

預金保険研究

2005年10月

目次

バブルの原因再考(上)	… 1
金融再生法第53条に基づく健全金融機関等からの資産買取について	… 23
アジア諸国の預金保険制度(2)	… 43
モンゴルにおける預金保険及びマネー・ローンダリング対策に関するワークショップ	… 65
「早期警告システム」に関するコンファレンス	… 75

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。

バブルの原因再考(上)

楠 壽晴¹

1. はじめに

本年(2005年)1月の通常国会冒頭、竹中平蔵経済財政担当大臣は経済演説において、昭和31年経済白書の「もはや戦後ではない」に倣い「もはやバブル後ではない」との宣言を行った。

バブルの始まりともされるプラザ合意は1985年9月22日、今秋で丁度20年が経過したこととなる。その間わが国経済は1980年代後半にバブルの発生、拡大により大きく高揚、膨張したが、90年代に入るとバブルが崩壊、その後長期間にわたる不況に突入し、金融機関の不良債権増大による金融不安やデフレ経済の中、数多くの企業や金融機関が経営破綻し、失業の増大、所得の減少、新卒者を含めた就職難など国民生活に大きな困難をもたらした。

今回のバブルが第二次世界大戦に匹敵するものかどうかは別として、その発生・拡大・崩壊は単に経済面だけでなく、政治、行政、司法、教育、福祉、更には文化や風俗まで国民生活のあらゆる面に多大の影響を与えた。この時期を生きた人々はバブルの渦の中、程度の差はあれその仕事や生活が揺り動かされることとなった訳であり、「もはやバブル後ではない」と言い得る時期の到来は多くの国民が待ち望んできたことであろう。

それでは私たちの生活に多大の影響を与えた1980年代後半のわが国でのバブルは何が原

因となって発生・拡大したのであろうか。既に多くの論考がなされているところではあるがプラザ合意から20年という節目に当たり、またバブルをある程度客観的に見得るだけの時間が経過し「バブルを知らない子供たち」も多くなっている現時点でもう一度考えてみたい。

2. バブルの発生・拡大の原因を考える視点

(1) これまでの大方の見方

バブルの発生・拡大の原因は何かとの本テーマについては、これまで包括的、実証的なものから断片的、直感的なものまで数多くの論考がなされている。その論者も政治経済の研究者、評論家、ジャーナリストから当時の政策担当者(政治家、官僚)、銀行マン、更にはバブル紳士ともいわれる投機家まで実に多様である。論者により力点の置き方に勿論違いはあるが、多くの論者がバブルの原因として指摘するのは次のような事項である。

第一にバブル期の経済運営が挙げられる。プラザ合意後の長期間に亘る金融の大幅緩和、特に1987年10月のブラックマンデー後に国際金融市場の安定への配慮などから大幅な金融緩和が引続き維持され、1989年5月に漸く公定歩合が引上げられ金融引締めへの転換が行わ

1 前預金保険機構総務部長、現在は財務省勤務。本稿は筆者が東北大学大学院法学研究科教授として2001年度後期に行った現代日本行政論の授業「日本の20世紀末 バブルと不良債権」を基に作成したものであり、意見にわたる部分は筆者個人に属し、預金保険機構や財務省の見解を示すものではない。

れたことがわが国のバブルが巨大なものとなった原因と指摘される。

またこの関連で金融緩和の原因となったブラザ合意そのものや、当時の経済運営において財政再建が優先され財政発動が遅れたことや金融政策に過度の負荷がかかったこと、更には金融政策の担い手である日本銀行の独立性の弱さなどを指摘する見解もある。

第二は当時の時代の空気、バブル期のわが国を覆っていた気分（ムード）としての日本なかならず日本経済へのみなぎる自信である。

1980年代後半のわが国はブラザ合意後の円高不況から脱却しその後長期に亘り好況が継続、円高もあって一人当たりGDPは主要国のトップ、国際的地位は上昇し海外の大銀行・証券会社はこぞって東京に進出、日本的経営は欧米からも賞賛された。「欧米に追いつき追い越せ」が明治以来のわが国の国是だが「欧米に少しでも近づきたい」が本音のところであり、「追い越す」は夢のまた夢であった。それが第2次世界大戦の戦勝国のあのアメリカをも追い越し、「Japan as No.1」「『NO』と言える日本」となった。ユーフォリア（根拠なき幸福感）に浸り、行け行けドンドンとなるのも当然かもしれない。

第三は金融機関行動の積極化による不動産関連貸出の増大である。直接金融へのシフトにより大企業の銀行離れが進展、金融自由化は過渡期で証券業務などへの業務展開を制約される中、金融機関にとってBIS規制導入への対応等から一層の収益拡大が至上課題となり、土地神話もあって土地さえ担保にしていれば間違いはないと多くの金融機関が直接またはノンバンク経由で不動産関連貸出にのめりこんで行った。

このような金融機関行動の原因として金融

機関のリスク管理体制が未整備であったこと、コーポレート・ガバナンスによる規律付けの弱さ、金融機関の健全性を確保するための規制・監督の枠組み整備の遅れなども指摘されている。

以上の他にもバブルの原因としては当時の民間活力活用を目的とした規制緩和、土地や株式についての税制の歪みなどが挙げられているが、わが国での1980年代後半のバブルの発生・拡大については当時の経済運営、時代の空気、金融機関の不動産関連融資の三点を基本として、例えば「1985年のブラザ合意後の大幅な金融緩和が長期間継続する中、日本経済は円高不況を克服し力強く回復、Japan as No.1といった言葉に象徴されるように日本及び日本経済への自信が世の中を覆い、金融機関行動が著しく積極化、巨額の資金が土地や株式などの資産に流れ込み資産価格が急激・大幅に上昇するバブルが発生・拡大した」といった説明が行われることが多いようである。

バブルの原因についてのこのような説明は何となく分かったような気分になるが、一方どうも分かったようで分からないような気分が依然残ることも否めない。

第一の大幅な金融緩和の継続がバブルの主因のように言われるが、バブル崩壊後とりわけ1999年2月のゼロ金利政策実施以降はバブル期を遥かに上回る金融緩和が継続しているがバブルどころかデフレで苦しんでいる。

次にバブル期が行け行けドンドンの時代であったことはその通りとしても、好況の時期は多かれ少なかれ強気がその時代を覆う気分であり、また多くの人が強気になっているので好況になっている面もある。

最後に金融機関行動の積極化による不動産関連融資の増大については、そもそも土地や

株などの資産価格が急上昇しバブルとなったのは金融機関が土地投機などを行う企業や個人に積極融資したからであり、バブルの原因として不動産関連融資の増大を挙げるのは正解過ぎて同義反復の嫌いがある。

またバブルが発生・拡大したのは経済運営、時代のムード、銀行の積極融資これら三点が別々ではなく、同時に共振し合った結果とも説明されるがやはり何か腑に落ちない、どうも状況証拠ばかりで物証を欠くような気がぬぐえない。

(2) ヒトとカネの動きに着目した検討

1980年代後半の我が国においてバブルが引起されあのような巨大なものにまで拡大した原因について、具体的に誰が何をし、資金がどこからどこへ流れたのか、直接的なヒトとカネの動きに着目して再検討してみたい。

ヒトとカネに着目してバブル期に何が起こったかを整理すると、第一に、企業・個人による不動産、株式などへの投資・投機²の急増である。企業・個人が不動産、株式などの購入に大量の資金を注ぎ込み、それにより不動産、株式などの資産価格が短期間に大幅に上昇、即ちバブルが発生・拡大した。

第二に、それでは企業・個人はその資金をどのように調達したかであるが、大企業の場合は資本市場からの直接調達もあったが、大部分の資金は金融機関やノンバンクからの借入である。ノンバンクもその資金は金融機関

2 投資と投機の区別として、投資は正当な経済活動であるが投機は不労所得を狙うものとして否定的な意味合いで使われることが多いようであるが、現代社会において投機は必ずしも否定的なものではなく、また投資と投機の区別は実際上困難な面もあることから、本稿では特に区別せずに投資・投機と表記することとした。

からの借入で調達しているのでは結局は資金の出所は金融機関であり、金融機関が直接もしくはノンバンク経由で企業・個人に不動産などへの投資・投機資金を積極的に融資した。そしてこれらの融資がバブルを発生・拡大させるとともにバブル崩壊後は不良債権となり金融機関と日本経済を長年にわたり苦しめることとなった。

最後の第三はこのような金融機関による企業・個人への投資・投機資金への融資を当時の大蔵省を中心とする金融機関監督当局が有効に制御できなかったことである。監督当局は信用秩序の維持、金融システムの安定確保のため当時の金融行政の最大の課題であった金融の自由化については細心の注意を払い漸進的に進めてきたが、金融機関が積極的に進んでいた企業・個人に対する不動産などへの投資・投機資金融資の危険性については敏感ではなく、金融機関監督行政はこの点では機能不全を起こしていた。

これらのヒトとカネの動きを取り巻く環境や背景として、大幅な金融緩和の継続、時代のムードとしての日本とりわけ日本経済へのみなぎる自信があったことを勿論忘れてはならないが、バブルの発生・拡大についての直接的なヒトとカネの動きは上述のように第一に企業・個人による不動産等への投資・投機の急増、第二にそれら投資・投機資金への金融機関の積極融資、第三に金融機関監督行政の機能不全であり、これら三点について順次検討することによりバブル発生・拡大の原因を探っていくこととしたい。

(3) バブルについて検討する際の留意点

これまで本稿ではバブルについて不動産や株式などの資産価格の急上昇と言った説明を

してきたが、正確にはバブルとは不動産や株式などの資産価格が本来の価値（理論価格）から乖離して上昇し高水準となっていることや、そのような事態が生じている経済状況を指している。また資産価格の本来の価値（理論価格）はその資産から得られる将来収益の現在価値と考えられている。

以上のような定義とともにバブルについては、そのバブルという言葉に含まれている意味合い、即ちバブル(泡沫)である以上いずれいつかしぼんでしまう、つまり資産価格の下落が起こること、そしてその下落により資産への投資・投機を行っていた企業・個人、資金の出し手である金融機関、更には経済全体が、バブルがしぼむ場合とは異なり大きな痛手を受けることとなることが重要である。

もう一点バブルに関して重要なのは、バブルが生成・拡大している間は、投資・投機を行っている人々だけでなくその時代を生きた多くの人々が、経済学者もマスコミも政治家や官僚といった政策担当者も資産価格の急上昇をバブルと考えていないという事実である。バブルはいずれしぼんでしまう、価格下落となることを含意している以上、資産価格の急上昇時に多くの人々がそれをバブルと考えていることはありえない。人々がバブル、バブルと言い出すのはバブルが破裂、価格が急落し始めてからとなる³。

バブルやバブル期の政策についての論評の

3 「バブルの経済学 日本経済に何が起こったのか」(野口悠紀雄著、日本経済新聞社1992年、27頁)は、日経新聞などの記事のうち「バブル」という言葉を含むものの数を1985年から1992年までの各年別に示している。1988年までは各年1~8件、バブル最盛期の1989年が11件、1990年は194件だが1991年には激増し2,546件、1992年3,475件であり、株価や地価が下落し始めてからバブルが云々されだしたことを明らかにしている。

中には、1980年代後半の資産価格の急上昇がバブルである、いずれしぼんで資産価格は下落すると当時から認識していた、もしくは認識できたということを前提とした批評、批判も見られる。これらは「後知恵の批評、批判」と言うべきものであり、バブル最盛期の1989年末頃でも大部分の人々は土地や株式の資産価格は更に上昇が続くと考えていた。バブルの原因について検討する際は、資産価格の急上昇について当時それがバブルとは考えられていなかった事を忘れてはならない。

3. 企業・個人による不動産等への投資・投機の急増

(1) 財テクの盛行

1980年代後半の企業・個人による不動産や株式などへの投資・投機の急増を最も端的に表すのは、マスコミをはじめあらゆるところで当時盛んに用いられた「財テク」という言葉であろう。あまりに一般化しすぎて今や何の略語かを思い出すのも難しくなっていたが、財テクは「財務テクノロジーの略。企業や個人が証券や不動産に投資するなどして、資金の効率的な運用を図ること。」(広辞苑)である。バブルの時代は企業、個人ともに財テクの時代であった。

企業は金融機関・ノンバンクからの借入やエクイティファイナンスで調達した資金を特金・ファントラを使った株式投資に回すなど資産・負債の両建て取引を積極的に行い、それがまた株価を上昇させるとともに次の資金借入、エクイティファイナンスを可能とし、その資金がまた株式市場に向かい株価を更に押上げた。

企業による不動産関連の投資・投機は短期

のキャピタルゲイン狙いの土地取得・土地転がしに加え、規制緩和やリゾート法制定などの波に乗ってゴルフ場、リゾートホテル、テーマパーク、スーパー、デパートなど不動産の固まりといった性格の事業がそれらの事業の採算性というよりは地価の上昇を頼りに企画され、金融機関からの借入などを原資として実施された。企業による不動産関連の投資・投機が地価を更に上昇させ、地価の上昇は次の資金借入のための担保余力を生み出し、新たな不動産関連の投資・投機へと企業を向かわせた。このようにして企業のバランスシートは不動産、株式と見合いの借入金で大きく膨らんだ。

以上のようなゴルフ場、リゾートホテル等への投資は規模も大きく、また土地取得だけでなく土地造成や建設工事も実施されるので財テクという言葉の範囲を超えているかもしれないが、バブル期においてはこのような実業が事業自体の採算性よりも地価上昇を当て込んで財テク的に実施された⁴。本稿ではこれら事業も含めた広い意味で財テクという言葉を用いたい。

個人も株式投資、不動産投資と財テクに走って行った。民営化により政府が売出したNTT株式、投資信託に変額保険、ワンルームマンションにリゾートマンション、ゴルフ会

員権から絵画や楽器、競走馬、更にはそれらの持分権まで財テクの種は尽きることは無かった。

バブル崩壊後に東のAIDS、西のFOKASと言われるようになったバブル企業や「地上げの帝王」「環太平洋のリゾート王」などと呼ばれたバブル紳士達が不動産、株式を度胸良く買い込んで行き、世界有数の大金持ちと持て囃され一世を風靡した。この時期に政財官を揺るがした大スキャンダルであるリクルート事件で贈賄の手段とされたのが新規公開を前にした未公開株であるのは当時が財テクの時代であることを象徴している。

不動産需要は財テクによるものだけではなく、実需も勿論あった。経済ブーム期の設備投資拡大などに外資系金融機関の我が国への進出や東京への一極集中の進展によるオフィス需要、団塊の世代がバブル期に丁度40歳前後のマイホーム取得適齢期となったことによるマンション・戸建て住宅需要といった当時特有の事情も加わった。企業、個人は不動産価格の高騰の中、「今買わないと永久に買えなくなる」「今日決めないと明日では売却済みとなっている」と急かされ不動産購入、不動産投資に向かって行った。また「同じ買うなら良いもの」「二度と買えないので一回り大きいもの」となり購入額、投資額はどんどん膨らんで行った。これらが不動産価格の更なる上昇の一因となった。

(2) 財テク盛行の原因

1980年代後半に多くの企業・個人が不動産や株式での財テクに走ったことの原因としては個別的なものとして、金融資産の蓄積や低金利を背景とした資産運用についての意識の高まり、金融の自由化による多様な金融

4 「真説バブル 宴はまだ、終わっていない」(日経ビジネス編、日経BP社2000年、125頁)は、EIEグループの1兆円を超す資産の主なものを示した後、次のエピソードを紹介する。「だが、不思議なことにEIEインターナショナルの業績の推移をまとめたどの資料にも、売上高や利益の数字が記されていない。その疑問に、EIEインターナショナル取締役の大庭三喜男は、こともなげにこう答えた。『それは、はっきり言って売上高がほとんどないからです。あれば書きますよ。うちの場合、投資会社みたいなものですから、バブル期でも年商は数十億円くらいでした。』」

商品の登場、資産運用手法の拡大、民間活力活用のための土地規制などの緩和、行政改革により民営化されたNTT株式の政府による売却、わが国企業のコーポレート・ガバナンスによる規律付けの弱さ、企業の銀行離れによるメインバンクの企業経営に対するチェック機能の低下、税制の歪みなどが指摘されている。また共通的な環境や背景として、大幅な金融緩和の継続、強気一方の時代のムード、財テクを煽ったマスコミや経済評論家などが挙げられている。

しかしながら企業や個人を財テクに走らせた一番の要因は多分、同業の他社や取引先、同僚、友人、隣人などが土地や株などで一儲けしたという単純明快な事実であろう。土地や株での儲けが実際売却して手中にした現実の利益でなく、単なる含み益であっても身近に土地や株で儲けた企業、個人がいるという事実はその周りの企業、個人の欲望を堪らないほどに刺激せずにはすまなかった。なんと云ってもその儲けは額に汗して働いて得たものではなかったし、何か特別な才能によるものでもなかった。

「わが社も（私も）少し勇気を出して、思い切って持っているカネを土地に、土地が無理なら株に投資してみれば……。話を聞けばカネが足りないなら業者が銀行やノンバンクというところと提携していて資金は用意してくれると言う。」とか、更には「銀行の支店長さんがわざわざ来られて、おカネの方は勿論当行で融資させていただきますと言って勧められた話」を無下にできる企業や個人がどれ程居ようか。

（３）財テクはバブルの主因か

企業や個人による不動産、株式などへの投

資・投機の急増、即ち財テクの盛行が地価や株価の上昇となりバブルの原因となったことは間違いないが、それでは果たして企業・個人による財テクの盛行や(2)で指摘されているような財テク盛行の種々の要因がバブルの主因であろうか。

企業・個人による財テクの盛行は換言すれば、働かずに楽をして金儲けしたい、また実際に金儲けする人間が増大したことである。しかしながらどの時代にも何かに投資・投機して寝ながらに金儲けをしたいと夢見る人間、即ちバブル企業、バブル紳士の卵は相当数いるものでバブル期に限ったことではない。楽をして金儲けしたいとの夢が実現しないのはそのような夢を抱く人間は普通カネを持っておらず、また誰もたとえ親兄弟でもそのような人間には怖くて資金を融資したりしないことによる。親兄弟でも資金を貸さないのだから石橋を叩いても渡らないと言われた銀行が融資する訳も無い。投資・投機で金儲けしたくても元手がないのではどうにもならない。またカネを持っている資産家は自分が額に汗して稼いだカネを失うのが怖くて財テクなどにはあまり手を出さないものだろう。

バブル期の特異性はそのような夢見る人間に対し、金融機関が不動産、株式などへの投資・投機資金の融資を積極的に行ったこと、即ち金融機関の財テク融資にある。バブルの原因として注目すべきは企業・個人の財テク資金を金融機関が直接もしくはノンバンク経由で間接的に融資し、儲け話に積極的に加担、時には儲け話を主導したことにあり、バブルの主因を見出すためにはこのような金融機関行動の原因を究明しなければならない。

4. 金融機関による不動産等への投資・投機資金の積極融資

(1) 金融機関の競争、銀行マンの競争

金融機関が企業・個人に対し不動産や株式などへの投資・投機資金を積極的に融資したこと、即ち金融機関の財テク融資の増大によりバブルは大きく拡大したが、このような金融機関行動の原因としては第一に金融機関やそこに働く銀行マンが激しく競争していたことが挙げられる。当時の金融行政は護送船団行政として広く知られており、金融機関や銀行マンは行政の庇護の下で競争とは無縁の日々を過ごしていたような印象があるが、実際は金融機関や銀行マンは護送船団の中で激しい競争を繰り広げていた。

金融機関のビジネスモデル

第二次世界大戦からの戦後復興期、高度成長期、更には安定成長期と我が国の金融機関は信用制度、資金仲介の中心として日本経済の復興、発展に大きな役割を果たし、金融機関自体大きく発展してきた。大手銀行は我が国の経済・産業分野で主導的役割を果たすとともに、企業の収益ランキングや学生の就職人気企業ランキングにおいて常に上位を占めていた。また地方銀行や信用金庫、信用組合も経営は安定し、地域経済において中心的役割を担ってきた。

金融機関と一口に言ってもその経営規模は大手都市銀行から信用組合まで大きく異なるが、ビジネスモデルは戦後の復興期からバブル期まで基本的には共通で、単純化して言えば規制金利制度下での低金利政策の中、個人などから広く預金を集め、その資金を企業の事業資金、設備資金に融資し、その利鞘で収

益を得てきた。

金利規制により金利が市場実勢よりも低位に抑えられているので、金融機関サイドから見ると資金調達が難しく、預金集めが金融機関経営の中心課題となる。支店長は本部から預金増額のハッパをかけられ、銀行マンは支店長に尻を叩かれ預金集めに得意先を駆けずり回った。また銀行店舗は何よりも預金集めの拠点として重要であり、銀行の業容拡大、発展も店舗数をどれだけ増やせるかに大きく影響される。店舗設置には監督官庁の大蔵省、財務局の認可が必要でそれを得るため金融機関幹部は監督官庁に日参した。

預金さえ集まれば、当時我が国の企業は成長途上で恒常的に資金不足だったし低金利なので借り手企業はいくらでもあり、金融機関はその中から経営状態の良い、将来性もあるところに融資すれば良い。融資に際しては土地を担保として取る、担保として土地を差し出せないような企業には融資しない。土地価格は第一次オイル・ショック後の1974年を唯一の例外として戦後一貫して上昇していたので、万一融資先企業の経営が悪化しても土地の担保価値により融資リスクを最小限とすることができた。

我が国の金融機関はこのようなビジネスモデルの下で預金集めによる業容拡大に邁進した。業容が拡大すれば収益も拡大し金融機関は成長、1980年代後半にはプラザ合意後の円高もあって世界の金融機関ベストテンの上位を日本の大手銀行が独占するまでになった。金融機関は国から護送船団行政で手厚く保護され、高収益の上に新規参入や倒産も無いと、またそこに働く銀行マンは高給、手厚い福利厚生に加え退職後も取引先企業へ再就職など処遇が良すぎると、産業界や他のサラリーマ

ンから非難されるとともに羨ましがられた。

護送船団の中の競争

それでは個々の金融機関や銀行マンは皆が羨むような安穩とした恵まれた日々を、競争とは無縁で送っていたのであろうか。現実はその金融機関も銀行マンも毎日激しい競争にさらされ、数字に追われていた。

外から見れば大差なく似たようなものかもしれないが、金融機関については例えば大手の都市銀行では上位行、中位行、下位行といったように業界内の細かいグループ分けがあり、必ずライバルと目される銀行があった。預金規模や融資規模、利益総額に従業員一人当たり利益額、更には株価とあらゆる経営上の数字が毎期、毎月と他行と比較され、金融機関幹部は一喜一憂を繰り返した。競争といっても護送船団の中の競争であり、どこもが同じように頑張り、また他行が何をしているかについては目を皿にして注意している。従って結果はそれぞれの数字で銀行間の順位、序列が変わることは殆ど無く、せいぜい差が詰まった、差が開いたといったところなのだが各金融機関はそのような形の競争を激しく繰り返していた。

行政も加わった業界内の協調的体質とその中での企業間の激しい競争は日本の産業組織の一特徴であったが、金融界も例外ではなかった。例外どころか金融機関は我が国経済・産業の中核であり、更にその公共性から免許業種である上に、行政による監督が護送船団行政と呼ばれる競争と本質的に相容れないものだけに、その中での激しい競争はそれぞれの金融機関にとっては非常にストレスの強いものであったのではないだろうか。

金融機関がそうなのだからそこで働く銀行

マンが安穩とできる訳は無く、それぞれの銀行マンも激しく競争しなければならなかった。競争相手は組織的には同じ銀行の類似の店舗であり、個人的には同僚とりわけ同じ時期に入行した行員である。

組織で働く者にとっての共通の最大の関心事は人事であるが、毎年の人事で勝者となるためには組織が求める数字を作ることは当然で、それに加えて行内政治においても巧者であらねばならない。大銀行ともなれば多くの部署にイロイロな人がおり、少しでも手を抜いたりすると予想もしないところから足を引っ張られたりする。そのような中を勝ち抜いて支店長となり役員となると、取引先や自分を引き上げてくれた上司は勿論、監督官庁の役人やマスコミの記者にも気をつかわなければならないし、部下といっても誰の前でいっようなことを言うか分かったものではないので仕事の指示ひとつするのも結構気をつかう。

子供の頃からの有名校を目指した受験競争に加え、就職時の厳しい選抜を勝ち抜いて入行してきた銀行マンの行内での競争は激しくストレスの強いものであった。久し振りの学校時代の同窓会のあと我が家に帰り銀行マンはつぶやく、「こんなにストレスの多い職場なのに何故昔の同級生から、恵まれていると非難され、羨ましがられなければならないのか。行内の競争はすさまじいし、銀行員という肩書きがあると、プライベートといっても世間の目をいつも気にしなければならない。気をつかうばかりで皆が思うほど銀行員というのはいい商売ではないのに…。まあ、しかし銀行に就職してやはり正解だったのかな。給料は良いし…、女子学生も今は結構いいおばさんになってきたが、彼女達の自分を見る目は

他の連中とは違っていたように思う。当時の銀行マンの心境はこのような感じであろうか。

(2) 揺らぐビジネスモデルと銀行のあせり

金融機関や銀行マンは護送船団の中の競争を引き続き繰り広げていたが1980年代に入ると金融機関のビジネスモデル自体が揺らぎ始めた。当時の金融機関行動の原因として注目すべき第二のポイントである。

ビジネスモデル動揺の原因は既に多くの論考で指摘されているところであるが、第一は企業、特に大企業が金融機関から資金をあまり借りなくなったことである。我が国企業の成長・成熟などにより既に1970年代半ばより製造業の金融機関借入金依存度は低下傾向をたどっており、この傾向は1980年代に入っても継続していた。しかも大企業を中心として資本市場からの証券形態での資金調達が増大し、企業の銀行離れが進展した。

第二は金融機関の資金調達コストの増大である。金融自由化の大きな流れの中で規制金利制度の維持は困難となってきたが、金融機関にとって本丸とも言うべき預金金利についても既に1979年に譲渡性預金(CD)が創設され、1985年には市場金利連動型預金(MMC)の導入、10億円以上の大口定期預金の金利自由化が実施された。その後毎年のように預金金利自由化の範囲は拡大され金融機関の調達コストは上昇していった。

