

米独の金融自由化とセイフティ・ネットの展開*

山村延郎[†] ・ 松田 岳[§]

概 要

米独における金融自由化とセイフティ・ネットの展開を比較分析することを通じて、日本の金融制度改革の展開及びその進展の度合いを検討した。比較分析の視点は以下のとおりである。

第一に、米独における金融規制の自由化の展開と健全規制の中軸化である。米独とも資本主義経済の発展に伴い自由な競争が求められるようになった。そのため、両国いずれにおいても過度の競争を防ぐために導入されていた様々な規制は緩和・撤廃され、その一方で競争に敗れた金融機関を早期に発見・隔離するために健全性規制が強化された。

第二に、米独の破綻処理制度とその運用の仕方である。米独ともに定額保護の凍結や全額保護の明示的に約束はしていないものの、実質的には預金が全額保護されるような形で破綻処理が行われてきた。

第三に、米独の預金保護の額と範囲である。金融資産に占める預金の地位が相対的に低く、付保預金が預金全体に占める比率の高い米国においては、付保限度額が10万ドルであっても、ほぼ預金を全額保護する形での破綻処理が可能となる。一方、家計の金融資産において預金の占める比率が相対的に高く、しかも預金の太宗が中期性のものであるドイツにおいては、付保限度額が高く、一部債券が保険の対象になるなど、付保範囲が広く設定されている。

* 本稿の執筆にあたっては、獨協大学斉藤美彦経済学部教授に有益な御意見をいただいた。なお、本稿は、筆者兩名の個人的見解であり、金融庁あるいは金融研究研修センターの公式見解ではない。

[†] 金融庁金融研究研修センター研究官。

[§] 金融庁金融研究研修センター専門研究員。嘉悦大学，東京富士大学，立教女学院短期大学他非常勤講師。

はじめに

日本の金融が危機的状況を脱したとの認識が広まっている。それに伴って、金融行政に求められる課題も「危機対応」の制度設計から、「平時」の金融制度改革を意味する自由化に焦点が戻りつつある。今後、どのような金融制度を「企画・設計」するかについては、行政に課せられた最重要課題の一つといえる。

日本の金融自由化の歴史は古く、1950年代から既に改革への機運は存在しており、実際に改革が始動したのも1960年代のことである。1980年代以降金融制度改革が本格化したことは、金融審議会の度重なる答申にもよく現れている。しかし、バブル経済の発生とその崩壊を経験したため、金融自由化は連綿と続いたものの、1990年代は危機対応の制度設計に終始した感がある。したがって、今後の金融自由化は危機を経験し、変容した金融システムを前提として新たな制度設計が求められているのではないかと考えられる。

そこで本稿は、自由化や危機を既に経験している海外の経験・事例を比較分析することを通じて、今後日本の金融制度改革がいかんにして進むか、また現在の進展度合いは諸外国と比較してどのように位置づけられるかについて検討したい。なお、本稿では日本の議論で取り上げられることの多い米国と、銀行志向のシステム（Bank-Oriented System）という点で日本との類似性を持つドイツの金融制度をその分析対象としている。

比較分析の視点とその手順は以下のとおりである。

第一に、米独で金融規制の自由化が如何にして進展したか、また自己資本比率規制に代表される健全性規制が如何にして中軸化したかについて確認する。というのも日本の銀行業は、参入・退出が容易でないシステム設計から、参入・退出を容易にする自由化が進展する一方、他方では、如何にして銀行を規律づけるかが議論されているからである。

第二に、米独の破綻処理制度とその運用の比較である。日本の金融行政システムは国民負担が最低になるような処理スキームを選択し、預金保護額も現状の水準から変更しない方針であるといわれている。米独での破綻処理制度とその運用のあり方を確認する。

第三に、預金保護額の相違である。ドイツは米国よりも預金保護額が、日米に比して高い水準に設定されている。その背景にある預金あるいは預金取扱金融機関の重要性比較を通じて、その所以を探りたい。

最後に、米独の共通点と相違点をまとめ、日本の現在の位置を確認するとともに、政策的インプリケーションを導き出す。

1.金融規制の自由化と健全性規制の中軸化

1.1.金融規制の自由化

1.1.1.アメリカ

(1)預金金利規制の自由化¹

預金金利上限規制は、預金獲得を巡って預金金利の引き上げ競争が発生し、収益力にそぐわない金利設定が金融機関経営を悪化させ、経営破綻が発生することを防止するために設けられたものである。1933年グラス・スティーガル法により、要求払預金に対する付利が禁止された一方で、連邦準備制度理事会は「レギュレーションQ」により有期預金の上限金利を定めた。

預金金利規制の緩和は、1970年代初頭に実質的にスタートした〔表1〕まず、10万ドル以上の大口定期預金金利の自由化が1970年6月に始まり、1973年7月に完了した。1978年6月に市場金利連動型定期預金（MMC）が解禁されたことで、1万ドル以上の定期預金についても預金金利規制が緩和された。緩和された領域は拡大したとはいえ1万ドル以上の預金にその対象が限定されていたことから、小口預金の預金流出の歯止めとはならなかった。抜本的な規制撤廃が実現したのは、1980年預金金融機関規制緩和・通貨管理法（Depository Institutions Deregulation and Monetary Control Act of 1980、DIDMCA）によってである。DIDMCAは6年以内の預金金利の上限規制の廃止を決定し、自由金利の利付き決済性預金としてNOW勘定を全米レベルで

¹ 本項の記述は、樋口[2003], 47～62頁に拠った。

認可した。1982年預金金融機関法の成立を受けて、市場金利連動型普通預金が解禁された。また、小口定期預金金利の自由化の予定も早められ、1983年10月に預金金利規制の自由化は完了した。

表1 預金金利規制自由化の展開

年月	
1970年6月	89日以内満期、単一満期の大口定期預金(10万ドル以上)金利自由化
1973年5月	90日以上満期、単一満期の大口定期預金(10万ドル以上)金利自由化
1973年7月	複数満期の大口定期預金(10万ドル以上)金利自由化
1978年6月	市場金利連動型定期預金(MMC、1万ドル以上)解禁
1980年3月	DIDMCA、1986年3月までの6年間でレギュレーションQを段階的に撤廃することを定め、金利規制の権限を預金金融機関規制緩和委員会へ移管
1982年10月	Garn-St. Germain Act、市場金利連動型普通預金(MMDA)解禁
1983年10月	預金金利の自由化完了

(資料)樋口[2003]より作成。

(2) 業際間規制の自由化

業際間規制は、銀証兼営による利益相反を防ぐ目的で設けられたものである。具体的には、1933年銀行法(Grass-Steagall Act、GS法)の第16条で銀行本体が適格証券業務を除く株式・社債の引受けやディーリングなどを行うことを禁じ、第20条で銀行がこれら「非適格証券業務」に主として従事している証券会社と系列関係になることを禁止され、第21条で証券会社の預金受入が禁止され、第32条で銀行と証券会社の役員兼任が禁じられた。

業際間の規制緩和はレギュレーションの改定という形ではなく、運用の緩和という形で進められた。まず、銀行持株会社が「非適格証券業務」を行う場合には、その子会社が証券業務を「主としない」と解釈することで、銀行と証券の系列関係を認めるという判断を下されるようになった。次に、有力な銀行持株会社が申請したCPやモーゲージ担保証券などの引受業務の認可申請に対し、監督当局は、総収入の5%の範囲であれば証券業務を「主としない」と判断し、銀行持株会社の子会社(20条証券子会社)に「非適格証券」の引受け業務を認めた(1987年)。収入制限は1989年に10%にまで引上げられ、20条証券子会社の業務の対象となる証券が「社債」と「株式」にまで拡大された。

業際間規制の抜本的改革は1999年にグラム・リーチ・ブライリー(GLB)法として結実した。主たる内容は以下の諸点である。第一に、銀行は銀行持株会社(BHC)、金融持株会社(FHC)、国法銀行の子会社の形態で証券業務への参入が可能になった。第二に、FHCは子会社を通じて「金融の性格を有する」業務、これに付随する業務、金融業務を補完する業務に従事することが可能になった。第三に、FHCは傘下の預金取扱金融機関が直近のCRA検査で「基準達成」以上の格付けを得ていれば、「金融の性格を有する」非銀行業務への従事が可能になった。

(3) 州際業務規制の自由化

1927年に成立したマクファデン法により、国法銀行はその本拠州に所在する州法銀行に認められるのと同じ範囲内でのみ支店の開設が認められた。また、州法銀行は各州法により州外支店の設置が制限されてきた。銀行は持株会社を利用して州際業務規制を突破しようとしたが、この手法は1956年に銀行持株会社法が修正されたことで(ダグラス修正条項)進出先の州法が明示的に他州による銀行の買収を認めているケース以外は禁じられた。

