

主要国における「可変保険料率制」の実像

～「平時」における破綻処理への備え・パート1～

[要旨]

1. わが国では、預金保険機構の一般勘定における欠損金が早ければあと3年で解消する見込みであり、名実ともに「平時」における運営を行う環境が整うことになる。「平時」における制度設計では、可変料率制の導入などの財源確保に係る部分が、実務的な課題として残されており、今後の本格的な議論が期待される。
2. 本稿は、本号の次掲論文とともに、金融システム不安のない「平時」における破綻処理への備えとして預金保険制度における財源確保の問題を取り上げる。
3. 本稿のテーマである可変料率制については、99年の金融審議会答申で「本来望ましいもの」と位置づけられているが、諸外国の事例を改めて見てみると、一言で可変料率制と言っても①導入されている料率構造は国ごとに区々で、②多くの金融機関に料率差がつかないことも珍しくなく、③問題金融機関に対する適用料率はいわゆる「保険料倒産」への懸念から政策的に抑制されることが多い。つまり、保険数理に基づく料率構造のようなイメージで可変料率制を把握していると、現実の姿とは大きな乖離が生じることになる。
4. 可変料率制を導入する主な狙いは金融機関に経営健全化のインセンティブを与える規律づけにあると考えられるが、可変料率制はどのようなものでも導入すればよいというわけではなく、料率設計をうまく考案することで初めて所期のメリットが得られるのであり、逆に設計次第ではマイナスの評価にもつながりうる。
5. ただし、こうした規律づけ効果は、可変料率以外の日常的な監督・規制の枠組みの中でも一般に与えられるものであり、例えば既往の枠組みで経営健全化への強い規律が働いている中で可変料率制を導入しても追加的に得られる効果はごく限られたものとなる。
6. 各国の事例からあえて共通点を見つけるとすれば、保険としての不完全性を前提とした制度設計を行っている点であろう。「不完全性」を前提とした制度設計では、現実的な役割期待をはっきりさせた上での全体的なバランス確保が重要となる。つまり、金融機関・監督当局・制度運営主体などの間で、可変料率制の導入によって現実的にどういうことを期待するのか、どこまでは期待していないのか、などについて認識を共有しながら議論を深めていくことが望まれよう。

金融調査部 主席研究員 圓佛孝史

Tel : 03-3591-1344

E-Mail : takashi.enbutsu@mizuho-ri.co.jp

[目次]

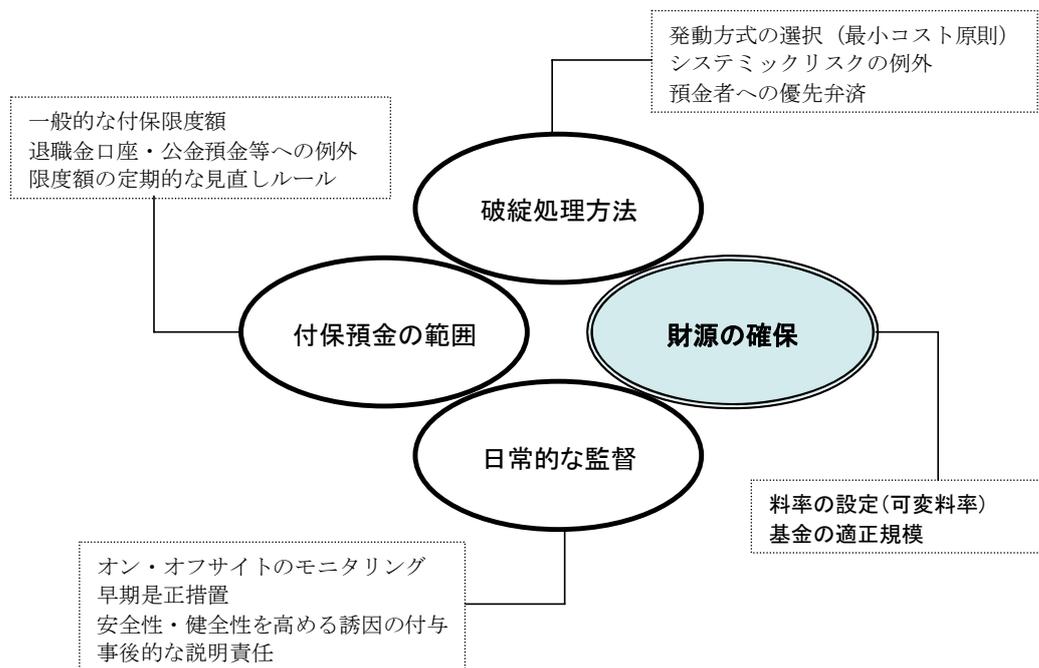
1. はじめに	3
2. 可変料率制を巡る主な議論	5
(1) わが国の預金保険料率の推移	5
(2) わが国におけるこれまでの議論	6
(3) 可変料率制の特徴と実務的課題	8
3. 主要国を中心とする現状	13
(1) 米国	13
(2) カナダ	19
(3) ドイツ	22
(4) イタリア	24
(5) 北欧諸国	27
(6) アジア諸国	31
(7) 一律料率制の国々	33
4. 諸外国の事例等から得られる示唆	34
(1) 一律制か可変制か	34
(2) 指標の選択	34
(3) 料率格差	35
(4) わが国における「二本立て」料率	35
5. おわりに	36

1. はじめに*

わが国における破綻金融機関の処理に伴う預金保険機構の資金援助（金銭贈与や資産の買取りなど）はこれまでに 180 件実施されている¹が、1998～2002 年度の 5 年間にこのうち 158 件（約 88%）が集中して行われており、その後は約 5 年間にわたり新規の資金援助の実施がない状態が続いている。多額の金銭贈与が行われた結果、預金保険機構の一般勘定は最大で 4 兆円規模の欠損金を抱えていたが、その後の保険料収入により早ければ 11 年 3 月末にも欠損金が解消する見込みであり、名実ともに「平時」の運営を行う環境が整うことになる。

一般に預金保険制度の設計に当たっては、政策上の目的や運営主体に加えて、①付保預金の範囲、②発動に備えた財源の確保、③運営主体による破綻処理手続きへの関わりなどについて具体的な内容を決めていく必要がある（図表 1）。他方、破綻処理に伴う保険発動という万一の場合に至る一連のフローを考えると、保険発動のタイミングは金融機関の監督との関連性もあり、しかもこのタイミングが預金保険制度で負担すべき費用にも影響しうるため、④日常的な金融監督のあり方との関係も考慮する必要がある。

図表 1：預金保険制度の設計上の主要論点（概念図）



（資料）みずほ総合研究所作成

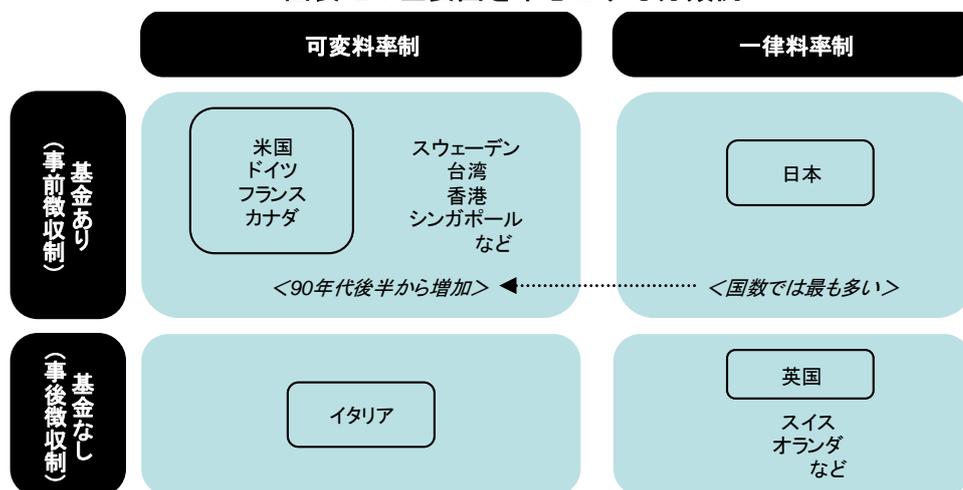
* 本稿は 2007 年 9 月 27 日付みずほリポート『破綻処理に平時からどう備えるか？～主要国の可変料率制と基金規模～』を、可変料率制に関する部分を中心に加筆・修正したものである。本稿における意見にわたる部分はすべて筆者の個人的な見解であり、筆者の勤務先や所属する金融グループの意見を代表するものではない。

¹ 預金保険機構年報による。

わが国における「平時」の制度設計については、99年の金融審議会での議論を経て、00年の法改正によって①付保範囲や②破綻処理手続きへの関与などについての整備が進められた。他方、金融システム不安が沈静化した後の財源確保の問題は、例えば可変料率制（金融機関のリスクに応じた保険料率を適用する方式）の導入について「本来望ましいもの」と整理されるなど、一定の方向性は示されたものの、実務的な制度設計は大きな課題として残されており、一般勘定における欠損金解消のタイミングを視野に入れつつ、今後の本格的な議論が期待されるところである。

財源確保の大きな枠組みに係る現状を概観しておく、わが国を含め、大多数の国では平時から保険料を徴収して恒久的な基金に資金を蓄積しておく「事前徴収制」である。その際の保険料は可変料率制が望ましいとされることが多く、実際に90年代後半以降、可変料率制を導入する国は増えている（図表2）。

図表 2：主要国を中心とする分類例



(注) 1.本稿で事例紹介する国を中心に類型化したもの。
 2.国名を枠囲いしているのはG7諸国。
 3.ドイツには複数の制度があるが、ここでは民間銀行向け・任意加入部分で代表させた。
 (資料) みずほ総合研究所作成

G7 諸国に限れば、①全世界の中では少数派である「事前徴収制＋可変料率制」が過半を占め、②一律料率制は日本と英国のみ、③事後徴収制（保険発動に伴い資金が必要になってから保険料を徴収する方式）は英国とイタリアのみ、となっている。99年金融審議会での議論もこうした状況に沿ったものと考えられるが、各国の状況を詳しく見てみると、①各国の可変料率制の構造にはかなりのばらつきがあるし、②一律料率制や事後徴収制を取ることが原因で平時の対応に特に支障があるようにも見受けられない。こうした点を踏まえ、と、「事前徴収制」と「事後徴収制」、あるいは「一律料率制」と「可変料率制」という財源確保上の大きな選択について、少なくとも実務的には一意的な結論が得られていないことがうかがえる。

本稿は、本号の次掲論文とともに、こうした諸外国の事例を踏まえ、わが国における財

源確保の問題に関する今後の議論を現実的な目線で一層深めることを狙いとして書かれており、本稿では保険料率（特に可変料率制）、次稿では基金の意義や適正規模を取り上げる。この二つのトピックスは、理論的には独立した議論も可能であるが、実務的な判断に際しては相互に関連性があると考えられる。例えば、平時から高水準の基金規模の維持を必要とする一方で、大きな料率差を付けた可変料率制を導入する、というのは相当の基金の蓄積がない中では実現が難しいであろう。さらに、現実には何らかの不完全性を許容しなければならない中では、実質的な費用負担の大きさ（基金規模の問題）が料率設計に係る妥当性の判断にも影響すると思われる。本稿と次掲論文をあえて一対として提示しているのは、少なくとも双方を視野に入れた議論がわが国にとって望ましいと考えるからに他ならない。

本稿のテーマである可変料率制についても、最近の諸外国の事例からは一般に「望ましい」とされる根拠である金融機関のリスクに応じた料率差が必ずしも実現されているとは言いがたいことや、現実的な必要性が認められていない場合もあることが分かる。わが国で今後の議論を進める際も、世界的にも歴史の浅い仕組みであることを踏まえ、こうした等身大の実情を十分念頭に置くことが必要となろう。

本稿の構成であるが、まずわが国における保険料率に係る議論・現状や諸外国における料率設計の議論を概観した上で、主要国で実際に導入されている可変料率制について、特に①料率差の決定方法と②適用料率の分布状況に注意しながら事例紹介し、これを踏まえた簡単なまとめを行っている。

2. 可変料率制を巡る主な議論

(1) わが国の預金保険料率の推移

わが国で預金保険制度が導入されたのは世界的に見ても早く、71年のことである。当時は可変保険料率制を導入している国はなく、わが国でも一律料率制が採用された。その後は一律料率制を維持しながら何度か料率水準の引上げが実施され、特に破綻処理の増加に伴う費用増が見込まれた96年度からは、時限的措置である特別保険料率と合わせて従前の7倍（1.2 ベーシスポイント²（bp）から8.4bp）に上昇した³（**図表3**）。