このように戦後の金融機関発展を支えたビジネスモデルは、1980年代に入ると調達、運用の両面で揺らぎ始め、しかも時の経過とともにその揺れは拡大していった。金融機関にとっての経営上の重要課題は資金調達である預金集めから資金運用に移って行ったのである。

金融機関としては預金金利の自由化はもはや不可避であるとしても、大企業の銀行離れは何としても食止めたいところであり、とりわけ大企業を営業基盤とする大手銀行にとっては証券会社の業務分野である証券業務へ進出し、大企業の直接金融での資金調達を取扱うようになることが重要な経営課題となった。大手銀行の中でも特に大企業取引の比重が大きい長期信用銀行にとっては、証券業務への進出は銀行自体の命運がかかる切実な要請となっていった。

しかしながらこれも多くの論考で指摘されているように金融自由化は未だ過渡期であり、特に銀行や証券間などのいわゆる垣根を巡る問題については1985年に大蔵省での検討が漸く緒についたばかりであった。バブル期の1980年代後半では銀行の証券業務への本格的進出は制度上認められておらず、また証券業務への展開を具体的なスケジュール感をもって銀行が構想することも未だ困難な状況であった。1980年代の大手銀行の経営者は繁栄の陰に、将来への不安とあせりのような気持ちを内心抱いていた。

(3) 業容拡大から収益重視への転換

金融機関が企業・個人に対し不動産などへの投資・投機資金を積極的に融資したバブル期における金融機関行動の原因の第三として、金融機関の経営目標が業容拡大から収益重視へ、即ち量(資金量など)から質(収益性、収益力など)に転換していったことを挙げたい。

これまで本稿では「バブル期」という言葉をしばしば用いてきたが、バブル期が具体的にいつ始まり、いつ終わったかについては説明していなかった。日本銀行金融研究所のレ

ポート⁵は「地価・株価の上昇、経済活動の拡大、マネーサプライの伸び率が同時に生じているかどうかを基本的な判断基準として、原則として1987年以降1990年にかけての4年間」をバブル期と定義している。

バブル期についての妥当な見解と考えられるが、更に不動産や株式などでの財テクに多くの人々が目の色を変えて熱くなり、またその周りに銀行マン、証券マンが群れ集まったバブルの最盛期を画すると、始期がブラック・マンデー(1987年10月)の株価急落から株式市場が回復した1988年春頃、終期が1989年末をピークに株価の下落が始まった1990年初めから不動産融資総量規制通達が出された1990年3月頃と考えられよう。その期間は僅か2年、実に短くまた実に高くついた熱狂の期間である。

これまで述べてきたようにバブル期に入る以前に、戦後の我が国金融機関の発展を支えてきたビジネスモデルは動揺してきていた。経営基盤が揺らぐ中、それぞれの金融機関や銀行マンは護送船団の中の競争を引き続き繰り広げており、バブル期前の1980年代中頃(1984～1986年頃)には既に金融機関の不動産関連融資は増加していた。プラザ合意後の円高不況に対応するための大幅な金融緩和が実施されたことも、金融機関の不動産関連融資増加の原因となったと考えられる。

しかしそれだけでは、金融機関が不動産や株式等の投資・投機資金への財テク融資に大きくのめりこみ土地や株式などの資産価格がバブル状態となることは無かったかもしれない。更に金融機関や銀行マンの背中を財テク

融資にもう一押しするものがあつたと考えられ、その一つが1986年10月の住友銀行と平和相互銀行の合併であり、もう一つが1987年初より検討が本格化した金融機関に対するBIS規制(自己資本規制)の導入ではないだろうか。これらが契機となり1980年代後半に金融界全体が収益志向に大きく傾斜して行く。

平和相互銀行の経営問題

平和相互銀行は東京に本拠を置く銀行であるが、その経営悪化にどう対処するかは監督当局である大蔵省の長年の懸案であつた。当時の護送船団行政と呼ばれる金融行政においては金融機関の経営が悪化した場合、金融不安を惹起させないため金融機関を破綻させずに、監督当局が体力のある有力金融機関による救済を斡旋し合併させることなどにより経営破綻が表面化しないように処理されていた。救済金融機関にとっては監督当局の協力要請は合併に向けての一要素であつたが、いくら監督当局の要請があつたとしても経営に大きな負担となる破綻金融機関の救済を経営上何のプラスも無いのに引き受けることはできない。現在のように金融の自由化が進むまでは救済金融機関にとっては破綻金融機関の店舗網が魅力であつた。

平和相互銀行の経営問題は経営陣の内紛などから紆余曲折があつたようであるが最終的には1986年2月15日に「平和相互銀行は住友銀行に対し合併の申入れを行う…。住友銀行は平和相互銀行の預金者を保護し、従業員の雇用安定を図るという立場から、株主の賛同及び大蔵省、日本銀行の全面的な賛同を得て早急に合併覚書調印に向けて準備に入る…。」⁶

5 「資産価格バブルと金融政策：1980年代後半の日本の経験とその教訓」(翁邦雄・白川方明・白塚重典、日本銀行金融研究所ディスカッションペーパー No. 2000 - J - 11)

6 小松康住友銀行頭取と田代一正平和相互銀行社

ことを両行が発表、1986年10月1日に住友銀行が平和相互銀行を吸収合併することにより解決された。護送船団行政の勝利である。

都市銀行が当事者となる合併は13年振りであり、既に収益力ナンバーワンの名をほしいままにする関西系都銀の住友銀行は預金量でも第2位となるとともに、平和相互銀行の首都圏103店舗を加え上京戦略を本格化、質量ともに日本のトップバンクの座をうかがいいうる基盤を手にした。勿論平和相互銀行の抱える不良債権処理はさしもの住友銀行の収益力をもってしても大きな負担であり収益トップの座を降りざるを得なかったが、「3年でトップに帰り咲く」を目標に、当時の磯田一郎住友銀行会長⁷の「向こう傷は問わない」という言葉に象徴される収益至上主義とも言われる営業施策を展開した。

我が国の金融機関は護送船団の中で激しく競争しており、常に他行の動向を注視して行動している。合併目前の9月下旬、日経新聞は「首都圏攻防、合併住銀スタート」との特集記事で「首都圏での拠点倍増を機に攻勢をかけようとする住友銀行と、迎え撃つ在京都銀各行。地方銀行、相互銀行などへの影響も大きく、金融地図を塗り替える起爆剤となる可能性も秘めた、し烈な首都攻防が幕を開けようとしている。」⁷住友が合併をステップに首都圏でのシェアを伸ばせば金融地図は一変する。…首都攻防の波紋は全国に広がろうとし

長両者連名の1986年2月15日付け声明。

7 バブルの始期及び終期について、金融機関による不動産等への投資・投機資金への積極融資の観点からの象徴的な見方として、住友銀行と平和相互銀行の正式合併の1986年10月頃を始期、住友銀行磯田一郎会長が同行元支店長の逮捕等の責任を取り辞意を表明した1990年10月頃を終期と考えることもできよう。

ている。」と報道した⁸。

大手都銀一行の動きがライバル行である関東系都銀を刺激し、トップバンクの座をかけた競争を一層激しいものとし、このような動きが大手銀行間、更には地方銀行、信用金庫、信用組合と金融界全体に波紋を引起こして行った。

BIS 規制の導入

BIS(国際決済銀行)の銀行規制・監督委員会において、国際的な金融システムの健全性と安定性強化、金融機関間の競争条件の平等化を目的として、国際的な活動を行う金融機関を対象に統一的な自己資本比率規制を制定するための検討が1980年代半ばより行われていたが、1987年1月に米英共同提案が発表され検討が本格化した。各国金融機関の利害の違いから成案の取りまとめは難航したが1987年11月に銀行規制・監督委員会で報告書がまとめられ、各国での金融界との協議結果を踏まえた調整を経て最終的な合意が成立し1988年7月にその内容がBIS及び各国当局より公表された。

BIS規制は周知のように一定の算式により自己資本額とリスク・アセット額を算出し、前者の後者に対する比率を8%以上とするものである。1980年代になると日本経済や日本企業の国際的地位の向上などを背景に我が国の大手金融機関は欧米の金融市場に急速に進出して行ったが、業容拡大を目標にそれまで業務展開を行ってきた邦銀の自己資本比率は低位であった。我が国の金融機関は緩やかな自己資本規制のため競争条件が有利となっていたとの批判が欧米各国にあり、BIS規制導入

8 1986年9月25、26日、日本経済新聞朝刊。

の一目的である金融機関間の競争条件の平等化は我が国の大手金融機関との競争を意識したものであった。

BIS規制の導入に際しては我が国金融機関の状況に配慮して、株式の含み益を自己資本に算入するなどの措置が取られるとともに、経過期間も設定され本格実施は1993年3月期よりとされた。これらの措置が取られたものの我が国金融機関の自己資本比率は低位であり、目標値の達成は邦銀にとって生やさしいことではなかった。大手銀行にとって国際業務は必須のものであり、BIS規制の達成が経営上の至上課題の一つとなった。

BIS規制は数式であり、それを達成する方法は単純で選択肢は多くはない。第一に毎期の利益を大きくし、内部留保することで分子の自己資本額を大きくする。第二に新たな資本調達により同様に分子を大きくする。第三に融資を抑えるなどにより分母のリスクアセットを圧縮する。BIS規制の達成という新たな経営課題は我が国金融機関の経営姿勢、金融機関行動に大きな影響を与えることとなった。しかも金融機関は自己資本比率規制導入前の検討段階から新たな規制を意識して経営を行うようになる。

1988年7月中旬の日経新聞は「BIS自己資本規制決定、銀行、量から質の競争へ - 利ザヤ薄い貸し出し縮小」との見出しで「国際決済銀行(BIS)による銀行の自己資本比率規制が正式決定したことで、日本の銀行界は『量の競争』から『質の競争』の時代へ突入する。92年度末に8%の自己資本比率にするには従来のように規模の拡大だけではなく、収益を一定以上確保しなければならぬからだ。銀行にとって収益が見込めない取引は手控えざるを得なくなり、今後は企業金融面などにも

影響が出てきそう。量の競争に走ってきた日本の銀行への海外からの批判は多く、こうした規制への対応が日本の銀行の国際化の試金石にもなっている。」と解説している⁹。

金融自由化の進展などに対応して金融機関が経営目標を業容拡大から収益重視へ転換しているところに、住友銀行と平和相互銀行の合併により従来の金融地図は書き直されるとの波紋が金融界全体に広がり、そこに更にBIS規制導入の動きが加わり、金融機関は収益拡大に大きく踏み出して行く¹⁰。

(4) 財テク融資への暴走

どのようにして収益をあげるか

金融機関の経営目標が業容拡大から収益重視に転換して行くのに対応して、金融機関や銀行マンの競争も従来の預金獲得による業容拡大を中心とした競争から収益性、収益力を巡る競争に重点が変化していく。金融機関の経営陣は他行の動きを睨みながら每期ごと収益目標を膨らませ、各支店に期待される収益の水準は膨らんだ。金融機関経営陣にとってライバル行との競争で遅れをとらないことは常に至上課題であり、また支店幹部にとって

9 1988年7月13日、日本経済新聞朝刊。

10 「住友銀行支店長の告白」(山下彰則著、あっぷる出版社1995年、62～63頁)で山下彰則氏は次のように記述している。「私が銀座支店に転勤していく昭和61年の頃というのは、住友銀行が2つのことがきっかけで、その業務姿勢を大幅に変えていく時期でした。そのひとつは、平和相互銀行との合併であり、もうひとつは、BIS規制が日本でも実施に移されることが決まったことです。…住友銀行はこのことが契機で収益至上主義を打ち出し、これも長く引用された磯田会長の『向こう傷は問わない』という言葉に象徴されるような積極的な営業施策を展開していきました。平和相互銀行との合併で、収益トップの座を降りた住友銀行が、『3年でトップに返り咲く』を、スローガンにモーレツな収益重視の施策を繰り広げていくのです。」

期待される収益を達成できないことは金融機関内での出世競争からの脱落を意味した。何としても収益を挙げなければならない。

それでは収益を上げることが必要であるとして問題はどのようにして収益を上げるか、何で稼ぐかである。従来のように預金集めをしても大口預金は金利が自由化され集めたからといって金融機関がそれほど儲かるものではない。小口預金は規制金利だが簡単に集められるものではない。融資で稼ぐと言っても大企業は資本市場からの直接調達にシフトしている上に、銀行間の競争が激しくて融資の利鞘は小さくなるばかり。個人向け住宅ローンや中小企業融資に目をつけ始めるが考えることはどこの銀行も同じ、一気に収益を上げるとはとていもない。

しかしその中で成績を上げ表彰されている支店、業績を伸ばしている金融機関がある。また住専(住宅金融専門会社)などのノンバンクの鼻息が最近荒い、えらく儲かっているらしいということになってくる。そのような支店、金融機関、ノンバンクの手品のタネが不動産や株式などへの投資・投機資金の融資、即ち財テク融資であった。

特に不動産関連の投資・投機資金は一件当たりの貸付規模が大きく効率が良い上に、借り手は金利にそれほど煩くなく利鞘が大きい。また銀行が土地などを紹介・斡旋した場合は協力預金という形で仲介手数料相当を儲けさせてくれる。しかも土地を担保に取っているのでリスクは小さいということで融資の稟議も通る。担保がどうしても足りない場合とか銀行が直接融資するのが問題な場合は関連ノンバンクに融資させるという方法もある。

一部の金融機関や銀行マンがこのような財テク融資を行うことにより収益を挙げ、目標

を達成して行った。それが広がって行き、多くの金融機関、銀行マンを財テク融資に走らせた一番の要因は、企業や個人が財テクに走って行った構造と全く同じで、他行や他支店、他の銀行マンが不動産等の投資・投機資金への財テク融資で収益を挙げ順位を上げた、成績優秀で表彰された、人事で昇進したという単純明快な事実であろう。財テク融資のリスク、危うさを指摘していた金融機関や銀行マンも「ウチも財テク資金の融資を始めれば成績はすぐに上がる」堅いことをいつまでも言っていて地道に得意先を回って目標数字が作れるのか」となってくる。

ある金融機関が収益目標を増やせば目標達成のためその金融機関の財テク融資が膨らむとともに、他の金融機関も負けられないので収益目標を増大させやはり似た手法で融資を膨らませる。こうして金融機関は不動産等の投資・投機資金への財テク融資を大きく拡大し、それにのめり込んで行った。経営目標の業容拡大から収益重視への転換は財テク融資の拡大競争となった¹¹。また財テク融資の増大とともに土地、株式などの資産価格は更に上昇しバブルは拡大して行った。金融機関は企業・個人の財テクという儲け話に加担、時には積極的に主導し財テク融資に暴走して行った。

11 資産価格変動のメカニズムとその経済効果に関する研究会レポート(1993年4月、14頁)は、「この間の銀行行動は、収益重視とは言いながら結局は従来の業容拡大の路線を継承した面が強い。業容拡大の内容こそ従来の預金獲得から貸出の増大へと転換したが、それにもかかわらずリスク管理の重要性が認識されていなかったこと、ほとんどの銀行が一斉に不動産貸出に走ったこと、相変わらず各行間でシェア争いが行われたことなどを見ると、金融緩和と預金金利自由化で資金が継続的に流入するなかで規制金利時代の発想から脱却できなかったことは否定できないであろう。」と指摘している。

財テク融資はローリスクの儲かる融資か

バブルの最盛期、バブル企業やバブル紳士は不動産や株式などを度胸よく買い込み、数千億円から兆円単位の投資・投機を行っていた。バブル企業・バブル紳士にそのような巨額の自己資金は勿論無かったが、金融機関やノンバンク幹部がバブル企業・バブル紳士のところに日参しており、カネは欲しいだけ借りることができたと言われている。

バブル企業と言っても実体的には一個人のようなものであり、規模もここまでくれば財テクという言葉の範疇を相当超えているような気もするが、このような財テクの投資・投機者にとっての算盤勘定、また財テク融資の金融機関にとっての算盤勘定はどのようなものであったのだろうか。

第一に投資・投機者であるバブル企業・バブル紳士の算盤勘定であるが、財テクのリスク・リターンという観点から見ればこのような巨額の投資・投機には投資・投機者サイドから見ると合理性があると考えられる。

即ち金融機関などからの借入により不動産などに投資・投機を行う場合、投資・投機者にとっては価格の下落などにより投資・投機が失敗した場合に失うものは会社財産や自分の個人財産の範囲内である。一方うまく行って価格が上昇した場合の利益はそれこそ青天井である。失敗の場合のリスクは一定の範囲内で、うまくいった場合のリターンは投資・投機額が大きくなればなるほど大きくなるのだから、投資・投機額が一定額を超えた後はどんどん借入を増やし賭け金(投資・投機額)を膨らませていくのは極めて合理的な行動となる。金利が若干高いなどは気にする必要も無い。またある程度儲かったところで手仕舞えば良かったのと言われてもリスク、リタ

ーンがここまでアンバランスなのはどうして投資・投機を打ち切り手仕舞いなどできよう。

バブル期にはバブル企業・バブル紳士だけではなく、多くの普通の企業がキャピタルゲインを狙って土地取得、土地転がしに加わり、またゴルフ場、リゾートホテル、テーマパーク、デパート、スーパーといった事業を不動産への投資・投機のような財テク的感覚で展開した。これらの事業も大部分が金融機関やノンバンクからの借入により実施されたが、企業サイドから見たリスク・リターンはバブル企業の場合と基本的には同じで投資・投機額が一定額を超えると事業規模をどんどん膨らませるのが合理的行動となる。

それでは第二に資金の出し手である金融機関にとって財テク融資は算盤が合っていたのであろうか。財テク融資のリスク、リターンのバランスはどうなっているのであろうか。

前述したように財テク融資は貸付規模、利鞘ともに大きく更に協力預金も期待でき儲かる融資である。今の時点で財テク融資のリスクの大きさをあげつらうのは後知恵との批判を覚悟しなければならないが、財テク融資は儲かるハイリターンの融資である以上ハイリスクであるに違いなかった。楽をして儲けようとする話には親兄弟でもカネを貸さないのである。ところが当時金融機関は土地を担保に取っているのでリスクはあるとしても小さく財テク融資はローリスクの儲かる融資と考えた。

しかし実際は融資対象の投資・投機がうまく行った場合で金融機関が得るのは若干利鞘が大きいといっても数パーセントの金利収入である。それに対し財テクが成功するか失敗するかは、地価や株価が上がるか下がるかにかかっており単純化すれば五分五分であり、

土地を担保に取っけていてもその土地が処分換金できて始めて担保としてリスクを小さくできるが、地価が半分に、三分の一に、さらには五分之一、十分の一にと下落して行き、処分しようにも買い手がいないのでは担保として役に立たず、融資元本の相当部分が損失となってしまう。

財テク融資は当時金融機関が考えていたようなローリスク・ハイリターンで儲かる融資どころか実際はハイリスク・ローリターンであった。そうだから金融機関もバブル期以前には財テク資金などの融資は行わなかったのである。バブル企業、バブル紳士は土地や株式を度胸良く買い進んで行ったと言われるが、本当に度胸が良かったのは金融機関であった¹²。

12 「不動産というバケモノ」(別冊宝島編集部編、宝島社2000年、143頁)は、「泡弾けて山河あり」と題するノンバンク中堅幹部へのインタビューを掲載するが、その中でノンバンク中堅幹部は次のように語っている。「とにかくひどかったですね、バブル時代の融資は。不動産業界について、何も知識がないのに、どんどん貸し込んだわけですから。私は、個人的にかなり昔から不動産投資をやっていますから、あの業界が危ないことは分かっていたんです。要するに、客と思っていた先は、ほんとうのところ客ではなく、何も知らないで融資していた銀行、ノンバンクのほうがお客さんだったんですよ、彼らにしてみればね。」金融機関のカネの出し方が融資でなく出資であれば、金融機関が不動産や株式への投資・投機を事業として行う是非は別として、ハイリスク・ハイリターンであり経済的には合理性があったと考えられる。

それでは当時財テクを行っていた企業・個人やそれらに融資を行っていた金融機関や銀行マンは財テクのリスク、即ち投資・投機対象の不動産や株式などの価格が下落し損失が生じ、企業経営や自らの生活が揺るがされ、更には破綻にいたる危険性についてどのように考えていたのであろうか。

一つの答は危険性が(殆ど)無いと考えていたことである。当時の多くの人々が資産価格の上昇をバブルではなく経済の実勢に基づくもの、ガルブレイスの言う「市価は新しい状況 - 収益及び価値が引き続き大幅に増大するような新局面 - に適応しつつあるのだ」と考えていたからである。ガルブレイスはこれらの人々を投機に参加する第一のタイプとし、第二のタイプとして投機のムードを察知し、それに便

金融機関のリスク管理

バブル期に多くの金融機関が財テク融資に暴走して行った一原因として、金融機関のリスク管理の未整備や審査部門の縮小に見られるリスク管理の軽視などが指摘されている。財テク融資が後に不良債権となったことからリスク管理が十分でなかったのはその通りであろう。

しかしながらバブル期においては多くの金融機関や銀行マンが財テク融資についてあまりリスクは無い、ローリスク・ハイリターンと思いついていた。どのような状況においても金融機関は常に冷静にリスクを計算し損失負担が可能な範囲にリスクを管理すべきと言うのは正論だが、そもそもリスクが認識されていないのに金融機関行動の原因としてリスク管理を云々するのは無理があるのではないだろうか。

バブル期の金融機関行動の原因として究明すべきは、あまりにハイリスクで従来金融機関が相手にしなかった財テク融資について、バブル期に何故金融機関が、冷静なはずの銀行マンが狐にとり付かれ狸に化かされたようにリスクは小さい、ローリスク・ハイリターンと思いつきのめりこんで行ったかを明らかにすることであろう。

乗するが「自分は格別の才を持っているがゆえに、投機が終わる前に手を引くことができる、と確信している」少数の人々を挙げている。1980年代後半に財テクに走った人たちの中にはこのタイプに属する者もいようからもう一つの答はこれになる。(「バブルの物語 暴落の前に天才がいる」ジョン・K・ガルブレイス、鈴木哲太郎訳、ダイヤモンド社1991年、19~20頁)

金融機関の融資については投機が終わる前に素早く手を引くことは困難であり金融機関や銀行マンが第二のタイプであることは想定し難い。従って上述のような二分法を前提とすると金融機関や銀行マンは第一のタイプであったことになる。

このような観点から考えると、財テクを行っている投資・投機家やそこに融資していた金融機関、銀行マンだけでなく、バブル期に生きた多くの人々が経済学者もマスコミも政策担当者も土地などの資産価格の急上昇を経済実勢に基づくものであり、いずれしぼんで価格が下落してしまうバブルと当時考えていなかったことがやはり重要である。

また多くの人々が当時そのように考えた要因としては第一に、我が国経済がブラザ合意後の円高不況から1987年頃には力強く回復、その後のブラックマンデーも克服し日本とりわけ日本経済への自信がみなぎっていたという当時の時代の空気が重要であろう。

第二の要因としては土地神話を挙げる必要がある。金融機関や銀行マンが不動産関連の財テク融資をローリスクと考えたのは、ひとえに土地を担保に取っており土地の価格が下がることは無いと考えていたこと、土地神話への揺ぎ無い信仰による。確かに地価は戦後僅か一年の例外を除き一貫して上昇し続けていたし、1980年代後半程度の上昇は1960年代初めや1972～1973年頃にもあった。

当時の経済状況や土地神話から多くの人々が1980年代後半の地価上昇を経済実勢に基づくものと考え、更に地価が上昇することはあっても下落することはないと考えたのは当時としては極めて自然であった。今まで金融機関が行ってこなかった財テク融資といっても、担保として土地を取っておれば地価はこれからも上がって行く、悪くとも下がることは無いのだから財テク融資のリスクは小さい。

1980年代後半には先述したように金融機関、銀行マンにとって収益を上げることが至上課題であった。そのような金融機関、銀行マンの目前にローリスクでハイリターン儲かる

融資がある。誰がその融資に手を出さずにおられようか。

金融機関(全国銀行)の不動産業、ノンバンク向け融資残高は1985年3月末40.6兆円(総融資残高に対する構成比17.8%)であったが、1987年3月末67.1兆円(同24.6%)、1990年3月末102.9兆円(同28.8%)と急増した。また、バブル期の金融機関の収益状況を都市銀行13行合計の実際の決算値で見ると、1987年3月期は「微減収・大幅増益の史上最高の好決算」で「経常利益は40%の大幅増益、当期利益も27%の増益」、1988年3月期は「経常利益(37%増)、当期利益(30%増)とも大幅増益で過去最高の水準」、1989年3月期は「経常利益(25%増)、当期利益(35%増)とも大幅増益で過去最高の水準」と空前の好決算が続く。

1989年3月期の増収について「収益性の高い国内長期貸金や個人・中小企業向け貸出の拡大に加えて・・・海外金利の上昇、資金運用量の増加が主因である。」と解説されている。金融機関の財テク融資への暴走は「収益性の高い国内長期貸金や個人・中小企業向け貸出の拡大」として3年連続の史上最高の好決算をもたらした¹³。

13 金融機関の不動産業、ノンバンク向け融資残高の出典は、資産価格変動のメカニズムとその経済効果に関する研究会レポート、1993年4月、付属図表-8。都市銀行13行は、第一勧業、住友、富士、三菱、三和、東海、三井、太陽神戸、協和、大和、埼玉、北海道拓殖、東京。本節中の「」内は金融財政事情(62.6.22号、63.6.20号、'89.6.26号)からの抜粋。住友銀行は1987年3月期決算で収益トップの座を明け渡したが1989年3月期決算では収益トップに振り返っている。株価下落が始まった1990年3月期決算は「都銀、長信銀、信託とも大幅な減益を記録した。第4四半期には株式、債券、円相場のトリプル安も発生し、各行とも近年にない厳しい状況に追い込まれた。」(金融財政事情'90.6.25号)と早くもそれまでとは対照的なものとなっている。

