

## ISSUE BRIEF

# 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

国立国会図書館 ISSUE BRIEF NUMBER 477(MAR.30.2005)

### はじめに

金融システム安定化のための諸立法

#### 1 預金保険機構の概要

(1) 組織

(2) 勘定

#### 2 制度の進展

(1) ペイオフ凍結と住専処理

(2) 金融危機対応

(3) 恒久制度への移行

(4) ペイオフ凍結の全面解除に向けて

預金保険機構の資金の使用状況

#### 1 目的別の使用状況

#### 2 用途別の使用状況

まとめにかえて

財政金融課

かまくら はるこ  
(鎌倉 治子)

調査と情報

第477号

## はじめに

先の国会で金融機能強化法<sup>1</sup>が成立、平成16年8月1日に施行された。破綻前の金融機関に対し公的資金による予防的な資本注入を可能とした時限立法としては、4本目にあたる。金融機能強化法の特徴は、資本注入の対象として地域金融機関を想定し、その合併を促すよう機能する点にある。金融危機に対応する預金保険法よりも緩やかな条件で資本注入を行うしくみとして、同法は一定の評価をもって受け入れられている<sup>2</sup>。

平成17年度予算案における預金保険機構の政府保証枠<sup>3</sup>は、同法分を含め、資本注入、破綻処理、不良債権の買取りに係るもの等、総額58.15兆円<sup>4</sup>となっている。公的資金による金融機関への資本注入に初めて言及したのは、平成4年8月、自民党の軽井沢セミナーにおける宮沢首相(当時)の発言であったというのが<sup>5</sup>、当時は金融機関への公的資金投入が許される雰囲気ではなかった<sup>6</sup>ことを想起すれば、隔世の感がある。

本稿の目的は、金融システム安定化のための諸立法とその適用状況を、預金保険機構の資金(勘定)と関連付けながら整理することである。あわせて今後の論点につき若干の検討を試みる。

## I 金融システム安定化のための諸立法

### 1 預金保険機構の概要

昭和46年4月に預金保険法<sup>7</sup>が成立して以降、金融システム安定化のための制度は、預金保険制度<sup>8</sup>の拡充を軸とし、時々の金融情勢に応じて進展してきた。はじめに預金保険機構(以下、預保機構とする。)の概要を記しておく。

#### (1) 組織

預保機構は、預金保険制度の運営のため、預金保険法に基づき昭和46年7月に設立された認可法人である。現在の資本金は54億5,500万円、内訳は「一般勘定(勘定は後述)」に4億5,500万円(設立当初、政府、日銀、民間金融界が1億5,000万円ずつ出資。昭和61年に労働金庫が500万円出資)、「住専勘定」に50億円(平成8年、政府が出資)である。

#### (2) 勘定

預保機構は、平成17年度予算案の時点で、一般勘定、危機対応勘定という2つの恒久的な勘定と、5つの時限的な勘定をもつ。それぞれの勘定における収入源は、主に、民間

<sup>1</sup> 金融機能の強化のための特別措置に関する法律(平成16年6月18日法律第128号)

<sup>2</sup> 例えば「公的資金制度 識者に聞く 中 高月昭年氏」『日経金融新聞』2003.12.29 など。公的資金注入への反対論としては、田中直毅「公的資金による個別行の救済はもうやめるべきだ」『東洋経済』5863号、2003.12.6 などがある。

<sup>3</sup> 借入れや債券発行の際に、政府が債務を保証する金額の上限。予算総則に計上され、国会の議決を経る。

<sup>4</sup> 産業再生機構の借入れ枠10兆円は、この中に含まれていない。

<sup>5</sup> 宮沢首相は、「公的援助」という言葉を用いている。日本経済新聞社編「検証バブル 犯意なき過ち」日本経済新聞社、2000.9、p.8。

<sup>6</sup> 同上、p.12; 世論の動向は、久米郁男「公的資金投入をめぐる世論・政治」『平成バブルの研究 下』東洋経済新報社、2002.3、p.112 に詳しい。

<sup>7</sup> 昭和46年4月1日法律第34号

<sup>8</sup> 金融機関が万が一破綻した場合に、預金者の保護や資金決済の履行を確保することによって、信用秩序を維持することを目的とする制度

金融界からの保険料収入、借入れ又は預金保険機構債券の発行による資金調達、損失補填などの財政措置の組み合わせからなる。住専勘定を除く6勘定での資金調達には、財政措置の一環として、政府保証が付与されている。

## 2 制度の進展<sup>9</sup>

以下、金融システム安定化のための制度の進展を振り返る(各勘定の推移は、表1参照)。

### (1) ペイオフ凍結と住専処理

預金保険制度の発足当初、破綻金融機関の処理方法はペイオフ方式<sup>10</sup>に限られていた。財源は、預保機構に責任準備金というかたちで積み立てられる、民間金融界からの一般保険料であった。預金保険法の昭和61年改正<sup>11</sup>で、ペイオフ方式に加えて資金援助方式<sup>12</sup>が可能となったが、平成3年に伊豫銀行が東邦相互銀行を救済するまで、預金保険制度は一度も発動されなかった<sup>13</sup>。

その後もいわゆる護送船団行政のもと、余力のある大銀行による救済が続けられたが、破綻行の増加と損失額の巨大化で、次第に受け皿の引受け手が現れなくなった。このような状況下で、平成8年6月、改正預金保険法<sup>14</sup>をはじめとする金融三法が成立した。

