

米国の預金保険制度改革を巡る最近の動向

(目次)

はじめに

1. 米国における預金保険制度の沿革、特徴等
(沿革、特徴)
(「金融機関改革救済執行法」による改革)

2. 預金保険基金の収支動向
(SAIFの収支)
(BIFの収支)

3. 最近における預金保険制度改革の内容
(財務省の金融制度改革提案と「FDIC改善法」の成立)
(「FDIC改善法」に盛り込まれた措置)
(1) FDICの借入れ枠拡大

- (2) リスクに応じた保険料制度の導入
- (3) ブローカー預金の取入れ制限強化
- (4) 早期処理
- (5) 破綻処理費用最小化の義務付け

[FDICの破綻処理方法]

[破綻処理の判断基準]

- イ. 金融システムの安定性維持
 - ロ. 市場規律の維持
 - ハ. 処理コスト
- 二. 破綻処理における公平性、一貫性

[「FDIC改善法」における処理方法の選択に関する規定]

結びに代えて

はじめに

預金保険制度とは、もともとは、金融機関が預金の払戻しができなくなった時に、一定限度内で預金者に対し保険金の支払いを行う制度であるが、現在では、合併等により破綻金融機関の資産・負債を承継する救済金融機関に対し資金援助を行う機能も担っているケースが多い。このような預金保険制度は、中央銀行による「最後の貸し手 (lender of last resort)」機能とともに、金融機関の支払い不能が連鎖的に波及して金融システム全体の安定性が損なわれることを防ぐためのセーフティ・ネット (safety net<安全装置>) とし

て位置づけられており、主要国では、その仕組みや保護範囲の違いはあれ今日何らかのかたちでこうした制度が導入されている (図表1)。

米国では1930年前後のいわゆる大恐慌を契機に今日の預金保険制度の原型が形造られ、以後本制度はセーフティ・ネットの重要な一翼を担ってきた。しかし、80年代以降貯蓄機関、商業銀行の経営破綻が相次ぎ、これに伴う預金保険基金の支出増大による収支悪化を直接の契機として、同制度のあり方を巡って活発な議論が展開され、各種の改革が行われてきている。

(図表1)

主要国の預金保険制度の概要

		日 本	米 国	英 国	ドイツ	フランス
組	運営主体	預金保険機構	連邦預金保険公社 (FDIC)	預金保護委員会	預金保護委員会	フランス銀行協会
	設立、資本金	1971年7月。86年5月の預金保険法改正により制度を拡充。 資本金455百万円	1933年、無資本	1982年、無資本	1966年、無資本	1980年、無資本
	機関の性格 (法人格)	預金保険法に基づいて設立された特別法人 (理事長は日本銀行副総裁)	連邦準備法 (現在は連邦預金保険法) に基づいて設立された政府機関	公的機関 (議長は英蘭銀行総裁)	業界団体の取決めに基いて設立された民間機関	業界団体の取決めに基いて設立された民間機関
	監督権限等	業務上必要な資料の提出を加盟金融機関に請求する権限を有する。また、国、都道府県、日本銀行に対し資料交付、閲覧請求ができる	連邦準備制度非加盟・FDIC加入州法銀行に対し、検査を含む監督権限を有する (1993年以降は全FDIC加入機関に対して検査権限)		情報提供の要請、監査命令等の幅広い監督権限を有する (預金保護基金加入機関はドイツ銀行検査協会への加盟を義務付けられる)	
制度加入対象	加入条件	預金保険法に定める金融機関はすべて強制加入	連邦免許銀行、連邦準備制度加盟州法銀行、連邦免許貯蓄銀行・S&Lは強制加入、その他の銀行・S&Lは任意加入	強制加入	任意加入ながら、ほとんどの金融機関が加入	慣行上強制加入
	対象金融機関 (数)	銀行 (外銀支店を除く)、信用金庫、信用組合、労働金庫 (92年3月末の加入機関数1,047機関)	上記の先 (外銀支店を含む) (91年末のBIF<商業銀行を主たる対象とする預金保険基金>加入銀行数12,343行)	1987年銀行法に定められた免許機関 (外銀支店を含む)	商業銀行 (外銀支店を含む)、抵当銀行、船舶銀行等	銀行法上の銀行 (外銀支店を含む)
資金調達	保険料 基金規模	保険対象預金の0.012% 責任準備金 6963億円 (92年3月末)	国内預金の0.23~0.31% ● 各加入機関の業務内容の健全性に依じて異なる料率を適用 (93年1月以降) BIFの基金残高△55億ドル (92年6月末)	当初 (上限30万ポンド、下限1万ポンド)、追加、特別の3種類の拠出金を徴収 純負債 △2,897万ポンド (92年2月末)	保険対象預金の0.03%	保険金支払いの必要が生じることにより加盟行が拠出 (各行の拠出額は預金残高を勘案のうえ決定)
	資金調達方法 政府・中央銀行からの借入れ	加入金融機関の支払う保険料 政令に定める範囲 (現行5,000億円) で日本銀行からの借入れが可能	加入金融機関の支払う保険料 300億ドルを限度として財務省からの借入れが可能	加入機関からの拠出金および借入金 1.25億ポンドまで英蘭銀行から借入れが可能	加入金融機関の支払う保険料	破綻発生時に加入金融機関が支払いを分担
預金付保・資金援助	保険対象預金	預金、定期積金、相互掛金、元本補てん契約のある金銭信託 (ただし、外貨預金、金融機関預金、C D、オフショア預金勘定、国・地公体預金等を除く)	金融機関預金を含むすべての当座預金、貯蓄預金、定期預金 (C Dを含む) 等 (ただし、金融債、海外預金、オフショア勘定を除く)	預金 (ただし、外貨預金、金融機関預金、C D、担保預金、機関5年超の預金、海外預金を除く)	要求払預金、定期預金、貯蓄預金 (ただし、金融機関預金を除く)	預金 (ただし、外貨預金、金融機関預金、C Dを除く)
	保険限度額 (92年10月末のドル・レートにより換算)	1人当たり1,000万円 (81千ドル)	各種口座ごとに1人当たり10万ドル	1人当たり2万ポンド (31千ドル) までの預金に対して75%	1人当たり破綻銀行の自己資本の30%	1人当たり40万フラン (76千ドル)、ただし1行当たり2千万フラン (3,824万ドル) まで
	資金援助等	破綻金融機関の吸収合併等を行う救済金融機関に対し、資金援助を行う	破綻先の資産・負債を健全先に承継させたり破綻先の経営を自ら一時的に行う。また経営困難先に対し、直接資金援助を行う	なし	債務や保証の代行、承継をはじめあらゆる支援を行いうる。経営困難先の買収、経営も行う	なし

(資料) 各国資料

米国における預金保険制度を巡る一連の議論や改革の動きについては米国内でもさまざまな評価があるが、現在主要国が金融システムの安定性を維持していくうえで多かれ少なかれ共通の課題に直面している状況にかんがみ、以下、その動きについて事実関係を中心にやや詳細に紹介することとしたい。

1. 米国における預金保険制度の沿革、特徴等

米国における預金保険制度改革の具体的な説明を行う前に、その前提として同国の預金保険制度の沿革、特徴および今回の改革前、とくに80年代末に行われた制度再編の動きについて極く簡単に整理することとする。

(沿革、特徴)

米国における預金保険制度の起源は、1829年にニューヨーク州が州内銀行の預金および発行銀行券を保証するため設立した銀行安全基金制度（Safety Fund Banking System）にさかのぼり、以後、多数の州で何らかのかたちで預金保険制度が導入された。現在も州レベルの預金保険制度は存在するが、今日州免許の先を含め預金取扱機関が主として依存しているのは連邦レベルの預金保険制度である。連邦預金保険制度は、①商業銀行（commercial banks）、②貯蓄貸付組合（savings and loan associations、以下S & L）、③信用組合（credit unions）をそれぞれ対象と

する3つの異なった基金により運営されている。

連邦預金保険制度の沿革をみると、主として商業銀行を対象とする預金保険制度は1933年6月の連邦預金保険公社（Federal Deposit Insurance Corporation、以下FDIC）の設立とともに発足した（業務開始は34年）。FDICは、いわゆる大恐慌に伴う大量の銀行破綻（1929～33年の間に9,755行と当時の銀行総数の約3分の1が破綻）によって数百万人の預金者が損失を被り、金融システムに対する預金者の信認が失われていた状況の中で、小口預金者を保護し、預金取付けを防ぐことによって信用秩序を回復するために設立された。設立当初は連邦準備銀行および財務省から計289百万ドルの出資を受けていたが、本出資は1947～48年にかけて全額償還され、1950年には独自の根拠法である「連邦預金保険法」が制定されて、FDICは無資本の独立した政府機関となった（注1）。

一方、主としてS & Lを対象とする基金も同様の状況の中で、1934年6月の連邦貯蓄貸付保険公社（Federal Savings and Loan Insurance Corporation、以下FSLIC）の設立とともに発足した。ただし、FDICが最終的に独立の政府機関となったのに対し、FSLICは一貫して連邦住宅貸付銀行制度（注2）（Federal Home Loan Bank System）に属する機関であった。

これに対し、信用組合を対象とする基金

（注1）ちなみに、我が国の預金保険機構は預金保険法に基づいて設立された特別法人であり、資本金455百万円は政府および日本銀行より各150百万円、民間金融機関より155百万円の出資によるものである。

（注2）連邦住宅貸付銀行制度は、全米12地区に各1行配置された連邦住宅貸付銀行を通じ、S & Lに対し一時的な流動性補てんないし住宅貸付能力拡大のための貸付を行う制度である。同制度の理事会（Federal Home Loan Bank Board）はS & Lの連邦監督機関であったが、後述の「金融機関改革救済執行法」（1989年に成立）により、S & Lに対する監督権限は財務省傘下に新設された貯蓄金融機関監督局（Office of Thrift Supervision、以下OTS）に移管された。

