

日本の金融危機の制度的背景と対応

木下信行*

はじめに

私は、大蔵省、金融庁、日本銀行に勤務し、主として金融システムに関する業務に従事してきた。とりわけ、1990年代後半からは、日本における金融自由化と金融危機対応の担当官を務めていた。この間に担当した主な職務は、図表1に示したように、以下のとおりである。

1994年	金利自由化	: 預金金利の自由化の完了
1997年	金融システム改革	: 銀行持株会社等の解禁、業務範囲の拡大
	金融危機対応	: 不良債権額の情報開示の基準設定、義務化 連結ベースでの監督制度の整備 預金保険への財政資金投入
1998年	金融監督庁の設立	: 新しい検査監督体制の整備
1999年	銀行の資本増強	: 公的資金による大手銀行の資本増強

* Senior Advisor, Aflac Japan, Japan

2000年	地域銀行の整理	: 地域銀行の破綻処理、資本増強、再編促進
2001年	事業再生制度の改革	: 私的整理ガイドライン制定の環境整備
2002年	事業再生の組織整備	: 公的資金による事業再生の枠組み整備
2003年	中小企業金融	: 産業政策との連携、担保・保証制度の改革
2005年	預金の定額保護移行	: 定額保護移行後初の是正措置
2007年	郵政民営化	: 郵政事業の民営化に関する政府内調整

本稿では、こうした経験を踏まえ、やや広い見地から、日本における金融危機の制度的背景と対応について説明する。そのうえで、現在の銀行の破綻処理の課題についても言及したい。

1 日本の金融危機

日本では、1990年代に入って、バブル経済が崩壊し、多額の不良債権が銀行経営を脅かすようになった。当初は、地方の小さな金融機関等のスキャンダルであるかのように受けとめられていたが、1990年代後半に至って、経済全体に深刻な影響を与える問題であることが明らかになった。

1997年秋には、深刻な金融危機が発生するに至ったが、当時の監督当局は十分な対応ができなかった。その経緯を概観すると、図表2のとおりである。

1997年秋の金融危機は、戦後の日本経済に例のなかった惨状であり、北海道拓殖銀行や山一証券等、大規模な金融機関が連続して資金繰り破綻に追い込まれた。全国の多くの銀行で預金流出が発生し、インターバンク市場での資金取引は蒸発してしまった。政府が銀行負債の全額保護を宣言したことで、一旦は預金取付けが静まったものの、自らの資金繰りを心配する銀行が貸出先からの資金回収を行ったため、極度の信用収縮が発生し、多くの企業が資金繰り破綻に追い込まれた。

当時の具体的な症状をみると、特に破綻した金融機関で、それ以前に開示されていなかった問題が次々に明らかになったため、疑心暗鬼が蔓延していた。そこで、銀行の情報開示姿勢に対する不信を払拭するため、銀行法を改正し、国際基準による不良債権額の開示の義務付けを行った。また、関連会社を用いた迂回融資等の不正に対処するため、銀行法には、連結ベースでの監査・監督の規定も盛り込んだ。さらに、預金保険財政の枯渇が信用不安の種となっていたため、財政資金の投入が決定されたほか、实体经济の急速な悪化に対応して、拡張的財政金融政策への転換が行われた。

これら全ての問題の背景にあったのは、大蔵省及び日本銀行におけるスキャンダルであった。バブル経済の時期に銀行等から接待を受けていたとして、ちょうど金融危機の時期に、職員が逮捕されたり、辞任したりしていたのである。このことは、監督当局に対する預金者の信頼を深く傷つけたように思われる。これに対しては、金融監督庁を大蔵省から分離し、疑惑に縁の無い職員のみを配置する

ことでフレッシュスタートを図ることとなった。なお、金融監督庁は、2000年に、法案提出権限をもつ金融庁へと改組された。

これらは、当時としては大変思い切った措置であったが、後日になって考えれば、狭い視野での対症療法にとどまっていたことは否めない。その典型的な表れは、1998年春の護送船団方式での資本増強である。せっかく、公的資金で銀行の資本を増強できる制度を導入したのに、リストラ等に関する十分な交渉を行わず、横並びで主要行に資本増強を行ってしまった。このことは、財務状況が弱いまままで資本増強を受けた銀行への疑念を生み、1998年夏には金融危機が再発することになってしまった。

2 金融危機の制度的背景

(1) 銀行の情報開示の欠陥

このような金融危機と政府の対応の背景には、日本の経済全体に根差す構造的な欠陥があった。以下では、その主要内容について説明する。

まず、銀行の情報開示については、もともと、日本の銀行の貸出が暗黙の長期的関係に基づいていたことが災いした。例えば、貸出の返済期限がきても、更新することが通例となっていたので、貸出先の返済能力が実質上ない場合であっても、不良債権と判定すべきかどうか曖昧なことが多かった。

