

国立国会図書館

金融機関への公的資金投入をめぐる議論

調査と情報—ISSUE BRIEF— NUMBER 944 (2017. 2.27.)

- はじめに
- | | |
|----------------------|----------------------------|
| I 資本増強・資本参加の経緯 | 2 金融機能強化法 |
| 1 旧安定化法 | III 金融機関への公的資金投入を
めぐる論点 |
| 2 早期健全化法 | 1 国民負担の観点 |
| 3 預金保険法第7章 | 2 金融機能強化の観点 |
| 4 組織再編法 | おわりに |
| 5 金融機能強化法 | |
| II 資本増強・資本参加の実績 | |
| 1 旧安定化法から組織再編法
まで | |

- 平成 28 (2016) 年の第 192 回臨時国会において、金融機能強化法の一部改正が行われ、同法に基づく金融機関等に対する国の資本参加について、平成 34 (2022) 年 3 月末まで期限が延長された。
- 金融機関の破綻が相次いだ 1990 年代後半以降、金融危機の防止策が整備される中で、公的資金の投入により金融機関の自己資本を充実させるための制度（資本増強・資本参加）が創設され、活用されてきた。
- これらの制度については、金融危機の拡大を防いだとして肯定的に評価する声がある一方で、公的資金を使用することの是非や、今後進めるべき取組の方向性等について議論が見られるところである。

国立国会図書館
調査及び立法考査局財政金融課
おおもりに けんご
(大森 健吾)

第 9 4 4 号

はじめに

政府は、平成 28 (2016) 年 8 月 2 日に閣議決定された「未来への投資を実現する経済対策」において、「英国の EU 離脱決定に伴う不安定性・不確実性や新興国経済の動向といったリスク」に備え、「金融の機能の安定を確保するため、金融機能強化法に基づく資本増強制度等の期限を延長する」とした¹。これを受けて、第 192 回臨時国会（平成 28 年 9 月 26 日～12 月 17 日）において、11 月 25 日、「金融資本市場をめぐる情勢の変化に対応して金融の機能の安定を確保するための金融機能の強化のための特別措置に関する法律等の一部を改正する法律」（平成 28 年法律第 98 号）が成立した。この法律は、平成 29 (2017) 年 3 月末までの時限措置とされていた、「金融機能の強化のための特別措置に関する法律」（平成 16 年法律第 128 号。以下「金融機能強化法」という。）に基づく金融機関等に対する国の資本参加について、平成 34 (2022) 年 3 月末まで期限を延長するものである²。

本稿においては、公的資金の投入により金融機関の自己資本を充実させる制度（以下「資本増強・資本参加」³という。）について、経緯及び論点の概要を述べる。

I 資本増強・資本参加の経緯

バブル経済の崩壊により、我が国の金融機関は 1990 年代以降、膨大な不良債権の処理に苦しむこととなった。この重荷に耐えきれず経営破綻に追い込まれる金融機関も続出し、信用秩序の維持に重大な支障が生じることが懸念されるに至った。特に大手金融機関が相次いで破綻した平成 9 (1997) 年から平成 10 (1998) 年にかけて⁴は、貸し渋り（信用収縮）が問題となるなど、金融危機の様相を呈した⁵。金融機関の破綻は、貸出債権の不良化や有価証券投資の失敗により資産が毀損されて資本が枯渇する場合、不正や不祥事件により大幅な損失が発生して資本が枯渇する場合などに起こり得ると考えられる⁶。金融仲介機能や決済機能は、社会経済の重要な基盤であり、仮に金融機関が破綻した場合も、これを通常の事業会社等の倒産と同様に処理

* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は平成 29 (2017) 年 1 月 31 日である。

¹ 「未来への投資を実現する経済対策」（平成 28 年 8 月 2 日閣議決定）pp.13, 16. 内閣府ウェブサイト <http://www.5.cao.go.jp/keizai1/keizaitaisaku/2016/20160802_taisaku.pdf>

² 「第 192 回国会における金融庁関連法律案」金融庁ウェブサイト <<http://www.fsa.go.jp/common/diet/192/index.html>> この法律は、「銀行等の株式等の保有の制限等に関する法律」（平成 13 年法律第 131 号）に基づく銀行等保有株式取得機構による株式等の買取り及び「保険業法」（平成 7 年法律第 105 号）附則第 1 条の 2 の 14 に基づく生命保険契約者保護機構に対する政府補助についても、それぞれ平成 34 (2022) 年 3 月末まで期限を延長した。

³ 預金保険機構は、金融機関の株式等の引受け等について、金融機能の安定等のため「預金保険法」（昭和 46 年法律第 34 号）ほかに基づき実施する場合を「資本増強」、金融機能の強化のため金融機能強化法に基づき実施する場合を「資本参加」として区別している（預金保険機構編『平成 27 年度預金保険機構年報』2016, pp.54-64.）。

⁴ 平成 9 (1997) 年 11 月に、三洋証券 (3 日)、北海道拓殖銀行 (17 日)、山一証券 (24 日)、徳陽シティ銀行 (26 日)、平成 10 (1998) 年に、日本長期信用銀行 (10 月 13 日)、日本債券信用銀行 (12 月 13 日) が破綻した。

⁵ 菅原房恵「「平時」に向かう預金保険制度—金融危機への対応を振り返って—」『レファレンス』678 号, 2007.7, pp.39-61. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_999734_po_067803.pdf?contentNo=1>; 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, 2007, pp.121-189; 島村高嘉・中島真志『金融読本 第 29 版』東洋経済新報社, 2014, pp.271-276.

⁶ 預金保険機構編 同上, pp.5-20.

