

## トピックス

## 「ペイオフ解禁に向けた諸問題」

研究員:久保 達哉

E-mail : tk @nli-research.co.jp Tel: (03)3597-8494 Fax: (03)5512-7161

## 要 旨

- ①預金全額保護の特例措置の期限切れが 2001 年 3 月末と目前に迫り、それに向けた議論が活発化している。経済・景気に与える影響を懸念して、特例措置延長論も台頭してきている。
- ②特例措置が終了し、預金保険金支払方式(ペイオフ)が実施された場合、決済機能を混乱させる可能性は否定できず、財務体質の弱い金融機関から預金流出を促す懸念がある。しかし金融機関に対し、財務基盤の強化や再編を促す効果もある。
- ③逆に、預金全額保護が延長された場合、金融機関の間でモラル・ハザートが横行し、不良債権問題の解決が先送りされる懸念が強く、最終的なコストが増える可能性も指摘される。
- ④「ペイオフ解禁」には、金融機関のディスクロージャーの改善、金融システム不安の収束、決済機能維持に配慮した制度作りなどが必要だが、環境は徐々に整いつつある。また金融システムの安定化には、実体経済の回復へ向けた政策運営が重要である。

## 1. 「ペイオフ解禁」と預金保険制度

## (1) ペイオフとは

2001 年 3 月末のペイオフ凍結解除が直前に迫り、預金保険制度のあり方、金融機関の破綻処理について議論が活発となっている。現在、金融機関が破綻した場合、預金保険法上の特例措置として預金者の預金は全額保護されているが、この特例措置が 2001 年 3 月末をもって終了することとなっている。ペイオフ本来の意味は預金保険法上の「金融機関の破綻処理に際し、預金保険機構が預金者に対し預金保険金を支払う(預金保険金支払方式)」というものであるが、最近の議論では「ペイオフ」という言葉を、「預金の全額保護を行っている特例措置の終了」という意味で用いるケースも多い。

## (2) 預金保険制度の概要

預金保険制度は、1971 年に公布・施行された預金保険法に基づき、金融機関が破綻し預金の払戻が停止、または停止する恐れがある場合、預金保険機構が破綻金融機関に代わって預金者を保護する制度である。これは金融機関が破綻した際に預金者間での混乱を防ぎ、取り付け騒ぎなどを防止する目的がある。預金保険金支払方式は金融機関破綻時に、預金者の預金等の額が、保険金支払限度額(元本 1000 万円)以内であれば、預金保険機構が保険金として全額を支払う。

また保険金の限度額を超える元本部分や利息については、預金保険機構が、破綻金融機関の財産を清算することによって支払われる。清算財産が不足する場合には、限度額を超える元本部分、利息は一部しか支払われない。また破綻金融機関を合併等して預金等を引き継ぐ金融機関が現れた場合、預金保険金支払方式のコスト以内で資金援助を行う一般資金援助方式もある。

図表－１ 預金保険制度の概要

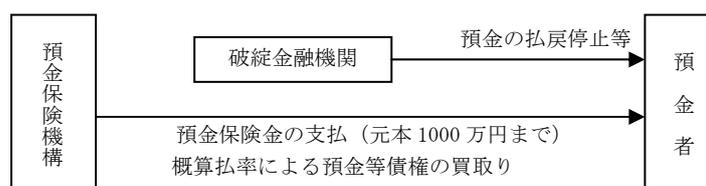
## 預金保険制度対象金融機関

対象	対象外
都市銀行、長期信用銀行、信託銀行、地方銀行、第二地方銀行、信用金庫、信用組合、労働金庫	政府系金融機関、全信連、全信組連、労金連 外国銀行の在日支店（外国銀行の国内現地法人は対象） 日本に本店を置く銀行の海外支店

