

世界金融危機とイギリス預金補償制度

齊藤美彦

はじめに

イギリスの預金補償制度（預金保険）は、アメリカ（一九世紀には州レベルの制度があり、連邦レベルでは一九三〇年代に形成）には大きく遅れ、日本（一九七一年）よりもさらに遅れて発足（一九八二年）した。それは成立時点から今次危機前までは制度としてはペイオフのみで、補償限度額も低く、さらには補償限度内でも預金者に一定程度の負担を求めるなど非常に限定的制度で

あった。その説明としてはモラルハザード防止、市場規律重視等が挙げられてきたが、金融機関の集中が進んだことから、大規模破綻への警戒感を失わせたことが、その理由であるように思われる。しかしながら世界的には現実的対応として、預金保険制度をいわば事前的奉加帳的なものとして危機対応にその資金を使うというのが一般的である。少額預金者保護というのは一種の建前ということになってきている。イギリスの預金補償制度は、今次金融危機において、その欠陥が明らかになり、見直しが進んできている。本稿では、そ

の簡単な展開過程を探るとともに、今次金融危機においてそれがどのように発動されたか、その欠陥が明らかになったことに対する緊急対応、さらには制度の見直しへの動き等について以下で見ることにしたい。

一、イギリス預金補償制度の展開とその特徴

(1) FSCS以前

今次金融危機以前のイギリス預金補償制度の展開過程については、別稿⁽¹⁾において詳しく論じたので、本稿においてはごく簡単にそれを述べることにしたい。イギリスの預金補償制度は、一九七〇年代前半のセカンダリー・バンキング・クライシスの経験から少額預金者保護および信用秩序維持の観点からこれが必要ではないかとの議論およびイ

ギリスのEU加盟も影響して、一九七九年銀行法にその規定が置かれることとなった。これに基づき一九八二年に設立された預金保護委員会（DPB）の制度設計は、他国の預金保険制度と比べると非常にユニークなものであった。

その特徴を簡単に述べるならば、非常に限定的な制度ということになる。明示的ではないものの金融機関の破綻を非常に小規模のものと想定し、それに対応するための制度として設計されたのであった。一九七九年銀行法（イギリス初の銀行法）は、免許を認定銀行と免許預金受入機関に分けていたが、破綻が想定されていたのはそもそも小規模である後者のさらにそのうちの小規模のものであった。

具体的な特徴を見るならば、年保険料制度をとらないという点が挙げられる。これは基金額を最初に決定し、メンバーとなる金融機関の資金量か

ら逆に当初拠出金の額が決定されることとしたのであった。そしてこれには上下限が設けられることから、大規模銀行は拠出負担がほとんどないものとなっていた。そして実際に破綻が起きて基金が減少した際等には、追加拠出金、特別拠出金が徴収されることとなっていた。また、その発動方式はペイオフのみで、その限度は当初は一〇、〇〇〇ポンド、しかも限度内においても一〇〇%保護ではなく七五%保護であり、これは預金者による規律付けという説明がなされていた。またこの時点（今次危機までであるが）において、金融機関の破綻がペイメントシステムに悪影響をもたらすという観点は希薄であり、迅速な支払いへの意識は極めて低いものであった。

この状態が多少変化したのは一九八四年のジョンソン・マッセー・バンカーズ（JMB）の破綻であった。同行は、一九七九年銀行法における認

定銀行であり、当初の想定とは異なる事態がここに発生したのであった。これを受けて一九八六年銀行法が制定され、免許は認可金融機関に一本化された。そしてDPBの保証限度も二〇、〇〇〇ポンドに引き上げられた（七五%保護は不変）。なお、一九九四年にはEUの預金保証制度指令が発出され、預金保証は最低二万ユーロの九〇%以上とされた。これを受けて一九九五年には限度額は据え置かれたものの、保護限度は九〇%とされた。

イギリスにおける銀行と並ぶ有力な預金取扱金融機関であった住宅金融組合における預金保護制度は、一九八六年住宅金融組合法に基づき同年設立されたが、当初の保護限度は一〇、〇〇〇ポンド（九〇%保護）であった。この限度額は一九八七年には二〇、〇〇〇ポンド（九〇%保護）に引き上げられたが、この制度においても発動方式はペ