(5) コーポレート・ガバナンスによる規律
付けの弱さ

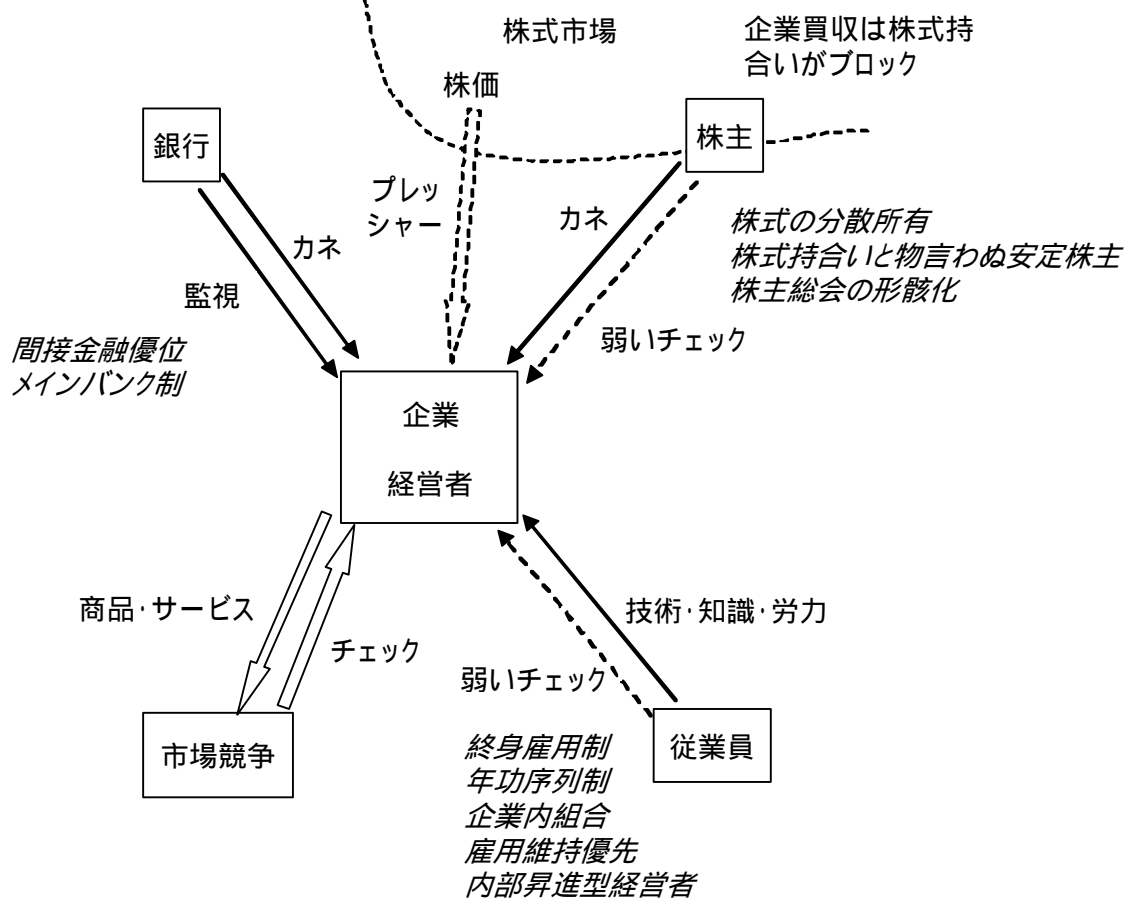
銀行のコーポレート・ガバナンス

バブル期の金融機関行動の原因としてこれまで護送船団の中の競争、ビジネスモデルの揺らぎと銀行のあせり、経営目標の収益重視への転換、財テク融資がローリスク・ハイリターンの儲かる融資と考えられたことを説明してきたが、金融機関が財テク融資に暴走して行った原因としてコーポレート・ガバナンスによる規律付けのメカニズムの弱さが多いの論考で指摘されている。この点について我が国の銀行のコーポレート・ガバナンスを一般企業と比較する形で検討したい。

コーポレート・ガバナンスの意味については、「企業統治。株主や消費者などが企業の経営にかかわって、チェック機能をはたすこと。」(広辞苑)などと説明されているが、我が国では非常に多義的に用いられているようである。チェック機能といっても誰のためのチェックか、株主のためか、従業員のためか、消費者・利用者のためか、はたまた取引先や貸し手である金融機関のためか、次に誰によるチェックかなど議論し出せばきりが無いが、ここでは「経営者に企業経営をきちんとさせるための仕組み」程度の意味で考えたい。

バブル当時の日本企業のコーポレート・ガバナンスの状況を単純化して示したのが〔図1〕である。カネの出し手は株主(株式市場)

図1 バブル期の日本企業のコーポレート・ガバナンスの概念図



と銀行であるが、図にイタリック文字で示しているような我が国固有の事情もあって株主のチェックは強くない、企業買収も株式持合いでブロックされている。株式市場で形成される株価は経営者に対し一定のプレッシャーとして働いていたが、ディスクロージャーや企業会計制度の整備はまだ十分でなかった。

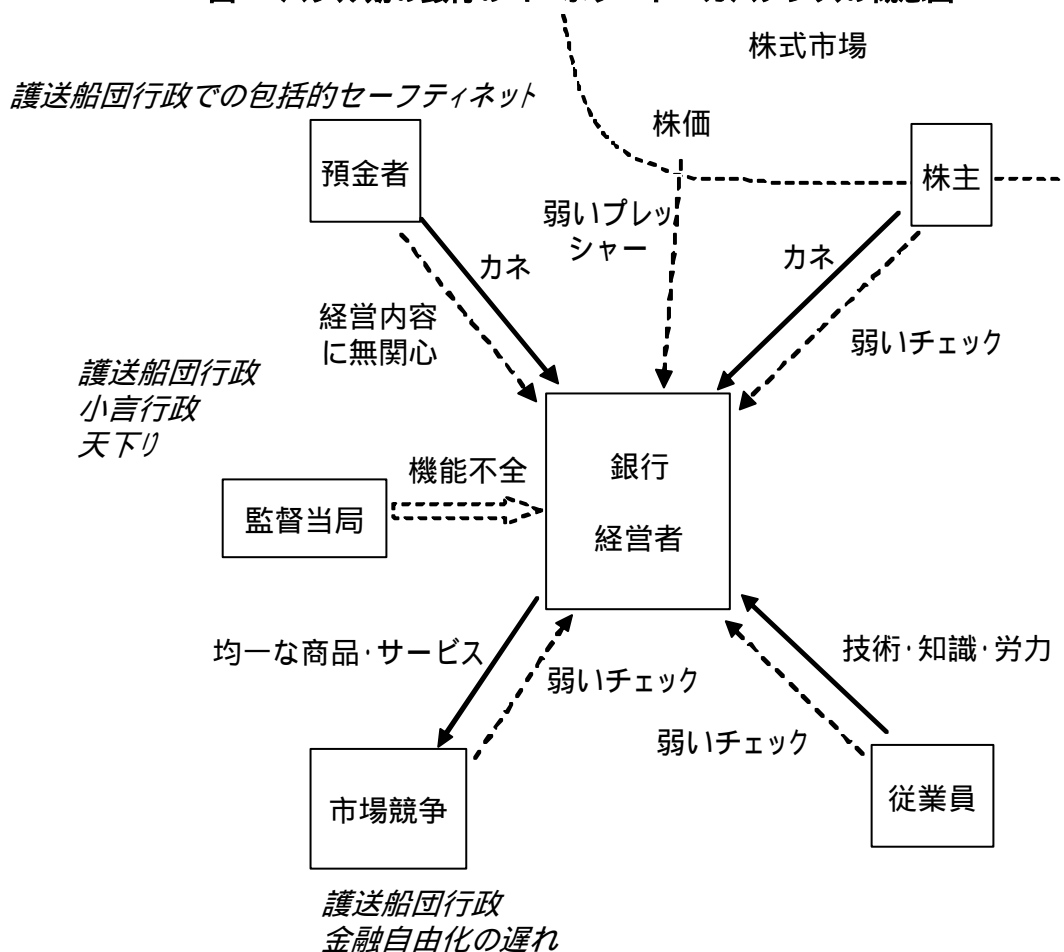
一方、銀行は融資により多額の資金の出し手であるとともに主要株主であることも多く、人材の派遣や経営危機時には金融支援も行う、いわゆるメインバンク制であり常日頃から企業経営のチェックも行っていた。しかし1980年代には企業の銀行離れ、銀行間競争の激化

などにより銀行の監視機能は弛緩し始め、企業が財テクに走る一原因となった。

労力等の提供者である従業員は、終身雇用制や企業内組合などの我が国固有の日本の経営の中で企業経営へのチェックは弱い。

我が国企業を鍛え、経営を規律付けていた最大の力は企業が生産提供する商品・サービスの市場競争である。市場競争に敗れば企業の存続もありえない。特に輸出産業は国内企業とだけではなく外国企業とも激しく競争しており、その中で極めて効率的、規律ある経営を実現、世界的にも有数の競争力を実現していった。

図2 バブル期の銀行のコーポレート・ガバナンスの概念図



それに対しバブル期の銀行のコーポレート・ガバナンスの状況を同じく単純化して示したのが〔図2〕である。〔図1〕のイタリック文字は省略しているが銀行についても事情は同じである。銀行へのカネの出し手は株主(株式市場)と預金者であるが、株主によるチェックは銀行が株式持合の中心なので一般企業以上に弱く、また銀行株については株価の変動も大きくなかった。もう一方の預金者はそもそも銀行がつぶれるとは思ってないし、万一銀行経営が悪化したとしても行政が何とかするだろうと考えているので、銀行経営には無関心であり当然何のチェックもしない。

銀行の従業員は労働組合専従者が行内の出世コースの一つであることに見られるように一般企業以上に徹底した日本的労使関係の中にあり、従業員の企業経営へのチェックは弱い。

一般企業については提供する商品・サービスの市場競争が経営への最大の規律付けであったが銀行の場合はこの面からのチェックも弱かった。即ち金融の自由化前はいわゆる護送船団行政の下、銀行が提供するサービスの価格(金利、手数料)、新商品開発なども秩序付けられ、抜け駆けが防がれており、金融機関は同一のサービスを同一の価格で提供しながら銀行間で激しく競争していた。

このように株主、株式市場、預金者、従業員、市場競争とも銀行経営へのチェックは弱く、銀行経営の規律付けは金融機関監督当局に大きく依存していた。銀行経営者の目も株主や預金者よりもまず監督当局に向けられ、何かあればまず監督当局の意向を伺うのが習性となっていたが、後述するように金融機関監督行政も機能不全から銀行の財テク融資への

暴走に対し十分なチェックを行えなかった。

コーポレート・ガバナンスの問題か

上述のように当時は我が国の銀行は一般企業以上にその経営についてのチェックが働きにくい状態となっており、コーポレート・ガバナンスによる規律付けの弱さがバブル期に銀行が財テク融資に暴走して行きバブルが拡大した原因の一つとして指摘される。

金融機関の財テク融資の多くがバブル崩壊後に不良債権となり、金融機関に巨額の損失を発生させ、多くの金融機関が経営破綻する原因となったのだから、金融機関経営に何らかの問題があった。コーポレート・ガバナンスは経営者に経営をきちんとさせる仕組みであるから、経営に何らかの問題があったということはコーポレート・ガバナンスに問題があったとするのは一見もっともらしい。しかし金融機関が財テク融資に暴走し巨額の不良債権を作ったこととコーポレート・ガバナンスは論理的にどのようにつながるのであるか。

第一に、金融機関が巨額の不良債権を作った直接の原因は財テク融資をローリスクの儲かる融資と見誤ったことにあるが、もしコーポレート・ガバナンスが機能していればそのような見誤りは防げたと言い得るだろうか。前述のように当時は多くの人々が資産価格の上昇をバブルではないと考えたとともに地価は上がっても下がることはないと考えていた訳で、仮に株主や従業員、預金者などの銀行経営へのチェックが強かったとして財テク融資への暴走を防ぎ得たとは考えにくい。株式市場によるチェックについては株式市場自体がバブルを作り出し株価は大きく上昇、熱狂の中にあった。ディスクロージャーや企業会

計制度が未整備であったのはそのとおりだが、仮に整備されていたとしても財テク融資が不良債権化するまでにはタイム・ラグがあるのでどこまで有効にチェックできたかは疑問である¹⁴。

第二に、多くの人々が財テク融資のリスクは小さいと考えていたとしても一部の金融機関、銀行マンは財テク融資の危険性を認識し財テク融資に走って行かなかった。どの金融機関にも財テク融資は行うべきでないとの少数意見があったはずで、コーポレート・ガバナンスがしっかりし取締役会できちんと議論が行われていれば、そのような少数意見は無視されず金融機関が財テク融資に走ることは無かったとの論理であろうか。

確かに経営をきちんとさせる上で耳さわりの良くない異論、少数意見が経営者に届くことは重要でありコーポレート・ガバナンスが適切に機能しているかを判断する上でのポイントの一つであろう。しかしながら取締役会できちんと議論されたが取締役会が適切な判断を下さなかった結果となることは十分ありうる。どのような経営を行うかは最終的には経営者の判断であり、経営者の判断の誤りをすべてコーポレート・ガバナンスの問題と捕らえることは適切ではない。

14 「信用秩序政策の再編」(佐藤隆文著、日本図書センター2003年、28頁)は銀行経営を規律付けるものとして、第一に銀行自身による自己規律、第二に市場規律、第三に監督当局による規制・監督・検査を挙げ、タイム・ラグの問題について「そもそもリスク・テイクの段階における規律づけには、ひとつの本質的な難しさが伴っている。それはタイム・ラグの問題である。つまり、あるリスク・テイクがそのリターンに比し過大であっても、あるいはある時期に実行されたリスク・テイクの総量が過大であっても、そのことが不良債権の発生という客観的な形で顕在化するの、多くの場合、当該リスク・テイクが行われた時点からかなりの時間が経過した後になる。」と解説をしている。

第三はコーポレート・ガバナンスが機能していれば経営者が収益至上主義になり、無理な収益目標を設定することはなく、従って財テク融資に暴走することも無かったとの論理である。しかしながらコーポレート・ガバナンスで企業経営へのチェックを期待されているのは株主、預金者、従業員などであり、収益拡大はこれらの者にとっても歓迎すべきことである。収益目標の拡大が明らかに無謀なもので、短期的には利益が大きくなるが長期的には企業経営を危うくすると多くの人が考える場合などは別として、収益目標拡大についてコーポレート・ガバナンスによるチェックは実際上困難な面があると考えらるべきであろう。

以上のように考えていくと、バブル期に金融機関が財テク融資に暴走した原因としてコーポレート・ガバナンスによる規律付けの弱さを挙げるのはあまり論理的とは思えない。一方、伊丹敬之氏は著書の「日本型コーポレート・ガバナンス 従業員主権企業の論理と改革」¹⁵において、日本企業が利益至上主義になりがちな理由として概要次の主張を行っている(筆者による要約)。

「企業の利益は、第一に企業が分配できる富の大きさを示すとともに、第二に企業の競争力などのパフォーマンスの指標としての意義がある。日本企業では利益が誰のためのものかその帰属がはっきりしていない。利益が誰のものか帰属がはっきりしていれば限界効用逓減の法則が効き利益の帰属者からのプレーキがかかり、収益至上の暴走はかえって起きにくい。一方パフォーマンス指標としての利益には歯止めが無く、パフォーマンスを向上させることに意義を見出す人にとっては際

15 日本経済新聞社2000年、191～195頁。

限の無いものになる。しかも利益指標は企業間のパフォーマンス競争での意味だけでなく、企業内の部や課のパフォーマンス指標としても使いうる。それが人々の利益志向を益々助長することになり暴走する危険がある。

日本企業では利益が富の指標としてよりパフォーマンス指標としての意義を大きく持ちやすい上に、企業が誰のものか建て前でははっきりせず、しかし暗黙のうちには企業は働く人々のものという理解があるので二重の意味で利益至上にブレーキがかかりにくい。」

バブル期の金融機関行動を理解する上で傾聴すべき見解である。金融機関の発展を支えてきた従来のビジネスモデルはバブル期には揺らぎを拡大していたが、金融機関や銀行マンは護送船団の中の競争を引き続き繰り広げていた。その中で金融自由化の進展に加えBIS規制の導入等もあって金融機関の経営目標は業容拡大から収益重視へと転換して行き、金融機関経営におけるパフォーマンス指標としての利益の意義は益々大きなものとなった。パフォーマンス指標としての利益に歯止めは無く、また金融機関間競争においてだけでなく金融機関内の支店間や銀行マン間の競争のパフォーマンス指標として利益は更に重要性を増した。丁度そのタイミングに金融機関や銀行マンの前に財テク融資がローリスク・ハイリターンで儲かる融資として立ち現れ、金融機関、銀行マンを財テク融資へ暴走させた。

(6) 集団心理

1980年代後半に金融機関が不動産、株式等への投資・投機のための財テク融資に大きく傾斜していった原因についてこれまで主として経済的な観点から順次説明してきた。

しかしながら当時の金融機関行動について

経済的な観点を中心としてその原因を説明しようとするには限界があるように思われる。ガルブレイスは「バブルの物語」¹⁶において「頭脳に極度の変調をきたすほどの陶酔的熱病(ユーフォリア)は繰り返し起こる現象であり、それにとりつかれた個人、企業、経済界全体を危険にさらすものだ。」「陶酔的熱病が生じると、人々は、価値と富が増えるすばらしさに見ほれ、自分もその流れに加わろうと躍起になり、それが価格をさらに押し上げ、そしてついには破局が来て、暗く苦しい結末となるのであるが、こうした陶酔的熱病が再び起こったときに、規制であるとか、正統的経済学の知識のようなものは、個人や金融機関を守る働きはしない。陶酔的熱病の危険から守ってくれるものがあるとすれば、それは、控え目に言っても集団的狂気としか言いようのないものへ突っ走ることに共通する特徴を明瞭に認識することしかない。」と述べている。

バブルが「陶酔的熱病(ユーフォリア)」や「集団的狂気」によるものであるのなら、バブルやその原因となった当時の金融機関行動を説明するためには経済的な観点からの検討に加え、集団心理や群集心理についての心理学や社会学的観点からの検討が有用であろう。残念ながら私には心理学や社会学についての素養がなく十分な検討は到底なし得ないが、そのような観点から財テク融資への暴走というバブル期の金融機関行動を考えると、既にこれまでに述べてきたことも多いが次のような点に注視する必要があるのではないかと。

第一は銀行マンの同質性である。銀行マン

16 「バブルの物語 暴落の前に天才がいる」(ジョン・K・ガルブレイス、鈴木哲太郎訳、ダイヤモンド社1991年、14頁、18頁)

の多くは受験戦争の勝者であるとともに人気企業である金融機関への就職に成功した就職戦線での勝者でもあり、特に大手金融機関の経営の中枢を担った銀行マンは一部有名大学の卒業生が多い。更に就職以降の同一組織内での長時間で長期間の勤務はそこに働く銀行マンを同じカラーに染めて行き、またその中で経営幹部に昇進していく銀行マンはどうしても相似たものとなって行く傾向がある。

第二は金融機関内の濃密な人間関係である。組織内の濃密な人間関係は日本の組織体の一般的な特徴であるが、銀行は良くも悪くも日本の企業文化、サラリーマン社会の一典型であろう。銀行マンは同僚や上司が何をしているか常に注視しているし、実に良く知っている。

第三は銀行マンへの世間の目である。金融機関の公共性に起因するのか、あるいは徹底した職員教育の成果か、銀行マンはどんな時も世間の目を意識し、金融機関への信頼を損なうようなことのないよう常に身を律しなければならない。

第四は金融機関間、銀行マン間の激しい競争である。この点については既に詳述した(4. (1)参照)。

第五はストレスの大きさである。同質性が高く、濃密な人間関係の組織で、常に世間の目を気にしながら激しく競争し続ける、そのような生活のストレスの大きさは容易に推測できるであろう。

第六は銀行マンとしての自負、矜持である。金融機関の公共性や社会的影響力の大きさ、若手職員時代からの取引先企業幹部との折衝、高給に代表される恵まれた処遇などは銀行マンの自負、矜持を大きなものとする。また勤務する金融機関が世界ランキングの上位を占

めるといった輝かしい事実はその傾向を更に強めたであろう。

以上バブル期に金融機関、銀行マンが財テク融資に傾斜して行った原因を心理学や社会的な観点から集団心理として検討する際に重要と思われる事項を思いつくまま6項目挙げた。プラザ合意後の金融緩和が長期間継続し資金は溢れるように潤沢であり、円高不況やブラックマンデーの衝撃も克服し日本と日本経済への自信がみなぎって行く。そのような状況下、日頃から強いストレスにさらされているプライド高い金融機関、銀行マンという集団は更に高い収益性、収益力を目標とし、一段と激しい競争を繰り広げて行き、集団へのストレスは更に高まる。集団へのストレスがついに臨界点に達し、金融機関、銀行マン全体が陶酔的熱病(ユーフォリア)に取り憑かれたようにフーと舞い上がり足が地に着かなくなり不動産等の投資・投機資金への財テク融資に暴走して行く。

金融機関、銀行マンの財テク融資への暴走は社会心理学における集団ヒステリー類似の現象として捉えることも可能なように思われるが、上述のような特徴を有する職場や生活は集団ヒステリーの症状に陥り易い危険性を孕んでいるのであろう。またこれらの特徴はその程度は異なるとしても、我が国の多くの組織体での勤務や人々の生活の特徴でもあり、バブル期に陶酔的熱病(ユーフォリア)に取り憑かれていたのは金融機関、銀行マンだけではなく、財テクに走った多くの企業・個人は勿論、更には次に述べる金融機関の監督当局までもが熱病に冒されていたのではないだろうか。

(続く)

金融再生法第53条に基づく健全金融機関等からの資産買取について

野口 瑞昭¹

金融再生法第53条に基づく健全金融機関等からの資産買取りは、平成17年3月31日の最終申込み分の買取りを同年6月28日に実施したことにより事実上終了した。

本制度の運用は6年余りにわたったが、この間、預金保険機構の委託により整理回収機構が健全金融機関等から買取った債権の累計額は元本ベースで4兆円を超え、金融機関の不良債権問題の解決に寄与したと思われる。以下、制度の導入経緯、利用実績等について振り返る。

目 次

- 1．制度の導入経緯
 - (1) 金融再生法の成立
 - (2) 金融再生法の改正
- 2．制度の概要
 - (1) 買取の方法
 - (2) 対象金融機関
 - (3) 買取価格
 - (4) 対象資産
 - (5) 財務・財政上の措置
 - (6) 調査権等
- 3．買取実績等
 - (1) 買取実績
 - (2) 市場との比較
 - (3) 金融機関の不良債権の状況
 - (4) 買取価格対元本比率
 - (5) 回収実績
 - (6) 再生実績
 - (7) 納付金収納実績
- 4．評価
 - (1) 政策目標への貢献
 - (2) ニーズへの対応
 - (3) 市場の発展
- 5．今後の課題
- 6．おわりに

¹ 検査部参事役(前金融再生部上席審理役)(E-mail: mizuaki-noguchi@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表すものではない。

1. 制度の導入経緯

(1) 金融再生法の成立

平成10年10月、我が国の金融の機能の安定及びその再生を図るため、金融再生法が成立、施行された。同法では、金融機関の破綻処理の原則等を定めるとともに、緊急措置として、金融機関の金融整理管財人による管理、破綻した金融機関の業務承継、銀行の特別公的管理に関する制度に加え、金融機関等の不良債権処理を進めるために、預金保険機構が金融機関等から資産を買取ることができる制度が定められた。ここで、資産の買取の対象となる金融機関等は、被管理金融機関、協定承継銀行、特別公的管理銀行、及びそれ以外の金融機関等とされ、いずれも平成13年3月31日までに金融機関等から申込みがなされた場合に限り行うものとされた。(法第53条)

法律制定の経緯を振り返ると、平成10年当時は、我が国の金融システムに対する内外の不安が高まり、平成10年2月に成立した金融機能安定化法により同年3月に公的資金による資本注入を行った以降も金融機関に対する不安が解消しない状況にあった。政府・与党金融再生トータルプラン推進協議会は、金融機関等の不良債権処理の問題に総合的に取り組むための施策として、金融再生トータルプラン第1次とりまとめ(平成10年6月23日)に続き、同第2次とりまとめを公表(同年7月2日)、これを受け、平成10年7月29日召集の第143回臨時国会において、小渕内閣は、破綻した金融機関の処理策を盛り込んだ金融機能安定化法改正案(いわゆるブリッジバンク法案)を提出した。

これに対して、民主、平和・改革、自由の

野党三党派は、破綻した銀行の一次国有化(特別公的管理銀行制度)を主体とし金融機能安定化法を廃止することを含む金融再生法案を提出した。その後、一ヶ月近くの与野党間の議論と修正協議を経て、野党案をベースに政府案を一部取り入れる内容の修正を、自民、民主、平和・改革の3党(自由は加わず)による共同修正により行うことで決着し、金融再生法案は、平成10年10月2日の衆議院本会議での修正議決を経て、同年10月12日の参議院本会議で可決成立した(平成10年10月16日公布、同年10月23日施行)。

金融機関等からの資産買取については、当初、野党の金融再生法案には含まれていなかった(特別公的管理銀行からの資産買取も同様)。他方、政府のブリッジバンク法案には協定承継銀行からの資産買取が含まれていた。その後、与野党間の修正協議でブリッジバンク制度を野党案に取り入れたことにより、協定承継銀行からの資産買取も維持されることとなった。同時に、特別公的管理銀行、被管理金融機関からの資産買取も手当された。

また、一般の金融機関からの資産買取については、政府案にも、野党案にもなかったが、自民党が平成10年10月6日提案した「金融システム早期健全化対策」に、新しい資本増強制度と一般金融機関からの不良債権の買取り等の二つが盛り込まれ、このうち、後者の一般金融機関からの不良債権の買取りが先行して金融再生法に取り込まれた。なお、前者の新しい資本増強制度は、平成10年10月7日、金融機能早期健全化法案として自民党より提出され、その後、自民党、平和・改革及び自由党の共同修正案による修正を経て成立した(平成10年10月22日公布、翌23日施行)。

