

2019年12月26日 全10頁

預金保険の可変料率化は地銀にとって インセンティブになり得るか

金融調査部 研究員 坂口純也

[要約]

- 金融庁の金融行政方針で、預金保険料の可変料率化を検討する旨が記載された。目的を「規律付け・インセンティブ付与のため」としている。可変料率は破綻リスクに応じた保険料率を適用する仕組みで一律保険料率よりも公平性の観点から望ましい。とはいえ、可変料率は制度設計の自由度が大きく、明確にすべき論点は多岐にわたる。
- 一定の仮定のもとで可変料率化の地方銀行の収益への影響を試算すると、健全性下位行の保険料率の変化幅によって健全性上位行の業務純益の押し上げ幅が異なることが示された。
- もっとも、可変料率化の前提となる論点も明らかになっておらず、どのような制度が導入されるかは現状では判然としない。可変料率が導入され、業務純益が押し上げられる銀行が生じたとしても、当局や市場が注目しているのはそうして得た資源を将来にわたる収益性の構築につなげられるか否かだろう。

目次

1. 行政方針の預金保険料に関する言及.....	2
2. 預金保険料の概要.....	2
3. 可変料率化の論点.....	4
4. 可変料率化による影響の試算.....	7
5. まとめと考察.....	9
補論：可変料率の試算方法.....	10
参考文献.....	10

1. 行政方針の預金保険料に関する言及

金融庁が8月に公表した「利用者を中心とした新時代の金融サービス～金融行政のこれまでの実践と今後の方針～(令和元事務年度)」(以下、金融行政方針)を見ると、「地域金融機関をとりまく環境整備等」という節の下に「将来にわたる規律付け・インセンティブ付与のための預金保険料率」という項目が設けられた。そこでは、①現在の預金保険料率はすべての金融機関に対して同率が適用されていること、②海外では金融機関の健全性に依じて預金保険料率が異なる可変料率が導入されていることもあること、③「地域金融機関の将来にわたる健全性を確保するための規律付け・インセンティブ付与」のために預金保険料率の方向性の検討を進めることが記されている。

この記述が目を引くのは、預金保険料は対象となる金融機関に対して業態の区別なく設計されているのに対して、金融行政方針では地域金融機関のみを念頭に置いた構成となっている点である。おそらくは厳しい経営環境にある地銀に対する新たな施策としての位置づけが検討されていると考えられる。しかし、可変料率化は金融庁がかねて懸念する地域金融機関の持続可能性を強化する施策となり得るのだろうか。こうした問題意識のもと、本稿では海外の可変料率の状況を踏まえながら、日本の可変料率化の制度設計上の論点と仮に導入された場の影響を考察する。

2. 預金保険料の概要

預金保険料は、預金を取り扱う金融機関が経営破綻した際の預金者への預金の払い戻しの原資として金融機関から徴収され、預金保険機構で積み立てられる。預金保険料は金融機関の預金保険の対象となる預金(付保預金と呼ばれる)に預金保険料率を乗じて算出される。預金保険制度があることで、銀行取り付けを抑制すると同時に破綻時には(一定の限度内で)預金者の預金を保護でき、金融システムの安定化が期待できる。

預金保険機構によると預金保険料率は、「長期的に機構の財政が均衡するように、かつ、特定の金融機関に対し差別的取扱い(金融機関の経営の健全性に依じてするものを除く。)をしないように定める。」¹とされており、現行制度では預金保険料率はすべての金融機関に対して同率が適用されている。今回、可変料率化の議論で健全性が持ち出されたのは上記の例外として規定されている部分に該当すると考えられる。また、実務的には、預金保険料率は、預金保険機構の運営委員会の議決を経て内閣総理大臣・財務大臣の認可を受けて定められるものであり、金融庁が直接規定できるわけではない²。

