

日本銀行法と「最後の貸し手」機能

伊豆 久

はじめに

一九九〇年代以降、日本銀行は、日本銀行法が定める「通常業務」の範囲を超える様々な資金供給をおこなってきた。個別金融機関へのいわゆる「特融」、預金保険機構への貸付、金融機関保有株式の買入れ、ETFやREITの買入れなどがそれである。

バブル崩壊後の金融危機、景気低迷、デフレ、そして政治的圧力の高まりがこうした措置を日銀に促してきたのである。

本稿では、通常業務以外のこうした資金供給が、日銀法上どのような位置付けにあるのか、整理する。

1 旧日銀法と特融等

現在の日本銀行法（以下、現行法）は、一九九七年に、旧日本銀行法（二九四二年制定、以下、旧法）の全文改正によって成立した（一九九七年六月一日成立、六月一八日公布、九八年四月一日施行）⁽¹⁾。

まず、旧法における特融等について確認しておこう。よく知られているように、旧法における特融⁽²⁾は、第二五条「日本銀行ハ主務大臣ノ認可ヲ受ケ信用制度ノ保持育成ノ為必要ナル業務ヲ行フコトヲ得」の規定にもとづくものであり、一九六五年の山一証券、大井証券への（取引先銀行を通じた）融資がよく知られている。しかし第

二五条の発動はそれが最初ではない。終戦直後の一九四七年、復興金融金庫の発足にあたって、その資金調達のための債券が市中で消化困難であるとの判断から日銀が引き受けることとなったが、それも第二五条を根拠としている（『日本銀行百年史』第六卷一〇三頁）。

山一・大井証券への特融以後、三〇年近く第二五条の発動はなかったが、一九九〇年代に入り、バブル崩壊後の不良債権処理の過程でたびたび活用されることになる。

信用組合から地方銀行、さらには都銀、大手証券会社へと信用不安が拡大する一方で、政府と預金保険機構による破綻処理制度の整備には時間がかかり、そうしたなかで、日本銀行が、破綻金融機関の預金扨戻しに、あるいは事業譲渡を受け

表 1 特融等の実施例

| 旧法第25条 | | 現行法第38条 | | | |
|--------|----------|-------------|---|----------|-------------|
| ① | 復興金融金庫 | 1947年 2月15日 | ⑰ | みどり銀行 | 1998年 5月15日 |
| ② | 山一証券 | 1965年 5月29日 | ⑱ | 国民銀行 | 1999年 4月11日 |
| ③ | 大井証券 | 1965年 7月 6日 | ⑲ | 幸福銀行 | 1999年 5月22日 |
| ④ | 東京共同銀行 | 1995年 1月13日 | ⑳ | 東京相和銀行 | 1999年 6月12日 |
| ⑤ | コスモ信用組合 | 1995年 7月31日 | ㉑ | なみはや銀行 | 1999年 8月 7日 |
| ⑥ | 東京共同銀行 | 1995年 8月28日 | ㉒ | 新潟中央銀行 | 1999年10月 2日 |
| ⑦ | 木津信用組合 | 1995年 8月30日 | ㉓ | 信用組合関西興銀 | 2000年12月16日 |
| ⑧ | 兵庫銀行 | 1995年 8月30日 | ㉔ | 朝銀近畿信用組合 | 2000年12月29日 |
| ⑨ | みどり銀行 | 1996年 1月26日 | ㉕ | 石川銀行 | 2001年12月28日 |
| ⑩ | 東京共同銀行 | 1996年 4月26日 | ㉖ | 中部銀行 | 2002年 3月 8日 |
| ⑪ | 新金融安定化基金 | 1996年 9月24日 | ㉗ | りそな銀行 | 2003年 5月17日 |
| ⑫ | 阪和銀行 | 1996年11月21日 | ㉘ | 足利銀行 | 2003年11月29日 |
| ⑬ | 京都共栄銀行 | 1997年10月14日 | | | |
| ⑭ | 北海道拓殖銀行 | 1997年11月17日 | | | |
| ⑮ | 山一証券 | 1997年11月24日 | | | |
| ⑯ | 徳陽シティ銀行 | 1997年11月26日 | | | |

