

2016年12月20日 全8頁

休眠預金活用法が成立

2019年秋頃から福祉・健康増進・地方活性化事業へ助成・貸付が開始

経済環境調査部 研究員 亀井 亜希子

[要約]

- 「民間公益活動を促進するための休眠預金等に係る資金の活用に関する法律」が第192回臨時国会で可決され、2016年12月9日に公布された。本法律により、2019年1月1日以降の休眠預金は、限定された3分野の社会的事業への活用が可能となった。実際に休眠預金による助成・活用が開始されるのは、2019年秋頃となる見通しである。
- 休眠預金は、10年以上資金移動のない預金とされており、発生額は、2010～13年度の平均で約1,050億円、預金者の請求による払戻し対応後でも約620億円と推計されている。これまで金融機関で長期停滞していた巨額の資金が、社会的事業の財源として供給されれば、事業の取組みは大きく前進し、地域の経済・産業発展にも寄与するだろう。
- 但し、休眠預金の活用に際しては、国民的な理解が十分に得られないという課題も残っている。組織上のガバナンスとコンプライアンスの点で不十分な点があるとされるが、法的な規定はなく実務的な対応での運用していく内容となっている。2018年の本法律施行までには、様々な課題をクリアしていく必要があるだろう。

1. 休眠預金活用推進法は2018年1月に施行

「民間公益活動を促進するための休眠預金等に係る資金の活用に関する法律」（以下、「休眠預金活用法」あるいは「本法律」）は、第192回臨時国会において2016年11月18日に衆議院本会議で可決され、12月2日の参議院本会議での可決を経て成立、同年12月9日に公布となった。本法律の施行は、原則として2018年1月1日であり、本法律の対象となる休眠預金は、法律が施行されて1年経過後の、2019年1月1日以降における休眠預金である。実際に休眠預金の助成・貸付業務が開始されるのは、2019年秋頃となる見通しとなっている。

今後の予定としては、2017年春頃から、内閣府に、休眠預金活用に係る審議会が設置・開催され、休眠預金活用の基本方針（2018年夏頃）、指定活用団体の指定（2019年春頃）及び基本計画（2019年夏頃）等が策定されていく予定となっている¹。

¹ 休眠預金活用推進議員連盟「休眠預金活用に係る法律成立後のスケジュール（イメージ）」（2016年12月13日）

2. 金融機関に長期停滞する休眠預金

(1) 休眠預金の定義（10年以上資金移動のない預金）

休眠預金とは、日本の場合、預金保険の対象となる「日本国内に本店のある金融機関²（海外支店、外国銀行の在日支店は除く）」及び農水産業協同組合貯金保険の対象となる「農林水産共同組合」の預金口座において、最後に資金の出入金³があった日（最後の取引日または最後の満期日等）から、一定年数以上経過した預金をさす。日本では、金融機関の休眠預金のみであるが、海外では、金融機関の休眠預金に加え、アイルランドの場合には生命保険、韓国の場合には生命保険・損害保険、英国の場合には住宅金融組合、米国は保険・投資信託等も含め、休眠資産とされている。

金融機関の預金が休眠預金と定義される要件である「口座の未取引年数」は、国によって大きく異なる。海外では、アイルランド・英国では15年、フランス・カナダでは10年、韓国では5年、オーストラリアは7年、米国は3～7年程度（州別に規定）とされている⁴。

日本では、休眠預金活用法において「『休眠預金等』とは、預金等であって、当該預金等に係る最終異動日等から十年を経過したものをいう。」（第2条6項）と定義されている。

