

# パイオフ解禁のための処方箋

2000 年 2 月

21 世紀政策研究所

## [ エグゼクティブ・サマリー ]

昨年末、金融審議会が「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」という答申を取り纏め、公表した後、連立与党3党は、2001年4月に予定されていたペイオフ解禁を全面的に1年延期するとともに、ペイオフ解禁後も決済性預金を1年間全額保証することで合意した。

ペイオフ延期による直接的な弊害は、金融機関の全債務を全額保護することに伴う処理コストの増大であるが、問題金融機関の処理や金融改革・再生の先送りが起きれば、金融システム改革への国際的な信認低下を招き、日本経済の自律的な回復軌道への復帰の遅れに繋がる恐れもある。ビッグバンが2001年を完了目標としていることも考え合わせると、われわれはペイオフ1年延期の影響を軽くみることはできない。

こうした問題を念頭において、金融審議会答申を踏まえつつ、恒久的な預金保険制度のあり方や金融危機管理について、われわれの見解を整理すれば次のとおりである。

第1に、システミック・リスクが懸念される事態における緊急時の対応と平常時のフレームワークは分けて考え、平常時のフレームワークは市場メカニズムが機能するように設計すべきである。

第2に、国民の金融機関に対する信頼感を確固としたものとするためには、**早期是正措置の厳格な運用**を行うべきである。ペイオフ延期の一因とされた信用組合の監督・検査権限は2000年4月に都道府県から国に移管されるが、これを機に**預金保険対象先に対する監督・規制基準の整合性を図る**べきである。

第3に、金融機関の破綻処理に当たっては、多様な処理方式の中から**最小コスト原則に基づき処理方式を選択**するよう法律に明記すべきである。こうした考え方に立てば、ペイオフの発動よりも金融機関破綻に伴う混乱を小さくできるはずの一般資金援助方式（日本版のP & A）の適用を優先することが適当である。また、破綻金融機関の承継先が現れやすい環境整備（ロス・シェアリングや譲受金融機関に対する資本増強など）や、破綻金融機関の承継先が直ちに現れない場合のブリッジ・バンクの活用も、破綻処理の円滑化のためには適当と考える。

第4に、問題金融機関を早期かつ迅速に処理すれば、預金全般に対する信頼感を喪失するような事態を回避することは可能であり、そのための事務処理体制の整備を急ぐべきである。早期かつ迅速な処理のためには、債務超過に陥る前に破綻を認定し資産内容の把握や受け皿金融機関探しが行えるよう**早期是正措置を強化**するとともに、名寄せ事務の簡素化のために**国民番号制度の導入**を検討するよう提案する。

第5に、われわれは「小さな預金保険制度」を指向すべきであり、小口預金の保護には合理性があるが、大口預金の全額保護には問題が多いため、**流動性（決済性）預金の全額保護には反対**である。仮にペイオフ延期後の期限である2002年3月までに破綻し

た金融機関に対する円滑な処理体制が整わない場合でも、対象範囲を金利がゼロの預金に限定し、それ以外の預金よりも重い保険料率を課すとともに、一定率（例えば、8～9割）の保護に止めるべきである。いずれにしても、円滑な事務処理の目途がつき次第、流動性預金特別（全額）保護のフレームワークから撤退すべきである。

第6に、金融機関の健全経営へのインセンティブを高めるためには、当面2～3段階に区分した可変預金保険料率を導入することを提案する。小さな預金保険制度の徹底に加えて、このような可変預金保険料率の導入によって一層効果的な金融機関の規律付けが行われると考えるべきである。

したがって、われわれは、ペイオフ解禁を予定通り2001年4月から全面実施すべきと考えるが、解禁延期が政治的な判断であるというのであれば、可及的速やかにペイオフ解禁を実行できるよう、次のような体制整備を提案したい。

第1に、ペイオフ解禁を延期する場合でも、日本版P&Aの導入など金融審議会が示した破綻処理の枠組みは2001年4月に導入するのが適当である。預金の全額保護は、ペイオフコストを上回る資金援助を認めることによって可能になる。そのうえで、2001年4月以降の破綻処理に当たっては、できるだけ早期にペイオフ解禁を前提とした事務処理体制（名寄せ等）を試行し、その結果（預金の全額保護を廃止した場合の預金のカット率等）を公表することを提案する。

第2に、ペイオフ解禁を実行するためには、預金の全額保護が図られている間に、問題金融機関の処理を基本的に完了させる必要があり、そのためには、監督・検査体制の一段の整備・強化や受け皿金融機関探しの機能強化などの体制整備が求められる。今後、監督当局の再編が続く中で、ペイオフ解禁のための体制整備を円滑に進めるために、金融再生委員会を2001年1月中央省庁再編時に改組・存続させ（時限措置）、金融機関の破綻認定や受け皿金融機関探しなどの実務処理に当たることとするよう提案する。

第3に、大手銀行、地方銀行、第二地方銀行に対する資本注入については、リストラや再編の先送りを防ぐため、予定通り2001年3月で打ち切る方向で検討されている。一方、協同組織金融機関である信用金庫・信用組合等にも資本注入が可能となるような法律改正が検討されているが、問題を先送りするような安易な救済に繋がらないよう厳正な基準を設けるべきである。

金融機関の破綻に伴う混乱をおそれて破綻処理を遅らせる弥縫策をとったり、預金の全額保護を続けていれば、金融システムの健全化やペイオフ解禁への対応が遅れ、いつまでもたっても市場メカニズムに基礎を置いた枠組みに移行することはできない。思い切って市場メカニズムに基礎を置いた枠組みに移行すれば、そのことが金融システムの健全化に役立つという認識に立って金融改革を進めていかなければならない。

## 目 次

	頁
エグゼクティブ・サマリー	
1．はじめに      ペイオフ延期の背景と問題点	1
ペイオフ延期は改革に対するバックラッシュ	1
ペイオフ延期の弊害	3
2．預金保険制度の役割とその変化	4
預金保険制度の目的と機能	4
海外の預金保険制度の潮流	6
米国の預金保険制度・破綻処理から何を学ぶか	6
3．わが国におけるセーフティネットの整備とペイオフ解禁による影響	8
わが国における預金保険制度の設立・発展	8
包括的なセーフティネットの整備	9
ペイオフ解禁により予想される影響	10
資金シフトが金融機関経営の健全化を促進	12
4．預金保険制度改革と金融危機管理	12
(1) 矛盾を内包する金融審議会答申	12
(2) 恒久的な預金保険制度のあり方と金融危機管理	13
平常時のフレームワークと非常時の例外措置	13
早期是正措置の厳格な運用	14
最小コスト原則に基づく処理方式の選択	14
早期かつ迅速な破綻処理方式の整備	14
流動性預金全額保護の問題点	15
モラルハザードを防止する枠組みの整備	16
(3) ペイオフ解禁のための体制整備	17
(補論) 海外の預金保険制度の動向	19
(資料) ペイオフ解禁に関する金融審議会答申の骨子	28
(図表)	29
(引用文献)	37

# ペイオフ解禁のための処方箋

## 1. はじめに      ペイオフ延期の背景と問題点

### ペイオフ延期は改革に対するバックラッシュ

わが国の金融機関は、1996年11月のビッグバン断行宣言に伴い、投資家の自己責任に基づく資源配分を通じたリスクの配分や組み替えによる金融革新を担うべく、経営合理化を進めてきた。この過程で、不幸にして97年11月以降システム・リスクに襲われたが、金融再生委員会、金融監督庁、大蔵省、日本銀行等関係者の対応が効を奏して、金融秩序の回復をみつつある。したがって、**ビッグバンの精神に立ち戻り、2001年4月のペイオフ解禁<sup>1</sup>（凍結解除）を迎えるのが本則である。**こうした改革に伴う「預金と貸出を通じた伝統的な金融機能の収縮」は、わが国経済の再生に必要なパブルの清算とリスク・キャピタルの創出を進めるうえではむしろ当然と考えられる<sup>2</sup>。われわれは、こうした認識に立ち、これまでペイオフ解禁を予定通り進めるべきとの提言を行ってきた。

しかしながら、昨年末、金融審議会が「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」という答申を取り纏め、公表した後、連立与党3党は、**2001年4月に予定されていたペイオフ解禁を全面的に1年延期するとともに、ペイオフ解禁後も決済性預金を1年間全額保証することで合意した。**延期の直接的な理由は、経営基盤の弱いとされる信用組合の監督・検査権限が2000年4月に都道府県から国に移管されることになっており、2001年3月までに検査や問題先の処理が間に合わないとの判断である。そこで、信用組合だけを対象とした部分延期論も一時浮上したが、これには他の中小金融機関の反発も強く、また一部の業界だけを延期すればその業界に信用不安懸念が高まるとの判断もあって、結局ペイオフ解禁を予定通り実施することを支持していた大手銀行を含めた全面延期の方向が打ち出されたのである。

今回の延期措置について、ペイオフ解禁の前提とされた信用不安を醸成しやすい環境から脱却ができないのであればやむを得ないとする考え方も一部にみられる。非常時モードから平常時モードに切り換えるのは時期尚早だという判断である。しかし、ペイオ

---

<sup>1</sup> ペイオフは「破綻金融機関の預金者に対する直接的な保険金の支払い」を指すが、ペイオフ解禁は破綻金融機関の処理がすべてペイオフによって行われることではなく、「破綻金融機関の資産内容によっては預金の全額保護が図られないこと」を意味している。

<sup>2</sup> 因みに、金融機関の貸出残高と名目GDPを比較してみると、1970年代後半には貸出残高はGDPの6割程度であったが、パブルのピークにはGDPの規模を超え、現在も膨張した貸出残高の整理・縮小は捗々しくない（図表1）。金融の再生とは、貸出過剰の解消が起きるような仕組みを整えることである。

フ解禁に向けて、大手銀行を皮切りにディスクロージャーの拡充、不良債権の処理、財務内容の健全化（自己資本の増強、償却・引当ての適正化等）といった経営体質強化や問題金融機関の破綻処理の促進等が順次進められてきている。延期の根拠とされた信用組合についても、監督・検査権限の移管後、金融監督庁が2001年3月末までに検査を完了するよう準備が進められていた。とすれば、信用組合の検査・処理問題はペイオフ延期の単なる口実に過ぎず、ペイオフ解禁を迎えるために必要な経営効率化が遅れている金融機関の保護が実際の目的ということになる。実際、ペイオフを解禁すると、そうした対応の遅れている金融機関から預金流出が起きることが懸念されていた。われわれは、非効率な金融機関から効率的で健全な金融機関に資金シフトが起きることは金融システム効率化の観点からはむしろ望ましいと考えるが、こうした改革に伴う痛みは受容されなかったのである。そして、その背後には、ペイオフ解禁が断行されれば、金融機関は生き残りのために借り手である企業に経営効率化を迫ることになるため、借り手がペイオフ解禁に拒否反応を示したという事情があったようである。そうした中小企業への配慮が金融改革よりも優先されたわけであり、「借り手企業の反乱」が金融改革を阻んだといつてよいであろう<sup>3</sup>。ペイオフ延期は、一番弱い業態に足並みを揃えて行政を進めるといふ意味での護送船団行政の復活であり、非常時システムの常態化が意図されたとも考えられる。

このように、今回のペイオフ延期は、昨年10月の内閣改造後に行われた介護保険の負担先送りなどと軌を一にする**経済改革に対するバックラッシュ**と捉えざるを得ない。実際、昨年末には自民党内に行き過ぎた規制緩和に反対する議員連盟「日本経済を活性化し中小企業を育てる会」が発足し、規制緩和計画を慎重に再検討するよう求め、本格的な活動を開始すると伝えられる。こうした動きが政府の行政改革本部規制改革委員会の活動を制約することになれば、競争を通じた秩序の形成が進まず、日本経済の活性化に大きな遅れをとることになりかねない<sup>4</sup>。

---

<sup>3</sup> ペイオフ延期の理由は、与党3党合意文書（1999.12.29）では、「今後、中小企業対策に万全を期するなど、わが国の経済を確実な安定軌道にのせるためには、一部の金融機関においては、さらに改善を必要とするところがある。政府が適切な検査、監督、指導を行うとともに、金融機関も自ら一層の改善、努力を行い、より強固な金融システムの構築を図るべきである」とされている。

<sup>4</sup> 例えば、宮内義彦規制改革委員長は、「規制改革国際シンポジウム」（1999.12.6開催）において、わが国の規制改革を阻む要因として次の5点を挙げ、日本経済を活性化させるためには、こうした要因を取り除くことが不可欠と主張している。

税制、補助金が競争制限的に働いている。

競争政策が不十分である。規制緩和に止まらず、競争促進を図るといふ視点に立って、公正取引委員会、独禁法、企業法制を見直す必要がある。

国営事業が金融業から旅館業に至るまで広範に存在し、規制改革の障害となっている。

医療、福祉などパブリックの概念が認められる分野はパブリックで対応すべきという考え方が支配的である。パブリックの分野に私企業を入れることによって、効率化が進む。

## ペイオフ延期の弊害

ペイオフ延期による直接的な弊害は、金融機関の全債務を全額保護することに伴う処理コストの増大であるが、問題金融機関の処理や金融改革・再生の先送りが続くことになれば、金融システム改革への国際的な信認低下を招き、日本経済の自律的な回復軌道への復帰の遅れに繋がる恐れもある。

