

銀行規制と破綻処理スキーム

専修大学経済学部 山中 尚

はじめに

本論の目的は、銀行規制と近年わが国が経験してきた銀行救済・破綻処理に関する議論に対し、若干の整理をすることである。

論ずるまでもなく、現在、わが国の銀行部門は依然として多額の不良資産を抱え、都銀・長信銀・地銀を問わずその経営基盤は極めて脆弱化している。

金融監督庁の発表によれば、全国銀行の1999年9月末時点における問題債権額について、回収に注意を要する第2分類債権（灰色債権）や不良債権などの問題債権総額が62兆1380億円に減少したものの、総与信に占める問題債権の割合は11.7%で、資産内容の改善は依然として遅れていることが分かっている。また、都市銀行など主要17行が実施した不良債権の処理は、債権放棄などで銀行の資産勘定から不良債権を切り離した形としての最終処理額としてみると、1992年度から1999年度上期までの累計で42兆円にのぼっている。これは、必要とされる不良債権の処理額全体のおよそ8割強に達していると評価される。とりわけ、1998年度には最終処理が加速しており、公的資金の注入による資本の増強を受けて、主要銀行では財務体質が改善してきていると判断されている（「日経新聞」、2000年2月20日）。

こうした銀行部門の脆弱化という現象は、日本に固有の問題ではない。アメリカ、スカンディナビア諸国、オーストラリアなどの多くの国々でも1980年代に同様の不良貸付債権問題が表面化し、金融システム危機を経験してきた。そこに共通することは、金融自由化の過程において銀行部門が過度のリスク選択行動を行い、中央銀行など金融通貨当局も一方で有効な対応策を取れなかったという背景がある。銀行部門が無理なりスク選択を行ったことに対し、金融当局は従前の規制体系によって適切な対応を行うことはできなかつたし、規制体系を変更することもできなかつた。

複雑な不良債権問題の原因は一義的なものではないが、この理由の一つとして、伝統的な銀行業務が金融自由化の過程で、その収益性が低下してきたことが、例えば、銀行部門の経常利益率（利潤率）の傾向的低下を見れば明らかである。こうした事態がリスク選択のインセンティ

ブを高めた一つの要因になっているものと考えられる。

わが国では1980年代のバブル経済が銀行危機発生の発端として考えられ、日銀による過度の金融緩和政策の続行と企業金融の構造変化により、銀行の拡張的スタンスがとられる一方で、手厚い保護政策の下、銀行のリスク管理の甘さや審査機能の麻痺を招いたことが指摘できる。さらに、銀行規制による幅広いセーフティネットの存在が市場規律を低下させ、その結果、銀行の審査コストを節約したことに伴う損失の費用が、後に甚大なものになったものといえる。不良債権処理の遅れは、内部情報の開示の遅れをも意味しており、それは、銀行組織の内部危機管理体制における不備の現れでもあろう。邦銀の適応能力の低さが露呈した格好になっているといっても良い。自由化による銀行の免許価値低下も指摘される。

もっとも、わが国ではアジア諸国で見られたような為替レート減価や資本逃避（capital flight）は生じず、通貨危機のような深刻な事態にはならなかった。こうしたアジアの金融危機との関連でわが国の問題を論じることには、慎重な分析が必要であろう。これまでに行われた金融部門の脆弱性に関する定量的分析はまだ少ないし、金融監督がどれほど適切であったかを測定する手法も確立したものは未だ無いといってもよかろう。わが国金融機関が膨大な不良債権を抱えるようになってしまった金融システムが抱える根源的な欠陥を分析し、今後の望ましい（広義の）金融政策の対応策を十分に考察しなければならないことはいうまでもない。

本論の構成は次のようである。まず、金融仲介機関の経済的機能や銀行部門が負担するリスク概念を整理し、次に、わが国の銀行破綻処理スキームについて概説する。

金融仲介機関の経済的機能

実務上「与信（貸出）」、「受信」、「為替（送金）」という3つの業務を担っている銀行の役割として、市場経済における金融仲介メカニズムの重要性が指摘される。すなわち、効率的な資源配分を実現するため、資金余剰部門（投資家）と資金不足部門（企業）との間で資金の移動を円滑にするのが金融仲介機関の主要な役割である。投資家は、収益の実現と多用なリスク選択を許容する多くの投資機会をもとめ、一方、借り手企業は低利での資金調達手段を求めており、その間を結びつける専門的な役割を果たしている。

