

金融機関の破綻処理と日本銀行

伊 豆 久

要 旨

2008年のリーマン・ショック以降、先進各国の中央銀行は、異例の措置を続けているが、金融危機への対応ということでは、1990年代に金融機関の破綻処理・資本注入を経験した日本が一回り先を行っているとも言える。金融危機対応における中央銀行の役割を考えるための準備作業の一つとして、本稿では、当時の日本銀行の役割を検証することとしたい。

1990年代半ばからの相次ぐ金融機関の破綻に対して、日銀は、預金を保護すべくたびたび特融を実施する。それは、預金保険機構からの資金援助によって全額が返済されるが、今度は預金保険機構が資金不足に陥ってしまう。98年3月から公的資金の注入が始まると、機構の資金不足はさらに拡大するが、それも多くの、日銀貸付によってファイナンスされていた。預金保険機構は民間からの調達によって日銀借入を返済していくが、それは、日銀のゼロ金利政策や量的緩和政策によって初めて可能となったのである。破綻処理における日銀の役割は後退するが、同時に、日銀は前例のない金融緩和に踏み込んでいた。

他方で、破綻処理の枠組みにおける日銀の役割も90年代末には大きく変化する。1996年のいわゆる住専国会でピークに達する財政資金投入への批判の高まりは、破綻処理における日銀資金への依存を強めることになるが、97年11月の大手金融機関の連続的な破綻は世論を大きく変え、以降、財政の役割が大きくなる。それまで財政資金は、(住専処理を除いて)投入されていなかったが、98年2月には預金保険機構に急遽10兆円の交付国債と20兆円の政府保証枠が付与され、それらはまもなく交付国債13兆円、政府保証50兆円余りにまで増加する。また、当初2001年3月までの時限措置とされていた主な特例措置は、2000年の法改正によって、ほぼそのまま恒久化されることになった。こうした後の変化から考えても、1990年代の日銀は、伝統的な「最後の貸し手」機能を超えて、財政および預金保険機構が果たすべき役割を代替・補完していたと言えるであろう。

目次

I. はじめに	2. 特融の返済と預金保険機構向け貸付
II. 特融の発動	IV. 公的資金の予防的注入
1. 特融の定義	V. 預金保険機構の資金調達と日本銀行
2. 特融の実施	VI. 日本銀行による出資
(1) 破綻金融機関への特融	1. 東京共同銀行と日本債券信用銀行への出資
(2) 収益支援のための特融	2. 紀伊預金管理銀行への出資
(3) 証券会社への特融等	3. 住専勘定への拠出
III. 特融の返済と預金保険機構向け貸付	VII. おわりに
1. 山一証券向け特融の処理	参考文献

I. はじめに

2008年のリーマン・ショック以降、欧米の中央銀行はいずれも、金融危機に対応するため、さらには景気の底割れを防ぐために、様々な非伝統的手段を駆使してきた。

米国のFRBは、(預金金融機関ではない)証券会社や保険会社への資金供給、MMF・CP市場への介入など、伝統的な「最後の貸し手」の枠組みを超えた役割を果たした。また、金融危機の収束後も、国債・MBSの大量購入を続けている。

ユーロ圏の中央銀行制度であるユーロシステムは、ユーロ圏周辺国が相次いで金融危機・債務危機に陥ると、それまで実施してこなかった国債の買入れのほか、固定金利での金額無制限の貸出や期間3年の資金供給など、異例の政策を実施している¹⁾。

しかしながら、金融危機への対応という点では、日本は、1990年代に金融機関の破綻処理、資本注入を経験しており、欧米の一回り先を行っているとも言えよう。1990年代のバブル崩壊、その過程での不良債権処理、金融機関の相

次ぐ破綻、金融当局の対応、破綻処理制度の変遷、公的資金の注入等については、すでに、非常に多くの検証、研究がなされている²⁾。ただ、日本銀行の資金供給と破綻処理の関係に焦点を当てたものは、必ずしも多くないように思われる。そこで本稿では、いささか旧聞に属するが、当時の金融機関の破綻処理(公的資金の注入を含む)において日本銀行が果たした役割について改めて整理することとしたい。

当時の日銀の危機対応として最もよく知られているのは、破綻金融機関への特融(無担保・金額無制限の貸付)である(図表1)。その残高は、北海道拓殖銀行、山一証券等が破綻した1997年11月末には3兆8,215億円、日銀資産全体の5.8%に達している。

しかしながら、特融は、日銀による危機時の資金供給の一部でしかない。特融の他に預金保険機構向けの貸付があり、その残高のピークは98年12月末の8兆477億円で特融の2倍以上である。預金保険機構向け貸付は、特融のように一般の注目を集めることはなかったが、金額だけでなく危機対応策上の意味も非常に大きい。

そして、こうした巨額の特融、預保機構向け貸付が実施されたことと同様に重要なことは、

図表1 特融等の発動

	融資先等	政策委員会決定日	ピーク時残高
①	日本興業銀行	1946年7月17日	na
②	復興金融金庫	1947年2月15日	【復金債の引受】
③	山一証券	1965年5月29日	282億円
④	大井証券	1965年7月6日	53億円
⑤	東京共同銀行	1995年1月13日	200億円 【出資】
⑥	コスモ信用組合	1995年7月31日	1,980億円
⑦	木津信用組合	1995年8月30日	9,105億円
⑧	兵庫銀行	1995年8月30日	6,120億円
⑨	みどり銀行	1996年1月26日	1,100億円 【劣後貸付】
⑩	東京共同銀行	1996年4月26日	2,200億円 【収益支援】
⑪	新金融安定化基金	1996年9月24日	1,000億円 【抛出】
⑫	阪和銀行	1996年11月21日	na
⑬	京都共栄銀行	1997年10月14日	130億円
⑭	北海道拓殖銀行	1997年11月17日	2兆6,771億円
⑮	山一証券	1997年11月24日	約1兆2,000億円
⑯	徳陽シティ銀行	1997年11月26日	2,283億円
⑰	みどり銀行	1998年5月15日	193億円
⑱	国民銀行	1999年4月11日	665億円
⑲	幸福銀行	1999年5月22日	2,786億円
⑳	東京相和銀行	1999年6月12日	4,875億円
㉑	なみはや銀行	1999年8月7日	1,264億円
㉒	新潟中央銀行	1999年10月2日	1,643億円
㉓	信用組合関西興銀	2000年12月16日	5,466億円
㉔	朝銀近畿信用組合	2000年12月29日	2,067億円
㉕	石川銀行	2001年12月28日	831億円
㉖	中部銀行	2002年3月8日	226億円
㉗	りそな銀行	2003年5月17日	0円
㉘	足利銀行	2003年11月29日	0円

- (注) 1) 旧日銀法第25条(1998年3月まで)、現行日銀法第38条(1998年4月以降)に拠るもの。
 2) 「融資先等」は、実質的な融資先等。信用組合向けは全国信用協同組合連合会、証券会社向けは取引先銀行を通じて実行。
 3) ①復興金融金庫設立までの約半年間、復興資金融資を担うことになった興銀の資金繰りを支援したもの。①と②の決定は役員集会。⑤164億5,120万円の損失。⑩うち100億円を紀伊預金管理銀行に出資、800億円を日債銀優先株に出資(800億円の損失)。⑮1,111億円の損失。㉗と㉘は決定されたものの実行されていない。

〔出所〕『日本銀行百年史』、日本銀行『年次報告書』、『業務概況書』等より作成。

こうした特殊な貸付が、後に、ほぼ全額回収されていることである。特融は2005年1月、機構向け貸付は2001年4月に残高がゼロとなり、それ以降、現在まで実施されていない。そのうち回収されなかったのは山一証券向け特融のうちの1,111億円のみである。山一向け以外の、特融約4兆円、機構向け約8兆円はどのようにして回収されたのか、本稿では、まずその資金フローについて確認したい。

