
預金保険制度の必要性と課題

社団法人 財務・会計研究所

2012年12月

預金保険制度とは

「預金保険制度」(deposit insurance)とは、銀行等の金融機関が破綻したときに、保険の仕組みにより、預金者が被る損失を一定額までカバーすることを通じて、(少額)預金者保護と金融システムの安定を図る制度である。これは、金融機関の破綻に備えた、典型的なセーフティネット(安全網)の仕組みである。

日本における預金保険制度の業務

業務	内容
①破綻時の円滑な処理に向けた日頃からの取組み	<ul style="list-style-type: none">・保険料の収納・名寄せデータ整備(立入検査、システム検証、指導・助言)
②金融機関破綻時の処理	<ul style="list-style-type: none">・保険金及び仮払金の支払(定額保護)・救済金融機関等に対する資金援助(定額保護)・金融整理管財人等に関する業務・承継銀行の経営管理に関する業務・預金等債権の買取り・金融危機対応措置としての預金等の全額保護や特別危機管理
③破綻処理後の回収業務と責任追及	<ul style="list-style-type: none">・回収業務を担う整理回収機構に対する指導・助言・悪質な債務者に係る財産調査・破綻金融機関の旧経営者等の民事・刑事上の責任追及
④健全金融機関等に対する資本増強	<ul style="list-style-type: none">・金融危機対応措置としての資本増強・金融機能の強化を目的として行う資本増強

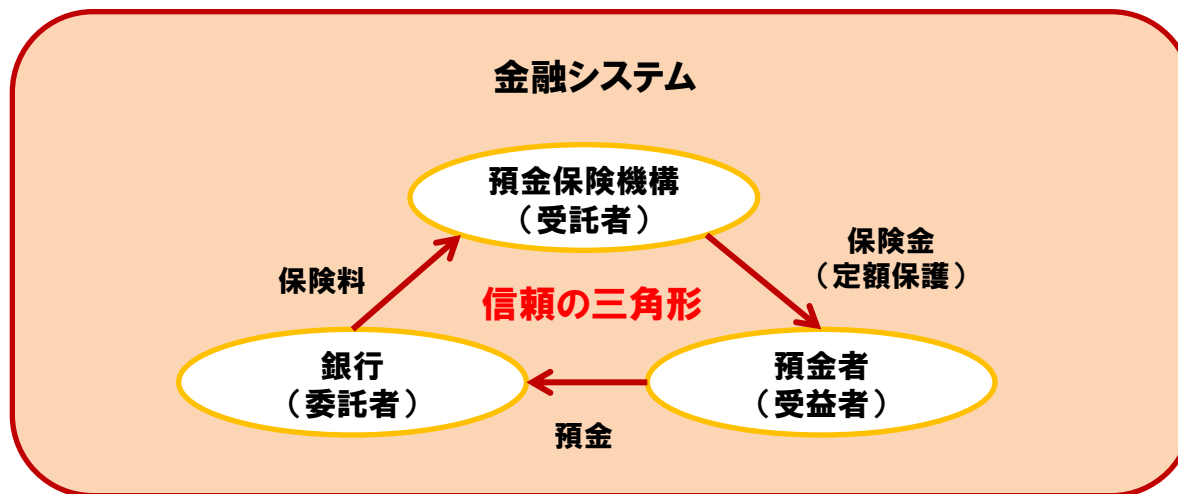
出所:預金保険機構

預金保険制度の必要性

現在、経済取引は金融システムの裏付けの下に維持されている。商品・サービスの市場において、ある会社の倒産に対する経済全体への影響はそれほど大きくはないが、金融市場において、ある金融機関が、例え健全であったとしても、その信用が単なる噂で崩壊すれば、全ての預金者が一斉に預金引き出しに殺到し、一つの銀行の取り付けが他の銀行の取り付けに波及し、ついには金融システム全体が破綻するシステムック・リスクを抱えている。つまり信用秩序の動揺は個別銀行の破綻でなく、**金融システム全体の機能停止**につながる。

一度銀行への取り付け騒ぎが発生した後、それが他の銀行に次々と波及し、金融システム全体が機能しなくなるシステムック・リスクの権限を防止するために組み込まれている措置が事後的措置(セーフティネット)と呼ばれているものであり、その主要なものが、中央銀行による「最後の貸し手機能」と「預金保険制度」である。

