

預金保険制度の構造と問題点

北 川 浩

I インTRODakShON

信用秩序の崩壊過程の中で、第一段階として考えられるのは、個別銀行にとっての外的な要因の変化である。これには (1)インフレ、不況といった実体経済の悪化 (2)金融自由化、国際化などによる金融制度の急激な変化 (3)銀行経営に関する犯罪行為などが考えられる。(3)は個別銀行内部の問題である場合もあるが、個別銀行経営の経済的な変数から独立しているという意味で外的要因の中に含めて考えることができよう。これらはいわば個別銀行の経営悪化の引き金となるものである。次に第二段階として、外的変化によって銀行の種々のリスクが増大し、個々の銀行が倒産に追込まれるという事態である。そして最後の第三段階は、個別銀行の倒産が他の銀行ないしは銀行システム全体に波及していく過程である。このように信用秩序の崩壊は、外的要因→個別銀行倒産→銀行システム全体への波及という三つの段階を経て進行していくものと思われる⁽¹⁾。

預金保険制度は信用秩序の崩壊を第三段階においてくいとめようとする手段であり、それが理想的に機能した場合には、効率的資金配分の達成と信用秩序維持が両立すると考えられている。しかしこうした状況に到達するためには克服せねばならない問題が山積しているのである。以下では若干の国際比較と最近の日米両国における議論⁽²⁾、および1985年6月に出された金融制度調査会の「金融自由化の進展とその環境整備」(以下金制調答申と略す)を参考にしながら、預金保険制度の現状および問題点を明らかにしていきたいと思う。

制度として確立された預金保険制度は ①預金保険機関(名称は様々であり得る)の設立 ②金融機関の加入 ③保険事故の際の預金者に対する保険金の支払い ④その保険金の調達方法 ⑤その他の権限の保持の5つについての明確な規定を有していなければならない。①には預金保険機関の運営主体、組織

などの要素があり、③には保証限度額や保証の方法などが含まれる。また④には預金保険機関の借入可能性の有無や保険料の徴収方法および保険基金の大きさなどが含まれる。さらに⑤には③と重複するが倒産銀行の処理方法に関する権限や検査権などが含まれる。

公的預金保険制度の場合、金融機関が保険料を支払い、預金者が保険金を受け取るという第三者のためにする保険の形態をとることが多い。もっとも私的な預金保険で預金者自らが保険料を支払って自分の預金を保険するという制度も考えられないわけではない。⁽³⁾この私的預金保険制度確立の可能性の問題は①に含めて考えられる。

以下ではこれら5つの要素に対して、具体的にはどのようなことが問題となっているのかをみていくことにする。

II 預金保険機関の設立

これまで預金保険制度はいくつかの国で設立されてきた。しかしその運営主体はそれぞれの国の個別の事情を反映して様々である。大きく分けるとアメリカ、カナダ、イギリスのような公的機関によって運営されているものと、西ドイツ、フランス、オランダなどのように民間機関によって運営されているものと、日本のようにその中間的なものというように分類することができる。民間機関によって運営されている場合でも、例えば西ドイツのように現実には Bundesbank や連邦銀行監督局の代理機関的な存在となっているという事実にみられるように、公的当局の関与が大きい場合が少なくない。また日本のような中間的な形態をとる場合でも、やはり公的当局の監視の下におかれているのである。

日本の預金保険機構は1971年7月に預金保険法に基づく特別法人として設立された。資本金は4億5000万円で、政府、日銀、民間金融機関の各1/3の出資である。これが中間的性格といわれる理由である。しかし預金保険機構の組織、運営等に公的当局が関与しているものを列挙すると次のようになる。まず大蔵大臣の認可事項は、設立（預金保険法11条 以下法11条のように略す）、増資（法5条）、運営委員の任命（法17条）解任（法19条）、理事の任命（法26条）、業務方法書の作成・変更（法36条）、予算及び資金計画（法39条）、定款変更（法47条）、保険料率の制定・変更（法51条）、業務委託（法35条）などである。

