

わが国の金融システム安定性のコスト

—— 預金保険機構を中心に ——

Nominal Costs Incurred by DIC for Achieving Japan Financial Stability

春井久志
大塚茂晃

After the collapse of the bubble economy, there has been a spate of bank failures. This makes the financial system instable. So the government, central bank and deposit insurance corporation (DIC) implemented a variety of measures for stabilizing the financial system.

This paper overviews these policies, and computes the amount of these costs from the standpoint of the DIC involved in financial assistance to ailing banks. The current result shows that costs totalled more than 14 trillion yen. In addition, this paper shows the possibility of gains and losses and the necessity of the financial stability and the policy for achieving it.

Hisashi Harui
Shigeaki Ohtsuka

JEL : E58, E65, G22, G28, G33

キーワード : 金融システムの安定、預金保険、公的資金、銀行破綻処理

Key words : Financial Stability, Deposit Insurance, Public Fund, Disposal of Failed Banks

1. はじめに

2005年4月より、いわゆる「ペイオフ」(預金などの払戻保証額を元本1000万円とその利息までとする措置)が全面解禁¹⁾となり、1997年にはじまった金融システムの不安定な時期を脱したと言われている。

1) 実際は、決済用預金(①無利子、②要求払い、③決済サービスを提供可)が導入されているため、全面解禁とは言えないであろう。

バブル崩壊後、わが国では、これまでに住宅専門会社の処理や、日本長期信用銀行・日本債券信用銀行の破綻処理を経験した。また、景気後退および資産価格が下落する中、不良債権増加が自己資本比率を引き下げる結果となり、大手銀行を中心として、公的資金の注入が行われ、金融システム安定化のために多くの資本が用いられてきた。さらに、信用組合といった小さな金融機関を含め、経営破綻に陥った金融機関や不健全な金融機関が健全な金融機関に事業譲渡とするために、預金保険機構が金銭贈与を行い、金融機関の破綻による地域経済への影響が最小限となるように努めてきた。

本稿の目的は、1992年に破綻した東邦相互銀行にはじまった預金保険機構によるバブル崩壊後の金融システム安定化のためのこれまでの様々な支援を概観し、それらにかかった費用を計算し、金融システムの安定化に用いたコストについて、その中間報告としてそれを検証することである。さらに、金融システム安定により株価が上昇した。その時価への影響について、それらを便益としてとらえ、費用便益分析を行いたい。そして、1990年代後半からの様々な施策を検討したい。

2. わが国の預金保険制度の機能とその変遷

わが国は、1971年の預金保険機構を、その設立当初は、「ペイオフ」（保険金による預金の払戻し）機能しか有していない Narrow 型として設立したが、1986年の法改正により、破綻処理の機能が加わり、その後幾度かの法改正により、預金保険制度が現在のような多くの破綻処理機能を有する Broad 型の制度となっている。²⁾

戦後から、1990年までは大蔵省による「破綻ゼロ政策」がとられていた。そのため、破綻しそうな金融機関は吸収合併という形で、救済を受けていた。また、経営難の金融機関を吸収する側には、その際に、新たな店舗の出店や日銀借入れの増額などの有利な条件が付されることが常であったため、大蔵省指導の破綻ゼロ政策を継続することができ、預金保険機構がその本来の機能を果た

2) Narrow 型や Broad 型の詳細は、春井・大塚（2003）（2004）を参照。

すことはなかった。

しかし、規制緩和により出店規制がなくなり、またバブル崩壊による地価や株価の下落により、吸収合併する誘因や余力のある銀行がなくなった。その結果、特に1990年代後半以降、金融機関の破綻において、預金保険機構が破綻処理に大きな役割を果たすことになる。

わが国の預金保険機構が設立されて以降、はじめてその活用が行われたのは、1992年の東邦相互銀行の伊予銀行による救済合併にかかる支援からである。また、その後、東洋信用金庫と三和銀行との合併に際しては、200億円の金銭贈与を行った。これは金融機関の合併にともなう資金援助であり、金銭贈与のはじまりでもあった。2005年3月31日までに、180件の資金援助を預金保険機構が行ってきた（表3.4.1参照）。

1994年には、住宅金融専門会社（以下、住専）の経営難が表面化した。そのため1996年に住専処理法が成立し、住専処理が本格化することとなった。その際、住専の1次損失補填のために、預金保険機構を通じて公的な資金が用いられた。また、2次損失についても、預金保険機構が支援を行っている。

1997年は大型金融機関の倒産が相次ぐことになった。まず、11月3日に三洋証券が会社更生法の適用を申請した。さらに、11月17日は北海道拓殖銀行が破綻し、11月24日には「飛ばし」による簿外取引が明るみになった山一證券が「自主廃業」に追込まれた。翌25日には、徳陽シティ銀行が破綻し、仙台銀行への営業譲渡が決まった。また、1997年7月のタイで通貨危機が発生し、インドネシアなどに飛び火し、アジア通貨危機がこの年に起こった。

そのため、この時期に金融システムへの不安が広がった。株価および地価の下落とともに不良債権が増加した。さらに、金融監督庁の設立も重なり、不良債権を査定する目が厳しくなってきた。そのため、BIS（国際決済銀行）の定める自己資本比率を銀行が達成できなくなるという懸念が高まり、大手銀行の申請による自己資本の注入が預金保険機構を通じて行われた。

