

ペイオフ発動の歴史的意義

横浜国立大学 高橋 正彦

2010年9月に経営破綻した日本振興銀行の破綻処理に際して、預金保険制度上の「ペイオフ」（付保対象預金の定額保護）が、我が国で初めて発動された。

我が国の預金保険制度は、1971年の預金保険法制定により導入された。しかし、銀行等の金融機関は破綻させないとの金融行政上の方針が残存し、金融機関の破綻は表面化しなかったため、同制度は、導入後約20年間、実際には発動されない「伝家の宝刀」と化した。

1990年代初頭のバブル経済崩壊後には、不良債権問題の深刻化に伴う金融機関の破綻と損失額の増加により、預金保険制度の発動を余儀なくされることになった。

バブル崩壊後の初期段階から、破綻金融機関の受け皿となる救済金融機関に対して、預金保険機構からの「資金援助方式」をとることにより、処理が行われた。資金援助はペイオフ・コストの範囲内に限られる一方、付保対象外預金のカットを行えば、預金者の不安と信用秩序の動揺を招きかねないとのジレンマがあった。そのため、当時は、預金を全額保護し、不足する資金は利害関係者の援助で賄うという「奉加帳方式」が用いられた。

1990年代半ばの信用組合の破綻処理のための「東京共同銀行」の設立、住専処理策のための公的資金の投入などを経て、1996年6月、「金融3法」が公布された。これらにより、2001年3月までの時限措置として、「ペイオフ凍結」（預金の全額保護）が行われた。

その後の大手金融機関の連続破綻による金融危機の過程で、1998年10月、金融再生法と金融機能早期健全化法が施行された。これらにより、金融機関の破綻処理や健全化のための制度整備が行われたほか、預金保険機構の業務範囲も拡大した。

ペイオフ凍結を解除し、預金の定額保護に復する「ペイオフ解禁」は、当初予定から延期されたが、定期性預金については2002年4月、流動性預金（決済用預金を除く）については2005年4月に実現した。一方、恒久的な例外措置として、信用秩序の維持に重大な支障が生じる場合には、預金を全額保護する「金融危機対応措置」が残されている。

1991年～2003年に発生した181件の金融機関の破綻処理のうち、178件が資金援助方式、3件が「一時国有化方式」による。金融機関の清算を前提として、預金者に直接保険金を支払う「保険金支払方式」の適用事例は皆無である。

今回経営破綻した日本振興銀行は、当座・普通預金等の決済性預金を取り扱っていないほか、銀行間市場での資金調達を行わず、決済ネットワークにも加わっていないなど、特異な「自己完結モデル」をとっていたこともあって、ペイオフ発動が可能となった。しかし、我が国の金融行政ないしプルーデンス政策上、預金の全額保護という呪縛が解かれたことには画期的な意味があり、預金者保護は新たな局面に入ったといえる。

本報告では、我が国の戦後の金融システムと預金保険制度の軌跡を振り返ったうえで、今回のペイオフ発動の歴史的意義に関して、あらためて検討と評価を行う。