銀行の経済機能とは、およそ次の4点に集約されよう。

まず、第1に決済システムの担い手として取引コストの削減に寄与することである。第2は、借り手企業の情報生産とモニターリングである。銀行は、借り手（企業）の信用度判定のため、情報の収集や分析に比較優位を持っており、借り手の投資プロジェクトや信用の度合い（creditworthiness）を審査することで情報の生産を行っている。第3は流動性の創出と決済システムを構成すること、さらに、第4に、銀行はその資産サイドで借り手の求めるポートフォ

リオを作成する一方、負債サイドで預金者の求めるポートフォリオを作成する資産変換機能を果たしている。銀行が担う「間接金融」によって、銀行が最終的借り手の発行する債務である「本源的証券」を購入する一方で、自らが「間接証券」を発行して最終的貸し手から資金を集める貸借関係が実現される。換言すれば、金融仲介機関の経済的機能は、借り手に関する情報生産であり、それと同時に、支払い・決済サービスという流動性を提供すること、与信サービスを提供すること、そして資産変換（満期変換）サービスなどに整理できる。これらの働きを通じて、銀行は金融市場における資金配分の効率性向上に寄与している。銀行は、一般に、多数の投資家（預金者）から集めた資金（預金）をもとに「規模の経済」を実現することで、保有資産構成を十分に多様化することが可能であり、これによって、本源的証券よりも安全性や流動性の高い間接証券を作り出す「資産変換機能」を実現する。金融技術と専門的な知識を駆使して、満期変換に伴う金利変動などのリスクを管理することができるのである。

金融機関の直面するリスク

このような経済的役割を果たしている銀行は、一般的な企業とはやや異なるリスクに直面している。そこで、次に金融仲介機関が直面するリスクにはどのようなものがあるのかを、整理してみる。

①信用リスク

これは、貸出金の元金利金が回収できなくなるなどして債務不履行を被るリスクである。すなわち、貸付債権など、バランスシートの資産勘定を構成する項目について、利払いが滞ったり債務不履行が起こるリスクである。デフォルトリスクがこれに相当し、国際金融の場ではカントリーリスクなどがこれに該当する。

1997年11月の三洋証券の経営破綻によって、わが国のコール市場で戦後初のデフォルトが発生したのは記憶に新しいが、その後、北海道拓殖銀行や山一証券の自主廃業を契機として海外市場において邦銀の信用リスクに対する警戒感が高まったため、ユーロ市場での資金調達において邦銀にジャバンプレミアムが要求されてきた。1998年2月中までのプレミアムは、おおよそ50から100ベースポイント程度で推移し、その後縮小傾向にあり（「日銀月報」1998年6月号参照）、現在ではほぼ解消したものと考えられる。

この信用リスクは、銀行が直面する最も基本的かつ根源的なリスクであると考えられる。信用リスクに対応するため、銀行は、借り手の審査と債権管理（モニタリング）や分散投資を積極的に行う。

②流動性リスク

銀行の資金繰りに齟齬が生じるリスクをいう。言い換えれば、資金の運用と調達のミスマッ

チがこの流動性リスクに相当する。したがって、例えば、資金運用に関して短期性資金への依存度が高すぎるときに流動性リスクが高まることになり、これは、市場で自分のポジションを解消しようとするときにかかるコストでもある。とりわけ、ポジションが大きくなればなるほど、反対売買が難しくなったり、思うような価格で取引できなくなる可能性があり、銀行にとってみると、その保有する資産・負債の市場性（marketability）の相違によって流動性リスクが増すことになる。

預金者の預金預け入れや引き出しによる資金の流出入は予見不可能なものであり、近時、ひとつにはこの流動性リスクに対処するため、多くの銀行で超過準備を保有することも観察された。この流動性リスクはサンスポットの性質を有するため（Diamond and Dybvig（1983））突然発生するものであり、そのコントロールや予測は一般には困難である。また信用リスクとも関連して、資金貸借額の拡大とともにシステミックリスクと相関することが考えられる。銀行のバランスシートにおいて、負債勘定よりも資産勘定の方が非流動的であることが現代の銀行の特徴であると言って良い。

また、この流動性リスクには、資金調達が困難になるアベイラビリティリスクも含まれると言われる。流動性リスクが顕在化して預金の取付けが起きたり、短期金融市場（マネーマーケット）での市場調達資金が不可能になったとき、緊急に資産を売却したり、新たに借り入れを行おうとすると、高いコスト（プレミアム）が要求されることが観察される。

③マーケットリスク（市場リスク）

各種資産価値（市場価格）の予期せざる変動によって損失を被るリスクをいう。これには金利リスクと為替リスクがある。金利リスクとは、金利の（予期せざる）変動による期待収益の減少や資産価値の減少をいう。為替リスクとは、為替売買損の発生による期待収益の減少をいう。オプションやオプション的な要素を含んだ資産が銀行のポジションの中にあれば、ボラティリティの変動に伴うリスクも考えられる。前者の金利リスクの管理には、デュレーションギャップ分析などが施される。

