

第3部 金融監督

第6章 金融監督にあたっての基本的考え方

I 市場規律と自己責任の原則の徹底

金融監督庁は、明確なルールに基づく透明かつ公正な金融行政を確立することを基本としている。このような観点から、金融機関の監督については、金融機関の経営に市場規律と自己責任の原則を徹底させ、市場の信認を得ていくことが重要と考えている。

具体的には、

- (1) 平成10年4月から導入した早期是正措置制度に基づき、金融機関の自己査定の結果を踏まえ、自己資本比率という客観的な基準を用いて必要な是正措置命令を迅速かつ適切に発動することとしているほか、
 - (2) 同年6月には、金融関係通達の内容を抜本的に見直し、金融機関や業界団体を名宛人とする指導的通達を全面的に廃止するとともに、行政の統一的執行を確保するための部内通達については事務ガイドラインとしてとりまとめて公表した（資料6-1参照）、
 - (3) また、平成11年3月期から、協同組織金融機関を含む全ての金融機関について、米国証券取引委員会（SEC）と同様の基準による連結ベースでの不良債権の開示を、罰則付きで義務付けるなど、ディスクロージャーを拡充する、
 - (4) 金融機関の業態毎に幹部レベルの意見交換会を随時実施することにより、金融機関との透明な意思疎通に努める、
- などの措置を講じているところである。

II 金融システムの安定と再生

我が国金融機関の経営状況をみると、業務純益の積み増しや内部留保の取り崩し等により、不良債権の早期処理に積極的に取り組んできたところであるが、バブル経済の崩壊やその後の実体経済の停滞の長期化に伴う不良債権の増加等により、金融監督庁発足時において、金融機関の不良債権問題は、なお、抜本的な解

決には至っていなかった。

他方、金融システムは、経済全体の言わば動脈であり、我が国経済の再生と活性化のためには、金融機能の安定及び早期健全化を図り、我が国金融システムに対する内外の信認を確保することが不可欠である。

このような観点から、金融当局としては、ペイオフが解禁される2001年3月末までに、この不良債権問題に目処をつけ、揺らぐことのない強い競争力をもった金融システムを再構築することが必要と考えており、具体的には、

- (1) 各金融機関が、金融システム改革が進展する中で、自らの経営判断により、得意分野への重点化や合併・提携などにより、競争力の強化や自己資本比率の向上等の経営体力の強化を進めていくほか、
- (2) 各金融機関が、不良債権の抜本的処理を行った上で十分な資本を確保し、預金者や市場から十分な信認を得るため、増資等の自助努力を行うとともに、金融機能早期健全化法に基づく資本増強制度が活用され、必要な資本増強が行われることが望ましいと認識している一方、
- (3) 客観的な検査等の結果に基づき、経営の健全性の確保が困難であると判断される金融機関については、存続させないものとし、預金保険機構の資金援助を活用した受皿金融機関への事業譲渡や、金融再生法に基づく特別公的管理や金融整理管財人制度の活用等により、透明性の高い的確な処理を行うこととしている。

III モニタリングの充実

金融システム改革が進展し、金融の国際化、金融技術の高度化が顕著に進行している状況において、金融機関の健全性を確保していくためには、オンサイトによるチェック（検査）だけでなく、オフサイトによるチェック（モニタリング）により、金融機関の健全性の状況を継続的に把握していくことが必要である。

また、リスクの分散は金融機関の本源的な機能のひとつであり、金融機関の役割は、資金の仲介者として、適切なリスク管理を行いながら必要なリスクテークを行って、経済活動に必要な資金を供給していくことにある。このような観点からも、金融機関のリスク管理の状況をモニタリングしていく必要がある。

このようなモニタリングの必要性については、バーゼル銀行監督委員会におい

ても指摘されており、主要国においても、一般的な監督手法として導入が進んできているところである。

このモニタリングは、具体的には、各金融機関の市場リスク、流動性リスク、信用リスクの状況等について、定量的かつ総合的に把握するものであるが、金融監督庁は、本年6月末時点より、全国銀行及び協同組織金融機関の中央機関からこれらリスクの状況に係る計数の報告を求めているところである。（「13章 モニタリング体制の強化」を参照）

IV 外国金融監督当局との連携の強化等

金融取引のグローバル化や情報化等の状況に適切に対応するために、バーゼル銀行監督委員会やIOSCO（証券監督者国際機構）等の金融監督当局者による国際会議における議論に主体的に参画していくとともに、外国金融監督当局との緊密な連携に努めることとしている。（「第5部 国際関係の動き」を参照）

第7章 金融システムの安定化

第1節 不良債権処理の促進

1 不良債権の概念及び現状

金融機関の不良債権の概念としては、全銀協統一開示基準等（11年3月期以降は銀行法施行規則等をいう。以下同じ。）に従って積算された公表不良債権の概念がある。これに対して、自己査定は、金融機関が適正な償却・引当を行うための内部手続きであり、自己査定に基づく債権分類は不良債権とは異なる（資料7-1-1参照）。

1. 公表不良債権について

リスク管理債権等の公表不良債権は、全銀協統一開示基準等に基づき、貸出金を客観的形式的基準により区分し、区分された債権毎に各金融機関がその額を開示しているものであり、預金者・投資家への情報提供及び金融機関間での比較可能性に重点を置いた内容となっている。

当局は平成7年9月期から半年毎に業態別に集計し、公表を行っているが、金融監督庁からは、10年3月期及び10年9月期の不良債権等の状況について、各々10年7月、11年1月にとりまとめて発表している（資料7-1-3～7-1-6参照）

（参考）全国銀行のリスク管理債権の状況

	10年3月期	10年9月期
リスク管理債権 （部分直接償却考慮後（注））	29.8兆円	30.1兆円 (31.7)
個別貸倒引当金残高 （部分直接償却考慮後（注））	15.9兆円	14.7兆円 (16.4)

