

論 説

不良債権の処理とは何か

古 結 昭 和

はじめに

大づかみにいえば、わが国経済は今デフレの波に襲われ、危ういところに来ている。将来不安から個人消費は伸びず、債務返済に走って民間投資はむしろ減少、アメリカ不況の影響を受けて輸出も減少気味である。その上財政再建の声に押されて政府支出にもブレーキがかかっている。要するに総需要が足りないのだ。

さらにその背景を見れば、冷戦終結の結果、世界は単一市場の時代に入り、いくらでも安いものが地球のどこからでも容易に調達できるようになった。特に最近是中国の躍進が目覚ましい。賃金水準の格差は容易には解消できないので、中国の技術水準が向上するにつれて、この傾向は今後ますます顕著になっていくだろう。こうしたことは中国に限らず、発展途上国一般に見られる現象であって、これではわが国経済の空洞化は避けられない。これはまた国内の雇用情勢を更に悪化させるに違いない。

このように現在、総需要の不足及び世界の単一市場化が同時に進行しており、これでわが国経済がデフレにならなかつたらかえって不思議である。特に世界経済の動きは強力であって、わが国の努力次第で何とかなるという性格のものではない。調整インフレ論など空論である。最良の方法は、インフレに慣れたわが国経済をデフレにたえられる構造に造り変えることである。これが構造改革の本当の意味である。その根本は競争促進効果をもつ規制緩和にあるが、しかしそのためには何よりもまず政府支出による景気維持（あえて回復とはいわ

ない)が確保されていなければならない。総需要が不足している今日、構造改革の中に財政再建を含めては誠に具合が悪い。すなわち現在わが国の窮境から脱出するためには、政府支出によって景気を維持しながら、規制緩和によって民間企業の競争を促進すると同時に、政府の政策によって新規成長産業を創出するための環境を整備するしか方法はないように思われる。

本稿が取り扱うのは銀行の不良債権問題であるが、最近小野善康氏が『誤解だらけの構造改革』(日本経済新聞社、2001年12月17日)のなかで「不良債権処理は純粋に分配の問題であって、景気への影響はプラスもマイナスもない」(176ページ)と指摘されている。これは誠に示唆に富む指摘と考えるので、ここではこれを導きの糸として銀行の不良債権問題を考察してみたい。なおここで銀行というのはその名称にかかわらず、銀行業務を行う金融機関一般を指すことにする。従ってこれには都市銀行から信用組合まで含まれる。

1. 銀行経営の骨格

まず議論の前提として、ここで銀行経営の骨格について確認しておこう。銀行経営は複雑に考えればいくらかでも複雑になるが、ここではそんな議論は必要ではないのでごく簡単にその骨格だけを考えてみよう。まず銀行は自己資本をもって設立され、それは動産不動産の購入及び賃金その他経費の支払に当てられる。これで銀行経営の基礎が確立する。このうち賃金その他経費の支払については少し面倒であるが、これは損益計算を通して利益の分だけ自己資本の増加(預金の減少)になると考えておこう。もちろん損失であれば、自己資本の減少(預金の増加)である。

この基礎の上に銀行は預金を集める。預金にも実はいろいろの種類があるが、ここでは当座預金と利付預金に区分しておく。当座預金はその振替を通して決済機能を果たす。これが銀行をして銀行たらしめる銀行の礎石である。特に中央銀行を舞台とする銀行間振替決済は銀行システムの中枢をなす。また利付預金は定期預金など金融資産としてわが国では主要な位置を占めている。利付預金に対する支払利子はもちろん銀行の経費である。

しかしここで特に重要なことは、銀行は預金に対して全額払戻の保証をしているということである。従ってこの全額払戻ができないということになれば、それは銀行経営の破綻を意味する。銀行が破綻すれば破綻処理が行われることになるが、これについては後述する。

銀行は集めた預金を基にこれを貸出に当てる。これが通常の説明であるが、実際には銀行は預金を設定する形式で貸出を行う。これが銀行の信用創造である。しかるに貸出にはすべて期限があるから、銀行は毎日期限の到来した以前の貸出を回収する。つまり銀行は毎日、一方では以前の貸出を回収しながら、他方では新規の貸出を実行しているのである。それゆえこの回収と貸出の相対関係によって、銀行の貸出残高は毎日増減する。すなわち新規貸出額が回収額を上回れば、銀行の貸出残高は増加する。逆の場合は逆である。

