

# 講演録

## 「預金保険と金融システム」

中央大学教授 貝塚 啓明

- I はじめに
- II 預金保険制度の沿革
  - 1. アメリカに始まる
  - 2. 1930年代の産物
- III 金融システムとモラル・ハザード
  - 1. 中央銀行制度
  - 2. 預金保険機構
- IV 預金保険はアメリカ的制度
  - ・現在は世界中に広がる
- V 日本の場合
  - 1. 早めに設立
  - 2. 1990年代前半まではほとんど意識されず
  - 3. ペイオフ問題
- VI 預金保険制度と金融システム

### I はじめに

日本人は、基本的には金融資産に関して非常にリスク回避型の人が多いと思います。いやおそらく金融資産だけでなく、それ以外でも結構リスク回避型ではないでしょうか。

皆さんは今、あまりペイオフについてはお考えではないと思いますが、ペイオフの話というのは、もう何か訳がわからない状況に陥ったというのが昨今の今頃です。ではなぜ、そんなことになってしまったのかというあたりの話からしていきたいと思います。

一昨年、定期性預金がペイオフ解禁ということになりました。そのときにどういうことが起きたかと言いますと、定期性預金をいろんな銀行から移し替えた人が結構いたわけです。私もタクシーに乗っていたら、運転手さんが、「私の家内がどここの銀行へ定期預金を移した」と話題にしました。かなり具体的に個別の金融機関が、その健全性が問われたと言いますか、健全性というのは、それほど簡単な話ではないのですが、そういう動きがおきてしまいました。

今日は、そもそも預金保険とはどういう制度なのかということをお話したいと思います。

### II 預金保険制度の沿革

預金保険制度というのは、基本的にはアメリカの制度であったわけです。ほかの国にはと言いますと、ヨーロッパには元々ありませんでした。では、日本にはと言いますと、どういうわけか、大変早くから預金保険制度を導入していたのです。なぜ、昔の護送船団方式のときに金融機関がつぶれたときにどうするという預金保険の制度を入れたのか不思議です。

アメリカでは、1930年代に銀行がたくさんつぶれてきて、このままでは大変だということになり、連邦政府のシステムとして預金保険制度ができました。ワシントンに行かれた方はご存知かも知れませんが、預金保険機構の建物は、だいぶ昔の話で恐縮ですが、十数階建てで、職員は何千人といいたのではないのでしょうか。官僚機構として非常に大きなところでした。

一方、その当時、日本の預金保険機構はどこにあったかと言いますと、ちょっと話は脱線しますが、私が学生の頃、日本銀行へ行く機会がありまして、その帰りに旧館の門を出るところに小さく「預金保険機構」と書かれている表札があるのを見つけました。職員も数名程度で、預金保険機構のトップは、当時、日本銀行の副総裁だったと思います。「嗚呼、こんなところに預金保険機構があるんだ」というのを発見して、日本にも預金保険があることを初めて知りました。預金保険機構はありましたが、役割はほとんど果たしてなかったと思います。そもそも役割を果たす必要がなかった、そういう時代でしたから…

### III 金融システムとモラル・ハザード

アメリカの金融論学者でカウフマンという非常に有名な、早期是正措置を唱えた学者がいます。金融機関を処理するのに、一段階、二段階、三段階、四段階あり、要は、悪くなったときに自動的に、ある程度営業を抑えるとか、場合によってはもう店舗を閉めなさいという早期是正措置を提案した学者です。このカウフマン、そして彼以外の学者も、「アメリカにとって本当に一番いい時代

はいつだったのか」という問いに対して、「昔が一番よかった」と言っています。最近、厳しく言われている自己資本比率に関しては、19世紀の終わり頃、アメリカの銀行では、20%、30%とすごく厚い時期がありました。金融史の学者が調べたところ、19世紀の終わり頃、何の規制もないという状況下で、連鎖倒産もほとんどなかったと言われています。アメリカの学者の中には、非常に自由経済、そういうものをモットーにしてきていますので、預金保険制度は、本当は最善の選択ではないと思っている人が相当数いると言われています。