第1に、これまで金融システム安定化と預金者保護のために60兆円の公的資金枠が用意され、来年度さらに10兆円の増枠が計画されているが、ペイオフ延期により破綻処理コストが増大し、公的負担が膨らむことになる(破綻金融機関の損失を公的に負担)。

第2に、これまでペイオフ解禁に向けて金融機関の経営合理化が進められてきたため、ペイオフが1年延期されれば、こうした動きが先送りされる恐れがある。問題金融機関の処理が先送りされることになれば、資産劣化に伴い最終的な処理コストが肥大化するのみならず、正常な貸出先への融資が絞られ、企業金融の円滑化がむしろ阻害される恐れもある。問題金融機関を温存させることは、金融仲介コストを高め、産業基盤を弱めることになる。金融が非効率であれば、産業界にそのつけが回ることになるのである。こうしたことを続けければ、大口預金のリスク・キャピタル化や金融仲介経路のリスク分散のために必要な「間接金融から直接金融へのシフト」も進まない。

第3に、ビッグバンが「わが国金融システムの改革 2001年東京市場の再生に向けて」に明示されているように2001年を完了目標としていることも考え合わせると、ペイオフ解禁がビッグバンの完了目標より遅れることによる金融改革・再生の機運後退は否めず、金融システム改革への国際的な信認低下が起きる恐れもある。こうしたことが起きれば、「改革を実行できない日本」に対する海外投資家の日本売りを招き、日本の国債や金融機関の格付けの引下げ、長期金利の上昇などに繋がる懸念もある。

したがって、われわれは、ペイオフ解禁を予定通り2001年4月から全面実施すべきと考えるが、解禁延期が政治的な判断であるというのであれば、最終的な処理コストの増大や国際的な信認低下といった問題をできる限り抑制するために、可及的速やかにペイオフ解禁を実行できるような体制を整備するよう要望したい。こうした考え方に基づいて、以下では、預金保険制度の役割やわが国におけるペイオフ解禁の影響などを整理した後、金融審議会答申を踏まえ、ペイオフ解禁をできるだけ早期に実行するための処方箋を提示することとしたい<sup>5</sup>。

---

地方政府が地元企業優先等の競争改革に反する行動をとっており、中央の考え方と逆になっている。

<sup>5</sup> ペイオフ延期が政治的に決着したのに、今更この問題を取り上げて意味がないとの考え方もあろう。しかし、われわれは、なぜ延期されたのか、延期によってどういう問題があるのかを明確にしておく必要があると考える。再延期については、関係閣僚があり得ないと明言しているが、与党の一部に先のことはわからないと再延期に含みを残す声もある。またペイオフ解禁に際して、流動性預金の全額保護の他にも暫定措置が追加されるおそれ

## 2. 預金保険制度の役割とその変化

### 預金保険制度の目的と機能

ペイオフ解禁を巡る議論が混乱し、延期論が台頭した背景には、預金保険に対する安易かつ過大な期待があると考えられる。そこで、まず最初に、預金保険制度の目的と機能について簡単に整理しておこう。預金保険制度の目的としては、一般に、預金に対する信認回復（確保）による信用秩序の維持（金融システムの安定化）、社会的公正の見地からの小口預金者保護、が挙げられる。両者の関係をどう考えればよいのであろうか。

第1の信用秩序の維持という目的は、私的な金融仲介機関である銀行が決済システムの中核を担っていることに基づいている。一般に、銀行は、次のような資産・負債面の特徴から、流動性不足や支払能力不足に陥りやすい。

銀行は元本保証のある預金で資金調達を行っているが、元本保証付きの金融商品は、資産内容（債務超過か否か）に関係なく先着順で額面による引出し・解約が行われるため、預金者が何らかの理由で銀行の支払能力に不安があると考えられる場合に、取付けに合いやすい。

銀行は、通常必要とされる支払準備しか手元に保有していない（部分準備銀行制度）ため、一たん取付けが発生すると、銀行はすべての支払に応ずることはできない。

預金者、とくに小口預金者は、一般的に金融機関経営に関する情報収集・分析力が十分ではなく（情報の非対称性）、漠然とした信頼感に基づき預金をする傾向があるため、一つの銀行の破綻が他の健全な銀行への取付けに発展しやすい。

このため、銀行破綻によるシステムミック・リスク<sup>6</sup>を防止することを目的として、事前的な監督・規制のみならず、中央銀行による最後の貸し手（LLR）機能、預金保険制度といった事後的なセーフティ・ネットが構築されている<sup>7</sup>。

---

もある。そういうことのないようにするためにも、ペイオフ解禁の必要性を国民的なコンセンサスとしていく必要があると考える。

<sup>6</sup> システムミック・リスクとは、「個別金融機関の倒産、特定の市場または決済システム等の崩壊が、他の金融機関、他の市場、または金融システム全体に波及するリスク」（BIS グローバル金融システム委員会プロミセル・レポート）のことを指している。システムミック・リスクという言葉が使われるようになったのは1980年代に入ってからのものであるが、その意味は原理的には必ずしも新しいものではない。システムミック・リスクは、私的な金融仲介機関である銀行が通貨および準通貨の供給機関として重要な担い手となっている現行決済システムのもつ脆弱性（vulnerability）を象徴的に表わすものといえる。

<sup>7</sup> こうしたセーフティネットとは異なる方法で金融システムの安定化を図ろうとするアプローチとして、100%準備銀行制度やナローバンク論といった考え方がある。100%準備銀行制度は、部分準備銀行制度のもつ脆弱性を解消するため、銀行に預金と同額の支払準備保有を義務づける制度である。この制度の下では、銀行は、金融仲介活動を行うこ

第2の社会的公正の見地からの小口預金者保護を目的とした場合、保護範囲の狭い小さな預金保険制度になる。こうした預金保険制度も、結果として信用秩序の維持に資する面がある。どちらを主たる目的にするかによって、預金保険制度の規模やその他の信用秩序維持の枠組みが異なることになる。

そこで、次に、**預金保険制度が信用秩序維持の枠組みの中でどう位置付けられるか**について整理しておく。預金保険制度のみによってシステミック・リスクを回避しようとするれば預金の全額保護が不可欠となるが、預金を全額保護すれば、金融機関、預金者、監督機関等のモラルハザードの問題を招来する(混乱回避とモラルハザード回避のトレード・オフ)。すなわち、預金者は金融機関を監視し、規律付けを行うという意識が希薄化し、金融機関の健全度合いにかかわらず高利の預金を選択する。こうした状況では、金融機関経営者のリスク意識は後退し、リスクの高い資産への投資に向かうことになる。一方、監督機関も事後的な対応措置に依存しがちとなり、金融機関監視機能がおろそかになりかねない。こうした関係者の行動が相互に作用し、問題金融機関の増加・延命とこれに伴う処理コストの増大、ひいては預金保険料や公的負担の増加に繋がる可能性がある。こうした問題を抑制するには、金融機関に対する厳格な規制・監督とそれに基づく問題金融機関の早期発見・早期処理が必要になる。換言すれば、市場からの退出ルールを明確化することである。こうした枠組みでは、**破綻金融機関の預金の保護(払戻し保証)よりも、迅速な破綻処理機能が重要**となる。

預金全額保護の下では、モラルハザードの問題が深刻化するため、問題金融機関の早期処理を完全に実施するためのモニタリング・コストはきわめて高くなると考えられる。近年、金融機関の監督に関して、規制対象先のインセンティブと整合的な方式という意味での**インセンティブ・コンパティブル・アプローチ**<sup>8</sup>が提唱されているが、こうした考え方は預金保険制度のあり方についても参考となる。すなわち、預金保険制度を**金融機関、預金者、監督機関等のインセンティブと整合的(インセンティブ・コンパティブル)**な枠組みに改革し、モラルハザードを抑制する方がコストが低く、合理的となる。金融自由化の世界では、問題金融機関の高利の預金調達というかたちでのモラルハザードを誘発しやすいため、こうした**インセンティブ・コンパティブルな枠組みが一層重要**になる。そのための一つの方法は、預金保険の保護範囲の制限を強め、小口預金者も一部負担を求められることがあり得る仕組みとすることである(市場規律の活用)。保護

---

とができなくなる。また、ナローバンク論は銀行業務を決済業務のみに限定するという考え方で、運用は国債等の信用リスクのない(小さい)資産に限定される。最近の決済専門銀行構想は、ナローバンクを具体化しようとするアプローチとして位置付けられよう。

<sup>8</sup> 1996年7月に行われたシカゴ連銀主催のコンファレンスで、シカゴ連銀のマイケル・モスコウ総裁が、銀行監督を命令と管理(command and control)のアプローチと、インセンティブ・コンパティブル・アプローチに類型化し、後者を長期的に考えればより望ましいアプローチとして提唱した。また、Garcia,G [1999]は、インセンティブ・コンパテ

範囲の縮小された預金保険制度がシステミック・リスク防止のために果たす役割はより限定的なものとなる。第二に、**可変預金保険料率**(金融機関のリスク度に応じた保険料率設定)を採用すれば、金融機関の経営健全化へのインセンティブが高まり(効果的な監督・規制によるコーポレート・ガバナンスの強化)、一律保険料率のもつ健全な金融機関に対する不公平という問題も是正される。

このように、**預金保険制度は、監督・規制や市場規律(ディスクロージャー)が有効に機能し、問題金融機関の早期処理が図られるとともに、システミック・リスクが懸念されるような場合にはLLR機能が適切に発揮されてこそはじめて有効に機能するものである。預金保険制度のみに過度に期待するのはバランスのとれた議論ではない。**

### 海外の預金保険制度の潮流

それでは、現実の預金保険制度はどうなっているのだろうか(補論参照)。海外の預金保険制度(1999年4月現在68か国に設置)を点検してみると(図表2)、英国<sup>9</sup>のように小口預金の保護も一定割合にとどめる国が4分の1(16カ国)ある。また米国で金融機関の経営健全化へのインセンティブを高めるために1993年に導入された**可変預金保険料率**を採用する国が、近年、欧州、アフリカを中心に急増し、すでに全体の3割(21カ国)を占めるに至っている。可変預金保険料率は、預金保険によるカバー率の高い国で採用される傾向がみられる。このように、金融構造の違い等を反映して方法は異なるが、**インセンティブ・コンパティブルな預金保険制度の構築が世界の潮流となっている。決済機能を保護するために、平常時に流動性預金を全額保護している国はどこにもない。**

### 米国の預金保険制度・破綻処理から何を学ぶか

こうした中で、わが国の預金保険制度改革のモデルとされている米国のFDICも、金融環境の変化に伴い変貌を遂げてきている。そこで、簡単に振り返ってみると、連邦ベースの預金保険制度であるFDICは、大恐慌後の金融再建のために、競争制限的規制(預金金利規制、銀行と証券の分離等)と同時に導入された(1933年銀行法)。FDICの設立により、米国固有の銀行制度や複雑な監督制度に大きな変更を加えることなく、地方の小規模銀行の保護と連邦規制対象先への取り込み(保護と監督・規制は表裏の関係)が図られたのである。FDICは、その後の発展過程で、付保限度額の引上げや破綻処理方法の拡充(P&Aの導入等)などにより、実質的に預金の全額保護を図る枠組みを整備していく(図表3)。

---

ィブルな預金保険制度を提唱している。

<sup>9</sup> 英国の付保限度は預金の90%。ただし、1預金者当たり18千ポンドまたは2万ユーロのうちいずれか大きい方を上限とする。

しかし、1980年代の規制緩和（金融自由化）に伴い、預金保険の役割が見直されるに至る。すなわち、FDICは、「規制が縮小すれば、銀行の破綻リスクが高まるため、預金保険制度の役割が一層重大となる」が、一方で、「論理的には、規制緩和と預金保険の保護範囲縮小は同時進行が当然」というジレンマへの解決を迫られることになる。金融自由化の進展過程で、保護の対象となる銀行や預金者が預金の実質的な全額保護を求めてきたこの制度を悪用するというモラルハザードの問題が顕現化、深刻化したためである（典型的には、問題銀行の高利の大口預金調達による延命）。FDICは、こうしたジレンマに悩む中で、銀行の経営破綻の急増とそれに伴う保険基金収支の大幅悪化という事態に直面した後、1991年に預金の実質的な全額保護を図る枠組みが見直されるなど、インセンティブ・コンパティブルな制度へと変貌を遂げた。

こうしたFDICの制度改革の中から学ぶべきポイントは、次の3点に整理できよう。

破綻処理方式の採用基準について、平常時には最小コスト原則を採用（近年、付保預金P&Aを最も活用）する一方、非常時対応として「システミック・リスクを根拠とする例外」規定を設けていること。

預金保護範囲の実質的な縮小（大口預金の一部切り捨て措置の導入）に際して、預金者の負担をできる限り抑制する枠組み（予想清算配当の前払いや預金者優先原則等）を制度化するとともに、問題銀行の早期処理を導入したこと。一方、預金者に負担があり得る仕組みが導入されたことで、預金者も10万ドル超の非付保預金の圧縮に努めてきたこと（預金分散・投資分散、スウィープ勘定による決済預金残高の圧縮など）。

