

金融危機と公的資金投入問題

中 野 瑞 彦

はじめに

1. 欧米金融市場の混乱と公的資金の投入
2. 日本における公的資金投入の経緯（1995年から2003年）
3. 不良債権問題に対する行政サイドの捉え方
4. 預金保険機構が果たした役割
5. 国民負担
6. 公的資金投入に伴う課題
7. 公的資金投入の新たな枠組み

おわりに

はじめに

米国のサブプライム・ローン問題によって2007年春から始まった欧米金融市場の混乱は2008年に入っても収束することなく、むしろグローバル金融危機に「深化」した。この間、米国や欧州では政府と中央銀行が金融と財政の両面から様々な政策対応を繰り出してきた。とりわけ財政による公的資金の投入は、金融におけるシステミック・リスクを回避する緊急措置として機能している。欧米政府の対応は、かつての日本の金融危機時に比べて極めて迅速なものであると言ってよいであろう。この背景には、日本の金融危機が1990年代後半から2000年代初頭にかけて非常に長引き、深刻な不況の一因となったとの認識があると考えられる。

キーワード：公的資金，金融危機，不良債権，預金保険機構

欧米の公的資金投入による対応が最終的にどのような成果を収めるかは2009年初頭時点においては定かではないが、事態の更なる悪化を防ぐためには追加的措置も検討されることになる。他方で、公的資金投入には国民負担という負の側面もあり、これを十分に検討しておかなくてはならない。その意味で、日本における公的資金投入の経緯を考察することは意義がある。

本稿では、公的資金投入という緊急措置を評価するために、日本の金融危機において預金保険機構が果たした役割を中心に政策対応を検証する。

1. 欧米金融市場の混乱と公的資金の投入

(1) リーマン・ショックの影響

サブプライム・ローン証券化して組み込んだ金融商品の値下がり、世界の金融機関の経営を直撃した。2008年1月に発表された07年10-12月期の米金融機関の決算では、証券化商品の評価損を中心にシティ・グループやメリル・リンチ証券が大幅な赤字を計上した。更に3月にはベアー・スターンズ証券が資金繰りの悪化から経営破綻の危機に瀕した。米国連邦準備制度理事会はニューヨーク連銀からの融資を通じて大手銀行JPモルガン・チェース銀行に融資を行い、この資金をもとに同行がベアー・スターンズ証券を救済・合併した。これにより、米国の金融市場は危機を脱するかに見えた。しかし、7月には政府支援の住宅金融会社であるフレディマックとファニーメイの損失拡大に伴う経営危機が表面化したため、米財務省はそれまで否定的であった公的資金を投入する枠組みを発表し、当面の危機を回避した。しかし、その後9月15日には大手証券会社のリーマン・ブラザーズの株価が一日で45%も急落し経営が破綻した。同社は公的資金による救済に期待を寄せていたが、米財務省は公的資金の投入を見送った。同日、バンク・オブ・アメリカがメリル・リンチ証券を救済・買収することを発表した。同時に、米保険最大手のAIGがクレジット・デフォルトス・スワップ（Credit Default Swap, 以下CDS）取引により大幅な損失を計上し経営危機に直面した。米財務省は同社が破綻した場合には金融市場への影響が大きいと判断し、同社

を救済すべく9月16日に同社に対し900億ドルの公的資金投入（うち850億ドルは融資）決定を公表した。しかし、リーマン・ショックは、米国の金融・資本市場のみならず世界の金融・資本市場に波及し、短期金融市場におけるクレジット・クランチが拡大して金融危機が深刻化した。

欧州では英国政府が08年2月にノーザン・ロック銀行を国有化したが、リーマン・ショック後の09年9月28日には、住宅金融大手のブラッドフォード&ビングレーに対し55億ポンド（約7600億円）を投じて国有化した。更に同日、金融グループのフォルティス救済のため、ベルギー、オランダ、ルクセンブルグ3か国が公的資金120億ユーロ（約1兆7千億円）投入を決定した。また、フランス政府はデクシア・クレディ・ローカル銀行救済のため公的資金64億ユーロ（約9620億円）投入を決定した。翌10月6日には、ドイツ政府が不動産金融を中心業務とするハイポ・リアル・エステイトに対し500億ユーロ（約7兆1千億円、うち350億ユーロは融資）の公的資金投入を投入決定した。

このように、リーマン・ショック以降、欧米の金融市場は混乱の度を深め、主要国政府は矢継ぎ早に公的投入を決定した。逆に言うならば、各国政府はリーマン・ショックによって、公的資金に関する十分な議論もないまま、システミック・リスクを回避すべく公的資金の投入を余儀なくされたのである。

