

預金保険研究

2006年11月

目次

バブルの原因再考(下).....	1
FDIRA(連邦預金保険改革法)後の 米国預金保険制度.....	17
平成金融危機と反社会的勢力.....	45
諸外国における休眠預金の 一元的管理について.....	57
DICJ ラウンドテーブルの 模様について.....	71
国際預金保険協会/アジア地域委員会 リサーチ小委員会 報告(2) 「預金保険基金の流動性の確保及び 維持について(仮訳)」.....	87

預金保険研究の執筆は、預金保険機構役職員が個人の資格で行ったもの、あるいは外部寄稿に寄るものであり、見解や意見にわたる部分は執筆者個人に属し、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(下)

楠 壽晴¹

目 次

バブルの原因再考(上)²

1. はじめに
2. バブルの発生・拡大の原因を考える視点
3. 企業・個人による不動産等への投資・投機の急増
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

バブルの原因再考(下)

5. 金融機関監督行政の機能不全
6. おわりに

¹ 前預金保険機構総務部長、現在は京都大学公共政策大学院教授。本稿は、筆者が同大学院で2006年度前期に担当したケーススタディ金融政策(事例研究)での院生諸氏との討議を参考に執筆したものであり、意見にわたる部分は筆者個人に属し、預金保険機構の見解を示すものではない。

² バブルの原因再考(上)は、預金保険研究(第五号)2005年10月刊行に所収(<http://www.dic.go.jp/kenkyu/2005/5-2.pdf>)。以下本文中で参照している部分では、(上)と略称する。

5. 金融機関監督行政の機能不全

(1) 金融機関の財テク融資と 金融機関監督行政

金融機関監督行政の目的

バブルの原因について、バブルの原因再考(上)では、企業・個人の不動産等への投資・投機の急増、金融機関による不動産等への投資・投機資金の積極融資について見てきた。次に、金融機関による企業・個人の投資・投機資金への積極融資を、当時の大蔵省を中心とする金融機関監督当局が何故有効に制御できなかったのか、当時の金融機関監督行政について検討したい。

銀行法は第 1 条において、銀行業務の公共性にかんがみ、信用秩序の維持、預金者の保護、金融の円滑の三点を追及すべき目的と規定し、銀行業を免許制とするとともに銀行に対する広汎な監督権限を政府に付与している。銀行に対する現在の監督当局は内閣総理大臣(金融庁)であり、バブル期を含め 1998 年 6 月の金融監督庁発足までは大蔵大臣(大蔵省)である。信用秩序の維持、預金者の保護、金融の円滑の三点の目的を達成する上で前提となるのは金融機関経営の健全性であることから、金融機関監督行政においては金融機関の経営状況を常に注視し、その経営の健全性を確保することが監督当局の重要な責務とされる。

金融機関による不動産等への投資・投機資金の積極融資、即ち財テク融資がバブルを大きく拡大させ、バブル崩壊後はそれら融資の多くが不良債権となった。不良債権の増大により金融機関経営は著しく悪化、信用秩序は大きく揺らぎ金融システム不安となり、多くの金融機関が経営破綻に至った。そして預金

者の保護のため巨額の公的資金が投入され、貸し渋り問題に象徴されるように金融の円滑は阻害され、金融問題が日本経済再生の桎梏となった。

金融機関経営の健全性が失われた結果、信用秩序の維持、預金者の保護、金融の円滑という銀行法の三点の目的が達成されるどころかすべてに大問題が生じたわけであり、当時の金融機関監督行政は機能不全や「監督当局の失敗」³などの「批判の対象から免れることはできない」⁴。

護送船団行政と金融機関の 財テク融資

金融機関監督行政に金融制度等の企画立案も含めた当時の金融行政は護送船団行政として知られているが、護送船団行政においては信用秩序維持の観点から金融機関の経営破綻防止が最重要課題の一つとされ、金融機関の

³ 大蔵省の金融機関監督行政については、バブル崩壊後の不良債権処理や金融機関の破綻処理などに関連して先送り、不透明など数多くの厳しい批判がなされ、それが金融監督庁発足などの大蔵省改革の大きな原因となったが、バブルの発生・拡大と金融機関監督行政との関連についての論考は必ずしも多くは無いようである。

「平成バブルの研究 上」(村松岐夫・奥野正寛編、東洋経済新報社 2002 年)所収の岡崎哲二、星岳雄両氏の論文「1980 年代の銀行経営 戦略・組織・ガバナンス」は「9. 監督当局の失敗」(351～354 頁)で、当時の大蔵省銀行局の監督・検査行政について 4 頁に亘り分析している。

⁴ 「利を見て義を思う 三重野康の金融政策講義」(三重野康著、中央公論社 1999 年、207 頁)で、バブル期の日本銀行の金融政策について日本銀行副総裁・総裁であった三重野康氏は、「当時にとっては、長期にわたる金融緩和はある程度必然性あるいは妥当性があったとみるべきであるが、その結果、副作用(副作用というには余りに大きい)としてバブル発生に手を貸したことも否定できない。政策は結果で評価される。したがって長期の金融緩和は批判の対象から免れることはできない。悔いも残る。」と述べている。

提供するサービスの商品性、店舗設置などについて、信用秩序の維持に悪影響を与えることのないよう細心の注意が払われるとともに、放漫経営などから例外的に経営が悪化した金融機関については、監督当局により他の金融機関への救済合併などが斡旋された。

バブルの原因との関連で金融行政についてこれまで指摘されているのは、第一に、1980年代の金融行政の中心課題であった金融の自由化が、護送船団行政の手法により信用秩序維持、金融システム安定への配慮や銀行、証券など各業態間の利害調整のため漸進的に行われた結果、預金金利の自由化や大企業の銀行離れにより金融機関の従来のビジネスモデルが揺らぐ一方で、金融機関の証券業務などへの業務展開に限界があった点である(上4(2)参照)。第二は、当時の護送船団行政が金融機関の経営責任を不明確化し、経営における自己責任意識を不徹底なものとしたとの指摘である⁵。

そして護送船団行政の下での漸進的自由化による業務展開の制約や金融機関経営における自己責任意識の不徹底が、バブル期に金融機関が不動産関連融資などの財テク融資にのめり込んで行った一原因として指摘される。

⁵ 当時の監督行政においては、金融機関は経営上の重要事項について事前に監督当局に報告することが慣習化しており、報告未済事項が新聞等で報道された場合は監督当局担当官の不興を買う(「聞いていない」との叱責)ことを覚悟する必要があった。また、現在では金融機関の不祥事について銀行法等に基づく行政処分が当たり前のように行われているが、当時は金融機関に対する行政処分は個別金融機関の信用ひいては信用秩序への悪影響を危惧して差し控えられ、金融機関内の内部処分処理されることが通例であった。このような行政スタイルを「小言行政」と呼ぶこともできよう。

監督当局は財テク融資を何故制御できなかったか

確かにバブルの原因となった金融機関の財テク融資への暴走と、当時の護送船団行政と呼ばれる金融行政にそのような因果関係があったとも考えられるが、もっと端的で単純な疑問は「金融機関監督当局は金融機関の財テク融資を何故制御できなかったか」である⁶。

バブルを拡大させ、バブル崩壊後に不良債権となり金融機関経営を著しく悪化させ、金融システム不安を始めとする諸般の困難な問題を惹起した直接の原因はバブル期の金融機関の財テク融資にあるが、金融機関を監督しその経営を常に注視していた当時の監督当局は、金融機関が財テク融資にのめり込み暴走して行くのを何故制御できなかったのであるうか。

(2) 監督当局の財テク融資についての指導

監督当局は財テク融資についてどのように指導したか

バブル期の金融機関の財テク融資を金融機

⁶ 「財政金融政策の成功と失敗」(黒田東彦著、日本評論社2005年)の「7 1985 - 90 : 『プラザ合意』後の大幅な財政金融緩和」(93頁)で、黒田東彦氏は「エピソードからの教訓」として次のように記述している。「何が間違っていたのでしょうか。まず、第一に、金融行政においては、遅れていた金融自由化を加速させたこと自体は誤ってはいなかったと思われませんが、同時に金融機関に対する監督を強化し、金融機関のガバナンスを強める方策を採らなかったのは明らかに間違いでした。とくに、金融機関が不動産、建設、ノンバンクという三業種に異常な貸し付けを行っていたとき、もっと早めに警告なり規制なりを出すべきだったといえましょう。それでもバブルを完全に回避することはできなかったかもしれません。東京が世界一の金融センターになるとか、『ジャパン・アズ・ナンバーワン』とかいう幻想が世の中を覆っていたからです。しかし、あれほど巨大なバブルになることは防げたのではないのでしょうか。」

関監督当局が何故制御できなかったかについては、第一に、監督当局が財テク融資について当時どのように考え、金融機関にどのように指導していたかが問題となる。

バブル期に多くの金融機関や銀行マンが財テク融資について、リスクの小さい儲かる融資と思い込んでいたことについては前述した((上)4(4)参照)が、それでは当時の監督当局である大蔵省は財テク融資についてどのように考え、金融機関をどう指導していたのだろうか。

金融機関の財テク融資についての大蔵省の指導としては、1990年3月の不動産融資総量規制通達が有名であり、金融機関に対する指導内容も総量規制の前と後とでは大きく異なるが、大蔵省はプラザ合意前の1985年7月に早くも「土地関連融資の取扱いについて」と題する事務連絡を金融機関に発出し、その後も地価高騰の継続や高騰地域の拡大に対応し1986年4月、1986年12月、1987年10月、1989年10月に土地関連融資の取扱いについての通達(銀行局長通達)を逐次発出している。

これらの通達において注目すべきは、岡崎哲二、星岳雄両氏が指摘しているように、「大蔵省は早くから金融機関の不動産関連融資に関心を払ったとはいえ、その際の主な関心は銀行の資産内容ではなく、地価の抑制にあった」³ことである。確かに1985年7月事務連絡の「最近における都心部商業地の地価動向等に鑑み、地価の高騰する地域での著しく適正を欠く価格による土地取引や投機的な土地取引を助長しないよう配慮されたく」や、1986年4月通達の「金融機関におかれては…いやしくも投機的な土地取引の助長等の社会的批判を招かないよう十分配慮する必要があると考える」との文言に表れているように、大蔵

省の不動産融資についての金融機関指導の基本的考え方は、あくまでも地価高騰問題への対応としての投機的な土地取引等に係る融資の自粛であった。

大蔵省が不動産関連融資について、金融機関や銀行マンと同様にローリスクの儲かる融資とまで考えていたかどうかは別として、不動産等への投資・投機資金の融資が金融機関経営にとってハイリスクであり問題であるとも考えられていなかったようであり、土地関連融資が将来不良債権化し、金融機関経営の健全性を損なう危険性があるので抑制すべきとの考え方は、一連の通達の文面上には見られない。

監督当局の指導により不動産関連融資は何故抑制されなかったか

問題の第二は、監督当局である大蔵省の指導により金融機関の不動産関連融資は抑制されたかである。上述のように監督当局である大蔵省が金融機関の土地関連融資について指導したのは金融機関経営の健全性確保のためではなく、地価高騰問題への対応のためであった。岡崎哲二、星岳雄両氏は「目的は異なっても、大蔵省の指導によって銀行の不動産関連融資が抑制されれば、銀行資産の不健全化の抑止も結果として達成できたはずである。しかし現実には、大蔵省の指導は実効的ではなかった。」と議論を展開される。

確かに、通達を契機として不動産関連融資が抑制されていれば、金融機関経営の健全性が損なわれることはなく、またそもそもバブルは発生していなかったかもしれないし、発生したとしてもあのような規模にまで拡大することはなかったと考えられる。大蔵省の指導により不動産関連融資は何故抑制されなか

ったのであろうか。

この点について岡崎哲二、星岳雄両氏は、「その理由として考えられるのは、一連の銀行の行動の出発点にあった金融自由化である。戦後、長期にわたって大蔵省の銀行に対する行政指導が実効的であった背景には、Aoki、Murdock、and Okuno Fujiwara [1997] が『状況依存型レント(contingent rents)』という概念を用いて論じているように、大蔵省が規制レントの配分に対する裁量権を持っていたという事情があったと考えられる。自由化による規制レントの縮小は、大蔵省の銀行に対する影響力の根拠を失わせたであろう。」と説明している。

このような見解は経済学の観点からの一つの見方であろうが、両氏の主張が「大蔵省の金融機関に対する影響力の低下から金融機関が通達を遵守しなかったため、大蔵省の指導により不動産関連融資は抑制されなかった」との意味であるのであれば、そのような主張には次の疑問がある。

第一に、大蔵省の金融機関に対する影響力であるが、金融の自由化の進展により規制レントは縮小しつつあるとしても、金融機関監督当局としての銀行法等に基づく広汎な監督権限、当時の金融行政の重要課題であり将来の金融機関経営に重大な影響を与える金融自由化についての大蔵省の裁量権等から見て、1980年代後半に大蔵省の銀行に対する影響力が低下していたと考えることには無理がある⁷。

⁷ 「元役員が見た長銀破綻」(箭内昇著、文藝春秋社1999年、263頁)で箭内昇氏は、「70年代の銀行は一店舗でも多く支店を出したかった。80年代は金利自由化が進む中で少しでも有利な新商品を出したかった。そして90年代は業態の垣根が低くなる中で証券子会社などの多角化が最重要課題だった。それらの許認可はすべて大蔵省の一存で決まった。そのため、銀行は大蔵対策に全力を挙げる一方で同業との

第二に、金融機関の通達遵守であるが、地価高騰が大きな社会問題となり金融機関の不動産関連融資がその一因と指摘される、監督当局より不動産関連融資について繰り返し通達が発出される、また通達の遵守状況などについて監督当局が特別ヒアリングや検査で目を光らせている、そのような状況の下で免許会社である金融機関が監督当局からの通達による指導を遵守しないとは考え難い。

それでは、通達が遵守されたにもかかわらず不動産関連融資が抑制されなかったのは何故であろうか。それは大蔵省が通達で金融機関に対し要請しているのが、1990年3月通達での不動産融資総量規制導入までは、量的な「不動産関連融資の抑制」ではなく、融資の質、内容に着目した「投機的な土地取引等に係る融資の排除(自粛)」であったことによる⁸。そして融資の排除(自粛)の対象となる「投機的な土地取引等」は「著しく適正を欠く価格による土地取引」や、有効かつ適切な土地利用が図られないまま短期間に当該土地の転売を行う等の「投機的な土地取引」であるとされた。

従って、土地取引が通達の「投機的な土地取引等」に当たらない場合は排除(自粛)の対象ではなく、金融機関が不動産関連の融資を行っても通達違反とはならない。金融機関や銀行マンが目の前の融資案件を実現するため通達違反とならないよう種々工夫を行ったことも勿論あったであろうし、「投機的な土地取引

結束を強め、反面仲間の抜け駆けを抑えてきたのである。」と述べている。

⁸ 1989年12月8日の参議院土地問題等に関する特別委員会で村沢牧議員の質問に対し大蔵省の土田正顕銀行局長(当時)は、「土地関連融資のすべてが問題であるということではございませんので、私どもは投機的な土地取引等に係る不適切な融資を厳しく排除するということを目標にいたしております。」と答弁している。

等」の定義、線引きが適切であったかという問題もあるが、いずれにしても不動産関連融資自体の量的抑制は不動産融資総量規制の導入までは金融機関に対して要請されていない。このような事情から通達は遵守されたが、不動産関連融資は抑制されず、引き続き増加して行ったのである(不動産関連融資の計数については(上)4(4)参照)。

大蔵省は不動産融資総量規制を導入した1990年3月の通達において、それまでの指導を総括し、「金融機関の土地関連融資については、かねてより通達の発出、特別ヒアリングの実施等を通じ、投機的な土地取引等に係る融資を厳に排除するよう求めてきたところであり、この結果、既に各金融機関において着実に指導の趣旨が浸透してきているが、金融機関の土地関連融資の伸び自体は、土地取引等に関連した根強い資金需要を映じ、概して総貸出の伸びを上回っている。」と記述しているが、このような総括は上述の事情を反映したものである。

監督当局の指導の考え方

それでは第三の問題として、地価高騰が大きき社会問題となり金融機関の不動産関連融資に対する各方面からの非難が強まる中、1990年3月の不動産融資総量規制導入までは、監督当局である大蔵省の金融機関に対する指導が投機的な土地取引等に係る融資の排除(自粛)に限定されていたのは何故であろうか。その理由、監督当局の指導の考え方を、当時の国会での議論などを手掛かりとして探してみたい。

まず、第一に挙げられるのは、金融機関の融資判断に行政介入することについての自制である。1990年3月の国会での質疑で橋本龍

太郎大蔵大臣(当時)は、「金融に対して政府が介入できるのは、その法的な権限の中で、それを越えるわけにはまいりません。」「我々は自由主義経済体制の中に生きております。そして、企業はそれぞれの倫理を守りながらも、その企業としての方針においてそれぞれの経営がなされているわけであります。そして、国の権限が一定以上企業の活動を制約することが、私は本質的にいいことだとは思いません。本来、それぞれの企業の倫理の中において自由競争というものは行われるべきものだと思っております。」と答弁している⁹。

第二は、プラザ合意後の経済運営での重要課題である内需拡大の要請、内需主導型経済への転換への配慮である。1989年12月の国会質疑での大蔵省土田正顕銀行局長(当時)の答弁「土地関連融資のすべてが問題であるということではございませんので、住宅、民生活関連、その他の内需に必要な資金、その円滑な供給はこれを確保してまいる必要があるわけでございます。しかし他方、投機的な土地取引等に係る不適切な融資は、これを厳しく排除するという必要があるわけでございます。」は、内需拡大の要請への配慮を良く示し

⁹ 不動産融資総量規制通達が出された翌日の1990年3月28日の衆議院大蔵委員会での富塚三夫議員の質問に対する答弁。

「金融行政の敗因」(西村吉正著、文春新書1999年、72頁)で、当時大蔵省銀行局審議官の西村吉正氏は、「世間の印象とは違うかもしれないが、近年における金融行政は、個別部門への資金配分にまで行政が介入することについては消極的である。特に当時は金融界の意気も高く、金融自由化・国際化のムードが高まっていた頃であった。当時はまだ大蔵省の権威は残っていたが、銀行の行動を強権的に規制する措置が素直に受け入れられる雰囲気ではなかった。そのため、...土地融資についてはすでに86年から、強権的行政介入は避けつつ、投機的な土地取引につながるような融資の自粛を求める通達を数次にわたり出している。しかしその効き目はあまりなかった。」と述べている。

ている¹⁰。

第三に、土地政策における金融の位置づけについての監督当局の認識が挙げられる。同じく1990年3月の国会質疑で橋本龍太郎大蔵大臣は、「金融というものもまた税制というものも、土地政策全体の中においては重要な役割を果たすものではありませんが、わき役であるということでありまして、むしろ今まで土地政策全体に対しての国民的な哲学のない中で、わき役が主役のかわりを演じさせられていたところに私は一つの悲劇があった、そのように考えております。」と答弁している。

この橋本大蔵大臣答弁は、マスコミなどで金融機関の不動産関連融資に対し地価高騰の原因として批判が更に高まって行き、大蔵省に対し地価抑制のための金融機関への指導の一層の強化が与野党から強く求められる、ついに大蔵省は不動産融資総量規制の導入に踏み込む、まさにその通達発出の翌日の国会質疑のものであるが、大蔵省の地価高騰問題についての本音のようなものがにじみ出ているように思われる。

更に第四として、当時の地価等の資産価格の高騰がバブルとは考えられていないことに加え、金融機関の不動産関連融資が地価高騰の原因として考えられていないことを挙げなければならない。今でこそ当時の地価高騰などバブルの主要原因の一つとして、金融機関行動の積極化による不動産関連融資の増大が当然のように考えられている(上)2(1)参照)。しかしながら、マスコミなどで地価高騰の原因として金融機関の不動産関連融資を問題視する見方は当時も勿論あったが、監督当局だけでなく政府の公式見解としては、地価高騰の原因として金融機関融資の増大は取り上げ

¹⁰ 脚注8と同じ村沢牧議員の質問に対する答弁。

られていない。

大蔵省が通達で金融機関に対し繰り返し要請したのは「不動産関連融資の抑制」ではなく、「投機的な土地取引等に係る融資の排除(自粛)」であった。また、大蔵省が金融機関に通達を発出する前に、国土庁から大蔵省に対し金融機関への指導要請があるのが通例であるが、最初の1985年7月の要請で国土庁は、「土地取引に関連する金融についても地価の高騰する地域での著しく適正を欠く価格による土地取引や投機的な土地取引を助長しないよう配慮する必要があると考える」とその考え方を示している。その後もこの考え方に変更はなく、土地白書においても金融機関の不動産関連融資が地価高騰の原因であるとの考え方は取られていない¹¹。

¹¹ バブル最盛期の1990年版土地白書では地価高騰の原因について次のように記述し、金融緩和に言及しつつも金融機関の不動産関連融資については言及していない。

「東京の中心商業地に端を発した今回の地価上昇は、都心部の住宅地、東京の周辺地域に波及し、さらには大阪圏、名古屋圏でも上昇が生じ、最近では、地方においても地価上昇がみられる都市が増加するなど、地方に波及しながら、持続的に上昇傾向が続いている。このような状況の端緒となった昭和58年頃から62年頃までの東京圏の地価上昇は、(1)都心部等における事務所ビル需要の急激な増大、(2)都心部等の業務地化に伴う住宅地の買換え需要の増大、(3)これらの需要増大を見込んだ投機的取引等が、金融の緩和状況等を背景として、複合的に影響して生じたものと考えられる。

また、地価上昇の波及の基本的な構造は、いずれの地域においても概ね次のようなものと考えられる。すなわち、景気拡大と金融緩和状況の中で、商業地需要が増大するとともに将来の地価上昇を期待した投機的需要を含めた投資需要が増大することにより、まず中心商業地において地価上昇が生じる。このような地価上昇によって実需者に買い急ぎ心理が生じ、あるいは投機目的も加わることによって需要がさらに増大する。また、地価上昇自体が土地取得能力の増大をもたらす、それがまた地価上昇をもたらすという循環構造も生じる。このような中心部の上昇により中心部の地価水準が実需者の取得能力を超え、中心部の取引が減少するとともに、買換え需要の増大、交通機関の整備による通勤圏、商圏等の拡大と

監督当局の金融機関に対する指導が、投機的土地取引等に係る融資の排除(自粛)に限定されていた理由、考え方としては以上見てきたように、第一に金融機関の融資判断に行政介入することへの自制、第二に当時の経済運営上の重要課題である内需拡大の要請、内需主導型経済への転換への配慮が挙げられる。これらがいわば表向きの理由、考え方とすれば、第三の土地政策における金融の位置づけについての監督当局としての認識が内心の思い、本音としてあり、更に表向きの理由、内心の思いの両方の根底に、第四の当時の資産価格高騰がバブルと考えられず、また金融機関の不動産関連融資が地価高騰の原因としてそもそも考えられていないことがあるのではないか。

不動産融資総量規制の考え方

金融機関監督当局である大蔵省は1990年3月、地価上昇の地方への波及の強まり、金融機関の土地関連融資の伸びが総貸出しの伸びを上回る状態の継続などから、不動産融資総量規制導入へと金融機関に対する指導を一步踏み出す。新たな不動産融資総量規制ではこれまでの指導と異なり、公的な宅地開発機関等向け以外の「不動産業向け貸出」を包括的に対象として「その増勢を総貸出しの増勢以下に抑制する」定量的な数量規制が導入され

も相まって需要が周辺部に拡大することになる。また、周辺部においてもこのように需要が拡大する中で、地価上昇期待により投資需要が増大し、これが地価上昇を増幅させる。」

土地白書の記述に見られるように、当時の政府の公式見解として、金融機関の不動産関連融資が地価高騰の原因として考えられていないのは興味深い。当時の金融機関監督当局に、金融機関融資が地価高騰の一因であると認めることは容認できないとの強い拘りがあったのであろうか。

ることとなった。不動産関連融資の内容に着目し「投機的土地取引等に係る融資」という特定の融資の排除(自粛)を要請する指導から、不動産関連融資自体の総量を抑制する指導への転換である。

そして不動産融資総量規制の導入は、1989年5月からの金融政策での公定歩合の連続的な引き上げ、地価税導入などの税制面での措置と相まって、当時の政治や社会全体の大きな要請であった地価高騰の抑制に極めて大きな効果を発揮し、その指導の実効性の大きさ故に現在では逆に、なぜあれほどまでに徹底してバブル潰しを行ったのかとの批判の対象となっている¹²。それでは、1990年3月の不動産融資総量規制通達の発出により、金融機関監督当局の金融機関に対する指導の考え方も変更されたのであろうか。

第一の金融機関の融資判断への行政介入の自制であるが、総量規制の導入が行政介入の強化であることは間違いないが、それにより金融機関の融資判断への行政介入の自制との考え方が否定、変更されたわけではない。既に引用した国会質疑で橋本龍太郎大蔵大臣は更に、「法的な規制を強化し、法律、条文をもって企業の経営に干渉する手法というものは、決していいことだとは思っておられない。企業の倫理性の中で、それぞれがみずからの行動を律するように国としては指導していくのが本筋であると考えております。」と答弁している。

¹² 「金融行政の敗因」(前掲、73頁)で西村吉正氏は、「なぜもっと早く実施しなかったかとの批判はありうるかもしれない。しかし、なぜあんなことをやったのかとの批判は、あの頃の状況を知る者にとっては理解しにくい。新聞論調にも、『景気に配慮、しり抜けも』(日経)、『地価抑制の効果は疑問』(東京)などの批判はあったが、厳しすぎる措置であるとの批判はなかったように思う。」と述べている。

第二の内需拡大の要請への配慮については、1990年3月通達で「金融機関の土地関連融資については、内需拡大に必要な資金の円滑な供給に引き続き配慮しつつ、…」とその理由を説明しているように、その考え方が引き続き維持されていることは通達の文言上も明らかである。

第三の土地政策における金融の位置づけについての認識は、前述の橋本大蔵大臣答弁自体が総量規制導入の翌日のものであり、また第四の金融機関の不動産関連融資と地価高騰との関連については、不動産関連融資の総量が抑制されることとなったがその理由として通達は、「金融機関の土地関連融資については、…金融面からも地価問題に積極的に対応するため、金融機関の融資全体に対して均衡のとれた水準にすることが望ましいと考える。」と説明しており、また1990年版土地白書も不動産関連融資を地価高騰の原因として認知してはいない¹¹。

以上見たように、監督当局の金融機関に対する指導の考え方は不動産融資総量規制においても引き続き維持されていると考えられるのではないかと。

(3) 金融機関経営の健全性確保の観点から の指導は何故行われなかったのか

これまで1980年代後半のバブル発生・拡大期に、金融機関監督当局が財テク融資、特に不動産関連融資について金融機関に対しどのような指導を行ったか、また監督当局の指導はどのような考え方に基づくものであったのかを見てきた。

上述のように監督当局である大蔵省の不動産関連融資についての指導の基本的考え方は、あくまでも地価高騰問題への対応としての投

機的な土地取引等に係る融資の自粛であった。金融機関に対する指導が地価高騰問題への対応のためであっても、「指導によって銀行の不動産関連融資が抑制されれば、銀行資産の不健全化の抑止も結果として達成できた」であろうが、金融機関監督当局の指導の本筋はやはり金融機関経営の健全性の確保にある。

ここでもう一度本題に戻り、これまでの記述と重複するところも多くなるが、「金融機関監督当局は金融機関の財テク融資を何故制御できなかったか」について、不動産関連融資について「金融機関の健全性確保の観点からの指導は何故行われなかったのか」との問題設定で、「監督当局の失敗」の原因を考えて見たい。

バブルの認識

第一に挙げるべきはやはり、当時の資産価格の上昇をバブルではなく、経済実勢に基づくものと金融機関監督当局も考えていたことであろう。バブルの原因再考(上)において何度も説明したように、1980年代後半の地価など資産価格の高騰を当時の殆どの人が経済実勢に基づくものと考え、いずれしぼんで価格が下落してしまうバブルと考えていなかったが金融機関監督当局もその例外ではなかった。不動産等への投資・投機を行った企業・個人、そのための資金を融資した金融機関、それを制御できなかった監督当局、それらすべての過ちの原因として1980年代後半の資産価格の高騰をバブルと認識できなかったことがある¹³。

¹³ 問題は資産価格の急上昇がバブルかどうかを、どのようにして的確に判断するかである。資産価格の急上昇が経済実勢に基づくものかそれともバブルであるのか、その時点での判断は極めて困難であり、地価について見ても戦後我が国で地価の急上昇は

当時の日本及び日本経済へのみなぎる自信という時代の空気(ムード)は監督当局である大蔵省をも覆っていたであろうし、大蔵省だけが土地神話への信仰を欠いていたとも思えない。いや更に、戦後の日本経済の司令塔を自負していた大蔵省にとって、「欧米に追いつき追い越せ」の明治以来の国是が実現されたように思われた1980年代後半、その高揚感、ユーフォリアは他の組織体以上のものであったであろう。

当時の監督当局の行政官の心境は、「確かに地価高騰は続き、地方にも波及して行ってい

1960年代初め、1972～1973年頃、1980年代後半と3回あったが、急上昇前の水準まで下落しバブルであったことが明瞭なのは今回の1980年代後半だけである。

広汎な企業・個人の投資・投機への参入、投資・投機資金に占める自己資金の割合の低さ、投資・投機対象案件の収益性(利回り)の低さ、金融機関による信用供与の積極化、儲け話への社会全体の熱気といった資産価格の急上昇がバブルであることを示す徴候もあるが、しかしそれでもバブルかどうかの判断は極めて困難と考えられる。

この点について日本銀行金融研究所のレポート(上)脚注5参照は、資産価格の急上昇時、中央銀行は金融政策の運営について二つの異なるリスク(資産価格の上昇が経済実勢に基づくものであるのにバブルと認識し、誤って金融を引き締め潜在成長力を殺してしまう第1種の過誤、資産価格の上昇がバブルであるのに経済実勢に基づくものと誤認し、金融を引き締めず価格上昇の進行を許してしまう第2種の過誤)に直面するとし、「中央銀行が2種類の『統計上の過誤』のいずれを犯す確率が大きいのか、事前には正確には分からない以上、金融政策の判断に当たっては、過誤を犯す確率だけではなく、過誤を犯した場合のコストの相対的な評価が問題となる。日本のバブル期の経験に照らすと、中央銀行としては第2種の過誤は第1種の過誤に比べ致命的になるということを認識することが重要と言える。」と述べている。

崖道で転ぶなら谷側でなく山側にとという実際的な知恵と考えられ、勿論金融機関監督行政にも同様の考え方が成り立つ。今回のバブルの教訓として記憶しておくべき考え方であるが、資産価格の急上昇となるようなブームの最中に過去の経験、知恵を理由として、金融引締めや融資規制を実施することに世論の支持が得られ実際に可能かという問題がある。

る。経済が好調なのは良いが、土地がこんなに高くなってはどうにもならない。いくら都心の官舎に安く住めると羨ましがられても、いつまでも住めるわけではない。大蔵官僚とチャホヤされても、30年余り働いて退職しても、家一軒どころかマンションだって買えない。しかし、これも日本経済の強さの顕れなのだから...。」といった感じであろうか。

金融機関融資の危険性の認識

第二は、金融機関融資の危険性についての認識である。金融機関融資の危険性は二面あり、まず融資が地価高騰の原因、更にはバブルの原因となる危険性であり、次に融資の不良債権化による金融機関経営への危険性、更には国民経済全体にとっての危険性である¹⁴。

前者の危険性であるが、当時の監督当局の金融機関への指導の考え方として、金融機関の不動産関連融資が地価高騰の原因として考えられていなかったことは前述した。後者の危険性は、金融機関経営を常に注視しその経営の健全性確保を責務とする金融機関監督行政にとって何にもまして警戒すべきものであるが、バブルの発生・拡大期、この点についての認識が欠けていた¹⁵。

¹⁴ 日本銀行金融研究所のレポート(上)脚注5参照は、「金融引き締めは何故遅れたか?」との問題設定について次のように総括している。「金融引き締めが何故遅れたかを検討してきたが、そうした個々の議論を一言で総括するとすれば、バブルが崩壊した場合の影響は、バブルの発生・拡大時の影響に比べて非対称的に大きいとの認識が不足していたということになる。バブルの弊害をバブル崩壊後の『後知恵』で整理すると、最大の弊害は...経済の長期停滞をもたらしたことであった。」

¹⁵ 「平成バブルの研究 上」所収の岡崎哲二、星岳雄両氏の論文「1980年代の銀行経営 戦略・組織・ガバナンス」(前掲、353～354頁)では、大蔵省の金融機関検査における不動産関連融資の取り扱いについて「銀行局金融年報」に基づき分析し、「結局、金

経済は絶好調、金融機関は史上最高の好決算を連年続け、世界の金融機関ランキングの上位を邦銀が独占する、金融機関監督当局は更なる地価高騰を何とか抑えるべく金融機関融資についての指導強化に追い回される、そのような中で監督当局に対し、地価高騰がバブルであり、上昇を続けてきた地価が逆に半分に、三分の一にと下落して行き、不動産関連融資の多くが不良債権化し、金融機関経営、更に日本経済までが大きく揺るがされるといった危険性を認識し、金融機関に対し適切な指導を行うことを求めるのは無理があるのだろうか。

