

預金保険制度に関する論点・意見の中間的な整理

金融審議会第二部会は、2001年3月末までの時限措置として講じられた預金全額保護のための特例措置終了後の預金保険制度のあり方について、基礎的・実務的な検討を行っているところである。本資料は、これまでの審議の過程で出された主な論点・意見を整理したものであり、金融審議会第二部会としての見解をとりまとめたものではない。

検 討 の ポ イ ン ト	論 点 ・ 意 見
<p>1. 預金保険制度のあり方に関する基本的考え方 (1) 目的、役割、機能</p> <p>(参考) 預金保険法第1条(目的) 「この法律は、預金者等の保護を図るため、金融機関が預金等の払戻しを停止した場合に必要な保険金等の支払と預金等債権の買取りを行うほか、破綻金融機関に係る合併等に対し適切な資金援助を行う等の制度を確立し、もって信用秩序の維持に資することを目的とする。」</p>	<p>○ 預金保険制度の目的は信用秩序の維持にあるが、その機能としては預金者の保護のほか、決済機能の保護も含むと考えるべきか。 また、預金保険制度によって、金融機関の借り手の保護をどこまで考慮すべきか。</p> <p>○ 預金保険制度の役割・機能については、保険制度に伴うモラルハザードや負担の増加を勘案すると、できるだけ限定的に考えるべきではないか。</p>

検 討 の ポ イ ン ト	論 点 ・ 意 見
	<ul style="list-style-type: none"> ○ 預金保険制度は銀行監督政策と密接に関連しており、預金保険制度のあり方を検討する際には、銀行監督政策と併せて考えるとともに、銀行規制システム全体の中での位置づけを議論する必要があるのではないか。 ○ 理論的には、監督当局が銀行の経営状態を常時完全に把握し早期に対応できれば、金融機関の破綻に伴う預金者の負担は最小限に止まるはずであり、破綻処理の積み残しの解消を図る過渡期は別として、基本的にはそうした早期の対応の実施を前提として「小さな預金保険制度」を目指すべきではないか。 ○ 預金者保護はまず問題金融機関の「早期発見・早期是正」によって図られるべきであり、金融機関の破綻の未然防止の観点からの対応を進めることが重要ではないか。その際には、銀行監督の費用を含めた社会的なモニタリング・コストと預金保険料が代替的な関係に立つことになるのではないか。 ○ 預金保険制度の役割・機能を限定的に考える必要はなく、多様な金融商品の出現や国民の期待に応じて、ある程度弾力的に考えるべきではないか。 ○ 預金保険制度の守備範囲を考える際には、金融機関の破綻処理に関するルールが明確化されることにより、それが客観的に予見可能な形になれば、民間の保険や保証に委ね得る分野もあることを考慮すべきではないか。

検 討 の ポ イ ン ト	論 点 ・ 意 見
<p>(2) 破綻処理のあり方、方式の選択等</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 「ペイオフ」は、本来預金保険法上の「1000万円までの保険金の支払」を意味するものであるが、その他に、現在の預金の全額保護という特例措置が終了して、預金のうち1000万円を超える部分は一部カットされることもあり得るという意味で使われることも多い。破綻処理方式の一つとしての保険金支払方式という意味と預金全額保護のための特例措置の終了という意味の二つを明確に区別して議論すべきではないか。 ○ ペイオフになると、1000万円を超える預金は全額カットされるという誤解がある。現行制度では、1000万円を超える部分についても金融機関の損失の程度に応じてカットされた上で戻ってくるのが通例であることが、正確に理解されていないのではないか。その点を含めて、預金保険制度の周知が必要ではないか。 ○ 破綻処理方式の選択に当たっては、ペイオフコストの範囲内で、できるだけ社会経済的コストの小さい処理方式を選ぶことを原則とすべきではないか。 ○ 保険金支払方式は、破綻金融機関の規模が大きくなるほど保険金支払に時間を要する上、その金融機関の営業体としての価値（フランチャイズ・バリュー）が失われるなど、米国の例を見ても適用される場面は限られると考えられるので、実際の処理に当たっては、まずは一般資金援助方式の適用を考えることになるのではないか。 ○ 破綻処理方式の決定に当たっては、事前にルールを明確化することにより、アカウントビリティを高めることが重要ではないか。

