

預金保険機構の振り返り

永田 俊一¹

1. はじめに

最初に、平成金融危機前後の預金保険機構を取り巻く環境について振り返りますと、当時の日本経済は、1980年代初頭の規制の残るキャッチアップ型の経済から市場機能重視、ある意味で価値創造型経済システムへの大きな構造変化のうねりの中にありました。

その間、金融面においては、為替の自由化や金融自由化が進展する中で、1980年代後半の地価・株価ともに資産価格の急騰とその後の下落、いわゆるバブルの発生と崩壊に見舞われました。同時代に進行しましたベルリンの壁崩壊に象徴される東西冷戦の終結と世界的な経済不況、グローバル経済化と我が国の国際競争力の低下、こういうことが相まって経済成長率が大幅に低下しました。

日本の動きが激変であった背景には、バブルの生成・崩壊に伴うバランスシートの問題だけではなく、世界的不況下の競争力劣化、あるいは、歴史的パラダイムシフトが必須というところまで来ていたといった、全社会的あるいは全経済的な大変動といったものがあり、その認識がないと乗り切れなかった危機ではなかったかと私は理解しています。

2. 全額保護から定額保護への備え

私が理事長に就任した、2000年一桁代の我が国の状況を見ますと、環境的には2001年から続いたデフレからようやく脱却しようとしていました。

セーフティネットとしての役割においては、平成金融危機を重ね合わせて見ますと、一部ペイオフ解禁を含めた全額保護の時代は8年間続き、2005（平成17）年4月からペイオフ解禁ということになりました。

バブルの発生、崩壊、景気回復を経て、単にこれまでの定額保護という位置まで戻ったわけではなく、「新たな平時」に入ったと考えていました。すなわち、バブル以前の、潰れないとか、潰さないとかという規制の残る金融市場に後戻りすることはできないわけで、真の意味で起こり得る、確率的に危機があり得るという事態に備えた「新たな平時」の体制であり、その体制整備が喫緊の課題だと預金保険機構としては受け止めて努力をしたと思います。

その新たな平時への軸足移動の実際ということであると、一つは起こり得る事態に備えた、いわゆる定額保護による破綻処理手続きである「金月処理」の可動体制を先ずは構築しました。

¹ 元預金保険機構理事長（在職期間 2004（平成16）年6月～2010（平成22）年6月）。

「金月処理」とは、一般的に金融機関が金曜日の営業終了後に破綻すると想定し、土・日曜日にかけて名寄せ等の準備を整えて、月曜日から営業を再開し、預金者等への影響を最小限に抑えるということです。こうしたことを標準ケースとして、それに備えた体制を整備しておかないと、いざというときに消防自動車一台も来ないとか放水が出来ないとかいうことになりかねません。このため、こうした金月処理を基本とした訓練に鋭意努めました。

具体的には、預金保険法上の定額保護と民事再生手続の大きな法律的な枠組みのもとで金融機関の破綻処理と預金の保護を図るということです。平成金融危機のときには預金は全額保護する中で、金融機関の処理を180も行ってきたわけですが、それとは何が違うかというと、預金者にとっては定額の保護だということになります。

それまでは、金融機関の破綻処理と預金の保護とを結び付けるものが預金保険関連法の中で全部済んでいたわけです。しかし、これからは定額保護の範囲を超える預金については、民事再生法をはじめとする倒産法制のもとで、債務者等との関係でどれだけ最終的に預金者に分配されるか決定されることになるという訳です。ただ、こうした対応には、時間も手間暇もかかる場所です。そういう意味でも、預金保険機構は、日々体制整備に努めなければならないということだったのです。

預金保険機構では、月例訓練と聞いていましたが、練習していないことはできないのが普通です。一般的に起こり得る備えとしてやっぱり訓練しておかないといけないんだと、きちっとした認識を持てることがある意味で、預金保険機構の機能面の強さにもつながってくるとの考えです。

その他、平成金融危機が教えたことは一杯あるわけですが、この時代の経験から学んだこと、あるいは制度として備わったことを将来に向けて遺伝子としてきちっと残す必要があると思っています。

3. 危機対応

すなわち、平時の保険事故に備えつつ心と構えは全方位という能力を持った組織づくりを目指してきました。新たな破綻が起こらないと危機処理の後始末はだんだん減っていきますので、組織規模は縮小していくというのが自然の傾向であります。このため、私は、役員に対し「スリムでソリッドな組織化」の方針を伝えるとともに、平時の保険事故に備えつつも心構えは全方位、こういう能力を持った組織づくりが必要と申し上げてきました。

日本の場合、長い預金保険の歴史はありますが、最初がまさに平成金融危機で全額保護のもとでの出動になってしまいました。実は、ちょっとした景気変動だとか、ちょっとした事象で金融機関の破綻が起こる。それによって定額の預金を保護するという世界の標準である預金保険制度の発動というのは、当時まで、日本はまだやっていなかったのです。

世界で預金保険制度を持っている国が多くありますが、この国々を見回して見るといずれも大体普通の事故から入って、あるとき危機がやってくるということで出動しています。

しかも、その危機も日本のように8年間ずっと全額保護というのはレアケースで、普通は長くても3年か4年で非常事態をやめることが多い。それだけ日本の金融危機は、ある意味で

