

# 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—

## はじめに

わが国において戦後の金融制度が形成されてから、金融監督当局または預金保険機構の関与が必要となる金融機関の破綻<sup>1</sup>（以下「金融破綻」という。）が発生したのは、わが国経済において株式、不動産等のバブルが崩壊した1990年代に入ってからであった。しかも不況等により金融機関の不良債権等の処理は進まずさらに悪化して、1990年代末期には大銀行が破綻して金融危機に直面することとなった。「金融システムの危機」あるいは「金融危機」という言葉は、一般的にはシステミックリスクすなわち金融機関の破綻が連鎖的におきる危険のある状態<sup>2</sup>をさしているが、預金保険法第102条では金融危機対応措置の要件として、「我が国又は当該金融機関が業務を行っている地域の信用秩序の維持に極めて重大な支障が生ずるおそれがあると認めるとき」とされている<sup>3</sup>。

わが国の金融システムが最も危機的な状態に瀕していたのは、1997年の北海道拓殖銀行及び山一証券の破綻に始まり、1998年には日本長期信用銀行及び日本債券信用銀行の破綻を経験して、1999年の金融早期健全化法に基づく資本注入（公的資金による資本増強）によって金融安定の効果が現れるまでの約2年間であったと考えられる。この

---

1 預金保険法第2条第4項によれば、「この法律において「破綻金融機関」とは、業務もしくは財産の状況に照らし預金等の払戻しを停止するおそれのある金融機関又は預金等の払戻しを停止した金融機関をいう。」とされているので、「破綻」とは「業務若しくは財産の状況に照らし預金等の払戻しを停止するおそれのある状態又は預金等の払戻しを停止した状態」と定義することができる。この定義は預金金融機関を前提としており、本稿も原則としてこれに従うこととする。

2 日野正晴『ベーシック金融法』3頁（中央経済社、2005年）では、「ある一つの金融機関が破綻したときに、他の金融機関がそれに連鎖して破綻し、これが順次拡大していくことをシステミック・リスクと呼んでいる」とされている。

3 預金保険法の規定の前身ともいえる金融再生法の特別公的管理の要件（第36条）では、「他の金融機関等の連鎖的な破綻を発生させることとなる等により、我が国における金融の機能に極めて重大な障害が生ずることとなる事態」又は「当該銀行が業務を行っている地域又は分野における融資比率が高率である等の理由により、他の金融機関の代替が著しく困難であるため、当該地域又は分野における経済活動に極めて重大な障害が生ずることとなる事態」のいずれかを生じさせるおそれのあることであった。

間の金融システムの危機的状況は、ジャパンプレミアムの動きに如実に現れている<sup>4</sup>。

このような状況を背景として、1998年にそれまでの預金保険制度に加えて、金融のセーフティーネットとしてわが国で初めての金融破綻処理制度が、金融再生法により時限措置として導入され<sup>5</sup>、多くの金融機関の破綻処理に活用されたのである。すなわち、一般的な制度として金融整理管財人の制度が導入され、第二地方銀行など中小規模の金融機関の破綻処理に適用された。また、大きな金融機関向けの制度として特別公的管理いわゆる一時国有化の制度が導入され、日本長期信用銀行及び日本債券信用銀行の破綻処理に適用されたのである。さらに、適用例はやや遅れて出現するが、ブリッジバンクの制度も導入されている。これらの制度は、2000年の預金保険法改正によって、一部が修正されたうえで、恒久的な制度とされた<sup>6</sup>。現在、上記の金融破綻処理制度の導入から約10年余りを経過し、わが国の制度も多くの経験をつんだところであるが、これらの経験は金融システムの安定の基礎となる金融破綻処理制度の検討、見直しのための重要な情報を提供するものである。加えて、2010年に発生した日本振興銀行の破綻は、本来の制度である預金保険の定額保護（1人あたり1000万円）が適用される最初のケースとして注目されている。金融破綻処理と一般の倒産法制の関係など、あらたな視点を提供するからである。

わが国の金融破綻処理制度は、預金保険制度と同様に米国の制度が原点になっているが、1980年代後半から1990年代初頭にかけて米国では大量の商業銀行及び貯蓄貸付組合（S&L）が破綻した時代があつて、そのころの経験が現在の米国のFDIC（連邦預金保険公社）による金融破綻処理制度の基礎となっている。基本的に、FDICが管財人（Receiver）となつて破綻処理にあたるのであるが、多くの経験の中から早期処理の原則、最小コスト原則などの基本的な考え方が形成された。また Too Big to Fail という問題、すなわち銀行をOBA（Open Bank Assistance）によって救済すべきかという問題にあつて、システミックリスクがあるときに限り厳格な手続により例外的に認められるという制

---

<sup>4</sup> 宇沢弘文・花崎正晴編『金融システムの経済学』花崎正晴「序章 金融危機のクロノロジー」34頁（東京大学出版会、2000年）。なお、ジャパンプレミアムとは、わが国の金融機関が海外で資本調達する場合に、欧米の一流銀行よりも高い金利で調達せざるを得ないときのスプレッドの階差をいう。

<sup>5</sup> 預金保険機構編『平成金融危機への対応』70頁（金融財政事情研究会、2007年）

<sup>6</sup> 預金保険機構、前掲(注5)104頁。

度（Systemic Exception）が導入された。これはわが国における現在の金融危機対応措置の原型にあたるものである。米国の金融破綻処理制度は長年にわたり多数の金融機関の処理に活用され、ここ20年はブリッジバンクやロス・シェアリングなどの手法を活用することによって、OBAによる銀行救済ではなくわが国では営業譲渡にあたるP&A（Purchase and Acquisition）による破綻処理で対応しており、これらの手法やノウハウは内容的にも高度のレベルまで達しているものと考えられる。

最近では2007年から2009年にかけて、サブプライムローン問題を契機に米国、欧州等において金融危機が発生しており、米国では銀行、投資銀行等金融機関の破綻、救済が続出した。特に投資銀行（証券会社）であるリーマン・ブラザーズや保険会社であるAIGの破綻が金融資本市場に強烈なショックを与え、銀行以外の金融機関の破綻がシステムリスクを発生させたことは新しい傾向であった。また、米国では昨年来の金融危機への処方せんの一つとして金融機関への資本注入（公的資金による資本増強）が行われたが、これは我が国の事例を参考にしたといわれている。このような経験を踏まえて、米国においては2010年、ドッド・フランク法により金融機関の規制・監督及び破綻処理制度の見直しが行われたところである。ドッド・フランク法は、金融危機において金融システムを回復、安定化するために巨額の税金の投入が行われたことへの反省から広範な内容が盛り込まれているが、その中心となるのは金融システムを横断的に監視する金融安定監督協議会の設置と、銀行等預金金融機関以外で金融システム上重要な金融機関に対するFRBの監督及びFDICによる破綻処理の導入である。

我が国の金融破綻処理制度を分析、検討するには、いうまでもなくその前提として米国の制度及び運用等を分析、比較することが重要である。本稿においては、わが国の金融破綻処理制度のあり方について、米国の動向も含めた最近の情勢までフォローし、日米の金融破綻処理の実務、事例を十分に踏まえて、金融破綻処理制度の分析、検討を行うこととした。

本稿は、大きく3つのパートによって構成されている。最初に、「第一編 わが国における金融破綻処理制度」では、わが国における金融破綻処理の概観とその制度の変遷及び現状等について述べた後、金融破綻処理の具体的なモデルケースを検討し、さらに金融破綻処理の基本的な考え方と課題について述べる。モデルケースとして13の銀行破綻を取り上げたが、これまでの主要な破綻事例をすべて網羅している。特に重要なモデルケースである北海道拓殖銀行、日本長期信用銀行、国民銀行等については、客観的なデータを中心

としつつも、筆者の預金保険機構等での経験を反映した実務的な感触、分析等が含まれている。客観性の観点からの批判はありうると思うが、このような実務的な視点はそれなりの価値があると信ずる次第である。

次に、「第二編 米国における金融破綻処理制度」では、FDICによる金融破綻処理制度とそのモデルケースとして1980年代から最近までの代表的な9の銀行破綻について述べた後、2007-2009年における金融危機への対応として投資銀行（ベア・スターンズ、リーマン・ブラザーズ）、保険会社（AIG）、銀行持株会社（シティ・グループ、バンク・オブ・アメリカ）への緊急対応について述べ、さらに2010年ドッド・フランク法の成立による制度の見直しについても言及する。ドッド・フランク法は、納税者の負担を避けるため、Too Big to Failによる金融機関救済に決別するとともに、預金金融機関以外で金融システム上重要な金融機関（証券、保険等ノンバンク）への監督強化と新しい破綻処理の導入を盛り込むという新たな視点を示すこととなった。

最後に、「第三編 金融破綻処理制度の課題と提言」では、第一編及び第二編で述べた日米の金融破綻処理および制度改革の経験を踏まえ、日米の金融破綻処理制度の比較、システムリスクへの対応、金融破綻処理法制と倒産法の関係等について分析を加えるとともに、米国のドッド・フランク法の趣旨も参考にして、今後の金融破綻処理制度のあり方についての提言を述べる。

## 第一編 わが国における金融破綻処理制度

### 第1章 制度なき金融破綻処理（1990年—1998年9月）

#### 1 概観

##### （1）金融破綻のない時代

わが国の金融行政は、高度成長期から1990年頃に至るまでの長い間、基本的に金融機関が破綻しないことを前提として運営されてきた。特に規制金利の時代は、いわゆる護送船団行政<sup>7</sup>によって金融行政全般にわたり中小金融機関の経営が成り立つように業務規制がなされ、金融機関が破綻する可能性は極めて低い状態であった。また、万一破綻のおそれが生じて、あるいは実質的に破綻状態であっても、金融監督当局または預金保険機構が直接関与することなく、自主的な金融機関の合併によって対応させることができた。かつての規制金利と護送船団行政のもとでは、被合併金融機関の抱えた損失は、合併金融機関の獲得する店舗および営業権によってほぼ帳尻をあわせることができたのである<sup>8</sup>。すなわち、営業権を計上することによって被合併金融機関の損失（債務超過）を解消し、その株主は合併比率にしたがって合併銀行の株式を交付され、預金者、融資先等はこれまでと同様の権利・義務を主張することができた<sup>9</sup>。また、中小金融機関については、業態ごとに相互援助制度があつて、経営が悪化した金融機関でも再建可能とみられるものは救済（資金援助）することも可能であった。

1971年には預金保険法が制定され、預金保険制度が発足したが、当初は上記の事情のもとで、預金保険機構による資金援助や破綻処理の規定は存在せず、万一の場合の保険

---

<sup>7</sup> 堀内昭義『日本経済と金融危機』22頁（岩波書店、1999年）。護送船団行政とは、かつての大蔵省の金融行政で、都市銀行、地方銀行、信用金庫、信用組合などの各業態を保護するため、もっとも弱小な業態の金融機関でも生き残れるような店舗、業務などの規制、指導を行ったことをいう。したがって、店舗の規制が厳しく、銀行は店舗が出せれば低い規制金利の預金を集めて運用することにより利益をあげることができた（超過利潤の発生）。

<sup>8</sup> 西村吉正『日本の金融制度改革』308頁（東洋経済新報社、2003年）。

<sup>9</sup> 堀内、前掲（注7）23頁。なお、1986年の住友銀行による平和相互銀行の吸収合併などが典型的な例としてあげられるであろう。同旨、西村、前掲（注8）308頁。

金支払い（いわゆるペイオフ<sup>10</sup>）の規定が存在するのみであった。その後、さらに1980年代に至り、徐々に金融自由化が進展して金融機関の破綻があり得ないものではなくると、1986年、預金保険法に資金援助の規定が盛り込まれた<sup>11</sup>。後述するように、セーフティネットとして金融破綻処理に対応するにはまだ必ずしも十分ではなかったが、預金保険の資金をペイオフコストの範囲で破綻処理に活用する道が開かれたのは大きな進歩であった<sup>12</sup>。これによって、金融機関の破綻処理はペイオフではなく、資金援助を活用した合併、営業譲渡等に対応することが可能となったのである。ただし、破綻処理そのものについての規定を欠いている点で、セーフティ・ネットとして見れば、なお不完全なものであった<sup>13</sup>。

## （2）金融破綻の発生

1980年代以降の規制緩和と金融自由化の進展に伴い、金融機関相互の競争は業態の枠を越えて激化し、また、1980年代後半から1990年代初頭にかけてのバブル期には、金融機関は収益を求めて不動産関連融資、財テク融資等を異常に増加させた。その結果、バブル崩壊後には金融機関の不良債権が激増し、金融機関の破綻も増加することとなった。これらをすべて資金援助無しの合併で救済処理することは困難であり、預金保険法による資金援助の最初の事例となったのは、1991年の東邦相互銀行の破綻であった<sup>14</sup>。東邦相互銀行は造船産業への過剰融資で経営困難に陥り、結局1992年に伊予銀行に吸収合併されたが、このとき、伊予銀行に対し、預金保険機構が80億円の低利融資（収益支援効果20億円）を行った。預金保険機構の資金援助が被合併銀行の債務超過を補てんする金銭の贈与ではなく、受け皿銀行の収益補完を目的とする低利融資という形で行われ

---

<sup>10</sup> ペイオフとは、預金金融機関が破綻した場合すなわち預金の払い戻しができなくなったとき、一定の金額（現在は1人1000万円）までを預金保険機構が支払うことをいう。

<sup>11</sup> 中村明雄「預金保険法及び準備預金制度に関する法律の一部を改正する法律について」金融法務事情1124号14頁（1986年）。

<sup>12</sup> ペイオフコストの範囲というのは、実際にペイオフを実施したときに預金保険機構が負担する金額で、預金保険基金で負担することになる。

<sup>13</sup> この点、1930年代に創設された初期から預金保険に加えて破綻処理の機能を与えられた米国のFDICと対照的である。

<sup>14</sup> 貝塚啓明・原田泰編著『90年代の金融政策』17頁（日本評論社、1993年）。

たこと、合併比率6対1で被合併銀行の株主資本が毀損されなかったことなど、従来の吸収合併による救済に近い形態での処理であった。

2番目の事例は東洋信用金庫であるが、1991年に約2600億円もの架空預金証書が発覚して経営危機に陥り、1992年に大阪府下の18信金に営業譲渡を行った上で三和銀行に吸収合併された。預金保険機構は、受け皿となった三和銀行に対して200億円の資金援助（資金贈与）を行った。なお、このほか興銀等の有力債権者の債権放棄（1200億円）、興銀・全信連の低利融資（収益支援効果620億円）が併せて行われた<sup>15</sup>。

その後、さらに金融再生法による破綻処理の制度が成立する直前の1998年9月までに、第二地銀、信用金庫、信用組合の破綻が相次いで発生しており、預金保険機構の資金援助を中心とする破綻処理を行なっている。この期間（1990年—1998年9月）に破綻したのは、銀行8、信用金庫2、信用組合49であった<sup>16</sup>。主要なものを「参考1」に示す。（参考1では信用組合は特に重要なものに限って取り上げた。なお、重要な銀行、信用組合については、別途説明する。）

（参考1） 1990年—1998年9月の主要な金融破綻事例

- ① 東邦相互銀行（1991. 7. 24破綻）  
伊予銀行と合併 低利貸付80億円（実質20億円の資金援助）
- ② 東洋信用金庫（1992. 4. 28破綻）  
大阪府内18信金に事業譲渡後、三和銀行と合併 資金贈与200億円
- ③ 釜石信用金庫（1993. 5. 24破綻）  
岩手銀行、北日本銀行、東北銀行、盛岡信金、宮古信金、一関信金に事業譲渡  
資金贈与260億円
- ④ 大阪府民信用組合（1993. 6. 11破綻）  
信用組合大阪弘容と合併 資金贈与190億円
- ③ 東京協和信用組合・安全信用組合（1994. 12. 9破綻）  
東京共同銀行に事業譲渡 資金贈与400億円

---

<sup>15</sup> 貝塚・原田、前掲（注14）32頁。預金保険機構、前掲（注5）40頁。

<sup>16</sup> 預金保険機構、前掲（注5）422—428頁によったが、特定合併を行った福德銀行とならぬ銀行は、預金保険機構による資金援助が行われてはいるものの破綻処理ではないので、破綻銀行に含めていない。

- ④ コスモ信用組合（１９９５． ７． ３１破綻）  
東京共同銀行に事業譲渡 資金贈与１２５０億円
- ⑤ 兵庫銀行（１９９５． ８． ３０破綻）  
みどり銀行（新設）に営業譲渡 資金贈与４７３０億円
- ⑥ 太平洋銀行（１９９６． ３． ２９破綻）  
わかしお銀行(新設)に営業譲渡 資金贈与１１７０億円
- ⑦ 木津信用組合（１９９６． ８． ３０破綻）  
整理回収銀行に事業譲渡 資金贈与１兆４８億円
- ⑧ 阪和銀行（１９９６． １１． ２１破綻）  
紀伊預金管理銀行（新設）に営業譲渡 資金贈与８１４億円
- ⑨ 京都共栄銀行（１９９７． １０． １４破綻）  
幸福銀行、びわこ銀行、福邦銀行、京都北都信金に営業譲渡 資金贈与４５６億円
- ⑩ 北海道拓殖銀行（１９９７． １１． ７破綻）  
北洋銀行、中央信託銀行に営業譲渡 資金贈与１兆７９４７億円
- ⑪ 徳陽シテイ銀行（１９９７． １１． ２６破綻）  
仙台、七十七、北日本、福島、栃木、武蔵野、東日本の７銀行、仙台、宮城第一、  
石巻、仙南、塩釜、気仙沼の６信金 資金贈与１２３８億円
- ⑫ みどり銀行（１９９８． ５． １５破綻）  
阪神銀行と合併（みなと銀行に改称） 資金贈与７９０１億円

（注）資料は預金保険機構、前掲(注5)422－428頁より作成。なお、資金贈与額は当初ベースである。

### （３）この時期の破綻処理の特徴

これらの破綻処理は、明確な制度やルールが確立されていない中で、それぞれ個別に対応を工夫せざるを得なかった。初期においては、東洋信用金庫のように、預金保険機構の資金援助と民間ベースの支援（低利融資）の組合せが多くみられ、次の本格的な破綻処理制度へ向かう過渡的なものであった。また、破綻金融機関と被救済金融機関の合併または営業譲渡の際に預金保険機構の資金援助が行われるが、破綻の時点で救済金融機関（受け皿）が存在しなければならないという制約があった。預金保険機構による資金援助は、受



け皿に対して行われるので、受け皿の存在が必須要件だったのである。このため、受け皿がないときは、東京共同銀行（東京協和信用組合等の受け皿）や紀伊預金管理銀行（阪和銀行の受け皿）のような受け皿金融機関を創設する必要があった<sup>17</sup>。受け皿となる金融機関がなければ、ただちにペイオフ、清算となるのが原則であるが、それでは金融システムの不安が生じるおそれがあるので、とりあえず公的な受け皿へ預金、資産を移して業務を継続しつつ時間をかけて清算することになった。もちろん、この間に他の受け皿が現れれば営業譲渡も可能となったはずであり、破綻時に受け皿がない場合の金融破綻処理制度の1つの原型となったのである。個別的な処理の中で、その後の破綻処理の基本的な考え方が部分的に実践されていたということができるとであろう。受け皿となった東京共同銀行はその後、整理回収銀行に改組され、破綻金融機関の不良資産の受け皿として重要な機能を果たすこととなり、さらに整理回収機構へと改組・発展していった。

この時期の最後の頃に現れて最大のインパクトを与えたのが北海道拓殖銀行の破綻であり、新しい金融破綻処理制度、特に大きな銀行が破綻する場合を考えるための好材料を提供することとなった。この点はもう1度、後ほど詳述する。

また、通常、破綻が公表されてから受け皿へ譲渡するまで1年程度の期間を要するが、この期間の破綻金融機関の管理をどうするかという問題がある。金融整理管財人のような制度がないので、破綻金融機関の役員（破綻後に就任した場合を含む）が経営を継続することになるが、モラル・ハザードや利益相反の問題が潜在しているように思われる。特に旧役員の責任追及の問題などでは、これを進展させるのは困難であろう。

#### （4）ペイオフの凍結

当面、ペイオフに馴染みのない預金者を保護して金融システムに対する信頼を確保するとともに、円滑な金融破綻処理を実施するため、1996年から2001年3月まで5年間のペイオフ停止と預金の全額保護が当局により発表され、1995年12月の金融制度調査会答申「金融システム安定化のための諸施策」<sup>18</sup>に沿って、1996年の預金保険法

---

<sup>17</sup> 受け皿の重要性と緊急避難措置としての公的資金による受け皿銀行の創設については、西村、前掲（注8）309頁。

<sup>18</sup> この答申は、市場規律の発揮と自己責任原則の徹底による透明性の高い金融システムの構築を目標としながら、概ね5年間は信用不安を醸成しやすい状況にあることから、預金者保護・信用秩序維持に最大限努力すべきであるとしている。

の改正により実施された<sup>19</sup>。預金全額保護の時代は、預金者と他の債権者が債権者平等の原則により対等に扱われるため、金融機関の債権者はすべて保護されることとなり、金融機関の破綻処理は比較的円滑に行われた。金融機関の破綻処理はペイオフコストの範囲で処理するのが原則であるが、ペイオフコストを上回る部分についての特別資金援助が導入された。1998年に特例業務勘定が作られて国から7兆円（交付国債）の財源手当てがなされた。その後、2000年の預金保険法改正で、2001年予定のペイオフの解禁は1年延期されたが、2002年には定期預金等のみ対象として解禁、さらに2003年ペイオフ解禁の予定であったが、その後2年間の経過期間が置かれることとなり、2005年4月に無利子の決済性預金を除外して普通預金まですべて解禁された。

#### （5）日銀特融

金融システムの安定・維持のため、内閣総理大臣および財務大臣の要請により、日本銀行がいわゆる最後の貸し手（Lender of Last Resort）として資金供与することが認められている（日銀法38条、旧日銀法25条）<sup>20</sup>。かつて、金融破綻が発生すると、システムリスクを回避する目的で破綻金融機関が受け皿へ営業譲渡等により処理が完了するまでの間に、日銀特融（特別融資）として必要な資金が無担保で融資されていた。1995年から実施され、北海道拓殖銀行および山一証券の破綻直後の1997年11月末には、3兆8215億円に達した<sup>21</sup>。日銀特融はその後の金融破綻処理においてもシステムリスク回避のための重要な機能として活用されていたが、あくまでも破綻処理を円滑に行うための資金繰りであって、損失を補填するものではない。受け皿への営業譲渡と預金保

---

<sup>19</sup> 西村、前掲（注8）328頁。なお、一般にペイオフの凍結、解除という場合の「ペイオフ」は、本来のペイオフ（付保預金の払い戻し）よりも広義であり、「預金の定額保護」のことをさしている。

<sup>20</sup> 旧日銀法25条は、「日本銀行ハ主務大臣ノ認可ヲ受ケ信用制度の保持育成ノ為必要ナル業務ヲ行フコトヲ得」という簡単な規定であった。1997年に全面改正された日銀法は、37条にコンピューターシステムの故障によるシステムリスクに対応する規定（政策委員会の判断で発動できる）を置き、38条で内閣総理大臣および財務大臣の要請により日銀は信用秩序維持のために必要な措置を行うことができる旨の規定を置いている。

<sup>21</sup> 日本銀行銀行論研究会編『金融システム再生にむけて』70頁（有斐閣、2001年）。

險機構による資金の贈与が行われたら、その時点で日銀特融は回収されたのである<sup>22</sup>。また、日銀が信用補完のための資本性の資金を供与した例として、東京協和・安全信用組合の受け皿となった東京共同銀行への出資200億円、兵庫銀行の受け皿となったみどり銀行への劣後ローン1100億円、紀伊預金管理銀行への新金融安定化基金を通じた出資100億円などがある。これらも旧日銀法25条に基づいて行われたが、金融破綻処理制度が整備されない間の例外的な措置と言えるであろう。

日銀特融に安易に依存することは、金融機関のモラル・ハザードを招くおそれがあり、また日銀のバランスシートを悪化させる等の問題があるので、1999年には、日銀特融を発動する4つの原則が公表された<sup>23</sup>。すなわち、①システミック・リスクが顕在化する惧れがあること、②日本銀行の資金供給が必要不可欠であること、③モラル・ハザード防止の観点から、関係者の責任の明確化が図られるなど適切な対応が講じられること、④日本銀行自身の財務の健全性維持に配慮すること、である。

日銀特融は、2002年3月の中部銀行の破綻時を最後に発動されなくなっている。これは、2002年の預金保険法改正（ペイオフの解除にあたり、無利子の決済性預金は恒久的に全額保護とするなどの規定を盛り込んだもの）により、破綻金融機関の決済資金について預金保険機構が融資できるようになった<sup>24</sup>ことの影響と考えられる。

## （6）金融三法

1996年通常国会において、信用組合等の金融破綻処理を円滑に行うため、預金保険法改正、経営健全性確保法、更正特例法がいわゆる金融三法として成立した。同時に住専処理法も成立して、ここに住専処理スキーム、信用組合破綻処理のためのスキームがその財源手当てとともにそれぞれ完成したのである。

預金保険法の改正は、信用組合の処理のための特別資金援助を導入して5年間ペイオフ

---

<sup>22</sup> 北海道拓殖銀行をはじめ、資金援助の対象の破綻金融機関に対する日銀特融は全額回収されたが、山一証券の場合は破産手続に移行して1111億円が回収不能となった。

<sup>23</sup> 熊倉修一『日本銀行のプルーデンス政策と金融機関経営』54頁（白桃書房、2008年）。

<sup>24</sup> 金融再生法では、特別公的管理銀行に対して預金保険機構が融資を行うことができたが、金融整理管財人の派遣された被管理金融機関に対する融資の権限がなかった。従って、長銀、日債銀について日銀特融は行われなかったが、東京相和銀行などの破綻銀行に対してはその資金繰りのために日銀特融が行われていた。

コスト超の資金援助を認めるものであり、あわせてペイオフの効率化のために預金債権の特別買取制度を導入するのが主たる内容である。信用組合の破綻処理については後ほど詳しく述べる。

また、経営健全性確保法（金融機関等の健全性確保のための関係法律の整備に関する法律）1998年から早期是正措置を導入するもので、自己資本比率に対応して、経営改善計画の作成および実施を命じたり（国際基準8%未満、国内基準4%未満）、総資産の増加抑制または圧縮などの具体的な措置を命じたり（国際基準4%未満、国内基準2%未満）、業務のまたは全部の停止命令を行う（国際基準0%未満、国内基準0%未満）ものである。行政により金融機関の健全性を確保し、事前に金融破綻を防ぐことを目的とする。

更生特例法（金融機関等の更生手続の特例等に関する法律）は、会社更生法を金融機関に適用する場合に備えて、監督当局による手続開始の申立、預金保険機構による被験者の代理権をあたえるものである。更生特例法成立後、一部の保険会社、証券会社の破綻処理に適用された。預金金融機関については、その適用を前提とする規定が盛り込まれていたものの、結局のところ使い勝手が悪くこれまで銀行等の預金金融機関には適用されなかった<sup>25</sup>。この司法手続としての倒産制度（更正法特例法、破産法、民事再生法）と行政手続きによる金融破綻処理制度の関係については、重要なテーマの1つなので、第三部においてももう一度ふれることにする。

## 2 住宅金融専門金融機関の破綻処理

預金金融機関ではないが、公的資金等との関係もあり、住宅金融専門機関（以下「住専」という。）の処理がこの時期の重要課題としてあげられる。住専は民間の住宅ローン供給のために都銀等（以下「母体行」という。）により設立されたノンバンク金融機関であるが、都銀その他の金融機関が住宅ローンの分野に進出してくると次第にシェアを奪われ、バブル期前後にリスクの高い不動産関連融資に傾斜して膨大な不良資産を抱えることとなった。住専の破綻処理に当たり、その負担を母体行と農林系統金融機関でどのように分担すべきか容易に決着できず、結局その破綻処理の財源の一部として6850億円の公的資金が投入されることとなった。すなわち、国は預金保険機構の住専勘定に50億円出資するとと

---

<sup>25</sup> 西村、前掲（注8）324頁は、「過渡期における立法であるがゆえに、法務関係者などにはまだ従来の法的枠組みにこだわる考え方が根強く残っており、不徹底になったところがあるのはやむを得ない。」と評している。

もに、緊急安定化拠出基金に6800億円拠出して一次ロスに充当することとなったのである。住専に発生した一次ロスは債権総額のほぼ2分の1にあたる6兆4100億円で、母体行3兆5000億円(分担率54.6%)、一般行1兆7000億円(分担率26.5%)、農協系5300億円(分担率8.3%)、財政資金6800億円(分担率10.6%)の負担となっている。農協系の債権総額が5兆5000億円と最大であるにもかかわらず、その負担割合が低かったのは、広く農村生活の基盤となっている農協への波及を防止するためといわれており<sup>26</sup>、事実上の農協への経済的かつ政治的な配慮であったといえるであろう。

このための住専処理法は1996年に成立したものの、その過程で公的資金に対する世論の反発等もあり、以後しばらくは当局も金融破綻処理に公的資金を導入すべしとの議論には慎重なスタンスを取らざるを得なくなった。

また、住専自体は解散、消滅することとなり、住専の不良資産を処理する機関として、1996年、住宅債権管理機構(以下「住管機構」という。)が設立された。住管機構は、住専勘定に出資して親会社となった預金保険機構と協力して不良債権の回収、担保物件の処分等を行うこととなった<sup>27</sup>。なお、住管機構は1998年に整理回収銀行と合併して整理回収機構となった。

### 3 信用組合の破綻処理

この時期の金融破綻処理の最初の課題は、住専の処理とともに、バブル期の放漫経営によって業務を急拡大させ、バブル崩壊の影響により破綻に至った信用組合の処理であった。本稿は預金金融機関のうち、主として銀行の破綻処理を中心に分析を進めることとしているが、金融破綻処理の制度の形成と深くかかわっているという意味で、特定の信用組合の破綻について言及する。特に1994年に破綻した東京協和信用組合及び安全信用組合の処理については、受け皿となる金融機関が不在であったため、民間金融機関、預金保険機構、日銀の出資により受け皿として東京共同銀行が設立された。ただし、民間金融機関が受け皿となった場合と異なり、東京共同銀行が行うのは預金の支払と債権の回収が中心で、

---

<sup>26</sup> 西村、前掲(注8)320頁。一種の Too Big to Fail であったとも主張されている。

<sup>27</sup> 回収により二次ロスが発生した場合は、国がその2分の1に相当する金額を補助金として交付することとされている。また、預金保険機構は、住管機構から委託されて、債務者の財産が隠蔽されているおそれのあるもの、債務者の財産の実態を解明することが特に必要であると認められるものに関して、財産調査の権限を持っている。

新規融資を行うことができないという重大な制約があった。東京共同銀行は、さらに1995年に破綻したコスモ信用組合の受け皿となったあと、整理回収銀行に改組されて主として破綻金融機関から引き継いだ不良債権を処理する機関とされ、金融破綻処理に重要な役割を果たす整理回収機構に発展していった<sup>28</sup>。

また、これらの信用組合の処理にあたり問題となったのは、破綻処理費用がペイオフコストを超えてしまうことであった。このため、預金保険機構による資金援助はペイオフコスト内としながら、信用組合の監督官庁であった東京都、業界団体の東京都信用組合協会、日銀に応分の負担を求める複雑なスキームとなった。東京協和信用組合および安全信用組合のいわゆる2信組並びにコスモ信用組合は、いずれも東京共同銀行が受け皿になるとともに、東京都信用組合協会が不良資産を買い取る方式（2信組からの買取額667億円、コスモ信組からの買取額1239億円）を採用している。預金保険機構からの資金援助の金額は、2信組400億円、コスモ信組1250億円であるが、いずれもペイオフコストぎりぎりの金額であった。その後、このような破綻処理に係る制約を取り除くため、1996年の預金保険法改正によって、信用組合についてペイオフコストを超える資金援助が可能な制度とされたのである。これが最初に大きな影響をもたらしたのは、1995年8月に破綻した木津信用組合の処理で、1997年2月にホール・バンク方式ですべての資産・負債が整理回収銀行へ譲渡され、預金保険機構からの金銭の贈与はペイオフコストの5146億円を大幅に上回る1兆48億円であった<sup>29</sup>。

#### 4 銀行の破綻処理

この時期に破綻処理が行われた代表的な事例として、兵庫銀行、阪和銀行、北海道拓殖銀行があげられ、以下この3行について説明する。このうち、1995年—1996年に破綻した兵庫銀行、阪和銀行の処理は、初期の金融破綻処理として独特の方式が採用されている。1997年に破綻した北海道拓殖銀行は、都銀の初めての破綻であり、金融システムの動揺を引き起こすとともに、その後の金融破綻処理にも大きな影響を与え、また金融破綻処理のための制度を確立する契機となったので、特に詳しく説明することとしたい。

---

<sup>28</sup> 預金保険機構、前掲（注5）43頁。

<sup>29</sup> 預金保険機構、前掲（注5）57頁、423頁。このほか同時に外部からの支援として、三和銀行が受け皿の東京共同銀行に対して3000億円の低利融資（収益補填効果122億円）を実施している。

## (1) 兵庫銀行

兵庫銀行は神戸市及び阪神地域を基盤とする第二地銀（1995年3月期の総資産3兆6550億円、預金2兆5345億円）であったが、不動産関連融資、系列ノンバンクへの融資<sup>30</sup>が増大して不良債権化し、これに阪神・淡路大地震が追い討ちをかけて1995年8月破綻に至った。預金保険機構の金銭の贈与は4730億円であったが、他の金融機関が受け皿となるのではなく、震災復興バンクを兵庫銀行の受け皿として新設するというので、地元の神戸財界・大阪財界や都銀、長信銀、信託銀、第二地銀、生損保といった金融機関から709億円の出資を受けてみどり銀行が設立されて兵庫銀行からの営業譲渡が行われた。地元にとって必要な銀行として再出発ができた珍しい例である。ただし、みどり銀行は兵庫銀行から多額の不良資産を引き継いだ<sup>31</sup>ため財務体質が脆弱であり、その後、阪神・淡路大地震後の地元経済の疲弊等の影響を受け、不良資産の劣化が進み1998年5月に再度の破綻という結果になった。受け皿となったのは阪神銀行であり、1999年4月にみどり銀行を吸収合併して商号も変更、新しい名称のみなと銀行となった。預金保険機構が実施した金銭の贈与は7901億円であった。

## (2) 阪和銀行

阪和銀行は和歌山県を主要な基盤とする第二地銀（1996年9月期の総資産5926億円、預金5074億円）であったが、多額の不動産関連融資が不良債権化して財務内容も悪化し、1996年11月、大蔵省（当時）の業務停止命令によって破綻するに至った。阪和銀行は、その資産に暴力団絡みのものがあり<sup>32</sup>業務に問題があるとされ、

---

<sup>30</sup> 兵銀ファクター、兵銀リースなどのノンバンク子会社への融資が多かったことが特徴である。これらの子会社が、兵庫銀行以外からも多額の資金調達をして、バブル期の不動産関連企業へ融資していた。米田貢『現代日本の金融危機管理体制』118頁（中央大学出版部、2007年）。

<sup>31</sup> みどり銀行は、兵庫銀行から「回収可能」とされた不良資産7200億円のほか、営業権（のれん代）に見合う形で1785億円の損失を引き継いでいた。このため、日銀から約1100億円の劣後ローンを供与した。日本経済新聞社編『誰が銀行をつぶしたか』110頁、128頁（日本経済新聞社、1996年）。このような処理となったのは、預金保険機構による資金援助の4730億円がペイオフコストぎりぎり以上でこれ以上の資金援助ができなかったことも1つの要因と考えられる。

<sup>32</sup> 1993年8月、同行の副頭取が出勤途上、何者かに短銃で腹部を撃たれ出血多量で

通常の金月処理ではなく業務停止命令を伴う異例の破綻処理となった。また、1998年2月の預金保険法改正までは、預金保険機構が整理回収銀行に資産買取を委託できるのは破綻信用組合に限られていたことから、阪和銀行の処理においては預金の払戻しを中心とした整理清算のための新銀行である紀伊預金管理銀行が設立され<sup>33</sup>、預金機構は貸出金等の資産を自ら買い取った上、整理回収銀行に当該資産の整理回収業務を委託することとなった。預金保険機構から紀伊預金管理銀行への資金援助は、814億円であった。旧経営者については、暴力団組長に対する不正融資を中心に、民事・刑事の責任が追求された<sup>34</sup>。

### (3) 北海道拓殖銀行

北海道拓殖銀行（以下「拓銀」という。）は、1997年11月17日に破綻した。我が国で初めての都銀の破綻であり、破綻公表時の総資産8兆5756億円、預金5兆7770億円の大規模銀行の破綻であった。不動産・リゾート開発案件<sup>35</sup>に巨額の融資を行ったバブル期以降の放漫経営により不良債権が累積して財務体質が大幅に悪化した。さらに1997年には北海道銀行との合併に失敗<sup>36</sup>して市場の信認を失い、短期金融市場（コール市場）での資金調達が困難<sup>37</sup>となって破綻に至ったものである。預金残高は、

---

死亡した事件があった。背景は不明であるが、暴力団関係者とトラブルがあったのではないかといわれた。日本経済新聞社、前掲（注31）243頁。

<sup>33</sup> 預金保険機構、『平成9年度預金保険年報』6頁（1998）。

<sup>34</sup> 預金保険機構編、前掲（注5）451頁。

<sup>35</sup> 洞爺湖のリゾートホテル案件など巨大プロジェクトを推進した（株）カプトデコム、札幌近郊のテルメ・リゾートを推進したソフィア・グループなど、リスクの高い案件・企業に審査不十分のまま巨額の融資を行っていた。北海道新聞社編『拓銀はなぜ消滅したか』26－34頁（北海道新聞社、1999）。

<sup>36</sup> 1997年4月1日、拓銀と北海道銀行の合併が両行頭取から発表されたが、その後両行の交渉はあまり進展せず事実上中断され、9月12日には合併延期（事実上の撤回）が発表されていた。北海道新聞社、前掲（注35）99頁。

<sup>37</sup> 1997年11月、破綻した三洋証券がコール市場でデフォルトを引き起こし、破綻金融機関への警戒心から、短期資金のマーケットは極めてタイトな状態になっていた。11月14日、拓銀は日銀準備預金の積立もできなくなり、「週明けの見通しが立たない絶望的な状態」（金融当局幹部）に追い込まれた。朝日新聞社会部『金融動乱』127頁（朝日新聞社、1999年）。



1997年3月末の6兆4863億円から、破綻までの10ヵ月で約7000億円も流失、減少していた。11月17日の朝に拓銀の破綻が公表されると、「預金は利子も含めて全額保護されます」と説明がなされたにもかかわらず、拓銀の支店の窓口には預金者が殺到して個人の定期預金はこの日だけで約600億円が流出した。11月19日までの3日間に流出した預金は、個人、法人合わせて約4900億円に上った。拓銀の資金繰りも異常な事態で、日銀の無担保の特別融資（特融）は17日に約6500億円、18日に約3200億円、その後、残高はピークで約2兆6700億円にも達したのであった。

拓銀の破綻は、大規模銀行の破綻例として極めて重要な事例であり、特に以下の点が研究、検討すべき論点として挙げられる。

#### 1) 受け皿との関係

拓銀については、予想よりも早く破綻したために準備が遅れたということもあるが、基本的には規模が大きいこと、営業基盤が北海道と本州に二分されていることによって営業譲渡先すなわち受け皿の選定が難航した。北海道部分の受け皿となった北洋銀行については事実上破綻が決定してからの2-3日（いわゆる金月処理）で決定せざるをえなかったし、本州部分の受け皿が中央信託銀行と決定されたのは破綻してから数ヵ月後の1998年2月7日であった。

これまでの破綻処理では、破綻の時点で受け皿がすでに事実上決定されているのが通例であった。受け皿なしで金融機関の破綻が公表されれば、ただちに預金者の不安から取り付けが発生して業務の停止となり、金融システムの不安と混乱をもたらすからである。受け皿の見込みなしでは、預金保険機構の資金援助、日銀の特別融資は困難で、破綻銀行の業務の継続はありえない。本件は北海道部分についてのみ受け皿が決定された限界事例であって、業務は継続されて最悪の事態は回避されたが、その後の破綻処理体制の整備を促す一因となった。

#### 2) 受け皿へ引き継ぐべき資産とその評価

これまでの破綻処理では、受け皿が引き継ぐ資産の範囲、資産の評価について明確なルールがなく、健全な資産を簿価で譲渡する（不良債権はすべて時価で整理回収銀行へ譲渡する）のが通例であった。規模の小さい銀行の場合はその手法で大きな問題とはならないが、拓銀の場合に要注意先債権をすべて受け皿が引き受けないこととな