改正預金保険法では、平成12年度末までの5年間の時限措置(後に12年改正で1年間延長)として、預金全額保護の特例が打ち出され、ペイオフコスト(1,000万円以下の預金等を保護するための費用)を超える資金援助が可能となり、財源として特別保険料の徴収が導入された。破綻した東京協和・安全の二信組の受け皿として、前(平成7)年に、日銀と民間金融界からの出資で新設されていた東京共同銀行は、破綻信組全体の受け皿に転化し、整理回収銀行に改組されて預保機構の100%子会社となった。預保機構の財務状況が悪化していたことから、一般保険料の引上げも行われた。

このとき、預金全額保護のための業務(特例業務)を經理する勘定として、預保機構に「**一般金融機関特別勘定**」「**信用協同組合特別勘定**」が設置された。預保機構の発足以来、ペイオフコスト内の処理を賄ってきた責任準備金は、「**一般勘定**」とされた。

改正預金保険法の成立と同日、住専処理法<sup>15</sup>が制定された。同法に基づき、住宅金融債権管理機構が設立され、住専7社から譲り受けた不良債権の回収にあたることとなった。このとき、預保機構内に「**特定住宅金融専門会社債権債務処理勘定**」(以下、「住専勘定」とする。)が新設され、住専処理のために6,850億円の財政支出がなされた。内訳は、確定済みの損失(1次損失)の穴埋めが6,800億円、住専勘定への出資が50億円である。

### (2) 金融危機対応

#### (i) 旧安定化法と第一次資本注入

平成9年11月の山一証券や拓銀の破綻が契機となって、金融システムに対する不安が広まるにつれ、公的資金注入が再び議論の俎上にあがった。翌(平成10)年2月には、改正預金

<sup>9</sup> 主に、佐々木宗啓編著『逐条解説 預金保険法の運用』金融財政事情研究会 2003.7 を参照した。

<sup>10</sup> 破綻金融機関を解散し、責任準備金(後の一般勘定)の資金を元手に、預金の払い戻しを行う措置

<sup>11</sup> 昭和61年5月27日法律第72号

<sup>12</sup> 破綻金融機関の受け皿となる救済金融機関を見つけ、前掲注(10)と同じく責任準備金を元手に、資産買取りや資金援助等を行う措置。破綻金融機関を解散するペイオフ方式と比べ、現実的な処理策であるとされる。

<sup>13</sup> ペイオフ方式の発動は、現在に至るまで1件も行われていない。

<sup>14</sup> 平成8年6月21日法律96号

<sup>15</sup> 特定住宅金融専門会社の債権債務の処理の促進等に関する特別措置法(平成8年6月21日法律第93号)

保険法<sup>16</sup>と旧安定化法<sup>17</sup>が成立し、平成9年度第1次補正予算で、初めて公的資金枠<sup>18</sup>30兆円が用意されることとなった<sup>19</sup>(表1)。30兆円の内訳は、以下に述べるとおり、破綻処理のために17兆円、予防的な資本注入のために13兆円である。

平成10年2月成立の改正預金保険法では、平成12年度までの時限措置(預保法の平成12年改正で、当分の間の措置に変更)として、信組の受け皿であった整理回収銀行が、銀行も含めた金融機関全般の受け皿とされた。このとき、「一般金融機関特別勘定」と「信用協同組合特別勘定」が統合され、「**特例業務勘定**」となった。同勘定には、17兆円の公的資金枠(政府保証枠10兆円と、特例業務基金へ交付国債7兆円)(表1)が付与された。

旧安定化法では、破綻前の金融機関に対して、公的資金による予防的な資本注入を行うことが初めて可能となった。このとき、「**金融危機管理勘定**」(政府保証枠10兆円、交付国債3兆円)(表1)が新設された。同法に基づき、平成10年3月、長銀、日債銀を含む大手21行に対し、合計1兆8,156億円の資本注入が行われた。

## (ii) 金融再生法、早期健全化法と第二次資本注入

旧安定化法による資本注入にもかかわらず、長銀、日債銀の経営危機は去らなかった。金融国会と呼ばれた第143回臨時国会での紆余曲折を経て、平成10年10月16日に金融再生法<sup>20</sup>、改正預金保険法<sup>21</sup>を含む関連法が成立、さらに10月22日には早期健全化法<sup>22</sup>が成立し、公的資金枠は総額60兆円となった(表1)。

金融再生法では、平成12年度末までの時限措置として、金融整理管財人制度、承継銀行制度、特別公的管理制度が創設され、破綻処理の枠組みが大きく進展することとなった。同じく平成12年度末までの時限措置(後に平成16年度末まで延長)として、健全金融機関からも不良資産を買い取る制度(いわゆる53条買取り)が創設された。このとき、金融再生業務を経理するための勘定として「**金融再生勘定**」(政府保証枠18兆円)が設置された。「金融危機管理勘定」は廃止され、同勘定の交付国債3兆円は政府に返還、その他の資産・負債は金融再生勘定に引き継がれた(表1)。同法に基づき、長銀、日債銀は特別公的管理銀行(国有化)となった。

平成10年10月成立の改正預金保険法では、整理回収銀行(I.2.(1), p.2)と住宅金融債権管理機構(I.2.(1), p.2)が合併し、整理回収機構(RCC)となった。

早期健全化法では、平成12年度末までの措置(後に信金・信組は平成13年度末まで延長)として、旧安定化法(I.2.(2)(i), p.2)に替わる予防的な資本注入のしくみが定められた。このとき、「**金融機能早期健全化勘定**」(以下、「**早期健全化勘定**」とする。政府保証枠25兆円)が設置された(表1)。平成11年3月、同法に基づき、東京三菱銀行を除く大手15行に対し、7兆4,592億円の資本注入が実施された。横並びと批判された旧安定化法による資本注入の、約4倍の規模にあたる。