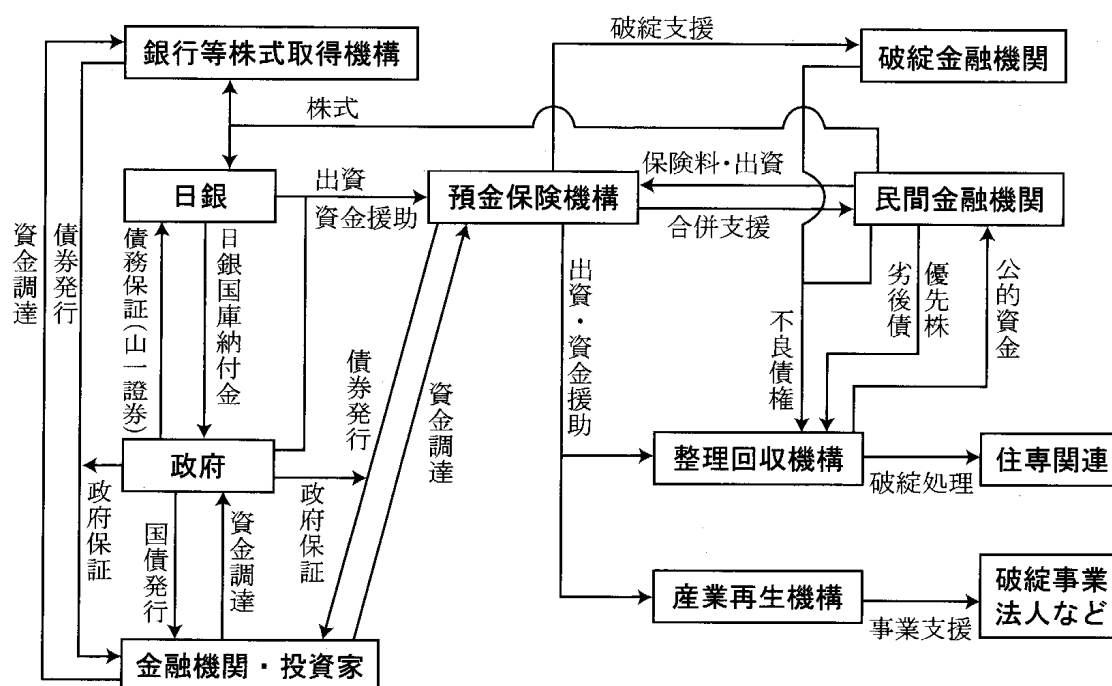
1998年10月には日本長期信用銀行（以下「長銀」）が破綻し、国有化された。特別公的管理を担った預金保険機構は長銀を2000年3月に「ニュー・LTCB・パートナーズ」（以下、「ニュー・LTCB」）に譲渡され、国有化を終了した。さ

らに、日本債券信用銀行（以下「日債銀」）も 1998 年 12 月に破綻し、国有化された。この日債銀は、2000 年 9 月にソフトバンクなどのグループに売却・譲渡された。

この間、ペイオフ（預金などの払戻保証額を元本 1000 万円とその利息までとする措置）については、1996 年から 2005 年 3 月末の全面解禁までペイオフを一部もしくはすべてを凍結してきた。2005 年 4 月から普通預金もペイオフが行われた。しかし、決済用預金の導入により、全額保護される預金もあり、実質的には全面解禁とは呼べない状況ではある。

これらについて、概観したのが図 2 である。

図 2 わが国の預金保険機構による支援の概要



3. 金融システム安定化のコスト

これまで見てきたように、預金保険機構による様々な支援や破綻処理が 1990 年代を中心に行われてきた。それらを住専問題・銀行への資本注入・長期信用銀行の破綻・ペイオフ額を超える支援・不良債権処理問題・産業再生機構・預金保険法 102 条の適用に関して、それぞれについて概観した上で、どの程度の

コスト等を要したのかを、預金保険機構の立場から計算してみることにする。なお、ここでは、データの制約から基本的に1997年4月から2005年3月31日までに生じたものをその対象としている。

3.1 「住専」問題

住宅金融専門会社（以下、住専）は、個人による住宅取得のためのローン支払いを専門に取り扱う会社で、銀行や信託銀行・保険会社といった会社が出資して設立した。わが国での最初の住専は、1971年に設立された日本住宅金融である。当時、わが国の銀行は個人の住宅ローンに対して無関心であり、住専もその設立当初は堅実な経営をしていた。しかし、バブル期に「総量規制」によって不動産業者に対する融資が規制されている中、それを認められていた住専は、過剰な貸出に走った。その結果、住専による融資が銀行に替わって急増することになった。そのため、バブル崩壊による土地価格の下落により、住専は多額の不良債権を抱えこみ、破綻した。

1996年6月「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」等のいわゆる「住専処理法」が成立した。その内容は、政府が住専の債権を住専処理機構に譲渡する際に生じる1次損失の6850億円の穴埋めを行った上に、2次損失の半額を政府が預金保険機構を通じて助成するものである。また、債権回収額が取得金額を上回って利益が発生した場合は、利益を国庫に納付する。民間金融機関は、預金保険機構に設立される「金融安定化拠出基金」に拠出し、預金保険機構が住専処理機構への民間の低利融資元本を保証する。さらに、金融システムの安定化を目的とした社団法人「新金融安定化基金」への拠出もこれに加わる。そして、1996年に住宅金融債権管理機構が設立された。

ここで、この住専処理におけるコストについて計算を試みる。直接的な負担は、民間金融機関の債権放棄や系列農協の贈与等があるが、ここでは預金保険機構という観点からコストを計算する。預金保険機構の「住宅金融専門会社債権債務処理勘定」（以下、住専勘定）の損益が1つ目である。なお、住専勘定への民間出資金は、1兆700億円である。2つ目に、預金保険が出資した住専

図 3.1 住専処理の流れ

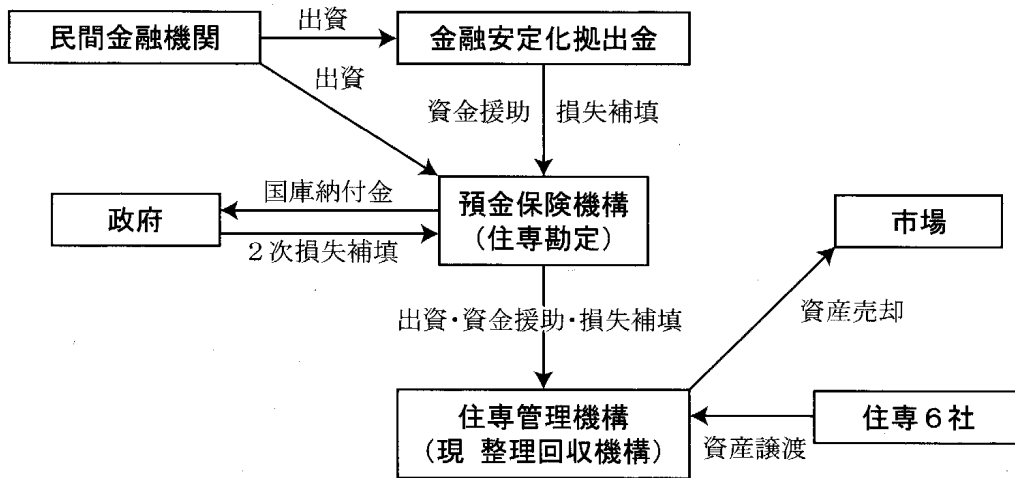


表 3. 1. 1 預金保険機構住専勘定の損益計算書 (単位 100 万円)