また、昭和金融恐慌から今回のバブルまでの間は約 60 年、1980 年代後半のバブルに皆が酔いしれた時、監督当局にとっても昭和金融恐慌の悲惨さは記憶の彼方となり、更には護送船団行政による長期間に亘る金融機関の破綻回避は監督当局の危険性への感受性を摩滅させていたのであるだろうか。不動産関連融資が不良債権化することによる金融機関経営や国民経済への危険性は認識されなかったというより、監督当局の思考から欠落していたというのが実情であったようにも思える。

地価高騰問題への取り組み姿勢

これまで述べてきたように、地価等の資産価格の高騰がバブルとして認識されず、監督当局には不動産関連融資の不良債権化、それによる金融機関経営や国民経済全般に対する危険性の認識が欠如し、また金融機関融資が地価高騰の原因として認識されない、これら

融機関検査による不動産関連融資に対するチェックが行われたのも、不動産価格の低下によって債権の延滞が現実のものとなった 1990 年以降であったといえる。」と結論付けている。

の認識の過ちが、当時の大蔵省の土地政策において金融や税制はわき役であるとの思いとなったのであろう。第三の原因として、このような金融機関監督当局の地価高騰問題への取り組み姿勢を挙げたい。

土地政策において金融や税制はわき役との考え方は、通常の高騰に対する対応であれば適切であったが、地価高騰がバブル、しかも世界史的規模でのバブルという異常現象への対応としては適切なものであり得なかった。企業・個人が地価上昇によるキャピタルゲインを狙って土地投資、土地投機に目の色を変える、金融機関は土地が担保になるのであればいくらかでも融資をする、そのようにして引き起こされた地価高騰への対応としては、金融と税制がまさに主役となるべきであった。

地価など資産価格の高騰に際しては、それがバブルかどうかは別として、金融機関監督当局は、資産価格の急上昇を金融機関監督行政にとっての警戒警報であると認識し、自らの責務である金融機関経営の健全性確保に直結するとともに国民経済全体への脅威として、資産価格の高騰に正面から取組まなければならない¹⁶。

金融機関監督当局の組織体制

最後に、第四として、当時の金融機関監督当局の組織体制に起因する金融機関監督の手薄さや監督手法の遅れの問題を指摘したい。

金融行政は金融制度等の企画立案、監督、

¹⁶ 前述のように金融機関への指導は、局長通達や事務連絡により実施された。局長通達等による指導は前例や慣行に沿ったものであり当時としては当たり前の方式であり、また事柄の重要性から通達は大蔵大臣等への説明が行われ了承を得て発出されたものであろうが、地価高騰問題に対し局長通達で対応するという自体に、ある意味では一つの基本的な問題があったのではないだろうか。

検査に大きく三区分¹⁷でき、現在の金融行政当局である金融庁は総務企画、監督、検査という横割り、機能別の組織体制をとっている。当時の監督当局である大蔵省は銀行、証券、保険といった業種別の縦割りの組織体制をとっており、金融機関担当局(銀行局)は金融機関行政については企画立案、監督、検査のすべてを所掌していた。また、金融機関監督担当課(銀行課、中小金融課)は監督事務だけでなく、BIS 規制やノンバンク規制、金融自由化の一部などの企画立案も担当し、更には金融機関の不祥事処理等では検査的業務を実施する場合もあった。

このような大蔵省の組織体制については後に、コーチがアンパイヤーを兼務している、金融検査が監督行政に従属しているなどの批判が行われるようになる。そのような問題も確かにあろうが監督行政にとって重大なのは、霞ヶ関の本省ではどうしても企画立案が事務の中心となってしまうことである。金融機関監督については、金融機関経営に大きな問題が発生しているような場合は別として、経営の健全性確保のための常日頃からの金融機関経営のモニタリングなどが実際には手薄となりがちなことや、金融機関経営の変化に対応した監督手法の展開が遅れるなどの問題¹⁸が

¹⁷ 金融機関検査は本来、金融機関監督の一部であり、金融行政の区分として監督、検査を別にするのは、理論的には適切ではないが、組織論的には検査は一部局での対応が適切なまとまりのある事務であることから金融行政を、企画立案、検査を除く狭義の監督、検査に三区分している。

¹⁸ 多くの事務を所掌する場合に仕事の優先度を決めるのは、事柄の重要度も勿論あるが処理期限が迫っているかどうか、緊急度の要素が大きい。企画立案事務はスケジュールが明確で緊急度の高いものが多く(もはや先送りできなくなり、取り上げられ動き出している面もある)、関係業界・関係部局との調整に膨大な労力・時間が費やされ、特に法案を国会に提出する場合などは与党対応、国会対応が全ての事務に最優先されることとなる。

あり、このような事情が金融機関に対し健全性確保の観点からの指導が行われなかった一因となったと考えられる。

6. おわりに

バブルの発生・拡大の原因について直接的なヒトとカネの動きに着目し、企業・個人による不動産等への投資・投機の急増、金融機関による不動産等への投資・投機資金の積極融資、金融機関監督行政の機能不全について(上)(下)二回に亘り順次説明してきたが、それをバブル発生・拡大のメカニズムとして示したのが次ページの図である。

バブルの原因として、金融緩和の継続などの経済運営、行け行けドンドンといった時代のムード、銀行の積極融資の三点では「何か腑に落ちない」とバブルの原因再考(上)で述べたが、バブル発生・拡大の基盤や背景として、金融の大幅緩和とその継続という当時の金融状況、また時代の空気(ムード)としての日本と日本経済へのみなぎる自信にやはり注目する必要があろう。

企業・個人による財テクの盛行、金融機関による財テク資金の積極融資は、プラザ合意後の金融の大幅緩和の長期間に亘る継続という金融状況の上に展開されたものであり、当時の企業・個人、金融機関、更には金融機関監督当局、日本社会全体を覆っていた気分(ムード)が、「Japan as No. 1」といった言葉に象徴される日本とりわけ日本経済へのみなぎるまでの自信である。

金融機関監督事務も金融機関の経営問題が抜き差しならない場合などは最優先で取り上げられるが、そうでない場合には実際の事務は、店舗認可等のルーティン事務や個別金融機関の不祥事対応などに限定されることになりがちであった。

図 バブル発生・拡大のメカニズム

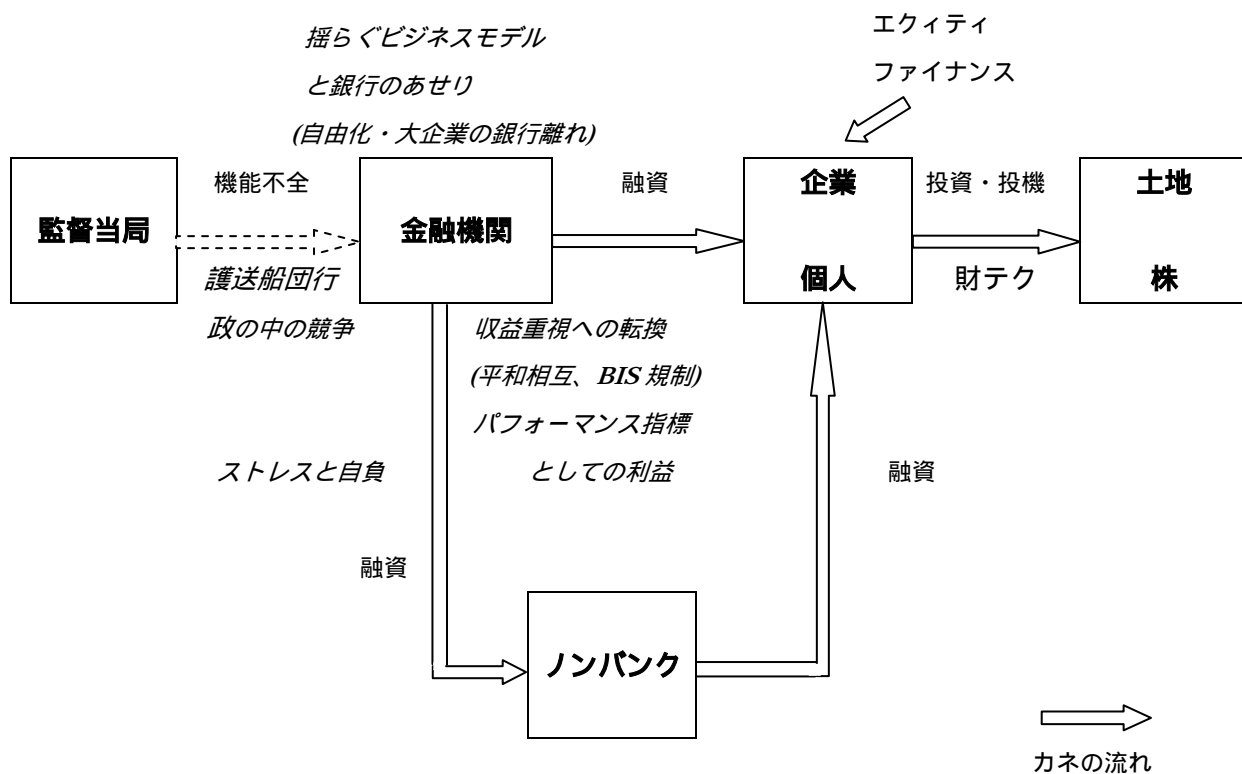
* 時代の空気(ムード)

日本と日本経済へのみなぎる自信

行け行けドンドン ユーフォリア Japan as No.1 「NO」と言える日本

土地神話・土地本位制

財テクの時代



* 金融状況

金融の大幅緩和とその継続

プラザ合意後の円高不況の克服、ブラックマンデーの衝撃からの急速な回復、長期に亘る好況の継続などにより日本と日本経済への自信は膨らみ続け、「21世紀は日本の世紀」もはや欧米に学ぶものは無い」と自信は過信、驕りに変質して行った。また好況が長期化し経済が過熱していく中で、内需振興や国際金融市場安定への配慮からの金融緩和の継続は経済運営でのねじれを拡大して行った。金融の大幅緩和とその継続という肥沃な土壌から栄養分を吸い上げ、日本と日本経済へのみなぎる自信という眩しいばかりの陽光を浴びてバブルは膨張し続けた。

当時の金融状況や時代の空気がバブルの舞台であり背景なら、第一の登場人物は不動産、株式等への投資・投機に目の色を変える企業・個人である。地価はプラザ合意前の1983年頃より東京都心部の商業地を起点として上昇を始めており、株価は1984年初に日経平均株価が10,000円の大台に乗り1989年末まで続く長い上げ相場が始まる。地価や株価の上昇の中、土地や株式で一儲けする企業・個人が現れ始め、周りの企業・個人の欲望を堪らなく刺激する。マスコミ、評論家はこぞって財テクの時代を囃し立てるし、投資・投機のための資金は金融機関やノンバンクが思いのほか簡単に融資してくれる。それどころか金融機関の方から儲け話を持ち込んで来る。このようにして企業・個人による不動産等への投資・投機は急増し、それが更に資産価格を上昇させた。

第二の登場人物は金融機関である。金融機関の発展を支えてきたビジネスモデルは、金融自由化や大企業の銀行離れなどにより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

繰り広げている。金融機関は経営目標を業容拡大から収益重視へと転換して行ったが、そこに住友銀行と平和相互銀行の合併による金融機関の序列への波紋やBIS規制導入の動きが加わり、金融機関や銀行マンの収益競争は大きく加速される。金融機関、店舗、銀行マンそれぞれのパフォーマンスは何にもまして、どれだけ稼いだか、収益を挙げたか、で評価されるようになる。銀行マンとしての自負、激しい競争等からのストレス、収益競争の更なる加速、金融の大幅緩和の長期継続、社会全体にみなぎる自信と熱気、そのような中で金融機関や銀行マンは不動産等の投資・投機資金への財テク融資に暴走して行き、金融機関からの融資がバブルを更に膨らませた。

第三は金融機関監督当局である。資産価格とりわけ地価の高騰は、早くも1985年7月に監督当局である大蔵省に、不動産関連融資について金融機関への指導をさせることとなった。しかしながら、監督当局にとっても地価の上昇はバブルであると判断しえず、また金融機関融資が地価高騰の原因とは考えられない。不動産関連融資の不良債権化やそれによる金融機関経営、国民経済への危険性は監督当局の思考から欠落している。内需拡大の要請への配慮や金融機関の融資判断に行政介入することへの自制を理由に、監督当局の金融機関への指導は投機的土地取引等に係る不動産関連融資の自粛に限定され続け、地価高騰の地方への波及、不動産関連融資増勢の継続から1990年3月に至り監督当局は不動産融資総量規制導入に踏み出すが、その時には既にバブルは膨らみきっていた。

不動産融資総量規制が導入された1990年が、バブルの時代の分水嶺であった。その後、時代はバブルの崩壊へと移り、「失われた10

年」の混迷を経て、今漸くバブルの傷も癒されてきたようで、不良債権問題も大手金融機関を中心に克服され、我が国経済も復調を示すようになり、私たちの生活も落ち着きを取り戻してきた。

バブルの時代の熱狂から15年余りが経過し、我が国の社会や経済の風景も大分変わったようである。バブルの登場人物について見れば、バブル紳士・企業はとうに姿を消し、刑事被告人としての責めを負った者も少なくない。金融機関は、その2割弱もの数が経営破綻で姿を消し、世界ランキングを争った大手金融機関も大きく3グループに集約された。金融監督当局の大蔵省からは金融行政が分離され金融庁の所掌となり、大蔵省は財務省と名前を変えたがバブル時代の遺産である膨大な国の債務処理に今も苦しんでいる。

本稿では1980年代後半のわが国でのバブルの原因について、ヒトとカネの動きに着目し再考してきたが、バブルを引き起すヒトとカネの動きの根源にあるのは、人間の働かずに楽をして金儲けしたいとの欲望であろう。「カネをどこかから借りてきて、チューリップであれ、泡沫会社(バブルカンパニー)の株式であれ、沼地であれ何でも良い、何かに投資する、それが値上がりしさえすれば...、どうして額に汗して、あくせく働く必要があるのか。」

バブルは人間の欲望への、巧妙で大掛かりなトリックである。そして人間の本性というものもそんなに変わるものではなく、またいつか我が国にもバブルが忍び寄ってくる時がある。

ガルブレイスは「バブルの物語」¹⁹の序言で、「私はこの小著を警告の書とするよう特に配慮した。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。のみならず、本書で述べるとおり、予防の働きをする規制は明らかな形では全く存在しないのであって、個人的、公的な警戒心を強く持つこと以外に予防策はありえないのである。」と述べている。

バブルの危機が我が国に再来するのがいつかは予見しようもないが、やがてバブルという言葉も死語となり次のバブルが忍び寄り、人々をあの熱狂に再び巻き込もうとする際、誰かが今回のバブルの苦難を覚えており、強く警報を発しなければならぬが、それは誰であろうか。

以上

¹⁹ 「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)

FDIRA(連邦預金保険改革法)後の米国預金保険制度

西 垣 裕¹

原 和 明²

真 保 智 佳³

目 次

1. これまでの経緯
2. 改革法の主要ポイント
3. 施行規則の制定
4. 改革法後の可変料率と料率水準
 - (1) 可変料率の前提となるリスク区分
 - (2) リスクカテゴリー毎の料率
 - BOX 1** ベース料率の水準
 - (3) リスクカテゴリー I に属する金融機関の料率決定方式
 - (4) その他の変更 (料率賦課ベース・周期等)
5. 改革法後の指定積立比率 (DRR)
 - (1) 新旧の比較と見直しの背景
 - (2) 新方式における **DRR** の役割
 - (3) 新方式下での **DRR**
 - BOX 2** 今後の積立比率のシミュレーション
6. 配当と一回限りの還元
 - (1) 配当
 - (2) 一回限りの還元(**One-time Assessment Credit**)
 - (3) 新方式下での **DRR**

(参考) 金融機関のリスク区分と保険料率の水準

¹ 預金保険機構調査室長(e-mail: yutaka-nishigaki@dic.go.jp)。

² 預金保険機構調査室主任(e-mail: kazuaki-hara@dic.go.jp)。

³ 預金保険機構調査室(e-mail: tomoka-shinpo@dic.go.jp)。

本稿の執筆は個人ら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. これまでの経緯

本年2月8日、連邦預金保険改革法(Federal Deposit Insurance Reform Act of 2005)が大統領の署名によって最終的に成立した(以下、「改革法」という)。同改革法は、主に1991年のFDICIA⁴以来の問題点に対し、FDICが2000年から本格的に是正に取り組んできた結果、漸く成立したものである(詳細は「預金保険研究第6号」を参照⁵)。

改革法成立までの経緯

1991年FDICIA...「可変料率」の導入(結果的に不健全先の料率引上げ)、預金保険基金残高(指定積立比率)と保険料率の硬直的なリンク

1996年DIFA⁶...最小リスク銀行(1A銀行)への料率賦課の禁止(指定積立比率達成時)
⇒料率ゼロの預金保険制度(free deposit insurance)。基金残高による料率の大きな振れ(Rate Cliff)

2000年8月...「オプションズペーパー」の発表(FDIC)による問題提起

2001年4月...「提言ペーパー」の発表(FDIC)による具体的改革案の提示

2006年2月8日...改革法成立(2001-02年会期以来3回目の会期で漸く成立)

⁴ 連邦預金保険公社改善法(Federal Deposit Insurance Corporation Improvement Act)

⁵ 改革をめぐる一連の議論、改革法後の制度等についての詳細はFDICのHP (<http://www.fdic.gov/>) が参考になる。

⁶ 預金保険基金法(Deposit Insurance Funds Act)

2. 改革法の主要ポイント

改革法は9条からなる。主要ポイントは以下の5点である。

二つの基金の統合(第2条)

銀行預金保険基金(BIF)と貯蓄貸付組合保険基金(SAIF)を統合し預金保険基金(DIF)を設立(本年3月末に実施)

付保限度額の見直し(第3条)

年金預金の付保限度額を2.5倍に変更。その他についてもインフレ指数とのインデックス化の制度を導入

料率設定方式の変更(第4条、第6条)

全ての金融機関から保険料徴収(free deposit insurance)の終焉⇒保険料負担の引上げ)

検査格付けと資本充実度を基準とした3×3マトリックスの9カテゴリーを4つのカテゴリーに統合。最小リスクカテゴリーに属する金融機関(9割以上の先)の料率は金融機関毎に決定する可変方式に変更

指定積立比率(DRR⁷)の位置付け変更(第5条)

付保預金残高の1.25%に固定(事実上、料率水準とリンク)されていたDRRを1.15～1.50%の範囲内でFDICが設定する方式に変更(料率とのリンクがなくなり、シグナル機能中心に)

「配当」と「一回限りの還元」の導入(第7条)

⁷ Designated Reserve Ratioの略。預金保険基金残高の付保対象預金残高に対する割合。

保険基金の過度な積上りに対応するため、配当制度を導入(保険基金の積立比率が**1.35%**を超える場合は超えた部分の半分を、**1.50%**を超えた場合は超えた部分の全額を金融機関に配当する)

併せて、総額約**47**億ドルの一回限りの還元を実施(**90**年代前半に**0.23%**の保険料負担によって保険基金の蓄積(**1.25%**の積立比率を回復)に貢献した先を対象)

▽ 連邦預金保険改革法各条文の概要

第1条 法律名	連邦預金保険改革法
第2条 銀行保険基金(BIF)と貯蓄貸付組合保険基金(SAIF)の統合	BIF と SAIF を統合し預金保険基金(DIF)を設置(2006 年 3 月末に実施済)
第3条 付保限度額の増加	年金預金口座の付保限度額を 250,000 ドルに引上げ。物価スライド方式を導入し 2010 年を始めとし 5 年毎の見直しを規定
第4条 料率設定と最小料率及びゼロ料率にかかる特別条項の廃止	最小リスクカテゴリーの金融機関にも料率を賦課出来るように変更⇒ 施行細則は FDIC が制定
第5条 固定的な指定積立比率(DRR)から幅のある DRR への変更	DRR は付保預金の 1.25% であったが、 1.15~1.50% のレンジで FDIC が毎年見直しする方式に決定⇒ 当面の DRR を決定する必要
第6条 可変料率に関する必要事項	リスクを把握するための情報を他の監督当局等から得る権限を FDIC に付与。パブリックコメントを経て料率設定方式変更が可能
第7条 預金保険基金からの配当と一回限りの還元	積立済みの保険基金の一定額を一回限りとして還元。また保険基金の積立率が一定水準を越える時には金融機関に配当として配分⇒ 施行規則は FDIC が制定
第8条 預金保険基金の回復計画	預金保険基金が DRR 設定域の下限(1.15%)を下回った場合の回復計画
第9条 施行細則の制定	2006 年 11 月 5 日までに FDIC は施行規則を制定すること

3. 施行規則の制定

改革法の主要変更点の中には、改革法では大枠だけが示され、具体的な手順・方法については、FDIC が一定期間以内(改革法の成立から270日以内と規定されており、具体的には2006年11月5日が期限)に、パブリックコメントを経て制定する必要のあるものがある(改革法第9条)。

具体的には、①料率設定の細則および保険料関連事項、②DRR の水準、③配当と一回限りの還元の細則等である。こうした法の要請を受けて、FDIC では過去半年間、施行規則の制定に注力し、法定期限を前に開催した理事会(10月10日および11月2日)において全ての施行規則を決定した。

以下では施行規則を含めて、改革法後の米国保険制度のうち、主要なポイントを紹介することとする。

4. 改革法後の可変料率と料率水準

FDIC では、可変料率を1993年から導入しているが、保険基金が充実して以来、優良行への料率はゼロとされ、それ以降保険料を支払っていない金融機関が多数存在している。最近では全体の95%が優良行に区分されており、殆どの加盟先が保険料を払っていないという状

況であった。改革法により、優良行にも料率を課すことが可能となると共に、料率設定方式の変更もパブリックコメントに付した上で行うことが出来るようになったため、今般、可変料率の制度に大幅な変更が加えられた(詳細は論文末の「(参考) 金融機関のリスク区分と保険料率の水準」を参照)。

(1) 可変料率の前提となるリスク区分

従来は、金融機関を9つのリスクカテゴリーに区分し、それぞれのカテゴリー毎に一律の料率を課すことで可変料率制度を運営してきた。今般、このリスクカテゴリーの区分を4つ(I~IV)に統合した。これは、①従来の9つのリスクカテゴリーの中には殆ど該当金融機関が存在しないものがあること、②リスクカテゴリー別に過去の破綻発生率をみると、従来の9つの区分ではそれほど大きな相違がみられないカテゴリー群があること、による。

① 従来方式

自己資本充実度(良い方から1<良好>、2<十分>、3<不十分>)とCAMELS検査格付け(良い方からA<1、2>、B<3>、C<4、5>、格付けの詳細は別添8を参照)をそれぞれ3区分に分類し、これら3×3のマトリクスからなる9つのカテゴリーを設定。

▽ 従来のリスクカテゴリー

▽ 新方式のリスクカテゴリー

自己資本 充実度	CAMELS 格付			→	自己資本 充実度	CAMELS 格付		
	A (1-2)	B (3)	C (4-5)			A (1-2)	B (3)	C (4-5)
1. 良好	1A	1B	1C	⇒	1. 良好	I		III
2. 十分	2A	2B	2C		2. 十分		II	
3. 不十分	3A	3B	3C		3. 不十分		III	IV

▽ 従来の料率

自己資本 充実度	CAMELS 格付		
	A (1-2)	B (3)	C (4-5)
1. 良好	0bp	3bp	17bp
2. 十分	3bp	10bp	24bp
3. 不十分	10bp	24bp	27bp

▽ 新方式の「ベース料率」

リスクカテゴリー	適用料率
I	2~4bp
II	7bp
III	25bp
IV	40bp

② 新方式

従来の3×3のマトリクスの中で、最良カテゴリー(1A)と最悪カテゴリー(3C)をそれぞれカテゴリーI、IVとし、残りの7つの従来カテゴリーを新たな二つのカテゴリーIIおよびIIIに統合。

(2) リスクカテゴリー毎の料率

従来は、リスクカテゴリー毎に一律の料率を設定し、同じリスクカテゴリーに属する金融機関には同じ料率を適用してきた。新方式では、基本的な考え方は同じであるが、リスクカテゴリーIに関しては適用料率に幅を持たせている点が異なっている。また、「ベース料率」をパブリックコメントを経た規制作成手続きによって設定した上で、このベース料率から、一律±3bpの変更は、新たにパブリックコメントの手続きを経ることなく、FDICの裁量で行えることとした。

- ・ 新方式のベース料率の水準は、過去のカテゴリー別の累積破綻確率と適切なカテゴリー分けが困難な不正・不祥事件を原因とする破綻金融機関の処理コストを勘案して定められた(BOX1)。

新方式が適用される初年度である2007年の料率は、この裁量権を生かしてベース料率に一律3bpの調整料率を付加した水準とすることが決定された。この結果、最優良行の場合でも5bpの料率、全体の95%が5~7bpの料率を課されることとなる。従来の9つのカテゴリー別に適用されていた料率と比べると、「2B」を除く全カテゴリーで保険料率が引上げられた。

この様に料率水準が引上げられた背景には、ゼロ料率の排除を含めリスクに見合った料率の適用を目指すことが改革の一つの主眼であったことに加え、保険基金の積立比率が低下傾向にあり、2006年中に従来の目標値である1.25%を切ってしまったことがある。

▽ 従来のリスク区分別にみた新旧適用料率の比較

(単位:bp)		検査評価		
		A	B	C
資本	1. 良好	0 5-7	3 10	17 28
	2. 十分	3 10	10 10	24 28
	3. 不十分	10 28	24 28	27 43

新カテゴリー	(旧カテゴリー)
カテゴリー	(1A)
カテゴリー	(1B・2A・2B)
カテゴリー	(1C・2C・3A・3B)
カテゴリー	(3C)

BOX1 ベース料率の水準

FDIC は、新たな料率賦課方式の下での基本となるベース料率を **2bp~40bp** とすることとした。

この料率水準が、どの様なものであるかにつき、パブリックコメントに付されたペーパーでは以下の分析結果を載せている。これは、各カテゴリーに分類される金融機関毎にその後 **5年以内** に破綻するかどうかを **1985年** から **2000年** の実績を用いて検証し、カテゴリー別の累積破綻確率を計算したものである。

- 同分析では、まずは不正・不祥事件が主因となり破綻した金融機関は除き、累積破綻確率 **A** を計算している。これは、こうした金融機関では、リスクカテゴリーを決定する元となる財務指標の報告内容も現状と異なることがあり、結果としてリスク分類と破綻との関係が正しく計算されない危険があるためである。
- 次いで、累積破綻確率 **B** では、**A** の計算結果に不正・不祥事件を主因に破綻した金融機関の破綻コストを按分して加算している。

▽ 5年間累積破綻確率とベース料率の比較(銀行保険基金加盟先、1985-2000)

料率カテゴリー	5年間累積破綻確率A	5年間累積破綻確率B	ベース料率
カテゴリー : 最小	0.06bp	1.27bp	2.00bp
カテゴリー : 中間	0.44	1.68	2.00 ~ 4.00
カテゴリー : 最大	3.75	5.69	4.00
カテゴリー	3.52	9.32	7.00
カテゴリー	11.04	28.78	25.00
カテゴリー	28.76	100.28	40.00

ベース料率は基本的には5年間累積破綻確率 **B** を参考にしたものである。両者を比較すると、リスクの低いカテゴリーでは、破綻確率に比べて料率が過大となっている一方で、リスクの高いカテゴリーでは、逆に破綻確率に比べて料率が過少となっている。これらの差は、概ね **5bp** の範囲に収まっているが、最もリスクの大きいカテゴリーIVでは、破綻確率が **100bp** に対しベース料率は **40bp** であり、その差は **60bp** と大幅になっている。

パブリックコメントに付された原案と比べると、ベース料率には変化はないが、調整料率の幅については、原案では **5bp** とされていたものが **3bp** に縮小された。これは、原案では **2007** 年の保険料率に調整幅一杯の **5bp** の付加を想定する内容があったこともあり、金融業界から多くの異論が寄せられたことによる。こうしたコメントを受けて調整幅を **3bp** に縮小したところであるが、同決定には引続き反対が強い。一方、**FDIC** では、**Bair** 総裁が最終規則の発表の中で「いざという時に利用できるような状況の好い時に保険基金を積み上げていく。これによって保険料率の長期的な安定を確保出来、改革法を定めた議会の考えに資することが出来る」との趣旨の発言をしており、金融環境の良い時に保険料を積み上げるべきとの考えを鮮明にしている。また、こうした **FDIC** の姿勢は議会からも支持されている⁸。

(3) リスクカテゴリー に属する金融機関の料率決定方式

カテゴリー I は、従来の **1A** リスクカテゴリーに相当する。**1A** カテゴリーの料率はゼロであったが、新方式のベース料率は **2~4bp** とされ料率を課すこととなる(**2007** 年からは **3bp** が付加され **5~7bp** であるが、以下ではベース料率のケースを元に説明する)。同カテゴリーには、現在 **9** 割を越える大多数の金融機関が

該当することから、これらの金融機関に一律の料率を課すのではなく、同じカテゴリー内でもさらにリスクに応じた料率を課すことを目的に、金融機関個別に料率を課す仕組みが導入された。

具体的には、資産規模 **100** 億ドル以上の大手金融機関と、それ未満の中小金融機関とで、若干、異なる手法を採用する。可変料率の下限は **2bp**、上限は **4bp** となるが、下限料率が適用されるのは **45%** の先、上限料率が適用されるのは **5%** の先とし、残りの **50%** の先は、**2bp~4bp** の間でリスクの度合いに応じた料率が適用されるように算定することとされている。

① 中小金融機関(資産規模 100 億ドル未満)

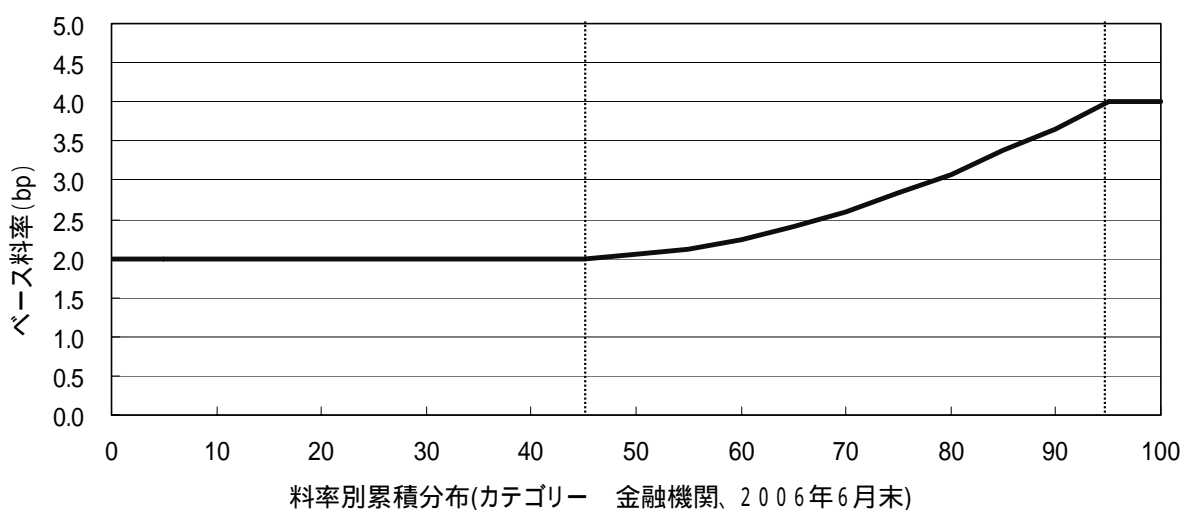
CAMELS 検査格付けの良し悪しと破綻確率の間には明らかな相関があることから、検査のインターバル間の状況変化を、コールレポートで報告される財務指標を利用し早期に把握し、足許の **CAMELS** 格付けと併せて料率決定に反映させる。

具体的には、**5** つの財務指標(**Tier1** 比率、**1** ヶ月以上延滞債権比率、不良債権比率、信用コスト比率、**ROA**)と **CAMELS** 平均格付けを用いて、**1** 年以内に **CAMELS** 格付けがダウングレードされる事象との関係を回帰分析で求め、相対的なリスクの大きさを決定する。

② 大手金融機関(資産規模 100 億ドル以上)

中小金融機関向けの料率設定方式と同じ考え方に立つが、財務指標情報に換えて負債性調達時の外部格付けを利用して、相対的なリスクの大きさを決定する。大手金融機関の場合は、その上で、その他の追加的な情報を元に **0.5bp** の範囲で適用料率を最終調整する。

⁸ 上院銀行委員会の **Richard Shelby** 委員長と **Paul Sarbanes** 委員は **FDIC** の決定した規則の内容を「改革法を施行する前向きなステップ」と評し、共同声明を発表した。その中で、「預金保険基金は、将来の景気悪化時の防波堤として、環境の良い時に積み増す必要がある。我々は、**FDIC** が積立率の下降トレンドを阻む為に必要な手段を引続き講じ、健全な保険基金を確保するものと考えている」と **FDIC** を支持している。



(4) その他の変更(料率賦課ベース・周期等)

料率決定方式が変更される中、これに伴い、いくつかの関連事項についても以下の様な改善が図られた。

① 料率設定を半期毎から四半期毎に変更

従来は、3、9月末の情報を元に上半期、下半期の料率を設定していたが、金融機関のリスクの変化をよりタイムリーに料率に結びつけるために、これを四半期毎の設定に変更。

また、保険料徴収のタイミングを、従来は対応する期間の期初（分割払いの場合2回目は期中）としてきたが、今後は対応期間の終了後、次の四半期末とした。

- ・ 保険料の徴収も四半期毎とするが、従来からも、半期毎に2回払いを認めていたため、実質的には四半期徴収が行われていた。
- ・ 新方式での最初の保険料納付は2007年6月末となる。また、従来方式から新方式の移行により2006年9月末と12月末の預金ベースはどの保険料算出において

