

論 説

不良債権の処理策をめぐって ——金融再生法案の行方——

古 結 昭 和

は し が き

平成10年9月18日、難航した金融再生法案の与野党協議が一応基本合意に達した。これは政府・自民党が野党対案の骨格をほぼ全面的に認めたもので、政府・自民党のリーダーシップの欠如が改めて浮き彫りにされた。ともあれこれによって金融再生法案の成立はかなり確実となったが、しかしこれはまだゴールではない。破綻前資本注入の是非や日本長期信用銀行の処理問題さらに財政金融の分離問題など、なお詰めなければならない論点も多く、むしろ実際にはこれから不良債権を処理していくアウトラインが確定しただけである。

ただこの過程で明らかになってきたのは、破綻連鎖の防止を重視する政府・自民党案と銀行の自己責任を重視する野党対案の対立であった。これは金融自由化（ビッグ・バン）の只中における金融危機という時代が生んだ必然的な対立であったといえる。現実的には破綻連鎖を防止しながら、銀行の自己責任を追及することが最適であるが、基本合意はどちらかという銀行の自己責任の重視に傾いており、今後破綻連鎖の防止が重要な課題として浮き上がってくることはまちがいない。

9月22日現在、はやくも基本合意をめぐると野党の解釈の違いが表面化しており、法案成立までにはまだまだ紆余曲折が避けられない見通しである。

1. 問題の所在

バブルの崩壊に伴ない、銀行の抱える巨額の不良債権がわが国経済に押し掛かっている。政府はその対応に大童であるが、未だその根本的解決を見ていない。政府のこれまでの対応は、どちらかというとな不良債権の処理を先送りすることに傾いていた。これは実は最も安易な道であるが、政府がこの道を取ってきたことにも理由がないわけではない。というのは、そもそも不良債権は地価・株価の下落によってもたらされたものであるから、地価・株価が再び回復していけば、不良債権の問題は自動的に解決されると考えられるからである。こうした考え方の背景には、今回の平成不況がやはり従来どおりの循環的なものであるという理解がある。従ってしばらく不況を耐え忍ばば、日本経済は再び回復し、それにつれて地価・株価も上昇し、不良債権もまた解消するのではないかと期待されたのである。

しかしこうした考え方はもはや支持できない。今回の平成不況は単なる循環的なものではなく、それに冷戦終結後の構造的な変化すなわち世界的な市場経済化が重なっていることは今や明らかである。日本経済は自動的に回復せず、従って放置すれば、不良債権はますます堪えがたいものになるにちがいない。さらにそれが日本経済の重石となり、日本経済の回復はいよいよ困難になるであろう。

だから不良債権の問題さえ解決すれば、日本経済は順調に回復していくと単純に期待することはできない。しかしこの問題の解決がなければ、日本経済の回復はありえないということだけは確かである。

平成9年夏東アジアに発した通貨金融危機は、平成10年にはロシア・中南米諸国にも波及し、世界的な様相を帯びてきた。それは西欧を直撃しさらにアメリカ経済の繁栄をも脅かし始めた。それだけになお、わが国における不良債権問題の早期解決が焦眉の急務になってきたといえる。

このため本稿では、銀行（預金取扱金融機関）の抱える不良債権のどこにどうという問題があり、またどういう解決の方向がありうるかについて考えてみる

ことにした。

2. 不良債権の意味

それでは、日本経済を圧している不良債権とは一体何であろうか。不良債権の定義は必ずしも明確ではないが、要するに不良債権とは、銀行の回収不能または回収困難な貸出債権である。たとえば貸出先が倒産したような場合、その回収不能ははっきりしている。倒産貸出先に再建計画があるときはその再建条件によって、また再建計画がなければ破産手続きによって貸出債権の処分がなされる。いずれにしても貸出債権の全額回収は無理であって、かなりの債権放棄を余儀なくされる¹⁾。しかしこれは事態としてははっきりしている。

しかるに貸出先が倒産には至らないが経営困難に陥り、利子減免・期限延長・追加融資などの救済措置を必要としている場合、これは回収困難な貸出債権であって、これもやはり不良債権である。銀行がこうした救済措置を拒否すれば、貸出先は簡単に倒産してしまうかもしれない。こうなるとそれは回収不能の貸出債権になってしまう。逆にこうした救済措置をとることによって、貸出先は経営困難を克服するかもしれない。そうなればこれは優良債権に転化する。あるいはまた貸出先が何時までも救済措置にしがみついてもありうる。この場合には、徒に回収困難な不良債権が拡大していくことになる。ただこの見極めはきわめて困難である。だから不良債権総額の算出には、どうしてもあいまいさが残ってしまうのである。

