

ペイオフ発動の歴史的意義

高 橋 正 彦

1. 預金と預金保険制度

銀行等の預金取扱金融機関への預金は、①預金者にとっての金融資産、②貸出との連鎖による金融仲介（資金の運用・調達）と信用創造（預金通貨の創造）、③為替取引による決済システム（手形交換、内国為替等）の制度的インフラ、といった重要な経済的機能を有する。特に、我が国のような銀行中心の間接金融優位の金融システムにおいては、預金の果たす経済的・社会的役割は極めて大きい。

一方、預金を法的にみると、民法上の消費寄託契約の性質を有する預金契約に基づく、預金者の金銭債権である。預金は、契約上、元本が保証されており、一般的に、株式等の有価証券投資などと比べて、ローリスク・ローリターン of 安全な貯蓄手段と認識されている。しかし、金融機関が債務超過に陥って破綻すると、預金全額の払戻しができなくなるという、債務不履行（デフォルト）リスクが顕現化する。

「預金保険制度」(deposit insurance)とは、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制度である。これは、金融機関の破綻に備えた、典型的なセーフティネット(安全網)の仕組みである。また、広義の金融政策のなかで、ブルーデンス(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」(lender of last resort)機能などと並ぶ、重要な政策手段ともいえる。

2010年9月10日に経営破綻した日本振興銀行の破綻処理に際して、我が国の預金保険制度上、いわゆる「ペイオフ」(付保対象預金の定額保護)が初めて発動された。本件は、一金融機関の破綻処理策のレベルにとどまらず、我が国の金融システムにおいて、画期的な意味を持つ出来事といえる。

以下、本稿では、世界と我が国における預金保険制度の導入と展開の経緯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。これは、主に我が国において、預金者保護という視点から、金融システムと金融行政のこれまでの軌跡を辿るとともに、将来へのインプリケーションを探る試みでもある¹⁾。

2. 世界の預金保険制度の歴史²⁾

預金保険は、中世欧州に淵源を有する銀行、17世紀以降の各国で確立・普及した中央銀行などと比べると、歴史の新しい制度である。

1929年に勃発した世界恐慌の時代に、震源地である米国では、金融機関の破綻と、預金者が預金払戻しのために金融機関の店頭に殺到する、「取付け騒ぎ」(bank run) が相次いだ。そこで、銀行部門の健全化と預金者保護を図るため、1933年銀行法(グラス・スティーガル法)が制定され、銀行・証券業務の分離原則とともに、銀行業務を行う金融機関に対して、全国(連邦)レベルでの預金保険制度が導入された³⁾。翌年には、世界初の本格的な預金保険機関として、連邦預金保険公社(FDIC)が業務を開始した。

預金保険制度は、第二次世界大戦後、1970年代までに、カナダ、日本、一部の欧州諸国などに導入された。その後、各地で金融危機が発生したこともあって、中南米やアジアなど、世界中に広まった。直近では、100余りの国・地域で導入されているほか、中国などの諸国でも導入が検討されている。

この間、2007年夏頃から深刻化した、米国発のサブプライムローン(信用力の低い個人向け住宅融資)問題や、2008年9月の「リーマン・ショック」などを経て拡大した、今般の世界金融危機の過程で、あらためて、預金保険制度の重要性や問題点に対する認識が高まった。

2007年、英国の銀行のノーザン・ロックに対し、同国では約130年ぶりに預金取付けが発生したことを受けて、預金の保護限度額の引上げ等が行われた⁴⁾。2008年のリーマン・ショックの直後には、アイルランドによる預金の全額保護の宣言をきっかけとして、わずか数週間で世界中に、保護限度額の引上げや全額保護など、預金保護を拡充する動きが連鎖的に広がった⁵⁾。こうした預金保護の拡充を実施した国・地域は約50に上ったが、それらの多くが2010年末に期限到来を迎え、新たな預金保護額が恒久措置として定められた。

欧州連合(EU)の域内では、国境を越えて業務を行う金融機関が多いにもかかわらず、預金保険に関するルールの調和が不十分であったとの反省から、域内の預金保険制度を一層統一・強化する動きが進んでいる⁶⁾。EUでは、将来的には、各国の預金保険制度を廃止し、域内単一の制度・基金を設立することを目指している⁷⁾。

一方、米国では、1934年のFDICの創設以来、金融機関の破綻は、①1930年代の世界恐慌期、②1980年代～90年代初頭の貯蓄金融機関(S & L)の経営危機、③今般の世界金融危機という3期間に、集中して発生してきた。このうち、S & L危機時の教訓を踏まえ、連邦預金保険法に、早期是正措置や、金融機関の破綻処理における最小コスト原則など、破綻処理費用を節減するための方策が導入された。米国での預金取扱金融機関の破綻は、地域金融機関を中心に、2009年には140件に上り、2010年にも157件と、1992年以来の高水準を記録した。2011年は10月上旬現在で76件となっており、ピークアウトしつつあるものの、FDICの調査によると、問題金融機関の数は引続き高止まりしている。

預金保険機関が担う業務範囲は、預金の払戻しのみを行う「ベイ・ボックス型」から、金融機関の検査・監督や破綻処理などまで幅広く行い、預金保険基金に生じる損失を最小化する手立てを有する「リスク・ミニマイザー型」まで、各国様々である。現状では、欧州の多くは前者、米国は後者に該当する。米国の預金保険制度は、前述のような金融機関破綻の経験を経て、整備が進んできている。FDICも、破綻処理に際する事前準備や管財人機能など、他国に類例の少

ない強力な権限と、手厚い人員・予算面での資源を持っている。

2010年7月、米国で金融規制改革法（ドッド・フランク法）が成立した。同法は、前述のグラス・スティーガル法に比肩する、包括的な金融規制改革を内容としており、なかでも、今般の金融危機への反省を踏まえた、システミック・リスク（金融システム不安が連鎖的に拡大するリスク）への対処策が中核をなしている。同法は、預金保険制度の見直しに関しても、①預金保険料の算出方法の変更、②預金保険基金の運営枠組みの変更、③預金の保護限度額の引上げ⁸⁾、④無利子の決済性預金の全額保護（2012年末まで）などを定めた。

これらのうち、預金保険基金の運営枠組みの変更は、近年の金融機関の破綻急増により、FDICの財務状況が悪化したことを背景としている。FDICは、預金取扱金融機関から保険料を事前徴収して、基金を積み立てているが、2008年以降、基金収支は急速に悪化し、2009年9月末以降、約20年ぶりにマイナスになっている。FDICは多額の損失引当金を計上しているほか、財務省等から借入れを行うこともできるため、破綻処理に必要な資金が枯渇しているわけではない。しかし、2010年7月の連邦預金保険法の改正により、基金規模の数値目標の最低水準が引き上げられるなど、FDICの財務基盤の強化が図られている。

現在、世界の金融当局は、金融危機が業態や国境を越えて短時日に拡大する、グローバルなシステミック・リスクへの対応を迫られている。預金保険制度に関しても、こうしたクロスボーダー問題に対し、我が国を含む各国の預金保険機関の集まりとして、2002年に設立された国際預金保険協会（IADI）などの場で、様々な取組みが行われている。IADIは、国際決済銀行（BIS）に事務局を置くバーゼル銀行監督委員会と共同で、預金保険の国際標準ともいえる「実効的な預金保険制度のためのコアとなる諸原則」を、2009年6月に公表した。同原則に基づいて、各国で預金保険制度を評価するための基準も、2011年1月に公表された。2010年10月には、IADI総会が東京で開催された。

3. 我が国における預金保険制度の導入と展開

3.1 戦前期における預金者保護の前身⁹⁾

我が国では、1890年8月に、普通銀行を対象とする銀行条例が公布された時から、発券銀行以外の私立銀行であっても、預金者の保護と信用秩序の維持という観点から、ある種の公共性を有するため、商法（会社法）とは別の法律によって規制される必要がある、という認識が存在した¹⁰⁾。銀行条例では、一般の会社と異なり、認可制による開業規制や、資金運用制限（1取引先への貸付額を制限する大口融資規制）などが定められた。この点については、多くの西欧諸国において、1930年代まで、私立銀行を対象とする法律が存在せず、一般の商法に準拠して銀行が設立されたことは事情を異にしている。

その後、資金運用制限については、銀行業界の反対運動を受けて、1895年には、普通銀行および零細な貯蓄預金を取り扱う貯蓄銀行に対する規制が撤廃された。また、政府は営業の自由の観点から、銀行の設立を抑制しない方針をとったため、銀行数は累増し、ピークの1901年には、普通銀行1,890行、貯蓄銀行444行など、合計2,385行に上った。

1914年8月に起きた大阪の北浜銀行の破綻をきっかけとして、金融行政当局である大蔵省は、銀行への規制を強化する方針に転じた。1916年3月の銀行条例改正により、銀行に対する事業の停止、営業許可の取消の規定が新設された。同年4月には、大蔵省の銀行課が銀行局に昇格

