

参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	金融機関に対する公的資本増強制度等の経緯と課題 －金融機能強化法の制定・改正を中心に－
著者 / 所属	藤井 一裁 / 財政金融委員会調査室
雑誌名 / ISSN	立法と調査 / 0915-1338
編集・発行	参議院事務局企画調整室
通号	479 号
刊行日	2025-10-28
頁	43-57
URL	https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/ripou_chousa/backnumber/20251028.html

※ 本文中の意見にわたる部分は、執筆者個人の見解です。

※ 本稿を転載する場合には、事前に参議院事務局企画調整室までご連絡ください（TEL 03-3581-3111（内線 75020）／ 03-5521-7686（直通））。

金融機関に対する公的資本増強制度等の経緯と課題

— 金融機能強化法の制定・改正を中心に —

藤井 一裁

(財政金融委員会調査室)

1. はじめに
2. 預金保険制度・破綻処理法制の整備
 - (1) 預金保険制度の創設
 - (2) 平成金融危機の下での破綻処理法制の進展
 - (3) 預金保険機構の組織及び業務
3. 公的資本増強制度等の確立
 - (1) 公的資本増強の意義と経緯
 - (2) 金融機能強化法の制定と累次の改正
4. 今後の課題
 - (1) 資本増強・資本参加の効果
 - (2) 資本参加を受けた金融機関の経営状況
 - (3) 「地域金融力強化プラン」の策定

1. はじめに

預金保険制度は、金融機関の経営破綻時に預金等の一定額を保護することで、預金者等の保護及び金融システムの安定を図ることを目的としている。1990年代から2000年代にかけて、金融機関の不良債権問題の深刻化による金融危機（平成金融危機）¹への対応が求められる中で、預金保険発動下での破綻処理法制の整備が進むとともに、金融機関経営や金融システムの健全性の確保につなげるべく、破綻に瀕してはいないが経営上の課題を有す

*本稿は、令和7年10月1日時点の情報を基に執筆及びインターネット情報の確認を行っている。

¹ 元預金保険機構理事長の松田昇氏は、平成3年から平成14年にかけて合計180に上る金融機関の破綻を経験したことについて、「その実質的な規模や内外に及ぼした影響（インパクト）、処理コスト等を総合すると、我が国においては、まさに平成金融危機と呼んで差し支えない」（預金保険機構編『平成金融危機への対応－預金保険はいかに機能したか』（金融財政事情研究会、平成19年）iv頁）とする。

る金融機関に対する公的資本増強の枠組みも確立された。現在では、金融機能の強化のための特別措置に関する法律（平成16年法律第128号。以下「金融機能強化法」という。）により、令和8年3月末を申込期限として、地域金融機関²への資本参加が行われており、金融審議会では期限延長等を含む「地域金融力強化プラン」の策定に向けた議論が始まった。

本稿では、日本における預金保険制度・破綻処理法制や公的資本増強制度等についての経緯を振り返るとともに、これまでの金融機能強化法の制定及び改正の内容を整理し、今後の課題を展望することとしたい。

2. 預金保険制度・破綻処理法制の整備

（1）預金保険制度の創設

預金者保護の観点からの預金保険制度の検討は第二次大戦後から断続的に行われてきたが³、現行預金保険制度の発足は昭和46年7月のことである。預金保険法（昭和46年法律第34号）は、昭和45年7月の金融制度調査会⁴答申「一般民間金融機関のあり方等について」において、国民大衆の預金の保護に万全を期するとともに、金融機関に適正な競争原理を導入し、その経営の効率化を促進していく見地から、預金に対する直接的な保障制度としての預金保険制度導入が必要とされたことを受け、制定された⁵。

預金保険制度では、金融機関⁶と預金保険機構との間で、預金等に係る債権の額を保険金額とする保険関係が成立する⁷。制定当初は、金融機関の経営破綻時に預金者に対して直接保険金を支払う保険金支払方式のみが採用されていた。昭和61年改正では、合併等により破綻金融機関⁸の預金等を引き継ぐ救済金融機関に対し、保険金支払コスト（ペイオフコスト）⁹の範囲内で金銭の贈与等を行う資金援助方式が導入された。金融仲介機能の維持の観点から資金援助方式の適用が優先的に行われており¹⁰、保険金支払方式の事例はない。

² 主として、地方銀行、第二地方銀行、信用金庫及び信用組合を指す。なお、金融庁「中小・地域金融機関向けの総合的な監督指針」では、「中小・地域金融機関」と定義されている。

³ 検討の経緯については、大蔵省財政史室編『昭和財政史 昭和27～48年度 第10巻 金融（2）』（東洋経済新報社、平成3年）149～154頁参照。昭和32年4月には「預金保障基金法案」が国会提出された（審査未了）。

⁴ 金融制度の改善に関する重要事項を調査審議するため、金融制度調査会設置法（昭和31年法律第135号）により大蔵省に設置された（平成10年6月22日廃止、新たに金融審議会設置（平成12年7月金融庁に移管））。

⁵ 農業協同組合等の系統金融機関には、農水産業協同組合貯金保険法（昭和48年法律第53号）により、昭和48年9月設立の農水産業協同組合貯金保険機構（以下「貯金保険機構」という。）が同様の制度を運営する。

⁶ 対象金融機関は、いわゆる預金取扱金融機関（銀行、長期信用銀行、協同組織金融機関（信用金庫、信用組合、労働金庫とこれらの中央機関））及び株式会社商工組合中央金庫である（預金保険法第2条第1項）。

⁷ 預金保険法第49条第1項。保険事故には、第一種保険事故（金融機関の預金等の払戻しの停止）と第二種保険事故（金融機関の営業免許の取消し、破産手続開始の決定又は解散の決議）がある（同条第2項）。

⁸ 「破綻金融機関」とは、業務若しく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のある金融機関又は預金等の払戻しを停止した金融機関をいう（預金保険法第2条第4項）。破綻金融機関と保険事故を起こした金融機関とは、重なる部分もあるが別の概念である（佐々木宗啓編著・預金保険法研究会『逐条解説預金保険法の運用』（金融財政事情研究会、平成15年）30頁）。

⁹ 資金援助に係る破綻金融機関の保険事故につき保険金の支払を行うときに要すると見込まれる費用（預金保険法第64条第2項）。「ペイオフ」とは狭義には保険金支払方式を、広義には預金等全額保護の終了を指す。

¹⁰ 佐藤隆文「わが国の金融破綻処理制度」武藤敏郎編著『甦る金融 破綻処理の教訓』（金融財政事情研究会、平成22年）48頁。平成11年12月の金融審議会答申「特例措置終了後の預金保険制度及び金融機関の破綻処理のあり方について」では、「譲受金融機関が破綻金融機関の金融機能を引き継ぐことになる一般資金援助方式の適用を優先し、金融機能まで消滅させることになる保険金支払方式（ペイオフ）の発動はできるだけ回避すべきである。」としている。

