

国 務 大 臣 (金 融 担 当)
自 見 庄 三 郎 殿

平成23年8月26日

内 閣 府 副 大 臣
東 祥 三 殿

内 閣 府 大 臣 政 務 官
和 田 隆 志 殿

検 証 報 告 書

日本振興銀行に対する行政対応等検証委員会

委 員 長 草 野 芳 郎

委 員 相 沢 幸 悦

委 員 赤 松 幸 夫

委 員 鴨 池 治

委 員 菊 池 英 博

顧 問 貝 塚 啓 明

[日本振興銀行に対する行政対応等検証委員会報告書]

[序 論 (本検証について)]

第 1	本検証の契機等	1
第 2	本件検証の目的等	1
第 3	本検証の体制	2
第 4	本検証の期間	2
第 5	本検証の手法等	2
(1)	資料関係	2
①	銀行業免許関係	2
②	指導監督関係	2
(2)	ヒアリング関係	3
①	竹中平蔵氏からの返信	3
②	伊藤達也氏 代理人弁護士、田辺一男氏からの返信	4
(3)	本文における個人名の扱い	5

[本論、検証結果等] 6

第 1 部 本件銀行業免許認可の適法性・妥当性について 6

「当委員会の検証結果」 6

「 1 」 「金融再生プログラム」について 6

1 竹中平蔵大臣の就任と木村剛氏の顧問就任 6

2 「金融再生プログラム」の作成と金融庁職員への示達 7

3 「金融再生プログラム」の内容 7

4 銀行法 4 条との整合性の欠如 8

5 木村剛氏が新銀行の予備申請を提出 8

「 II 」 日本振興銀行の銀行免許申請 9

「申請書の主な内容」 9

1	宛 先 内閣総理大臣 小泉純一郎（金融庁長官経由）	9
2	申請者 商 号	9
3	新銀行を設立する理由（予備申請理由書から主要点を抜粋）	9
4	資本金 20 億円	10
5	業績予想（単位百万円）——預金と貸出は期末残ベース	10
6	取締役及び執行役の役職名	10
7	資金調達	11
8	資金決済業務	11
9	貸出商品と金利	12
10	融資審査体制	12
11	コーポレートガバナンス	12

「Ⅲ」銀行業免許の関係法令等について 13

1	銀行業免許の関係法令の概要	13
	（1）免許申請に対する審査基準	13
	（2）免許の申請等	14
2	各審査基準について	15
	（1）収支見込み基準について（法4条2項1号）	15
	（2）人的社会的信用基準（法4条2項2号）	16
	（3）「金融再生プログラム」について	17

「Ⅳ」本件銀行業免許認可の適法性・妥当性 17

1	本件銀行免許認可に関する決裁責任者	17
	（1）本免許申請	17
	（2）予備免許申請	17
2	予備審査の推移	17
	（1）金融庁内での審査の経緯	17
	①監督局での作業開始	17
	②審査期間	18
	③人的関係	19
	（2）銀行法4条2項1号、2号に基づく審査	19
	①法4条2項1号による「財産的基礎基準」	19
	②法4条2項1号による「収支見込基準」	20
	③法4条2項2号による「人的社会的信用基準」	21

(3) 日本銀行——当座預金開設に応じなかった	22
(4) 15年9月前半までの金融庁における検討状況	23
(5) 15年9月後半当時の金融庁における検討状況	24
(6) 申請者と金融庁職員との折衝状況	25
(7) 15年10月末頃（最終段階）当時の金融庁における 検討状況	26
(8) 予備審査終了の通知——4つの条件が付いた	26
3 予備審査終了から本件銀行業免許認可に至るまで の状況等	27
(1) 財産的基礎基準と収支見込基準の関係	27
(2) 人的社会的信用基準との関係	28
(3) 事業性融資の審査体制の具体化	29
(4) 正式免許申請	29
(5) 正式免許交付	30
4 本質的問題の審査が欠落——破綻を招いた原因	30
(1) 平成15年の時点で「貸し渋り」はどうであったか	30
(2) ミドリ・リスク・マーケットは存在するのか	32
(3) スコアリング・システムをベースとする 中小企業審査は有効か	33
(4) 自行に決済性預金を持たず、定期預金は提携銀行 に振り込ませるといふ金融機関に銀行免許を交付 したことは妥当であったか。	34
5 本件銀行免許認可の妥当性について	35
6 本件銀行業免許認可の原因と背景	36
第2部 本件銀行業免許認可後の振興銀行に対する 指導監督の当否	38
「I」指導監督の関係法令の概要	38
「第4章 監督」	38
①法24条（報告又は資料の提出）と25条（立入検査）	38
②26条（業務の停止等）	38
③27条（免許の取消し）	39
④28条（業務停止命令）	39

「Ⅱ」開業から破綻までの主な経緯	39
「Ⅲ」監督指導第1期「16年4月—18年7月」と 第1回目の検査	41
(1) 当初のビジネス・モデルの変質と実績	41
(2) ミドル・リスク・マーケットはあるのか	42
(3) 行政対応	43
(4) 検査の時期	43
「Ⅳ」監督指導第2期「18年7月—20年7月」と 第2回目の検査	44
(1) ビジネス・モデルは変質、債権譲渡が始まる	44
(2) 第2回目の検査と行政対応	45
「Ⅴ」監督指導第3期「20年7月—22年7月」と 第3回目の検査	45
(1) ビジネス・モデルの大幅な変化	45
(2) 21年3月期決算（期末残高）	45
(3) 「中小企業振興ネットワーク」の設立	46
① 「中小企業振興ネットワーク」の創設	46
② 同行とネットワーク企業の取引実態	46
③ 迂回融資の目的	47
(ア) 実質的に大口融資規制を回避する隠れ蓑	47
(イ) 見せかけの増資	47
(ウ) 不良債権の「飛ばし」	47
④ 同行株式保有構成の変化	48
⑤ ネットワークの位置付け	48
(3) 22年3月期の決算——大幅赤字	48
(4) 3回目の検査と行政対応	48
(5) 一部業務停止及び業務改善命令	48
(6) 刑事告発	49
「Ⅵ」監督指導第4期「22年7月—9月」	49
(1) 9月10日、債務超過で破綻	49
(2) 預金保険法74条1項による行政処分	49

(3) 22年9月10日 破綻時点の財務内容	50
「Ⅶ」同行の顛末	50
[むすび]	53
	以上

[日本振興銀行に対する行政対応等検証委員会報告書]

[序論 (本検証について)]

第1 本検証の契機等

日本振興銀行株式会社(以下、「振興銀行」という)については、平成15(2003)年8月20日(以下、「平成」を省略する)、内閣総理大臣(金融庁長官経由)に対し、銀行法4条1項(以下、同法のことを時に応じて「法」という)に基づく銀行業の営業の免許(以下、同免許のことを時に応じて「銀行業免許」あるいは単に「免許」という)の予備審査が申請され、同年10月31日の同予備審査の終了、16年3月15日の正式免許申請を経て、同年4月13日に正式免許(以下、当該免許のことを「本件銀行業免許」という)が認可された。銀行業免許の認可権限は、内閣総理大臣から金融担当大臣に委任されている。

これにより振興銀行は、16年4月21日に営業を開始したが、同開始からわずか6年5ヶ月(22年9月10日)で、はやくも経営が破綻し、戦後初のペイオフに至った。その結果、現段階では、預金保険機構に約3,500億円の負担が発生し、同機構の損失と見込まれている。預金保険機構の原資は民間金融機関が支払う預金保険料であるから、預金保険機構の損失は加入金融機関の負担となる。

また、振興銀行の破綻に伴い、日本では初めてのペイオフが適用され、同行の預金は1000万円とその利息しか保護されない。同行にある1000万円を超す預金(預金者の3%、3423人)は保護対象外となり、1000万円を超す部分が返済されず、同行が最終的に清算されたときに、残存資産で返済金額が決まる。

こうしたことから、本年2月25日、金融担当大臣において、本委員会に対し、同銀行設立時の経緯を含め、同銀行に対する法令上、行政上等の対応についての検証を委嘱することとなったものである。

第2 本検証の目的等

本検証の目的は、上記のとおり、振興銀行設立時の経緯を含め、同銀行に対する法令上、行政上の対応についての検証であるが、本委員会にあっては、銀行業免許については金融庁の所管であることに照らし、具体的には、本件免許認可当時及びその後の金融担当大臣以下の副大臣、政務官並びに金融庁職員(以下、それらの者を総称して「金融庁関係者」という)との関連において

- * 本件銀行業免許を認可したことの適法性・妥当性
 - * 同認可後の同銀行に対する指導監督の適否
- を検証することを目的とした。

第3 本検証の体制

本検証は、本委員会の委員長以下5名の委員において、顧問の貝塚啓明氏の助言を得るとともに、金融庁職員の協力を得て行ったものである。

委員長	草野 芳郎	学習院大学法学部教授 元広島高等裁判所判事
委員	相沢 幸悦	埼玉大学経済学部教授、経済学博士 証券経済学会常務理事
委員	赤松 幸夫	弁護士、元検事 桐蔭横浜大学法学部客員教授
委員	鴨池 治	東北福祉大学総合マネジメント学部教授 東北大学名誉教授、日本金融学会理事 生活経済学会担当理事
委員	菊池 英博	日本金融財政研究所所長、元文京学院大学 経営学部・同大学院教授、文藝春秋2009年 7月号の「役に立つエコノミスト」で内外 25名中1位
顧問	貝塚 啓明	東京大学名誉教授、学士院会員 元金融審議会会長

第4 本検証の期間

本検証及び本報告書の起案は、本年2月25日から8月25日までの間に行ったものである。

第5 本検証の手法等

本検証の手法等の概要は以下のとおりである。

(1) 資料関係

本検証のために収集・検討した資料は以下のとおりである。

① 銀行業免許関係

- 銀行免許に係わる予備審査申請
- 銀行免許に係わる免許申請Ⅰ
- 銀行免許に係わる免許申請Ⅱ

② 指導監督関係

- 検査結果の通知事項に対する改善状況等の報告書の提出
- 業務改善計画の提出

検査報告書・検査通知書

検査結果の通知事項に対する改善状況等の報告徴求

自己資本増強等の報告徴求

金融整理管財人に対する業務、および財産管理を命ずる処分
行政処分

金融庁文書決裁規則、その他監督局資料

金融庁組織関係法令等資料集（平 22－10 月）

主要行向けの総合的監督指針 本編 平 22－3

金融検査に関する基本指針 平 17 年 7 月

金融検査マニュアル、金融検査評定制、平 22 年 6 月

金融検査マニュアル別冊 平 21 年 12 月

金融検査に関する内部事務手続 平 22 年 2 月

日本振興銀行 検査資料

（２）ヒアリング関係

本検証におけるヒアリング（当時の関係者から直接、当時の事情を聞く）は、聴取記録の作成を含めて本委員会委員並びに顧問のみで行い、金融庁関係者及びその他関係者の合計 16 名に対して実施した。

なお、以上の 16 名のほかに、振興銀行に銀行免許を認可した竹中平蔵金融担当大臣と、同時期に副大臣であって竹中平蔵氏の後任の金融担当大臣であり、振興銀行の監督指導にあたっていた伊藤達也氏に、ヒアリングの依頼をした。竹中平蔵氏からは次の返信が送られ、伊藤達也氏からは、代理人弁護士・田辺一男氏から、下記の返信が送られてきた。

両氏とも、本委員会委員長の依頼によるヒアリングを拒否した。当委員会がヒアリングを依頼して拒否されたのは、この 2 名だけである。

竹中平蔵氏は、日本振興銀行に対して銀行免許を交付した金融担当大臣（14 年 9 月 30 日－16 年 9 月 27 日）であり、決裁責任者である。伊藤達也氏はその時の副大臣（14 年 10 月 2 日－16 年 9 月 29 日）であり、竹中平蔵大臣の後任の金融担当大臣（16 年 9 月 27 日－17 年 10 月 31 日）であって、同行に対する指導監督の責任者である。当委員会で、両氏の見解を聞くことができなかったことは、大変残念であった。

① 竹中平蔵氏からの返信

「日本振興銀行に対する行政対応等検証委員会委員長、草野芳郎殿

日本振興銀行問題の検証にあたって、その設立過程などについて話を聞きたいとお申し入れを頂きました。しかしながら、ご案内の通り、銀行免許は、内閣総理大臣から委任を受けた金融庁長官の権限に基づいて、金融庁担当部局が客観的な審査に基づいて付与するものであって、当時もそうした組織的対応が行なわれました。その後の監督行政についても全く同様です。したがって、今回も、過去の国会質問と同様に、金融庁に組織的にご回答いただくべき問題と考えます。

万が一、私にしか分からない問題点が特定されており、現金融担当大臣が、いわば大臣の引継ぎの一環としてその点をお尋ねになりたいということでしたら、現金融担当大臣から、当該問題点を明確にした文書にてご質問を頂ければ、可能な限り誠意を持って対応いたします。ただし、慣例に従い、大臣職を離任する際にすべての資料は処分しておりますし、既に記憶も定かではありませんので、十分なお回答ができかねる状況にあることを予めご了承下さい。以上、よろしくお願い申し上げます。

2011年4月26日、 竹中 平蔵 」

②伊藤達也氏 代理人弁護士、田辺一男氏からの返信

「日本振興銀行に対する行政対応等検証委員会委員長、草野芳郎殿

伊藤達也が金融担当副大臣及び大臣に就任中、同銀行に対して行なわれた銀行免許の付与及び検査・監督は、内閣総理大臣から委任を受けた金融庁長官の権限に基づいて、金融庁内の所管部署が客観的な基準に基づいて組織的に実施したものであり、伊藤達也氏はその行政対応について、所管の（副）大臣としての一般的な監督を行なっていたにすぎません。したがって、本件に関する限り、金融庁による事情説明に加えて、伊藤達也氏の方から特段説明すべき事柄は存在しておりませんので、あしからずご了承ください。