¹ 預金保険機構業務方法書第三章第八条

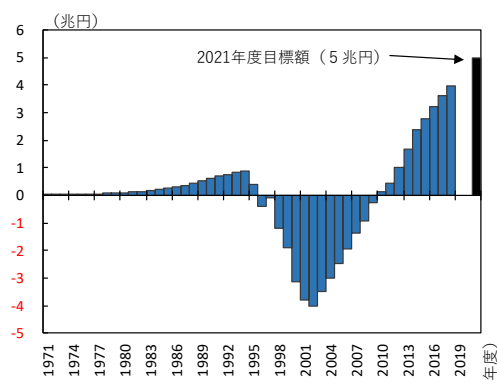
² もっとも、預金保険機構も、金融庁の金融行政方針の発表と同日(2019年8月28日)に「預金保険料率のあり方の方向性について」という文書を公開し、「預金保険機構としては、預金保険料率のあり方の方向性について、関係者とともに検討していく所存です」と述べている。

2.1. 預金保険料積立の現状

預金保険料は、過去 10 年ほどの間、順調に積み上がってきている。預金保険料は金融機関から徴収されたのち、保険料以外の収入を加えて費用を差し引き、預金保険機構の一般勘定の責任準備金として積み立てられる。図表 1 は、責任準備金の推移を示している。責任準備金は 1990 年代後半から 2000 年代前半の金融危機とそれに伴う破綻処理を受けて一時は約 4 兆円にも上る欠損が生じていた。しかし、2010 年度には欠損は解消され、2018 年度には約 4 兆円の積立規模になっている。なお、預金保険料に関する検討会（2015）では、当面の目標として 2021 年度末に「責任準備金が 5 兆円程度となるように積み立てを行っていく」と挙げられている。現行の積立ペースでは金融機関の破綻などが生じない限り、同年度に目標を達成する見込みである。

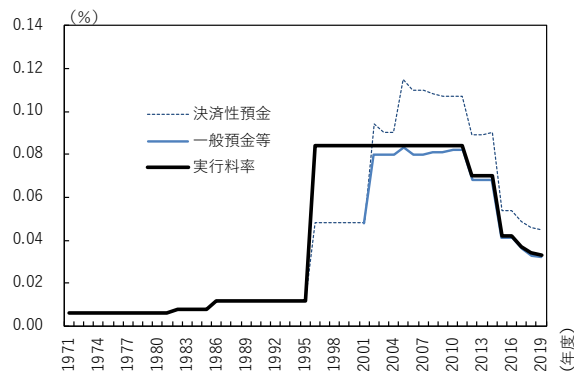
預金保険料率は、責任準備金の積立に合わせて変更されてきた。図表 2 は、預金保険料率の推移を示している。なお、預金保険料率は、実効料率という形で定められ、実効料率に対応するように預金保険の対象となる預金の種類（決済性預金や一般預金等）に応じて別途保険料率が設定されている。実効料率は、1995 年度に金融危機の発生に対応する形で引き上げられ（0.012% → 0.084%）、欠損が解消されて以降は小幅に引き下げられており、2018 年度の実効料率は 0.034% である。

図表 1 預金保険機構の責任準備金の推移



(出所) 預金保険機構より大和総研作成

図表 2 預金保険料率の推移



(注 1) 2000 年度から 2001 年度まで決済性預金は特定預金、一般預金等はその他預金等。

(注 2) 2012 年度から 2014 年度は保険料の一部返還後の保険料率。

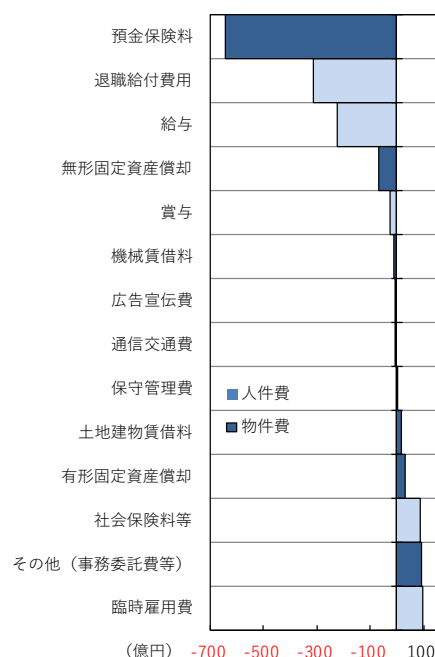
(出所) 預金保険機構より大和総研作成

2.2. 銀行にとっての負担度合い

銀行にとって預金保険料の負担は大きいと言える。先に述べたように、預金保険料は銀行にとっては経費として計上されている。全国地方銀行協会によれば、2018 年度の地方銀行全体（協会加盟行）の経費内訳を例に見ると、預金保険料は物件費の 8.9% を占めている。預金利息を低く抑えていても、預金保険料の存在を踏まえれば、預金にかかわるコストは決して小さくない。

