

論文

金融機関の破綻と法的破綻処理 —金融セーフティネット未整備期—

飯塚 徹

The Failure and Legally Failed Disposal of Financial Institutions:
The Financial Safety Net Undeveloped Period

IIZUKA Toru

要 旨

金融機関は、利鞘の減少、資金需要の減少、人口の減少(少子高齢化)の環境下、厳しい経営状況に陥っている。グローバルな営業展開ができず、急速なリストラ(店舗閉鎖・人員削減等)を進められない地域金融機関は、淘汰(整理・統合)され、破綻する先も出てくることが予想される。これまでの地域金融機関の破綻事例、法的破綻処理、金融セーフティネットなどについて、その変遷を考察することは意義がある。本稿は、銀行不倒体制の崩壊後、金融セーフティネットの未整備期(1990年～1999年)における、預金保険制度の導入、地域金融機関の破綻、法的破綻処理の特徴などを考察する。

キーワード

金融機関の破綻 法的破綻処理 金融セーフティネット 預金保険制度

目 次

- I. はじめに
- II. 銀行不倒体制の構築
- III. 金融自由化と不倒体制の崩壊
- IV. 金融セーフティネット
- V. 預金保険制度の導入
- VI. 金融機関の破綻と法的処理
- VII. むすびにかえて

注

文献

I. はじめに

金融機関は、長引く低金利政策による利鞘の減少、民間部門が資金剰余のため資金需要の減少、人口減少(少子高齢化)などの環境下、非常に厳しい経営状況に陥っている。これに対し、メガバンク(三菱UFJフィナンシャルグループ、みずほフィナンシャルグループ、三井住友フィナンシャルグループ)は、国内店舗の統廃合や人員削減などを進め^{注1}、海外展開に注力し^{注2}、フィンテック(金融とITの力で便利なサービスを創造)の新サービスを展開している。そして、地域金融機関(地方銀行、信用金庫、信用組合)は、広域も含め合併などを行い^{注3}、経営の効率化を図っている。合併を視野に、店舗の統廃合や人員削減が求められるが、過疎地も含めネットワークを築き、地域インフラとなる地域金融機関の場合は、リストラを急速・過度に推進すると、地域経済や雇用に大きく悪影響を及ぼすことが懸念される。また、基本的に海外に営業基盤を持たない地域金融機関は国際業務の収益増加は困難で、フィンテックの新サービス展開もメガバンクに劣後し、新たな収益の柱には程遠いと考えられる。こうした状況下、金融庁が2018年3月期決算を分析したところ、全国の地方銀行106行のうち約半数の54行が本業で赤字となり、そのなかで、23行は5期以上連続で赤字だった^{注4}。また、日本銀行は、10年後に地方銀行の約6割で、純損益が赤字になるとの試算を公表した(2019年4月)^{注5}。長野県内においても、八十二銀行は、2019年3月期決算において、貸出金利回り低下が響き、連結経常利益は前期比17.2%減の343億5400万円、純利益は12.9%減の224億9200万円で、3期連続の減益となった。また、長野銀行も、2019年3月期決算において、純利益は前期比41.4%減の11億円、経常利益が前期比33.8%減の18億円で、4期連続の減益となった。昨年4月以降、新潟県や三重県、関西圏で地方銀行再編が進展し、なかには、公正取引委員会の審査に関し混迷した

ケースもあったが、法的解決が図られ、広域合併が実現する。政府は、経営統合基準を緩和してさらなる再編を促す方針であるが、なかには、合併する基礎体力がない弱体化した地域金融機関、合併しても相手先にメリットがない、救済合併すると救済先の経営が困窮するなどの地域金融機関もある。結果として、今後、地域金融機関は、淘汰(整理・統合)され、なかには破綻する金融機関も出てくることが予想される。なお、こうした要因ではないが、これまで地方銀行の優等生といわれ、金融庁からも高評価を受け、個人・不動産融資に特化したビジネスモデルにより、高い収益を得てきたスルガ銀行(静岡県)は、不動産不正融資やガバナンスが機能していない体制などから信用が失墜し、預金流失が止まらず、併せて株価も低迷し、経営破綻の危機に陥っている。

こうした状況のもと、これまでの地域金融機関の破綻事例、法的な破綻処理、預金者の保護、セーフティネットについて、その変遷を考察することは、将来に向けて意義がある。そこで、金融セーフティネットの未整備期、金融再生法による金融セーフティネットの時期、現行の金融セーフティネットの3期に分け、考察したい。本稿は、銀行不倒体制の崩壊後、金融セーフティネットの未整備期(1990年～1999年)における、預金保険制度の導入、地域金融機関の破綻、法的破綻処理の特徴を考察する。

II. 銀行不倒体制の構築

日本は、戦後から長期間にわたって銀行が破綻しない体制を構築してきた。こうした体制は、金融当局による積極的な介入(規制規律)、具体的に「金融規制」「金融行政」「金融当局主導の救済合併」により支えられた^{注6}。

まず、「金融規制」は、「業務分野規制」として、長期金融と短期金融の分離、銀行と証券の兼業禁止、銀行業務と信託業務の分離が法定され、こう

した専門機能および資金需要に従い、金融機関は分業され、普通銀行、長期信用銀行、信託銀行、信用金庫、信用組合などが設立された^{注7}。この分業体制をより確実にするため、競争制限的に「金利規制」が課され、臨時金利調整法の施行(1947年)により、預金金利の上限が規制された。この結果、預金金利、預金金利を基準とする融資金利は低位に固定され、戦後の資金不足の企業には低金利の資金が広く行き届き、産業・経済の発展に結実した。

次に、「金融行政」として、監督機関である大蔵省は、いわゆる「護送船団方式」^{注8}により、金融機関、特に銀行の経営を安定させ破綻を防ぎ、預金者に不安を与えないよう、手厚い行政指導を行ってきた。この時代は、戦後の産業・経済の復興さらに発展に向け、銀行を核とした「金融システムの安定」、および、資金の重要な担い手である「預金者の保護」が強く求められた。グローバルな競争力も勘案した決済システムの安定、企業への円滑な資金供給、預金者からの絶対的な信用を確保するために、「銀行を1行たりとも破綻させない」という金融行政のもと、不倒体制が構築された。

こうした金融規制および金融行政にも関わらず、金融機関の破綻を完全に防ぐことはできなかった。ここで、金融当局が主導する、大手銀行による中小金融機関の救済合併が行われた。このインフォーマルな手法は、当時の大手銀行にとって、多少の負担はあるものの、規制の障壁なく営業規模・支店を拡大することができ、総計で利益を得ることができた。本手法は、経営が悪化した中小金融機関を破綻の前段階で救済することができ、救済した大手銀行も総計で利益を得ることができ、さらに、預金者や債権者の負担が発生せず、信用秩序の維持に資する、極めて有効な金融セーフティネットと評価できる^{注9}。大蔵省は、こうしたセーフティネットを構築するため、大手銀行と親密に情報交換を行い、国内の金融機関の経営状況を常に調査・把握し、地域別に具体的な救済構想案を策定して

いた。この代表的な事例として、住友銀行(現三井住友銀行)による平和相互銀行の救済合併(1986年)があり、関西を地盤とする住友銀行は、首都圏に103店舗を有する平和相互銀行を救済合併し、首都圏に急速に進出した。

Ⅲ. 金融自由化と不倒体制の崩壊

戦後の産業・経済の発展を支えた銀行不倒の体制も、金融自由化の進展を契機に崩壊に向かった。1980年代の金融自由化は、世界的な潮流であり、多数の国で預金金利規制が緩和・撤廃され、金融機関の間で高金利による預金獲得競争が繰り広げられた。同時に、融資獲得競争も発生し、最大の収益源である預貸金利鞘が縮小し、収益性が大きく低下した。また、金融自由化の進展は、各国の金融・資本市場を、国際金融市場を介し密接に結び付け、その結果、金融機関は国際的な競争環境に突入することとなった^{注10}。

こうした金融自由化の潮流下、不倒体制を支えた、金融規制、金融行政、当局主導の救済合併は、変容を遂げた。金利規制について、1979年に、譲渡性定期預金(CD)が導入され、金利自由化が始動し、1985年4月には、市場金利連動型預金(MMC)、1985年10月には、大口定期預金が導入された。1990年代に入り、普通預金金利の自由化が進展し、1994年には流動性預金金利の完全自由化が実行され、金利自由化プロセスは完結した。

業務分野規制は、1985年から金融制度調査会において具体的な検討が進められた。1993年には「金融制度及び証券取引制度の改革のための関係法律の整備等に関する法律」(いわゆる「金融制度改革関連法」)が施行され、銀行子会社、信託銀行子会社、証券子会社等の業態別子会社の設立が可能となり、都市銀行をはじめ多数設立された^{注11}。1999年には、子会社の業務範囲に関する制限が撤廃され、業務分野自由化のプロセスは完結した。

こうした金融自由化の進展に伴い、わが国の銀行間の競争は激化した。預金金利に関する規制緩和が進むにつれ、銀行は預金獲得競争を展開し、特に1985年の大口預金導入後から競争が激化し、資金調達コストは急速に高まった。多くの金融機関は、資金調達コストの上昇に対し、融資を高い収益分野、すなわちリスクに伴い高い貸出金利が得られる、不動産関連分野へ積極的にシフトして行くことで収益性の低下を免れた。金融機関が、高リスク分野に取引を拡大させたことは、バブル経済を加速させるのと同時に不良債権の温床を醸成し、90年代における多数の金融機関の破綻と金融危機の要因となった。