（注）部分直接償却とは、「破綻先及び実質破綻先に対する担保・保証付債権について、担保等による回収が不可能な額（IV分類債権額）に対し、個別貸倒引当金の計上ではなく直接償却する」こと。10年9月期決算においては12行が採用。

2. 自己査定結果について

自己査定は、各金融機関が適正な償却・引当を行うための準備作業として全資産を対象に、まず債務者をその財務状況等により破綻先、実質破綻先、破綻懸念先、要注意先、正常先に区分し、その上で、担保・保証等を個別に勘案して債権を実質的な回収可能性の観点から、第II分類（個別に適切ナリスク管理を必要とすると判断された額）、第III分類（損失発生の可能性が高いが、その損失発生時、その損失額について合理的な推計が不可能な額）、第IV分類（回収不能又は無価値と判定される額）等に分類したものである。（資料7-1-7参照）

したがって自己査定は、あくまでも金融機関が適正な償却・引当を行うための内部手続きであり、金融機関の間で比較することを前提としたものではない。また、個別金融機関の自己査定結果の開示は、米国など諸外国においても行われておらず、各金融機関にこの開示を義務付けることは困難であると考えている。

なお、この自己査定結果の集計値については、大蔵省から10年1月に全国銀行の自己査定の試行結果を、金融監督庁から10年7月及び11年1月に10年3月期及び10年9月期の自己査定結果について、集計し、公表を行っている（資料7-1-8参照）。

（参考）全国銀行の自己査定の状況（総与信ベース）

	I分類	II分類	III分類	IV分類
10年3月期	544.8兆円	65.5兆円	6.1兆円	0.1兆円
10年9月期	525.0兆円	66.1兆円	6.9兆円	0.1兆円

（注）総与信とは、貸出金、貸付有価証券、外国為替、支払承諾見返、未収利息及び仮払金をいう。

II 不良債権の情報開示（ディスクロージャー）の拡充

金融機関の業務及び財産の状況に関する情報開示の充実は、①金融機関の経営の透明性を高め、市場規律により経営の自己規正を促し、②預金者の自己責任原則の確立のための基盤となることから極めて重要である。

1. リスク管理債権の開示

このような観点から、不良債権額の情報開示については、従来からその拡充を促してきており、10年3月期から、全国銀行は、米国証券取引委員会（SEC）と同様の基準による「リスク管理債権」の開示を開始した。また、11年3月期からは、金融システム改革法において、信用金庫、信用組合等の協同組織金融機関を含む全金融機関に対し、「リスク管理債権」について、連結ベースでの開示を含め罰則付き（虚偽開示や開示懈怠は、1年以下の懲役又は300万円以下の罰金（法人においては2億円以下の罰金重科）で開示を義務化している（資料7-1-9参照）。

この「リスク管理債権」は、従来基準の公表不良債権（破綻先債権・6ヶ月以上延滞債権・金利減免等債権）と比べて、延滞債権の範囲が「6ヶ月以上延滞債権」のほか「3ヶ月以上延滞債権」まで含んでおり、さらに、「金利減免等債権」だけではなく、債務者の経営再建又は支援を図ることを目的として金利減免や返済期限猶予など元利支払条件を緩和した全ての債権を「貸出条件緩和債権」として含む広い概念となっている（資料7-1-2参照）。

2. 金融再生法による資産査定の開示

10年10月に成立した金融再生法においては、金融機関は決算期等において資産の査定を行い、その結果を公表しなければならないこととされている。

この資産の査定及び公表については、与野党合意の趣旨も踏まえて、各金融機関が総与信を債務者の財政状態及び経営成績等を基礎として、「破産更生債権及びこれらに準ずる債権」、「危険債権」、「要管理債権」及び正常債権の四つに区分する査定を行うこととし、主要19行に対しては11年3月期から公表を義務付けることとなった。

この金融再生法に基づく資産の査定によれば、「リスク管理債権」と比べて、公表対象資産の範囲が貸出金だけではなく支払承諾見返、外国為替等を含む総与信に拡大され、また債権ごとではなく債務者ベースにより分類した債権が公表されることとされているなど、更に踏み込んだ開示が行われることになった（資料7-1-10参照）。

III 不良債権処理の状況

1. 不良債権処理額の推移

我が国金融機関の不良債権問題については、従来より喫緊の課題として、その早期処理に向けた取り組みが行われており、各金融機関においては例えば主要19行は、平成4年度から9年度までに累計で業務純益を大幅に上回る39兆円の不良債権を処理するなど、その早期処理を進めている（資料7-1-11参照）。

当局としても、競売手続きの迅速・円滑化（「競売手続きの円滑化等を図るための関係法律の整備に関する法律」及び「特定競売における現況調査及び評価等の特例に関する臨時措置法」10年12月16日施行）、サービサー制度の創設（「債権管理回収業に関する特別措置法」11年2月1日施行）、共同債権買取機構及び金融機関の自己競落会社の機能拡充等の債権流動化のための諸措置を講じるなど、金融機関が不良債権の処理を進める上で必要な環境整備を行っているところである。

2. 金融機能早期健全化法と不良債権処理

第7章 第2節「資本増強制度への対応」のところでは詳述するが、こうした観点から、金融再生委員会は、11年1月20日に発表した「金融再生委員会の運営の基本方針」において、少なくとも大手行については11年3月期において不良債権問題の処理を基本的に終了することを目指し、金融機関に対して、不良債権の実態を明確にして、適切な償却・引当等を行うことにより、不良債権処理を早期に完了することを求めることを表明した。更に、同委員会は、同月25日に「資本増強に当たっての償却・引当についての考え方」を公表し、国際基準行について資本増強の審査を行う際の目安として、担保・保証で保全されていない債権について、破綻懸念先債権70%、要管理先債権15%という数字を示した。