（2）米国における公的資金の変化

米国政府は混乱する金融市場安定化のための公的資金の投入を決定し、金融安定化法案（Troubled Asset Rescue Plan, 以下 TARP）を提出した。2008年9月27日に一旦下院で否決された後、修正案が10月3日に下院で可決され、同日成立した（09年10月3日までの時限立法、10年10月3日まで延長可能）。これは総額7000億ドル（約70兆円）の規模であり、うち2500億が資本注入に充てられることになっている。また、修正案では預金保険の上限額引き上げ（10万ドルから25万ドルへの引き上げ）や課税最低所得の優遇措置が盛り込まれた。

TARP はその名の通り、金融機関が抱える不良債権を買い取ることによって金融機関の健全化を図り、金融市場を安定化させることを目的としている。しかし、その後 TARP の適用範囲は拡大され、12月には米最大手自動車会社ゼネラル・モーターズの資金繰りを支援するために、子会社である金融会社 GMAC に公的資金が投入された。更に、米財務省は悪化する経済金融情勢に対応すべく、09年1月15日に TARP の抜本的な改正検討を発表した。この中には、不良資産を買い取る専門銀行（バッド・バンク）の設立も含まれている。こうした動きを受けて、日本でも1月に改正金融機能強化法が制定され、2月には日本政策投資銀行や民間銀行を經由して公的資金を注入する制度が発表された。

上記の一連の混乱を見ていると、貸出債権の劣化や投資商品の値下がりや個別金融機関の危機をもたらし、これが金融システム全体に波及する虞が生じるに及ぶに至り、金融当局が公的資金の投入を決断せざるを得なくなるといふ経過が浮かび上がっている。更に米財務省は、TARP の適用範囲を当初の不良資産買取りから拡大し、実質的に非金融機関にも公的資金を投入しようとしている。こうした対応は米国経済が急速に悪化していることの表れでもあるが、あまりの急展開に公的資金に関する議論が追いついていないのが実情である。これは1990年代後半から2000年代前半にかけて生じた日本の不良債権問題の様相に酷似している。しかし、日本の経験を見てもわかるように、公的資金投入は国民負担に繋がるだけに、慎重な議論が必要である。以下では、日本の不良債権処理の過程、特に公的資金の投入過程について検証する。

2. 日本における公的資金投入の経緯（1995年から2003年）

日本の不良債権の本格的な処理は、1995年末の住宅金融専門会社（以下、住専）の処理から始まった。96年度予算では一般会計から住専宛て公的資金6850億円（政府出資50億円、政府補助金6800億円）が計上され、公的資金による不良債権処理が問題化した。更に、95年夏にコスモ信用組合、木津信用

組合を処理するために法的整備が不可欠となり、96年6月に金融三法¹⁾および住専処理特別法が成立した。しかし、この時点では破綻処理の対象は信用組合に限定されていた。

1997年11月に三洋証券がコール市場で史上初のデフォルトを起こし、その信用不安は他の金融機関にも波及して、北海道拓殖銀行、山一証券、徳用シティ銀行が相次いで破綻した。98年2月の「金融機能の安定化のための緊急措置に関する法律」（以下、金融安定化法）および預金保険法改正で30兆円の公的資金枠が用意されたが、この段階でも破綻処理の対象は信用組合であった。1998年10月の「金融機能の再生のための緊急措置に関する法律」（以下、金融再生法）の制定によって、ようやく銀行の破綻処理のスキームが整った。同時に、健全銀行に対する資本注入を行うための「金融機能の早期健全化のための緊急措置に関する法律」（以下、早期健全化法）が制定された。このように銀行の破綻処理策対応が遅れたのは、護送船団行政のもと大蔵省が銀行とりわけ大手銀行を破綻処理の対象とならないと認識していたためであるのか、あるいは大蔵省が意図的に銀行を破綻処理対象から除外していたためであるのかは定かではない。しかし、金融安定化法の制定後わずか8か月後に長銀の破綻処理を迫られたことを考えると、1998年2月時点での大蔵省の判断は正確な情勢認識を欠いていたと考えざるを得ない。

その後、早期健全化法に基づき1999年3月に大手行15行に対して総額7兆4592億円の資本注入が実施された。それにもかかわらず大手銀行の株価は下落を続け、金融危機は深刻化した。公的資金による信用補完によっても金融危機が収束せず、むしろ大手銀行に対する信用不安が高まったことは、銀行自身の経営もさることながら当局の不良債処理対応を市場が評価していなかったことの現れであると言えよう。その後、小泉内閣が発足し2002年11月に金融再生プログラムが発動されても、株価の推移で見る限り銀行に対する市場の評価は回復しなかった。その後、2003年5月にりそな銀行に対する公的資