することは難しく、これらの機能の維持が図られなければならない⁷。

1990年代の金融危機を受けて、我が国においては、一時的な対応策として、平成8（1996）年6月に預金の全額保護（ペイオフ凍結）が実施された⁸。また、恒久的な危機防止策として、平成10（1998）年3月期決算から、銀行に不良債権の会計上の認識を求める、資産の自己査定が適用が開始され、併せて「金融機関等の経営の健全性確保のための関係法律の整備に関する法律」（平成8年法律第94号）に基づく早期是正措置が導入された。これは、銀行規制に関する国際統一基準であるバーゼル合意（BIS規制）に基づく自己資本比率⁹を指標とし、この比率が規制基準を下回ると、段階的に経営改善計画の提出命令等の行政処分が行われるというものである。自己査定が適用により不良債権の処理が進み、銀行の自己資本が大幅に低下することが予想されたため、これに対応すべく資本増強・資本参加の仕組みが整えられた。¹⁰

1 旧安定化法

平成10（1998）年の第142回通常国会（平成10年1月12日～6月18日）において、2月16日、「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年法律第5号。同年10月廃止。以下「旧安定化法」という。）が成立し、公的資金による資本増強が初めて制度化された。預金保険機構（以下「機構」という。）に「金融危機管理勘定」を設け、交付国債及び政府保証付き借入れを原資に、金融機関の申請に基づき優先株・劣後債を引き受けることとなった。同年3月には、21の金融機関に対して総額1兆8156億円の資本増強を実施した¹¹。

続く第143回臨時国会（平成10年7月30日～10月16日）では、直前の第18回参議院議員通常選挙における与党・自由民主党の敗北を受け、与野党が激しく対立した。政府は、破綻金融機関の処理策としてブリッジバンク（承継銀行）構想を盛り込んだ旧安定化法の改正案を提出した。これに対して、民主、平和・改革、自由の野党3会派（当時）は、公的資金投入に反対する立場から、破綻金融機関の一時国有化等を盛り込んだ、「金融再生関連法案」を提出した。旧安定化法による資本増強先の1つであった日本長期信用銀行の経営問題も絡んで、国会論戦は約1か月間に及び、与野党の修正協議を経て、同年10月12日、野党案をベースとした「金融機能の再生のための緊急措置に関する法律」（平成10年法律第132号。以下「金融再生法」という。）外3法¹²が成立した。金融再生法附則により旧安定化法は廃止された¹³。

⁷ 内田浩史『金融』有斐閣、2016、pp.315-350; 池尾和人『金融産業への警告—金融システム再構築のために—』東洋経済新報社、1995、pp.87-114; 同「銀行破綻と監督行政」同編『不良債権と金融危機』（バブル/デフレ期の日本経済と経済政策 4）内閣府経済社会総合研究所、2009、pp.79-108。なお、銀行機能を維持することは、「企業としての銀行」の救済を意味せず、経営者や株主は退任や株式の無価値化により責任を負わされることとなる。

⁸ その後、平成14（2002）年4月に定期預金等について、平成17（2005）年4月には有利子の普通預金についてペイオフが解禁され、無利子の決済用預金を除き全額保護は廃止された。

⁹ 保有する資産ごとにリスクの大きさに応じたウェイトを掛けて調整したリスク資産を分母とし、自己資本を分子として算出される。なお、自己資本は、資本金や剰余金等から成る中核的な資本である Tier1 と、劣後債による調達や貸倒引当金等から成る補完的項目である Tier2 とに分けられる。

¹⁰ 渡部和孝「日本の金融規制と銀行行動」『フィナンシャル・レビュー』101号、2010.7、pp.119-140。なお、自己資本の引上げを目的として、「土地の再評価に関する法律」（平成10年法律第34号）に基づく土地の再評価及び繰延税金資産の自己資本（Tier2）への繰入れ容認という、会計基準変更による間接的な施策も実施された。

¹¹ 経営状態を反映しない各行横並びの投入額であり、総額も過小なものにとどまった。このため、直後に日本長期信用銀行の経営問題が生じ、新たな公的資金投入の枠組みが求められた。池尾「銀行破綻と監督行政」前掲注(7)

¹² 「金融再生委員会設置法」（平成10年法律第130号。現「金融庁設置法」）、「預金保険法の一部を改正する法律」（同第133号）及び「金融再生委員会設置法の施行に伴う関係法律の整備に関する法律」（同第131号）。

¹³ 金融再生法第63条として、破綻金融機関の受皿金融機関に対する資本増強のみ、平成13（2001）年3月末までの

2 早期健全化法

第143回臨時国会においては、破綻金融機関以外の金融機関についても、不良債権処理を早急に進め、金融機能を正常化することが必要であるとして、与党提出法案を基に与野党の共同修正を経て、平成10(1998)年10月16日、「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年法律第143号。以下「早期健全化法」という。)が成立した。これは、平成13(2001)年3月末までの時限措置として、機構に25兆円の政府保証枠を付した「金融機能早期健全化勘定」を設け、金融機関等の株式等の引受け等を行うというものであった。なお、機構との協定に基づき、株式等の引受け、株主としての権利行使等の業務を実施する協定銀行としては、金融再生法と同時に成立した改正預金保険法に基づき設立される整理回収機構が予定された。早期健全化法に基づく資本増強は、当初期限どおりに終了した¹⁴。

3 預金保険法第7章

次いで、平成11(1999)年12月の金融審議会答申「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」¹⁵において、危機的な事態が予想される場合における例外的な措置の必要性が示され、破綻を未然に防止するという観点からの金融機関に対する直接の資本増強等が手段として挙げられた。これを受けて、平成12(2000)年の第147回通常国会(平成12年1月20日～6月2日)において、5月24日、「預金保険法等の一部を改正する法律」(平成12年法律第93号)が成立し、従来時限措置にとどまっていた資本増強制度が預金保険法第7章「金融危機への対応」(第102～126条)として恒久化されることとなった。

