

最後の貸し手と預金保険の銀行破綻時の役割

関西学院大学大学院 大塚 茂晃

< 報告要旨 >

ペイオフ（預金などの払戻し限度額を 1000 万円とその利息とする措置）解禁がせまり、銀行の淘汰や合併が進んでいる。これにあわせ、預金保険制度下における銀行破綻処理のあり方を議論したい。

銀行破綻を、「銀行が流動性不足もしくは債務超過の状況にあり、銀行になんらかの支援が必要な状態」と定義して考える。

銀行業にはシステミックリスクが存在し、また経済活動の決済機能を有しているためセーフティネットが必要であると考えている。そのため、預金保険や中央銀行の最後の貸し手の存在意義がある。ただ、セーフティネットの存在が、モラルハザードを引き起こすことは避けられず、それを規制や制度設計により最小化する必要がある。

さて、中央銀行の最後の貸し手は、万が一金融システムの一部に問題が生じ、それが他の金融機関、他の市場、または金融システム全体に波及する可能性が高まった場合にすなわちシステミック・リスクが顕現化する惧れがある場合に中央銀行は、金融システムの機能を維持するために、必要最小限の資金を一時的に供給し、パニックによる通貨の収縮を阻止するものと一般的にされている。

しかし、バジヨットルールでは、優良担保をとって、最後の貸し手を行うことを主張している。これは、中央銀行券の信認を確固たるものにするために、さらに将来の中央銀行の金融政策に対する市場の信頼性を確保するために、中央銀行の財務の健全性を保つ必要があるためである。しかし、実際に、優良担保証券がないからといって、銀行から中央銀行への求めに対し、断ることはできないであろう。

一方、預金保険制度は、弱者保護として預金者保護を行う Narrow 型と、金融システム安定を目的とする Broad 型がある。前者は、ペイオフ（保険金による預金の払戻し）しかその機能として持っておらず、後者はペイオフに加えて、オープン・バンク・アシスタンスであったり、P&A を行う機能を有する。

預金保険は銀行破綻をスムーズに行うために保険料を基金として積み立てており、それが減ることに問題はない。また、銀行破綻が起こった際には、できるだけ早い流動性の供給を行いたいと考えるであろう。一方で、中央銀行は即時の流動性供給には問題がないが、財務諸表が毀損することは避けたいと考えるであろう。

そこで、本稿では、銀行破綻が起こった際には、即座の流動性供給に対応できる中央銀行が最後の貸し手を発動し、一方でそれに十分な担保をとれないケースもあると考えられるため、これに対する預金保険による債務保証を付すということを提案したい。預金保険は基金を国債等で運用し、銀行破綻時には即座の流動性を供給することができないが、こ

ういった措置により破綻銀行に対し即座の流動性を供給することが可能となり、中央銀行も財務諸表を傷つけることなく最後の貸し手としての役割を担うことが出来る。

銀行業で起こる銀行破綻という問題は、銀行業自身で解決を図るべきである。したがって、預金保険料として積み立てた基金の範囲内で解決することが望ましいであろう。

しかし、銀行業には伝染リスクが存在する。このようなリスクが顕在化するようなケースにおいては、預金保険の持つ基金だけでは、十分でないかもしれない。こういったケースにおいては、預金保険にも限界がある。最後は、政府が役割を担う必要があるであろう。つまり、預金保険が最後の貸し手を保証することには変わりはないが、預金保険の基金を超過する保証が本当の意味での保証となるかは疑問である。そういったケースにおいては、政府による預金保険への保証を行う必要を訴えたい。現在、日本の預金保険機構の調達する資金のほとんどには政府保証が付されている。これは、まさしく預金保険では限界があることを物語っているのではないだろうか。

以上のように、預金保険制度による最後の貸し手への保証を提案し、また、最終的な政府の保証の必要性についてみた。ただ、上記の Narrow 型の預金保険のケースでは、ペイオフ以外の破綻処理時には預金保険制度を利用することができないであろう。そういったケースにおいては、政府による最後の貸し手への保証が必要であろう。しかし、ペイオフのケースや、Broad 型の預金保険のあらゆる銀行破綻処理においては、破綻によって生じるコストは預金保険料によってまず賄われるべきであり、最後の貸し手への預金保険の保証を提案したい。

