

特例措置終了後の預金保険制度及び 金融機関の破綻処理のあり方について

1 はじめに

昨年12月21日、特例措置終了後の預金保険制度及び金融機関の破綻処理のあり方について」と題する金融審議会の答申が出されました。その後、12月29日、与党3党の間でペイオフ問題に関し、その解禁を1年延長することが適当である旨の合意がなされ、また、流動性預金について、1年間延長されたペイオフ解禁の後に、更に1年間全額保護するとの決定がなされたところです。

今後、金融審議会の答申及び与党3党間における合意を踏まえた預金保険法等の改正法案が国会に提出されることとなりますが、預金保険制度及び金融機関の破綻処理制度の具体的改正案は以下の通りです。

2 市場規律を中心とした預金者の保護

金融審議会の答申においては、預金者保護の基本は、健全で収益力

の高い金融機関経営を確保することにあるとされています。

預金保険制度は、金融機関の経営が破綻した時、預金者の保護を図る制度です。従って、事後的な対応措置といえます。しかし、最大の預金者保護は金融機関が破綻しないことであり、従って今後個々の金融機関において、一層経営の健全性の確保を図ることが重要となります。

また、金融機関の破綻を未然に防止するため、問題のある金融機関を早期に見出し、早期に是正することが重要です。このため、市場規律によるモニタリングが有効に機能することが求められ、それと併せて監督当局における、検査モニタリングの充実強化、早期是正措置の適時適切な運用などが必要となります。

3 金融機関の破綻処理のあり方

(1) 基本的考え方

預金保険制度の本来の目的は、少額の預金者を保護し、もって信用秩

序の維持を図ることです。従って特例措置終了後においては、保険料負担やモラルハザードを減少させるためにも、基本的に「小さな預金保険制度」を目指すべきであると考えられます。

これまで破綻した金融機関の例を見ると、大幅な債務超過を生じているという問題がありました。従って、今後は問題のある金融機関を早期に見出し、早期に是正していくという考えを基本とした上で、仮に金融機関が破綻した場合においては、債務超過の程度が極力小さい段階で早期に処理していくべきと考えられます。また、金融機関が破綻した場合、破綻処理に要するコストがより小さいと見込まれる処理方法を選択するとともに、破綻金融機関の有していた決済や融資等の金融機能を維持するなど、破綻に伴う混乱を最小限に止めることが重要となります。

そのために、金融機関の破綻処理方式としては、破綻に伴う損失負担により預金の一部がカットされることは同じですが、破綻金融機関の金融

機能が受皿金融機関に引き継がれる営業譲渡方式（一般資金援助）の適用を優先し、金融機能まで消滅させることとなる保険金支払方式（ペイオフ）の発動はできるだけ回避すべきとされています。

このため、破綻処理を迅速に行うことができるような措置を講じるとともに、破綻の態様処理方式を多様化しておくことも必要となります。

(2) 一般資金援助を伴う営業譲渡等の迅速化

金融機関の破綻に伴う預金者や地域経済等への影響を最小限に止めるために、破綻金融機関が有していた金融機能を迅速に受皿に引き継ぐことが重要です。一般に預金の一部カットのような私権の二部剥奪を伴うような倒産処理は、最終的には司法手続に依らざるを得ないわけですが、金融機関の破綻処理を迅速に進めるためには、司法上の手続きに入ることを前提として、その前に司法手続の外で破綻した金融機関の営業譲渡を行うという手法が有効であり、このような手法を可能とするためには、事前準備、資金援助が可能となる場合の拡大、営業譲渡手続の迅速化・簡素化、等について特別な手当てが必要となります。



Disposal

事前準備

金融機関の破綻処理には各種手続きが必要となるため、破綻処理を迅速に行うためには、監督当局及び預金保険機構が緊密な連絡をとりながら、名寄せや資産内容の把握等に関し可能な限りの準備を行うておく必要があります。

一預金者当たり一定限度額までの預金を保護するという預金保険制度の下で、金融機関の破綻処理を行うためには、一預金者の預金額を把握するための名寄せが大変重要となります。このため、金融機関に対し、名寄せに必要な預金者データを整備することにもそのデータを預金保険機構に迅速に引き継ぐためのシステム対応を図ることを義務づけることとしています。

資金援助が可能となる場合の拡大

現在の制度では、資金援助は、破綻金融機関が譲受金融機関に対して営業の全部を譲渡した際に、営業譲渡時に譲受金融機関に対し行われることとされていますが、上記以外の場合にも資金援助を可能とすれば、破綻の態様に応じた多様な破綻処理が可能となり、破綻処理の迅速化にも資することとなります。このため、営業の部譲渡の場合にも資金援助を可能とし、また、債権者の間の衡平を図るため、破綻金融機関に対する資金援助も可能とすることとしています。