また、日銀は、特融・機構向け貸付のほかに、以下三つの案件では出資も行っている。①東京共同銀行に200億円（1995年1月）、②新金融安定化基金に1,000億円（1996年9月、うち100億円を破綻した阪和銀行の受皿金融機関に出資、800億円を日本債券信用銀行に出資）、③預金保険機構の住専勘定に1,000億円（1996年7月）である。他に資本性の資金供給として、みどり銀行への1,100億円の劣後貸付（1996年1月）もある（ただしこれは貸付であるため特融に含まれる）。このうち2件、東京共同銀行向け200億円の出資のうちの164億5,120万円、日債銀向け800億円の出資（優先株）については全額が損失となっている。流動性供給（調節）を使命とするはずの中央銀行が、こうしたリスクを伴う資金供給に乗り出した理由、その役割についても確認しておきたい。

金融危機に際して、日銀は、以上の特融、預保機構向け貸付、出資の他に、通常の日銀貸出も多用している。当時、日銀貸出は、通常の資金供給・金融調節手段としての役割を終えつつあったが、一方で、不良債権処理に苦しむ特定の金融機関への収益支援という役割を担っていた。市場金利以下の金利で資金調達できれば、それを国債等で運用することで確実に利益を得られるからである。日銀貸出は、貸出先が公表

されず、また、マクロ的な金融調節との区別が明確でないため、金融行政上、極めて使い勝手のよい利益補填手段と位置付けられていたように思われる。この点についても後述する。

以下、こうした1990年代から2000年代初めの金融危機に対する日銀の政策を、その資金フローを中心に検証することとする。

II. 特融の発動

1. 特融の定義

はじめに特融の定義を確認しておこう。特融という言葉³⁾は、日本銀行法には、現行法上も旧法上も存在しない。しかし、現行法（1998年4月施行）第38条は、日銀は「特別の条件による資金の貸付けその他の信用秩序の維持のために必要と認められる業務」を行えると定めている（旧法第25条においても同主旨）。この「貸付け」が特融であり、「その他」（出資など）を含めると「特融等」とされる。

特融等は、第一に、「信用秩序の維持のために必要と認められる」場合に実施されるものである。何をもって「信用秩序の維持のために必要と認められる」場合とするかについて、日銀は、「システミック・リスクが顕在化する恐れがあること」などの4つの原則を定めているが⁴⁾、これまで、<今回は、4原則のうちの〇〇を満たしていないため、特融等を発動できない>との決定が下されたことが一度もない。そのため、4原則が、特融等の発動の基準として実際に機能しているかどうかは必ずしも明らかではない。特融等の発動は、法律上は内閣総理大臣と財務大臣が日銀に要請し、それを受けた日銀が政策委員会通常会合において最終決定す

ることになっているものの、実際には政府との交渉によって実施の可否までが決定されており、日銀が定めた原則に基づき日銀が主体的に決定しているとは言い難いということであろう。

第二に、第38条のいう「特別の条件」とは具体的には<（実質的に）無担保>であることを意味する。特融の場合であっても、形式上は担保がとられることもあるが、それは借手の振出手形であるなど日銀適格担保としての要件を満たさない。また、特融の金利は、公定歩合（基準貸付金利）に0.25%（1999年からは0.5%）上乘せされた金利が適用されている。特融の決定時には金額は明示されず「必要最小限の額」とされることが多い。特融は、多くの場合、破綻した金融機関の預金引出しを支援するための資金供給であるため、事前に必要な金額を確定することが難しいからである。その結果、りそな銀行（2003年5月）や足利銀行（2003年11月）の場合のように、特融は決定されたものの、結果的に実施されなかったケースもある⁵⁾。

第三に、「特融」は定義上、貸付に限定されるため、劣後ローンは含むが、引受け・出資・拠出は含まない。それが先述の第38条上の「その他」である。劣後ローンは、みどり銀行に対して1,100億円が供給された例（図表1の⑨）がある。「その他」の例としては、1947年2月の復興金融金庫債の引受け（同②）、1995年1月の東京共同銀行への200億円の出資（同⑤）、1996年9月の新金融安定化基金への1,000億円の拠出（同⑩）。ここから、紀伊預金管理銀行に100億円、日債銀に800億円を出資）がある⁶⁾。

第四に、預金保険機構向け貸付および、同機構の「住専勘定」向け出資は、第38条（旧法第

25条）ではなく、預金保険法その他の法律と現行日銀法第43条（他業禁止規定とただし書きによるその解除。旧法第27条）を根拠に行われている。それは、「信用秩序の維持のため」の施策ではないということであろう。したがって「特融等」には含まれない（図表1にも記載していない）。

2. 特融の実施

日銀特融は、（1）破綻金融機関（業務停止命令を受け、後に受皿金融機関に事業譲渡し清算される予定）に対する預金払戻しのための貸付、（2）破綻してはいないものの経営危機に陥った金融機関への収益補填・資金繰り支援のための貸付、（3）その他、の三つに分類できる。

（1）破綻金融機関への特融

その説明の前に、破綻処理が始まった経緯（日銀特融が必要となった背景）を確認しておこう。経営危機に陥る金融機関はバブル崩壊前にも存在したからである。

第二次大戦後から1990年代初めまでは、金融機関の経営危機は、親密な金融機関等による救済合併によって処理されてきた。金融機関が法律上清算されるということはなかったのである。それは、基本的に好景気が（短期間の不況をはさみながらも）続いたことのほか、①金利規制等の銀行保護行政により、銀行業界全体に破綻金融機関を救済できるだけの内部留保の蓄積があったこと、②店舗規制が厳しくかつ企業の資金ニーズが大きい時代には、破綻金融機関の店舗網には大きな経済的価値があったこと、③他方で、ベイオフを伴う破綻処理を行った場合、取付けの広がりなどの経済的混乱や金融行

政への批判が予想されたこと、などによる。

ところが、パブルの崩壊後、こうした条件は失われてしまう。不況が長期化しただけでなく、①それぞれの金融機関が自らの不良債権処理で手いっぱいとなり、他行を救済合併できるだけの余裕を失い、②金利の自由化により預貸利鞘が縮小しかつ企業への貸出も伸びない上に、店舗規制の自由化も進んだことで、銀行店舗のフランチャイズバリューは大幅に低下した。とはいえ、③連鎖的な取付けが懸念されるペイオフの発動は選択できなかった。残された方法は、破綻金融機関の損失の穴埋め資金を預金保険機構が提供することであった。

ただし、経営破綻した金融機関は救済しないとの立場から、援助先は、買取または事業譲受によって受皿となった金融機関に限定された（預金保険機構による最初の資金援助は92年4月に、東邦相互銀行を救済合併した伊予銀行に対して実施された）。

しかし、受皿金融機関が決定・発表されても、実際に事業が譲渡されるまでには資産査定等にかかなりの時間が必要となる。その間も破綻金融機関は預金の払戻しを継続せざるをえず（預金の払戻しを除く業務に対しては業務停止命令が下されている）、そのための資金を貸し付けること、これが1990年代の日銀特融のほとんどの場合であった。

（2） 収益支援のための特融

しかしながら、当時の特融のすべてが、こうした破綻金融機関の預金払戻しのためのものであったわけではない。他に、破綻していない（＝清算が予定されていない）金融機関への収益支援・流動性支援のための特融があった。兵庫銀行（95年8月）、東京共同銀行（96年4

月）、りそな銀行（03年5月）、足利銀行（03年11月）への特融がそれである。これらの金融機関は経営危機に陥っていたものの、破綻しているわけではなかった（足利銀行は国有化による破綻処理）。特融の目的は、預金の払戻しではなく、適格担保が不足した金融機関に対する無担保・低利融資による収益の補填・流動性支援（またはそのアナウンス効果）にあったと思われる。1965年の山一証券・大井証券への特融もこの範疇に入るであろう。

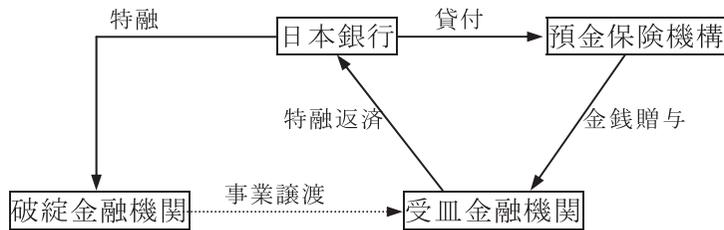
収益支援のための貸出は、（特融ではない）通常の日銀貸出においても、規制金利のもとで実施されることがあった。これは個別の金融機関に対する「補助金」の供給にほかならず、流動性の管理を責務とする中央銀行としては適切ではなく、本来は、国会の議決を経た財政資金によって担われるべき業務であろう。しかしながら、通常の日銀貸出においては個別の貸出先が公表されないこともあいまって、マクロ的な流動性供給と個別的な収益支援を区別することは困難であり、日銀貸出による収益支援は様々な場面で利用されてきたと推測される。またそれは、必ずしもすべてが日銀の意向によるものではなく、時には大蔵省によるいわば第二の財政資金としての役割も担っていた⁷⁾。

