

現代日本の金融システムにおける預金保険制度 (deposit insurance system) の現状と問題点

経済学研究室 藤 田 安 一

はじめに——問題の所在——

- I 金融自由化の進展と預金保険制度
 - II 日本における預金保険制度の成立と発展
 - III 預金保険機構発動の特徴とその問題点
 - IV わが国における預金保険制度改革への視点
- おわりに

はじめに——問題の所在——

ベスト・セラー『日本／権力構造の謎』(The Enigma of Japanese Power)によって、一躍わが国においても著名になったカレル・ヴァン・ウォルフレン (Karel van Wolferen) は、最近、『人間を幸福にしない日本というシステム』という、衝撃的なテーマの本を出版した。その中で、ウォルフレンは、国民を不幸にしている日本のシステムの一つとして、官僚の秘密主義にもとづくわが国のシステムを批判し、つぎのように指摘している。

「日本の官僚は自分たちが加わっている権力構造をあからさまに分析されるのを好まない、というのは、まだ控えめな言い方だ。実際は、官僚たちは本物の分析に恐れおののいている。その気持ちはわかるし、当然そのはずだ。なぜなら、その権力機構が常に正確に分析され、広く理解されるようになると、彼らは絶え間ない非難にさらされるようになり、おそらく、やがては機能しなくなってしまうだろうからだ。秘密主義は日本の官僚独占主義を成功させる必要条件なのだ。」⁽¹⁾

しかし、この秘密主義が、いたるところで最近、その弊害を露呈しつつある。公共事業の際の談合という名の政治詐欺、あいつぐ原発の事故隠し。いずれも、国民に大きな影響を与える問題であるにもかかわらず、長い間、国民の前にその真相が隠され続けてきた。そして、今また“住専”への公的資金の導入に象徴されるような、日本の金融システムの不透明さがクローズ・アップされている。一体、誰と誰が、いつ、何を根拠に、住専への公的資金導入を決めたのか、国民に明らかに示されないまま、国会でその決着が図られようとしている。

たとえ、時の政治力によって、一時的・表面的に解決されようとも、官僚の秘密主義を主因とする日本の金融システムの不透明さと恣意性は、今後ますます問題視されてくるにちがいない。最近

の大蔵省や大蔵官僚への厳しい批判は、この流れのなかに位置づけることができよう。いわゆる「住専問題」に対する国民の不満は、その国内的な現れであり、大和銀行の犯した米国での金融犯罪に対する国際的批判は、その対外的な現れである。こうして現在、内外にわたって、日本の金融システムの不透明さが、厳しい批判にさらされているのである。

本稿では、わが国における金融システムのこの不透明さと恣意性を代表する事例として、預金保険制度をとりあげ、その現状と問題点を明らかにしたうえで、預金保険制度改革の方向を示すことを課題としている。

I 金融自由化の進展と預金保険制度

預金保険制度 (deposit insurance system) とは、「預金を取り扱う金融機関が集まって1つの機構をつくり、ここに保険料を積み立て、加盟金融機関の経営が破綻して預金の払戻しができなくなったときに、預金者に対し、一定の限度内で預金保険金の支払いを行うことを中核とする制度」⁽²⁾である。わが国の場合、一般金融機関用の預金保険機構と、農漁協系用の農水産業協同組合貯金保険機構が存在し、前者は、1971年4月1日の「預金保険法」の公布・施行にもとづいて、同年7月1日に設立され、後者は、1973年7月16日の「農水産業協同組合貯金保険法」制定にもとづいて、同年9月1日に設立され現在に至っている。

現在わが国の預金保険制度は、金融機関が破綻し預金の支払いが不可能になった場合に、積み立ててきた基金を取り崩し、その預金者に対し1人1000万円までの預金元本相当額を保険金として支払うことになっている。しかし、この制度による保険金の支払いは、今のところ1件もない。ただし、1976年の法改正で破綻した金融機関を救済合併する金融機関に対して資金援助を行なうことができるようになり、この資金援助は現在まで数回行なわれてきた。その事例と問題点に関しては、後に検討することにして、ここではひとまず、現行の預金保険制度の概要を示すと、表1のようになる。

