

金融システム安定化政策の問題点 ——「金融不安」と混迷する政策対応——

野 崎 哲 哉

《目次》

- I. はじめに
 - 1. 本稿の課題
 - 2. 金融システム改革の進展と金融再編の現状
- II. 1990年代の「金融不安」の実態
 - 1. 不良債権処理問題と金融機関の経営破綻
 - 2. 「金融不安」と公的資金投入問題
- III. 混迷する金融システム安定化政策
 - 1. 1997年までの金融システム安定化政策
 - 2. 1998年以降の金融システム安定化政策
 - 3. 金融システム安定化政策の問題点
- IV. おわりに

I. はじめに

1. 本稿の課題

21世紀の日本経済は、先行き不透明感漂う景気低迷状態でスタートした。「IT革命」が叫ばれる一方で、経済指標は軒並み悪化し、日銀短観や月例経済報告も実質的に「景気後退」を認めざるを得ない状況となっている⁽¹⁾。国際的にも日本の景気低迷は明らかとなっており、各種の国際機関は日本の2001年度経済成長率を相次いで下方修正し、日本政府もその追従を余儀なくされている⁽²⁾。

こうした中、2000年度の企業倒産件数(負債1000万円以上)は18,926

論 説

件で、戦後3番目の件数を記録するとともに、大型倒産が相次いだ結果、負債総額は戦後最悪となっている⁽³⁾。完全失業率も5%に迫る勢いとなっており、企業のリストラ加速の下、雇用と生活への不安が日本全国に広がっている。株式市場も低迷を続けており、積極的な買い材料がないまま、外人(外国の機関投資家と在日外国証券会社)が2000年には2.3兆円の売り越しに転じ、国内の企業・銀行も持ち合い解消のため株の売り切りなどを行った結果、日経平均株価は2001年3月には一時バブル後最安値を更新した⁽⁴⁾。日経平均株価の銘柄入れ替えによる株価下落との意見もあるものの、根本的に実体経済の低迷を反映したものと判断される。一方、外為市場は円安基調で推移しているものの、輸出の伸び悩みが続き、逆に安価な商品の大量輸入などによって国際収支の黒字幅は大きく減少している。現在、国内は「デフレ」状態となっているが⁽⁵⁾、こうした背景には、資本の生き残りをかけた「大競争時代」の到来が、低価格競争を必然化させ、個別企業業績を悪化させるという事情がある。規制緩和を軸とした競争政策の弊害が今、日本経済に大きく押し掛かっているのである。

しかしながら、政府はこうした事態に対して、「景気対策か構造改革か」との議論に終始し、一向に打開策を講じることができないでいた。1997年4月以降の国民負担増によって景気を大幅後退させたことに対する根本的反省もないまま、「金融システムの安定」、「景気対策」と称して国債発行額を膨張させ、日本を先進諸国の中で最悪の借金国家とした。上記の「構造改革」を掲げざるを得ないのも、現在の国家財政の窮乏状態を解決しなければならないからであるが、この「改革」には再び消費税率の引き上げや国民関連分野への歳出削減なども含まれており、国民の消費意欲を一層減退させ景気低迷を長期化させる可能性がある。

2001年4月、政府は「緊急経済対策」を打ち出したが、その中心は不良債権問題の早期解決を促す諸施策の一方で、銀行が保有する株式を買

い上げる機構を創設するという、またしても銀行救済の色彩が強いものとなっている⁽⁶⁾。周知のように90年代以降、大量の公的資金が間接的・直接的に金融機関に投入され、様々な銀行救済措置が講じられてきた。にもかかわらず、依然として金融機関は大量の不良債権を抱え、厳しい経営状態に置かれているのであり、このことはこの間の金融システム安定化のための諸政策に大きな欠陥があったことを物語っている。したがって、「98年秋以降の金融システム安定化政策とは何であったのか」、「様々な大義名分の下、投入されてきた公的資金は何に使われてきたのか」、あるいは「果たしてそれらは有効な政策だったのか」など検討すべき課題は山積している。さらに、こうした課題を探求することは、今日の日本経済の足枷となっている金融機関のあり方を根本的から見直すという課題も含んでいると理解される。

そこで本稿では、90年代後半から「金融システム安定」の名の下に進められてきた政策対応を批判的に検討することを課題とする。その際、「金融不安」の実態と公的資金投入を容易にしてきた経緯をあきらかにすることに主眼を置くこととする。なお、根本問題として大量の不良債権を生みだし、金融機関経営を不安定化させてきた金融システムの枠組み自体の批判的検討については、紙幅の関係上、可能な限り取り上げることとしたい。

2. 金融システム改革（日本版ビッグバン）の進展と金融再編の現状

金融システム安定化政策の検討に先立ち、ここでは1996年秋から進められている金融システム改革(日本版ビッグバン)の進展と、「メガ再編」と称される金融機関の再編の現状を簡単に確認しておくことにしよう。

日本版ビッグバンは、98年4月からの外為法改正を皮切りに、同年12月には金融システム改革一括法が施行され、改革が本格化してきた。例えば、銀行による投信窓販も99年12月より開始され、保険商品につい

論 説

ても限定的ではあるが銀行での窓販が解禁されている⁽⁷⁾。さらに2001年1月には銀行本体での信託業務の解禁が決定されるなど業務分野規制の大幅な自由化が実現してきている⁽⁸⁾。この他の改革では、会社型投信の認可や証券市場の整備、インターネット取引に関する法整備なども順次行われてきており、2001年をビッグバンの総仕上げと位置づけ着々と準備が進められている。今後は「銀行のワンストップ・ショッピング化」の実現や証券取引のインフラ整備に向けたさらなる法整備が予定されている⁽⁹⁾。

しかしながら、「改革」それ自体の必要性については、ますます不明瞭になりつつある。不良債権処理とビッグバンへの対応という2つの大きな経営課題に直面している金融機関は、十分な対応が行えているとはいえず、実際には生き残りをかけた対応の中で、利益至上主義的行動を再び台頭させている。融資先選別の強化や支店の統廃合の推進、さらには口座維持手数料の導入など金融機関利用者へのしわ寄せを増大させている。さらに、ビッグバンの当初から懸念されていた金融サービス関連トラブルは激増の一途を辿っており、早急な対応が迫られている⁽¹⁰⁾。2001年4月に「金融商品販売法」が施行されたが、被害者側が立証責任を負うなど問題点も多く、被害拡大の歯止めとはなっていないのが実状である⁽¹¹⁾。金融庁の発足によって新たな金融監督体制が構築されているものの、上記の金融被害への有効な手だてとともに、監督体制の抜本的整備が急務の課題となっている。

以上のように、日本版ビッグバンはその改革理念の1つとされていた「フェア」を置き去りにしたまま進展してきており、今後さらに問題を拡大させていくことが懸念されている。その他の理念の「フリー」「グローバル」とあわせて根本的に再検討する必要がある⁽¹²⁾。

一方、金融再編は2001年4月に新たな段階を迎えている。旧財閥系銀行同士のさくら銀行と住友銀行が合併し「三井住友銀行」が誕生すると

ともに、三和銀行・東海銀行・東洋信託銀行の3行の持ち株会社「UFJグループ」と、東京三菱銀行・三菱信託銀行・日本信託銀行の3行の「三菱東京フィナンシャルグループ」も形成され、先に第一勧業銀行・富士銀行・日本興業銀行の3行で形成された「みずほフィナンシャルグループ」とあわせて4大金融グループが形成されることとなった。