れば、北海道の経済に大きな影響をもたらすことが懸念された<sup>38</sup>。

そこで、拓銀のケースでは、一定のルールの下で原則として要注意先債権も受け皿が引き継ぐこととされた。評価については、基本的には受け皿に依頼された監査法人が行っているが、北洋銀行が米国の手法（DCF法等）や監査法人の評価を参考に大蔵省、預金保険機構と調整した結果、25%程度のディスカウントが認められた。結局、要注意先債権3600億円（個別処理となった地崎産業、丸井今井を除く）のうち、2500億円を引受けることとなった（2500億円は引継ぎ債権1兆6500億円の15%程度を占める。）<sup>39</sup>。

このような評価の手法は、現在のM&Aにおけるデュー・デリジェンスに近いもので、債権の評価として合理的であるのみならず、善意かつ健全な債務者に対する配慮という点からも合理的と考えられ、その後の破綻処理の実務に大きな影響を与えた。

### 3) 業績の悪い大企業の取り扱い

さらに問題となったのは、大規模企業で経営の悪化した地元企業（建設会社、デパート）の処理である。規模が大きいため、すべてを受け皿の北洋銀行へ譲渡するのは同行のリスク許容範囲を超えると考えられたからである。そこで、地元金融機関で調整した結果、地崎産業への融資642億円の引継ぎは、北洋銀行250億円、北海道銀行130億円、札幌銀行20億円、北海道信連・共済連130億円、道外行（複数）110億円で分担することとなった。丸井今井についても、146億円を道内3行、11信金、その他道外2行の合計16金融機関で承継することになった。<sup>40</sup>

### 4) 譲渡までの期間と預金の流失、資産の劣化

拓銀の破綻公表から受け皿への営業譲渡までの期間は約1年間とされた（譲渡日は1998年11月16日）とされたが、この間の預金の流失は98年9月末までに2兆3613億円（破綻公表時の5兆7770億円の約40%）にのぼった。また、拓銀の債務超過部分は預金保険機構の資金援助（金銭の贈与）で補てんされるが、この金額は1兆7947億円であった。大蔵省検査による破綻時点での債務超過額は約8400億円であったから、1年間で約9500億円の資産の劣化が生じたことになる

---

<sup>38</sup> 北海道新聞社、前掲（注35）147頁。

<sup>39</sup> 北海道新聞社、前掲（注35）151頁。

<sup>40</sup> 北海道新聞社、前掲（注35）227頁。

41。これには、企業継続価値基準から清算価値基準への変更に伴うもののほか、実質的な資産の劣化、経費の増大等が含まれている。

#### 5) 破綻処理と公的資金

預金保険機構が破綻処理に要した費用は、北洋銀行及び中央信託銀行に対する金銭の贈与1兆7947億円と整理回収銀行に委託する資産の買取代金の負担1兆6163億円（簿価3兆7518億円）である。前者は損失がただちに確定するが、後者は整理回収機構による回収が進めば損失とはならない<sup>42</sup>。前者のうち、ペイオフコスト相当分の6095億円は一般勘定の負担であるが、これを超える1兆1852億円は公的資金による特例業務勘定の負担となる。

#### 6) 金融破綻処理制度への影響

拓銀の破綻処理は多くの点で新しい破綻処理制度の必要性を示唆するものであった。

①破綻時点で受け皿がない場合の対応

②受け皿への資産承継のルール

③資産の評価

④公的資金の必要性

#### 7) 拓銀役員の責任追及

拓銀破綻の基本的な原因は、バブル期以降、リゾート案件等巨大なプロジェクトに不十分な審査、リスク管理のもとで融資を拡大させ、膨大な不良債権を発生させたことにあるが、破綻に至る過程のなかで、役員の行為について法的な責任を問うことができるかという問題があった。金融機関の破綻が発生して公的資金がつき込まれる場合、役員が経営判断の原則に基づく裁量の範囲を超えた違法な行為によって銀行に損害を与えるなどの行為があれば、民事及び刑事の責任を追及するのが通例である。

拓銀の場合、1998年3月に与信調査委員会が設置され、旧役員の民事、刑事の責任について検討した結果に基づき、同年10月に刑事告発、11月に民事提訴がなされた。その後、長期にわたる裁判の結果、民事（役員の損害賠償責任）、刑事（役員の特別背任罪）ともに元頭取らの責任が認められた。複数の事件で争われたが、民事

---

<sup>41</sup> 預金保険機構の資料から、筆者が試算した。

<sup>42</sup> 整理回収機構は、破たん金融機関から承継した不良資産について、100%を上回る回収率を示している。第5章1（3）債権回収の実績（66頁）を参照されたい。

ではカブトデコム事件の最高裁判決(平成20年1月28日、最高裁第二小法廷)<sup>43</sup>、刑事ではソフィアグループ事件(拓銀事件)の最高裁決定(平成21年11月9日、最高裁第三小法廷)<sup>44</sup>がリーディングケースとなった。特に上記最高裁決定では、判決理由の中で「融資業務に際して要求される銀行の取締役の注意義務の程度は、一般の株式会社取締役の場合に比べ高い水準にあると解され、・・・経営判断の原則が適用される余地はそれだけ限定的なものにとどまる」と判示された点が注目されている<sup>45</sup>。

## 第2章 金融再生法による破綻処理(1998年10月-2001年3月)

### 1 概観

わが国の金融機関は、1997年、北海道拓殖銀行の破綻、徳陽シティ銀行の破綻、山一證券の自主廃業等が発生して、金融システムの危機の様相を示した<sup>46</sup>。このような状況に対応するため、1997年末から1998年秋にかけて新しい破綻処理制度が検討され、1998年のいわゆる金融国会において、金融再生法等の成立により初めて本格的な金融機関の破綻処理制度が導入された。ここに初めて、金融破綻に対するセーフティーネットが構築されたのであるが、ペイオフの凍結と連動して、2001年3月までの適用年限で

---

<sup>43</sup> 判例時報1997号148頁(2008年)、判例タイムズ1262号69頁(2008年)。判例評釈としては、吉井敦子・民商法雑誌139巻1号87頁(2008年)、松山昇平・金融法務事情1833号26頁(2008年)、清水真・阿南剛・商事法務1896号36頁(2010年)。カブトデコム事件は、銀行の追加融資にかかる違法な業務執行、取締役の忠実義務違反となる典型的なケースとされている—小林秀之・高橋均編著『会社役員の法的責任とコーポレートガバナンス』72頁(同文館出版、2010年)。

<sup>44</sup> 判例タイムズ1317号142頁、金融法務事情1896号71頁。判例評釈として松山昇平・金融法務事情1896号12頁(2010年)、清水真・阿南剛・商事法務1897号25頁(2010年)。

<sup>45</sup> 弥永真生「特別背任と経営判断原則」ジュリスト1392号(2010年)178頁。なお、学説としては、岩原紳作「金融機関取締役の注意義務」落合誠一郎先生還暦記念『商事法への提言』206頁(商事法務、2004年)参照。

<sup>46</sup> 全国の複数の銀行で預金の払い戻しを求める預金者が行列をつくり、いわゆる取付け騒ぎが発生した。これは当局(大蔵省、日銀)の説得、PRにより数日で収まったが、国際金融市場におけるジャパンプレミアムの発生など、金融の危機的な状況はなお続いたのである。

あった<sup>47</sup>。

この破綻処理制度は、①金融整理管財人、②承継銀行（ブリッジバンク）、③特別公的管理、を主たる内容とするものであり、1998年に発生した日本長期信用銀行及び日本債券信用銀行の破綻処理には特別公的管理、1999年以降発生した第二地銀各行の破綻処理には金融整理管財人の制度がそれぞれ活用された。その内容は後ほど説明することとするが、これらを全体的にみれば、初めての制度として施行錯誤的な部分や改善すべき点もあったものの、多数の破綻処理を無事にこなすことができたという点で、金融破綻処理制度としてはよく機能したのではないかと思われる。

この期間に破綻したのは、銀行7、信用金庫12、信用組合42であるが、これらの金融破綻処理の主要な事案は参考2に示したとおりである。破綻した銀行はすべて取り上げたが、信用金庫及び信用組合については特に重要なものに限って取り上げた。

（参考2）1998年10月－2001年3月（金融再生法適用）の主要な金融破綻事例

- ① 日本長期信用銀行（1998. 10. 23破綻）  
ニュー・LTCB・パートナーズに株式譲渡して特別公的管理を終了  
資金贈与3兆2391億円
- ② 日本債券信用銀行（1998. 12. 13破綻）  
ソフトバンク・グループに株式譲渡して特別公的管理を終了  
資金贈与3兆1497億円
- ③ 国民銀行（1999. 4. 11破綻）  
八千代銀行に営業譲渡 資金贈与1837億円
- ④ 幸福銀行（1999. 5. 22破綻）  
関西さわやか銀行に営業譲渡 資金贈与4941億円
- ⑤ 東京相和銀行（1999. 6. 12破綻）  
東京スター銀行に営業譲渡 資金贈与7626億円
- ⑥ なみはや銀行（1999. 8. 7破綻）  
大和銀行、近畿大阪銀行に営業譲渡 資金贈与6526億円
- ⑦ 新潟中央銀行（1999. 10. 2破綻）

---

<sup>47</sup> 金融再生法は時限立法であるといわれることがあるが、正確にいうと時限立法なのではなく、金融破綻処理制度の適用年限が2001年3月末とされていたのである。

大光、第四、八十二、東日本、群馬、東和の6銀行に営業譲渡  
資金贈与3817億円

⑧ 日南信用金庫（1999. 11. 19破綻）

南郷信用金庫に営業譲渡 資金贈与51億円

⑨ 京都みやこ信用金庫（2000. 1. 14破綻）

京都中央信用金庫に営業譲渡 資金贈与2486億円

⑩ 東京商銀信用組合（2000. 12. 16破綻）

信用組合北東商銀（譲受時にあすか信用組合に改称） 資金贈与1362億円

⑪ 信用組合関西興銀（2000. 12. 16破綻）

近畿産業信用組合に営業譲渡 資金贈与6834億円

⑫ 朝銀近畿信用組合（2000. 12. 29破綻）

兵庫ひまわり信用組合、京滋信用組合、ミレ信用組合に営業譲渡  
資金贈与 2634億円

（注）資料は預金保険機構・前掲（注5）428－436頁より作成。

## 2 金融整理管財人による破綻処理

### （1）金融整理管財人の概要と特徴

金融整理管財人は、金融再生法に基づき、金融再生委員会<sup>48</sup>が金融機関の破綻を認定して「管理を命ずる処分」を行ったときに、同委員会から任命される。金融整理管財人には、弁護士、公認会計士などの個人のほか、法人を選任することもできる。さらに、同法は預金保険機構が金融整理管財人になり得ることを明記しており（同法12条2項）、預金保険機構の金融整理管財人に就任することを意識した規定である。預金保険機構が金融整理管財人に指名された場合は、職員を金融整理代理人などに指名して、組織として金融整理管財人業務を担当することになる。

金融整理管財人には、破綻金融機関の経営管理の権限が与えられ、第二地銀5、信用金庫1、信用組合35について金融整理管財人による破綻処理が行われた。最終的に、受け皿に営業譲渡をして処理が終了したとき、金融再生委員会により「管理を命ずる処分」が

---

<sup>48</sup> 金融再生委員会は、緊急時における金融システム安定化のための合議制行政機関として、金融再生法にもとづき1998年12月に設置され、2001年1月に解散した。

取り消されることになる。以下、金融整理管財人による第二地銀5行と信用金庫及び信用組合の処理について概説するが、その前に全体としての特徴を述べれば、以下のとおりである。

#### ① 金融整理管財人の構成

この時期の被管理銀行の金融整理管財人は、弁護士、公認会計士、預金保険機構の3者で構成されるのが通例であった。預金保険機構にはまだ現場の破綻処理の経験、ノウハウに乏しいので、弁護士、公認会計士を加えることによって補完し、また公平感、透明感も期待されたのである。ただし、中小金融機関まですべて預金保険機構が担当するのは困難であるので、預金保険機構の代わりに金融実務経験者を当てたケースも多く見受けられる。

#### ② 破綻処理に要した期間

従来の破綻処理では、受け皿があらかじめ決まっている場合で約1年が相場であったが、金融整理管財人はあわせて受け皿の選定および交渉を行わなければならないので、その分時間がかかる可能性が大きい。実際に5つの被管理銀行の金融整理管財人による管理の期間は、国民銀行1年4か月、幸福銀行1年9か月、なみはや銀行1年4か月、東京相和銀行2年、新潟中央銀行1年7か月と銀行によって区々ではあるが、平均は1年7か月、受け皿選定をやり直した東京総和銀行を除くと、平均1年6か月となっている。このため、金融再生法で原則とされた1年を超えることとなり、いずれも金融再生委員会の承認により1年間の期間延長が行われた。

#### ③ 受け皿の特徴と交渉の問題点

受け皿を決定するにあたっては、複数の候補先と秘密保持協定を締結して資料を開示し、入札を行った。この結果、最も有利な条件であるとして、受け皿が邦銀となったのが国民銀行、なみはや銀行、新潟中央銀行の3行、受け皿が外資系ファンドとなったのが幸福銀行、東京相和銀行の2行であった。受け皿が外資系ファンドになったケースでは、交渉に時間がかかるなど長期化の傾向が見られ、ぎりぎりまで交渉して不調となったケース（東京相和銀行）もあった。外資系ファンドとの交渉結果は、営業譲渡の内容、付帯条件等も細かい点まで盛り込んだM&Aの契約書となった。

#### ④ 金月処理の原則

金月処理の原則とは、金融機関の破綻処理において、金融システムの安定と維持のた

めに、金曜日の市場閉鎖後に管理を命ずる処分を行い、月曜日には金融整理管財人のもとで営業を再開するものである。預金全額保護の場合は付保限度の制限なく預金の払戻しに応じることができるので、預金の名寄せなどによる厳格な限度管理の必要がないだけ作業は容易となる。ただし、金融整理管財人による経営管理方針を徹底させるため、土日に支店長会議を開催するほか、被管理銀行の状況把握、預金引き出しに備えた現金の準備、預金者が殺到した場合の窓口対応準備、預金者その他取引先への説明文書の作成などを行って月曜日に備えるのが通例である。

#### ⑤ 預金の流失

預金の全額保護を十分PRしても、なお預金者の不安を100%払拭することは困難であった。金融整理管財人第1号であった国民銀行の事例（1999年4月11日に管理を命ずる処分、営業譲渡2000年8月14日）で説明する<sup>49</sup>。

破綻直前の1999年3月末において預金残高は5136億円であったが、その後の推移を見ると、同年4月末で3762億円となり、わずか1か月で27パーセント減を示している。同年6月末（3か月後）では3310億円、36パーセント減、同年9月末（6か月後）2844億円、45パーセント減、さらに2000年1月末（1年後）2065億円、60パーセント減、同年8月11日（最終）1645億円、68パーセント減となっている。このように、破綻直後の預金の減少は著しく、その後減少のスピードは緩やかになるものの営業譲渡時まで減少が継続するというパターンは他の被管理銀行でもまったく同様であり、企業価値減少の重要な要素である。

#### ⑥ 資産の劣化

同様に国民銀行の融資残高の推移を見てみよう。破綻直前の1999年3月末においては4936億円であったが、1か月後の同年4月末で4813億円、2パーセント減、同年6月末（3か月後）4602億円、7パーセント減、同年9月末（6か月後）4315億円、13パーセント減、2000年3月末（1年後）3884億円、21パーセント減、同年6月末（最終）3721億円、25パーセント減となっている。融資残高の減少はほぼコンスタントで預金の減少に比べるとかなり緩やかであって、当初は預金残高を下回っていたものが、最終的にはその2倍以上の形になっている。

問題はこのトータルの残高の内容であり、自己査定ベースの債務者データを確認でき

---

<sup>49</sup> 筆者が保管していた預金保険機構資料（「金整理管財人団の管理完了報告—国民銀行破綻処理の経緯」2000年8月14日付、全36頁）に基づいている。



た1999年9月末から2000年3月末の変化をみると、この半年間で受け皿への譲渡が想定される正常先および要注意先の合計残高が2203億円から1719億円へと484億円も減少しているのに対して、破綻懸念先、実質破綻先および破綻先の合計残高は2126億円から2193億円へと増大していることである。すなわち、優良な融資先を中心に流失、減少が生じており、資産の劣化がかなり進んでいるということである。

#### ⑦ 労働組合、雇用関係

金融整理管財人の業務のうちでも、事実上かなり気を使うのが雇用関係や労働組合との関係であった。受け皿が破綻金融機関の従業員を全員引き取ることはないので、従業員の勤労意欲を維持するためには他への就職斡旋の努力をする等の対応が必要であった。また、雇用関係がまもなく終了するだけに、ボーナスや退職金でも労働組合との対立が多かった。しかも、預金保険機構としては、それぞれの被管理銀行がバラバラの解決するのではなく、共通した考え方で対応する必要があった。なお、幸福銀行では、旧従業員の退職自社年金（経済情勢などによる変更規定あり）の支払いをめぐる訴訟に発展して、銀行破綻のため規定に基づき年金を打ち切った銀行側（金融整理管財人）が敗訴する事件があった<sup>50</sup>。

## (2) 国民銀行

国民銀行<sup>51</sup>は、東京都を基盤とする第二地銀であり、1999年3月期においては総資産6155億円、預金5231億円であった。同行は放漫な経営に加えバブル崩壊後の不況の中で不良債権が増大し、自己資本を毀損していった（1998年9月30日を基準日とする金融監督庁検査では▲712億円、破綻日に公表）。1999年4月に入ると預金の流失が顕著（8―9日の両日で679億円の預金減少）となって、同月11日、金融再生委員会は同行からの申出を踏まえ、金融整理管財人の管理を命ずる処分<sup>52</sup>を行

<sup>50</sup> 大阪地判平成12. 12. 20 労判801号21頁。

<sup>51</sup> 本稿における国民銀行の説明は、預金保険機構・前掲(注5)86頁、同・前掲(注49)、金融庁『破綻金融機関の処理のために講じた措置の内容等に関する報告 平成12年8月』13―16頁、503―589頁（同報告は毎年2回国会へ提出、公表されており、金融庁のホームページまたは国会図書館で閲覧できる。）などによっている。

<sup>52</sup> 金融再生委員会は、同時に松嶋英機（弁護士）、田知本章（公認会計士）および預金保

った。同時に、適切な業務運営へ向けて金融監督庁長官から業務改善命令が発せられた。比較的小規模の銀行であったが、金融整理管財人派遣の第1号として、リーディングケースとなったものである。

#### 1) 金融整理管財人の構成

金融整理管財人は、弁護士、公認会計士、預金保険機構の3者からなり、この構成は破綻した銀行に金融整理管財人を派遣する場合の先例となった。預金保険機構は理事長の代理として金融整理管財人代理を常駐させたほか、多数のスタッフを派遣して金融整理管財人業務を担当させた。管財人、管財人代理、その他のスタッフで金融整理管財人団を構成した。スタッフは、金融業務及び営業譲渡を担当するグループ（銀行等からの出向者が中心）と、旧役員の責任解明をするグループ（検察庁等からの出向者が中心）に大きく分かれていた。

#### 2) 特定大口策・特定与信グループへの融資

特定大口先・特定与信グループに融資が集中しており、しかも不良債権化していた。これらの融資については、安易な情実融資等もあり、審査管理に厳正さを欠いていた。また、リスク管理体制、内部管理も不十分であった。

#### 3) 営業譲渡のための手続・交渉

新しい破綻処理制度の第1号であるため、営業譲渡の手続・交渉については、透明性・公平性に配慮して1999年夏頃から進められた。営業譲渡のために接触した企業は20数社に及んだが、有資格者を絞り込み、秘密保持協定を締結して資料を開示し、譲渡の条件、事業計画等を提出させたのは7社であった。さらに7社から第1次ヒアリングを経て4社に絞り込んだ上、当該4社からデューデリジェンスを踏まえて提出された事業計画及び譲渡価格について、第2次ヒアリング及び審査を行った結果、国民銀行と同業態（第二地銀）の八千代銀行が譲渡先（受け皿）に決定された。金融再生委員会の承認を得た上で、基本合意契約は2000年1月11日、営業譲渡契約は同年3月7日に締結された。

#### 4) 営業譲渡と資金援助

八千代銀行が最も有利な条件を提示したのは、国民銀行と八千代銀行の店舗網が地域的に補完関係にあり、これらの営業の譲渡を受けることが八千代銀行にとって極め

---

険機構の3者を金融整理管財人として任命した。

てメリットが大きいと判断されたからであった。また、同業態でありしかも単独の受け皿であったために、金融整理管財人のもとで初めて経験する破綻処理・営業譲渡であったが、準備作業等も相互の協力で極めて円滑に進められた。

営業譲渡は2000年8月14日に行われ、預金保険機構からの資金援助は、金銭贈与1837億円、整理回収機構による資産買取343億円であった。

#### 5) 役員の実任

旧経営陣の責任追及については、金融整理管財人直轄で「内部調査事務局」が設置され、調査・検討が進められた。その結果、当行は1999年11月29日、刑事責任について旧経営陣2名を特別背任（商法違反）の罪で当局（東京地方検察庁、警視庁）に告訴した。また、民事責任については、同年12月22日、旧経営陣11名に対する総額10億4000万円の損害賠償請求訴訟（4件）を、さらに2000年7月10日、旧経営陣5名に対して総額10億円の阻害賠償請求訴訟（1件）を東京地方裁判所に提起した。

### (3) 東京相和銀行

東京相和銀行は、元会長のワンマン経営の傾向が著しく、審査能力を欠き信用リスクを軽視した恣意的な貸出金の運用が行われていた。特に関連会社その他の特定企業（元会長のファミリー企業）に対する大幅な支援負担のため、巨額の不良資産を抱えていた<sup>53</sup>。また、特定顧客から高金利預金が導入され、リスクは高いが高収益の見込める消費者金融向け融資等が急増していた。このように経営の悪化が進む中で自己資本が毀損され、1998年9月30日を基準日とする金融監督庁の検査で債務超過（▲1189億円）となったことから、1999年5月31日に早期是正措置命令、6月7日には銀行法24条に基づく報告が求められた。結局、東京相和銀行は6月11日、金融再生委員会に対して金融再生法68条2項に基づく申出を行い、6月12日、金融再生委員会は金融整理管財人の管理を命ずる処分を行った<sup>54</sup>。

<sup>53</sup> 鈴木誠「東京相和銀行の営業譲渡と金融整理管財人業務」季刊債権管理92号4頁(2001年)。このほか、本稿における東京相和銀行の説明は、預金保険機構・前掲(注5)90頁、金融庁・前掲(注51)19—21頁、679—743頁などによっている。

<sup>54</sup> 金融再生委員会は、同時に鈴木誠（弁護士）、和食克雄（公認会計士）及び預金保険機構の3者を金融整理管財人として任命した。

東京相和銀行は、破綻直前の1999年3月期において総資産2兆5293億円、預金2兆2894億円の第二地銀上位行であった。最終的に、2001年6月11日に東京スター銀行へ営業譲渡されたが、預金保険機構からの資金援助は、金銭贈与額7626億円、資産買取額1242億円であった。本件処理の特徴は以下の通りである。

#### 1) 受け皿との交渉

資産規模が大きく、しかも資産の劣化の程度が激しかったため、受け皿との交渉に苦勞した点が特徴としてあげられる。金融整理管財人は、1999年12月頃から営業譲渡先選定作業に着手し、2000年6月27日にはアジア・リカバリー・ファンド<sup>55</sup>と基本合意書を締結した。しかし、その後の交渉の過程で、営業譲渡後の事後的な損失補償、引当金の積増しの条件等をめぐって最終的な合意に至らず、同年11月30日に基本合意は解消された。その後、譲渡先の選定をやり直したが、結局、短期間で米国本拠の大手ファンドであるローン・スターと合意し、2001年1月25日に営業譲渡契約が締結された。

#### 2) 店舗の統廃合

受け皿に引き継ぐべき資産の減少とそれに見合った店舗数を想定して、100店舗のうち44店舗を統廃合し、56店舗とした。廃止された店舗のうち、所有不動産は売却、賃貸店舗は契約の合意解除、保証金返還等の交渉を行った。これらの作業は、他の金融整理管財人も行っていたが、東京相和銀行のケースは統合の規模が大きく、特筆に価するといえるであろう。

#### 3) 許認可等申請

営業譲渡の受け皿は、外資ファンドが新設する銀行となるので、営業譲渡についての監督当局の許可の前提として受け皿銀行の銀行免許が必要となる。東京相和としては、受け皿に協力する義務があり、当局への説明など実質的にかなりの作業を分担することになる。これは、既存の銀行を受け皿とする国民銀行等のケースと異なる点であった。

---

<sup>55</sup> アジア・リカバリー・ファンド（ARF）は、米国デラウェア州のファンドで、破綻企業の再生で国際的にも有名なウィルバー・ロス氏に率いられていた。東京相和銀行と同様に金融整理管財人の管理下にあった幸福銀行（大阪府の第二地銀）とすでに営業譲渡の基本契約を締結しており、東京相和銀行の買収とあわせてシナジー効果をねらっていた。

#### 4) 関連会社の譲渡

破綻した銀行は、それまで子会社として保有していたカード会社、保証会社、事務請負会社等の関連会社をどのように処分するかという問題に直面する。受け皿が必要だとして資産の一部として引き継げば問題ないのであるが、多くの場合は他の銀行等へ譲渡するか、清算することになる。

#### 5) 役員の実任

旧役員の実任追及については、金融整理管財人直轄の「内部調査事務局」が設置され、調査・検討が進められた。その結果、当行は刑事責任について、2000年5月10日、旧経営陣ら6名を電磁的公正証書原本等不実記録・同供与の罪で当局（東京地方検察庁、警視庁）に告訴した。また、民事責任については、同年12月5日、旧経営陣18名に対し当行が1997年9月及び1998年3月に行った第三者割当増資に係る189億2740万円の引受担保責任の履行を求める訴訟を東京地方裁判所に提起した。

### (4) 幸福銀行

幸福銀行<sup>56</sup>は、大阪府を地盤とする第二地銀であり、1999年3月期においては総資産2兆321億円、預金1兆8027億円であった。同行はバブル期に不動産等への融資を拡大し、バブル崩壊と長引く不況により不動産関連融資が不良債権化して自己資本を毀損した（1998年9月30日を基準日とする金融監督庁検査で▲464億円、破綻日に公表）。一般増資を断念したあと、公的資金による資本増強の意向を5月10日に表明したところ、預金の流失が急激に増大し（5月20日までに1200億円が流失）、5月22日、金融再生委員会は同行の申出および財務状況を踏まえて、金融整理管財人による管理を命ずる処分を行った<sup>57</sup>。

#### 1) 営業譲渡

複数の譲渡候補先と接触の上、事業計画、条件等を提示させ、比較検討した結果、

---

<sup>56</sup> 本稿における幸福銀行の説明は、栗原良扶「金融再生の現場から一破綻処理における迅速な営業譲渡を」債権管理90号4頁（2000年）、預金保険機構・前掲（注5）88頁、金融庁・前掲（注51）16-19頁、591-663頁などによっている。

<sup>57</sup> 金融再生委員会は、同時に、金融整理管財人として、栗原良扶（弁護士）、海原旦（公認会計士）および預金保険機構の3者を任命した。

アジア・リカバリー・ファンドとの間で交渉を行い、2000年5月18日に基本契約、同年10月6日に営業譲渡契約が締結された。営業譲渡日は2001年2月26日とされた。

## 2) 資金援助

預金保険機構による資金援助は、金銭贈与4941億円、資産買取1706億円であった。なお、損失率は49%である。

## 3) 雇用・労働関係

「一般組合」のほかに、破綻後「管理職組合」が結成されたため、両者との交渉が必要となった。また、コスト最小化のために100%銀行負担で退職者に対し支払われていた「企業退職年金」を支給停止にしたところ訴訟となり、当該年金の趣旨をめぐって争われたが、第一審で銀行側が敗訴<sup>58</sup>したため、高裁段階で和解の結着となった。

## 4) 役員の実任

旧経営陣に対する責任追及のため、金融整理管財人直轄の「内部調査事務局」が設置され、調査・検討が進められた。刑事責任については、1999年9月14日及び同年10月5日に旧経営陣3名を特別背任（商法違反）の罪で当局（大阪地方検察庁、大阪府警）に告訴し、11月2日には旧経営陣2名を強制執行妨害罪で当局に告発した。民事責任については、実質的に破綻状態であった旧役員関係企業に対して、十分な担保を取らず、また正式な手続を経ないで融資したことについて、旧経営陣3名に対し、総額73億円の損害賠償請求訴訟（2件）を提起した。

## (5) なみはや銀行

なみはや銀行<sup>59</sup>は、大阪府を基盤とする第二地銀であり、1999年3月期においては総資産2兆38億円、預金1兆6616億円であった。同行は、1997年に導入された特定合併方式（財務体質の悪化した複数の銀行が合併するのことで、整理回収機構により不良資産の買取が行われる。）により福徳銀行となにわ銀行が1998年10月に合

---

<sup>58</sup> 大阪地判・前掲（注50）参照。

<sup>59</sup> 本稿におけるなみはや銀行の説明は、預金保険機構・前掲（注5）92頁、金融庁・前掲（注51）21－23頁、745－807頁などによっている。

併してできた銀行であったが、両行とも多額の不良資産を抱えていたことに加え、合併に伴う不良資産の処理等により体力を消耗し過小資本で発足していたという経緯があった。1999年6月28日には金融監督庁から早期是正措置命令が発出され、さらに同年3月31日を基準日とする金融監督庁検査では自己資本▲1117億円(破綻時公表)であることが8月4日に同行に示された。同年8月6日、金融再生委員会は、同行の申出およびその財務状況を踏まえて金融整理管財人の管理を命ずる処分を行った<sup>60</sup>。

#### 1) 営業譲渡

外資も含めて譲渡候補先と幅広く接触し、複数の譲渡候補先から提出された事業計画、条件等を比較検討した結果、大和銀行およびその傘下にある近畿大阪銀行が譲渡先に選定され、2000年5月31日に基本合意、同年7月28日に営業譲渡契約が締結された。

なお、営業譲渡日は、2001年2月13日とされた。

#### 2) 資金援助

預金保険機構からの資金援助は、金銭の贈与6526億円、資産買取1905億円である。損失率は45%であった。

#### 3) 雇用・労働関係

雇用については、従業員の過半数の900名強を近畿大阪銀行が引続き雇用するところになった。定年制度の適用、退職金の支給について、従業員組合から地労委への調停申請があり、最終調停の一時金支給案で金融整理管財人は応諾した。

#### 4) 役員の実任

役員の実任については、金融整理管財人直轄の「内部調査事務局」が設置され、調査・検討が進められた。その結果、民事責任について、2000年8月4日、旧経営陣4名に対し、総額10億余円損害賠償を求める民事訴訟(2件)が大阪地方裁判所に提起された。なお、刑事責任については、破綻処理として金融整理管財人が対応する前に、旧福徳銀行の役員が当局により特別背任の容疑で逮捕、起訴されていたため、その動きをフォローするにとどまった。なお、刑事裁判は2002年12月第二審の大阪高裁で無罪が確定した。

---

<sup>60</sup> 金融再生委員会は、同時に、金融整理管財人として山田庸男(弁護士)、北野與志朗(公認会計士)および預金保険機構の3者を任命した。

## (6) 新潟中央銀行

新潟中央銀行<sup>61</sup>は、新潟県を基盤とする第二地銀であり、1999年3月期においては、総資産1兆1193億円、預金9497億円の第二地銀であった。同行は頭取によるワンマン経営体制のもとで、審査機能が全く働かない状態でゴルフ場やテーマパーク等の特定大型案件に融資が行われ、これらが不良債権化していった。1998年9月30日を基準日とする当局の検査結果に基づき自己査定を見直したところ、1999年3月期の自己資本比率が5.23%から2.01%まで低下し、金融監督庁から早期是正命令が発出された。その後、第三者割り当て増資にも失敗した結果、続いていた預金流失が一層激しくなり、金融再生委員会は10月2日、同行の申出及び資金繰り状況等をふまえ、金融整理管財人による管理を命ずる処分を行った<sup>62</sup>。金融整理管財人には、弁護士、公認会計士及び預金保険機構が任命された。選任期間は1回延長され、1年7ヶ月であった。

### 1) 営業譲渡

当行の場合は、東京、大阪の銀行に比べて新潟県という地域性が強く、営業店舗網の魅力が少ない上に、新潟県外の店舗も多かった。このため、営業譲渡先の選定、交渉は難航し、東京、大阪の第二地銀のケースとは異なり、入札ではなく相対の交渉をせざるをえなかった。結局、分割譲渡は避けられず、新潟県内の支店は原則として地元の大光銀行と第四銀行が、県外の支店はそれぞれの地元4行（東日本銀行、八十二銀行、群馬銀行、東和銀行）が譲渡先となったのである。基本契約は2000年9月29日（新潟県内）、同年10月31日（県外）、営業譲渡契約は同年12月21日（新潟県内）、同年12月22日にそれぞれ締結された。

### 2) 資金援助

預金保険機構による資金援助は、金銭の贈与3817億円、資産買取1021億円である。なお、損失率は64%であった。

---

<sup>61</sup> 本稿における新潟中央銀行の説明は、砂田徹也「地方における銀行破綻処理～新潟中央銀行ケースの営業譲渡」債権管理94号4頁（2001）、預金保険機構・前掲（注5）93頁、金融庁・前掲（注51）23-24、809-858頁などによっている。

<sup>62</sup> 金融再生委員会は、同時に、金融整理管財人として砂田徹也（弁護士）、近野茂（公認会計士）および預金保険機構を任命した。



### 3) 雇用・労働関係

雇用関係は、分割譲渡となったことなどから極めて厳しく、当行に「雇用対策室」をつくって他企業への就職の斡旋も行った。受け皿の再雇用は営業譲渡契約時点で267名、職員の24%にとどまった。労働関係では、受け皿の再雇用が少ないために退職者が急増し、営業譲渡前日まで勤務する者を確保するための工夫が必要となった。このため、最後まで勤務する者には一律30万円の特別手当<sup>63</sup>を支給することとし、さらに退職者による欠員をカバーするために受け皿から出向者を受け入れた。

### 4) 役員の実任

旧役員の実任追及については、金融整理管財人の直轄で「内部調査事務局」が設置され、調査・検討が勧められた。民事責任については、頭取らが破綻懸念先のゴルフ会社及び関連会社に対して、返済能力がないことを知りながら十分な担保を徴求せずに融資したことについて、2001年3月13日、当行は旧経営陣11名に対し総額21億円の損害賠償請求の訴訟（2件）を新潟地方裁判所に提起した。刑事責任については、旧役員を特別背任（商法違反）罪の疑いで、同年4月10日、捜査当局（新潟地方検察庁、新潟県警察）に告訴した（民事責任と同一の案件）。

## 3 特別公的管理による破綻処理

### (1) 特別公的管理の概要と特徴

特別公的管理は、金融再生法第36条または第37条に基づき、金融システムの安定に影響を与える規模の大きな銀行を対象として、預金等の支払いを停止もしくは停止するおそれがあると認められる場合または預金等の支払いを停止するおそれが生ずると認められる場合に、当該銀行の株式を強制的に預金保険機構に帰属させ、監督当局及び預金保険機構の実質的な管理の下に置く（いわゆる「一時国有化」する）こととし、最終的には預金保険機構から受け皿となる金融機関等に営業譲渡または株式譲渡<sup>64</sup>する破綻処理の制度である。

1) 同法第36条によれば、銀行が破綻した場合すなわち「銀行がその財産をもって債

---

<sup>63</sup> 従業員組合は基本合意締結後の退職者全員に定年資格加算金の支給を要求していた。金融整理管財人はこれを拒否し、調停に代わる裁判所の決定（民事調停法17条）に基づき特別手当を支給した。預金保険機構、前掲（注5）95頁。

<sup>64</sup> 法制上は営業譲渡等も可能であるが、これまで実務上は株式譲渡で対応している。

務を完済することができない場合その他銀行がその業務若しくは財産の状況に照らし預金等の払戻しを停止するおそれがあると認める場合又は銀行が預金等の払戻しを停止した場合」であって、「他の金融機関等の連鎖的な破綻を発生させることとなる等により、我が国における金融の機能に重大な障害が生ずることとなる」おそれがある場合か、または、「当該銀行が業務を行っている地域又は分野における融資比率が高率である等の理由により、他の金融機関による金融機能の代替が著しく困難であるため、当該地域又は分野における経済活動に極めて重要な障害が生ずることとなる」おそれがある場合に、他の方法ではこれらの事態を回避することができないことを要件として、金融再生委員会により特別公的管理の開始の決定が行われる。

36条は破綻処理のケースは、国全体の金融機能に重大な障害が生ずるおそれがある場合だけでなく、当該銀行が業務を行う地域ないし産業分野において相当なシェアをもち他の金融機関では代替できない場合も適用することができる。システミックリスクを広義に捉えたものといえるが、地域、分野をどの程度のレベルのものとするのかという問題がある。典型的な場合としては、たとえば、一つの県において相当なシェアを持った地方銀行が破綻する場合などが該当するであろう<sup>65</sup>。

2) また、同法37条によれば、銀行が破綻するおそれのある場合すなわち「銀行がその業務又は財産の状況に照らし預金等の払戻しを停止するおそれが生ずると認める場合」であって、前条の「他の金融機関等の連鎖的な破綻を発生させることとなる等により、我が国における金融の機能に重大な障害が生ずることとなる」おそれがあり、かつ、国際金融市場に重大な影響をおよぼすこととなる事態を生じさせるおそれがある場合に、他の方法ではこれらの事態を回避することができないことを要件として、金融再生委員会により特別公的管理の開始の決定が行われる。

37条は「預金等の払戻しを停止するおそれが生ずると認める場合」であるから、破綻する一歩手前での特別公的管理の適用が可能であるということになる。ただし、国全体の金融機能に障害が生じ、かつ、国際金融市場に重大な影響を与える場合に限られる。この規定は、金融再生法が成立したいわゆる金融国会<sup>66</sup>において、当時問題

---

<sup>65</sup> このような例としては、2003年11月、足利銀行が預金保険法による特別危機管理銀行とされている。

<sup>66</sup> 1998年8—10月の金融国会においては、金融システム安定のための法案が議論され、当時危機的な状況にあった長銀の処理について議論が白熱した。参議院で野党

とされた日本長期信用銀行の処理を念頭において、破綻前処理を可能とするために設けられたものと考えられる。

- 3) 金融再生委員会は、特別公的管理の開始を決定すると同時に、特別公的管理銀行の株式を預金保険機構が取得することを決定し、それが広告された時点で預金保険機構が株式を原始取得し、株券は無効となる。ところで、36条または37条の要件は債務超過との関係が明確でなく、これらの要件を満たしても債務超過ではないことも考えられる<sup>67</sup>。その場合は旧株主に対し株式の対価を支払う必要があり、株価算定委員会がその対価を決定することとされている。
- 4) 預金保険機構は、金融再生委員会の指名に基づき、特別公的管理銀行の取締役及び監査役を選任することができる。原則として、経営陣は刷新されることになり、特別公的管理では新経営陣が監督当局や預金保険機構の監督のもとで銀行経営を行うこととなる。特別公的管理銀行は、一般的にその規模が大きく金融システムへの影響も大きいので、金融整理管財人による管理よりも、銀行経営の専門家を役員として経営にあたらせながら当局の関与を強めた形態が適当とされたものであろう。
- 5) 特別公的管理銀行は、その業務の実施に係る方針、業務の整理及び合理化に係る方針等を内容とする経営合理化計画を作成し、金融再生委員会の承認を得なければならない。また、特別公的管理銀行は、業務を行う基準を作成し、金融再生委員会の承認を得なければならない。金融再生委員会は、必要があると認めるときは、特別公的管理銀行に対し、その業務及び財産の状況、計画実施の状況等に関し報告又は資料の提出を求めることができる。
- 6) 金融再生委員会は、金融再生法による破綻処理の期限である2001年3月31日までに、特別公的銀行及び預金保険機構に営業の譲渡、株式の譲渡その他の処分を行わせて、特別公的管理を終えることとなる。この間、特別公的管理銀行は継続して保

---

が与党を上回る中で、結局野党案（民主党案）を中心に調整が進められ、10月16日に金融再生法が成立した。野党は金融再生法による長銀の早期処理を主張し、結果的にその方向へ事態が進んでいった。西野智彦『検証 経済迷走』220—224頁（岩波書店、2001）。