金融監督庁の指導によってわが国の銀行では現在、貸出債権を4分類している。すなわち第1分類は回収に問題のない優良な債権、第2分類は回収に注意を要する債権、第3分類は回収に重大な懸念のある債権、そして第4分類は回収不能の債権である。従来わが国では、経営破綻先及び利子延滞6ヶ月以上の債権を不良債権としてきたが、平成8年3月期からこれに金利減免及び経営支援先の債権を加え、さらに平成10年3月期から米証券取引委員会（SEC）の基準を導入し、経営破綻先及び利子延滞3ヶ月以上の債権さらに金利減免及び経営支援を含む貸出条件緩和債権を不良債権としている。こうした不良債権の開

示基準が変更される都度不良債権の額が増加しており、これがまたわが国金融システムに対する不安を呼び起こしている。

このうち特に第2分類は灰色債権ともいわれ、これには第1分類に近いものから第3分類に近いものまでが含まれており、不良債権の処理の際にはその見極めがきわめて重要な課題となっている。

金融監督庁の発表によると、平成10年3月末現在不良債権の総額は、預金取扱金融機関全体で見ると、第2分類=80兆6,090億円、第3分類=6兆9,180億円、合計=87兆5,270億円に上る。なお第4分類については、既に償却・引当済みとして発表されていない。この不良債権総額は与信総額の約11パーセントを占めていると報じられている。(日経, H 10. 7. 18)

- 1) もちろん担保物件を売却して貸出債権を回収できるならそれはそれでよい。しかし実際には担保の多くは土地であり、しかもその担保土地には権利関係が複雑に絡まっていて簡単には売却できないうえ、たとえ売却できたとしても折からの地価下落により到底貸出債権の回収には足りないのが実情である。だからこれは戦後わが国の常態であった土地担保貸出のツケである。ただバブルがそれを増幅したのである。

3. 貸倒引当金

銀行は万一の回収不能に備えて常に貸倒引当金を用意している。貸倒引当金は負債項目であって、貸出に対する貸倒引当金の割合は基本的には経験によってのみ決定される。具体的には各決算期に貸出債権の状況を見て、しかるべき貸倒引当金が計上されるのである。ただし税法上の規定があって、無税で計上される貸倒引当金には上限がある。しかし不良債権の額によってはそんなことはいってられないから、税法上の限度を超えて貸倒引当金を計上するのが普通である。これを有税償却というが、これはどうしても貸倒引当金の計上に抑制的に働くから、無税償却の枠を拡大することが1つの不良債権対策である。

また不良債権の処理が問題になる場合には、通常的一般貸倒引当金とは区別して、貸倒引当金のなかに債権償却特別勘定を設定して、ここに不良債権処理

相当額を計上する。この計上額は公表される不良債権償却額の一部である²⁾。

不良債権の償却とは不良債権の損失額と貸倒引当金が相殺されることである。これが不良債権の最終処理である。ただ貸倒引当金の積増はまだ不良債権の償却ではないが、何時でもそれを償却できる準備をしておくことである。だからこれを間接償却という。ただし間接償却では、担保不動産が値下がりした場合には、不良債権の損失額がさらに拡大する危険がある。逆に担保不動産の値上がりを期待して、不良債権の償却を遅らせてきたのがこれまでの状況である。

今日のように不良債権が著増している場合には、当然それに対応する貸倒引当金の積増が必要である。しかし先の債権分類に対応して、どれくらいの貸倒引当金が必要かという点については未だ統一的な基準がない。第4分類の100パーセントは当然としても、第3分類でも50～75パーセント、第2分類では1～5パーセントのばらつきがある。金融監督庁では、特に第2分類をさらに細分化したうえ、それぞれの債権分類に対応した標準引当率を設定し公表することにしている。それを義務化するかどうかは未だ検討段階である。

わが国の銀行は総じて貸倒引当金が過少と見られており、こうした標準引当率が設定されると、なお一層貸倒引当金の積増が必要とされることは避けられない。その結果、債務超過に陥る銀行がいくつも現れるかもしれない。実はここに不良債権処理問題の真の困難さがある。不良債権の処理を急いで早く身軽になりたい、しかしそのためにいくつもの銀行が破綻してもよいのか、いやそれは困るところにこの問題の本質がある。

貸倒引当金の計上は普通経常利益からなされるが、それでなお不十分の場合、自己資本からこれに当てられる。不良債権の著増に対応して貸倒引当金を積増する場合、銀行は経常利益の赤字はもちろん自己資本の減少に直面する。