しかし銀行は預金の全額払戻を保証しているから、預金をすべて貸出に当てることはできない。つまり預金の払戻に備える準備金＝現金が必要である。従って当然信用創造にも限度がある。だが預金に対してどれくらいの準備金を持っていればよいかについては、これを先験的に決定する方法はない。この比率すなわち預金準備率は経験的にのみ決定されるほかはないのである。

預金準備率が経験的に決定されたとしても、いかなる銀行もすべて同時全額の預金払戻請求すなわち取付に対処することは不可能である。従って銀行経営はこうした取付がないという仮定の上に成立しているのである。銀行システムをまた信用制度というのはこの意味である。噂が噂を呼んである銀行に対する取付が次々に他の銀行に対する取付に波及して大騒動を引き起こすこともありうるが、今日ではこうした取付は日銀特融（無担保・無制限）による現金を見せつけることによって十分対処可能である。

しかし真に恐ろしいのは預金が大量にある銀行から他の銀行に移されることである。これもいわば一種の取付であるが、これには今のところ有効な対応策はない。従ってこういう事態が決して起きないように万全の注意を払わなければならない。これに襲われた銀行はたちまち準備金が枯渇して破綻に追い込まれるであろう。しかもこれが次々に他の銀行に波及すれば、銀行システムは瞬時にして壊滅するに違いない。これは現代の悪夢である。今日の銀行システム

はこのようなりスクすなわちシステム・リスクを背負っていることに十分留意しておく必要がある。システム・リスクとは銀行間決済の途絶が銀行システム全体に拡大する危険性のことである。

銀行は預金に対して全額払戻を保証すると同時に、貸出に対しては信用リスクを負担する。すなわち銀行は相対的にリスクのない資産＝預金を信用リスクのある資産＝貸出に転換する機能を果たしている。これが銀行の社会的役割であり、銀行はそれに見合う所得を貸出金利と預金金利の差すなわち利鞘という形で稼得する。事業というものはその初期段階においては成功するか失敗するか分からない。そこで成功する事業を発見し、貸出を通して育成していくことが銀行の主な仕事である。そこには当然失敗もありうる。こうした信用リスクを負担してなおかつ利益を挙げるところに銀行の能力が示される。

銀行の貸出は手形割引と貸付に大別される。手形割引は期日前に額面金額よりも安い価格で商業手形を購入することである。期日に額面金額を回収すれば、額面金額と手形価格の差が貸出金利に相当する。これを額面金額で割れば割引率となる。手形割引は商業手形の購入であってこれに担保が必要とされることはない。しかし商業手形には常に不渡りの危険性が存在するから、手形割引の際に銀行はやはり信用リスクを負担する。

貸付はさらに手形貸付、証書貸付、当座貸越に区分されるが、いずれも純然たる貸付であって、ここには信用リスクが存在するから担保が必要とされる。この担保によって信用リスクは一応カバーされる形になっているが、これにはとんでもない盲点が存在することは現実の銀行危機が証明している。銀行は土地を担保に貸付を拡大したが、地価下落によって担保土地の価格が貸出金額を割り込んでしまったのである。とにかくこれが不良債権の正体である。

証書貸付は借用証書をとる貸付であるが、これはさらに債券保有に発展する。この違いは借用証書は通常売買不可であるが、債券はその売買を前提とするところにある。すなわち債券とは売買可能な借用証書である。債券は売買を前提とするから、その便宜のため債券固有の担保は存在せず、別の基準によってその発行が規制される。しかしそれでも信用リスクが存在することには変わりはない。従って債券保有は貸出の一種ではあるが、本来の貸出とはやや性格を異

にするから、本来の貸出と並ぶ資産運用手段として取り扱われている。

債券は売買可能であるからその売買市場及びその価格すなわち債券価格が成立する。そして債券価格が成立すればその価格変動は避けられない。するとそこに価格リスクが発生する。この価格リスクを回避するため債券先物市場が形成される。債券先物価格は金利裁定によって債券現物価格と連動するから、債券現物の損失は債券先物の利益で補填され、また債券現物の利益は債券先物の損失で相殺される。こうして債券の価格リスクは回避されるが、その詳細はまた別の話である。