1) 金融三法は、「改正預金保険法」、「金融機関等の経営の健全性確保のための関係法律の整備に関する法律」、「金融機関の更生手続の特例に関する法律」

表1. 金融危機と公的資金投入の経緯

年 月	内 容
1992.04	伊予銀行が東邦相互銀行を合併、預金保険制度が始めて発動される
1994.12	東京協和信組・安全信組の破綻処理発表
1995.07	コスモ信組、(8月)兵庫銀行・木津信組の破綻処理発表
1996.06	「金融三法」成立、「住専処理法」成立
.11	阪和銀行が破綻、戦後初めての銀行の清算処理
.12	整理回収銀行設立(信組破綻処理機関の東京共同銀行を拡充・改組)
1997.11	三洋証券破綻、これを契機にコール市場でデフォルト発生、北海道拓殖銀行、山一證券、徳陽シティ銀行が資金繰りに窮し破綻
1998.02	「金融安定化法」成立および預金保険法改正、総額30兆円の公的資金枠を用意(うち13兆円は公的資本注入資金、17兆円は破綻処理資金)2001年4月までの暫定措置
.03	主要21行に対して総額1兆8,156億円の資本注入実施
.10	「金融再生法」(金融再生関連4法)成立、「早期健全化法」成立、総額60兆円の公的資金枠確立、日本長期信用銀行が特別公的管理下に置かれる
.12	日本債権信用銀行が特別公的管理下に置かれる
1999.03	大手行15行に対して7兆4,592億円の資本注入実施
2000.04	信用組合の検査・監督権限を金融監督庁に移管
.07	金融庁発足
2001.04	小泉内閣発足、改正預金保険法施行
.06	日経平均が17年ぶりに1万を割り込む
2002.01	改正金融再生法施行(整理回収機構の機能拡充)
.04	ペイオフ凍結が部分解禁され、定期預金は定額保護となる
.09	小泉内閣改造、竹中金融担当大臣就任
.11	竹中大臣が金融審に金融再生プログラムを報告、政府が金融再生工程表を発表
2003.04	産業再生機構設立
.05	りそな銀行が自己資本比率4%を下回る、公的資金投入決定(改正預金保険法)
.11	足利銀行破綻
2004.06	UFJ銀行決算を大幅赤字へ修正、三菱東京フィナンシャル・グループ(MTFG)との統合を発表(7月)
2005.04	ペイオフ凍結解除(決済性預金は全額保護、その他は1千万円までとその利息等を保護)

金投入決定に至って、株価はようやく回復に転じた。実質的に破綻した銀行であっても大手銀行の場合には公的資金によって救済するという破綻処理策が明らかになって、銀行に対する市場の不安は沈静化したのである。このことは、金融危機の状況下で銀行自身の経営は勿論のこと、当局の不良債権処理対応が如何に重要であるかを物語っている。

3. 不良債権問題に対する行政サイドの捉え方

(1) 銀行破綻回避を前提とした信用秩序政策

次に、公的資金投入の対象となった金融機関の不良債権問題について、行政サイドの考え方を検証しておきたい。

佐藤〔2003〕は、バブル期に銀行がリスク・テイクを急拡大させた要因として、第一に「銀行業における基本的な制約条件が調達面から運用面に決定的に変化したことへの認識の不足」、第二に「金融自由化に対する銀行の偏った反応」、第三に「規律づけメカニズムの整備の遅れ」を指摘している。そして、当局による規制・監督・検査を規律づけの中の第三番目に挙げている。さらに、外部規律メカニズムの整備が遅れた第一の要因として、「当時の当局にとって、自己責任に基づく銀行経営の自由度の拡大とそのような仕組みへの転換を進めるに際しては、同時にそれによって信用秩序の安定が損なわれるような事態を回避することが大前提として要請されていた」とし、銀行破綻を生じさせないことが重要であり、当時の信用秩序政策が銀行の破綻を前提としたものではなかったと述べている。このことは、銀行破綻を前提とした公的資金を投入するための準備が遅れたことと密接に関連している。

このように、佐藤は不良債権発生の原因について日本経済が直面したマクロ面での諸条件を認めた上で、そうした環境下で金融機関経営者の経営感覚が未熟であったことが主因であり、更にはこれを規律づけするメカニズムができていなかったとし、当局は恰も付随的に責任があるかのごとく総括している。しかし、規制金利下時代の銀行と当局の関係を考えれば、当局の整備の遅れは付随的要因ではなく、むしろ中心的要因であったと思われる。特に

中小銀行にとっては、当局のコントロールは絶大であった。金融自由化が進む過程で当局自身が銀行の規模拡大・収益競争を煽り、バブル期の税収増加とも相まって銀行のリスク・テイクに拍車をかけた点は否めない。その証左として、銀行貸出の総量規制発動の時期（1990年）が極めて遅かったこと、並びに住専を総量規制の対象外としたことを指摘しておきたい。