表1 現行預金保険制度の概要

対象金融機関	国内に本店のある銀行、信用金庫、信用組合および労働金庫 (合計1,047金融機関)
被保険預金	預金、定期積金、金銭信託、貸付信託
被保険預金残高	526兆2,427億円 (平成4年3月末現在)
保険料	前年度末の被保険預金残高の0.012%
責任準備金	6,963億円 (平成4年3月末現在)
保険金	預金者1人に対し最高1,000万円
資金援助	破綻した金融機関を合併などにより救済する金融機関に対し、資金援助を行う。資金援助の方法には、金銭の贈与、資金の貸付、資金の預入等がある。

(出典) 全国銀行協会連合会調査部編『わが国の銀行〈平成5年版〉』財経詳報社、1993年、207ページ。

ところで、1970年代に始まった金融自由化の動きは、わが国の場合、80年代に急速に進展し、従来の日本の金融システムに大きな影響を及ぼした。とりわけ各金融機関は、金融自由化による生き残りをかけて、厳しい環境に耐えるための経営体質の改善をめざし、効率性という名で、あからさまな収益至上主義に傾いていった。例えば、住友銀行の頭取・小松 康氏は、1985年夏に開かれた金融財政事情研究会主催の「トップ・セミナー」で、次のように語った。

「そこで、今後の銀行経営はいかにあるべきか。私が常々考えているところをお話したい。まず、基本的な経営姿勢として重視すべきであると思うのは、次の2点である。第1は、収益重視を行内のすみずみまで徹底することである。加速的な環境変化に直面して、何をするにも最終的に頼れるのは自らの知恵と体力だけであると思う。その知恵と体力を、最も効率的かつ最大限に導き出すためには、ためらうことなく収益拡大を最優先の経営目標として掲げることが肝要であろう。……第2は、明確な経営戦略を策定し、経営者と従業員、本店と支店が一体となって経営、業務に邁進しうる体制を整備することである。」⁽⁹⁾ (傍点は引用者)

こうした銀行や証券会社による収益至上主義的な経営戦略の必然的帰結として、小口投資家を犠牲にした大口投資家への損失補填や、暴力団と癒着した株の仕手戦での株価のつり上げとそのための融資、都市銀行による架空預金証書の偽造とそれをもとにした不正融資等、数々の金融・証券スキャンダルが発生した。そして同時に、1980年代後半から90年代にかけてのバブル経済の発生と崩壊は、金融機関の不良債権問題等に由来する金融システムの不安定性を、一躍国民の前にクローズアップさせた。

このような状況下、90年代に入って多くの金融機関が破綻し、公的当局による処理が行なわれている。その際、それまで一度も発動されなかった預金保険機構や30年ぶりの日銀特融が発動され、改めて、現在日本の金融システムの不安定さが懸念されるとともに、今後金融システムの安定化策への関心の高まりがみられている。

従来の金融システム安定化のための公的介入の特徴は、参入規制・店舗規制などの競争制限的規制や人為的低金利政策を中核としており、既存の金融機関を保護し収益を保証することで、事前的に経営破綻をさけようとする、いわゆる「護送船団方式」と呼ばれるものであった。この護送船団方式のもとで、戦後、「銀行倒産はない」「銀行はつぶさない」という表現で、「銀行不倒神話」が成立してきたのである。

もっとも、そのことは戦後の日本で、経営破綻に至った金融機関が全くなかったというわけではない。経営破綻をきたした金融機関に対して、大蔵省や日銀などの行政当局が、その金融機関の経営に直接介入し、行政当局としての影響力を背景にして、他の経営体力の強い金融機関への支援要請や救済合併などの斡旋を行い、社会的な問題に発展しないうちに処理してきたまでのことである。