90年代後半以降、大手金融機関を中心に外資系金融機関を巻き込む形で、多くの金融分野で提携・統合が進められてきたが、4大グループの誕生で1つの区切りがついたとの見方がある。しかしながら、今後は地域の金融機関や他業態、とりわけ証券・保険分野を巻き込む形でさらに再編劇が繰り返される可能性がある。さらに異業種からの銀行業への新規参入も現実となり、2000年10月にはインターネット専門銀行である「ジャパネット銀行」が開業しており⁽¹³⁾、2001年5月には「IYバンク」が、6月には「ソニー銀行」が営業を開始し、銀行業における新たな競争関係が創出されている。今、新たな銀行業のあり方をめぐって法整備も進められているものの、「銀行とは何か」という根本的な理解なしには、その競争激化によって実体経済に計り知れない悪影響を及ぼすことになる⁽¹⁴⁾。実際、大手金融機関の再編劇や異業種銀行の誕生の一方で、多くの地域の中小金融機関の淘汰が進行している。政策的にも地域の金融機関の再編が急速に進められており、大手銀行による「貸し渋り」「貸し剥がし」とあわせて、中小企業の資金繰りは非常に苦しくなっている。中小企業金融安定化特別保証制度も2001年3月で打ち切られており⁽¹⁵⁾、地域経済が大きな打撃を受けることは必至である。

一方、証券業界も株価低迷で収益が悪化し中小証券の再編・淘汰が進展しており、インターネット証券取引の低迷ともあいまって厳しい状態が続いている。また、90年代末から生保・損保の経営破綻が顕在化してきており、97年の日産生命の経営破綻以降、生保7社・損保1社が経営破綻した⁽¹⁶⁾。保険会社の経営破綻は「銀行不倒神話」の崩壊と同じく、

国民に大きな「金融不安」を抱かせることとなっている。

以上のように、日本の金融業界は再編と淘汰の渦中にあり、結果的に実体経済の低迷を加速度的に演出する形となっている。しかしながら、例えば、2001年4月のG7では、不良債権処理の早期達成が国際公約とされるなど、日本経済は依然として受動的な対応を余儀なくされている。こうした背景には、「ネット・バブル」の崩壊によって、米国経済の「ニューエコノミー」状態が「変調」をきたしているという事情がある。EU諸国やアジア各国も軒並み成長率を鈍化させている下で、日本経済の景気回復が米国経済からも要請されているのである。ただし、米国への追従姿勢を崩さず、米国基準の対応を行うことによって、日本の経済、金融問題ははたして解決可能なのだろうか。本稿ではこうした点も念頭において、今日の金融システム安定化政策について検討を進めていきたいと思う。

ところで、金融システム安定化政策と金融政策の関係について若干述べておくことにしよう。そもそも金融政策は、狭義と広義に分けて考えることが必要である。狭義の金融政策は、その担い手が中央銀行であり、その目的の第1が物価の安定（＝通貨価値の安定）であり、第2が信用秩序の維持とされている。後者の信用秩序の維持については、最後の貸し手機能としての特別融資と規制・監督体制がその手段となっている。一方、広義の金融政策を考える場合は、この狭義の金融政策に加えて、政府の経済政策の一環としての金融政策が加えられるとともに、中央銀行の機能を超える金融規制・監督体制をも含めて考えることが必要となる。日本の場合、戦後の経済発展過程から今日に至るまで、広義の金融政策が大きな役割を果たしており、信用秩序の維持政策についても政府の役割が決定的に重要と言える。したがって、本稿の検討に際して、金融システム安定化政策は広義の金融政策の一環と把握し、論を進めることとする。ちなみに、99年からの「ゼロ金利政策」や「金融の量的緩和」

といった狭義の金融政策が一向に機能していない現状から判断して、金融システムの安定と景気回復を成し遂げる鍵は広義の金融政策の再検討にあるといっても過言ではない。このことは、現行の金融システム改革や「メガ再編」についても再検討を要すると言えよう。真の金融システムの安定とは何か、が問われている今、現在の日本の金融システムの抜本的改革こそが求められている。

以下、Ⅱでは90年代の「金融不安」の実態を不良債権問題および金融機関の経営破綻問題と絡めながら考察し、公的資金投入を正当化していった経緯について明らかにする。Ⅲでは、金融システム安定化政策について批判的に検討しその問題点を明らかにする。Ⅳでは、本稿の結論を述べるとともに今後の検討課題を明らかにして結びとする。

Ⅱ. 1990年代の「金融不安」の実態

1. 不良債権処理問題と金融機関の経営破綻

バブル経済の崩壊から10年以上経った今日、依然として日本経済は「バブル後遺症」を引きずっている。その最大の問題が膨大な不良債権の累積であり、さらに債務超過に陥った金融機関の経営破綻が後をたたないことである。しかしながら、不良債権問題を解決するためにはその実態をふまえて対応をしなければ、有効なものとはならない。例えば、不良債権処理を第一義的課題として取り組んだ場合、中小企業を中心に資金繰りが悪化し、逆に大幅な景気後退となる可能性がある⁽¹⁷⁾。現在の不良債権の中には、破綻先企業の貸出債権ばかりではなく、景気低迷によって業績が悪化している企業向けの貸出債権等も含まれているからである。そこで、ここではまず不良債権とは何かを明らかにし、その処理にあたって考えるべきポイントを指摘することとする。

現在、公表されている不良債権には次の3つの異なった情報源がある。

論 説

第1に、98年から公表されているリスク管理債権情報に基づくもの、第2は金融再生法に基づく資産査定報告書によるもの、第3は早期是正措置制度の導入に伴い行われることとなった自己査定に基づくものである。1つの銀行に3つの不良債権情報が併存しているのであるが、それぞれの算出基準が異なるとともに、個別銀行の判断によるところも大きい。そのため、銀行間や時系列比較が困難であるだけでなく、根本問題としてその不良債権額に対する信憑性も問題視されている。2000年3月期および9月期の公表不良債権額の状況は、図表1に示した通りであるが、リスク管理債権および資産査定による正常債権以外の債権の額に対し、自己査定に基づく問題債権額は約2倍となっている。これは、自己査定におけるII分類の貸出債権の多くがリスク管理債権情報および資産査定等

図表1 2000年3月期および9月期の公表不良債権額の状況

(上段：2000年3月期，下段2000年9月期，単位：億円)

	リスク管理債権情報		資産査定等報告書		自己査定		(参考)
	貸出金	リスク管理債権	資産合計	正常債権以外債権	総与信	問題債権	問題企業向け融資
大手銀行	3,165,460	197,720	3,502,670	203,580	3,497,650	409,080	
	3,153,740	192,920	3,474,270	198,850	3,466,000	408,720	
全国銀行	4,961,730	303,660	5,361,240	318,050	5,357,740	633,860	
	4,939,680	318,190	5,318,430	328,980	5,310,850	639,350	
その他計	6,292,130	413,670	6,405,740	421,900	6,733,380	817,730	1,510,000

〔注〕1) リスク管理債権，金融再生法に基づく資産査定等報告書，および自己査定のいずれの計数も金融庁資料による。なお，2000年9月期の数字は2001年4月末現在，全国銀行のみ公表。

2) その他計の数字は一部を除き，民間預金取扱金融機関の総額。

3) 参考欄の問題企業向け融資の数字も金融庁発表。

〔出所〕全銀協『金融』642号・648号等より筆者作成。

報告書での不良債権には含まれていないからであるが、そもそもこのII分類の基準は「債権確保上の諸条件が満足に満たされないため、あるいは信用上疑義が存するなどの理由により、その回収について通常の場合を超える危険を含むと認められる債権」とされており、非常に曖昧なものとなっているためである⁽¹⁸⁾。ちなみに、金融庁が2000年3月期の自己査定結果を再度検査した場合、問題企業向け債権が150兆円を超えることを2001年4月に明らかにしている⁽¹⁹⁾。

以上のように、公表不良債権額からはその実像は見えてこない。実際にその貸出債権がどういう状態にあり、なぜそのような状態に陥ったのかをふまえて対応を行わなければならない。したがって、不良債権を考える場合、その発生原因を検討し、貸出債権が不良化した原因からその実像と対応を判断することが必要となる。発生原因として現在考えられるのは以下の3つのパターンである。第1に金融機関による乱脈融資等が主因で貸出債権が不良化した場合、第2に景気低迷等によって企業業績が悪化し、貸出債権が不良化した場合、第3に銀行の「貸し渋り」等が主因となって企業の資金繰りが悪化し、貸出債権が不良化した場合である。