も参照されない。もつとも、これらの変更は、過去の破綻処理時の金利負担(FICO アセスメント、詳細は預金保険研究第3号「預金保険制度の財政構造について」参照)の算出手法へは何ら影響しないため、同金利負担算出時には、これらの期間の預金ベースが参照される。

② 検査結果の料率への反映の迅速化

従来は、新たな検査結果が出て、これが料率に反映されるのは次の料率決定期であり、リスクと見合わない料率が課される期間が半年を越える場合も存在し得た。今後は、料率に変更を与える検査結果が出たときには、検査結果の通知日から料率に反映させることに変更。この結果、対応する四半期の途中で保険料が変更されることがある。

- ・ 例えば、2月1日に通知された検査結果が金融機関のリスクカテゴリーに影響した場合、1~3月四半期のうち、2月1日以降の2か月分は新たな検査結果を反映した料率が適用されることになる。

(従来方式)

2回払い	資本と検査結果の基準日	預金ベースの基準日	納付請求書の通知日	納付期限日
上半期(1月1日～6月30日)				
1回目	9月30日	9月30日	12月15日	1月2日
2回目	9月30日	12月31日	3月15日	3月30日
下半期(7月1日～12月31日)				
1回目	3月31日	3月31日	6月15日	6月30日
2回目	3月31日	6月30日	9月15日	9月30日

(新方式)

四半期	資本の基準日	預金ベースの基準日	納付請求書の通知日	納付期限日
1	3月31日	3月31日	6月15日	6月30日
2	6月30日	6月30日	9月15日	9月30日
3	9月30日	9月30日	12月15日	12月30日
4	12月31日	12月31日	3月15日	3月30日

③ 保険料の賦課ベース定義の微修正

保険料の賦課ベースである預金残高は、コーポレートレポートで報告され、基本的には国内預金合計を元に、特定項目の加減調整を加えたものであった。しかし、調整項目については、他の監督目的に基づいて報告させているものもあり、こうした監督目的に応じて報告内容が変化する場合もある。こうした場合、その都度、賦課ベースの定義を修正する必要が生じてきた。こうした定義修正を不要にするために、賦課ベースの大元の定義を微修正した。

④ 平残ベースの採用

従来は、保険料算出に用いる賦課ベースは、四半期末残を利用してきたが、末残が平残から乖離する例もあり、リスクを正確に反映した保険料の算出とならない可能性もあった。このため、計数報告態勢の整備期間をおいた上で、賦課ベースを営業日平残ベースに変更した。

- ・ なお、平残ベースの適用が義務付けられるのは資産規模 10 億ドル以上の金融機関とし、これ未満の先の適用は任意とする。

る。一度、平残ベースの適用を選択した先は、四半期末残ベースへの後戻りは認められない。

⑤ 未決済小切手除外方式の廃止

従来は、預金総額の中から、現金化されていない未決済小切手分を控除するために、要求払い預金と定期性預金に分け、それぞれの一定割合を賦課ベースから控除してきた。しかし、従来からの控除割合は、実際よりも過度に未決済小切手分を控除し、現状を反映していないため、こうした概算による控除方式を廃止することとした。未決済小切手の実額を把握しこれを控除する扱いも考慮されたが、これにかかるコストを考慮し、一切の控除方式を認めないこととした。

- ・ 従来は、要求払い預金の 16%、定期性預金の 1%を控除する扱いとしていた。この比率は 40 年以上前に定められたが、その後の小切手決済手法やシステムの進化により、同比率は大幅に減少しており、実態から乖離している。

⑥ 譲受金融機関が引受けた預金債務にかかる保険料の細則の変更

従来は、破綻金融機関が支払った、あるいは支払うべき保険料と、譲受金融機関が担うべき保険料とに関して、細かなルールが適用されてきたが、保険料の賦課を、四半期末残ベースから営業日平残ベースに変更することで、これらの細かなルールの多くが不要となった。

⑦ 新たに付保対象となった金融機関の当初の保険料

従来は、新たに付保対象となった金融機関は、FDIC 制度に参加した最初の半年の保険料は生じず、次の半期から保険料を支払うこととなっていた。しかし、保険料の算出を四半期毎に変更することで、新たに付保対象となる金融機関についても、当初の四半期から平残を報告し、これに基づく保険料を次の四半期に支払うことになるため、従来の特別なルールは不要となった。

⑧ 適用料率の修正申立て期間の変更

従来は、金融機関に適用される料率に対し、これが通知されてから 90 日間の修正申立て期間が金融機関に認められてきたが、料率の決定が半期毎から四半期毎に変更されることに伴い、これに応じたルールの変更が行なわれた。

⑨ 保険料の分割払い方式の廃止

従来は、保険料を 2 回に分けて支払うオプションが認められてきたが、保険料の賦課が半期毎から四半期毎に変更されることに伴い、これに応じたルールの変更が行なわれた。

5 . 改革法後の指定積立比率(DRR)

(1) 新旧の比較と見直しの背景

80 年代～90 年代にかけての金融機関の大量破綻処理の中で保険基金が枯渇した経験から、91 年の FDICIA によって付保預金額の 1.25% に当たる預金保険基金残高を確保することが定められた(この比率を DRR<Designated Reserve Ratio>あるいは指定積立比率という)。さらに残高確保を徹底させるために、保険基金の積立比率が 1.25% を割った時には、1 年以内に DRR を回復させること、1 年以内に DRR の回復が困難な場合は最低でも 0.23% の保険料率を金融機関に課することが定められた。言わば、保険基金の積立比率水準が保険料率に直接に影響を与える制度が取られてきた。同法の規定もあって、過去 10 年余りにわたり、預金保険基金の積立比率は 1.25% を維持し、金融期間の破綻処理に際し、処理資金に直ちに不安を感じる必要の無い状態が維持されてきた。

しかし、危機に際しての十分な保険基金を確保するために導入された制度であったが、保険基金の積立比率と保険料率が硬直的にリンクしている結果、場合によっては保険料率の大幅な振れを招く危険性があった。

新方式では、保険基金の積立比率と保険料率のリンクを弱めるため、DRR は 1.15% ～ 1.50% の範囲で FDIC が定めることとされ、また、DRR が達成されなかった場合でも直ちにこれを回復する必要がなくなった。

(2) 新方式における DRR の役割

保険料率との硬直的なリンクが改善された新たな DRR であるが、その新たな役割として FDIC からのシグナル効果が期待されている。

FDIC が設定する DRR 水準を見ることで、FDIC が期待する保険基金の規模および FDIC が予測する保険基金の積立比率の変化が窺われる。

(3) 新方式下での DRR

新方式では、FDIC が DRR を定めることと なっているが、今回、これを従来と同水準の 1.25% とすることに決定した。改革法では、FDIC が DRR の設定に際し考慮すべきこととして、①預金保険基金へのリスク、②付保対象金融機関に影響する経済環境、③保険料率の大きな変動の回避、④その他理事会が重要と考える事項、を挙げている。それぞれについて検討された内容は以下の通りである。

① 預金保険基金へのリスク

FDIC は、預金保険基金に生じる将来の損失に備えるため 2006 年中に引当てる金額を 93 百万ドル(1 百万ドル～241 百万ドルの範囲)と見積もっている。この規模は、引当率の水準に大きな影響を与えるものではない。

② 付保対象金融機関に影響する経済環境

FDIC は、今後、2 年間に生じ得る経済的なストレステストをいくつか行なった。特に、住宅ローン、劣後ローン、商業地ローン、商工ローン、消費者ローン等を通じた影響を考慮した。この結果、経営環境の悪化の中でも、金融機関はかなりの程度健全性を維持することが示され、どのストレステストにおいても重要な懸念は生ぜず、保険基金を一段と積立てる必要性は認められない。

③ 保険料率の大きな変動の回避

実際の積立比率が DRR を達成するために

要する期間として 2～3 年を見込む場合、DRR を 1.25% に設定するのは、料率の振れを小幅にする目的に適っている。見通しでは、積立比率は 2006 年中に預金の高い伸びと、「一回限りの還元」の利用による保険料収入の減少から、低下すると見られる。しかし、「一回限りの還元」の残高が無くなるとともに積立比率への低下圧力は減少し、積立比率は回復する見込みである(BOX2)。

④ その他理事会が重要と考える事項

その他に FDIC 理事会が重要と考える事項として、i) 新たな料率賦課方式への移行を円滑に進めること、ii) 1.25% の水準は DRR 設定範囲の中間的な水準とみなせること、iii) これまでの実績を生かすこと、等がある。これらの点は全て、DRR を引続き 1.25% とすることが適当であると示唆している。先ず、新たな料率賦課方式への移行途上にあり予期せぬ副作用も生じ得る状況において、DRR については現行の 1.25% の水準を維持し、こうした予期せぬ副作用が生じる余地を拡大させないことが妥当と考えられる。次に、改革法では、積立比率が 1.15% を下回った時には FDIC に同比率の回復計画策定を義務付ける一方で、1.35% を上回った時には配当を行うことが義務付けられている。いわば通常状態の積立比率の幅は 1.15%～1.35% と考えることが出来る。これまでの DRR 水準の 1.25% はこのレンジの中間水準でありバランスが良い。最後に、1.25% はこれまで長らく使われてきた指定積立比率であるが、この DRR の下で特に問題が生じることなく、スムーズな運営が行われてきた。1.25% の DRR が果たしたこれまでのこうした実績も考慮に値する。

BOX2 今後の積立比率のシミュレーション

当初の保険料率は、ベース料率に **3bp** を賦課した水準とされた。最終規則の付属ペーパーには、こうした決定を行った背景として、保険基金の積立比率のシミュレーションが掲載されている。

シミュレーションは、ベース料率を適用する場合と、ベース料率+**3bp** の調整料率を適用する場合の **2** ケースで行われた。これによると、付保預金の伸び率を年率 **4~6%** と想定した場合、ベース料率+**3bp** のシミュレーションでは概ね **3** 年で **1.25%** が回復出来る見込みとなっている。一方で、ベース料率を適用したシミュレーションでは、**3** 年目には **DRR** 設定の下限であり、回復計画の策定を求められる水準である **1.15%** を割り込む事態も生じ得ることが示されている。

—— シミュレーションの仮定として、**2006** 年 6 月末の積立比率実績 **1.23%** が一段と低下し、**2006** 年末には **1.21%** となることが想定されている。

—— **DRR** は引続き **1.25%** と決定された。新方式では、積立比率が **DRR** を下回ったからといって直ちに回復する必要はなくなったが、中長期的には **DRR** を達成することが求められている。

—— 当該シミュレーションからは、**FDIC** が、改革法で定められた積立比率の下限である **1.15%** と、「配当」が生じる **1.35%** の間で積立比率を維持する中で、料率の変動を最小にしていこうと目指していることが窺われる。

▽ ベース料率+3bp

	適用料率		付保預金の成長率					
			3%	4%	5%	6%	7%	8%
2007年	ベース料率+3bp	5~43bp	1.22%	1.21%	1.20%	1.19%	1.17%	1.16%
2008年	ベース料率+3bp	5~43bp	1.27%	1.24%	1.22%	1.20%	1.18%	1.16%
2009年	ベース料率+3bp	5~43bp		1.31%	1.28%	1.25%	1.22%	1.19%
2010年	ベース料率+3bp	5~43bp					1.26%	1.22%
2011年	ベース料率+3bp	5~43bp						1.25%

▽ ベース料率

	適用料率		付保預金の成長率					
			3%	4%	5%	6%	7%	8%
2007年	ベース料率	2~40bp	1.21%	1.20%	1.19%	1.18%	1.17%	1.15%
2008年	ベース料率	2~40bp	1.21%	1.19%	1.17%	1.15%	1.13%	1.11%
2009年	ベース料率	2~40bp	1.22%	1.19%	1.16%	1.13%	1.10%	1.07%
2010年	ベース料率	2~40bp	1.24%	1.20%	1.16%	1.12%	1.08%	1.04%
2011年	ベース料率	2~40bp	1.27%	1.22%	1.16%	1.12%	1.07%	1.02%

6. 配当と一回限りの還元

(1) 配当

保険料を支払っていなかった先からも保険料を徴収することにしたことから、保険基金の積み上がり過ぎの可能性も存在するようになった。こうした事態に対応できるよう積み上がり過ぎた保険基金を金融機関に返す仕組みとして配当の制度が導入された。

① 配当実施の要件

改革法により、FDIC は、年末に預金保険基金の積立比率が **1.35%** を超えたときには超過金額の半額を、**1.50%** を超えた場合には超過金額の全てを金融機関に配当することとなった。ただし、①その次の年に預金保険基金に損失が生じる重大なリスクがあり、②その損失が配当をせずに基金を一時的に積立てることが妥当であるに十分な大きさである場合は、FDIC 理事会は配当の見送りや制限が出来る。前年末の積立比率を基準とした配当の見送りや制限の決定、配当を行なう場合の配当総額は、毎年 **5月15日** までに決定し発表する。

- ・ 配当の見送りをしないし制限をする場合は、上下議院の関連委員会に対して決定の日から **270日** 以内に詳細な説明とともにその旨報告をする。また、これを翌年以降も継続する場合は、その年毎に議会へ報告する。
- ・ 配当の支払は、配当について通知した日から **45日** 以内に行われる。配当金額への異議申し立てが行われている配当については、支払は猶予される。

② 配当の配分

改革法では、配当に当たって FDIC は、① **1996** 年末の預金保険料算出ベースの総預金額に占める各金融機関の同時点の預金保険料算出ベース預金額の割合、② **1997** 年以降に各金融機関により支払われた預金保険料の総額、③ 各金融機関が支払った預金保険料のうち、当該金融機関が相対的にリスクであることに対応した部分の割合、④ その他 FDIC 理事会が適当と考える要因を考慮しなければならない、としている。

この規定に則り、当初 **2** 年間の配分方法については、**1996** 年末の預金保険料算出ベース預金額だけを利用することとされた(**2009** 年以降の配分方法については、慎重なパブリックコメントを経て、より普遍的・包括的なスキームを導入することとする)。

これは、複雑なスキームを短期間の検討で導入することは困難である中、① **1997** 年以降に支払われた保険料は高いリスクを反映した部分だけであること(**1996** 年には、**BIF**、**SAIF** とも積立比率 **1.25%** に達し、リスクが最も少ないカテゴリーの金融機関は保険料を免除されていたため)、② 今後 **2** 年間にリスクの高さとは関係なく支払われる保険料の額は、**1996** 年までに支払われた保険料と比べると僅少であること、また、③ 現実的に、今後 **2** 年間に配当が必要となるような積立比率に達するとは考えにくいこと、が背景である。

③ 配当の通知と支払

個々の金融機関への配当通知は、配当を決定したら直ちに、配当の特別通知によって行う。配当の支払は配当通知から **45日** 以内に行われ、タイミングにより保険料の支払と相殺される場合と、別個に支払われる場合がある。

- ・ 金融機関の配当金額に関する行政上の申立てルールは、保険料の修正要求手続きと同様である。申立て期間は、配当の通知から **30** 日以内とし、①通知に記された配当額に同意しない時、②**1996** 年の保険料算定ベースが正しくないと信じる時に、申立てを行うことが出来る。

(2) 一回限りの還元(One-time Assessment Credit)

1991 年の **FDICIA** により、**FDIC** 加盟金融機関は保険基金残高が法定の **1.25%** に達しない時には、最低でも **23bp** の保険料率を適用し、保険基金の蓄積を図る扱いであった。このため、大量破綻処理を行った **90** 年代前半には、当時の加盟金融機関は実際に **23bp** 以上の保険料率に基づき保険料を支払い、**1996** 年末までに保険基金の積立比率を **1.25%** 以上に回復させた。

この結果、危機に対する備えが図られた反面、**1996** 年の **DIFA** により保険基金が指定積立比率を満たしている時にはリスクが最も小さい金融機関に対する保険料賦課が出来ないとされたことと相俟って、その後の新規参入金融機関や預金ベースを急速に拡大させた金融機関に対するフリーライダーの問題が生じてきた。

改革法では、こうしたフリーライダー問題に対処するため、最小リスク金融機関に対しても料率を賦課する仕組みを整えるとともに、他方で、基金残高の積上げに貢献した金融機関に対して、その一部を還元することとし、その方策として「一度限りの還元」を盛り込んだ(他に「配当」制度も過去の保険料払込をベースとしている点で、同様の側面を持つ方策とみることが出来る)。

① 還元の総額

改革法では、還元の総額は **2001** 年末の **BIF** と **SAIF** の賦課ベースに **10.5bp** を乗じた金額とすることが明記されている。これは、実額としては約 **47** 億ドル(**\$4,707,580,238.19**)となる。

- ・ 還元総額を定めるベースが **2001** 年末となったのは、改革法案の議会での審議が **2001-2002** 年会期から開始された際に、足許の年をベースとしたことによる。改革法は、両院の妥協がなかなか成立せず、**3** 会期目の **2005-2006** 年会期において漸く成立したが、両院の合意点を探る中で、途中で法案の文言を変更することを避けた結果、当初の規定がそのまま維持されたものである。なお、**10.5bp** は、上院案の **9bp** と下院案の **12bp** の丁度中間を取った妥協案として選択されたものである。

② 還元を受ける金融機関

改革法は、還元を受ける金融機関(以下、「適格金融機関」という)として、①**1996** 年末に存在し、その時点までに保険料を支払った金融機関、ないしは、②この定義に該当する金融機関の承継金融機関(**successor**)、である旨明記している。このうち、承継金融機関とは、①に相当する金融機関を合併・吸収した金融機関であり、①に相当する金融機関が破綻後に営業譲渡を行った場合は、譲受金融機関は承継金融機関とはみなさない。ただし、適格金融機関の資産負債の **90%** 以上を承継し、実質的に合併と同等である場合には、この承継金融機関も適格金融機関とする。

- ・ 「承継」の概念として、こうした会社法上の組織としての承継だけでなく、預

金の継続といった点に注目する定義も検討されたが、最終的には組織としての承継を中心とし、限定的に実質的な合併を加えることとした。

- ・ なお、①に該当する金融機関は約 **11,300** であり、このうち **2005** 年末時点で現存する先は約 **7,400**、**1997** 年以降に他に吸収された先が約 **3,850**、**1997** 年以降に破綻した先が **38** 存在する。

③ 還元の配分法

還元の配分は、それぞれの適格金融機関の **1996** 年末の預金保険料算定ベース預金が同時点の保険料算定ベース預金総額に占める割合に従って行われる。

- ・ **1996** 年末以前の適格金融機関が **1997** 年以降に破綻した場合など、継承機関が存在しない場合は、還元の財源を適格金融機関の間で配分し直すこととする (**1996** 年末の保険料算定ベース預金総額に、**1997** 年後に破綻した金融機関の算定ベース預金を含まないことと同じ)。
- ・ **FDIC** が最終規則を決定し各金融機関向けの還元額を最終決定した後に、破綻などで適格金融機関が消滅した場合には、当該還元金は単に無効となる。

適格金融機関に対する還元額の通知は、法の施行後 **270** 日以内に行うことが求められている。具体的には、各金融機関に「一回限りの還元額証書」というフォームで封書およびオンラインシステムによって通知する。

- ・ 該当金融機関の認定には、**FDIC** が利用している預金保険料算出ベースデータベース (**AIMS**) に収納されているデータを

利用している。当該データを元に **FDIC** が把握した該当金融機関および、それぞれの該当金融機関の **1996** 年末の預金保険料算定ベース預金が同時点の算定ベース合計に占める割合(従って「還元」総額の配分割合)については、**FDIC** の **HP** から参照出来る扱いとなっており、還元額を最終的に通知した後に、金融機関が見直しの申立てを行う準備が行えるようにしている。

- ・ 申立の手続きは保険料請求額に対する修正要求手続きと同様である。期限は、還元の通知から **30** 日以内である。申立ては、①適格金融機関であるか否かの **FDIC** の決定に同意できない場合、② **FDIC** が算出した還元金額に同意できない場合、③**1996** 年の保険料算定ベースが正しくないと考える場合、に行うことが出来る。

④ 還元の利用

一回限りの還元は、保険料の支払と相殺する形で行なわれる。利用できる金額は、各金融機関のオプションではなく、利用可能な最大額を利用するものとして **FDIC** が利用額を定める。**2007** 年については保険料の全額、**2008** 年～**2010** 年は保険料の **9** 割に当たる金額と相殺するものとする。以下のような利用制限がある。

- i) 金融機関に財務・業務・法務上の問題、ないしは資本不足がある場合、還元を利用して保険料支払いと相殺出来る金額は、当該金融機関の保険料賦課ベースに、全金融機関の平均保険料率を乗じた金額を超えない金額とする。

- ii) **FDIC** が、積立比率の回復計画を策定した時は、利用できる還元の額は、①本来の保険料金額と②預金保険料賦課ベースの **3bp** の少ない方の額とする。
- iii) **2008～2010** 年については、保険料支払額の **90%** までしか還元の利用は出来ない(**2007** 年についての利用制限はない)。

以 上

(参考) 金融機関のリスク区分と保険料率の水準

FDIC では、1991 年の FDICIA 以来、金融機関のリスクに応じた可変料率を適用してきた。その枠組みは、全金融機関をいくつかのリスクカテゴリーに分類し、カテゴリー毎にリスクに応じた料率を適用するものであった。今回の見直しでは、このリスクカテゴリーの区分を、従来の 9 区分から 4 区分に統合するとともに、全金融機関の 9 割超の先が属する最小リスク区分であるカテゴリー I 金融機関については、ベースとなる適用料率に幅を持たせ(2~4bp)、この幅の中で個々の金融機関のリスクに応じて料率を可變的に設定するという 2 段構造を採用した。以下では、1. でリスク区分統合を、2. でリスクカテゴリー I の金融機関への保険料率の算定について説明する。

1. 金融機関のリスク区分の統合

従来の 9 区分を 4 区分に統合することにしたのは、①9 つのリスクカテゴリーの中には殆ど該当金融機関が存在しないものがあること、②過去のカテゴリー別の破綻確率をみると、それほど大きな相違がみられないカテゴリー群があること、によるものである。もっとも、リスク区分の手法は従来と変わらず、①検査結果格付け(CAMELS 格付⁹、良い方から A、B、C)と②資本充実度(良い方から 1、2、3)の二つの尺度を用い、それぞれ 3 区分に分類し、3×3 のマトリクスからなる 9 つのカテゴリーを設定して区分する。さらに、従来の最良カテゴリー(1A)と最悪カテゴリー(3C)をそれぞれカテゴリー I、IV とし、残りの 7 つの従来カテゴリーを新たな二つのカテゴリー II および III に統合することで 4 区分とした。

▽ リスク区分の統合(9 区分⇒4 区分)

自己資本 充実度	CAMELS 格付			自己資本 充実度	CAMELS格付		
	A (1-2)	B (3)	C (4-5)		A (1-2)	B (3)	C (4-5)
1. 良好	1A	1B	1C	1. 良好	I		III
2. 十分	2A	2B	2C	2. 十分		II	
3. 不十分	3A	3B	3C	3. 不十分		III	IV

⁹ Capital adequacy(資本の十分性)、Asset quality(資産の質)、Management(経営)、Earnings(収益力)、Liquidity(流動性)、Sensitivity to market risk(市場リスクへの感応性)の頭文字。検査ではこれらの 6 項目それぞれについて 1(最高)~5(最低)の個別格付を付すとともに総合的な判断として総合格付を付与している。本ページでは、単に CAMELS 格付という時はこの総合格付を指す。

(1) リスク区分毎の該当金融機関

従来の9区分の中には、2005年末に該当する金融機関が存在しない「3A」、「3B」のような区分がある。過去20年間の実績をみても、該当金融機関の割合が1%にも満たない区分が散見される。

新区分では、最小リスク区分と最高リスク区分はそのまま残す中で、その他の7区分を2区分に統合することで、該当金融機関が存在しない区分を解消させた。

▽ リスク区分別の金融機関数
(2005年末)

自己資本 充実度	CAMELS 格付		
	A (1-2)	B (3)	C (4-5)
1. 良好	8,358	373	50
2. 十分	54	7	1
3. 不十分	0	0	2

▽ リスク区分別の金融機関数割合
(BIF,1985-2005年)

自己資本 充実度	CAMELS格付		
	A (1-2)	B (3)	C (4-5)
1. 良好	82.62	6.07	0.91
2. 十分	1.45	3.17	1.30
3. 不十分	0.05	0.21	2.55



▽ 新リスク区分別の金融機関数・割合(2005年末)

リスクカテゴリー	金融機関数	割合(%)
I	8,358	94.49
II	434	4.91
III	51	0.58
IV	2	0.02

(2) リスク区分毎の累積破綻確率

リスク区分毎に、5年間の累積破綻確率をみると、従来の9区分では、リスク区分間の破綻確率に明確な差がみられない点がある。

新区分では、区分の刻みを4つにすることで、リスク区分毎に破綻確率の差が明確に現れるように改善された。

▽ 5年間累積破綻確率の推移(BIF、1985 - 2000*)

自己資本 充実度	CAMELS 格付			リスクカテゴリー	累積破綻確率
	A (1-2)	B (3)	C (4-5)		
1. 良好	0.74	2.67	6.78	I	0.77
2. 十分	2.03	5.51	14.43	II	3.52
3. 不十分	2.30	7.10	28.84	III	11.05
				IV	28.84

* 不正が原因となった破綻は除く

FDIC では、リスクカテゴリー毎に適用される料率を定め、同リスク区分に属する金融機関に対しては、一律この料率を適用してきた。

この中で、最小リスクカテゴリーである「1A」に属する金融機関には料率が課されなかったことから、いわゆる「フリーライダー」の問題が指摘されてきた。

新たな方式では、従来の「1A」に相当するカテゴリー I に属する金融機関に対しても料率を適用することとし、他のカテゴリーとともにリスク区分ごとのベース料率を下の左表の様に定めた。さらに、FDIC は、このベース料率から+/-3bp の範囲であればパブリックコメントの手続きを経ることなく変更を行えることとされ、当初の保険料率をベース料率に 3bp を付加し下の右表の様に定めた。

▽ ベース料率

▽ 2007 年からの料率(ベース+3bp)

リスクカテゴリー	適用料率*	リスクカテゴリー	適用料率*
I	2~4bp	I	5~7bp
II	7bp	II	10bp
III	25bp	III	28bp
IV	40bp	IV	43bp

* FDICの裁量で理事会の決定のみで一律+/-3bpの調整可能

この結果、従来の 9 つのカテゴリー別に見ると、「2B」を除く全カテゴリーで適用料率は引上げられている。

自己資本 充実度	CAMELS 格付		
	A (1-2)	B (3)	C (4-5)
1. 良好	[I] 0⇒5~7bp	[II] 3⇒10	[III] 17⇒28
2. 十分	[II] 3⇒10	10⇒10	24⇒28
3. 不十分	[III] 10⇒28	24⇒28	[IV] 27⇒43

2. カテゴリー 金融機関に適用される保険料率

リスクカテゴリー I に属する金融機関については、個々のリスクに応じ、金融機関毎に適用料率を決定することとする。この料率の算出については、資産規模 100 億ドル未満の中小金融機関と、資産規模 100 億ドル以上の大手金融機関とは、手法が異なるので、それぞれに分けて解説する。

(1) 中小金融機関についてのリスク評価手法

① モデルの設定

金融機関が破綻するリスクを直接に求めるのは困難であるため、代わりに検査格付け(以下「CAMELS 格付」)が、1 年以内に低下する確率を求め、この確率に応じて各金融機関の保険料率を決める。同推計には、直近の財務指標と直近の CAMELS の個別格付を利用する。

—— 2000～2005 年の間、実際の破綻は 29 件に過ぎないため、破綻確率の推定は困難になっている。過去の 1980 年代～90 年代始めの大量破綻期の事例データを用いた破綻確率推定は行えるが、その後の制度変化や経済環境変化が大きく、80 年代のデータにまで遡ってこれを基に将来推定するのは適当でない。

—— 「CAMELS 格付の低下」とは、カテゴリー I に属する金融機関は同格付け(1～5 の 5 段階評価)が 1 か 2 であるが、これが 3～5 のレベルに悪化することを指す。

—— FDIC では、同様の試算として、実地検査に赴くことなく報告計数だけを利用し CAMELS 格付を推測するシステムである SCOR(Statistical CAMELS Off-site Rating)を既に利用している。

—— CAMELS 格付と 5 年間累積破綻確率の間には強い相関があり、破綻確率を直接推計する代わりに、CAMELS 格付の低下確率を求めることで金融機関が破綻するリスクを間接的に推計することになる。

▽ CAMELS 格付毎の 5 年間累積破綻確率(BIF、1985-2000 年)

CAMELS 格付	破綻確率
1	0.39 %
2	1.01 %
3	3.84 %
4	14.63 %
5	46.92 %

説明変数に用いる財務指標は、以下の、①Tier1 比率、②1 ヶ月以上延滞債権比率、③不良債権比率、④信用コスト比率、⑤ROA の 5 種類。

説明変数	解説
① Tier1 比率	早期是正措置での定義と同等の Tier1 比率
② 1 ヶ月以上延滞債権比率	1 ヶ月以上 3 ヶ月未満延滞債権額を総資産で割ったもの
③ 不良債権比率	3 ヶ月以上延滞債権額を総資産で割ったもの
④ 信用コスト比率	ネットベースの償却額(新たに償却を行なった金額から既償却債権から回収された金額を差引)を総資産で割ったもの
⑤ ROA (Return on Asset)	特殊要因を除いた税引前利益(≒経常利益)をリスクアセットで割ったもの

SCOR システムで用いた変数と比べると、政策的な見地から以下の様な差が生じている。

- 貸倒引当金残高や貸倒引当金繰入額を説明変数から排除…貸倒引当金が多いと、CAMELS 格付低下の確率は高くなり、高い預金保険料率の適用につながる。貸倒引当金計上を阻害する誘因を金融機関に与えぬよう配慮。
- 不良債権比率と純償却比率(純償却額/総資産)の双方を算入…金融機関に不良債権処理時期の調整で保険料率を有利に出来る余地を与えぬよう配慮。
- ROA の分母資産に総資産ベースでなくリスクアセットベースを採用…低リスク低収益のビジネスモデルを認めるとともに、高リスク戦略を不必要に促進しないよう配慮。
- 流動負債から連邦住宅金融銀行借入金を除外…貯蓄金融機関のように、伝統的に資金調達を連邦住宅金融銀行に依存してきた金融機関に不利にならないよう配慮。

一方、説明変数のうち、CAMELS の個別格付については、FDIC が考える個々の項目の重要性に基づきそれぞれにウェイトを付し、個別格付けの加重平均を算出し利用している。これを本ペーパーでは CAMELS 平均格付という。

- 各項目のウェイトは C-25%、A-20%、M-25%、E・L・S-10%である。ただし S 項目は 1997 年までは存在しなかったため S を除いたウェイトとして C-28%、A-22%、M-28%、E・L-11%を定め、推計式の推測では後者を用いた。

推計は、上記の説明変数を用い、1 年以内に CAMELS 格付が低下するかにつき回帰分析を行ない、推計式に足許の変数を代入して行なう。推計に利用した計数は、1984 年～2004 年の年末財務諸表と 1985 年～2005 年の CAMELS 格付の変動情報データである。

- この推測期間には、1980 年～1990 年代初頭の一部地域および S&L 業態の金融危機と、1990 年代半ば以降の金融機関経営の安定期とを含んでいる。

—— 対象は、1990年以前は、銀行とFDICが監督する貯蓄金融機関、1990年以降は、さらにOTS (Office of Thrift Supervision)が監督する貯蓄金融機関を含む。

具体的な、推計式の推測、および、CAMELS格付けの低下確率の推計は、以下の推定式(1a)の右辺の定数項と係数 $\beta_0 \sim \beta_6$ を求め(左辺は格付けが低下したかどうかの実績値)、次いで、こうして求めた推定式の右辺の各項目に新たなデータを入力することで行う(1b)。

$$\begin{aligned} \text{Downgrade}(0,1)_{i,t} = & \beta_0 + \beta_1(\text{Tier1 比率})_{i,t} + \beta_2(1 \text{ ヶ月以上延滞債権比率})_{i,t} \\ & + \beta_3(\text{不良債権比率})_{i,t} + \beta_4(\text{信用コスト率})_{i,t} \\ & + \beta_5(\text{ROA})_{i,t} + \beta_6(\text{CAMEL 平均格付})_{i,t} \end{aligned} \quad (1a)$$

$$\begin{aligned} (\text{格付低下確率})_{i,T} = & \beta_0 + \beta_1(\text{Tier1 比率})_{i,T} + \beta_2(1 \text{ ヶ月以上延滞債権比率})_{i,T} \\ & + \beta_3(\text{不良債権比率})_{i,T} + \beta_4(\text{信用コスト率})_{i,T} \\ & + \beta_5(\text{ROA})_{i,T} + \beta_6(\text{CAMELS 平均格付})_{i,T} \end{aligned} \quad (1b)$$

なお、設立後5年以内の新設金融機関は、規模や業務範囲の変化が激しく、財務指標の振れが大きいため、リスクの算定が困難である。このため、新設金融機関については、こうしたリスク算定をせずに、カテゴリーI内の最高料率を適用する。ただし、この規則の適用は2010年からとする。