営業譲渡手続きの迅速化・簡素化

迅速にかつ円滑に営業譲渡を行うために、また、破綻金融機関の経営陣が破綻処理を進めることは適当ではないことから、現行の金融機能再生緊急措置

法における金融整理管財人制度を踏まえ、破綻金融機関の経営権を掌握する公的な管理人制度を導入することとしています。

また、通常の営業譲渡においては、株主や債権者等の保護のため厳格な手続きを踏むことが要請されていますが、破綻処理の場合、厳格な手続きの結果営業譲渡が遅れると、ランチャイスマーケットの低下をもたらす結果的に債権者保護の要請に応えられない事態になることが想定されます。従って、金融機能再生緊急措置法で時限的に措置されている株主総会の特別決議等に代わる裁判所の許可（代替許可）制度等を導入し、営業譲渡に要する手続きの迅速化・簡素化を図ることとしています。

上記の ① のような手当てがなされれば、事前準備を行った上で、破綻公表と同時に公的な管理人が選任され、公的な管理人により譲受金融機関に営業の全部又は全部の譲渡を行うことという連の処理を速やかに行うことが可能となると考えられます。この方法は我が国における特例措置終了後の金融機関の破綻処理の望ましい基本形として位置づけられ、また、米国において多用されているP&A（資産買収・負債継承）と同様の機能を持つこととなります。

③ 譲受金融機関が直ちに現れない場合の対応

我が国の過去の破綻事例を勘案したとすれば、譲受金融機関が即座には現れない場合も想定されます。従って、破綻金融機関の承継先が現れやすい環境を整備することにも、仮に現れない場

合でも対応できるように破綻処理方式を用意することが求められます。

破綻金融機関の承継先が現れやすい環境の整備

譲受金融機関が直ちに現れない要因としては、承継する資産内容に対する不安、承継に伴う自己資本比率の低下等が指摘されているところです。

このため、破綻金融機関から引き継いだ資産が劣化し損害が生じた場合、事後的な損失補てんを行う仕組み（ロス・シェアリング）を導入するとともに、資産の承継等により低下する自己資本比率を回復させるため、譲受金融機関に対し資本増強する措置を講ずることとしています。

破綻金融機関の承継先が直ちに現れない場合の対応

破綻金融機関の承継先を探す時間的な余裕を確保するためにも、現行の金融機能再生特別措置法で措置されている承継銀行（ブリッジバンク）制度を導入することとしており、また、時限措置である協定銀行（整理回収機構）の受け皿機能及び破綻金融機関等の資産の買取りを協定銀行へ委託する制度を当分の間の措置とすることとしています。

4 破綻金融機関における金融機能の維持

営業譲渡の準備が十分でないまま破綻に至る場合など、破綻時から営業譲渡までにある程度時間が必要なケースも想定されますが、その際預金の払戻しや融資等の金融機能が停止すれば破

綻金融機関の利用者である企業や個人の決済が滞ることとなるほか、必要な融資が受けられなくなるなど、経済全体や金融システム等に大きな影響をもたらすことになりかねません。従って、以下の通り、一定の金融機能の継続を可能とすることとしています。

① 預金者及び借り手の保護

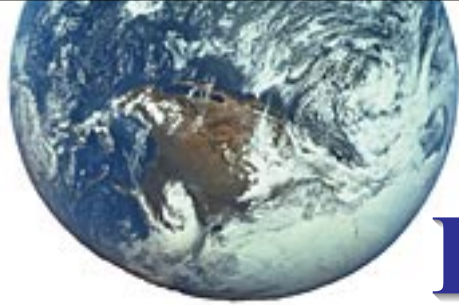
預金者の利便性確保のため、破綻金融機関における付保限度までの預金の払い出しを可能とするとともに、預金保険機構から破綻金融機関へ必要な資金を貸し付けることができるように措置することとしています。また、付保限度を超える預金については、保険金支払方式（ペイオフ）も場合に認められている預金等債権の買取制度を適用できることとしています。

② 流動性預金に関する特別な手当て（平成15年3月末までの時限措置）

金融機関の破綻に伴う企業の決済等への影響を勘案すると、迅速な破綻処理が確実なものとなり、民間の決済サービスの多様化が図られるまでの間は、流動性預金について時限的に特別な措置を講じることが必要だと考えられます。このため、流動性預金（当座預金、普通預金等）については、特例措置終了（平成14年3月末）後、更に1年間全額保護することとしています。なお、その間、他の預金よりも高い保険料を求めることも、臨時金利調整法により金利規制を課すこととしています。

