

「休眠口座基金」創設の提言と調査依頼

●提言背景

- ・「新しい公共」とは、政府や行政だけでなく、民間が公共を担う、という思想である
- ・近年「新しい公共」を推進するべく各省庁が予算をつけて懸命に努力して下さっているが、国家財政が大変厳しい状況を鑑み「税金を使わないで、苦境にある人々を助ける」可能性を模索する必要がある

●提言

- ・「**休眠口座**」を活用した基金が作れまいか？
- ・小額であることや、預金者の死亡等で、銀行に死蔵されているお金＝休眠（睡眠）口座
- ・銀行では 10 年、ゆうちょ銀行では 5 年で**銀行の収入**になる
- ・しかし諸外国では、この死蔵された国民のお金を、国民の手に福祉や奨学金と言う形で返す取り組み（基金）が行われている

- ・イギリス：Dormant Bank and Building Society Accounts Bill で規定

- ・キャメロン首相は「**大きな社会**」ファンドを創設

<http://www.guardian.co.uk/money/2010/jul/19/dormant-accounts-fund-big-society-bank>

- ・社会的企業を支援
 - ・休眠口座は 50 万近くあり、総額 500M ポンド（650 億円）
 - ・そこから 60M—100M ポンド（＝78 億円～130 億円）を大きな社会ファンドに移転
- ・アイルランド：150 億円
- ・韓国：市民団体側からの働きかけで設立

- ・日本での現状

田中康夫議員の日記より

<http://spa.fusosha.co.jp/spa0004/number00011807.php>

一昨年、僕が金融庁に照会した段階では、益金処理した「休眠口座」の睡眠預金に関するデータを、日本で活動する民間銀行や地方の銀行協会等が構成員の**全国銀行協会**は持ち合わせず。詰まり、調査自体を行っていないって事。今回、改めて金融庁に**具体的数値の把握**を求め、三菱東京UFJ、三井住友、みずほの3メガ銀行に聞き取り調査した結果、'22年3月末に303億円、21

年3月末に242億円を「利益金」として益金処理。金融機関全体として毎年、数千億円を超えると想定。

で、10年ならぬ5年で、郵便貯金の「休眠口座」を、ゆうちょ銀行の“不労所得”でなく国家への「寄付」とする法改正を、日本郵政株式会社の株主たる日本政府が敢行すれば、全国津々浦々の国民も拍手喝采。巨額の公的資金投入を受け一方で、頭取等の役員年収は1億円を超え、他方で過去15年間に亘って法人事業税を1円も納税していないメガバンクを始めとする市中金融機関も、同様の仕組みを受け入れざるを得ない展開に。

・日本でも同様の仕組みを打ち立て、税金を使わない形で、社会的に弱い立場にいる人たちを支援できまいか？

- ・ひとり親家庭に生まれた子どもの、大学奨学金
- ・NPO等の起業のための長期低利子貸し出し
- ・NPOバンクに超低利で貸し出し、NPOバンクがマイクロファイナンスを行う等
- ・行政委託は年度末に支払われることが多く、中小NPOではキャッシュフローが足りず受けられない。そこで「つなぎ融資」として休眠口座基金から低利で貸し出し

●要望

- ①当企画に関する具体的な調査を、専門調査会においてワーキングチームを作り検討して頂きたい
- ②既に田中議員の働きかけで金融庁において内部調査が行われているので、その資料を当推進会議及び調査会において共有したい
- ③金融庁当該部署担当者およびゆうちょ銀行担当者にワーキングチームでヒアリングを行い、実行可能性を議論したい

諸外国における休眠預金の一元的管理について

西畑 一哉¹

西垣 裕²

目 次

- 1．はじめに
- 2．英国における休眠預金の扱いをめぐる最近の動き
 - (1) 2006 年度予算案演説
 - (2) 関連団体等による検討状況
 - (3) 現行の休眠預金口座の扱い
- 3．他の諸外国における休眠預金の扱い
 - (1) 米国
 - (2) カナダ
 - (3) オーストラリア
 - (4) アイルランド
 - (5) 香港
- 4．諸外国共通の考え方
 - (1) 休眠預金の扱いにおける諸外国の共通点
 - (2) 諸外国の休眠預金の扱いにみられるメリット
- 5．結びにかえて

¹ 預金保険機構預金保険部次長(e-mail:kazuya-nishihata@dic.go.jp)。

² 預金保険機構調査室長(e-mail:yutaka-nishigaki@dic.go.jp)。

本稿の執筆は個人らの資格で行ったものであり、意見にわたる部分は筆者個人に属し、預金保険機構の公式見解を示すものではない。

1. はじめに

休眠預金とは、長期にわたって取引(引出し、預入等)のない預金のことである。やや厳密には、「流動性預金及び自動継続定期預金以外の定期性預金であれば最終取引日以降」、また「自動継続定期預金であれば初回満期以降」、払出しが可能な状態であるにもかかわらず、長期間異動のないもののうち一定の条件を満たすものを「休眠預金」³と呼んでいる。

