

主要記事の要旨

「平時」に向かう預金保険制度 —金融危機への対応を振り返って—

菅原 房 恵

- ① 金融システム不安の発生から10年を経て、我が国の金融システムは、いわゆる「平時」に移行しつつあるとの見方が強い。この10年、危機的状況への対応に終始してきた預金保険制度も、これに備え、中長期的な観点からの検討が必要であろう。
- ② 昭和46年に導入された我が国の預金保険制度は、米国同様、定額保護を採用した。制度の実施主体は、預金保険法に基づく認可法人の預金保険機構（以下「機構」とする。）である。機構による金融機関の破綻処理は、制度当初からの保険金直接支払方式か、昭和61年7月から導入された資金援助方式のいずれかによる。資金援助方式とは、破綻金融機関の救済合併・営業譲渡等に伴い、機構が、救済金融機関に対して金銭贈与や資産買取等を実施するものである。これまで保険金支払方式が発動されたことはなく、政策的に資金援助方式を優先して適用している。
- ③ 平成に入り、バブル経済崩壊の影響等による不良債権問題の深刻化によって、我が国の金融は混乱した。平成8年には住専処理問題とペイオフ凍結（預金等全額保護）があり、平成9年には金融システム不安が発生した。平成10年には、30兆円の公的資金枠による金融安定化スキームが成立した。しかし、同年夏、日本長期信用銀行（当時）の処理策をめぐり、政策が対立した。その結果、同年10月、金融再生法が成立した。
- ④ 金融再生法は、「経営の健全性の確保が困難な金融機関を存続させない」等の原則に基づき、集中的に金融機関の破綻処理を行うものであった。また、公的資金を使って金融機関の経営強化を図る公的資本増強制度は、金融再生法とほぼ同時期に成立した早期健全化法により一新された。機構には、預金保険法本則上の本来業務を超え、多種多様な業務が任されることになった。
- ⑤ 平成14年度以降、金融機関の破綻も一段落し、主要行を中心に不良債権問題の改善も進んだ。しかし、危機的状況時の諸施策のほとんどが、恒久的な破綻処理制度に引き続き組み込まれた。公的資金による資本増強制度は、主に地域金融機関を想定した時限的な立法措置として、現在も設けられている。
- ⑥ 我が国の預金保険制度の理念は、預金者保護と金融機関保護の分離による、金融機関の経営効率化促進である。危機時に要した巨額の資金援助費用等により多額の欠損金を抱える機構の財務状況も、数年後には改善が見込まれる。平時においては、多くの主要国が採用している可変保険料率（金融機関の経営状態に応じて差をつけた保険料率）方式への移行を含め、原点に立ち返った預金保険制度の構築が望まれる。

「平時」に向かう預金保険制度 —金融危機への対応を振り返って—

菅原 房 恵

目 次

はじめに

I 預金保険法及び預金保険機構業務の拡充経過

- 1 預金保険制度の発足—米国発の定額保護
- 2 資金援助制度の導入—破綻処理手法の多様化
- 3 不良債権問題の発生—従来型破綻処理の限界とペイオフ凍結
- 4 金融システム不安から金融危機へ—公的資金の投入
- 5 特例措置の終了—恒久的破綻処理スキームとペイオフ解禁

II 金融危機後の預金保険制度の課題

- 1 機構の財務状況
- 2 今後の国民負担の可能性
- 3 可変保険料率導入の検討

おわりに

はじめに

「ペイオフ」という言葉が、一般に浸透して久しい。金融広報中央委員会（日本銀行情報サービス局内）による、「家計の金融資産に関する世論調査（平成18年調査結果）」⁽¹⁾では、預金保険制度を「知っている」⁽²⁾と回答した者が約8割と、前年（約6割）に比べ大きく増加した。同じく、預貯金1,000万円超の回答者では、9割強が知っており、うち約7割弱が内容まで知っているという回答（前年比ではともに増加）している。

ペイオフ（pay-off）は、預金保険制度を端的に表わす用語であり、「金融機関が破綻した時に、一定の額まで預金を保護する」という原則のことである。我が国では、不良債権問題が深刻化していた平成8年に、預金者に責任を問うる金融環境ではないとして、この原則を「凍結」した。翌平成9年には、三洋証券、北海道拓殖銀行、山一証券といった大規模な金融機関が、わずか1か月の間に次々と破綻し、我が国は空前の金融システム不安に突入した。政府は、公的資金投入による金融安定化策を決断し、預金保険制度の実施主体である預金保険機構（以下「機構」とする。）が、本来の業務を超え、スキームの中心的存在として活用されていくようになった。

金融システム不安の発生から10年を経て、我が国の金融システムは、一時の危機的状況から「平時」へと移行しつつある、との見方が強い⁽³⁾。この10年余の間、主に危機的状況への対応に終始してきた預金保険制度も、平時に備え、中長期的な観点からの検討が必要であろう。

本稿では、我が国の預金保険制度の変遷を、

特に、金融システムの危機的状況下で機構が果たしてきた役割をたどりながら、平時の預金保険制度の構築に向けて、残された課題について考えたい。

I 預金保険法及び預金保険機構業務の拡充経過

1 預金保険制度の発足—米国発の定額保護

我が国の預金保険制度がスタートしたのは、昭和46年である。それまで、我が国では、預金保険制度に関する議論はさほど進展しなかった。殊に、第2次世界大戦前の、戦時経済における経済統制が進む中で、我が国の金融行政は、いわゆる護送船団方式を採っていた。「銀行は絶対に潰さない」という大前提のもとで、預金保護の必要性は大きな問題とはならなかった。

本論に入る前に、制度の源流を簡単に振り返ってみたい⁽⁴⁾。米国では、1907年等の金融恐慌を背景に、20世紀初頭から、預金保障制度が州単位で創設されるようになった⁽⁵⁾。州内の加盟銀行から一定の資金を拠出させて基金を作り、この基金から、銀行が破綻した際に、預金者に対して預金の全額を支払う等、今日の預金保険制度の原型といえるものであったが、1920年代に、預金保障制度は相次いで破綻を来した。その最大の要因が、預金の全額保護であった。その後、1929年の世界恐慌等を契機として、世界初の預金保険機構である、連邦預金保険公社（Federal Deposit Insurance Corporation 以下FDICとする。）が、1933年に設立された。FDICの預金保険制度は、全額保護を確保しようとしたが故に破綻した州単位の預金保障制度の経験を踏まえ、定額保護（保護する預金の額に限度を設ける）を基本とした。定額保護は、

(1) <<http://www.shiruporuto.jp/finance/chosa/yoron2006/index.html>>

(2) 「内容まで知っていた」と「見聞きしたことはあった」の合計。

(3) 玉木伸介「預金保険制度の財政構造について—中期的な視点から」『預金保険研究』3号, 2005.3, p.25; 翁百合「預金保険に信用力格差を」『日本経済新聞』2006.11.11.

(4) 永田俊一「預金保険よもやま話」2006.5.を主に参照した。<<http://www.dic.go.jp/kouen/yomoyama.pdf>>

(5) 預金保険制度の起源は、1829年、ニューヨーク州で設立された「安全基金制度」と言われている。

2 資金援助制度の導入—破綻処理手法の多様化

昭和61年7月から、預金保険制度に資金援助方式が導入された⁽⁸⁾。金融機関の破綻に際して、保険金支払方式だけでは、支払手続等の面で、迅速、機動的かつ円滑に発動できる仕組みになっていないとの指摘が、金融制度調査会の答申で示され⁽⁹⁾、破綻処理の発動方式の多様化が検討された結果、破綻金融機関の救済合併、営業（事業）譲渡⁽¹⁰⁾等に伴う資金援助が、破綻処理の新たな方式として設けられた。

資金援助の形態は、①金銭贈与、②資金の貸付け又は⁽¹¹⁾預入れ、③資産買取り、④債務保証又は引受けとされた。更に現在は、⑤優先株式等の引受け等及び損害担保がある（預保法第59条第1項）⁽¹²⁾。

破綻処理手法として、資金援助方式と保険金支払方式が、併せて採られることはない⁽¹³⁾。つまり、資金援助方式による預金者保護が採られた場合は、保険金支払は行われない。逆に、保険金支払方式によった場合は、資金援助を行うことができない。

では、資金援助方式と保険金支払方式のどちらが優先されるか。預保法では、「機構は、保険事故が発生したときは、当該保険事故に係る預金者等に対し、その請求に基づいて、保険金の支払をするものとする」と定めている（第53条）。ただし、第一種保険事故（預金等の払戻し停止）の発生時は、機構の保険金支払実施決定を要件とする（第56条第1項）ため、事故発生に

より自動的に保険金支払手続に入るわけではない。第二種保険事故（免許取消、破産宣告、解散決議など）の発生時には、資金援助方式の前提となる合併や営業譲渡等が考えられないため、保険金支払手続が自動的に開始されると解されている⁽¹⁴⁾。

しかし、今日まで保険金支払方式が適用された例はなく、資金援助方式を優先する方針が政策的に採られてきた。例えば、金融機関の不良債権問題の解決に向けた大蔵省の当面の考え方を示した「金融システムの機能回復について」（平成7年6月8日 大蔵省）では、「ペイオフは経済社会全体から見てコストの大きな処理方式である。金融機関の破綻に際しては、基本的には、資金援助（合併など）の可能性をまず追求することが適当である」との考え方が示された。平成11年12月の金融審議会答申⁽¹⁵⁾では、「金融機関の破綻処理方式としては、破綻に伴う損失負担により預金の一部がカットされることは同じであるが、譲受金融機関が破綻金融機関の金融機能を引き継ぐことになる一般資金援助方式の適用を優先し、金融機能まで消滅させることになる保険金支払方式（ペイオフ）の発動はできるだけ回避すべきである」と、資金援助方式の優先が明示された。

3 不良債権問題の発生—従来型破綻処理の限界とペイオフ凍結

(1) 相次ぐ信組破綻

預保法に基づく資金援助が初めて実施されたのは、平成4年4月である。それは、平成3年

(8) 「預金保険法及び準備預金制度に関する法律の一部を改正する法律」（昭和61年法律第72号）による。昭和61年5月27日公布、同年7月1日施行。主な改正点は他に、対象金融機関の拡大（労働金庫が加入）、支払限度額の引上げ（300万円→1,000万円）、仮払金支払制度の導入（20万円）等である。

(9) 「金融自由化の進展とその環境整備」（昭和60年6月5日 金融制度調査会答申）

(10) 破綻金融機関が銀行の場合は営業譲渡、協同組織金融機関の場合は事業譲渡という。

(11) 当時の条文では「又は」ではなく、「若しくは」（④も同様）。

(12) 平成12年の改正で追加。

(13) 佐々木宗啓『逐条解説 預金保険法の運用』金融財政事情研究会, 2003, p.198.

(14) 同上 p.129.