ところが近年、不良債権問題に代表されるバブル崩壊の後遺症と、今後、金融自由化の一層の進展による収益悪化への懸念から、従来の破綻処理への合意がとりつけ難くなり、金融機関が公に経営破綻に陥るケースが、めだつて増えてきている。その際の破綻処理として、いわゆる事後的対策には他金融機関への譲渡・合併の他に、日銀の支援融資(いわゆる最後の貸し手 lender of last resort)の発動や、預金保険制度の活用などがある。なかでも、公的機関が保険料の徴収と引き換えに、この制度に加入している金融機関の預金払い戻しを保証するシステムとしての預金保険制度が、がぜん最近わが国の頻繁な金融機関破綻とその処理をめぐって社会的注目を浴びてきた。その意味で、預金保険制度は、日本における「金融自由化の申し子」なのである。

確かに、この制度は預金者を保護し、事後的に、個別金融機関の経営破綻が金融危機にまで拡大

することを防止するための安全網（セーフティ・ネット，safety net）として機能するだけでなく、事前的にも、その制度の存在が、預金者や金融機関の取引相手に安心感を与え、取付け等の防止につながるとはいえる。しかし、預金保険制度は、その利便性のゆえに、運用のし方を誤ると、逆に金融システムを混乱させる要因に転化する危険性をもっている。もちろん、この懸念はすでに良く知られているように、米国におけるS&L（Saving and Loan Association，貯蓄貸付組合）の危機で、その問題が顕在化した。いわゆるモラル・ハザード（moral hazard）であって、金融機関の破綻にもかかわらず、この制度によって預金が保証されることで、預金者は金融機関の経営状態に無関心となり、金融機関の側も、リスク・プレミアムを支払う必要のないことから、過度のリスクの高い資産運用に向かいがちとなる。

この預金保険制度に内在するモラル・ハザードの問題は、なるほど深刻ではあるが、それ以上に、わが国の預金保険制度は、その不透明かつ恣意的な運用のゆえに、モラル・ハザードよりも、さらに深刻な問題を引き起こす危険性をもっている。このことは、実例をあげて後に検討することにして、その前に、日本の預金保険制度の成立とその発展過程を一瞥しておこう。

II 日本における預金保険制度の成立と発展

わが国の預金保険制度は、その成立以前にも導入が検討され、1957年1月に「預金者保護等のための制度に関する答申」として、金融制度調査会が預金保障基金の設立を提言している。しかし、同年4月に、この答申にもとづく預金保障基金法案が国会に提出されたにもかかわらず、成立をみなかった。その理由は、「この預金保障基金が、実態上、普通銀行を除いた中小金融機関だけを対象としていたことや、金融機関経営に対する厳しい監督を内容としていたこと等から、各方面の反対が強かったため」⁽⁴⁾といわれている。

再び、預金保険制度の導入が検討され始めるのは、1960年代半ば頃から、金融効率化をめぐる議論が盛んに行われるようになってきてからである。その背景には、資本の自由化が強く要求され開放経済体制への移行が進むとともに、当時はまだ高度経済成長の途上にあつたとはいえ、1965年の不況をきっかけに、将来成長率が低下し、資金需要が弱まり、利鞘が縮小することが予想される時代が来るかもしれないとの見通しがあつた。この厳しい状況に対応する金融機関のあり方として、金融機関にその経営の効率化が求められた。具体的には、社会全体に対する適正な資金供給の手段として、金利の弾力化を進め、金利機能を活用することが必要であると考えられたのである。

このような金融機関に経営の効率化を求める金融効率化の提唱は、預金者の保護とはいいいながら、結局は金融機関の過度の保護となつていた従来の金融行政を反省し、預金者の保護と金融機関の保護とを分離して、預金者に対する保障制度として預金保険制度を導入しようとする主張へと発展していった。以上の点を、金融制度調査会の答申「一般民間金融機関のあり方等について」（1970年7月2日）では、つぎのように述べている。

「国民大衆の預金の保護に万全を期するとともに、金融機関に対する過保護ともいべき体制を改めて、適正な競争原理を導入し、その経営の効率化を促進していく見地からは、この際、預金者保護と金融機関保護との分離を図り、預金に対する直接的な保障制度としての預金保険制度を導入することが必要であると認められる」⁽⁵⁾。（傍点は引用者）