するなど、行政組織も強化された。

第一次世界大戦後の反動恐慌のなかで、1920年3月15日に株価が暴落し、同年4月には増田ビルブローカー銀行が破綻した。これを契機に預金取付けが拡大し、七十四銀行など休業銀行が続出して、金融恐慌が深刻化した。同年4月から7月までに、普通銀行と貯蓄銀行21行が休業に追い込まれた。その後、取付けは一旦鎮静化したが、1922年3月に高知商業銀行、同年10月に日本商工銀行、11月には日本積善銀行が破綻した。これらを契機に、預金取付けが広範囲にわたって拡大し、休業銀行が再び続出した。1922年中に休業した普通銀行は15行であった。

こうした金融恐慌に対応し、金融界動揺の波及、すなわちシステミック・リスクの阻止や、不良銀行の救済を目的として、流動性危機にあった銀行に対し、日本銀行による特別融通（日銀特融）と、大蔵省預金部（後の資金運用部）資金の融通による公的資金の導入が行われた。一方、休業銀行の預金者保護を目的とした日銀特融や公的資金導入は、原則として行われなかった¹¹⁾。

1923年9月1日に発生した関東大震災は、銀行にも直接的・間接的な打撃を与えた。政府は、9月7日に、30日間の支払延期令（モラトリアム）を公布・施行した。同月27日には、「日本銀行震災手形割引損失補償令」を公布・施行し、金融界動揺の波及阻止を目的として、流動性危機にあった銀行に対し、政府補償付きの日銀特融による公的資金の導入を行った。これは、日銀特融により、被災地の銀行が保有する被災地関係の手形（震災手形）の割引を行い、それによる日本銀行の損失に対して、政府が1億円を限度に補償を行うというものであった。

1927年3月、震災手形の処理をめぐる国会審議中の片岡蔵相の失言問題から、東京渡辺銀行とあかち貯蓄銀行が休業した。これを契機に発生した預金取付けにより、震災手形の未決済高が多かった銀行が相次いで休業した。同年4月に台湾銀行が休業したことから、預金取付けと休業銀行がさらに拡大した。この昭和金融恐慌に対し、政府（政友会・田中内閣）は、全国の銀行に対して、4月22日・23日の臨時休業を要請するとともに、22日に3週間の支払延期令（モラトリアム）を公布・施行した。日本銀行も、金融界動揺の波及阻止のため、特融を実施した。

1927年5月、政府は「日本銀行特別融通及損失補償法案」を帝国議会に提出し、流動性・経営危機にある銀行に対し、政府補償付きの日銀特融による公的資金の導入を行うことを提案した。本法案の主な目的は、金融界動揺の波及阻止と不良銀行の救済にあり、高橋蔵相は、休業銀行の預金者保護を目的とした公的資金導入は行わないと言明していた¹²⁾。しかし、当時、休業銀行の範囲が小規模銀行から中規模銀行に拡大し、それにより打撃を受けた中小商工業者や零細預金者が、休業銀行の営業再開と預金払戻しを要求し、財界もそれを支持した。こうした動きを受けて、本法案は修正のうえ可決・成立し、5月9日に公布・施行された。これにより、休業銀行の預金者保護を目的として、将来営業継続の見込みがある休業銀行に対しては、本法を適用し、預金払戻資金を供給することになった。

政府と日本銀行は、休業銀行の整理を進捗させるため、新銀行を設立し、単独整理も有力銀行との合併整理も困難であった休業銀行を新銀行に吸収させたいうで、休業銀行の補償済震災手形に関する債務を免除するとともに、新銀行に対し、日本銀行の補償法特融を行うという方針を決定した。これを受けて、1927年10月、有力銀行等の共同出資により、新銀行の「昭和銀行」が設立された。

休業銀行の破綻処理の過程で、他行に合併または新銀行に吸収された銀行では、積立金の取崩し、減資減配、重役の私財提供に加え、補償済震災手形に関する債務の免除も行われたが、

なおかつ、休業時預金残高の3～4割程度の預金が切り捨てられた。このように、休業銀行の預金者保護を目的とした公的資金導入が制度化されたにもかかわらず、多くの休業銀行では、徹底的整理が断行され、預金の切捨ても行われた。その背景には、そうした銀行が安易に営業を再開しても、再び休業することになると、金融界はさらに大打撃を受けかねないとの政府等の懸念があった。

1920年の金融恐慌の後、1921年4月に公布された貯蓄銀行法では、預金者保護のための規制強化策として、①最低資本金の法定（50万円以上）、②組織形態の株式会社への限定、③兼業の禁止、④資金運用制限（大口融資規制）などが定められた。政府は法定最低資本金を梃子にして、中小貯蓄銀行の強制的な合併を図ったことなどから、1922年に670行あった貯蓄銀行数は、1923年には146行まで減少した。

貯蓄銀行法による規制強化の枠組みは、昭和金融恐慌時の1927年3月に制定された、普通銀行を対象とする銀行法にも受け継がれた。ここでも政府は、免許制や法定最低資本金（100万円以上、東京・大阪に本店を置く銀行は200万円以上）の導入を梃子にして、中小銀行の強制的な合併を図ったため、1926年末に1,420行あった普通銀行数は、1932年末には538行まで減少した。銀行法制定と同時に強化された大蔵省の銀行検査も、銀行合同政策を補完する手段として機能した。ほぼ同時に、日本銀行による取引先銀行調査（考査）も開始された。前述した日本銀行の補償法特融や、昭和銀行の設立などには、銀行の破綻処理と併行して、銀行合同政策を促進するという意図もあった。

ところで、当時、米国のいくつかの州で、州立の預金保険制度が導入・運営されていたことは、既に、我が国でも知られていた¹³⁾。昭和金融恐慌・銀行法制定時の1927年3月、帝国議会で、休業銀行の預金者保護を目的とする預金保険制度の導入に関して議論されたが、大蔵省は消極的であった。その理由の一つとして、米国諸州の制度は、預金保険資金の枯渇や、銀行経営のモラルハザードの誘発などの問題もあって、当時、廃止あるいは廃止同然となっていたことが挙げられる¹⁴⁾。

その後、世界恐慌を経験した米国では、多数・分散型の銀行制度と、銀行の退出を想定する市場原理を前提として、前述のように、連邦レベルの預金保険制度が導入され、FDICが設立された。一方、一足先に金融恐慌に見舞われた我が国では、銀行法等による金融規制強化と銀行合同・集中政策がとられ、銀行界の競争回避やカルテル的体質が強まっていったため、この時点では、事後的セーフティネットとしての預金保険制度の導入には至らなかった¹⁵⁾。こうした流れは、後の「一県一行主義」や「護送船団行政」につながっていく。このように、当時の日米では、同様の金融恐慌を相次いで経験しながら、金融行政や預金者保護において、異なった道を進んでいくことになった¹⁶⁾。

3.2 戦時体制下の金融統制¹⁷⁾

前述したように、1920年代の金融恐慌期における金融行政や、銀行法の制定などによる制度改革の主眼は、信用秩序の維持と、そのための事前的な預金者保護にあり、資金供給を社会的にコントロールするという発想は希薄であった。1930年代半ば以降、日中戦争下の（準）戦時体制期に入ると、資金の供給が国民経済全体に関わる問題と認識され、政府がこれに関与するようになった。

大蔵省は、1936年に、銀行に対する従来の「消極的取締り」の方針から、産業資金の低利供

給を促進する「積極的銀行指導方針」に転じた。1937年以降の試行錯誤の末、1941年7月に閣議決定された「財政金融基本方策要綱」によって、「新経済体制」の一翼を担う「時局金融」として、政策的な資金（信用）配分のための新たな機構が確立した。

この新たな機構は、国家資金力を計画的に動員し、財政、産業、消費に合理的に配分することを目的としており、次のような内容を有していた。①資金計画においては、国債の消化が第一の目的とされ、財政が金融に優位した。②日本銀行法（1942年2月公布）によって改組された日本銀行が、全国金融統制会（1942年5月結成）を指揮するかたちで、金融機関の組織化の中核となった。③金融機関は「同業連帯」を旨とし、強制カルテル的に組織化された。金融団体統制令（1942年4月公布）に基づいて、普通銀行、地方銀行、貯蓄銀行、信託会社、生命保険などの業態別の統制会が設置された。

こうした金融機関の組織化は、市場原理を完全に排除するものではなかったが、臨時資金調整法（1937年9月公布）から軍需会社法（1943年10月公布）に基づく指定金融機関制度に至る、軍需産業への設備資金等の動員・配分政策、社債発行の計画化、国債消化のための低金利政策などに、大きな役割を果たした。