まず第1の金融機関の乱脈融資等が原因であるものの場合、その処理にあたっては徹底的に事実経過を明らかにするとともに、経営者・当該銀行および銀行業界の責任で解決すべきであると言える。さらに、こうした不良債権の発生を可能とした銀行行動に対する規制・監督体制の強化を図ることもあわせて必要となる。

第2のものについては、景気低迷の影響で企業業績が悪化したのか、他の要因で悪化したのかという判断が難しく、一律の対応は困難である。なかには早い段階から銀行の支援を受け続けてきた貸出債権（例えば、大手ゼネコンや不動産関連の企業向け貸出債権等）も含まれており、銀行の経営体力低下ゆえに追加支援を打ち切られた場合などは、第1の場

論 説

合と同様の対応が必要と言える。しかしながら、景気低迷の影響が強いもの場合は、性急な不良債権処理ではなく、個々の企業の状況にあわせた個別的対応こそが求められる。

第3のものについては、政策的支援体制の構築が必要である。というのは、銀行の貸出政策の影響で多くの中小企業が資金繰りの悪化を招くとともに、その経営が悪化している事実は、「貸し渋り」さらには「貸し剥がし」として社会問題化してきたからである。図表2には、業態別中小企業向け貸出残高の推移が示されているが、中小企業向けの貸出残高は、この間大幅に減少しており、なかでも大手銀行の減少率が非常に高くなっているのがわかる。こうした貸し渋りの直接的背景には、早期是正措置制度の問題がある。98年3月期から導入された早期是正措置制度は、基準とされる自己資本比率に満たない金融機関に対し業務改善命令や場合によっては業務停止命令を発動するという極めて厳しいものである⁽²⁰⁾。したがって、各銀行は自己資本比率向上のために、貸出を抑制し

図表2 業態別中小企業向け貸出残高の推移

(単位：億円, %)

	1995 (a)	2000 (b)	b/a
都市銀行	1,540,365	963,863	-37.4
地方銀行	974,760	705,699	-27.6
第二地銀	460,129	302,935	-34.2
信用金庫	679,157	480,319	-29.3
信用組合	190,575	142,433	-25.3
政府系計	298,661	297,448	-0.4
合 計	4,143,647	2,892,697	-30.2

[注] 1) 政府系は商工中金、国民生活金融公庫、中小企業金融公庫の合計

2) b/aは増減(-)率。

[出所] 日本銀行『金融経済統計月報』より筆者作成。

資産の膨張を抑えようとする行動を展開し、結果として中小企業の資金繰りが悪化する事態を招いているのである。当然、中小企業の中には不正常的な企業経営を行っているものも存在しているため、ここでも一律的な対応は避けなければならないが、今後の日本経済、とりわけ地域経済の回復にとって中小企業への積極的支援体制は欠かせないものとなっている。具体的には、融資継続も含めた対応こそが必要なのであり、政府保証付きの特別融資制度を再度活用することも考えられる。ちなみに、ここで問題とされるべきは、80年代に優良な中小企業向け貸出を急増させ、90年代にはそうした企業への貸出残高も大幅に減らしている大手銀行の行動であり、こうした行動に対する規制・監督もあわせて行うことが必要である。

以上のように、不良債権の処理にあたっては、その貸出債権の不良化への経緯をふまえた対応が求められているのであり、緊急経済対策で示されているような一律的な最終処理が必要とは言えないのである。この点についてはⅢ－3で再度触れることとするが、ここでは続いて、この間の不良債権処理の具体的展開の問題点について、不良債権処分損の推移や債権放棄の実態を明らかにしながら検討を加えることとする。

まず図表3には全国銀行の不良債権処分損および業務純益の状況が示されている。92年以降、大手行で約56兆円、全国銀行で約68兆円の不良債権処分損を計上している。その原資とされたのが、銀行の本業の利益を指し示す膨大な業務純益の存在である。超低金利政策の下で、銀行の資金調達金利が低下する一方で、運用金利である貸出金利との差である預貸金利鞘が拡大したことによって、銀行は史上空前の利益を実現し、本来国民が受け取るべき利息分が銀行の業務純益を膨張させてきたのである。

しかしながら、不良債権処分損の中での直接償却の占める比率は半分以上にとどまっている。そもそも不良債権処理には間接償却と直接償却

図表 3 全国銀行の不良債権処分損および業務純益の状況

	2000年 9 月期		1992年度以降の累計	
	大手行	全国銀行	大手行	全国銀行
不良債権処分損 (うち直接償却等)	15,173 (8,062)	22,795 (9,674)	561,949 (266,715)	679,896 (291,520)
リスク管理債権	192,920	318,190		
貸倒引当金残高	77,130	122,280		
業務純益	16,710	24,970	293,060	431,040

〔注〕ここでの不良債権処分損とは、債権償却特別勘定繰入、貸出金償却、共同債権買取機構への売却、その他の債権放棄や支援損等の合計額。

〔資料〕全銀協『金融』各号より筆者作成。

がある。前者の場合、貸倒引当金を積むことで帳簿上では不良債権を処理したことになるが、利益を生まない貸出債権が残存し、担保価値の下落や金利の滞納等によっては資産のさらなる劣化も進行することになる。結果的に引当金の不足を生じさせる懸念が残存する。一方、後者の直接償却の場合は、帳簿上から貸出債権自体が消滅するので、そうした懸念がなくなるだけでなく、資産の減少となり自己資本比率アップの要因ともなり得る。その方法としては、①会社更生法の申請などの法的整理、②債権放棄による私的整理、③債権売却、の3つがある。

銀行にとっては直接償却をさらに進めていくことが好都合なのであるが、上記のように処分損の半分にも満たない額しか行えていないのは、次のような理由によっている。すなわち、直接償却を行うためには償却する債権額が確定していなければならない、不動産担保処分が完了していない場合や債務者が返済の意志を示している場合などは、直接償却は行い得ないことになっているのである。したがって、直接償却をしやすくするための条件整備が求められているのであるが、①の会社更生法による法的整理では債権額の確定には時間がかかるという問題点があり、③の債権売却についても日本では制度が未定着であるという問題点があ

る。そこで現在、②の債権放棄による私的整理が積極的に行われている。

帝国データバンク資料「第4回債権放棄企業実態調査」によると⁽²¹⁾、2000年の銀行の債権放棄は26件（系列企業14件、一般企業12件）となっており、90年代以降の累計では、銀行の債権放棄は実に119件（系列企業69件、一般企業50件）にのぼっている。銀行以外の親企業による子会社の債権放棄は153件、その他第3セクター企業の債権放棄21件も含めると、90年代に293件の債権放棄が行われている。銀行の債権放棄の特徴としては、90年代前半から系列ノンバンク処理の一環として系列企業の債権放棄を進める一方、90年代後半には一般企業の債権放棄に応じるケースが目立ってきている⁽²²⁾。これまでは、日本ではメインバンク制の下で「融資先の経営内容を最も把握しているメインバンクが重い負担を負う」という慣行があり、銀行が負担できる範囲内で債権放棄を行おうとするために、具体的な放棄額の調整で難航するケースが多く、さらには本格的な企業の再建につながらないケースなども指摘されてきた。つまり、銀行の債権放棄に応じる基準がまったく不明確であったのである。現在、債権放棄の指針作りが現在進められてようとしているものの⁽²³⁾、そもそも「債権放棄は資本主義の原則に反し、経営者の社会的責任を放棄するもの」という意見もあり、安易に債権放棄が行えるようなシステムは避けなければならない⁽²⁴⁾。