②の流動性リスクと③のマーケットリスクは、銀行の資産と負債の期間の不对応（ミスマッチ）にも起因するものである。金融の自由化によって自由金利調達比率が高まれば、当然のこととして金利リスクが増していき、金融の国際化によって為替リスクも不可避的に増大してくる。この他に、情報システムや銀行の内部管理体制の欠陥などによって生じるオペレーションリスクや、リーガルリスク、コンプライアンスリスクなどが指摘できるが、ここでは取り上げない。

銀行規制の考え方

規制の目的を考えると金融機関、あるいは金融システムを規制によって保護しなければならない必要性はどこにあるのだろうか。公的部門が民間銀行の行動を制約し介入するという、いわば産業組織的規制を施す目的はどのように正当化されるのか。金融取引における契約取引の信頼性・有効性を保証するためには社会的なルールや仕組みが必要であり、高度な専門的契約がスムーズに履行されていくようにシステムを監視し、ときには違反者を罰することが、自由な市場経済においては公的部門にその役割を果たすことが求められるであろう。

一般に公的部門の介入が正当化されるのは市場の失敗に求められるのであり、金融システムにおいては、とりわけ、貸し倒れや銀行取り付けのリスクを回避することに求められる。とくに情報保有において劣位に置かれている小口預金者が不利な立場に置かれていることが、保護の理由となりうる。また、銀行取り付けの波及、決済システムを担う金融システムの破綻はすぐれて外部性を持つものである。

一方、規制当局サイドの問題には、マクロ裁量政策の有効性が議論される論脈で指摘される問題と同様に、政府の失敗、規制当局（大蔵省と日本銀行の）規制当局間における相互矛盾、業務の重複が指摘できよう。事実、金融機関の経営破綻が明かになった経緯において、日銀考査と大蔵検査とが相互に行われていても、監視機能が不十分であったことも判明した。B I Sの自己資本比率規制などに見られる銀行規制の国際的協調も、まだ十分機能しているとは判断できない。

そこで、プルーデンス政策と呼ばれる金融システムへの公的介入の存在理由について、経済理論的に検討するときの背景となるものを整理してみよう。

自由な市場メカニズムでは、システムの効率性と安定性とをなんらかの形で両立させる必要がある。また、経済環境の変化があれば、最適なシステムも変化しうるものと考えられ、金融の急速な自由化や情報伝達機能の整備が進んだいま、最適な介入の在り方やシステムの構想（デザイン）も当然変わらなければならない。

したがって、金融規制の目的には、金融システムの安定と信用秩序の維持、預金者の保護、経済発展の促進、寡占・独占の排除（わが国では金融規制当局と金融機関とが協調しながら規制を形成していたので、市場の競争を促進するというよりは、むしろこれを抑制する方向に作用していたものと思われる）などが挙げられる。とりわけ金融業という特殊な産業での市場の失敗には、次のような点が指摘できる。

- (1) 銀行と預金者との間の「情報の非対称性問題」。銀行の債権者のうち、小口の一般預金者にとって預金を預け入れてある銀行の財務状況を熟知することには膨大なコストがかかり、たとえ情報を入手し得たとしてもそれを解析する能力に乏しい。

(2) 外部不経済 (externality)、或いは、負の外部性であり、とくに金融システムに固有のものとしては、個別の銀行が経営破綻して流動性危機や、支払い能力の喪失 (インソルバンシー) が発生すると、連鎖的に銀行間ネットワークを伝わって他行にも波及してしまうことが指摘できる。決済システムという銀行が提供する公共的な機能が停止したり機能不全を起こすと、経済活動全般が麻痺し社会厚生にも多大な損失を招くことになる。これによって、インソルバントな銀行の経営破綻と連鎖破綻、預金者の損失などが発生するシステムリスクなどが指摘される。

現実の公的な金融規制の在り方もさまざまな変遷を遂げている。例えばアメリカでは、1970年代のいわゆるディスインターメディアーションの進展が銀行の競争力低下に対する危惧を招き、1980年代初めには規制措置を緩和する方策が採用されてきた。しかし、この1980年代の規制緩和は、一方で多くのS&L (貯蓄貸付組合) の経営破綻を生み、新たに銀行規制に対する対応がなされた。

わが国の銀行規制とその手段

わが国ではこれまで、いわゆる「護送船団方式 (convoy system)」によって、もっとも経営効率の悪い金融機関をも倒産させないという規制によって金融機関を保護してきたため、銀行組織に非効率性が残存したことが指摘される。また、このため、競争力の強い銀行には超過利潤である独占レントが発生していたであろうことは言うまでもない。

