

預金保険制度の可変保険料率に関する論点整理 —望まれる「小さく生んで大きく育てる」制度設計—

小立 敬

■ 要 約 ■

1. 金融庁が公表した令和元事務年度の金融行政方針では、可変保険料率を導入する方針が示された。地銀再編と関連付けられた報道もなされており、世間の注目を集めている。可変保険料率は、米国の連邦預金保険公社（FDIC）が1993年に世界で初めて導入した仕組みであり、その後、世界各国・地域の預金保険制度で導入が進んでいる。
2. FDIC は当初、自己資本比率と監督評定制度（CAMELS）に基づいて決定されるリスク・カテゴリーにより料率を決定する仕組みを導入していた。2007年にはカテゴリーを集約するとともに、金融機関が集中する低リスクのカテゴリーではより精緻にリスクを計測し、料率を決定する仕組みに改定した。さらに、金融危機後には、大規模金融機関のリスクの差異を適切に把握し、預金保険に生じる潜在的な損失の大きさを考慮するため新たな評価方式に変更している。米国では、金融機関のリスク・プロファイルの評価がより適切に行われるよう改定が繰り返されてきた。
3. 一方、EU では、金融危機後の2014年に預金保険指令（DGSD）が改正され、域内共通の可変保険料率制度が導入された。各加盟国の預金保険制度（DGS）は、欧州銀行監督当局（EBA）が策定したガイドラインの下、共通のリスク・ベース保険料の仕組みを導入している。
4. 預金保険制度のあり方については、国際預金保険協会（IADI）が国際基準を定めている。IADI が策定する可変保険料率の導入に関する一般指針は、金融機関のリスク評価や保険料割当てを行う手法を構築することが、可変保険料率を導入する際の最も重要な課題であることを指摘している。
5. 日本で可変保険料率を導入する際には、金融機関のリスクによって差別化し、それに応じて保険料を割り当てる手法をどのように構築するかが重要になる。欧米ではリスク評価手法が異なっており、自国の金融機関のどのようなリスク特性に注目するかが重要である。また、米国の経験に鑑みれば、日本において導入当初から完全かつ精緻なリスク評価に基づく可変保険料率の仕組みが構築されることは想定しにくい。「小さく生んで大きく育てる」ことが可変保険料率の制度設計において重要な姿勢ではないかと思われる。

I 金融行政方針で示された可変保険料率の導入

金融庁は 2019 年 8 月 28 日、令和元事務年度の金融行政方針を公表した¹。金融行政方針では、地域金融機関等を取りまく環境整備等という政策項目の中で、「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」として、可変保険料率の導入に向けた検討を行う方針が新たに示された。これに関しては、「統合や合併で経営基盤を充実させる地銀は料率が下がる仕組みにして、再編を促す」として、地銀再編と関連付けられた報道もなされており、世間の注目を集めている²。

預金保険制度の対象である銀行や協同組織金融機関（信用金庫、信用協同組合を含む）が預金保険機構に毎年支払っている預金保険料は現在、金融機関に一律の料率が設定されている（決済用預金は 0.045%、一般預金等は 0.032%）。一方、可変保険料率とは、金融機関の健全性を考慮して、個々に異なる水準の預金保険料率を設定する仕組みである。一般に、金融機関に経営の改善を促すインセンティブを与えるとともに、モラルハザードを抑制することが可変保険料率の狙いである。

可変保険料率については、海外ではすでに多くの適用事例がある。また、日本においても、可変保険料率の導入はかねてより金融当局の視野に入っていた。実際、預金保険法が 2000 年に大幅に改正された際に、金融機関の経営の健全性に応じた保険料率が適用できるように条文は整備されている³。もっとも、可変保険料率を実際に適用することについては、これまで金融当局に慎重な姿勢が窺われた。

本稿では、日本国内で行われてきた可変保険料率の導入に係る議論を振り返るとともに、海外における適用事例として米国と欧州連合（EU）の取組みに着目しながら、今後、日本において可変保険料率を導入する際の論点や課題について考察する。

II 日本の預金保険料の推移と可変保険料率に関する議論

1. 預金保険料の役割

預金保険制度は、預金者の保護を図り、金融システムの安定を維持することを目的として、対象金融機関⁴から預金保険料を徴収し、金融機関の破綻が生じた場合には、預金保

¹ 金融庁「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）」令和元年 8 月 28 日

² 日本経済新聞「統合地銀の預金保険料下げ 金融庁検討、再編促す」2019 年 8 月 26 日

³ 預金保険法 51 条 2 項は、「保険料率は、（中略）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拠するものを除く。）をしないように定められなければならない」と規定している。

⁴ 預金保険制度の対象金融機関は、日本国内に本店を有する金融機関のうち、銀行、長期信用銀行、信用金庫、信用協同組合、労働金庫、信用中央金庫、全国信用協同組合連合会、労働金庫連合会、商工組合中央金庫である。なお、農林中央金庫、農業協同組合、漁業協同組合は、農水産業協同組合貯金保険制度の対象となっている。

險機構が預金者に保険金を支払うことを制度の根幹としている。現行では、決済用預金⁵は全額、一般預金等⁶については、金融機関ごとに預金者1人当たり1,000万円までの元本と破綻日までの利息が保護されている。預金を保護するための原資となっているのが、預金保険機構の一般勘定において預金保険料によって積み立てられる責任準備金である。

ただし、金融機関が破綻した場合の預金保護の仕組みは、預金者に保険金が支払われる「保険金支払方式」だけではない。民間の健全な金融機関（救済金融機関）が破綻金融機関と合併、または破綻金融機関から事業譲渡を受けたり、破綻金融機関の預金保険対象預金（付保預金）とその見合いの資産を救済金融機関に一部譲渡するスキームによって破綻処理される場合、仮に保険金支払方式が用いられたときに見込まれる保険金支払コスト⁷（いわゆるペイオフ・コスト）の範囲で預金保険機構が救済金融機関に資金援助を行う「資金援助方式」もある⁸。この資金援助の原資も責任準備金である。すなわち、預金保険料は、預金保険制度を支える基盤となっている。

なお、国または地域の信用秩序の維持に重大な支障が生じるおそれがあると認められる場合の措置（預金保険法102条1項に定める「金融危機対応措置」）や、金融市場その他の金融システムの著しい混乱が生じるおそれがあると認められる場合の措置（同法126条の2第1項に定める「金融機関等の資産および負債の秩序ある処理に関する措置」）が発動されたときは、一般勘定ではなく金融危機対応勘定によって対応し、ペイオフ・コストを上回る費用については、特定負担金として業界全体による事後的な費用負担が行われる。こうしたシステミック・リスクへの対応を図るための例外措置に対しては、預金保険料が充当されることはない⁹。

2. 預金保険料率の推移

預金保険料率は、保険金支払や資金援助に要する費用の予想額に照らして預金保険機構の財政が長期的に均衡するように定めることが法律上求められている¹⁰。このことを受けて預金保険機構は、預金保険制度の安定的な運営の観点から、責任準備金の残高の目標と積立期間を定め、目標を確実に達成できるように預金保険料率を設定している。

具体的には、2012年3月の預金保険機構の運営委員会において中長期的な責任準備金

⁵ 決済用預金は、決済サービスを提供し、要求払いであり、無利息であるという3つの要件を満たした当座預金、普通預金（無利息）が該当する。

⁶ 一般預金等には、利息のある普通預金、定期預金、定期積金、元本補填契約のある金銭信託（ビッグ等の貸付信託を含む）、金融債（保護預り専用商品のみ）が含まれる。

⁷ 具体的には、保険金支払方式による保護を行うとした場合に見込まれる保険金支払額と、保険金支払に要すると見込まれる経費の合計から、預金保険機構が保険金支払にに応じて取得する預金等債権の倒産手続における回収見込み額（破産配当見込額）を控除して保険金支払コストが算定される。

⁸ 金融機関が破綻した場合の混乱を最小限に留め、また金融機関のフランチャイズ・バリューを確保する観点から、保険金支払方式よりも資金援助方式の方が優先される方針である。

⁹ なお、TLAC規制の導入を受けて、2019年3月に一般勘定と金融危機対応勘定との間の資金の融通が認められており（預金保険法施行規則18条の2）、実際に資金融通がどのように行われるのか留意が必要である。