- 2) 不良債権の償却額とは、①貸倒引当金の一部である債権償却特別勘定への純繰入額②貸出金償却額③共同債権買取機構への不動産担保付き債権の売却による損失④取引先支援のための債権放棄による損失⑤特別目的会社へ匿名組合契約に基づき貸付債権を出資したことによる損失⑥累積債務国向け債権の売却損の合計である。
(日経, H7.5.26)

4. 低金利政策

わが国では現在、記録的な低金利状態が続いている。平成7年3月公定歩合はついに0.5パーセントに引き下げられ、以来3年以上に渡ってこの水準が維持されている。つれて預金金利・貸出金利ともきわめて低水準にある。

かつてアメリカでは、預金金利・貸出金利の利鞘拡大によって貸倒引当金の積増を促進したことがあった³⁾。今回の低金利政策にも当初このアメリカの経験が念頭になかったとは言い切れない。しかし長引く不況の結果、貸出金利も低下し、銀行の利鞘は現在わずか1パーセントに過ぎない。これではこの手法はほとんど無意味である。従って当面銀行収益から貸倒引当金を積み増すことはできない状況にある。

しかるに金利水準の低下は利子所得を激減させるとともに、年金・保険の資金運用を困難ならしめ、別の意味で弊害を生んでいる。

3) リチャード・クー「金融安定化／公的資金、全面投入を」(日経, H 10. 9. 15)

5. 自己資本比率

銀行経営には自己資本比率という指標がある。自己資本比率とは簡単に言えば総資産に対する自己資本の割合である。この指標は特に、昭和63年7月国際決済銀行(BIS)が海外業務を行う銀行に対してこの指標に基づく規制を設定して以来、銀行経営の重要な指標になってきた(バーゼル合意)。BIS規制では単純な総資産ではなく、リスクのある資産の総額に対する自己資本の比率を採用している。すなわちBIS規制とは、海外業務を行う銀行は自己資本比率(リスク・アセット・レシオ)を8パーセント以上に維持しなければならないというものである⁴⁾。わが国の銀行は平成5年3月(原則は平成4年12月)ようやくこの規制をクリアした。

また平成10年4月から早期是正措置が実施され、海外業務を行う銀行について

ては自己資本比率8パーセント以上（BIS規制）、国内業務のみを行う銀行については自己資本比率4パーセント以上（国内基準）という規制が設定され、それぞれ8パーセント未満、4パーセント未満の銀行に対しては、経営改善命令が発せられることになっている。自己資本比率が0パーセント以下になれば、直ちに業務停止命令の対象になる。

BIS規制においては、貸倒引当金はリスク・アセット・レシオベースで1.25パーセントまではTier IIの自己資本に算入されるが、それを超える部分は自己資本とはならない。それゆえこの限度を超える貸倒引当金の積増が自己資本からなされる場合、貸倒引当金の増加はすなわち自己資本の減少となる。この場合には、銀行は貸倒引当金の積増によって自己資本比率の低下に直面することになる。海外業務（8パーセント）であれ国内業務（4パーセント）であれ、この自己資本比率を維持することが銀行の生命線である。このため銀行は貸出の削減及び自己資本の拡充に追い込まれることになる。

- 4) BIS規制における自己資本比率（リスク・アセット・レシオ）及び自己資本の定義は次の通りである。（日本銀行金融研究所『新版・わが国の金融制度』131ページ）

$$\text{リスク・アセット・レシオ} = \frac{\text{自己資本}}{\text{リスク・ウエイトによる加重総資産（リスク・アセット総額）}} \geq 8.0\%$$

$$\begin{array}{l} \text{自己資本} = \text{Tier I} \quad + \quad \text{Tier II} \quad - \quad \text{控除項目} \\ \text{コアとなる資本で} \quad \quad \quad \text{その他の資本で} \\ \text{無制限算入} \quad \quad \quad \text{Tier Iと同額まで算入} \end{array}$$

Tier I：資本金、公表準備金等

Tier II：貸倒引当金（リスク・アセット・レシオベースで1.25%が上限）

有価証券含み益（45%が算入対象）

永久劣後債

期限付劣後債（Tier Iの50%が限度）

転換義務付き証券等

控除：営業権相当額（Tier Iから控除）

非連結金融子会社への出資（総自己資本から控除，なおリスク・アセットにも不算入）

資本の持ち合い分控除は各国当局の裁量

6. 貸し渋り

自己資本比率の低下に直面した銀行が，これを改善するため貸出を削減することは市場経済の原則から見て当然の行動である。これを道徳的に非難しても始まらない。しかしこうした銀行の行動が貸出先の経営に圧迫を与えることは事実である。しかもこれが健全な貸出先＝借り手を破産に追い込むようなことがあれば，それは由々しいことである。