「預金保険制度」は、マクロとしては金融制度全体の保護であり、ミクロとしては「銀行」「預金者」を保護する制度である。そしてその預金保険制度をつかさどる機関が「預金保険機構」である。



預金保険制度の2つの形

リスク・ミニマイザー型：金融機関のリスク・モニタリング、検査、預金保険制度への加盟審査、破綻処理等を通じて、
預金保険基金に生じるロスを最小化する手立てを有する預金保険機関

ペイボックス型：預金払戻に業務が限定されている預金保険機関

	ペイボックス	リスク・ミニマイザー	アメリカ	日本	イギリス
【預金保険】					
固定保険料率決定・徴収	○	○	○	○	○
預金保険基金の管理	○	○	○	○	○
資金調達	○	○	○	○	○
加盟審査		○	○		
除名		○	○		
【リスク・モニタリング】					
オフサイト・モニタリング		○	○		
金融機関の検査		○	○		
可変保険料		○	○		
【破綻処理】					
保険金の支払	○	○	○	○	○
受皿金融機関の決定		○	○	○	
金融整理管財人		○	○	○	
【金融機関の監督】		○	○		
【決済債務の保護】				○	
【金融教育】			○		

出所：預金保険機構

アメリカはリスク・ミニマイザー型、イギリスはペイ・ボックス型、日本はアメリカ寄りのロス・ミニマイザー型

アメリカで始まった預金保険制度

表1 アメリカの破綻銀行数



出所:FDICより筆者作成

米国連邦預金保険公社(FDIC)は、1933年銀行法(グラス・スティーガル法)の制定により世界初の預金保険機構として設立された。対応の結果、1933年に4,000件にも上った銀行の破綻は、1934年に9件、1935年に25件と大幅に減少した。

次の破綻ラッシュは、1980年代から1990年代初めにかけての、貯蓄金融機関(S&L)の経営危機、さらにサブプライム危機において、発生した。

表2 アメリカのマネースtock(M2)



出所:Historical Statistics of the United States

1928年のM2が464.2億ドルに対して、1933年のM2は322.2億ドルと30.9%下落。FDIC設立後に回復。

アメリカにおける預金保険制度の問題点と改正(1)

預金保険制度は1934年にアメリカで創設されて以来、倒産銀行数を激減させるという絶大な効果を示したが、1980年代に入り、アメリカで多くの貯蓄貸付組合が破綻した。

預金保険制度は預金者・金融機関双方のリスク負担を肩代わりしている。預金者は預金するときに安全な金融機関を探すコストを負担しなければならないが、銀行も預けられた資金を融資先の十分な情報収集・審査の下に貸し出さなくてはならないが、手厚く保護された預金保険制度は預金者・銀行にこのような努力を怠らせる。つまり預金者は安全かどうかは関係なく銀行に預金を預けるし、銀行は優良な融資先かどうか十分な審査をすることなく、貸し付けるインセンティブを持つことになる。これを「モラルハザード」と呼んでいる。

【当初の問題点】

(銀行側) 預金保険料が各金融機関の経営状態・資産内容と関係なく、一定一律の保険料率が適用。
事実上、破綻した金融機関に対しての無制限の支援。

【関係法律】

1989年 「金融機関改革救済執行法(FIRREA:Financial Institutions Reform, Recovery and Enforcement Act)」
⇒整理信託公社を新設し、破綻銀行の整理にあたる。

1991年 「連邦預金保険公社改善法(FDICIA:Federal Deposit Insurance Corporation Improvement Act)」
⇒①経営破たん銀行の処理に当たりFDICに最低コストの方法の採用を義務付け
②各銀行の自己資本比率を反映させた預金保険料率の決定

2008年 「不良資産救済プログラム(TARP:Troubled Asset Relief Program)」
⇒買収額最大7,000億ドルで政府が設立したファンド等で不良債権を買い取り

2008年 「緊急経済安定化法案(EESA:Emergency Economic Stabilization Act of 2008)」
⇒不良債権の買収・資本注入を目的とした制度