また、護送船団方式の行政により、金融自由化を一気に推し進めず、競争力の弱い金融機関を保護するため、規制緩和を漸進的に進め、変革のモラトリアムを設けたが、規制緩和の完結に従い、護送船団方式の行政は、役割を終えることとなった。このモラトリアムもリスクを高め、90年代における多数の金融機関の破綻と金融危機の要因となった。当時の内閣は、護送船団方式の行政が、戦後の復興期から成長期へと引き継がれ、高度経済成長を推進したことも分かった上で、すでに役割を終えたと判断し、方針を転換させ、東京市場をニューヨークやロンドンに並ぶ国際市場にするため、金融自由化を加速する政策に舵を切り、過保護政策といわれた護送船団方式の行政を廃止した。

そして、金融当局の主導による救済合併は、救済金融機関の負担を伴い、住友銀行による平和相互銀行の救済合併(1986年)以降、大正相互銀行による大阪北信用組合(大阪府)の救済合併(1989年)、東海銀行による三和信用金庫(東京都)の救済合併、スルガ銀行による熱海信用組合(静岡県)の救済合併、近畿銀行による大阪復興信用組合(大阪府)の救済合併(1991年)などと続いた^{注12}。しかし、1992年に、東邦相互銀行(愛媛県)および東洋信用金庫(大阪府)の経営が悪化した際、両者の負

債が大きいこと、金融当局が計画した救済先の体力が脆弱で、共倒れの危険性もあることから、従来の方式で救済することができなかった。救済金融機関が経営悪化先の負債を吸収した上で救済する方式は限界を迎え、これ以降、預金保険機構から資金が発動されることとなった。さらに、1994年には、東京協和信用組合(東京都)と安全信用組合(東京都)の経営が悪化した際、この東京二信組の経営内容が想定以上に厳しい状況であり、金融当局では救済金融機関すら探し出せない状況に陥った^{注13}。最終的に、大蔵省、日本銀行、東京都で協議し、1995年に東京二信組の受皿として、東京共同銀行を設立し、解決を図った。これにより、金融当局の主導による救済合併方式は廃止され、同時に不倒体制も崩壊することとなった。

IV. 金融セーフティネット

1. セーフティネット

セーフティネット(安全網)は、社会に広く網の目のように救済策を張り、社会全体に対し安全や安心を提供する仕組みである。世界的に最も古いセーフティネットの仕組みは社会的セーフティネット(社会保障制度)であり、原型は、大航海時代に、毛織物の需要・価値が急速に高まり、英国の農業地帯が牧場へ急激に変わり、農地から追い出され都市で無産者(貧民)となった人々を救済するエリザベス救貧法(1601年施行)にあるとされる^{注14}。

日本においても、憲法25条で「健康で文化的な最低限度の生活を営む権利」が保障され、同条第2項で「国は、すべての生活部面について、社会福祉、社会保障及び公衆衛生の向上及び増進に努めなければならない」と規定され、健康保険や生活保護などの社会的セーフティネットが整備されている。

高度・複雑化する現代の市場社会においては、社会的セーフティネット(社会保障制度)に加え、

労働市場や金融市場(金融機関との取引)など、市場的セーフティネットも必要とされる^{注15}。こうした市場的セーフティネットは、市場の弱者・敗者を保護するのみならず、市場の安定に不可欠であり、競争圧力を緩和することで市場および経済社会の持続的な発展を支えるものである^{注16}。一方で、セーフティネットには、インセンティブ問題としてモラルハザード(倫理の欠如、制度の悪用)が発生することに留意する必要がある。例えば、生活保護や失業保険などで手厚い保護が受けられると、国民は労働意欲を無くし、働かなくなったり、ただ乗りが生じたり、社会・市場全体にとってネガティブな効果が発生する。

2. 金融セーフティネット

金融セーフティネットを整備する目的は、情報の非対称性による弱者(収集力・分析力)である預金者等の生活資金や財産等を保護し、経済社会のインフラとなっている金融システムの安定(信用秩序の維持)を図るためである^{注17}。金融システムは、個々の金融機関が、各種取引や決済ネットワークにおける資金決済を通じ相互に網の目のように結ばれ、1箇所が発生した支払不能等の影響は、決済システムや市場を通じ、瞬時にドミノ倒しのように波及していくシステミックリスクを内包している。そして、システミックリスクが顕在化する

と、資金決済の不能に加え、金融機関の担う金融仲介機能も麻痺し、健全な融資先も資金繰りに窮し経営破綻に追い込まれるなど、経済社会に大きな混乱・損失が発生するため、セーフティネットを整備する必要がある。

金融セーフティネットを、大きなネットにするか、小さなネットにするか、すなわち預金等の保護範囲は、生活預金等の保護、または金融システムの安定を主目的にするか、さらに、当該国の財政状況、経済・金融市場の状況、全体的な金融機関の経営状況などを勘案し各国の金融当局が決定するものである。

金融セーフティネットは、狭義には、公的主体による事後措置である預金保険機構が主導する預金保険制度、および中央銀行が実施する最終貸出制度(Lender of Last Resort: LLR機能)とされる。広義には、上記の内容に、公的主体による事前措置である、金融当局が実施する金融規制、民間主体による中間措置である市場によるチェック(市場規律)を総体的に捉えた制度とされる^{注18}。なお、広義には、ファイナンシャルゲートキーパー(外部監査人、信用格付機関等)のチェックも「市場規律」に含まれる。本稿における金融セーフティネットを下記に表で示した(表1)。

表1 金融セーフティネット

	実施主体		内容
事前措置	公	・金融当局	・金融機関に対する規制(規制規律)
中間措置	民	・債権者(預金者、劣後債保有者等) ・ファイナンシャルゲートキーパー(会計士、信用格付会社等)	・市場によるチェック(市場規律)
事後措置	公	・預金保険機構 ・中央銀行(日本銀行)	・預金保険制度 ・最終貸出(LLR)

日本銀行金融研究所『新版わが国の金融制度』(1998年)をもとに筆者作成

V. 預金保険制度の導入

1. 預金保険制度の概要

預金保険制度は、金融に関する基本的制度のなかで、紀元前の貨幣制度、中世欧州の銀行制度、17世紀以降の各国で確立・普及した中央銀行制度などと比較すると、未だ歴史が浅く、発展段階の制度といえる^{注19}。

預金保険制度は、1829年に米国ニューヨーク州において、金融機関の破綻に備え、金融機関から保険料を集め、破綻の際に債権者に払戻しを行う基金を設立したのが原点とされる^{注20}。その後、米国の10以上の州で同様の基金が設立されたが、州単位でのリスク負担は限界があり、金融機関の破綻に伴い多数の基金も破綻した。

1929年(原点から1世紀後)には、金融恐慌が勃発し、金融機関の破綻と預金者による「取り付け騒ぎ」(Bank Run)が相次ぎ、米国は経済・社会混乱に陥った^{注21}。これを受け、金融機関の健全化と預金者等の保護を図るため、1933年銀行法(グラス・スティーガル法)^{注22}が制定され、全国レベル(連邦ベース)の預金保険制度が導入された。翌年には、世界初の本格的な預金保険機関として、連邦預金保険公社(Federal Deposit Insurance Corporation: FDIC)が設立された。

こうして米国でスタートした預金保険制度は、世界大戦後、1970年代までに、カナダ、ドイツ、日本などに順次導入された。なお、日本は世界の中でも10番目と比較的早期に預金保険制度が導入された。また、欧州では銀行協会等が主催する相互保証的な任意制度(必要最低限の機能)として導入された。そして、1980年後半以降、世界的に金融自由化、グローバル化などが進展し、各地で金融危機、銀行等破綻が相次ぎ発生したことから、多数の国で預金保険制度が導入された^{注23}。各国の預金保険制度は、預金保険制度の主要目的(例えば、小口預金者等の保護を主要目的とするEU

諸国、金融システムの安定を主要目的とする米国など)、政治経済、金融財政の状況などから、大きく異なっている。

2. 預金保険制度のモラルハザード

預金保険制度は、インセンティブ問題としてモラルハザード(倫理の欠如、制度の悪用)が発生することに留意する必要がある。たとえば、健全性の低い金融機関は、起死回生的に、リスクが大きい先に対し高金利で融資を実行しようとする。金融機関は、預金保険制度により預金の払戻が確保されるため、リスクに応じた高金利を預金者に支払う必要がなく、一方で、高金利を預金者に提示し多くの預金を集めることも可能となる。こうしたリスクの高い融資が成功すると、その利益は金融機関(経営者)と株主が享受し、融資が失敗しても彼らがリスクを負担することはない。また、高金利で預入した預金者も当該預金が確保され損害を被ることはなく、すべてのツケ(負担)は預金保険に帰することとなる。このようなモラルハザードは、リスク業務への積極的な参入を助長し、金融機関の破綻を促進し、かえって金融システムの安定を損なうものとなる^{注24}。

さらに、金融機関の破綻が増加すると、預金払戻が増大し、支払原資の枯渇という深刻な問題が発生し、政府による資金援助が実行されれば、最終的に税金の投入により国民が損失を負担することとなる。預金保険制度は、預金者の保護を通じ、金融システムの安定(信用秩序の維持)を図りながら、金融機関のモラルハザードを抑制するという、利益相反を調整することが最大の課題となる^{注25}。こうした、モラルハザードは、1980年代の米国のS&L危機^{注26}、1990年代の日本の金融危機をはじめ、多数の国で顕在化し、深刻な事態を発生させている。