また大蔵大臣指名職員が運営委員会で発言権を有している（法21条）ほか、大蔵大臣は監事の任命権を有し（法26条）、預金保険機構は財務諸表を大蔵大臣に提出する義務を負っている（法40条）。さらに大蔵大臣は預金保険機構を監督、命令し（法45条）、業務報告の請求や検査をする（法46条）ことができる。しかもこうした事項の違反には罰則規定が付されている。そして預金保険機構の理事長は日本銀行の副総裁であることが明文をもって規定されている（法26条）。このように日本の預金保険機構も公的当局の厳然たる監視の下におかれており、むしろ日銀、大蔵省の代理機関としての色彩が強い。

こうした公的当局の預金保険機関への関与は、それが公衆の信認を得るためにはある程度は必要なことであると思われる。またこのことは比較的小規模な私的預金保険制度が、信用秩序維持のための防衛線として公衆の信認を得ることができるかどうかという問題の裏返しである。さらに私的預金保険制度については次のような問題点がある。保険事故の際の損害額は、最終的には銀行の預金債務が資産を超過する部分である。したがってこの損害額は倒産時期を操作することによって人為的に調整し得るものである。もし営利を追求する企業によって預金保険が発行された場合、損害額（したがって保険会社の支払い額）を最小化するために倒産時期を不当に早めるための行動をとることが考えられる。また逆に同企業が銀行経営に関する情報を入手できず、倒産時期が不当に遅延して思わぬ（保険会社にとっての）損失を被る可能性もある。また後述の逆選択やモラルハザードの問題などもあって、預金保険を私企業によって発行することは極めて困難であるように思われる。

Ⅲ 預金保険制度の加入方式

加入方式については、アルゼンチン、インド、西ドイツ、アメリカを除いて、ほとんどの国で強制加入である。任意加入となっているこれらの国でも、西ドイツでは外銀支店を除けば対象金融機関のほとんどが加入しているし、またアメリカにおいても国法銀行および連邦準備制度加盟銀行は強制加入となっている。

このように強制加入方式が採用されることについては、二つの点が指摘されることが多い。第一は、預金保険制度は信用秩序に対する公衆の信認の確保と
いういわば公共財的なものを提供していると考えられ、もし任意加入だったと

しても、その効果は加入していない金融機関にも及ぶため、保険料を支払わずにこの効果を享受しようとするいわゆる「フリーライダー」の問題である。そして第二は、任意加入だった場合には、もし保険料率が一律に定められていたとすると、危険度の大きな金融機関だけが加入し、危険の少ない金融機関が加入しなくなるため（逆選択）、預金保険機関の負担が高まる可能性があるというものである。さらにこの結果、預金者が預金保険制度の加入の有無で金融機関の危険度を判断しようとした場合、加入金融機関は預金者から警戒されることになるため、金融機関の加入がほとんど得られないかもしれない。第一の点はそれほど深刻な問題ではないかもしれないが、第二の点は預金保険機関の運営を極めて困難にしまう可能性があり、預金保険制度に対する強制加入の必要性を示す最も大きな理由であると思われる。

IV 保険金の支払い

ここではどのような預金（対象預金の種類）に対して、どのくらいの金額まで（支払い限度）、どのような方法で支払いを行うかが問題となる。三番目の支払い方法については、預金保険機関の倒産銀行処理に関する権限とも関連するので、後述する。

まず対象預金の種類についてであるが、日本において対象とされているのは、預金、定期預金、相互掛金、元本補填契約のある金銭信託である（法2条）。ただし、外貨預金、譲渡性預金、公的預金、金融機関預金、無記名預金、他人名義の預金、債務者預金等は除外されている（預金保険法施行令4条、以下令4条のように略す）。

対象預金の種類や適用除外項目については、各国ともそれぞれの政策に応じて微妙な差異を見せている。たとえばイギリスでは期間5年超の預金は除外されている。

次に支払い限度額の問題に移る。日本においては、前述の種類の預金の元本に対して預金者一人当たり300万円までと定められている（令5条）。ただし金制調答申では1000万円までの引き上げが提示されている。各国においても支払い限度額はほとんどの国で設定されている。例えばアメリカでは10万ドル、カナダは6万カナダドル、フランスでは20万フランスフランなどである。また西ドイツのように破綻銀行の自己資本の30%という決め方や、スイスのように累