「規制 (regulation)」とは、一般に、公的部門が何らかの政策的な目的に基づいて民間経済主体の行動に介入することの総体を意味している。現在議論の対象となっている銀行規制は、広く金融仲介に関わる金融機関や、資金貸借がなされる金融市場への政策的介入である。

マクロ的金融政策では、戦後、「日銀貸出」と「窓口指導」が支配的な金融政策手段であったことが広く理解されているところであるが、銀行規制は、金融システム全体のなかで、規制当局と銀行との間で利益供与を含む密接な関係という論脈のなかで機能してきた。銀行は決済システムの担い手であり、金融仲介と流動性供給という重要な役割を担っている金融機関の経営を健全なものに維持するために何らかの形で政策当局による公的な介入がなされることは、所謂「信用秩序の維持」と小口の債権者である「預金者保護」につながり、最終的には金融システムの安定に貢献するものとして考えられてきた。信用秩序の動揺は、個別の銀行の経営破綻にとどまらず、破綻が金融システム全体に波及し機能麻痺をもたらす銀行取付け (Bank Run) を招く可能性があると考えられるからである。

信用秩序の維持を目途とし戦後一貫して行われてきたわが国の銀行規制の体系に見られる一連の金融行政は、信用秩序維持政策 (プルーデンス政策) とも呼ばれ、金融機関の破綻防止、

金融システムの安定性に向けての諸政策を総称するものである。信用不安による取り付け（bank run）は銀行に対する信頼の揺らぎが生じると金融仲介機能が遮断され、各種の支払い・決済システムの中断などによって実体経済に甚大な被害が及ぶことになる。このような取り付け以外にも、大型の企業倒産、深刻なデフレや自然災害などによっても金融システムの安定性が著しく損なわれる怖れがある。

信用秩序維持政策としての銀行規制には、「事前的規制」と「事後的規制」とがある。さらに「事前的規制」には、主に「競争制限的規制」と「健全経営規制（バランスシート規制）」とがある。前者の「競争制限的規制」は、参入を規制することなどを通じて銀行の過度の競争を回避し、超過利潤を保障するものであり、後者の「健全経営規制」は、銀行のバランスシートになんらかの制約を置き銀行が過度のリスクを負わないことを目的とするものである。

いずれのタイプの規制が主として施されてきたかという視点でこれまでのわが国の規制の有り様を評価すれば、明確なルール以外の金融当局の裁量に任される部分を含みながらも、事前的な対処にウェイトを置いた規制であったと考えられる。

この点について、堀内（1984）、堀内・岩田（1985）などによると、わが国では、事前的規制のうち競争制限的な規制に圧倒的な重点が置かれ、事後的な規制は重視されていなかったとしているし、池尾（1994）では、健全経営規制の強化が望ましかったと評価がなされている。植田（1994）では、わが国の規制体系は競争制限的規制による補助金と課税との組み合わせとして解釈できるとされ、モラル・ハザードの抑制ならびに信用秩序の安定には一定の効果があったとしている。

また、戦後日本の金融を論じた伊藤（1995）では、金融行政の実効性に関し、競争制限的規制と健全経営規制の要素とが事実上混在し、信用秩序の維持にはすぐれた効果があったことが指摘される。たとえば、都市銀行の自己資本比率の推移をみると、1970年代には大幅に減少し80年代後半には上昇に転じているものの、目標の自己資本比率は全く達成されていないなどの点を提示し、経営諸比率規制（預貸率、自己資本比率、流動性資産比率の規制など）は、厳密に達成されていたわけではなかったものの、岩田・堀内（1985）のように個々の規制を独立に評価すべきではなく、銀行行動を実効的に操作した部分があることを主張している。

競争制限的規制のうち「業務分野規制」、「金利規制」、「参入規制」、「内外市場分断規制」などは、いずれも既存の銀行システムの保護と収益の安定を目的としたものであった。この他に、わが国の銀行行政では、さまざまな通達や指導・助言などが施されていた。しかし、これら競争制限的な規制は自由化とグローバル化の進展によって、今日ではその実効性を喪失していると評価して良からう。

また、セーフティーネットは、銀行の経営にともなうさまざまなリスクをどのように（政府

や税金で) 負担するかを予め決めておくルールであり、預金者と債権者を保護する社会的な仕組みである。従って、規制当局が銀行経営を積極的に監視するインセンティブを持つかが、重要になってくる。一方、セーフティーネットの存在によって預金者が銀行を監視するインセンティブが薄れ、市場規律が弱められる可能性が生じてくる。すなわち、銀行取り付けの予防効果が期待されるものの、市場規律を緩め、モラルハザードを惹起するとともに、セーフティーネットを補完する規制が必要になってくる。さらに、預金者保護の名目で多大な費用負担と公的資金(税金)負担が生じる。実際、これまでわが国では、少数ではあったが銀行の経営破綻は、倒産する以前に吸収や合併という形で処理され、こうしたセーフティーネットのコストは殆ど現実的な問題とは見なされなかった。