² 1 ベーシスポイントは100分の1パーセント。

³ 「8.4bp」という保険料の水準を高いと見るか低いと見るかは意見が分かれるところであろう。実際、比較そのものの是非は別として、絶対水準としては諸外国に比べて決して高すぎる水準ではない。他方、7倍の料率引上げの際には米銀のピーク時の料率負担が参考とされたが、米銀にとってピークとなる料率（最低23bp）が約4年間しか続かなかったのに対して、わが国では96年度以降10年以上にわたって料率が据え置かれている。さらに、高率の保険料を負担した後も米銀の業績が全体として赤字にはなっていないのに対して、邦銀（全国銀行ベース）は多額の不良債権処理に伴い96年度から02年度の7年間で6回業界全体として赤字を計上している。また、FDICによれば保険料による税引前費用の押下効果は08年に1.7%と推定される（平均保険料率は推定で3.8bp）が、邦銀で同様の試算をすると、過去最高益を記録した05年度においても6.7%に上る。こうした点も勘案すれば、保険料負担が決して少なくないことが分かる。

図表 3：わが国における預金保険料率の推移

	保険料率(1)		特別保険料率(2)	計(1)+(2)
1971年度～	0.6bp		-	0.6bp
1982年度～	0.8bp		-	0.8bp
1986年度～	1.2bp		-	1.2bp
1996年度～	4.8bp		3.6bp	8.4bp
2001年度	特定預金	その他預金等		
	4.8bp	4.8bp	3.6bp	8.4bp
2002年度	9.4bp	8.0bp	…両者を加重平均した料率: 8.4bp	
2003年度	決済用預金	一般預金等		
2004年度	9.0bp	8.0bp	…同 上	
2005年度	11.5bp	8.3bp	…同 上	
2006年度	11.0bp	8.0bp	…同 上	
2007年度			…同 上	
2008年度	10.8bp	8.1bp	…同 上	

(資料) 預金保険機構の年報および公表資料に基づき、みずほ総合研究所作成

その後、特別保険料率の徴収は01年度までの6年間で終了したが、預金保険機構の一般勘定に多額の欠損金が生じていたこともあり、合計の適用料率を据え置いた状態が現在まで続いている。わが国固有の事情としては、00年法改正に伴い決済用預金に対する全額保護が恒久措置として認められたため、平均料率を8.4bpに維持したまま、決済用預金とその他の預金に対して、付保預金残高当たりの保険料負担が均等になるよう毎年調整を行っており、結果として料率が「二本立て」となっている点が挙げられる。ただし、これは金融機関の健全性に応じた料率差ではなく、本稿のテーマとの関係では「一律料率制」が維持されていると言える。

(2) わが国におけるこれまでの議論

a. 95年金融制度調査会

95年の金融制度調査会では、住専処理スキームや預金等の全額保護を可能とする特例措置を中心に議論が進められ、同年12月に答申『金融システム安定化のための諸施策』がまとめられた。保険料率の大幅引上げとの関係もあり、2年前に米国で初めて導入された可変料率制についても議論されたようであるが、「今後の検討課題」とされている(図表4)。

図表 4：95年金融制度調査会答申での言及

米国のような可変的保険料率については、現下の経済情勢等の下では導入は困難であり、今後の検討課題とすることが適当である。

(資料) 金融制度調査会答申『金融システム安定化のための諸施策—市場規律に基づく新しい金融システムの構築—』(95年12月22日)(下線部は筆者が補記)

b. 99年金融審議会

99年の金融審議会では、預金等の全額保護という特例措置が終了した後の預金保険制度のあり方が議論され、主に付保範囲や破綻処理時の関与などについて制度整備を求める内容の答申が同年12月にまとめられている。

可変保険料率制についても「本来望ましいもの」という整理に変わっているが、①一般勘定における欠損金の解消が急務であることと②こうした状況で直ちに導入した場合には経営が悪化した金融機関に高率の保険料が課されるため経営悪化に拍車をかけること（いわゆる「保険料倒産」）への懸念が指摘され、「検討は早く進め、実施は慎重に」と結論づけられている（図表5）。

図表5：99年金融審議会答申での言及

なお、金融機関の財務状況等に応じた保険料率の導入については、諸外国の預金保険制度においても導入の動きが見られること、また、市場規律を補うという観点から、本来望ましいものと考えられる。しかしながら、一般勘定の借入金の早期返済が必要な状況の下で直ちに導入した場合には、経営の悪化した金融機関に対する保険料率は相当高い水準となることが見込まれるため、その金融機関の経営に対する影響は看過できないものとなる。したがって、金融機関の財務状況等に応じた保険料率の枠組みの検討は早く進めるべきであるが、その実施については、当面、慎重に対応すべきであると考ええる。

（資料）金融審議会答申『特例措置終了後の預金保険制度及び金融機関の破綻処理のあり方について』（99年12月21日）（下線部は筆者が補記）

なお、少なくとも答申を見る限り、具体的な料率体系のあり方についての情報は無いが、上記の指摘からは「経営の健全性に応じて相当な料率差をつける」ことが暗黙の前提になっていることがうかがえる。

この答申を受けた00年の預金保険法改正では、金融機関の健全性の違いに応じて保険料率に格差をつけることが認められるよう手当てされている。

c. 04年預金保険料率研究会

続いて預金保険機構理事長の私的研究会として「預金保険料率研究会」が発足し、03～04年にかけて中長期的観点から見た預金保険料率のあり方について議論した概要を04年6月に「中間報告」として公表している。

「中間報告」によれば、研究会では、可変保険料率のメリットや懸念事項（図表6）を踏まえた上で、可変保険料的要素を導入していくことが望ましいとの意見が多かったとのことであるが、具体的な料率設計については、諸外国の事例研究や意見交換にとどまった模様である。

図表 6：04 年預金保険料率研究会での言及

メリット	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 預金保険が銀行経営に与えるリスク選好的なインセンティブ（モラル・ハザード効果）のコントロールが可能となり、金融機関に対し財務体質強化を促し、結果として、①金融システムの安定性向上、②預金保険基金の損失抑制、③国民負担の極小化が実現する ✓ 保険料負担に対する金融機関の公平感の向上 ✓ 自己資本比率規制等の有効性の向上
懸念事項	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 金融システムが不安定な状況のもとでの導入は、財務力の低下した金融機関に対し、他と比べ割高の保険料負担を課すこととなり、経営をより脆弱化させる恐れがある

（資料）預金保険料率研究会（2004）に基づき、みずほ総合研究所作成

(3) 可変料率制の特徴と実務的課題

a. 一般的な特徴

保険料は、各銀行が預金保険基金に対して持つリスクの違いに着目した適用料率の違いがあるか否かという観点から、「一律料率」と「可変料率⁴」に分けることができる。両者の特徴は次のようにまとめられる（図表 7）。

図表 7：「一律料率」と「可変料率」

一律料率	可変料率
保険料の算定が容易	保険料の算定がより複雑 （厳密な「リスクベース」は実務上困難）
預金保険財政に対する個別行のリスクの違いが保険料率に反映されず、低リスク銀行が高リスク銀行を実質的に補助する形となる	個別行のリスクの違いが保険料率に反映される範囲で、低リスク銀行による高リスク銀行への補助が緩和される
他の監督ツールで抑制できない場合、高リスク銀行による過度なリスクテークを助長する懸念がある	個別行のリスクの違いが保険料率に反映される範囲で、過度なリスクテークを抑制する効果が期待される

（資料）Financial Stability Forum（2001）に基づき、みずほ総合研究所作成

なお、可変料率制は、保険発動の有無にかかわらず定期的に保険料を徴収して基金に蓄積していく「事前徴収制」・保険発動がある場合に所要額を徴収する「事後徴収制」のいずれの下でも可能だが、銀行への規律づけの効果としては、定期的に保険料が徴収される事前徴収制と組み合わせる方が大きいと考えられる。

b. 諸外国における導入状況

可変料率制は、米国が 93 年 1 月から初めて導入した後、90 年代後半以降から導入する国が徐々に増加し、現在では 20 ヶ国以上で導入されている（図表 8）。全世界で預金保険

⁴ 「可変料率制」については「リスクベースの料率（risk-based premium）」と紹介される場合もあるが、実際の料率体系がリスクの違いを必ずしも十分に反映しているとは言えないこともあり、「料率格差付の料率（differential premium）」と呼ばれることも多くなっているようである。

制度を導入しているのは約 90 ヶ国とされていることからすれば、全体の中ではなお少数派にとどまるが、例えば G7 諸国の中では過半の 5 ヶ国で導入されている。

ただし、最近の文献 (Hoelscher, Taylor & Klueh, 2006) によれば、90 年代後半に可変料率制の導入が相次いだのに対して、2000 年以降は、新たに導入する国がある一方で可変料率制から一律料率制に戻す国もあるなど、可変料率制を導入する流れは必ずしも一様でなくなっている。

図表 8：可変料率制を導入している国々

北中米	米国、カナダ、エルサルバドル、ニカラグア
南 米	アルゼンチン、コロンビア、ペルー、エクアドル
欧 州	ドイツ（一部）、フランス、イタリア、スウェーデン、ノルウェー、フィンランド、ポルトガル、ハンガリー、トルコ
アジア	台湾、香港、シンガポール
アフリカ	アルジェリア

(注) 1.太字の国については、本稿で具体的な料率体系等を紹介している。

2.複数の文献に基づき筆者が作成したもので、最新時点の網羅性を保証するものではない。

(資料) EFDI (2006)、Hoelscher, Taylor & Klueh (2006) などに基づき、みずほ総合研究所作成

c. 可変料率制の具体的な設計

実際に可変料率制を導入しようとする場合には、少なくとも①基準とする指標の選択と、②選択された指標に基づく適用料率の決定方法（料率区分に分類する場合は、指標に基づく分類方法を含む）について決める必要がある（図表 9）。

図表 9：可変料率制での決定要素



(資料) みずほ総合研究所作成

例えば国際預金保険協会 (IADI) が 05 年に公表したガイダンスでは、可変保険料率を実際に設計・導入・運営する際の一般的な留意事項等を、目的の明確化から料率設定、移行プロセスや事後審理までの 9 項目にわたってまとめている（図表 10）が、こうした実務的な意思決定が必要となる項目については「有意な区別があるように」「有効なインセンティブを与えるように」等の表現にとどまっており、ガイダンスの考え方に適合しうる選択肢の中から各国がそれぞれ判断していかなければならない。

後述するように、一言で「可変料率制」と言っても、各国で導入されている料率体系は指標の選択・料率区分数・適用料率の決定方法についても実に様々で、ベストプラクティスと呼べるものが確立されているとは言えない状況にあり、こうした現状が IADI のガイ

ダンスにおける表現からもうかがえる。

図表 10：可変料率制を設計する際の留意事項

<p>目的</p>	<p>主たる目的は、①銀行が過度なリスクテークを回避するインセンティブの提供と②保険料査定における公正さの増大 可変料率制は、①銀行がリスクを管理する十分なインセンティブを提供し、②問題銀行への対処で実効性のある早期警戒制度や早期是正措置と併用される場合に、目的達成上の効果がある</p>
<p>状況分析</p>	<p>体系構築前に、①経済状況、②現在の金融・財政政策、③銀行システムの状況と構造、④公衆の意見や期待、⑤プルーデンス規制・監督の強固さ、⑥法的枠組み、⑦会計・開示制度の健全性について自己評価するための状況分析が重要 現在の状況とより望ましい状況との乖離を識別し、利用可能な選択肢を徹底的に評価することが重要</p>
<p>差別化手法</p>	<p>銀行間のリスクの区別と保険料の割当てに用いる手法は、①銀行を適切なリスク区分に分けるのに有効で、②関連する様々な情報を活用し、③将来志向 (forward-looking) で、④銀行業界と金融セーフティネットの参加者に十分受容されるものとすべき</p>
<p>権限・資源・情報</p>	<p>可変料率の採択に当たり、運営主体が制度を適切に運営するのに必要な権限、経営資源と情報を確実に持つようにすべき ①料率区分に分類するのに必要な情報を求めることと②情報への需要が銀行にとって大きな負担とならないようにすることとの間で、バランスを取るべき</p>
<p>料率区分</p>	<p>銀行が自らのリスクプロファイルを改善するインセンティブとして働くよう料率区分間で有意な区別があるようにすべき</p>
<p>料率の設定</p>	<p>適用料率は、①預金保険制度の全体的な資金調達要件を確実に満たし、かつ②銀行に健全なリスク管理を行う有効なインセンティブを与えるように設定すべき</p>
<p>移行期間</p>	<p>移行プロセスをうまく運営することで、可変料率制の成功と受容をサポートできる 有効な移行計画は、移行目的、責任、資源要件、スケジュールと実現されるものを示すべきで、プロセス開始前にあらゆる関係当事者に連絡されるべき 銀行と運営主体に経過期間を設けることで、移行プロセスの促進をサポートできる</p>
<p>透明性・開示・秘密性</p>	<p>可変料率制で用いられる基礎・基準は、銀行その他の参加者に透明にすべき 設計者は、①開示を通じた説明責任、規律と健全経営の促進に対する願望と②情報の秘密性を確保する必要性との間で、適切なバランスを決める必要あり</p>
<p>審理・更新・調整</p>	<p>銀行との間で生じうる見解の相違を審理する公式のプロセスを導入して係争の解決に当たるべき 目的達成上の実効性と効率性を定期的に再評価すべき</p>

