた金融機関の破綻処理手続の整備を図る必要があり、具体的には以下の法制面の手当て等を行うことが適当である。

(ア). 監督当局への倒産手続開始の申立権の付与

預金者は金融機関の財務状況を必ずしも十分に知りうる立場にないこと、及び諸外国の例に照らせば、預金者の保護に責任を有する監督当局に倒産手続開始の申立権を付与し、適時に破綻処理を開始しうようしておくことが適当である。

(イ). 会社更生手続をベースとする処理手続の整備

破綻金融機関はそのまま存続させないという原則の下で、破産等により事業の解体を行わずに円滑な倒産処理を図る必要がある場合もあることから、破綻処理手続の整備は会社更生手続をベースに行うことが適当である。このため、協同組織金融機関についても同様の処理手続を可能とするよう所要の制度整備を図ることが適当である。

(ウ). 預金保険機構への預金者代理機能の付与

多数の預金者の権利を裁判手続上集約し処理の迅速化を図る観点から、預金者の権利の保障に配慮しつつ、預金保険機構が裁判手続において預金者の権利を代理して行使する制度を設けることが適当である。

- ②、倒産手続による処理において預金者の流動性の確保を図るため、預金保険機構が裁判手続の外で、同手続終了後に払戻を受けうると見込まれる預金相当額をあらかじめ預金者に提供する、預金等債権の買取制度を設けることが適当である。なお、これにより預金保険機構が預金者の預金債権を取得することとなるので、預金債権者の数が集約され、裁判手続の迅速化にも資することとなる。

また、預金保険金及び預金等債権買取資金の支払いの方法については、処理の多様化の観点から、預金保険機構が指定した他の金融機関に対する預金設定（及びその口座への振込）により行うことを可能とすることが適当である。この場合、米国のP&A〔Purchase and Assumption：資産・負債の承継〕と同様の処理も可能になるものと考えられる。

- ③、また、任意の営業譲渡等の際に行われる預金保険の資金援助についても、営業譲渡等の迅速な処理等を図る観点から、米国の例も参考にして、譲受金融機関が、引き継いだ破綻金融機関の資産を一定期間内に精査した上で不足が認められた場合には、預金保険機構が事後的に資金援助額を増額する方式を導入することが適当である。
- ④、預金利子の付保対象化の問題については、郵貯〔郵便貯金〕との均衡等から付保対象とすべきとの意見もあったが、一方、預金者や金融機関経営者のモラルハザードを助長しかねないという問題があり、今回は付保対象とするような見直しは行わないことが適当である。また、外貨預金や外国銀行在日支店の預金を付保対象とするか否かについては、今後行政当局において十分に検討を進めた上で結論を得ることが適当である。

また、米国のような可変的預金保険料については、現下の経済情勢等の下では導入は困難であり、今後の検討課題とすることが適当である。

- ⑤、預金保険機構への管財人機能の付与は利益相反等の問題があり適当でなく、また調査機能については現行の資料請求権の活用等について実務的観点からの検討を行うことにより対応することが適当である。
- ⑥、以上の制度面の整備等により、今後の破綻処理において預金保険機構が果たす機能は従来に比し拡充されること等を踏まえると、預金保険機構の体制整備・充実についても、必要な限度内においてあわせて図られる必要がある。
- (3)、当面の破綻処理のための時限的枠組み
- ①、不良債権については今後5年以内のできるだけ早期にその処理に目途をつける必要があるが、それまでの間は預金者に破綻処理費用の分担を求めることは困難である。そのため、当面の破綻処理において、関係金融機関等による可能な限りの支援や預金保険による資金援助のみでは破綻処理費用が不足する場合に備え、従来のアドホックな対応に代えて、民間金融機関が資金を拠出する特別の基金を時限的な制度として整備することにより、預金者保護、信用秩序維持に最大限の努力を払う必要がある。なお、前述の預金等債権買取制度を活用する場合でも、当面は預金の全額を払い戻すことが適当である。
- ②、諸般の事情を考慮すれば、上記の枠組みについては、預金保険機構の中に今後5年間の臨時異例の措置として特別基金を設けることとし、同特別基金からペイオフコストを超える資金援助等を行うこととすることが適当である。
- ③、特別基金の財源としては、新たに制度化する特別保険料（仮称。以下同じ）を一般保険料に付加する形で徴収することが適当である。預金保険が発動されるようになったこの4年間と同程度の破綻が生じた場合にも対処しうよう、この間の破綻処理コスト合計額である2.0～2.5兆円を今後5年間で引きなおし、それをカバーしうよう料率を算定すると、保険料率は一般保険料で現行料率の4倍程度、特別保険料で3倍程度、合計7倍程度の水準に引き上げることが必要であると考えられる。

なお、この引上げにより金融機関の利益に対する保険料負担の割合（保険料負担／業務純益＋一般貸倒引当金繰入額＋保険料負担）は、米国の金融機関の保険料負担のピークである8%（91年）とほぼ同程度となり、現時点においてこの水準を超える負担を金融機関に求めることは、我が国金融機関の国際競争力への悪影響等をも勘案すると、極めて困難と考えられる。

- ④. 特別基金はその趣旨等に鑑みれば、原則として従来の預金保険と同様に業態横断的な制度とすることが適当であるが、信用組合についてはこれまでの破綻状況等に鑑み、他の業態とは区別して取り扱うことが適当である。このため、特別基金には一般の金融機関を対象とする「一般金融機関特別勘定（仮称。以下同じ）」と信用組合を対象とする「信用組合特別勘定（仮称。以下同じ）」を設け、区分経理を行うことが適当である。

また、特別基金の資金繰りのために日銀〔日本銀行〕資金が必要となろう。

- ⑤. また、今後5年間の破綻処理を円滑に進めるため、特別基金に受皿金融機関への出資を行うための出資機能を付与することが適当である。

なお、今般の預金保険制度の見直しにともない、農水産業協同組合貯金保険制度についても、その特殊性等に配慮しつつ、基本的には同様の方向で検討を行うことが望まれる。

#### 4. 信用組合を巡る諸問題

##### (1) 信用組合の業態転換について

協同組織金融機関は会員・組合員の相互扶助を基本理念とするものであるが、その中でも信用組合制度は、同じ協同組織金融機関である信用金庫より制度上厳格な員外取引規制が設けられていることから明らかなとおり、本来、特定の地域、職域、業域内における組合員相互の強固な結びつきを前提とするものである。

こうした点を踏まえ、都市部を中心に協同組織としての基本理念が薄れ一般の金融機関としての性格を強めている信用組合については、経営判断を明確にさせ、信用金庫を含む他業態への転換につき法令の規定に基づき適切に対応していく必要があるとともに、引き続き業態を維持していく信用組合に対しては、業務改善命令の適時適切な発動などの行政上の是正措置等により、員外取引規制等の遵守を徹底する必要がある。

##### (2) 信用組合に対する検査・監督の充実

信用組合についても、監督当局による早期是正措置の適時適切な運営を確保する観点から、資産内容の金融機関自身による査定等が必要であり、また、知事による検査・モニタリングの充実が図られる必要がある。

また、最近の大規模な信用組合の破綻例を踏まえると、今後は国と知事の連携強化、国の知事に対する指揮監督権の適切な行使等が重要である。このため、国と知事との間の定例協議を設置することが適当であり、また、協同組合による金融事業に関する法律第7条に規定する知事の国に対する共同検査の要請について発動基準の明確化を図り、共同検査を早期是正措置の一環として位置付けることが適当である。

なお、何らかの形で日本銀行との情報交換が行われることについても検討すべきである。

##### (3) 信用組合等の健全性確保

- ①. 信用組合の役員等（理事、参事等。以下同じ）の兼職等（兼職、兼業。以下同じ）については、原則として常務に従事する役員（常勤役員。以下同じ）等の兼職等を禁止することが適当である。但し、業域、職域信用組合等については、真に止むを得ない事情がある場合に限り、例外として監督当局の認可に基づき兼職等を認めることが適当である。

なお、理事長、副理事長については、その職務の重要性からいって、兼職等の制限に関しては非常勤であっても常勤役員として取り扱うことが適当である。

- ②. また、仮に兼職等が認められる場合であっても、組合員や預金者等に情報を提供し、適切なチェックを確保する観点から、事業報告書及びディスクロージャー誌に、ア) 常勤

役員等の兼職等の状況、イ)。当該信用組合から兼職等認可役員等自身のほか、兼職等先への投融資状況（兼職等が行われていない場合であっても、理事等が発行済株式総数の過半数を所有している企業への投融資状況を含む）を開示することが適当である。

なお、銀行、信用金庫、労働金庫についても、仮に兼職等が行われている場合には同様の対応が行われる必要がある。

- ③. 信用金庫、労働金庫、信用組合における外部監査制の導入や員外監事の登用については、原則として一定規模（例えば預金総額）以上かつ一定の員外預金比率以上のものを対象にすることが適当である。なお、こうした外部からのチェック機能の強化にあわせて、監事の権限等の充実を図る必要がある。

また、外部監査制等を補完するものとして、中央協会〔全国信用組合中央協会〕等の監査機構の拡充も必要であり、具体的には、信用組合にあっては少なくとも一定規模以上かつ一定の員外預金比率以上、労働金庫にあってはその全て、について年1回の監査が行われる体制ができるだけ早期に整備される必要がある。

## 5. 信用組合の破綻処理について

### (1). 国と地方の役割

- ①. 現行制度上、信用組合の破綻に際して、ア)。都道府県知事は、業務改善命令、資金援助の適格性の認定の要請等法令上の権限を適切に行行使する等によりその処理に当たるとともに、イ)。国は知事の法令上の権限行使に対し指揮監督を行うほか、金融システム全体の安定性確保を図っていく責務を有していることから、知事と密接な連携、協力を図りながら、信用組合の破綻処理に対処してきているところである。

このように、信用組合の破綻に当たっては、知事、大蔵大臣、日本銀行等関係機関がそれぞれの役割を踏まえ、相互に密接な連携を図りながら、適切な事務処理に当たっていくことが必要である。

- ②. 但し、最近の信用組合の破綻の規模や影響の大きさ、処理の困難さ等に鑑みれば、信用組合の破綻は我が国全体の信用秩序・金融システムの安定性に重大な影響を及ぼしかねないものとなりつつある。このため、今後5年程度の間を生ずる可能性のある信用組合の破綻処理を円滑に行うため、以下の制度整備等が図られる必要がある。

### (2). 公的資金の関与

- ①. 金融機関の破綻処理は金融システム内の最大限の負担により行われることが原則であり、ペイオフコストを超える資金援助を行うために設けられる特別基金の財源も、基本的には金融機関の最大限の負担（特別保険料）により賄われることとなる。しかしながら、多くの金融機関が巨額の不良債権を抱え信用不安を醸成しやすい最近の金融環境下においては、こうした手立てを講じてもお破綻処理費用が賄えない場合の備えを確保しておくことにより、預金者保護、信用秩序の維持に最大限の努力を払う必要がある。

- ②. 預金は国民にとって最も身近な貯蓄手段であるだけでなく、決済手段としても経済において中核的な役割を果たすものである。ひとたび信用不安が生ずると、預金者は自らの預金を一挙に引き出そうとし、また、これがために、預金を通じて行われている各種取引の決済が麻痺し、膨大な数の個人、企業、金融機関等に甚大な悪影響が及ぶことが想定される。このような意味で、金融・決済システムは経済のインフラストラクチャーであり、その安定性確保は金融機関、預金者のみならず、広く国民経済全般の安定の基礎となるものである。従って、上記のように金融システム内の手立てを講じてもお破綻処理費用が不足するような場合には、経済全般の安定を確保するためのコストとして、広く間接的な受益者として、納税者にも負担を求めることとせざるを得ないと考えられる。

- ③. この場合、これまで信用組合については大規模な破綻が相次いで生じていること、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

こと等に鑑みれば、公的資金の導入は信用組合特別勘定に限定することが適当である。具体的には、5年後に信用組合特別勘定の積極的な業務が終了した際に、一般金融機関特別勘定に黒字があり、これを充当してもなお信用組合特別勘定に赤字が生じている場合には、政府が適切な財政措置を講ずることとすることが適当である。

なお、納税者に安易に負担を求めるべきではないこと等を踏まえ、3年後に勘定の損益の状況、金融機関の財務状況等を勘案の上、特別保険料の適正な見直しを行うことが適当である。

こうした公的資金の導入措置は信用組合を救済するものではなく、預金者保護及び金融システムの安定性確保のために行われるものであり、破綻金融機関の預金者に直接損失の分担を求めることが困難な当面の間の臨時異例の措置であることは言うまでもない。

