

金融危機と公的資金

伊豆 久

はじめに

今月はバブル崩壊後に投入された公的資金の「完済」が二件予定されている。

りそなホールディングスは総額三兆一、二八〇億円に上った公的資金の残額一、二八〇億円を、あおぞら銀行は総額三、二〇〇億円のうち残る一、六三九億円を、ともにこの六月に全額返済するとしている。⁽¹⁾この結果、大手銀行で公的資金が残るのは新生銀行（残額二、五〇〇億円）のみとなる。

また今年度から銀行の破綻処理（預金者保護）にあてる預金保険料率が半減された（〇・〇八四％↓〇・〇四二％）。

バブル崩壊からおよそ四半世紀を経て、ようやく、「危機モード」から「平常モード」への移行が完了しつつあると言えよう。

この間、「預金者保護」、「信用秩序維持」のため、巨額の公的資金が投入されてきたが、「公的資金」と一言で言っても、その具体的内容はいくつかに分かれる。

「資金の出し手」を見れば、大きく、【A】財政、【B】預金保険機構、【C】日本銀行に分類されよう。また「資金の供給方法」という観点からは、【⑦】贈与、【①】出資、【⑤】資産買取り、【④】貸付、【③】債務保証などに区別される。これらを組み合わせるだけで、単純に、一五種類の「公的資金の投入」がありえることになる。

たとえば、一九九六年のいわゆる「住専国会」で議論の焦点となった、住専の破綻処理のための「公的資金」六八五〇億円は、住専の損失（貸倒れ）の穴埋め（一部）のための「A財政」資金による「^⑦贈与」であった。

それに対して冒頭に紹介した、りそなHD（傘下の銀行）やおおぞら銀行（旧日債銀）などへの「公的資金」は、「B預金保険機構」による「①出資（劣後債権・優先株）」であって、財政資金は全く用いられていない。ただし、預保機構にそれだけの資金はなく、それは、「A財政」による「④債務保証」を受けた借入れによって調達された。またそこでは、市場からの調達だけでなく「C日本銀行」からの預保機構向け「E貸付」も大きなウエイトを占めていた。とはいえ、「①出資」であるからこそ、現在まで回収が続けられているのであって、その最終的な収支は黒字となることが確定している。他方、先の住専の場合は「^⑦贈与」であるから、当然、回収されることのない財政支出（国民負担）である。

このように、「公的資金」と言ってもその性格は多様である。では、一九九〇年代の不良債権問題が深刻化する過程で、上記のように分類可能な「公的資金」の性格はどのように変化したか、改めて整理してみよう。

1 預金全額保護のための負担

一九九〇年代の半ば、信用組合を中心に金融機関の破綻処理が相次ぐようになるが、資金面での最大の問題は、いわゆる「ペイオフ」を実施するわけにはいかず（つまり預金は全額保護するほかないと考えられたもの）、といって預金保険機構は、法律上、元本一千万までしか保護できないという点にあった。要するに、その差額を誰が埋めるかである。

一九九四年末に東京の二つの信用組合（東京協和・安全）が破綻した際には、その差額は、「C日本銀行」に

よる「④出資」を呼び水としたいいわゆる「奉加帳方式」での出資（総額四〇〇億円）によって補填された（具体的には受皿金融機関「東京共同銀行」の新規設立のための出資。出資額は後に八二%を棄損）。しかし、九五年七月にコスモ信組が破綻すると、当初の出資では損失を埋めきれなくなり、「◎日本銀行」が東京共同銀行に低利（公定歩合）での「㊦貸付」を行うことによる収益補填等の追加策が実施されている。

ところが、九五年八月に木津信が破綻すると、従来の方式は限界に至り、抜本的な改革が行われる。それが、預金保険法の改正（一九九六年六月）による、預金の全額保護の制度化とその財源確保のための預金保険料率の七倍化（〇・〇一二%→〇・〇八四%）であった。つまり、「㊧預金保険機構」による「㊦贈与」機能の拡充を中心に破綻処理制度が再編されたわけである。しかし、破綻はそれから増大し、預保機構は七倍化された収入をもってしてもそれらに対応することができなくなる。そこで、預保機構自身が「◎日本銀行」による巨額の「㊦貸付」に依存することになるのである。