2. 銀行の積む貸倒引当金

銀行は担保をとって貸出を行っているが、期中利子をきちんと受け取り、期日に額面金額が回収されれば何の問題もなく、担保は回収と同時に返却される。しかるに期中利子が滞り、更に期日に額面金額が回収できないとなるとここに問題が生ずる。しかしこの場合でも担保を売却し、その売上代金から額面金額や延滞利子等を回収することができれば、なお問題は小さいといえる。

本当に問題が生ずるのは、担保を売却しても額面金額や延滞利子等を回収することができない場合である。この場合には銀行に額面金額と回収金額の差額に当たる貸倒損失が発生する。そしてその分だけ銀行の自己資本が減少する。さしあたりこうした結果をもたらす貸出が不良債権である。

しかしこういうことは実際には回収期日になって初めて分かることである。しかもこのことは銀行にとっていかに慎重な貸出態度をもってしても、経験的にのみ分かるある比率で発生する。従って銀行は常に貸倒損失が発生するリスクすなわち信用リスクを負担しており、銀行はこれに対して自己資本から貸倒引当金を積むことによって対応する。そして決算において貸倒損失が貸倒引当金の範囲内に留まれば、これは銀行にとってむしろ健全な事態であるといわなければならない。

しかしある理由によって、貸倒損失が貸倒引当金を超える事態が予想される場合には、そのリスクに対応する特別の対策が必要である。すなわち自己資本

から通常の貸倒引当金を超える特別の貸倒引当金を積み重ねなければならない。しかし銀行はこのことによって自己資本の更なる減少という別の問題に直面する。特にBIS規制のように自己資本比率が規制されている場合には、貸倒引当金の積増は自己資本比率を低下させるのであって、銀行はその活動の根幹を揺すぶられることになる。そしてこういう事態が実際に発生したところに真の問題がある。なお自己資本比率とは概略〔自己資本／総資産〕であるが、その実際の計算（金融庁告示で規定されている）は信用リスクを考慮に入れた複雑なものになっており、ここでは特にそれには触れないことにする。

自己資本比率の低下に直面した銀行は当然これに対応するため、自己資本比率を計算するときその分母に算入される貸出を減少させようとする。例外的に僅かの銀行がこうするのならともかく、多くの銀行が同時にこうした行動をとれば銀行全体の貸出が減少するのであって、实体经济に大きなマイナスの影響を与える。これが貸し渋りとか貸し剥しといわれて問題になったことは記憶に新しい。これもまた部分的には正しいが全体としては誤りに陥るという合成の誤謬の一例である。

なお銀行システムに重大な不安が生じる恐れがある場合には、自己資本比率の低下した銀行に対して事前的に公的資金を投入することは一つの方法である。なぜ銀行だけに公的資金を投入するのかという批判が常にあるが、銀行システムが崩壊したときの社会的損失の大きさを考えれば、これはむしろ当然のことである。どの銀行に・どれだけ・どういう方法でという問題があるが、要は銀行システムの安定を確保するためという観点から実施されるべきである。しかももちろんこれはあくまで特別な措置である。

わが国では海外活動をする銀行に課せられる自己資本比率8パーセント以上というBIS規制と並んで、国内活動をする銀行には自己資本比率4パーセント以上という国内規制が課されている。従って貸倒引当金の積増によってこの基準比率を割り込む場合には自由な活動が制約されるのみならず、極端な場合には破綻の危機に直面する。これは銀行にとって死活問題である。

一般的には自己資本比率が基準比率を下回る場合には早期は正措置が発動される。ここでは過少資本行、著しい過少資本行、特に著しい過少資本行の区分

に応じて、それぞれ自己資本比率を改善するための諸措置が命令される。そして自己資本比率が0パーセント以下（すなわち債務超過）であれば、当然「業務の全部又は一部の停止」が命令されることになる、すなわち銀行の破綻である。

なお従来わが国では自己資本比率の計算において株式含み益等有価証券含み益の45パーセントが自己資本に算入されていたが、00年9月期以降時価会計の導入に伴い、その評価損は自己資本から控除されることになった。ただし国内基準においては、含み益の自己資本算入は行わない。

3. バブルとその崩壊及び不良債権の発生

銀行は本来リスクをとる経営体として、成功の見込みのある事業に対してのみ貸出を行い、念のために担保を取るとというのがその本来の任務であるが、わが国では戦後長い間この担保の主力は土地であった。しかも戦後地価は継続的に上昇したから、担保としては絶好の物件であり、銀行は担保として土地を確保している限り安心であった。そして事実戦後の経済成長期を通じてつい最近までは何の問題もなかった。しかしその反面、これによって事業に対する審査能力が育たず、有効な土地担保さえあれば貸出を実行するという慣行が生じた。

