

〈論 文〉

北海道拓殖銀行破綻と信用保証制度

佐 藤 郁 夫

はじめに

1997年11月17日、北海道拓殖銀行（以下拓銀）が同じ北海道を基盤とし、預金規模では道内第三位の北洋銀行に営業を譲渡することが発表された。拓銀は北海道最大の銀行であり、都銀といわれる日本を代表する巨大銀行の一角を形成していた。創業は1900年にさかのぼり、未開の地であった北海道を開拓して産業を興隆させる使命のもとで開業された国策銀行であった。

営業譲渡前の1998年3月末決算をみると流出した後の預金総額ですら3兆5,000億円に達している。また、貸出金額についても約6兆円にのぼり、道内銀行大手4行に占める割合はそれぞれ38%、54%と依然トップである。また、歴史の古さが物語るように、地域経済に深く根を下ろし、同行が育成した企業も数多い。さらに、道内中小企業経営者にとって同行と取引を開始することは一流企業としての社会的評価を得ることにもつながり、まさに北海道とともに歩んできた銀行であった。

このような伝統と格式を有した銀行が経営継続を断念して下位行に営業を譲渡するというのは、同行が地盤としていた北海道経済にとって激震とも言える大きな事件であった。加えて、大蔵大臣が上位20行はつぶさないと世界に向け公言していたにも関わらず、その一つが姿を消したということは、日本経済を支えてきた銀行不倒神話、さらには金融システムが崩壊しつつあることを意味した。つま

り、競争力が劣る中小金融機関の財務体力に合わせて金利水準や業務内容などを監督官庁が指導する、いわゆる護送船団方式と呼ばれる日本の金融システムの枠組みが崩れたということである。

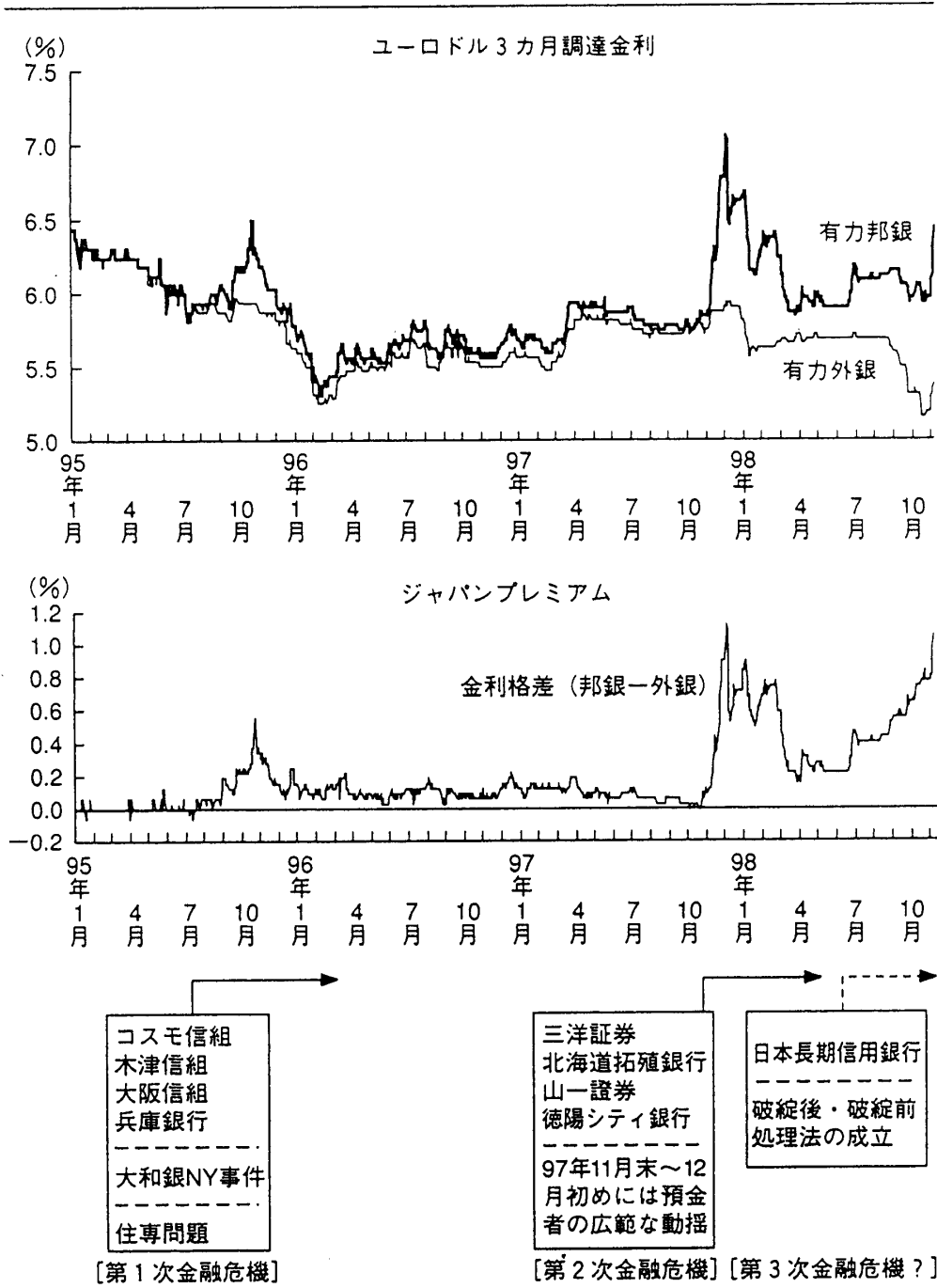
ところが、このような恐慌発生すら想起させる深刻な事態に直面しながらも、北海道経済には当初懸念されたような危機的な混乱がみられないまま現在にいたっている。景気対策による公共工事などの政策効果が働いたことが主な要因とみられるが、貸し渋り対策などで拡大された信用保証枠の寄与も大きい。拓銀の破綻によって生じた金融システム不安や地域経済崩壊の危機、これらをがけっぶちから押し戻した政策やスキームを以下にみてみる。

