

今月の焦点

金融システム不安とペイオフ全面解禁の一部見直し

要 旨

金融システム不安に配慮して、政府は明年 4 月から予定されていたペイオフ全面解禁を一部手直しして決済機能の安定確保の方針を打出し、日銀は銀行保有株の買取りを決定した。これらの措置は危機への応急手当であるが、金融システム安定化には資産査定の厳格化など当局の更に踏込んだ不良債権の処理促進による信頼性確保が不可欠。その結果、自己資本が過小となる金融機関に対しては、公的資金を含め自己資本充実や統合・再編などを通ずる経営健全化努力が必要。

夏場以降の株価下落から金融システム不安が再び表面化する形となり、政府は明年 4 月から実施予定のペイオフ全面解禁を一部手直しする検討を進め、日銀も通常の政策の枠を超えた銀行保有株の買取りを決定した。今後、金融システム不安の基本にある不良債権の処理促進具体化とその結果生ずる自己資本充実のあり方が模索される。以下、この間の事情を概観することとした。

金融システム不安とペイオフ解禁延期論議

預貯金全額保護の特例措置は、96 年の金融システム不安の強かった際、当時の大蔵大臣の判断で 2001 年 3 月末まで 5 年間の時限措置として法制化され（注）、その後、99 年末の金融審議会答申を受けた恒久措置策定の際、定期性預金等が 1 年、流動性預金は 2 年延期された（「金融市場」2000 年 1 月号参照）。こうして定期性預貯金については本年 4 月から全額保護が廃止に移され、明年 4 月からは流動性預貯金（普通預金、当座預金）を含む預貯金について全面的なペイオフ解禁（全額保護措置廃止）が予定されていた。

ペイオフ全面解禁に当たっては、個別金融機関の経営健全化と金融システムの安定が暗黙の前提となっているが、金融庁の「金融システムは健全」との再三の発言にも拘わらず、定期性預金のペイオフ解禁と前後して、大量の預貯金シフト——定期性預金から保護対象の流動性預金へ、信金・信組など中小金融機関から大手都

銀へ（表 1 参照）——など金融システムの弱さを示す動きが表面化した。

そして、6 月の全国信用金庫大会で同協会長が「決済性預金の全額保護継続＝ペイオフ完全解禁の延期」を訴えたのを切っ掛けに、地域金融機関や与党などを中心にペイオフ延期を求める声が強まり、政府内でも見解が分かれていた。

個別の金融機関の経営や金融システムへの不安が残るなかで全面解禁した場合、インターバンク（金融機関間）のコール取引の保護がなくなったこともあり、日銀が大量の資金供給を実施しても信用リスクの懸念される金融機関は、資金調達の困難化から資金繰りが不安定化し、企業の資金決済や中小企業金融に齟齬を来たす不安が残るからである。

（表1）金融機関業態別の預金動向

（6 月末残—兆円、％）

	預金＋CD		要求払預金		定期性預金	
		前年比		前年比		前年比
銀行計	529.8	0.9	228.8	30.5	259.1	▲16.8
都市銀行	247.6	2.8	124.3	34.7	101.5	▲22.3
地方銀行	186.4	1.1	77.6	24.8	94.4	▲13.2
第二地銀	56.5	▲1.9	20.0	29.9	33.4	▲14.4
信用金庫	103.6	▲2.2	30.5	33.2	71.7	▲11.9

資料 日本銀行「金融経済統計月報」から作成

こうして 7 月末、小泉首相から「ペイオフは予定通り実施すべきであるが、決済機能の安定確保のための方策を検討するよう」指示があり、金融担当相の諮問機関である金融審議会は、分科会を設けて金融機関が担う決済機能の安定確保の方策を検討し、9 月上旬「決済機能の安定性確保」を目的とする新しい決済性預金の導入を提言、ペイオフの全面解禁を一部手直しする方針を打出した。

(注) 金融機関破綻時の損失負担

96 年の預金保険法改正以前も、事実上、金融機関が破綻しても預金者が損失を負担することはなかった。これは護送船団行政の下、収益力のある銀行等が問題銀行を吸収・合併することによって負担を肩代わりした結果である。しかし、金融機関にこうした余力がなくなる一方、預金保険制度や公的資金による負担にも限界が出て来たため、金融機関の情報開示の徹底などを前提に、預金者にも自己責任に基づいて負担を求める必要が生じ上記措置が決められた。

