

預金保険条例の公表

田中 修

はじめに

人民銀行は3月31日、「預金保険条例」（以下「条例」）の全文を公表し（公布は2月17日付）、5月1日から施行することを明らかにした。本稿は、同日発表された、国务院法制弁公室・人民銀行責任者の記者への質疑応答、及び4月1日の人民日報による人民銀行潘副行长インタビューの概要を紹介する。

1. 国务院法制弁公室・人民銀行責任者の記者への質疑応答（3月31日）

（1）条例制定の必要性

預金保険制度は市場経済条件下で預金者の利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構成部分である。いわゆる預金保険は、預金を吸収する銀行（保険対象機関）が保険料を納付して預金保険基金を形成し、保険対象機関の経営に問題が出現したときには、預金保険基金管理機構が規定に基づき預金保険基金を使用して、預金者に対し遅滞なく償還を進め、かつ必要な措置を採用し預金及び預金保険基金の安全を擁護する制度である。

現在、世界では既に110余りの国家・地域が預金保険制度を確立している。2008年以降、関係国・地域は預金保険に関連する制度を不断に整備し、預金者の權益を保護し、金融リスクを遅滞なく防止・解消し、金融安定を維持することに重要な役割を發揮させている。

預金保険制度の確立は、わが国の金融セーフティネットを整備し、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の銀行システムに対する信頼を擁護し、政府と市場の関係を更に調整し、金融改革を深化させ、金融の安定を擁護し、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。

（2）預金保険の保障範囲

預金者の利益を有効に保障し、預金保険制度の公平性・合理性を保証し、銀行の公平な競争を促進するため、条例が規定する預金保険は強制性を備えている。わが国の国内で設立された預金を吸収する銀行は、商業銀行（外資独資銀行、中国・外国合資銀行を含む）、農村合作銀行、農村信用社等を含め、すべて預金保険に参加しなければならない。

同時に、国際慣例を参照し、中国にある外国銀行の法人格をもたない支分機関及び中国資本銀行の海外支分機関の預金については、原則として預金保険に組み入れないと規定している。ただし、わが国とその他の国家あるいは地域の間で、預金保険制度について他の

¹ ゴチックは筆者。

取決めがある場合を除く。

預金保険がカバーする範囲からすれば、人民元預金も外貨預金も含まれ、個人預金も企業及びその他単位の預金も含まれ、元金・利子いずれも預金保険の範囲に属する。ただし、金融機関の同業者間預金、保険対象機関の高級管理者の当該機関への預金は、保険の範囲に入らない。これは主として、市場メカニズムの制約作用を更に好く発揮させ、モラルハザードを防止するためのものである。これも国際的に通例の方法である。

(3) 保険料の納付者・保険料の算定基準

預金保険の保険料は保険対象銀行が納付し、預金者が納付する必要はない。預金保険は、基準保険料率とリスクにより差別化された保険料率が結びついた制度を実行する。保険料率の基準は、預金保険基金管理機構が経済金融の発展状況、預金構造の状況、及び預金保険基金の累積水準等の要因に基づき制定・調整し、国務院に報告しその批准を経て執行する。各保険対象機関に適用される保険料率は、預金保険基金管理機構が保険対象機関の経営管理状況・リスク状況等の要因に基づき確定する。

基準保険料率とリスクにより差別化された保険料率が結びついた保険料率制度を実行することは、公平な競争を促進し、プラス指向の奨励を形成し、保険対象機関への市場の制約を強化することにより、その慎重周到な経営と健全な発展を促すことに資するものである。国際経験、金融機関の受容能力、及びリスク処理の必要等の要因を総合的に考慮し、わが国の預金保険料率の水準は、絶対多数の国家の預金保険制度の立ち上がり時の水準及び現行水準より低くする。

(4) 償還限度額

預金保険の最高償還限度額の確定に際しては、預金者の利益を十分保護するのみならず、モラルハザードを有効に防止しなければならない。国際的に見て、最高償還限度額は一般に1人当たりGDPの2-5倍である。

条例が規定した50万元という最高償還限度額は、人民銀行が関係方面と共に、わが国の預金規模・構造等の要因に基づき、かつわが国の庶民の貯蓄意欲がかなり強く、預金が一定の社会保障機能を負担しているという実際の状況を考慮し、繰り返し試算を経た後提起したものである。この数字は2013年のわが国1人当たりGDPの12倍となり、世界の多数の国家の保障水準より高く、99.63%の預金者のために全額保護を提供できる。

同時に、この限度額は決して固定・不変のものではなく、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き、国務院の批准を経て適時調整する。

特に説明を要するのは、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は安全保障がないということの意味しないということである。条例の規定によれば、預金保険

基金は預金者に対する被保険預金の償還に用いることもできるし、その他保険対象機関が問題のある保険対象機関に対し買収あるいはリスク処理を進めることへの支援に用いることもできる。

