

第 二 部
分 科 会 報 告

I モラルハザードに対応する選択肢

モラルハザードに対応する選択肢 分科会報告

概 要

モラルハザードは、他の保険制度と同様、預金保険制度に本来的に存在しているものである。預金保険が有効なものであるためには、多くの国でこの影響を抑える一層の努力が必要である。このために様々な方法を利用できるが、これは次の3つに大きく分類できるであろう。即ち、(1)各銀行の良好な企業統治と管理、(2)非付保預金者及びその他の債権者によって実践される市場規律、(3)監督当局と預金保険機構によって実践される規制による規律である。全てのモラルハザード制御方法には、潜在的な利点と欠点があり、一般に、この中での選択は、競合する政策目的とリスクの間でのトレードオフを伴い、その国に存在する多様な要因を反映する。従って、モラルハザードの削減方法を選択するに際して、政策立案者は次のことを考慮することになる。即ち、(a)自国の預金保険の主要目的、(b)個々のモラルハザード抑制方法の有効性を決定する諸条件、(c)この条件を満たす上での国の能力、(d)個々の方法を実行する上で、国の能力面の欠陥を埋める努力の進展度である。預金保険制度の設計を決定するに当たっては、以上の点について考慮する必要がある。

金融安定化フォーラム預金保険作業部会は、限定保護の預金保険の採用や現行預金保険制度の大幅改正を考えている国のための実際的なガイダンスを作成することを目的として設立された。作業部会は様々な預金保険上の問題に関する調査を行うために16の分科会を設けた。

この論文はモラルハザード分科会の検討成果を示すものである¹。これは預金保険の実務家及びその他の利害関係者を対象にしており、各国のモラルハザードへの取組みの経験と本件に関する各種の論文に基づいて作成されている。

1. モラルハザードと預金保険

モラルハザードとは、預金保険やその他の保険に本来的に存在するリスクの引受けを増大させるようなインセンティブのことを言う。保険で保護されている限り、預金者は銀行業績を監視するインセンティブを殆んど持たない（場合によっては必要な情報へのアクセスも限定されている）。その結果、規制やその他の制約がない場合には、弱体銀行や高リスク企業は、本来あるべきよりも低いコストで資金が入手できることとなる。モラルハザードを抑制する有効な措置が講じられない限り、預金保険制度は損失増加の可能性に直面することとなり、さらに多くの資金が高リスクの事業に向けられると、経済全体が不均衡に苦しむことになるかもしれない。

リスクの引受けを増大させるインセンティブは、全額保護制度の下で最も大きくなる。全額保護の場合、銀行制度崩壊のおそれがある金融危機に対応して、全預金者とその他の銀行利害関係者が保護されることになる。そのため、多くの全額保護制度の国々は限定保護の預金保険制度

1 モラルハザード分科会はチリ、フランス、ドイツ、イタリア、日本、米国及び世界銀行の代表者で構成されている。

に移行したか、あるいは移行を検討している。しかしながら、限定保護の預金保険制度においても、モラルハザードは依然として懸念材料である。多くの場合、預金保険制度の設計と監督当局及び預金保険機構の各種措置によって、モラルハザードを封じ込めるため多大の努力が必要となる。

2 . 検討すべき問題

本報告は以下の問題について検討している。

- (1) 如何なるモラルハザード抑制手段が原則として利用可能であり、その利用にはどのようなトレードオフが関係するのか？
- (2) 各国で如何なるモラルハザード抑制手段が実際に採用されてきたのか、また、その経験から何を学ぶことができるのか？
- (3) どのような条件（政治、法律、金融、監督、資源の利用可能性等）が、各国における個々のモラルハザード抑制手段の適合性に影響を与えるのか？

3 . 銀行の利害関係者に及ぼす預金保険のインセンティブ効果

モラルハザード問題の中心にあるのは、銀行の利害関係者（預金者、その他債権者、所有者、経営陣）、銀行監督当局、預金保険機構に、預金保険制度が与えるインセンティブである。これらのインセンティブは、預金保険制度の違い、即ち、全額保護、暗黙的な保護及び限定保護の預金保険によってかなり異なっている。

預金者は、前述のように、全額保護制度の場合、銀行業績の監視や銀行のリスク行動に節度を持たせるインセンティブは、殆んどあるいは全

く持たない。暗黙的な預金保護制度の場合でも、銀行破綻時に、特別な保護を行うという政府の意思と能力が不確実であるなら、預金者は前者の場合よりも注意するかもしれないが、同様の状況が存在する可能性が高い。他方、明示的な限定保護制度の場合、非付保預金者及びその他の無担保債権者は、銀行が破綻すると損失を被る可能性があることを認識している。即ち、彼らには銀行業績を監視して、経営が健全と考えられる銀行に資金を預ける大きなインセンティブがある。しかしながら、預金者がその保有財産を幾つかの銀行に分散して、付保範囲内に止まることができる場合、このようなインセンティブは減少するかもしれない。

保護範囲の限定によって有効な預金者規律が生まれるかどうかは、当然ながら銀行破綻時に保護限度が実際に守られるか否かにかかっている。また、強力な会計及び開示体制も必要であり、さらに、入手可能なデータに基づき、健全銀行と不健全銀行を区別できる金融知識を持ち合わせた預金者層も必要である。

銀行の所有者も、全額保護の下と限定保護の下ではそのインセンティブは異なる。一般に、全額保護は金融危機に対応して導入され、銀行及び銀行の借り手の両方を損失から守るように設計されていることが多い。このような状況では、過剰なリスク引受けに対するペナルティは殆んどない。他方、限定保護制度の場合、銀行が損失を被り破綻する可能性は明白である。低コストの付保預金の恩恵を受ける一方で、銀行所有者は、その投資を護るために銀行のリスクを管理しようとするであろう。しかしながら、銀行が過少資本または債務超過であり、従って所有者が失う恐れのある株式を殆んどあるいは全く持たず、また、銀行が破綻した場合に、所有者の責任がその投資額に限定されているなら、このようなインセンティブは弱くなる。その場合に、彼らは預金保険機構または政府の資金をリスクにさらそうとするかもしれない。

銀行の経営陣も、資産増加のための資金源として、低コストの付保預

金利用の恩恵を得るであろう。しかしながら、彼らの職業上の評判と個人責任追及に関する懸念から、彼らは銀行の過剰な高リスク活動を抑制するように行動するかもしれない。この影響力が最も大きく働くのは、破綻可能性が現実のものとなる限定保護制度の場合であろう。特に、破綻が社会から非難され、財務面で重大な影響を受け、不適切な行為が法的制裁を受け、銀行の報酬体系が銀行の安全かつ収益性が高い運営をもたらすように作られている場合に、この傾向は強くなる。

監督当局及び預金保険機構は、金融危機時に採られる全額保護制度に伴う過剰な銀行リスクの抑制において、大きな困難に直面することとなるかもしれない。監督当局及び預金保険機構が講じる措置は、限定保護制度の下で有効性がより高くなるであろう。銀行のリスクな行動及びこれが原因で生じる損失は、以下で述べる様々な規制措置によって抑制できるかもしれないが、経営難の銀行については、監督当局及び預金保険機構の早期介入を求める法令等の規定が必要であろう。さもなければ、債務超過の銀行は、それが最終的に閉鎖される時に損失がさらに膨らむと予想されるにもかかわらず、猶予または政治的圧力の結果として、事業継続を許されることとなりかねない。

4 . モラルハザードの抑制方法

原則として、モラルハザード抑制のために様々な方法が利用可能であるが、これらは通常次のように分類される。即ち、(1)良好な企業統治と管理、(2)預金者及びその他債権者によって実践される市場規律、(3)監督当局及び(一部の国では)預金保険機構によって実践される規制による規律である。解説の便宜上、これらの方法について本報告では個別に検討しているが、預金保険制度の多くはこの3つの要素全てを兼ね備えて

いて、これらが一体で協調して実施されるときにモラルハザード制御は最も効果的となる。国によって条件が異なるので、この3つの方法の相対的重要性とこれに対する依存度はかなり相違している。後述するように、一部の国は個々のモラルハザード制御方法が有効に機能するための条件をまだ備えていないかもしれない。

(1) 企業統治と管理

良好な企業統治は、取締役及び上級管理者による適切な指示と監督を確保するための内部基準・過程・システム、十分な内部管理と監査、リスク管理、銀行業績の評価、事業目標と報酬体系との調和、資本及び流動性ポジションの管理を包含するものである。良好な企業統治と管理は、事業戦略が安全かつ健全な経営に整合するよう確保する一助となり、従って、過剰なリスク引受けに対する防衛の第一線として機能しうるものである。

しかしながら、企業統治と管理の有効性は、時々、競争圧力やその他の外部の力（これは、利益や資本を減少させる）によって弱められることがある。この場合、銀行はリスクの高い融資や投資を行うことで利益を得ようとするかもしれない。また銀行は、内部管理、監査、リスク管理及びその他のリスク制御のためのプロセスへの資源配分を削減して費用節減を図ろうとするかもしれない。その極端な例は、前述のように、債務超過やそれに近い銀行の所有者が、ハイリスク業務を行っても失うものは殆んど無いと考えることである。従って、モラルハザードを抑制しようとするなら、殆んどの場合、良好な企業統治・管理を確立する努力とともに、市場規律や規制による規律が実施されなければならない。

(2) 市場規律

市場規律は、一部の銀行利害関係者 即ち、非付保預金者、その他債

権者及び株主 を銀行破綻時に損失リスクにさらすことで機能する²。リスクを制限しようとする利害関係者の行動の結果は、不健全と認識された銀行から健全と認識される銀行への資金移動及び銀行の公募証券の価格動向等の市場のシグナルとして現れる。このような市場のシグナルが銀行リスクに関する正確な評価を提供しているかどうかは、主として銀行の状況と業績に関する情報の入手可能性如何にかかっている。このような情報の収集と分析は、格付機関、証券アナリスト、金融解説者及びその他の銀行分析専門家の働きで容易になる。結局、市場規律の有効性は、銀行リスクに関する正確で首尾一貫した情報の入手を保証する強力な会計・開示体制の存在如何にかかっている。

預金者及び債権者の規律を实践する主な手段は、付保額の制限、一定の預金の保険対象からの排除、共同保険、預金者優先、強制劣後債及びその他の公募証券である。

保険の上限と保護範囲³

付保預金額の制限は、一部預金者を銀行破綻の損失リスクにさらし、安全と考えられる銀行へ資金移動させる動機を与えるものである。銀行業績の監視能力があると考えられる預金者の預金（例えば銀行間預金）を保険の対象から外すことでも、同様な効果が得られる⁴。これは預金保険対象外の預金者が、健全銀行と不健全銀行を区別するために必要な

-
- 2 非付保預金者及びその他債権者の被る損失とは、元本の損失を意味している。加えて非付保預金者が、その資金回収の時期と金額について、相当の遅れと不確実性を被り、その結果、流動性面での困難を生じるような国もある。また、付保預金者への支払いについても相当の遅れが生じるような国もある。こうした状況は、モラルハザードの抑制につながるかもしれないが、預金保険に対する信頼性と国民の信任をあやうくしかねないものである。
 - 3 付保限度とは、一般に、1人の預金者がある個別銀行に保有する預金口座（複数）に関する付保残高を意味する。国によっては、法律で個々の預金者は1つの銀行に、個人口座、共同口座、信託口座を通じてかなりの金額の付保預金を保有することが可能となっている場合もある。

情報と金融の知識を持っていることが前提となる。また、監督当局及び預金保険機構が検査及び市場のシグナルから収集した情報に適切に対応して、弱体銀行のリストラクチャリングを試みたり、閉鎖したりすることも前提となる。さらに、預金保険の上限は破綻銀行の全ての預金者に一律に適用されることも前提としている。

結局、付保限度及び保護範囲の選択は、リスクと政策目的の間のトレードオフが関わるものである。その設定水準が高すぎると銀行の過剰なリスク引受けが予想される。設定水準が低すぎると、健全銀行及び不健全銀行双方での取付けのリスクがあり、また、それより徐々ではあるが、銀行システムから資金が流出する危険がある。付保限度を高くするか低くするかを選択及び保護範囲を広くとるか狭くとるかの選択は、部分的には限定保護の預金保険の採用によって追求する政策目的によっている。政策目的は必ずしも常に明確に表明されるとは限らないが、低い付保限度と狭い保護範囲は、家計の小口預金保護を主目的とする国によって選ばれてきたようである。他方、他の国では金融政策立案者が、金融市場の安定を促し、銀行の新規参入と競争を奨励し、あるいは国内銀行業の発展促進を主目標として追求するために、より高い付保限度とより広い保護範囲を選択してきたようである⁵（以下で述べるように、これらの目的が実際に実現するかは、保険限度以外の多くの要因に依存している）。

付保限度と保護範囲の選択は、その国におけるセーフティネット制度の性格と質によるであろう。強力な銀行検査、監督、執行体制を有する

4 銀行間預金に加え、内部者（インサイダー）預金、政府預金、外貨預金、非合法（マネーロンダリングされた）の預金、高金利預金を除外している国もある。付保限度及び保護範囲については、付保範囲に関する分科会報告で検討されている。

5 ここでは、預金保険の主要目的について述べている。多くの国では複数の目的例えば、金融安定と消費者保護 を追求している。この問題については政策目的に関する分科会報告で議論されている。

国は、比較的高い付保限度と広い保護範囲の採用によって生じうるモラルハザードの抑制に当たって、これらの制度に大きく頼ることになるかもしれない。付保限度と保護範囲に関する選択には、銀行取付けの可能性とモラルハザードとの間のトレードオフが関わっている。この選択は周囲と無関係に行われるわけではなく、付保限度と保護範囲に関する選択によって生じうる不都合な影響（モラルハザードの増加であれ、銀行取付けの可能性の増大であれ）を緩和するような規制及び預金保険制度の他の特性を勘案した上で選択される。これらの選択に影響する要素としては、法律、会計、開示、監督体制の強さなどの制度的条件等がある（これらはモラルハザード抑制方法の活用能力に影響を与えるものである）。これらの体制が全般的に弱いなら、モラルハザードの制御はさらに困難になる。

この両極端の間での選択は、各国の金融史を反映するものでもある。銀行不安の歴史を有する国は、より高い付保限度とより広範な保護範囲を選択するかもしれない。安定した銀行の歴史を持つ国よりも、銀行取付けについて懸念しているためである。預金保険機構が利用できる資源が不十分であり、監督・規制当局が問題銀行に対する早期は正措置を講じない、あるいは講じることができない国では、コストが重要な考慮事項であり、低い付保限度を選択するかもしれない。別の要因は預金に似た代替商品（マネーマーケット・ファンド等）の利用可能性と公的銀行の存在である。付保限度と保護範囲が不当に厳しい場合には、これらが民間銀行から資金を吸い上げてしまいかねない。また、付保限度と保護範囲が不当に厳格であると、銀行業界内でも、「大きすぎて破綻させられない（too big to fail）と考えられている銀行」に資金移動が起こることになるかもしれない。

最後に、各国は付保限度と保護範囲の選択及びその他の預金保険制度設計上の特性を通して様々な目標を追求することができる。しかし、預

金保険制度のその他の特性及びセーフティネット全体の特性が適切でない場合には、希望するような結果の実現はできないかもしれない。金融知識を有する預金者が健全銀行と不健全銀行を見分けることができるような高度の透明性がないならば、低い付保限度と狭い保護範囲の制度の下で健全銀行及び不健全銀行両方における取付けを回避しながら、小口預金者を保護するという目的を達成することはできないであろう。監督当局及び預金保険機構が、問題銀行が債務超過になる前に、そのリストラチャリングをすることができず、また、政策立案者が、相当数の預金者に損失を負わすことで生じる金融及び政治面の影響を恐れて、破綻銀行を閉鎖しないならば、低い付保限度の預金保険制度がモラルハザードを回避できるかどうかは明白でない。同じ理由で、モラルハザードを抑制するための監督及び個人責任の追及措置がなければ、高い付保限度及び広い保護範囲の預金保険制度は、その目的（金融安定化、競争、国内銀行制度の発展）を達成できないかもしれない。金融安定化に関しては、長期の成果と短期の成果を区分することも有益である。高い付保限度（全額保護等）は短期的に金融制度の安定化に役立つであろう。しかしながら、他のセーフティネット上の特性（特に規制）がモラルハザードの抑制に働かなければ、長期的には過剰なリスク引受けによって金融は不安定になるかもしれない。

モラルハザード分科会のメンバー（チリ、フランス、ドイツ、日本、米国及び世界銀行）は、モラルハザード抑制のための様々な方策について報告している。付保限度は国によって多様である。實際上、預金を全額保護している国もあれば、他国に比べて高い付保限度を認めている国もある。これらの国では主として公的機関による監督、付保銀行による他行の監視及び（稀ではあるが）破綻銀行の支配的株主に対して無限責任を課すこと等でモラルハザードの制御に努めている。大半の国は銀行間預金を保護対象から除外している。また、相当数の国が外貨預金を除

外している。

共同保険

通常、共同保険は付保預金者を全額保護せず、付保預金残高の一部（例えば、90%）だけを保護するものである。損失の可能性があるため、一部の付保預金者は銀行の業績を更にしっかりと監視するようになる。共同保険は銀行破綻のコストを預金者と分担する手段も提供する。幾つかの形態の共同保険が利用可能であるが、これらはモラルハザード問題、銀行取付けに対する脆弱性及び小口預金と大口預金の取扱いに関して、潜在的に異なる影響を及ぼす⁶。限定保護制度を採用している大半の国は、付保預金の保有者に損失を負わせないが、少数の国々では共同保険を実施している⁷。

付保預金残高の規模は必ずしも預金者の資産総額と相関関係にあるとは限らないので、共同保険（並びに低い付保限度）は公平の問題を惹起することがありうる。退職者は不釣り合いに高い金額を預金として保有しているかもしれない。一部の預金者は多額の預金を一時的に保有している（例えば、遺産受取金、法的和解金、あるいは家屋売却代金等）たまたまその時に取引銀行が破綻したため損失を被る。さらに多数の小口預金者は銀行リスクを評価する能力や専門知識を持たず、金融困難の時期に健全銀行と弱体銀行の両方で取付け騒ぎを起こすかもしれない⁸。

6 共同保険には幾つかの選択肢がある。まず、一定水準まで（多くの自動車保険における控除に類似した方法で）保護をせず、その水準を超えた預金の一定割合に対して保護を行う方式である。二つ目は、付保限度まで（例えば、20,000ユーロ）預金の一定割合（例えば、90%）を保護する方式である。三つ目は、預金額の一定比率に対して保護が与えられるが、預金額が大きくなるにつれてこの比率が低くなる方式である。最後は、特定の預金商品に選択的に適用される共同保険である。例えば、ある国では定期預金に共同保険が適用され、要求払預金は100%の保護が適用されている。

7 Garcia著、「預金保険 - その実際と模範例」、表11によると、データが入手可能な67ヶ国の明示的・限定保護の預金保険制度のうち20ヶ国に共同保険がある。

これらの問題の幾つかは、ある最低額までを全額保護し、この額を超えたものに対してだけ損失を課すことで対処できるだろう。

預金者優先

預金者優先はモラルハザードを削減させることができるが、欠点もある⁹。預金者優先制度の下では、通常、付保預金者と非付保預金者は、他の債権者に優先して破綻銀行の清算金を受取れることとなる¹⁰。預金者優先は破綻費用を無担保債権者に転嫁し、銀行リスクを監視する大きなインセンティブを与える。その結果、これらの債権者は、相殺契約、担保要求及び追加料金賦課によって自己防衛を図るかもしれない。同時に、非付保預金者の銀行リスク監視のインセンティブは減少する。預金保険機構の債権に高い優先順位がつけられるなら、規制当局の早期是正措置に対するインセンティブも減少するかもしれない。預金者優先の正味の効果は、他の債権者及びそれより優先される者の銀行リスクを監視・管理する相対的な能力と意思にかかっている。

強制劣後債

劣後債は通常満期が長期であり、他のどの種類の銀行債務より順位が下であるため、原則的には、市場規律の実践にとって有効な手段となる可能性がある。強制劣後債は預金保険機構を保護する追加的なクッションとなるかもしれない。既存の自己資本要件に上乗せで要求され、銀行

8 金融安定化フォーラム預金保険作業部会の背景報告（2000年6月、6頁）には、「全ての共同保険が金融システム困難期に預金者の信頼を維持できるという訳ではない」と述べられている。

9 この問題は預金者優先及び相殺権に関する分科会報告で詳細に述べられている。

10 小口預金者等の特定預金者グループが優先されることもあるかもしれない。一部の国では、預金保険機構が付保預金者の代位をして、非付保預金者及びその他の債権者に優先されることとなっている。

業界外で売却される劣後債は、そのリスクの一部を資本市場に持たせることで、預金保険機構に再保険に類する保護を与えることができる。

このような債券の価額は個別銀行の状況に関する市場評価を示すものと言えよう。株式投資家と異なり、劣後債保有者は収益増加の恩恵に浴することができず、そのリスクに対する態度は預金保険機構のそれに似ている。市場シグナルは、その効果が市場の波乱期に歪むことがあるとしても、そのような債券が継続的に発行される場合に、特に有用であるかもしれない。しかしながら、強制劣後債は、相対的に高い発行費用と市場の流動性を要するために、流動性の高い債券市場を有する国の大手銀行にのみ実行可能であるかもしれない。強制劣後債を採用している国はごく僅かである。

その他の公募有価証券

上位債及び株式等の銀行の公募有価証券保有者によっても、市場規律を機能させることができる。これらの有価証券は保護されていないので、無担保上位債券保有者は銀行業績を監視するよう動機付けられる。株式投資家も、既述のように、預金保険機構よりもリスクに寛容であるかも知れないが、銀行業績を監視するインセンティブを持っている。有価証券の公募によって、銀行は、格付機関及び証券アナリストからチェックされるが、これは銀行業績を評価することと銀行リスクの透明性向上・情報開示を支援することに役立つものである。

(3) 規制による規律

既に指摘したように市場規律は、預金保険制度の設計において適切なインセンティブを作り出し、過剰なリスク引受けを抑制する市場の力に依存することで機能する。それに対して、規制による規律は、市場の力が銀行取付けや過剰なリスク引受け等の社会的に望ましくない結果をも