金融制度の面でも、銀行の不良債権額の開示制度は、1970年代後半からの懸案であったのに、1997年までの20年間、義務化できないでいた。これは、個別銀行の経営不安につながるかもしれないという理由からであったが、結果としては疑心暗鬼による全面的な金融危機をもたらした。

この点に関し、図表3を見て頂くと、日本長期信用銀行や日本債券信用銀行の不良債権比率は、破綻時期に至って急増している。これは、破綻前は、信用を維持するために不良債権を狭く認定していたが、破綻後は、実態が外からも明らかになるため、一転して幅広く認定するようになったものである。また、こうした疑念に対応し、経営危機時には、大幅な資金流出が発生した。

不良債権の会計処理については、税務面の障害も大きかった。税務当局は、不良債権として償却されると、銀行の払う法人税が減ってしまうので、倒産等の客観的な理由がない限り貸倒れを認めない方針であった。銀行の実務では、後日の税務調査を恐れ、税務上の取扱に従って決算を組まざるをえなかった。結果として、なかなか不良債権としての会計処理ができなかった。

図表4では、不良債権の償却と税務との関係を記述した。1997年以前においては、税法で容認される限度額は必ず繰り入れるとする一方、税法で容認されない有税繰り入れは、監督当局に届け出はじめて可能だとしている。これでは、不良債権の償却がすすまないので、1998年以降は、自己査定により回収不能とした金額について

は、税務上損失計上を認めてもらえないものであっても、決算上は、直ちに償却処理が求められることとされた。この結果、銀行では、一時に極めて大幅な損失計上が生ずることとなった。

(2) 倒産手続の不備

銀行の不良債権問題は、貸出先企業からみると、経営困難の問題であった。日本では、もともと、企業が経営困難に陥った場合、銀行との暗黙の長期的関係に基づいて、まずは貸増しを求めることが通常であった。銀行も、貸出先が債務超過に陥っても、貸出を継続することが多かった。

法制度の面でも、当時の日本では、倒産手続があまり機能していなかった。例えば、会社更生法の運用にあたって、裁判所は、特に公益上再建の必要があると認めた場合に限り受け付けることとしていた。その背景には、事業再生の意義がきちんと認識されていなかったことがある。例えば、1998年夏には、バブル経済の負の遺産を処理するため、臨時的な準司法機関を設置する法案を提出したものの、審議されることもなく、廃案となってしまった。

こうした状況の下で、殆どの経営困難企業は、銀行貸出の継続か資金繰り破綻による混乱かの綱渡りを延々と続けるよう強いられることとなった。銀行からみても、貸出先の事業再生を支援すると、税務当局に寄付と認定されて課税される危険があったため、早期着手を促すことは困難であった。

(3) 銀行の経営基盤の脆弱性

金融危機の時期には、日本の銀行の過少資本が指摘されたが、経営基盤の脆弱性が根本の問題である。本業の貸出しについては、暗黙の長期的関係のもとでも損失が生じないように、不動産担保や個人保証で保全しておくことが銀行実務の基本であった。この結果、バブル崩壊のもとで不動産価格が下落すると、担保・保証への依存とリスク管理の不十分さが悪循環を起こしてしまい、不良債権の発生と貸倒れ損失の拡大を止めることができなくなった。

金融制度の面でも、政府の経済運営に支障を及ぼさないことを前提として自由化をすすめたことが弊害をもたらした。図表5に示したように、かつての日本の金利体系は、民間金融機関と政府系金融機関や郵便貯金との横並びを基本としてきた。金利自由化に際しては、これらの公的機関の利用者への影響に配慮しながらすすめることとされていた。一方、政府系金融機関に対しては、政府による補助や信用補完が行われ、郵便貯金が政府に預け入れる資金には、優遇金利が提供されていた。この結果、銀行からみると、経営基盤を圧迫するような利鞘の水準に誘導されることになったのである。

3 金融危機への制度的対応

(1) 総合的な構造改革

日本では、こうした構造的欠陥があったところへ、財政金融政策の過度の振れがあったため、1997年秋の惨状が生じたのである。銀

行の経営に関しては、基盤が脆弱なことと情報開示の不備とが悪循環を起こしていた。日本では、金融危機に陥ってはじめて、それまでの自己資本比率規制に実効性がないことが判明し、市場規律のもとでの銀行経営を確立しなくてはならなくなった。しかも、従来の監督当局は信頼を失っていた。