4 組織再編法

金融庁は、平成14(2002)年4月公表の「より強固な金融システムの構築に向けた施策」¹⁶以降、地域金融機関の合併促進策の検討を進めた。同年の第155回臨時国会(平成14年10月18日～12月13日)において、金融機関が合併等の組織再編成を行う場合の資本増強制度を盛り込んだ、「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年法律第190号。以下「組織再編法」という。)が12月11日に成立した。なお、組織再編成を行う場合の資本増強に関する規定は、次に述べる金融機能強化法の制定時に同法へ移された。

5 金融機能強化法

金融庁は、平成14(2002)年10月に公表した「金融再生プログラム」¹⁷において、不良債権問題を終結させるため、迅速に公的資金を投入することを可能とする新たな制度の創設の必要性を検討するとした。これを受けて、金融審議会金融分科会第二部会において検討が行われ、平成15(2003)年7月28日、「金融機関に対する公的資金制度のあり方について」がまとめら

時限措置として残されたが、実績のないまま期限を迎えた。

¹⁴ 信用金庫、信用協同組合等の協同組織金融機関については、平成14(2002)年3月末で終了。

¹⁵ 金融審議会「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. 金融庁ウェブサイト <http://www.fsa.go.jp/p_mof/singikai/kinyusin/tosin/kin008a.htm>

¹⁶ 金融庁「より強固な金融システムの構築に向けた施策」について」2002.4.12. <<http://www.fsa.go.jp/news/newsj/13/ginkou/f-20020412-3.html>>

¹⁷ 金融庁「金融再生プログラム—主要行の不良債権問題解決を通じた経済再生—」2002.10.30. <<http://www.fsa.go.jp/news/newsj/14/ginkou/f-20021031-1.pdf>>

れた¹⁸。そこでは、監督行政の在り方、経営責任、株主責任、ガバナンス強化等の論点を整理した上で、健全な金融機能の発揮のために事業再構築を図る金融機関等に対して、その資本調達をサポートする観点からの新たな公的資金制度の「考え得る枠組み」が示された。これを踏まえて、平成 16（2004）年の第 159 回通常国会（平成 16 年 1 月 19 日～6 月 16 日）において、6 月 14 日、金融機能強化法が成立した。

同法に基づく株式等の引受け等に係る申込みは、当初、平成 20（2008）年 3 月末までの時限措置とされたが、その後の金融情勢等を受けて、冒頭に述べた今次の改正までに 2 度延長されている。平成 20（2008）年 12 月の改正においては、中小企業への融資等の円滑化を目的に、適用要件の緩和が図られた。この結果、従前は 2 機関・405 億円にとどまっていた資本参加が大きく拡大し、平成 23（2011）年 5 月までに 13 機関・3495 億円に達した。同年 6 月の改正においては、東日本大震災被災地域における金融機能を維持・強化すること等を目的に、経営責任や収益性・効率性に関する目標設定を求めないこと等のいわゆる震災特例が設けられた。¹⁹

II 資本増強・資本参加の実績

1 旧安定化法から組織再編法まで

旧安定化法及び早期健全化法に基づく資本増強制度は、既に廃止・終了されているが、日本長期信用銀行（現新生銀行）に投入された両法に基づく公的資金のうち、それぞれ 1300 億円、1200 億円が未済となっている。預金保険法第 7 章（第 107 条第 1 項）に基づく資本増強は、平成 15（2003）年 6 月のりそな銀行への投入のみである。ただし、これは金融機関単体への投入額としては最大規模のものであり、この時点におけるりそなホールディングスの公的資金残高は、他の枠組みによるものも含めて 3 兆 1280 億円に達した。組織再編法に基づく資本増強は、第二地方銀行に対する 1 件のみで金額も小さい。平成 28（2016）年 9 月末時点の各制度の実績を表 1～4 に示す。

表 1 旧安定化法に基づく資本増強

（単位：億円）

投入先の名称	現在の名称・略称	金額	投入	完済	投入先の名称	現在の名称・略称	金額	投入	完済
第一勧業銀行	みずほ FG	990	1998.3	2004.8	あさひ銀行	りそな HD	1,000	1998.3	2005.10
富士銀行		1,000		2004.3	大和銀行		1,000		2005.9
日本興業銀行		1,000		2004.3	住友信託銀行	三井住友トラスト HD	1,000		2003.3
安田信託銀行		1,500		2004.9	三井信託銀行		1,000		2005.3
さくら銀行	1,000	2003.3		中央信託銀行	600		2006.7		
住友銀行	三井住友 FG	1,000		2003.3	日本長期信用銀行	新生銀行	1,766		一部未済
東京三菱銀行	三菱 UFJFG	1,000		2000.12	日本債券信用銀行	あおぞら銀行	600		2015.6
三和銀行		1,000		2003.3	横浜銀行	コンコルディア FG	200		2003.5
東海銀行		1,000		2003.3	北陸銀行	ほくほく FG	200		2006.3
三菱信託銀行		500		2000.12	足利銀行	めぶき FG	300		2004.3
東洋信託銀行		500		2003.3	計	21 行	1 兆 8156 億円		

（出典）「金融機能安定化法（旧安定化法）に基づく資本増強実績一覧」預金保険機構ウェブサイト <<https://www.dic.go.jp/katsudo/shihonzokyo/jisseki-antei.html>> を基に筆者作成。

¹⁸ 金融審議会金融分科会第二部会公的資金制度に関するワーキンググループ「金融機関に対する公的資金制度のあり方について」2003.7.28. 金融庁ウェブサイト <http://www.fsa.go.jp/singi/singi_kinyu/siryoku/kinyu/dai2/f-20030728_d2sir/03b.pdf>