(2) 金融再生法の改正

金融再生法第53条に規定される資産買取は、法制定時には資産の買取申込み期限が平成13年3月31日までとされており、平成13年3月31日を迎えたときにはいったん終了した。その後、与党三党の「緊急経済対策」(平成13年3月9日)や経済閣僚会議の「緊急経済対策」(平成13年4月6日)の中に、金融機関の不良債権問題と企業の過剰債務の一体的解決及びその解決策のひとつとして、健全銀行からの不良債権の買取業務の延長が盛り込まれた。これを受けて、第151回国会において、与党議員より、健全金融機関等からの資産買取の申込期限を3年延長して平成16年3月31日までとする金融再生法一部改正案が提出され、平成13年6月20日可決成立した(平成13年6月27日公布・施行)。

ここで、申込期限の延長期間を3年間としたのは、緊急経済対策において、主要行は、既に破綻懸念先以下の債権に区分されているものについては原則として2営業年度以内に、新規に破綻懸念先以下に区分されるに至った債権については原則として3営業年度以内にオフバランス化する(又はオフバランス化につながる措置を講ずる)こととされたことに照らしたものである。また、緊急経済対策で抜本的なオフバランス化を求められたのは主要行であるが、地域金融機関等についても同様に延長の対象とされた。

なお、法第53条に基づく被管理金融機関、協定承継銀行、特別公的管理銀行からの資産買取は延長されず、当初の申込み期限である平成13年3月31日をもって終了した。ただし、このうち後二者については、平成12年の預金保険法改正により、預金保険制度の中に恒久

措置として引き継がれた(預金保険法第129条の協定承継銀行又は特別危機管理銀行からの資産買取)。

次いで、平成13年6月26日に経済財政諮問会議の「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針」(骨太の方針)が閣議決定され、平成13年10月26日には経済対策閣僚会議の「改革先行プログラム」が示された²。

そして、平成13年の第153回臨時国会において、金融機関の不良債権処理を一層促進するため、与党議員により「改革先行プログラム」の内容を踏まえた金融再生法の一部改正案が提出され、平成13年12月7日可決成立した(平成13年12月14日公布、平成14年1月11日施行)。これにより、買取価格を時価とする価格算定方式の弾力化が図られるとともに、入札への参加を可能とする買取方法の多様化が図られたほか、預金保険機構と整理回収機構との協定に買取った不良債権の処理に関する規定が新設された。

後者の処理に関する規定は、具体的には、特定協定銀行である整理回収機構は、買取った資産の処分方法の多様化に努めること、

当該資産の性質に応じ、経済情勢、債務者の状況を考慮し、当該資産の買取から可能な

² 改革先行プログラムでは、「預金保険機構・RCCは、不良債権の買取りについて、価格決定方式を弾力化(時価による買取り)するとともに、入札への参加を可能とした上、15年度末までに集中的に実施する。また、預金保険機構・RCCは、買い取った不良債権の処分方法の多様化に努め、経済情勢、債務者の状況等を考慮し、当該資産の買取りから可能な限り3年を目途として早期処理を行うよう努める。本年11月1日にRCCに企業再生本部を設置し、再生の可能性のある債務者の速やかな再生に努めるなど、企業再建に積極的に取り組む」こと等が掲げられた。

限り3年を目途として回収又は譲渡その他の処分に努めること、当該資産に係る債務者の再生の可能性を早期に見極め、その可能性のある債務者については速やかな再生に努めることである³。

その後、平成14年10月30日に、金融庁より「金融再生プログラム」が公表され、平成16年度には主要行の不良債権比率を平成14年3月期（8.4%）の半分程度に低下させ、問題の正常化を図るとともに、構造改革を支えるより強固な金融システムの構築を目指すこと等が示された。

また、同日経済財政諮問委員会より公表された「改革加速のための総合対応策」には、産業再生機構の創設等が盛り込まれ、平成15年の第156回国会において、内閣より提出された株式会社産業再生機構法案及び株式会社産業再生機構法の施行に伴う関係法律の整備に関する法律が成立した（平成15年4月2日）。この整備法の施行により、平成15年4月より、金融再生法第53条に基づく産業再生機構からの資産買取が可能となったほか、健全金融機関等からの買取申込み期限が平成16年3月31日から平成17年3月31日まで延長された。

健全金融機関等からの資産買取の申込み期限の1年延長は、不良債権の処理の円滑化により信用秩序の維持を図るという共通目的を有する産業再生機構の買取りとともに、平成16年度中に不良債権問題の終結を目指すという政策目標を実現するための措置である。なお、健全金融機関からの申込み期限終了後以降は、53条買取制度の対象は産業再生機構か

らの申込み分のみとなる。

2．制度の概要

（1）買取の方法

預金保険機構は、金融機関等から申込みを受け金融機関等から直接資産を買取ることができ、また、特定協定銀行と協定を締結し機構に代わって当該資産の買取りを行うことを委託することができる。機構は、健全金融機関等からの資産買取については、すべて整理回収機構に買取りを委託している。

法制定時は金融機関等から相対の買取り申込みがなされた場合のみに限られていたが、平成14年1月の法改正で、入札の実施の広告若しくは申出がなされた場合にも買取り及び買取りの委託をすることが可能となった。

機構は、金融機関等から資産の買取りの申込み等を受けた場合、機構内に設置した買取価格審査会に価格等を諮問した上で価格等を定め、内閣総理大臣の承認（平成13年1月の金融再生委員会廃止までは金融再生委員会が承認）を得て買取りを行っている⁴。

（2）対象金融機関

法制定当初、対象金融機関等は、（イ）被管理金融機関、（ロ）協定承継銀行、（ハ）特別公的管理銀行、及び（ニ）それ以外の金融機関等とされ、ほとんどの金融機関が対象であった。「金融機関等」のうち「金融機関」は、預金保険法に定義される金融機関を引いており、銀行法上の銀行、長期信用銀行法上の長

3 整理回収機構は、「改革先行プログラム」を受けて、平成13年11月1日「企業再生本部」を設置。また、改正金融再生法の施行に伴い、平成14年1月11日「企業再生検討委員会」を設置。

4 特別公的管理銀行からの53条買取では、株式以外の債権等については整理回収機構に買取りを委託しているが、株式については機構が直接買い取っている。

期信用銀行、信用金庫、信用組合、労働金庫である（平成12年の預金保険法改正以降は、信用金庫、信用組合、労働金庫の各連合会を含む）。また、「等」に該当するのは農林中央金庫、信用農業協同組合連合会、信用漁業協同組合連合会等である。

本制度は、破綻金融機関のみならず一般の金融機関からも買取りができることに特徴があるが、これは、当時の金融システムや信用秩序の状況を勘案し、不良債権を一刻も早く処理しなければならないとの認識からである。当初、一般の金融機関から買い取る場合には、資本注入を受けた先に限定するという考え方もあったようであるが、最終的には法律上何の限定も置かれていない。

前述の通り、(イ)(ロ)(ハ)については平成13年3月31日に、(ニ)については平成17年3月31日に申込み期限が終了した。現時点では、平成15年4月に追加された産業再生機構のみが対象である（金融再生法には、産業再生機構からの申込期限は定められていない）。

(3) 買取価格

機構は、買取りの申込み等を受けたときは、基準に従い価格その他の条件を定め、買取り等の決定をするときは内閣総理大臣の承認を受けなければならない。

法制定時には、公的資金や税金が金融機関を救済することに使われないようにとの考えが強く意識され、金融再生法上「資産を買い取る場合の価格は、当該資産が回収不能となる危険性等を勘案し適正に定められたもの」（法第56条第1項）でなければならず、金融再生委員会は「承認を行うための基準をあらかじめ定めこれを公表」（同第2項）しなければ

ならないと規定されていた。また、その資産買取基準では「価格は当該資産が回収不能となる危険性、当該資産の買取り及び回収のための費用に必要な事務費その他の費用等を勘案して、適正な手続きを経て定めた額とする」（金融再生委員会告示第2号第1条）とされていた。このため、買取価格の設定は保守的なものとなっていた。

その後、平成14年1月の法改正で、法第56条第1項は「資産を買い取る場合又は当該資産の買取りに係る入札に参加する場合の価格は、時価によるものとする」と改正され、これに伴い基準は、「資産を買い取る場合又は当該資産の買取りに係る入札に参加する場合の価格は、時価（合理的な方法により算出した価格をいう。）であって第三者からの意見を聴くなど適正な手続きを経て定めた額とする」と改正された。

機構は、これらの改正を受けて、従前の価格算定基準「金融再生法第53条に基づく健全金融機関等からの資産の買取価格について」を個別の債権ごとDCF法を採用するなどして全面的に見直し公表したほか（平成14年1月11日）買取価格審査会については、それまで弁護士、公認会計士、不動産鑑定士の3名の委員の構成であったものを、買取価格の合理性を担保するべく、学識経験者と金融実務家の2名の委員を加えて体制強化を図っている（平成14年1月21日）。

なお、価格を定めるための基準は、産業再生機構からの資産買取の場合にも、一般の金融機関の場合と同様に適用される。

(4) 対象資産

買取りの対象となる資産については、法第56条第2項に基づく上記の資産買取基準（金融

再生委員会告示第2号)第2条に定められている。

まず、被管理金融機関、協定承継銀行及び特別公的管理銀行から買取りの場合には、(事後的に劣化して)法第28条第3項に規定する資産判定基準に照らして保有する資産として適当でなくなった資産、又は管理の終了のために買取りを行うことが必要な資産に該当するときである。

また、それ以外の一般の金融機関からの買取りの場合には、原則として、破綻懸念先、実質破綻先又は破綻先に区分される貸出金と、それに係る仮払金、未収利息又は未収金等に該当するときである。当初は、小口の貸出金、医療法人等の貸出金、係争中の貸出金、非居住者向けの貸出金等が除外されていたが、平成14年の法改正以降はこの除外はなくなっている。

また、産業再生機構からの買取りの場合については、一般の金融機関等の場合に買取対象となる貸出金に類する貸出金等に該当するときである。なお、株式の買取りについては法律上の制限はないが、一般金融機関と産業再生機構からの買取りの場合、対象資産が告示で貸出金とそれに付随するものとされていることから、株式は除かれる。

(5) 財務・財政上の措置

本制度の運用に要する資金の調達に関しては、機構は、金融再生業務に必要な資金を、政令で定める範囲の金額で、認可を受けて、日本銀行、金融機関その他の者から借入することができる。その際、政府は、国会の議決を経た金額の範囲内で、これら債務に保証をすることができる。

また、実際に委託を受けて買取りを行う特定協定銀行(整理回収機構)に対しては、機構は、買取資金その他の協定の定めによる業務に必要な資金を貸付けること等ができるほか、協定の定めによる業務で特定協定銀行に生じた損失を補てんすることができる。特定協定銀行に利益が生じた場合には機構に納付する。機構は、納付を受けた額を都度国庫に納付する必要はないが、最終的に勘定を廃止する際に、他の金融再生業務によるものを含めて金融再生勘定に残余がある場合には国庫に納付する⁵。

(6) 調査権等

金融再生法第53条により特定協定銀行(整理回収機構)が買い取った資産についても、破綻金融機関から協定銀行(整理回収機構)が譲り受けた債権等と同様に、機構は、整理回収機構に対し、協定の定める業務の実施に必要な指導及び助言を行うとともに、債務者の財産が隠蔽されているおそれのあるもの等について、機構に付与されている財産調査権を活用して、隠匿財産の発見等による回収支援を行う(預金保険法附則第7条第1項第3号、同項第5号及び預金保険法附則第14条の2の準用)。

金融再生法第58条で準用する預保法附則第14条の2の立入調査権には、金融再生法第85条により罰則が手当されている。法第53条による資産買取は、破綻金融機関からの資産譲受とは異なり一次口スには公的資金や預金保

⁵ なお、廃止前の金融機能安定化法では、金融危機管理勘定に3兆円の国債を交付し、損失が発生した場合の補てん等に国債の償還金を充てられるという財政措置があったが、金融再生法にはこのような措置は手当されていない。

除料が投入されておらず、損失が発生するとしても買取り後の資産の回収に伴う二次ロス等となる。本制度においても、「買取りの原資が政府保証による借入金及び債券発行でも賄われているため制度上損失が税金で賄われる可能性もあり、なお公的資金との関連性が保たれている」ことがこのような調査権を付与する根拠と説明されている⁶。

責任追及については、機構及び整理回収機構は、破綻金融機関からの譲受資産の場合と同様、債権回収を妨害するなどの悪質な債務者等に対する刑事告発等の責任追求を行う（預金保険法附則第8条第1項第10号の準用）。

他方、金融機関の関与者の責任追及については、破綻金融機関からの買取りの場合には責任追及の根拠となる損害賠償請求権等を併せて買い取っているが、法第53条に基づく健全金融機関からの資産の買取りの場合は、個々の貸出金等の買取りに限定されるため、責任追及の根拠となる損害賠償請求権等は移転しない。（なお、法第53条に基づく特別公的管理銀行からの資産買取では、旧経営陣等に対する請求権等を買取った例がある。）

3. 買取実績等

(1) 買取実績

制度開始から最終買取までの健全金融機関等からの買取実績累計は、債権元本金額40,041億円、買取価格3,533億円、買取価格の対元本比率8.8%となった。買取件数累計は、金融機関数192件、買取債権数41,848件、債務者数13,439件となった。

買取元本金額を業態別にみると、都長銀信託が28,316億円と全体の70.7%を占める。地銀は5,728億円（14.3%）、第二地銀は4,340億円（10.8%）⁷、信金信組等は1,657億円（4.1%）である。一金融機関当りでは、都長銀信託が1,400億円強、地銀・第二地銀は100億円前後、信金・信組は20億円程度となっている（別表1）。

買取債権数については、合計41,848件のうち都長銀信託が18,415件（構成比44.0%）、地銀が12,249件（29.3%）、第二地銀が6,496件（15.5%）、信金信組等4,688件（11.2%）となっている。買取元本金額では都長銀信託のシェアが高かったが、債権数では地銀以下が過半数（56.0%）を占める。債務者数も同様で、地銀以下が過半数（58%）を占める。

金融機関数については、単純累計の延べベースで915件であるが、重複を除く買取時点ベースで192件、重複を除き且つ合併・会社分割等の統合により消滅した金融機関数を控除した残存ベースで173件である（平成17年6月28日時点）。平成17年3月31日の申込み締切時点で対象金融機関は724機関あったが、そのうちこれまで本制度を利用したのが173機関、本制度の利用がないのが551機関である。業態別では、主要行は全行が本制度を利用し、地方銀行は65行中59行、第二地銀は48行中35行が利用するなど、概して上位業態の利用率が高くなっている（別表2）。

なお、利用回数については、一回のみ利用が38機関、複数回利用が135機関、複数回利用機関の一機関当たり平均利用回数は6.5回である。

6 佐々木宗啓（平成15年7月）p590、及び「預金保険研究」第4号（平成17年9月）p105参照。

7 第二地銀で、平成12年度に一行からの大口買取がある。

次に、年度別の実績推移をみると、平成14年度に買取元本金額が急増し、これをピークにその後は減少している。平成14年度の買取元本金額は1年間で20,885億円と、累計額の半分強を占める。このうち都長銀信託からの買取額が18,676億円と大きく、同年度の買取額の9割を占める（別表3）。

平成14年度に飛躍的に増加したのは、先に述べた平成14年1月の金融再生法改正による制度変更（時価買取、入札参加）の効果と、

主要行に対してオフバランス化等のルールが課せられ、金融機関側が積極的に不良債権処理を推進したことによるものと考えられる⁸。

平成15年度以降、買取元本金額が減少している要因は、主要行が平成14年度に不良債権処理を加速し、破綻懸念先以下の債権が減少したこと、金融機関が不良債権のオフバランス化に関して、市中への売却、ファンドの利用、グループ内再生会社活用といった処理方法の多様化に取り組んだこと等によるものと推察される。また、平成16年4月から民法改正により根抵当権者にも元本確定請求権が認められ、市場での債権譲渡が容易になったことも影響していると思われる。

表1 主要行の破綻懸念先以下の不良債権残高（都長銀信託は別表4）

14年3月末	15年3月末	16年3月末	17年3月末
15.4兆円	8.7兆円	6.7兆円	4.7兆円

なお、平成14年1月以降参加が可能となった入札については、累計で20金融機関の98件の入札に参加し、このうち9金融機関の18件を落札している（落札率18.4%）。また、平成14年9月以降は、信用保証協会保証付き債権のある

債務者の債権も持ち込まれるようになっている⁹。

（2）市場との比較

債権の流動化については利用できる市場データが限られる。主要行については、この数年、破綻懸念先以下債権の流動化実績を決算説明資料中に開示しているため、これを集計し53条買取元本金額と比較すると以下のとおりとなる。

8 主要行の不良債権オフバランス化ルール等

・「緊急経済対策」（平成13年4月6日）

主要行は、既に破綻懸念先以下の債権に区分されているものについては原則として2営業年度以内に、新規に破綻懸念先以下に区分されるに至った債権については原則として3営業年度以内にオフバランス化につながる措置を講ずる。

・「より強固な金融システムの構築に向けた施策」（平成14年4月12日）

主要行の新規発生分の破綻懸念先以下の債権について、3年以内にオフバランス化につながる措置を講ずるとの期限を設定している。この枠組みの中で、オフバランス化を一層推進するため、具体的な処理目標として、原則1年以内に5割、2年以内にその大半（8割目途）について、所要の措置を講ずるよう要請する。

・「金融再生プログラム」（平成14年10月30日）

平成16年度には、主要行の不良債権比率を平成14年3月期（8.4%）の半分程度に低下させる。

9 信用保証協会保証付き債権の買取申込みでは、通常、同一債務者の協会保証のない債権もあわせて持ち込まれる。

表2 主要行の不良債権流動化実績

(単位：億円)

	H13 年度	H14 年度	H15 年度	H16 年度	4 年間合計
流動化	20,702	45,104	28,437	26,461	120,704
53 条買取	2,036	18,675	2,905	1,009	24,625
53 条比率	9.8%	41.4%	10.2%	3.8%	20.4%

主要行が集中的にオフバランス化を行った平成14年度には、53条買取の比率が4割を占めていた。以降、この比率は低下し平成16年度は一桁となっている。4年間合計では約2割である。なお、主要行の流動化を含めたオフバランス化実績は、平成14年度は116,608億円、4年間では350,092億円であり、これに対する53条買取元本の比率はそれぞれ16.0%、7.0%

となっている（別表5）。

地域銀行及び地域銀行を含めた全国銀行の不良債権流動化については、個別行ベースも集計ベースについても利用できるデータは制約されるが、ヒアリング等を参考に53条買取の比率を計算すると以下のとおりとなる。

表3 不良債権流動化に占める53条買取の比率

	H13 年度	H14 年度	H15 年度	H16 年度	4 年間計
全国銀行	9.3%	33.3%	9.4%	3.7%	16.3%
主要行	9.7%	40.9%	10.3%	3.8%	20.3%
地域銀行	23.5%	18.5%	8.4%	3.7%	10.7%

全国銀行の不良債権流動化に占める53条買取の比率は、ウエイトの高い主要行の傾向と同様に平成14年度が高く、その後は低下している。地域銀行については、平成13年度が比較的高く、以降、徐々に比率を下げている。

公表されている市場動向の調査としては、唯一日本銀行の「貸出債権市場取引動向」調査がある。調査は平成15年度からで、53条買取が増大した平成14年度及びそれ以前の計数はない。対象は銀行のみで、要管理先債権を含み、個人が除かれているなど、53条買取対象とはベースがやや異なるが、四半期ごとに公表され速報性がある。これと銀行からの53条買取元本金額を比較すると、53条買取が銀

行の不良債権流動化に占める比率は、平成15年度は9.4%、平成16年度は3.7%となり、上記と同様の傾向が確認できる。四半期ベースで見ると、この2年間で15.1%から3.2%に低下している。ただし、53条の最終買取があった平成17年第1四半期は11.3%に上昇した（別表6）。

なお、同調査によると、不良債権流動化の額面金額は、平成15年度4.1兆円、平成16年度4.2兆円と、銀行の不良債権残高が大きく減少する中であって、むしろやや増加しており、要管理債権を含む不良債権流動化市場が着実に発展していることがうかがわれる¹⁰。

¹⁰ 市場関係者によると、大手行の問題債権の売却は、過去3年で、実質破綻先以下のいわゆるバルクセールから破綻懸念先の売上の増加、そして最近では要

以上は売り手である金融機関から見た数字であるが、買い手・受託側から見た調査が法務省から暦年半期ごとに公表されている¹¹。これによると、債権回収会社の取扱債権はフローベースで半年毎11～15兆円の推移で比較的コンスタントであり、平成13年7月から平成16年12月までの3.5年間の累計は約90兆円となる。

同一期間で53条買取額を単純比較すると、比率は3%程度となる。債権回収会社の取扱債権のうち、金融機関等からの譲受及び受託債権、さらにこのうち回収受託を除いた譲受債権の内訳は公表されていないが、後者に対する53条買取額の比率は、同期間平均で3割程度と推計される。

(3) 金融機関の不良債権の状況

53条買取の利用を含め金融機関が不良債権処理を進めた結果である不良債権残高と不良債権比率は別表4に示すとおりである。主要行は、平成16年度末までに不良債権比率を平成14年3月期の水準に比べ半減させるという目標を達成している。

地域銀行は、地域密着型金融を推進し、主要行ほどではないが着実に不良債権比率を低下させている。

不良債権の残高も、ピークであった平成13年度から大きく減少している。主要行につい

管理先の売買も見られるようになってきていると
のことである。

11 本調査は、債権回収会社（サービサー）の取扱いのみが対象で、金融機関がサービサー以外（例えばファンド）に売却するものは含まない。他方、取扱債権には買取りのほか回収受託を含み、金融機関以外からの譲受及び回収委託を含む。なお、整理回収機構に関しては、同調査は法務大臣の営業許可に基づく民間サービサーとしての業務（譲受及び回収受託）が対象で、53条買取を含まない。

ては、金融再生法開示債権は平成13年度末の26.8兆円から7.4兆円へと19.4兆円減少し、このうち破綻懸念先以下の不良債権は、同一期間に15.4兆円から4.6兆円へと10.8兆円減少している。（なお、別表4上では都長銀信託の計数で表示。）¹²

(4) 買取価格対元本比率

次に、買取価格の対債権元本比率の推移を見ると、制度スタート当初は数%程度であったものが、平成14年度は9.8%、15年度以降は十数%の推移となっている。これは、平成14年1月の法改正による影響である。（別表3）

ちなみに、法改正の前後で比較すると、改正前が3.7%であったのに対して、法改正後は10.7%と約3倍になっている（通算で8.8%）。

法改正後の比率の上昇には、次の要因が複合的に影響していたと考えられる。

改正前は、金融再生法案の提案者が国会で「時価よりも更に低い価格」と説明していたこと等を踏まえ、買取価格の設定を回収可能性等を厳格に解して固めに行っていたが、改正後は「時価」での買取となったこと（価格算定面からの影響）。

時価での買取となったこともあって、改正前は無剰余の債権が多かったが、改正後は、実質破綻先以下の債権に比べ相対的に内容の良い破綻懸念先の債権、キャッシュフローのある債権、及び再生が想定される債権の持込も加わってきたこと（買取債権の質的側面からの影響）。

12 この間3年間で、破綻懸念先以下の不良債権の新規発生が18兆円（4年間では28兆円）あるから、28.8兆円（同35兆円）のオフバランス化を行ったことになる（別表5）。

ただし、平成16年度以降は、金融機関は、通常の不良債権の売却では民間市場を利用するようになり、53条買取には、引き続き、民間では回収が難しい案件等が持ち込まれている。それでも、買取価格の対元本比率が10%台を維持しているのは、全体の持ち込み額が減少する中で、信用保証協会の保証付き債権の買取額の比率が相対的に増えたことが影響している。

(5) 回収実績

特定協定銀行である整理回収機構の53条買取債権等からの回収実績は年々増加しており、平成16年度は平成14年度の大量買取分の回収も寄与し1,635億円となった。制度開始から平成17年3月末までの回収累計では3,851億円となり、平成17年6月28日までの買取価格累計3,557億円を上回っている(なお、この項の計数には特別公的管理銀行からの買取り及び回収分を含む。別表3参照。)

回収額は、買取価格簿価残高の減少又は利益となるが、簿価の減少により整理回収機構の公表貸借対照表に計上されている53条買取に係る債務者に対する貸出金簿価残高は、平成17年3月末時点で1,153億円となっている。

(6) 再生実績

整理回収機構が、企業再生本部発足から平成17年3月末までの累計再生実施先として計上している案件347件のうち、53条買取に関係している再生実施案件数は69件となっている。平成13年度1件、14年度10件、15年度26件、16年度32件と順調な推移を示している。

(7) 納付金収納実績

整理回収機構において生じた回収益や売却益は、利息収支、役務収支を合算し、経費等を差し引いて、毎事業年度、預金保険機構に納付される。機構は、平成17年6月に、平成16年度分の納付金として691億円を収納している。また、累計納付金収納額は平成17年6月末現在で1,391億円に達している。(なお、業務委託費の支払額が累計79億円ある。)

整理回収機構の回収努力によるところが大きいが、先に述べたとおり、これまでの累計回収額は買取価格を超えている。先行きもこの傾向が持続し、財政面にも貢献すると思われる。

4. 評価

(1) 政策目標への貢献

金融機関による不良債権処理が進み、金融再生プログラムで掲げられた主要行の不良債権比率半減目標が達成された。53条買取は、金融機関の不良債権処理において、平成14年度を中心に相当のウエイトを占めており、金融機関の不良債権のオフバランス化を促進し、不良債権問題の正常化を図るという政策目標達成に寄与できたと考えられる。

