

第4章 不良債権処理の進展

第1節 不良債権の動向

まずは、不良債権の定義から始めることとしよう。不良債権とは、一般的に言えば、貸付先企業の経営悪化や倒産を理由に、回収困難となる可能性が高いと判断される債権のことを指す。金融機関に開示が義務付けられている不良債権には、「金融再生法開示債権」と「リスク管理債権」の2種類がある。

「金融再生法開示債権」とは、「金融機能の再生のための緊急措置に関する法律」に基づく開示債権のことで、貸出金のほか、債務保証見返など貸出金に準ずる債権も対象とされている。金融再生法開示債権は、1) 破産手続開始、更生手続開始、再生手続開始の申立て等の理由によって経営破綻に陥っている借り手に対する債権とこれに準ずる債権（「破産更生債権及びこれらに準ずる債権」）、2) 借り手が経営破綻の状態には至っていないものの、財務状態・経営成績が悪化して、契約通りの債権の元本回収と利息受取りができない可能性が高い債権（「危険債権」）、3) 3ヵ月以上延滞債権と貸出条件緩和債権に該当する貸出金（「要管理債権」）、4) その他の債権（「正常債権」）の4つに分類される。

一方、「リスク管理債権」とは、銀行法施行規則に基づき公表が義務付けられている債権のことで、通常融資よりリスクが高いと判断される貸出金の総称である。リスク管理債権についても、1) 自己査定上の破綻先に対する貸出金（「破綻先債権」）、2) 実質破綻先、破綻懸念先に対する貸出金（「延滞債権」）、3) 今後注意を要する貸出金（「3ヵ月以上延滞債権」）、4) 債務者の経営再建等を図る目的として支援した貸出金（「貸出条件緩和債権」）の4つに分類して開示されている。

双方の不良債権基準の違いを述べれば、リスク管理債権の対象債権が貸出金であるのに対して、金融再生法による開示債権は、貸出金以外にも、債務保証見返、未収利息、仮払金、貸付有価証券、外国為替が対象とされている点が挙げられる。とはいえ、法律上の開示区分の相違によって異なる位置づけを与えられているが、金額的にはそう大きな相違はない。そこで、以下では範囲の広い金融再生法開示債権をもとに不良債権処理の推移を見ていくこととしよう。

図表4-1は、都市銀行の不良債権の推移を見たものである。不良債権比率の項目から明らかなように、全体としてみれば、2000年代の後半以降、不良債権処理が順調に進んだことが読み取れるが、細かく見て行くといくつかの興味深い変化を見出すことができる。

まず、3月期と9月期とでは、基本的に9月期の方が高い数値を示すことを確認したうえで話を進めると、1990年代末より不良債権は減少傾向にあったが、2001年3月期に急激な増大に転じ、これが2002年9月期まで継続していることが見て取れる。これは、一面においては、金融庁が指摘するように、貸出条件緩

図表 4-1 都市銀行における不良債権の推移

	99年3月期	99年9月期	00年3月期	00年9月期	01年3月期
総与信(億円)	2,797,950	2,720,390	2,686,300	2,640,370	2,673,030
金融再生法開示債権(億円)	142,840	127,770	124,420	123,090	134,560
破産更生等債権(億円)	32,550	23,090	22,830	24,850	23,020
危険債権(億円)	81,890	74,280	71,790	69,000	68,490
要管理債権(億円)	28,400	30,400	29,800	29,240	43,050
不良債権比率(%)	5.1	4.7	4.6	4.7	5.0

	01年9月期	02年3月期	02年9月期	03年3月期	03年9月期
総与信(億円)	2,575,560	2,503,960	2,558,200	2,406,670	2,323,980
金融再生法開示債権(億円)	155,000	218,120	206,140	176,690	151,840
破産更生等債権(億円)	23,510	25,260	24,610	18,500	19,510
危険債権(億円)	70,840	101,890	82,790	58,530	54,960
要管理債権(億円)	60,660	90,980	98,750	99,660	77,370
不良債権比率(%)	6.0	8.7	8.1	7.3	6.5

	04年3月期	04年9月期	05年3月期	05年9月期	06年3月期
総与信(億円)	2,254,850	2,231,650	2,176,790	2,211,090	2,241,680
金融再生法開示債権(億円)	118,490	105,850	64,630	53,680	40,650
破産更生等債権(億円)	12,710	13,690	9,270	6,600	4,580
危険債権(億円)	44,600	63,560	31,830	27,350	17,020
要管理債権(億円)	61,170	28,600	23,530	19,730	19,050
不良債権比率(%)	5.3	4.7	3.0	2.4	1.8

	06年9月期	07年3月期	07年9月期	08年3月期
総与信(億円)	2,272,530	2,319,430	2,333,780	2,355,220
金融再生法開示債権(億円)	33,800	35,090	35,190	33,300
破産更生等債権(億円)	3,940	3,460	3,740	3,800
危険債権(億円)	14,340	16,840	18,770	15,230
要管理債権(億円)	15,520	14,800	12,680	14,270
不良債権比率(%)	1.5	1.5	1.5	1.4

出所) 金融庁『金融再生法開示債権等の推移』より作成。

和債権の判定基準の厳格化によって要管理債権が増大したことや、特別検査の実施を踏まえて市場のシグナルをタイムリーに反映した資産査定が進んだことなどがその背景にあった¹³⁸⁾。

だが、こうした傾向をより顕著にした要因は景気の動向であった。2002年1

月に景気の底を打つまで、日本経済は厳しい状況に置かれており、消費の落ち込み、設備投資の減少、さらには鉱工業生産の大幅な落ち込みと在庫率の高止まりなど、実体経済の冷え込みが続き、当然、これらは不良債権の動向にも影響を与えることとなった¹³⁹⁾。事実、図表4-1より、不良債権の中身を見てみると、金融庁の指摘した要管理債権だけではなく、危険債権も増大していることを読み取ることができ、この時期の経済停滞が深刻なものであったことを伺わせる。