軍需産業等への資金調達と運用にあたっては、国家信用により、これを円滑に推進する措置が講じられた。海外で発行される社債のうち、特殊銀行である日本興業銀行や、国策会社である南満州鉄道に対しては、既に1910年代から、政府保証が付されていた。国内で発行される社債に対しても、1936年から政府保証が始まり、社債発行総額中の政府保証債の割合は、1940年には約53%、1944年には約75%に上った。

融資については、国家総動員法（1938年4月公布）を受けた「会社利益配当及資金融通令」（1939年3月公布）に基づき、日本興業銀行への命令融資に対して、また、「銀行等資金運用令」（1940年10月公布）に基づき、一般の銀行への命令融資に対して、それぞれ政府保証が行われた。

預金については、1941年12月に「非常金融対策要綱」が発せられ、金融機関の預金債務に対して、日本銀行等が保証することが言明された。これには、太平洋戦争の開戦に伴って発生が懸念された、預金取付けに対する防止策としての意味があった。

政府保証の拡大につれて、大蔵省、日本銀行、金融機関自身による金融機関のリスク管理体制は、順次縮小された。1942年には、大蔵省の検査機構が廃止され、1943年5月以降、日本銀行の実地考査も中止された。

民間金融機関は、政府保証を全面的に信頼し、貸出や証券投資に伴う信用リスクを無視したわけではない。戦時期に普及した「時局共同融資団」などによる協調融資には、リスク分散の意図もあった。リスクの高い融資については、日本興業銀行や戦時金融公庫等の特殊銀行が主に担うことにより、民間金融機関の融資のリスク軽減も図られた。ただ、政府保証により、軍需産業への融資のリスクに対する銀行の警戒感が弱まったことは否定できない。実際に、この時期には、金融機関の自己資本（対預金）比率が急速に低下し、1945年末には、都市銀行で3.3%、地方銀行では2.6%まで下落した。

この間、大蔵省は、「金融事業整備令」（1942年4月公布）により、「一県一行主義」の徹底化を目指して、金融機関の整理統合を強行した。その結果、1935年末に466行あった普通銀行数は、1941年末に186行、さらに終戦直後の1945年末には、61行（都市銀行8行、地方銀行53行）まで激減した。

こうした戦時体制下の資金統制と金融規制強化の結果、産業構造の面では、消費関連の轻工

業の比率が低下し、重化学工業の比率が上昇するというかたちで、大きな変化が生じた。金融システムに関しては、前述の「会社利益配当及資金融通令」や「会社経理統制令」（1940年10月公布）により、企業の利潤動機を抑制するため、株式の配当制限が行われたこともあり、株式市場が低迷する反面で、企業への長期資金供給を含め、銀行を中心とする間接金融システムの優位性が高まった。軍需会社法に基づき、軍需会社への円滑な資金供給を保障した指定金融機関制度や、時局共同融資団等による協調融資などは、戦後のメインバンク（主取引銀行）・システムの原型となった。金融機関の整理統合による主要な銀行の実質的な構成も、戦時時から現在に至るまで、あまり変化していない。このように、金融システムを含め、戦時体制下で人為的に形成された経済体制の骨格が、現在の日本経済にもかなり残存しているという考え方は、「1940年体制論」などと呼ばれる¹⁸⁾。

3.3 戦後の金融機関再整備¹⁹⁾

戦時経済下において、政府は、企業への命令や契約等に基づいて、民間部門との間に巨大な債権債務関係を形成していたが、1945年8月15日の太平洋戦争の敗戦により、この関係は「戦時補償債務」として、政府の民間部門に対する賠償義務に転化した。一方、前述のように、日本興業銀行や大手銀行を中心とする金融機関は、戦時金融統制の下で、軍需金融に傾斜していた結果、戦時債権債務を蓄積していた²⁰⁾。また、家計部門は、事実上の強制預金等のかたちで、資金の出し手の立場にあったため、金融機関に対して、全体として莫大な預金債権を有していた。

当時の占領行政担当機関である連合国最高司令官総司令部（GHQ / SCAP, 以下SCAP）は、1946年春頃から、戦時利得を排除するために、戦時補償を打ち切る方針に傾いた。戦時補償の打切りは、旧軍需会社等に決定的な打撃を与え、軍需融資に傾斜していた大手銀行等に多額の不良債権を発生させ、経営破綻に陥らせることが必至であったため、大蔵省や金融界は、これに強く反対した。しかし、政府はSCAPの意向を受け入れざるを得ず、1946年8月8日、戦時補償の打切りを決定した。この結果、政府・民間部門間の戦時補償問題は、主に民間部門内部における戦時関連債権債務処理の問題に変質した。それが、金融機関・企業の再整備という大事業である。

1946年8月15日に、金融機関経理応急措置法と、会社経理応急措置法が公布・施行された。これらにより、すべての金融機関（日本銀行を除く）と、指定を受けた企業（特別経理会社）が、新旧勘定の分離を命じられた。金融機関の資産・負債については、①戦時補償打切りの影響を受けない現金、国債・地方債、金融機関に対する債権などの健全な資産と、これに見合う少額預金（1世帯・法人当たり15,000円以下）等の預金や、公租公課、金融機関に対する債務などの負債が新勘定に、②企業等への貸出金、国債・地方債以外の有価証券、株主勘定などの資産と、大口預金、軍需融資積立金、株主勘定などの負債が旧勘定に、それぞれ所属させられた。新勘定は、金融機関の再建のための営業活動の基礎となる勘定である一方、旧勘定は、戦時補償打切りに伴う整理の対象となる勘定であり、原則として、債務の弁済や資産の処分などの移動を禁じられた。この新旧勘定分離に際して、少額預金者保護の観点が勘案されたことが注目される。

1946年10月19日に、戦時補償特別措置法、金融機関再整備法、企業再整備法が公布され、同月30日に施行された。このうち金融機関再整備法は、金融機関再整備手続という特別な政策措置の根幹を定めたものである。同手続の方法は、旧勘定の最終処理と、再整備計画書の作成・実施との2段階に分かれている。第1段階は、①新旧勘定の分離、②旧勘定の資産・

負債の評価替えと損失の確定、③旧勘定負債項目等による一定基準に基づく損失の負担・整理、④新旧勘定の合併（最終処理）という順序で進み、それに続き、第2段階は、⑤旧勘定の最終処理後の再建整備計画の作成と大蔵大臣の認可、⑥再建整備計画の実施、というかたちで行われることになっていた。

上記③の損失を負担する項目の順序は、金融機関再建整備法で定められた。法定順序は、①旧勘定の確定益（再評価益）の全額およびその他の利益、②旧勘定に所属する積立金の全額、③資本金の90%まで、④整理債務（負債）のうち、1口500万円超の法人預金等の70%まで、⑤1口100万円超～500万円の法人預金等の50%まで、⑥1口10万円超～100万円の法人預金等の30%まで、⑦法人預金等の残額とその他の整理債務（個人預金等）の70%まで、⑧資本金の残額、⑨整理債務の残額、⑩指定債務（国に対する公租公課等、大蔵大臣が指定する債務）の全額、という原則になっていた。また、以上によってもなお損失が残るときは、政府が国債の交付により補償することになっており、その限度は当初100億円に定められていたが、後に増額された。つまり、損失は、金融機関（利益、内部留保）、株主（法人・個人）、預金者（法人→個人の順で、かつ金額につき累進的）、政府（→納税者）の順序で負担することとされていたのである。

金融機関再建整備は、後の会社更生法などと同様、再建型の法的倒産手続に類するものであった（前者は行政手続、後者は司法手続という相違はある）が、通常の破産整理手続と比べて、株主や大口預金者等の資産家の負担が大きかった。これは、SCAP側の当初の考え方に、資産再分配による民主勢力の育成、株式所有による企業間結合の切断、財閥支配からの銀行の解放など、戦後改革としての経済民主化を重視する傾向が強かったことを反映している。

また、法定順序により損失を負担してもなお整理しきれない場合、最終的に政府が補償することとされたのは、新勘定に所属する小口預金に旧勘定整理の負担が及ばないようにするため、預金保証に代わる制度として考案されたものである。こうした観点から、金融機関再建整備は、金融機関の経営危機に際して、少額預金者保護と金融システムの安定を図る方策という意味で、政策的背景と発想は異なるものの、その後の預金保険制度や、金融機関の破綻処理に通じる面もあるといえる²¹⁾。

なお、政府補償は、預金保証の代替とはいえ、公的資金の投入により、個別金融機関の損失を補填したかたちになっている。しかし、金融機関の損失は、もともと戦時中の国策に協力させられたことによるもので、その負担を国民全体が分担することは、ある程度やむを得ないという広範な認識があったため、当時においては、「金融機関優遇」といった批判は少なかった。

SCAPは、後述する包括的金融業法案による金融制度の全面的改編の前提として、金融機関再建整備の最終処理を急ぐよう指示した。1948年5月15日に至り、大蔵大臣は、各金融機関の最終処理方法書を3月31日付けで認可した。最終処理の結果をみると、全金融機関の確定損は440億円に上り、これに対する負担額の内訳は、①確定益79億円（合計の17.9%）、②積立金取崩し15億円（同3.4%）、③資本金切捨て20億円（同4.5%）、④整理債務（預金等）切捨て208億円（同47.3%）、⑤政府補償122億円（同27.7%）となっている。