(全国信用組合保険基金、National Credit Union Share Insurance Fund)は1970年10月と比較的最近に創設されたものである。

(「金融機関改革救済執行法」による改革)

1980年代に入ると、S & Lの大量破綻という事態が発生したためF S L I Cは基金が枯渇し、その機能を果たしえなくなった。こうした事態に対処して1989年には「金融機関改革救済執行法」(Financial Institutions Reform, Recovery and Enforcement Act、以下F I R R E A)が制定され、大規模な財政支出を伴う破綻S & Lの整理と、S & Lに対する監督制度および預金保険制度の大幅な改革が行われた(後掲図表2)。その際、預金保険制度面では、それまで連邦住宅貸付銀行制度の傘下にあったF S L I Cが解散され、F D I Cの下に新たにS & Lを対象とする貯蓄機関保険基金(Savings Association Insurance Fund、以下S A I F)が創設された。これに伴い、従来

からF D I Cの下にあった商業銀行の預金保険基金も形式的に銀行保険基金(Bank Insurance Fund、以下B I F)という新たな名称の基金となり、S A I Fとは厳格に分別管理されることになった。こうしてF D I Cは商業銀行、S & L双方の預金保険機関として、現在約14,300の機関(B I F加入約12,000銀行、S A I F加入約2,300機関)が加入するに至っている(注3)。

F D I Cの意思決定機関である理事会(Board of Directors)は、通貨監督官(連邦免許銀行の免許付与当局である通貨監督局<Office of the Comptroller of the Currency、以下O C C >の長)、O T S長官および大統領任命理事3名(うち1名が議長)の5名から成る。本部はワシントンに所在するが、全米8か所(アトランタ、ボストン、シカゴ、ダラス、カンザス・シティー、メンフィス、ニューヨーク、サンフランシスコ)に地方支部を有しており、考査局(注4)(加入機関の

(注3) 1993年9月までに倒産したS & Lの整理はFIRREAにより時限的に設立された整理信託公社(Resolution Trust Corporation、以下RTC)が行うことになっており、この間、SAIFは保険活動を行わない。なお、RTCに対する直接的な財政支出は以下のとおりである。

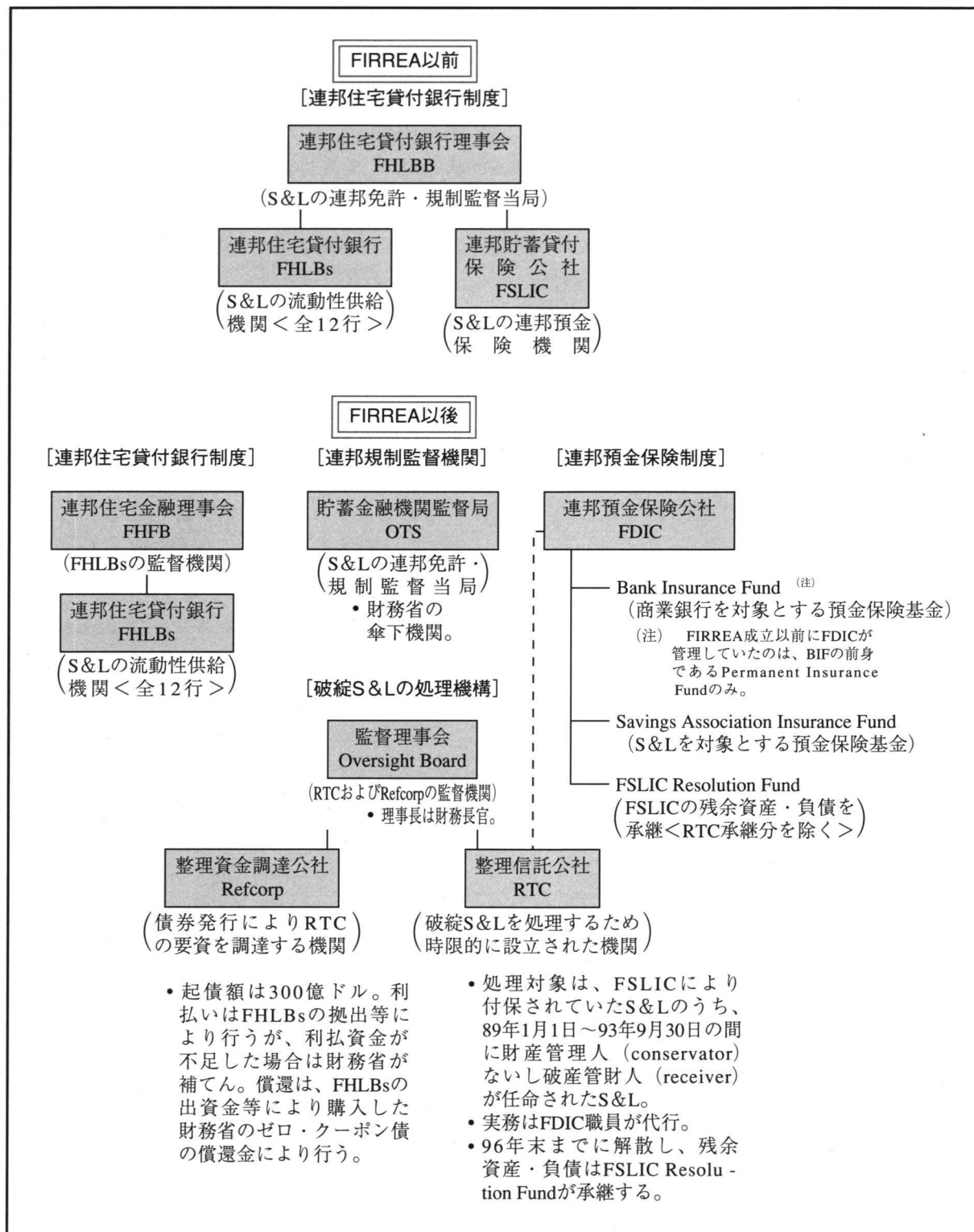
1989年 8月	188億ドル
91 〳 3 〳	300 〳
91 〳 12 〳	67 〳
計	555 〳

FIRREAの詳細な内容については、日本銀行「調査月報」平成元年8月号論文「米国の貯蓄金融機関を巡る最近の動きについて」参照。

(注4) FDICは、連邦準備制度非加盟・FDIC加入州法銀行に対し連邦監督当局としての監督権限を有するほか、FDIC加入機関全般に対して預金保険当局として監督権限を有する。なお、後述の「FDIC改善法」(1991年に成立)に盛り込まれた措置のひとつとして、1993年12月以降、FDIC加入機関は原則として少なくとも1年に1回は立入検査を受けることとなるが、この検査は当該機関の連邦監督当局(州当局の検査による代替も可)ないしFDICのいずれが行ってもよいとされているため、FDICの考査(検査)権限は連邦免許銀行等にまで拡大されることになる。

ちなみに、我が国の預金保険機構は加入金融機関に対して資料の提出を求めることができるほか、国、都道府県または日本銀行から資料の交付、閲覧を受けうることとなっている。さらに、預金保険機構は、日本銀行または金融機関等にその業務の一部を委託しうることとなっている。

(図表2) 金融機関改革救済執行法 (FIRREA) によるS&Lの連邦監督・預金保険制度の改変



経営の健全性を考査する部署)、清算局(閉鎖した加入機関の預金保険金支払い、残余資産の管理・回収等を行う部署)および破綻処理局(経営困難に陥っている加入機関や破綻した加入機関への対処方法を検討する部署)の人員のほとんどは地方支部に配置されている。なお、FIRREAの成立以後、新たにS&LがFDICの保険対象に組入れられたほか、RTCの実務もFDICが行うことになったため、過去数年の間にFDICの人員は全体として2.8倍(88年末8,057人→91年末22,586人)に増員され、預金保険機関としては他国に例をみない大規模な陣容となっている(FDICの各部署別の人員については図表3)。

(図表3) FDICの部署別人員数(1991年末)

	計	本 部	地方事務所
R T C*	8,614	1,237	7,377
考 査 局	3,813	162	3,651
清 算 局*	6,097	55	6,042
法 務 局	1,983	480	1,503
経 理 局	1,304	764	540
調査統計局	46	46	0
破綻処理局	105	19	86
検 査 役 室	140	118	22
人 事 部	247	242	5
機会均等部	36	36	0
そ の 他	201	192	9
計	22,586	3,351	19,235

(注) *臨時雇用を含む。

(資料) FDIC年報

2. 預金保険基金の収支動向

次に、上述したFIRREAの制定に伴う改革によって新たな枠組みを与えられた預金保険基金の収支動向を概観すると、旧基金の清算と新基金の創設という抜本的改革が行われた貯蓄機関の保険基金は再建の道を歩むこととなった一方、商業銀行の預金保険基金は、経営破綻急増を背景に収支の悪化をみている。

(SAIFの収支)

FDICの管理する預金保険基金のうち、SAIFについては、93年9月までは保険活動に充当されず、この間の保険料収入の多くは、RTCによる倒産したS&Lの整理、旧FSLIC基金の清算および連邦貯蓄貸付銀行制度への資金供給に充当されることとなっている。91年末現在のSAIFの残高は8,716万ドルであるが、92年以降99年までの各財政年度(10～9月)についてはFIRREAにより目標基金残高(92年度10億ドル→99年度88億ドル)が設定されており、保険料収入によってこれを達成できない場合には財政資金による差額の補てんが行われることが予定されている。

(BIFの収支)