¹⁰ 預金保険法51条2項、51条の2第2項を参照。

の目標として、概ね 10 年程度を目途に 2021 年度末に責任準備金が 5 兆円程度になるように積み立てていく考えが示された。5 兆円程度という水準は、一般勘定で過去に生じた欠損金を回避するために必要な額を根拠としている¹¹。2015 年 1 月には、「預金保険料率に関する検討会」の報告書が、責任準備金の積立目標を確実に達成する水準として 0.04% から 0.05% の間で保険料率を設定することが適当であるとの考え方を示した¹²。預金保険機構はそのことを受けて、2015 年度の預金保険料率を実効料率ベースで従来の 0.084% から 0.042% へと大きく引き下げた¹³ (図表 1)。その後、2021 年度末の責任準備金が 5 兆円程度という目標の実現に見込みがついたことから、保険料率の引下げを継続しており、足許の 2019 年度では 0.033% (実効料率ベース) まで低下している。

一方、過去からの預金保険料率の推移を見てみると、1986 年度以降は 0.012% に固定されていたが、1990 年代の金融危機を受けて 1996 年度には 0.048% に引き上げられるとともに、特例措置として 0.036% の特別保険料が追加され、実効料率ベースで 0.084% まで引き上げられた¹⁴。その後、金融危機の深刻化とともに一般勘定では欠損金が発生し、金融危機が収束した後も 2009 年度までは欠損状態が継続した。欠損金が生じている間、保険料率は実効料率ベースで 0.084% という高い水準が維持された¹⁵。

2012 年度以降は、期中に金融機関の破綻がなかったことから、預金保険料の軽減を図るため実効税率ベースで 0.07% となるよう事後的に保険料の還付が行われている。そして、2015 年度以降については、2021 年度末の責任準備金が 5 兆円程度という目標を設けながら、継続的に料率の引き下げが行われてきたという経緯である。

預金保険機構が公表している責任準備金は、2017 年度で 3.6 兆円まで積み上がっており、さらに、毎年度の保険料収入が数千億円あることから、足許の責任準備金は 4 兆円程度まで積み上がっているものと推測される。現状、預金保険機構が目標としている 2021 年度末で 5 兆円程度という責任準備金の残高目標の達成は十分に可能とみられる。

¹¹ 具体的には、過去最大の残高であった 1994 年度の責任準備金と 2002 年度の最大の欠損額との差に相当する。

¹² 預金保険料率に関する検討会「中長期的な預金保険料率のあり方等について」平成 27 年 1 月 30 日

¹³ 現在、決済用預金と一般預金等では保護の範囲が異なることから、預金保険機構は実効料率を予め定めた上で、付保預金 1 円当たりに換算した場合の預金保険料が決済用預金と一般預金等で均一になることを前提として、それぞれの保険料率を算定している。

¹⁴ 1996 年の預金全額保護の特例措置に伴ってペイオフ・コスト超の資金援助等を行う特例業務勘定が設置され、その費用に充てるために特別保険料が導入された。特例業務勘定は、ペイオフ解禁に向けて 2002 年度に閉鎖されている。

¹⁵ 1999 年 12 月の金融審議会答申は、一般勘定の借入金の早期返済の観点から、預金全額保護の特例措置終了後の預金保険料率として現行水準 (0.084%) がベースとなるとの考えを示していた。

図表 1 預金保険料率の推移

	預金保険料率		実効料率 ³⁾
1971年(制度発足時)～1981年度	0.006%		0.006%
1982年度～1985年度	0.008%		0.008%
1986年度～1995年度	0.012%		0.012%
1996年度～2000年度	0.048%		0.084%
2001年度	特定預金 ¹⁾	その他預金等 ¹⁾	
	0.048%	0.048%	
2002年度	0.094%	0.080%	
2003年度、2004年度	決済用預金 ²⁾	一般預金等 ²⁾	
	0.090%	0.080%	
2005年度	0.115%	0.083%	
2006年度、2007年度	0.110%	0.080%	
2008年度	0.108%	0.081%	
2009年度	0.107%	0.081%	
2010年度、2011年度	0.107%	0.082%	
2012年度、2013年度 ⁴⁾	0.107%	0.082%	
	(0.089%)	(0.068%)	
2014年度 ⁴⁾	0.108%	0.081%	
	(0.090%)	(0.068%)	
2015年度、2016年度	0.054%	0.041%	0.042%
2017年度	0.049%	0.036%	0.037%
2018年度	0.046%	0.033%	0.034%
2019年度	0.045%	0.032%	0.033%

- (注) 1. 「特定預金」は、当座預金、普通預金および別段預金、「その他預金等」は、特定預金以外の定期性預金等。
2. 「決済用預金」、「一般預金等」は、2004年度までそれぞれ特定預金、その他預金等と同じ（ただし、2004年度は特定決済債務を含む）。2005年度以降は、「決済用預金」は、無利息、要求払い、決済サービスを提供できることの3要件を満たす預金および特定決済債務、「一般預金等」は決済用預金以外の定期性預金等。
3. 1996年度～2001年度は、この間に設定された特別保険料の料率（0.036%）を含む。2002年度以降は、預金保険料率の決定時に前提とした実効料率。
4. 2012年度～2014年度は、各年度において保険事故の発生、金融整理管財人による業務および財産の管理を命ずる処分または預金保険法102条1項2号もしくは3号に掲げる措置を講ずる必要がある旨の内閣総理大臣の認定がなかったため、保険料の一部が返還された（返還後の預金保険料率および実効料率はカッコ内）。

(出所) 預金保険機構ウェブサイトより野村資本市場研究所作成

3. 可変保険料率に関する従来の議論

今般の金融行政方針においては、「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としての機能も視野に入れ、現行制度を前提にしつつ、預金保険料率のあり方の方向性について、関係者による検討を進める」ことが提示され、可変保険料率を導入する方針が明らかになった。金融行政方針を受けて預金保険機構は、「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」であることを表明しており、今後、預金保険機構において具体的な検討が行われることになるとみられる¹⁶。

可変保険料率に関するこれまでの経緯を振り返ると、ペイオフ解禁後の預金保険制度や金融機関の破綻処理のあり方について議論を行っていた金融審議会第二部会は、1999年7月に公表した論点整理の中で、市場規律の強化を図るために可変保険料率を導入すべきとの考えを示した¹⁷。もっとも、論点整理は、可変保険料率は経営が悪化した金融機関の負担を増加させ、料率が公表されれば市場リスクにさらされることから、その導入は慎重に考えるべきとも述べており、可変保険料率の導入については両論併記としていた。

最終的に取り纏められた1999年12月の金融審議会の答申は、可変保険料率について、諸外国の預金保険制度においても導入の動きがみられること、市場規律を補うという観点から、「本来望ましいもの」との認識を示した¹⁸。ただし、一般勘定に欠損金がある状況で導入した場合には、経営が悪化した金融機関の保険料率が相当高い水準になることが見込まれ、経営への影響が看過できないことも指摘していた。そこで答申は、「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」と結論づけた。その結果、答申を踏まえた2000年の預金保険法改正では、可変保険料率を導入できるよう条文改定が行われている。

可変保険料率についてはその後、預金保険機構において議論されてきた。2012年3月に「預金保険料率に関する調査会」が公表した報告書は、可変保険料率を含むいくつかの論点に関しては、今後、まずは当面早急に一定規模の責任準備金を確保し、目標規模を目指していく段階において議論していくことが適当とした¹⁹。さらに、前述の「預金保険料率に関する検討会」が2015年1月に公表した報告書は、今後の課題として可変保険料率を指摘し、その導入に対する賛否双方の意見を挙げたものの、具体的な結論は示さなかった。

このような議論の経緯を踏まえると可変保険料率の導入の方針に関しては、今般の金融行政方針において唐突に示されたというよりは、2021年度末の責任準備金が5兆円程度という目標の達成が視野に入ってきたことから、本来望ましいものとされる可変保険料率の導入に向けて検討を行う環境が整ったという捉え方もできる。

次章以降、今後の議論の参考として、海外の可変保険料率の適用状況や事例を確認する。

¹⁶ 預金保険機構「預金保険料率のあり方の方向性について」令和元年8月28日

¹⁷ 金融審議会第二部会「預金保険制度に関する論点・意見の中間的な整理」（1999年7月）

¹⁸ 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」平成11年12月21日

¹⁹ 預金保険料率に関する調査会「今後の預金保険料率のあり方等について」平成24年3月26日

III 世界における可変保険料率の適用状況

預金保険料の賦課方式には、金融機関一律に一定の料率を課す均一（固定）保険料率と、個々の金融機関のリスク・プロファイルや預金保険制度に与えるリスクを考慮して料率を差別化する可変保険料率がある。可変保険料率は、米国の預金保険機関である連邦預金保険公社（FDIC）が 1993 年に世界で初めて導入した仕組みである。その後、世界各国・地域の預金保険制度において可変保険料率の導入が進んでいる。