たらしまないように、一般に公的または民間機関による介入が関係している。規制による規律は、法令、公的機関に与えられた裁量、あるいは民間運営の預金保険制度参加者間の取決めの形態を取りうる。本報告で用いているように、規制による規律とは、監督当局、預金保険機構、中央銀行を含む全てのセーフティネット関係当局によるモラルハザード抑制措置を包含する総称的な用語である。

市場規律はモラルハザード制御の有用な手段となりうるが、それでも多くの国は規制による規律に主に頼っている。これは、「市場の力が時には認容できない結果をもたらすのではないか。」との見方や、「監督当局及び預金保険機構は立入検査及びオフサイト・モニタリングにより、市場が入手できるよりも包括的な銀行リスク情報を得られる。」との見方を反映するものである。監督当局及び預金保険機構は、必要な法的権限が与えられ、かつ問題が回復不可能となる前に迅速に行動するインセンティブが与えられるなら、問題銀行の再建や破綻コストを限定することにも成功するかもしれない。

規制による規律は幾つかの方法で実行される。例えば、民間資金による民間管理の預金保険制度は、付保銀行の相互監視に依存できるかもしれない。この相互監視は、比較的少数の大手銀行で構成される銀行システム（または、このシステムの一部）に適用される場合であれば容易である。大部分の国では、規制による規律は公的機関のみによって行われる。規制による規律が有効に機能するためには、全てのセーフティネット関係者の協力を必要とする。セーフティネット関係当局の権限は国によって異なり、特に預金保険の場合、その違いは大きい。これにはペイボックス・システム及びリスク最小化システムの両方が含まれる。しかしながら、何れのセーフティネット関係当局も銀行の状況に関する情報が入手できなければならない¹¹。問題銀行を処理する統合的アプローチも必要である。例えば、殆どどの状況において、中央銀行貸出が債務超

過銀行の生存を引き伸ばすために用いられることのないようにすることは重要である。

規制による規律には多くの要素がある。これには、特に、新銀行の設立と保険提供に関する要件、経営陣の資格、銀行に認められた権限、経営権変更の当局による承認、リスク管理の要件、適切な内部管理と外部監査に関する規定が含まれる。多くの国でこれらは預金保険機構の責務ではないものの、以上の規制及び監督上の基準はモラルハザードを制御するために極めて重要な意味を持つ。

規制による規律の様々な手段の中で、モラルハザード制御のために特に設計されたか、あるいはモラルハザード制御に直接関係するような手段に、特に注意が払われるべきであろう。これには、最低自己資本規制、銀行リスクの差異に基づく可変保険料率、早期介入と早期是正措置、個人責任追及に伴うインセンティブが含まれる。規制による規律は、十分に発達した法制度と十分な人的及び技術的資源を必要とすることを認識しなければならない。また、規制による規律は銀行の観点から押し付けになることもあり、不当に厳しい場合には適度のリスク引受けさえも抑制することとなりうる。

自己資本規制¹²

株主が相当規模の株式をリスクにさらしている場合、健全な銀行経営に大きな利害関係を持つこととなる。このため法定の最低自己資本規制は強力なモラルハザード制御手段となり得る。また、資本のクッションは預金保険機構をも保護する。しかしながら、この要件の設定が高すぎ、外部資本が入手不可能である場合、銀行は自己資本比率改善のために貸

11 この問題はセーフティネット関係当局間の相互関係に関する分科会報告で検討されている。

12 国際的に活動する銀行に関する自己資本規制は、バーゼル銀行監督委員会で検討されてきている。

出を抑制せざるを得なくなり、経済が既に下向局面にある場合、これによって信用収縮を導くことになるかもしれない。高い自己資本比率規制は、資本を増加させないで追加リスクを取る方法を求める銀行による規制間の裁定（レギュラトリー・アービトラージ）を招くことになるかもしれない。最低自己資本比率規制の設定水準、これを強制する程度、会計制度が資本の状況を正確に示す程度については、他の規制分野における政策の枠組み及び預金保険制度の一般的設計に際して、考慮に入れておく必要がある。

可変保険料率

適切に構成された可変保険料率制度は、銀行の過剰なリスク引受けに対して保険料賦課額を高めることにより、これを抑えることができるであろう。この制度を有効に利用するためには、預金保険機構が各銀行のリスク特性に関する詳細でタイムリーな情報を入手できることが必要である。リスクに応じて銀行間に格差を設ける許容可能な根拠を開発するためには、相当な分析能力と技術的資源も必要である。このような情報と資源が欠如した場合には、銀行間で比較的僅かな差異しかない保険料率体系が採用されることになるかもしれない。リスクに基づく保険料率導入が最も上手くいくのは、殆んどどの銀行が健全であり、そのために保険料率体系が将来の過剰なリスク引受けを抑えることができるような場合であろう。他方、相当数の銀行が既に弱体化しており、リスクに基づく保険料率が状況をさらに悪化させる恐れがあるなら、預金保険機構はリスクに基づく保険料率を課さないという選択を行うこともありうる¹³。限定保護の預金保険制度がある大半の国では、定率保険料制度を採用しているが、少数の国はリスクベースの保険料率を採用している¹⁴。

13 この問題は預金保険の資金調達に関する分科会報告でさらに詳細に検討されている。

早期介入及び早期是正措置

多くの国での経験は、債務超過間近の銀行及び債務超過の銀行の問題は、時間とともに悪化することを示している。これは営業損失が累積し、銀行所有者のリスク引受けへのインセンティブが増大するためである。このような場合、監督当局及び預金保険機構の早期介入はモラルハザードを減少させうるものである。早期介入の要件として、改善措置を講じるための適切な法的権限が必要である。改善措置としては、銀行に損失発生を認めさせ、追加資本を要求し、特定業務を停止させ、経営者を刷新し、取締役を解任し、あるいは既定の要件を遵守するように指導することなどがある。銀行の状況に関する包括的でタイムリーな情報の入手可能性及び「リストラクチャリングの限界を超えた問題銀行を閉鎖する権限、インセンティブ及び資金源」も非常に重要である。多くの国で現在進行している銀行システム再編は早期介入の重要性を強調するものである。これは大手銀行の破綻が預金保険機構の財務状況及び経済全体に与える潜在的な影響が大きいためである。

個人責任のインセンティブ

経営陣のモラルハザード抑制のインセンティブは、自己取引、利益相反、過失、必要な措置の不履行等、銀行リスクを増大させる傾向がある不適切な行為に対する法的制裁によって強化できる。監督当局及び預金保険機構の役職員も不適切な公的行為に対してふさわしい制裁に服さなければならない。しかしながら、彼らを脅迫したり、その職務に影響を与えるために計画された訴訟の脅威に対しては保護されなければならない

14 Gillian G. H. Garcia著、国際通貨基金発行「預金保険 - その実際と模範例」の表10によると、リスクベースの保険料率はデータが入手可能な明示的・定額保護の預金保険を持つ67ヶ国中24ヶ国で採用されている。このような保険料率システムはごく僅かのリスク・カテゴリーのみの比較的単純なシステムからより複雑なシステムまで、国によって大きく異なっている。

い。

銀行経営陣の個人責任追及に伴うインセンティブは、不適切な行動に対する制裁基準を規定した法体系の存在に依存している。このような法体系を備えた国は様々な制裁を採用している。一部の国では、破綻銀行の経営者は他の銀行を経営する免許を失い、預金保険機構や銀行債権者によって誤った経営に対する責任を追及されることがある。上述のように、幾つかの国においては、銀行の支配的株主は当該銀行のために預金保険機構が被った費用に対する無限責任に直面する可能性がある。他の国では、監督当局によって更迭された銀行の取締役及び最高経営責任者は指定された期間、別の銀行で同様の地位に就くことはできない。また、預金保険機構、役職員、弁護士、会計士、鑑定人及びその他専門家として、破綻銀行に役務を提供した人々に対して、預金保険機構が、不当な行為によって生じた損失を回復するために提訴できる国もある。

5 . 要約及び結論

本論文の主要な結論は以下のように要約することができる。即ち、

- (1) モラルハザードは預金保険制度に本来的に存在するものである。多くの場合、モラルハザード抑制のために、さらに大きな努力が必要である。一般に、法律、会計、開示、監督体制に大きな欠陥がある国では、モラルハザードを防ぐことは難しくなる可能性がある。
- (2) モラルハザード抑制のために、原則として、様々な方法を利用することができる。モラルハザード問題は、各銀行の良好な企業統治と管理、非付保預金者及びその他の債権者によって実践される市場規律及び監督当局と（一部の国では）預金保険機構によって行われる規制による規律を確実なものとする事で対応できよう。これらの方法は、一体で協調してモラルハザードの制御に当たるときに最も効果的であ

る。多くの金融制度はこの3つの要素を全て備えている。銀行の所有者、経営陣にもモラルハザードを制御するインセンティブがあるが、規制措置によって強化されることが必要であるかもしれない。規制による規律は、銀行所有者、経営者陣が直面するインセンティブの構造に著しい影響を与え、モラルハザードを効果的に削減させることができる。

- (3) 全てのモラルハザード制御方法には潜在的な利点と欠点がある。これらの方法の選択には、一般に、競合する政策目的とリスク間のトレードオフを伴っており、その国に存在する多様な要因を反映する。従って、モラルハザード削減のための方法を選択するに当たり、政策立案者は次の事項を考慮することを考えるかもしれない。即ち、(a)預金保険の主要目標、(b)モラルハザード抑制の個々の方法の有効性を決める条件、(c)これらの条件を満たす能力、(d)特定方法を実行する上で、国の能力面の欠陥を埋める努力の進展度である。

政策目的に関しては、例えば、広い保護範囲と限定的な保護範囲の間での選択は、その主要目的が小口預金者を保護することであるか、あるいは金融市場の安定化を促し、新規参入を奨励し、国内銀行制度の発展を助けることであるかにある程度関係しており、それにより各国間でかなり異なっている。何れにしても次の事項の間でバランスを取らなければならない。即ち、(a)過剰なリスク引受けの可能性、(b)健全銀行と不健全銀行の両方に対する銀行取付けの可能性及び代替的な預金類似商品、公的銀行、「大きくて破綻させられないと見なされる銀行」への預金者の資金の緩やかな移動である。従って、政策目的における差異が付保限度と保護範囲における選択の違いに現われるが、行った選択は、預金保険及び監督制度のその他の措置によって対処しなければならないような不都合な影響を伴う可能性があるものである。

様々なモラルハザード抑制方法の有効性を決める条件に関して言えば、非付保預金者による市場規律は、強力な会計及び開示体制及び入手可能な情報に基づき健全銀行と不健全銀行を識別できる金融知識を持つ預金者層の存在如何にかかっている。かかる預金者は銀行リスクに関連した情報を収集及び分析するに際して、格付機関、証券アナリスト等のサービスを利用することができる。市場規律は、銀行破綻で損失を被る立場にいるその他の債権者によっても発揮されるだろう。これは特に預金者優先制度の下で強くなる。他方、預金者優先は、優先順位にある非付保預金者の監視のインセンティブを弱める傾向があり、また、当局が早期に問題銀行処理を行うインセンティブを減少させるかも知れない。劣後債及びその他の公募有価証券は市場規律を発揮させるには有効でありえても、主として流動性が極めて高い債券市場を有する国で営業する大手銀行にとって実行可能性を持ちうるものであるかもしれない。

多くの国がモラルハザード抑制のために、規制による規律に大きく依存している。しかしながら、有効な規制による規律には、相当量の人的及び技術的資源を要することを理解すべきである。従って、可変料率はモラルハザードを抑制させることはできるが、新興経済国または市場経済移行国において、その設計と実行は困難であるかもしれない。早期介入と早期是正措置には、監督当局及び預金保険機構に必要な法的権限、銀行のリスクに関する詳細な情報、資金及び有効な措置を講じるインセンティブがあることが必要である。個人責任追及に伴うインセンティブは、銀行の所有者、経営陣の過剰リスクを抑制するインセンティブを強化するが、これは不適切な行動に対する制裁のために必要な基礎となる法制度の存在如何にかかっている。最低自己資本規制は銀行所有者が十分な出資金をリスクにさらすことを確保するのに役立つが、比率が高すぎると、経済に不都合な影響を及ぼすであろう。

全ての国が様々なモラルハザード抑制手段を有効に活用するのに必要

な条件を備えている訳ではない。ある手段が有効に機能するためには、銀行システムの構造、会計及び開示体制の強さ、法制度の強さ、銀行規制及び監督の有効性、付保銀行と預金保険機構の財務力等の要因に依存する。様々なモラルハザード抑制手段は、当該国に存在する条件に照らして作られねばならない。これらの条件が各種手段を有効に利用する能力に影響を与えるからである。

最後に、モラルハザード制御方法の選択に影響を与える条件は、時の経過とともに変化することを認識しなければならない。不安定なマクロ経済状況が安定し、銀行制度が強化されるかもしれない。例えば、会計及び開示体制の改善、有能な銀行検査官と監督者の養成、様々な環境条件の強化などの努力の結果として、異なる方式をとる機会が生まれるかもしれない。政策立案者は、今日行った選択が将来改訂される可能性に留意して、それを立案プロセスに取り入れる必要がある。

Ⅱ 預金保険制度の政策目的

預金保険制度の政策目的 分科会報告

概 要

各国の預金保険制度の政策目的は様々である。政策目的に関する分科会は、協議と分析を重ねた後、政策目的について各国の共通点を幾つか特定したが、それは次のように大きく3つに分類できるだろう。即ち、(1)金融システムの安定に貢献すること、(2)金融知識の乏しい預金者を保護すること、(3)その他の政策目的、である。特定の共通点はあるにしても、分析の結果は、各国がその環境に適合した方法で政策目的を解釈し実施していることを示唆している。従って、政策立案者は特定の政策に関連したトレードオフや関係事項を理解し、それに対応して預金保険制度を構築するように努力しなければならない。預金保険制度を継続的に監視し、見直すプロセスは、制度がその環境と整合的であることを確保するために必要であろう。

1 . 序

2000年春に金融安定化フォーラムは預金保険作業部会を設置した。作業部会は様々な国と国際機関の16名の代表（議長を含む）で構成されている。作業部会の任務は、“ 限定保護の預金保険制度の導入や現行制度の改革を考えている国々に効果的な預金保険制度を整備するための要素についてガイダンスを提供する ” ことである。この任務を果たすため、作業部会は預金保険の特定分野について調査を行う16の分科会を設置した¹。

以下の論文は政策目的に関する分科会の作業成果である²。本論文は次の3点に焦点を当てている。即ち、(1)各国の政策目的を明らかにし、(2)個々の政策目的に伴うトレードオフを述べ、(3)特定の政策目的を選択した場合の組織・機構その他の実施上の問題に関する説明をすることである。また、作業部会の預金保険制度に関するガイダンスに盛り込むべき事項についても提言している。

2 . 背 景

政策とは、通常、「政府機関とその職員による多かれ少なかれ関連性のある一連の選択」と考えられている。この選択には行動しないという決定も含まれる。従って、一般に、政策には目的の選択と特定の状況でこの目的を果たすための方法が含まれている。政策目的は政策の構成要

1 預金保険とは、銀行に生じた事由の如何を問わず、預金元金及び大半のケースではこれに加えて預金の経過利息（おそらく一定の限度額が設定されている）が支払われるという内容の、特定銀行に付保預金を有する預金者に対する保証である。

2 政策目的分科会は、カナダ（座長）、ジャマイカ、メキシコ、フィリピン、国際通貨基金の代表で構成されている。

素であり、通常は規範的意図を公式及び非公式に表わし、目的と焦点を定めることを意図している。政策目的は明示することも（例えば法定の任務によって）、特定活動の実行方法や組織化の方法によって暗黙のうちに表明することもできる。暗黙の政策目的は、活動の実施方法や運営方法から推定しなければならないため、明示的な目的よりも特定することが困難になる可能性がある。また、政府は同一活動で複数の政策目的を追求するという選択をすることもできる。

政策は意図せざる結果をもたらす場合もしばしばある。特定の問題に対処しようとして政策を実施し、予期せざる、あるいは意図せざる状況を招く場合がある。この予期せざる結果は、回避できない場合もあれば、政策や活動を政策当局の当初の意図に近づけるように再編し直すことで対処できる場合もある。

政策目的の決定は政府の責任であるが、民間部門が個々の特定政策の実施と運営の役割を担うこともある。多くの国に預金保険の政策目的を遂行する民間運営の制度がある。この場合、選択される政策目的には、預金保険制度が民間運営であることが反映されることとなる。預金保険制度についてどのような運営方法を選択するかは、各国固有の多くの要因とその国の政府システム及び金融システムに左右される。

多くの場合、政策目的の選定は複雑なプロセスとなる。金融安定化フォーラム預金保険研究部会はその報告書の中で、「各国が政策目的を選定する場合、経済状況、法と監督の枠組み、銀行制度の構造、会計・規制・監査基準の質、開示体制などの条件を考慮すべきである。」と提案している。また、預金保険制度の導入には政府の措置（例えば、法的枠組み、資源）が必要となる場合が多いため、政府システムの性質も検討しなければならない。

作業部会も、「国が政策目的を達成するには、この目的と預金保険制度の構成の仕方との間に一定水準の整合性がなければならない。」こと

を示唆している。意図しない結果を最小限にとどめながら所期の成果を達成するために、政策目的と預金保険制度の構築の仕方との間でバランスがとれ、統合的でなければならない。構造的欠陥のために、預金保険制度がその目的を達成できなかったり、意図しない影響を金融システムにもたらしたような例も存在する。本論文では構造問題は取り上げないが、預金保険制度の有効性は政策目的とその構造がどの程度調和、または“適合”しているかに依存することを強調する必要がある。

政策目的の決定には様々な方法がある。作業部会が提案する一つの方法は、政策立案者が政策ペーパーの策定から始めるというものである。ここでの分析においては、前述のような条件がその国にどの程度存在するかについて検討しなければならない。ここでは、預金保険機構の任務と権限を決定する際に、預金保険制度の主要特性と要素を説明することもできよう。また、金融セーフティネットにおける預金保険機構の役割と、規制及び監督体制における預金保険機構と他の当局との関係についても述べなければならない。政策ペーパーは議論の基礎となり、政策立案者の最終決定に役立つこととなる。

3 . 預金保険制度の政策目的

政策は各国の状況に応じて異なっており、預金保険制度導入に際して、様々な国が多く政策目的を追求してきたことが分っている。預金保険が長い歴史を有する国でも、政策目的は時とともに移り変わる可能性がある。経済、財政、社会状況が変われば、預金保険制度を環境に対応させるために、政策立案者はその機能の仕方を変更することになるからである。

2000年冬に、預金保険研究部会は預金保険制度に用いられることの多い政策目的のリストを検討・討議した。このリストは全てを網羅したも

のではないが、大半の目的が含まれているということで研究部会メンバーの意見は一致している。本論文では、預金保険制度の政策目的の分類・説明の基準として、この研究部会のリストを活用している。

更に協議を重ねた結果、分科会は次のような3つの幅広い類型の政策目的がありうることを提案する。即ち、(1)金融システム安定に貢献すること、(2)金融知識の乏しい預金者を保護すること、(3)その他の政策目的、である。この構成は、目的間に階層関係があるとか、ある目的が他の目的よりもより正当であるとか、を意味するものではなく、状況によって、目的同士が互いに密接な関わりを持ったり、より幅広い目的の構成要素となったりすることを示している。

(1) 金融システム安定への貢献

預金保険制度に共通な政策目的は、付保預金者が銀行から不意に預金を引き出すインセンティブを抑えることによって、国の金融システム安定に貢献することである。この政策目的は、一定の状況下で預金者が銀行を“信用しなくなる”かもしれないという懸念を根拠としている。預金者が銀行の経営状態を見極めるのは困難であり、従って健全銀行と不健全銀行は区別しにくいかもしれない。預金保険がなければ、一つの銀行で問題が起きたことに反応して、一つまたは複数の銀行で預金者が預金を引き出し、“取付け騒ぎ”となる可能性がある。この現象はしばしば波及効果と呼ばれる。これにより、健全銀行が預金引出しに応じるために資産を低い価格で現金化しなければならない事態に陥り、困難に直面するかもしれない。預金保険は銀行取付け波及の危険性を減らすことを可能にし、金融システムの信頼確保に役立つ。

預金保険制度が銀行取付けを阻止または回避できるかどうかは、破綻が起きた場合に預金者がどの程度損失から守られていると感じるかに左右される。保護水準、預金者への支払いのスピード、保護の信頼性が、

預金保険制度が金融安定を向上させるか否かに影響を及ぼす。しかし、「全額保護によって金融安定の極大化を図る方式」と、「限定保護と市場原理強化措置による方式」等との間には政策上のトレードオフが存在するようである。長期的には、金融の安定は、「限定保護と市場秩序強化による方式」で強化できるかもしれない。これは市場インセンティブの歪みが緩和される可能性があるためである。

また、預金保険制度だけで金融システム安定を達成するのは困難であり、“システミックな危機”の場合には特にそうである。通常、預金保険制度は、監督及び規制制度や最後の貸手機能等を含む統合的な金融セーフティーネットに組み込まれている場合の方がより効果的である。破産に関する法律と政府の経済政策も、金融部門の問題軽減と回避に極めて重要な役割を果たすこととなる。

破綻銀行処理の公式な仕組みの創設

預金保険制度の導入や改革は、破綻銀行処理のための法律及び仕組みの整備と連携して実施しうる。銀行破綻処理は、金融システム全体への悪影響を最小にしながらも、問題銀行が急激に悪化する傾向に対処できるような方法で実施しなければならない。預金保険の導入は破綻処理枠組みの創設と連携して実施できる。

秩序ある決済システムへの貢献

預金保険制度にしばしば用いられるもう一つの政策目的は、決済システムの運営に関するものである。幾つかの理由から、預金保険は決済システムにとって重要であると考えることができる。まず、個人、企業等は預金を通じて必要に応じて金銭を預けたり引き出したりできる。次に、決済システムが現金決済システム以上のものに発展する場合には、要求払預金が不可欠である。小切手、クレジットカード、電子決済は、