商業銀行の保険基金であるBIFの残高は、34年の基金発足以来87年まで絶対額としてはほぼ一貫して増加傾向をたどってきた(図表4)。しかしながら、保険限度枠内の預金総額に対するBIF残高の比率(準備比率)は、41年をピークに漸次低下しているが、これは保険料

(図表4) BIFの保険対象預金と基金残高

(単位 億ドル)

	BIF加入銀行 の国内総預金	うち 保険限度 枠内 (a)	BIF残高 (b)	準備比率 (b/a、%)
1982年末	15,447	11,342	138	1.21
83	16,906	12,683	154	1.22
84	18,065	13,899	165	1.19
85	19,745	15,034	180	1.19
86	21,676	16,343	183	1.12
87	22,015	16,588	183	1.10
88	23,308	17,503	141	0.80
89	24,659	18,738	132	0.70
90	25,409	19,296	40	0.21
91	25,201	19,577	△ 70	△ 0.36

(注) 金額ベースのピークは87年、準備比率ベースのピークは41年(1.96%)。

(資料) FDIC年報

率が1936年以降89年まで一定（1/12％）の水準に据置かれたのに対し、預金者1人当りの保険限度額は5回にわたり引上げられて当初の40倍となった（34年当時2.5千ドル→87年10万ドル）ことを主因とするものである（図表5）。

（図表5）BIFの保険料率および保険限度額推移

	保険料率 (%)	保 険 限 度 額 * (ドル)
1934年 1月	0.5	2,500
7	↓	5,000
36年 1	0.083 (1/12)	↓
50年 9		10,000
66年10		15,000
69年12		20,000
74年11		40,000
80年 3	↓	100,000
90年 1	0.12	
91年 1	0.195	
7	0.23	
93年 1	0.23～0.31 **	↓

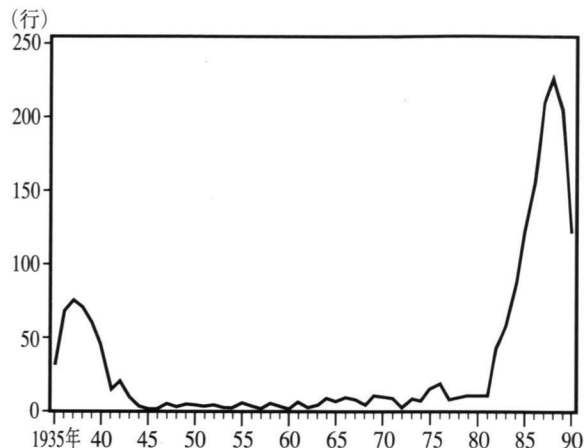
（注）＊ 預金者1人当りの付保枠。共同口座、信託口座、個人年金口座等は別途付保。

＊ ＊ リスク・ベースの預金保険料率制度を導入（後述）。

こうした状況の下で80年代に入ると、B I F 加入銀行の破綻行数が急増し、とくに85年以降は閉鎖処理ないし健全銀行に吸収合併された銀行数は年間100行を超え、88年には221行と大恐慌以来のピークに達した（図表6）。89年以降は表面化した破綻行数自体は減少に転じているものの、F D I C 発表の資料によると、現在営業を続けている銀行の中でもF D I C により問題先と判定されている銀行（C A M E L 評定（注5）において総合レート4ないし5の先）は依然として1,000行を超

えており、しかも従来より規模の大きい銀行の中に問題先が増えつつある（図表7）。こうした破綻急増を背景に、B I F の基金収支は84年以降は保険損失が保険料収入を上回る

（図表6） BIF加入銀行の破綻件数等（注）



（注）商業銀行および貯蓄銀行。

ただし、閉鎖処理（被保険預金の支払い・移転およびP&A、後述）されたケースおよびFDICの資金援助により健全銀行と合併したケース。84年のみ、FDICの直接的資金援助により経営再建を図ったケース（Continental Illinois National Bank）を含む。

（資料）FDIC年報

（図表7） FDICにより問題先と判断されている銀行数

	BIF加入機関数	うち問題先数	同資産総額（億ドル）
1980年末	14,758	217	n.a.
81	n.a.	n.a.	n.a.
82	n.a.	369	n.a.
83	n.a.	642	n.a.
84	14,825	848	n.a.
85	14,906	1,140	n.a.
86	14,837	1,484	3,355
87	14,289	1,575	3,585
88	13,606	1,406	3,522
89	13,239	1,109	2,355
90	12,788	1,046	4,088
91	12,343	1,090	6,098

（資料）FDIC年報

（注5）CAMEL評定とは、連邦銀行監督当局（FRB＜連邦準備制度理事会＞、OCC、FDIC）が考査・検査対象銀行を評価する際に用いる手法。資本（Capital adequacy）、資産（Asset quality）、管理（Management）、収益（Earning）、流動性（Liquidity/fund management）の5項目を評価し、総合レート1（ほぼすべての面において健全）～5（倒産の可能性大）のいずれかで評定する。

状態となった（図表8）。それでも87年までは投資収入（財務省証券による運用利子収入）によりこれを補うかたちで基金残高の増加傾向を維持したものの、88年に至って、年間破綻件数が200件を超え破綻銀行の規模も大きくなってきたため、基金は準備比率ベースのみ

ならず残高ベースでも減少に転じた。こうした事態に対応するため、90～91年の2年間に3回にわたり保険料率が引上げられたが（注6）、基金残高の減少傾向に歯止めをかけるには至らず、B I Fは91年末の決算において70億ドルの債務超過に転じた（注7、8）（後掲図表9）。

（図表8）

B I F の 収 支

（単位 億ドル）

	収 入			支 出			残高増減
	保 険 料	投資収入等	計	保険損失	うち損失引当*	その他とも計	
1982年	10 **	15	25	9	1	10	15
83	11 **	16	26	8	7	10	17
84	13	18	31	18	16	20	11
85	14	20	34	18	16	20	14
86	15	17	33	28	28	30	3
87	17	16	33	31	30	33	0
88	18	16	33	74	63	76	△ 42
89	19	16	35	41	38	43	△ 9
90	29	10	38	128	121	130	△ 92
91	52	6	58	166	155	169	△111

（注）＊ 既に破綻しているものの処理が完了していないケース、追加的な処理が必要なケース、破綻が予想されるケースおよび訴訟関連の損失に対する引当。

＊ ＊ 保険料還付分を控除。FDICは1950年以降、純保険料収入の一部を加入銀行に還付することを認められているが、84年以降本還付は行われていない。

（資料）FDIC年報

（注6）この結果、BIF加入銀行の預金保険料負担は現在極めて重くなっており、加入銀行全体でみると、91年中の支払保険料の税引後利益に対する比率はほぼ30%に達している。

なお、我が国の預金保険料率（保険対象預金の0.012%）は米国やドイツ（我が国と異なり預金保険基金に上限が設けられている）の水準を下回るが、事後的拠出制（（注8）参照）ないしそれに近いスキームを採用している他の欧州諸国よりも高いとみられる（前掲図表1）。

（注7）BIFの会計においては、将来に予想される加入銀行の破綻等に伴う損失について引当金処理がなされているため、必ずしも、保険活動に充当しうる手元現金が現在ゼロであるということではない。なお、予想される破綻に対する引当金の残高は以下のとおり。

1989年末	90年末	91年末
35億ドル	77億ドル	163億ドル

（注8）ちなみに、我が国の預金保険機構の基金（責任準備金）残高は92年3月末現在6,963億円（約58億ドル）と、残高が公表されている預金保険基金としては世界で最も規模が大きい（フランス、イタリア等の制度では保険金支払いの必要が生じるとに加入機関に事後的に拠出を求める方式が採られているため、そもそも基金自体が存在しない）。

なお、預金保険機構の基金の準備比率は、92年3月末現在0.132%である（ただし、預金保険機構の算出している準備比率は、保険対象となる預金種別の残高全体に対する責任準備金の比率であり、FDICと異なり保険限度金額内の部分のみを分母としているわけではない）。

(図表9)

BIFの1991年末貸借対照表

(単位 百万ドル)

資 産		負 債	
現 金 等	1,770	未払金・経過負債等	84
財 務 省 証 券	3,303	対 連 邦 資 金 調 達	
経 過 利 息	164	銀 行 借 入 れ (注)	10,746
破綻処理からの回収見込金	21,015	破 綻 処 理 か ら 発 生 すると見込まれる負債	6,106
不 動 産	163	引 当 金	
		未 処 理 銀 行 関 連	16,346
		訴 訟 関 連	161
		基 金 残 高	△7,028
計	26,415	計	26,415

(注) 文中後述。

(資料) FDIC年報

3. 最近における預金保険制度改革の内容

(財務省の金融制度改革提案と「FDIC改善法」の成立)

S & Lに続いて、商業銀行にも経営破綻の急増とそれに伴う保険基金の収支大幅悪化という事態が生じたため、80年代後半以降米国では預金保険制度のあり方を巡って活発な議論が行われた。その過程では、預金保険制度が本来の目的である小口預金の保護を超えた手厚い債権者保護を与えてきたことが金融機関および預金者にモラル・ハザード(注9)を引起こしたのではないかという見方を含め、さまざまな論点が提起された。

こうした議論を踏まえ、91年2月に財務省は「金融制度改革提案 (Modernizing the Financial System : Recommendations for Safer,

More Competitive Banks) 」を発表した。本提案は、直接的にはFIRREAにおいて財務省に対し、銀行監督当局等と協議のうえ連邦預金保険制度の見直し(料率制度、保険範囲等)について報告書を作成するよう求められていたことを受けて取りまとめられたものである。本提案は、預金保険制度自体の改革と監督・規制の改革の両面から金融機関の健全経営を促す一方、業際規制の緩和などを通じて米国金融機関の競争力を強化することにより預金保険基金への圧迫要因を解消することを目的としており、そうした包括的なアプローチにより、金融システムの安全性を高めることを狙ったものである。