上に挙げた特融による収益支援も、こうした役割を引きついだものと思われる。

（3） 証券会社への特融等

これら以外の例外的な特融の発動例として、1997年の山一証券に対する特融がある（山一証券は、自主廃業による営業停止、その後破産申告による破産処理）。山一証券は、銀行ではないため預金の払戻しはないが、顧客からの預かり資産の返還等に対応するため日銀特融が実施

図表2 特融とその返済の資金フロー



されたものである。しかし、これは結局、山一証券の損失（債務超過分）の穴埋めに用いられることになる（後述）。

また他に、劣後貸付（みどり銀行、96年1月）も特融に含まれるが、これは貸付の形はとっているが、資本性資金の供給であるため、日銀による出資のケースと併せて後に述べることとする。

Ⅲ. 特融の返済と預金保険機構向け貸付

以上の特融は、1997年の山一証券向けを除くすべてにおいて全額が回収されている。破綻した金融機関に向けての貸付であるにもかかわらず、全額が回収されたのはなぜだろうか。また、山一証券の場合だけ、貸倒れが発生したのはなぜだろうか。

理由は単純であり、返済は、破綻金融機関の事業（債権債務）を受け継いだ受皿金融機関に対して預金保険機構から贈与された資金によってなされた（図表2参照。そして、機構は贈与に必要な資金のほとんどを日銀からの借入によって調達していたわけであるが、それについては後述）。

1. 山一証券向け特融の処理

またここから、山一向け特融が一部回収できなかった理由も明らかである。証券会社は預金金融機関ではないため預金保険機構による保護の対象外とされ⁸⁾、かつ政府（財政資金）からの支援も受けられなかったことから、同社の債務超過分は貸倒れとなったのである。

特融決定時には、日銀は、山一証券は債務超過ではなく、かつ、政府による「適切な対処」がなされるので、「日本銀行資金の回収に懸念が生じるような事態はない」（1997年11月24日総裁談話）としていた。しかし、日銀からの強い要請にもかかわらず政府は補填せず、2004年度決算で日銀の1,111億円の貸倒れが確定した。

山一特融の処理には、日銀と財政資金の関係を考える上で示唆するところの多い論点が含まれている。貸倒れの損失処理が、日銀の法定準備金の積上げという形で決着したことである。貸倒れによる損失は日銀の損失である。しかし、日銀は利益（剰余金）のうち原則5%の法定準備金（と配当金500万円）を除いた全額を国庫に納付する義務を負っている。すなわち、多少の貸倒れが発生したとしても、最終損失に陥らない限り、そのほとんどは国庫に納付されてしまうのであり、日銀の自己資本への影響は、準備金の積立額に限定される。そこで、山

一特融の損失処理にあたって政府と日銀は、①日銀の貸倒れを政府が補填することはしないものの、②貸倒れがなかった場合と同様の法定準備金の積立（回収できなかった1,111億円に、法律が原則として定める積立率である5%⁹⁾を掛けた55億円の積立）を認める、ことで合意した。つまり、日銀は、形式上は貸倒れによる利益の減少を受け入れたものの自己資本への影響は回避されており、政府の側は、形式上は財政による補填を行わなかったものの実質的には国庫納付金の減少という形で損失を負担したのである。損失補填のための財政支出と国庫納付金の減少は、財政収支上は全く同じであり、納税者の負担である。しかし、財政支出には国会の承認が必要であり、日銀納付金の減少には不要である（日銀の財務諸表は財務大臣の承認で足りる）。つまり、日銀による損失負担は、事実上の財政負担でありながら国会の承認を迂回する便法だったのである。

2. 特融の返済と預金保険機構向け貸付

では、預金保険機構は、贈与する資金をどうやって調達していたのか。第一には預金金融機関から徴収する保険料である。1971年に預金保険制度が創設され、以降、すべての預金金融機関から、受入れ預金額の一定割合の保険料が徴収されてきた。それを積み立てた資金（責任準備金）が、ペイオフ（保険金の支払い）またはペイオフ相当額の資金援助¹⁰⁾に充てられるのであるが、71年から92年までは、保険料が徴収されるばかりでペイオフも資金援助も実施されなかったため、責任準備金は増大しつづけた（図表3参照）。にもかかわらず、90年代前半の金融機関の相次ぐ破綻によって資金はすぐに底をついてしまう。そこで、96年に保険料率が7倍

に引き上げられたのであるが¹¹⁾（0.012%から0.084%）、それでも資金は全く足りない。その不足分を補ったのが日銀から預金保険機構への貸付であった。

1996年度を例にとってみよう（図表3参照）。年度当初の預金保険機構にあった責任準備金（ストック）は4千億円弱である。96年度の保険料収入（フロー）は前年度の7倍の5千億円近くあり、これでおおよそ9千億円を用意できたことになるが、その時の「費用」（＝機構から受皿金融機関への資金援助）は1兆3千億円に達しており、この年度で機構は4千億円の資金不足に陥る。それを埋めたのが日銀借入で、その残高は当該年度末で5,321億円となっている。

「費用」の中身を見てみよう。96年度の1兆3千億円の「費用」の大半を占めたのは、木津信用組合の受皿金融機関となった整理回収銀行¹²⁾への1兆48億円の資金援助である。そしてそれは、木津信への日銀特融の返済に充てられている。木津信は、95年8月に破綻処理が発表され、それから日銀は、（全国信用協同組合連合会を通じて）9,105億円（ピーク時）の特融を供給しており、それが、97年2月、預金保険機構からの支援実施と同時に全額が回収されたのである。整理すれば、①木津信の破綻処理の発表（日銀特融の開始）、②木津信の債権債務の整理回収銀行への譲渡＝預金保険機構から整理回収銀行への資金贈与（機構は不足資金の全額を日銀から借り入れ¹³⁾）、③整理回収銀行から日銀へ特融の返済、ということになる（図表2参照）。日銀サイドから見れば、木津信向けの特融が預金保険機構向け貸付に振り替わったことになる。図表4を見てみよう。1996年から97年にかけて、特融が減少し、預金保険機構向け貸付が増えているのは、主として、この木津