通常、銀行で支払人と受取人の当座預金残高を調整することによって決済される。“キャッシュレス”決済システムを機能させるには、預金者が預金は通貨と同じく健全であると確信しなければならない。

最後に、預金保険制度の中には一種の緊急資金援助を提供できるものがある。この援助には、問題銀行の決済取引に保証を与えることが含まれる。これにより、預金保険制度は支払いと決済の流れの中断を回避するのに役立つ、市場の信頼維持を助長することによって、問題銀行処理に当たってより良く構築された方式の採用を可能にする。

金融危機の回避と処理

預金保険制度は重大な金融不安定期にある場合（またはあった場合）に導入されることが多い。そうした時期には、銀行部門の存続可能性に対する信頼が低下することがあり、これにより取付け騒ぎが起きたりその恐れが高まったりする。金融部門で問題が起きている場合、預金保険は銀行に安定した預金の核を提供する方法であり、かつ付保預金者に預金が安全であると保証する方法であると考えることができる。

しかし、金融危機時に預金保険制度を導入する場合、考慮しなければならない問題が幾つかある。例えば、預金保険制度だけでは金融安定を回復するのは困難であろう。やはり、預金保険は、健全なマクロ経済政策、規制及び監督制度、法的枠組み、最後の貸手機能を含む包括的枠組みに組み込まれている場合の方がより効果的である。

さらに、預金保険には現実の費用と経済上の費用が伴う。まず、破綻銀行処理に関わる直接費用がある。預金保険は銀行破綻処理費用を増加させることはなさそうであるが、費用の割当方法と割当先を変えることとなる。次に、預金保護が銀行と債権者のインセンティブに及ぼしうる悪影響に伴う間接費用（例えば経済効率）がある。短期的な金融不安を避ける方法として預金保険制度が導入される場合、モラルハザードな

どの問題が処理されなければ、長期的には問題を生じる可能性がある。この費用を最小化する仕組みはあるが、金融不安が起きている時にこの仕組みを導入するのは困難であろう。

(2) 金融知識の乏しい預金者の保護

よく取り上げられる預金保険の政策目的は、金融知識の乏しい預金者の保護である。これらの預金者は、通常、預金が小口であるという点で区別される。金融知識の乏しい預金者の保護には基本的に2つの政策上の根拠がある。まず、甚大となる恐れのある銀行破綻による経済的影響から個人を保護するという社会的目的がある。次に、預金保険機構が、「金融知識の乏しい預金者のために活動する金融知識を有する債権者」の役割を果たす国もある。この2番目の根拠は、大半の個人預金は小口であり、この預金のためにわざわざ個人が銀行の財政状態の監視・評価という困難で複雑な仕事を行うのは意味がないという考え方に基づいている。

さらに、銀行資産に関する情報が“不透明”であるため、金融知識の乏しい預金者が質の高い財務情報を手に入れ分析することは、不可能ではないにしても困難である。大口の金融知識を有する預金者やその他の一般債権者は十分質の高い情報を獲得できるが、金融知識の乏しい預金者は常に情報の面で不利になる可能性がある。預金保険制度が金融知識を有した債権者と金融知識の乏しい債権者の間にある不平等への対処を容易にし、その結果、銀行に関する規律の改善に役立つ場合もある。

金融知識の乏しい預金者の保護という政策目的は幾つかの重要な影響を及ぼす。例えば、金融知識の乏しい預金者に焦点を当てると、預金保険制度が提供するのは相当割合の預金者の貯蓄を保護するのに十分な限定保護ということになりそうである。これによって預金保険制度の損失リスクは限定されるが、非付保預金者が問題ありと思われる銀行で取付

けを起こすインセンティブはなくなっていないため、銀行システムにおける取付けの波及に対しては部分的な保護しか提供していないこととなる。逆に言えば、限定保護は、金融知識を有する預金者が市場規律（これは過度なリスクを取る銀行行動抑制に役立つものである）を発揮するインセンティブを与える可能性がある。

小口預金者の保護という政策目的は他に2つ重要な結果をもたらしている。まず、預金保険制度が保護範囲を制限したり、特定の個人や主体のみを保護する場合、小口預金者が大口預金者よりも優遇されることが多くなるとする論者がいる。この主張は、破綻銀行で保護される預金の割合は小口預金者の方が高くなりがちだという考え方に基づくものである。全ての預金者は一定の保護限度まで平等に扱われる（保護限度がある場合）が、損失を被る可能性のあるリスク額が異っているのである。

次に、理論的には、限定保護から他の銀行よりも大きな恩恵を受ける銀行もある。預金保険によって銀行は預金の払戻しを求められるリスクが軽減するので、付保預金の直接費用（即ち利子費用）は低くなるはずである。このため、「全預金に対する付保預金比率の高い銀行の平均調達コストは、この比率の低い銀行の平均調達コストよりも小さくなる。」とする論者もいる。

(3) その他の政策目的

上記の内容は、預金保険制度の通常政策目的を説明したものである。しかし、これほど目立たないが、他にも政策目的は存在している（この目的が重要な国もある）。これらの政策目的は預金保険制度の実施を通して間接的に達成される場合が多い。さらに、後述するその他の政策目的の中には、他の政策の構成要素と見なすことができるものもある。以下の政策目的は、他の政策手段によって達成することができるとの意見もある。以下では、本件に関する論者と作業部会によって明らかにされ

た、比較的目立たない政策目的の例を説明する。

破綻費用の銀行負担の強化

公式の預金保険制度がない国や暗黙の保護が行われている国では、預金保護の費用は政府が負う場合が多い。預金保険制度では、保護を限定し、破綻処理に伴う費用の全部または一部を銀行が負担する仕組みを提供することによって政府の費用負担を軽減することができる。

一方、銀行が破綻費用を負担できるかどうかは、これら銀行の財務状況に左右される。預金保険機構は、銀行の負担能力に合わせて保険料を調整しなければならないであろうし、少なくとも短期的には政府も費用の一部を負担しなければならないかもしれない。

競争障壁緩和による金融部門の競争強化

他の政策目的は、競争上の障壁を取り除いて金融部門を強化することである。銀行業への新規参入を促進し、中小銀行が大銀行と預金を巡って競争できるようにすることで、預金保険制度はこの目的の達成に貢献できる。預金が保護されない場合、預金者は知名度の高い大銀行を利用する傾向が大きい。それは、大銀行は次の理由でリスクが少ないと考えられるからである。即ち、(1)小銀行よりも資産内容が分散されている、(2)“大きすぎて破綻させられない”と考えられ、政府の暗黙の保護が行われている可能性がある、(3)長い間一般市民に行名と営業力が認識されている。預金保険は、銀行の預金払戻能力に対する預金者の懸念を抑え、新設銀行または知名度の低い銀行が預金を集め、高い資金調達費用を支払わなくても済むための仕組みと見なされている。新規参入と競争を促進する根拠は、それにより経済効率が高まり、金利が下がり、投資と経済発展が促進されることである。

銀行業の競争促進を預金保険制度の主な政策目的にするには、モラル

ハザード等の厄介な問題に対処できるように預金保険制度の構造を調整しなければならないであろう。例えば、銀行新設の奨励のために、寛大な預金保護を選択する場合があるが、この際には、市場規律の喪失を補うために、強力な監督面での規律と預金保険制度のリスクを抑制するための措置が必要になるかもしれない。この政策目的は、預金保険制度に適格な銀行を加盟させる方法などに対しても影響を及ぼすかもしれない。

経済成長の促進

預金保険によって、預金者が預金に対して要求するリスク・プレミアムが減少し、銀行は貸出金利とコストを抑えることができるようになるかもしれない。個人と企業の資金調達費用が低くなれば、経済活動と投資は活気づくはずである。また、預金保険によって銀行間の競争が促進されれば（前述の説明を参照）預金と貸出・リースその他の商品の間の利ざやは縮小するかもしれない。そうなれば、預金保険は経済成長を促進する手段と見なすこともできよう。

しかし、預金保険は経済成長達成の間接的方法にすぎない。金融商品の金利は、預金者が考える個別銀行の預金に伴うリスク以外の多種多様な要素により決定される。また、リスク最小化型の預金保険制度が経済成長という目的に集中した場合には、他の業務の遂行能力が損なわれることになりかねない。

景気後退の影響軽減

あまり馴染みのないもう一つの政策目的は、景気後退の影響軽減の手段として預金保険を導入することである。この場合、政府は金融部門に発生する損失を減らすことによって、銀行破綻が国民資産に及ぼす悪影響の軽減を期待するのである。

しかし、景気後退の影響軽減という目的は次の理由から達成が困難である。即ち、1)銀行破綻は景気後退と同時に起きることが多く、2)資産への悪影響を完全に回避するには預金保護が包括的なものでなければならないためである。他にも同様の目的があるが、景気後退の影響軽減は、預金保険が間接的にしか対処できない目的である。預金保険は銀行破綻が個人に及ぼす影響を大幅に軽減することができるが、景気後退などのマクロ経済問題解決への貢献度は限られている。

銀行法制及び規制・監督体制の整備促進

法と監督の枠組み導入のための手段として預金保険を利用することが、明示的な政策目的として取り上げられることは稀である。しかし、「銀行システムの健全性確保に必要な枠組み導入を阻む政治的障壁を乗り越えるために必要な勢いを、預金保険制度が立法者に与える。」とする論者もいる。この目的に伴うリスクは、最終的に整備された枠組みが、預金保険に関する特定問題しか反映せず、金融の全体的な安定に貢献できる程包括的ではない場合があるということである。

預金全額保護から限定保護への移行促進

政府や他の公的機関による預金全額保護から公式の限定保護制度への移行を促進する手段として、預金保険制度が導入されることがある。この場合、政府は預金保険制度によって保護範囲を縮小でき、預金保護に対する国民と市場の姿勢を必要な方向に変えるための仕組みを提供できる。この政策目的を実施するためには、入念な移行計画、長期にわたる限定保護についての公約、一定期間の金融の相対的安定が必要である。

4 . 結論及び作業部会への提言

本論文の主な結論は次のとおりである。

預金保険制度には多くの政策目的がある。政策目的の中には比較的良好に知られているものもあるが、国家の目標や状況によって異なるものである。通常、効果的な政策目的は、各国固有の要請と状況に適合するように構築されている。同じ政策目的を掲げていると思われる国でさえ、それが実際に意味するところは異なりうる。このような多様性から引き出すことのできる結論は、各国は特定の政策を選択することの影響（トレードオフや預金保険制度の構成への影響を含む）について理解するよう努めるべきであるということである。

預金保険制度が効果的であり、意図せざる結果を最小限にとどめるには、政策目的と預金保険制度の構成との間に一定水準の調和と整合性が必要である。政策目的は明示することも（例えば法的な義務により）、暗黙のうちに示すこともできる（例えば、制度の構築方法により）。効果的な預金保険制度の実施には、関係する全ての政策目的とその影響を理解し、制度をこれらに合わせて構築することが必要である。

預金保険制度が民間運営であることも多いが、この場合、預金保険制度の政策目的は民間運営の性格と特質を反映したものになる可能性が高い。

政策目的は、経済状態、法と監督の枠組み、銀行システムの構造、会計・規制・監査基準の質、開示体制の質など多くの状況を斟酌した上で選択しなければならない。時間の経過と状況の変化に伴い、政策目的を新たな状況を考慮して調整する必要があるかもしれない。預金

保険制度の政策目的を定期的に再検討するプロセスが多くの国に存在する。このようなプロセスがあれば、預金保険制度を常に経済及び社会情勢に適合させ、制度が直面する課題への対処を可能にすることができる。

政策目的に関する分科会は預金保険作業部会に次の提言をする。

(1) 基本原則

預金保険制度を導入または改革する前に、政策当局は目指す政策目的とこれに関係するトレードオフを明らかにすべきである。

政策はその国に固有のニーズと条件に対応すべきである。

預金保険制度の構成は、その国が選択した政策目的と整合的でなければならない。

(2) 実践

政策立案者は政策決定プロセスの一要素である政策ペーパー（例えば協議文書）で政策目的を提示することができる。政策ペーパーでは、国の状況分析を行い、預金保険制度の主な特性と要素を述べることができる。また、そこでは金融セーフティネットにおける預金保険機構の役割と他のセーフティネット関係当局との関係も考慮すべきである。

政策当局は預金保険制度の政策目的と構造を定期的に見直し、適切ならば変更を行うべきである。

Ⅲ 状況分析、条件及び実施上の 考慮事項

状況分析、条件及び実施上の考慮事項 分科会報告

1 . 序及び目的

金融安定化フォーラム預金保険研究部会は、預金保険制度の導入または既存の預金保護制度の変更を検討する際に、包括的な状況分析を行うことの重要性を強調している。この分析に当たっては、経済的・制度的条件と、これらが預金保険制度の利用可能な選択肢に与える影響が検討されなければならない。

有効な預金保険制度の設立において考慮されるべき条件には、マクロ経済、金融システムの構造及び状況、法的枠組み、規則及び監督の状況及び会計及び開示制度がある。多くの場合に、条件は完全でないと考えられているが、預金保険制度の利用可能な選択肢を評価し、また、これらの選択肢が「国の経済的及び制度的構造によって影響を受ける程度を評価するためのプロセス」を持つことが重要である。状況分析を通じて、既存の条件とより望ましい状況との間にある格差を明らかにすることができる。

このプロセスを一層よく理解するために、預金保険制度の採用や預金保険制度の大幅変更を検討した諸国の経験が分析された。さらに、これら条件の相対的重要性について理解すること及び預金保険制度の採用前に満たすべき基礎的条件があるか否かについても検討が行われた。

2 . 預金保険制度の選択肢

預金保険制度の創設や大幅変更に当たっての最初のステップは、政策

立案者がその政策目的を入念に検討することである¹。全体的な目的が決定された場合、政策立案者は預金保険制度の設計に当たっての広範な選択肢について検討することになる²。選択肢には、次のようなものがある。即ち、公的運営か、民間運営か、官民共同運営か。また、他の当局の指示に基づき預金者に保険金支払いを行うペイボックス・システムにするのか、リスクの評価・管理により大きな機能を有するリスク最小化システムにするのか。この決定をするに当たり、政策立案者は、国の経済的及び制度的背景と整合的で、かつ、達成しようとしている政策目的と整合的な、効果的な預金保険制度を創設するよう努めなければならない。

3．国の状況を分析する方法

国の状況を評価する方法は、効果的な預金保険制度の設計に際して政策立案者を支援するために、金融安定化フォーラム預金保険研究部会が作成した戦略分析モデル（SAM, strategic analysis model）（訳注：ガイドンス本文ではSAMは自己評価法という用語になっている）から導き出される。SAMは、政策目的の決定から始めており、これには希望する制度の主な特性と預金保険機構の任務及び権限を決定する際の重要な要素を含んでいる。

政策目的が明らかにされた後、政策立案者は国の状況分析を行うべきである。本分科会報告において検討されているように、これらの条件に

-
- 1 金融安定化フォーラム預金保険作業部会の政策目的に関する分科会報告で説明されているように、これらの2つのカテゴリーに該当する広範なより具体的な目的がある。
 - 2 金融安定化フォーラム預金保険作業部会は、預金保険制度の様々な設計上の特性を扱う一連の報告を作成している。これには、加盟、保護範囲、資金調達、預金者への保険金支払い、預金者の優先権及び相殺権、組織・機構、セーフティネット関係当局間の相互関係、権限等がある。

は、マクロ経済環境、金融システムの健全性、法制及び規制・監督制度の状況、会計及び開示・監査制度の質が含まれる。分析はこれらの諸条件に関する強さ、弱さ、機会及び脅威を明らかにし、かつ有効な預金保険制度を構築する際に必要な変更について明らかにしなければならない。

既存の状況が政策目的と整合的でない場合、政策目的を修正するか、または、預金保険制度の設計や構造に対する別の選択肢を検討すべきである。国の経済状況及び制度的枠組みと整合的な政策目的が策定されたら、次のステップは実施についての戦略計画を策定することである。

4 . 状況分析

(1) マクロ経済状況

状況分析において重要な考慮事項は、国のマクロ経済状況である。マクロ経済状況を評価する必要があるのは、それらが金融システムに影響を与え、かつ預金保険制度の有効性に影響しうるためである。マクロ経済の安定性は預金保険制度が成功するために重要であるが、“好都合な”マクロ経済状況と“不都合な”マクロ経済の状況との境界線を事前に確定することは困難なようである。

マクロ経済状況に関する懸念はしばしば金融システム全体に対する信頼を喪失させることがあり、喪失した信頼は預金保険のような単一手段で回復することは困難である。このような状況のもとでは、預金保険制度は有効でなくなるかもしれない。民間部門における信頼喪失は、銀行システムの状況に関する狭い懸念からというよりは、むしろ全体的な経済状況と政府の政策スタンスから生じる可能性が高い。預金者を保護するための預金保険制度の導入は、それ単独ではマクロ経済悪化の根本原因に対応することはできない。預金保険制度は、それ単独で銀行危機を

防止することや既に始まっている銀行危機を救うことはできない。預金保険制度は、その導入が早すぎると不信を買うこともありえ、マクロ経済の状況がより好都合なときに再導入することが不可能となるかもしれない。

経済システムが比較的安定している場合、預金保険制度の導入や強化は、国民の信頼を高めるに当たってより有効であると思われる。即ち、ある銀行の破綻は必ずしも全体に波及することはなく、他の銀行の健全性に関する国民の認識に影響を与えない³。

(2) 金融システムの状況

状況分析においては、銀行の状況とその問題の程度に関する詳細な評価を含め、銀行システムの健全性についての評価を必要とすることとなる。分析されるべき要素には、資本、銀行の流動性、信用の質及びリスク管理政策と慣行が含まれる。また、これらの問題が個別の銀行に限られているのか、あるいはシステム的な性格なのかについても評価がなされるべきである。問題は、システム内に不健全銀行が存在するかどうかではなく、銀行システム全体が健全であるかということである。簡単に言うと、銀行システムが根本的な再編を必要としているかということである。

根本的な金融システム安定化の問題への取組みがなされなければ、効果的な預金保険制度の確立は極めて困難となる。例えば、預金保険制度の早期導入は、債務超過で流動性がなくなった銀行に、金利を引き上げ

3 この分析において、「明示的な預金保険制度の導入」と「預金者を含む全ての債権者のための全額保護の導入」との間に区別が設けられるべきである。「預金者が国内通貨から、銀行システム外の外国通貨に資金移動するようなマクロ経済の極端な不安定状況」のもとで、広範な安定化計画とともに採用される全額保護は、銀行部門への信頼を高めうる。しかし、全額保護に伴ってモラルハザードが増えるという点において、かなりのトレードオフが生じる。モラルハザードに関しては、金融安定化フォーラム作業部会の分科会報告を参照のこと。

て預金獲得競争を行うインセンティブを生じさせる可能性がある。預金保険制度があるために銀行の財務的健全性に無関心な預金者は、リスク回避型の銀行から高リスク型の銀行に資金を移転させるかもしれない。この移転は、銀行システム再編の最終的費用を増加させる可能性がある。また政策立案者は、銀行システムの破綻に直面した場合、預金保険制度の導入を広範な銀行システム再編プログラムと結び付けたいと望むかもしれない。

さらに、預金保険については、適切な時期に良好な設計で導入された場合でも、全ての安定化問題に対応できない点を認識することが重要である。預金保険は、金融セーフティネットにおける一つの要素であって、セーフティネットには最後の貸し手機能、良好な監督及び規制を含んでいる。預金保険制度は、一貫性のある方法で導入された場合、リストラ計画の重要な柱となりうるが、孤立して導入された場合には、預金保険制度は効果的でないかもしれない。

(3) 市場ベースの金融仲介と国家指導の金融仲介

国の状況について分析を行うに当たり、政策立案者は金融仲介が市場ベースであるか、または、国家指導であるかを検討する必要がある。資金配分と信用決定が国によって指導される場合、国はそのような指導の結果に対して責任があると見なされる。このようなシステムにおける預金は、完全保護されるものと一般的に理解されている。

市場ベースの金融仲介が行われている金融システムは、暗黙的な政府支援を伴わないため、しばしば預金保険から利益を得ることができる。多くの国は、市場シグナルに呼応して業務を行う国有銀行を持っているが、これら銀行の預金が政府保護を伴わないと理解される場合、これらの国々は預金保険制度から利益を得ることができるかもしれない。

(4) 法律、健全性規制及び監督、会計及び開示に関する制度
法律、健全性規則及び監督、会計及び開示に関する制度の状況の評価することが重要である。これらの制度が強ければ、政策立案者は効果的な預金保険制度を設計する上で広範な選択肢を有することになる。逆に、これらの制度が弱ければ、利用できる選択肢は少なくなる。このような状況では、効果的な預金保険制度の設計は達成困難となるかもしれない。

法律制度

預金保険制度の導入や強化を検討する際、適切な法律制度の実施度合いを評価することが重要である。健全な法律制度の重要な要素は、法律の執行能力である。法律が存在しない場合や法律制度が矛盾している場合は、預金保険制度が効果的となるのは極めて困難である。

破産法制及び財産権の確実性を含め、明確に定義された法律制度は、健全な預金保険制度の有効性に寄与する。また、預金保険機構及び他のセーフティネット関係当局の職員が組織のために行う行為の責任について法的保護が受けられることが重要である。

広い任務を持つ預金保険制度の場合には、法律によって定められる他の規定を必要とする。検討されるべき他の要素としては、法律制度が、監督及び規制当局による早期介入と早期是正措置を支援し、問題銀行の早期閉鎖を促し、資産の明確で秩序ある清算と債権者の債権処理を管理する能力を有しているかなどがある。評価方法、資産の清算及び債権者の債権処理を管理する法律が不在であるか、不備がある場合、預金保険機構及び他のセーフティネット関係当局がその任務を実行することは一層困難となる。

健全性規制及び監督

健全性規制及び監督の質は、選択される預金保険制度の種類に影響す

る。国が強力な健全性規制及び監督制度を有し、関係情報が預金保険機構と共有される場合、明示的な預金保険制度はより効果的となる可能性がある。良好な監督及び規制制度には多くの側面があるが、こうした制度では存続可能な銀行だけに業務を認めるべきである。多くの国において、これは銀行が十分な資本力を有し、健全かつ慎重なリスク管理、統治及びその他の健全な実務慣行に従うよう確保することにより行われる。他の特性としては、銀行に対する健全な免許付与制度、銀行の定期的かつ徹底した検査やリスク評価等が挙げられる。

