

本格化する米国の預金保険制度改革論議

米国の預金保険公社（Federal Deposit Insurance Corporation, FDIC）は、2000年8月9日、預金保険制度改革に関するこれまでの議論をまとめ、今後の改革の方向性を問うレポート（オプションズ・ペーパー、options paper）を公表した。9月からは、ウェブを通じた調査を開始し、幅広く意見を求めている。1996年後半に開始された一連の預金保険制度改革論議¹は、年末に予定されている最終改革案発表に向けて、今後本格化する模様である。

本レポートでは、預金保険制度改革論議が盛り上がっている背景に触れた上で、年末までに予定されている最終改革案の焦点を紹介することとする。

1. 預金保険制度改革を巡る議論の背景

景気の長期拡大局面が続き、銀行を取り巻く環境も良好な状態が続く米国で、預金保険制度改革論議が本格化している。4月25日に、FDICの主催で預金保険改革に関するラウンドテーブルが開催されたのに続き、8月9日にはFDICによってこれまでの議論をまとめ、今後の改革の方向性を問うレポート（オプションズ・ペーパー）が発表された。

銀行及び預金保険をめぐる大きな問題が表面化していない今日、預金保険の改革論議が盛んになっている背景には、以下のような点が挙げられる。

第一に預金保険基金の希薄化がある。米国では1991年以降リスク・ベースの預金保険料率を採用しており、銀行はリスクに応じた預金保険料を基金に対して支払うことになっている。ところが現状のリスク評価システムを用いると、実際には全体の93%に該当する銀行が最高の評価（1A）を得ており、保険料を支払わなくてよいとされているため（表1）、基金の残高は伸び悩んでいる。一方で、銀行の巨大化、多くの銀行の新規参入などが相次ぎ、保険対象となる預金は増加している。

米国最大の証券会社であるメリルリンチも、顧客資産であるキャッシュ・マネジメント・アカウント（CMA）の一部を新たに設立した銀行子会社の付保対象預金に転換する計画を発表した。その結果、2000年3月末から6月末までにメリルリンチから付保預金に転換された資金は120億ドルとなった。メリルリンチによる預金への転換は今後も継続され、短期間のうちに約1,000億ドルの資金が付保預金にシフトすることが見込まれている。仮に1,000億ドルの資金が動いた場合、同社の預金増加によって、付保預金全体に対する保険基

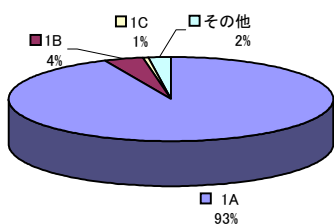
¹ 林 宏美「米国の預金保険制度改革を巡る論議」『資本市場クォーターリー』1998年春号参照。

金の比率は 1.37 から 1.31 に低下する計算になる。

図表 1 預金保険料率の比較 (1993 年及び現在)

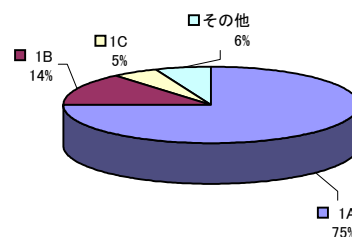
現在の預金保険料率

		経営の健全度 (単位:ベース)		
		A	B	C
自己資本 の充実度	1	0	3	17
	2	3	10	24
	3	10	24	27



1993 年 1 月時点の預金保険料率

		経営の健全度 (単位:ベース)		
		A	B	C
自己資本 の充実度	1	23	26	29
	2	26	29	30
	3	29	30	31



- (注) 1. 上段の表は、リスクに応じた預金保険料率を示す。自己資本の充実度の評価は 1 (自己資本が優良、well-capitalized)、2 (自己資本が十分、adequately-capitalized)、3 (自己資本が不十分、under-capitalized) の 3 段階にわけられる。一方、経営の健全度に関する評価は、A (いくつかの弱点があるが健全)、B (もし克服しなければ銀行に重大な悪影響を及ぼす可能性がある弱点存在)、C (対策を講じなければ、預金保険基金に損失を与える可能性が大きい) の 3 段階である。
2. 下段の円グラフは、金融機関に対する評価結果の内訳である。現在は全体の 93% が 1A という最高ランクを獲得していることが分かる。

(出所) 米国連邦預金保険公社 (FDIC)