② 推定リスク値の預金保険料率への反映

上記モデルで求めたCAMELS格付低下確率は、理論的には0%から100%の値を取り得る。これを、リスクカテゴリーIのベース料率である2bp~4bpに変換することが必要となる。

変換式の設計に当たっては、リスクが小さい(格付低下確率が低い)方から45%の先には最低の料率(2bp)を、リスクが大きい(格付低下確率が高い)方から5%の先には最高の料率(4bp)を適用するようにする¹⁰。具体的な変換方法は以下の通り。

- i) 2006年6月末データを利用した推計では、推計結果の45%ポイントの格付低下確率は2%、95%ポイント(高い方から5%)の格付け低下確率は14%となった。
- ii) これをもとに、格付低下確率を保険料率に変換する式を算定する。以下の(2)式に、①の2%、14%を代入することで、定数項と係数を求める。

$$\text{預金保険料率 } P_{i,T} = \alpha_0 + \alpha_1 \times (\text{格付低下確率})_{i,T} \quad \text{ただし } 2 \leq P_{i,T} \leq 4 \quad (2)$$

$$P_{i,T} = 1.67 + 16.67 \times (\text{格付低下確率})_{i,T}$$

¹⁰ この分布は制度のスタート時に設定するが、財務指標やCAMELS格付けの変化により、将来にわたって維持される分布ではない。

- iii) (1b)式と(2)式を統合することで、モデルに代入する説明変数から適用料率が直接算出される式を求めることが出来る。

$$P_{i,T} = (1.67 + 16.67 \times \beta_0) + \sum (16.67 \times \beta_j) X_{ij,T}$$

2006年6月末データを基に推測した、料率算定式の定数項及び計数は、下表の料率変換係数の列に記入されている通りとなる。

——— この推計式を利用して、具体的な保険料算出方法を、下表に示した3通りの金融機関の例でみる。

- i) 先ず、6つの説明変数と料率変換係数を掛け合わせリスク測定値を算出し、これを縦に合計する。これが、(調整前)預金保険料率となる。
- ii) 預金保険料率は、2~4bpに収まらなければならないので、この範囲を超えた(調整前)預金保険料率が算出された金融機関①と③については、それぞれ下限、上限の2bp、4bpを適用する。
- iii) 実際の適用料率は、2007年からはベース料率+3bpなので、②の結果に一律3bpを加えた水準となる。

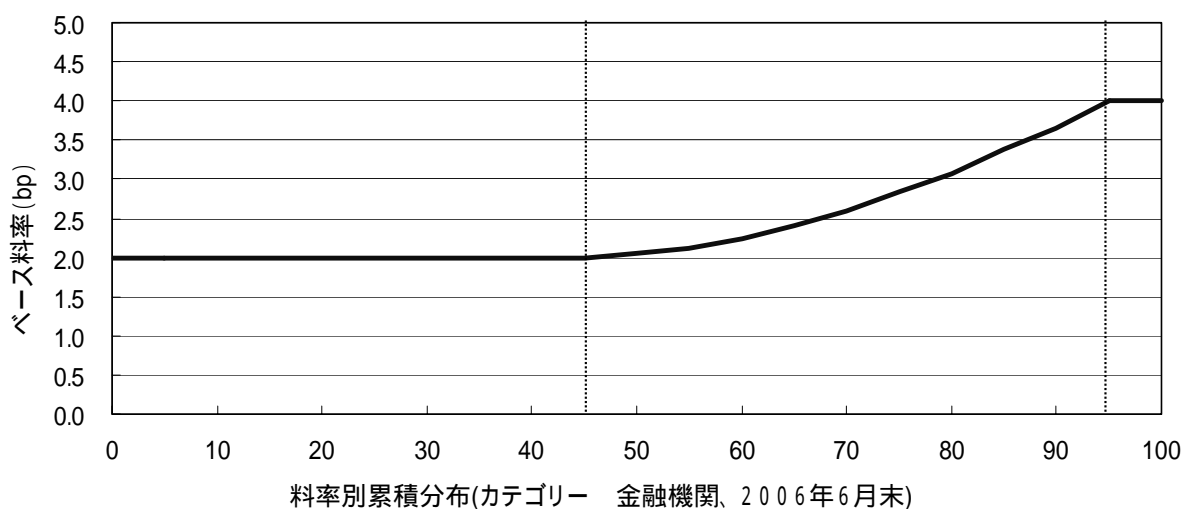
▽ 金融機関の預金保険料率

	料率 変換 係数	金融機関①		金融機関②		金融機関③	
		原計数	×料率 変換 係数	原計数	×料率 変換 係数	原計数	×料率 変換 係数
定数	1.954		1.95		1.95		1.95
Tier1 比率(%)	-0.042	9.590	-0.40	8.570	-0.36	7.500	-0.32
1ヶ月以上延滞債権比率(%)	0.372	0.400	0.15	0.600	0.22	1.000	0.37
不良債権比率(%)	0.719	0.200	0.14	0.400	0.29	1.500	1.08
信用コスト率(%)	0.841	0.147	0.12	0.079	0.07	0.300	0.25
ROA(%)	-0.420	2.500	-1.05	1.951	-0.82	0.518	-0.22
CAMELS 平均格付	0.534	1.200	0.64	1.450	0.77	2.100	1.12
合計値(調整前預金保険ベース料率)			1.56		2.13		4.25
預金保険ベース料率			2.00		2.13		4.00

③ 試算結果の評価

リスクカテゴリー I に属する中小金融機関全先の累積度数分布を表すと、図 1 に見られるとおり、**2bp** が適用される先が **45%**、**4bp** が適用される先が **5%**、間の **50%** の先は、**2~4bp** の間の料率が適用されている。

▽ 2006 年 6 月末のデータに基づく預金保険ベース料率の累積分布



④ 同モデルの利点

定数と料率変換係数は公表されるので、各金融機関は、自己の保険料率を自ら計算することが可能であり、リスクを減少させるインセンティブが働くことが期待できる。

—— **FDIC** は定数と料率変換係数については、リスク把握の正確性を高めるため、毎年、新たなデータを追加し、リバイスする方針である。もっとも、分析には多くの過去のデータが使われていることから、データ追加による料率変換係数等の変化は大きくないと見込まれる。

(2) 大手金融機関についてのリスク評価手法

① モデルの設定

大手金融機関については、将来の破綻確率に直接結びつくような外部格付けをはじめ、中小金融機関よりも幅広い情報が利用できることから、リスク評価手法が異なる。具体的には、①中小金融機関の財務指標の代わりに外部格付け情報を利用する、②**CAMELS** 平均格付けと数値化した外部格付けを用いて各金融機関のスコアリングを行い、これを下にベース料率(**2~4bp**)を決定する、③追加的な情報を利用し個別金融機関毎に **0.5bp** の範囲で料率を微調整する、といった点が異なる。

—— 大手金融機関は資産規模 100 億ドル以上の金融機関であるが、2005 年末の該当先は 600 先強である。同時点でリスクカテゴリー I に属する先は 8,000 先を越えている点を勘案すると、大手金融機関のリスク評価についてはより細かな配慮を行う余地があると考えられる。

—— 外部格付けを一つも取得していない大手金融機関の場合は、中小金融機関のモデルを用いる。

② スコアリング

スコアリングには、①CAMELS 平均格付け、②数値化した外部格付け(長期発行体格付)の 2 つを用いる。両者ともに 1~3 の範囲に収まるように調整した上で単純合計し単純スコアを求めた上で、該当金融機関全体でみた場合、スコアの優位先 45%に 2bp のベース料率、スコアの劣位先 5%に 4bp のベース料率が適用されるよう、係数および定数項を定めて調整する。

—— 中小金融機関では説明変数と CAMELS 格付け低下の相関を求め、格下げ確率をリスク評価値としたが、大手金融機関では上記のスコアリングを行うものの CAMELS 格付け低下との関係は求めず、スコアリングをそのままリスク表価値とする点が異なっている。これは、財務指標と比べて、外部格付けはそれ自体がリスクを示す指標であることが背景と考えられる。

イ. CAMELS 平均格付け

小規模金融機関と同様、CAMELS の総合格付けでなく、CAMELS の個別格付けに注目し、これを加重平均することで CAMELS 平均格付けを求めている。各項目のウェイトは小規模金融機関と同様 C-25%、A-20%、M-25%、E・L・S-10%である。

—— CAMELS の個別格付けは 1~5 の評点を取り得るので、加重平均も 1~5 を取り得るが、カテゴリー I に属する金融機関の場合、実際には 1~3 の範囲に収まるため、加重平均で求めた CAMELS 平均格付けも 1~3 の範囲に収まる。

ロ. 長期発行体格付け

主要格付会社 3 社(S&P、Moody's、Fitch)による長期発行体格付を用い、次の変換表によって 1~3 の評点を付す。

—— 長期発行体格付は、金融機関が長期間負債を支払えるかについての格付機関の意見を表すとともに、デフォルト確率についての格付会社の意見ととらえることができる。また、①リスクの大きさにより区分し 1 つの値で表している、②大手金融機関の殆どで利用可能、③監督機関情報を補完する面がある、といった利点がある。

—— 変換表では、格付が低いレンジでの 1 ノッチの差が評点に及ぼす影響が大きくなるよ

うにしている。これは、債券のデフォルト実績において、格付が低いほど、デフォルト率が(線形ではなく)非線形で増加している点を反映させるものである。

—— 格付は、格付機関によって 12 ヶ月以内に付与された格付のみ用いる。ひとつの格付金融機関しか格付を付与していない場合は、その格付金融機関が付与した格付を用いるが、複数の格付機関が格付を付与している場合は、平均値を用いる。

▽ 長期発行体格付から評点への変換表

長期発行体格付			評点
S&P	Moody's	Fitch	
AAA	Aaa	AAA	1.00
AA+	Aa1	AA+	1.05
AA	Aa2	AA	1.15
AA-	Aa3	AA-	1.30
A+	A1	A+	1.50
A	A2	A	1.80
A-	A3	A-	2.20
BBB+	Baa1	BBB+	2.70
BBB以下	Baa2 以下	BBB 以下	3.00

③ スコアリングの例

これまでのスコアリングのプロセスを次の特徴を持つ金融機関の例を用いて確認してみる。

- ・「CAMELS」の評点は「2-2-2-1-1-1」
- ・長期発行体格付はS&PがA、Moody'sがA1
当金融機関のスコアリングは次のように計算される。
- ・CAMELSの加重平均は1.70。
- ・各社の長期発行体格付については、表8により数値換算しMoody'sが1.50、S&Pが1.80であるので、この平均を計算し1.65。
- ・これらの結果に係数を乗じ定数項を加えることでスコアリングは2.06となる
 $(1.700 \times 1.176) + (1.650 \times 1.176) + (-1.882) = 2.06$

中小金融機関と大手金融機関の料率計算の比較は下表の通り。

中小金融機関(総資産 100 億ドル未満)		大手金融機関(総資産 100 億ドル以上)	
説明変数	料率変換係数	説明変数	料率変換係数
定数項	1.954	定数項	-1.882
Tier 1 比率	-0.042	外部格付け	1.176
1ヶ月以上延滞債権比率	0.372		
不良債権比率	0.719		
信用コスト率	0.841		
ROA	-0.420		
CAMELS 平均格付け	0.534	CAMELS 平均格付け	1.176

④ スコアリングの結果

このように該当金融機関全先にスコアリングを行い、ベース料率を算出しその分布を求めると、中小金融機関の分布と同様となる。

⑤ 追加情報による微修正

スコアリングに基づき、金融機関に適用するベース料率を定めた後、追加的な情報を用いて調整を行う。この調整は、**0.5bp** の範囲で行われる。かかる調整を行う場合には、当該金融機関の監督当局の意見を聞くこととされている。

追加的な情報として、①市場情報、②財務のパフォーマンス、③ストレス情報の**3**つのリスク情報がある。

イ. 市場情報

劣後債のスプレッド、クレジットデフォルトスワップのスプレッド、株価の変動率、債券格付け機関のウォッチリスト等を検討する。これらの市場情報は、金融機関の持つ相対的なリスクレベルの正確性を知る上で有益である。

ロ. 財務のパフォーマンス

大手金融機関の殆どは証券取引所(**SEC**)にレポートを提出している。これには、資本レベル、利益指標、資産の質、流動性や資金の指標、利率のリスク指標、市場リスク指標などが含まれる。金融機関のリスクをより詳細に検討する。

ハ. ストレス情報

i)金融環境や経済環境の変化に対し金融機関がどのように対応するか、ii)破綻時にどれだけコストがかかるかの、二通りのストレスシナリオを用いて評価を行なう。

この微修正については、その決定過程の評価を受けることに加えて、預金保険料率の決定過程を広く支持されるメカニズムにするために、以下の様々な手続きを経る必要がある。

- i) 微修正の判断については文書化する。調整過程については、内部でも見直しを行い、最終的な預金保険料率は金融機関毎のリスクと整合性のとれたものとする。
- ii) 微修正の決定過程が論理的かを再度チェックする。
- iii) 最終的に微修正を行なう前に当該金融機関の主要監督機関に相談する。

以 上

平成金融危機と反社会的勢力

「金融犯罪的行為研究会」¹有志

目次

- 1．はじめに
- 2．平成金融危機の負の遺産
- 3．反社会的勢力からの侵入の契機
 - (1) 地上げ
 - (2) 土地の規制外し等
- 4．バブル崩壊後の時期におけるフロント企業の活動
- 5．A 金融機関・金融業界と反社会的勢力との癒着の事例
 - (1) 概要
 - (2) フロント企業への貸し込み
 - (3) 反社会的勢力のネットワーク
 - (4) A 金融機関における時効の壁
- 6．反省点
 - (1) 認知の遅れ
 - (2) 処理の先延ばし
 - (3) 反社会的勢力の行動様式、手法に対する情報不足
 - (4) 情報を共有する場の不存在
- 7．今後の方向性
 - (1) 時効期間
 - (2) リーニエンシー（制裁減免）制度の導入
 - (3) 新しい情報アンテナ
- 8．結びにかえて

¹ 預金保険機構内の研究会。本稿の執筆は個人ら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

日本経済は昭和 60 年代のいわゆる資産バブルの生成とその後の崩壊によって不良債権問題が長期化、深刻化した。不良債権問題の解消に長期間を要した背景には様々な要因があるが、いわゆるフロント企業の存在も見逃すことのできない要素である。残念ながら海外には今回の平成不況、平成金融危機を指して“Yakuza Recession”と呼んでいる向きもあるほどである²。

「何故バブル生成・崩壊時期に反社会的勢力と表の金融業界が結びついてしまったのか」。この命題には明快な回答がある訳ではない。しかし、今回の平成金融危機の苦い教訓として、ブルーデンス関係当局者はそのことをしっかり記憶にとどめておく必要がある。

2. 平成金融危機の負の遺産

平成バブル生成・崩壊時期に反社会的勢力からの侵入を受けた傷跡は深く、現時点においても平成金融危機時の「負の遺産」として不良債権回収の難題として立ちはだかっている。

例えば、明治時代に作庭され、観光名所の一つになっている名庭がある。預金保険機構と整理回収機構は平成 17 年にこの庭を占有していた某建設会社社長を立ち退かせ、裁判所の管理下におくよう保全処分の申し立てを行った。この建設会社に融資していたノンバンクは債権回収のために競売を申し出ていたが、当該建設会社社長はこの庭を占拠したうえ建物登記変更などの手段を用いて競売を妨害しつづけていた。保全処分の結果残念ながら一般観光客も入園できなくなってしまった。債務者サイドは「有名な庭であるだけに観光

客の入園ができなくなるような保全処分の申し立てはまさか出来まい」といった思惑で占拠を続けていた可能性がある。

また、整理回収機構の申し立てに基づき、機動隊が警戒する中で、或る暴力団が組事務所として占有していた競売物件の保全処分を執行したケースもある。建物の中には映画さながら、床の間の祭壇に「八幡大菩薩」「天照皇大神」「春日大明神」の三軸が掛けられるなど、「親子盃」が交わされた跡が残っていたとのことである。

これら 2 つの案件は、いずれも預金保険機構・大阪業務部と整理回収機構が協力して実施している「プロジェクト・フェニックス」(回収妨害に屈することなく、徹底して回収を行うという意味を込めた名称)の成果である。この「プロジェクト・フェニックス」は、債権額が大きく、しかも悪質な回収妨害案件に対して重点的に取り組むために、平成 16 年度から行なっているものである。このような悪質債務者に対しては、融資していた金融機関や民間サービサーでは適切に対応することは困難である。このため、金融再生法第 53 条に基づく債権買取り³などを通じて、預金保険

³ 預金保険機構は平成 10 年 10 月に成立した金融再生法に基づき、健全金融機関等からの資産買取りを実施した(最終申込み期限は平成 17 年 3 月 31 日)。この資産買取りは、金融再生法 53 条によることから、通称「53 条買取り」と呼ばれており、債権元本金額ベースで 4 兆 41 億円の資産が、預金保険機構の委託により整理回収機構に買取られた。この資産買取りは、不良債権問題を早期に解消することが目的であり、健全金融機関等からの資産買取りを行ったところに特徴点があり、この買取り資産の中には暴力団・フロント企業向け貸出しが含まれていた(その意味で金融機関の暴力団・フロント企業向け貸出しのオフバランス化に寄与したものと考えられる)。

なお、責任追及については、預金保険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及を行った(預金保険法附則第 8 条第 1 項第 10 号の準用)。

² 「The Yakuza Recession」<Benjamin Fulford> 光文社 2003 年 10 月



預金保険機構撮影(17年7月)



預金保険機構撮影(17年2月)

機構・整理回収機構が対処するケースが多い。こうした案件の債権回収を行うためには預金保険機構等としても相当の回収努力、法的準備に加え地元警察の応援等様々な対応策が必要になる。こうした回収困難な事案を、預金保険機構・整理回収機構では「岩盤」と呼んでいる。

なぜ、様々なリスクを犯してまで、「岩盤」の回収を続けるのか……。その第一の理由は、社会的公正の確保、すなわち「正直者が馬鹿を見ないため」にある。「借りたお金は返す」ということは基本的な社会のルールだが、「借りた人が暴力団の場合は借りたお金は返さなくても良い」ということになれば、正直

に資金の返済を続けている人々の返済意欲を殺ぐであろうし、「借りたお金は返す」という社会の基本のルール自体を崩壊させかねない。

第二の理由は、言うまでもないことであるが、フロント企業向け貸出しを回収しないとすることはすなわち、その金額が金融業界から反社会的勢力に移転したということと同義であるためである。そうしたことが放置されるべきではないことは論をまたない。

フロント企業関連の不良債権の回収が極めて困難であることを示すデータとして、実際、平成 18 年 3 月末時点で、整理回収機構が抱える不良債権の内訳をみると、約 6,000 先が回収困難となっているが、その内約 1 割に当たる 600 件前後(元本ベースで約 1,600 億円)が反社会的勢力関連の案件となっている。このように、平成金融危機の際の反社会的勢力から金融業界への侵入は、現在に至るまで重い負の遺産として残存しているのである(なお、金融再生法 53 条に基づく資産買取りがあったとはいえ、反社会的勢力関連の融資の全てが整理回収機構に集約されている訳ではなく、中には金融機関から民間サービサーに譲渡されたものや、金融機関サイドでの債権放棄によって処理されたケースも少なくないと考えられる)。

3. 反社会的勢力からの侵入の契機

フロント企業等の金融業界への侵入がどのような経路で行われたのか。また、どうしてこれほどまでに大きな規模になったのか、トレースし得る範囲内で振り返ってみたい。

個々の金融機関の例として、今回のバブル期以前にも、特別な総会屋等との関係が取りざたされたりした先はあった。ただ、幅広くかつ深くフロント企業が金融業界と関連を持ったのは平成バブル期、バブル崩壊期が初めてである。それまでは、金融界をはじめ一般の企業社会はほぼ例外なく反社会的勢力に

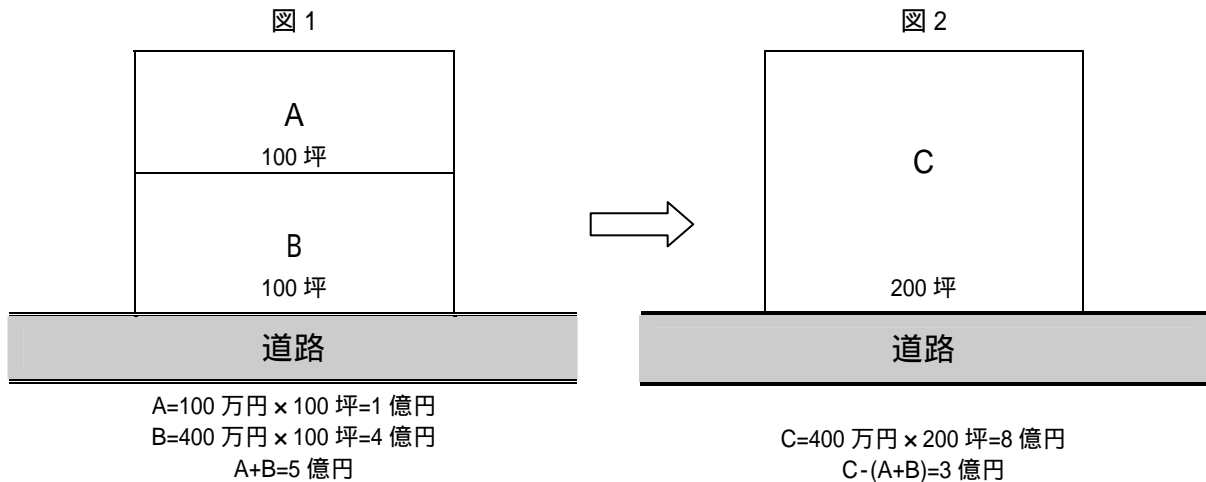
対して距離を置くことに腐心していた。それが関連を持ったことは、一部の問題とは言え、単に金融機関経営者等の経済倫理の問題に帰納してしまうのは事実に反すると思われる。

(1) 地上げ

いわゆるフロント企業が金融業界に食い込む契機となったのが不動産バブルとそれに伴う地上げである。不動産業界自体はバブル期以前には全体的には信用力の高い業界とはいえなかったが、信用力を重視して来た金融機関がそのような業界に巨額かつ積極的な融資をしたのは何故なのか。一言で言えば、バブル期の不動産業界の利益率が過去例を見ないほどに高かったということであり、その背景には、地上げという業務(行為)の特性がある。

地上げとは、「個々の土地をまとめ上げることによって、接道条件の改善、一体利用、土地の整形化を達成し、新たな経済価値を生み出す行為」と定義付けられる(グループ 21 「不良債権の正体」より)。地上げは、成功した際の利益率が極めて高いという特徴があり、反社会的勢力にとっては地上げ、土地転がしに関係すれば多額の「実入り」があったということなのである。

図 1、図 2 の「接道条件の改善」のモデルを見てみよう(接道条件とは、その土地が道路にどのように面しているかという状態をいう)。道路に面している土地と、全く道路に面していない土地があったとすると、このままの状態では道路に面していない土地 A の経済価値が土地 B に劣後することは明らかである。この二つの土地を地上げにより、一面の土地とすれば、一面の土地価格は道路に面している土地 B の価格に近くなる。これによりこのモデルでは一気に計 5 億円の土地が 8 億円の価値を持つことになってしまう(グループ 21 「不良債権の正体」より)。



本図はグループ 21「不良債権の正体」より

ただ、土地という商品は、他の商品と違い「先祖伝来受け継いで来た土地」ということで金銭的にどんな有利な条件をもってしても地主が売却に応じないこともある。一部に「どうしても立ち退かない地主」がいた場合、そのために開発が進められないというケースも起こり得る。都心部で土地開発を行うとすると、通常関連する地主との権利調整に多大の時間と調整コストが必要になる⁴。バブル期の不動産会社は土地の

転売(いわゆる土地転がし)による利益を得ていた先も多く、一部業者は面倒な権利調整を嫌がり、立ち退きに抵抗する地主を排除する手っ取り早い方法として暴力団等を利用するケースもあった。これが、反社会的勢力が金融業界に介入する最初の大きな接点になったとされている訳である。

なお、地価の急騰は、昭和 48~49 年の田中内閣当時にも生じた。いわゆる列島改造ブームである。ただ、この時期の開発やそれに伴う地価の急騰は高速道路網等インフラの拡充とともに主として地方の山村・原野の有効利用という形で生じた。このため列島改造ブームは、基本的には都心部での「地上げ」とはあまり関連がなかったと言える。これに対し、平成バブル期の、特にその初期の地価高騰は、主として東京、大阪を中心とする都心部の再開発ブームによるものであり、ここに反社会的勢力が大規模に介入する余地が生じたのである。

⁴ ちなみに六本木ヒルズの立っている場所がかつて住宅密集地であったが、森ビルがここを整地化し、ヒルズを建設するまで 20 年弱を要しているとのことである。

六本木ヒルズ建設までの経緯(森ビル HP より)

- 1986 年 11 月 六本木六丁目地区が東京から「再開発誘導地区」の指定を受け、再開発が望ましい地区として位置付けられる
- 1988 年 「街づくり懇談会」(5 地区)設立
- 1990 年 「街づくり協議会」設立
- 1990 年 12 月 「六本木六丁目地区再開発準備組合」設立(懇談会、協議会、準備組合の活動の中で、街づくりのあり方を議論し、再開発実現のための検討・準備と関係権利者の合意形成を進める)
- 1995 年 4 月 「六本木六丁目第一種市街地再開発事業」都市計画決定
- 1998 年 10 月 「六本木六丁目市街地再開発組合」設立(権利変換計画の策定とさらなる合意形

- 成を進める)
- 1999 年 10 月 権利変換計画縦覧(10/29~11/11)
- 1999 年 12 月 権利変換計画認可申請
- 2000 年 2 月 東京都知事より「権利変換計画認可」
- 2000 年 4 月 着工
- 2000 年 6 月 名称を「六本木ヒルズ」に決定
- 2003 年 4 月 竣工

(2) 土地の規制外し等

バブル期以前には自治体によっては細かい土地規制があった。例えば「農業振興地区」に指定されていれば、その土地にマンション等の建築物を建てることできない場合もあったし、地域内全般に亘り一定規模以上のマンション建設を禁止している自治体もあった。当時は、こうした土地規制をすり抜けたり、自治体等の行政当局に規制外しをねじ込む輩も多く存在した。こうした勢力が背後で反社会的勢力と結びついていることも多かったものと考えられる。

4. バブル崩壊後の時期におけるフロント企業の活動

バブル破綻後において、不良債権の担保処分を妨害する手段として、フロント企業(いわゆる占有屋)がよく用いていたのが、占有による妨害である。特に旧民法 395 条の短期賃貸借制度を濫用しての執行妨害は、フロント企業の「常套」的手法ともなっていた。

具体的には、旧民法 395 条では、建物につき 3 年(山林以外の土地につき 5 年)を越えない短期の賃貸借は、抵当権よりも後に対抗要件を備えたものであっても、抵当権者に対抗することができたのである。

占有屋等による具体的な手口としては、抵当不動産について、競売開始前にその所有権者との間で短期賃貸借契約を締結し、その不動産に入居して 高額の敷金を差し入れてであると主張し、買受人に対してその返還名目の金銭支払を要求する、買受人に対して立ち退き料を求めるといったものであった。本制度は平成 15 年の民法改正により廃止されそれに代わるものとして、平成 16 年 4 月 1 日から「明渡猶制度」が導入された(明渡猶予制度とは、建物賃借期間に関係なく、競売開始前から入居しているすべての賃借人が、競落人の代金納付(所有権移転)

の時から 6 か月間は、そのまま居住できるという制度)。

5. A 金融機関

・・・金融業界と反社会的勢力との癒着の事例

(1) 概要

フロント企業と金融業界との関連について、具体的にみえるために、フロント企業に全面的に侵食された A 金融機関を採り上げてみたい。A 金融機関の例は必ずしも実在の金融機関そのものではなく、関連事例やエピソードをひとつのストーリーに仕立てたものと考えて頂きたい。この A 金融機関なるものがフロント企業と結び付いた過程をトレースし、今後の教訓になるべきものが何かを探ってみたい。

A 金融機関のルーツは古く、大都市の都心部に基盤を置いて長年に亘り業容の拡充を図っていた先である。この金融機関は、昭和 50 年代後半の B 社長の時代に、急速にフロント企業、不動産向け融資に傾斜し、その後のバブル崩壊で、業況が悪化、破綻したものである。最終的には A 金融機関の総貸出しの約 2 割が暴力団・フロント企業向けで、しかもその大半が破綻分類であった。

(特殊株主の存在)

A 金融機関の場合、株主にもフロント企業の影が濃厚だった。B 元社長時代の最盛期ほどではなかったが、処理直前の段階でも数十名の特殊株主が存在したとされる。

(2) フロント企業への貸し込み

不動産業者 E のオーナー C は、A 金融機関の破綻をもたらした張本人とされる人物である。C と A 金融機関の B 元社長は、「無二の親友」という関係にあったとも言われている。

B 元社長は、A 金融機関ではほぼ一貫して総務畑を歩んでおり、いわゆる総会屋等との接触は元々あったものと思われる。昭和 50 年代に D という政治団体幹部との融資関係が始まっており、総務部担当役員であった B 元社長もこの人物から各種の強要を受けて相当手を焼いていたようである。この政治団体幹部 D と金融機関 A の間に割って入って調整し、D に A 金融機関から手を引かせたのが C であったとのことである。B は C に一種の借りを作った形になり、また B は C の行っている大規模な地上げの収益率が高いことに着目し、C と B の二人三脚は加速度的に強まっていった。なお、B は C から地上げ向け融資のキックバックを直接受けるなど、癒着を利用して個人的に資産積み上げを図っていた模様である。

(3) 反社会的勢力のネットワーク

C は、その反社会的勢力のネットワークを使って、霊園開発業者、ゴルフ場開発業者等を A 金融機関に紹介し、あるいはそうした繋がりを隠しながら接近させ、A 金融機関を食い物にしていた。この時期、A 金融機関に食い込んだ C 周辺のフロント企業関係者としては、ゴルフ場・病院経営の事件屋、悪質不動産業者、霊園開発業者、詐欺師、暴力団・地上げ屋等が名を連ねている。

こうしたフロント企業の業務は不動産周辺業と言っても一般的なものではなく、より利益率が高いが、リスクも大きいものであることが多かった。一般的にバブル期の「3 業種」としては、「建設、不動産、ノンバンク」を指していたが、A 金融機関に関しては、「ハイリスク 3 業種」として「産業廃棄物処理場、霊園開発、ゴルフ場」が挙げられていた。

- ・ 産業廃棄物処理場の建設には、地域住民の抵抗が強い。地元自治体による規制外し等が必要となる。そうした場合に、地上げ屋等が活動することがあった。

- ・ 霊園開発には、寺社等の関係、地元住民説得の関係で、地上げ屋が介入することがあった。
- ・ この時期に開発されたゴルフ場には元の土地に土地開発規制の掛かっている物件が多く、規制外しを画策するフロント企業等の活動の余地が多かった。

(4) A 金融機関における時効の壁

以下では、A 金融機関へのフロント企業の侵入過程と時効との関係を考えてみたい。昭和 60 年(1985 年)前後に、「政治団体幹部とのトラブルを解決する」との甘言をもって不動産業者 E の C が A 金融機関へ接触・侵入を始めている。A 金融機関の C およびその周辺のフロント企業への融資最盛期は昭和 61 年～63 年(1986～1988 年)のバブル絶頂期に重なっている。その後、平成 5～7 年(1993～1995 年)頃には地価の下落による担保不足も手伝って業況の悪化は明らかだったが、破綻処理のスキームが未整備であったこともあり、早期処理は困難な面があった。

A 金融機関の場合、フロント企業向けの不正融資最盛期から破綻処理まで約 8～10 年経過しており、責任追及面では時効の壁が立ちはだかった。不動産業者 C は別の事件で収監されたりしたが、もう一方の当事者・主役ともいえるべき A 金融機関の B 元社長についてはそうした責任追求はなされていない。

ここで採り上げた金融機関 A なる例のほかにも、平成金融危機の初期段階(平成 4～8 年、1992～1996 年)に破綻した金融機関については、残念ながら金融機関経営者に対する責任を十分に追求しきれていないケースが散見される。この背景としては、上記 A 金融機関のように、破綻処理スキームが未整備であったために早期処理が困難であった先がみられたことに加え、預金保険機構に各種法執行機関からの出向者からなる特別業務部が設置され、かつ責任追求体制が

整備されたのは平成 10 年 2 月であり、それまでは調査権限については不十分な面もあったことが挙げられよう。なお、平成金融危機の初期段階に破綻した金融機関で、時効等で責任追求が難しい場合に、次善の手段として時効期間の長い民事責任を追及することによってカバーしているケースもある⁵。

6. 反省点

(1) 認知の遅れ

ここで、当時の反省点を纏めて見たいと思う。最大の反省点は、当時反社会的勢力の侵入を認知するまでの時間的な遅れということである。

フロント企業向けの融資は不動産関連に集中していたが、これが不良債権化するの多くはバブル崩壊後であった。バブル期にはフロント企業でも「金利もちゃんと払う優良先」扱いされていた先も多かったのである。金融検査を梃子とする調査が本格化したのは、バブル崩壊後ということになった。

(2) 処理の先延ばし

また、平成 8 年に預金保険機構の機能が拡充されるまでは、破綻処理スキーム自体が未整備であった。平成 8 年の預保法改正によって預金全額保護(全債務保護)が可能になるまでは、資

