

# 日本の預金保険制度の経験と教訓

野村資本市場研究所 主任研究員

小立 敬

2015年5月23日

STRICTLY PRIVATE AND CONFIDENTIAL

© Nomura

## はじめに: 預金保険制度の論点

- 預金保険制度は、預金保険の仕組みと、破綻処理ツールあるいは預金保険および破綻処理のファイナンスの仕組みと表裏一体となっていることから、それらと併せて検討する必要。

### 預金保険制度の3つの柱

<p><b>第1の柱</b></p> <p>預金保険の仕組み</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 保険対象預金の範囲</li> <li>■ 保険対象金融機関の範囲</li> <li>■ 預金保険の保護の方式</li> </ul>
<p><b>第2の柱</b></p> <p>金融機関の破綻処理ツール</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 破綻処理ツールの選択肢               <ol style="list-style-type: none"> <li>① 保険金支払（ペイオフ）</li> <li>② 営業譲渡（purchase and assumption; P&amp;A）</li> <li>③ 承継銀行（ブリッジ・バンク）</li> <li>④ 不良資産分離（バッド・バンク）</li> <li>⑤ ベイルイン（bail-in）</li> </ol> </li> </ul>
<p><b>第3の柱</b></p> <p>ファイナンス</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 預金保険基金（含む預金保険料）</li> <li>■ 破綻処理基金</li> </ul>

## 預金保険制度の対象範囲

- 日本の預金保険制度は、『預金保険法』の制定を受けて1971年に開始（強制加盟の仕組み）。
- 現行の預金保険制度が預金保険の対象としている預金は、日本国内に本店のある預金取扱金融機関の円貨建預金。外貨建預金については保険対象外。
- 現行制度は、利息の付かない預金（当座預金等）については元本の全額を保護し、利息の付く預金（普通預金、定期預金を含む）については預金者1人当たり元本1,000万円までとその利息を保護するという独自の仕組み。

### 保険対象金融機関

保険対象金融機関	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 日本国内に本店のある預金取扱金融機関             <ol style="list-style-type: none"> <li>① 銀行</li> <li>② 協同組織金融機関（信用金庫、信用組合を含む）</li> <li>③ 外国金融機関の子会社（日本法人）</li> </ol> </li> </ul>
非保険対象	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 日本国内に本店のある預金取扱金融機関の海外支店</li> <li>■ 外国銀行の在日支店</li> </ul>

（出所）預金保険機構「預金保険制度の解説」より野村資本市場研究所作成

### 保険対象預金

		預金の種類	保護の範囲
保険対象預金等	決済用預金	当座預金、無利息の普通預金	元本の全額を保護
	一般預金等	有利息の普通預金、定期預金、定期積金、元本補填契約のある金銭信託を含む	預金者1人当たり元本1,000万円までとその利息を保護
非保険対象預金		外貨預金、譲渡性預金等	保険対象外

（出所）預金保険機構「預金保険制度の解説」より野村資本市場研究所作成

## 預金保険機構の組織体制

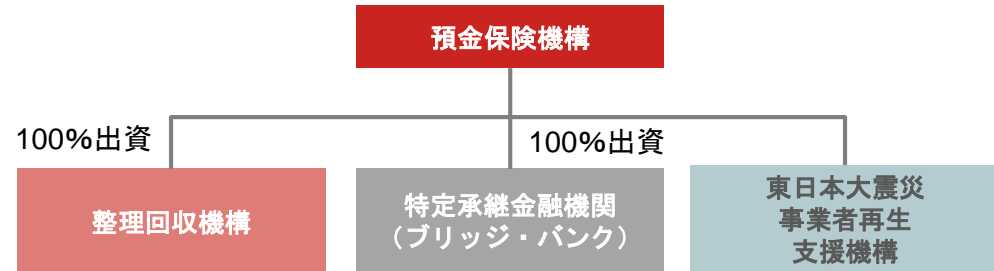
- 預金保険機構は、1971年に政府および日本銀行、民間金融機関の出資によって設立。
- 預金保険機構の役職員は当初11名で発足したが、現在では約400人の役職員が在籍。

### 預金保険機構の組織

- 資本金：351.35億円
  - うち預金保険に係る「一般勘定」に対しては4.55億円の出資（政府1.5億円、日本銀行1.5億円、民間金融機関1.55億円）
  - 預金保険とは別の目的で346.8億円の政府出資
- 役員：理事長1名、理事4名以内、監事1名
  - 役員は衆参両議院の同意を得て内閣総理大臣が任命
  - 現在の理事長は、三國谷勝範（元金融庁長官）
- 役職員数：405名（2015年度定員）
  - 子会社の整理回収機構の役職員数は342名