財務省提案の内容を具体的にみると(図表10)、預金保険制度そのものにかかわる措置

(注9) モラル・ハザードとは、保険制度が存在する結果、保険制度によってカバーされる経済主体のリスクに対する認識やリスク管理が弱まり、結果として保険事故が増大する現象を指す。預金保険制度に伴うモラル・ハザードとは、①預金者は制度によって損失をカバーされる結果、預金先金融機関のリスクと預金から得られる利子その他の収益との関係について本来払うべき注意を怠り、同様に②株主や一般債権者も合併、資産負債承継(後述)等の破綻処理方法が採られる場合には持分や債権(の全部もしくは一部)を保護されることになるため、出資・与信先の金融機関に対するリスク判断を十分には行わなくなり、さらには、この結果として③経営者が高収益を狙って過度のリスクを負うようになる現象をいう。

(図表10)

預金保険制度改革を巡る論点

— 財務省の金融制度改革提案に沿って —

論 点	財 務 省 提 案 の 内 容
預金保険基金の補強	<p><財務省提案には具体的な内容が示されていなかったが、同提案に基づいて3月に発表された財務省の金融制度改革法案に以下の措置が盛り込まれた></p> <ul style="list-style-type: none"> ○FDICに対し、連邦準備銀行から250億ドルの借入れ枠を供与する ○FDICの対Federal Financing Bank（文中後述）借入れ枠を450億ドル拡大する
<p>預金保険制度そのものの見直し</p> <ul style="list-style-type: none"> ● マーケット・ディシプリンの促進によるリスク・テイキングの抑制 <p>イ. 預金保険の保護範囲の縮小</p> <p>ロ. リスクに応じた預金保険料率制度の導入</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○銀行の破綻にかかる納税者のエクスポージャーを削減するとともに、マーケット・ディシプリンを回復するため、預金保険の保護範囲を縮小する <ul style="list-style-type: none"> ● 2年の経過期間の後、1人当りの保険限度を1金融機関につき10万ドルとする（ただし退職年金貯蓄については別途10万ドルまで付保）（注）。また、将来的には1人当りの保険限度を銀行システム全体で10万ドルとする（めどは5年後） （注）従来は別々に付保されていた個人口座、共同口座、随時解約可能信託口座を合算のうえ付保枠を適用。年金基金への出資は退職年金貯蓄に合算。プロカー預金（文中後述）の付保は廃止 ● 3年の経過期間の後、保険対象外預金の保護を制限する（金融機関の破綻に際しては、原則として最も低コストの処理方式を採用する） ● 非預金債権の保護を廃止する ● 海外預金は引続き付保・保険料徴収の対象外とする ○2年の経過期間の後、破綻リスクの度合いに応じて預金保険料を徴収する制度（risk-based premium system）を導入する（リスク度はリスク・アセット・レイシオにより判断）。また、将来的には、民間保険会社による再保険を導入し、保険料の設定に市場原理を導入する
<p>金融機関に対する監督・規制の強化</p> <p>イ. 監 督 の 強 化</p> <p>ロ. リスクの高い業務の制限</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○自己資本充実度に5つのゾーンを設け、いずれのゾーンに属するかにより銀行を以下のとおり処遇する（3年の経過期間の後に実施するものとするが、ゾーン1・2については即時実施） <ul style="list-style-type: none"> ゾーン1・2：最低自己資本基準を満たしているため、新規業務進出の認可等の面で優遇 ゾーン3・4：最低自己資本基準を満たしていないため、自己資本増強計画の提出・実施を求めるなど、早期是正措置（prompt corrective action）を適用 ゾーン5：破綻リスクが極めて高いため、管財人を指名のうえ、売却・清算等の早期処理（early resolution）を実施 ○審査頻度を年1回に引上げるとともに、会計原則に時価評価を導入し、正確な自己資本水準の把握を期する ○外部監査情報の利用を拡大する ○連邦免許銀行による不動産プロジェクト等への直接投資を禁止する。また、州免許銀行が連邦免許銀行に対して禁じられている業務を行う際は、①自己資本基準を満たしていること、および②保険基金に及ぼすリスクが少ないとのFDICの判断があること、を条件とする
<p>金融機関の体質強化</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 収益機会の拡大、新規資本の導入、営業の高率化 <p>イ. グラス・スティーガル法等の改正による業際規制の緩和</p> <p>ロ. 州際業務規制の撤廃</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○新たに金融サービス持株会社（financial services holding company、FSHC）制度を設け、その傘下で銀行業務、証券業務、保険業務等を同時に行うことを認める <ul style="list-style-type: none"> ● FSHCを通じて新規業務に着手しうるのは、自己資本充実度の高い銀行のみとする ● 非金融企業（commercial firm）によるFSHCの保有も認める ● 銀行業務とその他金融業務とは別法人が行うものとし、うち銀行業務のみをセーフティ・ネットの対象とする ● FSHCの子会社に対しては業務内容別の監督（functional regulation）が行われるが、銀行監督当局によるFSHC組織全体の監督（umbrella oversight）も行われる ● 銀行と系列金融会社・持株会社の間の資金移動にはファイヤーウォールを設ける。また、保険対象預金と保険対象外商品との区別を消費者に明示することを義務付ける ○連邦免許銀行に対し、その持株会社が銀行取得を行いうるすべての州における支店設置を認める（ただし、当該州の州法に抵触しない場合のみ）。また、3年の経過期間の後、銀行持株会社による全国的な銀行取得を解禁する

(資料) 米国財務省 “Modernizing the Financial System : Recommendations for Safer, More Competitive Banks” 等

としては、①取りあえずB I Fの当面の資金不足に対処するためF D I Cの財務省等からの借入れ枠を拡大したうえで、市場規律^(注10)(マーケット・ディシプリン)の回復という観点に立って、②預金保険による保護範囲を縮小し、③加入機関のリスク度に応じて異なる保険料率を適用する制度を導入することにより加入機関に対し健全経営を促すことが必要であるとしている。また、預金保険発動のタイミングとも絡み、④問題金融機関に対する早期介入の実施も提唱された。

一方、米国金融機関の競争力強化という面では、健全な金融機関に対し、持株会社の子会社を通じて証券・保険業務等を兼営すること(および非金融企業による持株会社の保有)を認め、銀行業界に新たな資本と収益機会をもたらすことがうたわれた。

これら一連の措置においては、金融機関の健全性を測る基準として自己資本の充実度を重視する姿勢が示されていることも大きな特徴点である。

財務省提案を出発点として各方面で議論が一段と活発化する中で議会の審議が進められた結果、91年12月に「連邦預金保険公社改善法」(Federal Deposit Insurance Corporation Improvement Act、以下「F D I C改善法」)が成立した。本法では、業際規制の緩和や預金保険の保護範囲縮小といった金融制度の根

幹にかかわる課題は盛り込まれず、緊急性の高い課題であると判断された預金保険基金の補強と、早期是正措置(後述)の導入等による監督・規制面での改革が手当てされた。すなわち財務省提案は、前述のとおり預金保険制度の保護範囲縮小等を通じた市場規律の促進と監督・規制面での改革の両面から、金融機関が高収益を狙って過度のリスクを負うことを抑制する一方、業際規制の緩和等による業務範囲拡大を通じて米国金融機関の競争力を強化し、結果的に預金保険基金の負担を軽減することを企図したものであったのに対し、「F D I C改善法」では預金保険基金補強のための方策が中心となり、これと併行して監督・規制面での措置が強化されるというかたちになった。

(「F D I C改善法」に盛り込まれた措置)

「F D I C改善法」に盛り込まれたさまざまな措置については、米国内でも評価の分かれているものもあり引続き活発な議論の対象となっているが、以下では預金保険制度改革に関連して採られた主な措置の具体的内容を事実関係を中心にやや詳しく紹介する。

(1) F D I Cの借入れ枠拡大

「F D I C改善法」は、預金保険基金が残高不足となった場合のF D I Cの保険業務を

(注10) 預金保険制度との関係において市場規律とは、リスク度の高い金融機関を株主や一般債権者、預金者が選別することにより、金融機関が高収益を狙って過度のリスクを負う行動が抑制されることを意味する。

支援するため、FDICの財務省・連邦資金調達銀行^(注11)（Federal Financing Bank）からの借入れ枠を以下のとおり拡大した^(注12)。なお、FDICは「FDIC改善法」の成立

以前は借入れを行ったことはないが、91年に入ってBIFの運転資金調達のため連邦資金調達銀行からの借入れを初めて実行した（91年末の借入れ残高107億ドル）。

対財務省借入れ枠：50億ドル→300億ドル

●本借入れはBIFないしSAIFの保険損失を補てんするために行うものであり、保険料収入による返済が前提となる。

対連邦資金調達銀行借入れ（債券発行）枠：BIF、SAIF各々について、

①基金残高（＝純資産＜総資産－総負債＞）の9倍、
②財務省借入れ枠未使用分、
の合計額



①基金の手元現金・現金に準ずるもの、
②基金の資産（①を除く）の時価の90%、
③財務省借入れ枠未使用分、
の合計額

●本借入れはBIFないしSAIFの運転資金調達のための短期借入れであり、FDICが管財人として破綻金融機関より取得した資産からの回収金による返済が前提となる。

今回の措置により、BIFは基金残高のいかににかかわらず上記の条件の下で連邦資金調達銀行から借入れを行うことが可能となった。

（２）リスクに応じた保険料制度の導入

第2の主要な改革点は、加入金融機関のリスクに応じて異なる保険料率が適用されることとなったことである。

FDICは創設以来一貫して加入金融機関

に対し一律の保険料率を適用してきたが、「FDIC改善法」においてFDICは、94年初までにリスクに応じて異なる料率とする保険料（risk-based premium）制度を導入することを義務付けられた。これを受けてFDIC