第二に、預金保険の適用上限額が 1980 年に 10 万ドルへ引き上げられて以来現在まで変わっておらず、実質的な預金の価値が目減りしていることが挙げられる。FDIC の試算によれば、消費者物価指数 (CPI) を用いて実質化すると、98 年時点の 10 万ドルの価値は、1980 年時点に比べて半減している。そもそも預金保険制度の目的は、小口預金者を保護し、金融システムの安定性を維持することにある。言い換えれば、小口預金者が預金保険制度をいかに信頼しているかということが、制度がうまく機能するか否かを左右する。今後、高齢化社会が進展し、退職後の生活資金の必要性が増大するなかで、預金保険がどの程度までの預金をカバーすべきなのかは、預金者にとってこれまで以上に重要な意味を持つてくるのである。

しかしながら、預金保険のカバレッジを過度に拡充することは、同時に預金者のモラル・ハザードを引き起こし、預金保険基金が抱える潜在的なリスクを増大させかねないため、預金保険の拡充による目標の達成とモラル・ハザード発生回避とをバランスさせることが重要になってくる。

第三に、1999 年 11 月に包括的な金融サービス法が成立し、銀行業と証券業の分離を規定してきたグラス・スティーガル法が撤廃されたことで、預金保険の存在が、銀行による他業態への進出の足かせとなっているといった観点からの議論が終息した。このため、預金

保険のあり方をより本質的な観点から議論できる環境が生まれてきている。

2. FDIC による預金保険改革のレポート

今回まとめられた FDIC のレポートでは、預金保険基金の希薄化に関しては、個別銀行に課す預金保険料の設定、及び全体の預金保険基金の運営方法という両方向から、解決策の選択肢（＝オプションズ）が提示されている。

また、預金保険の適用範囲についても、現状維持から上限額の引上げ、ひいては預金保険の適用対象の拡大にいたるまで、取りうる選択肢がまとめられている。

以下では、1) 預金保険料の設定、2) 預金保険の資金調達、3) 預金保険の適用範囲という主要な項目に対して、レポートで紹介されている選択肢に触れていくこととする。

1) 預金保険料の設定

米国の預金保険制度では、自己資本の水準および経営のリスクという 2 つの基準に基づくリスク・ベースの預金保険料が適用されており、銀行はリスクに応じた保険料を支払うこととなっている。しかしながら、前述のように、93%の金融機関が最高の評価を得て、保険料の支払をしなくてよいとされているなど、この制度は、少数の金融機関に対するペナルティ的な性格が強くなっているのが実態である。

リスク・ベースの預金保険料率制度は、1980 年代に相次いだ銀行破たんに伴って、保険基金が債務超過に陥ったことをふまえ、預金保険基金の充実を目的に、1991 年に導入された制度の一つである²。

リスク・ベースの預金保険料率を用いることは、言い換えれば、預金保険基金に及ぼしうるリスクの大きさに応じた保険料を支払うという意味では理にかなったシステムと言えるが、現行の制度では、金融機関が抱える現実のリスクを反映しておらず、実際にはリスク・ベースにはなっていないという指摘が聞かれる。しかも最近の銀行は、単に規模が巨大化しているだけでなく、預貸業務という伝統的な銀行業務の範囲を超え、業務内容がより多様化しており、自己資本及び経営のリスクの二者を用いて、預金保険に及ぼすリスクをはかることは難しい。

ここでは、このような状況をふまえて、現行のリスク評価システムをより時代に見合った効果的な仕組みにするための例が紹介されている。以下では、保険料徴収のもととなる、個別金融機関のリスク評価の選択肢（＝オプションズ）に触れていくこととしたい。

² 1991 年連邦預金保険公社改善法(FDIC Improvement Act of 1991,FDICIA)

(1) 連邦銀行監督当局による評価

FDIC や FRB、OCC といった連邦銀行監督当局が、金融機関への立入検査を実施することによって得られた情報をもとに、リスク評価を行う。現状のリスク評価においても、2つの尺度のうち経営リスクに関しては、FDIC が定期的に行う調査結果を用いており、この範疇に該当する。既存のシステムを利用する方法として、この他に OCC (連邦通貨監督官局) や FRB (連邦準備制度理事会) といった監督当局によるリスク・マトリックスを利用するアプローチが挙げられている。なお、評価システムの構築までに多大な時間を要することは否めないものの、新たに統合的な単一のリスク管理評価システムを作成することも、選択肢の一つに入っている。以下では、それぞれの方法の概要に触れる。

① CAMELS の格付を利用する方法

一つの選択肢としては、現在の預金保険料を決定する際に用いられている、既存のリスク評価システム CAMELS を基本的に踏襲したうえで、何らかのリスク評価項目を加える方法がある。新たに加えられるリスク評価項目は、預金保険基金に及ぼしうるリスクの程度という観点から、現在最高の評価(1A)を得ている銀行のリスクの相違を認識できるものでなければならない。