¹⁹ 金融庁「金融機能強化法等の改正に係る説明資料」2011.5. <<http://www.fsa.go.jp/common/diet/177/05/giyoku.pdf>>

表2 早期健全化法に基づく資本増強

(単位：億円)

投入先の名称	現在の名称・略称	金額	投入	完済	投入先の名称	現在の名称・略称	金額	投入	完済	
第一勧業銀行	みずほ FG	9,000	1999.3	2006.7	横浜銀行	コンコルディア FG	2,000	1999.3	2004.8	
富士銀行		10,000	1999.3	2006.7	東日本銀行		200	2001.3	2011.3	
日本興業銀行		6,000	1999.3	2005.8	足利銀行	めぶき FG	1,050	1999.9	2009.11	
さくら銀行	三井住友 FG	8,000	1999.3	2006.10	北陸銀行	ほくほく FG	750	1999.9	2009.7	
住友銀行		5,010	1999.3	2006.9	北海道銀行		450	2000.3	2009.8	
三和銀行	三菱 UFJFG	7,000	1999.3	2006.3	琉球銀行	琉球銀行	400	1999.9	2010.7	
東海銀行		6,000	1999.3	2006.6	広島総合銀行	山口 FG	400	1999.9	2005.12	
三菱信託銀行		3,000	1999.3	2001.1	熊本ファミリー銀行	ふくおか FG	300	2000.2	2006.5	
東洋信託銀行		2,000	1999.3	2006.6	九州銀行		300	2002.3	2008.2	
あさひ銀行		りそな HD	5,000	1999.3	2015.6	千葉興業銀行	千葉興業銀行	600	2000.9	2013.7
大和銀行			4,080	1999.3	2009.3	八千代銀行	東京 TYFG	350	2000.9	2006.3
近畿大阪銀行	600		2001.4	2015.6	岐阜銀行	十六銀行	120	2001.4	2010.12	
住友信託銀行	三井住友トラスト HD	2,000	1999.3	2004.1	福岡シティ銀行	西日本シティ銀行	700	2002.1	2010.7	
三井信託銀行		4,003	1999.3	2008.7	和歌山銀行	紀陽銀行	120	2002.1	2005.12	
中央信託銀行		1,500	1999.3	2013.3	関西さわやか銀行	関西アーバン銀行	120	2001.3	2004.1	
日本長期信用銀行	新生銀行	2,400	2000.3	一部未済	計 32 行 8 兆 6053 億円					
日本債券信用銀行	あおぞら銀行	2,600	2000.10	2015.6						

(出典)「早期健全化法に基づく資本増強実績一覧」預金保険機構ウェブサイト <<https://www.dic.go.jp/katsudo/shihonzokyo/jisseki-soki.html>> を基に筆者作成。

表3 預金保険法第7章に基づく資本増強

(単位：億円)

投入先の名称	現在の名称・略称	金額	投入	完済
りそな銀行	りそな HD	19,600	2003.6	2014.7

(出典)「預金保険法(預保法)(危機対応)に基づく資本増強実績一覧」ウェブサイト <<https://www.dic.go.jp/katsudo/shihonzokyo/jisseki-yoho.html>> を基に筆者作成。

表4 組織再編法に基づく資本増強

(単位：億円)

投入先の名称	現在の名称・略称	金額	投入	完済
関東つくば銀行	筑波銀行	60	2003.9	2008.9

(出典)「組織再編成促進特措法(組織再編法)に基づく資本増強実績一覧」ウェブサイト <<https://www.dic.go.jp/katsudo/shihonzokyo/jisseki-soshiki.html>> を基に筆者作成。

2 金融機能強化法

金融機能強化法に基づく国の資本参加には、①金融機関単体への資本参加、②組織再編成を行う際の資本参加、③系統中央機関を通じた個別の協同組織金融機関への資本参加²⁰、④系統中央機関への資本参加の4方式がある²¹。同法は、「地域における経済の活性化」を目的に掲げており、公的資金の投入先は主として中小・地域金融機関となっている。機構に株式等の引受け等の申込みをする金融機関は、経営改善の目標及び達成のための方策、地域経済の活性化に資する方策等を記載した経営強化計画を主務大臣に提出することとされている。

なお、協同組織金融機関については、系統中央機関による各業界内の独自の資本増強制度が設けられており²²、③及び④の方式による資本参加は、国がこれを支援するものである。系統中

²⁰ 協同組織金融機関とは、信用金庫、信用協同組合等を指す。また、系統中央機関とは、それらの中央機関として、会員機関の余裕資金の運用や為替の集中決済等の機能をもつ、信金中央金庫、全国信用協同組合連合会等を指す。

²¹ 金融庁 前掲注(19)

²² 「信金・信組の資本増強制度—金融機能強化法は2017年に期限切れを迎える—」『金融財政事情』67巻4号、2016.1.25, pp.26-27.

中央機関自体に国が資本参加する④の方式は、制度創設以来、長らく利用がなかったが、平成 27 (2015) 年 12 月に全国信用協同組合連合会に対して初めて実施された²³。

平成 28 (2016) 年 9 月末時点の実績を表 5 に示す。投入先は累計 17 機関（実質的な投入先ベースで 30 機関）で、うち 3 機関が公的資金を完済している。投入額は累計 6586 億円で、うち 1805 億円が返済されており、残額は 4781 億円である。また、平成 23 (2011) 年 6 月の改正で設けられた震災特例によるものは、6 機関（実質的な投入先ベースで 12 機関）・2165 億円で、うち 1 機関分・200 億円が返済されている。

表 5 金融機能強化法に基づく資本参加

(単位: 億円)