なお、本論は拓銀破綻後の北海道経済の現状を関係者に広く認識していただきたい、という考えから、望月喜市北海道大学名誉教授編・著『極東・北海道発展協力白書（仮題）』の筆者執筆分に加筆訂正したもので、脱稿は99年12月15日である。

(1)拓銀の経営破綻の意味

拓銀の経営破綻は我が国経済の高度成長を支えてきた金融システムにほころびが生じていることを示した。参考資料-1に示したように拓銀が破綻した97年11月以降、有力邦銀であっても調達金利は急上昇している。当然のことながら、ここにあげられた有力邦銀よりも財務内容の悪い銀行の調達金利はさらに高くなっている。また、邦銀が海外市場で

(参考資料-1) ジャパンプレミアムの推移



(出所) Bloomberg, 野村総合研究所, 参考文献参照

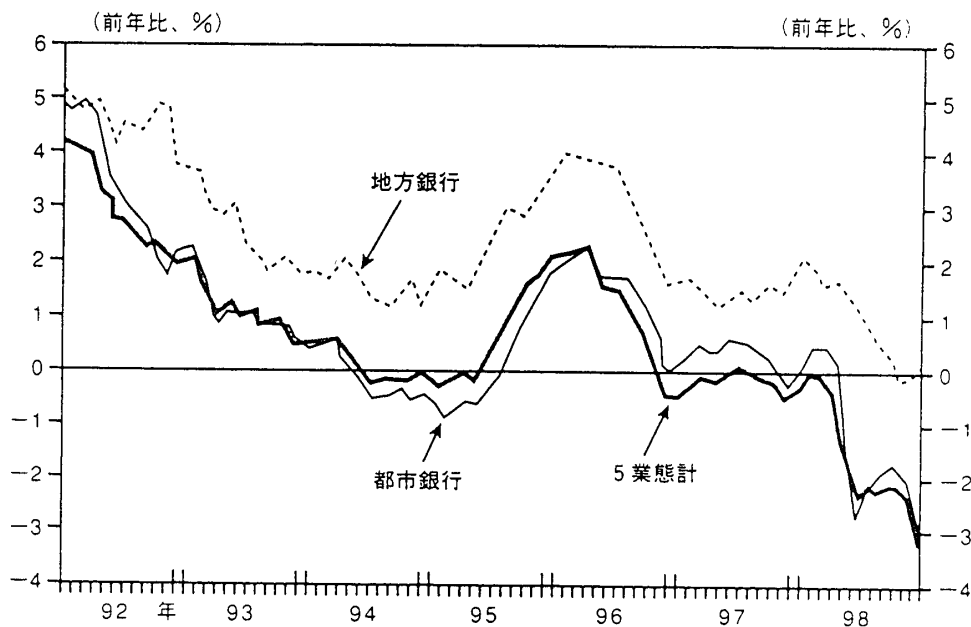
資金調達する際に金利が上乘せされるジャンププレミアムも拡大した。

このように拓銀破綻を契機として、個別銀行の財務内容や体力に応じて調達金利に大きな格差が生じるようになった。従来、我が国の銀行制度では護送船団方式と呼ばれる、最も企業体力の弱い金融機関に合わせて大蔵省が金利水準、業務内容、融資姿勢などを規定する金融政策が採られていた。拓銀破綻によって行政当局の意向とは関係なく、個別企業の体力や財務内容に合わせて市場原理のもとで金利水準が設定されるようになったということは、すなわち護送船団方式が終焉しつつあることを意味する。