モラルハザード防止のため可変預金保険料率や問題銀行の早期処理のほか、直接的な取引規制（ブローカー預金の取入れ規制）も導入していること。

このように、理論的にも、また海外の預金保険制度の実態をみても、信用秩序の維持の手段として預金保険制度による預金の保護（払戻し保証）に過大な期待を抱くべきではないし、また規制緩和が進めば預金保険の役割もそれに即応したインセンティブ・コンパティブルな枠組みへと変容を迫られるとあってよい。

### 3. わが国におけるセーフティネットの整備とペイオフ解禁による影響

#### わが国における預金保険制度の設立・発展

それでは、わが国の預金保険制度はどのように発展してきたのであろうか。預金保険制度改革の検討に先立ち、これまでの経緯を簡単に整理しておくこととする。

わが国では、米国に預金保険制度が設立された当時は、預金保険制度に対する否定的な見解が大勢を占めていた<sup>10</sup>。しかし、1960年代（昭和40年代中）からいわゆる「金融効率化」が進められる中で、預金保険制度に対する考え方も変化し、1971年（昭和46年）7月、「預金者保護と金融機関保護」の分離を図るために、預金保険機構が設立された。預金保険機構の機能はペイオフ方式のみで、保険金限度額（100万円）は、個人預金については預金者数の97%、預金額の81%がカバーされるとの試算に基づき定められた。その後、預金保険機構は、保険料率引上げや保険金支払限度額の引上げのあたりで拡充される（図表4）。預金保険機構にとって一つの転機となるのは、1986年に保険金限度額の引上げ（限度額1千万円、個人預金の9割保護が目安）と合わせ、資金援助方式（破綻金融機関と合併等を行う金融機関に対する資金援助）が創設されたことである。こうして預金保険制度は、「大衆預金者あるいは少額貯蓄者の保護」という従来の制度から、「一般預金者の保護を通じる信用秩序を維持するための制度」（1985年6月金融制度調査会答申「金融自由化の進展とその環境整備」）へと変貌を遂げることとなった。ただし、金融機関預金は引き続き対象外とされた。その後、バブルの崩壊に伴い不良債権を抱えた金融機関の破綻処理に際して、1992年以降、資金援助方式（ペイオフ・コストの範囲内）が発動されるようになった。

---

<sup>10</sup> 1927年（昭和2年）の銀行法制定時の議論をみると、弱小銀行の整理に重点がおかれ、預金保険制度はむしろ銀行の健全性維持のための努力を阻害するものとの否定的な見方が一般的であった。このような考え方から、世界に類をみない急速な銀行合同（最終的には馬場蔵相による「一県一行主義」）が推進されたのである。こうした銀行合同が進められたのは、ある程度の規模を持った銀行でなければ安全性も収益性もまた金融機能も十分に期し難いとの考え方が支配的であったことによるとみられる。当時米国が、小規模金融機関の存立基盤を維持することを一つの狙いとして、預金保険制度を導入したのとは対照的である。

もう一つの相違は、米国では1933年に銀行・証券の分離を定めたグラス・スティーガル法制定と同時に預金保険制度が創設されたのに対し、わが国では1948年（昭和23年）の証券取引法第65条制定時に同制度が創設されていないことである。証券取引法第65条については、投資目的の証券保有が容認されていることも合わせ考えると、銀行がリスクの高い証券業務を営むことを禁止して預金者の保護を図ったというよりも、過度な「間接金融の優位」の是正を狙いとした「証券会社発展の制度的基盤の提供が第一義」との見方もある。当時、預金保険制度の設立という発想が生まれてこなかったのは、こうした金融構

## 包括的なセーフティネットの整備

その後、金融システムの安定化を図る過程でセーフティ・ネットが順次拡充され、**2001年3月までの時限措置**として、預金等の全額保護の枠組み、公的資本投入の枠組み、ブリッジ・バンクや特別公的管理（銀行の一時国有化）などの包括的なセーフティ・ネットが整備されることになる。

まず、1996年6月に預金保険制度の強化、破綻金融機関の処理の迅速化、問題金融機関の経営の早期是正を図っていくために必要な措置などを織り込んだ**金融3法**が成立し、5年間に金融システムの健全化を図ることとされ、**2001年3月までの特例措置**として**預金を全額保護する枠組み（パイオフ凍結）**が整備された。預金全額保護の特例措置は、金融機関のディスクロージャーが必ずしも十分でないこと、信用不安を醸成しやすい金融環境にあることから、金融機関の破綻処理の負担を預金者に直接求めるのは困難という認識の下に採用されたものである（非常時体制）。こうして破綻金融機関の受け皿金融機関や破綻信用組合のための整理回収銀行に対しパイオフ・コスト（保険金支払に要すると見込まれる費用）を上回る特別資金援助が可能となった。このための財源として、特別保険料が徴収されるとともに、信用組合の破綻処理にのみ公的資金投入の道が開かれた。

また、1997年11月の相次ぐ大手金融機関の破綻により、金融システム不安が発生したため、**金融機関の預金等の全額を保護**するとともに、インターバンク取引等の安全を確保することとされた（2001年3月までは、特別資金援助の制度を使って破綻金融機関等の債権は合併先に引き継がれるため、預金保険対象外の金融債等も全額保護が可能とされる）。

さらに、1998年2月の**金融システム安定化2法**の成立により、金融システム動揺に備えるための財源（公的資金枠30兆円）と枠組みが整備された。

預金の全額保護の徹底（特例業務勘定 公的資金枠17兆円、うち交付国債7兆円・政府保証10兆円）が図られ、信用組合以外の預金取扱金融機関の経営破綻にまで公的資金投入の対象が拡大された（整理回収銀行について、信用組合以外の一般金融機関の受け皿銀行としての機能が果たせるよう機能を拡充）。

貸し渋り（クレジット・クランチ）を解消し、金融システムの安定化を図るため、健全な金融機関の自己資本充実（金融危機管理勘定 公的資金枠13兆円、うち交付国債3兆円・政府保証10兆円）を図る枠組みが整備された（98年3月末に大手銀行に対し1.8兆円の公的資本が注入された）。

1998年8月には、金融再生トータルプラン関連法案が国会に提出され、破綻金融機関の健全な借り手保護にも配慮したブリッジ・バンク構想（ニューマネーを供給する機能を有した受け皿を設立しうる制度、13兆円の公的資金枠を活用）が検討され、この

---

造が背景となっていたとも推測される。

考え方は金融再生関連法で具体化される。

その後、1998年10月には、**金融再生関連法と金融機能早期健全化法**が成立し、金融機関が破綻した場合の預金者保護の徹底と借り手企業への悪影響防止を図るための制度整備（金融再生勘定 金融整理管財人、公的ブリッジ・バンク、特別公的管理等 18兆円の政府保証枠）及び健全金融機関に対する公的資金注入を含む金融機能早期健全化スキームの導入（金融機能早期健全化勘定 資本増強等 25兆円の政府保証枠）などが整備された（99年3月末に大手銀行に7.4兆円の公的資本が注入された）。これにより、金融システム安定化のための財源（公的資金枠）も、従来の30兆円から60兆円へと大幅な拡充が図られた（旧金融危機管理業務に係る13兆円は廃止）。

金融システム安定化と預金者保護のための公的資金枠は、来年度予算で10兆円増枠され、総枠70兆円となる。預金者保護の徹底のために6兆円（特例業務勘定の交付国債）追加されるほか、ペイオフコスト内の破綻処理（一般勘定）のための借入に新たに4兆円の政府保証枠が設定される。

こうした包括的なセーフティ・ネットは、わが国の金融システムが安定性を取り戻すためには必要不可欠であったとみられるが、金融機関の全債務を全額保護する緊急避難的な時限措置にいつまでも安住することになると、金融機関・預金者等のモラルハザードの顕現化・深刻化、ひいては公的資金投入等の社会的・経済的コストの上昇に繋がりがねないため、適当ではないと考えられる。これまでの内外の破綻処理事例等をもとに、ビッグバンの精神ともマッチした社会的・経済的コストの小さい破綻処理の枠組みを再構築していくことが求められている。

#### ペイオフ解禁により予想される影響

そこで、預金全額保護の特例措置が廃止された場合の影響について、わが国の金融構造との関係、これまで投資家に損失が発生した破綻事例から得られる教訓、預金者のペイオフに関する意識をもとに考えてみよう。

まず第1に、わが国の金融構造の特徴を考えれば、**預金保護範囲縮小のインパクトは米国より大きいと考えられる（中間的な処理方法の必要性）**。

金融機関の平均規模が米国より大きいため、ペイオフの適用可能性は米国よりもさらに小さく、一方でペイオフ処理によるインパクトがその分大きくなる可能性がある。

間接金融比率（とくに銀行部門の比率）が高い（資金調達のための代替ルートが狭隘）ため、ペイオフによる信用不安・国民経済への影響がその分大きくなる可能性がある（家計の金融資産に占める現・預金のシェア<1999年9月末> 日本55%、米国11%、図表5）。

預金保険のカバー率（名寄せ前、約6割）が米国（名寄せ後、約8割）より低いため、ペイオフによる影響がその分大きくなる可能性がある。

郵便貯金との競合があり、イコール・フットイングが確保されないと、資金シフトにより深刻な影響が出る可能性がある。

第2に、ペイオフ解禁により、大口預金者に損失が発生した場合の影響を予測するに際して、これまでに投資家に損失が発生した破綻事例を振り返ってみると、当該市場取引への影響が出ているが、これにはリスク感覚の希薄さも一因となっているとみられる（国民への理解しやすい説明の必要性）。

個人の金融取引に関しては、日産生命の破綻（1997年4月）の処理に際して、払込保険料は保護されたものの、運用予定利回りの引下げに伴い保険金額が減額されることが、その後の保険市場に影響を及ぼした（保険の解約の広がり等）。さらに東邦生命破綻（1999年6月業務停止命令）の影響にも注意が必要であるが、この間の保険契約者保護機構の整備もあり、保険解約等の動きは一巡してきたように窺われる。一方で、現状では、預金以外の金融機関債務が保護されているほか、破綻金融機関が関連する抵当証券（金融機関にとってオフバランス）の保護（購入者からの買い戻し）にも、結果的に預金保険機構の資金が一部使われている<sup>11</sup>。個人の資産運用に関して、保護のルールや、リスクとリターンの関係についての十分な啓蒙活動が必要であろう。

プロの金融取引に関しては、三洋証券の破綻（1997年11月、会社更生法適用）の際に無担保コール取引にはじめてデフォルト（債務不履行）が起きたことから、マネーマーケットでの取引が急速に収縮し、市場が機能不全に陥りかけた。これには、従来のリスク管理意識が希薄であったことによる過剰反応という面も指摘されており、これを機にリスク管理の重要性が再認識されたという側面もあろう。

第3に、預金者のペイオフに関する意識はどうであろうか。日銀の「生活意識アンケート調査」（1999年9月実施）によれば、預金保険制度の認知度は全体の6割強であるが、世帯貯蓄残高別にみると、1千万円以上の世帯の認知度は8割と高い。また、金融不安・金融機関は破綻のニュースを聞いて、預け替えや分散を実施したり、検討している人は3人に1人の割合で存在している。

因みに、家計の貯蓄残高（貯蓄と消費に関するアンケート調査、平成11年）をみると、一世帯平均1,366万円（うち民間預貯金526万円、郵便貯金255万円）で、一般的な家計の貯蓄は1人1千万円までの付保で概ねカバーされていることになる。なお、特例措置が廃止され、1人1千万円の保護に戻った場合、どの程度の預金が保護対象外となるかをラフに試算してみると（国内銀行と信金の合計、1999年3月末時点）、名寄せ前で、個人預金の1~2割、法人預金の約7割、全体では3~4割を占めるとみられる（図表6）。

---

<sup>11</sup> 例えば、拓銀は、抵当証券訴訟で、同行職員が販売に関与したたぐざん抵当証券の購入者に対して証券購入代金の一部として購入額の85%を支払うとの和解勧告を受諾した。

## 資金シフトが金融機関経営の健全化を促進

こうした状況の下で、ペイオフ解禁に伴い大口預金にロスが発生することになれば、大口預金の分散シフトが進むと考えられる（資金シフトには、預入期間短縮化という質的变化もある、図表 7）。米国のように、個人の金融資産運用の多様化や企業の決済預金残高の圧縮といった対応も進展することになる。資金シフトのうち、健全な金融機関への預け替え（金融機関の選別による「質への逃避」）は、金融機関に対し経営健全化へのインセンティブを促す動きである。一方、1千万円超の大口預金の分散化による預金の全額保護化、国の保証付きの郵便貯金へのシフトといった、直接的な安全性指向の動きも出てこよう（金融機関の資産内容には無関心な「保護への逃避」）。こうした動きには、モラルハザードを抑制する枠組みの整備や郵便貯金制度の見直しで対応していく必要がある。

いずれにしても、ペイオフが解禁されれば問題金融機関からの資金流出が加速するので問題とする考え方は改める必要がある。われわれが問題とすべきは、システムリスクの顕現化に伴い健全な金融機関からも資金流出が起きることであって、問題金融機関から資金流出が起きることは金融システムの効率化の観点からはむしろ当然と考える。資金流出が起きないような経営に努力するのが経営者の務めであり、それができない経営者は退陣し、そうした金融機関は市場から退出すべきだということを国民的なコンセンサスとしていく必要がある。