³ 「休眠預金」の基本概念

我が国の例を取って「休眠預金」の基本概念を整理すると以下のとおりである。

(1) 民法・商法

商事債権である銀行預金の時効は5年と解されている(商法522条)。なお、信金・信組の預金は民事債権とされ、その時効は10年とされている(民法167条第1項)。

(2) 全国銀行協会通達における「休眠預金」の定義

全国銀行協会通達「睡眠預金に係る預金者に対する通知および利益金処理等の取扱い」において次のとおり規定されている。

最終取引日以降、払出し可能な状態であるにもかかわらず長期間異動のないものを睡眠預金という。

- 最終取引日以降10年を経過した残高1万円以上の睡眠預金については、最終取引日から10年を経過した日の6か月後の応答日までに、各預金者の届出住所宛に郵送による通知を行うものとする。
- 郵送による通知が返送された睡眠預金および通知不要先のうち預金者が確認できなかった睡眠預金については、その通知または確認手続を行った日から2か月を経過した日の属する銀行決算期に、利益金として計上するものとする。
- 最終取引日以降10年を経過した残高1万円未満の全ての睡眠預金については、最終取引日から10年を経過した日の6か月後の応答日の属する銀行決算期までに、利益金として計上するものとする。

休眠預金については、預金者が口座開設時の住所から届出を行わないまま転居したり、相続者が名義変更手続きを取っていないことがある。

例えば、学生時代に親元からの送金用に開設した口座を卒業した後に残高を残したまま転居し、預金者が金融機関に転居通知を行わないケースで、その後預金者が預金の存在を失念したり、通帳やキャッシュカードの遺失により預金の引き出しを一定期間行わないことによって休眠預金が生じる事例が考えられる。また、遺族に預金の存在を知らせることなく預金者が亡

こうした休眠預金は、我が国の金融機関に限ったことではなく、預金業務を営む金融機関には普遍的に存在するものである。実際、最近英国においてこうした休眠預金を集約し、社会的に意味のある形で再生活用しようとする動きが始まっている。また、米国、カナダ、オーストラリア、アイルランド等では、休眠預金を集約し、実質的な時効の援用や預金者への還元を行うためのフレームワークが以前から存在している。北米、オセアニアでのこうしたフレームワークの構築は少なくとも20世紀半ばにまで遡る。そうしたフレームワーク導入の背景には休眠預金が実質的に金融機関収益となることへの批判があったとされる。一方、欧州の最近の事例は、東西冷戦構造が解消し、また、戦後50年の節目を迎える中で、第2次大戦の犠牲者の預金の扱いを正面から取り扱う動きが発生し、これが、休眠預金一般の取扱いに発展したものとみられる。さらに、そうした欧州諸国の中で相対的に後続のアイルランド及び英国ではこれを一歩進めて、休眠預金の再生活用にまで踏み込む形でのフレームワークを構築したないしは構築しつつあるものである。

2. 英国における休眠預金の扱いをめぐる最近の動き

(1) 2006年度予算案演説

2005年12月に英国財務省と金融業界間で

くなった場合も休眠預金となり易いと言える。なお、名寄せ作業<後述>のために必要となるデータが欠落していると、金融機関がデータを補完しようとして預金開設時の住所にダイレクトメールを送付しても、居住者不明でダイレクトメールが返送されてきてしまい、名寄せのためのデータ整備が不可能な預金となる可能性が高い。こうした預金の存在は金融機関破綻処理時の事務を煩雑化させる。

休眠預金を恵まれない人々のために利用することが出来るようにするとの「合意」が成立し、2006年度の予算案演説の中でブラウン財相が公式にその概要を発表した⁴。「合意」に至るまでの焦点は、休眠預金定義における「取引が行われなかった期間」の長さであり、当初は同期間について3年～20年の幅のある意見があったとされている。

「合意」では15年以上にわたって取引がない預金を休眠預金と定義し、同預金については、預金者の権利を恒久的に保障しつつも、同預金を慈善事業のために社会福祉目的で活用する道が開かれることとなった。

(2) 関連団体等による検討状況

上記の財相の発表と同時期の2005年11月に、同問題の検討を目的として未請求債権に関する委員会(仮訳、The Commission on Unclaimed Assets、以下「委員会」という)が設立された。「委員会」では、休眠預金の扱いを検討し、その結果を2006年7月にコンサルテーションペーパーとして発表し、現在各方面からのコメントを受付けている段階である。今後は、寄せられたコメント等を反映した、より詳細な報告を来年度予算前に発表する方針である。

一方、イギリス銀行協会とイギリス住宅貯蓄貸付組合協会では、政府と協力しつつ、休眠預金の扱いをめぐる実務面の検討を開始している。検討内容の詳細は不明であるが、休眠預金の利用スキームの検討に先立ち、これまで休眠状態にある預金を預金者と結びつけ

る包括的な手法の検討を行っていると思われる。

「委員会」のコンサルテーションペーパーでは、休眠預金を効率的に取り扱うために社会投資銀行(仮訳、Social Investment Bank)を設立する構想が提言された。同構想では、休眠預金は社会投資銀行に移管されること、移管された休眠預金資金を元に社会投資銀行が資金贈与や様々な金融商品(債券や他の証券、貸出、信用保証など)を用いて地域社会に資金援助を行うこと、かかる資金援助は社会福祉を目的とすること、等が挙げられている。

銀行および住宅貯蓄貸付組合における休眠預金の金額については様々な試算があるが、予算案報告および「委員会」の資料では、数億ポンド(1ポンド=220円程度<2006年秋>)と想定されている⁵。

(3) 現行の休眠預金口座の扱い

英国においては上述のとおり、休眠預金の扱いを変更する画期的な見直しが行われているところであるが、参考までに同国における現行の休眠預金口座の扱いをみると、以下のとおりである⁶。

