

ペイオフと預金保険制度

有 馬 敏 則

1. はじめに

(1) ペイオフの規定

ペイオフ (pay off) とは、本来「直接預金戻し」という破綻金融機関の処理方法のひとつを意味している。我が国では、1971年3月預金保険法¹⁾が成立し、同法に基づいて同年4月、金融システム安定化のための「セーフティ・ネット」としての預金保険機構が創設された。ペイオフは、この預金保険制度のもとで、保険対象預金に対し、付保限度内で保険金の直接支払いを行う、預金保険の実施行為を指している¹⁾。換言すれば金融機関が破綻した場合、「取り付け騒ぎ」や「連鎖倒産」等を防止するため、預金保険機構に加盟金融機関が積み立てた保険料で、破綻金融機関の預金者に保険金を支払うことである。

(2) 預金保険機構とペイオフ

1971年発足当初、保険金支払限度額100万円・保険料率0.006%であったものが、74年保険金支払限度額300万円、82年保険料率0.008%、86年保険金支払限度額1,000万円・保険料率0.012%、96年破綻処理財源確保のため、一般・特別保険料を設定し、一般保険料率を0.048%、特別保険料率0.036%、合計0.084%として現在に至っている。

しかし、71年4月に預金保険制度が発足して以来、ペイオフが実施されたことは一度もない。大蔵省は「護送船団行政」により、経営が悪化した金融機関を、体力のある金融機関に吸収・合併させることで、金融機関の破綻の表面化

1) 預金保険機構「預金保険制度に関するQ & A (<http://www.dic.go.jp/qa/qa.html>)」, —,『預金保険機構年報 (平成10年度)』1999年7月, 経済法令研究会編『ペイオフ解説 Q & A』経済法令研究会, 1999年, を参照されたい。

を避けてきた。その意味で預金保険機構は、「火事のない国の消防車」とも言われてきた。

ところが、金融の自由化、国際化、エレクトロニクス化、セキュリタイゼーションの進展、バブルの崩壊による不良債権の増大とともに、「銀行不倒神話」は崩れ去り、ペイオフ実施が現実のものとなってきた。とくに1995年には、コスモ信用組合、木津信用組合、兵庫銀行等々の破綻が相次ぎ、金融システム不安が増大した。そこで政府は、同年12月、金融制度調査会の「2001年4月までペイオフ実施を延期」の決定を受け。2001年3月末まで預金等を全額保護すると宣言した。そして正式に96年6月預金保険法を改正して、2001年3月末まではペイオフを実施せず、公的資金を投入することにより、預金者も金融市場における決済システムも同時に保護することとなった。

（3）預金保険法改正の歴史

最初の預金保険法の改正は1986年5月で、破綻金融機関の救済金融機関に資金援助制度（金銭贈与、資産買取）を導入したり、保険金支払限度額を1,000万円に増額するなどの機能拡充が図られ、92年4月、東邦相互銀行を吸収した伊与銀行に初の5年間の資金貸付が行われた。そして、96年6月の預金保険法の改正は、相次ぐ金融機関の破綻や住宅金融専門会社問題に対処するためであったが、預金保険機構に①ペイオフが実施された場合の、費用を上回る支援（贈与）、②破綻信用組合の受皿金融機関としての整理回収銀行に対する支援、③住宅金融債権管理機構への支援といった機能が新たに付け加えられることになった。それとともに預金保険機構の勘定は、一般勘定に加えて一般金融機関特別勘定、信用組合特別勘定、住宅金融専門会社債権処理勘定が設置された。

その後97年12月には再び預金保険法が改正され、経営が悪化した金融機関を合併する場合に資金援助する「新設合併」と「特定合併」に対する資金援助制度が創設された（99年3月廃止）。

そして、98年2月、政府は金融システムへの信頼回復と経済が危機に陥るのを防止するため、預金保険法改正により預金者保護を強化することと、13兆円の公的資金投入により金融機関の自己資本比率向上を図った金融機能安定化法

の「金融二法」を成立させた。

この預金保険法改正で、①整理回収銀行を信用組合だけでなく、その他の金融機関の受け皿として活用する、②17兆円の公的資金を預金保険機構に投入することにより、預金全額保護の徹底を図る、③そのために種々の特別勘定を「特例業務勘定」に一本化することとなった。

また金融機能安定化法による、金融機関の自己資本比率を充実させるための、優先株や劣後債等を引き受けるための資金は、預金保険機構に創設された「金融危機管理勘定（98年10月廃止）」に投入された公的資金の13兆円から支出されることになった。実際に98年3月、都市銀行、長期信用銀行、信託銀行と地方銀行の合計21行に、預金保険機構から2兆円弱の劣後債等の引き受けが行われた。

しかし、各行横並びの資金投入や、長銀の経営危機の表面化により、個別銀行救済はしないという公約が守られなかったことに対する批判、優先株発行より劣後債や劣後ローンによる公的資金投入が大部分で、金融機関の自己資本比率向上に限界がある等々により、金融機能安定化法は短期で廃止された。

そして、与野党の長期間の折衝の末、98年10月、預金保険法改正・金融再生法・早期健全化法が成立した（いずれも、ペイオフが始まる2001年3月までの時限立法）。これにより①金融整理管財人業務、特別公的管理業務が預金保険機構業務に追加された。また、②整理回収機構が健全行より不良債権を買い取る原資となる「金融再生勘定」に18兆円、金融機関への資本増強の原資となる「金融機能早期健全化勘定」に25兆円の公的資金を投入し、98年2月の預金者保護のための17兆円と合計して、総額60兆円のセーフティ・ネットが確立した。

これらの法律が成立した98年10月、日本長期信用銀行が、同年12月、日本債券信用銀行が金融再生法に基づいて、特別公的管理銀行に移行した。さらに、99年3月、「早期健全化法」に基づき金融再生委員会は、大手15行に「金融機能早期健全化勘定」から7兆4,592億円の資本注入を実施した。²⁾

2) 『預金保険機構年報』平成10年版、前掲書、1999年7月、今井滋『ペイオフとマネー大移動』東洋経済新聞社、1999年、日本経済新聞社編『どうなるペイオフ』日本経済新

このように概観してくると、日本の預金保険制度・機構は朝令暮改によって次々に改正されてきたことが明らかとなってくる。すなわち、金融機関の破綻処理にあたっては、ペイオフを実施せず、預金保険制度・機構が便利な受け皿として使用されてきたということが可能で、政府に金融システム問題での一貫した考え方が欠如していたといえるだろう。

そして、預金保険制度・機構の機能が段階的に拡張されてくる裏返しとして、本来的機能である預金者保護の機能が相対的に縮小してきており、預金保険制度・機構の位置づけが不明確になりつつあるとともに、付け加えられた機能の体系が非常に複雑化している。

（４）ペイオフ解禁の１年延長

日本の金融業界は、2001年４月のペイオフ解禁に向けて、金融機関の合併・再編、リストラの実施と、内外に信頼される体制づくりに血のにじむ努力を続けてきた。しかし1999年12月29日、与党３党は「地方の信用組合や取引先の中小企業の経営健全化がスケジュール通りに進まず、遅れている」との理由から、ペイオフ実施を１年延長し、2002年４月からにすると決定した。

2001年４月からのペイオフ凍結解禁は、事実上の国際的公約となっており、１年延期は５年間で日本の金融システム改革が十分できなかった事を内外に示すこととなり、日本の金融システムの信頼を低下させることになる。事実、個別金融機関の「格付け」引き下げを検討する格付機関も出てきている。

