

論文

地方公共団体のペイオフ解禁への対処(公金預金の保護) —長野県、長野市、松本市の事例から検証—

飯塚 徹

Dealing with the Lifting of the Ban on Payoffs by Local Governments:
Protection of Public Money Deposits

IIZUKA Toru

要 旨

2005年4月から、決済用預金を除くすべての預金について、ペイオフが解禁され、定額保護(元本1,000万円までとその利息)となった。地方公共団体の公金預金についても、保険金支払対象の預金等に加えられ、保護限度額を超える部分については、保護措置はなくなり、すべて地方公共団体の責任で対応することが求められている。

ペイオフの解禁後、17年が経過し、地方公共団体では対応策が講じられている。そこで、本稿では、起点となった総務省の研究会報告書の要点を整理・確認し、長野県、長野市、松本市の公金預金の内容を確認・検証する。それらを踏まえ、若干の考察を行う。

キーワード

預金保険制度 地方公共団体 公金預金 ペイオフ

目 次

- I. はじめに
- II. 預金保険制度の概要・経緯
- III. 総務省「地方公共団体におけるペイオフ解禁への対応方策研究会」のとりまとめ
- IV. 長野県・長野市・松本市の事例
- V. 考察
- VI. むすびにかえて

注

文献

I. はじめに

日本においては、2005年4月から、決済用預金(「①無利息、②要求払い、③決済サービスを提供できるということ」という3要件を満たす預金)を除くすべての預金について、ペイオフが解禁され、定額保護(元本1,000万円までとその利息)となった。ペイオフとは、狭義では、金融機関が破綻した場合に、預金者に保険金を預金保険機構から直接支払う方式のことをいう。そして、一般的に、1996年6月から講じられてきた預金等全額保護の特例措置が終了したということ、を、「ペイオフ解禁」という。預金保険基準額(保険金支払限度額)の推移は表1のとおりである。ペイオフ解禁により、地方公共団体の公金預金についても、決済用預金以外は、保険金支払対象の預金等に加えられ、保護限度額を超える部分については、保護措置はなくなり、すべて地方公共団体の責任で対応することが求められている。

総務省は、地方公共団体が自己責任で対応するための方策を検討すべく、学識経験者、地方公共団体・金融機関等関係者から構成される「地方公共団体におけるペイオフ解禁への対応方策研究会」(以下、「研究会」という)を2000年11月に発足させ、研究会を5回開催し、「研究会としてのとりまとめ」を2001年3月30日に公表した。

全国の地方公共団体は、総務省の「研究会としてのとりまとめ」をもとに、対処策を検討し、基本方針等を策定し、運用している。長野県内においては、長野県が「長野県公金管理基本方針」(以下、「基本方針」という)を2002年2月19日に制定し(一部改正2018年4月1日)、県内市町村は、「基本方針」を参考に、ペイオフ対応策を講じている。

本稿では、預金保険制度の概要・経緯を述べ、総務省「研究会としてのとりまとめ」の要点を整理・確認し、長野県、長野市、松本市の公金預金の内容を確認・検証する。それらを踏まえ、若干の考察を

表1 預金保険基準額(保険金支払限度額)の推移

預金保険制度発足 1971年7月～	元本100万円まで ↓	
1974年6月～	元本300万円まで ↓	
1986年7月～	元本1,000万円まで ↓	
1996年6月～	預金全額保護の特例措置 ↓	
2002年4月～	〔特定預金〕 全額保護 ↓	〔その他預金等〕 元本1,000万円までとその利息 ↓
2003年4月～	〔決済用預金〕 全額保護 〔2005年3月末までは特定預金を 決済用預金とみなして全額保護〕 ↓	〔一般預金等〕 元本1,000万円までとその利息 ↓
2005年4月～	〔決済用預金〕 全額保護	〔一般預金等〕 元本1,000万円までとその利息

注1 特定預金とは、当座預金、普通預金、別段預金のことである。

注2 その他預金等とは、定期預金、定期積金、ビッグ、ワイド等である。

注3 決済用預金とは、「①無利息、②要求払い、③決済サービスを提供できるということ」という3要件を満たす預金のことである。

注4 一般預金等とは、決済用預金以外の預金等のことである。

(出所)金融庁・預金保険機構「預金保険制度」<https://www.fsa.go.jp/policy/payoff/01.pdf>(2022年1月4日閲覧)

行う。

Ⅱ. 預金保険制度の概要・経緯

1. 預金

預金は、①預金者にとっての金融資産、②貸出との連鎖による金融仲介(貸金の運用・調達)と信用創造(預金通貨の創造)、③為替取引による決済システム(手形交換、内国為替等)の制度的インフラ、といった重要な経済的機能を有する¹⁾。そして、日本は、銀行中心の間接金融優位の金融システムであることから、預金の果たす経済的・社会的な役割は大きい。そして、預金を法的にみると、民法上の金銭消費寄託契約^{注1)}の性質を有する預金契約に基づく、預金者の金融債権である。預金は、契約上、元本が保証され、株式投資等と比較して、利便性が高く安全な貯蓄手段として認識されている。しかし、銀行が破綻すると、預金全額の払い戻しができなくなる債務不履行リスクが現実化する。

預金保険制度とは、銀行等の金融機関が破綻したときに、保険の仕組みにより、預金者が被る損失を一定額まで補償することで、(少額)預金者保護と金融システムの安定を図る制度である。預金保険制度は、金融セーフティネットの中心を担い、銀行等に対し、法律により、保険料を支払い、預金保険制度への加入を義務付けることは、金融規制の一手段と評価できる²⁾。現在の預金保険制度は、広義にみると、預金保険法のカバーする範囲を包摂し、銀行の破綻処理制度も含むことになる。

2. 預金保険法の目的・改正

預金保険法の目的は、「預金者等の保護及び破綻金融機関に係る資金決済の確保を図るため、金融機関が預金等の払戻しを停止した場合に必要な保険金等の支払と預金等債権の買取りを行うほか、破綻金融機関に係る合併等に対する適切な資金援助、金融整理管財人による管理及び破綻金融機関の業務承継その他の金融機関の破綻の処理に関する措置、特定回収困難債権の買取りの措置、金融危機への対応の措置並びに金融機関等の資産及び負債の秩序ある処理に関する措置等の制度を確立し、もって信用秩序

の維持に資することを目的とする」(預金保険法第1条)と定められている。

同法は、「預金者等の保護」と「破綻金融機関に係る資金決済の保護」を直接目的、「信用秩序の維持」を最終目的としており、そのために預金保険制度を整備することとされている。

ここでいう預金保険制度の内容には、預金保険機構の機能の拡大に伴う変遷がある。預金保険法創設時には、「預金者等の保護」が目的であり、預金保険制度も「金融機関の預金の払戻しについて保険を行う制度」とされ、預金100万円を限度とした保険金支払方式のみが規定されていた。これは、銀行不倒体制下、銀行の破綻は想定されておらず、信用金庫や信用組合の破綻に対し、再生可能な先には業態ごとの相互援助制度が整備されており、預金保険制度は、相互援助制度では対応できない、破綻に対応する清算型が念頭にあったと考えられる³⁾。これについては、2010年9月10に経営破綻した日本振興銀行の破綻処理に際して、本則である定額保護による処理が実現された。なお、日本振興銀行は地方公共団体の公金預金を受入れていなかった。

その後、1986年改正で「資金援助」、1996年改正で「預金等債権の買取り」、2000年改正で「金融整理管財人による管理、破綻金融機関の業務承継および金融危機に対応するための措置等」が追加された。2000年の大幅な改正は、金融再生法により導入された破綻処理制度を預金保険制度の一部として取り込んだ結果である。そして、世界金融危機(2008-2010)を経て、2013年改正で日本版「秩序ある処理」スキームが導入された⁴⁾。

3. 預金保険制度

1) 預金保険制度の概要

預金保険制度とは、銀行等が預金保険料を預金保険機構に支払い、機構が徴収した保険料を財源としてプールし、銀行等が預金の払い戻しができなくなった場合(保険事故)に一定限度額までを保険金として支払う制度が基本となっている。対象となる金融機関は、日本国内にある銀行、信用金庫、信用組合、労働金庫、信金中央金庫、全国信用協同組合連合会、労働金庫連合会、商工組合中央金庫であり、各法により加入が義務付けられている^{注2)}。

預金保険の保護範囲は、決済用預金(当座預金、無利息型普通預金等)は全額保護、一般預金等(有利息型普通預金、定期預金、通知預金、貯蓄預金、納税準備預金、定期積金等)は合算して元本1,000万円までとその利息である。預金保険制度は、預金者等の保護により、信用秩序の維持すなわち金融システムの安定と機能の維持を目的としている。しかし、預金保険制度は預金者に直接保険金を支払うよりも、破綻した銀行等の預金を引き継いでくれる銀行等(救済銀行・受け皿)があれば、そのほうが預金者にとって有益であるし、預金以外の融資等の金融機能も引き継がれ、金融システムおよび経済社会への影響も小さいため、救済のための資金援助をペイオフコストの範囲内で実行できる。