預金保険制度だけでなく、中央銀行もまた問題だと言われています。どういう意味かと言いますと、お札を刷っているだけならいいんですが…中央銀行はやはり金融機関を助けるという実質的な役割があります。モラル・ハザードが言われているとき、なぜアメリカの銀行がおかしくなったかと言えば、「連邦準備制度ができてからおかしくなったんじゃないか」とか「預金保険制度ができてからだ…」と言う人もいます。中央銀行が当然助けてくれるということになれば、「少しぐらい不良債権が増えても何とかなる」とか「預金保険があれば、預金者はある程度保護されるから大丈夫」、そういうところが結構あったわけです。預金保険制度というのは、もともとそういう性格のもので、預金保険制度があるから、あるいは中央銀行があるから、何かのときに助けてくれるだろうという考え方です。今の銀行はそれを前提に考えています。

日本の場合、預金保険制度に加えて金融庁が助けてくれるから、自己資本比率が低くても何とかかなと思っています。これは日本の銀行だけではなくて、世界の銀行、そしてアメリカの銀行についても言えることですが…あるときから自己資本比率は非常に下がりました。世界中でみると、10%、8%ぐらいと言われています。

銀行が完全に倒産するというケースは、アメリカでも稀なケースです。預金保険制度は、それほど通常起こり得る事態であるとは考えていないわけです。普通は銀行の経営がおかしくなったら、まず、どこかの銀行を探して合併したりします。実質的に、預金保険でお金を返すという事態は、最近の事情はわかりませんが、やはり十の一つぐらいです。ほとんど合併とか、そういうやり方を取ります。ですから、経営がおかしくなったら、要するに、預金保険機構とか、中央銀行とか、財務省などが出てきて、「どこかよさそうな銀行はありませんか?」、「助けてくれる銀行ありませんか?」という具合に探して、アレンジをして、あるいは、M&Aで処理するというのが、どちらか

というと普通のやり方です。

日本についても見てみますと、いまでも結局そうなんです。個別の銀行自身があるままつぶれてしまうというのは割合珍しい例なんです。

#### IV 預金保険はアメリカ的制度

アメリカで預金保険制度は、州に存在していました。また、もともとは私的な保険制度だったそうです。これは、自然発生的にいくつかの銀行が集まり、どこかがつぶれそうになったら助けようと保険金を出し合ったのがはじまりと言われています。それが今度は州立の預金保険制度になり、やがて連邦の保険制度へと拡充されていったのです。

制度が得意なアメリカのケインという学者が、現在、預金保険制度は、ほとんどの国が作るようになったと、2、3年前の論文で書いています。もともとはアメリカにしかなかったものが、日本をはじめ、今はもうヨーロッパにまで拡大しています。正確なところは知りませんが、たぶんEUも共通の預金保険制度のようなものを持っているのではないかと思います。さらに、いまや新興国までが、預金保険制度を持っています。その新興国の預金保険制度が動いているかということ、まあ、端的に申し上げて、動いていないと思いますが…。実質的には動いてませんが、とにかく制度としては、世界の60カ国~70カ国が預金保険制度を採用しているという時代になりました。

預金保険制度を金融システムとして考えるとどうかと言いますと、金融システムの中に、必ずしも預金保険制度が必要であるというものではないと思います。金融システムの中で預金保険制度を重要視するかしないかは、これは国によってみんな違うと思います。

イギリスは預金保険制度を持っていますが、実質的に適用したことはほとんどありません。イギリス人は、非常に賢いと思います。例えば、どこかの銀行がおかしくなるとします。日本だったら、日本経済新聞とか、あるいは産経新聞とか、マスコミはみんな書きたてると思います。それがイギリスの場合は、さすがに口が堅く、おそらく大銀行が秘密裏に集まって話し合いが行われると思います。仮に中小の銀行の経営がおかしくなったら、イングランド銀行、ロイズとか大きなクリアリングバンク、昔からの言えば、ナットウェストとかパークリーとかが召集をかけるわけです。そして、それらの頭取を招集して、「何とかありませんか?」、「助けてくれる銀行ありませんか?」ということをやって、救済融資をするんです。それもそんなにあからさまにやるという話じゃなくて、やっぱりこっそりとやる。

そういう形で物事を解決するというやり方、日本流に言えば、非常に不透明に解決するというのがイギリス風です。反対に、アメリカ人はそういうのは嫌いで、公明正大に、ガンガンやるのがアメリカです。イギリス人は、かなり議論はしますが、アメリカとはだいぶやり方が違います。イギリスという社会は、極めて秘密裏に事を進めるといことが、敢行として成立しています。