(15) 「特例措置終了後の預金保険制度及び金融機関の破綻処理のあり方について」（平成11年12月21日 金融審議会答申）〈http://www.fsa.go.jp/p_mof/singikai/kinyusin/tosin/ki008a.pdf〉

7月に破綻した東邦相互銀行（愛媛県松山市）を救済合併する伊予銀行（同）に対して行われた⁽¹⁶⁾。この案件を含め、平成7年度までに、計9件の破綻事例に対し、資金援助が実施された。

制度上、当時の資金援助は、ペイオフコスト（預金者に対し、保護限度額まで保険金を支払った場合に機構が負担すると見込まれる費用。当時の限度額は保護対象預金の元本1,000万円。）の範囲内の額にとどまった。しかし、当時は、破綻処理に係る総費用⁽¹⁷⁾がペイオフコストを超えたとしても、関係者間の支援スキーム（以下「外部支援⁽¹⁸⁾」とする。）によって、実質的に全額保護が図られていた。機構の資金援助は、主に、外部支援だけでは全額保護が図られない場合に、その不足分を賄うものとして利用された⁽¹⁹⁾。

しかし、バブル期の乱脈経営や過剰融資のツケとも言える多額の不良債権を抱えた破綻は、従来の、助け合い的破綻処理方法に限界をもたらした。これまでのように、救済金融機関（受け皿銀行）のなり手が現われなくなってきたのである。平成6年12月に破綻した東京協和、安

全両信用組合（東京都港区）については、日銀主導⁽²⁰⁾で、両信組の事業を引き継ぐ金融機関が新設された。整理回収機構の前身である東京共同銀行⁽²¹⁾である。平成7年8月には、兵庫銀行（神戸市中央区）が、大幅な債務超過により、自主再建を断念した。兵庫銀行にも、救済金融機関は現れず、神戸財界等の共同出資によって、みどり銀行が設立された⁽²²⁾。

当時の預保法に、破綻金融機関の不良債権を買取る手段がなかったことも、救済金融機関が現われにくい一因であったと思われる。預保法上、資金援助は、救済金融機関に対して行うものと規定されていた。従って、資金援助の方式である資産の買取りは、救済金融機関の資産のみが対象であり、破綻金融機関の資産の買取りはできなかった（現在は可能⁽²³⁾）。救済金融機関は、破綻金融機関から引き継いだ不良債権に、経営を圧迫されることが多かった⁽²⁴⁾。

(2) 住専問題と金融6法

平成6～7年は、住宅金融専門会社（以下「住専」とする。）⁽²⁵⁾の経営悪化が大きな社会問題

(16) 貸付方式による資金援助を実施。これ以降、貸付方式は採られていない。

(17) 破綻金融機関の債務超過額を含む。

(18) 低利融資による収益支援、金銭贈与、債権放棄などによる。

(19) 外部支援の主体は、主に、当該破綻金融機関の所在する都道府県、関係金融機関、各業界の中央組織等である。特に、信用金庫では、中央組織である全国信用金庫連合会（現・信金中央金庫）の「相互援助資金制度」が充実しており、現在に至るまで、業界内で破綻処理が完結するケースが多い。信用組合の中央組織である全国信用協同組合連合会（全信組連）や、都道府県単位の信用組合連合会にも、支援制度がある。

(20) 日銀は、旧日銀法第25条の「信用制度維持のために必要な業務」を発動して、設立出資を行った。日銀出資の銀行設立は戦前戦後を通して初めてであった（『新銀行で救済 金融倒産時代の新手法』『読売新聞』1994.12.10.）。

(21) 日銀、住友銀行、全信組連の出資（その後民間金融機関が追加出資）により、平成7年1月13日設立。同年3月20日営業開始。平成8年3月には、破綻したコスモ信用組合の受け皿銀行にもなった。

(22) 兵庫銀行の営業を引き継いだみどり銀行に対する、機構の資金援助額は4,730億円（金銭贈与、平成8年1月実施）。それまでの最大資金援助額は、東京協和・安全両信組の破綻に係る400億円（金銭贈与、平成7年3月実施）。阪神・淡路大震災の被災地域の金融混乱を避けるため、消滅させない方針が採られた（『根づくか、みどり銀行』『朝日新聞』1996.1.29, 夕刊）。

(23) 平成8年の預保法改正で、資金援助の方式として破綻金融機関からの資産買取りが可能となった。

(24) 兵庫銀行の不良債権を含む全ての資産・負債（劣後ローンを除く）を承継したみどり銀行は、資産劣化に回収が追いつかず、債務超過となって平成10年5月に破綻した。

(25) 昭和40年代から50年代前半にかけて、金融機関等の共同出資により設立された住宅金融専門ノンバンク。当初は個人住宅ローン主体であったが、バブル期に、銀行や農林系金融機関の融資を受けて、不動産向け融資や住宅開発業者向け融資に傾斜した。バブル経済の崩壊で不動産市況が低迷し、多額の不良債権を抱えることとなって経営が悪化した。処理の対象となったのは、日本住宅金融、住宅ローンサービス、住総、総合住金、第一住宅金融、地銀生保住宅ローン、日本ハウジングローンの7社。

となった時期でもある。平成7年12月19日には、住専問題処理に当たっての基本的姿勢、損失処理スキーム、政府による財政措置等をまとめた「住専問題の処理について」が政府・与党で合意された。また、不良債権問題を解決するための基本的考え方を検討してきた金融制度調査会は、同年12月22日、「金融システム安定化のための諸施策―市場規律に基づく新しい金融システムの構築―」（以下「平成7年金制調答申」とする。）を取りまとめ、大蔵大臣に答申した。

これらを受けて、住専処理スキームや、ペイオフ凍結等を定める金融6法案⁽²⁶⁾が、平成8年の第136回通常国会に提出された。併せて、住専処理に係る6,850億円の財政支出を盛り込んだ平成8年度予算案も提出された。同国会は、「住専国会」として混乱をきわめたが、予算案と金融6法案は、いずれも成立した。このうち、主に、預保法改正及び「特定住宅金融専門会社の債権債務の処理の促進等に関する特別措置法」（平成8年法律第93号。以下「住専処理法」という。）により、機構に様々な業務が加わった。

(i) ペイオフ凍結と特別資金援助

大蔵省は、「金融システムの機能回復について」（前述）の中で、当面、5年間はペイオフを発動しない（「5年以内にペイオフを実施しうる環境を整備する」）方針を既に示していた。更に、平成7年金制調答申では、金融機関の破綻処理のあり方を考える基本的立場として、「未だペイオフを行うための条件が整っていない」ことが明示された。理由は、①金融機関のデ

スクロージャー（情報開示）が充実過程にあり、預金者に自己責任を問いうる環境が十分に整備されていないこと、②金融機関の不良債権問題が信用不安を作り出しやすい環境にあること、である。ペイオフを行いうる金融環境の整備（不良債権処理を含む）については、「今後5年以内のできるだけ早期に」完了する必要があるとされた。更に、この間は、預金者に破綻処理費用の分担を求めることは困難であるとして、ペイオフコストを超える資金援助等を行い、保護対象預金を全額保護することとした。これが、いわゆる「ペイオフ凍結」である。預金等全額保護の特例措置は、預金保険制度の例外であることから、預保法の附則で定めることとした。

ペイオフ凍結は、平成8～12年度までの5年間でされ（特例期間）、これに伴う特例措置はすべて、原則として、当該5年間の時限的措置とされた。そのうち、ペイオフコストを超える資金援助のことを、特別資金援助⁽²⁷⁾ということとし、その財源とするため、加入金融機関から、一般保険料とは別に、新たに特別保険料を徴収することとした。特別保険料率は0.036%とし、同時に一般保険料率も0.012%から0.048%に引き上げられた⁽²⁸⁾。また、通常の業務と、預金等全額保護の特例措置に係る業務を分けて経理するため、機構の勘定を、ペイオフコスト内用の一般勘定と、ペイオフコスト超用の特別勘定に分けることにした。

(ii) 信組破綻への特別な対応

平成6年末～7年は、信用組合（信組）の破綻が目立った。東京協和・安全両信用組合（前

⁽²⁶⁾ 住専処理に関する「特定住宅金融専門会社の債権債務の処理の促進等に関する特別措置法案」、「農水産業協同組合預金保険法の一部を改正する法律案」及び「特定住宅金融専門会社が有する債権の時効の停止等に関する特別措置法案」の3本と、平成7年金制調答申を反映した「金融機関等の経営の健全性確保のための関係法律の整備に関する法律案」、「金融機関の更生手続の特例等に関する法律案」及び「預金保険法の一部を改正する法律案」の3本の、計6法案。

⁽²⁷⁾ 特別資金援助が初めて適用された事例は、平成8年4月の山陽信用組合（兵庫県宍粟郡）及びけんみん大和信用組合（神戸市中央区）の破綻である。平成8年11月5日、両信組の救済金融機関である淡陽信用組合（兵庫県洲本市）に対し、ペイオフコスト超の資金援助（金銭贈与及び資産買取）が実施された。

⁽²⁸⁾ 預金保険料率の推移については、後掲表2参照。

述)のほか、友愛信用組合(横浜市神奈川区、平成7年2月破綻)、コスモ信用組合(東京都中央区、平成7年8月業務一部停止命令)などが相次いで破綻した。特に、1兆円近い損失を抱えての木津信用組合(大阪市浪速区、平成7年8月業務一部停止命令)の破綻は、同日発表された兵庫銀行の自主再建断念とともに、国内に衝撃を与えた。このような状況に対応するため、平成7年金制調答申は、信組の破綻処理について、特別な枠組みを設ける必要があるとした。

(a) 協定銀行制度の創設

機構と、日銀・民間金融機関の共同出資⁽²⁹⁾により、破綻信組の受け皿銀行となって事業譲受・資産買取りを行い、当該事業の整理や資産の管理・処分(整理回収業務)を主目的とする銀行として、整理回収銀行が設立された。その他、破綻信組の受け皿銀行に対する機構の資金援助の一環として、機構と整理回収銀行との間で協定を締結し(預保法上の協定銀行)、整理回収銀行が機構の委託を受けて、破綻信組の資産を買取り、回収等の業務を行うこととした。整理回収銀行の設立にあたっては、既に3信組⁽³⁰⁾の受け皿となっていた東京共同銀行を改組することとし、平成8年9月2日、業務を開始した。改正後の新制度による木津信用組合の破綻処理は、特別資金援助に加え、整理回収銀行を受け皿銀行とするものであった。

(b) 信用協同組合特別勘定の設置

ペイオフコスト超用に設けられた特別勘定は、更に、信組破綻対応用の信用協同組合特別勘定と、信組以外の金融機関の破綻対応用である一般金融機関特別勘定とに区分された。信用

協同組合特別勘定には、加盟信組の特別保険料が収納され、信組以外の加盟金融機関の特別保険料が、一般金融機関特別勘定に入る。信組の破綻処理財源が不足した場合でも、機構が必要な資金を確保し、円滑に破綻処理を行えるよう、信用協同組合特別勘定における資金の借入れには政府保証が付くことになった。住専処理への財政資金投入を例外とすると、金融機関の破綻処理に係る初の公的資金枠といえる。

(iii) 住専勘定の設置

住専処理法に基づき、住専処理でも機構が活用されることになった。まず、機構の全額出資により、旧住専の債権を引き継ぎ回収・処分を行う株式会社住宅金融債権管理機構(以下「住管機構」とする。)が設立された。機構には、住管機構(及び整理回収銀行)に対し、指導・助言を行うための特別業務部が新設された。これにより、機構と住管機構が一体となって、強力かつ効率的に債権回収等に取り組むことが期待された。また、機構には、新たに、特定住宅金融専門会社債権債務処理勘定(以下「住専勘定」とする。)が設置された。住専勘定は、主に、機構が住管機構に対して行う業務を経理した。勘定内に置かれた金融安定化拠出基金⁽³¹⁾から住管機構への助成金の交付、住管機構の借入れに係る債務保証、住管機構からの納付金の収納等である。