(資料) IADI (2005) に基づき、みずほ総合研究所作成

可変料率制には実務上で克服すべき課題が少なくなく、料率設計が必ずしも容易ではない点は、例えば金融安定化フォーラム⁵のガイダンスでも指摘されている（**図表 11**）。

図表 11：可変料率制の実務的課題

- ▶ 銀行のリスクを差別化する適切で許容可能な手法の考案
- ▶ 信頼できるデータを適時に入手すること
- ▶ 格付基準における透明性の確保
- ▶ 問題銀行への高い保険料の賦課による金融システムへの不安定要因の吟味

（資料）Financial Stability Forum（2001）

四番目として挙げられているのは、わが国の99年の金融審議会答申や04年の預金保険料率研究会でも指摘されている点であるが、これが課題とされることは純粋な保険数理に基づく保険料率の設定が決して望ましいとは考えられていないことを意味する。諸外国の事例を見ても保険数理に基づく料率体系が採用されている国はなく、規律づけのメリットを少々犠牲にしても、本来的政策目的に反して金融システム不安を惹起することがないような制度設計が行われている⁶。他方、問題金融機関に対する料率の割増による弊害があまりに強調されると可変料率制そのものを否定することにもなるので、実務的にはどの程度の料率差であれば許容されるかの判断が求められる。

d. 実務的課題を踏まえたメリット

こうした実務的課題の存在を踏まえて、可変料率制のメリットとされる点を改めて吟味してみよう。共通して言えるのは、具体的な設計方法についての一意的な解答はないが、可変料率制はどういうものでも導入すればよいというわけではなく、うまく考案されることで初めて所期のメリットが得られる性質のものであって、逆に設計次第ではマイナスの評価にもつながるということである。

(a) 規律づけ（モラルハザードの抑制）

ここで想定されているモラルハザードとは、預金保険制度の存在に起因して金融機関がリスクの引受けを増大させてしまうインセンティブが働くことである。制度を導入する以上こうしたインセンティブの存在は不可避であるので、こうしたインセンティブが金融システムや経済全体に悪影響を及ぼさないように抑制することが重要な政策課題となる。具体的な方策としては、①非付保預金者や株主による市場規律の強化、②監督・規制を通じた規律づけなどが導入されており、可変料率制はあくまでも後者の一部に過ぎない。

さらに、金融システムや経済全体への悪影響という観点では、特に経営内容が悪化した金融機関に対する規律づけが問題となるが、前項で見た通り、可変料率制によって問題金

⁵ 金融の監督・監視における情報交換や国際的な協調を通じて国際的な金融の安定化の推進などを図るため99年4月に設立されたもので、G7諸国を含む12の国・地域の金融監督当局や、IMF、世界銀行、国際決済銀行などの国際的な機関などで構成されている。

⁶ つまり、純粋な保険数理に基づく適用料率で考えた場合に、健全な金融機関から不健全な金融機関に対して「補助金」が生じるのはやむを得ない、という政策的判断があることになる。

融機関に対する規律づけを厳格に行うとかえって金融システム不安を惹起することも懸念されており、実際には適用料率が政策的に低く調整されることが多い。したがって、もともと複数の対応策が並行して措置される中の一つに過ぎないが、特にこの点では可変料率制の導入による規律づけ効果にあまり大きな期待を持つわけにはいかないであろう。

(b) 保険料負担に係る公平感の向上

一般に預金保険料は長期的な保険発動費用などを賄うために徴収されているが、リスクに応じた料率格差を通じて経営内容の健全な金融機関ほど費用負担が軽減されるため、金融機関同士の公平感が高まる、というのがこの主張である。

こうした公平感の向上はあくまでも一律料率制との比較での話であるが、実際の導入事例を見てみると、可変料率制の下で多くの金融機関に同一の料率が適用されることも珍しくない。同じ料率が適用される金融機関の間でどの程度の公平感が期待されるかは注意すべきであろう。逆に、例えば米国やスウェーデンでは料率差をつけたことで少なくとも一部の銀行から不公平との指摘がなされており、可変料率制の導入が直ちに公平感の向上につながるとは限らないこともうかがえる。

現実的な立場からは、実感される公平さは負担する費用の絶対額の影響も受けると考えられる。例えば同じ割合で差をつけるとしても、平均的に数億円の負担の話なのか、数十億円の話なのかによって許容できるかどうかという判断は変わりうるであろう。問題金融機関に対する規律づけ効果も限られることを考えれば、可変料率制による長期的な保険発動費用の抑制への効果もそれほど多くを期待できないと思われるので、公平感の向上という観点では「早期発見・早期是正・早期処理」の徹底など日常的な監督・規制を通じた取り組みによって所要費用の総額を圧縮することも重要と考えられる。

(c) 自己資本比率規制の有効性向上

このメリットが享受されるためには、実際の料率構造において自己資本比率が高くなるにつれて適用料率が低くなることがまず大前提となる。自己資本比率規制はあくまでも政策目的を達成するツールの一つであるため、その政策目的を考えてみると、一般には金融機関の経営の健全性・安全性を向上させる目的で導入されており、この意味では最初のポイントとして挙げられている「規律づけ（モラルハザードの抑制）」のメリットと同様の効果が期待されているとも言える。

ただし、自己資本比率は経営の安全性・健全性という観点から重要な指標であるが、全体的な規律づけの枠組みの中で、これが過度に強調されることにも弊害がある⁷と考えられるので、規制の有効性が向上するとしても限界的な効果については割り引いて考える必要があるかもしれない。

⁷ 例えば、自己資本比率は一般に高い方が望ましいとは言っても、貸出等のリスク性資産を国債等に振り向けることによって自己資本比率を30%、40%と高くするようであれば、信用創造機能の低下が懸念される。

3. 主要国を中心とする現状

本章では、主要国を中心に①可変料率制を導入している国での料率格差のつけ方と実際の適用料率の分布状況、および②可変料率制を導入していない国の見解を紹介する。

(1) 米国

91年12月の法改正に基づき、93年1月から世界で初めて可変料率制を導入したが、その後、料率設定に係る法律上の制約や新設銀行との負担の衡平性など、制度に内在する問題点も指摘されるようになり、07年から新しい料率体系に変更されている⁸。

a. 06年改正前⁹

(a) 可変料率制の構造

93年に導入された可変料率制は、①自己資本比率に基づく3区分（「1」～「3」）と②監督当局の検査結果などに基づくFDICの評価（監督格付）による3区分¹⁰（「A」～「C」）のマトリックス方式で合計9つの料率区分（「1A」～「3C」）を設けている。自己資本比率区分は、監督ツールの一つである早期是正措置と同様のものであり、自己資本比率の向上に対するインセンティブが強化されている。06年上期の適用料率は0～27bpで、最大料率格差は27bpである（図表12）。なお、適用料率の階層数は、導入当初が5階層、06年上期には6階層だった。

図表 12：06年改正前の保険料率区分と銀行数の分布

		監督格付		
		A	B	C
自己資本 比率区分	1 (充実)	0bp <23bp>	3bp <26bp>	17bp <29bp>
		7,325 (94.6%)	320 (4.1%)	42 (0.5%)
	2 (適正)	3bp <26bp>	10bp <29bp>	24bp <30bp>
		49 (0.6%)	6 (0.1%)	1 (0.0%)
	3 (未達)	10bp <29bp>	24bp <30bp>	27bp <31bp>
		0 (0%)	0 (0.0%)	2 (0.0%)

(注) 1. 上段 (太字) の左側は06年上期の適用料率、右側 (<>内) は93年当初の適用料率。

2. 下段は該当する銀行数 (05年末) とその構成比率。

(資料) FDIC資料に基づき、みずほ総合研究所作成

⁸ 06年制度改正の概要については、圓佛・新形(2006)を参照。また、91年法に基づく破綻処理や早期是正措置などの制度面の特徴については、圓佛(2000)を参照。

⁹ 80年代後半の金融危機への対応との関係で、運営主体であるFDIC(連邦預金保険公社)には①主に商業銀行が加入する銀行保険基金(BIF)と②主に貯蓄金融機関が加入する貯蓄金融機関保険基金(SAIF)という二つの基金があったが、06年改正で統合されている。ここでは、規模的にも大きいBIFについて紹介する。

¹⁰ それぞれの銀行監督当局による検査結果を踏まえた定性的なもので、一般的な目安としては、安全性・健全性の観点からの検査の総合評価(5段階)で、上位2段階が「A」、真ん中が「B」、下位2段階は「C」となる。

定量指標（自己資本比率）と定性指標（監督格付）の組み合わせとした理由は、定量指標・定性指標とも単独で用いるには一長一短があるからである。例えば、財務諸表データのみによった料率体系では、融資基準や経営の質といった重要なリスク要素を適切に把握しないことが多く、この点では継続的な監督上のモニタリングプロセスから得られる情報の方が優れていると考えられた。他方、客観的な指標として自己資本比率を用いることによって、経営が悪化した銀行が自己資本比率だけでも改善すれば、適用保険料率が下がるだけでなく、実際に FDIC の損失リスクも低下することになるので、預金保険制度の趣旨にも整合的なインセンティブが銀行に与えられることとなる。

(b) 最大料率格差

導入当初の最大料率格差は、当初提案の 6bp に対する強い反対を受けて拡大されたものの、8bp（23～31bp）に抑えられた。これは法律で①基金残高がほぼ枯渇した状況で、平均 23bp 以上の料率を適用した基金残高の積み上げが求められる一方、②保険料負担が銀行の収益や自己資本に与える影響を考慮することも求められており、特に、問題銀行にあまりに高い料率を適用するとかえって保険基金の支出増につながることを FDIC が懸念したことによる。

その後、基金残高が 95 年半ばに法律上の目標水準（推定付保預金の 1.25%）に到達したのを機に料率体系が見直され、①従来と同じマトリックス方式を維持した上で、②強い批判の的となっていた最大料率差の拡大が打ち出されたが、③最高料率の引上げには FDIC が引き続き難色を示し、結局④最高料率以外の適用料率を引き下げる形で 4～31bp の料率体系（最大料率格差 27bp）に改められた。つまり、保険数理的な考え方に沿った方向での見直しが行われたものの、保険数理に基づき厳格な料率設定を行うのではなく、特に最高料率については政策的な配慮が引き続き強く働いている。図表 12 の料率体系は、FDIC に与えられた料率体系のスライド権限（最大 5bp）に基づき、96 年上期から新しい料率体系が下方に 4bp スライドされたものである。

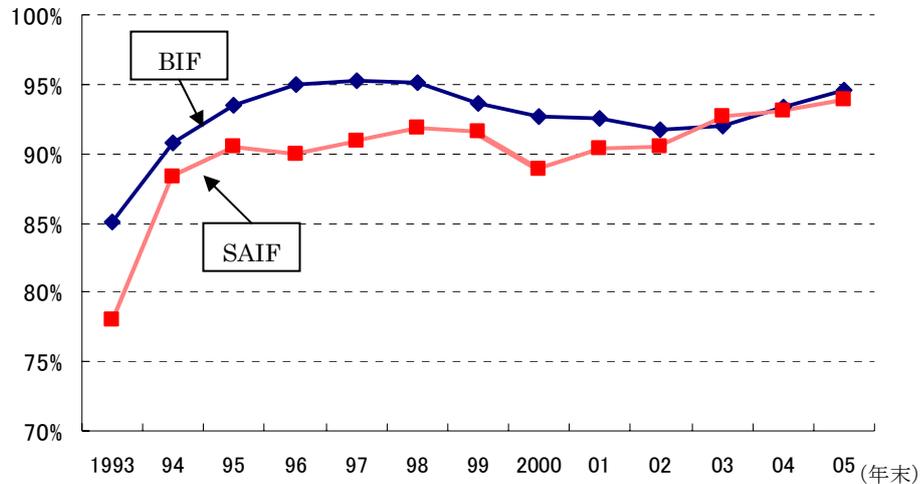
なお、91 年法では、銀行の規模により異なる料率体系の適用を認める規定も設けられたが、FDIC は可変料率制を導入する際に、自己資本比率と監督格付が同じ銀行が規模の違いのみを根拠として異なる料率を払うのは正当化されないと判断し、その後もこの規定が実際に発動されることはなかった。

(c) 問題点

06 年改正前の料率体系については、①最上位区分への集中度が高いことと②最上位区分へのゼロ料率の適用、③基金残高が目標水準を下回る場合の適用料率急増の可能性、という 3 点が問題として挙げられる。

第一点については、可変料率制の導入当初から銀行数で約 75%（付保預金ベースでは約 51%）が最上位区分に該当すると予想されていたが、その後の銀行業界の業績回復に伴い、94 年以降は 9 割以上の銀行が最上位に区分される状態が続いており（図表 13）、当該区分内の銀行についてリスクに応じた料率差はついていなかった。