- ④. 信用組合の破綻処理に当たって都道府県に財政支出を行う責務が信用組合監督法令上あるわけではない。これまで都道府県は不良債権回収機関への資金拠出等を行ってきたが、これは機関委任事務としての信用組合の指導監督の一環として行っているものではなく、それぞれの都道府県の事情に基づいて、地域経済に与える影響や民生の安定等を勘案の上、公益上の必要性から自己の責任に基づく判断により行われているものである。

こうした都道府県の財政支援はあくまで自らの判断に基づくものではあるが、今後とも行われることが期待される。財政支援を行う場合には従来の事例等に鑑みれば、受皿・回収機関に対し、不良債権の回収経費の一部として拠出することが考えられる。

- ⑤. 以上のような公的関与の考え方が今後明確化していくこととなれば、金融システムに大きな安定感がもたらされ、内外の不透明感の払拭につながることを期待される。

### (3). 整理回収銀行（仮称）の整備

- ①. 今後5年間に生じうる信用組合の破綻処理を円滑に行うための時限的な受皿・回収機関として、現在の東京共同銀行を抜本的に改組し、整理回収銀行（以下「整理銀行」という）とすることが適当である。

整理銀行は、(ア)既存金融機関の中から受皿金融機関を見いだせない場合に破綻した信用組合の事業を譲り受けて預金の払戻・債権回収を行った上で事業の清算を行う、(イ)最終的な譲受金融機関を探すまでの間、一時的に破綻した信用組合の事業を引き継いで運営する、(ウ)既存金融機関への事業譲渡に際して当該金融機関が譲受けを拒む不良債権を譲り受けて回収に当たる、という事業を行う。また、経営破綻が生じた後、その後の事業譲渡が円滑に進むように、事前の事務処理も行うことが適当である。

- ②. 整理銀行は今後5年間に限り破綻した信用組合の事業の譲受けを行うものとし、譲り受けた事業については、基本的には新規の与信、預金受入れを行わず、必要最小限の店舗において預金の払戻・債権回収を速やかに行い、遅くとも10年後には解散する。また、引き継いだ不良債権については、整理銀行は、法律家、不動産取引の専門家等の参加、協力を得て、法的手段を活用しつつ、債権の回収を強力に進める必要がある。そのため、整理銀行は、法務・検察当局及び警察当局と緊密な連携を図る必要がある。

- ③. 預金保険機構は預金者保護、信用秩序維持のための機関であり、整理銀行は信用組合の破綻処理を円滑に行い預金者保護等に最大限の努力を払うためのものであることから、整理銀行に対しては預金保険機構が特別基金から出資を行うとともに、その業務運営全般について適切な助言を行っていくことが適当である。

破綻した信用組合から整理銀行への事業譲渡に当たり、預金保険機構は回収不能額等を厳正に見積もった上で、一般の勘定及び信用組合特別勘定から所要の資金援助を整理銀行に対し行うこととなる。

また、預金の払戻と債権回収のタイムラグ等を考慮すると、整理銀行に対する十分な流動性の手当て等が必要であり、このため民間金融機関からの整理銀行への融資が確保されるよう、預金保険機構による債務の保証等の所要の措置を講ずることが必要である。



## 6. 住專問題

- (1). 住宅金融専門会社（以下「住専」という）の問題は、その抱える不良債権が極めて多額であり、また関係する金融機関が多数にのぼることから、金融システム全体の安定性に与える影響も大きく、現下の不良債権問題の中で象徴的かつ緊要な問題であり、その早急な解決が国内外から要請されていたところである。

本問題解決の緊要性に鑑み、本年末までに処理方策の策定を行うべく、母体行が主体的役割を果たしつつ当事者間の協議がこれまで進められてきた。しかしながら、このような協議だけでは早期に本問題の結論を得ることが極めて困難となってきた。こうした状況の下、行政当局としては、当事者間における議論を踏まえつつ、受皿機関の設立等、個別住専を超えた全体的枠組みの整備についての検討を行い、早急に処理案をまとめることが求められた。

- (2). 住専の不良債権問題は、本来、民間の債権債務関係の処理の問題であり、当事者が協議に基づき負担することが基本であり、当事者間において最大限の努力が行われてきたところである。しかしながら、我が国金融システムの安定性とそれに対する内外からの信頼を確保し、預金者保護に資するとともに、我が国経済を本格的な回復軌道に乗せるため、住専問題の早期解決が是非とも必要であり、本問題の解決が遅れることによる損害は計り知れないものがある。

こうした状況を踏まえ、今般、政府及び与党合意を踏まえ、政府において、かかる住専問題の早期解決の観点から、関係金融機関の最大限の対応を求めたうえで我が国金融システム全体の安定性を確保する等のための極めて異例の措置として、以下の具体的処理方策が決定された。

### ①. 損失の処理

住専処理機構を設立し、住専の資産等を引き継ぐこととし、回収不能な不良債権に係る損失見込額（7社計で約6兆2,700億円）及び欠損見込額（約1,400億円）について処理する。

### ②. 関係金融機関に対する要請

関係金融機関に対し、次により対応することを要請する。

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

### ③. 公的関与

(ア). 政府は、預金保険機構に住専勘定を設け、平成8年度当初予算において、同勘定に対して、6,800億円を支出する。同勘定は、住専処理機構に対し、同年度以降、同機構の保有する債権の回収可能性の精査及び整理状況を踏まえて支出を行う。

- (イ). 預金保険機構住専勘定は、住専処理機構において住専から引き継いだ資産に係る損失が生じた場合、その一部を補てんする。

また、政府は、同勘定に損失が生じた場合に、適切な財政措置を講ずる。

(ウ). 政府は、平成8年度当初予算において、預金保険機構に対し、同機構の運営を強化するために、50億円の追加出資を行う。

(エ). 日本銀行に対し、預金保険機構への出資及び同機構住専勘定への資金供与を行うよう要請する。

### ④. 債権回収の促進

住専処理機構は、預金保険機構の指導の下、法律家、不動産取引の専門家等の参加、協

力を得て、法的手段等を活用しつつ、債権の回収を強力に行う。両機構は、法務・検察当局及び警察当局と緊密な連携を図る。

- (3) 当調査会は、上記のような公的資金の導入も含めた臨時異例の措置が政府において決断されたこともやむを得ないと考えるが、これらの措置の具体的運営に当たっては、公的資金が導入されていることを十分踏まえて、最大限の透明性が確保され、できる限りの早期の債権回収が図られるべきである。また、回収不能と見込まれた債権の回収等があった場合には、公的資金の圧縮につながるような措置を講ずるべきである。

更に、今後国民の理解を得るためには、以下の種々の責任の明確化について厳正な取り組みを行うことが不可欠と考える。

まず第一に、住専及び関係金融機関の責任の明確化である。

住専各社については、不動産融資の拡大等により経営破綻を招いたことに鑑み、経営者の責任の徹底した明確化が必要である。

住専の母体行は、住専の設立やその経営に関与してきており、これまでの経営の過程での責任について明確化する必要がある。

また、住専に対する関係金融機関一般の問題として、巨額の損失を生じた住専へ多額の貸付を行ったリスク管理の問題等が指摘される。

系統金融機関については、住専問題の処理を通じ系統金融の問題に視点が向けられたこの機に大胆なリストラに向けて内部の再編や制度のあり方について早急に検討することが求められる。

なお、委員から、農漁協等系統金融機関の不良債権等の開示を早急に行うべきであるとの意見があった。

また、住専処理の過程での責任の明確化にあたり、法的にみて問題があるものが判明した場合には、関係者に対し法の下で厳格な責任追及が行われる必要がある。

第二に、借り手に対する厳格な責任追及である。このため、政府の決定を踏まえて住専処理機構は預金保険機構の指導の下、法律家、不動産取引の専門家等の参加、協力を得るとともに、法務・検察当局及び警察当局との緊密な連携を図りながら法的手段等を活用しつつ、担保不動産の処分、債権の回収を強力に進める必要がある。

第三に、行政当局においても、資産価格の急激かつ大幅な変動が国民経済に及ぼす影響について、的確な認識が不十分であったという反省に立ち、バブル発生、不良債権問題等に対し、過去の政策の総点検を行い、透明性の高い新しい金融システムの構築をめざすとともに、今後の金融行政を質的に転換し、こうした金融システムに即応したものとすべきである。

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

おわりに

本答申では、今後の金融システムのあり方、金融機関経営の健全性確保のための方策、金融機関の破綻処理のあり方、信用組合を巡る諸問題、信用組合の破綻処理、及び住専問題といった、現下の我が国金融システムが抱える広範な諸問題について具体的提言を行った。

この中には制度改正を図るべき点が多く含まれており、問題の切迫性に鑑みると、今後行政当局において至急検討を行い、所要の法律案を次期通常国会に提出することを強く要望するものである。

また、本答申では、臨時異例の措置として、信用組合の破綻処理及び住専問題の処理方針において、金融システム内ないしは当事者間における最大限の努力を前提としつつ、一定の条件の下に公的資金を導入することの方針が示された。このような措置は、納税者の十分な理解が得られるようできる限りの努力を傾注しなければならないが、他方、我が国金融システムの現状に照らし、政府としても預金者保護、信用秩序の維持に最大限の努力を払う上で欠くことの

出来ない時限的かつ臨時異例の施策であり、本調査会としても、これにより、我が国金融システムに対する内外の不透明感が払拭されるものと期待する。

(出所) 『金融』平成8年2月号 10-17ページ。

## 6-18 「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)

住専問題の具体的な処理方策について

(平成7年12月19日)  
閣議決定

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

記

### 1. 損失の処理

住専処理機構を設立し、住専の資産等を引き継ぐこととし、回収不能な不良債権に係る損失見込額(7社計で約6兆2,700億円)及び欠損見込額(約1,400億円)について処理する。

### 2. 関係金融機関に対する要請

関係金融機関に対し、次により対応することを要請する。

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

### 3. 公的関与

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

### 4. 債権回収の促進

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

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

理を着実に進めていくこととする。

(出所) 『金融年報 平成8年版』9-10ページ。

## 6-19 早期是正措置に関する検討会「中間とりまとめ」(平成8年12月26日)

早期是正措置に関する検討会中間とりまとめ

平成8年12月26日

はじめに

平成10年4月より、金融機関経営の健全性を確保していくための新しい監督手法である早期是正措置が導入されることとなる。

現在、我が国の金融行政においては、自己責任原則の徹底と市場規律に立脚した透明性の高い新しい行政への転換が進められつつあるが、早期是正措置は今後の新しい金融行政の中核的手法となるものである。

早期是正措置の導入に当たっては、まず金融機関が自らの責任において企業会計原則等に基づき適正な償却・引当を行うことにより、資産内容の実態を出来る限り客観的に反映した財務諸表を作成することが前提となる。各金融機関が行う資産の自己査定は、適正な償却・引当のための準備作業として重要な役割を果たすことになる。また、会計監査人においては、財務諸表の適正性についての深度ある監査を行うことが求められる。

こうした一連の作業を経て作成された財務諸表が開示されることにより、金融機関経営の透明性の向上に資するとともに、市場規律による経営の自己規正効果が働くことになる。

早期是正措置は、上記の市場規律を発揮させていくための補完的役割を果たすものとして位置づけられる。経営改善が必要とされる金融機関にあっては、自己責任原則に基づき主体的に改善を図ることが求められるが、この早期是正措置は財務諸表に基づき算出・公表された自己資本比率の状況に応じて、行政当局がかかる金融機関の取り組みを適時に促すことを目的としている。従って、金融機関の経営が極度に悪化することを未然に防止することが期待されるとともに、万が一破綻が免れない場合の処理コストの軽減にも資することとなる。

更に、行政当局が講じる措置の内容及び措置の発動基準は予め公表されており、行政の透明性を高めるものである。

本検討会は、9月30日に銀行局長の私的研究会として発足して以来、早期是正措置の導入に向けて、その具体的内容の骨格と、適正な財務諸表の作成に当たっての基本的考え方や実務指針等について検討してきたところ、本日、以下の「中間とりまとめ」を公表することとした。今後は、この「中間とりまとめ」の考え方に基づき、関係者においてそれぞれの項目の具体化に向けての作業(当局における省令、通達の作成・見直し、公認会計士協会における「貸倒償却及び貸倒引当金の計上基準」の作成等)を進め、適切な段階でこれらを本検討会に報告し、遅くとも来年6月頃までには詳細を固めることとした。