進的に保証の割合を下げていくといった方法も採られている。

しかし預金が実質的にどれだけ保証されているかは、倒産銀行の処理方法に依存している。たとえばアメリカのように保険金を直接支払うという方式をとらず、破綻銀行の合併や預金承継（これらについては後述）という方法が採用されている場合には、形式的には支払い限度額が設定されているにもかかわらず、実質的には全額が保証されていることになる。またトルコのように預金保険基金をもたず事後的なファイナンスによって支払いを行い、預金の全額保証を形式的にも行っている場合もある。

ここで問題となるのは、支払い限度額がどのような水準に決定されるべきかということである。これには小口預金者の保護と、信認維持とモラルハザードの均衡という二つの観点がある。

まず第一の小口預金者の保護という点に関して岩田・堀内〔7〕は次のように述べている。「小口預金者保護の主張は、暗黙のうちにせよ誰にとっても現金以外に小口かつ安全な貯蓄手段が存在すべきであるという考えに基づいているようにおもわれる。この考え方は、結局、預金はそれ自体価値がある、という預金を価値財（メリット・ウォンツ）とみなす立場に帰着する。貯蓄は—それをツメに灯をともしようにしてためた預金はとくに—美德であると考え、小額資産の保有者にとって現金と預金以外に貯蓄手段がないとしたら、預金は価値財の一種とみなすべきかもしれない。」多くの国の預金保険制度における支払い限度額の大きさは、暗黙のうちにせよこのような考え方を含んでいると思われる。例えば日本においても、非課税貯蓄額と同額に設定されているのはこのようなことと無関係ではないであろう。

しかし預金保険制度が本来果たすべき役割である決済システムの保護という点からみると、このような考え方だけでは問題がある。小口預金者の保護という観点から、支払い限度額が小額過ぎると、預金者全般の銀行システムに対する信認が十分に得られないのではないかということが言われている。この信認の増加という観点からみれば、支払い限度額は高額であればあるほど望ましいと考えられ、全額保証が最も好ましいことになる。ところがここにもう一つの問題が存在する。近年アメリカにおいて、実質的な全額保証をやめ、大口預金者にも一部を負担させるべきではないか（実質的な支払い限度額の設定）という議論が生じてきたが、この背景となっているのがモラルハザードの問題であ

る。すなわち預金の全額が保証されていると、人々は銀行の経営状態や資産内容を監視することを怠り、このために銀行がより危険な経営を行うようになるというものである。この結果、預金保険機関の負担が大きくなり、ひいては預金保険制度の存続にもかかわるというものである。このようなモラルハザードの発生を防止するためには、支払い限度額は低く設定されていることが望ましいことになる。ただし預金者と銀行の間には情報の非対称性が存在しており、小口預金者が情報の収集・解析の能力に乏しいという点も考慮しなければならない。銀行の情報が公開され少なくとも大口預金者はこれを評価するという前提にたてば、大口預金者には自己責任を問うべきであるという考え方も支持できるだろう。

金制調答申は支払い限度額引き上げの根拠として、昭和49年以降国民一人当たりの預金額が3倍程度増加したこと、支払い限度額の引き上げが預金者の信頼を高めること（心理的防波堤）、日本においてモラルハザードの問題は懸念する必要がないこと、直接支払い方式と他の処理方式の均衡を図ることなどを挙げている。

V 保険金の調達方法

保険金の調達方法には、預金保険機関が保険金支払いのための基金を事前に蓄積する方法と、そうした基金をもたずに保険事故が起こった際に事後的に資金を調達する方法の二種類がある。ほとんどの国で前者の方法をとっており、後者の方法を採用しているのはフランス、オランダ、トルコなどである。

保険基金を予めある程度の大きさで保有しておくことは、預金者の預金保険制度に対する信頼を高めるということに寄与する。また保険の支払いに際し、中央銀行等への借入の割合を低下させる。しかし、どの程度の基金の規模が適当な水準であるのかを判断するのは困難であり、基金を過大に蓄積することは、金融機関から預金保険機関への過剰な資金の移動を意味し、社会厚生を低下させると考えられる。これらに対して事後的な資金調達の方法は、倒産銀行がまったく預金保険のコストを負担しないという問題はあるにしても、加盟銀行に過度の負担をかけないというメリットを持っている。しかし銀行倒産が頻繁に生じたり、大規模銀行の倒産によって多額の保険金支払いが必要である場合には、事後的資金調達方法をとると、公的当局からの借入や倒産銀行の行政的な処理

