

## Web Appendix 14.3 日本の事後的ブルーデンス政策整備の歴史

【14.3節, p.336】

### A14.3.1 ペイオフの経緯

預金の保護はあらかじめ定めた上限までの範囲で行い、それ以上は行わない、というペイオフの原則に従い、1990年代前半に行われていた資金援助でも、保険金として支払われる最大の額（ペイオフコストといいます）の範囲内で援助が行われていました。ただし、実際にはペイオフコスト以上の処理費用が発生しており、外部（他の金融機関や銀行協会など）からの支援を合わせることで、預金保険機構からの資金援助をペイオフコストの範囲内に抑えるようにしていました。しかし、その後金融機関の経営破綻はさらに大規模かつ広範なものになり、次第に「ペイオフコスト内の資金援助＋外部からの支援＋既存金融機関による救済」という形では処理できなくなります。

そこで、できる限り外部からの支援を受けつつ、また以下で説明する他の処理方法の整備も行いながら、1996年6月からは時限的な措置としてペイオフコストを超えた資金援助が行われるようになりました。つまり、本来預金保険には上限があるにもかかわらず、すべての預金を保護することにしたもので、一般に**預金全額保護**と表現される特別措置です。約束した上限までの額しか保護しないという意味でのペイオフを行わないことにした、ということで、**ペイオフ凍結**と呼ばれることもあります。<sup>1</sup> ペイオフ凍結の背後には、金融危機が進行する中、預金者の不安を抑え、銀行取付を防ぐという意味もありました。

ただし、ペイオフコストを超えた資金援助にはそれだけの資金が必要です。その費用をカバーするために、1996年度以降には預金保険料が引き上げられました。資金はそれでも不足し、1998年2月には政府の資金（公的資金）が使われることになりました。これは、税金を使った金融機関救済、国民負担、などとして、激しい批判を浴びました。

ペイオフ凍結という異常事態はその後も続きましたが、問題が落ち着きを見せ始めた2002年4月には定期預金等一部の預金に関して凍結が解除され、そして2005年4月の有利子普通預金に関する解除により、ペイオフ凍結は完全に解除されました。この解除は、一定額までしか保護しない破綻処理、という意味でのペイオフが行われるようになったということで、**ペイオフ解禁**、あるいは預金の**定額保護**などとも呼ばれています。実際に定額保護が行われたのは、2010年9月に破綻した日本振興銀行が最初になりました。ただし、もし再び金融危機のような事態が起こった場合には、ペイオフコストを超えた資金援助が可能になるように、制度が整えられています。

### A14.3.2 公的債権回収機関の経緯

---

<sup>1</sup> ペイオフコストを超えた資金援助は正式には特別資金援助と呼ばれ、1996年11月に山陽信用組合、けんみん大和信用組合に対して初めて行われたあと、その後の多くの金融機関に対しても用いられました。

日本で公的債権回収機関が生まれた背景には、破綻金融機関を救済するために、新たに金融機関を設立するようになったことがあります。破綻の規模が次第に大きくなる中、既存の金融機関の中から救済合併する余裕のある金融機関を見つけることが困難になったため、新規に金融機関を設立して事業を承継し、その金融機関に対して資金援助を行う方法が採られるようになりました。その契機となったのは、1994年12月に破綻した2つの信用組合（東京協和信用組合と安全信用組合）の破綻処理のために設立された**東京共同銀行**です。この銀行は日本銀行と民間金融機関の出資で設立され、続いて破綻したコスモ信用組合などの破綻処理においても承継金融機関となります。

その後、東京共同銀行は1996年9月に**整理回収銀行**に改組されます。この整理回収銀行が、日本で初めて設立された、金融機関の破綻処理を専門におこなう公的債権回収機関です。整理回収銀行は、破綻金融機関が持つ資産の中で、救済金融機関に引き継いでもらえないような不良債権の譲渡を受け、債権回収・処分等を行います。なお、このような破綻金融機関からの不良債権の買取とは別に、まだ破綻には至っていない金融機関の不良債権処理を促進するため、緊急措置として健全金融機関からの資産買取も行われました。買取は1999年から2005年までの間に行われ、累計で4兆円ほどの規模に上りました。