CAMELS とは、自己資本の充実度(C)、資産内容(A)、経営管理の体制(M)、収益性(E)、流動性及び市場リスクへの感応性(L、S)のそれぞれの項目について 5 段階の評価を行い、最終的には総合評価として 1~5 のいずれかの評価を付ける仕組みである。

図表 2 CAMELS 格付の概要

格付	概要
総合格付 1 (Composite 1)	すべての面において健全な銀行であり、一般的には、各項目の評価が 1 ないしは 2 となっている。法律や規則の遵守が十分に出来ている。
総合格付 2 (Composite 2)	基本的に健全(fundamentally sound)であり、一般的には、各項目に関して 3 よりも厳しい判断がなされることはない。法律や規則の遵守が十分に出来ている。
総合格付 3 (Composite 3)	倒産の可能性は僅かであるものの、金融監督上の懸念が 1 つないしはそれ以上ある。法律や規則の遵守が不十分である。
総合格付 4 (Composite 4)	法律や規則に対する重大な違反が見られる。大抵の場合、問題を解決するために、公式な強制措置が必要となるなど、銀行監督当局による密接な監督上の注意力が要求される。
総合格付 5 (Composite 5)	銀行監督当局による恒常的な監視が必要とされる。預金保険基金を重大なリスクに晒しており、破たんが起きる可能性は高い。

(出所) FRB “Uniform Financial Institutions Rating System”(SR96-38) 96年 12月より作成。

② リスク・マトリックスを利用する方法

FRB や OCC が作成しているリスク・マトリックスでは、現在預金保険料率の算定で使われている CAMELS では考慮されていない、リスク管理に関するファクターが含まれており、この指標を利用する方法が考えられる。しかも、単にファクターの水準が示されるのみな

らず、先行きの方向性に関しても評価がなされている点で優れている。

もっとも、既存のものを利用することを考えると、FRB と OCC ではリスク評価を行う項目が異なっており、どちらかを採用するのか、或いは新たな項目を採用するのか、両者の調整をする必要が出てくる。さらに、貯蓄金融機関を監督している OTS（貯蓄金融機関監督官局）や FDIC は、こうしたリスク・マトリックスを採用していないため、監督当局間の調整に時間がかかることが想定される。

③ 統一的なリスク管理に関する格付

これは、各連邦銀行監督当局の間で統一されたリスク管理に関する格付システムを、新たに導入する選択肢である。例えば、信用供与先の集中の程度、銀行が設けているリスク管理基準の内容、内部管理体制の質といった要素が考えられる。重要なのは、選ぶリスク指標は、現在の金融機関のパフォーマンスや状況などとは無関係で、将来的なリスクを測るのに適しているかどうか、ということである。

（２）各種金融指標に基づく評価

これまで紹介してきた評価方法は、すべて銀行監督当局による、いわば主観的な検査結果を利用するものであって、客観的な数字として表れてくるものを用いているわけではない。例えば、自己資本の水準を例にとると、CAMELS における自己資本の充実度(Capital adequacy)に対する 5 段階の評価は、自己資本比率そのものではない。

この自己資本比率を始めとした、様々な金融指標を用いてリスク評価を行うのが、各種金融指標に基づく評価方法である。各銀行は、銀行監督当局に対して、四半期に一度連結ベースの資産及び負債の状況、収支の状況をまとめたコールレポートを提出しており、このレポートをフルに活用することも、視野に入っている。コールレポートの有効活用は、新たな検査を行うことから生じる追加的な負担が発生しない点で優れている、と言える。コールレポートの他にも、通常の検査で入手できるもので、非公開の金融データ、格付機関による信用リスクに関する格付結果などが、評価方法の候補として挙げられている。

2) 預金保険の資金調達

銀行の経営破たんが表面化した際に、預金保険基金が即座に対応できる、潤沢な資金を有しているか否かは、預金保険制度がうまく機能するかどうかを決定付ける重要な要素である。破たん処理に必要な資金がすぐに用意していなければ、事態が深刻化し、処理コストを増大させることになりかねない。

現在、銀行保険基金残高の預金保険対象預金に対する比率が 1.25%未満になった場合、FDIC は、銀行に対して追加的な負担を求めることが出来る。しかしながら、保険基金残高が落ち込むときは、預金保険による処理対象となっていない銀行も経営環境が芳しくない