## 4 . 預金保険制度改革と金融危機管理

### (1) 矛盾を内包する金融審議会答申

ビッグバンが進行するわが国において、ペイオフ解禁後の預金保険制度に求められる機能は、早期かつ迅速な金融機関破綻処理が整備される中での、小口預金者の保護とモラルハザードの防止である。

昨年末に取り纏められた金融審議会答申（資料参照）においては、特例措置終了後における預金者の保護について、「問題のある金融機関の早期発見・早期是正」が重要であり、そのためには、「市場規律によるモニタリングが有効に機能すること」と併せて、「監督当局における 検査・モニタリングの充実強化、 早期是正措置の適時適切な運用などが必要である」との考え方が示された。そのうえで、基本的に「小さな預金保険制度」を目指すことによって小口預金者の保護とモラルハザード防止を図るとともに、金融機関破綻に伴う混乱の最小化のために一般資金援助を伴う営業譲渡の迅速化等が提案された。

しかし、「小さな預金保険制度」という基本理念とは裏腹に、利子保護や、時限措置としての流動性（決済性）預金の全額保護など、モラルハザードを助長しかねない付保範囲の拡大も織り込まれた。一方で、金融機関の健全経営へのインセンティブを高めるための可変預金保険料率については、当面、慎重に対応すべきとされた。金融審議会は、米国FDICの破綻処理方式をモデルに検討を行ってきたが、米国が将来の破綻増に繋がるモラルハザード防止を重視していることは見逃されたといえる。21世紀に向けた活力ある金融システムの構築よりも、当面の安定（現状維持）が重視された結果であろう。

金融審議会は、「恒久的な」預金保険制度のあり方及び金融機関破綻処理のあり方につき検討を行ってきたわけであるが、結果的には矛盾を内包する中途半端な答申と評価せざるを得ない。とりわけ、**早期かつ迅速な破綻処理方式の整備について不十分、流動性預金を保護する時限措置の導入、可変預金保険料率の当面見送りの三点は、恒久的な預金保険制度を構築する上で課題を残したと考える。**そこで、以下では、こうした問題点を踏まえつつ、恒久的な預金保険制度のあり方や金融危機管理についてのわれわれの見解を整理することとしたい。

## （２）恒久的な預金保険制度のあり方と金融危機管理

### 平常時のフレームワークと非常時の例外措置

第1に、システムック・リスクが懸念される事態における緊急時の対応と平常時のフレームワークは分けて考え、平常時のフレームワークは市場メカニズムが機能するように設計すべきである。非効率な金融機関から預金が流出するのは、金融システムの効率化の観点からは、むしろ望ましい。平常時のシステムに、非効率な金融機関の退出を阻むような枠組みを織り込むようでは、21世紀に向けて活力ある金融システムを構築することはできない。

答申では、**危機的な事態（システムック・リスク）が予想される場合の例外的な措置として、破綻を未然に防止するという観点からの金融機関に対する直接的な資本増強、ペイオフコストを上回る資金援助、特別公的管理（最後に採るべき手段）などを存続させることとされた（2001年1月の中央省庁再編時に発足する金融危機対応会議の決定と、必要性等についての事後的な説明が条件）。**こうした非常時の枠組みを明示したことは適当であると考えるが、平常時のフレームワークは、付保範囲の拡大や可変預金保険料率の導入見送りなど、市場メカニズムが十分機能するように設計されているとは言い難い。

### 早期是正措置の厳格な運用

第2に、国民の金融機関に対する信頼感を確固としたものとするためには、**早期是正**

措置の厳格な運用を行うべきである。すなわち非効率な経営状況にある金融機関には一層のリストラの推進を促し、金融機関の健全化を早急に図ることが肝要である。早期是正措置の厳格な適用はまた、金融界と行政当局との持たれ合いの排除、金融行政の透明化のほか、市場原理に則った効率的な資源配分の達成、金融機関のみならず経済主体ごとの自己規律と自己統治（コーポレート・ガバナンス）の回復にも大きく寄与することが期待される。ペイオフ延期の一因とされた信用組合<sup>12</sup>は、概して小規模で、一般金融機関よりも協同組合的色彩が濃いとされているが、ノンバンクに多額の融資をするなど、ガバナンスの効いていない先もある模様である。信用組合の監督・検査権限は2000年4月に都道府県から国に移管されるが、これを機に預金保険対象先に対する監督・規制基準の整合性を図るべきである。協同組織金融機関といえども、資産の厳正な自己査定に基づいて不良債権に対する引当てを行ったうえ、早期是正措置を厳格に適用し、問題金融機関が市場の中で退出＝破綻を余儀なくされるメカニズムを強化するよう提案したい。

#### 最小コスト原則に基づく処理方式の選択

第3に、金融機関の破綻処理に当たっては、多様な処理方式の中から**最小コスト原則**に基づき処理方式を選択するのが合理的である。

答申は、金融機関の破綻処理方式について、破綻処理コストの最小化の観点から「譲受金融機関等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、「ペイオフの発動はできる限り回避すべきである」との考えを示した（いずれも破綻に伴う損失負担により預金の一部がカットされることは同じ）。また、破綻金融機関の承継先が現れやすい環境を整備するために、二次ロスを預金保険機構が適当な割合で負担する**ロス・シェアリング**や**譲受金融機関に対する資本増強**など、P&Aが円滑に進められるような措置も提案された。さらに、破綻金融機関の承継先が直ちに現れない場合の対応として、現行の**ブリッジ・バンク**制度を踏まえた制度の導入などが提案された。こうした多様な処理方式の整備は、破綻処理の円滑化のためには適当と考えるが、**最小コスト原則に基づき具体的な処理方式を選択すべきことを法律に明記**するよう提案する。

#### 早期かつ迅速な破綻処理方式の整備

第4に、**問題金融機関を早期かつ迅速に処理**すれば、預金全般に対する信頼感を喪失するような事態を回避することは可能であり、そのための事務処理体制の整備（資産内

---

<sup>12</sup> 信用組合は、合併や破綻処理を進めてきており、組合数は1994年3月末の383から現在約270まで減少しているが、なお100近い信用組合に問題があるといわれている。資金量は約20兆円で、預金保険加入金融機関の3%を占めるに過ぎない。

容の把握、預金者の名寄せ等の事前準備)を急ぐべきである。

答申は「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」という基本方針を打ち出し、一般資金援助を伴う営業譲渡の迅速化に向け、事前準備(名寄せ等) 資金援助対象先の拡大(営業の一部譲渡等) 営業手続きの迅速化・簡素化(公的な管理人制度の導入等)などを提案した(いわゆる日本版P & A<資産買取・負債承継>方式の導入)。しかし、金融機関が債務超過に陥る前に破綻処理するのは憲法の私有財産権の侵害に当たるのではないが、破綻処理の事前準備を情報が漏れないように進めるのは難しい、という問題が指摘されている。また、迅速な処理についても、預金者の名寄せや資産内容の把握等の事前準備体制が不十分であると指摘されている。こうした問題をクリアして早期かつ迅速な破綻処理方式を整備することが求められている。

早期かつ迅速な処理のためには、債務超過に陥る前に破綻を認定し資産内容の把握や受け皿金融機関探しが行えるよう早期是正措置を強化するとともに、名寄せ事務の簡素化のために国民番号制度の導入を検討するよう提案する。

#### 流動性預金全額保護の問題点

第5に、流動性預金全額保護の問題である。答申は、破綻金融機関の営業譲渡までに時間がかかる場合に備えて、預金者の利便性の確保(仮払金の支払、付保限度までの預金の払戻し等)に加え、流動性預金(主に決済のために使用される期限の定めのない預金)に関して「何らかの特別な措置を時限的に講じること」を提言した。その後、与党3党の合意を経て、ペイオフ解禁後もさらに1年間、**2003年3月まで決済性(流動性)預金を全額保証することとされている(対象となる預金の範囲は未定)**。われわれは「小さな預金保険制度」を指向すべきであり、小口預金の保護には合理性があるが、大口預金の全額保護には問題が多いため、流動性預金の全額保護には反対である。決済機能を保護するために、平常時に流動性預金を全額保護している国はどこにもない。円滑な決済の確保は、破綻処理の迅速化等で対応すべき問題である。流動性預金を全額保護すれば、企業による金融機関モニタリングのインセンティブが削がれることになるばかりか、スウィープ勘定の導入など流動性預金残高圧縮に向けての対応も進まない。また、預金の種類により保護割合が異なるため、預金者間の不平等化(定期性預金のカット率が拡大) 複雑化という問題が生まれよう。さらに、定期性預金から流動性預金にシフトが起これば、金融機関の資金繰りが不安定化するという問題を引き起こすことになる。保護の対象となる流動性預金の範囲を広げれば、ペイオフ解禁自体が形骸化してしまう。因みに、流動性預金<sup>13</sup>には、当座預金(無利息)のほか、普通預金、貯蓄預金、通知預

---

<sup>13</sup> 流動性預金は預入期間の定めのない預金(要求払預金と同じ)のことを指し、当座預金を除き金利は自由化されている。流動性預金(1999年9月末164兆円)には次の預金が含ま

金、納税預金、別段預金（無利息が多い）が含まれる。

もしペイオフ延期後の期限である 2002 年 3 月までに破綻した金融機関に対する円滑な処理体制が整わないのであれば、時限的な流動性預金の保護もやむを得ないが、その場合でも全額保護は行き過ぎであり、対象範囲を金利がゼロの預金に限定し、それ以外の預金よりも重い保険料率を課すとともに、一定率の保護に止めるのが適当である。一定率（例えば、8～9 割）の保護とすれば、名寄せ等にかかわらず、迅速な預金引き出しが可能であり、決済に大きな支障は来すことはないと考えられる。一方で、スウィープ勘定の導入、コミットメントライン（必要な時に一定額まで借入れ可能な融資枠）の活用、民間ベースの預金保険などの対応が進むことになる。いずれにしても、円滑な事務処理の目途が付き次第、流動性預金特別（全額）保護のフレームワークから撤退すべきである。

#### モラルハザードを防止する枠組みの整備

第 6 に、預金保険制度が存在することに伴うモラルハザードを防止する枠組みの整備である。わが国の場合、保険金支払限度額（1 千万円）の引下げは困難であるため、モラルハザードを防止し、金融機関の健全経営へのインセンティブを高めるためには、可変預金保険料率を重視していくのが適当であろう。答申は、可変預金保険料率の導入について、「市場規律を補うという観点から、本来望ましい」が、相当高い水準にある保険料率が経営の悪化した金融機関に対する影響は看過できないため、「当面、慎重に検討すべきである」と先送りした。しかし、1 千万円までの預金が全額保護される枠組みの下では、問題金融機関（債務超過先等）の提供する高利預金に預金者が群がる等のかたちでモラルハザードの問題が深刻化する可能性がある。このため、利子は、引き続き保護の対象外とするとともに、当面 2～3 段階に区分した可変預金保険料率を導入することを提案する。預金保険料率<sup>14</sup>をこれ以上上げられないのであれば、特別保険料率を削減・廃止する段階で差をつけるという方針を明確化することも現実的な選択肢である。小さな預金保険制度の徹底に加えて、このような可変預金保険料率の導入によって一層効果的な金融機関の規律付けが行われると考えるべきである。また、早期是正措置の対象となっている金融機関が、市場金利を大幅に上回る預金金利を設定している場合は、当該預金を付保対象から除外すべきである。こうした措置と合わせ、預金保険料

---

まれる。企業・個人事業者の決済口座として活用されている当座預金（同 20 兆円）、いつでも預入・払戻しが可能で、短期の貯蓄手段であると同時に決済口座としての役割を果たしている普通預金（同 109 兆円）、決済性に制約がある貯蓄預金（同 15 兆円）、企業等の一時的な資金運用手段として利用される通知預金（同 13 兆円）、納税準備金（同 0.1 兆円）、一時的な銀行の預り金を整理するために設けられた別段預金（同 7 兆円）。

<sup>14</sup> 平成 8 年度からは一般保険料率(0.048%)と特別保険料率(0.036%)を合せて 0.084%と、それ以前の水準の 7 倍となっている。

(の少なくとも一部)を預金者に転嫁することを認めるのが適当である<sup>15</sup>。預金保険で保護されることによって預金者にとってのリスクが低下すれば、金利がその分保護非対象分より低くなるのは合理的である(リスク・プレミアムに応じた金利設定)。なお、答申は、郵便貯金との均衡等の関係で、利子を「付保対象とすることが適当」としたが、上記のとおり、運用リスクに応じた預金保険料を郵便貯金にも負担をさせることによって解決を図るべきであろう。

モラルハザードは、コスト(責任)とベネフィットの間にミス・マッチが生じていることに伴う経済主体の合理的な行動と捉えることが必要である。問題金融機関が市場金利を大幅に上回る高利の預金やインターバンク市場での調達により延命を図るという事態もみられたが、こうした問題も、リスク負担を免除された預金者や資金の出し手にモラルを要求することだけでは解決されず、預金・インターバンク市場への監視機能強化や不適切な取引の是正、さらに状況によっては取入れ規制等で対処していくことが必要となろう。

### (3) ペイオフ解禁のための体制整備

われわれは、ペイオフ解禁を予定通り 2001 年 4 月から全面实施すべきと考えるが、解禁延期が政治的な判断であるというのであれば、可及的速やかにペイオフ解禁を実行できるよう、次のような体制整備を提案したい。