ここでは、理念として、預金者保護と金融機関保護とに分離する必要があると明言されたわけであり、預金保険制度は、効率化行政推進の受皿として、預金者保護を目的として導入されたのであ

る。この答申を受けて、1971年4月に預金保険法が公布・施行され、同法にもとづいて同年7月に預金保険機構が設立された。

したがって、上記の主旨から当然、金融機関の破綻に際して、預金保険機構が行なう業務は、預金者への保険金の直接支払いに限定されていて、現行制度のように、破綻金融機関を救済する金融機関に対する資金援助はできないことになっていた。事実、当初制定された預金保険法は、預金保険制度の目的を第1条において、「この法律は、預金者等の保護を図るため、金融機関の預金等の払戻しにつき保険を行なう制度を確立し、もって信用秩序の維持に資すること」としていたのである。

ところが、1980年代に急速に進展する金融自由化を背景に、これまで述べてきたわが国の預金保険制度の理念が、大きく変更されるのである。言うまでもなく、1986年5月の預金保険法の改正によって、預金保険制度は、破綻金融機関を救済する金融機関に対して、資金援助（資金の貸付や金銭の贈与等）を行なえることとなった。これによって、預金者保護と金融機関保護とを分離して、預金者保護を目的として導入されたわが国の預金保険制度は、資金援助をとおして金融機関を保護する制度に変えられていくことになる。預金保険法第1条第1項は、つぎのとおりに変更された。

「預金保険は、預金者等の保護を図るため、金融機関が預金等の払い戻しを停止した場合に必要な保険金等の支払を行うほか、破綻金融機関に係る合併等に対し適切な資金援助を行い、もって信用秩序の維持に資することを目的とする。」

しかも、1986年の預金保険法には、さらに注目すべき改正が加えられた。同法第1条第2項に、預金保険制度の運用においては、金融機関の自主性を尊重すべきであるとして、「この法律の運用に当たっては、金融機関の自主性を尊重するよう配慮しなければならない。」という規定が、新たに付け加えられたのである。実はこれと同じケースが、1981年改正の銀行法にみられた。銀行法第1条第1項で、この法律の目的として銀行の公共性が唱われた後、つづいて第1条第2項で、この法律の運用において銀行の自主性を尊重すべき旨が追加された。この第1条第2項は、全国銀行協会連合会が、かねてより強く要望していたものであった。文字どおり法律の目的を定めた冒頭の第1条に、あえて法律の運用上の規定を設けるといふことの不自然さは、当時の国会の審議においても問題となった⁽⁶⁾。

しかし、これは単に法律作成上の技術的問題ではない。金融機関の公共性が、収益性や効率性を重視する各金融機関の自主的運営によって損なわれるという、金融システム全体のあり方にかかわる重大問題である。これを本稿の課題にそくして言えば、もともと国民の預金を原資とする預金保険の積み立て金が、最近の乱脈融資で破綻した東京協和、安全信用組合の処理にみられるように、確かな根拠にもとづくことなく贈与されるなど、預金保険制度が銀行の自主的という名の恣意的な運用に委ねられているのが実態である。こうした預金保険制度の不透明さによって、この制度の持つ公共性は低下し、ますます国民の金融システムへの信頼性を失わせている。

ちなみに、この1986年における預金保険制度のその他の改正点を、表2に掲げたのち、実例にそくしながら、日本における預金保険制度の問題点を更に検討しておこう。

表 2 預金保険制度の拡充・整備経過

		1971年制度発足時	その後の変更または追加事項	
1. 対象金融機関	〔法律〕	銀行 相銀 信金 信組	————	1986年7月 労金が加入
2. 資本金	〔認可〕	45,000万円 (政府 15,000万円) 日銀 15,000 〃 民間 15,000 〃	————	1986年7月 →45,500万円 労金が出資 (500万円)
3. 保険料率	〔認可〕	0.006%	1982年度 → 0.008%	1986年度 → 0.012%
4. 保険金支払限度額 (1 預金者 等当り)	〔政令〕	100万円	1974年6月 → 300万円	1986年7月 → 1,000万円
5. 仮払金支払制度 同限度額 (普通預金1口座当 り)	〔法律〕 政令	————	————	1986年7月 導 入 20万円
6. 資金援助制度	〔法律〕	————	————	1986年7月 導 入
7. 借入金 (1) 日銀借入限度額	〔政令〕	500億円	————	1986年7月 → 5,000億円
(2) 日銀借入返済のための金融 機関等借入	〔法律〕	————	————	導 入