現在、殆どの金融機関では10年と設定しているが、5年（秋田銀行、香川銀行⁵、北九州銀行、十六銀行、第四銀行⁶、山口銀行）、3年（福井銀行、城南信用金庫）、2年（りそな銀行、近畿大阪銀行、ジャパンネット銀行）のケースもある。なお、法定上は、銀行預金は最後に資金の出入金があった日から5年間（商法第522条）、信用金庫等の預金は10年間（民法第167条）を経過すると預金の消滅時効にかかるが、殆どの金融機関では、預金者からの請求があれば期間に関わらず、何年経過しても、休眠預金の払い戻し請求に応じている⁷。また、本法律が施行された後も、同様の対応は継続される⁸。

日)

² 銀行、信用金庫、信用組合、労働金庫、信金中央金庫、全国信用協同組合連合会、労働金庫連合会、商工組合中央金庫。（出所：預金保険機構ウェブサイト「[\(3\) 対象となる金融機関](#)」）

³ 秋田銀行・香川銀行・北九州銀行・近畿大阪銀行・第四銀行・福井銀行・山口銀行・楽天銀行・城南信用金庫・高松信用金庫等では、利息決算以外の出入金としている。（出所：各銀行・信用金庫ウェブサイト）

⁴ 英国・フランス・カナダ・米国・韓国の出所：休眠預金活用推進議員連盟「民間公益活動を促進するための休眠預金等に係る資金の活用に関する法律案 説明資料集」（平成27年8月25日版）、アイルランドの出所：内閣府（NPO法人 フローレンスに委託）『日本における休眠口座基金の創設プランの策定』中間調査報告書 1月20日版（2011年1月）、オーストラリアの出所：西畑一哉・西垣裕「諸外国における休眠預金の一元的管理について」（預金保険機構『預金保険研究』第七号（2006年11月発行））

⁵ 但し、残高1,000円未満の口座では3年間。

⁶ 残高1万円未満の場合。

⁷ 但し、ゆうちょ銀行では、平成19年9月30日以前に預け入れた定額郵便貯金・定期郵便貯金・積立郵便貯金について、満期後20年2か月を経過してもなお払戻しの請求等がない場合は、旧郵便貯金法の規定により権利消滅する。通常郵便貯金・通常貯蓄貯金についても、平成19年9月30日の時点において、最後の取扱日から20年2か月を経過している場合は、旧郵便貯金法の規定により既に権利消滅。（出所：ゆうちょ銀行ウェブサイト 2012年02月23日お知らせ「[長期間ご利用のない貯金のお取扱いについて](#)」）

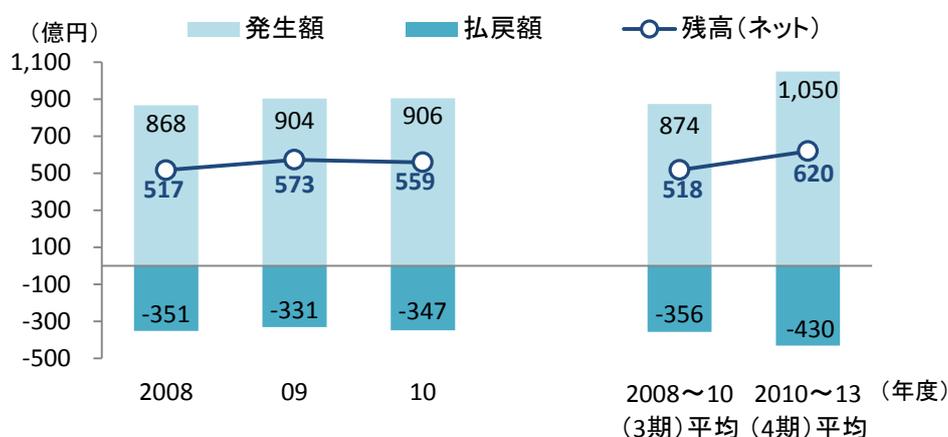
⁸ 「前項の規定により休眠預金等に係る債権が消滅した場合において、当該休眠預金等に係る預金者等であった者は、預金保険機構に対して主務省令で定めるところによりその旨を申し出たときは、預金保険機構に対し、当該債権のうち元本の額に相当する部分の金額に主務省令で定める利子に相当する金額（第四条第二項に規定