わが国のセーフティーネットには、日本銀行による最後の貸し手機能(lender of last resort)」と、「預金保険制度(Deposit Insurance)」がある。前者は、流動性不足に陥った銀行、あるいは、経営破綻した銀行のショックが金融システム危機にまで及ぶと考えられるときには、法貨を発行できる中央銀行の貸出が、公的な救済の手段としてなされることである。後者は、政府(預金保険機構)によって、銀行倒産時の預金債務の支払保証が行われることを指す。それとともに、公的機関が預金者に代わって銀行経営を監視する、代理モニタリング(Delegated Monitoring)の機能が期待される。預金者の預金払い戻しに対して政府保証を与えることによって、預金は銀行の経営状態の如何に関わらず安全資産としての性格を付与されたことになり、確実に払い戻しがなされるものと見なされていた。

事後的対応と金融破綻処理

これまでわが国で採用されてきた金融機関の破綻処理方法は、一言でいうと、アメリカの金融再生の在り方に則った、いわば標準的な金融再生・健全化のスキームである。健全化の基準として銀行の自己資本比率に注目し、非効率な銀行は整理するか一時的に国有化する一方で、不良債権を買い取り、毀損した自己資本を補うために膨大な額の公的資金を注入してきた(堀内(1998)、(1999))。

先に述べたようにセーフティーネットには、一般に、市場規律が機能するのを妨げる働き、すなわち、預金者による銀行の監視活動へのインセンティブを弱めてしまう働きがある。本来であれば、銀行取付けを抑止する機能が期待されるにも拘わらず、逆に、銀行制度(経営)の体質を脆弱なものにしてしまうという逆効果が生じることもある(モラルハザード)。

現在、わが国の主要なセーフティーネットを構成するのは、先にあげた預金保険制度の他に、「金融再生法」や「早期健全化法」に基づく預金保険機構への貸付、ならびに、日銀特融(「日銀法」第38条)である。日銀特融は、流動性不足に陥った銀行の救済、あるいは個別の金融機

関の経営破綻が金融システムの危機にまで及ぶと考えられるときには、法貨を発行できる中央銀行の貸出が、公的な救済の手段としてなされるものである。実際、システミックリスクを除くため、預金保険機構への資金援助などを通じて破綻銀行が新たな引き受け先への譲渡がなされるなど、最終的な破綻処理が実施されるまでの一時的な資金貸付を行うものである。

支払能力を喪失した銀行は最終的には倒産（清算）すべきものと考えられ、ありうべき日銀の対処方法としては、マネーサプライ管理には公開市場操作を適用し、緊急時の一時的な流動性の確保にのみ日銀貸出としての「日銀特融」（旧「日銀法」第25条にもとづく）を用いるべきであろう。

信用秩序の維持を目的として、これまで日銀が行ってきたものには、①営業継続資金の供給、②出資（整理回収機構向け）、③劣後ローンの供与、④拋出、などが挙げられる。これらは破綻金融機関の資本金の拡充を目的とするものではなく、主として短期的な流動性の供給を目的としている。現在、日銀特融を実施するかどうかの判断基準は、モラルハザード防止の観点からなされている。金融機関の破綻がシステミックリスクを顕在化させる恐れがあるときに発動され、日銀の財務健全性に配慮し、日銀のバランスシートを毀損しない範囲内で行うことが原則とされている。

破綻銀行の処理方法

さて、銀行破綻の処理方法には、自己資本比率規制を緩めるなどの弾力的な「猶予政策（forbearance policy）」を差し当たり排除しておく、およそ次の4つの方策がある。

（i）清算（ペイオフ）方式

規制当局が銀行を閉鎖した後、預金保険機構が対象預金者の預金債務を全額払い戻して、銀行資産を清算してしまうやり方である。破綻銀行は閉鎖され、管財人の管理下に置かれる。預金保険でカバーされている預金は、払い戻しがなされる。ただし、預金保険対象外の資金はこの限りではなく、凍結されることになる。

（ii）合併（資産・負債継承（P&A, purchase and assumption）方式

買取り先銀行が破綻銀行の資産を買取り、預金のすべて、あるいは一部を（他の銀行などが）継承するやり方である。預金保険提供者は、買取銀行による承継を支援するため、現金の支払いを行うか、ないしは不良債権を買い取る。これまでの事例では、預金保険対象外のほとんどの預金債権は保護・承継されることになっている。

