

「金融再生」に関する一考察

野 崎 哲 哉

目次

- I. はじめに～「金融再生」とは何か～
- II. 「金融再生プログラム」の実施と銀行の対応
 - 1. 不良債権の早期最終処理方針とデフレ不況の深刻化
 - (1) 不良債権の早期最終処理方針の確立経緯
 - (2) 米国からの圧力の強まり
 - 2. 「金融再生プログラム」の内容と問題点
 - (1) 「金融再生プログラム」の内容
 - (2) 「金融再生プログラム」の問題点
 - 3. 「金融再生プログラム」下の銀行行動
 - (1) 資産査定の厳格化と税効果会計の見直しへの銀行の対応
 - (2) 収益性向上に向けた銀行の対応
- III. りそな処理問題と「金融再生」の現段階
 - 1. りそな処理の経緯と問題点
 - (1) りそな処理の背景と具体的経緯
 - (2) りそな処理の問題点
 - 2. 「金融再生」の現段階
 - (1) 銀行健全化に向けた金融行政の対応
 - (2) 企業再生および中小企業金融支援に向けた取組み
 - (3) 「新たな公的資金制度」導入検討の問題点
- IV. おわりに～「金融再生」のあるべき方向性について～

I. はじめに～「金融再生」とは何か～

2002年10月の「金融再生プログラム」公表以後、日本の「金融再生」は強力な国家主導の施策によって進められている。「金融再生プログラム」は、04年度までに主要行の不良債権比率を現状の半分程度に低下させることを通じて、金融システムの再生を図ろうとするものであり、不良債権問題の解決という側面に力点をおいた「金融再生」策である。具体的施策としては、主要行の資産査定の厳格化や自己資本の充実、ガバナンスの強化等が挙げられ、同年11月の作業行程表に基づいて粛々と実施に移されている。

03年に入り、大手行の特別検査の再実施や税効果会計の見直し議論がなされる中、6月にはりそな銀行が事実上国有化されることとなった。

「特別支援」の名の下に、国家が全面的に経営に関与し、巨額の公的資金の投入によって、健全化を図ろうとするものである。しかしながら、管理会計上「再生勘定」に分離された債権は確実に早期処理の対象となるため⁽¹⁾、多くの中小企業に影響が及ぶことは必至である。他の銀行も事態が波及することを避けるべく、健全性と収益性を重視した経営に一層傾注しており、結果として貸出金残高は急激な減少傾向を示している。

そもそも「金融再生」を不良債権の早期最終処理を通じて成し遂げられると考えることは誤りである。現在の経済状況の下では、資金繰りに困難を抱えつつも黒字経営を続けている中小企業でさえ、場合によっては不良債権とされてしまうことがあるが、不良債権の早期処理方針に基づく銀行側の対応こそがこうした事態を招いていると認識すべきである。実体経済の悪化に伴い、中小企業支援の対策も打ち出され始めたが、不良債権処理の促進と銀行の収益力向上を主要課題とする現在の「金融再生」策とは、明らかに相容れるものではない。

ここで考えるべきは真の「金融再生」とは何かということである。そ

れは銀行の本来の機能回復にこそ求められなければならない。銀行の本来の機能とは、信用媒介（金融仲介）機能、信用創造機能、決済機能の3つを指す。銀行は本業である預金、貸出、為替の三大業務を併せ行うことによってこの3つの機能を担うのであり、ここに銀行の公共的役割が存在する⁽²⁾。銀行の公共性は「信用秩序の維持」、「預金者保護」と並んで「金融の円滑」という観点から把握されるべきであり、今求められている「金融再生」とは、こうした銀行の役割の発揮と捉えるべきである。

03年半ばから「金融再生」と一体となった産業再生の取り組みも開始されているものの、その効果は期待できず、新たな公的資金制度、すなわち国民負担の仕組み作りが模索されている。これまでに30兆円を超える公的資金が投入され、国民負担が確定した金額はすでに10数兆円に達している。にもかかわらず、さらに公的資金を投入するという方向で果たして真の「金融再生」は成し得るのであろうか。

そこで本稿では日本における「金融再生」の方向性を批判的に検討することを課題とする。以下、IIでは「金融再生プログラム」の背景、内容、問題点を考察し、銀行行動への影響を考察する。IIIではよりその処理問題の経緯と問題点を考察し、「金融再生プログラム」の現段階の問題点を新たな公的資金投入制度の議論も含めて検討を加える。最後にIVではあるべき「金融再生」の方向性を提示するとともに今後の検討課題を示して結びとする。

II. 「金融再生プログラム」の実施と銀行の対応

1. 不良債権の早期最終処理方針とデフレ不況の深刻化

(1) 不良債権の早期最終処理方針の確立経緯

不良債権の早期最終処理方針が出されたのは、01年4月の緊急経済対策においてであった⁽³⁾。当時は相次ぐ大型企業倒産の影響でその負債総

額は戦後最悪を記録し、日経平均株価もバブル後最安値を記録するなど政府も景気低迷を認めざるを得ない状況であり、不況の深刻化による新たな不良債権の発生という事態が顕在化した時期でもあった。しかしながら、緊急経済対策では不良債権の存在こそが景気低迷の元凶と認識され、その処理を進めることが第一義的課題とされることとなった。同月末に誕生した小泉政権はこの緊急経済対策を受け継ぎ、6月には骨太方針（正式名称は「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針」）第1弾を策定する。「構造改革なくして景気回復なし」のスローガンの下、その中心的課題として不良債権処理が進められていくこととなった。具体的には9月の「改革工程表」に基づき進められ、金融検査マニュアルの画一的適用によって多くの中小企業を窮地に陥れていくこととなった。

結果的に小泉政権の1年目は、第一義的課題とした不良債権処理問題を大きく後退させることとなった。というのも、不良債権の早期最終処理方針の下、貸し渋り・貸し剥がしが横行し、多くの企業倒産と金融機関の経営破綻を招くこととなり、そのことが新規の不良債権を生み出す悪循環をもたらしたからである。図表1に示されているように、預金取扱金融機関の02年3月期のリスク管理債権は53兆円で前年度の43.4兆円から9.6兆円増加し、金融再生法開示債権は52.4兆円でこれも43兆円から9.4兆円増加している。中でも大手銀行のその増加が著しい。また個別貸倒引当金の増加額も微増にとどまっている。日本総研の試算によれば、01年度の全国銀行の不良債権の新規発生額は16兆8854億円に達し、前年度の8兆6276億円から倍加し、さらに金融危機が生じた98年度を超える額となっている（図表2参照）。

一方、01年度の企業倒産は戦後2番目の2万52件で、負債総額も16兆1409億円に達しており、不況型倒産は戦後最悪の76.2%を占めている⁽⁴⁾。また金融機関の経営破綻は、01年度が過去最多となっている（図

図表 1 2001年度の不良債権残高の増加額
(単位：兆円)

	金融再生法開示債権		リスク管理債権		個別貸倒引当金	
	2001.3	2002.3	2001.3	2002.3	2001.3	2002.3
都銀・長信 銀・信託銀	20.0	28.4 +8.4	19.3	27.6 +8.3	3.9	4.7 +0.8
地銀・ 第二地銀	13.6	14.8 +1.2	13.2	14.4 +1.2	3.3	3.2 -0.1
全国銀行計	33.6	43.2 +9.6	32.5	42.0 +9.5	7.2	7.9 +0.7
協同組織 金融機関	9.4	9.2 -0.2	10.9	11.0 +0.1	2.8	2.5 -0.3
預金取扱 金融機関計	43.0	52.4 +9.4	43.4	53.0 +9.6	10.0	10.4 +0.4

〔注〕 1. 破綻公表済の金融機関を除く。2. 金融再生法開示債権は破産更生債権及びこれに準ずる債権, 危険債権, 要管理債権の合計。

〔出所〕 金融庁

表 3 参照)。

小泉政権の 2 年目は, 3 月の株価対策(空売り規制および株価浮揚策)や米国の景気持ち直しの影響もあり, マクロ経済指標は若干の好転の下でスタートした。5 月には景気の底入れ宣言が出され, 6 月の骨太方針(正式名称は「経済財政運営と構造改革に関する基本原則 2002」)第 2 弾に基づき構造改革路線が推し進められていくこととなる。しかしながら, 実際には前年度から続く悪循環は全く解消されておらず, 秋口にかけて実体経済は一層深刻さを増していくこととなった。後述の「金融再生プログラム」実施の影響も含めて, 最終的に 02 年度の企業倒産は, 引続き高水準の 1 万 8928 件, 負債総額は 13 兆 3100 億円に達し, 不況型の企業倒産は過去最悪を更新し 76.8%を記録することとなった。

以上のような大量の企業倒産を招くこととなった原因の 1 つに挙げられるのが, 金融検査マニュアルの画一的適用の問題である⁽⁵⁾。地域の中小

図表 2 全国銀行の不良債権新規発生額の推移

(単位：億円)

年度	不良債権 新規発生額	不良債権 処理額	(うち直接 償却)	不良債権 残高
1996	20,068	77,634	(43,158)	▲67,153
1997	148,832	132,583	(39,927)	79,690
1998	157,144	136,309	(47,093)	▲1,310
1999	97,019	69,441	(38,646)	7,390
2000	86,276	61,076	(30,717)	21,490
2001	168,854	97,221	(39,745)	95,130
累計	678,193	574,264	(239,286)	
年平均	113,032	95,711	(39,881)	