(出典)『平成5年 預金保険機構年報』1994年7月, 11ページ。

III 預金保険機構発動の特徴とその問題点

わが国における預金保険機構の最初の発動事例は、1991年10月に伊予銀行が東邦相互銀行の救済合併の際、預金保険機構が80億円の融資を決定したケースであり、翌1992年4月の合併とともに資金援助が実施された。

ついで、1992年10月に、巨額の架空預金証書を発行し経営難に陥った東洋信用金庫5店舗を救済合併した三和銀行に対し、預金保険機構は200億円の贈与を行った。その際、架空預金を担保にした日本興業銀行と富士銀行は70%、ノンバンク各社が42%の債権を放棄。東洋信金の役員は全員が退任した。

釜石信用金庫は、釜石市の基幹産業である製鉄所の撤退や漁業の不振に加えて、放漫融資による不良債権の増大により経営難に陥り、1993年10月解散を決定した。そのため、釜石信用金庫から事業譲渡を受ける岩手銀行に対して、預金保険機構は260億円の贈与を行った。このケースでは、これまで「救済合併」であった預金保険機構の資金援助が、「清算」に初めて適用されたものとして注目

される。

南野洋元理事長によるイトマン事件にからむ乱脈融資で経営が破綻した大阪府民信用組合を、救済合併する信用組合大阪弘容に対し、預金保険機構は、1993年7月に199億円の贈与を行なうことを決定し、同年11月に実施した。このケースは、信用組合への初めての資金援助となった。

信用組合への2件目の資金援助は、導入預金や暴力団関係者への不正融資で多額の不良債権を抱えて経営危機に陥った信用組合岐阜商銀の救済に関連するものであり、救済合併する信用組合関西興銀に対し、預金保険機構は、1994年11月に25億円の贈与を決め、翌年3月に実施した。

1994年12月、日本銀行は、巨額の不動産投資で失敗し経営危機にあったイ・アイ・イー・インターナショナルなどへの乱脈融資で破綻した東京協和、安全信用組合を救済合併するために、日銀と民間銀行が共同で東京共同銀行を設立すると発表した。この新銀行への出資は、日銀が200億円、民間銀行があわせて200億円、預金保険機構から400億円の贈与、民間銀行による400億円の低利融資などが予定された。しかし、この救済スキームについては、周知のように、決定過程の不透明さに加えて、政治家の強い関与があったことがとりざたされるなど、世論の大きな批判を招くことになった。

バブル経済期に不動産融資に狂奔し、バブル経済の崩壊とともに不良債権を急増させ経営破綻したコスモ信用組合に対し、東京都は1995年7月、業務停止命令を下した。コスモ信組処理案によると、同信組は解散し、全事業を東京共同銀行に譲渡する。その際、預金保険機構は1100億円の贈与を行ない、日銀は10年間に1000億円の特別融資を行なうことなどが盛り込まれている。

「東のコスモ、西の木津」と噂されていた木津信用組合は、コスモ信用組合の破綻と時を同じくして、95年8月、業務停止となった。バブル経済期に、系列ノン・バンクや事業ファイナンスを設立して不動産関連融資に傾斜したのが命取りとなり、バブル経済の崩壊後、多額の不良債権をかかえた。事業譲渡に対する預金保険機構の資金援助は、5000億円程度が予定されている。

同じく不良債権にあえぐ兵庫銀行に対し、1995年8月、武村正義蔵相は同銀行の破綻を公表し、その処理策を発表した。それによると、みどり銀行への事業譲渡の際、日銀特融と合わせて預金保険機構から4000億円強の贈与が行なわれることになっている。