これ以降、日本は、金融危機と不良債権問題の克服に10年近くを費やすことになった。その間の取組みを総括すると、図表6に示したように、新しい検査監督体制を整備しながら、銀行の情報開示、事業再生、銀行の経営基盤という問題点について総合的な構造改革を行ったということである。以下では、こうした構造改革の内容について説明する。

(2) 銀行の情報開示と経営規律

1998年夏においては、信用を維持できる範囲内でのみ不良債権を狭く認定していたのではないかという疑心暗鬼を払拭することが不可欠であった。従って、新しい検査監督体制のもとでは、銀行の行った資産査定を金融検査で厳正に検証し、不良債権額を適正に開示させることが最優先となった。また、検査によって検証された不良債権については、保守的な償却処理を行った。疑心暗鬼からの出発であったため、銀行の情報開示に対する信頼を確立するまでには、図表7で示したように、何段階ものステップを踏む必要があった。

その過程で債務超過に陥っていることが判明した銀行については、迅速に破綻処理することとした。そのための手続については、企業の一般的倒産手続のなかで、金融庁や預金保険機構が特別な役割を担うという枠組みを基本とした。その際、破綻した銀行の債務超過額については、全額、預金保険及び財政資金で補填することとされた。

図表 8 に示したように、日本では、1998 年から 2003 年まで集中して破綻処理を行った。この間の破綻金融機関数は 180 件、債務超過の補填のために支出した公的資金は約 18 兆円、うち国民負担となった財政資金は約 10 兆円である。

(3) 事業再生の制度整備

日本では、もともと、事業再生の制度整備に関し、大きな政治的困難があった。倒産と貸倒れの回避を至上命題とする先入観が強かったので、事業再生の制度を整備しようとする事自体がモラルハザードを招く等という批判が行われたのである。こうしたなかでも、金融庁は、経済産業省や法務省と協力して、事業再生の制度整備に粘り強く取り組んだ。

私的整理の面では、銀行界と産業界のコンセンサスとして私的整理のガイドラインを制定したほか、事業再生 ADR の制度を創設した。また、法的整理の面では、民事再生法の制定や破産法の全面改正等、倒産制度が順次整備された。金融行政の面では、銀行に対し

て、そうした制度を利用して、経営困難企業に対する貸出をバランスシートから切り離すよう求めた。

その結果、図表 9 に示したように、銀行取引停止で資金繰り破綻に陥る企業が減少し、裁判所のもとで整然と法的整理をすすめる企業が増大した。ただ、大多数が破産であり、企業再建を目指す場合には、再建後の企業に必要な資本を供給するための市場がなかったこと等の制約があった。

そこで、まず、2002 年には、既存の公的機関を経由して、事業再生に対する公的資金の投入を行った。さらに、2003 年には、図表 10 に示したように、事業再生の手続きをすすめるとともに、公的資金による投資を行うこともできる産業再生機構を設立した。この機構は、2007 年の解散までの 4 年間で、41 件、198 社の事業再生を行い、投入した公的資金の収支についても、400 億円強の利益を挙げることができた。その過程で、事業再生に関わる人材や資金の市場を作ることができた点でも、大成功であった。

(4) 銀行の経営基盤の修復

銀行の経営基盤に関しては、新しい体制の下で行った検査の結果、再建可能と判明した銀行に対して、1999 年以降、公的資金による資本増強の申請を認めることとした。その審査にあたっては、図表 11 に概略を示したように、申請銀行の情報開示と経営規律をしっかりと確立することを最大の眼目とした。具体的には、その後の破綻の危険がなくなるまで十分な資本を投入することとし、それを賄う

に足る厳しい経営再建計画を提出した場合には、計画が達成できる
とした場合に想定される有利な引受条件で増資に応じることとし
た。銀行の提示した経営再建計画は、直ちに公表したうえで、金融
庁がフォローアップし、履行状況が不十分な場合には経営責任を追
及することとした。

また、金融庁では、銀行全般について、図表 12 に示したような早
期警戒制度を 2003 年から導入して、財務、資金繰り双方できめ細か
くモニターし、市場規律にそった銀行経営を確立させるための監督
体制を整備した。

日本では、こうした状況のなかで、大規模な金融再編が行われ、
銀行の経営基盤が修復された。銀行の資本増強に投入した公的資金
は約 8 兆円にのぼるが、債務超過の補填ではなく銀行に対する投資
であり、結果としては、3500 億円の利益を挙げることができた。

一方、公的金融については、2001 年度から、郵便貯金等の政府へ
の新規預け入れを停止する等の財政投融资改革が実施され、金利体
系の問題が減殺された。そのうえで、公的金融機関の組織について
も、2007 年以降、政府系金融機関の整理統廃合や郵政事業の民営化
等の構造改革が行われた。

