

預金保険制度原案

田中 修

はじめに

11月30日17時半、人民銀行と国務院法制弁公室は「預金保険条例（意見徴求稿）」を公表した。意見徴求の期間は30日である。同時に人民銀行は、「『預金保険条例（意見徴求稿）』に関する説明」と「預金保険に関する知識専門家問答」を併せて公表している。本稿では、この「説明」と「問答」の概要につき、紹介する。

1. 「預金保険条例（意見徴求稿）」に関する説明

（1）預金保険条例制定の必要性

預金保険制度は、預金者の利益を保護する重要な制度的手配であり、金融セーフティネットの基本構成要素である。市場経済の条件下、預金を吸収する銀行等金融機関（以下「預金銀行」）は自主的に経営し、自ら利益・損失を負担する。預金者の合法權益を保護するため、同時に市場メカニズムを通じて預金銀行の経営行為に対する監督を強化し、タイムリーに金融リスクを防止・解消して、金融の安定を擁護するため、多くの国家・地域は前後して預金保険制度を確立した。

預金保険とは、預金銀行が保険料を納付して預金保険基金を形成し、個別の預金銀行の経営に問題が出現したとき、預金保険基金を使用し規定に基づき預金者に遅滞なく償還を進めるものである。2008年以降、関係国家・地域は預金保険に関する制度を不断に整備しており、国際金融危機への対応において重要な役割を發揮した。

現在、わが国の銀行の経営状況は良好であり、総体として運営は健全である。預金保険制度の確立は、預金者の利益を更に好く保護し、金融市場と大衆のわが国銀行システムに対する信頼を擁護し、市場化されたリスク防止・解消メカニズムの形成を推進し、金融の安定を擁護する長期有効なメカニズムを確立し、わが国の金融システムの健全な発展を促進することに資するものである¹。

このため、人民銀行は関係方面と既に長時間深い検討を行った。党18期3中全会は、預金保険制度の確立を改革全面深化の1つの重要な内容としている。党中央・国務院の要求・手配に基づき、預金保険制度を確立・規範化するため、人民銀行は関係部門と深く検討し、かつ関係方面の意見を真剣に聴取した基礎の上に、「預金保険条例（意見徴求稿）」（以下「意見徴求稿」）を起草した。

¹ ゴチックは筆者。

(2) 預金保険の性質・範囲

預金者の合法権益と銀行の公平な競争を有効に保障するため、意見徴求稿が規定する預金保険は強制性を備えている。商業銀行（外資独資銀行と中外合資銀行を含む）、農村合作銀行、農村信用合作社等を含む、**およそ預金を吸収する金融機関は全て預金保険に加入しなければならない。**

同時に、国際慣例を参照し、外国銀行の中国における支店及び中国資本銀行の海外支店の預金は、原則として預金保険の範囲には組み入れない（第2条）。保険の対象となる預金には、人民元預金・外貨預金が含まれる（第4条）。

(3) 最高償還限度額

意見徴求稿の規定によれば、預金保険は限度額償還を実行し、最高償還限度額は50万元である。つまり、**同一の預金者は、同一の銀行にある預金勘定の元本・利息を加えて50万元以内は、全額賠償されることになる。**50万元を超える部分は、当該銀行の清算財産から償還を受ける。

50万元の最高償還限度額について、人民銀行が2013年末の預金情況に基づき試算したところ、**99.63%の預金者の全預金がカバーできる。**これは、絶対多数の預金者の預金が全額保障を受けられ、損失を被らないことを意味する。なおかつ、この限度額は決して固定不変のものではなく、人民銀行は**国務院関係部門と、経済発展・預金構造の変化・金融リスクの状況等の要因に基づいて最高償還限度額を調整し、国務院に報告・批准の後、公布執行できる**（第5条第1項）。

特に説明を要するのは、意見徴求稿の規定では、**個別の小預金銀行で要管理・営業許可取消・或いは破産の状況が発生したとしても、一般にはまず預金保険基金を発動し、問題の出現した預金銀行に対し、その他適格な金融機関が「全面引継ぎ」を進め、買収或いはその業務・資産・負債を承継することを支援し、最高償還限度額に基づき被保険預金を償還する**（第18条）とされていることである。これも世界各国の通常やり方である。

このほか、預金保険制度を規範化し、預金保険基金の安全を保障するため、意見徴求稿は、預金保険基金の原資（第6条）、保険料金率の確定（第9条）、預金保険基金の運用の原則と形式（第11条）、保険加入機関への預金保険基金の追徴権（第5条第3項）、預金保険基金管理機構（第7条）及びリスクの防止・処理措置等について規定している。

2. 預金保険に関する知識専門家問答

18期3中全会精神を貫徹実施し、預金保険制度を確立・規範化し、預金者の合法權益を有効に保護し、わが国の金融セーフティネットを整備するため、人民銀行は「預金保険条例（意見徵求稿）」を起草し、社会に向けて公開し意見を徵求した。