しかもそれがやがて中毒症状を呈してきたところに今日の問題の根源がある。すなわち銀行は事業の担保として土地を押さえておけばよいのであるが、これが高じて土地を担保に別の土地を購入する資金を貸し出す、更には購入すべき土地を担保にその購入資金を貸し出すに至る。これがいわゆる中毒症状である。この背景には経済の成熟化によって投資機会が次第に失われて事業資金が飽和状態になったにもかかわらず、土地担保貸出が惰性によってなお継続したという事情がある。しかしこうなれば地価はたちまち従来の上昇ラインを超えて急騰する。連れて株式その他資産価格の著しい騰貴が生じる。これがわが国において80年代後半に生じたバブルといわれる現象である。これはいわば市場に溢れた資金が事業の拡大に向かわず、土地や株式等資産の購入に向かった結果である。市場経済である限り資産価格上昇という空気に支配され、こうしたこと

が起こるのはある意味ではやむを得ないことである。

もちろんこうした資産価格の高騰はいつまでも続くものではなく、やがて崩壊せざるを得ない。というのは、資産価格がいつまでも上昇するものではないということは誰でも知っているからである。従ってその崩壊のきっかけは心理的なものであって、実は何でもよいのである。ただ資産価格はこの辺が天井だとの認識が一般化すれば、それでバブルは終わりである。みなが一斉に売りに転ずるから、資産価格は急落する。これがバブルの崩壊である。わが国の場合そのきっかけは90年4月に大蔵省（現財務省）の発した総量規制であった。これは土地担保貸出の抑制を指示したものであったが、これが市場には資産価格の天井を告げる強力な信号として働いた。以後地価や株価その他の資産価格は急激に低下し、多くの企業は不良資産を抱え、銀行借入に対する返済が困難又は不可能になるに至ったのである。これを銀行の側から見たものが不良債権である。

銀行は土地担保で企業に貸出を拡大したが、バブルの崩壊により貸出先企業の経営が悪化した場合、その回収が困難または不可能になった。しかも担保土地を売却して回収するという通常の方法をとろうとしても多くの場合担保土地の価格が低下しており、あるいは全く売却できず、全額回収できないという事態に陥った。これが銀行の不良債権問題の根源である。例外的にこうしたことが発生したのならともかく、同時多発的に発生したがゆえに事態は一段と深刻となった。銀行システムが崩壊の危機に瀕したのである。

こういう場合銀行が採り得る対策は、とにかく貸倒引当金の積増を行って一時を凌ぎ、やがて根本的な対策を考えようというものである。そのうち地価がまた上昇すればこの問題自体が解消するという淡い期待もある。しかしそれにしても貸倒引当金の積増をどれくらい行えばよいのか、事前の経験もなく基準もない。そこで銀行がまず行うのは貸出債権の分類とそれに対する貸倒引当金の計上である。要するに銀行は貸出債権を「健全債権」「懸念債権」「危険債権」「破綻債権」などに区分し、それぞれに適宜引当率を設定して貸倒引当金の積増を行う。しかしこの区分自体が恣意的で幾種類もありうるし、またある債権をどの区分に属させるかも流動的である。更に銀行としてはどうしても不良債

権を過少に見積もるから、何時まで経ってもはっきりしたことが分からないのである。

ともあれ銀行はとりあえず貸倒引当金の積増によって、不良債権に対処しようとしたのである。そこで金融庁（金融監督庁）はこうした債権区分に統一的な基準を与え、それぞれの区分ごとに標準引当率を設定して貸倒引当金の適正な積増に努力している。金融検査はその重要な手段である。

4. 企業の抱える不良資産とその処理

バブルとその崩壊、すなわち資産価格の急激かつ持続的な上昇とその急激な低下の過程を通して、資産を安く買って高く売った者は得をし、逆に資産を高く買って安く売った者は損をする。この損得を合計すれば増減はなく、これは経済学でいうところの所得の再分配である。つまりバブルとその崩壊の過程を通して、実体経済には直接関係のない大規模な所得の再分配が生じたのである。一般論としてはその対象者として個人もありうるが、ここでは特に企業について考察する。