(2) 休眠預金の金額規模 (2010～13 年度平均は 1,050 億円)

金融庁が 2008～2013 年度（各年度末）に行った「休眠預金の発生・払戻状況」の調査によると、日本の休眠預金は、金融機関合計で、2008～10 年度は平均約 874 億円発生し、2010～13 年度には平均約 1,050 億円発生したという（図表 1）。

日本で休眠預金となっている預金口座数は、同調査によると、2008～10 年度は平均約 1,358 万口座、2010～13 年度は平均 1,212 万口座と推計される⁹。主な金融機関¹⁰の 2008～10 年度における平均の休眠預金口座数（約 1,300 万口座）のうち約 90%は、残高 1 万円未満の小口預金であったとされ、1 口座当たりの平均残高は約 6,500 円であったという¹¹。

図表 1 休眠預金の発生額・払戻額・残高の推移 (2008～13 年度)



(注) 銀行等金融機関と農漁協系統金融機関の合計額である。

(出所) 内閣官房 国家戦略室 第2回成長ファイナンス推進会議 資料2「成長ファイナンス推進会議—中間報告—」(平成24年5月8日開催)、休眠預金活用推進議員連盟「民間公益活動を促進するための休眠預金等に係る資金の活用に関する法律案 説明資料集」(平成27年8月25日版)より大和総研作成

殆どの金融機関では、休眠預金となる口座の残高に関わらず、金融機関から公告及び預金者宛に休眠預金となった旨の通知を行っているが¹²、特に残高が1万円未満の場合等においては、預金者は払戻しにかかる手間と交通費等を勘案し、払戻しを放置しているケースも多い。主な金融機関において、2010～13年度における払戻率の平均は、銀行等で約41%、農漁協系統では約23%であったとされる¹³。そのため、休眠預金の発生額は年々増加傾向にあるものの、預金者への払戻対応後の金額でも、金融機関合計で、2010～13年度、休眠預金は平均約620億円残

する利子等の生じない休眠預金等については零とする。)を加えた額の金銭(以下「休眠預金等代替金」という。)の支払を請求することができる。」(第7条第2項)(出所:「民間公益活動を促進するための休眠預金等に係る資金の活用に関する法律」)

⁹ 内閣官房 国家戦略室 第2回成長ファイナンス推進会議 資料2「成長ファイナンス推進会議—中間報告—」(平成24年5月8日開催)

¹⁰ 銀行、信用金庫、信用組合、労働金庫。

¹¹ 内閣官房 国家戦略室 第2回成長ファイナンス推進会議 資料2「成長ファイナンス推進会議—中間報告—」(平成24年5月8日開催)

¹² 預金者へ休眠預金となった際の通知をしない金融機関もある。シティバンク銀行、ジャパンネット銀行、十六銀行(残高1万円未満の預金者の場合)等。

¹³ 休眠預金活用推進議員連盟「民間公益活動を促進するための休眠預金等に係る資金の活用に関する法律案 説明資料集」(平成27年8月25日版)

っていたと推計されている。

2010年度は、払戻し後の休眠預金 559 億円のうち、40%に該当する 234 億円が郵便貯金の満期後 20 年が経過しており、催告書発送後 2 か月を経過しても払戻し請求等がなく、貯金者の権利が消滅した預金額であった¹⁴。こうした小口預金の集合体である休眠預金は、現在、一般社団法人・全国銀行協会の内規（ガイドライン）に倣い、金融機関の利益金として計上され、ストックされている¹⁵。

