

「預金保険よもやま話」

私は預金保険機構の理事長に就任して以来、預金者の方々に対する講演や、大学での特別講義などを行ってきましたが、そうした際に「話の種」として調べたエピソードや普段様々な書物を読んだ際に感じたことなどを、以下「預金保険よもやま話」として纏めてみました。広い意味での金融システムや預金保険制度に興味のある方々の参考になれば幸いです。なお、「預金保険よもやま話」には永田個人の見解・意見も含まれておりますので、この点御了知下さい。

なお、文中の計数データについては、適宜更新していくつもりですし、種々の事務処理フロー等については、より分かり易いように少しずつ改定していくことを考えていますので、この点もお含みおき頂きたいと思います。

平成 18 年 12 月

預金保険機構 理事長

永田 俊一

目次

第1章 はじめに

- 1. 預金保険とは——「信頼の三角形」…………… 3
- 2. ペイオフ解禁…………… 5
 - BOX1. 地震と金融機関破綻…・・対応策の類似性…………… 7

第2章 預金保険の歴史

- 1. 銀行・預金の誕生…………… 9
- 2. 保険(海上保険)の誕生…………… 9
- 3. 保険と預金の出会い…・・預金保険の発想…………… 11
- 4. 米国の預金保険制度の経緯…………… 11
- 5. FDIC の設立…………… 13
- 6. 日本における預金保険制度の検討(預金保険機構成立以前)…………… 16
- 7. 預金保険機構の成立…………… 17
- 8. その他の国々の動き…………… 19
 - BOX2. 1930年代…・・米国と日本の分岐点…………… 20

第3章 現在の預金保険制度

- 1. 預金保険の運営(現行制度および制度設立の背景説明)
 - (1)対象金融機関…………… 23
 - (2)対象商品および対象預金主体…………… 26
 - (3)保護の上限…………… 29
 - (4)名寄せ…………… 32
 - BOX3. 名寄せにおける三角形…………… 38
 - BOX4. マンション管理組合の預金はどうなるのか…………… 40
 - (5)決済用預金…………… 42
- 2. 金融機関破綻時の預金保護の実際
 - (1)保険金支払方式と資金援助方式…………… 44
 - (2)倒産法制の適用と処理スケジュール…………… 45
 - (3)「相殺」と「概算払い」…………… 49
 - (4)慌てる必要はない！——「取り付け」についての考察…………… 53

第4章 預金保険機構と各国制度との比較

- 1. 預金保険機構と主要業務の変遷
 - (1)預金保険機構を取巻く金融経済環境の推移と業務の拡充…………… 57
 - (2)預金保険機構の人員の推移と財務状況…………… 60
 - BOX5. 財務状況の悪化と「平成金融危機」…………… 63

2. 預金保険機構の業務	
(1) 通常時から行う業務	64
(2) 金融機関破綻に伴い行なう業務	68
(3) 金融安定化のための業務	74
BOX6. 「岩盤」って何？	77
3. 預金保険機構と他のセーフティネット関連組織との関係	79
BOX7. セーフティネット関連組織の相互の関係が重要	80
4. 各国制度との比較	82
BOX8. 「桁間違い？」いいえ「桁違い」に大規模で複雑なのです	87
BOX9. 国際的なリンクの三角形	92
BOX10. 預金保険が守るのは預金者か金融機関か	93
(資料1) 乗竹孝太郎氏の金融論説抜粋	94
(資料2) 預金保険制度(金融制度調査会答申抜粋)	101
【参考文献】	106

第1章 はじめに

1. 預金保険とは 「信頼の三角形」

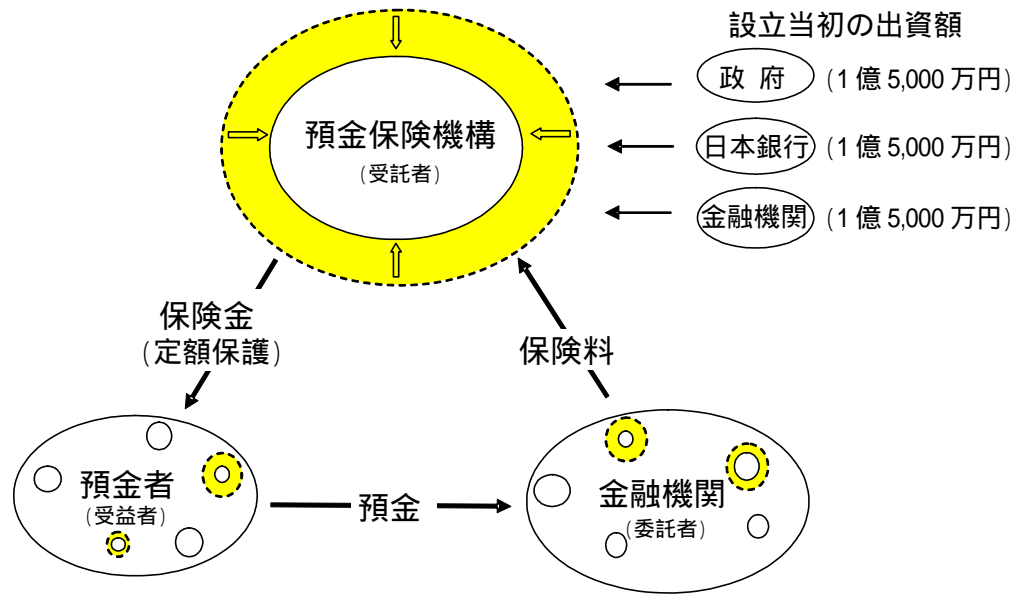
「預金保険」とは、その名の通り預金を守るための保険です。現在では欧米諸国を始めとする世界 85 ヶ国余が預金保険制度ないしは同種の制度を有しており、日本の場合、昭和 46 年に発足しています。発足に当たっては、政府、日本銀行、民間金融機関が均等に出資してスタートしています。

保険は一般には、何らかの事故を想定し、日頃から保険料を納めることで、万が一事故が生じた時には、事故による損害を金銭的に補償するというものであるということが出来ます。例えば、生命保険であれば、死亡という事故が想定されており、実際に死亡した時には、遺族が保険金を受取ります。また、火災保険であれば、火災という事故が想定されており、実際に火災が起きたときにはこれにより生じた家屋等の損失に対して保険金が支払われます。

預金保険も保険ですので、基本的な仕組みは類似しています。金融機関は預金者から預かった預金を守るために預金保険機構に保険料を支払っています。想定されている事故は金融機関の破綻等です。そして、実際に金融機関が破綻した時(保険事故が生じた時)には「保険会社」に相当する預金保険機構から、保険金が支払われることで預金が保護されることとなります。災害保険等と若干異なるのは、保険料を支払っているのは金融機関であるのに対し、保険金を受け取るのは預金者であり、保険料の支払者と保険金の受取者が異なる点です。もっともこの点も、生命保険を考えた場合、ご主人が自分の死亡保険の保険料を支払い、保険金を奥様が受取るというかたちと類似しています。

預金保険制度が有効に機能するためには、預金保険制度を構成する「預金者」「金融機関」そして「預金保険機構」の3者が、お互いに協力し、各々適切な機能・役割を果たすことが重要です。1つの例えですが、これを信託における「委託者」「受託者」「受益者」の三者関係になぞらえて理解することが可能です。すなわち次頁図にあるように預金を預った委託者たる金融機関が、受託者たる預金保険機構に保険料を払って、保険事故が起きた時、受託者たる預金保険機構が受益者たる預金者に保険金を支払うという関係です。そして、預金保険制度が有効に機能するためには、預金保険制度を構成する「預金者」「金融機関」そして「預金保険機構」の3者が、イコールパートナーとしてお互いに協力し、各々適切な機能・役割を果たすことが重要です。読者各位におかれては、預金者も預金保険制度を構成する三角形のメインプレイヤーであるとの認識を是非持って頂きたいと思います。

信賴の三角形



2. ペイオフ解禁

(1) ペイオフ解禁とは

皆さんご存知のとおり、平成 17 年 4 月から我が国では「ペイオフを本格的に解禁した」訳ですが、ここでは、この言葉の意味を分解して考えてみることにします。

「ペイオフ」…「ペイオフ」という言葉は英語の pay-off(「支払い」とか「精算する」の意)に由来していますが、ここでは金融機関破綻時に、保護されている部分の預金を預金者に払い出して、破綻金融機関を清算し、残余財産に応じて保護されていない部分についても配当を行うことをいいます。また、破綻金融機関を清算せずに、他の金融機関が引受ける場合でも、保険の限度である元本 1,000 万円とその利息を超える部分が一部カットされる場合には、「ペイオフ」ということがあります。この場合、預金の内の 1,000 万円という「定額」は確実に「保護」されることから、「定額保護」と呼ぶことがあり、「ペイオフ」もこの「定額保護(定額しか保護しない)」と同義で使われることがあります。因みに預金保険制度は、昭和 46 年の制度発足以来、この「定額保護」が基本になっています。

「解禁」…平成 8 年 6 月から、預金の全額を保護する「全額保護」が金融危機対応の異例の措置として行われていました。これを、「定額保護」によりロスが生じかねない状況を回避(凍結)するという意味で、ペイオフの「凍結」という人もいました。こうした預金の全額保護といった特例措置が終了することをペイオフの解禁と言っているわけです。

「本格的」…平成 14 年 4 月には既に定期預金等についてペイオフ解禁されており、平成 17 年 4 月に行われた有利子普通預金のペイオフ解禁は、ペイオフが一部残っていた部分についても解禁したとの位置づけです。これで全てペイオフが解禁になったということで、「本格的に解禁した」という言葉を用いた訳です。

(2) ペイオフ解禁の持つ意味

先ず、ペイオフ解禁を実施した背景をみてみましょう。長年金融機関の経営を脅かしてきた不良債権問題も漸く出口が見えてきました。平成 17 年 9 月末の主要行の不良債権比率は 2.4%まで低下し、金融再生プログラムにおいて目標とした不良債権の削減目標(14 年 3 月末の不良債権比率 8.4%を 3 年間で半減する)が達成され、かつての金融危機状態を脱して、いわば平時に移行しつつあったといえましょう。

また、ここ数年、金融機関はディスクロージャーに積極的に取り組んでおり、預金者の持つことのできる金融機関に関する情報も以前に比べると豊富になっています。さらに、預金者の中でも、自分で選択したことは自分で責任を取るといった

ことへの理解がかなり進んできているように思われます。ペイオフを解禁し、預金保険制度の基本である定額保護に立ち戻る必要条件が整ってきていたといえましょう。

(ペイオフ解禁の持つ「積極的な」意味)

こうした環境の中で、ペイオフは解禁されたわけですが、次にこのペイオフ解禁が持つ意味を考えてみたいと思います。我が国の場合、定額保護を基礎とした平時の対応に軸足を置くこと自体に積極的な意味があると考えられますし、その意義を皆が共有することが大事です。

BOX1. 地震と金融機関破綻・・・対応策の類似性

地震や風水害のような自然災害に対しては、保険本来の機能の一つである損害保険が対処策として用意されています。一方、金融機関の破綻という一種の事故に対しては、預金保険が、預金者を守る目的で用意されています。

それだけでなく、例えば地震のような自然災害と金融機関の破綻を対比してみると、事象としてあるいは対策として多くの類似点があることに気が付きます。

地震と金融機関破綻を概念的に対比してみたのが、後掲の表ですが、例えば、地震発生後の「減災」策としては、ライフラインの確保等「事業継続措置」が最も重要であると言われていています（「巨大地震」坂篤郎監修）。最低限のライフラインが継続的に活動し続けることが、震災発生後の被害を縮減するという考え方が最近では有力になっています。

金融機関破綻の場合も、預金者や貸出先企業への影響を最小限に食い止めるためには、「事業継続措置」が重要です。後で、詳しく述べますが、金曜日の業後に金融機関が破綻したと仮定しますと、翌週の月曜日には、預金の払い戻しや為替等の決済業務が継続的に可能になるように、手順を整えています（これを金月処理と呼んでいます）。

また、地震災害でも地震そのものによる被害もさることながら、広範囲の火災の発生等二次災害による被害が大きなものとなるリスクが指摘されていますが、金融機関の破綻においても、一つの金融機関の破綻が、金融機関同士の資金決済を通じて伝播し、大規模な金融恐慌に発展することもあります。そのため、金融機関の破綻があっても、資金決済のリスクが広範囲に波及しないように、決済システムの中に様々な「決済リスク削減策」が組み込まれています。

そして何よりも、地震、金融機関破綻という事象に対するに当たっては、平日からの準備があれば、被災を縮減できるという点でも似通っています。準備は、物理的な準備（地震においては防災グッズの用意 金融機関の破綻においては預金の分散）といったものの外に、日頃からの情報の確保や心の準備がとても重要です。地震に際しては、避難経路の確保や帰宅経路に関する知識が大事であるように、金融機関の破綻に際しては、預金保険により守られる範囲等の正確な知識がとても重要なのです。この稿を読んで頂き、金融機関破綻という事故に際して、事前に予備知識をもって頂くことにより、それにとまなう被害を最小限に止めることができれば幸いと考えています。

(次ページへ続く)

(前ページより続く)

	地震	金融機関破綻
事前対応	準備可能	準備可能
直後対応	住民の避難 交通機関の運行停止 被災者の救助 緊急医療	(名寄せ) 預金の払い戻し停止 広報活動
減災策	事業継続措置 ・基本的インフラ(ライフライン)の継続・確保	事業継続措置 ・なるべく早期の営業再開 (預金の払い戻し再開を含む) ・1,000万円までの保護
二次被災とその対応	・火災の発生 防火帯の設置等 ・帰宅難民の発生 帰宅経路の知識 ・パニックの発生 正確な情報の確保	・他の金融機関への波及 決済システムを通じる連鎖的な破綻の防止策 ・連鎖的な預金引出し 預金保険の正確な知識

第2章 預金保険の歴史

保険と銀行預金というものは、広い意味での金融の大きな柱となるスキームですが、この二つの出会い、ハイブリッド(混合種)が預金保険であると考えられます。預金保険を多面的に捉えるため、まず、歴史を振り返ってみましょう。

1. 銀行・預金の誕生

銀行制度と銀行預金は、有力な説の一つによるとルネサンス初期のイタリアにルーツがあると言われていています。この時期、フィレンツェ、シエナなどの北イタリアの諸都市では、毛織物産業の隆盛等を背景に、資本蓄積が進み、そうした業者に資金を融通する高利貸しや両替を行う両替商が林立するようになっていました。14世紀の中葉にはフィレンツェ市内だけで80もの両替商が登録されていたという記録が残っています。ドナテッロ、ボッティチェリ、ミケランジェロの強力なパトロンとしてルネサンスを開花させたメディチ家の富の源泉のひとつに両替業があったことはあまりにも有名です(「メディチ家」森田義之氏、講談社現代新書)より。

また、初期ルネサンス期には、英国、北部ドイツ(ハンザ同盟諸国都市)や地中海諸国との交易が盛んになり、それに連れて遠方の取引先との間で商品の代金決済を安全に行うための仕組みが必要となっていました(当時の主な交易品は羊毛(毛織物の原料)、ミョウバン、貴金属)。地元イタリアでも教皇庁のあるローマと北イタリア各諸都市の間で頻繁な資金の運搬が必要でしたが、決済のために大量の金銀を直接持ち運ぶことには窃盗等のリスクが現代よりも遥かに高かったことは容易に想像されます。このため、いわゆる「為替手形」がリスクを避ける決済手段として発明され、為替と両替を行う業者が出てきて、これが銀行業の始まりとなったと言われていています。為替行為をスムーズに行うために、銀行が顧客の資金を「預かる」ことが始まりこれが預金となりました。余談になりますが、bankという言葉は、こうした業者が両替等の作業を行った木製カウンター(イタリア語でbanco)が語源となっています。

2. 保険(海上保険)の誕生

保険の場合、そのルーツについては諸説ありますが、損害保険のうちの所謂「海上保険」については、これもイタリアのジェノバ等においてルネサンス初期に始まったと言われていています。現代でも海上輸送のリスクはかなり高いものがある訳ですが、当時、東方イスラム圏とヨーロッパ社会とを結んでいた海上交易は、莫大な富をもたらす一方で、暴風による沈没、海賊による略奪といったリスクもかなり高かったようです。シェイクスピアに「ベニスの商人」という劇がありますが、この劇はこうした海上輸送リスクを背景としています。主人公の貿易商が、資金繰りに窮して、船荷が無事に到着することを前提にシャイロックから金を借りるのですが、その際の「担保」として自分の胸の肉を差し入れたところ、くだんの船が沈没したとの知らせが届いて…といった話です。こうした話からも当時の海上輸送のリスク

の高さが窺われる訳ですが、船主や荷主のリスク負担を減らすための手法として、徐々に複数人によって損害を分担補償する損害保険制度が整備されていったと言われています。

個々人の偶発的なリスク発生を多数の人の共同負担により担保しようというような「保険」の発想は古くからありました。生命保険のルーツとしては、ローマ時代には、コレギア・テヌイオルム (collegia tenuiorum) という保障制度があり、組合員が拠出して、死後の埋葬費用や遺族の生活保障を行う保険類似の制度がありました。また、中世に入ると北部ヨーロッパのギルド(同業者組合)の中で、組合員の蒙った災害に対して、金品を提供して罹災メンバーの生活困難を緩和する経済保障制度がとられるようになりました。傷害・火災保険等はこうしたギルド内での保障関係がルーツと見られています。

損害保険のうち海上保険のルーツはルネサンス初期にイタリアで行われていた「冒険貸借」(Bottomry)という制度です。これは、船舶・積荷の所有者が貿易のために航海に出る際、船舶や積荷を抵当として資金の融通を受け、船舶・積荷が無事に目的地に到着した場合には元金と利子が支払われますが、もしも、途中で船舶・積荷が海難によって損害を受けた時には、その損害の程度に応じて、債務の全額または一部が免除されると言う契約でした(債権者にとってリスクが高いので冒険貸借と言われ利子も3割強とかなり高かったようです)。

冒険貸借は法王庁の利息禁止令(1230年)により禁止されましたが、冒険貸借に替わり利子概念を使用しない合法的な「無償貸借」というものが考案されました。冒険貸借での貸主の地位にある者が資金を借入れたものとし、無事航海が終結した場合を除き、資金を返還することを約すものでした。事故発生の場合に資金が支払われますが、この資金が保険金に相当するものでした。こうした海上保険のルーツにあたる証書が14世紀中葉にジェノバ等で作成されたという記録が残っています。

海上保険の制度は、その後新大陸航路等の発見に伴う海上貿易の中心地の変遷に伴い、イタリアからスペイン、オランダ、英国に伝播してゆきました。17世紀末には有名な英国のロイズが保険業を開始しています。そして18世紀後半に保険数理(リスク発生の確率計算)の考案とともに、英国で海上保険制度が確立することになりました。

このように、銀行も保険も遠隔地間貿易に伴う、リスク回避手段、リスク削減手段として生まれたという共通点をもっています。また、銀行の預金と損害保険にはその目的としても似通ったところがあります。すなわち、保険も預金も将来の支払負担に備えるという点では共通しています。違うのは、預金は発生が比較的確実なことに対して用意される一方、保険は発生が不確実なことから用意される

という点であると言われていました。

3. 保険と預金の出会い…預金保険の発想

銀行業には、為替等の決済業務の外に各種の貸出等の与信行為が伴います。当然、与信行為の結果として現代と同様に、貸出が焦げ付き、不良債権化し、結果として、銀行自体が破綻するということも生じるようになります。特に、産業革命後、景気循環(景気拡大 景気過熱 景気後退 不況 回復)の波が激しくなり、不況期に度々金融恐慌が発生するようになると、社会的な影響は深刻なものとなりました。特に中央銀行が設立されていない国においては、事態はかなり深刻でした。これは、いわゆる「お金」を一元的に発行する中央銀行が設立されていないため、一般銀行がそれぞれ発行する銀行券が「お金」の役割を果たしていたためです。すなわち、金融機関(銀行)の破綻は、預金が毀損されるのみならず、破綻した銀行の発行していた銀行券(いわゆるお札)が「単なる紙切れ」になるということの意味していたので、現代よりも社会へのインパクトはとて大きかったのです。

また、19世紀後半になると、中間市民層の増加により、預金者の数が増加し、預金はそれまでのように一部の金持ちの行う行為ではなくなりました。それにつれて、預金保護自体の社会的なニーズ(含む、社会政策上の民衆心理安定化のニーズ)も大きくなっていったものと思われれます。

預金と保険は、双方が長い歴史を持つ金融スキームですが、両者のハイブリッドとしての近代的な預金保険制度が確立するのは、1934年の米国でのFDIC(連邦預金保険公社)設立においてです。次に、米国の預金保険制度の変遷についてみていきましょう。

4. 米国の預金保険制度の経緯

この種の預金の保険・保障に関する最初の制度が作られたのは、1829年に米国ニューヨーク州で設立した「安全基金制度」であったと思われれます。この制度は、州内の全銀行が資本金の一定割合を拠出し、共同基金を設け、預金および銀行券(当時米国には中央銀行は存在せず、市中銀行が銀行券を発行していた)の全額を保障するというものであり、銀行が破綻した時には、債権者は基金から支払を受けることができました。この制度は、その後バーモント等東部7州にも拡大しましたが、預金というより銀行券の保障を主眼においたものであったと言われてています。

19世紀後半には、国民国家の成立に伴う国民意識の現れから、また相次ぐ金融恐慌対策として、日本、ドイツ、イタリア等で次々と、「潰れない発券銀行」すなわち中央銀行が設立されましたが、米国の場合、根強い「反連邦主義(州中心主義)」もあって、国全体を統括する中央銀行の設立は大幅に遅れることとなりました。この反射的な効果もあって、金融システム安定、預金者保護の手段として、「預金保険」というスキームが、米国でクローズアップされてきたのではないかと

考えることも可能であると思います。

米国においては、中央銀行として、1791年に第1次合衆国銀行が、1816年に第2次合衆国銀行が設立されましたが、連邦政府体制に不満を抱く分権主義(反連邦主義)勢力の反対により、いずれも短命に終わっています。米国における中央銀行設立は、1913年の連邦準備制度(FRS)の成立を待たなくてはなりません。これは、欧州諸国のみならず日本からもかなり遅れたものとなりました。また、米国の中央銀行は、設立が遅かっただけでなく、その名称中に中央銀行もしくは国名を使用せず、「連邦準備銀行」となっている点も特異ですが、これも分権主義者との調整の結果であるといわれています。

主要国での中央銀行の設立年

スウェーデン	1668年
英国	1694年
フランス	1800年
ドイツ	1876年
日本	1882年
米国	1913年

20世紀に入ると、オクラホマ、カンザス、テキサス等各州で、州単位の預金保障制度が設立されています(1907年の金融恐慌が預金保険設立の端緒となったと言われています)。この制度は、州内の加盟銀行から一定の資金を拠出させ「保障基金」を設立する、銀行が破綻した際には、この保障基金から預金者に対して預金の全額の支払がなされる、州当局が制度を直接管理運営する、といったものでした(州当局は保障基金の利益のために破綻銀行資産について第1順位の担保権を取得し、この担保権の執行は州当局が直接行ったようです)。

こうした州単位の預金保障制度は、現代の預金保険制度の原型をかなり備えた制度であったと言えますが、いずれも1920年代に債務超過状態に陥り、制度自体が破綻を来してしまいました。その理由としては、州単位の預金保障制度はいずれも「預金の全額保護」を確保することとしていたこと、適用範囲が州内に限られていたため、危険の分散が十分図れなかったこと、が挙げられています。

5 . FDIC の設立

米国連邦預金保険公社(FDIC)は、1933 年銀行法の制定により世界初の預金保険機構として設立されました(同法の第 8 条により、連邦準備法の第 12 条の 2 として追加)。

連邦預金保険公社の成立の背景には、1929 年以来の大経済恐慌と、1933 年 3 月の金融恐慌がありました。この 2 つの恐慌はおびただしい銀行の破綻をひき起こし、この期間の銀行の預金額の減少も著しく、1933 年 6 月末の預金額(380 億ドル)は、1928 年末の預金額(568 億ドル)に比べて 32%も減少しています。連邦預金保険公社が成立した直接の原因は、この銀行信用の回復という要請にありました。

このほか、預金保険公社創設の目的として、銀行信用回復の手段として監督規制の強化という道を選ばず、自由企業というアメリカの伝統的な考え方を銀行業においても維持しようとするものであったということも挙げられています。

連邦預金保険公社には、それまでの州預金保障制度と異なる特徴がいくつかありました。それらの諸点は、次のとおりです。

損失の危険が全国的規模に分散されたこと。

連邦預金保険公社は、1934 年 1 月 1 日に創設されましたが、当初は開業銀行 14,057 行(このほかに制限付開業銀行および閉店銀行が 2,083 行あった)のうち、13,423 の銀行が加入し、その 95%をカバーすることとなりました(他方、加入の申込みをしたけれども資格を欠くため加入が認められなかった銀行が 141 行ありました)。

FDIC は、このような広い範囲の銀行をカバーすることにより、危険分散に成功した訳です。

保険される預金額に限度が設けられたこと。

それまでの州の制度では、預金は、無制限に全額保障されていましたが、本制度では、一定の限度を設けられることとなりました。この点は、本制度自体の破綻を防ぐ画期的なものでした。

出資金及び保険料率が、予想される損失をカバーするに足りる十分な基金をつくり上げることを前提として定められたこと。

これにより、従来 of 脆弱な基盤に立っていた州の制度に比べて、本制度の基金が確立することとなりました。

監督、検査が整備されたこと。

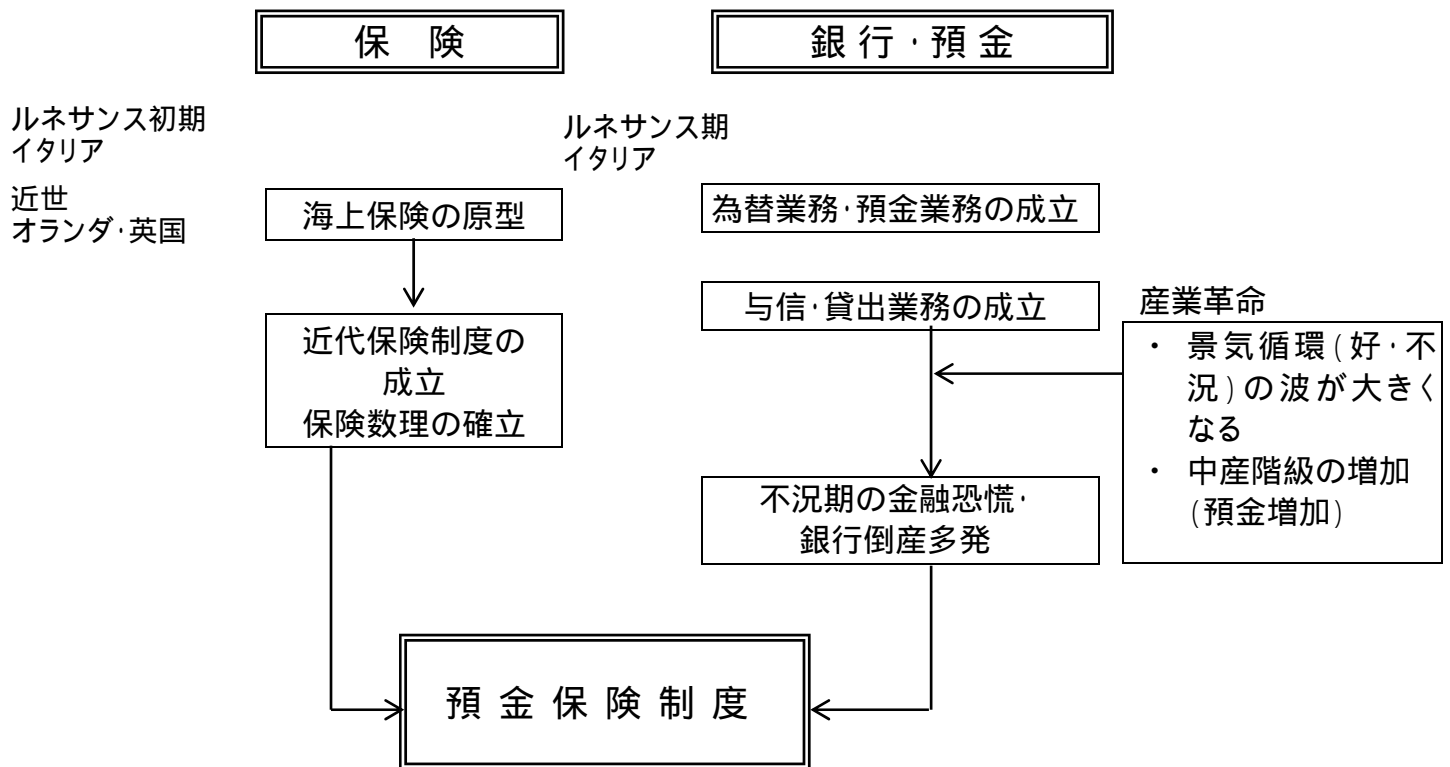
それまでの不完全な銀行監督に比べて、本制度では FDIC に対し監督、検査に関する細かい権限が与えられました。これは、FDIC への政府出資や連銀の出資と相まって、本制度が公共的、社会的意義を持つことが認識されたことを示すものでもありました。

特に、 の定額保護を基本としたことは極めて重要であり、これ以降預金保険制度の世界的なスタンダードとなりました。この稿の冒頭から、定額保護が制度の基本と申し上げてきていますが、これがスタンダードになった背景には、全額保護を行ったがために制度自体が破綻した米国における永年の苦い経験があったことも踏まえておく必要があるかと思います。



FDIC 法に署名するルーズベルト大統領(FDIC ホームページより)

保険・銀行預金・預金保険の系譜



- 1829 ~ 1866 ニューヨーク州安全基金制度
- 1907 米国農業恐慌(銀行倒産多発) ←
- 1908 州単位の預金保証制度の成立
オクラホマ(1908~1923) ネブラスカ(1911~1930)...
- 1913 米国連邦準備制度(FRS)成立 ←
- 州単位預金保証制度の破綻 ← 1929 米大恐慌
- 1934 FDIC成立 ← 1933 ニューディール政策
- 1971 日本において預金保険制度成立

6. 日本における預金保険制度の検討(預金保険機構成立以前)

日本においても、明治時代から何度も恐慌が発生し、銀行の取り付け騒ぎの発生も珍しいことではなかったため、預金および預金者の保護については早くから問題となっていました。こうした中、既に明治39年(1906年)にはアメリカの預金保険制度の紹介論文が発表されています(「銀行問題に関する論説」乗竹孝太郎 東京経済誌、末尾の資料1参照)。

また、昭和2年の銀行法制定の際には、衆議院において、預金保険(保障)制度導入の是非について議論が交わされた経緯が残っています。

衆議院銀行法案外四件委員会議録(昭和2年3月2日)。

木暮議員が「準備金ノ率ヲ引キ上ゲテ積立金ヲドウシタトイッテモ、準備金、積立金トイワレルモノガ金ニナッテイルワケデモナイカラ、イキツマッテシマッテ、結局、預金者保護ノ目的ヲ達成スルコトハデキナイノデハナイカ。銀行ノ救済ノ道ヲ考エテイルトカ、銀行ノ財産ヲ資金化シテヤルトイウ弥縫的手段バカリデハ充分トイエナイ。アメリカノ一部デ行ナワレテイル 零細ナル預金ヲシタ人々ヲ積極的ニ助ケルト云フ所ノ銀行預金ノ保障ノ制度 ヲ取り入レテ積極的ニ預金者ノ利益ヲ保護スル方法ヲ採用スル考エハナイカ」と、質したのに対して、松本政府委員(大蔵省銀行局長)は銀行預金の保障制度の精神はたいへん結構なことであるから、各銀行が一致してそういうものをつくることは望むところであるとし、「将来ニ於キマシテモ、サウ云フ制度ヲ地方デ設ケルト云フコトハ大蔵省トシテ希望スル所デアリ奨励致シタイ所デゴザイマス」と答えている。