以上、これら金融機関の経営破綻のほとんどは、バブル経済期において、金融機関が収益の極大化をめざした乱脈融資や金融不祥事によるものである。しかも、この乱脈融資に使われた資金は、国民が金融機関を信頼して預けた預金であった。それを投機的に運用することによって、バブル経済期には資産インフレを引き起こし、地価の高騰を招くことによって庶民のマイホームの夢を奪ったほか、土地に関連した税の増税や家賃の値上を招き、著しく国民生活をおびやかした。他方、バブル経済崩壊での銀行や各種信用組合などの破産が、深刻な信用不安を招き、景気回復への思い足かせとなって、いまだに国民経済に与えている損失は、はかり知れないと言わなければならない。したがって、破綻した金融機関の処理の際には、破綻金融機関の責任者に対しては、当然に厳しい責任追求がなされるべきである。

しかし、これまでの破綻処理の事例をみると、その責任追求は十分でないばかりか、預金保険機構の資金贈与や日銀特融などが安易に用いられ、「預金者保護」「信用秩序維持」を名目に、大蔵省や日銀主導による破綻金融機関の他金融機関への合併、譲渡などを通じて、もっぱら金融機関の救済がなされている感がある。「護送船団方式」が厳しく批判されているように、金融機関の保護が預金者の利益に必ずしも結びつかない現在、安易な金融機関の救済は預金者保護とは矛盾する。本来、預金保険制度は、金融機関保護と預金者保護との分離を図り、預金者を保護するために導入されたのであるから、現状は明らかに、この目的から外れており、現在わが国の預金保険制度は、依然と

して、護送船団方式を維持するための手段になっている、と言われてもしかたがあるまい。

また、預金保険機構による資金援助の方法をみると、資金の融資から返還の必要のない贈与、出資へとその方式が変わってきている。このことは、もともと国民の預金を原資とする預金保険の積み立て金が、関係金融機関による「つかみ金」的性格を強めつつあることを示している。

さらに、破綻金融機関の処理については、預金者への預金保険の保険金支払い=direct payoff(以下、ペイオフと略記)は一度も発動されておらず、救済する金融機関も相当バブルによる傷を負っているため、吸収合併、事業譲渡等の方式から、新銀行の設立や日本版RTC (Resolution Trust Corporation, 整理信託公社)構想のような処理方式へと移っている。しかし、これらの処理過程において、なぜそのような処理方式が採用されたのか明らかにされていない。例えば、東京協和、安全信組の処理の際、両信用組合を倒産させても信用不安に結びつく確率はほとんどないという見方から、両信用組合を倒産させようと、預金保険機構が小額預金者に保険金直接支払方式をとるべきだという主張が、かなり多数の有力な意見として存在していた。しかし、大蔵省や日銀は、「信用不安につながるおそれがある」、「日本において預金者が保険金直接支払方式を受け入れるほどに意識が成熟していない」など、根拠を示さないあいまいな発言により、この救済を正当化した経緯がある⁽⁷⁾。

IV わが国における預金保険制度改革への視点

以上みたように、現在日本における破綻金融機関の破綻処理の多くは、定型化されたルールに基づいて行なわれているというよりも、破綻金融機関が出現した時に、行政当局と金融機関との裁量によって処理されてきたと言える。このため国民は、破綻処理の不透明さを感じ、行政当局や金融機関への不信感を強めることになる。金融システムを安定化させるには、何よりも国民のこの不信感を失くし、わが国の金融行政と金融機関への信頼性をとりもどすことにあるとすれば、この問題は決して無視されるべきではない。

そうした問題を解決する確かな道は、破綻処理の曖昧さ、不透明さを解消するための明確な方式を確立することにある。そのための参考として、わが国よりも、いち早く金融自由化がもたらす金融不安を経験したアメリカの破綻処理策から学ぶべき点は多いであろう。すなわち日本では、すでに検討したように、預金保険法でペイオフが明記されているが、ペイオフは一度も発動されることがなく、もっぱら裁量的な合併やP & A (purchase & assumption, 資産・負債承継)によって破綻処理が行なわれてきた。一方、アメリカでは、預金振替やP & A, 件数は少ないがペイオフも使われている。