検討のポイント	論点・意見
	<ul style="list-style-type: none"> ○ 仮に複数の救済金融機関の候補が登場した場合には、コストを最小化する観点から価格メカニズムが働くような工夫を行うべきではないか。その場合、手続に要する時間と、情報の管理についてどう考えるか。 ○ 特例措置終了後の金融機関の破綻処理方式としては、現行の預金保険法本則において、保険金支払方式と一般資金援助方式（救済金融機関へのペイオフコスト内の資金援助を伴う営業譲渡等による破綻処理方式）の二つの方式が措置されているが、その他の破綻処理方式も整備しておく必要があるのではないか。 ○ 破綻処理方式の整備に当たっては、米国の制度を参考にすることが考えられるが、その際には、倒産法制や預金保険機構の位置づけ等の日米の制度の違いを十分に考慮する必要があるのではないか。

検討のポイント	論点・意見
<p>2. 保険金支払方式</p> <p>(1) 保険金支払いの迅速化</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 保険事故発生後は預金の払戻しを停止せざるを得ないが、預金の払戻し停止に伴う混乱を極力小さくするために、保険金の支払を可能な限り迅速に行うべきではないか。 ○ 保険金支払のために必要な名寄せを迅速かつ正確に行うためには、例えば、平時から金融機関における名寄せを求めたり、あるいは、金融機関の預金者データを預金保険機構がスムーズに引き継ぐためのシステム対応を求めるべきではないか。 ○ 営業戦略や顧客管理の観点からは、金融機関にも名寄せを行うメリットがあると言えるのではないか。 ○ 金融機関に名寄せを求める場合、その負担が相当なものになるのではないか。 ○ 保険事故発生前から名寄せ等の準備作業を行うために、預金保険機構等が平時から関与しておく必要があるのではないか。 ○ 保険金支払業務を迅速に行うための要員をどのように確保するかについて、検討が必要ではないか。

検討のポイント	論点・意見
<p>(参考) 預金設定 預金保険法第53条第3項 預金設定とは、保険金支払方法の一つで、健全な金融機関に各預金者が受け取るべき保険金の額に相当する預金を設定し、それを預金者に譲渡する方法。</p> <p>(2) 仮払金 (現行制度) 名寄せ等の作業を終了するまでの間に、預金者の当座の生活資金に充てるための金銭を迅速に支払う制度。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 対象預金 普通預金(元本のみ) ・ 限度額 20万円 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 保険料算定の母数を保険金支払限度額(現行では1000万円)を上限とすることは考えられないか。その結果、金融機関の名寄せを促進することにつながるのではないか。 ○ 名寄せを推進したとしても完全な名寄せを実施することは困難であるため、名寄せの正確性をある程度犠牲にしても保険金支払を迅速化することは考えられないか。その場合、過誤払いが生じることが予想されるが、それにどのように対応すべきか。 ○ 大規模な金融機関の場合、短期間に大量の預金を他の金融機関に預金設定することは、実務的に困難な場合が多いのではないか。むしろ、破綻金融機関のシステムを利用することは考えられないか。 ○ 仮払金制度の導入趣旨や名寄せを行わないで支払われることを踏まえると、その水準を必要最小限に止めておくべきではないか。 ○ 生活水準は上昇しているのだから、仮払金の水準をある程度引き上げることも検討すべきではないか。

検 討 の ポ イ ン ト	論 点 ・ 意 見
<p>(3) 預金等債権の買取り</p> <p>(現行制度)</p> <p>預金者の流動性の確保を図る等のため、保険金支払の際に、預金保険によって保護されない預金等債権を一定の割合（概算払率）で預金保険機構が買い取る制度。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 買取対象 付保対象預金のうち1000万円を超える部分、利息 ・ 概算払率 破綻金融機関の資産の回収見込額を勘案 <p>なお、後日、回収額が買取りに要した費用を控除しても概算払額を上回る場合には、預金者に対して精算払いが行われる。</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 預金等の買取りによる概算払いを迅速に行うために、概算払額の算定は預金元本のみを基準に行い、利息分については精算払いの時に支払うことは考えられないか。 ○ 非付保対象預金の流動性の確保、債権者の集約による倒産手続の迅速化の観点などから、預金等の買取りの対象を非付保対象預金等にまで拡大することは考えられないか。 ○ 預金等の買取りの対象については、買取りの原資が保険料であること、非付保対象預金の扱いは本来の預金保険の業務ではないこと等から、現行制度のように、付保対象預金に限定して考えるべきではないか。

