

預金保険制度の課題と展望

横浜国立大学 高橋正彦

預金保険制度は、銀行等の金融機関が破綻したときに、保険の仕組みにより、預金者が被る損失を一定額までカバーすることを通じて、(少額)預金者保護と金融システムの安定を図る、セーフティネットの仕組みである。プルーデンス(信用秩序維持)政策の観点からは、行政当局等による金融規制・監督、中央銀行の「最後の貸し手」機能などと並ぶ、重要な政策手段ともいえる。

我が国では、1990年代半ば以降、預金取付けの連鎖など、システムック・リスクが懸念される局面で、預金保険制度の本則であるペイオフ(付保対象預金の定額保護)を、数年間凍結せざるを得なかった。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、ペイオフが初めて発動されたが、本件特有の事情もあり、当面、これが常道になるとは限らない。また、2008年9月の「リーマン・ショック」の直後には、世界中で、預金の保護上限額の引上げや全額保護などの動きが広がった。

これらの事実は、預金保険制度はシステムックな危機の際には限界があり、現実には「平時のセーフティネット」にとどまることを示している。世界金融危機後の現在、預金保険制度の限界をどのように、どこまで広げていくのか、また、同制度の限界を超える場合に、どのように対応していくのか、という公共政策上の重要な問題が残されている。

こうした問題意識に立って、本報告では、我が国と世界の預金保険制度に関して、主に制度設計的な観点から検討を行う。主な論点と構成は、以下のとおりである。

初めに、①セーフティネットとモラルハザード、②政府、中央銀行、預金保険機関、金融業界の役割、③各金融業態(銀行、証券会社、保険会社等)のセーフティネットのあり方、といった視点から、預金保険制度の理念的な整理を行う。そのうえで、④預金保険機関の業務範囲、⑤金融機関の破綻処理と公的資金の注入、⑥システムック・リスク防止のための預金保険制度の有効性、⑦少額預金者保護の原則の現実性、⑧小さな預金保険制度の評価、⑨クロスボーダー問題と国際預金保険協会(IADI)の「実効的な預金保険制度のためのコアとなる諸原則」など、制度運用上の論点について検討する。

現在、我が国の金融システムは相対的に安定を保っているが、先行きについては予断を許さない。米国では、地域金融機関を中心に、多数の預金取扱金融機関の破綻が続いている。欧州連合(EU)では、ソブリン・リスク(政府債務の信認危機)と金融危機との負の連鎖が懸念されている。同域内では、預金保険制度の統一・強化の動きが進んでいる。この間、IADIの上記諸原則(コア・プリンシプル)に基づき、各国の預金保険制度の評価が試行的に行われている。

こうした現時点で、預金保険制度の課題と展望について、正面から考察を行うことは、理論的にも実務的にも、有意義な取組みと考えられる。