業務推進助成金	312,898	国庫納入金原資	2,633
国庫納入金	2,633	特例業務負担金収入	5,676
一般管理費	6,217	資産見返負担金戻入	165
固定資産除却損	63	事業外収入	469
		金融安定化拠出基金戻入	88,322
		累積経常損失	224,545
費用合計	321,811	収入合計	321,810

機構（現 整理回収機構）の損益について、見ることにする。

預金保険機構における「住専勘定」は、表 3.1.1 にまとめられる。これまでに、2 次損失 5933 億円に対する損失補填の 3129 億円を住専に対し、助成（業務推進助成金）を行った。これまでの損失金の累計額は、2245 億円に達している。また、債権回収額が取得金額を上回って利益が発生した利益は 26 億円で、これを国庫に納付した。

一方、旧住宅金融債権管理機構（現 整理回収機構の住専勘定）の損益は、以下の表 3.1.2 のとおりである。2000 億円の資本金は累積欠損金の 4810 億円によって、すでに失われている。

さらに、金融安定化拠出基金は、純資産が 8132 億円に減少しており、865 億円の損失が出ている。また、この基金からは、1 次損失の 6850 億円が投入

表 3. 1. 2 整理回収機構住専勘定 (単位億円)

資金調達費用	629	資産運用収益	2,762
その他	12,220	貸出金利息	2,193
貸倒引当金繰入額	7,256	有価証券利息配当金	514
貸出金償却	2,420	その他	5,774
債権売却損	1,000	債権取立て益	1,433
納付金	20	助成金・補填金収益	3,437
営業費用	550	特別損益	56
		累計欠損金	4,810
経常費用合計	13,399	経常収益合計	13,401

されている。これは、今後の金利収入で賄うことになっているが、これはすでに損失が確定しているため、損失として本稿では考える。

したがって、これら累積欠損金の合計額 7055 億円に加え、1 次損失の 6850 億円および 865 億円の金融安定化基金の出資金の減少分が加わり、合計 1 兆 4770 億円の資金が、住専処理にかかっているコストである。

3. 2 銀行への資本注入

1997 年に大手金融機関の破綻が相次ぎ、さらにはアジア通貨危機や株式市場の停滞を受け、銀行の健全性に疑問がもたれるようになってきた。そのような中、金融不安を払拭する狙いで、公的資金を銀行に注入することとなった。

公的資金注入は大きくわけると 2 度にわたって行われた。まず、1998 年 2 月に施行された「金融機能の安定化のための緊急措置に関する法律」(以下「金融機能安定化法」)に基づいて、21 行に対し、1998 年 3 月に 1 兆 8156 億円の資本増強を行った。この金融機能安定化法は、1998 年 10 月に廃止され、かわって同年 10 月より「金融機能の早期健全化のための緊急措置に関する法律」(以下「早期健全化法」)が施行された。これに基づき、8 兆 6053 億円の資本増強が実施された。この資本増強は、すでに 2002 年 3 月末をもって終了している。なお、銀行に対する公的資金の注入は、預金保険機構によって設立された整理回収銀行(現 整理回収機構)を通じて行われている。

これらのこれまでにかけたコストを考えてみたい。預金保険機構は、上記

経済学論究第 59 巻第 3 号

の早期健全化法に基づき「金融機能早期健全化勘定」を設け、また金融機能安定化法に基づき「金融危機管理勘定」が設置された。これは表 3.2.1 と表 3.2.2 のとおりである。早期健全化勘定では 1472 億円の累積損失が、また旧金融危機管理勘定には 745 億円の累積損失がある。³⁾ なお、金融危機管理勘定は同法の廃止にともなって「金融再生勘定」に移管されている。また、それぞれの勘定から整理回収銀行に対して貸付等の公的資金注入のための支援を行っている。

表 3. 2. 1 早期健全化勘定損益計算書 (単位 100 万円)

一般管理費	848	事業外収入	41
支払利息等 (債券発行費含む)	186,270	協定銀行貸付金利子収入	180,736
協定銀行損失金補填金	22,413	協定銀行納付金収入	175,945
累積利益	147,191		
費用合計	356,722	収益合計	356,722

表 3. 2. 2 金融再生法 (旧金融危機管理勘定) 損益計算書 (単位 100 万円)

一般管理費	1,195	協定銀行貸付金利子収入	37,079
支払利息等 (債券発行費含む)	30,865	協定銀行納付金収入	77,248
協定銀行損失金補填金	158,225	業務委託負担金収入	324
事業外費用	31	事業外収入	304
		累積損失	74,543
費用合計	189,498	収益合計	189,498

さらに、整理回収機構における公的資金注入にかかった費用と収益をまとめてみる。⁴⁾⁵⁾ その内容は、以下の表 3.2.3 に示してある。1999 年からの累積損失が 132 億円となっている。

- 3) 金融再生勘定にある旧金融危機管理勘定業務は、公的資金の注入にかかる業務以外にも特別公的管理銀行業務や資産買取業務を行っているため、それぞれの資産の大きさによって、損益を別けることにした。
- 4) 預金保険が 1 部出資して設立された整理回収銀行については、整理回収機構に移管する際に完全に預金保険の子会社となっている。
- 5) 整理回収機構が公表している財務諸表は 1999 年度 (1999 年 4 月 1 日) からである。したがって、本稿での数字は、1998 年 3 月から 1999 年 4 月の間の公的資金注入に要した費用および収益を含まない。(その期間の財務諸表の情報開示を求めたが、法令により不開示との回答を整

表 3. 2. 3 整理回収銀行（資本注入勘定）（単位億円）

資金調達費用	2,301	資産運用収益	5,808
その他	6,319	貸出金利息	675
納付金	3,586	有価証券利息配当金	4,997
		その他	2,680
		経常損失	132
経常費用合計	8,620	経常収益合計	8,488

これらをまとめると、合計 595 億円の累積黒字となっている。また、これに加え、新たな資本注入の役割である「金融機関等経営基盤強化勘定」が預金保険の中で設置された。合併等の組織再編のための資本増強にあたって関東つくば銀行に対して 60 億円の資本増強にかかる支援を行っているが、これまでに 4200 万円の損失が出ている。

3. 3 長期信用銀行の破綻

1998 年に、2 つの長期信用銀行が破綻した。以下では、その破綻処理の経緯とともに、預金保険機構による支援を明確なものとしていきたい。

3. 3. 1 日本長期信用銀行の破綻

長銀は、1952 年の長期信用銀行法の施行とともに設立された。戦後は企業が資金不足の状態にあったため、貸出先も豊富だったが、高度経済成長期の終わりとともに多くの貸出先を都市銀行に奪われた。そのために長銀は、流通業界やリース業など、当時の新興産業に貸出先を広げていった。