海外の事例では、休眠口座を設立して 1 年後の活用可能な休眠資産残高は 1,100 億円超であった¹⁶。2008 年に設立された韓国の休眠口座基金「微笑金融中央財団」の 2009 年の休眠資産残高は約 1,121 億円（1 ウォン=0.074 円で換算、保険などを含む。うち銀行口座は約 102 億円）であり、2010 年に設立された英国の休眠口座基金「リクレイムファンド (Reclaim Fund Ltd)」の 2011 年の休眠資産残高は約 1,170 億円（1 ポンド=130 円で換算、保険などを含む。うち銀行口座は約 520 億円）であった。日本の休眠預金は、2010～13 年度は平均残高が 620 億円であり、休眠預金の活用が開始される 2019 年までに更に増加が続いていくことに鑑みると、最終的に、海外の休眠資金と同程度の金額規模になると見込まれる。

3. 休眠預金の管理・運用

(1) 休眠預金の管理方法（預金保険機構で管理）

この巨額の休眠預金の管理手法については、フランス・カナダ・米国等のように国家予算に合算する方法と、英国・韓国等のように管理機関で別途資金をプールする方法があるが、日本では、後者を選択し、国家予算に合算しない形で「預金保険機構」にプールする方法を選択した。本法律により、各金融機関の休眠預金は、休眠預金を国が管理する「預金保険機構」に移管され、「指定活用団体」による「資金分配団体」の選定・助成・貸付を通じて、NPO 法人等の活動の財源として活用されることになる（図表 2）。

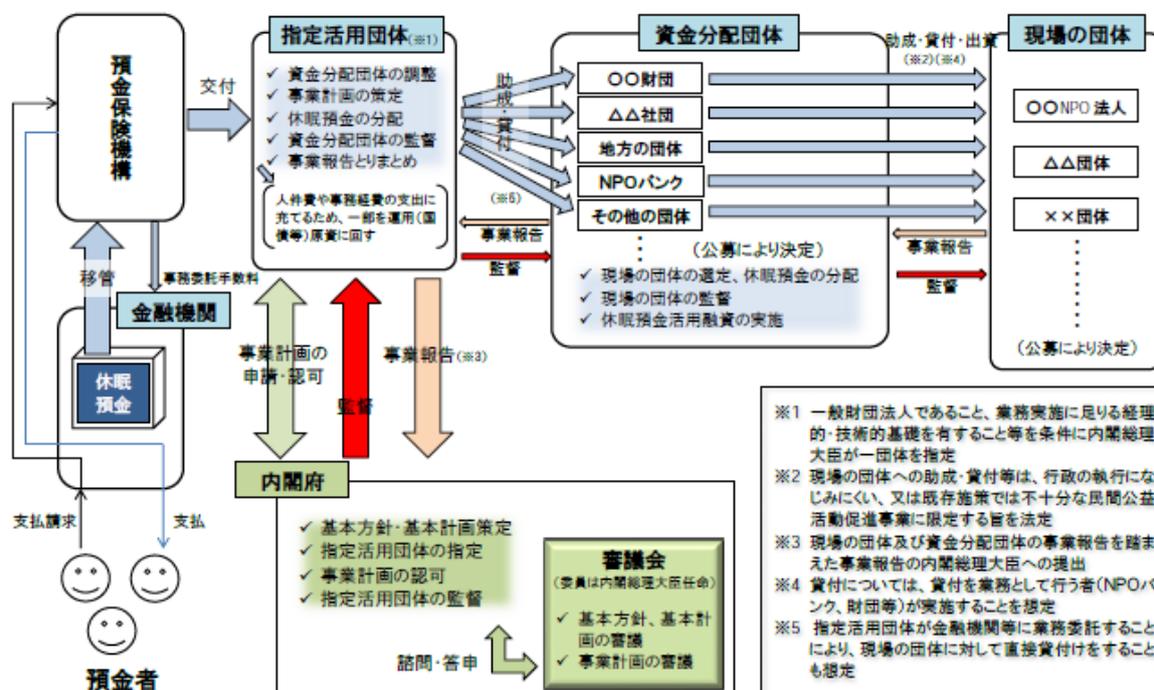
英国においても、休眠預金は、「休眠口座基金」から“Big Society Capital”を通じて、社会事業への貸付の財源として活用されている。休眠預金が、仮に国庫に入れば、既存の社会保障関連予算の年金や医療費等の給付の原資に優先的に充当されるだけであるため、財源が不足する傾向にある福祉や街づくり等の事業に投資する資金として、政府が、2019 年度以降の毎年度、一定規模の財源を確保していくことをコミットする意義は非常に大きい。

