

預金保険研究

2005年3月

目次

アジア諸国の預金保険制度(1) …	1
預金保険制度の財政構造について	
中期的な視点から …	24
台湾における定額保護移行後のリスク	
マネジメントセミナー …	48
中国における預金保険ワークショップ	
…	54
預金保険制度における主要な枠組みの	
変遷について …	66

「預金保険研究」の執筆は個人の資格で行ったものであります。従って、見解や意見にわたる部分は筆者個人に属し、預金保険機構の公式の見解等を示すものではありません。

なお、掲載論文、資料等は預金保険機構ホームページ (<http://www.dic.go.jp/>)でも入手が可能です。

アジア諸国の預金保険制度(1)

細島 孝宏¹

山本 良祐²

預金保険機構では、主要国の預金保険制度の研究を実地調査も含めて行ってきた。「預金保険研究」(創刊号)以来、北米、欧州の預金保険制度を紹介してきたが、今回から2回にわたりアジアの預金保険制度を紹介する。今回、第3号では、その第一弾として、本誌の刊行時点で預金保険制度導入を計画しているシンガポールおよび香港の事情について紹介する。

目次

I. シンガポールの預金保険制度導入計画

1. 序
2. 預金保険の目的
3. 預金保険制度の構築
4. 預金保険機関の使命と運営
5. 付保範囲
6. 保険料徴収
7. 預金保険基金の管理
8. 預金者へのペイオフ

II. 香港の預金保険制度導入計画

1. 序
2. 預金保険制度の概要
3. 保険料
4. 資金調達
5. 委員会の使命と運営
6. 預金者へのペイオフ

¹ 総務部国際室長 (E-mail: takahiro-hosojima@dic.go.jp)

² 総務部国際室調査役 (E-mail: ryosuke-yamamoto@dic.go.jp)。本稿の執筆は両者が個人の資格で行ったものであり、意見にわたる部分は筆者個人に属し、預金保険機構の公式見解を示すものではない。

1. シンガポールの預金保険制度導入計画

1. 序

1999 年から本格化した金融システムの自由化（特に外国銀行参入規制緩和）を契機として、2001 年 7 月、Monetary Authority of Singapore (MAS) は、シンガポールにおける預金者保護強化を目的とした預金保険制度導入の是非につき調査を開始した。調査の結果、シンガポールにおける預金保険制度導入は、さらなる預金者保護のため、慎重な銀行経営を促し、MAS の監督機能を補完する役割を担う観点から適切かつ必要であると結論付けられた。

2002 年 6 月、MAS は、特に少額預金者に対する追加的保護を目的として、預金保険制度を導入する方向で具体的検討を開始した。

2002 年 8 月、MAS は預金保険制度導入にかかる第 1 回目のコンサルテーション・ペーパーを作成し、シンガポールにおける預金保険制度の理論と目的、さらには保護対象、保護限度額、資金調達等の構造的分析にかかる提言を行った。

2004 年 4 月、MAS は預金保険にかかる第 2 段階の調査を完了し、預金保険制度設立に向けた具体的事項を第 2 回目のコンサルテーション・ペーパーとして取り纏めた。これにより、預金保険の運営機関、保護対象となる預金種類、保護限度額算出にかかるルール、保険料徴収とペイオフのメカニズム、預金保険基金の管理・運営方法等がほぼ確定された。

MAS は、現在預金保険機関の設立にかかる法案を作成中であり、今後議会承認等を経て、2005 年内に預金保険機関を設立する予定であ

る。

本稿では、シンガポールの預金保険制度導入に関する MAS の検討内容や考え方につき、上述のコンサルテーション・ペーパーの要旨を中心に紹介する。

2. 預金保険の目的

(1) 預金者保護

預金者保護は健全な金融監督に基づき達成されるものである。MAS は銀行の安全性・健全性の促進や安定性の維持を目的として、厳格なライセンス基準や規則の設定、リスク指標に基づく監督、および体系的な調査を実施している。

世界各国の経験によると、適切な法制度の下、適切な銀行監督制度を有する国においても、銀行破綻や預金者にかかる損失を完全に回避することは困難である。預金者保護の枠組みは、経済の発展に併せて継続的なレビューが必要とされている。

まず第 1 に、シンガポールの銀行業界は多様かつ複雑な成長を遂げてきた。国際業務を展開する銀行は、業務範囲を拡大し、外国市場への新規参入や新商品の開発を行ってきた。シンガポールにて設立された銀行は国内での統合や海外での買収を経て、商業的地位を確立してきた。かかる成長や多様化は新たなビジネスチャンスを生むと同時に、新たな形態の銀行リスクを伴うものである。

第 2 に、シンガポールにおける銀行セクターの自由化の進展に伴い、外国銀行はシンガポール国内の預金者へのさらなるアクセスを享受することになる。かかる外国銀行のほとんどは経営状態が良好であるが、それら全て

は支店としての業務であり、シンガポール国内での資本を持たない。さらに、それらの銀行のリスクが多様なグローバル業務に起因することから、MASの監督も限定的なものとならざるを得ない。外国銀行の支店に対する統一的な監督を遂行するためには、母国の監督者との協調が必要となる。

多くの国では、金融セーフティーネットを確立し、明示的な預金者保護を行っている。預金保険はかかる預金者保護に必要な措置であり、経済が成熟している国では適切に確立されている。預金保険とは、予期せぬ銀行破綻に備え、預金を一定額まで保護するものであり、預金者に対する一種の保証である。預金保険制度では、かかる保証は加盟金融機関から徴収される保険料により構成される預金保険基金で支えられ、銀行破綻時にペイオフという形で預金者へ払戻しされる仕組みとなっている。

シンガポールにおいて預金保険制度が預金者保護促進の枠組みを補完する目的で導入されるべきか検討してきた。MASとしては、適切に設計された預金保険制度は、銀行業界による過度なコスト負担なしで、預金者に対する適切な保護水準を与えるものとする。

(2) 預金者保護促進のための預金保険の役割

預金保険は預金者への保証の確実性、保証範囲、保証を享受するための過程の明確性を改善することで、現状の預金者保護の枠組みを強化することとなる。

【預金者保護の確実性】

現状の幾つかの規制手段により、銀行が預金負債に対し十分な資産を有しているかを確

認することは可能である。シンガポールにて設立された銀行は払込資本金を15億シンガポールドル以上、自己資本比率を12%以上に維持することが義務付けられている。この資本規制は、銀行の資産悪化から生じる損失から債権者や預金者を保護する役割がある。さらに、MASは預金者保護の目的で問題銀行の資産を凍結させ、破綻処理時には銀行法に基づき、破綻銀行の資産に対して預金者に優先補償請求権が付与される。

かかる規制手段は重要であるが、銀行破綻時に必ずしも銀行資産が預金者の補償請求権に対応できるかは確かではない。処分可能な資産額は、逃避・劣化資産により減額される可能性があるためである。さらに、シンガポールにて営業する多くの銀行は、積極的な国際業務を展開し、多数の国に資産を有していることから、他国の法制により他国内の預金者が銀行資産に対する優先権を有しているケースが多い。加盟金融機関からの保険料により形成される預金保険基金は、流動化された資産が保護対象預金の請求権に対応するに十分か否かに関わらず、保護対象預金者へのペイオフを確実に実施する必要がある。

【預金者保護の明確性】

現在のシンガポールの制度では、預金者が享受できる保護範囲は法律に明示されていない。明示的な預金保険制度は預金者保護範囲を特定し、預金者が合理的な期間内で保護されるべく、蓄積された預金保険基金を原資として迅速なペイオフを実施する。

適切な預金保険制度は、適時かつ精確なペイオフを目的として、明確な規則と手続を有し、少額預金者の保護を中心として、金融システムの信用維持に重要なものとなる。同時

に預金者に対して合理的な保護範囲および補償請求権の手続を明確に伝達することが重要となる。預金者保護に関する不明確性は、混乱、信用の低下、ペイオフの無用な遅延を招きかねない。預金保険制度は銀行の秩序維持や保護対象預金者への補償を目的とした預金者保護の枠組構築のために重要な要素となる。

(3) 預金保険の目的

【少額預金者保護】

少額預金者は市場規律の行使や預金先銀行の選択に関する情報へのアクセスや意思決定が最も困難であり、一方で銀行預金の損失を最も被り得るものである。銀行清算処理の過程やその結果とは切り離れた形で、確実かつ適時なペイオフを実施することにより、預金保険は少額預金者に対する銀行破綻の影響を極小化させることが可能となる。世界の多くの預金保険制度も少額預金者保護を主目的の一つとしている。

【暗示的な政府保証に起因するモラルハザードの低減】

モラルハザードは全ての預金保険制度に本来内在するものであり、預金保険制度の課題として頻繁に議論されている。預金者が完全に保護された場合、預金者は銀行に対して市場規律の維持を求めるインセンティブを持たなくなり、結果として膨大なリスクを背負うこととなりかねない。

しかしながら、預金保険の原資を民間から調達し、預金者保護範囲を明示することにより、モラルハザードによる影響を小さくすることが可能となる。これは政府による銀行破綻に際する暗示的な保護が得られるという預

金者の誤解を払拭させることに繋がる。政府による暗示的な保証は、市場規律や銀行システムの安定性の脆弱化に繋がる。さらに預金者は健全な銀行を選択するインセンティブを失い、危機の場合は公的資金により保護されるという意識により銀行は慎重な経営姿勢を維持するインセンティブを失うこととなる。預金保険制度は市場規律の代替ではないことをアピールすることにより、モラルハザードはさらに回避可能となる。シンガポールの預金保険制度による保護範囲を少額預金者に限定しようというのもこの一例である。

(4) 考慮すべき主要事項

【コストの効率性】

加盟金融機関による預金保険基金への貢献は、銀行や預金者に対し過度の負担を強要することなく、ペイオフに備えた適正規模の基金の確保のために実施される必要がある。預金保険制度はシンガポールの銀行システムの競争力を低下させ、各銀行の金融ポジションを弱めるものであってはならない。

【コストの公平性】

預金保険制度は、預金保険基金に対しより多くの損失リスクを与える可能性のある銀行は、より多くの保険料を支払う仕組みとすべきである。保険料の制度はモラルハザードおよび強固で健全な経営をしている銀行による脆弱な銀行に対する実質的な負担が最小化されるよう構築されるべきである。

【市場規律】

預金保険制度の導入は、銀行、債権者、預金者の市場規律を維持するインセンティブを

低下させるものであってはならない。預金保険保護は明示的かつ適切に定義され、市場規律を維持するのがより困難な少額預金者のみに限定すべきである。預金保険制度における保護は政府による暗示的保護という誤った期待を払拭させるために十分な信用を得なければならぬ。

3. 預金保険制度の構築

(1) 加盟

少額預金者への包括的保護および不利益となる銀行選択の回避を目的として、個人預金を有する全ての金融機関を強制的に預金保険制度へ加盟させるべきである。個人預金を受け入れない銀行や海外拠点等は、預金保険制度の対象外となる。

(2) 保護範囲

【保護範囲】

合理的なコストおよび市場規律維持による少額預金者保護の目的に基づき、預金保険制度は居住者および非居住者の個人預金のみを保護対象とする。企業預金や銀行間預金は保護対象外とする。

個人預金の大部分はシンガポールドル建てである。外貨預金は主に投資目的であり、貯蓄や決済目的のシンガポールドル建て預金とは区別されるべきである。さらに、外貨預金はより多額の残高を有する傾向にあるため、少額預金者保護の観点から保護対象とすることは疑問が残る。かかる事由により、外貨預金保護を行う意義は小さく、預金保険制度は個人によるシンガポールドル建て預金にのみ適用されるべきである。

【保護上限】

預金保険による保護は、預金口座毎よりも預金者毎に供与されるべきである。預金口座に基づく保護制度は、同一預金者の預金が銀行の口座数により分割されることから、小口預金か大口預金かの判別をすることが困難となる。預金者毎の保護は、一預金者につき一銀行の全ての預金が一定額まで保護されることを意味する。これは国際的慣習にも沿ったものでもある。

保護上限に関しては、シンガポールドル建て個人預金者をどの割合まで保護するかにより、いくつかの選択肢がある。保護上限額を S \$ 10,000 とした場合、個人預金者の 77% が保護され、S \$ 20,000 とした場合は同 86% が保護される。保護上限額を S \$ 20,000 超とした場合は預金保険制度による部分的なメリットは小さいものとなる。例えば保護上限を S \$ 20,000 から S \$ 40,000 と 2 倍にした場合でも、追加的に保護される預金者は 7% に留まる。したがって、シンガポールの預金保険制度では、一預金者につき一金融機関あたり S \$ 20,000 を保護上限とする。

(3) 資金調達

多くの国における預金保険制度は、政府による財政支出ではなく、加盟金融機関による民間ベースの資金調達を基本としている。この方式はモラルハザードを最小化させ、預金保険にかかるコストを適切に分配するものである。民間ベースの資金調達による預金保険制度では、預金保険料の調達方式につき、事前調達方式と事後調達方式がある。実際に多くの国の預金保険制度では、事前と事後の両方の方式で資金調達が行われている。例えば、

預金保険基金を事前調達方式で設立し、基金の不足を補うために事後調達方式を採用しているケースがある。したがって、単に事前か事後調達方式を選択するのではなく、双方の方式を相関的に選択するかが課題となる。

いかなる保護レベルの場合においても、事後調達方式は事前調達方式に対する保険料支払いの機会コストに比しより安価なコストとなる。しかしながら、事前調達方式には幾つかの重要な利点がある。第1に、事前調達方式は預金者に対する迅速なペイオフを可能とする流動性資金が確保されることである。第2に、事前調達方式は破綻銀行も基金へ保険料を納入するため、銀行間による相互負担を減少させる。第3に銀行破綻は脆弱な銀行システムにおいてより頻繁に発生するという前提に立てば、事前調達方式により積上げられた基金があれば、全体的に経営が悪化している銀行に対するコスト負担を回避することが可能となる。第4に、信用力のある預金保険基金は、国民による信頼を強め、政府保証に対する暗黙的な期待を払拭するものである。

保護対象預金の優先権および資産維持を構築することは、銀行システムにおける破綻による基金の損失を大幅に減少させ、小規模ながらも信用ある預金保険基金を設けることに繋がる。

以上により、加盟金融機関からの保険料徴収により信用ある事前調達方式の預金保険基金を設立させることが望ましい。

(4) 基金の規模と保護対象預金の優先権

いくつかの国では、過去の銀行破綻処理コストに基づき、最適な基金の規模を算定している。シンガポールには参考値となる銀行破

綻の実績がないが、預金保険基金の規模については健全かつ合理的な方法で決定される必要がある。

最適な基金規模の算定のために、将来の基金の予想損失を数量化する方法が推奨された。このモデルは銀行融資のポートフォリオモデルとして発達した手法に基づくものであるが、デフォルト確率やデフォルトによる予想損失額さらには銀行間のデフォルト相関性の試算を伴うものである。

デフォルトによる予想損失額は、債権者グループ毎に異なり、破綻銀行の資産に対する弁済順位に影響される。保護対象預金は通常、銀行の全負債の小さな割合しか占めないが、このことは次の2点を包含する。第1は、仮に保護対象預金者が破綻銀行の資産に対し預金保護限度額までの優先補償請求権が確保される場合、基金の規模は小さいものとなる。第2に、保護対象預金の優先補償請求権を導入することは、保護対象外預金に対し甚大なデメリットを与えることにはならない。なぜならば、保護対象預金の払戻し規模は比較的小さく、銀行の資産回復に大きな影響を与えるものではないからである。したがって、適切かつ低コストの基金を通じた効果的な預金者保護を目的とすべく、保護対象預金に対し優先補償請求権を付与することを提案する。

預金保険基金は無制限に拡大するか、もしくは目標規模が設定され、将来的に保険料支払額が減少するケースがある。銀行破綻確率や基金の維持コストを考慮すると、保険料水準は頻繁に見直され、預金保険基金が目標規模に達した場合は保険料が減額されることが望ましい。

各種検討の結果、基金の目標規模は現状の保護対象預金総額の0.3%、約120百万シンガ

ポールドドルとなった。国際的水準からみても、保護対象預金の優先弁済権を伴うこの目標規模は、全ての金融機関による損失をカバーし、預金者に対し確実な保証を与え、投資適格に匹敵する弁済能力を確保するものである。

(5) 資産保全

保護対象預金者の損失リスクを最小化するための保護対象預金の優先補償請求権の効果および基金の必要規模は、加盟金融機関の保護対象預金負債に対応する資産がどれだけの価値を有しているかに依存する。資産劣化や資産の海外逃避は、預金者保護のための資産を減少させることに繋がる。国内の銀行については、シンガポールの債権者は損失に対する余裕資本や資産に対する法的請求権を有する。一方、外国銀行支店の破綻の際には、資産が本店へ返還される可能性があるため、預金者保護のために十分な資産を確保できなくなる可能性がある。さらに、クロスボーダーにおける破綻処理の複雑性や、本店所在国の優先権にかかる法制度により、外国支店の資産に対する請求権の確保はより不確実となる。

資産保全は、銀行に対し保護対象預金者の請求権に対応するに十分価値のある国内資産を常時保有することを義務付ける。資産保全比率を最低限 1 に維持することは、かかる目的に必要な資産を確保することとなる。

現状、大多数の銀行は資産保全比率 1 を満たしているが、今後も銀行が適切な資産保全比率を確保すべく、モニタリングを行うことが重要である。MAS は銀行に対し資産保全比率が目標値を下回った場合は比率改善を義務づけることとする。

以上により、外国銀行支店は保護対象預金

負債に対応する十分かつ適格な資産（例えば資産維持比率 = 1）を常時シンガポール国内に保有することが義務付けられ、MAS はかかる銀行からの定期報告を通じてモニタリングしていくこととする。

(6) 保険料水準の決定

保険料水準は、銀行の総預金量、総保護対象預金量、等により決定される。預金総額の計算は明確である一方、保護対象預金総額は銀行破綻時の実際のペイオフを決定するものである。したがって、保険料水準を決定する際には保護対象預金総額の方がより公平な基準となる。

【銀行による区別】

預金保険にかかるコスト負担の最小化とともに、MAS にとっては加盟金融機関から公平な保険料徴収を行うことが重要な課題となる。国によっては全ての銀行から均一の保険料を徴収しているケースがある。均一保険料制度は、簡便である一方で欠点がある。第 1 に、銀行により異なるリスク、さらには各銀行による預金保険基金に対する予想損失の異なるレベルが反映できない。そのため、経営が適切で自己資本が潤沢な健全銀行が、よりリスクの高い銀行を預金保護の観点から援助することとなる。第 2 に、均一保険料制度は銀行に対し保険料を低減すべくリスクを改善しようというインセンティブを与えないこととなる。

大多数の預金保険機関は、銀行破綻の際に預金保険機関が被るリスクや損失規模を反映させた保険料を設定している。銀行はデフォルト確率や予想損失にかかる指標により区分

されることが可能である。デフォルト確率が高ければ銀行のリスクも高まり、予想損失額が大きければ銀行破綻時に預金保険基金が被る損失が大きくなる。したがって、デフォルト確率が高く、予想損失額が大きい銀行は、より高い保険料を支払うことが適当となる。

かかるリスクベースの制度においては、保護対象銀行は、各々の監督格付や資産構造により異なるグループに分類される。かかるグループ毎にそれぞれ異なる保険料を納付することとなり、その範囲は 0.025% ~ 0.3% とする。

4. 預金保険機関の使命と運営

(1) 公的または民間による運営

預金保険は通常加盟金融機関からの保険料徴収により資金調達を行うが、運営形態は公的または民間のケースに分かれる。国によっては、預金保険制度が銀行協会等の民間により運営され、加盟機関により資金調達がなされている。一方、中央銀行や金融監督当局により運営されている国もある。IMF の世界各国の預金保険制度に関する調査によると、多数の国が公的機関により運営されている。MAS としては、預金保険制度を公的、民間いずれかの運営とするかの決定は、預金者に対する信用維持とモラルハザードの最小化を考慮して判断されるべきと考える。

預金者に対する信用維持とは、公的に運営される預金保険制度が預金保険制度の信頼性を強化し、保険料率の決定や預金者保護の観点で公平性が維持されるか、また、加盟金融機関からのデータや情報を守秘できるかどうかとういことである。

モラルハザードの問題は、公的な運営とす

ることにより、政府による最終的な保証が期待され、預金保険法の範囲を超えたより寛容なペイオフにかかる圧力が高まる可能性がある。一方民間による運営は、シンガポールの預金保険導入の主要目的の一つである、「政府保証は存在しない」というメッセージを強化する利点がある。

民間による運営は、預金保険の世界では例外的であり、その成否は国による歴史のおよび構造的特殊性に委ねられている。すなわち、金融機関相互による伝統的な協調体制、外国銀行の進出数の規模、国内銀行システムの分散化等である。

MAS は、シンガポールにおける預金保険機関は、預金者に対する信用維持の観点で、公的に運営されることを選択すべきであると提案。同時に預金保険制度が民間から資金調達することで、モラルハザードの問題も縮小する。さらに、預金者が期待する預金保護の限度についても明確化することにより、政府による最終的な保証が得られるという預金者の期待や誤解を排除しつつ、問題銀行やその預金者を保護することが可能となる。

(2) 預金保険制度の運営は MAS か新機関か

預金保険制度の運営は、MAS あるいは独自のガバナンス体制を有する独立した機関が行うという選択肢がある。MAS が運営するメリットとしては、不必要な機能の重複を回避することによる運営経費の低減にある。しかしながら、かかるメリットは、いずれを運営者とする問題というよりかは、預金保険機関の権限や預金保険機関と MAS との責任分担によるところが大きい。

他方、独立した機関による預金保険制度の

運営は、かかる運営の説明責任と透明性を向上させることに繋がり、また民間からの借入や債券発行等、追加的資金調達につき、より柔軟に対応できるメリットがある。

(3) 預金保険機関の使命

預金保険機関の役割は国により異なる。ある国では、保険料徴収、ペイオフ実施、基金の運営等のコア業務に限定されている。またある国では、加盟金融機関の監督や破綻処理等も担当する広範な役割を担っている。

広範な役割を担うケースのメリットは、規制監督当局による問題加盟金融機関の閉鎖の遅延等に対し、預金保険機関がチェック＆バランスの能力を有するか否かによって大きく左右される。しかしながら、シンガポールの預金保険機関にかかる広範な役割を付与することは、MAS の役割とかなりの部分重複することとなり、費用対効果の観点から問題が生じる。預金保険機関と銀行監督当局との間の利害対立の問題は、MAS と預金保険機関が双方とも政府、産業界、国民一般に対し、それぞれの業務にかかる説明責任を負っていることから極小化され得る。

運営コストを最小化する観点では、預金保険機関のコア業務は、保険料徴収、基金の運営・管理、ペイオフの実施、啓蒙活動等の実務的機能に限定すべきである。シンガポールの預金保険機関に対しては、銀行監督や破綻処理権限を付与せず、預金保険制度の運営に関する政策決定は引き続き MAS が行うこととする。

ペイオフ実施の判断についても、より正確な関連情報を有する MAS が最終決定を行う。これは、MAS が引き続き銀行監督や破綻処理を

行う唯一の機関として機能するという提案と一貫したものとなる。

基金の管理・運営者として、預金保険機関は基金からの引出しや保険料徴収につき検討が必要となる。したがって、預金保険機関は MAS により確立されるペイオフ実施の方針を十分考慮する必要がある。また預金保険機関の資金調達のルールを変更する場合は MAS の同意を必要とする。

(4) 預金保険機関のガバナンスと運営

預金保険機関が比較的限定的な機能となることから、預金保険機関は議会法に基づく法令機関とするのではなく、会社法に基づく機関として設立されることが望ましい。預金保険機関は自己の資産・負債とは分離する形で基金を所有する。

預金保険機関の経営審議メンバーは公的および民間セクターから選出され、財務大臣によって任命される。この際、利害の対立を回避するべく、預金保険の加盟金融機関の現役職員や関係者は選出されない。預金保険機関は役員の任命や予算の承認を行う財務大臣に対し説明責任を負う。預金保険機関は年次報告書および財務諸表を財務大臣に提出し、公表する義務を負う。

預金保険にかかる運営経費は、MAS に現存する資源を活用することにより最小化される。したがって、預金保険機関は必要最低限の常勤職員を有し、MAS が実施した方がより効率的な業務（例えば保険料徴収、基金の運用等）は MAS が実行する。ペイオフを伴う銀行破綻が発生した場合は、増加する業務量に対応すべく追加的な職員を MAS から預金保険機関へ出向させる。預金保険機関は業務の一部を破

綻銀行の職員や清算人に委任、または一時的に職員を採用することができる。

5. 付保範囲

(1) 保護対象預金

少額預金者保護、コスト負担の少ない制度設計、モラルハザードの極小化等の観点から、当座、貯蓄、定期という一般的な口座の預金元本（ペイオフ実施までの利息を含む）のみを保護対象とする。

投機要素を含む預金商品は、少額預金者にとってのコアな預金手段ではないこともあり、保護対象外とする。

さらに以下の金融商品は保護対象外とする。

- ・ 銀行が発行する債券やその他証券
- ・ 家賃支払等特定目的のための担保性預金（一般に預金の定義に該当しないため）

また以下の預金は保護対象外とする。

- ・ 国内にて設立された銀行の海外支店・子会社の預金（所在国の預金保険制度で保護されているため。預金保険制度の目的がシンガポールに所在する銀行の少額預金者の保護であるため）
- ・ 銀行からの借入担保としての預金（借入残高相当の預金は引出せないため）

(2) 保護対象預金者

MAS の第 1 段階の調査では、個人預金は保護対象となる一方、企業による預金は保護対象外と結論付けた。ここでは個人経営、共同経営、慈善団体による預金につき提言する。