（注11）連邦資金調達銀行は、政府機関の資金調達による金融市場の攪乱を防止すること、および中小政府機関の資金調達を支援することを目的として1973年に財務省傘下に設立された金融機関。融資は政府機関の発行する債券の購入というかたちで行われ、原資は市場における債券発行ないし財務省に対する債券発行により調達される。

（注12）欧州諸国では、保険金支払いの必要が生じた場合に事後的に加入機関に拠出を求める方式を採用している制度が多いこともあり、政府・中央銀行等から借入れを行うことを認められている例は少ない。

なお、我が国の預金保険機構は日本銀行から5,000億円（約42億ドル）を限度として借入れを行うことを認められている。本借入金は加入機関からの借入れあるいは保険料率の引上げにより速やかに返済されることとなっている。

は本年9月、新保険料率制度を明93年初から実施することを決定した。新制度（B I F、S A I F双方の加入機関に適用）は、加入金融機関を自己資本充実度および総合的な経営

内容の健全性に応じて9つのグループに分類し、各グループに異なる保険料率を下表のとおりに適用するというものである。

(単位 %)

総合的な健全性** 自己資本充実度*	健全 (healthy)	問題 (supervisory concern)	甚だしく問題 (significant supervisory concern)
充実 (well capitalized)	0.23	0.26	0.29
適正 (adequately capitalized)	0.26	0.29	0.30
未達 (undercapitalized)	0.29	0.30	0.31

(注) * 定義は後出(4)に述べる早期是正措置に同じ。

** 主たる監督当局の評価や財務諸表に照らして判断。定義は以下のとおり。

健全：財務内容が健全で問題点がほとんどない先。
問題：問題点があり、それが是正されなければ経営状態が甚だしく悪化する恐れがある先。

甚だしく問題：問題点の是正に関し有効な行動が採られなければ預金保険基金に損失を及ぼす可能性がかなり高い先。

新制度の導入に伴い、B I FおよびS A I Fの保険料率は現行の0.23%からそれぞれ平均0.254%、0.259%に引上げられることになるが、B I F加入銀行の約75%、またS A I F加入機関の約60%は最も低いリスクのグループに分類されて従来どおり0.23%の保険料率を適用されるものと見込まれている。

リスクに応じた保険料制度はかなり以前より議論の対象となっていたが、今回の改革で最終的にこうした制度が導入されたのは、基本的には、リスクの大小にかかわらず保険料率が一律であることはそもそも保険数理に反するという考え方によるものである。すなわち、固定保険料率制度の下では健全な金融機関の負担において不健全な金融機関に事実上補助が与えられる結果となるため、公平の

観点から問題があると同時に、不健全な金融機関のモラル・ハザードを招き、高収益を狙って過度のリスクを負う行動を助長するという意味で保険基金の負担増加にもつながることになる。

もっとも、リスクに応じた保険料率制度に対しては、①そもそも個別金融機関の破綻リスクをあらかじめ客観的に測定することは理論的にも実務的に困難である(注13)、あるいは②相対的に高い保険料率が適用される金融機関の負担が増加するうえ、同機関の信用不安をかえって助長する、という指摘が行われている。こうしたこともあって、これまでのところリスクに応じた可変的な保険料率制度が採用されたのは米国のみであり、主要国はいずれも固定保険料率制度を採用している。

(注13) FDICの設立の是非を巡る30年代当時の議論をみると、連邦預金保険は保険数理に基づく保険(insurance)であるのか、政府による単なる保証(guaranty)であるのかという点を巡って議論が行われており、預金保険制度設立に賛成の立場をとる人は前者の、反対の立場をとる人は後者の議論にくみしたといわれている。

(3) ブローカー預金の取入れ制限強化

ブローカー預金とは、ブローカー（またはディーラー）がCD等の形態で資金を集め、これを1預金者当りの預金保険限度額である10万ドル以下の金額に分割整理して複数の金融機関に再預入するものである。こうした場合FDICは、当該ブローカー等ではなく1人ひとりの投資家（預金者）を被保険者として、それぞれに10万ドルを上限として預金保険制度による保護を与えてきた。ブローカー預金の金利はブローカーに対する手数料が含まれる分だけ通常の預金金利よりは高くなるものの、金融機関としては、ブローカー預金を取入れることによって自らの支店網に依存することなく預金を調達することが可能になる。このためブローカー預金は、資金調達の困難化した金融機関が取り入れてハイリスクの投資に用いることが多かったといわれており、この意味で預金保険制度によるモラル・ハザードが最も明白なたちで現われたものとしてしばしば問題にされてきた（注14）。

こうしたことから、89年におけるFIRREAの成立以来、「連邦預金保険法」は所定の最低自己資本基準を満たしていないFDIC加入機関によるブローカー預金の取入れを禁じてきたが、「FDIC改善法」はこの規制の

範囲をさらに拡大し、自己資本が適正と認められる先であってもブローカー預金の取入れにはFDICの事前承認を要するものとした。これを受けてFDICは、関係レギュレーションを6月16日以降実施している（注15）。

(4) 早期処理

前述のとおり、S&Lおよび商業銀行の経営破綻の多発には、監督当局が早期に適切な対応を採ることを怠ったことも一因であるとの見方が強かったことから、「FDIC改善法」では、金融機関の自己資本の充実を促すとともに、問題金融機関への早期介入によって破綻自体を未然に防止し、破綻処理コスト（resolution cost）の増大を抑制するための措置が導入された。

すなわち、連邦監督当局は92年12月以降、FDIC加入機関を自己資本充実度に応じて5つのグループ（充実、適正、未達、大幅未達、危機的未達）に分類し、どのグループに属するかに従って業務に対する規制等に差を設けるとともに、程度の異なる早期是正措置（prompt corrective action）を適用することとなった（グループ分けの基準および是正措置の内容については後掲図表11）。

本措置の中で預金保険制度との関連においてとくに注目されるのは以下の点である。

（注14）FDICの現在の預金保険限度額は、連邦預金保険法上は1預金者につき1金融機関当たり10万ドルであるが、実際には、共同口座、信託口座、個人年金口座等の形態で各10万ドルまで付保される口座を同一金融機関に多数保有することができる。

ちなみに、我が国の預金保険制度における保険限度額は現在、預金者1人につき1金融機関当たり1千万円（約8万ドル）であり、米国よりもやや小さいが、英国やフランスよりもやや大きなものとなっている。

（注15）自己資本比率が「適正」（adequately capitalized）と区分された先についてはFDICの許可が得られた場合のみブローカー預金の取入れが認められ（取入れたブローカー預金は金利規制の対象）、「未達」（undercapitalized）と区分された先は、ブローカー預金の取入れは不可とされるとともに通常の受入預金も金利規制の対象となる（自己資本比率による区分の基準は後出（4）に述べる早期是正措置に同じ）。

(図表11)

早期是正措置 (Prompt Corrective Action) の概要

	自己資本比率 (注1)			措置の具体的な内容 (注2)
	リスク・アセット・レイシオ		レバレッジ・レイシオ	
	Tier1+2/リスク・アセット	Tier1/リスク・アセット	Tier1/総資産	
充実 (well capitalized)	10%以上	6%以上	5%以上	○ 配当ないし役員報酬の支払い後に最低自己資本比率が未達である場合は、同支払いを禁止 (本措置は以下のグループについても同様) (充実に分類された機関には、立入検査の頻度の軽減 <12か月→18か月>等の特典が与えられる)
適正 (adequately capitalized)	8%以上	4%以上	4%以上 (注3)	
未達 (undercapitalized)	8%未満	4%未満	4%未満 (注3)	○ 緊密なモニタリングの実施 ○ 自己資本再建計画の提出を義務付け ● 持株会社が本計画の履行を保証の要 ● 本計画の提出・履行を怠った場合は1ランク下の扱い ○ 総資産の拡大を禁止 ○ 買収・支店設置・新規業務進出の際は当局の承認を得る要 ○ 場合により1ランク下のグループに対する措置を適用
大幅未達 (significantly undercapitalized)	6%未満	3%未満	3%未満	○ 増資・合併等による自己資本再建を義務付け ○ 一部業務の変更・削減・中止を義務付け ○ 取締役会の刷新を義務付け ○ 預金金利水準を制限 ○ 総資産の拡大を禁止、ないし縮小を義務付け ○ 子会社の売却ないし清算を義務付け ○ 場合により1ランク下のグループに対する措置を適用
危機的未達 (critically undercapitalized)	—	—	2%以下 (注4)	○ 業務内容等を制限 (大口取引、HLT与信、会計手法の大幅な変更、過剰な給与支払い等の禁止) ○ 劣後債の元利払い禁止 ○ 本グループに分類後90日以内に破産管財人ないし財産管理人を選任 ● 当局の裁量により最長270日間、管財人等の選任に代わる措置を採ることも可能 (90日ごとに再検討の要)

(注1) Tier1 資本=株主資本+永久優先株+連結子会社に対する少数株主持分

Tier2 資本=期限付優先株+劣後債+貸倒準備金*

* 1993年以前はリスク・アセットの1.5%まで、1993年以降は同1.25%まで。

なお、「未達」および「大幅未達」については、3つの自己資本比率のうちいずれか1つでも表中の基準に該当すれば分類の対象となる。

(注2) なお、監督当局は、上位3グループに属する機関が不健全かつ危険な状態にあると判断した場合、当該機関を1ランクずつ下のグループに属するものとして取扱うことができる。