決済性預金の全額保護

そこで金融審議会の提案した決済性全額保護措置の概要をみると、以下の通りである。

- ①全額保護の対象となる「決済性預金」として、次の 3 条件を備える預金を定義 (図 1 参照)。
 - ・要求払いであること
 - ・通常必要な決済サービスを提供できること
 - ・金利を付さないこと
- ②全額保護の財源は預金保険料とし、その料率はその他の預金に係る料率より高く設定する (金融機関が無コスト資金を集めることを抑制する狙い)。
- ③金融機関による預金者へ「決済性預金」の提供を期待するが、法律上義務付けは行わない。
- ④ナローバンク勘定ともいふべき「決済性預金」を他から分離した信託勘定として保護する仕組みも選択肢とし、将来的に制度化を視野に置いて検討する。
- ⑤仕掛かり中の決済資金——付利されない別段預金、現行法上保護対象とならない勘定 (仮受金、金融機関預金等)——についても内容を明確に分離したうえ保護対象とする。

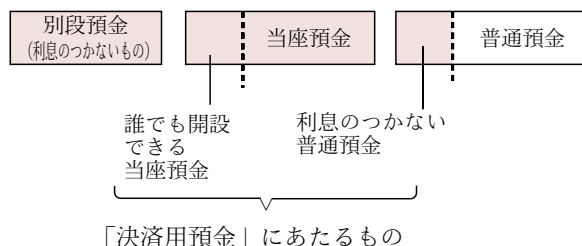
なお金融庁は、この「決済性預金」導入時期につき、金融機関のシステム対応や顧客への周知などの準備期間を考慮し、ペイオフ全面解禁を 5 ヶ月繰延べて 2002 年 9 月とする方針を示して

いる。

(図1) 預金保護の姿

	2002 年 3 月まで	2002 年 4 月～ 2003 年 3 月まで	答申に示された その後の姿
別 段 預 金	全額保護	全額保護	全額保護 (利息のつかないもの)*
当 座 預 金	全額保護	全額保護	全額保護 (金利ゼロのもの)
普 通 預 金	全額保護	全額保護	決済性預金は全額保護*
定期預金等	全額保護	合算して元本1000万円までとその利息	合算して元本1000万円までとその利息

(注) * 普通預金、別段預金で利息のつくものについては、他の預金と合算して元本1000万円までとその利息を保護



上記答申については、「ペイオフ全面解禁に伴う混乱を招くことなく、解禁を延期して改革が後退したとの印象を与えることを回避するうえでの現実的な対応」との受け止め方が多い。ただ、金融機関側には「実施を義務付けない」建前であっても、実際には一斉導入を要請される可能性が大きく、システム開発や預金保険料引上げによるコスト負担増は避けられず、「結局ペイオフ全面解禁を先送りして金融システムの健全化を遅らせるもの」(大手行)との批判が少なくなく、中小金融機関では逆に「ペイオフ全面解禁の延期」を求める声も強い。また産業界にも「株価の低下を考えると全面解禁は慎重に」(日本経団連)との意見があり、臨時国会での法改正手続きを経て実施に至るまでには、なお曲折が予想される。

必要な不良債権の処理促進

金融システムを不安定化し、金融機能を不全に陥れている最大の要因は高水準の不良債権である。答申直後の経済財政諮問会議で「銀行の不良債権が重しとなって金融緩和の効果が出ない」との発言があり、日銀総裁も「金融システムの安定確保には、答申に則った措置と併せて不良債権問題克服等の課題に取り組むことが必要」との認識を示した。こうした情勢下、小泉首相は日米首脳会談で「不良債権処理を加速する」方針を表明し、諮問会議の民間議員は「不良債権処理を抜本的に進めるに当たっては、次の5つの問題を同時に解決する総合的パッケージとしての政策を打出すべき」として、①資産査定厳格化、②不良債権処理の加速、③自己資本の充実、④金融機関のガバナンスが機能する体制の整備、⑤再編・統合を通じた産業の再生、等の必要性を指摘している。

わが国の銀行は、91年～2001年の間に78兆円と業務純益を上回る不良債権処理を実施してきた（表2参照）が、主要行の場合、過去の不良債権処理で業務純益を上回る部分を株式等の含み益で充当してきた結果、2001年度末には株価低下もあり含み損に転じている。最近の株式下落により含み損が拡大すると、必要な不良債権処理に齟齬を来す可能性がある。因みに、9

月中の平均株価が初旬の水準である日経ダウで9200円とすると、含み損が4兆円に達するとの試算もある。主要行のコアの業務純益は4兆円弱で、2002年度中はこの範囲内の2.5兆円の不良債権処理を予定しているが、保有株式の含み損や減損処理が膨らむと不良債権処理に充当される財源が不足することとなる。