第2節 資本増強制度への対応

I 金融再生委員会設立までの間の当庁の対応

委員会設立（12月15日）までの間の内閣総理大臣による代行期間中、金融監督庁としては、内閣総理大臣を補佐する立場として、早期健全化法に基づく資本増強の申請を表明している金融機関等に対し、資本増強制度の概要及び今後の申請手続等について説明を行った。

II 資本増強の方針・基準等の策定等

1. 平成10年12月15日、金融再生委員会が設立され、以後、委員会において、早期健全化法に基づく資本増強について検討及び議決が行われた。
2. 平成10年12月15日、委員会においては、内閣総理大臣による代行期間中に策定された規則及び告示について、追認の議決が行われ、公表された。（資料7-2-1～7-2-5参照）
3. 平成10年12月17日、優先株等の引受条件として、委員会において、「優先株等の配当率等に関する基本方針」の議決が行われ、以後、この方針に沿って優先株等の配当率の検討が行われることとなった（資料7-2-6参照）。
（注）平成11年1月20日には「金融再生委員会の運営の基本方針」が議決され、公表されている（資料7-2-7参照）。

4. その後、委員会においては、金融監督庁、預金保険機構、日本銀行からそれぞれヒアリングを行い、先に述べた定量的審査に基づき下記のとおり審査した。

III 予備審査等

1. 1月26日～2月5日までの予備審査においては、申請が予定されていた15行（日本興業銀行、第一勧業銀行、さくら銀行、富士銀行、住友銀行、大和銀行、三和銀行、東海銀行、あさひ銀行、横浜銀行、三井信託銀行、三菱信託銀行、住友信託銀行、東洋信託銀行、中央信託銀行）について、金融監督庁及び日本

銀行より委員会に対し、検査・考査の結果について説明を行った。

更に、委員会においては、委員会事務局及び金融監督庁が行った各申請予定行に対するヒアリング結果を受け、各申請予定行の「経営の健全化のための計画」（以下「経営健全化計画」という。）（素案）や引受けを行う優先株式等の商品性の原案について書面審査が行われた（資料7-2-8参照）。

2. また、1月下旬から2月上旬にかけて、委員会においては、各申請予定行の代表者から直接ヒアリングが行われ、各申請予定行の経営健全化計画（素案）に対する基本的な考え方等について確認等が行われるとともに、同計画に対する評価が適宜指摘され、再考が促された。
3. その後、委員会においては、経営健全化計画等に対する審議が行われた結果、2月12日、各申請予定行に対して、「経営健全化計画や引受株式等の商品性については引き続き検討を行うが、公的資金による資本増強を前提として、今後の臨時株主総会等の手続きを進めることとして差し支えない」旨の通知が行われた。

IV 正式申請・承認

1. 2月16日以降3月4日にかけて、委員会においては、経営健全化計画や引受株式等の商品性について更に審議が行われ、申請予定行に対し同委員会の評価が適宜指摘された。
2. 3月4日、予備審査を経た15行から正式な申請がなされた。その後、3月8日には、委員会においては、再度、代表者に対するヒアリングが行われ、代表者より、これまでの指摘事項に対する変更点や公的資本増強を受ける決意を含め、総括的な考え方の説明が行われた。
3. これらを踏まえ、委員会においては、さらに経営健全化計画の改善点の評価や引受条件の詰めめの検討が行われた結果、3月12日、申請のあった15行に対して、総額7兆4,592億円に及ぶ公的資本増強の申請の承認が行われた。併せて、

「申請金融機関に対する資本増強の基本的考え方及び審査結果について」が公表され、委員会の考え方が総括的に明らかにされた（資料7-2-9～資料7-2-13参照）。

なお、こうした主要行に対する資本増強を契機に、各金融機関の特性を活かした戦略的な業務再構築や合併・子会社化・提携等の金融再編が進むとともに、11年3月期においては、15行合計で約9兆3500億円の不良債権処理が行われた（資料7-2-14～資料7-2-19参照）。

V 主要行の決算の状況

1. 平成11年3月期決算の特徴

金融監督庁は、発足直後の平成10年7月より主要行に対し一斉検査に着手し年内に順次その結果を各行に通知した（長銀、日債銀の2行は、検査結果通知後、それぞれ金融再生法に基づく特別公的管理に移行）。また、金融再生委員会は、早期健全化法に基づく公的資金による資本増強の審査にあたり目安となる償却・引当基準を定め、平成11年1月にこれを公表した（破綻懸念先債権・非保全部分：70%、要管理先債権・非保全部分：15%、等）。

主要17行（都銀9行、長信銀1行、信託7行）は、こうした検査結果や償却・引当基準等を踏まえ、平成11年3月期決算において不良債権の処理を基本的に終了すべく、抜本的な償却・引当への取組みを行った。

なお、平成11年3月期より適用可能となった税効果会計については、17行全行で採用されており、また、早期健全化法に基づく公的資金による資本増強が申請のあった14行（主要17行のうち東京三菱、安田信託、日本信託の各行を除く）に対し金融再生委員会による議決を経て実施されている。

2. 平成11年3月期決算の概要（主要17行の速報（決算短信）ベース）（資料7-2-20参照）

本業の利益を示す業務純益は、引き続き金利低下が続く中、ほぼ前年度並の約3兆5,867億円（一般貸倒引当金繰入前の実質ベース）を確保したが、上記償却・引当基準等を踏まえ10兆円にのぼる不良債権処理が行われたことから、経常利益は、17行全行で赤字となり、合計で約5兆9,903億円の赤字（前年度比