もっとも、預金保険料率の引き下げは経費の削減に大きく寄与してきた（図表 3）。先の図表 2 で見たように、預金保険料率は引き下げが続いており、2013 年度からの経費の変化を見ると、預金保険料の減少が経費の項目の中で最も大きい（2013 年度は物件費の 16.2% を占めていた）。

図表3 地方銀行（全国地方銀行協会加盟行）の経費の変化（2013年度→2018年度）



（出所）全国地方銀行協会より大和総研作成

3. 可変料率化の論点

預金保険料率の可変料率化は、理論上は健全性改善のインセンティブとして機能すると考えられる一方、制度設計上の実務的なベストプラクティスが存在せず、実際の導入にあたっては多数の論点が残されている。そのため制度設計次第でインセンティブの程度、公平性、納得感が大きく変わり得る。

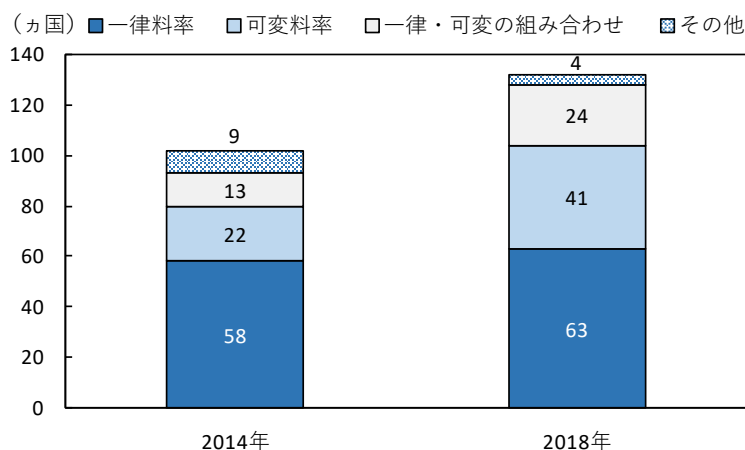
現行の制度である一律保険料率は、簡明である反面、預金保険料を支払う金融機関の間で不公平感を伴う。すなわち、預金保険料は破綻リスクに備える保険料であるにもかかわらず、破綻リスクが大きい金融機関と小さい金融機関が同じ保険料率を賦課される。言い換えると、リスクとの見合いで健全性の高い銀行が高い保険料を支払い、より健全性の低い銀行が低い保険料を支払うことになる。

こうした観点から金融行政方針で検討を進めるとされているのが健全性に合わせて保険料率を上下させる可変保険料率である。海外の事例を見ると、一般的には、健全性を測る指標によって金融機関をグループ化し、グループごとに異なる保険料率を適用している。可変料率の本質は、破綻リスクに合わせた保険料率の設定で①公平性を確保すること、②健全性向上のインセンティブとすることにある。金融行政方針の記述を見る限りは、特に②が念頭に置かれているように見受けられる。

金融行政方針で記されていたように、国際的には可変料率の導入が進んでいる。国際預金保険協会（International Association of Deposit Insurers, 以下 IADI）によると、可変料率や一

一律料率と可変料率の組み合わせで預金保険料を賦課している預金保険機関は、2014年の35カ国から2018年の65カ国へと大きく増加している（図表4）。米国、英国、ドイツ、フランスなど多くの主要国で預金保険料率は可変料率や一律保険料率との組み合わせで運営されている。

図表4 世界各国の預金保険料の賦課方法



(出所)International Association of Deposit Insurers, "Deposit Insurance Survey"より大和総研作成

もともと、可変料率は、制度設計に様々な論点があり、納得感や公平性を担保することにベストプラクティスがあるわけではない。下記では可変料率の制度設計に伴う論点を挙げていく。