この手法はアメリカで主流の破綻処理策であって、金融当局が破綻銀行の資産・負債内容を詳細に把握して不良債権を切り離した上で、入札によって受け皿銀行が決定される。アメリカの預金保険機構である連邦預金保険公社が1980年から1994年までの期間に実施した破綻処理に

においては、およそ7割にこの資産・負債継承方式が適用されている。

(iii) 政府による貸出あるいは所得移転（非閉鎖型の資金援助）

資金援助（open bank assistance）あるいは、資金援助による合併（assisted merger）である。資金援助は、（わが国では預金保険機構との関連において）金融機関が預金などの払戻しを停止または停止する恐れのある状態に陥ったとき、当該金融機関と合併などを行う救済金融機関が預金などを引き継ぐ場合に、その合併を容易にするために、預金保険機構が金銭の贈与や資金貸付、資産の買取、債務保証などによる援助を行うことである。

(iv) 政府による所有（ブリッジ・バンク（継承銀行）方式）

これはかつてアメリカで採用されたものであるが、わが国のブリッジ・バンクは、1998年2月に成立した「金融機能安定化緊急措置法」や「預金保険法」の改正を含む一括法案によるものである。破綻した銀行の処理を速めるため、株主総会の特別議決を経なくとも裁判所の判断で受け皿銀行への営業譲渡を許可するなどの商法上の特別措置が施されているのが特徴である。

政府・自民党は、1998年7月に、「金融再生トータルプラン」（金融機関の不良債権の抜本的処理策）を正式決定し、このなかで経営破綻した金融機関の融資業務を引き継ぐ公的な受け皿銀行である「ブリッジバンク」制度の導入を決定している。

金融監督庁の破綻認定の基準は、「預金保険法」の規定にある「預金などの払い戻しを停止、もしくは停止する恐れのある状態」とする条項を踏襲する。そこで、第1段階では、法人組織を存続させたまま国家管理銀行として合併・売却先を探し、第2段階では、預金保険機構の出資により設立された「平成金融再生機構」が持株会社となり、破綻した金融機関を「ブリッジバンク」として管理して優良な借手を保護することになる。最大5年間のうちに合併ないしは売却先が見つからなければ、破綻銀行は清算されることになる。

金融機関が破綻した場合、金融再生委員会が、まず破綻金融機関の金融整理管財人による管理・特別公的管理などを決め、最終的に破綻金融機関の処理が決定されるまで、金融整理管財人による管理や、特別公的管理（一時的国有化）が施される。大蔵大臣が日銀に資金貸付を要請し、日銀政策委員会が特融を必要と判断すれば実施され、その後、営業譲渡、合併、清算などの最終的な処理方策が実施されることになる。

わが国の預金保険機構は、1986年の法改正によって、資産継承にともなう資金援助が可能となり、（吸収合併を行う）継承銀行への援助、「整理回収銀行」での資産買取りがなされるようになってきている。この改正措置は、だれがどれだけ銀行経営破綻の費用を負担するかを予め決めた（事後的）規制であるが、市場に代わって規制当局の監督の重要性が増すことが予想される。

（国際的な比較の上からも）低収益で非効率な銀行を温存してしまうような金融システム内

での規制は、本来の役割を期待できず、長期的な観点からの抜本的な対策（銀行の経営体質を改善し、なおかつ金融システムを再構築する）と、短期的な緊急支援対策の2本建ての対策が求められるものと考えられよう。

望まれる対策として挙げられるのは、第1に、事業の再構築・経営の合理化・再編に取り組むことによって、これまで以上に自己資本の増強を促進すること、並びに、不良債権の償却を進め、促進（回収不能額をバランスシートから直接引き落とす「直接償却」と、貸し倒れ引落金に繰り入れること「間接償却」）することである。第2には、不良債権の流動化（貸出債権の流動化、証券化、オフバランス化）を進めるべきである。第3は、経営の建て直しが難しい金融機関は存続させることをせず、透明性の高い破綻処理を実施して行くことと同時に、セイフティーネットとしての預金保険機構（さらに金融再生委員会・金融監督庁など監督機関の機能）の強化が図られるべきである。

既にいくつかの金融機関は事実上倒産し、都市銀行との合併によって対応したケースもある。1995年には、東京信用組合と安全信用組合の経営破綻に対処するため、「東京共同銀行」が設立された。同年8月にはコスモ信用金庫が経営破綻に陥ったため、「(旧)日銀法」25条にもとづく「日銀特融」が30年ぶりに発動されるに至った。1997年11月には、4大証券会社の一角である山一証券が膨大な簿外債務のため自主廃業に追い込まれ、三洋証券と、以前から不良債権比率が高いことなどが伝えられていた北海道拓殖銀行が経営破綻に追い込まれたことは記憶に新しい。