などに依存せざるを得なくなる。このような場合には預金保険制度本来の特質である保険という側面よりも、公的当局による保証という色彩の強いものになる。

ただし事前的に基金を調達する方法をとっている国でも、政府や中央銀行からの借入の可能性を有している場合が多い。例えば日本においては日本銀行から500億円を限度として借入を行うことができる（令2条）。すなわち保険金の支払いに保険基金では応じきれないような場合、中央銀行から資金援助を受けるという制度が確立されているのである。しかしこうした中央銀行借入の濫用などは、貨幣量コントロール機能の喪失などの問題があることにも留意しておく必要がある。⁽⁴⁾金制調答申では現行500億から5000億への引き上げが提示されている。これについては、預金保険機構に対する信頼度を高め、また基金残高の不足に備えるためとしている。しかしそもそもなぜ借入に上限が存在するのか筆者には疑問である。もしこの上限を超える資金が必要となった場合でも、結局日銀の「最後の貸し手」の機能によって事態が収拾されるはずである。したがって預金保険機構の日銀借入は、日銀が直接発動するか、預金保険機構を介するかという権限の帰属の問題である。上限の値には経済的な意味はない。したがってこれは預金保険機構にどのような権限を付与するかという問題と合わせて検討すべき性質のものである。もし倒産銀行の処理に関して主導的な権限を預金保険機構に与えるとすれば、借入限度額は撤廃されるべきだということになるが、基金が不足するほどの非常事態の場合には、日銀、大蔵省などの公的当局によって処理されるべきだとの立場にたつと、日銀からの借入は認めるべきでないということになる。

最も大きな問題なのは、保険基金蓄積のための保険料の徴収方法である。預金保険制度が、銀行にとって第三者のためにする強制保険という構造をもつ限り、保険料の決定は市場メカニズムに委ねることはできず、預金保険機関から加盟金融機関に一方的に提示されざるを得ない。

保険料の決定には二つの要因がある。一つはまず適正な基金の規模を予め定めておき、それに到達するように保険料を徴収しようとするものである。金制調答申はこのような考え方に立って保険料率の5割増を提唱している。また他方は銀行行動に及ぼす影響を考慮して適正な保険料を定め、その結果として基金が蓄積されるという考え方である。適正な基金の規模がどのように決定される

かが明らかでないこと、および保険料の徴収の仕方は確実に銀行行動に何らかの影響を及ぼすことを考え合わせると、前者の要因のみによって保険料を決定することには問題がある。また保険料の徴収方法について、すべての加盟金融機関に対して一律に預金保険料率を定める方法（固定的預金保険料率制度）と、金融機関のリスクに応じて預金保険料率に差異をもたせる方法（可変的預金保険料率制度）の二つがある。日本の現行制度は、「特定の金融機関に対して差別的な取り扱いをしてはならない」（法51条）として、固定的預金保険料率制度であることが明文で示されている。

預金保険料率が一律に設定されている場合、高リスクの銀行も低リスクの銀行も同じ負担であるため、銀行は高リスク高収益の資産運用を行おうとする誘因をもつ可能性がある。これも前述のモラルハザードの一形態である。このようなモラルハザードを防止するための方法として注目され、アメリカで多くの議論がなされているのが可変的預金保険料率制度である。これはそれぞれの銀行のリスクに応じて保険料率に差異を設ける方法であるが、現在のところ賛否両論が存在する。論点を大別して整理すると次のようになるであろう。

賛成論の根拠としては、健全経営へのインセンティブが高まりモラルハザードを回避できること、バランスシート規制の硬直性を実質的に緩和することになることおよび保険料負担の不公平感の解消などが挙げられている。また反対論の論拠は、金融機関のリスクを計量化し客観的な尺度で表すことが困難なことおよび保険料率の公開が高い保険料率を適用されている金融機関に対する公衆の信認を低め、信用秩序に混乱をきたすおそれがあるというものである。⁽⁵⁾金制調査申においても、可変的預金保険料率制度の導入が適当でないことの根拠としてこの点を指摘している。しかしこれらの点に対し、賛成論の側からは、リスクの算定は規制当局の検査を通じてある程度可能であるし、保険料率の公開は銀行の健全経営へのインセンティブを強めるから望ましいという反論がなされている。⁽⁶⁾