- (注) (1) ①復金債の引受け。②240億円まで、後390億円までに増額。③80億円まで。④破綻した2信組の受け皿銀行として設立、200億円の出資。⑤兵庫銀行の受皿銀行、1,100億円の劣後貸付。⑩2,200億円の貸付。⑪住専処理のために日銀と民間金融機関の出資によって設立、1,000億円の拠出。上記以外は金額未定の貸付。
 (2) 日付は、(①を除いて)日本銀行政策委員会の議決日。
 (3) 金額未定の貸付の貸付額は、一定の期日(営業譲渡の終了等)までの預金の扨戻し等に必要最小限の金額、として決定された(実際の貸付はなされなかった場合を含む)。
 (4) 証券会社、信用組合への貸付は、それぞれ、取引銀行、全国信用協同組合連合会を通じてなされた。

(出所)『日本銀行政策委員会年次報告書』、日銀ウェブサイト「信用秩序維持に資するための資金供給」等より作成。

る金融機関向けに資金を供給しつづけたのである。

2 現行日銀法と特融等

そして、この旧法第二五条の内容は、現行法においては、第三七条と第三八条の二つに分割して規定されることになった。

第三七条は、システム・トラブルなどによって一時的な資金不足に陥った金融機関に対する無担保貸出の場合で、一九八五年に米国で発生したバンク・オブ・ニューヨークのトラブルを念頭に制定された。つまり、バランスシートに問題はないものの、突発的な事故により一時的な流動性不足が発生した場合の融資である。それに対して、第三八条は、ソルベンシーに問題がある銀行への資金供給を定めている（後掲資料2、5、6参照）。

現行法施行から現在まで、第三七条が発動されたことはないが、第三八条については表1にまとめた例がある。金融機関の破綻は、一九九一年から二〇〇二年までで合計一八〇件に上るが、それを旧法下（九八年三月まで）と現行法下（九八年四月以降）に時期区分すると、前者が三六件、後者が一四四件である（件数は預金保険機構『平成金融危機への対応 預金保険はいかに機能したか』二〇〇七年に拠る）。ところが、特融等の発動件数は、前者が一六件、後者が一二件と旧法下のほうが多い。また、旧法下では、受皿銀行への出資など、預金の払戻し等のための流動性供給以外の資金供給も行われていたが、現行法下ではそれらは見られない。こうした変化は、九〇年代末以降、破綻処理体制の整備が進み日銀への依存度が低下したことを反映している。言い換えれば、旧法下の（破綻件数に比べた）特融等の頻繁な発動は、本来、政府・預金保険機構の行うべき破綻処理を肩代わりしたものと見えよう。

しかし、第三七条と第三八条の違いは、対象となる銀行が流動性不足か資本不足かの違いだけではない。条文をよく読むと、第三八条では、第一項で「大蔵大臣」が「日本銀行」に「要請」し、第二項で「日本銀行」が当該要請に応じて必要な業務を行うことが「できる」となっている。「要請」するのは政府で、日銀は要請がなければ第三八条を発動することはできない。あくまでイニシアティブは政府の側にあるのである。そして、「要請」があれば日銀は発動することが「できる」のであるから、逆に、要請を拒否することも法律上は可能だと解釈される。ところが第三七条を見ると、すべては日銀の判断に委ねられており、政府が関与する余地はない。このように第三七条と第三八条では政府と日銀の関係が大きく異なっているのである。⁽³⁾

このような異なった扱いとなった理由は、現行法制定時の中央銀行研究会、金融制度調査会の答申の以下の叙述から明らかである（資料5、6参照）。

すなわち、①「経営の健全性に問題のない金融機関の緊急かつ一時的な流動性不足」については「日本銀行が独自の判断で、流動性供給を」行うべきであり、②信用不安への対応においては「金融機関の破綻処理等の行政的手法を要することから、最終的な責任は政府にある」ことを確認した上で、「政府が・・・日本銀行に対し、信用秩序維持のために必要と認める措置を講じることができるとし、この要請に、日本銀行が政策委員会の議決により同意した場合、必要な措置が講じられる仕組みとする」と整理されたのである。