【個人経営や共同経営の預金】

少額預金者保護という前提に立てば、個人預金のみが保護されることとなり、ビジネスに関連する預金は対象外ということになる。しかしながら、個人経営や共同経営については法的には企業体としては位置付けられていない。また経営者の個人資金がビジネス目的の資金と混合されることは非一般的ということではない。

全ての個人経営や共同経営に対し預金保護を適用することは、幾つかの大規模なビジネスも保護対象とするということとなる。少額預金者保護という主目的を貫くためには、例えば一定の資産や収入規模を下回る「小規模」な個人経営や共同経営を保護対象とする方法が考えられる。しかしながら、小規模個人経営や共同経営という明示的な定義は存在せず、仮にかかる定義を設定すると預金保険制度の運用コストを増加させることにもなる。より効果的な方法は、保護限度額の S\$20,000 を個人経営や共同経営と個人の預金を合算させて適用することである。これにより、個人経営者や共同経営者のビジネスに関する預金に対する追加的利益は存在したとしても限定的なものとなる。

【慈善団体による預金】

シンガポール慈善法により登録されている慈善団体（宗教団体、教会、教育団体、慈善基金等）の預金に対し保護を適用する。かかる保護は、法的な企業形態を問わず適用され、またかかる団体の経営者・出資者の個人預金とは別に保護される。

(3) 保護対象預金の合算方法

預金保険は、各預金者に対し、一つの破綻

銀行内に所有する預金口座数にかかわらず、一律 \$ 20,000 まで保護される。預金者に対する保護額の支払計算に際し、一つの銀行における一預金者の全ての預金が合算される。

【共同名義口座】

複数の預金者による共同名義口座の預金については、預金者毎の持分に分解され、他の個人預金と合算され、その合計額につき \$ 20,000 まで保護される。

共同名義口座につき一預金者毎の預金額が銀行に明示的に記録されていない場合は、均等に分解され他の個人預金と合算される。この方法は保護対象金額算出の目的のみに用いられるものであり、その他の法律による預金者の権利には一切影響を与えない。

【信託口座】

信託口座は、一名ないしは複数名の受益者のために委託者が開設するものである。一般的な例として、子息のために親が開設する貯蓄口座がある。保護対象金額算出の目的で、信託口座の資金は受益者が有する他の預金と合算され、その合計額につき \$ 20,000 まで保護される。

複数の受益者を有する信託口座（弁護士が開設した複数の顧客のための口座等）の場合、共同名義口座と同様の方法で合算される。しかしながら、受益者名が銀行に開示されていない場合は、かかる預金は保護対象外となる。

【社会保障・退職金口座】

社会保障の加盟者は社会保障貯蓄の一部を預ける先を投資や貯蓄商品の中から選定する。一般的には、保護限度額算出のために一つの銀行における一預金者の全ての預金は合算さ

れるが、社会保障口座は、他の預金とは別に \$ 20,000 まで保護される。これは、退職後の貯蓄の主要手段としての社会保障口座の社会的役割の重要性を勘案した措置である。

任意加盟の退職補助スキームでは、社会保障の加盟者は規定された商品で追加的な資金を運用し、税の軽減を享受できる。社会保障口座は強制加盟で会員の退職後の貯蓄の主要手段であるが、退職補助スキームは任意加盟であり、社会保障口座のような別枠保護は行わないこととする。

6. 保険料徴収

加盟金融機関は、保険料を毎年支払う。基金の目標規模は、保護対象預金総額の 0.3% で、約 10 年間をかけて積立てていく。保険料は、各加盟金融機関の保護対象預金の規模の割合を勘案し決定される。保険料率は加盟金融機関の監督格付および資産維持水準（外国銀行の支店のみ適用）に基づき決定される。

(1) 保険料決定に使用されるデータ

【保護対象預金】

加盟金融機関は、規定された合算ルールに従って、保護対象預金の計算のために必要なシステムを構築する義務がある。ある年の保険料算出にあたっては、前年の 12 月 31 日時点での保護対象預金の数値に基づくものとする。

【資産維持水準】

外国金融機関の支店については、保護対象預金に対する適切な資産比率の水準が、保険料率に影響を与える。保険料の算定にあつ

ては、資産維持水準は前年の最後の 3 ヶ月間の平均値とする。

(2) 保険料徴収

【保険料決定の頻度】

運用効率および比較的低い保険料を勘案し、加盟金融機関は年間 1 回のみ保険料にかかる査定を受ける。保険料は毎年 4 月 1 日に一括支払とする。

【保険料決定のデータおよび徴収】

保険料の査定と徴収は、前年の関連データに基づき暦年ベースで実施される。資産維持水準の査定は、MAS に現在法令により毎月提出されているデータに基づくものとする。保護対象預金に関するデータは、毎年 1 月 15 日までに預金保険機関へ提出される。預金保険機関は保険料徴収期日の 1 ヶ月前までに保険料率と支払保険料を明示した請求書を各加盟金融機関へ送付する。

【保険料徴収方法】

預金保険機関は、保険料徴収につき、既存のファシリティを活用すべきである。保険料は、加盟金融機関が MAS に開設している口座の残高から毎年 4 月 1 日に減額される形で徴収され、MAS と共に管理している預金保険機関の口座に入金される。

金融会社の保険料支払方法については預金保険機関が別途検討することとする。

【新規加盟金融機関に対する保険料決定】

新規に営業許可された銀行は、預金保険制度に加盟することが義務付けられ、営業を開始した年より預金保険の基金に保険料を支払

こととなる。

既存の金融機関で新たに加盟した場合は、MAS は既に当該機関の保険料算定に必要なデータを保有しているため、暦年の途中で加盟した際は、残月数分の保険料を納付することとなる。保険料は加盟決定の 1 ヶ月後が支払期日となる。

シンガポールにて営業経験のない新加盟金融機関は、保護対象預金を保有していないことが想定される。しかしながら、かかる機関の預金保険制度への加盟は、預金者獲得のメリットともなることから、一定の保険料が支払われるべきである。新規加盟金融機関で保険料算定に関するデータが無い場合は、最低保険料をプロラタベースで支払うこととする。かかる最低保険料は加入年の残月数により算出され、営業開始から 1 ヶ月後を支払期日とする。

【最低保険料】

加盟金融機関の保護対象預金が少額の場合、保険料の賦課も小さくなる。全ての加盟金融機関は、たとえ保護対象預金が少額で保険料が小さくとも、預金保険制度の運営コストに対し合理的な貢献をするべきである。したがって、加盟金融機関は少なくとも最低保険料として年間 S\$ 2,500 を預金保険制度の運営コストのために賦課されることとする。

7. 預金保険基金の管理

加盟金融機関は、預金保険基金に保険料をもって拠出する。預金保険機関は預金者へペイオフを行う場合、または財務大臣による承認を得た予算の範囲内で預金保険制度の運営に要する費用を支払う場合のみ預金保険基金

の使用が認められる。

【基金の運用】

保護対象預金者へのペイオフを迅速に処理するため、預金保険機関は基金の流動性を確保しておく必要がある。したがって、預金保険基金は低リスクで、為替リスクを回避した形で運用されるべきである。

預金保険基金は、シンガポール国債や MAS へのシンガポールドル建預金等により安全かつ資産流動性が高い形式で運用されるべきである。これは、国債のみで基金を運用する多数の国の預金保険機関の慣例に沿ったものである。

【流動性確保】

ペイオフが預金保険基金の規模を上回る場合は、破綻金融機関の資産処分により得られる回収額が未定のため、当面の間の差額を調達すべく預金保険機関は借入を行う。

8. 預金者へのペイオフ

預金保険制度の主要目的は、銀行破綻に際してのペイオフを通じた少額預金者の保護である。しかしながら、問題銀行の処理は幾つかある手段（合併や買収、他の銀行による問題銀行の資産・負債の一部ないしは全ての買収・承継、銀行再建、閉鎖や清算等）の中から実施され、全てのケースにおいてペイオフが必要となるとは限らない。

(1) 預金者へのペイオフにかかる条件

ペイオフを実施する際の条件は以下の通り。

- ・ 加盟金融機関の破綻を裁判所が決定すること
- ・ 加盟金融機関が負債の返済が困難となる、または困難となると MAS が判断すること

これらは最低必要条件であるが、全ての条件を満たすものではない。銀行固有の状況や政策目的に適合した銀行破綻処理の方法により、ペイオフが必要か必要でないかが決定される。例えば、問題銀行が当該資産・負債を全て承継する他の銀行と合併した場合は、全ての預金は保護されることとなり、ペイオフの必要はなくなる。他方、銀行の営業を停止する必要がある場合は、預金者への確実かつ迅速な補償という観点からペイオフが必要となる。

金融機関の監督機関として、MAS は上記の状況下においてペイオフが適切か否かの判断に責任を負うこととなる。MAS はその判断の際、様々な処理にかかる選択肢を考慮し、ペイオフが必要と判断した場合は預金保険機関へ通知する。預金保険機関は MAS が決定するプロセスに沿ってペイオフを実施する。

(2) ペイオフのプロセス

ペイオフが決定された場合は、預金保険機関は官報、報道発表、破綻銀行の支店への通知、預金者への書簡を通じてその旨を公表する。預金保険機関は、エージェント銀行を通じて預金者へのペイオフを実施する。ペイオフは保護対象預金額がエージェント銀行へ振り込まれ、エージェント銀行は預金者毎にペイオフ金額受領のための口座を開設する。預金者はかかる口座を所有するか、ペイオフ金額を引出して口座を閉鎖するかを選択する。

また第2の手段として、エージェント銀行は預金保険機関に代わり預金者に対して小切手を発行することも可能とする。

預金保険機関は破綻した加盟金融機関により提供されたデータを基に、預金者毎のペイオフ金額を算定する。かかるデータには保護対象預金額や保護対象預金者の詳細情報が含まれているため、預金者は預金保険機関に対して別途ペイオフ請求を行う必要はない。実際には、預金保険機関は破綻金融機関に残っている資料を活用し、ペイオフ金額を算定する。

(3) 預金者の請求権の代位

預金者にペイオフを実施した後、預金保険機関は破綻銀行の資産に対するペイオフ金額にかかる預金者の請求権を代位する。例えば、預金保険機関が \$ 20,000 を預金者へ支払った場合、預金保険機関が存在しない場合に預金者に対して支払われる金額につき、破綻銀行の精算人に対し請求できることとなる。かかる行為は、預金者が預金総額とペイオフ金額との差額を別途請求する権利には影響を与えない。しかしながら、預金者は預金保険機関から支払われた金額については請求権を失うこととなる。

ペイオフの処理を迅速化するため、預金保険法において、預金保険機関が預金者の請求権を預金者の同意なしで自動的に代位できるよう規定すべきである。

(4) 預金と債務の相殺

個人は、預金している銀行から債務を負っている場合がある。シンガポールの破産法で

は、破産に際し相互義務の自動相殺が認められており、銀行破綻の場合にも個人預金は当該銀行からの債務残高と相殺される。したがって、当該預金者の預金払戻請求額と債務残高は相殺により両方とも減額されることとなる。仮に、債務残高が預金残高より多い場合、当該預金者の債務返済額は預金残高だけ減少し、預金残高はなくなる。よってペイオフ金額は、相殺された預金払戻請求に基づき計算され、当該預金者はペイオフを受ける権利が消滅する。

預金と債務の相殺は、預金者の資金流動性やキャッシュポジションに影響を与えるものの、預金者のネットの資金ポジションは変更されない。例えば、預金者が銀行から \$ 10,000 の債務残高を有し、同銀行に \$ 1,000 の預金残高を保有している場合、当該銀行が破綻した場合は、自動的な相殺により、債務残高は \$ 9,000 に減額され、ペイオフを受ける権利が消滅する。仮に相殺がペイオフ金額算定に適用されない場合は、預金者は \$ 1,000 のペイオフを受け、債務残高は \$ 10,000 が維持されることとなる。

相殺には完全相殺と部分相殺がある。完全相殺では、預金は債務残高に対し完全に相殺され、この方法はシンガポールの破産法に規定されている相互義務の自動相殺の概念に沿うものである。部分相殺は、期日到来または延滞している債務に対する預金の相殺を考慮する必要がある。

完全相殺か部分相殺かの選択は、預金者のキャッシュフローポジションを変えるものであるが、ネットの資金ポジションを変えるものではない。部分相殺は預金者にとって返済期日前の負債を相殺しないため、キャッシュフロー的には影響が少ない。しかしながら、

預金者へのペイオフ算定のための相殺については、預金保険機関の損失を回避するためにも破産法の精神と一貫させるべきである。仮に部分相殺がペイオフ算定に適用される場合は、破産法を改正する必要がでてくる。さらに、部分相殺とすると、完全相殺に比しペイオフ請求権の算定が実務的により複雑となり、結果的にペイオフ処理が遅延する可能性もある。信用度が高い借入人は、債務残高につき他の銀行からリファイナンスを受けることも可能であり、完全相殺の影響を回避できる可能性もある。

預金保険の目的は、少額預金者の保護にある。相殺が預金者のネットの資金ポジションを変更しないことから、預金と債務の相殺はペイオフ算定の前に実行されるべきである。さらに、シンガポールの破産法と同様に、完全相殺が適用されるべきである。預金保険機関は、預金と債務を完全に相殺し、ネットの預金に対し S\$ 20,000 を限度にペイオフを行う。

II. 香港の預金保険制度導入計画

1. 序

香港の金融監督機関である Hong Kong Monetary Authority (HKMA) は、2000 年から預金保険制度の導入に関する準備を開始し、2000 年 10 月には、制度創設の是非に関する第 1 回目のコンサルテーション・ペーパーを作成した。香港の銀行業界からは、預金保険制度は銀行にとって新たなコスト増加要因となるといった意見もあったが、行政長官は、結果的に広い支持が得られたとして、2001 年 4 月 24 日の行政会議において基本的に預金保険制度の創設が承認された。その後、HKMA に対して、詳細なスキームの検討に入るよう要請。2002 年 3 月 27 日、HKMA は、預金保険制度の具体案を作成し、第 2 回目のコンサルテーション・ペーパーとして取り纏めた。これにより、2004 年 5 月に預金保険制度を設立する法案が成立し、同年 7 月、預金保険制度運営主体となる預金保険委員会（以下、委員会）という名称の条例に基づく独立した新法人が設立された（事務局は、HKMA）。2006 年 7 月から保険料（HKMA の検査格付けに基づく可変料率）の徴収を開始するとともに預金保護が発効する。現在は、ペイオフ実施の際の法律上の問題点をつめる等、最終調整を進めている。

本稿では、香港の預金保険制度導入に関する HKMA の検討内容や考え方につき、上述のコンサルテーション・ペーパーおよび、預金保険制度設立法案の要旨を中心に紹介する。

2. 預金保険制度の概要

(1) 目的

HKMA は預金保険制度構築の目的として、少額預金者の保護策の確立と、金融システム安定への貢献を挙げている。これらの目的は、香港の銀行規則で規定される銀行監督機能や金融安定化フォーラムの目的とも一致するとされている。また、預金保険制度構築の目的を次の様にも説いている。すなわち、少額預金者の預金行動は、金融システムの安定性と密接な関連がある。例えば、少額預金者の預金の引出し行動が加速した場合、当該金融機関の財務上の健全性の如何に関わりなく、流動性に大きな影響を与えるだけでなく、他の金融機関へとその流動性リスクを伝播させる危険性を内包している。

また、預金保険制度の目的は、全ての銀行の破綻を回避させる為ではない。銀行の破綻は、預金保険制度の有無に関わらず生じるからである。しかし、適切に設計された預金保険制度があれば、預金流出リスクを減少させるだけではなく、金融システム全域にその流動性リスクが伝染することを防ぐことが可能となる。このように、預金保険制度はシステムックリスクの可能性を排除するものである。

預金保険制度のもう一つの目的は、預金者を保護する際の政府の役割とその保護範囲を明確に定めることにある。これは不健全銀行の清算に際して一貫した処理機能を持たせるだけではなく、その対応の迅速化も見込めることへと繋がるとしている。

(2)対象金融機関

少額預金者の保護という預金保険制度構築の目的に照らし、すべての免許銀行が預金保険制度への強制加盟が求められる。

なお、限定免許銀行及び預金受入金融機関をも加盟対象とすべきとの意見もあったが、限定免許銀行と預金受入金融機関は少額預金の受入を認められていないなど免許銀行と比較し業務範囲が限定的なこと、また、任意加盟とする場合でも、預金者により逆選別を受けるリスクが懸念された為、対象外とした。なぜなら限定免許銀行と預金受入金融機関を任意加盟とする場合、概して経営体力のある金融機関が保険料支払いコスト低減のため不加盟となり、経営体力の劣る金融機関が安全性を謳う為に加盟を余儀なくされる。従って、預金保険制度参加の有無により一般預金者は金融機関の健全性の選別が行うことが可能となるからである。

また、外国銀行の香港支店については、自国の同様の制度において預金保険がすでにカバーされている場合、加盟免除料を支払えば、香港での預金保険制度への加盟を免除される。

(3)対象預金等

保護範囲

本制度の対象となる預金の範囲は、「銀行条例第2条に規定する全ての預金であり、対象銀行に預金される次の預金以外のすべて」と定められている。対象とならない預金は次の通りである。

- ・ 期間5年超の定期預金、
- ・ 銀行の資産として確保されている預金、
- ・ 無記名証券、

- ・ 海外支店に預け入れている預金、
- ・ 外為基金勘定として保有する預金、
- ・ 担保権、抵当権の設定されている預金、
- ・ 当該破綻金融機関、その子会社又はその持ち株会社の子会社のすべての株式を保有する持ち株会社名義の預金、
- ・ 当該破綻金融機関、その子会社及び当該破綻金融機関、又はその持ち株会社の子会社すべての株式を保有する持ち株会社の経営者、執行役員及びその他の管理職名義の預金、
- ・ 政府関係機関の名義の預金などである。

なお、対象預金として外貨預金を含めるとしている。これは、香港では外貨預金が預金残高に占める割合が高いとの理由からである。現在、実際に保険事故が生じた際の外貨預金に関する保険金の支払方法は検討中ではあるが、銀行が破綻し、保有する外貨預金の保険金を委員会が支払う際、2つの選択肢が検討されている。まず1つが外貨預金と同じ外貨建てで支払う場合である。この場合、委員会自身が十分な外貨資産を保有するか、外貨調達手段を確保するかが求められる。また2つめは、香港ドルで支払う場合である。この場合では、保険金支払い時の為替レートの選択に透明なルールを定めることが必須である。

HKMAとしては、いかなる外貨建ての預金であっても保険金の支払いは香港ドルで行うことを提案している。為替レートは、ペイオフが実施された日の香港銀行協会提示の仲値、もしくは仲値がない場合は委員会が決定する為替レートとするとの提案をしている。

保護上限

既に預金保険が導入された他国の経験上、

保護上限はより多くの預金者を保護すべきである。従って、他国同様、預金者数の約 90% を保護し、かつ約 20% の預金残高を保護できる基準を上限として検討。この基準により、100,000 香港ドル（付保預金者比率 84%、付保預金額比率：20%、付保預金額：6,190 億香港ドル）と 200,000 香港ドル（付保預金者比率 91%、付保預金額比率：28%、付保預金額：8,930 億香港ドル）の 2 案が検討された。加盟銀行の保険料負担や過剰な保護によるモラルハザード発生懸念などに鑑み、香港の預金保険制度では、一預金者につき一金融機関あたり 100,000 香港ドルを保護上限とすることが決定された。

なお、保護上限は、元本と利子の両方に適用される。つまり、元本 95,000 香港ドル及びその利子 7,000 香港ドルの場合、保護されるのは 102,000 香港ドルではなく、100,000 香港ドルである。利子はペイオフ実施日までの発生利子を対象としている。

特殊な口座に係る上限額の適用

信託勘定口座、代理人口座、共同名義口座、パートナーシップ口座など、保険金の最終受取人が複数となる口座に適用される保護上減額について概要を説明するが、本件はなお、検討を要するとしている。重要なのは、預金者に対する公平な取扱と実務的に簡素で効果的かつ現実的な制度のバランスをどのように保つかということである。

【信託勘定口座】

複数の個人が信託による受益権を有する一つの預金口座の場合、委員会はこの預金口座についてなされる請求について、受益者であ

るそれぞれの口座について請求を行っているものとして取り扱う。

1 人の受益者がある信託財産の全てを保有する場合、その信託財産に係る請求については、受益者を請求者とみなす。

ある団体が信託の受益者として請求権を有する場合、その団体は、団体を構成する個人とは別の法人格であるとみなす。これにより、その団体のメンバーシップの異動は、請求権に変更を及ぼさない。

【代理人口座】

個人が他者の代理人として請求権を有する場合、委員会は、一定条件の下、請求者である代理人ではなく、本人が請求しているものとして取り扱う。

【パートナーシップ又は共同名義の口座】

2 人以上の個人が共同で請求を行う場合、請求者がパートナーシップとして企業を営んでいる場合に限り、1 つのパートナーシップの請求として取り扱われる。それ以外の場合においては、パートナーシップに参加するそれぞれの個人が自らの請求を行っているものとみなす。十分な証拠がない場合、委員会はそれぞれの個人が等分の持分を有するものとみなす。

(4) 委員会の機能

預金保険制度のコスト削減及び銀行監督機関である HKMA との業務の重複を避ける為、委員会の業務は預金保険制度のペイボックスとしての機能に限定し、簡素な組織とする。そのため、委員会設立時の職員数は、7 名～10 名を予定している。

(5) ガバナンス

責務と組織の透明性を高める為、委員会は条例により、基金の会計記録及び関係書類を適切に管理し、毎年度会計検査を受けた決算報告書を用意し、年度の終了後 4 ヶ月までに決算報告書を含めた年次報告書を公表し、立法会に提出するとしている。

予算・決算の策定については、委員会は毎年度、その予算について財政長官の承認を受けなければならない、財政長官は基金の会計検査を行う責任者又は外部の会計検査人を任命する権限を有する。

3. 保険料

(1) 料率レベル

いくつかの国では、過去の銀行破綻処理コストに基づき、最適な預金保険基金（以下、基金）の規模を算定している。基金の規模の決定については、健全かつ合理的な方法で決定される必要がある。

算出方法

以下の算出方法により、最適な基金規模を算定した。

- ・基金に予想される損失、資金調達コスト、及び加盟金融機関のデフォルト率を仮定する。
- ・上記仮定の下で基金の目標水準と、一定の期間内に目標基金残高を達成する為に必要な年間保険料額を算定。
- ・基金規模増加額、加盟金融機関の財務体力、リスク動向、資金調達コストを勘案

し、毎年目標水準の再計算を実施する。

- ・基金規模が目標水準に達した後、基金に予想される損失に基づいて年間保険料を決定する。
- ・基金規模が目標水準の上限を上回る場合は、加盟金融機関に払い戻しを行い、下限を下回れば追加徴収を行う。
- ・HKMA により決定される検査格付けにより加盟金融機関ごとに異なる保険料を設定する。

基金規模

この方法により、定められた基金の目標水準、構築期間、保険料水準は次の通りである。

- ・目標水準：1.5 兆香港ドル（保護預金総額の 0.3%相当）
- ・一律 8bp の年間保険料を徴求すると、目標水準は 4 年以内の達成が可能
- ・目標水準の達成後は、年間保険料を 1bp まで引き下げる。1bp の根拠は、基金の年間損失見込み額とほぼ同額と仮定されるからである。
- ・保険料の上下限は、目標水準値の $\pm 30\%$ の範囲とする。
- ・加盟金融機関の検査格付け結果に応じた保険料格差は、以下のものとする。

Camels 格付	保険料率 (構築中)	保険料 (構築後)
1	5.00 bp	0.75bp
2	8.00 bp	1.00bp
3	11.00bp	1.50bp
4&5	14.00bp	2.00bp

保険料徴収

【保険料徴収方法】

委員会は、HKMA の RTGS システム³を通じて加盟銀行から保険料の徴収する事務について、委員会の代理人として HKMA を任命する。

預金保険条例においては、保険料徴収方法について委員会が決定することができるよう授権すべきとしている。また、同条例には、保険料納付の遅延及び不履行についての罰則についても定める。運営コスト等を勘案し、保険料は一括払いとし、分割納付は認めてはいない。基金からの払い戻しについても、保険料徴収と同様、委員会が HKMA に対して RTGS システムを通じた決済を指示することによって実行することとしている。

【最低保険料】

加盟銀行の規模によっては、徴収される保険料が極めて少額となる可能性があり、徴収コストと見合わないことがありうる。従って、HKMA は、このような場合に保険料を免除するか、すべての加盟銀行に一定の最低保険料を課す事を検討している。HKMA としては、制度へのただ乗り問題回避の為、すべての加盟銀行に年間 50,000 香港ドルを最低保険料として賦課することとしている。

4. 資金調達と運用

(1) 資金調達

HKMA は、預金保険制度を有する殆どの国において政府が資金拠出を行っていることから、

目標水準の 50%までの政府拠出を提案している。IMF の最近のサーベイによれば、殆どの国において、政府による預金保険制度に対する支援は、破綻時の流動性供給の形で行われる。この形の支援について、香港政府はすでに実施することに合意している。IMF がサーベイを実施した 66 政府のうち 3 分の 1 については、政府は預金保険制度の設立当初の資本金に拠出している。政府としては、利用者負担の考え方から、政府が預金保険制度に直接資本参加することは適切ではないと考えている。

(2) 基金の運用

IMF の実施した 66 の預金保険制度のサーベイによれば、約 3 分の 1 の制度において、基金の運用は国債、とくに短期の国債に限られている。いくつかの預金保険制度においては、中央銀行証券へ運用するか、又は自らの中央銀行口座に預金保険基金を設置している。より幅広い投資の選択肢が認められている制度もあるが、流動性、リスク及び運用収益を勘案しなければならないこととされている。概して、外国証券への投資・運用が認められている制度は限られている。