また、以上の不良債権の増大は、銀行の種類や規模によって異なる動きを見せている。旧長信銀及び地域銀行（第一地銀と第二地銀）の不良債権の推移を見た図表4-2～4を見てみよう。例えば、旧長期信用銀行では、不良債権比率がもともと非常に高いこと、都銀の不良債権が2001年3月期以降増勢に転じたのに対し、逆に2000年をピークに以後不良債権を減らしていることが読み取れる¹⁴⁰⁾。あるいは、地域銀行を見てみると、2001～02年には都銀ほどの不良債権の増大は見られないが、不良債権比率が高い位置で安定していること、しかも第一地銀よりも第二地銀の方が不良債権の比率が高いことを読み取れる。これは、2002年以降の景気回復が地方経済に浸透するのに時間を要したことに加え、後に述べるように、小泉政権期の不良債権処理策が主要行を対象として実施されたことと関係している。

以上のように、小泉政権発足からまもなくの時期において、不良債権の処理は決して順調に進んでいたわけではなかった。しかしながら、図表から明らかなように、2002年9月期をピークとして不良債権の残高は急速に減少していくこととなる。その理由は一体どこにあったのであろうか。

第2節 「金融再生プログラム」による不良債権処理の加速

2002年2月に開催された経済財政諮問会議において、特別検査の厳正な実施、問題企業に関する不良債権処理の強化、整理回収機構による積極的な不良債権の買い取りなどからなる「早急に取り組むべきデフレ対応策」が報告された。これを受けて、2002年6月に閣議決定された「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2002（基本方針2002）」では、構造改革の集中調整期間終了後の2004年度には、不良債権問題の正常化を図ることが目標として盛り込まれた。

以上の経緯を経て、2002年10月に竹中平蔵経済財政政策担当大臣・金融担当大臣が中心となって、経済財政諮問会議と金融庁でそれぞれまとめられたのが「改革加速のための総合対応策」と「金融再生プログラム」である。

まずは前者を見てみよう。「総合対応策」は、「金融システム改革」のほか、「税制改革」「規制改革」「歳出改革」の4本柱で構成されている。しかしながら、冒

138) 金融庁「14年3月期における不良債権の状況等」。

139) 9.11ショックの影響もあり、2001年9月には1984年以降の株価一万円割れを経験している。

140) ちなみに2002年9月期に不良債権比率が急上昇するが、これは日本興業銀行が旧富士銀行に合併され、総与信の急激な減少を受けた変化である。

図表 4-2 旧長期信用銀行における不良債権の推移

	99年3月期	99年9月期	00年3月期	00年9月期	01年3月期
総与信(億円)	275,820	261,190	340,510	373,010	380,290
金融再生法開示債権(億円)	21,450	20,470	38,850	40,510	32,850
破産更生等債権(億円)	3,840	5,270	8,190	11,940	7,830
危険債権(億円)	11,980	10,740	14,040	11,290	9,400
要管理債権(億円)	5,630	4,460	16,620	17,280	15,620
不良債権比率(%)	7.8	7.8	11.4	10.9	8.6

	01年9月期	02年3月期	02年9月期	03年3月期	03年9月期
総与信(億円)	393,710	346,260	77,830	74,770	69,580
金融再生法開示債権(億円)	33,850	27,420	11,350	4,360	2,840
破産更生等債権(億円)	5,420	5,620	3,250	490	240
危険債権(億円)	10,930	11,300	4,690	1,920	1,700
要管理債権(億円)	17,510	10,500	3,410	1,940	890
不良債権比率(%)	8.6	7.9	14.6	5.8	4.1

	04年3月期	04年9月期	05年3月期	05年9月期	06年3月期
総与信(億円)	64,970	64,230	62,440	65,560	71,780
金融再生法開示債権(億円)	1,860	1,450	1,500	1,210	640
破産更生等債権(億円)	290	160	90	80	10
危険債権(億円)	1,280	1,040	1,260	890	390
要管理債権(億円)	290	240	150	230	230
不良債権比率(%)	2.9	2.3	2.4	1.8	0.9

	06年9月期	07年3月期	07年9月期	08年3月期
総与信(億円)	80,780	87,010	92,000	95,750
金融再生法開示債権(億円)	490	610	840	930
破産更生等債権(億円)	40	10	100	80
危険債権(億円)	230	400	550	460
要管理債権(億円)	210	200	190	390
不良債権比率(%)	0.6	0.7	0.9	1.0

出所) 図表 4-1 と同じ。

頭に「今般、政府は、最近における金融・経済情勢の不確実性の高まりを踏まえ、不良債権処理を加速することにより、金融仲介機能の速やかな回復を図るとともに、資源の新たな成長分野への円滑な移行を可能にし、金融及び産業の早期再生を図るための取組を強化することとした」と指摘されていることから分かるよ

図表 4-3 第一地方銀行における不良債権の推移

	99年3月期	99年9月期	00年3月期	00年9月期	01年3月期
総与信(億円)	1,437,530	1,389,380	1,389,900	1,393,800	1,406,240
金融再生法開示債権(億円)	83,750	82,790	81,690	95,270	98,380
破産更生等債権(億円)	35,000	32,220	25,240	28,720	28,270
危険債権(億円)	34,770	35,030	39,140	39,740	41,870
要管理債権(億円)	13,980	15,540	17,310	26,810	28,240
不良債権比率(%)	5.8	6.0	5.9	6.8	7.0

	01年9月期	02年3月期	02年9月期	03年3月期	03年9月期
総与信(億円)	1,395,340	1,402,920	1,376,440	1,386,450	1,377,260
金融再生法開示債権(億円)	103,520	107,810	110,550	105,890	102,270
破産更生等債権(億円)	28,110	27,500	27,430	24,660	23,710
危険債権(億円)	44,800	46,410	46,620	45,200	44,600
要管理債権(億円)	30,620	33,900	36,500	36,040	33,960
不良債権比率(%)	7.4	7.7	8.0	7.6	7.4