（2）不良債権処理に関する認識

不良債権の処理に関しては金融当局はどのような認識を持っていたのであろうか。佐藤 [ibid.] は、長銀と日債銀における資産分類において、自己査定と金融検査とでは大きな乖離があったことを指摘し、「不良債権についての認識と処理の遅れが両行において際立っていたことが、両行の破綻の主因であった」と述べている。不良債権に対する銀行の認識が遅れた理由として、第一に銀行がリスク管理の重要性について認識不足だったこと、第二に不良債権を区分する明確な基準がなかったことを挙げている。特に第二の要因については、回収不能ないし損失発生が確実なもの以外は銀行の自主判断に委ねられていたため自ら積極的な処理促進をするとは考えにくかったとしている。更に、不良債権と認識しながら先送りした理由として、①経営責任、説明責任の回避、②過去の経験に基づく時間効果への期待、③債務超過転落回避、④銀行内部の責任回避、⑤不良債権処理ルールの緩さなどを指摘した上で、不良債権処理に対する「規律づけメカニズムの弱さないし制度的枠組みの不明確さ」が先送りを許したと述べている。

ここで重要なことは、不良債権処理の先送りは銀行自身の経営判断によるものであり、当局側の問題点はこうした経営判断を規律づけする体制整備が遅れたと認識している点である。そこには、金融当局自身が不良債権を甘く見た、ないしは不良債権処理に適切に対応しなかったという認識は見られない。規律づけこそが当局の役割であり、むしろこの遅れを取り戻そうとした結果が、小泉政権下における金融再生プログラムの金融検査に現れることになった。同プログラム以降の金融検査では金融機関の自主判断がことごとく

斥けられ、規律づけを重視した厳格な資産査定が行われた。この結果、少なからぬ企業が破綻に追い込まれるとともに、とりわけ大手行の自己資本が毀損し金融不安を招いたのである。

4. 預金保険機構が果たした役割

(1) 預金保険機構の設立

預金保険機構は金融機関が抱えた不良債権処理と金融システムの安定化に大きな役割を果たした。1990年代以降に金融システムが不安定化する中で、金融機関業務の譲渡に伴う資金贈与などに加え、金融機関に対する公的資金の投入の実務執行機関として、預金保険機構の機能は大幅に拡大された。金融システムの危機とその内容・処理に対応して預金保険機構内に「勘定」が設置され、これを活用して金融機関の整理統合並びに金融機関の保有する不良債権処理が進められた。同時に大半の勘定が時限立法で設立され、その使命を終えた段階で勘定も廃止されていった。この意味において、1990年代後半以降の預金保険機構の機能拡大はまさに日本における不良債権の処理過程を凝縮したものであると言えるだろう。

預金保険機構は1971年（昭和46年）に制定された預金保険法に基づいて設立された。当時の預金保険の基本理念は欧米各国に共通していた定額保護であり、1996年に時限立法で導入された全額保護ではなかった。この定額保護のために設けられた勘定は（その後、勘定が複数になるに及んで「一般勘定」（以下、一般勘定）と呼ばれた）、金融機関が納付する預金保険料を財源として運営された。設立当初の出資構成は、政府・日本銀行・民間金融機関が各1.5億円であった。定額保護金額の範囲（上限）は、設立時は100万円、1974年（昭和49年）以降は300万円、1986年（昭和61年）以降は1千万円となり現在に至っている。なお、後述する1996年（平成8年）6月に全額保護の特例措置が実施され（2000年度末までの時限措置）、その後2000年の預金保険法改正で2001年度末まで特例措置が延長された。2002年4月以降は特例措置が解除され、預金保険機構創設以来の定額保護措置に戻っている。

この一般勘定の位置づけはペイオフコスト内の資金援助、即ち1千万円以上とその利息を上限とする範囲とする支出となっている。従って、この範囲を超える保険金の支払い並びに金融機関への資金援助は、別の勘定を法定しなくてはならない²⁾。2007年度の決算によって一般勘定の財務状況を見ると、一般勘定の預金保険料収入が5666億円、整理回収機構からの納付金が1233億円、計7035億円となっている。これに対し費用（国庫納付金を含む）は1486億円であり、2007年度の利益金は5548億円となった。しかしながら、預金保護（1千万円まで）のために過去に支出した費用が累積しているため、08年3月末時点での欠損金は1兆3777億円となっている。これは将来の保険料収入によって補填することになっている。