基金の保持と流動性の必要性から、基金には、以下の運用が検討されている。

- ・外為基金への預金
- ・外為証券（満期 1 年以下の米国短期証券）
- ・米国短期証券（満期 1 年以下の米国短期証券）
- ・デリバティブを含め、ヘッジ目的のために必要な外為契約
- ・その他財政長官が承認する運用方法

³ 資金決済に関する支払指図と最終的な決済が、通信ネットワークを利用して即時に行われるグロス決済システム。

(3) 資産維持

香港内の銀行の資産については、HKMA が定期的に実態を把握し、必要に応じて是正措置を取れるようにすることが望ましいと考える。現在の銀行条例の一般的な権限規定においても実現可能ではあるが、預金保険法又は銀行条例の改正により、委員会に明示的な権限を与えることで明示化できるものとする。

5. 委員会の使命と運営

(1) 預金保険制度の運営主体

権限の明確化

HKMA の有する最後の貸し手としての機能と、委員会の預金保険制度はセーフティーネットプレーヤーとして相互補完されることが期待される。しかし、これには責任分担が明確にされ、相互によく調整される必要がある。

預金保険制度と HKMA それぞれの役割と責任が、立法過程で広く認識される必要がある。両者は金融システムの安定性向上という共通の目標を達成する為に異なる役割を有するのであり、この違いは法制度において明確に認識される必要がある。

委員会の機能は、保険料徴収、預金者への保険金支払い、支払い保険金にかかる債権回収に限定されており、従って、委員会の権限は、これらの任務遂行に必要なものに限られるべきである。その機能が預金保険条例に明確に制度化されることで、委員会と HKMA は、金融危機に際してそれぞれの役割を効率的、効果的に果たすことができる。

委員会の機能の一部は HKMA に委託される。この委託業務は銀行条例による HKMA の業務に含まれる業務ではあるが、銀行条例において、

HKMA が委員会に協力する義務を有することを明記すべきであろう。

最後の貸し手機能との関係

最後の貸し手としての HKMA から借入を行った加盟銀行が結果的に破綻して、最後の貸し手が預金保険制度の運用主体である委員会よりも高い優先順位をもつ債権者となるといった場合に、最後の貸し手と預金保険制度との間に利害の相反が生じる可能性がある。このような問題を最小限とする為に、より明確なルールに基づいて実施するよう勧告している。具体的には次の通りである。

- ・最後の貸し手としての支援は、不健全銀行の破綻が、為替、通貨、金融制度の安定性を損なう恐れがある場合に限り実行されること、
- ・最後の貸し手としての支援を受けることができるのは、十分な資力を有する銀行のみであること、
- ・支援を求める銀行において不適切な経営が行われている、又は流動性の問題の発生が不正によるものであるといった明白な証拠が存在しないこと、
- ・支援を求める銀行が流動性問題に対処するために適切な是正措置を取る用意のあること、
- ・個々の銀行に対する最後の貸し手としての支援には上限が設定されていること。当該上限は、自己資本 6% 以上の銀行に対しては、資本金の 200%。かつ、一行に対する支援上限は、100 億香港ドルである。これら条件が満たされる場合においても、支援は財政長官の事前承認を得て初めて実行される。HKMA は、現行の最後の貸し手としての制度には十分なチェックアンドバランスが機能していると考えており、これにより委員会と HKMA との間の利害不

一致は避けられるものと考えている。

委員会とHKMAの間の情報交換

預金保険制度は、付保預金の水準、保険料算定及び保険料徴収等に必要な情報に対する情報入手方法を有するべきである。破綻金融機関に関しては、ペイオフをタイミングよく実施する為にも預金の規模や分布等の個別情報についても情報入手方法を有するべきである。

委員会は簡素な組織であることから、必要に応じてHKMAの既存のシステムを用いて金融機関から情報収集を行うことを可能とするべきである。

一定の条件下においては、委員会は保険料算定のために、HKMAの既存のシステムを用いて銀行から情報収集を行うことも検討される。

(2) 早期是正措置

預金保険制度と銀行の関係についても、監督機関による措置が預金保険の損失回避のために必要なほど十分迅速になされない懸念があるという事象がある。

早期是正措置は、監督機関が金融機関の破綻前に措置を実施する基準として役立つが、場合によっては、事前に設定された早期是正措置の為の基準に固執することで、かえって個別ケースへの対応が適切でなくなるケースもありうる。

現行制度においては、個々の銀行が実施すべき早期是正措置の具体的内容は制度的に特定されていない。個々のケースによって適切な措置は異なるという認識によるものであるが、大まかに言えば、必要な措置は極めて明

らかである。つまり、自己資本比率が低下した場合には、新規の資本注入、配当の制限、資産の売却、債権の圧縮等が必要になるということである。問題は、銀行の資本又は流動性ポジションが更に悪化した場合にHKMAがとるべき措置を具体的に特定すべきかどうかであるが、現行よりも更に細かくルール化すれば、金融監督制度が過度に硬直的になるリスクが生じる。

6. 預金者へのペイオフ

(1) ペイオフ実施条件

ペイオフを実施する際の条件は次の通りである。

- ・裁判所により加盟銀行の清算命令がなされたとき、
- ・銀行条例第52条の規定に基づき、HKMAにより金融整理管財人が任命された場合、銀行に対して暫定清算人が任命された場合、又は以下の場合であって、HKMAが財政長官と協議の上、委員会による預金者への支払いが適切である旨委員会に通知したときである。

以上の基準のうち、裁判所から清算命令がなされた場合には、委員会によるペイオフは自動的に行われる。一方、HKMAによる金融整理管財人の任命の場合、例えば、銀行の一時閉鎖が行われるだけのこともあり、更には十分な流動性が確保されている限り、銀行は現状維持で営業を継続することもありうる。暫定清算人の任命の場合にも、銀行が現状維持のまま第3者に売却される可能性が否定されるわけではない。従って、ペイオフが自動的に実施されるものではないが、これらの措置が早期になされれば、結果的にペイオフ発動は避けられるかもしれない。

委員会は単独でペイオフを実施する権限は有してはいない。これは委員会がペイボックス型の組織であり、加盟銀行の資金繰りを監視したり、閉鎖したりする権限を有しないと、いう制度全体と整合性確保の為である。

(2) 預金と債務の相殺

相殺には完全相殺と部分相殺がある。完全相殺では、預金者の債務は保険金の支払額が決定される前に預金と全額が相殺される。部分相殺では委員会はそれぞれの預金者への支払額の決定に際して、その預金者に対する契約上期限の到来した、又は期限を経過した債務についてのみ相殺される。

完全相殺か部分相殺かの選択に際しては、現行破産法と整合性が取れる完全相殺が現実的であるとして、香港の相殺手続きとしては、完全相殺としている。

以上

預金保険制度の財政構造について

中期的な視点から

玉木 伸介¹

はじめに

我が国の預金保険制度は、昭和 46 年（1971 年）7 月 1 日、預金者等の保護と信用秩序の維持を目的に発足した。発足当初は、預金等について 100 万円までの保険金支払い（ペイオフ）を行なうことが、預金保険制度の主たる内容であったが、昭和 61 年の預金保険法改正によって、保険金支払いの額が 1,000 万円に引き上げられるとともに、新たな政策手段として「資金援助」（金銭の贈与、資産の買取、資金の貸付等）が、預金保険制度に加えられた。

その後、バブル崩壊を経て、ペイオフコストを超えた資金援助による預金の「全額保護」（平成 13 年度まで）あるいは定期預金等に関する「定額保護」（1,000 万円を上限とするペイオフがあり得る。平成 16 年度まで）が行なわれ、信用秩序維持、預金者保護のために、発足当初の預金保険制度よりもはるかに大規模、強力な仕組みが構築された。平成 17 年度からは、ペイオフ解禁が拡大されて、「無利息、要求払い、決済サービスを提供できること」という 3 要件を満たす「決済用預金」以外の預金等（定期預金、利息のつく普通預金など）については、「定額保護」とすることとなった。

こうした信用秩序維持、預金者保護の機能の発現には、膨大な資金が必要であり、財政基盤の安定なくしては、預金保険制度の有効性を適時にかつ最大限に発揮させることは、困難である。我が国の預金保険制度は、保護の対象となる預金等を提供する金融機関に対し、預金保険制度への加入義務を課すとともに、預金保険料を徴収することによって、財源を確保することを基本としている。

バブル崩壊以降、我が国の金融情勢は、まさに「有事」の様相を呈した。多くの金融機関が破綻し、預金保険機構はこれらの破綻処理等のため、資金援助等を行なった。こうした信用秩序維持、預金者保護のための施策の費用は、制度発足以来の保険料収入や運用益の累積をはるかに上回り、多額（10.4 兆円）の財政資金投入にも関わらず、預金保険機構の一般勘定²には、年々の赤字による膨大な欠損金（平成 15 年度末 3.5 兆円）と負債（同 5.3 兆円）が生じる事態となった。

この間、預金保険機構による業務として、金融機関に対する資本増強も行なわれた。その規模は、旧金融機能安定化法によるものが 1.8 兆円、金融機能早期健全化法によるものが 8.6 兆円に達した。こうした大規模な資本増強を行なった結果、資産サイドの増強資本

¹ 財務部上席審理役（E-mail: nobusuke-tamaki@dic.go.jp）。本稿の執筆は、個人の資格で行ったものであり、意見にわたる部分は筆者個人に属し、預金保険機構の公式見解を示すものではない。

² 預金保険機構の業務には、ペイオフ、資金援助や「金融危機に対応するための措置」として行なう株式の引受けなど、預金保険法の本則に定められた「本則業務」と、同法の附則や他の法令に定められた業務がある。

を負債サイドの借入金や債券発行で支える形で、預金保険機構のバランスシートは大きくなった。

なお、これら資本増強業務は、預金保険法の本則に定める業務ではなく、預金保険料を基本的な財源とする本来の預金保険業務とは、財務の点でも別になっている。³

幸い、金融機関の破綻は、平成 14～15 年度で山を越したようにも窺われ、金融情勢は「有事」状況から「平時」への「分水嶺」⁴を越えつつあるのかもしれない。今後、日本経済が回復軌道から大きく外れることがなければ、金融機関の破綻はかなり抑制されて推移することも期待できる。その場合、預金保険制度の財務は、年々の保険料収入による黒字を欠損金の圧縮や負債の返済に充当する過程に移行する。

本稿においては、こうした時期を捉え、我が国に先駆けてバブル崩壊後の「有事」状況から「平時」に移行した米国の経験なども踏まえつつ、預金保険制度の財政構造の概念の整理を試みることにする。⁵

1. 我が国の預金保険制度の財政状況

(1) 保険料率の推移

我が国の預金保険料率は、制度発足当初（昭和 46 年）には、0.006%と非常に低かったが、漸次引き上げられて、平成 15、16 年度の適用料率は、決済用預金（当座預金など）で 0.09%、一般預金等（定期預金など）で 0.08%である。この場合、預金保険対象預金全体に対する実効料率は 0.084%である。

³ 資本増強については、償還・消却等による返済の過程にあり、その残高は金融機能早期健全化勘定では 6.7 兆円（平成 17 年 3 月 7 日現在）、金融再生勘定では 0.5 兆円（平成 16 年 9 月 30 日現在）に減少している（詳細は、預金保険機構ホームページ <http://www.dic.go.jp/katsudou/katsudou3.html> 参照）。早期健全化勘定では 6.8 兆円（平成 16 年 12 月末）、金融再生勘定では 4.2 兆円（同。資本注入以外の業務にかかるものを含む）を、借入または債券発行によって調達している。これらの元利償還は預金保険料以外の財源による。

⁴ 「預金保険料率研究会」（預金保険機構理事長の私的研究会）の中間報告（平成 16 年 6 月 18 日）は、「金融セクターが全体として健全」な状況を「平時」、「金融機関に過度な負担を与えない範囲内で徴収された保険料収入が当該年度の破綻処理費用を安定的に上回るようになる時点」を「分水嶺」の一つの目安としている。

⁵ 預金保険機構は、金融機関に対する資本増強など多岐にわたる業務を遂行し、これらの業務は「金融再生勘定」、「金融機能早期健全化勘定」、「特定住宅金融専門会社債権債務処理勘定」、「金融機関等経営基盤強化勘定」、「産業再生勘定」において整理されている。預金保険機構による銀行借入や債券発行は、「一般勘定」、「危機対応勘定」のみならず、上記諸勘定における資金調達としても行なわれ、平成 16 年末には預金保険機構全体で 17.6 兆円に達している。本稿においてその財務構造を検討するのは、主に一般勘定である。

(図表1) 預金保険料率の推移(%)

	保険料率		特別保険料率	
昭和46年度～	0.006		なし	
昭和57年度～	0.008		なし	
昭和61年度～	0.012		なし	計(+)
平成8年度～	0.048		0.036	0.084
平成13年度	特 定 預 金	その他 預金等	0.036	0.084
	0.048	0.048		
平成14年度	0.094	0.080	なし	
平成15年度～	決 済 用 預 金	一 般 預 金 等	なし	
	0.090	0.080		

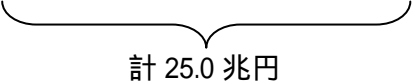
(2) 25.0兆円の資金援助

バブル崩壊後、金融機関の破綻処理のための「資金援助」は、平成4年度から始まった。同年度に、東洋信用金庫の破綻処理のために200億円の金銭贈与が行なわれ、その後は、平成8年度には木津信用組合で1兆48億円(金銭贈与)、同10年度には北海道拓殖銀行で17,947億円の金銭贈与と16,166億円の資産買取などと、大口の資金援助⁶が相次いだ。結局、平成4年度以降、平成16年3月の石川銀行の破綻処理までで、25.0兆円の資金援助(図表2参照)が行なわれた。⁷このうち、資産買取は時価によって行なう等価交換であるから、金銭贈与のように金融機関の自己資本を直ちに回復させるものではないが、処分・資金化に時間とコストを要する資産を預金保険機構が買い取ることによって、当該金融機関の経営の機動性を増すことが期待されるものである。

⁶ 平成11年度以降、北海道拓殖銀行を上回る規模で日本長期信用銀行破綻関連の資金援助が行なわれるなど、金融機関破綻と資金援助の大きな波が、平成14年度まで続いた。破綻金融機関と資金援助の概要のリストは、平成15年度「預金保険機構年報」(62～72ページ)参照。

⁷ 平成8年11月の山陽信用組合及びけんみん大和信用組合の処理から15年3月の石川銀行の処理までは、「全額保護」下の処理で、この間の金銭贈与は17.8兆円、資産買取は6.4兆円であった(平成15年度「預金保険機構年報」8～9ページ参照)。

(図表2) 資金援助の実施状況(件、億円)

年度	資金援助 の件数	資金援助の内容			主な破綻金融機関
		金銭贈与	資産買取	その他	
平成 4	2	200	-	80	東洋信用金庫
5	2	459	-	-	大阪府民信用組合
6	2	425	-	-	東京協和、安全信用組合
7	3	6,008	-	-	兵庫銀行、コスモ信用組合
8	6	13,160	900	-	木津信用組合、太平洋銀行、
9	7	1,524	2,391	40	阪和銀行
10	30	26,843	26,815	-	北海道拓殖銀行、徳陽シティ銀行
11	20	46,371	13,044	-	日本長期信用銀行、日本債券信用銀行
12	20	51,564	8,501	-	幸福銀行、京都みやこ信用金庫、
13	37	16,425	4,064	-	東京相和銀行、新潟中央銀行
14	51	23,185	7,949	-	信用組合関西興銀、朝銀東京信用組合
15	0	-	-	-	なし
16	0	-	-	-	なし
合計	180	186,163	63,663	120	
		 計 25.0 兆円			

(注) 各年度の計上は、資金援助実施日(営業譲渡日)ベース(金銭贈与額は、事後の減額等措置分について、当初実施日の金額を修正して計上)。ただし、みどり銀行(資産買取10年度、金銭贈与11年度)は、件数のみ10年度計上。

(出典)平成15年度「預金保険機構年報」61ページ。

(3) 資金援助財源と不足資金の調達(借入、債券発行)

これだけの資金援助の財源は、何であったのだろうか。預金保険制度発足以降、バブル崩壊後の破綻処理費用が発生し始めた平成4年度直前(平成3年度末)の蓄積(責任準備金。年々の保険料収入と運用益から事務経費を控除したものの累計)は0.7兆円であった。

これをすべて破綻処理に投じ、破たん処理の最中の平成8年度には保険料負担を7倍に引き上げるなどの財源強化策を講じ、更に10.4兆円の財政資金投入まで含めても、なお資金は大幅に不足した。この結果、借入金や債券発行による調達を余儀なくされた(図表3、4、5)。

(図表3) 平成3年度までの預金保険収支(億円、%)

年度	保険料率	収入	支出		責任準備金
			うち保険料		
昭和46～56	0.006	1,228	932	8	1,220
昭和57～60	0.008	1,331	902	5	2,546
61～平成3	0.012	4,427	3,110	9	6,964

(出典) 平成15年度「預金保険機構年報」98ページ

(図表4) 平成4年度以降の預金保険収支(億円、%)

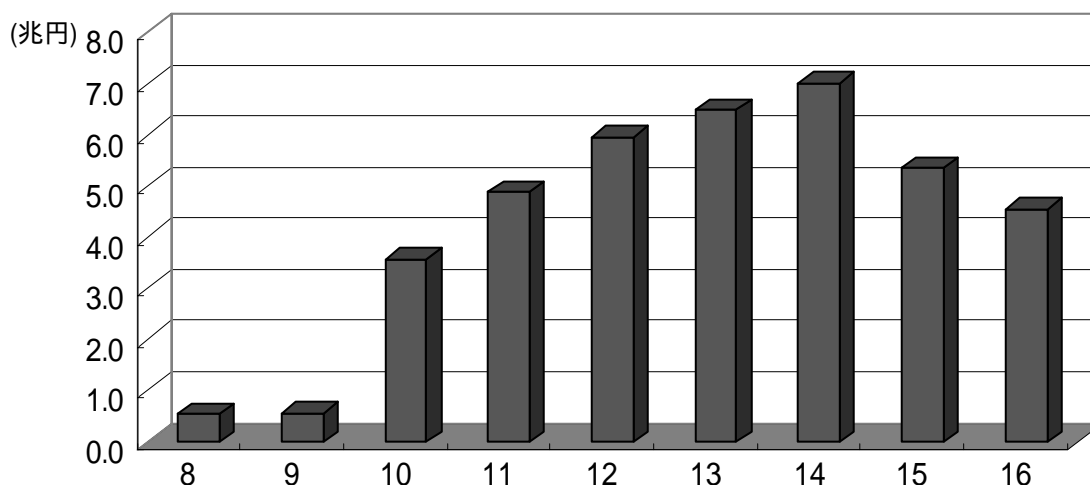
年度	保険料率*	収入	支出		責任準備金
			うち保険料	うち財政資金等**	
平成4	0.012	944	631	-	7,706
5	0.012	961	638	-	8,206
6	0.012	981	650	-	8,760
7	0.012	1,116	666	-	3,866
8	0.084	5,327	4,620	-	3,951
9	0.084	4,643	4,630	-	940
10	0.084	16,758	4,650	11,992	11,876
11	0.084	42,169	4,807	36,457	18,968
12	0.084	42,050	4,828	36,407	31,456
13	0.084	12,882	5,111	6,675	37,982
14	0.084	25,021	5,099	15,899	40,065
15	0.084	7,427	5,221	-	34,938
4～15計	-	160,280	41,552	107,430	-

* 平成8～13年度は、保険料と特別保険料の合計。同14～15年度は、実効料率。

** 平成10～14年度にかけて償還された交付国債(104,326億円)の他、資金援助後の返納資金を含む。

(出典) 平成15年度「預金保険機構年報」98ページ

(図表5) 預金保険機構一般勘定の資金調達(借入、債券発行計)の推移*



* 特例業務勘定分を含む年度末残高(ただし16年は暦年末)。

(出典) 各年度「預金保険機構年報」

2. 今後の預金保険制度における主な支出

バブル崩壊後の破綻処理は、1. で述べたような膨大な負担を伴った。では、バブル崩壊後の処理さえ済ませてしまえば負担はもう無いかといえ、そうではない。

年間の保険料収入は、5,221 億円(15 年度)に達しているが、今後の破綻処理費用のほか、既存の欠損金の穴埋め、負債の金利負担なども、今後の保険料収入で賄わねばならない。

(1) 今後の破綻処理費用

平成 17 年 4 月、ペイオフ解禁が拡大された。ペイオフという破綻処理の方法をより柔軟に行使する制度的枠組みが出来ることは、我が国の金融情勢が、バブル崩壊後の「有事」状況から「平時」の状態に移行しつつあることを反映したものであろう。しかし、17 年 4 月以降、直ちに現実のペイオフが行なわれる訳ではなく、また、もとより、金融機関破綻の際の基本的な処理方法がペイオフになるということでもない。

では、「平時」とは、預保制度からの資金の投入を伴うような金融機関破綻が、全くない状態であろうか。

米国は、バブル崩壊後の金融システムの不安定化に対して積極的な破綻処理方針で臨み、不良債権問題を相対的に早期に解消したと言われている。しかし、米国経済が比較的健全な成長を遂げる中でも、ある程度の数の金融機関破綻は、毎年生じている。すなわち、バブル崩壊の影響がほぼ完全に消えている 90 年代後半以降においても、米国連邦預金保険公社(Federal Deposit Insurance Corporation。以下「FDIC」という)においては、毎年、数件から 10 件程度の破綻処理を行い、数億ドルの破綻処理費用も生

じている。

金融業は、他の産業と同様にリスクテイクを伴うビジネスである。金融機関の破綻がバブル崩壊以外の要因、例えば経営判断の大きな誤り、あるいは単なる不運など、一般企業の破綻と共通のものによって生じ得る、ということは、言わば当然であろう（だからこそ、預金保険制度をはじめとする「安全網」<セーフティネット>が必要になるとも言える）。訪れると期待されている「平時」においても、米国同様、わが国でもある程度の金融機関破綻およびその処理費用は、発生すると見ておくことが素直な予測であろう。

(2) 既存の欠損金の解消と借入金・債券の返済・償還

一般勘定の貸借対照表(16年3月末、図表6)を見ると、破綻処理の際の資金援助として金銭贈与を行なったことなどによって、3.5兆円の欠損が生じている。⁸

(図表6)一般勘定の貸借対照表(16年3月末、億円)

資産の部		負債・資本の部	
流動資産	2,114	流動負債	41,765
固定資産	19,100	短期借入金	41,746
協定銀行貸付金*	15,409	固定負債	14,402
		預金保険機構債券	11,400
繰延資産	18	負債合計	56,166
		資本の部	
		資本金	5
		欠損金	34,938
		繰越損失金	40,065
		当期利益金	5,127
		資本合計	34,934
資産合計	21,232	負債・資本合計	21,232

* 協定銀行とは整理回収機構を指す。この貸付金は整理回収機構による資産買取の原資になっている。

⁸ 財政資金は平成 11、12 年度には年に 3 兆円を超える大きな規模で投入されたが、15 年度以降は投入されていない。

この欠損について、預金保険機構は、主に政府保証付きの資金調達（預金保険機構債券の発行と金融機関借入）によってまかなっているが、その返済財源は、基本的に、将来の保険料収入によらざるを得ない。⁹この点については、保険料率に関する従来の議論においても、「預金の全額保護という特例措置が終了した後の預金保険料の水準を検討するに当たっては、・・・まずもって、一般勘定の借入金を早期に返済し、更に、将来に備えて一定規模の責任準備金を積む必要があることを念頭に置かなければならない」（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」〈平成 11 年 12 月〉）と、明確に認識されている。

（3）金利支払い

借入金・債券の金利支払いも、今後の保険料収入によって賄わねばならない。

預金保険機構の資金調達は、全面的に市場での調達に依存している（財政投融资などの政府資金による調達はない）。すなわち、満期 2、4、7 年の債券発行と、期間 1 年程度以下の金融機関借入などが、調達手段である。

近年の金利支払い状況を見ると、日本銀行による「ゼロ金利政策」、「量的緩和」の金融政策環境下、金利支払いは非常に低い水準に抑えられている。すなわち、一般勘定の 5.3 兆円（15 年度末）の負債に対する 15 年度の金利支払いは、42 億円（借入金利息 + 債券利息）に過ぎず、負債の 0.1% にも満たなかった。16 年度入り後も、「量的緩和」の金融政策が続く中、時には借入金利が 0.01% を下回るなど、借り手としては非常に有利な状況が継続した。「量的緩和」は未曾有にしてきわめて臨時・異例の金融緩和策であり、将来、日本銀行が金融政策を転換すれば、ラグを伴うとは言え、金利支払いが少なからず増加することは避け難い。¹⁰

3. 米国の預金保険財政の推移

（1）日本と米国の類似性

バブル崩壊後の金融破綻が終焉に向かいつつある中、我が国の将来の預金保険制度の財政基盤のあり方を検討する上で、最も参考になる国の一つが米国である。

日米の預金保険制度については、以下の共通点が認められる。

公的な性格の強い組織が、運営主体である。

金融機関から、預金保険料を常時（平時においても）徴収する。

平時において、保険料収入が運営主体の資産（積立金）として蓄積されることが、想定されている。

⁹ 保有資産見合いの負債については、資産の売却代金による返済が考えられる。ただし、売却損については保険料による穴埋めが必要となる。

¹⁰ 一般勘定の負債を 5 兆円とすれば、金利費用は、平均調達金利 1% 当り 500 億円であり、これだけで年間の預金保険料収入の 1 割弱となる。

1980年代から90年代にかけては、多数の金融機関の破綻処理費用を預金保険料率の大幅引上げで賄った。

それでも不足する分を、負債と財政資金によって補完した。¹¹

米国は、我が国よりも早い時期から破綻が増加し、90年代半ばには破綻処理をほぼ終えた。このため、「有事」状況から「平時」への移行について我が国に先行し、「分水嶺」における預金保険制度の財政基盤に関する考察を行なう上で、踏まえるべき点を提供してくれる。