(注3) CAMEL総合レート1 (最上級) を獲得しており、かつ業務規模を大幅に拡大中ないし拡大を計画中でない場合は、それぞれ3%以上・未満で可。

(注4) 有形資本/総資産。

有形資本 (tangible equity) = Tier1 資本 + 累積型永久優先株* (および関連剰余金)

* 累積型とは優先的利益配当の一態様で、ある年度における配当が一定額に達しない場合、不足額が次年度以降に累積されていくもの。

(資料) 早期是正措置の実施に関するFRBスタッフの提案 (1992年9月14日の公開理事会において採択) 等

まず第1に、最下位の「危機的未達」に分類された機関の自己資本比率の水準である。従来、免許付与当局 (商業銀行の場合は、連邦免許であればOCC、州免許であれば州銀行当局) は問題金融機関の正味資産が現行の会計原則に基づいてゼロとなった時点で破産宣告を行い、当該機関を閉鎖してFDICを破産管財人に任命してきたが、本措置の導入後は、「危機的未達」 (critically undercapitalized) に分類された時点、すなわちレバレッジ・レイシオ (有形自己資本/総

資産) が2%以下となった時点で原則として破産管財人 (ないし財産管理人) を任命することとなる。なお、現行の会計原則の下ではほとんどの資産・負債が原価により評価されており、レバレッジ・レイシオが2%であっても実質的な正味資産は消滅している可能性があるため、「FDIC改善法」は連邦銀行監督当局に対し、本措置と併行して、FDIC加入機関の財務諸表に時価評価を導入する方法を検討することを求めている。

第2は、本措置の導入によって監督当局は、

「危機的未達」に分類された金融機関の閉鎖を義務付けられたという点である。従来、免許付与当局は金融機関の健全性に問題があることを立証したうえで所要の是正措置や破産宣告を行う必要があったが、今後は、金融機関の自己資本比率が一定水準を下回るに至った場合は閉鎖しないことについて挙証する責任を有することになり、挙証内容の転換が図られたとみることも可能である。

いずれにせよ、本措置の導入により、問題機関は表面上は債務超過に陥らない時点でも閉鎖されうることになり、後述の資産負債承継をはじめとする各種の処理方法がとられることになる。したがって、このルールが文字どおり定着すれば、FDICは問題機関の実質的な債務超過が大きくなる前に処理を行うことができるようになり、預金保険基金の負担は大幅に軽減される筋合いにある。

（５）破綻処理費用最小化の義務付け

「FDIC改善法」に盛り込まれたいまひとつの主要な改革点は、預金保険基金拡充の観点から、金融機関の経営破綻処理方法を監督当局やFDICが選択する際の基準として、コスト面をこれまで以上に重視し、原則として最もコストの少ない処理方法を選ぶことをFDIC

に義務付ける措置が採られたことである。

以下では、今回の措置の意味を理解する前提として、米国の現行法制度下の破綻処理方法と、処理方法選択の判断基準についての一般的考え方を説明したうえで、「FDIC改善法」におけるコスト最小化措置の内容等について紹介することとする。

〔FDICの破綻処理方法〕

FDIC加入機関が経営破綻に陥ると、現行法の下では、当該機関が免許当局により閉鎖され、同当局によりFDICが破産管財人（receiver）に任命された場合にはFDICは、①預金者に対する保険金の直接支払い（以下被保険預金の直接支払い）や②保険対象預金の健全機関への移転（以下被保険預金の移転）を行って残余資産・負債を清算するか、あるいは③健全機関による破綻機関の資産・負債の承継（purchase and assumption、以下P&A）を取りまとめる（注16）。

またFDICは、問題機関を閉鎖することなく、④直接資金援助を行い自立再建を図ったり、⑤健全機関との合併を支援するため資金援助を行うこともある（注17）（17頁「FDICによる破綻処理の類型」参照）。

（注16）米国では、金融機関は原則として連邦破産法の適用除外とされており、他の一般事業法人とは異なった手続で破綻処理される。金融機関の破綻処理手続については、それぞれの機関の設立根拠法に規定されているほか、当該機関が連邦預金保険制度に加入している場合（連邦免許機関は加入を義務付けられる）は連邦預金保険法の規定が適用される。したがって、金融機関の破綻処理は、一般の事業法人のように裁判所やその選任する破産管財人により行われるのではなく、免許当局やFDICにより行われる。免許当局は金融機関に対し破産宣告を行い、これを閉鎖すると同時にFDICを破産管財人に任命する。したがってFDICは、閉鎖された金融機関の財産についての管理処分権を与えられることになる。

これに対し我が国や欧州諸国等では、金融機関についても事業法人同様、一般の倒産法制の下で裁判所の監督により清算手続が進められる。

（注17）ちなみに、我が国の預金保険機構が行う資金援助は、FDICの破綻処理類型の中の「合併に対する資金援助」に相当する。

F D I Cによる破綻処理の類型

1. 金融機関の閉鎖・清算を前提とした処理

(1) 被保険預金の直接支払い (insured-deposit payoff)

F D I Cは預金保険機関としての立場で保険対象預金につき付保限度内で保険金の直接支払いを行うとともに、管財人の立場で残余資産を換価・回収する。保険対象預金者以外の債権者は、残余資産からの回収金より、債権順位と債権額に応じて平等に破産配当を受ける。

(2) 被保険預金の移転 (insured-deposit transfer)

F D I Cは預金保険機関の立場で保険対象預金（付保限度内）および担保付債務・優先弁済権付債務を健全な金融機関に移転し、残余債権・債務は保険金支払いの場合と同様に通常の破産手続として処理する。移転先は入札により選ばれ、移転先が預金量の増加や営業基盤の拡大等のメリットに対して支払うプレミアムは残余資産からの回収金に加えられる（F D I Cは移転先に対し、移転した預金・債務額からプレミアムを差引いた金額を支払う）。

(3) 資産負債承継 (purchase and assumption < P & A >)

入札により選ばれた健全機関が、破綻機関の資産の一部ないし全部を管財人としてのF D I Cから買取るとともに、保険対象外預金を含む全預金および非預金債務の一部ないし全部を承継する。F D I Cは承継先に対し、承継負債額から買取資産額とプレミアムを差引いた金額を支払う（図表12、P & Aの概念図参照）。

2. 金融機関の閉鎖・清算を前提としない処理

(1) 自立再建に対する資金援助 (bail-out)

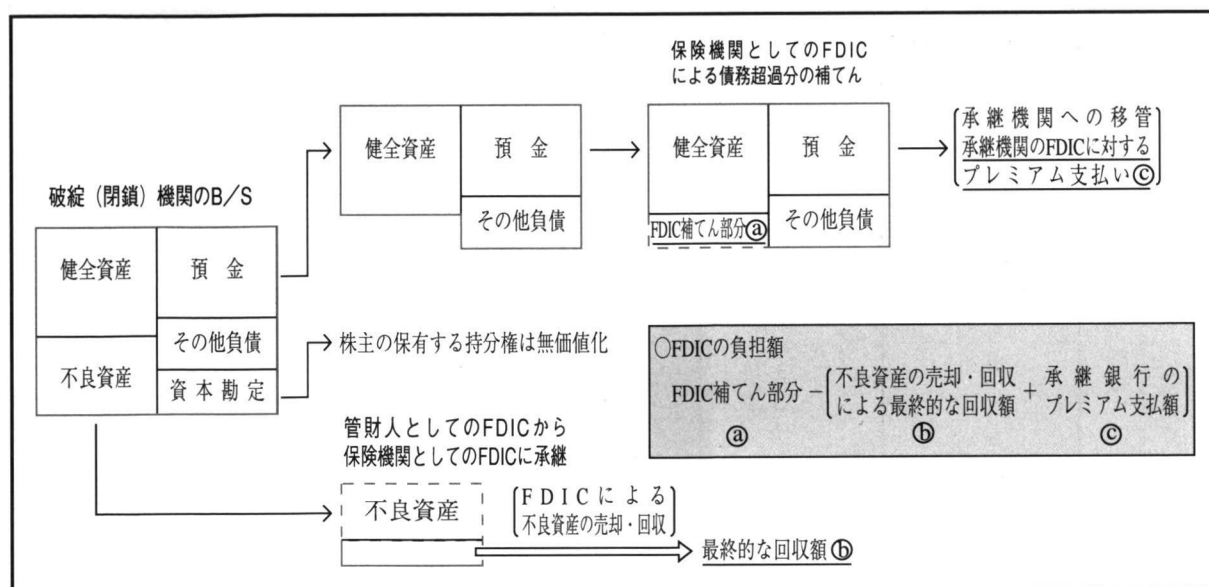
経営困難な金融機関に対してF D I Cが直接資金援助を行い、自立再建を図る。資金援助は、貸付、預け金、資産（含む有価証券）の買取り、債務の承継および出資のかたちで行われる（71年に初めて実施）。

(2) 合併に対する資金援助 (assisted merger)

F D I Cの資金援助により、経営困難な金融機関と健全金融機関との合併を支援する。資金援助は（1）と同様の方法または合併に伴い発生しうる損失に対する債務保証というかたちで健全金融機関に対して行われる（注）（81年に初めて実施）。

（注）本方式は、表面的には全資産・負債が承継された場合のP&A（whole bank P&A）と類似しているが、本方式の場合はあくまで両金融機関の自主的な合意により合併が成立することが大前提であり、破綻機関の株主等が応分の損失負担や追加拠出を行ったうえで新金融機関の株主として存続する可能性があるのに対し、P&Aは、債務超過に陥って閉鎖された金融機関に対し、管財人に任命されたFDICが清算手続の一環として行うものであるため、株主等には発言権も出資を回収する可能性も全く与えられない点が大きく異なる。