<sup>67</sup> 認定の難しい債務超過の議論を避けて破綻前に特別公的管理を申請させるという趣旨ともとれる。米田貢・前掲（注30）330頁参照。もっとも、37条であれば債務超過ではない可能性が大きく、実際に長銀は37条に対応する68条2項で特別公的管理の申請を行い、金融当局は検査結果から債務超過を認定して36条を適用した。

有するのが適当な資産（適資産）とそれ以外の資産（不適資産）を分離<sup>68</sup>して、後者は整理回収機構に譲渡する。このように不良資産が分離されたあと、通常は預金保険機構が保有する株式を譲渡する形式により、特別公的管理銀行は受け皿に譲渡されることになる。

- 7) 預金保険機構は、金融再生委員会の承認を得て、特別公的銀行に必要な資金を貸し付けることができ、また、その業務の実施により生じた損失を補てんすることができる。さらに、特別公的銀行は預金保険機構に対して預金者等の保護のために必要な資金の贈与、資産の買取等の特例資金援助を申し込むことができ、預金保険法に基づく資金援助が実施される。
- 8) 特別公的管理銀行は、旧役員の職務上の義務違反に基づく民事責任を追及するため、訴えの提起その他の必要な措置をとらなければならない。また、犯罪があると思われるときは、当局に対し告発しなければならない。

## (2) 日本長期信用銀行

### 1) 概要

日本長期信用銀行（以下「長銀」という。）<sup>69</sup>は、バブル期以降、不動産、リゾート案件等に巨額の融資を行ったものが不良債権となって累積して財務体質を悪化させた。1998年3月に金融安定化法に基づく資本増強が行われたものの、株価が下落するなど厳しい状態が続き、住友信託銀行との合併も実現に至らず、1998年10月23日に破綻し、あらたに成立した金融再生法による特別公的管理が最初に適用されることとなった<sup>70</sup>。同法36条により特別公的管理が決定されると、預金保険機構が100%株主となり（同法39条）、金融再生委員会の指名により役員を任命して経営を管理させ、不良債権を分離して整理回収機構（RCC）に譲渡させ、最終的に営業譲渡または株式譲渡によって特別公的管理を終えることとされた（同法52条）。

---

<sup>68</sup> 適資産と不適資産の判定は、金融再生法72条により、預金保険機構の要請に基づき、金融再生委員会が行うものとされた。

<sup>69</sup> 本稿における長銀の説明は、金融庁・前掲（注51）1-7頁、9-267頁、預金保険年報（平成10-11年）、米田・前掲（注50）311-362頁などを参考にした。

<sup>70</sup> 日本長期信用銀行は2000年に特別公的管理終了後、「新生銀行」と名称を変えて現在まで営業を継続し、すでに株式を東京証券取引所に上場している。

## 2) M&A交渉

特別公的管理の出口はM&Aであり、結局は預金保険機構が保有する株式を外国ファンドのニュー・LTCB・パートナーズに譲渡することとなった。この間、旧株主は株価ゼロで権利を失ったが、当時は預金（金融債）を全額保護する政策がとられたので、結果的にすべての債権者が保護され、膨大な債務超過は公的資金による援助で処理されたことに注意すべきである。特別公的管理の経過を時系列で示すと以下のとおりである。

1998. 10. 23	特別公的管理の決定（金融再生法36条）
同	業務改善命令（銀行法26条）
1999. 8. 16	RCC、不適資産の第1次買取り（2兆8821億円）
9. 28	覚書の締結（最優先交渉先の選定）
12. 24	基本合意書の締結
2000. 2. 9	最終契約書の締結
2. 28	預金保険法による特例資金援助（3兆2391億円）
	RCC、不適資産の第2次買取り（3048億円）
	金融再生法による損失補てん（3489億円）
2. 28-4. 27	金融再生法による適資産の買取り（2兆2641億円）
3. 1	長銀株式の譲渡（約24億1700万株、10億円）
	特別公的管理の終了
3. 31	早期健全化法に基づく資本増強（優先株式2400億円）

長銀の株式譲渡契約の特徴は、概ね以下のとおりであった。（筆者が預金保険機構金融再生部において実務を担当した立場からの私見を含む。）

- ① 交渉相手がニュー・LTCB・パートナーズしか現れず、長期の交渉となり、しかもタイムリミットがあったので、当方は不利な交渉を強いられた。
- ② 実質的な買い手は米リップルウッドグループを中心とする欧米のファンドないし金融機関であったが、オランダでリミテッド・パートナーシップを構成した。これは出資者が日本で課税されるのを避けるためと推察された。
- ③ 譲渡の対価は10億円とされたが、単純な株式譲渡ではなく、国は2400億円

の追加出資（優先株式）を余儀なくされた。この転換の時期、条件も厳しく制約がつけられた。

- ④ クロージングのときに、長銀が保有していた地方銀行等の株式（約1兆2000万円）を預金保険機構が時価で買取り、長銀信託に信託することになった。
- ⑤ 瑕疵担保条項を採用したことにより、株式譲渡により譲渡した貸付資産が劣化して20%以上評価が下がった場合、当初の評価で預金保険機構が買い戻すこととなった。（契約上は、貸付資産の譲渡があったものとみなし、解除の構成をとる。）
- ⑥ 法人税負担、訴訟リスク、偶発債務などで一定の金額を上回るものについて、預金保険機構が負担することになった。

—この交渉が国側（形式的には預金保険機構だが、実質的には金融再生委員会）の不利に終始したことは、否定できない。交渉相手が単独でしかも時期の制約があれば当然であり、特に外国ファンド相手ではなおさらである。最近の特別公的管理である足利銀行の処理では、時間をかけて再建が軌道にのるのを待ち、複数の交渉相手に提案を出させて、競争させる手法をとっている。

—契約上のテクニックとしては、瑕疵担保条項がもっとも拙劣であった。本来、民法上の瑕疵担保は引渡し時点の「隠れたる瑕疵」であって、その後に発生したものではない。この特約条項では、その後に貸付資産が劣化するリスクを国側が負うことになり、著しく不利であるばかりか、買い手側には劣化したほうが有利なケースが生じるので、モラル・ハザードが発生する。当時は、預金保険法との関係で不可と言う意見もあったため採用されなかったが、米国流のロス・シェアリング条項を採用すべきであったと考える。

—なお、上記結果を踏まえて、預金保険法の2000年改正では、ロス・シェアリング条項を採用可能とするように改正されている。）

### 3) 長銀破綻の特徴

長銀の破綻処理の特徴として、公的資金による膨大な処理費用がかかったことである。預金保険法に基づく資金援助は、金銭の贈与が3兆2391億円、整理回収機構の資産買取のための資金が7987億円であったほか、金融再生法に基づく損失補てんが3489億円であり、これらの合計金額は4兆3864億円の巨額に達した。このほか、長銀が保有していた株式買取りが2兆2641億円、あらたに早期健全化法

に基づき公的資金による資本増強2400億円も行われたのである。

#### 4) 役員の実任

長銀の役員の実任については、特別管理銀行になってから同行の内部に専門家を中心とする責任解明委員会が設置され、かなりの事実関係等が整理されたが、これらは整理回収機構へ引き継がれ、整理回収機構が長銀役員の実任、刑事の実任を追及することになった。刑事責任については、当局に対して告発され、民事責任については、損害賠償請求訴訟が提起された。ただし、2008年7月、最高裁は旧長銀の刑事事件（証券取引法違反、商法違反）<sup>71</sup>について被告人全員の無罪判決を下し、さらに、同時に民事事件<sup>72</sup>についても整理回収機構の上告を棄却する決定が下されている。

### (3) 日本債券信用銀行

#### 1) 概要

日本債権信用銀行（以下「日債銀」という。）<sup>73</sup>は、長期信用銀行法に基づく長期信用銀行（2008年9月期の総資産1兆3441億円）であったが、1980年代後半から1990年代初頭までのバブル期に不動産、ノンバンクを中心に融資を急激に増大させ、これがバブル崩壊とともに不良債権化していった。事業化会社による不良債権・担保物件の処理も地価の下落でかえって損失を拡大させた。

---

<sup>71</sup> 平成20年7月18日最高裁第二小法廷判決（破棄自判）。最高裁判所刑事判例集62-7、2101頁。判例時報2019号、10頁。判例タイムズ1280号、126頁。長銀の元頭取、副頭取を被告人として、平成10年3月期の決算に際して、不良債権を過少に積算した内容虚偽の有価証券報告書を作成して大蔵省に提出するとともに、株主に違法配当したとして、虚偽記載有価証券提出罪、違法配当罪に問われていたものである。最高裁は、税法基準によった資産査定が大蔵省の資産査定通達等の示す方向性に沿っていないとしても、直ちに違法であったということはできないと判示した。

<sup>72</sup> 平成20年7月18日最高裁第二小法廷決定（上告棄却、裁量上告不受理）。渡辺晃「旧長銀「違法配当」事件最高裁判決・最高裁決定をめぐって（上）（中）（下）」金融法務事情1857号20頁、1858号24頁、1859号40頁。上記刑事事件と同一の事案について、民事では第一審および控訴審ともに長銀側が勝訴していた。最高裁はこれを追認したものである。

<sup>73</sup> 本稿において、日債銀についての説明は、金融庁・前掲（注51）8-13頁、269-504頁、預金保険機構年報（平成10-12年度）、米田・前掲（注30）311-362頁などを参考にした。

こうした中、日債銀は1997年4月の民間金融機関の出資等<sup>74</sup>を含む経営再建策の決定、米国大手投資銀行バンカース・トラストとの業務提携、1998年3月の金融安定化法に基づく公的資金の受け入れ（優先株式600億円発行）などの対応を行ったものの、同年11月には1998年3月末を基準とする金融監督庁検査の結果によると▲944億円の債務超過が見込まれることが判明、同年12月13日、内閣総理大臣は金融再生法第36条第1項に基づき、特別公的管理の開始を決定した。長銀に続き、二番目の特別公的管理銀行となったのである。この結果、日債銀の全株式は預金保険機構が保有することとなり、金融再生委員会の指名に基づいて新たな役員が任命された。

## 2) M&A交渉

日債銀の譲渡先については、複数の候補先と秘密保持契約を締結した上で資料を提供してヒアリングを行い検討した結果、2000年2月24日、金融再生委員会はソフトバンク、オリックス及び東京会場火災保険を中心に構成される出資グループ（以下「ソフトバンク・グループ」という。）を優先交渉先として選定し、さらに同年6月6日に基本合意書が締結された。さらに細部の条件についてソフトバンク・グループと金融再生委員会及び預金保険機構との間で協議、交渉が進められ、同年6月30日に最終契約書（株式売買契約書）が締結された。

## 3) 日債銀破綻処理の特徴

日債銀の破綻処理の特徴として、長銀のケースと同様、公的資金による膨大な処理費用がかかったことである。預金保険法に基づく資金援助は、金銭の贈与3兆1497億円、資産買取3812億円（一次2987億円、二次824億円）、金融再生法に基づく損失補てん931億円であり、これらの合計金額は3兆6240億円の巨額に達している。また、別途日債銀が保有していた株式を6494億円で買い取ったほか、早期健全化法に基づき公的資本増強2600億円が実行された。

## 4) 旧役員の実任

旧経営陣に対する責任追及については、1999年1月27日、外部の弁護士及び公認会計士から構成された「内部調査委員会」が設置され、ここで検討が行われた結果、同年7月16日、調査報告書が経営陣に提出された。これを受けて、日債

---

<sup>74</sup> 日銀が住専処理のために救出していた金融安定化資金から800億円の出資、生損保の劣後ローンのうち1400億円の出資への振替、その他銀行の出資700億円からなる。



銀は同年7月23日、旧経営陣を捜査当局(東京地方検察庁、警視庁)に告訴した<sup>75</sup>。また、民事責任については、同報告書では提訴すべき案件なしとされて日債銀の取締役会においても承認されたが、旧経営陣に対する損害賠償請求権は、同年8月31日整理回収機構に無償譲渡された。その後、整理回収機構では、再度調査・検討の結果、旧経営陣に対して、損害賠償請求訴訟を提起した。

### 第3章 現行の金融破綻処理

#### 1 概観

(1) 金融再生法による制度は、いわば金融危機における緊急の制度として導入されたのであるが、金融の混乱の時期を乗り切るという意味では、1998-2000年において、その使命を十分に果たしたといえよう。その結果、ペイオフの解禁に備えるための2000年の預金保険法の改正の際に、金融審議会で議論の上、上記制度の基本を維持しながら修正を加えて、恒久的制度として金融破綻処理制度が構築されることとなった。また、ペイオフ解禁によって預金保険制度は段階的に本来の制度である定額保護に復帰しており、金融破綻処理は原則として定額保護を前提とすることとなる。ただし、金融危機を回避するために必要がある場合、一定の要件のもとでペイオフコストを上回る資金援助が行われることとされた<sup>76</sup>。

現在の預金保険法による金融破綻処理の制度として、金融整理管財人制度、ブリッジバンク、特別危機管理銀行制度などでは、金融再生法及び金融早期健全化法による制度が原型となっているので、それらと対比することによって制度の進歩と現在の制度の意義を明らかにすることができる。実際の金融破綻の事例もすでに述べたように金融再生法下のものが多いが、これらを参考としつつ現行制度の事例を研究する。新しい制度は、金融環境の安定化によって金融破綻そのものが減少したために適用されたケースはまだ少ないが、2001年に破綻した石川銀行、2002年に破綻した中部銀行に新しい金融整理管財人制度及びブリッジバンク制度が適用され、2003年

<sup>75</sup> 平成21年12月7日最高裁第二小法廷判決で被告勝訴するも、なお差戻し審で争われている。金融法務事情1891号43頁(2010年)。

<sup>76</sup> 1999年12月21日付金融審議会答申「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制度のあり方について」参照。

に破綻した足利銀行には危機対応措置としての特別危機管理制度（特別公的管理の恒久的制度）が適用された。さらに、2010年に破綻した日本振興銀行は、初めて預金定額保護による破綻処理を実施することとなり、預金保険機構が単独で金融整理管財人に指名された。同時に東京地方裁判所に対して民事再生手続の開始が申し立てられ、また、約半年後には金融整理管財人である預金保険機構からブリッジバンクである日本承継銀行への資産、負債の譲渡が行われる予定であることも公表された。

さらに、危機対応措置の1つとして、新しい資本増強制度が導入され、個別の金融機関の自己資本比率が基準を下回る場合（4パーセント未満になったとき）に適用されることとなり、2001年、初めてりそな銀行に適用された。

(2) 現行の破綻処理制度が定額保護を原則とすることから、新たな観点からの対応も必要となっている。石川銀行及び中部銀行のケースは、新制度でありながら、従来の特例業務勘定による預金の全額保護が適用された<sup>77</sup>。その意味では、実質的には金融再生法時代の破綻処理にあたりとみることができる。これに対して、2008年の日本振興銀行の破綻処理においては、ペイオフ凍結解除後の破綻処理、すなわち預金の保護は1000万円までという定額保護の前提で、金融整理管財人、ブリッジバンク等の運用を行うこととなった。

金融破綻処理において、預金が全額保護される場合は、特別の定めがなければ債権者平等の原則によって、すべての債権者が公的資金により保護されることになり、債権者間の調整を目的とする破産法、民事再生法等の倒産手続は不要であった。行政手続、すなわち金融再生法の手続と、預金保険法の資金援助のみで対応することができたのである。ところが、新しい預金保険法で破綻処理を進めようとする、1000万円までの付保された預金については預金保険による優先弁済がなされ、これにより預金債権を代位取得した預金保険機構、付保されない預金の保有者、一般債権者、担保権付債権者は金融機関の財産から弁済を受けることとなり、倒産法制の適用が必要となるのである。また、破綻した時点で金融機関の財産保全、支払停止を行う必要があり、行政処分による業務停止命令だけでは十分に対応できない<sup>78</sup>。

---

<sup>77</sup> 預金保険法は改正されたが、ペイオフの解禁（定期預金）が1年延期されたので、その間は預金全額保護が適用された。

<sup>78</sup> 松田昇「預金保険機構による金融再生業務の概況と今後の展望～金融整理管財人業務

米国においては、預金金融機関の破綻については、一般倒産法である **Bankruptcy Code** の適用が排除され、FDIC が預金者以外の利害関係人との関係を含めて破綻処理を行う強力な権限があたえられている。しかし、我が国ではそのような法制になっていないのであるから、行政手続と司法手続が交錯する複雑な手続とならざるを得ないのである。極めて重要な論点であるので、第三部で詳しく検討することとしたい。

(3) 預金保険法による新制度を適用した破綻事例は以下のとおりである。

(参考3) 預金保険法による新制度を適用した破綻事例

① 石川銀行（2001. 12. 28破綻）

金融整理管財人が任命され、日本承継銀行（ブリッジバンク）を經由して、北陸銀行、北国銀行、富山第一銀行等に営業譲渡

② 中部銀行（2002. 3. 8破綻）

金融整理管財人が任命され、日本承継銀行（ブリッジバンク）を經由して、清水銀行、静岡中央銀行、東京スター銀行に営業譲渡

③ りそな銀行（2003. 5. 17破綻）

危機対応第1号措置として公的資本増強（預金保険機構が普通株2964億円、議決権つき優先株式1兆6636億円を引受）

④ 足利銀行（2003. 11. 29破綻）

特別危機管理銀行とされ、株主となった預金保険機構は足利ホールディングス（野村・ネクストグループが株主の銀行持ち株会社）に株式譲渡して特別危機管理を終了（預金保険機構の資金援助は贈与分2603億円）

⑤ 日本振興銀行（2010. 9. 10破綻）

初めて預金保険の1000万円定額保護が適用された。金融整理管財人に預金保険機構が単独で就任した。ブリッジバンクも活用。

(注) 新制度になってからの金融破綻は、金融システムの安定を反映して著しく減少した。特に信用組合などの小規模金融機関の破綻は、預金全額保護のうちに対応が完了した。

---

を中心として」債権管理98号10頁（2002）。また、佐々木宗啓編著『逐条解説 預金保険法の運用』321頁（金融財政事情研究会、2003）。

なお、りそな銀行のケースは、厳密に言えば破綻前処理であって破綻処理そのものではないが、この表には参考のため計上した。資料は預金保険機構・前掲(注5)436-441頁、預金保険年報(2001-2010年)による。

## 2 基本的な破綻処理

### (1) 金融整理管財人制度

金融整理管財人制度は、金融機関の破綻処理手続として主として中小金融機関を念頭においたものであるが、破綻処理の基本形とも言えるものである。1998年に金融再生法で導入された制度であるが、2000年改正の預金保険法においては、ほとんどそのままの形で引き継がれている。すなわち、預金保険法74条第1項により、①金融機関がその財産をもって債務を完済することができない(債務超過)と認める場合、または、②金融機関がその業務若しくは財産の状況に照らし預金等の払戻しを停止するおそれがあると認める場合、もしくは、③金融機関が預金等の払戻しを停止した場合、のいずれかであって、(i)業務の運営が著しく不適切であること(同条1項1号)、または、(ii)業務の全部の廃止または解散が特定の地域または分野における円滑な資金供給お呼び利用者の利便に大きな支障が生ずるおそれがあること(同条同項2号)、の要件に該当する場合に、金融庁長官は金融整理管財人による業務及び財産の管理を命ずる処分(以下「管理を命ずる処分」という。)をすることができる。管理を命ずる処分と同時に金融整理管財人が選任され、当該破綻金融機関(以下「被管理金融機関」という。)の経営管理及び金融再生法に基づく破綻処理の業務を委任されることになる。金融整理管財人には、個人のほかに法人が就任することができるが、特に預金保険機構が就任できることが同法に明記されている。預金保険機構の金融整理管財人就任を意識した規定であり、2010年に破綻した日本振興銀行のケースでは、預金保険機構が単独で金融整理管財人に就任している。

以上は基本的に金融再生法と同様であるが、預金保険法により追加した主要な条項は、上記①の債務超過について、そのおそれがあつてかつ当該金融機関からその申し出があつた場合にも管理を命ずる処分ができることとされたこと(同条第2項)、また、金融機関は、上記の①または②に該当するときは、金融庁長官に申し出なければならないとされた(同条第5項)ことである。

実務的にみると、預金全額保護の時代とのもっとも大きな相違は、金月処理の原則は従来と変わらないもの、付保される預金と付保されない預金を正確に区別して管理し、預金

者の要求に的確に対応しなければならないことである。付保預金は保護される限度で払い戻しの請求に応じてよいが、非付保預金は資産等を処分し清算した結果の払い戻しとなるので、概算払いの部分<sup>79</sup>を除いて1年程度は払い戻しが行われなないのが通例である<sup>80</sup>。従って、月曜日の朝までの作業は全額保護の場合よりも正確、緻密な作業が要求されることになる。また、このため預金保険機構は日頃から金融機関に必要なシステムの開発を含めて預金の限度額管理を徹底させることとしているところである。

金融整理管財人は、破綻金融機関を代表し、業務の執行や財産の管理・処分等を行う。破綻金融機関の経営は、金融再生法施行以前は当該金融機関の経営陣が引き続いて行うものであったが、金融整理管財人が法的な根拠によって選ばれ、その権限と責任を明確に定められた公的な管理人が経営および資産等の管理を行うことになった。また、金融庁長官の求めに応じて破綻金融機関の業務及び財産の状況等に関する報告や経営に関する計画を作成するほか、旧経営者に対する経営破綻の責任を明確にするための民事上の提訴や刑事上の告発を行う。

金融整理管財人による管理の期限は原則1年であり、1年を限り延長することができるので、最長2年以内ということになる。この間に、不良資産を整理回収機構に譲渡し、さらに本体を受皿となる健全な金融機関へ営業譲渡する等により管理を終了しなければならない。

## (2) 承継銀行（ブリッジバンク）

金融整理管財人の行う破綻処理は2年以内とされているが、受皿となる金融機関が必ずしも速やかに見出せない場合もありうる。このため、承継銀行（ブリッジバンク）制度が設けられ、当該破綻金融機関の業務を暫定的に承継銀行へ引継ぎ、承継銀行が最終的な他の健全金融機関と交渉して営業譲渡等を行い、管理を命ずる処分から3年以内に経営管理業務を終了するものである。

金融再生法の時代は、金融整理管財人が被管理金融機関を2年以内に受け皿に営業譲渡

---

<sup>79</sup> 非付保預金の清算・払い戻しは約1年後が通常である。そこで、一部は概算で早めに払い戻すこととされたが、この概算も通常1～2か月を要する。

<sup>80</sup> このため、2000年預金保険法の改正においては、保険金支払い（ペイオフ）の場合に限らず、資金援助（P&A）の場合でも、非付保預金者に流動性を供与するため、預金債権買取制度の活用ができるように拡充した。

できたので、承継銀行制度は活用されなかった。新制度になって、被管理金融機関とされた石川銀行及び中部銀行は、特例資金援助（預金の全額保護）を受けるために承継銀行制度をワンタッチで利用した特殊な例があった。これに対し、日本振興銀行の場合は金融整理管財人となった預金保険機構から早期にブリッジバンクに資産、負債の譲渡を行うもので、積極的なブリッジバンクの活用であった。

米国では、Receiver となった F D I C（連邦預金保険公社）は破綻金融機関の業務をただちにブリッジバンクに引き継がせているが、振興銀行の場合はこれに一步近づいたもので、積極的な意義があるものと考えられる。受け皿への譲渡に時間がかかると予想される場合は、極力企業価値の劣化を防止する必要があり、いったん不良資産を分離してクリーンバンクとなるブリッジバンクの方がより適切な経営管理が可能と思われるからである。

承継銀行は、金融庁長官の決定に基づき、預金保険機構の子会社（預金保険機構が株式の 50%超保有）として設立される。金融再生法では、承継銀行の設立は業務承継が必要となる破綻金融機関がすでに存在することが要件であったが、預金保険法では要件とされていないので、あらかじめ承継銀行を設立しておくことが可能である。被管理金融機関から営業譲渡を受けるときに預金保険機構から預金保険法に基づく資金援助を受け、債務超過を解消しかつ不良資産を切り離れたクリーン・バンクとして出発するが、さらに預金保険機構は承継銀行の経営管理を行う。預金保険機構は承継銀行と協定を結び、協定承継銀行に対して資金の貸付、債務の保証、損失の補てんすることができ、受け皿に円滑な営業譲渡が行われることになる。

### （3）石川銀行

石川銀行<sup>81</sup>は、石川県を基盤とする第二地銀であり、2001年9月期においては総資産5513億円、預金5107億円であった。当行では経営者一族による恣意的な経営が行われ、東京支店等で取り組んだ特定先グループに対する大型融資は審査管理が不十分のまま拡大され、不良債権化していった。2000年3月から2001年4月にかけて3回にわたる第三者割当増資を行って、急場をしのごうとしたものの、2001年12月28日、当行は金融庁検査を踏まえて2001年9月期決算において224億円の債務超過（自

<sup>81</sup> 本稿において、石川銀行の説明は金融庁『破綻金融機関の処理のために講じた措置の内容等に関する報告 平成15年6月』1-4頁、預金保険機構年報（平成14年度）、預金保険機構・前掲（注5）99頁などによっている。

己資本比率（単体）▲6.27%、）の報告書を北陸財務局に提出することとなり、同日金融庁長官は当行の申出及び財務状況を踏まえて管理を命ずる処分を行った。

金融整理管財人として弁護士、公認会計士および預金保険機構の3者が任命され、在任期間は1年3か月であった。

受け皿の選定、確保に時間を要したため、預金全額保護の特例措置ぎりぎりの2002年3月28日に日本承継銀行（ブリッジバンク）と営業譲渡契約を締結し<sup>82</sup>、2003年3月24日の営業譲渡と同時に同日付で日本承継銀行から再承継先である3行（北陸銀行、北国銀行、富山第一銀行）2金庫（金沢信用金庫、能登信用金庫）に営業譲渡された。ブリッジバンクへの承継は瞬間タッチで、ブリッジバンクとしての業務は最承継先との基本合意契約（2002年11月15日）、営業譲渡契約（2002年12月27日）以外はほとんど行われなかったという特殊なケースとなった。

最初の受け皿となった日本承継銀行に対する資金援助（実質的には再譲渡先への資金援助と見てよい）は、金銭の贈与1809億円、資産買取894億円であった。

旧経営陣の責任の追及については、金融整理管財人直轄の「内部調査事務局」が設置され、調査・検討が進められた結果、2003年3月16日、当行は旧経営陣3名を特別背任（商法違反）の罪で当局（金沢地方検察庁、石川県警察）に告訴した。また、民事責任については、同年3月20日、旧経営陣3名に対し総額10億円の損害賠償を求める1件に民事訴訟を金沢地方裁判所に提起した。

#### （4）中部銀行

中部銀行<sup>83</sup>は、静岡県を基盤とする第二地銀であり、2001年9月期においては総資産5308億円、預金5090億円であった。当行もバブル期に建設、不動産、サービスの特定期種へ傾斜して不良債権を急増させ、石川銀行とほぼ同様のコースをたどることになった。1999年3月から2001年3月にかけて3回の第三者割当増資を行ったが、経営の悪化に歯止めがかからず、2001年9月30日を基準日とする金融庁の検査結果を踏まえると自己資本比率は4%を下回る3.05%となった。2002年に入ると預金

<sup>82</sup> 石川銀行と中部銀行は、いずれも2002年3月31日の期限がせまった預金全額保護の制度を適用するためにブリッジバンクを適用した特殊なケースである。

<sup>83</sup> 本稿において中部銀行の説明は、金融庁・前掲（注81）4～7頁、預金保険機構年報（平成14年）、預金保険機構・前掲（注5）102頁などによっている。

流失が急増し、増資にも失敗して、同年3月8日、金融庁長官は当行の申出及びその資金繰り状況を踏まえ、管理を命ずる処分を行った。

当行も受け皿の選定・確保に時間を要したため、石川銀行と同日、預金全額保護の期限間際の2002年3月28日に日本承継銀行(ブリッジバンク)と営業譲渡契約を締結し、2008年3月3日の営業譲渡日と同日付で日本承継銀行から再譲渡先の3行(清水銀行、静岡銀行、東京スター銀行)へ営業譲渡された。これは、預金全額保護を適用するための例外的なケースであったことは石川銀行と同様である。

最初の受け皿となった日本承継銀行への資金援助(実質的には再譲渡先への資金援助)は、金銭の贈与944億円、資産買取り646億円であった。

旧経営陣の責任追及に関しては、金融整理管財人直轄の「内部調査事務局」が設置され、2003年2月18日、当行は旧経営陣8名に対し総額10億円の損顔賠償を求める2件の訴訟を静岡地方裁判所に提起した。

#### (5) 日本振興銀行

日本振興銀行<sup>84</sup>は、2004年に中小企業向けの融資を中心する新しいタイプの銀行として設立された。しかしながら、融資の不良債権化や2009年に破綻した商工ローン大手のSFCGから購入した債権が二重譲渡のトラブルに巻き込まれるなど経営管理に問題が多く、金融庁の検査を踏まえて2010年5月には日本振興銀行の業務の一部停止命令が出されていた。2010年6月期の計数は、総資産4935億円、預金6101億円、貸出金4479億円、資本勘定▲1870億円(資本金183億円)であった。この結果、経営陣が交代して信頼の回復をめざしていたが、結局9月10日に破綻して金融庁から管理を命ずる処分が行われ、預金保険機構が金融整理管財人に指名された。本件は、初めて預金保険の定額保護が適用された注目すべき事案であるとともに、預金保険機構が単独で金融整理管財人に就任した初めてのケースであった。また、破綻公表日に受け皿としてブリッジバンクの第二承継銀行を指名したのも初めてのことであった。預金の定額保護にあわせて、従来の方式にあらたな工夫を加えて対処することとなったのである。

預金定額保護における全額保護とのもっとも大きな相違は、第一に、金月処理の原則は

---

<sup>84</sup> 本稿において日本振興銀行の説明は、預金保険機構ホームページ(公表資料、記者会見資料等)、金融庁ホームページ(公表資料、記者会見資料等)、新聞記事、預金保険機構・前掲(注5)などによっている。



従来と変わらないものの、付保される預金と付保されない預金を正確に区別して管理し、預金者の要求に的確に対応しなければならないことである。付保預金は保護される限度で払い戻しの請求に応じてよいが、非付保預金は清算の結果による一部の払い戻しとなるので、すぐには払い戻しできないのである。従って、月曜日の朝までの作業は全額保護の場合よりも正確、緻密な作業が要求されることになる。

第二に、定額保護では預金保険法に基づく金融整理管財人の手続と並行して、裁判所の関与する民事再生法<sup>85</sup>の手続きを進めなければならないことである。日本振興銀行の場合は、9月10日(金)に金融庁から業務改善命令と管理を命ずる処分が行われたが、同日付けで同行から民事再生手続開始の申立、保全処分の申立が裁判所になされ、その日のうちに保全処分と監督委員の選任がなされ、9月13日(月)には同行の営業再開にあわせて民事再生手続開始決定がなされている。

第三に、預金全額保護の時代にブリッジバンクの活用は、金融整理管財人の任期が切れるときに受け皿が見つからないか、または受け皿が存在しても譲渡にまで至らない場合を想定していたが、今回は金融整理管財人の任期とは関係なく早期にブリッジバンクへの譲渡を想定していることである。より有効なブリッジバンクの活用を検討した結果であろう。

日本振興銀行の破綻処理は現在進行中(2010年12月現在)であるが、金融整理管財人である預金保険機構とブリッジバンクである日本第二承継銀行が行う主要な作業は、以下のとおりである。

#### 1) 預金の払い戻しおよび移転

預金の払い戻しといっても、すべて一部または全部の預金を払い戻すペイオフ(狭義のペイオフ)ではなく、付保預金(1預金者につき元本1000万円とその利息)は原則として最終受け皿への譲渡すなわち資産とあわせた営業譲渡(米国でいうP&A)を想定している。従って預金の払い戻しは特に預金者の希望があった場合の付保預金(これは預金者に対してただちに支払われる)を除き、付保限度を超えた非付保預金について行われることになる。最終的な払い戻し(清算配当)は受け皿への譲渡も含めすべての資産の処分が終了して確定するので、それまで非付保預金の払い戻しは凍結され、最終的な払い戻しは1年以上先と想定されている。ただし、非付保預金者からの預金債権買

---

<sup>85</sup> 古井俊之「一部定額保護下における金融機関の金月処理スキーム」30頁(金融財政事情、2004.6.28)。民事再生法が選択されるのは、破産管財人や更生管財人を置くことなく、金融整理管財人がそのまま被管理銀行の経営管理に従事することができるからである。

い取りによる概算払いが行われることとされ、日本振興銀行では12月13日から翌年3月31日まで、25パーセントの弁済率で概算払いが行われた。なお、日本振興銀行の2010年8月末時点での預金総額は5859億円、預金者11万3000人であるが、今回概算払いの対象となるのは、全体の約3パーセントにあたる3403人、107億円であった。

## 2) 預金者以外の債権者

民事再生手続によって処理が行われる。預金債権と一般債権は優劣がなく、同じ比率で清算配当を受け取ることとなる。付保預金が保護されるのは預金保険制度の効果であって、現在の倒産法制では預金債権は特別の扱いを受けない。預金保険機構は資金援助の結果として付保預金相当額の預金債権を代位取得するので、預金保険機構、非付保預金債権者、一般債権者で清算配当を分配する。

## 3) 貸出金その他の資産

貸出金その他の資産については、金融整理管財人である預金保険機構において、ブリッジバンクに承継させるのに適した資産（適資産）と判定されたものがブリッジバンクへ譲渡され、さらに最終的な受け皿へ譲渡されると想定されている。敵資産ではないと判定されたものは、整理回収機構へ譲渡される。これらの判定にあたっては、健全な債務者の保護に配慮しなければならない。なお、譲渡までの期間、融資は原則としてそのまま継続されることになる。

## 4) 受け皿の選定、交渉

受け皿の選定、交渉は本来ブリッジバンクへ移行してからの作業であろうが、早期処理のために金融整理管財人である預金保険機構が管理しているときから、ブリッジバンクと協力して受け皿の選定、交渉を進めるのが通例である。ブリッジバンクは預金保険機構の100パーセント子会社であり、預金保険機構は職員も派遣して協力態勢を整えている。

## 5) 最終受け皿への譲渡、清算の完了

ブリッジバンクは最終受け皿に資産、負債を譲渡して、存続期間が到来すれば清算することになる。また、再生債務者である日本振興銀行は裁判所の指導を受けつつ再生債権者である非付保預金者に配当分の弁済を行った後、裁判所は民事再生手続を終結させることになる。

### 3 金融危機への対応

#### (1) 金融危機

金融再生法では我が国に金融システムの不安が現実発生したことを踏まえつつ預金の全額保護（ペイオフの凍結）を前提としているのに対して、預金保険法は金融システムが安定した状態にあり、預金は全額保護ではなく各金融機関が1人1000万円までの預金を保護する定額保護を前提としている。しかしながら、金融危機が現実発生する可能性は常に存在するのであり、その場合の対応を考えておかなければならない。このため、預金保険法においても例外的な制度として、金融危機対応措置を設けることとされた。

預金保険法における金融危機は、同法102条により、「我が国又は当該金融機関が業務を行っている地域の信用秩序の維持に極めて重大な支障が生ずるおそれがある」こととされている。金融再生法36条による特別公的管理を行うための要件をほぼ踏襲したものである。一般的に金融危機と同義とされるシステムックリスクとは、金融機関の破綻ないし支払いの停止が連鎖的に発生することによって金融システム（信用秩序）が機能不全に陥る危険のある状態といわれるが、預金保険法の定義はこれをより包括的かつ実質的な表現としたものである。「国の信用秩序」のみならず「地方の信用秩序<sup>86</sup>」にも配慮することとされている<sup>87</sup>。それでも、「地域の信用秩序」の地域とはどの程度の範囲をいうのか、「極めて重大な支障」とは具体的に何か、「おそれがある」とはどの程度の可能性かなど、その限界を明瞭に示すことは必ずしも容易ではない。金融危機発動の要件としては、建設的な曖昧さが必要であると指摘されており<sup>88</sup>、むしろある程度の裁量の幅を与えた上で「金融危機対応会議」を経て内閣総理大臣が決定するという手続を重視したことに注目すべきであろう。これは、金融危機対応のための各措置の発動の決定が極めて政治性の高い判断行為であることを示している。したがって、具体的な基準は、さまざまなケースの積み重ねによって形成されると考えるべきである。

---

<sup>86</sup> 「地域の信用秩序」を考えると、どの程度の広がりを持った地域をいうのか必ずしも明らかではないが、足利銀行に適用されたことを考えると、1つの県の領域またはこれに準ずる経済圏であればこれに該当すると考えてよいであろう。

<sup>87</sup> 米国の Systemic Exemption においても、地域やマイノリティに配慮する規定がある。

<sup>88</sup> 佐々木・前掲（注78）416頁。また、熊倉・前掲（注23）49頁によれば、コリガン元ニューヨーク連銀総裁がたびたび constructive ambiguity を主張したという。

## (2) 金融危機対応会議

金融危機対応会議は、金融危機の認定、対応措置について審議するため、内閣総理大臣、内閣官房長官、金融担当国務大臣、財務大臣、金融庁長官及び日本銀行総裁をもって組織される。ただし、金融危機及びこれに対応する措置の必要性を認定する権限は、内閣総理大臣に専属し、金融危機対応会議の議を経て内閣総理大臣が認定する<sup>89</sup>。なお、米国における金融機関の救済等の Systemic Exemption の発動には、F R B の理事の 3 分の 2 以上、F D I C の理事の 3 分の 2 以上の同意が前提とし、財務長官が大統領と協議のうえ決定することとされている。なお、最近の米国におけるドッド - フランク法において、システムックリスク全般を監視する組織として、金融安定監督協議会 (Financial Stability Oversight Council) が設置されたところである。

## (3) 預保法第 102 条の措置

金融危機への対応措置として、金融危機のレベルに応じて第 1 号措置から第 3 号措置まで、3 つの選択肢が与えられている。これらの措置は、これらが講じられなければ金融危機 (システムックリスク) が発生すると認められる場合に行うことができる。

### 1) 第 1 号措置 (資本増強)

第 1 号措置は、破綻または債務超過に至っていない金融機関について、預金保険機構が株式等の引受け等を行うことすなわち資本増強措置であり、当該金融機関の自己資本比率が基準を相当程度下回るときに、その破綻を避けるために行われる。すでに破綻状態にある金融機関については、第 2 号措置または第 3 号措置により対応すべきであって、第 1 号措置の対象とはならない。このような措置が導入されたのは、破綻処理を行う場合には、長銀や日債銀のように巨額の公的資金が必要となる可能性が高く、コスト最小原則からいえば、破綻前に救済した方がよいと判断されたものと考えられる。また、破綻処理のコストだけでなく、関連倒産や失業等の経済的社会的コストを考えてもこの方が好ましいことは明らかであろう。

金融早期健全化法による資本増強は、金融システム全体が危機的状況にあることを前提として、健全行も含めた多くの銀行の資本増強によりシステムックリスクを回避する

---

<sup>89</sup> 「金融危機対応会議の議を経て」という表現からみれば、内閣総理大臣は金融危機対応会議に必ずしも拘束されるものではないが、少なくともその趣旨を尊重する義務があると解すべきであろう。

ことを目的としていたが、この第1号措置による資本増強は自己資本比率の低下した個別銀行への対応によりシステミックリスクの発生を回避することを目的とする点に特徴がある。破綻銀行に対する資本注入ではないこと、経営の健全化のための計画が金融庁に提出されて同庁の厳しい監督指導を受けることも考えると、投入した資金の回収リスクは一般的に比べてかなり小さいものと考えられる。

第1号措置の例として、自己資本比率が4%を下回って2%程度となったことから、2003年に資本増強を実施されたりその銀行があげられる。

## 2) 第2号措置（特別資金援助）

第2号措置は、通常のペイオフコストの範囲内の資金援助ではシステミックリスクが発生する場合に、ペイオフ凍結解除前の特別資金援助と同様、破綻金融機関または債務超過金融機関に対して、そのすべての預金者を保護することによって、金融システムの安定を実現しようとするものがある。特例業務勘定は廃止されたので、金融危機特別勘定で財源の手当てがなされることとなった。

第1号措置による資本増強を実施したのにもかかわらずやむを得ず破綻または債務超過にいたるケースもありうるが、急速な業況の悪化等により1号措置の対象と認定するのが困難な状態で破綻または債務超過にいたるケースも多いと思われる。債権者平等原則が適用される結果、すべての預金者及び債権者が保護されるため、預金者の動揺により他の金融機関へ取り付けが波及することがないし、社債権者、一般債権者等も保護されるので、金融システムの不安の拡大防止の効果がある。