木暮委員がさらに、「強制的ニ之ヲオヤリニナルダケノ御考ハナイダロウカ」と質問したのに対しては、松本政府委員は、「銀行ガサウ云フコトヲヤルト云フ自覚心ガモット進ンデ参リマセヌト云フト、徒ニ空文ヲ設ケルト云フコトハ如何デアリマセウカト存ジマスノデ、私ハ法規ニ定メルノハ如何カト存ジテ居リマス」と答弁している。(「預金保険制度(金融制度調査会資料第3巻)」)

昭和2年3月に発生した昭和金融恐慌においては、預金の取り付けが大規模に発生した訳ですが、政府は、銀行法に基づき金融機関を整理統合することを中心的な方針として臨み、預金保険制度が議論の中心となることはありませんでした。この後、日本では、戦時経済に移行する中で徐々に経済統制が進み、金融界でも「金融機関は潰さない」とのいわゆる「護送船団方式」が採用されるに至り、預金保険の議論は中断されることになりました。あたりまえのことですが、「金融機関は絶対に倒さない」という考え方の中では、預金の保護が大きな問題となることはなかったのです。

戦後、昭和30年代になると、戦後の金融逼迫の解消とともに、金融機関の優劣の差が表面化し出しました。弱小金融機関の中には、無理な業容拡大のため

に導入預金を受け入れたりする先もあり、預金者保護のための制度の必要性が意識されるようになりました。こうした状況下、金融制度調査会では、昭和 32 年 1 月「預金者保護のための制度に関する答申」を行って、初めて預金保険類似制度導入を打ち出しました。

この答申は具体的には、以下のような内容のものでした。

経営困難に陥った金融機関に再建資金を供給することにより、預金者の保護をはかり、金融秩序を維持するため、預金保障制度を設置(金融機関の業態毎に設置)。

経営困難に陥った金融機関の再建のため、第 3 者による経営の管理、役員解任、合併・営業譲渡命令、業務改善措置等をなすための制度の導入。

導入預金の禁止・取締り。

この答申は、3 つの法案に分けた形で国会に提出されましたが、監督の強化に繋がるとの懸念から金融機関サイドの強い抵抗があったうえ、事実上中小金融機関(相互銀行、信用金庫)のみを対象とすることが考えられていたため、これら金融機関の信用が却って害されるといった議論が起き、以上 3 点のうち導入預金対応に関する法案のみが成立し、残りは廃案になりました。

この預金保障制度は、金融機関の業態毎に特殊法人としての「預金保障基金」を設立し、当該業態の全金融機関が加盟する、毎年資金量の 0.1%を出資(資金蓄積が進めば軽減)するというように、現在の預金保険制度に類似する部分も多いのですが、業務内容の面では、「加入金融機関が経営困難に陥ったが再建の見込みがある際に、必要資金の貸付けや債務保証等を行う」といったもので、どちらかと言うと金融機関の破綻防止策といえるものでした。

7. 預金保険機構の成立

金融制度調査会は、昭和 42 年以降、産業構造の変化、経済の国際化の進展等の新しい情勢に対応して、一般民間金融機関のあり方の問題を検討しましたが、その中で預金保険制度の問題が再び採り上げられました。

昭和 45 年 7 月の答申「一般民間金融機関のあり方等について」(巻末の資料 2 参照)は、まず、当時の制度について、預金者保護と金融機関の保全とが分離できない体制であるため、金融行政においては、金融機関の経営保全を通じて預金者の保護を図る立場がとられていると指摘した。次に、預金者保護は金融機関の公共性の面からもっとも重要な理念の一つであるが、このことが、金融行政において、過保護ともいべき傾向を生じさせているとの問題を指摘したうえで、最近では、金融機関の大衆化が急速に進み、一般預金者の支払手段としての預金の地位が大きくなっていること、さらに、金融機関の業務の密度が高まっていることから、国民大衆の

預金の保障の意義はいよいよ重要になってきているとし、この際、預金者保護の措置をさらに一段と推進する必要があるとした。

そして、「預金の保護に万全を期するとともに、金融機関に対する過保護とも言うべき体制を改めて、適正な競争原理を導入し、その経営の効率化を促進していく見地からは、この際、預金者保護と金融機関保護との分離を図り、預金に対する直接的な保障制度としての預金保険制度を導入することが必要であると認められる」と指摘し、預金保険機関や加盟金融機関等の基本的な方向を示した。

預金保険制度の導入が再び金融制度調査会において検討されることとなった背景には、経済の国際化が一層進展し、経済合理性がますます要請される時代を迎えて、金融機関に適正な競争原理を導入し、その自主的努力によって経営効率の向上を促進させるという金融効率化の推進に当たって、その基盤づくりをするというねらいがあったようです。それまで、戦後金融行政においては、既存の金融機関に対し、いわば過保護ともいうべき立場がとられ、そのため本質的な面の競争が抑えられた結果、経営内容の悪い金融機関も温存される嫌いがありました。そこで、今後金融機関の経営の効率化を促進するためには、「預金者保護」と「金融機関保護」との分離を図り、万一の場合にも、預金者の保護に万全を期し得るよう措置するとともに、金融機関の間に適正な競争原理を導入し、資金コストの引下げ、貸出レートの引下げ等、本質的な面での競争を促すことが必要と考えられるに至り、この預金者保護の方法として預金保険制度が検討の対象となったものであると考えることができます。

預金保険法案は以上の金融制度調査会の議論答申を経て、最終案がまとまり、昭和46年2月2日の閣議決定を経て、2月3日国会に提出されました。同法案に盛り込まれた預金保険機構の要綱は次のとおりです。

イ 法人格

預金保険法により設立された認可法人

ロ 資本金

政府および政府以外の者が出資する額の合計額(資本金の額および出資者は法文に明示されていないが、政府、日本銀行および民間金融機関が各1億5千万円出資する予定)

ハ 役員

理事長 日本銀行副総裁

理事(1名) 理事長が大蔵大臣の認可をうけて任命

監事(1名) 大蔵大臣が任命

二 運営委員会

理事長が大蔵大臣の認可をうけて任命した運営委員(7名以内)と、機構の理事長、理事をもって構成。保険料率、保険金の支払、予算決算その他機構の業務運営に関する重要事項を決定

ホ 業務の範囲

保険料の徴収、保険金の支払いおよびこれらに付随する業務

預金保険制度の創設に反対の意見はなく、衆議院は2月23日、参議院は3月10日の、それぞれの本会議において、両院とも全会一致で可決され、ここに預金保険法が成立しました。

これを受けて、昭和46年4月に預金保険法が公布・施行され、同法にもとづいて同年7月に預金保険機構が設立されました。なお、当初の制度では、金融機関の破綻に際して、預金保険機構が行う業務は、保険金の直接支払に限定されていました。また、保険金の支払金額は、一人当たり100万円とされ、国際的にもごく普通の定額保護を、当初から採用しました。

8. その他の国々の動き

戦後、経済成長、預金の大衆化が進むに従い、次第に各国で預金保険制度設立の動きが広まっていきました。金融市場の自由化が進展していく中では、「一定数の金融機関破綻が発生する」ことは是認せざるを得ないわけですが、そうした個別の金融機関破綻を認めつつ、金融システム全体の揺らぎにならないようにコントロールするためには、預金保険制度が不可欠なスキームであると認められてきたということでしょう。

また、かつての社会主義の国では、「国営銀行は絶対に倒れない」という建前があった訳ですが、ここ数年、ベトナムや中国でも、預金保険制度導入の動きが広がっています。こうした国々でも市場の自由化に伴い、預金保険制度の必要性が強く認識されるようになってきた訳です。

預金保険のファンクションは、各時代において預金者保護がメインであることには変わりはありませんが、その対象となる金融という業種のもつ、経済分野全般への広がり、破綻発生時の社会へのインパクトの大きさ、業務の公共性といった性格から、社会の重要なセーフティネットとして位置付けられるに至っているということができましよう。

BOX 2 . 1930 年代・・・米国と日本の分岐点

「貯蓄率は 5～6% (かなり低い)」、「預金金利は完全な自由金利」、「金融機関の店舗開設は実質的にフリー (認可不要)」、「金融機関倒産は時折発生」、「中央省庁による産業統制は弱い」、「税体系は間接税中心 (国税の 3 分の 2 以上は間接税)」、「地方財政は分権的 (中央からの補助金制度はない)」・・・これは米国のことではなく 1925 年から 1930 年頃、昭和初期の日本という国の「姿」です。野口悠紀雄教授が名著「1940 年体制」で指摘されているように、1930 年前後の日本の金融市場、金融制度は、戦後とは全く異なるアングロサクソン型に近い「自由放任」で「自己責任主義の貫徹した」世界であったと言っていいでしょう。

また、政治体制面でも 1925 年には普通選挙制度が成立 (これは世界的に見てもかなり早い導入といえます) し、政友会と憲政会による 2 大政党による政党政治が機能していた時代でもありました。

明治 23 年に「銀行条例」が制定され、普通銀行の法制度の嚆矢となった訳ですが、この銀行条例ではイギリス流の商業銀行主義を理念としており、「銀行は短期的な商業金融を行い、長期の産業資金は資本市場で調達すべし」との考えがその後も支配的でした。当時の産業金融面は株式等による直接金融が圧倒的に優位であり、85% 以上が直接金融であったと言われています。産業金融が銀行貸出による間接金融中心となったのは戦中から戦後にかけてのことです。

かつて近隣のお年寄りに「戦前は何かと縛りの多い窮屈な時代だったのでしょう」と質問したところ「いやいやそんなことはない。例えば米が配給制度となり、値段が定価になったのは太平洋戦争開始後のこと。昭和の初期は米の価格も完全に自由で、近所に米の相場 (先物取引) で大損を蒙った人が多くいた。今よりもずっと自由だった」と言われたことがあります。先の大戦、それも終戦前後の印象があまりに強いせいも、我々は戦前は戦中と同じであった (戦前の延長に戦中がある) との思い込みがあるのかも知れません。

1930 年代初期までは、米国にかなり近い姿をしていた日本の金融市場が、変質を始めたのにはいくつもの契機や背景が考えられます。

(旧銀行法の制定)

そのうちの 하나가、昭和 2 年の銀行法 (旧銀行法) 制定です。当時、銀行倒産が相次ぎ、国民の銀行への信頼感が薄れていく中で、信用秩序の回復が急務となっていました。そこで昭和 2 年の旧銀行法では、銀行に対する監督を厳重にし、最低資本金制度を法定することによって、銀行の整理統合を促しました。

(次ページへ続く)

(前ページより続く)

銀行を株式会社に限定し、最低資本金制度を導入したこと。また、法定準備金を増額したこと。これにより、銀行の集約が一気に進展しました。

支店以外の営業所の設置および変更についても認可事項としたこと。それまでは、営業所の中で監督の対象となっていたのは支店だけであったので、出張所、派出所等の名称で支店類似の店舗を設け、預金等の業務を行う銀行が多かったのですが、この旧銀行法の規定により、店舗の開設は全て認可制となり、これに伴い、大蔵省の銀行業界に対するグリップ力が急速に高まりました。

(戦時経済体制の確立)

日中戦争は 1937 年に開始されていますが、当初の目論見に反して長期化の一途を辿り、これに対応していくために、徐々に国家総動員体制と言われる戦時体制に移行していくこととなります(当然のことですが陸軍を中心とする軍部の強力な後押しがありました)。1937 年には内閣企画院が発足し、1938 年に国家総動員法が制定され、当時「革新官僚」と呼ばれた官僚達によって、中央統制強化と弱者救済を兼ねる社会政策が強力に実施されました。「租税の源泉徴収の開始」「健康保険制度の発足」「老齢年金制度の発足」「借地・借家法による弱小借主保護」「食糧管理法による配給制度の実施」等はこの時代の産物です。

金融面においても、1939 年には、国家総動員法に基づく「会社利益配当資金融通令」が施行され、大蔵大臣が日本興業銀行に対して融資などの命令をなし得ることとし、政府が資金の配分を直接コントロールできるようになりました。同時に大蔵省は、1942 年に制定された「金融事業整備令」に基づき、金融機関の整理・再編を強力に推し進め、いわゆる「1 県 1 行」主義を徹底させました。その結果、普通銀行数は、1935 年末 466、1941 年末 186、1945 年末 61 と急減しています。

この後、1942 年には「日本銀行法」が制定され、金融統制体制が完成されることになりました。

この間の動きを金融法制度上からみると、イギリス流の商業銀行主義、自由主義の体制が、ドイツ的な大陸法の世界に徐々に凌駕される過程とみることもできましょう。

(戦後における戦時体制の実質的継続)

戦後も、大蔵省・日本銀行、金融業界においては戦時体制がほぼ無傷で継続されることになりました。銀行法、日本銀行法といった基本法に抜本的な変更は殆どありませんでした。産業界では、財閥解体等の動きもありましたが、金融機関は結果的に「集中排除法」の適用除外となりました。

(次ページへ続く)

(前ページより続く)

なぜ、経済・金融面で戦時体制の実質的な継続が生じたのか。戦後の高度成長の下では、個々人、個々の企業のパイが自然に増大してゆきますので、こうした戦時の体制を継続する方が、成長を加速する上で効率的である面があったということなのでしょう。戦後、金利の自由化、金融市場の自由化が意識され始め、それに伴って預金保険の導入が本格的に検討されるまでには少し時間がかかることになりました。

(米国での動き)

一方、米国においても、大恐慌後、FDICの成立により、初めて全国の金融機関に対する当局検査が可能になるなど、それまでと比べれば連邦政府の権限が強化され、中央集権的な色彩も濃くなりました。ただ、とはいうものの、分権主義、州中心主義の勢力も依然強く、中央統制経済とは言いにくい状態のまま、第2次大戦を乗り切っています(日中戦争を行っていた日本に比べ戦時体制に入ったこと自体かなり遅かったことも影響したようです)。なにせこの国は、国名自体が「USA - United States of America アメリカ合衆(州)国」なのですから。

(預金者保護の2つの道)

こうして見てみると、預金者保護を目的とする施策に大きく2つの流れがあることが見てとれます。

一つは、金融機関を倒産させずに結果的に預金者保護を図るという考え方で、日本のかつての護送船団方式は正にこの典型です。預金者保護制度としては完璧ですが、金融機関が倒れないように弱い者に合わせて体制を運用しようとするれば、弱い金融機関の市場からの退出がなくなり、どうしても体制全体が非効率になります。また、閉じられた世界ではともかく、金融市場が国際化していく過程で制度全体が機能しにくくなるという欠陥を持っています。

もう一つは「自由な金融市場を前提に金融機関倒産はある程度是認する」という考え方で、金融市場への参入・退出が自由な分、効率的で金融イノベーション等でもメリットが大きいですと言えませんが、金融機関は倒産する可能性があるため、預金者の預金を保護するシステムを別途用意する必要があります。正にそのシステムが預金保険制度と言えます。

日本の金融制度はこの数十年で、「規制された金融市場・金融機関の参入・退出がない・金融機関倒産がないので預金保険不要」という組み合わせの世界から、「自由な金融市場・金融機関の参入・退出が有る・預金保険制度が必要」という世界に移行して来たということが言えます。ただ、昭和初期の日本の自由な金融市場の有様や、旧銀行法制定時点で既に預金保険制度の是非が議論されていたことをみるにつけ、もし、先の大戦(日中戦争を含む)等がなければ、日本の金融市場はかなり早い時期に米国に極めて良く似たものになっていた可能性もあるのではないかと考えさせられるところです。

第3章 現在の預金保険制度

これまでは、預金保険制度の考えかたや歴史などについてみてきましたが、本章では、実際に皆さん方が直面している我が国預金保険制度の仕組みについてみることにします。その際、自分の預金が保護されているのかどうか、万が一に、預金を預けた金融機関が破綻したときには、預けた預金がどうなるのか、といった点を具体的にみていくことにします。

それでは先ず、保護の対象となる預金と留意すべき点を1.で述べ、続いて2.で金融機関破綻時の預金保護の具体的手続きを述べていきたいと思います。

1. 預金保険の運営(現行制度および制度設立の背景説明)

我が国の現行預金保険制度の簡単な解説では、「金融機関に預けた預金は、1 金融機関一人当たり 1,000 万円まで保護される」、といわれることが多くあります。これだけの知識があれば、自分の預金を守っていくに相応な知識があるということもできると思われます。しかし、ここでは、どんな金融機関でも保険の対象となっているのか、預金であればどんな種類でも守られるのか、逆に預金以外は保険の対象とならないのか、1,000 万円の保護ということのより詳細な意味は何か、1 金融機関一人当たりとは具体的にはどういうことか、といった点につき、より掘り下げてみていくことにします。また、決済用預金の保護に関する特別な扱いの背景にある考え方を概観してみたいと思います。

(1) 対象金融機関

- Q. 外国系の信託銀行の預金は 1,000 万円まで保護されるが、日本に本店を有していない外国の銀行の在日支店の預金は保護されない?
- A. 正解。以下にみるように、外国銀行の日本国内支店は保険の対象金融機関ではありませんが、外国系であっても信託銀行の場合は、日本の法律によって国内で設立された国内金融機関であるため、預金保険の対象金融機関となっています。

預金保険の対象金融機関であるか否かの判断基準は、「広く一般大衆の預金を受入れているかどうか」という点にあります。同基準に照らしつつ、その他の事情も勘案しつつ対象金融機関は定められてきました。この間、同じ金融機関であっても、時代の変遷と共にその性格が変り、対象金融機関に加わる例もあり、昭和 46 年に預金保険制度が設立した際の国内銀行、信金、信組から、昭和 61 年には労働金庫が加わり、また、平成 12 年には信金中央金庫・全国信用協同組合連合会・労働金庫連合会の 3 つの中央連合会が加わり、若干ではありますが、対象が拡大してきました。

対象金融機関の変遷

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

対象金融機関選定時の理由等

<p>(1)制度創設時 (昭和45年7月2日金融制度調査会答申<抜粋>)</p> <p>『加入金融機関の範囲は、銀行、相互銀行、信用金庫、及び信用組合とする。但し、信用組合については、他の金融機関と行政上の監督方式を異にしている等の面もあり、その経営のあり方についてさらに健全化を図る等所要の改善が行われることが必要である。』(第1部 本文)</p> <p>『加入金融機関の範囲に関して、銀行、相互銀行、信用金庫の加入に対しては異論がなかったが、信用組合については、特定のメンバーの預金を取り扱っていることからこれを除くべきであるという意見や、他の金融機関と性格を異にする面があるので慎重に考慮すべきであるという意見と、金融機関の合併および転換に関する法律の理念に照らし、また、現実に機能が大きくなっているところからもその加入を認めるべきである、とする意見があった。』(第3部 特別委員会における委員の意見の概要)</p> <p>個別業態毎には、以下のような理由等から対象(=加入)、非対象の別が決定された。</p> <p>(信用組合=加入)</p> <p>信用組合はその預金者が組合員に限られているが、組合員の責任は出資を限度とする有限責任で、預金者としての権利と組合員(出資者)としての立場とは別個のものであり、相互扶助組織であることをもって預金者保護の対象から外すのは適当でない。</p> <p>信用組合は所轄行政庁が都道府県知事となっているが、最近では設立・店舗設置の認可等重要事項についての大蔵大臣への協議、統一経理基準の適用、合併転換法の適用等、逐次他の金融機関との統一性を図って監督を強化している。</p> <p>信用組合の預金者数は多数に上り、庶民層も多く、一般の金融機関性という面もあるので、預金保険の目的である一般大衆預金の保護の理念からその保護は必要である。</p> <p>(労働金庫=対象外)</p> <p>労働金庫は労働組合、消費生活協同組合等の労働者の団体が協同して組織するものであり、会員資格も原則としてこれらの団体に限られるため、一般の不特定多数の預金者を相手とする対象金融機関とは若干性格が異なる。</p> <p>今回の制度の対象となる金融機関は相互に業務提携を行う等、一体として信用秩序を形成し、また異種間の合併、転換も認められる等同質性を有するが、労働金庫の場合にはその性格の独自性から対象金融機関との業務関連度合も少なく、他種金融機関と連帯して信用秩序を維持することにつき、労働金庫側のメリットは少ない。</p> <p>一県一庫主義の必要もあって、過去において破綻の例もない労働金庫に強制加入制度を適用し保険料の徴収等を行なうことには無理があり、労働金庫自身も加入に否定的である。</p> <p>(農業協同組合=対象外)</p> <p>農業協同組合は、その組合員たる資格が農民及びその団体、農業法人に限られており、不特定の大衆の預金を扱う対象金融機関とはややその性質を異にする。</p> <p>法律上信用事業のほか、購買・販売・共同利用施設・共済等の事業を併せ行っており、農協の収益構造は信用部門の黒字で他事業部門の赤字を埋めた形となっていることもある。このような点で兼業が禁止されている一般金融機関とは異質であり、その破綻を他種金融機関の負担で補うことには問題がある。</p>

(外国銀行の在日支店 = 対象外)

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

信用秩序の維持という観点からも、外国銀行の破綻がわが国の信用秩序に直接影響を与えとは考えられない。

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

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

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

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

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

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

(2) 対象商品および対象預金主体

- Q. 譲渡性預金や外貨預金は、預金の一種であるから預金保険によって保護されている。
- A. 間違い。譲渡性預金や外貨預金は、預金でありながらも保護の対象となっておりません。一方、金融債(但し、保護預り専用商品に限る)や元本補填契約付き金銭信託など、預金ではないものの保護の対象となっているものもあります。

「預金保険」を文字通り取れば、「預金」の「保険」ですから、預金保険の対象は「預金」であると理解することが自然であると思われるかもしれませんが、しかし、実際には、預金にも様々な種類があり、そんなに簡単な話ではありません。

制度創設時に、様々な預金および預金類似商品の中で対象とすべきもの、対象とすべきでないものを検討して、預金保険の対象となる金融商品を決定しました。その際に、保護対象として含めるかどうかの判断に用いた基準としては、基本的貯蓄手段として国民に定着していること、元本が保証されていること、債権者が特定しており転々流通しないこと、が挙げられました。具体的には、典型的な預金である当座・普通・別段・通知・納税準備・貯蓄・定期預金、預金類似商品として定期積金、掛金、元本補填契約付き金銭信託が含まれました。一方で、預金ではあるが対象外とされたものには、国民の一般的な貯蓄手段とは言い難いとされた外貨預金、主として投資家や企業の大口の余資運用対象となっており一般預金者保護の趣旨とは合わないと言われた譲渡性預金があります。この他、オフショア預金についても、海外支店への預金が対象外であるのと同様、保護の対象外となりました。

その後、平成12年に金融債(但し、保護預り専用商品に限る)を対象に含めることに変更されました。なお、平成14年には、決済用預金の全額保護恒久化と同時に特定決済債務が保護対象に加わりました。

一方、同じ預金でも預金者によって保護の対象とするかどうかの判断が分かります。

預金保険制度の創設時には、「そもそも預金保険制度は、零細預金者の預金を保護する仕組みである」との考え方を背景に、金融機関による預金や、国の預金は保護対象外とされました。その後、平成12年の預金保険法改正時には、国、地公体、特殊法人による預金についても、企業との均衡を考える観点から保護対象として扱うこととされました。

保護・非保護判断時の理由等 金融制度調査会や金融審議会等の会議資料、答申などから要約

(1) 商品の種類による保護・非保護区分の推移と背景

制度創設時（昭和46年7月）

区分	対象(付保)、非対象の別	理由等
預金 ^{〔注1〕〔注2〕} (非対象分を除く)	対象	-
定期積金	対象	預金類似の性格である。
掛金	対象	預金類似の性格である。
金銭信託 (含む貸付信託)	対象(元本補填契約のあるものに限る)	法的な性格は預金と異なるものの、元本保証のある商品については実質的な性格が預金に類似しており、基本的な貯蓄手段として一般に定着している。
外貨預金	非対象	為替リスクの存在等リスクが高く、元本が保証されていない商品であり、国民の一般的な貯蓄手段とは言い難い。
譲渡性預金 (昭和54/5月取扱開始)	非対象	金融市場で自由に売買され、主として投資家や企業の大口の余資運用対象となっているため、一般預金者の保護を本旨とした預金保険の対象とする必要がない。
オフショア預金 (昭和61/12月取扱開始)	非対象	非居住者の機関投資家等限定された主体が裁定の利益等を求めて行う大口取引であり、通常の意味での預金者保護を図る必要がない。
金融債	非対象	大部分が法人向け消化であり、また転々流通する有価証券であることから、名寄せにより一人当たり一定限度額まで保護することが技術的に困難である。

〔注1〕当座・普通・別段・通知・納税準備・貯蓄・定期預金

〔注2〕法律に違反して預入された「導入預金」は非対象とされている。

平成12年5月法改正時（金融債、公金預金・特殊法人預金を付保対象に追加）

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

平成14年12月法改正時（決済用預金、特定決済債務を付保対象に追加）

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

(2) 預金者の属性による保護、非保護区分の推移と背景

制度創設時（昭和46年7月）

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

平成12年5月法改正時

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

(3) 保護の上限

- Q. 現在、預金保険により保護される金額は、一預金者あたり金融機関毎に元本 1,000 万円までとその利息であるが、この金額はキリがいいことから決められたものであり、制度発足時から変わっていない。
- A. 間違い。保護限度額は、国民の平均預金残高等を参考に決められており、制度発足時の 100 万円から、300 万円を経て、現在の 1,000 万円まで引き上げられたものである。

預金保険制度は、国民大衆の預金保護を目的としているので、各預金者の預金全額を保障することは必ずしも必要でなく、一定額まで保障すればその目的にかなうものとされています。また、預金を全額保護した場合には、万が一の金融機関破綻によっても預金を失うリスクを全く負わないことから、預金者が慎重に金融機関を選択するインセンティブが失われ、モラルハザードが生じる懸念が指摘されています。

このため、わが国の預金保険制度は、制度発足時から保護の上限を定め、その金額の範囲内で預金保護を行ってきました。預金保険制度スタート時の昭和 46 年には、当時の国民の平均預金残高が 40 万円程度であったことなどを勘案して限度額は 100 万円に設定されました。その後、2 回の保護限度額引上げにより、昭和 61 年には現行の 1,000 万円となりました。

この間、保護の対象も変化しています。制度発足時には預金元本のみを保護対象としていましたが、平成 13 年 4 月からは元本に加えて利息も保護されることとなりました。なお、保護対象となる利息は、保護される元本に見合う利息で、利息の部分は付保上限の 1,000 万円の枠外で保護されます。この点は、世界の預金保険制度において、元本と利息をあわせて一定限度額までを保護している例が多いのと比べると、我が国の場合は、元本が 1,000 万円まで保護されるほかに、当該元本に対応する利息が 1,000 万円の保護限度とは別に保護される点で、預金者により「優しい」預金保険制度となっていると言えます。

- Q. 通常、預金保険により保護される金額は元本 1,000 万円までとその利息であるが、二つの金融機関が合併した場合、合併から 1 年間の保護金額は通常は 2 倍の 2,000 万円とその利息となる。
- A. 正解。さらに 3 つの金融機関が合併した場合には保護上限は元本 3,000 万円とその利息となります。

金融機関等の組織再編成の促進に関する特別措置法 14 条、同法施行令 2 条 (平成 16 年改正) では、金融機関が合併した際の、保護上限額の特別な取り扱いを定めています。これは、折角、1,000 万円までの小口に分けて異なる金融機関に分散して預金を預けていても、合併や営業譲渡を行った場合に、これらが名寄せされ、保護上限を超過してしまう事態に際し、預金者が適切な措置を取れる期間を 1 年間設けたものです。

限度額設定・変更の理由等

<p>(1) 制度創設時 【元本 100 万円】</p>
<p>『保険限度額については、少額貯蓄非課税制度、郵便貯金の預入限度等を参考とし、また、総預金中に占める比率等から判断すると、当面各金融機関ごとに預金者一人当たり 100 万円程度が適当と認められる。』（昭和 45 年 7 月 2 日金融制度調査会答申<抜粋>）</p> <p><参考>「国民一人当たりの金融資産残高（昭和 42 年）は約 41 万円で、保険限度額を 100 万円とした場合、個人の全預金のうち約 81.8%が保護され、100 万円以下の預金者は個人預金者のうち 97.5%を占めている。」</p>
<p>(2) 昭和 49 年 6 月 【元本 300 万円への引き上げ】</p>
<p>昭和 48 年 12 月の少額貯蓄非課税制度、郵便貯金預入限度額の増枠を受けたものと推定される。（具体的な資料見つからず）</p>
<p>(3) 昭和 61 年 7 月 【元本 1,000 万円への引き上げ】</p>
<p>『引き上げが行われた昭和 49 年以降、国民一人当たりの個人金融資産残高あるいは預金額が 3 倍程度まで増加を示しているほか、以下の諸点に留意すれば、この際、保険限度額を改めて見直すことが必要であると考えられる。第一に、今後預金保険制度が緊急事態に対する主要な対応策のひとつとして機能するに当たっては、同制度が信用秩序の安定性に対するいわば心理的防波堤として従来以上に機能することが期待される。この観点からは保険限度額の水準は相当程度高いものであることが望ましい。第二に、上記のように保険限度額を引き上げる場合には、金融機関経営者にいわゆるモラル・ハザードの問題を生ぜしめるのではないかと指摘があるが、この問題を過大視することはむしろ現実的ではないと考えられる。第三に、今回 資金援助等方式を導入することとする場合には、直接支払方式を発動した場合の預金者保護の程度とこれらの方式を発動した場合のそれとの間の均衡にも配慮する必要がある。』（昭和 60 年 6 月 5 日金融制度調査会答申<抜粋>）</p> <p><参考>「預金保険制度は、金融組織全体に対する国民の信頼確保という事前的・心理的要素も含んでいる。この観点から保険限度額の水準は相当程度高いものであることが望ましい。」</p> <p>「今回の引き上げにより、個人預金の約 9 割が預金保険の対象となるものと考えられる。」</p>
<p>(4) 平成 13 年 4 月 【元本 1,000 万円と利息等も保護対象に】</p>
<p>『預金利息は、金融機関経営者や預金者のモラル・ハザードを助長する上、事務手続きが煩雑になること等から、現行では預金保険の対象になっていない。もっとも、預金利息を守ることによって小額預金者に安心感を与え、無用の資金シフトを防止するという側面や倒産手続きの迅速化及び郵便貯金との均衡等を勘案した場合、付保対象とすることが適当である。なお、モラル・ハザードの問題については、早期是正措置により金融機関の高金利の預金の受入れを禁止又は抑制することで、一定の歯止めをかけることが可能になると考える。』（平成 11 年 12 月 21 日金融審議会答申<抜粋>）</p>
<p>(5) 平成 15 年 4 月 【決済用預金全額保護】</p>
<p>前掲の保護対象預金の平成 14 年 12 月法改正時の記述を参照。</p>