<sup>16</sup> 平成10年2月18日法律第4号

<sup>17</sup> 金融機能の安定化のための緊急措置に関する法律(平成10年2月18日法律第5号)。平成10年10月に成立した金融再生法(後掲注(20))によって廃止。なお、預金保険法の平成9年改正で定められた特定合併制度も、預金保険法の平成10年10月改正で廃止されている。

<sup>18</sup> 以下、本稿では、政府保証枠(前掲注(3))や交付国債をあわせた、実質的な財政措置を総称して公的資金枠と呼ぶことにする。

<sup>19</sup> 政府保証は、預金保険法の平成8年改正で、信用協同組合特別勘定での借入れに対し付与することが可能となっていた。

<sup>20</sup> 金融機能の再生のための緊急措置に関する法律(平成10年10月16日法律第132号)

<sup>21</sup> 平成10年10月16日法律第133号

<sup>22</sup> 金融機能の早期健全化のための緊急措置に関する法律(平成10年10月22日法律第143号)

(表1) 勘定と政府保証枠の推移

		勘定名 (設置時期)	根拠法	目的	
破綻処理	ペイオフ コスト内	一般勘定 (昭和46年7月)	預金保険法	ペイオフコスト以内の資金援助等を経理する勘定。 特例業務勘定に係る資産・負債も帰属している。	一般勘定
	ペイオフ コスト 超	一般金融機関特別勘定 (平成8年6月)	預金保険法 (附則)	ペイオフコストを超える特別資金援助等を経理する勘定	一般金融機関 特別勘定
		信用協同組合特別勘定 (平成8年6月)			信用協同組合 特別勘定
		特例業務勘定 (平成10年2月)			特例業務勘定
資本注入	危機 対応	危機対応勘定 (平成10年2月)	預金保険法	金融危機対応会議の議を経て、内閣総理大臣の認定を受けて行う金融危機への 対応業務を経理する勘定	危機対応勘定
		金融危機管理勘定 (平成10年2月)	旧安定化法	旧安定化法による金融機関等の優先株式等の引受け等に係る業務を行うための 勘定	金融危機 管理勘定
		金融機能 早期健全化勘定 (平成10年10月)	早期健全化 法	金融機関等の株式等の引受け等を行ういわゆる資本増強に係る整理回収機構に 対する資金の貸付け等を経理する勘定	早期健全化勘定
	地域 金融	金融機関等経営基盤 強化勘定 (平成15年4月)	合併促進法	組織再編成金融機関等が発行する優先株式等の引受け等に係る整理回収機構 に対する資金の貸付け等を経理する勘定	金融機関等経営 基盤強化勘定
		金融機能強化勘定 (平成15年8月)	金融機能 強化法	機能強化金融機関等が発行する優先株式等の引受け等に係る整理回収機構に 対する資金の貸付け等を経理する勘定。 金融機関等経営基盤強化勘定勘定に係る資産・負債も帰属する予定。	金融機能 強化勘定
金融 再生	金融再生勘定 (平成10年10月)	金融再生法	特別公的管理に係る処理(特別公的管理下で生じた債務超過の穴埋め、瑕疵担 保条項に基づく不良資産の買戻し等)や一般金融機関からの資産の買取り等を 経理する勘定。金融危機管理勘定に係る資産・負債も帰属している。	金融再生勘定	
住専 処理	住専勘定 (平成8年6月)	住専処理法	旧住専から譲り受けた貸付債権等の財産の管理、回収及び処分等を行う整理回 収機構への助成金の交付、借入れに係る債務の保証、納付金の収納等を経理す る勘定	住専勘定	
産業 再生	産業再生勘定 (平成15年4月)	産業再生 機構法	株式会社産業再生機構に対する出資及びこれに付帯する業務を経理する勘定	産業再生勘定	
政府保証枠 公的資金枠(実質的財政措置額)					

(出典)預金保険機構年報等から作成。特に断らない限り、数値は年度当初のもの。

(\*1)すでに政府保証が付されており、当該年度中に借り換えを予定していない既発債券分を含めると、16兆円(13年度)、10.5兆円(14年度)

(\*2)平成15年度以降は、実質的財政措置額に関する記載なし

### (3) 恒久制度への移行

平成12年5月、預金保険法の改正<sup>23</sup>が行われ、預金全額保護の特例の1年延長をはじめとする、ペイオフ凍結全面解除までの移行スケジュールが定められるとともに、平成13年度以降の恒久的な破綻処理の枠組みが整備された。同改正では、時限立法であった金融再生法の破綻処理の枠組みを継承するかたちで、金融整理管財人制度、承継銀行制度が恒久措置となったほか、金融危機対応として、同法第102条に資本注入(第1号措置)、預金全額保護(第2号措置)、特別危機管理銀行(第3号措置。実質国有化)が定められた。

これに対応して、金融危機対応のための「**危機対応勘定**」が恒久的な勘定として新設され(平成13年度から施行)、公的資金枠の組み替えが行われた。危機対応勘定の財源として、事後的に民間金融界から負担金を徴収し、財政措置も可能とする仕組みが定められた。長銀・日債銀の預金等全額保護のために、6兆円超の交付国債を要する見込み<sup>24</sup>であったこ

<sup>23</sup> 平成12年5月31日法律第93号<sup>24</sup> 実際の使用額は、長銀3兆2,244億円、日債銀2兆9,721億円となった。II.1.(1)及び表3参照