一般勘定を含め預金保険制度が初めて発動されたのは1992年であり、東邦相互銀行を救済合併した伊予銀行に対し資金援助が実施された。これを皮切りに、預金保険機構には金融危機対応のための特別勘定ともいえる非恒久勘定が次々に設置されることとなった。預金保護という大義名分のもとに、預金保険機構は金融機関の破綻処理と金融機関救済のための資金投入、更には事業再生のための資金拠出というように、預金保護のための機関から金融システムの安定化を果たす機関へと大きく踏み出したということもできる。もっとも、預金保険機構そのものは決定機関ではなく執行機関であり、金融環境を取り巻く環境変化の中で政策に対応した執行を任されただけに過ぎないとも言えるが、金融システムの安定を維持するため装置として中心的な役割を担ってきたことは間違いない。特に1997年から本格化する金融危機と政策対応の中で、預金保険機構の役割は大きく変化していったのである。

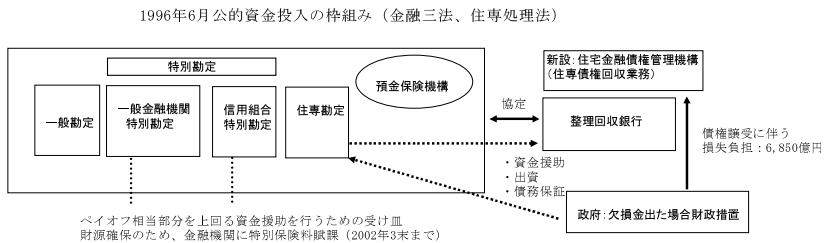
2) 預金保険機構の預金者保護方式は、当初はペイオフ方式（保険金支払い）だけであったが、1981年に破綻金融機関を救済する金融機関に対する資金援助方式が追加された。後述する金融危機時には専らこの資金援助方式が活用され、ペイオフ方式は一度も発動されていない。

（２）預金保険機構の特設勘定の設置

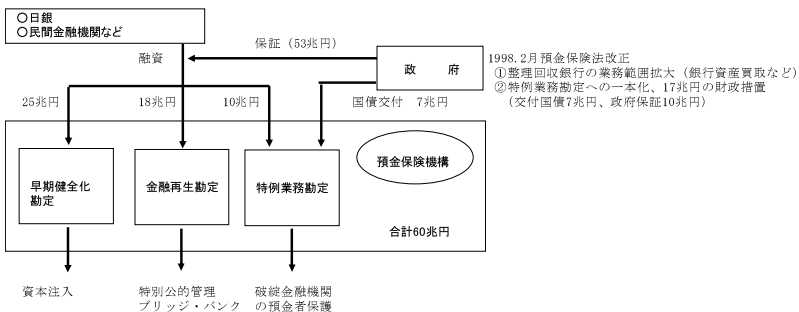
①金融安定化法制定まで（1998年３月まで）

不良債権の処理過程の中で預金保険機構はどのような役割を果たしたのであろうか。1996年の住専処理に際し、同年６月に制定された住専処理法に基づいて、預金保険機構の中に「住専勘定」が設置された（図１）。また、預金保険法が大幅に改正され、政府は全額保護の特例措置を導入した。この実施に向けて、一般勘定を超える保険金並びに資金援助に対応するために、「特別勘定」が設置された（「信用共同組合特別勘定」と「一般金融機関特別勘定」が区分して設置された）。同時に、特別勘定をまかなうために、金融機関に対し特別保険料が課された（料率は0.036％）。同時に一般勘定の料率も４倍に引き上げられたため（0.012％→0.048％）、合計料率は0.084％と跳ね上がることとなった。このため、一部の金融機関では預金保険料削減のため

図１．公的資金投入の枠組み



1998年10月公的資金投入の枠組み（金融再生法、早期健全化法）



出典：鹿野嘉昭「日本の金融制度」東洋経済新報社（2001年）をもとに作成

に、法人顧客に対しあえて期末預金の減少を要請するような行為も見受けられた。

金融危機が深刻化した1998年には、「特例業務勘定」、「金融危機管理勘定」、「金融再生勘定」、「早期健全化勘定」の計4つの勘定が設置された。これは金融危機に対応するために資金対応が急務であったこととともに、緊急事態に対する備えが全く整っていなかったことを物語っている。まず2月に特例業務勘定が設置された。特例業務勘定は預金保険法改正によって設置された前掲の「特別勘定」を引き継ぐ形で設置された。これは、金融危機が信用組合から一般金融機関に及ぶようになり一般金融機関の破綻に備えた処理装置が必要となったことの表れである。同じく2月に金融安定化法に基づいて「金融危機管理勘定」が設置された。金融安定化法は金融機関の資本充実のために預金保険機構が優先株式等の引受けを可能にすることを目的とし、政府の不良債権処理は預金保険機構による資本増強策に踏み出した。この二つの法律により、総額30兆円の公的資金枠が設置され、これに基づいて翌3月に主要21行に公的資金が投入された。その形態は、3210億円が優先株式(Tier 1)³⁾、1兆4946億円(82.3%)が永久劣後債・永久劣後ローン(Tier II)であった。

