

米国の預金保険制度改革を巡る論議

98年1月29日、米国連邦預金保険公社(Federal Deposit Insurance Corporation、FDIC)の主催で、預金保険に関するコンファランスが開催された。銀行をとりまく環境が良好で、預金保険の問題も表面化していない米国で、なぜ預金保険制度改革が議論されているのか、その背景に触れたうえで、主要な預金保険改革の提案を紹介することとしたい。

1. 米国預金保険制度改革論議の背景

米国における預金保険制度は、大不況期に度重なって発生した銀行破綻を背景に、公的セーフティネットとして1933年に設立された。預金保険の保証上限は、設立当初、預金者一人が一つの金融機関に保有する預金につき、2,500ドルと設定されていたが、その後随時引き上げられ、1980年3月から同10万ドルとなり、現在に至っている。

もっとも、多数の預金者を擁する大手銀行の破綻に際して、この上限を超える預金を切り捨てると、社会的な混乱を招きかねないとも考えられる。そこで、FDICは、設立当初から80年代までは、大手銀行が破綻に瀕した場合には、受け皿銀行の設立のために資金援助を行って、保証上限を超える預金を含めた全ての預金が円滑に引き継がれるよう支援するといった方策を講じてきたのである。こうしたFDICの裁量に基づいて、大手銀行が事実上救済されるという現象は、Too Big To Fail「大銀行は破綻させない」と呼ばれてきた。ところが、こうした政策の結果として、1980年代に銀行破綻が相次ぐと、FDICの資金が枯渇し、1991年には債務超過に陥るといった事態を招いたのである。

そこで、議会は、91年12月、「1991年連邦預金保険公社改善法(FDIC Improvement Act of 1991、FDICIA)」を制定し、FDICによる野放図な銀行救済に歯止めをかけるとともに、預金保険基金の充実を図ることとした。すなわち、同法には、

- ①預金保険加盟銀行の破綻処理をFDICの被るコストを最小とするような形で行うことを明確に義務づける、
- ②預金保険の上限を超えた預金の保護を原則として禁止する¹、
- ③リスク・ベースの預金保険料率制度を導入する。すなわち、自己資本水準と経営リスクの2つの観点から、個別銀行の安全性・健全性を判断し、リスクに応じて異なった保険料

¹ ただし、財務省が、大統領と協議のうえ、FDIC及びFRBの勧告に基づき、経済状態、または金融の安定性に対して深刻な悪影響(serious adverse effect)をもたらすと判断した場合には、預金保険の上限を超える預金を保護することができる。

率を課す、

といった措置が盛り込まれた。

こうした改革の結果、FDIC の財政状態は大きく改善し、1997 年末の銀行保険基金の残高は 286 億ドルに達した。また、不良資産問題の解決や景気の拡大によって、銀行の経営環境も顕著に改善し、リスク・ベースの保険料率²下で、およそ 95%の預金保険対象金融機関が、実際には預金保険料を支払わなくてよいという状況にある。

しかしながら、最近になって、①銀行、証券、保険といった業態間の垣根低下による金融サービス業の多様化と融合が進む中で、連邦預金保険の存在が、銀行を他の金融業者と違う特殊な(Special)存在としてしまい、自由な業務展開の足かせとなっていることに対する銀行界の不満が高まっていること、②銀行の巨大化によって預金保険制度が抱える潜在的なリスクが高まっていること、などを背景に預金保険制度のあり方をめぐる議論が再燃している。そうした中で、預金保険の民営化や例外的な救済に際しても大口預金者に負担を強いる制度の導入といった改革提案がなされているのである。

以下では、主な預金保険改革案を紹介することとする。

2. 主な預金保険改革案

1) ミネアポリス連銀案

ミネアポリス連邦銀行による預金保険改革を巡る論議の発端は、1996 年 12 月のスターン・ミネアポリス連銀総裁の呼びかけにある。スターン氏は、昨今の銀行の巨大化、複雑化の進展によって、一大銀行の経営状態の悪化が、金融システム全体の健全性を脅かしかねないとして、預金保険の潜在的な損失の高まりに危惧を表明したのである。