これに対し、欧州諸国などにおいては、預金保険制度が民間の運営であったり、預金保険料を必ずしも常時徴収して蓄積するとは限らなかつたりする。また、多数の金融機関の破綻処理の費用を、預金保険料として、あるいは預金保険制度の負債として調達したのではない点で、我が国や米国とは、預金保険制度の位置付けが異なるといえよう。¹²

(2) 米国 FDIC の保険料率の推移

預金保険制度の財政基盤は、預金保険料に大きく依存する。以下、米国の預金保険料率の推移を回顧することとする。

米国では、1989年まで、銀行と貯蓄貸付組合は、それぞれ別の運営主体による預金保険制度を有していた。すなわち、銀行についてはFDICが、貯蓄貸付組合については連邦貯蓄貸付組合保険公社(Federal Savings and Loan Insurance Corporation。以下「FSLIC」という)が、運営主体であった。¹³しかし、貯蓄貸付組合の破綻及びその破綻処理費用の増加によってFSLICの存続が困難となったことから、1989年の金融機関改革救済執行法(Financial Institutions Reform, Recovery and Enforcement Act of 1989 < FIRREA >)により、FSLICは解体されてFDICが両制度を運営することとなった。現在、FDICは、銀行の預金保険をBank Insurance Fund(BIF)で、貯蓄貸付組合の預金保険をSavings Association Insurance Fund(SAIF)でそれぞれ運営し、保険料率も別個に決定されている(現時点では、同一の水準に設定)。¹⁴

FSLICの資産・負債は、FIRREA以前に破綻した貯蓄貸付組合の処理とともに、FDIC

¹¹ 米国の貯蓄貸付組合の破綻処理のために投じられた財政資金については、Curry, Timothy and Lynn Shibut, 2000, "The Cost of the Savings and Loan Crisis: Truth and Consequences," FDIC Banking Review, Vol.13, No.2 参照。

¹² 欧州諸国、カナダなどの預金保険制度の概要については、石塚雅典「預金保険料制度の国際比較」(「預金保険研究」創刊号、2004年3月)、片岡久義「米国及びカナダの預金保険料制度」(同)、坂巻和弘、酒井晋一「欧州4カ国の預金保険制度」(同第2号、2004年9月)参照。アジア諸国の預金保険制度については、細島孝宏、山本良祐「アジア諸国の預金保険制度(1)」(本号所収)参照。

¹³ 米国の信用組合(credit union)については、National Credit Union National Administration(NCUA、1970年創設)が10万ドルまでの保険を提供している。1985年、各credit unionが預金の1%を提供しNCUAが管理する責任準備金(National Credit Union Share Insurance Fund)の財政基盤を強化した。また、積立金の水準が低下した時には保険料が賦課されることとされている。そうした賦課は、1991年に積立金比率が1.23%に低下した際に一度行われた。

¹⁴ BIFとSAIFを統合する提案が出されており、今後の展開が注目される(BOX2参照)。

の中に置かれた FRF (FLSIC Resolution Fund) に承継された。FRF は、BIF や SAIF と異なり、預金保険料を徴収して保険業務を行うものではない。89 年以降に破綻した貯蓄貸付組合の処理は、整理信託公社 (RTC) が行った。RTC は時限的な組織として設立され、95 年末をもって業務を終了した。その残余の業務と資産・負債は FRF に継承された (この結果、現在の FRF は、FRF-FSLIC と FRF-RTC とから成っている)。

FRF には財政資金が大量に投入される一方で、民間が元利償還を負担する FICO 債 (81.7 億ドル。詳細後述) も、FRF 財政を支えた。また、RTC にも財政資金のほか、整理資金調達公社 (REFCORP) の発行する債券 (REFCORP 債。300 億ドル) による調達資金も投入された。REFCORP 債の元利支払いは、民間金融機関と連邦政府がそれぞれ一部を分担している (後述)。

このような歴史的経緯を踏まえつつ、米国の預金保険料率の推移を回顧することとしよう。¹⁵

制度創設当初から高度成長期及びバブル期 (高めの料率と保険収支黒字の発生)

FDIC および FSLIC は、大恐慌で多くの預金が損なわれた経験を踏まえ、1934 年に創設された。¹⁶

FDIC の保険料率は、創設直後を除き、第 2 次大戦期から高度成長期を経て 89 年まで、0.0833% (1/12%) で推移した。ただし、高度成長期の金融機関経営が安定していた時期においては、FDIC は、金融機関に対して保険収支の黒字の一部還元 (assessment credit) を行なった (1950 ~ 83 年)。1950 ~ 70 年代には還元が大幅で、還元後の実効料率は 0.03% 台程度であった。80 年代になると還元は減少し、還元後の実効料率は 0.07 ~ 0.08% に上昇したが、これは積立金を付保預金の 1.1 ~ 1.4% に維持することを念頭に置いた措置であった。

他方、FSLIC は、49 年までは 0.125% と FDIC よりも更に高い料率を適用し、50 年以降の高度成長期には、基本的な料率を 0.083% と FDIC とほぼ同水準としたが、FDIC のような余剰保険料の還元は行なわなかった。このため、70 年代まで実効料率は 0.083% と FDIC の 2 倍以上であった。50 年代、貯蓄貸付組合の預金の伸びは急激で、59 年には積立金が 0.63% まで低下した。このため、預金増加の予想額の 2% を先取りし、事後的に本来の保険料に充当する措置がとられたが、先取り分を含めた積立金の合計が 1.6 ~ 2.0% にあることが充当の条件であった。このように、1% を超える

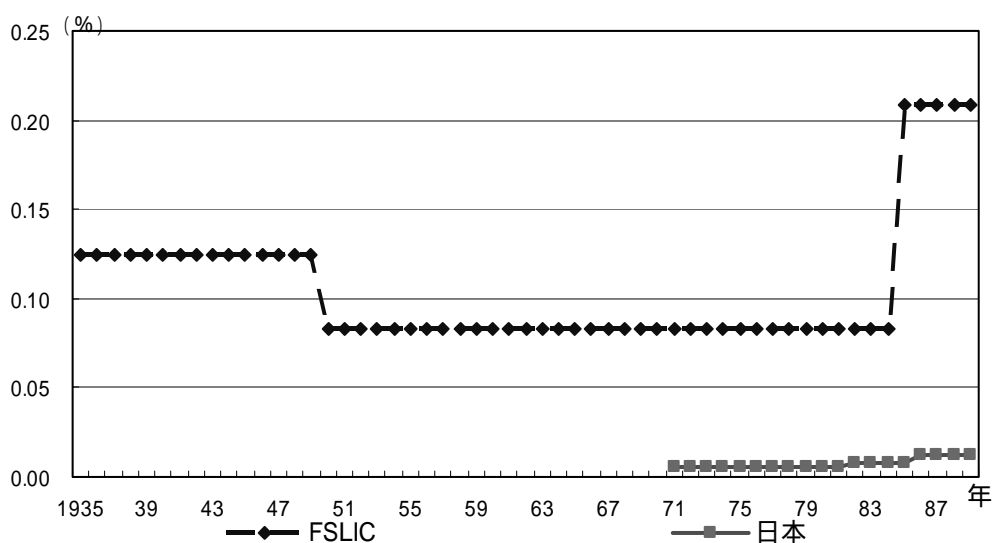
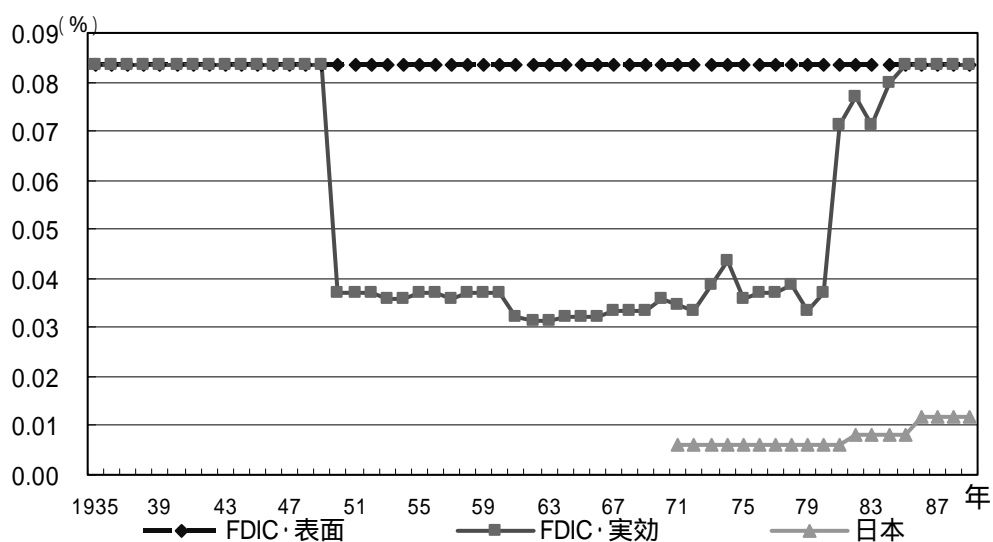
¹⁵ FDIC (BIF, SAIF) および FSLIC の保険料率の具体的な推移については、Miles, Barbara and William Jackson, 2005, "Bank and Thrift Deposit Insurance Premiums: The Record from 1934 to 2004," CRS Report to Congress (RS21719) 参照。

¹⁶ 米国の預金保険制度の歴史は FDIC 設立よりはるかに古く、1829 年にはニューヨーク州で預金保険制度が発足している。また、1907 年の金融危機後の第 60 議会には預金保険・保証の法案が 30 以上提出されるなど、1986 年から FDIC 創設までの間に議会に対して行なわれた提案は 150 に達した。

程度の積立金はノーマル¹⁷と考えられていたようである。¹⁸

さらに、貯蓄貸付組合の破綻は、80年代に銀行よりも早い時期から増加したため、85年には0.208%まで引き上げられた（図表7）。

（図表7）日米の預金保険料率（1989年まで。米国はFDIC及びFSLIC）



（出典）FDIC 年報（2003）Miles, Barbara and William Jackson（2005）などから作成。

¹⁷ 3.（2）におけるFDICおよびFSLICの料率や積立金に関する記述については、Barth, James R.（1989）に拠っている。

¹⁸ 我が国の保険料率がFDICの実効料率並みであったとすると、預保制度発足から破綻処理が始まる直前の平成3年度までの保険料収入の合計は4～5兆円との大まかな試算も可能である。

90年代前半（BIFの資金払底から積立金急回復。SAIFの積立金増加は立ち遅れ）

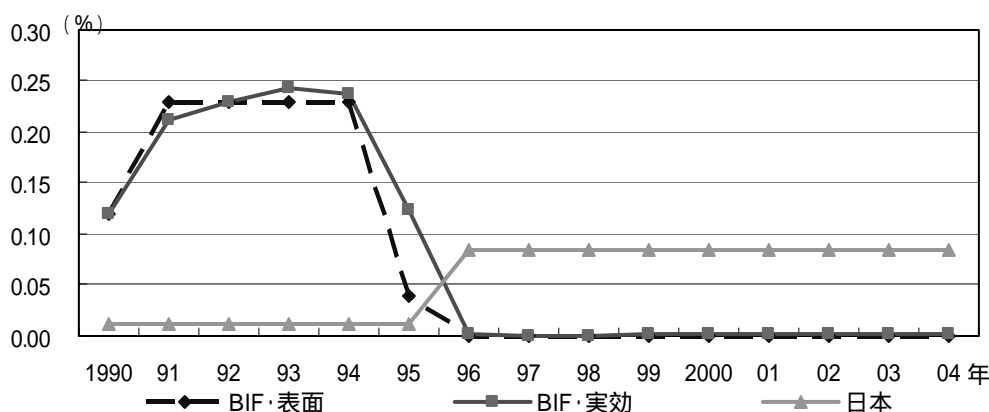
米国の金融機関破綻は、1990年代に入ってもその勢いが衰えず、破綻処理のためのBIFの支出（disbursements）は91年にピーク（214億ドル）を付け、87年末には183億ドルに達していた積立金（BIF）は、91年には70億ドルのマイナスに転落した。

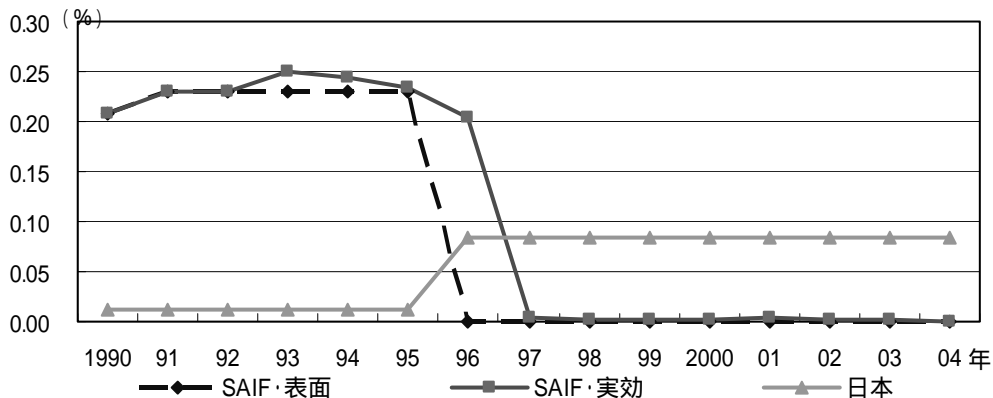
他方、SAIFの積立金は一貫してプラスであったが、これは、上述のFIRREAによりそれまでの貯蓄貸付組合の破綻によるFSLICの欠損がFRFに移っていたためである（FDICスタッフの整理に従えば、FRFにおける財政負担は、資産売却による資金回収考慮後で410億ドルにも及んだ。Curry, Timothy and Lynn Shibut (2000)参照）

この時期、米国は、財政資金を投入しつつ、破綻処理財源を確実にして破綻処理を迅速化するとともに、BIFおよびSAIFの積立金を早期に回復・積み上げるための方策を推進した。

すなわち、90年にはBIFの保険料率を0.0833%から0.12%に、91年には2回にわたって（0.12% 0.195%、0.195% 0.23%）それぞれ引き上げ、80年代の3倍近い水準とした。なお、上述のように、FSLICの保険料率は85年に0.208%に引き上げられていたが、SAIFの保険料率も、91年に0.23%に引き上げられた。また、93年には可変保険料率がBIF、SAIFの両者に導入されたが、最上位の信用度区分に属する金融機関の料率が0.23%とされ、最も低い信用度区分においては0.31%であったことから、各区分を加重平均した実効料率は0.23%より高くなった。実効料率は93年がピークで、BIFにおいては0.244%、SAIFでは0.250%であった（図表8）。

（図表8）日米の預金保険料率（米国はBIF及びSAIF。93年以降は最上位区分）





(出典) FDIC 年報 (2003) Miles, Barbara and William Jackson (2005) などから作成。

(注1) SAIF においては、96年に0.657%の特別保険料を別途徴収 (BOX1 参照)。

(注2) 米国の料率は年末時点。年の途中で変更された事例は以下のとおり。

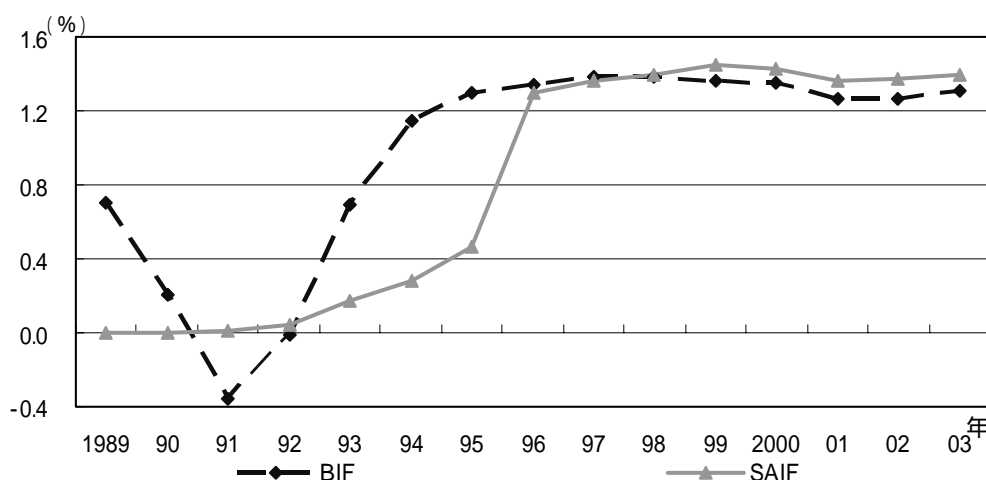
- ・91年、BIFは0.12%から0.195%、更に0.23%に引上げ。
- ・95年、BIFは6月に0.23~0.31%を0.04~0.31%に引下げ。その後、96年初から0.0~0.27%に再引下げ。
- ・96年、SAIFは10月に0.23~0.31%を0.0~0.27%に引下げ。

その後、こうした高い料率の下で破綻処理が峠を越すと、年々の収支は大幅な黒字となり、BIF においては積立金水準の急速な回復が実現した。このような BIF の積立金回復には、米国経済の回復と不動産などの市場環境の改善という強い後押しがあった。例えば、90年、91年には、BIF が破綻金融機関から取得した資産について、一旦はそれぞれ 121 億ドル、155 億ドルの引当・損失計上を余儀なくされたが、92年以降は引当を行なった資産の内容が改善し、92年から94年の3年だけでも128億ドルの取り崩しを実現している。

この結果、BIF の積立金は、91年の 70 億ドルのマイナスから92年には 1 億ドルとほぼ水面まで浮上、翌93年には131億ドルのプラスを実現した。91年の預金保険公社改革法 (FDICIA) は、金融機関の破綻処理費用を納税者が負担する事態を回避するため、FDIC の積立金に、付保預金の1.25%という目標 (Designated Reserve Ratio <DRR>) を設立していたが、早くも95年5月にはこれを実現した (95年末: 255 億ドル)。このように、欠損は僅か2年で解消し、その後3年で1.25%の積立金を確保したのである。

この間、SAIF の積立金は、破綻処理が峠を越えてからも、既往の負債の金利負担が響いて、増加テンポは BIF に大きく遅れた (参照)。FDICIA の下では、後述のように、積立金が1.25%に達するか達しないかで、保険料率が大きく異なる。このため、BIF の金融機関 (銀行) と SAIF の金融機関 (貯蓄貸付組合) の間で、少なからぬコスト格差が生じることとなった (図表9)。

(図表9) BIFとSAIFの積立金の推移(付保預金対比・%)



(出典) FDIC 年報(2003)から作成。

90年代半ばの料率引下げ(最上位の信用度区分のゼロ料率と“FICO 債の金利負担”)

1990年代前半のBIF及びSAIFの積立金の推移を見ると、上述のように、BIFは予想外に早いテンポで1.25%を達成し、96年には大半の銀行でゼロ料率が実現したものの、SAIFは大きく立ち遅れた。この理由は、貯蓄貸付組合の破綻処理に充当された負債の金利をSAIFが負担していたためであった(BOX1参照)。

現行法は、BIF、SAIFのそれぞれについて、第一に、積立金が付保預金の1.25%に到達するまでは0.23%以上の料率を維持すること、第二に、一旦1.25%に到達したならば可変保険料の最上位の信用度区分の料率をゼロとすることを、事実上求めている。また、FDICの現行の可変保険料スキームにおいては、最上位の信用度区分に大半の金融機関が含まれる。このため、BIFの積立金が付保預金の1.25%に到達すると大半の銀行は保険料負担から事実上解放される一方、貯蓄貸付組合は引き続き0.23%以上の保険料負担を背負うこととなった。

BIFとSAIFの積立金積み上げテンポの格差が上記の規定により業態間の料率格差を招いたために、SAIFの積立金の1.25%早期到達の必要性が強く認識されたが、こうした状況は、Deposit Insurance Funds Act of 1996(DIFA)によって解消された(BOX1参照)。

90年代後半以降(可変保険料の最上位区分で「ゼロ料率」)

BIF、SAIFの双方において付保預金対比1.25%の積立金水準が達成されて、可変保険料の最上位区分金融機関のゼロ料率が実現すると、民間金融機関の「預金保険料」としての負担は一気に低下した。

しかしながら、ここで注意を要するのは、預金保険料とは別の形態で民間金融機関

が負担しているものが少なくないことである。

米国も、わが国同様、破綻処理費用を保険料だけでまかなえなかった結果、負債（FICO 債と REFCORP 債）によって破綻処理資金を調達したが、その際の金利負担は現在の民間金融機関（生存金融機関）の負担になっているし、元本も債券発行当時までに存在した金融機関の負担である。この点を整理すれば、以下のとおりである。

貯蓄貸付組合の破綻処理費用は、まず FSLIC で生じたが、1989 年の FIRREA によって、FIRREA 以前の破綻の分は FRF に承継され、同年以降の破綻の分は RTC で生じることとなった。FRF と RTC は、ともに財政資金が投入されたが、負債（債券）による調達も行われた。それが、前者においては FICO 債、後者においては REFCORP 債である。

FICO 債の金利負担の仕組みについては、（BOX 1 を含む）に述べたように、DIFA によって大きく変更され、現在の FICO assessment は本来の預金保険料の 8 倍以上になっている（図表 10）。

（図表 10）2003 年の FICO assessment と預金保険料（百万ドル）

	FICO	預金保険料
BIF	627	80
SAIF	162	15
計	789	95

（出典）FDIC 年報（2003）から作成。

更に、RTC の破綻処理費用の不足を賄った REFCORP 債についても、金利費用の一部と元本は民間の負担になっている。

REFCORP 債の金利負担の仕組みについては、FICO 債と 2 つの点で異なる。第一に、民間金融機関ばかりでなく、連邦政府も負担している。300 億ドルの REFCORP 債の金利は、年間 2,628 百万ドルであるが、2003 年の場合、連邦政府が 1,727 百万ドル、FHLBs（民間負担分）が 451 百万ドル、FRF における破綻した貯蓄貸付組合の資産処分の代金 450 百万ドルである。なお、資産処分代金が多い年には連邦政府の負担は少なく、2002 年の場合は、連邦政府が 859 百万ドル、FHLBs が 502 百万ドル、資産処分代金が 1,267 百万ドルである。¹⁹ 第二に、預金に比例して個々の金融機関から徴収される FICO assessment とは異なる方法で集められていることである。当初は、年間 3 億ドルを 12 の FHLBs で分担していたが、2000 年以降は FHLBs の利益の 20%²⁰とされている。

¹⁹ 金利負担の配分その他の REFCORP 債の詳細については、REFCORP の財務諸表の脚注参照。

²⁰ FHLBs の利益から、まず、Affordable Housing Program の負担分を差し引き、差し引き後の 20% が REFCORP assessment として REFCORP に支払われる。この金額が 3 億ドルを超える場合は、FHLBs の負担は、より早期に終了することとされている。

BOX 1 FICO 債の金利負担について

FICO (Financing Corporation) は、FSLIC Recapitalization Act (1987)によって設立された。貯蓄貸付組合の破綻増加によって、FSLIC は財政が破綻し、RTC (Resolution Trust Corporation) と FRF (FSLIC Resolution Fund < FDIC 内に、BIF、SAIF と並んで設置 >) に改組された。FICO は、30 年債 (81.7 億ドル。以下「FICO 債」という) を発行し、その代り金を FRF の non-redeemable capital certificate の取得に充当したことから、FICO は、FRF の financing vehicle として機能していると言えよう。*

* FICO の財務諸表の脚注 1 参照。

FICO 債の金利については、80 年代末の高金利環境下の 30 年固定金利である (8.60% ~ 10.70%) から、その負担はきわめて大きい (年間 7.9 億ドル)。この負担は金融機関に帰着するが、負担の態様には変遷がある。当初は、SAIF に集まった保険料の中から支払われ、このために、SAIF の積立金積上げテンポは BIF に大きく遅れをとることとなった。こうした状況に対し、DIFA によって、貯蓄貸付組合から 0.657% もの一回限りの特別保険料 (45 億ドル) を徴収 (96 年 10 月) して一気に 1.25% を達成するとともに、SAIF の料率も BIF 並みに引き下げられ、また、金利は、貯蓄貸付組合のみならず銀行からも、“FICO assessment” として保険料とは別に徴収 (FDIC が徴収機関。預金に比例) してまかなうこととされた。なお、同 assessment の料率は、99 年までは SAIF は BIF の 5 倍、2000 年以降は同率と、業態間格差を一定期間残す形であった。

現時点で FICO assessment による負担を保険料率に換算すると、0.0144% ** (05 年 1-3 月。BIF、SAIF 共通) に相当する。この点は、米国の保険料率水準の評価においては注意が必要である。また、FICO assessment は、預金保険料とは異なり、可変料率ではない。

** <http://www.fdic.gov/deposit/insurance/risk/assesrte.html> 参照。

他方、FICO 債の元本償還財源は、FICO の自己資金により、FICO 債発行の際に同債と満期のそろったゼロクーポン国債を購入して、当該ゼロクーポン国債の償還金を充当することとされた。FICO の自己資金は貯蓄貸付組合などの上部団体である連邦住宅貸付銀行 (Federal Home Loan Banks < FHLBs >)。全米に 12 行あって、税務上の特典などがある GSE < 政府支援企業 > が提供しており、負担は傘下の金融機関に帰着する。