約1兆7,404億円の赤字幅拡大)となった。

なお、各行の自己資本比率は、単体ベースで8.18%～15.64%、連結ベース8.18%～15.40%と、国内基準行も含め各行とも国際統一基準の8%を上回った。

VI 資本増強行に対するフォローアップについて（資料7-2-21参照）

資本増強行に対するフォローアップに関しては、委員会・金融監督庁・預金保険機構がそれぞれ分掌する権限に基づき、緊密に協議しフォローアップを行うこととなっている。

金融監督庁としては、早期健全化法第20条第2項の規定に基づく監督上必要な措置の検討並びに委員会事務局及びに預金保険機構との間での必要な連絡・調整等の業務を行うため、監督部に銀行監督課長を室長とする経営健全化室を4月23日付で設置した。

VII 地域金融機関に対する資本増強について（資料7-2-22参照）

委員会においては、6月10日、「地域金融機関の資本増強についての基本的考え方」が公表され、地域金融機関についても各金融機関の自助努力とともに早期健全化法に基づく資本増強制度が活用され、できる限り早期に必要な資本増強が行われることが望ましいという考え方が明らかにされた。

「地域金融機関の資本増強についての基本的考え方」においては、大手資本増強行の場合と異なり、資本増強に当たった償却・引当の考え方について定量的な目安が示されず、「公認会計士協会の実務指針に従い必要にしてかつ十分な償却・引当が行われることを前提とする。」とされており、また、引受条件についても、特に、申請金融機関のその地域の金融市場における融資比重や位置付け等を考慮しつつ、地域経済への貢献についても評価を行い、配当率等に反映させることとされている。

第3節 早期是正措置の運用

I 早期是正措置の概要

平成10年4月に導入された早期是正措置は、金融機関の経営の健全性を確保するため、監督当局が自己資本比率という客観的な基準を用い、必要な是正措置命令を迅速かつ適切に発動していくことで、金融機関の経営の早期是正を促していることとする行政手法であり、金融行政の根幹をなす制度である。

これにより、

1. 金融機関の経営状況を客観的な指標で捉え、適時に是正措置を講じることにより、金融機関経営の健全性確保と経営破綻の未然防止を図ること、
 2. 是正措置の発動ルールを明確化することにより、行政の透明性確保にも資すること、
 3. 金融機関が破綻した場合の破綻処理コストの抑制を図ること、
- などが期待される。

早期是正措置の発動基準である自己資本比率は、国際的に統一的なルールとして認められた方式により算出されるものであり、資本勘定（資本金、法定準備金、剰余金等）等の自己資本を分子として、また、リスクアセット（資産の種類に応じたリスクの割合を基礎として計算されたリスク資産額の合計額）を分母として算出される（資料7-3-2参照）。

II 金融機能早期健全化緊急措置法との連携

平成10年10月に成立した金融機能早期健全化緊急措置法においては、特に著しい過少資本の状況にある金融機関に対して、自己資本の充実、大幅な業務の縮小、合併又は銀行業の廃止等のいずれかを選択するよう命じることとされているほか、金融再生委員会が同法に基づき施策を講じるにあたって、早期是正措置との効果的な連携を確保するべきものとされていることから、早期是正措置の発動基準について見直しを行った。

具体的には、

1. 第一区分行（過少資本行、国際統一基準：4%以上8%未満、国内基準：2%以上4%未満）について、早期是正措置に基づく命令として提出・実行を求

める経営改善計画の中に「原則として資本の増強に係る措置を含む」こととする、

2. 第二区分行（著しい過少資本行、国際統一基準：2%以上4%未満、国内基準：1%以上2%未満）について、早期是正措置に基づく命令として提出・実行を求める計画について、「資本の増強に係る」ものであることを明確化する、
3. 新たな発動区分として「第二区分の二」（特に著しい過少資本の状況、国際統一基準：0%以上2%未満、国内基準：0%以上1%未満）を設け、その区分の命令として、「自己資本の充実、大幅な業務の縮小、合併又は銀行業の廃止等の措置のいずれかを選択した上当該選択に係る措置を実施すること」とする、

旨、改正した（資料7-3-3参照）。

これに伴い、早期是正措置制度の概要は次のようなものとなった。

	自己資本比率		措 置 の 内 容
	国際基準行	国内基準行	
第1区分	8%未満	4%未満	経営改善計画（原則として資本増強に係る措置を含む）の提出・実施命令
第2区分	4%未満	2%未満	資本増強に係る合理的と認められる計画の提出・実施、配当・役員賞与の禁止又は抑制、総資産の圧縮又は抑制等
第2区分の2	2%未満	1%未満	自己資本の充実、大幅な業務の縮小、合併又は銀行業の廃止等の措置のいずれかを選択した上当該選択に係る措置を実施
第3区分	0%未満	0%未満	業務の全部又は一部の停止命令

III 金融システム改革法の施行に伴う改正

従来は、早期是正措置の発動基準である自己資本比率については、国際基準は金融子会社を含む連結ベースにより、国内基準は銀行単体ベースにより算出され

てきたが、平成10年12月に施行された金融システム改革法により、国際基準、国内基準に関わらず、連結ベース及び銀行単体ベース両方について、自己資本比率規制を課すこととなった。

それに伴い、早期是正措置の発動基準についても、連結ベース及び銀行単体ベースそれぞれの自己資本比率に基づくこととした。

IV 弾力運用省令の失効

「銀行に対する早期是正措置制度の弾力的な運用に関する省令」に基づく早期是正措置の弾力運用制度は、早期是正措置制度の円滑な導入を図る観点や、株価の低迷等により金融機関の融資態度が必要以上に萎縮している状況に鑑み、国内基準適用行について、「経営改善計画により1年以内に自己資本比率が4%以上を達成することが確実と認められる場合には」、金融機関の自助努力を促すとの観点から、1年間、是正措置命令の発出を猶予するという制度であり(資料7-3-4参照)、平成10年4月1日から施行され、平成11年3月31日で効力を失った。