4 金融システム不安から金融危機へ—公的資金の投入

(1) 金融システム不安の発生

金融6法の成立により、一連の金融問題への対処は一段落したかと思われた。平成8年9月

⁽²⁹⁾ 出資比率(株主比率)は、機構75%、日銀、民間金融機関が各12.5%。

⁽³⁰⁾ 東京協和、安全、コスモの3信組。

⁽³¹⁾ 住専勘定には、国と民間金融機関それぞれの拠出による住専処理用の基金が置かれた。国の拠出による「緊急金融安定化基金」には、財政支出6,850億円のうち、出資金50億円を除く6,800億円が充てられ、一次損失の処理に使われた。一方の「金融安定化拠出基金」(10,070億円)のうち、住管機構への機構出資金1,000億円を除く9,070億円(民間金融機関拠出)は、機構が運用し、その運用益を、回収で生じた二次ロスの補てん用に、助成金として住管機構に交付することとされた。

に大蔵省がまとめた「新しい金融行政のあり方について」は、大蔵省の金融行政を時代に即応したものにする、という点が強調された。平成8年11月には、当時の第2次橋本内閣が、平成13年(2001年)までに我が国の金融制度、税制、金融市場における各種規制をニューヨーク、ロンドン並みに自由化し、金融市場を活性化させようという、金融システム改革(いわゆる「金融ビッグバン」)構想を提唱した。

しかし、平成9年11月に、三洋証券(11月3日)、北海道拓殖銀行(11月17日)、山一証券(11月24日)、徳陽シティ銀行(11月26日)と、国内で一定規模を誇る金融機関が、次々と経営破綻を発表し、我が国は金融システム不安に突入した。当時、都市銀行の一角であった北海道拓殖銀行の破綻は、「大手20行⁽³²⁾は潰さない」(Too Big To Fail)としてきた大蔵省の護送船団行政の終焉とも言われた。金融市場では信用収縮が発生し、特に、中小企業に対する銀行の貸出姿勢の急激な硬化は「貸し渋り」と呼ばれ、大きな社会問題となった。橋本内閣総理大臣(当時)は、金融システムの混乱回避に全力を挙げた

め、公的資金導入を本格的に検討する考えを表明し⁽³³⁾、抜本的な金融システム安定化策のあり方が議論の中心となった⁽³⁴⁾。

(2) 公的資金投入スキームの導入

翌平成10年の第142回通常国会では、公的資金による金融システム安定化策に関する法案審議と、これに伴う予算措置を講ずる補正予算案の審議が、通常の前編審議に先立って行われた。設けられた公的資金枠は、総額30兆円⁽³⁵⁾、成立した法律は、預保法改正法(平成10年法律第4号)と、「金融機能の安定化のための緊急措置に関する法律」(平成10年法律第5号。以下「金融安定化法」という。)である。

預保法の改正では、特別資金援助に係る2勘定(一般金融機関特別勘定と、信用協同組合特別勘定)の区分をやめ、「特例業務勘定」に統合し、政府から、7兆円の交付国債⁽³⁶⁾(特例業務基金⁽³⁷⁾)が付与された。更に、特例業務勘定の借入金(又は発行した預金保険機構債券⁽³⁸⁾)に係る債務について、新たに10兆円の政府保証枠が設けられた。また、整理回収銀行について、①信

(32) 当時の大手20行とは、都市銀行10行(第一勧業、さくら、富士、東京三菱、あさひ、三和、住友、大和、東海、北海道拓殖)、信託銀行7行(三井信託、三菱信託、安田信託、東洋信託、中央信託、日本信託、住友信託)及び長期信用銀行3行(日本興業、日本長期信用、日本債券信用)。

(33) 「首相「公的資金を本格検討」」『日本経済新聞』1997.11.26, 夕刊。

(34) 当時開会中の第141回臨時国会(平成9年9月29日~12月12日)に、政府は、預保法改正案を提出していた。預保法上、機構の資金援助の対象は、破綻していない救済金融機関が破綻金融機関を合併して、存続することが前提だが、改正案は、合併に当たって存続する金融機関がない合併形態に対する資金援助を可能とするもの。恒久措置の「新設合併」(破綻金融機関と他の金融機関が合併して金融機関を新設する、救済金融機関が存在しない合併)と、時限措置の「特定合併」(大蔵大臣のあっせんを受けた破綻金融機関同士の合併)である。経営不振に陥っていた福德銀行(大阪市中央区)となにわ銀行(同西区)は、特定合併制度の適用を見込んで、改正案成立に先立って合併発表をしていた(平成9年10月9日)。しかし、特定合併に対する資金援助を可能とすることについては、破綻金融機関をいたずらに延命させるものであるとの批判が集まった。改正法は成立したが、法案審議のさなかに金融システム不安が発生したため、抜本的な法案として提出し直すべきとの意見も多数みられた。

(35) 以下に説明する特例業務勘定への交付国債7兆円・政府保証枠10兆円と、金融危機管理勘定への交付国債3兆円・政府保証枠10兆円の、計30兆円である。

(36) 交付国債は、無利子・譲渡禁止・要求払い型の国債で、国際機関等に拠出する拠出国債と類似の性格を持つ。機構の償還請求により、必要に応じて現金化される。

(37) 特例業務基金の用途は、預保法附則第19条の3及び預保法施行令附則第3条の2で、詳細に規定されている。代表的なものは、特別資金援助の一部や、整理回収銀行(現・整理回収機構)の損失補てん(ただし生じた二次ロスの一部に限る)である。国会答弁では、「保険料では賄えない債務超過相当分に対する資金贈与などに充て」と説明されている(山口大蔵省銀行局長答弁。第142回国会衆議院予算委員会議録第3号 平成10年1月16日 p.7.)。

(38) 本改正により、資金調達方法を拡充するため、機構に債券発行権限が付与された。

組だけでなく、一般金融機関の受け皿銀行にもなれる、②機構から委託される資産買取りの対象を、信組のみから破綻金融機関全般に拡大する、等の機能拡充がなされた。

同時に成立した金融安定化法は、初の、公的資金による金融機関への資本増強制度を定めたものであった。金融機関が自己資本の増強に必要な額の優先株や劣後債を発行し、機構が引き受けるという手法による⁽³⁹⁾。機構には、「金融危機管理勘定」が新設され、引受けの財源として、3兆円の交付国債（金融危機管理基金）が付与された。また、同勘定の業務に係る資金の借入れ等に係る債務には、特例業務勘定と同額の、10兆円の政府保証が付された。資本増強にあたっては、金融機関の申請に基づいて、機構に新設された「金融危機管理審査委員会」が可否を審査することとした。平成10年3月には、主要21行に対し、総額1兆8,156億円の資本増強が実施された。

資本増強制度の目的は、金融システム不安の解消である。金融機関の自己資本の充実を図ることにより、金融システム不安による信用収縮・貸し渋り等を改善するとともに、「経営の状況が著しく悪化している金融機関等でない金融機関」（金融安定化法第3条第2項第2号）の破綻を未然に防ぐための措置でもある。破綻処理に伴う預金者保護のための業務を行う機構にとって、破綻処理を伴わない（破綻金融機関に

係るものでない）業務が加わったという点で注目できる⁽⁴⁰⁾。

(3) 金融再生法の制定

金融安定化法に基づく資本増強実施後の平成10年6月、資本増強行のひとつである日本長期信用銀行の経営危機が報じられた⁽⁴¹⁾。この頃、政府・与党は、金融機関の不良債権処理の推進方策を中心に、「金融再生トータルプラン」（第1次・第2次）を取りまとめていた。その中で、同行の処理を念頭に置いたと思われる公的ブリッジバンク構想⁽⁴²⁾が示された。これを受けて、政府は、7月の参議院選挙後の第143回臨時国会に、金融安定化法及び預保法の一部改正案（ブリッジバンク法案）などの「金融再生トータルプラン関連6法案」を提出した。これに対し、野党3会派（民主党、平和・改革、自由党）は、ブリッジバンク法案では不良債権問題の抜本的な解決は望めないとして、金融再生関連の対案4法案を提出した。修正協議の結果、与野党の共同修正を経て、野党3会派提出の対案4法案が成立した⁽⁴³⁾。中心的内容である「金融機能の再生のための緊急措置に関する法律」（平成10年法律第132号。以下「金融再生法」という。）を初めとする、「金融再生委員会設置法」（平成10年法律第130号）、「金融再生委員会設置法の施行に伴う関係法律の整備に関する法律」（平成10年法律第131号）、「預金保険法の一部を改正す

⁽³⁹⁾ 優先株・劣後債のほか、劣後ローンの引受けも可能とした。

⁽⁴⁰⁾ 金融安定化法では、機構による資金援助の対象となる合併等に伴い自己資本の充実の状況が悪化した金融機関に対する資本増強も可能とした。公的に自己資本増強を支援することによって、破綻金融機関を受け入れる際の自己資本比率低下等の負担を軽減し、救済金融機関の登場を促す趣旨である（佐藤隆文『信用秩序政策の再編』日本図書センター、2003、p.131.）。

⁽⁴¹⁾ 「長銀 自主再建は困難 株価急落」『産経新聞』1998.6.19、夕刊；「長銀、合併含め抜本策検討、「公的受け皿」活用視野に 政府・自民党全面支援へ」『日本経済新聞』1998.6.20.など。

⁽⁴²⁾ 「金融再生トータルプラン（第2次取りまとめ）」（平成10年7月2日 政府・与党金融再生トータルプラン推進協議会）では、破綻金融機関について、「民間の引受け手が登場しない場合でも、善意かつ健全な借り手に融資を維持・継続できる公的な新銀行をブリッジバンクとして設立できる制度」を整えるとしている。具体的には、機構が公的資金（金融危機管理勘定の13兆円の枠組み）を使って銀行持株会社を設立し、その下に、子会社たるブリッジバンクを設立することとしている。

⁽⁴³⁾ いずれも、自民、民主、平和・改革共同提出の修正案を可決しての修正議決で衆議院を通過。参議院では、衆議院での修正部分を含む原案どおり可決された。

る法律」(平成10年法律第133号)の4本である⁽⁴⁴⁾。政府のブリッジバンク法案は、廃案に追い込まれた。

次いで、破綻していない金融機関に対する新たな公的資本増強制度として、「金融機能の早期健全化のための緊急措置に関する法律」(平成10年法律第143号。以下「早期健全化法」という。)が、同国会で成立した⁽⁴⁵⁾。これに伴い、金融安定化法は、成立から1年足らずで廃止された⁽⁴⁶⁾。平成9年12月の預保法改正で新設された特定合併制度も、この時の預保法改正で廃止された。なお、預保法改正により、整理回収銀行と住管機構とが合併して、平成11年4月1日に、整理回収機構(英文名称The Resolution and Collection Corporationの頭文字を取って、RCCと略称される。)が発足した⁽⁴⁷⁾。