因にフランスでは大銀行が国有化されていることもあって、大銀行の方が小銀行よりリスクが小さいとの理由で保険料率に差異が設けられている。このような設定の仕方は過渡的な方法としては許されるかもしれないが、大銀行ほど低リスクで小銀行ほど高リスクであるとはかならずしもいえず、また大銀行倒産の社会的コストが大きいことなどを考えると合理的な方法であるとはいえない

いであろう。

また、FDICによって採用されている方法は過渡的措置としては検討に値すると思われる。すなわち銀行資産の中で質の悪いものを抽出してそれに三つのランクをつけ、それぞれにウェイトをつけて資本から控除して資本比率を計算し、これを主要な指標として「問題銀行」などの銀行のランクづけを行うものである。しかしこの銀行資産の分類に関しては、Sinkey〔5〕が述べているように、「scienceではなくartであって、検査官の判断が基本的な決定要素である」。すなわち銀行のランク付けが検査官の主観に依存しており、銀行にとっては自己の資産運用がどのような保険料率に対応しているのか事前には知り得ないのである。このような方法は可変的預金保険料制度への移行期に過渡的には許されるとしても、その最終的な姿ではなく、あくまで客観的な指標づくりがなされねばならないだろう。

ここで、可変的預金保険料制度が採用された際の、保険料率の公開に関しての筆者の見解を、保証範囲の問題と合わせて総括しておく。

可変的預金保険料制度の下での保険料率の公開は、銀行の倒産確率の増加を抑制するという点で好ましいものではあるが、その結果特定の銀行の預金の受領が拒否され決済機能を喪失し、決済システムの円滑化が阻害されてしまうおそれがある。このような事態を防止するためには、決済性の預金の全額保証（元本のみ）を行うことが必要となる。金融革新が進展する中で様々な金融商品が微妙に決済機能を持ち始めており、どこで一線を画するかは困難な問題であり恣意的にならざるを得ないかもしれない。しかしこれは恣意的に行われてもよいのではなかろうか。蓋し、預金通貨のまわりに多くの金融商品が渦巻いている今日においては、どれが社会的に承認された決済手段であるのかを制度として公示する必要があると思われるからである。預金保険の被保険対象に全額保証とそうでないものというように一線を画することは、そのような公示方法の一つとして捉えることができる。ここで一つの例を挙げておこう。近年証券会社から発行されはじめた中期国債ファンド（以下中国ファンドと略す）⁽⁷⁾について、その決済機能付与について次のような四つの類型が考えられている。

①顧客は銀行に普通預金を有し、たとえばクレジットカードの支払いなどで残高が不足すると自動的に中国ファンドが解約されて残高を補填する。②顧客は残高ゼロの普通預金口座を形式的にもち、代金の請求がその口座にくると自動

的に中国ファンドが解約されて支払われる。③顧客は銀行口座をもたず、代金請求は直接証券会社に対してなされ、証券会社は代金を請求者の銀行口座に振り込む。④代金の請求者も中国ファンドをもち、決済は中国ファンドの振替によって行う。

①と②はたとえ瞬間的にはあれ預金が決済口座として使われている。③は決済口座は中国ファンド自体であるが、受け取り手が受け取るのは預金である。すなわち相手が受領しないという意味で、中国ファンドは決済手段とはなっていない。④は中国ファンドが完全に決済手段として使われている場合である。したがって筆者の主張に即していうと、もし中国ファンドが④のような類型を備え、社会全体で決済手段として使用されるのであれば、それは全額保証の預金保険の対象となるべきであるし、それに応じた保険料をも支払うべきなのである。

このように決済手段が全面的に保証されているのであれば、預金者それぞれが金融機関に対して異なる主観をもっていたとしても、特定の金融機関の発行する預金を受領されないという事態は発生しない。