< 討論者からのコメント >

名古屋大学 家森信善

1. 本論文の特徴と評価

本論文は、(広義の)銀行の破綻処理に関して、中央銀行の最後の貸し手機能のあり方を分析している。金融システム政策に関しては、預金保険制度のあり方(たとえば、ペイオフ解禁)の議論は多いが、中央銀行の関与の仕方や中央銀行と預金保険機構の関係などについては、十分な議論が行われているとはいえず、こうした点に取り組もうとした意欲的な研究である。問題のとらえ方のユニークさと明確な主張も評価できるであろう。

今後、本論文の各節で展開されている議論をさらに精緻化し、また実証的な裏付けを増やしていくことによって、研究の一層の深化が期待できる。

2. 拡張の方向性

そこで、今後どのような研究を進めると良いかと言う視点も含めながら、質問する。

第1節で、日銀の破綻処理への対応として、木津信組や山一証券の例が紹介されてい

る。破綻処理における日銀の関与は、本稿の主たる検証対象であると思われるので、日銀特融の取扱いの歴史や実績を(もう少し詳しく)議論してはどうであろうか。(4.1.5の拡張という形でも良い)。とくに、日銀の特融4原則を本論文の観点から評価すると、政策インプリケーションも格段に高まるであろう。さらに、16ページの最下段からの文章で、「これまでの銀行破綻処理が適切なものであったのかについて」疑問があるとしているが、この問題に直接回答できるような議論の展開になると、社会の強い関心を集めることができるであろう。

8ページの1段落・2段落目から、3段落目への結論に至る論理を明確化すると良い。つまり、1・2段落では、「政府証券市場が発達していれば、最後の貸し手機能は公開市場操作によって代替可能である」ことが説明されている。そうすると、バジットのルールは意味がないと説明されているようにも受け取れる。他方、3段落目からすると、代替できないことを前提に議論されているようにも見受けられる。そのように解釈すると、2段落目の最後の文章「もし中央銀行がこれを受け入れ・・・」の条件(中央銀行の情報優位性、中央銀行からの補助)が満たされていることを暗黙裏に仮定しているのであろうか。このあたりの議論を明確にした上で、その条件(特に中央銀行の情報優位性)を検証するとおもしろいであろう。

中央銀行のバランスシートの毀損が非常に深刻な影響を持つので、その部分について政府や預金保険が何らかの保証・補填をするべきだというのが著者の基本的な考えであろう。中央銀行を政府や預金保険と切り離れた主体としてとらえているわけであるが、まず両者を別のものとして考えることが適当なのか。次に、国民経済的に見て、日銀で1兆円の損失が出ることによる通貨価値への悪影響と、財政に同額の損失が生じることの悪影響を比較しなければならないのではないかと。

たとえば、イングランド銀行は銀行監督の権限を手放している。アメリカの連銀系のエコノミストは、連銀が銀行の監督権限を有することが金融政策上も重要であると議論している。最後の貸し手機能との関係からは、中央銀行による金融機関監督のあり方についてどのように考えられるか。(イギリスでの議論などを参考にして考察すると良いのではないだろうか。)

11ページで、Narrow型の預金保険制度では、ペイオフ機能しか持たないという説明がある。しかし、金融機関が破綻しそうになった場合、何らかの対応を当局(預金保険機構ではないにしても)がとるのではないかと。法人としての預金保険機構にその機能を持たさないことと、政府が全くそうした関与を行わないのでは、本質的に異なるように思う。(預金保険制度と政府を明別して考える方が良いと思われる論拠は?) Narrow型とBroad型に優劣があると考えられるのか。14ページの記述では、(Broad型に関してではあるが)ペイオフコスト原則ではなく、最小コスト原則が望ましいとしている。すると、ペイオフしかできないNarrow型の預金保険は望ましくないように思える。Narrow型が望ましくなる条件などについて考察が進んでいるのか。(イギリ

