

# 預金保険制度の目的と付保預金限度額

## Purpose of Deposit Insurance and Amount of Insurance Coverage

春井 久志, 大塚 茂晃

This paper discusses the amount of coverage offered by the deposit insurance systems. Deposit insurance inherently incurs moral hazard. It means that, despite depositors have competence to monitor the deposit taking banks, high insurance coverage decrease the incentive to do so. Most countries implement deposit insurance systems for two reasons; (1) enhancing public confidence and systemic stability by two types of insurance systems, (2) providing consumer protection for small depositors who can not monitor the bank because of the lack of ability and appropriate information to do so. The former type of protection would have wider and higher coverage than the latter one. We used economic data to conduct statistical analysis about the coverage of deposit insurance. We suggest that the co-insurance should be introduced in the deposit insurance system for minimizing the moral hazard.

Hisashi Harui, Shigeaki Ohtsuka

JEL : D18, G21, G28

キーワード : 預金保険、付保預金限度額、消費者保護、金融安定

Key words : deposit insurance, amount of insurance coverage, consumer protection, financial stability

### 1. 序

日本の預金保険制度は2002年3月よりペイオフ（定期預金などの払戻保証額を元本1000万円とその利息までとする措置）がスタートした。しかし、同年秋には2005年3月末までは普通預金等の決済性預金のペイオフ解禁先延ばしが決定され、ペイオフの本格的導入は結局、3度もの延期がなされている。これは、不良債権処理が進む等の銀行業における改革と整理が進む中で、金融

経済学論究第 57 巻第 3 号

システムが不安定化しやすく、それを防止するためであるとされている。つまり、このペイオフの本格導入の先送りは、金融システムが安定するまでの経過処置であり、金融システムが安定すればそれを解禁するというものである。

しかし、世界各国の預金保護の状況を見ると、法的に預金保険制度を定めている国において無制限に預金を保護するところは極めて少数である上に、先進国においては日本だけである<sup>1)</sup>。さらに、預金を全額預金保険の対象としていた国でも、それを有限なものに制度変更を行ってきた。例えば、韓国においては 1997 年のアジア通貨危機の影響もあり、2000 年末まではすべての預金の全額保護を行っていたが、すでに預金保険の付保額を有限なものに移行している。

それでは、なぜ日本の預金保険制度が全額保護を続けるのであろうか。もしかしたら、その必要性はすでにはないのかもしれない。さらに、現行の 1000 万円とその利息とする付保預金限度額は妥当なのだろうか。これらについて議論していくことが、本稿の目的である。

## 2. 預金保険制度の成立過程と分類

### 2.1 預金保険制度の成立

国法によって現在のように定められた預金保険制度のはじまりは、アメリカにみられる。アメリカの株式市場の崩壊後制定された 1933 年の銀行法 (Glass-Steagall Act) によって設立された連邦預金保険公社 (Federal Deposit Insurance Corporation : FDIC) がそれである。

アメリカにおける預金保険のはじまりは銀行債務保険制度であり、1829 年

1) ドイツでは、銀行による私的な預金保険制度が 1966 年より存在し、ここでは破綻金融機関の前年度決算の自己資本額の 30% が預金者 1 人あたりの付保預金限度額とされており、実質全額保護がなされている。なぜなら、この預金保険制度に加入している約 300 の銀行のほとんどは 5000 万ユーロを超える資本金を有しており、したがって 1500 万ユーロ (約 20 億円、1 ユーロ = 138 円、2003 年 6 月末) を超える額が 1 預金者あたりの付保預金限度額となるからである。(マーク・森下 [1994]) しかし、ドイツの公的預金保険制度は 2 万ユーロまでの保護と限定的であり、無制限の預金保護を行っているわけではない。

に設立されたニューヨーク安全基金であるといわれている<sup>2)</sup>。FDIC[1998]によれば、その後、1866年までに、ニューヨークに続き、バーモント・ミシガン・オハイオ・アイオワの各州でも同種のもので設立された。それらはすべてうまく運営されたわけでないが、アメリカの銀行制度の安定に貢献したものであるとの分析がある。(Wheelock and Kumbhakar[1995]) また、その中で、大きく債務超過で破綻したのはミシガン州に設立されたものであるが、その他の基金は清算後の残余資産が概ねゼロ、もしくはプラス(資産超過)のまま清算されたことは、運営が健全なものであったと言えるであろう。その後、さらに1908年から1930年までに8つの預金保険制度が設立された。しかし、後に記述するように預金保険制度に内在するモラルハザードによって、これらの基金はすべて崩壊した。特に、1921年から1929年までのアメリカ国内において年平均600件以上もの銀行破綻が起こったことは、それまでの期間の10倍以上の数であり、基金を破綻させるのには十分であったであろう。

その後のアメリカでは、銀行の「多産多死」状態にあり、預金者の銀行への信用が欠如した。そのため、アメリカの銀行業を安定させる目的で、預金保険制度がつくられ、FDICが設立された。1934年のFDIC設立以前の4年間に9000行以上の銀行が破綻したが、1934年の銀行破綻は僅か9行であった。これはFDICがアメリカにおける銀行業の安定に貢献したことを示している。

## 2.2 暗黙的預保制度か明示的預保制度

預金保険制度は法的な根拠に基づいて設立される預金保険機構が制度運営を行うのが一般的である。

しかし、法的には明示されていないが政府による預金保護の場合もある。当然、この場合、明示的な預金保険機構は存在しない。このようなケースを暗黙的な保険制度と呼ぶ。つまり、預金保険の運営機関のない状況で預金保護を行うことは、すべて暗黙的な預金保護のケースに含まれる。その多くは、政府に

---

2) 当時はフリーバンキング制度にあつて、破綻銀行の発行した紙幣及び預金はその保証対象であった。

経済学論究第 57 巻第 3 号

よる預金の全額保護が暗黙のうちに理解されている<sup>3)</sup>。これらの国は、表 1 に記載されている国々である。

表 1 暗黙的な預金保険機構の採用国  
Implicit Deposit Insurance Scheme

<b>Africa</b>	<b>Middle East</b>
Benin	Egypt
Burkina Faso	Iran
Cote'd Ivoire	Iraq
Ghana	Israel
Togo	Jordan
Zaire	Lybia
Zambia	Saudi Arabia
	Syria
	UAE
<b>Asia</b>	
China	
Kiribati	<b>Western Hemisphere</b>
Pakistan	Bolvia
Singapore	Costa Rica
	Guatemala
<b>Europe</b>	
Kyrgyz Republic	
Russia	

出典：Jamaica Deposit Insurance Corporation [2000] *Annual Report* Appendix I.