ここでペイオフについて少しお話しておきます。ペイオフという話は、結構ややこしいのですが、ペイオフをめぐる議論が混乱した一つの原因は、その用語法に誤解があったからである。ペイオフ解禁といわれるときに、多少の皮肉ではありませんが、(新聞社の経済部を含む)と書いた後、大部分の人々は、銀行経営が破綻したことと、預金の払い戻しが行なわれることが同義であると誤解したことにある。と『21世紀の金融システム』(2002年中央大学出版部)の中で書いています。日本の新聞は、確かあの頃、そういう状況でした。しかし、アメリカの預金保険制度のところでは先ほど申しましたように、銀行経営の破綻と預金の払い戻しが直結しているわけでは決してありません。

アメリカの場合、銀行の経営が破綻したときの第一の選択肢は銀行閉鎖、解散です。これは非常に分かりやすいです。第二の選択肢は他の銀行による吸収合併です。それから、第三の選択肢は経営破たんした銀行の預金が付された預金の他の銀行への移転です。付されていないのは、もうこれは仕方がないです。それから、第四の選択肢は、これは非常に珍しいですが、地域社会に不可欠な銀行に対して、預金保険公社が直接救済するという方法です。

この4つの選択肢がありまして、預金の払い戻しがあるというのは、第一の選択肢に限られているわけです。第二の選択肢は、吸収合併で、日本の場合でも非常に多いと思いますが、パーチェス&アサンプション、(purchase and assumption)ということになります。ただ、アメリカの場合は、それから先が結構ドライでして、このP&A、要するに、ある銀行の経営が悪くなったとき、「買いますか?」「買う場合はいくらで買いますか?」というわけです。例えば「生産価値の60%ぐらいで買いますよ」という銀行がある。そこんとこ、マーケットがあってオファーを「どこか買ってくれる人はいませんか?」と。ですから、連邦預金保険公社は、買ってくれる人を探すわけです。なるべく高く買ってくれる人を探して移すという、そういう世界でなのです。そういうことが多いということです。

本当に救済するというのは、ある意味では非常

に例外的なことです。カウフマンによれば、FDIC=連邦預金保険公社設立以降、1992年に至るまで、2,000あまりの銀行が破綻したとあります。アメリカの銀行は、たくさんつぶれています。なぜつぶれるかと言いますと、小さな銀行がたくさんあるわけです。この点日本の銀行がつぶれるというのとはニュアンスがかなり違います。アメリカでは非常に小さい銀行が多いため、つぶれることは決して珍しいことではありません。これらの中の30%が清算され、70%の銀行は、他の銀行と合併したか、何らかの援助を受けています。

1980年代、アメリカがちょっと一時期非常によくなくなったのは、貯蓄貸付組合がたくさん潰れてしまい、その結果、その貯蓄貸付組合の預金保険公社も潰れてしまったのです。要は銀行経営が本当に悪くなってしまったら、預金保険までつぶれてしまうということです。そこでつぶれたら大変だということで、連邦政府がこれを吸収したわけです。

その後アメリカは1991年にFDICIA(Federal Deposit Insurance Corporation Improvement Act)、日本の早期是正措置といわれているものを入れた新しい法律を作りました。そのときのアメリカの学者が書いている論調を見ますと、一応できましたが、これで大丈夫かなあという意見がかなり強くありました。

危機条項というのが盛り込まれています。日本の預金保険制度も全部そうなっているのですが、例えば、本当に金融が危機的状況になった場合、小泉総理大臣が官邸に主要経済大臣を集めて危機宣言を発します。危機宣言を発するという事は、基本的には全部の預金は全部保障しますということです。アメリカの法律の中にも、それがきちんと入っており、日本はそのまま真似したわけです。当時、アメリカの金融学者の中には、もしかすると危機宣言を出さなくてはいけない状況が1990年代に来るかもしれないと思っていた人が結構いたのですが、アメリカ経済が非常に好調で、銀行経営が健全性を回復し、心配するような状況にはなりませんでした。

## V 日本の場合

日本の預金保険制度は、1970年、金融制度調査会が、競争原理の導入が重要であるということ提言した際、競争するとつぶれるかもしれないから預金保険の制度を作っておいた方がいいということでこの法律ができたわけです。ところが、護送船団方式の下でこの制度は、ほとんど無用でした。当初は300万円の保険制度でしたが、その後、金融自由化の進展に合わせて、1986年に1,000万