金融業の基礎的的制度手配として、預金保険は国際的に既に長年発展し、預金者の權益保護、金融リスクの防止・解消方面におけるその役割は、国際社会から高度に重視されている。わが国は早くも1993年に、預金保険制度の確立に関連する問題の研究・論証に着手し、かつ関係部門、専門家・学者及び金融機関の十分な討論を経てきた。

各方面が預金保険制度を更に好く理解することを助け、今回の公開意見徵求活動をしっかり行うため、人民銀行は関係する専門家を招請し、預金保険制度の基本知識について解説を進めることとした。

（1）預金保険とは何か？預金保険制度の確立は、どのような意義・役割があるのか？

預金保険制度は、預金保障制度とも称される。市場経済の条件下、預金保険制度は預金者の權益を保護する重要措置であり、金融セーフティネットの重要な構成部分である。現在、世界で110余りの国家・地域が預金保険制度を既に有している。

実践が証明することは、預金保険制度は預金者の權益保護、タイムリーな金融リスクの防止・解消、金融安定の維持において重要な役割を發揮しており、既に各国が普遍的に実施する金融業の基礎的的制度手配となっているということである。

預金保険制度の確立後は、

- ①預金者の權益を更に好く保護し、金融市場と大衆のわが国銀行システムに対する信頼を擁護し、市場化された金融リスクの防止・解消メカニズムの形成を推進し、金融の安定を擁護する長期有効なメカニズムを確立することに資する。
- ②わが国の金融セーフティネットを更に強化・整備することにより、リスクを早期に発見し少なく発生させ、わが国の金融業のリスクへの抵抗制御・処理能力を増強することに資する。
- ③市場規律による制約を強化し、公平な競争の市場環境を創造し、民営銀行・中小銀行の発展を加速し、小型・零細企業に対する金融支援を増大し運営を保護するために資する。

（2）預金保険制度の確立は預金者の權益を更に好く保護するというが、主としてどの方面に体现されているのか？

預金保険制度は、預金者の保護を強化・整備することにより、預金者の預金を更に安全にできる。これは主として3方面に体现されている。

- ①「預金保険条例」の制定・公布を通じて、立法形式により社会大衆の預金の安全のために明確な制度保障を提供する。

条例では、専門の預金保険基金を設立し、頼りになる資金源を確保し、個別金融機関の経営に問題が出現した際には、預金保険基金を使用して条例の規定に基づき預金者に遅滞なく償還を進め、預金者の權益を保護することを明確にしている。

②金融機関に対する市場の制約を強化し、金融機関に慎重・周到な経営を促すことで、預金者の預金の安全を更に好く保障する。

金融リスクについて言えば、事前防止が事後処理よりも更に重要である。預金保険を確立して後は、異なる金融機関のリスク状況に基づき差別的な保険料率を確定することにより、金融運営の体制メカニズムの更なる整備を促進し、金融機関の自己規制と内部コントロール・管理を向上させ、その健全な経営・発展を促進することができるようになる。

同時に、預金保険基金の安全を保障するために、**預金保険基金管理機構がリスクの識別・事前警告を強化し、タイムリーに是正措置を採用することにより**、リスクを早く発見し少なく発生させることは、銀行システムの健全性を更に高めることに資するものである。

③預金保険は、現行の金融セーフティネットを整備・強化するものである。

一般に、金融セーフティネットは、中央銀行の最後の貸し手としての機能、慎重かつ周到な監督管理、及び預金保険制度の 3 部構成となっている。中央銀行は「銀行の銀行」であり、マクロプルーデンス管理の強化、流動性支援の提供等の措置を通じて銀行システムの安定を擁護する。慎重かつ周到な監督管理は、銀行の健全でルールに則った運営の促進に資するものである。

預金保険制度を確立して後、明確な預金保障の制度手配を通じて、市場・預金者の信頼を安定させることは、わが国の金融セーフティネットを更に整備・強化することになる。これは、わが国の金融セーフティネットの機能全体を更に向上させ、銀行システムの健全で安定した運営を促進し、預金者の權益を更に好く保障することに資するものである。

(3) 預金保険制度の保護範囲はどこまでか？

預金保険制度は、預金者の權益を保護する重要措置である。預金者の權益を全面かつ十分に保護し、預金保険制度の公平性・合理性を保証し、銀行業の公平な競争を促進するため、預金保険は国内で法に基づき設立された法人格を持つ商業銀行(外資法人銀行を含む)、農村合作銀行、農村信用者等を含む預金を扱う全ての金融機関をカバーしており、条件に符合した預金を扱う全ての金融機関は預金保険に参加しなければならない。