不良債権の最終処理をめぐる政策対応としては、債権放棄のルール作りとともに、貸出債権の流動化政策の推進や、不良債権処理ビジネスへの税制上の優遇措置なども進められているが、重要なことは一律的に最終処理を進めるのではなく、個別の状況にあわせて対応を図ることである。銀行側の都合で、直接償却を無理に推進した場合、借り手企業を経営破綻に追い込む危険性もあることを認識しておく必要がある。

以上、不良債権の実態とその処理について考察してきたが、こうした不良債権の存在は現実問題として金融機関の経営悪化に直結している。

そこで続いてその実態について検討することにしよう。

そもそも金融機関の経営破綻の主因は、支払能力不足（債務超過）である。すなわち、貸出債権の不良化に伴い、債務超過となった場合、またはそのおそれがある場合に、業務停止命令等によって経営破綻に至ることとなる。金融機関の場合、債務とは主に預金を指すため、一般企業の場合の「不渡り」に相当する「預金の払い戻しの停止」が発生した段階ではなく、そのおそれのある場合に、金融当局から経営破綻したものと判断される。したがって、金融機関の経営破綻については、当該金融機関の判断というよりも、どのタイミングで業務停止命令を出すのが重要であり、金融当局の判断が大きな比重を占めていることを理解しておく必要がある⁽²⁵⁾。

90年代の金融機関の経営破綻は、その当初はバブル期の乱脈融資による貸出債権の不良化の進展に伴い発生してきた。同時に金融機関の経営悪化は、本体のみならず、別働隊として機能させてきた関連ノンバンクの不良債権処理をも背負わされたために90年代半ばにかけて急速に広がっていくことになる。しかしながら、この時期に経営破綻した金融機関のほとんどが破綻後に債務超過額を膨張させている。ここで問題となるのが、日本のすべての金融機関の経営実態が極めて不透明なままに置かれた事実である。前述のように、不良債権の実態は一貫して不明瞭であり、財務のディスクロージャーも圧倒的に遅れていたために、債務超過の判断がほとんど不可能であったと言っても過言ではない。現実には、様々な債務超過隠蔽工作を行っても経営再建が困難と思われた金融機関から順次姿を消していったと考えるのが妥当である。視点を変えて考えるならば、債務超過の実態がもっと早期に明らかになっていれば、その対処法も異なってきたと考えられる。

一方、金融機関の経営破綻を考える場合、流動性不足の問題も重要である。これは、主因とはならないまでも市場からの資金調達に支障をき

たすことになると、金融機関としては経営を継続できなくなる。90年代後半以降の事態は、支払能力に疑念を持たれた金融機関が市場から資金調達できなくなるという流動性危機と不可分の関係となっており、金融当局の判断にも影響を与えていると考えられる。

以上のように、金融機関の経営破綻は、債務超過状態を維持できなくなったと判断された場合に発生するのであるが、実際の経営破綻の契機となるのは次の3つの場合である。第1に当該金融機関の金融不祥事が明るみに出た場合、第2に金融検査などにより経営実態が極端に悪いと判断された場合、第3に市場から判断された場合である。銀行の経営破綻の場合は、90年代前半には第1、第2の契機から経営破綻が続出し、後半からは第3の契機も加わったと判断される。

しかしながら、ここで考える必要があるのは、金融当局の経営破綻させる判断基準が曖昧である点である。破綻後に債務超過額が急膨張するような事態を放置してきたこと自体問題であり、なぜもっと早い段階での対応が出来なかったのが問われなければならない。このことは、何らかの意図を持って「金融不安」を創り出しているのではないのか、といった疑念をも生み出す要因となっている。

こうして相次ぐ金融機関の経営破綻は、日本の「金融不安」を巻き起こすとともに、さらには「公的資金投入やむなし」との世論を形成していくことにもなった。ちなみに、90年代末からの相次いだ生保・損保の経営破綻は、「銀行不倒神話」の崩壊と同様、金融システムの安定性を揺るがし、「金融不安」を増幅させるものと考えられる。そこで次項では、「金融不安」とは何をさすのか、さらに公的資金投入はどのような形態で行われたのか、という点について考察することにしよう。

2. 「金融不安」と公的資金投入問題

「金融不安」とは何かを考える場合、一般的な国民による金融システ

ムへの信頼性の喪失の側面と市場における流動性危機の高まりの側面とを分けて考える必要がある。

まず一般的な国民による金融システムへの信頼性の喪失の側面について考えてみよう。前項で明らかにしたように、90年代以降、債務超過状態の金融機関が金融当局による判断に基づいて経営破綻していった。当初は、中小金融機関の経営破綻が散発的に発生したが、救済金融機関の存在と預金保険機構からの資金援助がすぐに明らかにされたために、大きな問題とはならず、また直接的な国民負担の懸念も発生していなかった。しかし、94年末の東京二信組問題の際に、東京都による公的資金投入問題が大々的に取り上げられたために、国民の間で急速に金融機関の経営問題への関心が高まっていった。そうした中で、95年7月31日に東京の大手信組であるコスモ信組に預金者が殺到し、業務停止命令が出され、1ヶ月後の8月30日には当時経営問題が表面化しつつあった関西の木津信組にも業務停止命令が出されたことによって「取り付け騒ぎ」が発生した。さらに同日に兵庫銀行の経営破綻も発表されたことから、国民の金融システムへの信頼性が大きく後退していくこととなった。その後、不良債権問題についての重大性が徐々に明らかとなり、情報から遮断された国民の間では、自らの資産管理への漠然とした不安が醸成され、「金融不安」が形成されていったと考えられる。

国民の「金融不安」をさらに掻き立てることとなったのが、住専問題である。「住専国会」と言われた96年の国会審議の中で、次々と金融機関の経営実態が明らかとなったことから、金融機関への信頼を大きく失墜させることとなった。と同時に初めての財政資金投入によって、金融システムへの不信感も増幅されることとなった。97年には多くの金融機関の経営破綻が表面化したが、なかでも大手金融機関の経営破綻が集中した11月に「金融不安」は頂点に達することとなる。これまで不安を感じつつも一方では楽観視していた人の中にも、都銀や四大証券の一角が

崩れるとは考えられなかったからである。こうして、国民の「金融不安」が徐々に高まりつつある中、98年には金融システム安定化政策、すなわち巨額の公的資金投入のスキーム作りが本格化していくことになったのである。

以上の経緯から明らかなように、「金融不安」形成のプロセスは、段階的に進行しており、国民の不安を醸成させていく契機となったのが、「取り付け騒ぎ」に代表される個人資産、とりわけ預金に対する不安の増大であり、同時に安易な公的資金投入を決めた政策決定である。金融機関の経営破綻によって、自らの預金が保護されなくなる可能性への不安は、「取り付け騒ぎ」の発生によって現実のものとなり、一部の金融機関経営者からは「預金は金融機関への融資である」といった一方的な自己責任原則の押し付けとも言える発言も出されるなど⁽²⁶⁾、金融機関への関心は一気に高まっていくこととなったのである。しかしながら、背景には金融機関に対する情報不足が常態化しており、情報自体に対する信頼性さえも喪失しているという事情があり、さらにメディアを通じて「金融危機」が喧伝されたために、「金融不安」は一層増幅されていくことになったと考えられる。

こうした経緯は、明らかに「つくられた金融不安」と考えられる。というのも、95年に経営破綻した金融機関数は、上記3つに加えて地域の3つの信組にとどまっていたにもかかわらず、ことさらに大きく取り上げられ、業務停止命令のタイミングからも意図的に「取り付け騒ぎ」を起こさせたとも考えられるからである⁽²⁷⁾。さらに正確な債務超過情報は隠蔽され続ける一方で、憶測に基づく情報のみが飛び交う状態も放置されたことは、「金融不安」を醸成し、そのことを通じて抜本的な金融システム安定化政策の道筋を模索していたとも考えられるからである。