このように、企業・金融機関の再建整備は、いわゆる「擬制資本」の切捨て、すなわち、敗戦の結果大きく減少した実物資本に対し、不釣り合いに膨張していた名目上の債権債務を、戦時補償の打切りを機に、末端の株主や預金者まで巻き込んで、一気に清算するという大事業であった。実施段階で様々な手直しを要したものの、その内容は概ね合理的に構築されており、最終的な成果も際立ったものであったと評価できる。

3.4 戦後占領期の金融制度改革²²⁾

前述の金融機関再建整備と併行して、戦後占領期の経済改革の一つとして、金融制度改革が行われた。それらのなかで、SCAP側の主導により実現した改革は、特殊銀行の廃止、証券取引法の制定による銀行・証券業の分離、臨時金利調整法の制定などにとどまっている。その成果については、一般に、あまり高く評価されていないが、戦後の金融制度の形成に一定の影響を与えたことは軽視できない。

SCAPの占領政策において、金融制度改革は、財閥解体・独占禁止政策の一環であった。1946年3月の「日本の財閥に関する調査団報告書」（エドワーズ報告書）と、これをもとに作成された「日本の過度経済力集中に関する米国の政策」（FEC230文書）が、占領前期の財閥解体・独占禁止政策の骨格を作った。

この両文書は、金融制度改革にも言及しており、その骨子は、次のようなものであった。①大銀行の分割等の方法により、競争状態を創出する。②預金保険制度の創設や、郵便貯金の民間銀行への預託により、中小銀行を保護し、公正な競争を維持する。③大蔵省の権限を縮小し、銀行検査を強化する。④銀行とそれ以外の産業を分離する。⑤特殊銀行の業務・権限を縮小する。

SCAPの内部で、金融制度改革は、反トラスト・カルテル課と金融財政課が担当していた。反トラスト・カルテル課は、FEC230文書の政策を忠実に実行しようとして、大銀行分割の方針を掲げたが、金融財政課はそれに反対した。金融財政課は、大銀行分割に代わる対案として、「包括的金融業法案」（1948年3月5日）を作成した。米国政府の集中排除政策見直しのなかで、反トラスト・カルテル課の大銀行分割案は、集中排除審査委員会により、1948年7月に却下された。

1948年8月17日、SCAP経済科学局は日本政府に対して、金融財政課の包括的金融業法案をもとに、非公式覚書「新法律の制定による金融機構の全面的改編に関する件」（ケグル案）を発出した。本案の骨子は、次のようなものであった。①通貨信用政策の策定・実施、銀行の規制・監督に当たるバンキング・ボード（金融庁）を、大蔵省から独立した機関として新設する。②日本銀行を、民間銀行が出資する米国の連邦準備銀行のような組織にする。③金融機関を規制するための包括的な新金融業法を制定する。④従来の特殊金融機関を見直し、当面の経済復興、住宅・土地開発などを目的とする、必要・健全な機関だけを設置する。⑤銀行と、他の銀行・企業との間の資本・人的関係を断ち切る。⑥銀行の証券業務を禁止する。⑦銀行の資金運用制限を設ける。⑧預金者保護のため、銀行の自己資本を充実させ、近い将来に預金保険制度を設ける。

金融財政課は、この案に基づいて、日本政府に新金融業法を制定することを求めた。ただ、バンキング・ボード構想については、金融制度改革に慎重であった米国政府の反対を受けて、日本銀行の中にポリシー・ボード（政策委員会）を設置する案に後退した。こうして、1949年6月の日本銀行法改正により、政策委員会が新設された。

SCAPに促されて、大蔵省は、1949年11月以降、7回にわたり金融業法案を練り直した。同省が作成した「金融業法案要綱」（1947年12月）の主な項目は、次のようなものであった。①通貨信用委員会を大蔵大臣の諮問機関として設ける。②銀行の資金運用制限、自己資本と外部負債との比率などのバランスシート規制を行う。③預金保険制度を導入する。④準備預金制度を導入する。⑤大株主を禁止する。

しかし、大蔵省は金融業法の制定に消極的であったため、その後の占領の終結とともに、この新立法は立消えとなり、結局、1927年銀行法の抜本的な改革は実施されなかった。大蔵省が

守ろうとしたのは、金融行政に関する同省の権限と、裁量的行政の維持であった。ただ、同省は、SCAPの占領政策に一方的に抵抗していたわけではなく、米国等の各国の金融制度について、参考にできるものはしようとする意欲も持っていた。それは、金融業法案においては、預金保険制度や準備預金制度の創設案などに表れている。

包括的な金融業法案とは別に、1948年には、大蔵省内で「預金保険法案」が作成された。その概要は、次のようなものであった。①政府、日本銀行、銀行、信託会社の出資により、預金保険会社を設置する。②預金保険会社は、銀行・信託会社の預金等の保険、不適切な経営状態の銀行・信託会社の業務の管理、銀行・信託会社の検査を業務とする。③銀行・信託会社の預金等の残高に対する保険料率は0.02%以下とする。このように、占領期において既に、かなり本格的な預金保険制度の導入が検討されていたことが窺われる。

3.5 預金者保護のための監督3法案²³⁾

前述の預金保険法案などを下敷きにして、大蔵省内で、1953年から預金保険制度の検討が再開された。そこでは、「大衆層の零細な預金は、社会政策的な見地とともに、我が国の資本蓄積の推進のためにも、その保護が要請される」ということが基本理念とされていた。

預金保険制度の検討に際して、主な問題点とされたのは、次のとおりであった。①預金保険が信用秩序の維持を目的とするのであれば、金融機関経営の健全性維持のための大蔵省による事前的な行政指導・監督、および日本銀行による事後的な「最後の貸し手」機能と重複するのではないか。②日本銀行の直接的救済が及ばない金融機関を対象とするという論理と、それらは一般預金を取り扱わないから対象としないという論理は、どう調整されるか。③費用負担の問題、経営安定度の格差による負担の不公平の問題は、どの程度深刻か。④モラルハザードの発生の問題は深刻ではないか。⑤重大な事態の際には、預金保険はさほど効果がないのではないか。

こうした問題点に関する一応の検討を踏まえた要綱として、「預金保険制度案」(1954年1月27日)が作成された。その要点は、次のとおりである。①預金者保護、資本蓄積促進、信用秩序維持を目的として、特殊法人である預金保険機関を創設する。②単一機関とするが、銀行・商工中金、相互銀行・無尽、信用金庫・労働金庫、信用組合、農林系統の5グループについて、それぞれ独自取扱い、別勘定とする。③その業務は、預金保険業務、合併・営業譲渡の円滑化のための資産担保貸付・資産買取り・保障、対象金融機関の業務管理、検査、監督当局への必要事項の要請とする。

この案に対しては、各方面で否定的な反応が多かった。日本銀行は、不必要であるだけでなく、金融機関への不信やモラルハザードを招くとして反対した。都市銀行や地方銀行は、他業態のリスクを負担させられることを拒否した。相互銀行は、普通銀行が加わらないのであれば反対という立場であり、信用金庫は逆に、信用組合の加入に不安を表明した。

こうした状況を受けて、大蔵省は、①銀行以外の加入により預金保険制度を導入する、②相互銀行を説得できなければ、信用金庫単独で実施する、③見送りとしたうえ、相互銀行と信用金庫の各自助機構の成立を支援する、という3案を検討した末、結局見送りと決定した。

この後、金融機関の業態別の相互扶助機構として、信用金庫業界が振興預金制度を1954年9月に導入し、相互銀行業界も相互保障協定を1955年3月に締結した。両制度とも、対象金融機関のほぼすべてが加入した。

1955年頃から、いくつかの相互銀行や信用金庫が、導入預金とそれに絡む不良債権問題等から経営破綻に瀕し、他の金融機関からの支援を仰ぐというケースが発生した²⁴⁾。これに対し、振興預金制度や相互保障協定の効果は不十分であった。

こうした情勢を背景に、1956年に発足した金融制度調査会では、預金者保護と金融機関経営保全のための制度的整備が、当面の課題としてあらためて浮上した。大蔵大臣の諮問を受けた同調査会での審議の結果、1957年1月23日に「預金者保護のための制度に関する答申」が提出された。これに基づき、預金者保護のための監督3法案として、①預金保障基金法案、②金融機関の経営保全等のための特別措置に関する法律案、③預金等に係る不当契約の取締に関する法律案が、同年3～4月に国会に提出された。