非決済手段（たとえば定期預金）の保証についてはモラルハザードとの関係および小額貯蓄者保護の観点から考えられるべきである。すなわち小口の預金者は情報の収集、解析能力に乏しいこと、および小額貯蓄が価値財であるという見地から、支払い限度額を設定すべきである。斎藤[12]で述べられている「銀行預金が300万円を超える世帯は、最大限でも20%に達しないと推定され……預金者1人当たりかつ1銀行当たり300万円超の銀行預金保有者の比率はさらに僅少」であることを前提とすれば、今すぐ300万円を引き上げる必要はないと思われる。たとえば、1世帯（4人家族として）当たり現行では1200万円まで保証されているが、これを金制調答申のようになぜ4000万円に引き上げなければならないのか、いささか根拠に乏しいようにおもわれるのである。

VI 預金保険機関の権限

アメリカのFDICは、加入金融機関に対する定期的な検査、業務停止命令、経営者の追放および罰金の付加、預金保険の停止、合併などの斡旋、貸付、資産の買取などの広範かつ強大な権限を有している。日本の預金保険機構の場合には、金融機関、国、都道府県や日銀などに対して資料の提出を請求する権限

を有しているだけで（法37条）、その権限の範囲および強さはFDICのそれとは比べものにならない。これは日本の預金保険機構が大蔵省や日銀の代理機関的な色彩が強いことを反映しているものであり、またFDICが強大なのはアメリカ固有の事情によるものだと指摘もなされている⁽⁸⁾。

しかしこうした権限の差異は、加盟銀行に対する監督、検査の面だけではなく、倒産銀行の処理というきわめて重要な要素を内包している。日本ではまだ一度も預金保険が発動された例がないが、いちおう保険金の直接支払いが前提となっている。これに対してFDICの場合には、倒産（または経営が悪化した）銀行に対していくつかの処理方式が採られている。以下その主なものを列挙しておく。

① 保険金の直接支払い

預金保険機関が破綻金融機関の預金者に対し、その請求に基づき、直接個々に保険金を支払う。

② 預金振替

支払うべき支払い限度額内の預金に相当する金額を、預金保険機関が一括して他の金融機関に振込み、その金融機関の預金として預金者に利用させる。

③ 預金承継

預金保険機関が破綻金融機関の不良債権を買取る等の形で資金を供給し、他の健全な金融機関に預金全額とその他の健全な資産を引き継がせる。

④ 新国法銀行の設立

新国法銀行を設立して、破綻銀行の被保険預金を引き継がせる。

⑤ 資金援助を伴う合併

経営の悪化した金融機関に対して、預金保険機関が資金援助を行い、他の健全な金融機関に合併させる。

⑥ 直接資金援助

経営の悪化した金融機関を救済し再建するために、預金保険機関が直接資金援助を行う。

これらのうち①～④は金融機関の閉鎖を前提としており、⑤、⑥は金融機関の閉鎖を伴わない処理方法である。信用秩序の崩壊を第三段階でくいとめ、効率的資金配分と信用秩序維持を両立させるために、個別金融機関の保護を預金者保護と分断するという預金保険制度本来の趣旨からすると、⑤、⑥は第二段

階の防衛であってその趣旨からはずれたものである。ただし当該金融機関の閉鎖が地域経済的に極めて大きな影響があると判断されるような場合には、⑤、⑥の方式も考えられるが、日本においてはこれらの方法は現状ではむしろ大蔵省や日銀といった公的当局の機能として考えられ、⑥はまたそれぞれの業界の相互援助制度の役割でもあらうと思われる。また①の直接支払い方式は、多大なオペレーションコストを必要とするが、②の方法によると大がかりな作業や混乱、預金者等とのトラブルが大幅に軽減されと考えられる。アメリカでも①の方法は比較的小規模な金融機関に対してしか行われていないようである。また④は承継銀行がなかった場合の例外的な措置であり、最近この方法がとられたのは、1982年のペン・スクウェア銀行だけである。②の方式によるか③の方式によるかは、前述したように実質的な全額保証を達成するか、支払い限度額を厳密に実施するかという問題に帰着する。

金制調答申には、預金保険機構の権限に関するものとして、保険金直接支払い以外の処理方法を検討し、機能の多様化を図ること、および行政当局との提携を図るための制度面の整備を行うことが盛り込まれている。ただし検査権に関しては、既に大蔵省の検査および日銀の考査が存在することから、金融機関の負担を考慮して慎重に考えるべきものとしている。