手厚い保護行政の枠組みが突然解き放たれ、市場原理の荒波にさらされることは、不良債権でバランスシートが悪化している金融機関にとって過酷な試練となることは容易に想像がつく。こうして98

年秋には拓銀と同じく巨額の不良債権で経営不振に陥っていた日本長期信用銀行も経営破綻に直面し、我が国の金融システム危機は顕在化した。

いま一つ、金融機関の経営の健全性や自己責任を回復させるために採られた政策である早期是正措置の実施（98年4月）も我が国の金融システムに深刻な影響を与えた。早期是正措置とは、大蔵省がガイドラインで三段階の自己資本比率を示し、この基準を下回る金融機関に対し経営改善や増資・総資産の圧縮、業務停止命令を求めるものである。この導入を受け金融機関は中堅、中小企業に対していわゆる貸し渋りや融資回収を行った。銀行が自己資本比率を高めるために比率低下要因となる分母に当たる貸出（総資産）を抑えたためである（参考資料-2）。こうして、中堅、中小企業の間には信用収縮が生じ、企業活動は

（参考資料-2）民間銀行貸出



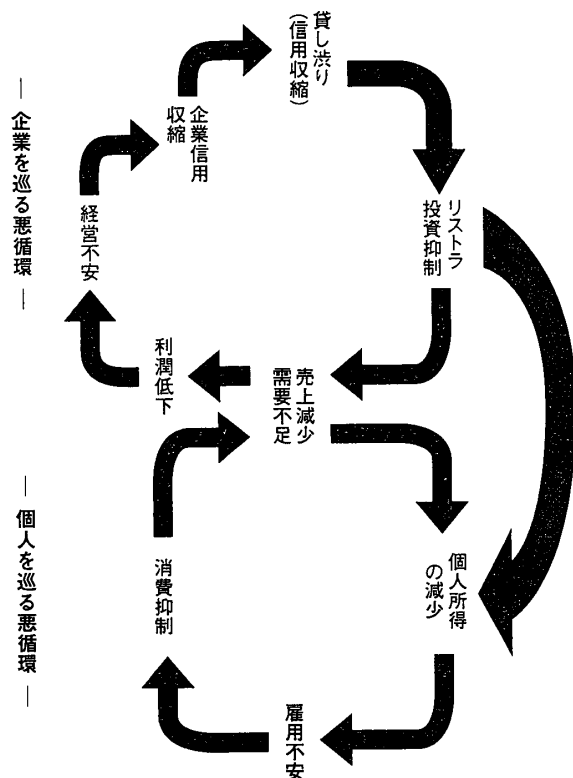
（注）1. 総貸出平残ベース。

2. 5業態は、都市銀行、長期信用銀行、信託銀行、地方銀行、地方銀行II

（資料）日本銀行「貸出・資金吸収動向等」

（出所）経済企画庁、参考文献参照。参考資料-3も同じ。

(参考資料-3)