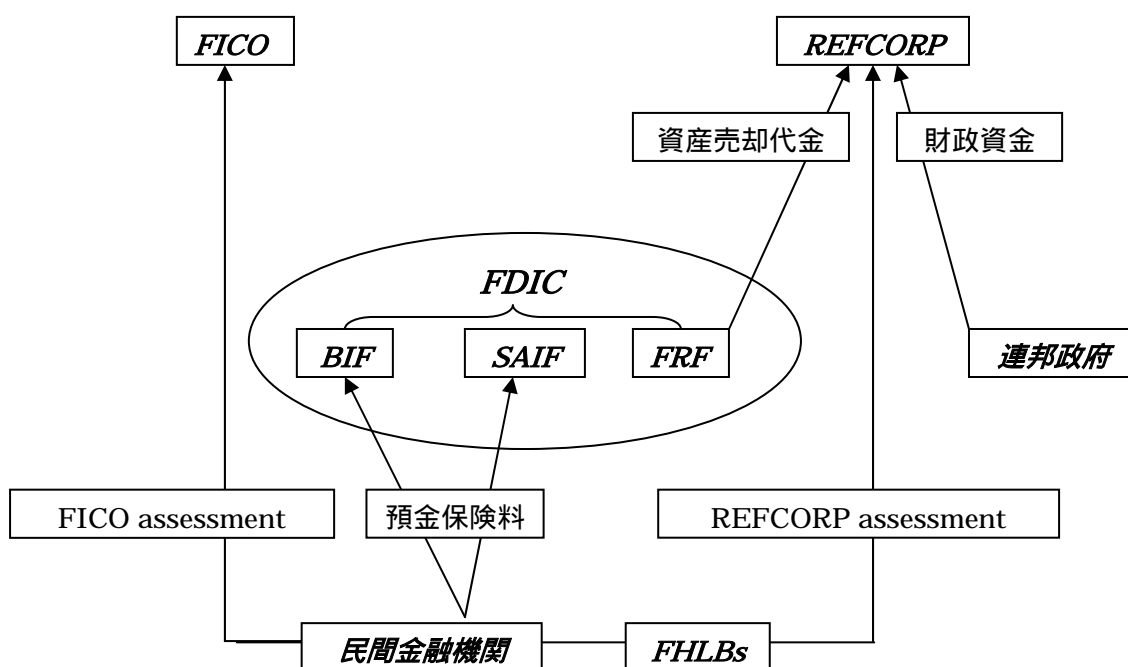
このため、今後の保険料収入によって元本償還財源を蓄積していく必要はない。

REFCORP 債の元本については、FICO 債と同様、REFCORP 債と満期のそろったゼロクーポン国債を購入しているが、その購入資金として、FHLBs が 13 億ドル、SAIF が 11 億ドルを負担している（Curry, Timothy and Lynn Shibut (2000)参照）。

このように、米国では、破綻処理のための資金調達費用の一部を預金保険料以外の形態で民間が負担している。更に、米国の料率は 80 年代から 90 年代にかけてかなり高かった上、FDIC の積立金は既に目標水準を達成している。

現在、FDIC の可変保険料の最上位の信用度区分においては「ゼロ料率」が成立しているが、これを評価する場合には、歴史的経緯や現在の FDIC 積立金の状況を十分に踏まえる必要がある。²¹

(図表 11) FDIC 保険料等の資金の流れ



4. 預金保険財政と積立金

(1) 破綻処理費用の発生と保険料の徴収時期の前後関係

預金保険制度の財政は、保険料を金融機関から徴収して破綻処理費用をまかなうこと

²¹ 視野を預金保険制度からやや外側に広げれば、規制・監督の費用の負担の配分、すなわち民間金融機関と財政（納税者）の間の配分は、興味深い視点を提供してくれる。我が国においては、金融庁の免許・検査などの規制・監督の費用は全て財政資金によって賄われているが、米国の通貨監督官（OCC）の経費については、財政（納税者）負担は無く、全て民間負担である。OCC の年間経費は約 5 億ドルで、米国全体では、金融機関の規制・監督コストは約 20 億ドルに達するとの指摘もある（Hawke 前 OCC 長官講演 <2002 年 5 月 9 日>）。

が基本的な姿である。ところが、金融機関破綻は往々にして一時期に集中して起きる。わが国においては、高度成長期の数十年間、金融機関破綻はほぼ絶無であったにもかかわらずバブル崩壊後に多発し、米国においても高度成長期にはごくわずかであった破綻が80年代から90年代に急増、その後は落ち着いている。

このように、預金保険財政の支出サイドには破綻処理費用のコブがあるのに対し、収入サイドの保険料には破綻処理費用と対称な形のコブはない。すなわち、収入、支出の時期にズレが生じる。この結果、長期的に預金保険収支を均衡させるに当たって、破綻処理費用の発生・支出と保険料の徴収時期の前後関係をどう設定するかが、預金保険制度の財政構造を大きく規定する。

具体的には、破綻処理費用をまかなう保険料の徴収は、以下のように、破綻処理費用の発生・支出の前、同時、後、の3つのタイミングのいずれかで行われる。それぞれのタイミングに応じて財政構造の特徴が生じるが、各国の具体的な制度は、3つの構造の混合であることが一般的である。3つの構造の長所、短所を念頭に置けば、各国の財政構造の評価に関する議論をよりよく整理できるであろう。

破綻処理費用の支出の「前」に保険料を徴収（pre-funding）

破綻処理の少ない時期（平時）にも保険料を徴収し、黒字部分が積立金となることが想定されている場合である。

積立金について、制度の中で目標水準が定められ、保険料率はその目標達成のために受動的に調整される場合は「強い pre-funding」、積立金が事後的、結果的にしか成立しないものは「弱い pre-funding」と、それぞれ呼ぶことができよう。

保険料徴収は、金融機関の自己資本の一部を預金保険制度に移転する効果を有する。

経済が拡張傾向にあって金融機関破綻が少ない時期には、金融機関の自己資本は潤沢になりやすく、保険料負担の余地が相対的に大きい。このため、pre-fundingの制度においては、余裕のあるときに蓄えをすることとなる（ただし、金融機関の自己資本の一層の充実はできなくなるというコストはある）。他方、金融破綻が集中して金融機関の自己資本の毀損が激しい時期には、破綻処理費用を積立金の取り崩しでまかなうことによって、その時点での金融機関の負担は抑制されて、金融機関の自己資本の減耗を相対的に小幅に止めることができる。

このように、pre-fundingの財政構造は、金融機関の自己資本が充実と毀損を繰り返すのに対して、counter-cyclicalなインパクトを持つこととなる。

破綻処理費用の支出と「同時」に必要な額を徴収（pay-as-you-go）

破綻処理支出と平行して、ほぼリアルタイムで保険料を徴収する、あるいは、破綻処理費用を先行支出して預金保険制度に負債が生じるとしても、速やかに保険料負担を十分に引き上げて、短期間のうちに負債を解消することが制度化されている場合である。

この場合、金融機関の自己資本の減耗が最も激しい破綻集中期に、より多額の預金保険料の徴収によって自己資本の減耗を加速する。他方、金融機関破綻が少ない平時においては、預金保険料が減少するから、自己資本の充実が更に促される。

このように、金融機関の自己資本に対し、pro-cyclical なインパクトを有する。破綻処理費用支出の「後」に保険料を徴収（post-funding）

破綻処理費用のコブが生じた場合、それを全面的にまかなう保険料の徴収を取り敢えず見送って一旦は負債により補うものの、破綻処理費用支出が減少してからも安定的な保険料徴収によってフローの黒字を継続し、それによって負債を償還する場合である。

破綻が集中して金融機関の自己資本が大きく毀損している時点では保険料徴収を増やさず、平時になってから時間をかけて負債を償還していくので、金融機関の自己資本に対するインパクトは、counter-cyclical である。他方、不健全な経営によって破綻処理費用支出の原因を作った金融機関が破綻して消滅した後に保険料を徴収する点は、実際に保険料を負担する金融機関（生存金融機関）の負担感を増幅する可能性がある。

また、破綻処理費用を一旦は負債でまかなうためには、預金保険制度のクレジットリスクが、金融機関破綻の続出でリスク負担能力の低下した金融市場でも受け入れられる程度に低いこと、あるいは負債に対する政府保証などによってクレジットリスクを移転することが必要である。政府保証など預金保険制度の外からのサポートを前提とするならば、金融機関による預金保険制度という枠組みを超えた国民的合意が必要となる。

なお、制度がもともと post-funding を想定している「意図された post-funding」と、pre-funding や pay-as-you-go が不完全（保険料の徴収が実際には不足）であるために負債による調達を余儀なくされて結果的に post-funding となる「意図せざる post-funding」が、考えられる。

（２）我が国の預金保険制度の財政構造

我が国の預金保険制度のうち、一般勘定については、破綻処理費用が生じなかった年にも保険料を徴収し、徴収額の余剰部分は責任準備金として蓄積することが想定されている。また、保険料率は「長期的に（預金保険）機構の財政が均衡するように」（預金保険法第 51 条第 2 項）定めることとなっている。これらの点から、pre-funding の要素を含むことは間違いないが、積立金の目標値は設定されていないから、基本的な性格は「弱い pre-funding」である。

ただし、バブル崩壊後の破綻処理費用のコブに対し、破綻処理が進行中の平成 8 年度に保険料率の大幅な引上げ（7 倍）に踏み切った点は、pay-as-you-go 的であったと

言えるし、一般勘定で借入金・債券による大規模な調達を行わざるを得なかった点については、現在は「意図せざる post-funding」の状態にある、とも言える。このように、実際の財政構造は3つの要素の混合である。

「意図せざる post-funding」の状態にあることの裏には、金利支払いと金利変動リスクの負担がある。保険料収入と金利支払いの規模によっては、金利水準の変動が預金保険財政を大きく左右することとなりかねない点には、注意が必要である。

この間、我が国の危機対応勘定については、「意図された post-funding」の色彩が強い。危機対応の必要性の認定の時点では、資金が預保制度において用意されていないことが排除されておらず、不足する資金はまず負債によって調達し、その金利や元本の返済を注入資本の配当や株式売却代金でまかなえない場合は、金融機関の負担金または財政資金によることとされているからである。

(3) 海外諸国の預金保険制度の財政構造

海外諸国の預金保険制度の財政構造は、国ごとに区々であるとともに、わが国同様、3つの構造の混合である例が見受けられる。

イタリアの「銀行間預金保険基金」では、銀行破綻による損失額が確定してから各銀行に保険料が割り当てられる。また、英国の Financial Services Compensation Scheme は、費用の見込み額を賦課することが原則であり、pay-as-you-go が基本とされているが、賦課される保険料には上限（対象預金の0.3%）があるから、post-funding の要素も明確である。

米国の現在の制度では、積立金に1.25%の目標値(Designated Reserve Ratio < DRR >)が設定されている。この点では「強い pre-funding」であるが、積立金が DRR の上下いずれにあるかで、料率がゼロと0.23%の間で大きくスイングすることが想定 (BOX2 参照) されている。このように、破綻処理費用が増加して1.25%を割り込んだならば直ちに徴収する点では、1.25%近辺に限定した pay-as-you-go とも言えよう。また、FICO 債や REFCORP 債の発行に見られるように、「意図せざる post-funding」も生じているし、かつての高度経済成長期には積立金の一部を金融機関に還元したが、これは pay-as-you-go と似た効果をもたらした。

他の多くの海外諸国については、国際通貨基金のスタッフペーパー²²で概観されている。同ペーパーによれば、米国以外の国でも積立金の目標を設定している国は少なくなく、また、目標値が米国の1.25%を超える国も多いようである。

²² Garcia, Gillian G.H. (2000)

BOX 2 米国 FDIC 改革提案について

現在の米国 FDIC の預金保険制度は、預金保険制度の財政を強固にすること、およびそれによって破綻処理のための納税者負担を回避することを強く意識してデザインされたものであり、付保預金の 1.25% を積立金の目標水準として設定し、この目標達成の状況と保険料率を法によって事実上リンクさせている。

すなわち、積立金が 1.25% を下回ったならば、1 年以内に 1.25% を回復するのに十分な保険料を徴収するか、1.25% を回復するまで 0.23% 以上の料率を適用しなければならない。他方、積立金が 1.25% を超えている間は、可変保険料率の制度における最上位の信用度区分に属する金融機関に対しては、FDIC は保険料を賦課することが、事実上できない。

この制度は、以下のような問題を生ぜしめるとして、FDIC は法の規定の柔軟化を提案*している。

生じる問題の第一は、積立金水準が 1.25% の前後で急激に上昇・低下し、しかも、金融機関の自己資本に対して pro-cyclical であることである。例えば、2002 年末の BIF 積立金は 321 億ドルで、これは同年末の付保預金 (2 兆 5,279 億ドル) の 1.27% であったが、もし 100 億ドル (1 兆円強。BIF 付保預金の約 0.4%) の破綻処理費用が発生すれば、実効料率がネグリジブル (0.0022% < 2002 年 >) であることなどから、積立金は 1% を割り込み、0.23% 以上の料率を賦課することは不可避である。大型の破綻が生じるような状況においては、金融機関の経営が一般に苦しく、自己資本の充実が金融システムの安定を図るうえで最も必要とされているが、このような時に 0.23% の負担が金融機関に加わるのである。また、積立金が 1.25% 超の場合、最上位の信用度区分にはゼロ料率を適用しなければならないから、積立金を 1.25% を超えて更に大きく増やしていくことも困難である。

第二は、可変保険料の狙いが達成されにくいことである。FDIC は金融機関経営の健全化を促すために可変保険料率を採用しているが、実際には最上位区分に 9 割以上の金融機関が属しているために、これら金融機関については、積立金が 1.25% を超えている限りはゼロ% の均一料率と同じである。また、最上位区分がゼロ% になった 1996~97 年以降に参入あるいは業容を大きく拡大した金融機関 (最上位区分) においては、「ただ乗り」が生じている。

こうした状況下、FDIC は議会に対して、料率設定や積立金水準について、より柔軟な対応を可能にするよう提案しており、注目されるところである (上記の論点のほか、BIF と SAIF の統合なども提案されている)。

*<http://www.fdic.gov/deposit/insurance/initiative/index.html> 参照。

(4) pre-funding と「常備軍」としての積立金

通常の保険業における責任準備金の意義は、保険金支払いの確実性を高めることにあるが、預金保険制度の目的は信用秩序の維持であり、責任準備金という積立金の果たす役割も、その観点から考えるべきであろう。

預金保険制度の枠内における破綻処理の費用は、基本的に保険料でまかなうものであるが、わが国にせよ米国にせよ、バブル崩壊後の破綻処理に際しては、信用秩序維持のために預金保険制度の資金を支出して処理に踏み切ること自体、あるいはその資金の負担者および集め方についての合意形成は、膨大な時間とエネルギーを投じながら、段階的に行なわれてきた。

もとより、金融機関の破綻処理は高度の政策判断を伴うものであり、機械的な意思決定には必ずしも馴染まないが、破綻処理を行うこと自体に加えて、破綻処理に必要な財源についても新たな合意形成を行わねばならない場合は、破綻処理の実行に最も適したタイミングを失するリスクがある。この点、預金保険制度の枠内に蓄積される積立金は、破綻処理に使われることについて関係者の合意が既に形成済みの資金であり、破綻処理を行なうという政策判断さえあれば、破綻処理に投じることが可能である。積立金は、破綻処理のための言わば「常備軍」であり、破綻処理の必要性が実際に発生してから合意形成に着手する「傭兵」型の制度に比して、初期消火の機動性が高いことは事実であろう。

しかし、平時から「常備軍」を維持していくには、相応のコストを要する。具体的には、その年の破綻処理の支出を上回る保険料を徴収（pre-funding）すれば、支出見合い分だけ徴収する（pay-as-you-go）あるいは徴収しない（post-funding）場合に比して、その時点での金融機関の利益や自己資本は減少する。

我が国の場合は、当面は post-funding の過程の後半にあることから、「常備軍」の形成はあるとしてもやや先のことであるが、我が国の預金保険制度の中期的な財政構造の理念として何を選択するかは、バブル崩壊後の破綻処理の経験の分析などを踏まえ、中期的な視点からの議論が必要となろう。

5. 今後の議論へのインプリケーション…中期的な視点から

(1) 積立金のモラルハザード抑制機能

預金保険制度の基本的な性格として、モラルハザードを招く側面は否定できない。預金保険制度による保護のため、預金者は金融機関の健全性に対する関心を失い、金融機関経営者は預金流出を恐れる必要が少なくなることから、不健全な経営に走るかもしれないのである。

このようなモラルハザードによって金融機関経営が不健全な方向に歪んで金融システムを揺るがす事態にならぬよう、金融業には他の産業には見られない規制・監督が加えられる。規制・監督が有効に機能し、金融システムの揺らぎを最小限に止めるには、

退出すべき金融機関を、金融システム全体に不測の影響が及ばないことを担保しつつ、適時に退出させることが必要である。そのためには、円滑な破綻処理の障害を除去せねばならない。破綻処理財源が不足すれば破綻処理は行なえず、問題の解決は先送りされ、最終的には破綻が広範化し、預金保険制度あるいは納税者の負担が大きくなるリスクも否定できない。²³

積立金は、破綻処理に充当することについての合意形成が済んだ資金であり、破綻処理財源の不足という、適時の破綻処理の障害の一つを解消してくれる。預金保険制度あるいは規制・監督当局に積立金という「合意の蓄積」を持たせることによって、モラルハザードを抑制するという選択肢は、今後の信用秩序維持のための枠組みについての議論の中で検討の対象たり得るであろう。

(2) 積立金という「合意の蓄積」と金融システムの安定に対する人々の信認

破綻処理のための財源確保に向けた合意形成は、多くの場合に多大なエネルギーと時間を要するものである。これに対し、何らかの形で破綻処理財源が用意されていれば、金融システムの安定のための各種の措置がより適切なタイミングで取られる可能性が高まる（政策当局にとっては、政策対応の柔軟性が高まる）。

破綻処理財源の用意の方法には様々なものがあり得るが、その一つが預金保険制度における積立金である。預金保険制度が中央銀行による「最後の貸し手」機能と並んで安全網の柱になっている社会の場合、預金保険制度の積立金という「合意の蓄積」の存在は、人々の金融システムの安定に対する信認の確保に何らかの貢献をするであろう。また、人々がその仕組みに慣れ親しんでいる預金保険制度の枠内で破綻処理財源が確保された場合の方が、破綻が差し迫ってから新しい仕組みの下で財源が確保された場合に比べ、人々に対する説明をより効果的なものにしやすいかもしれない。

規制・監督の枠組みがいわゆる護送船団から事後対応に転換するなど新たなパラダイムに移行している状況下、真に必要な場合には安全網が実際に発動されることは当然の前提であり、金融システムとそれを守るための安全網に対する国民の信認を確保する必要性は、いやがうえにも切実である。この観点から積立金の役割を探る意義はあろう。

終わりに

我が国の預金保険制度の財政基盤は、破綻処理費用の増嵩によって大きく損なわれ、ここへきてようやく「分水嶺」に差し掛かっているという見方もあり得る。

今後の中長期的な金融システムの安定により多く貢献する預金保険制度とするためには、預金保険制度の財政構造が金融機関の自己資本の充実と政策対応の柔軟性の両方をバ

²³ Garcia, Gillian G.H. (2000)では、80年代に米国で貯蓄貸付組合の破綻が増加する中、FSLICの財政構造の弱さが処理の先送りにつながり、かえって傷口を広げて納税者負担を増やす結果になったことが、破綻処理財源の不足が破綻処理コストの増大を招いた最もよく知られた事例としてあげられている。

ランスよく確保するものであることが必要である。規制・監督のパラダイムが変化の過程にある中、預金保険制度の財政構造についての広範な検討が求められる時期が近づきつつあると言えよう。

(参考文献)

石塚雅典「預金保険料制度の国際比較」(「預金保険研究」創刊号、2004年3月)

片岡久義「米国及びカナダの預金保険料制度」(「預金保険研究」創刊号、2004年3月)

坂巻和弘、酒井晋一「欧州4カ国の預金保険制度」(「預金保険研究」第2号、2004年9月)

Barth, James R., John J. Feid, Gabriel Riedel and M. Hampton Tunis, “Alternative Federal Deposit Insurance Regimes,” 1989, Office of Policy and Economic Research, Federal Home Loan Bank Board

Curry, Timothy and Lynn Shibut, 2000, “The Cost of the Savings and Loan Crisis: Truth and Consequences,” FDIC Banking Review, Vol.13, No.2

Garcia, Gillian G. H., 2000, “Deposit Insurance: Actual and Good Practice,” Occasional Paper 197, International Monetary Fund

Miles, Barbara and William Jackson, 2005, “Bank and Thrift Deposit Insurance Premiums: The Record from 1934 to 2004,” CRS Report to Congress (RS21719)

台湾における定額保護移行後のリスクマネジメントセミナー

山本 良祐¹

目 次

1. セミナー開催の経緯
2. セミナーの形態
3. セミナーにおける講義の様相
 - (1) バーゼル合意、バーゼル と預金保険
 - (2) バーゼル
 - (3) 金融機関の企業統治
 - (4) 全額保護から定額保護への移行
 - 日本のケース
 - 韓国のケース
 - 台湾のケース

¹ 総務部国際室調査役(E-mail: ryosuke-yamamoto@dic.go.jp)。本稿の執筆は個人の資格で行ったものであり、意見にわたる部分は筆者個人に属し、預金保険機構の公式見解を示すものではない。

預金保険機構は、これまで国際交流活動の一環として、アジア諸国を中心に知的支援を実施してきている。2004年9月23日、定額保護への移行を予定している台湾中央預金保険公社主催による定額保護に移行するに当たってのリスクマネジメントに関するセミナーが開催された。2005年4月のペイオフ解禁拡大を控え、定額保護移行に際してのリスクマネジメント面で先行している我が国にも参加要請があり、預金保険機構から講師を派遣し、同セミナーに参加した。以下、その模様を簡単に紹介する。

1. セミナー開催の経緯

台湾は2001年7月以降、金融機関の不良債権処理と金融システムの安定化のために全額保護を適用してきたが、2005年7月に定額保護への移行を予定している。この度、台湾の預金保険制度の運用主体である台湾中央預金

保険公社（CDIC）は、全額保護終了後のリスク管理を徹底する趣旨で、今回のセミナーを開催した。海外からは当機構の他に、既に定額保護移行を完了した韓国預金保険公社（KDIC）がゲストスピーカーとして招待された。

2. セミナーの形態

セミナーへの参加者は、金融監督管理委員会、財政部、中国人民銀行、国内金融機関の管理職といった政府・金融関係者約400名であった。各講師より以下のプログラムに従って、バーゼル合意、バーゼル、金融機関の企業統治、預金保険制度の全額保護から定額保護への移行計画等に関し解説した。

実務的かつ多岐に渡り活発な質疑がなされ、セミナーは盛況かつ成功裡に実施された。以下では講義内容の概略について紹介する。

定額保護移行後のリスクマネジメントセミナープログラム

9月23日（木）			
午前	セミナー開会式	午後	セッション 「全額保護から定額保護への移行」 預金保険機構 調査室長 韓国預金保険公社, リスク管理局, Director 台北国立大学, 財経法律学部教授
	基調講演「バーゼル合意、バーゼル と預金保険」 国際決済銀行 アジア太平洋代表		
	セッション 「バーゼル と金融界への影響」 中国信託HD, Chief Credit Officer 台湾金融研究所, 顧問		
	セッション 「金融機関の企業統治」 金融監督管理委員会, 証券局長 台湾国立大学, 教授 中国開発銀行HD, Executive Vice President and Chief Strategy Officer		

3. セミナーにおける講義の様相

(1) バーゼル合意、バーゼル と預金保険

基調講演として、バーゼル合意遵守に係る啓蒙活動とバーゼル の概要の説明、および背景にあるトレンドとしてリスク管理の重要性がますます高まってきていることの指摘がなされた。

バーゼル は、第 1 の柱として、これまでのバーゼル自己資本比率規制の枠組みにオペレーショナルリスクも取り込みより精緻化しことで、金融機関の体力に見合ったリスクテイクがよりの確に行われることが期待されるほか、第 2、第 3 の柱として、監督上の検証、市場規律を取り上げ、これらの重要性を認識したものである。

これは、先進国における金融監督規制の変化の方向を反映したものである。すなわち、当局が細部にわたり規制監督を行ってきた従来の方法から、金融機関の自主性を尊重し、これを当局が検証していくとともに、市場からの監視に重大な地位を与える方法に転換するものである。

現在、台湾が直面している定額保護への移行は、全額保護下でのモラルハザードの危険性を排除するだけでなく、同時に市場の規律の発揮が期待されるシステムへ移行する点で、BIS の精神と相通するものである。したがって、定額保護への移行は、既に CDIC (台湾) が採用した可変料率と相俟って、健全な金融システム構築に資するものであり、非常に歓迎すべき動きである。

(2) バーゼル と金融界への影響

当局、学会、金融機関代表のスピーカー 3 名による対談形式で行われた。現在の台湾における BIS 自己資本比率規制の適用は、規模の大小、業務内容にかかわらず、全ての金融機関に一律に適用されている状況を紹介。

バーゼル については、その内容の高度性、複雑性に鑑み、金融機関代表からは一律適用については慎重に対応すべきであるとともに、導入時期についても、柔軟に対応すべきとの発言があった。一方、当局、学会サイドからは、よりの確なリスク管理手法の重要性の指摘に続き、BIS の持つ優れた点を強調する説明があった。最終的には、特に中小金融機関へのリスク管理に係るコスト面での負担増大も懸念される事態であるとの認識を示し、規模に合わせた対応も検討される余地があるとの考え方も示された。