¹⁴ 内閣官房 国家戦略室 第 2 回成長ファイナンス推進会議 資料 2「成長ファイナンス推進会議—中間報告—」（平成 24 年 5 月 8 日開催）

¹⁵ 『『休眠口座』の扱いに関しては、一般社団法人・全国銀行協会に『睡眠預金については利益金として計上することとして差し支えない』旨の内規（ガイドライン）があり、金融業界全体がこれに倣っている。』（出所：衆議院ウェブページ「[第 180 回国会 『休眠口座』に関する質問主意書](#)」）

¹⁶ 休眠口座国民会議「休眠口座白書」

図表2 休眠預金の移管・管理・活用の仕組みイメージ



(出所) 休眠預金活用推進議員連盟「民間公益活動を促進するための休眠預金等に係る資金の活用に関する法律案 説明資料集」(平成 27 年 8 月 25 日版) 13 頁

(2) 休眠預金を活用する公益事業分野 (法律で 3 分野に限定列举)

休眠預金の活用先としては、海外事例では、英国の休眠口座基金である“Big Society Capital”では、教育、雇用、社会起業の 3 分野、韓国の休眠口座基金では、高齢者への無料看護事業、低所得者層の子ども達への教育事業、社会起業へのサポート事業の 3 分野を重点分野としている¹⁷。日本の休眠預金の活用先も、休眠預金の活用が先行している英国・韓国と類似した分野を想定している。

そもそも休眠預金を活用しようとする政府の動きは、2012 年 (民主党政権時) に始まった¹⁸。その後、政権交代によって一時中断したが、2014 年から再び、超党派により「休眠預金活用推進議員連盟」が発足し、休眠預金は、医療・福祉・健康分野を中心とした「国及び地方公共団体が対応することが困難な社会の諸問題を解決するため」という公益目的事業 (公益活動) への活用に向けて検討が進められることとなった。本法律は、成立に約 2 年間に要している。

本法律では、休眠預金の活用先については、「いわゆる政策的な課題に使うのではなくて、広

¹⁷ G8 インパクト投資タスクフォース日本国内諮問委員会ウェブサイト「インパクト投資とは」

¹⁸ 当時は、成長戦略「成長ファイナンス戦略」における具体的な対応策の 1 つとして、「家計金融資産の中で遊休資産となっている休眠預金を新産業創造や創業支援、事業再生等に対する成長マネーの資金供給源として有効活用することにより、我が国経済の成長力を向上させることが休眠預金活用の目的」(内閣府・金融庁 (デロイトトーマツコンサルティング株式会社に委託)「休眠預金の活用に係る仕組み・制度案の検討に係る調査—調査報告書—」(平成 24 年 9 月 14 日)) とされ、成長ファイナンス推進会議において、休眠預金活用業務に伴う管理機関の体制・事務フロー・コスト面等にかかる調査検討が進められていた。

く民間の公益団体の活動に助成する、あるいは貸し出す。」¹⁹とし、使い方については「個人への給付ではなくて、団体の活動」²⁰と明確化している。さらに、NPO 法人の事業に対する休眠預金の活用は、「子供及び若者」の支援に係る事業、「日常生活または社会生活を営む上での困難を有する者」（生活困窮者）の支援に係る事業、「地域社会における活力の低下その他の社会的に困難な状況に直面している地域」の支援（地域活性化等の支援）に係る事業、「これらに準ずるものとして内閣府令で定める」事業の、主に3分野に限定して列挙している²¹。