もし仮に、現金融担当大臣が、大臣の引継ぎ事項のなかで具体的な疑問を持たれているのであれば、直接大臣から、問題点を特定した形で質問状を頂戴できれば、可能な限り文書にてご回答申し上げます。ただし、日本振興銀行に関する資料は、当然、伊藤達也氏の手元になく、曖昧な記憶だけでは おそらくご期待に沿うような回答ができない状況にありますことを、予めご承知おき下さい。

2011年4月26日

元金融担当大臣伊藤達也
代理人弁護士 田辺一男

なお、竹中平蔵氏の書信には「ご案内の通り、銀行免許は、内閣総理大臣から委任を受けた金融庁長官の権限に基づいて、金融庁担当部局が客観的な審査に基づいて付与するものであって」とある。しかし、銀行の免許交付権限は内閣総理大臣訓令によって内閣総理大臣から内閣府特命担当大臣（金融）（以下、「金融担当大臣」という）に権限委任され、金融担当大臣の専決事項となっている。金融庁内での本銀行免許の決裁ルートは、銀行第一課長、総務課長、参事官、監督局長、長官、金融担当大臣である。しかし銀行免許交付の決裁権限は、金融庁内の文書決裁規則3条1項により、金融担当大臣にある。

つまり、金融担当大臣にしか、銀行免許を交付する権限はなく、銀行免許の決裁責任者は金融担当大臣である。

（3）本文における個人名の扱い

本報告書本文では、大臣、副大臣、長官、局長に関する記載については、個人名を出す。それ以外の金融庁関係者（本免許交付時点の金融庁職員、現在の同職員）については、個人名は表示しない。

なお、本件免許交付時点での金融担当大臣、同副大臣、金融庁の担当職員は次の通りである。

金融担当大臣	竹中 平蔵	副大臣	伊藤 達也
金融庁長官	高木 祥吉	監督局長	五味 廣文

[本論、検 証 結 果 等]

第1部 本件銀行業免許認可の適法性・妥当性について

「当委員会の検証結果」

「申請者の本件免許申請については、銀行法4条の要件を満たしているかについては疑いがあり、十分な審査をすることなくなされた本件免許の付与は妥当性を欠く不当なものであり、金融庁は免許を付与すべきでなかったと思料する。」

つまり、当委員会の見解は、日本振興銀行に対する銀行免許は「妥当性を欠く不当な免許」であり、金融庁は免許を付与すべきではなかったという結論である。

ここにいたる検証内容は以下のとおりである。

「1」「金融再生プログラム」について

1、竹中平蔵大臣の就任と木村剛氏の顧問就任

平成14年9月30日、竹中平蔵氏が金融担当大臣に就任し、三日後の10月3日に、木村剛氏が金融庁顧問に就任した。竹中平蔵大臣の木村剛氏への委嘱状には、「金融庁顧問として、金融分野緊急対応戦略プロジェクトチームにおける検討に参画されたい」と明記されている。

同時に竹中大臣は、「金融分野緊急対応戦略プロジェクトチーム」を発足させ、5名の委員を選定し、香西泰氏（当時、日本経済研究センター会長）を座長に任命した。5名の中には、金融庁顧問に就任したばかりの木村剛氏が含まれていた。当日の記者会見で、次のような質疑応答があった。

問)「今回のチームのメンバーの選出なのですからけれども、こういった観点から大臣の方で選ばれたのか。あと、木村氏についてはかねてより金融庁に対して厳しい意見を述べておられるのですけれども、この方を入れられたことの意味を改めてお聞きしたいのですが。」

答)「まず、これは以前も申し上げたかもしれませんが、やはり、この政策は本当に日本経済の現状と将来のために失敗は許されない。非常に重要な政策議論であるというふうに思います。そうした点を踏まえて、私自身はまず金融庁の幹部の方を中心に参加して

いただきたいということで、長官、局長にお願いしたいと。

それと外部の方に関しては、この金融システム問題に関して、私がこれまでの経験から、どうしてもこの方の意見は聞く必要があると、そういう方を私自身の判断でノミネートして、金融庁幹部にも同意してもらって、それで集まってもらいました。したがって、判断基準というのは、一言で言えば、私がどうしてもこの人の話を聞く必要があると思ったということです。

今、木村氏の名前が挙がりましたが、今日お集まりの方は、皆さん多かれ少なかれ、政策に対して建設的な危機感を持って、こうあるべきだというように、まあ建設的な批判をして来られた方ばかりだと思います。そういう声を聞くために、メンバーになっていたいただいているわけですから、私はよい人選ができたと思っています。」と答えている。

2、「金融再生プログラム」の作成と金融庁職員への示達

「金融分野緊急対応戦略プロジェクトチーム」での検討事項は、議事録が一切ないので、全く分からない。当委員会での調査では、この会議では資料が出されても会議が終了するとすべて回収されてしまう、委員会のまとめ役は木村剛氏であった、と言われている。

こうして、金融庁長官以下、金融庁職員は直接的には参画しないまま、10月30日に竹中大臣が、「金融再生プログラム」（通称「竹中プラン」）を発表した。当委員会の調査では、同プログラムは発表と同時に金融庁に示達され、金融庁職員はこれに基づいて、金融行政をやるように命ぜられ、その内容を金融庁職員に説明したのが木村剛氏であったと伝えられている。

3、「金融再生プログラム」の内容

金融再生プログラムのなかで、「中小企業金融関係」と「銀行免許関係」の項目を整理すると、つぎの通りである。

『 項 目（関連する主要点のみ）

1 新しい金融システムの枠組み

（1）安心できる金融システムの構築

（2）中小企業貸出しに対する十分な配慮

（ア）中小企業貸出しに関する担い手の拡充

中小企業の資金ニーズに応えられるだけの経営能力と行動力を具備した新しい貸し手の参入については、銀行免許認可の迅速化や中

小企業貸出信託会社（Ｊローン）の設置推進などを積極的に検討する。

- （イ）中小企業再生をサポートする仕組みの整備
- （ウ）中小企業貸出計画未達先に対する業務改善命令
- （エ）中小企業の実態を反映した検査の確保
- （オ）中小企業に対するモニタリング体制の整備
 - ①「貸し渋り・貸しはがしホットライン」の創設
 - ②「貸し渋り・貸しはがし検査」の実施

実施時期

銀行免許認可の迅速化については直ちに対応

「措置の概要」

銀行免許認可については、予備免許を含め迅速化を図る。

備考（関係法令）

「銀行法施行規則」

40 条 内閣総理大臣又は金融庁長官等は、法、令又はこの府令の規定による免許、認可又は承認（以下「認可等」という。）に関する申請（予備審査に係わるものを除く。）が、その事務所に到着してから一月以内に、当該申請に対する処分をするよう努めるものとする。』

4、銀行法4条との整合性の欠如

「金融再生プログラム」は、竹中平蔵大臣の指示によって作成された方針であり、竹中大臣固有の方針である。同プログラムには、「中小企業貸出に関する担い手の拡充」と「新しい貸し手の参入について、銀行免許認可の迅速化」の方針が示されている。しかし、この方針は、この後、「Ⅲ」―「銀行業免許の関係法令等について」の第1項「銀行業免許の関係法令」で規定されている「銀行免許申請に関する審査基準」（銀行法4条2項の各号）との整合性に配慮する記述は見当たらない。

5、木村剛氏が新銀行の予備申請を提出

「（株）KF i」（代表取締役・木村剛氏、コンサルティング業務を担う）は、「（株）オレガ」（代表取締役・落合伸治氏が経営する貸金業者）と新銀行開設に伴うコンサルタント契約を締結した。「（株）オレガ」は、平成15年5月14日に、「（株）KF i」へ出資金（コンサルティング料）として1億円を支払っている。このコンサルテ

イング料は、落合伸治氏が新銀行設立の業務を同社へ全面的に依頼するための費用と見られている。

次いで平成 15 年 5 月 15 日に、木村剛氏は新銀行の営業免許の申請者になる「中小新興企業融資企画（株）」（「（株）オレガ」の 100% 出資会社）の取締役就任し、5 月 17 日には「（株）K F i」が、同社に 1 億円の出資をしている。

この木村剛氏が、平成 15 年 8 月 19 日に金融庁監督局職員を訪ね、翌日の 20 日に、新銀行設立のための予備申請書を提出したい旨申し出たと伝えられている。このとき、木村剛氏は金融庁顧問であり、同時に新銀行の設立を請け負ったコンサルティング会社・K F i の代表取締役であって、新銀行の社外取締役に就任予定であった。

木村剛氏は 8 月 20 日の午前中に金融庁顧問を辞任し、同日中に、金融庁に次の新銀行の営業免許の予備申請書を提出した。

「Ⅱ」日本振興銀行の銀行免許申請

平成 15 年 8 月 20 日、銀行法 4 条 1 項（及び銀行法施行規則 2 条）の規定に基づき、新銀行の予備審査申請が金融庁に提出されたが、同申請書の主な内容は、以下のとおりである。

1 宛 先 内閣総理大臣 小泉純一郎（金融庁長官経由）

2 申請者 商 号

東京都中央区日本橋室町 1 丁目 11 番 8 号、神茂ビル
中小新興企業融資企画株式会社代表取締役社長 落合 伸治

申請者「中小新興企業融資企画株式会社」は、代表取締役である「落合伸治氏」が新銀行設立のために平成 15 年 4 月 10 日に設立した会社であり、「（株）オレガ」の 100% 出資の子会社である。

3 新銀行を設立する理由（予備申請理由書から主要点を抜粋）

既存の銀行はバブル崩壊と後続するデフレ不況の下で発生した不良債権処理に難渋しており、中小企業金融の要としての機能を十全に果たせないように窺われる。一方 中小企業にとっては、直接金融のハードルが依然として高い。

このような環境下で、中小企業において需要の多いミドル・リスク・マネーを供給するためには、不良債権を持たない新しい銀行を

創設することが最も適していると考えられる。

今回申請する新銀行は、中小企業経営者へ資金調達手段を提供することを使命とし、企業の資金需要や信用に係わる情報を十分に得られない個人や法人から預金を集め、その資金を中小企業に幅広く貸すことにより、真の信用創造機能と資金循環機能を提供する方針である。

このため、新銀行の運用は中小企業貸出に特化し、余資運用は信用リスクのない国債投資に限定する予定である。

資金調達については、当面の間、預金は定期預金に絞り、元利金の受払いや残高管理に係わる諸コストの削減に努める。普通預金を利用できないことに伴い利便性を失う預金者に対しては、好金利と安全性を提供することにより、サービス全体としての質を高める所存である。

新銀行は、新たな中小企業専門金融機関として、日本の金融界において、未熟なミドル・リスク・マーケットを切り拓くことにより、収益性・健全性を確保すると同時に、日本経済の回復・発展に寄与できると考える。

4 資本金 20 億円

5 業績予想（単位 百万円）——預金と貸出は期末残ベース

	設立当該期	翌期	翌々期
預 金	25.985	40.149	52.703
貸出金	19.990	30.884	40.541
資本勘定			
資本金	2.000	2.000	2.000
欠損金	-736	-621	-33
収支見込	-736	115	588
（税引き後当期利益）			
配当率	0	0	0
自己資本比率	7.57%	5.72%	6.10%

6 取締役及び執行役の役職名

取締役兼代表執行役社長 落合 伸治（オレガ株式会社代表取締役）
取締役兼執行役 小穴 雄康（元第一勧業銀行専務取締役）
取締役兼執行役 阪田 登（元日本債券信用銀行専務取締役）

取締役（社外）	木村 剛	（現 K F i 代表取締役）
取締役（社外）	西崎 哲郎	（現 K F i 理事長）
取締役（社外）	赤坂 俊哉	（現大原法律事務所パートナー）
取締役（社外）	入山 利彦	（現三菱商事（株）顧問）
執行役	大久保 資	（元あおぞら信託銀行（代） 取締役社長）
執行役	砂長 淳洋	（元プライス・ウォーターハウスク ーパース・ファイナンシャル・ア ドバイザリーサービス等）

7 資金調達

同行の資金調達については、「当面の間、定期預金に限定する（期間は 6 ヶ月、1 年、3 年、5 年）。しかも同行は取引先（預金受け入れ先、融資先）の決済性預金口座（当座預金、普通預金）を同行には開設させない。

同行には通常の銀行のような預金者との現金授受、口座振込みの窓口は存在しない。また銀行店舗での現金受渡し、為替業務（銀行間の資金送金）は取り扱わない。」となっている。

定期預金の取入れについては、「前もって預金希望者から申込書と本人確認書を受け入れて、大手銀行にある同行勘定に定期預金希望者が預金額を振り込む形で、定期預金が成立する。つまり、同行が大手銀行に保有している預金口座に、定期預金希望者が定期預金の資金を振り込んだ時点で、同行に定期預金となされたものとみなし、預金者と同じ同行との定期預金契約が成立するというシステムをとる。こうして同行には決済性預金が開設されないため、その分の経費が削減されるので、定期預金者に好金利を提供できる。」となっている。

また、「営業店舗は本店だけの一店舗主義とすること、為替業務をやらないことにより、管理コストを最小にする方針である。」となっている。

なお、申請人はガバナンス強化の観点から、「経営者は預金すべてに対して連帯して無制限の個人保証を行う方針」と言っている（この後 11 参照）。銀行免許を申請しながら、こうした文言があるのは極めて異例のことである。

8 資金決済業務

新銀行は、日本銀行に当座預金勘定の開設、日銀ネットへの接続、国債振替決済制度への参加を希望していた。しかし、全銀システムや手形交換制度への加入はしないので、銀行間の決済業務について

は、「日本銀行の当座預金勘定を使用せずに、提携銀行に開設する同行勘定の振替に集約する。また、新銀行の預金残高が不足する場合には、日本銀行の日中当座貸越の活用等により対処する。」となっている。

9 貸出商品と金利

同行は中小企業専門銀行として、貸出は「中小企業において需要の多いミドル・リスク・マーケットに資金を供給する」ことに焦点を絞るビジネス・モデルを設定している。貸出金利は、年 3-15% を想定しており、保証は代表者保証のみとし、第三者保証、不動産担保は取らないとしている。