既に預金保険制度を確立している国家・地域の経験からすれば、多数の状況下でまず預金保険基金を使用してその他適格な保険対象機関が問題の出現した保険対象機関に対し「受け皿作り」を進めることを支援しており、買収あるいはその業務・資産・負債を引き継ぐことにより、預金者の預金をその他適格な保険対象機関に移転させ、引き続き全面保障を得させている。確実にその他保険対象機関による買収・引継ぎが不可能なとき、はじめて最高償還限度額に基づいて被保険預金を償還するのである。このほか、最高償還限度額を超えた預金についても、法に基づき保険対象機関の清算財産の中から償還を受けることができる。

(5) 預金者が被保険預金の償還を要求する権利

法制上から、どのような状況下で預金者が被保険預金の償還を要求する権利を有するのかを明確にしておくことは、預金者の利益を保障することにとって非常に重要であるし、預金者が十分関心を払う問題でもある。このため条例は、**預金者が預金保険基金管理機構に対し、預金保険基金を使用して被保険預金を償還するよう要求する権利を有する場合**を明確にした。

- ①預金保険基金管理機構が、保険対象機関を引き継ぎ管理する組織を担当する場合
- ②預金保険基金管理機構が、破綻した保険対象機関の清算を実施する場合
- ③人民法院が、保険対象機関の破産申請受理を決定した場合
- ④国务院の批准を経た、その他の場合

預金者が遅滞なく償還を受けることを保障するため、条例はさらに、**預金保険基金管理機構は上述の場合が発生した日から 7 営業日以内に必要な預金額を償還しなければならない**、と明確に規定している。

(6) 預金保険基金の安全の保障

預金保険基金の安全を保障するため、条例は預金保険基金の運用形式について適切な制限を設けており、**預金保険基金の運用は、安全・流動と価値保全・価値増加の原則を遵守し、人民銀行への預金、政府債券・中央銀行手形・信用格付けのかなり高い金融債券その他ハイレベルの債券への投資、及び国务院が批准したその他資金運用形式に限る**、と規定している。

同時に、リスクを早期に発見し発生を少なくするため、国際上比較的に成功した方法を参考として、現行の銀行業監督管理体制を改めない前提の下、預金保険基金管理機構と銀行業監督管理機関を適切に分業させ、それぞれに重点業務をもたせるという原則に基づき、**預金保険基金管理機構に早期是正とリスク処理権能を賦与する**。これには、主として次の

ものが含まれる。

- ①保険料算定に関連する状況に対して検査を進め、**保険対象機関が報告した情報・資料の真実性について検査を進める。**
- ②金融監督管理協調メカニズムに参加し、情報共有を通じて関連情報を獲得する。預金保険基金のリスクコントロール・遅滞ない償還の保証・差別化した保険料率の確定等に必要情報が満足できない場合には、**保険対象機関に対し遅滞なくその他関連情報を報告するよう要求**できるものとする。
- ③保険対象機関に資本不足の存在等、預金の安全と預金保険基金の安全に影響がある状況が発見された場合には、その**保険対象機関に対しリスクを警告**することができるものとする。
- ④保険対象機関の自己資本比率が大幅に低下し、預金の安全と預金保険基金の安全に深刻な危機が及ぶ場合には、**必要なリスク是正措置を採用**できるものとする。

これは、条例が規定する預金保険基金は、単純な出納係あるいは「ATM」ではないことを意味している。

このほか、預金保険基金の損失を減らし、かつ現行法とうまくリンクさせるため、条例はさらに、預金保険基金管理機構は問題保険対象機関を処理する際に、直接的な償還ができるのみならず、委託償還、適格保険対象機関による買収あるいは問題保険対象機関の資産・負債の引継ぎへの支援等の方式を柔軟に運用して、預金者の利益を十分に保護し、基金の使用コストの最小化を実現し、迅速・有効に金融リスクを処理すると同時に、銀行の正常な経営と金融の安定を確保できることとしている。

2. 人民銀行潘副行長インタビュー（人民日報 2015 年 4 月 1 日）

上記と重複する内容は省略する。

（1）なぜ、このタイミングで預金保険制度を打ち出したのか？

預金保険は現在、金融分野の重要な改革の 1 つであり、既に長年検討・根回しが行われてきた。この改革は党中央・国務院が高度に重視しており、党 18 期 3 中全会及び政府活動報告はいずれも明確に要求を提起し、各方面が関心を払っていた。今回これを打ち出した主要な原因は、預金保険制度が金融業の重要な基礎的的制度手配として、中央銀行の最後の貸し手としての役割・マクロブルーデンス監督管理と一緒に、金融セーフティネットの構成部分を共同で構築するためである。

この制度の確立は、預金者の地益を更に好く保護し、金融セーフティネットを更に整備し、金融安定の長期有効なメカニズムを確立することによって、またわが国銀行業の発展水準と競争力を更に高め、实体经济への銀行業のサービス水準を高めることによって、いずれも十分重要な意義を備えている。

(2) 金融改革全体に対して、どのような促進作用を発揮するのか？

預金保険制度確立後は、金融分野のその他改革のために付随的な支援を提供することができる。民営銀行・中小銀行の発展は、多様化した資金調達システムの形成を促進し、金融供給を豊富にすることによって、十分重要的な意義を有する。預金保険制度確立後は、大中小銀行の公平な競争と共同発展のために、安定した経営環境を創造することになる。