取引のない状態が一定期間(通常は少なくとも1年以上)継続すると、銀行は最後に登録された住所(既に未着で返却された場合を除く)に対して、口座維持の意思を問う手紙を送

⁴ 2005年12月の予算案報告の「第5章 より公正な社会の構築」の中で、「慈善事業、地域社会、援助のサポート」の一環として休眠預金の利用を目指すことが言及されている。

⁵ 今回の構想では、銀行と住宅貯蓄貸付組合の休眠預金だけが対象であるが、この他にNS&I(National Savings and Investments)の未請求債権が18億ポンドであると議会へ報告されている。また、銀行の抱える休眠預金だけでも10～50億ポンドに上るとの試算もある。

⁶ 英国銀行協会 HP より抜粋。

付する。

25 ポンド未満の小額預金の場合、同プロセスを省略する銀行もある。

預金者から口座維持を希望する旨の返信を受けた場合、銀行は当該口座を維持する。

預金者から一定期間(通常は 6 週間から 3 ヶ月間)を経ても反応が無い場合、銀行は当該預金口座を休眠預金とみなし通常の預金口座と異なる扱いをする。これには以下の理由がある。

旧住所への銀行通知や小切手帳の送付を停止することで、他人による当該預金口座の不正利用につながる事態を防止出来る。

すでに本来の預金者が住んでいない住所への口座関連情報の送付を停止することで、預金者の個人情報を守護出来る。

休眠預金とみなされた場合でも、銀行は当該口座に関する記録を維持しつづける。

口座の預金は預金者の財産であることに変わりはなく、預金者が有効な請求を行えば、当該預金は預金利息とともに(付利預金の場合)預金者に全額返還される。

こうした請求は、銀行の店頭や英国銀行協会の HP から入手出来る用紙に必要事項を記入し、郵便あるいは電子的に送信することにより行う。

請求先は、休眠預金の預入れ銀行が判明している場合は当該銀行で

あるが、休眠預金の預入れ銀行が不明な場合は英国銀行協会となる。

請求先に請求用紙が届いてから遅くとも 3 ヶ月以内に、請求者に対して請求内容の有効性についての通知が行われる。

銀行に直接請求書を送付し、これが有効請求であるとみなされた場合は、銀行から、(i)預金残高、(ii)利息金額、(iii)預金口座の利用方法が知らされる。

英国銀行協会に請求書を送付した場合は、銀行協会は預金者のために全金融機関に請求書を送付し、全体の連絡窓口として機能し、請求書に対する各金融機関の反応を総合した結果を請求者に通知する。また、有効な請求とみなされた場合には、どの銀行に如何に連絡を取るべきかにつき請求者に通知する。

銀行が請求の有効性を認めず、請求者がこの判定に不服である場合、請求者は当該銀行内部の苦情処理プロセスに訴えることが出来る。また、同件を金融オンブズマンに持ち込むことも可能である。

3. 他の諸外国における

休眠預金の扱い

諸外国の事例をみると、英国以外にも、休眠預金を他機関に移管し管理する枠組みを整えている事例がある。具体的には、米国、カナダといった北米諸国のほかオーストラリア、ニュージーランドといったオセアニア諸国がある。また、欧州諸国においては、休眠預金を移管管理するだけでなく、アイルランドの

ように管理機関に移管した資産を社会福祉のために有効に活用する制度を有する国がある(上記の英国もアイルランドの制度を参考に類似制度の導入の検討に至ったとされる)。

以上の事例とは逆に、香港では、一定期間取引のない預金については維持管理費を徴収することで、最終的には当該預金残高を消滅させ、実質的に金融機関が休眠預金を利益計上するのと同じ効果を得ている。

(1) 米国

米国では各州の法律により、普通預金、(満期到来後の)定期預金、貸金庫の資産、投資信託、(満期到来後の)保険、等の債権について、一定期間(州により区々であるが、3年~7年程度というところが多い)取引が行われなかった場合には、各金融機関の口座から各州の未請求債権管理部署(unclaimed property office)に当該債権を移管し、州の管理下に置くことが定められている。未請求債権管理部署は州によって異なるが、通常は州のトレジャリー(財務担当部署)が該当する。休眠預金の移管およびその後の具体的扱いは以下のとおりである。

州により異なるが、3~7年間取引のない預金は、休眠預金とされ、金融機関から各州の未請求債権管理部署に移管される。

州の未請求債権管理部署は、移管債権を現金化した上で、これを管理する。

時効の適用はなく、州は預金者が現れるまで、永久にこれを管理する。

「一定期間取引のない預金」を休眠預金と認定する際には、金融機関は書面により預金者へ通知することが必要とされている。通知

の結果、預金者から当該預金の所有意思が確認された場合は、引続き通常の預金として取扱うが、預金者の所有意思が確認できない場合は、休眠預金として扱うことになる。預金者の所有意思の確認は、州あるいは金融機関によって異なっており、通知後一定期間内に預金者が書面による所有意思表明を行うことを必要としている例がある一方で、通知が住所不明で返還されない限り預金者が所有意思を示しているとする例まである。

州政府によるこうした措置の目的は、休眠預金に関わる金融機関のコスト削減のほか、金融機関による休眠預金の不適切な使用を回避し休眠預金が預金者へ返還される(払出される)蓋然性を少しでも高めることであると言われている(歴史的に見ると、米国では20世紀初頭に、休眠預金が金融機関の収益に帰属することについて、社会的な批判が高まり、一定期間取引のない預金について州政府管理に移管する措置が取られたものである)。