続いて、市場における流動性危機の高まりの側面についても簡単に見ておこう。先にも述べたように、金融機関の流動性不足は経営破綻の主

因とはならないものの、支払能力不足を顕在化させる役割を果たす。実際、インターバンク市場で日々資金を調達している銀行が資金調達できないとすれば、流動性危機によって一気に経営問題に発展する可能性がある。金融機関は相互に連鎖性が強く、金融機関間の債権債務関係が複雑に絡み合っているため、少しでも疑念を持たれている金融機関は市場での資金調達が厳しくなるという事態が発生しているのである。97年秋以降、コール市場で何度か発生したデフォルトの危機（流動性危機）によって現実に経営破綻にいたった事例はないにしても、日銀等からの緊急融資によって事態を乗り切っているものであり、看過できない状態といえる。ここには、今日の市場のあり方についての警告とともに、現在の金融機関の行動規範それ自体を見直す必要性が示されていると言える。

以上のような「金融不安」への政策対応としての公的資金投入問題について次に検討することにしよう。公的資金投入は90年代初めから様々な形態で行われてきた。その基本パターンには以下の形態がある。①国家の財政資金の活用、②地方自治体の財政資金の活用、③財政投融資資金の活用、④日銀特融または出資、そして最後に⑤預金保険機構からの資金援助である。

まず①は、国民の税金を直接投入すること、または交付国債によって資金を捻出することを指している。住専処理までは発動されてこなかったが、現在の公的資金の投入形態の中心となっているものである。②は地方自治体が管轄する信組に対し、財政資金を投入することを指し、贈与または貸付の形態で行われてきた。ただし、2000年4月以降、信組の管轄が都道府県から金融庁へ移行したのに伴い、今後直接地方自治体の財政資金が金融機関に投入されることはなくなったと言える。③は郵便貯金や簡易保険などの資金を原資とする財政投融資資金を活用するもので、実際には直接金融機関へ投入されるものではなく、PKO（株価維持

政策)に代表されるように、間接的に金融機関救済のために投入されるものである。ちなみに、株価下落によって保有株式には含み損が発生している。なお、2001年4月から郵便貯金の自主運用がスタートしたが、この株価維持機能は引き続き期待されており、国民の貯金が大きなリスクにさらされることとなる。④は日本銀行からの資金拠出であり、日銀特融および出資の形態で行われている。これも直接的な公的資金とは言えないものの、日銀の国庫への繰入金が増加する場合、国民が負担したことと同様であると考えられる。90年代後半以降、日銀特融が乱発されており、重大な問題を孕んでいる。最後の⑤は預金保険機構からの資金援助を指し、その形態には貸付と贈与がある。86年の預金保険法改正以降、資金援助方式が導入され、その財源は民間銀行の保険料で賄われてきた。これも④と同じく直接的な公的資金とは言えないが、そもそも預金保険機構には政府や日銀が出資しており、さらに銀行の保険料負担増は納付する税金の減少につながる点で、間接的な公的資金と同様のものと考えられる。この他、中小企業金融安定化緊急措置法に見られるような政府保証付き融資についても公的資金に含めて考える必要がある。さらに広義の公的資金投入形態として考えられるのが、第1に超低金利政策による銀行支援であり、これは本来国民が受け取るべき利息分が銀行の業務純益に転化したものと言える。第2に不良債権処理に伴う優遇税制措置であり、例えば共同債権買取機構等への不良債権売却の際は無税扱いとなり、銀行の税負担の軽減が図られている。

以上のように、間接的・直接的な公的資金投入の形態があるが、現在では①の国家の財政資金が中心とされている。預金保険法の相次ぐ改正によって、機構内に多くの勘定項目を設けることで、①の公的資金投入のルートが作られているのである。そこで続いて、国家の財政資金の投入を可能とした経緯について検討することにしよう⁽²⁸⁾。

92年夏の日経平均株価の暴落に際し、当時の宮沢首相は「公的支援も

やぶさかではない」と表明し、金融システム危機に対して初めて公的資金投入の議論を打ち出した。さらに、同年12月の日銀による住専処理策案にも公的資金投入論が盛り込まれた。しかしながら、当時の状況では財政資金投入への反発も強く、前者についてはPKO等による間接的な公的資金投入形態での対応がなされ、後者については議論の先延ばしによる対応がとられた。94年の東京の二信組問題では、「東京共同銀行」への公的資金投入問題が国民的規模で議論されることとなった。当時都知事は公的資金投入に反対を表明していたが、その後賛成に転じることとなったのであるが、背景には大蔵省がこの問題について「破綻した金融機関の預金者保護」あるいは「信用秩序の維持」という大義名分を振りかざし、日銀をも巻き込んだ公的資金投入による処理スキームを立案していたという事実がある。さらに、95年当時の急激な円高への対応として検討された「緊急円高・経済対策」でも金融システム危機回避のための公的資金投入姿勢が示されるとともに、同年6月の大蔵省「金融システムの機能回復について」においても公的関与という表現ではあるが公的資金投入への姿勢が表明されることとなった。「公的資金投入やむなし」という世論形成は、このように「預金者保護」あるいは「信用秩序の維持」などを建前として徐々に進められていくこととなった。しかしながら、ノンバンクである住専の処理問題ではこうした大義名分が通用せず、当初は反対の立場を明らかにしていた。ただし当時の急激な円高による国内経済の打撃に加え、金融機関の経営破綻が続出する中で、方針を180度転換し公的資金投入を前提として処理スキーム作りが進められることとなる。極めて政治的な思惑も錯綜しながら、住専問題では最終的に多くの反対を押し切る形で初めての財政資金投入の仕組みが作られることとなった。具体的には、旧住専の債権を住宅金融債権管理機構へ引き継がせる際に発生した6兆4100億円の一次ロス分のうち、母体行負担3.5兆円、一般行負担1.7兆円等で不足する6800億円を財政資金で負

担することとなり、さらに預金保険機構内に設けた緊急金融安定化拠出基金に財政資金から50億円出資し、計6850億円の国民の税金が、初めて直接的形態での公的資金として投入されることとなったのである⁽²⁹⁾。住專問題では、国民的コンセンサスを得て公的資金投入を行ったというよりも半ば強引な形で実行したと言えるのであるが、その後、公的資金投入への歯止めが全くなかった対応へと変化していく。預金保険機構の性格を大きく「変質」させ、財政資金投入の仕組みを作り上げていくのである。この点については次章で検討する。

以上のように、財政資金投入は「預金者保護」「信用秩序の維持」などの大義名分とは別の論理で実行されていくのであるが、現在、政府は財政資金を中心とした公的資金投入をどういう根拠で正当化しているのだろうか。金融庁はその必要性について次のように説明している⁽³⁰⁾。「①金融機関は、皆さんからの預金等を受入れ、企業・個人等に対して融資する業務を行っており、さらにたとえば給与の振込みや代金の決済で判るように同じ銀行の、あるいは別の銀行の口座の付け替えでお金が動くいわゆる決済機能を有しています。このように金融機関は、公共性があり、連鎖性のある機能を担っています。経済活動が維持され活発になるためには、このお金の流れが滞らないことが必要不可欠であり、金融はいわば経済の動脈として重要な役割をになっています。②仮に金融機関が破綻した場合に、このお金の流れがとまっていまい、預金の一部が戻ってこない、自分自身はお金があるのに代金は支払われず事業の継続が困難となるような大変な社会的混乱が生じることになります。」以上の説明から明らかなように、金融庁は引き続き「預金者保護」「信用秩序の維持」などの大義名分を振りかざすとともに、金融機関の「公共性」「連鎖性」をも全面に押し出すことで、公的資金投入を正当化している。しかしながら、これまでの経緯からも明らかなように、実際には別のところに、すなわち銀行救済に主目的があったと考えられる。銀行の「公共性」に