アメリカにおける預金保険制度の問題点と改正(2)

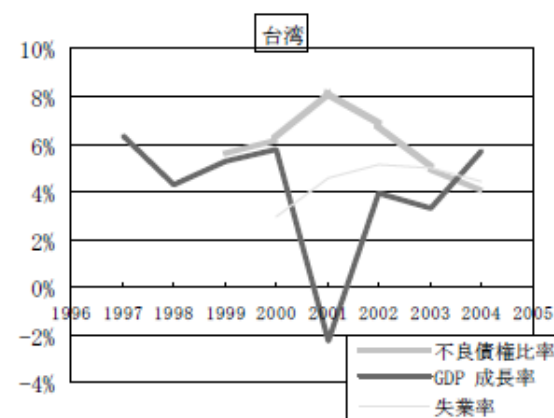
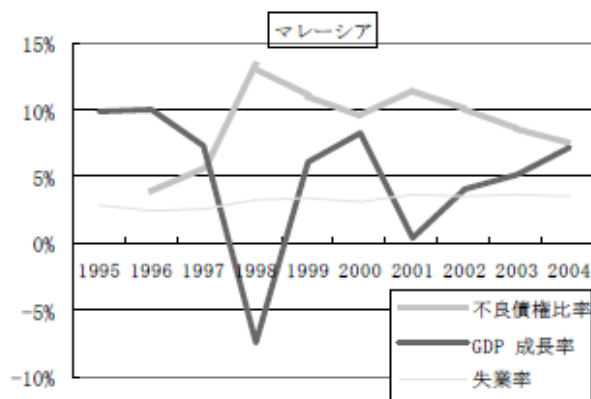
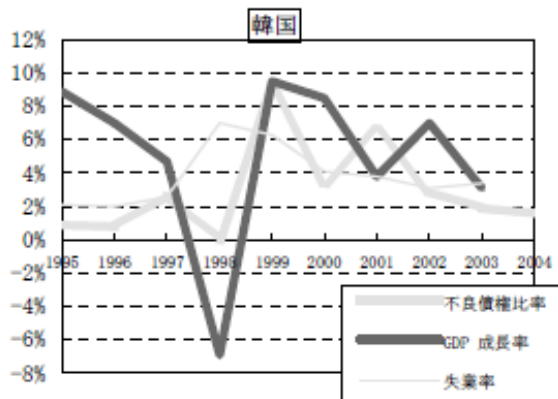
2010年「ドッド＝フランク法(Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act)」

マクロ・プルーデンスにウェイトを置いた監督体制の確立

- 金融安定監督評議会(FSOC:Financial Stability Oversight Council)の設立
⇒金融システム全体のリスクを監視する機関
預金取扱銀行以外の金融機関はFRB管轄(ex 投資銀行)
- 金融機関を救済するために公的資金を投入することを原則禁止
⇒破綻処理費用は大規模金融機関から徴収
- 預金保険対象金融機関だけでなく、その破綻が金融システムのリスクになる場合には、連邦預金保険公社(FDIC)が破綻手続きの開始可能
- ボルカー・ルール
⇒預金取扱銀行とその持ち株会社は自己勘定トレーディング、ヘッジファンドへの出資原則禁止
- 金融機関の経営陣の報酬規制

アジアにおける金融危機時の全額保護

全額保護が預金者のモラルハザードを引き起こすことは前述したが、その度合いによっては全額保護を用いる場合もある。特に預金保険制度がそれまで存在していなかった国、一定の要件を満たした場合に全額保護に拡大することもある。下記はアジア3か国の全額保護から定額保護へ移行したときの経済状況である。