各国・地域の預金保険料率について、国際預金保険協会（IADI）のサーベイを用いて確認すると、2018 年 12 月の時点では、均一保険料率を適用している法域が 56 あるのに対し、可変保険料率を採用する法域が 33 あり、均一保険料率と可変保険料率を組み合わせ適用している法域は 17 である（図表 2）。均一保険料率と組み合わせているところも合わせると、可変保険料率を採用する法域がそれなりの数に上っている。特に先進国（OECD 加盟国）に限ってみると、大方の国が可変保険料率を採用しており、均一保険料率を採用している国は、日本とスイス、メキシコの 3 カ国である。

図表 2 各国・地域の預金保険料の賦課方式（2018 年）

	均一料率	可変料率	均一＋可変	その他
法域数	56	33	17	5
うちOECD加盟国	日本 メキシコ スイス	ベルギー カナダ チェコ デンマーク フィンランド フランス ドイツ ギリシャ ハンガリー アイルランド イタリア 韓国 ルクセンブルク オランダ ポーランド スロベニア スウェーデン トルコ 米国	エストニア アイスランド リトアニア ノルウェー ポルトガル 英国	チリ オーストラリア

- (注) 1. 法域には、香港、台湾、バミューダ、英領ヴァージン諸島、ジブラルタル、ガーンジー、マン島、ジャージー、マカオ、中部アフリカ経済通貨共同体（CEMAC）、西アフリカ経済通貨同盟（UEMOA）を含む。
2. 各法域において複数の預金保険制度がある場合には、主に商業銀行を対象とする預金保険制度を集計の対象としている。また、一部法域については、説明文から判断して区分を入れ替えている。
3. OECD 加盟国のうちスペイン、オーストリア、フィンランド、イスラエル、ラトビア、ニュージーランド、スロバキアは IADI のサーベイに含まれていないため、集計には含まれていない。

(出所) IADI, “2018 Annual Survey”より野村資本市場研究所作成

IV 米国における可変保険料率制度の変遷

1. 導入当初の枠組み

1933年銀行法（グラス＝スティーガル法）の下で設立された FDIC は、その設立以来、保険対象預金機関に均一の料率を適用していた。しかしながら、1980年代以降、銀行破綻が相次いだ結果、預金保険基金（DIF）が枯渇し債務超過に陥ったことから、1991年連邦預金保険公社改善法（FDICIA）の下、1993年1月に DIF が負担する損失の可能性に応じて料率が変化するリスク・ベース評価制度（risk-based assessment system）を開始した。

具体的には、自己資本比率と CAMELS の格付に基づくマトリクスにより料率を決定する仕組みである。CAMELS とは、①資本充実（Capital adequacy）、②資産の質（Asset quality）、③経営（Management）、④収益力（Earnings）、⑤流動性（Liquidity）、⑥市場リスクの感応度（Sensitivity to market risk）の要素に基づいて、最高「1」から最低「5」までの格付によって監督当局が金融機関の経営の健全性を評価する米国の監督評定制度である。

マトリクスは、自己資本と CAMELS に応じて9つのリスク・カテゴリーを設けている。自己資本が「資本充実」で CAMELS が「A」である「1A」に属すると料率が最も低くなり、「資本不足」かつ「C」となる「3C」に属すると最も高くなる仕組みである（図表3）。

リスク・ベース保険料率が導入された1993年当時は、DIF が債務超過に陥っていたため、基金を再構築することが必要であった。そこで、FDICIA は、推計付保預金に対する DIF の準備率目標として位置づけられる指定準備率（DRR）を1.25%とすることに加えて、リスク・ベース保険料率の導入前の料率とも整合させるため、最低料率を23 ベーシス・ポイント（bp）とすることを定めていた。

図表3 リスク・ベース保険料率の枠組み（1993～2006年、銀行保険基金）

			監督グループ		
			A (CAMELS:1, 2)	B (CAMELS:3)	C (CAMELS:4, 5)
自己資本 グループ	1	資本充実 (well capitalized)	<1A> 23→12→0	<1B> 26→15→3	<1C> 29→24→17
	2	適正資本 (adequately capitalized)	<2A> 26→15→3	<2B> 29→20→10	<2C> 30→29→24
	3	資本不足 (undercapitalized)	<3A> 29→20→10	<3B> 30→29→24	<3C> 31→31→27

- (注) 1. 自己資本に関する「資本充実」は、総自己資本比率10%以上、Tier1比率6%以上、Tier1レバレッジ比率5%以上のすべてを満たす金融機関である。「適正資本」は、同8%以上、同4%以上、同4%以上のすべてを満たす金融機関である。「資本不足」はそれ以外の金融機関である。
2. 監督カテゴリーのAは、僅少な欠陥しかない財務的に健全な金融機関を表し、一般にCAMELS格付が1、2に相当する。Bは、是正されなければ金融機関に重大な経営悪化をもたらす、FDICに損失リスクを生じる欠陥のある金融機関を表し、一般に格付が3に相当する。Cは、実効的な是正措置が講じられなければFDICに重大な損失の可能性をもたらす金融機関を表し、一般に格付が4、5に相当する。
3. 保険料率は、左から1993年、1994年、1996～2006年のもの。単位はベーシス・ポイント（bp）。

(出所) FDIC規則等より野村資本市場研究所作成

図表 4 リスク・ベース保険料率の 2006 年の適用状況

			監督カテゴリー		
			A	B	C
自己資本 グループ	資本充実	保険料率	0	3	17
		金融機関数	8,324	345	38
		(構成比)	(95.1%)	(4.0%)	(0.4%)
	適正資本	保険料率	3	10	24
		金融機関数	39	3	1
		(構成比)	(0.5%)	(0.0%)	(0.0%)
	資本不足	保険料率	10	24	27
		金融機関数	2	0	3
		(構成比)	(0.0%)	(0.0%)	(0.0%)

(注) 保険料率の単位はベース・ポイント (bp)。
(出所) FDIC, “Annual Report 2006”より野村資本市場研究所作成

その後、DIF の債務超過が解消されたことから、FDIC は 1996 年に最低料率を 0bp とするとともに、料率の範囲を 0～27bp に引き下げており、それが 2006 年まで利用された。この期間中は、大半の金融機関が保険料支払いが免除される 1A のカテゴリーに含まれており、例えば、2006 年には約 95% の金融機関が 1A に属していた (図表 4)。

2. リスク・カテゴリーの集約

1993 年に導入されたリスク・ベース保険料率には、いくつか問題が認識されたことから、2005 年連邦預金保険改革法 (FDIRA) の下、2007 年 1 月から新たな枠組みに改定された²⁰。

従来、自己資本と CAMELS に基づく 9 つのカテゴリー (1A～3C) が設けられていたが、金融機関がほとんどなかったり、破綻確率を比べるとあまり差のないカテゴリーがあったことから、カテゴリーは 4 つ (I～IV) に集約された (図表 5①)。新たなカテゴリーの下、FDIC は、FDIC 規則に規定するベース料率 (2～40bp) に対して自らの裁量で 3bp を上乗せし、5～43bp の範囲の料率を適用することとした²¹ (図表 5②)。

さらに FDIC は、カテゴリー I に 9 割超の金融機関が属することから、他のカテゴリーとは異なりカテゴリー I については、金融機関のリスクに応じて一定の範囲内 (ベース料率で最小 2bp、最大 4bp) で異なる料率を適用することとした。その際、総資産 100 億ドルの水準に閾値を設定し、中小金融機関と大規模金融機関とでリスク評価の方法を変えている。

中小金融機関の場合は、CAMELS の 6 つの構成要素に係る格付の加重平均と複数の財務指標を利用してベース料率を計測する仕組みとした²² (図表 6)。FDIC の当時の推計によれば、45% の金融機関に最低料率 (ベース料率 2bp) が、5% の金融機関に最高料率 (ベース料率 4bp) が適用され、残りの半数の金融機関にはベース料率で 2～4bp の間の料率が適用されるという分布をしていた (図表 7)。

²⁰ FDIC, 12 CFR Part 327, RIN 3064-AD09 (Federal Register Vol.71, No 230, November 30, 2006)

²¹ ベース料率に対して±3bp までは、規則改定プロセスを経ずに FDIC の裁量で変更できる権限があった。

²² 具体的には、金融機関共通の統一係数 (uniform amount) として 1.954 という値に対し、CAMELS 格付の加重平均値と財務指標に個々に定められた乗数を掛けて加減算し、ベース料率を計測する仕組みである。

一方、大規模金融機関²³については、CAMELS 構成格付の加重平均と、財務指標に代えて長期債務の発行体格付を数値化したものを利用し、ベース料率を計算する仕組みとした²⁴。