### I. 適正な財務諸表の作成に当たっての基本的考え方

#### 1. 適正な財務諸表作成の必要性について

早期是正措置は、金融機関の自己資本比率の状況に応じ、行政当局が適時・適切に是正措置を発動する仕組みであるが、是正措置が時期を逸することなく発動されるためには、その前提として、金融機関の資産内容の実態ができる限り正確かつ客観的に反映された財務諸表が作成され、これに基づき正確な自己資本比率が算出される必要がある。

#### 2. 適正な財務諸表作成に当たっての償却・引当のあり方について

(1) 適正な財務諸表の作成のためには、企業会計原則等に基づき適正な償却・引当が実施され

る必要がある。そのための要件として、例えば、企業会計原則注解18では、①将来の特定の費用または損失であって、②起因事象が当期以前に存在し、③損失発生の可能性が高く、④その金額を合理的に見積ることができる場合、という考え方が示されているが、今後の早期是正措置の導入に当たり、各金融機関が更に適正かつ客観的に償却・引当を行いうるよう、日本公認会計士協会より償却・引当についての明確な考え方が実務上の指針（ガイドライン）として示されることが望ましい。

(2). 現在、日本公認会計士協会において「貸倒償却及び貸倒引当金の計上基準」についての検討が進められており、今後のとりまとめが期待される。その基本的な考え方としては、以下のとおりである。

- 「④. 正常先債権については、債権額で貸借対照表に計上し、貸倒実績率に基づき貸倒引当金を計上する、
- ⑤. 要注意先債権については、債権額で貸借対照表に計上し、貸倒実績率に基づき貸倒引当金を計上する、
- 金利減免、棚上げ及びリスケジュールされた貸出条件付債権については、割引現在価値に基づき減損額を算定し、貸倒引当金として貸借対照表に計上することについて、国際的な会計基準からみて、今後検討することはできないか、
- ⑥. 破綻懸念先債権については、債権額から担保の処分可能見込額及び保証による回収が可能と認められる額を減算し、残額のうち必要額を貸借対照表に貸倒引当金として計上する、予想キャッシュフローが把握できる債権については、割引現在価値に基づき減損額を算定し、貸倒引当金として貸借対照表に計上することについて、国際的な会計基準からみて、今後検討することはできないか、
- ⑦. 実質破綻先債権については、債権額から担保の処分可能見込額及び保証による回収が可能と認められる額を減算し、残額を貸倒償却するか、または貸借対照表に貸倒引当金として計上する、
- ⑧. 破綻先債権については、債権額から担保の処分可能見込額及び保証による回収が可能と認められる額を減算し、残額を貸倒償却するか、または貸借対照表に貸倒引当金として計上する。」

(3). この中で、割引現在価値の考え方を我が国において導入することについては、米国等の国際的な会計基準との整合性を図っていく上で、基本的な方向性としては望ましいのではないかと考えられるが、今後、更に実務上の問題を含め、十分な検討を行う必要がある。

(4). 償却・引当に関し、米国においては当局が金融機関の引当水準の目安（例えば50%、15%等）を示しているが、これはあくまでも当局検査官が貸倒引当金計上の妥当性を判断するために参考とすべき目安であり、行政措置の発動の根拠としてこのような目安を用いることは適切ではない。また、実態的にも、個別性の強い個々の債権の回収可能性の違いを無視して、機械的に一律の引当率を基準として示すことは適当ではない。

なお、今後、償却・引当の正確性、客観性等をできる限り確保する観点から、各金融機関においては、償却・引当の必要額を算定するうえで参考とすべき過去の貸倒率等のデータの整備が速やかに行われることが望まれる。

(5). 各金融機関が償却・引当を行うに当たっては、基本的には、上記(2). の計上基準に関するガイドラインに従う必要がある。但し、同ガイドラインについては、なお個別のケースに照らし判断する上での具体性を欠く部分があるため、各金融機関は自らの実情を踏まえつつ、より具体的・詳細な償却・引当ルールを自主的に作成し、これに基づいて導き出される個々の債権の回収可能性をもとに償却・引当を実施することが適当である。

(6). なお、各金融機関が適正な償却・引当の実施を行っていくためには、有税による償却・引当を円滑に進めていく環境整備も必要である。その観点から、有税償却・引当を行った場合の前払税金等の取扱いを定める税効果会計について、今後、検討が行われることが望ましい。

## 3. 資産の自己査定について

- (1) 適正な償却・引当を行うためには、各金融機関は自らの資産内容の健全性を的確に把握する必要がある。資産の健全性を把握するための作業である資産の自己査定は、適正な償却・引当を行うための準備作業として位置付けることが適当である。
- (2) 資産の自己査定は、各金融機関が有する資産を個別に検討・分析して、回収の危険性または価値の毀損の危険性の度合に従って分類区分することであり、基本的には各金融機関の判断により行うものであるが、適度な統一性の確保という観点からは、各金融機関においてできる限り共通の基本的考え方が確保されていることが望ましい。当局がこれまでの検査（資産査定：Ⅰ～Ⅳ分類）における実務をもとに、以下のような基本的考え方に基づいて自己査定ガイドラインの原案を作成し、本検討会において検討を行った結果概ね了解が得られたので、こうした点を踏まえ、自己査定のガイドラインを作成することが適当である。  
〔当局の検査及び自己査定ガイドラインにおける資産査定の基本的考え方〕
  - a). 正常先債権については、原則としてⅠ分類とする。  
Ⅰ分類：下記Ⅱ、Ⅲ及びⅣ分類以外の資産
  - b). 要注意先債権については、原則としてⅡ分類とする。  
Ⅱ分類：債権確保の諸条件が満足に充たされていないため、あるいは信用上疑義が存する等の理由により、その回収について通常を度合を超える危険を含むと認められる債権等の資産
  - c). 破綻懸念先債権については、担保等で保全されている部分を除き、原則としてⅢ分類とする。  
Ⅲ分類：最終の回収について重大な懸念が存し、従って損失の発生の可能性が高いが、その損失額について合理的な推計が困難な資産
  - d). 実質破綻先債権については、担保等で保全されている部分を除き、原則としてⅣ分類とする。  
Ⅳ分類：回収不可能または無価値と判定される資産
  - e). 破綻先債権については、担保等で保全されている部分を除き、原則としてⅣ分類とする。  
Ⅳ分類：同上
- (3) 自己査定ガイドラインは、あくまでもスタンダードとして位置付けられるべきものであり、各金融機関においては、このガイドラインをベースに創意・工夫を十分に生かし、それぞれの実情に沿ったより詳細な自己査定に関する基準を自主的に作成することはむしろ望ましい。但し、適度な統一性の確保という観点から、各金融機関が作成する自己査定に関する基準は、原則として自己査定ガイドラインの資産区分概念に沿うことが必要である。
- (4) 各金融機関において上記(2)のガイドラインよりも詳細な自己査定基準を作成する場合は、各金融機関は当局の検査等の際にその合理性、明確性等について説明を行うことが必要となる。
- (5) 自己査定を行う頻度については、経営の自己責任原則の徹底や信用リスクの管理能力向上といった自己査定の本来的意義に鑑みれば、基本的には、各決算期（中間決算期を含む）において、適正な償却・引当の準備作業としてこれを実施することが適当である。但し、各金融機関が自己査定を行っていく上での体制の整備状況にも差異が生じることも予想されるため、特に早期は正措置導入の当初においては、中間決算期における自己査定作業を簡便な方法によることの妥当性について実務的に検討していくことが適当である。
- (6) 以上のような自己査定のガイドラインは、これまでの検査における資産査定の考え方と基本的に同様である一方、今般、日本公認会計士協会より債権を正常先、要注意先等5つの区分に分けてそれらに応じた償却・引当の計上に係る基本的考え方が示されたことにより、両者は仕組みの大枠において一致が図られたものと考えられる。検査においても、各金融機関がガイドラインに沿って正確な自己査定や適正な償却・引当を行っているかどうかについて

チェックする必要がある。

- (7). 今後、各金融機関は自己査定ガイドラインをベースに資産の自己査定を行うこととなる。早期是正措置の導入は平成10年4月からであるが、各金融機関においては、できるだけ早期に自己査定を実施する体制を整備し、自己査定結果を適正に反映させた償却・引当を実施することが望ましい。

#### 4. 外部監査について

- (1). 早期是正措置の実効性を確保するためには、各金融機関において適正な償却・引当が実施され、資産内容をできるだけ客観的に反映した財務諸表が作成されることが前提となる。そのためには、会計監査人（公認会計士または監査法人）が行う財務諸表監査において、自己資本比率に関わってくる財務諸表上の数値の正確性などについて、内部統制の状況にも留意しつつ試査の程度を上げるなど、従来より深度ある監査を行うことが求められる。
- (2). また、早期是正措置の導入のため各金融機関が行う資産の自己査定は、適正な償却・引当のための準備作業として位置付けられることから、会計監査人が商法監査（会計監査）手続きの一部である内部統制の評価を行う作業のなかで、各金融機関において自己査定基準・手続きが適正に整備されているか、また、それに沿って自己査定が実施されているか、などについてもチェックすることは償却・引当に係る監査の機能を高める上で有効である。

#### 5. ディスクロージャー

- (1). ディスクロージャーは、金融機関経営の透明性を高めるとともに、市場規律による経営の自己規正を促すという意義を有する。
- こうしたディスクロージャーの強化という観点から、本検討会が取り扱うテーマとしては、有価証券報告書、ディスクロージャー誌等に記載されている「償却・引当方針」（財務諸表注記）の記載内容をより充実させることが望ましいとされた。更に、このような考え方から、昨年12月の金融制度調査会答申において、遅くとも平成10年3月期までには、全金融機関が不良債権額の開示を行うことが望ましいとされたところであり、それらに沿ったディスクロージャーを行うことを期待したい。
- (2). また、市場規律が円滑に働くためには、預金者、投資者に対し自己資本比率等の状況が簡潔でかつ理解しやすい形で示されることが重要であり、各金融機関において「自己資本比率の数値、計算方法」、「償却・引当の状況」を例えば附属明細書等に記載するとともに、その内容の充実を図ることが望ましい。

## II. 早期是正措置の具体的内容について

### 1. 基本的考え方

早期是正措置の具体的内容を検討するに当たっては、以下の諸点が総合的に満たされるよう考慮する必要がある。

#### (1). 経営改善への取組みの促進

早期是正措置は、金融機関が自己責任原則に基づき経営改善への取り組みを適時にかつ迅速に行うことを、行政当局が客観的指標に基づき促すことを目的としたものである。こうした制度の趣旨に鑑みれば、早期是正措置の具体的な発動基準は、金融機関の経営改善への取り組みを効果的に促しうるようなレベルに設定する必要があることは当然である。

#### (2). 金融機関の不良債権処理等への配慮

一方、早期是正措置は金融機関を破綻に追い込むことを目的としたものではなく、制度導入時において多くの金融機関が達成不可能となるような基準を設けるべきではない。

米国においては金融機関の不良債権処理に概ね目途がついたとされる92年末に早期是正措置が導入されたのと比べると、我が国においては、金融機関全体としては不良債権の処理が進んでいるものなお状況は区々であり、制度導入時の環境は異なるとの見方がある。また、先般の金融ビッグバン構想にあるように、2001年までに金融・資本市場の活性化策と不良債

権処理を車の両輪として進めていかねばならないという事情にもある。このような状況の下では、早期是正措置の導入により金融機関に貸し渋りが生じる等、实体经济に大きな悪影響が生ずることのないよう配慮することも必要である。

なお、早期是正措置の円滑な運営を図っていく上で、郵貯等の公的金融のあり方の議論が望まれる。

### (3) 協同組織金融機関の資産構成の特殊性等

協同組織金融機関については、下部機関にあっては上部機関への預け金が多い一方、上部機関にあっては下部機関からの預かり金をインターバンク市場の運用を含め金融機関向け債権の形で運用しているウエイトが高い。これらの金融機関の自己資本比率の算出において、こうした資産構成の特殊性を無視し、分母を総資産ベースとした場合には、必ずしもリスクを適切に反映しない形で自己資本比率が算出されることとなってしまうという問題があり、制度の具体化に当たってはこの点にも考慮することが必要である。

また、上部機関は自己資本比率のコントロールが制約される面があり（相互援助制度の実施、日銀特融の通過機関としての貸出の実施等）、こうした特殊性を踏まえた何らかの配慮も必要である。

### (4) 行政の公平性の確保

早期是正措置は、法律に基づく行政処分の発動基準であることから、確たる合理的理由なしに差別的取扱いを行う仕組みを設けることは不適当であり、全金融機関に対し公平な取扱いがなされる必要がある。