図表3 預金保険機構収支状況（一般勘定と特例業務勘定，100万円）

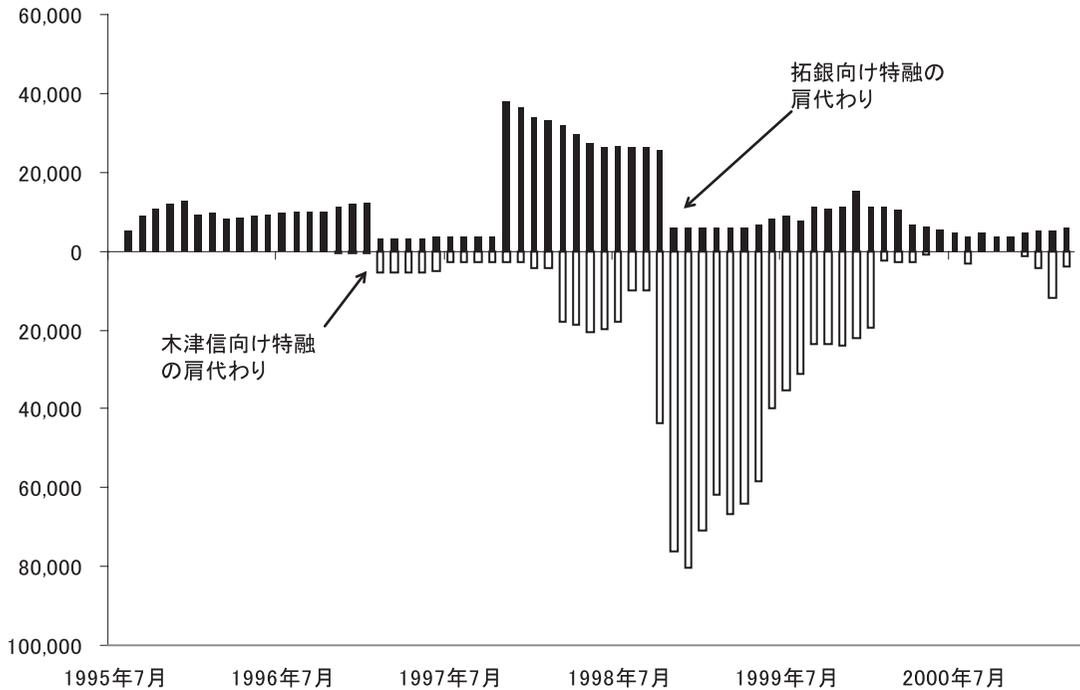
年度	収益			費用	差引剰余金	責任準備金等
	保険料	特例業務基金受入れ	その他共計			(年度末)
1971	2,800	-	3,090	23	3,066	3,066
1972	4,560	-	5,030	43	4,987	8,053
1973	5,638	-	6,369	40	6,328	14,381
1974	6,364	-	7,563	57	7,505	21,887
1975	7,214	-	8,958	61	8,896	30,784
1976	8,402	-	10,739	69	10,670	41,454
1977	9,401	-	12,252	78	12,174	53,629
1978	10,571	-	14,024	105	13,919	67,548
1979	11,818	-	16,084	95	15,988	83,536
1980	12,767	-	18,392	104	18,288	101,825
1981	13,631	-	20,314	127	20,187	122,012
1982	20,107	-	28,209	119	28,090	150,103
1983	21,624	-	31,519	123	31,396	181,500
1984	23,232	-	34,769	118	34,650	216,151
1985	25,274	-	38,569	134	38,435	254,586
1986	40,739	-	55,236	140	55,096	309,683
1987	44,195	-	62,015	155	61,860	371,543
1988	48,759	-	68,021	143	67,878	439,421
1989	53,757	-	74,333	146	74,187	513,608
1990	60,381	-	87,944	156	87,788	601,396
1991	63,202	-	95,154	166	94,987	696,384
1992	63,149	-	94,411	20,169	74,241	770,626
1993	63,792	-	96,081	46,137	49,944	820,570
1994	64,972	-	98,140	42,680	55,459	876,030
1995	66,643	-	111,581	601,033	△ 489,452	386,578
1996	461,992	-	532,743	1,314,428	△ 781,684	△ 395,106
1997	462,956	-	464,317	163,228	301,089	△ 94,017
1998	465,003	1,199,232	1,675,820	2,769,430	△ 1,093,610	△ 1,187,627
1999	480,736	3,645,679	4,216,932	4,926,059	△ 709,127	△ 1,896,755
2000	482,837	3,640,683	4,204,983	5,453,792	△ 1,248,809	△ 3,145,565
2001	511,087	667,547	1,288,209	1,940,875	△ 652,666	△ 3,798,231
2002	509,944	1,589,874	2,502,074	2,710,347	△ 208,273	△ 4,006,504
2003	522,106	-	742,728	230,070	512,657	△ 3,493,847
2004	529,386	-	656,581	139,783	516,798	△ 2,977,048
2005	537,769	-	740,157	218,034	522,122	△ 2,454,926
2006	540,496	-	754,717	232,457	522,259	△ 1,932,667
2007	566,674	-	703,539	148,656	554,882	△ 1,377,784
2008	611,676	-	828,608	361,326	467,281	△ 910,502
2009	641,157	-	700,516	63,274	637,241	△ 273,260
2010	679,397	-	722,155	311,545	410,609	137,348
2011	702,932	-	1,011,208	728,047	238,160	420,509
2012	606,561	-	875,133	265,613	609,520	1,030,030

(注) 1) 預金を保護するための勘定である、一般勘定（バイオコスト相当分）と特例業務勘定（バイオコスト超過分）の合計。特例業務勘定およびその他の勘定については注11と図表5参照。

2) 特例業務基金受入れとは、交付国債の現金化（財政資金の投入）を指す。1996年度に保険料が急増しているのは、保険料を7倍に引き上げたため。

〔出所〕『平成24年度預金保険機構年報』176頁より作成。

図表4 特融と預金保険機構向け貸付（残高，億円）



(注) 上段が特融，下段が預金保険機構向け貸付。

(出所) 1998年3月以前は日本銀行『年次報告書』、『経済統計月報』，98年4月以降は日銀ウェブサイト資料より作成。

信と預保機構をめぐる資金フローの変化を反映したものである。

もう一つの例として，北海道拓殖銀行のケースを見てみよう。97年11月に急増した特融残高は，98年10月には2兆5千億円となるものの，翌11月には6千億円へと大幅に減少している。これは，同月，拓銀向け特融（ピーク時2兆7千億円）が，受皿金融機関となった北洋銀行と中央信託銀行への機構からの資金援助により全額返済されたためである。代わって日銀から機構への貸付が，同じ月に3兆円余り増加している（10月の4兆4千億円から翌月の7兆6千億円へ）。

すなわち，破綻銀行向け日銀特融の全額回収と預金保険機構向け貸付の増大とは裏表の関係にあるのである。そして，預保機構向けの日銀

貸付は，いわゆる公的資金の注入によってさらに増大することになる。

IV. 公的資金の予防的注入

日銀の預金保険機構向けの貸付が増大した理由の1つは，上に見たように，受皿金融機関への資金援助が，機構の責任準備金・保険料収入を大幅に上回ったからである。

しかし，97年度末，さらに98年度末の機構向け貸付の急増の理由は，また別のところにあった。破綻懸念のない（とされた）金融機関への予防的な資本注入のための資金供給である。

1997年11月の山一証券，北海道拓殖銀行の破綻による金融不安の高まり，貸し渋り批判等を受けて，政府・国会は，大手金融機関を中心に

自己資本の充実を図るべく資本注入を行うことを決定する。1998年3月には21行に対して1兆8千億円（金融安定化法にもとづく）、翌99年3月には15行に7兆5千億円（早期健全化法にもとづく）が注入された¹⁴⁾。この2件の資本注入については、「公的資金」との表現から、財政資金が直接投入されたとの誤解も少なくないようであるが、実際には、財政資金は全く使われていない（金融安定化法にもとづいて3兆円の交付国債が用意されたが、結局これは使われることなく全額が返納された）。資金はすべて借入金で賄われており、借入金の返済は、投入資金の回収（劣後ローン等の回収、優先株を普通株に転換後売却など）のみによってなされることになっている。政府（財政）の役割は、その借入に政府保証を与えたことである。そして、その借入金の多くが日銀からの借入れなのである。

資本注入は、具体的には、預金保険機構に専用の二つの勘定——「金融危機管理勘定」（98年10月の金融再生法の施行（＝金融安定化法の廃止）に伴い「金融再生勘定」に移管）と、「早期健全化勘定」を設け（機構の勘定については図表5の脚注参照）、そこが日銀および民間からの借入れによって資金を調達し、それを機構の子会社である整理回収銀行に貸し付け、それを整理回収銀行が個々の金融機関に投融资するという形をとった。

1998年3月に注入された1兆8千億円の場合、預金保険機構が金利入札によって民間から4,720億円を借り入れ、残りの1兆3,436億円を日銀から調達している。99年3月の7兆5千億円は、6兆3千億円が民間調達で、残額1兆1,625億円が日銀借入である。

こうした資金調達のあり方はどのように考え

るべきだろうか。

第一に、市場から資本を調達できなくなった民間金融機関に対して、公的に資本を増強するとなれば、それは流動性の供給を原則とする中央銀行の責務ではなく、産業政策の一環として財政が担うべき仕事であろう。しかしながら、直接的な財政資金の投入は国会・世論の支持を得られないところから、日銀と民間からの借入れによって資金調達されることになったものと思われる。