一方、先進国と多くのヨーロッパ諸国においては、預金保険制度が法的に定められている。例えば、日本は預金保険法（1971 年）であるし、デンマークは預金保険基金法（Deposit Insurance Fund Act 1987 年）である。このような法制度が存在する場合には、明示的な預金保険制度として分類する。この明示的な制度の方が、どの種類の預金がどの程度まで保護されるかという点が明らかとなり、預金者に分かり易いであろう。

3) 国営銀行は、暗黙的に政府による 100%保護が広く認識されていることが多く、これらは暗黙的な預金保護であると言えるであろう。日本の郵便貯金制度も預金保険の対象ではないにも関わらず、郵便貯金法第 3 条によって「政府は、(中略)、郵便貯金として預入された貯金の払戻し及びその貯金の利子の支払に係る公社の債務を保証する。」とあり、その預金が保証されているため、暗黙的な預金保険と言える。

### 2.3 明示的な制度の設立背景による分類

明示的な預金保険制度の場合、設立の目的が明記されている。しかしその内容は、その国の経済史や設立時の経済状況、それから各国の金融の歴史、そして金融システムの強靱さなどによって左右されるであろう。ここで我々はこの預金保険制度の設立の背景を、3つに分類してみたい。

第1が、金融危機による金融システムへの不信が広まりつつあったり、その恐れが極めて高い状況における預金保険制度の必要性である。つまり、金融システムが不安定であった場合に、預金者の信認を獲得することによって金融システムの安定化を図ろうというものである。もしくは、大規模の金融仲介機関の破綻によって、システムリスクが起りうる状況にあって、それを沈静化するために預金保険を導入される場合もあるであろう。さらに、銀行破綻を処理するにあたって、それを支援する公的な機関の必要に迫られ、本来の業務の保険金による預金の払戻し（ペイオフ）機能に加えて、破綻処理機能を有する機関が必要となり、設立された場合もあろう。これらが第1の分類である。

前述のとおりアメリカのFDICはこれに分類される。なぜなら、FDICが設立される以前は、銀行業は多産多死の状態にあったため、預金者の信認が銀行システム内にはなかったと考えられるが、FDICの導入によりそれを信頼ある金融システムに再構築するのに成功したからである。その上、FDICは銀行の破綻処理に積極的に介入できる機能を持っている。また、1997年のアジア通貨危機後に導入されたインドネシアのケースもこれにあたる。インドネシアは1998年に預金保険制度を導入したが、その理由はアジア通貨危機で混乱した国内金融システムの安定化を図ることであった。

第2に、金融システムは安定しているがさらなる金融システム安定を求めものとして導入された預金保険制度がある。これは第1のものとは異なり、金融危機や銀行危機が起こっていないか起こりえない状況において導入された預金保険制度を言う。主に、これは金融サービスの消費者保護の一環としての預金者保護を目的とするために設立された預金保険があげられよう。つまり、銀行業が複雑化する中で、銀行行動をモニタリングする能力のない預金者は、

消費者として保護する必要があるとの考えにより設立された預金保険制度である。これには、1971 年の日本<sup>4)</sup>や、1980 年のフランスなどが挙げられよう。

第 3 に、国際協調や国際的な取り決めなどによって設立された預金保険制度が挙げられよう。例えば、1994 年に欧州連合 (European Union : EU) で決められた EU 預金保険指令 (Deposit-guarantee schemes [Directive] 94/19/EC) によって、1996 年にスウェーデンで、1998 年にドイツで公的預金保険制度が導入された。また、中央アフリカにある 6 カ国 (カメルーン・中央アフリカ共和国・チャド・ガボン・エクアトリアグイネン・コンゴ共和国) は、単一の中央銀行制度を導入した。すなわち、中央銀行は 6ヶ国で 1 つである。それにともなって、1999 年に 6ヶ国で単一の預金保険制度も導入している。

以上 3 つの分類には入れられないような設立動機を持つ預金保険制度が、途上国などであるかもしれないが、大方はこの 3 つの分類で十分である。そして、その設立背景が当然、その預金保険制度の目的に反映されと考えられる。

### 3. 預金保険制度の目的と問題

#### 3.1 預金保険制度の目的

預金保険制度の目的は種々考えられる。Garcia[2000] は、次のように預金保険の目的を指摘している。①個々の銀行に対し厳格で迅速な基準を用い、破綻の広がりを防ぎ、破綻銀行の解決のための枠組みを構築することによって、預金者の信認と銀行システムの安定を図る、②預金者に 1 部保証された預金の払戻しや決済を即座に行うことのできるメカニズムを提供することによる、小口預金者のための消費者保護、③預金者の銀行に対する信認を確固たるものとし、貯蓄を増やし、経済成長を促し、④小規模・新規参入の銀行に対して他の巨大な銀行もしくは、公的銀行とも競争ができるようにし、⑤銀行に対して破綻銀行の解決法を構築する。

預金保険制度はそれぞれに設立された背景があるため、それに応じた目的は

4) 1996 年の改正によって、第 1 のような破綻処理機能を有したものに変更されるが、設立当初は預金者保護のみを主たる目的とする機関であった。

各国で異なっている。しかし、それらの中でも代表的なものが2つあげられよう。1つが、金融不安や銀行破綻の影響によって、金融システムが不安定なものとなっていた場合、税金の投入を最小限に抑え、預金者の信認を通じて、金融システムを安定的なものとするところである。

この種の預金保険制度はペイオフ（保険金による預金の払戻し）機能のみならず、銀行の監督権も含め、オープンバンク・アシスタントであったり、P&A（Purchase and assumption: 合併のための資金援助）による破綻処理を行う機能を持っているのが一般的である。それらは、金融システムの安定を図る上で必要不可欠であろう。さらに、この制度の下ではペイオフ以外の破綻処理の方がペイオフによる破綻処理よりもコストが安いというデータが多いことから、P&A等による実質全額保護を行うケースが多い理由となっている。これはこの制度が金融システム安定を目的とするため、そうあるべきなのかもしれない<sup>5)</sup>。