〔注〕 不良債権残高はリスク管理債権。新規発生額の算出は以下の通り。

新規発生額＝当期不良債権残高－前期不良債権残高＋貸倒引当金
取崩額＋直接償却 ※貸倒引当金取崩額＝貸倒引当金繰入額－(当
期貸倒引当金残高－前期貸倒引当金残高)

〔原資料〕 金融庁資料

〔出所〕 日本総合研究所レポート「トリレンマを断ち切る総合政策を」
2002年10月17日、9ページより転載。

図表 3 金融機関の破綻件数

(単位：件)

年度	91～94	95	96	97	98	99	00	01
全国銀行	1	2	1	3	5	5	0	2
信用金庫	2	0	0	0	0	10	2	13
信用組合	5	4	4	14	25	29	12	41
総件数	8	6	5	17	30	44	14	56

〔出所〕『平成14年度 預金保険機構年報』

企業にも大企業と同じ基準を適用してしまったために、多くの中小企業の資金繰りを悪化させ倒産に追い込むこととなったのである。一方、こうしたマニュアルに基づいて査定を行わなければならない銀行自体の経営も厳しい状態に追い込まれ、前述のように01年度は大量の金融機関淘汰が生じることとなった。02年度に入り、金融検査マニュアル別冊（中小企業融資編）が7月に作成されたものの大きな期待をかけられるものとはなっていない。さらに4月からのペイオフの部分解禁や7月の財務大臣によるオーババンキング解消表明など、地域の金融機関をめぐる状況も一段と深刻さを増していくこととなった⁽⁶⁾。

そもそも不良債権とは、バブル崩壊や不況の深刻化等によって銀行の貸出債権が不良化したもの、または不良化するおそれのあるものを指している。信用理論に基づいて考えるならば、不良債権の存在が直接銀行の貸出能力を奪うことにはならない⁽⁷⁾。銀行は貸出によって信用、すなわち預金を創造しているのであり、預金者から預かった負債である預金を貸し付けているのではないからである。したがって貸出が減少しているのは、別の要因に基づいており、自己資本比率規制の絶対化に代表される現在の金融行政こそが銀行の貸出能力を奪っているのである⁽⁸⁾。

不良債権という経済活動の結果として発生したものを経済低迷の根本原因と考える誤った政策の下で、実体経済は一層深刻さを増していくこととなる。02年9月末の「竹中ショック」と揶揄された金融担当相の交替劇以降、株安の進行や一層の景気低迷に直面し、何らかの対策が求められた政府は、10月30日にデフレ対策として「改革加速のための総合対応策」を公表した。ただし、このデフレ対策は「金融再生プログラム」の副産物である。というのも当時は米国からより一層の不良債権最終処理加速策こそが求められていたのであり、公的資金投入をも含む対応が強く求められていたからである。そこで、次にその点について考察を加えることにしよう。

(2) 米国からの圧力の強まり

就任 2 ヶ月目のブッシュ大統領は、01 年 3 月の日米首脳会談で当時の森首相に対して不良債権処理の促進を求めた。こうしたブッシュ政権の要請は米国「外交問題評議会」が 00 年 12 月にまとめた「新政権のための対日経済指針」に基づいている⁽⁹⁾。この「指針」では、日本の規制緩和や金融改革を求め、構造改革を進めさせることが米国および米国企業にとって利益となることが述べられており、同年 4 月に誕生した小泉政権下では、以後一貫して不良債権の早期処理方針が取られていくこととなった。

しかしながら、遅々として進まない早期処理に対して、米国側は明確な対応を示し出すこととなる。02 年 9 月 12 日の日米首脳会談以後、対日圧力が表面化し、様々な公式の場で日本の「金融再生」への意見が出されてきた。ハーバード CEA（大統領経済諮問委員会）委員長や米国政府高官などが相次いで、銀行をもっと追い込む方向での資産査定の厳格化や公的資金の投入等を論じてきた⁽¹⁰⁾。結果的に日本の金融担当大臣の交替にも影響を与えることとなり、積極的に米国の意向に沿う方向に政策はシフトしていくこととなる⁽¹¹⁾。

ここで次に、米国の意向が強く反映されている IMF の対日政策についても簡単に触れておこう⁽¹²⁾。01 年 7 月の『国際資本市場報告書』で、公的資金による資本再注入は将来性のある業務展開力を持つ銀行に絞るべきであり、将来性の乏しい金融機関は早期閉鎖すべきとの見解を公表し、02 年 1 月の『世界経済見通し』においても不良債権処理促進のための公的資金注入の必要性を指摘した。さらに同年 7 月の『年次審査報告書』では不良債権処理加速に加えて、危機対応勘定使用の必要性にまで言及している。

IMF は世界銀行とともに 99 年 5 月に金融センター評価プログラム (FSAP) を立ちあげた。この FSAP は各国の金融セクターの安全性や

健全性を総合的に評価し、脆弱な部分を指摘することで金融セクターの強化を目的とするものである。日本は01年9月にFSAP調査団の受け入れを決定した。調査は翌年6月から開始されることとなったが、その対策とされた内容の多くが後述の「金融再生プログラム」に盛り込まれることとなるのである⁽¹³⁾。ちなみに、03年9月には先の調査結果をまとめたIMF対日報告書で、公的資金の予防注入が勧告されている⁽¹⁴⁾。

以上のような米国の強い要請の背後には、米国における金融変革の結果としてウォール街の主導権を掌握した投資銀行の思惑が伺える⁽¹⁵⁾。米国の金融変革は「証券化」として特徴づけられるが、このことは米国金融の主役が従来 of 大手商業銀行から投資銀行へ移行したことを意味している。80年代から90年代にかけて、米国はより一層の市場主義に傾斜し、証券市場の活性化策に活路を見出してきた。90年代後半には株式ブームが起り、ITバブルも生じた。しかしそれらの崩壊、行き詰まりに直面した段階で、活路を他国の証券市場の活性化へ見出そうとしているのである。アジアへの期待がとりわけ強く、韓国や日本がそのターゲットとされている。

こうして米国は日本の構造改革に対し、第1に米国企業の日本進出を促進するための規制緩和、第2に不良債権処理の加速を求めることとなった。とりわけ不良債権処理問題を利用した金融支配やビジネスチャンス拡大の思惑も存在している。今、特に日本への期待が大きい一方で、遅々として進まない改革への苛立ちが、現在の大きな圧力となり、「金融再生プログラム」へとつながっていったと考えられる。

2. 「金融再生プログラム」の内容と問題点

(1) 「金融再生プログラム」の内容

「金融再生プログラム」には「主要行の不良債権問題解決を通じた経済再生」という副題が付されている。主要行の不良債権比率を04年度に

半分程度に低下させるという具体的な目標が掲げられており、その構成は、「1. 新しい金融システムの枠組み」「2. 新しい企業再生の枠組み」「3. 新しい金融行政の枠組み」「4. 今後の対応」となっている。主要なテーマは6点に絞られ、①資産査定の厳格化、②自己資本の充実、③ガバナンスの強化、④企業再生、⑤中小企業金融、そして⑥特別支援である。以下、これらのテーマについて簡単に内容を説明することにしよう。

①資産査定の厳格化：資産査定に関する基準の見直しを行い、要管理債権に分類される大口融資先には米国流の DCF（ディスカウント・キャッシュ・フロー）方式を採用するとともに、特別検査の再実施や自己査定と金融庁検査との格差公表などを行う。

②自己資本の充実：繰延税金資産に関する算入の適正化、自己資本強化のための税制改正が中心的内容であり、銀行の自己資本のあり方に関する考え方の整理も加えられている。

③ガバナンスの強化：外部監査人による厳正な監査、早期是正措置の厳格化や「早期警戒制度」の活用、および公的資金注入行の健全化計画未達先に対する業務改善命令の発出を行い、優先株の普通株への転換についてもガイドラインを整備する。

④企業再生：整理回収機構（RCC）の企業再生機能の強化、企業再生ファンド等の連携強化や貸出債権取引市場の創設等を行い、企業再生のための環境整備とともに新たな仕組みとして、「改革加速のための総合対応策」の金融・産業の再生の項目の中でも具体的にその創設が明記された産業再生機構を創設する。

⑤中小企業金融：中小企業貸出に対する十分な配慮を行うために、中小企業貸出に関する担い手の拡充、中小企業貸出計画未達先に対する業務改善命令の発出、中小企業再生をサポートする仕組みの整備、中小企業の実態を反映した検査の確保を行い、さらに「貸し渋り・貸し剥がし

ホットライン」の創設等中小企業金融に関するモニタリング体制を整備する。なお、「今後の対応」として中小・地域金融機関の不良債権処理についても、リレーションシップバンキングのあり方を検討した上でアクションプログラムを策定することが付け加えられている。

⑥特別支援：必要があれば特別支援の枠組みを即時適用し、その際管理会計上の勘定分離の具体的仕組みを整備する。また金融審議会において新たな公的資金注入制度の創設の議論を開始する。

以上のように、「金融再生プログラム」の内容は多岐にわたっており、新しい仕組みの創設を伴うものが多くなっている。ただし、内容的に相反する事項も混在していると思われる。そこで次にこれらの問題点を考察することにしよう。