銀行の不良債権の残高（金融庁公表の金融再生法開示債権）は、全国銀行ベースで2002年3月末、43.2兆円（前年同期末に比べ9.6兆円増—都長信 28.4兆円、地銀など14.8兆円）、このうち金融庁の処理方針に基づく主要行のオフバランス化対象債権（破綻懸念先以下の債権）は、15.4兆円（同3.7兆円増）ある。同庁の方針によれば2002年度中に10兆円のオフバランス化が必要とされており（2001年度中のオフバランス化額は5.1兆円）、担保や引当金等によりかなりの保全があるとしても、計画の2.5兆円を上回る負担は避けられない。

さらに金融庁が対象としているのは破綻懸念先以下の債権であるが、上記のように資産査定厳格化が求められ、要注意債権などの査定を厳格化した場合には、積立てを要する金額がさらに嵩む可能性が大きい。資産査定厳格化が求められる背景には、自己資本の毀損を懸念する銀行の甘めの査定があり、昨年度中大手行が

（表2） 全国銀行の収益・不良債権処理等の動向

（単位：兆円）

	1998年度	1999年度	2000年度	2001年度	うち主要行*3
コア業務純益	4.8	5.0	4.7	5.5	3.8
債券5勘定戻	0.9	▲0.1	0.4	0.4	0.3
業務純益	3.8	4.6	4.6	4.6	3.0
株式3勘定戻	0.8	3.8	1.5	▲2.4	▲1.7
貸出金償却等（▲）	▲11.6	▲5.7	▲5.6	▲8.4	▲6.3
経常利益	▲7.2	2.4	0.5	▲6.5	▲5.6
当期利益	▲4.4	0.9	▲0.1	▲4.9	▲4.2
不良債権処理額（▲）	▲13.6	▲6.1	▲6.1	▲9.7	▲7.7
不良債権残高 *1	33.9	31.8	33.6	43.2	28.4
資本勘定	33.6	35.1	36.5	29.1	16.9
有価証券含み損益 *2	5.2	10.8	2.6	0.3	▲1.2

（注）*1 金融庁公表・金融再生法開示債権

*2 時価と取得原価（債権の場合は償却原価）の差額

*3 主要行は都長銀、信託

資料 日本銀行調査局「全国銀行の平成13年度決算について」添付計表から作成

処理した企業倒産の件数で 7 割、金額で 6 割が自己査定で正常先または要注意先に区分された債権だったという事情がある。

不良債権処理を加速した場合の最大の問題は、自己資本の減少とこれを回避するためのリスク資産（貸出、株式）削減による金融機能の不全である。与党のデフレ対策で、不良債権処理に当たって整理回収機構（RCC）の機能活用を提案しているのは、この点に配慮した考え方。すなわち、一つは不良債権処理を促すため現在時価としている RCC の買取り価格を時価から実質簿価（簿価から貸倒引当金を引いた額）に引上げること、もう一つは RCC に売却した不良債権のうち再生可能な企業や事業について政策投資銀行の融資により再生を図ることとしている。しかし前者については、RCC が 2 次損失を蒙った場合これを公的負担とするか否かについて意見が分かれ、決定に至っていない。

日銀による銀行株式買取り案

日銀は、9 月中旬の政策委員会で金融機関の保有株式削減を促進する新たな措置を決定した。これも株価下落で自己資本が毀損し、体力の低下した金融機関が不良処理問題を着実に進める環境を整えることを狙いとしている。

最近の株価下落の一因に、自己資本を上回って保有する銀行の持ち合い株式解消の売りがあり、これを回避する狙いで本年 1 月に発足した銀行等保有株式取得機構（「金融市場」2001 年 8 月号——図 2 参照）が十分にその役割を果たしていないという事情がある。

この日銀の決定は、通常の金融政策の枠を超えた日銀法 43 条（注）に基づく主務大臣の認可を要する特例措置であり、詳細は今後詰められるが、大筋の考え方は次の通り。

①2004 年 9 月末までに処分を求められている金融機関保有の中核的資本（Tier1）を上回る株式を、②日銀が自己の負担において直接買い取る。③買取り期間は、2004 年 9 月末までの約 2 年間、④保有期間は先行きの株価によるが最長で 10 年間程度、⑤株式保有に基づく議決権は、原則として行使しない。

