

決済用預金保護措置の問題点

淵田 康之

要 約

決済用預金の全額保護措置が恒久的に続けられることは、ペイオフ解禁の意義を骨抜きにしかねないばかりか、民間が工夫してきた資金決済リスク削減のフレームワークが不要となりかねないなど、従来以上にモラル・ハザードが拡大する恐れがある。当面、こうした問題を最小限とすべく配慮するとともに、将来的にはわが国銀行産業の正常化の時期を見計らい、決済用預金の全額保護措置を打ち切るべきである。

I. ペイオフ全面解禁を前に問われる 2002年の二つの決断

2005年4月のペイオフ全面解禁まで、残すところ1年を切った。ペイオフ解禁は、2002年4月に定期性預金について実現した後、2003年4月より流動性預金についても実現する予定であった。しかし、小泉首相が構造改革を加速させ、2004年度には不良債権問題を終結させる、という考えを表明したことを踏まえ、2002年10月7日、就任間もない竹中金融担当大臣が、「不良債権処理を加速する中で、預金者を中心とした混乱を避けるために、不良債権問題が終結した後の2005年4月からとしたい」、と2年延期の判断を下したのであった。

ペイオフ凍結は、東京の2信組の破綻処理問題が一段落した1995年6月8日、大蔵省が発表した「金融システムの機能回復について」を受けて、1996年6月の預金保険法に盛り込まれた措置である。2001年3月までの約5年間の金融不安解消期における特例という位置づけであった。1971年に預金保険法が成立したものの、国民には預金は全額保護という通念が定着していること、また金

融機関のディスクロージャーの拡充がまず必要であるという判断がこの背景である。

その後、1999年12月29日の与党3党の政策責任者の間で、中小金融機関経営の改善によって一層強固な金融システムの構築を図る必要があるとの合意がなされたことを受け、2000年5月24日に成立した預金保険法等の改正において、ペイオフ凍結の終了（特例措置の終了）時期が、2001年3月末ではなく、定期預金について2002年3月末、流動性預金について2003年3月末に延期されたのであった。2002年10月の判断は、これをさらに延期するというものであった。

一般に、債務超過の企業にお金を貸していた債権者は、その企業の破綻により、債権を全額回収できなくなる。ペイオフ解禁とは、このあたりまえの経済取引の原則を、金融機関と預金者の間においても適用しようということに過ぎない。

もちろん、預金が金融機関の破綻によって減価することは、とりわけ金融機関を選別する能力や情報を十分持ち合わせない小口預金者に大きなショックをもたらす。また預金が資金決済に利用されているため、経済取引全般を混乱させかねない（いわゆるシステムリスクの恐れ）という問題もある。

こうした点への配慮から、小口預金を保護する預金保険制度があり、一預金者当たり1000万円までの元本とその利息は保護される。また、金融機関を免許制とし、金融当局が日常的に検査・監督を行う仕組みなどがある。さらに金融機関が債務超過となる充分前の段階で、当局が金融機関の自己資本比率に着目して、経営の正常化を促す「早期是正措置」もある。以上に加えて、金融危機が生じる恐れがある場合の特別の措置として、預金保険法第102条で規定される措置が用意されているが、本来、早期是正措置を発動し、金融機関が債務超過になるはるかに前の段階で、当局が適切な措置を講ずることにより、ペイオフが全面解禁された後も、実際にペイオフが行われ、預金が減価するような事態は避けられるのである。

以上を踏まえると、ペイオフ解禁とは、当たり前の原則であり、かつ本来は極めて例外的にしか実行されないはずの原則を確認することに過ぎず、殊更に騒がれるのは、二重の意味でおかしなことなのである。