1996 年に入り、経営不振がささやかれるようになり、外銀との提携なども模索したが失敗し、結局、1998 年 10 月に野党案で新たに創設された特別公的管理（一時国有化）の下におかれることになった。

長銀譲渡については、米リップルウッド・ホールディングを核とするニュー・

理回収機構から得ている。) また、1999 年度から 2001 年度の間の収益および費用は、不良債権処理に関するものを含んでいるため、その費用が明確な 2002 年度と 2003 年度の平均値から、その他の年度は推定した。なお、2001 年度までは特別損失は出ていないと仮定している。

経済学論究第 59 巻第 3 号

LTCB と中央信託と三井信託が、その譲渡を争った。それぞれの長銀支援案は、以下の表 3.3.1 である。国民負担を最小化するという観点から、ニュー・LTCB が長銀譲渡先として選ばれた。さらに、譲渡後に発生する 2 次損失については、全額、預金保険機構が負担するという瑕疵担保条項を盛り込むこととなった。中央・三井信託では、瑕疵担保条項ではなく、1 兆円の引当金積み増し（実質的な公的負担）を求めていたが、目先の公的負担額が膨らむことを嫌った当局は、追加資本注入が 2400 億円で、公的負担を先送りできる瑕疵担保条項を条件としたニュー・LTCB を選んだ。その結果、2005 年 3 月末までに 8929 億円にもものぼる瑕疵担保条項による不良債権を預金保険が買取った。また、ロス・シェアリングなどが行われなかったことには、疑問が残る。

表 3. 3. 1 長銀の買取り案の比較

	ニュー・LTCB	中央信託・三井信託案
既存株式買取	10億円	1円
公的資金による支援額	2000～3000億円	5000億円
不良債権の貸倒れに備えて	瑕疵担保条項	1兆円の引当金積み増し

さて、2000 年 2 月、長銀の最終譲渡契約が締結された。その内容は、債務超過額が 3 兆 5879 億円で、預金保険機構よりペイオフ額（預金保険料による負担分⁶⁾）146 億円を差し引いた 3 兆 5733 億円が国民負担となった。このうち、3489 億円が国有化期間に発生した損失であり、3 兆 2244 億円が債務超過の穴埋めおよび不良債権処理（9028 億円の引当金積み増し）などに充てられる。これらの金額は預金保険機構により長銀に贈与された。また、長銀の譲渡と同時に、預金保険機構を通じて、日本銀行から借りていた 1 兆 7000 億円を返済した。

この譲渡契約により、国が保有する長銀株式は、10 億円でニュー・LTCB に譲渡され、さらに 1200 億円の資本注入がニュー・LTCB によってなされた。政府も 2400 億円の資本注入を行い、優先株を取得した。

2000 年 3 月に新生長銀が開業し、2000 年 6 月に「新生銀行」に名称変更

6) 一般勘定からの負担分を指す。

した。新生銀行は、2004年2月19日、東京証券取引所第1部に上場した。⁷⁾ ニュー・LTCBは、約2200億円が株売却収入となる。

預金保険機構の負担をここでまとめる。預金者を全額保護したこともあり、債務超過の穴埋めに3兆5733億円を用いた。さらに、株式の買取りに2兆2692億円をもちいた。また、国有銀行である長銀を譲渡する際に、不良債権の買取りに8928億円を要した。これらは整理回収機構の財務状況に現れるため、3.6で議論することにする。

3.3.2 日本債券信用銀行の破綻

日債銀は日本不動産銀行として1957年に設立され、戦後の長期金融を担ってきた。バブル崩壊後は、不動産融資などで経営悪化が表面化し、1997年に海外業務から撤退をした。また、アメリカのバンカーズ・トラストとの業務提携などを行い、再建計画を打ち出し、経営危機を一旦は脱したかにみえたが、日債銀は1998年12月に破綻した。

2000年2月、金融再生委員会は、ソフトバンク・オリックス・東京海上火災保険などの企業連合に日債銀譲渡することを決めた。その内容は、①本来債務超過の補填に充てるべき日債銀が保有する有価証券の含み益(800~900億円)を自己資本に積み立てる。②譲渡後3年以内に、2割以上の価格が目減りした債権は預金保険機構が簿価で買い戻す。③政府は新日債銀が発行する優先株式2600億円を購入、公的資金を注入するというものである。

結果的に、特例資金援助による金銭贈与が3兆1414億円となった。このうち、保険料からの支出が951億円となった。なお、これには問題債権1兆2000億円の5137億円の引当金繰入も含まれている。また、6701億円の日債銀保有株の買取りおよび不良債権の買取りに4630億円の資金が使われた。これは整

7) 新生銀行の発行済み普通株式は約13億5800万株で、ニュー・LTCBがその全株式を保有していた。上場の際し、約35%の4億7630万株が売りに出された。投資組合が引受証券会社に売る引受価格は501円。売却株のうち1時的に貸し出す分3630万株を除いた、さらに、2004年3月31日現在の株価800円を基準とすると、ニュー・LTCBの残りの保有株の時価は7344億円にもなる。投入金額が1210億円だったニュー・LTCBには多額の利益を得ていることになる。

理回収銀行の勘定に反映されるため、ここでは算入しない。さらに、瑕疵担保条項による買取り分の不良債権の 3286 億円がここに加わる。

さらに、預金保険機構が特別公的管理下にあった長銀と日債銀の業務に、表 3.3.2 のように、4490 億円の赤字が出ている。

表 3. 3. 2 預金保険機構の特別公的管理銀行勘定 (単位 100 万円)

一般管理費	183	特別公的管理銀行貸付金利息収入	17,200
支払利息等 (債券発行費含む)	18,031	特別公的管理銀行株式売却収入	2,000
特別公的管理銀行損失金	450,044	事業外収入	4
		経常損失	449,053
費用合計	468,257	収益合計	19,204

3. 4 ペイオフとそれを超える支援

わが国の付保預金限度額は、1000 万円とその利息と定められている。しかし、金融機関の破綻が相次ぎ、金融不安が払拭できない中、1996 年に金融担当相がペイオフ (預金などの払戻保証額を元本 1000 万円とその利息までとする措置) 延期を決めた。1996 年 8 月以降、2002 年 4 月までは、すべての預金が全額保護を行った。2002 年 4 月から定期性預金のペイオフを解禁、2005 年 4 月からは普通預金もペイオフ解禁となった。