図表 1 預金保険制度等の整備をめぐる経緯

年		預金取扱金融機関に関する金融行政上の動き	預金保険制度等の整備の動き（○：公的資本増強に係るもの）
昭和46	(1971)		・預金保険法制定〔4月〕
			・預金保険機構設立〔7月〕
昭和56	(1981)	・銀行法制定（旧法全部改正）〔6月〕	
昭和61	(1986)		・預金保険法改正（資金援助制度創設等）〔5月〕
平成元	(1989)	・相互銀行の普通銀行（第二地方銀行）転換開始〔2月〕	
平成3	(1991)		・東邦相互銀行経営破綻〔7月〕（平成4年4月に初の資金援助実施）
平成4	(1992)	・金融制度改革法制定（業態別子会社方式での相互参入等）〔6月〕	
平成7	(1995)		・株式会社東京共同銀行設立〔1月〕
平成8	(1996)	・健全性確保法制定（早期是正措置導入（平成10年4月実施））〔6月〕	・住専処理法制定〔6月〕
			・預金保険法改正（特別資金援助創設（預金全額保護）等）〔6月〕
			・株式会社住宅金融債権管理機構（住管機構）設立〔7月〕
		・日本版金融ビッグバン（金融システム改革構想）始動〔11月〕	・東京共同銀行を整理回収銀行（RCB）に改組〔9月〕
平成9	(1997)		・預金保険法改正（特定合併制度創設等）〔12月〕
平成10	(1998)		○旧安定化法制定〔2月〕
		・金融システム改革法制定〔6月〕	・預金保険法改正（特別資金援助の資金基盤強化等）〔2月〕
		・金融監督庁及び大蔵省金融企画局設置〔6月〕	○金融再生法制定（旧安定化法廃止）〔10月〕
			○金融機能早期健全化法制定〔10月〕
			・預金保険法改正（預金保険機構役員任命の国会同意人事化）〔10月〕
		・金融再生委員会設置（金融監督庁はその外局となる）〔12月〕	・日本長期信用銀行、日本債券信用銀行の一時国有化〔10月、12月〕
平成11	(1999)	・金融検査マニュアル策定〔7月〕	・RCBと住管機構が合併し、株式会社整理回収機構設立〔4月〕
平成12	(2000)	・金融監督庁と大蔵省金融企画局を統合し金融庁設置〔7月〕	○預金保険法改正（破綻処理恒久化、金融危機対応措置創設）〔5月〕
平成13	(2001)	・中央省庁等改革により金融再生委員会を金融庁に統合〔1月〕	
平成14	(2002)	・金融検査マニュアル別冊〔中小企業融資編〕公表〔6月〕	・預金保険法改正（決済用預金全額保護措置導入）〔12月〕
		・金融再生プログラム公表（主要行の不良債権問題解決）〔10月〕	○組織再編法制定〔12月〕
平成15	(2003)	・リレーションシップバンキングの機能強化に関するアクションプログラム策定〔3月〕	・りそな銀行の金融危機対応措置（第一号措置）による資本増強〔5月〕
			・足利銀行の金融危機対応措置（第三号措置）による一時国有化〔11月〕
平成16	(2004)		○金融機能強化法制定〔6月〕
平成17	(2005)	・地域密着型金融の機能強化の推進に関するアクションプログラム策定〔3月〕	
平成18	(2006)	・証券取引法等改正による金融商品取引法制（いわゆる投資サービス法制）の成立〔6月〕	
平成19	(2007)	・監督指針改正により地域密着型金融の推進を恒久化〔8月〕	
平成20	(2008)	・米国リーマン・ブラザーズの経営破綻（世界金融危機の端緒）〔9月〕	○金融機能強化法改正（期限延長、資本参加の要件の修正等）〔12月〕
平成21	(2009)	・中小企業金融円滑化法制定〔12月〕	
平成22	(2010)		・日本振興銀行の経営破綻（初の預金定額保護発動）〔9月〕
平成23	(2011)	・東日本大震災発生〔3月〕	・預金保険法改正（住専二次損失処理等）〔5月〕
		・中小企業金融円滑化法改正（期限延長）〔3月〕	○金融機能強化法改正（期限延長、震災特例創設）〔6月〕
平成24	(2012)	・中小企業金融円滑化法改正（期限延長）〔3月〕	
平成25	(2013)	・経営者保証に関するガイドライン策定〔12月〕	○預金保険法改正（金融機関等の秩序ある処理の枠組み創設）〔6月〕
平成26	(2014)	・平成26事務年度金融モニタリング基本方針で「事業性評価に基づく融資等」を重点施策として提示〔9月〕	
平成27	(2015)	・自然災害による被災者の債務整理に関するガイドライン策定〔12月〕	
平成28	(2016)		○金融機能強化法改正（期限延長）〔12月〕
平成30	(2018)	・金融庁の組織再編（検査局の廃止等）〔7月〕	
令和元	(2019)	・令和元事務年度金融行政方針で「地域金融機関の持続可能なビジネスモデルの構築に向けたパッケージ策」を提示〔8月〕	
		・金融検査マニュアル廃止〔12月〕	
令和2	(2020)	・独占禁止法特例法制定〔5月〕	○金融機能強化法改正（期限延長、コロナ特例創設）〔6月〕
令和3	(2021)		・金融機能強化法改正（資金交付制度創設）〔5月〕
令和4	(2022)	・中小企業の事業再生等に関するガイドライン策定〔3月〕	
令和5	(2023)		
令和6	(2024)	・事業性融資推進法制定〔6月〕	
令和7	(2025)		○金融審議会に「地域金融力の強化に関する検討」を諮問〔6月〕

（出所）金融庁資料、各種報道等を基に作成

保護される預金等の金額（保険基準額）は順次引き上げられ、平成8年6月からの預金等全額保護の特例措置（（2）ア参照）を経て、平成14年4月からは、一般預金等（定期預金、定期積金、金融債（保護預り専用商品に限る。）など）は一金融機関当たり元本1,000万円及びそれに対応する破綻日までの利息が保護対象となっている¹¹。特定預金（当座預金、普通預金及び別段預金）の全額保護の特例措置は平成14年度末まで延長され、平成15年4月以降は、一定の要件を満たす決済用預金及び決済債務が全額保護されている¹²。

保険金の支払及びペイオフコストの範囲内での資金援助等は、預金保険機構の一般勘定で、金融機関が負担する保険料¹³を財源として行われる¹⁴。

（2）平成金融危機の下での破綻処理法制の進展

預金保険制度創設当時の金融行政では、預金・貸出金利の規制、業務分野規制等の競争制限的な規制が行われており、「護送船団行政」¹⁵と称される状況が継続していた。

その後、内外の金融自由化の動き、バブル経済崩壊後の経済の低迷、金融機関の不良債権問題等への対応などの中で、金融制度や金融行政組織の改革が行われるとともに、破綻処理法制など預金保険法に関連する制度の見直しも進められてきた（図表1）。ここでは、特に平成金融危機の下での破綻処理法制の整備の経過を振り返ることとしたい。

ア 預金等全額保護のための特別資金援助等の導入

経営状況が悪化して破綻に瀕する金融機関については、預金保険法制定前から、大蔵省や日本銀行による「斡旋・懲憑」の下で、破綻に至る前の救済合併により処理が行われてきたこともあり¹⁶、平成3年7月の東邦相互銀行（愛媛県）の経営破綻に際して初めて資金援助が実施されるまでは、預金保険制度の発動はなかった¹⁷。しかし、金融機関の不良債権問題が顕在化して、経営破綻等が相次ぐ一方で、救済金融機関の経営体力も厳しくなり、従来の処理方法を採用することが次第に困難となっていった。資金援助の適用件数も増加し、預金保険（一般勘定）の収支も悪化した¹⁸。

平成7年12月の金融制度調査会答申「金融システム安定化のための諸施策」では、今後おおむね5年の間は通常の預金保険の発動を超えた法制面、資金面、組織面からの特別の対応が必要とした上で、「関係金融機関等による可能な限りの支援や預金保険による資金援助のみでは破綻処理費用が不足する場合に備え、従来のアドホックな対応に代