②金融再生法と早期健全化法（1998年～99年）

1998年3月の公的資金注入は不良債権処理に効力を発揮できず、むしろ市場の不安を掻き立て、大手金融機関の信用力は低下した。この結果、1998年10月に金融再生法（民主・公明・自由の野党主導）と早期健全化法（与党自民党主導）が同時に制定された。これらは2001年3月末までの時限立法であった。預金保険機構には金融再生法に基づき「金融再生勘定」が設置され（「金融危機管理勘定」は廃止）、同時に早期健全化法に基づき「早期健全化

3) 国際決済銀行(BIS)の自己資本比率規制では、資本金など中核自己資本にあたる部分をTier1、劣後債や劣後ローンなどをTier2と定めて区分しており、Tier2はTier1と同額までしか自己資本に参入できない。

勘定」が設置された（図1）。一般に、金融再生法は破綻した金融機関の事後処理のための法律であり、金融再生勘定は①金融整理管財人制度・承継銀行制度、②特別公的管理（後に、日本長期信用銀行、日本債券信用銀行に適用）、③健全金融機関等からの資産買取りなどに関する資金を拠出した。これに対し早期健全化法は健全な金融機関等に対する資本増強を目的としており、大手行15行に対する1999年3月の公的資金は早期健全化勘定から拠出された。98年3月の公的資金投入は主としてTier 2にあたる劣後債や劣後ローンの引受けであったが、99年3月の公的資金投入は厳しいリストラを条件として主にTier 1にあたる優先株式を引受けることとなった。

こうした特設勘定の資金はいかに調達されたのであろうか。金融再生勘定、早期健全化勘定を例にとると、総額60兆円の資金は7兆円が政府による預金保険機構への国債交付（特例業務勘定）、53兆円が政府保証による預金保険機構の金融機関（含む日銀）からの借入によって賄われた。特例業務勘定は破綻金融機関の預金者を保護するために、一般勘定の基準を上回る部分を補填する勘定である。これは基本的に将来の回収が困難なため、国債の交付によって事実上政府が補填した。

このように、金融危機の深化に伴い不良債権処理に対する対応が多岐にわたるようになり、預金保険機構が果たす役割は当初の預金を保護するといった役割から、金融システムの安定化を支える役割に「進化」していったと言えるだろう。即ち、預金保険機構は預金の保護者から金融システム安定化の担い手に、更には個別金融機関の信用リスクの引受け手となったのである。

③恒久的な破綻処理のための枠組み（2000年～2003年）

2000年の預金保険法改正では、2001年度以降の金融機関破綻に関する恒久的な破綻処理の枠組みが定められた。内容的には上記の特設勘定の中身を承継したもの（金融管財人制度・承継銀行制度）に加え、金融危機への対応として「危機対応勘定」が創設された（実際には2003年6月にりそな銀行へ資本増強を実施した際に設置された）。これは金融機関が危機に陥った場合に

(内閣総理大臣を議長とする金融危機対応会議が認定する)、その対応策を預金保険法に定めたものである。この改正は大きな意義を持つものであったと考えられる。即ち、金融機関とりわけ銀行の破綻が一過性のもではなく、今後も十分に想定しうる事態であると捉え、これに対する装置を準備することを意味するといえるだろう。

更に金融機関の整理・再編を進めるべく、2002年には「組織再編法」が制定され「金融機関等経営基盤強化勘定」が設置された。これを踏襲する形で2004年には地域金融機関に公的資金を予防的に注入することを可能とする「金融機能強化法」(2008年3月末までの時限立法)が制定され、「金融機能強化勘定」が設置された。これらは地域経済の疲弊に伴う地域金融機関の再編を促進する目的を有しており、地域金融機関が経営破綻をきたす前に地域金融機関同士の合併を通じて地域の金融システムを安定化することを目指したものと考えることができる。加えて、2003年には産業再生機構に出資するための「産業再生勘定」が設置された。この資金は直接的に金融システムの安定化に繋がるものではなかったが、小泉政権下の金融再生プログラムの中で不良債権処理のためには事業会社の再生が不可欠であることが明確となり、産業再生機構を介して預金保険機構がその一翼を担うものであった。これは、預金保険機構が金融システムの安定化に対してもまた産業再生に対しても、信用リスクの引き受け手となったことを意味したのである。