貸出商品の内訳をみると、「スモール」「メディアム」「事業性」の三分野を想定し、資金使途はそれぞれ、「短期運転資金、繋ぎ資金、小規模・個人事業者向け小口融資（100 万円から 500 万円）」「中小・新興企業向け運転資金、繋ぎ資金（500 万円から 2000 万円）」「中小・新興企業向け事業資金、運転・設備資金（2,000 万円から 1 億円）」となっており、貸出約定年平均金利（総合）は、それぞれ、15.0%、11.0%、8.0%となっている。

10 融資審査体制

同行は「スモール」「メディアム」については、基本的に「某データ・ベースの会社」（以下、「データ・ベース会社」という）が開発したスコアリング・システムを活用し、それに基づく審査と面接により貸出先の審査を行う。「事業性」については、基本的に往訪実査及び面接等の個別審査により、貸出しを行うことにしている。

この「データ・ベース会社」のスコアリング・システムについては、同行は情報入手可能な倒産実績を踏まえて検証を行い、同システムから算出される「平均デフォルト率」と「実績デフォルト率」がほぼ一致する結果が得られており、同システムを審査に活用することは可能と判断している。

さらに同行がこの「データ・ベース会社」のスコアリング・システムを活用する理由として、同行が新設銀行として独自の蓄積データを保有していない状況のもとでは、この会社が開発したスコアリング・システムが持つ中小企業データの蓄積が豊富であり、同行が求める顧客ターゲットに近いこと、スコアリング・モデルの修正・追加がしやすいこと、さらに参加コストが低いこと、等を挙げている。

11 コーポレートガバナンス

同行は、以下のとおり他の銀行では見られないほどの極めて厳しいコーポレートガバナンス体制を構築するとしている。

① 経営執行部門を代表する経営者は、同行の預金すべてに対して、連帯して個人保証を行う（なおこの文言は、申請者が正式免許申請を提出する前の記者会見（16年2月12日）で、経営組織の変更を理由に、撤回されている。）。

② 早期是正措置の事前確約

自己資本比率の4%未満や事業計画の大幅な未達が明らかになり、かつ、その理由が正当と認められない場合には、その時点で、金融当局から業務改善命令を受ける前に、経営陣の刷新など必要な是正措置を自ら実施する。

その他、③外部ガバナンス、④経営監視組織の整備、を行う。

「Ⅲ」 銀行業免許の関係法令等について

1 銀行業免許の関係法令の概要

銀行法は2条1項において、「銀行」を「法4条1項の内閣総理大臣の免許を受けて銀行業を営む者」と定義し、「銀行業」を「預金又は定期積金の受入れと資金の貸付け又は手形の割引とを併せ行うこと」と「為替取引を行うこと」の「いずれかを行う営業」と定義した上、4条1項により、「銀行業は、内閣総理大臣の免許を受けた者でなければ、営むことができない」と規定しているところ、銀行業免許の申請に対する審査の基準については、法4条2項等により、また、同申請等については銀行法施行規則1条の8（以下、同施行規則のことを単に「施行規則」という）等により、以下のとおり規定されている。

（1）免許申請に対する審査基準

銀行業免許の申請に対する審査の基準については、法4条2項により

「内閣総理大臣は、銀行業の免許の申請があったときは、次に掲げる基準に適合するかどうかを審査しなければならない。

一 銀行業の免許を申請した者（以下この項において「申請者」という）が銀行の業務を健全かつ効率的に遂行するに足る財産的基礎を有し、かつ、申請者の当該業務に係る収支の見込みが良好であること。

二 申請者が、その人的構成等に照らして、銀行の業務を的確、公正かつ効率的に遂行することができる知識及び経験を有し、かつ、十分な社会的信用を有する者であること。」と規定されている。

ついては、以下にあっては、上記の法 4 条 2 項 1 号所定の「財産的基礎」に係る審査基準のことを「財産的基礎基準」、「当該業務に係る収支の見込み」に係る審査基準のことを「収支見込み基準」といい、同 2 号所定の「知識経験」並びに「社会的信用」に係る審査基準のことを「人的社会的信用基準」といい、同各審査基準を総称する場合は単に「各審査基準」ということとする。

なお、財産的基礎基準については、法 5 条 1 項及び銀行法施行令 3 条により、資本金の額が 20 億円以上と規定されているが、その余の収支見込み基準並びに人的社会的信用基準については、法 4 条 2 項 2 号以外には特段の関係法令は見当たらない。

(2) 免許の申請等

銀行業免許の申請については、施行規則 1 条の 8 の 1 項により免許申請書に添付すべき各種書類が規定されているところ、ちなみに本件各基準については、同 1 項 4 号により、「法 4 条 2 項…に規定する審査をするため参考となるべき事項を記載した書面」の添付が義務付けられている。

また、施行規則 2 条は銀行業免許の予備審査について、「法 4 条 1 項の規定による営業の免許を受けようとする者は、前条に定めるところに準じた書面を、金融庁長官を経由して、内閣総理大臣に提出して予備審査を求めることができる。」と規定している。

しかし、実態としては、銀行業免許の申請に当たっては、申請者において事前の相談を求めることが通例となっている。振興銀行の銀行免許申請の前に提出されていたほかの銀行免許申請では、予備申請が提出される前に、金融庁と事前の相談をしている。

ところが振興銀行の場合には、事前相談なしに、平成 15 年 8 月 19 日に、申請者と新銀行開設に関するコンサルタント契約を結んでいた K F i (株) の代表取締役である木村剛氏から金融庁に対し、翌日に銀行設立の予備免許申請をしたい旨連絡があり、翌日の 8 月 20 日に、申請者から新銀行の予備審査申請がなされたと認められる。

2 各審査基準について

既述のとおり、各審査基準のうち、財産的基礎基準を除く収支見込み基準並びに人的社会的信用基準については、その具体的内容を規定した関係法令は存しないのであるが、本委員会にあっては、銀行業に係る預金者等の保護の要請並びに社会的機能の高さ等の観点から、収支見込み基準と人的社会的信用基準による具体的な審査に当たっては、以下のとおりのことが考慮されるべきものと思料する。

(1) 収支見込み基準について (法4条2項1号)

銀行法の認める銀行業の最も単純な業態として、預金の受入れと資金の貸付けのみを行う場合(後記のとおり振興銀行はこの場合に該当する)を想定すると、その収支見込みは主として

＊ 融資先確保の見込み

＊ 融資回収の確実性

の2点にかかっていると見えよう。

しかし、さらに具体的に述べると、上記の融資先確保の見込みは要するに当該銀行のビジネス・モデル(当該モデルで想定されているマーケット等)の合理性・妥当性の如何に係る問題と言える。

また、融資回収の確実性は当該銀行の融資に当たっての審査体制、融資後の与信管理体制の如何に係る問題と言える。

銀行業の場合は、ペイオフ解禁以来、その経営の如何が多くくの預金者すなわち市民大衆の資産に深刻・重大な影響を与えるのであるから、収支見込み基準による審査は上記の各観点から極めて慎重に行われるべきである。

さらに具体的にいえば、申請者に銀行免許を交付するかどうかは、銀行法4条1項に基づいて審査する問題であり、この後の本論「Ⅲ」の「本件銀行業免許認可の適法性・妥当性」で詳細に検証したい。しかし、以上のまとめから見た新銀行の申請内容で、とくに検証すべき点は次のとおりである。

①申請者は新銀行設立の前提として、「既存の銀行はバブル崩壊と後続するデフレ不況の下で発生した不良債権処理に難渋しているために、中小企業への貸出機能を十全に発揮できなくなっている」とい

う。しかし、当時の中小企業貸出の伸び悩みが、果たして不良債権問題だけに原因があったのかどうか。

②申請者は、新銀行の設立理由として、「新銀行が新たな中小企業専門金融機関として、日本の金融界において、未熟なミドル・リスク・マーケットを切り拓くことにより、収益性・健全性を確保すると同時に、日本経済の回復・発展に寄与できると考える」と述べている。

しかし、新銀行が供給しようとしている商品（貸出金利は年 3-15%）を利用しようとするミドル・リスク・マーケットがはたして存在するのか、デフレの日本でこれほどの高金利で成り立つ商売があるのか、あっても長く継続するか。こうしたマーケットが常に存在するかどうか疑問である。

③新銀行はスコアリング・モデルによる中小企業の業態分析をベースとする審査方法を取ろうとする。スコアリング方式に加えて与信先と面談して最終的に決定するとしているが、ベースとなるスコアリング方式が中小企業与信のベースになり得るかどうか。

④新銀行の申請では、中小企業を主たる融資先としながら、同行は決済性預金を持たない銀行となるので、特異な銀行であり、独自で信用創造機能を有していない銀行となる。また、中小企業与信の管理において、自行に決済性預金がないことは、与信管理上、大きな手段を失うことにならないか。

こうした特異な金融機関に銀行免許を交付することが、金融行政上、金融庁の裁量権限の範囲内といえるのかどうか。

（2）人的社会的信用基準（法 4 条 2 項 2 号）

事業の健全性・堅実性の多くは当該事業の経営者の知識経験・資質、性状等の如何にかかっていると思料される。特に銀行業の場合は、預金業務や信用の供与を内容とする社会性の高い事業であることからすると、その経営者は、単なる事業経験あるいは金融関連事業の知識経験の如何という次元を超えて、銀行業自体についての知識経験を有していることが必要であり、かつ、内実の如何にかかわらず、客観的に見て事業上の公正性を疑う余地のない人物である必要があることは、法 4 条 2 項 2 号の規定するところによっても明らかである。

したがって、人的社会的信用基準による審査の際には、以上の各

観点に照らして、疑念のないことを十分に確認・考慮するべきである。

(3) 「金融再生プログラム」について

銀行法に基づく新銀行の審査基準は、以上のとおりであるが、さらに本件審査にあつたての大前提であつた方針は、すでに「1」で述べた「金融再生プログラム」である。本件審査の関係でどのように関与していたかは、「IV」の「本件銀行業免許の適法性・妥当性」で述べる。

「IV」本件銀行業免許認可の適法性・妥当性

1 本件銀行免許認可に関する決裁責任者

(1) 本免許申請

銀行法4条(営業の免許)1項により、銀行業の免許は、内閣総理大臣の権限とされている。一方、銀行業の免許については、内閣総理大臣訓令により総理大臣から内閣府特命担当大臣(金融)(以下「金融担当大臣」という)に権限委任され、金融担当大臣の専決事項となっている。

金融庁内での本銀行免許の決裁ルートは、銀行第1課長、総務課長、参事官、局長、長官、金融庁担当大臣である。

しかし、銀行免許交付の決裁権限は、金融庁内の文書決裁規則3条1項により、金融担当大臣にある。

つまり、金融担当大臣にしか、銀行免許を交付する権限はない。

(2) 予備免許申請

予備免許申請の決裁ルートも、本免許申請の場合と同じであり、決裁権限は金融担当大臣にある。

2 予備審査の推移

(1) 金融庁内での審査の経緯

予備申請書を受理した金融庁は、監督局で銀行法と銀行法施行令、銀行法施行規則にしたがって審査を始めた。当時の状況を、金融庁内の資料、当委員会における当時の関係者とのヒアリングからみると、次の通りである。

① 監督局での作業開始

銀行第1課では、申請書の内容をまとめ、今後、申請内容が銀行法等に規定されている審査基準(申請者の財産基礎や人的構成、収

支見通し等)に合致しているか否かを厳正に審査してゆく予定である旨、局長、長官、副大臣、大臣へと報告されている。

その際、同課では、

- ・ 申請者は、15年8月20日(水)に銀行営業免許の予備申請をした後、15年秋(標準処理期間1ヶ月を目指す)に予備免許を取得し、16年4月5日(来年4月第1月曜日)の営業開始を目標としていること、
 - ・ 銀行法施行規則40条では、「標準処理期間」は、予備審査に係わるものを除くと規定されている。ただし金融再生プログラムは、作業工程表において、「銀行免許認可の迅速化」が規定されていることには留意が必要であること、
 - ・ 新しい形態の銀行4行の場合、予備審査期間は、ジャパンネット：3ヶ月強、ソニー：2ヶ月弱、イーバンク：3ヶ月強となっている、ただし、上記4行については、予備審査申請前(約1ヵ年程度前)から事前の相談があったことは留意すべきこと、
- を併せ報告していると認められる。

{参考} 標準処理期間(銀行法施行規則40条)(概要)

*免許申請に係わる標準処理期間は、1ヶ月とされている。

*ただし、当該申請の補正、内容変更、審査に必要と認められている資料を追加するために要する期間は、1ヶ月標準処理期間に含まれない。

*なお、予備審査に係わる標準処理期間は定められていない。

ここで述べられている新しい形態の銀行4行に加えて、アイワイバンク(現セブン銀行)でも、事前の相談があった上で、予備申請は12年11月6日から151日後の13年4月6日に終了し、正式免許は13年4月20日から5日後の4月25日に銀行免許が出されている。まず金融庁は、事前相談で新銀行の特徴や問題点を知り、次いで予備申請の審査期間で、十分に調査し審査するのが、銀行免許審査の常態である。

② 審査期間

すでに述べたとおり、本予備申請は、金融庁に事前の相談もなく、いきなり平成15年8月19日に当時の金融庁顧問であった木村剛氏から、担当職員に口頭で予告され、翌日の8月20日に、書面で予備申請がなされたものである。

これを受けた金融庁内部では、大別して二つの見解に分かれていたのではないかと、推察される。

「これは金融再生プログラムで明記された中小企業金融対策であり、新銀行の免許も迅速に出すべきである、中小企業専門銀行をつくるという旗印であればノーとは言えない、迅速に審査を終了すべきである」という見解と、

「この銀行は、特異な銀行で、中小企業への融資といっても、ミドル・リスク・マーケットという新しい分野で、金利は年 3-20%と高く、こういった市場へ融資業務を展開してゆこうとするビジネス・モデルであって、与信リスクが大きい、しかもこの銀行は、顧客の決済性預金がなく、実質ノンバンクではないか。貸金業法との関連もあり、慎重な審査が必要である」という見解である。