¹¹ 預金保険法第54条第1項・第2項。保険基準額は政令で定められる（預金保険法施行令（昭和46年政令第111号）第6条の3）。利息の取扱いは平成12年改正で改められた。

¹² 預金保険法第51条の2（平成14年改正で新設）。決済用預金は、無利息、要求払い、決済サービスを提供できることの3要件を満たすものであり、当座預金、無利息型普通預金などがこれに当たる（利息付きの普通預金は一般預金等となる）。なお、平成16年度末までは特定預金を決済用預金とみなす経過措置が講じられた。

¹³ 預金保険法第50条第1項。令和7年度は実効料率0.015%（決済用預金0.022%・一般預金等0.014%）。

¹⁴ 平成10年2月改正で預金保険法第42条の2が設けられ、政府保証枠の設定が可能となった（（3）参照）。

¹⁵ 政府の護衛艦に周囲を堅く守られ、一隻の商船（金融機関）も脱落せず前に進むという比喻から名付けられた（谷内満『入門 金融の現実と理論 [第3版]』（同友館、平成29年）196頁）。

¹⁶ 破綻処理に当たって、他の金融機関等に支援参加を要請する「奉加帳方式」もしばしば採られた。

¹⁷ 財務省財務総合政策研究所財政史室編『平成財政史 平成元～12年度 第6巻 金融』（平31.3）74～76頁

¹⁸ 平成6年度末に8,760億円あった責任準備金等は平成7年度末に3,866億円へと減少し、平成8年度末には3,951億円の欠損金が生じた。なお、欠損金が最大となったのは平成14年度末（4兆円）である（預金保険機構『令和6年度預金保険機構年報』（令7.8）201頁）。

えて、民間金融機関が資金を拠出する特別の基金を時限的な制度として整備することにより、預金者保護、信用秩序維持に最大限の努力を払う必要がある」との考え方を示した。これを受けて平成8年6月の預金保険法改正では、預金等の全額を保護する時限措置として、ペイオフコストを超える資金援助（特別資金援助）を設け¹⁹、財源として金融機関から特別保険料を徴収して、2つの特別勘定を設けて区分経理することとなった²⁰。

イ 公的資金の投入と金融再生法による時限的措置

平成9年11月に都市銀行である北海道拓殖銀行が経営破綻するなど、不良債権問題による金融危機の深刻化の中で、平成10年2月の預金保険法改正では、特別資金援助等の業務を行う特例業務勘定（2つの特別勘定を統合）に交付国債²¹による特例業務基金が設けられるとともに²²、借入金等の政府保証枠が設定され、公的資金投入の途が開かれた²³。

平成10年10月には、金融機能の再生のための緊急措置に関する法律（平成10年法律第132号。以下「金融再生法」という。）が議員立法により制定され²⁴、平成13年3月末までに破綻に関する施策を集中的に実施することとした²⁵。破綻処理では、金融再生委員会²⁶が金融整理管財人を選任して破綻金融機関の業務及び財産の管理を命じ²⁷、金融整理管財人は1年以内に受皿金融機関への営業譲渡等により管理を終了するものとされた。受皿金融機関を速やかに見出せない場合には、預金保険機構の子会社である承継銀行（ブリッジバンク）²⁸への暫定的な引継ぎも認められた。さらに、金融の機能に極めて重大な障害が生ずることとなる事態などが想定されるときに、破綻金融機関の株式の全てを強

¹⁹ 預金保険法附則第16条。このほか、恒久措置としての預金等債権の買取り（予想破産配当率を基本に算出された概算払率による）、時限措置としての預金等債権の特別買取り（概算払率を100%とする）も設けられた。

²⁰ 預金保険法附則第19条。「金融システム安定化のための諸施策」では、一般保険料で4倍程度、特別保険料で3倍程度、合計7倍程度の水準に引き上げるとされ、平成8年度から平成13年度までの保険料率は0.048%、特別保険料率（0.036%）を合わせると0.084%となった。

²¹ 特例業務基金に充てる交付国債は、平成8年改正で7兆円（預金保険法附則第19条の4第2項）、平成12年改正で6兆円（同条第3項）の合計13兆円とされ、預金保険機構から償還請求を受けたときに償還（現金化）された（預金保険法附則第19条の5第1項）。

²² 特例業務勘定による資金援助11.4兆円のうち、10.4兆円は交付国債、1兆円は特別保険料により賄われた（預金保険料率に関する検討会「中長期的な預金保険料率のあり方等について」（平27.1.30）5頁）。

²³ これに先立ち、「住専問題の具体的な処理方策について」（平成7年12月19日閣議決定）及び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（平成8年法律第93号。以下「住専処理法」という。）の制定により、住宅金融専門会社（住専）7社について、平成8年度予算で6,850億円の公的資金投入（預金保険機構住専勘定への補助金6,800億円、住専勘定への出資金50億円）を伴う破綻処理策が実施された。

²⁴ 第143回国会（臨時会）では、平成10年7月の政府・与党金融再生トータルプラン推進協議会「金融再生トータルプラン第2次とりまとめ」を基に「金融機能の安定化のための緊急措置に関する法律及び預金保険法の一部を改正する法律案（閣法第2号）」が提出されたが、与野党間の合意により野党三会派提出の「金融機能の再生のための緊急措置に関する法律案（衆第5号）」が衆議院で修正議決された（閣法第2号は審査未了）。

²⁵ 国会に対する破綻金融機関の処理のために講じた措置の内容等に関する報告（金融再生法第5条）、資産査定（金融再生法開示債権）の報告及び公表（同法第6条・第7条）などの規定は期限が定められていない。

²⁶ 金融再生法と共に成立した金融再生委員会設置法（平成10年法律第130号）に基づき、総理府の外局として設置され、委員長は国務大臣をもって充て、委員4名は両議院の同意を得て内閣総理大臣が任命するものとされた（金融監督庁は金融再生委員会に置かれた）。平成13年1月6日に廃止され、金融庁に統合された。

²⁷ 管理を命ずる処分があったときは、被管理金融機関を代表し、業務の執行並びに財産の管理及び処分を行う権利は、金融整理管財人に専属する（金融再生法第11条第1項。預金保険法第77条第1項）。

²⁸ 金融再生法第27条第1項、預金保険法第91条第1項。預金保険法上の承継銀行として、株式会社日本承継銀行（平成15年3月に中部銀行及び石川銀行から承継（同日付で受皿金融機関に再承継））と株式会社第二日本承継銀行（平成23年4月日本振興銀行から承継、同年12月受皿金融機関への株式譲渡により再承継）があった。なお、平成23年の預金保険法改正で、協定銀行（整理回収機構）への承継銀行機能付与が可能となった。

制的に預金保険機構に取得させる特別公的管理（一時国有化）の枠組みも設けられた。

ウ 恒久的な破綻処理枠組みの整備

平成11年12月の金融審議会答申「特例措置終了後の預金保険制度及び金融機関の破綻処理のあり方について」では、「市場規律を有効に機能させて問題のある金融機関を早期に発見し早期に是正していくことを基本とした上で、仮に金融機関が破綻した場合においては、これに伴う預金者の損失及び預金保険の負担を最小限に止めることが重要であり、回復の見込みがなくなった金融機関は、債務超過の程度が極力小さい段階で早期に処理していくべきである」との基本的考え方を示した。そして、破綻処理を迅速に行うための制度の手当等のほか、金融機関の破綻により信用秩序全体の維持や国民・地域経済の安定に重大な支障が生じることが予想されるような危機的な事態（システミック・リスク）が予想される場合の例外的な措置にも言及した。