州に移管された預金は、未請求債権管理部署の担当官が預金者の特定に力を尽くすことが多いことから、これまでの実績では移管された預金の40%程度が預金者への返還に結びついたとされている。さらに最近ではインターネットの普及により、預金者の特定が容易になる傾向にある。

州保管の休眠預金について時効制度はなく、預金者は州政府に返還請求することを通じ、いつでも州政府から預金の払い戻しを受けることが出来る(州にもよるが基本的に払出し手数料は無料)。

実際には何年も預金者が現れない預金については、今後新たに現れる可能性は低く、経理上は管理債権とされていても、現実的には州の資産として扱われているの

と大差がないと考えられる。

(金融機関破綻時の未請求預金の取扱い)

厳密には休眠預金とは異なるが、金融機関が破綻し連邦預金保険公社(以下「FDIC」という)が破綻処理を行う中で引取り手が現れない預金についても、休眠預金と類似した管理が行われている。

破綻金融機関の預金については、FDIC は全預金者の登録住所に対して預金の権利確認に関する通知を行うが、2度の通知にもかかわらず18ヶ月を経過してもなお、権利確認ができなかった場合、当該預金はFDICを通じて「最新の登録住所」の属する州政府に移管されることになっている(なお、預金者はFDICのホームページから請求者不在預金を自由に検索し、権利請求を行うことが出来るようになっている)。州政府への移管後は、預金者は州政府に対して預金の払い戻し請求を行うことが出来るが、10年間経過後は、当該預金はFDICの資産としてFDICの利益に計上される。当該預金に関する預金者の請求権は完全に消滅することになる。この間の請求の取り扱いは以下のとおりである。

破綻日から18ヶ月:預金者はFDICに対し、付保預金の払い戻し請求を行うことが出来る。

18ヶ月経過後～その後10年間:未請求預金はFDICから各州の未請求債権管理部署に移管される。預金者は該当州の未請求債権管理部署に対し、移管された付保預金の払い戻し請求を行うことが出来る。

10年経過後:未請求の付保預金は、州の未請求債権管理部署からFDICに返還されFDICの利益として計上される。これにより預金者の払い戻し請求権は消滅し、

払い戻し請求は不可となる。

このように、金融機関破綻時には、未請求の預金に関し一種の時効援用と同様の効果を与えている。もっとも、従来は、破綻から18ヶ月が経過し、かつ管財人団が解散すると、未請求の預金はFDICに帰属し、預金者は請求権を失う扱いとなっていたが、権利を失う期間があまりに短すぎるとの批判を受け、1993年の法律改正によって各州の未請求債権管理オフィスで10年間管理される現在の扱いに改善されたものである。

93年に州に移管された預金のうち、引取り手が10年間現れなかったものについては、2003年からFDICに返還されてきており、返還された預金はFDICに帰属する扱いが取られている。

(2) カナダ

カナダでは、法令により、カナダの銀行の国内支店に預けられたカナダドル建ての預金及びこれらの銀行により発行された譲渡性預金等が、最後の取引から10年間異動がない時には休眠預金とされ、カナダの中央銀行であるカナダ銀行(以下、カナダ中銀)に移管される扱いとなっている。移管された後は、カナダ中銀の責任で、500カナダドル以上の預金については永久に、500カナダドル未満の預金は移管後10年間、管理される(当初10年間は年率1.5%の付利が行われる)。この間、カナダ中銀は、預金者へ移管された預金の存在についての注意を喚起することとされている。

カナダ中銀に移管された預金等は、2004年末時点で約804,000件、およそ245百万カナダドルの残高がある。このうち88%は500カナダドル未満の比較的小額預金で、これらが全体金額に占め

る割合は 22%に過ぎない(12%の口座が金額ベースでは 78%を占めている)。最も古い休眠預金口座は 1900 年にまで遡る。

カナダ中銀に移管された 500 カナダドル未満の預金は、カナダ中銀への移管から 10 年間返還手続きがなされない時は、カナダ中銀が没収する扱いである。カナダ中銀にとっては利益となり、全て無償で行っている休眠預金の管理事務のコストを吸収するのに役立っている。

カナダの休眠預金をめぐる具体的手続きは以下のとおり。

カナダの銀行は、不稼動預金の預金者に対して、2 年目と 5 年目に書面で通知する義務がある。

9 年間取引の無い 100 カナダドル以上の預金は、カナダの金融監督当局(Office of the Superintendent of Financial Institutions、通称「OSFI」)が官報に預金者情報を掲載し、睡眠状態の解消を図る。

その後、1 年間請求手続きの無い預金は(不稼動になってから 10 年)、カナダ中銀に移管され、以後、カナダ中銀が預金者情報の公表の責任を負う。

カナダ中銀は、預金者情報の公表を同中銀の HP 上で行っている(2 カナダドル以上の全移管預金)ほか、書面による問合せへの対応(無料)、全リストの CD による提供(72 カナダドル+税金+手数料 3 カナダドル)を行っている。

預金者は、HP 上から必要な書面をダウンロードし、預金者本人である証明とともに払い戻しの請求をカナダ中銀に行う

ことが出来る。

これらの払い戻し請求にかかるコストはカナダ中銀がサービスで行っており無料である。もっとも、預金者が本人証明のために司法関係者に事務を依頼した場合の手数料や通信費は預金者の自己負担となる。