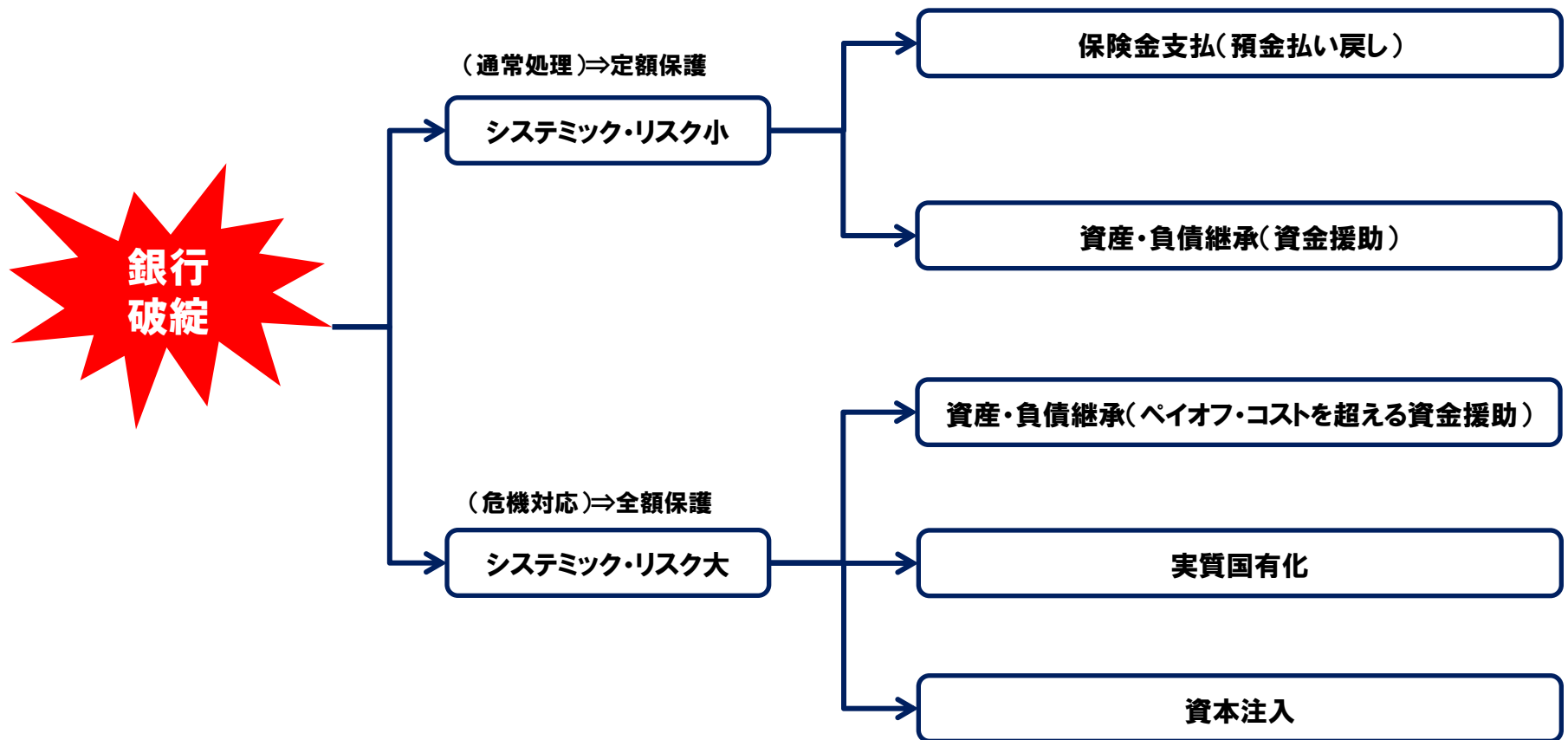


GDP成長率は1998年にはいったんマイナス6.9%まで落ち込んだものが、2000年には8.5%まで回復した。更に2000年の終わりには不良債権比率は1999年の9.2%から3.4%まで低下している。経済が明らかに安定し軌道に乗ったことが確認され、韓国政府は当初予定されていた2001年1月に制度を定額保護に戻した。

1997年の経済金融危機が苛烈であったことから、政府は1998年に明示的全額保護を実施した。このチャートから1998年の経済状況が底であったことが明らかである。しかし1年後、経済金融システムは回復期に入ることとなる。GDP成長率は1998年のマイナス7.4%から2003年には5.2%、2004年には7.1%と回復する。一方不良債権比率は1998年の13.2%から2003年には8.7%、2004年には7.6%に低下している。そして2005年の9月にはマレーシアは、預金保険制度を運営する独立した預金保険公社を法令により設立している。