理論的にはそうに違いないが、ただ面倒なのは資産価格の急落を経過して、資産を高値で購入した者がこれを安値で売却するとき大きな損失に直面する事実である。損失は自己資本の減少となるから、場合によっては債務超過となって破綻するかもしれない。従って資産の安値売却には逡巡し、現状維持を図ろうとする。こうした損失含みの資産が企業の抱える不良資産である。

もし事情が好転して資産価格が回復すれば不良資産問題は自然に解消する。従って誰しもまず最初はこれを期待する。しかしどうしても資産価格の回復が期待できないと分かったとき、初めて不良資産の処分問題が発生する。この問題は要するに不良資産の売却に伴って発生する損失の負担問題である。すなわちその損失を誰が負担するかという問題である。不良資産を抱えるに至った第一の責任はその企業自体にあるわけだから、まずその損失はその企業の自己資本の減少をもって負担しなければならない。例えば過去の利益積立があるならそれを取り崩し、それでも足りなければ減資もやむをえない。しかし自己資本

全部をもってしてもなお損失の補填に足りなければ、どうすればよいか。この場合にはその企業の資産は負債に足りず債務超過の状態にあり、債務不履行を契機に企業は破綻せざるを得ない。

企業の破綻となれば原則的には破産法の手続きに従ってその企業の財産は清算される。すなわちその企業の資産はすべて競売にかけられて換金され、その現金が債権者に按分比例で分配される。この場合破産企業は完全に消滅し、債権者は破産企業の損失を分に応じて負担することになる。

しかし企業を存続させる選択もありうる。この場合にも債権者にとって損失負担は避けられないが、債権者にとって破綻企業をすべて破産させるのが常に最善の道とは限らない。ここでは破産させた場合の損失負担と存続させた場合の損失負担の比較考量が問題である。そして企業再建の可能性がありまた損失負担がより軽いと判断されれば、破綻企業は存続させられるであろう。ただし債権者は債権放棄や期限延長によって破綻企業の損失を負担する。この法的手続きを定めたのが会社更生法や民事再生法である。これらはいずれも法的手続きに従って行われるので法的整理といわれる。

更にこうした法的手続きによらず、債権者の合意のみによって破綻企業を存続させ再建する方法があり、これは法的整理に対して私的整理といわれる。この方法はむしろ現実に破綻する前に経営困難に陥った企業を救済するために採られることが多い。ここでももちろん債権者は経営困難企業の損失を負担する。

かくして、バブルとその崩壊の過程を通して資産の売買に参加した者の間で大規模な所得の再分配が行われ、資産を現在の時価よりも高値で購入した者には大きな損失が生じた。この損失はバブルの再発でもない限りそれ自体として自然になくなるものではなく、誰かが負担しなければならないものである。それはまず企業の自己資本の減少によって補填されるのは当然である。それで足りなければその企業は破綻し、損失負担は更にその債権者に転嫁され、この債権者の自己資本を減少させる。この債権者の自己資本が過小であればこの債権者もまた破綻し、損失負担は更にその債権者に転嫁される。このように損失負担はこれにたえられないものを破綻させながら次々に波及していき、損失がすべて負担されるまで続く。これが原則的措置であり、この過程は全体としてみ

れば損失の配分である。

要するに、ある企業の破綻は損失を発生させるが、この損失自体は決して自然になくなることはなく、必ず誰かがその自己資本の減少によって負担しなければならないのである。従って不良資産の処理とは結局のところ損失の配分であり所得の再分配である。

5. 銀行と企業の微妙な関係

銀行は特定企業と預金関係・貸出関係を通して継続的な取引関係を取り結ぶのが普通である。預金関係のうち当座預金については、企業がその銀行にある当座預金を通して資金の受払を行う。企業の入金はその当座預金に受け入れ、支払は小切手によってその当座預金から払い出される。企業経営にとってこうした資金の受払は欠かすことができない。また企業は資金に余裕があれば、金融資産として銀行に定期預金などの利付預金をもつこともある。

更に企業は銀行から必要な資金を借り入れる。これには緊急的な当座貸越から短期の運転資金及び長期の設備資金までである。長期の借入であっても短期の更新で回転させることも多い。つまり企業は常にある程度銀行からの借入金をもっているということである。なかには銀行からの借入金よりも銀行への預金の方が多という無借金経営もあるが、総じて企業は銀行に預金をもつと同時に借入金もち、相殺すれば借入金が多いということは統計の示す通りである。