- 預金保険機構の運営に関する重要事項は、金融に関して専門的な知識と経験を有する委員によって構成される意思決定機関である「**運営委員会**」の議決によって決定

### 子会社の概要

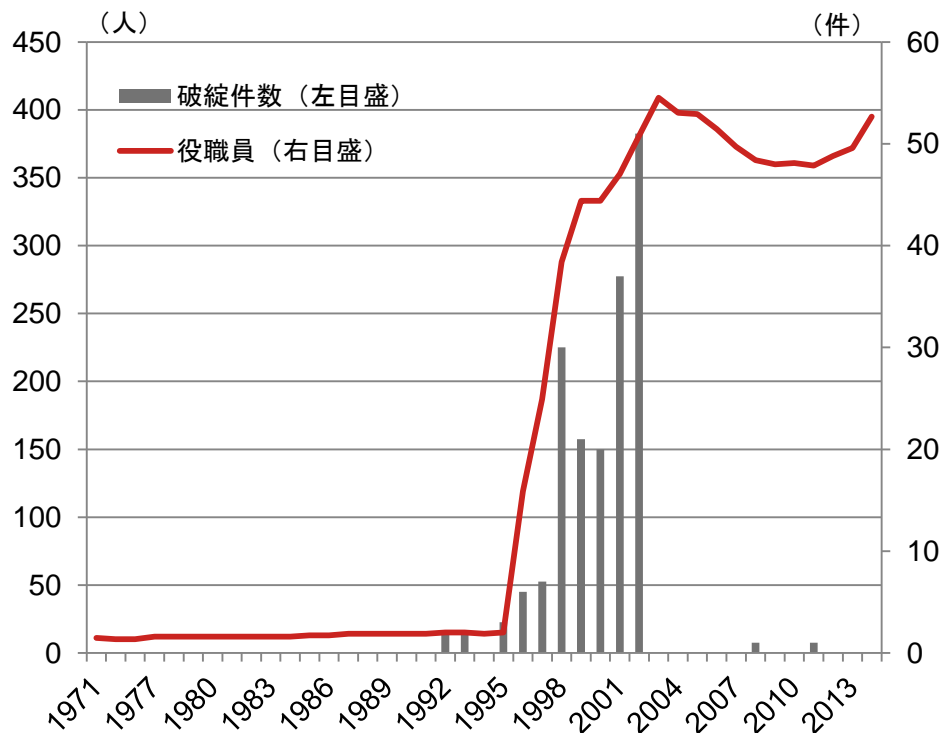


整理回収機構	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 預金保険機構から委託を受けた破綻金融機関等からの不良債権の買取り、債権回収</li> <li>■ 金融機関に対する資本増強のための株式の引受け</li> </ul>
特定承継金融機関	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 破綻金融機関の暫定的な受皿金融機関                             <ul style="list-style-type: none"> <li>□ 特定承継銀行</li> <li>□ 特定承継保険会社</li> <li>□ 特定承継金融商品取引業者</li> <li>□ 特定承継会社</li> </ul> </li> </ul>
東日本大震災事業者再生支援機構	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 東日本大震災の被害によって過大な債務を負った事業者が対象となっている金融機関の保有債権の買取り</li> </ul>

# 預金保険機構の機能の拡充

- 1990年代以降、不良債権問題によって日本の金融システムが不安定になる中、金融機関の破綻が増えるにつれて、預金保険機構は業務の拡大とともに人員を大幅に拡充。

## 金融機関の破綻と預金保険機構の役職員の推移



(注) 破綻件数は、預金取扱金融機関が破綻した後、預金保険機構が資金援助を行った日を基に集計。

(出所) 預金保険機構「平成25年度預金保険機構年報」より野村資本市場研究所作成

## 預金保険機構の主な業務

定例業務	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 預金保険料の収納</li> <li>■ 名寄せデータ整備 (立入検査、システム検証等)</li> </ul>
金融機関の破綻処理業務	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 保険金の支払い</li> <li>■ 救済金融機関への資金援助</li> <li>■ 金融整理管財人に関する業務</li> <li>■ 承継銀行の経営管理に関する業務</li> <li>■ 金融危機対応措置としての預金の全額保護、特別危機管理</li> <li>■ 秩序ある処理に関する業務</li> </ul>
破綻処理後の回収と責任追及	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 回収業務を担う整理回収機構に対する指導・助言</li> <li>■ 悪質な債務者に関する財産調査</li> <li>■ 破綻金融機関の経営者等の民事・刑事上の責任追及</li> </ul>
金融機関への資本増強	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 金融危機対応措置としての資本増強</li> <li>■ 秩序ある処理としての資本増強</li> </ul>