これらのうち、預金保障法案については、金融業界からの要望を受けて、次のような修正等が加えられた。①預金保障基金の業務の主眼は金融機関の再建援助とし、預金保障は基金の判断により行うことができる。②法的に加入を強制しないが、当該業態の全金融機関が加入することを前提に設立を認可する。③基金の負担に限度を設け、政府も援助を行うことができる。④各金融機関の保険料支払いに出資の出捐の性格を持たせる。

金融機関の経営保全等のための特別措置に関する法律案は、経営危機に陥った金融機関の再建を促すために、経営管理等の保全制度を整備し、最終的には預金者保護を図ろうとするものである。本法案の内容は、次のとおりである。①経営内容が著しく悪化した金融機関に対して、大蔵大臣は経営管理人を選任し、管理に当たらせることができる。②その場合、大蔵大臣は当該金融機関の役員の変更を命ずることができる。この役員の新任を制限し、旧役員に対する関係人の責任追及手続を容易にする特例を設ける。③再建のために適当である場合、大蔵大臣は、合併・営業譲渡等を命ずることができる。④以上の運用について、大蔵大臣の諮問機関として、金融機関管理審議会を設ける。

預金等に係る不当契約の取締に関する法律案は、前述したように、当時続発した金融機関の経営破綻の多くが、導入預金をきっかけとして発生したことから、特に取り上げられたものである。本法案は、悪質な導入預金を対象として、当該預金等に係る債権を担保として提供することなく、融資等を行う契約の場合が処罰の対象とされた。

当時の銀行法等では、金融機関の破綻を防止するための事前的監督について主に規定し、破綻に瀕した際の事後的措置としては、業務停止命令等の最終的手段しか規定されておらず、再建促進のための特別措置が整備されていなかった。預金者保護のための監督3法案は、そうした問題点を解決することを目的の一つとしていた。そのなかで、金融機関の経営保全等のための特別措置に関する法律案による金融機関役員の変更等は、預金保障法案による預金保険制度の創設と対をなし、預金保険によるモラルハザードの発生を防止するために、責任者は罰せられるという原則を規定するものであった。

しかし、金融機関の役員人事に対する大蔵省の介入を懸念した相互銀行・信用金庫業界の反対や国会工作により、両法案はともに審議未了に終わり、預金等に係る不当契約の取締に関する法律だけが原案どおり成立し、1957年7月に施行された。

3.6 預金保険制度の導入²⁵⁾

我が国が戦後の高度経済成長期の後半に向かう1960年代半ば以降、従来の設備投資主導型の高度成長から、それとは異なる形態の経済成長への変化が起きるのではないかという、「転型期

論」が注目された。また、開放経済体制や資本自由化が要求されるようになり、国際競争力の強化の要請も高まった。

こうした時代の変化に対応して、大蔵省銀行局では、澄田局長（後の日本銀行総裁）の下で、金融分野に適正な競争原理を導入しようとする「金融の効率化」という考え方が打ち出された。そのなかで、銀行法による銀行免許制度の下でも、退出の可能性に備え、金融システムの効率性を維持するために、あらためて預金保険制度の導入が検討された。これは、いわゆる「護送船団行政」の下で、銀行等を破綻させないことによって、間接的に預金者を守るという従来の考え方から脱却し、預金者保護と金融機関保護を分離して、前者の目的のためには、直接的手段である預金保険制度を導入する必要があるという、当時としては新しい考え方に立っていた。

金融制度調査会での議論を踏まえた答申、「一般民間金融機関のあり方について」（1970年7月2日）を経て、国会に提出された預金保険法案は、全会一致で可決・成立し、1971年4月1日に施行された。同年7月1日、預金保険制度の運用主体である「預金保険機構」が、預金保険法に基づく認可法人として、政府、日本銀行、民間金融機関の出資により設立された。前述のように、米国以外での預金保険の創設は戦後のことであり、欧州主要国等と比べても、我が国は早い方に属している。ただ、当時、信用金庫や信用組合の経営破綻がいくつか発生していたものの、金融不安は切迫しておらず、金融界、特に自らは破綻に縁遠いと考えていた大手銀行には、預金保険機構の設立に消極的な意見も強かった。なお、農業協同組合等の系統金融機関については、農水産業協同組合貯金保険法が1973年7月に制定され、同年9月1日に「農水産業協同組合貯金保険機構」が設立された。

預金者が預金保険の対象金融機関に預金すると、預金者、金融機関、預金保険機構の間で、預金保険法に基づき、自動的に保険関係が成立する。すなわち、①預金者は金融機関に預金し、②金融機関は預金保険機構に預金量等に応じた保険料を納付し、③金融機関が破綻した場合には、預金保険機構が預金者に対し、一定額の保険金を支払う。この三者間の関係について、金融機関を委託者、預金保険機構を受託者、預金者を受益者とする信託になぞらえて説明されることもある。

預金保険制度の創設当初、対象金融機関は、国内の銀行から信用金庫、信用組合までで、労働金庫、外国銀行は除かれた（系統金融機関については前述）。預金保護上限額は1預金者当たり100万円（元本）で、保険発動の方法としては、預金者保護と金融機関保護を峻別する趣旨から、預金者に直接保険金を支払う「保険金支払方式」に限定された。「ペイオフ」（pay off）という用語は、本来、債務を完済するという意味であるが、預金保険制度の文脈では、ここでの保険金支払方式のことを「狭義のペイオフ」と呼ぶことがある。これに対し、保険発動の方法にかかわらず、預金の全額ではなく、付保対象の一定額までを保護する（定額保護）との意味で、「広義のペイオフ」という言葉が使われる。

1986年5月には、金融自由化・国際化を推進するための環境整備として、預金保険法が改正・公布された。これにより、従来の保険金支払方式に加え、破綻金融機関の事業を他の金融機関（救済金融機関）に承継させ、預金保険機構が資金を援助するという「資金援助方式」（P & A）が導入された。保険金支払方式では、満期未到来の定期預金等を含め、付保対象分の全額を、保険金として一斉に支払うため、事務処理負担が重いうえ、定期預金等の期限前支払いとなることは、預金者の利益に必ずしも合致しない。また、破綻金融機関の貸出業務も止まるため、借入人は新たな借入先を探さなければならない。これに対し、資金援助方式は、破綻金融機関に

最低限の業務を継続させたうえ、救済金融機関に継承させることにより、金融機能を維持し、経済・社会への悪影響を小さくできるという点で、より現実的な処理方法といえる。

この法改正で、先に300万円に引き上げられていた預金保護上限額は、さらに1,000万円（元本）まで引き上げられた。1,000万円への引上げは、政府保証を付された郵便貯金の預入限度額に合わせたものである。併せて、当時の当局者には、政策目的として、少額預金者の保護という発想から脱却し、金融システム全体の破綻の心理的防波堤を構築するという、今で言うマクロ・プルーデンス的な考え方もあった。また、この法改正で、対象金融機関に労働金庫が追加された。

このように、預金保険制度の導入後も、必要な制度整備は行われてきた。しかし、その後、「かつての平時」と呼ばれるようになった当時においては、金融行政上、銀行等の金融機関は破綻させないとの従来の方針が残存し、実際にも、金融機関の破綻は表面化しなかった。金融自由化の途上にあった当時、銀行等には大きなフランチャイズ・バリュー（免許業種としての特権的価値）が存在していたため、経営不振に陥った金融機関の吸収による店舗網等の営業規模の拡大によって、救済金融機関の負担は十分回収できると考えられていた。このような手法の典型的な事例として、1986年10月の住友銀行による平和相互銀行の吸収合併が挙げられる。

こうしたなかで、預金保険制度は、当初からの大方の想定どおり、導入後約20年間、現実には発動されない「伝家の宝刀」と化した。セーフティネットとしては、その方が望ましいともいえるが、多くの国民の間には、「銀行不倒神話」とともに、預金は必ず全額保護されるとの通念が定着し、「ペイオフ」という言葉すら、一般にはほとんど知られない状況が続いた。

3.7 バブル崩壊後の破綻処理

金融自由化の進展によって、銀行等のフランチャイズ・バリューは下落し、破綻金融機関の受け皿となる価値が低下した。また、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い、金融機関の破綻と損失額の増加により、吸収合併のコストは過大なものとなった。このため、金融機関の側で、従来のような暗黙の破綻処理を行うことは難しくなった。また、行政側でも、規制緩和により、店舗認可などの裁量的手段がなくなり、民間の協力を得ることが困難になった。その結果、吸収合併コスト軽減の方策として、長らく伝家の宝刀と化していた、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では、破綻金融機関の受け皿となる救済金融機関を見出し、それに対し、資金援助方式をとることにより、処理が行われた。預金保険機構による預金保険発動の最初の事例となった東邦相互銀行（破綻は1991年）のほか、東洋信用金庫（同1992年）、釜石信用金庫（同1993年）、大阪府民信用組合（同1993年）などは、そうした事例である²⁶⁾。