イオフのみであった。そしてこの制度においてエニークであったのは、そもそも基金を持つことはせずに、拠出は事後的賦課方式とすることであった。これは迅速な支払いということが制度上考慮されていないことを意味するし、拠出についても累積上限が預金等の〇・三%と規定されるなど、

これまた限定的な制度設計であった。そしてこの事後的賦課方式という発想は、金融サービス補償機構（FSCS）へと受け継がれることとなったのであった。

(2) FSCSの概要と補償実績

周知の通り一九九七年に政権の座に就くと、労働党政権は金融サービス業の規制体制について従来の自主規制に基づく規制から法律に基づく規制への転換を意図し、二〇〇〇年金融サービス・市場法を成立させた。そして同法に基づく統一的な

規制・監督機関としての金融サービス機構を設立し、これにBOEの監督部門を含めた種々の監督機構を統合した。このFSA体制下において種々の補償機構も統合されることになり、二〇〇一年一月に金融サービス補償機構（FSCS）が設立された。

当然のことながら異種の金融サービス業の補償機構を完全に統合することは無理なので、FSCSは、①預金等、②保険、③投資関連の三つのサブスキームに分けられた（その後、④住宅ローンアドバイス・アレンジ、⑤損害保険仲介の二サブスキームが加わった）。当初の預金サブスキームの概要は、対象金融機関としては、銀行および住宅金融組合であり、これに二〇〇七年四月以降に信用組合が加わった。なお、外国銀行については、欧州経済地域（EEA）以外の国籍の銀行のイギリス国内支店は対象となり、イギリス国外E

E A域内の銀行イギリス国内支店において受け入れた預金につき、その母国の制度に加えての補償を望む銀行は対象となることとされた。先取りのについておけば、この後者の規定は今次危機において発動されることとなった。

その他、保護対象預金者は、個人および小規模企業・一部トラストに限られ、補償限度額は二〇〇ポンドまで全額で、それを超える三三、〇〇〇ポンドまでは九〇%（合計三一、七〇〇ポンド）の補償がなされるという規定であった。制度への拠出金は、基礎費用、その他運営費用、補償費用、設立費用、年金関連費用に分けられ、これらは事後的賦課方式で徴収されることになっている。これは、従前の住宅金融組合の制度を受け継いだものであるが、これは大きな金融波乱に対応できないことは明らかである。しかしそれが制度のそもそもの想定でもあった。また、D P Bの従

前の基金はF S C Sの預金サブスキームに移管されたため、しばらくはそれで十分であるとの予測もあったのであった。

F S C Sの会計年度は日本と同様であるが、発以降、二〇〇七年度まではその補償活動は二〇〇七年四月以降対象となった信用組合の破綻に対応した支払いのみであった。補償支払・基礎費用等の費用は、D P Bの従前の基金により賄われた。これに以前の破綻金融機関（B C C I）からの回収金の収入等も有りメンバー金融機関は拠出金の支払い負担はなかった。周知の通り、二〇〇七年九月にノーザンロックが流動性危機に陥り、政府はその預金の全額保護を決定したわけであるが、F S C Sの負担は二〇〇七年度まではなかったのであった。（F S C Sの二〇〇七年度までの財務状況については図表1参照）

図表 1 預金サブスキームの損益計算書(FY2001-FY2007)

(単位：1,000ポンド)

	2001/02	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07	2007/08
収益	283	1,483	3,323	551	688	618	865
回収金	176	1,109	2,982	219	368	317	689
受取利息	107	374	341	332	320	301	276
費用	383	1,336	1,341	1,164	827	2,821	3,570
補償費用	19	62	385	225	86	1,208	1,250
基礎費用	220	735	473	528	476	793	890
その他費用	58	284	258	224	169	730	1,346
設立費用	54	141	123	88			
税金	32	114	102	99	96	90	84
損益	-100	147	1,982	-613	-139	-2,203	-2,605
DPB からの基金移転	9,359						
徴収拠出金			-4,000				
基金残高(年度末)	9,259	9,406	7,388	6,775	6,636	4,433	1,828