もっとも、2002年9月30日の内閣改造において、金融担当大臣が柳澤氏から竹中氏に移行した背景には、わが国の不良債権問題や金融機関の健全性の実態を、より深刻に受け止めるべきとの判断があったことや、金融当局への国民の信頼が不十分であるという認識があったものと考えられる。国政レベルで、金融システムの現状判断に重要な変更があり、また「金融再生プログラム」を導入して金融行政の枠組みを刷新しようという時に、従来の判断や枠組みを前提として実施を予定してきたペイオフの全面解禁が見直されたのは、やむをえなかったという見方もできよう。

このペイオフ解禁の延期方針決定から1年も経たない2003年年央頃より、景況感が回復に向かい始め、株価も反発に転じている。主要金融機関の不良債権比率も、金融再生プログラムで掲げられた「2004年度末までに

半減」という目標に向けて、順調に進展している。さらに、金融機関に対する新たな公的資金注入の制度を導入すべく、法案の審議が進んでいる。この制度が導入されれば、金融システムの安定性向上に向けた手段はさらに充実する。

もちろん、景気や資産デフレの先行きは予測を許さないし、顕在化していない問題も金融システムに残されている可能性もあるが、延期を重ねたわが国のペイオフ解禁が、ようやく全面解禁できるのではないかと、という期待が高まっているところである。

しかしここで注意しなければならないことは、ペイオフ全面解禁と言っても、決済用預金については全額保護が続くという点である。この措置は、2002年当時、竹中大臣によるペイオフ全面解禁延期という判断に先立ち、柳澤大臣の下で導入が決断されたものである。この判断は、竹中大臣の下でも引き継がれ、2002年12月11日に成立した改正預金保険法で法制化された。

この決済用預金の全額保護という措置の是非を論じないまま、ペイオフの全面解禁の実施や延期を議論したところで、全くの片手落ちと言える。それどころか、このままでは、後述するようにわが国金融システムにおけるモラル・ハザードは、かえって拡大する恐れすらあるのである。以下では、決済用預金の保護という判断が下された背景を振り返った上で、ペイオフを予定通り全面解禁するのか延期するのかに関わらず、決済用預金保護の措置については、見直し作業に着手する必要があることを指摘する¹。

II. 決済用預金保護措置決定に至る経緯

決済用預金の保護措置が本格的に議論されるようになったのは、2002年7月30日、小泉総理大臣から柳澤金融担当大臣に対し、「ペイオフは予定通り実施すべきであるが、

一方、決済機能の安定確保のための方策を検討し、必要な改革案をとりまとめるよう」指示があったことを契機としている。

この首相指示に先立つ状況を振り返ると、この年4月にスタートした定期性預金のペイオフ解禁を経て、来年の全面解禁の是非を問う議論が国会でも活発に行われていた所であった。ちょうど定期性預金から決済性預金への大量の資金シフトが生じたことが、改めて統計上も確認された頃でもあった。普通預金、決済性預金のペイオフも解禁されると、今後は中小金融機関から大手金融機関などへの資金シフトが、やはり大規模に生ずるのではないか、全面解禁を実施する上での前提条件は成り立っているのか、という懸念が高まっていた。特に、2002年7月に入ってからというもの、衆議院財務金融委員会を中心に、野党のみならず与党議員からも、ペイオフ全面解禁を懸念する活発な質問が展開されていた。

首相指示を受ける形で、金融審議会金融分科会に「決済機能の安定確保に関するプロジェクト・チーム」が設置された。同チームは、約1ヶ月という短期間、集中的な検討を行い、2002年9月5日、金融審議会答申、「決済機能の安定確保のための方策について」が取りまとめられた。

この答申では、現金以外の安全確実な決済手段として、金融機関破綻時にも全額保護される預金（決済用預金）を制度として用意すること、及び、仕掛かり中の決済取引を円滑に終了させるための措置を講ずることが必要とされた²。これにより、受取人起動型の決済（口座引落とし）においても、支払人起動型の決済（口座振込）においても、同様の安全性が確保される。