	04年3月期	04年9月期	05年3月期	05年9月期	06年3月期
総与信(億円)	1,383,190	1,361,380	1,404,210	1,400,760	1,435,290
金融再生法開示債権(億円)	94,440	85,350	76,740	71,920	63,830
破産更生等債権(億円)	19,990	17,660	15,220	14,380	12,910
危険債権(億円)	43,820	40,710	37,840	35,510	32,330
要管理債権(億円)	30,630	26,980	23,670	22,030	18,590
不良債権比率(%)	6.8	6.3	5.5	5.1	4.4

	06年9月期	07年3月期	07年9月期	08年3月期
総与信(億円)	1,445,510	1,482,690	1,490,450	1,519,390
金融再生法開示債権(億円)	61,590	58,150	57,700	55,510
破産更生等債権(億円)	12,550	12,010	11,450	10,920
危険債権(億円)	31,910	30,440	30,770	29,500
要管理債権(億円)	17,140	15,710	15,470	15,080
不良債権比率(%)	4.3	3.9	3.9	3.7

出所) 図表 4-1 と同じ。

図表 4-4 第二地方銀行における不良債権の推移

	99年3月期	99年9月期	00年3月期	00年9月期	01年3月期
総与信(億円)	496,660	470,380	468,670	450,360	459,430
金融再生法開示債権(億円)	36,230	32,570	32,780	34,860	37,840
破産更生等債権(億円)	14,550	12,830	11,820	11,900	11,370
危険債権(億円)	16,200	14,130	14,940	14,900	16,770
要管理債権(億円)	5,480	5,610	6,020	8,060	9,700
不良債権比率(%)	7.3	6.9	7.0	7.7	8.2

	01年9月期	02年3月期	02年9月期	03年3月期	03年9月期
総与信(億円)	456,320	448,230	439,720	438,120	424,430
金融再生法開示債権(億円)	38,910	40,410	39,480	38,990	35,000
破産更生等債権(億円)	11,460	11,250	10,560	10,420	9,750
危険債権(億円)	16,500	16,950	17,510	16,580	14,770
要管理債権(億円)	10,960	12,210	11,410	11,990	10,480
不良債権比率(%)	8.5	9.0	9.0	8.9	8.2

	04年3月期	04年9月期	05年3月期	05年9月期	06年3月期
総与信(億円)	427,710	422,990	410,000	411,940	418,900
金融再生法開示債権(億円)	31,950	29,140	25,870	24,090	22,080
破産更生等債権(億円)	8,400	7,450	6,380	5,950	5,380
危険債権(億円)	14,180	13,680	12,610	12,200	11,470
要管理債権(億円)	9,370	8,020	6,890	5,940	5,220
不良債権比率(%)	7.5	6.9	6.3	5.8	5.3

	06年9月期	07年3月期	07年9月期	08年3月期
総与信(億円)	423,810	426,200	429,160	436,010
金融再生法開示債権(億円)	21,380	19,270	19,340	19,070
破産更生等債権(億円)	5,000	4,490	4,570	4,630
危険債権(億円)	11,290	10,070	10,100	10,110
要管理債権(億円)	5,090	4,720	4,670	4,330
不良債権比率(%)	5.0	4.5	4.5	4.4

出所) 図表 4-1 と同じ。

うに、不良債権処理こそが総合対応策の最重要課題として位置づけられていた。

以上の指針の下に具体的な内容が盛り込まれたのが「金融再生プログラム」である。同プログラムの最大の特徴は、2004年度に主要行の不良債権比率を半分程度に低下させることを目標として掲げた点である。中身は中小企業対策から日銀による支援¹⁴¹⁾に至るまで多岐にわたっているが、竹中金融担当大臣の整理に基づいてその内容を見てみると、以下の6つの骨格からプログラムは構成されていたとされる¹⁴²⁾。

1) 「資産査定強化」

資産査定ルールを強化するために、主要行における要管理先の大口債務者については、DCF（ディスカウント・キャッシュ・フロー）方式¹⁴³⁾を基礎とした個別的引当を原則とすることを定め、資産査定に関する基準を見直す。

2) 「資産査定の統一」

同じ企業への貸し出し債権であっても、銀行によっては、その査定がまちまちであることがあり、こういった事態を是正するために、大口債務者に対する銀行間の債務者区分の統一を行う（いわゆる横串）。

3) 「自己査定と検査結果の格差公表」

銀行自身が査定の正確さに責任を持つように、これまで実施された金融庁検査を基に、主要行の自己査定と検査結果の格差について公表し、正当な理由がないにもかかわらず自己査定と検査結果の格差が是正されない場合には、当該行に対し、業務改善命令を発出する方針を明確化する。

4) 「公的資金の活用」

必要な場合には、現行の預金保険法に基づき、速やかに所要の公的資金を投入する。また、迅速に公的資金を投入することを可能にする新たな制度の創設の必要性などについて検討し、必要な場合は法的措置を講ずる。

5) 「繰延税金資産への対応」

繰延税金資産¹⁴⁴⁾については、その資産性が脆弱であるため、自己資本比率規

141) 日本銀行は、以上の決定と時を同じくして以下の政策を実施した。第1に日銀当座預金残高の目標値を引き上げた。第2に長期国債の買入れに関して、これまで月1兆円ペースであったものを月1兆2,000億円ペースに増額した。第3に手形買入期間をこれまでの6ヵ月以内から1年以内に延長した。「総合対応策」のなかにも「本日の日本銀行の措置は、こうした取組の一環として決定されたものである」との指摘がある。

142) 竹中[2006]p. 89.