このようなスターン氏の発言を受けて、銀行の預金保険のあり方を再考すべく、預金保険制度に関する検討を行う諮問委員会(Advisory committee of Ninth District)を設立する運びとなった。そして、同委員会での議論の成果として発表されたのが、1997 年夏に発表された預金保険改革案である。なお、預金保険の問題が表面化していない今日であるからこそ、預金保険制度を客観的かつ慎重に評価できる、との思惑も同委員会設立の背景として、働いた。

ミネアポリス連銀の改革案は、1991 年連邦預金保険公社改善法(FDICIA)の潮流をふまえ、さらに追加的に市場規律を導入する内容となっている。すなわち、例外的に Too Big To Fail が適用される場合にも、預金保険の対象にならない 10 万ドル以上の大口預金者には、預金全体の 20%を限度に負担を強いるものである。

同改革案の概要は、以下のようになっている。

² 現在預金保険料率は、0BP から 27BP となっている。

＜表1 ミネアポリス連銀の預金保険改革案＞

- 1)預金保険対象金融機関が過度のリスクをとらないようにするため、91年 FDICIA の枠組を踏襲する。
- 2)預金保険の上限額は維持する。ただし、将来は、社会保障番号などを利用して、保険支払い対象は一つの口座に限定すべきである。
→小口預金者保護の徹底
- 3)銀行破たんの際には、10万ドル以上の非付保預金者は、何らかの損失を被る、という認識を持つべきである。TBTF が適用される場合には、非付保預金者は、預金全体の80%までしか支払を受けられないようにする。
→市場規律の徹底

(出所)ミネアポリス連銀資料より野村総合研究所作成。

(1)Too Big To Fail(TBTF)

ミネアポリス連銀の改革案は、10万ドルを超える非付保預金者に、部分的なリスクをとらせることで、大口預金者による銀行のモニタリング機能を生かすべき、という内容である。TBTF が適用される時には、すべての預金者を保護する、という規定では、大銀行の預金者が、取引銀行の経営状態に関心を寄せるインセンティブが働かないため、当該銀行が過度なリスクをとることになりかねない。このようなモラル・ハザードを解消すべき、との立場にたって、この改革案を公表することとなった。

もっとも、1991年連邦預金保険公社改善法(FDICIA)によって、FDICが大銀行に対して特別扱いをすることは、例外的なケースを除いて、既に禁止されている。実際、この法律が施行された1992年以降、10万ドル以上の非付保預金者の預金が保護されないケースが増加している(表2参照)。1992年には、破綻銀行122行のうち、全体の54%(54行)で非付保預金者が保護されておらず、1990年の同12%という数字と比較すると、同法の影響は明確である。ただ、FDICIA適用以降、大規模な銀行の破綻は発生していないため、TBTFによる特別扱い禁止の影響が、本当の意味で試されていないことも無視できない。

表2 FDICにより破綻処理された銀行の非付保預金者に対する保護状況

	銀行数				銀行の総資産(10億ドル)			
	合計	預金者が保護された銀行	預金者が保護されなかった銀行	保護されなかった割合(%)	全資産	預金者が保護された銀行	預金者が保護されなかった銀行	保護されなかった割合(%)
1986	145	105	40	28	7.6	6.3	1.3	17
87	203	152	51	25	9.2	6.7	2.5	27
88	221	185	36	16	52.6	51.3	1.3	3
89	207	176	31	15	29.4	27.2	2.2	8
90	169	149	20	12	15.8	13.3	2.5	16
91	127	106	21	17	62.5	60.9	1.6	3
92	122	56	66	54	45.5	25	20.5	45
93	41	6	35	85	3.5	0.2	3.3	94
94	13	5	8	62	1.4	0.6	0.8	57
95	6	0	6	100	0.8	0	0.8	100
96	5	2	3	60	0.2	0.1	0.1	63