1，2の銀行がこうした事態に陥ったとしても，優良な借り手は比較的容易に新たな貸し手を見い出すことができるであろう。しかし金融システムが全体として貸出を抑制している場合には，優良な借り手といえども新しい貸し手を見い出すことはほとんど不可能である。われわれが現在直面しているのはこういう事態なのである。

7. 自己資本の拡充

自己資本比率を改善するもうひとつの方法は自己資本を拡充することである。この本道は新株発行（普通株）による資本金の増加であるが，そうでなくとも，優先株の発行や劣後債の発行という手段もある。劣後債は債券（負債）であるが，自己資本比率の計算では自己資本 Tier II に参入することが認められている。しかし問題は，誰が危険と思われる銀行の株式（普通株・優先株）や劣後債を買い取ってくれるかである。民間にその買い手が現れればそれはそれでよいのであるが，民間にその買い手がないからといってこれを放置しておくわけにはいかないところに問題の深刻さがある。そこで登場するのが公的資金である。

この点から平成10年2月，金融機能安定化緊急措置法が制定され，健全銀行

に対してその申請を受け、自己資本の拡充に公的資金を投入することになった⁵⁾。これは具体的には、預金保険機構に3兆円の国債を交付し、さらに10兆円までの借入金に政府保証を与え、これをもって健全銀行の優先株や劣後債を買い取る形で行われる。これが公的資金13兆円枠といわれるものである。その買取は、預金保険機構に設置される金融危機管理審査委員会が提出された健全化計画を審査して決定することになっている。これを受けて平成10年3月、申請銀行21行に対して総額2兆円強の資本注入が行われた。これがまたほぼ横並びの形で行われたため、護送船団方式の残滓として批判の対象となっている。

なお土地の再評価益を自己資本に参入する道が開かれたが、地価が低迷している現状ではその効果も限定的である。また株式含み益の45パーセントを自己資本に参入することも認められているが、株価低迷により含み損が出るような現状では、これにも何の意味もない。

- 5) あとでみるように与野党の基本合意では、金融機能安定化緊急措置法は廃止されることになっている。その意図が健全銀行＝破綻前銀行には公的資金による資本注入を行わないということであれば、これは由々しいことである。

8. 不良債権の償却

ここでいう不良債権の償却とは、貸倒引当金の積増（間接償却）に対して、不良債権を貸借対照表から除去することである（直接償却）。これはまた不良債権の最終処理ともいわれる。不良債権を最終的に処理するに際して、それが売却できるものであれば売却してその売却額が、売却不可能であればその売却不可能額が貸借対照表から落とされる。こうして不良債権が貸借対照表から消える。この場合、当然出る売却損と売却不可能額が不良債権の損失額として貸倒引当金（債権償却特別勘定）と相殺される。これが貸出金償却である。

不良債権の最終処理に際して、まず不良債権の売却を求めることは当然である。このため不良債権の売却を促進する環境を整えることが重要な不良債権対策である。しかしわが国においては従来から債権の売買市場が未発達であって、

そこへいきなり不良債権の売却といっても到底急場の間に合うものではない。

銀行は貸出に際して当然担保を徴求していたはずである。その多くは土地担保であった。しかるにバブルの崩壊は地価を下落させた。そして地価の下落は担保価値を低下させたばかりではなく、それを売却しようにも売却できない事態を招いた。どうして担保の土地を売却できないか、それは土地の買い手が事態を静観しているからである。待っていれば地価はもっと下がるだろうというわけである。これは市場経済としては当然の現象であって、買い手を非難してみてもどうにもならない。このためには地価の回復を待つのではなく、収益還元法による適正な地価形成を定着させる必要がある。

不良債権の売却には当然売却損が伴う。売却損を覚悟してもなおその買い手がいなければならない。今日のわが国の現状では、どの銀行も不良債権を抱えて苦しんでいるのであるから、国内からその買い手が現れることは難しい。現実には海外からその買い手が現れている。その価格は帳簿価格のおよそ5～10パーセントと報道されている。(日経, H 10. 7. 15)