(2) ニーズへの対応

主要行ばかりではなく各業態を通じ広範に53条買取が利用されており、地域密着型金融を推し進めながらも、なお不良債権のオフバランス化に取り組もうとする地域金融機関に対しても、不良債権処理の有効な選択肢を提供できたと考えられる。

申込みがあれば必ず買切りにより買取ると

いう本制度は、市場の吸収力が必ずしも十分ではないときに、不良債権を大量に集中的に処理するというニーズに応えることができた。また、債務者の属性や権利関係の複雑さの問題があって民間金融機関が抱えていても処理が難しい案件や、公的セクター等が絡んで調整が難しい案件の買取ニーズにも対応し、本制度ならではの効果を発揮したと思われる。

当初は半期毎の定例買取のみであったが、平成14年の法改正以降は、四半期ごとの定例買取、随時買取、入札参加の方法により買取を行った。定例買取については、金融機関からスケジュールに沿った不良債権処理促進に役立ったとの声を聞いている。随時買取では、売り手のニーズに機動的に対応し、再生候補案件等にも適切に対応するよう努めてきた。また、入札については、金融機関の入札方式での売却ニーズに対応するとともに、整理回収機構が適正な価格で参加することにより、競争を促し不良債権市場の厚みを増す効果があったと考えられる。

(3) 市場の発展

53条買取は、平成14年度に大量買取を行った以降は減少しているが、民間の不良債権流動化市場は着実な発展を示している。これは、不良債権処理が主として民間市場を通じて行われるようになってきたことの証左であると評価できる。本制度は、市場が十分発達していなかったときに先導的な役割を果たし、こうした市場発展にも寄与したと考えられる。

本制度の存在により、金融機関が大量のオフバランス化処理を行う際の障害のいくつかが緩和され、金融機関からより多くの不良債権が市場に供給されやすくなった面がある。また、整理回収機構が買取った債権の債務者

の再生に取り組んでいることが市場に認知され、民間の最近の企業再生型取引拡大につながっているとの見方もある。

さらに、市場における売り手の希望価格と買い手の希望価格の乖離幅が大きいとスムーズな取引がしにくい面があるが、預金保険機構・整理回収機構が四半期ごとに買取実績を期中合算で公表し買取価格水準についての情報を継続的に市場に提供したことが市場取引の円滑化、活性化に寄与したと言われている。ここで、整理回収機構が、入札への参加を含め合理的かつ一貫した価格設定を行ってきたことが、市場の適正な価格形成に大きな役割を果たしたと考えられる。

5. 今後の課題

買取りの入口業務は事実上終了したものの、買取した多数の債権は整理回収機構において保有している。

今後も、これらの債権について、債務者の再生の可能性を早期に見極め再生の可能性のある先については速やかな再生に努めるとともに、処分方法の多様化を図りつつ、可能な限り早期に回収又は譲渡その他の処分に努めていくこととなる。ひいてはこれが市場の活性化や債務者の過剰債務の解消にもつながることとなる。

そして、最終的に処分が終了したときに、不良債権問題への公的関与が終わったと言える。

他方、金融機関においても、適切な情報開示とともに、不良債権比率を引き続き低位に維持又は低下させる努力が必要と思われる。そして、不良債権問題が再び経済の足枷となることのないよう、今後も信用リスクを含めたリスク管理に努めリスク対応能力を高めて

いくことが期待される。

また、日本の金融市場に関しては、信用供与が過度に銀行貸出に依存している現状を改善すべく、債権の流動化市場を育て、金融審議会が平成14年9月に答申した「中期展望」等にもあるように、市場を通じる金融仲介機能を備えた複線的な金融システムを整備していく必要があると考えられる。預金保険機構・整理回収機構は、保有債権の処分を行うことを通じ、引き続きこうした市場の発展や改善に寄与していくことができよう。

6. おわりに

金融機関の不良債権処理が進み、民間の流動化市場が相応に発展しつつある。金融環境が緊急時対応から脱却し未来志向の局面に転換しつつある状況では、公的機関による一般金融機関からの資産買取に対するニーズは以前ほどは強くなく、緊急措置として手当された53条買取制度はその役割を事実上終えることになる。

この間、本制度は金融機関の不良債権を買取ることを通じて金融システムの再生・安定に向けてうまく機能し、また、機構に付与された財産調査権を活用すること等によって民間では処理が難しい案件の処理のニーズにも応えることができたと考えられる。今後、このような経験を、金融システムの安定に有効活用できないかを検討していくことも意義あることと思われる。

以 上

(参考文献)

国会会議録(各回次)

首相官邸ホームページ

経済財政諮問会議ホームページ

法務省「債権回収会社の業務状況について」(各期)

金融再生委員会公表資料

金融監督庁「金融監督庁の1年」(各年度)

金融庁「金融庁の1年」(各年度)

金融庁「不良債権の状況」(各年度)

金融庁ホームページ

金融審議会「中期的に展望した我が国金融システムの将来ビジョン」(平成14年9月)

日本銀行「貸出債権市場取引動向」(各四半期)

預金保険機構「預金保険機構年報」(各年度)

預金保険機構「預金保険研究第四号」(平成17年9月)

預金保険機構ホームページ

整理回収機構ホームページ

佐々木宗啓「預金保険法の運用」(平成15年7月)金融財政事情研究会

各金融機関公表決算説明資料(各年度及び各中間期)

別表1 金融再生法第53条に基づく健全金融機関等からの資産買取実績
(制度開始から最終買取までの累計)

買取実績

単位:件、億円、%

	買取機関数	債務者数	債権数	債権元本	買取価格	対元本比率
都長銀信託	20	5,637	18,415	28,316	2,873	10.1%
地銀	59	3,741	12,249	5,728	404	7.1%
第二地銀	41	2,367	6,496	4,340	137	3.2%
信金信組等	72	1,694	4,688	1,657	119	7.2%
信金	52	1,213	3,466	1,076	66	6.1%
信組	8	160	433	158	12	7.6%
その他	12	321	789	423	41	9.7%
合計	192	13,439	41,848	40,041	3,533	8.8%

業態別実績構成比

単位: %

	買取機関数	債務者数	債権数	債権元本	買取価格
都長銀信託	10.4%	41.9%	44.0%	70.7%	81.3%
地銀	30.7%	27.8%	29.3%	14.3%	11.4%
第二地銀	21.4%	17.6%	15.5%	10.8%	3.9%
信金信組等	37.5%	12.6%	11.2%	4.1%	3.4%
信金	27.1%	9.0%	8.3%	2.7%	1.9%
信組	4.2%	1.2%	1.0%	0.4%	0.3%
その他	6.3%	2.4%	1.9%	1.1%	1.2%
合計	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

一金融機関当り件数及び金額

単位:件、億円

	買取機関数	債務者数	債権数	債権元本	買取価格
都長銀信託	20	282	921	1,415.8	143.7
地銀	59	63	208	97.1	6.8
第二地銀	41	58	158	105.9	3.3
信金信組等	72	24	65	23.0	1.7
信金	52	23	67	20.7	1.3
信組	8	20	54	19.8	1.5
その他	12	27	66	35.3	3.4
合計	192	70	218	208.5	18.4

注1) 平成17年3月末最終申込締切分の買取(17年度買取実施)を含む。

注2) 金融機関数は、重複を除く買取時点ベース。

注3) 対元本比率は、買取価格の債権元本金額に対する比率。

別表2 金融再生法第53条に基づく健全金融機関等からの資産買取実績
(対象金融機関数及び利用金融機関数の対比)

	対象金融機関数	利用金融機関数		未利用機関数	
		うち複数回利用	うち一回利用		
都長銀信託	13	13	12	1	0
地方銀行	64	59	49	10	5
第二地銀	48	35	31	4	13
信用金庫	298	47	31	16	251
信用組合	175	8	5	3	167
労金	13	1	1	0	12
連合会等	4	1	1	0	3
信農連	46	9	5	4	37
信漁連	34	0	0	0	34
その他	29	0	0	0	29
合計	724	173	135	38	551

注1) 対象金融機関数は、最終申込み期限である平成17年3月31日時点。

業態別信託、外銀信託、新たな形態の銀行等は、「その他」に含む。

注2) 利用金融機関数は、実質最終買取時点である平成17年6月28日時点(重複を除く残存ベース)。

別表3 金融再生法第53条に基づく資産買取実績等

健全金融機関等からの資産買取実績

金融機関数

単位:件

年度	11	12	13	14	15	16	17	合計
都長銀信託	16	12	11	12	8	7	5	20(13)
地銀	39	40	32	36	35	19	5	59(59)
第二地銀	19	22	23	24	19	14	1	41(35)
信金・信組等	17	21	21	38	27	20	5	72(66)
合計	91	95	87	110	89	60	16	192(173)

注) 重複分を除く買取時点ベース。()内は合併等による消滅金融機関数を控除した残存ベース。

買取債権数

単位:件

年度	11	12	13	14	15	16	17	合計
都長銀信託	948	712	1,750	10,248	3,159	1,264	334	18,415
地銀	2,306	2,476	1,600	2,872	1,508	1,372	115	12,249
第二地銀	993	2,156	730	1,729	550	305	33	6,496
信金・信組等	718	747	795	1,192	381	836	19	4,688
合計	4,965	6,091	4,875	16,041	5,598	3,777	501	41,848

買取債権元本金額

単位:億円

年度	11	12	13	14	15	16	17	合計
都長銀信託	2,521	965	2,036	18,676	2,905	1,009	204	28,316
地銀	1,135	1,312	647	1,379	791	380	84	5,728
第二地銀	521	2,649	293	505	194	173	4	4,340
信金・信組等	333	296	326	325	164	206	7	1,657
合計	4,510	5,222	3,302	20,885	4,054	1,767	299	40,041

買取価格

単位:億円

年度	11	12	13	14	15	16	17	合計
都長銀信託	96	31	131	1,848	540	183	43	2,873
地銀	69	57	44	129	69	28	8	404
第二地銀	23	29	13	33	22	18	0	137
信金・信組等	29	9	18	47	11	4	1	119
合計	217	126	206	2,057	641	233	52	3,533

買取価格の対債権元本比率

単位:%

年度	11	12	13	14	15	16	17	合計
都長銀信託	3.8%	3.2%	6.4%	9.9%	18.6%	18.2%	21.1%	10.1%
地銀	6.1%	4.4%	6.9%	9.3%	8.7%	7.4%	9.2%	7.1%
第二地銀	4.3%	1.1%	4.4%	6.6%	11.2%	10.4%	6.7%	3.2%
信金・信組等	8.6%	3.0%	5.4%	14.4%	7.0%	1.9%	18.5%	7.2%
合計	4.8%	2.4%	6.2%	9.8%	15.8%	13.2%	17.5%	8.8%

特定協定銀行による回収実績

単位:億円

年度	11	12	13	14	15	16	17	合計
買取債権元本	4,930	5,222	3,302	20,885	4,054	1,767	299	40,460
買取価格	241	126	206	2,057	641	233	52	3,557
回収額	42	217	304	394	1,260	1,635	NA	3,851

注) 表には、特別公的管理銀行から金融再生法第53条に基づき買取った資産(株式を除く)の買取実績(元本419億円、買取価格24億円)及び回収実績を含む。

(出典) 平成16年度「預金保険機構年報」90ページより作成。

別表4 不良債権残高の推移

- 金融再生法開示債権 -

(単位:兆円、%)

	11年3月期	12年3月期	13年3月期	14年3月期	15年3月期	16年3月期	17年3月期
都銀・長銀等・信託							
開示債権	21.9	20.4	20.0	28.4	20.7	13.8	7.6
危険債権以下	17.7	14.9	12.9	16.5	9.0	6.8	4.8
開示債権比率	6.1%	5.8%	5.7%	8.7%	7.2%	5.1%	2.9%
危険債権以下比率	4.9%	4.3%	3.7%	5.0%	3.1%	2.5%	1.9%
地域銀行							
開示債権	12.0	11.4	13.6	14.8	14.7	12.8	10.4
危険債権以下	10.1	9.1	9.8	10.2	9.8	8.7	7.3
開示債権比率	6.2%	6.2%	7.3%	8.0%	7.8%	6.9%	5.5%
危険債権以下比率	5.2%	4.9%	5.3%	5.5%	5.2%	4.7%	3.9%
全国銀行							
開示債権	33.9	31.8	33.6	43.2	35.3	26.6	17.9
危険債権以下	27.7	24.0	22.7	26.7	18.8	15.5	12.0
開示債権比率	6.2%	5.9%	6.3%	8.4%	7.4%	5.8%	4.0%
危険債権以下比率	5.0%	4.5%	4.2%	5.2%	4.0%	3.4%	2.7%
協同組織金融機関							
開示債権	8.6	9.1	9.4	9.2	9.2	8.0	7.0
危険債権以下	6.9	6.9	7.0	6.6	6.6	6.0	5.3
開示債権比率	8.8%	10.1%	9.7%	9.7%	9.7%	8.6%	7.7%
危険債権以下比率	7.0%	7.6%	7.3%	6.9%	6.9%	6.5%	5.9%
預金取扱金融機関							
開示債権	42.6	40.9	43.0	52.4	44.5	34.6	24.9
危険債権以下	34.6	31.0	29.7	33.3	25.3	21.6	17.4
開示債権比率	6.6%	6.5%	6.8%	8.6%	7.8%	6.3%	4.6%
危険債権以下比率	5.3%	4.9%	4.7%	5.5%	4.4%	3.9%	3.2%

注1) 金融庁資料(「金融再生法開示債権の状況」等)により作成。

注2) 「開示債権」は、破産更生債権及びこれに準ずる債権、危険債権、要管理債権の合計。

「危険債権以下」は、破産更生債権及びこれに準ずる債権、危険債権の合計。

注3) 「開示債権比率」は、正常債権を含む債権合計に対する「開示債権」の比率。

「危険債権以下比率」は、正常債権を含む債権合計に対する「危険債権以下」の比率。

注4) 都銀・長銀等・信託は、11年3月期は新生銀行、あおぞら銀行を除き、12年3月期はあおぞら銀行を除く。

13年3月期以降は新生銀行(普銀転換後も)、あおぞら銀行共に含む。

15年3月期以降はUFJ銀行の、15年9月中間期以降はみずほグループ各社の再生専門子会社の計数を含む。

注5) 地域銀行には、15年3月期以降は降旗玉りそな銀行を含む。

16年3月期以降は西日本銀行、福岡シティ銀行(17年3月期は合併後の西日本シティ銀行)の各再生専門子会社の計数を含む。17年3月期は北陸銀行の再生専門会社を含む。

注6) 全国銀行は、都長銀信託及び地域銀行を集計。協同組織金融機関、預金取扱金融機関には信農連等を含まない。

注7) なお、都銀・長信銀等・信託から新生銀行とあおぞら銀行を除いた「主要行」(11行ベース)の開示債権比率等の半期ごと推移は以下のとおり。

	14年3月期	14年9月期	15年3月期	15年9月期	16年3月期	16年9月期	17年3月期
開示債権比率	8.4%	8.1%	7.2%	6.5%	5.2%	4.7%	2.9%
危険債権以下比率	4.9%	4.2%	3.1%	3.1%	2.5%	3.3%	1.8%

別表5 銀行の不良債権オフバランス化及び流動化と53条買取

単位:億円,%

	H13年度	H14年度	H15年度	H16年度	4年間
オフバランス化					
みずほG	18,844	28,686	13,276	16,433	77,239
三井住友	12,812	22,242	24,437	17,624	77,115
三菱東京G	10,303	20,981	8,756	9,001	49,041
UFJG	9,363	25,977	17,007	39,114	91,461
りそな	6,242	12,415	12,423	7,336	38,416
住友信託	2,003	3,360	1,062	1,124	7,549
三井トラスト	1,948	2,947	1,907	2,469	9,271
主要行合計	61,515	116,608	78,868	93,101	350,092
うち流動化					
みずほG	5,710	18,960	5,279	7,566	37,515
三井住友	4,348	11,089	11,842	2,740	30,019
三菱東京G	2,130	4,895	1,832	519	9,376
UFJG	2,324	3,846	2,651	9,782	18,603
りそな	3,437	3,380	4,763	4,420	16,000
住友信託	972	1,256	274	356	2,858
三井トラスト	1,781	1,678	1,796	1,078	6,333
主要行合計	20,702	45,104	28,437	26,461	120,704
53条買取(元本)					
主要行合計	2,036	18,675	2,905	1,009	24,625
53条買取の比率					
53条/オフバランス	3.3%	16.0%	3.7%	1.1%	7.0%
53条/流動化	9.8%	41.4%	10.2%	3.8%	20.4%

注1) 主要行のオフバランス化実績及び流動化実績は、各行が半期ごと発生時別に開示している数字を集計したもの

注2) 新規発生分の発生当該半期に処理されたものを含めず

注3) 主要行は、11行ベース

別表6 貸出債権市場と53条買取

(四半期計数)

(単位:億円)

	項目	対象	15/4～ 15/6	15/7～ 15/9	15/10～ 15/12	16/1～ 16/3	16/4～ 16/6	16/7～ 16/9	16/10～ 16/12	17/1～ 17/3	17/4～ 17/6	17/6迄 の合計
A	日本銀行 「貸出債権市場 取引動向」 不良債権の流 動化実績	銀行	3,336	11,753	10,147	16,022	2,353	11,884	7,517	20,260	2,581	85,853
B	金融再生法 第53条に基づく 健全金融機関 等からの 資産買取	金融機関等	503	1,232	525	1,794	139	545	279	805	299	6,121
		(うち銀行)	503	1,204	500	1,682	134	518	269	640	292	5,742
C	B/A	金融機関等	15.1%	10.5%	5.2%	11.2%	5.9%	4.6%	3.7%	4.0%	11.6%	7.1%
		(うち銀行)	15.1%	10.2%	4.9%	10.5%	5.7%	4.4%	3.6%	3.2%	11.3%	6.7%

(半期及び年度毎集計)

	項目	対象		15/上	15/下	15年度		16/上	16/下	16年度		2年間の 合計
A	日本銀行 「貸出債権市場 取引動向」 不良債権の流 動化実績	銀行		15,089	26,169	41,258		14,237	27,777	42,014		83,272
B	金融再生法 第53条に基づく 健全金融機関 等からの 資産買取	金融機関等		1,735	2,319	4,054		684	1,084	1,767		5,821
		(うち銀行)		1,708	2,182	3,890		652	909	1,561		5,450
C	B/A	金融機関等		11.5%	8.9%	9.8%		4.8%	3.9%	4.2%		7.0%
		(うち銀行)		11.3%	8.3%	9.4%		4.6%	3.3%	3.7%		6.5%

注1) 日本銀行「貸出債権市場取引動向」: 調査対象は銀行(除く外銀信託等)。対象債権は要管理先以下の法人債務者に対する債権。整理回収機構および産業再生機構に対する売却等を含む。額面ベース。四半期毎公表。2003/4月からの計数のみ。

注2) 金融再生法第53条に基づく資産買取: 買取対象は信金信組等を含む金融機関等。対象資産は原則として破綻懸念先以下に対する貸出金等。預金保険機構から買取委託された整理回収機構による買取。買取債権元本ベース。

アジア諸国の預金保険制度（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、今回は、「預金保険研究」（第三号）から紹介を始めたアジア諸国の預金保険制度の一環として、インド、ベトナム及びインドネシアの事情について紹介する。

目次

Ⅰ．インドの預金保険制度

- １．はじめに
- ２．預金保険の概要
- ３．保険料
- ４．資金調達と運用
- ５．ガバナンス
- ６．預金者へのペイオフ
- ７．今後のインド預金保険制度の方向性
- ８．おわりに

Ⅱ．ベトナムの預金保険制度

- １．序
- ２．預金保険制度の概要
- ３．保険料
- ４．委員会の使命と運営
- ５．預金者へのペイオフ
- ６．今後の検討課題

Ⅲ．インドネシアの預金保険制度導入計画

- １．序
- ２．アジア通貨危機後の金融安定化政策
- ３．銀行改革と金融セーフティネット構築の必要性
- ４．預金保険制度導入の経緯と現状
- ５．預金保険法の概要
- ６．預金保険制度導入後の主要検討課題

I . インドの預金保険制度

酒井 晋一¹

1 . はじめに

インドの預金保険制度は、1962年に導入され、アジアのみならず、世界においても最も古い部類に入る預金保険制度である。また現在のインドの預金保険公社は、預金保護だけでなく、信用供与に対する保証機能をも併せ持ったユニークな預金保険組織となっている。

インドの預金保険制度導入の動きは、独立直後の1948年まで遡る。それはベンガル地方のある銀行破綻をきっかけとしたものであったが、当時は中央銀行であるインド準備銀行(Reserve Bank of India: 以後RBI)の検査能力が十分とは言えず、預金保険制度の導入は時期尚早とされた。その後、1950年には、農村銀行監査委員会²による預金保険制度導入勧告もあったものの、実際の導入までには、1960年のパライ中央銀行³とラクシミ銀行⁴の破綻をきっかけに、RBI及びインド中央政府が本格的に預金保険制度の導入検討を開始するのを待つことになる。

これらの銀行破綻を契機とし、銀行制度の信頼回復を目指し、1961年12月には預金保険法⁵が成立した。翌62年1月には、RBIの100%

子会社として、預金保険公社⁶が設立された。

1978年には、預金保険公社は、RBIが1971年に設立し「金融制度の中で弱い立場にある者の保護」を目的としているという観点から、性格的に似た機能を担っていた公的有限会社⁷であるインド信用保証公社⁸を統合し、現在の預金保険信用保証公社(Deposit Insurance and Credit Guarantee Corporation: 以後DICGC)として再編され現在に至っている⁹。

インドの「信用保証制度」について

1960年にインド中央政府は、RBIとの協議の上、「信用保証制度」を導入した。RBIは政府の代理人として、同制度の運営を任せられ、信用保証機構として銀行や信用機関の小規模工業部門に対する貸付等の信用供与に対する保証を行った。すなわち金融機関や信用機関が、小規模工業部門に信用供与することによって損失が生じた場合、それをRBIが補償するという制度である。この制度は社会的に弱い立場にあり、従来無視されてきた小規模工業部門の金融制度へのアクセスを促進するために導入された。その後、71年にはRBIは、インド信用保証公社を設立した。

インドの信用保証制度の導入は、特に1960年代後半以降、それまで対策が講じられてこなかった社会的弱者のセクターの資金需要に

1 総務部国際室調査役

(E-mail: shinichi-sakai@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。

本稿作成にあたり、インド預金保険信用保証公社のJ.K. Dash副局長及びR. Kausaliya副局長のご協力を頂いた。

2 Rural Banking Enquiry Committee

3 Palai Central Bank

4 Laxmi Bank

5 Deposit Insurance Act, 1961

6 Deposit Insurance Corporation

7 Public limited company

8 Credit Guarantee Corporation

9 この措置に伴い、「預金保険法」も「預金保険信用保証公社法 Deposit Insurance and Credit Guarantee Corporation Act, 1961」と名称を変更した。

対する商業銀行の貸出を促進するためのものであった。68年に始まる社会による管理措置としての大手商業銀行の国有化の流れの中で、銀行は制度上の与信が受け辛い小規模の借り手の資金需要に応えることを求められた。しかしながら、銀行は、それまで経験のないしかもリスクの高い部門への融資に対して消極的であり、そのリスクを軽減し、もしくは取除くために、インド信用保証公社が設立されるに至ったのである。

1978年7月には、金融制度の安定、発展促進という同じ目的から設立されていることから、その性格や役割も似ていると見なされていた預金保険公社とインド信用保証公社が統合され、DICGCとなった。

信用保証の範囲は、それまでは特定の小規模借り手、産業を対象としていたが、1989年以降は、RBIが定義するところの優先業種にまで拡大された。しかしその後、RBIが預金保護と信用保証の機能は切り離すべきとの方針を打ち出し、実際に95年には保証対象から住宅融資が除かれる等の条件変更が施され、銀行等の同制度からの脱退が加速した。最終的には、04年3月末時点でこの制度に加盟している金融機関はなくなった。従ってDICGCは現在、この制度の運営は行っておらず、一度この制度の廃止を政府に具申したが、敢えて公式に制度廃止を行う必要なしとの見解から、同制度は現在のところ名目上だけ残ることとなっている。

2. 預金保険の概要

(1) 目的

インドの預金保険制度の目的は、預金者保護、特に少額の預金者を銀行の破綻による預

金喪失のリスクから保護することにある。

またその一方で、少額預金に対する制度的な保護は、国民の銀行に対する信頼感を高めることになり、銀行システムの発展を通じて金融資源の効率的な配分を実現することが、預金保険制度の究極的な効果であるとされている。

(2) 機能

預金保険制度の分類の中では、DICGCは、いわゆる「ペイボックス」型にあてはまり、実際のところ現在のインド金融セクターにおける役割は受動的なものであると言える。銀行破綻処理の際も、DICGCは清算人や管財人になる等の積極的な関与はせず、清算人が作成した預金者データに基づいて、保険金を払い戻すという限定的な役割を担うにとどまっている。

(3) 対象金融機関

インドの預金保険制度は制度発足当初より強制加入とされ、当初加盟したのは商業銀行、国営銀行、外国銀行支店であった。その後1968年からは、適格な協同組合銀行¹⁰も加盟できることとなった。さらに76年には地域農村銀行法の施行とともに、地域農村銀行¹¹も制度に加盟した。

現在の対象金融機関は、インド国内で預金を受入れている全ての商業銀行（地域農村銀行、地方銀行¹²を含む）及び、1968年の預金保険及び信用保証公社法により、協同組合銀行の大部分に対しても同じような保証が提供さ

10 Cooperative Bank

11 Regional Rural Bank

12 Local Area Bank

れており、一部の協同組合銀行を除けば¹³、国内銀行制度のほぼ全てをカバーしていることになる。

制度へ加盟している金融機関は、2005年3月末現在で、2,547機関に及んでいる。

表1 加盟金融機関数内訳

商業銀行	88
地方銀行	4
地域農村銀行	196
協同組合銀行	2,259
合計	2,547

(2005年3月31日現在)