第 1 に、破綻処理の枠組みを導入する時期については、ペイオフ解禁を延期する場合でも、日本版 P & A の導入など金融審議会が示した破綻処理の枠組みは 2001 年 4 月に導入するのが適当である。早期処理のための監督当局の権限強化やロスシェアリング・ルールの導入などの面で改善が行われれば、破綻処理の円滑化が進むと考えられるからである。預金の全額保護は、ペイオフコストを上回る資金援助を認めることによって可能になる。そのうえで、2001 年 4 月以降の破綻処理に当たっては、できるだけ早期にペイオフ解禁を前提とした事務処理体制(名寄せ等)を試行し、その結果(預金の全額保護を廃止した場合の預金カット率等)を公表することを提案する。これにより、破綻処理の枠組みに対する理解や早期処理の必要性に対する認識が高まると考えられる。

第 2 に、ペイオフ解禁のためには、預金の全額保護が図られている間に、不良債権問題の早期解決を図ると同時に、困難に直面している金融機関に対しては一段のリストラあるいは市場からの退出を求める必要がある。問題金融機関の処理を進めるためには、監督・検査体制の一段の整備・強化や受け皿金融機関探しの機能強化などの体制整備が

---

<sup>15</sup> 1971 年の預金保険法制定の際に、「預金保険料の負担を預金者に転嫁すべきでない」との趣旨の国会の付帯決議がなされており、金融機関が預金金利を決定する際に、保険料負担を勘案しているという事実はないとされている。

求められる。監督当局の体制をみると、2000年7月に金融監督庁と大蔵省金融企画局が合体して金融庁が発足、その後2001年1月の中央省庁再編時に金融再生委員会を統合し、内閣府の外局となる。金融危機管理などは財務省との共管となっているが、破綻認定、免許の付与と取り消しなどは金融再生担当相から首相に移ることになる。このように、今後、監督当局の再編が続く中で、ペイオフ解禁のための体制整備を円滑に進めるために、**金融再生委員会を2001年1月中央省庁再編時に改組・存続させ(時限措置)**、破綻認定や受け皿金融機関探しなどの実務処理に当たることとするよう提案する。早期是正措置は、時価会計に基づくディスクロージャーの充実、監督当局による検査体制の一段の整備・強化を前提条件とするものであり、その意味でも監督・検査体制の一段の整備・強化が強く求められる。

第3に、公的資金による資本注入の扱いである。大手銀行、地方銀行、第二地方銀行に対する資本注入については、リストラや再編の先送りを防ぐため、予定通り2001年3月で打ち切る方向で検討されている。一方、**協同組織金融機関である信用金庫・信用組合等にも資本注入が可能となるような法律改正(優先出資証券の発行をできるように優先出資法を改正)**が検討されているが、問題を先送りするような安易な救済に繋がらないよう**厳正な基準**を設けるべきである。健全性の基準を緩めることなく、退出させるべき金融機関は退出に追い込むべきである。

以上みてきたように、金融機関破綻処理方法の再構築に当たっての考え方を整理すれば、**金融機関破綻に伴う混乱回避に配慮しつつ、モラルハザードを防止するようなインセンティブ・コンパティブルな枠組みを構築し、最小コスト原則に従い破綻処理方式を選択するルールを確立するとともに、システミック・リスクの懸念がある場合にはコスト基準にかかわらず最適な方式を選択できるように規定する**ということになる(図表8)。金融機関の破綻に伴う混乱をおそれて破綻処理を遅らせる**弥縫策**をとったり、預金のみならず金融機関の全負債の全額保護を続けていれば、金融システムの健全化やペイオフ解禁への対応が遅れ、いつまでたっても市場メカニズムに基礎を置いた枠組みに移行することはできない。思い切って市場メカニズムに基礎を置いた枠組みに移行すれば、**そのことが金融システムの健全化に役立つ**という認識に立って金融改革を進めていかなければならないと考える。

以上

## (補論) 海外の預金保険制度の動向

### 1. 海外の預金保険制度を巡る近年の動向

米国以外の国で預金保険制度が設立されるようになったのは1960年代以降のことであるが、近年、同制度を導入する国が大幅に増加し、1999年4月現在68か国で設立されている(Garcia,G[1999]参照)。このうち75%に当たる51か国の制度は、各地域で銀行危機が表面化した1980年代以降に設立されたものである(預金保険制度設立国 1970年末17カ国 95年47カ国 99年68カ国)。各国の預金保険制度は、金融構造の違い等を反映し、信用秩序維持の枠組みにおける位置付けや役割に違いがみられる。すなわち、多くの国の預金保険制度が小口預金者保護を目的とした小さな制度であるのに対し、米国の預金保険制度は信用秩序維持面でより広範な役割を担っている。もっとも、預金保険制度の役割が小さい国では、金融機関の経営破綻によりシステミック・リスクが懸念される場合には、中央銀行を含む監督当局がより幅広く介入している<sup>16</sup>。

各国の預金保険制度を巡る近年の特徴は、預金保険制度のもつモラルハザードの防止を狙いとした金融機関、預金者、監督機関等のインセンティブと整合的(インセンティブ・コンパティブル)な制度を指向する国が増加していることである。具体的には、預金保護の範囲に上限金額を設定するのみならず、預金の保護を一定割合に止め小口預金者にも一部負担を求められることがあり得る **coinsurance** を採用する方法(英国型)と、金融機関のリスク度に応じた可変預金保険料率の採用によって金融機関の経営健全化へのインセンティブに働きかける方法(米国型)とに類型化される。可変預金保険料率は、預金保険のカバーする範囲が広い国で採用される傾向がみられるほか、**coinsurance** との併用は2か国(ポルトガル等)のみに止まっている。各国の預金保険制度を巡る近年の動向を整理すれば、次のとおりである(図表2)。

金融危機の中にある等の事情から、あらゆる種類の預金のみならず他の債務を含め、全額保護が図られている国は、預金保険制度のない4か国(インドネシア、マレーシア、タイ、クウェート)を含め10か国(左記のほか日本、韓国、メキシコ、コロンビア、エクアドル、トルコ)に上る<sup>17</sup>。これらの国の多くが、金融危機を脱

<sup>16</sup> 例えば、1970年代の英国の secondary banking crisis (当時、預金保険制度なし)においては、英蘭銀行が金融機関救済を含め事態収拾に主導的な役割を果たした(太田[1984]等)。また、1990年代初の北欧諸国の金融危機においては、政府が公的資金の投入による金融機関救済によって事態の収拾を図った(翁[1998]等)。

<sup>17</sup> このほか、チリでは、決済システム保護のため、要求払預金を全額保護しているが、中央銀行は、銀行の資本準備金の2.5倍を上回る要求払預金に対して、中央銀行または政府の発行する短期証券保有による100%の限界準備を賦課している。

した段階で付保限度付きの保護に復帰することを計画している。1990年代初の金融危機の時期に全額保護を採用していたスウェーデン、フィンランドも、既に保護範囲を縮小させている。

付保限度額の1人当たりGDPに対する比率は、平均3倍となっている。全体としては、1人当たりGDPが低い(高い)国ほどこの比率が高い(低い)傾向がみられるが、米国は3.2倍と平均を上回っている(日本2.5倍)。大陸別に同比率をみると、アフリカ6.2倍、アジア4.0倍、中東3.4倍、アメリカ3.2倍、欧州1.6倍の順となっている。また、coinsuranceを採用する国は16か国(英国、ドイツを含む)に上る。因みに、英国の付保限度は預金の90%(ただし、1預金者当たり18千ポンドまたは2万ユーロのいずれか大きい方を上限とする)となっており、小口預金者も一部負担を求められることがあり得る仕組みとなっている。

モラルハザードを抑制し、加入金融機関の保険料負担の不公平を解消するため、1993年に米国で導入された可変預金保険料率を採用する国が、欧州(イタリア<ただし、事後的>、スウェーデン等9カ国)、アフリカ(6カ国)を中心に急増し、全体の3割を占めるに至っている(1995年4カ国 1999年21カ国)。

インターバンク預金を保護の対象外とする国が増加し、全体の3分の2に達している(同、21カ国 45カ国)ほか、近年の通貨危機の影響もあり外貨預金を除外する国も全体の4割を占めるまでに増加している(同、11カ国 27カ国)。

健全な金融機関が制度を離脱するという「逆選択」を回避するため、強制加入とする国が増加し、8割を占めるに至っている(同、26カ国 55カ国)。なお、任意加入の国では、可変預金保険料率の採用によりこの問題に対応している。保険金支払いのための基金を備える国が増加し、8割強を占めている(同、34カ国 58カ国)。資金負担については、多くの国が加入金融機関の保険料に依存する一方で、追加基金が必要な場合に備え、政府等からの借入れの途を開く国(53カ国)が4分の3を超えている。

## 2. 米国の預金保険制度と金融機関破綻処理

### 連邦預金保険制度の成立と発展

こうした中で、米国の連邦預金保険公社(FDIC)は、単なる預金保険機関に止まらず、金融機関の破綻処理に関する広範な権限(加入金融機関に対する検査権限<sup>18</sup>)を含

---

<sup>18</sup> FDICは、連邦準備制度非加盟で、FDIC加入の州法銀行に対しては第一義的監督権限を有し、定期的な検査を実施するほか、支払不能状態に陥ったとみられるFDIC加入金融機関に対して、破綻処理を前提とした事前立入検査権限を有している。

む)を有する連邦機関である点で、他国の制度に類をみない特異な存在である。すなわち、金融機関に対しては、一般事業会社に適用される連邦破産法ではなく、連邦預金保険法に基づき、FDICが中心となる破綻処理手続きが定められている。このように、FDICが破綻金融機関の処理と金融システムの安定性維持に重要な役割を果たしてきた背景には、次のような米国特有の事情が指摘されている<sup>19</sup>。

すなわち、米国では、1929年から始まった大恐慌時において銀行破綻が相次ぎ、金融秩序が破壊されたことに基づき、1933年銀行法(グラス・スティーガル法)に基づき、預金金利規制や銀行・証券の分離といった競争制限的な規制と同時に、預金者保護を目的としてFDICが創設された。FDICは、次のように、既存の金融制度に何ら大きな変更を加えることなく、銀行構造の安定化を図ることを目的として設立されたものとされている。

二重銀行制度(dual banking、連邦免許と州法免許の銀行が併存し、連邦準備制度非加盟の州法銀行の存在)の下で、1933年のFDICの設立は、より多くの銀行を連邦規制の下に置くことに大きな狙いがあった。

単一銀行制度(unit banking、支店の原則禁止)の下で、営業エリアの限定された小規模金融機関が多く、リスク分散機能が働かずに特定地域の経済的困難や役員不正行為等が銀行破綻に繋がり易い状況にあるだけに、信用秩序維持面でのチェック機能強化の必要性が高かった。

FDICは、その後の発展過程で、付保限度額の引上げや破綻処理方法の拡充などにより預金の全額保護を図る枠組みを整備してきたが、**1980年代の急速な金融自由化の進展過程における金融機関の破綻急増やその背後にみられる金融機関、預金者、監督機関等のモラルハザードの顕現化・深刻化**が契機となり、また1984年の大手銀行救済に対する批判の高まりもあって、**1991年FDIC改善法の成立により、インセンティブ・コンパティブルな制度へと変貌を遂げる**ことになる<sup>20</sup>。この間の預金保険制度改革論議を振り返ってみると(図表9)、金融自由化後の預金保険のあり方を検討した1983年のFDIC報告書「環境変貌下の預金保険」では、「規制が縮小すれば、金融機関の破綻リスクが高まるため、預金保険制度の役割が一層重大となる」が、一方で、「論理的には、規制緩和と預金保険の保護範囲縮小は同時進行が当然」というジレンマを解決すべく、市場規律の活用への漸進的な改革が提案されていた<sup>21</sup>。現実には、その後、金融機関の経営破綻の急増とそれに伴う保険基金収支の大幅悪化という事態を経て、1991年の財務省「金融制度改革提案」ではかなりドラスティックな改革が提唱され、このうち可変預金保険料率や早期是正措置(問題金融機関の早期処理を含む)などがFDIC改

<sup>19</sup> 太田 [1985] 等を参照。

<sup>20</sup> FDIC改善法の概要については、日本銀行信用機構局 [1992] を参照。

<sup>21</sup> FDIC [1983] 太田 [1985] を参照。

善法によって具体化された。

### 破綻処理方式の主役は資産・負債承継      ペイオフは最後の手段

次に、こうしたプロセスを経て、FDICの破綻処理方式（図表3）がどのような変遷を辿ったかを簡潔に整理しておこう<sup>22</sup>。

FDICの破綻処理方法は、閉鎖型処理が原則で、これまでの破綻処理件数（1934～97年）をみると、資産・負債承継方式（P&A）が7割弱と大宗を占めており、付保預金移転は1割弱、ペイオフは2割に過ぎない。時代ごとに区分してみると、1979年まではペイオフが過半（55%）をしめていたが、預金金利自由化の始まる1980年から91年まではP&A（全預金保護）が4分の3を占め、その後FDIC改正法が施行された1992年から97年の間は付保預金P&Aが5割近く（47%）と最も活用されている（1994～97年は、ペイオフ、付保預金移転は実施されていない）。また非閉鎖型の資金援助（オープンバンク・アシスタンス）は、1970年代に入って採用され始めたが、1993年以降は適用されていない。