## 3) 第3号措置（特別危機管理銀行）

第3号措置は、金融再生法で「特別公的管理銀行」として創設された制度が、2000年預金保険法の改正で若干の修正をして「特別危機管理銀行」とされたものである。預金保険機構が破綻金融機関の全株式を無条件で取得し（いわゆる一時国有化）、金融庁の指名に基づいて役員を任命して経営にあたらせ、不良債権を分離した後整理回収機構に譲渡し、受け皿金融機関に株式譲渡等を行って特別危機管理を終了させる。

特別危機管理は、預金保険法第102条に基づき、金融危機対応の措置の3号措置とされ、1号措置（株式の引受け）または2号措置（ペイオフコストを超える資金援助）ではシステミックリスクの防止等に十分な対応ができない場合に採用される措置である。対象となるのは「破綻金融機関に該当する銀行等であって、その財産をもって債務を完済することができないもの」、すなわち債務超過の破綻金融機関である。

金融再生法の特別公的管理では、通常の破綻処理である同法36条のケースの他に、破綻前の処理である37条のケースが認められていた。現在の預金保険法の特別危機管理銀行は、基本的には同法上記36条のケースを受け継ぎ、上記37条のケースを受け継いでいない。上記37条のケースはまだ破綻状態ではないので、現行制度では預金保険法102条の第1号措置（資本増強）を適用すべきであろう。また、特別危機管理銀行は破綻状態に加えて債務超過を要件としているので、債務超過でない破綻状態の可能性のあった金融再生法第36条による特別公的管理よりも範囲が狭くなっている。<sup>90</sup>

特別危機管理銀行に認定される場合、必ず債務超過であるため、旧株主に株式の対価を飛翔する必要はなく、金融再生法のような株価算定委員会の規定は置かれていない。

#### （4）金融危機対応のコスト

金融危機対応に必要な費用は、金融危機対応勘定に計上されるのが原則である。資金援助については、ペイオフコストの範囲までは一般勘定が負担するが、ペイオフコスト超の部分は金融危機対応勘定が負担する。金融危機対応勘定の費用は、資金繰りとしては預金保険機構の借り入れまたは債権発行により調達されるが、最終的には金融機関から納付される負担金によることになる。ただし、負担金が金融機関の財務の状況を著しく悪化させ、わが国の信用秩序の維持に極めて有害な支障が生ずるおそれがあると認められるときに限り、政府がその一部を補助することができる。

#### （5）りそな銀行（金融危機1号措置）

りそな銀行<sup>91</sup>への対応は、新預金保険法による危機対応1号措置として初めてのケースであり、予防的な資本増強である。破綻金融機関に対する措置とは異なるが、放置すれば

---

<sup>90</sup> 金融再生法36条は特別公的管理の要件として、「銀行がその財産をもって債務を完済することができない場合その他銀行がその業務若しくは財産の状況に照らし預金等の払戻しを停止するおそれがあると認める場合又は銀行が預金等の払戻しを停止した場合であって、次に掲げる要件に該当すると認めるとき・・・」とされているので、債務超過ではない破綻状態が含まれている。

<sup>91</sup> 本稿におけるりそな銀行の説明は、金融庁『破綻金融機関の処理のために講じた措置の内容等に関する報告 平成15年5月』1-3頁、第1回金融危機対応会議（2003年5月17日）議事録（金融庁ホームページ）、預金保険機構年報（平成15年度）、預金保険機構・前掲（注5）168頁などによっている。

破綻処理に至り、システミックリスクが懸念されるということで、破綻状態にない金融機関に資本増強を行い、健全性の回復を図るものである。システミックリスクの回避を目的としながらも、個別金融機関に対する公的資金による救済措置という側面を否定できないが、破綻金融機関に対する救済措置ではない<sup>92</sup>ので、従来の破綻処理の基本原則（破綻した銀行は救済しない）と矛盾するものではない。

りそな銀行は、大和銀行とあさひ銀行が2002年に統合してわが国で第4位の銀行グループ、りそなホールディングスの子会社であるが、多額の不良債権を抱えて財務基盤が脆弱で、繰延べ税金資産の厳格化により2003年3月期決算（総資産3兆7507億円、預金2兆3561億円）の自己資本比率が健全行の国内基準である4%を下回る2%程度に低下することとなった。このため、2003年5月17日に内閣総理大臣以下の金融危機対応会議が開催され、「預金の流失や市場性資金の調達困難といった事実は認められないが、このような事態を放置すれば、預金保険法第102条第1項に規定する「信用秩序の維持に極めて重大な支障が生ずるおそれがある」と認められる」として、りそな銀行について預金保険法102条1項の1号措置として資本増強の措置を講ずる必要がある旨の認定が行われた。これに基づき、5月30日に当行から1号措置による資本増強の申請および経営健全化計画が提出され、6月10日に金融庁が資本増強の決定を行い、6月30日に預金保険機構が普通株式及び優先株式の引受を行った。

資本増強の規模については、預金者、取引先、市場の不安を払拭するため、10%を超える自己資本比率が必要という金融危機対応会議の意見に従って、1兆9600億円の資本増強が行われた。預金保険機構による引受株式の内訳は、普通株式2964億円、議決権付優先株式1兆6636億円とされ、国の議決権割合は70%を超えることとなった。

なお、預金保険機構が引受けたりそな銀行の株式は、その後、組織改変に伴うりそなホールディングとりそな銀行の株式交換により、持株会社であるりそなホールディングス株式となった。また、かつての金融早期健全化法に基づいて実施された分とあわせて公的資金による資本増強額は3兆1280億円に達したが、これまで健全化計画に沿って経営の改善が進められており、これにともない数次にわたって公的資金の返済が行われている。これまでの返済額は1兆4427億円であり、りそな銀行に対する公的資本増強による資

---

<sup>92</sup> 米国で行われた資本注入による銀行救済（オープン・バンク・アシスタンス、OBA）とは、この点で大きく異なっている。1号措置は破綻状態に至ってからの処理ではなく、破綻前処理ということができよう。

本の現存残高は、2010年8月末現在1兆6852億円（優先株式1兆4235億円、普通株式2616億円である。

#### （6）足利銀行（金融危機第3号措置、特別危機管理銀行）

##### 1）破綻の背景・経緯

足利銀行<sup>93</sup>は、栃木県を主要基盤とする地方銀行で、その規模は破綻前の2003年9月期で総資産4兆9620億円、預金4兆7356億円であり、地元栃木県におけるシェアは預金48%、貸金52%とおおきな影響力を持っている。当行は、1980年代後半からバブル期にかけて不動産関連融資、パチンコ、旅館等のサービス産業への融資が急激に拡大され、同時に拡大された関連ノンバンクへの融資とともに、リスク管理体制や融資の審査・管理態勢が不十分な中で、不良債権の金額が膨張していった。

1997年11月の北海道拓殖銀行、山一証券の破綻に伴う信用不安では、当行の不良債権比率が10%前後に達していたことなどから、さまざまな憶測・風評も重なって、株価が急落し、預金流失が全店に広がる取り付けが一時的に発生した。この騒ぎは当局、他金融機関の協力などによりおさまったものの、以降、当行の資金調達については常に安定さを欠く状況となった。

このため、1998年には金融安定化法により劣後債300億円の公的資金を受け入れ、1999年には428億円の第三者割当増資に加えて、金融早期健全化法により優先株式1050億円の公的資金を受け入れた。しかしながら、その後大口先の破綻、担保不動産価格の下落等もあって多額の不良債権処理を余儀なくされ、2002年に299億円の第三者割当増資を行って財務の改善を図ったものの、2003年3月末の当初決算で自己資本比率は4.54%まで低下し、さらに金融庁検査を踏まえると2003年9月期決算において1023億円の債務超過<sup>94</sup>であることが判明した。同年11月29日、当行は預金

---

<sup>93</sup> 本稿において、足利銀行の説明は金融庁『破綻金融機関の処理のために講じた措置の内容等に関する報告 平成16年6月』1-4頁、金融庁『同 平成20年12月』1-4頁、預金保険機構年報（平成20年度）、預金保険機構ホームページなどによっている。

<sup>94</sup> 多額の不良債権処理に加えて、監査法人による繰延税金資産の計上否認が債務超過の原因であった。



保険方第74条第5項の申出を行い<sup>95</sup>、金融危機対応会議においては当行が栃木県を中心とする地域において果たしている金融機能の維持が地域の信用秩序の維持のために必要不可欠であること等を総合的に判断して預金保険法第102条第1項第3号の措置を講ずる必要がある旨の認定が行われ、金融庁長官は特別危機管理の開始を決定した。また、同日金融庁より足利銀行に対し、銀行法第26条第1項に基づく業務改善命令が出された。同年12月1日、当行の株式はすべて預金保険機構によって取得され、いわゆる一時国有化がなされたのである。また、新経営陣も12月中に指名され、選任された。

足利銀行はその後、「経営に関する計画」を策定し、抜本的な経営改革、地域金融の円滑化等に取り組みながら、破綻処理コストの最小化と受け皿への円滑な譲渡を目指すこととなった。

## 2) 株式譲渡

当行の受け皿選定作業は、特別危機管理の決定から3年近く経過した2006年9月から本格的な検討に入った。金融再生法時代の特別公的管理のケースと異なり、期限という時間的制約がないので、体力がある程度回復してから株式譲渡することとなった。基本的な視点は、①金融機関としての持続可能性（サステナビリティ）、②地域における金融仲介機能の維持、③公的負担の極小化、である。

新経営陣のもと、2006年11月2日に公募要領を公表し、8者から応募があった。第一次審査（書類審査）により7者に絞られると、事業計画書を提出させて上記①②を中心に第二次審査が行われ、2者に絞られた。最終的に、上記①②③の観点から評価を行い、2008年3月14日、野村グループを中核とするコンソーシアムの「野村FP・NCPグループ」が最終的に選定された。同年4月11日には、預金保険機構、株式会社足利ホールディングス、野村フィナンシャル・パートナーズ株式会社、ネクスト・キャピタル・パートナーズ株式会社及びジャフコ・スーパーV3共有投資事業有限責任組合並びに足利銀行の間において、株式売買契約が締結された。本件株式譲渡は同年6月30日に実行され、預金保険機構は足利銀行の全株式を、株式会社足利ホールディングスに1200億円で譲渡した。

## 3) 資金援助

---

<sup>95</sup> 足利銀行から金融庁に対し、「その財産をもって債務を完済することができず、その業務若しくは財産の状況に照らし預金等の払戻しを停止するおそれがある」旨の申出が行われた。

2008年5月20日、金融庁長官により本件資金援助の適格性の認定が行われ、6月16日に17億円の資産買取、6月30日に預金保険機構から足利銀行に対して2603億円<sup>96</sup>の金銭の贈与が行われた。他の資金援助のケースと比べると、破綻処理に長時間かけて不良債権の処理を進めてから譲渡したこともあり、資金援助のコストはペイオフコストの範囲におさまるなど、以下(4)で述べるとおり際立った特徴がある。

また、資産の買取については、不良資産の処理のために預金保険法129条買取を4回(2004年7月、2005年2月、2006年1月、2008年3月)にわたって合計982億円(簿価5848億円)実施し、さらに最終的には受け皿との調整により預金保険法59条買取を17億円(簿価74億円)実施した。

#### 4) 本件処理の特徴

- ①特別危機管理銀行としての期間が、2003年11月末から2008年6月末まで、4年7か月の長期にわたったこと。この間、経営陣の刷新、委員会設置会社への移行等ガバナンスを強化し、「経営に関する計画」を策定して適切な業務運営と抜本的な経営の合理化に取り組んだこと。また、財務状況の改善に取り組み、この結果、2004年3月期から2006年3月期までに、不良債権比率は20.64%から7.77%まで低下、資本勘定の赤字も▲6790億円から▲3879億円まで減少、改善を示した。
- ②預金保険機構による当行の破綻処理コストは、債務超過額2603億円に特定の係争案件費用49億円を加えたものから株式譲渡の対価1200億円を控除した1452億円と計算されている<sup>97</sup>が、これが保険金を実際に支払うために要すると見込まれるペイオフコスト6206億円の範囲に収まったこと。すなわち、危機対応勘定の公的資金は使用せず、預金保険がカバーする一般勘定の範囲で処理されたのである<sup>98</sup>。
- ③資産買取は、預金保険法第129条の金額が4回にわたって行われたこと。これは、長銀等の特別公的管理では2回であったが、当行の特別危機管理の期間が約5年と長かったこととも関連して、この期間に、不良債権処理を順次行ったことを示している。

---

<sup>96</sup> 技術的調整の結果、2008年9月17日、最終的な金銭の贈与は2566億円で減額修正された。

<sup>97</sup> 2008年6月6日預金保険機構理事長記者発表資料による。

<sup>98</sup> ペイオフコストを超える破綻処理費用は、危機対応勘定から一般勘定へ繰り入れることとされている。(預金保険法第121条)

## 5) 役員の責任

当行は、旧経営陣の責任を解明するため、内部調査委員会を設置して調査を実施したが、その結果、民事責任として、ゴルフ場に対する不正融資及び建材会社に対する不正融資について善管注意義務違反による債務不履行責任、さらに恣意的な決算による違法配当の責任を追及することとし、旧取締役13名に対する損害賠償請求訴訟（計3件）を宇都宮地方裁判所に提訴した。また、旧監査役及び旧監査人に対する民事訴訟を提起した。

刑事責任については、解明作業の結果、旧役員の特別背任罪の追求は困難であるとして、刑事告発は見送りとされた。

## 第4章 預金保険制度

### 1 預金保険法の目的

金融機関の破綻処理制度は、2000年改正で預金保険法に導入されたのはすでに述べたところであるが、それ以前から、預金保険法に基づく預金保険制度は金融機関の破綻処理と重要なかかわりを持ち、資金援助の導入とともにその一端を担っていたといつてよいであろう。また、現在の預金保険制度は、広義にとらえれば、預金保険法のカバーする範囲をすべて包摂し、金融機関の破綻処理制度も含むことになる。

預金保険法の目的は預金保険法第1条に規定されており、「この法律は、預金者等の保護及び破綻金融機関に係る資金決済の確保を図るため、金融機関が預金等の払戻しを停止した場合に必要な保険金等の支払と預金等債権の買取りを行うほか、金融機関の破綻の処理に関し、破綻金融機関に係る合併等に対する適切な資金援助、金融整理管財人による管理、破綻金融機関の業務承継及び金融危機に対応するための措置等の制度を確立し、もつて信用秩序の維持に資することを目的とする。」とされている。すなわち、「預金者等の保護」及び「破綻金融機関に係る資金決済の保護」が直接目的、「信用秩序の維持」が最終目的とされており、そのために預金保険制度を確立することとされている。ここでいう預金保険制度の内容には、預金保険機構の機能の拡大に伴う変遷がある。もともと「預金者等の保護」が預金保険法創設当初の目的であり、預金保険制度も「金融機関の預金の払戻しにつき保険を行う制度」とされていた（最狭義の預金保険制度）が、1986年改正で「資金援助」、1996年改正で「預金等債権の買取り」が加わり（ここまでが狭義の預金保険制度）、さらに2000年改正で大幅に拡充され、「金融整理管財人による管理、破綻金融機

関の業務承継及び金融危機に対応するための措置等」が追加された。金融再生法により導入された破綻処理制度を預金保険制度（広義）の一部として取り込んだのである。さらに2002年改正においては、ペイオフ解禁に当たって決済性預金をその対象から除外するにあたり、預金保険法の目的に「破綻金融機関に係る資金決済の保護」を加えたところである。

本稿では、これまで広義の預金保険制度のうち金融破綻処理の部分に主として焦点をあててきたが、ここでは破綻処理と密接に関連する狭義の預金保険制度を中心に、預金保険機構とその機能について説明する。

## 2 預金保険機構

預金保険機構<sup>99</sup>は、預金保険制度とともに1971年に創設され、預金保険法の規定に基づき大蔵大臣の設立認可を受けた認可法人（特別法人であるが、特殊法人ではない。）である。資本金は、当初、政府、日本銀行、民間金融機関の3者均等に合計4億5000万円が拠出されたが、1986年に加盟した労働金庫により500万円増額、さらに1996年に政府から住専勘定に50億円が出資され、54億5500万円となった。当初は預金保険の発動（ペイオフ）も予想されず、職員10人程度の小さな組織であったが、金融機関を巡る環境の変化に伴い、たびたび法改正が行われてその機能が拡充され、組織も拡大された。1996年には、住宅専門金融会社の不良債権処理を促進するための機能が追加され、特別業務部の新設など大幅に組織が拡充された。さらに、1998年の金融再生法等の成立とともに預金保険法も改正されて、金融機関の破綻処理機能を担うことになり、理事の増員、金融再生部の新設などの大幅な組織の拡充が認められた。その後もたびたび組織の見直しが行われて、2010年3月末現在で役員は理事長1名、理事4名、監事1名、職員は359名の定員となっている。

役員は国会同意人事であり、衆参両議院の同意を得て内閣総理大臣が任命する。執行機関として役員が存在するほか、重要な意思決定機関として運営委員会が設置されている。運営委員会は、金融に関して専門的な知識と経験を有する者のうちから理事長が任命した8名以内の委員と、理事長及び理事をもって構成される。運営委員会の議決を要する事項は、預金保険法および定款により、①定款の変更、②業務方法書の作成および変更、③予

---

<sup>99</sup> 預金保険機構の組織、役割等については、預金保険機構年報（平成21年度）、預金保険機構・前掲（注5）などによっている。

算および資金計画、④決算、⑤保険料率の決定および変更、⑥保険金および仮払金の支払いの決定、⑦資金援助の決定、⑧預金等債権の買取の決定、などが定められている。

預金保険機構は、預金保険法に基づき内閣総理大臣および財務大臣が監督する。内閣総理大臣および財務大臣は、一般的な監督権限のほか、重要な事項については個別に認可することになっている。なお、内閣総理大臣の監督権限は、金融庁長官に委任されている。

### 3 預金保険制度

#### (1) 概要

預金保険制度は預金金融機関から保険料を徴収し、それを財源としてプールして、銀行等が預金の支払いができなくなったときに一定限度までを保険金として支払う制度が基本となっている<sup>100</sup>。預金保険のカバー範囲は、無利子の決済性預金を除いた普通預金、定期預金等の預金について、1つの預金金融機関で預金者1人について1000万円(元本)を上限としている。預金者等の保護によって銀行等に対する預金者の信任を確保し、また、資金決済を保護することによって、信用秩序の維持すなわち金融システムの安定とその機能の維持を目的としている。ただし、預金保険制度は預金者に直接保険金を支払うよりも、破綻した金融機関の預金を引き取ってくれる金融機関(救済金融機関、受け皿)が存在すれば、その方が預金者にとって便利であるし、預金以外の融資等の金融機能を引き継がれるので金融システムへの影響も軽微となるので、そのための資金援助をペイオフコストの範囲で行うことができる。

預金保険の料率は、現在(2010年10月現在)は決済用預金0.107%、一般預金等0.082%、預金全体の実効料率は0.084%である。決済性預金の料率が高いのは、全額保護されるからであるが、実効料率の0.084%はペイオフの凍結が導入された1996年から変更されていない<sup>101</sup>。1996年に、破綻金融機関の増加、ペイオフの凍結を背景として、一般料率はそれまでの0.012%から0.048%に引き上げ

---

<sup>100</sup> この部分が預金保険の最も根源的な部分(最狭義の預金保険制度)であり、ペイオフ(pay-off)ともいう。

<sup>101</sup> 1996年度—2000年度は一般保険料率0.048%に特別保険料率0.036%が加えられて、実効料率が0.084%とされていた。ペイオフの解禁が視野に入った2001年度から一般料率と特別料率を一本化するとともに、ペイオフの対象となる預金とそれ以外の預金で料率に差をつけたが、最終的な実効料率は0.084%に据え置かれた。預金保険機構・前掲(注5)222頁。

られ、さらに特別料率の0.036%を加えて、実効料率は一举に7倍の0.084%に引き上げられた。その後、銀行等の負担にも配意して実行料率は据え置かれ、中長期的な均衡を目指しているところであるが、破綻金融機関の大幅な増加によって一時増大した一般勘定<sup>102</sup>の赤字は、近時ようやく縮小傾向にある。一般勘定の欠損金残高は、ピークの2002年度末には4兆65億円まで膨らんだが、その後は縮小して2009年度末では2732億円となっている。

なお、2009年度末のその他の主要な勘定を見ると、危機対応勘定が利益剰余金1282億円、金融再生勘定が欠損金2997億円、早期健全化勘定が利益剰余金1兆5294億円、住専勘定が欠損金4327億円となっている。

また、預金保険機構は、業務の遂行に際して発生した不足資金について勘定ごとに認められた範囲で借入れまたは債券発行により資金調達することができる。これらは原則として政府保証の対象となり、2010年度予算総則の保証限度は51兆円となっている。

## (2) 保険金支払方式

預金保険発動の原因となる保険事故には、金融機関の預金等の払戻しの停止（第1種保険事故）と金融機関の免許の取消し、破産手続開始の決定または解散の決議（第2種保険事故）がある。第1種保険事故が発生したときは、保険金を預金者等に支払う方式（預金保険金支払方式＝ペイオフ）のほか、救済金融機関等に資金援助を行う方式（資金援助方式）での対応が可能であるが、第2種保険事故では保険金支払い方式にならざるをえない。

通常、金融機関に預金等の払戻しを停止するおそれがある場合や債務超過またはそのおそれがある場合には、主務大臣の業務停止命令により預金等の払戻しが停止され、第1種保険事故が発生することになる。

保険金支払方式すなわちペイオフにおいては、破綻金融機関の預金口座の名寄せ等の準備を前提として、預金保険機構は預金者の請求に基づいて付保の範囲（元本1000万円に利息分を加えた金額）の預金等の金額を支払う。預金者等に直接支払う方法のほか、破綻金融機関以外の金融機関に預金を預け入れ、預金者に譲渡する方法がある。円滑なペイオフのためには、預金口座の名寄せにより預金者の正確な預金残高を確認することが必要

---

<sup>102</sup> 一般勘定は、ペイオフコスト内の通常の資金援助に対応するものである。ペイオフコスト超の資金援助については、かつて特例業務勘定が置かれていたが、特例資金援助の廃止により一般勘定に統合された。現在では、ペイオフコスト超の資金援助は危機対応措置として行われるので、危機対応勘定によることとされた。

であり、このため預金保険機構には預金金融機関に対する検査の権限が認められている。

保険金の支払または付保預金の払戻しに相当の日数を要すると認められるときは、預金保険機構は1口座について60万円を限度として仮払いを行うことができる。

付保対象外の預金等については、破綻金融機関に係る更正手続、再生手続または破産手続において弁済が行われるが、通常、債務超過のため全額の支払いではなく、配当手続により一部カットされた金額が支払われることになる。このとき、預金保険機構は付保対象とならない一般預金の元本1000万円超の部分について、あらかじめ買取りを要求した預金者等から、概算払いで預金等債権の買取りを行うことができる。これは、預金者等にとって精算金配当前に流動性の確保が図れるようにするもので、最終的な回収額が概算払い金額と費用の合計を上回る場合には、超過金額を清算払いとして預金者等に支払うことになる。

### (3) 資金援助方式

資金援助方式は、合併、事業譲渡、付保預金移転または株式取得により破綻金融機関の付保預金、資産等を引き継ぐ救済金融機関等に、仮に保険金支払方式によった場合に要すると見込まれる費用（ペイオフコスト）の範囲内で資金援助を行うものである。破綻金融機関の預金者は通常そのまま救済金融機関の預金者になるので、預金者に便宜であることに加えて、上記の合併等のM&Aによって、破綻金融機関の金融機能の重要部分が維持されることになり、信用秩序の維持、金融システムの安定にとっても好ましいので、ペイオフよりもこの資金援助方式がもっぱら活用されてきた<sup>103</sup>。

資金援助の方法には、金銭の贈与、資金の貸付または預入れ、資産の買取、債務の保証、債務の引受け、優先株式等の引受け及び損害担保（ロスシェアリング）がある。通常、預金保険機構は、救済金融機関が引き受ける資産（融資等）と負債（預金等）の差額（債務超過分、ただしプレミアムも勘案）について金銭の贈与で対応するとともに、救済金融機関が引き受けられない不良資産を買取るケースが圧倒的に多い。

資金援助を行う場合には、内閣総理大臣（金融庁長官に委任）による合併等に関する適格性の認定が必要であり、以下の3つの要件を満たす必要がある。認定を受けた救済金融機関及び破綻金融機関から連名で資金援助の申込を受けると、預金保険機構は運営委員会

---

<sup>103</sup> 平成11年12月21日付金融審議会答申「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」4頁参照。

において資金援助の可否、金額等を決定して、資金援助に関する契約を締結することになる。

- 1) 当該合併等が行われることが、預金者等その他の債権者の保護に資すること。
- 2) 預金保険機構による資金援助が行われることが、当該合併等を行うために不可欠であること。
- 3) 当該合併等に係る破綻金融機関について、合併等が行われることなく、その業務の全部の廃止または解散が行われる場合には、当該破綻金融機関が業務を行っている地域または分野における資金の円滑な需給及び利用者の利便に大きな支障が生ずるおそれがあること。

## 第5章 不良債権の処理および旧経営者の責任追及

### 1 不良債権の処理と整理回収機構

#### (1) 概要

不良債権の処理は、金融破綻処理制度と密接な関係があり、その一部を形成するといってもよい。そもそも金融機関の破綻はほとんどが不良債権の増大によるのであって、破綻した場合には当該破綻金融機関の預金・資産を受け皿に譲渡するときに不良債権（不良資産）を切り離して整理回収機構（預金保険機構の100%子会社）へ時価で譲渡するのが通例である。不良資産を切り離して受け皿が営業譲渡を受けやすくするもので、クリーン・バンク方式といわれている。本来、不良資産の買取りは破綻処理を担当する預金保険機構の役割でもあるが、効率的な処理をめざして預金保険機構は整理回収機構と協定を結び、買取りまたは回収を依頼することにより、整理回収機構がこれらの業務を担当しているものである。また、預金保険機構はその際の譲渡損失を受け皿金融機関への資金援助（贈与）の対象とするほか、整理回収機構の不良買取り資金を融資して円滑な買取りを進めさせる。整理回収機構の不良債権の回収については、預金保険機構はこれに対して指導、協力する立場にある。

整理回収機構は、預金保険機構の2つの子会社、住専の不良債権の処理を担当していた住宅金融債権管理機構と、破綻金融機関から譲渡された不良債権の処理を担当していた整理回収銀行が1999年に合併したものである。整理回収機構の沿革に触れるとともに、債権回収の実績について説明することとしたい。



## (2) 整理回収機構の沿革

1996年、住専処理法（特定住宅金融会社の再建債務の処理の促進に関する法律）が成立し、住専にかかる債権を回収するための機関として、住宅金融債権管理機構（以下「住管機構」という。）が設立された。住管機構は預金保険機構の100%子会社（株式会社）であり、預金保険機構は回収困難事案の処理を中心に住管機構を指導・助言することとなった。このため、預金保険機構についても、住管機構が特定住宅金融専門会社から引き継いだ債権の債務者に対する罰則付きの財産調査の権限<sup>104</sup>が与えられ、住管機構と協力した債権回収の体制が整備された。

また、1995年12月22日の金融制度調査会報告「金融システム安定化のための諸施策―市場規律に基づく新しい金融システムの構築」において、東京共同銀行（日銀及び民間金融機関400億円出資）を整理回収銀行に改組し（預金保険機構1200億円増資）、破綻した信用組合の事業を引き継ぐとともに不良債権の回収にあたる機関とすることが提唱された。これに基づき、1996年に整理回収銀行が破綻金融機関の債権回収機関として整備された。当初は信用組合の受け皿であったが、北海道拓殖銀行の破綻等を踏まえ、1998年から機能を拡張して、銀行等の不良債権の回収を担当することとなった。

1999年、住管機構と整理回収銀行の統合に伴い、整理回収機構は100%預金保険機構の子会社としてスタートした<sup>105</sup>。住専不良債権及び破綻金融機関からの不良債権を引き継ぎ、債権回収に当たることとされたが、住管機構の債権回収について認められていた預金保険機構の罰則付き財産調査権は、破綻金融機関から引き継いだ債権の回収にも適用されることとなった<sup>106</sup>。また、金融再生法53条により、破綻金融機関だけでなく、健全金融機関からも不良債権を買い取り回収する機能が時限措置として認められた。

---

<sup>104</sup> 住専法17条（現況確認、質問、帳簿提示等）33条（罰則）。認可法人である預金保険機構のこのような権限が与えられたのは異例とも言えるが、実質的に預金保険機構は金融システム安定のために国の機関としての機能を果たしており、公的資金にも影響を与えるという住専処理の公共性も勘案された結果であった。

<sup>105</sup> 預金保険機構は合併に際して、日銀及び民間金融機関保有分の整理回収銀行の株式を買いとった。日銀ホームページ  
[http://www.boj.or.jp/type/pub/pb\\_geppo/kako02/giji99014.htm](http://www.boj.or.jp/type/pub/pb_geppo/kako02/giji99014.htm)

<sup>106</sup> 預金保険法付則14条の2（現況調査、質問、帳簿提示等）、24条（罰則）。佐々木・前掲（注78）589頁参照。

### (3) 債権回収の実績<sup>107</sup>

破綻金融機関からの譲受け債権の回収（特例業務勘定）及び健全金融機関からの譲受け債権の回収が順調であったが、住専からの譲渡け債権の回収は比較的低調であった。時期的に見て、バブル崩壊の影響を最も厳しく受けたのではないかと推察される。

#### 1) 住専勘定

1996年度から2009年度までの累計で、譲受け債権価格4兆6558億円に対して、回収金額は3兆3422億円（回収率71.8%）にとどまった。

#### 2) 特例業務勘定

1996年度から2009年度までの累計で、譲受け債権価格4兆7118億円に対して、回収金額は5兆5165億円（回収率117.1%）に達した。

#### 3) 53条勘定

1999年度から2009年度までの累計で、譲受け債権価格3557億円に対して、回収金額は6767億円（回収率190.2%）に達した。

## 2 旧経営者に対する責任追及

金融機関が破綻に至る場合、多くのケースでは経営者のワンマン体制、放漫経営、審査管理機能の欠如等が指摘されており、これが道義的な責任にとどまらず法的な刑事・民事の責任が認められる場合も少なくない。金融機関の破綻処理にあたっては、このような責任を解明することが、モラル・ハザードの回避と破綻金融機関の損害の回復に資するものとして、破綻処理の作業の中で1つの重要な要素とされている。

破綻金融機関の旧経営者に対する責任追及については、1995年12月22日金融制度調査会答申において、破綻処理にかかる基本的な原則の1つとして、「経営者の退任および民事・刑事上の厳格な責任追及が行われること」とされており、実務的にこの方針に沿った対応が行われてきた。これらの法律上の根拠は、金融再生法において初めて明文化されたが、それ以前の預金保険法の解釈としても、旧経営陣の責任追及を預金保険機構が行うことについて、資産の一内容たりうる損害賠償請求権を特定するための作業も資金援助業務あるいは将来行われる整理回収業務に対する指導助言に資する業務としてとらえてい

---

<sup>107</sup> 整理回収機構ホームページ

[http://www.kaisyukikou.co.jp/intro/intro\\_001.html](http://www.kaisyukikou.co.jp/intro/intro_001.html)

た。金融再生法が成立すると、金融整理管財人の責務（再生法18条1項）および所要の措置をとる義務（再生法18条2項）として明確に位置づけられた。2000年改預金保険法においては、金融整理管財人としての規定が預保法83条に引き継がれたほか、預保法37条3項に破たん金融機関の旧取締役等に対する報告徴求権限が設置され、責任追及へ向けた調査活動の根拠が明確になった。なお、特別公的銀行の場合は、新経営陣のもとでこれらの責任追及の作業が行われ、整理回収銀行に引き継がれることになる。

これらの損害請求債権は破綻金融機関（金融整理管財人等）から整理回収機構へ引き継がれると、整理回収機構が債権回収の業務の一環として訴訟提起を行うことになる。訴訟提起済みであれば、訴訟を引き継ぐ。また、刑事については、いずれかの段階で当局に刑事告発を行うことになる。

## 第6章 公的資金による資本増強

### 1 金融機能安定化法による資本増強

#### (1) 概観

1997年11月に、北海道拓殖銀行、山一証券等の金融破綻が相次ぎ、金融機能に対する信認が大きく低下、金融危機の様相を呈するに至った。そこで、このような緊急事態に対応するため、住専問題以来消極的であった公的資金の本格的な導入に向けた検討が、政治レベルを中心に行われ<sup>108</sup>、金融機能安定化緊急措置法（金融機能の安定化のための緊急措置に関する法律。以下「金融安定化法」という。）及び預金保険法改正法のいわゆる金融安定化二法が1998年2月に国会で成立、施行された。これにより、30兆円の公的資金（政府保証枠20兆円、交付国債10兆円）を準備し、特例業務勘定の17兆円（政府保証枠10兆円、交付国債7兆円）を財源として金融機関が破綻した場合の損失補てん、不良債権の買取りに備えるとともに、金融危機管理勘定の13兆円（政府保証枠10兆円、交付国債3兆円）を財源として、預金保険機構が優先株式等の引受を行うことによる銀行の資本増強を1998年3月に実施することとなった。当面、対象となったのは、申請主義のもとで資本増強の希望のあった都市銀行、信託銀行、長期信用銀行、地銀の一部で合

<sup>108</sup> 自民党緊急金融システム安定化対策本部（宮澤喜一本部長）は、1997年12月16日、公的資金の活用を含んだ「金融システム安定化のための緊急対策」を取りまとめ、これを推進することとなった。預金保険機構・前掲(注5)124頁。

計21行、注入金額は1兆8156億円であった（参考5-1）。この資本増強の基本的な考え方は、個別銀行の救済、援助ではなく、金融システム全体の不安を除去し、安定化させることであった。<sup>109</sup>

## （2）金融安定化法の目的

金融安定化法の目的は、同法第1条に規定されており、「金融機関の破綻が相次いで発生している状況の下で、我が国における金融の機能に対する内外の信頼が大きく低下するとともに信用秩序の維持と国民経済の円滑な運営に重大な支障が生ずることとなることが懸念される事態にあることにかんがみ、金融機関等の自己資本の充実を図ることにより、我が国における金融の機能の安定化を図るため、緊急の特例措置として、預金保険機構に、その業務の特例として、金融機関が発行する優先株式の引受け等を行うことを協定銀行に委託し、これに伴い必要となる財務上の措置等を講ずることにより、信用秩序の維持と預金者の保護を図り、もって国民経済の健全な発展に資すること」である。

## （3）資本増強の仕組みとプロセス

金融機能安定化法の施行に伴い、同法第12条に基づいて、預金保険機構に金融危機管理審査委員会が設置され<sup>110</sup>、同委員会において審査基準を策定するとともに、個別に銀行から申請された内容を審査し、公的資金による資本増強の是非について審議、決定することとなった。また、預金保険機構は整理回収銀行と業務の委託に関する協定を締結し、資本増強の方針決定後の事務的手続を協定銀行である整理回収銀行に委託した。このために必要な資金は、預金保険機構が政府保証の下で、日銀または民間金融機関からの借入れまたは債券発行によって調達することとされた。

---

<sup>109</sup> 金融危機管理審査委員会の策定した基準で、一般金融機関の場合は「申請金融機関の経営の再建を目的とするものでなく、信用秩序の維持を目的であること。」とされていた。ただし、「申請金融機関が優先株式等の引受け後でも破綻の蓋然性が高いと認められないこと。」という基準は、優先株式等の引受け前に破綻の蓋然性が高くても引受け後は蓋然性の高くないケースを含むので、結果として破綻前の救済となるケースもあり得ることになる。また、蓋然性の判断の微妙なケースもあるであろう。

<sup>110</sup> 金融危機管理審査委員会の委員は、経済または金融に関して優れた識見と経験を有する者のうちから、衆議院、参議院の同意を得て、内閣により任命される審議委員3名並びに大蔵大臣、金融監督庁長官、日本銀行総裁及び預金保険機構理事長の計7名の委員で構成された。

上記の資本増強業務は、同法第3条により、以下の①又は②の場合に行われることとされた。なお、1998年3月に実際に実施されたのは、②のケースであった。

- ① 預金保険機構による資金援助にかかる合併等（破綻金融機関の吸収）によって自己資本比率の状況が悪化した金融機関について、上記資本増強により自己資本比率の充実の状況が改善されなければ、信用秩序の維持と地域経済の安定におおきな支障が生ずることとなる事態を生じさせるおそれがある場合。
- ② 経営の状況が著しく悪化している金融機関でない金融機関等について、上記資本増強により自己資本比率の充実の状況が改善されなければ、我が国における金融の機能に対する内外の信頼が大きく低下するとともに信用秩序の維持と国民経済の円滑な運営に極めて重大な支障が生ずる事態として次のいずれかの事態を生じさせるおそれがある場合  
イ 当該金融機関等が内外の金融市場において資金の調達をすることが極めて困難になること等により、我が国における金融の機能に著しい障害が生ずることとなる事態  
ロ 当該金融機関等が破綻し、それが他の金融機関等の連鎖的な破綻を発生させることとなる等により、当該金融機関等及び当該他の金融機関等が業務を行っている地域又は分野において、企業の活動や雇用の状況に甚大な影響を及ぼす等経済活動に著しい障害が生じることとなる事態

金融危機管理審査委員会は、1998年2月から3月にかけて、わずか1ヵ月の間に精力的に審査を行ったが、特に議論が集中したのは、日本長期信用銀行（長銀）及び日本債券信用銀行（日債銀）に対する公的資金による資本増強であった。この資本増強措置は、金融システム全体のために健全行に対して行うものであって、破綻する可能性の高い銀行を救済するものではないという観点から、形式的には審査基準の条件<sup>111</sup>をクリアーしているものの両行の財務の健全性に問題がないかという点が議論されたのである。結局、監督当局である大蔵大臣および日銀総裁が両行の財務状況に問題はないとの認識を表明し、

---

<sup>111</sup> 金融危機管理審査委員会が策定した審査基準では、「申請金融機関等の経営の状況が著しく悪化していないこと」とされており、具体的には「①最近3年間連続して、経常利益または当期利益について赤字決算ないし無配当となっていないこと。②早期是正措置の発動区分としての第3区分であること。ないしは、第2区分であって優先株式等の引受けを前提としない自己資本比率が1年経過後においても同区分にとどまる見通しであること。」のいずれにも該当しないこととされていた。

申請の一部をカットしたものの両行の資本増強が認められた<sup>112</sup>。

#### (4) 金融安定化法による資本増強の評価

同法による1998年3月の資本増強(約1.8兆円)については、短期間で決定、実行された緊急措置であり、現実的に見ればある程度やむを得なかったという面もあるであろうが、反省点としていくつかの問題点を指摘することができる。

まず、第一に、ジャパンプレミアム(1ヶ月物)はいったん0.2ポイント程度に縮小したものの、6月頃から再び拡大に転じ、長銀が破綻した10月には0.6-0.7ポイントに上昇するなど<sup>113</sup>、結果的にみて金融システムの不安を払拭することができなかったのであるから、資本増強の金額が十分でなかったのではないかと考えられる。また、ほとんどの銀行で申請した増強額は1000億円と横並びであり、必要な金額をもっと精査すべきではなかったかと思われるのである。

第二に、個別銀行に対する措置として、長銀及び日債銀に対する資本増強措置は、結果的に両行が同年のうちに破綻したことから見て、両行の財務の健全性の判断を誤っていたのではないかということである。

これらの問題から、1998年の資本増強は失敗であったとの厳しい評価<sup>114</sup>が多く、反省点として以後の資本増強の手法の改善につながっていることが確認できる。ただし、当時の情勢から短期間でこれらを正確に判断するのは、銀行の決算情報や検査結果はリアルタイムではなく時差—タイムラグを伴うことも考慮すると、必ずしも容易ではなかったと思われる。

#### (参考5-1) 金融機能安定化法による資本増強

(1998年3月)

東京三菱銀行	1000億円	永久劣後債	L+0.90%
第一勧業銀行	990億円	優先株式	

<sup>112</sup> 藤井良広『金融再生の誤算』55-58頁(日本経済新聞社、2001)参照。結局、BIS基準の自己資本比率の改善につながるTier IIの枠を超えた永久劣後ローンについては、申請を却下することとされた。