金援助方式による破綻処理を採用するにしても、資金プール自体が不十分であった。すなわち、破綻処理に際し一定限度<ペイオフコスト>内までは一般的な預金保険料でカバーできたが、これを超える分の資金援助を行う仕組みが用意されておらず、当時はいわゆる「奉加帳方式」で大手金融機関等から限度超過分の資金を集めていた。

また、関連大手金融機関による経営支援等により抜本的な処理を先延ばしすることも行われた。こうしたことは、破綻処理スキームが未整備な状況ではやむを得ない部分もあったが、結果的に不正融資を行っていた当事者を時効の壁によって逃がしてしまうことになったのである。

(3) 反社会的勢力の行動様式、手法に対する情報不足

反社会的勢力の手法等に対する知識・情報不足ということも反省点の一つである。検察・警察関係者の知識は十分であったとしても、フロント企業のターゲットになった金融機関や企業サイドにフロント企業に関する知識が不足していたことに問題があるのである。A 金融機関を食い物にした C 等のメンバーは結果的に見ると地下茎のように繋がっていたし、これは他の問題金融機関、例えば、ある関西の金融機関でも同じようなことが起きていた。フロント企業がネットワーク化されていることも、バブル崩壊後に少しずつ確認できたことなのである。

(4) 情報を共有する場の不存在

監督当局や司法当局は夫々にフロント企業等に関する個別の情報を持っていたが、預金保険機構が平成 8 年に拡充されるまでは、お互いそうした情報を交換する場はなかった。また、フロント企業と接触した金融機関が対応方針を相談しようにも相談できるような適当な先は中々なかった訳である。

⁵ 「我が国について言えば、もともと経済犯罪に対しては比較的量刑が緩やかであること、主に適用されるべき背任罪(特別背任罪)の成立に必要な図利加害目的が金融機関経営者として社会的に不相当な行為についてもその処罰を免れさせる効果を有したこと、預金保険機構に各種法執行機関からの出向者からなる特別業務部が設置されたとはいえ与えられた調査権限については不十分な面もあったこと、刑事訴追が困難な案件については、費用対効果を度外視して積極的に民事責任追求が行われており、民事責任追求が刑事責任追求の代替的な役割を果たした面が大きいことなどを考慮に入れる必要がある。」(「アメリカ合衆国における破綻金融機関の旧経営者等に対する責任追求活動の歴史と現状 我が国との比較」 岸毅 預金保険研究第六号)

検討すべき課題と言えよう。

7. 今後の方向性

それでは以上のような反省点を基にして、今後どのように対処すべきなのだろうか。

(1) 時効期間

既に述べたように、残念ながらバブル初期に活動し大きな責任を負うべき者の中には、時効により司直の手を免れているケースがある。意図性といいその影響力といい平成金融危機の後期に責任追及を受けた金融機関経営者とは比較にならないほど悪質であるにもかかわらず刑事責任が追及されていないことがあるということである。

反社会的勢力からの侵入については、認知の時間的遅れ、制度対応の時間的遅れがある以上、背任罪、特別背任罪等の経済犯の時効期間を延長しておくことは今後同様の事態を予防するとの観点からも有用だと思われる。

時効期間の延長は大変大きなテーマであるが、米国においては金融機関破綻が相次いだ 1980 年代に金融機関関係者による犯罪に適用された 8 種の罪(及び共謀罪)⁶について、犯罪実行から 5 年間とされていた時効期間を 10 年間に延長する法改正が行われている(FIRREA961(1)、(2)、1989 年 8 月)。この法改正は、金融機関を破綻に導いた経営者を責任追及する上で大きな役割を果たしたと指摘されており⁷、日本においても

⁶ なお、時効延長の対象となったのは次の 8 種の罪。
金融機関関係者に係る賄賂罪(18U.S.C.215)
資金の不当利用及び横領(18U.S.C.656-657)
金融機関関係者に係る虚偽記載等(18U.S.C.1005-1006)
FDIC に対する虚偽陳述(18U.S.C.1007)
借入及び与信申込における虚偽陳述(18U.S.C.1014)
金融機関詐欺(18U.S.C.1344)
郵便詐欺(18U.S.C.1341)
電信詐欺(18U.S.C.1343)

⁷ 「多数の事案の捜査・処理を同時並行的に行わなければならず、従前の 5 年という時効期間のままでは、1985 年前後の違法行為によって金融システムを危険にさらした者たちが、捜査する側の時間切れによって

(2) リーニエンシー(制裁減免)制度の導入

フロント企業の構成員は最初から自分が反社会的勢力に属する人間であると名乗ることはしない。平成 18 年にも暴力団関係の不正融資を行った容疑で経営トップが逮捕された金融機関があったが、この金融機関のケースも最初は「融資トラブルの仲裁」を申し出るといった形でフロント企業に食い込まれている。

フロント企業は最初は融資や担保権解除のトラブルの仲裁を申し出るなどして徐々に金融機関に食い込み、または、ごく一般的な企業の体裁を整えて取引を開始し、貸出取引等である程度関係が深くなった段階で、初めてフロント企業であることを明かすことが多い。取引を深めていった融資担当役席はフロント企業サイドから「ここまで来れば一蓮托生」といった脅しを受け、引くに引けなくなっていくというケースが一般的である。こうしたことを踏まえると、「金融機関内部においてコンプライアンス意識を高めさえすれば、反社会的勢力からの進入を阻止できる」といったことほど事は単純ではないことが理解されよう。すなわち、コンプライアンス意識の高い組織であるほど、反社会的勢力との接触自体がその人の組織内での評価に致命傷となる可能性が高いため、フロント企業からの「一蓮托生」という殺し文句が文字通りの威力を発揮することになるであろう。こうしたことが積み重なりフロント企業との関係が表面化しにくくなっているのである。

刑事訴追を免れるということになりかねない状況にあった。FIRREA により、捜査機関は、時効完成まで最短でも 5 年間の猶予を得て、S&L 危機と呼ばれる事態のより本質的な部分について、十分な捜査を行うことが可能となったものであり、本条の意味は極めて大きかったとすることができる。」(「アメリカ合衆国における破綻金融機関の旧経営者等に対する責任追及活動の歴史と現状 我が国との比較」岸毅 預金保険研究第六号)

職務上フロント企業と接触した場合も途中で相手が反社会的勢力の人物であることに気づいた場合、引き返すことにより接触自体の罪を一等減じるような仕組み(リーニエンシー<制裁減免>制度)を社会的にも企業内でも組み込むことが有効な対策になり得るのではないか。例えば最近談合防止措置として、談合の事実を自ら申し出れば課徴金⁸を減免し、場合によっては刑事罰対象から外す制度が導入されているが、これも参考になると考えられる。

(3) 新しい情報アンテナ

フロント企業等の活動については、バブル崩壊後に当該企業への貸出しが不良債権化しない

⁸ (独占禁止違反の課徴金減免制度)

「違反行為をした事業者のうち1番目に公正取引委員会に当該違反行為に係る事実の報告および資料の提出を、単独で、調査開始日以前に行ったものであって、調査開始日以降に違反行為を行っていないものについては、課徴金は免除される。3番目の事業者まで減免の対象となり、2番目の事業者は50%、3番目の事業者は30%それぞれ減額される(独占禁止法7条の2第7項、8項)。

なお、公正取引委員会は、調査開始前の第1番目の報告者については、事件を刑事告発する場合にも対象から除外することを表明しており、国会での法案審議の過程で法務省も検察官が公正取引委員会が告発を行わなかったという事実を十分考慮することになる旨説明している。

「複数の事業者間の共謀(カルテル)による違反行為は、秘匿して行われ、証拠収集が極めて困難であることから、国際的に見ると米国の反トラスト法の運用を初めとして、リーニエンシー・プログラム(制裁減免制度)を設けることにより違反行為者の一部から協力を引き出して違反行為の解明に資するようにし、国際カルテル等の摘発に成果を上げているのが、近時、通例となっていた。この制度をわが国独占禁止法に導入したものである」(金井貴嗣=川濱昇=泉水文雄編『独占禁止法』(2004年10月刊)補遺)。

なお、公正取引委員会のHPによれば、当該制度の導入の背景として、「企業が法令遵守体制を整備し、カルテルを発見しても、当局へ申告するインセンティブがない」とこと「カルテルは秘密裏に行われるため発見される可能性が低く、また、物証を残さないため、解明が困難」であることが挙げられている。こうした談合制度におけるリーニエンシー制度導入の背景にはフロント企業問題と共通するものがあると言える。

と詳細な調査が行い難かった。認知がどうしても遅れがちになったわけである。

これに対して、何らかの形でできるだけ早くフロント企業等の動きを調査する網を構築する必要がある。例えば、マネーロンダリング調査を拡大し、副次的に得られた情報を蓄積していくというのも一案になるかもしれない。

この点米国においては、金融機関の犯罪もしくは損害賠償請求の対象となるような違法行為をFinCEN(「金融犯罪関連機関ネットワーク」、Financial Crimes Enforcement Network)に報告(「疑しい行動に関する通報」、Suspicious Activity Reports、略称SAR)し、このFinCENで不正行為対処を行うという制度が確立しており、金融機関に関する犯罪、不正行為予防に大きな力を発揮している⁹。わが国においても参考にすべき点が多いと考えられる。

8. 結びにかえて

反社会的勢力からの侵入を防止するためには、監督当局、司法当局そして金融業界がフロント企業等反社会的勢力に関して最新かつ包括的な情報を共有する場を構築することが有効である。この点、司法、行政、警察、金融の各界が協力して金融犯罪に関する情報を収集、管理、提供

⁹ 「米国では、80年代後半から90年代前半における破綻金融機関処理コストが多額に上ったことへの反省に基づき、近年、責任追及の面においても、金融機関の健全性を損なうような活動については早期にその芽を摘み取り、損害の発生を減少させるという予防的側面が強調されている。」

「FinCENは、財務省の一部局であり、およそ300人の常勤職員のうち3分の1を占める解析専門官が、専用のコンピューターシステムによりSARを分析した上、ホストコンピューターを介し、OCC、FDIC及びOTS等の金融監督当局並びに司法当局(FBIを含む)及びIRS等の法執行機関にオンライン上で情報を提供している。このようにして、内部者による不正行為が金融機関の破綻という事態を招く前に不正を発覚させる仕組みが整えられている。」(岸毅 アメリカ合衆国における破綻金融機関の旧経営者等に対する責任追及活動の歴史と現状 預金保険研究第六号)

することができれば、こうした問題についてのひとつの解決策になるのではないかと考えられる。なお、既に証券取引に関しては、反社会的勢力に関する情報の集約及び共有についての議論が始まっていることにも注目すべきである¹⁰。

最近、市場におけるインサイダー取引に関連する事件が相次いでいる。こうしたインサイダー取引は、市場における取引行為を歪めるも

¹⁰ 「暴力団対策法は、不当要求に関する情報の収集および事業者に対する当該情報の提供を業とする者として「不当要求情報管理機関」を定義し、暴力追放運動推進センターがその業務を助ける旨を規定している(暴力団対策法31条2項7号)。現在、国および東京都の公安委員会の登録を受けた不当要求情報管理機関は、競艇保安協会、競馬保安協会、警視庁管内特殊暴力防止対策連合会の3法人であるが、今後、個人情報保護法に即した形で、さまざまな業種において、不当要求情報管理機関を活用した反社会的勢力情報の共有の仕組みが整備されていくことが望ましい。

証券取引に関しては、金融庁が平成18年6月30日に公表した「証券会社の市場仲介機能等に関する懇談会・論点整理」において、「発行会社と反社会的勢力との関係について実効性のある審査等を可能とするためには、証券会社による自主的な努力に加えて、証券業協会及び証券取引所において、反社会的勢力に関する情報を集約又は共有し、各証券会社が適切に活用できる体制を構築することが望まれるとの意見があることから、懇談会として、証券業協会及び証券取引所に対し、どのような対応が可能かについて検討するよう要請することとしたい。」との記載があり、警察としてもかかる検討に必要な協力を行っていく方針である。

証券業に限らず、今後、反社会的勢力情報を社会的に共有するためには、警察が保有する情報をはじめ行政機関が保有する情報や公開情報を活用した体制の構築が必要であり、関係者による検討が必要である。かかる体制の構築にあたり、暴力追放運動推進センターが果たすべき役割は大きい。全国暴力追放運動推進センターは、平成14年2月から、都道府県警察が公表した暴力団関係事件の発表文をデータベースに蓄積する作業を行っており、本年から来年にかけて、各県の暴力追放運動推進センターと順次ネットワーク化される予定である。また、暴力追放運動推進センターは、反社会的勢力からの不当要求に関する相談を受け付けており、そうした相談事案には、不当要求を敢行する反社会的勢力に関する情報や不当要求の手口に関する情報が含まれている。こうした情報をどのように社会に還元し、経済的取引からの反社会的勢力の排除に役立つかも今後の課題である。」(「証券・金融を初めとする経済的取引からの反社会的勢力の排除」警察庁組織犯罪対策部 暴力団排除対策官 岸本吉生 No.114 事業再生と債権管理 2006.10.5)

のであり、決して許されるべきものではない。

「市場を歪める」という意味では、上記のようなフロント企業の存在を放置することも同様である。金融機関による貸出市場は、わが国最大の金融市場と言える。意図的な悪意を持って金を返さないような存在を許してしまうことは、貸出市場、ひいては日本の金融市場全体を将来に亘って歪めることになりかねない。

バブル期およびバブル崩壊期に反社会的勢力のメンバーは一度味をしめている。今後も「もうかる場所」には必ず入ってくると思った方が良いでしょう。しかも同じような手口で侵入するとは限らない。既に、東京を中心に都市部では商業地、マンション用地の地価が上昇し始めている。金融機関のみならず投資ファンド等に何らかの形で新しい侵入が起きていることはないのだろうか。常に目を光らせていることが必要である。「歴史は二度繰り返す。一度目は悲劇として。二度目は喜劇として¹¹」という言葉があるが、再び反社会的勢力からの大規模な侵入を許すようなことがあれば日本という国全体が後世歴史上の笑いものになってしまうだろう。今が正念場と言えるのではないだろうか。

以上

¹¹ 正確には「一度目は偉大な悲劇として、二度目はみすばらしい笑劇として」。

Karl Marx “Der Achtzehnte Bramaire des Louis Bonqparte”

横張誠 木前利秋 今村仁司 訳

マルクスコレクション 筑摩書房

(参考文献)

- 平成金融危機への対応研究会 座長 松田昇 「平成金融危機への対応」 預金保険研究第四号
(2005年9月) 預金保険機構
- 岸毅 「アメリカ合衆国における破綻金融機関の旧経営者等に対する責任追及活動の歴史と現状
我が国との比較」 預金保険研究第六号 (2006年3月) 預金保険機構
- 野口瑞昭 「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」 預金保険
研究第五号 (2005年10月) 預金保険機構
- 楠壽晴 「バブルの原因再考(上)」 預金保険研究第五号 (2005年10月) 預金保険機構
- 西村吉正 「金融行政の敗因」 (平成11年10月) 文芸春秋社
- 前田裕之 「激震 関西金融」 (2001年4月) 日本経済新聞社
- グループ21 「不良債権の正体」 (1998年12月) 講談社
- 金井貴嗣 「独占禁止法(第二版)」 (2006年5月) 青林書院
- 岸本吉生 「証券・金融を初めとする経済的取引からの反社会的勢力の排除」 事業再生と債権
管理 No.114 (2006年10月) 金融財政事情研究会
- 警察庁 「警察白書」 (各年版)
- 預金保険機構 「預金保険機構年報」 (各年度版)

諸外国における休眠預金の一元的管理について

西畑 一哉¹

西垣 裕²

目次

- 1．はじめに
- 2．英国における休眠預金の扱いをめぐる最近の動き
 - (1) 2006 年度予算案演説
 - (2) 関連団体等による検討状況
 - (3) 現行の休眠預金口座の扱い
- 3．他の諸外国における休眠預金の扱い
 - (1) 米国
 - (2) カナダ
 - (3) オーストラリア
 - (4) アイルランド
 - (5) 香港
- 4．諸外国共通の考え方
 - (1) 休眠預金の扱いにおける諸外国の共通点
 - (2) 諸外国の休眠預金の扱いにみられるメリット
- 5．結びにかえて

¹ 預金保険機構預金保険部次長(e-mail:kazuya-nishihata@dic.go.jp)。

² 預金保険機構調査室長(e-mail:yutaka-nishigaki@dic.go.jp)。

本稿の執筆は個人ら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

休眠預金とは、長期にわたって取引(引出し、預入等)のない預金のことである。やや厳密には、「流動性預金及び自動継続定期預金以外の定期性預金であれば最終取引日以降」、また「自動継続定期預金であれば初回満期以降」、払出しが可能な状態であるにもかかわらず、長期間異動のないもののうち一定の条件を満たすものを「休眠預金」³と呼んでいる。

³ 「休眠預金」の基本概念

我が国の例を取って「休眠預金」の基本概念を整理すると以下のとおりである。

(1) 民法・商法

商事債権である銀行預金の時効は5年と解されている(商法522条)。なお、信金・信組の預金は民事債権とされ、その時効は10年とされている(民法167条第1項)。

(2) 全国銀行協会通達における「休眠預金」の定義

全国銀行協会通達「睡眠預金に係る預金者に対する通知および利益金処理等の取扱い」において次のとおり規定されている。

最終取引日以降、払出し可能な状態であるにもかかわらず長期間異動のないものを睡眠預金という。

- 最終取引日以降10年を経過した残高1万円以上の睡眠預金については、最終取引日から10年を経過した日の6か月後の応答日までに、各預金者の届出住所宛に郵送による通知を行うものとする。
- 郵送による通知が返送された睡眠預金および通知不要先のうち預金者が確認できなかった睡眠預金については、その通知または確認手続を行った日から2か月を経過した日の属する銀行決算期に、利益金として計上するものとする。
- 最終取引日以降10年を経過した残高1万円未満の全ての睡眠預金については、最終取引日から10年を経過した日の6か月後の応答日の属する銀行決算期までに、利益金として計上するものとする。

休眠預金については、預金者が口座開設時の住所から届出を行わないまま転居したり、相続者が名義変更手続きを取っていないことがある。

例えば、学生時代に親元からの送金用に開設した口座を卒業した後に残高を残したまま転居し、預金者が金融機関に転居通知を行わないケースで、その後預金者が預金の存在を失念したり、通帳やキャッシュカードの遺失により預金の引き出しを一定期間行わないことによって休眠預金が生じる事例が考えられる。また、遺族に預金の存在を知らせることなく預金者が亡

こうした休眠預金は、我が国の金融機関に限ったことではなく、預金業務を営む金融機関には普遍的に存在するものである。実際、最近英国においてこうした休眠預金を集約し、社会的に意味のある形で再生活用しようとする動きが始まっている。また、米国、カナダ、オーストラリア、アイルランド等では、休眠預金を集約し、実質的な時効の援用や預金者への還元を行うためのフレームワークが以前から存在している。北米、オセアニアでのこうしたフレームワークの構築は少なくとも20世紀半ばにまで遡る。そうしたフレームワーク導入の背景には休眠預金を実質的に金融機関収益となることへの批判があったとされる。一方、欧州の最近の事例は、東西冷戦構造が解消し、また、戦後50年の節目を迎える中で、第2次大戦の犠牲者の預金の扱いを正面から取り扱う動きが発生し、これが、休眠預金一般の取扱いに発展したものとみられる。さらに、そうした欧州諸国の中で相対的に後続のアイルランド及び英国ではこれを一歩進めて、休眠預金の再生活用にまで踏み込む形でのフレームワークを構築したないしは構築しつつあるものである。

2. 英国における休眠預金の扱いをめぐる最近の動き

(1) 2006年度予算案演説

2005年12月に英国財務省と金融業界間で

くなった場合も休眠預金となり易いと言える。なお、名寄せ作業<後述>のために必要となるデータが欠落していると、金融機関がデータを補完しようとして預金開設時の住所にダイレクトメールを送付しても、居住者不明でダイレクトメールが返送されてきてしまい、名寄せのためのデータ整備が不可能な預金となる可能性が高い。こうした預金の存在は金融機関破綻処理時の事務を煩雑化させる。

休眠預金を恵まれない人々のために利用することが出来るようにするとの「合意」が成立し、2006年度の予算案演説の中でブラウン財相が公式にその概要を発表した⁴。「合意」に至るまでの焦点は、休眠預金定義における「取引が行われなかった期間」の長さであり、当初は同期間について3年～20年の幅のある意見があったとされている。

「合意」では15年以上にわたって取引がない預金を休眠預金と定義し、同預金については、預金者の権利を恒久的に保障しつつも、同預金を慈善事業のために社会福祉目的で活用する道が開かれることとなった。

(2) 関連団体等による検討状況

上記の財相の発表と同時期の2005年11月に、同問題の検討を目的として未請求債権に関する委員会(仮訳、The Commission on Unclaimed Assets、以下「委員会」という)が設立された。「委員会」では、休眠預金の扱いを検討し、その結果を2006年7月にコンサルテーションペーパーとして発表し、現在各方面からのコメントを受付けている段階である。今後は、寄せられたコメント等を反映した、より詳細な報告を来年度予算前に発表する方針である。

一方、イギリス銀行協会とイギリス住宅貯蓄貸付組合協会では、政府と協力しつつ、休眠預金の扱いをめぐる実務面の検討を開始している。検討内容の詳細は不明であるが、休眠預金の利用スキームの検討に先立ち、これまで休眠状態にある預金を預金者と結びつけ

る包括的な手法の検討を行っていると思われる。

「委員会」のコンサルテーションペーパーでは、休眠預金を効率的に取り扱うために社会投資銀行(仮訳、Social Investment Bank)を設立する構想が提言された。同構想では、休眠預金は社会投資銀行に移管されること、移管された休眠預金資金を元に社会投資銀行が資金贈与や様々な金融商品(債券や他の証券、貸出、信用保証など)を用いて地域社会に資金援助を行うこと、かかる資金援助は社会福祉を目的とすること、等が挙げられている。

銀行および住宅貯蓄貸付組合における休眠預金の金額については様々な試算があるが、予算案報告および「委員会」の資料では、数億ポンド(1ポンド=220円程度<2006年秋>)と想定されている⁵。

(3) 現行の休眠預金口座の扱い

英国においては上述のとおり、休眠預金の扱いを変更する画期的な見直しが行われているところであるが、参考までに同国における現行の休眠預金口座の扱いをみると、以下のとおりである⁶。

取引のない状態が一定期間(通常は少なくとも1年以上)継続すると、銀行は最後に登録された住所(既に未着で返却された場合を除く)に対して、口座維持の意思を問う手紙を送

⁴ 2005年12月の予算案報告の「第5章 より公正な社会の構築」の中で、「慈善事業、地域社会、援助のサポート」の一環として休眠預金の利用を目指すことが言及されている。

⁵ 今回の構想では、銀行と住宅貯蓄貸付組合の休眠預金だけが対象であるが、この他にNS&I(National Savings and Investments)の未請求債権が18億ポンドであると議会へ報告されている。また、銀行の抱える休眠預金だけでも10～50億ポンドに上るとの試算もある。

⁶ 英国銀行協会 HP より抜粋。

付する。

25ポンド未満の小額預金の場合、同プロセスを省略する銀行もある。

預金者から口座維持を希望する旨の返信を受けた場合、銀行は当該口座を維持する。

預金者から一定期間(通常は6週間から3ヶ月間)を経ても反応が無い場合、銀行は当該預金口座を休眠預金とみなし通常の預金口座と異なる扱いをする。これには以下の理由がある。

旧住所への銀行通知や小切手帳の送付を停止することで、他人による当該預金口座の不正利用につながる事態を防止出来る。

すでに本来の預金者が住んでいない住所への口座関連情報の送付を停止することで、預金者の個人情報を守護出来る。

休眠預金とみなされた場合でも、銀行は当該口座に関する記録を維持しつづける。

口座の預金は預金者の財産であることに変わりはなく、預金者が有効な請求を行えば、当該預金は預金利息とともに(付利預金の場合)預金者に全額返還される。

こうした請求は、銀行の店頭や英国銀行協会のHPから入手出来る用紙に必要事項を記入し、郵便あるいは電子的に送信することにより行う。

請求先は、休眠預金の預入れ銀行が判明している場合は当該銀行で

あるが、休眠預金の預入れ銀行が不明な場合は英国銀行協会となる。

請求先に請求用紙が届いてから遅くとも3ヶ月以内に、請求者に対して請求内容の有効性についての通知が行われる。

銀行に直接請求書を送付し、これが有効請求であるとみなされた場合は、銀行から、(i)預金残高、(ii)利息金額、(iii)預金口座の利用方法が知らされる。

英国銀行協会に請求書を送付した場合は、銀行協会は預金者のために全金融機関に請求書を送付し、全体の連絡窓口として機能し、請求書に対する各金融機関の反応を総合した結果を請求者に通知する。また、有効な請求とみなされた場合には、どの銀行に如何に連絡を取るべきかにつき請求者に通知する。

銀行が請求の有効性を認めず、請求者がこの判定に不服である場合、請求者は当該銀行内部の苦情処理プロセスに訴えることが出来る。また、同件を金融オンブズマンに持ち込むことも可能である。

3. 他の諸外国における

休眠預金の扱い

諸外国の事例をみると、英国以外にも、休眠預金を他機関に移管し管理する枠組みを整えている事例がある。具体的には、米国、カナダといった北米諸国のほかオーストラリア、ニュージーランドといったオセアニア諸国がある。また、欧州諸国においては、休眠預金を移管管理するだけでなく、アイルランドの

ように管理機関に移管した資産を社会福祉のために有効に活用する制度を有する国がある(上記の英国もアイルランドの制度を参考に類似制度の導入の検討に至ったとされる)。

以上の事例とは逆に、香港では、一定期間取引のない預金については維持管理費を徴収することで、最終的には当該預金残高を消滅させ、実質的に金融機関が休眠預金を利益計上するのと同じ効果を得ている。

(1) 米国

米国では各州の法律により、普通預金、(満期到来後の)定期預金、貸金庫の資産、投資信託、(満期到来後の)保険、等の債権について、一定期間(州により区々であるが、3年~7年程度というところが多い)取引が行われなかった場合には、各金融機関の口座から各州の未請求債権管理部署(unclaimed property office)に当該債権を移管し、州の管理下に置くことが定められている。未請求債権管理部署は州によって異なるが、通常は州のトレジャリー(財務担当部署)が該当する。休眠預金の移管およびその後の具体的扱いは以下のとおりである。

州により異なるが、3~7年間取引のない預金は、休眠預金とされ、金融機関から各州の未請求債権管理部署に移管される。

州の未請求債権管理部署は、移管債権を現金化した上で、これを管理する。

時効の適用はなく、州は預金者が現れるまで、永久にこれを管理する。

「一定期間取引のない預金」を休眠預金と認定する際には、金融機関は書面により預金者へ通知することが必要とされている。通知

の結果、預金者から当該預金の所有意思が確認された場合は、引続き通常の預金として取扱うが、預金者の所有意思が確認できない場合は、休眠預金として扱うことになる。預金者の所有意思の確認は、州あるいは金融機関によって異なっており、通知後一定期間内に預金者が書面による所有意思表明を行うことを必要としている例がある一方で、通知が住所不明で返還されない限り預金者が所有意思を示しているとする例まである。

州政府によるこうした措置の目的は、休眠預金に関わる金融機関のコスト削減のほか、金融機関による休眠預金の不適切な使用を回避し休眠預金が預金者へ返還される(払出される)蓋然性を少しでも高めることであると言われている(歴史的に見ると、米国では20世紀初頭に、休眠預金が金融機関の収益に帰属することについて、社会的な批判が高まり、一定期間取引のない預金について州政府管理に移管する措置が取られたものである)。

州に移管された預金は、未請求債権管理部署の担当官が預金者の特定に力を尽くすことが多いことから、これまでの実績では移管された預金の40%程度が預金者への返還に結びついたとされている。さらに最近ではインターネットの普及により、預金者の特定が容易になる傾向にある。

州保管の休眠預金について時効制度はなく、預金者は州政府に返還請求することを通じ、いつでも州政府から預金の払い戻しを受けることが出来る(州にもよるが基本的に払出し手数料は無料)。

実際には何年も預金者が現れない預金については、今後新たに現れる可能性は低く、経理上は管理債権とされていても、現実的には州の資産として扱われているの

と大差がないと考えられる。

(金融機関破綻時の未請求預金の取扱い)

厳密には休眠預金とは異なるが、金融機関が破綻し連邦預金保険公社(以下「FDIC」という)が破綻処理を行う中で引取り手が現れない預金についても、休眠預金と類似した管理が行われている。

破綻金融機関の預金については、FDIC は全預金者の登録住所に対して預金の権利確認に関する通知を行うが、2度の通知にもかかわらず18ヶ月を経過してもなお、権利確認ができなかった場合、当該預金はFDICを通じて「最新の登録住所」の属する州政府に移管されることになっている(なお、預金者はFDICのホームページから請求者不在預金を自由に検索し、権利請求を行うことが出来るようになっている)。州政府への移管後は、預金者は州政府に対して預金の払い戻し請求を行うことが出来るが、10年間経過後は、当該預金はFDICの資産としてFDICの利益に計上される。当該預金に関する預金者の請求権は完全に消滅することになる。この間の請求の取り扱いは以下のとおりである。

破綻日から18ヶ月:預金者はFDICに対し、付保預金の払い戻し請求を行うことが出来る。

18ヶ月経過後～その後10年間:未請求預金はFDICから各州の未請求債権管理部署に移管される。預金者は該当州の未請求債権管理部署に対し、移管された付保預金の払い戻し請求を行うことが出来る。

10年経過後:未請求の付保預金は、州の未請求債権管理部署からFDICに返還されFDICの利益として計上される。これにより預金者の払い戻し請求権は消滅し、

払い戻し請求は不可となる。

このように、金融機関破綻時には、未請求の預金に関し一種の時効援用と同様の効果を与えている。もっとも、従来は、破綻から18ヶ月が経過し、かつ管財人団が解散すると、未請求の預金はFDICに帰属し、預金者は請求権を失う扱いとなっていたが、権利を失う期間があまりに短すぎるとの批判を受け、1993年の法律改正によって各州の未請求債権管理オフィスで10年間管理される現在の扱いに改善されたものである。

93年に州に移管された預金のうち、引取り手が10年間現れなかったものについては、2003年からFDICに返還されてきており、返還された預金はFDICに帰属する扱いが取られている。

(2) カナダ

カナダでは、法令により、カナダの銀行の国内支店に預けられたカナダドル建ての預金及びこれらの銀行により発行された譲渡性預金等が、最後の取引から10年間異動がない時には休眠預金とされ、カナダの中央銀行であるカナダ銀行(以下、カナダ中銀)に移管される扱いとなっている。移管された後は、カナダ中銀の責任で、500カナダドル以上の預金については永久に、500カナダドル未満の預金は移管後10年間、管理される(当初10年間は年率1.5%の付利が行われる)。この間、カナダ中銀は、預金者へ移管された預金の存在についての注意を喚起することとされている。

カナダ中銀に移管された預金等は、2004年末時点で約804,000件、およそ245百万カナダドルの残高がある。このうち88%は500カナダドル未満の比較的小額預金で、これらが全体金額に占め

る割合は 22%に過ぎない(12%の口座が金額ベースでは 78%を占めている)。最も古い休眠預金口座は 1900 年にまで遡る。

カナダ中銀に移管された 500 カナダドル未満の預金は、カナダ中銀への移管から 10 年間返還手続きがなされない時は、カナダ中銀が没収する扱いである。カナダ中銀にとっては利益となり、全て無償で行っている休眠預金の管理事務のコストを吸収するのに役立っている。

カナダの休眠預金をめぐる具体的手続きは以下のとおり。

カナダの銀行は、不稼動預金の預金者に対して、2 年目と 5 年目に書面で通知する義務がある。

9 年間取引の無い 100 カナダドル以上の預金は、カナダの金融監督当局(Office of the Superintendent of Financial Institutions、通称「OSFI」)が官報に預金者情報を掲載し、睡眠状態の解消を図る。

その後、1 年間請求手続きの無い預金は(不稼動になってから 10 年)、カナダ中銀に移管され、以後、カナダ中銀が預金者情報の公表の責任を負う。

カナダ中銀は、預金者情報の公表を同中銀の HP 上で行っている(2 カナダドル以上の全移管預金)ほか、書面による問合せへの対応(無料)、全リストの CD による提供(72 カナダドル+税金+手数料 3 カナダドル)を行っている。

預金者は、HP 上から必要な書面をダウンロードし、預金者本人である証明とともに払い戻しの請求をカナダ中銀に行う

ことができる。

これらの払い戻し請求にかかるコストはカナダ中銀がサービスで行っており無料である。もっとも、預金者が本人証明のために司法関係者に事務を依頼した場合の手数料や通信費は預金者の自己負担となる。

(3) オーストラリア

オーストラリアでは、1954 年銀行法により、7 年間取引のない預金は休眠預金とされる。その場合、当該金融機関は、休眠預金の詳細を、財務省への年次報告で報告し、休眠預金は国庫に移管される。移管された 500 豪ドル以上の休眠預金の情報は官報に掲載される。

預金者がこうした預金を引出すには、預け入れた銀行で手続きを行う必要がある。休眠預金に対する請求が正当であれば、国庫から当該預金は元の銀行に戻され、預金者に返還される。