付保上限額の変遷と関連指標の推移

保険金支払
限度額

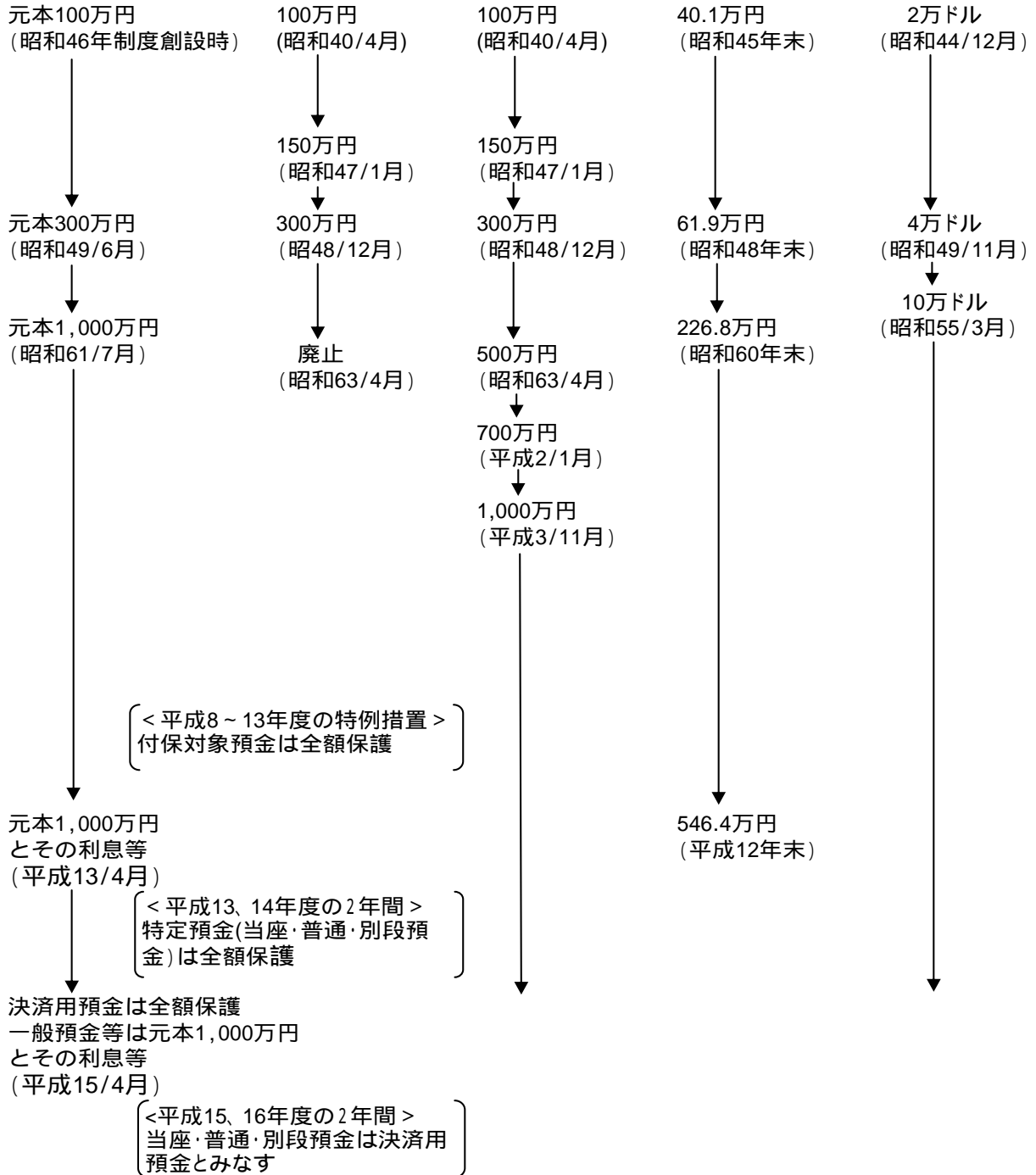
少額貯蓄
非課税限度
(参考)

郵便貯金
預入限度額
(参考)

一人当たり
貯蓄残高
(参考)^[注]

アメリカの
預金保険限
度額(参考)

[注] 出典は総務省
「貯蓄動向調査報告」



(4) 名寄せ

- Q. 預金口座の氏名、生年月日、住所等の情報が誤っていると、金融機関破綻時にその預金が保護されないことがある。
- A. 正解。金融機関破綻時には、預金者への影響を最小にするよう最善の努力を行うことになってはいますが、預金の受取に必要な公的身分証明書と、預金口座に登録されている個人情報と異なる場合、身分確認のために追加的な作業が必要となる場合があります。こうした作業を経ても預金口座が本人のものであると確認できない場合には、最悪の場合、当該預金が保護されない可能性も生じます。したがって、日頃から預金口座の個人情報が正確なものであるよう気をつけておくことが大切です。

(名寄せ作業の重要性)



名寄せ用磁気テープを運ぶためのジュラルミンケース

現在の「定額保護」下で金融機関の破綻時に速やかに預金の払戻し準備等を整えるためには、その前提として、いわゆる「名寄せ作業」が重要となります。これは、定額保護下では一人当たりの保護される預金の金額が決まっている訳ですから、預金者が預金を何口にも分けて如何に異なる名前を使っているとしても、これらをきちっと同一人のものであるとして全て合算して、この限度額を適用することが、定額保護を公平かつ正確に実行する観点から不可欠なためです。もしも、こうした名寄せが厳密に行われないということになりますと、預金者間の不公平感につながり、極端には制度の崩壊にもつながりかねない危険性さえ懸念されます。



磁気テープの読み取り作業

現在の「定額保護」下で金融機関の破綻時に速やかに預金の払戻し準備等を整えるためには、その前提として、いわゆる「名寄せ作業」が重要となります。これは、定額保護下では一人当たりの保護される預金の金額が決まっている訳ですから、預金者が預金を何口にも分けて如何に異なる名前を使っているとしても、これらをきちっと同一人のものであるとして全て合算して、この限度額を適用することが、定額保護を公平かつ正確に実行する観点から不可欠なためです。もしも、こうした名寄せが厳密に行われないということになりますと、預金者間の不公平感につながり、極端には制度の崩壊にもつながりかねない危険性さえ懸念されます。

「名寄せ作業」とは、同一人の口座を合算することですので、国民背番号の様なものがあれば、これを利用することで比較的容易に行えるものと思われます。実際、社会保険番号が背番号的に機能している米国の場合には、破綻処理にかかる作業の中で、名寄せ作業の負担感はさほど大きくないようです。しかし我が国の場合は、背番号の様なものが存在しないため、同一人を特定するためには、各個人に特

有な情報として預金者のカナ氏名(法人の場合カナ法人名)と生年月日(同、設立年月日)を利用して、同一の預金者が当該金融機関に有する複数の預金口座を合算し、預金保険で保護される預金額を算定しています。人為的に異なる背番号を割り振ったのとは異なり、カナ氏名と生年月日の組み合わせでは、実際には異なる預金者でありながら、偶然、名前と生年月日が一致する可能性もあり、補助的に住所や電話番号といった情報も利用しています。

この「名寄せ作業」の実施は、金曜日夜に金融機関が破綻した場合、土日で終わっておかないと月曜日朝からの預金払戻し等に支障が生じる可能性があります(個々の預金者にどの金額まで払い戻していいのかが分からないためです。また、この対応を金 - 月処理と呼んでいます)。名寄せ作業を、短期間で完了させるために、金融機関は日頃から預金者データ(カナ氏名、生年月日等)を一定の様式で預金保険機構に提出できるようにしています(預金保険機構も、土日で名寄せ作業等の準備が完了できるよう体制整備を図っています)。

さらに、金融庁・預金保険機構では、金融機関が預金者データをきちんと整備しているかについてチェックするため立入検査を実施し、データ整備を促進しています。また、預金保険機構では、金融機関から預金者データの提出を受けて、預金保険機構のシステムで正常に処理できるかどうかのチェック、すなわち名寄せシステムの正確性等についての検証も行い、システム面を含めた整備を促しています。

(名寄せはどのように行われるのか)

具体的にはどのように名寄せが行われるのでしょうか。名寄せというのは、1金融機関ごとの預金者1人(1法人)当たりの預金額を合計したうえで、保護の範囲内かどうかを判定する作業ですので、例えば、後掲の図にあるとおり、定期預金が800万円、普通預金が500万円ある人の場合には、2つの預金を合計した1,300万円のうち1,000万円までとその利息が保護されることとなります。このように、普通預金と定期預金がそれぞれ1,000万円以下の別口座になっていても、合計して1,000万円を超えた部分は、保護の範囲を超えることとなります。

また、「預金者1人(1法人)当たり」というのが基準になりますので、家族であっても、夫婦や親子はそれぞれ別の人格を有する法的な主体である以上、別個の預金者として保護の対象になり、別々に名寄せされます。個人で事業を営んでいる人の場合は、個人事業用の預金は、同一人の預金として、個人の預金に合算されます。ただ、事業を法人化している(例えば株式会社化している)場合は、別人格として扱われ合算はされません。

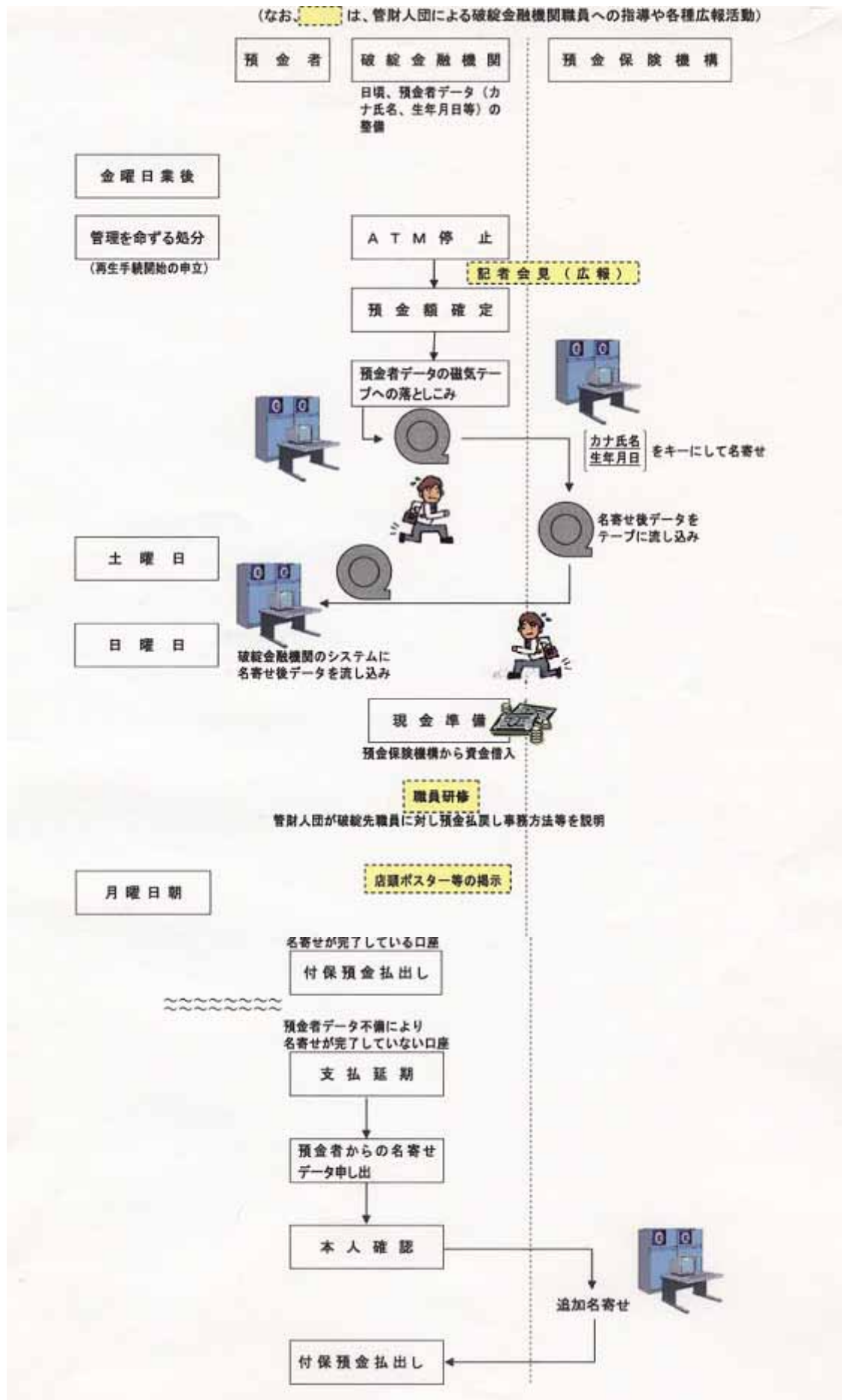
法人の場合、本社、工場、支社等の預金はすべて合算されます。

(名寄せデータ整備にご協力を)

名寄せのための預金者データに不備があると、場合によっては、当該預金の払出しが遅れることも考えられます。繰り返しになりますが、名寄せには、預金者

の氏名、生年月日、住所(法人の場合は名称、設立年月日、所在地)、電話番号等が必要ですので、引越しや結婚等によりこれらの事項に変更が生じた場合は、速やかに各金融機関での手続をお願いします。名寄せデータ整備は正に預金者の利便性確保のために行うものです。冒頭申し上げたように、預金者は「預金保険制度」を構成するメインプレーヤーということを認識して頂き、名寄せデータ整備に是非ご協力をお願いいたします。

名寄せはなぜ必要なのか?(仮に金曜日の業後に金融機関が破綻したと仮定した場合のスケジュール)



名寄せのイメージ

○同じ金融機関に複数の口座がある場合

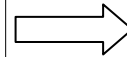
複数の口座を名寄せします。



預保銀行中央支店
定期預金 800 万円

+

預保銀行大手町支店
(有利息)
普通預金 500 万円
(17年4月以降)



名寄せ後 1,300 万円
うち 1,000 万円と
その利息が保護

日本 一郎 (ニホン イチロウ)

○家族の預金

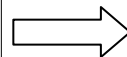
それぞれ1個人ずつ別々に名寄せされます。



預保銀行中央支店
定期預金 800 万円

+

預保銀行大手町支店
(有利息)
普通預金 500 万円



名寄せ後 1,300 万円
うち 1,000 万円と
その利息が保護

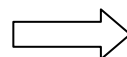
日本 一郎 (ニホン イチロウ)



預保銀行港町支店
定期預金 300 万円

+

預保銀行港町支店
定期預金 800 万円

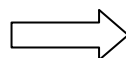


名寄せ後 1,100 万円
うち 1,000 万円と
その利息が保護

日本 トシ (ニホン トシ)
<日本 一郎 母>



預保銀行中央支店
定期預金 300 万円



300 万円とその利息が保護

日本 陽子 (ニホン ヨウコ)
<日本 一郎 妻>

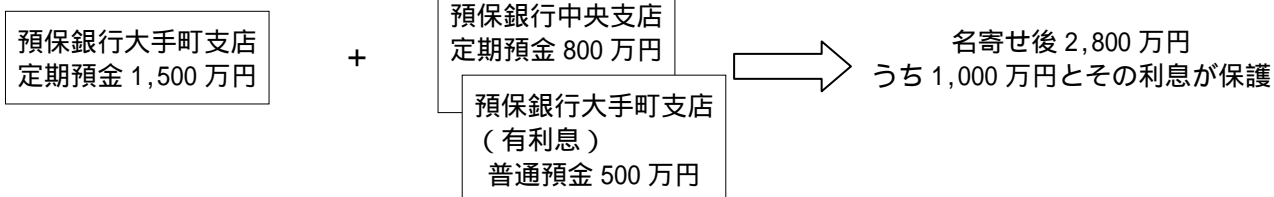
○個人事業主の預金 事業主本人の預金に名寄せされます（個人事業が法人格を有している場合は別個の預金口座として扱われます）



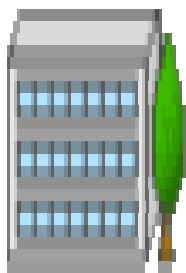
日本商店（個人事業）



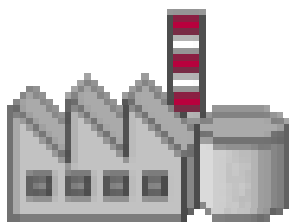
日本 一郎（ニホン イチロウ）



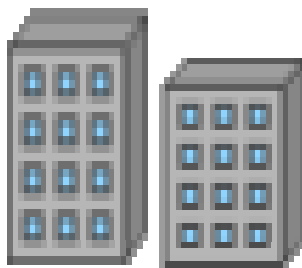
法人の預金 法人格ごとに名寄せされます。



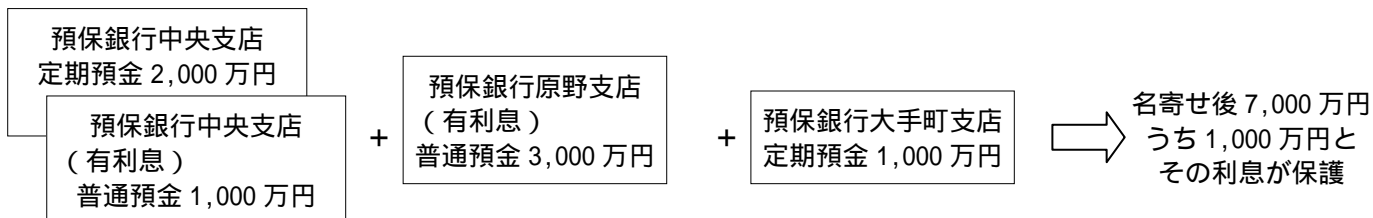
（株）預保製作所
中央本社



原野工場



大手町営業所



BOX3 . 名寄せにおける三角形

定額保護下での破綻処理においては、名寄せがスムーズに行われることが決定的に重要です。

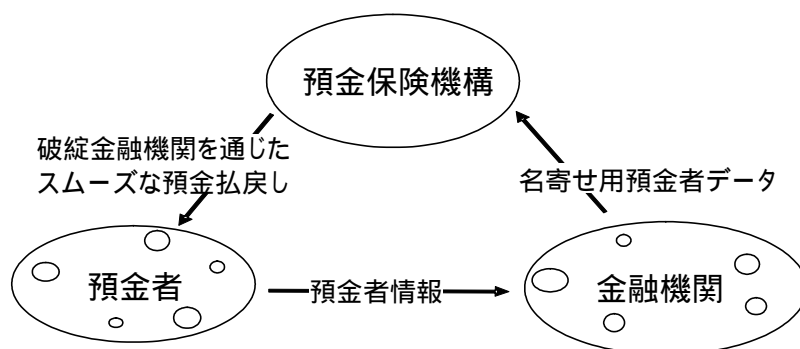
預金保険機構にとっては、名寄せデータの整備が不十分ですと、破綻直後に名寄せをストップしないといけない預金が増えてしまいます。これは預金者にとっても大変困ることなのですが、金融機関の破綻処理全体がスムーズにいかなくなるという面で、預金保険機構にとっても重大な問題だと言えます。破綻後かなりたってから預金者が名乗り出て預金の引下ろしを請求する度に、追加で名寄せ作業を数多く行う必要も出てきます。

名寄せを金融機関の立場から見ると、名寄せのデータ整備には時間と手間がかかる場合もあると思われます。ただ、名寄せのデータ整備に必要な「カナ氏名」「生年月日」「電話番号」といった基礎的なデータを正確に把握しておくということは、お客様の大事なお金を預かるという預金（法的には消費寄託契約）という業務を行ううえでもとても重要なことではないでしょうか。また、どのような預金をどれだけ集めるか（もしくは集めないか）ということは、金融機関の経営戦略上重要なことですが、そのためにも正確な預金者データを収集することが基本になると言えましょう。

預金者の方々からみると、金融機関から「生年月日」等の確認を受けることは、中々面倒なことかも知れませんが、ただし、預金者データが不完全な場合は、万が一預金している金融機関が破綻すると、名寄せが後回しになり、預金の支払等が遅くなってしまいます（本人確認が成されるまで名寄せを一時的にストップします）。

よって、預金者の方々も金融機関から問い合わせ等があれば、預金者データの整備にご協力をお願いいたします。

この稿の冒頭に「預金者」「金融機関」「預金保険機構」による三角形の話をしました。定額保護の下での破綻処理においては、この3者が、公益のために有機的に協力・連携してゆくことが不可欠だと言えるのです。



(次ページへ続く)

(前ページより続く)

なお、実際に名寄せデータ整備が不十分で誤った名寄せに繋がりにくいケースを以下、ご参考までにお示しします。

誤名寄せにつながる事例

同一人とみられる預金者(CIF)において名寄せ用カナ氏名、生年月日が異なる事例

■ : 正しいデータ
■ : 実際に登録されているデータ
赤字 : 誤入力データ

【正しいデータ】 ← 名寄せのキー項目 →

	名寄せ用カナ氏名	生年月日	電話番号
支店	ヨホタ タロウ	1950.01.01	03-3212-6030

【実際に登録されているデータ】

	名寄せ用カナ氏名	生年月日	電話番号	預金額
A支店	ヨホダ タロウ 1	1950.01.01	03-3212-6030	(定期)1,000万円
B支店	ヨホタ タロウ	1950.01.01 2	03-3212-6030	(定期)1,000万円
C支店	ヨホタ タロウ	1950.10.10	03-3212-6030	(普通)1,000万円

□、[] を抽出し、チェック

- 1: 生年月日と電話番号同一、カナ氏名相違
2: カナ氏名と電話番号同一、生年月日相違

印鑑票と登録データの突合せ

(印鑑票)

ヨホタ タロウ
預保田 太郎
(1950年1月1日生れ)
東京都千代田区有楽町
03-3212-6030

印

- この例では、1950年1月1日生れの預保田太郎(ヨホタタロウ)さん(電話番号 03-3212-6030)の預金についてA支店ではカナ氏名を誤ってヨホダタロウと登録しています。また、C支店では生年月日を誤って1950年10月10日と登録しています。
- 仮にこの金融機関が破綻したとすると、別人として3,000万円の誤名寄せ(過払い)の可能性があるため破綻時には名寄せ・支払いが後回しになります(本人確認を行ってから支払うこととなります)。
- なお、預金保険機構では検査等によって上記のような事例が発見された場合は、金融機関にデータの修正を求めています。金融機関サイドでは印鑑票等と突合したうえでデータを修正して頂くことになります。

BOX4. マンション管理組合の預金はどうなるのか

・ ・ 「権利能力なき社団」 or 「任意団体」

少し、応用問題になりますが、多くの質問が寄せられるマンション管理組合の預金について考えてみましょう。まず法律(建物の区分所有等に関する法律)に基づいて登記がされ法人となっていれば、法人ごとに1預金者となります。そうでない場合は「権利能力なき社団」と「任意団体」のどちらにあたるかを区分する必要があります。耳慣れない言葉ですが、いずれも民法上の概念です。

ある団体が、「権利能力なき社団」と考えられる場合は、あたかも独立した法人格を持った団体と同じように、団体ごとに1預金者と扱われます。多数決の原理で意思決定が行われ、構成員の変更にかかわらず団体が存続しているほか、構成員に分割請求権がないこと等が「権利能力なき社団」の特徴です。

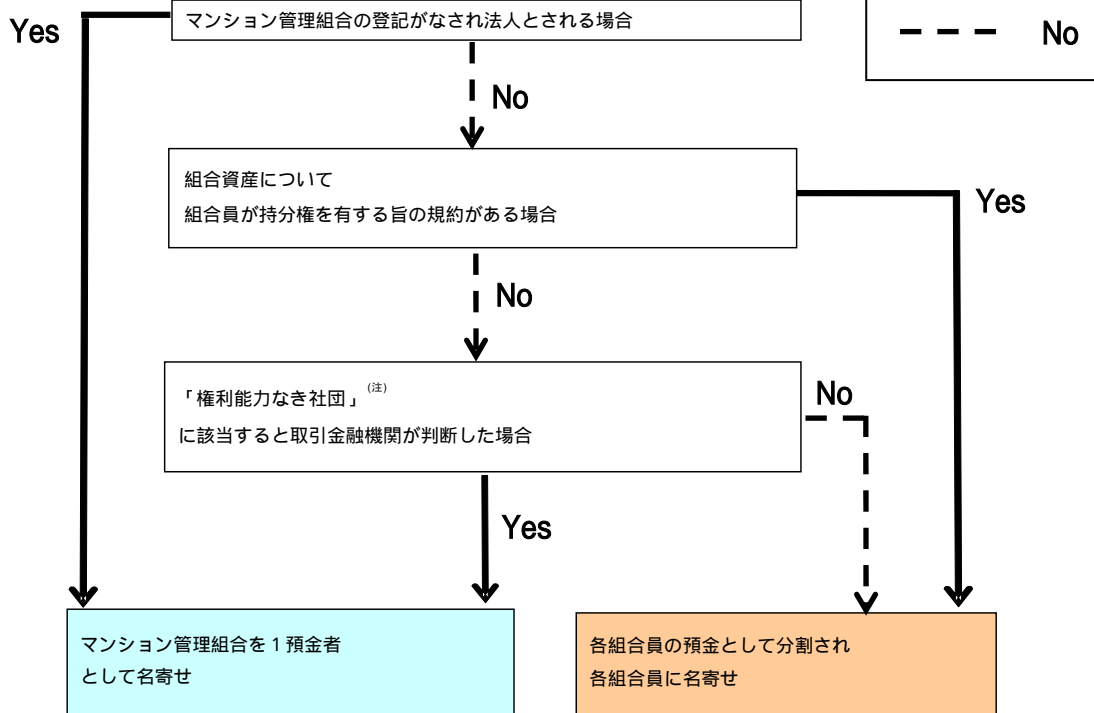
逆に、「任意団体」の場合は、その団体を構成する各構成員の持分に応じて一人一人の預金として分割され、各構成員の有する他の預金と名寄せされます(「任意団体」の場合、構成員に持分権・分割請求権が存在します)。

マンション管理組合は、法人格を取得していないとしても、団体としての組織を備え、構成員の変更にかかわらず団体が存続するなど、「権利能力なき社団」と認められる要件を満たす場合が大多数であると思われます。この場合、当該管理組合が1預金者として扱われ、預金の払い戻し等は当該管理組合に対してなされます。

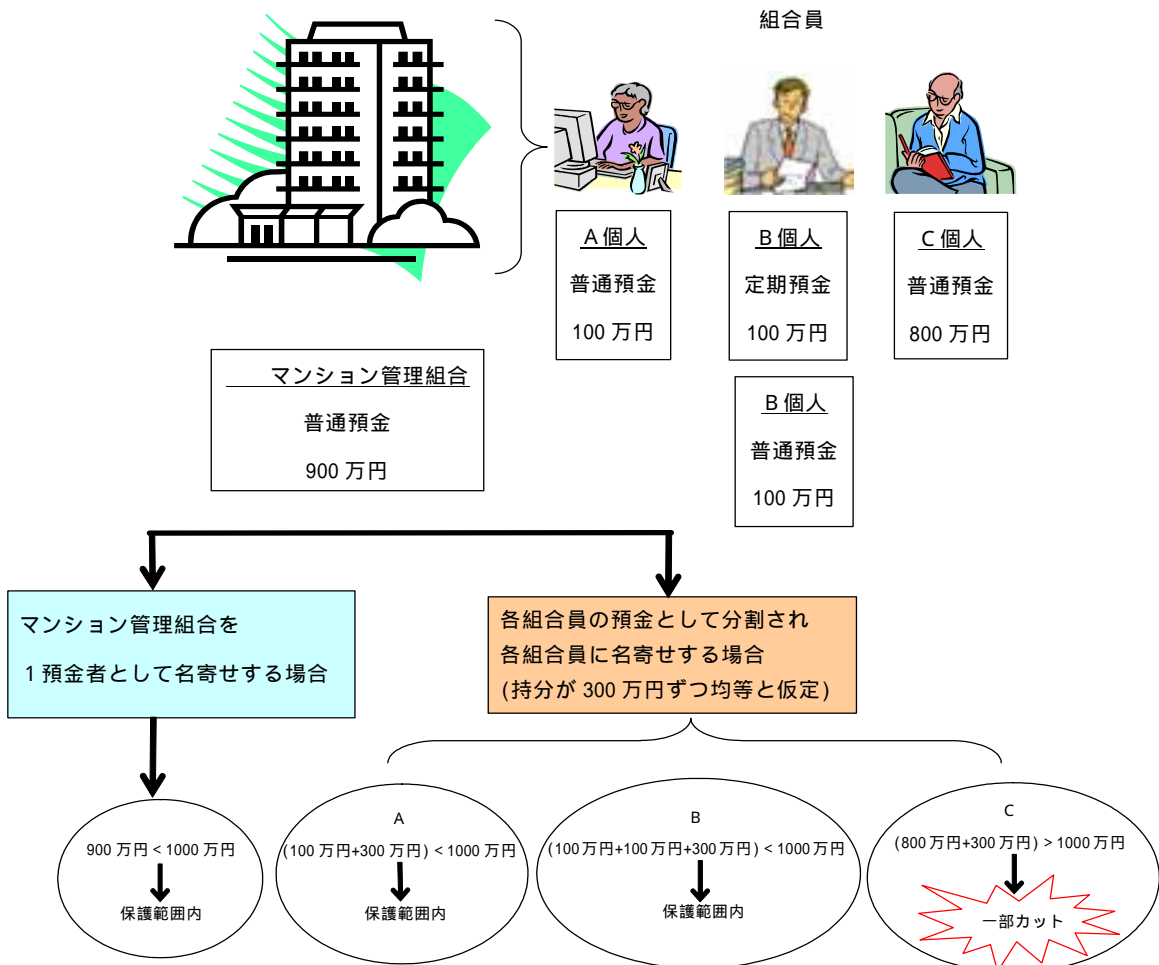
これに対して、マンション管理組合の規約で「管理組合資産について構成員が持分権」を有するといった旨を規定した場合は、民法上の組合の性質をもつ「任意団体」として取り扱われ、積立金は各構成員の預金として名寄せされることとなります。ただし、こうした規定とした場合、引越し等による組合員の脱退時に持分を分割請求されることになり、団体としての財産管理が複雑・困難になることになるので注意が必要です。

個々のケースについては、実態を見て判断する必要がありますので、規約等を提示しつつ取引金融機関に相談してください。なお、マンション管理組合の預金について考え方をフローチャートにしてみましたのでこれを参考にしてください。

マンション管理組合の預金



(注)「権利能力なき社団」は、構成員の財産とは区別された、団体自身としての財産を持つことができます。
「権利能力なき社団」に該当するためには、一般的には団体として組織され、規約等により運営方法が定められているなどの要件が求められます。



(5) 決済用預金

- Q. 利息がつかなくても構わなければ、ペイオフ解禁後も金融機関の破綻時に預金が全て保護される種類の預金がある。
- A. 正解。平成 17 年 4 月にペイオフが解禁されるのに合わせ、決済用預金という預金商品を揃える金融機関が増えました。決済用預金は、決済に利用することを目的とする口座で、無利息であることなどを条件とする預金です。この決済用預金は平成 14 年の預金保険法改正で、預金額に拘わりなく全額を保護することとされました。無利息であることを我慢すれば、いくら預けていても全額保護される預金として安心できるとの考え方もあります。