図表 5 改定後のリスク・ベース保険料率の枠組み

① 新たなリスク・カテゴリー

			監督グループ		
			A (CAMELS:1, 2)	B (CAMELS:3)	C (CAMELS:4, 5)
自己資本グループ	1	資本充実	I	II	III
	2	適正資本	II	II	III
	3	資本不足	III	III	IV

② 適用料率とベース料率

	リスク・カテゴリー				
	I		II	III	IV
	最低	最大			
適用料率 (ベース料率)	5 (2)	7 (4)	10 (7)	28 (25)	43 (40)

(注) 単位はベース・ポイント (bp)。

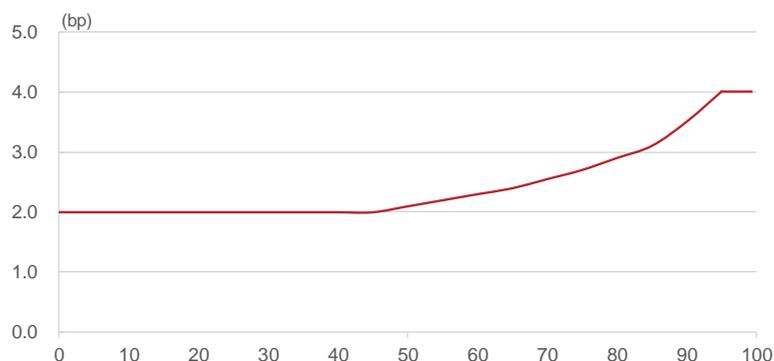
(出所) FDIC 規則より野村資本市場研究所作成

図表 6 カテゴリー I に係る CAMELS 構成要素、リスク測定項目

CAMEL構成要素	ウェイト	リスク測定項目	乗数
C (資本充実)	25%	CAMELS構成格付の加重平均	0.534
A (資産の質)	20%	財務指標 Tier1レバレッジ比率 1ヵ月以上3ヶ月未満延滞債権比率(総資産比) 不良債権比率(総資産比) ネット債権償却比率(総資産比) 税引前純利益比率(リスク・アセット比)	-0.042
M (経営)	25%		0.372
E (収益)	10%		0.719
L (流動性)	10%		0.841
S (市場リスクの感応度)	10%		-0.420
		統一係数	1.954

(出所) FDIC 規則より野村資本市場研究所作成

図表 7 ベース料率の累積分布 (2006年6月末時点の推計)



(出所) FDIC 規則

²³ 大規模金融機関であっても長期債務の発行体格付がない場合には、中小金融機関と同じ評価が行われる。

²⁴ 具体的には、統一係数の-1.882を起点として、CAMELS 構成格付の加重平均と発行体格付を 1~3 の間の数値に変換したものに対して各々の乗数を乗じて加減算しながら、ベース料率を計測する仕組みである。発行体格付の数値化について S&P の格付を例にとると、AAA は 1.00、AA+ は 1.05、AA は 1.15、AA- は 1.30、A+ は 1.50、A は 1.80、A- は 2.20、BBB+ は 2.70、BBB 以下は 3.00 に変換される。

3. 大規模金融機関の評価方式の改定

米国では、2007年のサブプライム問題を契機とする金融危機の影響から金融機関の破綻が相次いだ結果、金融危機前は1.95%の水準にあったDIFの準備率が大きく低下し、基金を再構築する必要性に迫られた。そこでFDICは、5年以内に準備率1.15%以上を実現するという目標を立てながら、2009年1月からリスク・ベース保険料率を12～50bpの範囲に引き上げた²⁵。また、2009年4月には、カテゴリーIの中小金融機関の評価にブローカー預金を考慮するとともに、リスク・カテゴリーで決定される当初ベース評価料率（initial base assessment rate）に対して、金融機関の無担保債務の水準によって料率を調整する仕組みを導入した²⁶。

2010年に金融危機の再発防止を図るドッド＝フランク・ウォールストリート改革および消費者保護法が成立した。従来、預金保険の評価ベースは米国国内の預金の量であったが、大規模金融機関の保険料負担をより増やすべくドッド＝フランク法は平均連結総資産から平均有形資本（average tangible equity）を控除したものに評価ベースを変更している²⁷。

ドッド＝フランク法を受けたFDICは、預金保険の評価ベースを改定するとともに、大規模金融機関のリスクの差異を適切に評価し、その破綻がDIFに与える潜在的な損失の大きさをより評価に反映させるため、大規模金融機関の評価方式として、自己資本比率と長期債務の発行体格付に基づくリスク・カテゴリーによる評価を廃止し²⁸、その代わりに、CAMELSといくつかのリスク測定項目に基づくスコアカード方式により当初ベース評価料率を決定する仕組みを2011年4月から開始した²⁹。なお、中小金融機関については、従前のリスク・カテゴリーによる評価を維持した。

スコアカードは、①財務状況とストレス耐性を計測する「パフォーマンス・スコア」と、②金融機関が破綻した場合にDIFに与える潜在的な損失の大きさを表す「損失深刻度（loss severity）スコア」の2つのスコアで計測される。その際、総資産500億ドル以上の「高度に複雑な保険対象預金機関（highly complex insured depository institution）」と、総資産500億ドル未満の「大規模保険対象預金機関（large insured depository institution）」に分けて、評価項目を調整している。以下では、総資産500億ドル以上の高度に複雑な保険対象預金機関に関するスコアカードを確認する（図表8）。

まず、パフォーマンス・スコアについては、①CAMELS構成格付の加重平均スコア、②資産関連ストレス耐性スコア、③ファンディング関連ストレス耐性スコアで構成されている。CAMELS構成格付の加重平均スコアは、従前と同じ仕組みである。資産関連スト

²⁵ FDIC, 12 CFR Part 327, RIN 3064-AD35 (Federal Register Vol.73, No 246, December 22, 2008)

²⁶ 債務の損失吸収力を考慮して、長期無担保債務（中小金融機関の場合はTier1）の対国内預金比率が大きくなると料率が引き下げられる一方、有担保債務の対国内預金比率が一定水準を超えると料率が引き上げられる調整が導入された（FDIC, 12 CFR Part 327, RIN 3064-AD35 (Federal Register Vol.74, No 41, March 4, 2009)）。

²⁷ ドッド＝フランク法 331条を参照。

²⁸ ドッド＝フランク法は、連邦当局に対して各種規則における格付の参照を廃止し、格付以外の信用度を評価する基準に改定することを求めていることも背景にある（同法 939A条）。

²⁹ FDIC, 12 CFR Part 327, RIN 3064-AD66 (Federal Register Vol.76, No 38, February 25, 2011)

図表 8 高度に複雑な保険対象預金機関のスコアカード

	カットオフ値 (%)		測定項目内の ウェイト (%)	全体に対する ウェイト (%)	
	最小	最大			
パフォーマンス・スコア					
CAMELS格付の加重平均					
C(資本充実)			25	30	
A(資産の質)			20		
M(経営)			25		
E(収益)			10		
L(流動性)			10		
S(市場リスクの感応度)			10		
資産関連ストレス耐性					
Tier1レバレッジ比率	6	13	10	50	
与信集中リスクの測定					
高リスク資産対Tier1・引当金比率	0	135	35		
上位20カウンターパーティ向けエクスポージャー 対Tier1・引当金比率	0	125			
最大カウンターパーティ向けエクスポージャー対 Tier1・引当金比率	0	20			
コア収益比率(平均総資産比)	0	20	20		
信用の質の測定					
分類債権対Tier1・引当金比率	7	100	35 ²⁾		
不採算資産対Tier1・引当金比率	2	35			
市場リスクの測定					
トレーディング収益ボラティリティ対Tier1比率	60 ¹⁾				
市場リスク資本対Tier1比率	20 ¹⁾				
レベル3トレーディング資産対Tier1比率	20 ¹⁾				
ファンディング関連ストレス耐性					
コア預金比率(総負債比)	5	87	50	20	
バランスシート流動性比率	7	243	30		
平均短期ファンディング比率(平均総資産比)	2	19	20		
損失深刻度スコア					
損失深刻度の測定	0	28		100	

- (注) 1. 市場リスクの測定に関しては、カットオフ値ではなく、項目内のウェイトを表す。
2. 信用の質および市場リスクについては、全体で35%のウェイトが与えられているが、市場リスクに対しては、トレーディング資産比率(証券、ローン、トレーディング資産に対するトレーディング資産の比率)で割り当てられる一方、信用の質については、(1-トレーディング資産比率)で割り当てられる。