第二に、日銀からの借入れが多いと述べたが、98年3月でも26%、99年3月には84%が民間から調達されている。金融機関の資本増強のための資金のかなりの部分が実は民間から調達されたのである。これは、金融機関の資本は不足していたものの、生保や外資系金融機関などを含む広い金融業界全体としてみれば、資金（流動性）にはむしろ余裕があったということであろう。＜資金＞が＜資本＞に転換されたのであり、それを可能にしたのが預金保険機構（の勘定）の借入に付された政府保証であった。その意味で、財政の役割は決して小さくはなかったのである。そして、金融市場全体に潤沢な流動性を提供したのは言うまでもなく日銀であった。

V. 預金保険機構の資金調達と日本銀行

図表6は、預金保険機構の（すべての勘定を合計した）債務残高の推移を示したものである。当初は日銀借入のみであったが、やがて民間からの借入れ、そして債券（預金保険機構債）発行中心へと変化していることがわかる。

こうした変化が生じたのはなぜだろうか。預

図表5 預金保険機構の資金調達額（年度末、残高、億円）

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
一般勘定	0	0	0	7,605	13,129	24,642	31,178	39,264	53,146	42,675	29,720	2,528	16,365	11,432	4,389	923	0	0
特別業務勘定	5,321	5,544	5,544	28,074	35,676	34,915	33,711	30,873	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
金融危機管理勘定	18,181	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
金融再生勘定		48,198	39,243	51,183	52,656	56,558	46,649	41,196	32,700	22,700	19,633	19,205	19,008	18,794	18,610	18,610	18,610	18,454
早期健全化勘定		74,625	80,402	81,046	82,239	82,041	79,331	65,239	46,000	28,000	14,000	10,000	10,000	4,000	0	0	0	0
危機対応勘定								0	0	19,604	19,436	19,320	19,284	18,413	17,963	13,714	4,552	4,447
										経営基盤強化勘定	61	60	-	-	-	-	-	-
										金融機能強化勘定	60	462	462	1,672	3,487	5,216	5,472	-
										被害回復分配金支払勘定	2	2	2	2	2	2	2	2
合計	0	5,321	23,725	158,502	168,450	191,786	199,784	208,736	198,791	168,704	127,916	93,010	69,744	60,724	54,849	40,923	28,380	28,375

(注) 借入金残高と預金保険機構債発行残高の合計。

特別業務勘定：ペイオフコストを超過する預金を保護（全額保護）するための勘定。1996年6月の預金保険法改正により、前身となる「一般金融機関特別勘定」と「信用協同組合特別勘定」を設置。98年2月の法改正で両者を統合して「特別業務勘定」とする。全額保護の終了にともない02年度末に廃止、一般勘定に移管。

金融危機管理勘定：1998年2月の金融安定化法により設置。98年3月に21行に約2兆円を資本注入。98年10月、再生法の施行により廃止、金融再生勘定に移管。

金融再生勘定：1998年10月の金融再生法により設置。長銀、日債銀の破綻処理などを経理。

早期健全化勘定：1998年10月の金融早期健全化法により設置。2003年のりそ銀行への資本注入（約7兆円）を資本注入。

危機対応勘定：2000年5月の預金保険法改正により設置。合併した地域金融機関への資本注入のための勘定。04年度末に廃止、金融機能強化勘定に移管。

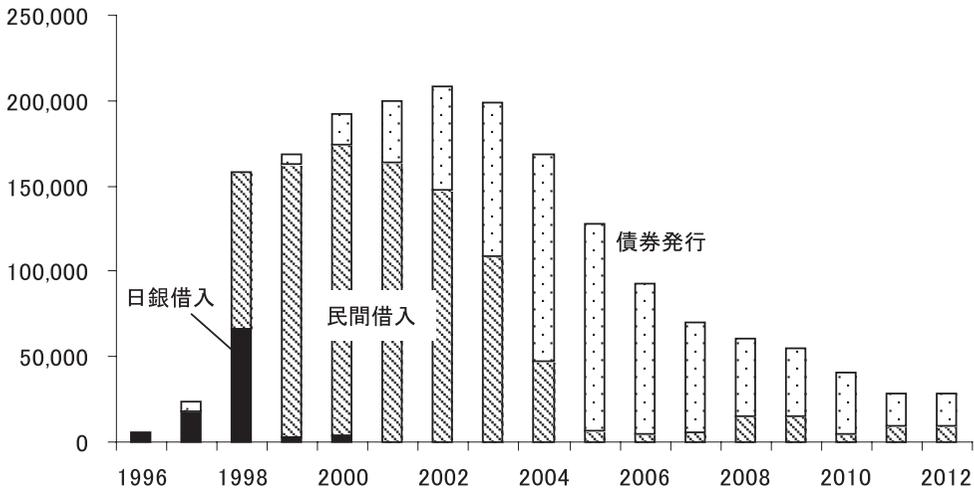
経営基盤強化勘定：2002年12月の組織再編法により設置。地方・中小金融機関への資本注入のための勘定。

金融機能強化勘定：2004年8月の金融機能強化法により設置。被害者への分配金支払のための勘定。被害者への分配金支払により設置。2003年4月の産業再生機構法により設置。07年6月廃止、「企業再生勘定」(2009年9月の企業再生支援機構法により設置、13年3月に「地域活性化勘定」に名称変更)、「東日本大震災事業者再生支援勘定」(2011年11月の東日本大震災支援機構法により設置)が設置されているが、いずれも借入・債券発行は行っていない。

被害回復分配金支払勘定：2008年6月の振込め詐欺救済法により設置。被害者への分配金支払のための勘定。

「出所」 「預金保険機構年報」各号より作成。

図表6 預金保険機構の資金調達残高(年度末, 億円)



(注) 図表5の各勘定の合計。

〔出所〕 預金保険機構 [2007] 241頁, 『平成24年度預金保険機構年報』 81頁より作成。

金保険機構 [2007] は, その理由を以下のように説明している (226-227頁)。

まず, 日銀の意向が挙げられる。日銀は, 預金保険機構は民間からの調達に努め, 日銀からの借入れは, 民間調達が困難であった場合の流動性補完に限定されるべきだと主張した。マクロ的な流動性調節を本来の業務とする中央銀行からすれば当然の要請である。日銀法上も預金保険機構向けに貸付を行える規定はない。そこで法律上は, 預金保険機構の勘定ごとに, 一般勘定は預金保険法, 特別勘定 (特例業務勘定) は預金保険法附則, 金融危機管理勘定は金融安定化法, 早期健全化勘定は早期健全化法などによって, それぞれ, 日銀法の他業禁止規定 (第43条, 旧法第27条) を解除し, そのただし書き規定を活かす方法で行われてきたのである。

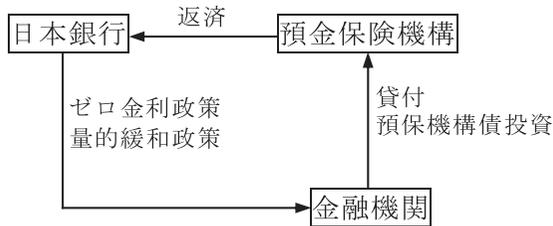
しかし, では, 当初かなえられなかった日銀の意向が後に実現したのはなぜだろうか。異例の金融緩和と適格担保の拡大が実施されたからである。日銀は99年2月からゼロ金利政策

(2000年8月まで), 01年3月からは量的緩和政策 (06年3月まで) と, 異例の緩和政策を導入した。それに加えて, 02年3月には預金保険機構の借入証書をオペの適格担保に追加した (預金保険機構債は当初より日銀適格担保である)。それによって「金融機関, 機関投資家の預金保険機構向け貸出意欲, 債券保有意欲が一段と刺激された」のである (預金保険機構 [2007] 227頁)¹⁵⁾。

つまり, 〈日銀→預金保険機構〉という資金フローが, 日銀の金融緩和, 担保政策の変更によって〈日銀→金融機関→預金保険機構〉へと間接化, 迂回化されたのである (図表7参照)。

すなわち, 本来, 金融機関の預金保険料によって賄われるべき預金保険機構 (一般勘定・特例勘定) の資金不足と, 財政資金が投入されるべき資本注入のための預金保険機構 (金融危機管理勘定 (のちに「金融再生勘定」に移管)・早期健全化勘定) の資金不足が, いずれも, 日銀資金によって肩代わりされるとい