では、振り返って旧法第二五条では、日銀と政府の関係はどのように規定されていただろうか。

条文では、日銀が大蔵大臣の認可を受けて実施することになっており、日銀が主体的であるかのように読める。しかし旧法においては日銀が大蔵大臣の監督下にあることから、そうした読み方は意味をなさない。大蔵大臣は、日銀に対して、監督権（第四二条）、業務命令権（第四三条）、解任権（第四七条）等を保持しており、法律上、

日銀の独立性は著しく制約されていた。例えば、先述の一九四七年の復金債の引受けにおいても、大蔵省銀行局長から日銀総裁への通牒の発出が始まりであった。

3 預金保険法による日銀融資

しかし、日銀の「通常業務」以外の資金供給は、旧法第二五条、現行法第三八条の発動だけではない。その一つが、預金保険法にもとづく預金保険機構への貸付である。

預金保険機構は、政府、日銀、金融機関三者の一億五千万円ずつの出資により、一九七一年に設立された。⁽⁴⁾金融機関が預金額に応じて納付する保険料により、破綻金融機関の預金者に一定額（当初、一〇〇万円）までの元本を保証する仕組みをとっていたが、緊急時には、日本銀行から借入れ（当初、五〇〇億円まで）をすることが認められている（資料3参照）。この日銀貸出は、旧法においても現行法においても日銀法ではなく、預金保険法を根拠とする例外的なものである。したがって、この貸出を行うにあたって、日銀法第三八条の政府による要請や第四三条の認可は必要ない（ただし、保険機構の側で、借入れを行う際に、政府の認可が必要）。

当初、保険機構からの支援は、破綻金融機関の清算とセットになった預金の払戻しが想定されていたが、金融機関の清算が現実的でないことから、一九八六年に、金融機関の存続を前提とした資金援助方式が導入される。しかし、バブルが崩壊するまで預金保険が実際に発動されることはなかった。

そして、一九九二年、東邦相互銀行が伊予銀行に救済合併される際、設立以来初めて保険機構からの支援が実施され、以降、東洋信用金庫、釜石信用金庫の救済と続く。ただしこの時点では、支援額はまだペイオフ・コスト（所定の元本と利息の払戻しに必要な資金）までに限定されていた。ペイオフ・コストまでの支援だけでは破

綻金融機関の不良債権処理には不十分であったが、銀行融資に対する一定のニーズがあり、かつ店舗行政が厳しかった当時においては、合併や営業譲渡によって獲得できる店舗網の価値が大きかったため、それでも救済金融機関を見つけることができたのである。

ところがその後、破綻金融機関の増大により預金保険機構は資金不足に陥り、また、救済金融機関を見つめるためにはペイオフ・コストを超える支援が必要となる。さらには、引受け手が見つけれず、新たな受け皿銀行を設立する必要さえ生じるようになった。そこで、一九九六年九月以降、保険機構は、先に紹介した預金保険法の規定にもとづき、不足する資金を日銀から借り入れることになったのである。一時的に不足する資金は、本来、預金保険機構債の発行、または市場からの借入れによって調達されるはずであったが、それは実際には難しく、九六、九七年度は借入れのほとんどを日銀に依存することになった。その残高は、九八年度末には六兆六千億円を超えている。その後も、保険機構の債務残高は増加していくが、日銀の金融緩和政策の進展、保険機構債の日銀適格担保化等により、市場からの調達に移行し、二〇〇一年度以降、日銀借入残高はゼロとなっている。⁽⁵⁾

このように、日銀からの預金保険機構向け貸付は、一時的とはいえ、極めて大きな金額に達しており、また、それは、日銀法改正が議論された時期と重なっていたにもかかわらず、関連する規定が現行日銀法に書き込まれることはなかった。また、この問題は改正時の審議会等の報告書においても全く触れられていないが、その理由⁽⁵⁾は筆者には確認できていない。

4 「他業禁止規定」のただし書きの活用

もう一つの、「通常業務」以外の資金供給は、現行法第四三条の他業禁止規定のただし書き規定の活用である。

日銀は、政府の認可を受ければ日銀法に規定されていない業務を行えるのである（資料2参照）。それが実際に用いられたのは、

- ①金融機関保有株式の買入れ（二〇〇二年一月～二〇〇四年九月、二〇〇九年二月～二〇一〇年四月）
 - ②劣後ローンの供給（二〇〇九年四月決定～二〇一〇年三月）
 - ③ETF、REITの買入れ（二〇一〇年一月～）
- である。