預金保険の料率は、機構財政の長期的な均衡などを踏まえて定められることとされており、預金保険機構の運営委員会で決定のうえ、金融庁長官と財務大臣の認可を得て変更される。現在(2021年度)の料率は、決済用預金が0.042%、一般預金等が0.029%、預金全体の実効利率は0.031%となっている。2010年度・2011年度の料率は、決済用預金が0.107%、一般預金等が0.082%、預金全体の実効利率は0.084%であり、近年は保険事故がなく平時であり、保険料率が低下していることがわかる。

日本では、預金保険制度創設以来、加盟金融機関に一律の料率を課す「均一保険料率」制度が適用されている。現在、経済協力開発機構(OECD)加盟国で、日本、スイス、メキシコ以外の国は、「可変保険料率」制度を導入している⁵⁾。預金保険料は、銀行等の負担とされているが、銀行等は、事業収益から資金を拠出しており、実質的には、顧客(主に融資先)に転嫁している。すなわち、銀行等は実務において、預金保険料率を融資金利の基準となるプライムレートの金利決定の一つのファクターとしている⁶⁾。

2) 保険金支払方式

銀行等の経営が破綻した場合の預金者保護の手法は、(1) 預金保険機構が直接保険金を支払う方法、(2) 営業譲渡に対し資金援助による破綻処理を行う方法、がある。

保険金支払方式は、金融機関等が破綻した場合、破綻金融機関の金融機能を消滅させ、預金保険機構が預金者に直接保険金を支払うこととなる。

預金保険は第一種保険事故(金融機関の預金等の

払い戻しが停止されたとき)や、第二種保険事故(金融機関の営業免許が取り消されたとき)が発生した場合に発動される。第一種保険事故では、保険金の支払いについては、預金保険機構に設置されている運営委員会の決議を経て、預金保険機構が決定することになっているが、第二種保険事故では運営委員会の決議は不要である^{注3)}。

そして、保険金の支払いなどに長期間かかると考えられる場合には、預金者の請求に基づき、政令により仮払金の支払いが保険事故から1週間以内に、運営委員会の決議を経て実施される。保険金または仮払金の支払いを決定した時は、運営委員会の決議を経て、保険金の支払期間、支払場所、支払方法、支払請求手続き等を官報等に公告し、事故金融機関および保険金支払義務を委託した金融機関の店頭に掲示を行い、預金者等に周知徹底を図る。

対象預金等で元本が1,000万円を超える部分とその利息と、外貨預金の元本とその利息については、破綻金融機関の財産状況に応じて、清算配当として支払われる。その金額が確定するまで期間を要するため、預金保険機構が預金者からの請求に基づき当該預金等債権を買い取る形で支払うことができる。すなわち、破産手続きにおいて弁済を受けると見込まれる金額を考慮して決定した概算払い率を、保険事故発生日における預金等の額に乗じた金額分の債権を、預金保険機構が買い取ることで預金者に概算払いされる。概算払いの金額は、一律に支払われる仮払金とは異なり、個別の預金者により相違する。また、預金等債権の買取り後、破産手続き等により預金保険機構が回収した金額が買い取りに要した費用を差し引いても支払った概算払い額を超過する場合は、清算払いとして追加的に支払われる。

3) 資金援助方式

資金援助方式は、金融機関が破綻した場合に、合併、事業譲渡等により救済金融機関に預金等が円滑に引き継がれるように、預金保険機構が、金銭の贈与、資金の貸付、資産の買取り、債務保証、優先株式等の引き受け、損害担保(ロスシェアリング)による援助を、仮に保険金支払方式によった場合に要すると見込まれる費用(ペイオフコスト)の範囲内で行う手法である。破綻金融機関の預金者は通常そのまま救済金融機関の預金者となり、預金者に有益であり、上記の合併等のM&Aにより、破綻金融機関の

金融機能の重要な部分も維持され、信用秩序の維持、金融システムの安定に資するため、保険金支払い方式よりも、本方式が活用されてきた。実務において、預金保険機構は、救済金融機関が引き受ける資産(融資等)と負債(預金等)の差額(債務超過分)について金銭の贈与で対応するとともに、救済金融機関が引き受けられない不良資産を買い取るケースが多い。

金融機関の経営が悪化した場合、金融庁長官は金融整理管財人制度により、業務および財産の管理を命じる処分を行い、それに基づき金融整理管財人は業務の暫定的な維持を行い、救済金融機関への迅速な合併、営業譲渡等を目指し、旧経営陣に対する経営破綻の責任を明確にするための民事上の提訴、刑事上の告発も行う。金融整理管財人は、管理を命じる処分があった日から1年以内に被管理金融機関の管理を終了するものとされているが、やむを得ない場合には金融庁長官の承認を受け1年に限り延長できるものとされている。また、救済金融機関が直ちに現れない場合、承継銀行(ブリッジバンク)制度による業務承継も可能であり、預金保険機構の管理下、基本的に2年以内に当該承継銀行の合併、営業の全部譲渡、株式の譲渡の手段により救済金融機関への業務承継を目指す。

4. 決済用預金の保護

1) 決済用預金の全額保護

日本では、決済機能の安定確保のため、2003年4月から、決済用預金(当座預金、無利息普通預金等：①無利息、②要求払い、③決済サービスを提供できる、この3要件をすべて満たす預金)および決済債務^{注4)}は、預金保険法改正(2002年12月)により恒久的に全額が保護されている。

2002年において、翌年のペイオフ解禁を控え、社会的な不安が高まり、議会でもペイオフ全面解禁が懸念された。これを受け、金融審議会金融分科会に「決済機能の安定確保に関するプロジェクト・チーム」が設置され、約1ヵ月間において集中的な議論を行い、答申「決済機能の安定確保のための方策について」を策定・公表した。本報告書の内容は、本稿の論点と密接に関連するため、引用し明示する。わかりやすく明確にするため、一部省略し、特に重要な箇所

決済機能の安定確保のための方策について⁷⁾

1. 決済機能の安定確保の現状と課題

(1) 決済機能の安定確保に関する基本的考え方

① 決済機能の公共性

今日の我が国経済では、日常生活における少額の決済が現金を通じて行われることを除けば、口座振替、手形・小切手支払い、公共料金やクレジット・カード利用代金の支払い等、ほとんどの決済^{注5)}が金融機関の関与する決済機能を通じて行われている。このため、金融機関の関与する決済機能の安定確保を図ることは公共性の観点から必要不可欠である。

② 決済機能の安定確保：平時の対応と有事の対応

(省略) 平時の対応としては金融機関に対する検査、監督等や決済システムのシステミックリスク削減策を、有事の対応としては金融機関破綻時の日本銀行や預金保険機構によるリスクの顕現化回避のための諸措置をそれぞれ挙げることができる。

③ 決済手段等に関する我が国の特徴

我が国においては、昭和48年の全銀システム稼動以来、その利便性から金融機関の口座引落し、口座振込等が資金決済に広く利用されてきており、小切手を主要な決済手段としている欧米主要国と事情を異にしている。(省略)。

預金の保護、金融機関の破綻処理手続に関する各国での法制の違いにより決済機能の安定性に差異が生じていることも考えられる。例えば、米国では預金債権に優先権が付与されているのに対し、我が国ではこうした措置はない。また、米国では金融機関の倒産法制は一般の倒産法制とは異なっており、倒産手続開始後も債権実行の取扱いが柔軟であるが、我が国では金融機関の倒産法制にこのような点で一般と異なる制度は用意されていない。

以上の点を踏まえれば、特例措置終了後における決済機能の安定確保のためには、決済機能のセーフティネットの状況を点検したうえ、他国の例にとらわれず、我が国の実態に即した方策が検討されて然るべきであり、したがって必要があればさらなる安定確保のための措置を講じることが適当である。

(2) 決済機能の安定確保に向けたこれまでの対応と

課題

(省略)

②金融機関破綻時のリスク極小化に向けた対応

(省略)なお、決済の問題については、これまでも民間による多様な決済サービスの提供によって解決されることが期待されてきたところである。しかしながら、例えば、スウィープ口座、証券総合口座等は現在のところ我が国では普及しておらず、そのサービス内容については顧客の利便性に対応したものとなっているものの、これらを決済機能の安定確保を図るためのセーフティネットとして位置付けることは必ずしも適当ではない。