さらに、監督当局及び預金保険機構は、その任務を達成するために熟練し意欲的な職員、十分なインフラストラクチャー及び十分な資金源を必要とする。預金保険機構が定期的な業績評価といった説明責任体制の下に置かれる場合には、金融システムをより良いものにすることに貢献できる。

会計及び開示制度

預金保険の有効性は、正確で信頼できる会計及び財務報告制度によって強化される。情報が容易に入手でき、正確でタイムリーである場合、その情報は経営者、預金者、市場及び当局によって利用することができる。銀行が開示する情報が優れていればいるほど、市場規律は一層有効性を増す。

健全な会計制度の特質としては、以下の分野における情報の正確で意味ある評価などが挙げられる。即ち、資産評価、信用リスク量の測定、貸倒引当金、不稼働貸出の測定、未実現損失の処理、簿外のリスク量、資本充実度、銀行収益及び収益性等である。個々の銀行に対する健全な外部監査と報告制度は、市場規律を促進するのに役立つ。多くの国において、これは合意された会計方式の遵守確保のための健全で慎重な会計原則、慣行及び方法を守ることによって達成されている。会計規則が効

果的であるためには、全ての関係当事者によって統合的に適用される必要がある。

さらに、財務情報の公衆への適切な開示を規定する制度は、銀行の状態に関する正確な情報が全ての関係当事者に適時に伝達されるよう確保することに役立つ。健全な開示制度が効果的であるためには、詳細情報を提供するとともに頻繁に開示を行う必要がある。さらに、多くの国は経営陣及び上級管理職に、開示の程度、正確性及び一貫性について部分的に説明責任を負わしている。これは、銀行に対する市場規律の行使を強化するとともに、預金保険の有効性を高めることになる。

(5) 銀行システムの構造

金融システムの構造は、預金保険制度の採用や既存の預金保険制度の拡充を検討する際に重要な問題である。例えば、銀行の数、種類及び特徴は、預金保険制度の設計に影響する。

高度に集中した銀行システムを有する国は、幾つかの方式のうちの一つを採用している。第一に、預金保険を提供しないことを選択している国がある。預金保険制度がない場合、重要な問題の解決に納税者が資金提供を求められる可能性があると認識されている。第二に、大手銀行間の民間資金による相互保証（mutual guarantees）に依存することを選択している国もある。銀行は、互いの業務について公的当局よりも良く理解することができ、また相手に対し市場規律を行使するのに公的当局よりも良い立場にいるかもしれない。第三に、公的管理、公的資金による預金保険制度の設立を選択している国もある。公的制度が選択される理由は、政府が預金保険機構及び公的規制・監督（集中した銀行システムの競争慣行を含む活動についての）を支援するからであるかもしれない。

他方、集中度の低い銀行システムを有する国は、預金保険制度に適合

しているのかもしれない。預金保険機構のリスクは、より一層分散させることが可能となり、一つまたは複数の銀行の破綻は大きな財務上の負担にはならないかもしれない。結果として、そのような状況のもとで預金者保護に必要な資金は、預金保険制度が供給できる範囲に収まることになりそうである。しかし、多数の銀行の存在は、監督当局に大きな負担を与える可能性もある。さらに、個々の銀行が地理的に分散していない場合には、銀行は地域経済問題の影響を受けやすくなり、より大きなリスクを預金保険機構に対し課すことになるかもしれない。

さらに、銀行の種類と特徴は、預金保険に影響する。例えば、国が状況分析を行う場合、外国人所有の問題に直面する可能性がある。外国銀行の支店や子会社は母国銀行の支援を受けるかもしれないが、預金保険に関しては外国銀行支店や子会社を自国の銀行システムの下にある他の銀行と同様に扱うことがより適切であるかもしれない。この方式には幾つかの理由がある。第一に、母国銀行が破綻するかもしれないことである。第二に、外銀支店や外銀子会社の預金に対し預金保険を付さず、非居住者預金に付保しない国があることである。最後に、多くの国は破綻銀行の世界中の資産を凍結して、まず母国内の預金保護に用いるよう要求することである。もし、預金保険が外国銀行の支店と子会社に拡張された場合、預金保険機構はそのリスクを如何に管理するかを検討する必要がある。

5 . 実施上の考慮事項

預金保護に関する国民の意識と期待は、重要な考慮要素である。預金保護制度が国民の意識と期待に整合的であればあるほど、制度が効果的に機能する可能性は高くなる。例えば、新規や既存の預金保護制度についての利益と制約に関する国民の認識があまり高くない場合、その政策

目的を達成することは一層困難となるかもしれない。従って、新規制度の導入前や既存制度の大規模変更前に、国民の意識と認識の分析を行うことが重要である。期待と計画や改革との間に大きな格差がある場合は、国民の認識向上を通じて対応していく必要がある。

6 . 結 語

預金保険制度の導入や変更を検討している国は、検討の指針とするために制度の状況分析を行うべきである。この分析を行うに当たり、経済的・制度的状況及びこれらが預金保険制度の選択肢に与える影響について検討されるべきである。国特有な歴史的要素及びこの問題に対する国民の感受性についても考慮されなければならない。

IV 預金全額保護から効果的な限定保護 の預金保険制度への移行時における 特別考慮事項

預金全額保護から効果的な限定保護の預金保険制度への移行時における特別考慮事項 分科会報告

本報告では、全額保護から限定保護の預金保険制度へ移行しようとしている各国の経験を検討し、この問題に対する様々な方式に関係するトレードオフについて論じている。この報告の目的は、理論的な枠組みを作るというよりも、各国の経験に基づき、移行問題の一般的指針を作成することにある¹。本報告では、効果的な限定保護の預金保険制度に移行中または移行を検討している如何なる国も、明確な政策目的を定め、適切な状況分析を行うことを想定している²。本報告では、その背景から議論を始めた上で、調査対象各国が検討した移行の主要問題について、それぞれのトレードオフを強調しながら議論している。

1. 背景

過去20年間にわたる銀行危機の頻度とその規模のため、金融システムの安定確保と小口預金者への安全な貯蓄メカニズム提供における政府の役割に関心が集まった。預金等の全額保護政策の採用は、金融システムが危機に陥った国々にとって、金融システムと決済システムの崩壊を回

-
- 1 協議過程の一環として、作業部会はその調査計画に従い移行等に対するコメントを公式ウェブサイトで求めたが、これに応じて、全額保護から限定保護預金保険制度へ成功裏に移行した国々や移行しつつある国々の経験が分科会に伝えられた。移行過程にあるその他の諸国の経験についても検討が行われた。これらの国々には、ハンガリー、日本、フィンランド、韓国、メキシコ、スウェーデンなどが含まれる。
 - 2 政策目的及び状況分析は、金融安定化フォーラム作業部会の他の分科会報告のテーマである。

避するのに役立つ。このような危機の際に銀行預金の全額保護を行うことは、預金者の銀行取付けを回避するために必要な信頼を高めるとともに、金融システムの安定を回復・維持することに役立つものである。しかし、全額保護はモラルハザードを増大させ、銀行のリスク管理を不徹底にさせかねない。金融安定が回復した場合、政策立案者は全額保護を維持するか、限定保護に移行するかを検討しなければならない。限定保護制度への移行が選択された場合、円滑で有効な移行を達成するための政策上の選択肢が非常に重要となる。

また、経済・金融システムが中央政府によって計画及び管理されてきた国々にとっては、国による全額保護から限定保護の預金保険制度への移行は、経済・金融システムの根本的再構築の一環として生じたものである。金融システムがますます市場ベースのものになるにつれて、公的資金で賄われる国家による全額保護は費用がかかり、持続不能な保護形態となる。このような状況に対応して、多くの国は明示的な限定保護の預金保険制度を採用するか、その採用を検討している。これら全ての国にとって、全額保護から限定保護制度への移行過程は、同じようなトレードオフを生じさせるものである。

さらに、中東欧諸国にとっては、EUの預金保護に関する指令に関するEUの仕事と整合的な預金保険制度を設計及び施行することが、特別の考慮を要すべき事項となっている³。同様の地域統合政策に直面している国々も、その移行計画を設計する際に、そのことを考慮に入れなければならない。

公的金融機関の民営化を計画または検討している国も、移行に関するトレードオフについて考慮することが重要となる。これらの金融機関は、開発銀行、国営商業銀行またはその他の金融仲介機関であろうが、これらの預金等は明示的な限定保護への移行計画の対象となる。

3 この問題は、クロスボーダーと地域統合問題に関する分科会で検討されている。

全額保護を導入する理由は国によって異なるが、政策手段として全額保護を導入することにはしばしば共通の目的がある。即ち、全額保護には、システミックな銀行危機に直面した場合に、銀行取付けを回避して信頼回復を図るといった目的である。作業部会の「協議プロセス及び背景報告」においては、次のように述べられている。

“預金者と債権者の信頼が急速に損なわれることは経験が示しており、これは比較的健全な銀行にも重大な影響を与えることがある。信用を維持するためには、預金者と債権者は、その預金及び債権の安全性と利用可能性が、政府によって速やかかつ広範に保証されることが必要である。明示的な全額保護を採用するもう一つの理由は、この保護が政府に問題銀行再編の時間と機会を与え、それによって銀行閉鎖の決定を回避できると信じられていることである”⁴。

調査対象となった大半の国において全額保護の採用は、通貨切り下げ、大規模な投機市場の突然の出現、国の社会的・経済的基本条件の大規模な変動などの急激な展開によって余儀なくされたものである。従って、全額保護は、金融システム崩壊を回避し、金融システムの安定を回復または達成するための有効な手段となりうる。

限定保護の預金保険制度へ移行する理由には、トレードオフが関係している。これらのトレードオフは、各国の金融システム史の文脈において一層良く理解することができる。国が重要な社会的・経済的改革を経験しつつある場合、循環的な経済危機や金融危機の伝統を有する場合、もしくは、公的支援が無いような場合には、国の金融システムの歴史を理解することは非常に重要である。

全額保護を限定保護の預金保険制度と比較した際に、最初の明白なトレードオフはモラルハザードであり、これは全額保護下でより大きくな

4 金融安定化フォーラムの預金保険作業部会、「協議プロセス及び背景報告」、2000年6月、11ページ。

る可能性がある⁵。全額保護の継続は、特に、銀行等が全額保護を過剰なリスク引受けの許可証であると見なす場合に、コストのかかるものになる。第二のトレードオフは、限定保護制度が正しく実施されない場合の金融不安定化の可能性である。全額保護が間違った安全意識を与える可能性があることを考慮した場合、移行の間に、銀行、預金者、債権者、監督及び規制当局に、既存の欠陥や問題と取り組み、是正するような正しいインセンティブを与えることが重要となる。

2 . 効果的な限定保護の預金保険制度への移行に関する考慮事項

(1) 制度的取決め

移行がどのように実施されるかを検討する場合、移行の担当機関が移行に必要な専門性、手段、権限を有しているかを確認することが重要である。どの機関が移行を主導すべきかという点に関しては、調査対象国の経験は区々であった。移行を主導するために選択された機関は、その前に存在していた機関に対する国民の否定的な認識によって影響を受けた国もあった。結果として、移行に責任を持つ全く新しい組織を設置する方が賢明であると考えられた。

調査対象国によって示されたもう一つの重要な考慮事項は、限定保護の預金保険制度が別個の組織として運営されるべきか否かということであった。他の選択肢は、銀行の規制、監督及び預金保険が一つの機関で扱われる“包括的”方式であると思われる。この問題に対しては明確な解答は存在しない。しかし、調査対象国の大部分が移行に関する任務を別個の機関に行わせる決定をしたことに留意すべきである。

5 モラルハザードは、金融安定化フォーラム作業部会の他の分科会報告の主題である。

制度の作り方の如何にかかわらず、新設または改正された預金保険制度の信頼性と長期存続可能性を確保する上で決定的なことは、効果的な企業統治原則の存在である。そのような原則は、良質で独立の説明可能な意思決定過程の確保に貢献しうるものである。

(2) 保護の限度

限定保護への移行の際に、政策立案者が答えるべき最初の問いの一つは、保護限度を如何に決めるかである。世界の多くの事例を分析すると、適用できる経験則はないという結論になる。各国は、その国内状況に対応して様々な方式を採用している。

どのような上限の金額が選ばれるにせよ、それが預金保険の信頼確保に十分であり、かつ、市場規律に対するインセンティブとして機能するものでなければならないことが重要である。さらに、預金保険機構は、その保護水準を守ることができるという点で国民の信頼を得なければならない。加えて、地理的要素を考慮に入れなければならない。例えば、二国間で多額の資本移動がある場合、異なる保護水準の設定は好ましくない資本逃避を助長する可能性がある。

各国の経験では、付保預金の種類に関しては、それぞれの政策目的によって決められている。しかし、あらゆる状況において、正確でタイムリーな情報に基づく十分練り上げられた移行メカニズムがなければならない。検討すべき問題には、一定期間全額保護を維持すべきか否か(“既得権”)、あるいは一定種類の預金を徐々に保護対象リストから排除していくべきかが含まれる。

(3) 保 険 料

最終的には納税者が負担することとなる全額保護の費用とは異なり、限定保護の預金保険制度の費用は、通常、保険料により銀行が負担する

が分担することになる⁶。限定保護の預金保険制度への移行は、銀行危機を経て銀行が弱体化した状態の時に進められるため、保険料の決定に当たっては銀行システムの状態について考慮すべきである。預金保険料や賦課金によって銀行の競争力が弱められたり、不安定にされてはならない（特に移行期間中はそうである）。銀行危機の後で銀行に賦課される当初の保険料が比較的高い国があるが、これは保険料に危機の費用と預金保険の費用が含まれているためである。安定が戻るにつれて保険料水準は再検討することができよう。

この移行期に、国は均一保険料率を賦課するのか、可変保険料率を課するのかについて検討する必要がある。銀行が預金保険機構に及ぼすリスクに応じて保険料率に差を設けているところもある。しかし、調査対象国の全てにおいて当初、保険料は均一料率で決められている。これは情報の入手可能性と質、リスク管理の考え方の定着状態、金融システムの安定度、専門的知識の入手可能性等を検討した結果決められたものである。

(4) 資金調達

上述したように、限定保護への移行は、通常、銀行に対して新規または改定された保険料や賦課金を課すことを伴うものである。これらの資金が全額保護の費用を賄うのに不十分な場合（特に、それがシステム的な危機から生じる場合）、通常、費用は銀行と政府の間で分担される。政府は、財政資金（即ち、税金の増加）、資産売却または国債発行を当てにすることができる。いずれにしても、預金保険制度が移行中や移行後に十分な資金調達ができるような明確な仕組みが存在することが重要である。

6 このテーマは、金融安定化フォーラム作業部会の資金調達に関する分科会報告で詳細に検討されている。

(5) 法的及び規制的枠組み

限定保護の預金保険制度は、任意の取決めや法律に基づいて明確に定められなければならない⁷。どちらの場合でも預金保険制度が効果的であるためには、銀行の、特に強い銀行の参加が確保されなければならない。多くの国では、これは参加を強制することで達成されている。殆どどの調査対象国において、移行に伴う変更は、預金保険機構を将来の制度変更や政府の変更に対して“保護する”命令、国会決議や法律の形式をとっている。また、効果的な移行にとって、明確で十分な規制的及び監督的枠組みの確立が極めて重要であると考えられている。限定保護の預金保険制度が元々存在していた国においては、規制的枠組みを、まず全額保護に対応し、次に限定保護への移行に対応するように変更しなければならない。限定保護の預金保険の経験がない国は、より包括的な規制面の変更を必要とするかもしれない。さらに、効果的な移行にとって規制とその執行に透明性のあることが不可欠である。

(6) 銀行システムの状況

銀行システムの状況は、移行のタイミングとその組み立てについての主要な決定要素である。金融システムが弱体または不安定な状況で実施された場合、移行は金融システムの全体的費用を増加させるだけの不安定要素となりかねない。

“国が金融危機を経験した後は、金融危機の主要問題の殆どが、限定保護預金保険への移行前に十分対応されているのが最善である。しかし、経済・金融システムの全ての欠陥への対応や改革を政府が待っているような場合には、全額保護を改めることが困難となる可能性

7 預金保険に関する任意の取決めが効果的であるためには、これが実行可能なものでなければならない。例えば、この取決めの条項を不履行にした場合には、預金保険の付与取消しや銀行免許の取消しをもたらすようにすることもありえよう。

がある⁸。

従って、重要なことは移行期間中、金融システムを限定保護に対し準備させるため、必要な全ての問題への対応がなされるようにすることである。預金保険機構または他の機関によって破綻銀行の処理を確実にを行うことが、これらの中に含まれる。

調査対象国においては、移行を開始する前に少なくともある程度の安定が達成されていた。通常、移行中に整備される要素としては、会計、規制、監督、監査基準などの、国際的慣行に沿ったより厳しい銀行規制が挙げられる。さらに、重要な要素としては、情報の流れを改善するための開かれた開示制度とより厳格なリスク管理規制がある。有効な移行にとって、情報の質と量は極めて重要な要素である。即ち、十分な情報は金融システムの状態及びその強化プロセスを正しく評価することを促進するものである。この意味において、限定保護制度下の情報の要求水準は、全額保護の場合よりもはるかに高いと見られるかもしれない。調査対象国の中には、金融システムの健全性が十分となり、かつ、信頼性のある情報が入手できるようになるまで、依然として全額または非常に高い保護水準を維持している国も存在する。

(7) タイミング

タイミングの問題は、おそらく、極めて頻雑に「効果的な移行にとって、最初から最後まで決定的に重要である。」と言われてきた事柄であろう。第一に決めなければならないことは、“急速な移行”方式と漸進的な移行方式のいずれが望ましいかという問題に関係している。漸進方式の利点と欠点は、以下の表1の通りである。経験が示すところ、殆どの場合、金融システムが危機を脱出した時点では急速移行の“準備”

8 金融安定化フォーラム預金保険作業部会、「協議プロセス及び背景報告」、2000年6月、12ページ。

ができていない。従って、漸進方式がより適切な政策選択となる。漸進方式は、まず移行を開始させることで、全額保護についての改革が困難になるほどに事態が固まるのを回避することができる。銀行及び規制・監督当局は、限定保護とその全ての影響に備えるために十分な時間を与えられることとなる。

表1．漸進方式の利点及び欠点

利 点	欠 点
<ul style="list-style-type: none"> ・銀行は、新たな基準に対して円滑に適合することができる（特に新規資本が不足している場合）。 ・銀行経営者は、リスク管理のカルチャーの中で訓練を積むことができる。 ・預金者は、特に長期間の全額保護が行われた後には、新しい制度に慣れるために時間を必要とする。 	<ul style="list-style-type: none"> ・移行期間があまりにも長すぎると考えられ、預金者、規制当局・政策立案者の間に、政府関与に対して疑念が起きる可能性がある。 ・モラルハザードの可能性は、急速に限定保護へ移行した場合よりも減少度合いが遅くなる。

本報告で検討された移行の殆んどには、最終保護水準の達成の目標時期及び詳細な予定表が含まれている。ある場合には、全額保護の預金は既得権化し、新規預金のみについて保護が徐々に低減していくような方式となっていた。他の場合には、長期にわたる保護の質的及び量的な削減を定めた法律の中に、確定した予定表が含まれていた。例えば、一定の預金に対する保護は毎年低減または消滅するとか、個人及び法人毎の保護上限はさらに低減するとかが定められていた。

殆んどの場合、移行計画には関連事項も含まれていた。例えば、望ましい保護目標、銀行システム強化のための制度整備とその進展等が挙げられる。効果的な移行に不可欠なのは、金融、規制、制度、法律に関する必要な変更が順調に進捗しているのかを評価するための“追跡メカニ

ズム”である。この評価を行うために、政策立案者は進捗度の判断要素をできるだけ明確に示すべきである。

必要な変更を行うため、移行過程における“修正メカニズム”の重要性を強調する国もある。しかし、このような修正は市場によって十分に理解される必要がある。そうでなければ、修正は市場規律のインセンティブに悪影響を与えるか、または、移行に対する政府関与の信頼性に疑問を生じさせかねない。

全額保護制度を導入しこれを延長しなければならなかった国々は、「全額保護撤廃の時間割を明示するよりも、達成すべき条件を明示するほうが適切であったかもしれない。」としている。このような条件として、例えば、監督面の特定の変更や銀行の自己資本水準などがあると思われる。このような方式によって、政府は移行過程への関与について示すことができ、危機のコスト低減につながるかもしれない。ある国の場合、移行のタイミングは金融状態と銀行部門の安定が条件であった。

(8) 国民の認識

何れの制度にとっても国民の信頼が決定的な要素であることを考慮すれば、全ての利害当事者に移行計画が明確に伝えられなければならない。限定保護への移行は、“国民から大切なものを奪い去る”ものであると理解される可能性があるが、限定保護を通じて市場規律を高めるのは、預金者、債権者及び監督当局の利益になることである。移行は広範な国民の認識向上運動とともに行われるべきであり、これは国民の誤解を避けるために保護削減の詳細について情報提供するものである。

(9) 得られた教訓

移行を経験または開始した国が得た教訓としては、移行の各段階で関与する当事者のために正しいインセンティブを形成する必要があるこ

となどが挙げられる。特に、移行のタイミング、移行途中での修正機会、規制・監督当局と預金保険機構の緊密な調整は、効果的な移行の鍵であると言われている。移行過程においては、その間の出来事を適切に順序づけする必要がある。例えば、銀行部門の強化が進展し始め、経済が安定化の証拠を見せた場合、限定保護制度の導入は一層容易になる。

信頼性を高めるため、銀行経営者、預金者、債務者、政策立案者及び政府関係者の代表間のコンセンサスを改革に反映させるべきである。同様に重要なのは、限定保護預金保険制度が任意の取決めであれ、法律であれ、明確に規定されていなければならないことである。預金者は新たな制度が導入される時に銀行部門の強さについて特に懸念を抱くかもしれないので、銀行業績を十分にフォローすることが極めて重要である。