(出所) 預金保険機構「預金保険制度の解説」および「平成25年度預金保険機構年報」より野村資本市場研究所作成

## 預金保険の保護範囲の変遷

- 預金保険制度は1971年の制度発足後、次第に制度や保護の範囲が拡充されてきた。
- 1986年までは預金限度額の段階的な引上げが行われた。一方、1996年には不良債権問題に起因する金融システムの不安定化に対応するため、時限的な預金全額保護を打ち出した。
- 金融システムの安定化に伴って、2005年4月には「ペイオフ完全解禁」を実施し、定額保護の仕組みに復帰。

### 預金の保護範囲の変遷

	1971年7月 以降	1974年6月 以降	1986年7月 以降	1996年6月 以降	2002年4月 以降		2002年4月 以降	2005年4月 以降
当座預金	元本 100万円 まで	元本 300万円 まで	元本 1,000万円 まで	全額保護	特定預金 全額保護	決済用預金	全額保護	全額保護 特定預金の 全額保護の 終了
普通預金								
別段預金								
定期預金					元本1,000 万円までと その利息を 保護	一般預金等	元本1,000 万円までと その利息を 保護	元本1,000 万円までと その利息を 保護
定期積金								



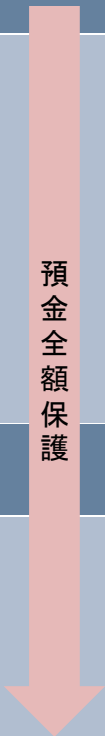
(注) 1. 特定預金とは、当座預金、普通預金および別段預金を指す。

2. 決済用預金は、当座預金、無利息の普通預金。

(出所) 預金保険機構「平成25年度預金保険機構年報」より野村資本市場研究所作成

# 金融システム安定化を図るセーフティネットの拡充

- 1990年後半の金融システムの混乱の時期には、預金全額保護が打ち出されると同時にセーフティネットを拡充。

年	主な破綻、公的資本増強の事例	セーフティネット拡充	預金保険制度
1996年			10月 <b>預金全額保護</b> （2002年3月末まで実施）
1997年	11月 <b>北海道拓殖銀行、山一証券</b> の破綻		 預金全額保護
1998年	3月 主要21行に金融安定化法に基づく1.8兆円の公的資本増強  10月 <b>日本長期信用銀行</b> の特別公的管理 12月 <b>日本債券信用銀行</b> の特別公的管理	2月 <b>金融安定化法</b> の成立 — 公的資本増強の枠組みを導入  10月 <b>金融再生法</b> の成立 — 破綻金融機関の破綻処理方式として、 <u>金融整理管財人</u> 、 <u>ブリッジバンク</u> 、 <u>特別公的管理</u> の導入 <b>早期健全化法</b> の成立 — 過少資本の金融機関への公的資本増強の措置	
1999年	3月 主要15行に早期健全化法に基づく7.4兆円の公的資本増強		
2000年		6月 <b>預金保険法改正</b> — <u>金融整理管財人</u> 、 <u>ブリッジバンク</u> の恒久化、 <u>P&amp;A方式</u> の拡充 — 金融危機対応措置の導入（ <u>公的資本増強</u> 、 <u>ペイオフコスト超の資金援助</u> 、 <u>特別危機管理</u> ）	
2002年			4月 <b>ペイオフ解禁</b> （2005年完全解禁）
2003年	5月 <b>りそな銀行</b> への公的資本増強 11月 <b>足利銀行</b> の特別危機管理		

## 整備された銀行の破綻処理制度

- 預金保険制度上の預金取扱金融機関の破綻処理ツールとしては、①保険金支払（ペイオフ）方式と、②営業譲渡方式（資金援助方式）があったが、②については、制度上、十分に機能しないおそれがあった。
- 2000年の預金保険法改正によって、金融システムの不安定化の経験を踏まえて、通常の破綻処理ツールと、破綻が金融危機を生じるおそれがある場合の例外措置（systemic risk exception）を整備。