(2) 「金融再生プログラム」の問題点

「金融再生プログラム」の最大の問題点は、不良債権の早期処理という誤った政策を引き続き大規模に展開することにあるが、とりわけ懸念されることは銀行の貸出行動への悪影響である。詳しくは後述するが、貸出債権の厳格査定→引当金積み増し→自己資本比率低下→貸出金の圧縮となり、新規貸出は貸し渋り、既存貸出は貸し剥がしや金利引き上げの対象とされ、中小企業はこれまで以上の資金調達難に直面し、実体経済に甚大なる被害をもたらすことになる⁽¹⁶⁾。不良債権の早期最終処理促進を通じて「金融再生」を目標とするものの、結果的に不良債権を増加させることも懸念されるのである。そこで続いて、こうした懸念をもたらすこととなる要因をその具体的な内容に則して説明することとする。

まず資産査定の厳格化についてである。一般的に査定基準を厳しく見直すことによって銀行は一層の引当金の積み増しを求められることとなるが、DCF方式によってこの額はさらに大きなものとなる。そもそもこの方式は資産の現在価値を明確にするために米国で開発されたものであ

り、資産の市場売却を前提とした査定方式であるとも言える。結局、銀行は現在の「要管理先債権」や「要注意先債権」に対する引当率引き上げが求められ、収益を圧迫するとともに、貸出態度は一層慎重にならざるを得ない。

次に自己資本の充実については、税効果会計の見直しによって繰延税金資産の自己資本への算入基準が変更され、結果的に大幅な自己資本比率の低下を招くことになる。そもそもこの税効果会計は、有税で引当金を計上した不良債権が近い将来回収不能となり、無税償却の対象となる可能性がある場合に、将来見込まれる税金の還付額を繰延税金資産として自己資本に組み込める会計上の措置である。99年から大手行を対象に適用され、翌年からは他の銀行にも適用されている。これまでは将来5年分の課税所得に見合う水準を限度として繰延税金資産の計上が認められていたが、その自己資本としての脆弱性ゆえにその期間短縮が課題とされ、米国では将来1年分という基準に照らしても問題視されたのである。またこうした繰延税金資産は自己資本のうち資本金や資本準備金などの基本的項目に組み入れられるが、土地評価益や株式の含み益、劣後債などの補完的項目（Tier II, Tier III）の合計額が基本的項目の額を上回ってはいけないというルールがあるため、場合によっては自己資本減少の影響はさらに大きなものとなる。実際、大手行の中には基本的項目と補完的項目が同額の銀行もあり、繰延税金資産の算入基準の変更の影響は倍加して表れることとなる。自己資本比率偏重主義の弊害がここでも顕在化することとなっている。この問題については、「突然のルール変更」であるとして、銀行業界からの猛烈な批判が展開されたものの、結果的に資産圧縮や増資等の対応が迫られることとなった。

第3にガバナンスの強化は、実際には銀行の「追い込み策」であり、早期是正措置の厳格化や健全化計画未達先への業務改善命令の徹底によって銀行への締め付けが強化されることとなる。また優先株の普通株

への転換等のガイドラインを整備することは、新たな国有化のための仕組み作りに他ならない。ただし国有化といっても一時的国有化にすぎず、「再生」後は投資ファンド等民間へ売却することが模索されている。ちなみに、韓国では「金融再生」に際して、主要行のほとんどが外資系ファンドを通じて売却されている⁽¹⁷⁾。

第4に企業再生についてである。RCCの企業再生機能の強化では「購入して短時間で回収できない案件については原則として売却する」と明記しているが、これは膨大な二次ロス（国民負担）の発生懸念に直結することとなる。また「企業再生ファンドなどへの橋渡しを果たすことにより回収の極大化を図る」とは、不良債権処理ビジネスへの傾斜を意味し、米国の意図に基づいた施策と言えよう。さらに新設の産業再生機構については国民負担の発生が確実視されるとともに、その仕組み上の問題点や根本問題としての個別企業の再生と産業再生の連関が不明確である点が挙げられる。なおこれらの点も含めて産業再生機構についてはIIIで詳しく述べる。

第5に中小企業支援については、あくまでも「配慮」の域を出ないものとなっている。中小企業金融対策については、その基本的考え方として04年度までの2年間を地域金融機関に関する「集中改善期間」と位置づけ、各金融機関のリレーションシップバンキング機能を強化し、中小企業の再生と地域経済の活性化を図ることで不良債権問題も同時に解決していくとされている。つまり、地域金融機関には別の対応が必要との認識が確立されており、そのために「リレーションシップバンキング」の議論を喚起することとなったのである。03年3月27日に「リレーションシップバンキングの機能強化に向けて」と題する金融審議会金融分科会第二部会の報告が公表され、翌日には「リレーションシップバンキングの機能強化に関するアクションプログラム」が公表された。同年8月末までに「計画」提出が義務付けられた⁽¹⁸⁾。

一方、設置された「貸し渋り・貸し剥がしホットライン」には02年10月から03年6月までに885件の相談が寄せられており、貸し渋り・貸し剥がしの厳しい実態が浮かび上がってきている⁽¹⁹⁾。こうした事態に対し、中小企業庁は03年2月から「中小企業金融セーフティネット対策」を整備し、中小企業金融への政策対応を行ってきたが、対処療法的な施策であるがゆえに根本的な解決には至らない。

最後に特別支援についてであるが、この点についてはりそな処理問題という形で具体的に実行されたものの、問題が山積している。また新たな公的資金制度の創設が模索されている。これらの問題についてはIIIで考察を加えることにする。

以上のように、具体的な内容を見る限り、問題解決の方向性とは明らかに相反するものとなっている。しかしながら、03年3月期決算に向けて「金融再生プログラム」は強制されることとなった。そこで次に、実際の銀行の対応を検討することで前述の問題点を検証することとする。

3. 「金融再生プログラム」下の銀行行動

(1) 資産査定の厳格化と税効果会計の見直しへの銀行の対応

金融庁は03年1月27日から、大口融資先に絞った特別検査を主要11行に対して再実施した。これは資産査定の厳格化に基づいた対応であり、4月に明らかになった検査結果では、対象とされた167社(与信額は14.4兆円)中27社の債務者区分が引き下げられ(図表4参照)、処理に伴う損失は直接償却額8000億円と引当増加額5000億円の合計で1兆3000億円に達した⁽²⁰⁾。またこの検査ではDCF方式を一部で導入し、その影響が現れることとなった。要管理先64社に係る03年3月期の引当状況は、従来方法による資産では引当額0.7兆円、引当率22%に対し、DCF法等の適用による試算では0.4兆円増の1.1兆円、13ポイントアップの35%となっている。9月以降、再々検査が行なわれているが、一層厳しく債

図表 4 特別検査の結果（債務者区分の遷移状況）

(単位：社，兆円)

	全対象債務者		既往対象者		新規対象者	
	先数	与信額	先数	与信額	先数	与信額
合 計	167 (116)	14.4 (11.7)	142 (99)	13.1 (10.6)	25 (17)	1.3 (1.1)
下位遷移先 02年 9 月比	27 (24)	2.4 (2.2)	19 (18)	2.1 (2.0)	8 (6)	0.3 (0.3)
破綻懸念先 以下に遷移	7 (6)	1.0 (0.9)	7 (6)	1.0 (0.9)	— —	— —

〔注〕（ ）内は4業種（建設業，不動産業，卸小売業，その他金融業）

〔資料〕金融庁

務者区分が行なわれることが予想される。

大手行はこうした特別検査に伴い、引当金の積み増しによる自己資本比率維持への対応を余儀なくされる。その対応としてまず考えられるのは増資である。大手行は03年初来、相次いで増資を発表してきたが、例えば、みずほ銀行が1兆円もの増資に成功する一方で、りそな銀行は失敗しておりその後の処理問題に帰結することとなったと考えられる。

しかしながら、資本増強に対してさらに大きな問題となったのが03年3月期決算における繰延税金資産の取り扱いである。前述のように繰延税金資産の自己資本への算入基準を見直した場合、大幅な自己資本比率の低下が懸念されていたが、実際には限度額いっぱいまでの計上が認められた。日銀のまとめによると、中核的自己資本に占める繰延税金資産の割合は、大手14行のその比率は55%（前年度比13%増）、金額は7.8兆円（前年度は8兆円）に達している⁽²¹⁾。ただし、監査法人から課税所得見積もりが過大と指摘された場合は、その取り崩しが求められることとなる。実際、りそなは3年分まで取り崩し、自己資本を急落させる結果となった。

こうして主要行のほとんどが自己資本維持への厳しい対応を迫られており、02年秋からの株価下落という逆風も加わっていた。結局、対処策として資産圧縮が行なわれ、中小企業向け貸出は減少の一途を辿ることとなった。ちなみに、03年1月末にみずほHDに業務改善命令が発動されたが⁽²²⁾、その理由は中小企業向け貸出の著しい減少であった。

図表5には主要行の03年3月期決算状況が示されている。不良債権残高は減少に転じたものの、全ての銀行が赤字決算を余儀なくされている。4兆円程度の実質業務純益では不良債権処分損にも足りず、今期は株式等関係損益における大幅な損失の影響も加わることとなった。自己資本