州際業務規制が抜本的に緩和されたのは、1994年リーグル・ニール州際銀行支店設置効率化法による。マクファデン法の州外支店設置禁止が廃止されたことで銀行は州外支店の設置や州外銀行子会社を合併して支店に転換することが可能に、また同法の施行1年後には十分な資本力と経営力を有する銀行持株会社はどの州の銀行も買収することが可能に、97年6月より銀行持株会社は他州の銀行を買収により合併、支店に転換することが可能になった。これに対し、各州政府は1997年6月までに(1)銀行が州を越えた支店の設置を許容する州法を制定することも、(2)州を越えた支店の展開を拒否する州法を制定することも認められた。

1.1.2. ドイツ

(1) 金利規制の自由化

預金金利の自由化に対する当時の諸金融機関の態度は²、大手金融機関が大口預金の部分自由化、貯蓄銀行グループが貯蓄預金の自由化に賛成であり、個人銀行家と信用組合は、自由化に反対であった。

しかし為替自由化の進展、ユーロダラー市場の形成、規制逃れの横行、ブンデスバンクの金利調整に対する自信が、金利の完全自由化を促した。1965年には金利規制が銀行間カルテルの合意に委ねられることとなった。1967年には、中央銀行評議会は「利子率令」の廃止を決議し、預金金利・貸付金利が自由化され、金融機関の競争と勧誘に対する特別規定も同年に廃止された。

その後もしばらく貯蓄銀行協会の標準金利が主導的な役割を果たしたが 1973年には最終的に廃止された。

(2) 業際間規制の自由化

ドイツのユニバーサルバンク制度では、日米とは異なり、戦後においても銀行業と証券業の分離をしなかった。大陸型金融制度においては、ユニバーサルバンクからの不動産金融機関の分離を行っている。ドイツでも 1899 年以降、抵当銀行が専門銀行となっているし、建築金庫も同様に專業規定のある銀行である。しかし、1960 年代末には監督官庁の分離指導が緩和され、1970 年代には抵当銀行のほとんどがユニバーサルバンクの子会社となり、建築金庫も多くの場合、保険、銀行の子会社又は州立銀行の一事業部となっている。

ユニバーサルバンク(普通銀行)においては、貯蓄銀行(信金と郵貯の両方の性格を持つ金融機関)も信用組合も、民間金融機関である信用銀行と等しく信用制度法の規制に服しており、金融機関として同格である。この三大金融セクターは、相互に競争しあっていた。それゆえ国内の金融機関は、早くから競争的であった³。

(3) 店舗設置規制の自由化

占領軍政により、戦前の旧三大銀行(ドイツ銀行、ドレスナー銀行、コメルツ銀行)は、いくつもの銀行に解体されていた。しかし少しずつ合併が進み、1957年には、再統合を禁じる規定が廃止されて、三大銀行が復活した。

店舗開設の際に公的な必要性を試験する規制は、1957年頃の連邦憲法裁判所及び連邦行政裁判所の判決により違憲とされた。したがって銀行の店舗規制も違憲として効力を失った⁴。これを受けて 70 年代まで、銀行全体で年間およそ千店もの支店開設競争が生じたのであった。

1.2. 自己資本比率規制の中軸化

1.2.1. アメリカ

(1) 自己資本比率規制の強化⁵

米国の銀行監督当局が本格的な自己資本比率規制を導入したのは 1981 年のことである。この時点の規制で最も特徴的な点は、銀行規模別に達成すべき自己資本比率が定められていた点である。大手行に対しては緩やかで、規模が小さくなるにしたがって厳格な基準が適用されるという枠組みになっていた⁶。1985年にこの規模別基準は廃され、「本来の自己資本 / 総資産」比率の最低基準が 5.5%に、「二次的なものを含む総自己資本 / 総資産」比率のそれが 6%以上と統一され

² 自由化についての記述は、金融制度問題研究会[1976], 157～169 頁及び山村[2003], 38 頁以降、並びに、Fischer/Pfeil[2004], pp.299-302 を参照のこと。

³ 三大セクターの同質化について詳しくは、清田[2003], 3-13 頁などを参照のこと。

⁴ ドイツと同様、日本でも 1975 年には薬事法の店舗距離制限に違憲判決が出ている。(最大判 昭 50 年 4 月 30 日) だが、これが日本の支店開設を自由化したということは聞かない。裁判による法創造機能の未熟さが日本の金融制度・金融行政のダイナミクスを阻害したのかもしれない。

⁵ この部分は、氷見野[2003], 18～21 頁を参考にして記述した。

⁶ 1983年に国際融資監督法は、各当局に最低自己資本比率の設定権限と資本不足の銀行に対する指揮命令権を与えると同時に、外銀との競争上不利な立場に立たないように、主要諸外国の当局に対して国際的な融資業務に携わる銀行の自己資本の充実に向けて作業を行うべきであるとした(氷見野[2003], 18～21 頁)。

た。

米銀は規制を回避しながら業容を拡大すべく信用保証やコミットメントラインの提供などの業務の拡大で対応したが、当局はオフバランス取引をリスクの度合いに応じて融資額に換算するよう求めた。また、同時に資産を一括して計算するのではなく、リスクの度合いに応じてウエイトを付けて換算することとした。

この後米英共同提案を経て国際的な統一基準が定められたが、その後米国では金融危機が深刻化したことから、その処理に伴い預金保険基金が枯渇した。これに対して政府は財政資金の投入を行うと同時に、より健全性規制を強化することで問題に対応した。連邦預金保険公社改革法（FDICIA）の成立により、米国の金融機関は自己資本比率8%以上、中核自己資本比率4%以上の達成を求められるとともに、自己資本比率引上げの誘引として、新規業務進出の承認、預金保険料軽減などの「飴」を準備する一方で、国際統一基準を割り込む銀行に対しては、資産規模拡大の禁止、預金保険料加重などの「鞭」を与えることとした⁷。こうした認識を背景に、米国ではFDICIAによって、自己資本比率規制とリンクさせる形で運用される早期是正措置が導入された〔表2〕同措置は、自己資本充実度に基づいて様々な措置が発動される。自己資本充実度は5つに分類され、「過小資本」以下のカテゴリに分類される金融機関に対して措置が発動されるよう定められた。

表2 自己資本充実度と早期是正措置

<自己資本充実度>

	自己資本比率	中核自己資本比率	中核自己資本総資産比率
資本充実機関	10%以上	6%以上	5%以上
資本適正機関	8%以上10%未満	4%以上6%未満	4%以上5%未満 ¹⁾
過小資本機関	6%以上8%未満	3%以上4%未満	3%以上4%未満 ²⁾
著しい過小資本機関	6%未満	3%未満	3%未満
危機的過小資本機関	著しい過小資本かつ有形資本比率 ³⁾ 2%以下		

(注) 1) CAMELSの総合評価が1の場合は3%以上5%未満。

2) CAMELSの総合評価が1の場合は3%未満。

3) 有形資本比率は(Tier1+優先株式+剰余金-無形資産)/(総資産-無形資産)。

<早期是正措置>

対象区分	主な措置内容
過小資本機関	[1]資本増強計画の提出, [2]総資産増大の原則禁止, [3]OCCによるモニタリング強化。
著しい過小資本機関	[1]資本の増強, [2]関連会社との取引制限, [3]預金金利の制限, [4][1]の増資の議決権付株式の発行の制限, [5]総資産増大の禁止, [6]業務内容の制限, [7]新たな取締役の選任, [8]経営陣の退職, [9]取引銀行からの預金受入の制限, [10]子会社等の株式または持分の処分。
危機的過小資本機関	[1]管財人による管理を命ずる処分, [2]子会社等に対する金利の支払い・預金払戻の禁止, [3]通常業務以外の取引の禁止, [4]定款の変更の禁止, [5]会計基準の変更の禁止, [6]過度の手当て・ボーナスの支給の禁止。

(資料)OCC, 2001, pp.42-48.より作成

⁷ FDIC [1997] はまた、監督体制の不備として「検査官数の大幅な減少」を挙げている。S&Lの破綻件数が史上最高水準に達した1980年代後半に先立つ1979年から84年にかけて、FDICの検査官数は7165人から6132人へ1033人ももの大幅な減少を記録した。また検査回数は1万2267回(1981年)から8312回(1993年)へと減少し、検査インターバル379日(1979年)から609日(1986年)へと長期化した。これは「小さい政府」を標榜するレーガン政権の下で、FDICの検査要員の雇用が抑制されたためである。こうした検査監督態勢の貧弱化=行政規律の後退がS&L危機を招いたとの反省から、80年代後半から90年代前半にかけて監督態勢の強化が行われた。1984年の6132人から、検査官数は一貫して増大を続け、93年には9614人にも達した。また検査回数は8312回(1981年)から1万6549回(1993年)へと倍増し、検査インターバルは609日(1986年)から354日(1994年)へと大幅に短縮された。

(2)健全性規制の拡充・整備⁸

BIS 規制適用後、米国では金融機関の破綻件数の少ない時期が続いた。一見、健全性規制が機能しているように見えたが、1998 年代以降、規制のたゆまない見直しが必要であることを実感させる破綻が連続して発生した。