「決済用預金」とは何でしょう。「決済用預金」というのは、「無利息、要求払、決済サービスを提供できること」という3要件を満たす預金のことです(金融庁の調査によると、これを導入済み又は検討中としている金融機関がペイオフ解禁の 17 年 4 月時点で約 98%であったとのことです)。決済用預金は恒久的に全額保護であり、こうした制度は世界にも稀な日本独自の制度です。「新たな平時モード」という文脈の中で、決済用預金という日本独自の制度が是認されるものかどうかということは考えてみる必要があります。

実は、他国の預金保険制度を見ても、独自の制度を持っている国はかなり多いのです。例えば、米国では、預金保険の保護上限を定める際に、個人名義口と退職口座口(個人が退職に備えて積み立てる預金口座)等とを分けて扱う制度になっています。つまり、米国の場合、保護上限は 10 万ドルですが、定期預金に 14 万ドル、退職口座口に 15 万ドル預けている人は、それぞれの口座について、10 万ドルずつ合計 20 万ドル保護されることとなります。米国の場合、日本のような退職一時金制度がないため、老後のための貯蓄を促進させるためこうした制度を取り入れていると言われています。

翻って日本の場合、個人の資金決済に際して、英米のように小切手を使うことが少なく、その結果として、預金が日常的な決済手段として多用されています。皆さんも、公共料金の支払や遠隔地送金に金融機関の口座振替等を利用することがあると思いますが、他の先進国と比較しても、日本の決済手段に占める預金の比率はかなり高いものがあります。言うなれば日本の場合、金融機関破綻の個人・法人の資金決済に対する影響が、他国に比してかなり大きい訳で、決済用預金を全額保護するという日本独自の制度を導入することには意味があると言えます。

また、決済システムとの関係では、決済用預金を全額保護することは、決済システムのリスクを削減する新しいツールが増えたと考えているところです。つまり、社会全体の決済リスクを縮減していくために、個々の決済システムに各々リスク

削減策をビルトインするという現在の方法の他に、決済の媒介手段である決済用預金の保護を軸に決済リスクを削減する方法があり得ます。二つの方法を、決済システムの特성에合わせて補完的あるいは代替的に用いていくということも今後の検討課題ではないかと考えています。

さらに、全額保護を継続するとモラルハザードのおそれがあるということで、定額保護に回帰した訳ですが、決済用預金については全額保護の措置を恒久化することで、このモラルハザードの懸念はどうかとの意見も聞かれます。しかし、決済用預金の条件の一つに「無利息」というものがあります。我が国では低金利状態が長く続いており、定期預金に預けていても微々たる利息収入しか得られない状態に慣れている側面もあります。こういう状況下では、「無利息」の預金についても、さほどの抵抗は感じられないのかもしれませんが、今後、金利水準が高まってきたときには、利息を犠牲にして決済用預金に預けるというのは、かなりの選択になってくると思われます。こうした選択の背景には、金融機関に預金を預けるリスクを判断するという行動が伴うことが想定され、直ちにモラルハザードを招くということはないと思われます。

2. 金融機関破綻時の預金保護の実際

それでは次に、実際に金融機関が破綻した時に、預金がどの様に保護されるのかをみてみましょう。

(1) 保険金支払方式と資金援助方式

- Q. 金融機関が破綻した場合、預けていた預金は預金保険機構が強制的に支払うので、これまでの預金口座は無くなり、他の金融機関で口座を開設する必要がある。
- A. 間違い。金融機関破綻時には、強制的に付保預金を払い出す処理方法もありますが、これでは、破綻金融機関が担ってきた金融機能を失わせ経済への悪影響も懸念されるため、可能な限り受皿金融機関を見つけ、保護限度額内の預金については、受皿金融機関に引継がせる形で処理することが想定されています。ですから、破綻金融機関の預金者は、保護限度額内の預金に関しては、破綻後間もなく引出すことも出来、また、そのまま口座を維持し、受皿金融機関に対する口座として保有し続けることも可能です。

ペイオフ解禁後の定額保護下での金融機関の破綻処理はどのようになるのでしょうか。具体的には、「保険金支払方式」と「資金援助方式」の二つの方法が考えられています。これらを簡単に説明すると次の通りです。

「保険金支払方式」……預金保険機構が預金者に対し、直接保険金を支払うかたちで、預金の保護を行うものです。ただ、この方式の場合、破綻金融機関が破綻後営業継続することが困難なため、預金者や貸出先企業、給与振込等の決済先に対する影響が大きく、基本的には次の「資金援助方式」によることとしています。

「資金援助方式」……破綻した金融機関の事業の一部を健全な受皿金融機関が受け継ぎ、そのために必要なコスト等を、預金保険機構が受皿金融機関等に資金援助するかたちで、預金の保護を行うものです。この方法だと、全額保護の決済用預金と、それ以外の預金のうち元本1,000万円までとその利息が、受皿金融機関に受け継がれます。

なお、金融機関の破綻等が金融システムを揺るがすような場合には、金融危機対応措置として、預金保険法第102条に基づき、内閣総理大臣を議長とする金融危機対応会議を経たうえで、預金等が「全額保護」されることがあります。いわば、上記の二通りの破綻処理方式以外にも、いわゆる危機対応としての特別な処理方式が預金保険法第102条により用意されているのです。このように、破綻処理の切り口でみても、軸足は平時の「普通」ですが、備えは「全方位」であることが分かります。

以下では、「定額保護」による「資金援助方式」、即ち「普通の破綻処理」で金融機関の破綻処理を行うとの前提で話を続けます。

(2) 倒産法制の適用と処理スケジュール

- Q. 金融機関が破綻すると、業務の停止や倒産法制の適用があり、預金の払戻しは停止してしまう。このため、預金保険により保護されている預金であっても、半年程度は預金引出しが出来ない。
- A. 間違い。現在、想定されている破綻処理手法においては、金融仲介機能の継続を図るために預金の払戻し(保護範囲内の預金払戻し)までに要する期間はさほどかからないことを想定しています。具体的には、預金払出しの再開までには前述の「名寄せ」作業などの事務をこなす必要があり、相応に時間がかかりますが、金曜日の業務時間終了後の破綻を想定した場合、翌営業日である月曜日の通常営業時間からの預金払出しの再開を目指しています。

従来の一時的措置である全額保護の下では、預金のみならず債務が全額保護されていました。すなわち、破綻しても、債務が全額保護されているので倒産法制の適用も必要ありませんでした。ところが、定額保護の下では、預金保険で保護される預金等以外の預金や一般債権については、破綻金融機関の財産の状況に応じて弁済がなされることから、預金者や一般債権者の平等を保ち、財産の流出を防ぐために、金融機関業務に制約を課して財産を保全することが必要になります。そのため、定額保護下の破綻処理は、裁判所の監督下におかれる倒産法制を活用することになります。

こうした定額保護下での破綻処理スキーム及び金融整理管財人業務として、預金保険機構が事務手続きを準備し、検討している方向の中で預金保険で保護された預金の払戻しに強く関係する部分は次の通りです。

従来、金融機関の破綻は、週末に発生している事例が多いことから、金曜日の業務時間終了後に破綻が発生するケースを想定。

破綻金融機関は、民事再生手続き開始を申し立てる。

土曜日から日曜日に、月曜日の営業再開に向けての準備を行なう。

月曜日に付保預金払戻しや決済業務、融資業務を再開する。

(預金者の立場からみた破綻処理)

さて、上記の想定に基づいた場合、預金者の立場からみた破綻処理の具体的なイメージをみてみましょう。定額保護下の資金援助方式の場合、前述のとおり金

曜日の業務時間終了後に破綻が生じた場合には、土曜日、日曜日で預金者の名寄せ等の準備を終え、月曜日から一定の範囲(保護範囲内の預金払戻し等)で破綻金融機関の営業を再開・継続することが想定されています。

具体的には、金曜日夕刻に、金融庁から「管理を命ずる処分」が発出され、破綻処理はスタートします。預金保険機構では、金融庁が、「管理を命ずる処分」の発出と同時に預金保険機構を金融整理管財人に任命することを想定しています。

預金保険機構は、破綻金融機関から預金者データを取得し、土日のうちに「名寄せ作業」を行います。

こうした準備作業により、月曜日からは破綻金融機関は通常どおり営業を再開することを想定しています。付保預金の払い戻しも月曜日から可能と想定していますが、そもそも保護範囲内の預金は、譲渡先の救済金融機関に引継がれますので、急いで引出す必要はないといえます。

また、破綻した金融機関のその他の業務、例えば決済業務などは、基本的に破綻前と同様に継続されることが想定されています。例えば、保護範囲内の預金口座については、自動引落しなどのサービスはそのまま引き継がれることが想定されていますので、ご安心頂きたいと思います。

(預金保険機構における破綻処理の訓練)

預金保険機構では、金融庁により金融整理管財人に任命されることを想定して、破綻処理の事務手続きを的確に実施し、破綻処理に万全を期するため、定期的の実務訓練を行っています。

このような訓練のうち、金融整理管財人業務の各分野をカバーして行ったものの日程は毎年の年報において公表されています。最近行った比較的大きな訓練である平成19年7月30日(月)から8月1日(水)までの三日間の内容を紹介します。破綻処理開始の金曜日から営業再開の月曜日までの毎日の記者会見、

破綻処理開始直後の職員への説明会、破綻週末の土日に行われる職員への預金・融資等事務の説明会、申立代理人弁護士も参加する民事再生申立て手続き、名寄せによる預金保険で保護される預金確定作業・払戻し準備の流れ、といったものでした。

訓練については、当然のことながら、法律上金融整理管財人に任命されうる預金保険機構が、その任を万全に果たしうるために定期的かつ継続的に行っているもので、具体的な個別金融機関を念頭に置いたものではありません。少し訓練の舞台裏をお見せすると、金融機関の名前は預保金融機関、住所は預保本部の住所、法律は金融機関法と言っており、財務諸表が必要な場合は、過去に破綻した金融機関の数字を用いています。

実際の破綻処理作業は、破綻金融機関職員に加えて、預金保険機構から派遣される金融整理管財人団、民事再生の申立代理人弁護士チーム、預保本部で

名寄せ作業を行う預保職員が参加することになるのに加え、場所も破綻金融機関本支店、民事再生手続申立を行う地方裁判所、名寄せを行う預保本部と多岐に亘ります。預金保険機構としては、訓練の地道な積み重ねにより金融整理管財人業務に任ずる場合に備えたいと考えています。

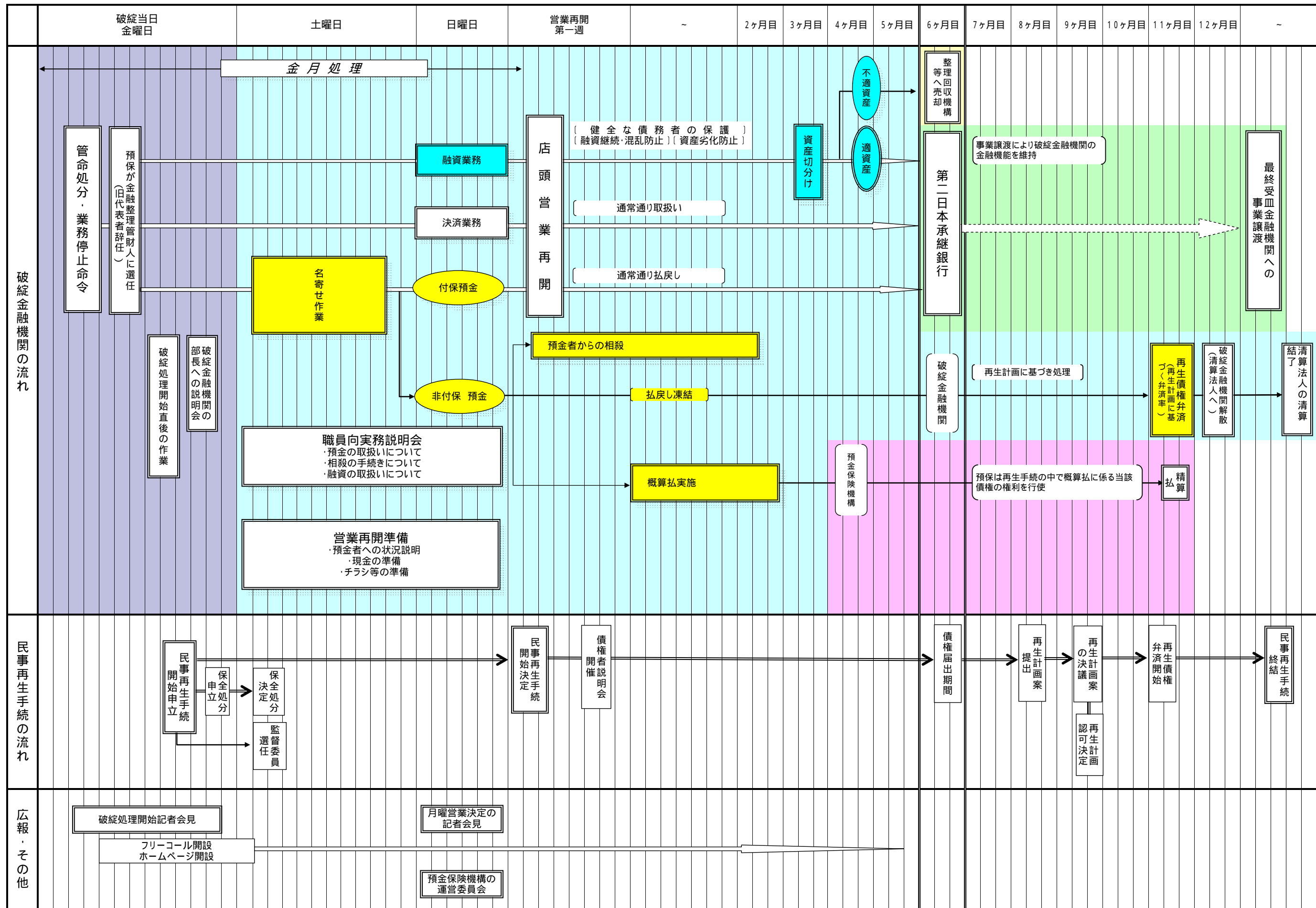
では、なぜ訓練が必要なのでしょうか。

前述コラム(P7)で金融機関破綻と地震との類似性に触れましたが、防災の日や消防訓練の役割や実施が定着しているのに比べ破綻のそれが未だしの感は否めません。地震や火事の場合、誰も訓練のその日その場で本物が起こるとは思いませんが、「起こった時」を想定して訓練しておかないと適切な対応が出来ない可能性の大きなことを皆理解しています。金融機関破綻の場合、どんな手続きや作業がどんなスケジュールで必要かタイムテーブルを図表にすれば別表のとおりです。問題は、特に破綻当日から、預金者を始め皆様に適切な情報を提供し、付保預金の払戻し要請に公正・公平に応じるための名寄せ作業を迅速に行い、金融機関職員に説明・指導の上、週明けの業務再開が円滑に行われるようにし、問い合わせや不測の事態への態勢も整え、関連組織への協力要請も怠りなく、また民事再生の法的手続きもきちんとしてスタートさせ、週明けに落ち着いてお客様を迎えられるかどうか、これら初動動作が不安なく行われるかです。

練習以上のことは出来ないと言われます。その意味で訓練の重要性は自明すぎるほど明らかです。どなたも面と向かってお話しして頷かれない方はいません。ところが、世の一般論になるとまだまだ別意識が混入するのか、訓練と聞くと「すわ何処そこがあぶないのでは」と誤解を生むことがまだあります。預金保険制度ができて三十六年、預金の全額保護を前提とする危機対応の破綻処理はこの十年に亘って経験しましたが、諸外国と違って、一金融機関一人一千万円迄といった定額保護の普通の確率的破綻処理は一度も無いというナイーブさも根底にあるのかもしれない。

ですから「破綻の認定機関ではなく、処理機関である預金保険機構が独自に、自分達の設定した仮想破綻設定を自分たちだけで自分達の場所で、定期訓練に磨きをかけているところです。」とお断りする等注意を払って訓練をしています。しかしながら、そうした注意努力を払いつつも、訓練のパーツの可能なところから、公開し、一日も早く、防災や消化訓練と同じステイタスのものにすることが目標ですし、またその実現が本物のセーフティネットとして社会的認知を頂けたと言える日とも思っています。

定額保護下における破綻処理スキーム (金曜日に破綻が発生した場合の一例)



(3) 「相殺」と「概算払」

(1,000万円を超える預金はどうなるのか)

保護の範囲を超える預金等(例えば、定期預金や有利息の普通預金のうち、預金者一人当たり1,000万円を超える部分)は、一部カットされます。正式にどの程度カットされるかは、破綻金融機関の資産の処分・回収などの状況に応じて、裁判所の関与のもとで定められます。誤解をされている向きもあるので強調しておきますが、全額戻ってこないという訳ではありません。

なお、保護の範囲を超える預金等を持っている預金者のために「相殺」と「概算払」という制度があります。

(相殺)

まず、預金者が破綻した金融機関から借入を行っていれば、預金と借入金を相殺できる場合があります。例えば有利子の普通預金を2,000万円持っている預金者が、当該破綻金融機関から1,000万円の借入を行っていたとします。その預金のうち1,000万円(付保預金)は保護され、1,000万円を超える部分(非付保預金)は一部カットされることとなりますが、カットされるはずの1,000万円と借入金1,000万円を相殺することにより、1,000万円全額の払戻しを受けたのと同じ効果を生むことが出来ます。これを「預金者からの相殺」といいますが、預金者が破綻金融機関に対して所定の手続きをすることが必要で、自動的に行われる訳ではありません。相殺の手続き内容や、相殺可能期間については金融機関破綻時に預金者の皆様に詳しくお知らせします。

(概算払)

次に、相殺できる借入金がない等、保護範囲を超える預金の一部カットが免れない場合には、先ほど述べた通り、そのカット率は裁判所の関与のもとで定められます。しかしながら、そうした法的倒産手続が終わるまでには相当な時日を要します。そこで、これを待たずに、預金保険機構が概算払額を預金者に支払う制度があります。これを「概算払」といいます。この制度を利用すれば、預金者は、保護範囲を超える預金の一部を早期に受取ることが出来ます(概算払額 = 元本1,000万円を超える部分とその利息 × 概算払率)。なお、外貨預金も概算払の対象になります。概算払についての手続きや、概算払開始期間については金融機関破綻時に預金者の皆様に詳しくお知らせします。

(精算払)

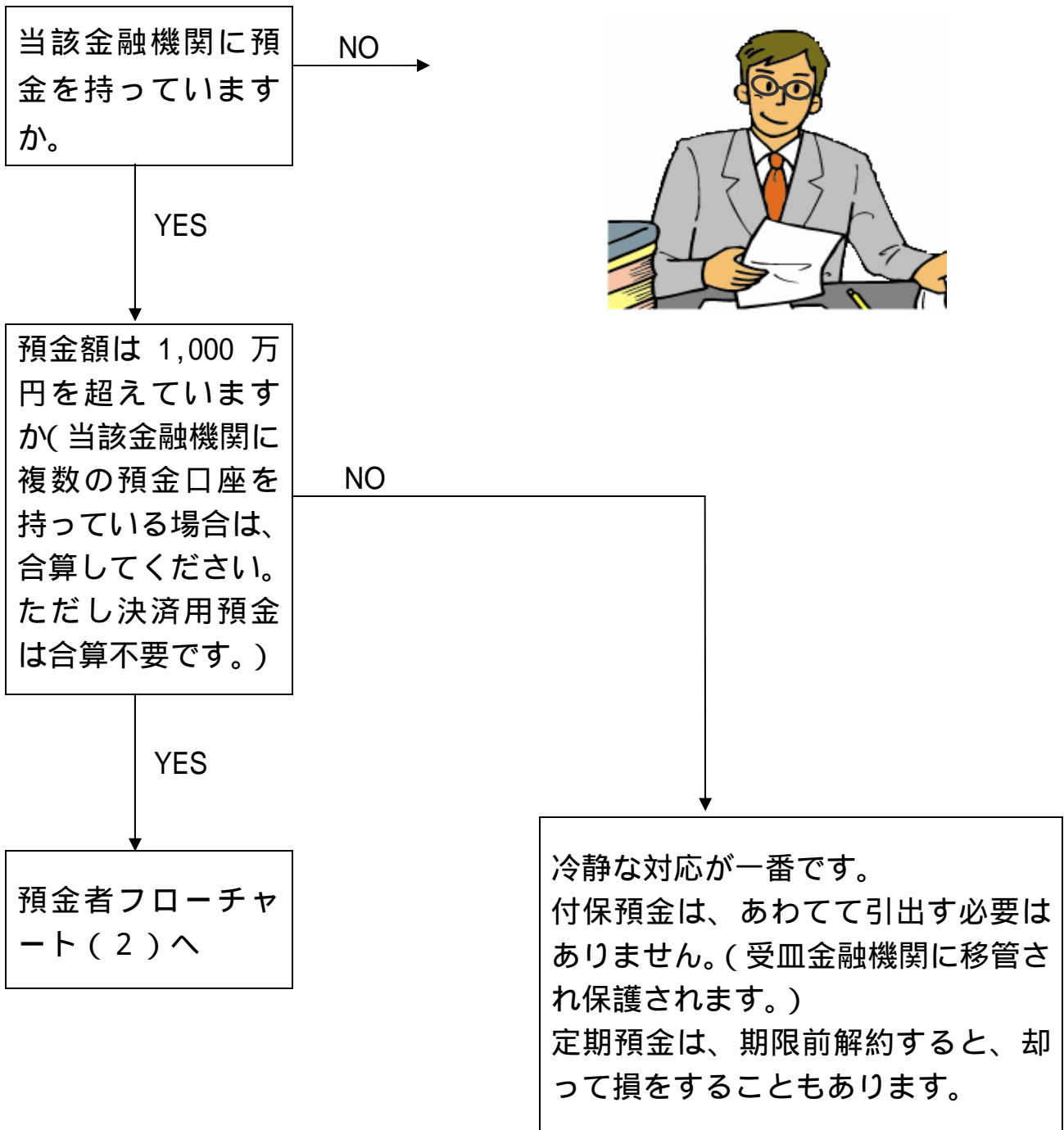
そして、裁判所の関与のもとで正式に定められた回収可能額が、概算払額等を上回る場合には、その金額が後日預金者に追加的に支払われます。これを「精算払」といいます。精算払は民事再生計画確定後、通常は破綻後約1年後あたりで実施する予定です。

(要は明確な認識が重要)

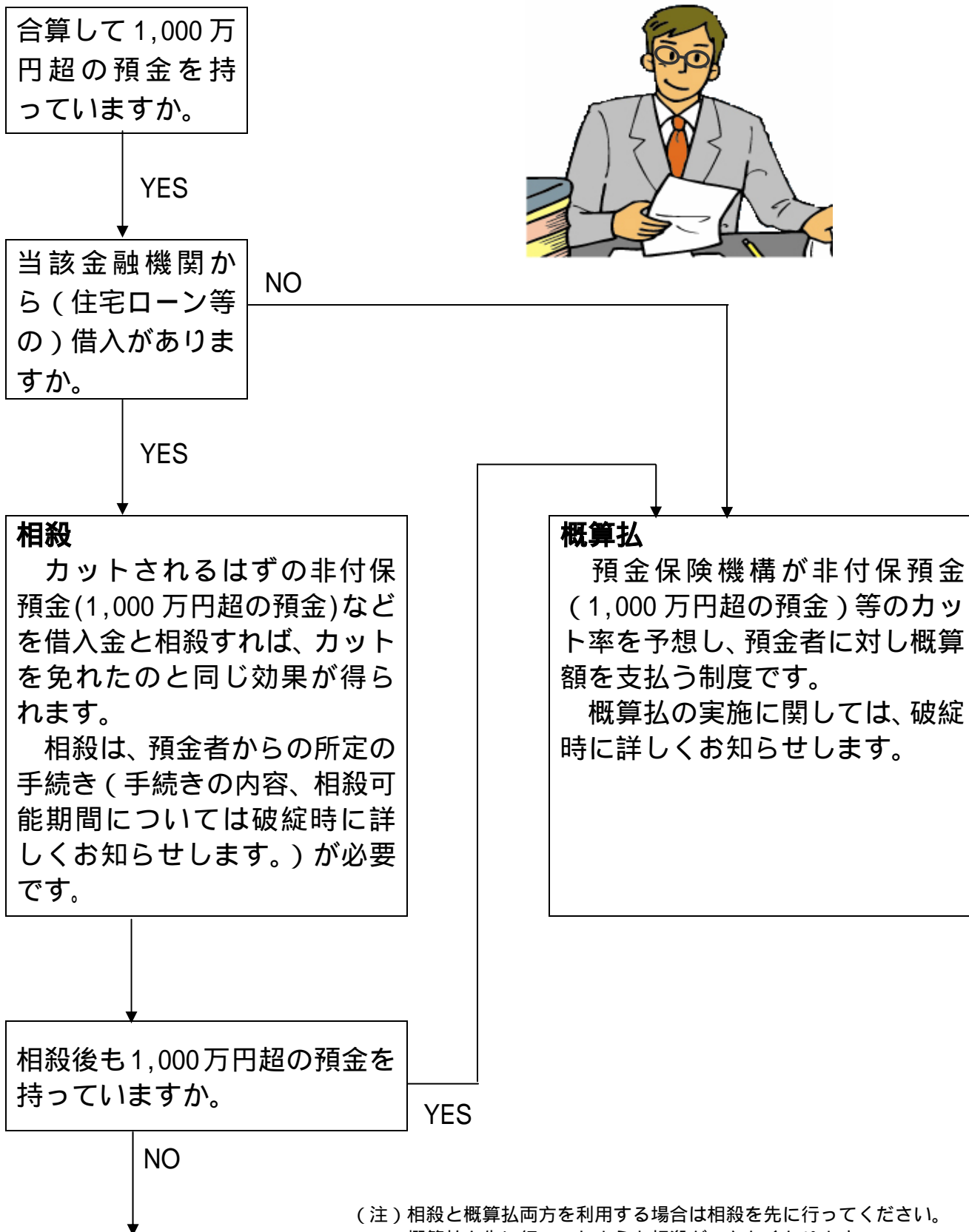
定額保護下では預金者はどのような心構えをしておくべきなのでしょう。一言で言えば、第 1 には、「新たな平時」の時代でも個別金融機関の破綻は発生する可能性があるということを踏まえていただくこと、すなわち、「起こらない起こさない」ではなく、「起き得ることへの備え」という認識への転換です。第 2 には、そうした破綻が発生した際には何が起き、どのように保護、制御されるのか、つまり定額保護下での破綻処理について明確な認識をしていただくことだと思います。そして、すべからず冷静に対応して頂きたいと思います。繰り返しになりますが、金融機関破綻後に急いで預金を引き下ろす必要は全くありません。付保預金は受皿金融機関に引き継がれ、保護されますし、非付保預金部分については、急いでアクションを取っても「早いもの勝ち」となることはありません。

こうした定額保護下における預金者の行動につき、フローチャートにまとめてみたのが次に示す預金者用フローチャート(1)、預金者用フローチャート(2)です。

預金者用フローチャート(1)



預金者用フローチャート(2)
 (1,000万円超の預金を保持している場合)



(注) 相殺と概算払両方を利用する場合は相殺を先に行ってください。
 概算払を先に行ってしまうと相殺ができなくなります。

(4) 慌てる必要はない！ 「取り付け」についての考察

これまでで明らかなように、現在の預金保険制度の下では、各預金者当たり、元本1千万円とその利息は保護されることとなっており、この限度額内であれば、いつでも引出しが可能です。また、保護範囲を超える預金等については、一部カットされる可能性があり、その割合が破綻金融機関の資産の状況に応じて、裁判所の関与のもとで定められるまでは、受取ることが出来ません(上述の通り、他の措置として概算払い、相殺といった手段はあります)。急がずとも引出し可能な部分はいつでも引出し可能ですし、引出し不可能な部分は裁判所の判断が最終的に下されるまで待つしかないからです。「早いもの勝ち」ではないのです。

しかしながら、金融機関の窓口で、預金者が預金引き出しのために殺到するという事例は古今東西を問わず広く見られます。本項では、こうした預金者行動、すなわち「取り付け」について、みてみることにします。

昭和金融恐慌時(昭和2年)に取り付けに殺到した預金者



(いわゆる「取り付け」はなぜ起きるのか)

いかなる金融機関であっても、手許準備を上回るような、急激で大量の預金流出には耐えられません。それが、解約可能な預金という形で資金を集め、急激な解約がないということを前提に貸出等によって利益を上げている金融機関の本質でもあります。逆に、絶対的な安全を求めて、100%の準備をする、例えば預金額の100%に見合う現金を金庫に積んでおいては、全く利益が出ないことは誰にでも直ぐに分かることです。

この負債と資産の質(粘性)の違い(非対象性)、預金が急速に流出し得る一方で、主な資産である貸出が急には回収できないために起きる流動性の危機は、「取り付け」として金融機関経営者を永年脅かして来ました。北イタリア等で銀行が誕生した頃から、金融機関の破綻は、貸出の不良債権化、金融機関の経営に対する信用の劣化、取り付け(急激な預金流失)というパターンを辿ることが多かったのです。英国の中央銀行であるイングランド銀行でも過去には何度も取り付けにあったという記録が残っているほどです。

イングランド銀行の主な負債は預金と銀行券(お札)ですが、銀行券から金貨や金・銀への兌換制度があった時代には、イングランド銀行券の信用力が落ちると、銀行券を持ち込んで、金貨等への兌換を要求する人が殺到するといった形での「取り付け」が発生しました。

実際に経営が破綻しかかっている金融機関に対しての取り付けは、預金保険

等のセーフティネットがない時代には、ある意味預金者として合理的な行動でした。ただ、預金保険制度が確立した後、しかも健全な金融機関に対して、非合理的としか思えない「取り付け」が発生したこともあります。これは一体何故なのでしょう。1973年に東海地区の信用金庫で起きたケースと2003年に九州地区の銀行で生じたケースにつき考えてみたいと思います。

(信金の事件)

東海地区の信金で、1973年12月に発生した取り付け事件は、12月13日に発生し、3日後の16日に収束したものです。この間に約20億円強の預金払い出しが行われました。この事件が世間の耳目を集めたのは、経営内容が健全な金融機関に対して、噂話がきっかけとなって取り付けが起きたという事件であったからです。

事の発端は、12月8日に女子高生3人の登校途上の列車の中での会話にあったとのことですが、町のクリーニング店や美容院の客の間で徐々に噂話が一人歩きを始め、ある時点から急速に噂が拡大し、取り付けが発生したものです。この事件の背景には噂の広がりやすい世情がありました。すなわち1973年10月には、第1次オイルショックが発生、洗剤、トイレトーパー等の生活必需品が入手困難になるのではと、全国の主婦がスーパーに殺到するという事件がおきており、世間に不安感が満ちていた時代だったのです。

この事件は、当の信金をはじめ、東海財務局、日本銀行名古屋支店、愛知県警等の迅速な対応によって、早期に沈静化しました。財務局、日本銀行が経営内容に全く問題がないという正確な情報の伝達に全力を挙げたこと(14日付けで「経営に懸念がない」旨の東海財務局長、日銀名古屋支店長連名の張り紙を配布している)、愛知県警による迅速な捜査(偽計業務妨害の可能性があった)により流言の元が明らかになり住民意識が沈静化したことが大きかったと言えます。