<sup>113</sup> 宇沢・花崎・前掲(注4)35頁。堀内・前掲(注7)113-117頁。

<sup>114</sup> 堀内・前掲(注7)132頁。

さくら銀行	1 0 0 0 億円	永久劣後債	L + 1. 2 0 %
住友銀行	1 0 0 0 億円	永久劣後債	L + 0. 9 0 %
富士銀行	1 0 0 0 億円	永久劣後債	L + 1. 1 0 %
三和銀行	1 0 0 0 億円	期限付劣後債	L + 0. 5 5 %
東海銀行	1 0 0 0 億円	永久劣後ローン	L + 0. 9 0 %
あさひ銀行	1 0 0 0 億円	永久劣後ローン	L + 1. 0 0 %
大和銀行	1 0 0 0 億円	永久劣後ローン	L + 2. 7 0 %
日本興業銀行	1 0 0 0 億円	期限付劣後債	L + 0. 5 5 %
日本長期信用銀行	1 3 0 0 億円	優先株式	
	4 6 6 億円	永久劣後ローン	L + 2. 4 5 %
日本債権信用銀行	6 0 0 億円	優先株式	
三菱信託銀行	5 0 0 億円	永久劣後債	L + 1. 1 0 %
住友信託銀行	1 0 0 0 億円	永久劣後債	L + 1. 1 0 %
三井信託銀行	1 0 0 0 億円	永久劣後債	L + 1. 4 5 %
安田信託銀行	1 5 0 0 億円	永久劣後債	L + 2. 4 5 %
東洋信託銀行	5 0 0 億円	永久劣後債	L + 1. 1 0 %
中央信託銀行	3 2 0 億円	優先株式	
	2 8 0 億円	永久劣後ローン	L + 2. 4 5 %
横浜銀行	2 0 0 億円	永久劣後ローン	L + 1. 1 0 %
北陸銀行	2 0 0 億円	永久劣後ローン	L + 2. 4 5 %
足利銀行	3 0 0 億円	永久劣後債	L + 2. 9 5 %

---

資本増強額合計 1 兆 8 1 5 6 億円

処分簿科学合計 1 兆 6 2 5 6 億円

残 額 1 9 0 0 億円 (2 0 1 0 年 8 月 末 現 在)

(注) 資料は預金保険機構ホームページを参照されたい。

<http://www.dic.go.jp/katsudou/katsudou3-1.html>

なお、LはLIBOR (London Interbank Offer Rate) すなわちロンドンにおける銀行間の短期資金金利である。これを基準に、スプレッドとして+〇〇%の部分が上乘せさ

れて、個別の銀行の金利が決まり銀行の信用力によって格差がでてくる。以下の参考でも同様である。

## 2 早期健全化法による資本注入

### (1) 概観

1998年3月の金融安定化法に基づく約1.8兆円の資本注入の後も金融システムの不安が続き、1998年10-12月には長銀及び日債銀が破綻状態となり、金融再生法による特別公的管理銀行とされた。それに先立ち、同年夏は長銀がマーケットの攻撃を受けて、同行の株価は下落し、市場からの資金調達に苦しむようになった。そのような状況を背景として、臨時国会<sup>115</sup>で新しい金融のセーフティーネットのあり方が議論された。与党と野党の議論の結果を踏まえて、10月に金融再生法及び金融機能早期健全化緊急措置法（金融機能の早期健全化のための緊急措置に関する法律。以下「早期健全化法」という。）が成立した。金融安定化法は廃止され、新たに公的資金として60兆円が準備された。（このうち特例業務勘定の17兆円はそのまま維持され、あらたに金融再生勘定18兆円と金融早期健全化勘定25兆円が政府保証枠として追加された。）

早期健全化法に基づき、1999年3月に、預金保険機構が主要行15行に対して、優先株式の引受等による7兆4593億円の資本増強を実施した。その後に行われた地銀等17行に対する資本増強を加えると、金融早期健全化勘定から合計8兆6053億円に達する資本増強が行われている。

### (2) 早期健全化法の目的と原則

早期健全化法の目的は、同法第1条に規定されており、「我が国の金融システムに対する内外の信頼を回復することが現下の喫緊の課題であることにかんがみ、金融機関の不良債権の処理を速やかに進めるとともに、金融機関等の資本の増強に関する緊急措置の制度を

---

<sup>115</sup> 与党（自民党）から金融破綻処理のためにいわゆるブリッジバンク法案が提出され、野党（民主党）からも対案が示された。参議院で野党が多数のためブリッジバンク法案を成立させることはできず、最終的には野党案をベースにブリッジバンク法案の内容も加えた金融再生法が成立した。これとほぼ同時に資本増強のための金融早期健全化法が成立した。なお、この臨時国会は、金融システムについて多く議論されたので、「金融国会」といわれている。



設けること等により我が国の金融機能の早期健全化を図り、もってわが国の金融システムの再構築と我が国の経済の活性化に資すること」である。

我が国の金融システムが機能不全に陥っていることを前提として、金融システムの機能の回復と安定化を図るための緊急立法であり、資本増強制度がその機能の中核であった。

同法による施策の基本原則は以下のとおりである（同法第3条）

- ①我が国の金融機能に著しい障害が生ずる事態を未然に防止すること。
- ②金融機関等に対し、経営の状況を改善するよう自主的な努力を促すことにより、経営の合理化並びに経営責任及び株主責任の明確化をはかること。
- ③金融機関等の再編を促進すること等により金融システムの効率化を図ること。
- ④この法律の目的を達成するための社会経済的な費用が最小になるようにすること。
- ⑤早期是正措置と効果的な連携を確保すること。
- ⑥情報等の適切かつ十分な開示を行うこと。

### （3）早期健全化法による資本増強制度

早期健全化法では、金融機関等を自己資本の充実の状態に応じて以下のとおり4つにグループ化している<sup>116</sup>。

- ①健全な自己資本の状況にある旨の区分（区分Ⅰ）—国際統一基準8%以上、国内基準4%以上
- ②過少資本の状況にある旨の区分（区分Ⅱ）—国際統一基準4%以上8%未満、国内基準2%以上4%未満、
- ③著しい過少資本の状況にある旨の区分（区分Ⅲ）—国際統一基準2%以上4%未満、国内基準1%以上2%未満、
- ④特に著しい過少資本の状況にある旨の区分（区分Ⅳ）—国際統一基準0%以上2%未満、国内基準0%以上1%未満

早期健全化法では、上記の自己資本充実度に対応して、資本増強における要件等に差異を設けている。まず、議決権のある株式の引受けは、区分Ⅲ（著しい過少資本）及び区分Ⅳ（特に著しい過少資本）の場合に限られる。これは、やむを得ない場合にのみ議決権を行使するものとして、原則は議決権のない優先株式によることとしたものである。したがっ

---

<sup>116</sup> 預金保険機構・前掲(注5)145頁。

て、議決権のない優先株式から議決権のある普通株式への転換権が与えられている場合でも、転換権を行使するための要件がさだめられているのが通例である。

また、区分Ⅳ（特に著しい過少資本）の場合は、当該金融機関の存続が地域経済にとって必要不可欠である場合その他特に必要と認められる場合とされている。このレベルでの公的資金による資本増強は、破綻前に金融機関を救済するといった色彩が強くなるので、要件を厳格にして、原則はこれを認めないこととしているのである。この「地域経済にとって必要不可欠」という条件は、かつて米国で破綻金融機関を資本増強等で救済するときの原則とされた「不可欠性原理」に酷似していることに留意すべきであろう。

一方、区分Ⅰ（健全な自己資本）の場合は、経営の状況が悪化した金融機関との合併、営業譲受等を行うケースか、一般的に急激かつ大幅な信用収縮が相次いで生じており、又は相次いで生ずるおそれがある状況であること、すなわち金融システム全体に不安がある危機的な状況のケースについて不可欠である場合にのみ認められる。

したがって、早期健全化法による資本増強は区分Ⅱ（過少資本）及び区分Ⅲ（著しい過少資本）の場合を主要なターゲットとして設定しているようにも思えるが、当時は金融システムが極めて不安定で危機的な状況が継続していたことを考えると、区分Ⅰのケースも十分視野にいれた制度であったといえよう。実際に1999年から2002年まで同法に基づいて実施された資本増強は、すべてケースⅠに該当している。

なお、金融機関等は、適切な資産査定、引当て、資産評価を行うことにより、財務内容等の健全性を確保するものとされているが、金融再生委員会は、銀行法等の定めるところにより、特に著しい資本過少資本の状況にある金融機関等に対して、自己資本の充実、大幅な業務の縮小、合併又は銀行業等の廃止等の措置のいずれかを選択した上当該措置を命ずるものとされている。

#### （４）資本増強の手続

預金保険機構は、整理回収機構（協定銀行）と協定を締結し、金融機関等の発行する株式等の引受等について委託する。金融機関等は2001年3月末までに協定銀行の申込みを行うとともに、協定銀行と連名で預金保険機構を通じて金融再生委員会の承認を求める。このとき、金融機関等は、①経営合理化の方策、②責任ある経営体制確立の方策、③配当等による利益流失の防止の方策、④資金の貸付け等の信用供与の円滑化の方策、⑥株式等の発行等に係る株式等・借入金についての利益をもってする消却・払戻し・償還・返済の

ための財源確保の方策、財務内容の健全性・業務の健全かつ適切な運営の確保の方策を定めた経営健全化計画を提出しなければならない。

この経営健全化計画に盛り込むべき方策については、以下のとおり、自己資本の充実度によって差異ある規準による取扱いとなっている。自己資本の充実度の低い金融機関に対してより厳しい規準となっていることに留意すべきである。

区分Ⅰ（健全金融機関） ①役職員数及び経費の抑制等により経営の合理化を行うこと  
②利益の流失を抑制すること

区分Ⅱ（過少資本） ①役職員数及び経費の抑制等により経営の合理化を行うこと  
②役員数の削減等の経営体制の刷新を行うこと  
③配当及び役員に対する賞与の支給等を抑制すること  
④株式等の引受け等により既に発行されている株式に係る株主を不当に利することとなる場合においては、資本の減少等により株式の1株当たりの価値の適正化を行うこと

区分Ⅲ（著しい過少資本） ①代表権のある役員等の退任、給与体系の見直し並びに役職員  
及びⅣ（特に著しい過少 ②数及び支店等の削減、海外営業拠点の廃止等による組織及び業務の見直しを原則としてすべて実行すること等により  
資本） ③経営の抜本的な改革を行うこと  
④配当及び役員に対する賞与の支給等を停止すること  
⑤発行金融機関等の役員等の職務上の責任を明確にするために必要な体制の整備を行うこと  
⑥株式等の引受け等により既に発行されている株式に係る株主を不当に利することとなる場合においては、資本の減少等により株式の1株当たりの価値の適正化を行うこと  
⑦早期是正措置を確実に履行すること

（5）資本増強の要件

①議決権のある株式の引受<sup>117</sup>

- (a) 協定銀行による株式の引受けによりその資本の増強が図られなければ、当該銀行が内外の金融市場において十分な信認を得られず円滑な資金の調達をすることが極めて困難な状況に至ることとなる等により、当該銀行の業務又は我が国における金融機能に著しい障害が生じ、信用秩序の維持又は企業の活動若しくは雇用の状況に甚大な影響を及ぼす等経済の円滑な運営に極めて有害な支障が生ずるおそれがあること。
- (b) 当該銀行の経営管理等を通じた適切な業務の運営の確保及び金融市場における当該銀行の信認の回復等により前号に掲げる事態を避けるために、発行の時ににおいて議決権のある株式の協定銀行による引受けが不可欠であること。
- (c) 当該銀行がその財産をもって債務を完済することができない状況にあること等その存続が極めて困難であると認められる場合でなく、かつ、当該株式の引受けに係る取得株式等の処分をすることが著しく困難であると認められる場合でないこと。
- (d) 当該銀行が著しい過少資本の状況にある旨の区分又は特に著しい過少資本の状況にある旨のいずれかに該当すること。
- (e) 当該銀行が特に著しい過少資本の状況にある旨の区分に該当するときは、当該銀行の存続が地域経済にとって必要不可欠である場合その他特に必要と認められる場合であること。
- (f) 経営健全化計画の確実な履行等を通じて、金融再生委員会が定める基準に従った次の方策の実効が見込まれること
- イ 経営の合理化のための方策
  - ロ 経営責任の明確化のための方策
  - ハ 株主責任の明確化のための方策
  - ニ 資金の貸付けその他信用供与の円滑化のための方策

②普通株式以外の株式（優先株式等）の引受け<sup>118</sup>

- (a) 協定銀行による株式の引受け等によりその資本の増強が図られなければ、当該発行金融機関等が内外の金融市場において十分な信認を得られず円滑な資金の調達をすることが極めて困難な状況に至ることとなる等により、当該発行金融機関等の

---

<sup>117</sup> 早期健全化法6条

<sup>118</sup> 早期健全化法7条

業務又は我が国における金融機能に著しい障害が生じ、信用秩序の維持又は企業の活動若しくは雇用の状況に甚大な影響を及ぼす等経済の円滑な運営に極めて十台な支障が生ずるおそれがあること。

(b) 当該発行金融機関等がその財産をもって債務を完済することができない状況にあること等その存続が極めて困難であると認められる場合でなく、かつ、当該株式の引受けに係る取得株式等の処分をすることが著しく困難であると認められる場合でないこと。

(c) 経営健全化計画の確実な履行等を通じて、金融再生委員会が定める基準に従った次の方策の実効が見込まれること

イ 経営の合理化のための方策

ロ 経営責任の明確化のための方策

ハ 株主責任の明確化のための方策

ニ 資金の貸付けその他信用供与の円滑化のための方策

(d) 当該発行金融機関等が特に著しい過少資本の状況にある旨の区分に該当するときは、当該銀行の存続が地域経済にとって必要不可欠である場合その他特に必要と認められる場合

(e) 当該発行金融機関等が健全な自己資本の状況にある旨の区分に該当するときは、次に掲げるいずれかの場合であること

イ 当該金融機関等が、経営の状況が悪化している金融機関等との合併、経営の状況が悪化している金融機関等からの営業若しくは事業の譲受け又は経営の状況が悪化している金融機関等の株式の取得を行うものであって、当該合併、営業若しくは事業の譲受け又は株式の取得の円滑な実施のため、協定銀行による株式等の引受け等が不可欠である場合

ロ 急激かつ大幅な信用供与の収縮が相次いで生じており、又は相次いで生ずるおそれがある状況であり、かつ、これらの状況を改善し、または回避するために協定銀行による株式等の引受け等が不可欠である場合その他特にやむを得ない事由がある場合

(6) 1999年3月の公的資本増強

早期健全化法による1999年3月の公的資本増強<sup>119</sup>は、前年の金融安定化法による資本増強の失敗の反省を踏まえて行われた。資本増強の規模については、金融監督庁の特別検査による銀行の実態を十分に踏まえて判断され、合計7兆4593億円と前回よりも資本増強の金額が大幅に拡大された。金融安定化法と比較すると、転換型優先株式の占める割合が大きく、その商品性についても転換価格の修正が認められるケースが多くなるなど多様化を示している。また、資本増強の要件及び経営健全化計画の内容が詳細に設定され、金融安定化法より格段に精緻な制度として執行された。金融再生法により新設された金融再生委員会<sup>120</sup>が、金融行政の監督を行うほか、金融の危機管理、破綻処理等については直接担当し、資本増強の実施基準の作成及び個別銀行の資本増強の審査を担当した。

この資本増強を実施すると、ジャパンプレミアムは急激に低下し<sup>121</sup>、その後も落ち着いた動きを示した。また、低迷していた日経平均株価もかなりの上昇を示した。当面の金融システムの不安を払拭したのものとして、政策的に評価されるべきものと考えられる。

#### (7) 1999年4月以降の公的資本増強

1999年3月の公的資本増強で、都銀等の全国的規模の大銀行に対する手当てがおこなわれたが、その後は、同年6月に金融再生委員会から「地域金融機関の資本増強についての基本的考え方」が公表され、地域の実情に応じた資本増強、地域金融機関の信用供与の円滑化による地域経済の活性化、資本増強を契機とした新たな金融再編の促進が重視されることとなった。これも基本的には、地域の金融の安定も含めた金融システム全体の安定が政策目的であった。これらの資本増強は、北陸銀行や広島総合銀行のように、金融の地域再編<sup>122</sup>を誘導し、円滑に行わせる効果があった。一方、足利銀行は2回にわたり合計1050億円の資本増強を行ったにもかかわらず、経営の改善が進まず、2005年に

<sup>119</sup> 預金保険機構・前掲(注5)164頁。

<sup>120</sup> 金融再生委員会は、金融システムの再生と安定の確保を目的として、3年間の臨時の機関として設立された。委員長は金融担当大臣がなり、他の委員は民間から選ばれた。

<sup>121</sup> ジャパンプレミアムは、1ヶ月物で見ると、1997年末のピーク時に1.0%程度まで上昇、1998年になっても0.2-0.6%程度で推移していた。1999年になって、3月の資本増強により、それまで0.2%程度のジャパンプレミアムがほぼ解消された。

<sup>122</sup> 北陸銀行は北海道銀行と持株会社による統合を実施、ほくほくホールディングスを形成した。広島総合銀行はもみじ銀行と統合して、広島もみじホールディングスを形成した。

至って破綻することとなった。

また、破綻銀行の受け皿に対する資本増強としては、八千代銀行（国民銀行の受け皿）、関西さわやか銀行（幸福銀行の受け皿）など多数にのぼるが、圧巻は日本長期信用銀行の2400億円、日本債券信用銀行の2600億円であろう。この2行は特別公的管理銀行なので受け皿へ譲渡される前に資本増強されたが、実質的には受け皿銀行に対する資本増強と同様のものであり、それぞれ譲渡後に新生銀行、あおぞら銀行となっても、預金保険機構は資本増強分の株主としての立場を維持したのである。

（参考5-2）金融早期健全化法による資本増強

（1999年3月）

第一勧業銀行	7000億円	優先株式	
	2000億円	期限付劣後ローン	L+0.75%
さくら銀行	8000億円	優先株式	
住友銀行	5010億円	優先株式	
富士銀行	8000億円	優先株式	
	2000億円	永久劣後債	L+0.65%
三和銀行	6000億円	優先株式	
	1000億円	永久劣後債	L+0.34%
東海銀行	6000億円	優先株式	
あさひ銀行	4000億円	優先株式	
	1000億円	永久劣後ローン	L+1.04%
大和銀行	4080億円	優先株式	
日本興業銀行	3500億円	優先株式	
	2500億円	永久劣後債	L+0.98%
三菱信託銀行	2000億円	優先株式	
	1000億円	永久劣後債	L+1.75%
住友信託銀行	1000億円	優先株式	
	1000億円	期限付劣後債	L+1.53%
三井信託銀行	2503億円	優先株式	
	1500億円	期限付劣後ローン	L+1.49%

東洋信託銀行	2 0 0 0 億円	優先株式	
中央信託銀行	1 5 0 0 億円	優先株式	
横浜銀行	1 0 0 0 億円	優先株式	
	5 0 0 億円	永久劣後ローン	L + 1. 6 5 %
	5 0 0 億円	期限付劣後ローン	L + 1. 0 7 %
(1 9 9 9 年 9 月)			
足利銀行	7 5 0 億円	優先株式	
北陸銀行	7 5 0 億円	優先株式	
琉球銀行	4 0 0 億円	永久劣後債	1・5 0 % (轉換権付)
広島総合銀行	2 0 0 億円	優先株式	
	2 0 0 億円	永久劣後ローン	L + 2. 8 0 %
(1 9 9 9 年 1 1 月)			
足利銀行	3 5 0 億円	優先株式	
(2 0 0 0 年 2 月)			
熊本ファミリー銀行	3 0 0 億円	優先株式	
(2 0 0 0 年 3 月)			
北海道銀行	4 5 0 億円	永久劣後債	1. 1 6 % (轉換権付)
日本長期信用銀行	2 4 0 0 億円	優先株式	
(2 0 0 0 年 9 月)			
千葉興業銀行	6 0 0 億円	優先株式	
八千代銀行	3 5 0 億円	永久劣後債	1. 1 3 % (轉換権付)
(2 0 0 0 年 1 0 月)			
日本債権信用銀行	2 6 0 0 億円	優先株式	
(2 0 0 1 年 3 月)			
関西さわやか銀行	8 0 億円	優先株式	
	4 0 億円	期限付劣後債	L + 1. 8 7 %
東日本銀行	2 0 0 億円	優先株式	
(2 0 0 1 年 4 月)			
近畿大阪銀行	6 0 0 億円	優先株式	
岐阜銀行	1 2 0 億円	優先株式	



(2002年1月)

福岡シティ銀行 700億円 永久劣後債 1.20% (転換権付)

和歌山銀行 120億円 永久劣後債 1.34% (転換権付)

(2002年3月)

九州銀行 300億円 永久劣後債 1.25% (転換権付)

---

資本増強額合計 8兆6053億円

処分簿科学合計 7兆8777億円

残 額 7277億円 (2010年8月末現在)

### 3 預金保険法(2000年改正、2001年4月施行)による資本増強

#### (1) 概観

金融早期健全化法の資本増強制度は、金融システム全体が危機的な状況にあることを前提とする異例の措置として、健全な金融機関も含めた広範な資本増強を採用していた。預金保険法においては、金融システムが安定していることを前提としつつ、放置すれば金融危機となる事態が予想される場合の対応として、預金保険法第102条により、破綻を未然に防止し金融システムの安定に資するための資本注入(危機対応第1号措置)を恒久的制度として導入した。早期健全法は金融システムの安定のために健全行であっても資本増強の対象としたが、預金保険法に基づく第1号措置においては自己資本比率が低下したものの破綻まで至らない段階での事前救済的な資本増強を制度として採用することとなった。これは、システムリスクを回避することを目的としつつも、個別の銀行を対象とする破綻防止措置ないしは破綻前処理という面があるとも否定できない。このため、危機対応第1号措置は資本増強ではあるが、第3章(3 金融危機への対応)で詳説したところである。この制度により、2003年6月、りそな銀行に対する1兆9600億円の資本増強(普通株式2964億円、議決権付優先株式1兆6636億円)が実施された<sup>123</sup>。

また、預金保険法第59条により、預金保険機構による資金援助の一形態として金融機関の破綻処理における受け皿金融機関の優先株式等の引受等が認められることとなった。この優先株等引受等は、受け皿となる金融機関が資産承継等により低下する自己資本比率を回復するために行うものであり、早期健全化法による合併等を行う金融機関等の

---

<sup>123</sup> りそな銀行への資本増強については、前掲(注91)を参照。

株式等の引受け等と同様のものである。なお、同様の内容としては、金融再生法第63条にも規定があり、これらの規定を新預金保険法のなかに資金援助の一環として取り込んだものである。

#### (2) 預金保険法による資本増強の特徴

預金保険法においては、公的資金に係る資本増強を体系的に独立した制度として構成せずに、危機対応第1号措置として、あるいは受け皿金融機関に対する資金援助の一形態として取り扱っている。平時においては、早期健全化法のような体系的な資本増強の制度は不要であり、預金保険法が採用した範囲の対応で十分と考えたのであろう。

しかしながら、その後の動きを見ると、早期健全化法による1999年の資本増強措置によって金融危機的な状況からは脱却したものの、我が国の金融機関全体が不良債権の重圧に苦しみ、大手金融機関は3つのメガバンクグループ中心に再編・集約が進んだところであるが、地方の地域金融機関は必ずしも対応が十分に進んだとは考えられない。

そこで、早期健全化法による地域対応の資本増強が行われた後も、引き続き、組織再編法、さらに金融機能強化法による対応が続いているところである。

### 4 組織再編法（2002年12月成立、2003年4月施行）による資本注入

#### (1) 概観

組織再編法（金融機関等の組織再編成の促進に関する特別措置法）は、2002年12月に成立し、2003年4月から施行された。その目的は、同法第1条により、「金融機関等をめぐる情勢の変化に対応して金融機関等の経営基盤の更なる強化を図るため、当分の間、金融機関の組織再編成を促進するための特別の措置を講ずることにより、金融機関等の業務の健全かつ効率的な運営を期し、もって我が国の金融システムの強化と我が国経済の活性化に資すること」である。このため、金融機関等が組織再編成（株式交換、株式移転、合併、会社分割、事業の全部又は一部の譲渡・譲受け等）を行う場合、収益性の相当程度の向上を内容とする「経営基盤強化計画」を主務大臣に提出して認定を受けることにより、預金保険機構による資本増強等の特別措置を受けることができることとされた。

#### (2) 経営基盤強化計画と預金保険機構による資金援助

優先株式等の引受け等を求める金融機関等は、5年を超えない期間を対象として、収益

性の向上の程度、組織再編の内容と実施時期、改革方針等を記載した経営基盤強化計画を、預金保険機構を通じて主務大臣に提出する。主務大臣は、同計画の内容が基準に適合することに加えて優先株式等の引受け等が組織再編成金融機関等の自己資本充実の状況に照らし組織再編成の実施のために必要な範囲を超えないことを認める場合に、優先株式等の引受けを含めた経営基盤強化計画を認定することとされている。

### (3) 実施例—関東つくば銀行

組織再編法に基づき、関東銀行とつくば銀行の合併（2003年3月）に当たって本件資本増強の申請がなされ、2003年9月、合併後の関東つくば銀行に対し、期限付劣後ローン60億円の貸付が行われた<sup>124</sup>。（すでに2008年9月、約款に基づく任意弁済により全額回収済みである。）

## 5 金融機能強化法（2004年6月成立、同年8月施行）による資本注入

### (1) 概観

金融機能強化法（金融機能の強化のための特別措置に関する法律）の目的は、同法第1条により、「金融機関等をめぐる情勢の変化に対応して金融機関等の金融機能の強化を図るため、金融機関等の資本の増強等に関する特別の措置を講ずることにより、金融機関等の業務の健全かつ効率的な運営及び地域における経済の活性化を期し、もって信用秩序の維持と国民経済の健全な発展に資すること」とされている。

金融機能強化法は、金融システムの安定に万全を期しつつ、不良債権問題を終結させるために整備され、組織再編成を行う場合に限らず、金融早期健全化法と同様、過小資本の金融機関の申請が可能となった。すなわち、資本注入（株式等の引受け等）を希望する金融機関が主として業務を行っている地域において金融機能を発揮するために十分な自己資本の水準であるかどうか審査基準となる。

### (2) 経営強化計画及び資本増強の要件

株式等の引受け等を直接申し込む金融機関または親会社である銀行持株会社等により間接的な申込みがされる銀行等は、実施期間3年以内の経営強化計画を提出しなければならない。経営強化計画には、実施期間、経営の改善の目標、目標を達成するための方策、責

<sup>124</sup> 預金保険機構・前掲（注5）168頁。

任ある経営体制の確立、地域における経済の活性化に資する方策等を記載しなければならない。数値目標としては、コア業務純益 ROA、経費率、不良債権処理等があげられる。

また、資本増強の要件は、収益性・効率性等の向上、計画が円滑かつ確実に実施されることが見込まれること、地域金融の円滑化・地域経済の活性化、公的資金の回収が困難でないこと、適切な資産査定がなされていること、破綻金融機関・債務超過の金融機関でないこと、抜本的な組織再編成がなされていること又は経営基盤の安定化のために必要な措置が講じられていること、地域経済にとって存在が不可欠であること（基準値未満の銀行の場合）、株式等の引受け等が計画の実施のために必要な範囲であることであった。

### （３）実施例—紀陽ホールディングス、豊和銀行

預金保険機構（整理回収機構）により、２００６年１１月、紀陽ホールディングスの金融組織再編成（紀陽銀行と和歌山銀行の合併）に係る優先株式３１５億円の引受けが行われた<sup>125</sup>。また、同年１２月には、自己努力も含めて資本増強を行う豊和銀行の優先株式９０億円の引受けが行われた<sup>126</sup>。

### （４）法改正と新事例

リーマン・ショックを背景とする世界的な金融市場の混乱と景気の悪化のなかで、地域金融の円滑化の観点から、２００８年３月末で期限を終了した金融機能強化法による資本注入の申請期限を２０１２年まで延長するとともに、所要の改正を盛り込んだ法改正が２００８年１２月に行われた。主たる改正点は、資本増強の申請期限を２００８年３月から２０１２年３月まで延長するとともに、国の資本参加枠（預金保険機構の政府保証枠）を２兆円から１２兆円に拡大し、本制度の一層の活用を図るため、リストラ等の事業再構築や地域における自力資本調達を求めないこと、数値目標未達の経営責任の明確化等につき緩和するなどである。また、協同組織金融機関全体で提供している金融機能の発揮の促進を目的として、中央機関（信金中金、全信組連、労金連、農林中金）に対して資本参加する制度を新設した。

新制度に基づき、２００９年３月から２０１０年３月までに、北洋銀行以下１０銀行に対する優先株式の引受けが行われるとともに、２００９年９月には全信組連への資本参加

---

<sup>125</sup> 預金保険機構・前掲(注5)169頁。

<sup>126</sup> 預金保険機構・前掲(注5)169頁。

(信託受益権方式)が行われた。

(参考5-3) 金融機能強化法に基づく資本増強実績

(2006年11月)

紀陽ホールディングス 315億円 優先株式 転換開始2011.10.1

(2006年12月)

豊和銀行 90億円 優先株式 転換開始2008.4.1

(2009年3月)

北洋銀行 1000億円 優先株式 転換開始2013.1.1

福邦銀行 60億円 優先株式 転換開始2011.10.1

南日本銀行 150億円 優先株式 転換開始2012.10.1

(2009年9月)

みちのく銀行 200億円 優先株式 転換開始2017.4.1

きらやか銀行 200億円 優先株式 転換開始2010.10.1

第三銀行 300億円 優先株式 転換開始2012.10.1

全信組連(山梨県民信組) 450億円 信託受益権 期間25年

(2009年12月)

東和銀行 350億円 優先株式 転換開始2010.12.29

高知銀行 150億円 優先株式 転換開始2010.12.29

(2010年3月)

フィデアHD(北都銀行) 100億円 優先株式 転換開始2013.4.1

宮崎太陽銀行 130億円 優先株式 転換開始2010.10.1

---

資本増強額合計 3495億円

処分簿価額合計 —

残 額 3495億円(2010年8月末現在)

## 6 資本増強による優先株式等の処分(公的資金の返済)

### (1) 優先株式等の処分の基準

これまで、早期健全化法等により多額の公的資本増強が金融機関に対して行われたが、金融システムが安定し、資本増強した銀行の経営が順調であれば、当該金融機関は公的資

金にかかる優先株式を買い入れ償却するまたは第三者に株式を取得させるなどの方法で返済しなければならない。預金保険機構および整理回収機構からみれば保有している優先株式等の処分に該当するわけであるが、当該金融機関の健全性や国民負担の回避などに配慮する必要があり、以下のとおり基本的なルール<sup>127</sup>が定められている。原則として金融機関からの申し出に基づき優先株等を処分するが、下記の要件を満たした上で極めて有利な条件で処分することが可能な場合は、当該金融機関の意向を確認した上でなお申し出がなされない場合であっても、優先株等を処分することができる。

① 金融機関の経営の健全性を損なわないこと

経営健全化計画の履行状況、市場の評価等に問題がないことに加えて、特に買入れ償却するときには処分の後においても十分な自己資本比率を確保できることが必要である。

② 国民負担を回避すること

国民負担（税金負担）を回避するため、取得価格以上の適正な価格で処理できることが必要である。

③ 金融システムの安定性を損なわないこと

当該処分が方法、規模等から見て市場に悪影響を与えないことが必要である。

(2) 資本増強にかかる公的資金の回収

多数の銀行に多額の資本増強を行った金融安定化法、早期健全化法による資本注入は10年程度が経過し、大部分が回収に至っているが、一部の銀行は経営状態が改善せずに未回収となっている。預金保険法、金融機能強化法による資本注入はまだ回収が進んでいない。これまでの資金回収実績は以下のとおり（2010年8月31日現在）。

1) 金融機能安定化法

資本増強額合計1兆8156億円のうち、1兆6256億円（処分簿価）を回収している。未回収は、新生銀行（旧日本長期信用銀行）1300億円、あおぞら銀行（休日本債券信用銀行）600億円である。

2) 早期健全化法

資本増強額合計8兆6053億円のうち、7兆8777億円（処分簿価）を回収し

---

<sup>127</sup> 2000年11月、預金保険機構作成、公表。その後、市場でも処分できること（2004年7月）、極めて有利に処分できる場合は当該金融機関の申し出がない場合でも処分できること（2005年10月）とされている。預金保険機構ホームページ。

ている。未回収はりそなHD，中央三井トラストHD，琉球銀行、新生銀行、千葉興業銀行、あおぞら銀行、東日本銀行、岐阜銀行、西日本シティ銀行で合計7277億円である。

### 3) 預金保険法

資本増強額1兆9600億円のうち、4347億円（処分簿価）を回収している。未回収は1兆5253億円である（りそなHD）。

### 4) 組織再編法

資本増強額60億円のうち、60億円全額を回収した（関東つくば銀行）。

### 5) 金融機能強化法

資本増強額3495億円、まだ回収は行われていない。

## 第7章 金融破綻処理の基本的な考え方と課題

### 1 これまでの基本的な考え方

#### (1) ペイオフ凍結時の考え方

1995年12月22日金融制度調査会答申「金融システム安定化のための諸施策」によれば、「金融機関の破綻処理において、預金保険の発動により保護されるべきは、預金者、信用秩序であり、破綻金融機関、経営者、株主・出資者、従業員ではない。したがって、預金保険の発動に際しては、(a) 破綻金融機関は存続させないこと、(b) 経営者の退任および民事・刑事上の厳格な責任追及が行われること、(c) 株主・出資者の損失負担が行われること、が前提条件となる。また、資金援助方式が発動される場合には、預金保険という公的手段に頼る前に当事者、関係者の可能な限りの努力が必要であり、このため、(a)～(c)に加え、徹底的な合理化計画の策定・実施や関係金融機関による可能な限りの協力が必要となる。・・・破綻処理においては社会的コストの小さい処理方法を選択する必要があるが、現時点においては、(a) デイスクロージャーが充実の過程にあり、預金者に自己責任原則を問う環境が十分に整備されていない、(b) 金融機関が不良債権を抱えており、信用不安を醸成しやすい金融環境にある、ことから、未だペイオフを行うための条件が整っていないと考えられる。・・・多くの金融機関が巨額の不良債権を抱え信用不安を醸成しやすい最近の金融環境下においては、金融システム内の

最大の負担によってもなお破綻処理費用が賄えない場合の備えを確保しておくことにより、預金者保護、信用秩序の維持に最大限の努力を払う必要がある。その場合の負担は、金融システム安定の間接的受益者である納税者に求めることとせざるを得ない。」とされ、破綻処理の基本原則を示すとともに、ペイオフの凍結（５年間）と並行してペイオフコストを超える資金援助（国庫負担による資金援助）を認めたものである。

## （２） 金融再生法による破綻処理の考え方

金融再生法（金融機能の再生のための緊急措置に関する法律）は、初めて本格的な金融機関の破綻処理制度を導入するものであったが、金融機関の破綻処理の原則を第３条に以下のとおり定め、平成１３年３月３１日までの時限措置として、金融機関の破綻に関する施策を集中的に実施することとした。本法の特徴は、情報開示を重視したこと、金融仲介機能の維持ということで預金者のみならず融資先に対する配慮も求めたこと、米国にならって最小コスト原則を明確に掲げたことである。（なお、本法は野党案をベースに議員立法されたので、これに対応する審議会の答申等はない。）

- i) 破綻した金融機関の不良債権等の財務内容その他の経営の状況を開示すること。
- ii) 経営の健全性の確保が困難な金融機関を存続させないこと。
- iii) 破綻した金融機関の株主及び経営者等の責任を明確にすること
- iv) 預金者等を保護すること。
- v) 金融機関の金融仲介機能を維持すること。
- vi) 金融機関の破綻処理にかかる費用が最小となるようにすること。

## （３） 預金保険法２０００年改正（ペイオフ導入、恒久的な制度）の考え方

１９９９年１２月２１日金融審議会答申「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」により、破綻処理の結果大幅な債務超過が生じることのないよう、市場規律を有効に機能させて問題のある金融機関を早期に発見し、早期に是正していくことが重要であり、回復の見込みがなくなった金融機関は債務超過の程度が極力小さい段階で早期に処理していくべきであるとの考えが示された。また、破綻処理方法として、破綻処理に要するコストがより小さいと見込まれる処理方法を選択するとともに、破綻に伴う混乱を最小限にとどめることが重要であり、資金援助方式の適用を優先し、保険金支払方式の発動（ペイオフ）はできるだけ回避すべきであるとの方針



が示された。さらに、預金等の全額保護のための特例措置が終了した後における破綻処理は、ペイオフコストの範囲内で行うこととなるが、金融機関の破綻により信用秩序全体の維持や地域経済の安定に重大な障害が生じることが予想されるような事態（システミックリスク）には通常の破綻処理では対応できないことも予想されるので、例外的措置の必要性（預金保険法102条にかかる株式引受け（第一号措置）、ペイオフコスト超の資金援助（第二号措置）、特別危機管理銀行（第三号措置））も示された。

#### （４） ペイオフ解禁に当たって決済性預金保護の考え方

2002年9月5日の金融審議会答申「決済機能安定確保のための方策について」では、決済性預金の保護の理由について、以下のように述べている。

「預金の保護、金融機関の破綻処理手続に関する各国での法制の違いにより決済機能の安定性に差異が生じていることも考えられる、例えば、米国では預金債権に優先権が付与されているのに対し、我が国ではこうした措置はない、また、米国では金融機関の倒産法制は一般の倒産法制とは異なっており、倒産手続開始後も債権実行の取扱いが柔軟であるが、我が国では金融機関の倒産法制にこのような点で一般と異なる制度は用意されていない。

以上の点を踏まえれば、特例措置終了後における決済機能の安定確保のためには、決済機能のセーフティネットの状況を点検したうえ、他国の例にとらわれず、我が国の状況に即した方策が検討されて然るべきであり、したがって必要があればさらなる安定確保のための措置を講じることが適当である。」

「我が国の決済機能が金融機関の連鎖的な破綻により機能不全に陥ることを防ぐ観点から、日本銀行による流動性供給や各種決済システムのリスク削減策が講じられているほか、信用秩序の維持に重大な支障が生じる場合には、預金保険法第102条に基づく措置が制度として用意されている。もっとも、決済機能の安定は基本的には金融機関の健全性を確保することにより図られるものであり、決済機能の安定確保策として金融機関の破綻に備えあらかじめ金融機関が関与する決済全ての確実な履行を担保する措置を講じることが、多大な費用負担を伴うこと等から適当ではない、したがって、今般の決済機能の安定確保策は、金融機関の健全性を確保を基本としつつ、それが損なわれた場合に備えた方策として制度設計することが適当である。」

「このため、安全確実な決済手段として、金融機関破綻時にも全額保護される預金（以

下「決済用預金」という。)を制度として用意すべきである。また、仕掛かり中の決済取引を円滑に結了させるための措置を講じることも必要である。これらの措置により、受取人起動型の決済(口座引落とし)においても支払人起動型の決済(口座振込み)においても同様の安全性が確保されることとなる。

さらにこれらの措置を通じ、破綻後も決済機能が継続的に維持され、金融機関の営業体としての価値の低下を回避することができる。これは、預金保険機構の費用最小化の原則に資することにもつながる。」

「決済機能の安定確保の必要性は一時的なものではない。したがって、今般の措置は時限的なものとするのは適当ではない。ただし、金融機関の保険料負担やモラル・ハザードを減少させる観点から、預金保険制度を利用した枠組みは、コストを最小にすることを目指すべきである。このことは小さな預金保険制度という理念に加え、市場金融モデルを主導していくという将来の方向性に適うものである、従って、これらの点を踏まえ、経済実態や社会通念、破綻処理の迅速化の状況等の変化に応じた見直しを怠ってはならない。」

#### (5) 金融機関の公的資金制度のあり方について

2003年7月28日、金融審議会金融分科会第二部会報告「金融機関に対する公的資金制度のあり方について」の考え方のポイントを引用する。

「公的資金増強は、金融機関のリスク負担能力を向上させ、金融機関がみずからの経営判断で新規貸出や新規業務分野の開拓等、積極的なリスクテイクを行い新たな業務展開を進めることを用意にするものである。また、多くの金融機関がリスク負担能力を高めることは、金融システムに対する市場の信認を確保し、金融機能の安定にもつながる、」

「また、公的資本増強には、立ち直る見込みのない金融機関を温存しかねない、金融機関が公的資本増強の実施を期待すると経営の健全性を確保しようとする動機を弱める(モラル・ハザードの問題)、不採算企業に対する信用供与を継続し延命させる(ソフト・バジェットの問題)等の問題が指摘されていることや、仮に損失が発生し他の金融機関に負担を求めれば金融システムに却って問題が生じる場合もあり、また、金融機関負担が困難な場合には最終的に国民負担につながる可能性も否定できないことに留意する必要がある。

