

## 預金保険制度の限界

大 橋 宗 夫

ペイオフ解禁延期を巡って、賛否両論が対立している。政府は、与党3党の決定に基づいて、1年延期の法案を国会に提出した。これに対し、金融改革を遅らせることになるという見地からの批判も多い。どう考えるべきものだろうか。この問題には、種々の問題が絡み合う。論点の整理がまず必要である。

1971年にスタートし、85年に拡充された預金保険制度は、預金者1人当たり1000万円を限度とするペイオフを原則とし、救済する金融機関があれば、そのコストの範囲内で資金援助できることとしていた。この原則を凍結して、預金を全額保証すること、即ち、「ペイオフ凍結」が政府の方針となったのは、東京協和・安全の2信組の破綻処理の後、コスモ信組、兵庫相互・木津信組の破綻必至の状況にあった1995年春のことである。村山内閣、武村大蔵大臣。阪神大震災、地下鉄サリン事件、80円割れの円高、東京都知事選の年でもあった。取り付けの波及を恐れた政府が預金の全額保証を打ち出した。そして、6月に、当面ペイオフを凍結するが、金融機関の不良債権問題は概ね5年間に目処をつけ、ペイオフを実施できる環境を整備するという方針を掲げた。96年には法律で、5年後の2001年4月に、ペイオフ凍結の解除を行うこととしたものである。

その後の進展はどうだったか。95年末には住専処理が決定したが、公的資金の投入に関して批判が高まり、預金全額保証にもかかわらず、その後の公的資金の使用が、信用組合を除き、出来なくなってしまう。つまり、ペイオフ・コストを上回る破綻処理が大幅に制約される。これでは不良債権処理も大きくは進まない。そして、97年11月を迎える。北拓、山一。公的資金導入の仕組みが出来たのは、98年2月のこととなった。ペイオフ解禁まで3年。それでも救済銀行が現れない場合の破綻処理の仕組みが無く、結局、同年10月に国有化とブリッジ・バンクの仕組みが、60兆円の公的資金とともに、立法化されるまで、本格的な不良債権対策は完成しなかった。そして、この金融再生法・金融健全化法による公的資金導入を伴う不良債権対策も、ペイオフ解禁に合わせて、2001年3月で打ち切りとされた。2年半の期限である。金融システム再生・健全化の観点からは、当初の方針決定か

ら3年以上が無為に過ぎてしまったことになる。

さて、当初のペイオフ解禁予定日には、2つの本来は異なる筈のことが同時に起きることとなっていた。1つは、預金保険の原則に戻ることである。金融機関破綻の際の預金保険機構の負担は、預金者1人当たり1000万円までのペイオフ・コストを限度とする原則に戻る。もう1つは、金融再生・健全化の諸対策の実施期限である。この2つを混同してはいけない。特に、ペイオフ解禁延期というと、金融システム再生・健全化の努力の期限も延期するように理解して、反対の声が挙がる。今回の政府案では、前者の意味でのペイオフ解禁1年延期が提案されているが、後者の対策は、協同組織の金融機関を除き、期限の延長は行われない。日本経済再生のために必要な改革の努力を遅らせないという決意の表れであろう。なお、同時に預金保険制度の改正も提案されており、企業の決済口座と関連して論議が注目された流動性預金については、ペイオフ解禁後1年間のみの特例として、全額保護を認める案となっている。また、システミック・リスクの懸念の有る場合には、ほぼ現行通りの措置も用意されている。

ここで、純粋にペイオフ解禁延期の是非を考えよう。

政治的に延期の理由とされたのは、信用組合の監督権限の移管である。従来信用組合の監督は、機関委任事務として都道府県知事が行って来た。地方分権との関係は分からないが、これが、2000年4月から国（金融監督庁）に移管されるのである。金融監督庁が引き継ぎを受けてから1年でペイオフ解禁というのはいかにも無理である。また、信用金庫についても、公的資本注入策に、協同組合組織であるが故の制約があった。そこでペイオフ延期、そして、延ばすなら全金融機関一緒にというものである。

ここで、本当に考えなければならないのは、金融システム全体の安定度であろう。預金保険制度の改正でシステミック・リスクの懸念のある場合の手当てが出来るとはいえ、このケースは例外的というのが前提である。ペイオフを解禁しても金融パニックの起きる懸念は少ないといえること、日本の金融システムの不安は解決しているということが、解禁に進むために必要なのではなからうか。

それでは、日本の金融システムの不安は解決しているのか。公的資本注入後ジャパン・プレミアムが解消していることで、大丈夫という向きもある。しかし、ジャパン・プレミアム解消の理由は他にもある。長銀・日債銀が破綻しても、政府の保証により、金融市場でのデフォルトが発生しなかったこ