ただ、健全な金融機関に対して、根拠のない(害意もない)流言によっても取り付けが発生したという事実は重視する必要があります。取り付けを放置しておけばいかなる健全な金融機関でもいずれ資金不足を生じ、破綻してしまうことにもなりかねません。正に「嘘から出た真」の金融機関破綻が発生するリスクがあることをこの事件は教えてくれた訳です。

(銀行の事件)

2003年12月25日に九州地区の銀行に風評による取り付けが発生したのですが、携帯電話による流言メールによって影響が拡大したため、インターネット&メール時代の事件として衆目を集めたものです。翌26日には、沈静化しましたが、預金流出額としては、450~500億円の大規模なものとなっています。

経営内容に問題のない金融機関の取り付けとして先の信金のケースと相似していますが、預金の引出しのために並んだ預金者が、自身の携帯電話を利用し

て友人や知人に対し「今のうちに貴方も預金を引き出した方が良いよ」といった行動を取ったために、預金引出額が大きくなったと言われていています(当該県内において携帯電話・携帯メールが繋がりにくくなった由)。

流言の発端となったメールはいくつもあったようですが、その中の一つのメールでは、「1,000万円以下(本当は元本1,000万円と利息)の預金は保護されます」としつつも「今後いつ銀行が復帰(営業再開)するか不安」なので、「今のうちに預金を引き降ろすよう」善意で勧めています。

前の章で述べたところですが、ペイオフ解禁後の定額保護の下でも、金曜日の夜に金融機関が破綻した場合、土日のうちに名寄せ等の必要な準備を行い、月曜には営業を再開することを想定しています。よって、預金者が預金を引き下ろせず困るといった事態は基本的にはありません。

(一見非合理的と思われる行動の背後にあるもの)

定期性の預金を中途解約すると、金利は不利になりますし、大量の現金を持って運ぶこと自体何かとリスクが伴うことと言えます。

「金融機関の健全性は預金者には判らない」と言う反論もあるでしょう。特に1,000万円を超える大口預金者は、不安になるはずという意見です(上述の銀行の事件の発生時点では、既にペイオフが部分解禁されており、定期性預金は1,000万円までと利息までしか保護されないこととなっていました)。それでは、事件の際に、ATMや窓口に並んだ人々は1,000万円を超える大口預金者ばかりだったのでしょうか。失礼ですがその総数からみても、とてもそうとは思えないのです。

この事件では、12月25日1日だけで、180億円もの預金がATMから引出されていますが、そもそも定期性預金の解約等はATMではできませんし、ATMで引出せる預金は個人1人当たり1日で300万円まででした。列に並んだ預金者は預金全額を下ろそうと思っていた訳ではなく、当面の手持ち現金の確保に走ったということなのでしょう。

また、日本の金融機関の間ではATMのネットワークがあり、他の金融機関のATMからでも預金を引き下ろすことはできます。単に預金を引き出すならば、他の金融機関のATMから引き下ろせばよい(手数料はかかりますが、あまり行列しなくても引出せるというメリットの方が大きい)訳ですが、多くの預金者は銀行の店舗まで足を運んだものと見られています。

これは一つの仮説ですが、噂を聞くなり流言メールをみるなりした預金者はその情報の真偽性を確認するため、銀行の店舗まで足を運んだのではないのでしょうか。列に並んだ預金者の多くが、知人に携帯電話や携帯メールで連絡を取っていたということがこの仮説を裏づけます。その意味で、預金の取り付けに並んだ人々に迅速に正確な情報を得てもらうことがとても重要です。

なお、取り付けへの対処方法として、日本銀行による金融機関への銀行券の早期供給が不可欠であることは言うまでもありませんが、流言蜚語による取り付けの場合には、地元警察との連携による治安面での対策も効果的と思われます。信金の事件の際には、流言の元が女子高校生の冗談であったことが判るや否や預金流出は沈静化していますし、銀行の事件の場合も、銀行が被疑者不詳のまま、流言メールの発信者を告訴したことが、流言メールの拡大に一定の歯止めをもたらしています。今後とも、流言メールを発信することは内容次第によっては、刑法犯となり得る訳ですが、事前にそうしたことを広く世の中に伝えておくことも重要ではないでしょうか。

(正確な知識こそが最も強力な防波堤)

一旦取り付けが始まってしまうと、預金者に対して正確な情報の伝達に努めたとしても、結果的に後手後手に廻りがちであることに変わりありません。とすれば、常日頃から「元本 1,000 万円までと利息は保護される」「金融機関が破綻しても翌週からは預金の引き出しができる」といった最低限の情報(と言うより常識)を預金者の方々にすべからず持っていてもらうということがとても重要です。そうした正確な情報を持っている人の数を着実に増やしていくことが、流言に惑わされない、流言に耐性のある社会の構築に繋がっていくのだと思っています。取り付けが発生する背景には金融機関経営の悪化があるわけですが、それに伴う不安心理は、人の心の中に生まれるものとも言えますので、人の心の中に防波堤を築かなくてはなりません。結局のところ、正確な知識こそが取り付けに対する最強の防波堤であり、そのためには日頃からの正確な情報提供が極めて重要ということだと思います。

預金保険機構では様々な手段を通じて、情宣活動を行っていますが、こうした基本的な知識については社会生活を営んでいく上で必要な事柄と考えることもできます。例えば、中学校・高校の社会科等の授業の中で、何らかの教材を使って教えてもらうといったことも一案だと思います。また、日頃からマスメディアの協力を得て、正確な知識を預金者に知ってもらう努力も必要だと思います。

第4章 預金保険機構と各国制度との比較

前章では、皆さんの預金がどの様に保護されているか、また、金融機関が万が一破綻したときに、具体的にどの様に皆さんの預金が保護されるかについて述べました。その中で、預金保険機構への言及が幾度かなされてきました。本章では、預金保険の信頼の3角形の一翼を担う預金保険機構について、正面から取上げ、どのような組織なのか、主要な業務はどのようなものか、他国の制度と比べるとどのような特徴があるのか、といった点を明らかにしたいと思います。

1. 預金保険機構と主要業務の変遷

(1) 預金保険機構を取巻く金融経済環境の推移と業務の拡充

今日の預金保険機構を理解するには、預金保険機構を取巻いてきた金融経済環境の推移を理解する必要があるでしょう。特に平成年間に日本が経験した、おそらく他国には例を見ない長期にわたる多数の、しかも大規模な金融機関破綻について知っておく必要があると思います。なぜなら、こうした金融機関の破綻処理への対応を通じて、我が国の預金保険機構は、その陣容から業務内容まで大きく変容したからです。以下では、バブル崩壊後の金融機関の破綻処理の歴史を振り返ってみたいと思います。

かつての定額保護下での破綻処理 ～平成8年5月

昭和46年(1971年)の預金保険制度発足以来、平成8年(1996年)までは定額保護の時代が長く続きました。この間、国民一人当りの金融資産残高その他の要素を総合考慮し、保護範囲の上限は2回引き上げられてきましたが、「金融自由化・金融機関の破綻可能性」という理念を底流としつつも、戦後長らく金融機関破綻を経験しない中、現実問題として金融機関破綻という事態は、現実的には考えられていませんでした。このため、バブル経済が崩壊し、平成3年に初の金融機関破綻が生じて預金保険制度の適用が初めて行われた時は、預金の払戻しではなく、まずは健全金融機関に引受けてもらうことを模索し、当該健全金融機関に預金払戻しを行なった場合にかかったであろうコスト(ペイオフコスト)の範囲内で資金援助を行うことで処理を行いました。

破綻先金融機関を引受ける健全金融機関が、ペイオフコスト内の資金援助だけで、保護対象預金だけでなく破綻金融機関がかかえる全債務を引受けた背景には、当時は出店規制が厳しく、なかなか拡大することが困難であった店舗網を、破綻金融機関を引受けることで一気に拡大できるなどのメリットが存在したことや、破綻金融機関が属する業態団体等からの外部支援により、コストの一部の負担が賄われたこと等がありました。

しかし、長引く不況と、破綻する金融機関が数、規模ともに拡大する中で、外部支援は細り、引受ける金融機関の体力も弱まり、こうした手法による破綻処理は早晩、限界に達することが予想されてきました。

全額保護措置の導入 平成 8 年 6 月～

平成 7 年に最初の大規模な銀行破綻として兵庫銀行が倒れ、以後大規模な金融機関破綻が相次ぐことになる中で、市場や経済そのものが倒れる危険がある危機的状況が生じてきました。こうした背景から、平成 8 年から平成 14 年 3 月末までの 6 年間は、預金保険法による特例措置として、全ての預金等が保護されるようになりました。

また、全額保護に伴う処理費用の増嵩に備え、一般保険料率を上げるとともに、特別保険料の徴収を開始しました。

公的資金の投入と金融再生法の成立 平成 10 年

金融危機の状況は、平成 9 年 11 月に、三洋証券、山一証券の破綻と相前後して、都銀の北海道拓殖銀行が破綻したことを契機に、日本の金融システム全体がシステミックリスクに直面するまでに悪化しました。

こうした危機的状況を受け、平成 10 年に入り、交付国債を預金保険機構に交付するかたちで、金融機関の破綻処理に公的資金が投入されるにいたりました。また、平成 10 年の夏場からは、日本長期信用銀行の資金繰りが悪化し破綻の危機を迎えたこと等を契機に、さらなるシステム安定策として、金融再生法(以下「再生法」)が同年 10 月に施行され、同月 23 日、破綻した日本長期信用銀行の特別公的管理が実施されました。

これより先、金融機能安定化法(以下「旧安定化法」)(平成 10 年 2 月)により、金融機能を安定化させるために健全行への公的資本注入が行えるようになりましたが、再生法では、特別公的管理の他、救済金融機関等への資本増強についても規定しました。また、再生法では破綻金融機関の旧経営者の責任追及を実施することについても規定されました。

正常化へ向けた諸施策 平成 13 年～16 年

上記までの正に修羅場を通り抜け、金融システムの安定性は徐々に回復に向かいました。こうした中、平成 14 年には竹中金融担当大臣が就任し、竹中大臣による「金融再生プログラム」の下で、主要行を中心に不良債権の減少も軌道に乗りました。金融機関の破綻も、平成 13 年度にピークをつけましたが、14 年度以降は平成 17 年度末まで、足利銀行の 1 先に過ぎません。

このような環境下、ペイオフの解禁は当初平成 13 年 4 月からという予定でしたが、万全を期すためにこれを 1 年延期し 14 年 3 月末までとしました。また、14 年 4 月以降についても、決済についての混乱を防ぐために、決済用預金については恒久的に保護することが決められました。

こうした上で、17 年 4 月には決済用預金を除き全て定額保護になり、ペイオフが本格的に解禁されました。

預金保険機構が実施した資金援助の推移

(単位:億円)

年度	資金援助件数	資金援助額 (注)			主な資金援助	
		金銭贈与	資産買取	その他	破綻金融機関名	金銭贈与額
平成4年	2件	200	-	80		
平成5年	2件	459	-	-		
平成6年	2件	425	-	-		
平成7年	3件	6,008	-	-	兵庫銀行	4,730
平成8年	6件	13,160	900	-	木津信用金庫	10,044
平成9年	7件	1,524	2,391	40		
平成10年	30件	26,842	26,815	-	北海道拓殖銀行	17,733
平成11年	20件	46,374	13,044	-	日本長期信用銀行	32,350
					みどり銀行	7,719
平成12年	20件	51,562	8,501	-	日本債券信用銀行	31,414
					なみはや銀行	6,295
					幸福銀行	4,857
平成13年	37件	16,418	4,064	-	東京相和銀行	6,846
平成14年	51件	23,182	7,949	-	信用組合関西興銀	6,583
平成15年	0件	-	-	-		
平成16年	0件	-	-	-		
平成17年	0件	-	-	-		
合計	180件	186,154	63,663	120		

(注)各年度の計上は、資金援助実施日ベース。(なお、金銭贈与額は、事後の減額等措置分について当初実施日の金額を修正して計上。)

但し、みどり銀行(資産買取10年度、金銭贈与11年度)は、件数のみ10年度計上。

この表には、平成4年～17年度の資金援助の経緯を示してあります。これまでの金銭贈与額は総額で18.6兆円。最大の破綻は、日本長期信用銀行(シャドウ部分)です。

年度別には、処理件数が平成10年度以降2桁台となり、特に13年度(37件)、14年度(51件)と急増しています。金銭贈与額では、11年度(4.6兆円)、12年度(5.2兆円)は大型破綻に伴い高水準となっています。

個別の金融機関別にみると、以下のトップ4で、合計9.1兆円でこれまでの金銭贈与の約5割を占めています。

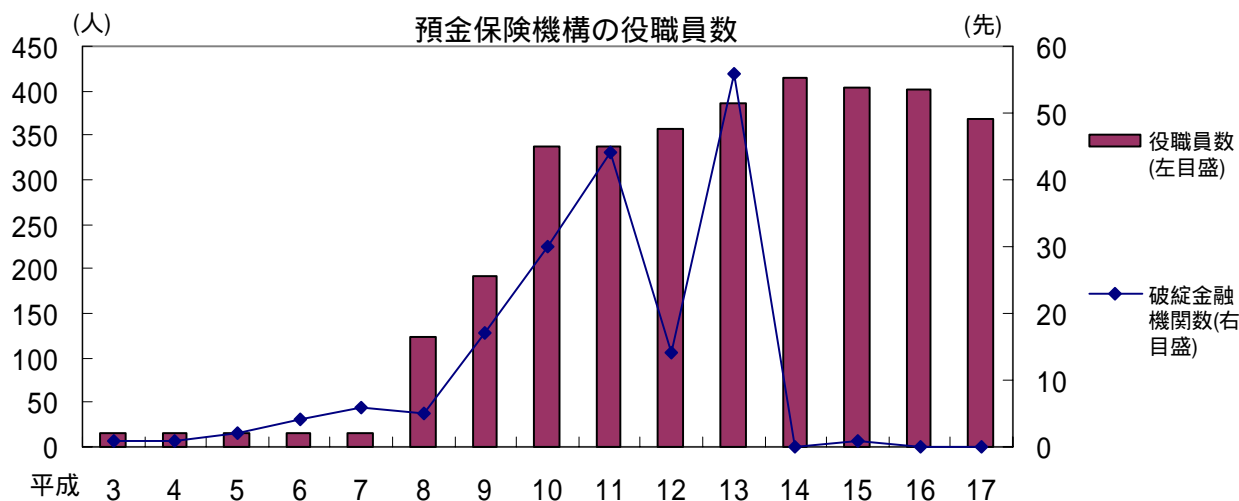
日本長期信用銀行	約3.2兆円
日本債券信用銀行	約3.1兆円
北海道拓殖銀行	約1.8兆円
木津信用組合	約1.0兆円

破綻数としては、信用組合が133件、全体の74%とかなり多いものの、資金援助額では、銀行が金銭贈与で12.3兆円と全体の66%を占めています。

(2) 預金保険機構の人員の推移と財務状況

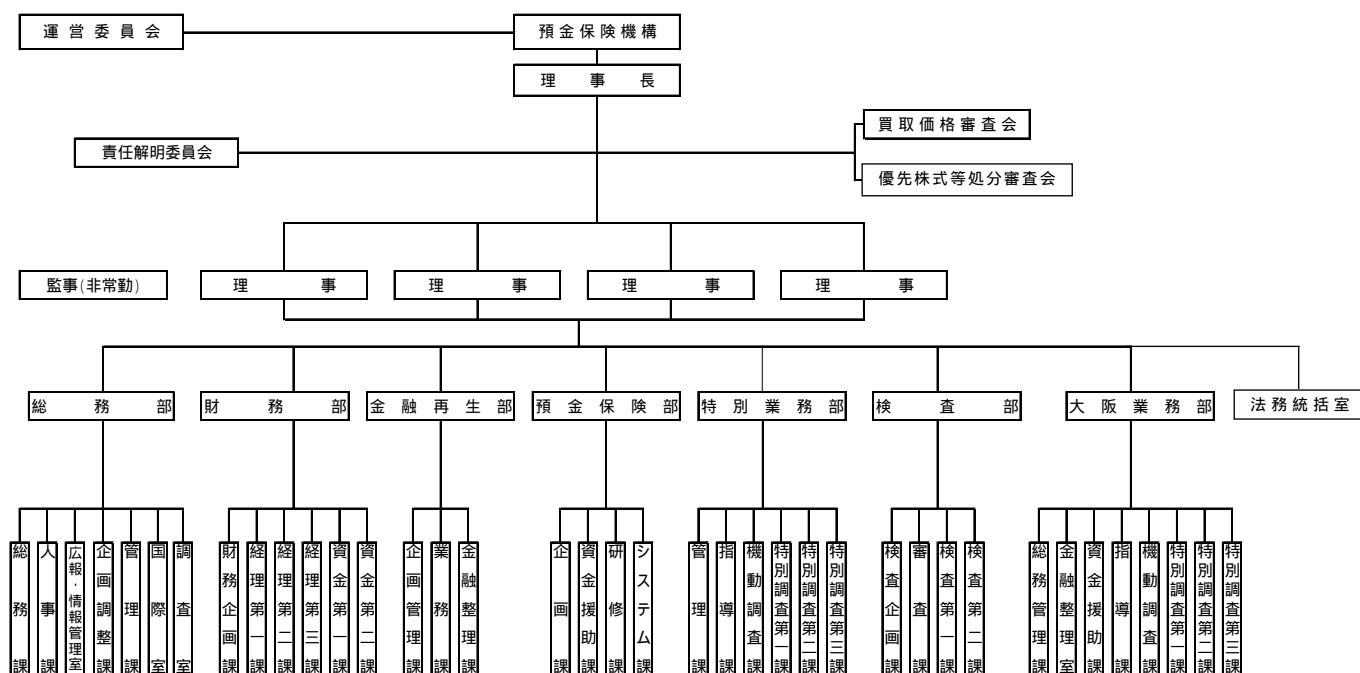
(人員の推移)

金融機関の破綻が増加する中で、預金保険機構の役職員数は、金融危機以前には15名に過ぎませんでした。特に平成8年に全額保護の一時的措置を実施してから急激に増加し、ピーク時には400名を超えるまでに拡大しました。



これと同時に、預金保険機構の組織の拡充も進展しました。金融危機以前には、理事長、理事の下に事務局長が配され、その下に企画班、法規班、業務班、総務班の4班を置くだけの小さく簡単な組織でした。しかし現在では、総務部、財務部、金融再生部、預金保険部、特別業務部、検査部、大阪業務部、法務統括室が設置されています。

預金保険機構の組織図(平成18年4月現在)



(財務状況)

上記の通り、預金保険機構は、平成 8 年以降 13 年度末まで預金の全額保護(有利子普通預金については 16 年度末まで全額保護)を行ってきた訳ですが、この間に、180 にも上る大量の破綻処理を行った結果として、資金援助の総額は、収入である保険料の累積額を大幅に上回り、預金保険機構の財務は債務超過に陥っている状況です。幸い、預金保険機構は認可法人であり、通常の企業とは異なりますので、債務超過であるから破綻するといったことはありません。また、金融機関の破綻が収まり今後は資金援助の必要が直ちに生じる状況ではない中で、保険料収入は継続しますから、債務超過状態は解消していくものと思われます。しかし、そうであっても、債務超過という状態は、正常でないとは言ってもないことです。

下図では、機構全体の債務超過額の推移を緑色の折線グラフで示しています。年度別の資金援助の実績は前述の表にありますが、これと下のグラフを併せてみて頂くと、金銭贈与等の費用が収入の範囲内で賄えず、赤字が累積した様子がみてとれます(黒の棒グラフ)。

この累積赤字(債務超過幅)は、どうして可能であるかといえは、借金ないしは債券の発行によって可能となっています。他方、資本増強や不良債権等の買取りのための資金も、預金保険機構から出ています(白の棒グラフ、グレーの棒グラフ)。これらの資金は、金銭贈与とは異なり、返還・回収されるものではありませんし、最近の金融機関の経営体力回復に伴う返済等により減少傾向にはありますが、なお相当な規模の残高が残っています。

預金保険機構の資金調達(借入額及び債券発行額)の状況を図にしたのが、グラフの上側の部分です。このうち、赤の棒グラフが日本銀行からの借入金です。これをみていただくと、まず、平成 8 年度に木津信用組合等の破綻処理に伴う金銭贈与等に充当する資金を日本銀行から借り入れています。その後、平成 9 年度には旧安定化法による資本増強、平成 10 年度には早期健全化法による資本増強が行われ、日本銀行からの借入も急激に増加しています。もっとも、その後、預金保険機構でも民間からの資金調達に最大限努力することとし、日本銀行からの借入は平成 13 年 4 月までに全額を返済しました。なお、平成 12 年の預金保険法の改正により、日本銀行からの借入は「一時的な資金繰りのために必要がある」ときに限り行う旨が明文化されています(一般勘定のみ)。

他方、平成 10 年には、法改正により債券発行も可能となり、中長期の安定的な資金調達手段として活用しているところです。図中の水色の棒グラフが債券による資金調達額の推移を示しています。

これら債券と借入を合計した当機構全体の資金調達残高は、平成 18 年 3 月末時点で、約 12.8 兆円(うち債券 12.1 兆円)となっています。他方、資金運用面では、短期的な余資運用として、国債現先等による有価証券の保有残高が 8,850 億円となったほか、中長期的な運用としては、住専勘定において、民間金融機関から

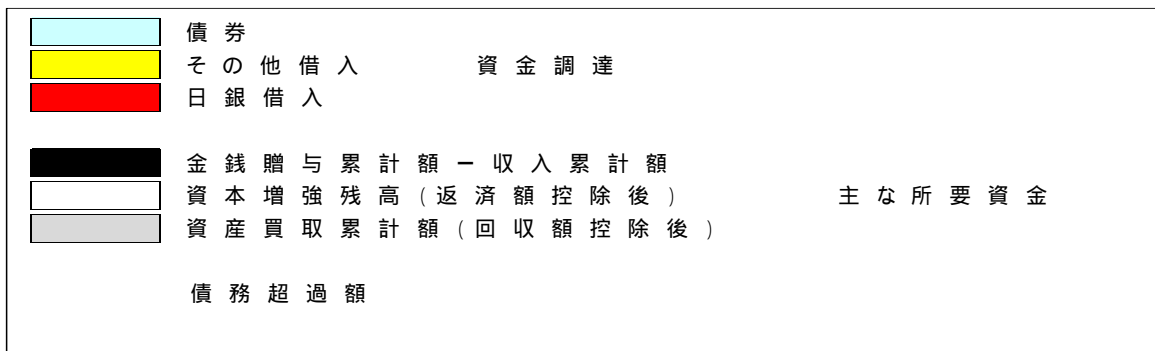
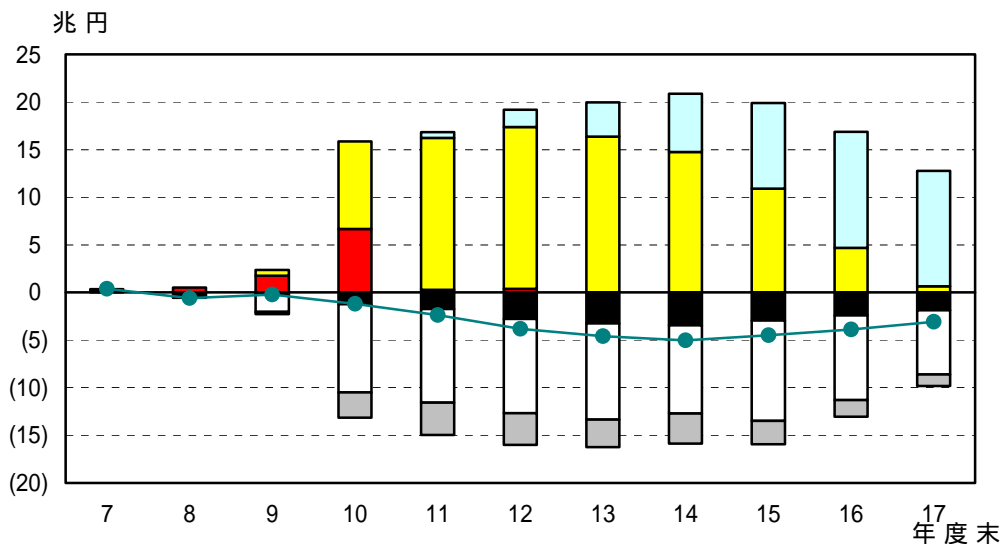
拠出された基金(資産残高 9,000 億円)や政府からの出資金(50 億円)を国債等で運用しています。

このように、預金保険機構は、はからずも金融市場でのビッグプレーヤーとなっているわけですが、資金調達の円滑化や効率化等を図る工夫として、15 年度から「7年債」の発行を開始したほか、16 年 3 月からは、一時的な資金調達手段として、無担保コール市場での資金調達を開始しました。さらに、16 年度には、政府保証付債券の発行体としては初めてのことで、債券の入札方法として「イールドダッチ方式」を採用しました。他方、金利変動リスク回避の観点から、平成 16 年度から金利スワップ取引にも取り組んでいます。

(参考)イールドダッチ方式

入札された札のうち、低い利回りの札から順に、発行予定額に達した利回り(落札最高利回り)までを落札とし、落札最高利回りを発行条件とする入札方法。

なお、組織面での対応としても、16 年 7 月に財務部を設置するなど、財務運営の更なる強化を図っているところです。



BOX5. 財務状況の悪化と「平成金融危機」

預金保険機構の財務状況は、過去の破綻処理の結果、大幅な債務超過に陥っているところです。ここまで債務超過が拡大したのは、平成3年に破綻した東邦相互銀行以来、180もの金融機関の破綻処理において、多額の資金援助を実施してきたことが影響しています。

試算によると、過去の破綻金融機関の損失率(損失率 = 資金援助額 ÷ 負債額)は、平均で25%、最小値は東邦相互銀行の0.5%、最大値は木津信用組合の77%だそうです。平成8年以降は全額保護の特例措置の下で、破綻金融機関の損失を預金保険機構からの資金援助で賄ってきたわけですから、財政状況が悪化したわけです。

思い起こせば、平成3年に戦後初めて金融機関の破綻が起きた頃は、破綻の経験や対応方法の知識を持つ者は、殆どいない状態でした。例えば、手形交換や全銀システム等の決済制度には「破綻」に関する実効的なルール自体がありませんでした。「金融機関は破綻しない」ことを前提に各種の制度が設計されていたのです。

当時の大蔵省や日本銀行では、米国の破綻処理スキームを翻案しつつ、預保制度を拡充し、いわば手探りで破綻処理を進めていたのですが、そうした際に、意外に役立ったのが、昭和2年頃の昭和金融恐慌の記録でした。こうした古い記録には、先人達の血の滲むような努力が綿々と綴られていました。

こうした平成年間の金融機関破綻と、これらの処理については、預金保険機構の有志が、「預金保険研究第4号『平成金融危機への対応』(2005年9月)」において、金融機関の破綻処理等について、できる限り正確な記録を残そうとの観点から、過去の破綻事例を精査して、その成果を公表しています。上記の試算も同レポートによったものです。預金保険機構のホームページからも参照できるので、ご覧になってはいかがでしょうか。

2. 預金保険機構の業務

ここでは預金保険機構の代表的な業務につき紹介します。これまでも、金融機関の破綻時に預金が如何に守られるかという観点から、預金払出し業務や、その前提としての名寄せ業務、あるいは払出しを円滑に行うために破綻金融機関へ乗り込んで実施する金融整理管財人業務など、預金者の皆さん方と直接に関係する業務について説明してきました。しかし、預金保険機構が 400 名弱の体制にまで拡充されてきた背景には、こうした業務以外にも、少なからず手がけている業務があるのです。これまでの説明と一部重複するところも出てきますが、再度、預金保険機構の主要な業務を体系的に説明したいと思います。

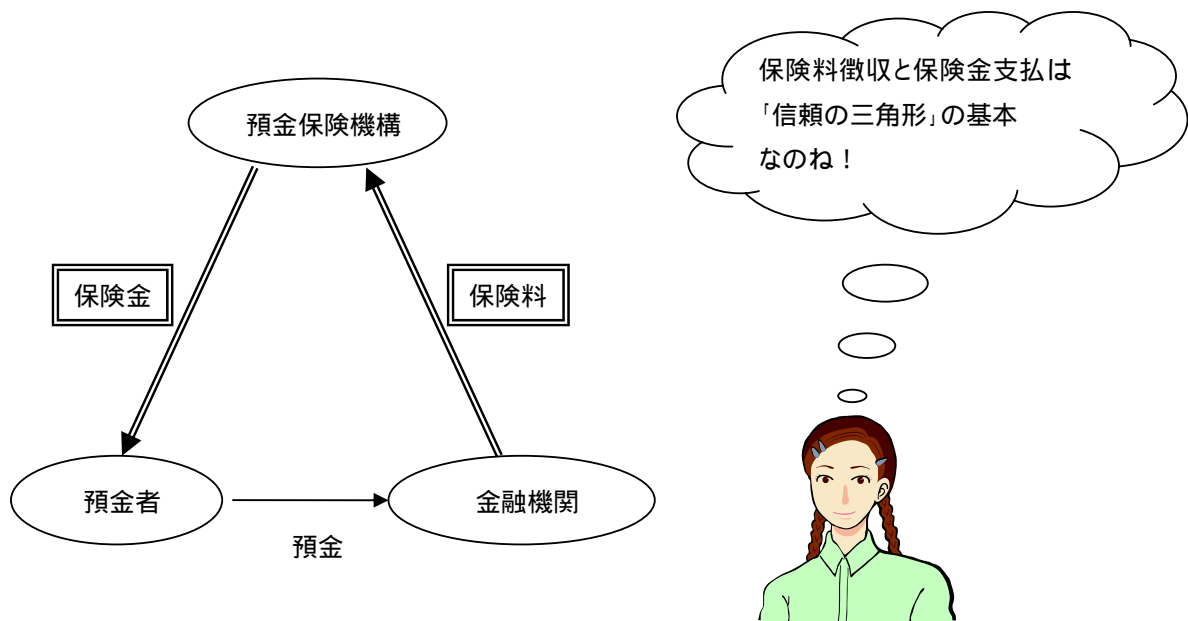
以下、便宜的に、通常時から行う業務、金融機関破綻に伴い行う業務、金融システム動揺が懸念される時に行う業務、に分けて説明しますが、各業務は厳密にはこれらのカテゴリーの一つに収まるか微妙なものもあると共に、過去の金融機関破綻や金融システム動揺時にスタートした業務が継続しているものもあり、通常時の業務だけを行っているわけではない、など、ここでの区分はあくまで便宜的である点をご承知置きください。

(1) 通常時から行う業務

(保険料徴収業務)

預金保険機構の運営は、基本的には預金保険制度対象の金融機関が支払う保険料によって行われています。破綻処理にかかる費用が保険料とその積立金だけでは足りない時は、一時的に借入れを行うことで資金を調達しますが、この借入れについても金融機関からの保険料収入によって返していくことになります。

従って、保険料を適切に、かつ、確実に各金融機関から徴収する業務は預金保険機構の運営の根幹ともいえる大事な業務です。冒頭で述べた「信頼の三角形」を思い出してみてください。構成は預金者、金融機関、預金保険機構でしたが、預金保険の基本は、金融機関の破綻時に、預金保険機構が預金者の預金を守ることでした。実際に、預金を守るためのお金の流れを考えてみてください。預金者からみれば、本来は毀損しているかもしれない預金が、預金保険機構が保険金を支払うことで 1,000 万円以内は全額戻ってくるわけです。預金保険機構はこのお金をどうやって手に入れるかといえば、金融機関からの保険料徴収でした。そして、金融機関はなぜ保険料を払うかといえば、預金者から預金を受け入れているからです。いわば、保険料徴収と、保険金支払は、「信頼の三角形」の基本なのです。