なお、金融機関の業務運営は金融機関の自主的な努力に委ねることが基本であり、早

期是正措置等に基づく経営改善を行ったのにも関わらず債務超過に陥った場合などには、預金保険制度により預金者保護を図りつつ、破綻処理を行うことが基本であることを確認しておきたい。ちなみに、この考え方や「前述の公的資本増強に関する限界・副作用を踏まえ、現行の政策体系では、公的資本増強は、信用秩序の維持に極めて十分な支障が生じるおそれがあると認められる場合における例外的な措置（預金保険法第102条スキーム（枠組み））に限られている。」

「（現行制度とは別の考え方として）収益力改善等に向けた経営改革を行い健全な金融機能を発揮し得る金融機関を対象として、その自己資本を厚くし得るよう、公的にサポートする仕組みを設けることが考えられる。地域金融機関であっても、その金融機能が低下すると、地域によっては、地域経済に重大な支障を招く可能性があることから、公的に資本増強をサポートして金融機能の強化を図り、地域経済の下支えをする必要がある場合が考えられる。また、健全な金融機関について、市場環境によってはリスク・プレミアムが増大し、増資コストが過大になる可能性があるため、増資を公的にサポートする場合が考えられる。」

#### （6）平成21年金融審議会（金融分科会基本問題懇談会）報告

2009年12月の金融審議会金融分科会基本問題懇談会報告は、米国を中心とする世界的な金融危機の影響を踏まえ、わが国の金融システムの構築について述べたものである。この中で、先般の金融危機においては、非銀行部門の金融機関の経営困難が、市場を通じて他の金融機関の経営困難を連鎖的に引き起こしたことにかんがみ、このような非銀行部門のシステム上重要な金融機関が経営困難に陥った場合の対応についても、国際的な議論の帰趨を今後幅広く検討していく必要があること、また、経営困難に陥った金融機関がポジションを一気に解消しようとする、市場流動性が乏しい中で市場価格が急速に変動するなど市場に重大な影響が発生する恐れがあるため、秩序だった形である程度時間をかけてポジションを清算していくことが必要と指摘している。

## 2 これまでの事例、経験を踏まえた考察

基本的な考え方の重要なポイントを中心に、これまでの事例、経験を踏まえて、検討、考察を進めてみることにする。

### （1）預金者の保護

預金保険制度の創設以来、信用秩序の維持を最終目的としつつ、預金者の保護が一貫して政策目的の中核をなしている。これは、預金者の信認が信用秩序の基礎をなしているからである。ただし、当初は預金者の保護がすなわち信用秩序の維持であるという単純な発想であったが、実際に金融機関の破綻処理が行われるようになると、ペイオフよりももっぱら事業譲渡と資金援助を組み合わせた方式が採用され、金融機能の維持という視点が重視されることになった。すなわち、金融機関は破綻処理によって消滅させても、その金融機関が果たしていた預金者や融資先等との関係をできるだけ受け皿金融機関に承継させて、顧客の便宜を図るとともに事務的なコストを削減し、あわせて社会経済的な混乱を最小限にとどめて金融システムの安定に資するのが好ましいと考えられるようになった。

したがって、現在の預金保険法の目的は第4章でのべたように、累次にわたる法改正で追加され、金融整理管財人制度をはじめとする破綻処理のための制度や、金融危機に対応するための制度が付加されて、預金者の保護だけではなく、様々な角度からの信用秩序の維持が政策見区的として明記されるに至っている。

預金者の保護にしても、このような処理は、健全な銀行に預金が引き継がれるのは預金者の便宜に資するものであって、特段の問題もない。さらに、ペイオフの禁止を解除するときの議論によって、1000万円までの預金が保護されるというだけではなく、預金の決済機能を重視して、決済性の預金は例外として全額保護されることになった。これは預金者の利益だけでなく、資金決済取引の安定・安全という信用秩序維持の考えが反映しているといえることができる。

このような政策目的の拡大は、現実の破綻処理対応のなかから実務上の要請を踏まえて発展してきたものであるが、本質的には預金金融機関の持っている決済機能を中心とする金融機能が、システミックリスクの回避すなわち信用秩序の維持と固く結びついていることが背景にあると考えられる。

## (2) 融資先への配慮（金融仲介機能の維持）

破綻処理において、預金者の保護だけではなく、融資先への配慮も必要ではないかとの議論が初めて本格的に行われたのは、北海道拓殖銀行のケースであった。それまで、いわゆる不良債権（破綻先、実質破綻先、破綻懸念先、要注意先に対する融資）は受け皿に対する譲渡の対象としないのが一般的であり、破たん金融機関の規模が小さいなど

のため、この融資先の問題はあまり問題とはならなかった。また、兵庫銀行の場合には受け皿銀行としてみどり銀行が地元財界や金融界の出資で創設され、要注意先であっても、そのままみどり銀行へ承継されたので、これも問題はほとんど生じなかったのであった。

拓銀の場合は規模も大きく、しかも受け皿の北洋銀行の規模が小さいので、融資先であった多くの企業が受け皿の北洋銀行へ移管されずに、融資の途を絶たれるようなことがあれば、北海道経済に甚大な影響が生じると懸念されたからであった。結局、要注意先にかかる分類債権については、そのうちかなりの部分を受け皿銀行へ譲渡することとし、従来のルールを修正して相当の引当金をつんだ形（譲渡価格としては引当金に相当する金額が控除されることになる。）で譲渡されることとなった。その後、長銀の破綻処理においても、資産の切り分け、受け皿への譲渡について同様の問題がおきたが、それに先立って成立していた金融再生法の適用を受けたので、融資先に対しては相当の配慮が行われた。これは、金融再生法3条5号に破綻処理の原則として「金融機関の金融仲介機能の維持」があげられ、「金融仲介機能」には預金と融資の双方が含まれると解釈されたからである。また、具体的な規準として、要注意先債権であっても、債務超過でなければ、約2年間で、①貸し出し条件が正常化すること、②元利金の延滞が解消され、新規の延滞が発生しないこと、③繰越損失が解消されること、の3条件を達成することが実現可能と判断されれば、承継銀行ないし特別管理銀行の保有することが適当な資産（不適資産として整理回収機構へ譲渡されることはない）とされることとなった（金融再生委員会告示1998.12.5）。これがその後の破綻処理の基本的なルールとなっていたのである。

### （3）金融システムの維持（システミックリスクの防止）

このように、信用秩序の維持を最終目的とし、破綻処理制度を包摂する広義の預金保険制度は、個別の金融機関の破綻処理等に当たっては、その金融機能の維持が主要な目標ということになる。原則は預金保険に係るペイオフコストの範囲で破綻処理、資金援助等が行われ、金融危機をもたらすおそれがある場合にのみ、ペイオフコストを超える部分に公的資金を投入する等の措置が行われることとなる。

金融危機対応は、第1号措置から第3号措置までであるが、いずれも内閣総理大臣を中心とする金融危機対応会議によって審議され、それを踏まえて内閣総理大臣が決断を下

すことになる。国民生活に重大な影響をあたえるおそれがあり、また、通常の預金保険の範囲を超えて、公的資金が使われることになるのであるから、このような手続が要求されるのは、当然といってよいであろう。米国でもシステムステックリスクに対応するときは、FRB、FDICの意見を踏まえて財務長官が大統領の了解を求めるなど、厳格な手続で行われるのと同様である。

米国のシステムック・イクセプションは、原則として国家的、全国的なシステムックリスクを想定しているが、我が国の預金保険法の金融危機対応の範囲は、国家的・全国的なシステムックリスクだけではなく、足利銀行を特別危機管理銀行としたケースのように、1つの県程度の地域レベルでも対象となりうることに留意すべきである。

#### (4) 最小コスト原則（破綻処理費用）

最小コストの原則は、金融再生法第3条第6号に規定されていたが、預金保険法では規定がない。しかしながら、その基本的な考え方は継承されていると理解されている。米国の連邦銀行法の規則（Regulation）にも規定があり、我が国でも当然の原則と考えられていた。このコストというのは、本来、破綻処理に要する費用のことである。ペイオフコストがその1つの例であるが、ペイオフコスト以外の破綻処理の方法もあわせて比較し、最小のコストとなる方法を選択すべきであるということである。また、同じ破綻処理の方法であっても、実施にあたって、よりコストが小さくなるように努力すべきという意味も含まれる。なお、米国では、ペイオフコストの範囲であれば破綻処理の方法はFDICの裁量で選択できるとされた時代もあったが、1991年のFEDERICA以来、最小コスト原則とそのためのコスト比較が厳しく行われるようになった。ペイオフコスト内の措置であっても、破綻金融機関の営業譲渡、受け皿金融機関への資金援助等にあたっては、預金者の保護だけでなく融資先のスムーズな移転等により金融機能の維持と処理コストの最小化が図られることになる。これは、金融危機に至らないまでも、金融機能をできるだけ維持することによって、その経済社会的なコストを最小化しようとするものである。

さらに、最小コストの原則のコストを具体的な破綻処理費用に限定せず、金融機関が破綻した場合の失業の増加や地域経済への悪影響なども含めた社会的経済的なコストというふうにとらえる考え方もある。2000年の預金保険法改正の根拠とされる金融審議会の答申も、そのような観点で述べているので、この考え方も否定できない。ただし、

こちらは数字で正確に計算するのは困難である。結局、これらの2つの考え方は並存して、必要に応じてどちらの意味か判断するほかないであろう。国家全体としての政策判断にあたっては、広義でとらえたほうがよいと思われるが、具体的な破綻処理機関の行動準則としては、具体的な破綻処理費用を最小にすることととらえるべきであろう。また、広義で考えるべきときは、システムリスクが顕在化した金融危機的状況であって、高度の政策判断が求められるケースではないかと思われる。

#### (5) 早期処理の原則

金融機関が破綻すると、急速に預金が流失し、また、融資先も優良取引先は他の金融機関へ取引を移すなど、破綻金融機関の企業価値は急速に劣化していくのが通例である。最終的には、ゴーイングコンサーンとしての活きた企業価値から清算価値へと変化する。したがって、できる限り迅速に破綻処理を行うことがそのコストを最小にするために極めて重要である。個別の資産として売却するよりも、事業として譲渡した方が有利なのは明らかであろう。

一方で、破綻処理は預金保険の資金または公的資金を充当するので、厳格な手続と透明性が要求される。これは預金者や国民の理解を得るためにはある程度やむを得ないのだが、その分だけ資産の劣化が進行することになる。金融整理管財人による処理では、平均1年6ヶ月程度の期間を要している。金融機関としての日常の業務に加えて破綻金融機関の資産状況を精査し、受け皿金融機関を探し、入札方式で決定するなど、それなりの時間がかかることはやむを得ないところであるが、短縮、改善の余地はないだろうか。民事再生法が6ヶ月を規準とした処理を進めているが、金融破綻処理手続きにおいても金融再生法、預金保険法の原則である1年以内の処理をめざすべきであろう。ただし、事業譲渡の交渉には「それなりの時間を要するであろうし、また、受け皿が決まっただけからシステム統合などに時間がかかることも多いので、弾力的な対応にも配慮すべきである。

他方、破綻処理の出口を事業譲渡等とした場合、譲渡までの期限が限られると、事業譲渡等の規模が大きく、リスクも大きいときなどは、交渉相手が少ないために交渉ポジションが相手方に圧倒的に有利となって足元を見られたり、買いたたかれたりする可能性もある。

この点もあわせて留意するべきであろう。この点、長銀、日債銀の1年数ヶ月の処理

で大幅な公的資金が必要となり、約5年間の長期処理となった足利銀行の場合は特別危機管理銀行の処理でありながらペイオフコスト以下で処理できたことは注目される。



## 第二編 米国における金融破綻処理制度

### 第1章 概観及び金融機関の監督

#### 1 概観

米国における銀行（第二編では、特に区別する場合を除き、預金保険の対象となる商業銀行及び貯蓄金融機関をあわせて「銀行」という。）の破綻処理制度は、1930—1933年の金融恐慌を踏まえて、1933年に成立した銀行法に盛り込まれ<sup>128</sup>、預金者の保護と金融システムの安定を図るための預金保険制度の一部として重要な機能を果たしてきた。預金保険を担当する連邦預金保険公社（FDIC）は、同時に銀行の監督と破綻処理も担当することとされた。銀行監督は複数の連邦監督当局と州監督当局が複雑な関係となっているが、破綻処理はFDICの専管として預金保険の資金により行われ、FDICに強大な権限が与えられて連邦倒産法（Bankruptcy Code）が適用される一般企業とは異なった処理が行われることとなる。

また、本稿においては、預金その他の支払いが不能となり金融機関が自力で存続できない場合に、預金保険の資金<sup>129</sup>ないし公的資金を使用して行われる処理を「破綻処理」ということにするが、破綻処理には、FDICによるP&A等の通常の破綻処理<sup>130</sup>とは別に、いわゆる Too Big to Fail<sup>131</sup> という考え方に沿って、破綻させると金融システムへ

---

<sup>128</sup> 預金保険の根拠法とされる預金保険法（Federal Deposit Insurance Act）は1950年に制定され、12 U.S.C.の一部として合衆国法典に含まれるが、1933年銀行法はその原形態を包括する立法であった。1933年銀行法成立の背景については、高木仁『アメリカ金融制度改革の長期的展望』14頁（原書房、2001年）。

<sup>129</sup> 預金保険の資金は、銀行が保険料として負担しているものであるが、不足するときは財務省またはFRBから借り入れを行うことができるので、公的資金ということもできる。この点はわが国の制度もほぼ同様である。

<sup>130</sup> FDICによる通常の処理とは、ペイオフ、付保預金移転、P&A、ブリッジバンクによる処理をいう。

<sup>131</sup> 「Too Big to Fail」とは、「大きな銀行は金融システムへの影響が大きいのでつぶせない」という意味であるが、「大きい」というのは単純に規模が大きいというより、金融システムへの影響が大きいことと理解すべきであろう。後述するように、2010年ドッド・フランク法はToo Big to Failを廃止することを主要な目的の1つとしている。

の影響が極めて大きい場合に、資本注入、緊急融資等によって金融機関を救済するケース（以下、「緊急救済」<sup>132</sup>という。）がある。かつて、1980年代から1990年代初期に銀行の緊急救済がたびたび行われたが、その後は厳しい制限のもとにあってほとんど行われることがなかった。ところが、2008年に米国において猛威をふるった金融危機においては、投資銀行（ベア・スターンズ）、保険会社（AIG）、銀行持株会社（シティ・グループ、バンク・オブ・アメリカ）など銀行以外の金融機関（以下「金融会社」という。）に相ついで緊急救済が適用されたのである。また、このような環境のもとで銀行の破綻も続出した。第二編においては、これらの米国の銀行および金融会社の破綻について述べるとともに、資本注入、緊急融資、保証、資産買取等その他金融システム全体の安定のための措置など破綻処理と密接に関連するものも、必要な範囲で説明することとする。

なお、実質的には破綻またはそれに近い状態であっても、FDICや公的資金が関与せずに、民間ベースの救済合併等で処理されることもある。これは、2008年に商業銀行のワコビア銀行がウェルズ・ファーゴ銀行に救済合併されたケースや、証券会社のメリル・リンチが買収によりバンク・オブ・アメリカ（銀行持株会社）の傘下に入ったように、金融機関の自己責任の範囲で処理されるもので、本稿にいう破綻処理には含まれない<sup>133</sup>。

米国の銀行破綻処理制度は、我が国の1998年金融再生法以降の破綻処理制度導入にあたって、基本的なモデルとされたものであり、1980－1990年代の銀行の大量破綻とその処理、2007－2009年の米国金融危機における対応など、米国の制度及び経験は、今後の我が国の銀行ないし金融機関の破綻処理のあり方を考える上で、おおいに参考になると思われる。

## 2 米国の金融機関

米国の金融機関は、預金を受け入れる金融機関として、商業銀行（Commercial Bank）、貯蓄銀行（Saving Bank）<sup>134</sup>、貯蓄貸付組合（Saving & Loan Association）<sup>135</sup>があり、

---

<sup>132</sup> 米国では、Bail Out または Open Bank Assistance という。

<sup>133</sup> 民間金融機関による救済合併であっても、公的資金が投入された場合、本稿では破綻処理に分類する。ウェルズ・ファーゴがワコビアを合併したケースは公的資金を使わなかったため破綻処理ではないが、直前まで公的資金を入れてシティ・グループがワコビアを救済合併する案が検討されており、ほとんど破綻処理に近いケースであった。

<sup>134</sup> 貯蓄銀行は、かつては貯蓄相互銀行（Mutual Saving Bank）の形態が多かったが、

後の2者は現在では貯蓄金融機関(Thrift Institution)として一括して扱われることが多い。商業銀行は数が多く、巨大なマネーセンター・バンクから小さなコミュニティ・バンク<sup>136</sup>まで様々な規模のものがある。かつて州の内外に支店を設置することが禁止された時代が長く続いたこともあり、現在も1つの州で営業している小規模銀行が多い。FDICの統計によれば、商業銀行の数は2010年9月末現在、全米で6622である<sup>137</sup>。また、同じ時点で、貯蓄金融機関(貯蓄銀行及び貯蓄貸付組合)は全米で1138である。こちらにも規模の小さなものが多いが、規模の大きな地方銀行のような金融機関も存在する。これらは預金金融機関として、預金を受け入れ、融資を行って金融仲介機能を果たし、また決済機能も合わせて米国金融の重大な機能を担っている。現在では貯蓄金融機関の機能は商業銀行とほとんど変わらないので、両者を合わせて銀行として取り扱われることが多い、このほか、預金を取り扱う金融機関として信用組合(Credit Union)があるが、規模がきわめて小さいため、本稿では取り扱わないこととする。

### 3 金融機関の監督

銀行の監督は、連邦監督当局として連邦通貨監督庁(Office of Comptroller of the Currency; 以下「OCC」という。)、連邦準備制度(Federal Reserve System または Federal Reserve Board; 以下「FRB」という。<sup>138</sup>)、連邦預金保険公社(Federal Deposit Insurance Corporation; 以下「FDIC」という。)の3者があり、これに州の銀行監督局が加わる。

OCCは財務省の外局とされているが独立性が強く、国法銀行の監督、検査を行ってお

---

現在は株式会社の貯蓄銀行が多くなった。本稿では、両者を合わせて貯蓄銀行という。

<sup>135</sup> 貯蓄貸付組合は、S&Lと略称されることが多い。1980年代—1990年代前半に多数のS&Lが破綻し、約1500億ドルの公的資金が使われた。このときは、S&Lの破綻処理の専門機関として、RTC(Resolution Trust Corporation)がFDICの子会社として設立された。

<sup>136</sup> コミュニティ・バンクは、支店を持たずに1つの店舗で営業するケースが多く、そのような場合はユニット・バンクといわれた。

<sup>137</sup> Quarterly Banking Profile / Third Quarter 2010, FDIC

<sup>138</sup> FRBは、もともと連邦準備制度理事会(Board of Governors of the Federal Reserve System)のことをいうが、ここでは理事会も含めて連邦準備制度を担う組織全体をさしている。

り、OCC長官は通貨監督官（Comptroller of the Currency）ともいう。通貨監督官なしOCCの歴史はFRBやFDICよりも古く、1863年全国通貨法（National Currency Act）に始まる国法銀行の歴史と重なり合う。米国では、州の権限が強いために州法銀行の設立が先行したが、州より厳しい連邦の監督による健全な銀行を目標に国法銀行が設立され、二重銀行制度(Dual Banking System)となっている。なお、OCCはワシントンに本庁があるほか、全国に地域別、機能別に担当する6支局が置かれている<sup>139</sup>。

FRBは、1913年連邦準備法（Federal Reserve Act）により連邦準備局として設立され、1935年銀行法により連邦準備法が改正されて、連邦準備局が連邦準備制度理事会となり、ほぼ現在の姿となった<sup>140</sup>。ワシントンの本部（連邦準備制度理事会及び事務局）のほか、12の連邦準備銀行(Federal Reserve Banks)からなる<sup>141</sup>。本部の機能は金融政策・監督政策の決定や企画が中心であり、銀行の個別の監督はもっぱらニューヨーク連銀など各連邦準備銀行が行っている。また、FRBは、銀行持株会社の監督、外国銀行の監督を担当しているほか、2010年ドッド-フランク法により金融システム上重要なノンバンク金融会社の監督を行うこととなり、この点でも大きな権限をもっている。

銀行には、OCCの免許による国法銀行（National Bank）と州の免許による州法銀行（State Bank）があり、国法銀行は連邦銀行法（合衆国法典12USC）に基づきOCCの監督に服し、州法銀行は州銀行法に基づき州監督局の監督に服する。なお、直近のOCC資料<sup>142</sup>によれば、国法銀行は1487、州法銀行は5186であり、国法銀行は銀行数において22パーセントを占めている。なお、総資産で見ると国法銀行は8兆5000億ドルに達し、全銀行の総資産の71パーセントを占めている。

州法銀行は、州銀行法に基づき州監督局の監督に服するだけでなく、同時に、連邦当局

---

<sup>139</sup> OCCの支局は、中央部支局（シカゴ）、北東部支局（ニューヨーク）、南部支局（ダラス）、西部支局（デンバー）、大規模銀行局（ニューヨーク）、中規模銀行局（ワシントン）である。

<sup>140</sup> 1933年銀行法、1935年銀行法、連邦準備法、連邦預金保険法などは、合衆国法典タイトル12（Banks and Banking）—12USCに統合、吸収されている。

<sup>141</sup> 12の連邦準備区を担当する連邦準備銀行の所在地は、ボストン、ニューヨーク、フィラデルフィア、クリーブランド、リッチモンド、アトランタ、シカゴ、セントルイス、ミネアポリス、カンザスシティ、ダラス、サンフランシスコである。

<sup>142</sup> Annual Report / Fiscal Year 2010, OCC

の監督にも服する。その場合の優先監督権として、連邦準備制度加盟の州法銀行はFRBの監督を受け、連邦準備制度非加盟の州法銀行はFDICの監督を受ける。すなわち、州法銀行には州監督局と連邦監督当局のダブル・チェックが行われることになる。

なお、貯蓄金融機関には、連邦免許のものと州免許のものがあり、前者は貯蓄金融機関監督庁すなわちOTS (Office of Thrift Supervision)、後者は州監督局の監督によっていたが、2010年ドッド・フランク法によってOTSはOCCに統合されてOCCが前者の監督を行うこととなった。

このように、銀行についての監督機関は複雑であるが、銀行の健全性を確保するための自己資本比率規制<sup>143</sup>、検査マニュアルや評定制度を含む検査制度など、監督の内容は整合性がとれるように関係機関で協議が行われている。検査結果の評定で重要なのが、1978年にOCC, FRB, FDICの統一基準として定められたCAMEL評定基準である。資本 (Capital)、資産 (Assets)、経営管理 (Management)、収益 (Earning)、流動性 (Liquidity) に着目して銀行等の健全性を評価するもので、現在ではストレステストによる感応度 (Sensibility) の評価を加えたCAMELS評定になっている。このほか、金融詐欺やマネーロンダリングへの対応、四半期ごとのコールレポートによる情報開示、地域資金還元法 (Community Reinvestment Act) による地方への融資の促進等についての監督・指導も行われている。銀行業務に対する規制は、1933年銀行法<sup>144</sup>によって、金利規制<sup>145</sup>、州際業務の禁止、銀行・証券の分離など基本的な規制が定められたが、これらはすでに撤廃ないし大幅に規制緩和が行われている。

---

<sup>143</sup> BISのバーゼル合意を基礎にして、自己資本のリスクアセット総資産に対する比率を8%以上に維持するよう規制するもので、この自己資本比率の数値が悪いと監督当局から早期是正を求められる。

<sup>144</sup> 1933年銀行法は、グラス・スティーガル法として有名であるが、連邦預金保険制度の創設、連邦準備局 (FRB) の強化と連邦公開市場委員会の設置、預金の金利上限規制、銀行支店州内設置の緩和、銀行・証券業務の分離など、ニューデール立法として米国の金融制度の根幹を定めるものであった。

<sup>145</sup> 1933年銀行法は、銀行間の過当競争を避けるため、要求払い預金の付利禁止と定期預金・貯蓄預金の金利上限規制を導入した。その後、預金金利は1970年代に実質的な自由化が進展し、1980年金融制度改革法 (DIDMCA) によって、預金金利上限規制が撤廃された。このとき、預金保険の付保範囲も4万ドルから10万ドルへ引き上げられた。

## 第2章 F D I Cと預金保険制度

### 1 F D I C

1933年銀行法により、預金金利の規制や銀行・証券の分離など金融恐慌を背景とする抜本的な金融制度改革の一環として、預金保険制度が創設された。これに基づき、1934年、F D I Cが暫定的に設立され、1935年銀行法によって恒久的な組織とされた。F D I Cの目的は、預金者（消費者）の保護と金融システムの安定であり、預金保険の業務のほか、銀行の監督及び銀行の破綻処理を担当している。F D I Cの最高意思決定機関は理事会であるが、総裁、副総裁を含む3名の理事は大統領により任命され、上院の承認が必要である。さらに、政府代表理事として、O C C長官およびO T S長官が参加する。

加盟銀行の数は、2010年9月末で商業銀行6622、貯蓄金融機関1138、合計して7760となっている。商業銀行のベースで見れば、1980年末の14836が2010年では半減しているところ、現在までに多くの破綻や合併等を繰り返したことを示している。

### 2 預金保険制度

預金保険制度は、もともと銀行から保険料を集めて預金保険基金に積み立てておいて、銀行が破綻したときに一定の限度で預金者に払い戻すことが基本的な制度となっている。すなわち、それぞれの銀行の預金は預金者1人につき25万ドルを上限として預金保険がカバーすることによって保護されている。この付保限度は、1934年の5000ドルから累次にわたって引き上げられたが、1980年10万ドルに、さらに金融危機を契機として2008年の緊急経済安定化法により暫定的に25万ドルに引き上げられ、2010年のドッド・フランク法によりこれが恒久化された。なお、利子の付されない取引勘定の預金については25万ドルを超えて全額保護される特別措置は、ドッド・フランク法により2年間延長され、2012年12月末までとされた<sup>146</sup>。

---

<sup>146</sup> この無利子の預金を全額保護する制度は、2008年10月にF D I Cの一時的流動性保証計画—T L G P（Temporary Liquidity Guarantee Program）の一環として導入され、T A G P（Transaction Account Guarantee Program）とよばれていた。一般の預金保険基金とは別勘定で保証料が徴収され、任意参加ではあるが、預金金融機関の約80パーセントが参加している。

これによって、預金者を保護するとともに、預金者の銀行に対する信頼を確保することにより、金融システムの安定を図ろうとするものである。銀行から徴収された保険料は、預金保険基金（Deposit Insurance Fund; DIF）にプールされてFDICが管理する。1989年預金金融機関改革再建執行法（FIRREA）により、FDICが貯蓄金融機関の預金保険を引き継いで以来、FDICの中に銀行保険基金（Bank Insurance Fund; BIF）、貯蓄金融機関保険基金（Saving Association Insurance Fund; SAIF）の2つの基金が設けられていたが、2006年の預金保険基金法（Deposit Insurance Fund Act; DIFA）により1つの基金（DIF）に統合された<sup>147</sup>。

預金保険支払いのための保険料率（総預金残高に対する保険料割合）は、1935年から1989年まで0.083%の時代が長く続いたが、銀行破綻の急増のために1990年0.120%、1991年0.150%、さらに1991年連邦預金保険公社改善法（FDICIA）<sup>148</sup>により、銀行のリスクに対応した可変保険料率が採用された。1990年代は、銀行の破綻処理のため保険料も高めに設定されたが、その後破綻処理が減ったために、リスクの低い銀行等を中心に保険料を低く設定していたところ、2008年以降の銀行破綻の急増により、再び保険料を引き上げる必要が生じた。

2007年からは検査格付け<sup>149</sup>と資本充実度<sup>150</sup>を基準としたマトリックス上の4つのカテゴリーにより保険料率が決められているが、2009年4月からは、銀行破綻の増加および付保限度の引き上げに伴い保険料率全体を引き上げるとともに、カテゴリー相互の可変性に加えてカテゴリー内の可変性も重視して抜本的に見直し、カテゴリーⅠ＝7－24bps<sup>151</sup>、カテゴリーⅡ＝17－43bps、カテゴリーⅢ＝27－58bps、カテゴ

---

<sup>147</sup> BIFとSAIFの統合に時間がかかったのは、両者の保険料率の統一を図る必要があったからである。

<sup>148</sup> FDICIAについては、本稿111頁参照。

<sup>149</sup> 検査結果の総合評価に基づき、健全性A－評価1、2、健全性B－評価3、健全性C－評価4、5とされている。なお、Cランクは問題銀行（Problem Bank）とも呼ばれている。

<sup>150</sup> 自己資本比率に基づき、自己資本充実度1－Well-capitalized、自己資本充実度2－Adequately-capitalized、自己資本充実度3－Under-capitalizedとされている。

<sup>151</sup> bpsはベシスポイントで、100bps＝1%である。

リーⅣ＝43－77.5bpsの可変料率が採用された<sup>152</sup>。なお、最小リスクのカテゴリーⅠに属する銀行が全体の9割以上を占める。

また、保険料をプールした基金の残高の付保預金残高に対する比率（積立比率＝Reserve Ratio）は、1.15%から1.50%の範囲でFDICが目標値を設定する（指定積立比率＝DDR; Designated Reserve Ratio）。2007年以降、銀行破綻の増加により預金保険基金の支払いが大幅に増えたため積立比率は2007年9月末の1.22%から急速な減少を示しており、2009年9月末は－0.16%とマイナスに陥って目標値を大幅に下回っている。預金保険基金（DIF）の残高がマイナスとなるのは、1991年以来のことである。したがって、上記のとおり2009年4月から預金保険料率が改定されたが、あわせて、従来積立比率が1.20%を超えるときに積み立てた保険料の一部をリベートとして銀行に返還する制度を廃止した。その後、積立比率は2009年12月末の－0.39%を底として回復傾向にあるものの、なおマイナスのまま推移しており、2010年9月末では－0.15%となっている。

FDICは、財務省またはFRBからの借入れを行うことができる。これは、銀行等の破綻が増加して基金の赤字が発生した場合に資金繰りとして借入れ、将来の保険料収入で返済するものである。なお、S&Lの処理では、貯蓄金融機関の預金保険が破綻したため、損失補てんに国費（税金）が投入された<sup>153</sup>が、これはきわめて例外的な処理であり、商業銀行の場合はこれまで最終的にはすべて保険料で処理している。ただし、一時的に政府から借入れを行うことができるので、預金保険基金の資金は公的資金の要素を含んでいると考えてよいであろう。

### 第3章 金融破綻処理制度

#### 1 概説

銀行等が破綻した場合、預金保険制度により付保限度（25万ドル）まで、FDICから預金者に預金の払い戻しが行われる（ペイオフ）のが本来の処理であるが、実際は金融システムの安定、破綻処理コスト最小の原則などの政策的な要請によって、破綻銀行の実

---

<sup>152</sup> FDIC公表資料による。2010年12月現在までこの料率表に変更はないが、今後の見直しが検討されている。その場合も、可変料率の考え方は変わらないと思われる。

<sup>153</sup> 約1500億ドルの国費が投入されたといわれている。



態に応じて様々な方式で処理されることになる。米国における最も一般的な破綻処理の手法であるP & A（資産・負債承継）であれば、通常、破綻銀行の受け皿金融機関に対して、その引き受けた預金に相当する金額から譲渡された資産の評価金額を差し引いた金額が支払われ、預金者に対する払い戻しは行われない。この場合、破綻銀行の預金者は、P & Aの結果、受け皿銀行の預金者となる。

銀行破綻処理制度としてのFDICによる破綻処理<sup>154</sup>は、銀行の業務を停止する閉鎖措置としてペイオフ（預金保険支払）、P & A（資産・負債承継）があるほか、暫定的な措置としてブリッジバンクの設立があり、また、例外的に破綻を避けて銀行の業務を継続させる非閉鎖措置（Open Bank Assistance）として資本注入・緊急融資等による緊急救済（Bail-out）がある。預金保険制度としては、もともとペイオフが本来的な手法であるが、破綻処理コストや金融機能の維持という観点から優れたP & Aの手法が多く活用されている。P & Aによれば、破綻銀行の金融機能が受け皿銀行に移転されることによって基本的に維持され（金融システムの安定）、営業権に見合うプレミアムが対価の一部としてFDICに支払われる（最少コストの原則に最も適合する）からである。ブリッジバンクは、ただちにP & Aを行うことができない場合の手法として開発され、また、緊急救済は銀行の解体・消滅が金融システムの安定に重大な影響をもたらす場合に行われる例外的な措置である。緊急救済は実質的に破綻状態にある場合に政策的要請から破綻（Failure）ないし清算（Liquidation）を避けるものであるが、いったん救済しても再度破綻（二重破綻）の危険があるなど受け皿に譲渡するP & Aよりもコストがかかる可能性があり、一般的に最小コスト原則に反する可能性が高いものといえるであろう。

FDICによる破綻処理制度は、連邦預金保険法に根拠を有するので、広義の預金保険制度の一部をなすと言ってもよいが、その政策目的は預金者の保護を超えて金融システムの安定（システムック・リスクの回避など）が中心となり、預金者以外の債権者や融資先などの債務者との関係も含めて、金融機能を極力維持しながら破綻銀行をどのように処理するかが中心的なテーマとなる。また、このような特徴があるため、連邦倒産法

---

<sup>154</sup> 本稿において、米国の銀行破綻処理制度については、杉原正之「米国における金融機関破綻処理の最近の傾向について」預金保険機構編『預金保険研究—第12号』27頁（2010）、原和明「米国における銀行破綻処理」預金保険機構編『預金保険研究—第10号』84頁（2009）、高木仁『アメリカの金融制度』東洋経済新報社（2006年）、本間勝『世界の預金保険と銀行破綻処理』東洋経済新報社（2002）、FDIC/Annual Report(2010)、FDIC/Resolution Handbook などによっている。

(Bankruptcy Code) が適用されないで、預金保険法により F D I C に破綻処理のための強力な権限が与えられている。

## 2 破綻処理の基本理念

### (1) 預金者保護

預金保険法は、そもそも預金者の保護を主目的としており、付保預金者が無条件で保護されることは、制度の趣旨からして当然といえよう。F D I C は、制度創設以来付保預金者に損失を与えたことがないのを誇りにしているようである<sup>155</sup>。

ここで注意すべきことは、付保されていない預金者（以下、「非付保預金者」という。）も含めて、預金者が他の債権者に優先することである<sup>156</sup>。これは、金融システムの混乱を防ぎつつ破綻処理（清算）を簡明、効率的に行うものであり、コスト最小化にも資するものである。

### (2) 金融機能の維持・安定

F D I C の破綻処理は、預金者保護だけではなく、金融機能の維持・安定に十分配慮すべきであって、近年の金融危機はその重要性をあらためて認識させるものであった。具体的な処理方法にしても、ペイオフはむしろ例外であって、P & A、ブリッジバンク、ロス・シェアリングなどを活用して金融機能の維持と円滑な破綻処理に配慮していることに留意すべきである。2010年ドッド・フランク法は金融システム安定のための諸制度を導入するものであるが、預金金融機関以外で金融システム上重要なノンバンク金融会社、銀行持株会社にもF D I C の金融破綻処理を導入したことは、重要な意義を持つものと考えられる。

### (3) 最小コストの原則

破綻処理が効率的に行われなければならないのは当然であるが、複数の対応手段のうちもっともコストの小さい方法を採用しなければならない。F D I C の破綻処理全般に適用

---

<sup>155</sup> F D I C 75周年記念号である2008年F D I C年次報告書では、冒頭部分(Who is the FDIC)において、「F D I C は1934年1月に預金保険を開始して以来、預金者の付保預金に1セントたりとも損失を発生させていない。」と述べている、

<sup>156</sup> 12 USC 1815 (e) (2) (C)

される「最小コストの原則 (Least-cost Resolution)」として法律明示されており、しかもそのコスト計算の方法まで指定されている<sup>157</sup>。

かつては、「不可欠性の原則」により、地域経済にとって存続が不可欠な銀行については、コストとは関係なく緊急救済などの例外措置が認められたが、現行制度はFDICが行うすべての破綻処理について、次の(4)のシステミックリスクの場合以外は「コスト最小の原則」を適用する。これは、緊急救済などによる預金保険基金または公的資金の安易な使用を避ける趣旨であるが、州境を越えた銀行の合併・譲渡、ブリッジバンク、ロス・シェアリングの導入など新しい手法が80年代に次々と開発されたことにより、FDICの対応能力が拡大したことが背景にある。

#### (4) システミックリスクによる例外措置

預金保険制度及び破綻処理制度の政策目的には、金融システムの安定も含まれており、これを端的に示すのがシステミックリスクによる例外措置である。システミックリスクとは、金融機関の破綻が、他の金融機関に次々と波及し、金融システム全体が機能不全となるリスクをいう。このようなシステミックリスクが発生する場合、財務長官はFRB、FDICのそれぞれ3分の2の理事の同意と大統領の承認のもとで、最小コストの原則の例外措置(緊急救済等)をとることができる<sup>158</sup>。いわゆる The Exception For Systemic Risk (Systemic Risk Exception) である。

#### (5) 早期処理の原則

銀行が破綻状態に陥ると、信用不安が発生し、預金の流失を始めとして銀行の企業価値の劣化が著しい。そこで、早期是正措置(Prompt Corrective Action)により、システミックリスクの防止・早期解消を図ることはもちろんのこと、破綻に至る場合はコスト最小の原則からも破綻処理は迅速に、早期処理を行う必要がある。米国の場合は銀行が債務超過でなくても、自己資本比率が2パーセントを下回れば破綻処理の準備に入ることができるのは、この早期処理の原則が貫徹されているものである。この場合、銀行の自己資本比率が2%以下になると、監督当局により90日以内にFDICが管財人(Receiver)または保

---

<sup>157</sup> 12 USC 1823 (c) (4) (A) — (D)

<sup>158</sup> 12 USC 1823 (c) (4) (G)

全管理人 (Conservator) に任命されて破綻処理が開始することになる<sup>159</sup>。

### 3 金融破綻処理における連邦倒産法・連邦預金保険法

F D I Cによる破綻処理について、連邦倒産法 (Federal Bankruptcy Code— 11U.S.C.) が適用されないで、もっぱら連邦預金保険法 (Federal Deposit Insurance Act—12U.S.C.) によることは、両法に法的根拠が示されている。すなわち、**連邦倒産法第109条(b)(2)** は、連邦預金保険法第3条(h)に定める保険を付した銀行 (Insured Bank) について連邦倒産法適用の前提となる債務者適格を否定している。一方、連邦預金保険法11条(c)(2)は、他の連邦法にかかわらず、F D I Cは破綻した保険加入銀行の清算、縮小のために監督当局から Receiver に指名されるとしている。Receiver は連邦倒産法上の Trustee(管財人)にあたるが、はるかに強力な権限があたえられている。契約を見直したり、特定の契約の効力を否認する権限があるほか、破綻処理の方針や具体的措置について裁判所の監督を受けることがない。

銀行の破綻処理の流れは、通常のケースでは、銀行が支払い不能の状態になると、監督当局 (国法銀行はO C C, 州法銀行は州銀行監督局) が破綻を認定し (通常は業務停止=CLOSE が宣言される)、F D I Cが管財人 (Receiver) または保全管理人 (Conservator) に指名されて破綻処理が始まることになる。管財人の場合は破綻銀行の清算 (Liquidation) を目指し、ペイオフを行ってそのまま清算することもありうるが、多くの場合はP & A (資産・負債譲渡=営業譲渡) を行った後に残余財産を清算する。保全管理人はただちに清算に入らずに、処分方針が決まるまで財産の保全管理を行うものであり、現在ではF D I Cがただちに Conservator となることはほぼ皆無であって、最終処理へのつなぎとなるブリッジバンクの保全管理人となることが多い。これは、監督当局が破綻処理を確定、公表する前の段階で、F D I Cが早期是正措置の一環として銀行の実態を精査し、あらかじめ処理方針を決めてから破綻処理を行うのが原則だからである。この事前準備には、実際に対象となった銀行にF D I Cの職員を派遣し、3か月程度かけるのが通例である。この間に受け皿と交渉してP & Aの準備を進めるが、適当な受け皿がない場合はブリッジバンクを設立することとし、最近では、2008年に破綻したインデイマック銀行にブリッジバンクを適用している。

なお、以上の制度は連邦預金保険法により銀行を対象としているが、預金を受け入れて

---

<sup>159</sup> 12 USC 1831o(h)(A)