図表7 預金保険機構の資金フロー



常な事態がそれまで生じていたわけであるが、それが解消に向かったことを意味する。

しかしながら同時に、その解消は、ゼロ金利政策や量的緩和政策という異例の金融緩和政策が金融市場に過剰な流動性を供給することによってはじめて可能となったのである。預金保険機構向けというマイクロレベルの＜異例の＞貸付は、正常化されたというより、マクロレベルの＜異例の＞資金供給によって包み込まれたと言えよう。

ただし、こうした日銀・民間からの資金調達も時間とともに減少している（図表5、6）。預金保険機構の債務残高（全勘定の合計）は、ピーク時には20兆円を超えていたが（2002年度末）、2012年度末には2兆8,375億円（うち借入9,075億円、債券発行残高1兆9,300億円）となっている。これは、金融危機が収束し新たな破綻処理や資本注入が収まった一方で、①毎年の保険料収入が確実に入ってくること¹⁶⁾、②資本注入した資金が徐々に返済・回収されていること、③破綻金融機関から買い取った不良債権の回収が進んでいること、等による。

では、結局のところ財政資金はいくら投入されたのであろうか。

前述のように、予防的資本注入では調達債務（借入・債券発行）に政府保証が付されただけで、財政資金は直接には投入されていない。

2003年のりそな銀行への投入でも同様である。したがって、財政資金が投入されたのは、注11で述べている「特例業務勘定」への約10兆4千億円と、住専処理のための6,850億円ということになる。他方で、預金保険機構が（子会社の整理回収銀行等を通じて）買い取った不良債権からの回収超過益等は国庫に納付されることになっており、その金額は12年度までで合計8,994億円となっている。

VI. 日本銀行による出資

特融と預金保険機構向け貸付について見てきた。続いて日銀による出資について見てみよう。

1. 東京共同銀行と日本債券信用銀行への出資

この2件は、どちらも、預金保険が機能せず、財政資金を投入することもできない状況下で、奉加帳方式で民間資金を集めるための「呼び水」（飯野 [2001] 42頁）としての出資である。

東京共同銀行は、破綻した東京の2つの信用組合（東京協和信用組合と安全信用組合）の受皿機関として1995年1月に新設された銀行である。その自己資本は、日銀200億円、民間金融

機関（151行と全信組連等の3団体）から200億円の計400億円の出資による。注11で述べているように、預金が法律上全額保護されるのは96年6月の預金保険法改正以降で、それまでは法律上保護される預金は元本1千万円までであった（1986年以降）。預金の全額保護を維持するのであれば、不足する資金は、政府（財政資金）、民間金融機関、日銀、地方公共団体等が負担するほかない。また、経営破綻した金融機関を清算するには、受皿金融機関を見つける必要がある。かつてなら、大蔵省が救済合併を斡旋し、日銀や地公体が低利融資で支援するという方式が可能であった。しかし、先に述べたように店舗規制の自由化等で救済合併のメリットが低下し救済に乗り出す金融機関は現れなくなっていた。つまり、新たな受皿金融機関を設立するほかなくなるが、銀行業界は出資に強く抵抗した。自らが不良債権処理に苦しんでいたことに加え、1993年の商法改正によって株主代表訴訟の手続きが簡素化され、株主利益の観点から説明の困難な出資は訴訟リスクが大きいというのがその理由であった。銀行業界は、出資に応じるためには、それが「当局主導」によることが明確化されるべきだと主張し、当時の旧日銀法第28条（大蔵大臣から民間金融機関に対する日銀への協力の要請）の発動を求めたとも伝えられるが、それはかなわなかった。

結局、当局側のギリギリの妥協点として、日銀による出資（普通株式）という形がとられたのである。日銀出資は、民間出資が当局のイニシアティブであることを銀行業界に説明する役割を果たしたと言えよう。

1995年8月に破綻した兵庫銀行の場合も同様で、日銀による資金提供をテコにした奉加帳方式によって新銀行（みどり銀行）が設立されて

いる。ただし、この時は、日銀側の意向を反映して、劣後条件が付いているとはいえ貸付の形をとっている（したがって、この劣後貸付は「特融」に含まれる。04年12月までに全額回収された）。

1997年4月の日債銀への出資の場合、預金についてはすでに全額保護が法制化されていたものの、金融債は保護の対象には含まれていなかった。しかしそれ以前に、日債銀のような大銀行に預金保険制度を適用する、つまり破綻処理することが必要なか可能なか、政府は方針を固めることができなかった。他方で、予防的な資本注入が法制化されるのは、山一証券、北海道拓殖銀行等が破綻した97年11月の金融危機を経た98年2月の金融安定化法以降のことである。そうした状況にあった97年4月の時点で大手金融機関の資本増強を図るとなると、やはり民間資金によるほかなく、とはいえ、先の東京共同銀行の場合と同じ論理で当局主導の「証拠」が必要であった。それが総額約3千億円の増資のうち、800億円は日銀が出資（優先株式）するという形となったのである。

以上の出資のうち、東京共同銀行（96年9月に整理回収銀行に改組。注12参照）の普通株式は、99年2月に預金保険機構に売却された。その際、日銀は、預金者保護のための出資であり損失は機構側が負担すべきとして額面（5万円）での買取りを主張するが、機構側は、東京共同銀行への出資は預金保険制度の対象外でその株式売買は一般の株式取引と異ならないとして、時価（8,872円と算定）での取引を要求。結局、譲渡は後者の価格で行われ、日銀の損失が確定している。日銀の主張する額面での売買とは、損失を日銀ではなく預金保険機構（特例勘定）が負担すること、したがって最終的には

預金金融機関（預金保険料）または財政（当時付与されていた交付国債）によって負担することを意味していたが、それは実現しなかったのである。

日債銀の株式は、98年12月の国有化（金融再生法にもとづく特別公的管理）、翌年6月の対価ゼロ円の決定により価値を失い、800億円は全額が日銀の損失となった。

2. 紀伊預金管理銀行への出資

1996年11月に阪和銀行が破綻した時、すでに預金の全額保護のための法制度は整っていたが、民間からは受皿となる金融機関が現れなかった。東京共同銀行を改組した整理回収銀行が公的な受皿機関として存在したが、当時は、同行が事業譲受できるのは信用組合に限定されていた。金融危機が銀行法上の銀行にも広がることは想定されていなかったのである（98年2月の預金保険法改正で銀行の事業譲受も可能となる）。そこで、日銀の100億円の出資によって阪和銀行の預金の払戻しだけを行う銀行として紀伊預金管理銀行が設立されたのである（阪和銀行の債権は預金保険機構が買い取り）。出資金の100億円はのちに全額回収されている。

3. 住専勘定への拠出

住専処理（一次損失処理）では、よく知られているように、一次損失（住専が不良債権を時価で住管機構に売却する時の簿価との差額、つまり住専の損失）を6兆4千億円とし、それを埋めるために、母体行3兆5千億円、一般行1兆7千億円、農林系統金融機関5,300億円の負担に加えて、6,800億円の財政資金が投入された（財政の負担は、預金保険機構に設けられた「住専勘定」の資本金としての50億円をあわせ

て6,850億円）。

住専の債権は、1996年7月に預金保険機構の子会社として設立された住宅金融債権管理機構（住管機構：1999年4月、整理回収銀行と合併し整理回収機構）によって買い取り・回収されることになり、住管機構の運営および二次損失処理にあてるため民間金融機関から1兆70億円が集められた（金融安定化拠出基金：第一基金）。住管機構の資本金2,000億円は、この第一基金約1兆円のうちの1,000億円と日銀からの1,000億円で賄われたのである（なお、日銀のこの1,000億円の出資は、住専法第25条と旧日銀法第27条（他業禁止規定のただし書き規定）にもとづくため、「特融等」に含まれない。したがって図表1にも記載していない）。つまり、日銀の1,000億円は、金融機関からの1兆70億円（うち住管機構の出資に充てる1,000億円は毀損することが予定されていた。残り9,070億円は運用に回しその収益を住専の二次損失に充てる予定）を集めるために必要だったのである。ただし、日銀の1,000億円は「返還条件付き拠出」という変則的なものであり、実際には無利子での貸付に他ならなかった（後述の二次損失処理が行われた2012年度に全額返還）。