1998 年に破綻した BestBank、1999 年に破綻した The National Bank of Keystone 及び Pacific Thrift and Loan は、通常の商工業向け貸出よりも高リスクの主体に貸付けることで高いリターンを得るサブ・プライム・レンダーとして活動していた。高リスク貸付が不良債権化した後に明らかになったことは、従来の自己資本比率規制に則って規制している限り、いかなるリスクを持つ貸出であってもリスク資産として計上する際は 100%として計算され、計算上はその 8%を自己資本として準備すれば足りるということになる。しかし、実際には、サブ・プライム・レンディングの方が貸倒れの可能性は高く、実際に貸倒れた際にはすぐさま自己資本が毀損し、破綻に陥ってしまうということになる。こうした問題に対し、金融当局は現在対応を行っているところである⁹。

1.2.2.ドイツ

(1)バランスシート規制の拡充

金融自由化の進展、市場経済の側における独自のセイフティ・ネットが構築されたため、当局側の規制としては、バランスシート規制を中心とする手法が、金融危機への対応策として発展していった¹⁰。

1961 年に制定されたドイツの自己資本比率規制は、リスク・アセット（貸出債権は 100%、抵当信用は 50%、銀行に対する債権は 20%、公的主体に対する債権は 0%で積算、証券投資は考慮しない）の合計が「責任自己資本」（当時は Tier1）の 18 倍を超えないことを「平常時の原則」とするものである。パーゼル I の規定に盛り込まれた規制とほぼ同型である。異なるのは、補完的資本が入らず証券投資が考慮されない点だけである。

1974 年 6 月に起きたヘルシュタット危機を経て当局が取った対応策は、相殺されていない外貨持高の上限を責任自己資本の 30%に制限して、為替リスクを考慮することであった。その後「信用制度法の即時改正(第 2 次改正:1976 年施行)」により、次の三方策が加えられた。大口信用規制（責任自己資本〔当時 Tier1 のみ〕に対する上限を、個別は 75%、上から 5 番目までを合計したものは 300%、大口信用全体は 800%とする。） 経営者複数原則（銀行は二名以上の非常勤でない業務執行権者を置かねばならない） 監督庁の権限の拡充（自己資本の半分の赤字を一度に又は一割の赤字を三年連続で出した銀行を閉鎖できるとともに、金融機関を随意に検査する権限も与えられた）。

表3 1990年代における重要な法令改正年表

1990年	銀行会計指令法[1]により、秘密積立金(含み益)の蓄積を制限
1991年	利子変動リスクの考慮(価格変動リスクの拡張)
1992年	第4次信用制度法改正、「基本原則I」の改定 パーゼル委員会の決定に従い責任自己資本に「補完資本」を加える。 EC支払能力指令に基づき自己資本比率8%基準などを設ける。
1995年	第5次信用制度法改正 投資証券発行体が倒産するリスクを信用リスクに含める。 原則として子会社やホールディング会社を連結して監督する。
1997年	第6次信用制度法改正、「基本原則I」の改定 取引先貸倒リスクを価格変動リスクに統合し、「基本原則Ia」廃止。 バリュー・アット・リスクによる行内リスクモデルの利用も可能[2]。
1998年	預金保護・投資者補償法施行。

(注) [1] 1990年11月20日の法律で、信用制度法にあった銀行会計の規定は、商法典(第三篇第四章)に移動した。

[2] Nirk[1999],S. 16-18 und auch vgl. Büschgen[1998],S.1108

1983 年秋には、シュレーダー・ミュンヒマイヤー・ヘングスト&Co.銀行協会が、非銀行業務を原因として困難に陥った。ここでは大口融資の相手方の困難が一銀行にとってどれほど脅威であるかということが認識された。そこで 1984 年、第 3 次改正がなされ、大口信用(融資等のほか、

⁸ 本項目については Basel Committee on Banking Supervision [2004]pp.63-65 に拠っている。

⁹ 監督当局による対応措置については、湯山(2004)9 ページを参照されたい。

¹⁰ 山村[2003],39-43 頁を参照。

融資先への出資も含まれる)の個別上限は、責任自己資本の50%までとされた。

1990年代以降のドイツにおける規制の展開は[表3]のとおりである。この時期以降は、EU法の進展に従う形で主要な改正が行われている。

(2) 早期是正措置

当初から自己資本比率規制に依拠して監督を行ってきたドイツでは、連邦信用制度法の施行時(1960)には既に早期是正措置相当の手段が備えられている¹¹⁾。

連邦大蔵省から法規命令による委任を受けた監督公社は、ドイツ連邦銀行と協議の後で、「支払能力基本原則[Solvabilitätsgrundsätze]」(EU法の枠内で)及び「流動性基本原則」を作成する(信用制度法第10条及び第11条の各第一項)。監督公社は、これらの基本原則によって「金融機関」及び「グループ内企業全体」の「自己資金[Eigenmittel]」が適切かどうか、または金融機関の流動性が十分かどうかを判断する。

これらの基本原則が満たせないとき(自己資本比率が8%を下回るなど)は、抽象的な「危険事故[Gefahr:脅威]」として一定の処分をなす。このときの処分は、ある金融機関がこれらの基本原則を守らないときは当該金融機関に対して、ある金融グループの連結会計上の「自己資金」が不足するときは主位の金融機関に対して、基準を満たすよう期限付きで警告し(信用制度法第45条第二項)、それが期限内に満たされない場合には、利益配当及び信用供与の禁止または制限をする(同条第一項)というものである。これは日本の「早期是正措置」の第二区分までの処分に相当する。具体的な危険事故ではないから、これ以上の立ち入った指導はなされないが、「委ねられた財産の価値」が脅威(危険事故)にさらされていると認識すれば、随意検査に取り掛かることもできる。

監督公社は、具体的な危険事故の発生(免許取消事由)を認定し、各種の措置を講ずる。法律で絶対的に危険視されているのは、自己資本に対する損失(フロー)の比率である。危険事故の認定は、経常的な年末決算について行われ、第二に随意検査によっても行われる。

年末決算で免許取消事由相当の危険事故が発生したとみなされるのは、特に前年度の責任自己資本の半分にあたる損失が出た場合、及び、責任自己資本の1割を超える損失を三年連続で出した場合である(信用制度法35条第二項第四号後半)。随意検査というのは、特別の要件がなくとも、連邦監督公社が連銀職員、経営監査士、会計法人(或いは監査連合)に委任して(連邦金融監督公社法(FinDAG)第4条第三項)、金融機関又はグループ企業を検査することができる(信用制度法第44条第一項)制度である。随意検査によって財務内容に問題が見つければ、検査受託者が価値修正項目[Wertberichtigung:引当金]設定の必要を報告する。監督公社は、これによって委託財産の価値に対する脅威(危険事故)が生じている(たとえば価値修正項目すなわち引当額が責任自己資本の額を超えているなど)と認定するなどする。

こうした具体的な危険事故が発生した場合、連邦監督公社は、暫定措置を発動することができる。信用制度法第46条によれば、ある金融機関の預金者等に対する義務の履行(特に委ねられた財産価値の安全性)が脅威(危険事故)にさらされたとき(同法第35条第二項第4号:自己資本を毀損する大規模の損失)、又は、当該金融機関に対する監督の有効性が阻害されているとき(同法第33条(3)1号ないし3号:持合構造や外国所有者などによる監督阻害)、連邦監督公社は暫定措置を発動することができる。そのとき、特に以下の措置をとることができる。これは4を除き、ほぼわが国の「早期是正措置」の第三区分までの措置に相当する。

1. 経営に対する指令を発すること。
2. 信用供与を禁止し、預金・証券の受取りをも禁止すること。
3. 無限責任社員又は業務執行権者(執行役にあたる)の活動禁止。
4. 監視員の任命。

ここで任命される監視員は、当該金融機関において監督上の規定に沿って経営が行われているかどうか専門に監視する人物である。この制度により、問題があることを外部に知らせずに、監視能力の向上を図るとされる。監視員は、目や耳の役割を演じるが、個別の経営政策に口出しをすることはできない。

¹¹⁾ 詳しい制度については山村[2003],27-28頁を参照。Lindemann[2000]も見よ。

小括

米独ともに金融規制が撤廃・緩和される一方で、自己資本比率規制を中心とする健全性規制の強化が実施されてきた。これは、自由な競争を認める一方で、いかに破綻金融機関をスムーズに市場から退出させるかが課題になったことで、健全性規制を強化し、問題金融機関を早期発見(指導)・早期隔離(破綻処理)することで金融システム全体に与えるダメージを抑えることに行政の課題が移ったことを意味している。