検 討 の ポ イ ン ト	論 点 ・ 意 見
<p>3. 一般資金援助方式 (救済金融機関へのペイオフコスト内の資金援助を伴う営業譲渡等による破綻処理方式)</p> <p>(1) 営業譲渡の迅速化</p> <p>(注) 現行の一般資金援助制度</p> <p>① 救済金融機関が現れた場合のみ可能 → 資金援助は救済金融機関に対してのみ行われる。破綻した金融機関は存続しないが、その機能は救済金融機関に引き継がれることになる。</p> <p>② ペイオフコスト内の金銭贈与のみ可能 → それを上回る損失があった場合、救済金融機関がその損失を負担しない限り、預金が全額保護されることはないため、預金の一部がカットされることになる。その場合、任意の手続で合意される可能性は小さいことから、最終的には司法手続によらざるを得ないと想定される。</p>	<p>○ 救済金融機関に対して資金援助を行う方法は、営業譲渡により救済金融機関に資産・負債を移転させる点において米国のP & A（資産買取・負債承継）方式とほぼ同様の機能を果たしているが、預金者に負担を求めつつ、より迅速に資産・負債を移転させることを可能とするような工夫をすべきではないか。</p> <p>○ 破綻により預金の払い戻しが停止すると預金者に影響が生ずるのみならず、決済機能を含む金融機関のフランチャイズ・バリューが急激に低下するので、一般資金援助を伴う営業譲渡を如何に迅速に行うかが重要なポイントになるのではないか。</p> <p>○ 破綻金融機関の資産査定や、引受対象資産の選定や買取価額に関する救済金融機関との交渉等に相当の期間が必要となるため、破綻金融機関の営業譲渡には、やはりある程度の時間がかかることは避けられないのではないか。</p>

検 討 の ポ イ ン ト	論 点 ・ 意 見
<p>イ) 司法手続における営業譲渡</p> <p>(参考) 破綻公表から営業譲渡までの、現行法の下で通常想定されるフロー</p> <ol style="list-style-type: none"> ① 破綻公表(同時に、業務停止命令) ② 更生手続開始の申立(司法手続の開始) ③ 更生手続開始の決定 ④ 更生計画(営業譲渡・債権者の権利変更等)の決議・認可 ⑤ 営業譲渡 <p>ロ) 司法手続外における営業譲渡</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 金融機関の更生手続を迅速に進めるために、例えば、書面投票による多数決や、更生計画案提出時に債権者の一定多数の同意があれば更生計画の決議が成立するなどの手当てをすることができないか。 ○ 更生手続における更生計画によって破綻金融機関の営業の全部譲渡を迅速に行うことは、事実上困難であることから、金融機関の迅速な破綻処理を行うためには、更生計画外において営業の一部譲渡を行うことが現実的ではないか。 ○ 営業の一部譲渡の一つの類型として、負債サイドについては付保対象となる預金のみを救済金融機関が譲り受けること(米国の付保預金P & Aと同様の破綻処理)を迅速に行うことを検討すべきではないか。そのために、営業の一部譲渡の場合にも資金援助を可能にすべきではないか。 ○ 預金保険機構が更生管財人になることはできないか。 ○ 司法上の倒産手続の外で、破綻金融機関の営業の一部譲渡を行い、その後、破綻金融機関(譲渡されなかった部分)を破産手続で清算するという手法をとることはできないか。 ○ 上記の場合、その手続を円滑に進めるために、破綻金融機関の財産及び業務を管理する公的な管理人の制度を設けることができないか。

