

【IV】
海外だより



カナダ金融システムの安全性・健全性向上に
向けた制度改革の動きについて

NLI International Canada Inc. 清水 敬

I はじめに

カナダの金融制度改革は1992年6月の銀行・信託会社・保険会社の業法改正で金融業界の相互参入が自由化されたことに伴い、業際問題については一段落しているが、現在それとは異なった視点での制度改革が新しく進められている。その視点とは金融システムの安全性・健全性をいかに高めていくかというものである。本稿では、本年2月、カナダ大蔵省が発表した政府プロポーザル「Enhancing the Safety and Soundness of the Canadian Financial System」（通称ホワイトペーパー）の内容を中心に、カナダにおける金融システムの安全性・健全性向上に向けた最近の制度改革の動きについてご紹介することとしたい。

II 連邦政府ホワイトペーパーについて

1. ホワイトペーパーの背景

86年に連邦政府が金融制度改革の基本方針を示した「金融部門の新しい方向」（通称ブルーペーパー）で連邦政府は金融システムの安全性・健全性の重要性について言及している。

それを受け連邦政府は87年の第1次制度改革では、証券自由化に伴って連邦政府監督機構を強化する観点から、従来2つに分かれていた連邦監督部門（銀行検査局と保険局）を統合し、OSFI（金融機関監督局）〈資料2参照〉を新設。また、92年の第2次制度改革に際しては金融機関の経営監督制度を強化する改革を行っている。

しかしながら、この間の金融制度改革の主たるテーマは何といても業態間（銀行・証券会社・信託会社・保険会社）の業態別子会社方式による相互参入（資料1参照）を中心とした業際問題であり、金融システムの安全性・健全性に関する取組みは影が薄かったことは否めない。

このような一連の金融制度改革は92年6月に一段落した訳であるが、その一方でカナダでは金融機関の経営破綻が相次いで発生するようになっていた。信託会社については、92年にはセントラルギャランティトラストの清算、93年にはドミニオントラスト、プレナートラストの清算、経営危機に陥ったロイヤルトラストのロイヤルバンクによる買収、94年にはモナークトラストの清算が発生した。一方、保険会社についても、92年コーペラン社、93年ソプリン社の経営破綻が発生し、また、94年8月には大手保険会社コンフェデレーション生命が清算手続きに入るに至った。

資料 1

カナダにおける金融制度改革に
係わるこれまでの主な動き

- 1967年 銀行法改正 ……
金利の自由化（貸出金利の上限－6％－撤廃、等）、
CDIC（カナダ預金保険公社）の創設、
無担保金融債の発行許可、
預金準備率の引下げ、等
- 1980年 銀行法改正 ……
外国銀行によるカナダ国内での銀行子会社設
立が可能に。
- 1984年 マルルーニ政権誕生。
同政権による金融制度改革始まる。
- 1986年 「金融部門の新しい方向」（通称「ブルーペ
ーパー」）が発表される。（今後の金融制度改革
の指針となった。）
〈主なポイント〉
①金融機関の相互乗り入れによる業務の自
由化
②金融機関本体の業務範囲拡大
③自己取引や利益相反に対する規制強化
④政府による金融機関監督制度の改善、等
- 1987年 第1次金融制度改革
〈主な内容〉
①子会社による証券業への進出が銀行、信
託、保険に認められる。
②OSFI（金融機関監督局）が設置される。
- 1992年 第2次金融制度改革
〈主な内容〉
①「子会社形態での異業種進出」が銀行、
信託、保険に認められ、金融業界での相
互参入が完全に自由化される。
②信託、保険に対し、本体での企業向け、
消費者向け貸出業務への制限を撤廃し、
銀行並みの融資サービスを認める。
③子会社等により提供される商品の、本体
の販売網を通じた販売（ネットワーク
ング）を認める。（保険商品は除く。）