2.破綻処理スキームの運用とセイフティ・ネットの整備

2.1.破綻処理スキームとその運用

2.1.1.アメリカ

(1)1980年代の破綻処理スキームとその運用¹²

それでは、金融機関を監督当局はどのように破綻処理したのであろうか。破綻件数が相対的に多かった(年平均221件)1980年から1992年の時期に破綻した金融機関が、どのように処理されたのかを表にしたものが[表4]である。ここでは破綻処理スキームを大きく二つに分類している。預金が全額保護される形で処理された「全額保護」と、預金が付保限度額まで保護される形で処理された「定額保護」である。「定額保護」には、破綻した金融機関を清算処理する「ペイオフ」と、原則として付保限度額以下の預金のみが受け皿金融機関に引き継がれる「付保預金移転(insurance deposit transfer; IDT)」が含まれる¹³。一方「全額保護」には、全ての預金と健全な債権が受け皿金融機関に引き継がれる「全預金 P&A (Perchance and Assumption)」と非閉鎖型の処理(資本注入など)が含まれる。

表4 米国の主たる破綻処理スキームの変遷

1980年～1992年

	定額保護	全額保護	
		閉鎖型	非閉鎖型
件数	638	2,186	592
比率	23%	77%	21%

参考

(1980年以前)

件数	307	257	252	5
比率	54%	46%	45%	1%

(93年以降2002年末まで)

件数	63	41	41	0
比率	61%	39%	39%	0%

(資料)松田[2003]、(原資料)FDIC[HP]より作成。

ペイオフという「低コスト」の手段があるにもかかわらず、1980年代の金融危機の際、破綻金融機関の約8割が「全額保護」で処理されていた。全体の6割が全預金 P&A で処理されたことに加え、公的資金注入を含む非閉鎖型処理スキームが破綻件数の2割超の破綻に適用されている¹⁴。

敢えて「高コスト」の手段が選択されたことから、預金保険財政は破綻し、公的資金の投入が余儀なくされた。とりわけ大手金融機関の破綻に非閉鎖型スキームが用いられたことから、同時期の破綻処理は「Too big to fail」であるとして世論の批判を浴び、預金保険制度改革の機運が高

¹² (1)(2)節は、松田[2003]をまとめたものである。詳しくはそちらを参照されたい。

¹³ 1993年以降については、「付保預金 P&A」もここに含まれる。

¹⁴ 1980年代に先立つ金融危機は年平均44件の金融機関が破綻した1934年～42年のことである。この時期主として FDIC によって適用された破綻処理スキームは、ペイオフ(307件)と全預金 P&A(252件)であった。ごく少数ではあるが、非閉鎖型処理で5つの破綻金融機関が処理されている。ただし、前半期には RFC が資本注入を担っていたことから、FDIC と RFC の破綻処理を合計すれば全額保護のほうが多かったことになる。80年代の金融危機以降(1993年～現在)新しく導入された「定額保護」の処理スキームである付保預金 P&A を中心に、定額保護の適用比率が上昇している。ただし、1993年以降に「定額保護」で処理された金融機関は相対的に小規模の金融機関であり、公表データから計算した結果、平均して92%の預金が保護限度額以下であること、残りの8%についても預金者優先弁済によりほぼ全額が保護されている。詳しくは松田[2003]を参照されたい。

まった。

(2)1990年代の破綻処理スキームとその運用¹⁵

改革機運の高まりは1991年の連邦預金保険公社改革法(FDICIA)として結実した。FDICIAにより、FDICは金融機関の破綻処理を選択しうる選択肢の中から、費用が最小となる方法で実施されなければならないことが義務づけられた。もちろん、システミック・リスクを避け、信用秩序を維持するために最低コスト・スキーム以外を選択することもできる。しかし、安易にペイオフコスト超の処理スキームが用いられないように、「FRBとFDICそれぞれの理事会の過半数の支持と、大統領と協議済みの財務長官の支持が必要である」という高いハードルを設けられた。さらにFDICは最低コスト原則を遵守しているかどうかについて、会計検査院(GAO)の定期的な検査を受けることとされた。その結果、1980年代に比べ1990年代の破綻処理に占める定額保護の適用比率が大幅に上昇していることがわかる。

ただし、以下の二点に注意が要される。

第一に、1990年代に破綻した金融機関の平均規模が、相対的に小規模だという事実である。金融機関規模が小さければ小さいほど、預金全体に占める10万ドル未満の預金者の比率が高い。したがって、全額保護を適用しようが、定額保護を適用しようが、結局ほぼ全額保護に近い形で破綻金融機関が処理されていることになる。同規模の金融機関は1980年代においても定額保護で処理されていることから、1990年代は全額保護で処理する必要のある大手金融機関が破綻していないだけ、と見ることもできる。

第二に、預金保険のカバレッジが事実上引き上げられた後に、定額保護の適用件数が増えているという事実である。1993年以降、定額保護(付保預金P&A)で処理されるケースが増えているが、この傾向は包括予算調整法によって導入された預金者優先弁済の影響を受けているものと推測される。預金者優先弁済とは、破綻金融機関を処理する際に、処分した資産を一般債権者(金融債保有者やインターバンクローンなど)よりも預金者に優先的に分配する制度である。すなわち、残り1割未満の預金保険非対称預金についても、資産が優先的に弁済されるようになったことで、限りなく全額保護に近い破綻処理が実行されてきたものと考えられる。

2.1.2. ドイツ

ドイツでは、委託財産の価値が毀損するおそれ(危険事故)のある場合であって、早期是正措置による経営指導やモラトリウムを講じても改善が見られないなど、脅威(危険事故)が免許取消以外の方法では除去できないときに、これを免許取消事由にできる(信用制度法第35条第二項第四号前半)。連邦監督公社は、免許取消の際に業務の清算を決定し、管財人に命令を与えこれを監督することができる。

金融機関が支払不能又は債務超過のときは、倒産手続を開始することになるが、おそれがあるだけでは手続開始できない(早期是正措置を取りうるため)。また、倒産は当事者や他人が直接裁判所には申請できず、連邦監督公社が申請を行うことになっている¹⁶。

とはいえドイツでこうした破綻処理に至る金融機関は少ない。貯蓄銀行や信用組合は、業界のセイフティ・ネットの枠内で合併等により処理されるからである。倒産処理にいたるのは、以下のようにプライベートバンクであるか、証券業を主たる業務とする金融機関である¹⁷。地域金融機関の場合は、銀行団が私的整理の形式で特別公的管理に相当する活動を行い、預金者や零細株主の負担は生じない。

(1)プライベートバンクの破綻(自力救済及び清算)

1997年に「破産」したBVH銀行は、同年7月31日の月例会計報告書上では約1億6610マルク(当時約120億円)の業務量を持つ金融機関であったとされる。この銀行が任意の預金保護基金に加盟しておらず、当時はまだ強制加入の預金保護制度もなかったため、ペイオフすらされず、預金者は多額の資金を失うこととなった。

パルティン銀行商会は、2000年末の月例会計証明報告によれば5億5630万マルク(当時約300

¹⁵ (2)節はFDIC[HP]に拠っている。

¹⁶ 制度について詳しくは、山村[2003],29-31頁を参照。

¹⁷ 事例について詳しくは、山村[203],33-38頁を参照。

億円)の業務量を持つ金融機関であった。1997年と2001年に二度にわたって困難に陥り、結局は破綻した。最初のモラトリウムの際は、追加出資者が現れたので一ヶ月で営業再開した。二度目は2001年1月末にモラトリウムを受け、約三ヶ月間努力をしたが追加出資者を見つけれず再建策がまとまらなかった。そこで監督庁は、4月27日に免許取消、管財人の任命依頼、補償事故の認定を同日に行った。銀行側は、免許取消に対して訴訟を起こしたが敗訴、8月22日には、「倒産手続」が開始され、ペイオフが決定した。このときのペイオフ上限は、一名義当たり1063.6万マルク(約6億円)であった。両者とも、プライベートバンキングを行う金融機関であっていわゆる地域金融機関ではない。

(2)証券業の破綻(清算・ペイオフ)

多くのペイオフ事例は、以下のように証券業に対して行われている。

自己取引(仕切売買)を行っていたフューチャー・セキュリティーズ株式会社(2001年)、オプション仲介業であったBfK有限会社(2001年)、発行業務・自己取引・投資仲介を営む証券業であったユーロ・パシフィック・セキュリティーズ・サービス有限会社&Co.合資会社(2000年)、有価証券等を自己の名で他人の計算で売買する仲介業であったカレンシー&コモディティー・ブローカー有限会社(1999年)が、ペイオフで破綻処理された。基本的に、モラトリウム、免許取消、「倒産手続」申請、場合によっては裁判所が財団不足で申請を棄却した後で、補償事故が認定される。

オンラインブローカー・ジュストラコム・バンク株式会社(Onlinebroker Systracom Bank AG、2001年に破綻)は、銀行ではあるが、その内実はオンライン・ブローカーである。預かり金の保護額は、自己責任分を除き、一名義当たり153.5万ユーロ(約2億円弱)であった。モラトリウムから倒産手続までが早いことと、倒産手続と同時に補償認定が行われたことが他の証券取引業との違いである。

BkmU バンク株式会社(2002年に破綻)、エルゴン取引所業務仲介有限会社(ERGON Börsengeschäfte- Vermittlungs GmbH、2001年に破綻)はモラトリウムを受けないまま処分された。