P&Aが主体となるのは、金融サービスが継続されるため、地域経済や金融システムの安定性を損なうおそれがペイオフより小さいこと、ペイオフよりコストが安く済むこと、によるものとされる。ペイオフの実施は、10万ドル以上の預金者がほとんどいないような小規模金融機関に限定されており、1960年半ば以降1992年頃までは、事実上、預金の全額保護が図られてきた。とりわけ、海外で預金取引を行っている銀行に対してペイオフが適用されたことはなかった。

FDICの閉鎖型破綻処理方式の選択についてやや敷衍すると、まずP&Aの可能性を検討するのが通例である。これが不可能な場合、付保預金の移転やペイオフが実施される。ブリッジ・バンクの適用対象は、大規模銀行とされている。

ペイオフは、地域経済や金融システムに最も深刻な影響を与える可能性があるうえ、実務上の手間も極めて大きく、処理コストは一般に他の処理方式より大きい。このため、主として預金の流出が激しく、即座に破綻金融機関を閉鎖する必要がある場合などに検討される。近年、ペイオフの適用対象は、営業譲渡の引受先が見つからない小規模金融機関に限られている（最大規模は、総預金約5億ドル）。ペイオフは「最後の手段」と位置づけられているといっていよい。

付保預金の移転（ペイオフの一形態で、1983年以降ペイオフの代替手法として活用されている）も、ペイオフ同様、現に預金の流出が激しく、P&Aを実施することが困難で、即座に破綻金融機関を閉鎖する必要がある場合などに適用される。預金の払い戻しの事務負担がないほか、移転先はFDICに対しプレミアムを支払うため、通常FDICにとってはペイオフより低コストで処理が可能と

---

<sup>22</sup> 詳細は、日本銀行信用機構局 [1995] を参照。

なる。

P&A には、次のようなバリエーションがあり、**承継される資産の範囲は拡大される一方、負債の範囲は縮小される傾向にある。**

資産については、1960 年代後半には、破綻処理を迅速に遂行することが重視され、健全資産 P&A だけが実施されていたが、破綻処理金融機関の増加に伴い、1987 年から承継先に不良債権の管理および処理を任せる全資産 P&A 方式が採用されるようになった。しかし、この方式には承継資産が劣化するリスクが大きいという問題が出てきたため、1991 年から損失分担約定（ロス・シェアリング）に基づく早期 P&A が導入された。これは、問題金融機関を債務超過に陥る前に閉鎖し、不良資産から生ずる損失（2 次損失）の一部を F D I C が負担する方式である。ロス・シェアリングの目的は、破綻銀行の処理コストの軽減化、破綻銀行の借手者がそのまま受け皿銀行から融資を受けられるため銀行破綻による地域への影響を抑えることができること、とされる<sup>23</sup>。

負債については、1978 年からは付保対象外預金者を保護する場合は一般債権者を含めすべての負債を承継する方針がとられてきたが、1989 年に F D I C に一部の債権者に対して清算配当以上の追加弁済を行う権限が付与されて以降、**全預金 P&A**（一般債権者は清算配当のみ）が主流となった。1991 年 F D I C 改善法でコスト・テストが厳格化されて以降、**付保預金 P&A** が導入され（1992 年）その後頻繁に採用されるようになってきているが、金融システム混乱回避のため、予想清算配当の先払いが実施されている。さらに 1993 年には、預金債権が他の一般債権者より優先して配当を受けることができる預金者優先原則<sup>24</sup>が導入された（1983 年の F D I C 報告書で導入が提言されていた）。

**ブリッジ・バンク**（1987 年導入）は、破綻金融機関の規模が大きいため資産内容の洗い出しや処理手続きに期間がかかる場合に採用される。破綻先の事業のブリッジ・バンクへの移管は、全預金ないし付保預金 P&A の形で行われる。ブリッジ・バンクの承継先を探すまでの期間は 2 年以内と定められており、ブリッジ・バンクに対する信頼を損なわないようにするため、ペイオフは行われないと一般的に考えられているようである。

## 米国の預金保険制度・破綻処理から何を学ぶか

こうした F D I C の破綻処理方式から学ぶべきポイントは、次の 3 点に整理できる。

破綻処理方式の採用に当たって、平常時には**処理コストの最小化を基準とする**

---

<sup>23</sup> シードマン,W・ペイス,J [1999] を参照。

<sup>24</sup> 預金者優先原則については、一般債権者が過剰な対抗措置に出る可能性や大口預金者の多い大銀行に有利に働く可能性がある等、預金者・債権者の行動に歪みを与える可能性が

(近年、付保預金 P & A を最も活用) が、**非常時の例外規定を明示していること。**  
預金の保護範囲の実質的な縮小(大口預金の一部切り捨て措置の導入)に際して、預金者の負担をできる限り抑制する枠組みを順次整備するとともに、**問題銀行の早期処理を導入したこと。**一方、**預金者に負担があり得る仕組みが導入されたことで、預金分散・他の金融商品への投資分散や企業の決済預金残高の圧縮(スウィープ勘定の普及)が進み、通常の銀行における非付保預金の割合が低下したこと。**

実質的な預金全額保護の下で金融自由化が進展したことがモラルハザード顕現化の原因であるが、利子の保護が事態の深刻化を招いた面があり、モラルハザード防止のため、**可変預金保険料率や問題銀行の早期処理のほか、ブローカー預金の取入れ規制といった直接的な取引規制も導入していること。**

第 1 に、F D I C による破綻処理方法選択の決め手となるのは、**処理コストの最小化**であるとされる。このコスト・テストは徐々に厳格化されてきたが、平常時と非常時の議論の相違には留意しておく必要がある。

破綻処理方法選択の運用基準として、1982 年預金取扱金融機関法 ( S & L の救済手段の拡充等を定めた法律 ) では、**コスト基準と 不可欠性の基準**が規定された。しかし、1984 年 5 月に経営危機が表面化した大手銀行コンチネンタル・イリノイ銀行 ( 全米第 8 位 ) に対しては、金融システム全体の安定性維持を図るため、F D I C が全預金者および全債権者の完全保護を公約した ( 15 億ドル支援 ) ほか、不良資産の買い取りや持株会社への出資等経営支援措置がとられた。同行の経営危機は、預金保険対象外の海外支店預金が大量に流出したことが一つのきっかけとされている。その後、こうした大手銀行の経営支援に対し、銀行経営のモラルハザードを招くとの批判が高まり、また大手銀行と中小銀行との間の処理方式の不公平が問題化した ( いわゆる too big to fail 問題 )

too big to fail 問題への批判が高まる中で、1991 年 F D I C 改善法によりコスト基準が厳格化されて**最小コスト原則 ( least cost resolution )**が採用されるとともに、この原則の例外規定として**システムック・リスクを根拠とする例外 ( systemic risk exception )**が定められた。また同法では、このほか **早期是正措置と 可変預金保険料率<sup>25</sup> ( 1993 年実施 )**も導入された。このように too big to fail が原則廃止されたことが市場規律を高め、その後のシティーコープ等のリストラに繋がったとされる。非

---

あるといった問題点も指摘されている ( 松下 [ 1994 ] )。

<sup>25</sup> 金融機関を自己資本の充実度 ( 3 段階 ) と総合的な経営内容の健全性 ( 3 段階 ) に応じて 9 つのグループに分類し、各グループに異なる保険料率が適用されている。1997 年末現在、加入銀行の 95% が「自己資本充実かつ健全」という保険料率ゼロの最高ランクに分類されている。平均保険料率は 0.0008% で、日本の保険料率 ( 0.084% ) を大幅に下回っている。

閉鎖型の資金援助は、システミック・リスクを根拠とする例外規定が導入されて以降、実施されていない。

しかし、新基準は未曾有の金融危機を乗り越えた後に導入されたもので、銀行経営悪化の洗礼を受けていないとの指摘もある。コンチネンタル・イリノイ銀行を救済処理した後、モラルハザードの問題が指摘され、市場の監視機能を働かせる方向に制度改革が行われたが、これはいわば平常時の議論である。too big to fail は破棄されたが、これとシステミック・リスクを根拠とする例外との違いは定かではない。実際 1998 年の大手ヘッジファンド・LTCM の経営危機に際しては、ニューヨーク連銀が調整役となって機動的に一種の護送船団を組成し信用不安を回避したが、こうした LTCM の救済をどう位置付けるかという問題もある。

いずれにしても、米国は、平常時にはコスト基準を徹底する一方、非常時には例外規定を設けるというように、プラグマティックに対応しているといえよう<sup>26</sup>。

#### 破綻処理方法の選択基準

1982 年預金取扱金融機関法	1991 年 FDIC 改善法
<b>コスト基準</b> (ペイオフと同程度かまたはそれより低コスト)	<b>最小コスト原則</b> (処理コストの最も低い方式を選択)
<b>不可欠性の基準</b> (FDIC が、「地域への適切な金融サービスの提供という観点から、破綻金融機関の営業を継続することが不可欠」と判断する場合)	<b>システミック・リスクを根拠とする例外</b> (FDIC 及び FRB による提案に基づき、財務長官が大統領と協議のうえ、「コスト基準を遵守した処理方法を選択すれば経済情勢や金融システムの安定性に深刻な悪影響を及ぼし、他の方法を用いればこれを回避ないし緩和できる」と判断した場合に限り、例外的な処理を行うことが可能)

第 2 に、預金の保護範囲の実質的な縮小の進め方である。銀行破綻に伴う地域経済や金融システムの混乱を回避するためには、「預金の全額保護をいかにして低コストで実現するか」というのが、かねてからの FDIC の課題であった。1980 年金融制度改革法(金利自由化を含む制度改革等を定めた法律)において、連邦預金保険法の保険金限度額が 4 万ドルから一気に 10 万ドル(当時の 1 人当たり GDP の 9 倍<現在の同比率は 3.2 倍に低下>)に引き上げられたのも、金融自由化進展に伴って起きると予想される金融機関再編成に備え、預金者保護の強化を図ったものとされる。また、1 人当たり

<sup>26</sup> こうした米国当局のスタンスについて、例えば、ニューヨーク連銀のコリガン総裁(当時)は、1990 年 5 月の議会証言の中で、「金融機関とくに大手金融機関が経営危機に陥った場合、監督当局が、政策の発動時期、内容、手法について『建設的な不確実性(constructive ambiguity)』のある姿勢を保つのであれば、セーフティ・ネットと市場規律がともに有効に機能すると考えられる」と述べている。

10万ドルといっても実際には付保対象範囲が広く(異なる権利ないし資格ごとに10万ドル保護) また預金保険制度に関する理解が浸透して預金分散が進んでいることもあって、預金保険のカバー率は約8割(名寄せ後)と高い点にも注意が必要である(日本のカバー率は約6割<名寄せ前>)。このように、非付保預金の割合が低い要因としては、個人の金融資産に占める預金の割合が低く(前掲図表5) また企業が効率的な資金運用やリスク分散の観点からスウィープ勘定(営業時間終了前に預金よりも利回りの高い投資信託等に自動的に運用)などを利用して決済性預金残高の圧縮に努めていることも、重要なポイントとして指摘できる。

こうした中で、預金の保護範囲の実質的な縮小(大口預金の一部切り捨て措置)は試行実験を経ながら導入されてきた<sup>27</sup>。この時期の米国の経験は、預金等全額保護の特例措置の廃止をいかに円滑に進めるかが課題となっているわが国にとって参考になると思われるので、少し敷延しておこう。すなわち、FDICは、1983年の報告書における預金保険の保護範囲の実質的な縮小という提言に基づき、1984年にペイオフと従来型P&A(実質的な預金全額保護)の中間的な処理方法である修正ペイオフ方式(10万ドル超の預金について倒産銀行の資産の回収見込みを勘案した額を保証)を試行的に実施した。84年中の倒産銀行80行の処理方法をみると、64行は従来型P&A(62行)及び資金援助を伴う合併(2行)で処理されたが、残りの16行(中小銀行のみ)に関しては、上記の修正ペイオフ及びペイオフが採用された。FDICは、84年10月、修正ペイオフの試行経験を踏まえ、同方式が事務負担等の制約もあって従来の全預金P&Aに全面的に代替し得るものではないとの一応の判断を示した。

こうした試行実験の後、破綻処理方法の選択について、1991年にコスト・テストが厳格化されたことに伴って、預金分散や他の金融商品への投資分散が進み、通常の金融機関における非付保預金の割合が低下する一方、従来のように預金の全額保護ができなくなるケースが増加する中で、FDICは下記のように付保対象外預金の保護が可能となるような枠組みの整備に取り組んだ。預金者の負担をできる限り抑制するために、一般債権者に犠牲を求めるといった枠組みが整備されたのである。

- ・ 1989年、FDICに一部債権者に対して清算配当以上の追加弁済を行う権限が付与され、以後、全預金P&A(一般債権者は清算配当のみ)が主流となる。
- ・ 1991年FDIC改善法で予想清算配当の先払いが認められ、1992年に付保預金P&Aが導入された。預金者優先原則の導入(1993年)以降は、付保対象外預金者だけに予想清算配当の先払いが行われている模様。
- ・ 1993年の預金者優先原則導入により、FDICは、付保対象外預金者とともに、他の一般債権者に優先して配当を受けることとなり、付保預金P&Aでもかなりの預金者保護が可能となった。また、全預金P&Aがコスト・テストをクリアす