何を健全性の物差しにするか

最大の論点は、可変料率を上下させる基準となる健全性をいかに計測するかという問題である。先に述べたように破綻リスクが大きい金融機関ほど、高い保険料率を適用するというのが可変料率の趣旨である。しかし、破綻リスクをどのように計測するのかが容易ではない。IADIの可変料率の導入に関するガイドラインによると、この点が可変料率を導入する際の最も難しい側面とされている（IADI(2005/2011)）。

方法としては、量的指標、質的指標、それらの組み合わせで計測することが考えられる。量的指標の場合は、例えば諸外国では自己資本比率や不良債権比率などが用いられている。量的指標は、客観性が高い一方で、経営の質的側面を考慮しておらず、過去の実績値による判断となるため将来にわたる健全性に対する説得力を欠きやすい。言い換えるとフォワードルッキングでない。

質的指標は、検査や考査の評価やそれらモニタリングの過程で得られる情報が用いられる。量的指標だけではとらえきれない将来のリスクなどを把握できる反面、主観的で透明性を欠きやすい。質的指標の利用に際しては、金融機関からの異議申立ての機会を確保するなどの措置が別途必要になると考えられる。

これらの量的指標・質的指標の組み合わせによる計測が最も多面的ではある。しかし、量的指標と質的指標のどちらに重きを置いて評価をするのかという点で裁量が生じ得る。また、金融機関に対してより多くの情報提供を強いる形になるため、金融機関の負担が大きくなる。

なお、IADI は可変料率を採用する場合、保険料決定に際して算出されたスコアや区分のランクの機密を保持することを求めている（IADI (2014)）。これは、各金融機関の健全性の程度が一般に公開されると市場の反応などを通して経営が不安定化するリスクがあるためと考えられる。

どう区分するか

健全性を評価する指標が定まり、金融機関ごとに算出できたとして、次に問題になるのは、それらをどう区分するかという点である。区分の方法としては、指標の高低や基準となるスコアからの乖離幅によってグループ化して異なる保険料率を適用することや、回帰曲線などに沿って保険料率を変化させることも考えられる。

グループ化する場合は、区分の数や、区分間での金融機関の分布を考慮する必要がある。区分の仕方によっては、インセンティブの効力が小さくなったり、公平性が十分に確保されなくなったりするおそれもある。実際に過去に米国では、約 95%の銀行が同じ区分に属するなど事実上の一律保険料率となっていたこともある（圓佛 (2008a)）。基準からの乖離幅を用いる場合は絶対的な基準を決める必要があるものの、先の議論と同様に破綻リスクの基準を決定するのは容易ではない。

また、設計次第ではプロシクリカリティ（景気循環増幅効果）が生じることも考慮しなければならない。すなわち、健全性の区分を絶対的な基準で行った場合、好景気時には多くの銀行が上位行に区分され低い保険料率を享受する一方で、景気後退期には貸し倒れの増加などから健全性が低下し、多くの銀行が高い保険料率の適用対象となる可能性がある。そうした景気後退期に徴収する保険料が増加することで収益が悪化し、ひいては貸出の抑制につながり、いっそう景気を悪化させるおそれがある。

保険料率の格差をどの程度設けるか

評価の指標や区分が決まったとして、どのように異なった保険料率を設定するかも論点となる。前提として、預金保険機関が責任準備金の目標水準と到達時期を設定している場合、その目標を達成するような保険料率を設定する必要があるだろう。

保険料率の格差の程度については、先の IADI (2005/2011) のガイドラインでは、金融機関にとって健全性改善のインセンティブが生じるよう、保険料率には意味のある差 (meaningful distinction) となるよう求めている。格差を大きくすればそれだけインセンティブは大きくなるものの、下位行の収益がより悪化するというリスクをはらむ。反対に、格差を小さくすれば、インセンティブは小さくなる。

また、一律料率からの転換を行う場合は、現状の保険料率よりも負担が増す金融機関が出てくるかどうか論点となるだろう。仮に保険料率が大きく上昇する金融機関が生じる場合、制度の導入によって金融システムや金融機関の経営にショックが生じないように配慮が必要となるだろう。