(3) オーストラリア

オーストラリアでは、1954 年銀行法により、7 年間取引のない預金は休眠預金とされる。その場合、当該金融機関は、休眠預金の詳細を、財務省への年次報告で報告し、休眠預金は国庫に移管される。移管された 500 豪ドル以上の休眠預金の情報は官報に掲載される。

預金者がこうした預金を引出すには、預け入れた銀行で手続きを行う必要がある。休眠預金に対する請求が正当であれば、国庫から当該預金は元の銀行に戻され、預金者に返還される。

(4) アイルランド

アイルランドでは、英国の動きに先立って、2001 年に政府による休眠預金の集約措置が行われた(「2001 年休眠預金法」の立法措置がなされた)。アイルランドの休眠預金の定義は、15 年間以上預金者による預金の出し入れが行われなかった預金である。2001 年法に基づき、これに該当する預金は 2003 年 3 月末に、新たに設置された休眠預金基金に移管され、国立財務管理庁(仮訳: National Treasury Management Agency。以下「NTMA」という)が管理することとなった。

NTMA では、休眠預金基金に移管された資金を、貧困や社会的隔離の緩和事業のサポー

ト、身体障害者のサポート等の目的に利用してきた。

2005 年には、休眠預金法の改正が行われ、地域問題を担当する大臣が休眠預金基金の支出権限を全面的に担うこととされ、同大臣が任命する休眠預金議会が基金の支出案を作成し、政府の了解を得ることとされた。

なお、休眠預金基金に移管された後も、預金者の預金に対する権利は永久に失われることはない。

(5) 香港

香港では、休眠預金に関する特別な公表や報告の規定は無く、休眠預金の実態は不明である。しかしながら、銀行の大部分は、取引のない状態が 6 ヶ月継続するか、残高が 500 香港ドルに満たなくなると、口座サービス手数料を課すため、こうした預金は最終的には残高が無くなり消滅することとなる。

銀行法では、このような休眠預金への口座サービス手数料賦課を行う際は、最初の賦課日から 14 日前に預金者へその旨通知することを規定している。

もっとも、個々の銀行により取扱いに差が見られ、6 ヶ月以上取引の無い状態にある預金を休眠預金としている銀行がある一方で、12 ヶ月以上取引の無い状態にある預金を休眠預金とする銀行が見られる。

4. 諸外国共通の考え方

かかる諸外国の取組みの背景には、休眠預金が実質的な金融機関利益として扱われることへの批判、第 2 次大戦中の戦争犠牲者の預金を犠牲者への子孫へ返還しようとの社会善を志向する試みなど、様々な事情があるが、

休眠預金の扱いに関する考え方という点では幾つかの共通点を見ることが出来る。

(1) 休眠預金の扱いにおける

諸外国の共通点

休眠預金の一元管理機関

英国の様に一元管理機関の導入途上の先もあるが、多くの先進国では休眠預金を一元管理する機関を設立しており、休眠預金は金融機関に止まらず、こうした機関に移管される扱いとなっている。一元管理機関としては、新たな機関を設立するのではなく、中央銀行、財務省、州政府内の財務担当部署など既存の公的あるいは公的側面を持つ組織内に担当部署を設ける形が多い。

預金者の権利維持

香港のように長く取引の無い預金の口座維持手数料を引上げ、実質的に休眠預金を金融機関収益として吸収してしまう事例もあるが、少なくとも G7 諸国では休眠預金が金融機関の利益となることはなく、金融機関から一元的管理機関に預金に移管された後も、預金者が有効な請求を行うことで預金が返還される扱いが取られている。カナダの小額預金、あるいは米国で FDIC の管理を経た預金のように、管理機関のコスト等も勘案し、一部時効が定められている事例もあるが、預金者の権利を恒久的に認める扱いが多い。

一元的な預金確認手段の存在

休眠預金の預金者には、預金の存在を完全に失念しているケース(預金の存在を遺族に伝えることなく預金者が亡くなった場合もこれ

に当たる)と、預金の存在は知りつつも金融機関へのアクセスが難しい(もしくはアクセスコストが高い)ケース⁷が考えられる。

この点、休眠預金を一元管理する諸外国の例では、預金の確認は当該管理機関に行うだけで足り、また現地に赴かずとも引出しが行える制度が整えられていることが多い。また、一元管理機関が未導入の先でも、例えば英国の例では、英国銀行協会や英国建築貸付組合協会が、休眠預金にかかる照会サービスを提供し、預金の存在確認が容易に行える仕組みが存在する。自己名義の預金だけでなく、親族から残された預金が存在するかどうかは全く不明な場合でも、これらのサービスを利用することで、自分が権利を持つ預金の存在を確認出来る。

(2) 諸外国の休眠預金の扱いに みられるメリット

諸外国では、休眠預金を一元管理する制度を持つ先が多く、現状未導入の英国でも、預金の存在を一元的に行える仕組みが存在する。こうした休眠預金の扱いによって、どのようなメリットが存在するかを整理してみる。

預金者保護

預金者にとっては、一元管理機関に問い合わせることで、自分が権利を持つ預金の有無を効率的に確認出来るようになる点でメリットがある。また、長く放置された休眠預金では

⁷ 例えば、転勤で預金口座開設地から離れた場合、預金の存在を認識していても、手許にキャッシュカードがないと遠隔地の預金を引出すことは難しく(特に全国展開していない金融機関への預金)、現地へのアクセスコストが預金残高を上回る場合には、預金者にとってコストをかけて預金を引出すインセンティブは存在しない。