143) 融資先の将来の収益見込みを推計し、そこから回収不能になるリスクなどを引いて現在の債権の価値を導き出す手法。

144) 銀行が不良債権を償却したにもかかわらず、税務上その損金算入が認められない場合がある。その時は、税金を前払いしておき、後に正式に損金として確定した段階で払い戻しを受けることとなる。これを「繰延税金資産」と呼ぶ。自己資本比率の計算に際し、この部分も自己資本に加えられたが、払い戻しは税額控除のかたちをとったため、その時点で収益がなければ繰延資産は実現しない。こうした不安定な資産を自己資本としてどう評価するかが大きな問題となっていたのである。なお、「金融再生プログラム」では、銀行や自民党の猛反発を受け、実施時期を明記することができなかったという経緯がある（『朝日新聞』2002年11月1日）。

制における取扱いについては、会計指針の趣旨に則ってその資産性を厳正に評価するとともに、算入上限についても速やかに検討する。

6) 「経営健全化計画の厳格なレビュー」

公的資金の受け入れとともに提出が求められていた健全化計画に関して、その計画上の目標が未達の場合に関しては、その原因と程度に応じて必要性を判断し、行政処分を行うとともに、改善が為されない場合は、責任の明確化を含め厳正に対応する。

以上の方針を受けて、竹中金融担当大臣は11月に「作業工程表」を作成し、これに基づいて「金融問題タスクフォース」を設置、不良債権処理の具体案作成が進められることとなった。

金融再生プログラムに関してもう一点指摘しておきたいのは、「企業・産業の再生に取り組むため、新たな機構を創設し、同機構が再生可能と判断される企業の債権を金融機関から買い取り、産業の再編も視野に入れた企業の再生を進める必要がある。このため、政府が一体となって、速やかに所要の作業準備が進められるよう要請する」との文言が盛り込まれたことである。この文言と並行して「総合対応策」では、「産業再生・雇用対策戦略本部」と「産業再生機構」の設置が求められている。

産業再生・雇用対策戦略本部は、景気の停滞、需要の落ち込みによって企業が直面している過剰債務や過剰供給等の問題に対応するため、産業再編や早期再生に関する「基本指針」を策定し、企業・産業の再生を強力に推進することを目的としている（2002年12月「企業・産業再生に関する基本指針」）。一方、産業再生機構は、預金保険機構の下に整理回収機構（RCC）と並んで創設される、企業再生に取り組むための新たな機構である。「基本指針」に従い、金融機関において「要管理先」等に分類されている企業のうち、メインバンク・企業間で再建計画が合意されつつある等により当該機構が再生可能と判断する企業の債権を、企業の再生を念頭に置いた適正な時価で、原則として非メインの金融機関から買い取ることとされた¹⁴⁵⁾。

このように、2002年は、不良債権の増大がふたたび明らかになると同時に、不良債権処理スキームと企業再生スキームを車の両輪としながら、抜本的な不良債権対策が開始された時期でもあった。一方ではこれをきっかけとし、他方では経済状況の好転も手伝って、不良債権比率は急激に減少する。2005年3月期つまり2004年度末には同比率が2.9%となり、「2004年度に主要行の不良債権比率を半分程度に低下させる」という目標は達成されることとなったのである。その後も不良債権比率は減少を続け、2008年3月期は1.4%にまで低下している。リーマンショック以降の世界金融危機の影響は懸念されるが、主要行における不

145) 2002年10月『改革加速のための総合対応策』。なお、具体的な中身については、本章第5節を参照。

不良債権問題はひとまず終息したと考えてよいだろう。

一方、既に指摘したように、金融再生プログラムが主要行のみを対象とし、地域銀行には不良債権早期処理の目標に配慮がなされたため、地域銀行の不良債権比率の低下は大手銀行よりも明らかに緩慢であった。2008年3月期時点で3.7%、第二地銀に限定してみれば4.4%と依然として無視できない水準にとどまっている（地域銀行の不良債権問題については、次節で検討する）。

第3節 金融システム安定化策の整備

次に、金融システム安定化策について見てみよう¹⁴⁶⁾。

バブル崩壊後の金融システム安定化策が実施されたのは、1994年に東京協和信組と安全信組が破綻し、翌年、その救済機関として東京共同銀行が設置された後、これを改組して1996年に整理回収機構が設置されたことを嚆矢とする。その後いくつかの地銀の破綻を経験した後、1997年に山一証券の自主廃業、北海道拓殖銀行の経営破綻が起り、金融システムは深刻な危機に直面することとなる。こうした状況を受けて、金融整理管財人制度、承継銀行、特別公的管理制度¹⁴⁷⁾、金融機関の不良債権の買取りを実施する整理回収機構などを制度の骨格とする「金融機能の再生のための緊急措置に関する法律（以下、金融再生法）¹⁴⁸⁾」と、金融機関の不良債権処理と資本増強などに関する緊急措置を盛り込んだ「金融機能早期健全化法」が1998年10月に成立した¹⁴⁹⁾。

以上の枠組みの下で金融システムの安定化策は実施されてきたが、2001年12月に石川銀行、中部銀行が破綻し、信用金庫、信用組合等の地域金融機関が事業譲渡されるなど、危険な状態は依然続いていた。さらに、小泉政権発足当初の株価の下落が銀行の経営を直撃し、金融システムの安定化が重要課題として一層の脚光を浴びることとなった。こうした深刻な状況の下で設立されたのが「銀行等保有株式取得機構」である。

銀行等保有株式取得機構の設立は、小泉政権発足以前の2001年4月経済対策閣僚会議において策定された「緊急経済対策」にその概要が示されている。

「対策」では、金融システムの安定性への信頼を高めていくためには、銀行の保有する株式の価格変動リスクを抑制すること、銀行経営の健全性を損なわないよう、株式保有制限のための制度を整備することが必要だと指摘されている。というのは、銀行の株式保有を制限すれば、株式持合いの縮小を通じてわが国株式

146) 金融システム安定化の経緯に関しては、樋口＝龍岡[2008]が参考になる。

147) 金融再生法の第36条の規定に基づいて、ある銀行の破綻が他行に連鎖的な影響を与える際、特別公的管理の決定がなされ、同38条の規定によって、その銀行の株式の取得、すなわち一時国有化が実施されることとなる。

148) 破綻処理の財源として、預金保険機構等に用意された総額70兆円におよぶ公的資金が準備された。1999年3月には大手15行に7兆4,593億円の資本注入が、同年9月から2002年3月には地域銀行17行に1兆1,460億円の資本注入がそれぞれ行われた。