ペイオフに備えた対策がスケジュールより遅れていることへの対応として、本来は決済性預金の保護だけで足りたのではないだろうかとの疑問も発生する。ペイオフ解禁の１年延長は、預金全額保護のコストを最終的に国民に負担させるものとなることは明白である。１年延期を実施する以上は、金融機関の健全化努力をスローダウンさせないよう、国・預金者一体で監視することで強化し、内外から信頼される早急な金融システムの安定化を十分に図るべきであり、間違っても１年後の再々延長論は念頭に置くべきではないといえる。

〳〵聞社、1999年、重松政男『金融再生のしくみ』日本実業出版社、1999年、を参照。

(5) 本稿の目的

本稿においては、複雑化した日本の預金保険制度・機構を資金面・勘定面・機能面から再整理するとともに、ペイオフを実施しているアメリカの預金保険制度との比較検討を行い、それらを基礎に、ペイオフ論議の検討を通じて、今後の日本の金融システムの展望を行いたい。

2. 日本の預金保険制度

(1) 預金保険機構の資金源と収支

① 預金保険対象金融機関

日本の預金保険制度は、預金保険機構が運営を一括して担当している。預金保険機構は既述のように、1971年（昭和46年）4月に公布・施行された「預金保険法」に基づいて、同年7月に設立された特殊法人で、政府・日銀と民間金融機関から現在54億5,500万円の出資を受けている。

預金保険機構発足当初、第1表に示されているように保険金支払対象金融機関は銀行（ここでは全国銀行の意味で使用され、都銀、地銀、信託銀、長信銀等も含まれる）、相銀（1988年からは第2地銀に転換）、信金、信組であったものが、86年5月労働金庫も預金保険機構に加入が認められた。金融機関の中では、都銀、地銀Ⅱ（第2地銀）、信金、信組の急激な減少が著しく、合併や破綻による消滅を意味している。その中でも信金・信組が3ケタの減少となっている。なお、85年から信託銀行数が増大しているのは、金融制度改革により、子会社形態での信託業務への参加が認められたのを反映している。

今後の預金保険対象金融機関の展望として、まず都銀は、99年8月、第一勧業銀行、富士銀行、日本興業銀行のいわゆる「みずほグループ」の1年後の事業統合発表、同年10月の東海銀行とあさひ銀行の共同持株会社による1年後の経営統合、同年10月、財閥の系列を超えた住友銀行とさくら銀行の1年後の合併発表と合従連衡が加速している。第2地銀も99年中に5行が破綻し、今後かなりの数の破綻が予想される。信金・信組はさらに破綻・統合が進むのは必至である。

第1表 預金保険対象金融機関数の推移

年度末	銀 行						信金	信組	労金	合計
	都銀	地銀	地銀Ⅱ	信託銀	長信銀	その他共計				
1971	14	61	71	7	3	156	483	524	—	1,163
72	14	63	72	7	3	159	484	508	—	1,151
73	13	63	72	7	3	158	484	498	—	1,140
74	13	63	72	7	3	158	476	492	—	1,126
75	13	63	72	7	3	158	471	489	—	1,118
76	13	63	71	7	3	157	469	488	—	1,114
77	13	63	71	7	3	157	468	490	—	1,115
78	13	63	71	7	3	157	466	486	—	1,109
79	13	63	71	7	3	157	462	484	—	1,103
80	13	63	71	7	3	157	461	476	—	1,094
81	13	63	71	7	3	157	456	474	—	1,087
82	13	63	71	7	3	157	456	469	—	1,082
83	13	63	71	7	3	157	456	469	—	1,082
84	13	64	69	7	3	156	456	462	—	1,074
85	13	64	69	11	3	160	456	449	—	1,065
86	13	64	68	16	3	164	455	447	47	1,113
87	13	64	68	16	3	164	455	440	47	1,106
88	13	64	68	16	3	164	455	419	47	1,385
89	13	64	68	16	3	164	454	415	47	1,380
90	12	64	68	16	3	163	451	408	47	1,369
91	11	64	68	16	3	162	440	398	47	1,347
92	11	64	66	16	3	160	435	394	47	1,336
93	11	64	65	21	3	164	428	384	47	1,323
94	11	64	65	23	3	167	421	374	47	1,009
95	11	64	65	30	3	174	416	370	47	1,007
96	10	64	65	33	3	176	410	364	47	997
97	10	64	64	33	3	176	401	352	47	976
98	9	64	61	34	3	173	396	323	41	933

（注）地銀Ⅱは、第二地方銀行協会加盟の地方銀行で、91年度までは相互銀行を含む。

87年度までは相互銀行の計数

〈出所〉『預金保険機構年報』平成10年度、1999年7月、85ページを修正。

②預金保険料

つぎに預金保険制度の保険料率は、第2表に示されているように1996年に改定され、現在一般保険料0.048%、特別保険料0.036%の合計0.084%となっている。本来預金保険の財源は金融機関の預金残高に応じて徴収されるこの保険料が主体となっている。なお特別保険料は、預金等債権の特別買取りや特別資金援助等の特別業務遂行のため、当初パイオフが凍結されている2001年3月末

第2表 金融機関の預金保険料負担割合の日米比較（単位：％）

日 本	保険料率	負担割合	米 国	保険料率	負担割合
90年度	0.012	1.57	90年度	0.1200	4.96
91	0.012	1.35	91	0.2150	8.32
92	0.012	1.14	92	0.2300	7.58
93	0.012	1.23	93	0.2440	7.20
94	0.012	1.16	94	0.2360	6.64
95	0.012	0.83	95	0.1240	3.24
96	0.084	5.72	96	0.0024	0.08
97	0.084	6.46	97	0.0008	0.02

(注) ・日本の保険料負担／(業務純益＋一般貸倒引当金繰入額＋保険料負担) ・米国の保険料負担／(Pfe-taxnet operating income ＋貸倒引当金繰入額＋保険料負担) ・米国は、93年以降可変保険料率を採用しているため、実効料率ベースの保険料率を算出。 ・97年度の金融機関業態別の負担割合は、都市銀行5.21％、長期信用銀行0.75％、信託銀行6.22％、地方銀行8.21％、第二地方銀行9.03％、信用金庫8.45％、信用組合8.62％、労働金庫9.03％となっている。

〈出所〉『日本工業新聞』1999年3月19日号。

までの期間、設けられたものである。

全金融機関一律の保険料率については、米国のように個別金融機関の自己資本比率等経営内容に応じた「可変料率制」を導入すべきとの意見も強い。しかし経営が悪化した金融機関の料率や負担増が公表されると、信用不安を増幅するとの反論もある。なお米国の可変料率は、金融機関の自己資本比率と検査結果を基礎に4ランクに料率が分かれており、経営が健全化された米国金融システム下で、97年の保険料率は平均0.0008％とゼロに近い。

③預金保険機構の収支

預金保険機構の一般勘定および特例業務勘定の年度別収支状況は第3表に示されているように、金融機関の相次ぐ破綻による資金援助等により収支が悪化している。そして保険料収入だけでは賄いきれず、公的資金注入に依存しているのが実情である。98年2月の金融機能安定化法により、「特例業務基金」に政府から7兆円の国債が交付され、資金が必要となる毎に現金化できるようになっており、第3表の責任準備金等の赤字補填のため、すでに約1兆2000億円が使用されている。このように保険金等として使用された公的資金は国庫に戻ることはなく、国民負担となってしまうことになる。

