

(博士論文要旨)

## 金融破綻処理の手続法的考察

—わが国の実務および米国法の視点から—

2011. 1. 31

一橋大学大学院国際企業戦略研究科  
経営法務コース・博士後期課程

比護 正史

わが国の金融行政は、１９９０年頃まで、金融機関が破綻しないことを前提としていたがバブル崩壊後になるとしばしば金融機関の破綻が見られるようになり、特に１９９７年秋の北海道拓殖銀行と山一證券の破綻は、公的資金と新しい金融破綻処理制度の導入の契機となった。翌年の１９９８年には日本長期信用銀行、日本債券信用銀行が破綻して、巨額の公的資金が破綻処理のために使われただけでなく、１９９８－１９９９年には金融システムを安定させるために多くの銀行に対して、約１０兆円にものぼる資本注入が行われたのである。この時期に、多くの金融機関が破綻し、同時に金融破綻処理の制度が構築されていった。

わが国の金融のセーフティネットである金融破綻処理制度は、１９９８年、金融再生法により導入され、２０００年の預金保険法の改正によって、一部修正のうえで、恒久的な制度とされたのである。その後約１０年を経過し、金融破綻の処理の経験も重ねてきたので、これまでの論点を整理し、見直しを行うべき時期に来ているものと思われる。

他方、わが国の金融破綻処理の制度は、預金保険の制度も含めて、米国の制度をモデルにしているが、米国における破綻処理の長い歴史に加え、２００８年前後の米国の金融危機の経験とその後の反省を踏まえた立法であるドッド・フランク法（金融制度改革法）により新たな金融破綻処理制度が導入されたことは、わが国にとっても多いに参考になるであろう。

そこで、本論文では、わが国と米国におけるこれまでの金融破綻処理の実績を踏まえて、日米の制度を比較検討するとともに、現在の課題及び将来の金融破綻処理制度のあり方を検討、研究するものである。

第一編では、わが国における金融破綻処理制度の発展と現状について述べる。特に、具体的なモデルケースとして、１３の銀行破綻をとりあげている。

第１章は金融再生法が成立する前の制度なき金融破綻処理の時代（１９９０年—１９９８年９月）である。１９９０年代に入って、金融機関の破綻が多く見られるようになったが、１９９６年から５年間の予定で預金は全額保護とされた。しかしながら、預金保険機構の資金援助の制度はペイオフコストの範囲に限定されること、受け皿（救済金融機関）がないと機能しないことという制度的問題があった。前者については、公的資金を用意せざるを得なくなったため、１９９６年の預金保険法の改正、さらに１９９８年の改正が行われて預金全額保護と平仄をあわせた特例業務勘定が設けられた。もう一つの受け皿の間

題は、阪和銀行の処理では、受け皿として紀伊預金管理銀行を設立し、また、信用組合の受け皿として東京共同銀行を設立するなどの努力がみられたが、抜本的な解決は金融再生法の成立を待たなければならなかった。この時期最大の破綻となった１９９７年の北海道拓殖銀行のケースでは、かつてない規模に加えて、一時期に金融危機的状況が生じるなど、金融破綻の制度不備が明らかとなり、新しい制度の契機となったものである。

第２章は金融再生法による破綻処理の時代（１９９８年１０月―２００１年３月）である。１９９８年１０月に成立した金融再生法により、金融整理管財人、特別公的管理、ブリッジバンクの３つの制度が誕生した。金融整理管財人は銀行等が破綻したときに金融庁から任命され、破綻銀行を管理しながら受け皿と交渉して営業譲渡等により管理を終わらせるものである。この制度はこの期間に、国民銀行、東京相和銀行、幸福銀行、新潟中央銀行と５つの第二地銀の破綻処理に活用された。特別公的管理は、システミックリスクを生じかねないような規模の大きな銀行を想定し、株式を１００％預金保険機構が保有するいわゆる一時国有化であって、役員を政府ないし預金保険機構が決定して経営にあたせるとともに、受け皿へ株式譲渡して管理を終了する。１９９８年に破綻した日本長期信用銀行と日本債券信用銀行がこれによって処理された。ブリッジバンクはこの時期適用されなかった。これらの制度の活用で、大きな混乱もなく破綻処理を乗り切ったが、膨大な損失の穴埋めに公的資金が使われることとなった。