公的債権回収機関としては、**住宅金融債権管理機構**もあります。同機構は、いわゆる住専問題に対応するために設立された公的債権回収機関であり、住専と呼ばれる貸金業者の破綻処理を行った公的債権回収機関です。**住宅金融専門会社（住専）**は、住宅ローンを専門とする貸金業者であり、銀行等の子会社として設立されました。不動産バブルの崩壊による住宅ローンの不良債権化により住専は経営破綻に陥り、親会社である銀行等の経営を圧迫しました。これがいわゆる**住専問題**です。住宅金融債権管理機構は、住専が抱えていた債権を回収することを目的として1996年7月に設立されました。<sup>2</sup> その後、整理回収銀行と住宅金融債権管理機構は1999年1月に合併し、公的債権回収機関としての役割以外の役割も加える形で、預金保険機構の子会社である**整理回収機構**（→8.3.1節）となっています。<sup>3</sup>

#### A14.3.3 金融整理管財人と承継銀行の実績

日本における金融整理管財人制度と承継銀行制度は、1998年10月に施行された**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）という法律に基づき整備された、

<sup>2</sup> なお、住宅金融債権管理機構の設立に際し、住専問題の対策には政府の資金（公的資金）が使われました。その際、マスメディア等から激しい批判が起こり、大きな政治問題になったため、その後しばらくの間銀行等の救済に対して公的資金を用いることが難しくなったといわれています。

<sup>3</sup> 資産買取を行う政府関係機関は、金融機関の不良債権処理を目的とする公的債権回収機関以外にも存在します。企業が抱える債務を整理することで企業再建を支援（事業再生支援）する「産業と金融の一体再生」のために設立された**産業再生機構**（2003年4月設立、2007年3月解散）、中小企業者等の事業者の事業再生を支援するために設立された**企業再生支援機構**です（2009年10月設立、2013年に**地域経済活性化支援機構**に改組）。

時限的な制度の中で規定されました。ペイオフコスト超の資金援助（預金全額保護）の開始（1996年6月）、債権回収機関の設立（1996年7月、9月）が行われたものの、その後も金融機関の破綻は相次ぎ、1997年11月には三洋証券、北海道拓殖銀行、山一証券といった大きな金融機関が破綻して、処理に必要な費用も増大しました。そこで、資金援助の資金源として預金保険機構に国債が交付されることになり、政府の資金（公的資金）による破綻処理が行われるようになります。<sup>4</sup> しかし、1998年に入っても金融機関の破綻は続き、秋には金融危機の中でも特に大きな出来事となった、日本長期信用銀行と日本債券信用銀行という2つの長期信用銀行の破綻（それぞれ1998年10月、12月）が発生します。この2つの銀行の破綻処理に際して用いられたのが、1998年10月に施行された金融再生法に基づく制度です。<sup>5</sup>

金融再生法に基づく金融整理管財人は、制度制定以来数多くの金融機関の破綻に際して選任されました。管財人には、弁護士、公認会計士、そして預金保険機構が選ばれることもありました。承継銀行に関しては、2001年および2002年に破綻した石川銀行及び中部銀行に関し、両者の事業を承継する日本承継銀行が設立されました（2002年設立、2004年解散）。金融再生法は現在の事後的プルーデンス政策にもつながる重要な制度整備を行った法律であり、金融整理管財人制度と承継銀行制度も後の2001年に恒久制度化されました。恒久化された承継銀行制度では、将来の破綻に備える承継銀行として2004年に第二日本承継銀行が設立されました。金融危機よりもかなり後になりますが、第二日本承継銀行は2010年に破綻した日本振興銀行から事業を承継し、2011年に解散しました。<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> その資金が最初に使われたのは、北海道拓殖銀行の破綻処理に対する資金援助（1998年11月）です。

<sup>5</sup> 金融再生法が成立した1998年には、預金保険法の改正や金融機能早期健全化法の成立など、金融危機に対する制度整備が大きく進み、この年の国会は金融国会などと呼ばれました。

<sup>6</sup> 現在では整理回収機構も承継銀行業務を行うことが可能になっています。