台湾は2001年に全額保護を採用したがその時の経済状況は最悪であった。しかし3年後にはGDP成長率、失業率、不良債権比率とも大幅に改善した。GDP成長率は2001年のマイナス2.2%から2004年には5.7%へと上昇した。不良債権比率は2001年の8.2%から2005年6月には2.9%へと低下した。2005年7月には台湾は定額保護への移行を円滑に完了した。しかもこの措置は、金融市場にはほとんど影響を及ぼさなかった。

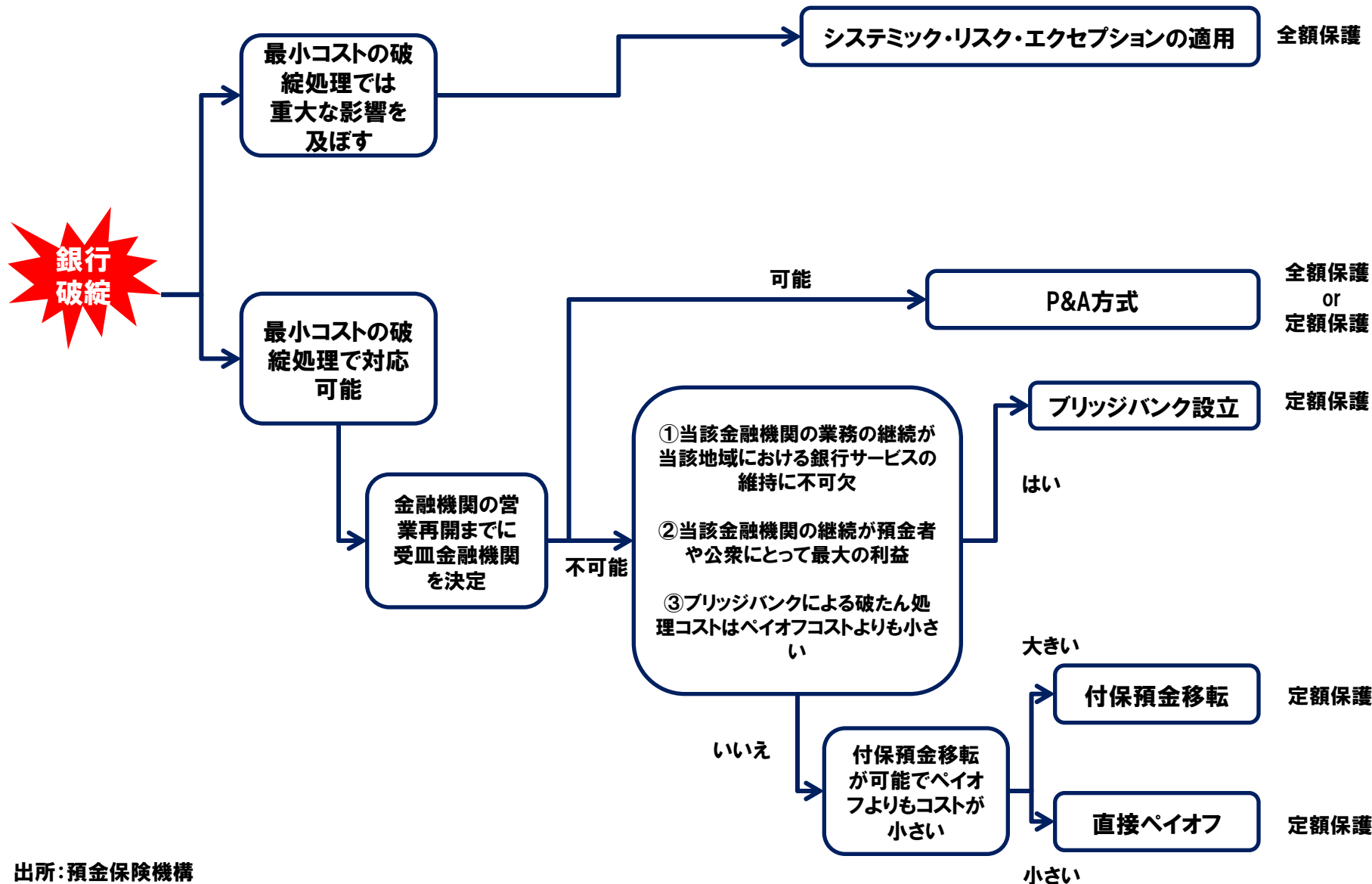
日本における破綻処理・救済



内閣総理大臣が、金融危機対応会議(首相、官房長官、財務大臣、金融担当大臣、金融庁長官、日銀総裁)の議決を経て、危機対応を講じるかどうかを決定

出所:預金保険機構

アメリカにおける破綻処理・救済



出所:預金保険機構

日本における預金保険制度の課題

① 国民の税金からの資金投入

緊急事態のときに預金保険による徴収だけでは対応できない可能性があり、そのようなときに国民の税金からの資金投入と言う手段を確保しておくか、それとも全く資金投入しないことを前提として、預金保険の充実を事前に行っておくことを重視するか、どちらかを選択することは難しい問題と言える。当然ながら、金融機関の経営者が自らもたらした責任を国民の血税で賄うのは倫理的にも賛同しづらい。

資金積立に、その目標水準を具体的に明示しておけば、将来的な破綻処理への安心感を与える効果が期待できる。基金の規模が小さければ実際の保険発動時に十分な対応ができず、金融システムに対する安心感を与えることができないが、逆に規模を大きくすれば、金融システムに対する安心感を高める効果は期待できるが、銀行の保険料負担の増大や資金の効率性と言う点で問題が生じる。

原則、日本において一般勘定の欠損金は保険料収入で賄うため、国民負担は生じない。危機対応勘定に欠損金が生じたときは、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、我が国の信用秩序の維持に極めて重大な支障が生じる恐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ることになっている(同法第125条第1項)。

② 可変保険料率