戦後日本の信用秩序を維持してきた規制体系が、金融自由化の進展の中で崩れようとするときに、新しい信用秩序維持政策が求められているが、その中では、効率性の促進と信用秩序維持を両立させるのに最も適した手段として、預金保険制度はその中核に据えられなければならない。また効率性の促進のためには、銀行が破綻に瀕したとき、個別銀行救済に安易に流れないようなルールがあらかじめ定められることが必要である。この意味において第一次的には銀行倒産の処理をすべて預金保険機構が行うことにし、そのために必要な権限を付与されるべきであると思われる。「第一次的」というのは、たとえばインフレの激化や不況の深刻化という実体経済の著しい変化によって、複数の銀行が同時に倒産したり、大規模な銀行が倒産するというような状況において、預金保険機構による処理では対応できなくなったときには、日銀や大蔵省といった行政当局による処理が行われるという意味である。

したがって預金保険機構には、当然営業停止命令権や強力な検査権などが付与されることが必要なのである。また、たとえ金制調答申のいうように日銀、

大蔵省、預金保険機構が共同で処理にあたるとしても、個別銀行の安易な救済に陥らないために、機能分担はそれが具体的な規制（政策）体系として認識し得る程度に明確化されていなければならないだろう。戦後日本の信用秩序を支えてきた規制体系が、金融環境の変化によって桎梏と化し、その打開のために金融自由化が進展しているわけであるが、こうした金融自由化は決してすべてを放任してしまうことなく、新たな信用秩序維持政策のパラダイムの模索を伴わなければならないはずだからである。

（以上）

（注）

- （１） この分け方は木下〔11〕に負う。
- （２） 制度的な国際比較の多くは、McCarthy〔3〕および太田〔9〕に負う。
- （３） 私的預金保険制度の提唱は Meltzer〔4〕にみられる。
- （４） 岩田、堀内〔7〕参照。
- （５） F D I C〔2〕参照。
- （６） このような意見は、Edwards & Scott〔1〕及び岩田、堀内〔7〕に見られる。
- （７） 吉田〔14〕に負う。
- （８） 太田〔8〕、〔9〕参照。

<参考文献>

- 〔1〕 Edwards, F.R.&Scott, J.R. "Regulating the Solvency of Depository Institutions" in Edwards ed. Issues in Financial Regulation McGraw-Hill Inc.(1979)
- 〔2〕 FDIC Deposit Insurance in a Changing Enviroment A Study of the Current System of Deposit Insurance Pursuant to Section712 of the Garn-St. Germain Depository Instituions Act of 1982.(1983)
- 〔3〕 MaCarthy, I.S. "Deposit Insurance; Theory and Practice" IMF Staff Papers Vol.39.(1984)
- 〔4〕 Meltzer. A.H. "Major Issues in the Regulation of Financial Institutions". The Journal of Political Economy Vol.75(1967)
- 〔5〕 Sinkey, J.F.Jr. "Identifying Problem Banks'" Journal of Money Credit and Banking Vol.10.(1978)
- 〔6〕 池尾和人「金融市場の失敗と公的規制」『岡山大学経済学会雑誌』第14巻3, 4号 (1983)
- 〔7〕 岩田規久男・堀内昭義「わが国銀行業における公的規制」一橋大学経済研究所 ディスカッションペーパーシリーズNo.61 (1982)
- 〔8〕 太田 勉「金融自由化進展の下での信用秩序維持の諸問題」日本銀行金融研究所『金融研究』第3巻第1号 (1984)
- 〔9〕 ——「海外主要国の預金保険制度の現状とこれを巡る論議について」日本銀行金融研究所『金融研究』第4巻第1号 (1985)

- [10] 柏木 浩「1984年の米銀倒産の全容」『週刊金融財政事情』第36巻第16号
(1985, 4)
- [11] 木下正俊「銀行経営と信用秩序」金融研究会報告論文騰写刷 (1985, 1)
- [12] 斎藤 健「金融の自由化・国際化と銀行経営」金融研究会報告論文騰写刷
(1985, 1)
- [13] 堀内昭義「信用秩序維持と公的規制」『季刊現代経済』第55号 (1983)
- [14] 吉田 暁「銀行の決済機能とは何か」『週刊金融財政事情』第36巻第16号
(1985, 4)