第３章は現行の金融破綻処理であり、２０００年に改正された預金保険法により恒久化された制度は、金融整理管財人はほとんど金融再生法と同様であったが、特別公的管理銀行は特別危機管理銀行となって、債務超過の場合に適用が限られるようになった。システミックリスクが想定される場合は危機対応措置として、第一に破綻前の段階で資本増強が予定され、破綻状態になると第二のペイオフコスト超の資金援助、それでも不十分な場合に第三の特別危機管理銀行を活用することとされた。この時期に対象となったのは、第１号措置の資本増強が２００３年、りそな銀行に対して行われ、また第３号措置の特別危機管理銀行は、同年、足利銀行に適用されることとなった。また、最近２０１０年において発生した日本振興銀行のケースは、いわゆるペイオフ解除後の預金保険における定額保護（１人１０００万円）が初めて適用される案件であり、預金保険機構が単独で金融整理管財人に就任するとともにブリッジバンクの適用案件としても注目されている。

第４章―第６章はわが国における預金保険制度、不良債権の処理、旧経営者の責任追及、公的資本による資本増強について説明している。第７章は、金融破綻処理の基本的な考え

方を整理している。

第二編は米国における金融破綻処理制度について、1980年代から最近にいたるまで、9の銀行破綻のケースに加え、金融危機で問題となった証券会社、保険会社の例もとりあげている。第1章―第2章は米国における金融機関の監督、預金保険制度とFDIC（連邦預金保険公社）の説明である。第3章―第4章は、FDICによる金融破綻処理制度について、最小コスト原則とシステミックリスクがあるときの例外措置、ペイオフ、P & A（Purchase and Assumption）、ブリッジバンク、緊急救済（Open Bank Assistance）について、9銀行のモデルケースとともに説明する。

第5章は、2007―2009年の金融危機への対応について説明している。投資銀行（証券会社）であるベア・スターンズの救済、リーマン・ブラザーズの破綻、保険会社であるAIGの救済などである。これらの救済は臨時異例のものであったが、これに対する反省からドッド・フランク法が2010年に成立した。第6章では、ドッド・フランク法を紹介、説明する。この法律は、システミックリスクを横断的に監視する金融安定監督評議会の設置、預金金融機関以外で金融システム上重要な金融会社（証券会社、保険会社）に対するFDICによる新たな破綻処理制度の導入など、これまでの金融監督の欠陥を是正するものである。また、第7章においては、イギリスにおける新たな金融破綻処理制度について紹介、説明する。

第三編は、第一編及び第二編を踏まえて、日米の破綻処理実務の比較分析、システミックリスクへの対応、倒産法制との関係について論じた後、新しい制度の方向を示す素案を提示するものである。重要なポイントは4点あって、第1に、金融破綻が特別に取り扱われるのは、金融システムが経済社会の重要な基礎であり、その崩壊は国民生活に重大な影響をもたらすからである。従来、金融破綻処理は銀行等の預金金融機関を対象として考えてきたが、米国の例のように証券会社や保険会社がシステミックリスクを発生させることは十分にありうるのであって、金融破綻処理の対象を拡大することが必要と考える。米国のドッド・フランク法では、金融システム上重要なノンバンク金融会社（証券、保険等）を連邦倒産法から切り離した新しい制度を導入している。わが国においても、その実情にあった制度を構築する必要がある。

第2に、金融機関の破綻処理制度は、わが国の現状では行政手続と司法手続が並存しているが、新しい金融破綻処理制度は、米国と同様に司法手続である一般の倒産制度（破産法、民事再生法、会社更生法）と切り離し、独立した制度として構築すべきである。金