第三八条の活用には政府からの要請が必要であり、また、その要請は、「信用秩序の維持に重大な支障が生じるとき」または「その他の信用秩序の維持のため特に必要がある」ときに限定されている。しかし、たとえば株式の買入れをとれば、銀行の保有株式を抑え銀行の健全性を高めるためとされたが、信用不安への対処とはいえなかったため、第三八条の適用には無理があるとされたのである。そもそも、銀行の株式保有を減らすのであれば、市場で売却すればよいだけである。といって、日銀が株価に関与することは望ましくなく、また可能でもない。しかし、政府からの圧力は強まる一方であった。そこで、第四三条のただし書きが、政府からの圧力をかわす便法として利用されてきたように思われる。日銀は、強制通用力をもつ不換紙幣の独占的発行権を与えられているのであるから、その業務範囲に法的な制約がかかるのは当然であり、それを定めた他業禁止規定を逸脱することは、ただし書き規定があるとはいえ極めて例外的な時にしか許されるべきではないであろう。

5 非「通常業務」と情報公開

そして、本稿で取り上げた、「通常業務」（現行法第三三条）以外の資金供給については、日銀の情報公開上、

重大な問題があるように思われる。

現行法の制定によって、日銀は、政府からの高い独立性を与えられる一方、そのガバナンスは情報公開（透明性）によってチェックされることになった。中央銀行研究会が、答申のサブタイトルを「開かれた独立性を求めて」としているのはその意味である。具体的には、日銀の最高意思決定機関となった政策委員会の議事については、議事要旨（一ヶ月後）と議事録（一〇年後）が公開され（第二〇条）、また国会に対しても報告書（通貨及び金融に関する報告書）を六ヶ月ごとに提出すること（第五四条）になっている。

ところが、こうした情報公開の対象になっているのは、政策委員会のうち、金融政策決定会合（第一五条第一項）に限定され、それ以外の政策委員会会合（通常会合）には公開の義務がない。そして、本稿で取り上げているいわゆる特融等（第三七条、第三八条）、他業禁止のただし書き（第四三条）に関する事項等は、通常会合での議事とされているため（第一五条第二項）、会議の内容が公開されることはないのである。

たとえば、前述のように、日銀は、二〇〇二年に他業禁止のただし書き規定を利用して金融機関保有の株式の買入れを決定しているが（九月一八日に買取り方針を、翌月一日にはその基本要領を決定）、これらの決定はいずれも通常会合でなされており、従って、その議事要旨、議事録が公表されることはなく、また「通貨及び金融に関する報告書」においても触れられていない。特融等については、個別の金融機関の経営内容等に関する議論がなされるためその過程を公開することは望ましくないと考えられたのかもしれない。しかしそれでは、（透明性によって担保される独立性）という現行法の根本が揺らぎはしないだろうか。また他業禁止のただし書きについては、それがたびたび活用されることになるとは想定されなかったのかもしれないが、現実と大きな齟齬が生じている。通常会合についても、資金供給に関する部分は、情報公開がなされるべきであろう（前掲神田一九

注

(1)

日銀法改正は、①九六年六月の、自民・社民・さきがけ与党三党「金融行政をはじめとする大蔵省改革プロジェクト・チーム」による「新しい金融行政・金融政策の構築に向けて」の発表、②中央銀行研究会（総理大臣の私的研究会）答申「中央銀行制度の改革―開かれた独立性を求めて」（一九九六年一月）、③金融制度調査会「日本銀行法の改正に関する答申」（一九九七年二月）を経て、実現した。

立法関係者による解説として、國枝繁樹（大蔵省銀行局総務課課長補佐）「日本銀行法の改正について」『ファイナンス』一九九七年七月号、神田秀樹（中央銀行研究会委員）「日本銀行法の改正」『ジュリスト』一一一九号、一九九七年九月一五日、館籠一郎（金融制度調査会会長）「金融制度調査会の『日本銀行法の改正に関する答申』」『金融』一九九七年三月、江頭憲次郎（金制調小委員会委員）「日本銀行法の改正について」平出慶道他編『現代企業法の理論』信山出版、一九九八年などがある。