図表 13：最上位区分に該当する銀行数



(注) BIFは「銀行保険基金」、SAIFは「貯蓄金融機関預金保険基金」。
 (資料) FDIC年報などに基づき、みずほ総合研究所作成

ただし、①業界全体の業績が好調な時期に上位区分への集中化が起こることは自然であるし、②適用料率の上昇を回避するため各行が経営内容を改善したのであれば可変料率制が意図するインセンティブ効果が有効に働いた証左であるので、特定区分への集中をどの程度問題視するかは、料率体系を設計する際の軸足の置き方にも依存する。例えば、問題銀行に対するペナルティ的な意味合いを強くすることに主眼がある場合は、通常以上の健全性を持つ銀行同士であえて料率差をつける必要性は低くなるであろうし、健全な銀行に一層の経営健全化を求めるインセンティブは、預金保険料率ではなく、他の監督ツールや市場規律によってもたらされることとなる。

第二点は、基金残高が潤沢になった96年9月の法改正によって、基金残高が法律上の目標水準を上回る場合、「最上位区分」に該当する金融機関に対する適用料率がゼロとされているもので、米国の場合は①最上位区分への高い集中度と②多数の新設銀行の存在¹¹によって問題が増幅された側面がある。

最後に、この規定がある一方で、91年法により、基金残高が法律上の目標水準を下回り、1年以内に回復しないと見込まれる場合は最低で平均23bp以上の保険料率を課することが義務づけられており、大部分の銀行について目標水準を境に適用料率が急激に変動する可能性があった。06年2月の法改正は、付保預金残高の増勢が続く中でこうした可能性が現実味を帯びてきたことが約6年がかりの議論を収束に向かわせたという側面もある。

¹¹米国では毎年概ね100以上の銀行が新設されているが、FDICの経験では新設銀行の経営破綻確率が相対的に高いにもかかわらず、最上位区分に該当すると保険料の負担を求めることができなかった。90年代半ばまでに高率の保険料を負担して基金積み上げに貢献した銀行からは、新設銀行の経営上のモラルハザードへの懸念から、費用負担の不公平性の是正を求める意見が強く聞かれた。

b. 新しい可変料率制

(a) 概要

07年度から実施されている新しい料率体系の主な特徴は次の4点である（図表14）。

図表 14：新しい料率体系の主な特徴

料率区分の集約	自己資本比率（3区分）と監督格付（3区分）に基づく従来と同様のマトリックスを、4つの料率区分に集約
ベース料率の引上げ	最も健全な銀行にも平時から保険料負担を求めよう、水準を全体的に引上げ
最大料率格差の拡大	27bpを38bpに
最上位区分の料率細分化	総資産規模や外部格付の有無などにより三種類の方式を使い分け、最大格差2bpの範囲で適用料率を細分化

（資料）FDIC規則などに基づき、みずほ総合研究所作成

新しい料率区分は、従来の9区分のうち最上位・最下位の2区分を除く7区分が2つに集約されている（図表15）。また、最も健全な銀行に対する適用料率がゼロになる可能性は理論上残っているものの、制度改正議論の過程では、すべての銀行に平時から何らかの保険料負担を求めることが強調されていた。

図表 15：新しい料率体系と適用料率

【料率区分】		監督格付区分			
		A	B	C	
自己資本比率区分	充実（従来「1」）	料率区分Ⅰ	料率区分Ⅱ	料率区分Ⅲ	
	適正（従来「2」）				
	未達（従来「3」）	料率区分Ⅲ		料率区分Ⅳ	
【適用料率】		料率区分Ⅰ	料率区分Ⅱ	料率区分Ⅲ	料率区分Ⅳ
ベース料率		2～4bp	7bp	25bp	40bp
07年第1四半期以降の適用料率		5～7bp	10bp	28bp	43bp

（注）実際の適用料率は、FDICの権限で「ベース料率」よりも一律3bp高い水準に設定されている。
（資料）FDIC

新しい料率体系では、最大料率格差の拡大や最上位区分に対する料率の細分化により、リスクに対する感応度は従来よりも向上したように見えるが、料率設定の細部では、①料率格差の拡大に当たり最高料率（料率区分Ⅳの適用料率）を経験的なデータに基づく水準よりも意図的に低く抑える、②最低準備率（1.15%）を維持する必要から、料率体系の上方スライドによって、最も健全な銀行に対する適用料率が高めに設定される¹²、③最上位

¹² 改正法の審議過程では、最も健全な区分の銀行に対する適用料率に上限（例えば年1bp）を設ける案も出されたが、最終的には導入が見送られた。この背景には、高い預金増加率が続いている中で、基金の積み上げに対する制約が大きくなりすぎることへの懸念があると推察される。

区分における料率細分化でも約 4 割の銀行には最低料率が適用されるよう算定式の係数を調整する等、政策的な配慮や人為的な調整も働いている。

(b) 料率区分別の分布状況

従来と同様のマトリックスをベースとしているため、大きく見た場合の分布状況には顕著な違いがない（図表 16）。つまり、金融機関数で 94%、保険料算定ベースで 97%の金融機関は最上位区分に該当しているため、料率格差がつくとしても最大 2bp である。逆に適用料率が急激に上昇している下位 2 区分に該当するのは金融機関数で 0.8%、保険料算定ベースでは 0.2%に過ぎない。

さらに、最上位区分での料率細分化の結果を詳しく見てみると、保険料算定ベースで 6 割弱の金融機関には当該区分での最低料率（5bp）が適用されており、続く約 3 割の金融機関との料率差も 1bp 以内に収まっている。

図表 16：料率区分別の分布状況（07 年 9 月末推定）

	適用料率	金融機関数		保険料算定ベース	
		(行)	(%)	(億ドル)	(%)
区分 I・最低料率	5bp	2,709	32%	38,720	56%
区分 I・中間料率	5.01~6.99bp	4,510	53%	25,340	37%
(内訳)	5.01~6.00bp	3,088	36%	20,780	30%
	6.01~6.99bp	1,422	17%	4,560	7%
区分 I・最高料率	7bp	859	10%	2,960	4%
区分 II	10bp	422	5%	1,630	2%
区分 III	28bp	64	1%	140	0%
区分 IV	43bp	7	0%	10	0%
合計		8,571	100%	68,880	100%

(注) 1.保険料算定ベースの原典データは 10 億ドル単位。
 2.四捨五入の関係で合計が一致しない場合がある。
 (資料) FDIC (2008)

(c) 最上位区分における料率細分化

大部分の銀行が該当する「料率区分 I」については、①米銀か在米外銀支店か、②米銀の規模（総資産 100 億ドル以上か否か）、③米銀に対する長期債発行者格付の有無により、三種類の方法を使い分けながら、適用料率の細分化が行われる（図表 17）。

図表 17：「料率区分 I」での細分化

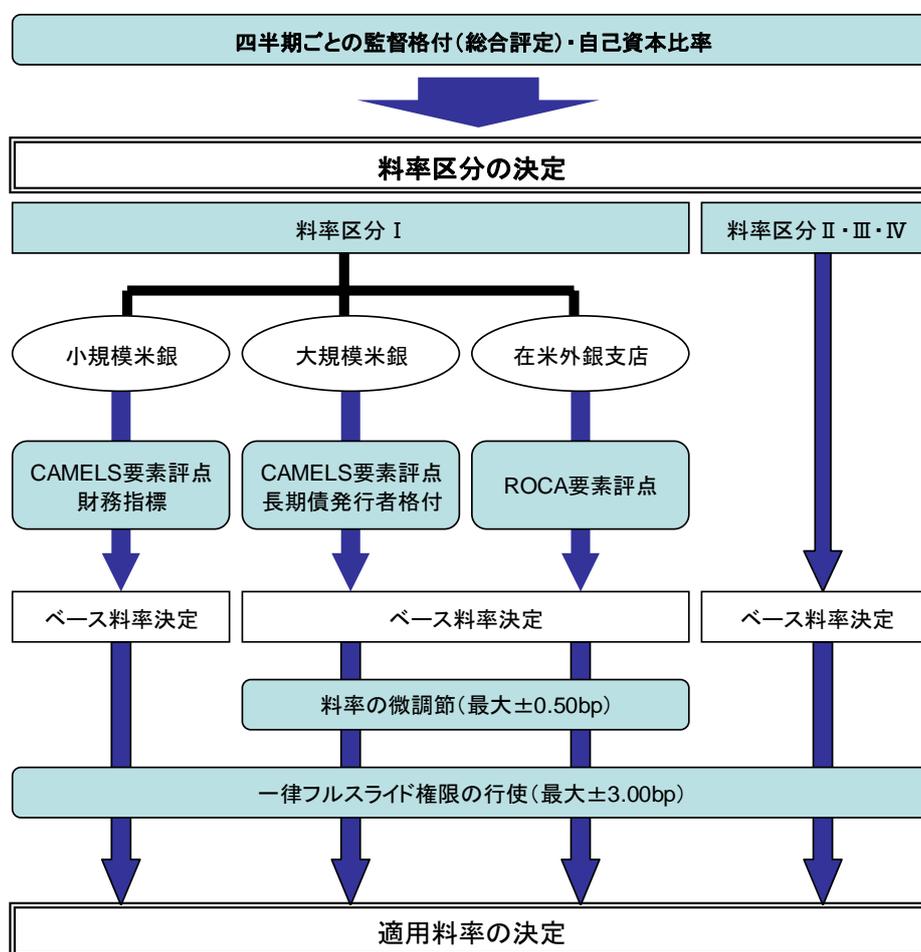
種別	基準	細分化の基準指標
米銀	①総資産 100 億ドル以上、かつ ②長期債発行者格付あり	監督格付＋長期債格付
	上記以外	監督格付＋財務指標
在米外銀支店		監督格付

(資料) FDIC 規則に基づき、みずほ総合研究所作成

いずれの方式でも、基準指標から線型の換算式を使って適用料率を求めることになっているが、米銀に対する2つの方式では、06年6月末時点の分布状況に基づき、①健全性が高い方から44~45%に「料率区分Ⅰ」の最低料率（当初は5bp）、②健全性が低い方から5~6%には最高料率（同7bp）が適用されるように定数と係数が調整された換算式が使われる¹³。

また、監督格付を指標として使う場合、要素項目によって軽重をつけている点については、FDICが金融機関の強い反対を押し切ったという側面もある。さらに、ごく例外的な場面で使うことが想定されているが、大規模米銀と在外米銀支店に対する適用料率については、FDICの判断で最大0.50bpの調整が認められている。以上の全体的なフローは次のようになる（図表18）。

図表 18：新しい料率決定フロー（イメージ）



(資料) FDIC 規則などに基づき、みずほ総合研究所作成

¹³在米外銀支店に対する換算式は、大規模米銀に対する換算式をベースとしている。また、外銀向けを含む各換算式の骨格に当たる部分はFDIC規則に明記されるため、変更する場合は改めて規則提案やコメント募集などの手続きを踏む必要がある。

(d) 新体系の評価・課題

新しい体系では料率決定に係る FDIC の裁量権が増しており、新体系に対する評価も実際の運用状況（FDIC の説明責任を含む）も見ながら確立されていくと考えられる。

米国については対象金融機関数が非常に多いという事情もあるが、問題は、世界的にも複雑な方式を用いて適用料率を細かく設定しようとしていることが、それに見合うだけの納得感を与えるかどうかであろう。特に、前述したような政策的な配慮や人為的な調整が働く場合は、適用料率の絶対水準や格差のつけ方に係る妥当性について FDIC が今後の運用を通じて理解を得ることが求められよう。

また、料率構造上、特に入力要素が少ない大規模米銀や在米外銀支店にとっては、当局検査の要素評点や長期債格付の一段階の違いが保険料率（つまり支払保険料）の差となって響いてくる¹⁴。当局検査の総合評価や一部の要素項目の評点は、業務範囲拡大の条件や許認可プロセスの迅速化の適格性要件などにも用いられ、銀行に経営内容を向上させるインセンティブとして働いているが、総合評価や要素評点の「1」と「2」は同列として扱われる場合がほとんどであることから、これまで「1」と「2」の違いは金融機関と当局の双方にとってそれほど大きな違いを持たなかったと推察される。しかし今後は、少なくとも金融機関側で一段階の違いに対するこだわりが強くなるであろうし、当局も違いの根拠を一層明確にしなければならなくなると予想される。

(2) カナダ

a. 導入の背景・時期

カナダの預金保険制度はカナダ預金保険公社（CDIC）を運営主体として 67 年に導入されているが、可変料率制の導入は、80 年代半ばに発生した地域銀行 2 行の経営破綻を契機に 80 年代後半に制度運営や監督体制の全般的な見直しが行われる中で提言されるようになった。しかし所要の法改正が行われたのは 96 年であり、その後、詳細な部分にわたる市中協議を行って、99 年度によりやく導入された。導入のタイミングとしては、80 年代以降の破綻処理に伴う欠損金が解消された翌年度からということになる。

b. 特徴

(a) スコアカード方式

カナダの現行制度は、①いわゆる「スコアカード方式」を採っており、②定量項目（9 項目・11 指標）と定性項目（2 項目）を組み合わせ、③定量項目 60 点・定性項目 40 点の計 100 点満点で評価を行い、④その結果により 4 つの料率区分に分類される（**図表 19**）。また、⑤各区分の適用料率はこれまで二度引き下げられているが、最も低い区分から順に「1:2:4:8」という割合が固定されている。