第3表 年度別収支状況（一般勘定および特例業務勘定）（単位：百万円）

年度末	収 入			支 出	差引剰余金	責任準備金等 （年度末）
	保険料	運用収入	その他共計			
1971	2,800	89	3,090	23	3,066	3,066
72	4,560	320	5,030	43	4,987	8,053
73	5,638	629	6,369	40	6,328	14,381
74	6,364	1,091	7,563	57	7,505	21,887
75	7,214	1,639	8,958	61	8,896	30,784
76	8,402	2,227	10,739	69	10,670	41,454
77	9,401	2,805	12,252	78	12,174	53,629
78	10,571	3,289	14,024	105	13,919	67,548
79	11,818	4,186	16,084	95	15,988	83,536
80	12,767	5,551	18,392	104	18,288	101,825
81	13,631	6,598	20,314	127	20,187	122,012
82	20,107	7,939	28,209	119	28,090	150,103
83	21,624	9,727	31,519	123	31,396	181,500
84	23,232	11,374	34,769	118	34,651	216,151
85	25,274	13,206	38,569	134	38,435	254,586
86	40,739	14,398	55,236	140	55,096	309,683
87	44,195	15,989	62,015	155	61,860	371,543
88	48,759	17,509	68,021	143	67,878	439,421
89	53,757	20,445	74,333	145	74,187	513,608
90	60,381	27,371	87,944	156	87,788	601,396
91	63,202	31,540	95,154	165	94,987	696,384
92	63,149	30,639	94,411	20,169	74,241	770,626
93	63,792	32,005	96,081	46,137	49,944	820,570
94	64,972	32,773	98,140	42,680	55,459	876,030
95	66,643	29,626	111,581	601,033	△489,452	386,578
96	461,993	70,711	532,744	1,314,429	△781,685	△395,107
97	462,956	413	464,318	163,229	301,089	△94,018
98	465,004	226	1,675,820	2,769,430	△1,093,610	△1,187,628

（注）1. 1996年度以降の計数は勘定間収支を除く

2. 各計数は単位未満四捨五入

〈出所〉『預金保険機構年報』平成10年版，83ページを修正。

しかし、公的資金に頼らず収支改善のため、保険料の引き上げを行うことは、金融業界に強い抵抗がある。97年度に全国の銀行が支払った保険料は、平均すると利益の6.11%となっており、利益の10%超を保険料として支払ったのが41³⁾行、20%超が3行になっている。

3) 『預金保険機構年報』平成10年版，前掲書，経済法令研究会編『ペイオフ解禁Q&A』前掲書，pp.95-102.

1996年6月の預金保険法改正により、2001年3月末までは破綻金融機関の預金は全額保護されるため、債務超過分は預金保険機構の資金で賄うことになっている。預金者保護のために公的資金で17兆円（7兆円の交付国債と10兆円の政府保証付借入金枠が、預金保険機構の「特例業務勘定」に用意されているものの、99年6月時点で、98年10月の金融再生法施行後の金融機関の債務超過総額は、すでに6兆2,000億円近くに上っており、公的資金枠の3分の1に達している（1年ペイオフ解禁が延期されたため、関連事項も延期される）。

第4表は預金保険機構の資金援助の実績を示したものであるが、1998年度から件数、金額とも急増している。この中には北海道拓殖銀行を救済した北洋銀行や中央信託銀行への金銭贈与1兆7,947億円、資産買取1兆6,616億円も含まれている。そして1999年度は6月28日までに破綻処理が決定したもののみを計上しているが、みどり銀行を救済した阪神銀行への金銭贈与が7,901億円に達し、6月段階でまだ破綻処理が未処理の案件が、4信金・23信組あり、さらに被管理金融機関が3銀行・5信組、特別公的管理銀行が日本長期信用銀行、日本債券信用銀行の2行となっている。このように公的資金に対する需要は、今後も巨額になり、17兆円に対応できるか否か危惧され、預金者保護対策の再検討が迫られている。

第4表 預金保険機構資金援助実績

年 度	件数	援助方式	金額（億円）
1995年度まで	9	貸 付 金 銭 贈 与	80 7,092
1996年度	6	金 銭 贈 与 資 産 買 取	13,449 900
1997年度	7	金 銭 贈 与 資 産 買 取 債 務 引 受	1,546 2,394 40
1998年度	30	金 銭 贈 与 資 産 買 取	26,769 26,815
1999年度	6	金 銭 贈 与 資 産 買 取	10,915 917

（注）1999年度は6月28日までに破綻処理が決定したものに限定。

〈出所〉『預金保険機構年報』各号より作成。

(2) 預金保険機構の勘定と資金の流れ

第5表は預金保険機構の現行勘定と資金の流れを概観したものであるが、大別して預金者保護のための通例措置（ペイオフコスト以内の資金援助等を経理

第5表 預金保険機構の勘定と資金の流れ

	勘定名	目的・機能	運営時	最終処理・負担
預金者保護のための通例措置	①一般勘定 (71年7月設置) 資本金:4億5,500万円 (政府1.5+日銀1.5+民間1.55)	【預金の保護を通じた信用秩序維持】 ①ペイオフコスト内の破綻処理費用 (保険金支払費用、預金等債権買取費用、資金援助費用(=損失補填・資産買取代金等))	①民間からの一般保険料(年0.048%、年間約2,600億円) ②日銀等からの借入金・預金保険機構債券発行(政府保証可能)(合計で2兆円)	恒久的に存続 ○借入金返済・債券償還が困難と認められる場合、運営委員会の議決を経て一般保険料率を引き上げ。
	②特例業務勘定(96年6月設置) 特例業務基金:7兆円 (全額政府。特例業務国債を交付)	【預金の全額保護を通じた信用秩序維持】 ①ペイオフコスト超の破綻処理費用 (預金等債権特別買取費用、特別資金援助費用(=損失補填・資産買取代金等)) ②整理回収機構★の設立出資(当初1,200億円、現在は160億円) (★=現在は整理回収機構) ③整理回収機構による破綻金融機関の資産等の管理・回収に要する資金貸付・借入債務保証・損失補填	①民間からの特別保険料(年0.036%、年間約2,000億円) ②日銀等からの借入金・預金保険機構債券発行(いずれも政府保証付)(合計で10兆円) ③特例業務基金の取崩し(7兆円)	2002.3.31に廃止 ○特例業務基金:破綻処理に充当。未償還分は政府に返還。剰余金は国庫納付。 ○特例業務勘定:政府に保証債務履行請求して破綻処理。剰余金は国庫納付。残るB/Sは一般勘定に帰属。
金融システム危機対応としての特別措置	③金融再生勘定 (98年10月設置) 資本金等:なし	【金融仲介機能維持(債務者保護等)】 ①ブリッジバンク関連(設立出資、資金貸付、債務保証、損失補填) ②特別公的管理関連(株式取得、資金貸付、損失補填) ③整理回収機構による破綻管理金融機関・ブリッジバンク・特別公的管理銀行・一般金融機関からの資産買取り ④破綻金融機関・ブリッジバンク・特別公的管理銀行から営業等を譲り受ける金融機関等に対する資本注入 ⑤附安定化法に基づく資本注入分の管理	①日銀等からの借入金・預金保険機構債券発行(いずれも政府保証付)(合計で18兆円)	将来の政令で規定する ○政府に保証債務履行請求して破綻処理。剰余金は国庫納付。 (参考:各手法の実施期限) ・新設処理:2001.3.31発生まで ・金融整理管財人管理:最長2003.3.31 ・ブリッジバンク:最長2004.3.31 ・特別公的管理:最長2001.3.31
	④金融機能早期健全化勘定 (98年10月設置) 資本金等:なし	【金融システムの健全化】 ①健全金融機関への資本注入 ②過剰資本等への資本注入(早期是正措置とリンク) ③破綻金融機関から営業等を譲り受ける金融機関等に対する資本注入	①日銀等からの借入金・預金保険機構債券発行(いずれも政府保証付)(合計で25兆円)→整理回収機構に転貸し	将来の政令で規定する ○政府に保証債務履行請求して破綻処理。剰余金は国庫納付。 (参考:各手法の実施期限) ・新設受け等:2001.3.31申込まで ・株式等の処分:できる限り早期に
住居処理のための措置	⑤特定住宅金融専門会社債権債務処理勘定 (住居勘定) (96年6月設置) 資本金:50億円(全額政府) 金融安定化拠出基金:1兆700億円(民間) 緊急金融安定化基金:6,800億円(全額政府) 日銀の拠出金:1,000億円(基金に組み入れず勘定をパススルー)	【住居処理】 ①住宅金融債権管理機構★の設立出資 (日銀1,000億円+金融安定化拠出基金1,000億円) (★=現在は整理回収機構) ②住居債権による旧住居資産の譲受けのバックファイナンス ③②の譲受けに伴うロス処理(一次ロス6,800億円) ④整理回収機構による譲受資産の管理・回収に要する運転資金等の貸付借入債務保証 ⑤④に伴うロス処理(二次ロス)	①整理回収機構における民間からの借入金・預金保険機構の保証付(保証原資は金融安定化拠出基金) ②整理回収機構における民間からの借入金(7兆500億円)→整理回収機構に転貸し ③二次ロス処理は金融安定化拠出基金からの拠出と政府支出で折半	住居処理完了時(2011年ごろ?) ○預保の保証債務履行等は金融安定化拠出基金を取り崩して実行。 同基金残高が拠出額を下回る場合は一般勘定より補填。残金は拠出割合に応じて返還。 ○緊急金融安定化基金と住居勘定の残金は国庫納付。 ○資本金は全額減額。 ○日銀拠出金は全額返還