他に、法学者による検討として、櫻井敬子「日本銀行の法的性格」碓井光明他編『公法学の法と政策（下）』有斐閣、二〇〇〇年、塩野宏監修 日本銀行金融研究所「公法的観点からみた中央銀行についての研究会」編『日本銀行の法的性格―新日銀法を踏まえて』弘文堂、二〇〇一年などがある。

(2)

「特融」という言葉そのものは、日銀法では新旧いずれにおいても用いられておらず、厳密な定義はない。日銀では戦前より「特別融通」という言葉が使われており、「特融」はその略語として一般化したものと思われる。ただし、旧法第二五条の発動すなわち「特融」ではない。本文で述べているように、復金債の引受けや東京共同銀行への出資な

どは、第二五条にもとづくが融資ではないため「特融」には含まれない（出資等を含めると特融「等」となる）。現行法においては、第三八条にもとづく貸付のみが「特融」であつて、第三七条の一次的貸付は「特融」に含まないといふのが日銀の解釈のようである（日本銀行金融研究所編『日本銀行の機能と業務』有斐閣、二〇一一年、一四七頁）。ただし、第三七条による貸付も含めるべきだとの意見もある（前掲神田二〇頁参照）。

(3) 小栗誠治「システミック・リスクと中央銀行の「最後の貸し手」機能」『彦根論叢』第三四二号、二〇〇三年も参照。

(4) 預金保険制度の推移については、「破綻処理手法の進化と関連法の整備」預金保険機構前掲書参照。

(5) 預金保険機構の財務については、「破綻処理財源の変遷と預金保険機構の財務構造のあり方」預金保険機構前掲書参照。

資料1 旧・日本銀行法（一九四三年三月二〇日施行）

第二〇条【通常業務】日本銀行ハ左ノ業務ヲ行フモノトス

一 商業手形、銀行引受手形ソノ他ノ手形ノ割引

二 手形、国債其ノ他ノ有価証券、地金銀又ハ商品ヲ担保トスル貸付

・

第二五条【信用制度保持育成】日本銀行ハ主務大臣ノ認可ヲ受ケ信用制度ノ保持育成ノ為必要ナル業務ヲ行フコトヲ得

第二七条【他業禁止】日本銀行ハ本法ニ規定セザル業務ヲ行フコトヲ得ズ但シ日本銀行ノ目的達成上必要アル場合ニ於テ

主務大臣ノ認可ヲ受ケタルトキハ此ノ限ニ在ラズ

第三三条【通常業務】日本銀行は、第一条の目的を達成するため、次に掲げる業務を行うことができる。

- 一 商業手形その他の手形の割引
- 二 手形、国債その他の有価証券を担保とする貸付け

第三七条【金融機関等に対する一時貸付け】日本銀行は、金融機関（・・・）その他の金融業を営む者であつて政令で定めるもの（以下「金融機関等」という。）において電子情報処理組織の故障その他の偶発的な事由により予見し難い支払資金の一時的な不足が生じた場合であつて、その不足する支払資金が直ちに確保されなければ当該金融機関等の業務の遂行に著しい支障が生じるおそれがある場合において、金融機関の間における資金決済の円滑の確保を図るために必要があると認めるときは、第三十三条第一項の規定にかかわらず、当該金融機関等に対し、政令で定める期間を限度として、担保を徴求することなくその不足する支払資金に相当する金額の資金の貸付けを行うことができる。

第二項 日本銀行は、前項の規定による貸付けを行ったときは、遅滞なく、その旨を大蔵大臣に届け出なければならない。

第三八条【信用秩序の維持に資するための業務】大蔵大臣は、金融機関の業務又は財産その他の状況に照らし信用秩序の維持に重大な支障が生じるおそれがあると認めるとき、その他の信用秩序の維持のため特に必要があると認めるときは、日本銀行に対し、当該金融機関への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

務を行うことを要請することができる。

第二項 日本銀行は、前項の規定による大蔵大臣の要請があったときは、第三十三条第一項に規定する業務のほか、当該要請に応じて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うことができる。

第四三条【他業の禁止】 日本銀行は、この法律の規定により日本銀行の業務とされた業務以外の業務を行ってはならない。ただし、この法律に規定する日本銀行の目的達成上必要がある場合において、大蔵大臣の認可を受けたときは、この限りでない。