すが Narrow 型の預金保険制度だとすれば、なぜそれがとられているのかを説明すると良いのではないか。

5.2 節 「中央銀行の最後の貸し手機能のリスクをすべて政府（ないし預金保険）が負担すべきだ」との主張であるが、これを制度化している国はあるのか？ 最終的な負担を負う政府は当然中央銀行の行動をコントロールできることになるが、これは中央銀行の独立性を脅かすことにならないのか？ 現行の外為市場の介入のように、中央銀行が単なるエージェントとして機能し、最後の貸し手機能の発動の判断を政府が持つべきことを主張しているのか？

< 討論者のコメントに対するリプライ >

ご指摘のとおり、本稿では、詳細な最後の貸し手のケーススタディーは行っていない。今後の課題としたい。

さて、民間銀行が中央銀行に最後の貸し手を行うよう求めてくるのには、3つの状況が考えられよう。

マーケットに貸し出す資金的な余力がない状態である。どの銀行も、たとえ優良担保を持っていたとしても、銀行が市場から資金を借り入れることができないケースである。つまり、マーケット自身が資金不足であり、したがって、中央銀行に最後の貸し手を求めざるを得ないケースである。当然、優良な担保の市場価格は正常なものであり、大きな下落をとまってははいない。

マーケットが、特定の銀行の経営状況に不信感があり、この銀行がマーケットから資金調達を行うことができないケースである。そのため、この銀行が、中央銀行に資金供給を求めてくる。つまり、借り手の信用力にマーケットが問題を抱えているケースである。もしかすると、その銀行が提示する担保に問題があるかもしれないということもマーケットは認識しているのかもしれない。したがって、当該銀行が提示する担保に対し通常の価格での資金調達が困難な場合でもある。一方で、信用力のある金融機関は、マーケットで、通常の価格に担保が評価され、借り入れを行うことができる状況である。

1つの銀行の破綻が、伝染的に他の銀行の破綻を招き、マーケットが収縮しているケースもしくは、その可能性があるケースである。いわゆるシステムリスクが生じるようなケースである。この場合、優良な担保でさえ、市場価格は大きく下落しており、健全な銀行ですら、資金調達が困難な状況である。

については、バジヨットルールが適用できよう。また、については中央銀行がリスクを背負って貸し出すことが考えられる。は、中央銀行は、無担保による貸し出しをせざるを得ないであろう。この場合、政府や預金保険の保証は必要であろう。については政府による指令で行うのではなく、中央銀行の判断で行われるものであり、中央銀行が政

府のエージェントとして行われるものではないが、**や**については政府との協議も必要であろう。その際、担保価値は、危機以前の通常の価格によって評価されるべきであろう。

においては、担保を通常の市場価格で評価した上で、中央銀行が貸し出しを行えばよい。それに対するリスクはないであろう。しかし、**及び**については、中央銀行がリスクをとると考えられる。そのため、預金保険による保証を提案した。ここでの問題は、誰が銀行の破綻を認定するのかということにつながる。監督当局を中央銀行が兼務していた方が、その担当機関がはっきりとするのかもしれない。しかし、両者を兼務すると政治的な影響もあり、返済されないことが分かっている中央銀行が貸出すようなモラルハザードにつながるかもしれない。いずれにせよ、破綻処理のための委員会を政府・金融監督当局・中央銀行・預金保険機構との間で設置することが望ましいし、協議を定期的に行うことを約束しておくことが望ましいのではないかと私は考えている。これについては今後の課題ともなろう。

また、本論では、通貨価値安定を目指す金融政策の信頼を維持上で中央銀行の財務健全性の必要性を主張した。したがって、通貨価値の下落と、財政の悪化とを同じものとして考えるのは不適切であると考えている。

さらに、Narrow 型の預金保険制度の存在意義がないのではなく、弱者保護としての預金保険制度として機能しており、預金者に安心感を与えることにより不要な取り付けを防止しているため、Narrow 型の預金保険の存在意義はある。

私の提案する「中央銀行の最後の貸し手に対して、預金保険が保証をする」ということを制度化している国は、私の知りうる限りない。