

預金保険制度の「保険」としての機能と費用分担のあり方

滋賀大学 池田 潤

<報告要旨>

我が国では、預金保険制度は1971年に制定されたが、「預金保険」という名称にも表れているように、制度発足当初においては、万が一金融機関が破たんした場合に預金者の保護を図るといういわゆる「保険」としての色彩が濃いものであり、また金融システムが平時にあることが暗黙のうちに前提となっていたと考えられる。しかるに、バブル崩壊後1990年代に入ってから銀行の破綻が多発するようになり、金融危機ということが具体的に意識されるようになってきたことから、金融システムが不安定化した場合に金融システムの崩壊を防止するという機能をも担うようになった。

この預金保険制度に係る費用分担については、「保険」に該当する部分は制度の加盟者である銀行が費用（＝保険料）を負担することが必要であるが、セーフティネットに該当する部分は、金融システムが一種の公共財としての性格を有していると考えられることに鑑みれば、（モラル・ハザードといった副作用を上回る公共性があると考えられる限りにおいて）政府が一部の費用を負担することが必要であると考えられる。この場合、金融システム不安の大きさは、「保険」とは異なり確率的に想定することはできないものであることからすれば、必要とされる費用についても予め想定することは困難であるということになる。

ただ、このような理論的な整理は、何時から何時までが金融システムの平時である、従って残りの期間が金融システムの不安定時であるという区分けができることが前提となる。

しかるに、金融システムは「信用」あるいは「信頼」という心理的な要因に左右される部分が大きいので、金融システムについても安定しているか、不安定であるかではなく、どの程度不安定な状況にあるのかといった観点から捉えることが必要であり、金融システムについて平時と不安定時との切り分けは本来困難である。

このことからすれば、上記のような費用分担についての区分の仕方は、現実問題としては適用できない。

ところで、現行制度上預金保険制度に係る費用は、金融危機のおそれがあると認定された場合を除き銀行が全額負担することとなっているが、一方で、現在は明らかに平時であるとは言えない状況であることからすれば、銀行は「預金保険料」という名目で、本来の預金保険制度の機能に対応した「保険料」と金融システムの一部不安定化に対応するための「分担金」を合わせて支払っていることになる。

この場合、上記のように金融システム不安定時において必要とされる費用の事前想定は困難であることからすれば、上記「保険料」と「分担金」を合計した現在の預金保険制度に係る銀

行の負担額は、現行の預金保険法が規定するように、「保険」の考え方を基本として長期的に預金保険機構の財政が均衡するように定めることは、本来はそもそも困難であるということになるのではないか。

また一方で、現在の保険料は、制度上長期的に預金保険機構の財政が均衡するように定められることとなっているが、最近のように金融システム不安、あるいはそれに準じた事態が長く続いてきたため、預金保険機構の責任準備金等が現在大幅な赤字であることからすれば、現在の保険料率は当分の間は上昇することはありえても低下することは考えにくい状況にある。

このことは、今後金融システムが平時に復帰したとしても保険料は不変であるということの意味するものと思われるが、本来は金融システムが平時にあるのであれば、銀行は「保険料」のみを納めていけばよいわけであり、それにもかかわらず、依然として「保険料」と上記「分担金」を合わせて負担するという過大な負担を負い続けることになるのではないか。

以上のことからすれば、預金保険制度に係る銀行の負担額は、そもそも「保険料」といった概念を用いるのではなく、銀行の経営状況や預貸金利動向等を勘案しながらどの程度であれば中長期的にも負担が可能であるかといった観点から「負担料」という形で決定すべきなのではないか。

この「負担料」については、金融システム不安が続くような時には預金保険制度に係る総費用を賄えないこととなるが、銀行の「負担料」を上回る部分については、政府と銀行が分担することとし、一方、金融システムが平時であり続けるような場合には、預金保険制度に係る総費用が銀行の「負担料」を下回ることからその差額を銀行に返還するという仕組みとする。（この場合、複数年（例えば5年）を1つのまとまりとして考える。）

以上のような「負担料」の仕組みに基づけば、今後金融システムが平時に復帰した場合には、上記のような返還分を含めれば銀行の実質的な「負担料」は低下していくこととなると見込まれ、また、従来の意味での「保険料」の考え方に近いものとなっていくと考えられる。

< 討論者からのコメント >

神奈川大学 戸田壮一

・預金保険法 102 条 1 項の「我が国又は当該金融機関が業務を行っている地域の信用秩序の維持に極めて重大な支障が生ずるおそれ」の認定に際して、地銀・第二地銀などの地域金融機関では、どのような状況であれば認定されると考えればよいのか。

・セイティ・ネットを考える場合、従来は事前的セイティ・ネットとしての中央銀行、事後的セイティ・ネットとしての預金保険制度という考え方があったと思うが、現在の預金保険の役割からすれば、こうした考えは意味をなさないということになるのか。

また、金融機関が危機に瀕しているという場合、それは流動性の問題であるのか、あるいは債務超過（insolvent）であるかに対応は異なると思うが、現在の預金保険での対応は、全て債務超過の問題として対応していると考えてよいのか。