金融再生法は、預金等全額保護の特例期間かつ不良債権処理の集中期間である平成12年度末までの間、「経営の健全性の確保が困難な金融機関を存続させない」等の6原則に基づいて、集中的に金融機関の破綻処理を行うものとした。これに基づく新たな破綻処理形式は、①金融整理管財人制度、②承継銀行制度、③特別公的管理銀行制度の3つである。金融機関の経営悪化の状況に応じて使い分けることとした。

①は、内閣総理大臣から、金融整理管財人による業務及び財産の管理を命ずる処分(以下「管理を命ずる処分」とする。)を受けて被管理金融機関となった破綻金融機関に、内閣総理大臣が機構の意見を聴いて選任した金融整理管財人(1人又は複数、法人可)を派遣し、管理を命ず

る処分の日から原則として1年以内(やむを得ない場合、1年を限り延長可)に、受け皿銀行を探して営業譲渡するという制度である。期間中、もっとも多く適用された⁽⁴⁸⁾。機構も金融整理管財人(又は代理人)となることができ⁽⁴⁹⁾、銀行への適用ケースでは、機構が全て金融整理管財人になっている⁽⁵⁰⁾。

②は、政府提案のブリッジバンク制度に類似したものであるが、承継銀行を、機構の子会社として直接設立する点が、政府案と異なる(注(42)参照)。この制度を適用した場合、営業譲渡等までの期間は、①を適用した場合と同じく原則1年間であるが、やむを得ない場合は、最長2年まで(1年を限り2回まで)延長可能である。この制度の適用例はなかった。

③は、機構がその全株式を取得して、特別公的管理銀行とするもので、最も経営悪化が進んだ場合、及び、破綻により金融システムに与える影響が甚大な場合の管理方法である。適用例は2件で、日本長期信用銀行(平成10年10月23日特別公的管理開始)と、日本債券信用銀行(同12月13日特別公的管理開始)のケースである。

これらを含め、新たに機構が行う金融再生法上の業務は、従来の資金援助に係る業務と分けて経理するため、金融再生勘定が新設された(政府保証枠は当初18兆円)。また、金融安定化法の廃止に伴い、廃止された金融危機管理勘定⁽⁵¹⁾に代わって、金融機能早期健全化勘定(以下「早期健全化勘定」とする。)が新設された。早期健全化勘定では、早期健全化法に基づく公的資本増強に係る業務の経理を行うこととした

(44) このほか、政府提出の金融再生トータルプラン関連6法案のうち、債権譲渡の円滑化等を定める4法案が成立した(うち、原案どおり成立したのは2本)。ブリッジバンク法案を含む残り2本は廃案となった。

(45) 原案は自民党案。修正案(自民党、平和・改革、自由党の3党の共同提出)を可決しての修正議決で衆議院を通過。参議院では、衆議院での修正部分を含む原案どおり可決された。民主党は衆議院で単独の修正案を、参議院では対案を提出したが、いずれも否決された。

(46) 金融再生法附則第4条。

(47) 住管機構を存続会社とする合併。初代社長は、合併当時住管機構社長であった弁護士の中坊公平氏。

(48) 金融再生法下の破綻事例61件(銀行7、信金12、信組42)のうち、金融整理管財人制度を適用したのは40件(銀行5、信金1、信組34)。

(49) 機構は、金融再生法下で、5銀行、1信金、2信組の金融整理管財人になった。

(50) 国民銀行、幸福銀行、東京相和銀行、なみはや銀行、新潟中央銀行の5行。

(政府保証枠は当初25兆円)⁽⁵²⁾。これにより、機構には一般勘定、特例業務勘定、住専勘定と併せ5つの勘定が存在することになった。

なお、金融再生法では、資産買取りの対象に、同法による破綻処理における破綻金融機関(被管理金融機関、特別公的管理銀行)及び救済金融機関(協定承継銀行)のほか、そのいずれにも該当しない金融機関が含まれた。すなわち、機構が、健全金融機関の資産の買取りも行うことになった⁽⁵³⁾。金融再生法に基づく資産買取りは平成12年度末までの措置であったが、健全金融機関の資産買取りに限り、平成16年度末⁽⁵⁴⁾まで延長されて実施された。

5 特例措置の終了—恒久的破綻処理スキームとペイオフ解禁

(1) 特例措置終了後の預金保険制度

特例措置終了予定の平成12年度末を控え、恒久的な預金保険制度及び金融機関の破綻処理制度の構築が必要となった。金融審議会は、平成11年12月21日に、「特例措置終了後の預金保険制度及び金融機関の破綻処理のあり方について」⁽⁵⁵⁾(以下「平成11年金融審答申」とする。)を発表し、平成13年度以降の恒久的制度のあり方を示したが、預金等全額保護の特例措置は、政治

決着により、平成13年度末まで1年(流動性預金⁽⁵⁶⁾の全額保護については、更にもう1年)延長されることになった。いわゆる「ペイオフ解禁延長」である。これに伴い、特別資金援助や特別保険料の納付、特例業務勘定の廃止時期等も1年延長されることとされた。これらを受けて、平成12年第147回通常国会に、預保法改正案が提出され、成立した(平成12年法律第93号)。

恒久的制度のうち、預金保険に関しては、保護対象商品に金融債(個人向けの貯蓄手段で、転々流通しないもの)が追加されたほか、公金預金・特殊法人預金や預金利息が保護対象になった。これに伴い、保険金の額は、「保護対象預金の元本1,000万円まで」から、「保護対象預金の元本1,000万円までと、その利息」となった(なお、1,000万円を超える元本及び利息は、預金等債権買取り⁽⁵⁷⁾により、概算払率に応じて部分的に保護される)。

破綻処理に関しては、金融再生法及び早期健全化法の時限的措置が、概ね預保法に引き継がれた。まず、金融整理管財人制度と承継銀行制度⁽⁵⁸⁾が、ほぼ金融再生法並みの制度で、機構の恒久業務になった。その他、通常の破綻処理とは別に、「金融危機対応措置」が設けられた。

(51) 金融危機管理勘定の資産・負債は金融再生勘定に承継され、3兆円の交付国債の未使用分は、政府に返還の後、消却された。

(52) 特例業務勘定の17兆円、金融再生勘定の18兆円と合わせ、総額60兆円の公的資金枠となった。

(53) 根拠条文が金融再生法第53条であることから、「53条買取り」と通称される。この、健全金融機関の資産買取りは、野党3会派の原案にはなかった。金融再生法に盛り込んだ理由について、法案提出者は、「与野党間の、いわゆるマスコミ的には実務者協議と言われている協議の中で、一刻も早く現在の金融危機の状況から脱却するために、与野党間で合意ができる部分についてはできるだけきちんと入れ込んでいこうという中で持ち上がってきた新しいテーマでありました」、と答弁している(第143回国会参議院金融問題及び経済活性化に関する特別委員会会議録第5号 平成10年10月6日 p.32.)。

(54) 「緊急経済対策」(平成13年4月6日 経済対策閣僚会議)における不良債権問題の解決策として、まず3年延長され、株式会社産業再生機構法施行の際に、更に1年延長された。平成11年度の制度開始以降、合計192金融機関から、約4兆円分の債権元本を、約3,533億円で買い取った。

(55) 前掲注(15)。

(56) 当座預金、普通預金、別段預金など。平成13年4月1日から平成15年3月31日までの間は、「特定預金」として、利息と合わせて全額保護した。

(57) 預金者からの請求に基づき、破綻金融機関の預金等債権を、概算払率(破産手続において弁済を受けることができるの見込まれる額等を考慮して決定される)に応じて算出した概算払額で機構が買い取る。特例措置として設けた預金等債権特別買取り制度を、拡大して存続させるもの。

これは、金融の危機的事態（システミック・リスク）に対応する例外的措置で、内閣総理大臣を議長とする金融危機対応会議⁽⁵⁹⁾の議決を経て、当該措置を講ずる認定を行うものである。金融危機対応措置は、対象金融機関の経営状態に応じて、①破綻又は債務超過ではないが、自己資本の充実が必要と認められる金融機関に対する資本増強（第1号措置）、②破綻金融機関又は債務超過の金融機関に対する、金融整理管財人による管理を命ずる処分及びペイオフコスト超の資金援助（第2号措置）、③債務超過の破綻金融機関に対する、国（機構）による全株式の強制取得（第3号措置）の3段階がある（預保法第102条）。第3号措置は、金融再生法の特別公的管理銀行に相当するもので、預保法では特別危機管理銀行という。金融危機対応措置に関する業務は、基本的には一般勘定で経理するが、一般勘定になじまない業務（資本増強に伴う株式等の引受けや、負担金の収納、ペイオフコスト超の資金援助の費用の繰入れ等）の経理のため、機構に「危機対応勘定」を新設した。金融危機対応措置は、これまで2回発動されている。りそな銀行（平成15年5月17日認定）に対する第1号措置と、足利銀行（平成15年11月29日認定）に対する第3号措置である。

なお、預金等全額保護の特例措置終了後の整理回収機構の扱いについて、平成11年金融審答申では、「なお、資金援助の一つである資産買

取りについては、現在、預金保険機構から委託された協定銀行（整理回収機構）が破綻金融機関等から不良債権等を買収して集中的に回収を行うというスキームを時限的に措置しているが、特例措置終了後も、そのスキームを継続することが適当であ⁽⁶⁰⁾り、「また、預金保険法附則で規定されている協定銀行（整理回収機構）の受皿機能についても、承継先のラスト・リゾートを確保する観点から、継続することが求められる⁽⁶¹⁾」、としている。

(2) ペイオフ解禁をめぐる動き

平成13年度末をもって、預金等の全額保護に伴う特例措置は終了した⁽⁶²⁾。流動性預金は、特定預金としても1年全額保護されるものの、定期性預金は、平成14年度から元本1,000万円までとその利息が保護対象となったため、「ペイオフ部分解禁」といわれた。しかし、流動性預金の全額保護終了後（平成15年度以降）の預金保護のあり方を検討してきた金融審議会は、決済機能の安定確保のため、一定の条件を備えた預金を、「決済用預金」として、恒久的に全額保護すべきとの結論に至った⁽⁶³⁾。決済用預金の条件は、①要求払い、②通常必要な決済サービスを提供できる、③金利ゼロ、であり、流動性預金では、当座預金、別段預金、金利ゼロの普通預金が該当する。これで、平成15年度以降の恒久的な預金保険制度は、決済用預

58) 金融再生法の承継銀行制度の適用例はなかったが、預保法の承継銀行制度は既に適用例がある。中部銀行（静岡県静岡市、平成14年3月8日管理を命ずる処分）、石川銀行（石川県金沢市、平成13年12月28日管理を命ずる処分）の2件である。2行のブリッジバンクとして設立された日本承継銀行は、営業譲渡を終えて平成16年3月6日に解散・清算したが、同日、機構は、「第二日本承継銀行」を全額出資により設立し、次の適用事例への備えとしている。

59) 内閣府設置法に根拠を持つ内閣府の特別な機関。内閣総理大臣の諮問に応じ、金融機関等の大規模かつ連鎖的な破綻等の金融危機への対応に関する方針その他の重要事務を掌る。内閣総理大臣以外のメンバーは、内閣官房長官、金融担当大臣、金融庁長官、財務大臣及び日銀総裁。

60) 前掲注(15), p.6.