今後、民間の創意工夫により、決済機能の安定確保につながるような決済サービスが広く提供されることが期待される。

2. 新たな決済機能の安定確保策

(1)安定確保策の基本要件

平成11年12月の金融審議会答申においては、問題のある金融機関の早期発見・早期是正を基本とし、金融機関が破綻した場合に債務超過の程度が極力小さい段階で迅速に処理することができれば、決済等の金融機能に与える影響を最小限に止めることができるとの考え方が示されており、金融機関破綻時の決済機能の安定確保においてもこの考え方が基本であることについては、ここで改めて確認しておきたい。(省略)

我が国の決済機能が金融機関の連鎖的な破綻により機能不全に陥ることを防ぐ観点から、日本銀行による流動性供給や各種決済システムのリスク削減策が講じられているほか、信用秩序の維持に重大な支障が生じる場合には、預金保険法第102条に基づく措置が制度として用意されている。もっとも、決済機能の安定は基本的には金融機関の健全性を確保することにより図られるものであり、決済機能の安定確保策として、金融機関の破綻に備えあらかじめ金融機関が関与する決済全ての確実な履行を担保する措置を講じることは、多大な費用負担を伴うことから適当ではない。したがって、今般の決済機能の安定確保策は、金融機関の健全性確保を基本としつつ、それが損なわれた場合に備えた方策として制度設計することが適当である。

以上を踏まえると、金融機関の関与する決済のためのセーフティネットとして、現金以外に安全確実な決済手段を確保し、それを誰でも容易に利用できるようにすることを、今般の決済機能の安定確保策の基本要件とすべきものと考えられる。

(2)具体的枠組み

預金保険制度においては、特例措置終了後も一預金者当たり1,000万円までの元本とその利息が保護されるため、個人を中心とした多くの預金者にとっては、實際上決済資金はほとんど全て保護される。だが、大口取引のために預け入れられた決済資金について全額は保護されなくなることから、決済を履行できない状況が生じることも考えられる。(省略)

このため、安全確実な決済手段として、金融機関破綻時にも全額保護される預金(以下「決済用預金」という。)を制度として用意すべきである。また、仕掛かり中の決済取引を円滑に結了させるための措置を講じることも必要である。これらの措置により、受取人起動型の決済(口座引落し)においても支払人起動型の決済(口座振込)においても同様の安全性が確保されることとなる。(省略)

具体的な制度設計に当たっては、小さな預金保険制度の理念を踏まえつつ、モラルハザード発生の可能性を極力排除することが重要である。

(省略)

⑥「決済用預金」の全額保護に伴うモラルハザード

「決済用預金」の全額保護に伴い、預金者が決済資金以外の資金を「決済用預金」に振り替えるという、いわゆるモラルハザードが発生することを可能な限り防止する必要がある。また、預金者の行動により、金融機関においても預金者の選別行動を意識した経営改善努力を行う動機が失われるというガバナンスの機能不全を招かないようにする必要がある。

この点について、付利しない(さらに加えて手数料を徴収する)預金であれば、預金者にコスト(機会費用も含む)が発生するため、預金者には真に決済に必要な資金以外を「決済用預金」に預け入れることに対する抑制が相応に働くものと考えられる。

また、「決済用預金」に対する預金保険料をその他の預金よりも高く設定することで、金融機関が金利の付かない無コストの資金を集めることに対する抑制となりえ、同時に金融機関の適切な原価計算に

基づいて預金者に適正な転嫁(手数料の徴収等)がなされることとなれば、預金者のモラルハザード防止につながると考えられる。さらに、保険料率を金融機関の財務状況等に応じて設定することができれば、こうした効果は一段と高まることとなると考えられる。もっとも、こうした仕組みを直ちに導入することについては、モラルハザード防止の側面のみならず、経営が悪化した金融機関に対する影響等、多面的な観点からの検討が必要であろう。

なお、預金者が意図せずに「決済用預金」に資金を滞留させることもありうるため、「決済用預金」中の余剰資金をその他の預金に容易に振り替えられるよう、金融機関においても預金者の利便性に最大限配慮することが期待される。

(省略)

3. 制度改正にあたっての留意点

(1) 将来に向けての課題

決済機能の安定確保の必要性は一時的なものではない。したがって、今般の措置は時限的なものとすることは適当ではない。ただし、金融機関の保険料負担やモラルハザードを減少させる観点から、預金保険制度を利用した枠組みは、コストを最小にすることを目指すべきである。このことは小さな預金保険制度という理念に加え、市場金融モデルを主導していくという将来の方向性にも適うものである。従って、これらの点を踏まえ、経済実態や社会通念、破綻処理の迅速化の状況等の変化に応じた見直しを怠ってはならない。(省略)

以上

本答申を受け、預金保険法が改正され、2003年4月から、決済用預金が恒久的に全額保護されることとなった^{注6}。なお、2003・2004年度の2年間は当座預金、普通預金、別段預金を「決済用預金」とみなすこととされた。

また、答申では、①日本においては、預金債権が米国と異なり優先権が付されていないこと、②同様に金融機関の倒産法制が一般の倒産法制と異なる仕組みになっていないこと、③また、異なる「選択肢」としてナローバンク勘定の導入が挙げられていること、は興味深い。

決済用預金の保護範囲は、預金債権の優先権、そ

れに伴う倒産法制と関連させて(一体として)考察する必要があることがわかる。また、これまでも金融危機に陥る度に、ナローバンク理論が採り上げられてきたが、現代の日本においては、セブン銀行等がその領域でビジネスモデルを確立している⁸⁾。

5. 預金保険制度の比較

1) 保護対象預金(預金種類)

ほとんどの国・地域で、当座預金、普通預金、定期預金を保護対象としているが、その他の預金や金融商品を保護対象とするかは各国・地域間で異なる。譲渡性預金を保護対象とする国は米国・カナダ、銀行債券を保護対象とする国はカナダ・日本、外貨預金を保護対象とする国は米国・英国・ドイツ・フランスに限定される^{注7}。なお、外国銀行の国内支店の預金は、国内の預金保険制度を外国に適用することは困難であり、当該国のリスクが十分に把握できないことなどから、多数の国・地域で保険対象外とされている。一方、EU諸国においては、EU預金保証指令に基づき、EU内の外国支店の預金は保護対象となっている。

2) 保護対象者(預金者等)

ほとんどの国で、居住者・非居住者を問わず、法人(権利能力なき社団も含む)と個人を保護対象としている。法人に関し、英国やオーストリア等は、預金保険制度を消費者保護の観点から構成しているため、保護対象を個人事業主や小企業に限定している。

また、個人に関し、米国やカナダ等は、共同預金口座^{注8}、信託口座、退職金、従業員福利などが、別枠で保護対象とされる。こうした制度を活用することで、個人1名が保護上限の数倍の範囲において保護を受けることができる。

こうして保護対象の枠組みが設計されると、そこから排除される類型が定められる。基本的に、①経済・金融に関する知識・分析力などを有し預金保険制度により保護しなくてもリスクが回避できる預金者、②破綻銀行の関係者、③犯罪や問題ある預金者が排除されている。全体的に、除外者は、欧州で多く、米国・カナダ・日本では少ない。

ここで①の「経済・金融に関する知識・分析力を有する預金者」とは、すべて法人で、銀行、国、地方公共団体、証券会社、保険会社、投資基金、年金

基金等である。このなかで、銀行間預金、すなわち他行預金は、米国とカナダを除くほとんどの国で排除されている。欧州では「EU 預金保証指令」により銀行間預金が排除されており、加盟国すべてで保護対象外となっている。また、国と地方公共団体の預金は、米国、カナダ、日本を除くほとんどの国で排除されている。

次に②の「破綻銀行の関係者」は、法人において銀行の子会社や関連会社、個人において破綻銀行の経営陣、その家族などが挙げられる。欧州の多くの国で、関係者を排除する傾向が強い。なお、米国、カナダ、日本は、こうした預金者を保護対象としているが、破綻銀行の経営陣に対し強く責任追及・損害賠償請求を行っている。

そして③の「犯罪や問題ある預金者」は、マネーロンダリングに関する預金であり、「EU 預金保証指令」で排除されており、加盟国すべてで保護対象外となっている。なお、米国、カナダ、日本は、特に排除対象として定めていないが、銀行等がマネーロンダリングに関する預金を受入れないように金融当局が規制・監督を実施している^{注9}。

3) 保護上限

預金保険は、預金保険制度基金の破綻リスクを削減、預金者等にも一定のリスクを課しモラルハザードを削減するために保護上限を設定している。保護上限は、基本的に、預金保険制度の目的と関連し、小口預金者の保護が主目的である場合は上限を低く、金融システムの安定が主目的である場合は上限を高く設定する傾向にある。平均的に個人で所得の2～3倍程度の水準といわれるが、各国で相当程度の差異があり、所得水準の低い国では、預金者は比較所得水準の高い層であること、貯蓄増強の要請が強いことなどから、所得に対する倍率が高くなる傾向がある。