検 討 の ポ イ ン ト	論 点 ・ 意 見
<p>八) その他</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 司法上の倒産手続の外で破綻金融機関の営業の一部譲渡を行った場合、それにより債権者間の平等が害されないようにするために、破綻金融機関（更生会社や破産財団）に対する資金援助を可能とすることが必要ではないか。 ○ 司法上の倒産手続の申立前に営業譲渡を円滑に進めるため、債権者からの強制執行を停止する等の措置を手当てする必要があるのではないか。 ○ 破綻金融機関の営業譲渡を迅速に行うために、株主総会の特別決議等に代わる裁判所の代替許可制度や、債権者の異議の申述等の手続の特例等の法的な手当てを行う必要があるのではないか。 ○ 営業譲渡の迅速化の観点から、預金保険機構等が事前に関与し、営業譲渡等のための準備を行っておく必要があるのではないか。 ○ 監督当局による金融機関の財務内容の適時適確な把握は、営業譲渡等のために重要ではないか。 ○ 破綻金融機関の不良資産を管財人が売却する場合、預金保険機構がその資産を買い取る（整理回収機構等に委託）ことができるようにすべきではないか。

検討のポイント	論点・意見
<p>(2) 流動性の問題</p> <p>(注) 現行の一般資金援助制度の下で、預金等の一部がカットされて営業譲渡が行われる場合、司法手続や業務停止命令によって、営業譲渡までの間は、預金の払戻しが停止されることが想定される。</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 司法手続が開始されると、債権者間の平等を期すため、裁判所の保全処分により預金の払戻しは禁止されるのが通常と考えられるが、更生手続開始前において、決済資金の移動等を円滑に行うために、保険金支払限度額（現行1000万円）までの払戻しを保全処分の弾力的運用で可能とすることはできないか。 また、更生手続開始後においては、裁判所の許可による少額の更生債権の弁済は可能となっているので、その運用である程度の対応ができないか。 ○ 上記との関係で、業務停止命令の運用のあり方をどう考えるか。 ○ 保険金支払限度額までの払戻しだけでは、企業にとって、手形の不渡りやそれに伴う連鎖倒産の可能性等の決済の問題は解決できない。決済性預金については、投資目的ではなく単に銀行が預かっているにすぎないと見られることから、全額を保護対象とすることにより、速やかな払戻しを認めるべきではないか。 ○ 預金保険制度は少額預金者保護を目的とする制度であり、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。また、決済性預金を全額保護対象とすることについては、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。

検討のポイント	論点・意見
	<ul style="list-style-type: none"> ○ 一般資金援助の場合は預金等の買取りが規定されていないが、付保限度を超える預金を破綻金融機関に残して清算するようなときは、清算配当を受ける前に流動性を確保するという観点から、保険金支払の場合と同様に、預金保険機構が預金者から付保限度を超える預金を買い取ることを可能にすべきではないか。 ○ 仮に破綻公表から営業譲渡までの間に預金の払戻しを認める場合、破綻金融機関は必要となる資金を、例えば、預金保険機構の貸付や日銀特融でファイナンスする必要が生じるのではないか。 ○ 上記との関係で、日銀特融は返済不能の場合には利用できないが、預金の全額保護という特例措置が終了した後の日銀特融のあり方を考える必要があるのではないか。 ○ 預金等の債権の一部カットを前提として司法手続が開始されると、破綻金融機関の借り手に対し新規融資を行うのは困難になると想定されるが、何らかの対応が必要になると考えられるか。

検 討 の ポ イ ン ト	論 点 ・ 意 見
<p>4. 破綻金融機関の承継先が見つからない場合やシステミックリスクが予想される場合</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 時限措置として整理回収機構を破綻金融機関の承継先とすることが可能となっているが、特例期間終了後においても、整理回収機構の受皿機能を残すべきではないか。 ○ 破綻金融機関の承継先が登場しやすくするために、承継先になれる者の範囲の拡大など要件の緩和や何らかの誘因を与える工夫を行うことはできないか。 ○ 地域経済に与える影響や借り手に対する影響等を勘案すると、破綻金融機関の承継先が見つからない場合の対応が必要ではないか。その場合、時限措置となっているブリッジバンク制度のような枠組みを残すべきではないか。 ○ 金融機関の破綻によって信用秩序の維持や国民・地域経済の安定に重大な支障が生じるような危機的な場合に、何らかの対応ができるようにしておくべきではないか。 ○ 時限措置となっている特別公的管理や資本増強のような枠組みについてどう考えるべきか。