¹⁴料率区分での最高・最低料率に抵触しないとすれば、大規模米銀の場合、例えば①CAMELS評価のC（資本）やM（経営）の要素項目の評点が一段階変わると 0.29bp、②長期債格付のA格からA一格とでは 0.47bp の料率差が生じる。また、在米外銀支店の場合は、要素項目により一段階で 0.35～0.82bp の違いが生じる。

図表 19：カナダのスコアカードと料率区分

項 目		配点
自己資本	自己資本比率	20
	収益性・効率性	5
収益性・効率性	収益率（対リスク加重資産）	5
	平均当期利益の変動性	5
	当期利益（ストレステスト後）	5
	経費率	5
資産の質・集中	不良資産（対総資本）	5
	資産成長率（3年移動平均）	5
	不動産資産の集中度	5
	総商業貸出の集中度	5
定量項目計		60
検査格付	検査格付	35
	その他情報	5
定性項目計		40
合 計		100

評価結果	80点以上	65～80点	50～65点	50点未満
料率区分	1	2	3	4
現行料率	1/72% (約 1.4bp)	1/36% (約 2.8bp)	1/18% (約 5.6bp)	1/9% (約 11.1bp)
99年当初の 適用料率	1/24% (約 4.2bp)	1/12% (約 8.3bp)	1/6% (約 16.7bp)	1/3% (約 33.3bp)

(注) 99年から2年間は、導入時の経過措置として「料率区分4」の適用料率が「料率区分3」と同じとされた。

(資料) CDIC資料に基づき、みずほ総合研究所作成

各項目の評点は3～5段階の不連続なもの（例えば、5点・3点・0点という評点になる）であり、項目別の配点では定性項目の「検査格付（最大35点）」と定量項目の「自己資本比率（最大20点）」が大きく、残る項目は同じウエート（最大5点）である。

料率体系の設計では、①料率体系の実効性、②構築の容易さ、③銀行業界の受容可能性、④料率体系の透明性、⑤主要なリスク要素の反映、などが主に考慮されたようである。

(b) 指標の選択と配点

CDICは検討開始後の早い段階で、定量項目または定性項目の一方ではなく、定量項目と定性項目を組み合わせた方式が望ましいとの見解に達した。さらに、米国のように定量・定性1項目ずつにすると考慮すべき重要情報が欠けることを懸念し、それぞれ複数の指標を使う方向で検討を進めた。非常に多数の指標を使うことも検討されたようであるが、結局は情報提供元である銀行等の負担も考慮し、日常的に用いられている既存指標をできるだけ使うこととなった¹⁵。なお、使用される指標は04～05年の見直しで、定量項目5指標

¹⁵市中協議の過程では、定量項目の指標を14種類使い、自己資本比率以外の定量項目の配点を2～3点とするよう提案されたが、自己資本比率と他の定量項目とのバランスなどにも配慮し、最終的に定量項目

の変更・入替えと定性項目 1 種類の削除が行われ、現在の形に至っている。

指標の選択とともに問題となったのが、定量項目と定性項目の配点である。CDIC は定量項目と定性項目をそれぞれ 50 点ずつとする提案を行ったが、定性項目への配点が高すぎるとの意見にも配慮し、定量 60 点・定性 40 点に調整されている。

(c) 料率区分

CDIC は可変料率制の導入に当たって、銀行間の微妙なリスクの違いの捕捉（料率への反映）よりも、低スコアの銀行に経営改善を促すインセンティブを与えることに主眼を置いていたようであり、こうした考え方にに基づき、加盟機関数（導入当初で 100 強）や区別の有意さを勘案して 4 区分としている。つまり、10 項目以上の指標を使って健全性の測定を行うが、その結果は 4 つの料率区分として集約されるのであり、料率区分の境界付近を除き、スコアカードによる多少の得点差は料率に反映されない仕組みとなっている。

料率区分の境界値についても、そもそも恣意性があるという理解の下で、①50 点未満は最下位区分、②80 点以上は最上位区分とし、③その中間を等分するよう決められた。

c. 料率区分別の分布状況

導入後の分布状況を見ると、導入当初で約 7 割、最近では 8 割以上の銀行が最上位区分に該当しており、逆に下位 2 区分に該当するのはごく少数（最大で 1 割）である（**図表 20**）。なお、こうした最上位区分への集中については、特に問題視されていないようである。

図表 20：料率区分別の分布状況

区分	99 年	00 年	01 年	02 年	03 年	04 年	05 年	06 年
1	69%	74%	67%	78%	63%	78%	81%	84%
2	22%	20%	23%	14%	33%	18%	18%	14%
3	7%	5%	9%	7%	3%	3%	0%	2%
4	2%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	0%

（資料）CDIC の年次報告書などに基づき、みずほ総合研究所作成

d. 料率の設定

カナダでは保険料率の上限が年 1/3%（約 33.3bp）と法律で決められており、可変料率制が導入される直前は一律で年 1/6%（約 16.7bp）の料率が適用されていた。

可変料率制への移行に当たり、総額で従来と同様の保険料収入を確保しようという考えも出されたが、導入の前年度末で欠損金が解消したこともあり、最終的には 91%の銀行（**図表 20** で上位 2 区分に該当する銀行）で料率が引き下げられた。その後も、適用料率は 02 年と 05 年にそれぞれ一律に引き下げられているが、特に 05 年は基金残高が目標水準に達していない中で短期的な資金の必要性の観点から引下げが実施されている。

料率設定に関連して、銀行の規模による違いを設けるかどうか議論されたが、規模に対して中立的な料率体系とすることで落ち着いたようである。

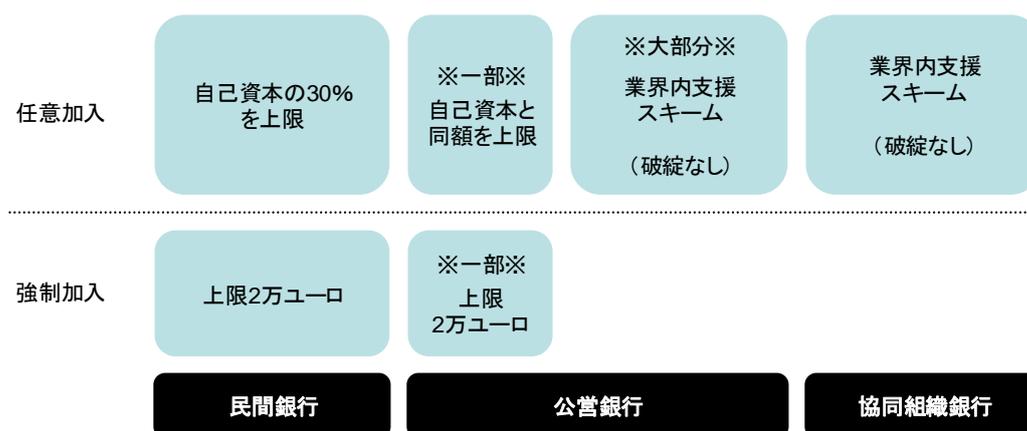
の指標は 11 種類、自己資本比率以外の配点は 5 点ずつとされた。

(3) ドイツ

a. 固有事情による複数制度の並立

ドイツにおける預金者保護スキームは、歴史的な経緯もあり、主なものだけで強制加入が2種類、任意加入が4種類並立している。本稿で取り上げる民間銀行の場合、EU預金保険指令に基づく最低水準の保護を提供する「強制加入部分」と、これに上乗せされる「任意加入部分」という二階建ての構造となっている（図表21）。

図表 21：ドイツにおける業態別の保護制度（イメージ）



（資料）各種資料に基づき、みずほ総合研究所作成

実質全額保護を行う他業態への対抗上、民間銀行の任意加入部分の付保限度額は「自己資本の30%」に設定されており、加入行の破綻はありうるものの、実質的には全額保護に近い内容である¹⁶。

b. 強制加入部分

EUの預金保険指令の施行に伴うもので、指令要件との同等性を認められた業界内支援スキームを持たない民間銀行などが98年にそれぞれ別個に新設した。付保限度額は、共同保険方式により「預金等の90%までで支払上限額は2万ユーロ」とされている。

民間銀行向けの場合、業界団体（ドイツ銀行協会）が管理する別会社が制度運営に当たり、保険料は年0.8bpの一律料率制で、剰余金は恒久的な基金に蓄積される。

c. 任意加入部分（民間銀行）

(a) スコアリング方式による格付制度

EU指令の施行後も引き続き運営されており、民間銀行向けの制度は、業界団体が制度運営の事務局となり、強制加入対象先の約9割が加入している。

ドイツでは、預金保険の発動につながるような個別行の問題点を早期に識別すること（破綻の回避）を目的として、非営利団体である銀行監査協会による監査が加盟行に義務づけ

¹⁶民間銀行の最低資本金は500万ユーロであるため、預金者一人当たり少なくとも150万ユーロ（約2.3億円）が保護されることになる。ドイツ銀行などの大手行では、付保限度額が一人当たり数十億ユーロに上る。

られている。重大な問題が発見された場合、銀行監査協会は銀行に是正措置を求めることもできる。さらに、通常は2～3年に一度となる実地監査の補完的な意味合いもあって同協会の子会社による銀行格付制度が導入されており、この格付結果（スコア）に基づき可変料率制での料率区分が決められている。

この格付制度では、①監査済財務諸表、②質問書への回答や③その他情報（監査報告書など）に基づくスコアカード方式で銀行を評価する。格付に用いられるスコアカードは、大きく「リスクプロファイル」と「パフォーマンスプロファイル」から成り、財務指標だけでなくリスク管理や内部統制面、戦略面まで幅広い項目が評価されている（図表22）。

図表 22：ドイツにおけるスコアカードの構成要素

リスク プロファイル	リスク ポテンシャル	銀行の財務状況への潜在的な影響という観点で、銀行業務に影響を及ぼす各種リスクを評価 主要事業ラインにおける内部統制・管理システム、ITシステム、会計と内部監査の組織・種類・実効性に焦点
	リスク カバレッジ ポテンシャル	経済的およびプルーデンス上の観点から自己資本の分析 損失やリスクをカバーするオフバランスシートの手段にも焦点
パフォーマンス プロファイル	収益 ポテンシャル	収益性や経費状況を反映する各種指標の分析 収益の継続性を評価するため、複数年にわたり評価
	戦略的 ポテンシャル	戦略上・コンセプト上の方向性に加えて、将来の市場ポジションに重要な要因も考慮

（資料）GBB-Rating（2003）に基づき、みずほ総合研究所作成

格付の付与は、専任のアナリストが机上調査のほか必要に応じてインタビューを交えて行われ、格付結果は格付を子会社内でも厳重に情報管理されている。定性的項目への評価ではアナリストの主観にも影響されることになるが、「早期警戒」という基本的な目的は銀行界とも共有され、実際の格付プロセスも銀行界からのサポートを得て構築されている。

現在の格付制度は、07年に一部改正され、外部格付会社が用いるように21段階（AAA格～C格）に細分化されるようになった。これは、銀行経営の健全性を一層細かく把握するという目的で行われたもので、格付プロセスに何か問題があったわけではない。

（b）適用料率と分布状況

ドイツの場合、一定以下の格付に該当するようになると、預金保険料率がベース料率（年3bp）から割増される方式を取っており、07年改正では割増幅も最大150%（最大適用料率7.5bp）から最大250%（同10.5bp）に引き上げられた。

ただし、適用料率の設定に当たっては、経営上の問題がある銀行に対する規律づけという側面も強く、例えば①預金保険制度への加入承認基準と同等以上であれば割増の対象とならない、②最高料率の適用対象となる区分は一般に制度からの脱退を求められるのと同水準以下とする、などの措置が講じられているようである。したがって、詳しい分布状況は公表されていないが、①大部分の銀行にはベース料率そのまま適用されており、②特

に最高料率が適用されるような銀行は通常ない、と推察される¹⁷。

(4) イタリア

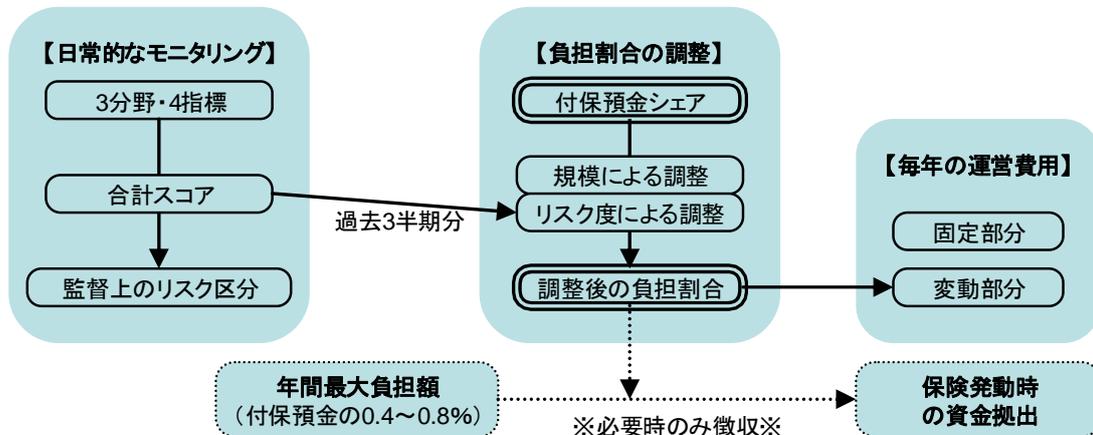
a. 預金保険制度の設立と特徴

本稿では、①商業銀行向けと②協同組織銀行向けの2種類のうち、87年設立の商業銀行向けの制度を概観する。運営主体である FITD は、銀行監督当局（中央銀行）から情報提供を受けて財務指標に基づくモニタリングを委任されており、銀行に対する6段階の監督上のリスク区分が費用負担にも影響する仕組みとなっている。