4. 可変料率化による影響の試算

ここでは試算として一定の仮定を置いたうえで、可変料率が導入された場合の地方銀行の業務純益への影響を示す。3. で述べたように可変料率は様々な点で制度設計の裁量が非常に大きく、その影響は大きく変わり得る。今回の試算は計算可能なごく簡単な想定を置いた試験的な試みにすぎない点には留意されたい。試算に際しては以下の仮定を置いた。

仮定

- 全国地方銀行協会加盟行（64行）を試算の対象とする
- 現行の責任準備金の目標（2021年度に5兆円）を達成するよう保険料率を設定する³
- グループの区分は量的指標によって画一的に行う
- 区分は上位行と下位行の2グループのみとする
- 各行の預金額は2018年度実績値で一定とする

また、指標の選定や区分の方法別に4つのシナリオを検証する。健全性の指標としては自己資本比率、リスク管理債権比率の二種類を用いる。区分の方法としては、低い保険料率の適用対象となる上位行を指標の良い銀行上位32行あるいは16行と設定した（図表5）。つまりシナリオ①、③では地方銀行の1/2が上位行で、シナリオ②、④は1/4が上位行となる。試算の方法を簡潔に述べると、2021年度に5兆円の積立額を達成するような2つのグループの保険料率の組み合わせを求めている。詳細は文末の補論に譲る。

図表5 試算のシナリオ

		指標	
		自己資本比率	リスク管理債権比率
上位行の区分	上位32行	シナリオ①	シナリオ③
	上位16行	シナリオ②	シナリオ④

(出所)大和総研作成

4.1. 結果：上位行は預金保険料率の低下を通して業務純益が押し上げられる見込み

試算の結果、上位行と下位行の保険料率の関数を算出した。図表6は、上記の仮定の下で得られる保険料率の組み合わせをシナリオ別に示している。ここから明らかになったこととして以下の3点が挙げられる。

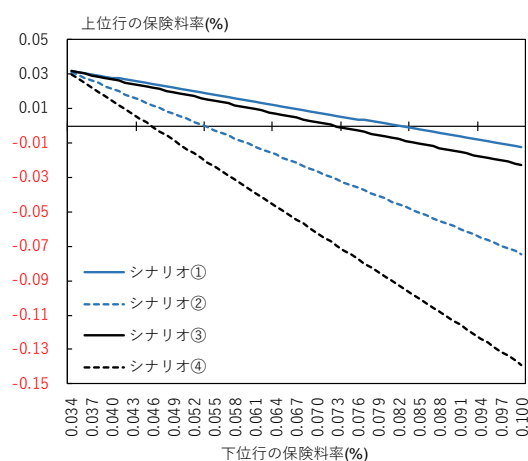
- 下位行の保険料率を維持する場合、上位行の保険料率低下幅は極めて小さい。
- 上位行の数を少なくするほど保険料率の格差はより弾力的になる。
- グループ間の格差の設け方次第では、保険料の還付もあり得る。

それぞれについて補足する。A)については下位行の実効料率が2018年度の値(=0.034%)で

³ 地方銀行の保険料拠出割合に応じて必要積立額は按分している。詳細は補論参照。

あった場合、上位行の保険料率にはほぼ変化がないことを指している。具体的には、その場合の上位行の保険料率はシナリオ①から④でそれぞれ 0.032%、0.031%、0.032%、0.030%であり、IADI (2005/2011) のガイドラインの指す「意味のある差」という条件を満たすとは考えにくい。B)については、シナリオ①と②、③と④の傾きの違いを見れば明らかなように、上位行数が少ないシナリオ（つまり②と④）の傾きが大きい。これは、可変料率は実質的に上位行と下位行の間の負担の移転であるから、高い保険料率を負担する銀行数が多いほど、上位行の保険料率を大きく下げられることによる。C)については、上位行の保険料率が負になることを指している。実際に預金保険機構や米国の連邦預金保険公社 (FDIC) は過去に預金保険料の還付を行ったことがある（大島 (2018)）。もっとも、両機関とも当面は還付を行わないことを方針としている（預金保険料率に関する検討会 (2015)、Ellis (2013)）。