<sup>27</sup> FDIC [1983] 太田 [1985] を参照。

ることが容易になる可能性が大きいとされる。

こうした試行実験や枠組みの整備を伴いつつ、大口預金の一部切り捨て措置が導入され、付保預金 P & A が破綻処理の主流を占めるようになったというのが米国の実態である。

第 3 に、モラルハザードへの対応である。預金の実質的な全額保護が図られる中で、金融自由化が進展したため、モラルハザードの問題が表面化・深刻化した。この問題に対応するため、1991 年 F D I C 改善法により、可変預金保険料率（1993 年から実施、すでに金融システム問題が一段落した安定期に導入）や問題金融機関の早期処理（債務超過となる前に破綻処理）が導入された。

モラルハザードが典型的なかたちで出てきたのが、ブローカー預金の問題である。1980 年代に入り、上述のような F D I C による大口預金の一部切り捨て措置の試行を眺めて、大口預金者の預金を複数の金融機関に預金保険上限の 10 万ドル単位で分割預入させるブローカー業者が出現した。大口預金者の預金もブローカーに若干の手数料を支払うことによって全額保障が可能となった。預金金利自由化の下では、リスクの高い金融機関ほど高い金利で預金を調達することになるため、ブローカーは「高金利、付保」をセールス・ポイントに大口預金者から資金を集め高リスク・高金利の金融機関に分割預入することになる。この結果、従来金利とリスクの両方を勘案して預け先金融機関を選定していた大口預金者が金利のみに着目し、ブローカー経由で高リスク・高金利の金融機関に預金をシフトさせるようになった。これは、いわば預金者のモラルハザードと呼ぶべき現象であり、銀行のモラルハザードを助長する要因となった。ブローカー預金はモラルハザードの典型で、米国では利子も保護されているため、事態が深刻化した面もあったといえよう。こうしたモラルハザードを抑制するために、次のような直接的な取引規制の枠組みが整備された。

- ・ 1989 年「金融機関改革救済執行法」により、所定の最低自己資本比率を満たしていない F D I C 加入金融機関のブローカー預金の取入れを禁止。
- ・ 1991 年 F D I C 改善法により、ブローカー預金の取入れ規制を強化（F D I C による事前承認制を採用）。
- ・ 1992 年にブローカー預金の金利を制限する F D I C 規則が制定され、自己資本未達の F D I C 加入金融機関が市場金利を大幅に上回る預金金利を設定している場合、当該預金はブローカー預金とみなされ、付保対象から除外された。

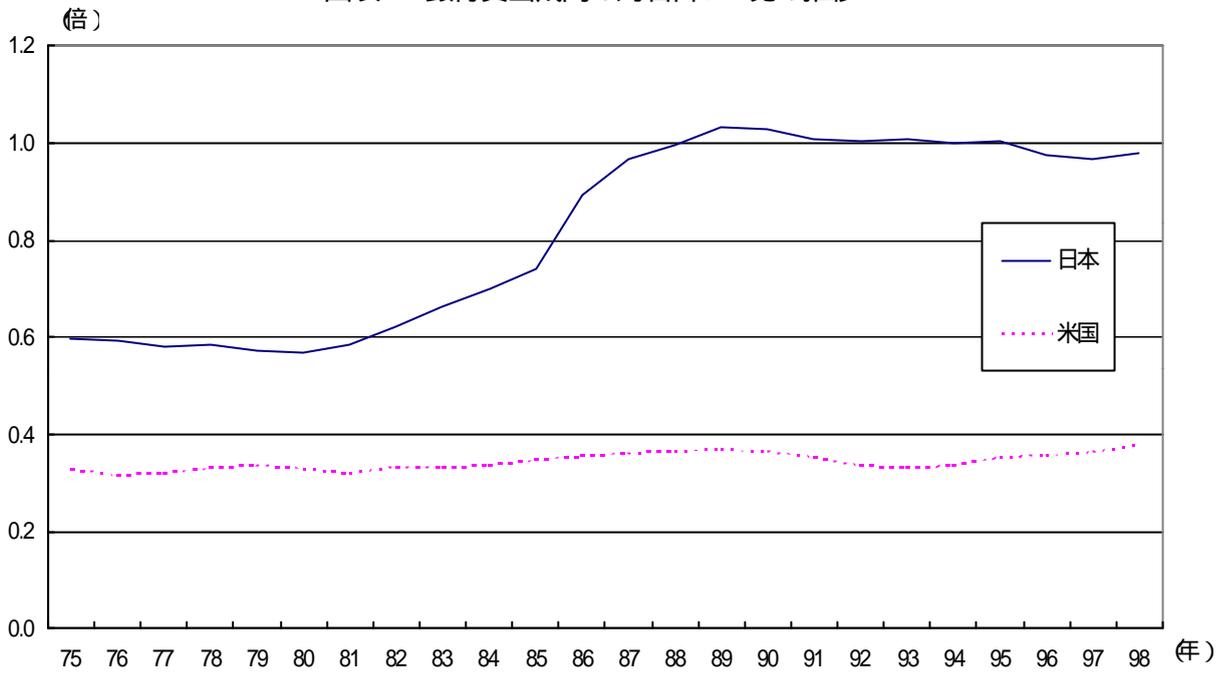
以 上

(資料)                   パイオフ解禁に関する金融審議会答申の骨子

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」の骨子（1999.12.21 公表）

- ・ 特例措置終了後には、問題金融機関の早期発見・早期是正が重要であり、そのためには、市場規律によるモニタリングが有効に機能することと併せて、監督当局における検査・モニタリングの充実強化、早期是正措置の適時適切な運用などが必要である。
- ・ 基本的に「小さな預金保険制度」を目指すべきである。そのためにも、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。
- ・ 金融機関の破綻処理方式については、破綻処理コストの最小化の観点から一般資金援助法式の適用を優先し、パイオフの発動はできる限り回避すべきである（いずれも破綻に伴う損失負担により預金の一部がカットされることは同じ）。一般資金援助を伴う営業譲渡の迅速化に向け、事前準備（名寄せ等）、資金援助対象先の拡大（営業の一部譲渡等）、営業手続きの迅速化・簡素化（公的な管理人制度の導入等）などが必要となる（いわゆる日本版 P & A <資産買取・負債承継>方式の導入）。
- ・ 破綻金融機関の営業譲渡までに時間がかかる場合に備えて、預金者の利便性の確保（仮払金の支払、付保限度までの預金の払戻し等）、流動性預金（主に決済のために使用される期限の定めのない預金）に関して何らかの特別な措置を時限的に講じること（但し、重い保険料を課すなどモラルハザード抑制策が必要）など、一定の金融機能を継続することが適当である。
- ・ 破綻金融機関の承継先が現れやすい環境を整備するために、ロス・シェアリングの導入や譲受金融機関に対する資本増強などの措置講じることが適当である。
- ・ 破綻金融機関の承継先が直ちに現れない場合の対応として、ブリッジ・バンクや整理回収機構の受皿機能の継続が適当である。
- ・ 危機的な事態（システムック・リスク）が予想される場合に限り、破綻を未然に防止するという観点からの金融機関に対する直接的な資本増強、パイオフコストを上回る資金援助、特別公的管理（最後に採るべき手段）などを存続させる（金融危機対応会議の決定と、必要性に対する事後的な説明が条件）。財源については、金融機関に特別な負担を課すことが妥当であるが、財政措置を講じざるを得ないこともある。
- ・ 保険金支払限度額（現行 1 千万円）を引き上げる必要はないが、仮払金（同 20 万円）を相当程度引き上げることが適当である。
- ・ 付保対象に個人向け金融債、公的預金・特殊法人預金及び預金利息を加える。
- ・ 金融機関の財務状況等に応じた保険料率（可変預金保険料）の導入については、市場規律を補うという観点から本来望ましいが、当面、慎重に対応すべきである。

図表1 銀行貸出残高の対名目GDP比の推移



(出所) 日本銀行 経済統計月報、datastream

(注) 日本の銀行貸出残高は、国内銀行勘定の貸出金残高(12月末残)を使用。  
米国の貸出残高は、Loans and leases (12月末残)を使用。

図表2 世界の預金保険制度の特徴(1999年4月現在)

	預金保険 設立国	強制保険	基金設置	保護範囲				可変預金 保険料率
				家計預金 のみ	インターバンク 預金除外	外貨預金 除外	coinsur- -ance*	
アフリカ	10	4	10	0	2	9	0	6
アジア	9	5	9	1	5	5	0	2
欧州	32	30	24	12	29	9	12	9
中東	3	3	2	0	2	1	1	0
アメリカ	14	13	13	3	7	3	3	4
計 (シェア%)	68 (100)	55 (81)	58 (85)	16 (24)	45 (66)	27 (40)	16 (24)	21 (31)
1995年 (シェア%)	47 (100)	26 (55)	34 (72)	6 (13)	21 (45)	11 (23)	n.a.	4 (9)

\* 小口預金者も一部負担を求められることがあり得る仕組み

(出所) Garcia, G [1999] より作成

図表3 FDIによる破綻金融機関処理方式の類型

		承継・買取り、再建の対象		破綻処理件数(構成比%)				
		資産	負債	1934-79	80-91	92-97	計	
閉鎖型	ペイオフ	なし	なし	55	8	9	20	
	付保預金の移転	健全資産*	付保対象預金	0	12	7	8	
	P&A	付保預金 P&A	健全資産	付保対象預金	0	0	47	4
		全預金 P&A	健全資産	全預金	45	75	36	64
	ブリッジ・バンク	P&Aと同じ	P&Aと同じ					
非閉鎖型	自立再建に対する資金援助	全資産	全負債	} 1	} 5	} 1	} 4	
	合併、子会社化に対する資金援助	全資産	全負債					

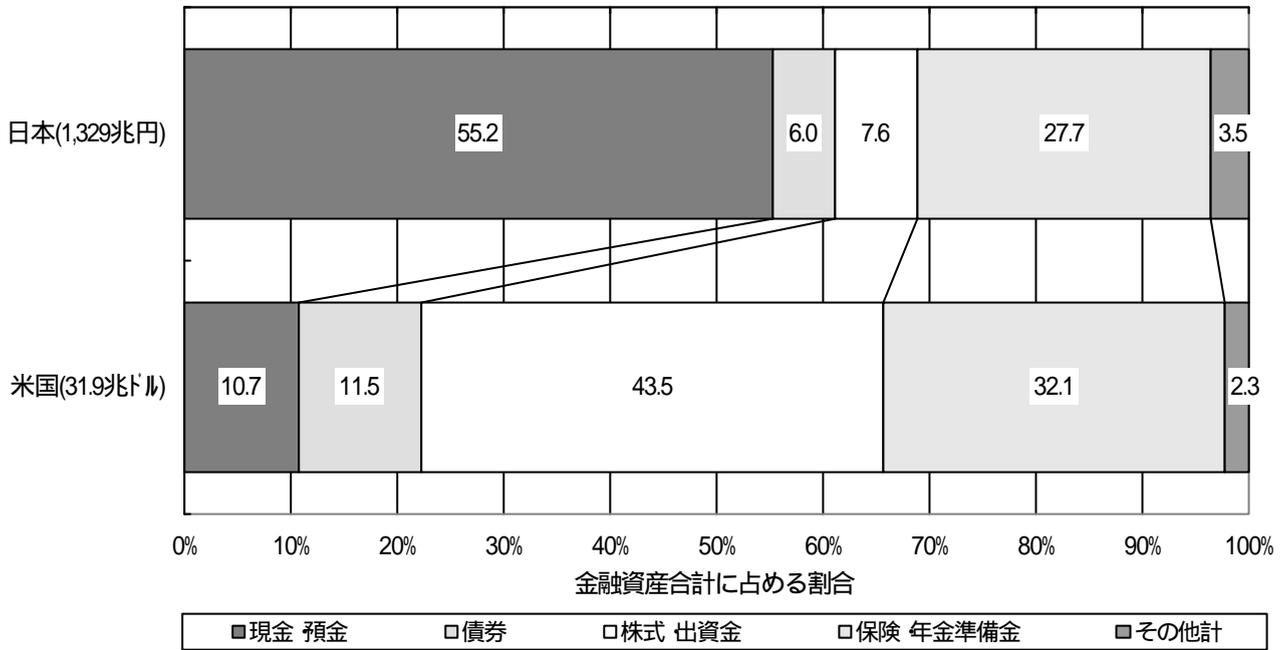
\* 付保預金の移転においては、破綻金融機関の資産は清算手続きの中で売却、回収されるが、健全資産については預金の移転を受けた金融機関が買い取ることが多い。