住所電話番号や名義の変更が行われていないことが多いと考えられるが、万が一の金融機関破綻時に預金者の確認に手間取り、保険金支払い・預金払出しまでの時間がかかってしまうといった事態を回避することが出来ると期待される。

また、各国の法制にもよるが破綻処理入りした債権債務について一定期間経過後の時効適用が行われると、預金者の権利は永久に失われることになる。金融機関の破綻前に予め休眠預金が一元管理機関に移管されることで、こうした問題が解消する点でも預金者にメリットがある。

破綻処理円滑化

通常、主要国では、金融機関破綻時には一預金者当たり一定限度額までの預金保護を行っている。各個人毎に保護される預金額を特定するために、預金の権利者を特定し同一預金者の預金を合算する必要があるが、預金者情報が不正確であることが少なくない休眠預金が存在することで、こうした作業が難航する可能性がある(米国のように預金口座開設に際し社会保障番号の使用が徹底される国もあり、名寄せの困難さは国により差がある)。また、破綻処理の中で、休眠預金の引取り手が現れない事態が想定されるが、この場合、破綻処理主体としては、少なくとも一定期間、こうした預金を保有しつづける必要があり、破綻処理を迅速に完結することが困難となる。さらに、破綻から年月が経って預金者から払い戻し請求が合った場合にも複雑な処理が求められる。休眠預金を予め一元的管理機関に移管することで、こうした煩雑な事務⁸が軽減

⁸ 我が国の例を説明すると、定額保護下の破綻処理にお

され、破綻処理全体の円滑化、迅速化につながる。

金融機関のメリット

金融機関にとっては、休眠預金は安定的な資金調達手段であり、また引取り手が現れる可能性が低い点では、流動負債というよりも資本と類似性があるという側面も持っている。このため実質的には(配当を求められることの無い)利益と考えることも出来る存在である。しかしその反面で、預金者と連絡がつかない預金の管理を続けることによる事務負担がある。特に、休眠預金は口座数ベースでは小口零細預金が主体を占めると考えられることから、これらの預金者情報の維持管理コストは、かなり大きいと考えられる⁹。休眠預金を一元

いては、名寄せ用データが不十分な預金については、破綻後直ちに支払ができず、データの確認ができてから名寄せ手続を行い、その後預金の支払を行うこととなっている(これを追加名寄せ処理と呼んでいる)。

預金者が破綻後直ちに金融機関に申し出を行えばさほど問題はないが、受皿金融機関に事業が譲渡された後に預金者の申し出があると、その都度、受皿金融機関からの連絡を受けて、預金保険機構で追加名寄せ処理所要の個別預金者データを追加した上で、破綻時の全預金者データを電算システムによって再計算し、その結果に基づいて受皿金融機関が預金者に支払を行うことになる。この作業は、破綻後少なくとも10年間の民事時効到来までは続けることが必要になっている。この作業は預金者保護のために必須のものであるが、時効到来までの間の受皿金融機関と預金保険機構の偶発的な作業負担はかなりのものに達すると考えられる(BOX参照)。

⁹ 特に我が国においては、ペイオフ全面解禁の下、金融機関は預金者毎に保護すべき預金額を特定する必要があり、同一預金者特定に向けたデータ整備が厳格に求められ、この対応により休眠預金にかかる事務負担は一段と増加していると考えられる。休眠預金管理負担には以下のようなものが挙げられる。

- イ. 1万円以上の預金(及び自動継続定期預金)は、利益計上時に預金者への通知が必要(1~2回)。
- ・平成3年全国銀行協会事務連絡29号によれば、最終取引日以降10年を経過した1万円以上の

管理する機関に移管することで、金融機関としてはこうした事務負担から開放されるメリットを享受出来る。

社会へのメリット

休眠預金を一元的な管理機関に移管し、この機関が公的あるいは公的側面を持つ機関であった場合、遊休資産である休眠預金が社会的な目的で有効に再生活用されることが期待され、社会へのメリットとなる。アイルランドで成立し、英国で検討中の制度では、こう

休眠預金については、預金者の届出住所宛に郵送による通知を行い、当該通知が返送されない場合は、通知をした日から10年後までに再度通知。

ロ. 印鑑票、取引証票等の保管スペース確保、要員配備(=事務センター等の施設維持費、人件費)。

ハ. 残高照合や決算事務の能率向上のため、不動(不稼働)預金等への編入整理を実施する場合がある。

また、金融機関は時効の援用を行っていないのが通例であり、そのため、時効期間到来後も、預金者からの払い戻し依頼があれば払い戻しに応じている。預金者とのトラブルを避けるためにこうした事務処理を行っているのであるが、異例中の異例処理になるだけに、金融機関窓口での事務処理負担等はかなり重いものがあるようである。

具体的には残高異動がなくなってから10年以上経過した預金については、勘定替を行った上で利益計上(雑益処理)するが、その後も預金者(元預金者)からの払い戻し請求があった場合には、もう一度勘定替(雑損処理)を行った上で、元預金者に支払を行っている。このように、10年以上に亘って大量の個人預金者情報を保存しつづけることには相当の手間がかかる。しかもシステムの保存となると、ディスク容量等を占有し続けることになり、金融機関のコンピューターシステムに長期的な負荷をかけつづけることになる(預金者からの申し出により、預金支払を実施するには、相続確認、口座番号変更・カード再発行手続等が必要となる)。