(出所) FDIC 規則より野村資本市場研究所作成

レス耐性スコアは、(a)Tier1 レバレッジ比率、(b)与信集中リスク、(c)コア収益比率、(d)信用の質および市場リスクという項目によってスコアリングされ、各項目に対応する係数によってウェイト付けされる³⁰。また、ファンディング関連ストレス耐性スコアは、(a)コア預金比率、(b)バランスシート流動性比率、(c)平均短期ファンディング比率によりスコアが計測され、各項目の係数でウェイト付けされる。

³⁰ 与信集中リスクは、①高リスク資産の Tier1 資本・引当金比率、②上位 20 のカウンターパーティ向けエクスポージャーの Tier1 資本・引当金比率、③最大のカウンターパーティ向けエクスポージャーの Tier1 資本・引当金比率で計測され、いずれか大きい値が採用される。高リスク資産には、建設・土地開発ローン、レバレッジド・ローン、非伝統的なモーゲージ・ローン、消費者向けサブプライム・ローンが含まれる。また、信用の質については、分類債権の Tier1 資本・引当金比率と不採算資産の Tier1 資本・引当金比率で計測され、いずれか大きい値が採用される。一方、市場リスクについては、①トレーディング収益のボラティリティの Tier1 比率、②市場リスク資本の Tier1 比率、③レベル 3 トレーディング資産の Tier1 比率で計測され、各々ウェイト付けされる。

一方、損失深刻度スコアについては、非付保預金やその他の無担保債務からの資金流出を踏まえた破綻時の資産の回収率、さらにフェデラル・ファンドのレポ等の担保付債務を考慮に入れながら、付保預金において生じるデフォルト時損失率（LGD）を計測している³¹（図表9）。

最後にパフォーマンス・スコアと損失深刻度スコアを計測した後に総スコアを算出するには、パフォーマンス・スコアに損失深刻度スコアを変換した乗数³²を乗じることでスコアを得ることになる。このように計測されたスコアから一定の算式を用いて、（無担保債務等を調整する前の）当初ベース評価料率を計測する仕組みである³³。なお、パフォーマンス・スコアおよび損失深刻度スコアの各項目のスコアを計測する際は、計測値は0から100の間のスコアに線形的に変換される³⁴。

図表9 想定される債務の流出率、資産の損失率

債務の種類	流出率(%)	資産カテゴリー	損失率(%)
付保預金	-10	現金および預金	0.0
非付保預金	58	トレーディング勘定資産	0.0
海外預金	80	フェデラル・ファンド・リバースレポ	0.0
フェデラル・ファンド借入	100	財務省証券、エージェンシー債	0.0
レポ	75	地方債	10.0
トレーディング負債	50	その他証券	15.0
無担保借入(1年未満)	75	建設・開発ローン	38.2
担保付借入(1年未満)	25	非居住用不動産ローン	17.6
劣後債、優先株式(有限責任)	15	集合住宅不動産ローン	10.8
		単一住宅ローン(第一抵当)	19.4
		単一住宅ローン(劣後抵当)	41.0
		ホームエクイティ・ローン	41.0
		農業用不動産ローン	19.7
		農業ローン	11.8
		商業用・産業用ローン	21.5
		クレジット・カード・ローン	18.3
		その他消費者ローン	18.3
		その他ローン	51.0
		その他資産	75.0

(出所) FDIC 規則より野村資本市場研究所作成

³¹ 以下の算式によって LGD が計測される。

$$LGD = \frac{\text{付保預金}_{\text{破綻時}}}{\text{国内預金}_{\text{破綻時}}} \times \left(\text{国内預金}_{\text{破綻時}} - \text{資産回収}_{\text{破綻時}} + \text{担保付債務}_{\text{破綻時}} \right)$$

³² 以下の算式によって損失深刻度に係る乗数が得られる。

$$\text{損失深刻度ファクター} = 0.8 + [0.005 * \text{損失深刻度スコア} - 5]$$

³³ 以下の算式によって当初ベース評価料率が計測される。

$$\text{評価料率} = \text{最小料率} + \left[\left(\left(1.425 \times \left(\frac{\text{スコア}}{100} \right)^3 \right) - 0.0385 \right) \times (\text{最大料率} - \text{最小料率}) \right]$$

³⁴ 与信集中リスク、信用の質、市場リスク、短期ファンディング、損失深刻度については、計測値（V）がカットオフされる最小値（Min）と最大値（Max）の間の値となった場合には、以下の算式によってスコア（S）に変換される。

$$S = (V - \text{Min}) * 100 / (\text{Max} - \text{Min})$$

一方、Tier1 レバレッジ比率、コア収益力、コア預金、バランスシート流動性比率については、以下の算式によりスコアに変換される。

$$S = (\text{Max} - V) * 100 / (\text{Max} - \text{Min})$$

4. リスク・カテゴリーの廃止

その後 2016 年 7 月には、中小金融機関についても自己資本と CAMELS に基づくリスク・カテゴリーによる評価方式が廃止され、カテゴリー I に従来適用されていたような CAMELS 構成格付の加重平均と財務指標に基づく評価方式に変更されている³⁵。新たな評価方式では、CAMELS 構成格付の加重平均は従前と同様であるが、財務指標に関しては従来の指標から新たな指標に改定されている（図表 10）。

具体的な計測方法としては、金融機関共通の統一係数である 7.352 という値に対して、CAMELS 構成格付の加重平均や財務指標に割り当てられた乗数を乗じて加減算をして当初ベース評価料率を算出し、さらに、無担保債務の調整を加えてベース評価料率を決定する。新たな評価方式では、CAMELS の格付に応じて最小料率および最大料率が定められており、大規模金融機関を含む現行のベース評価料率は、図表 11 のとおりである。

ドッド＝フランク法は、2020 年 9 月末までに推定付保預金に対する DIF の準備率目標である DRR を 1.35% の水準に回復させることを求めていたが、2018 年の準備率は 1.36% となり、その結果、現在の当初ベース評価料率は 3～30bp の範囲となっている。なお、FDIC は、長期的な目標として DRR を 2.0% とすることを 2018 年 12 月に決定している³⁶。

このように米国におけるリスク・ベース評価制度、すなわち可変保険料率制度は 1993 年に導入されて以来、CAMELS を 1 つの評価軸としながら、金融危機などを経て、金融機関のリスク・プロファイルの評価がより適切に行われるよう改定を繰り返してきている。

図表 10 中小金融機関に関する新たな評価項目と乗数

	乗数
CAMELS構成格付の加重平均	1.519
レバレッジ比率	-1.264
税引前純利益比率(総資産比)	-0.720
不良債権・リース比率(総資産比)	0.942
その他所有不動産比率(総資産比)	0.533
ブローカー預金比率	0.264
1年間の資産成長率	0.061
ローン関連複合指標	0.081
統一係数	7.352

(出所) FDIC 規則より野村資本市場研究所作成

図表 11 現行のベース評価料率

	中小金融機関 CAMELS格付			大規模、高度に複雑な 金融機関
	1、2	3	4、5	
当初ベース評価料率	3～16	6～30	16～30	3～30
無担保債務の調整	-5～0	-5～0	-5～0	-5～0
ブローカー預金の調整	—	—	—	0～10
総ベース評価料率	1.5～16	3～30	11～30	1.5～40

(注) 単位はベシス・ポイント (bp)。

(出所) FDIC 規則より野村資本市場研究所作成

³⁵ FDIC, 12 CFR Part 327, RIN 3064-AE37 (Federal Register Vol.81, No 98, May 20, 2016)

³⁶ 現行の FDIC 規則においては、今後、DIF の準備率が 2.0%以上 2.5%未満、その後 2.5%超と上昇するに伴って、当初ベース料率の範囲は 2～28bp、1～25bp へと下がるように手当てされている。

V EUにおける域内共通の可変保険料率制度

1. 域内共通の可変保険料率制度の導入

EUでは、1994年に加盟国の預金保険制度（DGS）について規定する預金保険指令（DGSD）が制定されたが、加盟国のDGS間の調和が十分に図られていなかったことから、金融危機の際には様々な問題が生じた³⁷。そこで、保護範囲の拡大や明確化、預金払戻しの迅速化、預金者への情報提供、ファイナンスの強化などを目的として2014年4月にDGSDの改正が行われ、域内単一市場におけるDGSのさらなる調和が図られることとなった³⁸。

特にDGSのファイナンスに注目すると、従前は金融機関が保険料（contribution）を毎年支払う事前徴収型のDGSだけでなく、金融機関が破綻して預金払戻しが生じた場合にのみ金融機関に負担金を求める事後徴収型のDGSも多く、その結果、事後徴収型のDGSでは、金融危機の際にファイナンスが不足し、公的資金を投入せざるを得なくなる事態も生じた。改正DGSDは、金融機関が少なくとも年次で支払う保険料をDGSの基本的なファイナンス手段として位置づけ、事前徴収型に統一した³⁹。