モラルハザードの抑制は、立法的解決を要する深刻な問題として、日本のみならず各国の共

通する課題として検討されてきた。金融安定化フォーラム(Financial Stability Forum:FSF)内の「預金保険作業部会」が策定・公表した「預金保険の国際ガイダンス(Guidance for Developing Effective Deposit Insurance Systems)の「モラルハザードに対応する選択肢分科会報告」では、預金保険の有効性を高めるためには、モラルハザードを抑制する一層の努力が必要であり、その方策は大きく3つに分類できるとしている^{注27}。(1)各銀行の良好な企業統治と管理、(2)非付保預金者およびその他の債権者によって実践される市場規律(市場規律)、(3)監督当局と預金保険機構によって実践される規制による規律(規制規律)である。なお、全ての方策には、潜在的な利点と欠点があり、また択一的な方策ではないため、相互補完的に機能させることで高い効果が期待できる。

3. 日本の預金保険制度導入

金融制度調査会^{注28}の「一般民間金融機関のあり方等に関する答申」(1970年)により、預金者保護の観点から、預金保険制度の導入が求められた。本答申に基づき、1971年に預金保険法が施行され、政府・日本銀行・民間金融機関からの各1億5,000万円、計4億5,000万円出資により、預金保険機構が設立され、預金保険制度が導入された^{注29}。

当初の破綻処理手法は、預金100万円を限度とした保険金支払方式のみが規定されていた。これは、不倒体制下、銀行の破綻は想定されておらず、信用金庫や信用組合の破綻に対し、再生可能な先には業態ごとの相互援助制度が整備されており、預金保険制度は、相互援助制度では対応できない、破綻に対応する清算型が念頭にあったと考えられる^{注30}。なお、当初の保険対象先は、銀行、相互銀行(現・第二地方銀行)、信用金庫、信用組合とされた。

その後、金融制度調査会が金融自由化のための環境整備を検討し、預金保険制度の整備拡充の必

要性を提言した。本提言に基づき、「預金保険金および準備預金制度に関する法律の一部を改正する法律」が施行され(1986年)、預金保険制度に資金援助方式が導入された。資金援助は、吸収合併、営業譲渡、株式取得の場合を対象に、受皿金融機関に対し、保険金支払いに係るコストの見込額(ペイオフコスト)の範囲内で、金銭の贈与、資産の買取り、資金の貸付け等を行うことを内容としていた。また、保険金支払い限度額が、300万円(1974年に100万円から増額)から1,000万円に引き上げられ、保険対象金融機関に労働金庫が加えられた。

VI. 金融機関の破綻と法的処理

1. 金融機関の破綻(定額保護期)

金融自由化および規制緩和の進展に伴い、金融業界は業態を超えた競争環境に突入し、不倒体制崩壊後の1990年以降、金融機関の破綻が相次いだ^{注31}。こうした破綻に対し、奉加帳方式^{注32}の救済合併処理は限界を迎え、預金保険機構の資金援助が発動された。

以下では、金融機関の破綻について、預金等が元本1,000万円まで定額保護された、1991年から1996年まで、金融機関の破綻、破綻先の概要、破綻処理の特徴について、整理する。

1) 定額保護期 I (1991年～1994年上期)

(i) 金融機関の破綻

1992年には、東邦相互銀行(愛媛県松山市)、東洋信用金庫(大阪市)が破綻した^{注33}。

東邦相互銀行は、海運・造船分門への集中的な貸出により業績・収益を拡大してきたが、プラザ合意以降の円高進行による主要貸出先の業況悪化に伴い、急速に貸出資産の不良債権化が進んだ。債権償却の負担、資金繰りの困難に加え、極端な海運・造船への取引傾斜による顧客基盤の脆弱性等から自主再建を断念し破綻した。同行の破綻に対し、伊予銀行(愛媛県)が、預金保険機構の支援

金と低利融資を受け、合併救済を行った。

東洋信用金庫は、支店長が巨額の架空預金証書を偽造し、取引先はノンバンク等に偽造預金証書を担保に多額の融資を引き出すという不祥事事件を引き起こした。この結果、東洋信用金庫は、ノンバンク10社、日本興業銀行と富士銀行に多額の債務(2,512億円)を負い、単独営業が困難となり破綻した。同庫の破綻に対し、三和銀行(現・三菱東京UFJ銀行)を中心とした金融機関が当庫の営業を譲り受ける形式で救済した。

東邦相互銀行と東洋信用金庫の破綻を契機に、金融機関の破綻は、2000年半ばまではほぼ毎年継続することとなった。1993年には、釜石信用金庫(岩手県)、大阪府民信用組合(大阪府)が破綻し、1994年には、信用組合岐阜商銀(岐阜県)が破綻した。

(ii) 破綻処理の特徴

この期間の破綻処理は、明確な制度やルール、セーフティネットが確立されておらず、状況に応じ、個別の対応がなされた。預金保険機構からの資金援助は、ペイオフコスト^{注34}を限度に実施された。債務超過額と破綻処理にかかるコスト等の合計額がペイオフコストを超える先に対しては、地方公共団体や救済金融機関が資金支援を行った。

破綻金融機関の債務超過額は、預金保険機構の資金援助、地方公共団体や関係金融機関の支援等により解消され、この結果、預金者だけでなく、一般債権者の債権も全額保護された。この後も、日本振興銀行の破綻(2010年9月)まで預金者のみならず債権者も全て保護されることとなるが、これは、破綻処理を円滑に行うため、預金者以外の債務者から法的破綻処理手続の申立てが発生しないための対処法と考えられる^{注35}。なお、全債務保護に明確な法的根拠はないものの、定額保護期下では、外部支援を行った地方公共団体や関係金融機関の負担により破綻処理が行われ、全額保護期下では、特例資金援助を認める預金保険法附則16条が根拠とされている^{注36}。法的倒産手続きを行

わないため、預金以外の債務のみを毀損させることができず、結果として、全債務が保護された。

当時は、預金保険法上、資金援助としての資産買取りは救済金融機関からのみ可能とされ、破綻金融機関からの買取りはできなかった^{注37}。このため、救済金融機関が承継を望まない不良債権の受皿として、業界団体等が不良債権の買取り機関を設立し、不良債権を買取った。この結果、破綻金融機関の処理時点で不良債権の処理コストが表面化し、残りの資産負債を救済金融機関が承継する時に、大幅な債務超過を承継することとなる。こうした場合、資金援助を資金貸付方式で行うと、破綻処理時点で救済金融機関の自己資本が大幅に低下するため、金銭贈与方式が採用された。

2) 定額保護期Ⅱ(1994年下期～1996年)

(i) 金融機関の破綻

1994年12月には、東京協和信用組合(東京都)、安全信用組合(東京都)が破綻した^{注38}。両組合の破綻は、東京二信組問題とよばれ、理事長の独裁体制の乱脈経営による経営破綻が社会に大きなインパクトを与え、二信組の理事長は背任罪により起訴され有罪となった。

1995年には、友愛信用組合(神奈川県)、1996年には、コスモ信用組合(東京都)、兵庫銀行(兵庫県)、福井県第一信用組合(福井県)、太平洋銀行(東京都)が破綻した。このなかで、多額の預金が流出したコスモ信用組合、戦後初の銀行倒産となった第二地方銀行最大手の兵庫銀行の破綻が社会に大きなインパクトを与えた^{注39}。

コスモ信用組合は、理事長の独裁体制のもと、普通銀行への転換を目指し、乱脈的に不動産業、金融・保険業へ融資を急速に拡大した。自由金利型定期預金「マンモス」により、他の金融機関よりも1.5～2.0%も高い利息を設定し原資を集め(預金者にモラルハザードが発生)、収益構造が逆鞘になりながらも、融資を拡大し続けた。バブル経済崩壊・景気悪化に伴う不動産価格の下落から急激に資産内容が悪化し、東京都の検査により、大

幅債務超過状態が発覚し、業務停止命令が発動され、破綻に至った。破綻処理費用は、業界団体のほかに日本銀行が200億円、預金保険機構が1,250億円を支出した^{注40}。

兵庫銀行は、バブル期において、本体と関連ノンバンクを通じ、不動産関連融資を急速に拡大した。原資は、安定的なコア預金ではなく譲渡性預金(CD)を中心とする不安定な市場性資金に多くを依存していた^{注41}。バブル経済崩壊・景気悪化に伴い不良債権化が進み、さらに阪神・淡路大震災の影響を受け、資産内容の悪化が加速し、破綻に至った。破綻処理に際し、地元財界、都市銀行、第二地方銀行、生命保険会社、損害保険会社などから709億円の出資を受け、みどり銀行が設立され営業譲渡が行われた。本件は民間により救済・再生された特殊な事例である。しかし、みどり銀行は、多額の不良債権を引き継ぎ開業から財務体質が脆弱で、1998年5月に破綻に至った。みどり銀行の破綻処理は、阪神銀行が受皿となり吸収合併を行い、みなと銀行を設立した。

(ii) 破綻処理の特徴

この期間は、金融機関の不良債権問題が深刻化し、救済金融機関の体力も脆弱となり、破綻処理手法の変革が求められた。前フェーズ(1991年～1994年上期)同様、預金等の保護が元本1,000万円までで、ペイオフコスト超過分は外部支援^{注42}により充足された。