調査対象国は移行は漸進的に行うことが適当であるとしている。漸進的方式は銀行経営者及び他の利害関係者に対し、移行を成功裏に行うための変更時間に時間を与える。

調査対象国にとっての主な障害としては、金融当局間の調整が不十分なこと及び政策立案者との交渉が難しいことが挙げられた。他の制約としては、破綻銀行処理のための資金の不足が挙げられた。これらの問題は、議員への働きかけや預金保険機構に政府保証債発行権限を付与するなどの行動を通じて克服された。

3 . 結 語

本報告の検討テーマの多くは他の分科会報告の検討事項であるが、効果的な限定保護預金保険制度への移行を検討する際に、対応すべき追加的要素への留意が必要である。

各国の経験は、移行開始前に銀行部門がある程度安定していることが望ましいことを示している。しかし、限定保護制度が有効に機能するた

めに必要な変更の多くは、移行期間に実施することが可能である。預金保険制度の構造の如何にかかわらず、効果的な移行にとって必須の要素は、現実的な移行タイミング、関連事項の明確化及び十分な追跡の実施である。表2は、移行の成功可能性を高める様々な変更を示している。

表2．各国が勧める移行の成功可能性向上のための変更の例

法律	<ul style="list-style-type: none"> ・預金保険制度に関する法律や任意取決めを作るべきである。 ・預金保険制度は自主性を持つべきであるが、その行為に対して説明責任を負うべきである。 ・預金保険制度は資金調達を行うための規定を設けるべきである。 ・預金保険制度または他の組織は、破綻銀行の資産売却権限が与えられるべきであり、必要がある場合はその債務のリファイナンスをする権限を与えられるべきである。
規制	<ul style="list-style-type: none"> ・銀行は国際的に受け入れられた基準の遵守を求められるべきである。
監督	<ul style="list-style-type: none"> ・十分な法令遵守及び開示に関する規則が制定されるべきである。
制度	<ul style="list-style-type: none"> ・移行の管理及び付保銀行の管理を行う機関の運営には透明性がなければならない。
金融	<ul style="list-style-type: none"> ・銀行システムを再編し預金保険制度を発足させるために、十分な資金が民間資本市場や公共部門を通じて提供されなければならない。
政治	<ul style="list-style-type: none"> ・預金保険制度に関する法律や任意取決めを策定することについて合意が得られるよう、政策立案者と徹底的に協議されるべきである。

V 權 限

権 限 分科会報告

概 要

預金保険機構の責任とその権限は機構毎に大きく異なっており、その政策目的と任務に左右される。預金保険機構の中には、銀行の債務超過が宣言された場合に預金者に対して保険金支払いを行うだけのものもあれば、破綻銀行の管財人・清算人を務めるものもある。また、預金保険制度のリスク最小化や付保銀行監督という役割を担うものもある。しかし、どの預金保険機構にも、預金者への義務を適時に果たすために必要最小限の権限が付与されなければならない。重要なのは、預金保険制度の任務、役割、責任と既定の政策目的との間に直接的な関連性があることである。

1 . 序

預金保険機構にまず必要なのは、その政策目的の効果的实施に必要な権限である。そのため、まず預金保険機構の任務、役割、責任を決定しなければならない¹。即ち、預金保険機構の役割が、監督当局による銀行の閉鎖後に預金保険を支払うことだけに限定されるのか、それとももっと幅広い役割を担うのかである。預金保険機構が単なる支払機関以上の役割を果たすのであれば、以下の点を明らかにしなければならない。即ち、その役割には介入・破綻処理や破綻銀行の資産の処分が含まれるのか否か。また、預金保険機構が付保銀行の監督や規制を直接担当するのか否か、あるいは監督・規制プロセスで意見等を述べることなどができるのか否かである。これらの点を明らかにした上でなければ、預金保険機構の効果的運営にどのような権限が必要かを決定することはできない。さらに、責任の重複や衝突を避けるため、他のセーフティネット関係当局に割当てられた責務を考慮に入れる必要がある。

権限に関する分科会の主な目的は、預金保険機構が政策目的を効果的に果たすために必要な権限を明らかにし、検討することである²。本論文では、預金保険制度に関わる基本的権限を論じ、「預金保険機構に特定の権限を付与するとの決定」に影響し得る要因と考慮事項について検討する。また、預金保険機構に付与される可能性のあるあらゆる権限について調査する。この論文で言及するテーマの多くは他の分科会の論文で詳細に論じられているため、相互参照事項を記載して参照の便宜を図

1 組織・機構に関する分科会作成の論文で述べられている預金保険機構の多様な任務、役割、責任についての議論を参照のこと。

2 権限に関する分科会は、国際通貨基金（座長）アルゼンチン、フランス、ハンガリー、イタリア、日本、米国の代表で構成されている。同分科会のメンバーはこの分科会報告のために各国の預金保険制度に関する情報を提供した。

っている。

2 . 基本的権限と法的権能

預金保険機構の責任とこれに伴う権限は、機構により大きな違いがあり、法や契約で設定された政策目的がどのようなものであるかに左右される。預金保険機構の中には、銀行が閉鎖された場合に預金者への保険金支払いをするだけのもの（“ペイボックス”）もあれば、破綻銀行の管財人・清算人を務めるものもある。また、預金保険制度のリスク最小化の役割を担うものもあれば、付保銀行を直接監督するものもある。このため、全ての預金保険機構に通用する最適な権限の組み合わせは存在しない。

どの預金保険機構にも、預金者への義務を適時に果たし金融システムに対する国民の信頼を維持するために、必要最小限の権限が付与されなければならない。“ペイボックス”システムにはそれにふさわしい権限、預金情報へのアクセス、資金調達ができなければならない（銀行破綻時の預金者への効率的な支払いが可能となるよう）、“リスク最小化”システムには、リスクを評価するための情報（銀行からの直接情報又は監督当局からの情報）、様々な方法によってリスクを抑制する権限、必要な資金源から資金調達できる柔軟性が必要である。リスク軽減手段には、預金保険機構が直接行使できる一定の権限、あるいはこれに代わるものとして、監督当局が預金保険機構のニーズにすばやく対応できるような仕組みが含まれるであろう。

(1) 実践上の問題

組織構造

預金保険機構の責任範囲の如何を問わず、預金保険機構を設立する法

律で必ず対処しておかなければならない運営上の基本問題がある。まず、預金保険機構を独立の政府機関、政府機関の一部門、政府の支援を受けた民間機関として設立するのか、完全な民間機関として設立するのかを決定しなければならない。機構の基本構造を決定する場合、その独立の必要性とその活動に対する説明責任の必要性とのバランスを保つことが重要である。次に、中央銀行及び全ての規制・監督当局に対する預金保険機構の義務と責任を明記することが重要である。特に危機に際しては、金融部門を担当する当局の誤解や活動範囲の重複を回避するため、全ての当事者の役割と責任が明定されていることが不可欠である³。

運営・予算手続

預金保険機構は基本的運営指針として、その企業統治ルールを明示する規定等の文書作成を検討することとなる。この文書では、預金保険機構の業務遂行方法と法定権限の行使方法を明示しなければならない。

運営権限

預金保険機構を効果的かつ効率良く機能させるために、一定の法的権能を与えることが必要である。預金保険機構は、銀行破綻の水準激変に対応して職員数を迅速に調整できるようにするため、職員を常勤及び臨時で雇用できる権能が必要である。

もう一つの問題は、預金保険機構の職員に業務活動の結果に対して責任を負わせるべきか否かである。職員に業務活動の責任を負わせた場合、職員が業務の遂行に消極的になってしまう恐れがある。そのため、職員の免責を規定している預金保険制度もある。さらに、財・サービスの調達契約の締結能力も預金保険機構に不可欠な権限である。預金保険機構の契約締結能力を過度に制限すると、責任を十分に遂行できなくなる恐

3 この問題については組織・機構に関する分科会報告を参照のこと。

れがある。また、預金保険機構を設立する法律で、預金保険機構が訴訟を提起できるか、自らに提起された訴訟の主体となりうるか否かを明示しなければならない。これは預金保険機構の利益を守るために利用できる基本的権限である。

(2) 基本的な預金保険業務の実施に必要な権限

加入及び脱退の管理

世界中で、銀行、貯蓄組合、信用組合、金融会社、産業貸付会社、郵便貯金機関等の多種多様な会社が金融仲介業務を行っている。預金保険制度を導入する場合には、どのような種類の金融機関を付保対象とすることを決定しなければならない⁴。この決定は、現在どのような種類の金融機関があるのかを考慮し、預金保険制度の目標を検討した上で行わなければならない。また、加入と脱退のルールは明確で透明性のあるものでなければならない。また、預金保険制度加入の資格要件が設定されなければならない⁵。

リスク最小化システムにおいては、どの金融機関に付保するかについて決定するのは、預金保険機構でなければならない。これは金融機関が破綻した場合にリスクを負うのは預金保険機構であるためである。新設の金融機関の場合、多くの国で主要監督当局と預金保険機構の両方への同時申請が義務付けられており、これにより、両方の認可を得なければ営業ができないようになっている。これに代わるものとして、このプロセスで預金保険機構に意見を述べる機会を与える方法がある。これは主要監督当局が預金保険機構に関係申請書類の写しを送付し、預金保険機構が申請書類について意見を述べるようにすることで実施される。ペイボックス・システムでは、預金保険制度への加入に関する決定を下すの

4 この問題は加盟に関する分科会報告で論じられている。

5 加盟に関する分科会報告を参照のこと。

は、通常、金融監督当局である。

預金保険制度に対する高い信頼を維持するには、金融機関閉鎖のルールも明示しなければならない。閉鎖開始時期とその方法を決定する責任の所在を明らかにし、誰に権限があるのかをめぐって混乱が起きないようにしなければならない。この意思決定過程で預金保険機構に情報及び意見を提供する機会を与えることについて検討すべきである。多くの国で銀行閉鎖の権限を持つのは主要監督当局のみである⁶。閉鎖開始前または後のいずれかに閉鎖決定が司法審査の対象となる国もある。

閉鎖に関する意思決定過程で預金保険機構に意見提出の機会を与える代わりに、加盟銀行の預金保険を停止する権限を認めている場合もある。当局が債務超過の銀行を閉鎖するのに時間がかかったり、消極的だった国においては、預金保険制度が負う最終費用は非常に高いものとなっている。預金保険機構に預金保険の停止権限を独自に与えることで適時の閉鎖が促進され、預金保険の負担を軽減することができる。預金保険が停止されたからといって金融機関は常に免許や営業許可を失うことになるわけではない。預金保険がなくても金融機関が営業を継続できる国では、預金者を潜在的損失から保護するため、預金保険停止のプロセス及び預金者に当該金融機関の現状について周知するプロセスを明定することが重要である。

資金調達⁷

預金者に支払いを行うとともに日常業務の費用を賄うため、預金保険基金を積み立てるか、事後的資金調達を行うかを問わず、どの預金保険機構も十分な資金を得るための権限が必要である⁸。さらに、保険損失

6 1991年、米国連邦議会は、法で明示する一定条件が満たされた場合に付保金融機関を閉鎖する独立した権限を連邦預金保険公社に与えた。しかし、この権限は極めて異例な状況でのみ、ごく稀に行使されることが期待されている。

7 資金調達に関する分科会報告を参照のこと。

が利用可能な資金を急速に超過してしまうことがあるため、補完的な資金源も確保しておかなければならない。このような場合、国民の信頼を維持するため、預金保険機構は追加資金を迅速に獲得できる権限を有していることが重要である。

銀行からの普通及び特別の賦課金(訳注：預金保険料等の意味である) の決定権限を預金保険機構が有している国もあれば、主要監督当局が決定する国、預金保険機構が提案して主要監督当局が認可する国もある。賦課金の徴収においては、徴収方法と手段を決定する幅広い権限を預金保険機構に与えるべきで、これには徴収頻度の決定も含まれよう。賦課金の算定基準と適用料率は法律で明示できようが、徴収に当たっては預金保険機構が決めた方がよいような様々の実際の問題がある。預金保険機構や主要監督当局は、付保銀行が不払いや支払不足などによって所要の支払いをしなかった場合に、支払いを強制する法的権能を有していなければならない。

預金保険基金が存在しない場合、預金保険機構には銀行破綻時に預金者に適時に支払うことができるよう資金調達の仕組みが必要である。また、銀行の支払可能額には一定の限界があり、銀行の更なる破綻を引き起こし預金保険制度に負担をかけるようなことのない範囲でなければならない。従って、預金保険機構には費用を賄い義務を果たすため必要に応じて資金を借り入れる権限が与えられなければならない。多くの場合、借入れの資金源として考えられるのは、政府、中央銀行、民間銀行及び資本市場である。預金保険機構の借入総額に上限を設定し、借入条件を法律で明示するのが賢明であろう。預金保険機構のために政府が保証をする場合、保証設定の手続きを明確にするべきである。

8 預金保険機構の資金調達問題の詳細は、資金調達に関する分科会報告を参照のこと。

資金の管理

預金保険基金がある場合、資金の投資方法を決定する必要がある。多くの国で預金保険機構の投資権限には制限が設けられており、一般に最も安全で流動性の高い金融商品への投資のみが認められている。これは預金保険機構の責任を果たせるように、この資金を利用可能な状態にしておくためである。

預金者への支払い

世界中の預金保険機構の最も基本的で一般的な機能は、銀行が閉鎖された場合に預金者が損失を負わないように保険金支払いをすることである⁹。預金保険制度の創設に関する法律で、預金者毎の保険上限額、預金保険の有資格者、保護対象預金等の種類を明示すべきである。預金保険機構には預金保険のルールを執行するため幅広い権限が与えられるべきである。預金保険機構は、支払業務を迅速かつ効果的に果たすため、現金の支払い、小切手、電子送金その他適切な方法により業務を実施しなければならない。

3 . 必要な情報

預金保険機構の任務遂行に必要な情報の種類と量は、その責任範囲によって異なる。最も単純な場合、即ちペイボックス・システムの場合、預金保険機構は預金者への支払いを実施する前に、当該銀行の全預金者名と預金口座残高の情報を入手する必要がある。この情報は破綻発生時点でのものでなければならない。また、この情報には、破綻前に実行された取引であるが口座残高には含まれていないものに関する情報も含ま

9 効果的な預金者への支払いについての包括的議論は、預金者への支払いに関する分科会報告を参照のこと。

れなければならない。情報は銀行から直接提供される場合もあれば、主要監督当局から提供される場合もある。情報は電子的フォーマットで運ばれるのが容易であり、効果的である場合が多い。預金者への支払いを開始できるようにするために、預金保険機構がこの情報を可及的速やかに入手しなければならないのは明らかである。

預金保険機構の責任範囲がこれより広い場合（例えば賦課金の設定を担当している場合）には、他にも必要な権限がある。即ち、賦課金算定に必要な情報を入手していなければ妥当な賦課金額を決定することはできない。多くの国で、賦課金は銀行の総預金額、付保預金総額、総資産額の何れかを基準に算定されており、銀行のリスクの高低によって異なる場合もある。預金保険機構は、定期及び随時に、銀行から直接にまたは主要監督当局を通して当該情報を入手できなければならない。また、預金保険機構は情報を検証できなければならない。この検証は、預金保険機構、主要監督当局、外部監査法人によって行われる無作為または焦点を絞った監査によって実施することができる。

預金保険機構が破綻銀行処理に関わる場合には、当該銀行の預金債務だけでなくその資産についても詳細かつ正確な情報を入手しなければならない。この情報は、銀行から直接または主要監督当局を通して得ることができる。また、預金保険機構は受け皿候補に関してできる限りの情報を入手する必要もある。これは、必要な資金と経営能力を有する受け皿のみが破綻銀行を取得できるようにするためである。さらに、最小費用の破綻処理について検討するため、契約上の義務やその他の合意、起こりうる訴訟についての情報も必要である。

預金保険機構が破綻銀行の管財人や清算人の業務も行う場合には、財産管理を適切に行うために、被管理銀行の資産・負債の詳細情報が必要である。預金保険機構は、破綻銀行の個別の資産・負債に関する情報の他に、破綻銀行の全ての契約上の義務やその他の合意及び係争中の訴訟

についての情報を得なければならない。この場合には、預金保険機構が銀行の権利、所有権、権限、特権を承継することが多く、そのため当該銀行が破綻前に有していた全ての義務及び全ての権利と権益を注意深く明確にしなければならない。

上述の責任に加えて、預金保険機構が付保銀行の監督や規制の役割も果たしている場合には、群を抜いて多くの情報を必要とする。効果的な監督当局であるためには、預金保険機構は全ての付保銀行について幅広い情報を適時に入手する必要がある。預金保険機構が多大な損失の発生前に問題分野を予想するためには、個々の銀行に関する情報と業界全体及びマクロ経済に関する情報の両方が必要である。預金保険機構が適切なリスク管理を行えるよう情報は全て最新かつ具体的なものでなければならない。

4 . その他の権限

(1) 介 入

銀行の財務状態が悪化し始めた時、悪化の進行を妨げたり抑制したりする措置がしばしば採られる¹⁰。この措置により銀行破綻が回避される場合もあれば、回避されないまでも預金保険制度の損失を抑制できることもある。殆んどの国でこの措置を実施するのは一般に銀行の主要監督当局である。しかし、預金保険機構が幅広い責任を持ち預金保険制度の損失抑制への直接的な関わりが極めて深い場合には、預金保険機構に対し経営難の付保銀行への介入に（直接あるいは間接的に）加わる権限を与えるべきである。預金保険機構が監督や規制の責任を負っていない場合には、主要監督当局に提言する権限を与えることもできよう。しかし、

10 この措置の例には、資産増加と配当支払いに対する制限の設定、経営陣の交代や増資の要求が含まれる。

預金保険機構が付保銀行の監督及び規制に積極的に関わっている場合には、預金保険制度が損失を負わないかまたは損失を抑制するために、「付保銀行に対して適切な措置を採ることができる独立した権限」を預金保険機構に与えることができよう。この中間型として、預金保険機構が主要監督当局の同意を得た上でこの措置を採れるようにする方法もある。

多くの国で、銀行経営悪化の際に自動的に発動される是正措置が採用されたり、採用が検討されたりしている¹¹。しばしば“早期是正措置”として知られるこの措置は、銀行の状態が悪化するにつれて累進的に厳しくなる。自動是正措置の利用は経営難の銀行に介入する柔軟性を制限する傾向があるが、預金保険制度の損失を抑制しうるものである。

預金保険制度導入の際に慎重な検討を要するもう一つの問題は、経営難の銀行のリストラクチャリングに預金保険機構が介入または参加すべきか、どのような状況下で介入または参加すべきかという問題である。状況によっては経営難の銀行が破綻しないように、預金保険機構が直接資金援助をしてこの銀行をリストラクチャリングする方が良い場合もある。この資金援助は、預金保険機構から経営難の銀行への貸付けや信用保証という形態をとるかもしれない。これに代わる方法として、預金保険機構に資金援助を要する銀行に直接に投資する権限を与えることもできよう。預金保険機構が政府機関である場合、この資金援助は政府が他の企業を犠牲にして一民間企業を援助し、預金以外に保護を広げていると見なされる可能性がある。さらに、後に当該行が回復したとしても投資株式売却の最適なタイミングと価格を決定するのが困難となることもありうる。

11 この是正措置には、監督当局や預金保険機構の明示的な同意を得ることなく銀行が一定の行動をとることを禁止する措置を含むことができる。

(2) 破綻処理

預金保険機構が銀行破綻処理の責任を負っている場合には、上述の情報に加えて多くの権限が必要となるであろう¹²。特に、最適な破綻処理方法を用いるための法的権能が必要であり、これには営業譲渡（P&A）の実施、承継銀行の設立、付保預金移転の促進が含まれる。どの銀行も異なっているため、預金保険機構は極めて柔軟に破綻処理を行えなければならない。理想を言えば、このような場合には破綻しかけている銀行の閉鎖前にその記録を入手するために、預金保険機構が検査できるようにすべきである。これにより預金保険機構は銀行の資産・負債について知ることができ、適切な評価を行うことが可能となる。

(3) 破産管財人制度と清算

預金保険機構が破綻銀行の管財人や清算人の業務を行う場合には、破綻銀行からできる限り多くの価値を得るという受託者責任を負う。破綻銀行債権の回収最大化のため、預金保険機構は資産を取得、管理、処分するための幅広い権限が必要である。この場合預金保険機構は、当該破綻銀行の全ての債権を回収し、資産を売却または処分し、保険金請求通知を管理し、審査及び決定のプロセスを管理し、全ての契約上の義務と継続中の訴訟を処理する権限を有していなければならない。これを効率的に実施できるよう、預金保険機構が当該破綻銀行の全ての権利、所有権、権限、特権を承継することを法律で定めなければならない。資産を適切に管理または処分するための、または管財人や清算人としての責任を果たすための専門知識や資源が預金保険機構に不足している場合には、この役割を外部委託することができなければならない。

12 預金保険制度が負う損失を最小化するため、破綻銀行や破綻しかけている銀行の処理に際して、預金保険機構が最小費用の方法を選択するよう義務付けている国がある。

(4) 監督及び規制

預金保険機構が監督過程で意見等を提出する場合があるが、付保銀行に対して直接に監督及び規制の責任を負う預金保険機構はわずかである。しかし、預金保険機構がこの責任を負う場合には、付保銀行に対して、規則、政策文書、指針、その他これに類する文書によって基準を定め、これを実施するための権限が必要となる。このような基準には最低自己資本基準、内部者への貸付制限、内部監査及び外部監査の義務付け、「付保銀行の安全性と健全性を維持するためのその他の健全性基準」が含まれる。付保銀行を適切に監督するには、預金保険機構が銀行業務のあらゆる側面に関する詳細な情報を適時に要請し入手する権限を有していなければならない。これは通常検査及び特別検査や付保銀行からの報告を通して得られる。

預金保険機構が付保銀行の監督及び規制を行う場合には、付保銀行の基準として定められた全ての規則を強制できる権限が必要である。例えば、預金保険機構には、最低必要資本を満たさない付保銀行や求められた情報を迅速に提供しない付保銀行に対してその遵守を強制するための適切な仕組みが必要である。これは非公式の行政手続や公式の司法手続で達成できようが、通常、司法手続の方が時間も費用もかさむ。一定の条件下で罰金を科すことができる権限や付保銀行の役職員を解任することができる権限を預金保険機構に与えることが、預金保険機構が制定した規則や指令を付保銀行に遵守させるための十分なインセンティブとなるかもしれない。