149) この時期の金融システム安定化に関しては、井手[1999]を参照。

市場が活性化され、コーポレート・ガバナンスの改善などを通じて経済再生にも寄与することとなると考えられたからである。

反面、銀行の株式放出は、短期的には株価に影響し、それ次第では金融システムの安定性や経済に好ましくない影響を与えうる。こうした観点から、公的な枠組みを用いた一時的な株式買取りスキームを設けることが必要だと指摘される。こうして、銀行等保有株式取得機構の設置が「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2001（基本方針2001）」に明記され、2002年1月機構発足の運びとなったのである。

機構では一般勘定と特別勘定に分けて業務が行われる。まず、銀行からの出資金や政府保証の債券発行を通じて調達された資金を財源として株式を時価で買い上げる。一般勘定ではこれを通じてETF（投資信託）の組成を行い、特別勘定では保有後の再売却を行うことでそれぞれ収益を上げる仕組みとなっている。これらの業務を通じて、株価の下落が銀行の自己資本に与える影響を緩和する一方、整理回収機構による不良債権の買取りとセットで業務を行うことで、株式や不良債権を銀行から切り離して損失額を確定させることを可能にしたのである。

以上の株価安定策にくわえて、金融システムの安定化を側面から支えるために、預金保険機構の活用も進められた。じつは、金融再生法による破綻処理は、2001年3月末までの時限措置であった。そこで、これを恒久化するために「金融危機対応措置」を含んだ預金保険法の改正が2001年4月より施行されたのである。

金融危機対応措置は、金融危機対応会議¹⁵⁰⁾において、内閣総理大臣の判断の下で決定される。その際、何らかの措置が講ぜられなければ信用秩序の維持にきわめて重大な支障が生じるおそれがあると認められるとき（これを危機的な事態＝システムミック・リスクという）、金融機関の区分に応じて、以下の預金保険法第102条第一号から第三号からなる例外的措置が講じられることが定められた。

まず、第一号措置では、預金保険機構による株式等の引き受けによる金融機関の資本増強が行われる。第二号措置では、破綻金融機関または債務超過の金融機関に対するペイオフコスト超の資金援助を行う。第三号措置では、債務超過の破綻銀行等に関して、銀行の全株式を強制取得することによって特別危機管理（一時国有化）が実施される¹⁵¹⁾。

先に見たように、金融再生法では、2001年3月までの時限措置として特別公的管理の規定が設けられていた。特別危機管理はこの措置を恒久化したものであり、102条の第二号措置によっても対応困難な場合に発動されることとなっている。

特別危機管理銀行への移行後は、健全資産を保全すると同時に、不良債権は整

150) この会議は、金融システムの信用秩序にきわめて重大な支障が生じる恐れがあると認められたときに、預金保険法102条に基づいて首相が招集する会議である。首相を議長とし、メンバーは、官房長官、金融担当相、金融庁長官、財務相、日銀総裁で構成される。

151) 預金保険機構[2005]を参照。なお、個別の金融機関が破綻に至った経緯についても同論文は説明している。

理回収機構に売却することで経営再建が図られ、他の銀行との合併や事業譲渡の道が模索されることとなる。特別公的管理銀行としては、日本長期信用銀行、日本債券信用銀行があったが、特別危機管理銀行となったのは足利銀行のみである。なお、第一号措置の発動の例としては2003年のりそな銀行があるが、これらの具体的な内容については次節に譲る。

最後に、地域銀行対策を通じた金融システムの安定化策を見ておこう。

金融再生プログラムでは不良債権比率を2004年度までに半減する目標が定められたが、その対象は主要行にとどめられていた。これに対して、地域金融の円滑化に関しては、金融審議会での議論を踏まえて、2003年3月金融庁「リレーションシップバンキング機能強化に関するアクションプログラム」が発表された。

リレーションシップバンキングとは、長期継続する取引関係を通じて、借り手企業の経営者の資質や事業の将来性等についての情報を地域銀行が蓄積し、これをもとに融資を実行するビジネスモデルのことである。アクションプログラムでは、2003～04年度の2年間を集中改善期間として定め、リレーションシップバンキングの機能強化を確実に図ることが謳われた。これを受け、各金融機関は2003年8月末までに「リレーションシップバンキングの機能強化計画」を金融庁に提出、半期ごとにその実施状況を同庁がフォローし、これを公表することとされた。

以上の取り組みのねらいは、大手金融機関とは異なる地域金融機関の独自性をうまく活かす点にあった。リレーションシップバンキングのメリットは、取引先企業の経営状態を見極めることで金融機関は不良債権を抑制し、企業側も早期に経営改善に乗り出すことができる点にある。また、中小企業の過少資本をカバーする金融手法であるデット・エクイティ・スワップ（債務の株式化）やデット・デット・スワップ（通常債務の劣後債化）の活用が広がるなどの効果ももたらされた。同時に、有力地方銀行を中心にデット・エクイティ・スワップへの投資も含む企業再生ファンドの組成や、再建企業への運転資金供給などが行われ、地域再生を積極的にサポートする取り組みが広がるきっかけとなった¹⁵²⁾。

ただし、こうした措置にはいくつかの問題も指摘されている¹⁵³⁾。過大な機能強化やビジネスモデルの要求は、体力の弱い金融機関の淘汰を進め、いわゆる一県二行体制への移行を必然的にもたらすこととなる。その過程では、自治体の指定銀行となり、安定的な収益基盤を有する大手の地域銀行と、限られた収益機会をめぐって激しい競争を要求される中小銀行との二極化を招くことも想定される。こうした状況は、長期的な地域経済の発展にマイナスの影響を与えることがあるため、慎重な運用を期する必要があるとの意見もあった¹⁵⁴⁾。

152) 荒巻[2004]を参照。

153) 佐藤[2004]を参照。

154) 2003年1月施行「金融機関等の組織再編成の促進に関する特別措置法」では、地域金融機関が過剰という認識が示されている。同法では、合併する金融機関に対して、公的資金による資本増強や預金保護額の上積みを認める一方、収益に一定の目標を設ける「アメ」と「ムチ」によって不良債権処理の加速と経営基盤の強化が求められた（『朝日新聞』2002年11月1日）。