③ 借り手の保護

金融機関の破綻処理における善良かつ健全な借り手の保護についても、破綻



Financial

処理を迅速に行うことが望ましいが、破綻処理費用の最小化を図るために破綻金融機関からの融資を可能とすることが求められています。

なお、相殺に関しては、現状の金融債権を踏まえると、金銭消費契約等の見直しにより、借り手でもある預金者が相殺によつて他の債権者よりも優先して弁済を受けるのと同じ結果となることも容認されるのと同様結果となることです。このため、約款等を見直すことにより、期限未到来の預金と借入金との相殺を預金者が可能となる措置を講ずることとしています。また、借り手が預金を有している場合、継続的な取引慣行を維持する観点からは、営業譲渡において預金と借入金をともに譲渡することが借り手及び譲受金融機関双方にとつて望ましいと考えられるため、その預金を、譲受金融機関に譲渡される借入金の額までともに譲渡する扱いとすることが適当との考え方が示されています。

5 危機的な事態 システム・リスクが予想される場合の例外的措置

金融機関の破綻により信用秩序全体の維持や国民・地域経済の安定に重大な支障が生じることが予想されるような危機的な事態（システム・リスク）が予想される場合通常の破綻処理の枠組みでは対応できないことも想定されます。このため、平成13年1月の中央省庁再編と同時に発足する内閣総理大臣を

議長とする金融危機対応会議の議を経て、預金保険機構による株式等の引受け等（資本増強）、ペイオフ・コスト超の資金援助、預金保険機構による全株式の取得（特別公的管理）の例外的措置を可能とすることとしています。なお例外的措置に係る財源として、金融機関に特別な負担を課すこととしていますが、財政措置を講じざるを得ないこともあると考えられます。

6 付保対象範囲の拡大等

(1) 付保対象範囲の拡大

預金保険の対象商品であるか否かについては、従来から、基本的な貯蓄手段として国民の間に定着していること、元本保証がなされていること、債権者が特定され、転々流通しないこと、が主な基準となっていました。この従来の基準を基本とした上で、預金者の混乱の防止等を考慮し、

金融債（個人の貯蓄向けで転々流通しないものに限る）
公金預金、特殊法人預金
預金利息

を新たに付保対象とすることとしています。なお、外貨預金については、国民にとつて一般的な貯蓄手段となつていないこと等から、従来通り、付保対象とはしないこととしています。

(2) 保険金支払い限度額

現行の保険金支払い限度額は千万円となつていますが、我が国の平均貯蓄残高等を勘案すると、この水準を引き上げる必要はないと考えられることから、

現行水準の千万円を維持することとしています。

(3) 預金保険の対象金融機関

現行の預金保険の対象となる金融機関は、都市銀行・長期信用銀行・信託銀行・地方銀行・第二地方銀行・信用金庫・信用協同組合・労働金庫となつていますが、これに加え、全国信用金庫連合会等の協同組織金融機関の連合会を新たに対象とすることとしています。なお、外国銀行の在日支店については、引き続き検討を進めることとしております。

7 特例措置の延長等

特別資金援助（ペイオフ・コストを超える資金援助）については、預金保険法の附則で平成13年3月31日までと規定されていますが、これを平成14年3月末までとすることとしています。

また、金融機能早期健全化法に基づく資本の増強を、協同組織金融機関について平成14年3月末まで可能とすることとしており、併せて、単位協同組織金融機関による優先出資証券の発行を可能とすることとしています。

8 おわりに

改正の概要は以上の通りですが、この不明の点があれば、左記までお問い合わせください。

沖縄総合事務局財務部金融監督課
(098-862-1944)

付 保 対 象

	【現 行】	【改正後】
付保対象	<ul style="list-style-type: none"> ・預金（*印のものを除く） ・定期預金 ・活金 ・元本補てん契約をした金銭信託（貸付信託（ピック等）を含む） など 	<ul style="list-style-type: none"> ・預金（*印のものを除く） ・定期預金 ・活金 ・元本補てん契約をした金銭信託（貸付信託（ピック等）を含む） など ・金融債（一部） ・公金預金、特殊法人預金 ・預金利息
非付保対象	<ul style="list-style-type: none"> ・外貨預金 ・譲渡性預金 ・公金預金、特殊法人預金 ・金融機関等預金 ・元本補てん契約をしていない金銭信託（ヒット等） ・金融債 ・預金利息 	<ul style="list-style-type: none"> ・外貨預金 ・譲渡性預金 ・金融機関等預金 ・元本補てん契約をしていない金銭信託（ヒット等） ・金融債（一部を除く） など

預金保険の対象金融機関

【現 行】	【改正後】
<ul style="list-style-type: none"> ・ 銀行（都銀・長銀・信託） ・ 地銀・第二地銀 ・ 信用金庫 ・ 信用協同組合 ・ 労働金庫 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 銀行（都銀・長銀・信託） ・ 地銀・第二地銀 ・ 信用金庫 ・ 信用協同組合 ・ 労働金庫 ・ 信用金庫連合会 ・ 全国信用協同組合連合会 ・ 労働金庫連合会