(出所)連邦預金保険公社(FDIC)

特に最近、米国の金融機関再編の動きが活発化し、銀行の巨大化が急速に進むなかで、大銀行に対する特別扱いの可能性は、潜在的に増加している。ミネアポリス連銀の計算によれば、1983年の基準で判断すると、1997年末現在、実に21行の預金保険対象金融機関がTBTFの適用可能性があることになる。この計算は、1984年の議会証言の中で、通貨監督庁長官が、TBTFが適用される可能性のある銀行として公表した資産規模を使い、1997年価格に実質化して行われたものである（表3）。

表3 TBTFの適用可能性のある巨大銀行の一覧
1983年12月、及び1997年12月の総資産(単位:10億ドル)

	83年価格	97年価格		97年価格
1 Citibank	113.4	182.1	1 Chase Manhattan	297.0
2 Bank of America	109.6	178.0	2 Citibank	262.5
3 Chase Manhattan	79.5	127.6	3 Bank of America	236.9
4 Manufacturers Hanover	58.0	93.1	4 Nations Bank	200.6
5 Morgan Guaranty	56.2	90.2	5 Morgan Guaranty	196.7
6 Chemical	49.3	79.1	6 First Union	124.9
7 Continental	40.6	65.2	7 Bankers Trust	110.0
8 Bankers Trust	40.1	64.4	8 Wells Fargo	89.1
9 Security Pacific	36.0	57.9	9 PNC	69.7
10 First Chicago	35.5	57.0	10 KeyBank	69.7
11 Wells Fargo	23.8	38.2	11 U.S.Bank	67.5
			12 BankBoston	64.9
			13 Fleet	63.8
			14 NationsBank(TX)	60.0
			15 First Chicago	58.4
			16 Bank of New York	56.1
			17 Wachovia	51.6
			18 Republic	50.2
			19 CoreStates	45.4
			20 Barnett	42.8
			21 Mellon	38.8

(注)1984年の議会証言で、通貨監督庁長官が上の11の大銀行を、TBTF適用銀行として公表した。1983年の資産を1997年価格で再評価すると、11位のWells Fargoの38.2(10億ドル)までが適用範囲となる。
1984年の判断基準を用いて、1997年12月の総資産をみると、TBTF原則の適用行には、21行が該当することとなる。
(出所)ミネアポリス連邦銀行

(2)預金保険の役割、預金保険の上限

預金保険の役割は、これまで長年にわたって、金融システムの安定性を維持し、経済成長を促進させること、及び銀行破綻から小口預金者を保護することと考えられてきた。FDICは、これらの預金保険の目的は、現在の銀行を取り巻く環境においても重要であり続けている、とする見解を表明している。

しかしながら、預金者の保護に関して、ミネアポリス連銀は、小口預金者、すなわち、一人あたり10万ドルの保証範囲をより徹底すべき、としており、同様の見解は他でも見られる。

現行の預金保険対象範囲は、一預金者が一つの金融機関に対して保有する10万ドル以下の預金である。しかし、同じ預金保険対象金融機関に保有する共同勘定、個人退職勘定(IRA)は、別途10万ドルまで保証されることとなっている。加えて、複数の金融機関に預金を分散させれば、さらに預金の保証範囲が拡大することとなる。

ミネアポリス連銀は、このような事実は、「小口預金者の保護」という預金保険の目的をはるかに超越したものとなっており、社会保障番号などを利用して、預金者の口座を総合的に管理、あるいは限定すべき、とする立場にたっている。