(3)地域金融機関の破綻(救済)

2001年から2002年にかけてのシュミット銀行有限会社&Co.株式合資会社[Schmidt Bank GmbH&Co.KGaA]¹⁸の破綻救済は、私的整理で行われた。2001年11月、監督庁からの銀行閉鎖警告を受け、四大銀行は8000万ユーロで小規模株主の株式を譲り受け、バイエルン州立銀行も7500万ユーロを出資した。この銀行コンソーシャムが受皿会社[Auffanggesellschaft]となって株式の80%を獲得、当該銀行を共同管理下に置いた。預金保護基金は、合計17億ユーロ(約2000億円)の資金援助と保証を宣言し、さしあたり8.5億ユーロの資本注入を行った。全額減資と新規増資が行われた後、預金保護基金から約3億ユーロの追加資金が五大銀行に贈与された。

このとき「Too big to fail」の議論はなく、清算も視野に入れて整理計画の検討がなされた。しかし監督庁も措置を発動する前に警告を出し、銀行界も整理に協力したのだから、境界領域であったと考えられる。ヴィーアント新頭取は、コストを理由に再生を決定した。シュミット銀行は、120店舗、従業員約2000人、取引先企業約6200社、取引先個人40万人以上という地域社会に影響力のある金融機関である。これを清算するという事は、債権債務関係の処理コストもあるが、むしろ民間銀行の社会的意識を疑われるし、地元の貯蓄銀行がこの銀行の地盤を奪うことになるというおそれもある。実際、銀行側は、整理の際には経済的な成果のほか売り払う子会社の従業員に対して持つ社会的責任やニュルンベルクの地域経済政策における責任感を考慮したと述べている。つまり、こうした広義のコストが決定に影響を与えたと考えるのが妥当である。

(4)公的金融機関の支援の可能性

連邦財政の負担で大銀行の不良債権処理をしようとする動きには自己責任の原則から来る反発がある。これに対して、地方銀行の不良債権処理に地方の公的援助を受け入れることには寛容である。このことは一見矛盾するようだが、後者も、地方自治という自己責任に係ることであり、かつ有責経営者の追放が行われていることにより市場経済における規律は守られていると考えら

¹⁸ 今年の春には、コメルツ銀行が買収、支店化されたようである。

れる。

一方、四大銀行を含む 13 の金融機関と連邦復興金融公庫(KfW)は、昨年夏にも共同の ABS 機構を設立する予定であった(諸般の事情で新年度に持ち越され、結局のところ、多数の財団法人を利用するよう計画が変更された)。これは優良な債権を銀行の管理下においたまま証券化し、大銀行の(特に中小企業に対する)融資能力を回復させるという計画であったが、優良債権を証券化するので国の保証などは不要としていた。このようにドイツの市場経済では、極力国家財政の力を排し独立性を保とうという姿勢が見られる。

2.2.預金保険制度の整備

2.2.1.アメリカ

(1)預金保険基金の財源強化¹⁹

米国の預金保険制度は、1980 年代の金融危機の帰結として発生した基金の枯渇を受け、再編成を余儀なくされた。FDIC は再編成され、下部機構として 2 つの保険基金を持つことになった。従来 FDIC の基金は銀行保険基金(Bank Insurance Fund: BIF)に引き継がれるとともに、財政的に破綻した FSLIC が清算され、それに代わって FDIC 内に貯蓄金融機関を対象とした貯蓄組合保険基金(SAIF)が創設された。FDIC の下で二つの保険基金の運営・会計は別々に管理されている²⁰。

預金保険機構のガバナンス構造も改革された。FDIC 理事会メンバーの数が、これまでの 3 名から 5 名に増員され、新しい 5 名のメンバーは、従来からの通貨監督官の他に、OTS 長官、及び大統領が上院の助言と同意により任命する、任期 6 年間の理事 3 名(従来は 2 名)で構成された。大統領はこれら任命理事 3 名のうちから、理事会議長と副議長をやはり上院の助言と同意によって任命することとなった。

預金保険の財源は保険料で賄うことを原則とし、加盟機関の保険料率は大幅に引上げられることになった。ただし、一律に引上げられるのではなくて、金融機関の「健全度」に応じて異なる預金保険料率を適用するという「可変保険料率」の制度が導入された。これは金融機関に対して経営を健全化させる誘引を与えると同時に、不健全な金融機関のフリー・ライディングを防止することで、加盟金融機関間の公平性を保つための措置であった。

ただし、預金保険基金の所要準備は、付保対象となる預金総額の 1.25%と設定されたため財政資金の導入が不可避となった。その結果、保険料収入と所要準備額との差額は財務省が補填した。FDICIA により FDIC の借入上限額は 50 億ドルから 300 億ドルへと引上げられた。またこの 300 億ドルとは別に、連邦資金調達銀行(FFB)から 450 億ドルまで借入れられることとなった²¹。このような資金手当てを通じて、SAIF は実際の破綻処理も含めて、1993 年以降活動を開始することとなった。

その一方で、破綻金融機関の系列金融機関に対しては、FDIC の保険損失を共同で埋め合わせる義務があることを定めた。FDIC は、資金援助を行った場合、対象となった預金金融機関と同一の親会社によって支配されている金融機関に対して支出の返還を求めることができるようになった。

2.2.2.ドイツ

(1)預金保険制度の内的発展

1950 年代末から 70 年代初頭に進んだ自由化で創出された競争的な市場を背景として、当時、競争条件の平等化が必要に思われていた。課税の平等は当局主導で処理できるが、問題は平等かつ十分な預金保護の制度の形成であった²²。

というのも、地域金融機関の預金保護制度では、大銀行との競争条件を優位にする自発的な制度として構築されていたからである。既に 1930 年には、信用組合のうち庶民銀行が、地域的なギャランティー連合を設立し、それが全国的な発展を見せていた。貯蓄銀行のセクターでも、1969

¹⁹ (1)節は高木[2001]第 5 章に拠っている。

²⁰ ただし、近年基金の効率的な運用を目指して、その統合が議論されている。

²¹ ただし、FFB から借入限度額は BIF と SAIF の保有資産市場価格の 90%と定められた。

²² 経緯について詳しくは、山村[2003],39-40 頁、並びに、加藤史夫訳[1979b]及び同[1980]を参照。

年に信用組合と同様の制度を形成していた。

しかしながら、信用銀行の集う全国銀行連合では、確かに1963年、「消防基金(Feuerwehrfonds)」と呼ばれる共同基金を設けはしたものの、これが当局から見ると他の二金融セクターと比べて不十分なものであった。そこでキージンガー大連立政権は、銀行は強制的に連帯(再編)するか、預金保険制度を設立するかのどちらかであると主張した。

「アメリカのような強権的な預金保険制度」を忌避した全国銀行連合は、1969年には、全国銀行連合監査連合を設立して民間主導の金融検査を開始し、共同基金による預金保護限度を2万マルクまで引き上げかつ保護範囲を拡大した。こうして民間が独自の預金保険制度を設けたため、政府は、預金保険制度の充実からいったん手を引き、自己資本規制を整備するようになった。

私立銀行の預金保護制度を襲った最大の試練が、ヘルシュタット危機であった。I.D.Herstatt銀行株式合資会社が債務超過に陥り、支払い困難となって金融制度全体に一時的な信用危機が生じたのだ。この危機は、連合会員による資金調達で克服された。しかし、対策として、15の大銀行・地方銀行・個人銀行家による貸付保証の制度である「流動性コンソーシウム」が作られた。1974年9月には、連銀とその他の銀行を入れた恒久的な事業体として、リコバンクが設立された。

こうして現在にもつながる民間金融機関、当局、及び中央銀行の役割分担ができた。民間銀行の基金は、自己資本(当時はTier1)の30%までの預金を保護する。そして当局は、危機の際に個別行のモラトリウムを発し保護されない大口預金者や銀行の取立権を禁じる。付保預金はただちに引出しうるものとし、全銀連の預金保護基金が加盟銀行及びリコバンクを利用して流動性を調達する。

(2)一般的な構造

大部分の金融機関は、預金保護のため、かねてより業界で任意に用意した「基金」に任意で加盟している²³。「基金」には、金融機関の営業を維持して間接的に預金を守る「金融機関保護基金[Institutssicherungsfonds]」と、直接預金を保護し場合によってはペイオフをする「預金保護基金[Einlagensicherungsfonds]」の二種類に分けられる。なお、1998年の預金保護・投資者補償法により、前者に加盟しないものは、基金とは別に預金保護機構にも強制加盟しなければならない、また、証券業を主とするものは、投資者補償機構に強制加盟しなければならない。