このような環境下で金融システムの安全性・健全性に関する見直し気運が急速に高まりをみせたことは想像に難くない。まず、93年7月に発表されたCDIC（カナダ預金保険公社）〈資料2参照〉の過去最悪の赤字決算（92年末）を受け、同年、大蔵省に預金保険に関する特別委員会が設置された。以後検討が続けられ、94年夏には同特別委員会により預金保険制度の改革に関する提言がとりまとめられた。その間、CDICは加盟機関に対する追徴金制度の新設、保険料率の引き上げ等の改革を行っている。また、CompCorp（カナダ生命健康保険補償会社）〈資料2参照〉では、さらなる経営破綻に備えて加盟会社からの借入を可能にする改革が94年5月に行われた。94年秋には政府によるコンフェデレーション生命の経営破綻理由・過程に関するヒアリングが行われ、11月には上院銀行委員会による金融機関における消費者保護に関するレポートが発表された。

今回のホワイトペーパーは以上のような一連の金融機関経営破綻事例を背景として、金融システムの安全性・健全性をいかに高めるかという観点から作成された連邦政府の政策プロポーザルである（95年2月発表）。前書きの中で連邦政府は、金融機関の経営破綻事例が相次いで発生する中で、国民の関心は、「金融機関の経営破綻は起こり得るが、経営破綻は預金保険制度、保険契約者保護制度、預金者、保険契約者、債権者にどのような影響を与えるのか、具体的には経営破綻のコストを誰が負担するのか」という点にあり、ひいては問題金融機関に対しどのような対応を行うかが問われている、と連邦政府側の問題意識を述べている。

2. ホワイトペーパー（連邦政府プロポーザル） の内容

当ホワイトペーパーは、カナダの金融システム

資料 2

カナダの金融機関監督機関

カナダでは業態（銀行・証券会社・信託会社・保険会社）により金融機関の監督権限が連邦または州に分かれている。銀行は連邦法、証券会社は州法に基づいてのみ設立されるのに対し、信託会社及び保険会社は連邦法・州法のいずれかに基づき設立される。金融機関は設立の準拠法に基づき連邦政府または州政府による監督を受ける。

カナダの金融制度

	銀行	証券会社	信託会社	保険会社
準拠法	<連邦>銀行法	<各州>証券法	<連邦あるいは各州> 信託会社法	<連邦あるいは各州> 保険法
監督官庁	(連邦)金融機関監督局	(各州)証券委員会	(連邦)金融機関監督局 (各州)州当局	(連邦)金融機関監督局 (各州)州当局
主たる業務	貸出・預金・為替	証券業務全般 投資顧問/M&A	信託・代理人業務 投資管理、「預金」	保険・年金

監督機関は以下の通りである。

(1) OSFI (金融機関監督局 : Office of the Superintendent of Financial Institutions)

連邦法準拠金融機関への公的監督機関。金融機関の一元的監督を目的に、銀行監督局と保険局を統合するかたちで1987年に設立。OSFIは監督下の金融機関に定期的に報告書の提出を求め、また、年1回以上の立ち入り検査を行う。OSFIは大蔵大臣に対する監督金融機関の財務状況の報告義務、CDICのエージェントとしてCDICと協同する義務等を負っている。またOSFIは特定の状況下に於いて、問題金融機関の経営をコントロールして預金者及び債権者保護の為に必要な手段をとる権限を有している。

(2) CDIC (カナダ預金保険公社 : Canada Deposit Insurance Corporation)

1967年に設立された大蔵省直轄の公的機関で、連邦法準拠及び州法準拠の預金受入金融機関への預金保険の提供を目的とする。CDICは金融機関に対し直接立ち入り検査を行うことはなく、CDICは加盟金融機関について年1回OSFIより報告を受ける。またCDICは経営の健全性に関する基準(Standards of Sound Business and Financial Practices)を作成し加盟機関に対し遵守を求める権限を有する。

(3) 証券委員会 (Securities Commissions)

証券委員会は連邦政府にはなく、各州政府に1つずつ設置されている。証券委員会は不正の取締り及び規則等の制定を行い、日常の監督・規制の実務は、各証券取引所及び証券業協会が行っている。