(注) ⑤は預金保険機構とは別。住居処理の政府支出6,850億円を賄うための社団法人新金融安定化基金がある(日銀1,000億円+民間8,000億円拠出。民間分の運用益15年分を預金保険機構を通じて国庫納付)。

〈出所〉『預金保険機構年報』各号、『金融財政事情』1999年6月7日号、22-27ページ。

入れや預金保険機構債券発行で賄われることになっている（借入れと債券発行合計で2兆円、ただし債券発行の実績は無）。一般保険料を積み立てた責任準備金は、借入金返済や債券償還のための原資であり、収支悪化により返済困難となれば、一般保険料率引上げが避けられなくなる。

1998年度、資金援助事業費（金銭贈与）560億円、北海道拓殖銀行等の大型破綻処理に係る特別資金援助に係る特別資金に伴うペイオフコスト相当額の特別業務勘定への繰入れ1兆1,085億など費用総額は1兆1,683億円となっている。収益総額（責任準備金戻入れ除く）は、保険料収入2,657億円、資産運用収入2億円など2,659億円であった。この結果、本勘定における1998年度の差引剰余金は費用超過9,024億円だったが、前事業年度までの責任準備金1,444億円の戻入（取崩し）で、当期損失金および次期欠損金はともに7,580億円となっている。⁴⁾

②特例業務勘定

この勘定は96年6月の預金保険法改正によって設置されたが、発足当初一般金融機関分と信組分に分けられていたものの、98年2月に統合されている。98年2月の特別業務基金設置にともない、政府から換金可能な7兆円の国債が交付されている。

運営資金は、民間金融機関より徴収された特別保険料や、日銀・民間金融機関から政府保証が付いた借入れ・債券発行枠10兆円⁵⁾、特例業務基金の取り崩しにより賄われる。本勘定は、2002年3月で廃止されるが、特別保険料で対応できない累積欠損金があれば、政府が補填することになっている。

この勘定から整理回収機構⁶⁾、破綻金融機関を救済する金融機関、ブリッジバンク、特別公的管理銀行等に特別資金援助が行われる。本勘定での1998年度当

4) 『預金保険機構年報』平成10年版、前掲書、pp.20-31、池田昌樹「複雑化した預金保険制度を解きほぐす」『金融財政事情』1999年6月7日号、pp.22-27。

5) 政府保証は98年2月より付与された。債券発行の実績は無。

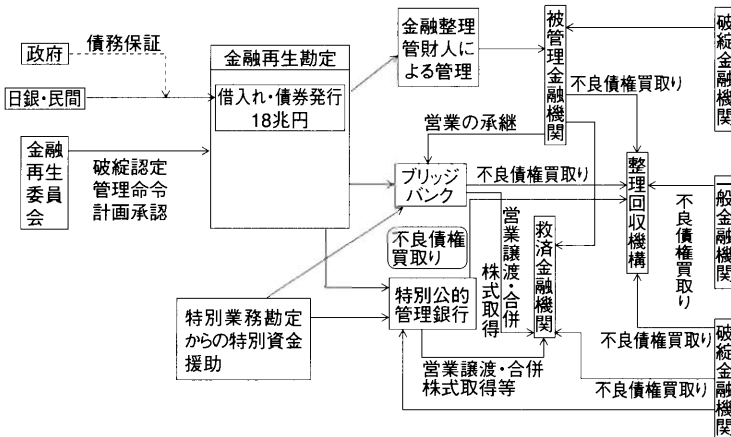
6) 1998年10月の預金保険法と特定住宅金融専門会社の債権・債務の処理の促進等に関する特別措置法改正により住管機構と整理回収銀行を一体とした株式会社組織として「整理回収機構」創設が決定し、1999年4月発足した。

期損失金は1,913億円、次期繰越欠損金は前事業年度からの繰越欠損金2,384億円と合算して4,297億円となっている。

③金融再生勘定

この勘定は98年10月の「金融再生法」により設置されたもので、第2図に金融再生勘定の現状が示されている。運営資金は、合計18兆円の政府保証付借入れや債券発行（債券発行実績無）により賄われる。なお金融再生法に基づく、特別公的管理やブリッジバンクに対する特別資金援助は、金融再生勘定ではなく一般勘定や特別業務勘定から拠出される。また98年2月の金融安定化法（98年10月廃止）により行われた公的資本注入1兆8000億円は本勘定により承継・管理されている。本勘定における1998年度の当期損失金は1.4億円、次期繰越欠損金は前述の金融危機管理勘定から承継された積立金から0.5億円を減額して0.9億円となっている。