(3) 金融機関の企業統治

台湾における過去の具体的事例を用いて情報漏洩、職員の不祥事対策として企業統治の重要性が益々高まっているとの認識を説明。こうした状況に対して、台湾での具体的対策として、独立内部監査人の設置や、外部監査人の設置が検討されていること、こうした対策により期待される効果、特に透明性の向上などについての分析と説明があった。

企業統治の強化に欠かせない監査人制度の強化に関連して、頭取の監査委員会との兼務問題など、現在の台湾の監査人制度の課題がいくつか紹介された。

また、当面の課題として、人材教育、法制面の改革などがあげられた。

(4)全額保護から定額保護への移行

日本のケース²

はじめに日本における預金保険の歴史を、預金保険機構が設立された1971年から簡単に紹介した。我が国の預金保険制度は、定額保護としてスタートしたが、バブル経済崩壊後、金融機関破綻が数、規模ともに増大する中、定額保護の枠組みでは金融システムの安定性確保が困難となる懸念があったことから、1996年6月に2002年3月までの時限的措置として全額保護を導入した経緯を説明。

その後、この時限措置は1年間延長されたが、2002年4月に定期預金を定額保護に戻したのに続き、徐々に定額保護への移行を進め、2005年4月から正常な状態に戻るとともに、決済用預金については恒久的に全額保護を行うことを紹介。

次いで、定額保護下における破綻処理方式が、全額保護下の破綻処理と大きく異なる点を解説した。大きな違いとしては、資金援助は付保限度額の保護に必要な金額に限られること、破産法制が適用されること、預金を預金者ごとに整理するいわゆる「名寄せ」が必要になること、といった点を指摘し、破産法制の適用は、保護されない預金や一般債務が存在する中、公平な弁済を図る目的が必要であることを解説。名寄せについては我が国固有の事情で複雑な名寄せが必要な状況、

および正確な名寄せを行うための取組を紹介した。また、破綻処理にあたっての一般原則として、破綻金融機関の決済機能や貸出機能といった金融機能が失われてしまうペイオフ方式ではなく、可能な限りこうした金融機能が維持される事業譲渡方式による処理が望ましいとの大原則を紹介した。

3点目としては、具体的な処理方策について、金月処理をはじめとする基本的な構想を紹介した（内容は2004年7月に実施したASEMバリ・イニシアチブ・ワークショップにおける講義内容と類似しているため省略。預金保険研究 第2号を参照）。

最後に、当セミナーのタイトルである「定額保護移行後のリスクマネジメント」に応えるかたちで、我が国でペイオフ解禁拡大を迎えるに当たって意識されているリスク管理事項につき、個人的な見解に基づくものながら、預金保険機構の注意事項、セーフティーネットプレーヤーの注意事項、金融機関の注意事項に分けて、チェックポイントとして整理し私見を披露した。

具体的には、預金保険機構としては、名寄せ検査の強化とペイオフ解禁拡大の広報の徹底、セーフティーネットプレーヤーとしては、プレーヤー間の密な連絡・協力と、セーフティーネット改善への不断の取り組み、そして、金融機関としては、健全性、収益性の強化とならんで、風評リスクへの備えを挙げてそれぞれにつき簡単な解説を付した。

² 当項目については、実際に講演を行った西垣裕（預金保険機構調査室長）が執筆した。これは個人の資格で行ったものであり、意見にわたる部分は筆者個人に属し、預金保険機構の公式見解を示すものではない。

韓国のケース

韓国の預金保険制度は1996年に発足し、現在は韓国預金保険公社（KDIC）が運用主体となっている。KDIC発足当時は20百万ウォン（約2百万円）までの定額保護であったが、1997年に起きたアジア通貨危機により、ウォンの対米ドル減価、金利の上昇、株価の低下、失業率の上昇などが発生した。このため、韓国政府は金融システム安定のため、1998年1月から2000年12月迄の間、全額保護を実施した。しかし、全額保護の導入により、全額保護を後ろ盾として高金利を謳った預金獲得競争といったモラルハザードが発生した。

韓国政府は、金融システムの安定化に関する政策の信認獲得、前述のモラルハザードの抑制、全額保護を維持する重い財政負担緩和、そして金融システム回復もみられたことから、2001年1月に定額保護に移行した。全額保護適用期間延長の論議もあったが、経済が回復基調であったこと、そして金融機関や預金者のモラルハザード抑制が喫緊の課題であったことから政策的に定額保護への移行は実行された。

韓国政府は円滑な定額保護移行のために、法令の整備、監督機能の強化、政府の流動性資金支援スキーム、十分な広報活動、そして保護上限額の引き上げ（20百万ウォン（約2百万円）→50百万ウォン（約5百万円））を行った。保護上限の引き上げにより、商業銀行では、約97%の預金者が、また預金残高の約36%が預金保護システムの恩恵を享受できた。こうした配慮もあって、定額保護への移行は特段の混乱をみることなく無事に完了した（より詳細な情報についてはKDICのホームペ

ージ（<http://www.kdic.or.kr/english/>）から入手可能）。

台湾のケース

台湾は2005年7月に定額保護への移行を予定している。ここでは、全額保護と定額保護の特徴をそれぞれ比較対比させつつ、定額保護移行の実現には国民の信認を得ることが重要として、移行前の広報活動の重要性を指摘した（より詳細な情報についてはCDICのホームページ（<http://www.cdic.gov.tw/dp.asp?mp=2>）から入手可能）。

(参考)3カ国の預金保険制度の対照表

	日本	韓国	台湾
運営主体	預金保険機構 (DICJ)	Korea Deposit Insurance Corporation (KDIC)	Central Deposit Insurance Corporation (CDIC)
設立年	1971年	1996年	1985年
付保限度額	元本 10 百万円とその利息等 (決済用預金は全額保護)。	50 百万ウォン (約 5 百万円相当、利息は内数)。	1 百万台湾ドル (約 3 百万円相当、利息は内数)。
全額保護の期間	・1996年6月：全額保護 ・2002年4月：定期性預金を定額保護へ移行 ・2005年4月：決済用預金を除き定額保護	1998年1月-2000年12月	2001年7月-2005年7月(予定)
全額保護適用期間延長とその背景	当初 2001 年 3 月までの時限措置であったが、2001 年 3 月時点で状況が完全には整っていないとの判断から 1 年間延長。	当時の経済環境の改善や、moral hazard 抑制を鑑み、延長は行われなかった。	不良金融機関の処理遅延。
全額保護適用経緯	1995 年の金融制度調査会による「ディスクロージャーの未整備と未解決の不良債権問題を踏まえるとペイオフ実施は時期尚早」との提言を受け、当初 5 年間の時限措置として導入。	対外借入依存度が高くアジア通貨危機により自国通貨が大幅減価する中、外貨資金繰りに困難をきたし、金融危機を経験。これを沈静化するための特例措置として実施。	90 年代の参入規制緩和、国際化に端を発した過当競争、アジア通貨危機の影響で体力が低下する中、99 年の台湾大地震による被害およびその後の地価下落の影響が加わり弱体化した金融システムから不良銀行を退出させる目的で当初 3 年間の時限措置として導入。
保険料率	定率保険料率 ・9bp (決済性預金) ・8bp (一般性預金)	定率保険料率 ・10bp (銀行) ・20bp (証券会社) ・30bp (保険会社、等)	可変保険料率 ・5bp, 5.5bp, 6bp の 3 区分
対象金融機関	銀行、信用金庫、信用協同組合、労働金庫、信金中央金庫、全国信用協同組合連合会、労働金庫連合会。	銀行 (外国銀行の支店を含む)、証券会社、保険会社、相互貯蓄銀行、信用組合、農業連合会、漁業連合会。	免許を受け、預金受入を認可された全金融機関 (郵貯を含む)。当初は任意加入。1999 年から強制加入。
名寄せの問題	・金融機関が破綻した際、付保預金額を確定させる為には、同一の預金者が当該金融機関に有する預金口座を名寄せする作業が必要。	・全ての個人、法人はそれぞれ納税者番号を預金口座開設時に登録する。この番号で名寄せが容易に可能。 ・なお、地公体については付保対象外。	・全ての個人、法人はそれぞれ納税者番号を預金口座開設時に登録する。この番号で名寄せが容易に可能。 ・なお、地公体については付保対象外。

中国における預金保険ワークショップ

細島 孝宏¹

山本 良祐²

目 次

- 1 . 預金保険ワークショップ開催の経緯
- 2 . 預金保険ワークショップの形態
- 3 . 預金保険ワークショップにおける講義の様相
 - (1) 「日本の金融システムにおける預金保険機構の役割の変遷」
 - (2) 「預金保険制度の設計」
 - (3) 「平時における預金保険機関」
 - (4) 「全額保護下における金融機関破綻処理」
 - (5) 「預金保険機関による資金援助」
 - (6) 「システミック危機への対応：資本注入と国有化」
 - (7) 「金融危機時の資金調達」
 - (8) 「国際預金保険協会の概要と活動状況」
 - (9) 質疑応答
- 4 . 中国の預金保険制度導入の現状

¹ 総務部国際室長 (E-mail: takahiro-hosojima@dic.go.jp)。

² 総務部国際室調査役 (E-mail: ryosuke-yamamoto@dic.go.jp)。本稿の執筆は両者が個人の資格で行ったものであり、意見にわたる部分は筆者個人に属し、預金保険機構の公式見解を示すものではない。なお、本稿作成にあたり、預金保険機構篠原理事、第二日本承継銀行田中社長、預金保険機構総務部鈴木審議役、同財務部廣田次長、同預金保険部西畑次長、同金融再生部小堀次長には特に有益なアドバイス、ご協力を頂いた。

預金保険機構は、国際交流活動の一環として、これまでタイやインドネシア等に対し預金保険機関の設立支援を実施してきている。今般、金融セーフティーネットの整備・強化の一環として預金保険制度の導入を検討している中国人民銀行からの要請に基づき、日本銀行北京事務所の協力を得て、2004年12月2～3日、北京において、「預金保険ワークショップ」を開催した。以下その模様を簡単に紹介する。

1. 預金保険ワークショップ開催の経緯

中国政府は1998年以降、本格的な金融制度改革に取り組んでいるが、不良債権問題や地方を中心とした小規模金融機関の破綻が継続している。世界経済において重要性を増しつつある中国の金融システムの安定が中長期的に確保されることは、わが国の金融機関や対中ビジネスを展開している企業にとっても重大な関心事である。今後の中国の持続的経済発展にとって、金融の量的拡大のみならず、金融諸制度の拡充と質的改善が極めて重要であり、とりわけ預金保険を含む金融セーフティーネットの整備・強化が喫緊の課題となっている。

かかる状況下、預金保険制度の導入を検討している中央銀行である中国人民銀行からの要請に基づき、当機構はこれまで実施してきた資金援助や破綻処理等の業務を中心としたわが国の経験を紹介し、中国の金融制度改革に協力すべく、ワークショップの開催を決定した。

2. 預金保険ワークショップの形態

預金保険制度導入を検討している中国人民銀行、国務院、財政部、国家発展計画委員会、銀行業監督管理委員会等の中国政府・金融関係者約60名に対して、当機構の専門家が個人の資格において、預金保険制度の設立方法から資金援助や破綻処理等に至るまで具体的業務内容について、解説及び助言を行った。

中国側からは、全額・定額保護時の破綻処理方式、資金援助の範囲、当機構業務の法的根拠、資金調達、資産・負債管理、責任追及手続き、承継銀行の仕組み等に関し、実務的かつ多岐にわたり活発な質疑がなされ、予定時間を延長して意見交換を行う等、ワークショップは盛況かつ成功裡に実施された。

また、中国人民銀行からは、中国の預金保険制度導入にかかる検討状況につき説明があり、本年の導入に向けた最終段階にあることが確認された。以下では、当機構側からの講義内容の概略および中国の預金保険制度導入の概要について紹介する。

図表 1 「預金保険ワークショップ」プログラム

	12月2日(木)	12月3日(金)
午前	ワークショップ 開会式	
	講義 篠原興 理事 「日本の金融システムにおける預金保険機構の役割と変遷」	講義 小堀敏久 金融再生部次長 「システミック危機への対応：資本注入と国有化」
	講義 鈴木英明 総務部審議役 「預金保険制度の設計」	講義 廣田泰夫 財務部次長 「金融危機時の資金調達」
午後	講義 鈴木英明 総務部審議役 田中紘一 第二日本承継銀行社長 「全額保護下における金融機関破綻処理」	
	講義 廣田泰夫 財務部次長 「平時における預金保険機関」	講義 細島孝宏 総務部国際室長 「国際預金保険協会の概要と活動状況」
	講義 西畑一哉 預金保険部次長 「預金保険機関による資金援助」	中国人民銀行 Zhang Jianhua 金融安定副局長 「中国の預金保険制度導入の現状」
		総括質疑応答・意見交換

3. 預金保険ワークショップにおける講義の様相

(1) 日本の金融システムにおける預金保険機構の役割

日本の金融情勢はそれを取り巻く経済環境から3つの時代に大別されるが、預金保険制度はその時々々の金融情勢に対応した役割を担い、機動的に業務を遂行してきた。

最初の時代は、1971年の当機構設立以降、90年代初頭のバブル経済崩壊までの時代であり、その間は銀行破綻もなく、所謂、金融の「安定期」であり、定額保護制度が維持されてきた。

第2期は、バブル後遺症が顕在化した「金融危機」の時代である。1998年の日本長期信用銀行や日本債券信用銀行などの大規模金融

機関破綻を含め、1991年度から2001年度までに合計168の金融機関が破綻した。かかる金融危機への対応として、政府によるさまざまな諸施策が講じられたが、当機構に関していえば数次の預金保険法改正により、全額保護制度の時限導入をはじめ、機能や業務が大幅に拡大し、「新生預金保険機構」として金融安定化に積極的に関与することとなった。結果として、当機構は合計約25兆円に上る資金援助を実施した。

最後は金融危機終焉を踏まえた「正常化」に向けた時代である。2002年度以降金融機関の破綻は足利銀行の破綻1件のみであり、主要11行の不良債権比率も、2002年3月末の8.4%をピークにその後減少し、2004年3月末には5.2%にまで低下した。金融システムの安定化を受け、2002年4月からは定期預金等が定額保護制度に移行し、2005年4月には、大

半の預金が定額保護の対象となる。

(2) 預金保険制度の設計

以下では、預金保険制度の設計に関して、預金保険制度構築に当たっての主要論点について触れた後、制度運営機関の設立、そして制度運営の適切性の確保についても概説を行う。

まず、預金保険制度を構築する際には、どのような金融機関を預金保険の対象とするか、どのような預金を預金保険で保護する対象とするか、預金保険で保護する金額の上限をいくりにするか、金融機関の支払う保険料率をどのように定めるか、という4つが主要論点として挙げられる。

まず については、基本的には、預金を受け入れている金融機関すべてを預金保険の対象として、保険料の支払いを幅広く求めることが、預金保険制度の財政基盤を強固にする上で望ましいと考えられる。そこで論点となるのが、国が経営する金融機関の問題である。我が国での典型的な例としては、郵便貯金がある。郵便貯金には明示的な政府保証が付されているため、追加的に預金保険を付す必要が無く、保険料支払も義務付けられていない。1990年代に民間金融機関の破綻が増加した時期、国営金融機関である郵便貯金は破綻の心配がないために、銀行預金から郵便貯金に資産を移す人が増え、郵便貯金残高は、日本の預金総額の約20%を占めるに至った。これだけの預金額が預金保険料支払の対象外であることは、預金保険制度の財政基盤の点で問題であるだけでなく、預金保険料を払っている民

間金融機関からも、保険料を払っていない郵便貯金とはとても公正な条件の下で競争できないとの批判が出されている。このような状況の下で、政府は2007年には郵便貯金会社を設立し、預金保険料も支払うという郵便貯金の民営化に関する基本方針を決定した。

このほか、外国銀行に預けられた預金を保護するかどうかも大きな問題のひとつである。

預金保険は、銀行が破綻した際に預金者を保護する制度であるが、銀行がきちんと監督されていないと、銀行破綻が大量に発生し、預金保険制度そのものが破綻してしまう。言い換えれば、預金保険制度が長期的に維持されるためには、銀行が自己資本規制、早期是正措置等により、きちんと監督されていることが必要不可欠である。

銀行監督の観点から見ると、外国銀行を自国の銀行と同じ程度に監督できる体制が整っているかということ、現状はやはり難しいと言わざるを得ない。自国の銀行の破綻を予測すること自体、容易ではないが、外国銀行の破綻の予測は一層困難である。こうした考えもあり、日本では外国銀行の支店は、預金保険の対象には含めてはいない。

預金保険制度を設計するに際して、第2の論点は、どのような預金を預金保険で保護する対象とするかという問題である。

この問題は、主要国の例をとってみてもその対応はまちまちである。

預金保険制度を設計する際の第3の柱は、預金保険で保護する金額の上限をいくりに設定するかという問題である。預金保険は、いわゆる「少額」預金者の預金を保護することを目的としている。預金保険がないと、ある

銀行が破綻した場合に、少額預金者が不安に駆られて、他の健全な銀行からも預金を引き出し、そうした健全な銀行まで連鎖破綻に追い込まれる危険性が懸念される。預金保険は、少額預金者の不安を取り除き、銀行システムの安定性確保に役立つ。

それでは、保護すべき預金額はいくらなのか。少額しか預金を持っていない人は、えてして金融機関の財務状況を把握するのに十分な能力及び情報をもっていない。そのような人達に対して、金融機関が破綻したからといって彼らの預金の一部を失わせ、その金融機関に預金した責任を負わせることが妥当といえるのであろうか。これは、「預金者に銀行破綻にともなう損失を負わせることが妥当か」という問題である。言い換えれば、「金融機関が破綻する前に、財務状況が一般預金者に十分理解できる形で開示されていたか」という問題ともいえる。

だからといって、あまり大勢の預金者を保護すると、誰も預金を失う可能性を考える必要がなくなり、預金が財務体質の弱い銀行から強い銀行に移動することもなくなってしまふ。問題を抱える銀行も、預金を容易に集めることができ、経営改善の誘引がなくなってしまう。「このような“moral hazard”をどのように防ぐか」というのも、大事な視点である。

預金保険制度を設計する際の第4のテーマが、保険料率をどのように定めるかという問題である。保険料率には均一料率と可変料率の2つがある。

均一料率制度の下では、預金残高に同一の料率がどの銀行に対しても適用される。これ

に対して、可変料率制度の下では、預金保険にもたらすと予想される損失の程度に応じて、銀行をいくつかのグループに分け、大きい損失をもたらすと予想されるグループの銀行には高い料率を、破綻の可能性が小さく預金保険にとっての損失が小さいと予想されるグループの銀行には低い料率を適用する。

それでは、均一料率と可変料率にはどんな長所と短所があるのだろうか。均一料率の長所は、運営が容易で、そのために預金保険当局が大勢の職員を雇用する必要がないということである。料率を変更する際には業務量が増加するが、通常は銀行が預金残高に一定の料率を掛け合わせた保険料を納付したかどうか、確認・検査するだけですむ。これに対して、可変料率の下では、制度導入に先立ち、各金融機関の破綻確率を推計する作業を行い、どのような指標が破綻確率を推計する上で有力な説明変数となるか分析する必要が生じる。さらに、可変料率を導入した後も、各金融機関の財務指標を預金保険が収集・分析する必要があり、そのための職員を雇用する必要がある。

他方、可変料率の長所は、破綻リスクが高い金融機関ほど高い保険料率を負担することになり、リスクに見合った保険料が負担されることとなる。均一料率のもとでは、財務の健全性が高い金融機関から、どうして弱い金融機関と同じ料率を自分たちが支払う必要があるのかという、不満が往々にして生じてくる。可変料率の下ではこうした不満は生じない。さらに、可変料率の下では、高い保険料率を避けるために、金融機関が自ら財務指標を改善しようとする動きが期待される。つまり監督当局の自己資本比率規制を補強する効果が期待できる。これに対し、均一料率は、

監督当局の規制に対して特に影響は与えない。

預金保険制度の大枠が決まった後、実際に預金保険制度を運営する預金保険機関の設立・運営方法はどうしたらよいか説明する。

まず問題になるのが、新設の預金保険機関にどのような権限を与えるかという点である。理論的には、いろいろな選択肢が考えられる。

まず、いわゆる“pay box”としての機能、つまり各金融機関から預金保険料を徴収し、ある金融機関が破綻したら預金者に対して、預金保険上限額までの預金相当額を払い戻す機能である。この機能は、銀行システムが全体として健全な、いわば「平時」における預金保険機関の任務である。

銀行システムの健全性が低下し、銀行破綻が大量に発生するようになると、預金保険機関の機能、権限も多様化してくる。

第 1 に、銀行が破綻した場合に、破綻銀行全体を合併したり、一部の事業を譲り受ける銀行に対して預金保険機関が資金援助を行う「資金援助機能」。

第 2 に、破綻銀行の資産の保全・管理・処分・清算を預金保険機関が行う「保全・清算機能」。

第 3 に、監督当局の行う検査とは別個に、預金保険機関が各金融機関を自ら検査し、その財務状況を分析・評価する「検査機能」。

第 4 は、「検査機能」に加え、金融機関に業務改善を命令できる「監督機能」。

第 5 は、破綻銀行の経営者や債務者の刑事責任、民事責任の追求を行う「責任調査機能」といった機能が、各国の事情に応じて預金保険機関に付与されている。

最後に、預金保険機関の業務が適切に運営されることを、どのように確保したらよいかを考えてみたい。考えられる方策の第 1 は、預金保険機関の最高責任者の任命が立法府の関与等により適切に行われること、第 2 の方策は、預金保険に係る重要事項、たとえば保険料率の決定が関係当局等の意見も十分に踏まえて適切に行われるようにすることである。

(3) 「全額保護下における金融機関破綻処理」

全額保護下では、金融機関の破綻後、行政命令による金融整理管財人就任と、暫定的な維持管理を行い、早期（最長 2 年以内）に受け皿を探して円滑に譲渡を実施、そして旧経営陣の責任追及を行うという形で行われてきた。処理過程で重要となるのが、費用（国費を含む）の最小化を図り、預金者・債務者などの混乱を最小限に留め、かつ、その処理の公平性・透明性を守ることが重要である。

以下では預金保険機構が金融整理管財人となった国民銀行のケースを中心に説明する。

当初 3 ヶ月が、初動と受け皿探しの準備期間であり、潤沢な現金の確保による店頭混乱の抑制、行内組織の再構築、労働協約内容のチェックなどが重要となった。

次の 3 ヶ月間を受皿候補の絞込みと、資産査定・デュ・デリジェンスの準備となる。受け皿の選考は、常に費用の最小化と金融機能の維持を目指し、その手続きと過程は、透明かつ公平であることが重要となる。またデュ

- デリジェンスの準備のために、自己査定の見直しを行い、受け皿に譲渡すべき貸出資産と不良債権の選別作業が行われる。

次の3ヶ月で入札開始・受皿選定が行われた。入札価格について受皿候補先と調整交渉が行われた。また、係争案件の整理、承継先の選定も並行して行われた。

その後正式譲渡日確定までの間に、承継店舗の決定、受け皿による行員再雇用の条件の提示と採用の準備が行われた。

正式な受け皿との営業譲渡契約は、破綻から11ヵ月後であった。その後営業譲渡日までの5ヶ月間で、預金保険機構による資金援助のための手続き、受け皿による再雇用者の確定、抵当権移転登記変更承諾書徴求、不良債権処理と受け皿への適資産・負債の譲渡、非継承店舗の閉鎖準備等が行われた。そして営業譲渡日には、資金援助が実行され受け皿に関連資産・負債が移転された。その後、破綻銀行の解散、清算法人への移行がなされた。

(4) 「平時における預金保険機関」

預金保険機関は、制度に加盟する金融機関から預金保険料を徴収し、これを預金保険基金として積み立て、万一の金融機関の破綻時にこの基金を取り崩して保険金の支払いないし資金援助等の金融機関の破綻処理を行う。預金保険料率の決定にあたっては、預金保険機関の運営コストおよび金融機関の破綻処理に要するコストを預金保険料で賄うことができるように料率を設定する。その際、保険料を負担する金融機関の収益性、健全性等を脅かすような過重な保険料率とならないよう配

慮が必要である。

日本では90年代半ば以降の金融機関の破綻の増加に伴って機構の財政は悪化して96年度以降は基金残高がマイナスに陥り不足資金は外部からの借入を開始し、96年に保険料率を大幅に引き上げたものの、その後も金融機関の破綻処理等によって基金財政は悪化した。しかしながら、金融機関の収益に対する保険料支払い負担の重さに鑑みて、以降、その後の保険料率の大幅引き上げは実施していない。

次に、預金保険機構が実施している個別金融機関への立ち入り検査について触れたい。

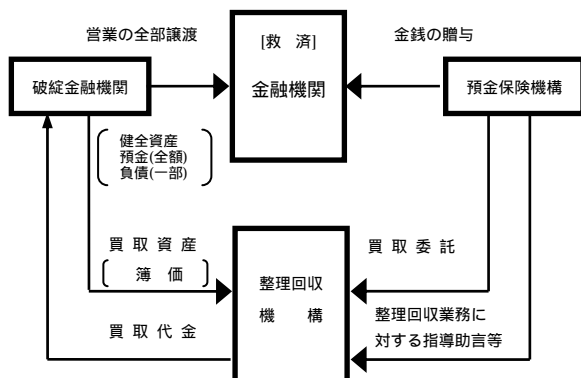
第1に、金融機関における預金者データベースの整備状況の検査についてであるが、定額保護制度の下でペイオフが実行される場合、預金者毎に複数の口座の預金残高を集計して（名寄せ）1人あたりの預金額を把握する必要があり、こうした作業に必要な金融機関におけるデータ整備の状況について、立ち入り検査を実施している。名寄せ作業は、預金者の名前、住所、生年月日などで本人確認してデータを集計することとなるが、実際にはこうした預金者データベース整備が十分ではない金融機関もあり、その整備は2005年度からのペイオフ解禁拡大にあたって重要な課題となっている。