(注 現在までに、「大蔵大臣」を「内閣総理大臣及び財務大臣」とするなどの改正が行われている)

資料3 預金保険法

第四二条【借入金及び預金保険機構債】

第二項 機構は、前項に規定する業務を行う場合における一時的な資金繰りのために必要があるときは、内閣総理大臣及び財務大臣の認可を受けて、日本銀行から資金の借入れ(借換えを含む。)をすることができる。

第四項 日本銀行は、日本銀行法(平成九年法律第八十九号)第四十三条第一項の規定にかかわらず、第二項の資金の貸付けをすることができる。

資料4 与党三党プロジェクト・チーム「新しい金融行政・金融政策の構築に向けて」（一九九六年六月一三日）より。

過剰流動性やバブルにおけるマクロ経済政策の誤りを繰り返さないためにも、中央銀行としての独立性と政策決定責任をより鮮明にする方向で、日銀法を改正する必要がある。．．．第五に、金融機関の健全性を確保する観点から、日銀審査・日銀特融のあり方について明確に（明定）する。．．．政府において透明かつ公正な検討の場を設けることを検討すべきである。

資料5 中央銀行研究会（総理大臣の私的研究会）「中央銀行制度の改革―開かれた独立性を求めて」（一九九六年一月二二日）より。

（信用不安への対処）

信用不安が生じた場合の対応については、金融機関の破綻処理等については行政的手法を要することから、最終的責任は政府にあるが、日本銀行は「最後の貸手」として重要な役割を担う必要がある。

その際の日本銀行の役割は、基本的には、信用秩序維持の観点から、適切な流動性を供給していくことであり、明白に回収不能ケースについての損失補填は、金融機関のモラルハザードを避けるために行うべきではない。

信用不安への対処においては、政府の行う金融システムの安定化策（信用秩序維持政策）と日本銀行の政策との整合性を確保する必要があり、政府のイニシアチブで、日本銀行との合意を経て、必要な措置が実行される枠組みを用意すべき

である。

他方、金融機関の一時のかつ緊急の流動性不足のような場合には、明確な規定の下、日本銀行独自の判断で流動性の適切な供給を行うこととすべきである。

資料6 金融制度調査会「日本銀行法の改正に関する答申」(一九九七年二月六日)より。

「信用秩序維持に資する業務」についての「説明」

1 (信用秩序維持における日本銀行の役割)

これまで、日本銀行は、現行日本銀行法第二五条の規定に基づき、大蔵大臣の認可を得て、無担保の貸出等を実施してきた。信用不安が生じた場合の対応については、金融機関の破綻処理等の行政的手法を要することから、最終的な責任は政府にある。しかしながら、日本銀行も、「最後の貸手」として重要な役割を担っており、信用秩序維持の観点から適切な流動性供給を行うことが求められる。ただし、明白に回収不能なケースについての損失補填は、金融機関のモラルハザードを避けるためにも行うべきではない。

2 (一時貸付)

経営の健全性に問題のない金融機関においても、コンピュータ故障等により、緊急かつ一時的な流動性不足が生じるおそれがあり、日本銀行による一時的な流動性の供給が必要とされることが考えられる。こうした場合に該当する事例と

しては、一九八五年に、バンク・オブ・ニューヨークが、コンピュータ故障により、ニューヨーク連銀の口座に巨額の赤残を抱え、ニューヨーク連銀が緊急融資を行った例がある。

自己資本の充実の状況などに照らし、経営の健全性に問題のない金融機関の緊急かつ一時的な流動性不足に速やかに対処しうるよう、一定の期間を限度として、日本銀行が独自の判断で、流動性供給を行いうることを認めることが適当である。

3 (信用秩序維持のための特別な業務)

新しい金融行政の下では、自己資本の充実の状況に応じて、問題を先送りすることなく、政府が、適切な是正措置を講じていくこととされている。こうした政府が講じる信用秩序維持のための措置と日本銀行の行う流動性供給は、総合的である必要がある。

このため、経営の健全性に問題のある金融機関の処理その他の信用不安への対処においては、政府が信用秩序維持のため、日本銀行に対し、信用秩序維持のため必要と認める措置を講じることができるとし、この要請に、日本銀行が政策委員会の議決により同意した場合、必要な措置が講じられる仕組みとすることが適当である。