

今月の焦点

ペイオフ解禁とセーフティネットを巡る動き

要 約

預金等が全額保護される特例措置終了後の預金者保護と金融システムの安全網を巡り、政界などにペイオフ解禁延期論が強く決着を最後まで持越した。政府の金融審は、ペイオフ解禁と「小さな預金保険制度」の立場を取入れつつ、こうした事情も勘案して流動性預金を全額保護の対象に含め、システムリスクが懸念される場合の措置を準備するなどシステム安定に配慮した答申を提案。今後、政治的決着を待って、系統の安全網も含め答申案をもとに具体化が進められる。

難航するペイオフ解禁論議

預金取扱金融機関の預金等は、2001年3月末までは特例措置として全額保護されることが認められており（預金保険法附則）、それまでの間に金融再生・金融機能早期健全化関連法などの活用により健全な金融システムを確立することが求められている。

問題はそれ以後の扱いである。法律上は預金保険法上の本則である「預金者等が金融機関の破綻に伴う損失の一部を負担」する（預金の払戻保証額を1000万円までとする）、いわゆるペイオフが解禁される。

その際の破綻処理の方式として、保険金支払方式（狭義のペイオフ）と一般資金援助方式（譲受金融機関にペイオフコスト内の資金援助を行う方式）が想定されている。

しかしこのペイオフ解禁については、金融システムへの不安が払拭されないことから、信用組合や第二地銀協など中小金融機関や中小企業に延期を求める声が強くなり、これを背景として与党内にも解禁時期延期論が広がった。こうして政府・金融再生委員会の「信組についてのみ延期」との妥協案が伝えられたこともあり、政府・与党間の調整が難航し、最終決着は政治決断に委ねられた。

このようにペイオフ解禁を巡る議論が、当局や関連業界のみならず、政界などを巻き込む結果となったのは、「金融機関の規制・監督政策と公的負担、預金者の負担をどう位置付けるか」という金融行政の基本に関わる問題を含んでいたことによる。

資金移動により経営基盤の弱い中小金融機関などへの影響が大きいとみる立場からは、金融システムの混乱を回避するためにペイオフの解禁延期あるいは預金保護の範囲を大きくする提案が示された。これに対して経済界や都銀などでは、保護期間の長期化は国際的な信認確保にマイナスとなるうえ、金融機関の経営健全化努力を阻害する、預金者のモラルハザードを招く、預金者保護に要する負担（公的資金、保険料）を増大させる、等の点を挙げ予定通りのペイオフ解禁を主張した。

金融審議会は「小さい保険制度」指向

この間、この問題の取りまとめに当る政府の金融審議会（蔵相の諮問機関）は、議論の難航を見込んで最終案の策定までに慎重な手順を踏んだ。

まず7月初旬、主な論点を「中間的な整理」の形で、8つのポイントに絞り込んで公表した^(注)。

そこでの最大の争点は、上記金融システムの安定性に対する認識の違いも絡んで、ペイオフ解禁の延期や預金者への手厚い保護を求める「大きい預金保険制度」の主張と自己責任を重視する「小さい預金保険制度」を目指す立場との基本的考え方の相違であった。

いずれの立場をとるかによって、保護対象の預金の範囲や具体的な保険金支払方法（狭義のペイオフか一般資金援助方式か）、システムミック・リスクが懸念される場合の対応など、各論部分での結論に隔たりが生ずることとなる。

こうして金融審議会は、10月中旬、これら争点をさらに絞込んで、中間的な結論を公表。ここでは、預金者保護の基本は個々の金融機関の経営の健全性確保にあり、このための個々の金融機関の経営努力、当局による検査・モニタリング強化や早期是正措置の適切な運用を前提として、予定通りのペイオフ解禁と「小さい預金保険制度」を原則とするとの基本方針を示した。

（注）金融審議会での主な論点（公表分）は次のとおり。

預金保険制度のあり方に関する基本的考え方（目的・役割・機能など）、保険金支払方式、一般資金援助方式、破綻金融機関の承継先が見つからない場合やシステムミック・リスクが予想される場合、付保対象、保険金支払限度額、預金保険料・責任準備金、預金者に自己責任を問いうるための環境整備など。

安定性にも配慮したセーフティネット

これと同時に、預金者の混乱を防ぎ金融システムの安定を確保する面への配慮から、次のとおり手厚い保護を提案している。すなわち、第1に金融機関の破綻処理の際、受け皿金融機関が破綻金融機関の金融機能を引継ぐ一般資金援助方式の適用を優先し、保険金支払（狭義ペイオフ）は回避する。

これは、破綻金融機関を存続させないことを前提として、金融機関の持つ決済機能や借り手の保護を図ることに配慮したもので、近年米国で中心となっているP & A方式（コラム参照「日本版P & A」）の導入を求めるもの。

そして、この営業譲渡方式を円滑に進めるうえで必要な金融整理管財人制度導入など司法手続きや資金援助対象範囲の拡大（健全資産や付保預金のみでの譲渡の場合にも拡大）、また保険金支払を迅速円滑に行うための条件整備（例えば、預金者名義の名寄せ、保護対象外預金の概算払など）の迅速化・簡素化に努めることを併せ促がしている。