ここで触れた、保険料の徴収と保険金支払は、預金保険制度の基本中の基本なので、世界の預金保険制度をみても、ほとどの国においても預金保険主体が手掛けている基本業務となっています。

蛇足ですが、世界の預金保険主体の中には、わが国のように様々な業務を幅広くこなすものから、極々基本的な業務だけを行う「小さな」ものまであります。このうち、上で触れた保険料徴収と保険金支払だけを行う預金保険主体は、お金の収納と支払を行っている点で、勘定場(ペイボックス)に似ていることから、「ペイボックス型の預金保険制度」と呼ばれることがあります。

次に、具体的に金融機関が支払う保険料をみてみましょう。各金融機関が支払う保険料は、各金融機関が保有する預金等に一定の料率をかけて求めます。預金残高としては、前年度の営業日の預金残高の平均を使っています。

一方、料率ですが、預金保険制度発足当初は年間 0.006%からスタートしましたが、現在は実効料率でみると 0.084%です。ピンとこないかもしれませんが、預金 10 万円につき 84 円の保険料がかかる計算です。ここで実効料率という呼び方をしているのは、わが国の場合、厳密には料率は 2 本立てとなっており、一般預金等に適用される低目の料率と、全額保護が行われる決済用預金に適用される高めの料率があることから、全体として平均してみるとどれだけの料率となっているかという点で、実効料率との言い方をしているわけです。

預金保険料率の推移

年度	一般保険料率		特別保険料率	(合計・実効料率)
設立～	0.006%			0.006%
昭和 57～	0.008%			0.008%
昭和 61～	0.012%			0.012%
平成 8～	0.048%		0.036%	0.084%
平成 13～	特定預金 0.048%	その他預金等 0.048%	0.036%	0.084%
平成 14	0.094%	0.080%		<u>0.084%</u>
平成 15、16	決済用預金 0.090%	一般預金等 0.080%		<u>0.084%</u>
平成 17	0.115%	0.083%		<u>0.084%</u>
平成 18	0.110%	0.080%		<u>0.084%</u>

(名寄せ関連業務)

ひとたび、金融機関の破綻が生じると、預金保険機構は急激に忙しくなりますが、破綻処理を滞りなく行い、破綻の悪影響を極小化するためには、通常時から行っておかなければいけない業務があります。具体的には、金融機関破綻時に、保護すべき預金かどうかを決定する際に必要となる名寄せに関連する業務です。

実際の名寄せは、破綻が生じた後に、金融機関から提出されたデータを使用して、預金保険機構が行うものですが、破綻後の混乱の中でも同作業が問題なく行えるようにするために、常日頃から、提出されるデータの質を確認し、改善すべき点については、フォローアップをしているところです。また、金融機関サイドの要望により、提出データや手法についての研修も行っています。

当項目では、名寄せ関連業務として、名寄せ検査、システム検証、名寄せ研修、について触れることとします。

名寄せ検査

データ内容の正確性を確認する手段として、預金保険機構では預金保険制度対象の金融機関に対し金融庁の指示を受けて検査を実施しています。具体的には、検査を主担する検査部を設置し、数チームで手分けし、対象金融機関を順に検査しています。

システム検証

金融機関から提出されるデータに不備があれば、結果的に名寄せ結果にも不備が生じる危険性があります。データ作成段階での不備を防ぐためには、名寄せの理解を万全にすることが大切で、下記の研修などが役立つものと期待しています。一方、データ内容自体は万全でも、データの提出形態やフォーマットといったシステムの面に不備が生じる可能性も存在します。

こうした不備を未然に防ぐため、預金保険制度の対象金融機関から、サンプルデータの提出を実際に受けて、提出データが預金保険機構のシステムに於いて実際に正しく名寄せが行えるかどうかを確認しています。これをシステム検証と呼んでいます。

名寄せ研修

名寄せを実務的にこなす段になると、いろいろと複雑なことが出てきます。第3章のBOX4でみたマンション管理組合の預金の扱いなどもその一例です。

実務上、名寄せの方法で分かりにくい点を解消し、万が一への万全の備えをするとの観点から、預金保険機構では金融機関の要求に応じ研修やアドバイスを行えるように、その業務を主担する研修課をおき、適宜研修を行っています。

因みに、預金保険機構が行う立入り検査は、名寄せ検査を含めて3通りあります。立入り検査の根拠は、全て預金保険法第137条第6項に規定されており、保険料の納付が適正に行われていること(第1号)、金融機関に義務付けられている名寄せデータ及びシステムの整備が講ぜられていること(第2号)、及び金融機関が破綻したときの預金等債権について弁済を受けることができる見込まれる額(第3号)の3項目となっています。このうち、第2号がいわゆる名寄せ検査です。また、第1号の検査は保険料検査と呼ばれており、最近では、名寄せ検査と同一のタイミングで行なっています。安定した預金保険制度の運営のために必要不可欠な保険料の適正な納付を確保し、もって納付者たる金融機関の間の公平性が維持されることに役立っています。一方、第3号のいわゆる概算払い検査は、万が一、金融機関が破綻した際、最終弁済額が決まらずとも、暫定的に一定割合を払い戻すことが可能となるために、予め資産内容を確認しておくことを目的とする検査です。

名寄せ検査の実際の運用は、金融庁等と連携して行なっています。平成17年4月からのペイオフ本格実施を前に、全金融機関に対して名寄せ検査を行うことは、預金保険機構単独では不可能でしたが、金融庁と財務局と手分けをすることで、全先に対して、名寄せ検査を実施することが出来ました。

(2) 金融機関破綻に伴い行なう業務

次に、金融機関が破綻した際に生じる業務について整理してみます。ここで説明する業務は、破綻に関連する業務であり、平時には行なわないということではありません。

金融機関の破綻処理は、金融庁から「管理を命ずる処分」が発せられることで開始されます。金融庁では、同令の発出とともに、金融整理管財人を指名しますが、これには、法曹、金融実務家と並んで預金保険機構が任命されることが少なくありません。金融機関破綻に伴う業務としては、先ず、金融整理管財人としての業務があります。次いで、破綻処理の過程で、付保預金を払戻したり、譲受金融機関等へペイオフコスト相当分の資金援助を行う業務があります。また、譲受金融機関が引取らない不良債権については、これを引受けた上で回収処分を図る業務があります。その際には、預金保険機構に与えられた罰則付き調査権を利用して債務者企業が不当に返済を棚上げていないかを徹底して調査して、回収の最大化と社会正義の実現を図ります。同時に、破綻金融機関の経営者の責任についても必要に応じて追及を行ないます。多少、変った業務としては、譲受金融機関がすぐに現れない場合には、預金保険機構の子会社である承継銀行に営業を引き継がせることがあります。承継銀行の親会社としてこうした取引にかかる業務があります。では、順にみていきましょう。

(金融整理管財人業務)

金融庁長官は、金融機関に対して管理を命ずる処分を行った場合、預金保険機構を金融整理管財人に選任することがあります。金融整理管財人の制度は、金融再生法で設置され、預金保険法の中に取り込まれました。預金保険機構は、これまで、11件の破綻処理において金融整理管財人に任命されています(いずれも全額保護時代)。

金融整理管財人は、破綻直後から破綻金融機関におもむき業務を行なうわけですが、これまでの例では、最終的に譲受金融機関への事業譲渡を実施するまで、当該金融機関の処理に携わってきました。

このため、一口に金融整理管財人業務といっても、内容は正に種々であり、ほぼ金融機関の経営そのものといっても過言ではありません。以下、金融整理管財人業務の主なものを説明します。

破綻日時点の預金等の確定

金曜日の営業時間が終了した後に、金融庁長官から破綻する金融機関に対して管理を命ずる処分が発出され、金融整理管財人が選任されると、直ちに、預金保険機構の職員は破綻金融機関に赴きます。先ず、行なう大事な仕事は、どれだけの預金があり、付保預金がどれだけかということの確定です。

翌営業日の営業再開の準備

月曜日からの営業再開についての手順や準備を破綻した金融機関の役職員に説明し、営業再開の準備を万全にしておくことも金融整理管財人の業務です。金融機関の役職員の方々は金融実務については知識があると思われませんが、破綻という事態に際し、特別な対応が必要な事項等について説明することとしています。

事業譲渡に向けての準備

破綻から営業再開を無事に乗り切ると、次の課題は、最終の事業譲渡先を選定することです。このためには、候補者探しも重要ですし、譲渡資産の精査も進める必要があります。

清算

事業譲渡先への事業譲渡等が終了すると、後は残存資産負債の最終処分と継続している訴訟等を終えた段階で清算が終了します。

(資金援助業務)

預金の保護手法には、保険金支払方式と資金援助方式があります。預金保険制度が発足した当初は、保険金支払方式しか定められていませんでしたが、既に述べたように、この方式によると、破綻金融機関が担ってきた金融仲介機能が中断してしまうことから、その後、預金保険法改正により、資金援助方式が採用できるようになりました。預金保険機構が手掛けた180の破綻処理事例の中で、保険金支払方式による処理は皆無で、全先が資金援助の方式を利用しています。

資金援助方式とは具体的にいうと、破綻金融機関の資産・負債を承継する譲受金融機関に金銭贈与等を行うものです。また、厳密にいうと、不良資産や非付保預金については譲受金融機関には承継されず、破綻金融機関に残存し最終処理を待つこととなりますので、今後の定額保護下の破綻処理においては、こうした残存債務への配当率に不公平が生じないよう衡平的な資金援助を破綻金融機関に対しても行います。

(不良債権の引受・回収・処分業務と財産調査業務)

破綻金融機関等からの資産買取

本章の冒頭で、過去の金融機関の破綻の歴史を簡単に振り返りましたが、初の預金保険制度の適用となった破綻が平成3年に生じてから、平成9年に都銀の北海道拓殖銀行が破綻し金融危機が本格化するまでの間に生じた大きな事件として、住宅金融専門会社、いわゆる住専の経営悪化、破綻、公的資金を投入しての処理がありました。住専の処理には国費を投入したため、最終的な国民負担を

最小化するために、住専が抱えていた資産を回収することを目的とした住宅金融債権管理機構(以下「住管機構」と言う。)が設立されました。

一方で、東京協和信用組合と安全信用組合が破綻した、いわゆる2信組問題で、これらの受け皿として設立された東京共同銀行は、整理回収銀行として改組され、破綻した金融機関の不良債権を引受、これの回収を行なってきました。その後、住管機構を存続法人とする吸収合併により整理回収銀行は住管機構に吸収され、整理回収機構となり、住専の債権、破綻金融機関の債権の回収を図ってきました。さらに、日本長期信用銀行の破綻をめぐる動きの中で成立した金融再生法においては、預金保険機構が健全行からの資産の買取も行えることになり、預金保険機構はこれを子会社である整理回収機構へ委託しています。

こうした経緯から、買取資産の回収業務が預金保険機構の業務に加わったのです。実際の業務(資産買取、管理及び処分)の大宗は、資産買取の委託先である整理回収機構が行っていますが、預金保険機構も、預金保険法、金融再生法、住専法等に基づき、業務遂行に必要な指導及び助言等を行っています。

破綻金融機関等からの資産買取(平成18年3月末) (単位:億円)

区 分	買 取 額	回収等累計額
破綻金融機関からの資産買取 (預保法第64条)	51,865	51,509
特別公的管理銀行(旧長銀、旧日債銀)からの資産買取 (金融再生法第72条)	11,798	16,229
合 計	63,663	67,738

(注)上記資金援助としての資産買取りのほか、機構は預金保険法第129条に基づく特別危機管理銀行からの資産買取、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等を行っており、同様に管理・処分に係る業務等を整理回収機構に委託している。

整理回収機構における回収への取組み

整理回収機構における買取資産の回収への取組み(住宅金融債権管理機構時代を含む)は、いわゆるバブル企業からの隠匿資産の回収等を中心として目覚ましい実績を挙げることからスタートし、買取資産内容の変化等を反映して、徐々に、その重点範囲や回収手法を多様化して、実績を挙げてきました。例えば、保有債権の流動化・証券化の手法を取り入れることで、回収金額の最大化を図るなどしてきました。また、回収が容易な案件は徐々に減少し、回収の難しい案件が残っている状態を映じ、最近では、単に回収を図るのではなく、信託方式を取入れたり、企業再生を図り企業価値を高めた上での回収などの事例も見られています。

債権流動化の実績（債権元本額）

（単位：億円）

年度(平成)	11	12	13	14	15	16	17	累 計
個別売却	3	952	1,339	2,204	3,592	3,274	1,676	13,040
証券化	-	-	323	1,096	3,412	564	774	6,167
一括売却	-	-	-	2,638	3,618	13,227	24,451	43,934
計	3	952	1,662	5,938	10,622	17,064	26,901	63,142

(注)合計金額の相違は、端数調整によるもの。

債務者企業の再生

不良債権問題を根本から解決し、金融システムを健全化するためには、金融機関がなかなか処理できないでいる債務者企業を処理する必要があります。2002年の「金融再生プログラム」の中では、債務者企業の処理の方策として、企業再生が取上げられ、このための時限的機関として当機構が出資して産業再生機構が設立されました（その後農林中金も出資）。ダイエーやカネボウといった大手企業も含めて同機構が再生を手掛けたのは記憶に残っているのではないのでしょうか。産業再生機構では、収益力のある事業基盤を持ちながら過剰債務等が原因で本来の力を発揮できないでいる事業の再生を目的としており、支援対象企業に対して金融機関等が有する債権の買取等を通じ事業再生の支援を行っています。具体的な事業再生については、事業者およびメインバンク等から申込みを受けた案件に対して、法令で定められた支援基準・手続き等に従い検討を行い、最終的には主務大臣の意見を聴取した上で産業再生委員会において支援等の決定を行っています。

また、産業再生に関しては、整理回収機構においても取組がなされています。整理回収機構では、平成13年11月に、社長を本部長とする「企業再生本部」と当該業務を担当する企業再生部を設置し、企業再生に取り組む組織体制を整備し、以後政府で決定された諸々の政策等に基づき、以下の通りその機能の強化、組織の充実を図ってきています。

イ. 整理回収機構における企業再生業務の推進体制

平成13年11月に設置された「企業再生本部」の下に、実際の再生業務を手がける「企業再生第一部」・「企業再生第二部」（現在の企業再生部）が組織されています。また、これら再生部門は、サービサー業務を担当する「特定業務部」、信託スキーム等の開発を担当する「信託業務部」、そして債権の回収部門などと密接に連携することでより有効に機能する仕組みとなっています。また、再生の可否について専門的かつ客観的に判定する機関として「企業再生検討委員会」（企業再生本部長（社長）の諮問機

関)を設置しています。

ロ. 整理回収機構による企業再生実績等

企業再生本部が設置された平成 13 年 11 月以降、平成 18 年 9 月末までに、再生計画の策定過程において整理回収機構が関与したものが 634 件(うち私的再生 307 件、法的再生 75 件、信託・ファンド 77 件)、再生候補案件が 175 件となっています。

ハ. 整理回収機構が信託・ファンドを活用した企業再生

整理回収機構は、平成 13 年 6 月の「骨太の方針」において「整理回収機構に信託兼営を認め、信託方式による不良債権の引受けも可能とする等、所要の措置を講ずる」とされており、同年 8 月に信託業務兼営の認可を受け、信託機能を再生業務に活用することで、その再生手法の多様化を図っています。

財産調査

預金保険機構は、整理回収機構における譲受債権等の回収業務を支援するための指導・助言を行っており、財産を隠ぺいしているおそれがあると認められる悪質な債務者等に対しては、住専法、預保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、整理回収機構が債権回収の極大化を図ることができるよう強力に支援しています。

調査の内容としては、金融機関調査、債務者及び関係箇所への立入調査並びに債務者及び関係者に対する質問調査が主たるものであり、調査に対する妨害や忌避等があった場合は、罰則が適用される場合もあります。

最近では、財産隠匿の手口も一段と悪質巧妙化してきていますが、預金保険機構が行う財産調査により確認された財産隠匿方法の最近の傾向としては、債務者が実質経営者となっている会社(登記上の役員等は第三者名義)を利用して、又は、家族名義等の第三者名義を利用して財産を隠匿している事例が多く見受けられ、具体的事例としては、債務者と同一商号の実体のない別会社を設立し、その別会社の預金口座に債務者の営業収入を入金させるなどして財産を隠匿していた例、債務者の保証人が取引証券会社から多額の現金を出金させ、いったん自宅寝室内に保管した後、顧問弁護士名義の預金口座へ送金し、財産を隠匿していた例、債務者から保証人に支払われた退職金等の多額の資金を、家族名義や知人名義の借名預金口座に入金させ、財産を隠匿していた例、整理回収機構が担保権を有する土地の隣接地を手に入れ、その土地の境界変更をすることにより地積を拡大し、同機構の担保権を侵害していた例、整理回収機構が第二抵当権を設定していた債務者所有の不動産について、債務者は第一抵当権に係る債務を既に返済し、抵当権抹消に必要な書類も受領していながら、抹消手続きを意図的に放置し、回収見込みがないように装っていた例、債務者の

保証人が所有する不動産について、売買を原因としていったん親族名義にした後、長男の名義に変更する方法で財産を隠匿していた例などがあります。しかし最近では、整理回収機構の債権回収も事案によっては「岩盤に突き当たって」なかなか回収が思うようには進まなくなってきたケースもあります。

財産調査実績(平成18年9月末)

区 分	平成8年6月以来の累計
調査着手件数	1,793件
立入調査件数	383件
確認(隠匿)財産	6,679億円

(注)預金保険機構の特別業務部(東京)及び大阪業務部には、それぞれ特別調査第一課～第三課を置き、調査体制の充実を図っています。なお、特別調査課の人員構成は、国税庁及び金融機関出身者を中心として、検察・警察・税関の出身者等によって構成されています。

このような状況の下、預金保険機構では、創意工夫を凝らし綿密かつ徹底した調査を推進し、悪質債務者の実態を暴くことにより、整理回収機構の不良債権回収を強力に支援しており、とりわけ回収が困難とされている担保外財産からの回収が図られているのは、預金保険機構が行う財産調査によるところが大きいと考えています。

(責任追及業務)

責任追及業務のうち、破綻金融機関の旧経営者の責任追及は、金融再生法及びその後の改正預金保険法に明確に規定された業務です。また、破綻金融機関から整理回収機構が譲受けた債権等に関するいわゆる借り手責任の追及に係る業務はこれ以前から取り組んでいるところです。

刑事責任の追及

刑事責任の追及に関し、預金保険機構及び整理回収機構として捜査機関に対して告訴・告発を行なった数は、平成8年6月以降、平成18年9月までの累計で296件、617名に上ります。

民事責任の追及

預金保険機構及び整理回収機構は、住専・破綻金融機関の旧経営者らに対し、提訴又は提訴前の和解・調停により、その破綻に関する民事責任(経営者責任)を追及するほか、住専に不正な融資媒介をした金融機関の民事責任(紹介者責任)も追及してきました。

これを提訴主体別に分類すると、おおよそ 預金保険機構が自ら原告となって提訴し訴訟を遂行する場合、住専・破綻金融機関が提訴し(金融整理管財人として機構が関与する場合とそれ以外の場合とがある。)、その後整理回収機構が同訴訟を引受承継して遂行する場合、整理回収機構(整理回収銀行、住管機構を含む。)が自ら原告となり提訴し訴訟を遂行する場合に分けられます。

その大半は、不正融資に関する旧経営者らの善管注意義務違反・忠実義務違反による損害賠償請求訴訟です。

これまで預金保険機構及び整理回収機構が行った提訴は、平成 18 年 3 月 31 日時点で、合計 124 件、請求金額合計 約 1,253 億円となっています。

(承継銀行の業務)

承継銀行は、金融庁長官により管理を命ずる処分が出され、金融整理管財人が破綻金融機関に入ってから、譲受金融機関を探しますが、最終的な譲受金融機関がなかなか決まらない時に、一時的に破綻金融機関の業務を引受ける銀行です。

承継銀行が必要となってからこれを設立するとなると時間がかかるため、預金保険機構では金融機関が破綻する前から常に子会社として承継銀行を設立し維持しています。

(3) 金融安定化のための業務

最後の類型としては金融安定化のための業務があります。これは、通常の破綻ではなく、大規模な金融機関の破綻や、連続した破綻などを起因として金融システムへの信頼感が損なわれるおそれがある時、あるいは、当該地域の金融システムへの影響が多大である時等に、通常のセーフティーネットの範囲を超えて行なう業務です。具体的には、金融機関に対する資本増強業務と、健全な金融機関からの資産買取業務がこれに類型できます。

(資本増強業務)

具体的な資本増強は、根拠法により、預金保険機構自らが株式等を引受ける場合と、整理回収機構に対して当該業務に必要とする資金の貸付け、債務の保証を行い、当該業務を委託する場合があります。整理回収機構に委託した場合でも、預金保険機構は、当該業務の実施により整理回収機構に生じた利益の収納等に係る業務、さらに、整理回収機構による議決権その他の株主又は出資者としての権利の行使についての承認、株式等の処分についての承認等を行なっています。資本増強の根拠となる法律は以下の通りいくつかあります。預金保険機構は下記 及び の引受け等の業務を整理回収機構へ委託しており、 については預金保険機構が直接引受け等を行っています。

旧安定化法及び早期健全化法

旧安定化法(平成 10 年 10 月に廃止)および早期健全化法では、平成 9 年秋以降に三洋証券、山一証券、北海道拓殖銀行が相次いで破綻し、金融システムへの信頼が大きく揺らぐ中で、これを安定化させるとの目的で、健全金融機関の資本を増強する制度が整備されました。これによる資本増強累計額は総額 10 兆

4,209 億円に上りました。資本増強は具体的には整理回収機構による株式等の引受け等の形で行われたため、整理回収機構は同額の株式等を保有することになりました。しかし、金融機関等から譲渡その他の処分の申出を受ける形で、順次、保有株式等の整理は進み、平成 18 年 12 月 31 日現在、保有残高は 2 兆 2,016 億円にまで圧縮されました。

組織再編法及び金融機能強化法

組織再編法では、金融機関等が合併等の組織再編成を行う場合、預金保険機構による資本増強を受けることができることを定めていました。これによる資本増強額は 60 億円となっています。

また、平成 16 年 8 月 1 日から施行された金融機能強化法では、地域経済の活性化、信用秩序の維持、国民経済の健全な発展に資することを目的として、地域における金融機能の強化に向けた金融機関の取組みに対し公的な支援を行う制度が整備され、平成 18 年 12 月 31 日現在、405 億円の資本増強を行っています。

預金保険法

預金保険法に基づき預金保険機構が行う資本増強には、金融危機に対応するための株式等の引受け等(預保法第 102 条)と、資金援助の一環として、営業事業譲受け・合併等を行う救済金融機関又は救済銀行持株会社等(以下「救済金融機関等」と言う。)に対する優先株式等の引受け等(受皿資本増強)があります。

金融危機への対応については、内閣総理大臣による必要性の認定等を受けて、預金保険機構は株式等の引受け等を行うことができることとなっており、平成 18 年 12 月 31 日現在、1 兆 9,600 億円の資本増強を行っています。

一方、受皿資本増強は、金融機関の破綻処理に際して、破綻処理に係る合併等に対し適切な資金援助を行い、もって信用秩序の維持に資することを目的とし、救済金融機関等が行う破綻金融機関との合併等により減少する自己資本比率を回復させるものですが、これまで実績はありません。

(健全行からの資産買取業務)

資産買取業務は、破綻金融機関の破綻処理において、不良債権については譲受先が現れにくいこと等から、整理回収機構を通じて預金保険機構が行なうことで開始されました。しかし、金融機能を再生させるためには、健全金融機関の不良債権処理を後押しすることが有効であるとの考え方から、健全行からの資産買取業務が金融再生法によって時限的措置(最終買取申込み期限は平成 17 年 3 月末)として実施されました。

以上、預金保険機構が行っている主な業務について記述しました。平成 17 年 4

月にペイオフが本格的に解禁され、「新たな平時」を迎えていると言えます。こうした状況下においては、預金保険機構としては平時においても万が一の金融機関破綻に備えて、名寄せデータ整備等の促進に力を注ぐとともに、平成金融危機が残したストックの遺産、一つは不良債権であり、一つは公的資本注入と考えられますが、このストックの遺産を着実に処理していくことに力点を置いていくことになるのだと思います。

BOX6.「岩盤」って何？

本文中で「整理回収機構の債権回収も『岩盤に突き当たって』回収が思うようには進まないケースもある」と記載しました。「岩盤」という言葉は一般的には「回収困難案件」という意味で使っていますが、抽象的で分からないかもしれません。次の写真を見て頂いて具体的なイメージを描いて頂ければと思います。



これは大きな日本式庭園の写真です。固有名詞は避けますが、近畿地方の古都に所在する明治時代に作庭された名庭で、観光名所の一つになっています。預金保険機構と整理回収機構は平成17年7月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いました。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たのですが、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たのです。この結果残念ながら約半年は一般観光客も入園できなくなってしまうりましたが、逆に考えれば債務者サイドは「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ということなのでしょう。人間追い詰められると本当に色々な智恵が出るものですね。

(次ページへ続く)

(前ページより続く)



2枚目は、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ている写真です。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聞いています。

このような債務者に対しては、融資していた金融機関や民間サービサーでは中々対応できず、預金保険機構・整理回収機構が出ていくことになります。こうした案件の債権回収を行うためには相当の労力・法的準備・地元警察の応援等様々なリスク管理策が必要になります。こうしたことから、私どもではこうした案件を「岩盤」と呼んでいるのです。

なぜ、このような不良債権を様々なリスクを犯してまで、回収を続けるのか・・・その理由は一言で言えば、「正直者が馬鹿を見ないため」なのです。「借りたお金は返す」ということは小学校で教わるルールですが、「借りた人が暴力団の場合は借りたお金は返さなくてもいい」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が馬鹿馬鹿しくなって返済努力をしなくなるでしょうし、「借りたお金は返す」という基本ルール自体が崩壊してしまいかねません。

預金保険機構・整理回収機構では、誠実に齊々と資金返済を続ける人が馬鹿を見ないようにすることはとても重要なことだと考え、日夜回収努力を続けています。大手行を中心に金融機関の不良債権問題は山を越しましたが、債権回収の現場では、まだまだ不良債権と格闘中なのです。

3. 預金保険機構と他のセーフティネット関連組織との関係

セーフティネットの運営に携わる組織としては預金保険機構のほかに、金融機関の監督機関として金融庁、中央銀行として日本銀行が存在します。また、財務省も金融危機管理の立案に関して関与しています。これらのプレーヤーが相互に連携しあって金融システムの安定をはかっています。

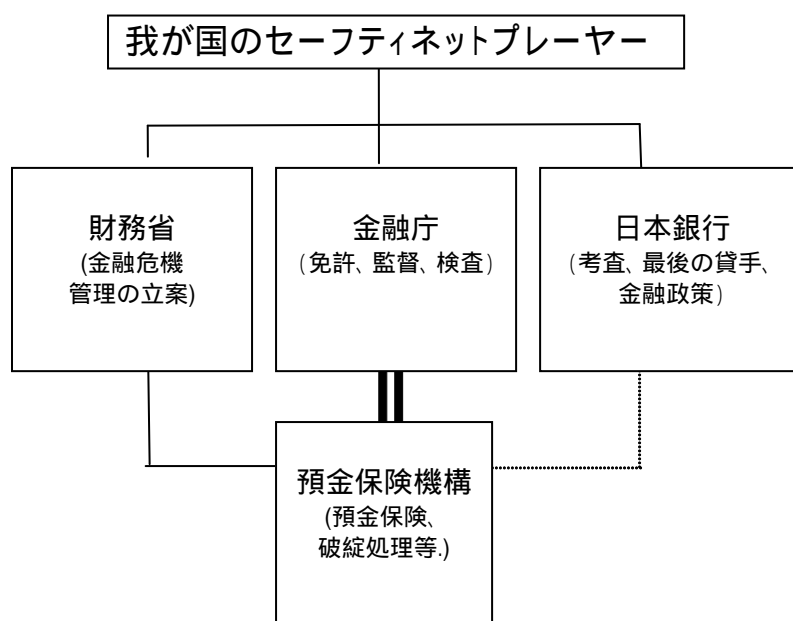
日本銀行はわが国の中央銀行で、銀行券の発行や、金融調節等を行っているわけですが、セーフティネットの観点からすると、金融機関に資金不足が生じた場合に、金融システム全体の機能が麻痺することがないように、必要に応じて「最後の貸し手」として資金供給を行うという重要な役割を担っています。

そのために、日頃から金融機関考査(検査)や、金融機関に対するモニタリングによって金融機関の経営内容を把握しています。

財務省はセーフティネットの観点からは、金融危機管理の立案に参画するほか、預金保険機構の資金調達(政府保証が付されています)、予算認可の面で重要な役割を果たしています。

そして金融庁は、わが国のセーフティネットの正に中核的存在であり、金融機関に対する各種免許の付与、審査、金融機関の監督(自己資本比率規制等)を行っています。また、金融機関への検査等により、金融機関の経営内容をつぶさにチェックし、問題がある場合は様々な形で是正を促したりしています。

下図のように、これらは相互に連携しあうとともに、監督指導を受ける関係でもあります。預金保険機構の監督官庁は、金融庁と財務省になります。

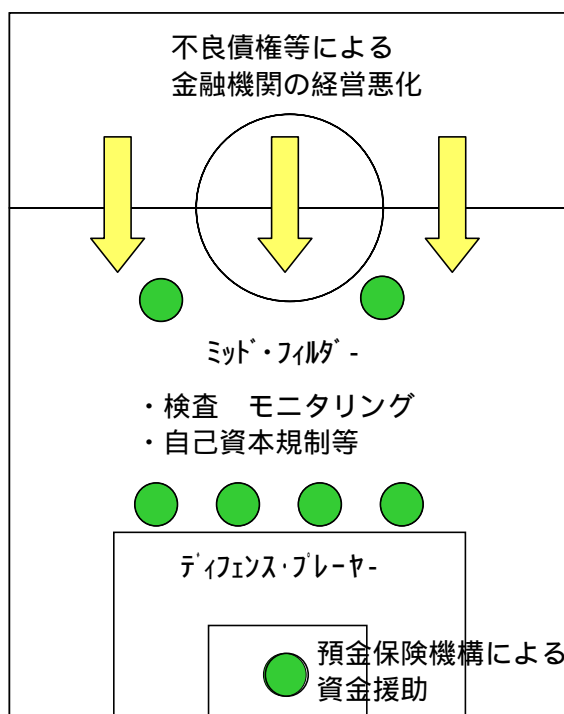


BOX7 . セーフティネット関連組織の相互の連携が重要

預金保険機構は、サッカーのポジションで言えば、ゴールキーパーのようなもので、後にはゴールネットしかない最後の守りのポジションとして、ここで防がないとすぐに失点(破綻処理に伴う負担)が生じてしまうという役回りだと思います。サッカーで失点を減らすためには、ゴールキーパーだけが働いても困難です。ディフェンシブ・ミッドフィルダーやディフェンス・プレイヤーとゴールキーパーが有機的かつシステムティックに連携してこそ失点を防ぐことができます。