図表5 主要行の2003年3月期決算状況（単体）〔速報ベース〕
〔単位：億円、％〕

	実質業務純益	不良債権処分損▲	株式等関係損益	経常利益	当期利益	自己資本比率	不良債権残高	不良債権比率
みずほ銀	3,945	9,062	▲883	▲6,222	▲6,286	9.39	21,420	5.33
みずほコーポレート銀	4,202	11,488	▲7,376	▲14,926	▲16,334	9.99*	23,326	7.39
みずほ信託銀	793	403	▲1,125	▲601	▲1,051	11.29*	3,113	7.14
東京三菱銀	5,116	3,411	▲3,706	▲3,000	▲921	10.24*	19,646	4.99
三菱信託銀	1,784	1,449	▲2,221	▲2,045	▲953	11.23*	6,507	6.79
UFJ 銀	6,769	7,569	▲4,857	▲5,842	▲5,439	10.23*	36,550	8.34
UFJ 信託銀	1,020	841	▲1,320	▲1,141	▲806	7.96	5,085	12.23
三井住友銀	11,136	10,745	▲6,357	▲5,972	▲4,783	10.49*	52,613	8.41
りそな銀	1,028	2,085	▲2,011	▲3,164	▲5,831	2.27	23,135	9.99
中央三井信託銀	1,684	1,216	▲832	▲555	▲1,144	6.71	7,024	7.07
住友信託銀	1,589	859	▲1,278	▲684	▲566	10.62*	4,022	3.60
11行計	39,065	49,128	▲31,964	▲44,153	▲44,114	10.05	202,442	7.23
2002年3月期	41,519	77,230	▲15,929	▲48,585	▲34,540	10.79	267,814	8.42

〔注〕 1. *印は国際基準行。2. みずほ信託は旧みずほアセット信託と旧みずほ信託との合計。3. UFJ 銀の不良債権比率はUFJ ストラテジックパートナー社への分割分を加えたもの。なお不良債権比率は総与信対比。4. 11行計の自己資本比率はりそなを除く係数。

〔資料〕 金融庁

比率を維持しつつ、不良債権の早期処理を推進していくためには、これまで以上の収益向上が求められることとなった。そこで、続いて現下の銀行の対応を考察することにしよう。

(2) 収益性向上に向けた銀行の対応

不良債権の早期最終処理方針の下で、銀行の重要経営課題は収益力向上に置かれているが、一時的国有化の回避も重要な課題とされている。03年4月初めにガバナンス強化の方針に基づき優先株の普通株への転換のガイドラインも作成されたことで、国有化の可能性が俄然高まってきたからである。過去2回にわたり公的資金を注入された20数行の中には全額返済を目指す動きも起こっているが、こうした行動は自己資本比率維持には否定的な影響を及ぼすため、より一層の収益力向上と資産圧縮が進められることとなる。また全額返済に至らない場合にも、義務付けられている経営健全化計画を達成することで国有化を回避できるため、その達成に向けて収益拡大を志向することとなる。

しかしながら、伝統的な銀行業務を通じた本業の利益だけではこれまで以上の収益力向上には結びつかない。超金融緩和政策（量的緩和政策等）推進下でも、貸出金の減少（貸し渋り）や回収（貸し剥がし）あるいは金利引上げによって、実質的には超金融引締め状態となってしまうのである。こうした中で、貸出に際してのリスク分散および幹事行にとっての手数料収入の増大となる協調融資（シンジケートローン）や新規の無担保中小企業ローン等にも取り組み始めているものの、貸出残高の減少傾向を食い止めることにはつながっていない。

収益力向上への対応として、両替手数料・ATM手数料等の値上げによる手数料収入の増加も重視されている。日銀集計によると、02年度の手数料収入は2兆5780億円で10年前の2割増で、収益に占める比率も15.3%（10年前は4.4%）に上昇している⁽²³⁾。また、さらなるリストラ

や拠点の統廃合も進められており、02年3月から03年3月の1年間で全国銀行の銀行員は17,148人減少(−5.5%)し、内訳は大手銀行9,541人(−7.5%)、地銀5,380人(−4.1%)、第二地銀2,227人(−4.1%)となっている⁽²⁴⁾。この他、貸出債権流動化の促進や大手行を中心に企業再生の新会社設立が相次いで行われており⁽²⁵⁾、債権回収ビジネス拡大も模索されている⁽²⁶⁾。

このような銀行の収益力向上を目指す対応は、結果的に中小企業融資を選別せざるを得ない状況を生み出し、地域の中小金融機関に一層厳しい経営環境をもたらしている。加えて03年1月から施行された金融機関合併促進法(正式名称「金融機関の組織再編成の促進に関する特別措置法」)は大規模優先の合併強要策となっており、とりわけ協同組織金融機関にとっては死活に関わる問題となっている⁽²⁷⁾。オーバーバンキング論が流布される中、地銀や第二地銀も生き残りをかけた対応を迫られている。例えば、北陸銀行と北海道銀行の統合もそうした対応の一貫と考えられ、前倒し的に2004年9月に持ち株会社を設立する方向を打ち出している⁽²⁸⁾。

以上のように、現下の銀行は国家による制約を受けつつ収益性を重視した行動を展開している。しかしながら、不良債権の早期最終処理という誤った政策の下で実体経済は回復せず、株式市場や為替市場への投機マネーの流入によって経済の不安定化を増幅されており、悪循環は一向に解消される気配を見せていない。こうした中、りそな処理問題が発生し、「金融再生」は一層混迷の度合いを深めている。そこで次にりそな処理問題と「金融再生」の現段階を考察することにしよう。

III. りそな処理問題と「金融再生」の現段階

1. りそな処理の経緯と問題点

(1) りそな処理の背景と具体的経緯

03年5月16日、「金融危機のおそれ」が認められたことが発表され、翌日の金融危機対応会議を経て、りそな銀行の実質的国有化の方針が打ち出された。預金保険法第102条第1項に定める措置（資本増強）を講ずる必要が確認され、1兆9600億円もの公的資金が投入されることとなった。

今回のりそな処理の背景には、前述の「金融再生プログラム」の遂行がある。資産査定の厳格化や繰延税金資産の見直しが行われ、りそな銀行の自己資本比率は急落し、03年3月には2.07%となり、国内基準の4%を大きく下回ることとなった。直接的にはりそな銀行に関与する2つの監査法人による繰延税金資産の取扱い問題が関わっていた。旧大和銀行に関わっていた朝日監査法人は全額否認を決定したが、4月30日に監査を辞退することとなり、最終的に旧あさひ銀行に関わっていた新日本監査法人は3年分のみ認定する判断を下すこととなった。春先からの増資の失敗や株価の低迷などの要因も挙げられており、そもそもりそなグループの形成自体に問題があったのではないかとの指摘もある。

5月17日の政府決定以後の処理の経緯および公的資金の注入方法は以下の通りである。5月30日にりそなHDが正式に公的資金注入の申請を行い、経営健全化計画を発表した。この計画では今後2年間で集中再生期間とすることが盛り込まれている。6月10日には政府がこの経営健全化計画を認可し、1兆9600億円の公的資金投入が決定された。6月30日に公的資金は預金保険機構が新株を購入する形で注入された。具体的な公的資金の注入方法は、普通株が57億株で2964億円、議決権付優先株が83.2億株で1兆6636億円となっており、政府の議決権割合は

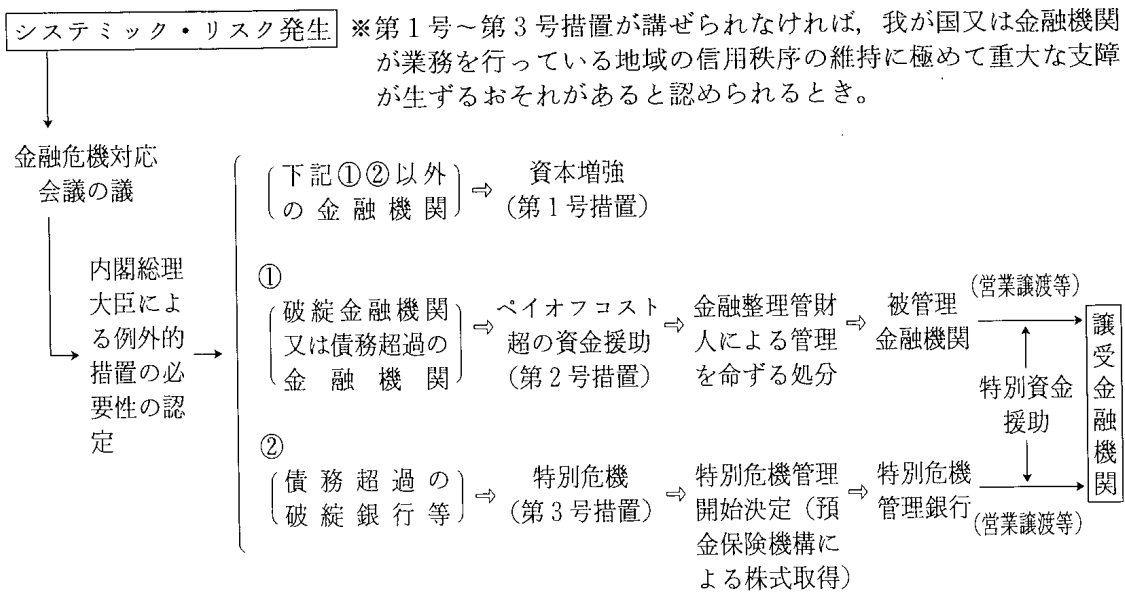
72%に達することとなっている。なお、旧経営陣は142人退陣し、リストラの徹底や勘定分離が行なわれることとなるが、株主責任は04年3月期の配当見送りのみとされることとなった。