③ 人的関係

当時の監督局長・五味廣文氏は、1998年8月に金融監督庁の検査部長であったときに「金融検査マニュアル検討委員会」を設置し、その時の委員に選ばれたのが木村剛氏であった。

竹中平蔵大臣は、その木村剛氏を金融庁顧問に招き、同氏を含む「金融分野緊急対応戦略プロジェクトチーム」で作らせたのが「金融再生プログラム」である。

同プログラムで謳われていたのが、中小企業融資をする新銀行の必要性であり、実質的にその木村剛氏が申請してきたのが、この予備申請である。

当時の金融庁内部では、金融再生プログラムを実行することが金融庁の政策であるから、今回の新銀行の申請は、いくら厳格に審査しても、不許可にできる雰囲気ではないと考えていた職員の存在がかなり認められた。

(2) 銀行法 4 条 2 項 1 号 2 号に基づく審査

① 法 4 条 2 項 1 号による「財産的基礎基準」

財産的基礎基準を決定する要素は、資本金と自己資本比率である。申請書では、資本金は 20 億円であり、銀行法で規定された最低水準（20 億円）である（銀行法施行令 3 条、銀行法施行規則 1 号の 8、3 項 1 号）。新銀行はリスクの高いミドル・リスク・マーケットに参加してゆくことをビジネス・モデルとしている以上、銀行としての最低資本金では財産的基礎基準は不十分である。しかも新銀行には、財政基盤を支えるスポンサーは見当たらない。

また銀行法では、国内だけで営業活動をする国内銀行には、「自己

資本比率 4%」以上が要求されている。申請書では、営業開始年度から3年度までの自己資本比率を「7.57%、5.72%、6.10%」と予測している。自己資本比率は、新銀行の収益状況と密接な関係があるので、同行のビジネス・モデルとの関係で、銀行法で要請される自己資本比率 4%を維持できるかどうかを判断する必要がある。

金融庁は審査の過程で、「リスク・バッファとしての資本金が十分とはいえない」と認識し、申請者に資本金の増額を要求している。これに対して申請者は、「厳しいコーポレートガバナンスを実施していけば、現在の資本金（20億円）で十分に銀行を運営していけるのではないかと判断している。しかし申請者のビジネス・モデルを考えれば、申請者の見解は極めて甘い判断であるといわざるを得ない。

予備審査終了の決裁段階での資料では、同行は営業開始年度から3年度までの自己資本比率を、「5.65%、4.34%、5.21%」と予測している。これは極めて低い比率で、最初から、不良債権が発生すれば、倒産するようなレベルの財務的基礎基準であった。

②法4条2項1号による「収支見込基準」

「収支見込基準」は申請者のビジネス・モデルがどの程度現実性があるかに依存している。金融庁の審査資料等は、申請者の言うミドル・リスク・マーケットは当然存在し、新銀行の営業基盤になると思っていたようで、ここに審査上、重大な判断上の問題点があったのである。申請者によれば、「ミドル・リスク・マーケットでは、需要が多く供給者がいない」と主張し、「このマーケットにはマネー供給者がいない、それを補うのが新銀行である」と自らを位置付けていた。

同行の貸出商品の内訳では、「スモール」「メディアム」「事業性」の三分野で貸出の平均金利（総合）は、それぞれ、15.0%、11.0%、8.0%となっている。デフレの日本で、これほど高い金利で借りて儲かる商売があるのか。こうした点を検討した金融庁内の審査は、当委員会の調査では、見当たらなかった。

今回の当委員会のヒアリング結果に照らすと、金融庁内部でこのミドル・リスク・マーケットがはっきりと存在すると信じていた人は五味廣文監督局長であったが、その他の関係者もこのマーケットの存在に疑念を示す見解は少なかったようである。

したがって、「収支見込基準」の審査過程では、金融庁独自で市場調査をして専門家から説明を受けるといった検討を窺わせる記録は、当委員会の調査では、見つからなかった。したがって、予備審査終了の決裁書類では、申請者とほぼ同じ収支見通しを記載するに留まっている。

しかし、この後で述べるように、この市場はスポット的に存在しても、恒常的に取引されるようなマーケットとはいいがたく、銀行のベース業務となりうるような取引は期待しにくい。こうしたマーケットに依存した銀行を作ろうとしたのが、申請者であった。

さらに審査制度についてみると、本稿「2」の10で述べたとおり、申請者は「データ・ベース会社」のスコアリング・システムを活用した審査方法をベースとし、その結果を踏まえて、顧客と面談して、融資先を決める方式を取っている。また貸出後の与信管理も、この手法をとる方針であった。

スコアリング・システムについては、同行としては、情報入手可能な倒産実績を踏まえた検証を行い、同システムから算出される「平均デフォルト率」と「実績デフォルト率」がほぼ一致する結果が得られていることから、同システムの精度を確認したとしている。

したがって、スコアリング・システムを融資先の開拓と与信管理の基準として使うことを確認している。

企業スコアリング・システムによる与信管理が果たして中小企業融資にとって、有益かどうか。当委員会の調査では、金融庁内の予備審査で、こうした議論はなされなかったようである。

しかし、すでにこの時期に、中小金融機関ではスコアリング・システムによる与信管理には多くの疑問が出されていたのである。さらに大手銀行でも、スコアリング・モデルに依存し過ぎた与信管理では、中小企業の実態を十分把握でないという認識に達していた。

当委員会の調査では、本件審査にあった金融庁内部でも、スコアリング・モデルを主体とした審査が中小企業与信の面で十分かどうか、疑問を呈する見解が出されていたことが認められる。しかし、本件審査に当たって、こうした面からの一段と踏み込んだ検討が不十分であったように見受けられた。

③法4条2項2号による「人的社会的信用基準」

今回の銀行免許の申請者「中小新興企業融資企画(株)」の代表者、

落合伸治氏は、この銀行免許が提出された直後の「週刊東洋経済、平成15年9月6日」に、「“落合頭取”って誰だ“？”木村剛銀行“構想の舞台裏」という記事が掲載された。

この記事によると、東京相和銀行（現東京スター銀行）がすでに融資残高がある二つの企業（X社とY社）にさらに貸出をしたいが、直接両社に追加で貸すと、大口融資規制の融資限度を超過し、大口融資規制に違反する。そこで、落合氏が設立した「落合総合企画」と「国際信販」を経由して、この二社（X社とY社）に転貸したということである。つまり、東京相和銀行のこの二社に対する大口融資規制違反を隠蔽するために、落合伸治氏の企業が協力したという記事である。

この記事の内容は、本予備免許の審査過程で、金融庁職員は確認を求めたが、週刊東洋経済の記事は確認できなかったことが伺われる。

落合伸治氏は、「落合総合企画」と「国際信販」なるグループを立ち上げ、2002年に二社を合併させて、「(株)オレガ」となった。事業内容の中核は、銀行から資金を借りて、これを消費者金融や商工ローンなどに又貸しする「卸金融」である。「卸金融」はノンバンクであり、同氏はこの分野での経営経験はあるにしても、銀行業務、銀行経営の経験は全くなく、新銀行の代表に適合するとは言い難い状況であった。しかし、金融庁はこうした重大な事実を重視せず、予備免許審査を終了してしまった。

新銀行は中小企業専門銀行を目指しており、それには中小企業融資を指導できる経営者が必要である。新銀行認可後に予定されている役員では、落合伸治氏は「取締役・代表執行役社長」であり、小穴雄康氏と阪田登氏はともに取締役執行役である。しかし、両氏はともに、大手銀行の国際部門では経験豊富な人材であっても、はたして日本国内の中小企業融資を専門に扱う銀行の経営者として適任者といえるだろうか。

しかも、職員として予定されている人材を見ても中小金融機関での経験者はそろっていないようで、中小企業融資を専門に行う銀行としては、適任者が乏しく、銀行法の求める人的社会的信用基準を満たしているとは、いいがたいものであった。

(3) 日本銀行——当座預金開設に応じなかった

すでに「Ⅰ」－（１）－８で述べたとおり、新銀行は日本銀行に当座預金の開設を希望していた。金融庁の資料では、予備申請の段階で、申請者が日本銀行に依頼した記録は見当たらない。その後、予備免許が交付（15年10月31日）された後に、申請者は日本銀行に当座預金口座の開設を依頼したが、応じられなかった。

その理由を付度すると、日本銀行が当座預金開設に応じなかったのは、「新銀行は顧客の決済性預金を保有しておらず、為替送金業務を行わないことになっているから、日本銀行での当座預金は必要ない」と考えていたこと、また「新銀行のビジネス・モデルではリスクが大きく、早晚、自己資本比率4%を維持できなくなるのではないかと考えていたのではないかと推察される。

（４）15年9月前半までの金融庁における検討状況

15年8月20日に振興銀行に関する予備審査申請がなされてから同年9月前半ころまでの間の監督局内における同申請についての検討状況を概観すると、当委員会としては以下のとおりと認める。

すなわち、一方には、当該予備審査を早期に終了することをより重視する意見があった。

具体的には、審査終了の時期を申請から1ヶ月を余り超えない期間とし、9月20日を目処に審査を終了するのがよい旨の意見が出ていたもようであるが、その「1ヶ月」というのは銀行法施行規則40条により本免許申請に係わる標準処理期間が1ヶ月内であることを念頭に置いたものと思われる。

ところが、同標準処理期間はあくまで本免許申請に関するもので、予備審査の処理についてのものではないのであって、現に当時の他の予備審査申請の処理期間は1ヶ月を超えるのが通常であった。

しかし、上記意見にあっては、中小企業貸出しとの関連で銀行免許認可の迅速化を謳っている金融再生プログラムを前提として、敢えて本免許申請についての標準処理期間を振興銀行に関する予備審査申請の処理期間に当てはめ、いわば審査の内容よりも迅速処理を優先すべきことを、良しとしていたかのようである。

それに対し、他方には、当該予備申請が、預金を全国から集める一方で融資の地域を関東圏に限定しており、銀行というよりも信用

金庫あるいは信用組合に類似していること、決済業務を行わないものを銀行と認めることへの疑問、さらには振興銀行について安易に予備審査を終了し、その後本免許を認可すれば、ノンバンクや商工ローン等の多くの金融事業者においても、銀行業に進出するべく、同様の申請を行ってきた場合に、いわば歯止めが効かなくなる恐れがあることなどを問題点とする意見の存在が見受けられる。

ちなみに監督局長の当時の意見については、必ずしも明確でないが、どちらかといえば、安易な予備審査終了には慎重な姿勢を示したことが窺われる。

以上要するに、当時の監督局にあっては、迅速処理を優先する意見と振興銀行の特異性等を理由として相応に慎重な審査を要とする意見が存在したものであるが、いずれにしろ、監督局長以下、予備審査申請に係る振興銀行が、銀行法4条2項各号所定の各基準に適合することを積極的に認めた者は見当たらないのが実情であったと認められる。

(5) 15年9月後半当時の金融庁における検討状況

15年9月当時の振興銀行についての検討状況を概観すると、当委員会としては以下のとおりと認められる。

すなわち、当時においても、監督局内においては、同9月前半までと同様の各見解が混在している一方で、予備審査の進捗に応じて、振興銀行が破綻した場合の預金保険ないしは預金者との関係が俎上に上り、また、収益見込み基準との関連で融資審査体制を十分に検討する必要性等が議論の対象となっていたことが認められる。

また、人的社会的信用基準との関連で落合氏と東京相和銀行に係る迂回融資問題が週刊誌等で取り上げられていることが、問題点として取り上げられていたことが見受けられる。

しかして、当時の高木長官は、振興銀行が収益を挙げられるか否か、すなわち同銀行が収益見込み基準を満たしているか否かという問題を危惧していたもようで、融資先の審査体制について十分な検討を行う必要があることを強調していたと認識される。

また、竹中大臣にあっては、高木長官と上記のとおりとの認識を共有していたほか、振興銀行がスコアリング・モデルを採用することに

対して、同銀行の融資対象である中小企業向け融資の審査の難しさを強調する発言を行っており、それらのことからすると、同大臣は、当時、振興銀行が収支見込み基準を満たしてはいないことをそれなりに認識していたごとくである。

(6) 申請者と金融庁職員との折衝状況

予備申請書が提出されてから、申請者及び新銀行の取締役としての木村剛氏は、たびたび金融庁担当職員と折衝していたものと認められる。

当委員会の調査によれば、当時の木村剛氏を、①新しい金融行政の提唱者である、②コンサルタントとして、自分のクライアント・ビジネスをやっている、③金融庁批判者である、という三つの顔を持った人物であると見なしていた職員が一部にはいたことが、認められる。

金融庁職員は、本件審査の過程で申請者に対して、資本金の増額、中小振興企業を見極めるだけの審査およびリスク管理体制の強化、収支計画の実現可能性などについて、改善を求めている。

一方申請者は「予備審査が終了するのはいつ頃になるのか、出資依頼の席上、予備免許も下りていないのに出資の検討ができるかという声もある」と主張し、予備免許の早期終了を催促していたことが認められる。

当時の情勢では、金融庁はマスコミや国会から、「貸し渋り対策」を求められており、金融再生プログラムで明記されたとおり、「貸し渋りホットライン」を設けて対応に当たっていた。

こうしたなかで、本件の審査にあった金融庁職員は、新銀行は中小企業専門銀行を創設するとの旗印があり、金融再生プログラムの第1号案件として、さらに審査すべき問題点があっても、断れるような状況ではなかったと推察される。

申請者は、金融庁職員に対して、「早く予備申請を終了してほしい、条件付でよい、明年の開業計画が決まっているから」と再三催促し、担当職員を、まだ疑問点が残っているが、とにかく仕方がない、早く終了させてしまおうかという心境に追い込んでいたように窺われる。

(7) 15年10月末頃(最終段階)当時の金融庁における検討状況

振興銀行の予備審査の最終段階である15年10月末頃当時の検討状況を概観すると、以下のとおりと認められる。

すなわち、15年10月末頃という最終段階に至っても、収益見込み基準との関連において、振興銀行の融資先の審査体制の如何が問題となっていた模様で、例えば当時の金融庁の事務方のトップである高木長官にあっては、スコアリングモデルの精度の信頼性に疑問を投げかけ、その裏面として貸出後のモニタリングの強化の重要性を指摘していたものと認められる。