投入先の名称	実質的な投入先	金額	投入	完済	投入先の名称	実質的な投入先	金額	投入	完済	
七十七銀行		*200	2011.12	2015.6	全国信用協同組合 連合会		106	2015.12	未済	
紀陽 HD	紀陽銀行	315	2006.11	2013.9						
豊和銀行		90	2006.12	2014.3	信金中央金庫	宮古信金	*85	2012.2	未済	
		160	2014.3	未済		気仙沼信金	*130	2012.2	未済	
北洋銀行		1,000	2009.3	2014.3		石巻信金	*157	2012.2	未済	
福邦銀行		60	2009.3	未済		あぶくま信金	*175	2012.2	未済	
南日本銀行		150	2009.3	未済		山梨県民信組	450	2009.9	未済	
みちのく銀行		200	2009.9	未済	全国信用協同組合 連合会	相双五城信組	*139	2012.1	未済	
		200	2009.9	2012.12		いわき信組	*175	2012.1	未済	
じもと HD	きらやか銀行	*200	2012.12	未済		那須信組	*54	2012.3	未済	
		*100	2012.12	未済		ぐんまみらい信組	250	2012.12	未済	
	仙台銀行	*300	2011.9	未済		東京厚生信組	50	2014.3	未済	
第三銀行		300	2009.9	未済		横浜中央信組	190	2014.3	未済	
東和銀行		350	2009.12	未済		釧路信組	80	2014.12	未済	
高知銀行		150	2009.12	未済		滋賀県信組	90	2014.12	未済	
フィデア HD	北都銀行	100	2010.3	未済		計	17 機関	6586 億円		
宮崎太陽銀行		130	2010.3	未済						
筑波銀行		*350	2011.9	未済						
東北銀行		*100	2012.9	未済						

(注 1) 持株会社や系統中央機関を通じた資本参加については、実質的な投入先を示した。

(注 2) 投入金額の「*」は震災特例によることを示す。

(出典) 「金融機能強化法に基づく資本参加実績一覧」ウェブサイト <<https://www.dic.go.jp/katsudo/shihonzokyo/jisseki-kyoka.html>> を基に筆者作成。

III 金融機関への公的資金投入をめぐる論点

1 国民負担の観点

(1) 資本増強・資本参加と破綻処理

1990 年代以降の住専問題²⁴や大手金融機関の破綻²⁵が、多額の財政支出等の形で国民負担を

²³ 金融庁「全国信用協同組合連合会に対する優先出資の引受け等の決定について」2016.11.18. <<http://www.fsa.go.jp/news/27/ginkou/20151118-1.html>>

²⁴ バブル期に過度な不動産融資に走った住宅金融専門会社は、1990 年代の地価下落により多額の不良債権を抱えて経営困難に陥り、その処理に当たって 6850 億円の公的資金が投入されるに至った(島村・中島 前掲注(5))。

²⁵ 平成 28 (2016) 年 9 月末現在、機構による破綻金融機関等に対する金銭贈与の累計額は 19 兆 388 億円に上る。贈与額が 1 兆円を超えた例として、木津信用組合(平成 9 (1997) 年・1 兆 44 億円)、北海道拓殖銀行(平成 10 (1998) 年・1 兆 7631 億円)、日本長期信用銀行(平成 12 (2000) 年・3 兆 2350 億円)、日本債券信用銀行(同年・3 兆 1414 億円)がある(「資金援助等実績」預金保険機構ウェブサイト <<https://www.dic.go.jp/katsudo/shikinenjo/index.html>>)。

伴ったのに対して、資本増強・資本参加は、政府保証による機構の借入れ又は債券発行を原資として、健全とされた金融機関への「出資」の形をとり、現在まで返済・回収が継続している。結果的に財政負担は生じておらず、むしろ回収額が簿価額を上回ることによって機構に投資益をもたらしている²⁶。事前予防的な公的資金投入によって金融危機の拡大を防ぎ、最終的な国民負担も回避し得たとして、これを肯定的に評価する声もある²⁷。ただし、投資の観点から見る場合には、他の投資機会との比較（機会費用の考慮）が必要であると考えられる。また、りそなホールディングス及びあおぞら銀行は公的資金の完済までに17年間を要し、新生銀行に至ってはいまだ完済の目途が立たないなど、投入期間が長期に及んでいることへの批判も見られる。²⁸

(2) ベイルインとベイルアウト

リーマンショックへの対応過程では、欧米主要国においても、危機回避のため大型金融機関が公的資金により救済される例（ベイルアウト）が見られ、いわゆる「大きすぎて潰せない」（TBTF: Too big to fail）問題がクローズアップされた。これを放置すれば、破綻時の救済を当てにして、金融機関が再び過度なリスクテイクに走ることが危惧される。そこで、平成23（2011）年11月の金融世界経済に関する首脳会合（G20）において、金融安定理事会（FSB: Financial Stability Board）の策定した「金融機関の実効的な破綻処理の枠組みの主要な特性」が各国に承認された²⁹。グローバルなシステム上重要な金融機関（G-SIFIs: Global Systemically Important Financial Institutions）を対象とした破綻処理制度の在り方として、金融機関の株主・一部の債権者の負担により秩序ある破綻処理を行うこと（ベイルイン）³⁰が原則とされ、各国規制の取れんが目指された。一方、我が国においては、平成25（2013）年6月の預金保険法改正により、第7章の2（第126条の2～第126条の39）に証券会社、保険会社等も含む全ての金融機関を対象とする資本増強制度が規定された³¹が、ベイルイン導入には消極的であり、国際的動向に逆行するとの指摘が見られる³²。資本増強・資本参加及び破綻処理の仕組みを図に示す。