第4節 金融機関の破綻処理の経緯

本節では、これまでに述べてきた不良債権処理スキームの運用過程について、石川銀行、中部銀行、りそな銀行、足利銀行を対象にそれぞれ具体的にみていくこととしよう。

石川銀行と中部銀行はそれぞれ2001年12月及び2002年3月に破綻した。石川銀行¹⁵⁵⁾は、もともと経営基盤の脆弱な金融機関であったが、金融の自由化が進むにつれ、東京支店を中心に、都市銀行からの融資をとりつけられない企業に対する高リスクの貸付を増やしていき、経営を不安定化させていった。2000年3月の同行の不良債権の公表総額は1,363億円であったが、金融庁の特別検査の結果、半年間で472億円追加し、2001年秋の検査と破綻後の精査によって、その額はさらに451億円も上積みされる結果となり、2001年12月預金保険法第74条第5項に基づく申し出がなされて、経営破綻した¹⁵⁶⁾。

中部銀行も石川銀行と同様、バブル期の過剰融資が引き金となって多額の不良債権を抱えたことがつまずきの始まりであった¹⁵⁷⁾。その後、金融庁検査によって2001年9月末時点の自己資本比率が単体で3.05%にまで悪化していることが判明し¹⁵⁸⁾、石川銀行の破綻した日と同じ日に早期是正措置¹⁵⁹⁾が発動され、自己資本比率の向上策が求められることとなった。これを受けて同行は2002年1月200億円程度の増資計画を発表したが、3月には、自己資本比率の数値に関して正確性に欠ける情報を開示したとして、金融庁から業務改善命令を受ける。その後、預金残高が激減し、資金繰りが悪化、破綻預金保険法第74条第5項に基づく申し出によって経営破綻することとなったのである。

破綻した金融機関の承継業務に関しては、預金保険法第91条に定めがある。91条では、内閣総理大臣が、被管理金融機関の業務承継（承継銀行が事業の譲り受け等により業務を引き継ぎ、かつ、その業務を暫定的に維持・継続すること）のため承継銀行を活用する必要があると認めるときは、預金保険機構が承継銀行を子会社として設置することができるとしている。

この規定に従い、以上の2銀行の処理に際しては、2002年3月いわゆるブリッジバンク¹⁶⁰⁾といわれる日本承継銀行が設立され、石川銀行と中部銀行から

155) 石川銀行の破綻とその後の処理の経緯については、読売新聞金沢支局・石川銀行問題取材班 [2003]に詳しい。預金保険機構[2005]pp. 66-67も参照。

156) 預金保険法第74条第5項では、「金融機関は、その財産をもつて債務を完済することができないとき又はその業務若しくは財産の状況に照らし預金等の払戻しを停止するおそれがあるときは、その旨及びその理由を、文書をもつて、内閣総理大臣に申し出なければならない」と定められている。

157) 預金保険機構[2005]pp. 68-69。

158) 当初の中間決算では、自己資本比率は単体で4.93%、連結で4.70%だった。だが、これは中部銀行による資産の自己査定の結果であった。金融庁の立ち入り検査の後、不良債権に対する引き当て不足が指摘され、さらに48億円の貸倒引当金を積み増した結果、自己資本比率は単体で3.05%、連結で2.63%となり、健全の目安とされる4%を大きく割り込んだ（『朝日新聞』2002年1月6日）。

159) 金融庁が自己資本比率の基準を下回った金融機関に対して、破綻を早期に防ぎ、経営の健全性を確保するために発動する。1998年4月に導入された。

業務を引き継ぐため営業の譲り受けを行うことが決定された。この結果、両銀行については、日本承継銀行を救済金融機関として預金保険機構による資金援助の手続きが進められ、預金等の全額保護が確保されることとなった。その後、石川銀行は、北陸銀行、北國銀行、富山第一銀行、金沢信用金庫、能登信用金庫の3行2金庫を、中部銀行は、清水銀行、静岡中央銀行、東京スター銀行をそれぞれ受け皿として再出発を図ることが発表された。

次に、りそな銀行に対する公的資本増強の経緯を見ておく¹⁶¹⁾。りそな問題は2003年4月から5月にかけて巻き起こった、繰延税金資産の扱いをめぐる議論がきっかけとなって表面化した。金融庁の方針を受けて、新日本監査法人が査定の際格化を進めた結果、りそな銀行の将来収益が疑問視されるようになり、繰延税金資産の過大な計上が問題視されることとなったのである。さらに、不良債権処理の積み増し、株価の低落、収益計画の下方修正等の要因も重なり、後に同行は、自己資本の一部に計上していた繰延税金資産の大幅な取り崩しを余儀なくされるに至る。

以上の経緯を経て、自己資本比率が国内基準として定められた4%を大幅に下回る2%台に転落する可能性が高まったため、5月17日、りそな銀行は、政府に預金保険法第102条第1項第1号に基づく資本注入(第3節で見た第1号措置)を申請することとなった。同日、首相によって金融危機対応会議が召集され、同行の申請を認め、約2兆円の資本注入ならびに同行に対する早期是正措置・業務改善命令が発動されることとなる。

公的資本注入が決定される過程では議論の混乱が見られた。預金保険法の第102条は、預金流出や連鎖破綻などが懸念されるとき(システミック・リスクに直面したとき)に発動される例外措置である。しかしながら、竹中金融相は「資金繰りの問題はなく、今、金融危機ということではない」と述べており¹⁶²⁾、政府も破綻を予防するという観点からこれを「予防的公的資本注入」として位置づけていた。これに対し「繰り延べ税金資産を外せば、負債の方が資産より多い状態だった¹⁶³⁾」との指摘が一部からなされ、救済ではなく、破綻処理の対象とすべきだったとする批判を生むこととなったのである。

さらに、資本注入は株式の取得を通じて行われる。普通株の新規発行に関しては、それを既存株数の3倍までとする制限があるため、普通株での資本注入57億株(2,964億円)にくわえ、議決権があり、配当が優遇される3種類の優先株が計83億2,000株(1兆6,636億円)発行された。この結果、政府は議決権の3