金融システムも同様であり、預金保険機構だけでなく、監督当局(金融庁)や中央銀行と有機的にかつシステムティックに連携して金融機関破綻による負担増を防ぐ必要があります。監督当局・中央銀行が、金融機関の経営内容を早めにチェックし、健全性を損なうような問題があればできるだけ早期に対処することが重要です。オリバーカーンのような優秀なゴールキーパー(2002年のドイツ代表のゴールキーパー)が一人だけいてもワールドカップで優勝できないように、預金保険機構だけを強化しても金融安定化の実は挙がらないということです。

日本における経験からすると、結果的にゴールキーパー役の預金保険機構に過大な負担がかかってしまいました。しかし、こうした過去の経験を踏まえ、現在はバランスの良いフォーメーションが組めるようになってきたものと考えています。もちろん、サッカーと同じく、相手の攻め方が変わった場合(金融システムを取巻く環境が変化した場合)、これに伴ってフォーメーションの有効性を常に検討し必要に応じてアジャストする必要もあるでしょう。



(次ページへ続く)

(前ページより続く)

なお、預金保険機構主催のオープンハウス(平成 17 年 3 月開催)で、この図を示してセーフティネット関連組織の関係を説明したところ、サッカー大国ブラジルの預金保険公社代表から、「図にフォワードがかかれていないがフォワード役は誰なのか」との質問がありました。フォワード役？それは当然ながら新しい金融商品を開発し、ダイナミックに業務を展開する民間の金融機関だといえましょう。

4. 各国制度との比較

(預金保険制度の機能の比較)

次に各国の預金保険制度の状況から説明します。次の表をご参照下さい。第2章で、言わば時間軸に沿った切り口として歴史的な観点から預金保険制度を考えてみたのですが、今度は、横断的な切り口として各国の預金保険制度を概観してみましよう。

各国の預金保険制度を比較すると、定額保護を基本形としていること、および、機能面で、保険料徴収と破綻処理において資金援助機能が備わっているという点は、かなり一般的な共通項ということが出来ます。

しかし、設立年は米国の1934年からアジアや旧共産圏諸国等を中心に最近まで新たな制度設立が見られかなりの幅がみられるほか、対象となる金融機関数や、預金保険に携わる職員数などにも大きなばらつきがでています。

さらに、機能に着目しても、いわゆる金融機能の再生業務や、破綻金融機関経営者等の責任追及業務、さらには、検査業務や市場からの資金調達機能といったところに、各国制度それぞれの多様性がみられます。

あえて、傾向を整理すれば、設立後、日が浅い預金保険制度は、業務内容が限定的であり、時を経るとともに機能が充実していくとみることが可能だと思えます。特に、機能の充実は、危機対応を経ることで格段に多様化する傾向があるようです。

以下に「各国の預金保険制度の業務内容比較」を示しますが、これをみると、金融危機対応直後の日本、韓国では機能が充実していることが分かります。特に日本は、他に例をみないほどオールラウンドに機能を備えています。

一方、職員数に着目すると、米国のFDICの人員が4千人超と圧倒的に多く、業務の多様な日本を大きく上回っていることが目立ちます。

ただこれは、日本の預保の検査が、名寄せと保険料の事務等に特化した検査であるのに対し、米国のFDICの検査は、資産査定やマーケット関連等総合的な検査であり、このために検査要員が多いということによるものです。

各国の預金保険制度の業務内容比較

	日本	韓国	米国	カナダ	ベトナム	英国
設立	1971	1996	1934	1967	1999	1982
職員数	378	647	4,514	79	200	192
対象金融機関数	628	264	8,924	82	972	450
保険料徴収・預金払出						
名寄せ検査		×	×	×	×	×
資金援助						×
破綻金融機関の管理・処分					×	×
国有化と資本注入			×	×	×	×
不良資産の買取・回収			×	×	×	×
破綻金融機関経営者の法的責任追及			×	×	×	×
市場からの資金調達		×	×	×	×	×

(危機対応時の採用手段の各国比較)

我が国では、不良債権問題にも漸く目処がみえ、平時モードに移りつつある状況ですが、これまでの金融危機の経験はまだまだ記憶に新しいところです。

世界に目を転じてみると、こうした金融危機は世界各地域で、時期を違えながら順繰りに生じてきていることが分かります。そして、こうした危機に対して、どのような手段を採用して対応してきたのかは各国間で差がみられるところです。

危機対応に当たって採用した手段の各国比較

	全額保護	流動性補助	資本再注入	公的債務の免除	採用手法の合計数
ラ米危機(80年代前半)					
アルゼンチン					2
チリ					2
S&L危機(80年代中～90年)					
米国					0
北欧金融危機(90年代前半)					
フィンランド					2
スウェーデン					1
ペソ危機(90年代中)					
アルゼンチン					0
ブラジル					0
メキシコ					4
アジア通貨危機(97年～)					
インドネシア					3
韓国					3
タイ					2
日本の金融危機(90年代～)					3

インドネシア、タイは独立した預金保険運営主体が設置されるまで、全額保護を継続。

世銀ディスカッションペーパーNo.428, 'Managing the Real and Fiscal Effects of Banking Crises' 2002, edited by Daniela Klenggebiel and Luc Laevenを基に作成。

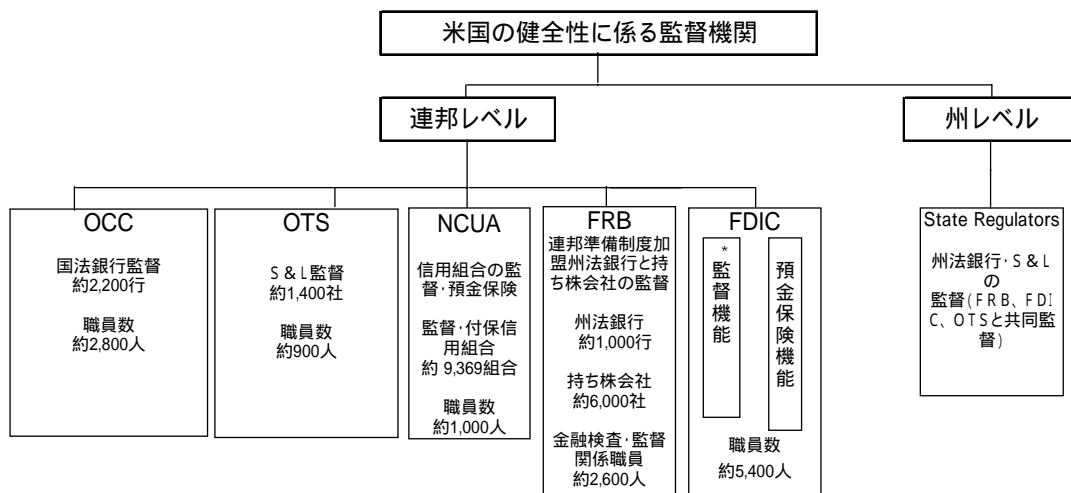
(セーフティネット関連組織間の関係)

一方、先にみたセーフティネット関連組織間の関係においても、国際的には大きく分けて水平的関係と垂直的關係の二つに分類することが出来ます。

以下にあげる例では、米国、カナダのシステムは、各セーフティネット関連組織間の関係が対等で水平的な関係であるのに対し、我が国のシステムでは、セーフティネット関連組織間に、監督官庁とその監督下での執行機関との関係があり、垂直的であるということがいえるのではないのでしょうか。

これらのうち、どちらが優れているということは一概にいえるものではありません。例えば、米国の例でいえば、金融機関の状況を把握するために水平的に位置する各セーフティネット関連組織がそれぞれに、時に合同して検査を行なうために、金融機関にとってみるとかなりの負担になっている側面も否定できません。一方で、一つの機関が気がつかなかった危ない兆候も他の機関が見つげ出す可能性もないわけではないのです。

世界の流れとしては、金融機関の監督を日本の金融庁の様に一つの機関に集中する例が、英国、オーストラリア、韓国などでみられるようになってきましたが、セーフティネット関連組織間の関係については、特に定まった潮流というものは見られていないようです。これらは合理的な考慮の帰結というよりも、米国に端的に現れているように、歴史的な背景といったものが影響している点が大きいように思われます。

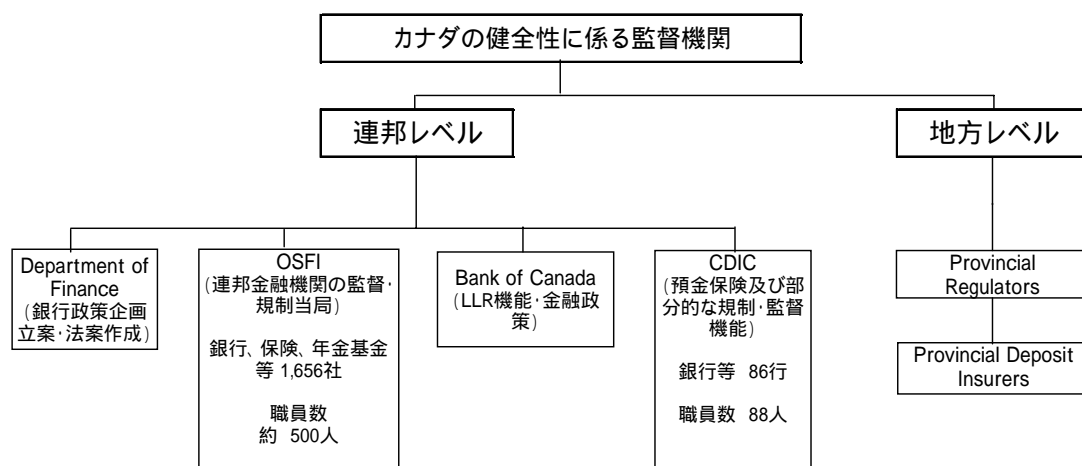


米国金融監督機能の分担状況

	国法	州法
準備制度加盟先銀行	OCC	FRB、州政府
非加盟先銀行	n.a.	FDIC、州政府
S&L	OTS、FDIC	OTS、FDIC、州政府
信用組合	NCUA	NCUA

* FDIC監督先 (2004/3末)
 銀行 4,810
 S & L 481
 連邦準備制度非加盟・預金保険制度加盟の州法銀行を主として監督、一部の預金保険制度加盟S&Lを副次的に監督。

** FDIC付保先
 銀行 7,712
 S&L 1,404
 FDICへの加盟は国法金融機関(銀行、S & L)が強制。州法金融機関は、連邦準備制度加盟先が強制、非加盟先が任意。



(預金保険制度の最近の変遷)

主要国における預金保険の歴史をみると、創設当初は金融機関の異質性に応じて複数の預金保険が設立された例が少なくないようです。これが、その後の金融自由化、金融機関の同質化、コングロマリット化の流れの中で、複数の預金保険を統合しようとする動きが、出てきています。特に欧米を中心にこうした動きがみられます。

具体的には、信用組合と銀行で別々の預金保険制度であったものを、一本化したフランスの例や、基金は分けつつも運営主体を一体化した米国の例(2006年3月末には両基金は統合)から、さらには、証券など他の金融業務の保証スキームについてまで統合した英国の例などがあります。

わが国の預金保険制度も、昭和46年の発足以降、昭和61年には従来は業態内の相互保護制度を採用していた労働金庫が預金保険機構に加入した点、複数の預金保険スキームの統合化の動きとみることが出来るのではないのでしょうか。また、郵政民営化法において、民営化後の郵便貯金が預金保険機構に加入するとされているのも、この流れの中でとらえることが出来ると考えています。

G7諸国の預金保険制度の最近の変遷

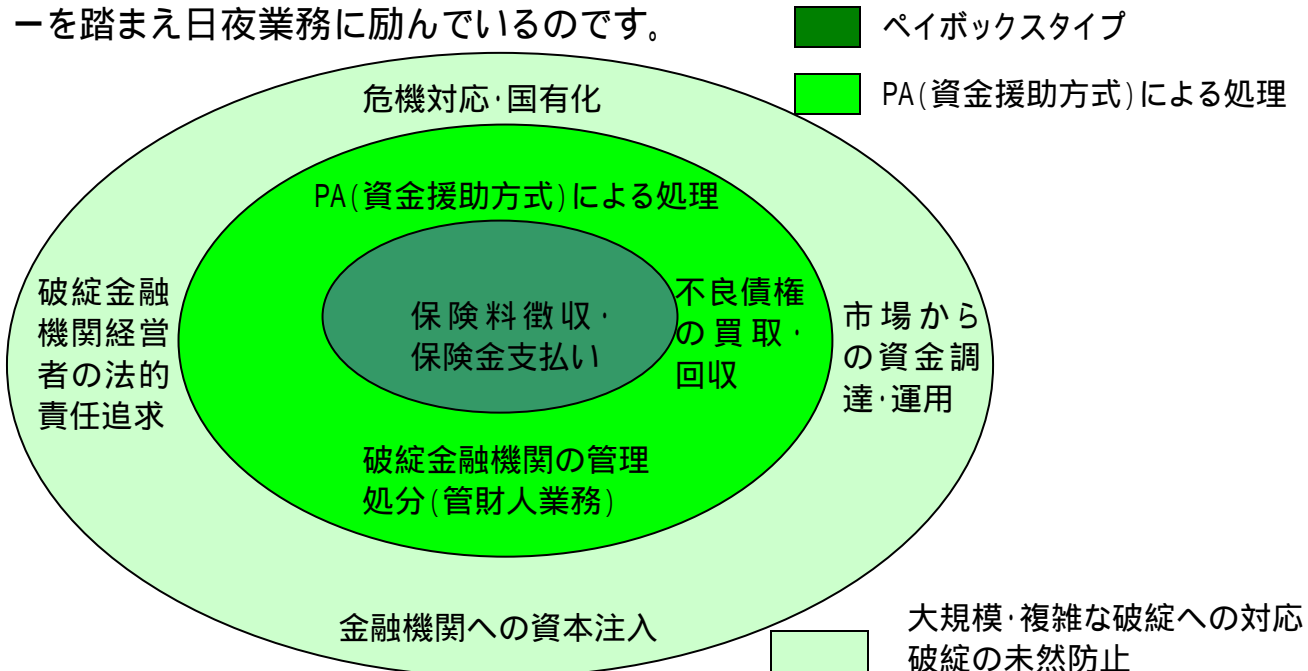
米国	銀行預金保護の連邦預金保険公社、S&L 預金保護の連邦貯蓄貸付保険公社、信用組合預金保護の米国信用組合局が並立していたが、1989 年に前2者については連邦預金保険公社が、それぞれ銀行預金保険基金、貯蓄金融機関預金保険基金として管理する体制に移行し、さらに2006年3月末には両基金は統合された。
カナダ	銀行等の預金を保護する制度と、信用組合の預金を保護する制度が並立している。
イギリス	複数の預金保護制度が並立していたが、金融サービス機構(F S A)が創設され金融監督機関が一本化されるとともに、預金保護制度についても徐々に統合が進み、2001年からは信用組合も含めて金融サービス補償制度(F S C S)が単独で保護する制度に移行した。
ドイツ	預金保険制度に関する EU の指令に基づき 1989 年に強制加盟の預金補償機構が設置されたが、従来からの業態別の預金保護制度(任意加盟)が並存している。
フランス	複数の預金保護スキームが並立していたが、1999年に単独の預金保護制度に移行した。
イタリア	銀行預金保険、相互銀行預金保険が並立している。
日本	農林漁業系金融機関向けと一般民間金融機関向けとが並立している。

BOX 8. 「桁間違い？」いいえ「桁違い」に大規模で複雑なのです

預金保険機構では、国際技術支援の一環として中国やインドネシア等で預金保険関連のワークショップを何度か実施していますが、そうした場で私どもの職員が「この10年間で日本は金融機関の破綻処理に金銭贈与だけで18兆円以上投入した」と説明すると、必ず質問してくる人が何人かいたようです。「まさか、18trillionYEN じゃなくて 18billionYEN の桁間違いですよ」という訳ですが、残念ながら既に説明したように桁間違いではありません。

日本では、平成4年に戦後初めて金融機関が破綻して以来、直近までに180を超える金融機関が破綻し、確定分だけで18兆円を超える資金を投入してきました(日本の防衛予算の約4年分です)。現在の日本の金融機関数は640ほどですから、破綻した金融機関数も相当なものです。また、破綻内容をみても大規模なものは3兆円を超える先がある他、破綻に至る経緯や処理スキームも諸外国に比べ複雑です。このような「桁違いに大規模で」「複雑な」破綻が「連続して」発生した国は世界中で日本だけですので、海外の預金保険機構職員からは冒頭の「桁間違いでは」という質問が出てくるのだと思います。

この結果として日本の預金保険機構は、保険料徴収・保険金支払いといったペイボックスタイプの基本業務、PA方式(資金援助方式)による破綻処理に関連する業務に加え、大規模かつ複雑な破綻への対応(破綻金融機関経営者への責任追及等)や破綻の未然防止的な業務(金融機関への資本注入等)も行うようになりました。こうした多様な業務をこなしている預金保険機構は既に述べたように、世界的に見てもあまり見当たりません。なお、仕事が多様であるため、預金保険機構の職員の出自も様々です。プロパー職員の外に、裁判所・検察庁・警察庁・財務省・金融庁・国税庁・日本銀行・金融機関などからの出向者が在籍しています。こうして集まったメンバーが、「衆知を集めてプラスツウ」という組織のモットーを踏まえ日夜業務に励んでいるのです。



(国際協調・協力の必要性)

また、国際化の流れの中では、これまでにみた金融危機が国際間で伝播する可能性も潜在的に高まっている点があります。これに対しては、セーフティネットの強化や、あらゆるリスク管理手法、検査・監督手法の強化改善により、適切なコントロールがなされなければならないし、これまでのところ、実際にこうした取組がなされてきました。

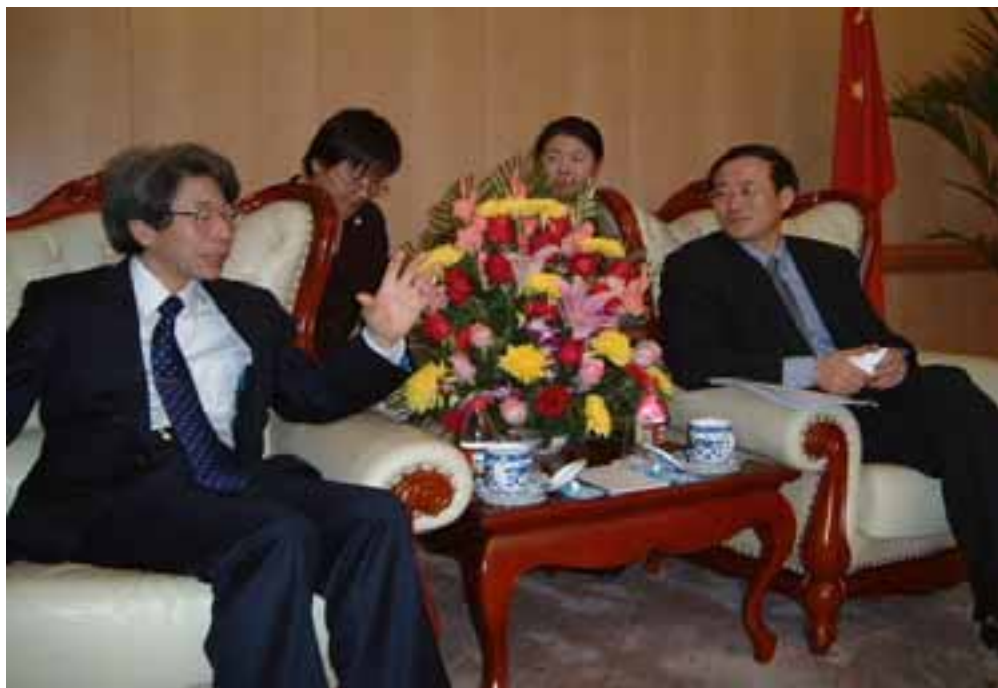
しかし、各国におけるノウハウの蓄積を考えると、我が国のように、危機対応の経験が新しく、有益な教訓を多く学んだ先から、危機の解決から日が経ち危機対応の経験が薄れた先まで、いろいろな国が存在しています。こうした観点から、国際的な金融危機の発生防止のために、各国セーフティネット関係者間での、協調・協力がとても重要になってきていると思います。

このような認識の下、預金保険機構では、国際業務の2つの主軸として わが国にとって経済・金融面での国際関係上重要なアジア諸国を中心とする新興市場国における預金保険制度の導入・整備を促進するための「技術支援活動」と海外預金保険当局及び国際預金保険協会との連携・協力を強化するための「国際交流活動」を推進中です。

アジア通貨危機等を契機に、金融システムの安定化と預金者保護への関心が世界的に強まる中、預金保険機関の設立や機能強化の動きが国際的に拡大しています。預金保険機構は、これまで培ってきた知見や経験に基づき、タイ、モンゴル、中国等に対し預金保険機関設立に関する、また 韓国や台湾等に対し預金保険機関の機能強化に関する二国間レベルでの技術支援につき、財務省、金融庁、国際協力機構等の国内他機関と積極的に連携し、効率的に推進しています。現状、 について各国とも本格的な制度導入・業務開始のために更なる準備を要すること、 についても各国の国内事情等を背景とした機能・組織改革により、引き続き当機構に対する支援ニーズが寄せられています。

預金保険機構は、わが国にとってアジア地域を中心とする経済・金融関係上重要な地域に対する技術支援に注力し、その金融安定化に貢献することにより金融破綻の国際伝播を根絶して、わが国の金融システムが受ける外的要因を最小化することが、わが国の預金者保護に実質的に資することとなると考えています。

預金保険機構永田理事長と中国人民銀行劉行長助理との対談(平成18年1月、於北京)



一方、預金保険機構は、国際預金保険協会への参画や国際会議の開催等を通じた国際交流活動を推進しています。

BIS、IMF といった従来から存在する国際組織において、共通指針等を作成する試みが行われてきましたが、これに加えて、国際金融システムの安定化に資することを目的に、預金保険独自の国際組織として2002年に国際預金保険協会(IADI)が設立されました。預金保険機構はIADI設立メンバーとして参加・協力し、最高意思決定機能を有する業務執行委員会の委員となっているほか、アジア地域委員会の議長を担当してきています。IADIには現在40カ国以上から預金保険関係機関が参画しており、中でもアジア地域委員会は日本、韓国、台湾等10カ国以上からの機関で構成されるIADI最大の地域委員会となっています。

また、預金保険機構は、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きています。従来の国際会議(H15 京都国際セミナー、H16 オープンハウス)は、これまでわが国が経験した「危機対応の遺伝子」を他国へ伝達することを主軸としてきました。今後「平時体制」においては他国の事例から習得することにより、わが国の預金保険制度の機能強化の参考とすることを目的とした国際会議を開催する方針です。当面の間「DICJ ラウンドテーブル」と称し、平時モードへの移行対応として預金保険機構が抱える当面の重要課題(平成17年度は、「円滑な金融機関破綻処理」、「持続可能な資金調達」をテーマとし、平成18年3月に東京にて開催)につき、当機構が課題を提起しモデレーターとなり、各課題に精通し豊富な経験を有する米国、カナダ、アジアの預金保険機関より専門役職員をケーススタディー発表者やコメンテーターとして招聘し、討議・意見交換を行うことによ

り、 将来のわが国の預金保険制度の参考にするとともに、 アジア諸国(とりわけ制度導入直前・後の国)に対する情報提供(知的協力)、さらには 預金保険関係機関相互の連携強化(国際交流)を図ることを目的とする予定です。

預金保険機構としては、引き続きIADI(とりわけアジア地域委員会関連)への継続的参画や、国際会議の開催等を通じた多国間ベースでの、また主にアジア諸国との二国間ベースでの預金保険機関相互の連携・協力の推進を通じ、預金保険制度の国際動向を適時に把握することでわが国制度の参考とし、さらに、主にアジア域内での預金保険機関相互の将来の金融危機対応に備える観点での協調の枠組構築を主導的に企図していきたいと考えています。同時に、世界の動向(金融危機等)をフォローすることにより平時体制においてもリスクを常に意識することによって、わが国が培った「危機対応遺伝子」を失うことなく将来の危機に役立てることは、適切かつ機動的な預金者保護の体制整備にとって極めて重要であると考えています。

預金保険機構主催ラウンドテーブルの様相(平成 18 年 3 月開催)



預金保険料の究極的な用途は、加盟金融機関の預金者保護であることはいうまでもありません。これは、世界各国の預金保険機関の共通の使命であり、預金保険機関相互の連携を強化している状況です。近年の金融グローバル化・ボーダレス化の進展の中で、例えばわが国の加盟金融機関の海外での債権が不良化した場合に、相手国との適切な連携を通じて円滑な債権回収を行うことで、加盟金融機関の預金者保護を行うことも重要であると考えます。

このような観点から、海外の預金保険当局は近年国際業務を強化していますが、預金保険機構としても、 国際交流を通じた海外関係機関との協力強化や

人脈形成・維持、技術支援を通じた日本経済・金融にとって重要なアジア地域を中心とする諸国の金融安定化に貢献し、わが国の預金者保護の責務を中長期的な視点で果たすべく、今後とも国際業務を着実に継続していきたいと思っています。

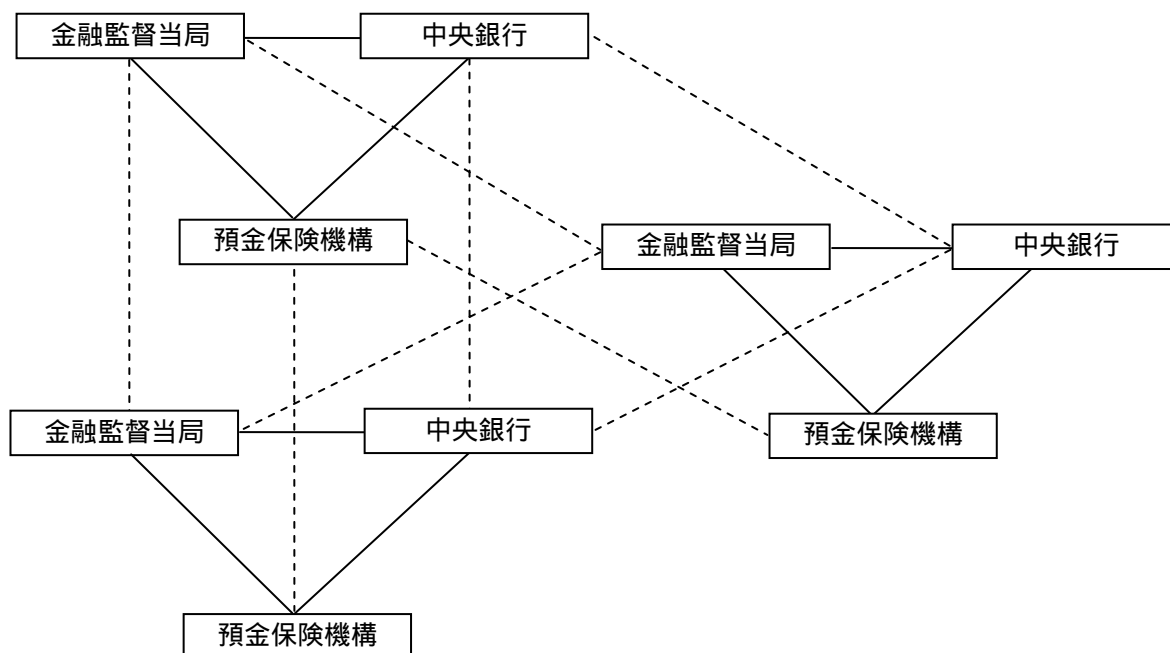
BOX9 . 国際的なリンクの三角形

先ほどはサッカーのポジションに、監督当局や中央銀行や預金保険機構を当て嵌めて話をしましたが、プルーデンス(信用秩序維持政策)の分野においては、金融機関の規制・監督・検査等を行う監督当局と、最後の貸手機能を持つ中央銀行が最も主要なプレーヤーであることは世界的に共通していると思います。これに加えて、金融機関の市場からの退出(破綻等)をスムーズに実施するためには、預金保険機構の持つ機能が有用であるという認識が、各国での様々な金融機関破綻の経験を通じて徐々に定着しつつあるといえるのではないのでしょうか。

金融監督当局と中央銀行は共に、古くからの緊密な国際ネットワークを持っています。G8やBIS(国際決済銀行)での諸会議の重要性についてはここで触れるまでもありません。

これに対して、預金保険機構(公社)の国際ネットワークについては、歴史も浅く、本格的な意見交換が始まったのは正直な感想をいえばここ10年程からということかと思えますし、ネットワーク作りもまだまだこれからという状況です。ただ、それだけに預金保険機構(公社)同士の諸会議や情報交換で得るものは大変大きいものがあります。

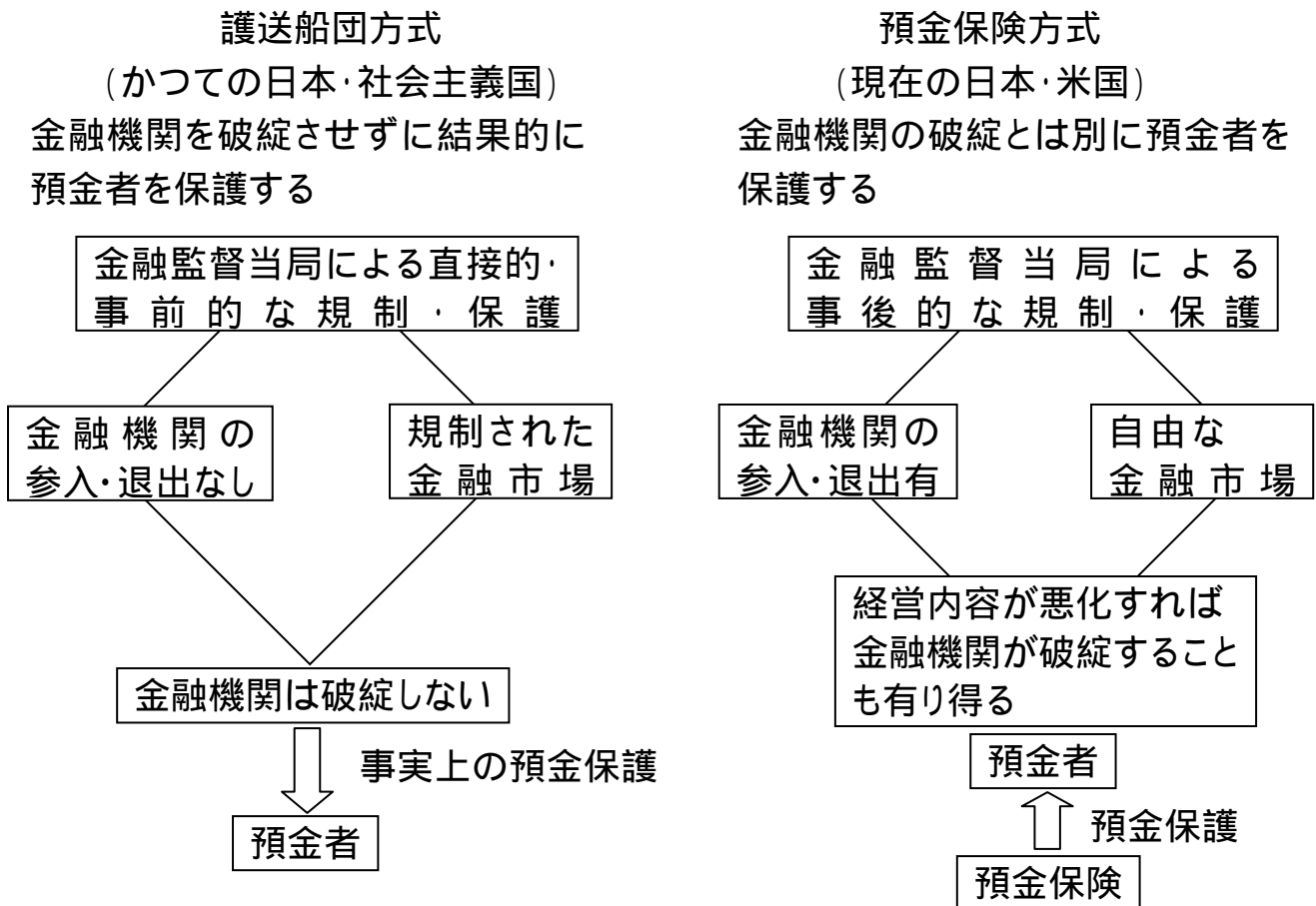
この稿の冒頭で、預金者、金融機関、預金保険機構の三角形のお話をしましたが、セーフティネット関連組織に関しても、金融監督当局、中央銀行、預金保険機構の間の連携がとても重要です。そして、それぞれの国の、金融監督当局、中央銀行、預金保険機構の三者が国際的にも相互に必要な情報を交換し連携し合っていくことが、国際的な金融市場や金融機関活動の安定化に繋がっていくものであると考えています。