円まで保険限度が引き上げられました。資金援助が預金保険を通じて行われることになったというわけです。

その後、皆さんもよくご存知と思いますが、不動産関連融資があり、日本のバブルが崩壊したあとは、いっぱいこの例がでてきます。これはごく初期の段階ですが、1992年ぐらいから経営破たんに対していろんな処理方式が行なわれました。そこからいまのペイオフの問題につながるのですが、1995年6月に、当時の大蔵省は5年後を目処に、預金者への預金払い戻しを発動する方針を決定したわけです。

話はちょっと脱線ですが、住専問題があったため、公的資金を入れるということが、非常にタブーになってしまいました。この住専問題が、なぜ、まずかったかと言いますと、金融システムがおかしくなったとき、入れなくてはいけないときに入れられなかったということです。入れるとしたら、各行同じように入れなければならない。東京三菱も、第一勧銀(現みずほ)も、どの銀行も同じ額の公的資金を入れるというようなことは普通ありえませんが…それがずっと尾を引きまして、結局1990年代の中ごろを過ぎてからようやく公的資金がきちんと入れることができるようになったわけです。

最初の話に戻りますが、預金保険制度というのは決して100%きちんとした制度ではないんです。要するに、セーフティネットが100%セーフティネットであるはずがないのといっしょです。ある程度のリスクは伴いますし、やっているとはかの方にマイナスの要因が出てきて、預金保険制度もモラルハザードを発生させることが考えられるということではないかと思えます。

## VI 預金保険制度と金融システム

預金保険制度が、うまく運用されているかどうかの第一の要因は、経営が破綻した銀行に対してエグジット (exit)、すなわち、退出をいかに効果的に行えるかということが大変重要なポイントです。しかも、その破綻しそうな銀行に対して早期に介入するということが重要です。日本の新しい預金保険法は、金融整理管財人の制度というのを作っていますが、早期に介入する場合、その介入するときのルールはやはり明示的で、トランスペアレント (transparent) なものでなくてはなりません。

第二の要因は、やはり預金保険制度に内在するモラルハザードをどの程度抑えるかです。この点に関しては、昔から経済学者の言うことは、なか

なか採用されないことが多いのですが、その際たるものの一つは、「預金保険の保険料率を銀行によって変えるべき」という提案です。生保の予定利率と関係する話ですが、「ある銀行は預金保険料高くします」「この銀行は低くします」と言ったら何が起きると思いますか？こんな話が金融審議会に出たら、銀行は絶対に反対するでしょう。要するに高い保険料を付けたところは「この経営は悪い」ということになってしまいます。生保の予定利率も、多少そういうところがありまして、ある生命保険会社が「予定利率を下げます」ということを言うと、その生保はあぶないということになってしまいます。それが今、予定利率の問題の非常に厄介な側面です。複数の預金保険料率を付けるというの、経済的には非常にもっともな話ですが、難しいということです。

さらに、重要なことは、やはり破たん処理には相応のコストがかかります。預金保険機構が、破たん処理をしたとき、どの程度コストがかかったかということをはっきりさせる必要があります。最終的にミニマムなコストで破たん処理すべきであるということは重要なことではないでしょうか。

最後に、預金保険制度における最大の難関と申しますか、難問はどういうことかと言いますと、「システムック・リスクに対して、特例措置を設けるのか、どうか」ということです。システムック・リスクってとは、システム全体がおかしくなるというケース。これは、先ほどの危機宣言と関係しています。特例措置を設けるというのは、システムック・リスクが発生して、連鎖的に金融機関が潰れそうになったそのときに、金融危機宣言を発するかどうかということです。日本の預金保険機構は、アメリカのFDICIAと同じように、この条項があります。最終的にはその条項を発動すれば、先ほど来申しあげましたように、全ての銀行の預金は政府が保障するということになります。これが危機宣言の一番重要なポイントです。そういうのがあるということは重要なことですが、発動すべきかどうかというのは極めて微妙な話です。日本ではまだ発動したことはありませんし、アメリカも発動したことはありません。

このような視点から議論する限り、銀行の経営破たんイコール狭義のペイオフという理解は、ポイントはずれの議論です。

預金保険制度は、アメリカ的な制度です。最初にお話したように、日本の金融システムは徐々にアメリカ型に移っていくプロセスにあるとすると、日本でもこのシステムは重要です。

(2003年3月7日収録)