また、同長官は、振興銀行の自己資本比率が4%を維持しうるかを問題視し、同銀行が業績不振に陥った場合を想定すると、預金保険機構に迷惑がかかる、だから定期預金に限度を設けることが必要ではないかといった対応策まで考慮していたことが窺われる。

そのほかの関係者の中には、依然として決済業務を行わない振興銀行が銀行といえるかに疑問を呈していた職員もいたことが認められる。

さらに人的社会的信用基準に照らして落合伸治氏のことが問題視されており、そのこととの関連で高木長官は銀行免許審査における経営者の質の審査を重視していたものと思料する。

以上のとおり、最終段階に至っても、高木長官以下においては、振興銀行が「収益見込み基準」、同基準と関連しての「財産的基礎基準」、さらには「人的社会的信用基準」の、いずれについても、満足できるものとはいえないことを認識していたもようであり、そのことは相応に竹中大臣に報告されていたものと認められる。

また、同報告の有無・程度にかかわらず、同大臣にあっては、既述のとおり、自身が中小企業向け融資の審査の難しさを強調していたものであり、また、その学識に照らしても、振興銀行と銀行法上の各基準との関係については、高木長官以下と同様の認識を有していたものと考えるのが自然であろう。

(8) 予備審査終了の通知――4つの条件が付いた

平成 15 年 10 月 31 日、内閣総理大臣・小泉純一郎は、中小新興企業融資企画株式会社、代表取締役、落合伸治氏（木村剛氏は取締役）に、次の通知をした。

「日本振興銀行株式会社の銀行業の営業の免許の予備申請について

平成 15 年 8 月 20 日付けで申請のあった表記のことについて、別紙の内容に関する準備が整い、さらに適法水準による免許申請がある場合には、改めて内容を審査の上、免許することを決定したので通知する。

（別紙）

銀行法 4 条の規定に基づき、銀行の業務を健全、的確、公正かつ効率的に遂行することができるような万全の体制等が整っていることが確認されること。

特に、以下の点について更に検討、準備を進めること。

- ① 収支及び自己資本の状況について、経営の健全性の確保の見地から、適切な見込みとなるよう更に検討すること。
- ② 事業性融資の審査体制について、その具体化を図ること。
- ③ 銀行の業務に関する十分な知識及び経験を有する取締役、執行役及び従業員の確保を図ること。
- ④ 外部機関のシステム監査を受けた上で、監査証明書が提出される等、システム構築が完了していること。

なお、予備審査において検討された業務範囲及び業務方法以外に、新たな業務を検討する場合には、当該業務の内容及び業務方法に加え、業務を健全、的確、公正かつ効率的に遂行するための措置及び収支見込について、改めて内容を審査する。」

3 予備審査終了から本件銀行業免許認可に至るまでの状況等

予備申請終了後、金融庁は申請者と応接している。その間、予備申請終了時点につけた条件とその後の進展状況について、面談していたと思料する。

（１）財産的基礎基準と収支見込基準の関係

申請者は予備申請終了時点で、収支及び自己資本の状況について「適切な見込み」になるよう改善を求められた。金融庁は申請人に対して、資本金の増強を求め、正式申請までに、24.8億円まで積みあがった。

一方収支は、ビジネス・モデルに依存するものであり、ミドル・リスク・マーケットでの融資の積みあがりで決まる。平成16年3月15日の正式申請書では、予備申請のときに比べて、資本金が4.8億円増額され、自己資本比率は「設立当該期で8.33%（金融庁計算による予備申請時点比でプラス2.68%）」、「翌期で6.65%（同プラス2.34%）」、「翌々年で6.91%（同プラス1.7%）」に向上している。

しかし、ビジネス・モデルは不変であり、融資の伸び、収益の増加がどの程度期待できるかは、不透明なままである。

（2）人的社会的信用基準との関係

この項で申請者が予備免許終了時点で要求されたことは、銀行業務に十分な知識と経験がある人材の確保である。申請者の努力は認められるが、平成16年2月になって、新銀行の代表取締役役に予定されていた落合伸治氏に、株価操作に加担したのではないかと、という疑惑がかけられる事件が発生した。

この事件は、東証一部上場の大手害虫駆除会社「キャッツ」の大友前社長らが、自社株の株価操作を行っていたとして、証券取引法違反で東京地方検察庁に逮捕された。この株価操作に、落合伸治氏が加担していたのではないかと、同氏は、東京地方検察庁に事情聴取され、家宅捜査を受けたのであった。

2月12日に落合伸治氏はキャッツ関連の一連の動きを踏まえ、新銀行の代表取締役役を辞任した。これで、週刊東洋経済の記事以来、同氏が「人的社会的信用基準」から見て、銀行の代表取締役役にふさわしいかどうか、その適正が問われていた問題について、金融庁は一応区切りがついたように判断した。

しかし、同氏は営業本部長として残ることが決まっており、依然として銀行の幹部職員であるばかりでなく、新銀行の筆頭株主（12.1%保有）であることを考えれば、銀行法4条2項で明記されている認可基準としての「人的社会的信用基準」の適合性に乏しい

のではないかと。とくに落合伸治氏への疑惑は、金融に関連したことであるから、例えば役員ではなくても、銀行の首脳陣に残すことは、人的社会的信用基準から見て、再検討すべきであったように思われる。

(3) 事業性融資の審査体制の具体化

新銀行は「中小新興企業に対し、タイミングよく資金を貸し出す」ことを経営目標に掲げた「中小企業向け貸出に特化した銀行」を目指している。こうした経営目標を達成するためには、融資先の開拓と審査体制の充実が必要であるとしている。

審査はスコアリング・システムに基づく審査（定量評価）、及び面接（定性評価）によって行い、事業性融資は個別ごとの事業計画（定量評価）と往訪実績、個別面接で行う。こうして、“人物・事業重視、脱担保主義”による貸出しを行う方針であるとしている。

(4) 正式免許申請

金融庁は、予備申請終了時点で付けた条件はほぼ満たされているから、落合氏の問題が解決すれば、本免許申請を出してもよいとの考えであったことが窺われる。こうして、16年3月15日に、銀行法4条1項（及び銀行法施行規則2条）の規定に基づき、下記の「営業免許申請書」が内閣総理大臣小泉純一郎へ提出された。

商 号 日本振興銀行株式会社

本店所在地 東京都千代田区大手町1丁目6番1号大手町ビル

営業開始 平成16年4月21日（目標）

資本金 24億8,000万円

業績予想（単位 百万円）――期末残高ベース

	設立当該期	翌期	翌々期
預 金	23.696	36.061	49.011
貸出金	18.228	26.970	37.701
資本勘定			
資本金	24.800	24.800	24.800
欠損金	-1.020	-819	-80

収支見込	- 920	201	739
(税引き後当期利益)			
配当率	0	0	0
自己資本比率	8.33%	6.65%	6.91%

取締役及び執行役の役職名	
取締役兼代表執行役社長	小穴 雄康
取締役兼代表執行役副社長	阪田 登
取締役(非常勤)	木村 剛
取締役(非常勤)	西崎 哲郎
取締役(非常勤)	赤坂 俊哉
取締役(非常勤)	入山 利彦

(5) 正式免許交付

こうして平成16年3月15日に正式に銀行免許申請がなされ、同年4月13日に銀行免許が交付された。

4 本質的問題の審査が欠落——破綻を招いた原因

申請書によれば、「既存の銀行は、バブル崩壊とデフレ不況のもので発生した不良債権処理に難渋し」、中小企業に十分な資金供給ができないでいる。中小企業でも「需要の多いミドル・リスク・マネーを供給するためには、不良債権を持たない新しい銀行が必要である」とし、新銀行設立の必要性を主張している。

新銀行構想の前提には、「不良債権の影響で貸し渋りが継続している」という認識があり、さらに金利を年3-15%出しても借り入れようとする資金需要が「多い」という。はたしてこうした見解は妥当であったのだろうか。

(1) 平成15年の時点で「貸し渋り」はどうであったか。

バブル崩壊後からの推移を見ると、金融機関が新規融資に消極的であったり、断ったりしたケースが多く報ぜられ、「貸し渋り」の言葉がマスコミに流れ始めたのは、平成4-5年頃からである。その後、株価の回復や企業業績の回復で、事態は好転してきた。

ところが平成9年の橋本財政改革によって、株価が暴落し、多額

の株式を保有していた大手銀行は、保有株の含み益が激減し、また不良債権が発生して、自己資本が縮小してきた。こうした事態に遭遇して、自己資本比率対策上、貸出しに消極的にならざるを得なかったようで、信用収縮が広がり、景気の後退で不良債権が発生し、大手行も中小企業金融機関も、新規融資に消極的になり、一部では融資の回収が発生した。

こうした金融危機に際して、国会では平成 10 年 10 月に「金融機関早期健全化法（資金枠 25 兆円）」が制定され、平成 11 年 3 月に、大手銀行に公的資金を注入することによる自己資本強化策が採用された。同時にこの時期に、税効果会計が採用されて、大手行にも中小金融機関にも、税効果資本の導入が認められたのである。

税効果資本の採用による資本金の増加は、金融機関にとって、不良債権を償却する原資として大変有効であり、平成 14-15 年では、大手行も中小金融機関も、不良債権処理は目処がつき、新規の貸出増加政策を打ち出していた。しかし、実態経済ではデフレが進み、資金需要が減退し、貸したくても貸せなかったようである。

一方、平成 14 年 10 月に発表された「金融再生プログラム」では、金融庁内に「貸し渋り・貸しはがしホットライン」を創設し、必要に応じて、「貸し渋り・貸しはがし検査」を実施することが明記された。

当時の状況を知るために、日本経済新聞に「貸し渋り」の文字が本文で何回でたかを検索してみると、14 年後半（7-12 月）で 102 件、15 年前半（1-6 月）で 74 件、同年後半で 47 件、16 年前半で 28 件、同年後半で 15 件と激減しており、すでにマスコミでも「貸し渋り」の話題は薄れていた。

金融庁が金融機関に課した中小企業に対する数値目標は、平成 14 年で終わっている。こうして平成 14 年から 15 年ごろは、金融環境はかなり改善されていたが、デフレが進み、資金需要が乏しかったことが確認されている。

こうした情勢を考えると、本件免許の申請理由書に書かれている申請理由（「既存の金融機関は不良債権にまみれて新規貸出しができない」）は、当時の状況を反映したものとはいいがたく、新銀行が期待するような資金需要は見られなかった。申請者のいう新銀行設立の前提条件が、当時の客観情勢にはそぐわなくなっていたといえよ

う。

しかし、当委員会の調査では、金融庁にはこうした面から本件審査にあった記録は見当たらなかった。

(2) ミドル・リスク・マーケットは存在するのか。

申請者がいう「ミドル・リスク・マーケット」とは、「金利が年平均 3% から 15% までの分野で、資金の貸し借りが行なわれる市場」を見ているようであり、この市場には、資金を借りたいと思っている中小企業や個人事業主の需要が多いにもかかわらず、安定した資金供給者が存在しない、そこで新銀行がこの分野の資金供給者になるということである。

さらに新銀行は、この資金需要者に、「原則として無担保、保証人なしでスピーディな審査で貸し出す」という。しかし、不特定多数が頻繁に取引する市場として、ミドル・リスク・マーケットは存在するのだろうか。

通常いわれているミドル・マーケットは、金利でいえば年 5% 未満の市場であって、このデフレの日本で、これを超える金利で採算が取れる通常の商取引は、通常、ありえないといえる。この分野の資金取引（貸出—借入）で、借入人としては、「一時的に短期間借り入れて、資金ギャップをつなぐ」ための資金需要はありえよう。しかし、「一時しのぎで、金利年 3—15% で借りる人は、キャッシュフローが回らず、いずれ破綻してしまうであろう。さらに、こうした企業への貸出しには、通常、金融機関は高率の貸倒引当金の積増しが要求されるであろう。

すでに平成 13—14 年には、申請者がいう「ミドル・リスク・マーケット」とは趣を異にするが、大手銀行や地方銀行では、金利は通常の水準より高く、原則担保なし、金額では平均 1 千万円未満等の中小企業向け貸出商品が市場に出ていたのである。ところが、こうした融資では、期待したような効果は期待できず、不良債権が増加したため、長続きしなかったのである。

こうした経験を考えれば、新銀行の「スモール」「メディウム」「事業性」の三分野への貸出商品に対して、貸出平均金利（総合）として、それぞれ、15.0%、11.0%、8.0%を支払う借入人が恒常的に存在する市場はなかったのであり、事実、「こんなマーケットは存在しない」と断言する専門家も多数いるのである。

したがって、こうしたマーケットを前提としたビジネス・モデルは、現実性が乏しく、このビジネス・モデルをベースとする銀行業が収益性に乏しいことは、審査の段階で明らかであった筈である。しかし、金融庁での本件審査の過程では、当委員会の調査によれば、申請者のビジネス・モデルに疑問を持って審査した記録は、見当たらなかった。

(3) スコアリング・システムをベースとする中小企業審査は有効か。

新銀行は新しい融資先の審査と与信管理の手法として、スコアリング・システムを活用した審査制度をベースとし、その結果を踏まえて、顧客と面談して、融資先を決める方式を取っている。また貸出後の与信管理も、この手法をとる方針であった。

スコアリング・モデルによる企業の業態調査とそれをベースとした融資審査方法は、平成12年頃から日本の銀行でも、かなり広く活用されるようになっており、大手銀行ではスコアリング・モデルによる企業審査をしたうえで、貸出し可能だと判断された企業に融資を実行する方法で新規融資先の開拓をしていた。

しかし、スコアリング・データだけでは不十分で、顧客訪問と経営者の人的信用面などの定性要因を加えて、審査体制の充実を図ってきた。それでも、スコアリング・モデルをベースとした融資では、とても企業の実態を把握しきれず、倒産が増え、かなりの不良債権が発生し、数年経過してみれば、全体として厳しい結果になっていることが確認されている。