主要国の世界金融危機前(2008年以前)における保護上限は、米国：10万ドル(約1,200万円)、カナダ：6万カナダドル(約1,000万円)、英国：3万ユーロ(約600万円)となっていた^{注10}。保護上限は、米国・欧州では、特殊な保険制度であるドイツを除き、概ね600万円～1,200万円となっていた。しかし、米国とカナダは別枠で預金が保護され、英国とドイツは後述する共同保険制度などのため、単純に比較することはできない。また、各国個人の金融資産の保有バ

ランス(預金割合等)も勘案する必要がある(個人金融資産は、日本は米国・欧州に比べ預金の比率が高い)^{注11}。なお、平時においても、保護上限額は、インフレーション、デフレーション、平均所得の向上、金融商品の発達など経済・金融環境の変化により改定が行われる。

4) 共同保険

共同保険(coinsurance)は、一種のロスシェアリング方式で、銀行等の破綻に際し、預金者も一定の損失を負担する制度である。例えば、1,000万円の預金者が、銀行等の破綻に際し、預金保険が900万円を保護するが、預金者が100万円の損失を負担することとなる。共同保険制度を採用していた国は、欧州諸国、中南米の国に限定されていた。金融危機後、英国をはじめほとんどの国で廃止された。

Ⅲ. 総務省「地方公共団体におけるペイオフ解禁への対応方策研究会」のとりまとめ

総務省では、ペイオフの解禁を踏まえ、地方公共団体が自己責任で対応するための方策を検討すべく、学識経験者、地方公共団体・金融機関等関係者から構成される「地方公共団体におけるペイオフ解禁への対応方策研究会」(以下「研究会」という)を、2000年11月に発足させ、研究会としてのとりまとめを2001年3月30日に公表した。これを受け、長野県では、「長野県公金管理基本方針」を2002年4月1日に制定した。「研究会」のとりまとめ、長野県の「公金管理基本方針」は、本稿の論点に密接に関連するため、引用し明示する。わかりやすく明確にするため、一部省略し、特に重要な箇所を下線を引いた。

1. 「地方公共団体におけるペイオフ解禁への対応方策研究会」のとりまとめ⁹⁾

1) はじめに

(i) 地方公共団体における対応方策検討の必要性

2000年預金保険法改正により、2002年4月から(当座預金、普通預金、別段預金については2003年4月から)ペイオフが解禁されることとなった。ペイオフの解禁により、金融機関が破綻した際には、預金者に対しては、元本1,000万円とその利息について

保険金が直接支払われる。預金のうち、元本1,000万円とその利息を超える部分については、破綻金融機関の財産の状況に応じて預金者に支払われることになり、その意味で、預金者に負担が及ぶ可能性がある。地方公共団体の公金預金についても、保険金支払対象の預金等に加えられ、元本1,000万円とその利息については保険金が支払われるが、これを超える部分については保護措置は無くなり、すべて自らの責任で対応することが必要となる。

もちろん、金融機関が破綻するおそれのある場合、あるいは破綻した場合、すべてのケースがペイオフで解決されるわけではなく、金融機関の合併等により預金を保護する手法は今後も採り続けられる。しかし、現時点のように、すべての預金が保護される(1996年6月から2002年3月までの間はペイオフが凍結されている)という保証は無くなるのであり、かつ、万が一、公金預金の一部が失われたとした場合、職員の賠償責任(地方自治法第243条の2①)、住民監査請求・住民訴訟(地方自治法第242条、第242条の2)等の責任を問われる場合がある。

このため、総務省においては、地方公共団体が自己責任で対応するための方策を検討すべく、学識経験者・地方公共団体・金融機関等関係者による「地方公共団体におけるペイオフ解禁への対応方策研究会(以下「研究会」という)を、2000年11月に発足させた。

2)金融機関の経営状況把握とそのための体制整備

(i)金融機関の経営状況把握の必要性

地方公共団体の公共預金の管理・運用に関し、取引金融機関の経営状況を把握することが必要であるとしたうえで、①健全性分析(運用資産に対する資本等の比率により、資産の安全性をみるもの、自己資本比率・不良債権比率・業種別貸出金比率)、②収益性分析(収益性をみるもの、総資産業務純益率・総資産経常利益率・自己資本利益率・経費率・総資金利鞘)、③流動性分析(貸借対照表の資産・負債各項目の流動性(換金性)をみるもの、預金量の推移)の3つの指標を掲げているが、他行比較、地域や規模が同様の条件の金融機関との比較、同一行についての複数年にわたる時系列比較を行うことも参考になるとしている。

また、金融機関の破綻リスク分析については、

①銀行法等の開示基準に基づくリスク管理債権については、その内容、貸出金残高に占める割合、その債権に対する保全(貸倒引当金計上)の状況等の分析を行うことが想定されること。

②金融再生法の新たな開示基準に基づく債権は、(i)破産更生債権及びこれらに準ずる債権、(ii)危険債権、(iii)要管理債権、(iv)正常債権に分類され、その動向に注目する必要があること。
にふれている。

以上のような定量分析に加えて、地域性・経営環境・経営方針などの定性分析も含めた総合的な判断が必要であることを指摘している。

(ii)経営状況把握のための体制整備

こうした金融機関の経営状況の分析を行うためには、地方公共団体において、体制の整備を図る必要がある。

この点については、3つのポイントを掲げている。

第一は、金融関係の知識を有する人材の育成である。

その具体策として、出納部門の職員への研修の拡充、金融業務経験者中途採用の拡充、専門性の高い人材を育成するための人事政策の立案・推進(人事ローテーション上の配慮、金融機関との人事交流等)、専門家へのアウトソーシングの信用が掲げられている。

第二は、金融機関の経営状況に関係する情報を一元的に提供する地方公共団体共有のデータベースの構築が望まれる、としている。この点に関しては、今年度、財団法人地方債協会において、地方公共団体等に情報提供するホームページの中に、縁故債引き受け金融機関や指定金融機関に関する情報も掲載することの検討が進められている。

第三に、入手した情報に対し、対応体制を予め検討し整理しておくことが求められるとし、次のような段階別対応を例示している。

① 基礎的な財務数値の変化については、金融機関における経営戦略や取組方針をヒアリングする等により、その意味するところを確認する。

② 破綻リスクの上昇が懸念される状況が生じている場合には、保全措置の見直し等の対策を講じる。

③ 破綻リスクが大きくなっているという事態に直面した場合には、債権の保全に向けての対応をとる。

以上のような体制整備を図るにあたり、または、図ったうえで留意すべき点として、①情報管理の徹底を図りつつ、破綻リスクを過大に把握することな

く、個別の金融機関の経営について、地に足のついた冷静な分析を行うべきこと、②金融機関に関する情報を踏まえた資金運用に係る地方公共団体の対処方針について、どのような意図で、どのような選択をとっているのか、住民に対して十分に説明を行い、アカウンタビリティ(説明責任)を果たすように努めることを挙げている。

