

金融システム安定化法について

98年2月16日、金融システムの安定化を図るための預金保険法改正、金融機能安定化緊急措置法が、それぞれ参議院で成立した。その後、金融危機管理審査委員会による審査が行われ、97年度中に都長銀18行と地銀3行に対する公的資金投入が実施された。

1. 金融システム安定化策をめぐるこれまでの動き

97年11月以降、北海道拓殖銀行、山一証券を始めとして金融機関、証券会社の経営破綻が相次いだことなどから、我が国の金融システムに対する不安感が急速に高まった。また、98年4月からの早期是正措置導入をにらんで銀行が貸出の絞り込みを進めたため、いわゆる「貸し渋り」が大きな問題となった。こうした中で、12月以降、金融システム安定化のための措置が、次々に打ち出された（表1）。

表1 金融システム安定化策をめぐる最近の主な動き

発表日	対応策	主たる内容
97年 12月 12日	国会 預金保険法改正成立	預金保険機構による資金援助の対象の拡大 健全金融機関による吸収合併、営業譲受、株式取得、 に加え、経営悪化金融機関同士が新設合併の形でリス トラを行う場合にも不良債権買取り等の援助を行う。
16日	自民党 金融システム安定化のための緊急対策	預金保険機構の財源拡充 ・政府保証と交付国債による17兆円の財源確保 ・整理回収銀行の機能拡充 公的資金による優先株・劣後債買入 ・政府保証と交付国債による13兆円の財源確保
24日	大蔵省 いわゆる「貸し渋り」への対応について	早期是正措置の弾力的運用 自己資本比率対策 ・有価証券の評価法の弾力化（低価法→原価法）
同上	自民党 「金融システム安定化のための緊急対策」 における「金融機関の自己資本充実のための 支援」の具体的内容	16日に発表された優先株スキームの具体化
98年 1月 6日	大蔵大臣 (証券市場に関する) 大蔵大臣談話	市場の公正性・透明性の確保 ・監視委員会による不正取引に対する対応強化 ・東証による集中的な売買審査 ・空売り規制の見直し ・ルール違反に対する厳正な対処
12日	大蔵省 銀行の自己査定（試行）の集計額について	分類債権合計76.7兆円（全国銀行ベース）
14日	自民党 土地再評価法案骨子	信用組合などを含む金融機関全体と商法監査特例会社 を対象として、土地の再評価と再評価益の自己資本組 入れを可能とする。
2月 16日	国会 金融システム安定化関連二法案成立	金融システム安定化緊急対策の立法化 ・金融危機管理審査委員会で公的資金投入を判断
20日	自民党 緊急国民経済対策（第四次）	土地再評価法の制定、金融安定化二法に基づく資本注 入の早期実施等に加え、保険契約者保護機構及び投資 者保護基金の創設を含む金融システム改革法制定など を盛り込む。

(出所) 各種報道等より野村総合研究所作成。

これらの一連の対策の中で、特に注目を集めたのが、12月16日に発表された自由民主党の金融システム安定化のための緊急対策である。この対策は、24日に発表された追加的文書によってその詳細が明らかにされたが、日本銀行からの融資と政府保証によって預金保険機構に20兆円の資金を投入するとともに、10兆円の国債を交付することで、銀行破綻時の預金者保護と銀行の資本充実を図るというものである(図1)。中でも資本充実については、98年3月末時点での自己資本比率を向上させておく必要があることから、実施が急がれることになった。

98年2月に成立した金融システム安定化関連二法(預金保険法改正、金融機能安定化緊急措置法)は、このスキームを具体化するものであり、関連政省令とともに、2月18日公布、施行された。

図1 金融システム安定化策のスキーム



(出所) 野村総合研究所経済調査グループ作成。

2. 預金保険法改正の内容

①預金保険機構債券の導入

預金保険機構は、従来、資金源として認められてきた保険料、日本銀行からの資金の借入れ、日銀からの借入金返済のための金融機関等からの資金の借入れに加えて、債券を発行することが可能となる（法第 42 条）。預金保険機構債券の発行手続きは、新たに制定された預金保険機構債券令に定められている。