### 通常の破綻処理ツール

- 保険金支払（ペイオフ）方式
  - 預金者に保険金を支払う一方、破綻金融機関を清算
- 営業譲渡（P&A）方式 = 資金援助方式
  - 民間の受皿金融機関に保険対象預金とその見合いの資産を譲渡し、その際、受皿金融機関に保険金支払コスト（ペイオフ・コスト）までを資金援助
- 承継銀行（ブリッジ・バンク）方式
  - 受皿金融機関が直ちに見つからない場合に一時的に資産・負債を承継
- 資産買取
  - 破綻金融機関からの不良債権の買取り

### 金融危機対応措置（預金保険法第102条第1項）

- 対象金融機関が債務超過ではない場合、または債務超過のおそれがない場合
  - 第1号措置（公的資本増強）：預金保険機構による株式引受け
- 対象金融機関が債務超過の場合、または債務超過のおそれがある場合
  - 第2号措置（預金全額保護）：ペイオフ・コストを超える資金援助
  - 第3号措置（一時国有化）：特別危機管理

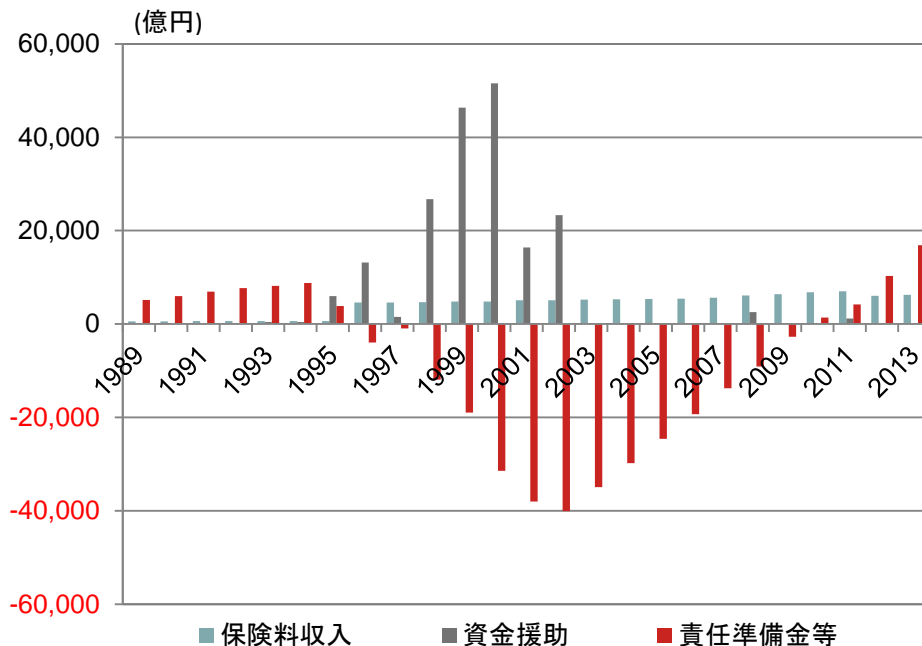
- 内閣総理大臣が議長を務める「金融危機対応会議」の議を経て、各措置の発動を決定



## 預金保険基金と預金保険料率

- 預金保険の責任準備金は、金融機関の破綻処理が増加した1990年代後半からマイナスとなり一時期4兆円の積立不足が発生。金融システムの安定化によって2010年になってようやくプラスの残高を回復。
- 預金保険機構は、2021年度までに5兆円程度の責任準備金を積上げることが目標としており、2015年度からは預金保険料率の引下げを開始。なお、可変料率については検討はしているものの未採用。

### 保険料収入と責任準備金



(出所) 預金保険機構「平成25年度預金保険機構年報」より野村資本市場研究所作成

### 預金保険料率の推移

年度	預金保険料率		特別保険料率	実効料率
1971年～ (制度発足時)	0.006%		-	0.006%
1982年～	0.008%			0.008%
1986年～	0.012%			0.012%
1996年～	0.048%		0.036%	0.084%
2001年度	特定預金	その他預金等	-	
	0.048%	0.048%		
2002年～	0.094%	0.080%		
2003年～	決済用預金	一般預金等		
	0.090%	0.080%		
2005年	0.115%	0.083%		
2006年～	0.110%	0.080%		
2008年	0.108%	0.081%		
2009年	0.107%	0.081%		
2010年～	0.107%	0.082%		
2014年	0.108%	0.081%		
2015年	0.054%	0.041%	0.042%	