(出所) 経済企画庁

圧迫された。このような企業を巡る悪循環は参考資料-3で示したようにデフレスパイラルの様相を呈していった。

北海道においても拓銀破綻を契機に信用収縮が生じた⁽¹⁾。手形交換高を例にみると、97年4～6月期の前年同期比は▲4.5%，その後をみても同7～9月期▲7.1%，同10～12月期▲3.5%，98年1～3月期▲9.9%，同4～6月期▲10.2%，同7～9月期▲14.0%，同10～12月期▲13.1%，99年1～3月期▲12.0%，同4～6月期▲11.8%，同7～9月期▲11.4%，と減少を続けている。と

(1) 拓銀破綻直後は北海道の企業というだけで、取引に消極的になった企業もみられたことがマスコミ等で報道された(後掲参考文献のリチャード・クラー著『日本経済回復への青写真』p. 82～83を参照願いたい)。このことは拓銀破綻直後の道内経済は、単なる信用収縮を超えた深刻な事態に陥る可能性をはらんでいたことを示すものであろう。

りわけ、98年に入ってからには二桁台での落ち込みが続き、最近になっても改善されていないことは異常な事態と言えよう。

北海道では主に建設会社や卸売り会社の間にもみられる商慣習として、小口の手形取引を通じて運転資金を調達するケースが多いと言われる。拓銀破綻により、中堅、中小企業の資金繰りに不安感が広がったため、手形取引ではなく、より安全で堅実な現金取引へとシフトしたことがこのような信用収縮を引き起こすことになったと思われる。

(2)北海道経済救済策

これまでみてきたように拓銀破綻を契機に北海道の金融経済情勢に深刻な影響が生じつつあったため、公共工事の大量発注に代表される数々の対策が急ぎ打たれることとなった。以下に拓銀破綻後に打たれた各種対策の概要をみる。

①公的資金の大量投入

整理回収銀行の債権買い取り資金や日銀の特別融資などを含めると、3兆4,000億円もの公的資金が拓銀の破綻処理のために投入された⁽²⁾。

②北洋銀行の前向きな債権引き取り

営業を譲り受けることとなった北洋銀行は正常債権だけでなく、破綻直後は引き受けを渋っていた要注意債権(第二分類債権)についてもおよそ8割を引き継いだ。これは要注意債権のなかには比較的大手の企業が多く、道内経済秩序の維持などに配慮して引き継ぐことにしたためである。

③破綻後一年間存続した拓銀が実質的にブリッジバンクの役割を果たした

破綻した後も拓銀は破綻前と同様に一年間営業を継続した。これは、破綻処理業務を行うことを目的とするブリッジバンクと同じ役割を果たした。このように時間をか

(2) 北海道新聞99年11月11日号

けて整理回収銀行に取引を移行させたことが連鎖的な倒産の発生を抑えた。

④経済対策資金の大量投入

98年度当初予算では国の北海道への開発事業費は事業費ベースで、対前年比▲8.6%と抑制されていた。ところが、北海道銀行の経済見通しによると、全国的な景気後退を反映して、国の経済対策の一貫として7,200億円（一次補正分が4,200億円、三次補正分として3,000億円）が北海道に投下された。

北海道の公的固定資本は通常2兆円程度の規模であるから、この経済対策は北海道経済に大きく寄与したとみられる。

99年度についても、98年度予算が繰り越し、実行されたことから、下支え効果は存続した。

このような公共工事大量発注の影響は建設業界に現れている。帝国データバンク札幌支店によると、まず、拓銀破綻を受けて倒産した企業のなかではマンション建設のモリショー（有利子負債のうち拓銀からの借入は55%）を除くと建設業界で目立った倒産企業はない。また、98年度の負債金額1,000万円以上の倒産企業のなかで建設業が占める割合は件数で30.8%（97年度36.5%）、負債額で3.5%（同6.3%）となっており、建設業界の倒産はむしろ減少している。