破綻処理手法として、救済金融機関を設立する事例(みどり銀行、わかしお銀行等)が見られた。なかでも、東京協和信用組合と安全信用組合の東京二信組の救済金融機関として東京共同銀行が設立されたことは、破綻処理手法のターニングポイントとなった。同行は、両信組の救済金融機関の役割を果たし、その後、整理回収機構に改組され、破綻金融機関からの不良債権買取り・回収業務を担い、破綻処理において重要な役割を果たすこととなる。

みどり銀行破綻の要因として、資金援助がペイ

オフコスト内に限定されていたことがあげられ、ペイオフコスト内での資金援助のスキームに限界がみられた。その後も金融機関の破綻が相次ぎ、預金保険制度が定額保護から全額保護に向かうこととなった。

2. 金融危機の深刻化(全額保護期)

1) 全額保護期 I (1996年後半～1998年)

不良債権問題が深刻化し、金融機関の破綻が相次ぎ、日本は金融危機に陥った。こうした事態を打開するため、金融システム安定化委員会が、「金融システム安定化のための諸施策(市場規律に基づく新しい金融システムの構築)」を答申した(1995年)^{注43}。

本答申は、従来の預金保険制度を革新する、金融機関のディスクロージャー、金融当局による早期是正措置を両輪に、「市場規律の発揮」と「自己責任原則の徹底」を基本とした金融システム(セーフティネット)を構築すべきことを提言している。「金融機関の破綻処理のあり方」において、基本的な考え方として、預金保険が保護すべきは破綻金融機関(経営者・株主・出資者・従業員)ではなく、預金者と信用秩序であることを明示し、破綻処理手続の整備、預金保険制度の見直しについて下記のように提言した。

【提言内容】

金融システム安定化のための諸施策(市場規律に基づく新しい金融システムの構築)

1. 不良債権問題の早期処理と今後の金融システムのあり方

市場規律の発揮と自己責任原則の徹底を基本とした透明性の高い金融システムを早急に構築する必要があり、このためディスクロージャーの推進や金融機関経営の健全性確保のための透明性の高い新しい行政手法の導入が必要。また、破綻処理においては、先送りではなく果敢な対応が必要で

あり、破綻処理手法の整備、預金保険の発動方式の多様化等が必要。一方、今後概ね5年の間は預金者保護、信用秩序維持に最大限の努力を払う必要があり、通常の預金保険の発動を超えた法制度、資金面、組織面からの特別の対応が必要。

2. 金融機関経営の健全性確保のための方策

(1) ディスクローチャーの推進

地域銀行においてはできるだけ早期の開示完了が、信用金庫、労働金庫及び信用組合においても原則として1998年3月期までに不良債権のディスクローチャーの完了が必要。

(2) 早期是正措置の導入

自己資本比率等の客観的な指標に基づき業務改善命令等の措置を適時に講じていく早期是正措置を導入する必要あり。

以上

本答申に基づき、危機的な状況に対応すべく、ペイオフの凍結等を目的とする預金保険法の改正(1996年)がなされ、恒久的措置として、破綻金融機関からの資産の買取りが可能となった(預保法第59条第4項)^{注44}。これまで、破綻金融機関の不良債権を、救済金融機関ではなく、関係機関が設立した債権回収機関に移転させていたが、本改正により、破綻金融機関からの資産買取り資金を資金援助の対象にできることとなった。

こうした改正に続き、預金保険制度の多様化を図り、預金者保護および信用秩序維持を目的とする預金保険法の改正(1997年)がなされた。主要な改正は、(1)今後の金融再編加速に伴い発生が予測される「新設合併」について、資金援助を可能とした。(2)2001年度までの時限措置として、経営が悪化した複数の破綻金融機関による特定合併に対し、資金援助を行うことを可能とした^{注45}。(3)特例業務にかかる日銀等からの借入限度額を、1兆円から10兆円に大幅に引き上げたことである。

(i) 金融機関の破綻

1996年には、山陽信用組合(兵庫県)およびけん

みん大和信用組合(兵庫県神戸市)が、兵庫銀行破綻の影響を受け、破綻に至った。山陽信用組合とけんみん大和信用組合には、預金保険法改正(1996年)によるペイオフコスト超の資金援助(特別資金援助)が適用された。

1997年には、大阪信用組合(大阪市)、木津信用組合(大阪市)、三福信用組合(大阪市)、阪神労働信用組合(兵庫県尼崎市)と、関西の5つの信用組合が放漫経営・杜撰融資により破綻した。1995年に発生した阪神・淡路大震災の影響もあり、関西地域の信用組合の破綻が目立ち、なかでも大規模破綻となった木津信用組合の破綻が注目された。

木津信用組合は、理事長の独裁体制のもと、高金利の大口定期などにより預金量を急速に拡大し(預金者のモラルハザード発生)、最大時には1兆円を超える最大規模の信用組合であった^{注46}。こうして集めた預金を不動産融資に集中させ、バブル後期は大口融資規制を回避するため、ノンバンクを利用した迂回融資により貸出金を増加させた。バブル経済の崩壊、阪神・淡路大震災の影響を受け、資産内容の悪化が加速し、不良債権比率は8割を超えた。この結果、多額の預金が流失し、金融当局から業務停止命令が出され、経営破綻に至った(総負債額：1兆3千億円)。破綻処理において、預金保険機構から1兆340億円が金銭贈与され、東京共同銀行を改組した整理回収銀行に事業譲渡された。

1998年には、阪和銀行(和歌山県和歌山市)、土岐信用組合(岐阜県土岐市)、東海信用組合(岐阜県岐阜市)が放漫経営・杜撰融資により破綻した。この期間(1996年～1998年)における金融機関の破綻は、阪和銀行を除くと、すべて信用組合の破綻であった。唯一の銀行破綻となった阪和銀行は、大規模な破産(総負債額6,145億円)であり、戦後初の銀行への業務停止命令、副頭取の殺人事件も絡み、大きく注目された。

阪和銀行は、最大規模の第二地方銀行で、和歌山県内において、紀陽銀行(第一地方銀行)に次ぐ、

地方銀行であった。同行は、関西国際空港の建設を控え過熱するバブル期において、不動産融資を拡大し、大口融資規制に対しては、系列ノンバンクに迂回融資により貸出金を増加させた。しかし、バブル経済の崩壊、関西国際空港ブームの終了に伴い、資産の不良債権化が急速に進み、金融当局が業務停止命令を下し、経営破綻に至った。破綻処理は、整理回収銀行が信用組合からの資産買取りのみ受託する制度のため、預金保険機構が直接資産を買取り、当該資産の管理回収業務を整理回収銀行に委託した。また、救済銀行が出現しなかったため、預金の払戻しを中心とした整理清算のための紀伊預金管理銀行が設立され、預金債務を移転し、破綻処理が進められた^{注47}。

(ii) 破綻処理の特徴

預金保険法の改正(1996年)により、預金保険機構からペイオフコスト超の資金援助が可能となり、1996年11月に山陽信用組合およびけんみん大和信用組合に適用され、その後も多数の破綻した金融機関に適用され、多額の資金援助がなされた。全額保護への移行に伴い、地方公共団体および金融機関からの資金援助が減少した^{注48}。

木津信用組合および三福信用組合の破綻処理において、救済金融機関が出現しなかったため、預金保険法第62条(合併等のあっせん)^{注49}により、整理回収銀行が救済金融機関となった。木津信用組合の破綻処理において、「合併等のあっせん」が行われ、救済金融機関である整理回収銀行には、三和銀行が3,000億円(10年間返済)の低利融資を行い、預金保険機構が債務保証を行った(預金保険法附則第7条第1項第2号)。また、阪和銀行の破綻処理においても、救済金融機関が出現しなかったが、整理回収銀行は、法的に信用組合以外の破綻金融機関を対象に合併・営業譲渡をすることができなかったため、預金債務を管理する時限的な金融機関として、紀伊預金管理銀行を新設し、同行に預金債務を移転させた^{注50}。

2) 全額保護期Ⅱ(1998年～1999年)

1997年以降は、金融機関以外の複数の証券会社・生命保険会社も事業譲渡・経営破綻に至った。1997年4月には、戦後初の生命保険会社の破綻となる日産生命保険が、高利の年金・養老保険による逆鞘と外債投資の失敗により資産内容が急速に悪化し、金融当局から業務停止命令を受け破綻に至った。破綻処理には、生命保険契約者保護基金が上限となる2,000億円の贈与を行った^{注51}。また、同年5月には小川証券(大阪市)、10月には越後証券(新潟市)が破綻に至った。同年11月には、三洋証券(東京都)が、放漫経営と系列ノンバンクの破綻により経営が悪化し、経営破綻に至った。破綻処理には、寄託証券保証基金^{注52}から限度外支払が行われた。この三洋証券の破綻は、コールマーケットにおける債務不履行を発生し、日本金融危機のトリガーとされている。

(i) 金融機関の破綻

1998年の預金保険法改正により、金融機関の破綻処理に公的資金^{注53}を使用することが可能となった。本フェーズでは、公的資金による資金援助スキームが整備された1998年4月から1999年前半(金融再生法適用事例)までの期間の破綻事例を整理する。短期間において、37件もの金融機関が破綻した(この内、銀行破綻は6件)。

1998年に、福德銀行(大阪市)、なにわ銀行(大阪市)、京都共栄銀行(京都市)、北海道拓殖銀行(札幌市)、徳陽シティ銀行(仙台市)、1999年にみどり銀行(神戸市)が破綻に至った。なかでも、北海道拓殖銀行の大型破綻が目目される^{注54}。