また、中小企業の専門銀行である中小金融機関では、中小企業の実態はこうしたスコアリング・モデルで把握することは事実上不可能であり、経営者とのリレーションを重視した企業審査とキャッシュフローを把握できる管理体制が不可欠であるといわれており、中小企業の実態は数値上の理屈では説明しきれないことは、すでに多くの専門家が指摘してきていたのである。

さらに、新銀行が「データ・ベース会社」のデータをベースとする審査方式を取ろうとすることについては、この会社のデータ・ベースは日本全体であって広い地盤で大数法則をベースとして判断しているのに対して、新銀行の営業地盤は関東圏に限定されており、地盤の広さが大きく異なっており、理屈から見ても、妥当性が乏し

いのではないかと判断できたと思料する。

当時、金融庁内部でも新銀行が採用しようとしていた与信管理方式では、中小企業審査が不十分ではないかとの意見が出されていたようである。したがって、金融庁は営業免許を交付する前に、別の方式での審査体制を条件とするとか、申請者が応じなければ、免許申請を取り下げてもらうことも考えられたであろう。

しかし、こうした面まで踏み込まずに、営業免許を交付したことが、大きな禍根を残したのである。

(4) 自行に決済性預金を持たず、定期預金は提携銀行に振り込ませるという金融機関に銀行免許を交付したことは妥当であったか。

銀行法では、顧客の決済性預金がなくても、「定期預金」だけあれば、銀行免許の交付は可能である。しかし、新銀行の業務目的が中小企業への融資でありながら、自行に決済性預金がなければ、新銀行は融資先のキャッシュフロー（資金の流れ、受払い）を把握することができない。

融資を実行したあとで、融資先の資金の出入りを把握することは中小企業融資ではとくに重要である。しかし同行は、顧客の決済性預金がないため、銀行と融資先のリレーションが欠如しており、決済性預金がないことが、同行に不良債権が増えた一因であろう。

本件審査にあたって、金融庁内部で、「決済性預金がない金融機関に銀行免許を出すことが妥当であるかどうか」の議論はなされていたことは認められる。新銀行が中小企業専門銀行を目指す以上、金融庁は免許交付に当たって、取引先の決済性預金の必要性を強調し、免許交付の条件にすべきではなかったのか。この点、免許審査時点で、大きな点が欠落していたのである。

中小企業融資を専門にする銀行で、決済性預金がない金融機関に銀行免許を交付したことは妥当性に欠ける判断であったといえよう。

さらに重要な点は、金融機能の面からみて、「銀行とは自行内に決済性預金があり、融資実行によって、新たな資金（マネー）が創造される機能を持つ金融機関」と理解されている。ところが新銀行は、自行内に決済性預金がなく、定期預金は提携銀行にある同行の預金勘定に振り込まれ、貸出しはその勘定からの支出となる。つまり、新銀行は新たな資金（マネー）を創り出す機能を持っておらず、信

用創造機能を持たないノンバンクに類似したものである。しかし、「定期預金があり貸出しをする」ので、銀行法上、問題はないとして、銀行免許が交付された。

しかし、この免許交付が銀行法上の問題はないとしても、現在、貸金業法の金融機関（ノンバンク）である会社が、「決済性預金のない銀行にしたい」として、銀行免許を申請してきたら、金融庁はどう対処するのか。もしこのノンバンクに銀行免許を交付しなければ、「日本振興銀行だけに銀行免許を交付した」ことになり、行政上、不公平な扱いであるといわれかねない。

さらに、振興銀行が預金保険機構に加入していたために、同行の預金のうち、1000万円までとその利息は保護された。一方、ノンバンクで社債を発行している会社が破綻した場合、その社債は保護されない。つまり、決済機能を持たない金融機関という意味では同じであっても、「ノンバンク的銀行の定期預金は保護される」のに、「ノンバンクの社債は保護されない」という不公平間が発生しているのである。

5 本件銀行免許認可の妥当性について

新銀行の審査は、予備申請の最終段階〔3-（7）〕での幹部発言で明確な通り、本件予備申請を認可するには懐疑的な見解があり、最終的に認可の条件とした4項目のうち、1.2.3の条件項目（収支及び自己資本、審査体制、経営者と従業員の資質）は、そのまま、予備免許申請を否認できる要因であった。したがって、予備免許審査を終わって、申請者に正式免許の申請を控える勧告を行うのが妥当な判断ではなかったか。

ところが、予備免許申請を終了する旨の決裁文書には、「現段階ですべての事項について内容を詰め切れている状況ではないが、一方で免許審査の迅速化を考慮すると、本免許申請までにさらに詰めるべき事項について、4つの条件を付すことにより、予備審査を終了することにしてはどうか」と書かれており、そのまま、高木長官が承認印を押して、竹中平蔵大臣が決裁した。竹中大臣も当然金融庁内で指摘された事項に対して、同様の認識を有していたと思われる。

こうして、金融担当大臣の決裁により、内閣総理大臣・小泉純一郎は、申請者に予備審査の終了通知を行い、正式申請を促している。

その後、平成 16 年 3 月 15 日に本申請が出されるまでは、落合伸治氏の問題が中心となり、申請者の 5 - (1)(2)(3) で述べたとおりで、4 で指摘した本質的な問題の審査はあまり行なわれないうまま、平成 16 年 4 月 13 日に、日本振興銀行の営業免許が交付された。本件免許交付は、予備申請終了時点で指摘されたことが本申請の審査でも改善されたと見られる余地は少なく、4 で指摘した本質的な問題の審査がなされなかったと思料する。

こうした申請者の本件免許申請については、銀行法 4 条の要件を満たしているかについては疑いがあり、十分な審査をすることなくなされた本件免許の付与は妥当性を欠く不当なものであり、金融庁は免許を付与すべきでなかったと思料する。

6 本件銀行業免許認可の原因と背景

すでに述べたとおり、本件銀行免許の予備申請は、金融庁に事前の相談がなく、平成 15 年 8 月 20 日に金融庁に提出され、短期間の審査を強要されて、72 日後に 4 つの条件を付けて予備免許終了の通知が出され、実質的にほとんどそのまま、本免許として交付された。とくに予備審査が終了したあとの段階では、予備免許の審査の過程で積み残した重要課題の検討の多くを素通りして、本免許を交付した。

平成 14 年 9 月 30 日に金融庁担当大臣に就任した竹中平蔵氏は、10 月 3 日に木村剛氏を金融庁顧問に任命し、「金融分野緊急対応戦略プロジェクトチーム」に参加させ、10 月 30 日に「金融再生プログラム」が発表された。

日本振興銀行に対する銀行免許の付与は金融再生プログラムに原点があり、そこで明記された中小企業への資金の円滑化と新銀行設立構想の具体化を迅速に行なってきた結果、生まれた果実が本銀行免許である。

木村剛氏は、平成 10 年 8 月に金融監督庁が設けた「金融検査マニュアル検討委員会」の委員を務め、この時の検査部長が五味廣文氏であり、それ以来、同氏とは懇意であるといわれている。

竹中平蔵大臣は木村剛氏を金融庁顧問に任命して自らのアドバイザーとして活用し、木村剛氏はコンサルタントとして、新銀行設立

を希望している人と契約を結び、前から懇意であった五味廣文氏が監督局長のときに、新銀行の免許申請をしたのである。

こうして 竹中平蔵大臣を核に据え、「金融再生プログラム」を旗印として、金融庁内外で活動していたのが木村剛氏であり、金融庁内部では五味廣文氏が監督局長として金融再生プログラムの推進にあたり、同プログラムで明記された中小企業金融を円滑にするための新銀行の免許交付を迅速に行なうことにより、竹中平蔵大臣への忠誠を示しているかのようであった。

こうしたなかで、金融再生プログラムの早期実現に奔走する余り、審査が不十分なまま、交付されたのが、日本振興銀行に対する銀行免許であった。

五味廣文氏は、木村剛氏が創刊した「ファイナンシャル・ジャパン」の創刊準備号（2004年9月号）で、木村剛氏と対談しており、「銀行に本当に必要なのは、資本でなく“競争”だ」と話している（「週刊東洋経済」2005年7月2日号）。

このとき五味廣文氏は金融庁長官であり、木村剛氏は日本振興銀行の取締役である。金融庁長官が監督先の銀行首脳と面談することは、普通ではありえないことではないかといわれていた。

木村剛氏は、竹中平蔵氏が立候補した2004年7月の参議院選挙の応援に駆けつけており、親密振りをアピールしていた（「週刊東洋経済」2005年7月2日）。

本銀行免許の背景には、竹中大臣の指示によって作成された金融再生プログラムの実施に際して、このような人的関係が見られ、これらの要素が、予備審査段階で審査期間を他の免許審査よりも大幅に短縮させ、その後の正式免許の審査でも、本質的な問題の検討を避けてきた原因があったと疑わせるものである。

本件免許は、こうした雰囲気のもとで審査され、銀行法4条2項の銀行免許審査基準を十分クリアしたとはいえないまま、交付されてしまったのである。

第2部 本件銀行業免許認可後の振興銀行に対する指導監督の可否

「I」指導監督の関係法令の概要

振興銀行は、平成16年4月21日に開業した。金融庁の銀行に対する指導監督は、銀行法4章「監督」(24-28条)によって行なわれ、その法規に反した場合には、法第9章「罰則」(61-66条)によって、行政処分を出す。

「第4章 監督」

①法24条(報告又は資料の提出)と25条(立入検査)は指導監督の基本法規である。

24条1項では、「内閣総理大臣は、銀行の業務の健全かつ適切な運営を確保するため必要があると認めるときは、銀行(当該銀行を所属銀行とする銀行代理業者を含む)に対し、その業務又は財産の状況に関し報告又は資料の提出を求めることができる。

25条1項では、「内閣総理大臣は、銀行業務の健全かつ適切な運営を確保するため必要があると認めるときは、当該職員に銀行(当該銀行を所属銀行とする銀行代理業者を含む)の営業所その他の施設に立ち入らせ、その業務若しくは財産の状況に関し質問させ、又は帳簿書類その他の物件を検査させることができる。

24条は銀行に対する調査権を定めたものであり、25条は立入検査権を定めたものである。これらの規定は、銀行の公共性とその業務と機能の経済的重要性を保証するために、内閣総理大臣(金融担当大臣に権限委任)に与えられたものである。この権限は、銀行本体に対してのみならず、銀行代理業者及び子会社に対しても、及ぶものである。

②26条(業務の停止等)、27条(免許の取消し等)、28条は、内閣総理大臣の処分権を定めたものである。

26条1項では、「内閣総理大臣は、銀行の業務若しくは財産又は銀行及びその子会社等の財産の状況に照らして、当該銀行の業務の健全かつ適切な運営を確保するため必要があると認めるときは、当該銀行に対し、措置を構すべき事項及び期限を示して、当該銀行の経営の健全性を確保するための改善計画の提出を求め、若しくは提出された改善計画の変更を命じ、又はその必要の限度において、期限を付して当該銀行の業務の全部若しくは一部の停止を命じ、若し

くは当該銀行の財産の供託その他監督上必要な措置を命ずることができる。」

③27条（免許の取消し等）では、「内閣総理大臣は、銀行が法令、定款若しくは法令に基づく内閣総理大臣の処分に違反したとき又は公益を害する行為をしたときは、当該銀行に対し、その業務の全部若しくは一部の停止若しくは取締役、執行役、会計参与若しくは監査役の解任を命じ、又は4条1項の免許を取り消すことができる。」

④28条では、「内閣総理大臣は、前2条の規定により、銀行に対し、その業務の全部又は一部の停止を命じた場合において、その整理状況に照らして必要があると認めるときは、4条1項の免許を取り消すことができる。」

以上、26-28条の規定は、内閣総理大臣の処分権を定めたものである。26条は、銀行の業務又は財産状況に照らして必要と認めるときの処分権、27条は銀行が法令の違反、又は公益を害する行為をしたときの処分権であり、28条は業務停止命令を受けた銀行の営業免許取消権を定めている。

「第9章 罰則」

61条は「無免許営業」の罰則、62条は「免許条件違反」「業務停止命令違反」による罰則で、それぞれの罰則内容は、懲役若しくは罰金、又はこれらの併科となっている。

さらに63条から66条までは、「業務報告書の虚偽記載」「中間業務報告書の虚偽記載等」「虚偽報告・資料の提出等」「検査妨害」「他業会社移転後における総理大臣の命令違反」「清算の場合の裁判所の命令違反」などが、罰則の対象となっている。

「Ⅱ」開業から破綻までの主な経緯

振興銀行が銀行免許を取得して営業を開始してから、破綻に至るまでの主な経緯は、次の通りである。

平成16年4月13日	金融庁、銀行免許を交付
4月21日	営業開始
	落合伸治氏は営業本部長
16年10月	落合伸治氏 子会社社長に転出
11月	落合氏を懲戒解雇、阪田登副社長退任
17年1月	落合氏の請求で臨時取締役会開催、

落合氏の主張は全面否決
代表取締役社長に木村剛氏就任
小穴社長は会長へ

2月 小穴会長退任

8月 代表取締役社長に上村昌司氏(元協和銀行)就任
木村剛氏は会長就任

10月 金融庁検査(18年1月、18年4月通知)

19年4月 金融庁検査(19年10月、19年12月通知)

21年5月 金融庁検査(22年3月、22年4月通知)

21年6月 代表取締役社長に西野達也氏(元第一勧銀)