また、銀行業界のなかには、10万ドルの上限は、小口預金者の保護という目的からすると高すぎる、とする見解もあることを付け加えておきたい。

2) The Bankers Roundtable³案

The Bankers Roundtable は、97年5月に、現行の連邦預金保険を銀行業界の自主規制による預金保険に衣替えすべき、とする預金保険の民営化(Privatization)案を公表した。The Bankers Roundtable によれば、この民営化案は、6つの主要原則に基づいて作られたものである。すなわち、

- ①実効性があること
 - ②支払い制度の安全性を維持すること
 - ③政府が負うリスクを削減すること
 - ④市場規律を強化し、銀行システムにおける Safety and Soundness を維持する手段としての政府規律(Government Discipline)の重要度を下げる
 - ⑤消費者に、米国政府保証を付与した金融商品を購入する選択権を与えること
 - ⑥預金保険料は市場の評価に基づかなければならないこと
- の6つの原則を掲げている。

The Bankers Roundtable の改革案は、預金保険制度に対する連邦政府の関与を完全に無くし、100%民間の基金で運営する、というものであり、概要は、表4に示す通りである。

<表4 The Bankers Roundtable の預金保険改革案>

預金保険改革案	現行の預金保険制度
Too Big To Fail の完全廃止	Too Big To Fail の原則廃止(一部例外あり)
連邦政府の完全保証の廃止	連邦政府の完全保証(Full faith and credit guarantee)
民間信用で対応	FDIC の財務省からのクレジット・ライン ⁴
FDIC のオンバジェット計上廃止	オンバジェットとして連邦予算に計上
預金保険基金の余剰資産を、幅広い投資証券へ投資することの容認	預金保険の余剰資産の運用先としては、米国財務省証券のみ認められている。 ⁵

(出所)The Bankers Roundtable より野村総合研究所作成。

³ 米国の大手銀行125行で構成する業界団体である。

⁴ 1991年連邦預金保険公社改善法(FDICIA)によって、FDICの財務省からの借り入れ上限額が、50億ドルから300億ドルに増額された。また、同法によって、保険加盟銀行からの借り入れも認められるようになった。なお、1990年には、連邦融資銀行(FFB)からの運転資金の借り入れが認められるようになった(OBRA90)。

現行の預金保険は、1)BIF加盟銀行からの預金保険料賦課金(Assessment)、2)米国財務省証券からの利息、3)破綻した銀行から取得した資産処分などからの収入、4)(必要であれば)米国財務省、及び連邦融資銀行(FFB)からの借り入れから資金調達することとなっている。

⁵ 同制度は、預金保険を信用リスクにさらさないためである。

上の内容に加えて、The Bankers Roundtable は、預金者一人あたり 10 万ドルの上限は維持すべきであるが、社会保障番号を使用して、一つの銀行の口座を総合的に管理すべきとして預金保険の範囲をより厳密にすべき、との主張も繰り広げている。

銀行業界の主要な団体の一つである The Bankers Roundtable がドラステックな改革案を公表したのは、米国議会で、銀行、証券、保険の相互参入を認める金融サービス近代化法案の議論が活発化していることも大きい。

銀行、証券、保険といった業態間の垣根が低下し、金融サービス業の多様化が進展する中で、銀行のみが、連邦預金保険制度のバックアップを持つ特殊(special)な存在として扱われ、銀行の業務範囲の自由な拡大に難色を示す声が少なくない。そこで、業務拡大の足かせとなっている連邦預金保険を、民営の預金保険に衣替えし、銀行の業務範囲に対する批判から回避したい、とする思惑が働いているのである。連邦政府の関与がなくなれば、預金保険を通じた、連邦納税者の損失はなくなるため、銀行も、証券、保険業者と遜色ないまでに業務を拡大出来る、との銀行業界の思惑が強く働いている。

The Bankers Roundtable のような預金保険の民営化を巡った議論は、最近活発に行われている。今年 1 月末に FDIC 主催で行われたコンファランスでも、民営化に関する議論が、最大の焦点の一つとなった。