なお、早期是正措置が迅速かつ公正に実施されるためには、効率的な検査・監督体制の確立が重要と考える。

## 2. 自己資本比率（国内基準）の算定方法の見直し

(1) 我が国においては現在、金融機関の自己資本比率の計算方法として、海外拠点を有する金融機関には国際統一基準（リスクアセット・レシオ）を、それ以外の金融機関には国内基準（レバレッジ・レシオ）をそれぞれ用いてきている（銀行、信用金庫については継続使用を条件に国際統一基準を採用することも可）。

(2) 国際統一基準は、国際的な金融システムの安定、国際的に活動している銀行間の競争条件の公平性確保の観点から88年に導入されたものであり、「自己資本（Tier 1+Tier 2）／リスクアセット」で示される。

仮に、国際統一基準の目標値8%が達成されない場合、当該銀行に対する国内外の評価や海外業務展開に影響が生ずることが想定される。

(3) 一方、現行の国内基準は86年に導入されており、「自己資本／総資産」で示される。目標値4%が達成されない場合でも、当該金融機関には特段の制裁はない。

(4) 今回の早期是正措置の導入に当たり現行の国内基準を検討すると、分子への負債性資本調達手段の算入を認めていない、分母にリスクアセットの考え方を採用していない等、金融機関の経営健全性の指標としては問題点があると考えられる。このため、基本的には国内基準については国際統一基準の考え方に近い健全性の指標に改める方向で、以下の内容の算定方法の見直しを行うことが適当である。

#### [分子]

- ・国際統一基準と同じ限度まで、劣後債務等の負債性資本調達手段を算入することを認める。
- ・退職給与引当金のような特定性の強い引当金は除外する。

（注）有価証券含み益については、BIS基準導入時におけるその採用の経緯や不安定性に鑑み、算入しない。

#### [分母]

- ・各金融機関の資産構成を自己資本比率に適切に反映させる観点から、総資産ベースを改めリスク・アセット方式を採用し、国際統一基準と同一のリスク・ウエイトを採用すること



とする。

### 3. 制度運営の基本的考え方

#### (1) 早期是正措置の措置区分及び措置発動の基準値

①. 当局がとりうる措置の内容や米国の制度運営等を勘案すると、是正措置の区分は以下の3段階とすることが適当である。

- ・ 第一区分：経営改善計画の作成・実施命令
- ・ 第二区分：個別措置（注）の実施命令
- ・ 第三区分：業務の一部又は全部の停止命令

（注） 個別措置としては、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〔現地法人〕の業務の縮小・新規設立禁止、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・禁止等が考えられる。

②. 各措置区分の発動基準となる自己資本比率の値（以下「基準値」という。）は、国際統一基準については第一区分は「8%未満」、第二区分は「4%未満」、第三区分は「0%未満」とすることが適当である。

③. 見直し後の国内基準（以下「修正国内基準」という。）については、

ア) 国内基準採用行は劣後債務の調達はこれまで認められていなかったこと、及び今回の国内基準の修正においては有価証券含み益を分子に算入せず、かつ特定性の強い引当金を分子から除外することを考えると、修正国内基準の分子は現時点では概ね国際統一基準のTier1に近く、

イ) 国際統一基準では「Tier 1/リスクアセット」は4%以上である（Tier 2はTier 1と同額までしか算入できない。）ことから、

第一区分の基準値は、当面は現行国内基準の目標値と同様に「4%未満」とし、第二区分は「2%未満」、第三区分は「0%未満」とすることが適当である。

④. 自己資本比率が一定数値以上であり、かつ内部統制が十分に確立していると認められる金融機関に対しては、例えば検査頻度の軽減、検査の簡素化を実施することが適当である。

#### (2) 自己資本比率の適用方法

①. 上述の国内基準の修正内容及び基準値を踏まえると、(1). ③. から明らかなように、国際統一基準が適用される金融機関には修正国内基準の併用は行わなくとも行政の公平性の観点からの問題は生じない。よって、海外に営業拠点を有する金融機関については、早期是正措置の発動基準となる自己資本比率として、国際統一基準のみを適用することが適当である。

②. 早期是正措置の発動基準となる自己資本比率は法律に基づく行政処分の発動基準であり、選択による恣意性が生じる余地があってはならない。こうした観点から、海外に営業拠点を有しない金融機関については、早期是正措置の発動基準となる自己資本比率として、修正国内基準のみを適用する（選択制は認めない）ことが適当である。但し、これらの金融機関が預金者等へのディスクロージャーのため、任意で国際統一基準による自己資本比率をも開示することは制限されない。

#### (3) 措置運営の基本的考え方

①. 基本的な措置運営の仕組みとしては、

ア) 各金融機関が業務報告書に記載し当局に報告した自己資本比率（対外的にはディスクロージャー誌、有価証券報告書、決算短信等で公表。）、

イ) 各金融機関がタイムリーディスクロージャーの観点から公表した自己資本比率、

ウ) 当局が検査し金融機関や公認会計士との協議を経て認識された自己資本比率、

のいずれかが措置発動の基準値を下回った段階で、当局が速やかに是正措置を講ずる仕組みとすることが適当である。

②. 措置発動に当たっての基本的考え方は以下のとおりとし（概要は別表参照）、今後行政当

局において詳細につき更に検討を行うことが適当である。

なお、当局の処分不服のある金融機関は、行政不服審査法に基づく不服申立の権利等を有することは当然である。

7). 基本的な考え方として、短期間に（銀行の場合には遅くとも半年以内）自己資本比率が改善すると明らかに認められるような例外的な場合を除き、原則として該当する区分に応じた措置を発動する。

1). 第一区分の措置である経営改善計画の作成に当たっては、各金融機関が自らの実情を踏まえつつ自己資本比率を一定期間内に回復させるための計画を作成することとし、当局は当該計画の合理性、実現可能性等をチェックする。

第二区分の措置である個別措置の命令に当たっては、当局が金融機関の実情や経営改善計画の実施内容等を十分に踏まえ、最も適切と考えられる措置を選択することとする。

2). 第三区分の措置である破綻処理につながる業務停止命令は、当該金融機関の自己資本比率が負の値である場合には、原則として発出する。

但し、ア) 含み益を加えた純資産価値が正の値である場合や、イ) 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には、第二区分の措置を講ずることができることとする。

他方、第三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等においては、業務停止命令を発出することがありうる。

3). 整理回収銀行や金融機関の破綻処理の一環として設立される新銀行については例えば自己資本比率が形式的には基準値を下回る場合であっても、措置の発動は行わないことが適当である。

また、突発的事情の発生や合併等により自己資本比率が一時的に低下するものの、合理的と認められる自己資本増強策等が速やかに講じられる見込みがある場合には、措置発動を一定期間猶予し又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こととする。

4). 制度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ており、かつ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こととする。

5). なお、全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、第27条）を発出することがありうる。

- ③. 早期正措置は金融機関の自主的な経営改善努力を促すことを目的とするものである。一方、当局による措置内容の公表は預金者に不測の動揺を生じさせかねず、これが本制度の目的である金融機関の自主的な経営改善努力を著しく減殺させる可能性が高いと考えられる。従って、当局が発出した措置の内容については、現行法上官報告示が義務付けられている「業務の全部又は一部の停止命令」を除き原則として非公表とすることが適当である。
- (4). なお、不良債権の処理を速やかに進める必要のある現下の金融情勢や、米国においても早期正措置に対する評価は未だ定まっていないこと等を勘案すると、一定期間経過後（例えば2000年度中）には、制度の実施状況等を踏まえた上で、措置発動の基準値や措置内容等、制度全般について見直しを行うことが適当である。

### III. その他

- (1). 早期正措置の導入に向けての環境整備の一環として、金融機関の資本調達手段の拡充の観点から、ダブル・ギアリング（金融機関同士の資本調達手段の意図的な持ち合い）の排除

に留意の上、劣後ローンの取り手及び出し手の対象範囲の拡大等の措置を講ずることが適当である。また、適債基準の撤廃等もあり、国内劣後債の発行についても検討を進めることが望まれる。

(2).

- ①. 世界の主要な銀行においては、資産の総額に対し一定割合の自己資本を求めるという従来型の自己資本比率規制の考え方は、より徹底したリスク管理の観点からは必ずしも十分ではないとの認識の下、ア) 信用リスクの中身に応じた資産の格付けの細分化、内部モデルによるマーケット・リスクの数量化、及びそれぞれのリスクに対応した必要な自己資本の配分を行うことや、イ) 資産・負債のミスマッチにより生ずる金利リスクに対するALMの厳格な運用を行うこと等の様々なリスク管理が行われている。当局においても、銀行の業務内容が従来型の預貸業務から市場関連業務へと大きく変容しつつある状況を踏まえ、こうした銀行の新しいリスク管理技術を考慮した新しい監督手法の導入が図られつつある。  
こうした点を踏まえると、各金融機関においては、今回の早期是正措置の導入にとどまらず、より精緻なリスク管理手法の確立を図ることが求められている。また当局においてもこうした民間の技術革新を取り入れつつ、不断に監督手法の見直しを行っていく必要がある。
- ②. このような観点から、当面は、パーゼル委員会において先般改定された自己資本比率規制、いわゆるマーケット・リスク規制の我が国の受入れ体制整備についての検討が速やかに進められる必要がある。同規制は、これまでの自己資本比率規制が信用リスクに対応したものであるのに対し、トレーディング業務に関連するマーケット・リスクを別途計測し、これに応じた自己資本を求めるものである。我が国金融機関のうち国際的に活動している金融機関にあっては、97年末よりマーケット・リスク規制の適用を受けることとなり、早期是正措置導入時においては、同規制が加味された形となることが想定される。

(注) 別表等は省略している。

(出所) 『金融』平成9年2月号 25-30ページ。

## 6-20 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)の概要

### 金融制度調査会基本問題検討委員会報告 「金融仲介機能の新たな展開への対応」(概要)

序

- (1) 金融システムは経済社会活動の基盤である。自由化、グローバル化、情報化が進む中で多様化・高度化する金融ニーズに的確に対応できる自由で効率的な金融システムを構築し、利用者利便の向上を図るとともに、その国際競争力を強化していく必要がある。
- (2) 金融機関の情報生産・リスク管理能力を活かした金融ニーズの多様化・高度化への対応の一例である債権流動化、デリバティブ取引は、何れも金融リスクの増大に対し、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として最適なリスクシェアリングを実現するという側面を有している。このような新たな業務について、国際的に見ても高度な金融サービスの開発・提供を行い、利用者ニーズに的確に答えていくためには、できる限り従来の枠組みにとらわれずに発展させていくことが我が国の金融システムの国際競争力確保の観点から重要ではないかとの視点に立って検討を行った。
- (3) 金融機関の基本的役割は金融仲介機能と決済機能であるが、本報告においては金融仲介機能に焦点を当て、その新たな展開について展望した。

第1章 金融を取り巻く環境の変化と金融仲介の新たな展開

## 第1節 金融を取り巻く環境の変化

我が国経済の課題である経済構造の転換の支援のため、円滑な資金仲介が求められている。また、金融リスクの増大・多様化・複雑化や金融資産の蓄積、高齢化の進展等に伴い企業・家計の金融ニーズが多様化・高度化しており、金融機関には、伝統的な金融仲介に加え、情報提供、高度なリスク管理等の役割が期待されている。このような中、企業の金融機関借入のウエイトが低下し、資本市場からの調達が増えてきている。また情報・通信技術の急速な進歩は、利用者ニーズに対応した高度な金融商品・サービス提供の基盤となっている。

## 第2節 金融仲介機能の新たな展開

### 1. 伝統的な金融仲介機能の展開

- (1) 金融機関の貸出は、預金者に代わって企業の将来性を見極めて信用を供与することに特徴があり、ニュービジネスの資金需要への対応等において大きな役割が期待される。また貸出には、柔軟な条件設定、機動的な調達、継続的な取引関係の維持等のメリットがあり、引き続き金融仲介手段の中核として重要である。伝統的な融資に高度成長期のような量的拡大や大きな利ざやを期待することは困難であるが、他方で金融機関には、デリバティブ取引、債権流動化等、情報生産・リスク管理能力を活用した新たな展開の可能性が開けている。
- (2) 金融商品の提供面では、金融機関には、金利自由化に伴い、自己責任原則の下で創意工夫を生かした金融商品・サービスの提供が求められている。自由な商品開発の動きは、預金とは何かという問題を提起し、預金等の一連の多様な金融商品の取扱主体に関して金融機関に区別を設けている意義等についての検討を促している。また自由化時代には利用者にも自己責任が求められる。金融機関は商品内容の説明の充実を図っていく必要がある。