さらに改正DGSDは、金融機関の付保預金額とリスクの程度に基づいて保険料を適用することを規定した。従来、可変保険料率を適用していたのは、フランス、イタリア、ドイツ、スウェーデン、ノルウェーなど一部の加盟国に留まっていたが、改正DGSDによって域内共通でリスク・ベースの可変保険料率が導入されることとなった。

改正DGSDは、各DGSに対してリスク・ベース保険料を算定するためにリスク・ベース手法を構築することを求めている。その際、保険料の算定に当たっては、金融機関のリスクに見合ったものとする、多様なビジネス・モデルのリスク・プロファイルを考慮することに加えて、算定手法については、資本充実度や資産の質、流動性といったバランスシートの資産サイドやリスク指標を考慮することをDGSに要求している。

そのような規定を設けた上で、改正DGSDは、加盟国のDGSの間の調和を図る観点から、欧州銀行監督当局（EBA）に対して保険料算定のための手法を特定するガイドラインの策定を要請した。要請を受けたEBAは、2015年9月に保険料の算定方法に関するガイドラインを策定した⁴⁰。加盟国のDGSは、EBAガイドラインに従って2016年5月末までにリスク・ベース保険料を適用することが求められていた⁴¹。

³⁷ 例えば、加盟国のDGSの間で預金の保護範囲が異なっていたことから、金融危機の際に加盟国間で預金の流出が発生している。

³⁸ Directive 2014/49/EU

³⁹ 事前徴収が基本的な手段となるが、必要に応じて負担金を事後徴収することもできる。なお、域内共通の銀行の破綻処理制度の調和を図る銀行再建・破綻処理指令（BRRD）の下、金融機関の破綻処理のファイナンスを担う破綻処理ファンド（resolution fund）が設置されたが、当該ファンドも事前徴収の仕組みである。

⁴⁰ EBA, “Guidelines on methods for calculating contributions to deposit guarantee schemes,” 22 September 2015.

⁴¹ DGSはEBAのガイドラインを遵守することが求められ、ガイドラインを遵守しない場合には、その理由をEBAに通知することが求められている。

2. リスク・ベース保険料の算定方法

EBA ガイドラインが示したリスク・ベース保険料の算定方法は、①算定式、②リスク・カテゴリーおよびコア・リスク指標、③集計リスク・ウェイトという3つの要素で構成されている。

1) 算定式

個々の金融機関のリスク・ベース保険料を算定する式としては、以下が示されている。

$$C_i = CR \times ARW_i \times CD_i \times \mu$$

ここで、

- C_i : 金融機関 i の年間の保険料
- CR : 保険料率 (すべての金融機関に共通)
- ARW_i : 金融機関 i に係る集計するためのリスク・ウェイト
- CD_i : 金融機関 i の付保預金
- μ : 調整係数 (すべての金融機関に共通)

すべての金融機関に共通する保険料率 (CR) は、年間の目標水準に応じて定められる。年間目標水準は、基金の最終的な目標水準を積立期間内に実現できるような水準に設定される。改正 DGSD は、各 DGS の積立目標として 2014 年 7 月からの 10 年間に、すなわち 2024 年 7 月までに金融機関の付保預金の額の 0.8% に相当する水準まで積み上げることを求めており、年間目標水準は、当該目標を実現できる水準に設定される。ただし、年間目標水準の設定に当たっては、景気局面や金融機関の財務状況に与えるプロシクリカルな影響を考慮することとされており、ストレス時に過度な保険料を徴収することは避けられる。

集計リスク・ウェイト (ARW_i) は、後述する各リスク・カテゴリーのコア・リスク指標からリスク・スコアを算定した後に決定される。また、すべての金融機関に共通の調整係数 (μ) は、金融機関のリスクの程度と付保預金の額のみに基づいて保険料を徴収した結果、付保預金額の 0.8% という積立目標に対応する年間目標水準から乖離する可能性があるため、その調整を図る係数である。

2) リスク・カテゴリー、コア・リスク指標

リスク・ベース保険料の算定においては、金融機関のリスクは、(a)自己資本、(b)流動性およびファンディング、(c)資産の質、(d)ビジネス・モデルおよびマネジメント、(e)DGS に与える潜在的損失という 5 つのリスク・カテゴリーで評価される。各リスク・カテゴリーには、コア・リスク指標が指定されており、当該指標によってリスクが計測される。金融機関のリスク評価は、コア・リスク指標にウェイトを乗じて

図表 12 集計リスク・スコア (ARSi) のためのウェイト

リスク・カテゴリーおよびコア・リスク指標	最低ウェイト(%)
自己資本	18
レバレッジ比率	9
コモネクティティTier1 (CET1) 比率、または資本カバレッジ比率	9
流動性およびファンディング	18
流動性カバレッジ比率 (LCR)	9
安定調達比率 (NSFR)	9
資産の質	13
不良債権比率	13
ビジネス・モデルおよびマネジメント	13
リスク・アセットの総資産比率	6.5
ROA	6.5
DGSへの潜在的損失	13
非拘束資産の付保預金比率	13
合計	75

- (注) 1. 資本カバレッジ比率は、実際の自己資本を規制資本で除した値。不良債権比率は、不良債権を貸出および債務商品の総額で除した値。非拘束資産とは、担保等に供されていない資産を指す。
2. リスク・カテゴリーの最低ウェイトを合計すると 75%に留まる。残りの 25%分については、DGS の裁量により追加したコア・リスク指標にウェイトを割り当てたり、コア・リスク指標のウェイトを最低水準から引き上げることが想定されている。

(出所) EBA ガイドラインより野村資本市場研究所作成

算定される個々のリスク・スコアを合計した集計リスク・スコア (ARSi) によって行われる (図表 12)。

3) 集計リスク・ウェイト (ARWi)

各金融機関の集計リスク・スコアが得られるとそれを ARW_i に変換し、付保預金の額 (CD_i) に乗じることで個々の金融機関の保険料 (C_i) が算定される。リスク・スコアから ARW_i への変換について DGS は、リスク・スコアに応じて複数のバケットを設定しバケットに対応する ARW_i を適用するバケット方式か、一定の関数を用いてリスク・スコアを ARW_i に変換する方式 (スライディング・スケール) のいずれかを選択することとなる⁴²。

3. リスク・ベース保険料の適用状況のレビュー

EBA は、改正 DGSD の下、加盟国の DGS におけるリスク・ベース保険料の適用について 2018 年 1 月にレビューを行っている⁴³。それによると、EBA ガイドラインに基づいて適用されたリスク・ベース手法によって、金融機関の間でリスクによる差別化が図られており、基本的には目的が達成されていることが確認されている。

もっとも、多くの DGS では、金融機関に固有のリスクとリスク・ベース手法の結果と

⁴² リスクの差異を反映させる ARW_i の範囲については、下限を 50~75%、上限を 150~200%としている。

⁴³ EBA, "Report on the implementation of the EBA guidelines on methods for calculating contributions to DGS," 17 January 2018.

の差が区々であることも観察されており、リスク・ベース手法の設計によって金融機関間のリスクが過大もしくは過小評価されている可能性や、リスク・ベース手法が当局に柔軟性を与えていることで、本来のリスクとは異なる保険料体系が設計されている可能性も指摘されている。このような点については、改正 DGSD に関するより幅広いレビューが 2019 年に行われる予定となっており、当該レビューの中で改めて確認される見込みである。

VI 可変保険料率制度に関する IADI の国際基準

1. 預金保険制度に関するプリンシプル

銀行のプルーデンス規制におけるバーゼル委員会のバーゼルⅢと同様、預金保険制度についても、制度に関する知識や専門性を共有する国際フォーラムとして位置づけられている IADI が、国際基準を策定している。前述した EBA ガイドラインは、IADI の国際基準を踏まえながら策定されており、日本において可変保険料率が検討される際にも IADI による国際基準が考慮されることになるだろう。

まず、IADI の国際基準としては、預金保険制度に関する国際的なプリンシプル（原則）を定めた「実効的な預金保険制度のためのコア・プリンシプル」が策定されている。コア・プリンシプルの中では、可変保険料率は、預金保険制度においてモラルハザードを緩和することを目的とする主たる要素として位置づけられている⁴⁴。

コア・プリンシプルは、プリンシプル 9 において財源と基金の利用に関して、預金者への迅速な払戻しを確保するため、確固たる流動性ファンディング措置を含め預金保険機関は即座に利用可能な基金と様々なファンディング・メカニズムを有するべきとした上で、銀行が預金保険の費用負担の責任を負うべきことを定めている。その上で、プリンシプル 9 に係る基本基準（essential criteria）を定めている。可変保険料率については、①保険料の算定システムはすべての銀行に対して透明性を確保すること、②スコアリングや保険料に関するカテゴリーは相当の差別化を図ること、③個々の銀行に関して制度から得られた格付や順位については秘密が保持されることを求めている。

2. 可変保険料率の導入に関する指針

さらに IADI は、各国・地域の預金保険機関が可変保険料率を自国の制度に導入する際の国際的な指針として、「可変保険料率制度の構築のための一般指針」を策定している⁴⁵（図表 13）。

⁴⁴ IADI, “IADI Core Principles for Effective Deposit Insurance Systems,” November 2014. 預金保険制度の国際的なプリンシプルとして、2009 年に IADI とバーゼル委員会によって当初のコア・プリンシプルが策定されたが、2014 年にプリンシプルを強化するかたちで改訂されている。

⁴⁵ IADI, “General Guidance for Developing Differential Premium Systems,” February 2005 (updated in October 2011).