Garcia[2000]は、この種の預金保険制度をBroad型（広義型）として定義している。また、本間[2002]では、ペイオフ（保険金による預金の払戻し）機能に加えて、①破綻処理機能、②リスク最小化機能、③銀行検査及び監督権のいずれをも有しているものを「リスク最小型」の預金保険制度と定義している。したがって、これに分類される預金保険機構は、次の消費者保護を目的とする機関に比べ、職員数は多く、その規模は大きくなる。

2つ目が、消費者保護を目的とした預金保険制度の設立である。通常、後述するモラルハザード回避のためには銀行のリスク・モニタリングを預金者に求める必要がある。しかし、銀行のリスクを分析するには専門家や監督当局であったとしても、かなりの時間と労力が必要である上に、銀行経営に関する完全な情報を得ることは不可能である。情報収集の術と情報分析能力を持たない預金者（特に小口の預金者）に銀行をモニターするように求めることは、社会的コストの観点から見て適切ではない。その上、銀行の資産価値は不透明で

5) 破綻処理機能を有することが、例えば1984年にコンチネンタル・イリノイ銀行が保護されたように、ペイオフによる銀行破綻を選ぶのではなく、破綻銀行の資産と負債を他の銀行に移管し、実質的な預金の全額保護を行える機能となっている。

## 経済学論究第 57 巻第 3 号

あり、預金者のほとんどは専門家や監督当局のように経営状態を見抜く能力を持っていない。したがって、どの銀行の経営健全性が高いかということを経金者が判断し、識別することは不可能である。そのため、それらの専門知識も分析能力も情報収集能力もない預金者の預金は保護されるべきであり、その観点で設立されたのが、消費者保護（つまり預金者保護）を目的とした預金保険制度がある。

このような預金保険制度を Garcia[2000] では、Narrow 型（狭義型）として定義している。また、本間 [2002] は、このような制度は銀行が破綻したときに、保険金を支払う機能（ペイオフ）と、ペイオフ業務に付随する業務（銀行からの保険料徴収や保険料を積み立てた基金の運用）とをその機能として有するものとし、それを「ペイボックス型」と定義している。この Garcia[2000] と本間 [2002] の間には若干の違いがあるが、本稿ではこの Broad 型と Narrow 型との違いを、破綻処理機能の有無で分けたい<sup>6)</sup>。

この預金者保護を目的とする預金保険機構は、欧州において多い。また、前述の金融システム安定を目的とするものに比べて小規模なものであろう。実際、職員が数名しかいない預金保険機構もいくらか存在している。

### 3.2 預金保険制度の問題点

ここで預金保険制度の問題点について述べておきたい。預金保険制度は、銀行のリスクテイキングを抑えるべく、誘因整合的 (incentive compatible) な行動に基づいて有効に作用したといわれる。(Kaufman and Benston [1997][1998]) また Diamond and Dybvig[1983] が、預金保険制度が、銀行破綻の際における市場規律を果しつつ、預金者を保護するという存在意義を示している。

しかし、預金保険制度の本質的な問題点は 2 点ある。モラルハザードと逆選択の問題である。預金保険によるモラルハザードとは、預金保険が銀行を弱体

6) 本間 [2002] では、ペイオフ機能に加えて、①破綻処理機能、②リスク最小化機能、③銀行検査及び監督権のいずれかの機能を有している中間的なものを「中間型」として定義しているが、本稿ではこれは破綻処理機能を有しているものを指しているため Broad 型としてとらえる。



化させ、保険コストが高くつくように誘因非整合的 (incentive incompatible) 結果を生むことである。また、その逆選択とは、劣悪な銀行・預金者しか預金保険制度に参加せず、優良なものは参加しないことである。

つまり、モラルハザードとは、銀行は預金保険制度が預金を保護してくれるため、預金者のモニタリングが弱まることを指す。そこで、銀行が収益率を上げるためにリスクの高い取引を行い、破綻の危険性が増すことである。また、預金者によるモラルハザードとしては、預金者は預金が保護されるので危ない銀行でも金利さえ高ければその銀行に預金をするため、ハイリスク・ハイリターンの取引を銀行に促すことになる。また、そういった銀行に好んで預金者が預金をすることにより、銀行破綻リスクを増加させる。アメリカでは、高い利子率を提供する銀行に預け入れを行う専門のブローカーが出てきた経験すらある。

逆選択は、銀行破綻により預金が保護されるので、銀行・預金者ともできるだけこの預金保険制度を利用したいと考えることである。つまり、優良な銀行はそうでない銀行の破綻のために適正でない預金保険料を支払わなければならなくなるため、制度内に留まることを選ばず、劣悪な銀行しか預金保険の枠組みの中に入らなくなるという危険性である。また、預金者も銀行同様、悪質な人しか預金保険の制度の中にある銀行に預け入れなくなる。さらに、リスクの高い銀行はそうでない保守的な銀行より、そのシステムへの参加を求めらるう。

例えば、Wheelock and Kumbhakar[1995] は、リスク愛好的な銀行が保険制度に参加し、保守的な銀行は制度に入らず、モラルハザードや逆選択が生じたことが、結果的に、1800年代のニューヨーク安全基金やカンザス預金保険制度が失敗に終わった原因となったと述べている。つまり、橘木 [2000] が指摘しているように、預金保険制度というセーフティ・ネットの存在によって、例えば人々の行動が積極的になる、という良い効果が期待できるが、副次的効果としてモラルハザードを起こして、期待される正の効果を上回る負の効果が発生する可能性も秘めている。

## 経済学論究第 57 巻第 3 号

しかし、これらは預金保険制度自身の存在が無くならない限り回避することのできない問題であり、ここで議論をする問題ではない。Milhaupt[1999]も預金保険の究極の改革は預金保険制度を消滅させることだと述べている。また、このモラルハザード故に預金保険機構が銀行破綻を増加させたり、銀行業におけるモラルハザードを助長しているという研究もある。(Kane and Yu[1995], Demirgüç-Kunt and Detragiache[2000])

しかし、預金保険制度を無くすという議論は、特に先進国を代表とした発達した金融システムにおいては、賛同しかねる議論である。なぜなら、経済活動の中では債権債務関係が生じることをから、銀行業はそれを解消するためには欠かせない存在である。また、これが銀行業は保護される事由でもあるし、規制される理由でもある。また、その資産変換能力から銀行業は不安定かつ複雑なポートフォリオを有しており、それゆえ金融システムは不安定化しやすく、そして情報の非対称性によって預金者は金融システム内に信頼をおくことができずにいたり、それを加速させたりする場合がある。だからこそ、預金者の金融システムへの信頼を保持するためにも、預金保険制度が必要なのである。したがって、最も重要な問題はこのモラルハザードと逆選択の発生を最小限に抑えるための制度設計である。