(1)民営基金の実効性

民営化に伴う最大の問題は、実際に銀行破綻が発生したときに、連邦保証がない民間の基金で、破綻に対処できるかどうか、ということである。

この点に関して、The Bankers Roundtable は、預金保険の潜在的なエクスポージャーが以前より低下していることを挙げ、銀行業界の基金で十二分に銀行破綻に対応できる、としている。つまり、1993 年に導入された預金者優先弁済条項(a National Depositor Preference Statute)によって、FDIC の損失リスクが減少した、との主張である。

FDIC は、銀行が破綻した際に、破綻銀行の資産を引き継ぎ、残余資産の処分を行う。FDIC は、まず預金保険対象預金に対して全額支払いを行い、その後残余資産の処分を行うが、その結果 FDIC がどの程度の損失を被るのかがポイントとなる。同条項の導入により、破綻金融機関の清算に際して、FDIC は、国内預金者に関して、他の債権者が支払を受ける前に、優先的に弁済を受けさせることが出来ることとなった。以前は、預金者も、他の債権者と同等の弁済権を有していたに過ぎないが、この法律の導入によって、FDIC が被る損失エクスポージャーが低下したことになる(具体例は Box を参照)。

<Box National Depositor Preference Statute の有無による FDIC が被る損失の違い>

ある銀行が以下のような負債、および株式を保有している、と仮定する。

預金保険対象預金	\$ 80
預金保険対象外預金	10
その他の負債	5
株式	5

この銀行が破綻し、清算手続きに入ったときの FDIC の損失額を以下で示す。
なお、清算配当は、配当先のプロラタ(割合に応じて)方式にて実施される。

●預金債権に優先弁済権が付与されないケース

すべての預金は、その他の負債と同等の弁済権である。

$$(\text{FDIC の支出} \$80) * (\text{預金保険対象預金} \$80) / (\text{総預金}(80+10) + \text{その他の負債} 5) \\ = 67.37$$

$$\text{FDIC の損失} = (\text{FDIC の支出} 80) - (67.37) = \underline{12.63} \cdots \cdots \text{①}$$

●預金債権に優先弁済権が付与されるケース

すべての預金は、その他の負債よりも、優先弁済権がある。

$$(\text{FDIC の支出} \$80) * (\text{預金保険対象預金} \$80) / (\text{総預金} 80 + 10) = 71.11$$

$$\text{FDIC の損失} = (\text{FDIC の支出} 80) - (71.11) = \underline{8.89} \cdots \cdots \text{②}$$

①②の結果より、優先弁済権が預金に付与された場合、FDIC の被る損失は、\$8.89 に留まり、優先弁済権がない場合の\$12.63 に比べて、損失は縮小する。

→FDIC の損失エクスポージャー低下

(出所)The Bankers Roundtable 資料などより野村総合研究所作成。

しかし、一方で、FDIC は、州レベルの預金保険システムの経験を取り上げ、預金保険民営化の実効性は厳しい、とする主張を行っている。

州レベルの預金保険は、州政府自身が預金の保証をすることなく、預金保険の法律上の組織設立への関与に留まっており、事実上、民営の預金保険といってもいい⁶。1982 年までは、FDIC とは別に、32 の預金保険基金が機能していたものの、現在も機能している基金は、僅か 6 基金に留まっている。殆どすべての基金は、一つないしはわずか数行の破綻によって崩壊した。とりわけ、1980 年代のオハイオ州、メリーランド州での経験は、銀行破綻に直面したとき、公的なバック・アップが存在しない預金保険が脆弱であることの一つの証左である、と FDIC は主張している。

仮に、民営の基金に移行した場合、金融危機時、すなわち自行の経営も厳しいときに、追加的な資金拠出を預金保険に対して行わなければならないなど、残された課題は少なくない、と言える。