9. 共同債権買取機構

平成5年1月、当時の不良債権を処理するため、土地担保付き債権の買上機構＝共同債権買取機構が銀行等の出資により創設された。買取期間は5年間であり、その期間はすでに終了している。しかしその効果が全く不十分であったことは現状を見れば分かる通りである。これはあまり売却損が出ない価格で不良債権を共同債権買取機構に売却するものである。しかもその買取資金を当該銀行が融資するというものであって、不良債権が共同債権買取機構に対する債権に置き換わるだけである。そこで最近、買取価格の適正化や資金調達先の自由化を盛り込んだ改革案が検討されている。

10. 整理回収機関

不良債権の売却が不可能であればその処理が進まないことになるので、不良

債権を購入する公的機関が必要である。このため平成8年3月住専処理に際して、預金保険機構の全額出資により住宅金融債権管理機構が設立された。その後平成8年8月、東京共同銀行（平成7年3月設立）を改組して整理回収銀行が設立された。これは元々折からの相次ぐ信用組合の破綻に対処するため設立されたものであるが、平成10年2月の預金保険法の改正により、その買取対象は銀行・信用金庫などに拡大されている。

のちにみる与野党基本合意では、住宅金融債権管理機構・整理回収銀行・共同債権買取機構は整理回収機構に統合されることになっている。

11. 救済合併

銀行が経営困難に陥りその存続が危うくなった場合、金融システム保全の観点から最も確実な方法は、どこか別の健全な銀行がこれを救済合併することである。この場合には、合併銀行が破綻銀行の債権・債務のすべてを引き継ぐので、金融システム上の問題は生じない。ただし破綻銀行は解体され、そのリストラは避けられない。護送船団方式の時代には、これが金融システムを保全する主な方法であった。

しかし金融自由化の時代を迎え、健全な銀行にも次第に他の銀行を救済する余裕がなくなってきた。ましてや自分も不良債権を抱え、もはや健全な銀行とはいえなくなった状態では、こうした救済合併はもはや事実上不可能である。ただできることは、破綻銀行の健全な債権を買い取る（営業譲受）ことだけである。

12. 破綻前資本注入

健全な銀行と破綻銀行の中間に灰色の銀行が存在する。この場合、健全な銀行とは不良債権を処理するのに必要な自己資本の余力をもつ銀行であり、破綻銀行とは既に債務超過に陥っている銀行である。この中間に未だ破綻していないが、不良債権を処理するのに必要な自己資本の余力をもたない銀行がある。

これは事実上の破綻銀行である。こういう銀行は不良債権の処理を強制して、破綻させてよいものだろうか。それとも不良債権の処理ができるように、公的資金による資本注入を行うべきであろうか。これは意見が分かれるところである。

こうした銀行に公的資金による資本注入を行うことは銀行救済の色彩が強く、モラル・ハザードの余地を生み、銀行の自己責任を曖昧にするという考え方にも一理がある。しかし同時に、破綻の連鎖を防止して金融システムを保全するという観点を忘れてはならない。とりわけ複数の大手銀行がこうして破綻するというような事態になれば、それが金融システムに与えるダメージは計り知れない。この点から金融システムを保全するため、不良債権の処理を可能ならしめるというただそれだけのために、破綻前の銀行であっても公的資金による資本注入を行う制度が不可欠であると考ええる。

13. 銀行破綻

銀行破綻の背景は債務超過である。債務超過とは簡単に言えば銀行の負債が銀行の資産を超過していることである。このことが明らかになれば、その銀行は破綻していることになる。問題は誰がこれを認定するのかということであるが、今日のわが国では、当該銀行の自己査定に基づいて、金融監督庁がこれを認定することになっている。

銀行破綻は多方面に重大な影響を及ぼす。まず第1に、破綻銀行の預金はどうなるのか。これについては現状では、平成13年3月まで政府が預金の全額を保証することになっている。これを裏付けるため平成10年2月預金保険法が改正され、預金保険機構に7兆円の国債を交付し、さらに10兆円の借入金に政府保証を与えることになった。それ以降は預金保険の本則に従って、ペイ・オフすなわち1人1000万円までの保証となる。考えてみればこれは大変なことであるが、市場経済の自己責任原則からみてやむをえないことである。ただしそのためには、預金者の自由選択を可能とする銀行の情報公開が不可欠の条件である。

第2に、優良な貸出先＝借り手をどうするか。銀行破綻によって優良な借り手まで倒産に追い込まれるかもしれない。金融システムが全体として貸出を抑制している以上、優良な借り手といえども新たな借入先を見出すことは困難であろう。これに対しては、政府金融機関の融資枠を拡大したり、全国の信用保証協会の保証枠を拡大したりする方法が考えられている。