[出所] FSCS 各年年報より作成

破綻信用組合数		5	7	3	0	7	10
---------	--	---	---	---	---	---	----

二、金融危機の発生と対応

(1) ノーザンロック危機以降の緊急対応

アメリカにおけるサブプライムローン問題が意識されたしたのは二〇〇七年に入ってからのことであった。しかしながらそれがいわば最初に本格的に問題化したのは、本国アメリカではなくヨーロッパであった。二〇〇七年八月に、フランスのBNPパリバ傘下の投資ファンド三つが、サブプライムローン関連で甚大な損失を計上し、ファンダを凍結すると発表したことから、ヨーロッパは大きく混乱した。その余波を受け翌九月にはイギリスの住宅金融大手のノーザンロックが流動性危機に陥った。イギリスにおいては一四〇年振りといわれる取付け騒ぎの映像は世界中に配信された。政府はノーザンロックを破綻させ、FSC

Sによる補償を行うという措置を採ることはできず、ノーザンロックの預金の全額保護を行い、その後⁽²⁾に国有化した。

これはFSCSの預金サブスキームにおいて想定していなかった事態が発生したということであり、イギリス預金補償制度の限界が露呈したものであった。FSCSは当面の措置として二〇〇七年一〇月一日から、三五、〇〇〇ポンドまで全額保護にするよう変更した。これは預金者の動揺を少しでも抑えようとの意図からのものであり、金融機関が破綻した際には少額預金者にも一定程度の負担を求めるといふ預金補償制度のこれまでの方針からの転換であった。なお、この補償上限は一年後の二〇〇八年一〇月七日以降は五〇、〇〇〇ポンドに引き上げられた。

(2) 危機後の制度発動の実態

二〇〇七年度にはノーザンロックの流動性危機が発生したイギリスの金融システムであったが、本格的な危機はここにおいても二〇〇八年九月のリーマン・ショック以降に発生した。まず九月二七日には、ノーザンロックと同じく住宅金融組合から銀行に転換していた①ブラッドフォード・アズ・ビングレーが破綻し、リテール預金(三六〇万口座)および支店がアビーナショナル(現サントンデール)に移管された。そしてFSCSからアビーナショナルには、補償対象の預金のために必要と見積もられた一四〇億ポンドが支払われた。なお、財務省はアビーナショナルに対し補償対象外の預金の支払に関して四〇億ポンドを支払った他、法人向け債権・預金については六ヶ月間の保証を行った。この措置は二〇〇八年銀行法に基づく特別預金デフォルト(SDD)のケー

スとして取扱われた。

なお、九月三〇日にはアイルランド政府が、金融機関の預金、シニア債券、カバードボンド、一部劣後債の全額保護措置を発表し、イギリスから預金が流出する事態も発生した。そしてイギリス政府は、一〇月八日に大手金融機関に対して資本注入や金融機関の債務を保証する金融システムの安定化策を打ち出した。

しかし、イギリス政府が金融システム安定化策を打ち出したまましくその時点においてアイスランド系の銀行三行が破綻した。具体的には、一〇月七日（FSCSの補償上限が引上げられた日）に②ヘリタブル銀行（イギリス現地法人）が、翌一〇月八日には、③KSF（イギリス現地法人）および④アイスセーブ（インターネット支店）の二行が破綻した。これらはいずれもイギリスにおいてインターネット等を通じた預金吸収を行って

いた銀行であった。

具体的な処理方法は、現地法人である②ヘリタブルおよび③KSFについては、預金がINGダイレクトに移管され（一部は直接支払い）、補償上限以上の部分についての政府による支払いも行われた。一方、支店での進出であった④アイスセーブについては、預金移管は行われずにペイオフにより処理された。その具体的な方法は、二〇、八八七ユーロまではアイスランドの預金保険機構（預金者投資家保証基金・DIGF）が支払い（実際には、DIGFに支払い能力がないためイギリス政府が立替え）、それを超える五〇、〇〇〇ポンドまではFSCSが支払った。さらにそれを超える部分はイギリス政府による支払いがなされた。先述の海外銀行のイギリス国内支店とFSCSの関係の規定がここにおいて一応発動されたのであった。

一月三〇日には、⑤ ロンドン・スコティッシュ銀行が破綻し、同行はペイオフにより処理された。ここにおいても補償上限以上の支払いが政府によりなされた。なお②から⑤の各行の破綻処理においても、①ブラッドフォード・アンド・ビングレーの処理と同じく、二〇〇八年銀行法に基づく特別預金デフォルト（SDD）のケースとして取扱われた。