可能性が高い。基金に対する追加的な拠出によって、問題を抱えていなかった銀行も、破たんするような事態に陥れば、預金保険基金による処理案件がさらに増える悪循環となってしまう。

このような事態を招かないためには、預金保険基金をどの程度積み上げておく必要があるのか、どのような方針に基づいて、預金保険基金が資金調達を行うのが適切なのかが問題となってくる。オプションズ・ペーパーでは主に、預金保険基金による資金調達方法としては、ユーザー・フィー・モデル、ミューチュアル・モデルが紹介されている。以下では、順にこれらのモデルに触れていくこととする。

(1) ユーザー・フィー・モデル (User Fee Model)

このモデルは、政府が預金保険制度の運営主体となって、預金保険に加入している銀行に対して、定期的にフィー（保険料）を課すしくみであり、現在の米国預金保険制度はこれに該当する。この場合、預金保険制度の背後には政府が存在するため、万が一基金が資金不足に陥った場合も、国の資金を投入し、破たん銀行の処理を迅速に行うことが可能となる。そのため、政府のバックアップがない時に比べて、預金保険の資金不足時において、銀行が拠出を求められる一時的な資金も少なく済み、連鎖的な銀行の経営破たん、という事態も回避しやすい。逆に、保険基金が過剰となった場合は、その資金は、不測の事態に対応するための資金として、政府が保有するという特徴がある。したがって、フィーを支払った各銀行に対する払い戻しは、想定されていない。

なお、具体的な保険料設定の考え方として最も単純なのは、過去の実績を踏まえて、固定的な保険料率を銀行に課すものである。

(2) ミューチュアル・モデル (Mutual Model)

ミューチュアル・モデルでは、米国の投資信託（ミューチュアル・ファンド）と同じく、各銀行が預金保険基金に拠出した額は、自行の持ち分として、銀行の資産としても計上出来、運用状況に応じて、基金の資産額が増減する仕組みをとる。そのため、預金保険の運営主体は銀行業界となり、基本的に政府が介在しない。

その結果、ミューチュアル・モデルでは、仮に預金保険基金の適切な水準を設定した場合、適正水準を超過する資金の取り扱いをどうするのか、という問題が生じてくる。ユーザー・フィー・モデルの場合は、超過資金は政府に帰属するものとされたが、ミューチュアル・モデルの場合、基金は銀行業界に帰属するものだからである。この超過資金の払い戻しは、資金拠出をした銀行に対して、拠出額に応じて行うことを基本と考える。

3) 預金保険の適用範囲

そもそも預金保険の目的は、小口預金者を保護し、金融システムの安定性を維持するこ

とにある。預金保険に対する預金者の信頼が揺らぐような事態に陥らないためにも、預金保険料の設定や資金調達の方法を効率的にしておくことが不可欠である。

預金保険のカバー範囲はこれまで、どのレベルまでの預金保有者を、「小口」預金者として捉えるのか、という点と同義として扱われてきた。現在、預金保険の適用範囲は、一人が一金融機関に保有する預金額 10 万ドルと規定されており、FDIC 設立当初の 2,500 ドルから大幅に拡充されている。ほとんどの場合、上限額の引き上げは物価上昇に伴う調整として行われてきたものの、1998 年時点における上限額を消費者物価指数（Consumer Price Index, CPI）で実質化すると、今日の実質的なカバー範囲は、1980 年のその半分程度にすぎない（図表 3 参照）。

図表 3 98 年におけるカバレッジをそれぞれの項目を用いて調整した場合
(単位:ドル)

	預金保険の 上限額	CPIによる調整	一人当たり所得 による調整	平均住宅価格による調整
1934	5,000	61,000	279,915	
50	10,000	67,600	175,576	
66	15,000	75,400	129,232	111,631
69	20,000	88,900	137,971	115,987
74	40,000	132,000	186,698	184,468
80	100,000	198,000	263,231	236,240

(注)例えば、1980年のCPIによる調整額198,000ドルとは、98年のカバレッジを80年以來のインフレ率で調整した値。

(出所)FDIC' options paper'