3) 地方公共団体がとりうる公金預金保護のための対応方策

地方公共団体の公金預金には様々なものがあり、研究会とりまとめにおいては、公金を以下の3つに類型化し、対応策を検討する必要があるとしている(図1)。

類型Ⅰ 歳計現金、歳入歳出外現金

類型Ⅱ 各種基金

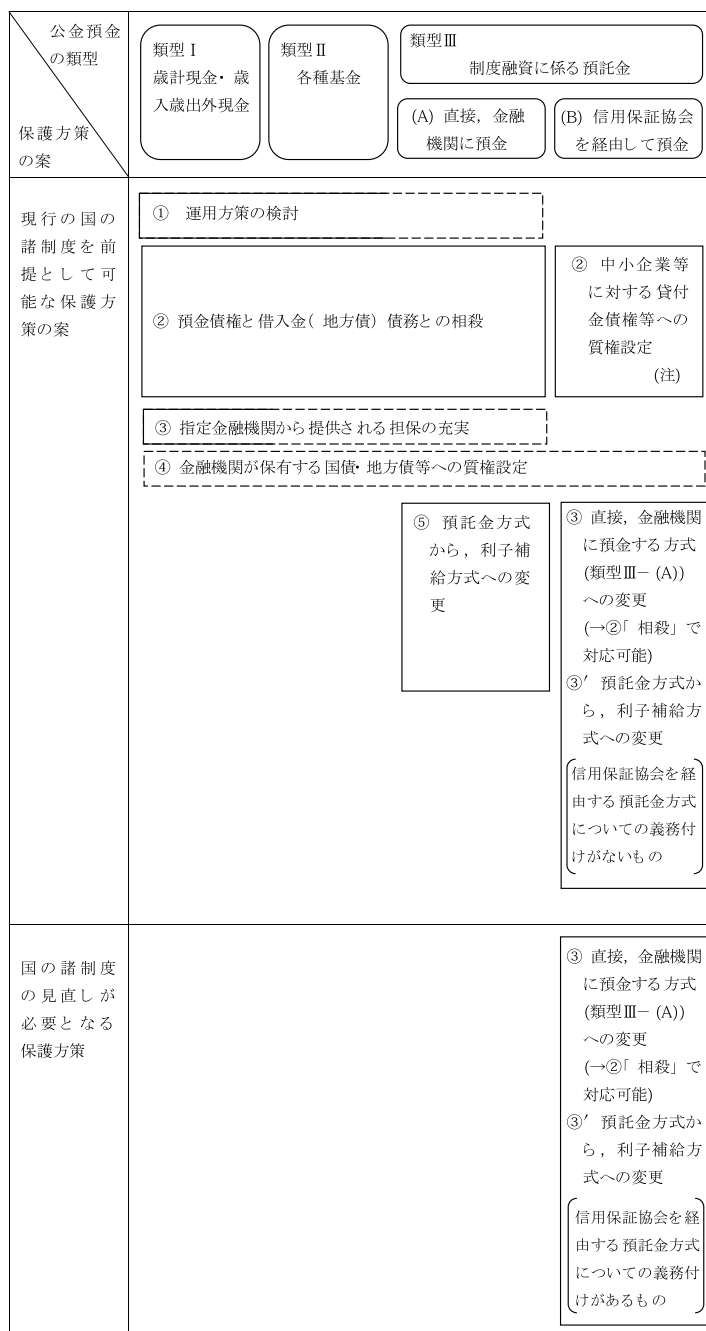


図1. 公金預金保護のための対応方策(概観)

(注)信用補完制度の見直し等は別途必要である。

(出所)地方財務2001年7月号18頁

類型Ⅲ 制度融資に係る預託金

Ⅲ－(A)直接、金融機関に預金する場合

Ⅲ－(B)信用保証協会を経由して預金する場合

断により、必要に応じ適切な措置を講じることが望まれる。

以上

類型Ⅰ 歳計現金・歳入歳出外預金

(i) 制度上の枠組み

地方公共団体の歳入歳出に属する現金が歳計現金であり(地方自治法第235条の4①)、また、債権の担保として徴するもののほか、地方公共団体の所有に属しない現金または有価証券であって、法令の規定により保管するものが、歳入歳出外現金である(地方自治法第235条の4②)

歳計現金・歳入歳出外現金は、「最も確実かつ有利な方法によりこれを保管しなければならない」(地方自治法第235条の4①)のものであり、ここにいう最も確実かつ有利な方法による保管とは、「通常は、金融機関に預金して安全に保管することであり、かつ、支払準備金に支障のないかぎり、適時適正に預金による運用の利益を図ることであって、これを基本的な原則とする意味である。」(昭和38年12月19日行政課長通知)とされている。

4) おわりに

この研究会は、地方公共団体が公金保護に係る対応方策を検討する際の参考となるよう、論点を整理することを意図して運営されたものであり、そのとりまとめ結果は、総務省より各地方公共団体の財政・出納担当部局長あてに送付され、各地方公共団体のペイオフ対策の検討に資するよう、参考に供されたところである。

各地方公共団体においては、このとりまとめに掲げられている手法も含めて、地域の実情に応じた創意工夫を重ねることが期待される。具体的には、まず、実務上の問題点について十分な研究を行い、財務実務の具体的な実施過程に沿って、何をどのように行うのか、詳細なシミュレーションを行っておくことが望ましい。また、各方策に関して、取引金融機関等関係者との協議を行い、自ら選択する手法について、誠実にかつ粘り強く交渉することとなる。

ペイオフ解禁が、預金保険の仕組みを改めるものである以上、各地方公共団体としては、その新たな仕組みへの対応を確実に行うことが必須となる。このためには、自らがどのような事態に直面しており、何が求められているのかを正確に把握し、自らの判

2. 長野県公金管理基本方針¹⁰⁾

平成14年2月19日制定

一部改正 平成15年4月1日

一部改正 平成17年2月23日

一部改正 平成30年4月1日

1) 目的

公金の確実な保管および効率的な運用を図るため、長野県公金管理基本方針を定める。

2) 基本原則

公金の管理を行うにあたっては、安全性の確保を最重要視するとともに、効率的な運用にも配慮する。

なお、公金の安全性が損なわれる事態が想定される場合には、速やかに公金の保全のために必要な措置を講じる。

(1) 預入れ金融機関の選択基準

① 県内に店舗を有する金融機関とする。

② 銀行法等による自己資本比率の規制基準値を満たすこと。

(2) 安全性の重視

① 金融機関の決算期などにおいて定期的な経営の健全性についてヒアリングを実施する。

② ディスクローチャー誌や民間格付け情報により、金融機関の経営情報を収集するとともに、収集した情報を専門機関のアドバイスを得て分析し、自己資本比率や預金量の推移等について金融機関ごとの評価を行い、公金預金運用安全性確保に十分留意する。

(3) 効率性の追求

公金の保管および運用については、金利動向に十分配慮し、金融商品の選択を弾力的に行い、効率的な運用に努める。

3) 公金管理の基本的な方策

公金の種類に応じた具体的な対策は次のとおりとする。

(1) 歳計現金

① 歳計現金の保管は、引き続き全額保護されることとなっている決済預金を原則とする。

② 運用可能な歳計現金については、金融機関の健全性や金融商品の安全性を十分確認し、効率的な運用

を行う。

(2) 基金

①基金は、確実かつ効率的な運用が求められていることから、長期的資金計画に基づき、可能なものについては国債や地方債など確実な債券での運用を行うこととし、元本割れを避けるため、適正な運用期間を設定し、原則として満期まで保有する。

②預金での運用については、新たなセーフティネットとしての県債を保有する金融機関で行うことを原則とする。

(3) 制度資金

制度資金については、引き続き全額保護されることとなっている決済用預金による預託を原則とする。

(4) 企業特別会計

歳計現金の保管に準じる。

4) その他

この基本方針に基づく「歳計現金等の運用方針」および「基金に属する現金の運用方針」については、会計管理者が別に定める。

以上

IV. 長野県・長野市・松本市の事例

長野県、長野市、松本市の3つの地方公共団体における指定金融機関および公金預金の内容を確認・検証する。

1. 指定金融機関

指定金融機関とは、地方公共団体が公金の収納、支払の事務を取り扱わせるために指定する金融機関で、議会の議決を経て1つの金融機関を指定する(地方自治法235条、地方自治法施行令168条)。都道府県は指定金融機関を必ず指定しなければならない(地方自治法施行令168条(1))、市町村(特別区を含む)は必要に応じて指定することができる(地方自治法施行令168(2))。

指定金融機関は銀行であることが多いが、地方の市町村では信用金庫や農業協同組合を指定することもある。1つの地方公共団体が指定する指定金融機関は1金融機関に限られるが、複数の金融機関が1年ないし2年交替で「輪番指定」される場合もある。指

定金融機関となった金融機関は、別途、地方公共団体の長が指定する金融機関を指定代理金融機関に指名することができる(地方自治法施行令168条(3))。

長野県、長野市、松本市の2021年度における指定金融機関は、いずれも八十二銀行であり、指定代理金融機関は、表2のとおりである。

2. 公金預金の内容

1) 長野県の公金預金

長野県は、当座預金：50,000,000円、普通預金(無利息)：11,168,850,758円、合計11,218,850,758円は、決済用預金であるため、全額保護される。そして、譲渡性預金^{注12}：15,000,000,000円は預金保険対象外であり、普通預金(利息付)：40,000,000,000円は、一般預金等として、元本10,000,000円までとその利息を超過する預金は保護されない(表3)。

2) 長野市の公金預金

長野市は、公金預金の全てが普通預金(無利息)：3,179,307,201円であり、決済用預金であるため、全額保護される(表4)。

3) 松本市の公金預金

松本市は、普通預金(無利息)：120,637,603円であり、決済用預金であるため全額保護される。そして、普通預金(利息付)：5,185,991,545円であり、一般預金等として、元本10,000,000円までとその利息を超過

表2 長野県・長野市・松本市の指定金融機関・指定代理金融機関

	指定金融機関	指定代理金融機関
長野県	八十二銀行	長野県信用農業協同組合連合会
長野市	八十二銀行	長野県信用農業協同組合連合会 長野信用金庫 長野県信用組合
松本市	八十二銀行	長野銀行 松本信用金庫 松本ハイランド農業協同組合 あづみ農業協同組合

(出所)各地方公共団体のホームページから筆者作成

表3 長野県の公金預金(2021年6月末)

(単位:円)