二〇〇八年度末の二〇〇九年三月三〇日には、⑥ ダンファーマイン住宅金融組合が破綻したが、これは久々の住宅金融組合の破綻であり、イギリス預金補償制度における初めての住宅金融組合の破綻であった。同組合の処理については、二〇〇九年銀行法による特別整理レジーム（SRR）に基づき行われたが、SRRとしての初の発動事例となった。二〇〇九年法によるSRRは、①民間部門による買収、②受け皿銀行、もしくは③一時

国有化という三つの破綻金融機関処理の手段を定めたものであるが、①および②のケースにおいてはBOEに、③のケースについては財務省に広範な権限を与えている。このケースにおいては、ダンファーマイン住宅金融組合の二六万口座の預金がネーションワイド住宅金融組合に移管された。FSCSからネーションワイド住宅金融組合には、当初見積もりで四億ポンドの支払いが行われたが、二〇一一年三月末までの間に五五〇〇万ポンドの追加の支払いが行われた。もっとも二〇〇九年法の規定においては、FSCSから受け皿機関への支払いはペイオフコストを上回ってはならないこととされている。（以上の六金融機関の破綻処理の概要については図表2参照）

なお、二〇〇八年度においては他に三信用組合が破綻している。FSCSの預金サブスキームが処理する金融機関の破綻は、二〇〇九年度お

図表 2 2008年度に破綻した金融機関の処理方法

破綻年月日	R&B	Heritable	KSRF	Icesave	London Scottish	Dunfermline BS
	2008.9.27	2008.10.7	2008.10.8	2008.10.8	2008.11.30	2009.3.30
預金口座数	360万口座が ^a Abbeyに移管	22,344口座が ^a ING Directに ^a 411口座は移管せず ^a	157,000口座が ^a ING Directに ^a 移管；10,058口座は移管せず ^a	298,414	11,963	260,000口座が ^a Nationwide BSに ^a 移管
当初のみなし支払の見積額	140億ポンド	5億ポンド	250億ポンドを当初支払 2009.3.30に2.665億ポンドを回収	N/A	N/A	FSCSからの支払はネットペース
2011.3.31時点での移管・支払口座数	360万口座が ^a Abbeyに ^a 移管	22,344口座が ^a ING Directに ^a 移管；341口座を支払	157,000口座が ^a ING Directに ^a 移管；6,891口座を支払	295,352口座を支払	11,234口座を支払	260,000口座が ^a Nationwide BSに ^a 移管
2011.3.31時点での支払金額	N/A	810万ポンド ^a FSCS 740万ポンド, HMT 70万ポンド ^a	3,49億ポンド ^a FSCS 6,790万ポンド, HMT 2,911億ポンド ^a	44.8億ポンド ^a DIGF 22.6億ポンド ^a FSCS 14.3億ポンド, HMT 7.9億ポンド ^a	2,524億ポンド ^a FSCS 2,246億ポンド, HMT 2,780万ポンド ^a	N/A
2011.3.31時点で支払完了していない口座数	N/A	0	247	1,116	639	N/A
2011.3.31時点までの回収額	N/A	配当金56%、2.6億ポンド回収	配当金60%、15.1億ポンド回収	N/A	配当金9%、2,200万ポンド回収	N/A
将来の回収予測	不明	79-85%	78-86%	不明	約27%	回収金はHMTに ^a 支払 FSCSは不足額 ^a 支払 (法令上限り)

[出所] Annual Report and Accounts 2010/11(FSCS), p.61. (一部変更)

よび二〇一〇年度においては信用組合のみであり、組合数はそれぞれ八および一一となっている。

ここで二〇〇八年度における預金サブスキームの収支状況を見ると、補償費用は多くはないものの（これはSDDに基づく支払いが除かれているからに過ぎないのであるが）、SDDに関連する財務省からの借り入れが年度末時点で二〇〇億ポンド以上に上り、その利息（利率はLIBOR+30bp）については預金サブスキームの支出項目となることから、初の拋出金の徴収はあったものの四億ポンド以上の損失超過となった。前年度末の基金残高はわずか一八〇万ポンド超に過ぎず、基金残高はマイナスとなった。しかしながらより大きなものはSDD関連の補償費用であり、これが一九七億ポンドにも上っている。