先に述べた九六年の住専処理に対する世論の厳しい批判を受け、その後、財政資金の投入はおよそ不可能となっていたが、九七年十一月に、北海道拓殖銀行、山一証券等が破綻すると、状況は一変、むしろ「積極的に公的資金を投入すべし」との意見が強まる。

具体的には、公的資金は、主に以下の三つの形で投入されることになった。①破綻処理のための直接的な財政資金の投入、②健全な金融機関の資本の増強、③預金保険機構の資金調達に対する政府保証の付与、である。それぞれについて見てみよう。

2 破綻処理への財政資金の投入

破綻処理（≠破綻金融機関の預金の全額保護≠破綻金融機関の債務超過額の補填）の資金は、先に述べたように、九六年の預保法改正までは主として△預金保険料＋日銀出資＋奉加帳方式の民間出資▽によって、改正後は△七倍化された預金保険料＋預保機構の日銀等からの借入れ▽によって賄われていたが、そこに、九八年二月の同法改正によって、七兆円までの財政資金を直接、預保機構に贈与することが認められたのである（正確には交付国債の交付）。つまり、「④財政」による「⑦贈与」である。金額はその後増額され、結局九八年度から二〇〇二年度までで合計一〇兆四千億円に達した。言うまでもなくこれは直接的な国民負担であり、その分、金融機関は保険料を節約できたことになる。

この破綻処理のための一〇兆円余りの財政負担は必要不可欠の対応だったのだろうか。確かに、当時（一九九七年から九八年にかけて）は、金融株の（空売りをともなった）大幅な下落、ジャパン・プレミアムの拡大、取付けの行動の広がりなどが見られ、政府の断固たる姿勢を示す必要が指摘されていた。

しかし他方で、例えば、次節で述べる「健全金融機関への資本増強」の場合には、「④財政」の関与は「⑤債務保証」にとどまり、預保機構は外部から借り入れた資金を投入し、現在まで回収と返済を続けているわけである。結果的に財政負担は発生していない。

表1 預金保険機構（一般勘定）の収支

(億円)

収入			支出			
保険料収入	財政資金	収入計	金銭贈与	国庫納付	その他経費	支出計
106,880	104,326	246,370	189,916	9,148	30,425	229,489

(注) 1：1971年度から2013年度までの合計。ペイオフコスト超の預金保護のための「特例業務勘定」分を含む。

2：「財政資金」は、交付国債の「返納」分を除いたネットの財政支出額。

3：「金銭贈与」は、受皿金融機関への金銭贈与額で、これが実質的な破綻処理費用。

4：「国庫納付」は、買い取った不良債権からの利益を国庫に納付したものの。したがって、実際の国庫負担は「財政資金－国庫納付」。

(出所) 預金保険機構年報各号より作成。

もし、破綻処理（預金者保護）の財源についても、同様に、政府保証付きの借入れ資金でまかなっていれば、実際の財政負担を避けつつ、預保機構の資金力不足への懸念も払拭することが可能だったかもしれない。もちろんその場合、預金保険料収入は年間六千億円ほどであることから、（保険料率を引き上げなければ）それだけでも十五年以上の返済期間を要することになり、当然、冒頭に述べた今年度からの預金保険料率の引下げは、大幅に先送りされていたであろう。とはいえ、一つの物差しとして、二〇一四年度の消費税引上げ（三％分）による税収増が年間約五兆円であることを考えても、一〇兆円という財政負担は決して小さくはなかった。

3 資本増強と不良債権の買取り

（1）健全金融機関への資本増強

公的資金の投入と言う場合、狭義にはこの「資本増強」を指すことが多い。これは、前述の「破綻処理」、すなわち破綻した金融機関の預金者を保護するための受皿となった金融機関への金銭贈与とは異なり、債務超過に陥っておらず健全な（とされた）金融機関への出資である。

それは、表2に示す通り、時期的にも法律的にもいくつかの段階に分けて実施された。それらを合計すると、一九九八年二月から現在までに、一三兆三四九億円が六三の金融機関に投入されたことになる。³⁾ そのうち、一三兆六一九四億円が今年三月までに回収されているが、回収額は簿価ベースでは一二兆二六億円であるので、その差額一兆五九七八億円は預金保険機構の投資益である。さらに未回収額が一兆二三三億円（簿価）残っており、これらの回収益は、最終的には国庫に納付されることになっている。