早期是正措置、金融監督庁と金融再生関連法案

銀行の経営体質を改善するため、1998年4月から「早期是正措置（PCA, Prompt Corrective Action）」が導入された。この早期是正措置は、アメリカで1991年に導入されたものであり、銀行の自己資本比率が一定の比率に達していないときには、大蔵省が経営改善命令を出すことができるという新しい銀行監督がなされることとなった。市場の監視機能だけでは不十分であり、金融当局が早期に不健全銀行を見出し健全化することを義務付けることにしている。すなわち、銀行経営が悪化する前に経営の自主的な改善を当該銀行に促すことを目的とするものであり、国際業務を行っている銀行は国際決済銀行（BIS）基準の8%、国内業務に限定されている銀行は4%を下回ったときに、この早期是正措置の対象となる。しかし、この自己資本比率規制達成のため銀行の「貸し渋り」が生じているという批判を受けて、1年間の猶予がなされるようになった。

1998年6月22日には、「金融監督庁」スタートした。大蔵省から金融検査・監督の部署を切り離し総理府の外局として独立したもので、金融行政が（もたれたい体質の、裁量的な）金融

機関の保護から、(透明性の高い)競争促進、事後的監視型のやり方に転換することが期待される。

そこで求められている金融システム不安解消のための方策は、主に次の4つのポイントに集約できる。①不良債権の積極的な処理のための、制度的枠組みの整備、②銀行経営の透明性、ディスクロージャーの向上、③銀行監督と銀行経営の健全化の強化、④金融システム全体の安定化とさらなる機能の強化、である。

前後するが、1997年末の「金融システム安定化のための金融対策」では、合計30兆円の資金が投入され、その打明けは、13兆円を金融機関の資本増強、17兆円を破綻処理に伴う預金払い戻しに用いることになった。これによっても、金融機関の徹底した不良債権の償却、引当処理、債務超過銀行の整理、過少資本銀行の資本増強は十分には行われず、金融システムに対する信頼や銀行の健全性に対する不信感が解消されることは無かった。

この後、長銀が経営破綻してしまい、「金融再生法(金融機能再生金融措置法)」と「金融早期健全化法(金融機能早期健全化金融措置法)」、その他関連法案が成立した。

一般の事業法人企業が倒産したときには、清算価値と継続価値とを比較し、会社更正法を適用して再出発を図るか、ないしは破産法を適用して会社の資産・負債を洗い直して清算されるわけであるが、規模の大きい銀行がそのような事態になれば支払い困難が金融市場に伝播し極めて憂慮すべき混乱が生じることになる。連鎖的に資金繰りが困難になる可能性が高い。

そこで、「金融再生法」が、破綻した金融機関を国有化して国の信用で銀行の支払い業務を継続させることで金融機関の連鎖倒産を防ぎ、銀行の清算あるいは経営の再建を図ることを目的とするものとして成立し、1998年10月に施行された。この法律は、金融機関破綻処理(倒産処理)のためのものであり、金融監督庁はこの法律によって長銀と日債銀を国有化し、受け入れ金融機関を模索した。とくに、この法律によって導入された措置が、銀行の一時国有化である。経営が破綻もしくは破綻寸前の銀行株式を国が預金保険機構を通じて買い取り、国有化された銀行は、政府が選任した経営陣のもと預金者と債権者を保護するため不良債権の処理をする一方で新たな受け皿銀行探しを行うことになる。

一方、「金融早期健全化法」は、資本不足に陥った銀行に公的資金を投入するための法律である。銀行が増資のために発行する株式を政府が購入してやることで自己資本の増強に寄与する。この法律によって、1999年3月には合計で大手都市銀行に対して17兆円の公的資金が注入された。不良債権処理は依然として不十分という印象は否めないものの、現在のところ一応の落ち着きを見せている。

大手15行は「金融早期健全化法」にもとづき「経営健全化計画」を策定し、1999年3月に公的資金の注入を受けた。この「経営健全化計画」は、主として収益計画(これには不良債権処

理計画を含む)、リストラ計画、貸出計画などから構成されている。「経営健全化計画」がきちんと履行されているかどうか、今後、金融監督庁および金融再生委員会によってモニタリングされることになる。それと同時、これは市場による銀行の判断材料となる。計画通りにリストラができていないかどうか監視されることになる。しかし、このような金融再生を目指した資本注入によって、銀行の資本不足を解消し、貸し渋りによる信用収縮を解消することが本当にできるかどうかは、未だ不確かのままである。