(4) アイルランド

アイルランドでは、英国の動きに先立って、2001 年に政府による休眠預金の集約措置が行われた(「2001 年休眠預金法」の立法措置がなされた)。アイルランドの休眠預金の定義は、15 年間以上預金者による預金の出し入れが行われなかった預金である。2001 年法に基づき、これに該当する預金は 2003 年 3 月末に、新たに設置された休眠預金基金に移管され、国立財務管理庁(仮訳: National Treasury Management Agency。以下「NTMA」という)が管理することとなった。

NTMA では、休眠預金基金に移管された資金を、貧困や社会的隔離の緩和事業のサポー

ト、身体障害者のサポート等の目的に利用してきた。

2005 年には、休眠預金法の改正が行われ、地域問題を担当する大臣が休眠預金基金の支出権限を全面的に担うこととされ、同大臣が任命する休眠預金議会が基金の支出案を作成し、政府の了解を得ることとされた。

なお、休眠預金基金に移管された後も、預金者の預金に対する権利は永久に失われることはない。

(5) 香港

香港では、休眠預金に関する特別な公表や報告の規定は無く、休眠預金の実態は不明である。しかしながら、銀行の大部分は、取引のない状態が 6 ヶ月継続するか、残高が 500 香港ドルに満たなくなると、口座サービス手数料を課すため、こうした預金は最終的には残高が無くなり消滅することとなる。

銀行法では、このような休眠預金への口座サービス手数料賦課を行う際は、最初の賦課日から 14 日前に預金者へその旨通知することを規定している。

もっとも、個々の銀行により取扱いに差が見られ、6 ヶ月以上取引の無い状態にある預金を休眠預金としている銀行がある一方で、12 ヶ月以上取引の無い状態にある預金を休眠預金とする銀行が見られる。

4. 諸外国共通の考え方

かかる諸外国の取組みの背景には、休眠預金が実質的な金融機関利益として扱われることへの批判、第 2 次大戦中の戦争犠牲者の預金を犠牲者への子孫へ返還しようとの社会善を志向する試みなど、様々な事情があるが、

休眠預金の扱いに関する考え方という点では幾つかの共通点を見ることが出来る。

(1) 休眠預金の扱いにおける

諸外国の共通点

休眠預金の一元管理機関

英国の様に一元管理機関の導入途上の先もあるが、多くの先進国では休眠預金を一元管理する機関を設立しており、休眠預金は金融機関に止まらず、こうした機関に移管される扱いとなっている。一元管理機関としては、新たな機関を設立するのではなく、中央銀行、財務省、州政府内の財務担当部署など既存の公的あるいは公的側面を持つ組織内に担当部署を設ける形が多い。

預金者の権利維持

香港のように長く取引の無い預金の口座維持手数料を引上げ、実質的に休眠預金を金融機関収益として吸収してしまう事例もあるが、少なくとも G7 諸国では休眠預金が金融機関の利益となることはなく、金融機関から一元的管理機関に預金に移管された後も、預金者が有効な請求を行うことで預金が返還される扱いが取られている。カナダの小額預金、あるいは米国で FDIC の管理を経た預金のように、管理機関のコスト等も勘案し、一部時効が定められている事例もあるが、預金者の権利を恒久的に認める扱いが多い。

一元的な預金確認手段の存在

休眠預金の預金者には、預金の存在を完全に失念しているケース(預金の存在を遺族に伝えることなく預金者が亡くなった場合もこれ

に当たる)と、預金の存在は知りつつも金融機関へのアクセスが難しい(もしくはアクセスコストが高い)ケース⁷が考えられる。

この点、休眠預金を一元管理する諸外国の例では、預金の確認は当該管理機関に行うだけで足り、また現地に赴かずとも引出しが行える制度が整えられていることが多い。また、一元管理機関が未導入の先でも、例えば英国の例では、英国銀行協会や英国建築貸付組合協会が、休眠預金にかかる照会サービスを提供し、預金の存在確認が容易に行える仕組みが存在する。自己名義の預金だけでなく、親族から残された預金が存在するかどうかは全く不明な場合でも、これらのサービスを利用することで、自分が権利を持つ預金の存在を確認出来る。

(2) 諸外国の休眠預金の扱いに みられるメリット

諸外国では、休眠預金を一元管理する制度を持つ先が多く、現状未導入の英国でも、預金の存在を一元的に行える仕組みが存在する。こうした休眠預金の扱いによって、どのようなメリットが存在するかを整理してみる。

預金者保護

預金者にとっては、一元管理機関に問い合わせることで、自分が権利を持つ預金の有無を効率的に確認出来るようになる点でメリットがある。また、長く放置された休眠預金では

⁷ 例えば、転勤で預金口座開設地から離れた場合、預金の存在を認識していても、手許にキャッシュカードがないと遠隔地の預金を引出すことは難しく(特に全国展開していない金融機関への預金)、現地へのアクセスコストが預金残高を上回る場合には、預金者にとってコストをかけて預金を引出すインセンティブは存在しない。

住所電話番号や名義の変更が行われていないことが多いと考えられるが、万が一の金融機関破綻時に預金者の確認に手間取り、保険金支払い・預金払出しまでの時間がかかってしまうといった事態を回避することが出来ると期待される。

また、各国の法制にもよるが破綻処理入りした債権債務について一定期間経過後の時効適用が行われると、預金者の権利は永久に失われることになる。金融機関の破綻前に予め休眠預金が一元管理機関に移管されることで、こうした問題が解消する点でも預金者にメリットがある。

破綻処理円滑化

通常、主要国では、金融機関破綻時には一預金者当たり一定限度額までの預金保護を行っている。各個人毎に保護される預金額を特定するために、預金の権利者を特定し同一預金者の預金を合算する必要があるが、預金者情報が不正確であることが少なくない休眠預金が存在することで、こうした作業が難航する可能性がある(米国のように預金口座開設に際し社会保障番号の使用が徹底される国もあり、名寄せの困難さは国により差がある)。また、破綻処理の中で、休眠預金の引取り手が現れない事態が想定されるが、この場合、破綻処理主体としては、少なくとも一定期間、こうした預金を保有しつづける必要があり、破綻処理を迅速に完結することが困難となる。さらに、破綻から年月が経って預金者から払い戻し請求が合った場合にも複雑な処理が求められる。休眠預金を予め一元的管理機関に移管することで、こうした煩雑な事務⁸が軽減

⁸ 我が国の例を説明すると、定額保護下の破綻処理にお

され、破綻処理全体の円滑化、迅速化につながる。

金融機関のメリット

金融機関にとっては、休眠預金は安定的な資金調達手段であり、また引取り手が現れる可能性が低い点では、流動負債というよりも資本と類似性があるという側面も持っている。このため実質的には(配当を求められることの無い)利益と考えることも出来る存在である。しかしその反面で、預金者と連絡がつかない預金の管理を続けることによる事務負担がある。特に、休眠預金は口座数ベースでは小口零細預金が主体を占めると考えられることから、これらの預金者情報の維持管理コストは、かなり大きいと考えられる⁹。休眠預金を一元

いては、名寄せ用データが不十分な預金については、破綻後直ちに支払ができず、データの確認ができてから名寄せ手続を行い、その後預金の支払を行うこととなっている(これを追加名寄せ処理と呼んでいる)。

預金者が破綻後直ちに金融機関に申し出を行えばさほど問題はないが、受皿金融機関に事業が譲渡された後に預金者の申し出があると、その都度、受皿金融機関からの連絡を受けて、預金保険機構で追加名寄せ処理所要の個別預金者データを追加した上で、破綻時の全預金者データを電算システムによって再計算し、その結果に基づいて受皿金融機関が預金者に支払を行うことになる。この作業は、破綻後少なくとも10年間の民事時効到来までは続けることが必要になっている。この作業は預金者保護のために必須のものであるが、時効到来までの間の受皿金融機関と預金保険機構の偶発的な作業負担はかなりのものに達すると考えられる(BOX参照)。

⁹ 特に我が国においては、ペイオフ全面解禁の下、金融機関は預金者毎に保護すべき預金額を特定する必要があり、同一預金者特定に向けたデータ整備が厳格に求められ、この対応により休眠預金にかかる事務負担は一段と増加していると考えられる。

休眠預金管理負担には以下のようなものが挙げられる。

- イ. 1万円以上の預金(及び自動継続定期預金)は、利益計上時に預金者への通知が必要(1~2回)。
- ・平成3年全国銀行協会事務連絡29号によれば、最終取引日以降10年を経過した1万円以上の

管理する機関に移管することで、金融機関としてはこうした事務負担から開放されるメリットを享受出来る。

社会へのメリット

休眠預金を一元的な管理機関に移管し、この機関が公的あるいは公的側面を持つ機関であった場合、遊休資産である休眠預金が社会的な目的で有効に再生活用されることが期待され、社会へのメリットとなる。アイルランドで成立し、英国で検討中の制度では、こう

休眠預金については、預金者の届出住所宛に郵送による通知を行い、当該通知が返送されない場合は、通知をした日から10年後までに再度通知。

ロ. 印鑑票、取引証票等の保管スペース確保、要員配備(=事務センター等の施設維持費、人件費)。

ハ. 残高照合や決算事務の能率向上のため、不動(不稼働)預金等への編入整理を実施する場合がある。

また、金融機関は時効の援用を行っていないのが通例であり、そのため、時効期間到来後も、預金者からの払い戻し依頼があれば払い戻しに応じている。預金者とのトラブルを避けるためにこうした事務処理を行っているのであるが、異例中の異例処理になるだけに、金融機関窓口での事務処理負担等はかなり重いものがあるようである。

具体的には残高異動がなくなってから10年以上経過した預金については、勘定替を行った上で利益計上(雑益処理)するが、その後も預金者(元預金者)からの払い戻し請求があった場合には、もう一度勘定替(雑損処理)を行った上で、元預金者に支払を行っている。このように、10年以上に亘って大量の個人預金者情報を保存しつづけることには相当の手間がかかる。しかもシステムの保存となると、ディスク容量等を占有し続けることになり、金融機関のコンピューターシステムに長期的な負荷をかけつづけることになる(預金者からの申し出により、預金支払を実施するには、相続確認、口座番号変更・カード再発行手続等が必要となる)。

なお、2005年4月の個人情報保護法の施行により、預金者関連の個人情報特に個人情報ファイルについては、利用目的明示義務が課せられるほか、ファイルの安全確保について厳しい管理責任が問われることになっている(金融機関が個人情報記載資料を誤って紛失したケースも散見されるところである)。このため、金融機関の預金者等個人情報管理負担は従前に比べ実務的にも心理的にも増大していると言わなければならない。

した社会へのメリットが極大化されるよう、一元的管理機関に休眠預金を移管した後の利用方法についても制度化しているところである。

この他、我が国で社会問題化している反社会的勢力による預金口座の不正利用¹⁰などを防止出来るというメリットも考えられる¹¹。

因みに我が国の休眠預金の状況を確認してみると、休眠預金の状況についての確たる資料は存在していないが、金融機関からのヒアリング等によれば、休眠預金(例えば3年以上取引のない預金)は口座数ベースでは各金融業態ともに2割前後のウェイトを占め、かなりの水準に達している可能性がある。

5. 結びにかえて

休眠預金は普遍的に存在するものである。預けられた預金は預金者が引出すまでは、金融機関が預かるのが原則であるが、実質的に金融機関の利益となることへの批判や、戦争犠牲者の子孫へ還元する道を用意すべきとの考え方などを踏まえ、各国ではかなり踏み込んだ対応を行うようになってきている。

その際、特に休眠預金を公的な機関が一元的に管理をし、預金者の権利を維持すること

が共通の考え方となってきたようである。さらに、移管された休眠預金利用についても、例えば社会福祉に活用するといった形で積極化してきている。

この間、日本においても、2005年4月にペイオフ全面解禁が実施され、預金の定額保護(決済用預金を除き元本1000万円までとその利息を保護)に移行した。預金保険機構としても、金融機関の名寄せデータ整備状況について検査やシステムのチェックを行っており、金曜日の業務時間後に破綻があれば、土日中に名寄せを完了し、翌月曜日朝からは、業務を再開し得るように準備を整えているところである。ただ、定額保護下での金融機関の破綻が生じた場合、名寄せデータ整備の難しい休眠預金の存在が、破綻処理を煩雑化させ得る状況が存続しているのが実態であり、改善策を構築していく必要がある¹²。

我が国においても、上記の諸外国の事例を参考に前向きな議論が行われることが期待される。

以上

¹⁰ 具体的には、ヤミ金融業者による違法返済請求、インターネット利用料等の架空料金請求、振り込み詐欺等での預金口座の不正利用などがある。取締り当局等によれば、本人確認法施行後に開設された預金口座では、不正使用発覚時に、ほぼ確実に「足がつく」ことになるため、過去に開設した預金口座を不正使用目的で売買しているケースがあるとのことである。

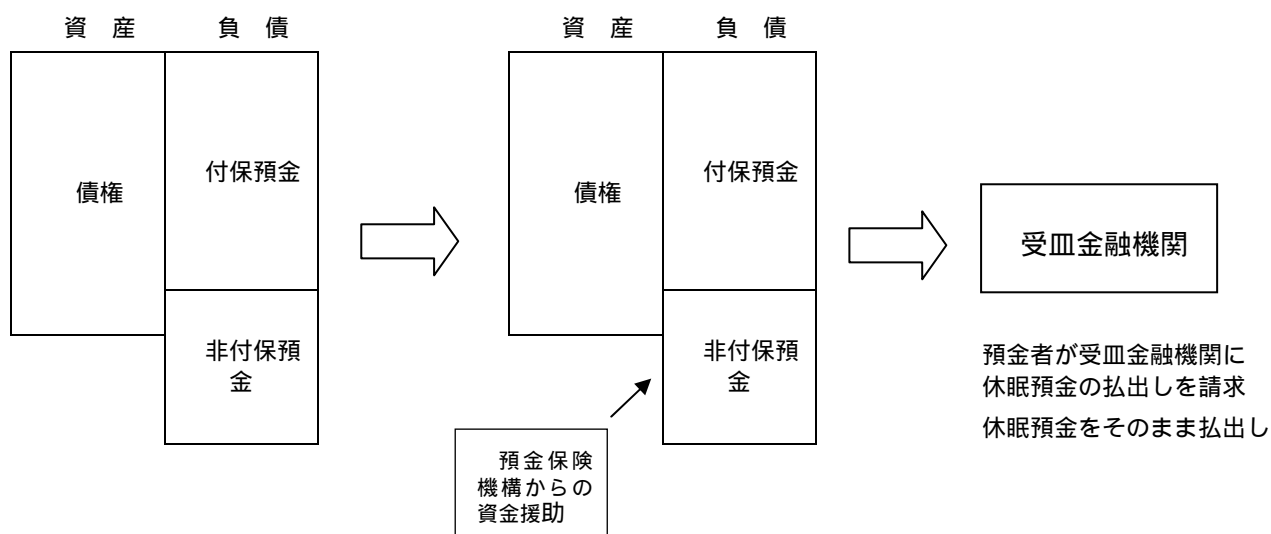
¹¹ なお、付随的には、一元管理機関に休眠預金を集約するといった制度変更の情報自体が広範に流れれば、これまで開設した預金口座を洗い直し、休眠預金を発見するといった預金者も出てくることが予想される。こうしたことにより、休眠預金口座自体が減少することも期待出来る。預金者が再認識した預金は、その全てが新たな預金として預け直される訳ではなく、一定部分は消費等に転化することが予想される。

¹² 金融機関は平時から名寄せのための預金者データ整備を義務付けられているが、休眠預金の中にはデータが収集できないケースも存在し、金融機関にとっても大きな負担となっている。預金保険機構では、平成16年6月23日付で「データ整備不可能預金者について」と題する通知を預金保険制度対象金融機関へ発出し、所在不明等により名寄せデータが収集できない預金者を「データ整備不可能預金者」と整理する目的を預金額等に応じて示した(これは、名寄せに関する金融機関実務負担を軽減するとともに、より効率的なデータ整備を目指したものである)。しかしながら、この処置によっても休眠預金自体が消滅した訳ではなく、その存在が破綻処理を煩雑化させる状況は続いている(詳細は「データ整備不可能預金の判断の目的を具体的に提示」西畑一哉 金融財政事情 2004.8.16 参照)。

金融機関破綻後の追加名寄せ処理について

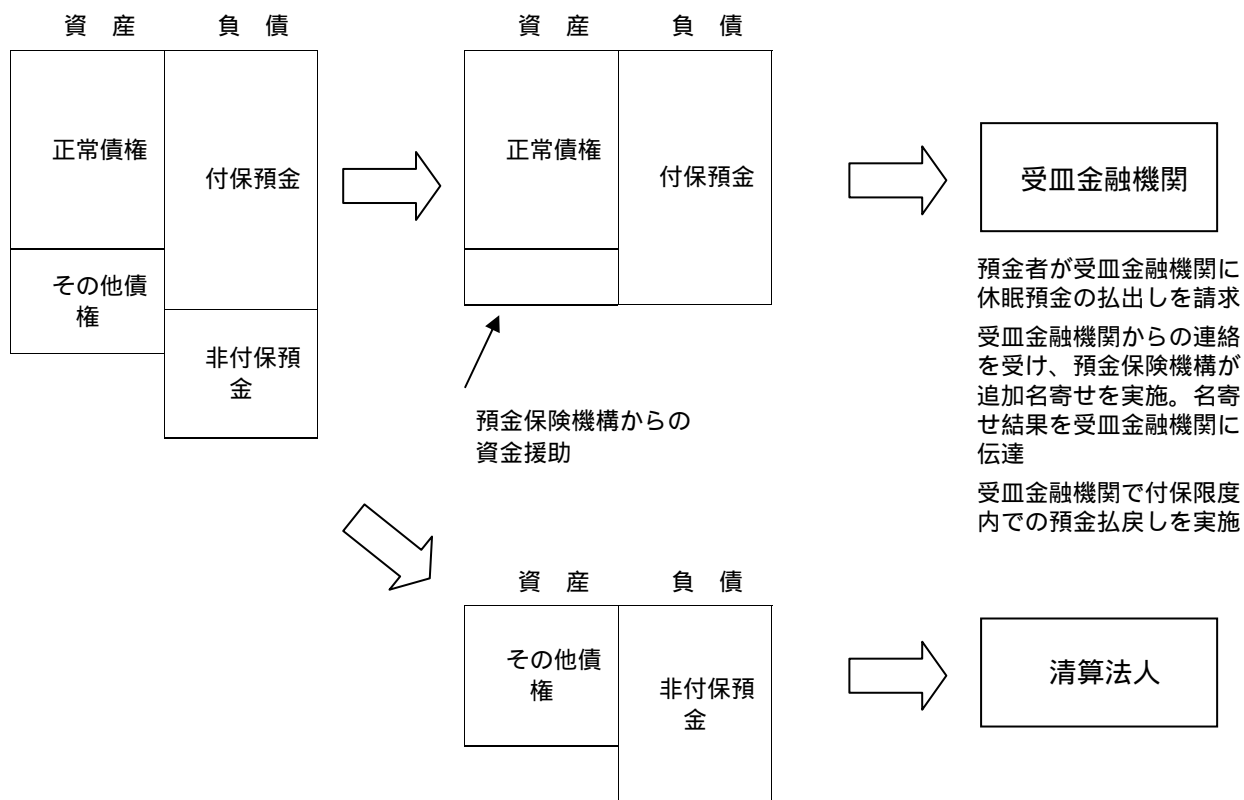
全額保護下における破綻処理

全額保護下においては、ロス部分を預金保険機構の資金援助によって埋めた後、全資産・全負債(付保預金・非付保預金)が受皿金融機関に譲渡される。休眠預金も全額が受皿金融機関に譲渡されており、仮に休眠預金(うちデータ整備が不十分な預金)の預金者が譲渡後に受皿金融機関に預金払出しを請求したとしても、通常事務に沿って払出しすればよいことになる(追加名寄せ処理は不要)。



定額保護下(ペイオフ解禁後)の破綻処理

定額保護下においては、付保預金は正常債権とともに受皿金融機関に譲渡されるが、非付保預金は、その他債権とともに清算法人に移管されることになる。



上図において付保預金は受皿金融機関に譲渡されるが、この場合に休眠預金(うちデータ整備が不十分な預金)の預金者が譲渡後に預金の払戻しを請求したとする。定額保護下においては預金払出時においてはその預金が付保預金内に収まっているかどうかを追加名寄せ処理を行って確認する必要がある。こうした追加名寄せのために預金保険機構は破綻金融機関の預金データを破綻後 10 年間保存し、請求があればその都度追加名寄せを行うこととなる。

DICJラウンドテーブルの模様について

山本 良祐¹

目 次

- 1．DICJ ラウンドテーブル開催の概要
- 2．セッション1「定額保護下での円滑・効果的な金融機関破綻処理」
 - (1) 課題提起
 - (2) 各機関事例
 - (3) コメント
 - (4) 討議・総括
- 3．セッション2「金融システムの安定に必要な財源確保の持続可能な枠組」
 - (1) 課題提起
 - (2) 各機関事例
 - (3) コメント
 - (4) 討議・総括

¹ 預金保険機構総務部国際室調査役(e-mail: ryosuke-yamamoto@dic.go.jp)。本稿の執筆は筆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、預金保険機構金融再生部金井審議役、同財務部玉木審理役には特に有益なアドバイス、ご協力を頂いた。

1. DICJ ラウンドテーブル開催の概要

預金保険機構(以下「機構」という。)は、国際業務の一環として海外の預金保険関係者の参加を得て毎年国際会議を主催している。平成 17 年度は 2006 年 3 月 13 日、14 日の 2 日間に亘り、東京において、海外 16 カ国/地域の 17 の預金保険関係機関より 29 名、また国内関係機関等から約 50 名の合計約 80 名の参加を得て、「DICJ ラウンドテーブル」(参加機関や討議テーマを限定し、意見交換を通じて参加機関の将来業務の参考とすることを目的とした国際会議)を開催した。

本ラウンドテーブルは、平時モードへの移行に際し、機構が抱える当面の重要課題(「定額保護下での円滑・効果的な金融機関破綻処理」、「金融システムの安定に必要な財源確保の持続可能な枠組」)を問題提起し、各課題に

精通し豊富な経験を有する米国、カナダ、アジアの主要預金保険機関の専門役職員と討議・意見交換を行うことにより、将来の機構業務の参考とするとともに、アジア諸国(とりわけ制度導入直前直後の国)に対する情報提供、さらには預金保険関係機関相互の連携強化を目的としたものである。

成果としては、破綻処理手続の簡素化や情報の適時適切な公開の重要性等の議論を通じ、機構として定額保護下での破綻処理準備の参考となったと共に、市場からの資金調達の柔軟性確保、可変保険料率制度の効果等の議論を通じ、機構が直面する財務面での課題への対応の参考となった。さらには、各国の預金保険機関との問題認識の共有を通じ、今後とも相互の協力関係を継続・発展させていくことが確認された。

以下に本ラウンドテーブルにおける議論の様相を簡単に紹介する。

表 「DICJ ラウンドテーブル」プログラム

	2006年3月13日(月)	2006年3月14日(火)
午前	セッション1「定額保護下での円滑・効果的な金融機関破綻処理」	セッション2「金融システムの安定に必要な財源確保の持続可能な枠組」
	(1)課題提起 金井達也 預金保険機構金融再生部審議役	(1)課題提起 玉木伸介 預金保険機構財務部審理役
	(2)各国事例 Arthur J.Murton, 連邦預金保険公社預金保険・調査局長 「米国における銀行破綻処理の経験」 Taewan Chung, 韓国預金保険公社国際室長 「韓国における金融機関破綻処理」 Michèle Bourque, カダ預金保険公社副総裁 「介入と破綻処理方法」	(2)各国事例 Arthur J.Murton, 連邦預金保険公社預金・保険調査局長 「連邦預金保険法の改正と財源の確保」 Johnson Chen, 台湾中央預金保険公社総裁 「金融改革と金融安定のための財源確保」 Michèle Bourque, カダ預金保険公社副総裁 「寡占的な金融セクターにおける資金調達」
午後	(3)コメント Kausaliya Ravichandra, インド預金保険公社企画局副局長 Nhu Minh Nguyen, ベトナム預金保険公社調査協力局副局長 Bakytgul Tuyakova, カザフスタン預金保険基金問題銀行処理課長 Imelda S.Singzon, フィリピン預金保険公社副総裁	(3)コメント Tess Leung, 香港預金保護委員会銀行開発課長 Jean P.Sabourin, マレーシア預金保険公社総裁 Der Jiun Chia, シンガポール通貨庁企画局長
	(4)討議・総括	(4)討議・総括

2. セッション 1

「定額保護下での円滑・効果的な 金融機関破綻処理」

(1) 課題提起

ラウンドテーブル初日のセッションでは、まず、機構から、定額保護への移行後、通常の破綻処理を行ったことのない日本の現状を「火事が起きない国の消防士の話」に例え、平成の金融危機について触れた後、定額保護下での破綻処理スキーム、及び同スキームに係る課題を提起した。

まず、平成の金融危機の概要についてであるが、日本では1996年度から2001年度の6年間で約170件²の金融機関が破綻し、かかる金融危機への対応として、一時的措置として全額保護が導入された。以下、全額保護下での破綻処理の概要を紹介する。

金融機関の破綻決定が下されると、旧経営陣は退陣する義務があった。その後政府により機構が金融整理管財人に選任された場合、機構が破綻金融機関の経営を継承することとなる。平成の金融危機の際は、最終的に他の金融機関に営業譲渡するまで平均約18ヶ月を要していた。なお、一部の預金が定額保護に移行した2002年度以降、金融危機対応措置により結果として預金等が全額保護されたケースを除き、金融機関の破綻は発生していない。

次に定額保護下での破綻処理スキームについてであるが、スキームは3つのステップに大別される。以下では金曜日に金融機関の破綻が発生し、翌月曜日に営業を再開する所謂「金月処理」を例として述べる。

定額保護下の破綻処理の最初のステップは、金融庁長官が破綻処理手続の開始を決定することにより始まる。同長官が金融機関に対し金融整理管財人による業務及び財産の管理を命ずる処分を行った場合、金融整理管財人を選任することとなる。機構が金融整理管財人として選任されると、直ちに金融整理管財人チームを破綻金融機関に派遣することとなる。これにより金曜日から管財人業務が開始することとなる。

二つ目のステップは、預金者毎の預金残高の確定、所謂「名寄せ作業」である。現在有利子の普通預金と定期預金等は、1,000万円までの元本及びその利息が保護される。この保護上限は預金者1人当たりであり、付保預金残高を確定させる為に名寄せ作業が必要となる。

三つ目のステップは、ブリッジバンクとの事業移転の基本合意の締結である。破綻直後、破綻金融機関はブリッジバンクとの間で「6ヵ月後を目処に付保預金、決済業務及び健全な貸出資産等をブリッジバンクに移転すること」を主たる内容とする営業譲渡に関する基本合意を締結する。この後、破綻金融機関は、民事再生手続の開始を申し立てることとなる。日本では民事再生手続に認められる期間は、通常6ヶ月程度であり、管財人は民事再生手続を迅速に行う必要がある。

同時に重要なのが金融機関の破綻が発生した際の広報活動である。この金月処理を成功させる為には、預金者に無用の混乱を生じさせてはならないという事が重要である。このために金曜日から日曜日の夜にかけての預金者等に対する広報活動が特に重要となる。

そして、翌月曜日の業務再開後、重要なことが円滑な付保預金の払い出しである。これ

² 預金等全額保護下における破綻等金融機関数

が一段落すると、資産査定・デュ・デリジェンスを行い、破綻6ヵ月後を目処に付保預金や健全な貸出資産等をブリッジバンクに譲渡し、不良債権はサービサー等への売却や整理回収機構への買い取り委託により処分し、その後破綻金融機関の解散・清算法人への移行がなされることとなる。

さて、定額保護下の新しい破綻処理スキームに関して、金融庁の銀行監督部門との連携体制、民事再生法による破綻処理方法の確立、平時における金融整理管財人の体制維持、金月処理の予行演習、広報活動が主要課題として挙げられる。

まず、金融庁の銀行監督部門との連携体制についてであるが、金融庁長官による破綻決定後、迅速に初動に移すためには、如何なる準備を平時に行い、如何なる連絡体制を金融庁と構築することが望ましいかということを検討することが重要である。

民事再生法による破綻処理方法の確立については、同法はこれまで非金融部門の法人を対象としていたため、金融機関に対する民事再生手続きを新たに検討する必要があるということである。

次に、平時における金融整理管財人の体制維持についてである。現在機構の破綻処理チームは、直近4年間一度も破綻を経験してはいない。破綻が発生してからチームを結成するのは物理的に不可能であり、平時から如何にして破綻処理チームを確保・維持していくかが課題である。

続いて、金月処理の予行演習についてである。これまで機構には民事再生法による破綻処理経験も無い為、実際に破綻が発生した際、迅速に預金の払い戻し、ブリッジバンクへの業務移転もしくは清算に入れるか等、破

綻処理手続の実現性につき予行演習等を通じて検証し、必要に応じスキームを改定する必要がある。一方、予行演習を行うこと自体による風評リスクにも十分な対策が必要となる。

最後に 広報活動については、金融機関が破綻した際には、預金者の冷静な対応が保険金支払いを成功させる為に重要なポイントである。ここでは、広報活動を行う上での重要なポイントを各国預金保険機関に意見を求めたい。

これら機構の抱える5つの課題に関する米国、韓国、カナダの預金保険機関より各国の事例発表が以下行われた。

(2) 各国事例

「米国における銀行破綻処理の経験」

機構からの課題提起に対し、まず連邦預金保険公社(以下「FDIC」という。)より、米国における銀行破綻処理の経験について以下の主旨の発表が成された。

米国の破綻処理方法の主要基本事項として、a.最小コスト原則、b.迅速な保険金の支払いが挙げられる。

まず、a.最小コスト原則の考え方は、1991年の連邦預金保険法の改定により導入された。従来、FDICはペイオフコストを下回るのであれば、如何なる破綻処理方法を採用してもよかったが、この法改正により、あらゆる破綻処理方法を比較し、最小コストの手法を採らなければならなくなった。これにより従来可能であれば全ての預金者を保護する方式を採用してきたが、最小コストの原則の導入に伴い、付保預金のみを保護が中心となった。なお、システミック・リスクが生じる懸念があると認められる場合は、最小コスト原則の例外適

用も可能ではあったが、現在まで例外適用に到ったケースは無い。

次に b. 迅速な保険金の支払いである。米国の預金者の定義が複雑な為、保険金額の算出が非常に複雑なものとなっている。そういった中で正確な保険金額の決定にはかなり時間を要しており、この手続を峻別化させるために、処理手法の近代化を検討中である。

米国の銀行業界は非常に細分化されたものであり、現在 8,000 行以上の対象金融機関がある。この 25 年間で多くの合併・統合を経験してきた結果、上位行の資産規模はより大規模となり、付保預金も上位行に集中してきているため、上位行規模の破綻処理の課題として、名寄せ³データ入手の迅速化、付保・非付保預金の確定の迅速化、及びペイオフ作業のシステム化が課題として挙げられる。

これら課題に対処する為に、次に挙げる 3 つの選択肢に関するパブリックコメントを求めている。手法 1 としては、大口預金口座への自動支払停止システムの導入である。支払停止額は、非付保預金者への予想損失額等をベースに主に算出される。この支払停止は FDIC が保険金額を確定した後に解除される。その他、預金者の固有情報や預金種別の自動認識システムの導入である。

手法 2 は、前述手法 1 の内、大口預金口座の自動支払停止に絞ったもの。

そして手法 3 は、手法 1 に加えて、預金者数の多い上位 10~20 行の預金者の付保状況を常時監視する機能を取り入れたものである。

これら選択肢に対するパブリックコメントを外部コンサルタントに還元し、新しい FDIC のシステム構築を依頼しているところ

³ 米国では、Social Security Number により預金者ごとの付保預金額の算定等を行う。

である。米国の銀行業界では、ここ 2 年弱破綻は発生していない。平時であるにもかかわらずシステム投資を行わねばならないのかというジレンマもあるが、今後 2~3 年後に新システム稼動を目指し準備中である。

「韓国における金融機関の破綻処理」

次に、韓国預金保険公社(以下「KDIC」という。)より、韓国における金融機関の破綻処理について以下の主旨の発表が成された。

韓国の預金保険制度は、1995 年預金者保護法が成立し、これに基づき 96 年に KDIC が発足したことにより導入された。翌 97 年アジア通貨危機は韓国にも伝播し、韓国は金融システムの脆弱さという課題に直面した。98 年 4 月迄、証券会社や商業銀行、信用組合は別の預金保険制度によって守られていたが、金融部門全体の再構築の為、金融監督委員会(以下「FSC」という。)が設立され、全ての金融機関の預金を KDIC が保護することで一元化されることとなった。また、同時に韓国政府は金融システムの安定確保のために 2000 年末までの 3 年間、全額保護を一時的に導入した。金融危機に直面したのは、預金保険制度導入の 10 ヶ月後のことであり、十分な基金も積みあがっていなかったため、国庫金や世界銀行等から多額の借入れを行い、厳しい銀行再編策を採った。

そして金融システムの安定性がある程度確保された 2001 年 1 月に予定通り定額保護に回帰した。定額保護への回帰には相当の反対もあったが、これに対応して政府は、保護上限を 2,000 万ウォンから 5,000 万ウォンに引き上げる等の措置を講じた。このほか決済システムへの影響を軽減する為に、無利子の決済性預金は 2003 年末まで引き続き全額が保