ここから銀行と企業の微妙な関係が発生する。企業が健全に運営されているときには何の問題もないが、何らかの理由によって企業が経営困難に陥り、元金の支払が滞留した場合、すなわち健全債権が不良債権に転化した場合、銀行はどのような態度をとればよいか。まず原則的な態度は不良債権に転化するや否や、新規貸出の停止はもちろん貸出の更新もしないということである。しかしこのことは相手企業を忽ち破綻に追い込む確率が非常に高い。そして相手企業が実際に破綻した場合、貸倒損失が生ずるかもしれない。この貸倒損失の規模にもよるが、これが非常に大きい場合銀行にとってこの態度が最善であるとはいえない。

元利支払の滞留といってもその事情はさまざまであり、場合によっては貸出を継続することによって健全経営を回復させ、貸倒損失を回避できるかもしれない。この可能性に賭ける場合には、元利支払が滞留している企業といえども銀行は貸出を継続するであろう。すなわち銀行は元利支払の滞留分を新規に貸し出すことによって、元利支払を延期するのである。更に相手企業は追加貸出を要請するかもしれない。健全経営を回復するためには元利支払の延期に加えてこれだけの追加貸出を必要とするというのである。

しかしこうした判断は極めて微妙なものであり、その判断の揺れは非常に大きい。というのは、こうした元利支払の延期や追加貸出によって、相手企業が本当に健全経営を回復するかどうかは実際にやってみなければ分からないからである。こうした措置によって相手企業の健全経営が回復すれば、それはその判断が正しかったという証明である。

しかしそうでない場合もある。この場合には銀行は追加貸出の泥沼に足を踏み入れることになる。相手企業は銀行の追加貸出に依存するようになり、健全経営の回復はますます困難になる。銀行は貸倒損失が増大するため相手企業を簡単には破綻させることができず、無制限の追加貸出に追い込まれる。逆にいえば銀行は追加貸出を停止することによって相手企業を簡単に破綻させることができるが、しかしその場合には大きな貸倒損失を覚悟しなければならないということになる。銀行の進退はここに窮まるのである。

今日銀行の抱える不良債権の根底にはこの問題が横たわっている。銀行は無制限の追加貸出に追い込まれ、貸倒引当金をいくら積んでも他方では更に不良債権が積み上がっていくのである。これが不良債権の総額を何時までたっても確定できない主な理由である。これはまた別の側面から見れば、当然破綻しているべき企業が銀行の追加貸出によって辛うじて存続しているということもできる。

従ってここから、銀行は追加貸出を停止して破綻すべき企業を破綻させて不良債権の総額を確定し、これを一挙に解決すべきであるという意見が出てくるのは当然である。しかし実際にはこの不良債権総額の確定というのが難しい。というのは、問題企業を破綻させるか存続させるかということも一つの判断に

すぎず、そして判断には常に誤りがありうるからである。例えば再建できるとみて存続させた企業が何時までたっても再建できないかもしれない。そうなればその債権はまた不良債権に転化するのである。

6. 不良債権の処理とは何か

銀行の抱える不良債権に対する対策としては、とりあえず自己資本から貸倒引当金を計上して貸倒損失に備えるのが第1である。しかしここでも不良債権の評価が難しく、不良債権に対してどれくらいの貸倒引当金を積みばよいか、正確なことはわからない。銀行の査定としてはどうしても過小に傾きがちである。いずれにしてもこれは単に帳簿上の処理に過ぎず、やがて不良債権が減少していけば何事もなかった如く済んでしまうが、そうでない場合にはそのまま放置できないことは明らかである。

そこで考えられるのは不良債権の売却である。しかしここで問題になるのはその価格と買手である。まず価格問題から考えると、土地担保付不良債権には時価と額面金額という2つの価格がある。銀行としては額面金額で売却したいだろうが、これでは買手は現れない。それではというわけでこれに対応する公的機関が創設される。わが国では共同債権買取機構や整理回収機構がこれに当たる。銀行が土地担保付不良債権を額面金額でこうした公的機関に売却するとすれば、これで銀行は損失負担なく不良債権を全額回収したことになるが、その損失負担は公的機関に転嫁されるだけである。公的機関は債権回収に努力するだろうが、損失負担は如何ともし難いのであって、最終的には公的資金が投入されて決着するしかない。すなわち最終的に損失を負担するのは公的資金＝国民一般である。これではあんまりだというわけで、公的機関は時価と額面金額の中間の価格でこれを購入することになる。この場合には銀行も損失負担に参加する。要するにその価格は銀行と公的機関の間でその損失負担の割合を決定するだけである。これが第2の方法である。