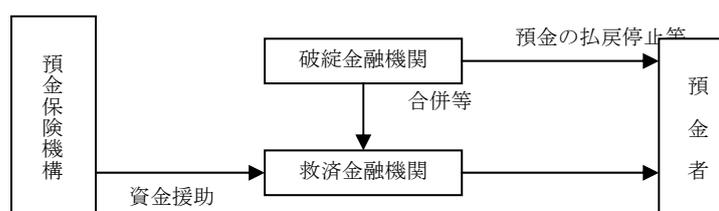
## 預金保険制度で保護の対象となる商品

対象となる商品	対象とならない商品
当座預金、普通預金、通知預金、納税準備預金、貯蓄預金、定期預金、定期積金、別段預金、掛金、元本補填契約のある金銭信託（貸付信託含む）、これら預金等を用いた積立・財形商品	外貨預金、譲渡性預金、元本補填契約のない金銭信託（ヒット等）、金融債、投資信託、抵当証券等

## 預金保険金支払方式



## 一般資金援助方式



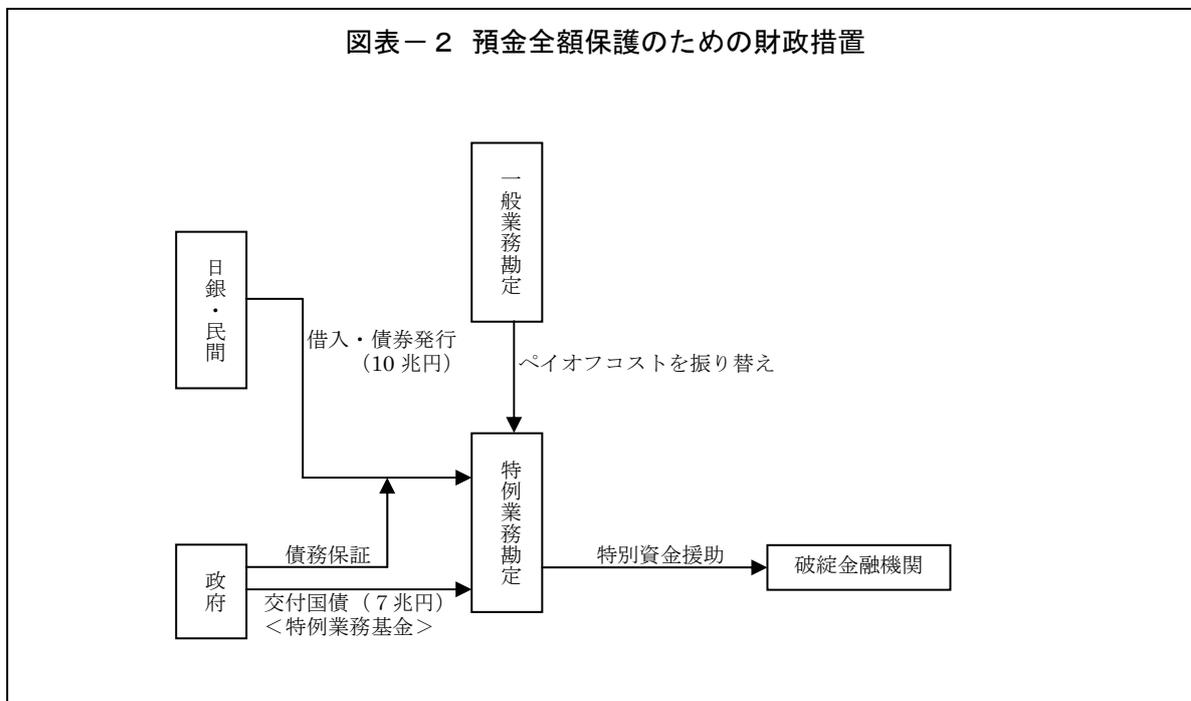
## (3) 預金全額保護措置の導入

1996 年当時に、預金の全額保護措置が導入されるに至った要因は、ほとんど全ての金融機関がバブル期の過剰融資で傷つき、金融機関の経営危機が一部の例外的な機関だけのものではなくなったためである。金融システム全体に信用不安が引き起こされる危険性が高まり、