ここで決済用預金は、①要求払いであること、②通常必要な決済サービスを提供できること、③金利を付さないこと、の3つの条件を備える預金と定義された。全額保護の財源は、預金保険料とされ、その他の預金に係る

料率と格差を設けることが適当とされた。また、決済機能の安定確保の必要性は一時的ではないという判断から、以上の措置は、恒久的な措置とすることが望ましいとされた。なお、決済用預金は、全ての金融機関に一律に提供が義務付けられるものではない点も盛り込まれた。

この答申から1ヶ月も経たない2002年9月30日に、柳澤氏から竹中氏に金融担当大臣が交替した。そして、冒頭示した通り、ペイオフの全面解禁が、2年延期されたのである。

以上、柳澤大臣の時に打ち出された決済用預金の恒久的全額保護という方針、そしてこれに続く竹中大臣が打ち出したペイオフ全面解禁の2年延期の方針、わずか2ヶ月余りの内に慌しくなされた二人の大臣によるこの二つの重大な意思決定は、2002年10月25日、「預金保険法及び金融機関等の更生手続の特例等に関する法律の一部を改正する法律案」に盛り込まれ、国会に提出された。同法案は、同年12月11日に成立し、2003年4月1日より施行されている。

Ⅲ. 決済用預金保護の問題点

本稿では、ペイオフの全面解禁の是非の問題ではなく、決済用預金の保護の問題に焦点を当てて議論する。そもそも前者の問題は、後者の問題に関する議論を避けてはナンセンスとなりかねない問題ですらある。

まず、決済用預金を全額保護することは、ペイオフ解禁の事実上の先送り、ないし骨抜きとなりかねないという批判は、決済用預金の答申を議論した2002年9月5日の金融審議会総会でも、複数の委員から明確に表明され、またその後の国会の議論でも繰り返し提示されていたところである。

この点については、以下のような反論が展開された。

①決済用預金には金利がつかないため、ペイオフのリスクを回避するにしても、自ずと決済用預金へのシフトは、限定的になると考えられる。

②わが国においては、小切手決済が主流の米国とは異なり、銀行振込や口座引落としなど銀行口座を使った決済が主流となっている。現金以外に安全確実な決済手段を確保する必要がある。従ってペイオフ解禁の議論とは別に、決済機能の安定確保の措置が必要である。

③米国では、預金債権に優先権が付与されているのに対し、わが国ではこうした措置が無い。また米国では、金融機関の倒産法制は一般の倒産法制とは異なっており、倒産手続き開始後も債権実行の取り扱いが柔軟であるが、わが国では、金融機関の倒産法制にこのような点で一般と異なる制度は用意されていない。

しかしこれらの反論は、必ずしも説得力があるとはいえない。まず、①の金利がつかないから、決済用預金にシフトしにくいという点については、現状のゼロ金利状態では、金利がつかないことの機会費用は極めて小さく、実際、ほとんど金利が無いに等しい普通預金に、安全性を求めて定期預金から巨額の資金シフトが生じたのである。従って、通常の普通預金もペイオフ対象となると、今度は、従来型の普通預金から決済用預金への資金シフトが起きることは想像に難くない。さらに、こうした資金は、金利が今後上昇すれば、他に一斉にシフトすることも考えられる。この結果、金融機関の負債サイドが極めて不安定になるという副作用も考えられる。

もちろん、決済用預金の利用に手数料が要求されるならば、急速な資金シフトは起きえない。決済用預金については、他の預金よりも預金保険料率が高く設定されるため、なんらかの手数料が課されてもおかしくないであろう³。ただし、手数料については、プロジェクト・チームの答申の中で、手数料を徴収

することを「決済用預金」の条件とすることには「現状の経済実態、社会通念、さらには官民のイコールフットイング等の観点から」、慎重な考慮を要するとされている。金融機関間の競争が激しい中で、手数料をほとんど徴収しない銀行も登場するなどの状況が生じ、預金者が十分なコストを払わずセイフティネットを享受し続けることができる可能性は高いと考えられよう。