(4) 対象預金等

保護範囲

同制度によって保護される預金は広範に及んでおり、普通預金、貯蓄預金、定期預金等の他、外貨預金も保護対象となっているが、以下の預金は対象外となっている。

- (1) 外国政府の預金
- (2) 国・地方政府の預金
- (3) インターバンク預金
- (4) 州立協同組合銀行に預けられている州立土地開発銀行の預金
- (5) インド国外で払戻しが行われる預金口座の預金
- (6) RBIの事前承認により保険料免除措置を受けている銀行に預けられている預金

保護上限

インドの預金保険制度においては、保険金支払い事由（銀行の免許取消、清算、再編、統合）が発生した場合、その時点における預金者の当該銀行全口座の残高を合計し、各々の預金者の保有預金残高に応じて、10万ルピー（元本と利息の合計）を上限として補償することとなっている。

ただしこの上限は、法的な個別の権利と資格を区切りとしており、例えばある個人が保有している預金口座が、ひとつは個人として、もうひとつがある法人を代表する役職者としての立場から開設された場合等は、それぞれの口座について10万ルピーの上限が適用されることになる。

制度発足当初、預金の保護上限は、1,500ルピーと定められたが、1968年には5,000ルピー、70年に1万ルピー、76年に2万ルピー、80年に3万ルピー、93年に10万ルピー（現在の換算レートで約25万円）と順次引き上げられてきている。この保護上限は1人当たりGDPのおよそ6倍程度となり、他国の制度との比較において高い水準であると言えよう。

表2 保護上限額の推移 (単位：ルピー)

	一人当たり保護上限額
1962/1/1-1967/12/31	1,500
1968/1/1-1970/3/31	5,000
1970/4/1-1975/12/31	10,000
1976/1/1-1980/6/30	20,000
1980/7/1-1993/4/30	30,000
1993/5/1-	100,000

¹³ 共同組合銀行条例 (Cooperative Societies Act) の整備が遅れている一部の州や政府直轄地域の機関等を除く

表3 付保預金 (通貨単位:ルピー)

	2004年9月末
預金口座数合計	649.5(百万)
全額保護口座数	619.5(百万)
保護口座割合	95.4%
総預金残高	161,981.5(億)
付保預金残高	99,136.5(億)
付保残高割合	61.2%

出所：2004/05年度インド預金保険信用保証公社年報

2003年6月現在、この制度により残高の全てが保護されている預金口座数は、総預金口座数の95%、付保預金残高は総預金残高の61%にのぼっている。

共同名義口座の取扱い

共同名義口座は、その性質として権利と資格が別個の独立したものと認められており、別途保険金の支払い対象となる。共同名義口座の場合、それが同じ相手との共同名義であれば、口座が複数の場合でも、保護上限は10万ルピーとなるが、異なる相手との組合せによる共同名義口座はそれぞれ上限の10万ルピーまでの補償を得ることができる。従って、理論上は異なる組合せの共同名義口座を無数に保有すれば、保護上限はその数だけ拡大することになり、そうすることにより事実上の全額保護を受けることも可能である。

3. 保険料

(1) 保険料率及びその推移

インド預金保険制度の保険料率は、同制度発足当初の1962年から71年までが0.05%、71年から93年までが0.04%、93年からは、再度0.05%

に引き上げられたが、比較的安定していると言える。また保険料は銀行負担とし、預金者の負担としないことが明言されている。

1999年のインドの預金保険改革のためのワーキンググループ報告によれば、預金保険の積立金目標水準は、総付保預金残高に対して2%とすることが推奨されている。しかしながら、近年預金保険制度の保護範囲が拡大していること及び協同組合銀行の破綻により保険金の支払い請求が増加していることから、預金保険制度の積立金の水準が低下してきている。DICGCは、05年3月末で0.79%と低くなっている積立金水準を引き上げるべく2004/05年度の料率を0.08%に、2005/06年度を0.10%とすることを決定している¹⁴。

表4 保険料率の推移

	保険料率(対預金残高)
1962/1/1-1971/9/30	0.05%
1971/10/1-1993/6/30	0.04%
1993/6/30-	0.05%

(2) 保険料の徴収

金融機関の決算(4月-3月)に合わせ4-9月期、10-3月期の二期に分けて半年毎に徴収されている。またDICGCは、保険料の不払いが3期連続となった時点で、当該金融機関を制度から除外する権限をDICGC法により付与されている(第15条)。

¹⁴ 保険料率の上限は、DICGC法により0.15%までと定められており、また保険料率の決定にはRBIの同意が必要である(第15条)。

表5 徴収保険料 (単位：億ルピー)

	商業銀行*	協同組合銀行	合計
2003/04 年度	121.2	14.3	135.5

出所：2004/05 年度インド預金保険信用保証公社年報

*地方銀行、地域農村銀行を含む

4 . 資金調達と運用

(1) 資金調達

DICGCは、3つの基金を有している。預金保険基金と信用保証基金は補償を行う際の財源となる基金である。これらの基金は保険料と保証料によって賄われている。またこれとは別に一般基金と呼ばれる業務遂行費用等に充てられる資金があり、これは運用益等によって賄われている。

DICGC法では預金保険基金と信用保証基金の間での資金移動が認められており(第27条)どちらかで資金不足が発生した場合には、RBIの承認を得て、基金間の資金移動で融通をはかることができることとなっている。実際1980年代終わりから1990年代終わりにかけては、信用保証基金の欠損を預金保険基金の資金で埋め合わせるといった運営が行われていた。

またこの他、DICGC法では、基金の資金が不足した場合、1回5000万ルピーを限度に、RBIによる貸し付けを受けることができると規定している(第26条)。

(2) 基金の運用

それぞれ3つの基金の余裕資金は、DICGC法の定めに従って国債等のインド中央政府発行の有価証券に投資される(第25条)。2005年3月末時点の運用金額の残高は、簿価ベースで約990億ルピーであった。

5 . ガバナンス

(1) 預金保険制度の運営主体

DICGC 総裁と役員会

DICGC総裁はDICGC法の定めにより、「当面の間」RBI総裁によりRBIの副総裁の中から任命されることとなっている(第4条)。DICGCの最高意思決定機関は、DICGC総裁が議長を務める役員会である。役員会は議長の他、RBI、インド中央政府から各々1名の代表者や、9名の政府がRBIと協議した上で選出した様々な分野の専門家及び実務家で構成される。全ての役員の任期は、最長6年と定められている。

役職員

DICGCの役職員数は、現在100名程度であり、全てRBIからの出向者である。役職員は出向中もRBI職員の身分を保有したまま、DICGCの業務にあたることとなっている。給与も全額RBIから支給されている。

預金保険公社と準備銀行との情報交換

DICGC法では、DICGCは、付保金融機関の情報についてのアクセスが保証されており、またRBIはDICGCの求めに応じて、付保金融機関の検査、調査をすることとなっている(第35条)。

ただし必要があれば、この取り決めにあるようなスキーム発動の可能性はあるものの、平常時にそれが発動されたことはなく、後述する新預金保険法草案から類推するにDICGCが、今後の業務範囲を拡大していく上でRBIとの情報交換の方法について問題意識を持っていることがうかがわれる。

(2) 早期是正措置

現在、DICGCに早期是正措置を取る権限は付与されていない。DICGC法には問題金融機関への経営介入権限そのものが規定されていないことに加え、当該金融機関の情報に対するアクセスが、事実上完全ではないことから、現在のところDICGCには早期是正措置を執り行う能力はないと考えるほうが妥当かと思われる。

6. 預金者へのペイオフ

(1) ペイオフ実施条件

銀行が清算される場合、DICGCは清算人を通じて、全ての適格な預金者に対して10万ルピーを上限として保険金を支払う。ただし銀行が他の銀行によって再編、もしくは統合される場合は、再編、統合手続きにより、各預金者が実際に受け取れる金額と10万ルピーまでの差額を支払うこととなる。

DICGC法の定めるところによると、破綻銀行の各預金者は、破綻銀行が制度より除外された時点、すなわち免許取消、もしくは閉鎖、清算の命令が下った時点で、保険金の支払いを受ける権利が発生する(第16条1項及び3項)。破綻金融機関の清算人は3ヶ月以内にDICGCに対し、各預金者の預金残高及び債務との相殺金額のリストを提出しなければならない。またDICGCは、このリストを受け取った後、2ヶ月以内に保険金の支払いを実施することと定められている(第17条)。DICGC法では預金者への直接支払いも認められているものの、実際には保険金は預金者に直接支払われるのではなく、清算人、もしくは受け皿銀行を通じて支払われることになっている。

ちなみにインドにおいても、納税者番号の

ような国民全体に及ぶ共通番号制度がないことから、銀行破綻の際の預金残高確定にあたって、日本で行われている「名寄せ」と似たような作業が必要になる。インドの場合には、預金者の姓名、住所及び署名の原簿によって預金者を特定するとのことである。ただしDICGCには、破綻処理の際にそのような作業が委任されているわけではなく、一連の作業は、実際には清算人によって行われている。

DICGCは、2004/05年度には、14件、44億ルピーの保険金支払い請求を処理した。この14件の請求は、全て協同組合銀行の破綻によるものであった。

(2) 預金者の請求権の代位

清算を委託された清算人、もしくは受け皿銀行は、清算もしくは統合された銀行の資産から回収された金額から代位弁済という形で、DICGCに支払いを行うこととなっている。

DICGCは設立以来、累計で約148億ルピーの保険金を支払ってきているが、これに対し現在のところ約10億ルピーが回収されている。

7. 今後のインド預金保険制度の方向性

現在DICGCは、預金保護と信用保証の機能を分離し、預金保険機能のみを有するとともに銀行監督権限も付与された米国の連邦預金保険公社(Federal Deposit Insurance Corporation: 以下FDIC)タイプの新預金保険公社設立の方向に傾いている。「銀行セクター改革についてのナラシンハム委員会報告(1998年)¹⁵」は、モラルハザードを避け、健全な銀行制度発展のための構造改革の必要性を訴えた。同報告

15 Narasimham Committee Report on the Banking Sector reforms (1998)

は、付保上限を据え置き、保険料率制度を一定料率制度から可変料率制度への変更を推奨している。

インド中央政府、RBI及びDICGCは、FDICモデルの検討を始め、2003年2月には銀行預金保険公社法(2003)の草案¹⁶を纏め、大蔵省に提出した。草案では、現行制度からの改善点として(1)銀行預金保険公社は、金融監督機関が迅速に対処できない場合、問題行に対して是正措置を取るための権限を持つ、(2)RBIは銀行預金保険公社に情報交換を容易にするための上級担当者を公社の運営委員会に置くこととする、等が提言されている。

8. おわりに

預金保護を提供し、銀行預金の信頼性を高めることに寄与してきたインドの預金保険制度は、インドの金融制度の国内全域への深化の成功に、一定の役割を果たしてきたと考えることができる。

1969年にはインドでは、14の大手商業銀行が国有化された。この国有化は、銀行制度の国内の地理的な広がり、すなわち特に農村地域や地方への浸透を目的として実行された。この措置は、商業銀行の店舗数、預金額、融資額の増加に寄与、一定の効果をあげたものと評価できる。

このような社会民主主義的政策の推進の過程で、政策的な意図からインドの預金保険機関は、信用保証機能も併せ持つという世界でも珍しい形態の機関となっていった。

しかし1990年代初頭よりの自由化、規制緩和の流れの中で、DICGCの信用保証機関としての使命はほぼ終了し、新しい経済枠組みの

中で、今後は純粋な預金保険機関として、金融制度安定化に寄与していくことが期待されている。

16 Outline of the Bank Deposits Insurance Corporation Bill, 2003 (Proposed)

ベトナムの預金保険制度

山本 良祐¹⁷

1. 序

ベトナムの金融システムは社会主義体制の下で長くモノバンク・システムを採用してきたが、1988年にドイモイ政策の一環として国営銀行の分離を行い、市場原理に基づく金融システム構築を開始した。この過程で全ての銀行機能を有していたState Bank of Vietnam（以下「SBV」）は中央銀行としての金融政策と金融監督に責任を持つこととなった。しかし、SBVは政府の一機関として位置付けられ、政府の監督下にあると規定されており、同行総裁は首相の任命を受けるなど、わが国の日本銀行のように独立性を有してはいない。ベトナム政府はSBVの銀行機能を4つの国営商業銀行¹⁸に分離独立させた。1990年代以降、国営以外の商業銀行も多数設立されたものの、2003年3月末時点で、この4つの国営商業銀行が預金残高の約74%、融資残高の約76%のシェアを占めており、国営商業銀行が依然として中心的な役割を担っているものと考えられる。

ベトナムでは1997年のアジア通貨危機の直接的な影響は受けなかったものの、1980年代から1990年代に発生した人民信用金庫の破

綻¹⁹を数多く経験したことから、SBVが銀行セクターの再構築を開始、1999年6月、SBVはベトナム預金保険制度準備委員会を設立した。預金保険機関の運営と設立に関する調査の結果、1999年9月、政府が預金保険法を承認、同法に基づき同年11月に首相が政府全額出資によるDeposit Insurance of Vietnam（以下「DIV」）設立を承認、翌2000年7月DIVは業務を開始、預金保険制度が発効した。

本稿では、ベトナムの預金保険制度に関するDIVの考え方につき、インタビュー（2005年1月実施）結果および、預金保険制度の概要を中心に紹介する。

2. 預金保険制度の概要

（1）目的

DIVは非営利運営を行う政府系機関との位置付けである。DIV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、健全金融機関の育成を挙げている。

DIVは預金保険制度の目的を達成する為に、保険料の収納業務、付保範囲内での預金者への保険金の支払業務、金融機関に対する監督業務、支払不能懸念のある金融機関に対する資金援助業務、破綻金融機関に関する金融整理管財人業務、預金保険制度運

17 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。

本稿の作成にあたり、Deposit Insurance of VietnamのMs. Dao Tuong Vanには特に有益なアドバイス、ご協力を頂いた。

18 外国貿易銀行、投資開発銀行、農業・地方開発銀行、工商銀行

19 1980年終わりには7,180行の人民信用金庫が存在したが、職員教育不足及びSBVの支援体制の不整備もあり、1990年代にSBVの金融政策がインフレ抑制に傾倒すると、人民信用金庫の経営は急激に悪化、7,000行以上の人民信用金庫が破綻し、90年末には160行まで減少した。

当面での中央銀行や関連省庁に対する助言及び制度改善に関する助言業務、預金保険制度の情宣業務、DIVの機能強化及び対象金融機関育成の為に国内外機関との協調業務、等を行っている。

(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、銀行、及び、銀行法に基づく幾つかの銀行活動が行うことができるノンバンクは、個人預金を預かった場合には預金保険に参加する義務が生じる。2004年度末までに法律の規定に従って預金保険に参加し、DIVの預金保険制度加入証が発給された金融機関の総数は1,069機関である。その内訳は以下の通り。

- ・ 国営商業銀行： 5行
- ・ 都市株式会社商業銀行： 24行
- ・ 農村株式会社商業銀行： 19行
- ・ 合弁銀行： 6行
- ・ 外国銀行支店： 26行
- ・ ノンバンク： 6社
- ・ 人民信用金庫： 983金庫

対象金融機関は店頭でDIVが発給した預金保険制度加入証の掲示が義務付けられている。

(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、対象金融機関に預金された個人の自国通貨預金に限定される。CDは含まれない。預金者が非居住者であっても保護される。

なお、将来的には法人預金も保護対象とすることを検討している。また、預金残高の約24%を占める外貨預金(主に米ドル)について

は、預金保険制度が金融知識の乏しい少額預金者の保護を目的としていること、またこれ以上の自国経済のドル化を防ぐため、保護対象とする考えはない。実際、外貨預金は2001会計年度でM2の34.0%、2003年度で同24.0%、2004年6月末で同21.5%と減じており、一定の成果が見られるものと思料される。

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るべきであるとの理念の下、預金者数の約80%を保護し、かつ約15%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、一預金者につき一金融機関あたり3,000万ドン²⁰(約19万円)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29,000ドン及びその利子2,000ドン場合、保護されるのは31,000ドンではなく、30,000ドンである。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。

(4) 職員数

役員は5名、職員数は160名。幹部職員の多くはSBVからの転進である。増員が必要な場合は、SBVへ出向要請をする他、一部国営商業銀行からの出向者受け入れも行っている。

(5) ガバナンス

役員会は5名{3名の常勤役員(理事長、理事、監督委員会議長)と財務省とSBVから各1名の非常勤役員}の役員から構成される。役

²⁰ 2005年9月に保護上限が5,000万ドン(約32万円)に引き上げられた。DIVの権限、機能についても、現在、改訂を検討中である。

員の任命と除名はSBVの同意により首相が行う。

監督委員会は4名の役員から構成される。役員の任命、除名は監督委員会議長の同意により理事長が行う。

3. 保険料

(1) 算出方法

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。

預金保険に関する法律によると、対象金融機関の年間保険料は、定率保険料率であり、その対象金融機関における個人預金総残高の平均値の0.15%である。保険料は四半期ごとに計算され、対象金融機関は、四半期ごとに保険料を納付する。保険料は、DIVによる提案及びSBV、財務省からの意見に基づき首相により調整される。DIVは自身の運営費に保険料を充当することができる。この規定によると、1ヶ月の平均保険料は対象金融機関の個人預金総残高の平均値の0.0125%に過ぎず、個人の12ヶ月もの預金金利と比較すると、保険料はその1.73%に過ぎないため、保険料の増加は対象金融機関のコストに大きく影響しない。また、貸付金利と預金金利の平均格差(0.3%/月)と比較すると、保険料はこの差の4.167%に過ぎず、保険料は対象金融機関の収益に大きく影響しないため、金融機関の負担は過重にはならない。

現在、DIVは対象金融機関のリスク分析に関する能力の拡充を図っており、将来的には可

変料率制度の導入も検討している。

(2) 基金規模

国際慣習上、基金の規模は保護預金残高の2.0~3.0%が目処とされているが、DIVの場合は現在0.4%に過ぎない。

(3) 基金の運用

DIVは、政府の許可の下、国営商業銀行の定期性預金及び譲渡性預金等の金融商品に投資し、運用を行っている。

4. 委員会の使命と運営

(1) 預金保険制度の運営主体

監督機能

DIVは、金融システムの安定及び、預金者の法的権益の保護を目的として設立された。この目的の実現のため、DIVには対象金融機関の活動を監督する機能がある。同じくSBVも金融機関に対する監督機能を有しており、DIVとSBVによる二重監督が行われている。対象金融機関に対するDIV及びSBVの監督業務について分掌関係は存在しないが、監督目的が異なっている。

DIVの監督目的は、預金者の法的権益を保護し、違反を早期に発見し警告することである。この目的の為、対象金融機関からの報告徴求及び金融監督規制に反した対象金融機関に対して業務改善命令を出す権限を有している。しかし、DIVは最終的に違反を処罰する権限を持ってはいない。

これに対して、SBVの監督目的は、金融システムの安定性を確保することであり、最終的に金融機関の違反を処罰する権限を持って

いる。つまりSBVの監督目的はマクロ的な国家管理の性質が強い。一方、DIVは金融機関の運営に関する安全規定の実施状況に加えて、預金保険に関する規定の遵守状況についても監督する。DIVは対象金融機関による金融監督規制違反を発見した場合は、SBVに報告し、当該金融機関の業況を定期的に報告する義務を負う。一方、SBVは自身の監督部門による検査・監督の結果をDIVに還元し、情報を共有する義務を負う。

監督業務はDIVの中で中心的な業務として位置付けられている。監督機能の一環として、DIVは立入検査とオフサイト検査を実施している。

立入検査

立入検査では対象金融機関の運営現況に主眼が置かれ、一方オフサイト検査では潜在的な問題抽出が検査対象となる。その中でも立入検査では、財務状況の劣る対象金融機関や支払不能に陥る懸念のある対象金融機関への検査が中心となる。DIVは支払不能に陥る懸念のある対象金融機関に対して、社会不安を防ぎ、預金者の保護を行う為に必要な策を講じる。対象金融機関の違法行為に対してDIVは様々な対策を講じる。軽度の違法行為については、改善策実施を示達し、SBVに報告を行う。直近3年間で950件の立入検査実績がある。立入検査内容は、預金保険制度加入証の適切な表示、保険料計算の検証、経営指導、会計基準の遵守、融資手順・条件の検証等の業務運営に関するものが主要となっている。

オフサイト検査

オフサイト検査は、対象金融機関の会計処

理、決算内容、SBVから得られる情報などから対象金融機関の潜在的なリスクの評価を行う。

5. 預金者へのペイオフ

(1) ペイオフ実績

2000年から現在に至る約5年間で、解散・合併で活動が中止され、DIVが保護を中止した銀行及びノンバンクは全部で100機関である。内訳は次の通り。

- ・都市株式商業銀行：2行（強制解散）
- ・農村株式商業銀行：8行（合併による解散）
- ・外国銀行支店：5行
- ・ノンバンク：2社
- ・人民信用金庫：83金庫

このうち、33の地区人民信用金庫が活動を中止、若しくは破綻し、DIVが預金者へ163.37億ドン(約1.1億円)の払い戻しを請求された。その額は、1,546人の預金者が保有する2,072口座の保護預金総額(193.13億ドン)の84.59%に相当した。残る67金融機関は、自ら清算手続きに入って預金者への払い出しを行い、DIVは関与しなかった。

(2) 破綻金融機関の損失率

これまでに破綻し清算業務を行っている人民信用金庫33行の総資産は497.43億ドンである。このうち、金融整理管財人が回収できた資産は160.84億ドンであり、回収すべき資産の32.34%に相当する。

預金者に払い戻すべき金額は、413.67億ドンである。金融整理管財人は法律で定められた弁済順位に基づき、回収資産から151.10億ドンを預金者に払い戻したが、これは払い戻すべ

き金額の36.52%に相当する { 管財人の活動経費及び貸主としてのDIVへの払い戻し (13.75億ドンに相当し、これはDIVに払い戻すべき金額の8.42%に相当する) を含む }

これまでに清算業務を終了した人民信用金庫は1行に過ぎず、残り32行については目下清算中であるが、清算業務の効率が悪いため、破綻時に決定された清算計画よりも遅れている。2004年12月21日までの清算業務の進捗状況は、回収すべき総資産残額は336.59億ドンである。その内訳は次の通りである。

- ・回収可能資産は50.57億ドンであり、回収すべき総資産残額の15.02%を占める。
- ・回収困難資産は184.45億ドンであり、同総資産残額の54.80%を占める。
- ・回収不能資産は101.57億ドンであり、同総資産残額の30.18%を占める。

(3) 金融整理管財人の任命者

法律上は次の様に規定されている。

- ・金融機関が解散する場合には、その清算業務の中で、SBVに当該金融機関の金融整理管財人を任命する権限がある。人民信用金庫の場合には、地方省又は中央の直轄市の人民委員会に当該権限がある。
- ・金融機関が破綻する場合には、裁判所が金融整理管財人を指名する。

(4) 資金援助

DIVは対象金融機関の破綻後の保険金支払いに加えて、破綻の恐れのある対象金融機関に対し、金融システムの安定を目的として、次の資金援助を実施することができる。

- ・保護預金を払い出すための対象金融機関

への貸し出し (原資は銀行からの政府保証付き借入れ)

- ・保護預金を払い出すための対象金融機関への債務保証
- ・対象金融機関が保有する有担保債権の買い取り

これらの資金援助の実施は、DIVの取締役会により検討の上決定される。資金援助は、当該対象金融機関の経営が困難な状況であり、金融システムの安定化及び、政治、経済、社会の安定性の確保には当該金融機関の存続が重要な役割を果たすと決定された場合に実施される。

しかし、これまではDIVの財政基盤が不十分であったこともあり、資金援助が発動されたことは一度もない。現在DIVでは、まず小規模な人民信用金庫を対象に資金援助体制を整備する為に、担当部署 (財政支援課) を設立し、実施案を検討している。資金支援実施案の概要は次のとおり。

実施原則

- a. 効率性の確保
- b. 資金の安定供給の確保
- c. 法律の遵守
- d. 将来性、運営能力が共に高い金融機関の優先
- e. SBV及び人民委員会の協力を活用
- f. 手続き、基準の明確化

対象基準

- a. 支払不履行懸念のある人民信用金庫
- b. 財務状況の良好な先 (A,Bランク先)
- c. 預金保険法及び銀行活動の安全性に関する

る法律を遵守している先

- d. SBV又は人民委員会により金融システム全体の安定性確保の為に当該人民信用金庫の存続重要であると判断された先

資金援助の条件

対象預金の平均残高の30%を援助額の上限とし、SBVのリファイナンス金利を課する。当面の資金援助規模は、1,000億ドン（約633百万円）とする。

6. 今後の検討課題

(1) リスク分析能力の拡充

現在定率保険料率が導入されているが、健全金融機関が問題金融機関と同率の保険料を賦課されるという不公平感の緩和の為に、可変料率の導入を検討している。可変料率制度の設計上、いかに対象金融機関のリスクを客観的に計測するかが検討課題となっているが、現時点において、DIVの分析能力は金融機関の格付け等個々の金融機関のリスク分析を行えるまでには至っていない。また、制度の運用に足る十分な情報を現在の監督業務で把握できていないこと、必要なIT化が進んでいないことも今後の課題として挙げられる。

(2) 人的資源の確保

今後可変保険料率や資金援助業務を本格導入した場合、増員は必至である。制度の運営目標を達成する為の人的資源の確保、熟練した職員を確保する為の報酬・インセンティブ・研修及びその他の対策等をいかに構築していくかが必須となっている。

(3) 資金調達

DIVの運営は資本金と保険料収入で行われており、市場からの資金調達を想定してはいないが、今後資金援助業務等で財政不足となった場合、資金調達方法の検討が必須である。

・インドネシアの預金保険制度導入計画

細島 孝宏²¹

1. 序

「預金保険研究」(第二号)(2004年9月発行)にて、「第二回ASEMバリ・イニシアティブワークショップ(預金保険制度)」の概要について紹介した通り、預金保険機構はインドネシアに対し預金保険制度導入にかかる技術支援を実施してきた。その後、インドネシアでは2004年9月に預金保険法案が国会にて承認され、2005年9月の法律施行(預金保険公社の設立)に向けた準備が進められている。