第2に、破綻金融機関の受け皿金融機関を出やすくするために、譲渡後に発生する二次損失の負担ルールや預金保険対象となる金融機関等以外にも株式取得を認めること、受け皿金融機関が出ず営業譲渡までに時間がかかる場合の措置としてブリッジ・バンクを採用し、一定の金融機能を継続することなどを提案している。

第3に、金融システムに重大な支障が生ずる危険（システムミック・リスク）への対応として、経営の悪化した金融機関に例外的にペイオフコストを上回る公的資金注入の枠組みを容認している（後述）。

流動性預金なども全額の保護対象に

金融審議会の論議で最後まで難航したのは、ペイオフ延期派に配慮した全額保護の対象預金の範囲である（表1参照）。

このうち、預金利子や個人保有の金融債（保護預かり分）を対象に含めること、外貨預金を対象から除外することは比較的早く結論が得られた。これに対し「流動性預金」については、

ペイオフ解禁に反対の第二地方銀行や信金・信組がペイオフ解禁の条件として全額保護を強く主張したこと、また地方公共団体が公金預金を全額保護の対象に含めることを要望したことから、結論は12月下旬の最終答申まで持越された。

表1 現行預金保険の対象

保険の対象となるもの	保険の対象とならないもの
預金（右欄の預金を除く）	外貨預金
当座預金	外国銀行の在日支店の預金
普通預金	オフショア預金
通知預金	国・地方公共団体等の預金
納税準備預金	預金保険機構の預金
貯蓄預金	無記名預金
定期預金	架空名義預金
別段預金	導入預金
定期積金	元本補填契約のない金銭信託（ヒット等）
掛金	金融債
元本補填契約のある金銭信託（貸付信託 ビッグ等 を含む）	など

資料：大蔵省「預金保険制度の仕組み」

このうち流動性預金については、時限を限って、預金者のモラルハザードを回避する一定の条件（付利されないか限度以下の金利）の下で全額保護の対象とした。また公金預金についても、1000万円までの保護では意味がないことや流動性預金を保護対象としたこととのバランス上全額保護の対象としている。また中小企業への配慮から、中小金融機関の破綻時に預金と貸金との相殺を認めた。

危機的事態に備えたセーフティネット

金融機関の経営健全化への努力により金融システムが安定化に向った後であっても、金融機関の破綻により信用秩序全体の維持や国や地方経済の安定に支障が生ずるような危機的な事態（システムック・リスク）には通常の破綻処理の枠組みでは対応できないことが予想される。こうした事態に備え、米国でも規定されている例外的な措置を考えておく必要がある。

この手法について金融審議会では、時限措置となっているペイオフコストを上回る資金援助や資本増強、特別公的管理などのような具体的な枠組みを提案している。また例外的な措置を行うためには、厳格な手続きが求められるが、その判断主体として、中央省庁再編後に金融再生委員会に代わり内閣府に置かれる「金融危機対応会議」が予定されている。

これらの財源として、預金保険の財源である預金保険料は据置きとなり、大手銀行の求めた「可変保険料」の導入は見送りとなる。こうして、96年度以降7倍に引き上げられた分（0.012 0.084%）のうち時限措置とされていた特別保険料分（0.036% ペイオフコスト超の資金援助の財源）も継続されるだけでなく、引き上げも検討される。また公的資金枠も縮小するが残されることとなる。

表2 預金保険料の推移（%）

	一般保険料	特別保険料*
1971年度	0.006	
82 "	0.008	
86 "	0.012	
96 "	0.048	0.036

* ペイオフ解禁後は廃止が予定されていた。
資料：大蔵省「預金保険制度の仕組み」

将来、再度手直しが必要か

以上のように金融審の答申は、原則としてはペイオフ解禁と「小さな預金保険制度」の考え方を取入れて金融機関の市場規律を促がすものとなっているが、ペイオフ解禁延期論への配慮から実質的には流動性預金を全額保護の対象に含めるなど保護の範囲を広くし、またシステムック・リスクが懸念される場合の手厚い対応を準備するなど、実質的には金融機関への手厚い保護を通じてシステム安定に配慮が払われ

たものとなっている。

金融システムに対する不安が払拭できない状況下では、やむを得ない面もあろう。しかし、いずれ金融システムの正常化が実現した段階で、流動性預金の扱いも含め同制度の手直しが必要となろう。

今後、政治決着の線に沿って立法化が行われ、それまでの間に、公的資金を活用する形で地域金融機関を中心とする金融機関の経営健全化や破綻処理が進む。これと並行して金融再編の動きも加速することとは避けられない。

この間、破綻後の債務超過額が大きくなならないよう「早期是正措置」適用の積極化を通じて破綻処理の早期化も求められることになろう（注）。

（注）越智金融担当相が、第三者割当増資のほか公的資金の注入による自己資本拡充を促す（導入後の比率は8％に拘泥しない）一方、自己資本比率5％以下の金融機関は注意していく旨発言しているのは、こうした事情を物語るもの。