この措置で買入れの対象となる株式の上限は、2001 年度末の銀行保有株式 24～25 兆円のうち中

（図 2）日銀と保有株式取得機構による
買い取りの比較

	日銀の買い取り	銀行等保有株式取得機構
対象金融機関	中核資本を上回る株式を保有する金融機関（大手銀行中心）	銀行、信金中央金庫、農林中央金庫
対象株式	上場株式などの基準を検討	上場株式、店頭株式で投資適格核付け以上
買い取り価格	時価	時価
買い取り限度	日銀保有資産の健全性の範囲	政府保証枠 2 兆円
売却先の負担（銀行等）	売却時の含み損があればその部分（BIS規制上のリスクは移転）	売却額の 8%を拠出（売却後も BIS規制上のリスクが残る）
買取先の負担	日銀（日銀の国庫納付金が減少する可能性）	銀行等の拠出金部分、政府保証の 2兆円を超える部分は公的負担

資料 日本銀行及び金融庁公表資料から作成

核的資本（17 兆円）を上回る 7～8 兆円、対象となる銀行は中核的資本を上回る株式を保有する大手 11 行と地銀 4 行と伝えられる。

この日銀の決定は、日銀の金融システムへの危機意識を市場に示した点で市場から好感を持って受け止められたが、株式の買取り基準の策定や株価下落の二次損失負担への日銀の損失準備金積立、銀行等保有株式取得機構との役割分担など検討を要する問題も少なくなく、政府の不良債権処理策との関連が不明確であると効果が減殺される恐れがあり、政府の追加的対策が早期に示される必要がある。

（注）日銀法第 43 条（他業の禁止）の規定

「日本銀行は、この法律により日本銀行の業務とされた業務以外の業務を行ってはならない。ただし、この法律に規定する日本銀行の目的達成上必要がある場合において、財務大臣及び内閣総理大臣の認可を受けたときは、この限りでない。」

公的資金注入による資本増強も

金融機関の自己資本については、株価下落による毀損が懸念される以前から Tier1 部分の不足（税効果部分や公的資金部分により水張り）が指摘されていた。

こうした状況下、政府や財界のなかにも「不良債権処理の促進によって自己資本が不足し、自己努力による資本増強が困難な先については、公的資本の投入・国有化を含めた処理を求める」（竹中経済担当相）声が強まり、金融庁の不良債権処理促進策の具体化と併せて同庁の対応に注目が集まっている。

本来、早期是正措置により「特に著しい過小

自己資本の先（国際基準の場合 2%、国内基準 1%）に対しては自己資本増強が求められ、自己資本引上げが出来ない場合には、破綻手続きに入ることになり、債務超過にはならずペイオフでも預金者が損失を蒙ることはない。しかし、実際には不良債権の時価評価が困難であるため、不良債権処理によってどの程度の自己資本が毀損となるかの判断は難しい（注）。

98 年の金融危機時に導入された金融再生法・金融機能早期健全化法に基づく公的資金注入を容認する枠組みは本年 3 月末で終了し、現行法上想定されているのは「危機時の対応」のみとなっている（預金保険法第 102 条）。これは問題金融機関が業務を行っている地域において、信用秩序維持に重大な支障を生ずる恐れがあると認められるとき、総理大臣を長とする「金融危機対応会議」を開催し、危機認定、公的資金枠（15 兆円）活用による公的資金注入または国有化による預金の全額保護、破綻金融機関の経営者・株主（出資者）責任の追及等を行う措置である。

金融庁では、地域金融機関を中心に合併による経営健全化を促す狙いで、合併に対して税制

上の優遇措置や手続き簡素化のほか公的資金注入を容認する方針を示しており、今後公的資金を活用した金融機関の再編が進められるとみられる。これと併せて、上記危機時の措置実施に当たっての具体的手続きを明らかにしておく必要がある。

さらにこれにとどまらず、自己資本（特に Tier1 部分）の水準が低下している現状を考えると、危機時に立ち至る前に予防的に、不良債権処理を促進するための公的資金注入を含む資本増強の明確なルールを決めておく必要がある。

（注）日銀法 38 条に基づく貸出（日銀特融）

仮に自己資本比率が 8%（国内基準 4%）を上回る健全とみなされる金融機関が、風評などで一時的な資金流出により流動性流動性不足に陥った場合、日銀特融による流動性供給が行われるが、問題は「流動性不足か債務超過か」の判断である。過去に破綻した拓銀、長銀、日債銀の例では、破綻直前のバランスは債務超過になっていなかったが、破綻後精査した結果、債務超過となっていたという経緯がある。なお特融の実施に当たって、日銀では、次の 4 つの原則を満たす必要があると定めている。①システミック・リスクが顕現化する恐れがあること、②日銀の資金供与が必要不可欠であること、③モラル・ハザード防止の観点から関係者の責任明確化が図られるなど適切な対応、④日銀自身の財務の健全性維持に配慮すること。

（荒巻 浩明）