これを受けて、平成12年5月の預金保険法改正により、金融整理管財人制度及び承継銀行制度が恒久的な破綻処理の枠組みに位置付けられた。また、システミック・リスクが予想される場合の金融危機対応措置は、金融危機対応会議²⁹の議を経て内閣総理大臣が「金融危機に対応するための措置の必要性の認定」を行い発動するものとされ、資本増強（3.（1）参照）のほか、破綻処理としてペイオフコストを超える資金援助と特別危機管理（一時国有化）の制度が設けられた³⁰。金融危機対応措置は危機対応勘定で経理され、財源は金融機関が事後的に納付する負担金で賄われる³¹。

なお、平成25年6月の預金保険法改正では、世界金融危機を踏まえた国際的な金融規制改革³²への対応として、「金融システムの安定を図るための金融機関等の資産及び負債の秩序ある処理に関する措置」が導入された³³。

（3）預金保険機構の組織及び業務

預金保険機構は、預金保険制度を運営する認可法人として昭和46年7月に設立された³⁴。平成8年6月の預金保険法改正を機に体制強化が図られており³⁵、令和7年4月1日現在

²⁹ 内閣府本府に設置される特別の機関（内閣府設置法（平成11年法律第89号）第40条第1項）。内閣総理大臣を議長、内閣官房長官、金融担当大臣、金融庁長官、財務大臣及び日本銀行総裁を議員とする。

³⁰ 預金保険法第102条第1項。第1号措置（資本増強）、第2号措置（ペイオフコストを超える資金援助）、第3号措置（特別危機管理）とされ、破綻処理の第2号措置及び第3号措置は預金等の全額保護が可能となる。

³¹ 預金保険法第123条。なお、政府保証枠が設定できる（同法第126条第2項）ほか、負担金のみで危機対応業務に係る費用を賄うとすると、金融機関の財務の状況を著しく悪化させ、我が国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られる場合には、政府補助も可能である（同法第125条第1項）。

³² システム上重要な金融機関の破綻が金融市場を通じて伝播する「市場型金融危機」への対応として、2011年10月に金融安定理事会が「金融機関の実効的な破綻処理の枠組みの主要な特性」を策定した。

³³ 預金保険法第126条の2第1項。債務超過でないことを前提とする「特定第1号措置」と、債務超過等の場合の「特定第2号措置」がある。これらの措置についても危機対応勘定で経理され、財源は金融機関等が事後的に負担する特定負担金により賄われる（政府補助も可能）。なお、農水産業協同組合貯金保険法では、令和3年改正で「農林中央金庫の資産及び負債の秩序ある処理に関する措置」が設けられた。

³⁴ 昭和45年7月の金融制度調査会答申「一般民間金融機関のあり方等について」では、「預金保険機関の機構については、できるだけ簡素なものとする」、「預金保険機関の業務の範囲については、金融機関からの保険料の徴収と預金者に対する保険金の支払いに限る」とされていた。そのため、設立から平成8年6月までは日本銀行副総裁を理事長に充てる（制定当時の預金保険法第26条第1項）など、小規模な組織となっていた。

³⁵ 預金保険法第26条第1項は平成8年改正で「理事長及び監事は、大蔵大臣が任命する。」と改められ、平成

では役員 6 名（理事長 1 名、理事 4 名、監事 1 名（非常勤））、職員 427 名となった³⁶。

役員は、両議院の同意を得て内閣総理大臣が任命する³⁷。運営に関する重要事項の議決を行う意思決定機関として運営委員会が設けられており、委員（8 名以内）、特別の事項を調査審議するための臨時委員（4 名以内）³⁸及び理事長・理事で構成されている。

預金保険機構は、預金保険法に基づき保険金の支払や資金援助等の破綻処理等に関する業務を行うほか、資本増強・資本参加・資金交付関連業務³⁹、振り込め詐欺等被害者救済手続に係る業務⁴⁰や休眠預金等管理業務⁴¹なども行う⁴²。各業務は区分経理される。資金調達面では、出資を行う 2 つの勘定を除き借入れ又は預金保険機構債の発行が認められており、政府保証枠が設定される勘定では政府保証付きでの借入れ等が可能である（図表 2）。

図表 2 預金保険機構の勘定（令和 7 年 3 月末現在）

勘定の名称	根拠法（主な業務）	資本金 [単位：億円]	政府保証枠 [単位：兆円]	借入れ	機構債 発行
一般勘定	預金保険法（保険料収納、ペイオフコスト内の資金援助等）	政府 1.5、日銀 1.5、 民間 1.55	19	○	○
危機対応勘定	預金保険法（金融危機対応措置等）	—	35	○	○
金融再生勘定	金融再生法（特別公的管理等）	—	3	○	○
金融機能早期健全化勘定	早期健全化法（資本増強）	—	—	○	○
金融機能強化勘定	金融機能強化法（資本参加、資金交付）	—	15	○	○
被害回復分配金支払勘定	振り込め詐欺救済法（公告等）	—	—	○	—
地域経済活性化支援勘定	地域経済活性化支援機構法（出資等）	政府 61	—	—	—
東日本大震災事業者再生支援勘定	震災支援機構法（出資等）	政府 280.2	—	—	—
休眠預金等管理勘定	休眠預金等活用法（移管金受入、交付金交付等）	—	—	○	—
口座情報連絡等勘定	口座登録法・口座管理法（マイナンバー連携・通知）	—	—	○	—

（出所）預金保険機構『令和 6 年度預金保険機構年報』（令 7.8）188～199 頁等を基に作成

子会社には、株式会社整理回収機構、株式会社地域経済活性化支援機構⁴³、株式会社東日

8 年 6 月 21 日付で松田昇理事長（元最高検察庁刑事部長）が任命された。役割・組織等がそれまでの平時体制から抜本的に改組されたことで、「新生預保」と称されるようになったという（松田昇「新生預保の 8 年間を振り返る（個人的視点も含めて）」『預金保険研究』第 24 号（令 4.7）3 頁）。

³⁶ 預金保険機構『令和 6 年度預金保険機構年報』（令 7.8）27 頁

³⁷ 預金保険法第 26 条第 1 項。平成 10 年 10 月改正で従来の条文（脚注 34 参照）から改められた。

³⁸ 委員及び臨時委員は、金融に関して専門的な知識と経験を有する者のうちから、理事長が内閣総理大臣及び財務大臣の認可を受けて任命する（預金保険法第 17 条）。現在の委員は、金融業界から 5 名、金融業界以外から 3 名任命されている。

³⁹ 金融機能強化法第 35 条など

⁴⁰ 犯罪利用預金口座等に係る資金による被害回復分配金の支払等に関する法律（平成 19 年法律第 133 号）第 26 条の規定に基づき、犯罪利用預金口座等の失権等に関する公告、納付金（支払手続後の残額等）の犯罪被害者等の支援の充実（公益財団法人日本財団の預保納付金支援事業）のための支出等の業務を行う。

⁴¹ 民間公益活動を促進するための休眠預金等に係る資金の活用に関する法律（平成 28 年法律第 101 号）第 9 条の規定に基づき、金融機関からの休眠預金等移管金の収納、旧預金者への休眠預金等代替金の支払、指定活用団体（一般財団法人日本民間公益活動連携機構（JANPIA））への休眠預金等交付金の交付などを行う。

⁴² 協定銀行（整理回収機構）が承継・取得した債権についての罰則付き立入調査権（預金保険法附則第 14 条の 2）、破綻金融機関の役員に対する民事・刑事の責任追及に関する規定（同法第 37 条の 2 など）も整備された。