金融審答申で欠落した視点

上記金融審の答申にも現行の預金保険制度にも次のような問題を残している。制度の再検討に当たっては、これらの点も含めて考えられることが各方面から要望されている。

その第1は、郵貯との整合性である。民間金融機関の場合、上記のようにセーフティネットの構築に当たって曲がりなりにも自己責任と市場規律の考え方が貫かれているのに対して、郵貯は預金保険料の負担がなく全額元利保証されている。また2000年夏以降高利分の満期が到来し、2001年4月から制度改革により運用部預託が廃止されるなど大量の資金移動が予想されるが、これに対し市場の混乱回避のため運用部保

有国債の一時的な日銀への買い現先を容認するなどの優遇措置がとられている。こうした点について地銀協では、ペイオフ解禁の前提として「郵貯と民間との公正な競争条件が確保されること」を要望しており、民間とのバランス上再考を要する。

第2に、公的預金の扱いである。公的資金は、地方自治法などに規定された指定金融機関制度の下に運営されており、自己責任により運用される企業や個人の預金とは性格を異にする。従って、当面公的預金を全額保護の対象とするとしても、将来的には「そのスキームとコスト負担は民間と別の形を考えるべき」（銀行界）との主張が強い。これらの点も含めて、新たな金融環境 例え、決済専門銀行の登場や金融機関以外の業種からの金融業への参入を前提として、セーフティネットと金融機関の規制・監督政策との関係、さらにはそのコストである保険料負担をどうするかを体系的に示していく必要がある、この点も検討課題。

進む系統のセーフティネット整備

金融審議会での議論と並行して、農林系統でも農水省を中心とした実務者協議会（農水省・全中・農林中金等で構成）で、ペイオフ解禁後のセーフティネット拡充の検討を進めている。

考え方の基本は、「農漁協系統における貯金者保護、金融システムの安定等に万全を期すため」、金融審議会における他業態の扱いと平仄を合せ、自己責任とコスト最小化を基本としつつ、系統信用事業固有の特性を考えた実効性ある枠組みを整備することである。系統のこうした取組みは、ペイオフ解禁論偏重の信組などの業態に比べ顧客の信頼を確保するうえで望

ましい方向である。

表3 系統セーフティネットの課題

検討項目	主な論点・意見
1. 貯金保険制度	
(1)ペイオフ解禁後の貯金保険制度	預金保険制度と同様の対応が基本。ただし、JAの特徴を踏まえることが必要
保険対象	基本的には預金保険制度と同じにすることが適当
破綻処理のあり方・方式	破綻処理を円滑化かつ迅速に行うための公的管理等（管理人導入等）の制度 P&A方式あるいはこれに類似した方法
保険料	可変保険料率制の導入の適否
(2)貯金保険制度における信連・農林中金の取扱	システムリスクへの対処の必要性 連合会の経営問題に対する迅速な危機対応 かつコスト最小化の観点からの対処の必要性 貯金保険制度の対象とすることの適否
2. 相互援助制度、系統支援体制	
	ペイオフ処理回避の体制整備の必要性 各事業の組織統合を踏まえた支援体制のあり方の検討
3. その他健全性・安定化に向けての措置	
(1)破綻防止、早期発見の取組	経営悪化の早期発見、早期改善指導のためのシステム・体制整備の確立の必要性 都道府県当局と系統との連携の必要性
(2)不良債権処理	不良債権の円滑な処理・回収のための、系統版サービサー設立の必要性 系統版サービサーへの貯金保険機構の出資・貸付等の関与（貯保機構版整理回収機構）

資料 JAバンク（JA/信連/農林中金）「JA職員向けペイオフQ&A」

主要な検討項目は（表3参照）、第一にペイオフ解禁後の貯金保険制度（保険対象、破綻処理のあり方・方式、保険料）をどうするか、第二に貯金保険制度における信連・農林中金の取扱、第三にその他の安定化に向けた措置（早期発見、不良債権処理）である。

この場合、系統特有の事情を考慮した破綻処理の事業譲渡等の受け皿機関多様化やシステム・リスクが予想される場合の枠組みのあり方が問題となる。これと関連して貯金保険制度上の信連・農林中金の取扱も検討対象となる。

この場合、金融審答申での現在預金保険機構に未加盟の協同組織金融機関連合会（全信連・労金連など）の加盟や金融債の扱いと平仄を合わせ、業態間で整合性のあるセーフティネットが構築されることが望ましい。（荒巻 浩明）

コラム

米国のP & Aについて

米国で種々の破綻処理方法のうち最も多く採用されているのは、健全金融機関が破綻金融機関の資産の一部または全部を買取るP & A（Purchase and Assumption：資産・負債の承継）である。P & Aには、全ての預金を承継する「全預金P & A」と、付保預金だけを承継しそれ以外の負債については、FDIC（預金保険公社）が残余財産を換価・回収して清算配当を行う「付保預金P & A」とがある。このP & Aのほか保険金の支払（直接支払、預金移転）があるが、この事例は近年（1992以降）では15%程度。そのほか受け皿金融機関が決まらない場合のブリッジバンク、健全金融機関との合併・子会社化に対し資金援助するオープン・バンク・アシスタンスがある。