日本は、以上のような総合的な構造改革を経て、ようやく 2005 年
には不良債権問題を解決し、銀行の負債の全額保護という異例の措
置を撤廃することができたのである。

4 銀行の破綻処理の課題

(1) 世界的金融危機への対応

その後、リーマンショックを頂点とする世界的金融危機に際しても、日本の金融システム自体にはあまり支障が生じなかった。

ただし、世界的金融危機は市場型のものであって、日本における従来の金融危機とは性格が異なっていたため、2013年には、証券会社等についても、円滑な危機対応を可能とするための制度整備が行われた。これは、こうした金融機関が金融危機に直面した場合、金融システム上重要な取引については、預金保険機構が資金や管理面で関与することによって、約定通り履行させることを主眼とするものである。

また、世界的金融危機は、日本の産業界には貿易等を通じて大きな打撃を与えたので、資金繰りの円滑化のための措置が講じられた。その過程では、特に中小企業金融について、信用保証制度の規模拡大や貸出の継続に対する介入強化等、構造改革と反対方向の動きも生じた。公的金融機関の改革についても、棚上げとされ、現在、なお実施途上の段階である。

(2) 現行の破綻処理制度

日本では、1998年以降2003年までに銀行の破綻処理が集中的に行われたが、その殆どは、企業の一般的倒産手続のなかで、金融庁や預金保険機構が特別な役割を担うという枠組みによるものであ

た。ただし、銀行負債は全額保護されたので、債務調整の必要はなかった。また、手続中の銀行の資金繰りに関しては、負債の全額保護を前提として、日本銀行が資金を供給した。

なお、日本長期信用銀行や日本債券信用銀行については、政府がその銀行の全株式を強制取得するという国有化の手法がとられた。これは、外国の金融市場で大規模な取引を行っていたことから、倒産制度の適用に伴う混乱を回避するためである。ただし、倒産手続と異なり契約解除ができないうえ、政府が直接経営責任を負うため、事業再構築等にはより大きな困難が伴った。

2005年以降は、預金の定額保護に移行したため、銀行の倒産に際して、債務調整を行ったり手続中の資金繰りに対応したりする必要が生じている。こうした点を踏まえ、現在、想定されている銀行の破綻処理手続は、図表13のとおりである。一般の企業の倒産手続と比較すると、以下の点に差異が設けられている。

- ✓ 金融庁の検査監督を通じて、銀行の経営破綻の事実認定が行われる。
- ✓ 預金の支払い等の通常業務を継続する。
- ✓ 預金保険機構が整理管財人となる。
- ✓ 承継銀行を用意しておく一方、DIPは認めない。
- ✓ 不良債権を切り分け、整理回収機構に売却する。
- ✓ 損失額は預金保険によって補填する。
- ✓ 事業譲渡先の選定手続きを政府が管掌する。

(3) 決済システムとの関係

このように、銀行と一般の企業との間で倒産手続に差異が設けられている根本的な理由は、銀行の預金は顧客の決済手段なので、倒産手続を開始しても、払出しを停止することができないところにある。また、決済途中の資金が減額されることがあるということになれば、決済システムの運行に支障が生ずるとともに、顧客の資金繰りに悪影響を与えるおそれもある。

特に、日本の決済システムでは、常に膨大な件数の資金決済が行われており、小規模の地域銀行であっても、極めて多数の中小企業はその銀行を通して決済システムにつながっている。これらの中小企業は、その銀行との間で、決済業務を利用するとともに、貸出先として資金繰りを依存するという関係にある。仮に、取引先銀行が破綻した際に決済業務が停止してしまうと、多数の中小企業が連鎖倒産し、地域経済が深刻な打撃をこうむることになりかねない。

そこで、2005年の預金の定額保護への移行にあたっては、決済用預金に限り、全額保護を継続することとされた。また、日本銀行においては、銀行間の決済リスクを削減するための工夫を積み重ねている。こうしたなかで、実務を担う預金保険機構においても、円滑な破綻処理を可能とするよう、様々な準備作業を行っている。

しかし、日本では、銀行負債の全額保護が撤廃されて以降、決済システムを構成する銀行の破綻処理が行われた事例はない。2006年には、地域銀行が経営危機に陥った事例があるが、早期に対応した

ことで、再建軌道に乗せることができた。2010年には、破綻処理の事例があるが、これは、銀行の商号をもっている、決済業務を扱わない実質上のノンバンクであった。

日本においては、預金の定額保護のもとで、決済システムを構成する銀行の破綻を円滑に処理できるかどうか、依然として大きな課題である。

以上。