(4) CompCorp (カナダ生命健康保険補償会社 : Canadian Life and Health Insurance Compensation Corporation)

保険会社が支払不能に陥った際に保険契約者を救済することを目的に、1990年に保険業界により設立された非営利会社。連邦の監督機関ではない。連邦法準拠の保険会社は保険業法によりCompCorpに加盟することを義務づけられている。CompCorpは保険契約者保護制度の運営を行う。

を現在の金融機関を取り巻く環境に適用しうるものに改革し、金融セクターの安全性・効率性を今後も継続していくための関係法規改正を念頭に、連邦政府提案を法案として議会に提出する前に公表し、広く関係業界内外から意見を求めることを目的にしている。連邦政府の主な提案内容は以下の通りである。

- (1) 問題金融機関への早期経営関与
- (2) CDIC及び預金保険制度の改革
- (3) 保険契約者保護制度に関する改革

以下、それぞれの提案内容を見ていきたい。

(1) 問題金融機関への早期経営関与（図1参照）

(a) 問題金融機関のより早い段階での閉鎖の促進

現在、OSFI長官が問題金融機関に経営関与するには、前提として大蔵大臣による意見書作成が必要であるが、これを不要とし、速やかな経営関与を可能にすることを意図している。内容としては、問題金融機関がOSFI長官による資本強化命令に応じられなかった場合、もしくは自己資本水準が預金者、保険契約者、債権者に著しく悪影響を与える水準にまで落ち込んだ場合、OSFI長官が問題金融機関に経営関与することを可能とする。また清算法を改正することにより、OSFI長官が、経営関与中の金融機関に対する清算命令の裁判所への申請を直接司法長官に求めることを可能とする。この結果、支払い不能に陥っていない金融機関に対しても清算命令が出され得ることになる。

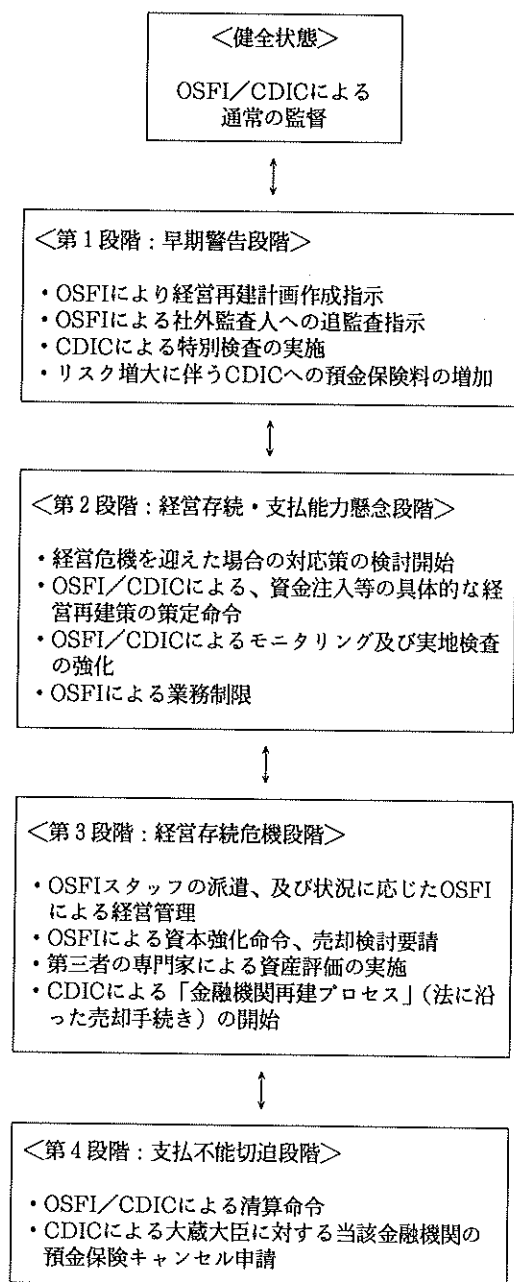
(b) 経営関与過程の透明化及び経営関与過程に対する金融機関側の認識の向上

現在、OSFI及びCDICがどのような方法で経営関与を行い得るかを法律上明確に規定することで、経営関与の透明性を高めると共に、経営関与過程に対する金融機関側の認識を高めることを意図し