### 2. 債権流動化関連業務の展開

- (1) 金融機関の債権流動化は、融資が情報生産機能とリスクテイク機能に分解され、市場取引を通じて、それぞれに優位性をもった金融機関・投資家の機能分担により効率的な金融仲介が行われるという金融のアンバンドリングの一例である。債権流動化は信用リスクの分散やALM管理等の新たなリスク管理手法になりうること等から、今後我が国においても進展する可能性がある。
- (2) 企業による売掛債権流動化等の資産担保型金融は、企業から分離した資産を裏付けとすることで投資家の信認を高めて有利な資金調達を行うための手段や、リスク管理手段として利用されている。企業の債権流動化に関し、金融機関には流動化の各段階における積極的な関与が期待されている。

### 3. デリバティブ取引の展開

- (1) デリバティブ取引は、金融機関や企業のリスク管理手段として広く利用され、経営の安定化、金融仲介手段の高度化に寄与している。金融機関は顧客のニーズに応じたデリバティブ商品を提供し、社会的に最適なリスクシェアリングの実現に貢献しているが、このような対顧客業務も、情報生産を基礎としてリスク負担を行い、顧客間の需給の調整を行う点では従来からの金融仲介と同質的であり、伝統的な金融機関業務の延長と言える面がある。
- (2) デリバティブ取引の発達は、厚みのある市場の形成や市場間の裁定の活発化により金利決定メカニズムの円滑化・効率化を促進している。更に、長期金融と短期金融の実態的な融合の一層の促進や、銀行・証券会社の直面するリスクの一層の類似化をもたらしている。
- (3) デリバティブ取引も、そのリスクの種類、性格において伝統的金融商品と変わることはなく、危険性を強調するあまり取引を過度に規制することは適切ではない。ただリスクが複雑で管理が難しいこと等から、金融機関はリスク管理能力を高めるとともに自己の能力に見合った取引を行う必要がある。また、ディスクロージャーや会計基準についても検討を行い、市場のチェック機能が働く環境を整備する必要がある。顧客も、商品のリスク等

を十分に理解し自己責任原則に基づいて取引を行う必要がある。

### 第3節 国際的観点を踏まえた金融基盤整備の必要性

「東京市場の空洞化」を懸念する声があるが、市場の担い手である金融機関についても国際競争力の低下を懸念する声がある。我が国金融機関が国際競争力のある高度な金融サービスを提供し、利用者ニーズに的確に応えるとともに、今後の我が国経済を支える産業の重要な一部門として発展を続けていくためには、各金融機関の自助努力、創意工夫が基本であるが、行政においても、金融機関の自由な選択に基づく経済社会の多様な金融ニーズへの対応を可能とする金融基盤の整備を行っていく必要がある。

### 第4節 市場を通じた金融機関の機能分担

- (1) 広範な金融ニーズに対しどのような取り組みを行うかは各金融機関自らが判断すべき事項である。各金融機関の自由な経営選択を可能とする金融の枠組みを整備し、多様な金融機関の市場を通じた機能分担により全体として広範な金融ニーズに的確に対応できる金融システムの構築を図る必要がある。
- (2) 地域金融に力点を置く金融機関の顧客は資本市場の利用が限られている中堅・中小企業が中心であり、伝統的な融資へのニーズは引き続き強い。また、地元企業の海外展開の支援やニュービジネスの育成等に関しても大きな役割が期待されている。さらに地域の金融ニーズの多様化・高度化に対し、総合的なサービスを提供するためには業務提携や代理等の活用も検討する必要がある。リスク管理や顧客ニーズへの対応等の必要から債権流動化業務やデリバティブ取引を行う際には、自らのリスク負担能力に見合った対応を行う必要がある。その際、協同組織金融機関については系統中央機関による支援も考えられる。
- (3) 金融制度の観点からは金融機関が幅広い選択肢の中から経営戦略に合った組織を自由に選べるのが望ましい。これに関し金融持株会社は、多様な金融サービス提供を可能にしつつリスクの相互遮断や利益相反の防止が図りやすい等のメリットがある。規制緩和推進計画に基づく公正取引委員会の検討状況も見極めつつ金融制度調査会においても議論を深めていく必要がある。

## 第2章 デリバティブ取引への対応

### 第1節 デリバティブ取引拡大の背景等

デリバティブ取引は、自由化により金融商品の価格変動が拡大し金融機関及び一般事業法人のリスクヘッジニーズが高まる中で、情報処理技術や投資理論の発展等により金融機関の商品供給力が強化されたこと等から1970年代以降急速に拡大してきている。

### 第2節 デリバティブ取引に対する基本的考え方

- (1) デリバティブ取引は一部に単なるゼロサムゲームに過ぎないとの意見もあるがこれは正しい理解ではなく、現物取引では制約されていたリスク負担に関わる取引の可能性を広げる等国民経済的に有意義な取引である。しかし、デリバティブ取引はリスク管理が困難な面もあることから、リスクに対する理解や管理が不十分な場合には、不測の損失につながる可能性もある。  
デリバティブ取引の経済的有用性を減殺することなく健全な発展を図るとともに、デリバティブ取引の重要な担い手である金融機関の経営の健全性を確保していくための基盤整備が急務となっている。
- (2) 基盤整備の在り方としては、①デリバティブ取引自体の範囲や取引量に一定の制限を設ける直接規制的アプローチと、②デリバティブ取引のもたらす全体としてのリスクに着目し、そのリスクに応じたルールを設定する間接規制的アプローチ（自己資本比率規制、金融機関のリスク管理体制の確立、ディスクロージャーの充実等）があるが、先進主要国の金融監督当局等では②のアプローチが主流となっている。我が国も、金融機関自身の適切なリスク管理体制の確立を促すとともに、金融機関の抱えるリスク量やリスク管理体制について市場のチェックが十分機能するような基盤整備を図ることを基本とすべきである。

### 第3節 リスク管理の在り方

金融機関が自らの責任において適切なリスク管理体制を確立していくことが基本的な前提であり、そのためには、①経営幹部によるリスクの認識・把握、②リスクの総合的・統一的な計測・管理、③ポジション枠、ロスカット（損切り）ルール等の適切な設定・管理、④組織間の相互牽制、⑤内部監査・検査等の充実等が必要である。また、監督当局においても、金融機関による対応をサポートする等の観点から、①金融機関がリスク管理体制を確立するに当たり基本的に留意すべき事項等を示す、②金融機関のデリバティブ取引全般の実態やデリバティブ取引が金融機関経営に与える影響を的確に把握できるよう現行の報告徴求内容を見直す、③検査に当たり最低限留意すべき事項を整理したチェックリストを作成し検査手法を早期に確立する等の対応が求められる。

### 第4節 デリバティブ取引の限度額等の在り方

- (1) 現在、取引所上場先物等の一部の取引に対して、その建玉残高を現物資産の保有残高の一定割合等に制限する建玉規制が課せられているが、今後、マーケットリスク規制の導入により自己資本比率規制が精緻化されれば、現行の建玉規制は適切なリスク管理体制を確立している金融機関においては意味をもたなくなることから、リスク管理体制の整備の進捗状況等を総合的に勘案しながら、同規制は廃止することが適当である。
- (2) 店頭デリバティブ取引は、取引相手の債務不履行により損失を破る可能性があり金融機関が信用リスクに直面するという点では貸出等と同じであるため、大口信用供与規制の対象とすることが適当である。
- (3) 対顧客デリバティブ取引を行っている金融機関は、デリバティブ商品の販売に当たり留意すべき点を整理したマニュアルを作成し、販売担当者等に周知徹底を図るなど、対顧客取引についての体制整備が望まれる。こうした金融機関毎のマニュアルのうち、最低限遵守すべき事項については、今後の我が国のデリバティブ取引の発展状況に応じて、将来的には業界全体としてのルールに昇華させていくことも検討課題となろう。

### 第5節 派生商品の取扱範囲の在り方

- (1) 我が国では、現在、金融機関等のデリバティブ取引の取扱範囲は、取引所に上場された商品については、基本的に、金融機関が取扱可能な原資産の範囲を考慮して定められている。他方、店頭商品の取扱範囲については、法律上明示的な規定はなく、一部の金融機関は、海外の取引所の相場を利用した原油関連等のコモディティスワップ取引を行っている。
- (2) コモディティスワップ取引は、その経済的実態はキャッシュフローの交換に過ぎず、また、そのリスクに着目すると金融機関が価格変動リスクを有効にヘッジしている限りにおいて金融機関は最終的には信用リスクのみを負担しているだけであり貸出・債務保証等の伝統的な信用供与と同視できること等から、金融機関の付随業務に該当するものと考えられる。

なお、エクイティスワップ取引については、証券取引法第201条に違反するとの疑義が大きいとされている。

### 第6節 デリバティブ取引のディスクロージャーの在り方

- (1) 我が国の場合、現在、デリバティブ取引に関して開示されている情報は、取引所に上場された金融、証券先物・オプション取引の時価情報等に限定されているが、欧米主要国の主要な金融機関では店頭取引商品も含めたデリバティブ取引全般に係る想定元本額、時価情報、信用リスク等につき幅広い情報開示が行われている。
- (2) 金融機関は、デリバティブ取引における主要な市場参加者であるだけでなく預金取扱機関であることから経営の健全性、透明性が強く要請されており、今後は、金融機関のディスクロージャーに関する作業部会報告「金融機関のデリバティブ取引の情報開示について」に従って、開示の拡充を図る必要がある。

### 第7節 金融商品の会計基準の在り方

- (1) 我が国では、原則として、取引目的の如何を問わず、企業が外部者と取引を行った場合にその取引事実や取引価額に基づいて会計処理を行うといういわゆる取得原価主義・実現主義の考え方が一律に適用されており、金融機関のトレーディング勘定に時価評価が導入されていない。このため①期末時点で評価損が発生しても決済時点まで表面化しないおそれ等がある、②短期の値ざやの獲得を目的とするトレーディング業務の実態が期間損益に正確に反映されないためトレーディング業務に関する情報が投資家に十分伝達されない、③金融機関は内部管理上は時価ベースでのリスク管理を行っているが会計処理上は取得原価・実現主義の考え方によっているため健全なリスク管理の発展を阻害する、等の問題が生じている。
- (2) このような会計基準は、金融機関経営の健全性の確保の観点や金融仲介機能の新たな展開に向けたインフラ整備の観点から問題があるのみならず、国際的にみても整合的なものとはいえない。少なくとも金融機関のトレーディング勘定には時価評価を導入する方向で検討が進められる必要がある。
- (3) 時価評価の導入に向けた検討を行うに当たっては、①商法、税法との関係、②トレーディング目的の取引とそれ以外の取引の適切な区分の確保、③店頭取引に関する時価評価の客観性の確保等に留意する必要がある。今後関係当局における議論が前向きに行われることを強く期待する。

### 第3章 債権流動化への対応

#### 第1節 新しい金融仲介の仕組みとしての債権流動化

金融自由化に伴うリスクの増大・多様化・複雑化や、資産の蓄積等による投資家のリスク負担能力の高まりの中、経済に内在するリスクを市場参加者間で適正に分配し、社会全体で適正なリスク負担を行うことが、金融機関経営の健全性確保や、金融仲介の効率化による我が国経済の活性化のために重要となりつつあり、債権流動化はそのための有効な手段である。

#### 第2節 債権流動化の現状

- (1) 我が国においては、①金融機関に関し、住宅ローン債権や一般貸付債権等の流動化手法が着実に整備されてきており、②ノンバンク等の一部の国内企業についても、海外SPV (Special Purpose Vehicle：一般に「特別目的機関」と訳される。以下SPVという。)を通じた資産担保証券 (Asset Backed Securities：一般に「資産担保証券」と訳される。以下ABSという。) 発行により、保有債権を流動化する動きなどが見られる他、③特債法に基づくリース・クレジット債権の流動化が進展している。
- (2) 海外では、米国、英国を中心に、リスク管理等の観点からローンセールやABSを利用した金融機関の債権流動化が行われている他、一般事業法人が資金調達手段の多様化のため、ABSのスキームにより売掛債権等を流動化することも行われている。