本稿では、アジア通貨危機以降、インドネシア政府が推進してきた銀行システム改革を中心とした金融安定化政策を概観し、預金保険制度導入の経緯と現状、ならびに預金保険法案の概要や制度導入後の主要検討課題につき、現地調査(2005年2月実施)等を通じて得られた情報に基づき概説する。

2. アジア通貨危機後の金融安定化政策

1997年のアジア通貨危機により、インドネシアは深刻かつ長期化したリセッションや、GDPの50%を超える規模の危機処理コスト負担等、複雑かつ甚大な経済危機に見舞われた。危機を乗り越えた近年においてもインドネシアに残された課題は各種山積しているが、こうした危機を教訓として、金融機関の健全性の維持や金融市場の安定化等の重要性が再認

識されたことは一定の成果に値するといえる。

基本的に、経済危機は次の2つの要因で発生した。すなわち、一貫性のない政策に起因するインドネシア経済の脆弱性(国内要因)、およびタイにて発生した通貨危機(国際要因)である。金融システムの脆弱性は、企業による多額の対外債務、低いリスク管理能力、ガバナンス体制、銀行監督体制下での関係企業への与信枠を超えた銀行融資の乱発に起因した。インドネシアの銀行破綻処理は、(1)不適当なマクロ及びミクロ政策、(2)政府による明確かつ一貫性のある政策の欠如により遅延した。かかる対応策として、(1)預金保護につき、全額保護から定額保護への緩やかな移行、(2)中央銀行の「最後の貸し手」機能の平時・危機時における透明性の向上がIMFにより提案された。

3. 銀行改革と金融セーフティネット構築の必要性

金融危機対応の一環として、政府と中央銀行は銀行セクター改善プログラムと銀行システム回復促進プログラムを作成した。銀行セクター改善プログラムは、とりわけ市場の信用回復を目的として、預金の全額保護スキームの導入、銀行資本再編や不良債権処理等のアクションがとられた。銀行システム回復促進プログラムは、預金保険制度導入等による銀行基盤の整備、コーポレート・ガバナンス向上のための銀行株主や役員の再編、コンプライアンス向上、銀行規制や監督レベルの国際的水準への引上げ(透明性向上、リスクベ

21 総務部国際室長

(E-mail: takahiro-hosojima@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。

ースの監督制度の導入等)等を主な目的とした。全般的に、インドネシアの銀行システムの再編は一定の進展をみせ、持続的経済回復に寄与した。銀行再編プログラムの成果により、銀行の金融パフォーマンスが向上し、資産の質、収益性、自己資本比率に改善が図られた。

全額保護スキームは銀行システムの安定に寄与したが、短期的な危機対応策の一環として導入された。金融安定後は、かかる全額保護に替わり、モラルハザードを限定的なものとし、新たに発生する金融不安に対しより柔軟に対応できる金融セーフティネットが求められてきた。金融危機前は、中央銀行による最後の貸し手が乱用され、明示的な預金保険制度が存在していなかった。中央銀行と財務省はかかる金融セーフティネット構築の必要性を認識し、(1)預金保険機関の創設と預金保険制度の導入、(2)中央銀行に対する最後の貸し手の権限の明示化、(3)問題を抱えた銀行にかかる政府措置を調整する共同委員会の発足を提案した。

4. 預金保険制度導入の経緯と現状

アジア通貨危機を受け、1998年、政府はIMFプログラムに基づく新銀行再編戦略を導入した。その一環として、預金取り付け阻止や問題銀行の閉鎖・再編等を目的とした、政府による預金者および債権者の暫定的な全額保護制度の導入²²や、銀行再編庁(IBRA)の創設

22 1997年11月に、政府は2,000万ルピア(約6,000米ドル相当)を上限に預金保護を実施。これにより預金者の92.5%(預金総額の20.0%)が保護された。しかしながら、一旦閉鎖された銀行が新たな名前で営業を再開し、中央銀行により管理された34の銀行の改善の方向性が明確ではなかったため、銀行セクター安定化にかかる政策に対する信頼は一気に喪失し、預

がなされた。

全額保護制度の導入は1998年1月に公表されたが、実際に導入された同年4月までの間は預金取り付けが継続し、複数の銀行が閉鎖された。導入後は、全額保護が通貨を問わず全ての預金を対象としたため、銀行預金の安全性が確立され、預金取り付けの収束、銀行システムも徐々に安定化に向かった。その間も、金融当局による追加的規制の導入や銀行監督強化を通じて、政府保証によるモラルハザードを最小化する努力が継続された。

金融危機の一応の収束を経て、政府は2002年、手厚い全額保護により悪化した財政の改善や、モラルハザードの一層の回避を目的として、政府内に財務省を中心とした特別チームを組成し、米国の国際開発庁(USAID)による技術支援の下、定額保護を前提とした預金保険制度の導入の検討を開始した。同時にIMFの指導および日本・欧米等の預金保険制度をモデルとし、預金保険法案の作成に着手した。その後特別チーム内外での様々な議論を経て、2004年9月に同法案を国会承認、現在2005年9月の法律施行に向けて、預金保険機関の実務的な立ち上げ準備(業務方法書作成、役職員の構成等)や銀行や預金者に対する各種啓蒙活動(説明会の実施、広報資料配布等)を鋭意実施している。

なお、今後の包括的な金融安定化の新たな視点として、1999年の中央銀行法改正後の新たな中央銀行のミッションとして「金融安定の維持と持続的國家発展のための金融システム安定化促進を通じた通貨の安定の達成」が強調されている。財務省としては、かかるミッション達成の手段として、(1)市場規律強化のための規制導入(独立した銀行監督庁の金取り付けが急増した。

設置) (2) 潜在的な金融システムリスクの早期発見のための研究・調査の実施(モニタリング方法の工夫) (3) 金融セーフティネットおよび危機処理政策の確立(中央銀行の「最後の貸し手」機能強化、預金保険制度の新設) (4) 関係機関の調和・協調の促進(金融安定化委員会の新設)等を積極的に推進している。

5. 預金保険法の概要

(1) 背景・目的

- ・金融機関が破綻の危機に直面した場合、通常の銀行監督制度では対応できないケースにおいては、他の解決手段が必要となる。銀行監督制度にてかかる問題金融機関を健全な状態に回復させることができない場合、かかる問題の解決は預金保険公社に委ねられることとなる。
- ・預金者保護という主目的に加え、預金保険公社はペイオフや破綻処理につきコストを最小化する責任を負う。
- ・金融機関破綻が国家経済に大きな影響を与える場合、預金保険公社の破綻処理業務は調整委員会(財務省、金融庁、中央銀行、預金保険公社の代表者で構成)の決定に基づく。

(2) 設立

- ・預金保険公社は法的機関であり、その義務と権限を実行するにあたり、独立性、透明性および大統領に対する説明責任を有する組織とする。
- ・預金保険公社の本店はインドネシアの首都に設立され、インドネシア領内に支店を有することができる。

(3) 機能、義務、権限

- ・預金保険公社の機能は、預金者保護および金融システム安定維持・促進のための積極的関与を行うこと。
- ・預金者保護の機能を遂行すべく預金保険公社は、預金保険を行うための立案と決定、および預金保険の実施の義務を負う。また預金保険公社は大統領に報告義務を負う。
- ・金融システム安定維持・促進の機能を遂行すべく預金保険公社は次の義務を負う。

関係機関との連携を通じた金融システム安定化の維持・促進のための政策の立案と決定

システムリスクのない問題金融機関の処理政策の立案・決定・実行

システムリスクのある問題金融機関の処理の実行

- ・以上の義務を遂行するため、預金保険公社に付与される権限は次のとおり。

預金保険料の決定と徴収

加盟負担金の決定と徴収

預金保険公社の資産・負債の管理

金融機関のデータ(預金、格付、財務諸表、監査報告書等)の徴求

上記データの再確認と調査

預金の払戻しに関する条件、手続、必要事項の決定

預金保険公社の特定の任務を遂行する上で、預金保険公社のために業務を遂行する第三者(機関)の任命、決定、権限委譲

金融機関や国民に対する預金保険に関する教育・啓蒙

問題金融機関の救済と処理

問題金融機関の救済と処理を行う法定管理人の役割の引継ぎ

(4) 預金保険の枠組み

- ・インドネシア国内で営業する全ての金融機関は、預金保険制度に加盟しなければならない。
- ・預金保険公社による保護対象預金は、当座預金、定期預金、CD、貯蓄預金、その他同等のもの。
- ・保護上限額は、一金融機関、一預金者あたり1億ルピアとするが、政府の規制に基づき適宜調整される。保護上限額は以下の場合に変更されることがある。

大規模の預金引出しが同時発生した場合
(取り付け)

数年のうちにインフレ率が大きく変動した場合

全ての金融機関において、付保対象預金者数が全預金者数の90%未満に低下した場合

- ・保険料率は、各金融機関について均一とし、各機関の預金総額の半年間の月次平残に対し0.1%の定率とする(年2回徴収)。保険料率は以下の場合に変更されることがある。

保護上限額が変更された場合

預金保険公社における資本および保険引当金の合計が金融業界全体の総預金額の2.5%を超えた場合

金融業界全体の破綻リスクが変化した場合

- ・将来的に可変保険料率が適用された場合は、最低料率と最高料率との差は0.5%を超えないものとする。保険料計算は各金融機関で行われ、預金保険公社が再確認作業を行うことがある。
- ・預金保険公社は営業免許を取り消された金融機関の預金者に対する預金払戻し義務を当該金融機関から引き継ぐ。預金保険公社

は預金保険の計算と払戻しのため、営業免許を取り消された金融機関の預金者あるいはその他の必要情報、データを金融庁ないしは金融機関から必要に応じて徴求する権利を有する。預金保険公社はかかるデータを入手してから14営業日以内に払戻し対象預金を確定しなければならない。

- ・預金者への支払いは、原則として現金(ルピア払い)となる。外貨預金については中央銀行の定める平均為替レートに基づきルピアに換算し支払われる。
- ・預金者の預金は債務と相殺した後、払戻し手続がなされる。

(5) 問題金融機関の処理

- ・問題金融機関が金融庁や中央銀行の命令や権限をもってしても救済不可能である場合は、金融庁は当該金融機関がシステミックリスクを有するか否かを判断する。調整委員会は、金融庁が問題金融機関についてシステミックリスクが無いと判断する場合の基準を定める。システミックリスクがないと判断された場合、金融庁はその後の破綻処理プロセスを預金保険公社に引継ぐ。システミックリスクがあると判断された場合、金融庁は調整委員会に破綻処理業務を引継ぐ。調整委員会は問題金融機関が債務超過か否か、問題金融機関がシステミックリスクを有するか否かを検討し、問題金融機関が以下のどれに該当するかが決定される。

債務超過でなく、システミックリスクも有しない場合、中央銀行が最後の貸し手として当該金融機関に流動性供与を行う債務超過であるが、システミックリスクは有しない場合、預金保険公社が破綻処理を実施

債務超過ではないが、システミックリスクがある場合、中央銀行が最後の貸し手として、当該金融機関に流動性供与を行う

債務超過であり、かつシステミックリスクのある場合、預金保険公社が破綻処理を実施

- ・上記方式の の場合は、預金保険公社は救済ないしは清算を、 の場合は、預金保険公社は当該金融機関の株主の処理への関与につき検討する。
- ・預金保険公社は以下の条件に該当する場合、システミックリスクの無い問題金融機関の救済を決定することができる。

預金払戻し費用と比較して、救済費用が極めて小さい場合

将来的に当該金融機関の健全性やパフォーマンスが好ましいものとなることが予想できる場合

当該金融機関の株主総会にて、株主の権限や金融機関の経営権を預金保険公社に委譲することが決定された場合

- ・システミックリスクのある問題金融機関の処理は、預金保険公社が当該金融機関の株主を関与させた形で行う（オープンバンク・アシスタンス）。株主および金融機関経営陣は、預金保険公社に金融機関の所有権、経営権等一切の権利を引き渡し、金融機関救済想定費用の少なくとも20%相当の資本注入を行い、預金保険公社に任命された第三者が現行法に基づき責任を果たす限り、問題金融機関の処理が失敗しても公社や第三者の責任を追及しない。
- ・株主が資本注入をした後、当該金融機関の株主資本がプラスに転じた後、預金保険公社と株主は救済措置完了後、株式売却に伴

う収入分配方法につき合意する。預金保険公社は株主による資本注入によってもなお救済費用が不足する場合はこれを負担し、預金保険公社が負担した救済費用は当該金融機関に対する預金保険公社の資本注入となる。

- ・預金保険公社が問題金融機関の資産・負債を承継する新たな金融機関を設立した場合に、問題金融機関は株主の参加なしで処理される。かかる承継銀行は預金保険公社の100%子会社として設立され、預金保険公社は承継銀行の全ての株式を2年以内に売却し、その後問題金融機関は清算される。

（6）問題金融機関の清算

- ・預金保険公社による清算：金融庁の指名により預金保険公社は問題金融機関の法定管理人となる。この場合、預金保険公社は金融庁に対して金融機関免許の取消しを要請する。また預金保険公社は金融機関の従業員の給与支払を行い、清算チームを組成し、2年以内に清算手続を完了させる。清算チームが組成された時点で、金融機関の経営および業務上の責任は清算チームに移行するが、金融機関の株主、役員、理事会等は清算チームに対して必要な支援やデータを提供する義務がある。
- ・株主による清算（自主的清算）：株主が自由意志により金融機関を解散する場合は、金融庁が金融機関営業免許の取消し後、初めて実行できる。

（7）組織

- ・預金保険公社のガバナンスの主体は、理事会と総裁（CEO）で構成され、理事会は預

金保険公社を管理し、理事会のメンバーであるCEOは預金保険公社の業務運営を行う。

- ・理事会は5名のメンバーから成り、財務大臣の推薦のもと、大統領により任命される。その5名の中から議長とCEOが大統領により指名される。CEOは5名以内の理事とともに、預金保険公社の活動を行う。

(8) 基金と資金調達

- ・政府から提供される預金保険公社の当初出資金は4兆ルピアとし、政府予算から分離した形で預金保険公社がかかる基金の運営・管理を行う。預金保険公社の基金が4兆ルピアを下回った場合は、政府により補填される。また預金保険公社が流動性問題を抱えた場合は政府からの借入で対応する。
- ・預金保険公社の基金運用は、政府や中央銀行の債券又は借入、最適収入率を確保できるような安全かつ流動性の高い投資に限定される。
- ・基金に黒字が発生した場合は、20%は「意図的な引当金」として、80%は保険引当金として積立てられる。預金保険公社の資本と保険引当金の合算額が全ての金融機関の総預金の2.5%以上に達する場合、その黒字分あるいは黒字の一部は非課税の国家収入と見なされる。

(9) 事業計画と予算

- ・会計年度開始の3ヶ月前までに、CEOは翌年度事業計画と年間予算案および現行年度予算評価を理事会に提出し承認を得る必要がある。
- ・理事会は、これらの書類を承認後、大統領と議会に提出する。

6. 預金保険制度導入後の主要検討課題

【預金保護上限額】

当初予定されている上限額は1億ルピアとし、かかる上限額で全預金者の98%（預金総額の90%）が保護されることとなるが、全額保護から定額保護へ一気に切り替える場合の預金者への信頼確保のためには必要なレベルであるとされる。中期的には金融情勢に応じて上限額を徐々に引き下げることを想定しているが、最低でも全預金者の90%を保護するよう上限調整を実施予定。

【保険料率】

制度導入時には預金総額の半年毎の月次平均に対し0.1%(年2回徴収)の定率法を予定(政府による全額保護時には預金総額に対し年率0.25%相当の政府納付金が義務付けられていた)。今後の預金保険基金の目標額を約20年間で積み立てる前提としている。なお、将来的には自己資本比率や不良債権比率、国内の金融機関格付等に基づく可変料率への移行が検討され得るが、具体的な導入目処は立っていない。

【公社の職員】

公社設立当初は、各金融当局からの出向を含め約80~100名体制を想定。可変料率を本格的に導入することとなれば増員は必至。

【問題金融機関の処理】

原則として債務超過の場合は預金保険公社が破綻処理を(ただしシステミックリスクがある場合は調整委員会にて処理方法を検討)債務超過でない場合は中央銀行が流動性供与を行うこととしているが、かかる処理方法の実効性につき定期的な検証が必須。

【調整委員会】

ペイオフ実施や金融機関破綻処理等の最高意思決定組織となる調整委員会は、財務省、金融庁、中央銀行、預金保険公社により構成されるが、今後国会にて承認予定の「金融セーフティネット法」にて各々の役割分担が詳細に明記される予定（各当局の政策を如何に調整するかが今後の課題）。

【資金調達】

基金の財政不足は全て国家予算で補填することとなっており、市場からの資金調達は現段階では想定していないが、今後国家財政に与える影響につき分析が必要。

【預金保険に対する信頼性の確保】

預金保険法にて、最終的な政府による財政支援、政府から一定の独立性を確保、預金者への迅速なペイオフを明文化することにより、国民からの預金保険に対する信頼が本当に確保されるのか注視していくことが必要（実際には、国民の政府全体に対する信頼回復に依るところが大きい）。

以 上

モンゴルにおける預金保険及びマネー・ローンダリング対策に関するワークショップ

細島 孝宏¹

山本 良祐²

目 次

- 1．ワークショップ開催の経緯
- 2．ワークショップの形態
- 3．ワークショップにおける講義の模様
 - (1)「預金保険基金の運営方法」
 - (2)「途上国における預金保険制度の重要性」
 - (3)「預金保険制度の国際的潮流」
 - (4)「ペイオフの実施方法」
 - (5)「マネー・ローンダリング対策」
- 4．モンゴルの預金保険制度導入計画

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、預金保険機構総務部鈴木英明前審議役、同財務部玉木伸介上席審理役、同預金保険部谷垣内功夫課長、金融庁特定金融情報室河原将一特定金融情報調整官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、インドネシア、中国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モンゴル銀行からの要請に基づき、金融庁の協力を得て、2005年5月26～27日、ウランバートルにおいて、「預金保険及びマネー・ローンダリング対策に関するワークショップ」を開催した。以下その模様を簡単に紹介する。

1. ワークショップ開催の経緯

モンゴルでは、1991年の市場経済移行後、金融セクターにおいても国営銀行の民営化、銀行の資本力強化等の改革が実施されてきた。最近の数年間は、同国の主要産品である金・銅等の一次産品の国際価格が上昇する中で経済も高成長を続け、預金残高が急速に増加している。かかる状況下、中央銀行であるモンゴル銀行は、金融安定化および個人預金者保護を目的とした預金保険制度の導入やマネー・ローンダリング防止に関する法案につき本年中に国会へ提出すべく準備中であるところ、今般、両テーマに関するワークショップをウランバートルにて開催して欲しい旨の要請が当機構及び金融庁に対し寄せられた。かかる要請を受け、当機構としてモンゴルの金融安定化に協力すべく、金融庁と共に2005年5月26～27日にウランバートルにおいてワークショップを開催した。

2. ワークショップの形態

預金保険制度の導入及びマネー・ローンダリング対策を検討しているモンゴル銀行、財務省、法務省等のモンゴル政府及び金融関係者約60名に対して、当機構及び金融庁の専門家が個人の資格において、預金保険基金の運営方法、ペイオフの実施方法、マネー・ローンダリング対策につき具体的な解説及び助言を行った。さらに、関係国会議員や大臣等を対象としたワーキングランチにおいて途上国における預金保険制度の重要性や国際的潮流につき説明した。

モンゴル側からは、資金調達方法・条件、保険料水準、ペイオフと資金援助との差異、民間保険と公的預金保険との差異、マネー・ローンダリング資金の凍結手続き、マネー・ローンダリング対策に関する国際協調体制等に関し、実務的かつ多岐にわたり活発な質疑がなされ、ワークショップは盛況かつ成功裡に実施された。

以下では、当機構及び金融庁からの講義内容の概略及びモンゴルの預金保険制度導入計画について紹介する。

「預金保険及びマネー・ローンダリング対策に関するワークショップ」プログラム

	2005年5月26日(木)	2005年5月27日(金)
午前	開会挨拶	
	講義1 玉木伸介 財務部上席審理役 「預金保険基金の運営方法」	講義3 河原将一 金融庁特定金融情報室特定金融情報調整官 「マネー・ローンダリング対策」
	ワーキングランチ 鈴木英明 総務部審議役 「途上国における預金保険制度導入の重要性」 細島孝宏 総務部国際室長 「預金保険制度の国際的潮流」	閉会挨拶
午後	講義2 谷垣内功夫 預金保険部課長 「ペイオフの実施方法」	

3. 預金保険ワークショップにおける講義の様相

(1) 「預金保険基金の運営方法」

生命保険や傷害保険のような保険契約では、保険事故が発生した場合、単に保障内容に従って保険金を支払えばよいが、預金保険制度の場合は、預金者の保護及び金融システムの安定を目的としていることに留意すべきである。

預金保険制度設立後、一定の期間が経過すれば、かなりの規模の基金が構築される。基金は国民の貴重な貯蓄の一部であり、国民経済の発展のために運用されねばならない。この点だけを見ると、預金保険制度の基金運営の原理は公的年金制度のそれに類似する。

保険料は、銀行が破綻、もしくは破綻の危機に陥ったときに前述の目的達成の為に必要な費用（破綻処理費用）を賄うためのものである。費用の中身は、ペイオフや資金援助に係る費用などであり、これまで日本では25兆円（GDPの約5%）、米国でも巨費が費やされた。

問題は、資金が、いつ、どれだけ必要になるのかを事前に予測することが出来ないとい

ろにある。1990年前後、米国で破綻処理費用が急激に増加し、多い年には500億ドルを超えた。これを保険料と比較すると、90年代前半の保険料がピークであった頃でも、FDICの年間保険料収入は70億ドルであった。現在の預金保険機構の年間保険料収入は5,000億円ほどであり、上述の25兆円と比べると極僅かである。つまり、破綻処理費用を事前に徴収しようとするれば、かなり前から破綻処理費用の大きさを予測せねばならず、これは非常に困難である。

そうはいっても、何らかの形で資金を準備せねばならず、その方法は、pre-funding方式、pay-as-you-go方式、post-funding方式の3つである。

pre-funding方式は、金融機関経営が健全で破綻処理費用の発生が少ない時期（平時）にも保険料を徴収し、その結果として形成される基金を金融危機に際して取り崩すものである。1971年～90年代初頭までの日本はこの状態にあった。

次のpay-as-you-go方式は、破綻処理資金を支払う段になって、対象金融機関にリアルタイムで保険料を賦課する方法である。この場合、

「平時に」保険料を支払う必要はないものの、金融危機が発生した際に非常に高い保険料を金融機関に賦課する必要性が生じることがある。金融危機下では生き残っている金融機関も経営が圧迫されている場合が多く、そのような時に多額の保険料を賦課することはより金融危機をより進行させる懸念がある。

最後のpost-funding方式は、破綻処理費用が発生してから初めて保険料を徴収するものである。必要な際に資金の調達が可能であれば、事前に基金の構築の必要はない。しかしこの場合も金融市場の規模が小さな場合は、調達方法に留意することが肝要である。

3つの方式は、どれも完全ではないが、その中ではpre-funding方式が最も望ましいだろう。なぜなら預金保険基金を有していれば、金融機関の破綻が発生した際に、破綻処理費用調達のためのコンセンサスを新たに得る必要がなく、適時の破綻処理が可能になる確率が高いからである。しかしその取扱には、保険料率の水準と、基金の運用という、2つの主要論点がある。

まず、保険料率は、特に金融危機の初期において適時の対処に必要な資金を賄える水準でなければならない一方、高すぎる保険料率は金融機関の自己資本を減少させることに留意せねばならない。現在、預金保険機構では0.084%の実効料率を課しているが、これは現在の経済環境下では金融機関の業務純益の1割弱に達する。

つぎに 基金の運用については、リスク調整後の収益極大を追求すればいいというものではない。基金を破綻処理のために資金化するのは、金融機関破綻が起きるような、市場に動揺が見られるときであり、実際に使える基金とすることは、特に金融市場が未発達

な場合には、なかなか難しい問題である。中央銀行による流動性支援が必要になることは十分に考えられるが、そのためには規律確保の有効な枠組みが不可欠である。

(2)「途上国における預金保険制度導入の重要性」

アジア通貨危機以降多くの途上国で預金保険制度が導入されたが、これは預金保険が途上国の経済発展に必要な社会インフラの重要な要素であることの証である。とりわけ国民経済における銀行セクターの重要性が高まるにつれ、銀行破綻にともなう預金者のパニックを防止する役割を果たす預金保険の重要性も増すこととなる。

モンゴルにおいては現在一部の銀行で民間保険会社による預金保険が付されているが、公的な預金保険制度と民間保険会社による預金保険の相違について考えてみたい。預金保護の形態については、公的な預金保険スキームを有する国、明示的な預金保険制度なしに政府が黙示の預金保護を行っている国、預金保護を意図的に一切行わない国に分類される。世界的に見ても民間保険会社による預金保険の事例が殆ど存在しない理由としては、銀行の破綻確率の試算が極めて困難であり、民間保険会社として利益を確保できる保険料設定が難しいこと、1990年代の日本のように、銀行危機時には民間保険会社も経営危機に陥る可能性があり、民間の預金保険は銀行破綻による社会不安の安全弁とはならないことが指摘できる。民間保険会社の提供する預金保険によって公的預金保険制度を代替することは困難である。

預金保険制度が長期にわたって維持されるためには、確固たる銀行監督が必須である。

預金保険制度は銀行破綻にともなう経済的・社会的混乱を回避するために有効であるが、強固な銀行監督がともなわないと銀行破綻が増えて預金保険基金はたちまち払底し、政府による財政支援が必要になってしまう点に注意が必要である。