#### 4. 付保預金限度額についての議論

##### 4.1 無制限か有限か

預金保険制度によって保護される預金の限度額（付保預金限度額）は、無制限である場合と有限である場合とがある。前述のように暗黙的な保護を行う国々では、一般に、その付保預金限度額は無制限である。つまり、破綻銀行の預金は全額保護され、それはすべて政府によって保証されているからである。しかし、明示的な預金保険制度を持っているところで、無制限な保護を行っている国はほとんどない。日本では、今なお普通預金等の決済性預金については無制限の保護が行われていることを除けば、定期性預金は 1000 万円の上限が設けられている。

ただし、金融システムが不安定な時にその改善を図る目的もしくは金融危機からの脱却を図る目的で、破綻銀行の預金の全額保護がなされる場合もあるであろう。この場合、これら金融システムが安定化すれば、モラルハザード回避のために無制限の保護は解除されるべきであるが、一時的には必要な措置であろう。例えば、1994年の通貨危機において、メキシコは無制限の保証を行ったが、現在は、すでに解除されている。

しかし、一般的にはモラルハザード回避のために、付保預金限度額を有限としている。なぜなら、無制限な保護を行うと、モニタリングする能力を持つ預金者は銀行のリスクテイクをモニタリングする誘因をなくすからであり、前述のとおり、それが銀行システムを不安定なものとするからある。

また、大口の預金者は小口の預金者よりも銀行をモニタリングする上で高い能力を持ち、またそのための情報は小口預金者よりも豊富に持っている。したがって、情報優位にあり、情報処理能力にも長けている大口預金者には、モラルハザード回避のために、銀行をモニターをさせるような誘因が必要である。そのための1つの対策が、付保預金限度額を有限なものとすることである。これによって、銀行破綻時の付保預金限度額を超える部分の預金の返還額は破綻銀行の資産価値によって左右されることになる。つまり、銀行業務の監視を怠り、不健全な銀行、すなわち債務超過やその危険性が非常に高い銀行や資産劣化が激しい銀行に預金をしておくと、それらの銀行が破綻した際に、預金が減額させられることにつながり、これが銀行経営をモニタリングさせる誘因になるのである。これが付保預金額を有限なものとして制度設計する理由である。

次に、問題となってくるのは、どの程度の付保預金限度額を設定するのかということである。これらについて以下で考えていきたい。

#### 4.2 預金保険制度の目的と適切な付保預金限度額

付保預金限度額はその預金保険制度の目的によって左右されるであろう。第1が金融システム安定化を目的とする場合であり、第2が弱者としての預金者保護を目的とする場合であろう。それらの目的に応じて、どの範囲で預金者に

経済学論究第 57 巻第 3 号

銀行破綻のコスト負担を求めるかという問題がある。つまり、どの程度の預金額までを付保するのか、あるいは銀行をモニタリングする能力のあるどの預金者の預金が保険の対象とするのかという問題である。ここでは専ら前者について議論する。さらに、付保預金限度額はインフレーションによる調整が必要かもしれない。

#### 4.2.1 金融システムの安定化を目的とする場合について

第 1 の金融システムの安定化を目的とする預金保険の場合について考えてみたい。特に、金融危機が起こっている時やその可能性が高い時は注意を要する。なぜなら、預金者の金融システムへの信認は落ちており、もしくは崩壊の危機にあり、金融システムの崩壊は通常以上に簡単に起こりうる状態にあるからである。この場合、ほとんどすべての預金者の預金、もしくはすべての預金が保護されることを周知させ、預金者の安心を生み出さなければならない。

こういう状況下にあって、ある銀行において 1 件の大口預金者の預金の引出し行為は、その銀行の経営状態に不安を覚える情報優位にある預金者のさらなる預金の引出しを起こさせる可能性が高い。これは金融システムに対する預金者の信認が低いために起こることであり、この連鎖はその銀行の流動性不足を生じさせ、銀行破綻を起こすには十分な連鎖が起こり得よう。さらに、1 つの銀行の破綻は、金融システムの不安をともなって、他の銀行へと波及していく可能性が高まるであろう。少なくとも、Goodhart[1987] が述べているように、資産変換機能により流動的でない資産で運用している銀行は預金者の預金の引出し請求に対しては必ず応じなければならず、それによる流動性不足が破綻原因となることは十分に考えられる。

これを防止する目的で設立された預金保険制度は、金融システムや銀行に対する預金者の信認を確保する必要があるし、仮に銀行破綻が起こったとしても彼らの預金は預金保険によって守られることを認識させる事によって、伝染効果 (contagion effect) を防止することができる。したがって、この金融システム安定化を目的とする預金保険制度には、例えその預金者が銀行に対するモニ

タリング能力を有していたとして、それによってモラルハザードが起こる可能性を抑えられないとしても、大口預金者も保護すべきである。前述のように、金融危機時において、すべての預金が保護される理由はここにある。

具体的な付保預金額は、各国の金融システムや金融制度・金融規制などによって違ってくるであろうが、少なくともほぼすべての個人の預金者や小企業の預金及びほとんどすべての中企業の預金が保護される金額に設定されるべきであろう。例えば、アメリカの FDIC は、10 万ドルの預金まで保護されることになっているが、様々な勘定<sup>7)</sup>を持つことによって、本間 [2002] が述べるように夫婦と子供 2 人の世帯で、1 銀行あたり、合計最高 140 万ドル（約 1 億 6500 万円<sup>8)</sup>）まで保護している。2001 年の米国家計調査（Survey of Consumer Finances）によれば、上位 20%の所得層を除いた、残り 8 割の平均の純資産残高は 62,000 ドルとなっている。したがって、140 万ドルまで保護される付保預金限度額は、個人レベルでの預金にとっては十分な保護額であろう。

#### 4.2.2 預金者保護を目的とする場合について

預金者保護を目的とする場合は、金融システム不安による金融システム崩壊のリスクを防止する場合と比べて、多くの預金者を保護する必要はない。それは政府や規制当局・中央銀行などの役割であろう。したがって、預金保険制度は、銀行を十分にモニタリングをすることのできない小口の預金者のみを保護すればよい。そのため、金融システム安定を目的とする場合に比べ、付保預金限度額は少額なものであるべきである。なぜなら、高額な付保預金限度額はモラルハザードを引き起こすからである。