社会保障制度とは「疾病、負傷、分娩、廃疾、死亡、老齢、失業、多子その他困窮の原因に対し、保険的方法又は直接公の負担において経済保障の途を講じ、生活困窮に陥った者に対しては、国家扶助によって最低限度の生活を保障するとともに、公衆衛生及び社会福祉の向上を図り、もってすべての国民が文化的社会の成員たるに値する生活を営むことができるようにすること」²²とされる。しかし、国家財源の多くは急激な人口高齢化に伴い、年金・医療費に偏って使われている反面、公的年金制度や公的医療保険制度のみでは救済し得ない困窮者が増加しているという現実もある。休眠預金は、こうした従来の行政手法では対応困難な課題や、事業の採算の見通しが立てにくく、成果の発現に時間を要することを要因として補助金や民間投資が進んでいない公益目的事業に対して、事業資金としての民間資金の流入促進を想定している。

4. 休眠預金の活用に伴う課題（公正性と透明性の確保）

労働政策研究・研修機構（JILPT）が2014年7月に実施した「NPO 法人の活動と働き方に関する調査」²³によると、活動分野別のNPO 法人の有給職員による付加価値の構成比（正規・非正規職員の合計）は、「保健・医療・福祉」分野では90.3%、「職業能力開発・雇用機会拡充」分野では86.9%、「子どもの健全育成」分野では80.8%である。

つまり、SIB事業の重点分野において実施主体の中心を担うNPO 法人の活動による付加価値は、ボランティアへの依存度が低いため、SIB事業の普及により、民間資金を中心として適切な量の資金供給が実現し、事業活動が遂行されれば、結果として、経済的付加価値も増加することにもなる。NPO 法人の活動増加により、経済的付加価値が増加するモデルが確立するのであれば、急速に普及する可能性があるといえるだろう。

但し、休眠預金のSIB事業への活用の際には、国民的な理解が得られるかどうかという課題も残っている。カジノ法案の可決が同時期のタイミングであったため、休眠預金活用法案の報道等での扱いは相対的に低く、どの程度、国民が認識しているかは不明である。

¹⁹ 第百九十回国会 衆議院 財務金融委員会議録 第十八号（平成28年5月18日開議）

²⁰ 第百九十回国会 衆議院 財務金融委員会議録 第十八号（平成28年5月18日開議）

²¹ 第百九十回国会 衆議院 財務金融委員会議録 第十八号（平成28年5月18日開議）

²² 社会保障制度に関する勧告（昭和25年社会保障制度審議会）（抜粋）（出所：ナショナルミニマム研究会（第4回）資料3「ナショナルミニマムに関する議論の参考資料」（平成22年1月27日開催））

²³ 独立行政法人 労働政策研究・研修機構（JILPT） 労働政策研究報告書 No.183 「NPO の就労に関する研究—恒常的成長と震災を機とした変化を捉える—」（2016年5月31日）

特定非営利活動法人の「言論 NPO」が 2015 年 7 月に実施した有識者アンケート²⁴によると、休眠預金活用法案については、「賛成である」及び「どちらかといえば賛成である」の回答比率が 44.0%であった。但し、重点的に資金配分がなされるべきだと思う活用分野では、「子ども・若者の支援に係る事業」が 30.5%と最多であったものの、次点は「現時点では判断できない」(23.7%)であり、管理・運営体制については「機能しないと思う」が 37.3%と最多であり、「どちらともいえない」が 28.8%であった。