福德銀行となにわ銀行の両行は、バブル期に不動産・建設関連、ノンバンクに融資を急拡大したが、バブル崩壊と景気低迷を受け、多数の資産が不良債権化し、経営破綻に至った。両行の破綻処理として、改正預金保険法(1997年)により整備された特定合併^{注55}により、1998年10月になみはや銀行が設立された。しかし、弱者同士の合併は、過小資本でスタートし、その後の経営改善も進ま

ず、わずか10ヵ月で経営破綻に至った。

みどり銀行は、経営破綻した兵庫銀行の受皿銀行として、地元経済界からの出資を中心に1995年に設立されたが、兵庫銀行から多くの不良債権を引き継ぎ、当初より経営が難航した。その後も、震災後の地域経済の低迷を受け、経営破綻に至った。第二地銀である阪神銀行が、救済・吸収合併し、みなと銀行が設立された。

(ii) 破綻処理の特徴

当時の破綻処理の特徴は、特例業務基金に交付された国債(1998年2月の預金保険法改正で、7兆円を設定)を償還し(公的資金の投入)、ペイオフコスト超の金銭贈与が行われた点である。この手法は、北海道拓殖銀行の破綻処理において初適用され、1兆387億円の公的資金が投入された。

特定合併が特例業務として新設され、唯一の事例として、福德銀行となにわ銀行が特定合併を行い、なみはや銀行が設立された。本件の資金援助について、金銭贈与は行われず、整理回収銀行により資産買取りのみが実行された。

整理回収銀行の受皿銀行としての機能を信用組合に限定せず、銀行・信用金庫にも拡充した。福德銀行となにわ銀行の破綻処理(1998年)以降、預金保険機構を経由し、全ての金融機関から資産買取りを行うことが可能となり、その後破綻処理で多用された^{注56}。

3. 北海道拓殖銀行の破綻と破綻処理

1) 経営破綻への道程

1980年代の銀行間の競争激化のなか、北海道拓殖銀行は、都市銀行内では預金・貸金量および収益力も最下位で上位行との差は拡大し、さらに有力地方銀行にも追い抜かれる状況であった。こうした状況下、北海道拓殖銀行は、1980年代中期から、「インキュベーター(新興企業振興)」戦略を掲げ、道内の観光・不動産関連の新興ベンチャー企業に融資を急速に拡大した^{注57}。しかし、首都

圏でのバブル崩壊に続き、道内に本格的なバブル崩壊が訪れた時に、北海道拓殖銀行は、多額の不良債権を抱えることになった。

北海道拓殖銀行は、不良債権を過少に公表したが、信憑性に乏しく信用力が大きく低下し、格付会社ムーディーズは最低のEランク(外部支援を要する評価)評価を付した(1995年)。北海道拓殖銀行は、「北海道銀行」との合併を目指したが難航し^{注58}、1997年9月に合併延期が公表され、これを受け、株価は急速に下落し、預金が大量に流出した。株価は、同年9月に100円を割り込み、11月には65円まで低下し、預金は9月中に2,500億円以上減少した。こうした市場の評価を受け、北海道拓殖銀行は、大口定期預金に高金利を設定したが、預金流失に歯止めがかからず、インターバンク・コール市場^{注59}で3,000億円を調達した。

同時期に、三洋証券(東京都)が経営破綻し、10億円の無担保コールが返済債務不履行となった。このインターバンク市場における初のデフォルトは、市場(貸出先)を慎重にさせ、北海道拓殖銀行をはじめ信用力の低い先に資金は届かなくなった。この結果、北海道拓殖銀行は資金不足に陥り、1997年11月に都市銀行・上位20行として、初めての経営破綻に陥った。

2) 破綻処理の特徴

北海道拓殖銀行の破綻は、総負債9兆4,537億円の最大規模の破綻となった。また、営業基盤が北海道と首都圏に二分されているため、受皿となる金融機関の選定が難航した。金融当局は、地域への影響、行員の雇用、受皿先の規模なども考慮し、北海道銀行への営業譲渡を画策したが、北海道拓殖銀行は北洋銀行への営業譲渡を決断した。北洋銀行は、北海道拓殖銀行の資金量の4分の1程度の規模であり、「日銀の特別融資および預金保険の資金援助、営業譲渡は道内の店舗のみ」という条件のもと救済合併の要請に応じた。日本銀行は、金額無制限の特別融資(ピーク時2兆6,700億円)を行った^{注60}。預金保険機構は、受皿先の北洋銀行(北

海道部分)、中央信託銀行(首都圏部分)に対し、ペイオフコスト超となる1兆7,947億円の金銭贈与を行った。ペイオフコスト超の1兆1,852億円は、公的資金から支出された。

従来の破綻処理では、受皿先が引き継ぐ資産の範囲は、明確なルールが無く、健全な資産は簿価で受皿先に譲渡し、不良資産は時価で整理回収銀行に譲渡するのが通例であった。しかし、北海道拓殖銀行の規模は、一部の不良資産も受皿先で引受けないと、道内経済・社会への打撃が懸念され、当局主導により要注意先債権も引き継ぐこととされた^{注61}。

一連の北海道拓殖銀行の破綻処理は、破綻時に受皿先が確定していない場合の対応、破綻先から受皿先への資産承継の明確なルール整備(譲渡範囲、資評価手法など)の必要性が強く認識され、その後の金融セーフティネット構築に向け、大きく影響した。

3)責任追及

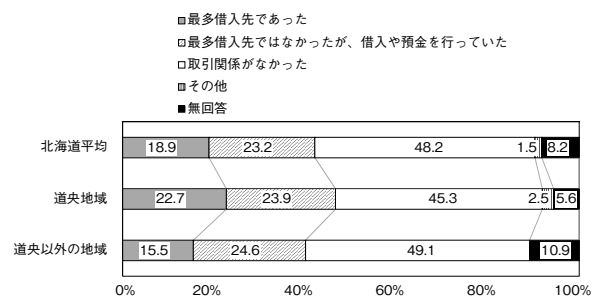
預金保険機構は、整理回収機構と連携し、金融機関が破綻し公的資金が投入された場合において、役員が裁量の範囲を超えた違法な行為により金融機関に損害を与える行為があれば、民事(損害賠償責任)・刑事(特別背任罪)の責任追及を行ってきた。

北海道拓殖銀行の破綻処理において、1998年3月に与信調査委員会が設置され、旧役員の実態が検討され、この結果、元頭取らに対し民事提訴および刑事告訴がなされた。最高裁により、「融資における銀行の取締役の注意義務の程度は、一般の株式会社取締役と比較し高い水準にある」と判示され、民事(損害賠償責任)、刑事(特別背任罪)の責任が認められた。なお、民事では、カプトデコム事件の最高裁判決(2008年1月28日・最高裁第二小法廷)^{注62}、刑事ではソフィアグループ事件の最高裁判決(2009年11月9日・最高裁第三小法廷)^{注63}が、金融破綻に関する役員への責任追及に関するリーディングケースとなった。

4)地域経済・中小企業への影響

北海道拓殖銀行は、基幹産業および食料品等地方産業への融資を通じて、北海道内の産業振興に貢献し、平成9年3月末現在において預金残高で27%、貸出金残高で26%のシェアを有し、道内最大の金融機関であった。しかし、前述のとおり、バブル期に実行された多額の不動産融資が膨大な額の不良債権を生み、平成9年11月17日に事実上の経営破綻となり、北海道拓殖銀行が有していた正常債権の大半は北洋銀行(道外支店は中央信託銀行)へ、問題債権は整理回収銀行へと引き継がれた。その影響は、様々な政策努力により最小限に抑えられたが、地域トップシェアの金融機関の経営破綻は地元経済および中小企業に多大な影響を与えた。

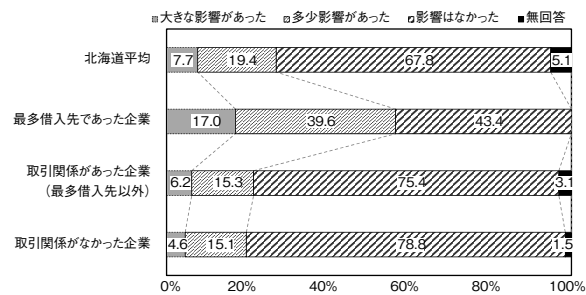
北海道拓殖銀行は、主に中堅以上の企業を取引対象としており、中小企業との取引は少なかったと言われているが、中小企業庁「中小企業白書」(平成12年)のアンケート対象企業を見ると、預金・借入れ等で北海道拓殖銀行と何らかの関係があった中小企業は特に道央地域で多く、全体では4割にも及んでいる(図1)。北海道拓殖銀行破綻により何らかの影響を受けたとする企業は、全体では4分の1程度にとどまっているが、北海道拓殖銀行との取引状況別に見ると、北海道拓殖銀行を最多借入先としていた企業では影響を受けた割合が5割となっており、最多借入先金融機関の経営破綻が中小企業に及ぼす影響の大きさが分かる(図2)。



(出典)中小企業庁「中小企業白書」(2000年)

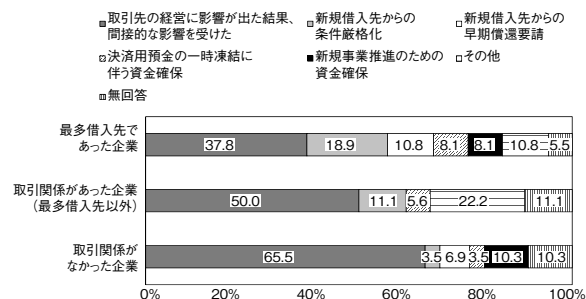
図1. 北海道拓殖銀行との取引状況
(北海道内中小企業)