(図表12) 「資産負債承継方式」 (Purchase & Assumption <P & A>) による破綻金融機関処理の概念図(注)



(注) 伝統的なP&Aにおいては、全負債が承継される一方、資産の一部（とくに不良資産）は取得されずFDICにより管理・回収されてきたが、最近では、全資産・負債が承継・取得される方式（whole bank P&A、1987年以降実施）や、負債の一部が承継されない方式（pro rata P&A、89年法制化）も行われている。

米国における破綻処理方法の実際の選択状況を80年から91年の12年間についてみると（後掲図表13、14、15）、①P & Aによる処理が全体の4分の3と圧倒的に多いこと（1,383件中1,043件）、②被保険預金の直接支払いによる処理は全体の8%程度（同106件）と比較的少なく、また対象となった金融機関も極めて小規模であること（注18）、③大規模金融機関はほぼ例外なくP & Aや資金援助により処理されていることがわかる。

[破綻処理の判断基準]

FDICが破綻処理方法を選択する際の判断基準として、FDICでは、金融システム

の安定性維持、市場規律の維持、処理コストの抑制、破綻処理における公平性と一貫性、といった諸点を挙げている。

イ. 金融システムの安定性維持

金融機関の支払い不能という事態が顕現化すると、金融機関相互の与信・受信関係を通じて金融システム全体に支払い不能が連鎖的に伝播したり、損失を被る預金者によるいわゆる「取付け」が広がったりして金融システムの安定性が損なわれる恐れがある。このようなシステムミック・リスク（21頁「システムミック・リスク」参照）が存在することは一般の事業法人と比較した場合の金融機関の経営破

(注18) ちなみに91年中の被保険預金の直接支払いの事例をみると、対象金融機関の平均預金額は約15百万ドル、口座数は約1,500口座である（後掲図表15）。

なお、これまで被保険預金の直接支払いにより処理された最大規模の破綻機関は、82年7月に閉鎖されたオクラホマ州のベン・スクエア銀行（総預金4.7億ドル、うち保険対象2.5億ドル）である。

(図表13) 銀行破綻件数の処理方法別内訳推移 (注)

	被保険預金の直接支払い・移転		P&A	資金援助	計	
1934～39年平均	35		18	0	53	
40～49	4		6	0	10	
50～59	1		2	0	3	
60～69	3		2	0	5	
70～79	2		5	0	7	
	(直接支払い)	(移 転)				
	80年	3				0
	81	2				0
	82	7				0
	83	9				0
	84	4				12
	85	22				7
	86	21				19
	87	11				40
	88	6				30
	89	9				23
	90	8				12
	91	4				17

(注) 34～62年の間に行われた破綻処理のうち8件は保険基金からの支出を伴わなかったため、本表からは除外。

(資料) FDIC年報等

(図表14) FDICによる大規模破綻機関の処理 (1934～91年)

破綻機関	破綻年	総資産 (億ドル)	処理方法
First Republic Bancorporation (注)	88	337	P&A
Continental Illinois National Bank	84	336	資金援助
Bank of New England	91	220	P&A
Mcorp (注)	89	154	P&A
First City Bancorporation (注)	88	112	資金援助
First Pennsylvania Bank	80	80	資金援助
Bowery Savings Bank	85	53	資金援助
Texas American Bancshares (注)	89	43	P&A
Franklin National Bank	74	37	P&A
New York Bank of Savings	82	34	資金援助

(注) 傘下の複数銀行が処理対象となった銀行持株会社。

(資料) FDIC年報等

(図表15)

1991 年 中 の F D I C の 破 綻 処 理

(1) 資産規模別破綻処理方法の内訳

	～10百万ドル	10～100百万ドル	100百万ドル～
被保険預金の直接支払い	1	3	0
被 保 險 預 金 の 移 転	2	12	3
P & A	5	62	36
自立再建に対する資金援助	0	1	0
合併に対する資金援助	0	2	0
計127	8	80	39

(資料) FDIC年報

(2) P&A・被保険預金の移転・被保険預金の直接支払いにおける預金額・口座数 (注)

	件数	総預金額 (百万ドル)			総 口 座 数		
		最 大	最 小	平 均	最 大	最 小	平 均
P & A	103	11,322.2	7.2	507.5	1,100,000	800	59,739
被 保 險 預 金 の 移 転	17	328.9	8.1	83.4	47,400	300	6,989
被保険預金の直接支払い	4	27.2	0.0	15.4	3,100	326	1,513

(注) 預金額と口座数の最大・最小例は必ずしも同一例ではない。

(資料) FDIC年報

(3) 被保険預金の移転・被保険預金の直接支払いにおける保険対象外預金の割合 (注)

(単位 %)

	金 額 ベ ー ス			口 座 数 ベ ー ス		
	最 大	最 小	平 均	最 大	最 小	平 均
被 保 險 預 金 の 移 転	8.78	0.03	0.99	5.67	0.13	0.73
被保険預金の直接支払い	0.73	0	0.29	1.68	0	0.73

(注) 預金額と口座数の最大・最小例は必ずしも同一例ではない。

(資料) FDIC年報

綻の特徴であり、金融システムの安定性維持という観点からは、閉鎖を前提としない自立再建や合併、あるいは閉鎖・清算を行う処理

においてもP&Aのように債権者の多くが全額保護され信用不安の生じにくい処理方法が指向されることになる。

システミック・リスク

システミック・リスクとは、「金融システムに内在するさまざまな相互依存性を背景に、個別の金融市場参加者の何らかの業務上の支障が金融システム全体の混乱・動揺に波及していくリスク」を意味する。本リスクは、金融システムが個別金融機関の単なる集合体ではなく、個別金融機関が他の金融機関やその他の金融システムの構成要素から影響を受け、あるいは逆に影響を及ぼすといった性質を持っていることに根ざす。

システミック・リスクという言葉が使われる場合、通常はもう少し狭い意味合い、すなわち「金融機関相互間の網の目状の与信・受信関係を通じて、一金融機関の債務不履行が次々と連鎖的に他の金融機関の債務不履行を誘発し、金融システム全体が混乱に陥るリスク」を指すことが多い。また、ある金融機関に対する預金取付け騒ぎが、経営面で全く問題のない他の金融機関への預金取付けに波及していくといった古くから認識されてきた事例も、個別金融機関への信頼が「金融機関一般」に対する信頼に裏打ちされているという一種の相互依存性に起因するものと考えれば、システミック・リスクの発現形態のひとつということもできよう。

ロ. 市場規律の維持

P & Aにおいては、保険対象外預金者を含む全預金者が保護されるほか、一般債権者の多くが損失を免れる。また自立再建や合併においては、債権者のみならず破綻金融機関の株主や経営者も完全には負担を負わないことになるため、破綻処理にあたっての他の基準である市場規律維持の観点からは問題が生ずる恐れがある。他方、被保険預金の直接支払いや被保険預金の移転では被保険預金（預金

保険限度内の部分）以外の債権が預金保険制度によって保護されることはないため、その分市場規律の低下度合いは小さくなると考えられる（注19）。もっとも米国の場合は、被保険預金の直接支払いや移転が行われる小規模金融機関にあつては保険限度を超えて受入れている預金がもともとわずかであることもあつて、事実として預金者は預金額のほぼ全額をFDICにより保護されており、預金者の取扱いという点に関する限り、被保険預金

（注19）ただし、金融機関の閉鎖・清算を一般事業法人の清算と比較すると、金融機関の債権者は預金保険制度によって損失の一部を補てんされる点で一般事業法人の債権者よりも優遇されることになり、その意味でモラル・ハザードの問題は依然として残っている。

の直接支払いや移転は他の方法と大差はないという面もある（注20）。

ハ。処理コスト

FDICは処理方法の選択にあたって自らの処理コストにも配慮しているが、被保険預金の直接支払いでは、金融機関の清算に伴って①金融機関に蓄積された顧客の審査情報等、営業を継続した場合の価値（going-concern value）が失われることや、②清算に伴う不良資産の管理・回収コストがかさむことなど

から、P & Aより概してコストが高くなる傾向があるといわれている（注21）。

二。破綻処理における公平性、一貫性

金融システムに対する影響の相対的に大きい先（通常は規模の大きい先）に対しシステムの安定性維持の観点から被保険預金の直接支払いや移転という処理方法を避け、P & Aや資金援助といった処理方法を常に適用すると、処理の公平性・一貫性の観点からみて大規模金融機関の優遇（いわゆる“too-big-to-fail”

（注20） ちなみに、91年中に被保険預金の直接支払い・移転の対象となったBIF加入銀行について、総預金に占める保険対象外預金の割合をみると、金額ベースでは0～9%、口座数ベースでは0～6%程度となっている（前掲図表15）。

（注21） 被保険預金の直接支払いのコストは「被保険預金支払額－FDICが受ける破産配当（保険対象預金者からFDICが承継した債権にかかる配当）」に等しい。一方、P&Aのコストは「預金・その他承継負債－承継資産－承継先から支払われるプレミアム－不良資産売却等によるFDICの回収額」に等しい。したがって他の条件が同一であれば、①保険対象外預金等のウェイトが低く、また②承継機関が破綻機関の営業価値を高く評価している（すなわち高プレミアムを支払う）場合ほどP&Aのコストが被保険預金の直接支払いより低くなるといえる。

ちなみにFDICの推計によれば、1985・86年中に行われた被保険預金の直接支払いおよびP&AにおいてFDICに生じたコストを比較すると、承継先から支払われるプレミアムの存在を主因に、以下のとおりP&Aの方がかなりコストが小さいとの結果が得られている（FDIC四季報“Banking Review”1988年秋号掲載論文“Bank Failure Costs”より）。