この間、預金保険機構からの資金援助は、付保対象預金の保護に要する費用（ペイオフ・コスト）の範囲内に限られるという、制度上の制約がある一方、突然、広義のペイオフ（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、預金を全額保護し、不足する資金は、地方公共団体や、関係金融機関、業界団体などの利害関係者に援助を仰いで賄うという、後日「奉加帳方式」と呼ばれる手法が用いられた。

1994年には、破綻処理に必要な金融機関が増加し、そのままでは適当な救済金融機関が見つからず、広義のペイオフを迫られる可能性が高まった。同年末、東京協和信用組合と安全信用組合の破綻処理のため、民間金融機関と日本銀行の出資で「東京共同銀行」を設立し、清算し

た両信用組合の事業を譲渡すると発表された。この方式の採用にあたっては、前述した昭和金融恐慌の際の「昭和銀行」が一つのモデルとされた。

本件について、マスコミ等では、両信用組合を倒産させたいと、預金保険機構によるペイオフを発動するべきであるとの主張もあった。これに対し、大蔵省や日本銀行の首脳は、昭和金融恐慌等の歴史上の先例もあり、本件が「蟻の一穴」となって預金取付けを引き起こし、信用不安を拡大させることを危惧した。バブルまみれの印象が強かった両信用組合の破綻処理のために、日本銀行の出資まで行ったことは、当局として「金融システムを守る」という姿勢を示す反面、「預金は全額保護する」という自縄自縛に陥る結果となり、後述のペイオフ凍結にもつながっていった。その後、コスモ信用組合と木津信用組合の破綻処理もあり、1996年9月、信用組合の破綻処理機関として、東京共同銀行を拡充・改組した「整理回収銀行」が設立された。

住宅ローンの供給を目的としたノンバンクである住宅金融専門会社（住専）各社は、1980年代後半のバブル期に、不動産関連融資に傾斜したため、バブル崩壊後、それらの融資の多くが不良債権化した。1996年の「住専国会」での審議は紛糾したが、結局、住専処理策のために、6,850億円の財政支出（公的資金）が投入されることになった。同年6月、「特定住宅金融専門会社の債権債務の処理の促進等に関する特別措置法」（住専処理法）が成立し、7月には、破綻住専7社から財産を譲り受け、それらの管理・回収・処分を行う「住宅金融債権管理機構」（住管機構）が設立された。

こうした経緯を経て、1996年6月、預金保険法の改正を含む「金融3法」が公布された。これにより、同月から2001年3月までの約5年間の時限措置として、預金保険機構は、ペイオフコストを超えて、救済金融機関に対する特別資金援助を行うことができるとされた。これは、資金援助方式による預金の全額保護を意味しており、一般に「ペイオフ凍結」と呼ばれる。

このように、預金を全額保護する制度では、金融機関の経営状況等を判断できる大口預金者も、金融機関の破綻による債務不履行リスクを負わず、金融機関を慎重に選択するインセンティブが失われ、モラルハザードが生じる懸念がある。しかし、前述のように金融機関の破綻が増加しつつあり、金融不安が高まっていた1990年代半ばの時期においては、そうしたモラルハザードの懸念より、預金に対する国民の信頼を維持し、金融不安が連鎖的に拡大するシステム・リスクの顕在化を防止するという考え方が、政策的に優先されたといえる。これに伴い、預金保険料率の大幅な引上げなども行われた。

1997年11月には、準大手証券会社の三洋証券に続き、都市銀行の北海道拓殖銀行、4大証券会社の一角の山一証券が破綻した。1998年には、3行の長期信用銀行のうち、日本長期信用銀行と日本債券信用銀行も破綻した。その結果、too big to fail（大きすぎて潰せない）という社会的通念は崩壊し、それまでの個別金融機関の経営危機の段階から、戦後未曾有の金融混乱期を迎えてしまった。

こうした金融危機の過程で、1998年10月、「金融機能の再生のための緊急措置に関する法律」（金融再生法）と「金融機能の早期健全化のための緊急措置に関する法律」（金融機能早期健全化法）が施行された。これらにより、①破綻処理のための金融整理管財人、②破綻金融機関の業務を継承する承継銀行（ブリッジバンク）、③破綻金融機関の特別公的管理（一時国有化）、④公的資金による金融機関の資本増強スキーム、⑤整理回収銀行と住管機構の合併による「整理回収機構」（RCC）など、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。

このような制度整備に伴い、預金保険機構も、これらに係る業務を新たに担うことになった。

前述した預金保険機関の業務範囲という観点からは、金融機関に対する監督や、破綻処理方針等に関する意思決定の権限はないが、破綻処理の実務を担う預金保険機構は、ペイ・ボックス型とリスク・ミニマイザー型の間位置する。人員面でも、役職員定数は、設立当初の10余名から、ピーク時の2002年度には、400名以上まで拡大した。

1996年6月～2001年3月の時限措置として行われたペイオフ凍結を解除し、預金の定額保護に復することは、「ペイオフ解禁」と呼ばれる。不良債権問題と金融不安が長期化するなかで、ペイオフ解禁は当初予定から延期を余儀なくされた。定期性預金（定期預金、定期積金等）については2002年4月、流動性預金のうち、利息付きの普通預金等については2005年4月に解禁され、1預金者・1金融機関当たり、元本1,000万円とその利息までが保護されるという原則に戻った。

このペイオフ解禁は、政府の「金融再生プログラム」（2002年11月に作業工程表を発表）により、大手銀行の不良債権問題が2004年度までに概ね終息し、ようやく金融危機を脱して、「新たな平時」に入ったことを反映している。ただし、企業等の手形取引などの決済機能に配慮して、当座預金や、利息の付かない普通預金など、無利息、要求払い、決済サービスを提供可という3要件を満たす決済用預金については、恒久的措置として全額保護される。

こうした平時の原則である定額保護の例外として、信用秩序の維持に極めて重大な支障が生じるおそれがある場合には、内閣総理大臣等で構成される金融危機対応会議の議を経て、ペイオフ・コストを超える額の資金援助など、預金の全額保護となる「金融危機対応措置」（預金保険法第102条）が、恒久的措置として残されている。

預金保険機構は、1991年～2003年に発生した181件の破綻処理に対処した。これらのうち、178件が資金援助方式、3件（日本長期信用銀行、日本債券信用銀行、足利銀行）が一時国有化（特別公的管理、特別危機管理）の方式による。足利銀行のケース（2003年）は、前述の金融危機対応措置（第3号措置）の適用事例であり、既存株主の保有株式は無価値になった。りそな銀行のケース（2003年）も、同措置（第1号措置）の適用事例であるが、本件は破綻処理ではなく、資本増強による救済案件とされている。ただし、両行に対し、規模等の相違があるとはいえ、このように異なった対応を行ったことについては、筋が通らないという批判もある。

なお、同様の公的資金注入による予防的な資本増強策として、主に地域金融機関を対象として、2004年6月に制定された「金融機能の強化のための特別措置に関する法律」（金融機能強化法）によるスキームもある。本法に基づく地方銀行等への公的資金注入としては、これまでに13件の適用事例があった。2011年3月11日に発生した東日本大震災の被災地に所在する金融機関として、仙台銀行、七十七銀行（ともに宮城県所在）、筑波銀行（茨城県所在）も、同法に基づく公的資金注入の申請検討を表明した。これらのうち、仙台銀行と筑波銀行に対して、同年9月末に公的資金が資本注入された。

4. ペイオフ発動の意義

日本振興銀行（以下、同行）は、2004年、中小企業向け貸付を主な業務とする新規参入銀行として開業したが、次第に中小企業金融から逸脱し、前経営陣が無理な量的拡大に走ったことなどから、多額の不良債権を抱え、債務超過に陥った。2010年9月、同行の破綻処理のため、本邦初のペイオフが発動されたが、これは広義のペイオフ（預金の定額保護）の意味であり、

破綻処理方式としては、従来の大半の事例と同様、資金援助方式がとられている。これまで、狭義のペイオフ（保険金支払方式）が発動された事例は皆無である。

破綻当日の9月10日（金）、金融庁長官が同行に「金融整理管財人による業務および財産の管理を命ずる処分」を发出し、預金保険機構を金融整理管財人に選任した。同行は同日、東京地方裁判所に民事再生手続開始の申立てを行った。週末に「名寄せ」（同一預金者の複数の預金口座を集約・合算する作業）を行い、13日（月）、同行は、金融整理管財人の管理下で、付保預金の払戻しや融資業務等を再開した。これは、いわゆる「金月処理」に沿ったものである。

非付保預金（1預金者の元本1,000万円超の部分）は、民事再生手続のなかで、同行の財産の状況に応じ、一部カットされたうえで、後日弁済される。事前の概算払率は、25%と低めに設定された。2011年7月27日に、預金保険機構が東京地方裁判所に提出した同行の民事再生計画案では、一般債権者に対する弁済率は27%とされた。このように、非付保預金は7割以上カットされる見込みであるが、この間、預金者の間で大きな混乱は生じていない。