また、地域トップバンクの経営破綻が道民および道内企業への心理面に与えた影響も大きかった。具体的な影響の内容を見ると、北海道拓殖銀行を最多借入先としていた企業では「新規借入先からの条件厳格化」「新規借入先からの早期償還要請」などの直接的な影響を受けた比率が高くなっており、北海道拓殖銀行と取引関係はあったが、最多借入先ではなかった企業および取引関係がなかった企業では、取引先が北海道拓殖銀行破綻の影響を受けたことにより自社にも影響が及んだといった間接的な影響が中心となっている(図3)。また、北海道拓殖銀行破綻による影響は企業の業績によっても異なっている。経常利益が赤字となっている企業は影響をより強く受け、かつ影響を受けた期間も長期化していることが分かる(図4(1)、(2))。



(出典) 中小企業庁「中小企業白書」(2000年)

図2. 北海道拓殖銀行の経営破綻による影響 (北海道内中小企業)



(出典) 中小企業庁「中小企業白書」(2000年)

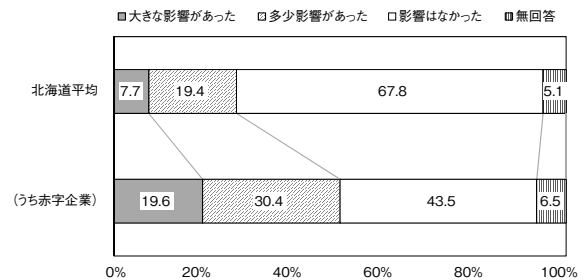
(注) 調査対象は、図2において、「大きな影響があった」「多少影響があった」と回答した企業。

図3. 北海道拓殖銀行の破綻による具体的な影響 (北海道内中小企業)

VII. むすびにかえて

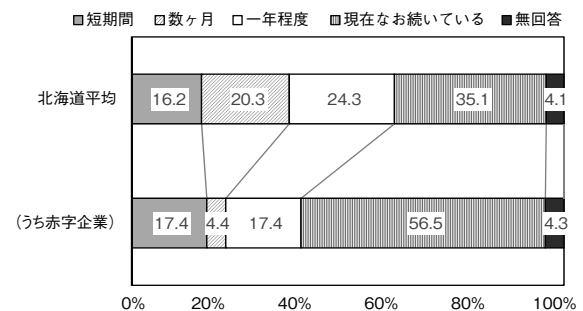
日本は、戦後から長らく銀行の不倒体制が築かれ、金融機関の破綻は想定されていなかった。しかし、金融自由化および規制緩和の進展に伴い、金融業界は業態を超えた競争環境に突入し、不倒体制崩壊後の1990年以降、金融機関の破綻が相次いだ。1992年に、東邦相互銀行(愛媛県松山市)、東洋信用金庫(大阪市)が破綻し、それ以降、2000年半ばまで、ほぼ毎年、金融機関の破綻が続いた。

私は、1990年に八十二銀行に入学したが、金融機関、特に銀行は破綻しないと思って就職活動を行い、他の就職活動をしていた学生も、さらに広く社会全体が同様に思っていた。当時、金融業界は他業界と比べ給料が高額で、安定性もあると考えられ、学生から高い人気を得て、理系分野から



(出典) 中小企業庁「中小企業白書」(2000年)

図4(1). 利益格差による北海道拓殖銀行の破綻の影響(北海道内中小企業)「影響の大きさ」



(出典) 中小企業庁「中小企業白書」(2000年)

図4(2). 利益格差による北海道拓殖銀行の破綻の影響(北海道内中小企業)「影響を受けた期間」

も多くの学生が就職し、人財・頭脳流出の問題が懸念された程である。参考までに、私が入行した時期は、いわゆるバブル全盛期で国内は不動産関連・リゾート開発などを中心に好景気に沸き、就職も売り手市場で学生は複数の内定を得て、その中から選定する状況であった。金融機関においても、不動産関連・リゾート開発などを中心に資金需要が多く、融資残高を伸ばし、利鞘を確保し高い利益を得ていた。なお、定期預金は、現在では考えられないが、利息10%以上の複利定期預金も存在していた。それでも、資金需要が多く、高い融資金利により利鞘が稼げた。私も含め多数の銀行員および社会全体は、こういった好景気が長く続き、金融機関は安定・存続し、さらなる成長を遂げると考えていた。しかし、暫くしてバブル景気は終焉を迎え、前述のとおり、金融機関の破綻が多発することとなった。当時、大きな衝撃を受けたものの、漠然と、都市銀行および第一地方銀行は破綻しないと考えていた。

そうしたなか、多くの金融機関の破綻のなかでも、北海道拓殖銀行の破綻のインパクトは大きかった。当時、北海道拓殖銀行は預金および融資の残高を前述のとおり伸ばしており、急成長を遂げていた。また、北海道出身者の学生を中心に就職先として、高い人気があり、優秀な学生が入行していた。優秀な人財の雇用先としても、地域経済の発展を支える人財確保の観点から意義があった。北海道拓殖銀行の破綻は、規模的にもあらゆる面で多大で、当時の社会経済問題となり、北海道の経済や企業(特に中小企業)、さらには住民や地域社会にも大きな打撃を与えた。なお、現在においても、北海道拓殖銀行の破綻の直接・間接的な影響があるといわれる。

こうした、金融機関の破綻に対し、従来の当局主導の救済合併処理は限界があり、預金保険機構の資金援助が発動された。破綻処理は、国内の経済状況、各金融機関の経営状況、救済金融機関の有無などに応じた個別対応が行われた。

法的破綻処理を整理すると、初期段階(1991年～1994年)においては、預金保険機構からの資金援助は、ペイオフコストを限度に実施され、債務超過額と破綻処理にかかるコスト等の合計額がペイオフコストを超える先に対しては、地方公共団体や救済金融機関が資金支援を行った。破綻金融機関の債務超過額は、預金保険機構の資金援助、地方公共団体や関係金融機関の支援等により解消され、この結果、預金者だけでなく、一般債権者の債権も全額保護された。この後も、日本振興銀行の破綻(2010年9月)まで預金者のみならず債権者も全て保護されることとなるが、これは、破綻処理を円滑に行うため、預金者以外の債務者から法的破綻処理手続の申立てが発生しないための対処法と考えられる。なお、全債務保護に明確な法的根拠はないものの、定額保護期下では、外部支援を行った地方公共団体や関係金融機関の負担により破綻処理が行われ、全額保護下では、特例資金援助を認める預金保険法附則16条が根拠とされている。法的倒産手続きを行わないため、預金以外の債務のみを毀損させることができず、結果として、全債務が保護された。続いて、定額保護期(1994年～1996年)には、前期同様、預金等の保護が元本1,000万円までで、ペイオフコスト超過分は外部支援(地方公共団体および救済金融機関が低利融資による収益補填・債務放棄・出資など)により充足された。そして、金融危機が深刻化した全額保護期(1996年～1999年)においては、預金保険法の改正(1996年)により、預金保険機構からペイオフコスト超の資金援助が可能となり、破綻した金融機関に、多額の資金援助がなされた。全額保護への移行に伴い、地方公共団体および金融機関からの資金援助が減少した。その後、特例業務基金に交付された国債(1998年2月の預金保険法改正で、7兆円を設定)を償還し(公的資金の投入)、ペイオフコスト超の金銭贈与が行われた。この手法は、北海道拓殖銀行の破綻処理において初めて適用された。なお、日本銀行は、金額無制限の特

別融資(最大時2兆6,700億円)を行った。

こうした個別対応な法的破綻処理を踏まえ、一律の対応制度の構築が考えられ、金融再生法(金融機能の再生のための緊急措置に関する法律)が1998年10月に施行される。なお、続編として、北海道拓殖銀行以降の金融機関の破綻、金融再生法が施行された背景・経緯、同法によるセーフティネットなどについて考察したい。

注

- 注1 例えば、三菱東京フィナンシャルグループは、2018年度からの3年間で、国内516支店の2割を統廃合し、2023年度末までに、従業員を6,000人削減する方針である。また、みずほフィナンシャルグループは、2024年度末までに総店舗数の2割にあたる100店舗を削減し、2026年度末までに従業員を19,000人削減する方針である。
<https://businesslounge.jp/economic-trend/2192.html>(2019年5月20日閲覧)
- 注2 2008年のリーマン・ショック以降、メガバンクなど大手銀行は海外展開に大きく舵を切った。金融危機の傷が比較的浅かったメリットを生かし、経営が悪化した欧米勢や日本企業が多数進出する東南アジアの金融機関に対するM&A(企業の合併・買収)で事業を拡大。少子高齢化で国内市場が縮小する中、海外に収益源を確保した。Sankei Biz (2018年9月15日)
- 注3 広域合併の例として、西日本銀行、福岡シティ銀行、長崎銀行の広域合併による「西日本FHD」の設立(2016年10月)、福岡銀行、熊本銀行、肥後ファミリー銀行、親和銀行、九州銀行、十八銀行の広域合併による「ふくおかFG」の設立(2019年4月)など、他多数。全国銀行協会ホームページ <https://www.zenginkyo.or.jp/article/tag-h/7454/> (2019年5月20日閲覧)。また、金融庁は、地方銀行が1行しかなくても単独での存続が困難な地域が、青森県、富山県、島根県など23県あるとの試算を公表した。金融庁「地域金融の課題と競争のあり方」(2018年4月11日)
- 注4 信濃毎日新聞朝刊(2019年3月23日)
- 注5 日本銀行「金融システムレポート」(2019年4月)。同レポートでは、「人口減少などを背景に貸出残高の伸びが縮小し、特段の措置を講じない限り収益悪化が止まらない、金融機関の統合・提携や、他業態との連携も有効な選択肢となり得る」と提言している。
- 注6 服部泰彦「銀行の経営破綻と預金流出」立命館経営学第45巻第4号92頁。重田正美「戦後の金融改革の流れ」国立国会図書館調査及び立法考査局『経済分野における規制改革の影響と対策』103頁。
- 注7 預金取扱金融機関として、(1)短期金融を主業務とする普通銀行(都市銀行、地方銀行等)、(2)長期資金の供給を主業務とする長期金融機関(長期信用銀行、信託銀行)、(3)中小企業金融を主業務とする中小企業金融機関(信用金庫、信用組合、労働金庫等)が設立された。なお、長期信用銀行は、2006年4月以降、該当銀行はない。全国銀行協会『わが国の銀行』(財経詳報社 2010)30頁以下。
- 注8 護送船団方式とは、銀行の破綻防止を優先し、最も競争力の弱い金融機関を基準として、金融規制および金融行政を行う方式を揶揄するもの