⁴³ 株式会社地域経済活性化支援機構法（平成 21 年法律第 63 号）に基づき、中小企業者等の事業の再生の支援及び地域経済の活性化に資する事業活動の支援を行うことを目的とする。なお、令和 7 年改正で、設置期限の延長に加え「大規模な災害を受けた地域の経済の再建」を目的に位置付けた。

本大震災事業者再生支援機構⁴⁴などがある。このうち、株式会社整理回収機構は、預金保険機構と協定を締結して⁴⁵、破綻金融機関等からの不良債権等の買取り・回収業務、金融機能強化法等に基づく資本参加に関する業務、金融機関の保有する特定回収困難債権の買取り・回収業務⁴⁶などを行う。

3. 公的資本増強制度等の確立

(1) 公的資本増強の意義と経緯

公的資本増強とは、金融機関が発行した株式等を公的資金により引き受けることで、金融機関の資本基盤を強化するものである。これにより、金融機関のリスク負担能力を向上させ、自らの経営判断で積極的なリスクテイクを行うことが容易となり、金融システムに対する市場の信認の確保と金融機能の安定にもつながるものと考えられている⁴⁷。経営上の課題はあるが破綻には至っていない金融機関が対象であり⁴⁸、金融機関側にコスト負担が求められるほか⁴⁹、最終的には株式等の処分等を通じて公的資金を回収する⁵⁰。公的資本増強も預金保険機構の業務とされ⁵¹、資金調達は、主として政府保証付きの借入れ又は預金保険機構債の発行で賄われている。

公的資本増強制度も、破綻処理法制同様に金融システムの安定を図る制度として位置付けられ⁵²、不良債権問題の深刻化の中で時限措置を繰り返しつつ整備されてきた。

平成10年2月、金融機能の安定化のための緊急措置に関する法律(平成10年法律第5号。以下「旧安定化法」という。)が制定され、預金保険機構の金融危機管理勘定に交付国債3兆円と政府保証枠10兆円を確保し、新たに預金保険機構に設置された金融危機管理審査委員会⁵³の審査の下で、金融機関が発行する優先株式等を引き受ける枠組みができた。

⁴⁴ 株式会社東日本大震災事業者再生支援機構法(平成23年法律第113号)に基づき、債権買取り等を通じた東日本大震災の被災事業者の支援を目的とし、貯金保険機構も出資している。設立の経緯等は、藤井一裁「災害時における金融面の支援措置をめぐる経緯と課題」『立法と調査』第470号(令6.11.1)172～173頁参照。

⁴⁵ 平成7年12月の「金融システム安定化のための諸施策」において、株式会社東京共同銀行(日本銀行と民間金融機関が出資して平成7年1月に設立され、東京協和信用組合・安全信用組合の経営破綻時の受皿となった。)を抜本的に改組し、整理回収銀行とすることが適当とされたことを受け、平成8年の預金保険法改正で協定銀行制度(預金保険法附則第7条)が導入された。平成10年10月の預金保険法及び住専処理法の改正により、平成11年4月、株式会社住宅金融債権管理機構(住専処理法第3条第1項第1号に基づき設立された債権処理会社)と株式会社整理回収銀行が合併し、現在の株式会社整理回収機構となった。

⁴⁶ 預金保険法第101条の2及び附則第15条の5(平成23年改正で追加)。「特定回収困難債権」とは、貸付債権の債務者等が暴力団員であって契約が遵守されないおそれがあるなどの要件を満たす債権を指す。

⁴⁷ 金融審議会金融分科会第二部会「金融機関に対する公的資金制度のあり方について」(平15.7.28)4～5頁

⁴⁸ 破綻金融機関及びその財産をもって債務を完済することができない金融機関等でないことが、資本増強・資本参加の要件とされている(預金保険法第102条第1項第1号、金融機能強化法第5条第1項第5号など)。

⁴⁹ 優先株式等の配当率、劣後債・劣後ローン等の利率の要件があり、「資本参加コスト」とも称される。

⁵⁰ 預金保険機構は、平成17年10月28日に「資本増強のために引受け等を行った優先株式等の処分に係る当面の対応について」を公表しており、これに基づき株式等の処分を行っている。

⁵¹ 預金保険法上の資本増強を除き、預金保険機構との協定により協定銀行(整理回収機構)に委託されている。

⁵² 預金保険機構編『平成金融危機への対応ー預金保険はいかに機能したか』(金融財政事情研究会、平成19年)123頁注2では、金融システム安定のための制度には破綻した金融機関に対するもののほかに破綻していない金融機関に対するものがあり、資本増強を後者の一つとして位置付けている。

⁵³ 旧安定化法第12条により預金保険機構に設置され、委員7名(審議委員(国会同意人事の対象)3名、大蔵大臣、金融監督庁長官、日本銀行総裁、預金保険機構理事長)で構成された。委員長を務めた佐々波楊子慶應義塾大学経済学部教授(当時)の氏名から、報道等では「佐々波委員会」と称された。

同年10月、金融再生法の制定により旧安定化法は廃止され⁵⁴、新たに金融機能の早期健全化のための緊急措置に関する法律（平成10年法律第143号。以下「早期健全化法」という。）が制定された。早期健全化法では、平成13年3月末（後に平成14年3月末まで延長）を期限として、金融再生委員会の審査の下で株式等の引受けを行う緊急措置が設けられた。預金保険機構の金融機能早期健全化勘定には、25兆円の政府保証枠が確保された。

平成12年の預金保険法改正では、恒久的な資本増強制度として2つの枠組みが設けられた。まず、システミック・リスクに備えた金融危機対応措置（第1号措置）として、破綻を未然に防止する観点からの資本増強が位置付けられた⁵⁵。また、破綻処理の際の資金援助の一環として、救済金融機関に対する受皿資本増強も整備された⁵⁶。

平成14年12月には、金融機関等の組織再編成の促進に関する特別措置法（平成14年法律第190号。以下「組織再編法」という。）が制定され、金融機関等が合併等の組織再編成を行う場合に経営基盤強化計画の認定を受け、資本増強等を受けることが可能とされた。

これらの制度による資本増強⁵⁷の実績は図表3のとおりであり、平成20年代後半までに大半が返済された。旧安定化法と早期健全化法による資本増強を受けていたSBI新生銀行（旧日本長期信用銀行）が残っていたが、令和7年7月31日に全額返済に至った⁵⁸。

図表3 資本増強・資本参加の実績と残高（令和7年3月末現在）

		時期	実績		残高	
			金融機関数	金額（億円）	金融機関数	金額（億円）
預金保険法	第1号措置	平成13年4月～（恒久措置）	1	19,600	—	—
	旧安定化法	平成10年2月～平成10年10月	21	18,156	1	966
	早期健全化法	平成10年10月～平成14年3月	32	86,053	1	200
	組織再編法	平成15年4月～平成16年7月	1	60	—	—
金融機能強化法	旧法	平成16年8月～平成20年3月	2	405	—	—
	平成20年改正法（本則）	平成20年12月～令和8年3月	18	4,270	8	1,630
	震災特例	平成23年7月～平成29年3月	12	2,165	11	1,965
	コロナ特例	令和2年8月～令和8年3月	2	417	2	417

（出所）預金保険機構『令和6年度預金保険機構年報』（令7.8）53頁、75頁等を基に作成

（2）金融機能強化法の制定と累次の改正

ア 金融機能強化法の制定

金融庁は、平成14年10月策定の金融再生プログラムで「金融システムの安定に万全を期しつつ、不良債権問題を終結させるため、迅速に公的資金を投入することを可能にする新たな制度の創設の必要性などについて検討し、必要な場合は法的措置を講ずる。」と