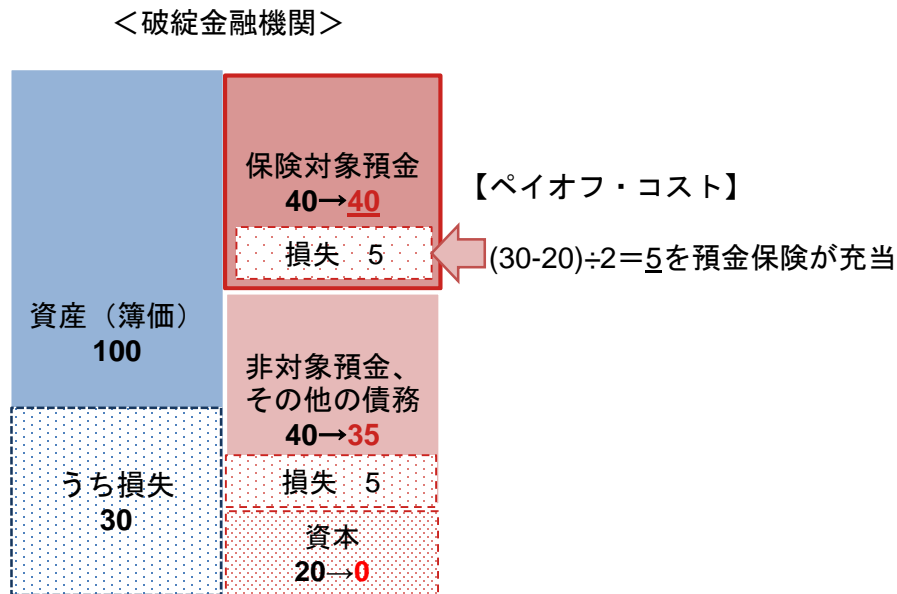
- (注) 1. 特定預金とは、当座預金、普通預金を含む。  
 2. 「決済用預金」は2004年度までは特定預金と同じで、2005年度以降は、①無利息、②要求払い、③決済サービスを提供できることの3つの要件を満たす預金を指す。

(出所) 預金保険機構「平成25年度預金保険機構年報」より野村資本市場研究所作成

# 預金保険と破綻処理のファイナンス

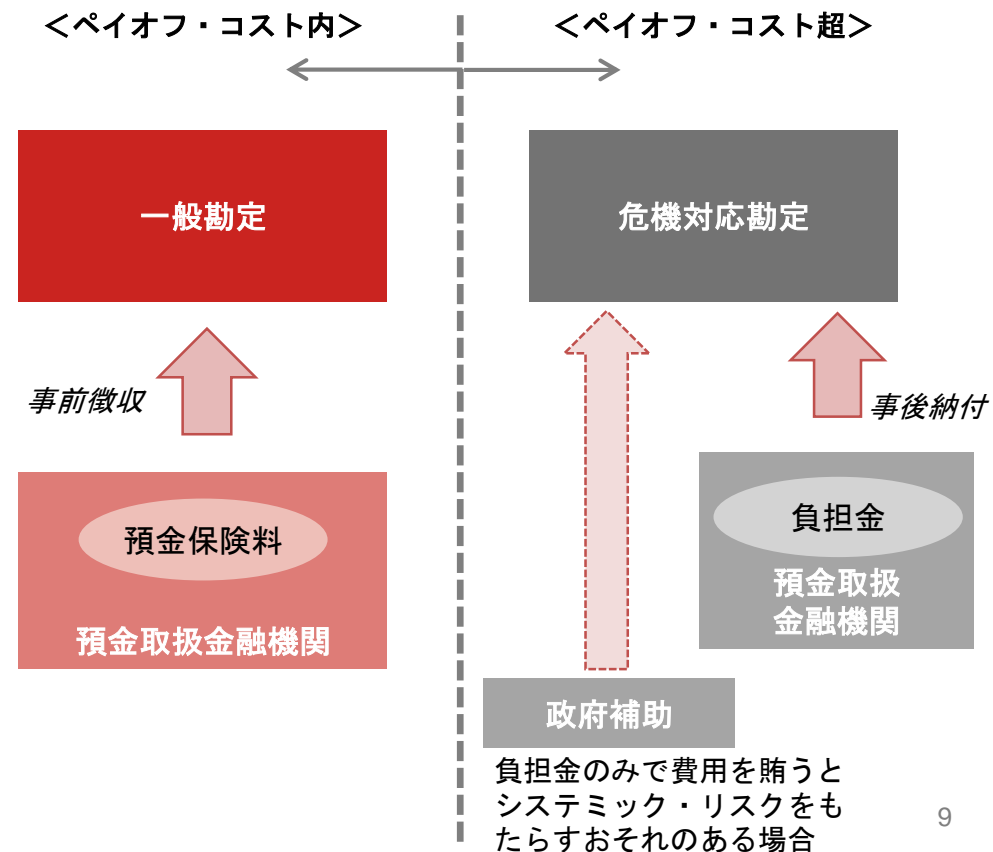
- 預金保険機構は、預金保険に関する経理を目的とする「一般勘定」に加えて、「危機対応勘定」を設置しており、保険金支払コスト（ペイオフ・コスト）を上回るコストが発生する場合の破綻処理コストを区分。
- 一般勘定は保険料収入という事前徴収の仕組みである一方、危機対応勘定は金融業界からの事後納付の仕組み。