ちなみに、やはり帝国データバンク札幌支店によると、98年度の倒産件数の累計は、1,010件で11年振りの多さ。負債総額については、過去最高の1兆4,287億円にのぼった。この内拓銀をメインバンクとする企業の倒産状況をみると、拓銀のグループ関連企業で倒産したのが8社で負債総額9,067億円となった。これだけで、年間の負債総額の63.5%を占めている。拓銀破綻で支援続行が困難になり倒産に追い込まれた企業は13社で802億円（同5.6%）となっ

た。

拓銀がメインバンクだったが、拓銀破綻との因果関係は明確でない企業は76社で283億円（同2%）であった。

従って、負債金額のほとんどがかつて拓銀がインキュベータとして育成しようとしたが、大規模事業に行き詰まって拓銀本体が出資・経営参加することになった企業、もしくは拓銀の子会社、関係会社によって占められている。このため、明らかに拓銀破綻に連鎖して倒産したと判断できるものは少なかった。とりわけ、北海道産業を象徴するとともに、拓銀の主力取引先でもあった建設関連企業の倒産は少なく、特筆される特徴となっている。

⑤公的機関による中小企業向け支援策

北海道信用保証協会を始めとして、日本開発銀行、国民金融公庫、中小企業金融公庫、北海道東北開発公庫などにより、中小企業向けの運転資金融資が積極的に行われた。なかでもマスコミなどにも多く取り上げられ、注目されたのが北海道信用保証協会による保証である。

(3)信用保証制度と拓銀破綻処理

まず信用保証制度の概要について述べる。各都道府県を単位に47協会、市を単位に5協会存在する信用保証協会は、金融機関からの融資を受けるには信用が薄い中小企業のために、代わって「公共的な保証人」となって金融機関からの融資の道を開くために設置された機関である。中小企業に代わって保証を行うにあたって、信用保証協会は企業の借入金利に信用保証料として最高年1%を上乗せする。信用保証協会はこの一部を中小企業信用保険公庫に保険料として納める。

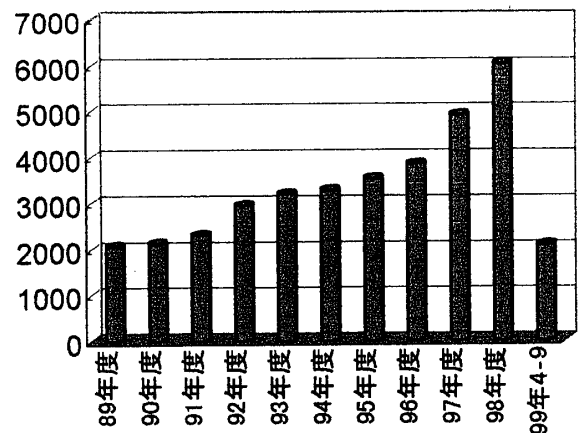
信用保証協会の保証によって融資を受けた中小企業者が、所定期日までに金融機関へ借入金を償還しなかった場合、その事実が金融機関から信用保証協会に通知され、協会は中

小企業者にかわり金融機関に代位弁済する。この代位弁済の事実を協会が保険公庫に通知すると、同公庫は代位弁済額の70%（保険の種類により80%のものもある）を保険金として信用保証協会に支払うことになっている。信用保証協会はこの保険金を受領後、中小企業者から自分自身で債権を回収するつど、中小企業信用保険公庫に返納しなければならないことになっている⁽³⁾。

北海道には北海道信用保証協会が設置されているが、拓銀破綻直後、中小企業にとって同協会がいわばラストリゾートとなった。北海道庁には問い合わせや訪問客が殺到し、電話もマヒ状態となった。このような騒ぎを誘因したのは、拓銀破綻にともなって発生が懸念された連鎖倒産対策として緊急に導入された「金融変動緊急対策特別資金」や「金融変動対策特別資金」である。ともに北海道からの予算措置（基本財産の増加、保証枠の拡大）であり、97年12月の「金融変動緊急対策特別資金」は1,000億円、98年4月の「金融変動対策特別資金」は3,000億円の保証枠が設定された。