保険発動のための費用は事後徴収制で、付保預金総額の0.4~0.8%の範囲で年間最大負担額を毎年決めており（最近は0.4%で据え置き）、各銀行はこれに対する負担割合の通知を受け、請求があれば直ちに支払うことを約束している。負担割合を決める際は、付保預金シェアをベースに①資産規模に応じた調整と②過去3半期の日常的なモニタリング結果に基づく調整が行われるので、可変料率制の要素も持っている。

また、保険発動費用とは別に、毎年の運営費用（06年度は総額で246万ユーロ）を徴収しているが、これは①全行一律の固定部分（06年度は一行3,500ユーロ）と②変動部分から成り、変動部分には保険発動費用と同じ負担割合が使われている。以上の全体的な関係は次のようになる（図表23）。

図表 23：可変料率制とモニタリングの関係



(資料) FITD 資料などに基づき、みずほ総合研究所作成

b. 日常的なモニタリング

(a) 概要

FITDによるモニタリングは、預金者への保証という本来的な機能の効率的な遂行とともに、保険発動に伴う費用の最小化を図るもので、①リスク、②自己資本、③収益性という3

¹⁷格付のための費用は任意加入制度の運営主体が負担しており、実質的には各行が保険料を通じて負担していることになる。実際の適用料率にほとんど差がないと推察される中で少なからぬコストをかけていることから、格付の本来的目的は健全性が一定以下の問題金融機関の早期検知にあることがうかがえるし、その背景には他国と比べて極めて大きな付保限度の存在もあって考えられる。

分野4種類の定量的指標¹⁸を用い、各指標を4段階のスコアに変換する（図表24）。

図表 24：モニタリングで使う指標とスコアへの変換

【指標】

分野	指標名	算式	《参考》 06/6 末平均 値
リスク	A1	不良債権 / (自己資本+劣後ローン)	6.87%
自己資本	B1	監督上の自己資本 / 当局が定める最低資本要件	209.47%
収益性	D1	営業費用 / 総収入	49.94%
	D2	ネット貸倒損失 / 税引前利益	11.97%

【スコアへの変換】

	「正常」	「注意」	「警告」	「違反」
A1の計算結果	0～20%	20～30%	30～50%	50%超
A1のスコア	0	2	4	8
B1の計算結果	110%超	100～110%	90～100%	90%未満
B1のスコア	0	1	2	4
D1の計算結果	0～70%	70～80%	80～90%	90%超
D1のスコア	0	1	2	4
D2の計算結果	0～40%または 貸倒損失が負	40～50%	50～60%	60%超または 税引前利益が負
D2のスコア	0	1	2	4

(資料) FITD (2006a) に基づき、みずほ総合研究所作成

4指標のスコアを単純合計したものが「合計スコア」で、この値により6段階の「監督上のリスク区分」に分類される（図表25）。

図表 25：合計スコアと監督上のリスク区分

合計スコア	リスク区分	06年6月末の分布状況	
		銀行数	付保預金シェア
0～3点	「常態」	255	89.8%
4～5点	「注意」	14	6.9%
6～7点	「警戒」	2	0.0%
8～10点	「懲戒」	16	3.1%
11～12点	「重大な不均衡」	1	0.0%
13点以上	「除名」	1	0.2%

(資料) FITD (2006a) と FITD 年次報告書 (06年版) に基づき、みずほ総合研究所作成

¹⁸このほかに、資産・負債等の満期構成バランスを見る算式の充足状況を見る「マチュリティ変換」という分野もあったが、06年にここでのモニタリング対象からは除外された。

(b) 区分別の分布状況

モニタリングに使われる4指標の平均値を見ると、少なくとも00年12月末以降、いずれも「正常」に区分される範囲にかなりの余裕を持って収まっている。06年6月末でも、銀行数で76~96%、付保預金シェアで85~90%の銀行が最上位（「正常」）に区分されている（図表26）。

図表 26：個別指標での分布状況（06年6月末）

	銀行数（行）				付保預金総額に占めるシェア（%）			
	A1	B1	D1	D2	A1	B1	D1	D2
「正常」	276	272	219	255	85.4	84.9	85.5	90.3
「注意」	9	17	31	9	12.1	15.1	12.2	1.8
「警告」	1	0	16	5	0.1	0.0	1.4	1.7
「違反」	3	0	23	20	2.5	0.0	1.0	6.3

（資料）FITD（2006a）とFITD年次報告書（06年版）に基づき、みずほ総合研究所作成

「合計スコア」についても、06年6月末の平均値は1.17と非常に低く、銀行数で88%（289行中255行）、付保預金シェアで90%の銀行は最上位に区分されている（図表25）。合計スコアの平均値は、00年12月末以降で見ても1.6~2.3前後で推移している。

c. 変動部分の算定方法

保険発動時の資金拠出と毎年の運営費用のうち変動部分に用いられる可変料率的な負担割合は、毎年の付保預金総額に対する銀行別シェアに対して、①規模と②リスク度による調整を加えたものである。銀行別シェアはすべて千分位数で表されたものが使われ、例えばシェア25%の銀行は「250」、全行の合計は「1,000」となる。

最初の「規模による調整」は、大手行がいわゆる「TBTF（too big to fail）」原則の恩恵を受けている（したがって、預金保険基金に対する損失リスクは小さくなる）という考えに基づき、規模の大きさに逆進的な調整を行う。具体的には、①シェア最大行の千分位数を7.5%減少、②シェア最小行の千分位数を7.5%増加、③これ以外の銀行は、均衡点となる千分位数を境に、均衡点からの距離に比例する形で、均衡点よりも大きな（小さな）シェアの銀行の千分位数を軽減（割増）する。④均衡点は、規模による調整後の千分位数の合計が「1,000」となるように求められる。

次に「リスク度による調整」では、日常的なモニタリング活動で使われる「合計スコア」を過去3半期分について加重平均した結果を用いる。加重平均に使うウェイトは、新しいものから順に4対2対1としている¹⁹。ここでの調整は、①加重平均結果が「3」超の銀行には加重平均結果のパーセンテージだけ千分位数を割増し、②加重平均結果が「0」の銀行がこの割増分をそれぞれの預金シェアに応じて受け取る（つまり負担が軽減される）とい

¹⁹例えば、前年6月末、前々年12月末、前々年6月末の合計スコアがそれぞれ「5」「6」「3」である場合、加重平均後の合計スコアは $(5 \times 4 + 6 \times 2 + 3 \times 1) \div (4 + 2 + 1) = 「5」$ となり、規模による調整後のシェアが5%割増となる。

うもので、③加重平均結果が「0」超「3」以下の銀行は調整対象外である。

d. 料率格差の度合い

以上のように、イタリアでは付保預金シェアの調整を通じて間接的に適用料率の違いが現れるようになっており、銀行ごとに適用料率は異なるが、調整内容や合計スコアの分布状況などを考えると、通常はそれほど大きな料率差は生じないと推察される。

まず、「規模による調整」により生じる料率格差は、上記の通り調整幅が固定されているから最大 1.16 倍 (=107.5÷92.5) である。

「リスク度による調整」については、合計スコアの理論値から最大 2 割増まで考えられるが、それでも規模による調整と合わせた最大割増幅は約 3 割程度であり、リスク区分に応じた不利益処分が存在を考えると実際の調整幅はもっと小さいと思われる。他方、直近で①付保預金の約 9 割を持つ銀行が合計スコア 0~3 点にあり、②個別項目でも付保預金の 85~90%がスコア 0 点（「正常」）であることからすれば、絶対額としてそれほど大きくない割増分を多くの銀行が分ける形になっていると考えられる。

(5) 北欧諸国

スウェーデン、ノルウェー、フィンランドの北欧 3 か国は 90 年代前半に深刻な金融危機を経験し、その後預金保険制度の改正や新設が行われた。3 か国はいずれも自己資本比率を基準とする可変料率制を導入しているが、料率構造は三者三様となっている。

a. スウェーデン

(a) 可変料率の決定フロー

スウェーデンでは EU 加盟に伴い 96 年に預金保険制度が導入されており、当初から可変料率制をとっている。各行に対する適用料率は、①自己資本比率をリスクの代理変数とし、②年間の徴収総額を固定（01 年以降は年 10bp）した上で、③非線型の関数を用いて、④平均保険料率の 0.6~1.4 倍の範囲で決められる。自己資本比率に人為的な調整を加えるため、実際には仮計算と調整を重ねながら進められる（図表 27）。

図表 27：スウェーデンでの料率決定フロー

ステップ 1	全行の付保預金残高 × 平均保険料率（現在 10bp）を徴収総額として固定
ステップ 2	関数式の係数を仮決定して銀行別の適用料率を仮計算（通常は合計すると徴収総額よりも少なくなる）
ステップ 3	ステップ 2 に基づく銀行別の保険料合計がステップ 1 の算定結果と等しくなるように、料率を一律に調整
ステップ 4	ステップ 3 の後の適用料率が上限・下限に抵触する場合、該当する銀行の料率を上限・下限まで調整する
ステップ 5	ステップ 4 による調整分を残りの銀行について再調整し、再調整後の保険料合計がステップ 1 の算定結果と等しくなるようにする

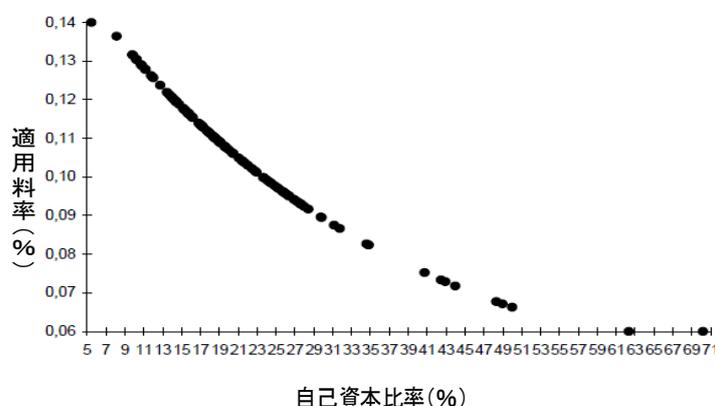
（資料）Ekegårdh（2003）に基づき、みずほ総合研究所作成

この方式の場合、自身の自己資本比率だけでなく、他行の自己資本比率や付保預金残高によっても適用料率が変動するため、他の2ヶ国とは異なり、銀行にとって適用料率の予測は非常に難しいと思われる。

(b) 分布状況

自己資本比率と適用料率の関係は、運営主体の年次報告書でも公表されているが、例えば06年の場合、①平均料率が適用されるには20%超の自己資本比率が必要であり、②最低料率が適用される銀行の自己資本比率は60~70%前後となっている(図表28)。02~04年と比べると、平均料率が適用される自己資本比率、最低料率が適用される自己資本比率とも水準は高くなっている²⁰。

図表 28 : スウェーデンにおける自己資本比率と適用料率の分布 (06年)



(注) 「●」が個々の銀行の自己資本比率と適用料率を表す。
 (資料) スウェーデン預金保証委員会の年次報告書 (06年版)

(c) 制度改正の動き

現行制度については、①リスクの代理変数とする自己資本比率が、預金保険基金に対する個別行のリスクを必ずしも適切に表していない(例えば、大手格付会社から高い格付を得ている(=経営破綻リスクが非常に低い)自己資本比率10%台前半の大手行に平均以上の保険料率が適用される)、②基金の目標規模や目標水準達成後の徴収方式など、業界の費用負担が過大であり、国際的な競争力にも悪影響を及ぼす、などの問題点が指摘されており、数年前から抜本的な見直しが行われている。

政府は見直し案を07年中にも市中協議にかける予定としていたが、その後何度か延期されており、本稿執筆時点ではまだ公表されていない。これに伴い新法式の導入も、当初の09年から遅れると思われる。