## 保険金支払コスト（ペイオフ・コスト）



※ なお、保険対象預金と非対象預金、その他の債務は、同順位と仮定

## 一般勘定と危機対応勘定

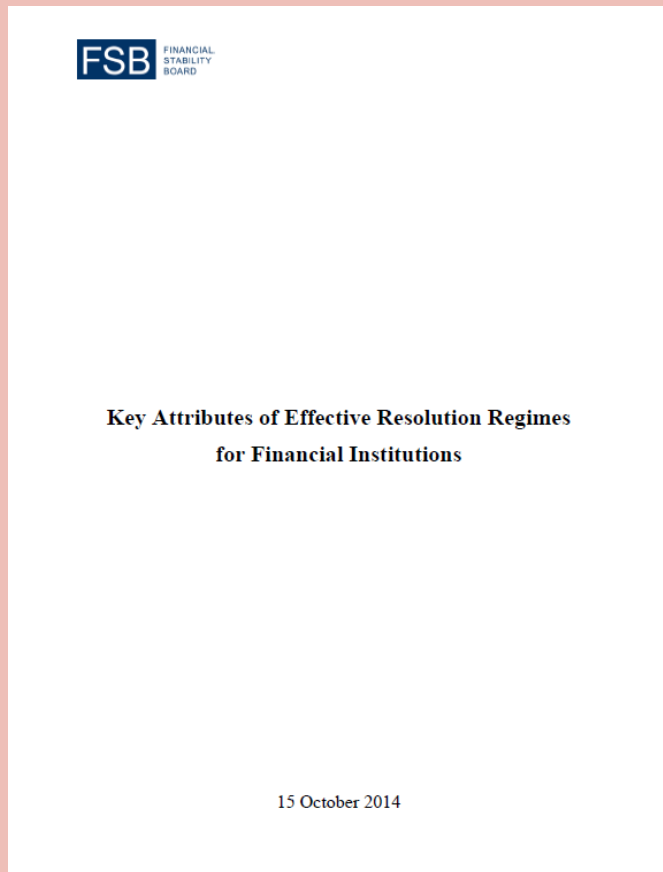


## グローバル金融危機後の新たな破綻処理制度の国際基準

- 2011年11月のカンヌ・サミットでG20各国は、金融安定理事会 (FSB) が策定したKey Attributesに合意。

Financial Stability Board, “Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions,” October 2011

### <Key Attributesの表紙>



- Key Attributesは各国当局が有すべき権限、措置、責任を規定するものであり、2015年末までに各国はその規定を自国制度に反映させることが要請されている。
- Key Attributesで規定されている事項は以下のとおり。
  - a. 対象範囲
  - b. 破綻処理当局
  - c. 破綻処理権限
  - d. 相殺、ネットティング、担保、顧客資産の分別管理
  - e. セーフガード
  - f. 破綻処理における金融機関のファンディング
  - g. クロスボーダー協力のための法的枠組み
  - h. 危機管理グループ (CMG)
  - i. 金融機関固有のクロスボーダー協力の取決め
  - j. レゾルバビリティ・アセスメント
  - k. 再生・破綻処理計画 (RRP)
  - l. 情報アクセス、情報共有