とが真の理由であるとすれば、ペイオフ凍結こそがその支えということになる。解禁でジャパン・プレミアムが再発しないのか。地価の低落も止まらない。何より、日本の銀行の格付けの状況がある。大手銀行でいえば、A格は僅か1行。海外の眼は厳しい。構造改革の努力を緩めてはいけませんが、不安を残して、眼をつぶってまっしぐらに進むのが良いのかどうか。

大手銀行に対する公的資本の注入は、所詮は時間稼ぎに過ぎない。コストのかかる資本だし、いずれは、償却即ち返還しなければならない資本である。立派に返し終わってこそ、銀行の自己資本の充実が成る。効果を見守る時間を取らなくても大丈夫なのだろうか。この間重要なのは、銀行の収益力であるが、日本の銀行の収益力の現状には問題無しとしまい。預金銀行の収益の基礎は、貸出を中心とする資金運用能力である。リスクに見合った利ざやの確保、ロ - ア - リスク・ハイヤ - リタ - ンの追求には技術が必要であろう。担保に頼った融資だけでは、貸出のウエイトの下がる今後の企業金融の中で生き残るのも大変だ。ATM使用の手数料にもどこまで頼れるか。さらに、インベストメント・バンクへの道は険しい。当面は、資産運用ビジネスとリストラが頼りだが、どうだろうか。社会の銀行を見る眼も、石原新税に見られるようにアゲインストの風が吹く。公的資本の注入の条件も、先を急ぐのであれば、本来の目的からは厳し過ぎはしなかったか。これも世論に押されての感があった。

預金保険制度の役割は、突き詰めれば、小口預金の保護であり、取り付けが取り付けを呼ぶような預金者の不安が拡がるのを防ぐものではあるが、金融市場でのデフォルトを防ぐためのものではない。この点、現在の預金保険の特例は、国有化等の手法により、預金保険制度を超えて、金融機関の市場における債務の遅滞なき実行を保証し、破綻があっても、それが金融市場でのデフォルトの伝播につながることを防止している。国際化の時代に大切なのは、このようなマ - ケットの円滑な機能に対する信認を維持することであり、預金保険制度のみに期待することは出来ない。国の保証に頼ることを続けても、何時かは、国自体の信用の問題に発展するだろう。基本は、一国の経済への信頼、そして、市場に参加する金融機関の信用力の問題になる。そして適切な監督。ペイオフ解禁の時期を決めるには、国際的なマクロ経済の状況の中で、日本の金融システムの国際的な信認の程度を見極め、冷静に判断することが必要である。

預金保険制度の防げないのは金融市場のデフォルトだけではない。企業の

決済口座は、1000万円程度の保険限度額では何の意味もない。取引金融機関が破綻すれば、たちどころに決済不能となり、伝播する。個人でも、給与振込口座や自動振替口座が停止すれば大変だ。給与の振込はできるのか、自動振替による支払が止まっても、受取方が猶予してくれるのか。

企業の決済口座は各企業に注意して貰うより仕方が無いかもしれない。個人の場合には、預金総額を預金保険の枠内に止め、超えた部分は分別管理する他の商品に自動的に移せるような総合商品の開発が望まれる。その中で決済口座を停めないためには、預金保険制度上の手当ても必要だろう。また、信託機能の活用が必要になるかも知れぬ。とにかく、顧客の安心出来るような商品の提供が勝負となろう。

なお、95年にペイオフ凍結を決めた一つの、大きな理由は、預金者が預金のペイオフがありうるということを十分に認識していなかったことだった。今なら皆が知っているのか。ペイオフのリスクの最高のPRは、実際にペイオフしてみることである。従来、ペイオフの機会が無かった訳ではなからうが、いざとなると、護送船団の仕組みが機能して救済出来てしまった。大きな金融機関に多発するとなると、今度は踏み切れず、ペイオフ凍結に進んでしまう。結局、預金者は、払戻しに押しかけたことはあっても、実際に損失を負担したことは無かった。これでは、自己責任と言っても限度がある。この際、PR、特に、金融機関の窓口でのPRを徹底すべきである。政府の責任で徹底的なPRをしなければ、いざという時のトラブルは防げまい。新聞に頼るのでは十分とは言えぬ。また、PRが預金者の不安を煽るというような懸念があるのなら、とてもペイオフ解禁の準備が出来ているとは言えない。預金者がペイオフのリスクを認識してこそ、預金者の自己責任が始まる。金融機関の真剣な競争も始まる。直接金融の形での、個人の責任ある資産運用も始まるだろう。ペイオフを解禁してからでは遅い。再延期はないというペイオフ延期法案が成立したら、直ちに準備にかかるべきではあろう。

最後に、ここに新設銀行が参入する。新設銀行が預金全額保護の特例を受けるのには、どこか違和感がある。そろそろ、預金保険非加盟の金融機関の存在を認めてもいいのではないか。特例のある間は、その適用を受けないという選択もありえよう。これも窓口でのPRマタ - となる。新設銀行に関する検討点の一つとして提起しておきたい。

(代表取締役理事長)