基づく社会的役割はたしかに重要なものとして維持されるべきであるが、こうした事態に至った原因については一切触れずに、公的資金投入を行おうとしているのは大きな問題である。そこで章を改めて、現在にいたる金融システム安定化政策について検討することにしよう。

III. 混迷する金融システム安定化政策

1. 1997 年までの金融システム安定化政策

90 年代の前半から、総合経済対策が繰り返し打ち出され、公共事業に偏重した財政出動に基づく景気浮揚のための施策がとられてきた。しかしながら金融機関の不良債権の実態も明らかにしないまま、景気浮揚優先政策をおこなってきたため、事態は一向に好転しないばかりか、次々と明らかになる金融スキャンダルの中で、幾つかの金融機関の経営破綻が表面化してきた。当初の金融システムへの政策支援としては、間接的な公的資金投入を含む対応がとられてきた。例えば、不良債権処理を目的とした新たな機構の設立や税制上の優遇システムの構築などである。93 年には共同債権買取機構が設立され、税制上の優遇を付与して不良債権処理を促進させようとした。また 95 年には東京共同銀行(のちに整理回収銀行に改称)が設立され、東京二信組の受け皿金融機関とされるとともに、その他の信組の受け皿機関に発展させられていった。さらに、不良債権の償却基準の緩和や債権流動化システムの整備などが行われると同時に、超低金利政策の継続や PKO(株価維持政策)の実施など、多面的な金融機関救済の対応が実施されてきた。ただし、一部の地方では地元の信組等への財政資金の投入なども行われていた。

こうした間接的な公的資金投入を中心とした対応は、住専処理への 6850 億円の財政資金投入をきっかけに、積極的な公的資金活用への対応へと変化していくこととなる。財政資金投入の前例ができたという理由も

考えられるが、それ以上に大きな要因として、当時経営破綻が懸念されていた大手金融機関の破綻コストを、預金保険機構の財源では賄えないという事態が発生していたことがあげられる。実際、97年秋の段階でこの問題は顕在化することとなり、具体的には、92年から97年10月までの預金保険機構からの資金援助の総額が3兆3711億円であるの対し、旧北海道拓殖銀行1行への資金援助額は3兆4113億円であり、預金保険機構の財源枯渇という事態を招いてしまったのである⁽³¹⁾。

以上のように、公的資金投入への世論誘導を行いつつ、現実問題として大手金融機関の経営破綻への準備として、翌98年の大量の公的資金投入を可能とする新たなシステム作りが進められていったのである。ちなみに、97年は橋本6大改革が実行に移され始めた年であるが、その政策の失敗によって97年春から景気後退が一気に進行し、さらなる不良債権発生を導くこととなった。同時にまた、個別金融機関による早期是正措置への対応や生き残り戦略の具体化など、新たな課題への対応が「貸し渋り」を社会問題化させた時期でもあり、「金融不安」が国民の間で広くが受入れられやすくなっていた経済情勢であった点も抑えておく必要がある。そこで次項では、膨大な額の公的資金投入を可能としたシステムについて検討することにしよう。

2. 1998年以降の金融システム安定化政策

98年には二度にわたって、公的資金投入のスキームが準備されることとなった。まず、98年2月の「金融二法」（「改正預金保険法」および「金融機能安定化緊急措置法」）の成立によって、30兆円の公的資金投入のスキームが作られた。具体的には、預金保険機構の中に特別勘定（17兆円）と金融危機管理勘定（13兆円）を設定し、その財源は10兆円の交付国債と20兆円の政府保証付きの日銀からの融資で賄うというものであった。金融危機管理勘定は、金融機関の自己資本充実のために公的資金を「健

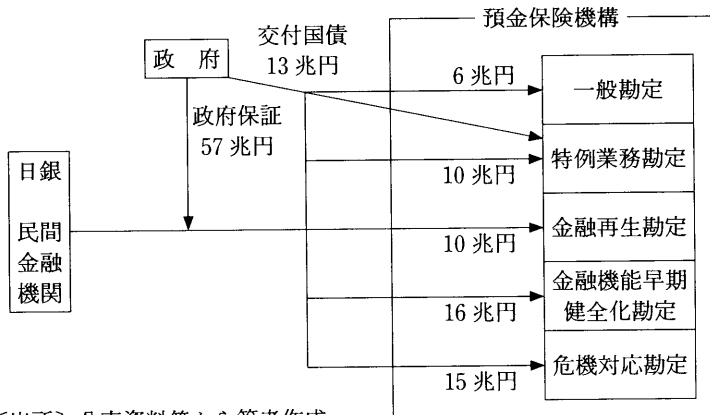
論 説

全行」に注入しようとするものであり、実際に 98 年 3 月末には大手行 19 行に対し、1 兆 8156 億円の資金が投入された。

98 年 4 月以降、公的資金投入スキームの拡充策へと事態は動き出す。理由は、当時すでに経営が危ぶまれていた長銀・日債銀等の今後の大型の経営破綻に対処するためには、30 兆円でも不十分であるとの認識があったためである。同時に、大手行を中心に「健全行」への資本注入によって自己資本を強化し、ビッグバンへの政策支援を行う狙いもあったと考えられる。

98 年 10 月には、「金融再生関連 8 法」および「金融機能早期健全化緊急措置法」の成立によって、60 兆円の公的資金投入のスキームが確立された。具体的には、預金保険機構の中に、旧特別勘定を 17 兆円に増額した特例業務勘定に加え、18 兆円の金融再生勘定と 25 兆円の金融機能早期健全化勘定（※金融危機管理勘定は廃止）を設定し、財源としては 7 兆円の交付国債と 53 兆円の政府保証付きの日銀および民間金融機関からの融資で賄われることとなった。現在でもこのスキームで公的資金投

図表 4 2001 年度の 70 兆円の公的資金投入スキーム



〔出所〕公表資料等から筆者作成

入が行われているのであるが、公的資金枠は2000年度には10兆円増額の70兆円に拡大され、さらに2001年度も70兆円枠を継続することとなった。さらに問題なのは、2002年以降の措置として、公的資金投入政策の恒常化を図るための新たな勘定項目が2001年度から盛り込まれたことである(図表4参照)。2000年5月の預金保険法改正によって、15兆円の危機対応勘定が新たに設定されるとともに、一般勘定の財源不足を補うための6兆円の政府保証枠が設定されたのである。図表5には、2001年1月5日現在の預金保険機構内の各勘定別の公的資金枠の使用状況が示されているが、約25兆円の公的資金が使用されている。

以上のように、公的資金の恒常的投入スキームが作られたわけであるが、公的資金投入を積極的に進める議論の中には、「公的資金は当然返済されるものも多く、全てが国民負担とはならない」という意見もあるが、返済の見通しがまったくなくなってしまったものも存在する。この点に

図表5 預金保険機構の各勘定別の公的資金枠の状況 (単位：兆円)

形態	勘定区分	資金の使徒	1999	2000	2001	2002～	使用状況
債務保証	一般	ペイオフコスト 内の預金者保護		4	6	恒久措置	2.06
	特例業務	破綻金融機関の 資産買取り等	10	10	10	廃止の方向	3.88
	金融再生	長銀保有株の買 取り等	18	18	10	廃止の方向	3.94
	金融機能 早期健全化	99年以降の銀 行への資本注入	25	25	16	廃止の方向	6.95
	危機対応	危機的な事態に おける特例措置			15	恒久措置	—
交付国債	特例業務	破綻金融機関の債務 超過の穴埋め	7	13	13	廃止の方向	7.83
合 計			60	70	70		24.66

〔注〕2001年1月5日現在。〔出所〕金融庁ホームページ。

図表 6 長銀・日債銀に投入された公的資金

(単位：億円)