いない金融機関である、モーゲージ・バンクなどノンバンクの貸金業者、投資銀行（証券会社）、保険会社などの破綻については、FDICによる処理ではなく、連邦倒産法の適用によることが原則である。（2008年、投資銀行のリーマン・ブラザーズは連邦倒産法に基づいて Chapter 11 の適用を申請した。）2008年金融危機においては、投資銀行、保険会社、銀行持株会社（BHC）について金融システムに重大な影響を及ぼすものとして緊急救済が行われたケースであり、金融破綻処理制度の見直しのきっかけとなった。2010年のドッド-フランク法では、これらについて一定の要件のもとで、連邦倒産法を適用せずにFDICの破綻処理を行なうことが導入された。

#### 4 銀行破綻の動向と制度の変遷

銀行の破綻件数について、これまでの動向を見てみよう。戦前の1930-1933年における金融恐慌の時代、戦後は1985年-1992年にそれぞれ大きな山があり、この間は銀行等の大量破綻によって銀行数が大幅に減少した。この時期に、銀行破綻処理制度の創設と大きな見直しが行われた。

##### （1）制度の創設

金融恐慌の時代、1930-1933年の銀行破綻数は4年間で8812行（1930-1292、1931-2213、1932-1416、1933-3891）に達している。当時は銀行の破綻が多くみられる時代であったが、この間の銀行破綻数は膨大な数であり、直前の1926-1929年（4年間）の銀行破綻数2667行の3.3倍に激増を示したのである。銀行破綻の85%は資産100万ドル未満の小規模銀行であり、最大規模であったのは1930年末に破綻したニューヨーク所在の合衆国銀行（Bank of the U.S.）の資産2億7656万ドルであった。このような米国の金融危機ないし金融恐慌を背景として、1933年にルーズベルト大統領はバンク・ホリデー（全国銀行の一時的取引停止措置）を実施し、金融復興公社による緊急融資等を行ったが、さらに抜本的な改革（ニューデール立法の1つ）としてあらたに預金保険制度及び銀行破綻処理制度が1933年銀行法、1935年銀行法により導入、整備されたのである。ただし、1933年銀行法はFDICにペイオフを行う権限のみを付与したものであり、1935年銀行法でFDICに付保預金の移転及び預金承継に対する資金援助を行う権限が付与された。その後、FDICはP&Aを導入、1950年預金保険法で緊急救済等の規定も整備された。

## (2) 制度の充実（1980年—1990年代前半）

第二次大戦後、米国は長期にわたる繁栄を謳歌し、銀行等の破綻もはるかに少なく安定していた。1945年から1970年代までは、銀行の破綻はほとんど1桁の状態が続いたのである。1980年代に入ると、1980年金融制度改革法（DIDMCA）<sup>160</sup>による金融制度改革が行われ、金融の自由化が進展、競争が激化する中で、経済不況特に一部の地域経済及び特定業種の著しい不振などを背景に、融資の不良債権化等によって銀行破綻が著しく増大した。FDICの管理する破綻銀行数は、1980—1984年は毎年2桁となり、1985年に100の大台を超え、1985年—120、1986年—145、1987年—203、1988年—279、1989年—207、1990年—169、1991年—127、1992年—122と、1992年までがピークを形作っている。また、ほぼ同時期にS&L等貯蓄金融機関の破綻もピークを迎え、1988年—185、1989年—326、1990年—213、1991年—144となっており、銀行破綻は両者をあわせては1989年に533となって最高潮に達した。この間に様々な銀行破綻処理の手法が開発され、一方でS&Lの預金保険は破綻をきたしていた。このような情勢を背景として、1987年、1989年、1991年の改正で預金保険および銀行破綻処理について重要な改革が行われた。これらの多数の破綻処理の経験・ノウハウの蓄積及び立法措置・制度改正によって、現在の銀行破綻処理制度の基本がほぼ完成された。

以下、法制度の発展について、1989年FIRREAと1991年FDICIAを中心にその前後も含めて概説する。

### ① 1980年金融制度改革法（DIDMCA, Depository Institution Deregulation and Monetary Control Act）

- ・ 預金金利上限規制の撤廃
- ・ 業務の自由化（NOW勘定など）
- ・ 預金保険の保護範囲を1人あたり4万ドルから10万ドルへ引き上げた。

### ② 1987年銀行競争化条件平等化法（CEBA, Competitive Equality Banking Act）

- ・ ノンバンク、銀行による一部の証券業務・保険業務を制限した。

---

<sup>160</sup> DIDMCAについては、高木・前掲(注128)59頁が詳しい。

- ・ S & L 危機に対応して、S & L 等の預金保険を担当していた連邦貯蓄貸付保険公社 (F S L I C) に資本注入を行うこととした。
- ・ 州境越えの緊急銀行買収を認めることとした。
- ・ F D I C に ブリッジバンク を設立する権限が付与された。当時は **Open Bank Assistance** がかなりの頻度で行われていたので、これを抑制する趣旨であった。

③ 1989年 **金融機関改革再建執行法 (F I R R E A)** <sup>161</sup>

- ・ F S L I C を廃止して、S & L の預金保険も F D I C に担当させることとした。
- ・ S & L を監督していた連邦住宅貸付銀行理事会を廃止し、新しい監督官庁として、貯蓄金融機関監督庁 (O T S) を設立することとした。
- ・ S & L の破綻処理を担当する R T C (Resolution Trust Corporation) を設立し、あわせて R T C の資金調達を担当する整理資金調達公社 (R E F C O R P) を設立することとした。
- ・ F D I C は、銀行保険基金 (B I F ; Bank Insurance Fund) と、F S L I C を引き継ぐ貯蓄金融機関保険基金 (S A I F ; Savings Association Insurance Fund) の両者を管理することとなった。1989年時点で B I F の保険料率は 0.083%、S A I F の保険料率は 0.208% と大きな差があったが、1998年には共通料率 0.150% を目標に調整することとされた。
- ・ F D I C に、クロスギャランティー条項 による系列銀行 (B H C 傘下の兄弟銀行) への損失補てん請求権が与えられた。
- ・ F D I C に、一部債権者に清算配当以上の追加弁済を行う権限を付与した。

③ 1991年 **連邦預金保険公社改善法 (F D I C I A)** <sup>162</sup>

- ・ B I S バーゼル合意により、銀行はリスク資産に対して 8% 以上の自己資本を確保する必要があるが、銀行を資本充実度に応じて 5 つのゾーンに分けて、自己資本比率が低いほど厳しい監督を受けることとし、最低のゾーンである 自己資本比率 2% 未満に

<sup>161</sup> F I R R E A (Financial Institutions Reform, Recovery and Enforcement Act) については、高木・前掲 (注 128) 146 頁を参照。

<sup>162</sup> F D I C I A (Federal Deposit Insurance Corporation Improvement Act) については、高木・前掲 (注 128) 189 頁を参照。

については早期是正が求められることとなった（早期是正措置の導入）。

- ・銀行破綻処理における最小コスト原則及びシステミックリスクによる例外を明確化し、従来の考え方を修正した。すなわち、従来はペイオフコスト以下であれば処理方法の選択は自由であったが、最も処理コストの低い方式の選択が義務付けられた。また、従来の不可欠性の原則も修正され、緊急救済はシステミックリスクがある場合に限定されて手続きも厳格化された。すなわち、システミックリスクがあると財務長官が判断したら、FRB及びFDICの理事会でそれぞれ3分の2の賛成と、大統領の承認を得た上で、緊急救済（Too Big to Failに基づく Bail out）を発動することとなった。
- ・ReceiverとしてのFDICに、非付保預金者、債権者に対して予想される清算配当を前払いする権限が付与された。
- ・リスクを反映した預金保険料率の導入。

#### ④ 1993年包括予算調整法（預金保険公社改革法を包含）

一般債権者に優先する非付保預金者への優先弁済が認められた。

#### (3) 今般の金融危機（2007—2009年）後の対応

以上がこれまでのFDICによる銀行破綻処理の基本的な制度の沿革であるが、銀行を中心とする預金金融機関の破綻処理であった。連邦破産法は適用されずに、FDICは裁判所の関与なしで強力な権限を与えられていた。ところが、2008年のベアー・スターンズの救済、リーマン・ブラザーズの破綻、AIGの救済という金融危機をもたらした事案は、いずれも預金金融機関ではないから、FDICはまったく関与できずそのノウハウも活用されなかった。預金金融機関以外の金融機関がシステミックリスク、金融危機を引き起こすとは制度上想定されていなかったし、制度上の限界のなかで金融危機が発生してしまった。このため、2010年のドッド・フランク法成立により、これらの欠陥を是正するものとして、預金金融機関以外であっても金融システムにとって重要な金融会社（銀行持株会社およびノンバンク金融会社）について、金融安定監督評議会<sup>163</sup>のもとで必要と認められる場合には、FRBが強力な監督を行い、FDICが金融破綻処理を担当する新しい制度が構築された。

なお、このような金融危機のなかで、FDICはこれまでの制度によってワシントン・

<sup>163</sup> Federal Stability Oversight Counsel (FSOC)。第6章参照。



ミューチュアル銀行をはじめ多くの銀行の破綻処理を円滑に実施していることに注目すべきである。破綻銀行の数は1990年代後半以降、かなり減少して落ち着きを見せ、FDICの公表した資料によれば2005年、2006年では0となった。ところが、最近の米国で生じた金融危機（2007－2009年）においては、中小の預金金融機関の破綻が激増しており、破綻金融機関（預金金融機関）の数は、2007年3、2008年25、2009年は140と急増しており、さらに2010年は157と前年を上回っている。すでに述べたとおり、2008年にはワシントン・ミューチュアル銀行やインデイマック銀行のような規模の大きな銀行が破綻するケースも発生したが、その後の中小銀行の破綻数の増加は、米国経済の全国的な悪化と住宅ローンや不動産の不良債権化によるのであって、今回の金融危機が米国全体の経済、金融に与えた深刻さを示している。

## 第4章 金融破綻処理制度の運用と処理方式

### 1 破綻処理方式の使用頻度

各種の破綻処理方式の使用頻度を見てみよう。銀行破綻が集中した時期である1980－1994年に破綻した1617行を分析したFDIC資料によれば、P&A1188件－73.5%、付保預金移転176件－10.9%、緊急救済133件－8.2%、ペイオフ120件－7.4%であった。最近の状況については、FDICの公表資料で2009年に破綻した140行を分析すると、P&A130件－92.8%、ペイオフ10件－7.2%であった。2008年のシテイー・グループおよびバンク・オブ・アメリカのような特殊な例（銀行というよりも、銀行、ノンバンクを含めた巨大な銀行グループの救済であった）をのぞいて、緊急救済が見当たらなくなり、P&Aの比率はさらに高まっている。ペイオフは2009年になって発生しており、金融不安が継続するなかで受皿が見つからないケースが増加した模様である。ブリッジバンクの活用は2件と多くはないが、2008年のインデマック銀行と同様に受け皿が容易に見つからない銀行について利用され、それぞれ円滑に処理されている。なお、P&Aの中でもロス・シェアリング条項を導入するものが増加しており、2009年における130件のP&Aのうちで90件についてロス・シェアリング条項が採用されている。（この結果、同時に原則としてすべての資産を引き継ぐホールバンク方式の増加をもたらした。）また、預金については付保預金のみの移転

が4件にとどまり、全預金を承継するケースが126件と圧倒的なシェアをしめている。1991年FDICIAによる最小コスト原則の明確化によって、P&Aでも付保預金のみを移転するケースが一時期多くなったが、今回これと反対の結果となったのは、金融危機に対応して2008年から保護限度が10万ドルから25万ドルへ引き上げられたこと、決済性預金を当分の間全額保護することとされたことなどから、受け皿金融機関が預金の付保限度額を超えて全預金の承継をしてもプレミアムの負担が少なくなったことが背景とされている<sup>164</sup>。

## 2 ペイオフ

ペイオフは預金保険の支払いとしてもっとも基本的な類型であり、銀行等が破綻した場合に、付保預金の限度で預金者に預金を払い戻すものである。通常、FDICが監督当局（国法銀行はOCC，州法銀行は州監督局）から指名されて管財人（Receiver）となり、銀行等が業務を停止した状態で付保限度まで預金の払い戻しが行われる（閉鎖処理）。破綻処理制度の創設以来1960年頃まで多く見られたが、金融機能の維持、コスト面からみて必ずしも最適な方法ではないので、現在では適用されるケースは少なくなった。しかし、P&Aの受け皿となる銀行が現れないときは、ブリッジバンクを設立する場合やシステムリスクがあるとして例外的な緊急救済を行う場合を除き、原則としてペイオフにより付保預金を全額払い戻し、銀行の資産を売却・処分して、清算することになる。なお、ペイオフの手法として、管財人（Receiver）となったFDICみずから付保預金者に小切手で支払う方法、付保預金に係るペイオフの作業を既存の他の銀行に委託する方法、ペイオフの委託先としてFDICが預金国法銀行を設立する方法がある。ただし、預金国法銀行は2年以内に解散しなければならない。

付保対象外の預金については、管財人であるFDICが残余財産を処分したなかから、配当の形で支払われるが、全額支払われることはまれであって、50－70%が支払われることが多い。最初に予想配当を推計してその一定割合を支払い、さらに最終的な配当を行うのが通例である。

付保対象外預金者と一般債権者の関係については訴訟で争われたことがあるが、199

---

<sup>164</sup> 2010年11月16日付け日本経済新聞「ゼミナール金融危機と信用機構⑨」（預金保険機構調査室）。なお、FDICおよび金融監督当局も、預金を全額承継できればそのほうが金融システムの安定にプラスという判断をしたものと思われる。

3年包括予算調整法により、預金者優先弁済が立法化され、一般債権者は、付保対象外預金者（及び付保対象預金者に代位したFDIC）よりも劣後した取り扱いとなっている。なお、株主は預金者、債権者に劣後するので、配当なしのケースが多い。

ペイオフの例として、最初に、有名なペン・スクウェア銀行（1982）のケース、さらに最近の例として、マグネット銀行（2009）のケースを紹介する。

#### （1）ペン・スクウェア銀行

ペン・スクウェア銀行（Penn Square Bank）<sup>165</sup>は、オクラホマ州を基盤とし、OCCが監督する国法銀行であったが、石油・ガス関連の貸出債権が急速に劣化し、1982年7月に破綻した。その規模は、資産5億2000万ドル、預金4億7000万ドルで、ペイオフとしては最大級であった<sup>166</sup>。1988年から1993年までのペイオフ実施例43件の平均の預金総額は6700万ドルであるから、当時としてはかなりの規模である。銀行の支店の設置が禁止されていたオクラホマ州では、P&Aの受け皿が期待できなかったこと、非付保預金のウェイトが高かったこと、違法にブローカー預金を導入していたこと、巨大な偶発債務を抱えていたことなどのために、その他の処理が困難であったことが理由としてあげられている。結果としてみると、ペン・スクウェア銀行は多額の債権を他の多数の銀行に売却（ローン・パーティシペーション）しており、これが不良債権となってコンチネンタル・イリノイ銀行をはじめ多くの取引先銀行を苦しめることになった。

FDICはペイオフを委託する銀行として預金保険国法銀行を設立し、2億700万ドルあったすべての付保預金が同行に移転され、1982年9月末までに1000万ドルを残してすべての払い戻しが行われた。結局、1983年8月、預金保険国法銀行は、残存預金45万ドルとともに、チャーター・ナショナル銀行に売却された。

FDICはペン・スクウェア銀行のReceiverとして同行の残存資産の処分を行い、1996年までに3億4100万ドルの配当を行った。FDICの破綻処理コストは650

---

<sup>165</sup> FDIC, *Managing the Crisis: The FDIC and RTC Experience* (1998) 527-541頁。

<sup>166</sup> 現在まで、過去最大のペイオフとしては、インデペンデンス銀行（1992年1月）の5億3000万ドル（総預金）、ついでキャピトル銀行（1990年12月）の4億8200万ドルである。

0万ドル、破綻銀行資産の12.6%であった。

## (2) マグネット銀行

マグネット銀行 (Magnet Bank, Salt Lake City, UT)<sup>167</sup>は、ユタ州を基盤とし、同州金融監督局が監督する州法銀行であったが、2009年1月30日に破綻した。その規模は、総資産2.9億ドル、総預金2.8億ドル(2008年12月)の比較的小さな金融機関であったが、破綻直前にはブローカー預金が99.8パーセントを占めていた。同日、FDICが管財人(Receiver)に指名されたが、金融市場が健全に機能しなくなっている状態のもとで、受け皿となる金融機関を見つけることができず、自らペイオフ(付保預金の払い戻し)を行うことになった。FDICは、預金保険基金の負担するコストを約1.2億ドルと見積もっている。なお、FDICがペイオフを実施したのは、2004年以来5年ぶりのことである。2009年には、マグネット銀行をはじめとして、10件のペイオフが行われた。

## 3 付保預金移転

付保預金移転(Insured Deposit Transfer)はペイオフの一形態として、FDICが付保預金を払い戻さずにエージェントとなる銀行へ譲渡(債務引受)し、当該銀行から付保預金の払い戻しをさせるものである。FDICが直接払い戻すよりも低いコストで実施できる可能性があり、規模が大きい場合は直接ペイオフを行うよりもコスト的に有利であろう。FDICの委託に基づいて実施される点でP&Aとは異なるが、実際は資産と一緒にプレミアム付で付保預金を移転するP&Aの方式とほとんど相違がないので、優良資産が少ないとか、乱脈経営で負債内容が把握できないなど、P&Aの困難な極めて例外的なケースに適用されるにすぎない。本稿では、特に必要がある場合を除いて、ペイオフに含まれるものとして分類する。

## 4 P&A

P&A(Purchase and Assumption)は、資産・負債承継ともいわれるが、破綻した

---

<sup>167</sup> FDICプレスリリース“FDIC Approves the Payout of the Insured Deposits of MagnetBank, Salt Lake City, Utah” 2009年1月30日 (PR-12-2009)。  
<http://www.fdic.gov/news/news/press/2009/pr09012.html>

銀行等の預金と資産(の一部)を受け皿となる銀行に承継させるものである。移転される預金が付保預金である付保預金P & Aと、全預金である全預金P & Aがある。すなわち、付保預金P & Aでは、非付保預金は Receivership に残り、残余財産を清算して可能な範囲で配当が行われる。全預金P & Aでは、一般的には、受け皿銀行が非付保預金についても額面で引き受けるので、結果として全預金が保護されることになる。ただ、金利の高いブローカー預金については、これを拒否する銀行も多いであろうし、FDICもモラル・ハザードの観点からも好ましくないとして、ブローカー預金の移転は認めていない。また、非付保預金者を一般債権者より優先してよいかという問題もあったが、これはすでに述べたように立法的に解決された。したがって、受け皿に余裕があれば全額P & Aが可能なので、預金はブローカー預金など特殊なケースを除き全額保護されることになりそうであるが、最小コスト原則の適用により付保預金P & Aが優先されるケースもありうるであろう。

譲渡される資産についても、不良資産を除いた資産のみを譲渡するクリーン・バンク方式、原則として不良資産も含めて全資産を譲渡するホール・バンク方式がある。不良資産を含む場合は、その評価の問題や、損失が発生した場合の処理が問題となる。FDICでは、不良資産の処理について、サービサーに売却する方法、子会社として回収機関を設立する方法、自己の勘定に残しながら回収を受け皿銀行に委託する方法なども実践してきたが、最小コスト原則からできるだけ多くの不良資産を受け皿銀行に譲渡する方法を重視し、ロス・シェアリングの手法を開発した。これは不良資産を受け皿に譲渡したあと、一定の期間（5年程度が一般的）に損失が発生したら、FDICと受け皿銀行が一定の割合（たとえば、FDIC 80%、受け皿銀行20%）で損失を負担するものである。リスクを分担しながら、受け皿に不良債権処理のインセンティブを与えるもので、これにより効率的な回収が期待できる。また、受け皿のリスク軽減、収益機会の提供、プレミアムの向上による破綻処理費用の削減効果も期待できる。

このほか、どのような内容となるかは、預金・資産の量や質など破綻銀行の実態をふまえて、FDICと受け皿銀行の交渉によることになる。通常、最小コスト原則から入札が行われ、最も高い価格（プレミアム）で購入する銀行が受け皿に決定される。P & Aは、受け皿から営業の対価としてのプレミアムが支払われ、また、付保預金の払い戻しのコストも削減できるので、FDICにとって有利であるし、預金者にとっても便宜である。また、受け皿銀行は業務を拡大することができ、破綻した銀行の機能の大半を引き継ぐことになる。P & Aは閉鎖措置とされるが、通常、金曜日に監督当局が銀行のCLOSEを宣

言して破綻させ、管財人に指名されたFDICは土曜日、日曜日に作業を行い、月曜日には受け皿銀行に預金と資産を譲渡してそちらで営業させる。この結果、実質的に業務が継続されたと同様の効果が得られ、金融システムの安定にも資することになる。

このため、FDICは監督当局とも協力しつつ、早期是正措置の一環として問題銀行については破綻前から担当者を派遣してその実態を十分に把握し、極秘の入札等で受け皿を探す作業を行っている。破綻処理の手法として優れているので、現在ではもっぱらこの手法が多く採用されている。ただし、受け皿が出てこないときは、ペイオフにするか、ブリッジバンクで暫定的に処理をすることになる。なお、P&Aは我が国における営業譲渡・預金保険機構による資金援助の方式と類似するが、我が国の営業譲渡方式よりもかなり選択の幅が広いようである。

以下、1992年にロス・シェアリング協定が初めて適用されたサウスイースト銀行のケース、最近のP&Aの例として2008年に最大規模の銀行破綻となったワシントン・ミューチュアル銀行のケースを紹介する。

#### (1) サウスイースト銀行

サウスイースト・コーポレーション<sup>168</sup> (Southeast Banking Corporation, Miami, Florida) は、2つの銀行—サウスイースト・マイアミ銀行 (Southeast Bank, Miami, Florida) とサウスイースト・ペンサコーラ銀行 (Southeast Bank of West Florida, Pensacola, Florida) の持株会社である。(この2銀行をあわせて、「サウスイースト銀行」と呼ぶことにする。)

サウスイースト・マイアミ銀行(破綻時点で総資産105億ドル、預金76億ドル)は、1960年代、1970年代はフロリダ州で最大の銀行であったが、1980年代には、経営権をめぐる株主間の争いや発展途上国向け融資の焦げ付きなどもあって、州内第4位に後退していた。同行は、不動産融資が35億ドルと融資の45%を占めていたが、フロリダ州の不動産不況により業績は急速に悪化し、1990年のサウスイースト・マイアミ銀行は1億7200万ドルの赤字となった。預金の流失も始まり、1990年末—1992年8月に預金は112億ドルから80億ドルに減少していた。このため、FRBから資本不足銀行としてつなぎの緊急融資を受けていたが、資本の調達に失敗してFRBへの返済ができずに、1991年9月19日、破綻した。なお、クロスギャランティー条項によ

<sup>168</sup> FDIC, 前掲(注165)653-664頁。

り、2銀行は同時破綻となった。<sup>169</sup>

F D I Cは入札によって受け皿をフロリダ州第2の銀行であったファーストユニオンに決定、P & A契約を締結した。その概要は以下のとおりであった。

- i) ファーストユニオンは、付保されているか否かにかかわらず、サウスイースト・マイアミ銀行の預金76億ドル、サウスイースト・ペンサコーラ銀行の預金8500万ドルを引き受ける。ファーストユニオンは、8100万ドルのプレミアムを支払う。
- ii) ファーストユニオンは、店舗、不動産、子会社等を除き、破綻した2銀行のすべての資産総額101億ドルを購入する。この中には、8億ドルのクレジットカード・ローン債権、6.39億ドルの不稼働債権が含まれる。
- iii) F D I Cは、不稼働資産の対価として、ファーストユニオンから現金の代わりに手形(N A A note)を受け取る。この金額は、現存する不稼働資産の量によって増減する。ただし、期間は5年、上限を6.39億ドルとする。
- iv) F D I Cは、サウスイースト銀行がF R Bから借りた5.68億ドルを支払う。また、F D I Cは、ファーストユニオンの優先株式1.5億ドル(1年以内に償還予定)を購入する。
- v) ファーストユニオンが購入した資産のうち、79億ドルの資産についてロス・シェアリング協定を締結し、発生した損失の85%をF D I Cが負担、15%をファーストユニオンが負担する。

このロス・シェアリング協定の結果、F D I Cに発生した破綻処理にかかる費用は、当初見込まれた8.54億ドルから、4.5億ドルに半減したとされており、大きな成果が認められた。結局、クロスギャランティー条項とロス・シェアリング協定によってサウスイースト銀行の処理は成功し、回収資金はすべての破綻処理費用を支払ってもなお2.21億ドルの余剰が発生した。このうち、1.2億ドルは、連邦倒産法による手続が行われていた持株会社サウスイーストに返還され、株主にも配当が行われた。<sup>170</sup>

---

<sup>169</sup> 国法銀行であったサウスイースト・マイアミ銀行はO C Cが破綻(Closed)を決定、州法銀行であったサウスイースト・ペンサコーラ銀行は州当局がF D I Cのクロスギャランティー条項の発動を受けて破綻(Closed)を決定した。

<sup>170</sup> サウスイーストの破産管財人からF D I Cに対して訴訟が提起されていたが、このような内容の和解により解決した。

## (2) ワシントン・ミューチュアル銀行

ワシントン・ミューチュアル銀行<sup>171</sup> (Washington Mutual Bank, Henderson, NV and Washington Mutual Bank, FSB, Park City, UT) は、OTS (連邦貯蓄金融機関監督庁) が監督する貯蓄銀行であったが、ワシントン州、カリフォルニア州など米国西部を中心に全米15州に多くの支店を配置し、サブプライムローンなど住宅ローンを中心に業績を伸ばしてきた。2007年からのサブプライム問題で業績が悪化し、2008年9月15日にリーマン・ブラザーズが破綻すると、10日で164億ドル (総預金の9%) という急激な預金の流失に見舞われ、ついに25日に破綻した。通常、破綻処理は金一月処理で行われるが、異例の木一金処理となった。2つの銀行が一体となっており、合計資産は3070億ドル、総預金が1880億ドル (2008年9月) と貯蓄金融機関としては第1位 (商業銀行を合わせた預金金融機関でも第6位) の近年にない大規模な銀行の破綻であった。破綻した銀行の規模としては、コンチネンタル・イリノイ銀行を大きく上回る歴代第1位であった。同日、FDICが Receiver に指名され、JPモルガン・チェース銀行 (JPMorgan Chase Bank, NA, New York, New York) にホール・バンク方式のP&Aにより、原則として全資産の譲渡及び全預金・負債の引受けがなされた。ただし、P&Aの Agreement で、優先株及び劣後債にかかる債務、訴訟にかかる偶発債務などは引受け債務から除かれている。買収金額は19億ドル、非付保預金も含めてすべての預金者は保護され、また、プレミアムの効果で、管財人 (Receiver) となったFDICの預金保険基金にも負担は生じなかった。FDICにとっては破綻処理の成功例と思われるが、これに不満の持株会社から訴訟を提起されている。なお、ワシントン・ミューチュアル銀行の持ち株会社 (Washington Mutual Inc. Seattle, Washington) はFDICの破綻処理の対象ではないので、2008年9月28日、連邦倒産法 Chapter11 による手続きに入った。

## 5 ブリッジバンク

受け皿となる銀行が現れないときで、ただちにペイオフを行って清算するのでは地域の金融経済への影響が大きい場合や、時間をかければP&Aに可能性が十分に見込める場合

---

<sup>171</sup> FDICプレスリリース “JPMorgan Chase Acquires Banking Operations of Washington Mutual FDIC Facilitates Transaction that Protects All Depositors and Comes at No Cost to the Deposit Insurance Fund” 2008年9月25日 (PR85-2008)。

<http://www.fdic.gov/news/news/press/2008/pr08085.html>



は、破綻銀行の管財人に就任したFDICはブリッジバンクを設立してその保全管理人となり、破綻銀行の付保預金と資産をブリッジバンクに譲渡させて営業を継続させることができる。この譲渡契約もP&Aの一種であるが、管財人としてのFDICと保全管理人としてのFDICの間で締結される。ブリッジバンクの経営陣はFDICが任命するが、事実上はFDICの管理下にある。ブリッジバンクの期限は2年であり、必要があれば1年間の延長を2回まで認められる。ただし、いったんブリッジバンクとしてある程度時間をかけて処理するのでその間にコストが増加する可能性があり、できる限り早期処理が望ましいとされている。最終的に受け皿を探してP&Aで処理することが多い。制度的には1987年に導入されたが、1990年代に緊急救済が減少したのと交代するように、ブリッジバンクが多く用いられるようになった。

ブリッジバンクを活用した例として、1992年のニューイングランド銀行、最近話題となった2008年のインディマック銀行のケースを紹介する。

#### (1) ニューイングランド銀行

1991年1月6日、ニューイングランド銀行<sup>172</sup> (the Bank of New England, Boston, Massachusetts、以下「BNE」という。)及びその兄弟銀行であるコネチカット銀行 (Connecticut Bank & Trust Company, Hartford, Connecticut、以下「CB&T」という。)、メイン・ナショナル銀行 (Maine National Bank, Portland, Maine、以下「MNB」という。)が破綻した。1980年代後半はテキサス州など米国南部諸州が不況であったが、1990年代に入ってボストンを中心とする北東部諸州も不況に陥っていた。それぞれの総資産は、1990年9月末で、BNE—131億ドル、CB&T—77億ドル、MNB—10億ドルであった。

地域金融経済への影響等から、FDICは不可欠性の原理<sup>173</sup> を適用して預金の全額保護を決定するとともに、3つのブリッジバンクとして新BNE、新CB&T、新MNBを設立し、BNE、CB&T、MNBの資産・負債のほぼ全額を譲渡した。また、単体で見ればMNBは破綻していなかったが、FDICは1989年FIRREAにより導入されたクロスギャランティー条項により兄弟会社に対する履行請求権を発動し、MNBにも

---

<sup>172</sup> FDIC, 前掲(注165)635-651頁。

<sup>173</sup> 不可欠性原理の最後の適用例とされている。

履行をもとめたため、3行一体の破綻処理となった。

F D I C は、ブリッジバンクの売却先としてフリート銀行（Fleet Bank of Massachusetts, N.A., Boston, Massachusetts）を決定し、株式取引を利用した特殊な P & A を行った。すなわち、F D I C はブリッジバンクの優先株式 7 億 5 0 0 0 万ドルを保有していたが、1 9 9 1 年 6 月にフリート銀行にブリッジバンクを譲渡する際に、7 億 5 0 0 0 万ドルを償還させるとともに同額の資金援助を行った。さらにフリート銀行の優先株式を 1 億ドル相当はプレミアムとして取得し、5 0 0 0 万ドル相当は購入により取得した。F D I C がフリート銀行の優先株式を取得したのは、受け皿に対する資本注入であり、資金繰りの支援でもある。これをフリート銀行は 1 9 9 3 年 5 月までに償還したが、それまでの経費、配当利益も計上すると、F D I C の全体の破綻処理費用は 8 億 8 9 0 0 万ドル（総資産の 4. 1 %）となった。

## （2）インデイマック銀行

インデイマック銀行<sup>174</sup>（IndyMac Bank, FSB, Pasadena, California）は、カリフォルニア州を基盤とし、O T S が監督する貯蓄銀行であり、その規模は、資産 3 2 0 億ドル、総預金 1 9 0 億ドル（2 0 0 8 年 3 月末）で全米第 9 位の銀行であった。サブプライムローンを中心とする住宅ローン事業が悪化し<sup>175</sup>、6 月末から多額の預金（1 1 日間で 1 3 億ドル）が流失、2 0 0 8 年 7 月 1 1 日に破綻した。F D I C は監督官庁 O T S から Conservator に指名され、ブリッジバンクとしてインデイマック連邦銀行を設立し、インデイマック銀行のすべての資産と付保預金（ブローカー預金<sup>176</sup>を除く）を承継させた。金一月処理で、インデイマック連邦銀行は 7 月 1 4 日から営業を開始した。また、引き継

---

<sup>174</sup> F D I C プレスリリース “FDIC Establishes IndyMac Federal Bank, FSB as Successor to IndyMac Bank, F.S.B., Pasadena, California” 2 0 0 8 年 7 月 1 1 日（PR-56-2008）、同 “FDIC Board Approves Letter of Intent to Sell IndyMac Federal ; Investor Group to Inject New Capital , Bring in Experienced Management Team” 2 0 0 9 年 1 月 2 日（PR-1-2009）、同 “FDIC Closes Sale of IndyMac Federal Bank, Pasadena, California” 2 0 0 9 年 3 月 1 9 日（PR42-2009）。  
<http://www.fdic.gov/news/news/press/2008/pr08056.html>

<sup>175</sup> 価格の下落した M B S （Mortgage-backed Securities）や不稼動資産となった住宅ローンを多量に抱えていたといわれている。

<sup>176</sup> 流動性が枯渇したため、預金の 3 7 % が高金利のブローカー預金であった。

がれなかった非付保預金に対しては、暫定的に50%の配当が支払われた。なお、親会社のインディマック・バンコープ (IndyMac Bancorp) は、連邦倒産法 Chapter 7 の破産手続に入った。

さらにFDICは、入札によって、プライベート・ファンドであるIMBマネジメント・ホールディング (有限責任組合) の子会社である持株会社に事業譲渡 (P&A=資産・負債の引受け) することを決定し、12月31日に Letter of Intent (合意書) を締結した。最終的には、3月19日、IMBマネジメント・ホールディングの下に新たに設立されたカリフォルニア州のワンウェスト銀行 (貯蓄銀行=FSB) にインディマック連邦銀行のすべての資産・預金—資産207億ドル (デイスカウントベース)、預金64億ドルを承継した。ワンウェスト銀行はインディマック連邦銀行の本部および33支店もそのままの名称で承継し、翌日営業日の3月20日から営業している。譲渡された不良資産等についてロスシェアリング条項が適用され、損失額が資産の20%に達するまで、損失の80%をFDICが負担、次の10%分は損失の95%をFDICが負担する。預金保険基金の最終負担額は、2009年3月の段階で107億ドルの巨額に達すると推定されている。

## 6 緊急救済

これまで、銀行破綻の基本的な類型について述べてきたが、Too Big to Fail の観点から、例外的な緊急救済を行うことがある。資本注入や緊急融資によって、銀行を清算させずにそのまま再建をはかるもの (非閉鎖措置<sup>177</sup>) で、救済コストの拡大、透明性の欠如、モラル・ハザードなどの問題がある。1991年FDICIAによってコスト最少化原則の厳格化が図られて以来、銀行の破綻処理に適用した例は極めて少なくなったが、それ以前にはかなりの実例を見ることができる。それは、現在の制度が定着するまでの試行錯誤の歴史でもあり、破綻処理の様々な手法、ノウハウが蓄積された時期でもあった。

現在の制度としては、緊急救済はFDICによる通常の破綻処理ではなく、システミックリスクがあるときに、最少コスト原則の例外として、FRB及びFDICの同意と大統領の承認という厳格な手続により、財務長官が決定するものである (連邦預金保険法13条(c)—12U.S.C.1823(c))。しかしながら、ブリッジバンク等の制度が定着した現在、銀行については緊急救済の必要性はほとんど無くなったといってよい。これは、最近のイ

---

<sup>177</sup> 通常、Open Bank Assistance といわれる。銀行破綻処理の説明では、こちらの用語を用いることが多い。実態は同じだが、緊急救済は Bail-Out といわれている。

ンデイマック銀行、ワシントン・ミューチュアル銀行の例からも明らかであろう。

一方、これまでの説明は預金保険制度の対象となる銀行について述べてきたが、2008年の金融危機では、FDICの守備範囲ではない（預金保険の対象ではない）金融機関である投資銀行、保険会社、金融持株会社について例外的な緊急救済が行われた。かつては、預金金融機関である銀行の破綻処理について手当すれば十分という考えであったが、金融の高度化、グローバル化などによって、その他の金融機関等の破綻の処理にも制度的な工夫を要する時代になったと思われる。

以下の実例では、最初にFDICによる緊急救済として、1980年ファースト・ペンシルベニア銀行（ペンシルベニア州、総資産79.5億ドル）、1984年コンチネンタル・イリノイ銀行（イリノイ州、1988年ファースト・シテイ・バンコープ（カリフォルニア州、総資産112億ドル）の例を見よう。これらの緊急救済は、システムリスク等への配慮から、FDICによる資本注入（劣後債及び優先株の引受け）、不良資産の買取り等によって緊急救済されたものであった。これらの緊急救済については議会等で批判的な意見が多く、モラル・ハザード対策として、1991年連邦預金公社改善法（FDICIA）の制度改正につながったが、破綻処理の先例としては、現在発生した銀行以外の金融機関のケースも想定すると、重要な価値のあるものである。

#### （1）ファースト・ペンシルベニア銀行

ファースト・ペンシルベニア銀行<sup>178</sup>（First Pennsylvania Bank, N.A.）は、ペンシルベニア州を基盤とし、OCCが監督する全米23位の国法銀行（破綻時点で資産80億ドル、預金53億ドル）であった。1970年代後半の不況と金利上昇を背景に経営が悪化し、1980年4月に事実上破綻した。FDICは、適当な受け皿金融機関が存在しないことから、FRB、OCCとも協議の上、Open Bank Assistance（OBA）すなわち緊急救済（Bail-Out）を実施することとした。法的な根拠となるのは、連邦預金保険法13条（c）—12U.S.C.1823(c)であったが、当時の規定では「当該銀行のサービスが地域にとって不可欠（essential）である」ことが要件であり（これを「不可欠性の原則」という。）、それまでにこれが適用、実施されたケースは小規模の銀行でわずか4件にすぎなかった。1982年にペイオフを実施したペン・スクウェア銀行の預金量が4億7000万ドルであったのと比べると格段に規模が大きく、実質的にToo Big to Failの原則を初めて適用

<sup>178</sup> FDIC, 前掲（注165）635－651頁。

したケースとなった。

1980年4月28日、FDIC、FRB、OCCはファースト・ペンシルベニア銀行の緊急救済を発表した。この結果、同行は劣後債5億ドル（5年後償還、当初1年無利子）を発行し、FDICが3億2500万ドル、シテイバンクなど26行が1億2500万ドルを引き受けた。また、FRB（フィラデルフィア連銀）はファースト・ペンシルベニア銀行に対して10億ドルのクレジットラインを設定した。さらに劣後債を引き受けたFDICと銀行団は、親会社のワラント（新株発行引受権）2000万株分（7年間有効）を取得して、親会社に対する銀行経営改善のためのプレッシャーとした。

その後、ファースト・ペンシルベニア銀行の業績は回復し、予定より2年早い1983年5月に劣後債を返済、ワラントの半分を買い戻し、1985年5月には残りのワラントを買い戻した。FDICの破綻処理費用は、ファースト・ペンシルベニア銀行から支払われた利子とワラントの買い戻し代金で4300万ドルの黒字となった。

ファースト・ペンシルベニア銀行に対する緊急救済の成功は、その後、1980年代にToo Big to Fail型の緊急救済が多く実施される契機となった。

## （2）コンチネンタル・イリノイ銀行

コンチネンタル・イリノイ銀行<sup>179</sup>（Continental Illinois National Bank and Trust Company, Chicago, Illinois）は、米国最大の破綻・救済劇として有名である。シカゴを中心にイリノイ州を基盤とする全米6位の国法銀行であったが、1970年代に商業・工業ローン等で急速に総資産を伸ばし、1981年には総資産450億ドルに達した。しかし、1982年に入ると、ペン・スクウェア銀行の破綻の影響やメキシコ危機によるLDC債権の劣化等により業績は急速に悪化し、ついに1984年5月には預金の急激な流失が起きて、実質破綻状態となった。FDICは「救済しなければ、どれだけ金融機関が破綻するか、銀行システムがどのような状態になるのかわからない。」（FDICスプレイグ総裁）として、緊急救済を決意した。コンチネンタル・イリノイ銀行の緊急救済は、最初の暫定救済と、最終救済の二段階で実施された。

i) 5月17日、FDICはFRB、OCCと協議のうえ、次の暫定措置を発表した。

- ・FDICは、コンチネンタル・イリノイ銀行のすべての預金者、一般債権者を保護すると宣言する。

---

<sup>179</sup> FDIC, 前掲(注165)545-565頁。

- ・コンチネンタル・イリノイ銀行は、20億ドルの劣後債を発行し、FDICが15億ドル、民間銀行主要7行が合計5億ドルを購入する。
  - ・民間銀行主要24行が55億ドル以上の融資枠（クレジットライン）を設定する。
- ii) FDICは、さらに受け皿の可能性を追求したが見つからず、FRB、OCCと協議のうえ、同年9月26日発表された最終的な緊急救済の概要は次のとおり。
- ・FRB（シカゴ連銀）のコンチネンタル銀行に対する35億ドルの融資について、FDICがコンチネンタル銀行の債務を肩代わりする。
  - ・その見返りとして、コンチネンタル銀行は不良債権45億ドルを35億ドルのディスカウント価格でFDICに譲渡する。
  - ・コンチネンタル銀行へBHCを通じて10億ドルの資本注入するため、FDICはBHCの無議決権優先株式10億ドルを購入する。
  - ・上記株式のうち、FDICは、将来7億2000万ドルの無議決権優先株式を普通株に転換することにより、BHC普通株の80%を支配することができ、第三者に譲渡することもできる。残りの2億8000万株は金利調整型の累積優先株式で、BHCにコールオプションが与えられる。
  - ・FDICがコンチネンタル銀行から買い入れた債権から5年以内に8億ドル以上の失が生じた場合、FDICはBHCの普通株をNominal Price(1株につき0.00001ドル)で購入することができることとする。