- 1) 金融機関のディスクロージャーが充実の過程にあり預金者に自己責任を問う環境が十分に整備されていない
  - 2) 金融機関が不良債権を抱えており信用不安を醸成しやすい金融環境にある
- 等、預金保険法に基づく破綻処理（預金保険金支払方式）を行う条件が整っていないとの認識から、2000 年度までの 5 年間は預金の全額保護を行い、ペイオフ・コストを超える資金援助（特例業務）を実施することとなった。

全額保護を行うための枠組は、預金保険機構内に特例業務勘定を設け、金融機関から一般保険料（付保対象預金残高の0.048%）とは別に特別保険料（同0.036%）を徴収するほか、財政措置として政府保証により10兆円まで借入または債券の発行が認められ、さらに特例業務を円滑に実施するため特例業務基金が設け、基金に充てるため国債が7兆円交付されている。

図表－2 預金全額保護のための財政措置



こうした措置により、ペイオフ・コストを超える特別資金援助を行えるようになり、預金保険対象外の金融債や外貨預金等の金融商品や、限度額を超える預金も全額保護されることとなった。

#### (4) 「ペイオフ凍結」中の金融機関の破綻処理

2001年3月末までの金融機関の破綻処理は大きく、①特別資金援助による健全金融機関への営業譲渡、②金融整理管財人の派遣、③特別公的管理の3つに分けられる。特別資金援助による営業譲渡は主に信用組合の破綻処理に、金融整理管財人の派遣は主に大規模信組・第二地銀の破綻処理に用いられている。大手銀行の破綻処理には特別公的管理が用いられている。破綻処理に当たっては特例業務勘定からの特別資金援助を受けつつ、金融再生勘定（18兆円；政府保証により日銀・民間からの借入、債券発行により資金調達）からの出資・損失補填等を受けている。

こうした預金全額保護措置、金融機関破綻処理により、実質的に金融機関を厚く保護する結果となったが、金融機関の持つ決済機能を維持するため、特例的に取られた措置と言える。

#### (5) 「ペイオフ解禁」以降の破綻処理

預金保険制度の改正が行われなければ、2001年3月末の特例措置終了以降、金融機関の破綻処理は、破綻金融機関を救済する金融機関に対してペイオフ・コスト以内の資金援助を行う方法（一般資金援助方式）、あるいは預金保険金支払方式によって行われる。破綻した金融機関の最終的な財務内容によっては、預金者に預金保険でカバーされない部分について、負担を求めなければならない可能性がある。

実際に預金保険金支払方式による破綻処理が実施された場合、預金等は一時封鎖され名寄せ作業の後、預金保険機構から保険金支払通知が届けられる。名寄せ作業は、信金・第二地銀クラスで1ヵ月～2ヵ月程度かかると予想されており、その間は預金を引き出せない。そこで預金者の利便を図るため、保険金の前払金として普通預金に限り1口座につき20万円の仮払金を支払うことが認められている。