²⁶ 公的資金の返済・回収は、金融機関の申出によることとされ、資本増強・資本参加の際に機構が取得した優先株式等を金融機関が買い取る、あるいは機構が第三者へ売却する（市場売却を含む。）形で行われる。その際、市場に悪影響を与えないかという点や取得価格以上での処分が可能かという点が判断基準とされる。平成28（2016）年9月末現在、資本増強・資本参加に係る回収額と簿価額（取得価格ベース）の差額は、累計1兆6139億円に上る（「処分の状況等」預金保険機構ウェブサイト <<https://www.dic.go.jp/katsudo/shihonzokyo/shobun.html>>）。なお、会計検査院は、平成27年度決算検査報告において、機構の「金融機能早期健全化勘定」の利益剰余金について、余裕資金の有効活用が図られていないとの意見を表示し、国庫への納付や機構の財務の健全性維持等に活用するなどの制度整備を検討するよう金融庁に求めている（会計検査院『平成27年度決算検査報告』2016.11.7, pp.80-89）。

²⁷ 伊豆久「金融危機と公的資金」『証研レポート』1690号, 2015.6, pp.20-27。

²⁸ 中野瑞彦「金融機関への公的資金投入と金融システムの安定化問題」『桃山学院大学経済経営論集』57巻3号, 2016.3, pp.101-130 は、りそなホールディングスに投入された公的資金の投資収益率（投入と回収の差額を収益と見た場合の内部収益率）を試算し、当時のりそなの信用度に対して十分な利回りではなかったとしている。

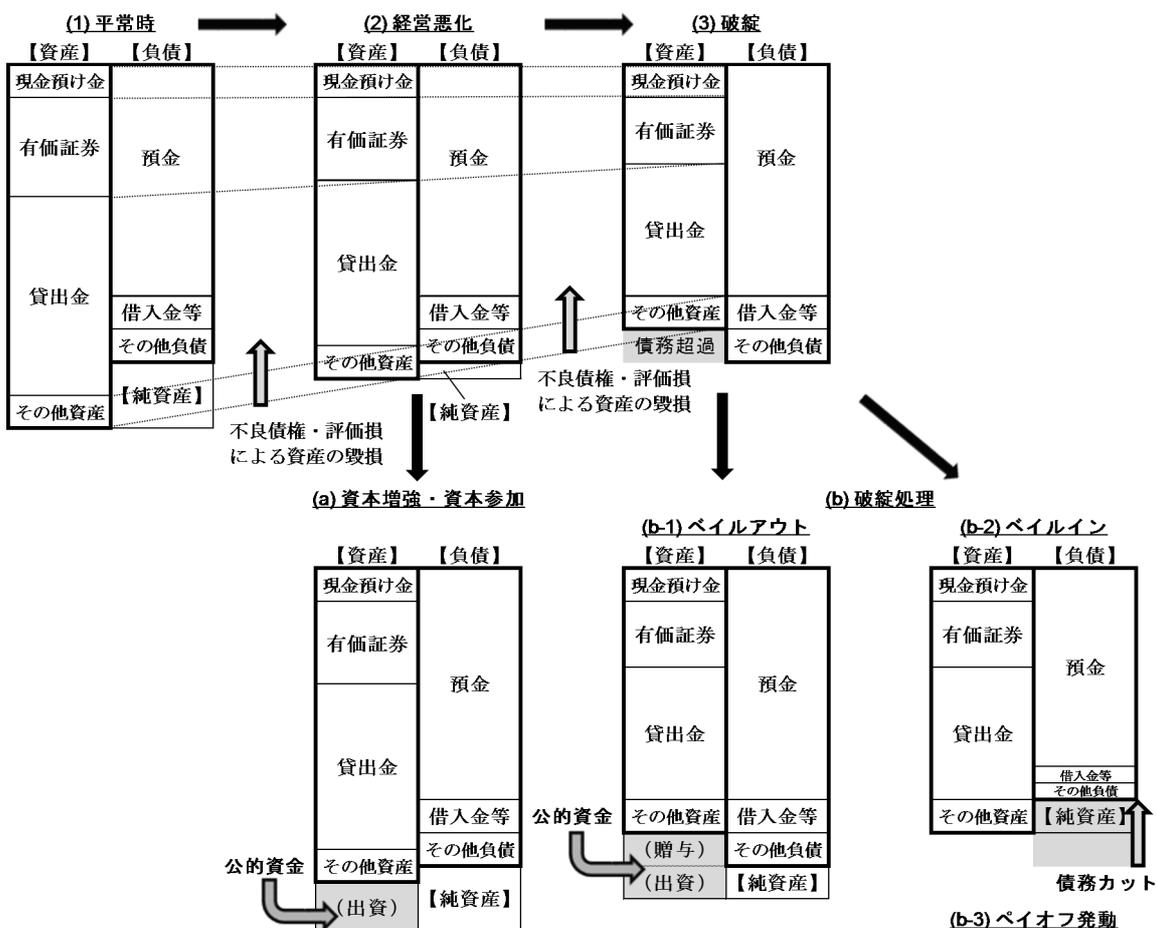
²⁹ 金融庁「金融安定理事会による「システム上重要な金融機関（SIFIs）に対処するための政策手段」の公表について」2011.11.10. <<http://www.fsa.go.jp/inter/fsf/20111110-1.html>>; 「G20 カンヌ・サミット」2011.11. 外務省ウェブサイト <<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/g20/cannes2011/index.html>>

³⁰ 具体的には、無担保債権の元本削減（ヘアカット）や普通株転換を実施する（小立敬「欧米におけるベイルインの導入状況と論点の整理」『野村資本市場クォーターリー』18巻4号, 2015.春, pp.69-90.）。

³¹ 預金保険法第7章の措置（金融危機対応）が、我が国が1990年代に経験した不良債権型の金融危機を想定し、銀行の全債務を保護することによる預金者の信用不安解消や健全な借り手の保護を目的としているのに対して、第7章の2の措置（秩序ある処理）は、リーマンショック時のような市場における取引相手方の信認低下による危機を想定し、重要な市場取引等を履行させることにより、市場参加者間の危機の連鎖を防ぐことを目的としている（「第183回国会における金融庁関連法律案」金融庁ウェブサイト <<http://www.fsa.go.jp/common/diet/183/index.html>>）。