昭和46年度	平成7年度	8年度	9年度	9年度第1次補正	10年度	10年度第2次補正	11年度	12年度	13年度	14年度	15年度	16年度	17年度予算案	資金調達残高 [うち債券発行] (平成15年度末)	勘定の閉鎖等
-	-	-	-	-	-	-	-	4	6	13	19	19	19	5兆3,146億円 [1兆1,400億円]	恒久措置 発足当初は、責任準備金と呼ばれていた。
															平成9年に特例業務勘定に統合
															平成9年に特例業務勘定に統合
															勘定は平成14年度末で閉鎖。累積欠損金を交付国債で穴埋めし、残りの資産・負債は一般勘定に帰属。
														1兆9,604億円	恒久措置
															勘定は、平成10年10月で閉鎖。資産・負債は、一般勘定に帰属。
														7兆9,331億円 [6兆6,600億円]	資本増強等の業務は平成13年度末で終了。勘定は、残務処理が終了した事業年度末の6ヶ月後に閉鎖。
															勘定は、残務処理が終了した事業年度末の6ヶ月後に閉鎖。
														61億円	勘定は平成16年度末で閉鎖、資産・負債は、金融機能強化勘定に帰属の予定。
														4兆6,649億円 [1兆2,000億円]	健全金融機関からの不良資産の買取り業務は平成16年度末まで。勘定は、残務処理が終了した事業年度末の6ヶ月後に閉鎖。
															住専各社からの譲受債権の回収・処分等を平成8年から15年以内を目途として完了。
															産業再生機構による債権の買取り業務は平成16年度末まで。勘定は、産業再生機構の解散の日以降の政令で定める日に閉鎖。
														19兆8,791億円 [9兆円]	

とから、特例業務勘定には6兆円の国債が追加交付され、平成12年度の公的資金枠は総額70兆円(表1)となった。

預金保険法の金融危機対応の枠組み(預金保険法第102条)に基づき、平成15年、りそな銀行に対して1兆9,600億円の資本注入(同条第1号措置)が行われたほか、足利銀行は特別危機管理銀行(同第3号措置)となった。

#### (4) ペイオフ凍結の全面解除に向けて

預金全額保護の特例措置は平成13年度末で終了し、14年度からはペイオフ凍結が一部解除されたものの、決算期に近づく度に「3月危機」が取り沙汰されるなど、金融機関の経営は安定をみなかった。平成14年12月に成立した改正預金保険法<sup>25</sup>で、決済用預金<sup>26</sup>の導入を柱とした決済機能の全面的な保護が、恒久措置として定められるとともに、ペイオフ

<sup>25</sup> 平成14年12月18日法律第175号

<sup>26</sup> 当座預金や無利息の普通預金など、無利息、要求払い、決済サービスの提供の3要件を満たす預金

凍結の全面解除が2年間再延期された。同日、合併促進法<sup>27</sup>が成立し、「**金融機関等経営基盤強化勘定**」(政府保証枠1兆円)が設置された(表1)。

平成16年8月には、金融機能強化法(p.1)が成立、平成19年度末を期限として、地域金融機関に対する予防的な資本注入が可能となった。このとき、預保機構に「**金融機能強化勘定**」が設置(政府保証枠2兆円)された(表1)。合併促進法が金融機能強化法に吸収されたことにあわせ、金融機関等経営基盤強化勘定も平成16年度末で閉鎖、金融機能強化勘定に吸収される見込みである。金融機能強化法は、当初、対象として大手行が想定されていたが、上述(I.2.(3))のとおり、前(平成15年)に金融危機対応の枠組みがりそな、足利と相次いで適用されたことから、法案作成段階で急遽、主に地域金融機関を対象とするものとなったとされている<sup>28</sup>。

平成17年度を目前に控えた現在、金融環境は一時に比べて落ち着きを取り戻している。たびたび延期されたペイオフ凍結の全面解除に関しても、今度は予定通り、平成17年4月からの全面解除となる見込みである。

なお、「**特例業務勘定**」は、平成14年度末をもって閉鎖された<sup>29</sup>。勘定閉鎖時の累積欠損金は交付国債で穴埋めされ、残りの資産・負債は一般勘定に帰属している。平成15年には、産業再生機構法<sup>30</sup>の成立にともない、預保機構の100%子会社として産業再生機構が設立され、預保機構内に「**産業再生勘定**」が設置(政府保証枠0.15兆円)されている(表1)。

以上、繰り返すと、平成17年度予算案の時点で、預保機構は7つの勘定、すなわち一般勘定、危機対応勘定、金融再生勘定、早期健全化勘定、金融機能強化勘定、産業再生勘定、住専勘定をもつ。各勘定における収入源は主に、保険料収入、資金調達、財政措置からなる。住専勘定を除く6勘定では、資金調達に政府保証が付与される。

一般勘定と危機対応勘定は、恒久的な勘定で、民間金融界から保険料または事後的な負担金収入(II.1.(1), p.8)が入る。これらは、閉鎖済みの特例業務勘定も含め<sup>31</sup>、一部に政府からの財政支援を受ける規定があるものの、まずは民間金融界からの資金を支出に充てる点で、「民主体<sup>32</sup>」の勘定という位置づけができる。

金融再生勘定、早期健全化勘定、金融機能強化勘定、産業再生勘定の4勘定は、時限的な勘定である。保険料収入はない。勘定閉鎖時の損失負担について明確な規定はないが、資金調達に政府保証が付与されていることから、最終的には国民負担となると考えられている<sup>33</sup>。「官主体」の勘定といえる。

住専勘定は、住専処理の2次損失<sup>34</sup>を民間金融界と政府が半分ずつ負担する特殊なしくみとなっている<sup>35</sup>。「半官半民」の勘定といえる。

<sup>27</sup> 金融機関等の組織再編成の促進に関する特別措置法(平成14年12月18日法律第190号)

<sup>28</sup> 「ターゲットは地域銀行 新しい公的資金注入制度の中身」『金融財政事情』54巻47号(通号2580), pp.6-7.