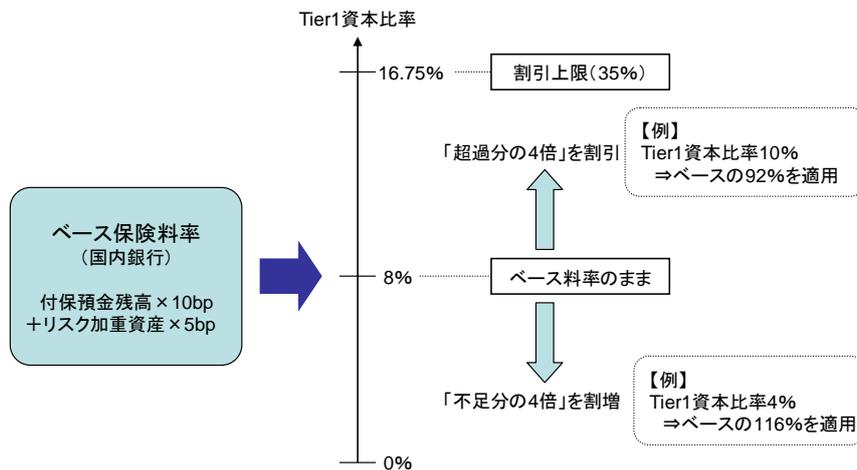
²⁰02~04年には、①平均料率が適用される自己資本比率は17~19%前後、②最低料率が適用される自己資本比率は40%前後で推移していた。

b. ノルウェー

(a) 料率の決定方式

ノルウェーの可変料率制も自己資本比率を代理変数として使っているが、スウェーデンと比べると自己資本比率の違いが直接的に保険料率に反映される。すなわち、ベースとなる年間保険料は、付保預金残高×10bp とリスク加重資産×5bp の合計とされているが、Tier1 資本比率で 8%（国際的な基準である「総資本比率で 8%」ではない）を基準に、①実際の Tier1 資本比率が 8%を下回っていれば、未達分のパーセンテージの 4 倍が加算され、②実際の Tier1 資本比率が 8%を上回る場合は超過分のパーセンテージの 4 倍が割引引かれる。つまり、Tier1 資本比率が 4%の銀行は 16%割増、逆に 10%の銀行は 8%の割引を受けられる。ただし、最大割引幅は 35%とされているため、Tier1 資本比率が 16.75%を超えると追加の割引は受けられない（図表 29）。

図表 29：ノルウェーの可変料率制



(資料) ノルウェー銀行保証基金資料に基づき、みずほ総合研究所作成

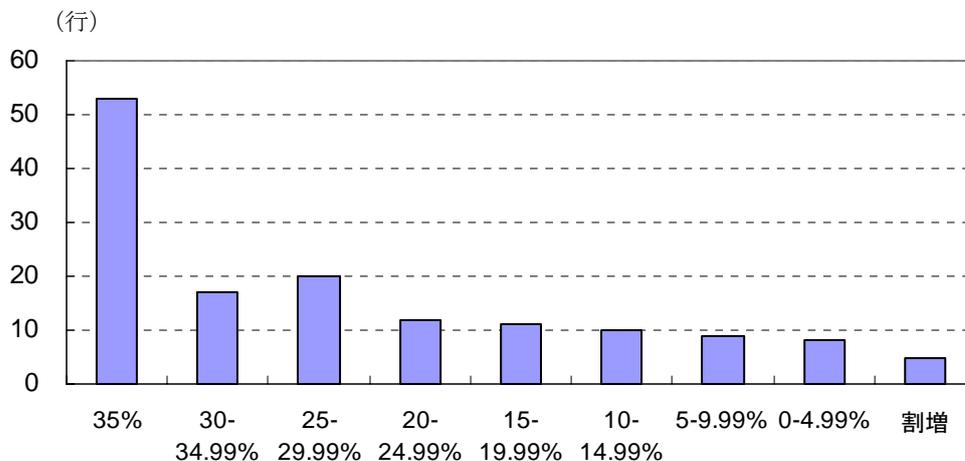
(b) 分布状況

理論的には、Tier1 資本比率が 8%の場合を基準として、0.65 倍 (Tier1 資本比率が 16.75% 以上の場合) ～1.32 倍 (Tier1 資本比率が 0%の場合) の差がつくことになるが、実際には Tier1 資本が極端に低い銀行はないため、0.65 倍～1.05 倍程度に収まっているようである。運営主体から提供されたデータに基づいて銀行別の割引率の分布を見ると、全体の 3 分の 1 強は最大割引幅を享受しているなど、何らかの割引を受けている銀行が圧倒的に多い（図表 30）。

実際、保険料率が割増となっているのは 145 行中 5 行しかないが、全体としての保険料収入はすべてベース料率が適用された場合と比べて 4%程度しか低下しない見込みとのことである。ノルウェーの現行方式の導入には概して自己資本比率が高い小規模銀行の強い意向が働いていたようであり、大規模銀行が数%の割増料率を負担する一方で、小規模銀

行が相当な割引を受けている構図がうかがえる。

図表 30：ノルウェーにおける割引率別の分布（08年）



(注) 銀行別の08年の適用料率で、ベース料率からの割引率の分布をグラフにした。
 (資料) ノルウェー銀行保険基金の提供資料に基づき、みずほ総合研究所作成

c. フィンランド

(a) 料率の決定方式

フィンランドの場合、各行の自己資本が自己資本比率規制上の最低所要資本（つまり、自己資本比率 8%を達成するのに必要な資本額）をどの程度上回るかを基準に料率差がつくようにしているが、①最低所要資本との比率を使う、②Tier1 資本ではなく総資本を基準とする、③割引幅の上限を設けない、という点がノルウェーと異なる。

料率体系は08年から新方式に移行しており、従来の固定部分・変動部分の混合型から変動部分のみとなっている（図表 31）。この結果、自己資本比率 8%超の銀行の適用料率は従来よりも低下している。

図表 31：フィンランドの可変料率制



(資料) フィンランド預金保証基金の資料に基づき、みずほ総合研究所作成

(b) 分布状況

自己資本比率規制上の最低資本要件が基準となっているため、通常であればすべての銀行が適用料率の軽減を受けられると考えられる。銀行別の分布状況は公表されていないが、割引幅は概ね 2～6 割程度のものであり、逆算すると、自己資本比率は 10～20%前後に分布していることになる。

(6) アジア諸国

アジアでは台湾、シンガポール、香港などで可変料率制が導入されており、いずれも監督格付が基準指標として採用されている。

a. 台湾

台湾は、任意加入制から強制加入制への移行を契機に、99年7月にアジア諸国の中で最も早く可変料率制を導入している。

料率構造は、06年改正前の米国と同様に、自己資本比率区分と監督格付を基準とする 3×3 のマトリックス形式で、これを 3 段階の料率区分に分けていた（図表 32）。適用料率は、保険発動費用を確保するため 00年1月から引き上げられ、5～6bp の範囲（最大料率差は 1bp）で設定されていた。その後の法改正に伴い、07年7月からは料率階層を 5 段階とし、適用料率は 3～7bp（最大料率差は 4bp）となっている。

料率区分別の分布状況を見ると、約 6 割が最も低い料率を適用されている（図表 33）。

図表 32：台湾の料率区分と適用料率

		監督格付			⇒	監督格付		
		A	B	C		A	B	C
自己資本比率区分	充実	5bp	5bp	5.5bp		3bp	4bp	5bp
	十分	5bp	5.5bp	6bp		4bp	5bp	6bp
	未達	5.5bp	6bp	6bp		5bp	6bp	7bp

(注) 1.左側が 07年改正前、右側が 07年改正後（国内銀行向け）の料率表。
 2.自己資本比率の目安は、12%以上が「充実」、8～12%が「十分」、8%未満が「未達」。
 3.監督格付の目安は、総合評点 65 点以上が「A」、50～65 点が「B」、50 点未満が「C」。
 (資料) 原（2007）、台湾中央預金保険公社の公表資料に基づき、みずほ総合研究所作成

図表 33：料率区分別の分布状況

適用料率	00年	01年	02年	03年	04年	05年	06年
5bp	49.4%	55.0%	53.2%	56.0%	58.2%	63.8%	65.2%
5.5bp	24.0%	22.6%	22.8%	19.0%	18.5%	18.2%	16.7%
6bp	26.6%	22.4%	24.0%	25.0%	23.3%	18.0%	18.1%

(注) 各年末時点の数字。
 (資料) 台湾中央預金保険公社の年次報告書に基づき、みずほ総合研究所作成

b. シンガポール

シンガポールではプルーデンス監督（具体的には、①厳格な免許基準、②プルーデンス規制、③リスクベースの監督、④システミックな監視）を補完する目的で、06年4月に新

しく制度が創設された。

制度設計に当たっての基本的な考え方の一つとして可変料率制の導入が盛り込まれており、当初から可変料率制が望ましいという立場で議論が進められている。

料率区分の基準とすべき指標としては、①シンガポールでの事業内容に関する洞察に優れている、②外部格付等を含む公開情報も加味されている、③全ての対象行について入手可能である、などの理由から、監督当局の格付が最善とされた。

02年8月の市中協議文書で示された料率体系では、地場銀行に最大で10倍の料率格差が生じる形となっている（図表34）が、最高料率の適用対象が非常に限られると予想されることもあり、特に異論は出なかったようである。ただし、基準指標となる格付方法について監督当局が丁度見直しを行っていたことから、現在は暫定的な料率体系となっており、地場銀行には一律料率が適用されている。

図表 34：市中協議で示された可変料率体系

区分	地場銀行	外 銀			
		資産維持率			
		「高」	「中」	「低」	
監督格付	「高」	2.5bp	2.5bp	4bp	7bp
	「中」	5bp	5bp	7bp	15bp
	「低」	25bp	25bp	30bp	30bp

（注）外銀については、預金保険基金に対する損失リスクの観点から「資産維持率」も使われる。
（資料）金融監督当局の02年8月中協議文書に基づき、みずほ総合研究所作成

なお、監督当局は07年4月に新しい格付手法を公表しているため、本格的な可変料率制への移行も近づいていると思われる。ただし、その一方で監督当局の格付のみを基準とすることを疑問視する意見も出ているようであり、他の指標を組み合わせた料率体系が改めて協議にかけられることも十分考えられる。

c. 香港

香港の場合、アジア金融危機を契機とする市中協議を経て、06年9月から新しく制度が導入された。

初期の市中協議で可変料率制に反対する意見も見られたことから、①リスクの違いを正確に測定することの困難さ、②リスクの違いを正確に反映した場合の弱小銀行の財務状況への悪影響、などに鑑み、「検査結果による格付（CAMEL 格付）を基準とする比較的簡素な可変料率制」を導入するよう提言された。ここでの狙いは、①銀行ごとのリスクの違いをかなり大まかに区別しつつ、②低リスクの銀行への適用料率を低くすることで経営健全化のインセンティブを与えることにある。

実際の適用料率は、基金残高の積み上げ期間中は高めに設定され、基金残高が目標水準に到達した後は大幅に引き下げられるが、いずれの場合も、最大3倍未満に抑えられている（図表35）。

図表 35：香港の可変料率体系

CAMEL	基金積み上げ期間	目標水準到達後
1	5bp	0.75bp
2	8bp	1.00bp
3	11bp	1.50bp
4&5	14bp	2.00bp

(資料) 金融監督当局の公表資料に基づき、みずほ総合研究所作成

料率区分ごとの分布状況は公表されていないが、市中協議時点での CAMEL 格付の分布状況は、5 段階中「2」に 9 割弱の銀行が集中しており、下位 2 区分に該当する銀行はなかった(図表 36)。こうした状況が変わらないとすれば、「リスクの違いを大まかに区分する」という狙いの通り、ほとんどの銀行には料率差がついていないことになる。

図表 36：01 年 9 月市中協議時点での CAMEL 格付の分布

	CAMEL				合計
	1	2	3	4&5	
銀行数	6	131	14	0	151
割合	4.0%	86.7%	9.3%	0%	100%

(資料) 金融監督当局の 01 年 9 月市中協議文書

(7) 一律料率制の国々

可変料率制の諸国に対して、一律料率制を維持している主な国としては、英国、スイス、オランダ、デンマークなどが挙げられる²¹。例えば英国、スイス、デンマークについて共通しているのは、できるだけ簡素な制度設計を目指す観点から、あえて可変料率制を導入する必要性を認めていない点である。

こうした国々が発している疑問は、①厳密な料率差をつけることが実務的に極めて困難であることを承知で、あえてコストをかける必要があるのか、②免許業種として既存の監督プログラムを通じた規律付けがある中で、追加的な効用がどれだけ得られるのか、③制度の本来的な役割である保険発動時の預金者への対応に影響を及ぼすとは考えにくい部分に追加的なコストをかけることが正当化されるのか、などの実務的な見地からのものである。もちろん、こうした疑問に対して肯定的な判断をすることはありうるが、ここで一つ言えるのは、可変料率制の導入については、一般論的な望ましきだけでなく、実務的な