預金保険制度導入のタイミングについては、銀行セクターが全体的に健全で、多くの人々が預金保険制度導入について懐疑的である時期こそが適切である。銀行セクターの財務体質が低下した後に政府が預金保険制度の導入を提案すれば、銀行破綻が近いと政府が予想していると国民に受け取られる可能性があり、かかる提案自体が預金者の不安を募り混乱の引き金となりかねない。このような観点からみると、預金保険制度を現時点でモンゴルに導入することはまさに時宜を得たものと考えられる。

(3) 「預金保険制度の国際的潮流」

預金保険については、世界で80カ国以上が独立した機関による明示的な預金保護制度を導入している。アジアでは、日本をはじめ、韓国、台湾、フィリピン、ベトナム、インド等が預金保険制度を確立・運営しており、今後1~2年の間に、中国、香港、モンゴル、インドネシア、タイ、マレーシア、シンガポールでも明示的な預金保険制度が導入される予定である。

世界の預金保険制度の歴史を概観すると、制度の起源は19世紀初頭の米国に遡り、世界大恐慌の最中に米国にて1934年に連邦預金保険公社が発足し、その後の世界の預金保険制度発展の出発点となった。第2次世界大戦後しばらくの間は、世界的な資金不足の時代が続いたが、ほとんどの国の銀行は政府による

厳格な規制の下、破綻が未然に防止され、預金も政府による暗黙の保護が信じられていた。1960年代から先進国において銀行破綻の発生や金融規制緩和をきっかけに預金保険制度が徐々に導入されはじめた。1980年代後半以降の世界的な金融自由化やグローバル化、中南米等における対外債務危機、東欧・旧ソ連の金融自由化や民営化等の動きを受け、預金保険制度は急速に普及した。さらに、90年代後半の世界的な金融危機を経て預金保険制度の拡充・強化が図られた。

このように預金保険制度は各国独自に発展してきたが、制度を有する国の数の増加に伴い、近年は国際的な協力・協調が進展してきている。1999年に金融安定化フォーラムは、金融システム安定化の重要な要素として預金保険制度を取り上げ、預金保険制度の健全な発展と適切な運営を目的とした預金保険ガイダンスを作成した。かかる概念を引継いで、2002年に国際預金保険協会（IADI）が発足した。IADIは各国預金保険関係機関の相互協力の拡大を通じ、世界の金融システムの安定化に寄与することを目的とし、現在43ヶ国・地域より54機関が参加している。

IADIが2003年に47カ国に対して実施した預金保険の主要事項にかかる調査結果に基づき、世界の預金保険制度の潮流を紹介する。

【目的と使命】各国共通の目的は預金者保護と金融システム安定であるが、使命はペイボックス型からリスク最小化型まで多様

【機関構成】法的に独立した機関から中銀等の内局に至るまで様々であるが、政府が運営する形式が最も一般的

【職員確保】プロパー職員や他関係機関からの出向者等により如何に適格な人材を確保するかが共通課題

【他のセーフティネットプレイヤーとの関係】形式的またはインフォーマルな相互の情報交換や協調は預金保険機関にとって最も重要な活動の一つ

【加盟機関】効果的な規制・監督を目的として預金保険システムへの強制加盟を実施している国がほとんど

【保護範囲】ほとんどの場合、貯蓄目的の預金が保護対象

【資金調達】資金調達は、政府資金、保険料、政府・市場借入等国により大きく異なるが、多数の国では保険料の事前積立方式を採用

【保険料率】定率保険料率が一般的であるが、可変保険料率を導入する国が増えている

預金保険システムの重要性は世界的に強く認識されており、各国毎にシステム内容は異なるものの、各国ひいては世界の金融安定化が共通目的である。モンゴルにおける預金保険制度導入計画の内容は、かかる世界の潮流に沿うものであると考える。

(4)「ペイオフの実施方法」

以下では、預金保険基金の設立に関して、ペイオフの実施に当たっての主要論点について概説を行う。

まず、ペイオフを実施するには、どのような事前準備が必要か、預金者データの

データベースを構築し、維持する為にはどのような手段が必要か、金融機関破綻後、預金保険機構はどのようにして保険金を支払うのか、という3つが主要論点として挙げられる。

まず について、預金保険機構は金融機関破綻が通知されたとき、付保預金額を算定する為に、同一預金者が当該破綻金融機関に有する複数の預金口座を合算する作業（所謂、名寄せ）を行う。預金保険機構は非常に限られた時間内に膨大な預金者データを処理しなければならないので、大規模のコンピュータシステムを保有している。通常名寄せ作業は、金融機関破綻のあった週末を行うことを想定している。

ペイオフを実施するに際して、第2の論点は、預金者情報のデータベースを構築し、維持する為にはどのような手段が必要かという問題である。ここでは主に、金融機関における対応を説明する。

金融機関は平時から名寄せ等に必要な預金者データを整備し、破綻の際には預金者データを24時間以内に預金保険機構に提出することが義務付けられている。保険金の払い出しに必要なデータは、預金者の氏名、生年月日、住所、預金等の元本及び利息額等、109項目から構成されている。金融機関は正確なデータを提供する必要があることは言うまでもない。

預金保険機構は、金融庁長官の命を受け、金融機関のデータベース及びシステムの整備について対応状況を確認する為、立入検査を行っている。この他、円滑な名寄せ処理を確実にする為、各金融機関から順次名寄せデータの提出を求め、機構指定フォーマットに沿って作成されているかを機構のシステムによって検証している。更に、立入検査や名寄せデータのシステム検証で判明した問題点等

を踏まえ、金融機関の要請に応じて研修・助言を行っている。

ペイオフを実施する際の第3の論点は、金融機関破綻後、預金保険機構はどのようにして保険金を支払うのかという問題である。

金融機関が破綻したとき、当該金融機関から土曜日に預金者データが預金保険機構に持ち込まれ、それに基づき名寄せ作業を開始する。作業後、預金保険機構から各預金者に保険金額等を記入した保険金支払通知書・請求書を郵送する。預金者はこの保険金支払請求書を預金保険機構に提出し、請求を行うことにより、保険金の支払いを受けることができる。

保護限度を超える保護対象預金等や保護対象外預金については、破綻金融機関の財産の状況に応じて一部カットされることもあるが、破綻金融機関の資産を処分、回収して得られる破産配当金又は弁済金を受けることができる。但し、預金者が、一般債権者として倒産手続きに参加した場合、弁済金・配当金の受取に相当な時間を要する可能性があるため、預金者の利便性の確保の為、概算払い手続きがある。概算払い額の算式は次の通り。

概算払い額 = 元本 10 百万円を超える部分及び外貨預金とこれらに係る利息 × 概算払い率

預金保険機構が概算払いにより預金者から買取った預金等債権については、預金保険機構は、破綻金融機関の倒産手続きに参加して弁済金・配当金を受け取ることになる。買取った預金等債権の回収額が、買い取りに要した費用を控除しても、概算払い額を超過する場合は、超過額を預金者に追加的に支払う(精算払い)こととなっている。算式は次の通り。

精算払い額 (預金者の追加受取額) = 預金保険機構の回収額 - 買い取りに要した費用 - 概算払い額

預金者が破綻金融機関に対して借入金等を有しているときは、預金者から相殺の意思表示を行うことで、預金等とこれらの債務の相殺が可能である。但し、預金契約によっては預金の満期日が到来していない場合や、預金を担保として破綻金融機関に差し入れている場合、また当該借入金について借入約定等の特約により相殺が禁止されている場合等は相殺ができない。

最後に保険金の支払手続きに重要なことはなにか考えてみたい。第1は、名寄せを正確に行うため金融機関が提供する預金者データは正確かつ信頼の置ける内容であること、第2に、混乱を避けるため可能な限り迅速に払い戻しに応じられる態勢を整備すること、そして第3として、預金保険基金を守るため不当な請求や事務ミスを排除するための策を講じることである。

(5)「マネー・ローンダリング対策」

特定金融情報室は、日本版FIU (Financial Intelligence Unit) として、金融機関から届け出られた疑わしい取引情報の分析等を行うことにより、日本のマネー・ローンダリング対策及びテロ資金対策の一翼を担っている。現在、モンゴルにおいては、FIUの設立準備段階と聞いている。そこで、今回は、特定金融情報室のこれまでの経験に照らし、「疑わしい取引情報の質及び量の確保方法」及び「FIU間の国際協力の重要性」に焦点を絞って論じたい。

FIU の役割

マネー・ローンダリング及びテロ資金供与は、健全な経済活動に対する重大な脅威である。各国政府は、国際基準に従ってマネー・ローンダリング対策及びテロ資金対策に取り組まねばならない。国際基準のうち特に重要なのが、金融活動作業部会（FATF：Financial Action Task Force on Money Laundering）が作成した「40の勧告」及び「テロ資金供与に関する9つの特別勧告」である。

このような国際基準に従った取組みとして、多くの国ではFIU（Financial Intelligence Unit：金融情報部門）を設置している。

FIUは、マネー・ローンダリング及びテロ資金関連の金融取引情報を収集・分析し、その結果を法執行機関に提供する単一の政府機関である。その具体的機能は、1)マネー・ローンダリング又はテロ資金供与の疑いがある取引情報（STR：Suspicious Transaction Report）を金融機関から収集し、2)その取引情報を分析した上、3)その分析結果を捜査・調査の端緒情報として法執行機関に提供することである。

このように、FIUは、疑わしい取引情報を分析し、その分析結果を法執行機関に提供することによって、マネー・ローンダリング対策及びテロ資金対策において重要な役割を担っている。

FIUが分析対象とするマネー・ローンダリング、テロ資金供与やその関連犯罪の実態を見ると、合法的な経済活動同様、その犯罪活動や犯罪収益の動きはボーダーレスとなっている。そのため、マネー・ローンダリング及びテロ資金の取締りには、各国FIUとの国際的な協力関係が不可欠である。このような観点から、各国FIU相互の情報交換推進を図ることを目的として、エグモント・グループという国

際フォーラムが設立されており、現在、日本を含む94か国・地域が加入している。

日本の FIU の取組み

日本では、2000年2月、金融庁内に日本版FIUとして特定金融情報室（JAFIO：the Japan Financial Intelligence Office）が設置され、現在までに5年以上にわたる運用がなされている。

FIUの運用において重要なのは、金融機関から「質及び量」とともに充実した疑わしい取引情報を収集することである。特定金融情報室の過去5年間の経験上、我々は、金融機関の「意識向上」を図る方策の実施が極めて重要と考える。その方策の一つが、特定金融情報室から金融機関に向けて公表している「疑わしい取引の参考事例」である。この「参考事例」は、金融機関において、個別の取引がマネー・ローンダリング又はテロ資金供与に関連すると疑われるか否かを見分ける際の有効な判断基準となっている。これ以外にも、特定金融情報室は、毎年秋に全国各地で金融機関を対象とした研修会を実施し、マネー・ローンダリング犯罪等の最新の傾向を教示するなどの方策をとり、金融機関側の理解の深化を図っている。このような努力の結果、2000年には7,200件余りだった届出件数が2004年には95,000件余りと急増するとともに、届出の質も向上している。

また、国際協力の観点から、特定金融情報室は、2000年、エグモント・グループに加入した。外国FIUとの情報交換については、日本の法律上、特定金融情報室・相手国FIU間の情報交換覚書等の枠組設定を要するものとされている。特定金融情報室は、現在までに、5ヶ国(英国、ベルギー、韓国、シンガポール及び米国)とこのような覚書を締結しているほか、

複数の国・地域とその締結交渉中である。特定金融情報室のこれまでの経験上、このような枠組を設定する際の最大の障害は、相手国との法制度の相違である。自国と相手国の法制度が著しく異なる場合には、情報交換枠組の内容決定までに長期間の議論を要することがある。

個人預金を扱う15の民間銀行を強制加盟とし、保険料は定率（四半期毎に預金総額の0.5%程度を徴収）で事前調達方式

以上

4．モンゴルの預金保険制度導入計画

モンゴルでは、1998年の金融危機の際、2つの国営商業銀行の破綻直前に政府により例外的にかかる銀行預金を一時全額保護した経緯がある。以降、ほぼ全ての銀行が民営化されたが、国民の間には依然「政府による暗黙の預金保護」が継続しているとの認識がある。

かかる金融危機やモラルハザードを踏まえ、1999年よりモンゴル銀行（監督局）が中心となり預金保険制度導入の調査を開始した。近年の預金残高の急増や民営化後の銀行の財務体質の改善を受け、金融安定化および個人預金者保護を目的とした預金保険法の草案を国際機関等からの各種助言を得て2004年末に作成し、今後関係省庁（財務省、法務省）や議会での議論や承認手続を経て、2006年初旬には預金保険基金を設立する予定である。

預金保険法案の主な概要は以下の通り。

ペイボックス型の独立した預金保険基金（政府及び中銀による共同出資）を設立
各種個人預金（普通・定期・当座預金や外貨預金を含む）を付保対象とした定額保護（保護上限は1預金者1行あたり1～3百万トグログ（約800～2,500ドル）の間で調整中）

「早期警告システム」に関するコンファレンス

西垣 裕¹

目 次

- 1．はじめに
- 2．コンファレンス内容
- 3．預金保険機構からの発表
- 4．発言内容の紹介
 - (1)「早期警告システム」の概観
 - (2)「早期警告システム」の具体例 台湾

¹ 預金保険機構調査室長（e-mail: yutaka-nishigaki@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。

1. はじめに

標記コンファレンスが、5/17(火)～19(木)の日程で、国際預金保険協会(IADI)、欧州復興開発銀行(EBRD)、米国国際開発庁(USAID)、カザフスタン預金保険基金の共催でカザフスタンにて開催された(カザフスタンの預金保険の概要についてはBOX参照)。預金保険機構にも参加依頼があり講師を1名派遣した。以下、同コンファレンスの概要を報告する。

同コンファレンスの目的は、預金保険機構の立ち上げを計画している国、あるいは立ち上げ後間もなく、セーフティネットの強化を図っている国への参考となる事例を提供するとともに、預金保険先進国間においても、新BIS規制の導入など金融環境の変化に備え、万全を期すとの観点から、各国の取組において参考となる事例を交換するといった点にある。

参加者は世界29カ国・地域から58名、カザフスタン国内から33名の合計91名に上った。詳細は以下のとおりであるが、EBRDが共催者であったことから多くの東欧中央アジア諸国からの参加があった。また、USAIDが共催者となった米国からは連邦預金保険公社(FDIC)

からの出席者に加え、ニューヨーク連銀(NYFED)、米国財務省からも出席があった。これら約90名の出席者のうち約30名がプレゼンテーションを行った。

(BOX) カザフスタンの預金保険について

カザフスタン預金保険基金は1999年に設立。預金取扱銀行の加盟が強制的になったのは2004年1月から。預金は金融機関毎に一人40万テング(約35万円)まで保護される。保険料は、一定料率であり、新規加盟先からは一定期間0.25%、その他からは0.16%を徴収している。現時点ではまだ準備が整っていないが、可変保険料率を目指している。預金保険基金発足時の職員は、中央銀行の職員が中心となったため、中央銀行の影響が強い。中央銀行の建物に所在しているが、同じ建物には、金融監督庁と財務省も所在しており、セーフティネットプレイヤーが全て同じ建物に入っている。

<コンファレンス参加者の内訳>

カザフスタンの金融関係(33名:カザフスタン預金保険基金、中央銀行、金融監督庁、民間銀行)

東欧・中央アジアの預金保険関係(13カ国30名:ロシア、ウクライナ、トルコ、アルメニア、ポーランド、チェコ、モルドバ、タジキスタン、アゼルバイジャン、キルギスタン、モンゴル、ウズベキスタン、グルジア)

預金保険先進国(8カ国14名:米国、カナダ、日本、韓国、台湾、スウェーデン、フランス、インド)

国際機関(4団体5名:EBRD、BIS、USAID、IADI)

その他(4カ国9名:ヨルダン、タンザニア、ジンバブエ、マレーシア)

2. コンファレンス内容

コンファレンスは3日間にわたり、10のセッションに分けて行われた。各セッションは、司会者1名、発表者2～4名で構成され、それぞれ1時間～2時間半にわたり行われた。各セッションの内容は以下の通りである（カッコ内は司会者、発言者の母体）。

セッション1

金融システム安全網への信頼確保

旧共産圏の移行経済の金融システムの発展段階を整理し、実例をもとにセーフティネット整備の重要性を説明（カザフスタン中央銀行、EBRD）。

セッション2

信頼維持における預金保険の役割

保険料の徴収・支払だけを行う預金保険（ペイボックス型）から広範な機能を有する預金保険（リスクミニマイザー型）までを整理し預金保険のあり方を紹介（台湾預金保険公社、カザフスタン預金保険基金、米国連邦預金保険公社）。

セッション3

効果的なガバナンスとセーフティネットプレイヤー間の相互関係

金融システムのおかれた状況によって預金保険の機能が如何に対応すべきか、他のセーフティネットプレイヤーとの関係は如何にあるべきかについて検討（ウクライナ預金保険基金、日本預金保険機構、韓国預金保険機構）。

セッション4

健全な規制を通じた銀行破綻コストの最小化

金融監督のあり方について、監督サイド、銀行サイド、会計士サイドから意見を交換（米

国財務省、カザフスタン金融監督庁、カザフスタン民間銀行、デロイト・トウシュ）。

セッション5

金融システム安全網に不可欠な要素としての早期警告システム

早期警告システム（EWS）の類型化と現在の発展状況を整理し、具体的な例として台湾のEWSの紹介と可変料率決定への利用状況を紹介（トルコ預金保険基金、米国財務省、台湾預金保険公社）。

セッション6

銀行のリスク評価と管理手段としての可変料率

可変料率採用国から料率の決定手法等について紹介（スウェーデン預金保護議会、フランス預金保護基金、カナダ預金保険公社）。

セッション7

新BISと預金保険に関連する事項

新BISの概要説明と格付会社が存在しない国における新BIS採用の困難さ等を紹介（米国預金保険公社、BIS、アルメニア中央銀行）。

セッション8

早期介入と破綻処理発動の仕組み

金融システムの安定性を確保するとともに処理コストを抑える観点から迅速な破綻処理の重要性を指摘し、早期是正措置を採用している国の実例を紹介（スウェーデン預金保護議会、国際預金保険協会、米国預金保険公社、カナダ預金保険公社、フランス預金保護基金）。

セッション9

破綻金融機関の効率的な処理

破綻金融機関処理の各国手法を紹介（カザフスタン預金保険基金、米国財務省、トルコ預金保険基金、ポーランド預金保護基金）。

セッション10

コンティンジェンシープラン

金融機関が取組んでいるコンティンジェンシープラン（危機対応計画）の概観と、預金保険における同様の取組の必要性の指摘（国際預金保険協会）。

3．預金保険機構からの発表

預金保険機構は、上記のセッション3（効果的なガバナンスとセーフティネットプレイヤー間の相互関係）において、金融環境変化時における預金保険運営の変化とセーフティネットプレイヤー間の関係についての説明を求められた。当機構からの参加者は、個人の見解として、わが国の金融危機のレビュー、

金融危機下での当機構の陣容・機能の拡充、監督当局間の変化、平時モード移行に際しての課題等を紹介した。この中でも、危機対応前には15名程度であった当機構の職員数が短期間の内に400名を越える陣容に拡大しかつ有効に機能した点が、預金保険機構を小規模な陣営で設立してから間もない東中欧諸国を中心とした出席者からの関心を集めた。

4．発言内容の紹介

上記10のセッションは、相互に関連するものもあれば、独立しているものもあり、全体としては、広範なテーマを扱った意欲的なコンファレンスとなった。ここでは、全てに付言することは止め、コンファレンスのテーマでもある「早期警告システム」(Early Warning System) に絞り、その発表内容を以下に簡単に紹介する（個々の発表内容は国際預金保険協会のホームページ <http://www.iadi.org/> にて

参照可能）。

（1）「早期警告システム」の概観²

（「早期警告システム」とは）

統計的手法等を利用して金融機関の脆弱化や経営悪化を事前に関知し、問題を早期に是正し、場合によっては、システミックリスクの発生を防ぐために、問題金融機関をシステムから退出させるなどの目的で利用される手法は、一般的に「早期警告システム」(Early Warning System) と呼ぶことが出来る。多くの場合は、金融当局により、開発・使用され、こうした手法の試算結果に基づき、注意を要する金融機関に対しては、追加的なレポートの提出、追加的な規制を課すほか、検査の頻度を高めたり、そのタイミングを早めたりすることにも利用される。

（「早期警告システム」の種類）

「早期警告システム」は、その国の金融システムの複雑性や国際化の進展度合等の状況や歴史的な経緯により、大きく異なっているが、これらは大きく 評定推測モデル、破綻予測モデル、期待損失推測モデル、その他のモデルに区分することが出来る。

どのシステムが優れているかは一概には言えず、それぞれに長所短所がある。さらに、金融機関の破綻がほとんど発生してこなかった国では、破綻予測モデルを構築することは困難であり、期待損失推測モデルなど他のモデルを選択せざるを得ないといった事情もあ

2 米国財務省のMr. Paul A. Leonovichのスピーチを基に構成した。また、Ranjana Sahajwala and Paul Van den Bergh, “Supervisory Risk Assessment and Early Warning Systems” (2000) BIS Working Paperを参照した。

る。この他、各国が必ずしも一つのモデルに専念しているわけではなく、同時にいくつかの手法を同一のあるいは複数の金融当局が用いている例もある。以下では4つの区分それぞれにつき主要国の例を紹介しつつ内容を掘り下げて説明してみる。

評定推測モデル

米国連銀のSEERモデル

(System to Estimate Examination Ratings)

オンライン検査でのCAMELS評定を48種類の財務・非財務データと比較し、データ分析からの評価とCAMELS評定が大きく異なる金融機関については、検査官にさらなる検査を実施させる。なお、CAMELS評定とは米国で開発され、他国でも利用されている金融機関を評価する手法で、CAMELSの各文字に対応する 資本 (Capital) 資産内容 (Asset) 経営 (Management) 収益力 (Earnings) 流動性 (Liquidity) 市場リスクへの感応性 (Sensitivity to the market risk) の各項目につき、5段階の評価を行い、これらを基に総合評定を下すものである。

米国預金保険公社のSCORモデル

(Statistical CAMELS Off-site Rating)

米国預金保険公社 (FDIC) が使用しているモデルで、金融機関からの四半期毎の報告データを用いて、前述のオンライン検査で下されたCAMELS評定が、今後、低下する可能性があるかどうかを統計的に推測するモデルである。CAMELSの項目毎に推測を行い、予め定められた限界点を超える推測結果が出た場合には、一段と詳細な評価を行うこととなっている。

破綻予測モデル

破綻予測モデルの主流は、説明対象が破綻するかどうかの2者択一であり、ロジット分析を利用したものであるが、これに加えて、説明変数が破綻に影響する特性を任視する分析としてTrait Recognition Analysisの手法を用いたモデルも存在する。最近のモデル進化の方向性としては、破綻までに要する期間を明示的に捉える点がある。すなわち、予め定めた期間内に破綻に陥る統計的確率はどれだけであるかというかたちで推計がなされるモデルが構築されてきている。

米国連銀のSEERモデル

(System to Estimate Examination Ratings)

前述のモデルと一緒に、同モデルでは評定の推測に加え、金融機関からの四半期毎の報告等を基に、金融機関が2年以内に破綻ないしは危機的な過小資本状態に陥る可能性を0%から100%の間で推測することも行っている。

米国通貨監督庁の銀行計算機モデル

(Bank Calculator Model)

地域経済データをも利用して、ポートフォリオリスク、オペレーショナルリスク、環境リスクを含めて金融機関に関わるリスクを推測し、注意を要する金融機関を特定するモデルである。

期待損失推測モデル

期待損失推測モデルは、一定の期間に、信用ポートフォリオに生じる可能性がある損失を推計するものであり、破綻推測モデルでは不十分なデータを補完する要素もある。また、データの信頼性や、過去の破綻事例の少なさ

から破綻推測モデルを構築できない国において利用される例がみられる。

フランス銀行委員会のSAABAモデル

(Support System for Banking Analysis Model)

3年間に生じ得る損失を推計するモデル。ポートフォリオ内の各貸出について不良化する可能性を吟味し、引当金、内部留保の水準を勘案したうえで、推測される。その上で、8%の自己資本比率規制に抵触する可能性のある金融機関に対しては、監督が強化される。

その他のモデル

米国FDICのGMSモデル

(Growth Monitoring System)

成長に伴って生じる貸出、銀行経営におけるリスクを推測するモデル。

英国のTRAMモデル

(Trigger Adjustment Mechanism)

非定量的な要素をモデルに組み込んだ分析。

(2) 「早期警告システム」の具体例

台湾³

「早期警告システム」の目的

「早期警告システム」の目的としては以下の6点があげられる。

- ・ 早期の段階で問題の兆候を見つけ対応する
- ・ 検査の優先順位、範囲、頻度を決定する
- ・ 可変保険料率のための複合評価を付与する
- ・ 金融機関との相互あるいは内部的な経営ツールとして機能する
- ・ 「遅すぎ」になる前に早期介入を行う

・ 預金保険にとっての効果的なリスク最小化に資する

「早期警告システム」の構成

「早期警告システム」は、検査情報、コールレポート情報、インターネット提出情報、会計士分析情報を利用し、それぞれのカテゴリーの情報を数値化する4つのサブシステムから構成されている。

検査情報は、米国のCAMELSに倣ったCAMELSO (最後のOはOtherの頭文字)を利用している。またコールレポート情報は全加盟先である400弱の金融機関から入手し、これを元に検査情報からManagement評価を除いたCAELSOを推計している。

「早期警告システム」と可変保険料率

台湾では1999年から、金融機関のリスクに応じて異なる料率を適用する可変保険料率制を実施しているが、金融機関のリスクを図るファクターとして、「早期警告システム」によって算出される複合評価が活用されている。複合評価はA(最良)~E(要注意)の5段階でなされ、理論的には正規分布するよう設計されている。実際には、Eに向けてテールが長い形に多少歪んでいる。

以上

3 台湾預金保険公社のMr. William Suのスピーチを基に構成した。

2005年10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
新有楽町ビルディング内
電話 03(3212)6030(代表)
FAX 03(3212)6085
HP <http://www.dic.go.jp>