160)ブリッジバンクとは、金融機関の破綻に直面した時、その破綻金融機関の業務を引き継ぐために設置される「つなぎの銀行」のことである。借り手企業の損失を最小にするために公的資金を用いて融資を継続し、不良債権の分離やリストラを行って健全化を進め、他の金融機関に売却することを目的とする。破綻金融機関や破綻直前の金融機関は、先に見た国有化を意味する特別公的管理(2001年3月以降は特別危機管理)か、このブリッジバンクのいずれかを選択することとなる。

161)以下の経緯に関しては、竹中[2006]pp.108-115を参照。

162)『朝日新聞』2003年5月18日。

163)民主党からの質問に対する朝日監査法人の岩本繁理事長の参議院財政金融委員会での発言。

分の2以上を握ることとなった。このように「資金繰りの問題はない」にもかかわらず、事実上の「国有化」が選択されたことも議論の紛糾に拍車をかけた。

最後に、足利銀行の一時国有化について見ておこう¹⁶⁴⁾。足利銀行は、2003年9月初頭から始まった金融庁検査で不良債権の抜本処理を迫られ、中間決算で当期赤字の見通しとなった。これを受けて、会計監査を担当した中央青山監査法人は、りそな銀行の事例と同様に、将来の確実な利益を前提として自己資本に計上されている繰延税金資産の全額取り崩しを求めた。その結果、9月中間決算は最終的に1,023億円の債務超過となった。

当初は、預金保険法102条第1項に基づく資本注入（一号措置）が要請され、りそな銀行と同様に足利銀行の存続が要望されたが、2003年11月、金融危機対応措置に基づき、小泉首相は預金保険法102条第1項の三号措置、つまり一時国有化を決定した。りそなグループへの資本注入で使われた第一号措置は、自己資本不足に陥っても債務超過ではない金融機関が対象であり、債務超過に陥っている足利銀行の場合にはこれを適用することはできないとされたことが理由である。しかしながら、先に指摘したように、りそな銀行が事実上の債務超過であったという議論も根強く、金融危機対応措置の発動をめぐっては、依然、課題を残したかたちになっている。

第5節 事業再生の動向

第2節で確認したように、2002年10月策定の「金融再生プログラム」では、企業・産業の再生に取り組むため新たな機構を創設することが明記されていた。機構は、自身が再生可能と判断する企業の債権を金融機関から買い取り、産業の再編も視野に入れた企業の再生を進めるとされた。その具体的な内容は、同じ日に出された「改革加速のための総合対応策」に詳しく示されている。

この企業再生に取り組むための新たな機構は、預金保険機構の下に整理回収機構とならんで創設されることとされ、再生企業への追加融資や出資、信託、保証機能等を備える金融機関（株式会社形態かつ存続期間を設定）とされた。

新機構は、金融機関において「要管理先」等に分類されている企業のうち、機構が再生可能と判断する企業の債権を適正な時価で非メインの金融機関から買い取る。そして、機構とメインバンクで企業の債権の相当部分を保有し、強力に企業のリストラ・経営再建を推進する。こうした手段を用いて、機構は、業界内での再編なくして再生不能と考えられる企業について、機構内に集積された情報を踏まえつつ、産業の再編も視野に入れながら企業の再生を行うこととされたのである。

以上の提案は、2003年4月に特殊会社である「産業再生機構」として制度化された。支援業務に関しては、産業再生機構法の第22条に定めがある。同条に

164) 以下については、『朝日新聞』2003年11月30日及び預金保険機構[2005]p.74を参照。

よると、過大な債務を負っている事業者が、その債権者である金融機関等と協力して事業再生を図ろうとする場合、当該金融機関と連名で機構に対し再生支援を申し込むことができる。同条第3項では、この申込みがあったときは、支援基準に従って、機構が再生支援をするかどうかを決定することとされており、産業再生機構の中に設置されている「産業再生委員会」においてこの決定が行われることとなった。

機構設立の背景にあったとされるのがいわゆる竹中ショックである。2002年10月に発表された金融再生プログラムの影響から、大手銀行の不良債権処理が加速されるとの憶測を呼び、倒産の続発を市場は予想するようになった。その後、2003年4月に日経平均株価がバブル後最安値の7,607円まで暴落したことをきっかけとして、そのショックの緩衝材として企業再生のための枠組みが求められたのである。本来であれば、企業再生は民間ビジネスの領域であるが、不良債権問題に苦しむ金融機関との間で、債権放棄等を要求される企業再生計画で合意を整えることは難しかった。そこで公共部門がファンドを設置することとなったのである。

さて、産業再生機構は、2003年5月より業務を開始し、2007年3月に解散したが、この間41社の企業再生業務を行っていた。その中にはダイエー、カネボウ、大京などの大手企業も含まれているが、以下、その中からダイエーを取り上げながら、企業再生のプロセスを概観していくこととしよう。

ダイエーは当初、産業再生機構による支援を拒み、機構・銀行主導の再生を警戒する経済産業省とともに独自再建の道を模索していたといわれている。しかし、メインバンクが追加融資の条件として機構の活用を強く求めたことから¹⁶⁵⁾、2004年10月13日、機構活用の受け入れ表明へと追い込まれることとなる。産業再生委員会は、2004年12月産業再生機構法第22条第3項にしたがって支援決定を行い、翌年2月買い取りの決定を行った。支援企業の最終入札には、同業のイオン、大手商社の丸紅、企業再生ファンドのキアコンを中心とする3陣営が応札したが、3月丸紅と株式会社アドバンテッジパートナーズがスポンサーとして選定された。

以上の支援企業の選定は相互に合理的な結果であった¹⁶⁶⁾。まず、機構の再建案では、ダイエーの総合スーパーから食品スーパーへの転換が大命題であり、この提案を全面的に受け入れた丸紅は、機構主導の再生を行ううえで好都合な提携相手であった。また、ダイエーも、当初の自主再建案は丸紅を軸とした企業からの支援を念頭に置いており、限りなく自主再建路線に近い対応をとることができ