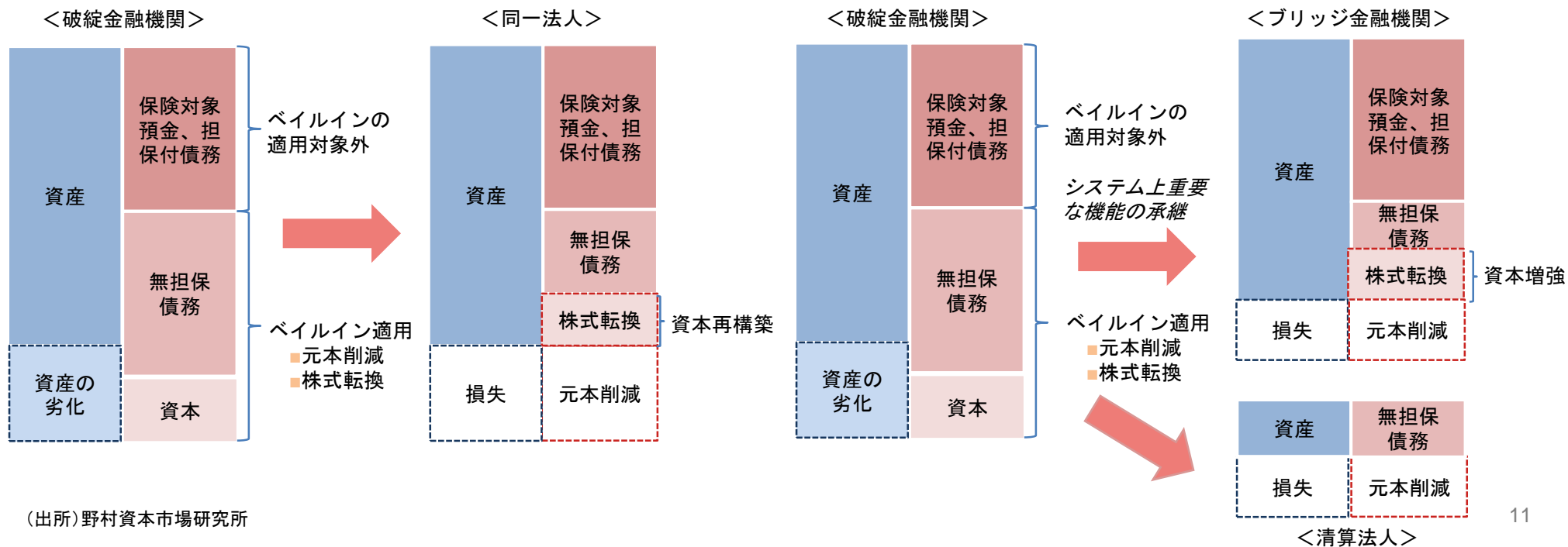
# SIFIsの破綻処理ツールとしてのバイルイン

- Key Attributesに規定される「バイルイン(bail-in)」とは、無担保・無保証債務の元本削減(write-down)、株式への転換を通じて、資本増強(capitalization)または資本再構築(recapitalization)を実施する破綻処理ツール。
- バイルインは、主にシステム上重要な金融機関(SIFIs)を対象とする破綻処理ツールとして位置づけられ、納税者負担を回避し、株主・債権者負担を図るために金融危機後に開発されたもの(“from bail-out to bail-in”)。

## 2種類のバイルイン・スキーム

【破綻金融機関の資本再構築】

【ブリッジ金融機関への資本供与】



## Key Attributesを受けた預金保険法改正

- 2013年6月に改正預金保険法が成立し、従来の破綻処理制度に加えて、「金融システムの安定を図るための金融機関等の資産および負債の秩序ある処理に関する措置」(第126条の2)を導入

### 預金保険法改正のポイント

#### ■ 対象

- 預金取扱金融機関に加えて、(a)銀行持株会社、その子会社、(b)保険会社、保険持株会社、その子会社、(c)証券会社、指定最終親会社、その子会社、(d)その他政令で定める者（証券金融会社を含む）

#### ■ 処理スキーム

- 債務超過等ではない場合の**特定第1号措置**
- 債務超過の場合の**特定第2号措置**

内閣総理大臣を長とする**金融危機対応会議**による認定が必要

#### ■ 費用負担

- 事後的に金融機関から特定負担金を徴収。ただし、特定負担金がシステミック・リスクを生じる場合は政府は費用の一部補助が可能

#### ■ 契約上のベイルイン

- トリガー： 特定第2号措置、第2号措置、第3号措置（いずれも債務超過の場合に適用）
- 対象： 金融機関等に取得される**株式**、債務が消滅または金融機関等に取得される**劣後債務**
- 権限： 内閣総理大臣が取扱いを決定