第3に、決済機構の保全をどうするか。銀行は多面的に他の銀行と密接な債権・債務の関係をとり結んでいるから、1つの銀行の支払不能が他の銀行に波及して決済機構が麻痺する危険がある。これに対しては、決済機構をどうしても崩壊させるわけにはいかないから、日銀特融をもってこれに対処するほかない。

この他、破綻銀行の株価はゼロになるが、株主はその責任をとってこれを甘受しなければならない。また破綻銀行の経営者はもちろん総退陣となり、その従業員も職を失うことになる。ここに雇用問題が発生する。

14. 破綻銀行の処理

破綻銀行の処理そのものは原理的には簡単である。債務超過により破綻認定が行われると、破綻銀行は資産・負債の清算過程に入る。まず資産が精査され、売却可能なものはすべて換金される。その売却代金をもって負債の支払に当てられ、なお残存する負債は切り捨てられる。こうして破綻銀行は消滅する。これが原理的な破綻銀行の処理である。

しかしその現実の処理はそう簡単ではない。というのは、先にみたように、まず第1に預金は切り捨ててもよいのか、第2に優良な貸出先を巻き込んでよいのか、第3に決済機構は大丈夫か等々の問題が絡んでくるからである。銀行は金融に関する公共機関であるという観点から、これらの問題をクリアーしながら破綻銀行の処理を進めなければならないことになる。

このように銀行が破綻したからといって、直ちにその業務（決済・預金・貸出）を停止するわけにはいかないから、何らかの処理機関が必要である。この処理機関が破綻連鎖を防止しながら業務を継続し、不良債権を処理して経営の

健全化を図り、最終的には他の銀行に合併されるか売却（営業譲渡）される。これが破綻銀行処理の原則的な道筋である。

不良債権の処理を行わなければ、合併・売却は不可能である。逆にいうと、合併・売却が可能となるためには、どうしても不良債権の処理を行わなければならない。しかるに自己資本が存在しない以上、不良債権の処理に伴う損失負担は負債（預金）の切り捨てか公的資金の投入以外にはありえない。しかし政府は既に平成13年3月まで預金の全額保証を決定しているから、当面不良債権の処理に伴う損失負担は公的資金の投入以外にはないのである。

15. 金融再生法案

政府はついに重い腰を上げ、包括的な金融再生法案の策定に乗り出した。政府・自民党は平成10年6月、「金融再生トータルプラン（第1次報告）」を公表した。その後細部を詰めて、平成10年8月、金融再生関連6法案が国会に提出された。ちなみに金融再生6法案とは、①債権管理回収業法案、②競売手続き円滑化法案、③特定競売手続き調査評価法案、④根抵当権付き債権譲渡円滑化法案、⑤不動産関連権利調整法案、⑥ブリッジバンク法案（金融機能安定化緊急措置法と預金保険法の改正案）である。このうち①～⑤についてはいずれも不良債権処理のネックとされていたもので、その障害を除去するうえで有効性が期待される。ここで問題となるのはやはりブリッジバンク構想である。

これまで破綻銀行の処理機関＝受け皿銀行として、①政府系金融機関②新設の国営の平成銀行③整理回収銀行などが考えられていたが、ブリッジバンク構想ではさしあたり破綻銀行そのものが国家管理の下に業務を継続する。すなわち、金融監督庁は破綻認定したうへ、金融管理人を選任する。この金融管理人が不良債権の処理を行い、合併・売却先を探す。それが見つからなければ、公的ブリッジバンクに転換する。公的ブリッジバンクは預金保険機構が新設する平成金融再生機構の子会社として設立される。なお野党案に配慮して、平成金融再生機構が破綻銀行の株式を取得してこれを国有化する選択肢もありうる。ともかくここでさらに徹底した不良債権の処理を行い、さらに合併・売却先を

探す。不良債権の処理に伴う損失は公的資金13兆円枠で補填する。公定ブリッジバンクの存続期間は破綻時から原則2年、1年ごとの延長で最長5年となっている。最後まで合併・売却先が現れない場合には公的ブリッジバンクは清算される。また、公的ブリッジバンクが破綻銀行の資産を引き継ぐとき、移転登記に係る登録免許税や不動産取得税を非課税とする優遇措置が検討されている。

16. 野党対案

政府・自民党の金融再生法案に対して、平成10年8月25日、民主党、平和・改革、自由党の野党3会派はその対案を共同提案することに合意した（9月3日国会提出）。ちなみに野党対案4法案とは、①金融機能再生緊急措置法案、②金融再生委員会設置法案、③金融再生委員会設置法関係法整備法案、④預金保険法改正案である。