V 発動実績

早期是正措置導入後、平成11年6月末までの早期是正措置に基づく是正命令の発動実績は次の通りである。

金融機関	発動件数
銀行	5件
信用金庫	1件
労働金庫	0件
信用組合	11件
系統金融機関	1件

(注) 都道府県管轄の信用組合については、都道府県知事名で命令が発出される。

また、労働金庫は、労働大臣と金融監督庁長官の連名、系統金融機関(対象機関：農林中金、信農連47機関、信漁連33機関)については、農林水産大臣と金融監督庁長官の連名で命令が発出される。

第4節 破綻処理

I 日本長期信用銀行

1. 日本長期信用銀行に係る特別公的管理の開始決定

(1) 日本長期信用銀行（以下「長銀」という。）は、平成10年6月以降、風評等を契機に株価が大幅に下落した。こうした事態に対処するため、長銀は、同年6月26日、住友信託銀行との合併の構想を発表するとともに、同年8月21日、同行との合併を前提に、不良債権処理・経営合理化策を発表する等、市場の信認の回復に努めたが、その後も、市場の信認は回復せず、株価の下落・預金等の流出が続いた。

（注）長銀と住友信託銀行との合併構想等については、我が国金融システムの安定に資するとの観点から、金融監督庁長官等による談話が公表された（資料7-4-1～資料7-4-3参照）。

(2) また、長銀に対する検査については、主要19行に対する一斉検査の一環として、平成10年7月13日に立入を開始し、同年3月末及び9月末の資産内容等（9月末については、6月末の資産査定を基準として、9月末までに起こった後発事象を加味したもの）について実態把握を行い、同年10月19日に同行に対し検査結果を通知した（資料7-4-4及び資料7-4-5参照）。

同検査結果においては、先ず、同年3月末時点では、検査による資産査定に同行の償却・引当基準を適用して算出した要追加償却・引当見込額は▲2,747億円となり、同時期の有価証券等の含み損益▲1,684億円を勘案しても自己資本額（7,871億円）を下回るとされた。

他方、同年9月末時点では、検査結果を踏まえ長銀が試算した自己資本額は1,600億円となり、これに加え、有価証券等の含み損益が▲5,000億円に上った。

(3) 平成10年10月23日に金融再生法が施行されたが、同日、長銀より金融再生法第68条第2項に基づき、金融再生委員会設立までの間、同委員会の事務を代行する内閣総理大臣に対して、「その業務又は財産の状況に照らし預金等

の払戻しを停止するおそれが生ずると認められる」旨の申出がなされた。

当該申出及び長銀の財務状況を踏まえ、同日、内閣総理大臣により、同法第36条第1項に基づき特別公的管理の開始の決定が行われ、同時に、同法第38条第1項に基づき預金保険機構が同行の株式を取得する決定が行われた（資料7-4-6及び資料7-4-7参照）。

また、資産劣化防止の観点から、長銀から内閣総理大臣への申出と同時に、金融監督庁より同行に対し、長期信用銀行法第17条において準用する銀行法第26条に基づく業務改善命令を発出した。

2. 特別公的管理開始決定以降の諸措置

- (1) 新経営陣の指名及び選任については、平成10年11月4日、金融再生法第45条の規定に基づき、日本銀行理事の安齋隆氏を新頭取に、ほか取締役6名、監査役3名が内閣総理大臣より指名され、同日、預金保険機構より同指名に基づき選任された。

また、平成10年12月11日、金融再生法第47条及び第48条に基づき、長銀より内閣総理大臣に対し経営合理化計画及び業務運営基準が提出され、同日、承認された。さらに、12月15日には、金融再生法第46条に基づき、長銀より金融再生委員会に対し特別公的管理開始決定が行われる状況に至った経緯及び特別公的管理銀行の業務及び財産の状況についての調査報告が行われた（資料7-4-8～資料7-4-10参照）。

- (2) 平成10年11月18日には、金融再生法第72条第3項の規定に基づき、預金保険機構より内閣総理大臣に対し、長銀の資産について、保有する資産として適当であるか否かの判定を行うことが求められた。これを受けて、金融再生委員会においては、平成11年2月19日にその結果がとりまとめられ、長銀の資産24兆6,026億円のうち19兆3,780億円の資産が長銀の保有する資産として適当であるとされた（資料7-4-11参照）。

- (3) 旧経営陣等の責任追及については、金融再生法第50条の規定を踏まえ、平成10年12月11日に外部の弁護士から構成される「内部調査委員会」が設置さ

れ、鋭意調査・検討が進められた結果、平成11年6月4日第1回の報告書が長銀に提出され、同日、長銀の現経営陣が旧経営陣を商去、証券取引法違反で告訴した。

- (4) 預金保険機構が取得した長銀の株式の官報公告時（平成10年10月28日）における対価の額については、金融再生法第40条第1項に基づき、株価算定委員会において、平成10年12月15日より算定作業が開始され、平成11年3月30日、預金保険機構が取得した普通株式及び第二回優先株式の対価の額は0円とする算定結果が出された（資料7-4-12参照）。
- (5) 長銀の特別公的管理終了に係る受皿金融機関等の選定については、金融再生法第3条に規定する費用最小化原則を十分踏まえ、極力早期に処理することが重要であるとの認識の下、長銀及びフィナンシャル・アドバイザーの協力の下で鋭意作業が進められている。

II 日本債券信用銀行

1. 日本債券信用銀行に係る特別公的管理の開始決定

- (1) 日本債券信用銀行（以下「日債銀」という。）については、主要19行に対する一斉検査の一環として、平成10年7月24日に立入を開始し、同年3月末の資産内容等について実態把握を行い、同年11月16日に同行に対し検査結果を通知した（資料7-4-13及び7-4-14参照）。

同検査結果においては、平成10年3月末時点では、検査による資産査定に同行の償却・引当基準を適用して算出した要追加償却・引当見込額は▲5,615億円となり、これは、同時期の自己資本額4,671億円を944億円上回り、債務超過の状態にあることが示された。また、同時点の有価証券等の含み損益についても▲1,803億円であることが示された。