その間、金融機関の破綻の際に、ペイオフを超える部分の債務に対しても、預金保険機構が破綻金融機関に対して金銭贈与という形で支援をしてきた。さらに、金融機関の破綻時に合併等にかかる債務超過の穴埋め等の支援にも預金保険機構がその一翼を担ってきた。各年度のこれまでの実績は以下の表 3.4.1 のようにまとめることができる。

これについて、コストを計算していきたい。ペイオフ凍結によってかかる業務およびその内容は、「特例業務勘定」にまとめられている。特例業務勘定については、1998 年 4 月より 2004 年 3 月末まで、その勘定があった。なお、2004 年度からは、一般勘定に移行されている。

さて、この特例業務勘定と一般勘定の損益をまとめると以下表 3.4.2 と表

3.4.3 のとおりになる。また、表 3.4.1 より金銭贈与は、16 兆 4963 億円⁸⁾にものぼり、巨額の資金が金銭贈与として行われてたことが分かる。この特例業務勘定および一般勘定のこれまでの累計損失額は 2 兆 5824 億円に達している。これは、将来の保険料によって穴埋めされるものではあるが、交付国債による資金の 10 兆 4326 億円は、すでに国民負担が確定している。このうち、6 兆 2707 億円が長銀と日債銀の負担分である。この 2 行を除いた支援額の合計は 10 兆 2256 億円にのぼる。これらから、長銀 2 行を除いた累計の損失は 6 兆 7443 億円である。

表 3. 4. 1 これまでの資金援助の件数と金額 (単位億円)

年度	資金援助の件数	金額		
		金銭贈与	資産買取	その他
1992年度	2	200	0	80
1993年度	2	459	0	0
1994年度	2	425	0	0
1995年度	3	6,008	0	0
1996年度	6	13,160	900	0
1997年度	7	1,524	2,391	40
1998年度	30	26,843	26,815	0
1999年度	20	46,371	13,044	0
2000年度	20	51,564	8,501	0
2001年度	37	16,425	4,064	0
2002年度	51	23,185	7,949	0
2003年度	0	0	0	0
	180	186,164	63,664	120

(出典：預金保険機構 (2004) p.61)

表 3. 4. 2 一般勘定損益計算書 (単位 100 万円)

金銭贈与	106,275	保険料	2,933,999
国庫納付金	243,775	整理回収機構貸付等収益	168,653
支払利息等 (債券発行費含む)	24,183	貸倒引当金戻入	56,050
一般管理費	27,867	その他	670,675
特例業務勘定への繰入	5,614,075		
その他	714,579	累積赤字	2,901,377
費用合計	6,720,754	収益合計	6,720,754

8) 返却された金銭贈与分を差し引いてある。そのため、表 3.4.1 と金銭贈与の金額が異なっている。

表 3. 4. 3 特例業務勘定損益計算書 (単位 100 万円)

金銭贈与	16,496,261	保険料	1,029,694
支払利息等 (債券発行費含む)	41,420	一般勘定より受入	5,614,075
その他	1,188,266	貸倒引当金戻入	115,653
特別損失	115,471	特例業務基金受入	10,432,643
		その他	968,347
累積利益	318,994		
費用合計	18,160,412	収益合計	18,160,412

3. 5 産業再生機構

2003 年に「株式会社産業再生機構法」(以下、再生機構法)が施行された。これにより、株式会社産業再生機構が設立され、その目的は、再生機構法第 1 条により「我が国の産業の再生を図るとともに、金融機関等の不良債権の処理の促進による信用秩序の維持を図るため、(中略)当該事業者に対して金融機関等が有する債権の買取り等を通じてその事業の再生を支援すること」と定められており、金融機関等の不良債権処理の促進を行っている。具体的には、再生支援をする旨を決定した事業者に対して、金融機関が保有する当該事業者の債権の買い取り等を行った上で、資金の貸付・金融機関等からの資金の借入れにかかる債務の保証や出資を行い、事業の再生を図る。資本金は、505 億 700 万円で、預金保険機構が 497 億 5700 万円、農林中央金庫が 7 億 5000 万円を拠出している。2005 年 3 月末をもって、債権の買取業務は終了し、41 社の支援を行っている。すでに 12 社については完了している。

預金保険機構が産業再生機構へ支援した内容は、出資金のみである。これらの資金は、金融機関等拠出金によって調達しているが、預金保険機構の産業再生勘定についての損益状況は、今のところ 800 万円の損失にしかっていない。また、組織再編法による支援で、9800 万円の利益が出ている。

産業再生機構は、2008 年 3 月末をもって、すべての企業の支援を終え、解散する。もし、企業の再生に失敗すれば、産業再生機構が引き受けた株式や債券の価値が下落することになり、結果、拠出金の減額につながり、預金保険の負担となる可能性は残されている。なお、産業再生機構の財務状況は、2005 年 3 月 31 日までに 43 億円の累積損失をかかえており、出資金の減額の可能性がある。

3.6 不良債権等の買取り業務

銀行の健全化を図る目的で、健全行も含めた債権の買取り業務を整理回収銀行を通じて、行っている。このための資金援助を預金保険機構が行っている。それらの損益状況をまとめると以下の表 3.6.1 と表 3.6.2 のようにまとめることができる。前者は、預金保険機構内に設置された「金融再生勘定」であり、後者は整理回収銀行の「整理回収業務勘定」である。

金融再生勘定は、3253 億円の累積経常損失をかかえている。一方、整理回収銀行はこれまでに 2267 億円の利益を生んでおり、トータル 986 億円のコストが、この不良債権買取り業務で生じたことになる。なお、資産買取り業務における特定協定銀行は一般金融機関からの買取りをさす。

表 3.6.1 預金保険機構金融再生勘定内資産買取り業務等 (単位 100 万円)

一般管理費	2,891	協定銀行貸付金利子収入	265,066
支払利息等 (債券発行費含む)	40,021	協定銀行納付金収入	69,878
事業外費用	0	業務委託負担金収入	438
金融危機管理基金繰入	334,077	事業外収入	1,343
協定銀行損失金補填金	1,235,771	金融危機管理基金戻入	950,743
		経常損失	325,291
費用合計	1,612,759	収益合計	1,612,759

表 3.6.2 整理回収機構整理回収業務 (単位億円)

資金調達費用	184	資産運用収益	1,495
営業費用	1,963	貸出金利息	1,301
その他	23,8+9	有価証券利息配当金	134
貸倒引当金繰入額	4,731	その他	15,674
貸出金償却	599	債権取立て益	14,315
債権売却損	794	助成金・補填金収益	681
納付金	5,805	特別損益	43
累積利益	2,267		
経常費用合計	17,212	経常収益合計	17,212