なるほど、わが国とアメリカとを単純に比較することはできないが、アメリカにおいては、金融機関の破綻処理の根拠法やその手続き、破綻処理費最小の義務化などが確立しているため、客観的な判断で、多様な破綻処理策がとられているといえる。したがって、日本でもなされるべきことは、ペイオフの発動など破綻処理方式の多様化を可能とするような法体系や制度等の整備であろう。そのようなインフラを充実させていくことで、アメリカのように破綻処理の明確な政策目標が確立されるであろうし、それに伴って客観的な基準で、透明度の高い破綻金融機関の処理が可能であると考えられる。

さらに、預金保険機構自体のあり方についても、大蔵省や日本銀行との関係で検討する必要がある。わが国において、金融機関検査機能をもつのは大蔵省銀行局と日本銀行であり(信用組合は各

都道府県)、営業停止命令を下せるのは大蔵大臣である。一方、預金保険機構には、検査機能や営業停止命令の権限はない。また、預金保険機構の破綻金融機関に対する資金援助の手続きをみても、大蔵大臣による事前の認定が必要であり、これを預金保険機構の意志決定機関である運営委員会が否定することは不可能となっている。

こうして、預金保険機構は独自の意志決定ができない仕組みになっているために、実質的な預金保険機構の担い手は大蔵省と日銀に外ならないことになる。齊藤美彦氏の言葉を借りれば、「預金保険機構は独自の意志決定を封じられており、そこからの資金援助は合併等を円滑にするための『お土産』としての位置づけしか与えられていない」⁽⁸⁾のである。そこで、上記の関係を改め、預金保険機構に、行政当局や金融機関関係者以外の意志を反映するための組織の民主化につとめようとして、金融機関検査機能や営業停止の権限、また、政治力などの不明瞭な圧力に屈しない一定の独立性を保つ権限を持たせれば、不透明な処理が行なわれにくくなり、社会の信頼を得る処理が行なわれるようになるであろう。

日本銀行についても、日銀特融の発動は、行政当局の裁量が強く働くと考えられるので、破綻処理を不透明なものにし、金融機関の破綻責任を曖昧なままにすることが懸念される。また仮に、日銀特融が焦げついた場合には、その損失は日銀から国庫に入れる資金の減少という形で、最終的に国民の負担を膨らます結果になり、日銀そのものの信頼をゆるがす結果になりかねない。したがって、特融を発動する場合には、日銀が明確で公正な目標を設け、それを公にしたうえでの発動であるべきであろう。

おわりに

アメリカでは、1970年代から80年代の急激な金融自由化が、80年代後半にS & L(貯蓄貸付組合)の大量倒産をもたらし、それが一般の銀行にも波及することによって、日本に先立ち著しい金融不安を経験した。その教訓から、現在のアメリカにおいては、いったん金融自由化にブレーキをかけようとする動きさえ出てきている。いわゆる、「デ・レギュレーション(規制緩和)」から「リ・レギュレーション(再規制)」への動きである。すなわち、アメリカでは1989年に金融機関再建改革執行法が制定され、つづいて1991年には連邦預金保険公社改革法が成立した。この両法律によって、金融機関の自己資本基準が引き上げられ、預金保険に危険を及ぼすような活動に対する監視や規制が強化された。

他方、日本においては、現在あいつぐ金融機関の破綻と膨大な不良債権の処理が、金融不安を激化させ、景気回復の重い足枷となって、著しく国民生活を圧迫している。しかも、企業はリストラという名の雇用調整を一段と強め、また消費税率が一年後(1997年)に引き上げられることが決定しているなど、家計は非常に厳しい事態に直面している。

それにもかかわらず、国民は将来のために貧しい家計のなかから、せっせと貯蓄しつづけなければならない。やむをえない「最後の砦」的なこうした行動を、無駄にしていまいかねない事態が、最近、つぎつぎと起こる金融機関の破綻である。この状況を目のあたりにして、当然、国民は生活不安を強めてはいるが、他方、金融システムへの関心を持たざるをえなくなっている。これが現在、日本の金融システムのあり方に対して、国民的関心を生んでいる背景であろう。