5 . 結 論

預金保険機構にはその政策目的達成に適した権限と十分な法的権能が与えられなければならない。預金者に対する義務を適時に果たし、金融

システムに対する国民の信頼を維持するために、どの預金保険機構にも必要最低限の権限と法的権能がある。この権限に加え、預金保険機構は与えられた責任を効率的かつ効果的に果たすために必要な全ての権限と法的権能を持っていなければならない。

前述のように預金保険機構の任務と責任は多種多様である。そのため、全ての預金保険機構に通用する最適な権限の組み合わせなどというものは存在しない。ペイボックスの機能のみを果たす預金保険機構には広範な権限は必要ない。一方、付保銀行を直接に監督及び規制する預金保険機構には幅広い権限が必要である。この両極の中間に位置するのが、破綻処理への参加や破綻銀行資産の管財人や清算人の役割を果たす預金保険機構である。この機能を効果的に果たすために、この預金保険機構にはペイボックス型の預金保険機構より多くの権限が必要であるが、完全な銀行監督及び規制当局である預金保険機構ほどの権限は必要ではない。新しい預金保険機構に最適な法的枠組みと権限を与えることは、その国の金融システムの安定確保に役立つであろう。

VI 組 織・機 構

組 織・機 構

分科会報告

概 要

組織・機構は、預金保険制度の政策目的を達成しようとする際に、その有効性を決定する重要な要素である。組織・機構については、預金保険制度の任務・役割・責任、統治制度、人的資源及び他の運営上の要素といった多くの問題の検討を伴う。任務は、預金保険制度の間で大きく異なるが、重要なのは、任務が明確に規定され、政策目的と任務・役割・責任との間に直接的な関連性があることである。任務を効果的に遂行するために、預金保険機構はその加盟銀行に関する必要な情報を入手できなければならない。統治制度についての選択は、その任務に影響されるとともに、他のセーフティネット関係当局や「預金保護・金融部門安定に係る組織」からの法的な分離の程度といった要素に影響されることが分かっている。統治システムは、健全な戦略・リスク管理プロセス及び優れた内部管理・監査制度の活用を通じて強化することができる。また、統治組織が説明責任と透明性を持つような制度づくりが行われるべきである。人的資源やその他の運営上の問題も、組織・機構の重要な要素である。対処すべき問題としては、有能な職員の確保、専任職員と外部委託の適切な組み合わせ、職員に提供される情報についての秘密保持及び通常業務での行為に関する職員の訴追からの法的保護などが挙げられる。

明示的な限定保護預金保険の採用や既存の預金保険制度の大幅変更を検討している諸国向けにガイダンスを作成するため、金融安定化フォーラム預金保険作業部会が設置された¹。作業部会は、様々な預金保険問題に関する調査を行うため16の分科会を設置した。本論文は、組織・機構に関する分科会の成果を示すものである²。

政策目的を達成する際に、預金保険制度の有効性はその組織・機構によって大きく影響される。預金保険制度のために適切な組織・機構を発達させるには、多くの問題を検討する必要がある。これらの問題には、預金保険制度の任務・役割・責任、統治制度、人的資源及びその他運営上の考慮事項が含まれる。本報告は、(1)預金保険制度に関わる組織・機構上の問題を特定し、(2)組織・機構に関する様々な方式の利点・欠点及びトレードオフを検討し、かつ、(3)組織・機構に関して作業部会の預金保険のガイダンスに盛り込むべき事項について勧告を行うものである。本報告は、預金保険の実務家及びその他の利害関係者に資することを目的としている。本報告は、主に作業部会メンバーの判断と預金保険制度の組織・機構上の問題に対処してきた諸国の経験に基づいており、また、この問題に関して入手しえた文献を利用している。

1 . 任務、役割及び責任

預金保険制度の任務、役割及び責任を定めるに当たっては、次のような多くの問題を考慮する必要がある。即ち、適切な任務、役割及び責任の設定、「預金保険機構の任務、政策目的及び国の状況との間の関連性」

-
- 1 作業部会は、異なる国と国際組織から選ばれた16人の代表（委員長を含む）から構成されている。その任務は、“ 限定保護の預金保険制度の採用又は既存制度の改革を検討している諸国のために有効な預金保険制度の要素に関するガイダンスを提供する ” ことである。
 - 2 組織・機構に関する分科会は、フィリピン（座長）、カナダ、ドイツ、ジャマイカ及び世界銀行により構成されている。

任務が法令等に規定されている度合い、他のセーフティネット関係当局の任務との調整、任務を再検討するためのプロセスである。

預金保険機構の適切な任務、役割及び責任を設定することは、預金保険制度を発展・強化する上で重要である。本報告において預金保険機構の任務とは、「その最終目標を包含し、その業務遂行のために組織に与えられる一連の公式指示を含むもの」と定義されている。組織の役割と責任は、一般的に所与の任務から生じる。

任務、役割及び責任は、預金保険制度の間で大きく異なっている。それらは、いわゆるペイボックス・システムの責務のように範囲が狭く、保険料の徴収及び預金者への保険金支払等に限定されている場合から、より範囲が広い“リスク最小化”システムまでを含むものである。リスク最小化システムの責務には、リスクの評価及び管理、介入及び破綻処理等の役割を含みうる。またその任務に、加盟銀行への定例検査を含んでいる国もある³。

任務は、預金保険制度が公的または民間によって支援され、運営され、賄われる程度によって影響を受けることがある。例えば、純粹民間の制度（即ち、政府の関与や明白または暗黙の公的資金支援のない、民間会員によって支援及び運営されている制度）では、任務は民間会員の希望と整合的な目標を反映する傾向がある⁴。他方、法律に基づく支援と相当程度の公的要素を伴う民間運営の預金保険制度も存在する（即ち、これらの制度は、預金者への支払いを法律上要求され、政府支援を受けることができ、またその統治機関に銀行家と政府職員の両方を参加させている）。この場合、その任務、役割及び責任は、信頼の増進と金融システムの安定促進といった利害関係者の広範な関心事項を反映すること

3 権限の問題及び預金保険制度の中心的機能を構成するものは何かという問題は、“権限”に関する分科会報告で扱われている。

4 多くの民間運営の預金保険制度は、「小口で金融知識の乏しい預金者を保護するためにのみ預金保険を提供する」ことにその目標と任務を限定している。

になる。

他方の極には、政府の支援・運営を伴い、政府の資金調達をも伴う純粹に公的な制度が存在する。このような制度の任務は、広範な公的關心事項と整合的な目標に重点を置く傾向がある。しかし、多くの公的支援・運営の預金保険制度においても、加盟銀行からの民間資金調達に依存することが可能で、民間のアドバイザーの助言や加盟銀行の意見に直接・間接に依存することもできよう。實際上、殆んど全ての預金保険制度は、ある程度、民間の特徴と公的特徴を有している。この民間部門と公的部門の混在と、その結果生じる任務、役割及び責任は、その国特有の特徴及び特定の状況によって著しく異なりうる。

(1) 政策目的との関連性

預金保険機構の具体的な任務、役割及び責任が何であれ、所定の政策目的と、預金保険制度の有効性を高めるための具体的任務との間に強い関連性がなければならない。預金保険機構の政策目的と任務が異なる場合は、深刻な問題を引き起こす可能性がある。例えば、預金保険制度の政策目的が金融システム安定にある場合に、預金保険機構の任務がこの目的を反映しないときは、制度がその目的を有効に達成することは困難になると思われる⁵。同様に、預金保険機構の任務とその役割及び責任との間の調和が殆んどない場合にも、制度の有効性を弱めうることになる。預金保険機構の任務が狭いものか広いものか、また、機構が主に公的制度であるか民間的制度であるかにかかわらず、この調和に関する問題は様々な預金保険制度に関わってくる問題である。

5 政策目的に関する更なる情報については、預金保険制度の政策目的に関する分科会報告を参照のこと。

(2) 任務、役割及び責任の詳細な規定

任務、役割及び責任がどの程度詳細に規定されているかは、もう一つの重要な考慮事項である。公式に詳細規定をすることは、法律、規則、公式の政策表明、合意または契約により達成できる。説明責任体制についての詳細な規定、制度の条件に関する詳細（例えば、加盟資格、付保範囲、付保上限及び預金者への支払プロセス）及び預金保険機構と他のセーフティネット関係当局との調整及び情報交換制度の詳細については、十分に規定されなければならない。法律で規定できない民間制度もあるだろうが、その場合は代わりに私的契約で規定することができる。

制度について十分に規定することの利点は、預金者、銀行、他のセーフティネット関係当局といった全ての関係当事者にとってルールが明確となり、曖昧さが少なくなることである。これは制度の安定性と信頼性の強化につながる。また、全利害関係者に預金保険の役割と責任及び預金保険の諸条件に関する情報を明確にすることにより、説明責任の向上と優れた統治に対するインセンティブを与えることになる⁶。預金保険機構が独立した法人でない場合でも（例えば、中央銀行の一部門）組織内の他部門の活動との調整を改善する観点から、十分に既定された任務及び責任を持つことには利点がある。

(3) 金融セーフティネット関係当局との調整

任務を効率的に遂行し、目標を達成するために、預金保険機構はその加盟銀行に関する必要情報を入手できなければならない。既存の預金保険機構で広範な監督権を持っているものは殆んどないため、十分かつタイムリーな情報を入手する必要性は極めて高い。財務状況、問題の存在

6 しかし、預金保険制度の余りに多くの事項を法律や契約で規定することが不利益をもたらす場合もある。職員の人数及び予算といった運営上の事項を法律で定めている国もあるが、これは預金保険制度が状況変化に対応する際の柔軟性を低下させることになりかねない。

等の加盟銀行に関する基本情報の入手と金融セーフティネット関係当局間の適時で十分な情報交換が確保される必要がある。状況によっては非公式な制度が十分に機能することがあるが、銀行特有の情報の微妙さと開かれた情報交換経路を維持することの困難さを考慮した場合、情報交換が法律や私的契約またはその両方を通じて強制されることがしばしば必要となる。これらの法律や取決めにおいては、どのような情報が誰によって交換されるべきかという点と、交換される情報の種類、詳細さの程度及び頻度について明記すべきである。全ての場合に情報の秘密性は確保されるべきである。また、関係当局の長の間には善意があり、情報交換を行うことについて深く関与していることも重要である。

セーフティネット関係当局の活動の調整は、効果的な預金保険制度を維持し、かつ、関係者間の非効率と利益相反を回避するためにも極めて重要である。整合性と協力の必要性については、預金保険機構の任務、権限及び責任を定める際にも、また、他のセーフティネット関係当局の任務、権限及び責任を定める際も考慮に入れることができよう。これは預金保険機構が加盟銀行の業務に介入したり、管財人や清算人として行動するといった広い任務を与えられる場合に、特に重要である。明確性と協調は、預金保険制度の有効性のみならず、金融セーフティネット全体の有効性に寄与しうるものである⁷。

(4) 任務の定期的再検討プロセス

預金保険制度の任務、役割及び責任が確定し、詳細に規定されたら、制度の枠組みについての定期的な再検討プロセスを確保することが重要である。経済及び金融部門全体の急速な変化に対応し、預金保険の環境

7 「調整が、如何にして、そして誰によって達成できるか。」に関する詳細な検討については、セーフティネット関係当局間の相互関係に関する分科会報告を参照のこと。

を常に評価し、変化する状況に制度をより良く適用させる方法を探ることが必要となっている。再検討プロセスには、「任務と政策目的を達成するに当たっての預金保険制度の有効性と効率性」を定期的に評価し、利害関係者に報告することを含めることができ、また、これに「変更すべき事項についての勧告」を含めることもできる。

2 . 統治制度とその特徴

預金保険制度の組織・機構に関する他の重要な考慮事項は、統治の構造と特徴である。これには、統治制度の形態、統治機関の構成とその任務・責任、内部管理のプロセスと仕組み、適切な透明性と説明責任体制の整備が含まれる。

(1) 統治形態

預金保険制度の統治形態の選択は、通常、その任務に影響されるほか、預金保険機構が他のセーフティネット関係当局から法的に分離されている（独立している）程度に影響される。

統治の一つの形態は、既存組織に預金保険機能の責任を受け持たせることである。これは、預金保険機能が主に公的なもので、中央銀行や監督当局内の部門として扱われる場合に、多く採用されている。預金保険機構を既存組織に包含させる利点は、管理的見地から、別の組織を設置するよりも費用がかからないということである。これには、大きな組織から既存の人的資源と技能を利用できるという利点もあろう。情報交換と調整についても、このような場合にはより簡単なものとなりうる。しかし、別個の預金保険機構を持たないことには欠点がある。主な欠点としては、中央銀行であれ、監督当局であれ、他の当局であれ、大きな組織にとって、預金保険機能の責任・利害関係と他の機能の責任・利害関

係とを分離することが困難になりかねないことが挙げられる。このため、組織全体の意思決定において預金保険の利害関係を重視することが困難となることがありうる。また、預金保険業務の目的が組織の他の目的と衝突する状況を生み出すかもしれない。

預金保険機構が別個の法人として設立される場合、統治上の最も普通の選択肢の一つは、組織の業務を運営し、健全に機能することに責任を負う理事会や経営委員会を設置することである。理事会制度は、預金保険機構が他のセーフティネット関係当局（または民間制度の場合は、金融界）から別個の法的地位を与えられる場合には、優れた選択であるように思える。この制度は、預金保険機構が中央銀行、業界団体または他の組織の自律的な（autonomous）子会社である場合にも活用できる。公的制度的場合、理事会が立法府や監督当局に対し直接責任を負うようにすることができる。また、民間制度的場合、理事会が業界団体を通じてその加盟銀行に責任を負うようにできる。

別個の法的地位と理事会組織を有する預金保険機構は、一定の利点を持っている。即ち、預金保険機構の独特な任務、役割及び責任を、理事会組織が、焦点を絞った効率的な方法で遂行できることである。また理事会組織については、一般に、強い説明責任と高い透明性を課すことにより、「大組織の一部門」方式に比較して利益相反の機会を軽減することができる。しかし、独立の理事会制度は、他の選択肢より大きな管理上の資源を必要とする。また、独立の預金保険制度は他のセーフティネット関係当局との情報交換及び調整という点においてより大きな課題に直面することになるかもしれない。

(2) 統治機関の構成と職務

預金保険機構の統治機関の構成メンバーには、通常、預金保険制度内で意思決定を行う権限を有する個人が含まれており、また、しばしば何

らかの方法で他のセーフティネット関係当局や利害関係者の考えや意見を容れられるようになっている。統治の効率性を高め完全性を確保するために、統治機関のメンバーは、組織の活動とその環境を理解し、何らかのかたちで“適性”がチェックされ、重大な利益相反がなく、政治や金融界の不当な影響から可能な限り独立していなければならない。しかし、統治機関のメンバーとして任命されるのに最もふさわしい候補者の幾人かは、規制当局や加盟銀行と関係ある者であり、まさに利益相反を起こすかもしれない者であることに留意すべきである。これらの人々のうち誰が統治機関に加えることを許されるのか、利益相反がどのように処理されるのかについては、預金保険制度によって区々である。一般に預金保険制度の任務が狭いほど、目的の衝突及び利益相反の可能性が少なくなるかもしれない。

「理事会制度を持ち、主として民間的に運営される預金保険制度」については、理事会メンバーに加盟銀行を含むことがある。「官民共同運営を特徴とする制度」には、銀行関係者と政府職員とが一緒に入ることが可能かもしれない。しかし、このような方式が預金保険制度にとって有害な利益相反を引き起こさないように注意する必要がある。

「法的に分離された主として公的な預金保険制度」においては、他のセーフティネット関係当局がその意思決定過程を支配するような状況は避けるべきであるが、これはそうした状況が預金保険制度の有効性を弱める利益相反を引き起こしうるからである。既存の多くの公的預金保険制度は専門知識と助言を求めて独立の民間メンバー（即ち、加盟銀行の業務に現在関与していない人々）にもポストを用意している。加盟銀行に積極的に関与しているメンバーを認める公的預金保険制度も存在するが、大部分の預金保険制度は、そのようなメンバーを認めないようにしている。これはそのようなメンバーが他の関係者と利益相反を起す可能性があり、競争上の優位を導くような情報の秘密保持を脅かしうるため

である。

統治制度はしばしば、特別顧問機関や委員会を活用することによって強化されうる。特別顧問委員会は、銀行や産業の代表者によって構成されうる。これは、特にこうした人々を統治機関に直接参加させないような制度においてそうである。これらの委員会には、一定の事項（例えば、不動産）に関して専門的意見・見解を持つ産業界代表を含めることができる。しかし、外部専門家の活用については、情報の秘密保持及び利益相反の状況を考慮しなければならない。

統治機関を構成する者（例えば、理事会メンバー、経営陣及び従業員）の職務と責任を定めることは、良好な企業統治の重要な側面である。統治機関のメンバーが統治責任を理解し、責任を果たすとともに、責務を果たす上での理事会の効率性について定期的に評価することも重要である。多くの国において、これは次の権限を統治機関に与えることによって実施されている。即ち、上級経営者を選任及び監督する権限、「組織の経営及び業務運営を評価し、実績と業績予想とを比較検討する責務」である。さらにこれには、統治機関が有効な戦略管理プロセスとリスク管理プロセスを確実にするという要件を加えることができる⁸。これらの権限には、通常、役職員を正当事由で解雇し、秘密保持、職業倫理及び利益相反に関する問題を処理することを含んでいる。他の方式としては、法律に基づき理事会に、組織が健全に機能するために必要な規則を制定・施行する権限を与えることが挙げられる。リスク最小化に重点をおく預金保険制度においては、法律に基づき、加盟銀行の業務に影響を

8 有効な戦略的管理には、通常、組織が運営されている環境の理解、組織目標の確立、目標達成のための実施計画策定及び目標達成の進展を報告・評価する権能が組み込まれている。

有効なリスク管理は典型的には、組織の現在及び将来の活動に固有なリスクを特定・評価し、これらのリスクを適切な方法で処理するための方針を提案し、リスク管理方針を定期的に審査・評価することなどを含んでいる。

与えるような規則制定の特別権限を付与することがあるかもしれない。

(3) 内部統制プロセス

内部統制のプロセスと仕組みは、問題の発見及び是正を可能にするものであり、これも統治面の重要な検討事項である。健全な内部統制及び監査プロセスは、業務の完全性と効率性を確保する上で重要な役割を果たし、説明責任の水準向上を可能にする。内部監査計画は、一般的に、所定の基準と方針に基づく法令遵守と説明責任の定期的審査及び業績監視を含んでいる⁹。預金保険制度によっては、内部監査の範囲にサービス及び業務運営の質に関する審査を含めているものまでである。これは、預金保険機構の内部統制プロセスと、銀行や政府系金融機関の監査の一般的基準との間に類似性がある場合には特に有益である。

(4) 説明責任、透明性及び開示

預金保険制度及び他のセーフティネット関係当局の適切な説明責任、透明性及び開示体制は、組織・機構上の重要な問題である。統治機構が説明責任（即ち、その決定と行為の正しさについて説明し責任を受け入れる必要性）を負っているような構造が作られなければならない。預金保険が独立機関を通じて提供される場合は、理事会及び上級経営者が、主な利害関係者に対し責任を負い説明できるようにすることで説明責任体制を支えることができる。独立の理事会組織を持つ多くの公的預金保険制度は、通常、国民に対して法律上の説明責任を負っており、これはしばしば立法府や関係省庁を通じて行われる。加盟銀行及び他の利害関係者からの意見は、特別顧問機関や特別顧問委員会を通じて得ることができる。説明責任と独立性との適正なバランスの実現については、各国

9 現金、有価証券、不動産及び破綻銀行の資産といった高リスクの分野については、別個の検証プロセスの対象とされる。

に特有な要素に大きく依存することになるであろう。

民間的性格が圧倒的に強い預金保険制度の場合、その説明責任については、預金保険機構がその加盟銀行や金融団体に対して直接負うような対応がなされることが多い。法律に基礎をもつ民間預金保険制度の場合、その説明責任は預金保険機構が立法府や省庁を通じて、加盟銀行と国民の両者に対して負うような方式がとられてきている。

適切な透明性と開示体制を確立することは、預金保険制度にとっても利益のあることである。透明性とは、預金保険制度とその活動に関する情報が国民に利用可能で理解されるプロセスをいう。制度の透明性を確保し、情報を適時に、整合的かつ正確に開示することは、預金保険制度の説明責任、その健全な経営管理及びその機能性を高めることになる。これには典型的には、預金保険機構の任務、役割及び責任を明らかにし、その活動、意思決定過程、財務状況（例えば、一般に認められた会計原則に基づき監査された財務諸表の開示）、資金調達制度、破綻処理費用などの預金保険に関する情報を開示していくことを含んでいる¹⁰。多くの預金保険制度では、制度の政策的及び法的枠組みの変更を提案するときには、利害関係者との十分な協議を行うよう定めている。これは、法律問題として、または、行政プロセスの問題として実施しうる。協議プロセスとその期間には、如何なる変更にもある複雑さと、ある程度の論争が伴うのが常である。

しかし、ある種の開示、例えば加盟銀行の個別情報の開示のようなものは、否定的な結果をもたらすことがある。銀行が重大な問題に直面している場合、このような開示は問題を悪化させ、銀行及び金融システム一般に対する信頼を損なうこととなりかねない。このことは秘密保持が

10 検査、介入及び破綻処理を行うリスク最小化型の預金保険制度の場合には、これらの活動が如何に行われ、他のセーフティネット関係当局の活動と如何に調整されるかに関して開示を行うことが有益であることもありうる。

なぜ重要な問題であるかの理由となっている。

預金保険機構が開示する情報の範囲と頻度は、制度によってかなり異なっている。預金保険機構の活動、財務状態、業績、資金調達に関する詳細な報告を定期的に開示しているのに加え、個別破綻の費用及び問題銀行に関する情報についてまで定期的に開示を行っているところもある。他方、過剰な開示（特に、破綻にかかわる費用及び個別加盟銀行の財務状態に関する情報開示）は、信頼と金融システムの安定に対し負の影響を及ぼすという懸念から、国民に対して限られた量の情報しか提供していないところもある¹¹。結局、預金保険の開示及び透明性についての制度設計にあたっては、開示を通じて説明責任及び健全な経営を促進するという要請と、信用及び金融システム安定を確保する必要性との間の適度なバランスについて決定する必要があるのである。