図表 13 「可変保険料率制度の構築のための一般指針」の主要なポイント

I. 可変保険料率制度の目的	
●	可変保険料率制度を設計する際の最初のステップは、実現が期待される目標を特定すること。可変保険料率制度の主な目的は、銀行に対して過度のリスク・テイクを回避するインセンティブを提供し、保険料の評価プロセスにさらなる公平性を導入することである
●	可変保険料率制度がこれらの目的を達成する上で最も実効的であるのは、銀行に十分なリスク管理を行うインセンティブを与える場合であり、実効的な早期警戒制度と問題銀行の早期是正措置を伴う場合である
II. 諸条件の状況分析	
●	可変保険料率制度を構築する前に、経済の状態、現行の金融・財政政策、銀行システムの状態と構造、国民の関心と期待、ブルーデンス規制と監督の強度、法的な枠組み、会計・開示制度の健全性について、自ら評価する状況分析を行うことが重要
●	政策当局は、これらの制度が健全であれば可変保険料率制度を設計するために利用できる選択肢の幅が広がる。可変保険料率制度の構築は、重大な欠陥に対処する矯正措置ではないことから、状況が理想的なものでなければ、現在の状況とより望ましい状況とのギャップを見極めて、必要に応じて利用可能な選択肢を十分に査定することが重要
III. 銀行のリスクを差別化するためのアプローチ	
●	銀行間でリスクを差別化し保険料を割り当てるために用いられるアプローチは、①銀行を適切なリスク・カテゴリーに区分するのに実効的であり、②幅広く関連情報を活用しており、③フォワード・ルッキングであり、④銀行業界および金融セーフティネットの参加者に十分に受容されるものであること
IV. 権限、リソース、情報に関する要件	
●	可変保険料率制度を採用するには、政策当局は、システムを適切に管理するために必要な権限、リソースおよび情報（すなわち一貫性、正確性、検証可能性）を預金保険機関が有するよう確保する必要
●	銀行を保険料区分に分類するために必要な情報を要求することと、当該要請が銀行の過度な負担とならないこととの間でバランスを取る必要
●	預金保険機関が情報収集を直接行わずに監督当局に依存する場合は、可変保険料率制度の運営に必要な情報が収集されて、正確性が検証され、適時に伝達されることを確保するため、正式な合意が必要
●	可変保険料率に利用される情報は、それが銀行間および長期にわたって正確かつ一貫していることを確実にするために検証される必要。そのためには、報告基準を設定し、検査において情報を検証する必要。また、監査済みの情報を利用することで可変保険料率制度の正確性に寄与するとともに、銀行の事務・報告に係る不要な負担を軽減することが可能
●	保険料の評価期間においては、銀行の最新のリスク・プロファイルを反映させること
V. 保険料区分と保険料率の割当て	
●	保険料区分の数を決定する際には、銀行の規模や数に応じて異なる保険料区分を設定し、銀行がリスク・プロファイルを改善するインセンティブとして機能するためには、保険料区分の間に意味のある差別化を確保することを目的とすること
●	区分に対応する保険料率を決定する際には、預金保険制度のファンディング要件が満たされていることを確保し、銀行の健全なリスク管理に実効的なインセンティブを与えるよう料率を設定すること
VI. 移行時の課題	
●	適切に管理された移行プロセスは、可変保険料率制度の成功と受容を促す。実効的な移行計画については、移行の目的、責任、リソース要件、スケジュール、および成果物を提示する必要。当該計画は、プロセス開始前にすべての利害関係者に伝達されること
●	銀行と預金保険機関に対して移行期間を設けることは、移行プロセスを促進するのに役立つことになる。一般に可変保険料率制度の評価基準が複雑で情報要件が厳しいほど、調整期間は長期化する
VII. 透明性、開示、機密性	
●	可変保険料率制度で用いられる基盤と基準は、銀行と他のすべての参加者に対して透明性を有すること
●	可変保険料率制度の設計者は、（他のすべての金融セーフティネット参加者と同様に）情報開示を通じて説明責任、規律および健全な管理を促進することに対する要望と、情報の機密性を確保する必要性との間で適切なバランスを決定する必要
VIII. 可変保険料率制度のレビュー、更新、ファインチューニング	
●	可変保険料率が銀行の財務に与える潜在的な影響を考えると、銀行は修正した情報を提供することを望むかもしれないし、割り当てられたスコアに同意しない、または異議を唱える可能性がある。したがって、紛争を解決するために、潜在的な意見の相違をレビューする正式なプロセスを導入すること
●	可変保険料率制度は、その目的を達成する上で、実効性と効率性について定期的に再評価される必要。必要に応じて、条件や要件の変化に合わせて更新、改定する必要

(出所) IADI 一般指針より野村資本市場研究所作成

一般指針においては、均一保険料率について、設計や適用、管理が相対的に簡素であるという利点がある一方、銀行が預金保険制度にもたらずフォワード・ルッキングなリスクの程度を反映していないこと、低リスクの銀行にとってリスクの高い銀行と同じ水準の保険料を支払うのは公正ではないという批判があることが述べられている。

その上で、可変保険料率を導入する際の最大の課題として、リスク・プロファイルが異なる銀行間で差別化を図る適切な方法を見つけることを挙げている。前述の欧米の適用事例からも窺われるとおり、可変保険料率に関するリスク評価や保険料の割当てについては、確立された実務や手法は存在しない。現在、各国・地域の預金保険機関は、試行錯誤をしながらより適切な方法を模索している。

一般指針は、可変保険料率に係るリスク評価や保険料割当てを行う手法について一般に、①客観的あるいは定量的な要素を用いるアプローチと、②主観的あるいは定性的な情報を考慮するアプローチがあると整理している。

定量的な基準に基づくアプローチについては、(a)自己資本、(b)資産ポートフォリオの質および分散、(c)収益の十分性およびボラティリティ、質、(d)キャッシュ・フロー、(e)ファンディングの安定性および分散、(f)金利リスク・エクスポージャーという要素が一般に利用されているとしており、中でも各国・地域に共通する要素として自己資本の充実度を挙げている。また、上記以外の定量的アプローチとして、銀行のデフォルト確率や預金保険機関の当該銀行向けのエクスポージャー、銀行の破綻時に預金保険に生じる損失規模に基づいて算定される期待損失プライシング (expected loss pricing) も挙げられている。

こうした定量的アプローチの利点としては、客観的な要素やデータに基づいていることから透明性が高いことが挙げられる。一方で、根本的な欠点として、高品質で一貫性があり信頼のおけるタイムリーなデータに依拠しており、多くの場合において入手が困難であることが指摘されている。多くの国・地域では、デフォルトや貸倒実績に係る時系列データが十分に整っていないことから、正確にパラメータを計測することが難しいとしている。さらに、定量的アプローチの欠陥として、過去の財務情報に依拠していることから、将来のリスク・プロファイルを評価するには有効ではないという点も指摘されている。

他方、定性的要素に基づいて銀行を異なるカテゴリーに区分する定性的アプローチについては、(a)規制・監督上の評定・格付制度、(b)ガイドラインや基準、コンプライアンス、監督または預金保険に関する要件の遵守情報に基づく手法を挙げる。定性的アプローチは、銀行の現在の財務状況だけでなく、将来の財務状況やリスク・プロファイルも評価するとし、一般に利用されている手法として CAMELS アプローチを挙げる。定性的アプローチについては、現在だけでなく将来のリスク・プロファイルに関する情報を提供するという利点がある一方で、定量的アプローチに比べると透明性が低く、判断や裁量を必要とするという欠点が指摘されている。