しかし、金融システムは複雑であり一朝一夕に理解できるものではない。そのため、むしろその複雑さを利用して、国民生活に密接に関係する金融問題が、これまで行政当局と金融機関の間だけ

で恣意的に解決が図られてきたと言ってよい。最近では、住専問題や大和銀行の米国でおかした事件の処理などが、その好例である。わが国の伝統的な、こうした問題処理の不透明さや恣意性が、現在、金融不安の激化や金融国際化の流れの中で、厳しい批判にさらされて、もはや続けられなくなっている。

以上、アメリカのレギュレーションの動きといい、日本の不透明な金融システム克服の必要性といい、いずれも、これまで行なわれてきた規制緩和と反対の動きとみることができる。しかも、これらのことは金融自由化がいかに関進しようとも、金融に関する法、規制などは単純に金融機関の自主性や効率性という観点のみで、緩和していけるものではないということを示している。本稿で考察した預金保険制度の改革も、この流れの中で位置づけなければならないであろう。

注

- (1) Karel van Wolferen著、篠原 勝訳『人間を幸福にしない日本というシステム』毎日新聞社、1994年、24ページ。
- (2) 館 龍一郎編『金融辞典』東洋経済新報社、1994年、324ページ。
- (3) 『金融財政事情』1985年8月19日号。
- (4) 『金融』1995年5月号、36ページ。
- (5) 金融制度調査会「一般民間金融機関のあり方等について」（1970年7月2日）『金融』1970年8月号、39ページ。
- (6) 詳しくは、藤田安一「現代金融機関における効率性と公共性」（『鳥取大学教育学部研究報告』第46巻第2号、1995年12月）を参照。
- (7) 斉藤美彦「日本における破綻金融機関処理方式と預金保険制度」渋谷博史他編『日米金融規制の再検討』日本経済評論社、1995年、183ページ。
- (8) 同上、187ページ。

参考文献

- 川口恭弘『現代の金融法』中央経済社、1994年。
 合田 寛『検証 日本の金融政策』大月書店、1995年。
 池尾和人『銀行リスクと規制の経済学』東洋経済新報社、1990年。
 翁 百合『銀行経営と信用秩序』東洋経済新報社、1993年。
 貝塚啓明・原田 泰編『90年代の金融政策』日本評論社、1993年。
 重原久美春編『金融理論と金融政策の新展開』有斐閣、1992年。
 渋谷博史他編『日米金融規制の再検討』日本経済評論社、1995年。
 鈴木淑夫『日本の金融政策』岩波新書、1993年。
 高瀬恭介『金融変革と金融再編成』日本評論社、1988年。
 谷田庄三編『金融自由化と金融制度改革』大月書店、1990年。
 経済企画庁総合計画局編『金融自由化と金融システムの安定性』1993年。
 町田昭五編『金融システム論』御茶ノ水書房、1994年。
 伊東政吉『アメリカの金融政策と制度改革』岩波書店、1985年。
 高木 仁『アメリカの金融制度』東洋経済新報社、1986年。
 後藤新一『銀行崩壊』東洋経済新報社、1995年。
 金融制度調査会「一般民間金融機関のあり方等について」（1970年7月2日）『金融』1970年8月号。
 金融制度調査会「金融自由化の進展とその環境整備」（1985年6月5日）『金融』1985年6月号。
 金融制度調査会「金融システムの安定化のための諸施策—市場規律に基づく新しい金融システムの構築」（1995年12月22日）『ジュリスト』1996年3月1日。

田中将介 「米国金融制度改革について」『金融』1992年5月号。

内田輝紀 「預金保険法及び準備預金制度に関する法律の改正について」『金融』1986年6月号。

中村明雄 「預金保険制度及び準備預金制度の改正と金融自由化環境整備」『ジュリスト』1986年7月15日。

伊藤 真 「セイフティ・ネットの在り方—預金保険制度を中心として—」『ジュリスト』1996年3月1日。

佐藤鉄男 「預金保険と最後の貸手」石黒一徳編『国際金融破産』東洋法令研究会，1995年。

(1996年4月30日受理)