#### 第3節 債権流動化手法の多様化について

##### (1) 債権流動化ニーズの増大

金融の自由化、国際化の一層の進展に伴い、我が国において、債権流動化に対するニーズが増大しつつある。①金融機関については、BIS規制への対応や信用リスクの分散等、リスク管理の重要性が高まっている他、②一般事業法人やノンバンクにおいても、資本市場からの資金調達が制約されていた企業にも個別資産の信用力により資本市場へのアクセスを可能にする手法として、流動化のニーズが高まるものと考えられ、③投資家からも、魅力ある投資対象として、流動化商品への投資ニーズが今後一層高まっていくものと予想される。

##### (2) 債権流動化手法の多様化の必要性

債権流動化への増大するニーズに応えるため、現行流動化手法の一層の活用を図っていく必要がある。

また「ローンパーティシペーション」(金融機関の貸出債権に係る権利義務関係を移転さ

せずに、原貸出債権に係る経済的利益とリスクを原債権者から参加者（パーティシパント）に移転させる契約）は、債権を譲渡することにつき債務者の抵抗感が強い我が国の風土になじみやすい流動化手法として、金融機関による債権流動化に貢献するものと期待される。

これらはいずれも相対取引を前提としたスキームであるが、資金調達者、投資家双方の増大する債権流動化のニーズに応じていくためには、流通性の向上や多数の債権の流動化への対応等、新たな視点が必要である。近年見られるようなノンバンク等の一部の国内企業が海外SPVを通じたABS発行により海外で債権を流動化するという動きは、市場参加者の様々なニーズに十分応えうる形での流動化手法の多様化が我が国において求められていることのあらわれと考えられる。

#### 第4節 債権流動化の新たな手法としてのABS

##### 1. ABS導入による我が国債権流動化市場の充実

- (1) ABSは、債権を特別目的会社等のSPVに譲渡し、SPVが譲り受けた債権を裏付けとして信託受益権証書、CP、社債等の形態で発行する証券であり、高い流通性を持つ他、多数の原債権をまとめて流動化するのに適しており、現行の流動化手法と相互に補完しあう形で多様な流動化ニーズに応えうる。
- (2) 金融機関のリスク管理手段の充実や一般事業法人の資金調達手段の多様化、投資家に対する魅力ある投資手段の提供という点で、ABSに対するニーズは今後大きくなるものと予想され、導入のための環境整備が必要である。

##### 2. ABSにおいて金融機関に期待される役割

- (1) ABSを含めた債権流動化は、伝統的な金融機関業務の自然な延長線上にあるものと考えられ、金融機関は、情報生産・リスク管理機能を発揮することにより、自らの貸付債権の流動化や一般事業法人が売掛債権等の流動化を行う場合に、債権流動化の各段階において積極的に関与していくことが期待される。
- (2) 平成3年6月の金融制度調査会答申「新しい金融制度について」においても、海外CP、住宅ローン債権信託受益権等のいわゆる証券化関連商品は、銀行、証券会社等の本体で取扱うことが適当であるとされている。債権流動化は、従来の間接金融・直接金融という区分を超えて今後その発展が予想される新しい金融仲介の手法であり、その健全な育成に向け、競争原理を活用した市場環境の整備が重要である。

#### 第5節 ABS導入のために必要な環境整備

##### 1. ABSの投資家保護の在り方

ABSはSPVへの債権譲渡により原債権者の信用力の問題を切断する「仕組み行為」の段階で、原債権者の倒産リスク等、様々なリスクが生じることが予想される。スキームの安定性を高め投資家の信頼を確保するとともに、効率的な資金調達を可能とする使いやすしいものにすることが期待され、諸外国の動向にも留意しながら、投資家保護の在り方につき検討していく必要がある。

##### 2. ABS導入に当たっての検討課題

- (1) 債権譲渡の第三者対抗要件が具備されていないと、原債権者が倒産した場合等に、SPVが破産管財人等に譲渡の有効性を主張できないことになるが、民法上の対抗要件具備方法では、ABSの実務上の要請にそぐわない面があるとの指摘がある。特債法での対応等を参考としつつ、簡易な第三者対抗要件具備方法につき検討していく必要がある。
- (2) ABSのスキームにおける「仕組み」の内容や、SPVに譲渡された特定の資産の内容等の情報をどう適切に開示していくかが重要となる。
- (3) 一般にSPVは通常の企業のような実体を備えるものではないことから、その保有資産の保全・管理等の在り方について検討する必要がある。
- (4) 金融機関が債権流動化に関与する場合に抱えるリスクを適正に見積もり、所要の自己資



本の保持を求める必要がある。

- (5) ABSに係る税務上の取扱いにつき、既存の他の資金調達手段との間で均衡を失うことがないかどうか、今後議論を深めていく必要がある。

おわりに

デリバティブ取引及び債権流動化については、法律改正等も含めて具体的な基盤整備を早急に行う必要がある。本問題は、資本市場における投資家保護の在り方や会計制度等にも係わる広範な問題であり、金融当局においては関係部局とも十分な意見交換を行い基盤整備を進めていく必要がある。金融制度調査会においても、必要に応じて専門的な場を設けて検討を行うこととしたい。

本報告では、金融仲介機能に焦点を当てて検討を行ったが、金融仲介機能と並ぶ金融機関の基本的機能である決済機能については、情報・通信技術の発展がその提供形態等に大きな変化をもたらす可能性があり、決済システムの安全性をどう確保するかという問題もあることから、今後の情報化の進展を注意深く見極めながら十分な検討・対応を行う必要がある。

(注) 金融制度調査会基本問題検討委員会は、平成7年5月26日、本報告をとりまとめ、公表した(『金融』平成7年6月号48ページ)。

(出所) 『銀行局金融年報 平成7年版』33-38ページ。

## 6-21 金融危機管理審査委員会「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

### 優先株式等の引受け等の審査基準の概要

(合併等の受皿金融機関の場合)

- 基準1 申請金融機関が、合併等により自己資本の充実の状況が悪化した場合であること。  
具体的には、合併等の前後で自己資本比率が低下していると認められる場合であることとされている。
- 基準2 自己資本の充実の状況が改善されなければ、信用秩序の維持と地域経済の安定に大きな支障が生ずるおそれがある場合であること。
- 基準3 破綻処理の円滑な実施のために必要な範囲を超えていないこと。  
次のいずれか大きい方を優先株式等の引受けの限度とする。  
(1)合併等の前の自己資本比率の水準まで回復するために必要な額  
(2)合併等により合算されることとなった破綻金融機関のリスクアセットの8% (国内基準の場合は4%)を確保するために必要な額

(一般金融機関の場合)

- 基準1 申請金融機関等の経営の状況が著しく悪化していないこと。  
以下のいずれにも該当しないこと。  
①最近3年間連続して、経常利益または当期利益について赤字決算ないしは無配当となっていること。  
②早期是正措置の発動区分としての第三区分であること。ないしは、第二区分であって優先株式等の引受けを前提としない自己資本比率が1年経過後においても同区分にとどまる見通しであること。
- 基準2 自己資本の充実の状況が改善されなければ、次のいずれかの事態を生じさせるおそれがあること<sup>註</sup>。

- ①我が国における金融機能に著しい障害が生じるおそれがあること。
- ②地域・分野における企業活動、雇用状況等の経済活動に著しい障害が生ずるおそれがあること。

<sup>注</sup> この判断に当たっては、金融システムの不安についてのわずかな兆候も見逃さず速やかに対処することが重要である。

- 基準3 申請金融機関の経営の再建を目的とするものでなく、信用秩序の維持を目的とするものであること。
- 基準4 申請金融機関が優先株式等の引受け後でも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優先株式等の処分が著しく困難であると認められないこと。  
この判断に当たっては、申請金融機関の収支状況・利益水準、資産内容・自己資本比率の改善の見通し、引受け対象の優先株式等の商品性・市場実勢等を勘案すること。

(注) 本審査基準の公表日については、預金保険機構『平成9年度 預金保険機構年報』(平成10年、預金保険機構) 22ページによれば「この審査基準は、平成10年2月26日の第2回審査委員会で定められ、公表」とされている。

(出所) 預金保険機構『平成9年度 預金保険機構年報』(平成10年、預金保険機構) 50ページ。

## 6-22 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)

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

政府・与党金融再生トータルプラン推進協議会

### I. はじめに

我が国経済を早急に立て直し、再び活性化させるためには、経済停滞の根本原因の一つである金融機関等の不良債権問題について、その実態を明らかにするとともに、担保不動産の有効利用に至る総合的な施策により、不良債権のバランスシートからの抹消等の実質的な処理を早急に進め、資金の円滑な供給という金融本来の機能を回復させる必要がある。

このような考え方の下、先の総合経済対策(4月24日)に盛り込まれた、①債権債務関係の処理、②土地・債権の流動化、③土地の有効利用、という「入口から出口まで」のパッケージの施策について、具体的推進を図るとともに、さらに金融システム再生のための実効ある施策に取り組むため、去る5月22日に、政府・与党一体となって総合的に協議を行う場として、「政府・与党金融再生トータルプラン推進協議会(以下「協議会」という。)」を設置したところである。

我が国経済の現状を踏まえると、金融機関の不良債権問題等に対する対応は、少しの猶予も許されない状況にあり、必要な施策については早急にその具体化を図ることが求められており、政府・与党において可能なものから順次作業を進めることとしている。

本協議会では、政府・与党におけるこれまでの議論の成果について「金融再生トータルプラン(第1次とりまとめ)」として、以下のとおりとりまとめることとした。

### II. 具体的施策の推進

#### 1. 土地・債権流動化と土地の有効利用

##### (1)債権債務関係の迅速・円滑な処理

- ① 臨時不動産関係権利調整委員会(仮称)の創設

あっせん、調停等当事者の合意に基づく手続を通じて不動産担保付不良債権等に係る債権債務関係等を整理するために、臨時不動産関係権利調整委員会（仮称）を設置することとし、所要の法案を次期国会に提出する。

法案の骨子は、概ね以下のとおりとする。

- ・委員会の所掌事務は、不動産に設定された担保権、当該不動産の保有者を債務者とする債権債務関係等に関する調整のための、あっせん、調停及び仲裁とする。
- ・委員会は総理府に設置する。
- ・委員会は、委員長及び委員で組織し、内閣総理大臣が任命する。
- ・あっせん又は調停の申請は、債務者、担保権者、主要な債権者及びその他の関係者（保証債務者等）が行う。
- ・委員会は申請を受けて、債務者並びにその事業再建のために不可欠と認められる範囲の担保権者、債権者及び利害関係人が手続の当事者として参加することが見込まれる場合に、あっせん又は調停を行う。
- ・あっせん等により当事者の合意が得られ、合理的な再建計画が策定される場合における、債権放棄による損失の損金算入及び債務の免除益の累積欠損金との相殺の規定ぶり等について検討する。

## ② 債権放棄に係る税務上の取扱いの明確化

合理的な再建計画に基づく債権放棄により発生する損失については、税務上損金の額に算入する旨の一般的取扱いについて、その一層の明確化を図るため、

- ・合理的な再建計画に基づく利益供与の類型としては債権放棄も含まれること
- ・整理や再建の対象となる子会社等の範囲には取引先、役員を派遣している会社及び資金を貸し付けている会社等が含まれること
- ・利害の対立する複数の支援者の合意により策定されたと認められる計画については、原則として、「合理的な再建計画」として取り扱うこと

等を明らかにする旨の法人税基本通達の改正を行った（6月8日公表）。

## ③ 適正評価手続（デュー・デリジェンス）の確立

デュー・デリジェンスを導入するに当たり、担保不動産又はこれらに関する権利の経済的価値を判定し、債務者の資産状況をも考慮した債権の適正な価値を決定するための適切な手続、特に将来収益予想に基づいた収益還元手法を活用するための適切な手法を確立することが求められている。このため、まずは、不良債権の担保となっている不動産の鑑定評価に当たって不動産鑑定士が留意しなければならない事項をとりまとめる。具体的には、社団法人日本不動産鑑定協会と協力し、不良債権の担保不動産の売却を想定して、

- ・担保不動産の収益を前提にした収益価格を算出するための具体的な手法
- ・売り主側の早期売却希望が存在する場合の減価に関する留意事項
- ・対象物件の置かれている制約状況（狭小、接道状況等）に応じて現実の買い手が限定される場合の減価に関する留意事項

等について、検討を進めており、夏頃までに所要のとりまとめを行う。

なお、共同債権買取機構（CCPC）は、不良債権買取業務を再開するに際して、客観的な適正評価手続により買取価格の決定を行うこととしている。

## ④ 競売手続の迅速・円滑化

競売手続の迅速・円滑化を図るため、民事執行法の一部改正等の法整備を行うこととし、そのための法案を議員立法として次期国会に提出する。併せて実務の運用改善のための措置を講ずることとする。具体的内容は、概ね以下のとおりとする。