(2) 不良債権の買取り

他に、預金保険機構は、破綻金融機関から不良債権を買い取りその回収にあたってきた。買取額が累計で六兆五三五一億円であるのに対して、回収額は七兆七〇三四億円であり(二〇一四年三月末時点)、その差額である回収益一兆一六八三億円は最終的に国庫に納付されることになる(表1の「国庫納付」はそのうちの既納分)。

また、健全金融機関からも不良債権の買取・回収を行っており、買取額三五五七億円に対して回収額は六九六五億円である(回収益は、金融再生法にもとづいて特別公的管理におかれた長銀、日債銀関連の業務とともに金融再生勘定で経理)。

おわりに

このように、資本増強および不良債権の買取りは結果的に黒字となることが確定しており、その額は合計すれば二兆円を超える。これを一つの根拠に、日本の公的資金投入とりわけ資本増強については、肯定的に評価されることが多い。事前的予防的な資金投入によって危機の拡大を防ぎ、かつコスト面でも最終的に国民負担を回避しえたからである。

実際、「金融安定化法」、「早期健全化法」などの時限立法は期限を迎えたも

表2 金融機関の資本増強

根拠法 ¹	金融安定化法	早期健全化法	預金保険法	組織再編法	金融機能強化法
投入時期	1998年3月	1999年3月 ~2002年3月	2003年6月	2003年9月	2006年11月~
投入先	21	32	1 (りそな銀行)	1 (関東つくば銀行)	29
投入金額(億円)	18,156	86,053 ²	19,600	60	6,480
残額(億円) ³	1,900	3,358	0	0	4,875

(注) 1: 「金融安定化法」、「早期健全化法」、「組織再編法」は時限措置ですすでに申込期限が終了。「金融機能強化法」の期限は2017年3月。「預金保険法」(危機対応1号措置)は恒久措置。

2: うち15行に74,592億円(99年3月)。

3: 簿価ベース、2015年3月末時点。

(出所) 預金保険機構ホームページ(機構の活動_資本増強)より作成。

の、それらは実質的に、二〇〇〇年の預金保険法改正によって「金融危機対応（第一号措置）」として恒久化され、さらに一三年の同法改正によって投入先が証券会社や保険会社など非預金金融機関にも拡大されている。

また、地銀や信金信組を念頭に設けられた「金融機能強化法」による資金投入は、当初は〇八年三月を期限とし不良債権処理の促進を目的としていたが、その後、期限を延長、目的も中小企業金融の円滑化や震災対応へと拡大されたほか経営責任追及も緩和されて今日に至っている。

対照的に、欧米は、こうした公的資金による救済（ベイルアウト）に否定的である。リーマンショックや欧州危機を経て、「金融機関の救済に財政資金は用いない」が大きな目標とされ、ベイルアウトにともなう（潜在的な）納税者負担やモラルハザード、市場の歪みが強調されている。⁽⁴⁾ただし、米国ではドッド・フランク法の施行を進める過程で、また欧州では銀行同盟の構築が進む一方でギリシャ危機が再燃するという状況で、議論や政策にゆらぎが生じているようにも見える。日本では、現在、地銀・信金信組への再編圧力が高まっているが、そうしたなかで、公的資金の役割についてまた新たな角度から検討が進められることもあろう。

注

- (1) りそなHD（二〇一五年五月十二日付け）、あおぞら銀（五月十五日付け）のプレスリリースより。
- (2) 厳密には、うち五〇億円は、住専処理のために預保機構に設けられた「住専勘定」のための出資金。
- (3) 投入先の数が、表2の合計と合致しないのは複数回投入されている金融機関があるため。
- (4) 関連する議論については、拙稿「ベイルアウトとベイルイン」（本誌二〇一三年一〇月号）、「ベイルイン債とは何か」

（本誌二〇一四年二月号）参照。

参考文献

- ・ 預金保険機構編 『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、二〇〇七年。
- ・ 『預金保険機構年報』各号。

(い) ず ひさし・客員研究員)