(2) りそな処理の問題点

今回のりそな処理には大きく分けて5つの問題点が指摘される。第1は危機認定の正当性の問題、第2は公的資金注入に関わる問題、第3にこうした事態を招いたりそな銀行自体の経営に関わる問題、第4になぜりそな銀行にのみにこうした対応がなされたのかという問題、そして最後に今回の処理の他の金融機関および地域経済への影響の問題である。

第1の危機認定の正当性の問題についてであるが、今回の処理には法的根拠が薄弱であるとの意見が多く出されている⁽²⁹⁾。まず預金保険法102条第1項第1号措置(資金援助)がとられる前になぜ早期是正措置が発動されなかったのかという疑問が生じてくる。自己資本比率4%割れが確定したのであれば、その時点で早期是正措置を発動し対処することが可能であったと思われる。さらに資本不足に陥りそうな銀行に対しては銀行法第26条に基づいて業務改善命令を出すことで経営危機を未然に防ぐことも可能である。次に、仮に債務超過であれば、預金保険法第102条第2号項措置(ペイオフコスト超の資金援助)によって金融整理管財人による管理を命ずる処分の上、被管理金融機関となって営業譲渡等で処理される方式が考えられ、場合によっては旧長銀および旧日債銀の処理と類似した第3号措置(特別危機管理)によって預金保険機構による株式取得の上で特別危機管理銀行となって営業譲渡等で処理される方式も考えられたはずである(図表6参照)。いずれにしても早期是正措置の発動もなく、突然の第1号適用を行なうのであればいかなる「システミック・リスクの発生」であったのかが説得的に説明されなければならない。

図表6 システミック・リスク対応の流れ（イメージ）



※第2号措置ではシステミック・リスクを回避できない場合のみ認定。

〔出所〕『金融庁の1年（平成14事務年度版）』（資料編）395ページより転載。

第2に公的資金注入についてであるが、まず2兆円もの金額がなぜ必要なのかが説明されねばならない。金融危機対応会議後の首相の談話でも「10%を十分上回る自己資本比率を確保」することが述べられたが、その根拠は示されず、結果的に公的資金投入によってその当初は12%超に達するとされた。ただし、03年9月期決算の段階では6%程度となることが明らかになっている⁽³⁰⁾。そもそも投入額の根拠は不明であったが、投入後の自己資本比率が想定された数字と大きく乖離したことから伺えることは、やはり実際には債務超過であったのではないのかという疑念である。債務超過の銀行を何らかの政治的意図をもって救済するという恣意的判断が現行の第1号措置では可能であったことを示しており、こうした措置には問題があると言わざるを得ない。

公的資金注入に関してはこの他にいくつかの問題が存在している。まず1つ目として、りそな銀行に約2兆円もの公的資金を入れれば中小企業

に資金は回るのかという問題である。本稿冒頭でも述べたように、03年4月に金融庁は「特別支援金融機関における管理会計上の勘定分離」の方針を出しており、「再生勘定」と「新生勘定」に分け、前者は「不良債権の早期処理の観点から管理する」とされている。要するに多くの中小企業向け貸出債権は「再生勘定」に分離され、早期処理の対象とされることとなり、結果的に中小企業には資金は回らないということになる。2つ目に、過去に投入された公的資金についてであるが、98年および99年の公的資金注入の際に、旧大和銀行に5080億円（優先株4080億円、永久劣後ローン1000億円）、旧あさひ銀行に6000億円（優先株4000億円、永久劣後ローン2000億円）、りそなグループの近畿大阪銀行に600億円（優先株）投入されおり、今回の投入と合わせれば、その額は3兆1280億円にも達することとなる⁽³¹⁾。

今回の公的資金注入措置に関わるその他の法的問題として、政府による増資に際し、りそな銀行株を持株会社としてのりそなHD株と交換する措置に伴う問題が存在している。この措置は、将来の資金回収を念頭に置き、りそな銀行の株式を換金性（市場性）の高い上場株であるりそなHD株に交換するものであるが、株式の希薄化にさらされるりそなHDの一般株主はその権利を主張することができなくなっている。これは第1号措置が持株会社を想定していないために発生した事態であるが、こうした既存の法制をも無視した対応も問題にされなければならない。責任を問うべきりそな銀行の株主にはその責任を無配当という最小限の責任しか問わないことから、公的資金注入で株主責任を問わずモラルハザードを招いたという批判も噴出している⁽³²⁾。

第3に、なぜりそな銀行はこうした事態を招いてしまったのかという根本問題についてである。メガ再編の中で、旧大和銀行と旧あさひ銀行の合併の段階ですでに債務超過であったとの指摘もある。バブル崩壊後の金融行政自体が問題を放置し、誤った金融システム安定化政策を行

なってきたことが背景にある。行うべき検査を行なわず、再編の促進を是とした金融行政が問題を看過してきたといっても過言ではない。

第4に、再びなせりそな銀行が処理の対象とされたのかという問題がある。この点は、金融危機の認定の恣意性の問題と言っても過言ではない。地域金融機関を対象とせず、かつ4大メガバンクを対象としなかった点をもって、「金融再生プログラム」遂行上の何らかの実績作りではなかったのかとも考えられる。あるいは、上述のように「システミック・リスク発生」の根拠が不透明な上に、債務超過疑惑も拭い切れないことから、金融危機を回避するための「実験的処理」であったとも考えられる。

第5に、りそな問題の影響についてである。影響は大きく分けて2つの面に及ぶこととなる。まず一つは他の金融機関への影響である。りそな処理を契機に繰延税金資産の自己資本への計上が厳格に適用された場合、主要行の多くが国有化の危機にさらされることとなる。主要行の基本的項目に占める繰延税金資産の割合は5割に達しており、自己資本の充実のための対応が喫緊の課題となっている。さらに国有化回避の対応として、過去の公的資金注入によって国が保有している優先株の普通株への転換を阻止するためにも公的資金の返済が進められており、そのことがさらに自己資本を脆弱化させることとなっている。

もう一つは、地域経済、中小企業への影響である。りそな銀行の顧客の約8割が中小企業であり、「再生」の進展如何で新たな貸し渋り・貸し剥がしが発生することが懸念される。加えて、今回の措置が地域の金融機関に与える影響も大きく、地銀の繰延税金資産の依存度は23.8%、第二地銀では28.7%に達しており、生き残りをかけた地域の銀行の対応が、今後貸出を一層減少させていくことが懸念される⁽³³⁾。

株式市場は今回の措置を「金融再生プログラム」の遂行と受け止め、03年10月段階では若干の反騰を示している。りそなHD自体は、傘下銀

行からの預金流失はあるものの、不良債権処理を加速するなど経営健全化計画を遂行しつつある⁽³⁴⁾。ただし、予想以上に財務状態が悪化しており、03年9月期決算では大幅な当期赤字を出すこととなり、今後は、上述のように重大な問題を孕む処理ゆえに問題がさらに拡大していく可能性がある。

2. 「金融再生」の現段階

(1) 銀行健全化に向けた金融行政の対応

金融庁は03年8月1日に、3月期決算で収益目標を達成できなかった公的資金注入15行に対し、早期健全化法第20条第2項に基づく業務改善命令を発出し業務改善計画の提出を求めた。この15行は金融早期健全化法に基づき資本注入を受けた大手5行と地銀10行であり、経営健全化計画に示された業務純益または最終利益の目標と比べ、決算の数値が3割以上下回った場合に発動する「3割ルール」が厳格適用された形となった。事前に大手4行は「基準が不明確」と弁明書を提出したものの「金融再生プログラム」推進の政策遂行ゆえに、押し切られる形で業務改善命令が出されることとなった。8月29日には各行が業務改善計画を提出したが、不良債権処理を前倒し的に進めてきた銀行に同時に収益目標達成を迫るという強引な手法では、そのしわ寄せが顕在化することとなる。実際、貸出金減少は一向に止まる気配を見せておらず、03年8月には民間銀行貸出残高が初の400兆円割れを記録した。さらに04年3月期決算で提出した収益計画達成できない場合には、役員の退任や一層のリストラの推進にとどまらず、公的資金注入時に国が取得している優先株の転換によって実質国有化が行われる可能性がある。9月19日に提出された経営健全化計画では上記の懸念材料を払拭すべく一斉に税効果資本の減額措置をとるとともに、一層の収益拡大の計画を打ち出している⁽³⁵⁾。

一方、金融庁は03年9月9日、主要行の不良債権の自己査定額と金融

庁検査結果を公表した(図表7参照)。銀行査定の39兆7159億円に対し、金融庁査定では43兆7279億円となり、その格差は10.1%で、前回検査の35.9%から大きく縮小している。強引な査定の厳格化の「成果」が徐々に表れていると言えよう。今後は一層の早期処理を進めていくために、「金融再生プログラム」にも盛り込まれた無税償却の範囲拡大が検討されており、税制を通じた対応が行なわれることとなっている。

ここで銀行の株式保有をめぐる政策対応を見ておこう。01年の緊急経済対策において「我が国金融システムの構造改革を推進し、その安定性を高めていくためには、不良債権のオフバランス化促進策とあわせて、銀行の保有する株式の価格変動リスクを銀行のリスク管理能力の範囲内に留めることにより、銀行経営の健全性が損なわれないことを担保するため」その制度整備が必要とされた。さらに「具体的には、銀行の保有する株式を、例えば自己資本の範囲内とし、それを超えて保有する株式は、一定期間内に処分する」ことが決められ、01年6月に金融審議会金