オプションズ・ペーパーでは、預金保険の上限額の引き上げに関する選択肢として、以下のような提案を紹介している。

すなわち、

- 現状維持：現状と同じように、預金保険の上限を法律の規定に基づいて、一定額に設定する。インフレ率を考慮したうえで、不定期に上限額の引き上げを行う。
- インデックスを用いた調整：インフレ率や一人当たり所得といった何らかの指数に連動して上限額を設定する。この方法を選択する場合、インデックスの選定のみならず、基準年の設定及び調整メカニズムの設定が必要になる。
- 簡素化：預金保険の適用範囲を、預金者一人が一つの付保対象金融機関に保有する口座について一定金額（例えば 10 万ドル、或いは引き上げた金額）までに制限する。現状では、同じ預金保険対象金融機関に保有するジョイント勘定、個人退職勘定（IRA）などは、通常の預金勘定とは異なった権利（rights）に基づく口座と判断され、別途 10 万ドルまで、保証されている。
- 預金保険のカバレッジの拡大：現在保険が適用されていない地方政府や公的機関が保有する預金なども、預金保険のカバー範囲に含める。

付表 FDIC による預金保険の改革案

	現状	オプション	備考
1.預金保険料の設定	リスクベースの預金保険料率を採用。自己資本の充実度（3段階）及びFDICが判断する経営の健全度（3段階）という2つの尺度によって9つに分類。それぞれの分類によって異なる保険料率が適用される。	①連邦銀行監督当局による実地調査の結果を利用（CAMELSの格付やリスク・マトリックスなど） ②各種金融指標に基づく評価	1991年に、現行のリスク・ベース預金保険料率を採用。
2.預金保険基金の水準	銀行保険基金残高の預金保険対象預金に対する残高が1.25%未満になった場合、FDICは、銀行に追加的な負担を求めることができる。	ユーザー・フィー・モデル ミューチュアル・モデル	
3.預金保険の適用範囲	一人が一金融機関に保有する預金10万ドルまで適用される。ただし、個人退職勘定（IRA）やジョイント勘定などは、別途10万ドルまで保証される。	<ul style="list-style-type: none"> ・現状維持 ・消費者物価指数や一人当たり所得など、何らかのインデックスを用いて調整 ・現状で通常の預金とは別に、個人退職勘定などに認めている10万ドルまでの預金保険適用、という規定をなくし、適用規定をより簡素化する。 ・現在保険が適用されていない地方政府や公的機関が有する預金も、預金保険のカバー範囲に含める。 	

（出所）FDIC「オプションズ・ペーパー」より野村総合研究所ヨーロッパ作成。

3. 今後の展望

FDICは、このオプションズ・ペーパーに関するパブリック・コメントを随時受け、その概要をまとめる予定である。FDICのサイト（www.fdic.gov）上でも、9月よりそれぞれの項目について、複数の質問文を提示し、同レポートに対する反応を調査し始めた。FDICのTanoue議長は、2000年末までに米国議会に対して、最終的な預金保険制度の改革案を送付する、と約束しており、預金保険制度の改革をめぐる動きが活発化することは、ほぼ確実である。

米国の預金保険制度に関して、とりたてて目に見える問題が生じていないなかで、預金

保険システムが進むべき、複数の選択肢をまとめたオプションズ・ペーパーが発表されたことは、預金保険基金が晒されているリスクが大きく、かつ複雑化している現実を、FDICが重く見た証左、と捉えられる。

そして、時代遅れとなったリスク評価システムを現状に見合ったシステムに衣更えし、預金保険基金に及ぼす潜在的なリスクの大きさに応じた保険料を銀行に課すべきである、という考え方は、理論上理解しやすい。

しかしながら、実際に現行よりも詳細なリスク評価システムを導入した場合、潜在的なリスクの違いによる保険料の格差が現行よりも拡大する可能性が高く、FDICの評価に対しては、これまで以上に厳しい眼が向けられる。米国銀行業界における変化のスピードが速まっていることもあって、個別銀行のリスクをFDICが常に正確に把握し、銀行業界からの信頼を維持しておくことは、困難であるといつてよい。

また、現在の預金保険の上限額を消費者物価指数で実質化すると、1980年のその半分程度であるうえ、高齢化社会に直面する預金者がより流動性選好を高めることを想定し、預金保険の適用範囲を拡大すべき、という議論が一方である。ただ、上限額の引上げは、同時に、破たんリスクが高い銀行が提供する預金に、より多くの投資家が集中するなど、預金者のモラル・ハザードを引き起こしかねない。さらに、高齢化社会への対応として、上限額を引き上げるべき、との論議についても、個人の貯蓄行動が、老後の生活資金確保のため、公社債や株式といった有価証券を長期に運用するようになっていれば、必ずしも必要ではない。

いずれにしても、預金保険制度の改革は、一筋縄にはいかないものであり、基金の収入に該当する預金保険料の設定、及び支出である預金者への補償という両面のバランスを考えた改革案の提出が期待される。

(林 宏美)