しかしながら、財政資金6,850億円の投入に対して世論の批判が強まるなか、政府は新たな方策を打ち出さざるをえなくなる。具体的には再び金融機関に奉加帳を回すことになるのであるが、その時にも日銀の拠出がセットになっている。それが、日銀の1,000億円（図表1の①）と民間金融機関の7,932億円の拠出によって設立された「新金融安定化基金」（第二基金）である（1996年9月）。その目的は、民間拠出分については運用益を住専の二次損失処理に充て、国庫負担をできるだけ少なくすることで

あったが、日銀出資分については金融機関の資本基盤の強化を図ることとされた。その日銀出資分が、後に、先述の日債銀と紀伊預金管理銀行への出資分となる。なお、第二基金は、第一基金と異なり住専法上の根拠をもたない、金融機関が「自主的に」設立した社団法人にすぎないため、そこへの日銀出資は、先の住専法第25条にもとづく1,000億円の出資と異なり、別の法律に拠ることなく、旧日銀法第25条に基づく特融等として実施された。

住管機構（第一基金）と第二基金のいずれにおいても、日銀の出資は金額としては大きくなく、その点での必要性はなかったと思われる。金額的には民間の拠出によって十分に賄えたのである。しかしながら、その民間からの拠出を実現するためには行政による「指導」が必要であり、ところがそもそも住専処理においては6,850億円の財政支出を要したことが批判の出発となっているため財政の追加出動はできず、そこで日銀がその代役を果たしたということであろう。

住専法は住専関係債権の回収期間を15年としており、期限の到来した2012年度に、住専処理の二次損失（住管機構による住専からの債権買取価格と実際の回収額の差額、つまり住管機構の損失。約1兆3,900億円）の処理がなされ、預金保険機構に設けられていた住専勘定は12年6月に廃止された¹⁷⁾。

Ⅶ. おわりに

以上見てきたように、1990年代の金融危機に対応した日銀の資金供給は、破綻金融機関への特融、預金保険機構向け貸付、出資の三つに分けることができる。

特融は預金保険機構からの資金援助によって返済され、日銀は今度はそのための資金を機構向けに貸し付けるようになり、それも間もなく、民間金融機関と交替している。しかしそれは、日銀による、前例のない金融緩和によって可能となったのであった。

財政との関係においても、1990年代末には日銀の役割の変化を見てとることができる。破綻金融機関への特融等はもちろん無担保であるが、預金保険機構向け貸付も当初はすべて無担保であった。96年6月の預金保険法改正によって、信用組合の破綻処理を扱う預保機構の特別勘定については、その借入に政府保証を付けることが可能とされた。このように法律上は可能となったものの、しかし、必要な予算措置のための国会の議決は得られていなかったのである。すなわち、98年2月まで、破綻処理には（住専処理のための6,850億円を除いて）財政上の支援は一切なされておらず、特融、奉加帳のための出資、預保機構向けの貸付といった日銀の資金供給はすべて無担保で、すなわち日銀のリスク負担において行われていたのである。95年初めの二信組処理と96年の住専国会における公的資金投入に対する厳しい世論が、政府や国会を制約し、唯一日銀が公的負担の役割を担ったのである。

ところが、97年11月に山一証券、北海道拓殖銀行等が破綻することで、世論および国会の対応は一変、急速に財政的な手当てが進められる。98年2月の預金保険法改正と国会の承認により、特例業務勘定に7兆円の交付国債と資金調達に対する10兆円の政府保証が付与され、さらに同時に成立した金融安定化法によって、破綻していない金融機関への自己資本増強のための公的資金注入が認められ、そのための機構内

の勘定（金融危機管理勘定）にも交付国債3兆円、政府保証10兆円が認められた。すなわち、それまで日銀資金を「呼び水」として実現していた奉加帳方式による損失負担や資本増強は、その役割を終え、公的資金がその代わりに果たすようになったのである。そして政府保証枠はその後さらに増加し、2003年度には預金保険機構全体で57兆円に達している。しかし、同年度末の機構の実際の借入・債券発行残高が20兆円弱であったことからすれば、いささか過剰な財政出動であったとも言えよう。ただ、こうした財政的手当てにより、98年2月以降の日銀借入を含む預金保険機構各勘定の借入はすべて政府保証のもとでなされており、その意味でも、破綻処理における日銀の役割は大きく後退したのである。

そして、こうした手厚い財政的措置を一つの背景に、破綻処理制度そのものにおいても、大きな修正がなされる。導入時には2001年3月までの時限的特例措置とされていた、①破綻していない金融機関への予防的資本注入、②預金の全額保護、③国有化による破綻処理、という三つの措置（いずれにおいても金融機関の債務は預金以外を含め全額保護される）が、内閣総理大臣による金融危機の認定を条件とするとはいえ、ほぼそのままの内容で恒久化されたのである（2000年預金保険法改正。金融危機としての認定がなされない場合は、預金の定額保護による破綻処理、いわゆるペイオフが行われる。これまでの発動例は2010年9月破綻の日本振興銀行1件のみ）。公的資金の注入については、その他にも、組織再編法（2002年12月）、金融機能強化法（04年8月）と拡充が続く（図表5参照）。二信組処理、住専処理をめぐる紛糾からすれば世界が逆転したかのようであるが、その

転換点をなしたのが1997年11月の金融危機だったのである。

したがって、現在の破綻処理制度・資本注入制度のもとで日銀の果たす役割は極めて限定的であり、それは1997年までと非常に対照的である。破綻処理に対する財政の対応が一方の極から他方の極へと大きく変化したためであり、1990年代の金融危機における日銀資金の役割も、そうした文脈においてはじめて理解できるように思われる。

注

- 1) 欧米中央銀行の危機対応については、伊豆 [2011], [2012] 参照。
- 2) 1990年代における金融機関の破綻処理制度（公的資金注入を含む）の変遷については、預金保険機構 [2007], 『預金保険機構年報』（各年度版）、高橋 [2012], 吉村 [2011], 三國谷 [2012], 佐藤 [2003], 鎌倉 [2005], 斉藤 [1995], [2006], 飯野 [2001] 参照。破綻処理の実態についてのジャーナリストによる報告としては軽部・西野 [1999], 西野 [1999], [2003], 山脇 [2002], 行政当局者による回想としては西村 [1999], [2011], 中井 [2002], 五味 [2012] 参照。
- 3) 特融という言葉は、現在では一般的に「特別融資」の略と解されているようであるが、歴史的には「特別融通」の略である。例えば、1927年の昭和恐慌時に特融を定めた法律は「日本銀行特別融通及損失補償法」である。ところが1965年の証券恐慌の際には、日銀は「特別融通」としているものの、政府や新聞は「特別融資」を用いており、この頃から「特別融資」が一般化したのではないかと思われる。『日本銀行百年史』第6巻、1986年、151～165頁参照。
- 4) 特融等の発動に必要な4原則の内容については、日銀『平成10年度業務概況書』120-127頁参照。
- 5) ただし、図表1の③山一証券、④大井証券の場合には、事前に上限金額が決定され、必要に応じてその後引き上げるといった方法がとられていた。金利は公定歩合。⑩の東京共同銀行への収益支援のための貸付では適格担保が差し入れられ、公定歩合がそのまま適用されている。
- 6) 日銀が行った出資には、他に、預金保険機構（1971年）および貯金保険機構（1973年）設立時の出資がある。この2件が旧法第25条（特融等）と旧法第27条（他業禁止とただし書きによるその解除）のいずれに拠るものであったかは確認できなかった。
- 7) その象徴的なケースが、住専処理の過程での日銀の農林中央金庫向け融資である。山脇 [2002] 146-156頁、西野 [2003] 78-80頁、日本経済新聞社 [2000] 162頁、日本経済新聞社 [2002] 276-277頁。