3．人的資源及び運営上の考慮事項

人的資源は、預金保険制度が成功するための組織・機構上の不可欠な要素である。特に重要な分野としては、制度の運営目標を達成するための人的資源の確保、熟練した職員を確保するための報酬・インセンティブ・研修及びその他の対策、従業員の秘密保持と法的責任にかかわる問題等である。

預金保険制度に有能な者を確保すべく各国で多くの方式が行われている。専任職員に主に依存する方式もあれば、外部委託の活用を中心しているものもあり、状況に応じて専任職員と外部委託を組み合わせている

11 このような形式の開示は、資産価値の減少と預金保険機構の損失という結果を招きかねない。さらに、特に、経営難に陥っている大手加盟銀行の破綻処理に、預金保険機構がどのような方法で資金供給するか不明確な場合、資金調達制度の詳細な開示は、スキームに対する信頼を損なったり、正しいかどうかは別にして、国民に“大きすぎて破綻させられない”という政策が存在すると結論づけさせることになりかねない。

る方式もある。預金保険制度の任務と構造及び熟練した人的資源の利用可能性といった各国固有の要因が、「専任職員か、外部委託かまたはそれらの組合せに依存するか。」についての決定に影響を与えることは明らかである。

専任職員を有する利点は、それが預金保険業務の高い水準での管理とサービス水準・質の厳格な管理の維持を可能にすることである。これは、経営の意思決定、業務方針・システム・実践の管理、組織の戦略管理及びリスク管理過程、緊急事態対応計画等の業務に特に当てはまる。専任職員を多数確保する不利益は、それが多額の固定費につながり、また労働需要変化への対応の柔軟性を弱めうることである（ただし、これは従業員の多技能訓練によりある程度対応することが可能である）。もう一つの不利益は、預金保険機構が非常に広範な業務と機能を持っている場合、経営管理者が最も重要な中核的業務に専念できなくなる可能性があることである。

他方の極において、預金保険制度は外部委託を通じて外部のサービス提供者に業務を行わせることができる。これには、必要なときに他のセーフティネット関係当局から職員を借りるとか、業務を行う民間企業と契約をするとかの方式がある。また、専任職員が最終的な責任と管理を確保しつつ特定業務を外部委託することも可能である。例えば、不動産管理の場合、関連業務を外部委託するが、責任は預金保険機構が持つところもある。これは、外部サービス提供者から詳細な事業計画の事前提供を求めることによって達成することができる。

外部委託の利点としては、仕事の割り振りの柔軟性、仕事がない時期の人件費節減、サービス提供者の効率性と特殊な専門知識を活用できることなどが挙げられる¹²。外部委託は、また、預金保険機構にとって利益となる対等な取引関係をつくりあげることにもできる。この例としては、資産処分を外部委託する場合が挙げられる。一定の制度の下では、

預金保険機構は大口債権者であるため、預金保険機構が資産処分を直接実行する場合、特に、預金保険機構が先順位債権者である場合は、利益相反があると考えられるかもしれない。これらの業務を外部委託することは、預金保険機構が服する厳しい政府の規則、例えば相対売買の制限等から預金保険機構を自由にすることになるかもしれない。

外部委託の主な欠点は、そのプロセスと結果の管理をより困難にするとともに、組織及び業務全般にわたる質の確保をより困難にすることである。預金保険サービスに対する需要（即ち、経営難の銀行の発生と破綻）を予測することが困難であることを考慮した場合、外部サービス提供者は需要の高まりに迅速かつ適切に対応できないかもしれない¹³。また外部委託が専任職員を使う方式に比べて必ずしも節約につながるとは限らないことを経験が示している。

要員の問題に関係して様々な利点・欠点及びトレードオフがあるため、多くの預金保険制度は、専任職員と外部委託を組み合わせ対応している。例えば、中核的経営機能を専任職員に担当させ、中核的でない業務は外部の業者に割り当て、サービスの質的水準の維持に注意を払うやり方を採っているところもある。

預金保険制度の人的資源に関するもう一つの重要な課題は、有能な職員を確保し、競争力ある給与を提供することである。多くの預金保険制度は、主に民間的または公的に運営されているか否かにかかわらず、財源に制約があり、金融サービス業（そしてある場合には他のセーフティネット関係当局）と競争しうる給与の提供がしばしば困難である。さらに、従業員技能の訓練及び開発の財源確保に制約を受けるようなところ

12 高度に熟練した職員と専門家を確保する際に、多くの預金保険制度には財務面の制約が生ずるが、この点を考慮した場合、外注はこのような個人の技能を利用する上で費用対効果の良い選択肢を提供することになるかもしれない。

13 ある状況においては、専門家を確保できないことが外部委託の努力を妨げ、業務が部内で行われる結果となっている。

もある。

人的資源の問題に対処するために様々な方式がとられてきた。ある方式は、限られた市場において給与水準が競争力を持つようにするため、報酬を直接的に引き上げることに重きを置いている。別の方式は、継続的な企画、研修及び開発を通じてキャリア向上の機会を提供している。研修と開発は、職員が多い場合や外部研修が利用できない場合には、主に部内で行うこととなる。預金保険機構が他のセーフティネット関係当局や業界団体と研修及び開発の資源を分担し合うこともあるかもしれない。また、「国際的な研修、支援及び協力が、知識と費用を分け合い、職員の効率性を高めるのに役立つ。」との認識が多くの預金保険機構の間で高まっている。これは、全ての関係当事者にとって有益と思われる。しかし、国際的な研修・協力プロジェクトに必要な資金を確保することは、一部の預金保険機構の能力を越える可能性がある。政府や国際機関のような利害関係者からの追加支援が必要となるかもしれない。

殆どどの預金保険制度は、その任務を遂行するため、銀行及び他のセーフティネット関係当局から集められた秘密情報に依存しなければならない。したがって、この情報の秘密保持の対策は、職員に関する重要な検討事項である。多くの国は、預金保険機構によって扱われる事項にかかわる全ての文書、情報及び記録の秘密保持に関する規定を設けている。

法的責任の問題に関しては、預金保険機構及び他のセーフティネット関係当局の職員が組織のために行った行為に対して、個人責任を負わされるような国がある。このような仕組みは説明責任強化のために実施されているのかも知れないが、多くの国々はこの仕組みが職員及び組織の業績に深刻な障害となると考えている。法的保護の欠如は、職員がその任務を遂行する際（特に任務が経営難の銀行の発見・介入・閉鎖の迅速性に重きを置いている場合）に、注意を払うインセンティブを弱めることになる。金融安定化フォーラム預金保険研究部会は、法律に基づく免

責の重要性を認識し、「職員は預金保険活動や監督という通常過程における職務上の行為に対する訴訟から法律的な保護を受けるべきである。」と勧告している¹⁴。

(情報技術及び他の問題)

情報システム及び情報技術の利用は、預金保険制度にとってもう一つの重要な運営上の分野である。預金保険制度の種類によって情報ニーズは異なるが、預金保険制度の任務に相応する適時の正確で整合的な情報の入手は極めて有益である。

迅速な情報処理を行う情報管理システム（これは例えば、預金者への支払いに関する情報から加盟銀行の健全性に関するデータにまで及び）は、預金保険機構が問題を迅速に発見し、対処するのに役立つ。この情報は預金保険機構内のシステムで生み出される場合もあれば、電子的にまたは他の方法で、他のセーフティネット関係当局と共有されることもある。

4 . 結論及びガイダンス

組織・機構に関する検討の主要な結論とガイダンスは次のとおりである。

(1) 任務、役割及び責任

任務、役割及び責任は預金保険制度の間で著しく異なることがある。しかし、重要なことは、預金保険制度の所定の政策目的と任務、役割及び責任との間に整合性があることである。

預金保険制度の任務、役割、責任、他のセーフティネット関係当局

14 金融安定化フォーラム預金保険研究部会の報告書（2000年）。

との関係と結びつきを（法律、公式の政策表明、取決めや契約により）公式に詳細に規定することは、預金保険制度の有効性を高める。全ての関係当事者に対し任務、役割及び責任を明確にすることは、金融システムの安定と信頼を強化する。これはまた、預金保険制度の説明責任の向上と健全な統治に寄与する。

任務を効率的に遂行するため、預金保険機構はその加盟銀行に関する必要な情報を入手できなければならない。広範な監督権を有する預金保険機構は稀であるため、十分かつ適時な情報は特に重要である。セーフティネット関係当局との任務及び活動についての十分な調整は、効率的な預金保険制度を維持し、利益相反を最小限に止めるために極めて重要である。この調整はセーフティネット関係当局の間で生じるかもしれない緊張を建設的な方法で処理することにも役立つと思われる。

(2) 統治制度

預金保険制度によって利用可能な多様な統治形態がある。適切な統治形態の選択は通常、その任務に影響を受けるほか、他のセーフティネット関係当局や「預金保護・金融部門安定性に利害関係を有する他の組織」からの預金保険機構の法的分離度合い等の要因にも影響される。

預金保険機構の統治機関には、預金保険機構の活動とその環境を理解し、かつ制度内で意思決定する権限を有する個人が含まれていなければならない。また、統治機関にはセーフティネット関係当局やその他の利害関係者の考えと意見が反映されなければならない。統治機関のメンバーと経営陣がある種の“適性”チェックを受け、可能な限り利益相反がなく、政治や業界からの不当な影響を受けないようにすることが重要である。

統治制度は、健全な戦略的管理過程及びリスク管理過程と優れた内部統制及び監査制度の活用を通じて強化することができる。また、統治組織が説明責任を持ちかつ透明性を有するための制度づくりがなされるべきである。

(3) 人的資源及びその他の運営上の考慮事項

人的資源は、預金保険制度が成功するための組織・機構上の不可欠な要素である。有能な職員を確保し、競争力ある給与を支払うことは、大部分の預金保険機構にとって重要な課題である。

預金保険制度の運営目標達成のため有能な者を確保することを目的とした多くの方式がある。専任職員に主に依存するところもあれば、外部委託の活用を主体とするところもあり、状況に応じて専任職員と外部委託を組み合わせるところもある。預金保険制度の任務及び熟練した人的資源の利用可能性といった各国特有の要素が、専任職員、外部委託またはそれらの組合せといった決定に影響を及ぼすことになる。

大部分の預金保険制度は、その任務を遂行するため、銀行及び他のセーフティネット関係者から集められた秘密情報に依存する必要がある。従って、これらの情報が預金保険制度の利用に供され、かつ秘密保持が確保されるような対策が重要である。

職員の法的保護の欠如は、職員の任務遂行に当たって（特に、任務が経営難に陥っている銀行の早期発見、介入及び閉鎖を重視している場合）注意を払うインセンティブを弱めることになる。法律に基づく免責の重要性が認識されるべきであり、職員は預金保険の活動や監督という通常の業務過程における行為に対する訴訟から法的保護を受けるべきである。

情報を迅速に入手・処理するための情報管理システムを運用する能

力は、預金保険機構が問題を迅速かつ効率的に発見し対処する上で極めて重要である。

VII セーフティネット関係当局間の 相互関係

セーフティネット関係当局間の相互関係 分科会報告

概 要

預金保険は多くの国で、健全性規制及び監督、最後の貸し手機能とともに、金融セーフティネットの構成要素の一つになっている。また、多くの国では、政府部局（通常は財務省や大蔵省）も金融セーフティネットにおいて重要な役割を果たしている。金融セーフティネット関係当局間の相互関係は国によって大きく異なりうるものであり、その国の制度、経済、金融情勢及び歴史の副産物である。

実効性ある預金保険制度を設計し、効果的な金融セーフティネットに貢献するには、金融セーフティネット関係当局間の円滑な協力と誠意が不可欠である。とりわけ情報交換と調整が重要であり、関係者間の潜在的な衝突を回避あるいは最小限に抑えるため、明確な取決めを行わなければならない。セーフティネットの制度的構成が複雑になればなるほど、“相互関係問題”の重要性も高まる。銀行の破綻処理をせざるをえなくなった場合には、関係者が協調して行動することが特に重要である。また、しっかりした説明責任体制も整備しなければならない。

1 . 序

以下の論文はセーフティネット関係当局の相互関係に関する分科会の作業成果である¹。どの国にも金融システムを支えるセーフティネットがあり、通常、中央銀行、財務省や大蔵省などの政府部局、健全性規制・監督当局が含まれ、また、多くの場合、預金保険機構が含まれている。本論文は、1)セーフティネットの制度的構成が関係諸機関の相互関係に及ぼす影響、2)セーフティネット関係当局間の情報交換、3)関係当局間の協調の必要性の3点に焦点を当てている。また、この論文では作業部会のガイダンスに盛り込むべき事項について提言している。

2 . 背景 - セーフティネットの相互関係と制度的構成

預金保険は、健全性規制・監督、最後の貸し手機能とともに、多くの国で金融セーフティネットの要素の一つになっている。また、分科会メンバーの出身国を含む多くの国の金融セーフティネットでは、政府部局（通常は財務省や大蔵省）も重要な役割を担っている。例えば、危機管理のために政府資金の利用が必要かもしれない場合には、財務省や大蔵省が重要な役割を果たすことになる。

金融セーフティネット関係当局間の相互関係は国によって大きく異なっている。この相互関係はその国の制度、経済、金融情勢、さらには歴史を背景として生まれたものである。しかし、各国の金融セーフティネットの構造の如何を問わず、関係者間の円滑な協力と誠意が効果的な預

1 セーフティネット関係当局間の相互関係に関する分科会は、イタリア（座長）アルゼンチン、チリ、フランス、ジャマイカ、日本の代表で構成されている。

金保険制度の鍵を握っている。優れたセーフティネットは金融システムの円滑な機能に不可欠な要素であり、経済の安定に貢献する。

セーフティネット関係当局間の協調は、如何なる制度的構成においても必要である。銀行システムの安定という共通の目的を達成するために、それぞれ基準の異なる3種類の手段、即ち、預金保険、最後の貸し手及び監督、が利用されるからである。しかし、協調問題の性質と範囲は、それぞれの国が採用している制度的構成によって異なる。

単一の当局（一般に中央銀行）が最後の貸し手であるとともに銀行監督者、預金保険者でもある場合、“相互関係問題”は内部問題になるため、内部的に処理でき比較的容易に解決されうる。潜在的な衝突を円滑に解決できるかどうかは、担当部局間で適切な説明責任体制が整っているかどうかにか左右される。

しかし、最後の貸し手、銀行監督者、預金保険という3つの機能が別々の機関に割り当てられている場合には、各機関がそれぞれの任務の遂行に対して説明責任を負うため、“相互関係問題”はもっと複雑なものになる²。その結果、セーフティネットの信頼性を維持向上させるためには、情報交換、権限と責任の配分、協調に関する様々な問題に対し明確に明示的に取り組む必要がある。

上述の“相互関係問題”への取組み、そして可能ならばその解決については、決まったルールや指針はない。この問題の性質上、解決策は各国固有のものになるに違いない。同じ国でも、セーフティネットの制度的構成及び当局間の相互関係の性格は金融システムの変化に応じて変化する。

2 セーフティネットの諸機能は、必ずしも3つまたはそれ以上の機関に割り当てられるわけではない。例えば、イタリアとジャマイカでは、金融監督は中央銀行の別の部門で行われている。チリでは、中央銀行が銀行破綻時に預金者への保険金支払いを行う。アルゼンチンの制度的構成は、以前は一つの機関が担当する方式であったが、現在は3つの別の機関により分担されている。

独立の預金保険制度の導入や既存制度の改革をする場合には、それによって生じうる全ての“相互関係問題”を検討しておくことが重要である³。政策当局が、国民にとって最も利益となるのは何かを考慮し、これを指針とするなら、“相互関係問題”への対処は容易になる。

3 . 情報交換 - 相互関係と預金保険機構の情報 ニーズ

効果的な預金保険制度には、セーフティネット関係当局間の情報交換が不可欠である。預金保険機構やその他のセーフティネット関係当局がそれぞれの任務を効果的に果たすには、十分な情報入手が可能でなければならない。

預金保険機構の情報ニーズは、その制度上の任務と権限によって大きく変わってくる。例えば、単純なペイボックス・システムでは、預金保険機構はいつでも必要なときに預金者に支払いができるよう必要な情報を持っていなければならない。これには個々の預金者の付保預金額に関する情報が含まれる。

リスク最小化システムの預金保険機構の場合、ペイボックス・システムの預金保険機構よりも広い任務を負っているため、情報ニーズも高くなる。この預金保険機構は、金融業界全体及び個別銀行の両方の業況を評価するとともに、個別銀行の経営困難を予測し、それが現実となった場合には効果的に対処できなければならない。そのため、リスク最小化システムの預金保険機構には、任務に応じて、マクロ情報（業界情報）

3 例えば、権限に関する分科会報告では、「預金保険制度を導入または改革する前に、他のセーフティネット関係当局に対する預金保険機構の役割と責任を法律で明文化しておくことができる。」と述べている。このような法律の目的には、関係者間で適切な情報交換が行われ、全ての関係者にそれぞれの行動に対して説明責任を負わせるようにすることが含まれる。

とミクロ情報（個別銀行の情報）の両方が必要になろう。業界情報には、マクロ経済状態、主要金融動向及び銀行に大きな影響を及ぼしうる重要な政策協議に関する情報が含まれる。一方、個別銀行に関する情報は預金保険機構が各行の健全性を評価するうえで非常に重要である。

破綻しかけている銀行の場合、預金保険機構は、この銀行の付保預金額とその規模別分布状況等の個別情報をできるだけ早く入手しなければならない。これは預金保険機構の必要資金額、投入人員、リスク量を推計するために必要である。また当該銀行の総資産価値（推定値）と清算過程のタイムフレームについての情報も必要である。これは資産価値が、資産の清算に要する時間の影響を受けるからである。しかし、この種の情報には監督当局であっても収集及び評価が困難な場合が多く、特に強力な開示体制が整っていない場合や、当該銀行の記録や会計ルールが透明性に欠ける場合はそうである。

通常、預金保険機構の主要かつ最も重要な情報源となるのは監督当局である。その第一の、そして最も重要な理由は、大部分の国の監督当局には銀行検査権限があることである。第二に、多くの国の銀行は、正確な業務関係報告書の監督当局への定期的提出が法的に義務付けられていることである。さらに、多くの場合、監督当局はその任務遂行に必要な追加的情報の入手を認められていることである。監督当局はその権限と責任ゆえに、銀行から提供された情報の質を正確に評価し保証できる唯一のセーフティネット関係当局であることが多い。預金保険機構がその任務を効果的に実施するには、質の高い情報が不可欠である。

預金保険機構は、監督当局から提供された情報以外に、その任務の範囲に応じて直接、銀行から情報を収集しなければならない場合もある。例えば、預金保険制度が事前資金調達に基づくものである場合、保険料の算定基準となる付保預金額に関する情報を入手しなければならない。預金保険機構が銀行に対する報告義務を軽減しつつ任務の遂行に必

要な情報を入手できるようにするためには、預金保険機構とその他のセーフティネット関係当局の間で情報収集及び交換を効果的に調整することが重要である。そのための方式の一つは、監督と預金保険に関する必要情報を監督当局が主体になって収集する方法である。ただし、預金保険機構は安全性や健全性の問題とは関係ないが、運営に直接関係するような情報を銀行から入手する必要がある場合もあるので、独自に補完的信息を得られるようにしておかなければならないことには変わりはない⁴。

預金保険機構が加盟銀行の全ての公開情報を容易に入手できなければならないのは明らかである。強力な情報開示体制（銀行の財務諸表と会計規則が高い透明性により特徴づけられる）の整備が法規で定められれば、預金保険制度の有効性は明らかに向上する。

金融業界と個別銀行の両方についての継続的評価システムを効果的に実施するには、預金保険機構が情報を適時に入手できることが重要である。銀行の破綻処理を速やかに実施するには、問題銀行に対する早期警戒制度が欠かせない。世界の預金保険制度の経験は、セーフティネット関係当局間の強力な調整、情報共有・交換の取決めが不可欠であることを示している。セーフティネット関係当局の上級役職員が金融情勢についての情報、分析、見解について意見交換する公式の制度を設けた時に、この取決めの効果を高めることができるような場合もある⁵。全ての秘密情報は秘密のまま保持されなければならない。

4 チェックのために必要な情報で、保険料賦課のための預金保有高の情報や特定商品の付保可能性に関する情報などが挙げられる。

5 主に非公式な情報交換取決めに基づいて、銀行監督当局が預金保険機構に必要情報を定期的に提供している国もある。“正式な”合意覚書（MOU）によってこの関係を管理している国もある。

4 . セーフティネット関係当局間の協調

セーフティネット関係当局間の協調と誠意が必要なのは、任務の衝突が起きる可能性があるからである。例えば、銀行危機に対処する場合、どの当局が銀行の債務超過を正式に宣言する（あるいは破綻銀行の清算手続を正式に開始する）権限を有しているのかを明確に定めておくことが極めて重要である⁶。

経営困難に陥った銀行への資金援助に関して、預金保険機構と最後の貸し手との間に緊張が生ずる場合がある。経営困難の銀行によるこの資金の利用を中央銀行が適切に監視していなかったり、条件を付けていなかった場合には、銀行への資金援助が問題を生じうる。実際に、経営困難に陥った銀行が最後の貸し手から提供される資金を利用して危険度の高い活動に関わり（起死回生のための大博打）、預金保険機構のリスク・エクスポージャーと損失可能性を大幅に増大させてしまう危険性がある⁷。

銀行の閉鎖を担当している監督当局が閉鎖を遅らせる、あるいは全面的に回避する（“猶予”）と思われる場合、監督当局と預金保険機構との間に緊張関係が生じる可能性がある。銀行破綻が監督当局の不首尾のせいでもあると考えられる場合には、危機が起きて監督当局の評判に悪影響が及ぶのを避けるため、経営難の銀行に“最後のチャンス”が与えられる傾向がある。これは、経営難の銀行に高リスク活動を行うインセンティブを与えることになりかねない。