3. 7 預金保険法 102 条

預金保険法 102 条は、「内閣総理大臣は、次の各号に掲げる金融機関について当該各号に定める措置が講ぜられなければ、我が国又は当該金融機関が業務を行っている地域の信用秩序の維持に極めて重大な支障が生ずるおそれがあると認めるときは、(中略)、当該措置を講ずる必要がある旨の認定を行うことができる。」と定め、第 1 号措置から第 3 号措置まで 3 つの措置を用意している。

第 1 号措置は、破綻しておらず、さらに債務超過ではない金融機関に対し、自己資本充実のために、預金保険機構による当該金融機関に対する株式等の引受け等の資本増強を指す。2003 年に行われた「りそな銀行」への資本注入がこれにあたる。第 2 号措置は、破綻したか、もしくは債務超過である金融機関に対するものである。これは、保険事故に対し、保険金の支払いを行うときに要すると見込まれる費用の額を超える額の資金援助を行うことである。第 3 号措置は、債務超過であり、かつ破綻金融機関に対し行われる国有化等を含めた措置である。地域経済への影響が大きいとして、2003 年に足利銀行が国有化された。

さて、これらにかかったコストを計算する。まず、りそな銀行への支援について記したい。2004 年 6 月に、預金保険法第 102 条第 1 項に基づく第 1 号措置(資本増強)が行われた。これにより、優先株式及び普通株式の引受けによる総額 1 兆 9600 億円の資本増強を実施した。これは、既存の株主責任を問うものではないため、これまでに資本増強を行ってきた 1 兆 2680 億円の公的資本注入は、そのまま留まることとなる。

政府は普通株を 1 株 52 円、議決権付き優先株を 1 株 200 円で買い取る。2009 年の普通株への強制転換期限を控え、それまでに毎年、年間で 2000 億円前後の剰余金を積み上げていくシナリオであるが、2003 年に実質国有化された際の約 2 兆円の公的資金の返済計画は、まだ発表されていない。

なお、預金保険機構は、2004 年 3 月 31 日までに、りそな銀行への資金注入にかかる業務により、58 億円の利益が出ている。

次に、2004 年 12 月、足利銀行に対し預金保険法第 102 条第 1 項に基づく第 3 号措置(特別危機管理)が行われ、預金保険機構が足利銀行の全株式を取

得し、新経営陣（取締役及び監査役）の選任を行った。預金保険法に基づき、政府がすべての株式を強制的に取得する「一時国有化」を行った。既存の株式はゼロ円で国が取得するため、株主責任が問われる形になる。過去に投入した合計 1350 億円の公的資金も無価値になった。また、あわせて 615 億円の資産買取を行った。

2005 年 3 月期決算で、足利銀行が、約 7800 億円の最終赤字を計上し、債務超過額が 7000 億円規模に達し、2003 年 9 月時点で、1862 億円の最終赤字で、1023 億円の債務超過に陥り、破綻と認定された。

3.8 まとめ

これまでに金融システム安定のために要してきた施策について概観し、そのコストを算出してきた。このように厳密な計算を行ってきたものは、我々が見る限りこれまでに見当たらない。

これらをまとめると表 3.8 のようにまとめることができる。2004 年度末までに損失が確定している分が 14 兆 6646 億円である。

なお、重複を避けるために同じ銀行への支援であっても、いくらかの項目に別けたり、1つの項目にまとめたりしている。例えば、りそな銀行に対する早期健全化法や金融機能安定化法に基づいた資本注入については銀行への公的資金に分類しているが、預金保険法 102 条による資本注入によるコストは、預金保険法 102 条による資本注入に分類している。

表 3.8 金融システムにかかったコストの集計

実現損益	損失額	実現損益	損失額
住専処理	-1兆4770億円	産業再生機構	-42億円
銀行への資本注入	+594億円	不良債権処理	-986億円
長銀・日債銀	-6兆2707億円	預金保険法102条	-1292億円
ペイオフ凍結	-6兆7443億円	合計	-14兆6646億円

3. 9 ベネフィット

ここまでに述べてきたように、1994 年以降、様々な金融機関を保護する制度がとられてきた。そして、結果的に「金融システム安定」を果たすことができた。特に、りそな銀行に対する支援は、株主責任を問わない形で資本注入が行われたために、既存株主に対する安心感を与えた。その結果、産業全般にわたって株価の上昇を促す結果となった。特に海外の投資家に対して、株式を買い取る強い誘因となった。

東京証券取引所に上場する株式の時価総額は、1997 年度末から 2004 年度末の間に 60 兆円 4958 億円のプラスにのぼる。一方で、コスト面では 3.8 で述べたように、すでに 14 兆 6646 億円のコストを要してきた。

3. 10 ストック

これまでは、これらの処理におけるフローを中心に扱ってきた。今後予想される損失や収益も含め、現在保有している債権や株式について、つまりストックについて議論をしておくことは有意義であろう。これまで議論してきた順序にしたがって、述べて行く。

まず、住専処理機構について、旧住専管理機構は住専 7 社から 4 兆 6558 億円の債権を買取っている。すでに、その約 64%を回収し、1 兆 6801 億円の債権が残っている。また、これらから生じる 2 次損失については、預金保険機構が支援する必要があるが、これまでと同じ割合で損失が出ると仮定するならば、残りの債権からは、2779 億円程度の 2 次損失の可能性が予想される。また、その半額が国庫負担となるであろう。

次に、銀行への公的資金注入について考える。これまでに 10 兆 4209 億円の公的資金が銀行に注入され、残高は 6 兆 8507 億円である。これらのうち優先株については、その転換価格から考えると評価益が出ているものから、評価損の出ているものまでである。これは、優先株の普通株への転換価格が定められているためである。これらの優先株は、毎年転換価格が市場状況に応じて洗いなおされることになっている。したがって、株価の大きな上昇がある場合にのみ、転換株式の普通株式の転換によって利益が生じることになるが、現在のよ

うに優先株で保有している限り、利益の実現性は低い。そのため、普通株への早期転換を提案したい。しかし、多くの銀行は国の経営への関与を恐れ、いくらかのプレミアムを払うことによって国民負担を軽減するかたちで、公的資金の返還を行うことを予定している。⁹⁾