<sup>29</sup> 預金保険法平成8年改正等による規定

<sup>30</sup> 株式会社産業再生機構法(平成15年4月2日法律第27号)

<sup>31</sup> 交付国債の償還に際して、平成10年度補正予算、平成12年度予算において、予算措置がなされ、一般会計から国債整理基金への繰入れが行われている。

<sup>32</sup> 「複雑化した預金保険制度を解きほぐす」『金融財政事情』50巻21号(通号2366号), 1999.6.7, p.23.

<sup>33</sup> 内田浩示「預金保険機構の勘定の現状と法改正後の概要について」『金融』645号, 2000.12, p.7 など

<sup>34</sup> 旧住専の債権を引き継いだ、整理回収機構(II.2.(2)(ii), p.3)の回収損

<sup>35</sup> 住専勘定は、基本的に債権処理会社の支援等のためのスルー勘定の性格をもつ(内田 同上, p.9.)

(表2)資金援助実績の推移

(単位:件、億円)

年度(平成)	3~7	8	9	10	11	12	13	14	15	合計
破綻金融機関数	9	6	7	30	20	20	37	51	0	180
金銭贈与額	7,092	13,160	1,524	26,843	46,371	51,564	16,425	23,185	0	186,163
資産買取り額	0	900	2,391	26,815	13,044 <sup>(*)</sup>	8,501 <sup>(*)</sup>	4,064	7,949	0	63,663
その他	80	0	40	0	0	0	0	0	0	120

(出典)預金保険機構年報(平成15年度版)から作成

各年度の計上は、資金援助実施日(営業譲渡日)ベース。なお、金銭贈与額は、事後の減額等措置分について当初実施日の金額を修正して計上。但し、みどり銀行(資産買取平成10年度、金銭贈与平成11年度)は、件数のみ平成10年度計上。

(\*)日本債券信用銀行からの資産買取りは、平成11年度(2,987億円)と平成12年度(824億円)に分けて実施された。

## II 預金保険機構の資金の使用状況<sup>36</sup>

### 1 目的別の使用状況

金融システム安定化のために使用される預保機構の資金<sup>37</sup>は、破綻金融機関の処理に係る資金援助、破綻前の金融機関への予防的な資本注入、金融再生に係る健全金融機関からの不良資産買取り、その他に大別される。用途が異なることを踏まえた上で単純に合算すると、累計で46兆8,053億円となる(p.10, 表5参照)。

#### (1) 破綻処理に係る資金援助の実績

資金援助とは、金融機関が破綻した場合、受け皿金融機関への営業譲渡や合併が円滑に行われるように、預保機構が行うもので、受け皿に引き渡すのが適当でない不良資産を破綻金融機関から買い取る「資産買取り」と、受け皿金融機関への引き渡しの際に、破綻金融機関の債務超過の穴埋め分を受け皿金融機関に贈与する「金銭贈与」に大別される。

(表3)資金援助の実施例

	金銭贈与 交付国債 使用額	資産 買取	合計	実施年月 (平成)
木津信用組合	10,044	0	10,044	9年2月
北海道拓殖銀行	17,732	10,387	33,898	10年11月
徳陽シティ銀行	1,192	557	1,695	10年11月
みどり銀行	7,714	2,604	10,373	11年3月、4月
日本長期信用銀行	32,350	32,244	40,337	11年8月 12年2月
日本債券信用銀行	31,414	29,721	35,225	11年11月 12年8月
なみはや銀行	6,294	3,702	8,199	13年2月
幸福銀行	4,854	2,095	6,560	13年2月
新潟中央銀行	3,560	0	4,581	13年5月
東京相和銀行	6,847	4,242	8,089	13年6月
信用組合関西興銀	6,580	3,278 <sup>(*)</sup>	8,063	14年6月

(出典)平成15年6月13日 内閣衆質156第94号から作成

(\*)都民信用組合、池袋信用組合の分を含む

破綻金融機関の債務超過の穴埋め分を受け皿金融機関に贈与する「金銭贈与」に大別される。

資金援助は、平成4年(伊豫銀行への80億円の低利融資)を皮切りに、平成15年度末までの累計で、24兆9,946億円が実施されている<sup>38</sup>(表2、表3)。内訳は、金銭贈与が18兆6,163億円、資産買取りが6兆3,663億円、その他120億円である。平成10年から12年にかけては、拓銀、長銀、日債銀と大手銀行の破綻処理が続いたことから、資金援助額が突出している。金銭贈与は、返済を求めない

<sup>36</sup> 「預金保険機構年報 平成15年度版」; 「衆議院議員長妻昭君提出金融機関等に投入された公的資金の損失額等に関する質問に対する答弁書」平成15年6月13日 内閣衆質156第94号; 「参議院議員大塚耕平君提出の「金融システム安定化のために投入した公的資金に関する質問」に対する政府答弁書第6号」平成16年8月10日 内閣参質160第6号; 「衆議院議員大出彰君提出金融システム安定化のために投入した公的資金に関する質問に対する答弁書」平成16年11月30日 内閣衆質161第28号; 「衆議院議員大出彰君提出金融システム安定化のために投入した公的資金に関する再質問に対する答弁書」平成16年12月10日 内閣衆質161第76号。

<sup>37</sup> 政府は、答弁書(前掲注(36)平成16年11月30日 内閣衆質161第28号)において、「金融システムのために投入された資金」の意味が必ずしも明らかでないとしたうえで、預金保険機構による資金援助等の業務に係る金額を示している。さらに、各業務の性質が異なることから、その金額は合算すべきものではないとしている。

<sup>38</sup> 平成16年度(17年2月末時点)の足利銀行からの資産買取りは、51億円が実施済み、564億円が実施予定である。同行の債務超過額は、16年度9月中間決算で6,369億円であり、公的資金での穴埋めにつながる可能性が高い。