図表 6 シナリオ別の預金保険料率（試算）



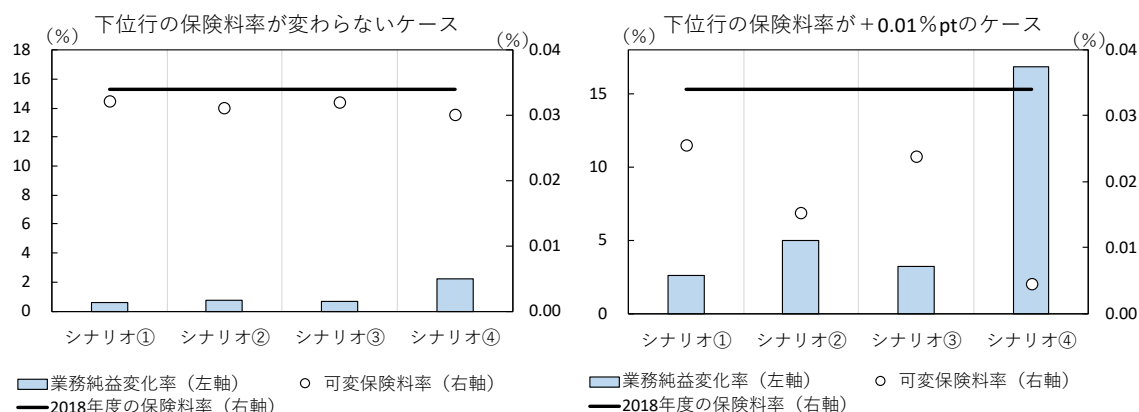
(注) 2018 年度の預金保険料実効料率は 0.034%

(出所) 預金保険機構、全国銀行協会、全国地方銀行協会より大和総研試算

保険料率の変化が銀行の本業利益である業務純益に与える影響を試算したものが図表 7 である。先に述べたように、可変料率の設計は非常に裁量が大きいため、ここでは機械的に、下位行の保険料率が 2018 年度から変化しないケースと、0.01%ポイント上昇するケースで上位行の保険料率と業務純益の変化率を計算した。いずれのケースでも上位行は現行の保険料率よりも低い保険料率が適用される。また、シナリオ①よりも②で、③よりも④で業務純益の押し上げ幅が大きく、これは先に述べた B) の点による。

前述したように、前者のケースでは上位行の保険料率の低下幅は極めて限られており、結果として業務純益の押し上げ幅も後者のケースに比べて限定的である。他方で後者のケースでは業務純益への影響はシナリオによって差が大きい。具体的には、シナリオ①から④で保険料率がそれぞれ 0.025%、0.015%、0.024%、0.004%に低下し、業務純益は+2.6%、+5.0%、+3.2%、+16.8%押し上げられる。

図表 7 保険料率の変化による上位行の業務純益への影響（試算）



(注1) 2018年度の預金保険料実効料率は0.034%

(注2) 業務純益の変化率は2018年度ベース。

(出所) 預金保険機構、全国銀行協会、全国地方銀行協会より大和総研試算

このように一定の仮定のもとで試算すると、可変料率が導入された場合、健全性が高いとみなされた銀行は、預金保険料率の引き下げによる経費の削減で本業利益の向上が期待できる。結果として、上位行に区分されて保険料率の低下を享受しようと健全性を向上させるインセンティブが働く可能性はある。

もっとも、繰り返しになるが可変料率には様々な制度設計のパターンがあり得るため、試算に際しての仮定はかなり裁量的に設定している。そのため今回の試算結果は幅をもってみる必要がある点は強調したい。

5. まとめと考察

本稿では、預金保険料の可変料率化にまつわる論点を整理し、一定の仮定を置いたうえで地方銀行を例にその影響を試算した。実際に導入に関しては未知のことが多いが、本稿での主な知見をまとめると以下の通りである。

- 預金保険料は銀行の物件費の中で少なくない割合を占めている。もっとも、2010年度以降は保険料率の引き下げにより、大きく減少してきている。
- 可変料率は破綻リスクに応じた保険料率を適用する仕組みで、一律保険料率よりも公平性の観点から望ましい。しかし、制度設計に多様な論点があり、ベストプラクティスは存在しない。主な論点として破綻リスクの計測、区分の設定、保険料率の格差などがある。
- 目標積立額を達成するペースでの責任準備金を積み立てるとの仮定のもとで、可変料率化の地方銀行の収益への影響を試算すると、下位行の預金保険料の変化幅によって、上位行の業務純益の押し上げ幅は異なる。