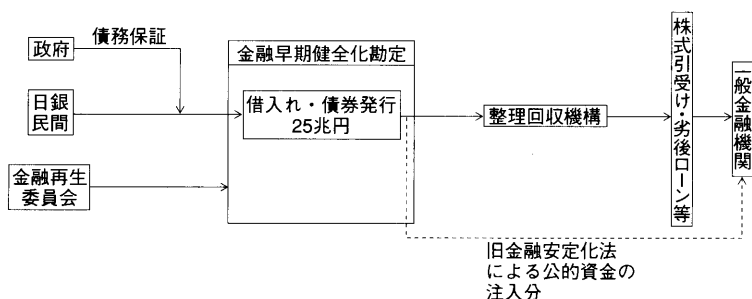
第2図 金融再生勘定



④金融機能早期健全化勘定

この勘定は、98年度10月の「金融機能早期健全化法」により設置されたが、第3図に、この勘定の現状が示されている。運営資金は、総額25兆円の政府保

第3図 金融早期健全化勘定



証が付いた借入れや債券発行（債券発行実績無）で賄われる。整理回収機構を通じて、株式引受けや劣後ローン受け入れにより、一般金融機関の自己資本比率を向上させ、早期に健全化を図るための勘定である。この勘定の1998年の当期損失金は1.4億円、次期繰越欠損金は金融危機管理勘定から承継した積立金から0.5億円減額して0.9億円となっている。

以上の①②③④の勘定のうち、①は民間金融機関の資金で賄い、②も政府資金の援助を受けつつも、民間金融機関の資金をまず使用するという意味で、①②の勘定は預金者保護を目的とした「民」主体の勘定といえる。これに対し③④の勘定は、政府資金のみで賄われ、金融システム危機対応のための「官」主体の勘定といえる。その意味で③④は実質上政府が管轄しており、預金保険機構は記帳を担う役割に専念しているといえる。

⑤特定住宅金融専門会社債権債務処理勘定

この勘定は、96年6月の「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」により設置されたもので、第4図にこの勘定の現状が示されている。まず資本金50億円は、政府が出資している。そして政府拠出の「緊急金融安定化基金」と、民間金融機関が拠出した「金融安定化拠出基金」があり、前者は旧住専7社からの資産譲渡で発生した1次ロス処理のため全額使われている。また譲り受けた資産回収で生じる2次ロスについては、政府交付補助金と民間拠出基金の運用益で2分の1ずつ負担することになる。

（３）預金保険機構の機能

預金保険機構は、前述のように５勘定によりＡ，「民」主体もしくは「民と官との接点」に位置される預金者保護措置（勘定①②），Ｂ，「半官半民」に位置づけられる住専処理措置（勘定⑤），Ｃ，「官」主導の金融システム危機対応措置（勘定③④）の機能を果たしている。

また我が国の預金保険制度では、預金保険機構の100%子会社として99年４月に設立された整理回収機構も、上記ＡＢＣの機能を果たすため、預金保険機構との間で協定を締結することによって資産・負債の管理・回収の集中による効率化を図っているのが特徴といえるだろう。また回収困難なケースについては、預金保険機構と連携するものの、個々の回収については独立性を確保した運営となっている。

組織面で預金保険機構は、金融再生委員会（一部権限は金融監督庁に委譲）と大蔵大臣の監督下におかれている。意思決定機関として役員等（理事長、理事、監事）と運営委員会があるが、後者は一般保険料率決定やペイオフの実施、住専処理の２次ロスの民間金融機関負担に関する決議機関である。したがって運営委員会には、金融再生法や金融早期健全化に係る勘定③④や機能Ｃについては、全く関与しないことになる。ただ資金の流れをブックイングする役目を担っているという意味では、金融再生委員会等を補完することとなる。

３．米国における預金保険制度

（１）連邦預金保険公社（FDIC）の変遷

米国における預金保険制度の起源は、1829年ニューヨーク州が州内銀行の預金や発券銀行券の保証のため設立した銀行安全基金制度（Safety Fund Banking System）に遡るといわれている。⁷⁾その後連邦預金保険制度は、①商業銀行（Commercial Banks）、②貯蓄貸付組合（Savings and Loan Association、

7) 日本銀行信用機構局「米国の預金保険制度改革を巡る最近の動向」『日本銀行月報』1992年12月号、３ページ。井出野敦弘「わが国の預金保険制度の概要－米国の制度との比較」『金融』1995年５月号。

S&L), ③信用組合 (Credit Unions) をそれぞれ対象とした3基金により運営されてきた。

主として商業銀行を対象とした預金保険制度としては、第6表に示されているように、1933年6月の連邦預金保険公社 (Federal Deposit Insurance, FDIC) の設立に始まるといえる (業務開始は1934年)。FDICは、1929年からの3年間に9,755行の大恐慌に伴う銀行破綻により、数百万人の預金者が損失を被り、金融システムへの信認低下の状況下で、小口預金保護を、預金取付け防止により信用秩序を回復するため設立された。設立当初、連邦準備銀行と財務省から2億8900万ドルの出資を受けたものの、1948年までに全額償還され、1950年の「連邦預金保険法」により、FDICは無資本の独立した政府機関となった。

またS&Lを主対象とする基金も、1934年6月の連邦貯蓄貸付保険公社 (Federal Savings and Loan Insurance Corporation, FSLIC) の設立により発足した。FSLICは連邦住宅貸付銀行制度に属する機関であり続けた。

信用組合対象の「全国信用組合保険基金 (National Credit Union Share Insurance Fund)」は、比較的最近の1970年10月に創設された。

ところが1980年代になると、金融自由化の流れの中でS&Lの大量破綻が生じ、FSLICの基金は枯渇し、その機能を果たせなくなった。そこで1989年には「金融機関改革救済執行法 (Financial Institutions Reform, Recovery and Enforcement Act, FIRREA)」が制定され、破綻S&L整理のための大規模な財政支出と、S&Lへの監督制度や預金保険制度の大幅な改革が行われた。そしてFSLICが解散され、FDICにS&Lを対象とした「貯蓄機関保険基金 (Savings Association Insurance Fund, SAIF)」が創設された。また従来からあった商業銀行の預金保険基金も、「銀行保険基金 (Bank Insurance Fund, BIF)」と改組され、SAIFとは厳密に分離して管理されている。このようにして、FDICは商業銀行、S&Lの預金保険機関として、約14,000行の加入 (BIF加入12,000

8) この事情については拙著『内外金融システムの変化と対外不均衡』滋賀大学経済学部研究叢書第14号、1987年、pp.131-156。拙稿「米金融機関の経営危機と金融制度改革」『彦根論叢』270・271号、1991年7月を参照されたい。