護された。

次に韓国の破綻処理スキームを以下概観する。金融機関の経営が困難となった場合、FSC は当該金融機関に対し、経営改善命令を発出し、経営改善計画書の提出を命令する。同計画書が却下となった場合は、P&A、M&A や資金援助等による破綻処理方法を策定し、破綻処理を開始することとなる。破綻処理には、2000 年に成立した公的資金監視法と預金者保護法により、最小コスト原則を満たすことが条件となる。同法では、FSC が金融機関の業務停止命令から 2 ヶ月以内に預金の払い戻しを行うかを決定するとしている。この期間は必要に応じ 1 ヶ月延長可能である。業務停止命令が出された後、KDIC が破綻金融機関の資産査定を開始する。預金の払い出しはこの資産査定が完了するまで行われない。このため、預金者の負担軽減のために概算払いを行うことが可能とされている。

「カナダの介入と破綻処理方法」

続いて、カナダ預金保険公社(以下「CDIC」という。)より、カナダの介入と破綻処理方法について以下の主旨の発表が成された。

カナダの預金保険制度は 1967 年に導入された。現在に到るまで 43 件の金融機関が破綻し、平均的な付保預金の損失率は約 17% である。これまで 200 万を数える預金者数を保護し、付保預金総額は 260 億カナダ・ドルである。

金融機関の合併・統合が進んでおり、対象金融機関数のピーク時は過去 130~140 行を数えたが、現在は 81 行まで減少してきている。これまでの最大の金融破綻は、Central Guarantee Trust の破綻であり、110 億カナダ・ドルの預金が保護された。

CDIC は、広範な権限をもつ代表的な「リスク最小化型」の預金保険機関である。不良金融機関に対する経営介入権限には大きく分けて、a. リスクアセスメント、b. 特別調査権、及び c. コンプライアンスの 3 つが挙げられる。

まず a. リスクアセスメントであるが、CDIC はかなり早い時期から破綻処理の手続を開始する。監督庁からの金融機関の財務状況や検査報告書が常時開示されることによりデータの共有を行っている。情報の入手に関しては、タイムラグは発生しない。日常的に監督官庁や中央銀行から情報を入手できる環境があるため、かなり早い段階で破綻懸念のある金融機関の特定と準備が可能となる。

次に b. 特別調査権である。これは通常検査時に入手した情報や、監督官庁からの情報を分析した結果、疑義等ある場合 CDIC が行う追加検査である。特別検査に当たっては、通常検査よりもより広範囲、かつ精緻に検査を行うこととなる。

最後の c. コンプライアンスであるが、対象金融機関に対し、可変料率関連規則、預金者への情報開示に関する規則、及びデータ整備に関する規則を制定し、遵守を要請している。

さて、カナダの破綻処理方法は、a. P&A、b. 代理契約、c. 金融機関再編法、及び d. 保険金の支払いに大別される。a. P&A を採択するには、CDIC が破綻金融機関に対する債権の 80% 以上を有することが前提である。これは他の金融機関等による破綻金融機関の株式の購入か、破綻金融機関の預金と資産の引受けを意味する。方法としては、融資、ロスシェアリング契約、保証、ランブサム契約、及び SPC の設立などが挙げられる。

b. 代理契約とは、報酬ベースで加盟金融機関が破綻金融機関の資産処分や預金の払い戻

しを代行するものである。資産処分の収益は、預金者等への支払いに充当され、代理契約の終了時点では、破綻金融機関の預金は通常100%支払われる。これは大規模金融機関の破綻などに有効と考えられている。

d.保険金支払いには、破綻金融機関の付保預金を承継金融機関の預金口座に移管する方法と、付保預金の小切手を預金者に送付する2つの方法があるが、通常、他金融機関の預金口座に移管する方法が採られる。

これまで CDIC は 43 件の破綻を処理してきたが、うち 25 件を保険金支払いで処理し、代理契約で 8 件、10 件を P&A で処理してきた。

(3) コメント

以上の事例発表に対して、インド預金保険公社、ベトナム預金保険公社、カザフスタン預金保険基金、フィリピン預金保険公社から自国の預金保険制度の紹介を交えた以下のコメントがあった。

インド預金保険公社

インドの預金保険制度は 1961 年の預金保険公社法の施行、翌 62 年の中央銀行の 100% 子会社として預金保険公社(以下「DICGC」という。)が設立されたことにより始まる。この預金保険制度はペイボックス的な性格であり、現在、付保限度額を 2,245 米ドル相当とした定額保護によって約 95%の預金口座を保護している。定率保険料を導入し、現在 135 の金融機関が保護対象となっている。

金融機関の破綻決定は、中央銀行が行い DICGC は保険金の支払いなどの業務に携わる。法律上 DICGC は管財人に就任できない。

管財人は中央銀行によって第 3 者が選任される。名寄せデータの整備にはシステム上等の問題点が多く、預金者への払い戻しには通常 2~3 ヶ月を要する。

今後の課題としては、モラルハザードの削減を図る為、可変料率制度を導入すること、預金保険基金の目標残高は付保預金の 0.79% であるが、1~2%に引き上げること、及び預金払い戻し手続きの迅速化などが挙げられた。

ベトナム預金保険公社

ベトナムの預金保険制度は 2000 年に導入された。預金保険制度の目的は、預金者の正当な権利と利益を守り、金融システムの安定への貢献、健全金融機関の育成を確保することである。

ベトナムでは預金保険制度導入当初から定額保護を採用しており、全額保護を実施した経験は無いが、ベトナム預金保険公社(以下「DIV」という。)としては、各国の金融危機のために一時的に導入した全額保護の導入は、国全体の金融、及び銀行制度の崩壊を防止すること、銀行に経営改善までの時間的猶予を与えること、そして金融危機の際に体力の劣る小規模金融機関を支援する目的があったものとする、との意見が寄せられた。以下全額保護に関する意見を概観する。

金融危機の際、各国は全額保護を導入し、金融システムが安定するに従い定額保護に回帰してきた。定額保護への回帰に際しては、金融システムの安定化、金融システムへの信頼性、金融機関の財務状況、及び預金保険機関の財務状況を検討し、移行時期を決定しなければならないと考える。定額保護への移行により、金融機関のモラルハザードを最小限に抑制することが可能となる。ベトナムでは

保護限度額を設定する際は、預金者に預金行為を促す魅力のある限度額である一方、預金者自身の規律を失わせるような過大な限度額であってはならないと考えられている。現在ベトナムの保護限度額は、平均貯蓄額や国民1人当りのGDPの5倍程度を目安として設定している。この限度額は国力の増加により見直されてきた。ベトナムでは2005年まで付保上限を3,000万ドン(約2,000米ドル)としてきたが、2006年より5,000万ドン(約5,000米ドル)まで引き上げた。

なお、ベトナムの預金保険制度は、法整備が未熟であり、準拠となる預金保険法が施行されていない。また破綻処理方法も十分に確立しておらず、これらが喫緊の課題となっている。

カザフスタン預金保険基金

カザフスタンの預金保険制度は1999年に導入された。カザフスタン預金保険基金(以下「KDIF」という。)は、中央銀行の100%出資により設立された。導入当初は任意加盟であったが、2004年からは強制加盟に変更している。付保対象者は個人や個人事業者に限定し、法人は金融情報も入手しやすいことから対象外としている。付保限度額は現在40万テンゲ(約3,000米ドル)であるが、今後60万テンゲ(約4,600米ドル)への引き上げを予定している。現状個人の預金者の98%を保護し、個人預金残高の33.6%を保護している。対象金融機関数は33行、保険料は加盟から2年間は一律0.25%、その後2年目以降から一律0.16%を賦課している。可変料率制度の検討も行っているが、金融機関からの情報開示内容や監督側の分析力も十分ではなく導入には課題が多い。

金融機関の破綻処理方法であるが、まず監督当局が破綻の認定を行い、同時に金融整理管財人を認定することとなる。KDIFの性格はペイボックス型であり、管財人業務や精算業務には関与しない。カザフスタンでは破綻処理に関する考え方はまだ認知度が低く、結果、破綻処理経験のない者が任命されたりする弊害がある。回収率も極めて低く、現状1.25%の回収率でしかない。また、預金の払い戻しの優先順位も3番目としており、現状金融機関の破綻が発生した場合、約7営業日後の払い戻しを予定している。

KDIFでは立ち遅れた法制度やスキームの改正を検討中である。具体的な内容としては、破綻処理に関する権限の拡充、及び資金援助やブリッジバンクの活用等による処理方法の拡充であるが、人員不足、名寄せデータ未整備、回収率の低さ、及びシステム化の立ち遅れ等が課題となっており改正には時間を要す見込である。

フィリピン預金保険公社

フィリピンの預金保険制度は、1963年にフィリピン預金保険公社(以下「PDIC」という。)の設立で始まった。92年の法改正により、金融機関の監督機関である中央銀行の命令により、PDICに破綻金融機関の金融整理管財人になる機能が付加された。なお、PDICは金融機関の破綻前に直接金融機関のデータ収集を行うことが法律上できない為、法改正を働きかけている。

フィリピンの破綻処理は、保険金の支払い、資金援助、資産買い取りなど様々な手法を有するが、これらの処理がペイオフコストを超えないことが前提である。中央銀行が金融機関の破綻を決めた後、PDICを管財人に指名

する。破綻金融機関の経営権取得後、必要に応じ破綻金融機関の預金金利の適切なレベルまでの引き下げを行うことがある。PDIC は、保険金の支払い申請があつてから以前は1ヶ月後に支払いを行っていたが、2年前の抜本的な改正により、10日以内に行えるようになった。

(4) 討議・総括

定額保護下の破綻処理に関する課題として機構から、平時の監督当局との情報交換を如何に行うのか、定額保護下の破綻処理のスキームを如何に構築するのか、平時に破綻処理チームの陣容を如何に維持するのか、

金月処理の訓練を如何に行うのか、広報活動を如何に行うのか、平時に預金者データの整備を如何に金融機関に依頼するのか、そして国際協調を如何に構築していくか、という7つを挙げたことに対し、討議では以下の意見が纏められた。

平時の監督当局との情報交換については、各国から、可変料率制度導入が当局との情報共有を推進させる一助となる意見が寄せられた。これは預金保険機関が正しく保険料率を設定するには、対象金融機関のリスク分析が不可欠な為、関係省庁との緊密な情報共有が不可欠となるとの意見である。この他各種政策検討時からの当局との意見交換を行える環境を醸成する事や対象金融機関の監督・検査情報を如何に適時に入手を可能とするのか、預金保険機関への情報開示が法律上明文化されているのかが重要との提言がなされた。一方、セーフティネットプレーヤー間で共有する情報は、当該機関によって考え方や対処方法が異なるので、如何に他機関の考え方を理解するのかとの提言が成された。

定額保護下の破綻処理スキームを如何に構築するのかについては、破綻処理過程の透明性確保や、実務に関しセミナー等を通じて破綻手続きに関係する裁判所関係者にも理解を促す必要性が提言された。

平時に破綻処理チームを如何に維持するのかについては、研修を通じ預金保険機関全体の職員の意識向上を行い、専任チーム以外の全職員が破綻時に柔軟に対応できる様に体制を構築することや、金融機関の最新情報を随時手順に反映し、スキームの改定やそれを踏まえた訓練を行うことで日常的にモチベーションを高めることが可能となるとの提言が成された。

金月処理の訓練については、預金保険機関のIT投資の重要性や対象金融機関システムの共有化や預金保険機関による預金者データの常時検証実施の提言がなされた。

広報活動については、危機時に留まらず平時においても継続的に広報活動を行う重要性が再確認された。預金保険機関が広報を行うに当たっては、誰に何を伝えたいのか、対象及び目標を明確にし、伝達事項の重要点を主体的にマスコミに開示していくことが重要との提言が成された。

次に預金者データを如何に整備するかについては、破綻処理手続きには正確なデータを如何に迅速に入手できるが鍵となっていることが再確認された。正確なデータの入手の為、平時だからこそセミナー等を介して金融機関にデータ整備の必要性を説き、要請を継続することが重要との提言が成された。

最後に国際協調については、国際預金保険協会(IADI)を通じて各国の破綻処理方法を比較研究する場を設けることも重要との提言があった。

3. セッション2

「金融システムの安定に必要な 財源確保の持続可能な枠組」

(1) 課題提起

ラウンドテーブル最終日のセッションでは、まず機構から、「金融システムの安定に必要な財源確保の持続可能な枠組」と題して、十分な資金の確保、資金の適時確保、負担可能性の確保、公平性の確保に係る課題を提起した。

まず、十分な資金の確保とは、預金保険機関は金融機関の破綻に対処するために十分な資金を確保する必要があるという事である。ただし、当然ながら、規制や監督が有効であれば、あるいは金融機関の自己資本が強固なものであれば、預金保険において必要な資金は少なくなるし、逆であれば必要資金は多くなる。また、あまり多額の保険料を賦課すれば金融機関の財務体力は疲弊し、自己資本基盤は失われるため、十分な資金とは過剰な資金を意図しているものではなく、賦課する保険料には必ずと上限があるものと思われる。金融機関から預金保険機関に保険料を納めることによって、金融機関の預金がより安全になることが肝心である。

次に 資金の適時確保とは、必要なときに資金を確保しているということである。預金保険機関と金融監督当局は、金融機関の破綻の火が燃え広がらないうちに対処できる様、必要性が生じたそのときに資金を確保していなければならない。経営上の問題を抱えた金融機関は往々にしてモラルハザード的な行動を採ることがある。従って、規制・監督上の必要なアクションは適切なタイミングで行わ

なければならないし、必要な資金は適時に確保しなければならない。

負担可能性の確保とは、保険料は金融機関が負担できる範囲内の賦課であるということである。破綻処理の負担を行うのは原則として金融機関であり、負担額が大きすぎて金融機関の財務の健全性を損なうことがあってはならない。

公平性の確保とは、即ち金融機関間の競争を歪めないことである。保険料は金融機関のコストであり、保険料率に関する政策はそれによって金融機関の間の競争を歪めないという意味で公正でなければならない。

次に財源の確保について以下説明したい。一つの考え方は、預金保険機関の収入が破綻処理費用と平行に増減するように保険料を徴収するものである。このような同時賦課方式(pay-as-you-go)にすれば、破綻処理費用が少ない平時には賦課する保険料率も低いこととなる一方、破綻の波が襲ってきたときに多額の積立金があるというわけにはいかず、破綻処理費用の上昇と同じテンポでの保険料率引き上げが不可欠となる。従って、この方法は預金保険機関がすべての利害関係人、とりわけ金融機関と素早く保険料引き上げに合意できることが前提となる。

同時賦課方式のもう一つのポイントとしては、この方式においては経済が順調で、金融機関の収益が良好なとき、即ち保険料の支払いが相対的に容易なときに金融機関の保険料負担は少なく、金融危機時に打撃を受けている時に保険料負担が逆に重くなるという点である。即ち、保険料に関する政策が金融機関の財政の健全性の変動を増幅する pro-cyclical な方向に作用するという点である。

次に、事前積立方式(pre-funding)を考える。金融機関破綻に先だって保険料を徴収すれば、平時において破綻処理費用よりも保険料収入が多くなり、年々の収支は黒字になる。将来の金融機関破綻の波が訪れたときに破綻処理費用に充当される資金の蓄積が可能となるため、破綻が増加しても積立金を取り崩すことによって保険料率を引き上げることなく必要な水準に維持することが可能となる。同時賦課方式と異なり、事前積立方式(pre-funding)は金融機関の財務の健全性の変動を抑制する(counter-cyclical)特性を有する。

最後は事後賦課方式(post-funding)である。この方式は、破綻処理資金が必要なときに資金がなければ、まず借入れや債券発行によって資金を調達し、その後に破綻せずに生き残った金融機関に保険料を賦課して負債を返済するスキームである。直面する第一の問題は、金融危機の後にだれがその負債を返済するかについて合意を取り付けなくてはならないということである。もし不幸にしてその合意が速やかにできなければ、適時性を失い、小さな火事が金融危機の大火事になってしまう危険性を孕んでいる。また、さらに問題なのは、我々が借入れや債券を発行するのは金融市場が金融危機という異常なストレスにさらされている、まさにそのときなのである。

また、事前積立方式(pre-funding)との大きな違いを挙げるのであれば、事後賦課方式では負債を返済する負担を負うのは生き残った金融機関という点である。なぜなら経営を誤るなどして破綻していった金融機関はその時点では既に存在していないからであり、言い換えれば公平性の欠如という問題が生じる。破綻せずに生き残った金融機関が事後賦課方式を不公平と見れば、預金保険機関による保

険料率政策に対する支持は低下し、生き残った金融機関が預金保険制度から離脱してしまう危険性があり、これは預金保険機関にとっては、非常に大きなダメージを与えることとなる。

次に、預金保険基金(積立金)の役割について説明したい。

同時賦課方式では、過去から受け継いだ資金はなく、今必要な資金を必要なだけ高い保険料率を課する事により、直ちに確保するということであり、そのための合意形成をいち早く行う必要がある。この場合、破綻処理費用に充当するための資金を拠出するよう、金融機関やその他の利害関係者を説得することが、困難で時間を要する作業であることは周知の事実である。

事前積立方式であれば、新たな合意形成は不要である。何故ならこの方式は、平時から年々の収支が黒字であり、余剰キャッシュフローが預金保険基金の積立金になり、且つ保険料賦課の段階で利害関係者の間には将来の資金の使い方についても合意が既にできているからである。換言すると、積立金は既に形成された合意を体現するものであり、合意の蓄積である。資金が必要なまさにそのときに投入できる体制が構築できること、これが非常に重要である。

次いで、何のために財源を確保するかという点について説明したい。92年以来、機構は破綻処理のために約46.7兆円を支出してきた。用途としては、贈与、資産買い取り、資本増強、貸し付け等が挙げられる。買い取り資産に係る支出の相当部分は処分、回収が終わっている。昨年3月末時点では、9.7兆円のうち7.4兆円を既に回収した。昨年3月末以降、日本経済は堅調であり、回収はまだ進

抄を続けている。一方、18.6兆円におよぶ贈与は一切回収できない。

財政構造を描くときには二つのタイプの資金用途を区別すべきと考える。一つは loss funding と呼ばれるもので、これは贈与やペイオフの際の損失のための資金である。一方通行の資金であるので回収はされない。しかし、追加損失のリスクは預金者には存在しない。

もう一つはいわゆる運転資金、working capital と呼ばれるもので、資産買い取りに使われる。在庫資金という性格が強いもので、機構が買い取った資産を処分するときに、処分価格が買い取り価格より高いか低いかによって利益や損失が発生する。そういう意味で、資産買い取りという行為には、ダウンサイド・リスク、つまり損失のリスクと、利益を得る潜在力、アップサイド・ポテンシャルがある。一方、loss funding にはダウンサイド・リスクもアップサイド・ポテンシャルもない。

では、どうやってその loss funding を賄うかということ、同時賦課方式の場合、贈与などの loss funding を行うには、その資金は保険料の賦課を通じた利益によるしかない。つまり、保険料率を上げることでファンディングを行うこととなる。一方、事前積立方式であれば保険料率の引き上げの代わりに積立金を取り崩すことができる。そして、事後賦課方式では、先ほど述べたとおり、借り入れを行うが、返済の負担は生き残った金融機関に転嫁されることになるので、公平性の問題が生じることを忘れてはならない。

運転資金の財源確保であるが、運転資金のための借り入れは主に買取り資産の処分代金で返済することになる。ただし、当然ながら価格変動によって損失を被れば、損失は収益

の増加によって補填する必要がある。つまり、保険料率の引き上げが必要となる。また、借り入れを行う場合は金利変動リスクや流動性リスクも生じるため、これらのリスクをコントロールするには資産処分の迅速化が不可欠となる。

最後に財源確保に係る機構の有する課題を幾つか例示すると、まず、先に述べたように資産買取等に関連したアップサイド・ポテンシャルの潜在力と、ダウンサイド・ポテンシャルのリスクの問題がある。国民や議会に対して我々の業務やそのコストについて説明する際、潜在的なリスクについては適切な考慮が必要となる。他に、積立金の流動性の問題、積立金のガバナンスの問題、といった論点があげられる。

(2) 各機関事例

「連邦預金保険法の改正と金融安定化のための財源確保の鍵」

機構からの課題提起に対し、まず米国連邦預金保険公社(以下「FDIC」という。)より、連邦預金保険法の改正と金融安定化のための財源確保の鍵について以下の主旨の発表が成された。

最近、米国の預金保険制度の準拠法である連邦預金保険法の改正があったため、改正点を中心に述べたい。

まず、法改正前の金融状況を概説する。米国では1989年、貯蓄貸付組合の破綻があり公的資金を注入した。当時預金保険基金は、銀行用としての Bank Insurance Fund(BIF)、また貯蓄貸付組合用としての Savings Association Insurance Fund(SAIF)で各々個別管理していた。1991年のFDIC改革法に

より可変保険料制度が導入され、併せて早期是正措置として監督機能が強化された。FDIC は各々の基金の残高に関し、1.25%の指定積立比率(基金残高÷付保預金残高)を確保する必要があった。具体的には、基金残高が指定積立率を下回った場合は、1年以内に保険料を引き上げる等の措置が必要となる。一方、その後の立法によって、指定積立率を上回った場合は、健全な対象金融機関からの保険料徴収を停止しなくてはならないこととなっている。2005年12月末現在の預金保険基金の各々の積立率は、BIFが1.23%、SAIFが1.29%である。連邦預金保険法の改正が求められた理由は、保険料がリスクに応じて適切に賦課されていないこと、保険料が変動しやすいこと、及び1996年以降、1,200を超える銀行が免許を取得したがその殆どが保険料を支払っていないことが挙げられる。

FDIRA⁴は2006年2月8日に成立した。改正点の主な個所としては、a.BIFとSAIFを統合すること、b.FDIC自身が指定積立率を1.15%~1.50%の範囲内で指定できること、c.指定積立率と保険料の硬直的なリンクを排除すること、d.FDICが各々の対象金融機関のリスクに基づき個別に保険料率を決定できること等が挙げられる。同法により、FDICは大規模銀行と小規模銀行に夫々異なる可変料率基準に基づく可変保険料を賦課することが出来るようになる。この他年金預金の保護上限の10万ドルから25万ドルへの引き上げも行われた。可変料率制度は法改正後も継続される。

可変料率制度への移行を検討する場合の課題として、客観的なリスク分析と料率決定方法の継続性、透明性、資本・債券市場のデー

タ利用、及び大規模銀行に対する料率決定の際の監督判断を検討することとなる。

「金融改革と金融安定の為の財源確保」

次に、台湾中央預金保険公社(以下「CDIC-Taiwan」という。)より、台湾における金融改革と金融安定の為の財源確保について以下の主旨の発表が成された。

CDIC-Taiwanの持続可能な財源確保の概要に関し、a.台湾の金融業界の現状、b.2段階の金融改革とその成果、c.預金保険法改定案、d.資金調達、e.今後の課題、f.日本の預金保険制度に関する提言を中心に説明する。

まず、a.台湾の金融業界の現状についてである。2003年9月の適格外国機関投資家制度(QFII)の廃止により外貨が順調に入ってきており、外貨準備高は2005年末で約1,090億米ドルとなっている。銀行の不良債権比率のピークは11.27%(2001年)であったが、2005年末では2.6%まで回復している。金融機関の合併も政府により奨励されており、2000年末には457行であった金融機関数も2005年末には391行に集約されてきている。

次に、b.2段階の金融改革とその成果についてであるが、これは大きく分けて第1段階の「改革阻害要因の排除」と現在施行中の第2段階の「有効手段の促進」に大別される。改革阻害要因の排除とは、関係法令の強化、不良債権比率の低下、金融再編基金の設立等により、金融機関のバランスシートの改善、不良金融機関の処理、責任追及の強化、金融監督委員会の設置によるセーフティネット強化等の成果が見られたことが挙げられる。

次にc.預金保険法改定案についてである。改定案は現在審議中であるが、改革案のポイントは大まかに次の3点である。

⁴ Federal Deposit Insurance Reform Act of 2005

- ・ 預金保険基金の改革(基金を普通銀行と農業銀行に分離、目標積立額を付保預金残高の2%とする)
- ・ 特別検査等を通じた対象金融機関への監督強化。
- ・ 問題金融機関への対応力強化

d. 資金調達については、金融再編基金(75億米ドル)の設立、目標積立額(10年間で60億米ドル)、及び可変料率(0.05%, 0.055%, 0.06%の3種類)の見直しを通じて資金調達の強化を図っていく。

e. CDIC-Taiwanの抱える課題としては、ガバナンスと独立性の強化、金融機関情報の透明化、破綻処理の迅速化、セーフティネット間の役割分担の明確化、及び目標積立残高の早期達成などが挙げられる。

最後に f. 日本の預金保険制度に関する提言としては、預金保険基金の目標積立額の設定、可変料率制度の導入、及び権限の強化等の検討が挙げられた。

「寡占的な金融セクターにおける 資金調達」

続いて、カナダ預金保険公社(以下「CDIC」という。)より、カナダにおける寡占的な金融セクターにおける資金調達について以下の主旨の発表が成された。

カナダには現在 81 の金融機関があり、付保預金総額は 4,370 億カナダドルであるが、金融業界では寡占化が近年進んでおり、上位 6 行が付保預金総額の 89%を保有している。保険料の徴収については、事前賦課方式及び事後賦課方式を混合し適用している。この他の資金調達手段としては、政府借入れ枠として 60 億カナダドルを擁しており、必要に応じて追加枠の設定も可能となっている。

次に保険料率であるが、カナダでは 1999 年に可変保険料率制度を導入した。導入の目的として、金融機関へのインセンティブ付与、過剰なリスクの回避、及び対象金融機関間の公平性を主目的として導入した。料率は、毎年改定するほか、5 年毎の戦略的改定により見直される。損失への対応としては、破綻懸念の高い要注意先リストを監督当局と共有し、準備に当たっている。

適正な基金の規模を設定するに際し CDIC としては、まず多様な調達先の資金の確保、健全金融機関への保険料賦課効果の分析、基金の適切な運用と流動支援に対する潤沢な基金規模の確保がポイントとしている。適正な規模の目安として、小規模金融機関の付保預金額や損失率、及び大規模金融機関の資本ベースに規模を検討することが基準となる。現在 CDIC の基金規模は、9 つの大規模対象金融機関の付保預金総額、5 大金融機関の個別損失と 46 小規模金融機関の合計損失、又は 6 大規模金融機関の資本金の 51%をカバーする規模を擁している。

(3) コメント

以上の事例発表に対して、香港預金保護委員会、マレーシア預金保険公社、シンガポール通貨庁から自国の預金保険制度の紹介を交えた以下のコメントがあった。

香港預金保護委員会

香港の預金保険制度は 2004 年 5 月に施行された預金保護法により同年 7 月に香港預金保護委員会(以下「HKDPB」という。)が組成されたことに始まる。現状、運営主体が出来たばかりであり、保険料の徴収は開始してお

らず、現在制度導入の初期段階にある。預金保護委員会の性格はペイボックス型であり、業務内容は保険料の徴収、預金払い戻し請求対応、及び破綻金融機関の資産管理等に限定される。香港では、香港金融管理局(以下「HKMA」という。)が銀行監督当局となり、HKDPBはこの管理下に入る。

預金保険基金の組成であるが、目標積立額は、付保預金総額の0.3%、現在の付保預金額にして16億香港ドルとなる見込である。今後5年間の間での積立を目標としている。

保険料率は、一律0.08%の賦課での開始を検討しているが、目標基金残高に達した後は毎年0.01%毎保険料率を引き下げていく予定である。

マレーシア預金保険公社

基金の規模を決定するには、様々な要因を検討しなくてはならない。例えば、金融業界の構造、預金比率、破綻の可能性、損失率、付託業務内容、及び政策判断等に鑑み検討する必要がある。マレーシアでは、政府や監督当局の強力な支援があるため、早急に規模の大きな基金の組成や目標積立額の導入は時期尚早ということで行っていない。

マレーシア預金保険公社(以下「MDIC」という。)では、資産買取りとして、金融機関から不良債権を買取り、対価の代わりに政府保証付き債券(Danaharta)を渡すことを行っている。この時現金の受け渡しは発生しない。金融機関は利益を生まない不良債権を政府保証付き債券に置き換えることにより、バランスシートの改善が見込まれ、これは不良債権の処理促進を促すことが出来るスキームである。

シンガポール通貨庁

シンガポールの預金保険制度は法令が発効したばかりであり、預金保険機関の設立を含め体制を固めているところである。業務の性格としてはペイボックス型であり、シンガポール通貨庁(以下「MAS」という。)の監督の下、業務に当たることとなる。

可変料率制度の検討を併せて行っているが、導入に係る課題として、金融機関のリスクを客観的に定量化し保険料に反映する困難さを挙げている。なぜなら格付けの高い金融機関であっても、その業績は常に幅を持って変動する。また金融機関の規模の大小も有り、リスク分析に際し、同じ尺度で一律適用することは困難と考えるからである。

(4) 討議・総括

持続的な財源確保に関する課題に対し、各国預金保険機関からは次の様な提言がなされた。

まず、可変料率制度導入に関して、同制度導入により、対象金融機関の格付け変動に起因する適用保険料の変動が、金融機関の信用力低下と見なされ、預金等流出に繋がるのではないかという質問に対し、大半の可変料率制度導入国は、適用保険料率を一般に開示してはならず、従って保険料率の変動等による預金流出は一切見られないと指摘した。一方、保険料率の開示の是非については、現状非開示ではあるが、保険料の開示がより金融機関ヘインセンティブを与え、財務内容の改善に繋がるのではという意見が寄せられた。

次に、公平性の高い保険料率設定に関し、如何なる目的で預金保険基金を積み立てるのか、またリスクを如何に適正に保険料率に反

映させるのがポイントとなる。また基金を適正規模に維持することに対する預金者や対象金融機関の理解を得ることが重要となり、特に財政資金による基金の欠損部分の補填を行う時の国民の理解を得ることは不可避であるとの提言がなされた。

この他、市場からの資金調達に関しては、金融環境に応じた柔軟な資金調達手段の確保が重要であるが、ペイオフコストを超える部分への資金調達手段として、特別保険料と財政負担のいずれかを行う場合は、預金保険機関には挙証責任が求められるとの提言が成された。挙証に際しては、何を基準にすればよいのか必ずしも一律ではなく、また中央銀行からの特別融資で資金を確保する場合も想定されなければならない。

最後に、金融セーフティネット間の関係として、預金保険機関はセーフティネットの一翼を担い、金融システムの安定のためにセーフティネットが最も効率的に機能することが重要であり、また預金保険は対象金融機関の保険料負担によって成立する制度であり、預金保険機関は預金保険制度の財政運営に責任を持ち、この責任に相応しい位置付けをセーフティネットプレーヤー間で担わねばならないとの提言がなされた。

以 上

国際預金保険協会/アジア地域委員会リサーチ小委員会¹報告(2)
「預金保険基金の流動性の確保及び維持について(仮訳)」

酒井 晋一²

目 次

1. はじめに
2. 基本的な預金保険制度の枠組み
3. 預金保険基金の機能
4. 預金保険基金の資金源
5. 預金保険基金の運営
6. 預金保険機関に対する税金と余剰金の取扱いについて
7. 公的資金の用意
8. 結論

¹ 国際預金保険協会 (IADI) アジア地域委員会(ARC) では、2004年3月に域内の会員預金保険機関の間での知識、経験の共有化を目的としリサーチ小委員会を設立し、調査活動を行ってきた。「預金保険基金の流動性の確保及び維持について」プロジェクトでは、台湾中央預金保険公社 (CDIC Taiwan) が議長機関として、質問状形式で ARC 関係機関に調査を行い、その結果を中心にリサーチペーパーを纏めた。同リサーチペーパーは、今後 IADI 業務執行委員会での最終承認を求めることとなっており、ここでは、原文を補足、一部再構成し仮訳としてご紹介するものである。なおこのリサーチペーパーの議論は 2005 年 9 月時点での各国、地域の状況を元に行われた。各国の制度についての調査は一部それ以前の情報を用いている。

² 預金保険機構総務部国際室調査役(e-mail: shinichi-sakai@dic.go.jp)。原文の訳出は個人の資格で行ったものであり、本文中の意見にわたる部分は IADI/ARC リサーチ小委員会、また原文の解釈については執筆者個人に属するものであり、預金保険機構の公式見解を示すものではない。

1. はじめに

全ての預金保険機関にとって預金保険基金のための資金をどのように確保し、維持するのは、効率的かつ信頼性の高い預金保険制度を運営していくにあたって、最も重要な問題のうちのひとつである。付保預金者に対する払戻しを行うため十分な資金が、預金保険機関に用意されていない場合、一般預金者の預金保険制度に対する信頼感は著しく損なわれ、また監督機関にとっては、破綻/問題金融機関の処理に遅れが生じることになり、ひいては、金融市場全体の安定性を危険にさらすこととなる。

ほとんどの国においては、預金保険基金の主要な財源については預金保険料等とするとの明確な規定をしている。それに加えて、預金保険機関は、潤沢な預金保険基金を維持するため、政府（広義に中央銀行を含む）から融資を受けたり、また債券の発行を行ったりすることもできる。

この調査は、国際預金保険協会（IADI）のアジア地域委員会（ARC）の調査小委員会により行われたものである。この調査プロジェクトにおいては台湾中央預金保険公社（CDIC）が取り纏め等、中心的な役割を担った。