「金融変動緊急対策特別資金」の保証承諾は、98年3月末までに12,169件、1,344億円までに達した（参考資料-4）。この内訳をみると、無担保部分が10,404件、1,021億円となっており、ほとんどが個人の連帯保証だけの無担保保証であった。保証金額別にみると1,000万円超～2,000万円以下の保証が最も多く、全体の28%を占めた。次いで500万円超～1,000万円以下が多く、24%を占めた。地域別にみると、札幌圏が多く、金額、件数ともに5割近くを占めた。札幌圏が多くなったのは、北海道の地域には有力、かつ地元企業と密接な関係を構築している中小金融機関が多く、拓銀との取引は札幌圏ほど密接でなかったためである。金融機関別に保証承諾の

（参考資料-4）北海道信用保証協会の保証額推移
（億円）



（資料）北海道信用保証協会

多い業態をみると、最も多かったのは信用金庫であり、件数で4割、金額で3割強を占めた。これは、中小企業にとっては新規融資の受け入れが難しくなったため、より小さな金融機関へと融資先を求めて走らざるをえなくなったため、信用金庫に新規融資依頼が集まる結果となったとみられる。

業種別には建設業が多く、件数、金額ともに4割近くを占めた。次いで卸売り業が多かった。これらの業種は前述したように企業間で小口手形の発行を通じて運転資金を調達しているケースが多かったことを考慮すると、運転資金獲得を信用保証協会の保証に移し替えたことが反映したとみられる。

前述したように、我が国は98年度に入り、不況の長期化を反映した企業の経営不安や金融機関に対してとられた早期是正措置などによって企業は銀行から深刻な貸し渋りを強いられていた。この貸し渋りは景気を一層冷やすという悪循環を引き起こし、デフレスパイラルの懸念を生じさせた。こうした局面を打開するために、政府は98年10月に貸し渋り対策として「中小企業金融安定化特別保証制度」として20兆円の保証枠を設定した。この制度は従来の保証制度のスキームを大幅に緩

(3) 『信用保証制度の現状』p.6～13

和し、無担保で5,000万円までの保証が可能となった。

北海道信用保証協会が97年度に保証承諾した金額は4,922億円で過去最高であったが、この内約3割が前述した「金融変動緊急対策特別資金」である。98年度の保証承諾額は前年の過去最高額を更新して6,052億円に達しているが、この内「金融変動緊急対策特別資金」が19%、「中小企業金融安定化特別保証制度」が35%と、合わせると全保証承諾の半分以上を占めている。99年度上期までをみても、保証承諾額は前年同期比を10%近く上回って伸びており、全体の約40%を「金融変動緊急対策特別資金」と「中小企業金融安定化特別保証制度」で占めている。なお、業種的にはやはり建設業や卸売業が多くなっている。

このような拓銀破綻や貸し渋り対策のような深刻な事態の解消に取り組むには信用枠を拡大しなければならない。このため、97年3月末に約173億円だった北海道信用保証協会の基本財産は98年10月には278億円にまで増加している。信用保証制度のもとでは各信用保証協会の規模や財政事情に応じて基本財産の35~60倍まで保証できることになって

いるが、北海道信用保証協会では60倍の保証が可能である。従って、基本財産の増加によって97年3月から98年10月までの間に保証可能額は約6,300億円増加したことになる。総保証可能額は1兆7,000億円であり、99年3月末で消化率は約50%である。

(4)拓銀破綻後の北海道経済に対する評価

これまでみてきたように、拓銀破綻を契機に公的な支援措置がタイミング良く打たれたため、北海道経済は比較的深刻な事態に陥らないまま推移している。日銀による企業短期経済観測の業況判断(「良い」マイナス「悪い」社数構成比)をみても、拓銀破綻直後の12月の全産業DIは全国が▲22なのに対して、北海道が▲27と、北海道の方が悪くなっている。ところがその後は、むしろ北海道の方が業況判断は良くなっている(参考資料-5)。

大蔵省財政金融研究所次長の原田泰は、消費支出と鉱工業生産指数の全国と北海道を比較し、やはり北海道の景況がさほど悪くないことを指摘して、「銀行破綻の実体経済への影響が強力であると考えられる根拠は、北海道拓殖銀行の破綻からは導けない」と述べている。さらに、「もちろんこれは、北海道経済に対す

(参考資料-5) 短観 (平成11年9月調査結果)

業況判断D.I.