165) 金融機関が産業再生機構の支援を前提とした事情について朝日新聞は以下のように指摘する。「大手行が法的整理をちらつかせダイエーを追い込んだのは、金融庁から不良債権の早期処理を迫られているという事情がある。中でもUFJ（当時…筆者）は貸出金に占める不良債権の比率が10%台と高い。同行のダイエー向け債権は約4千億円で、ほぼ全額が不良債権化していた。政府目標に従い、来年3月までに不良債権比率を3%台にする目標を立てたUFJにとってダイエー再建は至上命令となっていた。」（『朝日新聞』2004年10月14日）。

166) 『朝日新聞』2005年3月5日。

た。経済産業省にとっても同様であった。というのも、同省は、機構による支援が決定された12月の時点で、雇用への配慮と競争環境確保の観点から、店舗の大量閉鎖や流通業界での寡占進行は認められないとの考えを表明しており、イオンやキヤコンを支援企業として選定することを問題視していたからである。

2005年5月第三者割当増資が実施され、企業再生はスタートする。ダイエーに対する元本3,666億4,600万円の債権に関して、事業再生計画に基づいて、金融機関等による1,125億8,300万円の債権放棄が行われた。その後、機構は2,470億2,200万円でこれを買取り、400億円のデット・エクイティ・スワップを行った後、残りの債権について事業収益及び担保処分等から一部弁済を受けることとされた。2006年8月にダイエー株の全てが丸紅へと譲渡され、11月、残存する債権1,338億2,100万円のうち、81億200万円について金融機関あて譲渡を行い、1,257億1,900万円の弁済受領が完了する。

産業再生機構法第46条では「政府は、機構が解散する場合において、その財産をもって債務を完済することができないときは、予算で定める金額の範囲内において、機構に対し、当該債務を完済するために要する費用の全部又は一部に相当する金額を補助することができる」旨、定めている。しかしながら、2007年3月の解散に際して、政府援助による国民負担が発生するような事態は発生しなかった。それどころか、最終的には、存続期間中におよそ312億円を納税し、解散後の残余財産の分配によって、さらに約432億円が国庫に納付されることとなった点は特筆すべき事実である。

以上の再生機構の取り組みに関しては、支援企業が41社にとどまったこと、しかも中小企業がほとんどであり、当初の目論見のように、電器産業やゼネコンの産業再編を促すような大規模な産業再生が行われなかったことへの批判がある。しかしながら、金融庁が金融機関に機構の利用を勧めたことから、金融機関の側も債権放棄を株主に説明するよい機会ととらえ、不良債権の処理を促進するうえでまたとない機会となったことも事実である。特に、その後の産業再生モデルとして事業の方向性を示したことは大きな貢献であったといえることができるだろう。

[参考文献]

- 荒巻浩明[2004], 「地域経済の低迷と再生に向けた金融機関のあり方－地域再生への金融機関と農協系統の役割を探る」『農林金融』2004年4月。
- 井手英策[1999], 「バブルと財政赤字」大島通義・神野直彦・金子勝編『日本が直面する財政問題』八千代出版。
- 佐藤弘子[2004], 「『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』を通して地域金融機関の現状－アクションプログラムとそれに対応する地域金融機関の問題点」『現代社会文化研究』No. 31。
- 竹中平蔵[2006], 『構造改革の真実－竹中平蔵大臣日誌』日本経済新聞出版社。
- 樋口秀典・龍岡資隆[2008], 「不良債権問題と金融システム安定化への取り組み

みーサブプライム問題をはじめとする金融危機の教訓－」PRI Discussion Paper Series (No. 08 A-07).
 預金保険機構[2005], 「破綻処理手法の進化と関連法の整備 (金融再生法以後)」『預金保険研究』第四号.
 読売新聞金沢支局・石川銀行問題取材班[2003], 『石川銀行－破綻の軌跡』能登印刷出版部.

第5章 国債発行 30兆円枠と歳出・歳入一体改革

第1節 中央政府の財政バランスとその推移

本章では、中央及び地方財政の状態を概観し、そのうえで当該期の財政上の問題点について見ていくこととする。まずは、国の財政から見て行こう。

2001年6月26日「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」、いわゆる基本方針2001が策定された。この中で、巨額の財政赤字を抱えている日本財政の状況を改善し、簡素で効率的な政府を作るために、財政の改革に取り組む必要性が明記された。とりわけ、資源配分の硬直性という観点から公共事業抑制の必要性が強調され、特定財源の見直し、公共事業と非公共事業の区分にとらわれない予算配分などの方針が積極的に打ち出されていく。

この間、日本経済は2002年1月に底を打ち、以後、2007年10月まで継続する景気拡大局面へと移行した。最終的には、1966年から1970年まで継続した「いざなぎ景気」を超え、戦後最長の好景気を記録することとなる。こうした経済状況を追い風としながら、2002年以降の基本方針では一層厳しい緊縮予算が採用されることとなる。

歳出予算の動向を示した図表5-1を見てみよう。2004～05年に増加を経験しているものの、2001年度予算以降、基本的には歳出の抑制傾向が維持されている点が目を引く。ただし、2001年度の減少は、量的緩和政策による低金利が手伝って、国債費が大幅に削減されたことが原因である。実質的な歳出抑制は2002年度予算以降実施されていると見る方が正確かもしれない。とりわけ、2002年度以降、国土保全及び開発費、産業経済費など公共事業関連予算の削減傾向がハッキリしている点が特徴的である。

2004年度における歳出増大の原因は、国債費が増大したことに加え、大型台風と新潟県中越地震による被災地救済のため、補正予算で公共事業が追加されたことによる。翌年度も、災害復旧事業や前年度剰余金の国債整理基金繰入れ等の関係で補正予算が組まれたため、2005年度においても歳出は横ばいに推移し、2006年度にふたたび一転して引き締めが実施される。2005年6月「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2005」では「小さくて効率的な政府」や「歳出・