	当座預金	譲渡性預金	普通預金 (無利息)	普通預金 (利息付)	合計
八十二銀行	50,000,000	15,000,000,000	11,013,231,504	40,000,000,000	66,063,231,504
長野県信用農業協同組合連合会			155,619,254		155,619,254
合計	50,000,000	15,000,000,000	11,168,850,758	40,000,000,000	66,218,850,758

(出所)長野県会計局会計課

表4 長野市の公金預金(2021年7月30日現在)

(単位:円)

	普通預金(無利息)
八十二銀行	3,074,064,332
長野銀行	12,126,889
みずほ銀行	2,843,687
三井住友銀行	395,619
北陸銀行	1,952,488
ゆうちょ銀行	17,183,413
長野信用金庫	27,926,977
長野県信用組合	10,173,758
長野県信用農業協同組合連合会	18,161,635
長野県労働金庫	66,570
ながの農業協同組合	10,194,089
グリーン長野農業協同組合	4,217,744
合計	3,179,307,201

(出所)長野市会計課

表5 松本市の公金預金(2021年7月30日現在)

(単位:円)

	普通預金(無利息)	普通預金(利息付)	合計
八十二銀行		5,185,401,225	5,185,401,225
長野銀行	34,919,213		34,919,213
みずほ銀行	5,728,990		5,728,990
りそな銀行	4,888,430		4,888,430
ゆうちょ銀行	27,213,206		27,213,206
松本信用金庫	32,075,731		32,075,731
長野県信用組合	4,504,780		4,504,780
長野県労働金庫		590,320	590,320
松本ハイランド農業組合	10,761,323		10,761,323
あづみ農業協同組合	545,930		545,930
合計	120,637,603	5,185,991,545	5,306,629,148

(出所)松本市会計課

する預金は保護されない(表5)。

V. 考察

1. 超低金利時代のペイオフ対応方策

日本銀行は、1990年代の深刻な景気低迷に対処するために、世界史上に例のなかった超低金利政策を実施した。これはゼロ金利政策と呼ばれるように、潤沢な資金を供給することで、(短期)金利をほとんどゼロにする政策であった¹¹⁾。その後、2016年1月29日にマイナス金利付き量的・質的金融緩和を導入し、マイナス金利政策が行われた。こうした超低金利金融政策に伴い、金融機関の普通預金・定期預金等の預金利息は低く設定されている。

このような超低金利下においては、公金預金を無利息普通預金(全額保護対象となる決済用預金)とすることが合理的であると考えられる。長野市のように、すべての公金預金を無利息普通預金としている地方公共団体は多いと思われる。超低金利時代にお

いては、公金預金を利息付普通預金や定期性預金などに預入しても利息は比較的少なく、金融機関の破綻リスクを勘案し、こうしたペイオフ対応方策が無難といえ万全策である。

参考までに、日本銀行の「預金種類別店頭表示金利の平均年利率等について」(表6)の金利に基づき、長野県と松本市の一般預金等の利息額(1年間)を推計する。

長野県は、譲渡性預金：15,000,000,000円の利息は、300,000円、普通預金(利息付)：40,000,000,000の利息は、400,000円、利息の合計は、700,000円と推計される(表7)。松本市は、普通預金(利息付)：5,185,911,545円の利息は、51,859円と推計される(表8)。

2. インセンティブとリスク

預金が実質的に全額保護された時代においては、地方公共団体も含めすべての預金主体が、高い金利の定期性預金や譲渡性預金等を選択し預入した。1990年代のバブル期には、定期性預金(1年)の店頭

表6 預金種類別店頭表示金利の平均年利率

預金種類	年利率(%)
定期預金(1千万円以上：1年)	0.003%
譲渡性預金(360日以上)	0.002%
普通預金	0.001%

(出所)日本銀行金融機構局(2022年1月26日)

表7 長野県の一般預金等の運用益

(単位：円)

預金種類	預金額	仮定年利率	利息
譲渡性預金	15,000,000,000	0.002%	300,000
普通預金(利息付)	40,000,000,000	0.001%	400,000

(出所)表3と表6のデータをもとに筆者作成

表8 松本市の普通預金(利息付)の運用益

(単位：円)

預金種類	預金額	仮定年利率	利息
普通預金(利息付)	5,185,911,545	0.001%	51,859

(出所)表5と表6のデータをもとに筆者作成

表示金利の平均が6%を超えた時期もあり、預金主体は利息を増加させる(高利回り運用)インセンティブが働いた。地方公共団体は、指定金融機関に預金するのではなく、入札を行い、高い金利を提示する金融機関を預入先に決定した。当時は、金融機関にも大口預金のニーズがあり、さらに、地方公共団体の預入先という信用面からもメリットがあったため高金利競争は激化していた。こうした結果、地方公共団体の公金預金の運用益は高かった。

ペイオフが解禁されると、地方公共団体は公金預金を損失するリスクが内在することとなった。前述した、総務省の「研究会」とりまとめでは、「公金預金の一部が失われたとした場合、職員の賠償責任(地方自治法第243条の2①)、住民監査請求・住民訴訟(地方自治法第242条、第242条の2)等の責任を問われる場合がある。」としている¹²⁾。企業や資金運用機関などでは、預金利息を増加させるインセンティブは常に働くが、地方公共団体においては、こうしたインセンティブが、リスクを重く捉えることから、働きにくいと考えられる。インセンティブをリスクが打ち消すわけである。

上記の総務省の「研究会」とりまとめでは、「歳計現金・歳入歳出外現金は、『最も確実かつ有利な方法』によりこれを保管しなければならない』(地方自治法第235条の4①)のものであり、ここにいう最も確実かつ有利な方法による保管とは、『通常は、金融機関に預金して安全に保管することであり、かつ、支払準備金に支障のないかぎり、適時適正に預金による運用の利益を図ることであって、これを基本的な原則とする意味である。』(昭和38年12月19日行政課長通知)とされている。」としている¹³⁾。

また、長野県の「長野県公金管理基本方針」では、基本原則として、「効率性の追求」を掲げ、「公金の保管および運用については、金利動向に十分配慮し、金融商品の選択を弾力的に行い、効率的な運用に努める。」としている¹⁴⁾。

行政実務において、公金預金を増加させたことで首長や職員が評価されることはあまりないであろう。彼らは、公金預金を増加させるインセンティブよりも、公金預金の損失リスクの方に重点を置くと考えられる。これについて、議員や住民が注視し積極的に真摯に評価すべきという考え方もありうる。地方公共団体は、金融機関の破綻リスクを勘案した上で、

預入する金融機関を選択し、公金預金を増加させるインセンティブを的確に機能させることが求められる。公金預金の保管はもちろん運用についても、住民への説明責任を果たすことが重要である。

3. 地方公共団体の監視能力・影響力

地方公共団体は、預金市場において監視能力および影響力を有しているだろうか。市場の監視能力とは、投資家や債権者が金融機関の経営状態を分析・評価し、その評価が速やかに市場に反映されることである。また、市場の影響力とは、市場からの評価に対し、金融機関がリスク抑制、経営改善を実施し健全化を図ることである¹⁵⁾。地方公共団体の特有性から、ここでは、監視能力として、金融機関の経営状態を的確に分析・評価し、その評価に基づき合理的に行動できるか、影響力として、預金の解約等が当該金融機関の信用リスクをどのくらい低下させるかについて限定して考察する。

1) 監視能力

総務省の「研究会」とりまとめでは、「金融機関の経営状況把握とそのための体制整備」の章で、(1)金融機関の経営状況把握の必要性(定量分析と定性分析を行い総合的な判断が必要)、(2)経営状況把握のための体制整備(①金融関係の知識を有する人材の育成、②金融機関の経営状況に関係する情報を一元的に提供する地方公共団体のデータベースの構築、③入手した情報に対し、対応体制を予め検討し整理)が述べられている。

また、長野県の「長野県公金管理基本方針」では、基本原則「安全性の重視」において、(1)金融機関の決算期などにおいて定期的な経営の健全性についてヒアリングを実施する。(2)ディスクロージャー誌や民間格付情報により、金融機関の経営情報を収集するとともに、収集した情報を専門機関のアドバイスを得て分析し、自己資本比率や預金量の推移等について金融機関ごとの評価を行い、公金預金運用安全性確保に十分留意する。ことが定められている。

総務省の「研究会」とりまとめの公表(2001年3月)から20年が経過し、金融機関の情報開示(ディスクロージャー)は進展し、信用格付会社の信用格付情報は信頼度が高まりスタンダード化したことなどから、地方公共団体は、当該金融機関の経営状態を低