二〇〇九年度の預金サブスキームの収支状況

は、徴収拋出金は前年度の一〇倍以上の四億ポンド超であったものの、ダンファーマイン住宅金融組合関連の補償費用の支払いがほぼこれと同額であり、これにSDD関連の利息の支払いが約三五〇億ポンドとなったことから大幅な損出超過となり、基金のマイナス幅は拡大した。そしてSDD関連の収支は、回収金はあったものの元本が大幅に削減されるといったものではなかった。

二〇一〇年度の預金サブスキームの収支状況は、破綻金融機関数が少なく規模も小さかった一方、徴収拋出金が前年度並であったことから、SDD関連の利息の支払いが前年度並であったものの、基金のマイナス幅は若干の拡大にとどまった。そしてSDD関連の収支は、回収金は引き続きあったものの、前年度同様に元本が大幅に削減されるといったものではなかった。

二〇一〇年度末時点における預金サブスキーム

図表3 預金サブスキームの損益計算書(FY2008-FY2010)

(単位：1,000ポンド)

	2008/09	2009/10	2010/11
収益	489	1,066	1,492
回収金	258	176	1,240
為替損益	36	756	212
受取利息	195	134	40
費用	452,274	760,059	397,463
補償費用	538	400,940	56,738
特別費用	12,644	10,679	6,305
SDD 利息	439,092	348,440	334,420
損益	-451,785	-758,993	-395,971
徴収拠出金	4,053	424,803	380,369
基金残高(年度末)	-433,260	-767,450	-783,052

[出所] FSCS 各年年報より作成

およびSDD関連の基金の赤字は、合計で一九〇億ポンド超となっており、破綻金融機関の資産の回収が順調に進まなければ、メンバー金融機関の重い負担が長期にわたり、拠出金の累積限度の見直しも課題となつてこよう。(図表3・4参照)

三、問題点と制度改革への取組み

これまでの検討で明らかになったとおり、今次危機は従来のイギリス預金補償制度の暗黙の前提(小規模金融機関の破綻のみに対応)を超える事態であった。そしてイギリスの制度の不十分さが露呈したことは、対応策の検討をせざるをえない状況に関係者を追い込むこととなった。

財務省・FSA・BOEの三者は、ノーザンロック危機直後の二〇〇八年一〇月にディスカッションペーパーを公表し、⁽³⁾預金補償制度の見直し

図表4 SDD 関連の損益

(単位：1,000ポンド)

	2008/09	2009/10	2010/11
補償費用	-19,767,470	-500,886	-87,419
為替損益			-1
回収金		1,058,821	735,265
基金残高	-19,767,470	-19,209,535	-18,561,690

[出所] FSCS 各年年報より作成

の検討を開始した。三者は二〇〇八年一月にコンサルテーション・ドキュメントを発表し、その後⁽⁴⁾はFSAが数種のコンサルテーション・ペーパーを発表した後に、二〇〇九年七月にポリシー・ステートメントを公表した⁽⁵⁾。

これらは預金補償制度プロパーとしては、非常に不十分であったこれまでの制度設計の見直し、他国の預金保険制度ではかなり前に議論されてきたこと等がようやく意識された程度のものである。印象がある。これらの検討外より大きな枠組みとしては、二〇〇九年銀行法において、大規模金融機関の破綻を意識したSDDの枠組みの中でBOEおよび財務省が中心の破綻処理制度において、FSCSが受身でその中に組み込まれることとなっている。

一方、FSAのポリシー・ステートメントに示された改革とは、具体的にはまずはFSCS（預

金サブスキーム)の補償限度額の引上げである。

そしこの段階では、補償限度内でも預金者に一定程度の負担を求めるといふ、イギリス預金補償制度におけるいわば伝統的な思考は姿を消すこととなった。その他では、金融機関破綻後の補償金のできるだけ早期の支払いや、そのための事前名寄せ等を求める等の、これまで真面目な検討がなされなかったのが不思議なような事項が並んでいる。ここにきて個人レベルではあるが、金融機関破綻のペイメントシステムへの影響が大きいことがようやく認識されたのであろう。さらに事前拠出金徴収・年保険料制度については、現在において基金がマイナスであることもあり、現段階においてはは政府借入れによりしのいだ後に検討されるべきとしている。事前拠出金徴収・年保険料制度については、二〇一三年度以降に導入を検討とされているが、これについては今後導入せざるをえ