金融機関は、非金融機関たる顧客に対して、保護制度に加盟していることについて、営業所の「価格掲示板」に掲示せねばならず、また取引関係に入る前に顧客に保護の範囲と額についてわかりやすく説明し、保護条件についての情報が請求により縦覧可能なようにしておかねばならない(信用制度法23a条第一項)。また、保護制度から離脱したとき(除名されたとき)は、非金融機関たる顧客、連邦監督公社、ドイツ連銀に、テキスト形式で遅滞なく連絡せねばならない(同条第二項)。ただし保護基金は、加入脱退等について顧客に告知する義務があるだけで、除名されただけでは処分の対象とならない。

保護基金の運営主体である業界団体は、監査連合なる組織も備えている。業界は身内の健全性を自前で検査し、もし事があれば業界を挙げて預金保護の責任を負うというわけである。ドイツの業界団体は、単なる親睦団体やロビイング団体ではなく、保護基金(場合によっては補償機構)と監査連合との三位一体で、金融機関を相互監視し内部を規律する、自主管理組織なのである。

金融機関の一般的な顧客は、取引の際に、金融機関の格付けや自己資本比率といった判断に一定の学識を要する情報ではなく、任意制度に所属しているかどうかを判断基準とすればよい。こうした背景があるので、一般の銀行顧客が個別の銀行の財務内容を気にする風潮はないし、保護の範囲が広く限度額が高いため、かなりの大口投資家でなければ心配する必要はない。

(3)金融機関保護基金

非営利の地域金融機関である貯蓄銀行・州立銀行グループ、信用協同組合には、任意加盟の共助制度が設けられており、これに属さない場合のみ強制制度に属さねばならない²⁴。各地域の貯蓄銀行連合支援基金、州立銀行振替中央銀行保護準備金、信用協同組合の保護制度があり、これら基金の運営と資金融通により、貯蓄銀行グループと信用組合グループは、それぞれ単一の金

²³ 以下、ドイツの民間預金保険制度については山村[2003],11-17頁を参照。大矢[2002]も見よ。

²⁴ (5)で見えるように、ドイツでもEU指令を受けて、強制的預金保険制度が設けられた。詳しくは山村[2003],19-23頁を参照。

融機関であるかのように連帯している。この制度には、いわゆるペイオフ制度がない。各グループの保護制度の概要は [表 5] のとおり。

表5 金融機関保護基金

グループ	貯蓄銀行	信用組合
名称	各地域の貯蓄銀行支援基金	全国都市及び農村信用組合連合の保護制度
保護対象	資産残高	単位協同組合の資産残高・預金者の無記名金融債と預金の全額保護
基金形成	責任ボリューム	ギャランティー基金
	「顧客に対する債権」持高×0.3% (年間払込義務はその1割)	連合加盟組合からの会費で維持される。
	積立修了	ギャランティー連合
	全体ボリュームの半分に達したとき	単協がBVRに対して、「必要時に包括価値修正の一定比率を上限に支援する」義務を負うことで形成

(資料)山村[2003]12-14頁に基づき筆者作成。

(4)預金保護基金

営利金融機関が任意で構成するドイツ全国銀行連合(Bundesverband deutscher Banken e.V.、略称 BdB)は、1974年のヘルシュタット危機後、預金保護基金[Einlagensicherungsfonds] を設けた。これを通じて、補償機構の上限を超えて預金を保護したり、国内銀行がシンジケートを組んで銀行救済する資金を援助したりすることができる。預金保護基金の概要は [表 6] のとおりであるが、面白いのは自己資本量に応じて付保限度額が変動することである。

表6 預金保護基金

目的	私立銀行の信頼性の確保。
手段	個別債権者への支払い 銀行への資金供与 ギャランティ 諸義務引き受け
基金の組織	「顧客に対する債務」×0.3パミールを毎年納付。 検査ランクによって会費は可変。 優良会員には各種優遇措置有。
規律	加盟しなければ免許が付与されない可能性が高い。 脱退すれば預金引出しにあつ。 基金による監視体制も整備。
付保預金の範囲	自然人・企業・公的機関の預金等、 投資信託会社が信託財産のためになした預金。
付保預金の上限	一名義につき責任自己資本の30%。 ただし基金に対する法律上の請求権は発生しない。
特殊な口座の取扱	共同所有口座は残高を按分。 住宅所有協同組合口座は一つの口座とみなされる。
預金債権等の移転	一定の範囲内で顧客の破綻銀行に対する債権は、 預金保護基金へと移転する。

(資料)山村[2003]14-17頁に基づき筆者作成。

(5)EU 指令による影響

内生的に発展してきた民間の手厚い預金保護制度の存在により、ドイツにおける公的な預金保護制度の必要性は薄い。しかし、EU 指令(預金保護指令および投資者補償指令)に沿って、ドイツでも、2 万ユーロまでの預金及び証券等引渡し義務を補償する強制加盟の補償機構が設置されることとなった。機構は、証券会社、民間銀行、公的金融機関(ポストバンクや州開発銀行)それぞれに対して各一つ設置され、加入が義務付けられることとなった。

ただし金融機関保護制度に加入する金融機関(貯蓄銀行セクター、信用組合セクター)はこれらに

加盟しなくてもよく、民間銀行の補償機構は業界の設立した有限会社に委任しているため、実質的には全銀連の預金保護基金制度と一体で実行される。

このような保護制度の拡張により、結果としては、今まで預金保護制度に入っていなかった金融機関にも強制的に最低保護がつくことになり、さらには非銀行・証券役務企業の顧客にも保護が拡大されたのである。

小括

米独ともにペイオフの凍結や、全額保護を明示的に約束しているわけではないし、両国において定額保護で処理されなかったわけではない。しかし実質的に預金が全額保護されるような形で破綻処理が行われてきた。

米国では小規模金融機関を中心に定額保護が適用された。しかし、長らく支店設置規制が敷かれてきた影響から、米国では支店数の少ないあるいは支店のない小規模金融機関が多い。そのため、米国の小規模金融機関は日本のそれに比べ規模が小さく、実際に定額保護で破綻処理された金融機関は日本の信組の一支店レベルの規模であった。したがって、付保比率が非常に高く、定額保護で処理したとしても実質的には全額保護と変わりはない。

一方、ドイツにおいては、1960年代に進んだ金融自由化を受けて、70年代から80年代にかけて生じた数度の個別金融機関の危機を通じて、バランスシート規制とセイフティ・ネットの構築が進んだ。90年代以降の破綻処理は、資本市場の発達に伴っていわゆる投資関連サービスに生じた問題を処理するものが中心であった。日本で普通に意味する銀行が処理される場合は、地域社会における影響を勘案して私的整理の形で進められるのが普通であって、その際、預金者や零細優先株主は保護されてきた。これは支店銀行制度を中心とする「組織型」のドイツの金融機関は相対的に大規模であるためである。

3. 預金取扱金融機関の重要性

米独ともに、金融機関の破綻処理におけるカバレッジは、全額保護に近いものであった。その一方で、付保限度額は米国が10万ドルであるのに対して、ドイツの場合は責任自己資本の30%とかなり高額に上っている。どうして、米独間でこのような格差が見られるのであろうか。

これは、金融機関がおかれている位置づけの違いのためである。金融システム内の諸制度間で相互補完関係があるため、その他の制度の影響を受けてこのような現象形態を有しているのである。以下では、米独の金融資産における預金、金融制度における預金取扱金融機関の重要性を確認することで、補完している制度的な背景を明らかにする。

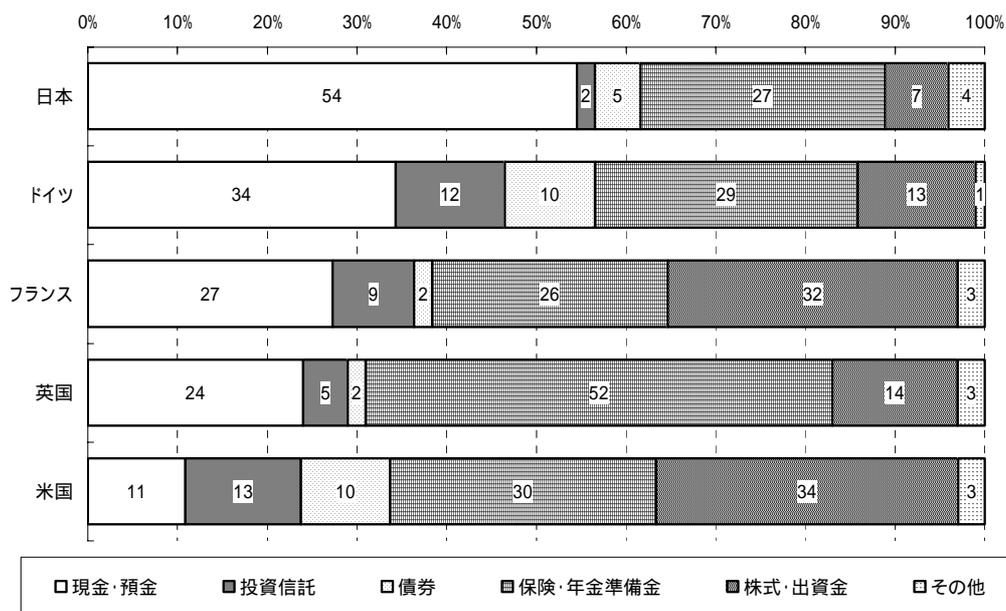
3.1. 個人金融資産に占める預金の地位

[図1]は、日本、米国、英国、ドイツ、フランスの個人金融資産の構成比を預金の比率が多い順に並べたものである。これをみると、日本は現金・預金のウエイトが5割を超えており、その比率が5か国の中でも突出していることがわかる。一方、株式・出資金や投資信託といった資産は、他のいずれの国に比べても小さくなっている。一般的に現金・預金はリスク・リターンの低い資産であることから、日本の個人は他国に比べ安全資産を好む傾向にあると言える。米国は、日本の逆で、現金・預金は少なく、逆に株式・出資金、投資信託のウエイトがかなり高くなっている。英国、ドイツは、日本と米国の中間と言える²⁵。