②の点、すなわちわが国においては、銀行口座を使った決済が主流となっており米国とは違うという指摘であるが、小切手を使った決済であっても、結局、銀行口座から資金が引き落とされて決済が完了するのであり、銀行への信頼によって支えられているという点は、変わりが無い。現金以外に安全確実な決済手段を確保するという事は、民間銀行の負債の一部に中央銀行負債と同様の信用度を与えるということに他ならない。そのような特異な措置を講じている先進国などないのである。

また本来、決済という重要な役割を果たすからこそ、民間金融機関には他の業態以上の強い規律が求められているのであるが、公共性というレッテルの下に、中央銀行並みの信用度を付与してあげようということは、この規律付けという考え方とは相容れない発想と言える。

③の点、すなわち預金の保護や金融機関の破たん処理手続きに関する法制の問題については、そうした法制を変更する議論をするのではなく、なぜ決済用預金の保護を、それも恒久的な制度として導入するという選択がなされなければならないのか、という批判が可能であろう。

以上は、決済用預金の導入により、ペイオフが「骨抜きになる」という問題を巡る議論であるが、この問題は、単に従来から存在する決済ニーズに対応した預金部分が保護されるに止まらず、全額保護という特徴を売り物

にした、新たな金融商品や金融サービスが登場するという問題に発展していく可能性もある点に注意すべきである。

例えば、プリペイドカードを発行する際の発行保証金（未使用残高の半額以上）の供託など、顧客から一時的に決済用途に使われるお金を預かることは金融機関に限らず、他の企業においても生じうることである。しかし金融機関を通ずる場合は、決済用であるという理由で預金保険による全額保護の扱いとなり、他の同様なサービスを行っている企業が競争上不利になるような事態が起きる可能性も否定できない。このように、決済用預金という名目の下、事実上の付保対象預金の拡大解釈の問題や、他業態との競争上の不均衡が生じてしまうという問題もあるのである。