②預金保険機構の借入れまたは債券に対する政府保証

政府は、預金保険機構の借入れまたは債券に係る債務の保証をすることができる（法第 42 条の 2）。これまでも 2001 年までの時限措置として破綻信用組合の救済などに際して行われる借入れについては政府保証を付することができるものとされてきたが、今回の改正では、恒久的措置として、政府保証の可能性が認められることになった。

③特例業務勘定及び特例業務基金の設置

従来の特別勘定を統合し、特例業務勘定を設ける（附則第 18 条）。特例業務勘定は、2001 年までの時限措置として、経営が破綻した金融機関に対して、ペイオフコスト（1,000 万円を限度とする預金払い戻しにかかる費用）を超える資金援助を行うための勘定である。特例業務勘定に大幅な欠損が生じる場合に備えて、特例業務基金が設けられ、7 兆円を限度として無利子国債が交付される（附則第 19 条の 2～19 条の 4）。預金保険機構は、前年度の剰余金と当該年度の特別保険料収入見込みを超える損失が生じるなど、必要な場合には政府に国債の償還を請求し、資金化することができる（附則第 19 条の 5）。特例業務勘定が廃止されるまで償還請求されなかった国債は、政府に返還され、直ちに消却されることになっている（附則第 20 条の 2）。

なお、97 年度補正予算、98 年度予算の総則によって、特例業務勘定のために行う借入れまたは債券発行には、10 兆円を限度として政府保証が付されることになっている。

④整理回収銀行の改組

従来、整理回収銀行は、預金保険機構との間で協定を締結した「協定銀行」として、破綻信用組合からの事業の譲り受け、買い取り資産の管理、処分などの業務を行ってきた。預金保険機構は、協定銀行への資金援助や業務の実施に必要な指導、助言などを行っている。今回の法改正では、この協定銀行制度を拡充し、銀行や信用金庫など信用組合以外の金融機関の破綻にも対応できるようにした（附則第 7 条）。

3. 金融機能安定化緊急措置法の内容

この法律は、2001年3月末までの時限的措置として、預金保険機構の業務内容を拡充し、銀行の自己資本充実を目的とした優先株または劣後債（もしくは劣後ローン）の引受けを可能とするものである。優先株等の実務は、預金保険機構の委託を受けた協定銀行、つまり整理回収銀行が担当することになる。

①金融危機管理勘定及び金融危機管理基金の設置

預金保険機構は、協定銀行が行う金融機関の自己資本充実のための業務、すなわち優先株や劣後債、劣後ローンの引受けに際して、資金援助や債務保証を行うことができる（法第3条）。これらの資金は、新たに設けられる金融危機管理勘定を通じて拠出される（法第10条）。金融危機管理勘定の資金は、日本銀行、農林中金、その他の金融機関からの借入れ及び預金保険機構債券の発行によって賄われる（法第11条）。その限度は10兆円とされ（施行令第4条）、予算措置によって政府保証が付されることになった。

金融危機管理勘定に大幅な欠損が生じる場合に備えて金融危機管理基金が設けられ、3兆円を限度として無利子国債が交付される（法第28条、第30条、第31条）。この国債は、特例業務基金に交付される国債と同じように、必要に応じて償還され、残余が生じた場合には政府に返還、消却されることになっている（法第32条、第34条）。

②金融危機管理審査委員会の設置

金融危機管理勘定を通じた優先株、劣後債の引受けは、a) 破綻金融機関を救済するための合併等の結果として自己資本の状況が悪化し、その改善がなされなければ信用秩序の維持と地域経済の安定に大きな支障が生じる恐れがある場合、b) 経営の状況が著しく悪化していない金融機関が自己資本の充実を希望し、その改善がなされなければ我が国の金融機能に対する内外の信頼が低下し、信用秩序の維持と国民経済の円滑な運営に極めて重大な支障が生ずる恐れがある場合、に限って行われる。