	長 銀	日債銀	計
国民負担が確定した分			
・債務超過の穴埋め分等…①	35,734	31,183	66,917
・98年3月の資本注入分…②	1,300	600	1,900
小 計	37,034	31,783	68,817
今後の負担の可能性のある分			
・不適資産の買取り…③	7,693	4,433	12,126
・保有株の買取り…④	22,764	6,732	29,496
・譲渡後の資本注入…⑤	2,400	2,600	5,000
小 計	32,857	13,765	46,622
総 計	69,891	45,548	115,439

〔注〕1) 上記①～⑤の金額の算出根拠は以下の通りである。

①金融再生法第72条に基づき預金保険機構内の特例業務勘定の資金を取り崩して行われる特別資金援助分と、特別公的管理中に発生した「不適資産」から発生した追加損失分との合計。

②特別公的管理下に置かれた際に優先株が0円となり返済不能となった分。

③預金保険機構から整理回収機構に対し「不適資産」の買取代金として貸し付けた分で、整理回収機構から特別公的管理銀行に買取資産と引き換えに渡された分。なお、何回かに分けて行われた金額の合計。

④金融再生法第53条に基づく資産の買取りを実施した分

⑤無額面乙種優先株式を整理回収銀行が引き受ける際に、早期健全化勘定より貸しつけられた資金分。

2) なお、上記の中に含まれてものとして、劣後ローン分(466億円)、預金保険機構の一般勘定でのベイオフコスト分(146億円)がある。

3) なお、上記の資産は2000年11月現在の数字に基づいて算出。

〔出所〕全銀協『金融』各号および金融庁ホームページ等より筆者作成。

については、長銀、日債銀に実際に投入された公的資金を例に検討してみよう。図表6に示したように、この2つの銀行にすでに投入した12兆円の公的資金のうち、約7兆円の国民負担が確定し、残る部分の中にも今後国民負担となるものも存在している。この両行はともに売却を完了したが、明らかに国民負担を前提とした「身売り」同様の条件で行われた。例えば長銀の場合、投資集団「ニュー・LTCB・パートナーズ・CV」は以下のような条件・金額で買収した。まず、旧長銀株式24億株を10億円で取得し、新規発行普通株式3億株を1200億円で引き受ける一方、政府からは2400億円の資本注入(新規発行無議決権優先無額面株式6億株分)を受けるとともに、旧長銀の保有株式の含み益2500億円も受け取っている。さらに、既存の貸出関連債権の譲渡に対して瑕疵担保特約がつけられていたのである⁽³²⁾。紙幅の関係上、この問題についての詳述は行わないが、旧長銀が「新生銀行」、旧日債銀が「あおぞら銀行」としてすでに営業を開始しているが、特別公的管理下に置かれてから現在にいたるまでの経緯については、まったく不透明であり、問題の多い処理であったと言える。何故にこれほどまでの国民負担をしなければならなかったのかについては、さらに深く検討されねばならない。

以上のように、現行の金融システム安定化政策の下では、国民負担は確実に拡大していくことになる。不透明な処理の負担を公的資金によって今後も進められる可能性が大きく、早急な見直しが必要である。

3. 金融システム安定化政策の問題点

90年代以降に行われてきた金融システム安定化政策は、広義の金融政策の一環として考える必要がある。というのは、本来バブル崩壊後の实体经济の低迷に対して、政府の政策によって信用秩序を維持し、金融機能を回復させることが課題とされていたからである。しかしながら、これまで検討してきたように、その実態は本来の姿とは程遠く、一貫して

銀行救済のためのものであり、公的資金投入の仕組み作り以外の何物でもなかった。間接的公的資金投入から直接的公的資金の大量投入へと金融システム安定化政策は変化していく中で、不良債権処理は一向に進まず、その実態は増大の一途を辿ってきたと言える。現実的な金融機関の経営破綻の増加によって、「金融不安」は長期化し、悪循環とも言える公的資金投入へと繋がっていくこととなったのである。本稿の冒頭で確認したように、現在の景気低迷は金融システムの機能不全によるところも大きく、90年代の金融システム安定化政策の失敗の帰結であると言える。

さらに金融システム安定化政策のもう1つの重要な問題点がある。それは、同時期に始まった金融システム改革とあわせて、「メガ再編」の下準備を行う役割を果たしたことである。一方では、「金融システムの安定」の名の下に大手金融機関の整理と体力強化を図り、他方で中小金融機関の淘汰の仕組み作りの役割を担ったことである。「金融不安」の広がりの中で、地域金融機関の統廃合を推し進め、さらに早期是正措置制度によって、根拠の乏しい自己資本比率規制を金融機関に強制することで再編を推し進めてきた。日本版ビッグバンはこうした動きを加速させ、現実的再編を実行させるてこの役割を演じてきたと言える。

一部に日本の金融機関の数が多く、「オーバーストッキング」状態であることから、再編・淘汰の必要性も説かれるが、ここで問題とされるべきは、「大手行のオーバーストッキング」状態の根本的解決こそが必要だということである⁽³³⁾。「大手行が健全になれば日本経済が活性化する」という見解もあるが、実際には大手行はますますその伝統的銀行業務から遠ざかり、「貸し流し」や「融資先の選別」を行っているのであり、地域経済への貢献度ももっとも低いと言わざるを得ない。したがって、現在の日本経済の低迷状態を根本的に打開していくためには、地域金融機関の建て直しこそが必要なのである。

しかしながら、2001年4月の「緊急経済対策」においても大手行の不良債権問題の早期解決こそが必要とされ、最終処理を進めるための諸施策が講じられようとしている。この「緊急経済対策」の問題点は、第1に不良債権の最終処理に年限を切っている点であり、第2に「銀行保有株取得機構（仮称）」の設立という名目でまたしても公的資金の投入を行おうとしている点にある⁽³⁴⁾。第1の点については、債権放棄を含む直接償却を推進させることとなり、多くの企業の前倒しの処理が進められることとなる。つまり、リストラ・企業倒産がこれまでになく激増することになるのである。内閣府でも、「緊急経済対策を実施したら、失業者が10万人から20万人増加する」との見解を明らかにしており⁽³⁵⁾、また民間シンクタンクでの失業予測はさらにこれを上回る50～130万人となっており、一時的には失業率も7%近くに達することとなる⁽³⁶⁾。第2の点については、銀行と企業の持ち合い株解消のための新たな機構を創設するというあまりにも露骨な銀行救済の仕組みであり、今後さらに国民負担が増加していくこととなる⁽³⁷⁾。ちなみに、時価会計制度の導入によって銀行の保有株式の含み損が表面化することが予想される2001年9月期決算には間に合わないものの、今後の銀行経営にとっての株式保有リスクを軽減する狙いがある。

以上のように、国家財政規模にも匹敵する直接的公的資金投入の枠組みを維持しつつ、さらに中心的政策課題として銀行支援体制を作るという異常な事態は、根本的にこれまでの政策が破綻を来していると考えべきである。

最後に、2002年4月まで解禁が延期されることとなったペイオフと金融システム安定化政策との関係について若干述べておくことしよう。ペイオフとは、金融機関が経営破綻した場合に預金などの払い戻し保証を元本1000万円までとその利子部分に制限する措置である。当初のスケジュールでは、2001年3月に解禁となる予定であったが、金融システム

の安定性を損ねるとして延期されてきた。つまり、「ペイオフ解禁」をちらつかせること自体が「金融不安」を醸成する機能を果たし、公的資金投入の裏付けの役割を果たしてきたと言える。もうすでに、再度のペイオフ解禁延期論も出ているが、現実問題としてペイオフは実行できないし、またするべきではない。ただし、このペイオフ解禁論は、同時に日本における「自己責任原則」徹底のための手段ともされている側面もある。したがって、ただ単にペイオフ解禁を延期するだけでなく、真の金融システム安定と結びついた形で、預金等に対する信頼を回復させるような施策こそ求められている。