⁵⁴ 金融再生法附則第4条。預金保険機構の金融危機管理勘定は廃止され、交付国債は政府に返還されるとともに、その他の資産及び負債は金融再生勘定に帰属することになった。

⁵⁵ 平成25年預金保険法改正による「金融システムの安定を図るための金融機関等の資産及び負債の秩序ある処理に関する措置」（特定第1号措置）でも、資本増強を行うことができる。

⁵⁶ 預金保険法第64条の2。金融再生法第63条にも同様の規定があった。

⁵⁷ 預金保険機構は、旧安定化法、早期健全化法、預金保険法に基づく措置を「資本増強」、組織再編法及び金融機能強化法に基づく措置を「資本参加」としている。

⁵⁸ 預金保険機構「株式会社SBI新生銀行優先株式の処分について」（令7.7.31）

の方針を示した。これを受け、金融審議会金融分科会第二部会は、平成15年7月に「金融機関に対する公的資金制度のあり方について」と題する報告を取りまとめた。

これらの経緯を踏まえて平成16年6月に制定された金融機能強化法（旧法）⁵⁹では、地域経済の活性化等が課題となる中で、金融機関がリスク対応のための体力を高めることが重要となっている状況に対応して、経営改革を行い健全な金融機能を発揮し得る金融機関等に対して国が資本参加により公的にサポートする仕組みが時限措置として設けられた⁶⁰。具体的には、収益性・効率性等の数値目標、責任ある経営体制の確立に関する事項、信用供与の円滑化等地域経済の活性化に資する方策などを記載した経営強化計画を提出した金融機関に対し、金融機能強化審査会⁶¹の意見を聴いた上で、内閣総理大臣の決定により株式等の引受け等を行うものであり、制定当初は平成20年3月末を申込期限としていた。預金保険機構の金融機能強化勘定には、2兆円の政府保証枠が設けられた。

イ 世界金融危機を踏まえた平成20年改正

2007年頃からの米国のサブプライムローン問題の影響を受け、2008年（平成20年）9月には米国大手証券会社リーマン・ブラザーズが経営破綻し、欧米各国の金融機関の経営不安と金融・資本市場の混乱が顕在化した。こうした状況の下で、同年10月のG7財務大臣・中央銀行総裁会議で5項目からなる行動計画が取りまとめられ、その中で「銀行やその他の主要な金融仲介機関が、信託を再構築し、家計や企業への貸出しを継続することを可能にするに十分な量で、必要に応じ、公的資金、そして民間資金の双方により資本を増強することができるよう確保する。」とされた。

日本においても、同年10月14日に公表された中川財務・金融担当大臣談話⁶²で当面の対策が示され、その一つとして「G7行動計画を具体化するための措置の一環として、地域金融の円滑化の観点から、金融機能強化法の強化・活用により、地域金融機関による中小企業金融の円滑化を図ることを早急に検討する。」との方針が明らかにされた。

これらの経緯を踏まえて、同年12月に金融機能強化法等の改正が行われ、同年3月末で期限切れとなっていた資本参加の申込期限を平成24年3月末まで延長するとともに、国の資本参加の要件の見直しが行われた。具体的には、経営強化計画の内容や国の資本参加の基準に中小企業金融の円滑化が加えられたほか⁶³、金融機関の経営責任等の明確化の要件や抜本的な組織再編成を伴わない場合に加重されていた要件を制度上一律には

⁵⁹ 金融機能強化法の制定により、組織再編法の資本増強制度は金融機能強化法に引き継がれた（金融機能強化法附則第2条により組織再編法が改正され、資本増強に関する規定は削除された）。

⁶⁰ 金融機能強化審査会（第1回）における竹中金融担当大臣のあいさつ（金融庁「金融機能強化審査会議事録（第1回）」（平16.8.6）1頁）。

⁶¹ 金融機能強化法第48条の規定に基づき金融庁に設置され、現在は委員6名（金融、法律、会計等に関して優れた識見を有する者のうちから、内閣総理大臣が任命）により構成される。

⁶² 金融庁「中川財務・金融担当大臣談話」（平20.10.14）

⁶³ 経営強化計画に記載する事項（金融機能強化法第4条第1項第7号など）について「信用供与の円滑化」が「中小規模の事業者に対する信用供与の円滑化」に、株式等の引受け等の決定の要件（同法第5条第1項第3号など）について「金融の円滑化」が「中小規模の事業者に対する金融の円滑化」に改められた。なお、中小企業者等に対する金融の円滑化を図るための臨時措置に関する法律（平成21年法律第96号）第10条では、金融機能強化法の適切な運用その他の必要な措置を講ずるよう努めることが政府に求められていた。

求めないこととした⁶⁴。また、協同組織金融機関全体で提供している金融機能の発揮の促進を目的として、中央機関（信金中央金庫、全国信用協同組合連合会（全信組連）、労働金庫連合会、農林中央金庫）に対して、あらかじめ国が資本参加することを可能とする枠組みも新たに設けられた⁶⁵。金融機能強化勘定の政府保証枠は12兆円に増額された。

平成20年改正後の金融機能強化法の本則に基づく資本参加の申込期限は、それ以降の累次の改正でも延長され、現在は令和8年3月末までとなっている。

ウ 震災特例

平成23年3月の東日本大震災では、被災地の金融機関自体も含めて広範囲に甚大な被害が発生し、復旧・復興に向けた資金供給機能の強化、特に二重債務問題への対応が課題となった。同年5月13日の金融担当大臣談話⁶⁶では、地域における面的な金融機能を維持・強化するとともに、預金者が安心できる万全の枠組みを設けることが適切として、金融機能強化法改正案の国会提出の方針を明らかにした。

同年6月の金融機能強化法改正では、震災特例が附則に設けられた。まず、震災の影響を受けた金融機関に対する一般的特例として、経営強化計画の策定において経営責任や収益性・効率性に関する目標設定を求めない等の弾力化を図るとともに、資本参加コストを平時に求められる水準よりも引き下げる⁶⁷こととした。また、今後の財務が必ずしも見通しがたい協同組織金融機関に対し、中央機関と経営指導契約を締結して国と中央機関が共同して資本参加し、仮に将来、参加資本の償還の見通しが立たない場合には、事業再構築とともに参加資本の整理を行う特例（協同組織金融機関向け特例）も設けられた⁶⁸。申込期限は、本則とともに平成29年3月末までとされた。

エ 新型コロナウイルス感染症等特例

令和2年には、新型コロナウイルス感染症の感染拡大及びそのまん延防止のための緊急事態宣言等の措置の影響により、中小企業の資金繰り対策が課題となった⁶⁹。同年5月27日の金融担当大臣談話⁷⁰では、金融機関においては引き続き中小企業等を支え経済の

⁶⁴ 衆議院では、「責任ある経営体制の確立に関する事項」を「従前の経営体制の見直しその他の責任ある経営体制の確立に関する事項」として、国の資本参加に際して、従前の経営体制の見直しが求められる場合もあり得ることを明確化するなどの修正が行われた（第170回国会参議院財政金融委員会会議録第2号31頁（平20.11.11））。

⁶⁵ 制定時からの個別の協同組織金融機関に対する中央機関（信金中央金庫、全信組連、労働金庫連合会）経由の資本参加（金融機能強化法第4章）とは別に設けられた（同法第4章の2）もので、国が参加した資本は、傘下の協同組織金融機関の資本支援に活用できるとともに、中央機関の健全性の強化にも活用できるものとされた（金融庁資料<<https://www.fsa.go.jp/common/diet/170/01/gaiyou.pdf>>）。