(表4) 予防的資本注入の実績

(単位:億円)

根拠法〔勘定〕	注入時期	対象行	注入額	返済額	残額	資本の種類
旧安定化法〔金融再生勘定〕	H10.3	21 (大手行など)	18,156	11,496	6,660	優先株式・劣後債・劣後ローン
早期健全化法〔早期健全化勘定〕	H11.3-14.3	32 (大手行など)	86,053	9,220	76,833	優先株式・劣後債・劣後ローン
預金保険法(危機対応)〔危機対応勘定〕	H15.6	1 (りそな銀行)	19,600	0	19,600	普通株式・優先株式・劣後債・劣後ローン
合併促進法〔経営基盤強化勘定〕	H15.9	1 (関東つくば銀行)	60	0	60	優先株式・劣後債・劣後ローン
金融機能強化法〔金融機能強化勘定〕	実績なし	-	-	-	-	普通株式・優先株式・劣後債・劣後ローン
		計	123,869	20,716	103,153	

(出典) 預金保険機構年報「平成15年度版」等から作成。資本の種類は、実際には注入されていないものも含む。

性質のもので、全てが損失となる。資産買取りに関しては、回収状況に応じて損益がでることから、現時点で収支は確定していない。

資金援助の費用は、ペイオフコスト超(1,000万円を超える預金等を保護するための費用と、ペイオフコスト内の費用とで、区分経理される(表1)。

平成13年度末までの預金全額保護下では、ペイオフコスト超の費用は、特例業務勘定で経理され、民間金融界からの特別保険料収入と、特例業務基金に交付された国債の現金化<sup>39</sup>で賄っていた。預金の全額保護措置の終了にともない、特例業務勘定は平成14年度末で閉鎖された。この間、10兆4,326億円の交付国債が償還され、国民負担として確定している。

全額保護制度が終了した現在、預金の全額保護は、金融危機対応の場合(預保法102条の第2号措置(預金全額保護)又は第3号措置(特別危機管理銀行:足利銀に適用))に限定される。ペイオフコスト超の費用は、危機対応勘定で経理される。危機対応業務に係る費用は、第1号措置(資本注入:りそなに適用)も含め、原則として民間金融界から事後的に徴収する負担金を財源とするが、それで賄いきれない事態が発生した場合は、財政出動が可能なくみとなっている。

一方、ペイオフコスト内の費用に関しては、一般勘定で経理され、金融機関から徴収した一般保険料を充てることから、原則として国民負担は発生しない。しかし、金融機関の破綻が多発したことから欠損金がかさみ、一般勘定の累積欠損金は、平成15年度末時点で3兆4,938億円となっている。預保機構は、平成15年度の保険料収入実績(5,221億円)からみれば、破綻がなければ7年で債務超過の解消は可能としている<sup>40</sup>が、実現可能性は金融情勢によるところが大きい。一般勘定は預保機構のもつ勘定の中核であり、その財務状況の改善度は、決済用預金の全額保護(I.2.(4), p.5 参照)に対する根強い批判<sup>41</sup>や、検討段階にとどまる可変保険料率<sup>42</sup>の導入<sup>43</sup>などと併せて、今後の論点となり得よう。

## (2) 予防的な資本注入

破綻前の金融機関に対する予防的な資本注入は、旧安定化法、早期健全化法、合併促進法、預金保険法(危機対応)<sup>44</sup>、金融機能強化法、のいずれかに基づき、預保機構又は整理回収機構が、優先株、普通株、劣後ローンなどを引き受けるかたちで行われる。恒久措置である預保法の場合のみ、預保機構が資本を引き受け、それ以外は、整理回収機

<sup>39</sup> 交付国債(特例業務基金)の使途は、特別資金援助(資産買取り額は除く)、預金等債権の特別買取り、回収機構に対する限定的な損失補てんのほか、特例業務終了時における特例業務勘定の累積欠損金の穴埋め、限定されている(附則第19条の3)。

<sup>40</sup> 「安全網『平時対応』の段階 預金保険機構理事長 永田俊一氏」『日本経済新聞』2004.12.20。

<sup>41</sup> たとえば、経済同友会「あるべき金融システムへの改革 - 将来への道筋」2004.3.24。

経済同友会のホームページ < <http://www.doyukai.or.jp/policyproposals/articles/2003/pdf/040324.pdf> >

<sup>42</sup> 財務状況等が良好な金融機関ほど、預金保険料が安くなるしくみ

<sup>43</sup> 預金保険料率研究会(理事長の私的諮問機関)が平成16年6月18日に公表した「預金保険料率中間報告」では、導入が望ましいとの意見が多かったとされているが、理事長は、「環境をよく見極める必要がある」(「ペイオフ解禁拡大で預保制度も平時モードに」『金融財政事情』56巻2号(通号2631号), 2005.1.17.) としている。

<sup>44</sup> 金融危機対応の他に、資金援助の一環として、受け皿に対する優先株式等の引き受けがあるが、実績はない。

構が、預保機構から資金の貸付けを受け、金融機関の優先株などを引き受ける。

これまでに資本注入のために投入された金額と、対応する勘定を表4にまとめた。金融機能強化法に関しては、注入実績は現時点ではないが、候補は報道されている。

注入した資本は、返済が前提とされる。これまで投入された資金総額12兆3,869億円に対し、2兆716億円が返済<sup>45</sup>され、差引残高は10兆3,153億円となっている。

現時点で完済しているのは、三菱東京フィナンシャル・グループ、住友信託銀行、横浜銀行、関西さわやか銀行の4行に限られる。注入された優先株には議決権がないものの、その多くに普通株への転換期限が付されていることから、残る各行とも早期の完済を目指している。大手行は収益力の回復を受けて着々と返済を進めているが、地銀や合計で3兆円超の資本注入を受けているりそなホールディングス<sup>46</sup>は、完済には遠い。資本注入後に破綻した旧長銀、旧日債銀、足利銀の場合、全額回収は困難な見通しである。