図表7 主要行における自己査定と金融庁検査結果との格差

1. 貸出金分類額の増加率 (単位: 億円, %, 行)

	検査 実施行	自己査定 (a)	当局検査 (b)	乖離額 (c)=(a)-(b)	増加率 (c)/(a)	50% 以上	25~ 50%	25% 未満
1 巡目検査	15	346,111	470,197	124,086	35.9	5	7	3
2 巡目検査	12	397,159	437,279	40,120	10.1	0	2	10
3 巡目検査	4	93,443	99,029	5,586	6.0	—		

2. 償却・引当額の増加率 (単位: 億円, %, 行)

	検査 実施行	自己査定 (a)	当局検査 (b)	乖離額 (c)=(a)-(b)	増加率 (c)/(a)	50% 以上	25~ 50%	25% 未満
1 巡目検査	15	103,947	152,870	48,923	47.1	5	6	4
2 巡目検査	12	128,769	147,096	18,327	14.2	2	0	10
3 巡目検査	4	23,497	25,533	2,036	8.7	—		

〔出所〕金融庁

融分科会第二部会が「銀行の株式保有に関する報告」を発表し、その具体的な方針を打ち出した。

そもそも日本の銀行は貸出先企業との相互持合いの関係で多くの株式を保有してきており、株価の動向が銀行経営に大きな影響を及ぼすこととなっていた。その売買に伴う収益への影響だけでなく、株式の含み益の一定額を算入している自己資本比率の算出にも影響が及ぶ構造となっており、時価会計や商法に基づいて強制的に評価減が適用される中で、現実的な株価下落は、売却損や評価損によって収益を圧迫し、含み益の減少は自己資本比率の低下をもたらしてきた。

01年11月には銀行の保有する株式を04年9月までに中核的自己資本（Tier I）の100%以下に抑制することが法律で義務付けられた。03年にその期限は2年延長されることとなったものの、従来の銀行経営の大きな転換を迫るだけでなく、株式市場への大きな売り圧力が発生し、大幅な株価下落を引き起こすことが懸念されたため、具体的な対処策が講じられることとなった。

その第1が銀行等保有株式取得機構の創設である。02年1月から業務は開始されてきたが、銀行が機構へ保有株式を売却する際に8%の拠出金負担があるため積極的に活用しないという事情があり、03年8月段階で買収実績も2181億円にとどまっていた⁽³⁶⁾。03年7月には拠出金の撤廃が決定し9月から実施に移されるとともに、買収条件の一部緩和や機構自体の存続期間の5年延長（17年まで）等の措置が講じられることとなった。しかしながら、この機構自体にはその買収に伴い発生する二次的な損失が国民負担となる大きな問題がある。

第2の対策が、日銀による銀行保有株買収の開始である。日銀は中央銀行としては異例な措置としながらも、02年11月から中核的自己資本を超える額の株式を持つ銀行を対象に「超過分」の買収を開始した。買収の限度額は03年3月にその当初予定から1兆円増額され3兆円と

なっている。03年9月10日現在で、買取実績は1兆7827億円で上限の3兆円の約半分となり、2兆円に達しない場合には延長する決定に基づき、9月末終了予定が1年延長されることとなった⁽³⁷⁾。日銀による買取は市場売却と異なり株価下落要因とはならず、前述の銀行等保有株式取得機構が銀行に拋出金負担を求めたのに対しそうした負担がないという点でメリットがあるとされてきた。しかしながら、こうした日銀による銀行救済策および株価維持策遂行の結果、損失が発生した場合には、日銀財政の悪化を招き国庫納付金の減少をもって国民負担に帰結することとなる。

以上のように、銀行健全化に向けた現在の金融行政は、一方では銀行の「追い込み策」とも言えるガバナンスの強化を行い、他方では銀行の株式保有に関わるリスク管理能力の欠如を国民負担を前提とした新たな対応で補うといった特徴をもっている。しかしながら、銀行の不良債権問題は、同時に企業の側の過剰債務問題であり、「金融再生プログラム」では企業に対する直接的対応をも行なわれることとなった。そこで、次に企業再生および中小企業支援に向けた取り組みについて考察を加えることにしよう。

(2) 企業再生および中小企業金融支援に向けた取り組み

企業再生に向けた対応の中心は産業再生機構の創設である。02年10月の「改革加速の総合対応策」および「金融再生プログラム」にその創設が盛り込まれ、03年4月2日に産業再生機構法案が産業再生法改正案とセットで成立した。金融機関の不良債権処理と表裏一体の関係にある企業の過剰債務の処理を一体的にすることが産業再生につながるとの考え方に基づき設立された産業再生機構は、預金保険機構の下に設置され03年5月9日に業務を開始している。再建可能な不振企業向けの貸出債権（主に要管理先債権）を原則として非メインバンクから買い取り、メ

インバンクと機構が連携・協力して当該企業を再建することを目的としており、仮に最終的に損失が出た場合には10兆円の政府保証(国民負担)がつけられることとなっている。債権の買取期間は2年で再建計画終了までに3年、機構の存続は5年と期限が決められており、もうすでに8月末に第一陣として中堅三社(九州産業交通、ダイア建設、うすい百貨店)の支援が決定し、9月以降も支援先の選定が行なわれている。

企業の再生を可能とする基準で買取価格が決められることになるが、適正な価格設定が行なわれるのか疑問が生じている。もし損失が出ないことが明確であれば、民間の企業再生ファンドが乗り出すはずであり、産業再生機構の買取価格は高値にならざるを得ない⁽³⁸⁾。と同時に再生の可能性も低くなり、結果として国民負担が膨張する懸念が生じることとなる。そもそも個別企業の再生がなぜ産業再生につながるのかという問題については合理的な説明もなされていない。また再生支援企業に選定された場合には厳しいリストラが行なわれることが予想される。

次に中小企業金融支援についてである。02年秋の臨時国会で中小企業信用保険法が改正され、金融機関が店舗統廃合等の経営合理化を行うことにより貸出の減少に直面した中小企業者等を新たにセーフティネット保証の対象者として追加する措置がとられることとなった。そもそもセーフティネット保証とは「取引先企業の倒産、自然災害等により経営の安定に支障を生じている中小企業への資金供給の円滑化を図るための保証制度」である。これまでも政府保証付き融資としては、98年10月の中小企業金融安定化特別措置法に基づく特別保証が30兆円規模で01年1月までの措置として実施されており、これら以外の一般保証も存在している。今回の措置ではこれら全ての保証付き融資を対象にその借換えや複数の保証付き融資の一本化を進める措置として、新たに資金繰り円滑化借換保証制度も03年2月10日から実施されることとなった。この制度では、特別保証に基づく融資とセーフティネット保証および一般保

証に基づく融資の一本化はできないものの、複数の融資を一本にまとめて借換えたり、保証期間を延長（従来の5年から10年へ）することが可能となり、中小企業の資金繰りが大幅に改善されるというメリットがもたらされることとなった。03年10月3日現在で、その利用は25万6375件、3兆8834億円にも達している⁽³⁹⁾。ちなみに、この制度は02年1月から京都で始められた中小企業経営改善借換融資制度やその他の都道府県の制度創設の影響を大きく受けている。これらの地域の新制度は、不良債権の早期処理方針の下で資金繰りに苦しんできた多くの中小企業関係者の粘り強い運動によって創設されており、今回の新たな制度の創設につながってきたと考えられる。

中小企業支援のその他の措置としては、売掛債権担保融資保証制度の拡充や事業再生保証制度の創設、事業再生支援貸付制度（DIP ファイナンス）の拡充、商工中金の金融環境変化対応資金担保免除特例制度の拡充などがとられることとなった。紙幅の関係上、これらの制度の詳細は省略するが、公的金融による支援の拡充に関連して、政府系金融機関の貸出残高が160兆円に達し、国内総残高の2割を超えている事実を付け加えておく⁽⁴⁰⁾。

こうした中小企業金融支援は新規の企業倒産発生をある程度抑える役割を果たしている。03年度の上半期は企業倒産の減少傾向を示しており、一部に中小企業の資金繰りの改善が見られる⁽⁴¹⁾。しかしながら、一方で企業側は連鎖倒産防止の自助努力として企業間信用を縮小させているという事実もあり⁽⁴²⁾、このことは経済活動の縮小に結果し、中小企業を中心に景況感が一向に上向かない原因となっている。また民間の銀行、とりわけ公的資金注入行に義務付けられている中小企業向け貸出については、前述のように選別融資であるがゆえに中小企業の金融支援にはつながっていない。

以上のように、「金融再生プログラム」推進の弊害を補う中小企業金融

支援の展開は、公的支援とそれを実施させる民間の自助努力の結果で前進してきた。しかしながら、一層の不良債権早期処理加速策の下で、中小企業向け貸出は一向に伸びず、さらに第2のりそな処理が模索されるとともに、合併促進法にみられるような地域金融機関の整理・淘汰も進められようとしている。その際、地域の金融機関をも視野に入れた新たな公的資金制度も導入されようとしている。そこで、最後に公的資金の問題について考察を加えることにしよう。

(3) 「新たな公的資金制度」導入検討の問題点

日本では過去2回にわたり、健全行への資本注入という形での公的資金投入が行われており、破綻処理も含めれば金融システム安定化の名の下に巨額の公的資金が使用されてきた⁽⁴³⁾。しかしながら、米国は日本の「金融再生」に公的資金の投入を再三求めてきており、「金融再生プログラム」に新たな公的資金制度の創設が盛り込まれることとなった。そもそも現行の銀行への資本注入制度が、金融危機対応会議の招集やシステムック・リスク発生の認定等、極めて使いにくいものであるとの認識が出発点となり、りそな処理の不透明さも相俟って何らかの新たな制度の創設が現実的に模索されることとなった。