⁶⁶ 金融庁「金融担当大臣談話－東日本大震災を受けた金融機能の確保について－」（平23.5.13）

⁶⁷ 平時は「TIBOR（東京の銀行間の短期金利）＋1％～2％程度」であったものを、「政府保証調達やTIBOR並みに引き下げる」としていた（金融庁「金融機能強化法等の改正に係る説明資料」（平23.5）6頁）。

⁶⁸ 金融庁「金融機能強化法等の改正に係る説明資料」（平23.5）3頁。資本参加から14年後までに「経営が改善した旨の認定」又は「事業再構築に伴う資本整理を可とする旨の認定」を申請する必要がある（金融機能強化法附則第15条、「金融機能の強化のための特別措置に関する法律附則第十五条の規定に基づき、同条に規定する主務大臣が定める一定の期間を定める件」（令和2年金融庁告示第51号））。

⁶⁹ 新型コロナウイルス感染症の感染拡大等の下での中小企業の資金繰り対策の経緯については、藤井一裁「中小企業金融の円滑化をめぐる近年の動きと今後の課題－コロナ禍の資金繰り対策と経営者保証の改革を中心に－」『立法と調査』第460号（令5.9.28）100～104頁参照。

⁷⁰ 金融庁「金融機能強化法の改正について（麻生金融担当大臣談話）」（令2.5.27）

再生を図っていくことが必要とした上で、「将来を見据えての先手の対応」として金融機能強化法の見直しを行う方針を示した。

同年6月の金融機能強化法改正では、新型コロナウイルス感染症等特例が附則に設けられた。その内容は、新型コロナウイルス感染症等の影響を受けた金融機関が国の資本参加を受けようとする場合に、経営責任が問われないことを明確化するとともに、収益性や効率性の向上についての具体的な目標を求めないなどの特例を設けるものであり、震災特例における一般的特例と同様のものである。金融機能強化勘定の政府保証枠は15兆円に増額された。申込期限は、本則とともに令和8年3月末までとされている。

オ 資金交付制度

資本参加制度のほか、令和3年の金融機能強化法改正では資金交付制度が創設された。これは、令和2年12月の金融審議会銀行制度等ワーキング・グループ報告において、地域銀行等が合併・経営統合等の抜本的な事業の見直しを行う際の時限的な支援措置として、資金交付制度を創設することが考えられるとしたことを踏まえ整備されたものである⁷¹。交付されるのは、事業の見直しに必要な追加的な初期コスト（システム投資等）の一部とされ、金融機能強化勘定の利益剰余金（資本参加行からの配当収入の内部留保分）を活用する。申込期限は令和8年3月末までとされている。

カ 資本参加等の実績

金融機能強化法に基づく資本参加の実績及び残高は、図表3のとおりである。現在の資本参加先の多くは、東日本大震災以降に資本参加を受けた金融機関である。また、全信組連は、平成20年改正で創設された中央機関に対する資本参加の枠組みを活用し、16信用組合に対する資本支援を実施している⁷²。

資金交付制度については、令和7年3月末までに12金融機関との間で約151億円の資金交付契約が締結されている。

4. 今後の課題

これまで述べてきたとおり、公的資本増強制度は、金融機関の不良債権問題の深刻化の中で、金融システムの安定を図るための枠組みとして整備されてきた。

今日では不良債権問題は既に収束しており⁷³、平成22年9月の日本振興銀行の経営破綻を最後に、金融機関の破綻処理の事例も生じていない。日本の金融システムは、時に世界金融危機や大規模災害、感染症等の感染拡大等の影響を受けながらも、総体として安定的

⁷¹ これとは別に、日本銀行は令和2年度から令和4年度までの時限措置として、地域経済を支えながら経営基盤強化（損益分岐点（OHR）の引下げ又は経営統合等）に取り組んだ地域金融機関に対し、当該地域金融機関が保有する日銀当座預金に上乗せ金利（年+0.1%）を支払う「地域金融強化のための特別当座預金制度」を実施した（令和2年12月25日の政策委員会通常会合にて基本要領を制定）。

⁷² 全信組連は、平成26年4月に「中小事業者等に対する金融機能強化支援制度」を創設し、地域活性化に向けた資金供給機能の強化や新型コロナウイルス感染拡大に伴う取引先支援の強化のために、資本増強支援を希望する信用組合に対しては、金融機能強化法に基づき全信組連自身が公的資金を調達し、これを原資とした資本支援を行うこととした（全国信用協同組合連合会『全信組連ディスクロージャー誌2025』（令7.7）39頁）。

⁷³ 預金取扱金融機関の不良債権比率（金融再生法開示債権比率）は平成15年3月期に7.8%に達した。近年は1%台（令和6年3月期は1.5%）となっている（金融庁「金融再生法開示債権等の推移」（令7.2））。

に推移している。また、公的資金の投入（バイルアウト）自体を消極的に見ている国際的な金融規制改革の議論もあった⁷⁴。こうした環境変化を踏まえ、公的資本増強、特に金融危機対応ではない金融機能強化法の資本参加制度の在り方を再検討する必要がある。

以上の観点から、今後の課題を指摘することとしたい。

（１）資本増強・資本参加の効果

旧安定化法及び早期健全化法に基づく資本増強は、資産価格下落や不良債権処分損の計上で自己資本が大幅に毀損する中で、資本不足解消策として大きな効果を生み出したことが指摘されている⁷⁵。

ただ、資本増強が実際に貸出増加の効果をもたらしたかの検証も重要である。研究者による実証分析では、早期健全化法の資本増強を受けた国際基準行が貸出を減少させた一方で、国内基準行は貸出を増加させたとするもの⁷⁶、旧安定化法・早期健全化法の資本増強を受けた金融機関が総貸出や中小企業向け貸出を増加させたとするものなどが見られる⁷⁷。

一方、金融機能強化法による資本参加は、預金保険法の金融危機対応措置が制度化された後に別の制度として構築されている。研究者による実証分析では、地域銀行の総貸出や中小企業向け貸出を維持や増加させることに非常に効果的であるとしているものが見られるが⁷⁸、資本参加先金融機関ごとにその実績を丁寧に検証していく必要があると思われる。

（２）資本参加を受けた金融機関の経営状況

制定当時の金融機能強化法（旧法）については、国の資本参加時や数値目標の未達成時に経営責任を一律に問うことになるために、金融機関の申請を差し控えさせる効果が生じていたのではないかと指摘があった⁷⁹。そのため、平成20年改正では、経営責任の明確化等を制度上一律には求めないこととされ、改正後は資本参加の申込みが増加した。

金融庁は、資本参加を行った金融機関に対し、経営強化計画の履行状況について報告を求めフォローアップを行っており⁸⁰、全体として見れば経営強化計画に基づく取組を着実

⁷⁴ 例えば、「欧米では、金融機関の破綻処理にあたって、公的資金の注入による救済（バイルアウト）をできる限り避け、資本不足は債務の切捨てや株式への転換によって解消する（バイルイン＝銀行債権者の負担による破綻処理）」という原則が確認され、すでに法制化されている。」（伊豆久「EUにおけるバイルインとバイルアウト」『証研レポート』1707号（平30.4）37頁）とされる。

⁷⁵ 西村吉正「不良債権処理政策の経緯と論点」池尾和人編『バブル／デフレ期の日本経済と経済政策 第4巻 不良債権と金融危機』（慶應義塾大学出版会、平成21年）279～280頁。そのほか、ジャパンプレミアムや日銀短観の貸出判断DIの推移を見ると、旧安定化法による資本増強によって危機が沈静化し、早期健全化法による資本増強により危機を脱していることが観察されるとの見解（西畑一哉『「取り付け」の研究』（勁草書房、令和4年）127～128頁）もあった。