第2に保険料の適正納付を確保するための立ち入り検査であるが、数多くの金融機関において保険料計算上の誤りがみられ、かかる状況を改善する目的で、金融機関への立ち入り検査を実施して保険料の適正納付を確保する努力を行っている。

(5) 「預金保険機関による資金援助」

2002年3月まで実施されていた預金等全額保護下では、ペイオフコスト（預金等の定額保護を仮定した上で、破綻した金融機関の預金者に保険金を支払った場合に要すると見込まれる預金保険機構の費用）を超える資金援助（特別資金援助）が行われた。全額保護下での資金援助には、破綻金融機関への倒産法の適用はない、破綻金融機関の全負債が全額保護される、破綻金融機関の営業は救済金融機関へ全部譲渡される（原則1年以内）、救済金融機関に対してのみ金銭贈与実行（破綻金融機関への金銭贈与はない）、という特徴があった。

図表2 全額保護下の資金援助スキーム図

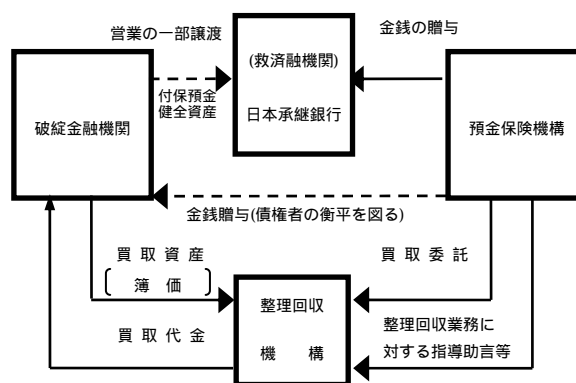


これに対し、今後の破綻処理における定額保護下の資金援助では、破綻金融機関への民事再生法適用、付保預金のみが保護される（非付保預金、一般債権は一部カット）、ブリッジバンクへの一部営業譲渡を半年以内に行う必要、ペイオフコストを超える資金援助はできない、等の特徴がある。

また、定額保護下では、民事再生手続の利用を想定していることから、以下の様な制約が生じる。早期処理の観点から、破綻後、1年程度の間、第1回弁済を終了することが求められる。営業譲渡に伴い、弁済率（破

産法における配当率に相当）が低下することは、一般債権者を害する為認められない。営業譲渡に際しては、営業譲渡に伴う弁済率の低下を避ける為に、預金保険機構が「債権者間の衡平を図る為の資金援助」を行うことが事実上義務付けられる。不良債権等の売却にあたっては、これまで以上に適正な価格かつ方法で処分することが求められる。全体的に、定額保護下においては、全額保護下に比べ、複雑な作業をスピーディに処理することが求められていると言える。

図表3 定額保護下の資金援助スキーム³



-----▶ 点線の矢印が、全額保護と異なるスキーム。定額保護の場合でも整理回収機構への買い取り委託等は変更なし。変更点は、救済金融機関へ譲渡されるのが付保預金と健全資産のみの点、救済金融機関に対してだけでなく破綻金融機関に対しても債権者の衡平を図る為の金銭贈与が行われる点である。

全額保護下の資金援助案件は、1996年10月の山陽信用組合に始まり、2003年3月の石川銀行への資金援助決定まで、件数で169件、金銭贈与額で17.8兆円を数えた。因みに、全額保護以前の期間を含め、預金保険機構が現

³ 日本承継銀行による破綻金融機関の営業の一部譲受けのケース

在までに行った資金援助の総数は、1992年3月議決の東邦相互銀行以来180件、金銭贈与額18.6兆円である。従って、全額保護期間のウェイトは件数で94%、金銭贈与額で96%と非常に高い。

これまでの金銭贈与を、個別の金融機関別にみると、

日本長期信用銀行 約3.2兆円

日本債券信用銀行 約3.1兆円

北海道拓殖銀行 約1.8兆円

木津信用組合 約1.0兆円

がトップ4であり、4先で計9.1兆円、全額保護下での金銭贈与総額の約5割を占めている。

全額保護の長所は、金融危機時には預金者心理の動揺を防ぎ、システミックリスクの拡大を防ぐという効果が考えられるほか、破綻処理事務フローの観点からは、付保預金の払い出しに際して、名寄せ処理を厳密に行う必要がない為、処理フローがシンプルになり、処理が迅速化する点などが挙げられる。

一方、短所は、金融機関経営者と預金者双方にモラルハザードが発生するという点が挙げられる。

具体的には、1997年11月の、北海道拓殖銀行等の破綻後数ヶ月は健全な金融機関においても預金流出が発生するなど金融危機的な状況が発生したが、そういう金融危機下において全額保護は、預金者の心理を平静さに引き止めるアンカーの役目を果たしたと考えられる。ただし、現時点においては預金保険制度も整備され、預金者にも自己責任原則の理解も進み、金融機関の不良債権問題も改善しつつあることから、制度の基本である定額保護に立ち戻る条件が整いつつある。

金融機関の破綻に伴う資金援助については、預金保険基金や国庫負担のインパクトを減らすために「費用極小化の原則」が重要である。不良債権問題の対応に当たっては、言わば、最終防御ラインである預金保険機構に過度な負担がかからないように、監督当局や中央銀行が金融機関検査や早期是正措置等により、早め、早めの対応を行うことが望まれる。また、監督当局、中央銀行、預金保険機構の3者が有機的に連携して金融機関の破綻に対応することが肝要である。

(6) 「システミック危機への対応:資本注入と国有化」⁴

システミック危機への対応としての銀行破綻等への対応⁵、関連して、政府による資本増強(公的資金注入)及び公的資金の返済の3点について説明する。

まず、の銀行破綻等への対応について説明する。預金保険法第102条は、特定の金融機関の経営破綻等が国内経済、あるいは地域経済全体の信用秩序に極めて重大な影響を及ぼすような場合に、内閣総理大臣の諮問に応じ、金融危機対応会議の決議を経て、a.政府による資本注入(資産超過の場合)、b.破綻または債務超過金融機関に対するペイオフコストを超えた資金援助の実施(債務超過の場合)、c.銀行の一時国有化(b.では対応が困難な場合)のいずれかの措置を適用することができる、と定めている。

⁴ 以下議論の複雑化をさけるため銀行を念頭に説明を行う。

⁵ 後述のように破綻していない銀行への資本増強措置を含む。

上記 a. のケースは「第 1 号措置」と呼ばれるが、金融機関は、政府に対して資本注入要請を行う。併せて金融機関は政府に経営健全化計画の提出を行い、実行状況が厳しくチェックされる。公的資金による資本注入、具体的には株式等⁶の引き受けによって、自己資本が嵩上げされ、もって経営が健全化した場合は、引き受けた株式は、当該金融機関による買入れ、或いは市場での売却によって処分される。なお、処分完了までの期限はない⁷。

上記 b. のケースは、「第 2 号措置」と呼ばれ、預金支払いを停止した、又は債務超過の金融機関について全負債を保護しようとするものである。当該金融機関の経営は直ちに金融整理管財人の管理下に置かれる。受け皿への営業譲渡等を経て、原則として 2 年以内に破綻金融機関の管理を終了する。なお、本措置はこれまで実際に実行されたことはない。

上記 c. のケースは、「第 3 号措置」と呼ばれる。政府が破綻した銀行の株式を取得し、新経営陣が選任され、新役員による旧経営陣への責任追及等を経て処理されることとなる。最終的な処理形態は、合併・営業譲渡・株式譲渡による経営権の政府から民間への移行である。措置終了迄予め決められた期限はない。

なお、りそな銀行には 2003 年 5 月の金融危機対応会議を経て「第 1 号措置」が適用され、同年 6 月に優先株式及び普通株式の引き受けによる総額 1 兆 9,600 億円の資本増強が実施された。

⁶ 株式の他、劣後特約付社債がある。

⁷ なお、劣後特約付社債については償還期限が設定される場合もあり得る。

また、足利銀行には、2003 年 11 月の金融危機対応会議を経て、「第 3 号措置」が適用され、預金保険機構が足利銀行の株式を全て取得する（特別危機管理）こととなった。

次に、 の政府による資本増強（公的資金注入）について説明する。

これは銀行の健全性を回復するためのプログラムとして実行された資本増強措置であり、法的枠組みは「早期健全化法」等⁸によるものである。

公的資金を銀行に注入することにより、「不良債権処理を促進」し、「金融機能の早期強化を図る」というのがこのプログラムの主たる目的である。従って、「危機対応」とは金融システム安定化という目標はあるにしても若干趣旨が異なっている。臨時かつ異例の措置であっても、銀行それ自身は営業を続けているのであるから、できる限り市場原理に則った対応が望まれる。また、公的な資本が民間資本と同様なものとして認識されてはならず、資本増強を受けた銀行は、早期の公的資金返済への努力が求められるものである。なお、法律に基づき資本増強措置は 2002 年 3 月に既に終了している。

最後に、 の公的資金の返済についてである。返済に関する基本的な考えは、資本増強がなされた銀行は、収益力を増強し財務内容を改善し（不良債権を処理）市場の信認を回復して利益（返済原資）の積上げを行うというものである。また、返済に関する基本的な政策方針として、a. 公的資金の価値を毀損しな

⁸ 他に旧安定化法等による資本増強措置があるがここでは特に触れない。

いこと、b.返済により財務の健全性を損ねないこと、c.金融システムの安定性に悪影響を及ぼすものではないこと、が挙げられる。早期健全化法では、注入された公的資金⁹の処分は預金保険機構が承認する旨規定されているが、資本注入がなされた銀行にとって、どのような返済方法を採用するかはその資本政策上、極めて重要な判断事項である。預金保険機構として、返済手続きの透明性や公平性を確保する為、予め銀行や市場に対して、上記方針を明示しており、これまでの返済についてはこれに沿って実行されている。

(7) 「金融危機時の資金調達」

預金保険機構は90年代半ば、急速に増加した金融機関の破綻処理や公的資本注入等の業務に必要な資金の借り入れを開始した。当初は短期間に巨額の資金調達を行う必要があったこと等から日本銀行からの借入が中心であったが、その後、市場で民間金融機関から期間1年以下の短期借入を拡大して中央銀行からの借入金を圧縮。また、市場からの調達額が拡大するにつれて99年以降は債券発行による中長期資金調達も開始するなど、資金調達の安定化のため、資金調達手段の多様化を進めた。

ローン形式の借入と債券発行による資金調達は、それぞれの市場の特徴から、ローン形式での借入は1年未満の短期資金調達手段、長期の資金調達は2～7年程度の中長期の資金調達手段と位置付けられる。

短期借入のメリットは機動性が高く、短い準備期間で大規模の資金調達が可能な点であ

るが、一方で短期資金は資金調達の安定性や金利上昇リスクの問題がある。債券発行による中長期資金調達のメリットは借入期間が長期で資金の出し手が多様であることから、資金調達が安定的である点。また、長期固定金利で資金調達できる点が特徴である。

当機構では、これら各々の資金調達手段の特徴を考慮して、その時々で最適の資金調達方法を決定している。基本的には、当機構の資産と負債の期間構成に留意して、長期間にわたり保有する資産に見合いの負債は長期の負債で資金調達し、短期資産は短期負債にて資金調達することによって、資産と負債の期間のミスマッチによる財務上のリスクが生じないように留意している。

現在の日本の金融市場は日本銀行が金融市場に膨大な流動性供給を継続し、日本の金利水準は歴史的にみて極端に低い水準にあるが、将来起こり得る金利上昇への備えとして今後、保有資産の適切な処分による負債の圧縮、多様かつ柔軟な資金調達活動による安定的かつ低コストの資金調達、金利上昇に備えたりリスク管理の充実などが財務上の課題となっている。

(8) 「国際預金保険協会の概要と活動状況」

国際預金保険協会(IADI)は2002年5月に設立された預金保険に関する国際的な機関であり、これまで参加機関同士の情報交換等を通じた預金保険制度の質の向上、ひいては世界の金融システム安定化に向けた様々な活動を行ってきている。

当機構はIADI設立メンバーとして、またアジア地域委員会(ARC)の議長を務める等その活動に深く関与している。特にARCにおいて

⁹ 具体的には優先株式、劣後ローンなど。

は、金融危機後の金融安定化に向けて、アジア地域独自の関心・共通事項につき、緊密な情報交換を通じて、地域内のセーフティネットプレーヤー相互の協調を推進している。

中国人民銀行のように預金保険制度導入を計画している機関の IADI への参加は、今後の制度立上げや効果的な運営につき有効であると考えられる。

(9) 質疑応答

当機構のプレゼンテーションに対し、中国側参加者からは、預金保険制度導入の最終段階にあることから、多くの実務的な質問が寄せられ、関心の高さが伺われた。

主要質疑事項は以下のとおりであり、当機構より具体例を挙げて詳細に回答した。

【国家発展計画委員会】

全額・定額保護下での保護対象範囲や破綻処理方法、資金援助の範囲、日本のセーフティネットプレーヤー間の役割分担、管財人としての役割等

【国務院】

全額保護導入の目的、預金保険機構の組織・業務の法的根拠、責任追求業務の具体的手続等

【中国人民銀行】

資本増強業務にかかる公的資金の弁済期限の決定基準、ペイオフコストの算定方法、承継銀行の仕組み、中央・地方政府の預金の取扱い、政府からの財政支援、今後の資金調達方針、預金保険料の会計処理等

4. 中国の預金保険制度の現状

中国政府は、1988 年以降、本格的な金融制度改革に取り組んでいるが、不良債権問題や地方を中心とした小規模金融機関の破綻に直面している。かかる状況下、中国政府は、これまで金融機関の破綻に際し個人預金を公的資金で事実上全額保護する一方、その他の預金債権は破綻金融機関清算後に配当の形で払い戻しを行ってきたが、大手国営銀行の民営化を目前に控え、中国人民銀行が中心となり、2005 年度の預金保険制度導入に向けた最終調整を進めている。

具体的には、中国人民銀行金融安定局（金融安定を目的として近年新設）が中心となり、預金保険制度導入の準備チーム（国務院、銀行業監督管理委員会参加）を立ち上げ、法的枠組みや付保限度額、保険料率等の検討を経て、2004 年 9 月に国務院へ制度導入計画書を提出した。今後、制度内容につき政府内で意見を統一し、2005 年 3 月を目処に条例や理事会制度案等を作成し、まず第 1 段階として「預金保険基金」を設立、次の段階として、法律に基づく「預金保険会社」を設立する予定。

なお、制度導入の準備作業にかかる海外との連携については、中国・EU 間の金融協力の枠組みの中で「預金保険制度」を取り上げ、主に旧東欧諸国の預金保険制度の情報収集を受けたほか、米国銀行協会より米国の預金保険制度に関する情報提供を受けた実績があるが、個別の預金保険機関との実務的かつ詳細な意見交換という意味では、今回のワークショップが初めてとのことであった。

当機構と中国人民銀行は、今後とも相互の協力関係を継続・発展させていくことを確認し、ワークショップは終了した。

以上

預金保険制度における主要な枠組みの変遷について

対象金融機関、対象商品等、保険金支払限度額、預金保険料率など

三重野 隆¹

．はじめに

本資料は預金保険制度における主な項目である対象金融機関、対象商品等、保険金支払限度額、預金保険料率などについて、これまでの経緯等を明確に整理したものがなかったため、制度創設以来の変遷とその変更理由等を取り纏めたものである。

作成内容は、金融制度調査会・金融審議会の答申や預金保険機構の運営委員会議事録など過去の資料から関係する箇所を抜粋し、分かり易いように再構成した。

．対象金融機関

対象金融機関のメルクマールは、「広く一般大衆の預金を受入れている」こと。

1．変遷

制度創設時 <昭和 46 年 7 月>	<昭和 61 年 7 月加入>	<平成 12 年 6 月加入>
銀行、 〔 都市銀行、長期信用銀行、 信託銀行、地方銀行 〕 相互銀行（現第二地方銀行）、 信用金庫、信用組合	労働金庫	信金中央金庫、 全国信用協同組合連合会、 労働金庫連合会

2．対象選定時の理由等

(1)制度創設時（昭和 45 年 7 月 2 日金融制度調査会答申<抜粋>）

『加入金融機関の範囲は、銀行、相互銀行、信用金庫、及び信用組合とする。但し、信用組合については、他の金融機関と行政上の監督方式を異にしている等の面もあり、その経営のあり方についてさらに健全化を図る等所要の改善が行われることが必要である。』（第 1 部 本文）

『加入金融機関の範囲に関して、銀行、相互銀行、信用金庫の加入に対しては異論がなかったが、信用組合については、特定のメンバーの預金を取り扱っていることからこれを除くべきであるという意見や、他の金融機関と性格を異にする面があるので慎重に考慮すべきであるという意見と、金融機関の合併および転換に関する法律の理念に照らし、また、現実に機能が大きくなっているところからもその加入を認めるべきである、とする意見があった。』（第 3 部 特別委員会における委員の意見の概要）

¹ 金融再生部金融整理第一課上席調査役（前預金保険部企画課調査役）。本稿の執筆は個人の資格で行ったものであり、預金保険機構の公式見解を示すものではない。なお、本稿の作成にあたり預金保険部増川部長、同河合企画課長には特に有益なアドバイス、ご協力を頂いた。

個別業態毎には、以下のような理由等から対象（＝加入）、非対象の別が決定された。

(信用組合＝加入)

信用組合はその預金者が組合員に限られているが、組合員の責任は出資を限度とする有限責任で、預金者としての権利と組合員（出資者）としての立場とは別個のものであり、相互扶助組織であることをもって預金者保護の対象から外すのは適当でない。

信用組合は所轄行政庁が都道府県知事となっているが、最近では設立・店舗設置の認可等重要事項についての大蔵大臣への協議、統一経理基準の適用、合併転換法の適用等、逐次他の金融機関との統一性を図って監督を強化している。

信用組合の預金者数は多数に上り、庶民層も多く、一般の金融機関性という面もあるので、預金保険の目的である一般大衆預金の保護の理念からその保護は必要である。

(労働金庫＝対象外)

労働金庫は労働組合、消費生活協同組合等の労働者の団体が協同して組織するものであり、会員資格も原則としてこれらの団体に限られるため、一般の不特定多数の預金者を相手とする対象金融機関とは若干性格が異なる。

今回の制度の対象となる金融機関は相互に業務提携を行う等、一体として信用秩序を形成し、また異種間の合併、転換も認められる等同質性を有するが、労働金庫の場合にはその性格の独自性から対象金融機関との業務関連度合も少なく、他種金融機関と連帯して信用秩序を維持することにつき、労働金庫側のメリットは少ない。

一県一庫主義の必要もあって、過去において破綻の例もない労働金庫に強制加入制度を適用し保険料の徴収等を行なうことには無理があり、労働金庫自身も加入に否定的である。

(農業協同組合＝対象外)

農業協同組合は、その組合員たる資格が農民及びその団体、農業法人に限られており、不特定の大衆の預金を扱う対象金融機関とはややその性質を異にする。

法律上信用事業のほか、購買・販売・共同利用施設・共済等の事業を併せ行っており、農協の収益構造は信用部門の黒字で他事業部門の赤字を埋めた形となっていることもある。このような点で兼業が禁止されている一般金融機関とは異質であり、その破綻を他種金融機関の負担で補うことには問題がある。

(外国銀行の在日支店＝対象外)

預金保険制度は、各金融機関の健全経営、業界内の相互援助制度、行政当局の監督・検査等、金融機関の破綻を未然に防ぐためのあらゆる努力・措置がなされることを前提に、万一の破綻の場合に預金者を救済しようという制度である。しかし、外国銀行支店について破綻が生じるかどうかは、原則としてわが国銀行行政・検査の及ばない外国の本店の問題であり、それは上記の預金保険の発動の前提とは異質のものである。信用秩序の維持という観点からも、外国銀行の破綻がわが国の信用秩序に直接影響を与えるとは考えられない。

相互主義の立場に立っても、アメリカ、カナダではわが国銀行の支店は、其々の国の預金保険制度の対象外であり、外国銀行の在日支店を除外しても特に問題はない。

(2)昭和61年7月労働金庫加入時（昭和60年6月5日金融制度調査会答申<抜粋>）

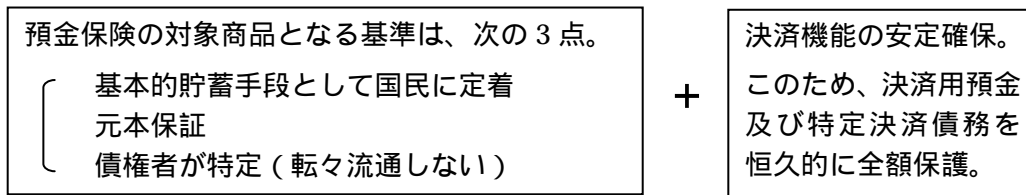
『労働金庫については、現在、預金保険の対象外とされているが、制度創設時に比べ、一般員外預金の取扱開始、内国為替業務の取扱い及び全銀データ通信システムへの加入等^(注)によって、通常の金融機関としての性格が強まってきていることに照らし、この際労働金庫についても、他の預金保険対象金融機関との間の保険料負担についての均衡等にも配慮しつつ、新たに預金保険の対象とすることについて検討することが必要である。』

(注)一般員外預金と内国為替業務の取扱開始が昭和56/6月、全銀データ通信システムへの加入が昭和59/8月。

(3)平成12年6月協同組織金融機関連合会加入時（平成11年12月21日金融審議会答申<抜粋>）

『現行の預金保険の対象となる金融機関は、都市銀行、長期信用銀行、地方銀行、第二地方銀行、信用金庫、信用協同組合、労働金庫となっており、資金援助の対象となる金融機関についてもこれらの金融機関に限定されている。したがって、譲受金融機関となる候補を拡大するなどの観点から、現在は預金保険の対象となっていない全国信用金庫連合会等の協同組織金融機関の連合会を預金保険の対象とすることが適当である。』

・対象商品等



1. 変遷

<p>制度創設時<昭和46年7月> (昭和45年7月2日金融制度調査会答申<抜粋>)</p> <p>『全体としての信用秩序の維持の見地からも、国民大衆の預金の保障の意義はいよいよ重要となってきた。』</p> <p>『預金保険制度とは、大衆預金者を直接保護することを目的とするものであり』</p>	<p>平成12年5月法改正時 (平成11年12月21日金融審議会答申<抜粋>)</p> <p>『預金保険の対象商品であるか否かについては、従来から、基本的な貯蓄手段として国民の間に定着していること、元本保証がなされていること、債権者が特定され転々流通しないこと、が主な基準。』</p> <p>『金融債、公金・特殊法人預金を新たに付保対象とすることが妥当。』</p>	<p>平成14年12月法改正時 (平成14年9月5日金融審議会答申<抜粋>)</p> <p>『平成14年7月小泉総理大臣が決済機能の安定確保のために必要な改革案をとりまとめるよう指示。安全確実な決済手段として、金融機関破綻時にも全額保護される預金を制度として用意すべき。仕掛り中の決済取引を円滑に結了させるための措置を講じることも必要。』</p>
---	--	---

2. 対象選定時の理由等

理由等は、金融制度調査会や金融審議会等の会議資料、答申などから適宜抽出し要約。

(1) 制度創設時（昭和46年7月）

商品の種類による区分

区分	対象(付保)、非対象の別	理由等
預金 ^[注1] (非対象分を除く)	対象	-
定期積金	対象	預金類似の性格である。
掛金	対象	預金類似の性格である。
金銭信託 (含む貸付信託)	対象(元本補填契約のあるものに限り)	法的な性格は預金と異なるものの、元本保証のある商品については実質的な性格が預金に類似しており、基本的な貯蓄手段として一般に定着している。
外貨預金	非対象	為替リスクの存在等リスクが高く、元本が保証されていない商品であり、国民の一般的な貯蓄手段とは言い難い。
譲渡性預金 (昭和54/5月取扱開始)	非対象	金融市場で自由に売買され、主として投資家や企業の大口の余資運用対象となっているため、一般預金者の保護を本旨とした預金保険の対象とする必要がない。
オフショア預金 (昭和61/12月取扱開始)	非対象	非居住者の機関投資家等限定された主体が裁定の利益等を求めて行う大口取引であり、通常の意味での預金者保護を図る必要がない。
金融債	非対象	大部分が法人向け消化であり、また転々流通する有価証券であることから、名寄せにより一人当たり一定限度額まで保護することが技術的に困難である。

[注1] 当座・普通・別段・通知・納税準備・貯蓄・定期預金

預金者の属性による区分〔注2〕

区分	対象(付保)、 非対象の別	理由等
個人	対象	法の目的である国民大衆預金者の保護。
企業	対象	企業と個人の区別は実態としては必ずしも判然としない部分もあり、また信用秩序維持の観点からは個人のみを対象としたのでは十分に目的を果たせない。
国、地方公共団体、 特殊法人	非対象	預金者が一般大衆でないため、預金保険制度の趣旨からみて対象とする必要がない。
日本銀行	非対象	
金融機関(預金保 険対象)	非対象	
預金保険機構	非対象	保険対象とすることについて実質的な意味がない。
無記名	非対象	預金者の確認が困難ないし不可能で、保険対象とした場合は、保険金の限度額を定めた預金保険制度の趣旨が没却される。
他人・架空名義	非対象	

〔注2〕この他法律に違反して預入された「導入預金」が非対象とされている。

(2)平成 12 年 5 月法改正時

(金融債、公金預金・特殊法人預金を付保対象に追加)