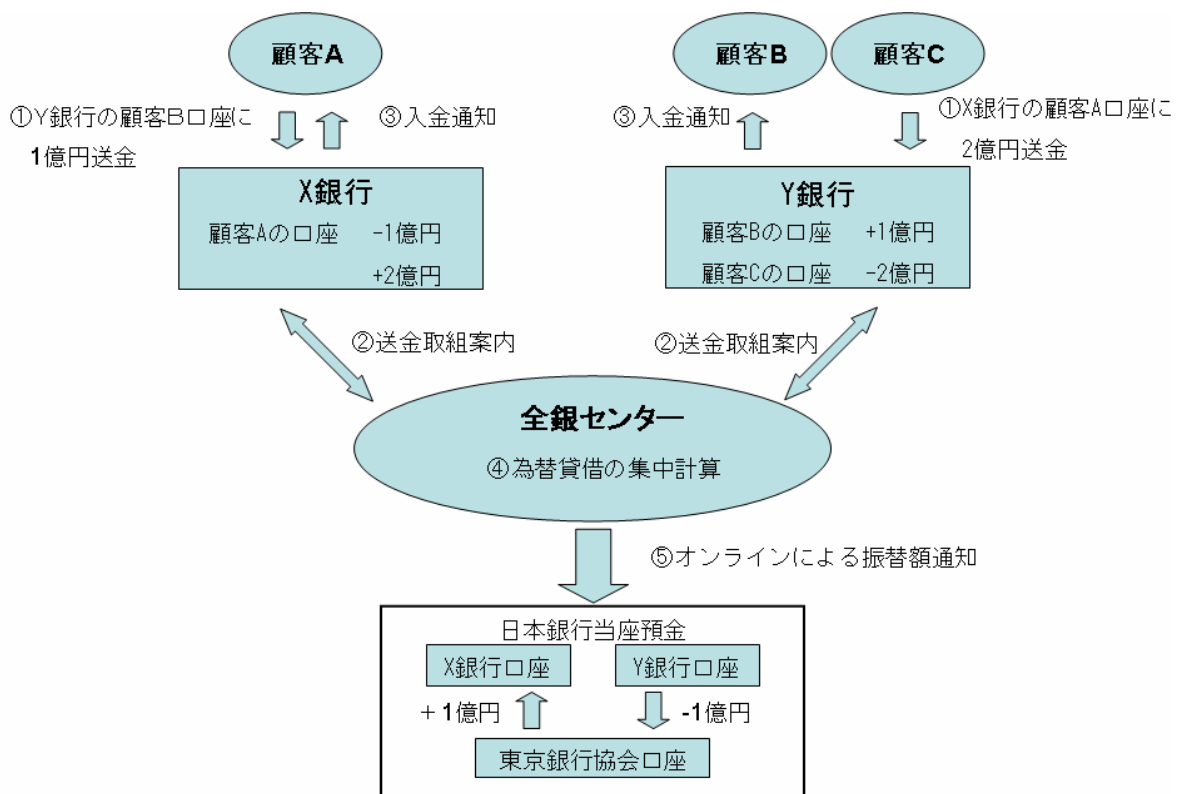
IV. 決済プロセスに対する預金保険による保護の問題

以上では、預金者にとって決済用預金という特異な資産が登場することの問題に主として焦点をあてたが、決済用預金の保護によって、決済プロセス自体も保護されてしまうという問題がある。

内国為替制度（全銀システム）においては、多くの決済代金の支払い者と受け取り者の間に銀行が介在し、個々の銀行の他の銀行に対するネットの支払い超の金額ないし受け取り超の金額が、午後 4 時 15 分に、各行の日銀当座預金で引き落とししないし入金されることによって完了する形となっている。

すなわち図のように、顧客 A が X 銀行を通じて Y 銀行の顧客 B の口座に送金しようとする場合、この取引が単独に処理されるの

図表 内国為替制度（全銀システム）の仕組み



(出所) 野村資本市場研究所

ではなく、同日に発生する X 銀行、Y 銀行、・・・を巡る顧客との様々なお金のやり取りがネットアウトされ、その尻が各銀行の日銀当座預金口座とセントラルカウンターパーティである東京銀行協会の日銀当座口座の間でやり取りされることで、処理されるのである。

この場合、午後 4 時 15 分前に、支払い超の銀行（図の場合は Y 銀行）が破綻すると、システム全体で決済が滞りかねない。そこで、決済リスク削減のため、民間金融機関の間の工夫がいくつか存在する。まず、個々の参加銀行におき、日中積み上げることができるネットの支払い額に上限を設定する仕向け超過限度額管理がある。この下で、各加盟銀行が発受信する為替通知をもとに、当該加盟銀行の仕向け超過額が瞬時に算出され、取引額が接近額（限度額の 70%、80%、90%）を超えた場合には、当該銀行に通知を発信して注意を促し、さらに限度額を超える場合には、当該電文はエラー電文として仕向け銀行に戻す仕組みとなっている。

また、全銀システムでは、日中の仕向け超過限度額に達している銀行が二行破綻したとしても、東京銀行協会が契約を締結している流動性供給銀行より、資金供与を受けることで、当日の決済を完了できるようになっている。その上で、後日、流動性供給銀行に対しては、破綻銀行が予め差し入れていた担保の処分、あるいは破綻銀行へ保証供与をしていた加盟金融機関からの支払いによって返済が行われ、それでも債務を回収できない場合は、システムに残存する全参加行で分担される⁴。

こうした資金決済システムのリスク削減策のあり方については、G10 中央銀行の支払・決済システム委員会（CPSS）により 2001 年 1 月に取りまとめられた「システムミックな影響の大きい資金決済システムに関する基本原則」において、ベストプラクティスがまとめられている。先述のとおり、わが国でも「日