引受にあたっては、発行金融機関の申請に基づいて、内閣総理大臣及び発行金融機関を所管する大臣が閣議に諮った上で承認をしなければならない（法第5条）。優先株等の引受けのこの承認に先立って、新たに設置される金融危機管理審査委員会の全会一致による決議が要求される（法第19条）。

審査委員会は、大蔵大臣、金融監督庁長官（監督庁発足までは空席）、日銀総裁、預金保険機構理事長と内閣が国会の承認を得て任命する3人の審議委員の計7人によって構成される（法第14条、第15条）。

審査委員会は、予め定められ公表された審査基準に基づいて審査を行う（法第23条）。この基準には、以下のような要件が含まれていなければならない。

イ) 破綻金融機関を救済するための合併等の結果として自己資本の状況が悪化した金融

機関の発行する優先株等の場合、破綻処理の円滑な実施に必要な範囲を超えないこと。

ロ) 経営の状況が著しく悪化している金融機関でない金融機関の発行する優先株等の場合、経営再建を目的としておらず、発行金融機関の経営が破綻する可能性が高くなく、取得した優先株等の処分が著しく困難であるとは認められないこと。

また、優先株等を発行する金融機関は、申請にあたって経営の健全性を確保するための計画を審査委員会に提出しなければならない。

③金融危機管理業務の終了

預金保険機構が協定銀行を通じて行う金融機関の自己資本充実のための業務は、2001年3月末に終了する（法第34条、施行令第9条）。しかし、引き受けた優先株や劣後債の処理については、「できる限り早期に譲渡その他の処分を行うよう努めること」とされているのみで、明確な期限は定められていない（法第4条4号）。

また、金融危機管理業務が終了し、金融危機管理勘定が廃止されるのは、協定銀行が引き受けた優先株や劣後債等を全て処分した日の属する協定銀行の事業年度終了の日から6ヶ月後と定められている（法第26条1項、施行令第5条）。

おわりに

今回の預金保険法改正は、これまで住宅金融専門会社と信用組合の破綻処理に限定されていた公的資金投入の対象が、信用金庫、銀行等にまで広げられたという点で、高く評価することができよう。これにより、預金者の保護を最大限に確保しながら破綻金融機関の処理を進めていく上での基盤が一応整ったとすることができる。

一方、金融機能安定化緊急措置法に基づいて設置された金融危機管理審査委員会の審議委員には、今井敬新日本製鐵社長（経団連次期会長）、佐々波楊子慶應義塾大学教授、小堀樹弁護士（日弁連次期会長）が就任した。委員会は、早くも2月26日には公的資金投入の審査基準を決定し公表した。審査基準は、破綻金融機関の救済を実施する際に適用されるものとその他の金融機関に適用されるものとがあり、申請金融機関に提出させる「経営の健全性の確保のための計画」に織り込むべき事項についても、比較的詳細な規定が設けられた。

この審査基準に基づいて、3月5日、都長銀18行と地方銀行3行が、優先株や劣後債による資本調達を申請し、3月17日までに委員会による審査と閣議決定が行われた。劣後債や劣後ローンを中心に、申請額通りの承認がなされないというケースもみられたが、最終的には21行全てに対する公的資金の投入が決定された。投入額は、21行合計で1兆8,156億円に達した。

一方、4月13日には、大阪の田辺信用組合の事業譲渡に係る資金援助を実行するために、預金保険機構による政府保証での日本銀行からの借入れが初めて実施された。これは、経営が破綻した田辺信用組合の不良資産を整理回収銀行に移管した上で、さくら銀行に対して事業譲渡を行い、預金保険機構が、さくら銀行に対して金銭贈与を行うというスキームである¹。

なお、株式市場や債券市場といった伝統的銀行部門を通じる資金仲介の代替チャンネルが十分に機能を発揮していない我が国では、資金供給の停止につながる破綻処理は、多くの取引先を抱える大規模な金融機関については適用しにくいというのが実状である。今回の立法によっても、大規模な金融機関の経営が事実上破綻した場合の処理については、課題が残されたままであると言わざるを得ない。

(大崎 貞和)

¹ 『金融財政事情』98年4月20日号、7頁。