商品の種類による区分

区分	対象(付保)、 非対象の別	理由等
金融債	対象(但し、 保護預り専用 商品に限る)	金融債のうち通常個人向けの貯蓄手段として販売されているものは、付保対象となる3つの基準を満たしており、実質的には定期預金と同じ性格と考えられる。

預金者の属性による区分

区分	対象(付保)、 非対象の別	理由等
国、地方公共団体、 特殊法人	対象	企業との均衡を勘案すれば預金保険の扱いに差を設ける必要はない。

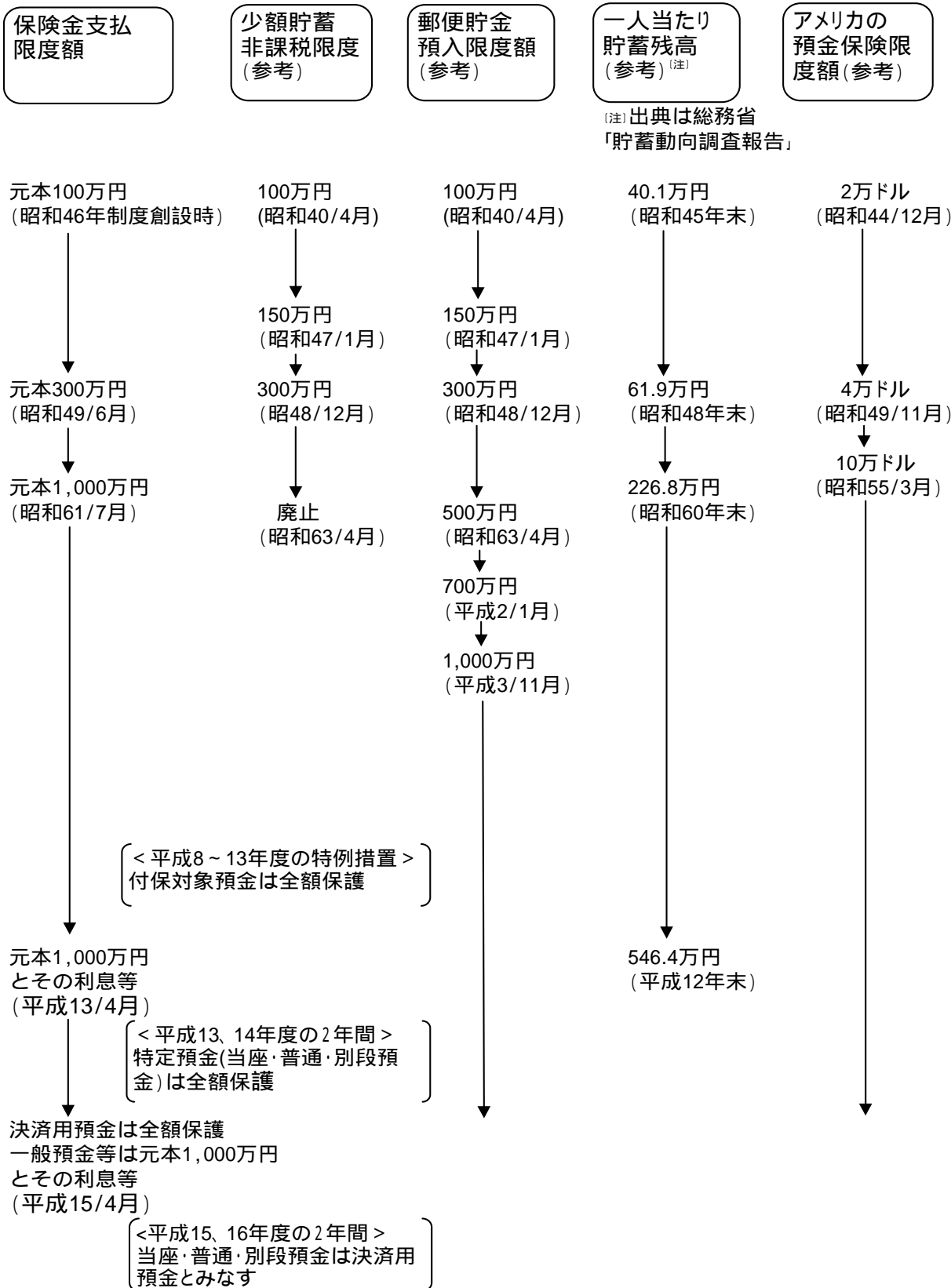
(3)平成 14 年 12 月法改正時

(決済用預金、特定決済債務を付保対象に追加)

区分	対象(付保)、 非対象の別	理由等
決済用預金	対象 <全額保護>	『決済用預金』は、「無利息、要求払い、決済サービスを提供できること」という3要件を備える預金と定義。但し、平成15、16年度の2年間は当座・普通・別段預金を『決済用預金』とみなす。
仕掛り中の決済に 係る金融機関の債 務(特定決済債務)	対象 <全額保護>	わが国では、ほとんどの決済が金融機関の関与する決済機能を通じて行われるため、その安定確保を図ることは公共性の観点から必要不可欠。もっとも、仕掛り中の決済資金の一部には付保対象外のものが含まれており、決済用預金の全額保護のみでは決済が終了しない。

・保険金支払限度額

1. 変遷



2. 限度額設定・変更の理由等

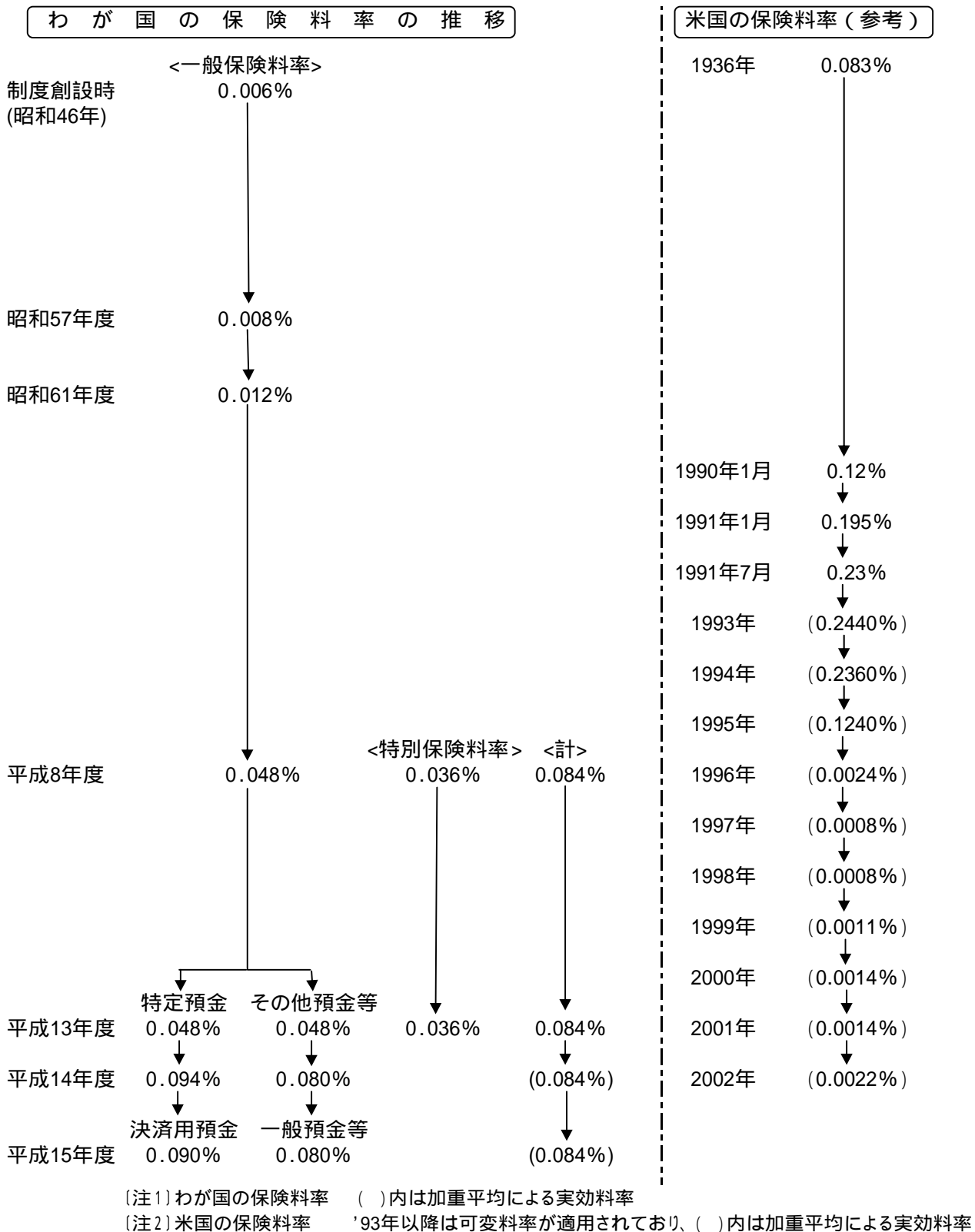
【同限度額の設定趣旨】

預金保険制度は、国民大衆の預金保護を目的としているので、各預金者の預金全額を保証することは必ずしも必要でなく、一定額まで保証すればその目的にかなうものとされ、限度額を設定することとした。具体的な金額は、以下の通りその都度金融審議会等の議論を経て、政令（特例措置等一部は法律）等により制定されている。

<p>(1) 制度創設時 【元本 100 万円】</p> <p>『保険限度額については、少額貯蓄非課税制度、郵便貯金の預入限度等を参考とし、また、総預金中に占める比率等から判断すると、当面各金融機関ごとに預金者一人当たり 100 万円程度が適当と認められる。』（昭和 45 年 7 月 2 日金融制度調査会答申<抜粋>）</p> <p><参考>「国民一人当たりの金融資産残高（昭和 42 年）は約 41 万円で、保険限度額を 100 万円とした場合、個人の全預金のうち約 81.8%が保護され、100 万円以下の預金者は個人預金者のうち 97.5%を占めている。」</p>
<p>(2) 昭和 49 年 6 月 【元本 300 万円への引き上げ】</p> <p>昭和 48 年 12 月の少額貯蓄非課税制度、郵便貯金預入限度額の増枠を受けたものと推定される。（具体的な資料見つからず）</p>
<p>(3) 昭和 61 年 7 月 【元本 1,000 万円への引き上げ】</p> <p>『引き上げが行われた昭和 49 年以降、国民一人当たりの個人金融資産残高あるいは預金額が 3 倍程度まで増加を示しているほか、以下の諸点に留意すれば、この際、保険限度額を改めて見直すことが必要であると考えられる。第一に、今後預金保険制度が緊急事態に対する主要な対応策のひとつとして機能するに当たっては、同制度が信用秩序の安定性に対するいわば心理的防波堤として従来以上に機能することが期待される。この観点からは保険限度額の水準は相当程度高いものであることが望ましい。第二に、上記のように保険限度額を引き上げる場合には、金融機関経営者にいわゆるモラル・ハザードの問題を生ぜしめるのではないかと指摘があるが、この問題を過大視することはむしろ現実的ではないと考えられる。第三に、今回 資金援助等方式を導入することとする場合には、直接支払方式を発動した場合の預金者保護の程度とこれらの方式を発動した場合のそれとの間の均衡にも配慮する必要がある。』（昭和 60 年 6 月 5 日金融制度調査会答申<抜粋>）</p> <p><参考>「預金保険制度は、金融組織全体に対する国民の信頼確保という事前的・心理的要素も含んでいる。この観点から保険限度額の水準は相当程度高いものであることが望ましい。米国においても、一人当たりの金融資産残高は約 550 万円（円換算、昭和 57 年末）であるのに対し、保険限度額は約 2,500 万円（同）となっている。」</p> <p>「今回の引き上げにより、個人預金の約 9 割が預金保険の対象となるものと考えられる。」</p>
<p>(4) 平成 13 年 4 月 【元本 1,000 万円と利息等も保護対象に】</p> <p>『預金利息は、金融機関経営者や預金者のモラル・ハザードを助長する上、事務手続が煩雑になること等から、現行では預金保険の対象になっていない。もっとも、預金利息を守ることで小額預金者に安心感を与え、無用の資金シフトを防止するという側面や倒産手続きの迅速化及び郵便貯金との均衡等を勘案した場合、付保対象とすることが適当である。なお、モラル・ハザードの問題については、早期是正措置により金融機関の高金利の預金の受入れを禁止又は抑制することで、一定の歯止めをかけることが可能になると考える。』（平成 11 年 12 月 21 日金融審議会答申<抜粋>）</p>
<p>(5) 平成 15 年 4 月 【決済用預金全額保護】</p> <p>前傾の . 2 . (3) 参照。</p>

・預金保険料率

1. 変遷



2. 保険料率改定の理由等

<p>(1)制度創設時 = 昭和 46 年 【0.006%】</p> <p>～ 保険金支払資金の確保を図る一方、金融機関の負担少が基本。算定基礎に決め手はないが、差当り 0.006% でスタート。</p> <p>『保険料率については、万一事故が発生した場合の支払資金の確保を図る一方、その範囲内でなるべく金融機関の保険料負担を少なくするという基本方針の下に事務局で検討した結果、0.006% としたい。算定の基礎は不確定な要因が多く、決め手はないが、差当り 0.006% でスタートして、その後の情勢をみて必要なら再検討する。』（昭和 46 年 7 月 2 日 第 1 回運営委員会議事録<要約>）</p>
<p>(2)昭和 57 年度改定 【0.008%】</p> <p>～ 金融の自由化・国際化進展の中、預金者保護に一層配慮するため不十分な水準にある責任準備金の蓄積テンポを早めたい。但し、金融機関の負担を考慮し、大幅な引き上げとせず、当面は現行比 0.002% の引き上げ。</p> <p>『昭和 57 年 4 月には新銀行法が施行となるが、今後ますます金融の自由化・国際化が進む中で、預金者保護についても一層の配慮が必要。金融制度調査会では、昭和 54 年の銀行法全文改正の答申の中で、預金保険機構は更に充実すべきであるという意見を付しており、また昭和 56 年の第二臨調による行政制度の検討の席でも同様な意見が出されている。機構の充実を図っていく当面の措置として、責任準備金の蓄積のテンポを今少し早めたい。責任準備金の必要額は、一概には言えないが、いずれにしても現状程度の蓄積(昭和 57 年 3 月末見込み額 1,220 億円)では、各金融機関の規模からみて不十分である。一方、経営環境が一段と厳しくなっている折、一挙に大幅な引き上げを行えば、各金融機関に多大な負担をかけることになるため、時間をかけて積み上げていくのが現実的な方法と考えられ、当面は現在の率を 0.002% 引き上げ、0.008% としたい。』（昭和 57 年 3 月 19 日 第 3 4 回運営委員会議事録<要約>）〔昭和 57 年 3 月 25 日認可〕</p>
<p>(3)昭和 61 年度改定 【0.012%】</p> <p>～ 金融組織の安定性に対する国民の信頼に応えるためには、現状の基金規模では不十分。金融機関の負担にも配慮し、当面は 5 割程度引き上げ。</p> <p>『預金保険機構の責任準備金（基金）残高は、昭和 60 年 3 月末現在で約 2,161 億円であり、このような基金規模は、今後、自由化が進展する金融環境の下で金融機関経営が一層厳しくなるものと予想されることを考慮すれば、金融組織の安定性に対する国民の信頼に応えるために十分であるとは言い難い。また、基金規模の拡大を考えるに当たっては、保険料負担が金融機関経営に与える影響についても考慮することが必要である。当面、保険料率を 5 割程度引き上げることにより基金規模を拡充することが適当である。』（昭和 60 年 6 月 5 日金融制度調査会答申<抜粋>）</p> <p>『金融の国際化・自由化が進展し、金融機関の経営環境が一層厳しさを増している折から預金保険機構がその目的を果たしていくためには、制度を抜本的に改めるとともに、基金を一段と充実することが必要であること、金制の答申においても、預金保険制度に対する国民の信頼をつなぐためには、当面保険料率を 5 割程度引き上げることにより、基金規模を拡充することが適当であるとの提言を受けていること等を勘案して、料率を 0.012% に変更したい。』（昭和 61 年 3 月 11 日 第 4 5 回運営委員会議事録<要約>）〔昭和 61 年 3 月 31 日認可〕</p>
<p>(4)平成 8 年度改定 【一般保険料 0.048%、特別保険料 0.036%】</p> <p>～ 今後 5 年間の預金等全額保護の財源は民間金融機関から特別保険料を徴収(同料率は政令で規定)。機構の責任準備金残高は破綻処理急増に伴い 7 年度末に初めて取り崩し、このままでは欠損状況移行は必至であり、一般保険料率の引き上げが必要。その間の必要保険料は、初の預金保険発動以来、今日までの 4 年間に要した破綻処理コストと、同規模の資金が今後 5 年間に必要になると仮定して計算。現行料率比、一般保険料で 4 倍、特別保険料で 3 倍の水準への引き上げが必要。</p>

『不良債権については今後5年以内のできるだけ早期にその処理に目途をつける必要があるが、それまでの間は預金者に破綻処理費用の分担を求めることは困難である。そのため、民間金融機関が資金を拠出する特別の基金を時限的な制度として整備することにより、預金者保護、信用秩序維持に最大限の努力を払う必要がある。特別基金の財源としては、新たに制度化する特別保険料(仮称)を一般保険料に付加する形で徴収することが適当である。預金保険が発動されるようになったこの4年間と同程度の破綻が生じた場合にも対処しうるよう、この間の破綻処理コストの合計額である2.0~2.5兆円を今後5年間で引き直し、それをカバーしうるよう料率を算定すると、保険料率は一般保険料で現行料率の4倍程度、特別保険料で3倍程度、合計7倍程度の水準に引き上げることが必要であると考えられる。なお、この引き上げにより金融機関の利益に対する保険料負担の割合(保険料負担/業務純益+一般貸倒引当金繰入額+保険料負担)は、米国の保険料負担のピークである8%(91年)とほぼ同程度となり、現時点においてこの水準を超える負担を金融機関に求めることは、わが国金融機関の国際競争力への悪影響等をも勘案すると、極めて困難と考えられる。』(平成7年12月22日金融制度調査会答申<抜粋>)

『機構創設以来、一貫して増加してきた責任準備金残高が、破綻処理の急増に伴い7年度末には初の取り崩しを余儀なくされ、更に今後の処理予定案件を見通すと現行保険料を継続した場合は日銀借入が不可避と見込まれ、こうした機構の財務状況に鑑みると、保険料率引き上げが必要と判断されること、先行きの資金援助等の必要額を具体的に算定することは不可能なため、平成4年4月に預金保険が初めて発動されて以来、今日までに機構が実施した資金援助の総額(予定案件を含めた約1兆3千億円及び同期間のペイオフ・コスト約1兆4千億円、両方を勘案)と同規模の資金援助が、今後5年間に必要となると仮定しそれを保険料で賄うには現行の保険料率の約4倍の引き上げが必要な計算となること等を勘案すれば、金制の答申にもある通り一般保険料率について0.048%に引き上げるのが適当である。』(平成8年3月26日第79回運営委員会議事録<要約>)(平成8年3月28日認可)

(5)平成13年度改定【一般保険料は特定預金・その他預金等とも0.048%、特別保険料は0.036%】

~ 一般保険料率は、機構の財政状況(大幅欠損)から引き下げ不可、一方で金融機関の負担度合いから引き上げも困難。預金等全額保護の枠組みが維持されることも勘案し、一般保険料率は現行比同水準に設定。

『流動性預金に関し、何らかの特別な措置を時限的に講じることやむを得ないのではないかと考える。但し、その場合においても、できる限りモラル・ハザードの発生を抑えることが必要であり、その負担については、それ以外の預金よりも重い保険料負担を課すなど納税者負担によらない手法を採ることが考えられる。預金保険機構の一般勘定における借入金残高は、現在、相当な規模になっている上(平成11年11月末現在13,321億円)今後、更に兆円単位で借入金が増加することが見込まれる。預金の全額保護という特例措置が終了した後の預金保険料の水準を検討するに当たっては、預金保険制度に対する国民の信頼に応えるためにも、まずもって、一般勘定の借入金を早期に返済し、更に将来に備えて一定規模の責任準備金を積む必要があることを念頭に置かなければならない。現行の預金保険料率は、平成7年度以前の水準の7倍(特別保険料を含む)となっているが、特例措置終了後の保険料の水準については、一般勘定の借入金の早期返済等という観点から、現行の水準をベースとして検討することが必要になると考える。』(平成11年12月21日金融審議会答申<抜粋>)

『機構の財政状況を見ると、今後新たな破綻が発生せず、現行保険料水準は特別保険料を含め横這いと仮定した場合でも、機構の財政収支が均衡するのは12年後という計算になり、保険料率を引き下げる状況にはないこと、金融機関の業務純益等に対する保険料率の比率は上昇傾向にあり、平成11年度は全業態平均で7.47%、いくつかの業態において二桁に達している状況であり、保険料率を引き上げる環境にもないこと、平成13年度は預金全額保護と特別保険料率0.036%の枠組みが維持され、それとの平仄を勘案する必要もあること等から「特定預金」、「その他預金等」ともに、現行の一般保険料率と同水準の0.048%とする。』(平成13年3月28日第147回運営委員会議事録<要約>)(平成13年4月2日認可)

(6)平成 14 年度改定 【特定預金 0.094%、その他預金等 0.080%】

～ 保険料率は、引続き、引き下げも引き上げも困難。全体の加重平均として現行と同水準の 0.084%を確保した上、全額保護の特定預金と、定額保護のその他預金等の振り分けは、「付保預金 1 円当たりの保険料負担が均一となるよう計算した場合」と「一律同水準の場合」の加重平均で算定。

『機構の財政状況を見ると、今後新たな破綻が発生せず、現行の保険料収入が維持されるという前提を置いた場合でも、累積欠損を解消するには 10 年程度を要する見通しとなり、保険料を引き下げる状況にはないこと、金融機関の業務純益等に対する保険料の比率は上昇傾向にあり、12 年度は全業態平均で 7.63%まで上昇し、いくつかの業態で二桁に達しており、保険料を引き上げ得る環境にもないこと、金融審答申の提言内容等を勘案し、全体の加重平均としては現行の 0.084%を確保した上で、全額保護の「特定預金」と定額保護の「その他預金等」の料率には格差を設けることが適当と考えられる。その場合、「特定預金」と「その他預金等」で付保預金部分 1 円当たりの保険料負担が均一となるように保険料率を設定することがひとつの方法として考えられること。一方、「特定預金」と「その他預金等」の料率に大きな差をつけると、業態間で前年度比の保険料負担に大きな差異が生ずることから、1 年間限りのことであれば、一律に現行と同水準の 0.084%を適用すべきという考え方もあること。ペイオフの段階的解禁を控え流動性預金へのシフトの動きが強まっている状況や、金融機関の保険料負担の連続性にも一定の配慮が必要なことから、二つの考え方(算定方法)の平均が各々の保険料率となるよう「特定預金」0.094%、「その他預金等」0.080%としたい。』(平成 14 年 3 月 20 日 第 160 回運営委員会議事録<要約>) [平成 14 年 3 月 29 日認可]

(7)平成 15 年度改定 【決済用預金 0.090%、一般預金等 0.080%】

～ 機構の財政、金融機関の保険料負担は 14 年度と同じ状況にあり、預金保護の枠組みは実質的に前年度同様であることから、決済用預金と一般預金等の各料率は 14 年度と同じ方法で算定。

『「決済用預金」の全額保護は安全な決済手段を提供するものとして高い公益性を有する措置であるとはいえ、安全な決済サービスを直接享受するのは預金者であることに鑑みれば、「決済用預金」の全額保護のための財源は、預金保険料とするのが適当である。その料率については、全額保護であること等を踏まえ、その他の預金に係る料率と格差を設けることが適当である。』(平成 14 年 9 月 5 日金融審議会答申<抜粋>)

『機構の財政状況を見ると、現状並みの保険料を維持し、今後新たな破綻が発生しないという前提で試算しても欠損金の解消には 9 年程度かかる見通しとなり、現状における全体の実効料率 0.084%を引き下げるのは困難な状況にあること、金融機関の業務純益等に対する保険料の比率は、金融機関の収益の減少等を反映し、かなりの水準に達しているものと考えられること、金融審答申も踏まえ、全額保護の「決済用預金」と、定額保護の「一般預金等」の料率には格差を設けることが適当であるが、一方でペイオフ全面解禁が 2 年間延長され、預金保護の枠組みは、15・16 年度について 14 年度と実質的に変わらないこと等を勘案し、全体の実効料率については 0.084%を維持し、「決済用預金」と「一般預金等」の振り分けについては、付保預金 1 円当たりの保険料負担が同じとなるように算定した場合の料率と一律に 0.084%とした場合の料率の加重平均値を採り、「決済用預金」0.090%、「一般預金等」0.080%としたい。』(平成 15 年 3 月 26 日 第 169 回運営委員会議事録<要約>) [平成 15 年 4 月 1 日認可]

2005年3月

編集・発行 預金保険機構

〒100-0006

東京都千代田区有楽町1-12-1

新有楽町ビルヂング内

電話 03(3212)6030(代表)

FAX 03(3212)6085

HP <http://www.dic.go.jp>

© Deposit Insurance Corporation of Japan 2004 Printed in Japan

本誌の内容については、(1)商法目的による転載・複製、あるいは、(2)「無断転載・複製を禁じます」等の注記がある部分の転載・複製、に該当する場合を除き、転載・複製することが出来ますが、その場合は出所を明記するようお願いいたします。

上記(1)(2)に該当する場合には、予め預金保険機構総務部広報・情報公開室までご連絡ください。

本誌に関する照会は、預金保険機構総務部広報・情報公開室(03-3212-6140)、ないしは論文等に記載した各執筆者(部署)までお寄せください。