³² ベイルインには、銀行の自己資本比率に関する国際基準である「バーゼル III」に盛り込まれた、ベイルイン特約

図 資本増強・資本参加及び破綻処理の仕組み（銀行バランスシートの動き）



- (1) 銀行は、預金等により受け入れた資金を、企業等への貸出しや有価証券の保有によって運用している。
 - (2) 不良債権や有価証券の評価損の増加は、資産を毀損する。不良化した資産の償却を進めると、自己資本（純資産）が減少する。銀行のリスク資産（貸出し、有価証券等）の保有は、自己資本に対して一定の比率に収めるよう規制されており、貸出し等を減らす必要が生じる。
 - (a) 資本増強・資本参加は、公的資金による株式の引受け等（出資）により、減少した自己資本を回復させ、銀行のリスク負担能力を向上させる。
 - (3) 資産の毀損が一層進み、自己資本比率が規制水準を下回ると、早期是正措置により金融当局の業務改善指導の対象となり、債務超過に陥ると業務停止命令に至る。
 - (b-1) 公的資金の投入（ペイルアウト）により損失を穴埋めし（贈与）、新たな自己資本を供給する（出資）と、預金をはじめとする全ての債務が保護される。
 - (b-2) 銀行の債権者の無担保債権や預金保険の対象外の大口預金等を切り捨てること（ペイルイン）により、自己資本を回復し、保護されるべき債務（小口預金、有担保債権等）を保護することができる。
 - (b-3) その他、ペイオフ発動により、預金保険の付保対象の預金のみを払い戻し、破綻銀行を清算するという選択肢もある。この場合、保護されない債務が大量に発生し、金融システム全体に不安が波及するおそれがある。
- (注) 破綻処理時の公的資金投入は、実際には、受皿金融機関に健全債権と債務を譲渡した上で、その受皿機関に対して行われることが多い。
- (出典) 筆者作成。

付き債券による「契約ペイルイン」と、金融危機に際して強制的に債務削減を行う権限を監督当局に授権する「法的ペイルイン」とがある。平成 25（2013）年の預金保険法改正の際には、前者を導入し後者は見送るとの説明を金融庁が行い、その後、後者についても、既存の倒産法制により実質的に同様の効果が実現できると説明を改めた。しかし、事前予防的な公的資金投入が制度化されていることなどから、ペイルインが実質的に発動される可能性は低いとの見方がある（伊豆久「第 2 章 金融危機と公的資金—ペイルインをめぐる—」証券経営研究会編『資本市場の変貌と証券ビジネス』日本証券経済研究所，2015，pp.48-64.）。

2 金融機能強化の観点

(1) 地域金融機関の再編

金融機能強化法については、不良債権処理を進めるための時限立法であったところ、中小企業金融や震災対応へと目的が順次拡大され、期限が延長されてきた。地域金融機関の信用コスト³³は過去最低水準に低下し、もはや不良債権が問題とされる状況にはなく³⁴、近年は資本参加の申請件数も減少してきている。地域経済の活性化という目的を掲げながら、現状は、個別の金融機関、とりわけ経営基盤の脆弱な第二地方銀行の救済に終始しており、公的資金投入の意義が不明確になっているとの指摘が見られる³⁵。また、地域金融機関をめぐる課題は、将来の人口減少に伴う営業基盤の弱体化という、より構造的な問題へとシフトしてきているとの見方もある³⁶。

こうした状況を受けて、地域金融機関の再編を進め、収益力を強化していくべきであるとの考え方が見られる。従来、地域銀行の再編は、経営体力の低下した銀行の救済という側面が強かったが、平成 26 (2014) 年頃からは、金融庁が人口動態の分析等に基づき地域銀行に再編を促しているとの見方を背景に、地域銀行の側で大規模な合併等の動きが続いている。³⁷

(2) 事業性評価に基づく融資等への取組

その一方で、地域金融機関は再編による安易な規模拡大に走るのではなく、貸出先の事業内容や成長可能性の評価に基づく融資等に注力して、地域経済の活性化に取り組むべきであるとの主張³⁸も見られる。金融庁も、「平成 27 事務年度金融レポート」において、「全国的な人口減少に伴う貸出規模の縮小が予想される中で、全ての地域銀行が貸出の量的拡大を目指すビジネスモデルは、全体としては中長期的に成り立たない可能性がある」とし、「地域に密着した多くの金融機関が、営業地域における顧客の期待やニーズを的確に捉えた商品・サービスを提供し、担保・保証に依存せず取引先企業の事業性評価に基づく融資や本業支援等を通じて、地域産業・企業の生産性向上や円滑な新陳代謝の促進を図り、地域経済の発展と自らの経営基盤の安定を目指す、というビジネスモデル」への転換を促していく姿勢を鮮明にしている³⁹。

³³ 融資先の倒産等により、1 年間に平均的に発生することが予想される損失額のこと。

³⁴ 金融庁によると、平成 28 (2016) 年 3 月期の地域銀行（地方銀行・第二地方銀行）及び協同組織金融機関の不良債権比率は、それぞれ 2.1%、4.5%である。金融機能強化法制定前の 2004 年 3 月期には、これらの比率は 6.9%、8.6%であった（金融庁「平成 28 年 3 月期における金融再生法開示債権の状況等（ポイント）」2016.8.12. <<http://www.fsa.go.jp/status/npl/20160812.html>>）。

³⁵ 中野 前掲注(28)