また、銀行への資本注入の問題は、これらが確実に返済される保証はない。つまり、これらが返済されないと損失になる可能性がある。すでに、長銀・日債銀に 1998 年に投入した 1 部の株式は減資によって株式数が減少している。¹⁰⁾ 新生銀行の場合、譲渡前の 1300 億円と譲渡後の 2400 億円とあわせて、6 億 7453 万株あり、時価が 800 円だとするとその転換価格から 12 億円程度の損失が予想される。また、あおぞら銀行については、3200 億円、9 億 1481 万株の優先株を保有しており、上場の際に利益が出ると考えられる。さらに、足利銀行に投入した資金は、国有化した足利銀行を譲渡する際に、債務超過となっている可能性が高く、戻ってくる見込みは非常に低い。

長銀・日債銀については、これまでに買取った不良債権が 1 兆 1798 億円であるが、すでに 1 兆 5909 億円を回収しており、利益が生じている。また、2 兆 9394 億円の株式の買取りを行ったが、すでに 6858 億円を回収している。また、瑕疵担保条項によって 1 兆 2214 億円の債権を買取っているが、4554 億円は回収できている。これに加え、政府保有の優先株がある。

産業再生機構は、解散までに残り 29 社の再生計画と、保有資産の売却をすすめる必要がある。これによって、取得原価との差額が損益となるが、カネボウなどの大型案件は、利益が見込めると言われている。

また、不良債権の買取業務をみれば、破綻銀行からの累積 5 兆 1865 億円の買取りについては、4 兆 7161 億円を回収している。残りの債権についても利益が出る見込みであるが、取得原価との差額は明確になっていない。また、健

9) 例えば、みずほフィナンシャルグループはこれまでに国から資本注入を受けた公的資金を返すために、国が持つ簿価 6164 億円分の優先株を 2005 年 8 月 29 日に 6930 億円で買い取り消却した。簿価と取得額との差額の 766 億円は国の利益になる。しかし、転換株を普通株に転換した上で、市場価格で売却するとこれよりも大きい利益が生まれる。ただし、既存株主は株価下落による損失が生じることになり、株主責任を問うことになる。

10) ただし、今後の株価次第では、評価益が出る見込みである。

経済学論究第 59 巻第 3 号

全行からの買取りも累積で 3481 億円行ったが、3781 億円がすでに回収されており、さらに上積みされる予定である。

また、りそな銀行については、優先株は 2004 年 3 月 31 日現在、1999 年 3 月末までの公的資金注入分の優先株だけで評価損が 510 億円出ている。

足利銀行については、2004 年 6 月に再生計画を出したが、2005 年 3 月末時点で 5575 億円の債務超過である。したがって、再生計画どおり収益があがったとしても、2007 年度で 4675 億円の債務超過が残る。この分は譲渡先に対して、預金保険機構が穴埋めすることになる。そのツケは、最終的に国民負担か金融機関への保険料としてはねかえる。

これらをまとめると、表 3.10 のようになる。なお、これらは実現性が高いものだけに限定して、記載した。

表 3. 10 今後の損益見込み

	収益予想	損失予想
住専処理	買取り資産しだい (1兆6801億円以上の回収で利益)	
銀行への資本注入	6兆9507億円分の優先株・劣後債の返済の際に、プレミアムを支払って返済される可能性が高い。	注入銀行が破綻した際には、注入した公的資金が無価値になる可能性
長銀・日債銀の処理	政府保有の優先株の売却益	瑕疵担保条項によって買取った資産が、取得原価を割る可能性が高い
産業再生機構	再生企業の保有資産の売却によって損益 カネボウなど大型案件は利益の可能性が高い。	
不良債権の買取り業務	買取った不良債権は、高値で売れている状況。さらに取得原価との差額が出る可能性がある。	
預金保険法102条適用行	りそな銀行の1億9573億円は、利益が出る可能性が高い	足利HDは、債務超過が続くため、の保有株はゼロ円のまま。3年後の譲渡時に4600億円の損失穴埋めがせまられる見込み

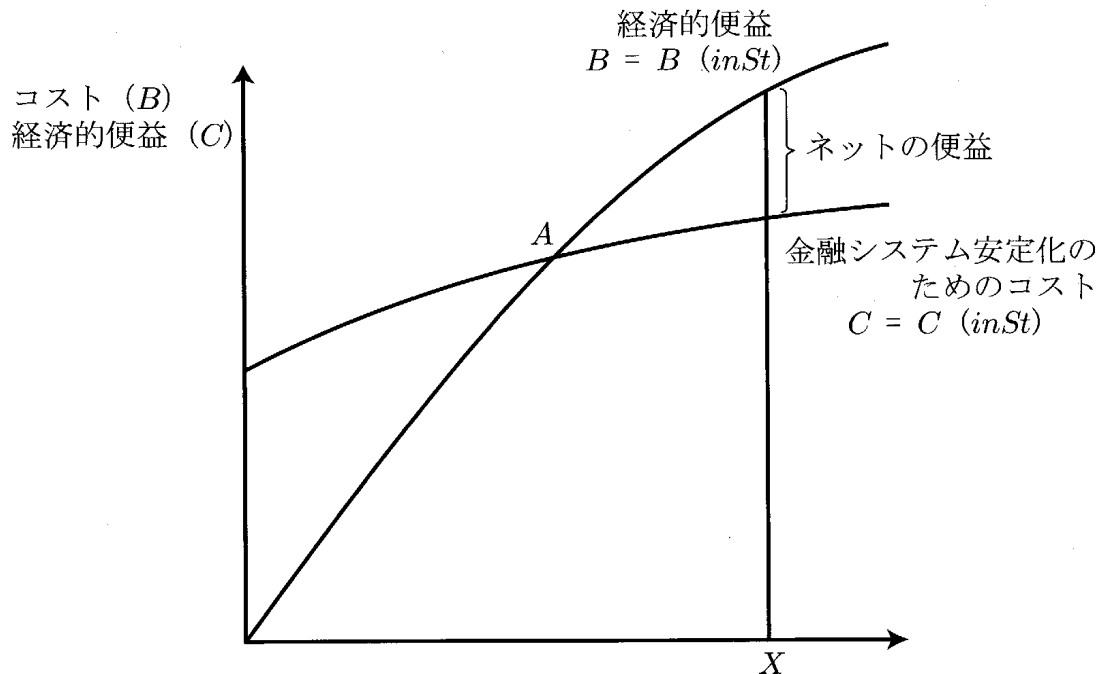
4. 金融システム安定のためのコストと便益

金融システムは、脆弱なものである。しかし、その安定は、国民経済に寄与するものであろう。したがって、金融システムが不安定な際に、いくらかの

コストをかけ金融システムを安定化させることは、国民経済にとってプラスの影響が大きいことなのかもしれない。わが国の住専処理にはじまった金融システム安定化に関する様々な取り組みは、この事情を実証するものなのかもしれない。