さて、具体的にどの程度の預金額を、そしてどの預金者を保護するのかという問題が、まだ残っている。これもやはり、各国の経済状況によって大きく違ってくるであろう。これについて、次に計量的な分析を試みることにする。

7) FDIC の特徴は、個人口座とは別に、共同口座・遺言口座・信託口座・退職目的基金の 5 つの口座がそれぞれ 10 万ドルずつ保護される。

8) 1 ドル = 118 円 (2003 年 6 月末)

### 4.3 統計分析

以下で、各国のデータをもとに Narrow 型と Broad 型の付保預金額の比較分析を行ってみたい<sup>9)</sup>。現在、明示的な預金保険制度を持っている国は 71 ヶ国あると言われている。(Demirgüç-Kunt, and Sobaci[2001]) そのうち、IMF[2003] から 2000 年の各国通貨建てのデータ<sup>10)</sup>を取り出した。これを、2000 年末の各国通貨と米ドルとの為替レートに乗じて、すべてをドル建てにして、以下の式 (1 式から 7 式) を最小二乗法による、回帰分析を行った。ただ、預金者 1 人あたりの付保預金額を被説明変数としたため、その他の変数を各国の人口で割った値を使用した。また、1 部のデータが欠如する国は、分析対象から外した。結果、Broad 型のものが 25 ヶ国、Narrow 型のものが 20 ヶ国となった。

- ・ 預金保険限度額 = 定数項 +  $\alpha \cdot \text{GDP}$  (1 式)
- ・ 預金保険限度額 = 定数項 +  $\alpha \cdot \text{要求払い預金}$  (2 式)
- ・ 預金保険限度額 = 定数項 +  $\alpha \cdot (\text{要求払い預金} + \text{定期性預金})$  (3 式)
- ・ 預金保険限度額 = 定数項 +  $\alpha \cdot \text{要求払い預金} + \beta \cdot \text{GDP}$  (4 式)
- ・ 預金保険限度額 = 定数項 +  $\alpha \cdot (\text{要求払い預金} + \text{定期性預金}) + \beta \cdot \text{GDP}$  (5 式)
- ・ 預金保険限度額 = 定数項 +  $\alpha \cdot \text{Money} + \beta \cdot \text{GDP}$  (6 式)
- ・ 預金保険限度額 = 定数項 +  $\alpha \cdot \text{Quasi-Money} + \beta \cdot \text{GDP}$  (7 式)

予想される結果は、各  $\alpha \cdot \beta$  がそれぞれプラスであり、且つ、Broad 型の方が、Narrow 型のものよりも絶対値が大きくなることが予想される。

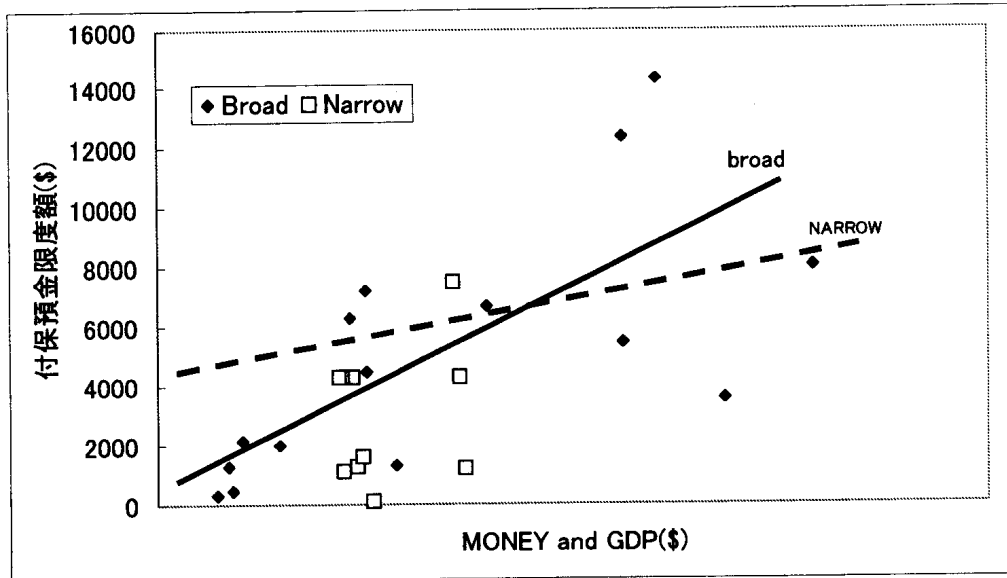
このうち、(1 式) の結果は概ね予想される結果が出た。さらに、(6 式) においても予想された結果が出た。しかし、残りは予想に反し、 $\alpha \cdot \beta$  のいずれかが (特に  $\alpha$  の値が) マイナスかゼロに近い数字になる結果が出た。

9) この分類は、Garcia[2000] に従った。

10) 要求払い預金は line24、定期性預金は line25、Money は line34 で金融機関や政府以外が保有する通貨と要求払い預金の合計であり、quasi-Money は line35 であり、定期性預金と外貨預金の合計である。さらに、名目 GDP 及び人口を抽出した。

(6式)においては、以下のような結果が出ている。(図1) また、それを元に推定した結果と、現在の付保預金限度額を示したものを作成した。(表2、3)

図1 付保預金限度額と MONEY・GDP



	Variable	Coefficient	Error	t-statistic	P-value
Broad	C	850.163	7548.72	.112624	[.911]
	MONEY ( $\alpha$ )	5.44533	2.41985	2.25027	[.035]
	GDP ( $\beta$ )	1.75654	.889567	1.97460	[.061]
Narrow	C	4245.16	1803.74	2.35353	[.033]
	MONEY ( $\alpha$ )	.766403	.993930	.771083	[.453]
	GDP ( $\beta$ )	.640457	.261985	2.44463	[.027]

これを見ると、まず Narrow 型の  $\alpha$  の  $t$  値の P-value が 0.453 と有意であるとはいえない結果が出ていることである。これは、 $\alpha$  の推定結果よりも分散が非常に大きいためであろう。また、Broad 型の定数項の値も、 $t$  値が有意なものとはなっていないが、これらの値を用いて分析していきたい。