03年7月28日に金融審議会金融分科会第二部会は「金融機関に対する公的資金制度のあり方について」と題する報告書を公表した。これは健全な銀行に対する公的資金注入のための新たな制度の創設を検討するとした「金融再生プログラム」の特別支援の具体的実行措置である。ただし、実際の報告書の内容は両論併記の形をとったものとなっており、現行の預金保険法があれば足りるとする見解と、健全な金融機能を発揮できる金融機関を対象にした資本増強の枠組みが必要との見解が併記される形となっている。

ここでまず過去2回の公的資金による資本注入の問題点を整理してお

こう。98年3月には金融安定化法に基づき大手行を中心に21行に1兆8156億円が投入され、99年3月以降は金融早期健全化法に基づき32行に8兆6053億円が投入されてきた。これらの中には旧長銀や旧日債銀に投入されたものも含まれており、健全行への資本注入という点では明らかに問題を持った措置であったと言える⁽⁴⁴⁾。さらに短期的に資本を増強する措置ではあっても、当然のことではあるが返済問題が発生し、現在の状況下ではその返済圧力が自己資本の脆弱性を露呈させる結果となっている。

そもそも公的資金に対する基本的な考え方は、その当初は国民負担につながるものとして否定的に捉えられていた。しかしながら、最近の論調としては公的資金を不良債権の最終処理に使うといった意見まで公然と出されるようになってきた。つまり、国民負担で金融機関の健全化を図り、「金融再生」を成し遂げようというのである。ここには、これまでの金融システム安定化政策の失敗や今回のりそな処理問題の誤りについての認識が欠落していると言わざるを得ない。

現在の公的資金投入の一部を示したのが図表8である。公的資金の最も狭義の概念としての国家の財政資金は、交付国債および政府保証付融資という形態で投入されており、02年度のその予算枠は70兆円であり、その使用額は30兆円超に達している（内訳は、交付国債10兆円強＋政府保証使用額20兆円強）。なお、交付国債の全額と政府保証の一部を合わせた10数兆円はすでに国民負担が確定している。なお金融庁は04年度に公的資金枠を拡大し、危機対応勘定を17兆円にするとしている⁽⁴⁵⁾。その理由はりそな処理に約2兆円使用し、今後の対応への資金準備とされており、第2のりそな処理が模索されているのである。

財政資金の投入（政府保証）という形態での公的資金は、預金保険機構の図表8に挙げた各勘定以外に金融機関等経営基盤強化勘定に1兆円、産業再生勘定に0.15兆円の政府保証が付けられており、預金保険機

図表 8 預金保険機構の各勘定の政府保証及び借入金等の状況〔2003年 3 月末〕
(単位：億円)

	政府保証枠 (借入等限度額)	政府保証 使用額	借入金 等残高
一般勘定	130,000 (130,000)	50,736	39,264
特例業務勘定	65,000 (65,000)	38,206	30,873
金融再生勘定	120,000 (120,000)	59,459	56,558
金融機能早期 健全化勘定	69,000 (105,000)	53,923	82,041
危機対応勘定	150,000 (150,000)	—	—
合 計	534,000 (570,000)	202,324	208,736

〔注〕 1. 政府保証は毎年度新規に計上。2. 金融機能早期健全化勘定における政府保証枠については過年度に発行された政府保証付預金保険機構債券（2002年度は3.6兆円）を含まない。3. 預金保険機構に交付された国債13兆円については2002年度末（特例業務勘定廃止日）までに10兆4326億円（うち金銭贈与：9兆8793億円，累積欠損金の補填：5533億円）を償還（使用）し，残額2兆5674億円は同年度末に政府に返還。

〔資料〕 金融庁

構とは別に，銀行等保有株式取得機構に 3 兆円の政府保証が付けられている。さらに広義の公的資金としては，例えば，日銀資金の投入によって損失が発生した場合，国庫納付金の減少という形で間接的な国民負担が発生し，財投資金による損失あるいは税制上の優遇措置も間接的な国民負担と言える。

以上のように，これまでも巨額の公的資金が投入されてきており，「金融再生」のために新たな公的資金制度を創設するというのは明らかに問題と言わざるを得ない。銀行の私企業性を前面に出した規制緩和が推進

される中で発生した多くの不良債権の処理に公的資金を使用するのではなく、まずは株主責任と当該銀行の責任を徹底的に追及し、かつ業界負担も含めて対処策を講ずるべきである。さらにこうした事態を招いた原因を明らかにし、競争政策の抜本的転換と規制の再構築の後に、銀行機能の回復上必要な範囲で公的資金の議論が出るべきであろう。現在のように投入の目的が銀行救済の「損きり」とされるような公的資金投入では事態の根本解決、すなわち真の「金融再生」には至らない。

IV. おわりに～「金融再生」のあるべき方向性について～

現代金融に関して一般的に流布されている見解には多くの誤った認識が混在している。不良債権の早期最終処理方針や自己資本比率の重視、さらには健全な銀行への公的資金投入などは、日本の「金融再生」にとって必要不可欠のごとく論じられているが、はたしてそうであろうか。「金融再生プログラム」批判を通じて明らかにしたように、不良債権の早期最終処理方針は現実的には銀行の本来の機能である貸出能力を奪うこととなり、実体経済を一層悪化させるという悪循環をもたらしている。また理論的には不良債権の存在自体が銀行の信用創造能力を奪うことにはならず、新規貸出を通じて収益回復を図ることは十分可能である。たしかに不良債権は銀行経営にとって好ましいものではないが、その処理を進める上で第一に考えるべきことはその発生原因を明らかにし、今後の銀行行動に教訓的に組み込んでいくことで、新規の不良債権の発生を抑えることである。しかしながら、自己資本比率偏重主義の下で、貸し渋りや貸し剥がしを行うことは多くの中小企業の資金繰りを悪化させることとなり、膨大な新規の不良債権を発生させることとなってきた。自己資本比率のみに偏重した規制体系は必ずしも銀行の健全性を保証するものでないことは、これまで破綻した多くの金融機関の公表自己資本比率

が基準を上回っていた事実からも明らかである。さらに健全な銀行への公的資金の投入という考え方も自己資本比率偏重主義以外の何物でもない。一部の主要行を中心に「強い銀行」を創りあげたとしても、実体経済を支える圧倒的多数の中小企業への安定的な資金供給にはつながらない。間接金融の重要性を再認識した「金融再生」策こそが今、求められている。

真の「金融再生」のために必要なことは、銀行の本来の機能を回復させることである。銀行の本業である預金、貸出、為替の三大業務に専念できる経営環境を創ることによって、信用媒介（金融仲介）機能、信用創造機能、および決済機能という銀行本来の機能が発揮され得ることとなる。「信用秩序の維持」、「預金者保護」および「金融の円滑」という銀行法にも明記された銀行の公共性を真に発揮させるための規制の再構築が不可欠である。一方、現下の不良債権を実体経済の回復の中で処理できるようにするために、既存の法制度の弾力的運用を通じた特例措置を打ち出すことが必要であり、中小企業支援措置の抜本的拡大も必要となろう。さらに、BIS 規制の凍結という思い切った措置を講ずることでグローバルに展開されるマネーゲームから距離を置いた日本経済を創り上げていくことも目標とすべきである⁽⁴⁶⁾。またこの点に関連して米国からの圧力に対してはその不当性を明らかにし、経済主権の回復を図ることが求められる。なお、公的資金については以上のような改革を推し進めることを前提に、実体経済の回復と真の銀行機能回復に結びつく限りにおいてその活用も議論の対象となる。

最後に、今後の銀行のあり方に関連して必要とされる考え方について触れておこう。今日本でも地域経済の振興に結びつくような地域金融のあり方が問われている。米国の CRA（地域再投資法）の考え方も広く議論されており、中小企業家同友会が提唱している「金融アセスメント法」も 100 万人署名運動を達成し、全国 688 の議会（22 都道府県、全自治体

比 20.9%) で決議・意見書が採択 (03 年 10 月 14 日現在) されるに至っている⁽⁴⁷⁾。こうした運動の広がりや、先に述べたような真の「金融再生」の方向性と十分結びつく可能性があり、既存の地域の中小金融機関が十全にその銀行機能を発揮できる金融システム形成につながると考えられる⁽⁴⁸⁾。したがって、今後はこうした地域金融を重視した銀行のあり方について具体的に検討することが課題とされる。

[2003 年 10 月 16 日脱稿]