本当に大変な危機だったという認識が私は必要と思っています。その経験があったからこそ、逆に危機対応の制度としては世界に冠たるものが揃っているのだと考えています。

経験を遺伝子化するという意味では、私の理事長在任中に、足利銀行の特別危機管理の終了（受皿である「足利ホールディングス」への株式譲渡）がありました。同行は、2003（平成15）年11月29日に「特別危機管理開始決定」を受け、同年12月1日に預金保険機構が全株式を取得し再生がスタートしました。それから、約5年後の2008（平成20）年7月に受皿への株式譲渡が行われ、地域銀行として再スタートしました。現在、常陽銀行と「めぶきフィナンシャルグループ」を形成し、地域経済になくてはならない確固たる基盤を有した金融機関になっています。多様化する地域経済の課題解決に向け、金融機関の持つデジタル技術の活用やコンサルティング機能の発揮を通じて、地域経済の更なる成長支援に取り組んでいただけるものと期待しています。

今後は、万が一そういう事態になっても、金融危機対応会議を活用しながらそれに備える仕組みができています。しかし、繰り返しになりますが、仕組みができていても、更に必要な遺伝子に思いを致し、きちんと使えるような遺伝子機能をしっかりと備えた組織になるべく、預金保険機構は自らを律して逐次力をつけ、不断に改善改革努力をしていかなければいけないと思っています。

4. 回収困難な不良債権への取り組み

当時の印象深い出来事として、不良債権の処理という問題についてお話しします。

当時、前述のように金融危機を経まして「新たな平時」に入っていました。すなわち金融市場もフリーであり、またフェアでなければワークしない、そういう状況に近づいてきたということだと思います。それは社会が長年望んでいたことでもありますし、その実現のためにも不良債権処理といった社会的なコストは負担すべき価値があるということにもなるかと思っています。

こうした中、預金保険機構は、整理回収機構が行う破綻金融機関からの譲受債権等の回収業務を、財産を隠蔽していると認められる悪質な債務者等に対しては、住専法、預金保険法及び金融再生法に規定された財産調査権を行使し、隠匿財産の発見に取り組む等、協力支援してきました。この中には、裁判所の執行官に対して虚偽の事実を申告するなどして競売を妨害したもの、抵当物件を任意売却するに当たり売却価格を実際より廉価であるように装って抵当権者に申告し抵当権を抹消させるもの（いわゆる中抜き詐欺）、強制執行を免れるために資産の隠匿や仮想の譲渡をするものもありました。こうした事件については、必要に応じ、刑事責任も追及したところです。

また、この関連で考えてみると、いわゆる反社会的勢力の市場介入の問題がありました。1980年代後半のバブル発生とその後の崩壊により不良債権問題が深刻化し、その後の長期的な資産デフレにつながったわけです。この不良債権問題の解消にかくも長期間を要した背景には、様々な要因があるわけですが、反社会的勢力のフロント企業や企業舎弟の存在も重要な要素の一つであると考えています。

例えば、当時、暴力団が事務所として占有する担保物件につき、預金保険機構と整理回収機構の申立てにより、その占有を排除し、執行の際には警察の機動隊が警戒に当たって、裁判所の管理下に置く保全処分が行われた案件がありました。金融機関による貸出市場は、我が国最大の金融市場といえます。反社会的勢力の存在を放置することは、市場をゆがめ、意図的な悪意を持って返済しないような輩の存在を許してしまうこととなります。貸出市場、ひいては日本の金融市場全体を将来にわたってゆがめることになってしまいます。そういう意味で本当の市場規律ということが大切だろうということで、我々は戦ってきたわけがあります。こういうことで、公平あるいは公正な社会のまさに基底となっている問題をきちんと解決していくことは、今後とも大事なことだと確信しています。

5. おわりに

破綻処理の方法について検討・改善、そして訓練に努めたと振り返りましたが、その線上で日本振興銀行に初めての定額保護処理を終え、その後更に預金保険機構は、更なる経験と知見を活かし日々その進化に努められておられることと思います。

その後も、これまでの業務に加えて、特定回収困難債権の回収業務、振り込め詐欺等被害者救済手続に係る管理業務、反社情報の照会業務等の金融機関支援や社会公正確保に資する業務等にも取り組んでおられます。このような役割発展がありますのも、金融機関関係者に加えて検察、警察、国税等の関係者も組織に迎えながら社会公正確保の観点により業務等に取り組んできたことに由来するところが大きいと思います。

また翻って現下の経済金融環境に鑑みますと、金融は益々業態や商品サービスの縫い目がなくなっており、危機対応も一体として対応する必要が高まっています。また DX の進展はデジタル・リアルの決済やバンキングの縫い目も消しつつあります。それに対応した制度の再構築の必要は待たないと思われ、これまでも言い続けていますが、金月に限らず何時でも何処からでも破綻想定と対応検討が急がれている時代に入っていると思われ。

最後に、機構 50 周年に当たり、全方位の危機対応が益々求められる中、セーフティネット機関として、我が国金融システムの信認の維持と一層の強化のため、今後とも預金保険機構の皆様の一層の研鑽と対応を望む次第であります。同時に、破綻処理の方法について検討・改善、そして訓練に努めてこられるなどの預金保険機構業務全般にご貢献頂いた預金保険機構職員と関係者の皆様のこれまでのご労苦に、改めて敬意を表し心より感謝申し上げます。

以上