なお、2005年4月の個人情報保護法の施行により、預金者関連の個人情報特に個人情報ファイルについては、利用目的明示義務が課せられるほか、ファイルの安全確保について厳しい管理責任が問われることになっている(金融機関が個人情報記載資料を誤って紛失したケースも散見されるところである)。このため、金融機関の預金者等個人情報管理負担は従前に比べ実務的にも心理的にも増大していると言わなければならない。

した社会へのメリットが極大化されるよう、一元的管理機関に休眠預金を移管した後の利用方法についても制度化しているところである。

この他、我が国で社会問題化している反社会的勢力による預金口座の不正利用¹⁰などを防止出来るというメリットも考えられる¹¹。

因みに我が国の休眠預金の状況を確認してみると、休眠預金の状況についての確たる資料は存在していないが、金融機関からのヒアリング等によれば、休眠預金(例えば3年以上取引のない預金)は口座数ベースでは各金融業態ともに2割前後のウェイトを占め、かなりの水準に達している可能性がある。

5. 結びにかえて

休眠預金は普遍的に存在するものである。預けられた預金は預金者が引出すまでは、金融機関が預かるのが原則であるが、実質的に金融機関の利益となることへの批判や、戦争犠牲者の子孫へ還元する道を用意すべきとの考え方などを踏まえ、各国ではかなり踏み込んだ対応を行うようになってきている。

その際、特に休眠預金を公的な機関が一元的に管理をし、預金者の権利を維持すること

が共通の考え方となってきたようである。さらに、移管された休眠預金利用についても、例えば社会福祉に活用するといった形で積極化してきている。

この間、日本においても、2005年4月にペイオフ全面解禁が実施され、預金の定額保護(決済用預金を除き元本1000万円までとその利息を保護)に移行した。預金保険機構としても、金融機関の名寄せデータ整備状況について検査やシステムのチェックを行っており、金曜日の業務時間後に破綻があれば、土日中に名寄せを完了し、翌月曜日朝からは、業務を再開し得るように準備を整えているところである。ただ、定額保護下での金融機関の破綻が生じた場合、名寄せデータ整備の難しい休眠預金の存在が、破綻処理を煩雑化させ得る状況が存続しているのが実態であり、改善策を構築していく必要がある¹²。

我が国においても、上記の諸外国の事例を参考に前向きな議論が行われることが期待される。

以上

¹⁰ 具体的には、ヤミ金融業者による違法返済請求、インターネット利用料等の架空料金請求、振り込み詐欺等での預金口座の不正利用などがある。取締り当局等によれば、本人確認法施行後に開設された預金口座では、不正使用発覚時に、ほぼ確実に「足がつく」ことになるため、過去に開設した預金口座を不正使用目的で売買しているケースがあるとのことである。

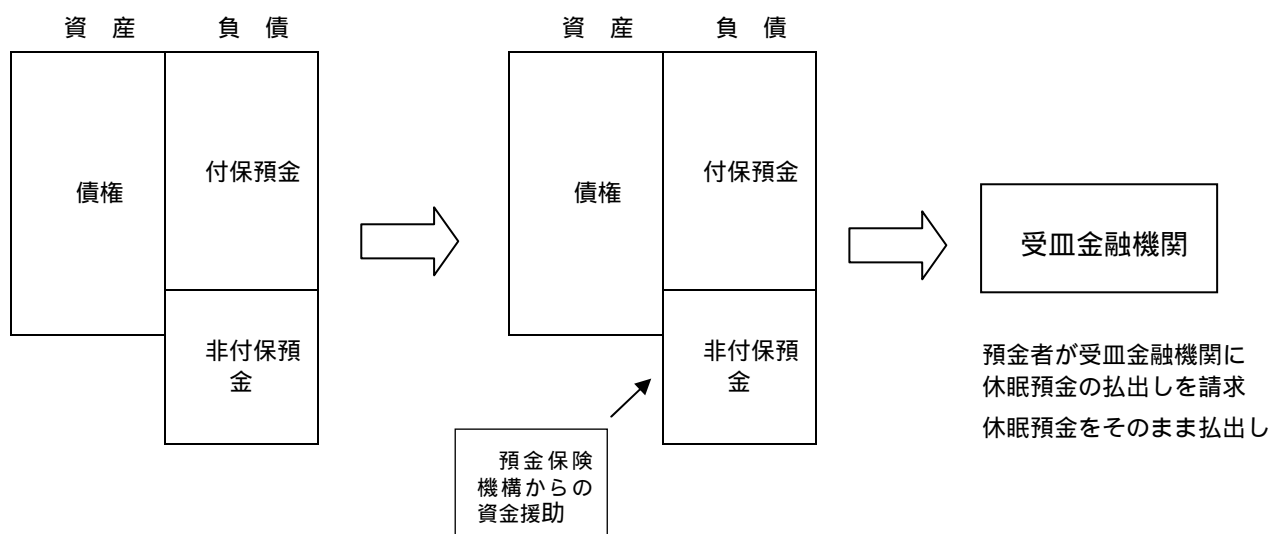
¹¹ なお、付随的には、一元管理機関に休眠預金を集約するといった制度変更の情報自体が広範に流れれば、これまで開設した預金口座を洗い直し、休眠預金を発見するといった預金者も出てくることが予想される。こうしたことにより、休眠預金口座自体が減少することも期待出来る。預金者が再認識した預金は、その全てが新たな預金として預け直される訳ではなく、一定部分は消費等に転化することが予想される。