- ・インターネット等を利用して競売物件に関する情報を広く開示し、また、法改正により買受代金支払のための銀行ローンの担保設定を容易にすることで、国民一般の競売市場への参加を促進し、開かれた競売制度を確立する。

- ・滞納処分が先行した場合の調整手続を簡素化するとともに、住宅金融債権管理機構等が作成した調査資料を活用して民事執行手続の一部を省略できるようにするなど、競売手続の簡素化を図るための法改正を行う。
- ・暴力団関係者等による執行妨害に対して厳正な対処をするため、民事執行法上の保全処分を強化し、また、競売物件に関する執行官の調査権限を拡充するための法改正を行う。

#### ⑤ サービス制度の創設

債権の管理及び回収を業として行ういわゆるサービスを、弁護士法の特例として創設することとし、そのための法案を議員立法として次期国会に提出する。サービス法（仮称）の骨子は、概ね以下のとおりとする。

- ・サービス業につき法務大臣による許可制とする。
- ・サービスの扱える債権は、当面、金融債権、リース・クレジット債権等とする。
- ・サービスは株式会社とし、最低資本金額を設ける。
- ・暴力団の参入を排除するための措置を講ずる。
- ・債権回収の適正を確保するため、サービスの取締役に弁護士の選任を義務付ける等弁護士の関与を求める。
- ・債権回収に関する行為規制を施し、所要の罰則を設ける。

#### ⑥ 共同債権買取機構（CCPC）の機能拡充等

共同債権買取機構（CCPC）は、その機能拡充等のため、以下の措置を講ずる。

- ・本年度下半期のできるだけ早い時期に不良債権買取業務を再開することとする。
- ・再開にあたっては、買取り基準を緩和し、競売申立済債権、求償債権等を対象に加え、また、買取り価格の決定は、客観的な適正評価手続（デュー・デリジェンス）のマニュアルに沿って買い切る方式とし、ノンリコースローンファイナンス（債務者の資産全体でなく特定の財産に責任を限定した貸出）を活用することとする。
- ・再開にあたっては、出資金融機関の全面的な協力、連携の下、CCPC債権の証券化・バルクセールへの取組み、住宅・都市整備公団や民間都市開発推進機構との連携などの諸施策を展開する。買取り不良債権を1年程度にて処理することに努め、我が国金融界の不良債権の実質的処理の推進を図る。

#### ⑦ 金融機関の自己競落会社の機能拡充

金融機関の自己競落会社についても、民間都市開発推進機構をはじめ、関係各方面と連携しつつ、保有する土地の有効利用を推進することが望まれている。このため、担保不動産の自己競落に関し、原則として裁判所が公告した最低売却価額によることとされている要件を撤廃することとし、去る6月8日に、自己競落会社に関する金融機関に対する通達を廃止した。また、同時に、自己競落会社につき土地の有効利用に努めること、流動化の検討に努めること等をガイドラインにより明確化したところである。

#### ⑧ 資産担保証券（ABS）の流通市場の整備

不動産投資市場の整備の一環として、投資家が株式や債権と比較して投資判断を行う際の指標となる不動産インデックスや、不動産を裏付けとする資産担保証券（ABS）のうち公募のものに係る情報開示（ディスクロージャー）の基準について検討を進めている。

本検討を踏まえ、先般成立した特定目的会社（SPC）法の9月施行に向けて、同法に基づき発行される資産担保証券について、資産流動化計画及び証券取引法上の情報開示等、所要の措置を講じていくこととする。

#### (2) 土地の整形・集約化と都市再開発の促進

##### ① 都市再開発を強力に進めるための仕組みづくり

都市再開発事業を迅速化するため、「再開発緊急促進制度要綱（仮称）」を速やかに制定し、緊急かつ重点的に実施すべきものとして建設大臣が認定した事業について、その実施に必要な都市計画の決定・変更、施行の認可等の手続を迅速かつ適切に行うことにより、事業の早

期の実現を図る。

また、都市再開発法の認可手続きを迅速化するよう地方公共団体を指導するとともに、引き続き民間再開発を円滑に進めるための方策について法制面の課題を含め検討する。

## ② 住宅・都市整備公団の積極活用

既成市街地の低未利用地を活用し、土地の整形・集約化と再開発、まちづくりを促進するため、住宅・都市整備公団の技術力とノウハウを集中的に活用することとし、公団内に土地有効利用事業推進本部を設置した（6月22日）ところである。また、土地取得のための臨時の出資金（2,000億円）・財政投融资（1,000億円）の適切な活用、特定再開発事業（土地区画整理事業）の面積要件の緩和を行い、官民共同により土地の有効利用を促進する。

## ③ 民間都市開発推進機構を活用したプロモート体制の構築

低未利用地における民間再開発事業を推進し、土地の流動化と有効利用を促進するため、共同債権買取機構を始めとした関係機関と連携して、民間都市開発推進機構に時限的に都市開発、金融、行政、法律、会計・税務等の専門家を集めた都市開発プロモート機関（「再開発・土地有効利用支援センター」）を設置した（6月22日）ところである。同センターにおいては、民間再開発の事業化に際して様々な問題に直面している民間事業者等に対し、不動産情報の調査・収集・提供、土地の有効利用のための調査・助言・計画の提案等の業務を積極的に行うこととしている。また、土地取得業務に必要な民間借入金に係る政府保証の枠（平成10年度末までに1兆円）を5,000億円拡大し、同業務の積極的な推進を図る。

## (3) 公的土地需要の創出

民間の事業意欲が大きく後退している中で、防災性の高い安全なまちづくりや高齢者・障害者等に優しいまちづくり、中心市街地活性化などによる都市の再生などの事業の実施に必要な公共の用地の取得を積極的に推進するための諸施策を広範に講じる。先般成立した平成10年度補正予算において、公共用地先行取得のため国における事業費3,174億円（国費1,781億円）を計上した（この他、地方公共団体の事業費8,000億円）ところであり、速やかに事業を実施していくこととする。

## 2. 金融機関の不良債権の実質的処理、経営健全化等

### (1) 金融機関の不良債権の実質的処理

金融機関の不良債権問題の実質的処理のためには、金融機関経営に対して市場規律を徹底することにより、不良債権処理のため取組みを促進することが重要である。そのため、米国証券取引委員会（SEC）と同等の、より強化された基準により不良債権のディスクロージャーを徹底するとともに、本年4月に導入された早期是正措置において、公認会計士の関与の下で、金融機関の資産の自己査定に基づく適正な償却・引当を進め、さらに、これを銀行検査等により厳正にチェックすることとしている。これらの措置と、バルクセル、共同債権買取機構への売却等の債権流動化とが相まって、不良債権をバランスシートから落とすなど、その実質的処理を推進する。こうした観点から、6月22日に発足した金融監督庁は、緊急的対応として、主要19行に対し、集中的に検査を行う。

### (2) 金融機関の経営健全化

金融機関においては、リストラの徹底と責任ある経営体制の整備が求められており、金融機関のリストラ状況その他経営内容の実態について、一層の情報開示を促進することにより、市場規律の下で、各金融機関のリストラを促していく。また、本年3月に資本注入が行われた銀行については、「経営の健全性の確保のための計画」の履行状況を預金保険機構の金融危機管理審査委員会よりできる限り早くこれを公表することとする。

### (3) いわゆる「受皿銀行構想（ブリッジバンク構想）」について

金融機関がその不良債権のディスクロージャーを徹底し、適切な償却・引当を進め、バランスシートからの抹消等の実質的処理を進めていく場合、経営困難に陥る金融機関が出てくることも懸念される。この場合、前回の預金保険法改正により、預金者保護のため整理回収

銀行が受け皿になりうる措置が講ぜられたので、民間の受皿銀行が見出せなくとも、預金者保護には支障がないが、一方、健全でありながら新たな取引銀行を見出せない借り手に対する更なる適切な配慮が必要となる。このような配慮を行いつつ、破綻処理の一層の円滑化を図り、内外の信認を得られるような金融システム再生の道と健全な借り手保護を両立させる方途を検討することが重要である。このため、いわゆる「受皿銀行構想（ブリッジバンク構想）」について、負担や資金調達の問題及び借り手のモラルハザードの問題等も踏まえ、十分な検討を行い、7月のできる限り早い時期に具体的内容を明確にする。

### Ⅲ. おわりに

不良債権処理の問題は、今や国政の最重要課題の一つであり、緊急な対応が求められている。金融再生トータルプランについては、今回の第一弾のとりまとめに止まらず、上記のいわゆるブリッジバンク構想の具体化を含め、全体像を可及的速やかにとりまとめることとする。特に、臨時不動産関係権利調整委員会（仮称）の創設、いわゆるサービサー制度の創設、及び競売手続の迅速・円滑化等早急に法整備が必要なものについては、次期国会に所要の法案を提出し、その成立を目指すこととする。

我々は、本トータルプランが実行に移されることにより、金融が、経済活動に必要な資金を供給するという、その本来の機能を回復するとともに、金融システムの再生と安定化が図られ、その国際的信認が回復することを期待している。同時に、土地・債権の流動化を通じ、不動産取引の活性化と土地の有効利用の促進がもたらされ、これらが相まって、我が国経済の活性化と立て直しにつながるものと考えている。

（出所） 首相官邸ウェブ・ページ <https://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/980706kinyu1.html>。

## 6-23 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）

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

政府・与党金融再生トータルプラン推進協議会

### I. はじめに

金融機関等の不良債権処理の問題は、国政上の最重要かつ喫緊の課題となっている。この問題の解決のためには、総合的な取り組みが必要であるとともに、必要な施策については、可能なものから早急に具体化を図ることが求められている。

こうした観点から、去る6月23日に、当協議会において土地・債権流動化と土地の有効利用等を中心とした施策を、トータルプランの第1次とりまとめとして公表した。今後、金融機関等は、こうした環境整備を前提として不良債権処理を強力に進めていくことが期待されている。他方、金融機関等に対し、不良債権の抜本的処理を促していく中で、金融の安定と再生を図り、内外の信認を確保していくことも、わが国経済の立て直しにとって極めて重要である。

こうした問題意識の下、当協議会では、今回以下の施策を取りまとめた。これによって、わが国としては、不良債権問題の解決に向けて、i) 不良債権の積極的な処理、ii) 金融機関の迅速なリストラ、iii) 透明性及びディスクロージャーの向上、iv) 銀行監督と健全性原則の強化、を柱とする包括的かつ詳細な取り組み体制が整うことになった。

今後は、必要とされる法案の早期提出等、施策の早期実現に向けて全力を挙げるものとする。

## II. 具体的施策

### 1. 不良債権の積極的処理促進の制度的枠組み整備

#### (1) 不良債権等の流通市場の整備

不良債権等を市場において売却することを容易にするためには、バルクセールや証券化等の手法も活用して、厚みのある流通市場を整備することが必要である。そうした市場を早期に立ち上げることを目的として、納税者による負担を最小化するとの観点も踏まえつつ、

- ・民間銀行や共同債権買取機構（CCPC）が抱える不良債権等の早期の適正価格での売却を促進していく。
- ・共同債権買取機構の機能を拡充し、早急に不良債権買取業務を再開することを期待する。
- ・整理回収銀行や住宅金融債権管理機構が保有する不良債権等について、貸し手・借り手責任の追及を図りつつ、徹底的な回収努力を払うとともに、早期売却を促進することとし、売却方法について検討する。
- ・金融機関の有する根抵当権付債権の共同債権買取機構等への譲渡を容易にし、不良債権の処理を促進するため、根抵当権の元本が確定する場合を明確にし、あわせて、根抵当権の元本の確定登記の手続きを簡素化する立法措置を講ずる。

#### (2) 不良債権等の処理のためのインフラ整備

- ・金融機関が、証券化を通じて、より簡便に不良債権等を処理できる法的インフラとして「特定目的会社による特定資産の流動化に関する法律」（SPC法）が先の国会で成立したところであり、その9月1日の施行に向けて、資産流動化計画の具体化など、所要の準備を進めていく。また、臨時不動産関係権利調整委員会（仮称）を創設するため、次期国会に法案提出するなど、不良債権処理のインフラ整備を進める。

### 2. 透明性及びディスクロージャーの向上

我が国金融機関に対する内外の信認を確保するため、本年3月期より、米国SEC基準と同様の基準による不良債権のディスクロージャーが行われている。また、先の国会で成立した金融システム改革法により、来年3月期より全ての金融機関に対し、連結ベースでSEC基準と同様のディスクロージャーを行うことが、罰則付きで義務化された。また、国際的な会計・ディスクロージャー基準の導入の一環として、金融商品の時価会計についても、2001年3月期からの導入を目指す。