61) 同上 p.13.

62) 特例業務勘定は、特例措置終了に伴い、平成14年度末に廃止。廃止の際、資産と負債を一般勘定に継承。特例業務基金は、総額13兆円（平成12年改正で6兆円増額）のうち、10兆4,326億円（うち金銭贈与9兆8,793億円、累積欠損金の補てん5,533億円）を使用。残額2兆5,674億円は、政府に返還。

63) 「決済機能の安定確保のための方策について」（平成14年9月5日 金融審議会答申）p.7.

〈http://www.fsa.go.jp/singi/singi_kinyu/siryuu/f-20020905-1b.pdf〉

表2 預金保険料率の推移

昭和46年～	0.006%		
昭和57年度～	0.008%		
昭和61年度～	0.012%		
平成8年度～	一般保険料率 0.048%	特別保険料率 0.036%	計 0.084%
平成13年度	特定預金	その他預金等	特別保険料率 0.036% 計 0.084%
	0.048%	0.048%	
平成14年度	0.094%	0.080%	※ 実効料率0.084%を維持
平成15・16年度	決済用預金	一般預金等	
	0.090%	0.080%	
平成17年度	0.115%	0.083%	
平成18年度～	0.110%	0.080%	

(出典) 永田 前掲注(4), p.65.を参考に筆者作成

(注) 1 実効料率とは、預金保険料算定対象預金全体に対する料率のこと。

2 特定預金=流動性預金(例・当座預金、普通預金、別段預金)

3 決済用預金=要求払い、通常必要な決済サービスを提供できる、金利ゼロの3要件を満たす預金(例・当座預金、別段預金、金利ゼロの普通預金)

金は全額保護し、一般預金は元本1,000万円と
その利息等を保護する、という姿に決着した。

その後、平成14年9月には、小泉内閣総理大臣(当時)が、平成16年度に不良債権問題を終結させるとの考えを示したことから、ペイオフの完全実施は、不良債権問題終結後の平成17年4月(平成17年度)からとされた⁽⁶⁴⁾。これに伴い、流動性預金の全額保護が平成16年度まで継続され、金利のある普通預金も、決済用預金とみなして全額保護された。

平成17年度からは、恒久的な預金保険制度(決済用預金を除き、ペイオフを適用)がスタートしたが、それまでは、預金者にとっては保護対象の姿がわかりにくい状況が続いた。

(3) 不良債権問題の改善

平成14年度以降、金融機関の破綻はほとんど発生せず⁽⁶⁵⁾、不良債権問題の改善も進んだ。政府は、「金融再生プログラム」⁽⁶⁶⁾(平成14年10月30日金融庁)の前文において、「平成16年度には、主要行の不良債権比率を現状⁽⁶⁷⁾の半分程度に低下させ、(不良債権)問題の正常化を図る」との目標を掲げていたが、平成16年9月期の主要行の不良債権比率は、4.7%まで低下した。次いで、平成17年3月期に2.9%まで低下した際に、「主要行の不良債権問題の正常化を果たすことができ」たとした⁽⁶⁸⁾。主要行の不良債権比率はその後も低下を続けている。本年5月に発表された、平成19年3月期決算では、主要9行⁽⁶⁹⁾で1.53%となっている⁽⁷⁰⁾。

しかし、地域金融機関(地銀、第二地銀、信金・信組)では、主要行に比べて、不良債権処

⁽⁶⁴⁾ 「金融担当大臣談話—ペイオフ問題について—」(平成14年10月7日)

〈<http://www.fsa.go.jp/danwa/danwa/f-20021007-2.html>〉

⁽⁶⁵⁾ 平成14年度以降の破綻事例は、足利銀行(平成15年11月)の1件のみである。

⁽⁶⁶⁾ 〈<http://www.fsa.go.jp/news/newsj/14/ginkou/f-20021031-1.pdf>〉

⁽⁶⁷⁾ 現状を示す数値としては、当時の直近の決算期(平成14年3月期)の不良債権比率8.4%(主要行ベース)が指標とされた。

⁽⁶⁸⁾ 「金融担当大臣談話—主要行の不良債権問題の正常化にあたって—」(平成17年5月25日)

〈<http://www.fsa.go.jp/danwa/danwa/20050525-1.html>〉

⁽⁶⁹⁾ みずほ、みずほコーポレート、みずほ信託、三菱東京UFJ、三菱UFJ信託、三井住友、りそな、中央三井信託、住友信託の9行。

⁽⁷⁰⁾ 〈<http://www.fsa.go.jp/news/18/ginkou/20070523-2.pdf>〉

理の遅れが目立った。そこで、政府は、特に地域金融機関を念頭に置き、公的資本増強を伴う再編促進策を打ち出して、経営基盤を強化しようとした。平成14年12月には「金融機関等の組織再編成の促進に関する特別措置法」（平成14年法律第190号。以下「組織再編成法」という。）を制定し、合併等の組織再編成を行う際に公的資本増強を申請できるスキームを整備した。しかし、適用例が1件⁽⁷¹⁾にとどまったことや、金融再生プログラムで新たな公的資金制度の創設が示唆された⁽⁷²⁾ことから、平成16年6月には、「金融機能の強化のための特別措置に関する法律」（平成16年法律第128号。以下「金融機能強化法」という。）を制定した。同法に基づく資本増強の申請は、組織再編成を伴う場合に限らず、申込み期限は平成19年度末までである⁽⁷³⁾。同法に基づく優先株式等の引受け等の業務のため、機構には、金融機能強化勘定が設置された⁽⁷⁴⁾。現在（平成19年6月20日）まで、適用例は2件⁽⁷⁵⁾である。

なお、金融再生プログラムでは、構造改革を更に加速させるための新しい企業再生の枠組み

として、整理回収機構の企業再生機能の強化と併せ、企業再生のための新機構の設立が示された⁽⁷⁶⁾。これを受けて、「株式会社産業再生機構法」（平成15年法律第27号）が制定され、新機構（産業再生機構）は、機構が出資して設立することとされた。産業再生機構への出資業務を経理するため、機構には新たに「産業再生勘定」が設置された⁽⁷⁷⁾。産業再生機構は、業務を終了し、平成19年3月15日に解散した。同勘定も近く廃止されることと思われるが、現時点での機構の勘定は7つである（後掲表4参照）。

II 金融危機後の預金保険制度の課題

1 機構の財務状況

(1) 預金保険制度の収支

全体像を、表3にまとめた。これを見ると、資金援助初期（平成4～6年度）は、実施件数・実施額とも、保険料収入で積み立ててきた責任準備金を脅かすほどの規模はなかった。しかし、平成7年度に兵庫銀行の破綻処理に係る資金援助（対みどり銀行、平成8年1月実施、金銭

(71) 関東つくば銀行（茨城県土浦市）に対し、60億円（平成15年9月）。

(72) 「金融システムの安定に万全を期しつつ、不良債権問題を終結させるため、迅速に公的資金を投入することを可能にする新たな制度の創設の必要性などについて検討し、必要な場合は法的措置を講ずる」とされた。前掲注(66), p.4.

(73) 自民党内には、平成20年3月末に迫った期限の延長を検討する議論がある（「金融機能強化法 継続巡り議論も 自民・地域金融小委」『日経金融新聞』2007.4.11.）。

(74) 組織再編成法の規定のうち、資本増強制度に係るものは、金融機能強化法に移行したが、合併等に伴う手続の特例等の規定はそのまま組織再編成法に残したため、同法は廃止されていない。同法制定時に新設された金融機関等経営基盤強化勘定（経営基盤強化勘定）は、金融機能強化勘定に資産・負債を承継して廃止された。

(75) 紀陽ホールディングス（和歌山県和歌山市）に対し315億円（平成18年11月）、豊和銀行（大分県大分市）に対し90億円（同年12月）。

(76) 「企業・産業の再生に取り組むため、新たな機構を創設し、同機構が再生可能と判断される企業の債権を金融機関から買い取り、産業の再編も視野に入れた企業の再生を進める必要がある」とされた。前掲注(66), p.6.

(77) 機構が産業再生機構に出資することになった経緯について、産業再生機構構想を提唱したとされる塩川財務大臣（当時）の次のような答弁がある。

「どうも言い出しっぺが私だそうございまして、ちょっとそれで事情を説明いたします。（中略）そうすると、資金はどうするんだという話が出まして、資金は、とりあえず預金保険機構の中にポケットがあって、そこから保証をしたら金が出るじゃないかということになって、預金保険機構の政府保証の枠内でその金を使おうかということになった。ところが、預金保険機構ではRCCというものもございまして、これと重複してはいかぬから、（中略）資金のスキームは預金保険機構の枠を使うけれども、しかしながら産業再生委員会というのは別個に、要するにRCCと全く違う形で、独立したものでやっていったらどうだろう、こういうのが、粗雑なことでもございましてけれども、私の言ったことなのです。」（第155回国会衆議院財務金融委員会議録第8号 平成14年11月19日 p.13.）

表3 預金保険制度の収支

(単位：億円)

年度	保険金支払限度額	預金保険対象金融機関数	支出					主な収入					総収入 - 総支出	責任準備金等		
			うち資金援助				計	金融機関負担			国民負担					
			件数	金銭贈与	資産買取	その他		保険料	(保険料率)	交付国債償還額	使用先数					
昭和46	元本100万円	1,163	0.2					28	0.006%					31	31	
47	↓	1,151	0.4					46						50	81	
48	↓	1,140	0.4					56						63	144	
49	(6月～)元本300万円	1,126	0.6					64						75	219	
50	↓	1,118	0.6					72						89	308	
51	↓	1,114	0.7					84						107	415	
52	↓	1,115	0.8					94						122	536	
53	↓	1,109	1					106						139	675	
54	↓	1,103	1					118						160	835	
55	↓	1,094	1					128						183	1,018	
56	↓	1,087	1					136						202	1,220	
57	↓	1,082	1					201	0.008%					281	1,501	
58	↓	1,082	1					216	↓					314	1,815	
59	↓	1,074	1					232	↓					347	2,162	
60	↓	1,065	1					253	↓					384	2,546	
61	(7月～)元本1,000万円	1,113	1					407	0.012%					551	3,097	
62	↓	1,106	2					442	↓					619	3,715	
63	↓	1,085	1					488	↓					679	4,394	
平成元	↓	1,080	1					538	↓					742	5,136	
2	↓	1,069	2					604	↓					878	6,014	
3	↓	1,047	2					632	↓					950	6,964	
4	↓	1,036	202	2	200		80	280	631	↓				742	7,706	
5	↓	1,023	461	2	459			459	638	↓				499	8,206	
6	↓	1,009	427	2	425			425	650	↓	うち			555	8,760	
7	↓	1,007	6,010	3	6,008			6,008	666	↓	特別保険料(保険料率)			▲4,895	3,866	
8	↓	997	13,144	6	13,160	900		14,060	4,620	0.084% (一般0.048%)	1,980	0.036%		▲7,817	▲3,951	
9	↓	976	1,632	7	1,524	2,391	40	3,955	4,630	↓	1,984	↓		3,011	▲940	
10	↓	933	27,694	30	26,842	26,815		53,657	4,650	↓	1,993	↓	11,992	18	▲10,936	▲11,876
11	↓	890	49,261	20	46,374	13,044		59,418	4,807	↓	2,060	↓	35,909	13	▲7,091	▲18,968
12	↓	863	54,538	20	51,562	8,501		60,063	4,828	↓	2,069	↓	36,265	7	▲12,488	▲31,456
13	元本1,000万円+利息	784	19,409	37	16,418	4,064		20,482	5,111	↓	2,190	↓	6,382	12	▲6,527	▲37,982
14	↓	699	27,103	51	23,182	7,949		31,131	5,099	0.080%	(特定預金0.094%)		13,778	20	▲2,083	▲40,065
15	決済用預金全額+	658	2,301	0					5,221	↓	(決済用預金0.090%)				5,127	▲34,938
16	(一般預金等の元	643	1,398	0					5,294	↓	↓				5,168	▲29,770
17	本1,000万円+利息)	628	2,180	0					5,378	0.083%	(決済用預金0.115%)				5,221	▲24,549
計		—	205,783	180	186,154	63,664	120	249,938	57,168		12,277		70	▲24,549	—	