これは以下の図4のように考えることができよう。つまり、金融システムの不安定が増すにつれて、安定化に向けたコストが必要とされる。しかし、その金融システムの不安定さの解消の確実性が増すにつれて、金融システムが安定することによる経済的な便益が増すと考えられる。これは、図4のA点より、その国の金融システムの不安定性の度合いが大きい（右側）かどうかによることになる。本論では、金融システム安定化にかかった、中間的なコスト・ベネフィット分析を行った。その結果、A点より右の状態であったことを明らかにした。

図4 金融システムのコスト・便益分析



$$C = C(inSt) \quad (2.1)$$

$$B = B(inSt) \quad (2.2)$$

$$inSt = f(y, h, bd, r) \quad (2.3)$$

y : 経済状態、 h : 銀行の健全性、 bd : 不良債権額、 r : 利子率

これらの C および B の曲線は、各国の経済状況や金融システムの状況（銀行の健全性・不良債権額）によって常にシフトするであろう。例えば、金融システムが非常に脆弱な国では、この B 曲線が上にシフトし、A 点がさらに左に移動することになる。このような状況では、金融システムがある点（ここでは A 点）より不安定な状況が起こった場合は、必ず金融システム安定化にむけた取り組みを行うことが、費用が便益を上回ることになる。ただ、これによるモラルハザードについて考察する必要があるが、今後の課題としたい。

これらの C と B との差額が、経済的な便益である。具体的には、

$$C = \int C^{-er} dt \quad (2.4)$$

$$B = \int B^{-er} dt \quad (2.5)$$

と現在価値に置き換えた上で、計算する必要がある。なお、これまでの議論は、わが国では実質的にゼロ金利が続いていることと、ゼロ金利以前も超低金利であったことから、金利はゼロとして、議論をすすめてきている。

コスト・ベネフィット分析¹¹⁾、ある政策行為の総便益の増加分と総費用の増加分との差に注目する。そこで正（ネット）の純便益が見出される場合は、出発点の状態が効率的に不満足の証左となる。

5. おわりに

本稿の目的は、1990 年代以降に行われた「金融システム安定化」のために要したコストを明確にすることであった。住専処理にはじまった様々な金融機関に対する、預金保険機構を通じた多くの施策は、これまで多くの費用を要してきた。長銀や日債銀の破綻処理には 6 兆円を超える資金が投入され、さらにペイオフを凍結した影響で 3 兆円を超える支援を預金保険機構が行ってきた。これらの破綻処理方法には、非常に大きなコストがかかっていることから、その破綻処理方法に問題がなかったと言えるのかについては疑問が残る。

11) 一般にコスト・ベネフィット分析は、事前・中間・事後のいずれかを明確にする必要がある。今回は、中間的なものとしての位置づけである。

本稿の目的は、これらのコストを詳細に分析することであった。すでに述べたように全体としては14兆6646億円のコストがかかった。

今後の課題としては、同時期に行われた韓国における公的資金注入を中心とした金融機関の支援についてのコストとベネフィットについて調査し、わが国との比較を行いたい。また、今回は預金保険機構を中心としたコストを分析したが、実際には中央銀行による支援があった。例えば、山一証券破綻の際に貸出した分は、国庫納付金の減額による調整で相殺することとなり、結果的には国民負担となった。そのような負担も「金融システム安定化のためのコスト」に算入する必要があるだろう。

参考文献

- 佐伯 尚美 (1997) 『住専と農協』、農林統計協会。
- 酒井 良清・前多 康男 (2004) 『金融システムの経済学』、東洋経済新報社。
- 佐藤 隆文 (2000) 「金融破綻処理の枠組みとその変遷」『経済科学』(名古屋大学)、第48巻第2号、pp.1-33。
- 玉木 伸介 (2005) 「預金保険制度の財政構造について」『預金保険研究』第3号、pp.24-47。
- 西村 吉正 (2003) 『日本の金融制度改革』、東洋経済新報社。
- 根本 直子 (2003) 『韓国モデル』、中央公論新社。
- 春井 久志・大塚 茂晃 (2003) 「預金保険制度の目的と付保預金限度額」『経済学論究』(関西学院大学)、第57巻第3号、pp.77-100。
- 春井 久志・大塚 茂晃 (2004) 「銀行破綻と金融セーフティネット」『経済学論究』(関西学院大学)、第58巻第4号、pp.45-71。
- 本間 勝 (2002) 「預金保険と銀行破綻処理の国際比較」『PRI Discussion Paper Series』02A-21。
- 家森 信善 (2004) 「ペイオフはグローバルスタンダードか? — 米・韓・独の預金者保護制度からの教訓 —」『生活経済研究』、第19巻、pp.267-274。
- 李 碩崙他 (1994) 『銀行概論』、白桃書房。
- Curry, T. and L. Shibut (2000) “The Cost of the Savings and Loan Crisis: Truth and Consequences”, *FDIC Banking Review* 13(2), pp.26-35
- Day, K. (1993) “*S&L Hell*”, *Craftsmen Inc.*

経済学論究第 59 巻第 3 号

- Gillian, T. (2003) " *Saving the Sun*", Collins. (邦訳 (2004) 『セイビング・ザ・サン』、日本経済新聞社)
- Goodhart, C.E.O. (1987) " Why Do Banks Need a Central Bank?" *Oxford Economic Papers*, 39(1), pp.75-89.
- Goodhart, C.E.O. (1993) " Can We Improve the Structure of Financial Systems?" *European Economic Review*, 37(2/3), pp.269-91.
- Kane, J. E. and A. Demirgüç-Kunt. (2001) "Deposit insurance around the globe", *NBER Working Paper* 8493.
- Kane, J. E. (2002) "Resolving systemic financial crises efficiently", *Pacific Basin Finance Journal* 10, pp.217-226
- Kaufman G. G. (1996) "Bank Failures, Systemic Risk, and Bank Regulation", *Cato Journal*; 16(1), pp.17-45
- Kaufman, G. G. (2005) "Deposit liquidity and loss sharing in bank failure resolutions", *Contemporary Economic Policy* 22(2), pp.237-249
- KDIC (2001) "Overcoming Crisis and the Role of Deposit Insurance", KDIC.
- Mihaupt, C. J. (1999) "Japan's Experience with Insurance and Failing Banks", *BoJ IMES Discussion Paper* 99 E-8.
- Turck, K. F. (1998) " *The crisis of American Savings & Loan Associations*", Peter Lang Publishing Group.