中の仕向け超過限度額に達している銀行が二行破綻したとしても決済を完了できる」仕組みとされているのは、この基本原則 V を踏まえたものである。

このように、国際的な基準も踏まえた形で、わが国の資金決済システムにおいて、決済リスク削減の仕組みが現状、機能しているにも関わらず、預金保険法の改正により、決済用預金が保護され、また仕掛かり中の決済も保護されることになったことから、破綻銀行が生じても預金保険が資金を供給して損失を負担することになる。すなわち、顧客の委託に起因した金融機関の預金保険対象債務の履行を確保する、という仕組みであるため、X 銀行や Y 銀行が破綻しても、図の顧客 A、C の送金がグロスベースで全額保護されることとなる。従って、日銀当座預金口座間での 1 億円というネット金額の振替もこの措置により当然実現するため、そもそも銀行破綻のようなケースに対応すべく工夫された民間ベースの決済リスク削減の仕組みは不要ということになりかねないのである。

民間ベースの決済リスク削減の仕組みにおいては、他銀行の破綻は、自行の負担につながりかねないので、参加銀行間で他行の経営状況等をモニタリングし合うのであり、リスクを削減しようというインセンティブが参加者間で共有されている。しかし預金保険が面倒を見てくれるのであれば、こうしたインセンティブも働かない。

このように、決済用預金および仕掛かり中の決済の全額保護という措置は、従来よりはるかに大きなモラル・ハザードをもたらすことにつながるものであり、ペイオフ「全面解禁」の意義など雲散霧消してしまうといつてよいであろう。

この背景には、銀行間の決済システムで不払いが生じると、当該システムのリスク削減策が発動され、規則に則って不払い銀行（破綻銀行）は当該システムから脱退されること

になり、営業譲渡を前提に業務を継続する方式の破たん処理を行うという場合に支障が生じるという懸念があったものと見られる。

しかし、民間決済システムの脱退に関する規則と、営業譲渡を前提に業務を継続する方式の破たん処理の関係を整合的に調整していく方向で、十分な検討の努力がなされた形跡は見られない。

また答申では、上述のような民間主体で構築されている決済システムのリスク削減策はあるが、これらは平時の対応であり、有事の対応ではないという位置づけがなされている。また現状のリスク削減策は、多数の金融機関の同時破綻を想定したものではない、という指摘があったとされている。

しかし、仕向け超過額最大二行が破綻しても対応できるようにする仕組みは、「平時の対応」というよりも十分に「有事」を想定した仕組みと考えるのが自然であろう。そして、さらにこうしたレベルを超えるようなシステムミックリスクが顕現化するような事態に対しては、日本銀行による流動性供給等の対応や、預金保険法第 102 条に基づく措置の発動もありうるのである。このようなフレームワークが既にある中で、平時か有事かに関わらず恒久的な措置として決済用預金や仕掛り中の決済取引を保護するという枠組みが不可欠なのかどうか、問われてしかるべきであろう。

V. 再検討の必要性和その方向性

以上、預金保険によって、預金の一部が引き続き全額保護されることの問題と、民間決済プロセスが全額保護されることの問題を指摘した。

前者については、決済用預金が低廉な手数料で広範に導入されることとなれば、「ペイオフ解禁の骨抜き」と称される状態が生じかねないことは否定できないということである。

当面は、手数料徴収の徹底が望まれると同

時に、上記のような決済用預金の拡大解釈的な動きは抑制されていくべきであろう。そして、やはり最終的には全額保護自体の見直しが不可欠であろう。

手数料徴収については、2002 年 9 月の金融審議会答申「中期的に展望した我が国金融システムの将来ビジョン」において、金融仲介機関の目指すべき基本的方向性の一つとして、「今後、金融仲介機関は、・・・資金のコストやリスクに見合った適正なリターンを確保していくことが必要である。」と指摘されていることに鑑みても、当然、求められるべきところであろう。