である。堀内昭義『金融システムの未来』(岩波新書, 1998)122頁。鹿野嘉昭『日本の金融制度』(東洋経済新報社, 2009)111頁。

注9 堀内(1998)は、本文のような救済合併を、預金保険制度によるペイオフ範囲内の「限定的なセーフティネット」と峻別し、「包括的なセーフティネット」とする。堀内(前掲注8)参照

注10 堀内(1999)は、わが国の1980年代の金融自由化は、緩やかに銀行と金融機関のコンセンサスの下で、既存権益を可能な限り保護しようとする「漸進主義」と、欧米特に米国からの圧力により進められた「外圧」が特徴的な、「不徹底な金融自由化」であるとする。諸外国と同等の金融自由化は、1996年から実施された金融ビッグバン(金融制度改革)まで待つことになるとする。堀内(前掲注8)119頁以降、堀内昭義『日本経済と金融危機』(岩波書店, 1999)65頁以下。鹿野(前掲注8)38頁以下も同旨。

注11 業務分野規制の緩和に関しても、銀行等が新たに設立する証券子会社の業務範囲からコア業務となる株式関連業務が除外され、銀行や証券会社が設立する信託銀行子会社の業務範囲からコア業務となる貸付信託や年金信託などが除外され、大きな制約が課された。

注12 金融機関の破綻については、主に日本経済新聞および預金保険機構『平成金融危機への対応』(金融財政事情研究会, 2009)を参照。

注13 東京協和信用組合と安全信用組合は密接に関連しており、両組合の元理事長は関連企業や政治家の親族企業などに不正融資を主導し背任容疑で逮捕された。本件は二信組事件と言われ、本件をきっかけに大蔵省の過剰接待なども発覚し、バブル時代の金融機関の杜撰さや政治家や官僚との癒着を象徴し、大きな社会問題となった。

注14 エリザベス救貧法(Poor Law)は、資本主義の発展に伴い生活困窮者(貧民)が発生・増加する社会問題を、国家責任により救済・解決を図る社会的セーフティネット(社会保障制度)の嚆矢とされる。同法は、有能貧民と無能貧民に分類し、前者と児童は労役場(work house)などで就労を強制し、無能貧民は保護する、という内容であった。その後、救貧法の大改正が行われ(1834年)、貧民処遇の一元化や中央集権化が図られ、福祉国家英国の出発点となった。

注15 金子(1999年)は、「金融機関の経営をサーカスの綱渡りに例え、綱渡りでは、安全ネット(セーフティネットの語源)を張ることでプレーヤー(金融機関等)が、一か八かのゼロサム的な演技をせず、リスクを勘案した上で一定の安心感を抱き、委縮せず良い演技ができ、観客(預金者、市場等)も安心して演技を見ることができる」とする。なお、労働市場のセーフティネットとは、年金や失業などに関する社会保障制度を指す。金子勝『セーフティネットの政治経済学』(筑摩書房, 1999)62頁以下。

注16 金子(1999年)は、「セーフティネットは弱者救済を含め社会的公正を満たす(リスクを社会全

体でシェア)ため人々の信頼を得ることができ、それにより市場競争も安定的に機能する相互補完関係がある」とする。金子(前掲注15)68頁。

注17 金融システムの安定(信用秩序の維持)に関しては、必ずしも一致した考え方は確立されていない。最大公約数的には、「金融・為替市場や資本市場などの信用市場ならびに通貨制度および支払・決済システムが全体としてみて整然かつ円滑に機能している状態」とされる。鹿野(前掲注8)101頁。本稿も、この定義とする。

注18 翁百合『金融の未来学—小さなセーフティネットをめざして—』(筑摩書房, 2002)37頁以降。なお、金融セーフティネットの事後的措置に民間主体である信用金庫および信用組合の相互援助制度、すなわち、「信用金庫相互援助資金制度」「全国信用組合保障基金制度」を加える考え方もある。日本銀行金融研究所『新版わが国の金融制度』(1998)、鹿野(前掲注8)109頁。

注19 高橋正彦「預金保険制度の歴史と基本的課題」預金保険研究第14号2頁

注20 本間勝『世界の預金保険と銀行破綻処理』(東洋経済新報社, 2002)7頁

注21 1930年には1,350先、31年には2,300先、32年には1,450先の銀行が破綻した。米国の金融恐慌と預金者保護政策についての研究として、小林真行『アメリカ銀行恐慌と預金者保護政策 - 1930年代における商業銀行の再編』(北海道大学出版会, 2009)が詳しい。

注22 同法は、銀行業務と証券業務の明確な分離を定め、預金銀行業務と証券業務の兼営を禁止し、連邦準備制度加盟銀行が証券会社を系列に置くこと、兼務する役員を置くことなども禁止した。その後、金融環境の変化、金融商品の多様化などに対応し、銀行業務と証券業務の兼営・兼務禁止の規定は、「1999年金融サービス近代化法(Financial Services Modernization Act of 1999)」に拠り解禁された(第32条の廃止)。

注23 80年代後半にEC(EUの前身)では欧州委員会主導で預金保険制度の導入促進と加盟国間の基準統一が進められ、EC諸国内で預金保険制度が普及した。90年代に東欧・旧ソ連の金融自由化や民営化により、多数の国で国家による預金の全額保護を廃止し預金保険制度を導入した。また、90年代中後半にメキシコ危機とアジア危機の発生に対し多数の国で預金保険制度が新設された。

注24 川口恭弘『現代の金融と法』(中央経済社, 2012)181頁、翁百合『金融の未来学』(筑摩書房, 2002)42頁。金融法学会シンポジウム『金融機関の破綻時における顧客保護—セーフティネットの諸問題—』(1999)の報告「銀行破綻時におけるセーフティネット」において、川口は、モラルハザードについて「…手持ち資金が枯渇したギャンブラーに起死回生の最後のチャンスを与えるようなものであります。ギャンブルに勝てば利益はギャンブラーである経営者、あるいはギャンブラーの資金提供者である株主のもの

となり、賽の目が裏に出れば、それは預金保険がツケを払うことになります。…」と述べている。

注25 川口(前掲注24)181頁、翁(前掲注24)42頁参照。

注26 米国において、S&L危機(大量破綻)は、「モラルハザード」の典型例とされる。すなわち、S&Lへの預金は連邦貯蓄貸付保険公社(FSLIC)によって保護されているため、預金者らはS&Lによる融資等の監視に熱心ではなく、S&Lの経営者も出資の限度で自らの金を危険に晒すに過ぎないと考えがちであり、そのため、S&Lの経営者らは、「Heads I win, tails the FSLIC loses」(表が出たら私の勝ち、裏が出ては私は負けない=FSLICが負けるだけ)というゲームに興ずることができたと風刺されている。財政資金の投入が論じられるようになると、「Heads I win, tails the taxpayer loses」とも揶揄されたようである。

岸毅「アメリカ合衆国における破綻金融機関の旧経営者等に対する責任追及活動の歴史と現状」預金保険研究第六号(2006)23頁参照。

注27 Financial Stability Forum「Guidance for Developing Effective Deposit Insurance Systems」(2001)P8

注28 金融制度調査会設置法の施行(1956年)に基づいて、金融制度の改善に関する重要事項を調査審議するために大蔵省に付属する機関として設置された調査会。1998年の金融再生委員会を経て、2001年省庁再編に伴い、金融審議会に引き継がれた。

注29 預金保険機構の資本金は、1983年に労働金庫が加盟したことにより500万円増額、政府より、1996年に「特定住宅金融専門会社債権債務処理勘定」に50億円出資を受け、2009年に「企業再生支援勘定」に100億円出資を受け、現在は154億5,500万円となっている。

注30 預金保険機構(前掲注12)34頁。なお、相互援助制度として、信用金庫の相互援助資金制度、信用組合の全国信用組合保障基金制度がある。相互援助制度は、基本的に、当該業界の信用維持と安全性強化のために、業界を構成する金融機関が拠出を行い、資金をプールし、加盟先の有事の際に資金支援を行うという制度である。

注31 本稿での、「破綻金融機関」とは、業務もしくは財産の状況に照らし預金等の払戻し(預金等に係る債務の弁済)を停止するおそれのある金融機関または預金等の払戻しを停止した金融機関とする(預金保険法第2条第4項)。