ている。内容としては、経営悪化の進展度合に応じ、経営関与の内容を①早期警告段階②経営存続・支払能力懸念段階③経営存続危機段階④支払不能切迫段階、の4段階とし、それぞれの段階におけるOSFI・CDICの対応策を明確化するというものである。

図1

連邦規制金融機関への
早期経営関与イメージ図



(c) OSFI の監督責任の明確化

OSFI の監督責任を準拠法規に明記することで、消費者及び金融関係者の OSFI の役割に対する理解を深めると同時に、金融機関経営陣の日常業務運営及び経営継続に対する責任の明確化を図るのがその内容である。

(2) CDIC 及び預金保険制度の改革

(a) 加盟金融機関のリスクに応じた保険料算定方式の採用

現在、対預金額で定率とされている預金保険の保険料算定方式を加盟金融機関のリスクに応じて定めることで、特定の状況下での CDIC の保険料徴収能力を向上させる。さらに、保険料徴収に際し CDIC は金融機関経営陣に健全性に関するシグナルを送ることになり、保険料水準が金融機関に対する健全経営のインセンティブとなって、預金保険制度のコスト削減につながる事が期待されている。具体的な算定方式については以下の複数の方式が言及されている。

i) 米国モデル

米国の連邦預金保険公社 (FDIC) において 1993 年より採用されている加盟金融機関のリスクに応じた保険料算定方式。金融機関のリスクは、自己資本水準 (3 種類) と、担当監督機関による当該金融機関への健全性評価 (3 段階) からなるマトリックスにより 9 種類に分類され、預金額 100 ドルに対する保険料金額が決定される。預金受入金金融機関に対する各監督機関による健全性評価基準の中で最も一般的なのは、資本、資産健全性、経営、収益、流動性の 5 項目について行った 5 段階評価を総合する CAMEL システムと呼ばれる方式である。

ii) その他のモデル

カナダの制度 (CDIC の健全性基準等) を考慮

したモデルを作成するというもの。自己資本、CAMEL システム、CDIC の健全性基準、資産健全性、業務多様性、収益性、ALM、経営戦略等をもとにリスク評価基準を作成し、その基準を用いて、例えば、金融機関を、健全金融機関、経営存続及び支払い能力が懸念される金融機関、経営存続が極めて危ぶまれる金融機関等に分類することが提案されている。

<参考：CDIC による預金者保障内容>

- 1 預金者につき 1 金融機関 6 万ドル (元利合計) が上限。
- 対象となる預金……
普通及び当座預金・定期預金・銀行小切手・支払保証手形・支払保証小切手・マネーオーダー・トラベラーズチェック
- カナダドル建てで国内に預け入れられており、預入時より 5 年以内に払戻し可能な預金であることが条件。
- 共同名義口座、信託口座、RRSP (登録退職貯蓄制度)、RRIF (登録退職所得基金) については別枠で保証される。

(b) 共通保険 (Co-Insurance) 制度採用の見送り
共通保険制度とは預金者が預金額の一定割合を拠出して CDIC の運営費を負担する制度のことで、CDIC のコスト削減策の一つとして 94 年 11 月の上院銀行委員会により提案されたものである。共通保険制度が意味するところは、預金者も当該金融機関の健全性リスクを負うべきだという考え方である。

ホワイトペーパーでは 94 年 11 月の上院銀行委員会で提案された共通保険制度について言及し、連邦政府は現段階では採用を見送りたいとしており、その理由について、現状では賛否両論があり結論を出すのは時期早尚であるからと述べている。共通保険制度賛成派の主な意見は、①共通保険制度は市場原理の導入であり、導入により消費者が金融機関のリスクを考慮して金融機関の選択を行