この調査は、アジア地域委員会参加者 11 機関のうち 9 機関が携わる預金保険制度についての比較分析である。この比較分析は、預金保険制度が設立されているインド、フィリピン、日本、台湾、韓国、カザフスタン、ベトナムの 7 カ国、地域を含み、また「預金保護制度法令」が、2004 年 5 月 5 日に承認され、2006 年後半には預金保険制度の完全実施が予定されている香港及び 2005 年 1 月に預金保険

法案を諮問にかけたシンガポールも一部含まれている。その他のアジア地域委員会参加者はマレーシアとタイで、この二つの国では、預金保険制度がその時点で設立されていなかったため、この場の議論には含まないこととする。

今回この調査で特に注目したのは、9 つの預金保険制度における「預金保険基金の役割」、「機能と資金源」、「運営、損失の取扱い」、「税金」、「余剰金の取扱い」、「公的資金の注入等」である。この調査が、アジア地域の預金保険制度について、アジア地域委員会参加者の経験、また長所及び短所についての理解を深め、域内預金保険制度の将来の発展のために有益な情報を提供することができれば幸いである。

2. 基本的な預金保険制度の枠組み

一般的に言って、現存する預金保険制度の目的は小規模預金者を保護することにある。それぞれの制度は、「ペイボックス型」、「リスク最小型」、そして「中間型」として分類されている。インド、カザフスタン、香港、そしてシンガポール等のいくつかの国、地域では、預金保険機関は、預金保険基金の管理と金融機関破綻の際の保険金払戻しのみを行うペイボックスとしての役割を担っている。フィリピン、韓国、ベトナム等の預金保険機関は、預金保険制度が効率的な金融セーフティネット構築に積極的に携わるべく、預金保険基金の管理、保険金払戻し、金融監督、保険リスクの引き受け、そして問題金融機関の管理等のリスクミニマイザーとしての役割を担っている。一方で日本と台湾は、その中間型と位置付けることが可能である。日本の場合、預金保険機構は、リスクミニマイザーとしての

表1 預金保険制度の基本的な枠組み

国/地域	設立年月	組織形態	機能	参加形態 (強制/任意)
インド	1961年12月	公的組織	ペイボックス型	強制
フィリピン	1963年6月	公的組織	リスク最小型	強制
日本	1971年7月	公的/民間セクター 共同出資	中間型	強制
台湾	1985年9月	公的組織	中間型	強制
韓国	1996年7月	公的組織	リスク最小型	強制
カザフスタン	1999年11月	中央銀行の 従属機関	ペイボックス型	強制
ベトナム	2000年7月	公的組織	リスク最小型	強制
香港	「預金保護制度法令」が 2004年5月に通過；制度 は2006年後半に運営開 始の予定	公的組織	ペイボックス型	強制
シンガポール	預金保険法案が2005年 1月に諮問を受けるため 発行された	公的組織	ペイボックス型	強制

注1：「機能」については、便宜的に「ペイボックス型」「リスク最小型」「中間型」と単純に分類している。

注2：1998年、マレーシアでは中央銀行によって全額保護を行う預金保護制度が導入され、2005年9月1日には、マレーシア預金保険公社が設立された。

基本的な機能は持たない一方で、預金者データに対する検査、金融機関破綻の法的責任を追及する特別調査権等の特別な機能を有している。

アジア地域委員会参加者である9つの預金保険機関が携わる基本的な預金保険制度の枠組みについては以下の通りである。

3. 預金保険基金の機能

調査を行った9つの国、地域における預金保険基金が果たす一般的な機能は、「預金者への保険金の払戻し」、「営業譲渡措置の際の健全受皿金融機関に対する金融支援」、「破綻銀行の一時的な受皿となるブリッジバンクの設立」、「問題金融機関の業務改善のための金融支援」、そして「破綻銀行の預金者、一般債権者に対する流動性の供給」が挙げられる。こ

これらの機能の詳細については以下の通りとなっている。

(1) 保険金の払戻し

預金保険基金が果たすべき主要な機能とは、預金保険機関がその保険義務遂行を可能とすると同時に、預金者の権利を守ることにある。保険義務遂行の具体的な方法としては、現金、小切手、送金といった形が取られることになる。インドでは、預金保険機関は、預金者への払戻しは破綻銀行の清算人を通じて行われる。台湾、カザフスタン、ベトナム、香港及びシンガポールでは、預金保険機関は、閉鎖した金融機関の付保預金を指定した代理銀行に移転させ、預金者への払戻しを委託することがある。

(2) 営業譲渡 (P&A) の際の金融支援

金融機関の閉鎖により、他の金融機関を巻き込んだ金融システミック危機が引き起こされることがあることから、政府は問題金融機関を清算せず、むしろ、金融機関閉鎖による経済的、社会的影響を最小限にとどめるため、業務及び資産と債務を健全機関に移管することにより処理を進めるという傾向がある。フィリピン、日本、台湾そして韓国では、破綻した付保機関の買取り、引受けを行う場合、預金保険機関は健全金融機関に対する金融支援を行えるよう規定を整えている。しかしながら、そのような支援形態は国によって様々である。

フィリピンでは、預金保険機関は、預金、直接融資、資産の買取り、株式もしくは株式類似財産の引受といった形態で、破綻金融機関を合併する、もしくは資産譲渡を受入れる

どのような会社に対しても金融支援を行うことができる。預金保険機関 (PDIC) が、金融機関を閉鎖し、金融支援を行う場合、それにかかる費用は確実にペイオフや清算処理にかかる費用よりも少額でなければならない。

日本の場合、預金保険機構は、金銭贈与、融資もしくは預金、資産の買取り、債務保証もしくは引受、優先株の受入れもしくはロスシェアリングという形で金融支援を行うことができる。韓国では、預金保険機関 (KDIC) は、株式の保有、現金の贈与、資産の買取り、もしくは引受、そして融資という形で資金の注入を行うことができる。また台湾においては、預金、融資、そして債務保証という形で支援が行われる。

(3) ブリッジバンクの設立

前述の通り、政府は社会的安定を維持するために健全な金融機関が、問題金融機関を買取るもしくは引受けの際の仲介役となったり、その推進役となったりする。自発的な買い手、適切な引受け手が現れない場合、日本や韓国等のいくつかの国では、預金保険機関が、破綻金融機関の資産、負債そして業務を一時的に引受けのブリッジバンクを設立することが認められている。このような銀行は、破綻金融機関を買い取るもしくは引き受ける健全な金融機関が現れるまで、その役割を担う仕組みとなっている。

一方台湾では、同じような制度下ではあるが、もし適切な引き受け手が現れない場合には、預金保険機関 (CDIC) 自らが破綻金融機関の業務を引受け、業務を一時的に継続することができる。しかしながらこの方法では、破綻金融機関の管財人として処理を行っていくに際して、CDIC の資産と管理下にある破綻

金融機関の資産と負債が実質的に同一の機関のものとして結びつけることになり、負債を明確に管理するという観点から問題があると考えられている。従って、CDICでは、前述されているような他国の先例を参考に、ブリッジバンクが破綻金融機関の管理を引き受け、その業務を継続するという制度を採用することとしている。

(4) 問題金融機関の業務改善のための金融支援

預金保険機関が「リスク最小型」もしくは「中間型」として機能している国/地域では、預金保険機関が、問題金融機関の業務改善のために資金援助を実施することができるよう規定が定められている。そのような取組みは、効率的なリスクの引受を管理し、預金保険基金の損失を避けることを目的としている。

フィリピンでは、フィリピン預金保険公社（PDIC）が、直接融資、資産の買取、債務引受、預金の預入、もしくは株式、株式類似財産の引受のいずれか、またはいくつかの組合せという形で、資金援助を行うことができるとされている。

韓国では、援助は、株式の買取り、資産の買入れとその財産管理、もしくは融資という形で実行される。もし韓国預金保険公社（KDIC）が、問題金融機関の再生が可能であると見なしたのであれば、それは問題金融機関が起因となり発生する可能性のある経済的、社会的損失を最小化することになり得る。台湾でも同様の支援が、預金、融資といった形で、ベトナムでも支援は、融資もしくは保証を付与するという形で行われる。

台湾では、火急の流動性不足に対処するため、中央預金保険公社（CDIC）が、金融機関

に資金提供することが補足的に認められており、それによって金融機関の連鎖破綻や、システム的な銀行危機を防いでいる。しかしながら、政府は最近、中央銀行が最後の貸し手として機能している先進国の例に倣い、中央銀行に最後の貸し手機能を集約すべく制度変更を行っている。この新制度下では、預金保険機関からの資金提供は、処理された金融機関に限定されることとなる。このような場合、資金提供の目的は、金融機関の突然の閉鎖の影響が与える社会への負の影響を避け、その後の監督省庁による処理を容易にすることにあると言える。

(5) 破綻金融機関の預金者、債権者向けの流動性対策

払戻しが行われる以前の破綻金融機関の預金者、債権者が流動性不足に陥るのを避けるため、日本、台湾、韓国では仮払金、概算払い等の制度が用意されている。

日本では、一金融機関あたり1千万円となっている最大付保金額に対して、60万円までが仮払金として支払い可能である。また非付保金額については、預金者が清算後に受ける弁済率見込みを基礎に算定した概算払いも行われる。

台湾では、中央預金保険公社（CDIC）は、債務者の付保されていない金額について、その支払いが保険義務に伴う支払いコストを上昇させないという条件の下、予想される払戻し清算金額に従った率で補償を行うことができる。

表 2 破綻処理手法の一覧

国 /地域	目的	保険義務への対処			問題金融機 関への業務 改善のため の金融支援	破綻金融機 関の預金者/ 債務者の流 動性対策
		払戻し	破綻付保金融機関 の買取りに際して の健全金融機関に 対する金融支援	ブリッジ・ バンクの設立		
インド		V				
フィリピン		V	V		V	
日本		V	V	V	V	V
台湾		V	V		V	V
韓国		V	V	V	V	V
カザフスタン		V				
ベトナム		V			V	
香港		V				
シンガポール		V				

4. 預金保険基金の資金源

調査を行った全ての9カ国/地域では、預金保険基金が、これまで述べられてきたように機能するために必要となる主要な資金源について明確に規定している。そのような資金源としては一般的に以下に述べられるような、預金保険機関の資本金、保険料、外部からの資金調達及び債券の発行、運用益、清算後の回収金等が挙げられる。

(1) 資本金

インド、フィリピン、台湾、カザフスタン、そしてベトナムでは、保険金支払い請求を迅速に取り扱うための特別準備資金を設立すべ

く政府もしくは中央銀行が、当初の資本金を提供している。フィリピンと台湾では、政府が預金保険の資本金を再三増強している。日本では、民間金融機関が、政府と中央銀行と共に当初の資本金の拠出を行っている。韓国、香港、シンガポールでは、預金保険制度の資金拠出は会員金融機関からなされるべきであるという原則の下、政府による預金保険への資本金拠出は行われていない。しかしながら、韓国では、1996年の韓国預金保険公社(KDIC)設立に際しては、政府が100億ウォンを援助した。調査を行った9つの預金保険機関の資本調達、資金源、その後の資本増強については、表3に要約されている。

表3 預金保険の資金

国/地域	資本金額	拠出者 (資金源)	備考
インド	5億ルピー (約11百万米ドル)	中央銀行	1961年
フィリピン	30億ペソ (約53百万米ドル)	政府	1963年に5百万ペソ拠出;その後政府による資本金は、法により、1973年に2千万ペソ;1985年には20億ペソ;1992年には30億ペソまでに引き上げられた。
日本	4億55百万円 (約4百万米ドル)	政府、中央銀行 及び民間金融機 関	当初は1971年に4億5千万が拠出され、1986年に4億55百万に増加した。
台湾	100億台湾ドル (約3億米ドル)	政府、中央銀行	当初は、1985年に20億台湾ドルが拠出され、1991年には50億台湾ドル、1995年には100億台湾ドルに引き上げられた。
韓国	当初資本金なし	-	1996年に政府は100億ウォンの当初資金を援助した。
カザフスタン	10億テング (約7百万米ドル)	中央銀行	1999年に10億テングが当初資本金として拠出された。
ベトナム	1兆ベトナムドン (約82百万米ドル)	政府	
香港	当初資本金なし	-	
シンガポール	当初資本金なし	-	

注：全ての為替レートは2005年8月31日時点を基準として計算している。

(2) 保険料収入

一般保険料

保険料は預金保険機関にとって最も主要な収入源である。少数の国/地域では、金融機関破綻によって発生した預金払戻しに必要とされる費用分担の観点から、健全金融機関が資金を拠出するという例もある。しかしながら、

調査を行った9ヶ国/地域を含む大多数の場合においては、預金保険機関が、その義務を迅速に果たすに十分な準備資金を用意するために通常保険料を課している。

台湾、韓国、ベトナム、香港、シンガポールでは、保険料は付保預金残高を基に計算される。インド、フィリピン、日本、カザフスタンでは、保険料は、預金保険対象預金残高

表4 保険料

国/地域	一般保険料			特別保険料
	保険料 計算基礎	定額/可変	保険料率	
インド	預金保険対象 預金残高	定額料率	0.1%	
フィリピン	預金保険対象 預金残高	定額料率	0.2%	
日本	預金保険対象 預金残高	定額料率	0.115% (決済用預金) 0.083% (その他の預金)	金融危機の期間は、特に全額保護を行うために時限措置として、1996年から2001年の間、0.036%の特別保険料率が追加的に賦課された。
台湾	付保預金残高	可変料率	自己資本比率及び金融監査格付けにより測定されたリスクに応じて0.05%、0.055%、0.06%の3つのグループ分け	
韓国	付保預金残高	定額料率	0.10%	V
カザフスタン	預金保険対象 預金残高	定額料率	0.25% (当初2年間) 0.16% (3年目以降)	V
ベトナム	付保預金残高	定額料率	0.15%	
香港	付保預金残高	可変料率	基金残高が目標水準に達するまでは、0.05%、0.08%、0.11%、0.14%の4つのグループに分けられ、基金残高が目標水準に達した後はそれぞれ0.0075%、0.01%、0.015%、0.02%に引き下げられる。	V
シンガポール	付保預金残高	可変料率	会員金融機関に対しては監督格付けによるリスク調整保険料率を適用し、外国銀行の支店に対しては資産維持比率に応じた保険料率を適用	V

注：韓国は2007年にリスクに応じた保険料率制度に移行する計画である。

を基に計算される。後者の方式は、信用秩序を維持し、健全な金融産業の発展を促進するという預金保険の目的に合致するものである。付保金融機関は、概して金融安定化の実現から利益を受けるものであり、その安定化の実現は、保護範囲こそは決まっているものの、預金を保護する預金保険機関に対する信頼感を通じて生み出されるものである。

保険料率に関しては、インド、フィリピン、日本、韓国、カザフスタン、ベトナムでは定額保険料率が採用されている一方で、台湾、香港、シンガポールはリスクを基準とした可変保険料率を採用している。定額保険料率から可変保険料率への動きが傾向として見られている。韓国では現在、個別の金融機関のリスクに応じた料率を適用するためのリスク調整後可変料率へ制度変更の過程にある。

特別料率

韓国、カザフスタン、香港、シンガポールでは、預金保険基金が不足している場合、付保金融機関に対して特別料率を課することができる。日本では、金融危機の間、特に全額保護実行のため、1996年から2001年までの間、0.036%の特別保険料率が時限的に賦課されていた。

(3) 政府、中央銀行、金融機関からの資金調達

調査を行った全ての9カ国/地域において、預金保険機関の外部資金調達が可能とされている。それらの資金の提供者としては、インド、フィリピン、日本（ただし短期流動性を確保する場合にのみ限定される）、台湾、ベトナム、香港の例に見られる中央銀行、

韓国、カザフスタンの例に見られる政府と中央銀行の両者の組合せ、フィリピン、日本、台湾、韓国、カザフスタン、ベトナム、香港、シンガポールの例に見られる民間金融機関が挙げられる。

今回調査した資金調達源、保証提供元、利率を決定する機関、預金保険機関への資金供与の条件について、表5にまとめた。

(4) 債券発行

調査を行った9カ国/地域の中で、フィリピン、日本、韓国、シンガポールの預金保険制度には、債券発行による資金調達が認められている。フィリピンでは、フィリピン預金保険公社(PDIC)は、大統領の承認を前提に債券等の債務証券を発行することができる。債券発行条件(発行額、利率、期間、元本、利息の払戻しについて等)はPDICの理事会によって決定される。またこのような場合、発行された債券やその他の債務証券の償還に備えて、適切な規模の準備金が用意されていなければならない。日本では、預金保険機構は、議会で事前に承認されている枠の上限まで、政府保証付きの預金保険機構債(借換を含む)を公募により発行することが認められている。このような債券は国債と同じ格付けを付与されることから、預金保険機構の資金調達を安定的かつ効率的なものとしている。韓国では、韓国預金保険公社(KDIC)は法律により、政府保証付き預金保険基金債と預金保険基金償還資金債を発行し、金融機関からの資金調達を公募、私募を問わずに行えると規定されている。

表5 外部からの資金調達

国/地域	資金提供者	保証提供者	利率決定機関	条件
インド	中央銀行		中央銀行	5億ルピーを上限とする
フィリピン	中央銀行		中央銀行	利率は国債の利率を超えない
	金融機関			政府指定金融機関からの短期のものに限定
日本	中央銀行	政府	中央銀行	施行例に規定された金額を上限とした上で、条件は金融庁長官、財務大臣による承認を必要とする。
	民間金融機関		市場	
台湾	中央銀行	CDIC/政府	中央銀行	
	金融機関		預金保険機関と金融機関の間で協議	
韓国	政府			
	中央銀行	政府		
	金融機関		金融機関	
カザフスタン	政府		法律によって規定	利率は中央銀行のディスカウントレートを上回らないこととする
	中央銀行	政府		
	金融機関	政府/中央銀行		
ベトナム	中央銀行	政府		
	金融機関			
香港	外為準備基金		金融局	
	金融機関		預金保険機関と金融機関の合意に基づく	
シンガポール	金融機関		預金保険機関と金融機関との協議	

(5) 運用益

預金保険基金の余剰金は、法的制約の範囲内で運用され、そこからもたらされた運用益は、預金保険基金に充当されなければならない。このような運用の安全性を担保するため、

調査を行ったほとんどの国、地域では、原則として、国債、金融債、短期債、もしくは中央銀行または健全な金融機関への預金等、安全性、流動性の高い対象に投資することと定められている。フィリピンでは投資対象は、フィリピン共和国の債務証券もしくは、元本

表6 債券による資金調達

国/地域	債券による調達	調達方法
フィリピン	債券等の債務証券	発行実績なし
日本	政府保証預金保険機構債	公募
韓国	政府保証預金保険基金債及び預金保険基金債券償還資金債	公募及び私募による金融機関からの調達
シンガポール	2005年1月、預金保険法案を諮問のために提出	

表7 基金の運用対象

国/地域	国債	金融債	社債	短期債	中央銀行への預金	健全金融機関への預金	米国債	外国金融債	その他
インド	V								
フィリピン	V								
日本	V			V		V			
台湾	V	V			V				
韓国	V	V				V			
カザフスタン	V		V	V	V			V	
ベトナム									
香港	V				V		V		V(注)
シンガポール	V				V				

注：リスクヘッジを目的とした金融派生商品（デリバティブ）への投資

及び利息がフィリピン共和国によって保証されている債務証券のみに限られている。一方でカザフスタンでは、社債及び外国の金融債への投資も認められており、また香港では、預金保険機関はリスクヘッジのために金融派生商品（デリバティブ）へ投資することが可能となっている。表7は、各国、地域で認められている投資対象についての要約である。

(6) 清算後の回収資金及びその他の資金調達源

調査を行った全ての国、地域において、清算後に破綻金融機関から回収される資金は、預金保険基金の資金調達源のひとつとして位置付けられている。また同様に、保険料その他の拠出金支払い遅延に伴う罰金も、預金保険基金の資金源と考えられている。調査を行った国、地域において、カザフスタンを除く

表 8 その他の資金調達手段

国/地域	清算後の回収	保険料支払い遅延に対する罰則		拠出金
		罰金	付保対象からの除外	
インド	V	支払い遅延 1 日に付き未払い保険料の 8%	3 期連続で保険料の支払いがない場合、付保対象から除外	
フィリピン	V	未払い保険料の 12%に遅延日数/360 を乗じたもの		
日本	V	支払い遅延 1 日に付き未払い保険料の 14.5%		
台湾	V	支払うべき保険料の 2 倍		
韓国	V	V		政府もしくは付保金融機関による
カザフスタン	V			
ベトナム	V	支払い遅延 1 日に付き未払い保険料の 0.1%	3 ヶ月間の保険料未払いで付保対象から除外	
香港	V	未払い保険料の 10%と 5,000 香港ドルのいずれか高い方		V
シンガポール	V	V		

全てで、保険料支払い遅延に対する罰金について明確に規定されている。特にインド及びベトナムでは、預金保険機関に対してこのような罰金を課することが認められているのみでなく、さらに支払い遅延が続くような場合、付保金融機関を保険の対象から外すこともできる。

拠出金に関しては、韓国政府が 1996 年に政府資産（国営企業株等）の提供を通じ、100 億ウォンの当初運営資金を韓国預金保険公社（KDIC）に援助したケースがある。さらに韓

国の強制参加保険制度の下で、金融機関は事業免許取得後、1 ヶ月以内に KDIC に対して、自己の資本金の一定割合相当額を拠出金として支払うことが求められる。現在では、銀行、証券会社、保険会社に対しては 1%、手形引受銀行、相互貯蓄銀行に対しては 5%の割合が適用されている。

表9 預金保険の資金源

国/地域	資本	保険料 収入	特別 保険料	政府、中央銀 行からの供与	金融機関か らの融資	債券発行	運用益	清算による 回収金
インド	V	V		V			V	V
フィリピン	1	2		4	5	6	3	V
日本	5	1	4	8	6	7	3	2
台湾	5	1		3	4		2	6
韓国		1	4	7	5	6	2	3
カザフスタン	3	1	5	6	7		2	4
ベトナム	V	V		V	V		V	V
香港		V	V	V	V		V	V
シンガポール		V	V		V	V	V	V

注：数字は預金保険基金の流動性供給源の優先順位。

(7) 預金保険基金の資金源比較

調査を行った9カ国/地域の預金保険基金は前述されているような8つの主要な資金源から調達を行っている。しかしながら、優先順位の観点からは、それぞれの基金で若干の違いが認められる。最も優先度の高いものは保険料収入であり、それに続くのは一般的に運用益、清算による回収金、特別保険料、資本金、外部資金調達、債券発行である。表9に要約されている通り、インド、ベトナム、香港、シンガポールの回答では優先順位は示されなかった。

5. 預金保険基金の運営

(1) 預金保険基金の目標値の設定

フィリピン、カザフスタン、香港、シンガポールでは、預金保険機関の義務遂行のため

に、十分な余裕資金を確保するために預金保険基金の目標値が設定されている。フィリピンの現在の目標値は、2004年時点で、閉鎖するリスクが最も高い銀行と、中型の商業銀行の付保預金残高を基に算出し、900億ペソとされた。カザフスタンでは、付保預金残高の5%、香港とシンガポールでは付与預金残高の0.3%を目標値としている。また台湾では付保預金の、2%を目標値として設定することを現在計画中である。

(2) 預金保険基金目標値の運営

フィリピンでは、フィリピン預金保険公社(PDIC)の最近の運営方針によれば、預金保険基金の目標値は、少なくとも2年に一度、またそれ以外にも預金保険に影響を与える政策の変更、銀行制度が著しく新たな展開を迎えたと認める場合には、見直されるべきであると定められている。香港でも、2006年の預

金保護制度発足後、およそ 5 年の間に達成されるべき基金の目標値の運営方法について、定めるとする規定の草案が作成されている。

(3) 預金保険基金損失の責任所在と取扱いの方法について

調査を行った全ての国、地域において、預金保険機関は当該年度に預金保険基金が負っている不足額を損失として公示することが求められている。この損失を補填する方法としては、以下の 5 つに大別される。フィリピンで行われているような政府資本増額もしくは予算枠拡大により資金注入を行う方法、台湾、ベトナムで行われている清算による回収金もしくは将来支払われる予定の保険料による預金保険資本を使用する方法、インド、香港、シンガポールで行われている預金保険機関による付保金融機関に対する特別保険料を賦課する方法、韓国や日本で行われている政府予算枠の使用と付保金融機関に対する特別保険料賦課の組合せによる方法、カザフスタンで行われているような損失を預金保険機関と付保金融機関が分担して負担する方法。

資本増額もしくは予算枠拡大により政府が損失負担をする場合

フィリピン

1980 年代、フィリピンの金融危機においては、200 以上の金融機関が破綻し、預金保険機関は預金者に対し、32 億ペソの補償金を支払うこととなった。そのうち 27 億ペソ中央銀行から市場金利での貸し出しを受けたものであり、また残りの 6 億ペソは政府より提供されたものである。1994 年にフィリピン政府は、

約 10 億ペソの中央銀行融資残高をフィリピン預金保険公社 (PDIC) の資本として切り替えた。

清算による回収金及び将来の保険料を見越して、預金保険機関が損失を負担する場合

(A) 台湾

台湾では、清算による回収金額が、中央預金保険公社 (CDIC) が預金義務を遂行するために必要となった費用を下回った場合、その不足額は、特別保険払戻準備金からは抹消されるとともに、損失額として計上されることとなる。1999 年に政府は、国営銀行を問題地域金融機関の受皿とする調整を行った際に CDIC に 13 億台湾ドルの損失を負わせた。今後の法制見直しにより、特別保険払戻準備金が充分でない場合、CDIC は、付保金融機関に対して特別保険料を賦課することができるようになる。

(B) ベトナム

ベトナムでは、付保金融機関が倒産した後、預金保険機関 (DIV) は、預金者に支払った金額について、破綻金融機関に対する債権者となる。そして DIV は、資産管財過程と倒産法制に則った清算過程とに参加する資格を有することになる。

特別保険料賦課により、損失が付保金融機関の負担となる場合

インド、香港、シンガポール

インドでは、預金保険基金の不足額を埋めるために、付保金融機関に課せられている保険料率を中央銀行の同意の上で引き上げるこ

とができる。さらに香港では、最近預金保護制度が承認され、またシンガポールでも間もなく預金保険制度が設立される予定であるが、双方の制度は付保金融機関に対し、基金の不足額を埋め合わせるために特別保険料を課す権限が認められることとなる。

損失が、政府予算枠使用と付保金融機関に対する特別保険料賦課により負担される場合

(A) 韓国

1997年の金融危機の後、韓国政府は、1998年から2002年の間に総額69兆ウォンの公的資金注入を実施した。そのうち、49兆ウォンは政府予算枠の使用、また残りの20兆ウォン

はその後20年間付保金融機関に対して0.01%の特別保険料を課するという形で賄われることとなった。

(B) 日本

日本は2005年終わりまでに、総額約47兆円を金融支援として費やした。この金額はその性質と目的によって4つのカテゴリーに分けられる。19兆円の金銭贈与、10兆円の資産買取、12兆円の資本注入、その他6兆円である。最初のカテゴリーである金銭贈与については、すでに10兆円が、政府が負担すべき損失として確定している。そして残りは付保金融機関からの保険料で賄われることとなっている。ちなみに預金保険機構は、これまでに累計で5兆円の保険料を徴収している。

表10 基金を上回る損失が生じた場合の損失負担者

国/地域	損失負担者	損失補填方法	負担損失額
インド	付保金融機関	保険料の引き上げ	
フィリピン	政府	資本増額	8.27億ペソ
		融資残高を資本へ振替	10億ペソ
日本	政府	政府による贈与	104億円
	付保金融機関	保険料	
台湾	預金保険機関	預金保険の資本、清算による回収金、将来の保険料収入	12.84億台湾ドル
韓国	政府	予算枠使用による	49兆ウォン
	付保金融機関	特別保険料	20兆ウォン
カザフスタン	預金保険機関	5億テングまでの資本	
	付保金融機関	特別保険料	
ベトナム	預金保険機関	預金保険資本、清算による回収金、将来の保険料	
香港	付保金融機関	特別保険料	
シンガポール	付保金融機関	特別保険料	

**損失を預金保険機関と付保金融機関の
双方が負担する場合**

カザフスタン

カザフスタンでは、保険事故発生による保険払戻し義務はまず、特別準備基金から賄われることとなっている。この資金が、払戻しのために充分でない場合、5億テンゲまでの資本が預金保険基金から引き出されることとなっている。さらにこの金額が払戻しを行うにあたり不十分で、かつ全ての加盟金融機関から徴収される四半期の保険料総額の2倍がそれに満たない場合には、付保金融機関に対して追加の保険料を賦課することができる。

6. 預金保険機関に対する税金と余剰金の取扱いについて

(1) 税金

預金保険制度は公共の利益のための機能であることから、調査を行ったほとんどの国、地域で、預金保険機関は事業税を免じられている。日本、韓国、ベトナム、香港、シンガポールでは、預金保険機関は原則として非課税対象となっている一方で、インド、フィリピン、台湾、カザフスタンでは、法制上税金を支払うこととなっている。インドでは、預金保険機関の年間利益に対して課税され、フィリピンでは預金保険基金の投資収入に対し

表 11 免除される税金

国/地域	課税				余剰金
	保険料 収入	政府債 投資収入	その他の収入	余剰金	預金保険基金 への充当
インド				V	V
フィリピン		V	V		V
日本					V
台湾	V				V
韓国					V
カザフスタン			V		V
ベトナム					V
香港					V
シンガポール					V

注：日本では例外として、収入印紙税が課税されている。

て所得税が課せられる。また台湾では保険料に対して課税が行われ、カザフスタンでは、保険料と国債投資による収入を除く、預金保険収入に対し課税されている。

(2) 余剰金

調査を行った全ての国、地域において預金保険機関は、税引き後の余剰金の全てを預金保険基金に充当することが求められている。

フィリピンでは、フィリピン預金保険公社 (PDIC) は年間の正味収入の 40% を資本準備基金に充当し、残りの 60% を翌年の後半期に付保金融機関から支払われる予定の保険料が納付されるまで、留保しておくこととなっている。この規定は主に機関の自己完結性に配慮するとの考えに則ったものである。2004 年の PDIC 綱領改訂に伴い、現在では税引き後の余剰金全額が預金保険基金に充当されることとなっている。

日本の預金保険機構は 1995 年までは、全ての余剰金を保険金支払い準備基金に充当していた。しかしその年から預金保険機構は継続的に赤字に陥っている。2004 年度末時点で赤字額は 3 兆円にのぼっているが、昨今その赤字額縮小にも目処が立ち始めている。台湾では中央預金保険公社 (CDIC) は、2001 年までは年間余剰金を国庫に移すこととなっていた。2001 年 7 月以降、そのような余剰金は、預金保険法改訂により、預金保険払戻し準備基金に充当されることとなった。

7. 公的資金の用意

近年、システミック金融危機に対する懸念により、日本、韓国、台湾では、そのような危機を回避するために、問題金融機関を市場

から円滑に退場させる仕組みの強化がなされた。このような全ての仕組みは、決められた期間内に問題金融機関を迅速に処理し、金融秩序を安定化させ、預金者の権利と利益を守り、金融システムの安全性を維持するために、政府の資金供給と、明確な期限が定められていることが必要である。台湾と韓国では、預金保険機関の管理による独立した基金の口座が設立されている。台湾では、2001 年の金融危機の後、政府は、48 の問題金融機関を市場より排除し、金融改革と安定化という目的を達成するために 1,400 億台湾ドルを供与して、金融の混乱に対して先手を打とうとした。韓国では 1997 年の金融危機の後、政府は金融改革を進めるため、1998 年から 2002 年間に総額 69 兆ウォンの公的資金の注入を実施した。

台湾では、金融再構築基金の資産と負債が基金の解消後、政府によって引き継がれることになっている。韓国では、公的資金の損失は政府の予算枠と付保金融機関が支払う特別保険料によって賄われることとなっている。日本では、一部の預金保険基金の不足額はそれが実現化された後、結果的に政府の交付国債により賄われてきている。

8. 結論

(1) 潤沢な流動性確保のため、多様な資金調達の実現の必要性

預金保険制度の設立における重要事項として、一般預金者の制度に対する信頼感を確立するために、預金保険基金はその保険義務を果たすための十分な資金を有していなければならない。その重要な使命を果たすためには、預金保険制度は、破綻金融機関もしくは破綻しそうな金融機関を効率的に処理する際に必

要となる流動性を低コストで、かつ多様な資金調達の実現により確保できるよう制度設計されていなければならない。預金保険基金に欠損が発生した場合には、預金保険はその効率的な縮小を目指し、持続的かつ低リスクで資金調達するために努力しなければならない。しかしながら、危機対応の際に預金保険基金の流動性に不足が生じた場合、政府及び中央銀行は、最後の貸し手として流動性供給の援助しなければならない。そのような支援により預金保険基金は、適切なタイミングで効率的に金融危機に対処することが可能となる。

(2) 預金保険基金の目標値の設定とその管理運営のための仕組みの必要性

預金保険制度は、米国、カザフスタン、香港等のように、具体的な預金保険基金の目標値を法律で明確に規定しておくことが望ましい。そのような目標値は、預金保険の保険義務遂行を助け、また一般預金者の信頼感を強化し、ひいては効率的に金融秩序を安定化させることとなる。

またフィリピンや香港のように、預金保険基金目標値管理手段が確立されれば、預金保険基金は計画に沿って十分な資金を持つことがより確実となる。またそのような手段は、目標を十分に達成、もしくは達成できなかった場合の速やかな調整を可能とし、基金の規模の適切性と付保金融機関に対する負荷との間のバランスの取れた調整の助けになると考えられる。

以 上