預金保険機構は、金融整理管財人として、同行の業務運営のほか、事業譲渡、旧経営陣への民事・刑事上の責任追及も行う。同機構は、2011年4月25日、同行の預金や資産の一部を、暫定的な受け皿機関（ブリッジバンク）である第二日本承継銀行（同機構の子会社）に譲渡した。承継されない不良資産は、整理回収機構（同）に移管された。

預金保険機構は、2011年3月に実施した最終的な受け皿会社の公募で、基本的な要件として、「中小企業向け貸出を含め、銀行としての機能を適切かつ継続的に発揮できること」を掲げた。この公募に対して、当初、7者から応募があったが、3段階の選定過程を経て、同年9月末にイオン銀行が選定された。

破綻処理に関する実質的な政策判断を行う金融庁が、本件に対してペイオフ発動を決断した背景として、いくつかの要因が挙げられる。すなわち、①金融機関の破綻としては、足利銀行以来、久方ぶりの案件であるため、破綻処理方法などの点で、前例との整合性を問われにくい。②金融平時での単発的なケースであり、預金取付けの波及の懸念が小さい。③同行は当座預金や普通預金などの決済性預金を扱っていないほか、銀行間（インターバンク）市場での資金調達を行っておらず、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」を採っていたため、破綻しても他の金融機関に影響が及びにくい。④同行は資産規模が比較的小さい割に、不良債権が多額に上るうえ、旧経営陣が銀行法違反（検査忌避）容疑で逮捕される（その後、有罪判決を受ける）など、違法行為を行っていたこともあって、公的資金の投入を伴う金融危機対応措置の対象とはしにくい。⑤近年、預金保険制度やペイオフへの一般の認知度が高まってきている²⁷⁾。

我が国における預金保険制度の創設以来、約40年、バブル崩壊後からでも約20年の歴史のなかで、今回初めて、預金の全額保護という呪縛が解かれ、ペイオフ発動の実例ができたという事実は重い。本件に対しては、金融機関の破綻処理手法の充実や、預金者の自己責任の明確化、市場規律の向上などの観点から、総じて前向きの評価が行われている。ただ、前述のような本件特有の事情もあり、今後の破綻処理に際して、同様にペイオフが発動されるとは限らない。預金保険法上の破綻処理案件として、本件は182件中1件のみの特殊事例に過ぎず、現状では、これが常道になりつつあるともいえない²⁸⁾。

また、本件を経てもなお、預金保険制度に内在する問題点がいくつか残されている。それらのなかでも、最も本質的と思われるのは、「少額預金者保護を通じて、金融システムの安定を図

る」という基本理念と、その反面として、「大口預金者であれば、（個人であっても、）自己責任を問えるはず」という前提が現実的なのか、という論点である。

我が国では、1990年代半ば以降、預金取付けの連鎖など、システミック・リスクが懸念される局面では、制度の本則であるはずのペイオフを、法改正により、数年間凍結せざるを得なくなった。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。これらの事実を、我が国に限らず、金融システムの安定が求められる局面になるほど、前述の理念と前提は現実的でなくなり、政策当局は保守的な対応をとらざるを得なくなることを示している。

我が国でのペイオフ凍結中の1999年12月の金融審議会答申、「特例措置終了後の預金保険制度及び金融機関の破綻処理のあり方について」では、ペイオフ解禁後を展望して、市場規律を重視し、破綻処理コストの最小化を目指す「小さな預金保険制度」という考え方が示された。しかし、そうした市場原理に沿った考え方は、その後、我が国でのりそな銀行の処理や、リーマン・ショック後の世界金融危機などにより、軌道修正を余儀なくされたようにもみえる。

こうした現実を踏まえて、我が国では、現在でも、金融危機対応措置（預金保険法第102条）が恒久的措置として残されている。ただ、同条に定められている「信用秩序の維持に極めて重大な支障が生ずるおそれがあると認めるとき」（危機的な事態＝システミック・リスク）によっても、具体的にどのような場合に同措置の対象とし、逆に本則どおりペイオフを発動するのか、政策判断の基準は必ずしも明確とはいえない。

少額預金者保護の建前に基づくペイオフ発動は、零細預金者の生活の保護という社会政策的な措置としてはともかく、金融システムの安定というブルーデンス政策的な観点からは、いわば「平時のセーフティネット」にとどまるのが現実のように思われる。我が国における預金保険制度の約40年の歴史のなかで、バブル崩壊を境として、前半の「かつての平時」には、同制度自体が伝家の宝刀と化し、後半の有事（危機時）では、結局ペイオフを発動できなかった。今回の日本振興銀行のケースは、リーマン・ショック後にも、我が国の金融システムが相対的に安定を保っている、東の間の「新たな平時」のなかで発生した、ペイオフ発動には格好の案件であったといえる。

本件におけるペイオフ発動の歴史的意義については、大方の見方のおり、高く評価できる。それにもかかわらず、預金保険制度の今後のあり方を考えるうえで、前述のような同制度に内在する本質的な問題点やジレンマを、避けて通ることはできないであろう。

注

- 1) 本稿は、高橋正彦「ペイオフ発動と預金者保護」、『ジュリスト』No.1414（2011年1月）をもとに、大幅に加筆・修正したものである。
西村吉正・（前）早稲田大学教授（元・大蔵省銀行局長）には、本稿の作成段階に加え、日本金融学会春季大会での筆者による本稿と同題の報告（2011年5月29日）に対する討論者としても、有益なコメントを賜った。また、浅井良夫・成城大学教授、翁百合・日本総合研究所理事からもコメントをいただいた。ここに記して感謝を申し上げる。
- 2) ①預金保険機構調査室「金融危機と信用機構」、『日本経済新聞』2010年11月5日～11月22日「ゼミナール」13～23（『預金保険研究』第13号＜2011年5月＞に再録）、②御船純「金融規制改革法（ドッド＝フランク法）成立後の米国連邦預金保険公社」、『預金保険研究』第13号（2011年5月）、③御船純「欧州における金融規制改革の動向——監督・セーフティネット・破綻処理——」、『預金保険研究』第13号（2011年5月）、④広部伸浩「（資料解説）「実効的な預金保険制度のためのコアとなる諸原則」（コア・