預金保険によるカバレッジ（比率や範囲）の相違は、与件である預金の金融資産構成を考慮に入れて定められたものと考えることができる。以下では米独の預金の中身、重要性を詳細に検討することで、カバレッジの相違の背景を探ることとしたい。

²⁵ ただし以下の諸点に留意が必要であろう。第一に、各国で「個人」の概念が異なり、いわゆる「個人企業」（個人商店の事業主など）と、「純粋な個人」（一般のサラリーマンや主婦など）の出資関係を考慮に入れる国（アメリカ）と考慮に入れない国があるということである。第二に、同じ資産でもその内容まで掘下げてみると、リスクテイクの程度の差がさらに大きいと考えられる。第三に、統計の性格上、個人の資産ポートフォリオの重要な構成要素である不動産が計上されていない。欧州各国に比して日本の持家比率が非常に高いことはよく知られたことである。

図1 各国家計の金融資産構成



(出所) 日銀[HP]より。

3.2.アメリカ

米国の個人金融資産の11%を占める預金は、三つに大別できる〔表7〕。第一は、要求払預金である。要求払預金は普通預金勘定、当座預金勘定、NOW(Negotiable order of withdrawal account、譲渡可能な支払指図書振出可能貯蓄預金)勘定、ATS(Automatic transfer services、自動振替サービス)勘定などからなる。預金全体に占める比率は10%強である。第二は、貯蓄預金である。貯蓄預金勘定にMMDA(Money Market Deposit Account、短期金融市場金利連動型の小切手振り出し可能預金勘定)からなる。米国の預金の太宗はこのカテゴリの預金であり、全体の54%を占める。第三は、定期預金である。預金全体に占める比率は約35%であり、10万ドル未満の小口定期と10万ドル超の大口定期はほぼ半々となっている。

表7 預金種別残高

(10億ドル、2002年末現在)

種別	内訳	残高	比率
要求払預金		580	6%
	要求払預金	301	3.1%
	その他要求払預金 ¹⁾	279	2.9%
貯蓄預金		2,770	29%
	貯蓄預金 ²⁾	2,770	28.6%
定期預金		1,786	18%
	小口定期預金 ³⁾	894	9.2%
	大口定期預金 ⁴⁾	893	9.2%

¹⁾NOW(譲渡可能な支払指図書振り出し可能貯蓄預金)勘定、ATS(自動振替)勘定

²⁾MMDA(短期金融市場金利連動型の小切手振り出し可能預金)を含む

³⁾10万ドル未満の定期性預金。年金プランに関連する残高は小口定期の残高に含まれていない。

⁴⁾10万ドル以上の定期性預金

(資料)FRB、HP。

一方、資産構造は預金の構造と同様ではない。預金取扱金融機関の最大の資産は長期の貸出債権である不動産向け貸付となっている。このような預金貸付構造になっている背景には、長期の

貸付であっても容易に流動化できる証券化市場が整備されているという事情がある。不動産向けの中でも最大のシェアを占める住宅向け貸付は大恐慌期以降実施されてきた市場整備努力と比較的定型化が容易な性格をもっていることから、1980年代以降証券化市場が急速に発達するようになった。長期で貸付けても容易に流動化できるため、必ずしも長期の資金調達を行う必要は無いということになる。

3.3. ドイツ

一般に、銀行志向のシステムにおいては、金融機関が中長期的な融資にも踏み込むため、銀行にとっても中長期の借入が重要である。したがって預金は、当座預金や小切手口座だけにとどまらず、貯蓄性預金や高額の定期預金へと展開し、さらには証券化された預金による銀行の資金調達も活発となる。

3.3.1. 預金の長期性

ドイツにおいて預金は大別して三つに分けられる²⁶。第一は、一覽払い預金[Sichteinlagen]であって、決済性の当座預金である。事業用口座[Geschäftskonto]のほか給与口座[Gehaltskonto]も重要であり、いずれも基本的に貸越が可能である。振替口座の口座手数料は、比較的安く設定されている。第二は、定期預金[Termineinlagen]であって、短期又は中期の利付債権である。30日から5年の満期で、中心は半年ものから二年以上のものに移っている。第三は、貯蓄預金[Spareinlagen]であって、通知性預金である。主に消費者向けの口座で、営利会社や協同組合が持つことはできない。満期はなく、三ヶ月以上の解約通知が必要であるが、一定金額までは銀行側の裁量で即時払出しもできる。貯蓄銀行と信用組合のシェアが大きい。

全銀行が国内及び外国の非銀行部門から受け入れた預金等の内訳は、[表8]のとおりである。

表8 ドイツの全銀行部門が国内外の非銀行から受け入れた預金

	額	比率
総額	23,697億ユーロ	
一覽性預金	5,820億ユーロ	24.5%
定期預金総額(建築貯金含む)	11,063億ユーロ	46.7%
うち一年以下のもの	3,531億ユーロ	14.9%
二年超のもの	7,434億ユーロ	31.4%
貯蓄預金	5,691億ユーロ	24.0%
貯蓄ブリーフ(非上場無記名債券含む)	1,123億ユーロ	4.7%

(資料) ドイツ連邦銀行月報統計付録2003年1月号(S.10ff.)

七割程度が中期の預金、少なくとも三割超が二年以上の中期の預金であって、結果的にはそれ以上の部分が長期に預けられ、理論上あるいは規制上、中長期融資の裏付となしうる重要な負債項目となる。しかも、必ずしも機関投資家からのものとは言えないとしても比較的大口の投資を意味する定期預金が、ほぼ半分を占めている。

3.3.2. 証券化された預金

定期預金の種類としてはCDに類する市場性のある無記名債券がある。これらは、1960年以降に登場した預金商品であって、以下の三種類に分けられる。

第一は、貯蓄ブリーフ[Sparbrief](記名証券。商品名では貯蓄ツェアティフィカートとも言う)である。発行金融機関の許可なく他人に譲渡できない。額面は500ユーロ以上、50ユーロ単位の価格である。満期は1年から10年まで様々である。満期前の償還はできない。

第二は、貯蓄オブリガツィオン[Sparobligation](指図債券)である。これは、裏書により譲渡可能な指図式の証書であって、寄託法上の有価証券とされる。上場債券でないため、販売価格、利率、償還価格が固定されており、相場変動がない。満期は1年から12年まで様々である。満期前の償還はできない。

第三は、貯蓄シュルトフェアシュライブング[Sparschuldverschreibung](無記名債券)である。

²⁶ 以下の記述は、山村[2003],5-8頁を参照。清田[2003],64頁、Hummel[2000],S.562-573も見よ。

満期は1年以上で、通常は5年から10年である。規制市場で流通する上場有価証券であり、利子の展開に応じて価格変動する。行内相場での満期前償還も可能である。

以上のうち、第二と第三のものは、転嫁流動性を持つので預金保護の枠組みでは保護されないが、第一のものは保護される。つまりドイツの制度では、単に決済性の預金を維持するだけでなく、中長期的な預金・負債を保護しようとしている。長期の預金等を保護することがこの国の金融システムの維持にとっては重要なのである。

小括

米銀の預金は短期預金が中心であるのに対し、独銀の預金は中長期預金が中心である。

米国では預金そのものの金融資産全体に占める地位が低い。また、その預金も中長期の定期預金ではなく、流動性の高い貯蓄預金が中心である。また、付保預金の預金全体に占める比率の高い米国においては、付保限度額は10万ドルであっても、先に見たような全額保護中心の破綻処理が可能となるのである。これに対してドイツでは1960年代以降「貯蓄の証券化」が進んでおり、銀行は債券を通じて1年～10年の中長期資金を調達している。さらに預金の7割が中期性のものである。したがって、付保限度額を高く、付保対象債務に債券を含む必要が信用秩序を維持するに当たって肝要となる。

このように預金の重要性・性格の差を反映して各国の付保預金の種類・限度額は設定されている。

むすび

時期に相対的な差があるとはいえ、米独ともに戦後一貫して、自由な金融システムを目指して金融規制の緩和・撤廃・改正を実施してきた。戦後初期には、公正性や競争激化に伴う弊害を防ぐため、あるいは資金不足の時代に効率的な資源配分を確実なものとするために、金利・店舗・業際区分に規制が設けられていた。だが、資本主義経済の発展とともに、自己資本に基づく健全性基準を満たすことを要求する規制が強化された。