(出典) 竹内 後掲注(80), 図表5; 『平成17年度 預金保険機構年報』2006; 預金保険機構ホームページ等より筆者作成。

贈与4,730億円)、翌8年度に木津信用組合の破綻処理に係る資金援助(対整理回収銀行、平成9年2月実施、金銭贈与1兆44億円(減額後の数字))等、相次ぐ多額の資金援助の実施で、機構の収支は赤字に転じた。預金等全額保護の特例期間中は、特別保険料の徴収を含む保険料の大幅増額、総額13兆円の交付国債(約10.4兆円を使用、国民負担)、借入れ・債券発行(政府保証付)による資金調達で破綻処理費用を賄ったが、欠損金は、最も多い時で約4兆円にまで達した(平成14年度)。

平成14年度以降は目立った破綻事例がなく、平成15年度以降、新規の資金援助が実施されていない⁽⁷⁸⁾。このため、平成15年度以降、単年度では黒字に転じており、保険料収入がほとんど利益金(総収入-総支出)に回っているといっ
てよい。このため、1年に約5,000億円強(各年度の利益金相当分)のペースで、欠損金が減少している。機構は、欠損金が今なお約2兆4,550億円(平成17年度末)と多額であることから、当面、保険料の水準を、実効料率で0.084%(預金等全額保護の期間中と同水準)に維持することとしている⁽⁷⁹⁾。保険料収入がこのままの水準で見込まれ、今後、大規模な資金援助を伴う破綻が起きなければ、機構の欠損金が解消するまで、早くて5~6年程度と見積もることもできよう。

(2) 各勘定の状況

現存する7勘定の概要については、表4にまとめた⁽⁸⁰⁾。

このうち、一般勘定及び危機対応勘定は、預

保法本則で規定されており、いずれも恒久的な(廃止に関する特段の規定がない)勘定である。その他の5勘定(金融再生法に基づく金融再生勘定、早期健全化法に基づく早期健全化勘定、金融機能強化法に基づく金融機能強化勘定、株式会社産業再生機構法に基づく産業再生勘定、住専処理法に基づく住専勘定)は、それぞれ法律に基づいて設置され、いずれも、各法律に勘定を廃止するタイミングが規定されている。

一般勘定は、平成14年度末の特例業務勘定廃止時に、資産・負債を継承しており、一般勘定の欠損金は、機構の責任準備金等の欠損金に相当する。

危機対応勘定は、現在、りそな銀行への金融危機対応措置(第1号措置)に伴い、りそなホールディングスの株式を保有している。現在は、当該株式の配当により利益が生じている。

恒久的でない5勘定のうち、産業再生勘定と住専勘定は、独自の性格を持つため、他の3勘定とは区別して考える必要がある。産業再生勘定は、産業再生機構に出資するためだけに設置されたと言ってよく、資金調達機能は特段必要ない。住専勘定は、住専処理スキームにより、国庫補助金及び同勘定に置かれた基金を財源とするため、勘定による独自の資金調達は行っていない。他の3勘定は、保険料や財政資金のような財源がないため、いずれも資金調達機能(借入れ又は債券発行)を付与されている。このうち欠損金が目立つのが、不良資産の買取業務(損失補てん等)が業務に含まれる金融再生勘定である。しかし近年は、買取資産の回収益・売却益⁽⁸¹⁾等により、利益金が増加し、欠損金も

(78) 通常、破綻公表日から資金援助実施までは、1年程度の時間を要する(難航した場合はもっと長い)。従って、機構の資金援助実績を見る際には、破綻の発生と資金援助実施額への反映時期に、ずれがあることに注意する必要がある。

(79) 「理事長談話(預金保険料率について)」預金保険機構理事長記者発表, 2006.3.31.
(<http://www.dic.go.jp/press/2006/2006.3.31.html>)

(80) 機構の勘定の推移については、鎌倉治子「金融システム安定化のための公的資金注入の経緯と現状」『調査と情報-ISSUE BRIEF-』477号, 2005.3.30; 竹内俊久「預金保険機構の財務構造」『預金保険研究』8号, 2007.4, pp.1-39.に詳しい。

(81) 特に、旧長銀、旧日債銀から買取った株式等の配当・売却益が1,180億円に上る(平成17年度)。今後の収支改善も、これらの処分に拠るところがかなり大きい。

表4 預金保険機構の各勘定の概要（平成17年度末現在）

	一般勘定	危機対応勘定	金融再生勘定	早期健全化勘定	金融機能強化勘定	産業再生勘定	住專勘定
根拠法	預保法	預保法	金融再生法	早期健全化法	金融機能強化法	株式会社産業再生機構法	住專処理法
設置年月	昭和46年7月	平成15年6月 (平成12年5月法定)	平成10年10月	平成10年10月	平成16年8月	平成15年4月	平成8年6月
廃止予定日	なし（恒久勘定）	なし（恒久勘定）	業務終了後廃止 ※特別公的管理は平成12年度末で終了 ※資産買取りの申込みは平成16年度末で全て終了	業務終了後廃止 ※資本増強の申込みは平成13年度末で全て終了	業務終了後廃止 ※資本増強の申込みは平成19年度末まで	業務終了後廃止 ※平成19年3月15日 産業再生機構解散	業務終了後廃止 ※15年以内（平成23年度）を処理期限の目途とする
業務概要	・保険料の収納 ・金融機関破綻時のペイオフコスト内の資金援助 ・預保法に基づく金融機関の資産買取りに係る整理回収機構への資金貸付け ・整理回収機構の買取り資産の処分等に係る利益金の収納、損失金の補填	・金融危機対応措置の認定に基づく資本増強（株式の引受け等、第1号措置） ・負担金（危機対応業務の実施に要した費用に充てるため金融機関から事後徴収）の収納 ・被管理金融機関又は特別危機管理銀行への資金援助に係るペイオフコスト超部分の額の一般勘定への繰入れ	・特別公的管理銀行（旧長銀、旧日債銀）に係る処理 ・金融再生法に基づく資産買取り（健全金融機関からの買取りを含む）に係る整理回収機構への資金貸付け、同買収資産の処分等に係る利益金の収納、損失金の補填 ・旧金融安定化法に基づく資本増強（株式等の引受け等）に係る整理回収機構への資金貸付け、整理回収機構による当該株式等の処分等に係る利益金の収納・損失金の補填	・早期健全化法に基づく資本増強（株式等の引受け等）にかかる整理回収機構への資金貸付け、当該株式等の処分等に係る利益金の収納・損失金の補填	・金融機能強化法に基づく資本増強に係る整理回収機構への資金貸付け	・産業再生機構に対する出資（17年度末出資金479.57億円）	・旧住専7社から譲受けた貸付債権等の回収を行う債権処理会社（※現在は整理回収機構）との間における助成金の交付、借入債務の保証、納付金の収納
財源	・保険料 ・借入（金融機関等、日銀） ・債券発行	・負担金 ・借入（金融機関等、日銀） ・債券発行	・借入（金融機関等、日銀） ・債券発行	・借入（金融機関等、日銀） ・債券発行	・借入（金融機関等、日銀） ・債券発行	・金融機関等拠出金	・国庫補助金6,850億円 (出資金50億円、一次損失処理6,800億円) ・金融安定化拠出基金 (運用益を助成金として債権処理会社に交付) ・損失補てん助成金交付用国庫補助金 ・機構の資金借入規定あり（政府出資金の額が上限） ・債券発行権限はなし
資金調達限度額	21.18兆円 (預保法施行令第2条)	18.6兆円 (預保法施行令第29条)	8.97兆円 (金融再生法施行令第13条)	7.8兆円 (早期健全化法施行令第5条)	2兆円 (金融機能強化法施行令第33条)	0.15兆円 (株式会社産業再生機構法施行令第4条)	—
17年度末資金調達実績	2.97兆円 (うち債券発行2.68兆円)	1.94兆円 (うち債券発行1.6兆円)	3.27兆円 (すべて債券発行による)	4.6兆円 (すべて債券発行による)	60億円 (経営基盤強化勘定より承継)	—	—
政府保証枠(予算総則計上)	平成19年度当初19兆円 (平成18年度当初19兆円)	平成19年度当初17兆円 (平成18年度当初17兆円)	平成19年度当初6兆円 (平成18年度当初7兆円)	平成19年度当初4兆円 (平成18年度当初5兆円)	平成19年度当初2兆円 (平成18年度当初2兆円)	平成19年度計上なし (平成18年度当初0.15兆円)	—
剰余金又は剰余金の扱い	国庫納付規定なし	国庫納付規定なし	勘定廃止時に剰余金があれば国庫納付	勘定廃止時に剰余金があれば国庫納付	勘定廃止時に剰余金があれば国庫納付	規定なし ※剰余財産（株主への分配額を除く）は産業再生機構が直接国庫納付	勘定廃止時に剰余金があれば国庫納付
欠損金の扱い	保険料で賄う	・負担金で賄う ・政府補助を受けた場合は、当該事業年度後、利益金がある場合に国庫納付（補助相当額を上限） ※現在まで負担金の徴収実績はなし	規定なし (国会答弁で予算措置を示唆)	規定なし	規定なし (国会答弁で予算措置の可能性を示唆)	規定なし ※解散時に債務超過の場合は産業再生機構に対する政府補助規定あり	・機構が債権処理会社に交付する損失補てん助成金のための国庫補助金の規定あり、現在まで支出例なし ・最終的な二次損失については未定
17年度末剰余金・欠損金(▲)	▲24,549億円	144億円	▲6,846億円	3,455億円	2億円	▲0.1億円	▲2,873億円
17年度末利益金・損失金(▲)	5,221億円	85億円	1,650億円	1,983億円	2億円	▲0.04億円	▲627億円
備考	・特例業務勘定（平成14年度末廃止）の資産・負債を承継	・りそなHD優先・普通株式を保有	・金融危機管理勘定（金融安定化法に基づく。平成10年10月廃止）の資産・負債を承継		・経営基盤強化勘定（組織再編成法に基づく。平成16年度末廃止）の資産・負債を承継	・産業再生機構の債務超過はない見通し	