うようになり、結果として金融機関側もリスクに敏感な経営を行うようになることが期待される、②当制度導入により例えば消費者が預金保険制度の保険料を一部負担することになったとしても、CDIC に対する加盟金融機関の保険料は現在でも最終、預金者に転嫁されていると考えられることから特に問題はないといえる、③現在、預金保険制度のコストは全金融機関の預金者により負担されているが、当制度の考えでは、倒産金融機関の預金者により多くのコストを負担させることで預金保険制度自体の効率性が高まる、というものである。一方、共通保険制度反対派の意見としては、①共通保険制度は、事実上、金融機関の危険度を独自には計れない消費者にコスト負担を負わせるものであること、②共通保険制度の導入は、預金者により危険性が少ないと考えられる大規模金融機関への預金移動を引き起こす可能性があり、潜在的金融不安の可能性を増大させる、という意見が紹介されている。

(c) CDIC の権限強化

CDIC は現状、連邦政府の承認の下で存続不能の預金金融機関の株式及び劣後債務を差し押さえ、単一の健全金融機関へ一括して売却することのみが可能であるが、権限を強化し、問題金融機関の財産保全管理人となる権限を与えるという内容である。この権限強化により、CDIC は、問題金融機関のビジネスを買い手にとり魅力のあるパッケージに分割して速やかかつより有利な条件で複数の他金融機関へ譲渡させることができる。

(3) 保険契約者保護制度の改革

(a) 保険契約者保護制度への資金面での連邦政府支援について

現在カナダの保険契約者保護制度は CompCorp により運営されているが、預金保険制度を運営する CDIC については連邦政府からの借入が可能

であるのに対して、CompCorp には認められていない。この点について保険業界からは両制度に対する連邦政府の支援が異なりイコールフットィングではないという議論が出されていた。これに対しホワイトペーパーは、預金受入金融機関は決済システムに参加し、かつ提供商品が預金者からの要求により換金可能であるという点で保険会社とは異なることから、政府の資金面での支援が両制度において必ずしも同じである必要はない、と主張している。また、併記して、現在の連邦政府の財政状況から考えて連邦政府が CDIC と同様の支援を CompCorp に対して行うのは困難である、としている。

<参考：CompCorp による保険契約者補償内容>

・救済の対象となる保険種類と救済の限度額は以下の通り。

- (1) 生命保険……20万ドル（死亡保険金）
6万ドル（解約返戻金）
- (2) 健康保険……6万ドル
- (3) 年金、就業障害所得補償保険……2千ドル
（月次支給額）
- (4) RRSP、RRIF……6万ドル

(b) 保険契約者保護委員会（Policyholder Protection Board : PPB）の設立

連邦政府は、新たに保険契約者保護制度の運営を目的とする新機関（PPB）を連邦政府が設立することを提案している。現在ある CompCorp に代わり新機関の設立を提案した意図は、現在、業界の自主団体である CompCorp が OSFI と機密情報を共有する際には利益相反が生じる可能性があり、この潜在的利益相反を防止するには保険契約者保護を目的とする連邦機関の設立が必要ではないかというものである。

(4) その他の連邦政府提案

ホワイトペーパーではこの他、(a)金融機関財務

状況の開示促進、(b)主要決済システムにおけるシステムリスクの軽減等の提案がなされている。

(a) 金融機関財務状況の開示促進

現在の国際的開示基準の趨勢に沿うよう財務状況開示基準を変更すると同時に、開示を全ての種類の金融機関に対し促進することで金融機関財務状況の横断的な業態間比較を可能とすることを目的としている。

(b) 主要決済システムにおけるシステムリスクの軽減

最近の国際的趨勢に沿って、中央銀行に主要決済システムの企画・運営を監視する権限を与えることにより、決済システムを通じた国際送金のリスクを制限するというものである。