- 8) この点、2013年6月に成立した預金保険法改正により大きな変更があった。リーマン・ショックにより、非預金金融機関の破綻が金融危機を招きうる事が明らかとなり、金融危機の恐れがある場合には、証券会社や生命保険などの非預金金融機関も、預金保険機構による予防的な資本注入や債務の全額保護の対象となった。同法改正については、拙稿「ベイルアウトとベイルイン」『証研レポート』2013年6月号参照。
- 9) ただし2004年度は、全体としての剰余金に対しては10%の積み立てが認められていた(02~03年度は15%)。これは、02年11月から04年9月まで日銀が金融機関保有株式の買入れを行っていたことに対応したものである。
- 10) 1971年の預金保険制度創設時に可能だった破綻処理は、ペイオフ方式(預金者には保険金を支払い、金融機関は清算)だけであった。しかし、ペイオフの実施は破綻金融機関の金融機能(特に借り手企業への資金供給)を消失させ、実務的にも困難であることから、1986年に、①破綻金融機関は債権債務を受皿金融機関に譲渡し、その後、清算する。②預金保険機構は、ペイオフコスト(ペイオフを実施した場合に必要となる支払額。おおむね、 $< 1 \text{千万円} (1986年7月以降) \times \text{預金者数} >$ に等しい)相当額を受皿金融機関に贈与する、という資金援助方式が導入される。現在に至るまで破綻処理はすべて資金援助方式で実施され、ペイオフ方式が採られたことはない。
- なお、一般には、「ペイオフ=全額保護の終了=定額保護の開始」と理解され、例えば「ペイオフ解禁」という言葉が「全額保護の終了=定額保護の開始」で使われたが、厳密にはそれは誤りである。これまでで唯一、預金が全額保護されなかった日本振興銀行のケースも、ペイオフ方式ではなく資金援助方式による破綻処理であった。
- 11) 「特別勘定(98年2月以降、特例業務勘定)」分を含む。預金保険機構から受皿金融機関への資金援助は、当初、ペイオフコストまでに限定されていた。しかしながら、破綻金融機関の不良債権額・債務超過額の増大にともない、それでは預金の全額をカバーすることができなくなった。そこで1996年に預金保険法を改正し、機構の勘定をペイオフコストまでを扱う「一般勘定」と、ペイオフコスト超過分を扱う「特別勘定」に分割することとした(これによって、全額保護が法制化されたことになる。ただし2001年3月までの事限措置)。同時に、保険料も「一般勘定」分が、0.012%から0.048%に4倍に引上げられ、新設の「特別勘定」分が0.036%に設定され、併せて0.084%とされたのである。「特例業務勘定」は、ペイオフコスト超過分の資金援助の終了(=「定額保護」の開始。当初予定の01年3月末から1年延長され02年3月末に実施)にともない、2003年3月末をもって廃止され、「一般勘定」に統合された。
- なお、「特例業務勘定」には、98年2月に上限7兆円、00年6月には上限13兆円の財政資金が(交付国債の形で)投入されている。02年度末の「特例業務勘定」廃止の際、残額2兆6千億円分の国債は返納され、実際の財政資金投入額は約10兆4千億円となった(図表3の「特例業務基金受入れ」の項目がそれを指す)。
- 12) 整理回収銀行は、破綻した信用組合(98年2月からは銀行法上の銀行を含む)の破綻処理を行うための機関で、1996年9月、預金保険機構の子会社として、東京共同銀行を改組する形で設立された。99年4月に住宅金融債権管理機構と合併し、整理回収機構となる。
- 13) 預金保険機構は当時、すべての借入を日銀からのみおこなっていた。民間金融機関の借入は1997年6月から、預金保険機構債の発行は99年10月からである。
- 14) 早期健全化法にもつづく資本注入は、その後も2001年度末までに、17行に1兆1,460億円が実施されている。その後も、健全金融機関への予防的資本注入は、①改正預金保険法(2001年施行)による金融危機対応の一号措置(りそな銀行)、②組織再編法(03年4月施行、関東つくば銀行)、③金融機能強化法(04年8月施行、紀陽銀行他計27件)によって実施されている。
- 15) 同書は、預金保険機構の民間調査が増えたもう一つの理由として、入札手法の改善を挙げている。
- 16) 預金保険料は1996年度より、前述のように0.084%(特別勘定分を含む)とされてきたが、2010年度に一般勘定(02年度末に特例業務勘定を吸収)が欠損を解消したことなどから、11年度より年度内に破綻処理事案が発生しなかった場合には0.014%分を金融機関に返還する措置が取られている。
- 17) 住専の二次損失は約1兆3,900億円となり、その処理は、まず、以下のように分担することとなった。①住管機構の債権回収額から債権取得価格を差し引いた回収益2,200億円、②買取り債権から発生した金利収入2,800億円、③金融機関の拠出による第一基金のうち住管機構出資金の1,000億円、④第一基金のうち運用に回した9,070億円の運用益1,400億円、⑤金融機関の拠出による第二基金7,932億円の運用益1,600億円。しかし、以上①~⑤の合計は9,000億円で4,900億円足りない。そこで、財政と金融機関への新たな負担・損失を回避すべく、本来、住専処理とは関係のない、⑥住管機構が(住専以外の)破綻金融機関から買い取った債権からの回収益1,800億円と、⑦預金保険機構の一般勘定からの繰入金3,100億円が、充てられることになった。

参 考 文 献

- 飯野裕二 [2001] 「金融システム不安の発生メカニズム—日本におけるクロノロジカル・レビュー—」日本銀行銀行論研究会『金融システムの再生にむけて—中央銀行員によるレクチャー銀行論』有斐閣。
- 伊豆 久 [2011] 「リーマン・ショックとFRB—金融危機と短期金融市場—」『証券経済研究』第73号。

金融機関の破綻処理と日本銀行

- 伊豆 久 [2012] 「欧州中央銀行における不均衡問題」『証券経済研究』第78号。
- 碓井光明 [1996] 「金融機関の破綻処理と財政的支援」『ジュリスト』1095号。
- 大崎貞和 [1998] 「金融システム安定化法について」『資本市場クォーターリー』春号。
- 大槻久志 [1998] 『「金融恐慌」とビッグバン』新日本出版社（I「金融恐慌」）。
- 鎌倉治子 [2005] 「金融システム安定化のための公的資金注入の経緯と現状」『調査と情報』（国立国会図書館）第477号。
- 軽部謙介・西野智彦 [1999] 『経済失政』岩波書店。
- 軽部謙介 [2004] 『ドキュメント ゼロ金利一日 VS 政府 なぜ対立するのか』岩波書店。
- 五味廣文 [2012] 『金融動乱—金融庁長官の独白』日本経済新聞出版社。
- 斉藤美彦 [1995] 「日本における破綻金融機関処理方式と預金保険制度」渋谷博史他編著『日米金融規制の再検討』日本経済評論社。
- 斉藤美彦 [2006] 『金融自由化と金融政策・銀行行動』日本経済評論社（第6章 バブル崩壊と金融機関）。
- 佐々木宗啓編著 [2003] 『逐条解説 預金保険法の運用』金融財政事情研究会。
- 佐藤隆文 [2003] 『信用秩序政策の再編』日本図書センター（第3章 金融破綻処理の枠組みとその変遷）。
- 高橋正彦 [2012] 「預金保険制度の歴史と基本的課題」『預金保険研究』第14号。
- 中井 省 [2002] 『やぶにらみ金融行政』財形詳報社（第12章 奉加帳）。
- 西村吉正 [1999] 『金融行政の敗因』文芸春秋社。
- 西村吉正 [2011] 『金融システム改革50年の軌跡』金融財政事情研究会（第IV部 90年代 破綻処理とビッグバン）。
- 西野智彦 [2001] 『経済迷走』岩波書店。
- 西野智彦 [2003] 『経済暗雲』岩波書店。
- 日本銀行『年次報告書』（～1997年）。
- 日本銀行『業務概況書』（1998年度～）。
- 日本銀行金融研究所編 [2011] 『日本銀行の機能と業務』有斐閣。
- 日本経済新聞社編 [2000] 『検証バブル—犯意なき過ち』日本経済新聞社。
- 日本経済新聞社編 [2002] 『金融迷走の10年—危機はなぜ防げなかったのか』日経ビジネス文庫。
- 三國谷勝範 [2012] 「セーフティネットの進化—国の資本参加法制」『金融財政事情』10月29日号。
- 山脇岳志 [2002] 『日本銀行の深層』講談社文庫（第IV章 泥まみれの信認—破綻処理）。
- 預金保険機構編 [2007] 『平成金融危機への対応—預金保険はいかに機能したか』金融財政事情研究会。
- 預金保険機構『預金保険機構年報』（各年度版）。

（久留米大学経済学部教授・
当研究所客員研究員）