(出典) 竹内 前掲論文:「平成17年度 預金保険機構年報」2006;「平成19年度一般会計予算」;各法律条文等より筆者作成。

減少傾向にある⁽⁸²⁾。一方、早期健全化勘定は、資本増強の経営改善に伴う各行の株価上昇と順調な返済により、株式等の処分益が伸びている⁽⁸³⁾。

2 今後の国民負担の可能性

(1) 恒久勘定

一般勘定の欠損金は、保険料収入で賄う。現在の多額の欠損金も、保険料により徐々に解消される(上記1-(1)参照)ため、国民負担は生じない。

危機対応勘定に欠損金が生じた場合は、金融機関から事後徴収する負担金で賄うことになっている(預保法第123条)。しかし、負担金のみでは、金融機関の財務状況を著しく悪化させ、我が国の信用秩序の維持に極めて重大な支障が生じるおそれが認められるときに限り、予算で定める金額の範囲内で政府が補助できている(同第125条第1項)⁽⁸⁴⁾。これまで、政府補助は実施されていない。

今後、金融危機対応措置(第3号措置)により一時国有化中の足利銀行の、受け皿銀行への譲渡が控えている。ペイオフコスト超の資金援助を要する場合は、危機対応勘定でペイオフコスト超過分の費用を賄う(ペイオフコスト内の費用は一般勘定が負担)。平成19年3月期決算(平成19年5月21日発表)では、同行の債務超過額

は2,988億円まで圧縮されており、機構による資金援助額を極小化するためにも、今後の更なる経営改善が望まれる。

なお、将来的には、機構の責任準備金を基金化し、一定の水準を保つことにより、経済情勢の変化や、金融再編の動きに伴う保険事故の発生に対応しやすくすることも一案であろう⁽⁸⁵⁾。

(2) 非恒久勘定(金融再生勘定、早期健全化勘定、金融機能強化勘定)

3勘定の業務は、公的資本増強で引き受けた優先株式等の処分など、株式市場の動向に左右されるところが大きい。上記1-(2)でも述べたが、現在のところ、金融再生勘定の欠損金は減少傾向にあり、早期健全化勘定の利益金及び剰余金は増加傾向にある。なお、3勘定はいずれも、勘定廃止の際、欠損金がある場合の扱いに関する規定をもたない(剰余金は、国庫納付が義務付けられている)。ただし、金融再生勘定については予算措置を講ずる旨⁽⁸⁶⁾の、金融機能強化勘定については予算措置の可能性を示唆する旨⁽⁸⁷⁾の国会答弁がある。

(3) 住専勘定

預金保険制度の収支には、直接影響するものではないが、今後の国民負担の可能性の点で、参考までに触れておきたい⁽⁸⁸⁾。

⁽⁸²⁾ 平成16年度▲8,497億円→平成17年度▲6,846億円。

⁽⁸³⁾ これまでの公的資本増強の回収(売却)益は、累計で約1兆2,000億円(平成19年3月末金融庁調べ、『日本経済新聞』2007.4.27)。

⁽⁸⁴⁾ 政府の補助を受けた場合、危機対応勘定に利益金が生じたときは、補助を受けた金額を上限として、国庫に納付しなくてはならない。ただし、当該補助を受けた年度の後の年度に限る(預保法第125条第2項)。

⁽⁸⁵⁾ 翁 前掲論文

⁽⁸⁶⁾ 「金融再生勘定は金融再生業務終了の日に廃止されることは当然でございますが、そのときに、もし利益が出ておりましたらこれは国庫に残していただく、当然のことでございます。それから、損失が出ておりましたときは予算措置を講じなければならない、こういう制度でございます。」(大野大蔵政務次官答弁。第147回国会衆議院大蔵委員会議録第14号 平成12年4月14日 p.16)

⁽⁸⁷⁾ 「また、国が資本参加した場合には、(中略)損失が発生しないようにすることがまずもって重要であります。したがって、最終的に必ずしも損失が発生するとは考えておりませんが、万が一損失が発生した場合には、必要に応じて予算措置を含めて対応することとしており、他の金融機関に負担を求めることはかえって金融機能の低下を招きかねないことから適当でないと考えております。」(小泉内閣総理大臣答弁。第159回国会参議院会議録第25号 平成16年5月28日 p.7)

⁽⁸⁸⁾ 国民負担を含む、金融システム安定化のために使用された資金及び金額については、鎌倉 前掲論文に詳しい。

住専処理は、住管機構の業務開始時（平成8年）から15年後（平成23年）の終了を目途としている（住専処理法第12条）。業務終了時に二次損失が生じた場合の負担のあり方は今後に残された大きな課題であるが、現在の処理の過程においても国民負担の可能性はある。

まず、機構が整理回収機構に交付する基金助成金についてである。住専処理で生じた各年度の二次ロスの2分の1相当額については、機構が金融安定化拠出基金（I-3-(2)(iii)を参照）からの助成金（基金助成金）を交付することとし（住専処理法第10条）、その財源には、同基金の運用益を充てている。しかし、二次ロスの増加及び基金の運用益の伸び悩みにより生じた未払金が、住専勘定の欠損金になっている。今後、基金の運用益だけで基金助成金の交付が困難となった場合、財源について再検討される可能性がある。

また、機構が債権処理会社（整理回収機構）に交付する、損失補てん助成金のための国庫補助金の規定がある。各年度の二次ロスの2分の1が回収益を上回る場合、これに伴って発生する整理回収機構及び機構の資金の不足の一部を補うため、国は、機構に対し、その上回る部分に相当する額の補助金を交付することができ、機構は、この補助金の額の範囲内で、整理回収機構に対し、損失補てん助成金を交付することができる（住専処理法第24条）。現在まで支出例はないが、今後、整理回収機構の財務の悪化が進んだ場合は、支出の必要が生じる可能性がある。

3 可変保険料率導入の検討

(1) 可変保険料率をめぐる諸外国の状況

預金保険料率は、一般に、均一保険料率方式と可変保険料率方式に大別される。我が国が採っている均一保険料方式は、個々の金融機関が預金保険制度に与えるリスクにかかわらず、保護対象預金額等に応じて一定の料率を課す仕組みである。主要国では、英国と韓国が均一保険料率方式を採用している。

可変保険料率は、金融機関が預金保険制度に及ぼすリスクに応じて料率に格差を付ける方式である。通常、健全性が高い（預金保険発動の可能性の低い）金融機関ほど低く、経営状態の悪い（破綻の蓋然性が高い）金融機関になるにつれて料率が高くなる。1993年1月に、米国が初めてこれを導入した⁽⁸⁹⁾。悪化していたFDIC（連邦預金保険公社）の財政の建て直しと、金融機関の行動是正が目的とされる⁽⁹⁰⁾。保険料を差別化することで、金融機関に健全経営を促すインセンティブ効果を期待するものである。

可変保険料率を採用する国は年々増加傾向にあり、カナダ、フランス、ドイツ、イタリア、台湾等にも広がっている。料率の算定方法や料率構造は、各国の金融事情に応じ多種多様であるが、ほぼ、均一保険料率方式からの移行である⁽⁹¹⁾。機構の調査によると、いずれも、金融システムが安定した時期に、均一保険料率から可変保険料率へと移行しているようである⁽⁹²⁾。

米国では、2007（平成19）年1月から、保険料率の設定方式の変更を含む新制度がスタートした。従来は、検査格付け（CAMELS格付け⁽⁹³⁾

⁽⁸⁹⁾ 1991年の連邦預金保険公社改善法（FDICIA：Federal Deposit Insurance Corporation Improvement Act, P. L.102-242.）による。

⁽⁹⁰⁾ 本間勝『世界の預金保険と銀行破綻処理』東洋経済新報社、2002、p.239.

⁽⁹¹⁾ スウェーデンでは、制度当初から可変保険料率を採用（石塚雅典「預金保険料制度の国際比較」『預金保険研究』1号、2004.3、p.6.）。

⁽⁹²⁾ 同上 p.6.

⁽⁹³⁾ 米国で開発された格付け方式。検査の際、資本の充実性(C)、資産の質(A)、経営管理状況(M)、収益力(E)、流動性(L)、市場変動リスク(S)の6項目により評価する。台湾もこれによっている。

表5 主要国における可変保険料率の導入状況

国	方式	料率	備考(利用指標・料率区分など)
米国	可変	0.05～0.43% (2007.1～)	自己資本比率、検査格付けにより4区分 (従来の9区分を4分類に統合)
カナダ	可変	0.02～0.16%	11種類の定量指標(自己資本比率、収益力、効率性、資産内容等) + 3種類の定性指標(検査格付け、法令順守等)、最大4区分
英国	均一	上限0.3% (事後徴収)	個別算定
フランス	可変	リスクに基づき個別に保険料算定、年4,000ユーロ以上	4種類の定量指標(自己資本比率(健全性)、収益力、与信集中度、マチュリティギャップ*)、個別算定
ドイツ	均一/可変	強制加盟: 0.008%の定率 任意加盟: 0.003% (基準料率) + 格付けに応じて付加 (最大2.5倍)	銀行監査協会による格付けに基づき、少なくとも9区分
イタリア	可変	破綻の損失額確定後、預金額の0.4～0.8%を徴収	4種類の定量指標(資産の質、自己資本充実度、マチュリティギャップ*、収益力)、個別算定
韓国	均一 (業態内)	銀行0.1%、商業銀行0.3%、相互貯蓄銀行0.3%など	業態ごとに預金保険基金が分かれている
台湾	可変	0.05、0.055、0.06%の3区分	自己資本比率(良好、十分、不十分) × 検査格付け(A, B, C)のマトリックスで決定、3区分

(出典) 本間 前掲書;石塚 前掲論文:「主要国の預金保険制度」『平成17年度 預金保険機構年報』2006, p.144; 坂巻和弘・酒井晋一「欧州4カ国の預金保険制度」『預金保険研究』2号, 2004.9, pp.1-38; 西垣裕・山本良祐「韓国の預金保険制度」『預金保険研究』6号, 2006.3, pp.73-100; 原和明「台湾の預金保険制度」『預金保険研究』8号, 2007.4, pp.79-107より筆者作成。

(*) マチュリティギャップとは、満期変換(長期資産と短期資産の変換)の状況のことであり、金利リスクと流動性リスクを示す指標。

によりA, B, C)と資本充実度(良好、十分、不十分)を基準とした3×3のマトリックスにより、銀行を9区分に分類していた。このうち最も良好な区分(自己資本比率良好、検査格付けA)の保険料率は0%、つまり保険料を支払わなくてよい。銀行の経営状態が好調になった90年代以降、同区分に分類される銀行が9割を占め、保険料を払わない状態が長く続いた。このため、FDICの預金保険基金の預金残高に占める比率(基金比率)は、2年連続で法定下限を下回った。FDICは、銀行のモラルハザード防止と、預金保険財政強化の目的で、健全行からも保険料を徴収するという制度改正に踏み切った。新制度では、従来の9区分をI～IVの4つ

に統合し、最も良好である区分Iに分類された銀行には、規模の特性に応じ、0.05～0.07%の範囲で料率を決定することにしてている⁽⁹⁴⁾。

(2) 我が国における導入の可能性

我が国でも、制度上は、可変保険料率の導入が可能である。預金等全額保護の特例措置終了後の改正で、保険料率に関する規定(預保法第51条第2項)が改正されたことによる⁽⁹⁵⁾。しかし、当時の機構の財務状況では、経営が悪化した金融機関の保険料率が相当高くなり、経営に更なる悪影響を与えることが懸念された。このため、実際の導入に当たっては、「枠組みの検討は早く進めるべきであるが、その実施につい