第3の方法は銀行が土地担保付不良債権を時価で売却することである。この場合買手は現れるだろうが、その時価の判定がまた難しい。というのは、その

時価は回収予想に依存するが、この予想が難しいからである。本来こういう物件を売買する市場が存在すればそこで成立する価格を利用すればよいが、わが国にはこういう市場は存在しないから取引はどうしても相対取引となる。しかも買い叩かれる恐れが十分ある。また買手は時価＝購入価格を上回る回収実績を挙げてこそ利益を確保することができるから、買手には不良債権を回収する特別な技術が必要である。銀行にこの技術があれば自分でやっているのであって、この技術がないから売却するのである。これを購入して利益をあげることはひとつのビジネスになりうるが、わが国にはまだそういう専門企業は存在しない。となればその買手は主として海外の企業ということになり、いくつかその実績が存在する。

銀行が担保土地のみを時価で売却する第4の方法もある。この場合銀行はその売却代金から債権を回収して貸倒損失を確定する。しかしここでもその時価の判定は難しいし、またその市場が存在しないから買手が現れるかどうか分からない。土地担保付不良債権であれ担保土地であれ、その売買市場の整備が急務である。

土地担保付不良債権または担保土地を時価で売却すれば、銀行には貸倒損失が発生するのであって、銀行はこれを全面的に負担することになる。銀行はこれが恐ろしいためこうした方法を取りたがらないことはよく理解できる。これが不良債権の処理が遅々として進まない理由の一つである。

銀行が実際に不良債権を処理しようとするれば不良債権を時価で評価または時価で売却して、とにかく貸倒損失を確定しなければならない。次に貸倒損失と貸倒引当金を相殺して、貸倒損失が貸倒引当金の範囲内に留まれば、ともかくこれで不良債権の処理は完了する。しかし貸倒損失が貸倒引当金を超過すれば、その超過分は自己資本の減少で補填されるほかはない。自己資本の減少は自己資本比率を低下させるので、ここに自己資本比率に関わる別の問題を発生させるが、ともかく不良債権はこれで処理されたことになる。しかるに貸倒損失が特に大きく自己資本の全額をもってしてもなお補填できないとき、この銀行はすでに債務超過の状態にあり、銀行は破綻銀行と認定される。

7. 銀行の公共性と破綻銀行の処理

不良債権の厳密な査定の結果、債務超過となれば破綻銀行と認定される。原則的にいえば、破綻銀行の負担しきれない損失は債権者すなわち預金者に転嫁される。しかし銀行は元々預金の全額保護を保証しているうえ、社会的に重要な決済機能を果たしている。更に銀行は貸出先企業の経営を貸出によって支えている。ここで破綻銀行に原則的な破綻処理を適用すればどういうことになるか。すなわちこの場合、預金者の預金は削減され、決済機能は阻害され、貸出先企業は借入を絶たれる。どれ一つをとっても社会的に重大な結果をもたらすに違いない。つまり破綻銀行に原則的な破綻処理を適用することは社会的影響が大きすぎるのである。こうした意味からやはり銀行には公共性があるといわなければならない。従って銀行破綻に関しては社会的影響を最小限にする特別の措置が必要である。まして今日のようにわが国の銀行がほとんど不良債権の重圧に苦しんでいる場合にはなおさらである。

かくして破綻銀行がまず公的管理の下に置かれるのは正しい措置である。わが国では破綻銀行は金融整理管財人の監督下に置かれることもあれば、また一時国有化されることもある。いずれにしても破綻銀行の処理方式は基本的に同じである。ここではまず社会的影響を局限するためとりあえず限定営業を続けながら、貸倒損失を確定する。貸倒損失のうち自己資本によって補填されない部分は公的資金を投入して資産を健全化したうえ、健全資産と預金全額をセットにして譲渡先や合併先を探す。これなら必ず引受手が現れるはずである。そして譲渡先または合併先が見つければ破綻銀行の処理は終わる。結局破綻銀行が負担しきれない貸倒損失は公的資金＝国民一般が負担することになる。