コストで標準的に分析・評価することが可能となった。金融機関の自己資本比率、総資産利益率(ROA)、複数の信用格付会社による信用格付情報など、健全性を表す基本的な指標等は、基本情報(連結財務諸表、リスク管理債権の状況等)とともに当該金融機関のホームページやディスクロージャー誌に掲載されている。地方公共団体は、こうした標準以上の独自の分析を行い、評価を実施しているかはわからないが(おそらく実施している先も、していない先もあると思うが)、少なくとも、信用格付会社(特に外資系の会社)以上に情報収集力・リスク分析力が高いとは考え難い。信用格付会社は金融機関の倒産確率の判断に対し、高い専門知識と分析力、ノウハウと経験を有している。地方公共団体の監視能力は標準以上であると考えるが、特段に高いまでとはいえない(信用格付会社に劣後)と評価する。ここでは標準的な地方公共団体を想定しており、独自の情報収集を行い、専門的なリスク分析を行う特段に高い監視能力を備える地方公共団体もあり得る。なお、評価に基づき合理的に行動できるかは後述する。

2) 影響力

地方公共団体の影響力として、①中部銀行(静岡県)の事例(福島銀行(福島県)の事例と比較)、②福島銀行のその後、③全国自治会・全国市長会・全国町村会の「ペイオフ解禁後の地方公共団体の公金預金の保護について」(1999年10月15日)をみてみたい。③については、本稿の論点に関わるため、引用し明示する。わかりやすくするため、重要な箇所を下線を引いた。

① 中部銀行(静岡県)の事例

中部銀行は、大株主の帝産グループへの過度な融資、建設・不動産関連業へ急速に融資を拡大したが、バブル経済崩壊後に多くが不良債権化し、1996年から赤字決算を計上した。同行は、自己資本増強のため、第三者割当増資(合計104億円)を実施したが、株式の持合先である協栄生命保険が2000年に破綻し、自己資本が大きく毀損した。

金融当局による2001年の検査結果は、自己資本比率が3.05%となり、同年12月に銀行法26条に基づく早期是正措置命令が出された。2002年には、大量の預金が流出し、投資会社からの増資、第三者割当増資(50億円)も失敗し、預金流失は加速した。同行は、2002年3月に預金保険法74条5項に基づく申し出を行

い、同日、管理処分がなされた(経営破綻に至った)。

2001年末に5,063億円あった預金は、2002年末には4,600億円となり、463億円減少した。静岡県が同行の早期是正措置を受け、2002年4月に公金預金を他行に移行し、これに民間が追随したことから、預金流出が加速した。これは、福島銀行(福島県)に早期是正措置が発動された時(2001年)に、福島県や県内自治体が同行に100億円超の公金預金を移行し、県内の信用不安を沈静化させたのとは対照的であった。

② 福島銀行(福島県)の現在

福島銀行は、福島県福島市に本社のある第二地方銀行であり、1922年に創業し、資本金186億円(2020年1月末現在)で、2019年11月11日にSBIホールディングス株式会社と資本業務提携を締結した。

金融機関の本来の収益力をあらわす「本業収益(投信解約益を除くコア業務 純益)」は1,357百万円(2021年3月)と、3期連続で増加している。「預金+預かり資産」の残高は、8,552億円(前年度比+555億円)と法人預金を中心に増加した。法人預金は、2,108億円(前年度比+318億円)と過去最高を更新した。総貸出残高は、5,984億円(前年度比+404億円)と事業性貸出を中心に大幅に増加した。うち営業店事業性貸出残高は、2,258億円(前年度比+393億円)と、コロナ対応融資を中心とした地元中小企業向けの資金繰り支援に積極的に対応し、過去最高を更新した。しかし、自己資本比率は3.5%(2021年3月期)であることに留意する必要がある(自己資本比率が4%以下の場合には金融庁に経営改善計画を提出)。

③ ペイオフ解禁後の地方公共団体の公金預金の保護について(平成11年10月15日)¹⁶⁾

平成13年4月からペイオフ解禁が予定通り行われますと、地方公共団体の公金預金は、特別の保護措置がない状態となります。

地方公共団体の公金預金は、住民生活の安定向上など地方公共団体の行政執行のために多数の住民からお預かりしている共有財産ともいえるものであります。

また、ほとんどの地方公共団体では、地域経済対策としての地元金融機関の活用や、中小企業等への制度融資にかかる預託等、地方公共団体としての使命遂行の一環として、預入先を選択することが必要であり、安全確実という基準だけで預入先を選択す

ることが困難な事情があります。

仮に、預入先の金融機関の破綻のおそれを感じても、地方公共団体が預金を移動させることにより、決定的破綻の引金となることは耐えられないことでありますし、情報公開を旨とする地方公共団体では秘密裡に行うことは不可能であります。また、預入先の金融機関が破綻し、公金預金が喪失した場合、特に、財政基盤が脆弱な地方公共団体にとっては直ちに財政破綻につながる等、地方公共団体として行政執行に支障を生じ、住民生活に大きな影響を与えるだけでなく、住民の共有財産の喪失として住民にとっての大きな損失となります。

つきましては、金融機関の健全性の確保、情報開示の徹底等金融環境の整備を進めていただくとともに、地方公共団体の置かれている現状について十分にご理解いただきたくペイオフ解禁後の公共預金の保護について、必要な措置を講じていただきますようお願いいたします。

平成11年10月15日

全国自治会
全国市長会
全国町村会
以上

考察

中部銀行(静岡県)の経営の悪化(金融当局から早期是正措置の発動)に対し、静岡県は公金預金を他行に移行し、これに民間が追随したことから、中部銀行から預金流出が加速し、経営破綻に至った。静岡県は合理的な行動を実践したと評価できる。一方、福島銀行(福島県)の経営の悪化(金融当局から早期是正措置の発動)に対し、福島県と福島県内地方公共団体は、同行に100億円超の預金を他行から移行し、県内の信用不安を沈静化させた。福島県と福島県内地方公共団体は直接的(一次的)に合理的な行動を実践していない。福島銀行は、現在においても存続し、新型コロナ禍のなか、地域の中小企業を支援し、地域経済の持続的発展に貢献している。

静岡県と福島県の対応は対照的であったが、いずれにしても、地方公共団体の影響力は大きいことがわかる。地方公共団体が、リスクを勘案して、公金預金を他の金融機関に預け替えすると、民間はその動きに追随し、当該金融機関の信用リスクは大きく低下する。

全国自治会・全国市長会・全国町村会の「ペイオフ解禁後の地方公共団体の公金預金の保護について」(平成11年10月15日)の下線部分からは、地方公共団体が合理的な行動を実践することの難しさを窺うことができる。筆者は、これらを踏まえ、合理的な行動を選択し実践した静岡県を評価したい。

VI. むすびにかえて

預金保険制度について、日本では、ペイオフ解禁から久しいが(17年間の経過)、世界に類がない決済用預金の全額保護が継続している。米国では、世界金融危機後に、決済用預金の全額保護が緊急的に手当てされたが、すでに終了している(決済用預金の全額保護終了：2012年12月末)。米国・欧州で決済用預金を全額保護している国はないことに留意する必要がある。日本の現状の預金保険制度においては、地方公共団体は、公金預金を無利息普通預金(決済用預金)に預入すれば、預入先の金融機関が破綻しても、預金を喪失することはないこととなる。これは、預金保険制度のモラルハザードといえよう。

しかし、こうしたモラルハザードは、地方公共団体に限ったことではない。個人および法人も無利息普通預金(決済用預金)に預入すれば預金は全額保護されることとなる。筆者は、こうした預金保険制度のモラルハザードを防ぐために、決済用預金の全額保護を米国・欧州と同様に廃止すべきだと考える。これについては、別稿で論じたい。

これまでに、地方公共団体の公金預金が、預入先の金融機関の破綻により喪失したことはない。日本で唯一のペイオフが実施された日本振興銀行の破綻において、同行は地方公共団体と取引は無かった。そして、足利銀行(栃木県の第一地方銀行)が2003年11月に、金融庁に対し、預金保険法74条5項に基づき「債務超過等」の申出を行ったが^{注13}、栃木県や栃木県内の地方公共団体の多額の公金預金が預入されていたことも理由の一つとして^{注14}、預金保険法102条1項3号に定める措置(金融危機対応措置)が講じられ、同行は救済(一時国有化)された。これを踏まえ、地方公共団体は、一般預金等についても、第一地方銀行(長野県では八十二銀行)に預入すれば最終的には全額保護されると考えるかもしれない。こうした考え方も、モラルハザードに繋がると考える。

超低金利時代が続き、金融機関の利息は低い。こうした時代においては(低金利時代は金融機関の経営・収益環境も厳しく、一般的に破綻リスクは高まる)、地方公共団体はリスクを重視し、長野市の様に公金預金全額を無利息普通預金(決済用預金)に預入しても大きな問題は発生しないと思われる。超低金利時代から高金利時代に転換し、預金利率が高くなった時に、公金預金のリスクとリターン(利息収入)をどのように考えるか^{注15}、これについては各地方公共団体で考え方と行動が異なると考えられる。超低金利時代の現在においても、長野県・長野市・松本市でも対応の違いがみられた。リスクを勘案したリターン(住民にとって利益)について、議員・住民は注視・監視し、地方公共団体には説明責任に基づいた、住民へのわかりやすく丁寧な説明が求められる。