預金保険は預金を扱う金融機関が吸収した人民元・外貨預金をカバーする。これには、個人預金と企業及びその他単位の預金の元金・利息が含まれ、**わずかに金融機関同士の預金、金融機関の高級管理者が当該機関に預けている預金、及びその他預金保険基金管理機構の規定により保障を与えないとされる預金が除外されるのみである。**

少数の特定された預金が預金保険の保護範囲から排除されることは、市場の制約メカニズムの役割を発揮させ、銀行業の健全な発展を促進することに資するものである。

(4) 預金保険の償還限度額の確定は、主として何を考慮したのか？

銀行業はわが国の金融業の主体であり、預金は銀行業の資金源の主要構成部分である。預金者の保護を確実に強化することは、金融の安定維持・銀行業の健全な発展にとって十分重要である。預金保険制度の核心は預金者の権益を十分保障することであり、これは本制度確立の出発点であり立脚点である。

国際的に見ると、償還限度額は一般に1人当たりGDPの2-5倍である。たとえば、米国は5.3倍、英国は3倍、韓国は2倍、インドは1.3倍である。わが国の個人の貯蓄性向がかなり高く、貯蓄が大きな程度社会保障機能を負担していることを考慮し、「預金保険条例（意見徴求稿）」は最高償還限度額を50万元としたが、これは2013年のわが国1人当たりGDPの12倍であり、国際的な一般水準より高い。試算によれば、50万元の最高償還限度額の設定で、99.5%以上の預金者（各種企業を含む）に100%の全額保護を提供できることになる。

限度額償還を実行することは、決して限度額以上の預金に安全保障がないということではない。現在わが国の銀行業の経営状況は良好であり、銀行システムは総体として運営は健全であり、銀行の自己資本比率等主要財務・監督管理指標は総体として健全である。同時に、銀行業監督管理の質・水準は不断に高まり、銀行のリスク抵抗能力は大いに増強されている。

預金保険制度が確立して後は、現行の金融セーフティネットの機能は更に向上し、これは銀行業の健全・安定と預金者の安全を更に好く保障することに資するものである。国際経験からみると、もし個別銀行に問題が出現したとしても、通常は市場手段を通じて、預金保険基金を運用し問題銀行を健全な銀行が買収することを促すことになり、問題銀行の預金が健全な銀行に移転することにより、預金者の権益は十分保護されるのである。

(5) 預金保険制度は、なぜ中小銀行の改革・発展に資するのか？

預金保険は中小銀行にとって更に有利である。

一面において、預金保険制度は中小銀行の信用と競争力を大いに増強することができる。預金保険は、中小企業の信用を引き上げ、大・中・小銀行のために公平な競争の環境を創造し、各種銀行の同等の競争とバランスのとれた発展を推進することができる。

他方で、預金保険制度は中小銀行のために健全経営の市場環境を創造できる。預金者の保護を通じて、預金保険は預金者の予想を有効に安定させ、銀行システムに対する市場と大衆の信頼を更に高め、銀行システム全体の健全性を増強することができる。

各国の経験からすると、預金保険制度は民営銀行・中小銀行を発展させる重要な前提・条件である。米国のコミュニティ銀行の健全な発展は、大きな程度米国預金保険制度の確立・整備からの受益であり、これにより小銀行は大銀行と平等な競争の制度的基礎を備えることができ、金融システム全体の多様性を維持し、小企業・コミュニティ・農民への金融サービスを改善・強化することができるのである。

預金保険制度の確立を通じて、金融機関の市場化された退出メカニズムを整備することにより、民営銀行・中小銀行の健全な発展のために堅実な制度保障を提供することができる。一般に、預金保険は経営の質が異なる金融機関に対して差別保険料率を実行し、かつタイムリーな是正措置を採用している。これは、競争が有効、発展が持続可能で、主として「三農」と小型・零細企業向けの中小金融機関システムの形成を促進し、更に合理的な金融システム構造の配置を形成し、実体経済に金融がサービスする能力・水準を更に高めることに資するものである。

(6) 預金保険制度の実施後、預金者は保険料を納付する必要があるのか？

必要ない。預金保険制度は国家の金融セーフティネットの基礎的な制度手配として、その資金源は主として金融機関が規定に基づき納付する保険料である。預金保険制度成立後は、小さな比率で金融機関から保険料を徴収するのみで、保険料率は絶対多数の国家の預金保険制度の立ち上げ時の水準及び現行水準よりはるかに低いものであり、金融機関の財務に対する影響は小さい。保険料を徴収する主要目的は、金融機関に対する市場の制約を強化するためのものであり、基準料率とリスクによる差別料率とを結びつけた制度の実行を通じて、公平な競争を促進し、プラス方向への奨励を形成して、銀行に慎重かつ周到な経営と健全な発展を促すことにある²。

(12月3日記)

² 具体的な保険料率について、意見徴求稿は数字を示していない。