野党対案の骨格は、①総理府に金融再生委員会を設置②破綻処理は原則清算例外公的管理③整理回収機構の設置④金融機能安定化緊急措置法の廃止⑤処理期間は平成13年3月までとなっている。ただこれには破綻前処理が含まれていないので、その後、平和・改革が破綻前処理を含む独自案をまとめている。

野党対案においては、破綻処理の主体は総理府に設置する独立性の強い金融再生委員会である。大蔵省金融企画局のすべての権限もここに移管して、財政金融の完全分離を実現する。この委員会が銀行破綻を認定したうえ、金融整理管財人を選任する。この金融整理管財人が原則1年以内に破綻処理（債権債務の整理と清算処分及び営業譲渡）を行う。受け皿のない業務については、整理回収機構に営業を譲渡する。これが原則である。ただし破綻連鎖の恐れがある場合には、預金保険機構が全株式の強制買取を行い、一時公的管理とすることができる。また預金保険機構の全額出資により整理回収機構を新設する。そして整理回収銀行・住宅債権管理機構はこれに統合する。さらに金融機能安定化緊急措置法（公的資金13兆円枠）を廃止する。これが野党対案の概要である。

自民党は参議院において過半数を占めていないので、法案成立のためにはどうしても野党の協力が必要である。そのうえ9月22日には日米首脳会談が予定

されていたので、それまでにはどうしてもこの問題に決着をつけたいという政府・自民党側の事情もある。政府・自民党は野党案を採り入れつつ2次に渡る修正案を提示してきたが、野党側は納得せず、結局政府・自民党は平成10年9月17日、野党対案を修正するという形で最終案をまとめ、党首会談において合意に達する努力を続けた。

17. 基本合意

平成10年9月18日、金融再生法案に関する与野党の修正協議が一応決着した。自民党と民主党、平和・改革、自由党、社民党の党首会談が行われ、自由党は合意を拒否したが、自民党と他の野党3党は基本合意に達した。これによって、金融再生法案は本決まりとなり、今国会での成立がほぼ確実になった。最後まで残った論点は、①破綻前資本注入②日本長期信用銀行の扱い③財政金融の分離問題などであった。これらの諸点についても、政府・自民党は譲歩に譲歩を重ね、ほぼ野党対案の線に沿って政治決着を急いだといえる。政府・自民党の当初案は影の薄いものになり、政府・自民党のリーダーシップに大きな疑問符がついた。逆にいうと、参議院における自民党の過半数割れを背景に自民党を追い詰めるという野党共闘の戦略が功を奏したというわけである。

基本合意の主な内容は、①野党対案を共同修正する②金融機関の申し出によって特別公的管理＝一時国有化を開始できる（本則）③公的ブリッジバンクを選択肢として加える④整理回収機構に共同債権買取機構も加える⑤金融システムの早期健全化スキームを早急に検討する⑥日本長期信用銀行は特別公的管理等で対処するなどである。

これによって、金融担当大臣を頂き、検査監督と企画立案を管掌する金融再生委員会が設置される。この委員会が銀行破綻を認定するが、銀行が公的管理を申請することもできる。破綻処理として①金融整理管財人による処理②特別公的管理を選択できる。不良債権は整理回収機構に売却する。金融整理管財人による処理に引き続いて公的ブリッジバンクを選択できる。公的管理は最長3年とする。また、金融機能安定化緊急措置法（公的資金13兆円枠）は廃止され

るが、金融システム早期安定化スキームを早急に検討する。

とにかく不良債権の処理方式が基本的に出来上がったことは評価できるが、しかし基本合意の直後から破綻前資本注入や日本長期信用銀行の扱いさらに財政金融の分離問題などについて与野党間で不協和音が出ており、なお予断を許さない情勢である。

18. 残された課題

問題は野党のパフォーマンスではなく、これによって本当にわが国の金融システムが安定し再生するかどうかである。残された課題は、①破綻前資本注入②日本長期信用銀行の扱い③財政金融の分離問題などである。

まず何よりも懸念されるのは、金融機能安定化緊急措置法の廃止により公的資金による破綻前資本注入の道が閉ざされることである。基本合意ではこの点について、金融機能安定化緊急措置法は廃止されるが、「金融システムの早期健全化スキームを早急に検討する」としている。しかしその具体的な姿は全く見えておらず、ここに重大な不安が残る。破綻前資本注入が銀行救済の色彩を帯び、モラル・ハザードを生みやすいというのはそのとおりである。破綻する銀行は破綻させ、その後公的資金を投入して破綻処理を行うというのが1つの筋論である。しかし問題は1つの銀行の破綻が他の銀行の破綻を呼び起こさないかということである。金融システム安定化の観点から最も懸念すべきはこの連鎖反応である。