わが国金融規制の転換

新たな金融規制の枠組みは、銀行の健全性を（金融監督庁などによって）モニターしながら、一方で、破綻した場合には、事後的にセーフティーネットを用意しておき破綻処理を施すというものであろう。新しい監督体制は、これまでの一貫性の無いものから、ある程度は整備されたものへと転換がなされてきていると評価されよう。自己資本比率を目安とする早期是正措置のルールはあっても、預金者や市場では依然として不可能である銀行のモニターを公的監視機関が継続する。銀行のガバナンス機能の著しい低下、ないしは機能不全のため、公的部門が関与することが求められているからである。

「金融再生法」の成立以降、長銀、日債銀は特別公的管理下（一時国有化）におかれ、また国民銀行には金融整理管財人が派遣された。また、信用金庫の破綻では、信金業界が再出資して処理する方策ほぼ決まり、従来からの金融機関への譲渡と加えて新しい破綻処理方法が揃った形になっていて、次の4つに整理される。①「金融整理管財人」派遣、もしくは「ブリッジバンク（継承銀行）方式」、②特別公的管理（国が破綻金融機関の株式を取得し、長銀、日債銀などの大手行に適用される）、③再出資方式（第三者が再出資して健全銀行へ衣替えするなどして最終的に他の銀行と合併する）、④他の銀行へ事業譲渡（従来の方式）。民間銀行の国有化措置は、所謂、Too Big To Failの原則がわが国で適用された例のひとつであると考えられる。また、「金融再生法」による銀行救済は、預金者の保護を目的とする預金保険制度とは異なり、借り手企業保護を目的とする点に特質がある。救済を受けた銀行とそうでなかった銀行との間に不公平性が生じることや、非効率な銀行を延命して金融システム全体を脆弱なものにするという可能性が残されている。

1999年4月には、旧住宅金融債権管理機構と旧整理回収銀行とが合併し、前者の約2兆6,000億円の要回収債権と後者の約1兆9,000億円の要回収債権を引き継ぎ、職員約2,600人体制で、「整理回収銀行（日本版RCC）」が発足した。同年7月には金融再生法にもとづき健全行からも不良債権の買い取りに着手し、同年9月には、特別公的管理下にある長銀と日債銀の8兆円にのぼる巨額の不良債権を引き取った。但し、この買い入れ債権には一般事業会社向けの

債権も多く、担保処分を通じた債権回収は難しいことが予想される。

1999年12月の「金融審議会答申」では、金融機関の破綻処理に関しては、金融システム安定化を図るため、平成8年度から12年度までの時限措置についてペイオフコスト（保険金支払いに要する費用）を越える資金援助を行うことによって預金の全額保護が約束されている。

一方、日銀は2002年4月に延期されたペイオフ（預金の払い戻し保証を一定額までとする措置）解禁後、経営破綻した金融機関に対して無担保で資金を貸し出す特別融資（日銀特融）は、原則廃止する方針である。これは日銀の資産内容が悪化するのを防ぐためのものである。本年2月に明らかにされた預金保険法改正で、預金保険機構から破綻金融機関への貸し出しが可能になることを受けたものであり、これによって、資金繰りを支援する役割が日銀から預金保険機構へ移ることになる。

参考文献

池尾和人（1994）「信用秩序と銀行規制」堀内昭義編『金融』（N T T出版）

伊藤 修（1995）『日本型金融の歴史的構造』（東京大学出版会）

植田和男（1994）「転換期の金融行政」堀内昭義編『金融』（N T T出版）

堀内昭義（1994）「日本経済と金融規制」堀内昭義編『金融』（N T T出版）

堀内昭義（1998）『金融システムの未来』（岩波書店）

堀内昭義（1999）『日本経済と金融危機』（岩波書店）

堀内昭義・岩田規久男（1985）「日本における銀行規制（1・2）『経済学論集』第51巻第2号、第3号

Diamond,D.W. and P.H.Dybvig（1983）“Bank Run, Deposit Insurance, and Liquidity,”
Journal of Political Economy, 91,401-419

〈編集後記〉

金融再編のなかでの行政の役割、「規制」の意味について考える必要性を思いながら、無責任に押し進められているともいえる（牛乳一つ安心して飲めない）「自己責任」の社会のなかで信頼すべき何かを見極めなければならない我々って辛いなと思うこの頃です。

講義がないというだけで、「休暇」といえない、そしてあっという間に過ぎる夏休みがもうすぐです。

(K. H)

神奈川県川崎市多摩区東三田2丁目1番1号 電話 (044)911-1089

専修大学社会科学研究所

(発行者) 古川 純

製作 佐藤印刷株式会社

東京都渋谷区神宮前2-10-2 電話 (03)3404-2561