後者については、当面は、民間の決済システムのリスク削減の工夫や努力を前提として、そこでカバー仕切れないリスクについてのみ、預金保険が対応するという、リスクシェアリングの枠組みを明確にすることが必要であろう。

以上の検討を当面進めた上で、やはり決済用預金や仕掛り中の決済取引の全額保護を見直していくのが本来の姿と言えよう。

前記の通り、決済用預金の全額保護は、「決済機能の安定確保の必要性は一時的ではない。したがって、今般の措置は時限的なものとするのは適当ではない」というプロジェクト・チームの答申を受けて恒久的措置とされたのであるが、この答申を議論した金融審議会の議事録を見ると、答申をまとめたプロジェクト・チームの立場からは、「ペイオフ解禁を延期することはコストがかかり過ぎ望ましくない。しかし銀行産業は必ずしも正常な状態には戻っていない。そこでペイオフは解禁するが、少なくとも決済は円滑に行われるようにする必要がある」といった趣旨の説明がなされている。この点からすれば、銀行産業がいまだ脆弱である中で、2003 年 4 月にペイオフを当初予定通り解禁するために、決済用預金の導入が急がれたのではないかと考えられる。

実際にはこの答申が出た直後に、ペイオフ全面解禁が2005年4月に延期されたのであった。そして、この間1年半の時間が経過したのである。答申では、先述のようにわが国の預金債権が米国と異なり優先権が付されていない点や、わが国では米国のように金融機関の倒産法制が一般の倒産法制と異なる仕組みになっていない点も指摘されている。また、「異なる選択肢」として、ナローバンク勘定の導入があげられている。2002年夏の時点ではともかく、その後、こうした点の検討を深めていく時間的余裕もあったのではないかと、という指摘もできよう。

またこの間、金融システム環境も変化してきたのである。もちろん、依然として「銀行産業は正常な状態に戻っていない」という判断もあろう。しかし、この「正常な状態」かどうか重要な判断基準であるならば、正常と判断される暁には、当然、決済用預金の全額保護は見直すという結論にならなければ論理的ではない。少なくとも既述のような弊害の懸念を抱えつつ、全額保護を恒久的措置として掲げ続ける必然性は無いものと言えよう。

決済システムの保護は、他の先進国同様、わが国でも、早期是正措置の機動的発動を含む適切な金融監督、中央銀行による監視、民間決済システム運営主体におけるリスク削減メカニズムの改善、といった措置によって対

応されていくべきものと言えよう。それでもなお、真にシステミックリスクと判断されるような事態が生じた場合には、日本銀行の流動性供給等の対応や、預金保険法第102条に規定される枠組みが既に用意されていることも忘れてはなるまい。

¹ 経済同友会「あるべき金融システムへの改革—将来への道筋」（2004年3月）においても、決済用預金の見直しが提言されている。

² 決済性預金を他と区別して考えるという発想自体は、預金全額保護のための特例措置終了後における預金保険制度のあり方を検討した金融審第二部会が、1999年7月に論点・意見を整理した際にも提示されている。すなわち、「決済性預金は、投資目的ではなく単に銀行が預かっているにすぎないことから、全額を保護することにより、速やかな払い戻しを認めるべきではないか。」「決済性預金の問題については、別の制度的工夫によるべきではないか。決済性預金の全額保護は、負担の増大やモラル・ハザードの増大、他の預金との明確な線引きが可能か等の問題があるのではないか。」という二つの論点・意見が示されていた。

³ 2003年度、2004年度については、当座・普通・別段預金が「決済用預金」とみなされて全額保護されているが、その保険料率は0.090%と一般預金等の0.080%より高く設定されている。2005年度以降、両者の保険料率の格差が広がるのかどうかは未定である。

⁴ 齊藤誠「預金保険による決済保護は民間の自主的リスク管理を後退させる」『金融財政事情』2004年2月16日号及び（財）金融情報システムセンター編『平成16年版金融情報システム白書』参照。