(出所) 日本銀行信用機構局 [1995] 等より作成

図表4 預金保険制度の機能拡充

	法律等	ペイオフ	ペイオフ以外の機能	資本支援	備考
1971年7月	預金保険機構設立	保険金限度額 100万円			小口預金者保護
1974年6月		" 300万円			
1982年4月		保険料率引上げ			
1986年7月	預金保険機構の業務拡充	保険金限度額 1,000万円 保険料率引上げ	資金援助制度の創設（ペイオフ・コストの範囲内）		一般預金者保護 労金が加入
1996年6月	金融3法	預金全額保護（ペイオフ凍結） 保険料率（一般）引上げ  預金等の全額保護保護	特別資金援助（ペイオフ・コストを上回る援助が可能、財源として特別保険料の徴収）		預金全額保護
1997年11月					
1998年2月	金融システム安定化2法		特例業務勘定（公的資金枠 17兆円）	金融危機管理勘定（公的資金枠 13兆円） 10月廃止	貸し渋り対策
10月	金融再生関連法 金融機能早期健全化法		金融再生勘定（公的資金枠 18兆円） 金融整理管財人 特別公的管理 ブリッジ・バンク	金融機能早期健全化勘定（公的資金枠 25兆円）	借り手保護
2000年 （予定）		一般勘定（公的資金枠 4兆円）	特例業務勘定（公的資金枠 23兆円に増枠）		
2001年4月	特例措置終了 1年延期の方向	ペイオフ解禁 1年延期の方向	特例措置終了 新しい枠組み導入の方向	特例措置終了 協同組合金融機関に限定して1年延期の方向	
2002年4月	特例措置終了	ペイオフ解禁		特例措置終了	

図表5 日米 家計の資産構成比較 (1999年9月末)



(出所)日本銀行「資金循環勘定」(1999年12月28日公表分)

FRB, Flow of Funds Accounts of the United States, Third Quarter 1999 (1999年12月15日公表分)

図表6 預金者別・種類別・規模別の預金動向(1999年3月末残)

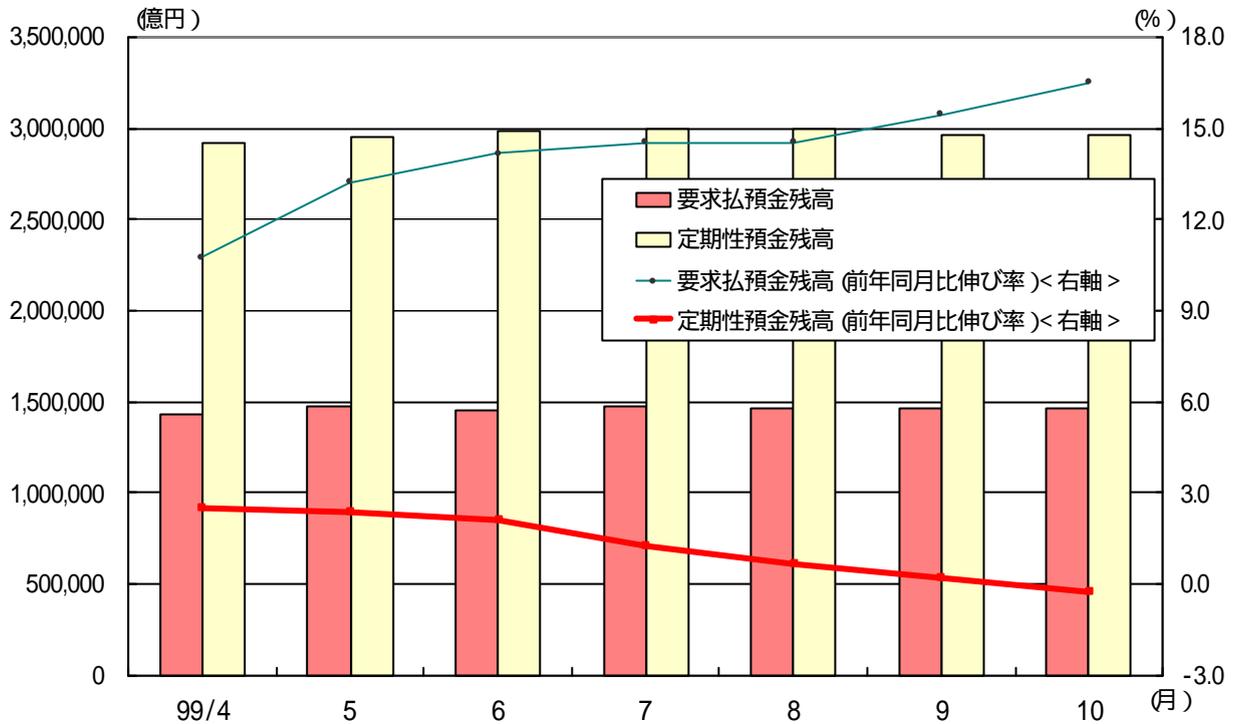
金額単位 千億円(平均は万円) かつこ内・構成比 %

	1千万円未満	1千万円以上			合計	1口座平均
		1千万円分	1千万円超	計		
合計	2,806 (50)	843 <15>	1,981 <35>	2,825 (50)	5,630	52
一般法人	265 (16)	244 <15>	1,135 <69>	1,379 (84)	1,644	472
個人	2,536 (72)	582 <16>	413 <12>	995 (28)	3,530	34
公金等	3 (1)	11 <4>	247 <95>	258 (99)	260	5,462
金融機関	2 (1)	7 <3>	186 <96>	193 (99)	195	6,096
要求払預金	869 (50)			886 (50)	1,755	43
一般法人	126 (18)			580 (82)	706	319
個人	740 (82)			161 (18)	901	23
公金等	2 (2)			69 (98)	71	1,999
金融機関	1 (2)			75 (98)	77	2,884
定期性預金	1,931 (52)			1,790 (48)	3,721	55
一般法人	138 (15)			757 (85)	896	715
個人	1,791 (68)			827 (32)	2,618	39
公金等	1 (1)			147 (99)	148	12,062
金融機関	1 (1)			59 (99)	59	12,999
外貨預金	5 (3)			142 (97)	146	2,193
一般法人	1 (2)			37 (98)	38	2,287
個人	4 (43)			5 (57)	9	186
公金等	0 (0)			42 (100)	42	324,531
金融機関	0 (0)			57 (100)	57	78,081

(注) 上記計数は、国内銀行(都銀、地銀、第二地銀、信託銀、長信銀)、信金の合計額

(出所) 日本銀行「金融経済統計月報」1999年6月号より作成

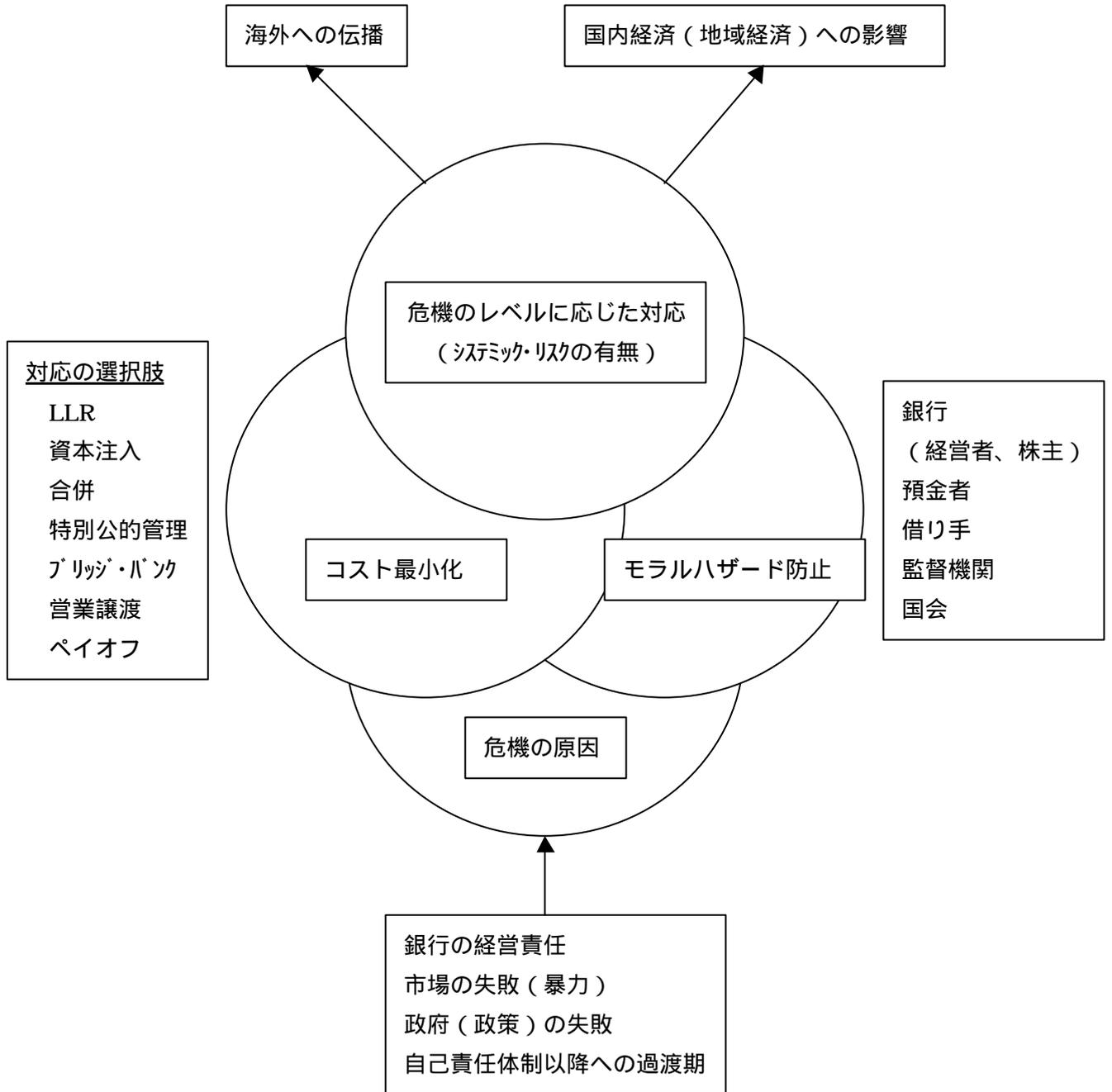
図表7 要求払・定期性預金残高および増減率の推移 (99年4月～)



(出所) 日本銀行「金融経済統計月報」

(注) 預金残高は、国内銀行勘定(金融機関預金等を除く)の各月平残を使用。

図表8 金融危機管理の考え方



図表9 米国預金保険制度改革を巡る論点の比較

	F D I C 「環境変貌下の預金保険」 (1983年4月)	財務省「金融制度改革提案」 (1991年2月)	F D I C 改善法 (1991年12月)
預金保険の保護範囲	○預金保険の保護範囲の <u>実質的な縮小</u> ・ペイオフと P&A の中間的な破綻処理方法の導入 ・預金者優先原則の導入	○預金保険の保護範囲の縮小（名寄せの強化） ・従来は異なる権利ないし資格ごとに保護された各種口座を合算のうえ 10 万ドルの付保枠を適用 ○最も低コストの処理方式の採用 （保険対象外預金の保護を制限）	○最も低コストの処理方式の採用 （保険対象外預金の保護を制限）
可変預金保険料率	○可変預金保険料率の <u>限定的な導入</u> ・自己資本比率、信用リスク、金利リスクをもとにリスク度を3段階に分類し、保険料割戻し率に格差を設定	○可変預金保険料率の導入 ・リスク度はリスク・アセット・レイシオにより判断 ・将来的には民間保険会社による再保険を導入し、保険料の設定に市場原理を導入	○可変預金保険料率の導入 ・自己資本充実度及び総合的な経営内容の健全性に応じて9つのグループに分類し、各グループに異なる保険料率を設定
預金者以外の債権者による監視機能	○劣後債権者による銀行監視機能の強化は検討に値するが、時期尚早		
監督・規制	○ブローカーによる預金仲介業務に関する規制	○早期是正措置の導入 ・金融機関の自己資本の充実促進 ・問題金融機関への早期介入	○早期是正措置の導入 ・金融機関の自己資本の充実促進 ・問題金融機関への早期介入 （問題金融機関を債務超過に陥る前に閉鎖することが可能） ○ブローカー預金の取入れ規制の強化 ・F D I C による事前承認制
預金保険基金	○財務省からの借入れ枠の弾力化	○連邦資金調達銀行からの借入れ枠拡大、連銀からの借入れ枠供与	○財務省、連邦資金調達銀行からの借入れ枠拡大

## (引用文献)

太田 勉「金融自由化進展の下での信用秩序維持の諸問題」、『金融研究』第3巻第1号、日本銀行金融研究所、1984年

太田 勉「海外主要国の預金保険制度の現状とこれを巡る改革論議について」、『金融研究』第4巻第1号、日本銀行金融研究所、1985年

翁 百合『情報開示と日本の金融システム』、東洋経新報社、1998年

シードマン,W・ペイス,J「破綻銀行の資産 2次損失処理の枠組みを」、『日本経済新聞』、1999年5月26日

日本銀行信用機構局「米国の預金保険制度を巡る最近の動向」、『日本銀行月報』、1992年12月号

日本銀行信用機構局「米国預金保険制度の概要と運用」、『日本銀行月報』、1995年8月号

松下淳一「米国における Depositor Preference の導入とその影響について」、『金融研究』第13巻第4号、日本銀行金融研究所、1994年

FDIC, “ Deposit Insurance in a Changing Environment, ” 1983 .

Garcia ,Gillian, “ Deposit Insurance : A Survey of Actual and Best Practices, ” IMF Working Paper 99/54 , 1999 .