現在、日本は銀行ごとの料率が一定の「均一保険料率制」を採用しているが、銀行によって預金保険基金に対するリスクの違いがあるので、理論上は「可変保険料率」が望ましい。しかし「適正」な保険料率を算定するのは難しく、実務的には銀行が抱えるリスクを区別する方法、タイムリーなデータの入手、料率区分の透明性の確保、問題銀行に対する高率の保険料負担による不安定効果等、制度が複雑になりすぎる。厳密な保険数理から算出される料率を適用している国はなく、銀行監督上使われる指標を用いて、いくつかの料率階層に分けて差別化しているのが現状である。

参考文献

- 赤間 弘「英国における預金保険と銀行破綻処理制度の改革」預金保険機構、2009年。
- 池田 淳「預金保険制度の2つの機能について」『彦根論集(第342号)』、2003年。
- 圓佛 孝史・新形 敦「一層の充実が図られる米国預金保険制度」『みずほ総研論集』、2006年。
- 経済企画庁経済研究所 編集「金融業における規制の経済効果」、1990年。
- 小林 真之「連邦預金保険制度と銀行破綻処理政策—1934~40年における連邦預金保険公社の経験—」
『北海学園大学経済論集第54巻第1号』、2006年。
- 酒井 晋一「全額保護から定額保護への移行(仮訳)」『経済分析第117号』、1990年。
『国際預金保険協会/アジア地域委員会リサーチ小委員会報告(1)』、2005年。
- 澤井 豊 「リーマン・ショック後の預金保険制度の世界的動向」『預金保険研究(第14号)』、2012年。
- 菅原 房恵「「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—」『レファレンス』、2007年。
- 高橋 正彦「預金保険制度の歴史と基本的課題」『預金保険研究(第14号)』、2012年。
- 松本 和幸「アメリカの銀行監督と破綻処理」『大蔵省財政金融研究所「ファイナンシャル・レビュー」』、1999年。
- 預金保険機構「日本の預金保険制度—英米との比較を交え—」、2009年。

Paul H. Kupiec and Carlos D. Ramirez, “Bank Failures and the Cost of Systemic Risk: Evidence from 1900–1930”, *FDIC’s Center for Financial Research*, 2009.

- 預金保険機構 : <http://www.dic.go.jp>
金融庁 : <http://www.fsa.go.jp>
連邦預金保険公社 : <http://www.fdic.gov>
金融サービス保証機構 : <http://www.fscs.org.uk>