さて、この分析対象から、意図的に外した国が数カ国ある。これは、ドル建てでの付保預金限度額が非常に大きくなりすぎて、この値に統計結果が支配されることがあったためである。例えば、メキシコやミクロネシア諸島・オマーンなどがそれである。逆にウクライナは、小さすぎて、これも分析に大きな影

表 2 Broad 型各国の現行制度と推定結果による試算結果

(米ドル建て、なお 10 の位を四捨五入している)

Broad 型	現行制度	推定結果	現行/推定		現行制度	推定結果	現行/推定
Tanzania	300	1,400	21.4%	Argentina	30000	17300	173.4%
Nigeria	500	1,800	27.8%	Korea	39500	20400	193.6%
Kenya	1,300	1,700	76.5%	Oman	51900	6000	865.0%
Peru	1,300	5,700	22.8%	Japan	87400	116700	74.9%
Philippines	2,000	2,900	69.0%	Italy	97000	42500	228.2%
India	2,100	2,000	105.0%	Micronesia	100000	3000	3333.3%
Hungary	3,600	13,600	26.5%	US	100000	25800	387.6%
Colombia	4,500	5,000	90.0%	Norway	227900	144200	158.0%
Poland	5,400	11,200	48.2%	Korea	39500	14200	278.2%
El Salvador	6,300	4,600	137.0%	Canada	40000	40200	99.5%
Jamaica	6,700	7,900	84.8%	Oman	51900	6000	865.0%
Bulgaria	7,200	5,000	144.0%	Japan	87400	132700	65.9%
Trinidad and Tobago	8,000	15,800	50.6%	Italy	97000	42500	228.2%
Croatia	12,300	11,200	109.8%	Micronesia	100000	3000	3333.3%
Venezuela, RB, de.	14,300	12,000	119.2%	US	100000	25800	387.6%
Ireland	18,800	53,000	35.5%	Norway	227900	79900	285.2%
Spain	18,800	45,200	41.6%	Mexico	1036200	3600	28783.3%



表3 Narrow型各国の現行制度と推定結果による試算結果

(米ドル建て、なお10の位を四捨五入している)

Narrow型	現行制度	推定結果	現行/推定
Congo, Rep.	100	5,200	1.9%
Bangladesh	1,100	4,500	24.4%
Estonia	1,200	7,400	16.2%
Sri Lanka	1,300	4,800	27.1%
Equatoria Guinea	1,600	4,900	32.7%
Cameroon	4,300	4,700	91.5%
Central Africa Republic	4,300	4,400	97.7%
Chad	4,300	4,400	97.7%
Gabon	4,300	7,300	58.9%
Slovak Republic	7,500	7,100	105.6%
Lithuania	11,300	6,500	173.8%
Austria	18,800	20,100	93.5%
Germany	18,800	23,000	81.7%
Greece	18,800	12,500	150.4%
Netherlands	18,800	25,300	74.3%
Portugal	18,800	14,200	132.4%
Latvia	21,000	6,500	323.1%
Sweden	26,500	21,100	125.6%
Finland	31,100	24,600	126.4%

響を与えていたため、サンプルから除外した。現に、これらのすべての国を含めて分析すると、決定係数  $R$  はゼロに近い数字が出た。また、Narrow型の中には、中央アフリカにおいて共同設立した中央銀行を持つ6カ国のうちの4カ国が含まれており、これらの被説明変数が同じであるにもかかわらず、各国のその他の変数が違うため、決定係数を悪化させた要因となった可能性はある。しかし、これら4つを1つにまとめると<sup>11)</sup>、結果が有意なものとはならなかった。

さらに、予想に反して、 $\alpha \cdot \beta$  のいずれかがマイナスの結果が出たものが多かった。しかも、その多くの決定係数が悪かった。Demigruc-Kunt and Huizinga[1999]においても、多くが良い結果となっていないことからすると、預金保険限度額とマクロデータの間との相関関係は薄いのもかもしれない。つま

11) 単純平均及び、人口による加重平均を試みた。

経済学論究第 57 巻第 3 号

り、このような分析方法や仮定に問題があるのかもしれない。もしかすると、付保預金限度額は、これらのデータでは説明がつかない事を示しているのかもしれない。また、被説明変数を各国の現状のものを用いて分析を行ったが、この変数が絶対的な水準のものであるとは限らない。ただ、先行研究も含め、国民 1 人あたりの GDP とだけは、どういった分析結果も有意なものになっている。我々の結果も、有意な結果が出ている。(表 4 参照)ただ、これらはサンプル数が少ないことから、自由度が小さい値となるという問題もある。

次に、この分析においては 2000 年末のドル建ての為替レートを使った。この市場価格が物価の平価として妥当なものであるかどうかは、疑問がある。あ

表 4 分析結果 (I)

1、Broad 型 (1 式)

Method of estimation = Ordinary Least Squares

Number of observations: 25

Mean of dep. var. = 31481.2 LM het. test = 11.1725 [.001]

Std. dev. of dep. var. = 50939.7 Durbin-Watson = 1.92750 [.341,.516]

Std. error of regression = 30131.3 F (zero slopes) = 45.5942 [.000]

R-squared = .664695 Adjusted R-squared = .650116

Variable	Coefficient	Error	t-statistic	P-value
C	-3357.74	7933.26	-.423248	[.676]
GDP	3.45392	.511514	6.75235	[.000]

2、Narrow 型 (1 式)

Method of estimation = Ordinary Least Squares

Number of observations: 20

Mean of dep. var. = 8170.14 LM het. test = .510198 [.475]

Std. dev. of dep. var. = 8724.32 Durbin-Watson = .108078 [.000,.000]

Std. error of regression = 8907.3 F (zero slopes) = .227092 [.639]

R-squared = .012459 Adjusted R-squared = -.042404

Variable	Coefficient	Error	t-statistic	P-value
C	8398.22	2048.45	4.09980	[.001]
GDP	-.855306E-03	.179482E-02	-.476542	[.639]

る年を基準として、消費者物価をもとにした為替レートを算出して、それを用いる手法もあったかもしれない。

これらの問題点は解決する余地がいくぶんか残されよう。しかし、ここで判明したことは、当初予想されたように、付保預金限度額は個人の金融資産（貨幣と要求払い預金の合計）と各国の1人当たりのGDPによって、説明できるということである。そして、本稿で分類したBroad型の方がNarrow型よりも、どの変数の係数（ $\alpha$ も $\beta$ ）も大きいことから、それぞれの変数が大きくなればなるほど、付保預金限度額大きくなることを発見することができた。つまり、Broad型の方は、Narrow型よりも広範な保護をしていることが分かった。