5. 国民負担

預金保険機構を介して投入された公的資金は既に一部が回収不能となり、国民負担となっている。破綻金融機関処理のための資金援助等の実施並びに回収状況(2008年3月末時点)は、①「金銭贈与」18兆6111億円(回収等ゼロ)、②「資産の買取り」9兆7759億円(回収等9兆5960億円)、③「資本増強」12兆4274億円(回収等10兆2194億円)、④「その他」5兆9893億円(回収等4兆8587億円)となっている。

①「金銭贈与額」のうち10兆4326億円は、特例業務勘定宛てに交付された

交付国債（2000年に7兆円から13兆円に増額）の償還によって賄われており、この金額は国民負担となることが確定している。差額の8兆1785億円は金融機関から徴収した預金保険料によって賄われるものであり、うち6兆8239億円は徴収済みとなっている。残額は今後に徴収される預金保険料から充当される予定である。②「資産の買取り」と③「資本増強」については、国民負担の程度は今後の回収状況によっている。ちなみに③「資本増強」では、回収等10兆2194億円のうち資本増強相当額は8兆8918億円であり、差額は株式の値上がりによる超過部分である。他方、金融安定化法に基づく資本増強に係る損失補填金（旧長銀・旧日債銀1582億円）や早期健全化法に基づく資本増強に係る損失補填金（あしぎんFG224億円）は、預金保険機構が整理回収機構に交付した補填金であるため、ここには含まれていない。④「その他」には後述する瑕疵担保条項に基づく資産の引き取りが1兆2226億円（回収等6468億円）含まれている。

このように預金保険機構による資金援助等に伴う損失額は全てが確定しているわけではないが、既に特例業務勘定でも10兆円強が国民負担となっている。この金額に対する評価は困難であるが、日本の年度予算規模約80兆円と比較すると金融危機の負担がいかに大きなものであったかが理解できよう。

6. 公的資金投入に伴う課題

（1）瑕疵担保条項問題

不良債権処理を巡って預金保険機構が直面した問題の一つに、旧日本長期信用銀行（以下、旧長銀）の売却に伴う瑕疵担保条項問題がある。これは、預金保険機構が旧長銀の株式を投資ファンドのリプルウッドに譲渡した際の条項で、譲渡資産の価額が譲渡価格よりも劣化した場合には預金保険機構が買い戻すという内容であった。リプルウッドは旧長銀を継承して新生銀行を設立したが、この瑕疵担保条項を背景に新生銀行は保有する貸出債権を強引に回収するという行動を取った。その目的は法人向け融資業務の縮小であったが、強引に回収するという貸し剥がしが主たる目的であった感がある。

この背景には、貸し剥がしによって貸出先が破綻し貸出債権の価額が劣化したとしても最終的には瑕疵担保条項によって当初譲渡価額が保証されていたことがある。瑕疵担保条項問題は、金融機関の破綻処理に伴う資産譲渡に関して、適正な譲渡価格の決定と二次損失発生の場合の負担という大きな課題を投げかけたのである。

（２）りそな銀行の救済と足利銀行の破綻処理

りそな銀行は、旧大和銀行と旧あさひ銀行（いずれも旧都市銀行）が2002年3月に経営統合、2003年3月に合併して誕生した。合併時の国内資産規模は32兆円、国内第5位の規模であった。地盤は旧大和銀行の大阪と旧あさひ銀行の神奈川県と埼玉県であり、取引先構成は、都市銀行ながら中小企業が主体であった。2003年3月末決算で監査法人が繰延べ税金資産を5年分から3年分に圧縮したため、自己資本比率が国内基準の4%を下回ることとなった。しかし、金融庁は債務超過ではないとして預金保険法102条1項第一号措置（自己資本充実のための資本増強）に基づき、03年6月に資本増強策として1兆9600億円（うち普通株式2964億円、優先株式1兆6636億円）の公的資金を注入した。この結果、預金保険機構が大株主となり実質的に国有化された。預金保険機構には、2000年の改正預金保険法に基づき「危機対応勘定」が設置された。

他方、約半年後に栃木県を地盤とする足利銀行が債務超過と判断され、預金保険法102条1項第三号措置（特別危機管理＝一時国有化）が適用された。足利銀行は東京近県で温泉地を抱えるという立地から、ゴルフ場、ホテル・旅館などの貸出先が多かった。バブル崩壊により多額の不良債権を計上したが、東京三菱銀行の増資や地元企業の増資などにより債務超過を回避していた。しかし、2003年9月中間決算で監査法人が繰延べ税金資産を否認したため、債務超過に転落した。当初、「りそな型」処理での救済との期待もあったが、金融庁は他銀行への譲渡を含め管財人のもとで破綻処理を実施した。