その上で一般指針は、各国・地域の可変保険料率制度においては、定量的なアプローチと定性的なアプローチを組み合わせたアプローチが最も一般的であるとする。その適用事

例として、米国に加えて、アルゼンチンやカナダ、カザフスタン、マレーシア、台湾、トルコを挙げている。

そして最後に、可変保険料率に関するリスク差別化や保険料割当ての手法について一般指針は、その手法は多様である一方、共通に求められる重要な要素として、①銀行を適切なリスク・カテゴリーに区分するのに実効的なものであり、②幅広く関連する情報を活用しており、③フォワード・ルッキングであって、④銀行業界および金融セーフティネットの参加者に十分に受け入れられることを挙げている。

VII 日本で可変保険料率を導入する際の論点・課題

日本では今後、金融行政方針を踏まえて、預金保険機構を中心に可変保険料率の導入に向けた具体的な検討が行われることになるとみられるが、1999年12月には金融審議会がその検討を早く進めるべきと答申したことや、世界的な潮流となりつつあることを踏まえると、日本におけるその導入は不可避であるようにも思われる。そこで終章として、日本において可変保険料率を導入する際の論点や課題について整理を試みる。

可変保険料率を導入する際の最も重要な課題は、IADIの一般指針が指摘しているように、金融機関をリスク・プロファイルによって差別化し、それに応じて保険料を割り当てる手法をどのように構築するかである。現時点では、国際的に確立された手法が存在するとは言えず、米国におけるリスク・ベース評価制度の変遷に窺われるように預金保険機構は試行錯誤しながら手法を発展させている。

IADIの整理によると、可変保険料率に係るリスク評価や保険料割当てを行うため各国・地域で利用されている手法は、定量的アプローチと定性的アプローチに整理されるが、それぞれのアプローチには利点とともに欠点がある。したがって、日本において可変保険料率を導入する際は、いずれかを選択するというのではなく、両者を組み合わせたアプローチを採用することが合理的であろう。実際にIADIは、各国・地域においては両者を組み合わせたアプローチが一般的であることを指摘している。

次に、どのような要素によってリスク・プロファイルを評価するかということに関しては、例えば、米国とEUでは共通するところもあるが、リスクを評価するための要素の選択は大きく異なっている。米国においては、大規模金融機関に関するスコアカードでは、リスクの評価軸として、資産関連のストレス耐性やファンディング関連のストレス耐性が評価され、中小金融機関の場合には、相対的に簡素な財務関連指標を使って評価される。一方、EUでは、すべての金融機関の共通尺度として、自己資本、流動性およびファンディング、資産の質、ビジネス・モデルおよびマネジメントというリスク・カテゴリーが設定され、各カテゴリーに対応するコア・リスク指標によってリスク・プロファイルが把握される。

こうした金融機関のリスク・プロファイルを評価するための評価軸またはカテゴリーや、実際にリスクを計測するための指標の選択については、各国・地域の金融・経済環境や金

融システムの構造、ビジネス・モデルの特性などを踏まえつつ、預金保険機関が自国の金融機関のどのようなリスク特性に注目するかに依拠している。したがって、日本において可変保険料率を導入する際には、欧米を含む海外の事例を参考にしつつも、日本の金融機関に特有のリスク特性を評価する要素を選択することが重要であろう。

なお、今般の金融行政方針は、「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としての機能も視野に入れ」と述べており、日本で可変保険料率が導入された際に行われるであろう金融機関のリスク・プロファイルの評価には、足許の自己資本の充実度（自己資本比率）だけでなく、例えば、金融機関の顧客基盤や営業基盤の動向を踏まえた将来の収益力といったフォワードルッキングな指標が考慮されることが想定される。

また、米国の大規模金融機関向けスコアカードや EU のリスク・カテゴリーにおいては、金融機関が預金保険制度に与える潜在的な損失の程度を評価する項目が手当てされている。これは、大規模かつ複雑な金融機関が破綻した場合には、一般の金融機関が破綻した場合に比べて預金保険基金に生じる負担が相対的に大きくなることが想定されるため、潜在的な損失の程度に応じた負担を求めるものである。日本の可変保険料率の検討においても、預金保険制度におけるモラルハザードの抑制を図る観点から、このような評価軸が導入されることは十分に想定される。

さらに、金融機関のリスク・プロファイルによって差別化を図る定性的アプローチとして、CAMELS アプローチが利用されることも考えられる。金融庁は現在、米国の CAMELS のような総合的な監督評定制度は採用していないが、それに代替し得るものとして金融検査評定制度を有している。したがって、定性的なアプローチとして、預金保険機構による金融検査評定制度の利用を可能にした上で、当該制度を金融機関のリスク評価に反映することも考えられる⁴⁶。

その上で、可変保険料率の適用で世界に先駆けてきた米国では、可変保険料率の仕組みは試行錯誤しながら改定されてきており、その背景として、導入からの時間の経過とともに適切な時系列データが入手可能になってきたという面がある。特に、金融危機を経たことによって、ストレス時を含むデフォルト確率やデフォルト時損失率、デフォルト時エクスポージャーといったデフォルト関連のデータや、市場流動性リスクに関わるデータも含めて、FDIC に幅広いデータの蓄積が進み、多角的な実証分析が可能になっており、それがリスク・プロファイルの評価に活かされている。

このような米国の経験に鑑みれば、日本において、可変保険料率の導入当初から完全かつ精緻なリスク評価に基づく仕組みが構築されることは想定しにくい。その点を考えれば、「小さく生んで大きく育てる」ことが可変保険料率の制度設計において重要な姿勢ではないかと思われる。すなわち、導入当初は、相対的に簡素な手法から出発し、その後、デー

⁴⁶ 金融検査評定制度は、金融検査マニュアルを前提としている。金融庁は 2018 年 6 月、「金融検査・監督の考え方と進め方（検査・監督基本方針）」を公表し、その中で金融検査マニュアルを廃止する方針を打ち出した。そのため、今後、金融検査マニュアルの廃止の方向性と整合的なものになるよう金融検査評定制度の見直しが行われる予定である。

タの整備や蓄積が進むに従ってリスク・プロファイルをより適切に把握できるよう評価対象を拡大していくことが現実的ではないだろうか。

この点に関連して、金融行政方針が可変保険料率を導入する方針を示したことについて、冒頭で述べたとおり、「統合や合併で経営基盤を充実させる地銀は料率が下がる仕組みにして、再編を促す」との報道もある。可変保険料率の導入当初から完全な仕組みを構築することは難しいと考えられる以上、制度設計に当たっては、金融機関に経営の改善を促すインセンティブを与え、モラルハザードを抑制するという制度本来の目的を実現することに集中するべきではないだろうか。大手銀行から中小金融機関に至るまで預金保険対象機関には様々な業態やビジネス・モデルが存在する中で、まずは金融機関のリスク・プロファイルによる差別化をどのような手法によって実施し、その結果を踏まえて保険料率をどの水準に設定するのかということへの答えを見出すことが最重要の課題であると考えられる。

IADIの一般指針は、可変保険料率に係るリスク評価や保険料割当てを行う手法を構築する際は、銀行業界および金融セーフティネットの参加者に十分に受け入れられるものであることを要求している。すなわち、可変保険料率の仕組みは、金融機関のリスク管理の高度化に対してインセンティブ・コンパティビリティ（誘因両立性）を確保していることが重要であろう。逆に、設計された可変保険料率の仕組みがリスク・プロファイルを適切に反映していない、あるいはインセンティブ設計が適切ではない場合には、結果として金融機関の経営の改善に向けた取組みに誤ったインセンティブを与える可能性も考えられる。可変保険料率の制度設計に当たっては、制度本来の目的を実現することを狙いとした慎重なインセンティブ設計が求められよう。

可変保険料率は、預金保険料を徴収する仕組みを設計するという技術論に留まらず、早期警戒制度や早期是正措置を含む金融監督の枠組みとも密接に関係してくる。そのため、可変保険料率の制度設計のあり方によっては、金融監督の枠組みにも影響を与えるような大掛かりな議論にもなり得る。もっとも、金融行政方針は、「現行制度を前提にしつつ、預金保険料率のあり方の方向性について、関係者による検討を進める」と述べており、まずは議論の範囲を限定しながら制度設計が行われることになるように思われる。

金融行政方針が新たに提示した可変保険料率の導入に向けた検討については、今後、預金保険機構を中心として具体的な議論が行われることになるとみられるが、今後の議論の進展が大いに注目されるところである。