注

- (1) 03 年 4 月に金融庁は「特別支援金融機関における『管理会計上の勘定分離』について」と題する文書を公表している。
- (2) 銀行の公共性については、拙稿「銀行に対する公的規制のあり方」『法経論叢』第 20 巻第 2 号、2003 年 2 月を参照されたい。
- (3) この段階での主要行の不良債権処理方針は、破綻懸念先以下の債権に区分されるに至った債権については原則として 3 営業年度以内、既に破綻懸念先以下の債権に区分されているものについては 2 営業年度以内にオフバランス化を図るとされていた。
- (4) 帝国データバンク調べ。なお、本稿での企業倒産に関する数値は全て帝国データバンクの調査による。
- (5) 金融検査マニュアルの問題点については、鳥畑与一「金融庁の健全性規制と経済危機の深刻化—『市場規律と自己責任原則』を主軸とする金融行政の誤り」『経済研究』(静岡大)第 7 巻第 1 号、2002 年 7 月、およびその画一的適用の批判については、斎藤正「マニュアルの画一的適用は誤っている」『金融ジャーナル』2002 年 5 月号を参照されたい。
- (6) 02 年 4 月からのペイオフの部分解禁を前にして、前年度に駆け込み的に金融機関が経営破綻したために、02 年度は金融機関の経営破綻は回避されている。なお、財務大臣のオーババンキング解消表明は、アジア欧州会議 (ASEM) 財務相会合後の記者会見で金融再編促進策と関わって出された。『日本経済新聞』2002 年 7 月 7 日付。
- (7) 不良債権処理を進めれば進めるほど自己資本を減少させ、結果的に貸出ができ

論 説

なくなることをわかりやすく解説した文献として、山口義行『誰のための金融再生か』ちくま書店、2002年、が参考になる。

- (8) 個々の銀行はその資本としての本性に基づいて収益性を高めつつ事態の打開をはかる能動的対応を行おうとするが、一方で国家による対応を受動的に受入れざるを得ない状況下に置かれている。不良債権の早期処理は個別銀行資本にとっては喫緊かつ最重要の課題であるため、その方針を第一義的課題として取り組むという点で国家と資本の利害は一致することとなる。
- (9) 詳しくは、大門実紀史『『属国ニッポン・経済版』をゆく小泉内閣』『経済』2003年2月号参照。
- (10) 例えば、グレン・ハバート米 CEA 委員長は日本経済新聞社に「日本の銀行改革、新たな希望」と題する文章を寄稿し、その中で竹中氏の考え方に賛同を示しつつ、不良債権処理の加速を求めている。詳しくは日本経済新聞社ホームページ(<http://www.nikkei.co.jp>) 2002年10月17日参照。
- (11) 詳しい経緯については、大門前掲論文、および上坂郁「金融行政を痛烈批判した大統領『親書』」『金融ビジネス』2003年1月号、35～37ページ、を参照されたい。
- (12) 詳しくは、白井早由里『メガバンク危機とIMF経済政策』角川書店、2002年、第9章参照
- (13) 白井前掲書、252～253ページ参照
- (14) 『日本経済新聞』2003年9月9日付夕刊。詳細な内容は、『エコノミスト』2003年9月30日号参照。
- (15) 高田太久吉『『竹中プラン』をウォール街から見る』『経済』2003年4月号参照。
- (16) 「金融再生プログラム」についてはその公表直後から、その問題点や実施に伴う悪影響を指摘した多くのレポートが提出されている。例えば、日本総研の試算では不良債権処理加速で最悪の場合165万人の離職者が発生し、失業率も2.5ポイント押し上げることが予想されている。日本総合研究所「デフレ・信用収縮スパイラルの回避に向けて—2003～2004年度の展望—」2002年12月5日、9ページ参照。
- (17) 韓国の主要5銀行の外国人持株比率は50～70%に達し、主要株主にはゴールドマンサックスやBNPパリバ、カーライル、JPモルガンなどが名を連ねている。
「銀行国有化の手本は北欧、韓国にあり」『金融ビジネス』2003年1月号、32～34ページ参照。

- (18) 2003年10月7日に「リレーションシップバンキングの機能強化計画の概要について」が金融庁より公表され、626金融機関が特色ある取り組みなどを含む計画を提出している。
- (19) 貸し渋り・貸し剥がしだけでなく金利引き上げも行われており、02年秋の中小企業家同友会による調査によると、金利引上げ要請は4社に1社に及んでいる。中小企業家同友会ホームページ (<http://www.doyu.jp>) 2002年11月5日参照。
- (20) 『金融庁の1年』資料589～592ページ参照。
- (21) ただし、大手行は今後の算入基準の見直しへの対応として、抑制気味の計上としており、算入が認められる額は実際には12.5兆円(前年度9.7兆円)であった。『朝日新聞』2003年8月19日付参照。なお、金融庁は03年9月期決算から主要7行に対し繰延税金資産の自己資本への算入根拠と計算手続きに関する情報開示が求めており、今後は他行へも広がっていくものと考えられる。『金融財政事情』2003年9月1日号、8ページ参照。
- (22) みずほHDは02年度上期中小企業向け貸出が減少し、かつ上期において適切な貸出目標を設定していないなど「経営健全化計画」の目標達成に向けた実効性のある施策が十分に講じられていたとは認めがたいと判断され、行政処分の対象とされた。全国銀行協会『金融』2003年3月号、40ページ参照。
- (23) 『日本経済新聞』2003年9月3日付参照。こうした手数料収入の強化に関連してUFJ銀行はATMの24時間稼働を始めている。『日本経済新聞』2003年9月18日付。
- (24) 「第10回：銀行126行の従業員動向調査」帝国データバンクホームページ (<http://www.tdb.co.jp>) 2003年7月20日参照。
- (25) 『朝日新聞』2003年8月12日参照。
- (26) 『日本経済新聞』2003年9月19日参照。
- (27) 桜田氾「銀行の合併促進法―地域・中小企業金融をダメにする金融集中策―」『経済』2003年4月号、10～11ページ参照。
- (28) 『日本経済新聞』2003年9月18日参照。
- (29) りそな処理の法的根拠の薄弱性については、小林信幸「『生きたままの国有化』に法的根拠はない」『エコノミスト』2003年6月3日号参照。また超法規的措置としての公的資金注入に疑問を呈したものとして、高月昭年「りそな銀行への公的資金注入に関する法的・実務的疑問」『国際金融』1107号参照。
- (30) りそなHDは03年9月中間決算で1兆7633億円の当期赤字となる見通しで、

傘下のりそな銀行に注入された約 2 兆円の公的資金を原資に 1.2 兆円の不良債権集中処理を実施した。結果的に自己資本比率は当初の予定を大幅に下回る 6 % 台前半となることとなった。『日本経済新聞』2003 年 10 月 10 日付および『朝日新聞』2003 年 10 月 11 日付参照。

- (31) ちなみに、03 年春の段階で過去の優先株 8680 億円中、7680 億円が転換期を迎えており、もし普通株に転換すると 2186 億円となり、5494 億円の含み損が発生してしまうこととなる。『朝日新聞』2003 年 5 月 3 日付参照。
- (32) 例えば、植草一秀氏は公的資金注入で銀行と株主が救済されることから「モラルハザード天国」となると批判している。「改革に逆行する小泉経済政策『失政の研究』」『現代』2003 年 7 月号。また柳沢元金融担当大臣も米金融専門誌掲載論文で「銀行への公的資金の再投入はモラルハザードを招く」という見解を明らかにしたと報じられている。『朝日新聞』2003 年 8 月 15 日付。
- (33) 「特別企画：銀行 126 行の税効果会計実態調査」帝国データバンクホームページ (<http://www.tdb.co.jp>) 2003 年 6 月 20 日参照。
- (34) 新たに日本政策投資銀行とともに企業再生ファンドを設立することで不良債権の一部を切り離すなどの対応も行っている。『朝日新聞』2003 年 9 月 19 日付夕刊参照。
- (35) 『日本経済新聞』2003 年 9 月 19 日付参照。
- (36) 『金融財政事情』2003 年 9 月 8 日号、9 ページ参照。
- (37) 『朝日新聞』2003 年 9 月 17 日付参照。
- (38) 『金融ビジネス』2003 年 11 月号、3 ページ参照。
- (39) 中小企業庁ホームページ (<http://www.chusho.meti.go.jp>) 参照
- (40) 『朝日新聞』2003 年 6 月 6 日付夕刊
- (41) 中森貴和「不況下に『倒産減少』の謎を解く」『エコノミスト』2003 年 6 月 3 日号参照。
- (42) 「企業間信用縮小の背景」三井トラスト・ホールディングス『調査レポート』2003 年 9 月参照。
- (43) これまでの金融システム安定化政策下の公的資金投入の批判的検討については、拙稿「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―」『法経論叢』第 19 巻第 1 号、2001 年 8 月、を参照されたい。
- (44) 旧長銀に 1300 億円、旧日債銀には 600 億円の資本注入が行われ、この合計 1900 億円は国民負担として確定している。なお、上記以外に両行に投入された公的資

金は約 12 兆円に達し、そのうち約 7 兆円の国民負担が確定している。詳しくは、前掲拙稿「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―」26 ページを参照されたい。

- (45) 『日本経済新聞』2003 年 9 月 11 日付参照。
- (46) 小西一雄「小泉・竹中改革と日本の経済・金融」『経済』2003 年 4 月号。
- (47) 中小企業家同友会ホームページ (<http://www.doyu.jp>) 参照。
- (48) 中小企業金融の担い手の拡充に呼応して、新たな銀行創設の動きが起こっている。まず 03 年 5 月 23 日には東京都が新銀行創設を公表した。続いて 8 月 20 日には東京青年会議所 (JC) のメンバーが新銀行 (日本振興銀行) の申請を行った。これらはいずれも中小企業向け融資を中心に業務を展開することを目的としている。詳細は別の機会に検討するが、既存の中小金融機関の機能回復こそを優先すべきだと思われる。なお、新銀行についての概要は『エコノミスト』2003 年 7 月 8 日号および『金融ビジネス』2003 年 11 月号を参照。