このほか、金利市場化は市場主体に更に多くの自主権を賦与することになり、金融資源の配分効率を高めると同時に、金融機関の運営メカニズム整備とリスク管理に対して更に高い要求を提起することになる。預金保険は差別化した保険料率を早期是正等のメカニズムを通じて、遅滞なくリスクを矯正し、金融機関がプラス指向の奨励と市場の制約を強化することを助け、銀行業の健全で持続可能な発展を促進するものである。

(3) これにより、多くの小企業の資金調達難・コスト高は改善されるか？

預金保険制度は銀行業とりわけ民営銀行・中小銀行の健全な発展のために、基礎的な制度保障を提供できる。情報の対称性と取引コストの観点からすると、地域に立脚する小型・零細金融機関は中小企業へのサービスに比較優位性を備えている。この点は、既に大量の研究文献と内外の実践により繰り返し証明されている。各国の経験からすると、預金保険制度の確立は、民営銀行・小銀行発展の重要な前提・条件である。預金保険は客観的に見てこれらの銀行の信用を増強し、これらの銀行のために大銀行と公平に競争する金融市場環境を創造することができ、したがって金融業の開放・市場参入等の改革の推進に資するものである。

預金保険制度確立後、経営の質が異なる金融機関に対して差別化した保険料率を実行し、かつ遅滞なく是正措置を採用し、中小銀行・民営銀行の慎重周到な経営と健全な発展に資することを通じて、より合理的な金融構造・配置を徐々に形成し、競争が有効で発展が持続可能な小金融機関システムの形成を促進し、末端の金融サービス・供給を豊富にする。これにより、中小企業の資金調達難・コスト高の状況を有効に改善する。

(4) 預金保険制度は中小銀行の預金の銀行への移動を誘発し、銀行業リスクを生み出すことはないのか？

現在、わが国の銀行業の経営状況は良好であり、運営は総体として健全である。預金保険制度の確立は、現行の金融セーフティネットを改善・強化するものであり、銀行業の健全性を更に高めることができ、銀行業の健全な発展を促進する。このため、この制度が打ち出されても金融界は平穏だったのである。50 万円の償還限度額を設定したことで、各種企業を含む 99.63%の預金者を全額保護でき、預金者の利益と銀行業の健全な運営を十分保障できるようになった。

説明する必要があるのは、償還限度額を実行することは、決して限度額以上の預金には保障がないと言っているわけではないということである。大口預金者は銀行業務との協力

関係がより密接であり、かなり強いリスク識別能力を備えているので、安易に預金を移動させはしない。条例の規定によれば、保険対象機関を破綻処理する際、預金保険は大部分の場合買収・引継ぎ等の市場化手段を採用し、問題の機関の預金を健全な機関に移転する。したがって、預金者の預金・業務は引き続き十分な保障を得ることができる。

(5) 条例案を公表してから正式に条例が打ち出されるまで 4 ヶ月近くかかったが、この間各方面からフィードバックされた意見はどのように吸収されたのか？

国務院の政策手配に基づき、預金保険条例は 2014 年 11 月 30 日から、中国法制情報網を通じて社会に公開し、意見を徴求した。期限は 1 ヶ月である。意見徴求の状況からすると、各方面はいずれも預金保険制度の確立が預金者の權益を更に好く保護し、金融安定の長期有効なメカニズムを確立し、銀行業の改革・発展を促進すると認識しており、できるだけ速やかに条例を打ち出すよう建議していた。

同時に、預金者の權益を十分保障するためには、預金保険機構が預金を償還する期限を更に明確にすべきだとの建議も提起された。これに対して、関係部門は真剣に検討を進めこれを採用することとし、条例第 19 条の元々の「遅滞なく償還」という表現の基礎の上に、預金保険基金管理機構は規定する状況が発生してから 7 営業日以内に預金者の被保険預金の必要額を償還しなければならないことを更に明確化した。

(6) 制度推進面で、人民銀行はどのような準備をしているのか？

長年、人民銀行は関係部門と共に、わが国が預金保険制度を確立することについて大量の調査・総合的な検討を進め、各方面の意見・建議を広範に徴求してきた。「預金保険条例」と国務院が批准した実施方案に基づき、既に完全な預金保険政策の枠組みを段階的に確立している。これには、事前のリスク防止、進行中のリスクコントロール、事後のリスク処理等が含まれる。

次に、人民銀行は国務院の政策手配と関連政策の按排に基づき、「預金保険条例」に基づき制度を組織的に実施するための各施策を着実にしっかり実施する。預金保険についての宣伝・紹介を更に増やし、業務訓練をしっかりと実施し、社会大衆の預金保険に対する理解・認知度を更に高める。同時に、預金保険と中央銀行の金融安定・マクロブルーデンス管理及び金融監督管理との協調・組合せを強化し、共同でわが国金融のセーフティネットの全体としての機能を高める。

(4 月 7 日記)