3. その後の動き

(1) ホワイトペーパーへの反応

ホワイトペーパー発表を受けて連邦政府宛に各業界団体、個々企業から多数の意見書が提出された。ホワイトペーパーの内容はその原則・目的については概ね各業界に好感された模様である。ホワイトペーパー発表後の主な動きとしては①保険業界からの PPB（保険契約者保護委員会）設置反対、②銀行業界からの共通保険制度導入見送りに対する失望表明、③銀行業界からの OSFI と CDIC の権限の違いを明確化する必要性の指摘、等が挙げられる。

<保険業界>

保険業界は、今回の連邦政府提案は、問題の予防を念頭にいった監督制度を目指しており、全体としては評価できるとしている。しかしながら PPB 設立（CompCorp の廃止）については、連邦政府提案に反対し、CompCorp の改革により対応することが可能であるとの意見を表明した。

保険業界が PPB 設立に反対した理由は、PPB は連邦政府から資金面での支援を得られないのにもかかわらず、取締役については政府により任命される等、連邦政府の影響下に置かれることになり、何ら業界にとりメリットがないというものである。その後連邦政府と保険業界の間で意見調整が行われた結果、最終的に連邦政府側は保険業界側に対し歩み寄りを示し、以下の 4 条件を満たす、という条件つきで CompCorp の存続を認め、PPB 設立案撤回の判断を下した。その 4 条件とは①取締役会メンバーを保険会社から独立させること、②通常の年拠出金に加え補足拠出金制度を新設して拠出金徴収権限を強化すること、③加盟会社からの借入可能限度額を引き上げること、④CompCorp の権限を強化して問題金融機関に対しては、従前の様に清算命令が出されてからのみではなく、早期に経営関与し経営再建に参画することを可能にすること、というものである。これを受けて、CompCorp は存続に必要な改革を本年 6 月に完了した。

<銀行業界>

銀行業界は、連邦政府提案の原則・目的については大いに賛成とした上で、預金者・保険契約者の保護については、連邦政府提案では監督制度の強化という観点がやや強調され過ぎており、強化に伴うコスト増についての配慮が欠けている、という指摘を行っている。また、効率的に金融システムの安全性・健全性を高める為には、市場原理の導入が不可欠であるとして、共通保険制度導入の見送りに対して失望感を表明している。さらに、共通保険制度に代表される市場原理の導入を、97 年の各業法見直しのタイミングで再検討することを求めている。また、OSFI と CDIC の権限については、今回の連邦政府提案では、OSFI の権限強化が提案されており、現在、CDIC が有する権限（金融機関の経営に関する健全性基準の作成及び加盟金融機関に遵守を求める権限）を OSFI に

委譲する等の方法をとらないと、両者の権限が重なる懸念がある、等の指摘を行っている。

(2) ホワイトペーパーの立法化スケジュール

連邦政府はホワイトペーパー発表後の政府・各業界間の討議の結果を反映した法案を C-100 として 95 年 6 月 20 日に下院に提出した。当法案は、今後下院及び上院で審議されるが、新聞報道によれば、連邦政府は今年中の立法化を目指しているとのことである。

Ⅲ おわりに

連邦政府はホワイトペーパーの中で、「カナダの経験は特殊なものではなく、多くの国が同様の問題を抱えている。他国の経験に学び自国に適切と思われるものは採り入れたい。」と述べている。我が国でも現在、金融システムの安定性についてはまさに議論が交わされているところであり、今後のホワイトペーパー立法化過程を見守りたい。

[参考文献]

“Enhancing the Safety and Soundness of the Canadian Financial System,” Department of Finance, Canada, February 1995

“The House of Commons of Canada Bill C-100,” The Minister of Finance, June 1995

“Report of the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce,” Regulation and Consumer Protection in the Federally-Regulated Financial Services Industry, The Senate of Canada, November 1994

“New Directions for the Financial Sector,” Canada, Minister of State for Finance, December 1986

林 直嗣、『カナダの金融政策と金融制度改革』、近代文藝社、1994

浦部仁志、「カナダの金融制度改革の一断面」、東銀週報第 36 巻第 18 号、1992 年 4 月