なお破綻銀行が負担しきれない貸倒損失を負担する意味で債権者たる預金者の預金が削減されることは国民生活を直撃する重大な事態であるので、わが国では預金保険制度が整備されている。これは預金保険機構が行う文字通りの保険制度であって、銀行から保険料を徴収し、破綻銀行に預金払戻に当てる一定の保険金を支払うしくみである。しかしこれは元来例外的に僅かの銀行が破綻

した場合に有効なしくみであって、今日のような事態にはそのままの形では対処できないことは明らかである。

02年3月までは特例によって預金の全額保護が実施されているが、同年4月以降ペイオフが解禁され、預金保護は元金1000万円までとその利子に限られる。ただし流動性預金については更に1年間全額保護が継続されることになっている。しかしペイオフ実施となれば、その前に銀行間の大規模な預金移動が起こらないとも限らない。そして預金流出に見舞われた銀行は忽ち破綻の危機に直面するであろう。更にこれが銀行システム全体に波及していく恐れがあるので、ここは慎重な対応が必要である。

8. 銀行システムの安定のために

破綻銀行がその自己資本によって負担しきれない貸倒損失を預金者に負担させることは社会的影響が大きすぎると判断される限り、そしてこの判断は正しいと思うが、それは公的資金＝国民一般によって負担されるほかはない。そうであるならば、公的資金の投入は事前的であろうが事後的であろうが結局のところ同じことである。ただ事前の場合には問題銀行は存続するのに対して、事後的の場合には問題銀行は消滅する。また事後的の場合には銀行業の整理統合が進むが、公的資金の投入額は増加する傾向がある。これはむしろ政策選択の問題であって、公的資金の投入によって預金全額を保護する点では同じである。

わが国では公的資金の投入は預金保険機構を通して行われることになっている。01年度予算においては総額70兆円の公的資金が用意されている。その内訳は一般勘定に6兆円、特例業務勘定に23兆円、金融再生勘定に10兆円、早期健全化勘定に16兆円、危機対応勘定に15兆円である。このうち危機対応勘定は01年度に新設された。現在重大な金融危機に際して内閣総理大臣が金融危機対応会議の議を経て①銀行への資本注入②破綻銀行の預金全額保護③破綻銀行の一時国有化（特別危機管理銀行）の措置を命ずることができることになっている。このときに必要な経費を支出するのが危機対応勘定である。02年4月には特例

業務勘定は廃止され、すなわち預金全額保護が解除されペイオフが解禁されることになっているが、預金の全額保護は内閣総理大臣の決断に委ねられた形になっている。現在ペイオフ解禁をめぐる議論があるが、預金全額保護を全く解除してしまうという話ではなく、内閣総理大臣の決断によってはそれもありうるということである点に留意しておくべきである。この点を明確にしておけば余計な不安を抑制することができるであろう。更に内閣総理大臣はいざというときには預金全額保護の措置をとることを事前に明確に宣言すべきである。今日の時点で預金全額保護の措置を全く解除してしまうことなど論外である。

あとがき

今日わが国経済にとって何より重要なことは政府支出によって国内需要を維持しながら、規制緩和を進め、技術革新を刺激して、新規成長産業を創出する以外にはないように思われる。これに対して銀行の不良債権処理は、確かに銀行や企業の再編統合を進めて銀行や企業を強化するだろうが、しかしこれによって国内需要は一段と減少して雇用情勢を更に悪化させるに違いない。銀行の不良債権処理はそれ自体解決を迫られている重要な問題ではあるが、しかしたとえ銀行の不良債権がいま完全に処理されたとしても、それによっては資金需要を呼び起こすことはできないということを十分に認識しておく必要がある。本当は需要側に問題があるのに、銀行の不良債権処理は供給側の対策なのである。

銀行の不良債権処理はバブルの後始末としての企業や銀行の損失負担の問題であり、この損失は結局誰かが負担しなければならない。このうち破綻銀行の負担しきれない損失についてはこれを預金者に転嫁することなく、預金保険機構の活用も含めて最終的には公的資金＝国民一般が負担するという原則を明確にしてこれに対処すべきである。これは今日例外的に僅かの銀行が破綻の危機に直面しているという状況ではなく、わが国のほとんどすべての銀行が大量の不良債権を抱えて難渋しているという現実認識に立脚した判断である。

(平成14年1月11日)