この金融自由化の影響で生じた競争激化に伴い、金融システム・信用秩序が動揺するような形で、金融機関が市場から「退出」するケースが増えてきた²⁷。金融システム全体に与えるダメージを抑制するため、当局は健全性規制を強化し、問題金融機関を早期発見して回復を指導しあるいは金融取引から隔離する必要が生じた。これは自由化に逆行するものではなく、妥当な競争を確保する上で必然的な動きであった。

破綻処理は、アメリカでは当局が預金保険の支払い又は公的資金の注入による破綻処理を行う。これに対して、ドイツの当局は、公的な倒産処理で破綻金融機関の業務を停止したり一定の猶予を与えたりしうるだけで、預金保険制度はいわば民営である。したがって預金の保護や資金注入は、自己責任で銀行業界や所有者が行うべきものと位置づけられる。

預金保護は、ドイツでは「全額保護」あるいは「自己資本連動の変額保護上限」であってその額が大きい。これに対して米国では小規模金融機関を中心に定額保護が適用されたが、それで特に不十分だったわけではない。規制の影響で、支店数の少ない米国の小規模金融機関は、日本の小規模金融機関よりもさらに一銀行当たりの規模が小さい。実際に定額保護で破綻処理された金融機関は、日本の信組の一支店レベルの規模であった。したがって、定額保護での処理であっても、実質的には全額保護とほとんど変わりなかったのである。

他方、ドイツにおける1990年代以降の破綻処理は、この頃の資本市場の発達に伴って成長した投資関連サービスにおける困難を処理するものが中心である。いわゆる銀行が処理される場合は、業界内での合併で処理されるか、地域社会への影響を勘案しつつ、私的整理の形で進められるのが普通であって、その際、銀行団は、預金者や零細優先株主を十分に保護してきた。

結局、預金保護に着目すると、両国は金融機関の破綻処理の際に、同じ原理を用いている。すなわちカバレッジ率で見れば、両国とも100%近い預金を保護している。すなわち、預金残高・預金の重要性に鑑みて、預金の保護限度額が設定されていると見ることができる。

²⁷ 「退出」は必ずしも金融機関の倒産を意味するわけではない。とりわけユニバーサル・バンク制度においては、敗れた市場（例えば銀行業務）からのみ撤退するものの、別の市場（例えば証券業務）に特化することで企業が存続するケースもある。

各国の金融資産の配分を比較して見ると、米独の預金の重要性は決定的に異なる。米国の預金は短期預金が中心である。そもそも米国では金融資産全体に占める預金の位置づけが低いのに對して、ドイツの預金は中長期預金を中心である。付保預金の預金全体に占める比率の高い米国においては、付保限度額は10万ドルであっても、先に見たような全額保護中心の破綻処理が可能となるのである。これに對し、ドイツでは預金の位置づけが相対的に高い。しかも、預金の四割が大口定期預金であり、七割が中期性のものである。1960年代以降「貯蓄の証券化」が進み、債券を通じて1年～10年の中長期資金を調達している。したがって、付保限度額を高くし、付保対象債務には非譲渡性債券を含むことが肝要となるのである。

それでは、以上3つの視点からみて、日本の金融制度改革あるいは危機対応の制度は、いかなる段階に位置づけられ、評価しうるであろうか。

金融規制についてはほぼ米独と同じレベルにまで自由化が進められているし、規制も国際基準に従って着々と改廃されているといえる。ただし、両国が景気拡大期に健全性規制の強化を行ったのに対して、日本はバブル崩壊という景気後退期に規制強化が重なった点が不幸であったといえよう。

破綻処理におけるカバレッジについては、今日まで一貫して全額保護による破綻処理が行われているので、実質的にほぼ全ての預金が保護される形で処理されてきた米独と似ているように見える。処理スキームとしてペイオフ適用の可能性を排除していない米独に対して、公的にペイオフ凍結を行っているのは、現在の日本の特殊な状況といえる。しかしそもそも制度移行期の時限的な措置だったのであり、来年にはペイオフ適用も排除されなくなるわけである。

その場合の付保限度額については、現在の日本の水準は、米国のそれとほぼ同一の水準にある。しかし、米独の比較から明らかなように、金融資産に占める預金の重要性が高ければ高いほど、付保限度額が高く設定されている。したがって、日本でも付保限度額の水準を上げたり、その際にドイツのように限度額を自己資本にリンクさせたりする制度を形成することが望ましい。

確かに日本においては新たに、決済用預金を公的に全額保護する恒久的制度が導入された。これは、自治体やマンション管理組合などの高額の非投資性資金を保管するのに役立ち、高額個人預金者が日銀券を大量に引出して筆筭預金とし治安上の問題が発生することもなくなるだろう。

しかしこのような短期に解約可能な資金を貸方の裏づけとして借方で中長期の与信が行われるとすれば、流動性のミスマッチが生じる。低金利下で将来の金利上昇を目当てにした長期預金の潜在的需要が低いとは思いますが、預金保険制度がこれを後押しするメカニズムも避けたいところである。

そこでドイツのように業界独自で中長期の高額預金も保護していき、中長期の預金や大口定期預金も保護する、あるいは、銀行が債券発行で長期資金を賄うという方向性を打ち出すことが望ましい。このような戦略は、一金融機関のレベルではなく、金融機関グループや業界団体が打ち出せるものである。業態間格差がなくなりつつある中、預金者獲得のために各業界がより手厚い預金保護を打ち出せば、それも業態間競争として望ましいであろう。

参 考 文 献

(アメリカ)

Basel Committee on Banking Supervision [2004], *Bank Failures in Mature Economies*, Bank for International Settlements, *Working Paper No.13*, April, http://www.bis.org/publ/bcbs_wp13.pdf

Board of Governors of Federal Reserve System (FRB) [HP] *Federal Reserve Statistical Release; H6 Money Stock Measure Release Dates*, <http://www.federalreserve.gov/releases/h6/>

Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC)[1997] *History of the Eighties, Volume: An Examination of the Banking Crisis of the 1980s and Early 1990s*, December.

[HP], FDIC: HSOP Bank & Thrift Failures, <http://www2.fdic.gov/hsob/SelectRpt.asp?EntryTyp=30>

Office of the Comptroller of the Currency [OCC], 2001, *Problem Bank Identification*,

Rehabilitation; a Guide for Examiners, <http://www.occ.treas.gov/prbbnkgd.pdf>
January.

高木仁[2001]『アメリカ金融制度改革の長期的展望』原書房

樋口修[2003]「米国における金融・資本市場改革の展開」国立国会図書館『レファレンス』12月号,
号, http://www.ndl.go.jp/data/publication/refer/200312_635/063504.pdf

氷見野良三[2003]『BIS規制と日本』金融財政事情研究会

松田岳[2003]「FDICの破綻処理スキームの運用」『富士論叢』(東京富士大学紀要)7月号

湯山智教[2004]「キーストーン第一銀行破綻と米国銀行監督システムの課題」(OCC研修報告、
金融庁)6月.

(ドイツ)

Fischer, Karl-Hermann/ Pfeil, Chirstian[2004] “Regulation and Competition in German
Banking: An Assessment”, in:

Krahen, Jan Pieter / Schmidt, Reinhard H.[2003] *The German Financial System*,
Oxford Univ. Press, New York

Hummel, Detlev[2000] „Das Einlagengeschäft der Banken“, in: *Geld-, Bank- und Börsenwesen*,
40.Aufl., (Obst(1.Aufl.), Hrsg.: H.v.Hagen), Schäffer-Poeschel, Stuttgart

Lindemann, Jan Hemming [2000] „Kommentar zu §§44c-52“, *Kreditwesengesetz Kommentar
zu KWG und Ausführungsvorschriften*, Verlag C. H. Beck, München

Nirk, Rudolf [1999] *Das Kreditwesengesetz Einführung und Kommentar*, 11.Aufl., Fritz Knapp
Verlag, Frankfurt am Main

大矢繁夫[2002]「銀行システムと信任支持 ドイツにおける預金保護と銀行監督」『会計検査研究』
第26号

加藤史夫訳[1979a, 1979b, 1980]「ドイツ銀行協会の歴史」(上・中・下)(Stationen deutscher
Bankgeschichte 75 Jahre Bankenverband), (『金融』全国銀行協会, 1979/9月, 1979/11
月, 1980/2月の各号所収)

清田匡[2003]『戦後ドイツ金融とリテール・バンキング』勁草書房

金融制度問題研究会[1976]『欧米主要国の金利自由化』時事通信社

山村延郎[2003]『ドイツにおける預金保護・危機対応の制度 市場経済に立脚した金融システ
ムの維持』金融庁金融研究研修センター(FRTC)ディスカッション・ペーパー・
シリーズ Vol. 4.