第6表 FDICの破綻金融機関処理制度の変遷

1933年	1933年銀行法によって、連邦預金保険基金が暫定的に設立される。 ——同法では、FDICに、ペイオフを行う権限のみを付与。
35年	1935年銀行法によって、独立行政機関としての連邦預金保険公社（FDIC）が設立される。 ——同法によって、FDICに、預金承継に対する資金援助および付保預金の移転を行う権限が付与される。
44年	FDICは同年の年報において、破綻処理方式として非閉鎖型の預金承継を優先する方針を明確化。 ——1945～54年までペイオフは実施されず。
50年	連邦預金保険法の制定。 ——FDICに、自立再建に対する資金援助を行う権限を付与。
55年頃	FDICは1935年銀行法の解釈に基づき、ペイオフとその他の処理方式との処理コストを比較し、FDICにとってコストのかからない方式を選択する原則（コスト・テスト）を確立。 ——1955～64年までの30件の破綻ケースのうちペイオフは27件を占めた。
65年頃	FDICは、破綻金融機関の出資者に損失負担を転嫁することができる閉鎖型の預金承継方式を導入。
66年	FDICは、承継金融機関に対してプレミアムの徴求を開始。
68年	FDICは、入札によって健全資産と全負債を売却・承継させる方式（健全資産P & A）を開始。
78年	FDICによる一部債権者の差別的な取り扱いを違法とする控訴審判決が最高裁で支持される。 ——以後1989年まで、FDICは付保対象外預金者を保護する場合、一般債権者も保護する方針をとった。
82年	1982年ガン・セントジャーメイン預金取扱金融機関法によって、コスト・テストの基準が明確化される。
87年	1987年銀行競争条件平等化法によって、FDICに、ブリッジ・バンクを設立する権限が付与される。
〃	FDICは、不良資産にも評価額を付して破綻金融機関全体を売却・承継させる方式（全資産P & A）を開始。
89年	1989年金融機関改革救済執行法（FIRREA）の制定。 ——FDICに、系列金融機関への損失補填請求権を付与。 ——FDICに、一部債権者に対して清算配当以上の追加弁済を行う権限を付与。
91年	1991年連邦預金保険公社改善法（FDICIA）の制定。 ——コスト・テストの厳格化（最も処理コストの低い方式の選択を義務付け）。 ——早期処理の導入。 ——FDICに、他の連邦監督当局に対して監督上の勧告を行い、また勧告が容れられない場合は自ら必要な措置をとる権限（バックアップ権限）を付与。 ——管財人としてのFDICに、付保対象預金者以外の預金者、債権者に対して予想される清算配当を先払いする権限を付与。
93年	1993年包括予算調整法によって、預金者優先弁済が立法化される。

（資料）FDIC, “Annual report” “Federal Deposit Insurance Corporation: The First Fifty Years,” 1984

〈出所〉『日本銀行月報』1995年8月号、54ページを修正。

行、S&L加入2,000機関）がなされている。

（2）銀行保険基金（BIF）の保険料率と保険限度額

BIFの1934年1月から1993年1月の保険料率は、第7表に示され、それ以降

は第2表に示されている。1934年発足当初保険料率は0.5%だったが、36年以降89年までは0.083%で据置かれた。この間、預金者1人当りの保険限度額は5,000ドルから10万ドルに引き上げられ、BIFの収支悪化の原因ともなった。

第7表 BIFの保険料率および保険限度額推移

	保険料率 (%)	保険限度額* (ドル)
1934年1月	0.5	2,500
7月	↓	5,000
36年1月	0.083 (1/12)	↓
50年9月	↓	10,000
66年10月	↓	15,000
69年12月	↓	20,000
74年11月	↓	40,000
80年3月	↓	100,000
90年1月	0.12	↓
91年1月	0.195	
7月	0.23	
93年1月	0.23~0.31**	

(注) * 預金者1人当りの付保枠。共同口座、信託口座、個人年金口座等は別途付保。

** リスク・スペースの預金保険料率制度を導入。

〈出所〉『日本銀行月報』1992年12月号、7ページ

さらに1980年代になるとBIF加入銀行の破綻数が急増した。とくに85年以降は、第8表に示されているように、閉鎖処理や健全銀行に吸収合併された銀行は、毎年100行を超え、88年には221行となった。

第8表の1934年から1979年の金融機関の破綻処理件数は562件あった。その処理内訳はペイオフおよび預金移転が307件、P&A 251件、資金援助4件であった。1933年6月のFDICの設立により、破綻金融機関数は激減し、預金保険制度設立の目的の第1は達成されたといえる。第6表に示されているように1933年当初、FDICにはペイオフを行う権限のみが付与されたが、35年には預金承継に対する資金援助および付保預金の移転を伴う権限が追加された。そして1945年から54年までペイオフは実施されず、非閉鎖型の預金承継を優先する方針が出された。55年にはペイオフとその他の処理方式コストを比較して、FDICにとって最もコストのかからない方式を選択する原則である「コスト・テスト」を確立するに至った。

第8表 FDICの破綻処理件数の推移

年	閉鎖型処理		非閉鎖型処理	合 計
	ペイオフおよび 預金移転	P & A	資金援助	
1934-79	307	251	4	562
1980	3	7	1	11
1981	2	5	3	10
1982	7	26	9	42
1983	9	36	3	48
1984	16	62	2	80
1985	29	87	4	120
1986	40	98	7	145
1987	51	133	19	203
1988	36	164	21	221
1989	31	175	1	207
1990	20	148	1	169
1991	21	103	3	127
1992	24	96	2	122
1993	5	36	0	41
1994	0	13	0	13
1995	0	6	0	6
1996	0	5	0	5
1934-96 累 計	601 (28%)	1,451 (68%)	80 (4%)	2,132 (100%)

（注）BIF加入銀行の倒産件数
 〈出所〉FDIC統計。

このような状況下で、BIFの基金収支は、84年以降保険料収入を上回る保険損失が発生し、遂に88年、準備比率ベースのみならず、残高ベースでも減少に転じた。この事態に対応するため、90年から91年にかけて3回も保険料率が引き上げられたものの、基金残高減少に歯止めがかからず、91年末には遂に70億ドルの債務超過にBIFは転落した。そしてFDIC加入の金融機関の預金者保護のため、800億ドルの連邦予算が投入されることとなった。

1993年以降は倒産件数も減少し、95年からは1ケタの倒産件数となり、それに伴って第2表に示されているように、96年からは保険料率が0.0024%、97年には0.0008%へと急低下している。

(3) FDICの金融機関破綻処理

FDICの破綻処理方式には、第8表、第9表に示されるように破綻金融機関について清算手続きを開始する「閉鎖型 (closed bank transaction)」と清算手続きを伴わない「非閉鎖型 (open bank assistance)」に分類できる。閉鎖型処理には、ペイオフ、付保対象預金の他の金融機関への移転 (insured deposit transfer)、健全銀行への資産・負債の承継 (Purchase & 資産買い取り) and

第9表 各種破綻処理方式の特徴点

閉鎖型処理	FDICのコスト	預金者保護	地域経済への影響	モラル・ハザードの防止	処理方式選定における現実的な優先度
ペイオフ	プレミアム収入が得られない分、FDICの負担は増大する。	金融機関が消滅するため、付保対象預金者にも一時的に不便が生じる。	金融機関の営業継続によってもたらされる経済価値 (営業権等) が消失する。	付保対象預金者以外のすべての債権者、出資者および経営者は、応分の責任を負担する。	他の方式が不可能な場合にのみ実施する。
付保預金の移転	プレミアムが付く場合も多いが、移転先に支払う事務代行手数料の分だけP&Aより割高になる可能性。	付保対象預金者の流動性は保護される。	金融機関は閉鎖されるが、営業継続によってもたらされる経済価値 (営業権等) は、ある程度維持される。	同上。	ペイオフ以外の他の方式が不可能な場合にのみ実施する。
P & A					
付保預金P&A	プレミアムが付く場合も多いが、移転先に支払う事務代行手数料の分だけP & Aより割高になる可能性。	同上。	金融機関は閉鎖されるが、営業継続によってもたらされる経済価値 (営業権等) は、概ね維持される。	同上。	通常、コスト面ですべての処理方式に優先する。
全預金P&A	付保預金P&Aのプレミアムに、付保対象外預金者の (決算時の) ロス負担額以上のプレミアムが上乗せされれば、FDICのコスト負担が付保預金P&Aよりも減少する。	全預金者の流動性が保護される。	同上。	付保対象外預金者に対する責任追及は不十分。	付保預金P&Aのプレミアムに、付保対象外預金者の (決算時の) コス負担額以上のプレミアムが上乗せされた場合のみ、付保預金P&Aに優先する。
ブリッジバンク	P&Aと同じ。ただし、ブリッジバンクの運営・管理費用が嵩む可能性。	P&Aと同じ。	P&Aと同じ。	P&Aと同じ。	P&Aによる承継先がほぼ確実に現れ、かつ他の方式よりコストが低くなるとみられる場合にのみ実施する。
非閉鎖型の資金援助	破綻先の経営継続や一般債権者の救済にかかるコストが嵩む。	全預金者の流動性が保護される。通常、一般債権者も救済される。	金融機関が営業を継続するため、これによってもたらされる経済価値 (営業権等) はすべて維持される。	出資者責任は一定波及されるが、必ずしも経営者責任は追及されない。通常、一般債権者は救済される。	十分な外部支援が得られ、かつ他の方式よりコストが低くなるとみられる場合にのみ実施する。