## 表5 分析結果（Ⅱ）

### 1、Broad型(6式)

Method of estimation = Ordinary Least Squares

Number of observations: 25

Mean of dep. var. = 31481.2 LM het. test = 20.7356 [.000]

Std. dev. of dep. var. = 50939.7 Durbin-Watson = 2.05623 [.373, .730]

Std. error of regression = 27777.2 F (zero slopes) = 29.3569 [.000]

R-squared = .727432 Adjusted R-squared = .702653

Variable	Coefficient	Error	t-statistic	P-value
C	850.163	7548.72	.112624	[.911]
MONEY	5.44533	2.41985	2.25027	[.035]
GDP	1.75654	.889567	1.97460	[.061]

### 2、Narrow型(6式)

Method of estimation = Ordinary Least Squares

Number of observations: 20

Mean of dep. var. = 8170.14 LM het. test = .873059E-02 [.926]

Std. dev. of dep. var. = 8724.32 Durbin-Watson = .289597 [.000, .000]

Std. error of regression = 8347.64 F (zero slopes) = 1.87670 [.183]

R-squared = .180857 Adjusted R-squared = .084487

Variable	Coefficient	Error	t-statistic	P-value
C	6392.46	2199.20	2.90672	[.010]
MONEY	.649298	.347321	1.86945	[.079]
GDP	-.500312E-03	.169272E-02	-.295567	[.771]

#### 4.4 共同保険

預金保険制度の 1 つの工夫として、市場規律を保ちつつ預金保険のコストを抑える目的で、共同保険 (co-insurance) というアイデアがある。これは銀行破綻による損失について、事前に定めた割合を預金者にも負担させるというものである。例えば、ドイツの公的預金保険制度の場合、この保険による保証率は 90% である (預金者の負担は預金額の 10%)。したがって、5000 ユーロの預金を持つ預金者が、その預金銀行の破綻によって預金保険機構から受け取れる金額は、 $5000 \times 0.9 = 4500$  ユーロとなる。これにより預金者には、銀行をモニターさせる誘因を与え、つまり預金者に銀行の過剰なリスクテイクを取らないように監視させ、その結果、モラルハザードを抑制する効果を持つ。Garcia[2000] では、20カ国でこのような共同保険が実施されているとの調査結果を示している。

ただ、小口の預金者にも負担をさせることにより、銀行をモニタリングする能力を持つ大口預金者が負担すべきものを、小口の預金者に転嫁させることにもなりうる。さらに、この費用負担を懸念する預金者が金融システムから外れたりすることは、本来の弱者としての預金者保護をうちだした預金保険制度の目的に反する可能性がある。

そのため、ある額までは 100% 保護するような制度が好ましいであろう。例えば、イギリスでは 2000 ポンドまでは全額保証し、2000 ポンド超、35000 ポンドの範囲までは 9 割保証となっている。つまり、1 預金者あたり最高 31700 ポンドまで保証されることになる。共同保険を導入する場合にはこういった対応が求められよう。

### 5. 日本の預金保険制度について

日本の預金保険法は 1971 年に施行されたが、設立当初は消費者保護を目的とした、Narrow 型の預金保険機構が運営を行っていた。しかし、1996 年の預金保険法の改正によって、資金支援を含めた破綻銀行処理機能を有することになり、現在の預金保険制度は Broad 型のものに移行している。

したがって、日本の預金保険制度は付保預金限度額を Narrow 型の時に比べ高めに設定すべきである。また、破綻処理機能を有している預金保険制度は、アメリカに代表されるように、ペイオフによる破綻処理はごく稀であり、日本でも今まで1度も行われたことがない。実際には、預金保険機構の支援をともなう、破綻銀行が他の民間銀行などに P&A されることが多く、実質、全額保護がなされてきている。

これまで預金保険機構が取り扱ってきたものは、金融再生法に基づいて金融整理管財人による管理を命ぜられた金融機関のうち、預金保険機構が金融整理管財人に選任された金融機関は、2002 年末までに 7 銀行、2 信用金庫、2 信用組合になっている<sup>12)</sup>。また、金融再生法に基づく特別公的管理銀行に関する預金保険機構の業務として、特別公的管理銀行の株式を取得することに伴う業務、預金保険法による資金援助及び特別公的管理銀行の業務に必要な資金の貸付を行った。それらの業務の実施により生じた損失の補填等をニュー・LTCB・パートナーズ社や、ソフトバンク・グループ（ソフトバンク、オリックス及び東京海上火災保険を中心に構成される出資グループ）に対して行った。

さて、現行の日本の付保預金限度額は 1000 万円とその利息であるが、それを 4.3 で分析した結果から推察してみよう。今回の回帰分析の結果を用いると、世界的平均水準での付保預金限度額は、132,671 ドルであり、2000 年末の 1 ドル 114.5 円の為替レートに乗じると、約 1500 万円の数字が出てくる。したがって、現行の 1000 万円の付保預金限度額は、低いのもかもしれない。事実、ほとんどの大企業や地方自治体の預金は 1000 万円の付保預金限度額では不足であろう。ちなみに、Narrow 型の回帰線から計算すると、日本の GDP や MONEY の大きさでは 36,703 ドルであり、約 420 万円という結果となる。

ここで、2 つのことを提案したい。それはモラルハザード回避のための共同保険の導入と付保預金限度額の引き上げである。しかし、小口預金者保護のためにイギリスのように全額保護と共同保険のように分けるべきであろう。例え

12) 国民銀行・幸福銀行・東京相和銀行・なみはや銀行・新潟中央銀行・日南信用金庫・信用組合関西興銀・朝銀東京信用組合・相互信用金庫・石川銀行・中部銀行である。

経済学論究第 57 巻第 3 号

ば、日銀の預金調査によると預金者数の 7 割が 300 万円までの預金で完全に保護できる。したがって、今回の推計結果からすると例えば 400 万円までは全額保護し、400 万円超、1500 万円までは 90%の共同保険を導入する案が考えられる。

ただ、現在のような金融不安が払拭できない日本の状況にあつては、このような制度変更は金融システムを不安定化させかねず、好ましくないかもしれない。しかし、こういった議論が、将来のためには必要であろう。