最後に、地方公共団体は預金市場の市場規律の担い手となるかであるが、預金利息を増やすというインセンティブが常に働くわけではなく、また、必ずしも合理的な行動が期待できず(例：福島銀行に対する福島県と福島県内の地方公共団体の行動)、筆者は、担い手として捉えるべきではないと考える。ただし、影響力(前述のとおり、地方公共団体の公金預金の解約等が当該金融機関の信用リスクをどのくらい低下させるかに限定)は非常に大きいことに留意すべきである。

注

- 注1 消費寄託は、受寄者が寄託者から受け取った受寄物を消費することができ、それと同種・同等・同量の物を変換すれば良い契約である。預金者が寄託者、銀行が受寄者、預金された金銭が受託物にあたる。
- 注2 本文に掲載した金融機関でも、海外の支店は、預金保険の対象外である。また、外国銀行の在日支店も対象外となる。一方、日本国内に本店のある金融機関であれば、外国金融機関の子会社(外国金融機関の本邦法人)も保護対象となる。
- 注3 預金保険機構の運営委員会は、機構の運営に関する重要事項の議決を行う意思決定機関であり、預金保険機構の理事長と理事計4名と、金融に関する有識者最大8名の委員で構成される。
- 注4 本稿では採り上げないが、決済債務も全額が保護される。決済債務とは、顧客の依頼に基づく資金決済に係る取引(為替取引、手形交換所における手形、小切手等の提示に基づき行われる取引、金融機関の自己宛小切手に係る取引)に関し、預金保険の対象金融機関が負担する債務(邦貨で支払われるものに限定)である。
- 注5 本答申において、「決済」とは、取引に伴い発生した債権債務関係を解消させる行為と定義された。
- 注6 決済用預金を他の預金等と区別して考える発想は、金融審議会「預金保険制度に関する論点・意見の中間的な整理」(1999年7月)のなかでも提示された。そのなかで、「決済用預金は、投資目的ではなく単に銀行が預かっているに過ぎないことから、全額を保護することにより、速やかな払戻しを認めるべきではないか。」「決済用預金の問題については、別の制度的工夫によるべきではないか。決済用預金の全額保護は、負担の増大やモラルハザードの増大、他の預金との明確な線引きが可能か等の問題があるのではないか。」という2つの論点・意見が示された。
- 注7 債券について、カナダはローン会社が発行する債券は対象外、日本は保護預り専用以外の債券は対象外としている。
- 注8 共同預金口座は2人以上、複数の名義人が保有する預金口座で、それぞれが預金の引出しについて同等の権利を有する。各共同預金口座における各人の持分を同一預金保険制度対象銀行にある同一のもしくは異なる共同名義人を全て合算しその総額について一人当たり保護限度額まで保護される。
- 注9 日本では、「麻薬特例法」(1992年4月)により、金融機関等に薬物犯罪収益に関するマネーロンダリング情報の届出を義務づける「疑わしい取引の届出制度」が創設された。その後、「組織的犯罪処罰法」(2000年2月)により、従来の「疑わしい取引の届出制度」が拡充され、届出対象

となる犯罪が「薬物犯罪」から「一定の重大犯罪」に拡大された。

^{注10} 世界金融危機(2008-2010)を経て、現在の保護上限は、米国が25万ドル、カナダが10万カナダドル、英国が75,000ポンドとなっている。

^{注11} 家計の資産構成として、現金預金比率は日本(54.3%)、ユーロエリア(34.3%)、米国(13.3%)、株・投資信託比率は米国(51%)、ユーロエリア(27.8%)、日本(14.3%)となっている。日本銀行「家計の金融資産構成」(2021年8月20日)
<https://www.boj.or.jp/statistics/sj/sjhiq.pdf>. (2022年1月4日閲覧)

^{注12} 第三者に指名債権譲渡方式で譲渡することができる無記名の定期預金証書で、発行金額や期間、金利など発行条件を自由に設定できる。短期金融市場で売買されており、CD 3ヵ月物金利は短期金利の指標のひとつになっている。預金保険の対象とならない。

^{注13} 預保法第75条第5項は、金融機関の債務超過等の申出義務を定めている。払戻停止のおそれや債務超過は、当該金融機関が最もよく知ることのできる立場にあることから、免許制の下にある金融機関としては、そのような事態を把握するに至った場合には、文書をもってその旨の申出義務があるとしたものである。この申出義務については、罰則をもって実効性が担保されている(預保法第150条)。

^{注14} 足利銀行は、栃木県と県内31市町の指定金融機関、県内の貸出金のシェアは約50%、中小企業向けでは約80%を占めるリーディングバンクであった。

^{注15} 長野県「長野県公金管理基本方針」の基本原則として、(3)効率性の追求「公金の保管および運用については、金利動向に十分配慮し、金融商品の選択を弾力的に行い。効率的な運用に努める。」と定められている。

文献

- 1) 高橋正彦, 「預金保険制度の歴史と基本的課題」預金保険機構『預金保険研究第十四号』, p.2 (2012年5月).
- 2) 高橋(前掲1), p.2.
- 3) 預金保険機構, 『平成金融危機への対応』金融財政事情研究会, p.34(2009). なお、相互援助制度として、信用金庫の相互援助資金制度、信用組合の全国信用組合保障基金制度がある。相互援助制度は、基本的に、当該業界の信用維持と安全性強化のために、業界を構成する金融機関が拠出を行い、資金をプールし、加盟先の有事の際に資金支援を行うという制度である。
- 4) わが国の金融市場その他の金融システムの著しい混乱が生ずるおそれがある場合に、金融危機対応会議の議を経て、内閣総理大臣が、金融機関等に対して、その財務状況等に照らし、預保法126条の2第1項1号または2号に定める措置を講じる必要がある旨の認定を行い(この認定を「特定認定」という。)、預金保険機構等に

当該措置を講じさせることを内容とするものである。村松教隆, 「預金保険法の一部改正の概要」預金保険機構『預金保険研究第十六号』, p.2(2014).

- 5) 小立敬, 「預金保険制度の可変保険料率を巡る論点総整理」金融財政事情(2020年3月9日), p.36.
- 6) 吉野(2012)は、預金保険料は預金者も借手企業も負担していることを、預金保険が課せられると、預金取扱金融機関は、一部は預金金利の引下げ、また一部は貸出金利の引上げによって対応することになると、預金市場と貸出市場の動きから実証した。吉野直行, 「預金保険制度の今後の方向性を考える―多様な「負担者」への目配りが必要―」金融財政事情(2012年5月28日), p.41.
- 7) 金融庁ホームページ https://www.fsa.go.jp/singi/singi_kinyu/siryou/f-20020905-1a.pdf (閲覧日2022年1月21日)
- 8) 佐藤一郎, 「ナローバンクは現実的に機能するのか―セブン銀行のビジネスモデルを中心として―」城西大学「城西現代政策研究」(2009年3月).
- 9) 地方公共団体におけるペイオフ解禁への対応方策研究会, 「『地方公共団体におけるペイオフ解禁への対応方策研究会』のとりまとめ」ぎょうせい『月刊地方財務2001年7月号』(2001), pp.14-28.
- 10) 長野県ホームページ <https://www.pref.nagano.lg.jp/kaikai/kensei/soshiki/soshiki/kencho/kaikai/hoshin.html> (閲覧日2022年1月21日)
- 11) 家森信善, 『金融論(第2版)』中央経済社, p.23 (2019).1999年2月、日本銀行は短期金利の指標である無担保コール翌日物金利を史上最低の0.15%に誘導することを決定・実行した。2000年のITバブル景気を機に一時解除されるが、2001年のITバブル崩壊を機に事実上復活した。2006年に景気回復を理由に再び解除となるが、2008年12月の世界金融危機と米国のゼロ金利導入を機に、同年12月19日に日銀が無担保コール翌日物金利の誘導目標を0.1%に設定することを決定・実行した。いったんは解除したゼロ金利政策を再び実施した。
- 12) 地方公共団体におけるペイオフ解禁への対応方策研究会(前掲9).
- 13) 地方公共団体におけるペイオフ解禁への対応方策研究会(前掲9).
- 14) 長野県(前掲10).
- 15) 永田邦和, 「預金市場の市場規律と銀行経営」『鹿児島大学経済学論集』, p.57(2011年3月).
- 16) 地方三団体ホームページ http://www.nga.gr.jp/ikkrwebBrowse/material/files/group/2/2000_6_x30.pdf (閲覧日2022年1月21日)