公的資金返済の可否は、銀行側からの申し出を受け、預保機構が定めた3原則(国民負担の回避、金融システムの安定性、銀行経営の健全性)<sup>47</sup>に照らして、決定される。優先株で公的資金を注入した場合、預保機構(又は整理回収機構)が返済を受ける方法としては、

当該行が余剰金で優先株を買い入れ消却、優先株のまま預保機構が第三者に転売、

優先株を普通株に転換して預保機構が市場で売却などがある。銀行株の上昇時は、の方法をとることで、預保機構は多くの利益を見込むことができる。金融庁は、国が保有する優先株に確実に売却益が生じる場合、国から銀行に対して、前倒し返済を要請しやすくなるしくみを検討するという<sup>48</sup>。時宜を逃さず返済を受けることで、最終的な国民負担をどれだけ軽減できるかが今後の課題となる<sup>49</sup>。

なお、前述(I.2.(4))の通り、危機対応勘定は恒久措置であるが財政出動の可能性が定められ、その他の勘定は時限措置で、損失負担に関する法律上の規定はない<sup>50</sup>ものの資金調達に政府保証が付与されているという状況である。従って、資本注入を経理するいずれの勘定においても、潜在的には国民負担が発生する可能性がある。

### (3) 健全金融機関からの不良資産買取り

金融再生法第53条に基づく健全金融機関からの不良資産買取りは、金融再生勘定で経理される<sup>51</sup>。平成15年度までの買取り実績累計は、3,247億円(簿価3兆7,974億円)となっている。平成14年1月から買取り価格が引き上げられ、買取り額は、債権元本額の3.6%(平成11年度から平成13年上期までの平均)から10.5%(平成13年下期から平成15年度までの平均)へと上昇した。価格引き上げにともない買取り実績も増加したが、買取り額分は回収できる見通しであるという<sup>52</sup>。買取り期限は平成16年度末とされているが、地域金融機関の不良債権処理の遅れから、延長案が浮上している<sup>53</sup>。

<sup>45</sup> 優先株の配当や劣後債の利払いを含めると、現在までの回収額は約3兆3,000億円となる(『日経金融新聞』2005.2.1.)。

<sup>46</sup> 2005年2月1日に、27億円を初返済した。

<sup>47</sup> 預金保険機構「資本増強のために引受け等を行った優先株式等の第三者への売却処分又は公的資金の返済等の申出に対する当面の対応について」平成12年11月21日公表、平成16年7月8日最終改正

<sup>48</sup> 「公的資金の返済 国が前倒し要請」『日本経済新聞』2005.1.25。

<sup>49</sup> 「公的資金パブル後35兆円」『日本経済新聞』2005.1.29。

<sup>50</sup> 勘定廃止の際、残余があるときは国庫に納付される。

<sup>51</sup> 資産買取業務を整理回収機構に委託。当該業務に関して、整理回収機構に対する必要な資金の貸付けのほか、整理回収機構からの利益の収納を行っている。

<sup>52</sup> 「検証 公的資金 下 資産買取り」『日経金融新聞』2005.2.3。

<sup>53</sup> 「健全行の債権買取り3月末終了 回収機構 延長案が浮上」『日本経済新聞』2004.12.24。

#### (4) その他

その他、主な項目としては、特定資産譲受人等からの資産の買取り及び長銀・日債銀の保有株式等の買取り(2兆9,573億円)や、特別公的管理銀行に対する資金の貸付け(4兆2,000億円)、瑕疵担保条項<sup>54</sup>に基づく債権の買戻し(1兆1,732億円)<sup>55</sup>、特別公的管理銀行に対する損失の補填(4,500億円) などがある。

## 2 使途別の使用状況

預保機構の資金の使用状況を使途別にみると、金融機関の破綻に関連した金銭贈与額18兆6,162億円、金融機関からの資産の買取に投入された金額 9兆6,483億円、破綻前金融機関への資本注入額 12兆3,869億円、その他 6兆1,539億円、となる。

以上4項目につき、回収された金額は、平成15年度末時点で11兆5,732億円となっている。内訳は、資本注入の返済(2兆716億円)、買取り資産からの回収額(4兆9,661億円)、特別公的管理銀行に対する資金の貸付に係る全額回収分(4兆2,000億円)、瑕疵担保条項による買戻し債権の回収分(3,248億円)、その他(106億円)である。未回収額の中の回収不能額は、買取り資産や、瑕疵担保条項による買戻し債権の場合、対応する勘定のなかで一体的に経理されており、個々の資産の回収損を他資産の回収益で賄えることがあるため、金額の確定は困難であるという。

この他、平成15年度末までに金融機関から徴収した保険料の累計が4兆6,496億円、同年度末の金融機関からの借入れ等による資金調達額が19兆8,791億円である。これらが、交付国債の使用額(10兆4,326億円)と合わせて、預保機構の基本的な財源となっている。

なお、上述の4項目の中には、瑕疵担保条項による債権の買戻し額など、最新の預保機構年報には掲載のないものもある。年報には当該年度中の事柄を中心に記載するとの預金保険機構の説明<sup>56</sup>にも一理あるが、国庫・預保機構・整理回収機構の3者間の資金の流れ