## 6. 結語

預金保険制度は、金融システムが不安定化する中で導入された経緯がある。そのため、預金者の預金が保護されることを周知させることによる金融システム安定化が、約半数の国々での預金保険機構の主たる目的となっている。一方で、弱者としての預金者保護を目的とする預金保険機構もあろう。前者は、Broad 型とよび、後者の機能に加えて、破綻銀行処理機能を持つものを言う。後者は、Narrow 型とよび、ペイオフとそれに付随する業務だけを行う機関である。前者では、広範な付保預金限度額の設定がなされるべきであり、後者では限定的なものとなるであろう。しかし、預金保険制度には元々、モラルハザードや逆選択が内在する。そのため、それらを最小限にするような工夫が預金保険制度には求められる。

その 1 つが上で提案したような付保預金限度額を限定的なものとする案である。ただ、金融危機や金融システムが不安定な時にこれを行うのは好ましくないのかもしれない。本稿では、若干の実証分析を行ってみた。予想された結果ではあるが、Broad 型の方が Narrow 型よりも、国民 1 人あたり GDP や通貨及び要求払い預金の額とともに、付保預金限度額の増え方の方が大きいことが分かった。

さらに、日本においては、世界的平均での付保預金限度額は、約 1500 万円という値が回帰分析から求めることができた。すでに 1986 年から日本の付保預金限度額は変わっておらず（1991 年に 1000 万円とその利息という軽微な変

春井・大塚：預金保険制度の目的と付保預金限度額

更はあった)、経済成長分や金融資産の増加分を反映したものとはなっていないからである。そして、我々は、この付保預金限度額の引き上げに加え、モラルハザードの抑制の目的で、共同保険の導入により、預金者には銀行をモニタリングする必要性を訴えたい。

これらの提案により、今後の預金保険制度のあり方に、一石を投じることができると考える。ただ、モラルハザード抑制に対する工夫は、付保預金限度額だけではなく、付保預金の対象や、預金保険料率に関する議論、さらには破綻処理に関する議論を、今後とも継続して行う必要があるであろう。

#### 参考文献

- 池尾和人 [1990] 『銀行リスクと規制の経済学』、東洋経済新報社。
- 岩村 充 [1993] 「預金保険の限界」(『金融財政事情 3 月』第 44 巻第 10 号)、pp.37-43。
- 楠本くに代 [2002] 『金融消費者のためのフィナンシャル・リテラシー』、近代セー  
ルス社。
- 国民生活センター編 [2002] 『金融商品の多様性と消費者保護—横断的金融市場ルー  
ルに向けての提言—』、財務省印刷局。
- 斉籾美彦 [2000] 「英国金融サービス・市場法について」(『金融』第 644 号)、pp.2-9。
- 高木 仁 [2000] 「アメリカにおける連邦預金保険制度の成立」(『証券経済研究』第  
28 号)、pp.111-136。
- 橋本俊詔 [2000] 『セーフティ・ネットの経済学』、日本経済新聞社。
- 鶴身 潔 [2001] 「預金保険制度改革」(『甲南経営研究』第 41 巻第 3・4 号)、  
pp.127-149。
- 春井久志 [1999] 「イギリスにおける金融監督システム改革 — Financial Ser-  
vices Authority を巡って—」(『経済学論究』(関西学院大学) 第 52 巻第 3  
号)、pp.69-102。
- 春井久志 [2000] 「イギリスの金融サービス機構と消費者保護制度」(『証券経済研  
究』第 28 号)、pp.97-110。
- 本間 勝 [2002] 『世界の預金保険と銀行破綻処理』、東洋経済新報社。
- マーク・ライザー・森下哲郎 [1994] 「ドイツ・スイスの預金保険制度について」(『金  
融』第 566 号)、pp.4-15。

- 預金保険機構 [2001] 『預金保険の国際ガイドンス』、財務省印刷局。
- Demirgüç-Kunt, Asli. and Huizinga, Harry. [1999] “Market Discipline and Financial Safety Net Design,” *World Bank Policy Research Paper*, 2183.
- Demirgüç-Kunt, Asli. and Detragiache, Enrica. [2000] “Does Deposit Insurance Increase Banking System Stability?,” *International Monetary Fund Working Paper*, 00/03.
- Demirgüç-Kunt, Asli. and Sobaci, Tolga. [2001] “A New Development Database: Deposit Insurance around the World,” *The World Bank Economic Review*, vol.15, 481-490.
- Diamond, W, Douglas. and Dybvig, H, Philip. [1983] “Bank Runs, Deposit Insurance, and Liquidity,” *Journal of Political Economy*, vol.91, 401-417.
- FDIC. [1998] *A Brief History of Deposit Insurance in the United States*, FDIC.
- Garcia, Gillian, G.H. [2000] *Deposit Insurance: Actual and Good Practices*, IMF.
- Goodhart, C.A.E. [1987] “Why Do Banks Need a Central Bank?,” *Oxford Economic Papers*, vol.39, 75-89.
- Goodhart, C.A.E. [1993] “Bank Insolvency and Deposit Insurance: A proposal,” Arestis,-Philip, (ed.) *Money and Banking* Macmillan Press, 75-94.
- IMF[2003] *International Financial Statistics*, No.2, IMF.
- Kane, Edward, J. and Yu, Min-Teh. [1995] “Measuring the True Profile of Taxpayer Losses in S & L Insurance Mess,” *Journal of Banking and Finance*, vol.19, 1459-1478.
- Kaufman, George, G. [1996] “Bank Failures, Systemic Risk, and Bank Regulation,” *Cato Journal*, vol.16, 17-45.
- Kaufman, George, G. and Benton, George, J. [1997] “FDICIA After Five Years”, *Journal of Economic Perspective*, vol.11, 139-155.
- Kaufman, George, G. and Benton, George, J. [1998] “Deposit Insurance Reform in the FDIC Improvement Act: The Experience to Date,” *Economic Perspectives*, vol.22, 2-20.
- Mihaupt, Curtis, J. [1999] “Japan’s Experience with Insurance and Failing Banks,” *BoJ IMES*, vol.17, 21-46.
- Wheelock, David, C. and Kumbhakar, Subal, C. [1995] “Which Banks Choose Deposit Insurance? Evidence of Adverse Selection and Moral Hazard in a Voluntary Insurance System,” *Journal of Money, Credit, and Banking*, vol.27, 186-201.