ないであろうし、それなりの基金を維持するように制度が変更されるべきであろう。

おわりに

以上で、今次金融危機に対するイギリス預金補償制度の対応と制度改革への取組みについて検討したわけであるが、基本的には有事はないものとしてごく小規模の金融機関の破綻にだけ対応すればよいとしてきた、これまでのイギリスの対応の不十分さが明らかになり、まさしく有事対応が要請されたものとみなすことができる。

そして対応策自体も、かなりの部分がEUの預金保証制度指令に従ったものである。たとえば補償限度の引上げも、二〇〇九年三月の指令改正により、二〇、〇〇〇ユーロから五〇、〇〇〇ユーロへの引上げを受けたものでもある。そしてこの

限度は二〇一〇年二月三日から一〇〇、〇〇〇ユーロへと引き上げられており、イギリスにおいても八五、〇〇〇ポンドへその限度が引き上げられた。また、限度内において預金者に一定程度の負担を求めることについてもこれまでは一〇%までは各国裁量とされていたものを、同指令において廃止が決定され、イギリスにおいてもこれへの復帰は考えられない状態となったわけである。また、預金払戻し期間の短縮についても同指令がこれを求めたものである。

この他では、同指令の改正案においては事前拠出制度やその水準等、保護対象における非金融企業（大企業）の取扱い等、現在のイギリスの制度の改変を迫られるような提案もある。この他にも今後のEU全体の金融システム安定化策の枠組みの影響、より直接的な影響を受ける問題としては、イギリスのFSA体制の変更による新たな規

制・監督体制のなかでより明確な位置づけを与えられる必要がある。危機以前のような、ただ存在すればよいというような発想はもはや捨て去らねばならないことは明らかであるからである。

(注)

- (1) 今次金融危機以前のイギリスの預金補償制度について詳しくは、齊藤〔二〇〇六〕を参照されたい。
- (2) ノーザンロック危機とこれへの監督機関の対応について詳しくは、齊藤・築田〔二〇一〇〕の第四章を参照されたい。
- (3) FSA・HM Treasury・BOE〔2007〕
- (4) FSA・HM Treasury・BOE〔2008a〕,〔2008b〕
- (5) FSA〔2009d〕

(参考文献)

- 齊藤美彦〔二〇〇六〕「FSA体制下の補償制度とオンブズマン制度」イギリス資本市場研究会編『イギリスの金融規制』第六章、財団法人日本証券経済研究所。
 齊藤美彦・築田優〔二〇一〇〕『イギリス住宅金融の新潮流』時潮社。

御船純〔二〇一〇〕「欧州における金融規制改革の動向―監

督・セーフティネット・破綻処理―『預金保険研究』第
一三号

FSA・HM Treasury・BOE[2007] *Banking reform-protecting
depositors:discussion paper*

FSA・HM Treasury・BOE [2008a] *Financial stability and
depositor protection:strengthening the framework(consulta-
tion document)*

FSA・HM Treasury・BOE [2008b] *Financial stability and
depositor protection:further consultation(consultation docu-
ment)*

FSA[2008a] *Feedback on tripartite consultation document:op-
eration of the Financial Services Compensation Scheme
(FSCS) for deposit protection*

FSA [2008b] *Financial stability and depositor protection:FSA
responsibilities (CP08/23)*

FSA[2009a] *Financial Services Compensation Scheme reform
(CP09/3)*

FSA [2009b] *FSCS:temporary high deposit balances and
implementing changes to the Deposit Guarantee Schemes
Directive (CP09/11)*

FSA [2009c] *Financial Services Compensation Scheme:
Verification of the single customer view and changes to
deposit compensation (CP09/16)*

FSA[2009d] *Banking and compensation reform (PS09/11)*
FSCS, *Annual Report and Accounts*, various issues.

(やぶら ともひろ・獨協大学教授 当研究所客員研究員)