こうした流れの中で、金融機関等にあっても、市場規律を軸とした経営が求められており、金融機関等が市場や投資家に目を向けた自主的・積極的なディスクロージャーを行うことを期待する。

### 3. 銀行監督及び健全性基準の強化

#### (1) 金融監督庁の発足

6月22日には明確なルールに基づく透明で公正な金融監督の担い手として金融監督庁が発足し、裁量的な事前指導行政からルールに基づく事後チェック型行政への転換の流れが徹底されることとなる。

#### (2) 主要行への集中的な検査

金融監督庁は、既に銀行法第24条等に基づき金融機関に対して自己査定結果の報告命令を発出した。今後、この回答を受けて、緊急的対応として金融監督庁は日本銀行と連携しつつ、主要19行に対し、集中的な検査を実施し、なお一層の実態把握を行う。

#### (3) 早期是正措置に基づく厳正な対応

検査結果を踏まえ、自己資本比率に応じた措置区分に従い、経営改善計画の提出から業務停止に至る早期是正措置の発動を含め、厳正に対処する。

#### (4) 検査・監視・監督のための体制強化

金融検査については、外部のノウハウを取り入れた検査マニュアル及びチェックリストを整備し、年内に公開する。また、検査後における改善状況のフォローアップや財務諸表の継

続的な分析などのモニタリングを行い、このために必要なコンピューターシステムの整備を図る。

広い意味での検査機能を充実強化するため、金融検査、金融機関の内部監査、公認会計士等による外部からの監査を有機的に連携させるとともに、金融検査機能の代行や民間のノウハウの導入に係る新たな仕組みについて早急に結論を得る。

なお、金融監督庁の検査・監視・監督体制については、諸外国の金融検査監督当局の体制も参考に早急に見直しを行い、大幅な拡充を含む計画的な体制強化を図る。

#### 4. 金融システムの安定化と機能強化

今後、行政は市場規律と自己責任を基軸としたルールに基づく行政へと転換していくが、金融機関が抜本的に不良債権処理を図る過程で、経営困難に陥る金融機関が出てくることも予想される。こうした場合においても、預金者保護及び金融システムの安定性確保、更には善意で健全な借り手に対する適切な配慮に万全を期す必要がある。

##### (1) ブリッジバンク（つなぎ銀行）制度の導入

###### (ア) 基本的考え方

1. 金融機関の破綻に際して、民間の引受金融機関が登場しない場合でも、金融システムの安定と預金者保護を確保し、迅速に金融の危機管理が行える体制を整備して万全を期すこととし、金融システムに対する信頼を一刻も早く回復させる必要がある。
2. また、民間の引受金融機関が登場しないために善意かつ健全でありながら新たな取引銀行を見いだせない借り手の対策に資する体制を整備する必要がある。
3. このため、破綻後直ちに、その銀行の業務を公的に管理できる制度を整える。さらに、民間の引受け手が登場しない場合でも、善意かつ健全な借り手に融資を維持・継続できる公的な新銀行をブリッジバンクとして設立できる制度を整える。この場合、あくまでこの制度により破綻処理の円滑化を可能とし、金融システムの安定や預金者保護を図ることを最終的な目的とすることが基本であり、この観点から、預金保険機構を活用する。
4. なお、厳正な審査機能を有するチェック体制を整備する。

###### (イ) 具体的な内容

以下によりブリッジバンク（つなぎ銀行）制度を創設する。

1. 金融管理人による破綻した金融機関の業務管理
  - 金融機関が破綻した場合において、必要があると認めるときは、金融監督庁長官は、直ちに破綻金融機関の業務の執行及び財産の管理をさせるため、金融管理人を選任する。
  - (注) 金融管理人等の適切な人材を確保するための体制を整備する。
  - 破綻金融機関の代表権、業務執行権、財産管理・処分権は金融管理人に専属する。また、金融管理人は、破綻に至った経緯等についても実態解明を行う。
  - 破綻金融機関は、資産の健全性の確保に努めつつ、善意かつ健全な債務者に対して、金融管理人の承認を受け融資を行う。
  - 金融管理人は、破綻金融機関の業務を、できる限り速やかに引受け手としての民間金融機関に継承するよう努め、やむを得ない場合には、公的ブリッジバンクに継承する。なお、継承が円滑に行われるよう法的な環境整備を進める（特別決議のための株主総会が開催できなかった場合の特例、根抵当権の移管の円滑化等）。
2. 公的ブリッジバンクの設立
  - 預金保険機構は、「平成金融再生機構（仮称）」（銀行持株会社）を公的資金により設立する。
  - (注) 公的資金としては、金融安定化のために措置された公的資金13兆円の枠組み（金融危機管理勘定）を活用する。
  - 平成金融再生機構（仮称）は、金融危機管理審査委員会の議決を経て、上記公的資金



により、破綻金融機関の必要な金融機能を継承する公的ブリッジバンクを子会社として設立・組成する。

(注) 当該公的ブリッジバンクに対し民間出資も可能とする。

- 金融危機管理審査委員会の下に置かれた審査判定委員会（仮称）は、破綻金融機関から公的ブリッジバンクに継承される善意かつ健全な債務者に対する債権とそれ以外の債権との仕分けを、金融危機管理審査委員会の議決を経た適正な基準に従って行う。
- 預金保険機構は、公的ブリッジバンクの資金調達を補完するため、金融危機管理審査委員会の議決を経て、上記公的資金13兆円の枠組みを活用し、必要に応じ平成金融再生機構（仮称）を通じて公的ブリッジバンクに資金を貸し付けるとともに、その業務により発生した損失を補填する。
- 公的ブリッジバンクは、平成金融再生機構（仮称）に置かれた融資審査委員会（仮称）の承認の下に、破綻金融機関から継承した善意かつ健全な債務者に対し、一定期間、融資を維持・継続する。
- 政府系金融機関は、公的ブリッジバンクの斡旋を受け、公的ブリッジバンクが継承した善意かつ健全な債務者に対し、債務者の個別の事情に応じ、必要な資金を融資する。

(注) 10年度において確保されている貸し渋り対策の資金を活用する。

- 公的ブリッジバンクは、あくまでも「つなぎ」・時限的なものであり、破綻金融機関から継承した債権・債務を、破綻時から原則2年以内（ただし、1年ごとに3回までの延長可）に、営業譲渡等により民間金融機関に移管する。

(ウ) また、この制度の整備及び運用に当たっては、必要な透明性の確保に努める。

(エ) この制度を整備するため、所要の法案を次期国会に提出する。

- (2) 貸し渋り対策として、政府系金融機関の13兆円の資金の活用政府系金融機関においては、いわゆる「貸し渋り」に対応するため、平成10年度は約13兆円の資金量を確保しているところであり、今後とも、中小企業・中堅企業等の資金需要に十分応えることができるよう積極的に対処していく。
- (3) 金融安定化2法で措置された30兆円の活用による金融機関の再編・リストラ

金融機関の再編に当たっては、金融システムの安定と預金者保護への配慮が不可欠である。具体的には、金融安定化2法で措置された17兆円の公的資金が活用されることにより、預金の全額保護の徹底を図りつつ、経営困難に陥った金融機関の適時適切な破綻処理を進めることを通じて、合併・営業譲渡による金融機関の再編を図る。

また、民間金融機関の側においても、自ら金融機関の再編やリストラに果敢に取り組むことが重要である。このため金融危機時における自己資本充実のための13兆円の活用に当たっても、不良債権の適切な償却・引当、売却等やリストラを含む「経営の健全性確保のための計画」の着実な実施が必要である。これらにより金融再編と金融システムの再生が強く期待される。

- (4) 破綻金融機関の経営者及び株主の責任の明確化

金融機関の破綻処理に当たっては、経営者の退任及び民事・刑事上の厳格な責任追及や株主の損失負担という原則を貫くものとする。

### Ⅲ. おわりに

金融システム改革の本格的な進展を控え、わが国金融機関は不良債権を早急に処理していかなければならない。今回盛り込まれた措置は、先の第1次とりまとめと相まって、わが国金融の再生のための総合的な施策を提示している。今回の措置が、金融の活性化、更には経済の早期の立ち直りにつながることを期待したい。

## 6-24 内閣総理大臣の談話—日本長期信用銀行について—（平成10年10月23日）

内閣総理大臣の談話—日本長期信用銀行について—

平成十年十月二十三日

- 一. 本日、日本長期信用銀行より、「金融機能の再生のための緊急措置に関する法律」（金融再生法）第六十八条第二項に基づき、「その業務又は財産の状況に照らし預金等の払戻しを停止するおそれが生ずると認められる」旨の申出を受けた。
- 二. 金融再生委員会の設立までの間、同委員会の権限を代行する内閣総理大臣としては、長銀〔日本長期信用銀行〕からの申出を踏まえ、その財務状況をも勘案し、本日、金融再生法第三十六条に基づく特別公的管理の開始の決定を行い、併せて、同法第三十八条に基づき、預金保険機構による特別公的管理銀行の株式の取得の決定を行ったところである。
- 三. 今般の特別公的管理の開始の決定後も、長銀は、基本的には、従前通り、通常の業務運営を行うことになるが、金融再生法上の特別公的管理銀行として、例えば、新経営陣の選任、業務基準及び経営合理化計画の策定及びその承認、取得株式の対価の決定等、所要の手續が進められていくことになる。また、長銀からの申出と同時に、資産劣化防止の観点から、金融監督庁長官より同行に対し、銀行法第二十六条に基づく業務改善命令を発したところであり、長銀においては、新経営陣の就任前であっても、この命令を踏まえ、適切な業務運営を行っていくことが求められる。
- 四. 今後、長銀に対しては、金融再生法に基づき、預金保険機構が業務に必要な資金の貸付けや特例資金援助を行うこととなっており、この結果、長銀の預金、金融債、インターバンク取引、デリバティブ取引等の負債は全額保護され、期日通り支障なく支払われるとともに、善意かつ健全な借手への融資も継続されることとなっているので、利用者におかれては、心配されることなく、良識ある行動を取られることを強く希望する。
- 五. 政府としては、今後とも、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。

（出所）『金融監督庁の1年（平成10事務年度版）』305-306ページ。

## 6-25 内閣総理大臣の談話—日本債券信用銀行について—（平成10年12月13日）

内閣総理大臣の談話—日本債券信用銀行について—

平成十年十二月十三日

- 一. 日本債券信用銀行については、今般の金融監督庁検査により、本年三月末時点で債務超過となると見込まれ、金融監督庁は、同行に対し、債務超過を解消するため採り得る資本充実策等について、逐次報告を求めてきたところであるが、検査結果通知から一か月近くが経過しようとする中で、同行より実現性のある資本充実策が提示されないまま今日に至った。
- 二. 金融再生委員会の設立までの間、同委員会の権限を代行する内閣総理大臣としては、こうした状況を踏まえ、本日、「金融機能の再生のための緊急措置に関する法律」（金融再生法）

第三十六条に基づく特別公的管理の開始の決定を行い、併せて、同法第三十八条に基づき、預金保険機構による特別公的管理銀行の株式の取得の決定を行ったところである。

- 三. 今般の特別公的管理の開始の決定後も、日債銀〔日本債券信用銀行〕は、基本的には、従来通り、通常の業務運営を行うことになるが、金融再生法上の特別公的管理銀行として、例えば、新経営陣の選任、業務基準及び経営合理化計画の策定及びその承認、取得株式の対価の決定等、所要の手続きが進められていくことになる。また、特別公的管理の開始決定と同時に、資産劣化防止の観点から、金融監督庁長官より同行に対し、銀行法第二十六条に基づく業務改善命令を発したところであり、日債銀においては、新経営陣の就任前であっても、この命令を踏まえ、適切な業務運営を行っていくことが求められる。
- 四. 今後、日債銀に対しては、金融再生法に基づき、預金保険機構が業務に必要な資金の貸付けや特例資金援助を行うことになっており、この結果、日債銀の預金、金融債、インターバンク取引、デリバティブ取引等の負債は全額保護され、期日通り支障なく支払われるとともに、善意かつ健全な借手への融資も継続されることとなっているので、利用者におかれては心配されることなく、冷静な対応をお願いしたい。
- 五. 政府としては、今後とも、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。

(出所) 『金融監督庁の1年(平成10事務年度版)』327-328ページ。