8月10日 SFCG二重譲渡問題:東京地裁で仮処分決定

14日 SFCG二重譲渡問題:信託銀行が振興銀行に
対し、「債権帰属確認訴訟」を提起

8月28日 SFCG 二重譲渡関連:信託銀行が振興銀行
に対し、「不当利得返還請求訴訟」を提起

22年5月17日 22年3月期決算公表
業務純益28億円、当期純利益 -51億円
自己資本比率7.76%、不良債権比率5.9%
木村剛会長、辞任公表

5月27日 金融庁行政処分、一部業務停止

6月11日 金融庁刑事告発 警視庁 本店などに家宅捜査

7月14日 警視庁、木村剛、西野達也ら逮捕

9月10日 銀行から債務超過報告
金融整理管財人による業務・財産の管理を命
ずる行政処分、振興銀行破綻、ペイオフ実施

*この間の金融担当大臣、金融庁長官、監督局長、検査局長は以下のとおりである。

金融担当大臣	竹中平蔵 (14.9.30-16.9.27)
	伊藤達也 (16.9.27-17.10.31)
	与謝野馨 (17.10.31-18.9.26)
	山本有二 (18.9.26-19.8.27)
	渡辺喜美 (19.8.27-20.8.2)
	茂木敏充 (20.8.2-20.9.24)
	中川昭一 (20.9.24-21.2.17)
	与謝野馨 (21.2.17-21.9.16)
	亀井静香 (21.9.16-22.6.11)
	自見庄三郎 (22.6.11-)

金融庁長官 高木祥吉 (14. 7. 12－16. 7. 2)
五味廣文 (16. 7. 2－19. 7. 10)
佐藤隆文 (19. 7. 10－21. 7. 14)
三國谷勝範 (21. 7. 14－23. 8. 2)

監督局長 五味廣文 (14. 7. 12－16. 7. 2)
佐藤隆文 (16. 7. 2－19. 7. 10)
西原政雄 (19. 7. 10－20. 7. 4)
三國谷勝範 (20. 7. 4－21. 7. 14)
畑中龍太郎 (21. 7. 14－23. 8. 2)

検査局長 佐藤隆文 (14. 7. 12－16. 7. 2)
西原政雄 (16. 7. 2－19. 7. 10)
畑中龍太郎 (19. 7. 10－21. 7. 14)
森本 学 (21. 7. 14－22. 7. 30)
細溝清史 (22. 7. 30－23. 8. 2)

「Ⅲ」監督指導第1期「16年4月－18年7月」と第1回目の検査

この期間は新銀行の開業から第1回の検査（17年11月8日から18年1月31日）を経て、どのように業績が推移し、どういう問題が出てきたかを検証する。金融庁では、16年7月の人事で、監督局長として振興銀行の設立を進めてきた五味廣文氏が長官に就任し、監督局長に佐藤隆文氏（前検査局長）、検査局長に西原政雄氏（前参事官）が就任し、いずれも3年間務めた。

（1）当初のビジネス・モデルの変質と実績

調達 は定期預金のみ、運用 はミドル・リスク・マーケットへの貸出し、審査 はスコアリング方式で面接、店舗 は本店1店舗、人員 は38名。これが開業時点でのビジネス・モデルである。

16年4月21日に開業し、預金は順調に増えてきた。1000万円までは預金保険機構が保証するとのセールストークが効果をあげ、金利は大手銀行や地方金融機関よりもはるかに高く設定し、預金はどんどん増えた。

問題は融資先、貸出先の確保である。この銀行の設立目的には、「既存銀行は不良債権にまみれて貸出しができない、貸し渋り対策

として新銀行が必要である」と明言していた。

しかし、大手行も中小金融機関も、平成 11 年（1999 年）度から導入された税効果会計による自己資本の積み上げと大手行は公的資金の注入で、不良債権処理の原資が増え、着々と不良債権を落としていった。

こうして平成 13 年頃から、各行は新規貸出し先を開拓し、融資額を増やす目標を立てていた。もともと、貸し渋りは、デフレの時に時価会計と自己資本比率規制を導入し、金融機関の自己資本を締め付ける政策をとってきた結果である。金融機関は融資を伸ばさないと収益は上がらない。だから、新規の融資先を常に開拓している。

新銀行の当初の計画では、「1 店舗だけで、あとはインターネットとダイレクト・メール（DM）方式で預金や貸出しをしよう」とした。しかし、これでは顧客の開拓は進まない。開業後、これに気がつき、店舗の増加を進め、小型店舗を次ぎ次に増やし始めた。18 年 3 月末で 14 拠点に増加し、さらに増やす計画であった。

当初、人員数は 18 年 3 月末に 74 名を想定していた。ところが、ビジネス・モデルの変更で、17 年 9 月末で 100 名に達し、18 年 1 月には、146 名に増加した。店舗の増設と人員増加が経費の増加となり、融資の伸び悩みが収益を圧迫した。こうして、同行はビジネス・モデルを、信用金庫や信用組合のような方式に、移転しようとした。

（2）ミドル・リスク・マーケットはあるのか

同行は中小企業専門銀行として、貸出しは「中小企業において需要の多いミドル・リスク・マネーに資金を供給する」ことに焦点を絞るビジネス・モデルを設定している。貸出金利は、年 3-15% を想定しており、原則として、保証は代表者保証のみとし、第三者保証、不動産担保は取らないで、スピーディに貸す（第 1 部—「2」参照）。

このマーケットをスコアリング方式による顧客の開拓と面接で、融資先を決め、与信管理を行う。同行は顧客との預金取引口座がないため、与信後の管理や状況把握が難しいという弱点を抱えている。

実績を見ると、免許を申請した時点での収支見通しよりも、はるかに悪くなっている。初年度の融資計画では融資残高を 182 億円と見込んでいた。しかし、実績は 119 億円であって、大幅に落ち込ん

でいる。

翌年度も同じで、貸出しの低迷が続く。貸出金利の年平均は 3-15% であり、デフレの日本で年 5% を超える金利で借り入れて収益が上がる商売は通常ではありえないであろうし、たとえ一時的に高金利で借りても、長続きはしない。結果、融資は伸びなかった。

ミドル・リスク・マーケットは、恒常的に安定したマーケットではないことは、こうした状況から見て、証明されていた。

同行では、融資実行後、短期間で不良債権になる案件が年々増加している。これは スコアリング方式では融資先の業態把握が不十分であること、高金利で借りればいずれキャッシュフローが回らず、短期間に破綻してしまうことの表れである。高金利で貸せば、企業は短期間にキャッシュフローが回らなくなり、短期間に不良債権になる案件が増加するのは、当然であるといえる。

開業早々、実行した大口融資案件が短期間で不良債権となり、同行の与信管理体制と内部の経営組織の杜撰な面が表面化したことも、ビジネス・モデルを変更する一因になっていた。

(3) 行政対応

この間、金融庁は法 24 条に対する報告徴求を 9 回行っており、報告を通して、かなり個別に指導していたように見受けられる。しかし、指導内容は受け入れられていないといわざるを得ない。

(4) 検査の時期

同行が開業したのは 16 年 4 月 21 日であり、第 1 回の検査が入ったのは 17 年 11 月 8 日であり、開業後 1 年 6 ヶ月での検査である。金融庁によれば、金融監督庁の発足以来、新設された銀行に対する初回の検査に比べて、遅くはなく、適切な時期に検査に入ったとのことである（新設銀行の発足から初回検査までの期間は、ジャパンネット銀行は 1 年 2 ヶ月、イーバンク銀行は 2 年 1 ヶ月、セブン銀行は 2 年 8 ヶ月、ソニー銀行は 3 年 7 ヶ月である。）。

同行は開業後、短期間で大口不良債権が発生し、さらに木村剛氏個人に関連した企業への多額の融資が実行されたことが、マスコミに報道されていた（「週刊東洋経済」2005 年 7 月 2 日）。金融庁内部でも、情報は伝えられていた。

同行の融資疑惑が出ている以上、銀行免許を交付した責任者は、

検査時期について、金融に対する疑念を払拭する意味からも、国民にしっかりと説明すべきではなかったか。

銀行免許の決裁権限は総理大臣から金融担当大臣に委任されているから、決裁責任者は竹中平蔵氏である。副大臣は伊藤達也氏、監督局長は五味廣文氏であった。竹中平蔵大臣は、16年7月2日に五味監督局長を金融庁長官に任命し、9月26日に金融担当大臣を辞任し、伊藤達也副大臣が後任の金融担当大臣に任命された。五味長官は19年7月10日まで3年間、任務を務めた。

こうした時期に五味廣文氏は、木村剛氏が企画する「ファイナンシャル・ジャパン、創刊準備号」（平成17年9月）で、木村剛氏と対談し、「銀行にほんとうに必要なのは、資本ではなく競争だ」という点で木村剛氏と共鳴し、同氏にエールを送っている。

「Ⅳ」監督指導第2期「18年7月—20年7月」と第2回目の検査

（1）ビジネス・モデルは変質、債権譲渡が始まる

この時期の問題は 同行がミドル・リスク・マーケットでの行き詰まりで新たな分野を開拓して、黒字を出せるかにあった。当時の同行では、「小口を丹念に積み上げていくのがよい」とする方針と、「収益は少なくとも大口をまとめて取り上げたほうがよい」とする方針とがあったといわれている。

営業開始後3年目の19年3月期決算では、本店ほか出張所32ヶ所、職員数221人、預金573億円、貸出金279億円であった（数字は期末残高）。この1年間の特徴は、営業拠点の新設と融資先の小口分散とを中心とする融資方針の結果、貸出先数が1年前に比べて、約2.7倍の9971先に増加した。

この結果、業務純益は3億1900万円と黒字化したものの、貸倒引当金の繰入によって、8億1700万円の経常損失となった。不良債権比率（要管理以下債権比率）は8.0%、自己資本比率は12.0%であった。自己資本比率が高いのは、融資が伸びない結果であり、収益力の弱さを示す指標でもある。

開業4年目の20年3月期決算では、貸出先数が前期比約3.9倍の3万8580先、期末貸出残高も829億円、預金残高は1273億円と前期比2.2倍となった。経常利益は4億8100万円と、初めて黒字にな

った。開業後、4年目でようやく黒字に転化したのである。

しかし黒字の原因は、当初の小口案件を主体としたビジネス・モデルから、ノンバンクからの大口債権を買い取るビジネスを取り入れたことであった。

貸金業法での金利規制が導入されたために、資金調達が困難になってきたノンバンクが、資金調達のために、手持ちの債権を同行に売却したのである。

(2) 第2回目の検査と行政対応

同行に対する第2回目の検査(19年4月18日—10月4日)がおこなわれた。

この間、法24条に基づく報告徴求は、5回行なわれた。

「V」監督指導第3期「20年7月—22年7月」と第3回目の検査

(1) ビジネス・モデルの大幅な変化

この時期に入ってビジネス・モデルが大きく変わった。ネットワーク・ビジネスを始めたことと、ノンバンクからの債権買取を増やし、量的拡大を目指す経営方針をとったことである。

平成19年ごろから、同行融資に占めるノンバンクからの債権買取額が大幅に増えてきた。木村剛氏は「2010年には貸出残高5000億円を達成し、2011年には全国200店舗を展開すること、そして、2020年には、資金量20兆円を達成する」と大きな目標をたてたと報じられていた。

貸出債権の譲渡で、融資残高が大幅に積みあがり、木村剛会長は、「同行はメガバンクを目指す」と、ビジネス・モデルの転換を述べたと伝えられている。

(2) 21年3月期決算(期末残高)

開業5年目の決算では、拠点が全国80店まで増加し、預金残高は4024億円(前期比3.2倍)、貸出残高は3134億円(前期比3.2倍)となり、経常利益は29億2200万円を計上した。要管理以下債権比率は4.9%、自己資本比率は9.6%と前期比で2.3ポイント上昇した。

こうして同行は、ノンバンクからの債権買取業務が増加し、管理態勢の整備が問題になってきた。

（３）中小企業振興ネットワーク」の設立

この期の特徴は同行が「中小企業振興ネットワーク」（以下、「NW」と記す）を設立し、この関連での融資を増やしていったことである。22年6月現在で、NW企業（正社員）に対する融資総額は2309億円である。以下の説明は、「日本振興銀行株式会社特別調査委員会（委員長 河内悠紀）が日本振興銀行へ提出した「調査報告書」から、主要点を抜粋したものである。

①「中小企業振興ネットワーク」の創設

20年7月15日、中小企業信用機構株式会社は、「中小企業振興ネットワーク」の創設を公表し、『当分の間、「中小企業振興ネットワーク」は、中小企業に対する貸出サービスを最優先の提供サービスと位置付け、20兆円といわれているノンバンクによる中小企業向けの貸出市場のうち、1%に相当する2000億円の融資ビジネスや保証ビジネス、その他の関連ビジネスを取得する』ことを目標に、以下8社で構成した。

すなわち、「①中小企業IT支援機構株式会社（ITシステム関連業務請負業）、②中小企業管理機構株式会社（総務アウトソーシング請負業）、③中小企業債権回収機構株式会社（債権管理回収業）、④中小企業支援機構株式会社（コンサルティング業、仲介及び斡旋業）⑤中小企業信用機構株式会社（貸金業、保証業）、⑥中小企業人材機構株式会社（派遣業、人事アウトソーシング受託業）、⑦中小企業保証機構株式会社（保証業、顧客管理に関する各種業務受託業）、⑧日本振興銀行株式会社が、ネットワークに参加した」と発表した。

②同行とネットワーク企業の取引実態

同行からNW参加企業への融資金の多くは、融資が実行された同日又は短期間のうちに、他の機構系企業やNW会員企業に転貸されている事実が確認されている。この背景としては、ネットワーク参加企業の多くは、機構系の中心企業である中小企業保証機構との間で、経理・財務等に係わる業務委託契約を締結し、その実印又は銀行印、預金通帳を中小企業保証機構等に預け、中小企業保証機構等の関係者が同行関係者と協議して、転貸を前提に資金繰りを決定していた。したがって、同行からの直接の融資先が最終的な資金の使途先でない疑いのある迂回融資が、多数認められている。

迂回融資が、不適切な融資方法であることは明らかであり、当時の同行経営者は、ネットワーク企業への貸出等の業務を、融資企画室に所属する数名の行員だけに担当させていたという。そのため、同行内部でも、その実態がベールに包まれており、迂回融資の実態を隠蔽しようとしていたようである。

③ 迂回融資の目的

前掲の「日本振興銀行株式会社特別調査委員会（委員長 河内悠紀）の「調査報告書」は、迂回融資の目的は次の三点であると指摘している。

（ア）実質的に大口融資規制を回避する隠れ蓑

機構系企業に対しては、その実需・返済能力を大幅に上回る融資が実施され、その資金が、機構系以外のネットワーク関連企業に迂回融資されている事例が散見されている。さらにこれらの取引は、ネットワーク関連上場会社に迂回融資されている事例が散見され、これらの取引は、ネットワーク関連上場企業に対する融資に関し、大口融資規制を潜脱する意図の下に行なわれた疑いが強い。