「どちらともいえない」の理由としては、「公益活動自体に曖昧な運営・管理がなされているケースがあるから。(男、70代、その他(具体的に))」や「休眠預金の活用先が『公益活動事業』であるといっても、預金の運用という金融機能から見れば、それは単なる『慈善事業』であってはならないし、経済に効率的に付加価値を産み出す性格のものでなければならない。『指定活用団体』なるものがその点についてどれほどの判断能力を持つのか、判断の透明性や責任の所在はどうか、など、詰めるべき点は多い。(男、60代、会社員)」等が挙げられており、「機能しないと思う」の理由では、「『指定活用団体』を誰が、どのような基準で指定するのかが、省令・通達など官僚のさじ加減で決まる可能性、或は、利益関係者の誘導で歪められてしまう恐れがある。(男、60代、自営業)」や「責任の所在が明確でなく、癒着や汚職の温床となるだけのように思われるから。(男、30代、学者・研究者)」等が挙げられていた²⁵。上記アンケートからは、国民は、公益性の高い社会的事業への活用にはおおよそ理解を示していても、休眠預金の実際の運用に関しては懐疑的であり慎重な姿勢をもっていることがうかがえる。

休眠預金活用法は、第 190 回通常国会において、2016 年 5 月 18 日に開始された財務金融委員会で審議が行われたが、法案の質疑は終了ものの、採決は行わず、引き続き衆議院での継続審議となった経緯がある。法案の質疑では、「預金保険機構」から休眠預金の交付を受け、さらに NPO 法人等に助成・貸付・出資を行う権限を持つ「指定活用団体」(前掲 図表 2)について、「資金分配団体」となる特定団体との取引関係によって発生する利益相反を防ぐ法律上の規定がないこと、さらに、組織のガバナンスとコンプライアンスの点でも極めて不十分という懸念等を理由とした法案成立への反対意見が出ていた²⁶。

本法律は、2016 年 11 月 18 日に、第 192 回臨時国会における財務金融委員会で可決されたが、附帯決議として「一 本法の施行から五年後に、幅広く見直すこと。一 民間公益活動の実情につき定期的に内容を把握確認し情報公開に努めること」²⁷が付され、運営過程の中で対応して

²⁴ 特定非営利活動法人 言論 NPO ウェブサイト「『[成立目前、休眠口座活用法の実態とは](#)』有識者アンケート」(2015 年 7 月 31 日)

²⁵ 特定非営利活動法人 言論 NPO ウェブサイト「『[成立目前、休眠口座活用法の実態とは](#)』有識者アンケート 記述回答編」(2015 年 7 月 31 日)

²⁶ 「公益民間活動の自主性を尊重し、自由度、柔軟性の高い仕組みにするためにも、公正性や透明性を確保する仕組みを法律に明記するべきであります。しかしながら、資金配分等における利益相反関係を避けるための仕組みや、支援する活動内容等を公開し、第三者の監視機能を生かすための具体的な規定が法案には盛り込まれておりません。多くの制度設計が法案成立後の内閣府令や運用に委ねられており、不十分だと言わざるを得ません。」(出所：[衆議院ウェブサイト「第 192 回国会 財務金融委員会 第 9 号 \(平成 28 年 11 月 18 日 \(金曜日\)\)](#)」)

²⁷ 衆議院ウェブサイト「[第 192 回国会 財務金融委員会 第 9 号 \(平成 28 年 11 月 18 日 \(金曜日\)\)](#)」

いくとされ、最終的に、第 190 回通常国会において指摘されていた懸念に対して具体的な対応策が盛り込まれることはなかった。

実際の「指定活用団体」の業務運営については、内閣府が監督し、休眠預金を事業資金として供給する NPO 法人等は「資金分配団体」による公募で選ぶとしている。しかし、NPO 法人等の事業成果の評価手法が不在の状況で、どう客観的に判断するのか等、不透明な点も多い。休眠預金の活用において重要な役割を担う「指定管理団体」「資金分配団体」「現場の団体（NPO 法人等）」において、選定における公平性の確保、休眠預金の使途の透明性確保のための仕組みづくり、NPO 法人等の事業成果の評価手法の確立等、2018 年の本法律施行までに、様々な課題をクリアしていく必要があるだろう。

以上