Ⅳ. おわりに

本稿では、90年代からの金融システム安定化政策の批判的検討を行ってきた。膨大な公的資金投入を行い、大手行を中心に救済を行ってきたことによって、金融システム不安は解決しなかったばかりか、さらに实体经济への悪影響を拡大させてきたと言える。ビッグバンの進展とも相俟って、現代日本の金融システムは明らかに实体经济への役割を果たせない状態となっている。

ここで考えるべきは、金融のあり方をめぐる問題であり、なかでも銀行業のあり方についてである。公的資金投入の際に必ず登場する「公共性」については、銀行業の行動規範に組み込んだものとする必要がある。

「間接金融から直接金融へ」という規制緩和論者の言う金融の流れは、21世紀の日本経済の回復には何の効力も発揮しない。銀行業がその原点に立ちかえり、与信業務を中心に行っていけるような金融環境を再構築しなければならない。そのためには、金融規制を再度見直すとともに、金融監督体制も強化する必要がある。ただし、自己資本比率規制のような一面的な規制でなく、実態に見合った規制・監督体制をとるとともに、

銀行を潰さなくてもすむようにすること、つまり銀行経営の健全性を常に保てるような金融システムの構築こそが課題とされるべきである。「グローバル・スタンダード」に追随する競争政策には、日本の金融システムの機能回復の処方箋はない。日本の現状に即した政策対応によって上記の課題を遂行していく必要がある。なお、こうした点については、金融規制の再構築の方向性を明らかにすることを中心に今後さらに検討していきたい。

注

- (1) 2001年6月の日銀短観によると、企業の景況感を示す業況判断指数(DI)が大企業製造業でマイナス16となり、2年3ヵ月ぶりに悪化に転じた3月の調査からさらに大幅に悪化した。大企業非製造業でも二期連続でマイナス13となっていることが明らかにされた。『日本経済新聞』2001年7月2日付夕刊。また内閣府は6月の月例経済報告で景気の基調判断に初めて「悪化しつつある」との表現を用いて5ヵ月連続で下方修正した。『日本経済新聞』2001年6月15日付夕刊。
- (2) 例えば、世界銀行は2001年の日本のGDP伸び率は、実質で0.6%にとどまり、前年の1.7%から大幅に減速するとの見通しを発表した。『日本経済新聞』2001年4月11日付。なお、日本政府は2001年度GDP実質成長率見通しを下方修正し、1.0%を割り込む可能性を示唆している。『朝日新聞』2001年4月11日付。
- (3) 帝国データバンク情報部は2000年度の企業倒産の特徴を以下のようにまとめている。①「不況型倒産」が過去最高の14,188件(全体の75%)、②「老舗倒産」が4,182件で過去最悪、③「上場企業倒産」が15件で過去最高、④「民事再生法」適用が804件で倒産手続きの主流となっている点、⑤「更生特例法」適用が3件、⑥「特別保証制度利用後倒産」が3,941件で大幅増加、⑦「建設業倒産」が5,854件で急増および「小売業倒産」が3,018件で過去最高、⑧「第三セクター倒産」10件で過去最高、⑨「大手企業系列倒産」62件で依然高水準。『金融ビジネス』2001年6月号、30～31ページ参照。
- (4) 『日本経済新聞』2001年3月14日付。
- (5) 2001年3月の月例経済報告関係閣僚会議では、「持続的な物価下落をデフレと定義すると、現在の日本経済は緩やかなデフレにある」との見解が初めて示され

論 説

- た。『日本経済新聞』2001年3月16日夕刊。
- (6) 緊急経済対策については、『日本経済新聞』2001年4月6日付夕刊参照。
- (7) 詳しくは、「特集 動き出した銀行保険窓販」『金融財政事情』2001年4月23日号を参照。
- (8) 銀行本体での信託業務の解禁については、『金融』647号、83-84ページ参照。
- (9) 『ニッキン』2001年1月1日付。
- (10) 最近の金融トラブルの激増については『日本経済新聞』2001年4月8日付参照。
- (11) 金融被害急増の実態および金融商品販売法の問題点については『朝日新聞』2001年4月7日付参照。
- (12) 日本版ビッグバンの批判的検討については、拙稿「金融・信用不安と金融システムの再編」清野良榮編『分析・日本資本主義』第4章、文理閣、1999年、を参照されたい。
- (13) 『金融』644号、53ページ参照。
- (14) 国会に上程された銀行法改正法案については、『金融』649号、21-26ページ参照。
- (15) 『ニッキン』2001年1月26日付。
- (16) 2001年3月24日には東京生命が経営破綻し、2000年度だけで生保は5社、損保1社が経営破綻している。
- (17) 山家悠紀夫「日本の銀行業 現状と現忘」『銀行労働調査時報』2000年1・2月号、および『朝日新聞』2001年4月19日付参照。
- (18) 自己査定分類基準については『金融』617号参照。
- (19) 『日本経済新聞』2001年4月18日付。
- (20) 早期是正措置の問題点については、斎藤正「金融再編成の展開と日本経済」大橋英五・小西一雄・斎藤正・平澤克彦・田村八十一『金融—金融は社会的役割を取り戻せるか—』日本のビッグインダストリー6、第2章、大月書店、2001年、88ページおよび106-109ページを参照されたい。
- (21) 帝国データバンクホームページ (<http://www.tdb.co.jp>) 参照。
- (22) そごうの倒産および債権放棄の事例等については、日本経済新聞社編『ドキュメント そごう解体』日本経済新聞社、2001年、を参照。
- (23) ガイドラインとしては、公認会計士らによる国際組織「インソル」が定めた8原則をたたき台とし、①債権者は調整委員会を設置するなど協調体制を築く、②債務者は資産や負債などの全情報を提供する、③情報は全債権者が共有し、外部に

- は秘密にするなどが盛り込まれている。英米では各銀行が融資額に応じて債権放棄額を比例配分するのが一般的となっている。『朝日新聞』2001年5月4日付
- (24) 直接償却の問題点については、『金融財政事情』2001年4月2日号参照。ちなみに、産業界では会社分割法の活用が注目されているが、会社分割によって労働者の処遇等に重大な問題が発生する可能性がある。その問題点について詳しくは、日本労働弁護団「会社分割法制に関する見解及び留意事項」『銀行労働調査時報』2000年6月号、を参照されたい。
- (25) 山口義行『金融ビッグバンの幻想と現実』時事通信社、1997年、110—111ページ参照。
- (26) 当時の城南信金理事長は「今後預金者は預金を金融機関に対する融資であると考えなければならない」との発言を行っている。『日本経済新聞』1995年11月9日付。
- (27) 前掲『金融ビッグバンの幻想と現実』98—100ページ参照。
- (28) 公的資金投入の経緯については、日本経済新聞社編『金融迷走の10年—危機はなぜ防げなかったのか—』日本経済新聞社、2000年、を参照。
- (29) 住専問題については、米田貢「不良債権問題と“住専処理”」中央大学経済研究所編『現代財政危機と公信用』第7章、中央大学出版部、2000年、を参照。
- (30) 金融庁ホームページ (<http://www.fsa.go.jp>) 参照。
- (31) 拓銀への公的資金投入については「破綻処理と労働組合」『銀行労働調査時報』1999年5月号、21ページ参照。
- (32) 長銀買取についての問題点および瑕疵担保特約については、湯浅和己「60兆円の公的資金（銀行支援枠）はどう使われているか」『経済』2000年3月号、を参照。
- (33) 「大手行のオーバーバンキング」論批判については、前掲『金融—金融は社会的役割を取り戻せるか—』1、2章を参照されたい。
- (34) 「銀行保有株式取得機構（仮称）」の問題点については、『エコノミスト』2001年5月1・8日合併号および『日本経済新聞』2001年5月1日付参照。
- (35) 『朝日新聞』2001年4月6日付。
- (36) 『日本経済新聞』2001年5月8日付。
- (37) そもそも銀行の株式所有を認めている点についても現在検討され始めているが、この点についての検討は今後の課題としたい。