プリンシプル)に基づく各国預金保険制度の評価について、『預金保険研究』第13号(2011年5月)を参照。

- 3) 米国では、連邦レベルでの預金保険制度の創設以前に、1829年のニューヨーク州での「銀行ファンド」(bank fund)の創設を嚆矢として、ワシントン州やオクラホマ州等の諸州でも、州立による同様の制度が導入されていた。これらについては、既に、預金保険資金の枯渇や、金融機関経営のモラルハザード(倫理の欠如)の誘発などの問題が生じていた。
永廣顕「金融危機と公的資金導入——1920年代の金融危機への対応——」、伊藤正直・鶴見誠良・浅井良夫編著『金融危機と革新——歴史から現代へ——』(日本経済評論社、2000年7月)第4章を参照。
- 4) ノーザン・ロックは、住宅ローン債権の証券化(RMBS)を中心とする市場からの資金調達に依存して、業容を拡大していた。サブプライムローン問題の深刻化により、証券化市場が機能不全に陥ると、同行の資金繰りは急速に悪化した。2007年9月、同行に対する当局の流動性支援計画が報道されたことをきっかけに、預金取付けが発生した。結局、2008年2月に、同行は一時国有化された。本件を契機として、金融機関の資金調達手段としての預金の安定性と、それを確保するためのセーフティネットである預金保険の整備の重要性が、再認識された。
一方、我が国の金融機関をオリジネーター(原資産保有者)とする住宅ローン債権の証券化は、独立行政法人である住宅金融支援機構(旧・住宅金融公庫)との提携による「フラット35」(固定金利、最長返済期間35年の住宅ローン)の証券化スキームを含め、金利リスクや期限前返済リスクの投資家への移転に主眼があり、資金調達手段としての意味合いは少ない。
- 5) 2008年9月に、アイルランドが、自国の金融システム不安を背景に、預金の全額保護を行ったことから、隣接する英国で、預金者の安全志向により、英銀から在英のアイルランド系銀行支店への急速な預金シフトが生じた。これを受けて、英国をはじめ、多くの欧州連合(EU)域内諸国に、預金保護を拡充する動きが波及した。これらのなかには、自ら金融不安を抱える国だけでなく、予防的な観点や、自国の金融機関の国際競争力を維持する目的から、他国の動きに追隨した国もあった。
- 6) EUでは、2009年2月に、欧州委員会の諮問機関が金融監督・規制の包括的な見直しに関する提言(ドラロジュール・レポート)を公表した。同委員会は、2010年7月に、預金者および投資家の保護制度に係るEU指令(預金保険指令)の改正案と、保険契約者の保護制度に係るEU指令の導入方針を公表した。
1994年にEU域内共通ルールとして定められた旧・預金保険指令は、域内各国の実情に配慮して、最低限の制度的調和を図ろうとするものであった。今回の改正では、域内制度の一層の調和と強化を意図して、預金保険による保護限度額を、1預金者当たり、最低5万ユーロから一律10万ユーロに引き上げた(2010年末に実施)。保護対象となる預金者や金融商品について、域内で統一を図る(2012年末に実施)ほか、預金払戻し期間についても、3か月以内から4週間以内に(2010年末に実施)、さらに1週間以内に短縮する方針である(2013年末に実施予定)。
- 7) EUレベルでの単一の預金保険制度・基金の設立については、金融機関破綻時の円滑な対応やコスト面でメリットがある反面、法制面等の問題もあるため、中長期的な課題として、2014年末までに、問題点を検討した報告書を作成する方針である。
- 8) ドッド・フランク法により、2008年10月から時限措置として実施されていた、預金の保護限度額の引上げ(1預金者当たり、10万ドル→25万ドル)が恒久化され、2008年初に遡って適用されることになった。この結果、米国の預金保護限度額は、国際的にみても、非常に高い水準となっている。
- 9) ①永廣顕・前掲論文(注3)、②浅井良夫「1927年銀行法から戦後金融制度改革へ」、伊藤正直・鶴見誠良・浅井良夫編著『金融危機と革新——歴史から現代へ——』(日本経済評論社、2000年7月)第5章を参照。
- 10) 大蔵大臣の松方正義が、銀行条例の制定の際に閣議に提出した「銀行条例制定ノ議」では、次のように述べられている。「私立銀行ノ事業ハ他ノ一般ノ商社ト異ナリ、広ク公衆ヨリ預リ金ヲ為シ、巨額ノ資本ヲ運轉シ、金融ヲ開導スルノ機関ニシテ、其一成一敗ハ惟リ其株主、債主等ニ直接ノ損益ヲ蒙ムラシムルニ止マラズ、市場一般ノ信用ニ影響シ、一ニ銀行ノ蹉跌ニ因リ、各地方ノ人民尽ク疑懼ノ念ヲ生ジ、平生確實ノ銀行ト雖モ、之ガ為メ多少ノ猜疑ヲ受ケ、営業上不測ノ困難ヲ来スコトアルヲ免レズ、銀行事業ノ一國経済上ニ大關係ヲ有スル夫レ此ノ如シ、故ニ之ガ管理ノ方法モ亦、最厳密精密タラザルヲ得ズ。」
ここでは、公共性という言葉自体は用いられていないが、銀行条例の立法趣旨として、預金者(債主)の保護や取付けの防止により、今で言うシステミック・リスクの拡大を抑止するという、ブルーデンス政策的な考え方が明確に打ち出されている。
- 11) 例外的に、1924年1月に営業を再開した大分銀行に対し、預金払戻資金として、日銀特融が行われた。また、七十四銀行と横浜貯蓄銀行の破綻処理のために、1920年に設立された新銀行の横浜興信銀行に

対し、横浜に本店を置く複数の銀行の連帯保証を伴い、破綻した両行の預金払戻資金として、預金部資金の融通による公的資金導入が行われた。

- 12) 高橋蔵相は、帝国議会での答弁で、「此法案ハ今後取付ニ行ク所ノ位置ニ在ル預金者ヲ安定スト云フノデ、取付ニ行カレナイ（休業銀行ノ）預金者マデニハ及ンデ居ラナイ。」と述べた。取付けの防止による事前的なシステミック・リスクの抑制に比べると、休業銀行の預金者保護という事後的なセーフティネットの優先度は、一段低く考えられていたといえる。
- 13) （注3）を参照。さらに古く1906年～08年に、我が国で初めての経済雑誌といわれる『東京経済雑誌』で、預金者保護の必要性が強調され、米国における預金保険に関する議論や、州レベルの預金保険制度が紹介されていた。
- 14) 「預金保険制度の不評」、『大阪銀行通信録』第310号（1923年6月）を参照。
- 15) 昭和金融恐慌の当時、我が国の一部地域で、休業銀行の預金者保護を目的として、民間レベルでの預金保険制度的な仕組みが設立・運営されていた。例えば、滋賀県では、1927年8月、地元出身の事業家等の共同出資により、近江銀行小口預金者金融組合が設立され、休業した近江銀行の小口預金者に対し、預金通帳または証書を担保として、預金の半額を限度に、資金融通が行われた。この時点では、全国的・公的な預金保険制度は導入されなかったが、一部地域・民間レベルでは、預金保険的な仕組みへのニーズがあり、地域・銀行間の公平の問題はあっても、そうしたローカルな要請に応えようとする動きもあったことは注目される。当時の大蔵省や日本銀行も、こうした事実について、認識・調査しており、関心を持っていたことが窺われる。
- 16) その後も、米国の預金保険制度の調査・紹介は行われた。例えば、河野通一「銀行預金の保障」、『財務通報』1935年3・4月号を参照。
- 17) ①浅井良夫・前掲論文（注9）、②野口悠紀雄『1940年体制—さらば戦時経済（増補新版）』（東洋経済新報社、2010年12月）を参照。
- 18) 野口悠紀雄・前掲書（注17）を参照。
- 19) 高橋正彦「戦後の金融機関再建整備について」（日本銀行金融研究所、1995年3月）を参照。
- 20) 1946年3月末現在の全国銀行の総貸出残高の約75%は、軍需融資（指定融資、命令融資等を含む）と戦争保険融資によるものであった。
- 21) 金融機関再建整備の基本構想段階の初期には、大蔵省内に、「後ろ向き」の債権債務を日本銀行に集中したうえで、具体的措置を講じるという案があった。これとは別に、「貯金保険金庫」を設立して、プール機関とするという案もあった。これは、成行き次第では、預金保険システムによるバックアップを行うという二段構えの構想であり、金融機関再建整備と預金保険制度との接点について、当局者が認識していたことの表れとみられる。
- 22) 浅井良夫・前掲論文（注9）を参照。
- 23) 大蔵省財政史室編『昭和財政史—昭和27～48年度』第10巻 金融（2）（東洋経済新報社、1991年4月）を参照。
- 24) 導入預金とは、預金に関わる通常の利益（利息等）以外の利益を得る目的で、通常でない契約を伴って行われる預金である。①臨時金利調整法に違反する特利の支払いを約して行われる預金、②預金者が第三者と結託し、当該預金を引当てとして、その第三者に融資する等の特定の契約を伴って預金を行い、その第三者から預金者に「裏利」が供与される場合などがある。
- 25) これ以降の記述については、①西村吉正『金融システム改革50年の軌跡』（金融財政事情研究会、2011年3月）、②「自由化行政苦闘の軌跡—大蔵省銀行局長証言—」、『金融財政事情』創刊60周年記念号（2010年7月）を参照。
- 26) 預金保険機構による預金保険発動以前の1987年7月に、経営困難に陥った鹿児島市農協の救済のために、隣接の田上農協が吸収合併した案件について、農水産業協同組合貯金保険機構による資金援助が行われている。
- 27) 預金保険機構が行っている「預金保険制度等の認知度に関するアンケート調査」（2010年度）によると、預金保険制度について「知っている」という回答は、全体の76.1%に上っている。
- 28) 金融庁は、東日本大震災後、被災地に限って、ペイオフを再凍結することを内々に検討した。

<参考文献（注で引用した文献以外のもの）>

- 預金保険機構「預金保険機構のご案内」（2010年3月）
 預金保険機構「日本の預金保険制度—英米との比較を交え—」（2009年9月）
 永田俊一「預金保険よもやま話」（2006年12月）

- 預金保険機構編『平成金融危機への対応 預金保険はいかに機能したか』(金融財政事情研究会, 2007年11月)
- 西村吉正『日本の金融制度改革』(東洋経済新報社, 2003年12月)
- 川口恭弘『現代の金融機関と法 (第3版)』(中央経済社, 2010年3月)
- 大月高監修『実録 戦後金融行政史』(金融財政事情研究会, 1985年7月)
- 斉藤美彦「日本における破綻金融機関処理方式と預金保険制度」, 渋谷博史・北條裕雄・井村進哉編『日米金融規制の再検討』(日本評論社, 1995年6月)第6章
- 本多正樹「ペイオフ」, 『法学教室』No.362 (2010年11月)
- 翁百合「日本振興銀行「平時の破綻処理」初適用の教訓 早期処理による大口預金のロス拡大防止が課題」, 『金融財政事情』2010年11月15日号
- 北見良嗣「日本振興銀行の破綻処理とRCCの新しい不良債権処理機能～預金保険法改正の解説」, 『事業再生と債権管理』No.133 (2011年7月)
- 高橋正彦「ペイオフ発動から1年～預金保険制度の今後のあり方」, 『金融ジャーナル』2011年9月号

[たかはし まさひこ 横浜国立大学経営学部教授]

[2011年5月9日受理]