注32 特定の金融機関の破綻処理に関し、金融当局が、健全である金融機関に支援参加の要請・指導を行い、金融機関が不承不承それに従い、資金を負担し救済する処理手法は、揶揄して「奉加帳方式」といわれた。堀内(前掲注8)80頁参照。

注33 金融機関の破綻について、日本経済新聞、朝日新聞、預金保険機構『平成金融危機への対応』(金融財政事情研究、2009)、有森隆『銀行の墓碑銘』(講談社、2009)等を参照。

注34 ペイオフコストとは、預金者に保険金を支払っ

た場合に預金保険機構が負担すると見込まれる費用(預金保険法第64条第2項)。

注35 預金保険機構(前掲注12)38頁。

注36 預金保険法附則16条(特例資金援助)は、当該特例資金援助申込みに係る合併等が信用秩序維持のため必要がある場合は、ペイオフコスト超の資金援助を認めている。

注37 1996年の預金保険法改正により、破綻金融機関からの資産買取りも可能となった。

注38 東京協和信用組合の総負債は138,061百万円、安全信用組合の総負債は114,715百万円となった。また、日本長期信用銀行(長銀)は東京協和信用組合のメインバンクとして積極的に支援し、二信組へ多額の出資も行ったため、多大な損失を被った。

注39 コスモ信組の総負債額は610,631百万円、兵庫銀行の総負債額は3,526,531百万円と、従前に無い大型破綻に至った。

注40 日本銀行の「最後の貸手機能」である「特別融資」の発動(旧日本銀行法25条)は、1965年の山一證券倒産以来、30年振りであった。

注41 兵庫銀行の預貸率(預金残高に比べ、貸高残高が何倍あるか示す指標)は92年3月末：0.83倍から、92年12月末：1.30倍となった。兵庫銀行がインターバンク市場(銀行間)で集めた資金は、通常の銀行を0.1~0.15%上回るレートにより92年12月末で8,000億円に上った。日本経済新聞社「銀行不倒神話の崩壊」(日本経済新聞社、1993)11頁。

注42 地方公共団体および金融機関が、低利融資による収益補填、債権放棄、出資などの外部支援を行った。

注43 「金融システム安定化のための諸施策」は、(1)不良債権問題の早期処理と今後の金融システム、(2)金融機関経営の健全性確保、(3)金融機関の破綻処理のあり方、(4)信用組合を巡る諸問題、(5)信用組合の破綻処理、(6)住専問題、で構成されている。なお、本答申に基づき、1996年以降の預金保険料が7倍程度に大幅値上げされた。

注44 恒久措置として、本文の他に、「預金等債権の買取り制度の導入」および「更生・破産手続における預金者代理制度の導入」が、1997年4月1日から施行されたが、全額保護期において、前者は資金援助方式により全預金が保護され、後者は破綻処理に倒産法制が活用されなかったため、これまで適用事例はない。

注45 本措置に関し、「福徳銀行」および「なにわ銀行」は、特定合併に対する資金援助スキームの成立を見込み、合併を行い、合併銀行「なみはや銀行」は資金援助としての資産買取りが行われた(1998年10月1日実施)。

注46 同組合は、三和銀行をはじめとした都市銀行から高利・大口の紹介預金を大量に集め、その結果、預金残高は、1987年3月：1,700億円⇒1991年：8,030億円と急速に増加した。こうした都市銀行のプロローカ的な行動にも問題があり、大蔵省の銀行検査で嚴重注意を受け、都市銀行は

紹介預金を急速に上げた。同組合は高金利預金で紹介預金をカバーした。服部泰彦『木津信組の経営破綻と預金流出』立命館経営学第41巻第6号(2003)232頁

注47 紀伊預金管理銀行に引き継がれた預金は306,000口座、残高133億円であった。同行は2002年3月に解散し、解散までに払戻し請求がない預金は和歌山法務局に供託された。

注48 全額保護への移行後、金融機関と地方公共団体の支援は、資金援助から整理回収銀行への人材提供が中心となった。全国の地方銀行から多数の行員が派遣されたが、銀行にとっても、債権回収の知識・ノウハウ・ネットワークなどが得られ、メリットがあった。

注49 同条は、合併等について内閣総理大臣のあっせんを規定している。預金保険法では、米国FDICの場合と異なり、あっせんを行う行政当局と資金援助を行う預金保険機構とが別組織であり、行政当局のあっせんに適格性の認定と同じ法律効果を付与することが必要であると考えられた。佐々木宗啓『逐条解説預金保険法の運用』(金融財政事情研究会.2003)248頁参照。

注50 紀伊預金管理銀行は、承継した預金の払戻業務のみを行う銀行であり、引継負債額の範囲までの資産を保有することとされ、支払承諾(債務保証)は承継債務から除外された。

注51 保険契約者保護基金は、1996年4月の保険業法の改正に伴い、経営危機対応制度として創設された。損害保険業界では「損害保険契約者保護基金」が設立され、1破綻先当たり300億円を上限としている。生命保険業界では「生命保険契約者保護基金」が設立され、1破綻先当たり2,000億円を上限としている。

注52 寄託証券保証基金は、任意機関であり、投資者保護基金の1998年12月の設立に伴い、資産・負債は全て同基金に承継された。同基金は、金融商品取引法の規定により設立され、証券会社による顧客資産と会社資産の分別管理を徹底すると同時に、顧客の預かり資産を対象に、証券会社につき1顧客あたり1,000万円を限度に補償する制度である。

注53 本稿における公的資金とは、金融機関から徴収した預金保険料ではなく、国の財源からの支出(特例業務基金に交付された国債の償還金)と定義する。

注54 北海道拓殖銀行の破綻と、ほぼ同時期に、当時の4大証券の1角であった山一証券が帳簿外債務の偽装により信用不安に陥り、格付けの低下、資金調達の不能、資産の流出が発生し、自主廃業に至った。なお、両者に対し、日本銀行から巨額の特別融資が実行された。

注55 「特定合併」は、2先以上の破綻金融機関を当事者とする合併により金融機関を設立するものである(預金保険法附則第6条の3~第6条の8)。「特定合併」は、2001年3月末までの特例業務として新設されたが、その期限前の預金保険法改正(1998年10月)により、1999年4月1日に廃止された。

注56 前述した、阪和銀行の破綻処理に関し、当時は、整理回収機構の資産買取りは破綻信用組合のみに限定されていたため、預金保険機構が資産の買取りを行い、その後、整理回収業務を整理回収銀行に委託するといった煩雑な手法を選択した。

注57 経営の中核にある、鈴木会長、佐藤副頭取、海道常務の3名は、SSKトリオと呼ばれ、独裁的な推進体制を築き、新興ベンチャー企業に対する融資を急速に拡大した。行内のガバナンスは機能せず、彼ら役員等に対し、民事・刑事責任が追及され、共に認められた。

注58 北海道銀行が、北海道拓殖銀行の抱える不良債権を精査した結果、報告以上に劣化が進んでいることが判明し、また、確約した北海道拓殖銀行のリストラがいっこうに進まない状況にあったことから、合併の合意(1997年4月)をしたものの、同年9月に延期が公表され、そのまま決裂した。

注59 インターバンク市場は、市場参加者が金融機関に限定された市場で、コール市場、手形売買市場、銀行間預金市場等がある。コール市場は、金融機関同士が短期資金(1日~1週間)の貸し借りをを行う場で、当時は無担保コール市場が主流であったが、金融機関の破綻が相次ぎ、有担保コール市場の比率が上昇した。全国銀行協会(前掲注7)56頁。

注60 破綻までの10ヵ月で7千億円もの預金が出した。破綻公表日(1997年11月17日)以降、営業店に預金者が殺到し、3日間で約5,000億円の預金が出した。これに対し、日本銀行は、17日に6,500億円、18日に3,200億円、その後も無制限の特別融資を行った。

注61 北海道新聞社『拓銀はなぜ消滅したか』(北海道新聞社.1999)147頁。

注62 判例時報1997号148頁(2008年)、判例タイムズ1262号69頁(2008年)。

注63 判例タイムズ1317号142頁(2010年)、金融法務事情1896号71頁(2010年)。

参考文献(注に掲載したもの以外)

- 日本経済新聞社『地銀波乱』(日本経済新聞社.2019)
 河谷禎昌『最後の頭取 北海道拓殖銀行破綻20年後の真実』(ダイヤモンド社.2019)
 吉澤亮二『銀行不要時代 生き残りの条件』(毎日新聞出版.2017)
 高橋克英『地銀大再編』(中央経済社.2017)
 泉田良輔『銀行はこれからどうなるのか』(クロスメディア・パブリッシング.2017)
 藤波大三郎『はじめて学ぶ銀行論』(創成社.2012)
 五味廣文『金融動乱 金融庁長官の独白』(日本経済新聞出版社.2012)
 御宿義『金融破綻と経営規律』(民法法研究会.2010)
 武藤敏郎『甦る金融 - 破綻処理の教訓』(金融財政事情研究会.2010)
 山田能伸『地域金融 勝者の条件』(金融財政事情研究会.2009)

- 山田剛志『金融自由化と顧客保護』（中央経済社、2009）
- 相沢幸悦『平成金融恐慌史—バブル崩壊後の金融再編—』（ミネルヴァ書房、2008）
- 預金保険法研究会『逐条解説 預金保険法の運用』（金融財政事情研究会、2003）
- 相沢幸悦他『金融機関の顧客保護』（東洋経済、1998）
- 翁百合『銀行経営と信用秩序』（東洋経済新報社、1996）
- 後藤新一『銀行崩壊』（東洋経済新報社、1995）