- (2) このような中で、金融監督庁から同行に対し、長期信用銀行法第17条において準用する銀行法第24条に基づき、債務超過を解消するため採り得る資本充実策について逐次報告を求めたが、検査結果通知から1カ月近くが経過し

ようとする中で、同行より実現性のある資本充実策が提示されなかった。

- (3) こうした状況を踏まえ、平成10年12月13日、内閣総理大臣により金融再生法第36条第1項に基づき特別公的管理の開始の決定が行われ、同時に、同法第38条第1項に基づき預金保険機構が日債銀の株式を取得する決定が行われた（資料7-4-15及び資料7-4-16参照）。

また、併せて、資産劣化防止の観点から、同日、金融監督庁より同行に対し長期信用銀行法第17条において準用する銀行法第26条に基づく業務改善命令を発出した。

2. 特別公的管理開始決定以降の諸措置

- (1) 新経営陣の指名及び選任については、平成10年12月24日、金融再生法第45条の規定に基づき、日本銀行発券局長の藤井卓也氏を新頭取に、ほか取締役5名、監査役3名が金融再生委員会より指名され、翌25日に預金保険機構より同指名に基づき選任された。

また、平成11年2月26日、金融再生法第46条、第47条及び第48条に基づき、日債銀より金融再生委員会に対し、特別公的管理開始決定が行われる状況に至った経緯等の調査報告、経営合理化計画及び業務運営基準が提出され、同年3月1日承認等が行われた（資料7-4-17～資料7-4-19参照）。

- (2) 平成10年12月18日には、金融再生法第72条第3項の規定に基づき、預金保険機構より金融再生委員会に対し日債銀の資産について、保有する資産として適当であるか否かの判定を行うことが求められた。これを受けて、金融再生委員会においては、平成11年5月24日にその結果がとりまとめられ、日債銀の資産1兆4,166億円のうち6兆5,772億円の資産が日債銀の保有する資産として適当であるとされた（資料7-4-20参照）。

- (3) 旧経営陣等の責任追及については、金融再生法第50条の規定を踏まえ、平成11年1月27日に外部の弁護士及び公認会計士から構成される「内部調査委員会」が設置され、鋭意調査・検討が進められた結果、同年7月15日調査報

告書が提出され、7月23日、日債銀の現経営陣が旧経営陣を証券取引法違反で告発した。

- (4) 預金保険機構が取得した日債銀の株式の官報公告時（平成10年12月17日）における対価の額については、金融再生法第40条第1項に基づき、株価算定委員会において、平成11年5月21日より算定作業が開始され、6月14日、預金保険機構が取得した普通株式及び第二回から第四回の優先株式の対価の額は0円とする算定結果が出された（資料7-4-21参照）。
- (5) 日債銀の特別公的管理終了に係る受皿金融機関等の選定については、金融再生法第3条に規定する費用最小化原則を十分踏まえ、極力早期に処理することが重要であるとの認識の下、日債銀及びフィナンシャル・アドバイザーの協力の下で鋭意作業が進められている。

III その他

上記のほか、金融再生法の枠組みのもと、以下の金融機関について破綻処理が行われた。

1. 国民銀行（資料7-4-22～資料7-4-24参照）

- (1) 平成11年4月11日、国民銀行から、一連の財務内容等に係る報道により資金繰りが悪化したとして、金融再生委員会に対して、金融再生法第68条第1項に基づき、「その業務又は財産の状況に照らし預金等の払戻しを停止するおそれがある」旨の申出がなされた。これを受けて、同日、金融再生委員会より、当該申出及び同行の資金繰り状況等を踏まえ、同行に対し同法第8条に基づき、金融整理管財人による業務及び財産の管理を命ずる処分が行われた。

また、資産劣化防止の観点から、同行から金融再生委員会への申出を受け、直ちに、金融監督庁より同行に対し、銀行法第26条第1項に基づく業務改善命令を発出した。

- (2) 当該管理を命ずる処分と同時に、金融再生法第11条第2項に基づき、金融

再生委員会より、公認会計士の田知本章氏、弁護士の松嶋英機氏及び預金保険機構が同行の金融整理管財人として選任された。また、同日、金融再生法第14条第1項に基づき、金融再生委員会より金融整理管財人に対して、当該被管理金融機関の業務及び財産の管理に関する計画の作成が命じられた。

2. 幸福銀行（資料7-4-25～資料7-4-27参照）

(1) 幸福銀行に対しては、金融監督庁の検査結果（基準日：平成10年9月30日）を踏まえた同行の平成11年3月期末の自己資本比率の水準に鑑み、金融監督庁より、銀行法第26条第1項及び金融機能早期健全化法第3条第3項の規定に基づき、平成11年5月14日、早期是正措置命令（第2区分の2）を発出し、自己資本の充実、大幅な業務の縮小、合併又は銀行業の廃止等の措置のいずれかを選択した上、当該選択に係る措置を速やかに実施するよう求めた。

(2) これに対し、5月21日、同行から金融監督庁に対して銀行業の廃止等の措置を選択する旨の報告がなされた。また、同日、同行から金融再生委員会に対して、金融再生法第68条第2項に基づき、「その業務又は財産の状況に照らし預金等の払戻しを停止するおそれが生ずると認められる」旨の申出がなされた。

金融再生委員会においては、同日、当該申出及び同行の財務状況を踏まえ、同法第8条に基づき、金融整理管財人による業務及び財産の管理を命ずる処分を行った。

また、資産劣化防止の観点から、同行から金融再生委員会への申出を受け、直ちに、金融監督庁より同行に対し、銀行法第26条第1項に基づく業務改善命令を発出した。

(3) 当該管理を命ずる処分と同時に、金融再生法第11条第2項に基づき、金融再生委員会より、公認会計士の海原旦氏、弁護士の栗原良扶氏及び預金保険機構が同行の金融整理管財人として選任された。また、同日、金融再生法第14条第1項に基づき、金融再生委員会より金融整理管財人に対して、当該被