⁷⁶ 長田健「資本注入政策のキャピタル・クランチ促進効果」『金融経済研究』第31号（平22.10）49～68頁。「国際基準行」とは自己資本規制で国際統一基準（総自己資本比率8%以上）が適用される銀行、「国内基準行」とは国内基準（総自己資本比率4%以上）が適用される銀行を指している。

⁷⁷ 永田邦和「資本注入が地域銀行の貸出行動に与える影響」独立行政法人経済産業研究所ディスカッションペーパー（平29.8）18～21頁

⁷⁸ 同上

⁷⁹ 第170回国会参議院財政金融委員会会議録第3号27～28頁（平20.11.13）。経営強化計画の提出など過度な行政介入を嫌ったためとする見方もあった（「金融機能強化法 改正せず」『日本経済新聞』（平19.12.7））。

⁸⁰ 金融機能強化法第11条及び第21条、「中小・地域金融機関向けの総合的な監督指針」Ⅲ－４－１７－３

に実施し、地域経済の活性化等に貢献していると評価している旨を国会で答弁している⁸¹。

ただ、更なる中小企業金融の円滑化を目指す観点からは、金融機関に対して、経営強化計画の策定段階から、中小企業向け信用供与残高の数値目標を始めとして、地域の中小企業の支援等に積極的に取り組む方針を示すよう求めるとともに、金融庁としても取組状況を厳しく評価することが必要ではないか⁸²。また、これまで資本参加を受けた金融機関の中には、資本参加から相当の期間が経過しているにもかかわらず、今もなお返済の目途が立っていないものや⁸³、資本参加を受けた際の優先株式等の配当率の要件を達成できず、一時的に国の議決権が発生したものもある⁸⁴。金融庁や中央機関は、経営強化計画の実効性を十分に検証するほか、早期の公的資金脱却に向けて監督・指導を徹底する必要がある。

一方、震災特例や新型コロナウイルス感染症等特例では、災害や感染症自体には経営者の責任が及ばないため、経営責任が問われないこととされている。ところが、令和7年5月に業務改善命令⁸⁵を受けたいわき信用組合（福島県）の不正融資等事案のように、震災特例による公的資金の悪用が疑われかねない事例も生じている⁸⁶。今回の事例の徹底的な検証はもとより、再発防止のため、金融庁・財務局や中央機関による監督・指導の強化に加え、金融機能強化法においても、公的資金の期限前返済や経営体制の刷新等を例外的に求め得る仕組みの導入を検討すべきである。

（３）「地域金融力強化プラン」の策定

地域金融機関は、特定の地域に密着した営業展開を行っており、地域の中小企業等に対して積極的に資金供給を行うことで地域経済及び地場産業の発展に貢献するという役割がある。そのため、これまでも、地域金融機関を対象として地域密着型金融の推進⁸⁷を求めるとともに、令和元事務年度金融行政方針⁸⁸では地域金融機関の持続可能なビジネスモデルの構築に向けたパッケージ策⁸⁹を打ち出すなど、各種の支援策を講じてきた。

⁸¹ 第213回国会参議院財政金融委員会会議録第14号3～4頁（令6.5.28）

⁸² 「金融機能強化法の趣旨に沿って地元の中小企業の支援などに積極的に取り組むようなビジネスモデルが構築できているかどうか」と「返済原資となる利益剰余金が積上がる見通しは順調か」の二つの軸で状況を整理することが重要であるとの指摘がある（池尾和人「中小企業支援が不十分で見通しも厳しい注引入は撤退させるべき」『金融財政事情』（平29.11.20）25～27頁）。なお、過去には、経営強化計画に盛り込んだ中小企業向け信用供与残高が資本参加額に満たない金融機関について、国会でも問題視されたこともあった（第171回国会参議院財政金融委員会会議録第9号10～11頁（平21.3.24））。

⁸³ 「山梨県民信組の救済が浮き彫りにする金融行政の現実」『金融財政事情』（令3.7.27）6～7頁

⁸⁴ 「じもとHDが国管理を脱却 株式配当復活」『毎日新聞』（令7.6.20）

⁸⁵ 東北財務局「いわき信用組合に対する行政処分について」（令7.5.29）

⁸⁶ 加藤金融担当大臣は「東日本大震災の被災地域の復興に貢献するために国からの資本参加を受けながら、それを奇貨として架空融資の償却を行っていたことは極めて遺憾」と述べている（金融庁「加藤財務大臣兼内閣府特命担当大臣閣後記者会見の概要（令和7年5月30日）」）。

⁸⁷ 金融庁「中小・地域金融機関向けの総合的な監督指針Ⅱ－5。平成15年3月に金融庁が公表した「リレーションシップバンキングの機能強化に関するアクションプログラム」以降継続する取組であり、平成19年8月の監督指針改正により通常の監督行政の恒久的な枠組みとして位置付けられた。

⁸⁸ 金融庁「利用者を中心とした新時代の金融サービス～金融行政のこれまでの実践と今後の方針～（令和元事務年度）」（令元.8.28）

⁸⁹ 例えば、地域銀行の経営統合等についての独占禁止法の特例法（地域における一般乗合旅客自動車運送事業及び銀行業に係る基盤的なサービスの提供の維持を図るための私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律の特例に関する法律（令和2年法律第32号））の制定、地域金融機関の業務範囲に係る規制緩和等（地域

金融庁は、令和7年8月29日に公表した2025事務年度金融行政方針において、地域の持続的な発展を実現するため、地域経済に貢献する力（地域金融力）を発揮するための取組等を検討・実施するとともに、その主たる担い手である地域金融機関が適切な経営管理・業務運営を確保しつつ、その役割を十分に発揮できるための環境整備も併せて検討し、関連施策をパッケージ化した「地域金融力強化プラン」を年内に策定する方針を掲げた⁹⁰。加藤金融担当大臣の諮問を受けた金融審議会では、地域金融力の強化に関するワーキング・グループを設置して同年9月から検討を行っている。

地域金融機関の役割自体は引き続き重要であるが、これまでに講じられてきた地域金融機関向けの各種の支援策の効果を十分に検証することにも必要ではないか。

2025事務年度金融行政方針では、環境整備のメニューとして、金融機能強化法の資本参加制度や資金交付制度の期限延長・拡充などの検討を掲げている。金融機能強化法は、取り分け平成20年改正以降、中小企業金融の円滑化に重点を置いて金融機関が利用しやすい制度を指向してきたが、制度の恒久化等を目指すのであれば、金融機関のモラルハザード等にも配慮しつつ、一時的な時限措置とは異なる制度設計が求められよう⁹¹。

（ふじい かずや）

活性化や事業承継等を円滑に実施するための議決権保有制限の緩和など）が盛り込まれていた。

⁹⁰ 加藤金融担当大臣は、令和7年5月14日の新しい資本主義実現会議でこの方針を説明し、「新しい資本主義のグランドデザイン及び実行計画2025年改訂版」（令和7年6月13日閣議決定）にも盛り込まれた。

⁹¹ 公的資金による制度の性格上アカウンタビリティの確保が重要であり、金融機関経営者に自覚を促す意味でも、厳格な制度設計を前提として資本参加の枠組みの延長を検討すべきとする意見もある（野崎浩成「金融危機とその対応の変遷から読み解く資本支援制度の検討課題」『金融財政事情』（令7.9.2）15～19頁）。