「良い」-「悪い」社数構成比,%ポイント

	北 海 道			全 国		
	全産業	製造業	非製造業	全産業	製造業	非製造業
10年3月	▲38	▲32	▲41	▲35	▲33	▲38
6月	▲38	▲40	▲39	▲42	▲44	▲41
9月	▲38	▲43	▲37	▲48	▲53	▲44
12月	▲34	▲36	▲34	▲49	▲54	▲42
10年3月	▲25	▲32	▲22	▲44	▲50	▲39
6月	▲19	▲24	▲17	▲37	▲42	▲34
9月	▲16	▲18	▲16	▲32	▲33	▲30
12月	▲13	▲9	▲15	▲26	▲27	▲25
資料出所	日本銀行札幌支店			日 本 銀 行		

(注) 11年12月は先行き予測
(出所) 日本銀行

る政府の支援の結果でもあるだろうが、銀行を潰さないという支援ではなく、それ以外の支援によっても経済活動を維持できるという証拠」にもなると銀行破綻処理にあり方についても言及している⁽⁴⁾。

この原田の意見に対し、北海道未来総合研究所専務理事の原勲は原田の分析は、「破綻経済に陥らないための各種の政策努力をあまりにも無視している」と反論している。また、「拓銀破綻時の消費水準ははるかに全国を下回っている。にもかかわらず北海道が、その後経済的に最悪に陥らずむしろ全国を上回る状態すら示したのは、財政依存度の高い北海道に、政府の景気政策が干天の慈雨になったから」と続けている⁽⁵⁾。

論点の違いはあるものの、いずれの意見も北海道経済が拓銀破綻の影響から危機的状況に陥ることはなかったという見方では一致している。これまでのところ、北海道経済は各種の対策が効を奏して、拓銀破綻の影響を結果として最小限にとどめることに成功したとの見方である。確かに、北海道経済の現状は公共工事などによって支えられているが、先行きについてはどのような展望を持つことができるのであろうか。以下に北海道経済を取り巻く環境を整理してみたい。

(5)北海道経済を取り巻く環境

北海道経済の先行きに暗雲をたちこめさせているのが雇用動向である。要注意債権（第二分類債権）企業のなかには道内を代表する企業が数多いが、これらの企業は北洋銀行への引き継ぎに当たって経営改善を迫られ、大幅なリストラの実施が新聞等で報道された。また、拓銀の関係企業等で倒産した企業には

大手が多かったため、倒産によって大量の失業者が発生した。

帝国データバンクによると、98年の倒産企業が抱えていた従業員数は97年に続いて7,000人を超え、7,784人と過去最高であった。ちなみに、91年から96年までは約4,000人台であった。また、先行き不安が払拭されないことから、企業の人員のスリム化などリストラ努力は依然として続いている。こうして有効求人倍率は0.4倍を下回って推移し、失業率も5%前後のままとされており、雇用環境に改善の兆しはみられない。このことは個人消費の回復を遅らせる。

98年度までに打たれた景気対策で発注されている公共工事は99年度中には消化されてしまう。99年度の第二次補正に伴う公共投資6兆8,000億円（事業費ベース）が北海道経済を再び下支えすることに期待を寄せることは可能である。ただし、前述したように、個人消費など民間需要に自立的な伸びがみられなければ、景気はまた調整局面に陥ることであろう。

加えて、手形取引の減少はまだ続いており、信用収縮は終息していない。消費者物価についても99年度に入ってプラスに転じてはいるものの、引き続き低水準で推移している。このため、企業の売上げについても伸び悩んでいる。札幌市における地価の下落幅は全国と比べても大きく、このことはそのまま企業の担保力の低下に結びつく。以上のように企業環境は深刻な様相を呈したままであり、銀行の慎重な融資姿勢に改善の兆しは現れていない。