6 上述のように、セーフティネット関係当局間の権限分担については権限に関する分科会報告で論じられている。

7 少なくとも原理上は、銀行の優良資産で担保されている中央銀行からの提供資金が、付保預金等ではなく非付保債務の償還に利用されたり、より危険度の高い資産に投資されたりすることが起こりうる。このような場合では、そうでない場合よりも預金保険機構の損失が多くなることがある。

個々の銀行破綻が銀行同士の競争による“当然”の結果であると見なされる場合は、明らかにこのケースには該当しない。確かに、銀行監督の主な目的はシステミックな銀行危機を避けることであるが、この目的とある程度の銀行破綻を当たり前のこととして受け入れることは概ね矛盾しない。

セーフティネット関係当局の円滑な協調を進める最も重要かつ効果的な方法は、権限と責任を明確に分担することである。これは、協調問題に対処する最低条件とみなすことができるが、早期是正措置の導入もこの協調促進の追加的な要件となりうるであろう。

預金保険機構が広い任務を負っている場合には、それが実際に直面するリスクを十分管理できるようにすることが重要である。セーフティネット関係当局の権限を調整して、互いの活動がちぐはぐにならないようにすることでこの目的を達成することができる。調整メカニズムの詳細は各国の制度的構成に応じて異なるものになるのは確かであるが、例えば、預金保険を取り消す権限と免許条件とを調整するような努力がなされるべきである。

最後に、権限と責任の明確な分担は、銀行閉鎖と清算において特に重要であり、この分担を予め法律などで明文化しておかなければならない。破綻が起きた場合、任務が事前に定められていなければ、セーフティネット関係当局がそれぞれの責任を果たすのは非常に困難となる恐れがある。この場合、事態はたちまち進行するため、時間が極めて重要な要素となる。衝突する可能性のある任務を調和させるには、事前の議論と“ゲームのルール”を設定する際の高い透明性が必要である。

5．協調と情報交換を確保するための公式の仕組み

情報交換と協調のための非公式な取決めは、一定の状況下では効果を

発揮できるが、加盟銀行の固有情報の微妙さと開かれたコミュニケーション経路の維持という課題を考えると、法律、合意覚書、公式合意、あるいはこれらの組合せによって、情報交換と協調に関する取決めを公式なものにすることが有効であろう。

公式の情報交換取決めにおいては、個々の当事者の役割と責任を明確に認め、分担事項と担当機関、交換する情報の種類、詳細度、頻度を明示しなければならない。この際、当事者間で交換される情報の機密性は常に保持されなければならない。

また、関係当局間の定期会合や協議機会の促進により、セーフティネット関係者の業務や政策決定活動を調整する総合的枠組みを提供する上でも、公式の取決めは有効であるかもしれない。

6 . 結論と作業部会への提言

(1) 本論文の主な結論は以下のとおり。

中央銀行、財務省や大蔵省、監督当局、預金保険機構の相互関係の特徴は、その国の制度、経済、金融情勢及び歴史に応じて多様である。しかし、各国の金融セーフティネットの構造の如何を問わず、セーフティネット関係当局間の円滑な協力と誠意が効果的な預金保険制度の鍵を握っている。

効果的な預金保険制度には、セーフティネット関係当局間の情報交換が不可欠である。預金保険機構がその任務を効果的に果たすには、十分な情報の入手が可能でなければならない。理想を言えば、情報は時宜を得た正確かつ確かなものであるべきである。強力な開示体制は、このような要素があってこそ成り立つ。しっかりした情報開示体制（銀行の貸借対照表と会計規則の高い透明性により特徴づけられる）の整備が法規で定められれば、預金保険制度の有効性は明らかに向上

する。

セーフティネット関係当局間の協調と誠意が必要なのは、任務の衝突が起きる可能性があるからである。セーフティネット関係当局の円滑な協調を進める最も重要かつ効果的な方法は、権限と責任を明確に分担し、協調と情報交換に適した仕組みを定めることである。

(2) 基本原則と実践

セーフティネット関係当局間の相互関係に関する分科会は作業部会に次の提言をする。

セーフティネットの制度的構成が複雑になればなるほど、“相互関係問題”の重要性も高まる。

預金保険制度の導入を検討する国は、預金保険機構とその他のセーフティネット関係当局との相互関係問題に効果的に対処しなければならない。

効果的な預金保険制度にはセーフティネット関係当局間の情報交換が不可欠である。

公式の取決めは、預金保険機構がその任務遂行に必要な情報を入手できるように設計されなければならない。

セーフティネット関係当局間で業務を明確に分担することで当局間の衝突による悪影響の可能性を軽減することができる。

特に銀行破綻処理に当たる場合には、関係者の協調行動がセーフティネット制度全体の有効性を高めるのに役立つ。

VIII 加 盟

加 盟 分科会報告

概 要

預金保険制度の加盟についての決定は、結局、国の政策目的に基づいている。この問題に関する主な結論は次のとおりである。即ち、(1)加盟のあり方は、預金保険制度の政策目的や任務に適合し、整合的でなければならない、(2)預金保険への加盟は、逆選別を防止するために義務的なものとすべきであり、また、預金保険制度を十全に機能させるためには、リスクや費用を分担する構成員の数が多いほど好ましい、(3)モラルハザードの観点から、加盟は効果的な規制や監督の対象となっている金融機関に限るべきである、(4)一般的に、預金保険制度に加盟する金融機関は、加盟前に資格要件や財務上の要件を充足していなければならない。

1 . 序

この報告は、加盟に関する分科会における作業の成果である¹。ここでは、(1)どのような金融機関が一般的に預金保険制度に加盟しているか、(2)加盟を義務化すべきか、(3)適格な金融機関に加盟を認める基準をどうするか、に焦点を当てている。また、ここでは預金保険制度の加盟に関する問題について幾つかの結論を出している。

2 . 問題の背景

どのような金融機関を預金保険制度に組み込むのかという問題は、金融制度を確立していく上で、各国が選択した制度的枠組みに大きく左右される。このため、どのタイプの金融機関が預金保険制度の加盟に適格なのか、あるいは義務付けるべきなのかを決めるに当たって、各国は様々な選択をしている。また加盟問題に加えて、多くの国で議論の対象になっているのが預金保険の対象とすべき、または、対象とすべきでない預金の性格である。

預金とは何かという定義及びこの預金を取り扱うことのできる金融機関については、法令で定められている場合が多い。何が預金であるかを定義するのは簡単であると思われるかもしれないが、機能的観点から疑問の余地のない明確な定義付けは容易ではなくなりつつある。

伝統的には、預金は個人または法人が投資や安全のため、あるいは保管を目的にして銀行に預け入れた金銭と考えられていた。預金は通常2つの類型に分けられる。即ち、(1)現金に代えて取引目的で利用しうる要

1 加盟に関する分科会のメンバーはアルゼンチン(座長)、ドイツ、イタリア及び世界銀行である。

求払預金、及び、(2)主として投資を目的とし、特定期日を満期日とするより長めの預金である。過去においてはどの金融機関が預金サービスを提供しているのかを判断するのは比較的容易であり、預金保険への加盟もそれに従っていれば良かった。法制も、そして預金保険の付される預金受入企業とそうでない企業の区別を規定していた。

しかし、その後の金融市場の発展により、“誰が預金を提供しているのか”という単純な問いを基に預金保険制度への加盟を決めるのは問題含みとなっているかもしれない。例えば、技術の進歩により多くの金融機関や非金融機関が、従来は銀行に預け入れられていた預金と同等の消費者向け商品を取扱えるようになってきている。保険会社や投資信託会社などの金融会社までもが決済システムに加盟できるようになっている国もある。こうした国では、これらの会社が伝統的な預金と全く同様の性格の商品を提供できるのである。また、金融サービス業のグローバル化により、銀行は益々その活動の場を国外に拡げているのが現状であり、従来の銀行業務とは異質な業務、あるいは国内金融システムに大きなリスクをもたらすような業務も手がけるようになってきている。こうした傾向から、預金保険への加盟という問題は、政策当局者による慎重な検討と、預金保険制度の目的に対する十分な理解を要する複雑な問題となっているのである。

各国が預金保険制度の加盟決定に際して検討している要素には様々なものがあるが、その主なものは次のとおりである。

加盟金融機関の業務を監視するための効果的な規制及び監督体制が存在するか。

金融機関間の競争状況はどうか。

預金保険制度の存続可能性は確保されているか（即ち、その安定性向上のための加盟の多様化についての対応が行われているか。預金保

険機構をどのように金融リスクに対処させるかについての各国の考え方により、加盟の幅は拡大させることも狭めることもできる）。

金融機関が提供している預金類似商品がどの程度取付け騒ぎ（即ち、予期せざる流動性への需要）の対象となる可能性があるのか、そしてこれら金融機関が国の金融システムにおいてどの程度の重要性を有するのか。

ある金融機関の破綻が他の金融機関に拡大する可能性（波及効果）はどうか。

個別金融機関に対する政府の権限や責任の範囲を制限することとなるかもしれない憲法上、司法上の考慮事項はないか。

個人・家計の金融活動の性格はどうか（例えば、どの金融機関に当座預金口座や貯蓄預金口座を保有しているか）。

以上、列挙した考慮事項の何れも、ある金融機関を預金保険制度に加盟させるか否かを定める根拠となりうるのである。

こうした複雑さがあることから、政策当局者は法制に適合した理解しやすい政策目的を確立し、そしてこの政策目的から預金保険制度の加盟に関する決定が流れ出てくるようにすることが重要である。性質の違う金融機関に対して、別の預金保険制度を制定するかどうかという問題も政策目的に応じて決まることとなるが、政策目的という観点から見てある種の金融機関の加盟が必要ないのであれば、預金保険制度から除外してもよいかも知れない。加盟の決定は、結局は国の状況と預金保険制度の政策目的に基づかなければならない。

3. どのような金融機関が、通常、預金保険制度に加盟しているか？

(1) 国内銀行とその他の預金受入金融機関²

国内銀行は、その国内金融市場における重要性、小口預金の大半を保有していること、当局から何らかの監督及び規制を受けていることなどから、通常、殆どどの預金保険制度の基盤となっている。

(2) 国内で営業する外国銀行支店と外国銀行子会社³

預金保険制度への加盟という点で、外国銀行支店や外国銀行子会社（現地法人）をどう取り扱うかは国により様々である⁴。全ての外国銀行支店及び外国銀行子会社に預金保険制度への加盟を義務付けている国もあれば、加盟しないで営業することを認めている国もある。こうした外国銀行の国内拠点を参加させるメリットを唱える側の論拠をまとめると以下のとおりである。即ち、(1)外国銀行も安定した金融システムから恩恵を受けている以上、預金保険制度への参加は、現地における業務の一環として必要であること、(2)加盟の拡大により、預金保険制度が抱えるリスクを分散し、その資金源の多様化を図ること、(3)国内銀行と同等に扱うことにより、外国銀行の競争上の優位性や不利益の極小化を図ること、である。

2 ある銀行が国内銀行であるかどうかは、「所有者は誰か、どの国で銀行免許を取得しているか、主要な業務活動がどこで行われているか」など多くの要素によって決まるだろう。

3 この問題及び3.(2) で取り上げている問題は、クロスボーダー及び地域統合問題に関する分科会報告で詳細に論じられている。

4 外国銀行支店と外国銀行子会社とは異なる法的主体である。外国銀行子会社は、現地の法制に基づいて設立された受入国独自の法的主体である。一方、外国銀行支店は、外国銀行そのものの延長として受入国に置かれたものである。支店と外国銀行子会社は、受入国において異なる規則や監督下に置かれることがある。支店と子会社の本質的違いは、その親にあたる外国銀行との“分離”の程度である。

その一方で、外国銀行の参加により、預金保険機構は自らまたは規制当局が管理するには限界のあるリスクにさらされかねないことになる。また、外国銀行が破綻した場合、資産のかなりの部分は国外に所在し、他国の破産制度の下に置かれるかもしれないため、債権と回収のプロセスが複雑化することになりかねない。

欧州連合における預金保険制度への加盟

ヨーロッパの預金保険制度には特殊な状況がある。域内の銀行規制の調和を図るという観点から、欧州パスポートが創設されていることである。銀行は、域内他国に所在する支店も含め、本国の監督当局から監督を受けることをその内容とする。EUの預金保護指令では、銀行の母国の預金保護制度（法律で設置されたもの）は、受入国に所在する自国銀行の支店の預金も保護対象としなければならない旨が定められている。一方で、受入国側の預金保護が高い付保限度または幅広い付保対象商品の制度となっている場合には、受入国の預金保護制度（法律で設置されたもの）は付保範囲の拡大（上乘せ）をすることができることとなっている⁵。

(3) ノンバンク金融機関（金融会社、信用組合、信用協同組合等）

預金や預金類似商品を提供し、一定の水準の監督の対象となっているノンバンク金融会社の取扱いは国によって様々である。預金保険制度への参加者を銀行からこれらノンバンクにも拡大する主な理由は次の通りである。即ち、(1)業態間の競争上の優位性や不利益をもたらしたくないこと、(2)国の金融システムを不安定にするおそれのある金融機関の全てを取り込むことにより、金融システム安定化を図ること、(3)多くの場合、

5 欧州連合の枠組への移行を考えている国は、関連のEU指令を参照されたい。

ノンバンク金融機関に対しては健全性にかかる規制が適用されており、これが発生しうる問題について当局に対応手段を与えていること、である。

一方、ノンバンクの加盟を認めない場合も多い。その最も一般的な理由となっているのは、ノンバンクに対する監督基準が異なり、おそらく銀行より緩やかであるためである。また、銀行監督当局とは別の当局がノンバンクを監督している場合もある。このような場合に、預金保険制度の対象をノンバンクにまで拡大することは、容易には解決し難い憲法上または政治上の問題を引き起こすことになりかねない。その一つの解決策として考えられるのが、別個の預金保険制度または基金を設立することである。

(4) 国有銀行

国有銀行は、預金保険制度に独特の問題を提起する。国有銀行は通常、政府による暗黙の全額保護の受益者であり、預金保険制度への参加が不必要なように見えるからである。

それでも国有銀行を預金保険制度に加盟させている国もある。その理由としては次のようなものが挙げられる。即ち、(1)競争条件は全ての預金受入金融機関で平等である必要があること、(2)預金保険機構にはリスクと資金源の分散が求められること、(3)参加は民営化のための序曲であること⁶、(4)当局による監督体制の導入と強化のための方法であること、である。

6 この場合、国有銀行は暗黙の政府保護の対象となっていることもある。預金保険制度は、この暗黙の保護を明示的なものに移行させるのに役立つかも知れない。

4 . 加盟を義務付けるべきか？

預金保険制度への加盟は包括的なものとし、逆選別は避けるべきである。そのためには、通常は法令や規則等によって加盟を義務付けておく必要がある。過去の経験から、任意加盟方式は、逆選別のために強制加盟方式よりも危機に脆いことが明らかになっている⁷。また、政策目的を達成できるよう適切に設計された預金保険制度からは、全ての銀行（極めて安全かつ健全なものも含めて）が利益を享受することができるのである。

法的強制がないにもかかわらず、銀行の側に預金保険制度加盟への強い意欲が認められ、広範な銀行の参加が達成されているような場合も見られる。銀行が強制されなくとも預金保険制度に入ろうとする傾向は、預金者が自らの預金が保護されているか否かに敏感に反応し、かつ、認識している時に最も強くなる。このため、銀行には制度加盟への強いインセンティブが生まれる。一方で、預金者が預金保護にあまり関心を持たなかったり、保護が一定の金融機関に限定されていることを知らなかったりした場合、銀行には制度不参加を選択する余地が生じ、これが預金保険機構の保険料収入不足を招き、また国の政策目的の達成にも悪影響を及ぼすことになる。

任意加盟の預金保険制度については、これを加盟銀行間の契約に基づく民間ベースの組織とし、業界自体がその運営に当たることによって銀行の加盟意欲を高めることができるかもしれない。また、その加盟条件に銀行の存続可能性基準と財務健全性基準を含めることで、加盟銀行の参加コストを引き下げることができる。この基準を満たすことができな

7 その他の問題、例えば、法の未整備、弱い監督・規制体制、金融の不安定については、状況分析に関する分科会報告及び組織・機構に関する分科会報告を参照。

いために加盟できないとか、加盟により義務付けられる検査を受けたくないといった理由により加盟を望まない銀行は、預金者に悪い状況にあるという信号を送ることになるかもしれず、これにより市場からの悪影響を受けることになるかもしれない。こうした任意加盟制度の“基準設定機能”が預金保険制度の有効性を高めることになるのである。

5 . 適格銀行を加盟させる際の考慮事項

適格な銀行を預金保険制度に加盟させるときに、異なった考慮をすべき2つの状況がある。

(1) 預金保険制度設立時の加盟認可⁸

預金保険制度の設立時には独特の状況が存在する。政策立案者は、預金保険制度を金融システムと金融セーフティネットに統合させる一方で、預金保険機構のリスク最小化に努めるという困難な問題に直面する。ここで一般的に用いられている選択肢には、以下の2つがある。

加盟要件を満たす銀行に、自動的に預金保険制度への参加を認める方式。これは管理上及び政治的観点からは、一般に、一番単純な選択肢である。しかし、この方式では「預金保険制度に金融リスクをもたらすような銀行」についても、保険を引き受けなければならなくなる。こうした銀行の破綻が制度に与える損害を最小にとどめるため、何らかの措置を講じておく必要があるかもしれない。

適格な銀行が、預金保険制度への加盟申請を必要とする方式。一般論で言えば、この選択肢では保険引受けのリスクを預金保険機構があ

8 この問題は主として、明示的で限定保護の預金保険制度に移行しようとしている諸国に当てはまるものである。詳細については、“移行”に関する分科会報告参照。

る程度管理できることになる。またこの方式は、銀行に健全性基準を遵守させる仕組みを提供することにもなる。

しかし、制度設立時に全銀行の審査を行うには時間もかかり、預金保険機構にも多大な管理資源の負担をかけることになる。また、預金保険機構の加盟要件を充足できない銀行が相当数となった場合、問題が生じるおそれもある。十分な数の構成員が揃わなければ制度が機能しなくなるからである。したがって、発足時に適格な銀行に加盟申請を求める方式を採用する場合には、預金保険機構の加盟条件を充足するために、一定の移行期間を設ける必要があるかもしれない。何れにしても、加盟をするための過程と、時間割を詳細に定めた適切な移行計画を策定しなければならない。

(2) 既存預金保険制度への新銀行の加盟認可

金融セーフティネット機能を司る当局が単一の場合、預金保険制度への加盟要件は比較的単純なものとなる傾向がある。ここで通常求められるものは、最低自己資本、適切な事業計画、効果的な統治組織といった基本的な参入要件である。そして、基準を満たした銀行は、営業免許と預金保険制度加盟が同時に認められることとなる。

金融セーフティネットの責任を複数の当局が分担している場合、加盟過程はより複雑なものとなりうる。複数当局がある場合であっても、政府や監督当局からの銀行営業免許の取得をもって預金保険制度加盟を自動的に認めている国もある。この方式では、単一の加盟基準だけを充足すれば良く、必要な許認可も一つで済み、プロセスが簡素な点で優れている。その一方で、このような自動加盟方式は、預金保険機構がそのリスクを管理し、効果的に任務を果たすことに制約を課すことになるかもしれない。

銀行がその業務を開始するに当たって、1)監督当局や政府による許

認可と、2)これとは別の預金保険機構の加盟承認、の二つを要求している国もある。このような国では、預金保険機構はどの銀行の保険を引受けるかについて決定できるため、リスク管理のための高い能力を与えられることになる。しかし、こうした制度の下では金融セーフティネット関係当局間の効果的協調を確保する仕組みが必要となる。

預金保険制度への参加をどのような形で認めるのかは、政策目的と預金保険制度の任務（即ち“ペイボックス”システムか、“リスク最小化”システムか）によって異なってくる。何れの場合も、承認プロセスが円滑に進められ、適格銀行が健全性基準や免許取得要件を充足することを確実にするため、関係者間の協力関係と対話を促す適切な仕組みが必要である。

(3) 資格更新制度は必要か？

監督・規制当局による定期的または継続的な金融検査を受けている限り、預金保険制度の加盟銀行がその資格更新を求められることはないのが普通である。この更新を制度化することは預金保険機構に多大な負担を強いることになり、また銀行の業務にも一定の不確定性をもたらすことになるかもしれない。いずれにせよ、その申請手続はその国の監督・規制活動と整合的であるべきである。

6. 主な結論

- (1) 加盟制度は、預金保険制度の政策目的及びその任務と合致（そして、整合）していなければならない。どの金融機関を入れるかの決定と加盟の基準が、預金保険制度の有効性とその全般的なリスク特性に大きな影響を与えることになろう。
- (2) 預金保険制度は、そのリスクや費用を分担する参加者が大勢いる場

合に、最も良く機能する傾向がある。破綻は通常、独立的に発生するのではなく、波状的に発生するものである。また全ての預金受入金融機関は、適切に設計された預金保険制度がその国の金融システムに及ぼすプラス効果から恩恵を受けているのであり、逆選別は許されるべきではない。殆んどどの国が預金保険制度への加盟を義務的なものとしているのはこのためである。

- (3) 国内外の多様な金融業態を加盟させるのか、民間金融機関に加えて公的金融機関も含めるのか、各種ノンバンク金融機関にまで加盟枠を広げることが望ましいのか、などについて決定を下さなければならない。この決定については各国固有の問題が大きな役割を演ずるとしても、モラルハザードの観点から、加盟資格は効果的な監督及び規制の対象となっている金融機関に限定すべきである。
- (4) 通常、加盟条件や財務上の要件は、預金保険制度に加盟する前に充足されていなければならない。多くの国では、営業免許の取得に続いて自動的に預金保険制度に加盟することになっている。一方で、預金保険機構が独自の基準や加盟審査により加盟の可否を判定する国もある。ただし、その基準等は営業免許取得のための要件と密接に関連していることもある。その国の政策目的が“ペイボックス”システムと“リスク最小化”システムの何れを好むかにかかわらず、預金保険制度が有効に機能するように加盟の条件が設定されるべきである。