・米国の連邦預金保険の導入は、33年の銀行恐慌期であったと思う。いわゆる危機の中で連邦預金保険は、RFCと力を合わせつつ、銀行破綻処理を進める一方で、小口預金者の保護を図ったように思う。（80年代末から90年代初めの危機では、60年間の預金保険の経験を生かしつつ、RTCと一体となって対応した。）これに対し日本の場合は、あまりに場当たりのすぎると思うのだが、この点はどのように考えるか。

・金融機関の公共財としての性格を考えれば、金融機関の立て直しの費用を国が一部負担してもよいのでは、という指摘がある（平時ではなく危機の場合）が、モル・ガートとの関係をどう説明すればよいのか。

また、預金保険の問題を平時と緊急時に分けて考えると、その基準をどのように定めたらよいのか。

< 討論者からのコメントに対するリプライ >

・金融システム不安が生じているかどうかについてはそもそも明確かつ客観的な要件を示すことは困難であり、そのため預金保険法の条文もやや抽象的な表現となっていることからすれば、一般論として具体的な状況を想定することは困難と思われるが、私個人としては、おおよそ次のように考える。

すなわち、「当該金融機関が業務を行っている地域の信用の秩序の維持に極めて重大な支障が生じるおそれ」とは、例えば、ある地域において独占的に営業を行っていた地銀が破綻に瀕した場合、日本全体の金融システムにはそれ程大きな影響はなく、また他の金融機関への波及も殆どないかも知れないが、当該地域だけを取り出してみると、当該金融機関がなくなることにより地域における信用仲介機能が麻痺するとともに地域の経済にも大打撃が予想されるような状況、を想定しているのではないかと思われる。

・資本増強については事実上事前的セーフティネットの役割の一端を担っているとは思いますが、これはあくまで事後的セーフティネットとしての預金保険制度の概念を若干拡大したに過ぎず、事前のセーフティネットとしてはあくまで中央銀行の役割を補完するに止まるのではないかと思う。

なお、わが国の預金保険制度上は、預金等の払戻しを停止した（あるいは停止するおそれのある）金融機関を対象としており、流動性不足による破綻も債務超過の場合と同様に取り扱うこととなっていると考えられる。

・私個人の意見としては、90年代に入って生じた不良債権はバブル崩壊による一時的なものであり、（少なくとも90年代前半においては）そのうち景気が上向けば解消する方向にある

と思われていたこと、また（とも関連するが）特に 90 年代後半以降の不良債権増加に大きな影響のあった経済低迷の主因について、日本経済の構造調整が停滞していたため競争力が低下したことにあるという認識が小さかったこと（少なくとも認識が遅れたこと）、この 2 つの点について政府を含め国民全般がこのような認識であったことが金融行政にも大きく影響したものである。

・モラル・ハザードと金融機関の公共性（すなわち外部性）とをどう天秤にかけべきかは、何をもち両者を比較考量するか明確かつ客観的な基準もないことであり、最終的には政府が責任をもち判断を行うしかないのだろうと思われる。

また、平時と危機時との区分けは、「保険」が成り立つ世界、すなわちリスクの大きさが確率的に想定できる世界かどうかで理論的な区分けができると考えている。但し、これはあくまで机上の整理であって、現実問題としてはこの区分けは困難であることについては、報告要旨に書いた通りである。

<フロアからの質問とそれに対する回答>

質問者：前田拓生(茨城大学)

質問：預金保険とは、預金通貨の安全性を図るため、つまりモニターコストが多くなるためモニターできない小口預金者の利便性を図るための“保険”であり、ここに預金保険の公共性の根拠があると考えるどうか。

回答：預金保険制度は、一種の公共財としての性格を有している金融システムのセーフティ・ネットとしての役割を果たしていると考えられ、この制度が破綻することがあってならないところに預金保険制度の公共性の根拠があると考えている。なお、この金融システムが公共性を有する理由の一つとして、小口預金者にとっては銀行をモニターするコストが多いため、小口預金者に代わって政府が金融システムの信頼性を確保する必要があるという点が挙げうる。

質問者：大塚茂晃(関西学院大学大学院)

質問：

1. 政府負担は、既に預金保険債の政府保証という形で実現しているのではないか。

回答：

1. 現時点では、政府が預金保険機構の債務に対し債務保証を行っただけであり、政府が実際に負担を行っているわけではない。

質問：

2. モラル・ハザードを抑制するためにも、大口預金者や債権者や co-insurance という形で、政府・銀行以外に負担すべき主体があるのではないか。

回答：

2. 現在においては、いわゆるペイオフが解禁されており、決済用預金を除けば元本 1000 万円 + 利息等が保護の上限であり、その意味で大口預金者にも負担を求めることとなっている。co-insurance という形で小口預金者にも負担を求めるべきとの点については、小口預金者にとっては銀行をモニターするコストが多いため、小口預金者に代わって政府が預金保険制度を通じて金融システムの信頼性を確保する必要があることからすれば、適当ではないと考える。債権者については、預金保険制度が預金者の保護を目的とすることからすれば当事者にはなりえないと思われる（金融機関の破綻処理が行われる中で応分の負担を求められることとなる）。