与野党協議において最後までもつれたのは、実はこの点をめぐる認識であった。政府・自民党案はこの連鎖反応を恐れて銀行救済に傾き、野党対案は銀行の自己責任を重視して破綻の連鎖反応を軽視しているといわざるをえない。見られる通り破綻の連鎖反応と銀行の自己責任は矛盾しているが、この2つの要素は金融システムの安定化が問題になるとき必ず出てくる問題である。この意味では、この2つの要素が政府・自民党案と野党対案にきれいに分かれて出てきたことはよく理解できる。しかしその現実的な解決は、破綻の連鎖反応を防止しつつ銀行の自己責任を追及する道を探ることである。与野党協議において

は真剣にその方途を検討すべきであった。しかるに結果は、政府・自民党の野党対案に対する屈服であった。これは問題の解決ではなくその先送りである。やがて破綻の連鎖反応を防止するためとして、公的資金による破綻前資本注入問題が再燃せざるをえない。

日本長期信用銀行については当初から、未だ破綻前なのかあるいは既に事実上破綻しているのかについて見解が分かれていた。政府・自民党は破綻の連鎖反応を恐れる立場から、日本長期信用銀行は未だ破綻していないと主張していた。従ってその資本注入は破綻前資本注入となる。野党対案はこれに反対して、日本長期信用銀行は既に事実上破綻しているから破綻処理に入るべきだとしてきた。この場合の破綻処理は清算処分が原則であるが、例外的に特別公的管理もありうるとされている。今回の基本合意では日本長期信用銀行に対して特別公的管理等で対処することになったが、この「等」が曲者で解釈に隔たりを残している。

財政金融の分離問題については、金融行政を金融再生委員会に一元化する方向で合意された。その実施時期は未だ不明であるが、次期通常国会の終了までに法整備を行うことになっている。金融監督庁の発足で企画立案と検査監督を分離したわけであるが、これによって企画立案部門が金融再生委員会に移管されることは明らかである。しかるにここに危機管理がどうなるかという問題が浮上してきた。政府・自民党の解釈では危機管理部門は大蔵省に残るとしているが、この点をめぐる調整が今後の課題として残されている。金融危機の只中であって、その責任主体が不明確ということ自体が政治危機である。

あとがき

わが国経済最大の懸案である不良債権の処理問題がようやく本格的に動き出そうとしている。この問題に関する最近の動きを追ってみたが、ここで改めて実感したのはその時期の悪さであった。世はまさに世界的な市場経済化の流れにある。護送船団方式に保護され、国際競争の荒波を知らなかったわが国銀行がまさに世界市場に打って出ようとするその時期に、どうしたものか不良債権

の重荷を背負ってしまったのである。これではまるで重石をつけて競走に出るようなものである。わが国銀行に対する世界の評価は下がる一方で、ドル調達におけるジャパン・レートというような不名誉な扱いを甘受している。このままではわが国の金融システムはもとより、虎の子の製造業までだめになってしまいかねない。わが国は現在そこまで追い詰められているのである。しかし時期の悪さを嘆いていても始まらない。

ここはどうしても少々痛い目にあっても、まず不良債権という重荷を下ろさなければならない。そのためには何よりも、不良債権処理の要となる銀行の自己資本の充実を図ることが重要である。そのために必要なら緊急措置として大量かつ決定的な公的資金の投入もやむをえないと考える。金融機能安定化緊急措置法が凍結されたうえ、早期健全化スキームの調整が進まないということになれば、それこそ危険な事態である。ただしこの公的資金の投入はあくまでわが国金融システムの保全のためであって、決して銀行救済のためではない。この点を間違えないようにしなければならない。

(平成10年9月24日)

(追記)

平成10年10月12日、野党対案をベースにした4法案①金融機能再生緊急措置法案②金融再生委員会設置法案③金融再生委員会設置法関係法整備法案④預金保険法改正案、自民党案をベースにした4法案⑤債権管理回収業法案、⑥競売手続き円滑化法案、⑦特定競売手続き調査評価法案、⑧根抵当権付き債権譲渡円滑化法案、合計8法案が国会を通過、成立した。ただしこれは主として破綻処理に関するものである。また平成10年10月16日、破綻前資本注入に関する金融機能早期健全化緊急措置法案が国会を通過、成立した。これによって金融システム健全化に対する法的整備が一応できたことになる。

(平成10年10月26日)