検討のポイント	論点・意見
<p>5. 付保対象</p> <p>(現行制度) 預金保険の対象となっている金融商品は、以下のとおり。</p> <p>① 預金 ② 定期積金 ③ 掛金（銀行法第2条第4項） ④ 元本補填契約をした金銭信託（貸付信託を含む）に係る信託契約により受け入れた金銭</p> <p>(注) 預金の中でも、外貨預金、譲渡性預金、公金預金、他人名義預金等は、預金保険の対象となっていない。</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 預金保険の対象か否かを振り分ける際の基本的考え方は何か。 ○ 付保対象を拡大するとモラルハザードを招き、保険料負担が増大するとの観点等から、できるだけ限定すべきではないか。 ○ ある金融商品の安全性を保証することが利用者から求められているからといって、全て公的な預金保険制度でカバーする必要はないのではないか。 ○ 預金保険の目的には少額貯蓄の保護があるので、1000万円の保険限度額の範囲内であれば、国民の基本的な貯蓄手段と考えられるものについては、新たに付保対象にすべきではないか。 ○ 金融システム改革等によって、新たに様々な金融商品が登場することが想定されるが、それらの預金保険制度上の取扱いをどう考えるべきか。 ○ 付保対象をどのように決めたとしても、それを迂回する商品が出現する可能性は否定できないが、その扱いをどう考えるか。 ○ むしろ、付保対象となっている金融商品の範囲を国民に明確にすることを基本として考えるべきではないか。 ○ 付保対象の範囲については、預金保険料のあり方と併せて考えるべきではないか。

検討のポイント	論点・意見
<p>(参考) 預金保険制度の対象となる金融機関</p> <ul style="list-style-type: none"> ① 都市銀行、信託銀行、地方銀行、第2地方銀行、長期信用銀行 ② 信用金庫、信用協同組合 ③ 労働金庫 <p>(注) 日本国内に本店のある金融機関に限る。</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 金融債については、転々流通する有価証券であり名寄せにより一人当たり一定限度までを保護することが技術的に困難であること等から、預金保険の対象になっていないが、例えば、貯蓄手段となっている個人向けの、しかも転々流通しない保護預かりのもので名寄せが可能であれば、付保対象とすることが考えられるか。その場合、今後発行される銀行社債をどう扱うべきか。 ○ 外貨預金については、為替リスクが存在する等もともとリスク性の高い商品であること等から、預金保険の対象とされていないが、貯蓄や決済の手段としての利用が拡大している現状を踏まえると、付保対象とすることが考えられるか。 ○ 公金預金・特殊法人預金については、預金者が一般大衆でない上に1000万円まで保護しても実質的な意味はないこと等から、預金保険の対象となっていないが、公共目的のために保管されていることを重視すれば、付保対象とすることが考えられるか。 ○ 預金利子については、預金者や金融機関経営者のモラルハザードを助長する上に事務手続が煩雑になること等から、預金保険の対象となっていないが、郵便貯金との均衡等を勘案した場合、付保対象とすることが考えられるか。 ○ 外国銀行在日支店の預金については、管轄権の問題から破綻処理に当たって迅速かつ適切な対応をとることが困難であること等から、預金保険の対象となっていないが、諸外国の預金保険制度とのイコール・フットィングを考慮すれば、付保対象とすることが考えられるか。

検 討 の ポ イ ン ト	論 点 ・ 意 見
<p>8. 預金者に自己責任を問いうるための環境整備</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 可変保険料率を導入すれば、経営の悪化した金融機関の負担が増加する他、料率が公表されれば市場リスクにさらされることになるので、その導入は慎重に考えるべきではないか。 ○ 特例措置が終了する2001年3月末までに、金融機関が業務の再構築・リストラ・自己資本の増強等を進めるとともに、不良債権問題の処理を終了することによって、我が国の金融システムに対する内外の信認を回復することに全力を尽くすことが重要ではないか。 ○ 特例措置終了後は預金者にも負担を求めることがありうるが、預金者が的確な情報を基に判断する環境を、市場規律を有効に機能させるためにも整える必要がある。このため、金融機関は預金者に対し、預金保険制度、付保対象商品、財務内容等の点につき、的確な情報提供を行う必要があるのではないか。 ○ 監督当局は、早期是正措置等の行政処分の内容を公表すべきではないか。