²¹ 英国とスイスの制度概要については、圓佛(2007)を参照。なお、英国では昨年 9 月の取り付け騒ぎを契機に制度見直しを求める動きがある。最終的にどのような制度改正につながるかは不透明であるが、筆者の理解では、構造的な課題があるとすれば、一律料率制や事後徴収制ではなく、①いわゆる共同保険方式の採用(破綻処理時には、預金残高 2,000 ポンド(40 万円強)のすべての預金者に損失負担が発生する可能性があった)と、②保険料負担額に累積で上限が設定されている(つまり、大手銀行の破綻処理には構造上対応できないリスクがある)ことではないかと思われる。なお、前者については、昨年 10 月に緊急措置として既に廃止されている。

視点で吟味することも重要ということであろう。

4. 諸外国の事例等から得られる示唆

(1) 一律制か可変制か

一般論として見た場合、平時における規律づけの観点から、金融機関のリスクに応じて保険料率に違いを設けることが望ましいという点は否定されているわけではない。しかし、各国の対応に大きなばらつきがあることや純粋に保険数理に基づく料率設計をしている国がないことを踏まえると、可変料率制が実務的に望ましいと言えるかどうかは、①導入に伴う追加コストや②他の監督ツールによる規律付けとの関係などを考慮して判断されるべきものであると考えられる。つまり、可変料率制が望ましいか否かは具体的な料率構造や日常的な監督・規制の枠組みの中での位置づけにも依存する要因が大きいということである。

例えば、いくら一般論として望ましいからと言っても、①極めて複雑な料率構造の可変料率制、②既往の監督プログラムで健全性の維持・向上に向けた強い規律が働いている中での可変料率制、③本来望ましくない行動につながりかねない構造の可変料率制、であれば、あえて導入しないという政策判断にも妥当性があると言える。この意味では、コスト・ベネフィットを考慮した判断が必要であり、可変料率制の導入そのものを前提とするのではなく、健全性向上（引いては金融システムの安定）に向けた規律付けのための選択肢の一つにすぎないことを改めて認識した上で、具体的な料率設計を視野に入れながら議論を進めることが重要となろう²²。

(2) 指標の選択

実際にどの指標を使うのかは料率設計の中でも重要な要素であり、指標の種類という観点では①定量指標のみ、②定性指標のみ、③定量・定性指標の組み合わせ、という3つのパターンがある。定量指標の代表例は自己資本比率、定性指標の代表例は監督当局の評定結果であるが、制度運営主体と監督当局が分かれる場合は評定結果へのアクセスを確保するため所要の取り決めを交わすことが必要となろう。

一方、どういう指標を使うにせよ、あるいはスコアカード方式などを導入するにせよ、「預金保険基金に対するリスク」を計測するのは実務的に非常に難しい問題であり、リスクの代理変数に何らかの誤差が内在するのはやむを得ないところであるが、誤差が大きくなれば一般論的な「望ましき」から導かれるメリットが薄れるのも事実である。したがって、例えばごく少数の指標を使うのか多数の指標を組み合わせるのか、あるいは特定の指標の選択が望ましいか否か、という判断も、どれくらいの料率格差がつくのか、制度運営

²² 預金保険料率研究会の中間報告でも言及されているポイントとして、個別金融機関への適用料率の公表の問題（個別金融機関による営業目的での使用を含む）があるが、諸外国の事例を見る限り、適用料率の公表は認められていない。預金保険制度の政策目的を考えると、金融システム不安を増大させる懸念がある行為が許容されるとは考えにくい。ただし、これは一般に公表されている指標のみを用いた可変料率体系の導入を妨げるものでもない。

上どのくらいのコストをかけるのか、とも関係する問題となる²³。この点では、可変料率制の現実的な役割期待についての共通認識が広がらないと、なかなか意見の収斂につながらないかもしれない。

(3) 料率格差

実際にどの程度の料率差がついているか、という点は、正確には金融機関相互の経営内容の違いに対して判断されるべきであるが、ごく少数の料率区分に多数の金融機関が該当し、その間には料率差がつかないことも珍しくないし、多数の金融機関に料率差がつかないことが問題視されているようにも見受けられない²⁴。「平時」においては大部分の金融機関が一定以上の健全性を確保していると想定されるが、こうした国では通常程度の健全性を持つ金融機関に対してあえて料率差をつけようとするのではなく、むしろ一定未満の不健全状態に陥らないような規律づけをすることを主眼としているとも言える。

諸外国の事例の中で、北欧3ヶ国は、いずれも自己資本比率を基準に銀行の数だけ適用料率がありうる方式を導入しており、やや特異な存在と言える。結果として自己資本比率の高い中小金融機関が相対的に優遇される形となっているが、大手格付会社から高格付を得ている大手金融機関の間には不公平感がないわけではない点にも注意が必要であろう。

(4) わが国における「二本立て」料率

わが国固有のやや技術的な問題として、預金種類によって定額保護と全額保護に分かれており、しかも定額保護部分について当該預金総額に保険料率を乗じる形になっているため、保険料率が二本立てになっていることがある。つまり、諸外国では金融機関が報告する「付保預金²⁵」をベースに保険料率を乗じる形をとっており、可変料率制を導入する場合は一次元の世界から二次元の世界に展開すればよいのであるが、わが国の場合、一律料率制の下で既に二次元（しかも公平性の観点から預金残高に応じて両者の割合が毎年見直されている）の世界にいる。このまま可変料率制を導入しようとするれば三次元的な世界の中での公平性確保を図らなければならなくなり、より一層複雑な仕組みになりやすい状況にあると言える。

本稿で見たような実務的な課題があることを勘案すれば、体系の複雑化はかえって不公平感の増大につながることも懸念されるので、①法律改正によって保険料の算定ベースを「推定付保預金」に統一した上で可変料率制を導入する（ただし、名寄せ作業の実務的な限界も考慮し、推定結果の厳密性はあまり追求しない）、あるいは②現在の二本立て料率をベースとして一定倍率で差をつける方式とする、という方策も考えられるかもしれない。

²³ 例えば、まったく同じ指標を使う場合も、その結果が5%の料率差に帰結するのか、50%の料率差に帰結するのかによって、当該指標の是非に対する判断は分かれることになる。

²⁴ 06年改正前の米国は、この偏りが度を過ぎていた（料率差をつけないことの弊害の方がかえって目立つようになった）ため、料率の細分化に踏み切ったと言える。ただし、本稿で見た通り、改正後も保険料算定ベースで過半の金融機関には最低料率が適用されている。

²⁵ 預金者単位で付保範囲を設定する場合、「名寄せ」は多くの国でかなりの負担を伴う作業のようであり、実務的には必ずしも厳密な数字が使われているわけではない。

5. おわりに

いわゆる「平時」における預金保険制度の運営を考える際、「可変料率制」の導入は大きな論点の一つになると考えられる。しかし、各国の事例からは①具体的な料率構造は国ごとに区々であり、②ほとんどの金融機関に料率差がつかない場合も珍しくなく、③一部の国では実務的な必要性も認められないことが分かる。各国の事例からあえて共通点を見出すとすれば、保険としての「不完全性」が制度設計上避けられないという共通認識であろう。

「不完全性」を前提とした制度設計では、現実的な役割期待をはっきりさせた上での全体的なバランス確保が重要となる。つまり、金融機関・監督当局・制度運営主体などの間で、可変料率制の導入によって現実的にどういうことを期待するのか、どこまでは期待していないのか、などについて認識を共有しながら議論を深めていくことが望まれよう。

同時に、「不完全性」の一端として、特に経営内容が悪化した金融機関に対して、可変料率制による規律づけ効果にはそれほど多くを期待できないことにも注意が必要であろう。

「平時」における金融機関経営への影響という点では、健全性に見合った料率格差も確かに望ましいかもしれないが、保険発動に伴う所要費用が長期的に抑制されることも非常に重要である。「規律づけ」の効果が期待されるとは言え、可変料率制は本来かかった費用をどう配分するかという問題に対処するものであって、長期的な所要費用の最小化を約束するものではない。この点については、「基金の適正規模」をテーマとする次掲論文の中で改めて考察することとしたい。

[参考文献]

- 石塚雅典 (2004) 「預金保険料制度の国際比較」 (『預金保険研究』創刊号、3月)
- 圓佛孝史 (2000) 「FDICIA 体制の理想と現実 ～米国の預金保険制度を巡る最近の動向～」 (『第一勧銀総研レビュー』4号)
- (2007) 「破綻処理に平時からどう備えるか? ～主要国の可変保険料率制と基金規模～」 (みずほレポート、9月27日)
- 圓佛孝史・新形敦 (2006) 「一層の充実が図られる米国の預金保険制度」 (『みずほ総研論集』Ⅱ号)
- 片岡久義 (2004) 「米国及びカナダの預金保険制度」 (『預金保険研究』創刊号、3月)
- 坂巻和弘・酒井晋一 (2004) 「欧州4ヶ国の預金保険制度」 (『預金保険研究』第2号、9月)
- 原和明 (2007) 「台湾の預金保険制度」 (『預金保険研究』第8号、4月)
- 細島孝宏・山本良祐 (2005) 「アジア諸国の預金保険制度(1)」 (『預金保険研究』第3号、3月)
- 本間勝 (2002) 『世界の預金保険と銀行破綻処理』東洋経済新報社
- 預金保険料率研究会 (2004) 「預金保険料率研究会中間報告」 (『預金保険研究』第2号、9月)
- European Commission (2005) , “Review of the Deposit Guarantee Schemes Directive (94/19/EC) ”, Commission Services (DG Internal Market) Consultative Working Paper, July 14
- (2006a) , *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council Concerning the Review of Directive 94/19/EC on Deposit Guarantee Schemes*, November
- (2006b) , *Synthesis of the Results of the Public Stakeholder Consultation on Deposit Guarantee Schemes*, November
- European Commission Joint Research Centre (2007) , *Scenario Analysis: Estimating the effects of changing the funding mechanisms of EU Deposit Guarantee Schemes*, February
- European Forum of Deposit Insurers (2006) , *Deposit Guarantee Systems: EFDI's First Report*, October
- Financial Stability Forum (2001) , *Guidance for Developing Effective Deposit Insurance Systems*, September
- Garcia, Gillian (2000) , “Deposit Insurance and Crisis Management”, IMF Working Paper WP/00/57, March
- Hoelscher, David S., Taylor, Michael, and Klueh, Ulrich H. (2006) , “The Design and

Implementation of Deposit Insurance Systems”, IMF Occasional Paper No.251
International Association of Deposit Insurers (2005) , *General Guidance for Developing Differential Premium Systems*, February
Laeven, Luc (2002) , “Pricing of Deposit Insurance”, The World Bank Policy Research Working Paper No.2871, July
Maude, David and Perraudin, William (1995) , “Pricing deposit insurance in the United Kingdom”, Bank of England Working Paper Series No.29, March
United States General Accounting Office (1991) , *Deposit Insurance: Overview of Six Foreign Systems*, GAO/NSIAD-91-104, February 22 (注：現在の組織名称は United States Government Accountability Office)

各国事情については、それぞれの預金保険制度運営主体のホームページ、年次報告書のほか、以下の文献も参考にした：

<米国>

CBO (Congressional Budget Office) (2005) , “Modifying Federal Deposit Insurance”, May 9
FDIC (1995) , “Final Rules on Assessments”, *Federal Register* Vol. 60, No. 158, pp.42679-42741, August 16
—— (2008) , *Assessment Rates for 2008*, memorandum to the Board of Directors, March 10

<カナダ>

CDIC (1998) , *CDIC Premium By-Law: Description of Revised Premium System and Review of Comments Received*, February 23
—— (2004a) , *Differential Premiums By-law 2004 Comprehensive Review: Consultation*, June
—— (2004b) , *Differential Premium By-law: Supplementary Consultation*, August 20

<ドイツ>

Association of German Banks (2005) , *By-laws of the Deposit Protection Fund of the Association of German Banks*, March
—— (2006a) , *The Deposit Protection Fund of the German Private Commercial Banks: A Brief Guide and List of Member Banks*, July
—— (2006b) , *The German Private Commercial Banks' Compensation Scheme for Depositors and Investors: A Brief Guide and List of Member Banks*, July
GBB-Rating (2003) , *Rating Procedure Description* (valid as of 1 March 2003)

<イタリア>

FITD (2006a) , *The FITD's monitoring system of bank riskiness and risk-based contribution*, January

—— (2006b) , *Statutes and By-laws*, May

<スウェーデン>

Ekegårdh, Peter (2003) , *Principles for determining fees for the deposit guarantee system*, paper to the Deposit Guarantee Board, June 10

<シンガポール>

Monetary Authority of Singapore (2002) , *Deposit Insurance Scheme: Consultation Paper*, August 6

<香港>

Arthur Andersen (2000) , *Hong Kong Monetary Authority Deposit Protection Study: Final Report*, July 31

Hong Kong Monetary Authority (2000) , *Enhancing Deposit Protection in Hong Kong*, October

—— (2001a) , *Explanatory Note on Executive Council's Decision on Enhancing Deposit Protection in Hong Kong*, April

—— (2001b) , *Discussion Paper on Funding and Premium Assessment for a Deposit Insurance Scheme*, September

—— (2002) , *Introducing Deposit Insurance in Hong Kong: Consultation Paper*, March