⁹⁴ 米国の預金保険制度の改正については、翁 前掲論文:「米預金保険 健全行も保険料徴収へ」『日経金融新聞』2006.7.13; 玉木伸介・西垣裕「米国連邦預金保険制度の改革について」『預金保険研究』6号, 2006.3, pp.1-17; 西垣裕・原和明・真保智佳「FDIRA(連邦預金保険改革法)後の米国預金保険制度」『預金保険研究』7号, 2006.11, pp.17-44を参照した。

⁹⁵ 「保険料率は、(中略)長期的に機構の財政が均衡するように、かつ、特定の金融機関に対し差別的取扱い(金融機関の経営の健全性に応じてするものを除く。)をしないように定められなければならない。」(下線は筆者による。)とされた。下線中「金融機関の経営の健全性に応じてするもの」が可変保険料率を指す。

表6 「預金保険料率研究会中間報告」(預金保険機構預金保険料率研究会 平成16年6月18日)の概要

- | |
|---|
| <p>1 可変保険料的要素を導入していくことが望ましい。</p> <p>○可変保険料率のメリット</p> <ul style="list-style-type: none"> ・預金保険が銀行経営に与えるリスク選好的なインセンティブ(モラル・ハザード効果)のコントロールが可能となり、金融機関に対し財務体質強化を促す効果がある。 ⇒金融システムの安定性が増し、預金保険基金の損失抑制、国民負担の極小化に繋がる。 ・保険料負担に対する金融機関の公平感が増す。 ・自己資本比率規制の有効性を高められる。 <p>○デメリット</p> <p>金融システムが不安定な中での導入は、財務力の低下した金融機関に対し、他と比べ割高の保険料負担を課すため、経営をより脆弱化させる恐れがある。</p> <p>2 導入する場合のあり方</p> <p>○算定方法</p> <ul style="list-style-type: none"> ・自己資本比率等の定量指標に基づいた金融機関のグループ分けが望ましい。 ・定性指標(検査格付け等)との組み合わせも考慮すべき。 <p>○料率構造</p> <ul style="list-style-type: none"> ・2~3の料率区分を設け、差も小幅に留める。 ・信金、信組等は、業態内の相互支援制度の機能の反映について、検討が必要。 <p>○その他の留意点</p> <ul style="list-style-type: none"> ・適用料率についての不服申立手続を整備する。 ・適用料率に関する守秘義務を課す。 ・準備期間、経過措置の必要性を検討する。 ・定期的な料率体系の見直しをする。 |
|---|

(出典)「預金保険料率研究会中間報告」(預金保険機構預金保険料率研究会 平成16年6月18日)本文より筆者作成。

ては、当面、慎重に対応すべきであると考え
る⁽⁹⁶⁾」(平成11年金融審答申)とされた。

機構は、諸外国の預金保険料について調査し、理事長の私的研究会である「預金保険料率研究会」において、中長期的観点からみた預金保険料率のあり方について検討を続けている。学識経験者、業界代表者等で構成される同研究会では、平成16年6月に発表した中間報告⁽⁹⁷⁾(表6参照)において、「預金保険制度に可変保険料的要素を導入していくことが望ましいとの意見が多かった⁽⁹⁸⁾」としている。

可変保険料率の導入に対しては、金融機関側が慎重であると言われる(信金・信組は明確に反対を表明したことがある⁽⁹⁹⁾)⁽⁹⁹⁾が、均一保険料方式を採用しているのは、途上国や、預金保険制度導入後間もない国が多いとの調査結果もある⁽¹⁰⁰⁾。我が国においても、中長期的には、可

変保険料率方式(可変保険料的要素を取り入れた料率体系を含む)への移行を目標に、具体的な議論を開始すべきであろう。その際、料率算定用の利用指標(金融機関の経営指標等のデータ、検査結果等)の入手に関する検査当局との連携等についても、諸外国の制度を参考に、十分に検討する必要がある。

おわりに

預金保険制度は、金融機関の破綻時に、預金を保護し、金融システムの混乱を防ぐ制度である。機構による保険金の支払い、又は資金援助等の業務の目的は、言うまでもなく預金者保護である。しかし、金融システム不安の発生から10年を経て、機構は、破綻処理そのものの実施主体の役割を果たしてきた感がある。確かに、

⁽⁹⁶⁾ 前掲注(15), p.18.

⁽⁹⁷⁾ <<http://www.dic.go.jp/hoken/kenkyu1.pdf>>

⁽⁹⁸⁾ 同上 p.3.

⁽⁹⁹⁾ 衆議院大蔵委員会に参考人として出席した長野全国信用金庫協会副会長と網谷全国信用組合中央協会会長(いずれも当時)が、それぞれ反対を表明した(第147国会衆議院大蔵委員会議録第12号 平成12年4月4日 pp.2-3)。

⁽¹⁰⁰⁾ 石塚 前掲論文, p.2.

危機的状況の金融システムを立て直し、不良債権問題の抜本的解決を目指す過程では、金融機関の集中的な破綻処理が不可避であった。そのあり方を探り、破綻処理方法の多様化が進んだ結果、機構は、本来の業務（預保法本則で規定された業務）を超える業務を次々と託された。その中には、預金等全額保護の特例措置終了後に、預保法本則の業務となったものもある。諸外国の預金保険制度を見ても、これだけの業務を行う預金保険機関はそう見当たらない⁽¹⁰¹⁾。

我が国に預金保険制度を導入しようとした背景には、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、経営の効率化を促進させる狙いがあったと考えられる⁽¹⁰²⁾。制度導入当時の金融制度調査会答申⁽¹⁰³⁾（「一般民間金融機関のあり方等に関する答申」昭和45年7月2日金融制度調査会）には、「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証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」とある。更には、「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」ともある。これこそ、我が国預金保険制度の真の理念である。

機構の財務の改善が視野に入ってきた今、原点に立ち返り、正常な預金保険制度とはどのようなものか考え、その構築を目指すべきである。特に、破綻していない金融機関への公的資本増強に関する業務は、預金等全額保護の特例措置終了後は、金融危機対応措置という、ごく例外的対応に留まるはずであった。組織再編成法や、これに代わる金融機能強化法の適用例の少なさからも、公的資金による経営改善という手法には限界が窺えるとの見方もある⁽¹⁰⁴⁾。行政の関与による経営強化と、金融機関保護とは紙一重であることを、10年前の金融システム不安発生以降、実感してきたはずである。これまでの危機的状況を教訓とし、ようやく近づいてきた平時の金融環境に相応しい預金保険制度の構築が望まれる。

（すがわら ふさえ 衆議院調査局 財務金融調査室）

（本稿は、筆者が財政金融課在職中に執筆したものである。）

⁽¹⁰¹⁾ 永田 前掲注(4), p.86.

⁽¹⁰²⁾ 同上 p.19.

⁽¹⁰³⁾ 同上 pp.100-104.

⁽¹⁰⁴⁾ 「不良債権処理しきれず 地銀再生 公的資金に限界」『日本経済新聞』2007.5.25.

〈参考〉表 金融安定化等に関する法律の主な制定経過

年 月	法 律 名	主な目的・内容	法律で設置した 預金保険機構の勘定	備考 (法律・勘定の改廃等)
昭和46年	●預金保険法 (昭和46年4月1日法律第34号)	・預金保険制度の導入 ・預金保険機構の設立	名称なし (現在の一般勘定)	
平成8年	●特定住宅金融専門会社の債権債務の処理の促進等に関する特別措置法(住専処理法) (平成8年6月21日法律第93号) ●預金保険法改正	・住専処理スキーム ・債権処理会社(住宅金融債権管理機構)の設立 ・預金等全額保護の特例措置(特別資金援助、特別保険料収納等。平成12年度末まで) ・信用組合破綻に関する特別措置 ・協定銀行(整理回収銀行)制度	「特定住宅金融専門会社債権債務処理勘定」 (住専勘定) 「一般勘定」 「特別勘定(一般金融機関特別勘定、信用協同組合特別勘定)」	法律・勘定とも現存 一般勘定は恒久勘定 両特別勘定は平成10年2月預保法改正で特例業務勘定に統合
平成9年	●預金保険法改正	・資金援助方式の多様化(新設合併、特定合併)	なし	
平成10年 2月	●金融機能の安定化のための緊急措置に関する法律(金融安定化法) (平成10年2月18日法律第5号) ●預金保険法改正	・金融機関に対する公的資本増強制度 (平成12年度末まで) ・整理回収銀行に一般金融機関受け皿機能を付加 ・特例業務基金(交付国債)の設置	「金融危機管理勘定」 「特例業務勘定」 (一般金融機関特別勘定と信用協同組合特別勘定を統合)	法律・勘定とも平成10年10月廃止。勘定の資産・負債は金融再生勘定が承継 平成14年度末に廃止。 資産・負債は一般勘定が承継
10月	●金融機能の再生のための緊急措置に関する法律(金融再生法) (平成10年10月16日法律第132号) ●金融再生委員会設置法 (平成10年10月16日法律第130号) ●預金保険法改正 ●金融機能の早期健全化のための緊急措置に関する法律(早期健全化法) (平成10年10月22日法律第143号)	・金融整理管財人、承継銀行、特別公的管理による破綻処理(平成12年度末まで) ・健全・破綻金融機関からの資産買取り (平成16年度末まで) ・金融再生委員会の設置 ・整理回収機構の設立(整理回収銀行と住管機構の合併) ・特定合併制度の廃止 ・金融機関に対する新公的資本増強制度(平成12年度末まで。協同組織金融機関のみ平成13年度末まで)	「金融再生勘定」 「金融機能早期健全化勘定」	法律・勘定ともに現存 金融再生委員会は平成13年1月6日廃止(中央省庁再編に伴う)
平成12年	●預金保険法改正	・恒久的破綻処理制度の枠組み ・金融危機対応措置の導入 ・預金等全額保護の特例措置の延長(平成13年度末まで) ・特例業務基金の増額(7兆円→13兆円)	「危機対応勘定」	恒久勘定
平成14年	●金融機関等の組織再編成の促進に関する特別措置法(組織再編成法) (平成14年12月18日法律第190号) ●預金保険法改正	・組織再編成に伴う公的資金増強制度 (平成19年度末まで) ・決済用預金(恒久的な全額保護預金)の導入 ・流動性預金の全額保護の延長(平成16年度末まで)	「金融機関等経営基盤強化勘定」	法律は現存。勘定は平成16年度末に廃止。資産・負債は金融機能強化勘定が承継
平成15年	●株式会社産業再生機構法 (平成15年4月9日法律第27号)	・株式会社産業再生機構の設立 ・産業再生機構の業務、預金保険機構との関係等	「産業再生勘定」	法律・勘定ともに現存
平成16年	●金融機能の強化のための特別措置に関する法律(金融機能強化法) (平成16年6月18日法律第128号)	金融機関の経営基盤強化(組織再編成によるものを含む)に伴う公的資本増強制度(平成19年度末まで)	「金融機能強化勘定」	法律・勘定ともに現存

(出典) 筆者作成 ※主に、本文で触れている法律及び預金保険法の主要な改正を取り上げた。