管理金融機関の業務及び財産の管理に関する計画の作成が命じられた。

3. 東京相和銀行（資料7-4-28～資料7-4-30参照）

(1) 東京相和銀行に対しては、同行から金融監督庁に報告された11年3月期末の自己資本比率の水準に鑑み、銀行法第26条第1項の規定に基づき、11年5月31日、早期是正措置命令（第1区分）を発出し、また、6月7日、金融監督庁の検査結果（基準日：平成10年9月30日）を踏まえた11年3月期決算での対応等について、銀行法第24条の規定に基づき、報告を求めた。

(2) これに対し、6月11日、同行から金融監督庁に対して検査結果を踏まえた11年3月期決算は大幅な債務超過となる旨の報告がなされた。また、同日、同行から金融再生委員会に対して、金融再生法第68条第2項に基づき、「その業務又は財産の状況に照らし預金等の払戻しを停止するおそれが生ずると認められる」旨の申出がなされた。金融再生委員会においては、翌12日、当該申出及び同行の財務状況を踏まえ、同法第8条に基づき、金融整理管財人による業務及び財産の管理を命ずる処分を行った。

また、資産劣化防止の観点から、同行からの大幅な債務超過となる旨の報告を受け、直ちに、金融監督庁より同行に対し、銀行法第26条に基づく業務改善命令を発出した。

(3) 当該管理を命ずる処分と同時に、金融再生法第11条第2項に基づき、金融再生委員会より、弁護士の鈴木誠氏、公認会計士の和食克雄氏及び預金保険機構が同行の金融整理管財人として選任された。また、同日、金融再生法第14条第1項に基づき、金融再生委員会より金融整理管財人に対して、当該被管理金融機関の業務及び財産の管理に関する計画の作成が命じられた。

第8章 貸し渋り問題への対応

I 政府としての対応

バブル経済の崩壊後も長期間にわたって景気の低迷が続く中、金融機関について、その融資態度を必要以上に萎縮させているのではないかという、いわゆる「貸し渋り」問題が指摘されるようになってきた。特に、平成9年11月の山一証券の破綻に端を発した金融システムに対する不安の高まりや10年4月からの早期是正措置の導入などを受けて金融機関が自己防衛的に「貸し渋り」を行っているのではないかと批判が増加したことから、大蔵省は9年12月「いわゆる「貸し渋り」への対応について」を発表し、これに基づき早期是正措置の弾力的運用、保有株式の評価方法の変更、公的資金注入による自己資本比率の向上、政府系金融機関の新たな融資制度の創設等の措置を講じた。また、10年3月には総理大臣の指示により、一般企業、金融機関に対しいわゆる「貸し渋り」の状況を的確に把握するため、それぞれアンケート調査を行いその結果を新聞発表し（資料8-2参照）、同年4月には大蔵大臣より全銀協会長、信託協会会長、興銀頭取の三者に対して、健全な企業への資金供給を行うという金融機関本来の使命を十分に発揮するよう要請するなど様々な措置を講じてきた。

10年6月の金融監督庁発足以降も、信用保証協会等の信用補完制度の拡充、金融機能早期健全化法による新たな資本増強制度の創設、日本開発銀行による中堅企業等に対する融資制度の拡充等の措置を講じたほか、昨年12月には、総理大臣の指示により金融機関や中小企業団体等との懇談会を開催し、幅広く意見交換を行うとともに、総理大臣から金融機関に対して貸し渋りの防止を要請したところである。

II 金融監督庁としての対応

いわゆる「貸し渋り」問題は、基本的には個別の商取引に係る私法契約上の問題であり、借り手、貸し手の当事者間において解決されることが本来のあり方であるが、金融監督庁としては、金融機関が融資態度を必要以上に萎縮させ、健全な中小企業等に対し必要な資金供給が円滑に行われぬ事態が生じることのないよう、報告徴求やヒアリング等を通じて注視するとの観点から、具体的には以下

のような施策を講じてきた。

1. 金融機関への要請

金融監督庁としては、金融機関トップとの意見交換の場などの機会を通じて、金融機関に対して、健全な企業に対する資金供給という金融機関本来の使命を十分に発揮し、「貸し渋り」との批判を招くことのないよう要請してきた。

2. 苦情相談窓口の周知等

いわゆる「貸し渋り」問題については、基本的には借り手である企業と貸し手である金融機関の認識の相違等に起因する問題であり、その解決にあたっては、両者の深い相互理解が不可欠と考えられる。また、今後、本格的な金融システム改革の進展に伴い、金融商品・サービスの多様化が進み、金融機関の側における十分な説明責任と、利用者の側における主体的な判断が益々重要となってきたことから、金融機関においては、苦情相談体制の周知・徹底を図るとともに、国民に対して自らの経営について十分な説明を行っていくことが要請されている。

これらを踏まえ、金融機関や金融関係団体における苦情相談への取組を一層充実させ、苦情相談に対して懇切丁寧な対応が行われるよう、10年9月11日付けで各金融関係団体代表者宛に連絡文書を発出し、①金融監督庁作成のリーフレット（「苦情相談窓口について」初回9万部印刷）の使用等により金融関係団体の苦情相談窓口を広報するとともに、②これら窓口における苦情相談の実施状況について定期的に報告を行うよう依頼したところである。

また、当庁としても苦情相談窓口の周知等についての音声自動応答システムを設置し、11年4月26日より運用を開始している。その具体的内容は、①金融機関との個別の金融取引に関する苦情相談について、金融関係団体の苦情相談窓口の電話番号を案内、②金融監督庁の各種報道発表資料について、FAXにより情報提供、③金融機関の違法取引に関する情報提供等の各種情報提供について、自動録音による受付、④金融監督庁の行政のあり方等に関するご意見の担当窓口へ自動案内、の4つの機能を有している。音声自動応答システムは専用の電話回線を有しており、電話番号は、03（3506）7710である。