これらの取引の結果、多数の機構系ネットワーク企業が、その返済能力を超える融資を同行から受けたことにより、同行の信用集中リスクが顕在化していることが認められている。

（イ）見せかけの増資

さらに、とくに、平成 21 年下期における同行の第三者割当増資の中には、同行からの融資が転貸された先に渡り、転貸先がその資金で同行の増資を引き受けている疑いがあるものがある。これは、大口融資規制との関連で、自己資本をかさ上げする意図の下に、行なわれた可能性がある。

（ウ）不良債権の「飛ばし」

平成 21 年上期には、同行が保有する不良債権を、主として機構系ネットワーク企業の S P C（融資の証券化などの目的で作られた特別の会社）等に関与させた取引が認められている。こうした取引は、同行が決算期における貸倒引当金の増大を回避する意図の下に行なわれた疑いが強い。

これらの取引の結果、機構系ネットワーク企業は、その返済能力を超える多額の借金を同行から借り入れることとなり、その返済能力には重大な疑問がある。

以上のほか、「ネットワーク企業の子会社株式の譲受又は割当増資

の引き受け」、「自己査定における債務者区分を正常先等として扱うことを意図した取引」が指摘されている。

④ 同行株式保有構成の変化

ネットワーク企業を利用して、同行は株式保有構成の安定化を図り、平成 22 年 7 月現在、代表取締役（河村巧）23.0%、同行 4.3%、機構系ネットワーク企業 58.3%、その他ネットワーク系企業 14.4% となっており、実質的にネットワーク参加企業及びその関係者又は関係企業が、同行株式を 100% 保有している。

⑤ ネットワークの位置付け

以上の説明で分かるとおり、同行からのネットワーク企業への融資は、ネットワーク参加企業へ転貸されるものが多く、転貸を受けた企業はさらに転貸したり、同行の株式を購入したりしていた。

（3）22 年 3 月期の決算——大幅赤字

開業 6 年目では、営業拠点は全国 125 店にまで増加し、従来の小口分散に加え、大口の融資案件にも積極的に取り組んだ結果、貸出先は 2 万 3751 社、期末貸出残高は 4219 億円（前年比 35%）、預金残高は 5927 億円（前期比 47%）に増加した。

経常収益は過去最高の 33 億円となったが、貸倒引当金の大幅増増しによって、経常損益は 38 億 4500 万円の赤字となった。要管理以下債権比率は 6.0%、自己資本比率は 7.8%であった。

S F C G から譲渡を受けた債権のなかに、裁判所の判断で、同行の敗訴となった二重譲渡額は約 600 億円である。

（4）3 回目の検査と行政対応

同行に対する 3 回目の検査（21 年 6 月 16 日—22 年 3 月 15 日）が行なわれた。この間、法 24 条に基づく報告徴求は、4 回行なわれている。

（5）一部業務停止及び業務改善命令

22 年 5 月 27 日、金融庁は同行に対して、法 27 条に基づいて、業務停止命令を出した。その内容は、次の通りである。

「平成 22 年 6 月 7 日から平成 22 年 9 月 30 日までの間、大口融資（1 億円を超えるものに限る。ただし、既往顧客の借換えは除く。）、債権買取業務、新規業務（新商品の販売及び勧誘を含む。）並びに融資

及び預金に関する勧誘業務(広告及び宣伝を含む。)を停止すること。
命令発出日 平成 22 年 5 月 27 日、金融庁長官 三國谷勝範」

これは、検査に際して、執行役及び同行の特定の役職員が、検査資料として、提出すべきメールの一部を削除した行為は、法 63 条 3 号及び法 64 条 1 項 2 号の検査忌避等に該当する法令違反行為であると認められたことによるものである。

(6) 刑事告発

6 月 11 日、金融庁は、メールを意図的に削除した行為を、検査忌避であるとして、同行首脳を刑事告発した。同日、警視庁は同行の本店などを家宅捜査し、7 月 14 日、警視庁は木村剛氏、西野達也氏らを逮捕した。

「VI」監督指導第 4 期「22 年 7 月—9 月」

(1) 9 月 10 日、債務超過で破綻

同行の代表取締役小畠晴喜氏は金融庁に破綻報告を行なった。
その内容は、次の通りである。

①貸出しについての貸倒引当金の計上

22 年 3 月 31 日決算によれば、貸出金 4219 億円、貸倒引当金 122 億円であった。その後、金融庁からの業務命令を受け、22 年 7 月に自己査定基準を改訂し、改訂後の自己査定マニュアルに基づき、大口融資先(残高 1 億円超)の総点検(当該融資先に対する融資の資金使途、返済財源に関する資料等、融資審査・管理上必要な資料を徴求した上での、債務者の自己査定の再検証)を実施したところ、貸出金 447.871 百万円に対して、貸倒引当金の計上は 196.109 百万円となった。

②この他、訴訟損失引当金の負債計上(16.700 百万円)、過払返還請求引当金の負債計上(8.600 百万円)がある。

この結果、平成 22 年 6 月末時点で、1870 億円の債務超過になり、増資等の資本政策による債務超過解消の見込みがないことから、金融庁は、「その財産をもって債務を完済することができない」と認めたのである。

(2) 預金保険法 74 条 1 項による行政処分

同行からの破綻報告を受けて、金融庁は、22 年 9 月 10 日次の行

政処分を行なった。

「金融整理管財人による業務・財産の管理を命ずる処分」

預金保険法 74 条 1 項に基づき、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うとともに、同法 77 条 2 項に基づき、預金保険機構を同行の金融整理管財人として選任した。

この行政処分によって、同行は民事再生法を利用しつつ、金融整理管財人の下で、適切な業務運営に取り組むことになる。

こうして、同行には、日本で初めてのペイオフが採用され、1000 万円とその利息は預金保険制度で保護され、1000 万円超の預金は、同行の資産の清算が終了した時点で、残余の資産から返済される。

(3) 22 年 9 月 10 日 破綻時点の財務内容

総資産	4.935 億円
預金	6.101 億円
貸出金	4.479 億円
資本勘定	-1.870 億円 (うち資本金 183 億円)
店舗	118 店舗
従業員	829 名
自己資本比率	-46.67% (単体)

「Ⅶ」同行の顛末

調達 は 定期預金のみ、運用はミドル・リスク・マーケットへの貸出し、審査はスコアリング方式で面接、店舗は本店一店舗、人員は 38 名、これが開業時点でのビジネス・モデルである。しかし、破綻時点では、まさに様変わりの銀行になっており、「ミドル・リスク・マーケット」に依存したビジネス・モデルから、「メガバンクを目指す」とまで宣言したビジネス・モデルの結末であった。

他の銀行よりも高い金利を出し、しかも預金保険制度で 1000 万円までは元金とその利息が保証されていると宣伝すれば、預金は増加する。しかし、問題は融資先の確保である。

開業後、ミドル・リスク・マーケットでは、融資が伸びず、こうしたマーケットが恒常的に存在するとは限らないことが判明した。これが原因で開業後 3 年間、同行は赤字であったのである。

そこで、ビジネス・モデルを変え、貸金業法の改正で資金調達に悩むノンバンクの債権を大量に買い取り、融資残高を増やしていっ

た。しかし、ノンバンクの融資先は、銀行の審査基準や与信管理基準に合致する先は少なく、金融庁のマニュアルから見て、貸倒引当金を積み直す必要があった。ノンバンクからの貸出債権の買取りに際して、銀行の与信基準に合うかどうかの審査が不十分であったため、不良債権が増加し、多額の貸倒引当金の積増しで、債務超過に陥ってしまった。

同行は当初想定したミドル・リスク・マーケットが極めて小さく、銀行としての収益基盤になりえないため、銀行が従来から顧客にしないようなリスクの高いマーケットに入って、倒産してしまった。その結果、預金の元金返済が不可能になり、預金元金に発生した損失の一部が、預金保険機構の支出である。

同行の顛末から見ても、改めて明確なことは、通常の銀行では取りえないリスクまでとって融資を伸ばそうとする金融機関には、銀行免許を交付すべきではないということである。

金融再生プログラムの「中小企業融資の円滑化、新銀行の免許認可の迅速化」という方針が優先される余り、同行に対する予備審査の段階での審査と本免許での審査が必ずしも十分でないまま、銀行免許が認可されたことが、短期間で銀行破綻を招き、1000万円超の大口預金者と預金保険機構に多大の損失を与えてしまった。同行の顛末で、銀行免許の認可には、十分な審査と客観的事実に基づく判断が必要であることが、改めて、認識される。

同行の開業以来、金融庁は新設銀行の業況と経営方針の変更等に関して、同行首脳との相談にのり、また指導をしてきたことが見受けられる。開業から破綻までの6年5ヶ月間で、金融庁は同行に18回の報告（法24条に基づく報告）を徴求して監督指導に当たり、また3回にわたる検査で、融資内容、経営管理方法等に関して、粘り強く問題点を摘出し、業務改善命令を出し、その後の状況を指導監督してきた。とくに3回目の検査では、粘り強く、融資先の資金の流れを把握し、同行の融資実態を分析できたことが、その後の指導に寄与したといえよう。

しかし改善がなかなか進展しないので、22年5月27日には、一部業務停止の行政処分を課して業務改善命令による監督指導を強化したが、改善を見る前に破綻してしまった。

破綻処理として、金融庁は日本で初めてペイオフ制度を発動した。事前の周到な準備によって、金融システム全般に波及することなく、

同行の破綻処理を預金保険機構に委ねたことは成功であった。

しかし預金保険機構には、多額の損失が生じ、また大口預金者にも損失が出ている。預金保険機構の損失は、そのまま放置すれば、預金保険機構に加入している金融機関の負担となり、最終的には、預金金利の低下となって、預金者である国民の負担になる。

また金融行政上の視点から見た同行の破綻問題は、営業免許の交付を受けた銀行が当初の計画通りに業態が進展せず、経営状況が好転せずに不良化が進む場合、その悪化を回避することが極めて難しいことを例示した。

銀行法では免許取り消し条項があっても、銀行に融資先の顧客がある以上、当該銀行を閉鎖することは事実上不可能であり、当該銀行の免許を別の銀行に売却するときの問題など、多くの難題に直面する。

こうした事実から見て、銀行免許を交付するときには、慎重で十分な審査が必要であることが、改めて認識される。

以上、第2部の「本件銀行業免許認可後の振興銀行指導監督の当否」については、金融庁の同行への最初の検査時期が遅れたことを除けば、特段の落ち度は認められず、破綻に至った問題の本質は、同銀行に免許を付与したことにあると思料する。

[むすび]

開業してからの日本振興銀行は苦難の道のりで、設立当初の目標と理念はほとんど実現できないまま、破綻してしまった。しかも、預金保険機構に多額の損失を与え、金融機関と預金者に大きな負担を残してしまった。

14年9月30日に金融担当大臣に就任した竹中平蔵氏は、直ちに「金融分野緊急対応戦略プロジェクトチーム」を組織し、「金融再生プログラム」(通称「竹中プラン」)を策定させた。そのなかに、「中小企業の資金ニーズに応えられるだけの経営能力と行動力を具備した新しい貸し手の参入については、銀行免許認可の迅速化…(中略)…を積極的に進める」という文言が謳われた。

竹中平蔵氏が金融担当大臣に就任した直後に、金融庁顧問に就任したのが木村剛氏であり、同氏は「金融再生プログラム」を作成した中心人物であって、金融庁職員にこのプログラムを説明したといわれている。

この木村剛氏が支援して作り上げたのがこの銀行であった。

同行の設立の理念は、中小企業への資金供給を円滑にするために、不良債権を持たない新しい銀行を創設することが必要であり、その銀行のビジネス・モデルは「需要の多いミドル・リスク・マネー」の供給にある。「ミドル・リスク・マネー」とは、金利で言えば、年平均3-15%で折り合うマーケットで取引される資金である。この分野での「需要は多いが、供給がない、だからここへ、原則無担保、無保証で貸し出す銀行をつくろう」というのが当初の理念であった。

第I部で詳細に検証した通り、この銀行は銀行法4条2項で要求されている「財産的基礎基準」、「収支見込基準」、経営者の「人的社会的信用基準」を満たしているとはいえない銀行であり、項目によっては、当初から基準に合わないのではないかとされていた。

しかし、金融庁には「金融再生プログラム」の実現が至上命令のように扱う雰囲気があり、銀行法4条2項で慎重に審議すべしという意見が抑えられるような気風のなかで交付されたのが、この銀行の免許であった。

とくにこの銀行のビジネス・モデルであるミドル・リスク・マーケットがあるのかないのかは、当時、すでに議論がなされ、このマ

マーケットは恒常的にあるものではなく、このマーケットをベースとした銀行は、存続しえないのではないかという意見が強かった。さらに、当時の専門家の間で、大変リスクの高い融資の審査を、スコアリング・モデル方式をベースとする審査方法では、適切な審査は不可能であり、すでに多くに失敗例があることを参考にすべきだ、といわれていたのである。

しかし、「金融再生プログラム」の実現という旗印で、これらの最も重要な点が審議されなかったと見受けられる。

開業後のこの銀行の営業活動を見ると、安定的なミドル・リスク・マーケットは散発的にあっても、恒常的な安定したマーケットではなかったことが立証されている。

金融再生プログラムは竹中平蔵大臣の新しい理念でまとめられており、中小企業金融の円滑化のために新銀行を速やかに創設すべきであるとの方針と銀行法4条2項の各号との整合性の欠如が、本件審査に当たって、金融庁職員を審査不足のまま、免許交付に追い込むプレッシャーとなった。この点、以上の検証で明確である。

こうして、本来なら銀行免許を交付すべきではないのに、判断を誤らせ、「妥当性を欠く不当な免許」が交付されてしまったのである。

その結果、預金保険機構への多大な損失と預金者への負担を招いたのである。

以上