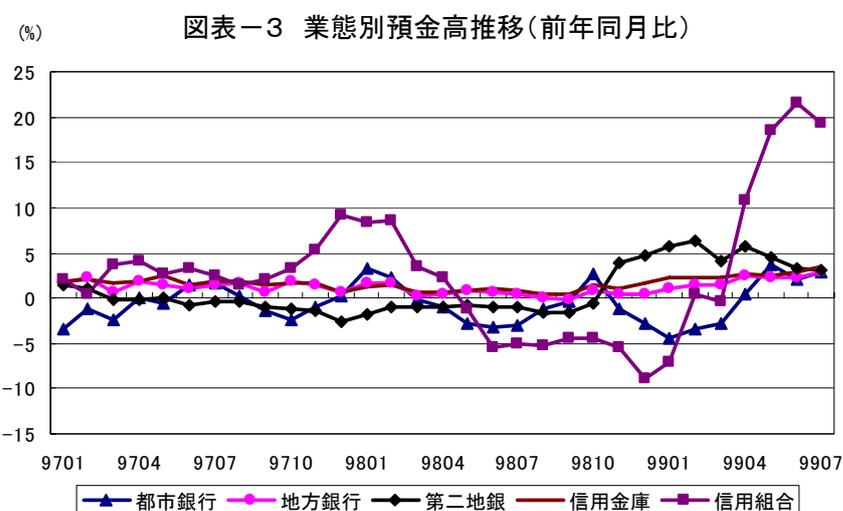
## 2. 「ペイオフ解禁」による経済・景気に与える影響

### (1) 決済システムに与える影響

「ペイオフ解禁」に対しては経済・景気に与える影響が大きいとして、拙速な解禁に反対する声も一部で上がっている。その主な論点は以下の2点である。第1点目は、実際に預金保険金支払方式による破綻処理が実施された場合、名寄せ作業等により預金が一時封鎖させるため、支払期日の来た決済が履行されず預金者である企業が連鎖倒産する危険性があるというものである。一般的に預金保険金の限度額である1000万円を超える預金のほとんどが、法人による決済口座である。預金保険金支払方式は、決済システムに悪影響を及ぼす危険性が高いと言え、影響度は破綻発生時点での経済の好不況に関わらず極めて大きい。決済機能の保護は、現在金融審議会の第2部会で検討中の論点であり、破綻処理の多様化が解決策の中心となる。

### (2) 財務基盤の弱い金融機関からの資金移動

第2点目は、上述のような問題を懸念して、預金者の間に銀行に対する選別の意識が高まることが考えられ、財務基盤の弱い銀行から預金流出するというものである。預金流出は預金者が預入を行っている金融機関を信頼できなくなったことで引き起こるが、この預金者心理は個別金融機関の経営状況の他に、金融システム全体への信任に影響される。図表2の業態別預金残高の推移を



を見ると、金融システム不安の深刻化と共に都市銀行、信用組合で預金を大きく落とし、公的資金導入以降、金融システム不安が収束すると再び増加に転じている。特に相対的に財務基盤が弱いとされている信用組合で変動が大きい。信用組合への破綻処理に伴う資金援助は1998年度に25件で、1999年度もペースは落ちていない。にも関わらず信用組合で預金が増加しているのは、大手銀行への公的資金導入で金融システム全体の信任が回復され、信用組合へも預金が集まるようになった面も指摘できよう。深刻な経営危機の表面化による預金流出は当然だが、単なる不安心理による預金流出で、即破綻に追い込まれるような極端なケースは、金融システム全体を安定化させることである程度防げると考えられる。逆に、じり貧になることへの対応策を金融機関に

促すことで、財務基盤の強化・金融機関の再編が期待できる。

### 3. 「ペイオフ解禁延期」による経済・景気への影響

#### (1) 金融機関のモラル・ハザート

預金全額保護の特例措置を延長した場合、経済・景気に対して如何なる影響を及ぼすであろうか。まず考えられるものが、金融機関経営者の間でモラル・ハザートが広がることである。現在の預金全額保護制度は、経営状態の悪い金融機関の預金でも全額保護されていることから、預金の流出を防いで弱い金融機関を保護している側面がある。このことは1999年4月から相次いで破綻した第二地銀の破綻直前の行動からも窺い知れる。結果として、金融機関に市場規律が働かず、弱い金融機関がいつまでも温存される懸念が強い。また金融システム不安の根本には不良債権問題があり、ペイオフ解禁が延長された場合、不良債権問題がさらに先送りされる可能性が極めて高いことも指摘できよう。

#### (2) 財政負担の増加

現行の全額保護制度により総額60兆円の財政措置が講じられている。しかし、これまでの破綻処理で既に特例業務勘定、金融再生勘定に手当てされた公的資金はかなり枯渇してきており、追加的な財政措置が必要となる可能性が高い。また特例措置を延長して不良債権問題の解決が先送りされた場合、金融機関の財務内容が一層悪化することも懸念され、国民全体が負担するコストも増加することが考えられる。