3. 「地域融資動向に関する情報交換会」について

いわゆる「貸し渋り」問題については、「借り手」「貸し手」双方の生の声を各地域ごとにきめ細かく把握した上で、金融関係団体、中小企業団体、政府系金融機関等の融資に関係する各当事者が協力して対応することが重要であることから、各都道府県単位でこれら関係者による「地域融資動向に関する情報交換会」を設置し、緊密な意見交換等を図ることとし、10年10月1日付け各財務局あて事務連絡を発出した。

本情報交換会は各都道府県で順次開催され、11年6月末現在で既に各地で2回開催されている（資料8-3参照）。第1回目の開催時（平成11年10月～11月）においては、各地の商工会議所や商工会連合会等の借り手側から、借入期間の短縮、追加担保の徴求、審査期間の長期化などの金融機関の融資姿勢の厳格化についての意見が多数述べられたが、第2回目の開催時（平成11年1月～3月）においては、借り手側から、中小企業金融安定化特別保証制度の導入により中小企業の金融の円滑化が図られた、金融関係の苦情は減少傾向にある、年末資金について民間金融機関の協力により円滑な借入ができたなどの意見が多数述べられた。

4. 金融機能早期健全化法の制定及び運用

10年10月23日に施行された「金融機能の早期健全化のための緊急措置に関する法律」において、金融機関等の資本の増強に関する緊急措置の制度を設けること等が定められた。本法律においては、株式等の引受け等の申請に当たって金融機関が提出を求められる経営健全化計画の中に「資金の貸付けその他信用供与の円滑化のための方策」を定め、それを承認の要件とすることで、借り手に対する融資の姿勢を重視することとされており、11年3月に主要行に対して資本増強の承認が行われるに際しても各行から信用供与円滑化のための取組姿勢が表明されている。

当局としても、各金融機関による信用供与円滑化への取組みについて申請前のヒアリング及び資本増強後の計画実行状況のヒアリングを通じ、その実効性を担保するよう努力しているところである。

5. 金融機関の融資行動等のヒアリング

10年10月には、厳しい金融情勢の下で必要資金の調達に支障をきたしている中小企業者に対し、信用補完を行って円滑な資金供給を行うことを目的として、信用保証協会について20兆円の中小企業金融安定化特別保証制度が設けられ、同制度により企業倒産が大幅に減少するなど中小企業の資金調達の円滑化が図られたところであるが、他方でその運用について「旧債振替」等の問題が指摘された。

また、金融機関の融資行動や回収姿勢等についても様々な批判が行われたことから、それらを踏まえ、金融監督庁として、各金融機関から債権管理態勢や信用保証協会の保証付き融資の実態について報告を求めた。更に、各金融機関の融資動向を把握するため10年度下期の貸出計画の詳細についても各金融機関から報告を求めた。

(1) いわゆる「旧債振替」問題について

信用保証協会の保証付融資を金融機関自らの旧債権に充当するいわゆる「旧債振替」は、原則として認められていないが、例外的に、中小企業金融安定化特別保証制度については、中小企業者にとって事業経営上有利になる場合であって信用保証協会の承諾を得た場合に限り「旧債振替」を行うことが認められている。しかしながら、この「旧債振替」について不適切な取扱いがなされているとの批判が高まったことから、全銀協において、10年10月13日に「中小企業金融安定化特別保証制度の濫用防止についての申し合わせ」を行ったほか、当庁としても、10年12月1日に各金融関係団体に対し、同保証制度の運用にあたり万全を期すよう、傘下金融機関への周知徹底方連絡するなどの対応を行った。

また、全国銀行及び信用金庫に対し、銀行法第24条等に基づき、信用保証協会の保証付き融資の旧債振替事例等について調査報告を求めた。その結果、12行7金庫について、信用保証協会保証付き融資に関して不適切な表現を含む文書を支店に対して通知していた等の事実が確認されたことから、それらの金融機関に対し銀行法第26条第1項等に基づく業務改善命令を発出した。

(2) 債権管理態勢等の実態調査

平成10年8月、いわゆる金融国会において、一部金融機関について債権の回収・保全に関して金融機関の業務の公共性の観点から不適切な内容を含むマニュアル等が使用されていたとの問題が明らかとなり、同年10月に1行に対して銀行法第26条第1項に基づく業務改善命令を発出した。

さらに、他の金融機関についても同様の問題が散見されたことから、全国銀行及び信用金庫に対し銀行法第24条等に基づき、債権管理態勢等の実態調査及びその結果報告を求めた。その結果、更に4行4金庫について債権管理・回収に関して不適切な表現を含む文書を支店に対して通知していた等の事実が確認されたことから、それらの金融機関に対し銀行法第26条第1項等に基づく業務改善命令を発出した。

III 貸し渋り対策の効果

最近の民間金融機関の融資動向をみると、日銀の公表数字によれば、全国銀行について、不良債権の償却、債権の流動化等の特殊要因勘案後のベースで、5月の貸出残高（平残）は対前年比1.0%減となっており、対前年比のマイナス幅は縮小傾向となっている（資料8-4参照）。

また、借り手側についてみると、中小企業庁の調査（5月）によれば、民間金融機関の中小企業に対する貸出姿勢が厳しくなったとする中小企業の割合は、依然として高い水準にあるが、7カ月連続で対前月比改善しており、ピーク時（昨年10月）の35%から約27%まで下がってきている（資料8-5参照）。

以上のように、最近の民間金融機関の融資動向及び中小企業庁の調査結果を踏まえると、いわゆる「貸し渋り」問題について、政府が講じてきた施策の効果が浸透してきたものと考えられる。