BOX10. 預金保険が守るのは預金者か金融機関か

BOX2で、「預金者保護を目的とする施策に2つの方法がある。一つは金融機関を倒産させずに結果的に預金者保護を図るという考え方で、日本のかつての護送船団方式はこの典型。もう一つは、自由な金融市場を前提に金融機関倒産はある程度是認するが、この考え方を取る場合は別途預金者を保護するシステムが必要でこれが預金保険制度である」と述べました。こうした関連性を図示してみたのが下図です。日本が左の護送船団方式・社会主義国方式に属していた際には「金融機関を守ることによって預金者を保護する」訳ですから「一義的に守るのは金融機関」です。一方、右の預金保険方式に移行した現在では、当然「守るのは金融機関ではなく預金者」ということになります。

資金援助方式で破綻処理する場合は、破綻銀行の組織・従業員もかなりの部分が受皿銀行に引継がれますので、一見金融機関を守っているようにも見えますがそうではなく、その証拠に、破綻金融機関の経営陣に対しては厳しい責任追及がなされます。戦前から預金保険方式を取っている米国でも破綻銀行の経営陣への責任追及は一貫して厳しいものがありますが、その背景には「守るのは預金者」という考え方があるのです。こうした背景にある考え方一つとっても、かつて1930年代に分岐し、その後対称的な道を辿った日本と米国の預金者保護の制度が、70年の時を経てかなり近似してきているとも言えるかも知れません。



乗竹孝太郎氏の金融論説抜粋

1. 銀行預金の保険

銀行預金の安全を譲謀るに於て二様の観点あり、一は預金保険の方法を設けて、銀行破産の場合に於ても、預金者をして損失を蒙らしめざるにあり、一は預金に対する準備金を充実にして、銀行取引の根本を鞏固にするにあり、而して余輩は先づ預金の保険に関して、米国に行はるゝ議論の大要を紹介し、聊か読者の参考に供せんと欲す。

抑々米国に於ては国立銀行が紙幣を発行するには、其の抵当として公債証書を政府に提供せざるべからず、而して銀行若し紙幣を兌換する能はざるときは、政府に於て紙幣兌換の責任を引受くることとなり、斯の如く銀行債務の一部たる紙幣に関しては、十分なる保証の制度行はれ、紙幣所持人の利益を保護することと尽せるものあるが故に、同じく銀行の債務たる預金に関して、保証の制度を設けて預金者の利益を保護せんとするの議論起るは、敢て怪むに足らざるなり、況や預金高の巨大なるは遙に紙幣発行高に超過し、預金取引は益々其の重大を加へつゝあるに於てをや、是れ預金保険の問題は近年大に米国銀行社会の注意を喚起し、紛々の議論熾なる所以なり、而して曩に米国に開かれたる銀行大会に於ても、シイ・エフ・アリス氏は此の問題を提起して、預金保険の方法を設くるの必要なることを主張せり、アリス氏提案の大意は、政府をして各国立銀行より預金の保険資金を徴収せしめて、政府之を管理し、銀行破産の為に預金者損失を蒙るべき場合には、此の保険資金を支出して預金者の損失を補填せしむるにあり、而して此の資金を徴収する方法は左の如し、

(一) 1906年1月に存在する各国銀行に一行に村100弗宛の金額を賦課す、其の後は6箇月毎に一行に付50弗宛の金額を賦課す、故に第1年には各銀行より150弗宛を徴収し、其の後は毎年100弗宛を徴収するものにして、国立銀行の数は5,757行とすれば、第1年には863,550弗を得べく、其の後は毎年575,700弗に下らざる金額を得べし、

(二) 若し以上の賦課を以て尚ほ不足ありとせば、各銀行6箇月の預金平均高に対して万分の一の金額を賦課す、但し1箇年両回以上の賦課を為すを得ざるものとす、国立銀行各種預金の合計は50億弗に超過するが故に万分の一を賦課すれば、一回50万弗余を生ずべし、

此の方法に依て得たる資金は政府之を管理し、且平生に於ては殆ど其の全部を公債証書に投下して利殖を謀るを得べし、而して銀行破産の場合に於て、若し其の資産並に株主よりの追徴金(米国の法律に依れば国立銀行の株主は債務弁償の為に必要あるときは其の所有株式に相当する金額までは追徴を受くるの責任あり)を以て、預金の全額を払

戻すに足らざるときは、政府は此の資金中より其の不足額を支出するものなり、今銀行破産の爲めに預金者の蒙るべき損失は幾何なるや、之を 1865 年より 1904 年に至る 40 年間の米国の経験に徴するに、此の年間に於て破産せる国立銀行に対し証明せられたる預金者債権の総額は 1 億 5 百万弗に達したれども、其の中にて破産管財人が銀行の資産並に株主よりの追徴金を以て、払戻したるもの 7 割 8 分 11 厘に達したるが故に、結局株主の損失に歸したるは 2 割 1 分 89 厘にして、即ち 1 箇年の平均金額約 575,000 弗に当れりと云ふ、然れども此の年間は南北戦争纔に熄みて、経済界尚ほ紊乱せるの時を掩ひ、国立銀行創立の初期を掩ひ、又非常不景気の年たりし 1867 年、1873 年、1892 年、1893 年を含むが故に、銀行の破産多かりしは自然の数なり、若し此の 4 箇年を除きて 36 箇年間の平均を取るときは、預金者 1 箇年の損失高は 440,000 弗に止まると云ふ、且 1904 年以往 5 箇年間に於て預金者の蒙りたる損失合計は 63,922 弗余に過ぎずと云ふ、故に上述の保険資金を徴収するを得ば、十分に預金者の利益を保護するに足り、之をして銀行破産の爲めに損失を蒙らしむることなきに至るべし、然れども銀行の破産処分は或は 1 箇年内外にて完了することありと雖も、又数年に涉り、甚しきは十余年に涉ることあり、故に預金者は破産処分の完了を得たざるべからずとせば、仮令ひ結局は預金全部の払戻を得るにもせよ、其の甚しき遅延は、殆ど其の利益を無にするの場合なきにあらざるべし、是を以て或る者は之を論じ、預金の払戻には 1 箇年位の期限を立つべきを主張せり、其の方法は破産管財人の任務開始後 1 箇年に至れば、其の時までに取立て得たる資産を以て、預金者に払戻を為さしむるにあり、若し不足あれば政府をして保険資金中より支出せしめ、破産管財人が其の後に取立つる資産を以て、該資金を補充せしむるにあり、蓋し預金の保険資金を設け、其の効用をして十分に完からしめんには、預金の払戻に斯の如きの期限を立つるは最も緊要のことたるべし、又此の保険資金を設くるが爲めに、各銀行に多少の負担を蒙らしむとせば、銀行之を喜ばざるものありて、此の方案実行の障害たらざるを得ざるべし、是を以て或る者は之を論じ、国立銀行が今日現に納付する紙幣発行税の一部を以て、預金の保険資金に充つべしと主張せり、1904 年度に於ける此の紙幣発行税の納付高は 1,928,837 弗にして、此の租税中毎年約 50 万弗は紙幣寮の経費に充てらるゝが故に、之を控除して余ます所の 140 万邦余を以て、預金の保険資金に充つべしと云ふにあり、然れども斯の如きは政府の能く許容する所なるや否やを知るべからざるなり、

米国に於て論議せらるゝ預金保険策の要領は実に斯の如きなり、

而して此の制度を可とするの説は凡そ左の如くなるべし、(一)各銀行は多少の出金を為すを要すれども、由て生ずるの利益は此の費用を償ふて遙に余

りあるべし、貨幣の空しく箇人間に埋蔵せられ居るもの今日に於ても尚ほ甚だ勤なからず、然れども一たび預金の完全に保険せらるゝときは、此等の貨幣は悉く出現して預金となるべし、外国人の大金を携へ来れるものは、之を託すべき銀行の撰択に迷ひ躊躇して日子を消すと雖も、預金の保険あれば直に之れを銀行に託すべし、今日銀行は信託会社のために非常に預金を蚕食せられつゝあれども、預金の保険は此の趨勢を一変せしむるに至らん、又銀行は互に同業者に預金を為すものなれば、預金の安全は銀行に取ても大利あり、(二)紙幣所持人並に預金者の利益を完全に保護せる銀行制度は、世界銀行制度の模範となるべし、(三)銀行は今日にても中央政府並に地方政府等の預金に対しては担保を提供しつゝあり然らば何故に独り人民の預金に対してのみ其の仕払を保証せざるか、(四)近年の実験に依れば、銀行破産の為に起る損失甚だ少きが故に、預金保険の為に銀行の負担すべき費用は微にして云ふに足らざるべし、之に反して此の制度を非とするの論は凡そ左の如くならん、(一)銀行は今日にても十分に固にして営業は健全なり、故に預金は十分の信用を置いて可なり、預金者のために此の上別段の保証を与ふるを要せず、預金保険の如きは箇々銀行の随意行為たるべし、法律を以て強制的に之を行はしむべきものにあらず、(二)国会は箇人保護の為に、銀行の資本又は預金に対して課税するの権利なかるべし、(三)保険資金を設け、銀行の共同責任を以て預金者の利益を保護するときは、預金の安全に関しては、鞏固なる大銀行と脆弱なる小銀行との間に、何等の区別なきに至るべし、是れ小銀行の利益の為に、大銀行の利益を犠牲にするものなり、(四)預金を安全ならしむるの目的は、銀行の検査、検査の結果の公示、諸勘定及び営業成績の公示等に依て、之を達するを得べし、

此の外に銀行の共同責任は銀行相互の監視を厳密ならしめ、各銀行の慎重を加へしむるの利益ありとの説あり、又銀行破産すれば預金者が預金の払戻を受くるまでには多少の猶予ありて、是れ預金者に迷惑を蒙らしむるものなれば、仮令ひ保険資金を設けるとも、預金が務めて鞏固なる銀行を選択するは敢て以前に異ならざるべしとの説あり、然れども預金を保険する結果は、小銀行をして預金を吸収し易からしむるに相違なくして、是れ大銀行に不利ある耳ならず、又斯の如き制度を新設するの必要を承認するは、大銀行が其の面目上潔しとせざる所なり、加ふるに之が為めには多少の租税を要することなれば此の問題に関して銀行会社に意見の一致を得るは蓋し容易なるざるが如し、

然れども銀行預金の安全を謀ることは、今日の経済界に於て極めて緊要にして、若し上述保険資金の如きもの行はるゝあらば、預金者は払戻の安全を感ずるを以て、恐慌の場合に於ても左まで預金を取付けざるべく、随て大に恐慌を予防し若くは鎮静するの効力あるべし、故に凡そ預金の完全を謀るの方案には、十分の講究を与へざるべからざるを信ずるなり、

(明治 39 年 4 月 21 日 『東京経済雑誌』 1333 号所載)

2. 銀行預金保険の一法

銀行の預金は其の発行紙幣と共に、銀行の債務を表すものにして、此の両者は畢竟異形同物なり、而して社会益々進歩するに従ひ、預金取引は益々盛大を加へ、紙幣発行の如きは漸く其の後に瞠若たるに至れり、是を以て近代に於ては、全く紙幣を発行せざる銀行甚だ多しと雖も、預金及び小切手の取引を営まざる銀行は一もあるなし、実に預金及び小切手の取引は銀行の生命にして、此の取引なくんば則ち銀行なしと云ふを得べし、是れ預金が経済界に及ぼす影響極めて重大にして、預金の消長及び安危は、経済界の盛衰及び死活に関する所以なり、然るに紙幣の発行に関しては、其の安全を保証せんが為めに、各国共に厳密なる法律の規定に存すれども、預金に関しては、法律を以て毫も保証の規定を設けざるものあり、又預金に対して積立つべき準備金の割合を規定するに止まるものありて、要するに法律の保護は、紙幣に関するが如く懇到ならざるなり、然れども預金と経済界との関係前述の如くなるが故に、如何にせば能く預金の基礎を鞏固ならしむるを得べきかは、経済上最も緊要なる問題なるのみならず、又如何にせば能く破産銀行の預金者を保護するを得べきかの問題も、大に講究を要する所なり、

米国に於ては各銀行より預金の保険資金を醸出せしめ、銀行破産の為に預金者損失を蒙る場合には、此の保険資金を支出して、預金者の損失を補填するの考案提起せられ、頻に可否の議論あれども、斯の如く各銀行の共同責任を以て、預金者の利益を保護するときは、之が為に鞏固なる大銀行と脆弱なる小銀行との信用を均一ならしむるの傾向あるべし、是れ蓋し大銀行の喜はざる所にして、此の考案の実行に対し最も困難を与ふる所ならん、然るに近着の紐育銀行雑誌に依れば、銀行預金保険のことは保証会社の一営業として開始せられたるが如し、即ち紐育の「フィデリチー・エンド・カジュアルチー」会社は、預金者に完全なる安固を与ふるが為に、銀行破産の場合に於ては、直に其の預金者に預金を仕払ふの保証を与ふべき旨を発表し、又バルチモールの「アメリカン・ボンディング」会社並に紐育の「ナショナル・シューアチー」会社も、銀行預金の保険を為すべき旨を告示したりと云ふ、其の方法の詳細は未だ之を知る能はざれども、要するに相当の保険料を取りて、銀行預金の仕払を保証するものに外ならざるべし、然れども此の新保険は實際如何なる範囲に於て行はるべきか、強大なる銀行は先づ其の預金に対して自ら保険を附せざるべく、又其の預金者も銀行を信ずること厚きが故に進みて保険を附するもの甚だ稀なるべし、脆弱なる銀行の預金者に至ては、保険を附して大に安固を得るが如しと雖も、保険料を仕払ふて脆弱なる銀行に預金するほどなれば、寧ろ低廉なる利子若くは無利子に甘んじて、強大なる銀行に預金するに至るべし、唯比較的脆弱なる銀行に於ては、自ら保険を附して信用の不足を補はんと欲するものなきに非ざるべし、即ち其の費用を以て保険を附し、保証会社の保証券を預金者に交付するあるべし、而して一たび銀行の保険を附するものあれば、他の同等なる銀行は競争上勢ひ又保険を附せざるを得ざるに至るべく、斯くて銀行の保険を附するもの漸く増加するに至るべき歟、而

して信用厚き銀行は保証料低く、信用薄き銀行は保険料高かるべく、又保証会社は及ぶ限り銀行の実況を審査精調し、危険なるものに対しては保険を拒絶すべきか故に、銀行は其の経営上益々慎重を加へて、其の信用を鞏固にせんことを務むべし、又此の新保険大に行はるゝに至れば、保証会社の資力も十分に強大なるを要すべきなり、然れども此の新保険が實際如何なる成功を告ぐべきかは、今日に於ては全く疑問なりと云はざるべからず、

預金は銀行の生命とする所なり、故に銀行は之を安全ならしむるか為めに、全力を尽さざるべからず、且手形交換所の制度は、各銀行に宛てたる小切手の取付を迅速ならしむるか故に、預金及び小切手の取引に最も健全なる制裁を与へ、各銀行をして毫も小切手仕払の準備を怠ること能はざらしむるなり、是を以て預金に関する法律の規定如何に係らず、實際に於て預金は大に安全なるを得るなり、然れども時ありて銀行が破産の厄運に遭遇するは終に免れず、其の結果預金者は非常の損失を蒙らざるを得ざるなり、故に之を救ふの好方案あれば、預金者の財産を保護するのみならず、又恐慌の激発を防ぐに於て偉大の効力なくんばならず、而して米国に於ては保証会社の一営業として、銀行預金の保険実行せられんとするものなれば、其の成績如何は大に注目の価値ありと云ふべし、

(明治 39 年 11 月 10 日『東京経済雑誌』1362 号所載)

3. 銀行預金の保険とブライヤン氏

銀行預金の安全を謀らんが為めに、各銀行をして預金の保険資金を積立てしむるの議は、従来米国に於て大に講究せらるゝ所なり、而して其の方法及び可否雙方の議論は余輩が曾て之を紹介したるが如し、然るに本年の大統領選挙に於て「デモクラット」党の候補者たらんとするブライヤン氏は近頃其の抱懐する政綱を黨員に説示し、其の一箇条として預金者の損失を保険すべき資金を積立てんが為に、銀行に課税するの意見を掲げたり、氏は此の点に関し語りて曰く、「余は最近 13、4 年間此の種の計画を主張したりと雖も、近頃の財界逼迫前に於ては此の事に関し多く世の考量を受けざりき、此の計画は相互保険の一種にして、政府は徴収金の分配者として働くものなり、銀行は費用を仕払ひ、預金者は利益を受く、然れども其の費用たるや輕妙にして、銀行は能く其の仕払に堪へ得べきなり、蓋し銀行は之が為めに小胆なる預金者の起すべき預金取付を避くるを得ればなり」と、

ブライヤン氏の語る所簡單にして、国より其の計画の詳細を知るに足らずと雖も、要するに各銀行をして若干の保険資金を積立てしめ、政府之を管理して其の利殖を謀り、銀行破産の場合に於て、其の資産を以て預金の全額を払戻すに足らざるときは、政府は保険資金中より不足額を支出して、預金者に与ふるの方法たるに外ならざるべし、而してブライヤン氏は其の政綱の一箇条として之を唱道すと雖も、今日の形勢より察すれば、選挙上の勝運氏に帰すべきや否やは甚だ疑はしきものあれば、未だ此の問題を以て実行の機会に接近したりと云ふを得ざ

ること勿論なり、然れども大統領の候補者が斯の如き意見書を其の政綱中に掲げたるを見れば、其の問題の甚だ緊要にして、政治家の大に注意を怠らざる所たるを知るべきなり、故に米国に於ては此の問題の得失に関し、一層の講究を喚起するに至るべし、又余輩は此の商題を以て十分に講究を尽すの価値ありと信ずるなり、

此の計画は弱小銀行の利益を保護し、強大銀行の利益を犠牲にするの嫌なきにあらずして、是れ其の実行を最も困難ならしむる所以なるべし、各銀行の共同責任を以て預金者の利益を保護するときは、何れの銀行に対する預金にても、結局に於て安全なるは同一となるべし、故に多少弱小銀行をして預金を吸収し易からしむるに至るべく、随て強大銀行に取り不利益の影響なきにあらざるべし、然れども保険資金を支出して預金者を保護するは、銀行破産し其の資産を以て預金の全額を払戻すに足らざる場合にあり、故に預金者は結局に於て預金全額の返還を得るに相違なきも、其れまでには多少の時日を要し、大に迷惑を蒙らざるを得ざるべし、且預金中利子を得るが為めに永久を期して預入るゝものゝ如きは一小部に過ぎずして、大半は営業資金として之を活用せんと欲するものなれば、必要に応じて之を引出し得るの自由なかるべからざるのみならず、鞏固なる銀行と取引するは、大に其の取引者の信用を増加するものなり、故に預金保険の方法行はるゝも、預金者が務めて強大銀行を選択するは敢て今日と異なる所あらざるべし、火災保険を附したる家屋の所有者は、既に火災に罹りたる場合に於て保険金を得るの安心ありと雖も決して平生に於て火災を意とせざるものにあらざるなり、預金者に於ても何ぞ銀行破産の災危に遭ふを意とせざるものあらんや、彼等が脆弱なる銀行を避けて鞏固なる銀行に就くは依然今日の如くなるべくして、弱小銀行の利益の為に、強大銀行の利益を犠牲にするの影響は、事実上に於ては案外に少なかるべし、

危険の多きに従ひ高き保険料を仕払ふは、保険の原則なるが故に、預金の保険資金を各銀行より徴収するに於ても、弱小銀行をして比較的に重き賦課を受けしむるは当然なりと云ふべし、故に仮令ひ資金の一部は各銀行預金の多少に応じて之を徴収するとするも、其の一部は銀行大小の区別なく各銀行をして同額の賦課を受けしむるを可とすべし、シイ・エフ・アリス氏が後に米国の銀行大会に提起したる方案の如きは、蓋し此の主義に基けるが如く、即ち氏は各銀行をして第1年には150弗宛を支出せしめ、其の後は毎年100弗宛を支出せしめ、若し尚ほ資金に不足ありとせば、各銀行の預金平均高に対して万分の一を支出せしめんとせり、而して之を既往の経験に徴するに、銀行破産の為に預金者の蒙りたる損失は格別の金額にあらざるが故に、以上の資金あるときは、優に預金者の利益を保護するに足るものと為せり、

抑々文明国に於ける銀行預金の発達は実に驚くべきものありて、其の将来の発達は底止する所を知るべからず、預金は勿論銀行最大の債務にして、又文明国に於ける最大最要の通貨なりと云ふを得べし、故に預金の安全を謀るは経済

上最も重大なる問題ならざるべからず、而して預金に対する準備金を充実にして、銀行取引の根本を鞏固にするは、固より緊要なりと雖も、銀行破産の場合に於て預金者の利益を保護する方法を講究するも、亦甚だ緊要なり、蓋し預金保険の方法は実行上大に熟慮を要する者ありと雖も、若し適良なる方法にして行はるゝあれば、啻に預金者の利益を保護する耳ならず銀行に対しても洪大なる利益なくんはあらざるなり、何となれば財界不穩なる時に当り、預金者が恐怖に驅られ、狼狽して不用なる預金を取付け、之が為めに恐慌を激発するが如き患害は、大に之を減少するを得れば也、又一層預金の増加を奨励するものあればなり、銀行に於ては共同凍險資金を積立つるが為めに、幾分の負担を要すと雖も、預金増加し其の恐慌的取付を避くるを得ば、得る所は失ふ所を償ふて大に余りあるべし、余輩はブライヤン氏が預金保険の説を唱道せるが為めに、如何なる感動を米国の公衆に与ふべきやを知らずと雖も、此機会に於て該問題に対する世の注意を請ふの敢て無益にあらざるを信ずるなり、(米国「ワクラホーマ」州に於ては昨年12月州立銀行預金保険の法律を制定したり)

(明治41年2月22日『東京經濟雜誌』1427号所載)

預金保険制度(金融制度調査会答申抜粋)

第 1 預金保険制度の必要性

1 従来の預金者保護体制と環境の変化

預金者保護は金融機関の公共性の面から最も重要な理念の一つであるが、現行の制度では、預金者の保護と金融機関の保全とは分離できない体制にあるため、戦後の金融機関行政においては、金融機関の経営保全を通じて預金者の保護を図るという立場がとられてきている。このことは、また、行政面において、金融機関に対しいわば過保護ともいうべき傾向を持たせる結果ともなっている。

しかし最近では、個人金融資産の蓄積の増加に伴い、金融機関の大衆化が急速に進んでいる。また、一般消費者の支払手段としての預金の位置が大きくなってきており、さらに金融機関相互間の業務の関連も密度が高まりつつあるので、全体としての信用秩序の維持の見地からも、国民大衆の預金の保障の意義はいよいよ重要となってきている。したがって、これらの観点から、この際預金者保護の措置をさらに一段と推進する必要があると認められる。

2 預金者保護の手段

預金者保護の手段としては、直接的に預金を保障する制度として預金保険制度があげられ、また、間接的な手段として行政上の監督の強化、金融機関の支払準備等の充実、金融機関の相互保障制度の活用等があげられる。

(1) 預金保険制度

預金保険制度とは、大衆預金者を直接的に保護することを目的とするものであり、通例、国、中央銀行等が出資して一つの保険機構を作り、一般大衆預金を取り扱う金融機関を加盟させ、これらから一定の料率の保険料を徴求して積立てを行なう。そして、加盟金融機関の経営が破綻して、預金の支払いができなくなったときに、その金融機関に代わって、直接預金者に対し、一定限度額までの預金の支払いを行なうという仕組みとなっている。

(2) 間接的な預金者保護手段

これに対し、間接的な預金者保護の手段については、次にのべるように、それぞれに問題や限界が認められる。

イ 行政上の監督権

現行の銀行法等に基づく行政上の監督権には、報告等徴求権、検査権および処分権があるが、預金者保護の見地から次のような問題がある。

(イ) このうち報告等徴求権は、書面を通じて金融機関の実情を調査するものである。また、検査権は、司法上の強制捜査権と異なり、行政上の任意調査権にとどまっており、取引先等を検査する権限もない。

したがって、報告等徴求権および検査権による実態の把握には限界がある。

(ロ) 処分権については、業務の停止、役員の改任、営業免許の取消等の措置をとりうることになっている。しかし、これらの処分権は、いわば「伝家の宝刀」的な性格を持ち、最後の手段をその内容としているため、これが発動された場合には、預金者その他の取引者に動揺を与え、かえって金融機関を倒産に追いやる公算が多いので、実際問題としては容易に発動し難い。また、その発動の例はきわめて少なく、その内容も、経営の保全のためのかなり限られたものが主体である。

(ハ) なお、経営に問題のある金融機関に対し、行政指導等に基づき、民間金融機関相互間の合併や融資等により救済を図ることは、実際問題として通常の商業ベースで実施することが困難な場合が多いため、救済にあたる金融機関に対し行政面等で特別の配慮を必要とする場合が少なくない。しかし、このような措置は金融行政をゆがめる結果となるおそれがあるほか、店舗行政の規制の緩和等に伴い、漸次救済に乗り出す金融機関が期待できなくなることも考えられる。

□ 金融機関の支払準備等

金融機関の自主的な預金者保護態勢の見地からすれば、現在わが国の金融機関の支払準備率、流動性資産比率、自己資本比率はまだかなり低い。

預金者保護の見地から、これらの比率を改善し経営の健全化、正常化を図ることは、金融機関として当然の責務であり、また、行政面でもこれをさらに推進すべきものと考えられるが、ただ、これらの比率が適正な水準に達するためには、現在の金融情勢の下では相当の期間を要することになるだろう。また、今後経営面の諸規制に対し自由化が推進されるにしたがって、金融機関の経営内容、資産内容に格差が生じ、必ずしも適正な水準を維持しえない場合も考えられよう。

八 金融機関の自主的な相互保障制度

昭和30年頃から、中小金融機関の間で、資金繰りが困難となった金融機関に対し相互援助的に資金を融通する組織が自主的に創設されている。しかし、これらは現状においては、いずれも原則として再建可能とみられる金融機関に対し、返済が行なわれるという前提で融資するものであり、破綻した金融機関の預金者に直接支払いを行なう預金保険制度とは基本的に性格を異にしている。

3 預金保険制度の導入

したがって、最近ますます重要性が増加している国民大衆の預金の保護に万全を期するとともに、金融機関に対する過保護ともいえるべき態勢を改めて適正な競争原理を導入し、その経営の効率化を促進していく見地からは、この際、預金者保護と金融機関保護との分離を図り、預金に対する直接的な保障制度としての預金保険制度を導入することが必要であると認められる。

また、このような預金保険制度の維持は、国の免許制度の下に保護され、さらに、高密度化が進みつつある信用秩序の一端をになっている金融機関として、当然の社会的な義務と考えられよう。

なお、預金者保護は、本来金融機関にとって、公共性の見地からも、自らの最大の責務であることは言うまでもないので、預金保険制度と並行して、金融機関は自主的に支払準備の充実等預金者保護の体制確立に努力すべきであり、また金融政策当局も極力これを促進すべきであると考えられる。

第2 預金保険制度の具体的な方式

1 預金保険機関

(1) 機構

預金保険機関の機構については、できるだけ簡素なものとする。

(2) 形態

預金保険機関の形態は、加入金融機関全体を一本とした総合方式とする。

(3) 運営方式

預金保険機関の運営方式については、その自主性を尊重すべきである。

2 加入金融機関

加入金融機関の範囲は、銀行、相互銀行、信用金庫および信用組合とする。

ただし、信用組合については、他の金融機関と行政上の監督方式を異にしている等の面もあり、その経営のあり方について健全化を図る等所要の改善が行なわれることが必要である。

3 加入方式

加入の方式は、強制加入とする。ただし、監督法令上の処分権が発動されているもの等の加入については、一定の基準に基づいて排除することも考えられる。

4 保険限度額

保険限度額については、少額貯蓄非課税制度、郵便貯金の預入限度等を参考とし、また、総預金中に占める比率等から判断すると、当面各金融機

関ごとに預金者 1 人当たり 100 万円程度が適当と認められる。

5 保険料

保険料率については、各種金融機関とも総預金を基準として、同一料率を適用する。

6 預金保険機関の業務

預金保険機関の業務の範囲については、金融機関からの保険料の徴収と預金者に対する保険金の支払いに限ることとする。

なお、必要な場合には、大蔵省、都道府県、日本銀行から所要資料の提供を受け、または検査、考査を依頼することも考えられる。

7 預金保険機関の経理

制度発足当初は基金が十分ではないので、政府または日本銀行からの援助が行なわれることが望ましい。

また、一時的な資金繰りのために、借入金をすることができるみちを講じておく必要がある。

【参考文献】

- 「Brief History of Deposit Insurance」FDIC
- 「預金保険機構 10 年史」預金保険機構 1981 年 11 月
- 「世界各国の預金保険制度」徳田博美編著 金融経済新聞社 1969 年 4 月
- 「中世の高利貸」J・ル・ゴッフ 法政大学出版局 1989 年 11 月
- 「メディチ家」森田義之 講談社現代新書 1999 年 3 月
- 「アメリカ金融史」西川純子・松井和夫 有斐閣 1989 年
- 「保険総論」亀井利明編著 法律文化社 1974 年 3 月
- 「熱狂、恐慌、崩壊」C.P.キンドルバーガー、吉野俊彦、八木甫訳 日経新聞社
1985 年 5 月
- 「風評被害の実際」金融財政事情 2004 年 5 月 31 日号 金融財政事情研究会
- 「銀行法」小山嘉昭 大蔵財政協会 1992 年 1 月
- 「保険の常識」福田久男 日本経済新聞社 1984 年 10 月
- 「1940 年体制」野口悠紀雄 東洋経済新報社 1995 年 5 月
- 「我が国の預金保険制度の概要」金融 1995 年 5 月号 全国銀行協会
- 「日本銀行百年史資料編」日本銀行百年史編集委員会 1986 年 9 月