（簿価ベースの資産に対する比率 %）

	被保険預金の直接支払い	P&A
資産から発生した損失	35.9	32.0
FDIC以外の先の負担	0.6	3.6
自己資本	△0.1	1.5
承継先から支払われたプレミアム	0.0	2.1
保険対象外債権者の被った損失	0.7	0.0
FDICのコスト	35.3	28.4

ドクトリン)という問題を招来することになる(注22)(前掲図表14)。

このように、金融機関の破綻処理に関しては上述の諸基準間で相互にトレード・オフ(二律背反)の関係が存在するが、「連邦預金保険法」では従来よりFDICに対し、処理方法選択に際するコスト面からの基準が設けられていた。

すなわち82年の法制化により、FDICは原則として「コストが被保険預金の直接支払いと同程度ないしそれ以下である場合のみ、P&Aや自立再建・合併に対する資金援助を行うことができる」(コスト基準)とされ、例外的にコスト基準の上限を超えてP&A等を行えるのは、「当該破綻金融機関の営業の継続が地域への適切な金融サービスの提供という観点から不可欠であるとFDICが判断する場合」(不可欠性<essentiality>の基準)のみとされた(注23)。

〔「FDIC改善法」における処理方法の選択に関する規定〕

「FDIC改善法」においては、FDICが処理方法を選択する際の基準として適用さ

れる「コスト基準」と、その例外規定(従来は「不可欠性の基準」)にそれぞれ以下のような改定が加えられた。

①「コスト基準」の厳格化

FDICは今後、P&Aや自立再建・合併に対する資金援助があらゆる破綻処理方法のうち最も低コストである場合以外はこれを行ってはならないものとされた。すなわち、P&Aや資金援助とのコスト比較の対象となるのは、従来は被保険預金の直接支払いだけであったのに対し、今後は被保険預金の移転との比較も要するものと解されている。被保険預金の移転においては、移転先からプレミアムが支払われるうえ保険金支払いに伴う経費も生じないため、通常は被保険預金の移転の方が被保険預金の直接支払いよりも低コストとなる。したがって、今次措置によりP&A等における預金保険基金の損失負担の上限は従来に比べて低くなったとみられている。

②「システミック・リスクを根拠とする例外」

上記「コスト基準」に例外が認められるのは、財務省がFDICおよびFRB

(注22) FRBのラウエア理事は昨年5月、下院銀行委員会において、「小規模銀行や地域銀行が破綻した場合にもシステミック・リスクは顕現化しうるし、そうした破綻が地域経済に深刻な打撃を与えることを防ぐという意味合いもあって、大規模銀行のみならずこれら小規模銀行の破綻処理にあたってもしばしばP&Aが実施されてきた。しかしながら、実際にシステミック・リスクが発生しやすいと思われるのは、何といても、インターバンク金融市場や証券決済システムの枢要な参加者である大規模銀行が破綻した場合である」と述べている。

(注23) 我が国の預金保険制度においても、合併、営業譲渡、株式取得に対し資金援助を行う場合に、預金保険機構は、同機構の財務の状況並びに資金援助に要すると見込まれる費用及び当該資金援助に係る破綻金融機関に対し保険金支払を行うときに要すると見込まれる費用を考慮し、同機構の資産の効率的な利用に配慮しなければならないと法律(預金保険法64条2項)で定められており、米国における「コスト基準」と類似の考え方が盛込まれている。

の提案に基づき、大統領と協議のうえ、
「本規定（コスト基準）を遵守すれば経済情勢ないし金融の安定に著しい悪影響が及ぶ」と判断した場合に限られることとなった（「システミック・リスクを根拠とする例外」＜systemic risk exception＞）。FDICはこれまで、大規模金融機関については「コスト基準」を満たしていない場合でも「不可欠性の基準」に基づいてP & Aや資金援助といった方法で処理してきたが、今回その「不可欠性の基準」が「システミック・リスクを根拠とする例外」に代わったことにより、具体的

ケースの処理にどのような影響が及ぶかが注目される（注24）。

新規定は既にFDICの破綻処理行動に影響を及ぼしているようにうかがわれる。本年1～7月中の破綻処理実績をみると、全68件のうち被保険預金の移転が31件と、P & A（28件）をしのいで最も頻繁に用いられる破綻処理方法となっている（図表16）。これは、P & Aのコストが被保険預金の移転と同等となるためには、承継先が保険対象外預金に対して支払うプレミアムがかなり高くなければならないためであると推測される。こうして保険対象外債権の保護範囲が縮小したことに

（図表16） 1992年1～7月中の資産規模別破綻処理方法の内訳

	～10百万ドル	10～100百万ドル	100百万ドル～
被保険預金の直接支払い	1	3	4
被 保 険 預 金 の 移 転	0	24	7
P & A	2	18	8
自立再建に対する資金援助	0	0	0
合併に対する資金援助	0	0	0
そ の 他（注）	0	0	1
計68	3	45	20

（注）文中後述のバンク・ホスピタル・プラン。

（資料）FDIC “News Release”

（注24）本年10月、テキサス州の銀行持株会社First City Bancorporationの傘下銀行2行がそれぞれ免許付与当局（OCCおよびテキサス州銀行監督局）によって閉鎖されたため、FDICは系列18銀行に対してクロス・ギャランティー規定（持株会社傘下の金融機関に対する破綻処理等によりFDICに損失が生じる場合、同一持株会社傘下の他の預金取扱機関に損失負担の義務が生じるとする規定＜FIRREAにより法制化＞）を発動、この結果これら18行も閉鎖されるに至った（閉鎖された20行の合計資産88億ドル）。これら20行の業務は現在ブリッジ・バンク（閉鎖された金融機関の資産・負債を承継させるためFDICが設立する銀行＜87年法制化＞）により続行されている。

なお、First Cityは88年にもFDICより自立再建のための支援を受けている（前掲図表14）。

応じてFDICでは、保険対象外の債権者に破産配当の前払い^(注25) (final settlement payment) を実施し、金融システムの混乱を回避する対応をとっている。

しかしながら、破綻金融機関を清算する処理方法は当該機関の継続営業価値を大幅に減じ、優良資産の廉売を事実上余儀なくするという点で必ずしも最もコストの低い方法ではない面もあることから、より低コストの新しい処理方法も模索されている。そのひとつとして、FDICが昨年来実施している破綻処理方法は、「損失分担約定 (loss-sharing agreement)」に基づく早期P & Aである。これは、問題金融機関が債務超過に陥る前に閉鎖し、不良資産から生ずる損失の一部はFDICが負担するとの約定の下に、健全機関による資産・負債の承継を早期に実施するものである (こうしたP & Aを支援するため、FDICは承継先金融機関が発行する優先株を購入することもある)。この方式では、早期閉鎖によって問題金融機関の営業価値の低下に歯止めがかかるうえ、管理・回収を要する不良資産がFDICの手元に残らないため、処理コストは節約されと考えられている。

また、別の破綻処理方法として、バンク・

ホスピタル・プランと呼ばれる方式も検討されている。これは、経営が困難化している金融機関にFDICがいずれかの時点で介入し、①預金保険基金から資本を投入して自己資本水準を上げたうえ、②経営陣を更迭してFDICの選任した新経営陣の下で経営再建を図り、③健全性を回復した時点で他の健全金融機関等に再売却するというものである。この手法の最初の適用例として、FDICは本年1月に閉鎖されたニューヨークの貯蓄銀行 (Crossland Savings Bank、総資産74億ドル) の処理に際し、BIFから12億ドルを拠出して新銀行 (Crossland Federal Savings Bank、FDICが100%保有) を設立し、破綻銀行の資産、預金およびその他の負債を新銀行に承継させた。新銀行は、FDICにより選任された新経営陣の下で経営再建を図り、健全性を回復した時点でFDICから他の健全金融機関等に再売却される予定となっている。

結びに代えて

以上、米国における預金保険制度改革の動きを概観してきたが、これらの動きは、金融機関の経営悪化に対し、金融システムの安定性維持という要請と市場規律の維持という要請の調和を図ることの難しさを示しており、

(注25) 被保険預金の直接支払いや移転が行われた場合、残余資産・負債の清算が終了して破産配当が行われるまでにはかなり時間がかかり、この間、保険対象預金者以外の債権者は流動性不足に陥る。破産配当の前払いは、こうした事態を回避するため、保険対象預金以外の債権については、最終的な破産配当額を推計のうえ、直ちに前払いを行う方式。実際の破産配当額が前払い額を上回った場合は差額を追払いし、下回った場合は預金保険基金が差額を損失として引受ける。破産配当の前払いは「FDIC改善法」によって法制化された。

近年の米国におけるさまざまな議論や改革は、その中で両者の調和点を模索する動きとして位置づけることができよう。

この問題について米国の政策当局者や金融機関経営者、株主、一般債権者、預金者がどのような結論に達したかを現時点で見極めることは時期尚早であるが、唯一いえることは、金融機関の経営破綻が現実化した段階では両

方の要請を同時に満たすことはできないということである。したがって、重要なことは、常日ごろより金融機関が自己責任原則に立脚した経営を行うとともに、関係者がこれを可能とするような環境整備に努め、このことを通じて長期的に金融システムの安定化を図っていくことであろう（注26）。

（信用機構局 信用機構課）

（注26）金融システムの安定性と市場規律との間には短期的にはトレード・オフ関係が存在する。しかし、例えば、決済システムの改善に常日ごろより取組んでいれば、市場規律の程度が一定であっても金融システムの安定度は増すことになる。

金融システムの安定と市場規律の関係

金融システムの安定度