³⁶ 小立敬「地域銀行の再編の背景と論点」岩崎俊博編、野村資本市場研究所著『地方創生に挑む地域金融—「縮小」阻止へ—金融・資本市場からのアプローチ』金融財政事情研究会、2015、pp.52-67。

³⁷ 同上；高橋克英『地銀大再編』中央経済社、2016、pp.2-62 は、今後数年間で第二地方銀行を中心に経営統合が進み、「2020 年 20 兆 20 行」（平成 32 (2020) 年頃までに 20 兆円規模の地域銀行グループが 20 行程度）体制に再編されるとの青写真を示している。

³⁸ 橋本卓典『捨てられる銀行』講談社、2016、pp.75-81；「急がば回れ—地域銀行の 16 年 3 月期決算を読んで—」『金融財政事情』67 巻 24 号、2016.6.20、p.22；「特集 深化する金融行政」『金融財政事情』67 巻 41 号、2016.10.24、pp.10-39。

³⁹ 金融庁「平成 27 事務年度金融レポート」2016.9.15、pp.20-21. <<http://www.fsa.go.jp/news/28/20160915-4/01.pdf>>

おわりに

平成 28 (2016) 年の金融機能強化法改正後の動きとして、全国信用協同組合連合会を通じた愛知県中央信用組合及び鹿児島興業信用組合への計 62 億 4000 万円の資本参加の実施が、同年 11 月に決定されている⁴⁰。EU 離脱を選択した英国の国民投票以降も、主要国の国政選挙等において事前の予想を覆す結果が相次ぐなど、世界経済の不確実性は増していると考えられ、同法が金融システムの安定に果たしていく役割が注目される。

最後に、金融機能強化法に基づく資本参加先の平成 28 (2016) 年 3 月期における経営強化計画履行状況を、表 6 に示す。経営指標が順調に改善していない投入先や、経営が改善しても中小企業向けの貸出しを計画どおりに伸ばせていない投入先が見受けられ、公的資金投入が経営改善や地域経済活性化に真に貢献するものとなっているか、今後とも検証が必要と考えられる。

表 6 金融機能強化法に基づく経営強化計画の履行状況

	コア業務純益			業務粗利益経費率			中小企業向け貸出残高・比率			経営改善支援先割合		
	始期の水準	平成 28 年 3 月期		始期の水準	平成 28 年 3 月期		始期の水準	平成 28 年 3 月期		始期の水準	平成 28 年 3 月期	
	(億円)	(億円)	(億円)	(%)	(%)	(%)	(億円/%)	(億円/%)	(億円/%)	(%)	(%)	(%)
豊和銀行	32	33	28	53.21	53.2	53.02	2,107 38.17	2,310 39.79	2,294 40.99	4.45	5.09	7.23
福邦銀行	15	15	11	64.08	64.04	67.26	1,588 35.33	1,610 35.38	1,626 35.35	5.61	5.79	7.58
南日本銀行	42	44	47	56.61	58.55	56.06	3,016 41.4	3,116 42.33	3,280 42.57	2.94	3.06	3.34
みちのく銀行	71	72	78	64.33	64.08	65.44	4,311 20.34	4,355 20.61	4,561 22.23	10.35	10.85	11.16
第三銀行	62	63	66	60.55	60.71	60.8	5,991 30.7	6,021 30.71	6,185 30.74	2.11	2.13	3.15
東和銀行	109	93	97	59.78	62.72	61.52	6,432 31.25	6,562 31.59	6,683 30.89	11.72	11.75	35.34
高知銀行	31	31	24	67.96	69.1	69.07	3,586 34.44	3,596 34.48	3,700 35.39	3.02	3.08	3.93
北都銀行	37	38	45	63.58	65.71	57.94	2,715 20.17	2,748 20.2	2,843 21.02	9.62	9.72	11.05
宮崎太陽銀行	27	22	24	62.06	65.66	63.94	2,243 34.94	2,340 36.12	2,383 36.1	10.13	10.99	14.79
山梨県民信組	16	15	12	56.46	62.9	59.81	1,821 43.6	1,847 44	1,829 43.38	5.51	5.89	6.02
ぐんまみらい信組	5	6	3	79.59	79.04	83.4	1,004 28.65	1,015 28.83	1,011 28.56	14.55	17.97	21.93
東京厚生信組	1.08	1.28	1.45	79.31	76.71	73.43	191 32.09	195 32.3	223 37.45	3.06	5.53	13.26
横浜中央信組	3.62	6.02	9.28	74.13	65.66	64.51	655 53.76	747 55.1	1,189 57.06	6.14	8.42	9.33
釧路信組	1.73	1.95	2.54	72.57	71.98	61.24	286 33.26	306 33.74	331 35.41	2.46	2.65	3.55
滋賀県信組	1.93	1.98	2.3	76.2	75.21	64.01	345 27.59	359 28.01	396 30.79	29.02	29.22	31.75

(注 1) 震災特例に基づく資本参加については、収益性・効率性に関する目標設定が求められないため除外した。

(注 2) 「コア業務純益」とは、銀行の本業の収益を示す業務純益から国債売買等による一時的変動要因を除いたもので、安定的な利益を示す指標。「業務粗利益経費率」(OHR: Over Head Ratio)とは、一定の業務粗利益を稼ぎ出すのにどれだけ経費をかけたかを示すもので、経営の効率性を示す指標。

(注 3) 実績が計画水準に達しておらず、さらに計画始期よりも悪化している場合を網掛けとした。

(出典) 金融庁「破綻金融機関の処理のために講じた措置の内容等に関する報告」2016.12 を基に筆者作成。

⁴⁰ 金融庁「全国信用協同組合連合会に対する優先出資の引受け等の決定について」2016.11.25. <<http://www.fsa.go.jp/news/28/ginkou/20161125-2.html>>