(注) プレミアムとは、フランチャイズ・バリュー等を意味している。

〈出所〉『日本銀行月報』1995年8月号、69ページを修正。

Assumption〈負債引き受け〉, P&A), ブリッジバンク等の方式がある。

また非閉鎖型処理には、破綻の危機にある金融機関に直接資金援助することにより、自立再建を支援する方式と、他の金融機関との合併や営業譲渡を支援するための資金援助方式がある。

1989年のFIRREAと、1991年連邦預金保険公社改善法（Federal Deposit Insurance Corporation Improvement Act of 1991, FDICIA）」により、米国預金保険制度の抜本的改革が行われたが、銀行閉鎖処理方式にも大きな変化があった。すなわち、従来は、当該金融機関が債務超過になっていることを立証して、閉鎖宣言をしなければならなかったが、FDICIAでは、破綻金融機関の早期処理のため、自己資本比率2%を下回った金融機関は、連邦監督当局から資本再構築命令を受け、達成できなければ、当該金融機関を閉鎖することが義務づけられた。

第8表からいえることは、1934年から1996年までの閉鎖型破綻処理累計で、ペイオフおよび付保預金移転は601件、P & A（資産・負債承継）1,451件、非閉鎖型破綻処理（資金援助）累計80件となっており、P & Aが最も多用されている破綻処理であるということである。FDIC統計によれば、破綻の第1のピークの1934年から1939年にかけて、処理された金融機関312件のうち約66%の207件が、ペイオフにより処理された。これに対し1980年から1993年にかけての破綻の第2のピーク時に処理された1,546件のうち、ペイオフは7.9%の122件、被保険預金の範囲内で補償され、ペイオフと同様の性格を持つ預金移転も11.3%の174件にすぎない。残りの80%以上は、ペイオフ以外のP & A等により破綻処理が行なわれているのである。

①ペイオフによる破綻処理

第2のピーク時に、ペイオフが行われた金融機関の1口座当たり平均金額は、9,982ドルと保険限度額10万ドルの10分の1にすぎない。ペイオフが実施されると、被保険預金のみが補償されるが、第2の破綻ピーク時のペイオフと預金移転296件では、預金残高に対するFDICの補償額比率は94.0に達しており、預金の大部分が被保険預金の場合、ペイオフや預金移転が選択されている。⁹⁾

またFDIC年報によると、1991年から93年にかけてペイオフと預金移転で処理された金融機関の資産規模は、97%が資産残高5億ドル以下で、さらに、その75%が資産残高5,000万ドル以下の小規模金融機関である。

ペイオフには、預金者に破綻金融機関の店頭へ出頭を求める方法と、FDICが預金者に払い戻し相当額小切手を郵送する方法がある。しかし、最近は前者が時間的制約など預金者に負担がかかるため、後者が一般的となっている。ペイオフはコスト・事務管理両面でFDICの負担が大きいと共に、破綻金融機関のフランチャイズ・バリュー¹⁰⁾がゼロになる問題も発生する。さらに決済の安定性の観点からも、ペイオフは問題がある。破綻後に支払呈示された小切手や支払期日が到来した手形は、不渡となってしまう、別途の方法を講じて債務者に支払いを求めねばならず、手間もかかることになる。

また被保険預金移転もペイオフの一手法であるが、ペイオフの窓口業務を健全銀行に委託するものである。受託銀行がFDICのエージェント（代理人）として被保険預金支払いに対応するため、FDICの事務負担が軽減される。この場合、破綻金融機関の資産・負債はFDICが取得し、エージェント金融機関に預金払い出しに必要な資金を支払う。このコストは被保険預金と一致し、FDICの負担はペイオフと同一である。ただエージェント金融機関が支払うフランチャイズ・バリュー分は、FDICのコストが軽減される。このためFDICは、ペイオフ実施の場合、被保険預金移転を優先させている。

② P & A による破綻処理

資産・負担の承継を意味する P & A は、FDICではなく、健全金融機関が破綻金融機関の資産・負債の全部または一部を継承することを指している。したがって P & A では、破綻金融機関の小切手がそのまま使用可能で、預金者にしてみれば金融機関合併と変わらない。さらに融資の全部または一部が引き継がれるため、債務者にとっても好都合である。なお入札によって、資産売却と預

9) 『FDIC年報』各号、井出野敦弘、前掲論文、pp.46-49。

10) 例えば被保険預金移転では、破綻金融機関の預金者が、エージェント（代理人）金融機関に口座を開設する可能性は高く、取引基盤拡大に結がる。このメリットに対する対価がフランチャイズ・バリューである。

金承継が行われるが、その場合、地域経済や金融システムの安定性を損なう恐れが、ペイオフに比べると小さくて済み、承継金融機関が支払うフランチャイズ・バリュー等のプレミアムにより、FDICにとっても、処理コストが軽減される。このため、実際には、FDICは破綻処理の選択をする場合、まずP & Aの可能性を検討するのが通例といわれている。

P & Aには、その内容にいくつかの変遷がみられるが、現在では、全預金P & A（Whole Bank P & A）と付保預金P & A（Insured Deposits only P & A）がある。前者は1987年から採用されたもので、全資産・負債を承継金融機関に承継させ、当該承継先に不良債権の管理と処理を任せるものである。後者は、1992年に付保預金だけを保護するものとして導入され、最近では後者が頻繁に採用されている。後者導入の背景には、1991年のFDICIA施行と密接な関係がある。同法によりFDICは、破綻処理をする場合、コストが最も低い方法を採用することを義務づけられ、従来、付保対象外預金者の保護も試みられていたのが、付保対象外預金者保護を認めないケースが発生したためである。ただ最小コスト原則は、連鎖倒産の恐れ等システム・リスクが予想される場合は、例外的に適用されない。

4. 預金保険制度改革とペイオフ

（1）預金保険制度改革

日本の預金保険制度と預金保険機構の改革についての論議も現在、数多く行われているが、大きく2つの論点に分類することが可能であろう。第1点は預金保険制度の位置づけと運営主体は誰かということである。第2点は預金保険制度や預金保険機構のディスクロージャー（情報の開示）の充実問題である。

第1点については、①預金保険制度を思い切って本来的機能ともいえる預金者保護のための制度に戻す方法、②連邦預金保険公社（FDIC）のように、金融再生委員会や大蔵省が保有する権限をも含め破綻処理に関することは、すべて預金保険機構に集中し、運営は公的部門とする方法、③現行体制のように金融再生委員会、金融監督庁、大蔵省の監督下の状況を維持しつつ、それぞれの