#### (3) 金融機関のリスク許容度が改善しない

不良債権の最終処理が先送りされると金融システムの健全性を取り戻すのに、更に時間を要することとなる。このことは、金融機関のリスク許容度が改善しないことを意味する。今後景気が回復して、企業の設備投資意欲が盛り上がり借入ニーズが増加しても、金融機関が金融仲介機能を十分に発揮できず、設備投資資金を円滑に供給できない可能性がある。現在、設備投資の動向が景気のポイントとなっているだけに、このような事態は深刻と言える。

### 4. 「ペイオフ解禁」の前提条件と今後の政策課題

日本経済を長期的に見た場合、金融セクターに市場原理が浸透せず、不良債権問題が先送りされる損失を考慮すると「ペイオフ解禁延期」という選択肢をとることは難しいと考えられる。また「ペイオフ解禁延期」は国際金融市場で、日本の金融機関の評価を低下させる恐れがある。一方で、「ペイオフ解禁」の前提条件として、預金者保護の環境整備に万全を尽くすことが重要で、金融機関のディスクロージャーの充実と金融システム不安の収束は最低限クリアされねばならないことは言うまでもない。現状では、金融機関のディスクロージャーの充実度が増しており、公的資金注入により金融システムも一時期の混乱は収束してきている。

金融機関の破綻処理に際して、決済機能の維持に配慮した制度づくりも必要となる。この場合、決済機能維持を名目として金融機関に対する過剰な保護が行われることを排除しなければならない。しかし、預金保険金支払方式は決済システムに与える影響が大きく、米国においても1992年以降、預金保険金支払方式は金融機関の破綻処理に際し、全体の15%しか採用されていない。

米国における破綻処理の主流は資産・負債の承継（P & A）であり、現在日本でもP & Aを参考にした制度準備も行われている。P & Aは預金封鎖を回避でき、健全な借り手と金融機関との関係も温存できるため、地域経済に大きな影響を及ぼす金融機関の破綻に際しては極めて効果的に機能すると考えられる。さらに承継先金融機関からプレミアムが期待でき、その分国民が負担する破綻処理コストが軽減される。また早期是正措置の厳格な運用により、仮に金融機関が破綻した場合でも債務超過により債権者が損失を被る危険性を回避できれば、預金保険制度にかかる負担を軽減できる付保預金P & Aの導入にも道が開ける。

図表－４ 破綻処理方法の特徴

	預金保険金支払方式	P & A（付保預金P & A）
破綻処理コスト	コスト高（プレミアムなし）	コスト低（プレミアムあり）
預金者保護	預金封鎖が行われるため、付保対象預金の預金者でも一時的に流動性が失われる。	付保対象預金の預金者は流動性が保護される。
地域経済への影響	金融機関が消滅するため借り手の保護はされず、経済価値（営業権等）も失われる。	健全債権は承継されるため優良な借り手は保護され、経済価値も概ね維持される。
モラル・ハザート防止	付保対象預金者以外のすべての債権者、株主、経営者は応分の負担を求められる。	同左
処理方法選択における現実的な優先度	他の方式が不可能な場合のみ実施される。	通常、コスト面ですべての処理方法に優先される。

(資料) 日本銀行

一方で、金融機関の安定的活動を取り戻すには実体経済の回復が必要であり、海外の格付け機関も邦銀の格付けに当たっては、日本経済の動向を重視している。また金融システム不安が深刻化した過程で、金融機関のリスク許容度の低下から貸し渋りを招き、企業倒産・景気悪化を深刻化させ、それが不良債権を増加させるという負のスパイラルが生じた。したがって引き続き景気回復に向けた政策運営が必要となる。こうした準備が不十分な状況でペイオフを実施した場合、金融システム不安が再燃する懸念がある。また金融機関全体の萎縮は中小企業を中心とした「貸し渋り」問題を再発させ、ようやく回復の兆しが出てきた景気を一気に悪化させかねないことを肝に銘じるべきであろう。