(2)預金者の信認

預金保険の民営化を何らかの形で実施した場合に、同基金に対する預金者の信認を維持

⁶ 通常、州レベルの預金保険は、保険対象銀行が、Safety and Soundness の基準に合致しているか否かを検査するための銀行調査と関連づけて、運営されていた。

出来るかも、無視出来ない要素である。米国の連邦預金保険は、1980年代の銀行危機を経験しながらも、金融システムの安定性を維持することに成功しており、預金者のFDICに対する信頼は高い。

一方で、民営の保険スキームに対して、預金者の信認を獲得出来るかどうかは不透明であり、銀行危機を回避できない、とする見方も少なくない。これに関して、スターン・ミネアポリス連銀総裁は、民営の基金は預金者の損失リスクと同じリスクにさらされることになり、預金者の信認を得ることは困難であろう、と発言している。また、ホーニグ・カンザス連銀総裁は、セーフティネットである預金保険の改革には賛成だが、まずは一般大衆サイドにおける認識の変化が先決、として慎重な態度をとっている。

このように、セーフティネットに対する預金者の信認は、基金を運営していく上で、非常に重要な要素となる、との見解は少なくない。たとえ、日米のように明白な法律に基づく預金保険(explicit deposit insurance)がなくても、最終的に政府による預金者救済が実施されている欧州のある国では、セーフティネットに対する預金者の信頼は高く、金融システムの安定につながった、とする論文も発表されている。

民営の預金保険に模様替えする場合、しっかり整備されたスキームを作りあげることもさることながら、それ以上に、預金保険に対する預金者の信頼を得ることが、成功の鍵を握る、と考えられよう。ひとたび銀行の環境が悪化し、1980年代のS&L危機のような事態が訪れた時、あるいはそのような事態になりそうな時に、預金者の信認を維持できるかが問題である。

3) Bankers Administration Institute⁷案

Bankers Administration Institute は、The Bankers Roundtable に先駆けて、預金保険の民営化案(Privatization)を1996年に発表した。BAIの案は、FDICの所有権を付保金融機関に移管し、FDICの理事会に銀行業界のメンバーを加える内容となっている。BAIは、連邦政府の保証を廃止し、その代替策として、保険基金が付保預金の1.25%を下回った場合には、預金保険加盟金融機関が、資金拠出して基金を補充するシステムにする、というものである。もっとも、FDICの基本的な構造は維持すべき、とする立場にたっており、The Bankers Roundtableの案よりは、かなり緩やかな民営化案となっている。

なお、この法案が公表された背景、及び注目すべき点は、The Bankers Roundtableと同様である。

⁷ 銀行業界の競争上の立場を改善するために設立されたプロフェッショナルな組織。

3. 我が国への示唆

以上見てきたような米国における預金保険のあり方をめぐる議論の特徴は、預金保険制度という公的セーフティネットがもたらすモラルハザードの危険性とそれに伴う納税者の負担コストの問題に焦点が当てられているという点にある。

例えば、ミネアポリス連銀の提案は、預金保険制度の存在が預金者のモラルハザードにつながる危険性に注目したものである。一方、The Bankers Roundtable の提案は、連邦政府の保証をなくし、銀行業界による民営の預金保険制度に移行することで、自由な業務拡大を認めるべきとの主張だが、この主張の前提には、預金保険制度の存在が銀行経営者のモラルハザードを招き過度のリスク・テークにつながる危険性があるという理解がある。

一方、我が国では、金融システム改革法案において、銀行子会社の業務範囲が大幅に広げられるなど、銀行の業務範囲規制が緩和されるなかで、金融システム不安の問題に対処するために預金保険制度が強化されるという方向にある。公的セーフティネットとしての預金保険制度が、同時に銀行経営におけるモラルハザードの一因となるという危険性が、十分に考慮されているかどうか疑問なしとはしない。

今後の我が国における預金保険制度のあり方を考える上で、米国における一連の議論は大いに参考となろう。

(林 宏美)