融破綻処理においては、債権者の平等ないし債権者の利害調整という一般の倒産制度の目的を超えて、国民生活に重大な影響をあたえる金融システムの維持、安定という政策目的を実現する必要がある、システミックリスクの回避、早期処理の原則、最小コストの原則などによって、一般倒産制度の原則を修正する必要があると考えられるからである。

第3に、米国と同様に預金債権は一般債権者に優先することとすべきである。すなわち、一般債権者に優先する先取特権を与えることで、預金債権者の保護に加えて預金債権者に代位した預金保険機構の損失を減少させ、金融システムの安定化に資するからである。

第4に、銀行等の預金金融機関の破綻処理については、早期処理のために破綻のおそれのある金融機関については、破綻前から当該金融機関の実情を精査し、迅速な処理のための準備を進めることが重要である。

以上の視点を踏まえて、以下のとおり、新しい制度の簡単な素案を提示している。

(新制度の素案)

- 1 現行の金融機関の破綻処理制度は、預金保険法等による行政手続と民事再生法等による司法手続が並行ないし選択して行われる法制となっているが、金融システムの維持、安定を政策目標として金融破綻処理を効率的かつ迅速に処理するため、基本的に預金保険機構等による行政手続を中心として再構成する。
- 2 このため、預金保険法を改正し、金融機関の倒産手続にかかる裁判所の関与を原則として廃止して、銀行等預金金融機関の破綻処理は行政手続1本にしぼるとともに、金融整理管財人には預金保険機構を指定し、預金保険機構の破綻処理のための権限を拡張する。証券会社、保険会社については、将来の行政手続への1本化を前提に、当面は司法手続きとの選択制とする。これまで更生特例法で処理してきた経緯があるので、移行期間を設けて対応する。
- 3 原則として、裁判所は金融破綻処理の手続に関与しないこととする、金融整理管財人としての預金保険機構による破綻処理手続は金融当局による破綻の認定、公表、整理管財人の任命の時点から開始する。この時点で、一般債権者の権利は制約を受けることになる。
- 4 預金保険機構は受け皿と交渉してP & A契約を締結、資金援助を実施するものとする。受け皿がただちに出ない場合は、ブリッジバンク（ブリッジ金融会社）を設立して資産・負債を移転することができる。
- 5 預金保険機構は、債権者集会を経ずに資産の売却等を行い、清算配当（概算払いを含

む)を実施するものとする。預金者への配当だけでなく一般債権者への配当手続も当然に預金保険機構が行う。なお、預金保険機構は担保付債権に影響を与えることはできない。

6 債権者の権利が侵害されたとして紛争が発生したときは裁判所による救済が可能となる規定を盛り込む。ただし、債権者から訴訟が提起されても、預金保険機構による金融整理管財人業務の執行を停止させることはできないものとする。

7 通常のP & A及び資金援助ではシステミックリスクを避けることができない場合は、金融危機対応会議の議を経て、内閣総理大臣の決定により、ペイオフコスト超の資金援助、さらに必要があれば特別危機管理銀行(会社)とすることができる。

8 金融破綻処理のためのコストは、保険料または負担金という形で金融機関(それぞれの業界)が負担する。納税者には原則として負担させてはならない。

9 預金者の一般債権者に対する優先

預金者の保護と金融システムの安定に資するため、預金債権に対して、一般債権者に優先する先取特権を与えることとする。この先取特権は、雇用関係の先取特権と同等とし、預金保険法の中に、民法の特例を盛り込むこととする。

10 早期処理の原則および最小コストの原則の徹底

早期処理の原則および最小コストの原則の徹底に資するため、金融機関の破綻前に預金保険機構が受け皿金融機関とP & A交渉をすることが可能となるように、制度面および実務面において、預金保険機構による破綻前の検査体制および監督官庁との連携、情報交換について充実・強化を図る。

(以上)