金融行政方針や預金保険機構によると、可変料率化については検討が進められるとのことである。今後注目すべき点としては、上述したような論点がどのように制度設計されていくのか

に加えて、責任準備金の積立目標の方向性も明らかにされる必要がある。2021 年度に 5 兆円程度という目標は、銀行の破綻などが生じない限り達成すると見込まれる。

問題は、積立目標の 2021 年度以降の方向性がこれまでに示されていないことである。積立目標終了後は積立を終える、ないしは減速するというのであれば、保険料率の水準をさらに下げられるし、還付も視野に入るだろう。可変料率化の導入は積立目標の議論なくしては検討が難しいと考えられる。とはいえ積立目標についても、可変料率と同じように多種多様な論点があり、容易に定まるものではない（預金保険料率に関する検討会（2015）、圓佛（2008b））。

ともあれ、可変料率が導入された場合、保険料率が低下する銀行が生じる可能性は高く、保険料率の低下によって経費負担が軽減されることで、本業利益が一定程度押し上げられることが見込まれる。しかし、特に地域金融機関について市場や金融庁が注目しているのは、そうして得た資金ないしは時間の余裕を、将来にわたる持続可能なビジネスモデルの構築に活用できるのかという点だろう。

補論：可変料率の試算方法

4. の試算の詳細を記述する。責任準備金の積立額は下記のように表せる。

$$Y = \alpha(1 - c)Dr$$

左辺のYは目標額までに必要な責任準備金積立額（年額）で、右辺は預金保険機構一般勘定の差引剰余金を表している。差引剰余金は保険料にその他の収入を加え費用を差し引いた額であり、責任準備金として積み立てられる。つまり、Dは付保預金額、rは預金保険料の実効料率、 α は預金保険機構一般勘定の保険料に対するその他共計の比率、cはその他共計に対する費用の割合である。なお実際の計算では、Yは保険料全体に占める地方銀行の割合を乗じている。また、Dは地方銀行全体の預金額に対する付保預金額の割合を各行の預金に乗じて求めている。さらに、 α やcは2003年度から2018年度の平均を用いて算出している。上記の式を上位行（添え字でh）と下位行（同b）の2グループに分けて考えると下記のように書き直せる。

$$Y = \alpha(1 - c)D_h r_h + \alpha(1 - c)D_b r_b$$

これを r_h について整理すると下記の通りになる。図表7は、以下の式をシナリオ別に描画している。

$$r_h = \frac{Y}{\alpha(1 - c)D_h} - \left(\frac{D_b}{D_h}\right)r_b$$

参考文献（ウェブページは2019年12月25日最終閲覧）

- Ellis, Diane (2013) “DEPOSIT INSURANCE FUNDING: ASSURING CONFIDENCE FEDERAL”, *DEPOSIT INSURANCE CORPORATION STAFF PAPER*, November 2013
- International Association of Deposit Insurers (2014) “IADI Core Principles for Effective Deposit Insurance Systems”, November 2014
- International Association of Deposit Insurers (2005/2011) “General Guidance for Developing Differential Premium Systems”, First Issued in February 2005, Updated in October 2011
- 大島祐也(2018)「米英仏における預金保険機関の財務運営—国際金融危機以降の制度改正と基金増強—」, 『預金保険研究』(第二十一号), 2018年2月, pp. 1-58
- 金融庁(2019)「利用者を中心とした新時代の金融サービス～金融行政のこれまでの実践と今後の方針～(令和元事務年度)」, 2019年8月28日, <https://www.fsa.go.jp/news/r1/20190828.html>
- 圓佛孝史(2008a)「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～」, 『みずほ総研論集』, 2008年II号
- 圓佛孝史(2008b)「預金保険基金の『適正規模』とは何か～『平時』における破綻処理への備え・パート2～」, 『みずほ総研論集』, 2008年II号
- 預金保険料率に関する検討会(2015)「中長期的な預金保険料率のあり方等について」, 2015年1月30日