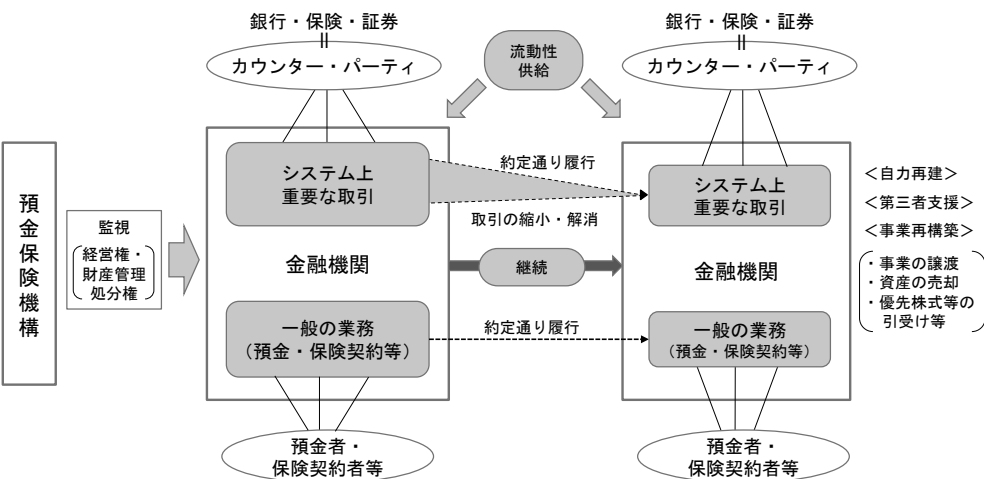
#### ■ 早期解約条項の発動停止

- 破綻処理の開始等を理由とする契約の解除等（一括清算を含む）を定める契約条項に関して、内閣総理大臣が定めた期間中はその効力を有しないこととすることが可能

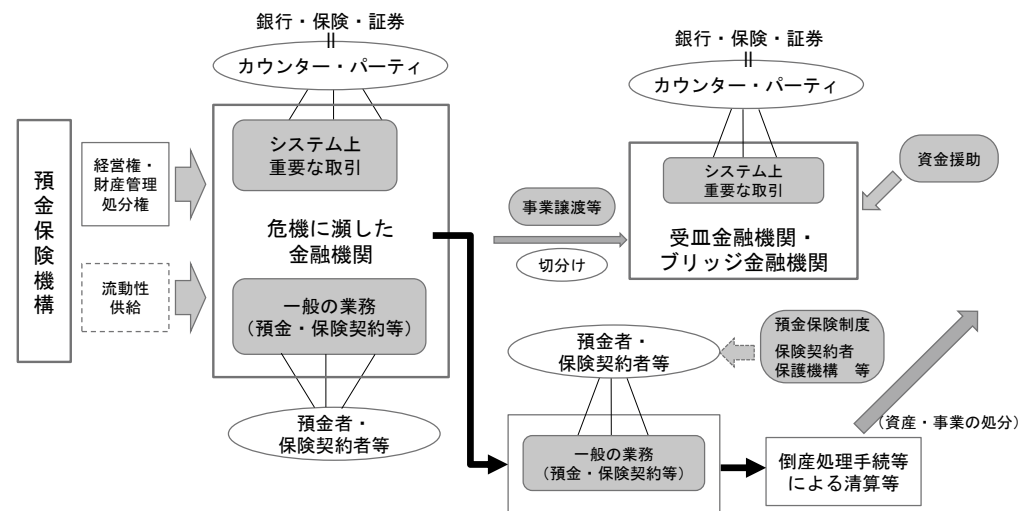
## 秩序ある処理と欧米のスキームの相違

- 改正預金保険法で導入された日本の「秩序ある処理」のスキームの特徴は、預金保険機構の流動性供給によって、市場取引を円滑に履行させ市場の混乱を抑制することを狙いとしていること。
- 一方、欧米各国の破綻処理制度では、破綻金融機関の株主・債権者負担を実現する仕組みとして「ベイルイン」がSIFIsの破綻処理スキームの中心に位置づけられている。
- Key Attributesはベイルアウトを否定しており、米国はベイルアウトを法律で禁止し、欧州は公的資本増強を行う前提としてベイルインの実施により納税者負担を回避する仕組み。一方、日本は公的資金によるベイルアウトを許容する仕組みである。日米欧で政府支援に対する考え方が異なる。

### 特定第1号措置：債務超過でないことを前提



### 特定第2号措置（債務超過等の場合）



## 終わりに: 預金保険制度の論点(日本の経験を踏まえて)

- 預金保険制度の柱は、①預金保険、②破綻処理ツール、③預金保険と破綻処理のファイナンスの仕組み。
- 特に、②破綻処理ツールの設計に当たっては、FSBのKey Attributesを始めとする国際的な枠組みとの整合性を念頭に置く必要。

### 預金保険制度の3つの柱