手法については、時限的措置として導入されている現行手法の一部を、恒久化したり強化する方法が考えられる。

①の方法は、破綻処理手法として、ペイオフ、預金等債権買い取り、旧来のような資金援助に限定されることになる。また運営主体も、民間金融機関の相互扶助的性格が強い、発足当初の預金保険機構となる。②の方法は、公的部門のリーダーシップのもと、破綻処理手法は多様な方法を採用することが可能となる。③の方法は、現行体制是認の、理念がない「ツギハギ」破綻処理が続くことになる。

本稿では預金保険機構の在り方にとり、①、②、③、いずれかの方法が最善かについての結論づけは行わないが、採用する方法により、預金保険制度、預金保険機構が保有すべき機能や処理手法は、大きく変わることになる。これは2001年の省庁再編後も、大蔵省が保有する破綻処理の権限とも関係をし、「金融と財政の分離論」にも少なからず影響を与えることになるだろう。

第2点のディスクロージャー問題については、現在あまり議論されていないが、将来、日本も米国で多用されているP & Aの破綻処理手法を導入する際に重要となってくる。既述のようにP & A採用の場合、事前入札を行うことになるが、最初に与えられる情報が正確で詳細であるほうが、事務手続を迅速に行うことも可能となる。また概算払い率と最終確定配当率に大きな乖離が生ずれば、制度そのものに対する信頼も失われることになるだろう。

現行の預金保険機構のディスクロージャーも、近年は飛躍的に改善されているものの、破綻処理に当って資金援助額算定根拠や取得資産回収見込み等々の諸データがあまり明らかにされていない。事前の情報開示は、システミックリスクにも結がりがねないので慎重にすべきであるが、事後的なディスクロージャーを正確に行うことにより、効率的預金保険制度運営が可能となり、預金者等の信頼も高まるといえるだろう。

(2) 破綻処理とペイオフ

ペイオフ解禁論議も、2002年4月からと1年延長が決定し、やや沈静化しつ

つあるが、今迄検討してきたように破綻処理は、ペイオフ以外にも多様な方法がある。従来のペイオフ論議は、必ずペイオフという破綻処理手段を実施するべきであるということではなく、従来の護送船団方式的「ゆるま湯金融行政」と訣別し、預金者にも応分の負担を求めつつ、国内外における競争の中で生き残れる金融機関となるよう体力をつけるべく努力すべきだという趣旨であった。

破綻処理としてペイオフは米国の例では、比較的小規模で、1口当り預金残高も少額な金融機関に適用される傾向があるものの、コストが高くなる傾向があり、ペイオフよりも、ペイオフのカテゴリーにはいる、付保預金移転が選好され、さらに付保預金移転よりもP & Aを採用しようとする傾向が強い。日本政府も金融機関の破綻処理としては、ペイオフよりもP & Aを実施したい（『朝日新聞』朝刊、1999年7月6日号）との基本的立場を表明している。

しかし、P & Aにしても保証限度を超えた預金は、ペイオフと同様にカットされることになり、預金者の自己責任も厳しく問われることになり、金融機関と同様に日々の努力が試されることになる。預金保険制度もモラル・ハザード（金融倫理の欠如）問題を発生させることなく善良な預金者を守り、内外金融システムのセーフティネットとして今以上に期待されているときはない。

〔付 記〕

本稿は、2001年4月からペイオフが実施される前提で書かれており、預金保険機構の諸勘定も1年ペイオフが延期されることにより、修正されることになる。

〔参考文献〕

- (1) Goodhart, C.A.E, *The Central Bank and the Financial System*, MacMillan Press, 1995.
- (2) Kaufman, Gerge G, *The U.S. Financial System, Money Markets and Institution*, 6th・ed., Prentice Hall, 1995.
- (3) 池尾和人, 「先送りの敗北主義招くペイオフ解禁延期論」, 『金融ビジネス』, 1999年7月号。

- (4) 岩橋昭廣,「連邦預金保険公社改革法(FDICIA)と金融構造の変化」,『国際金融』1006号,平成10年6月1日号。
- (5) 岩村充「セーフティネット議論のねじれを正せ」,『金融財政事情』1999年10月25日号。
- (6) 賀来景英,『「預金者に負担を求めることを想定するか」が原点である』,『金融財政事情』1999年6月7日号。
- (7) 片山敦嗣,「預金保険法改正と日本版RTCの誕生」,『ジェリスト』,1999年3月1日号(No1151)。
- (8) 神田秀樹,「後世にツケを回さない平時の預金保険制度をつくる」,『金融財政事情』1999年9月6日号。
- (9) 及能正男,「九〇年代のパターンとは異なる二一世紀の金融破綻」,『エコノミスト』,2000年1月11日号。
- (10) 小林信幸,「指定金融機関を脅かすペイオフ解禁」,『金融ビジネス』,1999年7月号。
- (11) 四島司,「ペイオフ解禁後」,『金融財政事情』1999年5月17日号。
- (12) 須田慎一郎,『「取り付け」と「モラルハザード」の間で揺れるペイオフの決断』,『エコノミスト』,1999年5月18日号。
- (13) 高月昭年,「ブリッジバンクの有効性と限界」,『国際金融』1012号,平成10年9月15日号。
- (14) ——,「米国はP & Aが主流,特例で連鎖破綻回避」,『金融ビジネス』,1999年7月号。
- (15) 高橋勉,「預金を守るほどに赤字が膨れる預金保険機構のジレンマ」,『エコノミスト』,1999年5月18日号。
- (16) 武井正直,「ペイオフ解禁はセーフティネットの整備が前提」,『金融財政事情』1999年8月2日号。
- (17) 中山祐介,『経団連が提言する「小さな預金保険制度」論』,『金融財政事情』1999年10月25日号。
- (18) 浪川攻,「破綻認定問題で不透明,ブリッジバンは今後」,『金融ビジネス』,1998年9月号。
- (19) ——,「出任せ的处理策の限界が生むモラルハザードの蔓延」,『金融ビジネス』,1998年11月号。
- (20) 中北徹,「米英の金融監督システムに学べ」,『週刊東洋経済』,1998年3月7日号。
- (21) 日本銀行,「米国預金保険制度の概要と運用」,『日本銀行月報』,1995年8月号。
- (22) 西村正雄,「預金者保護は公的資金でも自己資本増強は民間資金で」,『金融ビジネス』,1998年2月号。

- (23) 日野正晴, 「2001年3月末までに強固な金融システムを再構築する」, 『金融財政事情』1999年5月3日号。
- (24) 平成金融問題研究会, 「ソフトランディングへの条件——合併, 再編支援こそ本筋」, 『金融ビジネス』, 1998年10月号。
- (25) ——, 『「資産・負債の継承」方式を大手銀行処理に活用せよ」, 『金融ビジネス』, 1998年11月号。
- (26) 山家悠紀夫, 「預金者自己責任論への疑問」, 『金融財政事情』1999年6月28日号。
- (27) 山口善行, 「慎重論これだけの理由」, 『中央公論』, 1999年10月号。
- (28) 湯野勉, 『金融リスク管理と銀行監督政策』, 有斐閣, 1996年。
- (29) 吉田邦彦, 「システミックリスク回避のためペイオフに代わる制度構築を」, 『金融財政事情』1999年6月7日号。
- (30) リチャード・クー, 「米国も避けてきたペイオフを実施すれば, 弱った日本経済は大混乱に陥る」, 『エコノミスト』, 1999年5月18日号。
- (31) 蠟山昌一, 「制度的な基本インフラの実現こそ金融正常化の第一歩」, 『金融財政事情』1999年10月18日号。