¹² 金融機関は平時から名寄せのための預金者データ整備を義務付けられているが、休眠預金の中にはデータが収集できないケースも存在し、金融機関にとっても大きな負担となっている。預金保険機構では、平成16年6月23日付で「データ整備不可能預金者について」と題する通知を預金保険制度対象金融機関へ発出し、所在不明等により名寄せデータが収集できない預金者を「データ整備不可能預金者」と整理する目的を預金額等に応じて示した(これは、名寄せに関する金融機関実務負担を軽減するとともに、より効率的なデータ整備を目指したものである)。しかしながら、この処置によっても休眠預金自体が消滅した訳ではなく、その存在が破綻処理を煩雑化させる状況は続いている(詳細は「データ整備不可能預金の判断の目的を具体的に提示」西畑一哉 金融財政事情 2004.8.16 参照)。

金融機関破綻後の追加名寄せ処理について

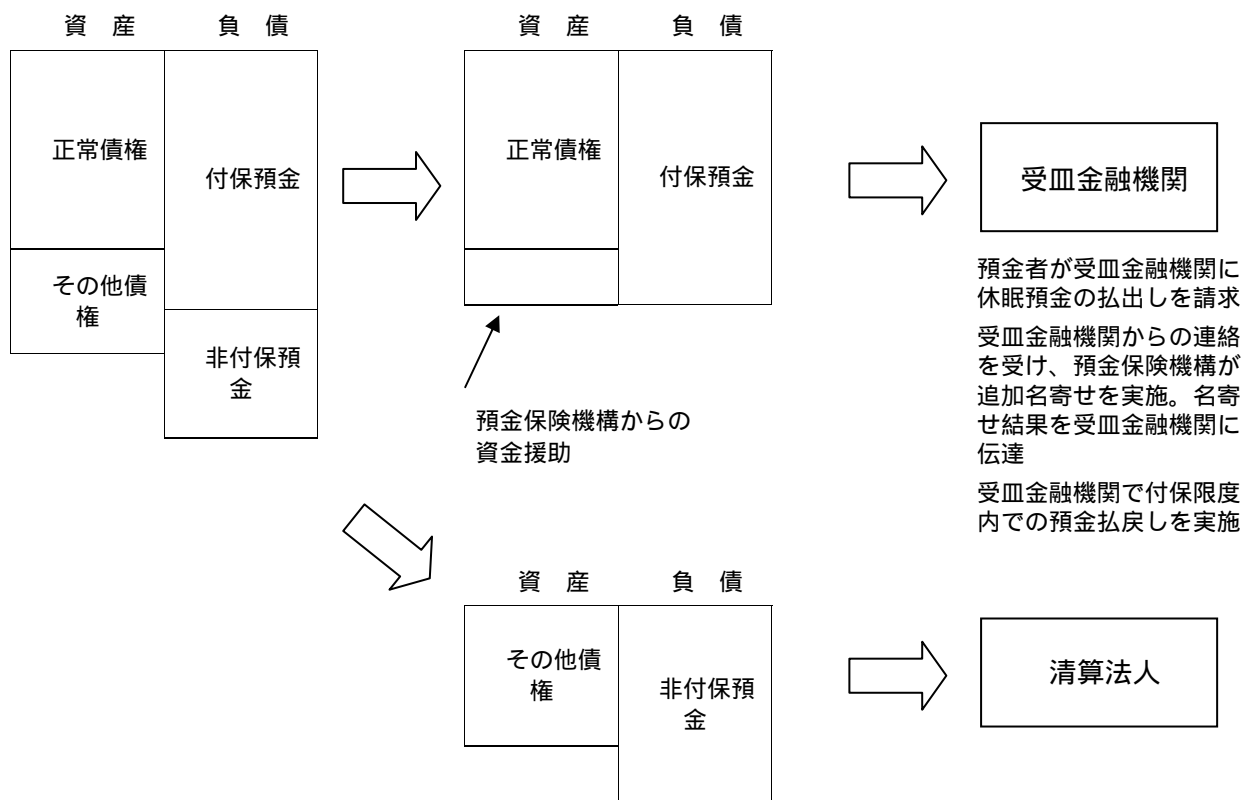
全額保護下における破綻処理

全額保護下においては、ロス部分を預金保険機構の資金援助によって埋めた後、全資産・全負債(付保預金・非付保預金)が受皿金融機関に譲渡される。休眠預金も全額が受皿金融機関に譲渡されており、仮に休眠預金(うちデータ整備が不十分な預金)の預金者が譲渡後に受皿金融機関に預金払出しを請求したとしても、通常事務に沿って払出しすればよいことになる(追加名寄せ処理は不要)。



定額保護下(ペイオフ解禁後)の破綻処理

定額保護下においては、付保預金は正常債権とともに受皿金融機関に譲渡されるが、非付保預金は、その他債権とともに清算法人に移管されることになる。



上図において付保預金は受皿金融機関に譲渡されるが、この場合に休眠預金(うちデータ整備が不十分な預金)の預金者が譲渡後に預金の払戻しを請求したとする。定額保護下においては預金払出時においてはその預金が付保預金内に収まっているかどうかを追加名寄せ処理を行って確認する必要がある。こうした追加名寄せのために預金保険機構は破綻金融機関の預金データを破綻後 10 年間保存し、請求があればその都度追加名寄せを行うこととなる。