また、銀行破綻の際に1,000万円までしか預金が保護されないというペイオフの開始が間近に迫っており、自己保全から預金者のなかに金融機関への選別意識が高まっている。財務内容の改善の遅れなどから預金の流出に直面した銀行は、貸出の圧縮で対応せざるをえなくなる。つれて、取り引き企業の経営基

(4) 『銀行は「特別の産業」なのか』原田泰著月刊・経済セミナー99年11月号 p. 55~57

(5) 『大蔵キャリアの「拓銀破綻は景気悪化と関係なし」に大反対』原勲著月刊・クオリティ99年12月号 p. 184~186

盤も危機にさらされよう。

金融システム危機後の中小企業の金融面を支援してきた信用保証制度についても、緊急対応の必要性がうすければそれまでの無制限とも言えるような拡大政策に修正が加えられよう。とりわけ、金融機関が信用保証制度を悪用した例がみられたことで社会的批判があったことを考慮すると、これまでのようなバラマキとも受け取られるような中小企業保護政策はいずれ見直されるとみられる⁽⁶⁾。

ま と め

信用保証制度は、金融機関からの融資を受けるには信用が薄い中小企業のために、信用保証協会が保証人となって金融機関からの融資の道を開くことを目的としている。逆に見ると、リスクを覚悟で中小企業向けの融資に取り組まなければならない中小金融機関を信用保証協会が保護している、とも言えることができよう。例えば、道内において最大の金融機関が破綻したことによってリスクの高い融資案件が持ち込まれやすい中小金融機関のために信用保証制度がそのリスクを軽減する、という構図である。

つまり、信用保証制度が有する機能には、中小企業の育成機能とともに、中小企業との取り引きが主体で体力の弱い金融機関に経営の安全性を確保する、すなわち護送船団方式を補完する機能も有している、とみることができよう。このため、我が国の金融システムが崩壊の危機にさらされる局面においては、信用保証制度への依存が高まるのは当然の帰結とみることが出来る。

しかしながら、拓銀破綻によって護送船団

方式の崩壊が白日にさらされた状況下で、過度に、そして長期に信用保証制度に寄りかかることは、新たな金融システムや経済活動への新陳代謝を阻害しかねない。それは、第一に、企業や金融機関に不必要な延命措置を与えることで、国民資源を無駄使いしてしまう、第二に、既存企業を過度に保護することにより、有望企業の成長の芽をつんでしまう危険が生まれる、からである。確かに、戦後の我が国経済のなかでも特筆すべき危機的局面が生じたのであるから、緊急避難措置としてやむを得ない判断があったことは確かである。しかしながら、旧制度にあまりに頼って現状を追認し、しかも継続することには、上に述べたような問題が生じることを十分認識し、新たな時代にふさわしい経済、金融政策の構築にすみやかに取り組むべきであろう。そのことが地域を代表する金融機関を失った北海道に与えられた使命でもあろう。

【主要参考文献】

- 『信用保証制度の現状』社団法人全国信用保証協会連合会
- 『〈解説〉緊急経済対策』経済企画庁調整局監修国政情報センター
- 『日本の優先課題 99』野村総合研究所著 リチャード・クー著『日本経済回復への青写真』PHP 研究所発行、99年2月
- 『銀行は「特別の産業」なのか』原田泰著月刊・経済セミナー99年11月号
- 『大蔵キャリアの「拓銀破綻は景気悪化と関係なし」に大反対』原勲著月刊・クオリティ99年12月号
- 帝国データバンク・ニュース各号
- 日本経済新聞99年1月5日号他
- 北海道新聞99年11月11日号他

(6) 98年10月に開始された特別保証には1年の据え置き期間が設定されていた。この返済を99年に再度設定された特別保証枠でまかなおうとする動きが最近企業の間で見られる。しかし、このような動きに対しては、さすがに慎重な融資姿勢で金融機関側も対応しているようである。