(表5) 預金保険機構の資金の使用状況

(1) 目的別 (単位: 億円)		(2) 使途別 (単位: 億円)			
	投入額	投入額	回収額	損失 確定額	
資金援助等	249,946	破綻に関連する 金銭贈与	186,162	-	104,326
金銭贈与	186,163	資産買取	96,483	49,661	
資産買取	63,663	破綻に関連するもの	63,663	-	
その他	120	53条買取り	3,247	-	
資本注入	123,869	その他	29,573	-	
53条買取	3,247	資本注入	123,869	20,716	
その他	90,991	その他	61,539	45,354	
長銀・日債銀の保有株式買取など	29,573		42,000	42,000	
特別公的管理銀行に対する資金の貸付け	42,000		11,732	3,248	
瑕疵担保条項に基づく債権の買戻し	11,732		4,500	-	
特別公的管理銀行に対する損失の補填	4,500		3,307	106	
その他	3,186	合計	468,053	115,732	
合計	468,053				

(出典)(1)は主に「預金保険機構年報」平成15年度版から、(2)は平成16年8月10日内閣参質160第6号、平成16年11月30日内閣衆質161第28号、平成16年12月10日内閣衆質161第76号から作成。出典資料の違い等から、数値が厳密には一致しない部分がある。

<sup>54</sup> 長銀、日債銀からの譲り受け債権が2割以上減価した場合に、預保機構に買戻しを請求できる特約。新生銀行によるそごう債権の買戻し請求が注目を集めた。

<sup>55</sup> 同条項の申し込みは、新生銀行が2003年2月末、あおぞら銀行が同9月末で期限切れを迎えている。平成15年度末時点で、新生銀行からの買戻しが8,806億円、あおぞら銀行からの買戻しは2,926億円。

のわかりにくさとも相まって、やや不親切との感は否めない。

### III まとめにかえて

平成 17 年度予算案において政府保証枠は 58.15 兆円が用意され、これまで実際に投入された預保機構の資金は 40 兆円を大きく超えている。実際に投入された預保資金の全てが公的資金によるものではなく、全てが損失として国民負担に直結するわけではないにせよ、巨額であることに違いない。銀行等保有株式取得機構や日銀による銀行保有株の買取りといったものも合算すれば、金融システム安定化のために投入された資金はさらに増える。現在、国民負担として確定した額は、10 兆 4,326 億円であるが、今後、回収益が見込まれる資本注入の返済等によって、最終的な国民負担をどれだけ回避できるかが焦点となろう。本稿では詳細を取り上げないが、住専債権の回収率の低さから赤字となっている整理回収機構の動向や企業再生に取り組む産業再生機構の動向も注目される場所である。

II で述べたような、資金の注入・返済の動向を受け、各勘定での資金調達額は、平成 15 年度末で合計 19 兆 8,791 億円となっている(表 1)。預保機構は、公的資金注入が峠を越えたとして、平成 17 年度の資金調達額を今年度より大幅に減らす計画をまとめたという<sup>57</sup>。厳しさが指摘されてきた預保機構の財務状況の、改善への第一歩といえる。

財務状況に関連して言えば、平成 14 年改正預金保険法で導入された決済用預金の全額保護(I.2.(4), p.5 参照)は、破綻処理の費用を膨らませるおそれもあるとされている<sup>58</sup>。他方で、今後の世界の金融行政を先取りする制度である可能性も指摘されている<sup>59</sup>。決済用預金の全額保護は、基本的に「小さな預金保険制度」を目指すべきとした従来の方針<sup>60</sup>からの軌道修正でもある。説明責任を果たし、日本発の世界標準とすることができるか、金融監督当局の手腕が問われよう。

直近の課題に目を転じれば、ペイオフ凍結の全面解除を4月に控え、大手行が金融再生プログラムで課された不良債権比率の半減目標を達成する見込みであるのに対し、地域金融機関は総じて、不良債権処理の遅れと財務基盤の弱さが指摘されている<sup>61</sup>。繰延税金資産の資本計上の制限は、早急の制度化こそ見送られた<sup>62</sup>とはいえ、リスクに見合う適正な水準の自己資本を、自発的に確保する必要があることは言うまでもない。金融機能強化法の適用に関しては、すでに、いくつかの地銀の名前が報じられている<sup>63</sup>ほか、これまで公的資金に頼らず、業界内で資本支援を行ってきた信金が、公的資金を申請する方針に転換したといわれている<sup>64</sup>。今後、各行が同法の活用の有無も含めてどのような経営判断を下し、「平時モード」に戻った後の金融行政がどう対応していくのか、注視する必要がある。

<sup>56</sup> 「衆議院議員大出彰君提出金融システム安定化のために投入した公的資金に関する質問に対する答弁書」平成 16 年 11 月 30 日内閣衆質 161 第 28 号。

<sup>57</sup> 「資金調達 預金保険機構が削減」『日本経済新聞』2005.1.13。

<sup>58</sup> 「検証 公的資金 中 金銭贈与」『日経金融新聞』2005.2.2。

<sup>59</sup> 小林慶一郎「ペイオフ解禁への課題」『朝日新聞』2005.2.13。

<sup>60</sup> 金融審議会金融分科会第二部会「特例措置終了後の預金保険制度及び金融機関の破綻処理のあり方について」1999.12.21。

<sup>61</sup> 重田正美「不良債権処理対策の経緯」『調査と情報 ISSUE BRIEF』465 号, 2005.2.14, p.10。

<sup>62</sup> 金融審議会金融分科会第二部会「自己資本比率規制における繰延税金資産に関する参入の適正化及び自己資本のあり方について」(平成 16 年 6 月 22 日報告)では、「繰延税金資産の参入の適正化に当たっては(中略)適当な経過期間を設けて段階的に実施することが望ましい」とされている。

<sup>63</sup> 「地銀の再編、風雲急」『日経金融新聞』2004.11.19。

<sup>64</sup> 「公的資金注入 信金も申請へ」『日本経済新聞』2005.1.31。