りそな銀行と足利銀行の問題は繰り延べ税金資産の認定に伴う債務超過の

判断の違いであったが、直後の決算でりそな銀行が既に債務超過であったことが判明するに及んで、金融庁の両行への対応の相違が取り沙汰された。形式基準による相違というよりも、りそな銀行については、実際には小泉政権の「不良債権に断固対処する」という方針とは異なって大手銀行は潰さないという現実的な対応をした結果と見るべきであろう。金融庁及び預金保険機構の対応は、判断基準の曖昧さを残すこととなった。

7. 公的資金投入の新たな枠組み

金融機能強化法が08年3月末に失効した後は、預金保険法による破綻金融機関への公的資金投入を除き、正常な金融機関へ公的資金を投入する法的枠組みは存在しなかった。しかし、グローバル金融危機への対応として、政府は09年1月に改正金融機能強化法を成立させ、健全金融機関に対する公的資金投入の枠組みを整えた。その目的は、地域金融機関の自己資本比率を高めしておくことによって、不良債権の増加に伴う貸し渋り・貸し剥がしを防ぐことにある。とりわけ中小企業に対する金融機関の貸出圧縮は経済状況の悪化に拍車をかけるものだけに、政府は早急な対応が必要と判断した。その背景には、前回の金融危機において不良債権処理に伴う金融機関の自己資本の毀損が貸し渋りや貸し剥がしを招いたとの反省がある。併せて、金融庁は自己査定 of 債権管理区分基準の実質的な緩和を打ち出し、査定を理由とする金融機関の貸し渋りに歯止めをかけている。09年1月末時点では、札幌北洋ホールディングスをはじめ複数の地域金融機関が改正金融機能強化法に伴う公的資金注入を申請する模様である。政府は更に産業活力再生特別措置法（産業再生法）に基づき、日本政策投資銀行や民間銀行を経由して一般企業に対する公的資金を投入する新制度を導入することを09年1月に発表した。

このように、日本が世界同時不況とグローバル金融危機に直面する中で、公的資金を活用して金融機関や企業を支援する体制が進められている。日本における公的資金投入は、1990年代後半には国民にアレルギーがあり、反対の意見が強かった。このため政府も公的資金の投入に躊躇し、その対応の遅

れがその後の金融危機の長期化に結びついた。他方、今回のグローバル金融危機に対する政策対応では、欧米の逸早い対応もあって、金融の範囲を超えて公的資金を投入するという事態となっている。これに対し国民からは住専処理や大手行へ公的資金を注入した時のような大きな疑問や批判は出されていない。その理由として、当時と現在との経済環境の相違や公的資金投入に対する国民のアレルギーの希薄化、これまでの公的資金投入による「成果」などが指摘できるだろう。

しかし、公的資金は、資金そのものは民間から調達することもあるが、あくまでも政府の保証が裏付けとなっている。その意味では最終的には国民が信用リスクを負担しており、潜在的な税金の投入に他ならない。したがって、現在の公的資金投入の新たな枠組みについては、先述した課題を検証するとともに、公的資金投入の是非や妥当性を再度検証する必要があるだろう。この課題については、機会を改めて検討することとしたい。

おわりに

日本の公的資金投入は、1996年6月の住専問題から始まって2008年3月末の金融機能強化法の失効まで、いくつかの段階を経てきた。おおまかには、信用組合の破綻処理、銀行の破綻処理、大手行への予防的資本注入、危機対応のための資本注入、地域金融再編のための資本注入と区分できる。このように、金融危機の「深化」に伴って段階ごとの対応を図っていたために、金融危機が収束するまでおよそ8年かかった。これは先述したとおり、不良債権問題は金融機関経営者の責任に帰するものと当局が認識していたことと関係があると思われる。この反省もあってか、08年以降のグローバル金融危機の中で当局は包括的な取り組み姿勢に転換しているが、米国のように半ば無条件に公的資金を投入することは厳に慎まなくてはならない。日本の経済状況は深刻化し財政出動が強く要請される中で、公的資金の性格と位置づけを明確にしておくことが必要である。

以上

【参考文献】

- 佐藤隆文「信用秩序政策の再編」日本図書センター（2003年）
- 鹿野嘉昭「日本の金融制度」東洋経済新報社（2001年）
- 竹内俊久「預金保険機構の財務構造」『預金保険研究』2007年4月号
- 竹内文則「日本版ベコラ委員会」経済法令研究会（2000年）
- 竹森俊平「1997年－世界を変えた金融危機」朝日新書（2007年）
- 中野瑞彦「不良債権処理と金融システムの将来像」一ノ瀬篤編『現代金融経済危機の
解明』ミネルヴァ書房（2005年）
- 西村吉正「日本の金融制度改革」東洋経済新報社（2003年）

（なかの・みつひこ／経済学部准教授／2009年2月9日受理）