以上の緊急融資の結果として、コンチネンタル銀行の信用不安が内外に波及することはなく、同行の業績も回復していった。最終的な処理コストは、不良資産の処理による回収、株式の売却益などもあって、11億ドル（総資産の3.28%）であった。最大規模の銀行破綻を緊急救済により結果的に大きな混乱もなく処理したことで、Too Big to Failによる緊急救済が1980年代に定着することとなった。ただし、緊急救済は決定・執行に時間がかかり、その内容も不透明で複雑になるという傾向はすでにでてきていることに留意すべきである。なお、BHCを救済したこと<sup>180</sup>について、最少コストとの関係で意見がわかれていたが、これは今日の問題として捉えれば、銀行と一体で処理すべき場合はむしろ

<sup>180</sup> FDICの破綻処理の対象は持株会社ではなく銀行本体が対象であるとされていた。ところが、コンチネンタル・イリノイ銀行の株式保有は親会社のBHCコンチネンタルに限られていたので、結局、BHCに資本注入することとなった。

これを認めるべきであろう。

### (3) ファースト・シティ・バンコープ

1988年4月、テキサス州において、銀行持株会社ファースト・シティ・バンコープ<sup>181</sup> (First City Bancorporation of Texas, Inc., Houston, Texas、以下「ファーストシティ」という。)子会社の60の銀行(以下「ファーストシティ系列銀行」または「系列銀行」という。)が破綻状態となった。ファーストシティは本部をヒューストンに置き、総資産は112億ドルであった。当時、石油を主要産業とするテキサスの不況は深刻で、ファーストシティの融資の35%を占める不動産関連産業も低迷していた。1988年における全米の銀行破綻214のうち、テキサス州が174であり、その中でも、本件が大きな影響を与えたのである。また、60銀行のうち59銀行が4月20日、FDICによって、同時に緊急救済(OBA)されることとなった。(1銀行はその前日破綻している。)

FDICは、受け皿候補であるA. Robert Abboudの率いる投資グループと、1987年9月から新しい資本や救済の仕組みをめぐって、7ヵ月間にわたり交渉した結果、その概要は以下のとおりとなった。

- i) Abboudグループから新資本として5億ドルが提供され、新株主が新しい持株会社FCAC (First City Acquisition Corporation)を通じてファーストシティ系列銀行の管理を引き受ける。ファーストシティの旧株主の権利は2%以下に縮減される。
- ii) FDICは、FCAC一般株式の5%分を1株当たり20.94ドルで購入できるワラント(5年間有効)、同株式の10%分に転換できる4300万ドルの下位優先転換株式を取得する。
- iii) ファーストシティの経営、政策決定は、Abboudが率いる経営チーム及び取締役会が行う。
- iv) ファーストシティ系列銀行への支援として、FDICは9.7億ドルの上位劣後債券を供与する。このFDIC債券は、財務省証券の利率プラス0.5%の金利が支払われ、元本は半年ごとに10回支払われる。これと交換に、FDICは次項の回収銀行の優先株式9700万株を取得する。ファーストシティは、この優先株式を1998年に最低1億ドルで買い戻すことを保証する。
- v) 17億ドルの不良債権は、ファーストシティ系列銀行からBad Bankとして分離され

---

<sup>181</sup> FDIC, 前掲(注165)567-593頁。

た回収銀行へ移転され、そこで回収される。回収された資金は系列銀行へ支払われ、そのうち1億ドルはFDICから優先株を買い戻す資金となり、さらに最終的に以前のファーストシティの株主へ支払われる。

上記の措置によって、緊急事態は一応終息したが、テキサス地方経済の不況は予想以上に長引き、ファーストシティ系列銀行はしばらくの経過は順調であったが、1991年後半から不良債権の増加から経営の悪化が顕著となった。1992年10月30日、グループの中核であったヒューストンとダラスの系列銀行が破綻したため、FDICはFIRREAにより導入されたクロスギャランティー条項を適用して処理を行うこととなり、残りの18銀行を含めて20の系列銀行が破綻、閉鎖された。FDICはそれぞれの系列銀行に対応した20のブリッジバンクを設立して、経営の悪化の著しいヒューストン、ダラス、オースチン、サン・アントニオの4銀行についてはすべての付保預金と資産、その他16銀行はすべての預金と資産をそれぞれ移転させ、これらのブリッジバンクの売却(P&A)を進めた。1993年2月13日、テキサス・コマース持株会社(Texas Commerce Bancshares, Houston, Texas)が全体の資産の73%を占める5系列銀行(Houston, Dallas, Beaumont, El Paso, Midland)をP&Aで取得した。基本的に、ブリッジバンクの保有するすべての預金と、ほとんどの資産が譲渡されたが、証券類は市場価格、その他の資産(不動産と実質破綻債権を除く)は簿価で譲渡された。

20の系列銀行を売却した際のプレミアムは、4.34億ドルであった。ただし、不良資産の多かったヒューストン、ダラス、オースチンの不良資産18億ドルについては、ロス・シェアリング条項(損失が発生したら、80%をFDIC、20%を受け皿が負担する。)により処理された。また、ヒューストン、ダラス、オースチン、サン・アントニオの4銀行については、非付保預金者、一般債権者についてただちには払いが行われなかったが、結局全額配当が行われた。なお、持株会社のファーストシティは、連邦破産法による破産手続で処理された。

FDICにとっては、1992年二次破綻のブリッジバンクによる処理では損失が発生しなかったが、1988年緊急救済のコストは11億ドル(破綻銀行の資産の10%)であった。このような二次破綻をきたしたことで、救済のための交渉に時間がかかりすぎたこと、コストが膨らんでしまったことなど、ファーストシティに対する緊急救済(OBA)は失敗の例であるとFDICは判断しているようである。



## 第5章 2007—2009年金融危機への対応

### 1 概観

米国のサブプライム・ローン問題を契機として、米国及び欧州諸国は2007年夏頃から金融機能の不全状態—しばしば金融資本市場が混乱して金融危機の状況を呈する—に陥った。これはさらにアジア、中近東その他全世界の金融経済に大きな打撃を与えることとなった。これらのすべてに言及するのはあまりに膨大で本稿の範囲を越えてしまうので、ここでは米国の金融危機およびその中で発生した金融機関の破綻処理を中心に述べることにする。金融危機は、まず2007年夏に欧州で発生し、8月に仏の銀行BNPパリバが傘下のファンドの解約凍結を発表したことで、欧州金融市場は金融リスクに対する不安と疑心暗鬼により麻痺状態に陥った<sup>182</sup>。これは欧州、米国の中央銀行が大量の流動性の供給と金利の引き下げを行うなどの協調政策によって、いったんは小康状態となったが、2008年になると米国においてベア・スターンズの緊急救済、リーマン・ブラザーズの破綻、AIGの緊急救済と衝撃的な事態があいついだのである。米国の銀行の破綻も急増しており、ワシントン・ミューチュアル銀行、インデイマック銀行等の破綻処理についてはすでに述べたが、金融破綻の大波は、さらに銀行の範囲を越えて、投資銀行、保険会社、ノンバンクなどに広く及んでいる。当局の対応も個別金融機関の救済にとどまらず、緊急経済安定化法に基づき、システムリスクの回避、金融機能全体の回復を目的とする資本注入、資産の買い入れなどが行われたほか、米国最大クラスの金融持株会社であるシティ・グループ、バンク・オブ・アメリカの緊急救済が行われた。

緊急経済安定化法（Emergency Economic Stabilization Act of 2008）は、リーマン・ブラザーズの破綻による金融危機の深刻化に対応し、金融システムの安定を回復するための緊急立法として、2008年10月3日、米国議会において可決された。共和党議員の多

---

<sup>182</sup> この結果、同年9月にはイギリスのノーザン・ロック銀行に預金取りつけが起り、英当局は同行の預金の全額保護と国有化（2008年2月）を余儀なくされた。なお、2008—2009年にかけて、イギリスのブラッドフォード・アンド・ビングレー銀行（2008年9月）、ロイヤル・バンク・オブ・スコットランド（2008年10月）、アイスランドの3大銀行（2008年10月）、アイルランドのアングロ・アイリッシュ銀行（2009年1月）などが国有化された。なお、イギリスの金融危機と銀行破綻については、白井さゆり『欧州迷走』104—130頁（日本経済新聞出版社、2009年）及び藤井眞理子「イギリスにおける金融危機の展開と教訓」（武藤敏郎編著『甦る金融—破綻処理の教訓』第3章）74—104頁を参照されたい。

数が公的資金の導入に消極的であったため、調整に時間を要したが、預金保険の上限の引き上げ、減税の拡大等を追加して成立した。この法律で採用された政策の中心となるのは、7000億ドルの公的資金（予算措置）により、広範囲の金融機関に資本注入を行い、あるいは不良資産を買取ることなど内容とするTARP（Troubled Assets Relief Program）である。このうち、2500億ドルについてはただちに使用可能であったが、次の1000億ドルについては大統領の要請により使用でき、残りの3500億ドルについては、改めて議会の承認を要することとされた。当初の2500億ドルについては、TARPによる緊急的な対応として、資本注入プログラム（Capital Purchase Program; CPP）が策定され、多数の銀行等の資本注入に振り向けられた。また、CPPとは別にAIG、シテイ・グループ、バンク・オブ・アメリカ、自動車産業（GM、クライスラー）の例外的な緊急救済として、約1500億ドルが支出された。

オバマ政権になってから、ガイトナー財務長官を中心に、緊急経済安定法のもとであらたに金融安定化プラン(Financial Stability Plan)が2009年2月に策定され、これに沿って新しい施策が進められている。その内容は、住宅ローンの条件緩和（Making Home Affordable Plan）、追加資本注入（Capital Assistant Plan）、自動車ローン・消費者ローン等の流動化（Consumer and Business Lending Initiative）、金融機関から不良資産を買取するための官民投資プログラム（Public-Private Investment Program）などである。

## 2 緊急救済の拡大

預金金融機関である銀行では、1990年代半ばまでにペイオフ、P&Aに加えてブリッジバンク、ロス・シェアリングなどの破綻処理の制度、ルールがFDICにより整理され、その結果、最近においてはこれらの通常処理の範囲で破綻処理が行われている。2008年以降に銀行破綻が急増する状況となっても、シテイ・グループやバンク・オブ・アメリカのような金融コングロマリットとなった持株会社を除いて、緊急救済は行われていない。すでに述べたように、2008年の金融危機において、大規模銀行であったワシントン・ミューチュアル銀行はP&Aで処理されたし、インディマック銀行の処理でもいったんブリッジバンクに承継させながら、最終的にP&Aで処理されたのである。（もっとも、2008年にウェルズ・ファーゴと合併したワコビアは緊急救済直前の事態であった。

183)

しかしながら、銀行ではないためFDICのカバー範囲を越えた異例の緊急救済として、2008年にベア・スターンズ（投資銀行）及びAIG（保険会社）の緊急救済が行われた。これらの救済はシステミックリスクを回避するためであり、主役はFRBと財務省であって、当然ながらFDICは関与していない。一方、リーマン・ブラザーズ（投資銀行）については緊急救済が行われずに、破綻して連邦破産法 Chapter 11の適用となった。さらに、銀行単体ではなく銀行持株会社であるシテイ・グループ、バンク・オブ・アメリカに対する資本注入等による緊急救済が行われた。なお、緊急救済とはならなかったが、投資銀行の金融グループであったゴールドマン・サックスおよびモルガン・スタンレーは、今後緊急救済の対象となり得るように、傘下に銀行子会社を置いて銀行持株会社へのグループ組織の変更を行い、FRBの監督を受けることとなった。

#### (1) ベア・スターンズ—投資銀行の救済

2008年のベア・スターンズの救済<sup>184</sup>は、預金金融機関のケースではないが、緊急融資による救済の典型的な例として取りあげる。ベア・スターンズは、全米第5位で証券化業務ではトップクラスの投資銀行（証券会社）であったが、すでに2007年6月に傘下のファンドの損失で32億ドルの支援を余儀なくされ、その後も証券化商品の価格下落で苦境に立たされていた。結局のところ、2008年3月14日、資金繰りに窮したベア・スターンズに対しFRB（ニューヨーク連銀）が緊急融資枠を決定して事実上の破綻が公表され、同16日には交渉の結果JPモルガン・チェースがFRBの緊急融資を条件に救済合併することになったのである。この緊急融資は、FRBが預金金融機関の救済ではなく投資銀行を救済するためのもので、極めて異例の措置であった。300億ドル（評価額）にのぼる不良資産をベア・スターンズ本体から切り離して処理するため、ニューヨーク連

---

<sup>183</sup> ワコビア（銀行持株会社）をシテイ・グループが救済する案では、米当局による資本注入と一部の資産に対する損失の補償が予定されていた。実際はウエルズ・ファーゴが公的資金なしで吸収合併を行った。玉木伸介「金融仲介経路の多様化と安全網の役割について」33頁（預金保険機構『預金保険研究』第10号、2009年）。

<sup>184</sup> 本稿におけるベア・スターンズの説明は、ヘンリー・ポールソン著、有賀裕子訳『ポールソン回顧録』（日本経済新聞出版社、2010年）121—160頁、デイビッド・ウェッセル著、藤井清美訳『バーナンキは正しかったか？FRBの真相』（朝日新聞出版、2010年）206—245ページ、その他財務省及びFRBのプレスリリースを参考にしている。

銀が290億ドルを融資（形式的には、JPモルガン・チェース銀行を經由して不良資産の受け皿となるデラウェア州の会社に融資する。）し、JPモルガン・チェースは10億ドルの劣後債を購入、負担する。すなわち、JPモルガン・チェースの損失負担は10億ドルまでで、それを超えて発生する損失はニューヨーク連銀が負担することになる。なお、JPモルガン・チェースはベア・スターンズの株式を最終的に1株10ドルで交換・取得することとなった。

このFRBの緊急融資は、FRBと財務省が金融市場の混乱を回避するために決断したものである<sup>185</sup>。単なる一時的な資金繰りではなく救済・不良資産処理のための融資であり、銀行の緊急救済においてはよく使われた手法であったが、投資銀行に対するものとしては、戦後初めてのケースであった。なお、この事案を契機として、FRBは大手証券業者であるプライマリーディーラーに対して、必要な場合に融資を行うこととなり、その貸付残高は金融不安がピークに達した2008年10月初旬には1476億ドルまで膨らんだ。

## （2）リーマン・ブラザーズ—投資銀行の破綻

ベア・スターンズに続いて、同年9月15日、2四半期連続で大幅な赤字に陥っていた全米第4位の投資銀行リーマン・ブラザーズが破綻した<sup>186</sup>。12日の夜からぎりぎりまで調整が行われたものの公的資金による救済は行われず、連邦破産法 Chapter 11（わが国の民事再生法にあたる）の適用を申請することとなった。リーマン・ブラザーズの負債総額は6130億ドルで、米国で過去最大の倒産となった。裁判所が管財人を派遣し、資産の査定・処分を進めるが、存続の可能性のある部分は事業継続が模索されるのが通例である。結局、ほとんどの事業は、英国のバークレイ銀行、日本の野村証券などに分割譲渡された。

当局が緊急救済しなかった理由は必ずしも明らかではないが、FRBバーナンキ議長の

---

<sup>185</sup> B.S.バーナンキFRB議長は、2008年4月3日の上院銀行委員会において、「ベア・スターンズの破綻を放置したら、金融システムに大きな混乱をもたらし、实体经济にも広範な影響を及ぼしていたであろう。（要約—執筆者）」と証言している。  
(<http://www.federalreserve.gov/newsevents/testimony/bernanke2008403a.htm>)

<sup>186</sup> 本稿におけるリーマン・ブラザーズの説明は、ポールソン前掲（注184）223—286頁、ウェッセル前掲（注184）18—42頁、その他財務省及びFRBのプレスリリースを参考にしている。

議会での証言からは、預金者とは異なる投資家のモラル・ハザードを重視したこと、A I Gに比べてリーマン破綻の影響は小さいと判断したことなどが窺がえる<sup>187</sup>。また、当局は民間ベースの救済で対応可能と判断したとも考えられるが、救済の役割を期待されていたバンク・オブ・アメリカは公的資金の支援がないために断り、結局そのかわりに投資銀行第3位メリル・リンチを買収することになったし、もう1つの交渉相手だった英国バークレイズ銀行も公的資金なしでの救済には合意しなかった。結果的には、リーマン・ブラザーズを緊急救済しなかったことがマーケットの不安感を増幅し、A I Gの救済を余儀なくさせるなど、金融危機を深刻化させることとなった。

### (3) A I G—保険会社の救済

A I G<sup>188</sup>は全米第1位の保険会社であるが、サブプライムローン等の証券化の拡大とともにその信用リスク回避のための商品として開発されたCDS（クレジット・デフォルト・スワップ）の取引を増大させ、金融危機の発生とともに膨大な含み損を抱えることとなった。このため、リーマン・ブラザーズが破綻した翌日の2008年9月16日、株価がわずかに1ドル台に急落して資金繰り困難に陥り、FRBは850億ドルを緊急融資（金利はLIBOプラス8.5%）して公的資金による救済に踏み切った。政府はA I Gの株式を79.9%取得する権利（ワラント）を取得し、A I Gは実質的に政府の管理下で、子会社等の資産を売却してスリム化により経営再建を図り、FRBからの借入金を返済することとなった。（第1次救済）

なお、10月8日、FRBからの融資は、資金繰りを精査した結果、1228億ドルに拡大された。（第二次救済）

さらに、金融危機の深刻化によってA I Gの経営状況が一層悪化したため、救済計画を

---

<sup>187</sup> B.S.バーナンキFRB議長は、2008年9月23日の上院銀行委員会において、「A I Gの破綻は、世界的な金融の安定を阻害し、結果的に米国経済にも影響を与える。（要約—執筆者）」とする一方、「リーマンの破綻はリスクをもたらすが、リーマンが抱えている問題は投資家も十分認識しているはずである。（要約—執筆者）」として投資家のモラル・ハザードを強調している。さらに、「（リーマンの破綻は）予想外にA I Gの崩壊を早めることになった。（要約—執筆者）」と証言して、結果的にリーマンの破綻の影響が予想以上に大きかったことを示唆している。  
(<http://www.federalreserve.gov/newsevents/testimony/bernanke20080923a1.htm>)

<sup>188</sup> 本稿におけるA I Gの説明は、ポールソン前掲（注184）287—319頁、ウェッセル前掲（注184）264—277頁、その他財務省及びFRBのプレスリリースを参考にしている。

抜本的に見直すこととなり、11月10日、政府による融資等の支援を総額1500億ドルまで拡大するとともに、緊急経済安定化法に基づくTARPの一環として、財務省はAIGの優先株を取得して400億ドルの資本注入を行った。これは、保険会社に対する初めての資本注入として、注目されるものである。また、AIGが保有する不良資産の受け皿会社を2社設立し、FRBが500億ドルの限度で融資を行うこととされた。その他の融資枠は600億ドルに減額され、金利が3%に引き下げられた。(第3次救済)

2009年3月2日、財務省とFRBは「AIGの秩序だった再建にコミットする」として、追加支援策を発表した。資本注入が300億ドル追加されて、前回とあわせて合計700億ドルとされ、財務省は普通株に転換可能な優先株(議決権77.9%)を取得した。また、AIGが全世界で保有する損害保険事業を売却するためにこれらをAIUホールディングス(別法人)に移管し、また、生保子会社のアリコ、AIAをFRBの設立した特別目的会社に譲渡した。融資枠は250億ドルに圧縮され、金利はゼロに引き下げられた。(第4次救済)

これらの措置は、全世界の保険契約者への配慮のほか、AIGが保証した巨額のCDSがデフォルトとなれば、全世界の金融機関と金融システムに重大な影響(システムミックリスク)が生じるため、預金を受け入れている銀行ではなく保険会社であるにもかかわらず、政策的に救済の判断がなされたものである。<sup>189</sup>

#### (4) シテイ・グループ—銀行持株会社および金融グループの救済

金融安定化法に基づく資本注入は、2008年10月に第1弾として、大手9行(グループ)に対して行われた。シテイ・グループ<sup>190</sup>には250億ドルが注入されたが、これは個別金融機関の救済ではなく、金融システム全体の安定化のためという位置づけであった。ところが、11月23日には経営難に陥ったシテイ・グループに対する救済措置が発

---

<sup>189</sup> B.S.バーナンキFRB議長の2008年9月23日上院銀行委員会証言「AIGの破綻は、世界的な金融の安定を阻害し、結果的に米国経済にも影響を与える。」(執筆者要約)一前掲(注180)参照。さらに、AIGの再建プランを発表した2009年3月2日の財務省、FRBの共同声明では、「AIGがもたらしているシステムミックリスクと現在の脆弱な市場を考えると、政府が行動しなかった場合に生じうる米国経済と納税者への潜在的なコストは極めて大きい。」(執筆者仮訳)と述べている。  
(<http://www.ustreas.gov/press/releases/tg44.htm>)

<sup>190</sup> 本稿におけるシテイ・グループの説明は、ポールソン前掲(注184)507—523頁、その他財務省及びFRBのプレスリリースを参考にしている。

表され、政府は新たに200億ドルの資本注入（財務省が優先株式を200億ドル取得）を追加するとともに、シティ・グループが抱える不良資産3060億ドルのうち、最初の290億ドルを除き今後発生する損失の90%を政府が負担することとした。財務省はシティ・グループから4・5%の株式予約権のほか保証料として別途優先株式を70億ドル取得し、また、シティ・グループは、役員報酬の抑制と配当の制限を受け入れた。

さらに、2009年2月27日、財務省はシティ・グループの要請により、保有する優先株式のうち250億ドルを普通株式に転換した。この結果、政府はシティ株の36%を保有することとなり、シティ・グループは事実上の政府管理で再建を図ることとなった。

#### (5) **バンク・オブ・アメリカ銀行持株会社および金融グループの救済**

バンク・オブ・アメリカ<sup>191</sup>についても、2008年10月に250億ドルの資本注入がなされた。しかし、バンク・オブ・アメリカはその直前の9月に500億ドル相当の株式交換によって救済合併したメリル・リンチから引き継いだ不良資産が重荷となって経営不安惹起したので、政府（財務省、FRB、FDIC）は、2009年1月16日、追加の200億ドルの資本注入（財務省が8%配当、議決権なしの優先株式を取得）とともに、住宅ローン、不動産ローン等の証券化された資産1180億ドルに対する融資（ノンリコースローン）または保証を行い、またその大部分に対する損失負担（最初の100億ドルを除き、発生した損失の90%をロスシェアリング方式で政府が負担する）を行うことが決定された。また、この損失補償の対価として、別途優先株式を40億ドル、ワラントをその優先株式の10%、それぞれ上限として実績に応じて発行することとされた。なお、バンク・オブ・アメリカについても、一般株式の配当制限、役員報酬の抑制が条件として盛り込まれた。

#### (6) **GMACへの資本注入**

2008年12月29日、GMの金融子会社であるGMACに対しても50億ドルの資本注入が行われた<sup>192</sup>。GMACが形式的には銀行持株会社へ転換したとしても、資本注入による緊急救済をノンバンの金融会社について行ったことは、すでに説明したように

---

<sup>191</sup> 本稿におけるバンク・オブ・アメリカの説明は、ポールソン前掲（注184）536—544頁、その他財務省及びFRBのプレスリリースを参考にしている。

<sup>192</sup> ポールソン前掲（注184）542頁。

銀行ではない証券会社（ベアー・スターンズ）および保険会社（AIG）を救済したこと  
に続き、例外をさらに広げたものとして重要な意味を持つであろう。また、同時にGMへ  
の融資も行われており、自動車産業の救済につながるものであった。なお、GMACは総  
資産1796億ドルで金融機関としての規模も大きく、その帰趨は米国経済への影響も大  
きいことに留意する必要がある。

#### （参考）GM、クライスラー等—自動車産業の救済

今回の金融危機は、実体経済にも大きな影響を与え、特に個人消費の落ち込みが自動  
車の販売の急減を招き、ここ数年来経営の悪化していた自動車産業に深刻な打撃を与  
えることになった。本格的な再建策が議論される中で、資金繰りに窮したGM、クライ  
スラーから、政府に対してつなぎの融資が要請され、緊急経済安定化法によるTALPの  
資金7000億ドルの一部を使って緊急融資を行うこととなった。2008年12月2  
9日、31日の両日でGMに合計142億ドルの緊急融資、GM子会社の金融会社GM  
ACには50億ドルの資本注入（優先株、ワラント）が行われ、2009年1月2日、  
16日の両日でクライスラー及びその金融子会社クライスラー・フィナンシャルサー  
ビスに合計55億ドルの緊急融資が行われた。さらに、4月9日には、GMに35億ドル、  
クライスラーに15億ドルの緊急融資が行われた。

金融機関以外に救済を広げること、膨大な公的資金を自動車産業に使用することにつ  
いては批判も多く、また、両社の最終的な処理に向けては会社側と債権者、労働組合な  
どとの厳しい交渉が展開されたが、結局、連邦破産法 Chapter 11が適用されることと  
なった。

### 3 資本注入

資本注入とは、本稿では「公的資金または預金保険基金により金融機関の資本増強を行  
うこと」と定義する。かつて、資本注入の前例として、1930—1933年の金融恐慌  
の際に設立された復興金融公社（RFC；The Reconstruction Finance Corporation）が、  
銀行の自己資本を増強するために、1932年—1940年に6118行の銀行に対して、  
11.7億ドルの公的資金を注入している。資本注入は、ほとんどが優先株または資本証  
券の購入の形で行われたが、金融安定のための資金注入としては過少であったといわ  
ざるを得ない。RFCはこの間に110億ドルの投融資を行っているが、商業銀行に向けられ



たのは33.4億ドルで、それも融資（開業銀行11.4億ドル、閉鎖銀行10.3億ドル）が中心であった。<sup>193</sup>

第二次大戦後の米国においては、2008年に至るまで金融危機といえるような事態はほとんど発生せず、個別の緊急救済として資本注入が行われたにすぎなかった。すでに述べたように、金融危機に至る手前で、すなわちシステムリスクが発生する前に個別銀行の破綻処理（緊急援助を含む）が行われ、また、銀行の緊急救済の多くのケースにおいては、FDICが優先株式または劣後債によって資本注入を行っていた<sup>194</sup>。

ところが、今回の2008年金融危機においては、その大きな規模と広がりという深刻さにかんがみて、緊急救済型の資本注入だけではなく、新たに立法された緊急経済安定化法に基づき、財務省によって金融システムの安定化のための大規模な資本注入が行われることとなり、多数の銀行及び銀行を子会社とする金融持株会社に適用された。ただし、AIG、シテイ・グループ、バンク・オブ・アメリカのように、個別の緊急救済としての資本注入が行われるケースがあったことにも留意する必要がある。

資本注入の具体的な手段としては、優先株式ないし一般株式の取得、劣後債の取得などがある。以下、緊急経済安定化法に基づく資本注入を中心に説明する。

#### （1）多数銀行への資本注入

財務省はTARPの内容として当初は不良資産の買取りを中心に考えていたが、リーマン・ブラザーズの破綻以降の金融証券市場の混乱、機能不全に対処するため、TARPの2500億ドルを使って金融機関に対する公的資金による資本増強（以下「資本注入」という。）を行うこととした（2008年10月14日発表）。緊急経済安定化法は、金融機関から資産を購入できることになっているので、優先株式を取得することも可能である。

---

<sup>193</sup> 小林真之「アメリカ銀行恐慌と預金者保護政策」（北海道大学出版会2009年）191頁、229頁脚注。当時RFC総裁であったJ. H. ジョーンズは、「FRCが最初に組織された時に、あるいはその権限が最初に1932年7月に拡大された時に、もし銀行株に投資する権限を与えられていれば、デトロイト、クリーヴランドの大銀行—それは後に破産した—は救済されていただろう。また全国で破綻した数千のその他の銀行も救済されていただろう。そうした救済は政府に対しわずかの損失で遂行されたであろう。」と回顧している。

<sup>194</sup> 「第4章 6 緊急救済」の項（123-128頁）で紹介した、ファースト・ペンシルベニア銀行、コンチネンタル・イリノイ銀行、ファースト・シテイ・バンコプなどの事案を参照されたい。

これは2008年10月のG7で資本注入が取り上げられたのに対応し、EU諸国と歩調を合わせた措置であった。<sup>195</sup>

このため、財務省によりTARPのサブプログラムとして資本注入プログラム(Capital Purchase Program)が策定され、2008年10月28日から2009年2月6日までに、金融システムの安定に重要な大手銀行(銀行持株会社となった旧投資銀行を含む)及び中堅・中小金融機関合計553の金融機関に対して1989億ドルの資本注入(ワラント付き優先株式の購入)が行われた。その後、さらに小規模銀行への資本注入が行われ、最終的には707の金融機関に対して2049億ドルの資本注入が行われた<sup>196</sup>。

今回の資本注入の公的資金は個別の金融機関を救済するものではなく、金融システム全体の安定化を図るとともに、貸し渋りなどの現象を緩和するためのものである。また、緊急経済安定化法では、TARPに参加した金融機関について、政府が参加金融機関の新株予約権または優出資証券の発行を求めるとされている。また、世論の動向にも配慮して、TARP参加金融機関については、貸出しの増加に努力すること、役員報酬・退職金の制限などが求められている。

なお、FRBによる流動性の供給、財務省のTARPによる資本注入とあいまって、流動性の枯渇した金融市場を改善し、金融の安定に資するため、FDICは暫定流動性保証プログラム(Temporary Liquidity Guarantee Program; TLGP)を策定して、金融機関が新規に発行する無担保優先債券を保証し、あるいは一定の無利息の取引口座を保証することとした。この措置は、金融機関の資金調達を容易にして信用の収縮を回避し、金融機関と金融市場の安定を図るものであった。

## (2) 救済としての資本注入(シティ・グループ、バンク・オブ・アメリカ)

緊急救済のところで述べたとおり、AIG、シティ・グループおよびバンク・オブ・アメリカに対して、救済のための資本注入が行われた。いずれも緊急経済安定化法を根拠とするTARPの一環として行われたことが特徴である。かつて銀行の救済のためにFDI

---

<sup>195</sup> 欧州においても、10月13日、英国が370億ポンド(対象はRBS、HBOS、ロイズTSBの大手3行)、フランスは最大400億ユーロ、ドイツは最大800億ユーロの資本注入を公表した。

<sup>196</sup> TARP監察局4半期報告(2010年10月26日)56頁。(米国財務省のホームページからアクセスできる。)なお、TARP監察局は、緊急経済安定法により設立された政府機関である。

Cが行ったと同様のことを、本来資産買取や一般的な資本注入を目的とした特別法に基づいて財務省が行ったもので、臨時異例の措置といえることができる。これらの資本注入は巨額のものであったが、その後、金融危機的な状況は改善され、金融機関の経営も改善された結果、2010年までにシティ・グループ及びバンク・オブ・アメリカの公的資金は全額回収されている。

### (3) その後の動き—自力による増資と公的資金の返済

上記の多数行への資本注入、シティ・グループ及びバンク・オブ・アメリカへの追加資本注入に加えて、オバマ政権（ガイトナー財務長官、バーナンキFRB議長）のもとでは銀行の信託を確保するとともに貸し渋りなどの信用収縮を解消するため、金融安定化プランに基づき、大手銀行グループ（持株会社）19社が厳しい環境に耐えられるかをチェックするストレステストを実施した。2009年5月に発表された結果では、景気が一段と悪化した場合の潜在的な損失が2年間で約6000億ドルに達すると予測し、バンク・オブ・アメリカ（339億ドル不足）、ウェルズ・ファーゴ（137億ドル不足）、GMAC（115億ドル不足）、シティグループ（55億ドル不足）など10社について資金不足の恐れがあると指摘した。これらの金融機関は資本増強計画を策定して、いずれも資本注入ではなく自己努力による資本調達を行った。

それ以外の銀行についても、資本市場が安定を取り戻すにつれて、自主的な増資により資本を充実させる銀行が相次ぎ、資本注入された公的資金の返済が行われるようになった。この結果、2010年9月末で、資本注入プログラムによる注入金額2049億ドルのうち返済された公的資金は、1528億ドルにのぼっている<sup>197</sup>。なお、資本注入プログラム以外も含めたTARP全体で見ると、4748億ドルの投入に対して、3878億ドルが回収されている。

## 4 資産買取

TARPでは資本注入が先行したが、金融システムの安定のためには、金融機関のバランスシートの改善させる不良資産の買取も極めて重要である。買取対象の資産には、住宅ローン及び商業不動産ローンを含むモーゲージ・ローン（Mortgage Loan）やこれを証券

---

<sup>197</sup> TARP 監察局、前掲（注196）56頁。

化したMBS(Mortgaged Backed Securities)、CDO(Collateral Debt Obligation)など、幅広い資産を対象としている。

2009年に入って、ブッシュ大統領からオバマ大統領に交代し、またガイトナー財務長官が就任してから、金融安定化プログラム(Financial Stability Plan)に沿って、3月23日、政府と投資家が共同でファンドを形成して金融機関の不良債権を買い取る新しいスキームである官民投資プログラム(Public-Private Investment Program)を発表した。

緊急経済安定化法に基づき政府が300億ドルを上限に出資<sup>198</sup>し、FDICの保証、FRBの低利融資により民間資金の積極的活用を図り、民間の出資、融資を誘導して不良資産を買い取ることとなった。

## 第6章 米国における制度改革—金融規制・破綻処理の見直し

### 1 概観

今回の米国の金融危機では、世界でも最大級の金融機関が破綻し、金融システムが信認(Confidence)を失って機能不全に陥ったことで、米国の金融システムに不備のあることが明らかとなった。リーマン・ブラザーズやAIGのように預金を受け入れない金融機関であっても、金融システム、システムリスクに重大な影響をもたらすものがあり、金融機関の監督および破綻処理について、総合的な改革と新しいルールの採用が必要と考えられた。すなわち、金融機関の規制・監督の間隙を埋めて強化し、潜在的なシステムリスクを緩和するのである。

1998年頃の日本の金融危機のケースに比べると、米国の金融危機は規模・範囲及び国際的な影響においてはるかに大きなものであり、また、その原因として住宅ローン債権等の証券化商品(MBS, CDO, CDS等)の異常な累積が大きなファクターとなっている点に特徴がある。この点も、デリバティブやファンドに対する規制の強化という形で、制度改革に反映されることとなった。

ただし、米国の金融危機は証券化により複雑な形とはなったが、不動産ないし住宅バブルの発生とその崩壊を契機として発生し、不良債権の累積による金融機関の機能不全が引き起こしたという点で、その本質には日本のケースと共通部分も多く認められる。金融危

---

<sup>198</sup> 実績は224億ドルであった。TARP監察局、前掲(注196)53頁。

機が金融市場の機能不全、経済活動の低下によって深刻な不況をもたらし、これに対応する過程で大規模な財政の拡大、金利の引き下げ、流動性の積極的供給による金融の大幅緩和などの対策が行われたほか、世論や議会との関係で公的資金の導入、Too Big to Fail の原則の適用が問題となるなど、ほぼ同様の現象が発生している。米国においてはわが国の金融危機以降の政策を参考にしたと思われるが、一方、今回の米国の金融危機とその対応は、わが国においても注目すべき論点を多く含んでいる。

また、本稿のテーマである金融機関の破綻処理については、第一に、1990年代にほぼ完成された精緻な制度を誇るFDICによる銀行の破綻処理に関しては、今回の金融危機およびその後に大量破綻した銀行をFDICがスムーズに処理しているのであって、わが国がさらに参考とすべき点も多いように思われる。第二に、今回の米国の対応で、銀行等の預金金融機関に限らず、投資銀行や保険会社について金融システムの安定確保のためにToo Big to Fail原則を適用せざるを得なかったことから、金融監督や破綻処理の制度を見直す必要が指摘された。このため、金融危機に対応する緊急措置として立法された2008年の緊急経済安定法とは別に、中長期的対応として規制改革、監督組織の見直し、新しい金融破綻処理などを盛り込んだドッド・フランク法<sup>199</sup> (Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act ; ドッド・フランク金融改革・消費者保護法) が2010年に成立することとなったのである。

## 2 ドッド・フランク法の概要

ドッド・フランク法は金融危機の反省を踏まえた中長期的な制度改革をめざすものであり、銀行、証券、保険、ヘッジファンド、デリバティブなどの幅広い分野を内包しているが、当初の財務省の原案から出発して成立するまでの1年間に議会（上院および下院）を中心に多くの議論が行われ、修正が加えられた。金融安定監督評議会の設置、システム的に重要なノンバンク金融会社および銀行持株会社の監督強化など、システムリスクを排除して金融安定の安定を確保するための監督・規制の強化という本質に変わりはないが、いわゆるボルカー・ルール<sup>200</sup>の採用によって銀行・銀行持株会社の自

---

<sup>199</sup> ドッド・フランク法とよばれるのは、慣例として重要な法律の呼称には成立に功績のあった議員の名称を使用するもので、クリストファー・ドッド上院銀行住宅都市委員長及びバーニー・フランク下院金融サービス委員長に敬意を表したものである。

<sup>200</sup> ボルカーは元FRB議長で、金融システムの安定のために金融界に厳しいルールの採

己勘定取引やヘッジファンドの所有等リスクの高い行為を制限する一方、金融監督機関ないしはその権限の整理統合の面でも若干の修正が見られる。最も大きな特色は、金融危機の処理に多額の資金を要したことへの反省から、議会における Too Big to Fail はもう許さない、納税者の金は使わせないという意識が強く反映されたことであろう。ドッド - フランク法の冒頭にはこの法律の目的として、「説明責任と透明性を改善することによって米国金融の安定を促進すること、Too Big to Fail を終了させること、金融機関の救済 (bail out) を終了させることにより米国の納税者を保護すること、金融サービスの濫用から消費者を保護すること、その他の目的」と掲げられているところである<sup>201</sup>。

ドッド - フランク法はいわゆるオムニバス法であって、金融の安定、破綻処理、組織改革と権限の委譲、ヘッジファンドの規制、保険、金融持株会社および預金金融機関の規制改革、金融機関の透明性および説明責任、支払い・決済の監督、投資家保護・証券規制改革、金融消費者保護局、連邦準備制度の改革、金融アクセス改善法、公的資金払戻し法、モーゲージ改革・反略奪的貸付法、雑則、歳入法の改正といった16のタイトル(編)に別れている。この大部分はショートタイトル(法律の略称)が与えられて、全体としての関連性はあるもののそれぞれが独立した法律のような構成となっている。これらの内容はこのように広範かつ膨大にわたるが、本稿においては、金融破綻処理との関係で重要な部分、すなわちドッド - フランク法(以下、この章において条文を引用する場合は「法〇条」と略称する。)の中核でもある、金融の安定のための制度(第1編)と金融破綻処理(第2編)を中心に説明する。

### 3 金融の安定のための制度

金融の安定 (Financial Stability) はドッド - フランク法の第1編 (TITLE 1) を構成して、最も重要な部分である。金融安定監督評議会の新設を中心に、その事務局としての金融調査局の設置およびノンバンク金融会社・銀行持株会社に対するFRBの権限の追加を盛り込んでいる。なお、第1編には、「2010年金融安定法」というショートタイトルが与えられている(法101条)。

#### (1) 金融安定監督評議会

---

用を主張した。

<sup>201</sup> 付属資料3頁参照。

金融安定監督評議会（Financial Stability Oversight Council, 以下「FSOC」という。）は、金融危機において証券、保険等ノンバンク金融会社および銀行持株会社の監督に制度的な欠陥があったのではないかと、また各種金融機関の監督当局の相互の連絡協調体制が不十分であったのではないかと批判に対応して、金融安定のための新しいシステムと組織を創設したものである。すなわち、FSOCはシステミックリスクへの対応が各機関バラバラであった点を是正する連絡協調体制の整備にとどまらず、金融の安定—システミックリスクの回避、予防のための重要な機能を担う機関とされた。もともと、金融機関に対する具体的な措置はFRBその他の金融監督機関に委ねられる部分が多いことにも留意すべきであろう。

#### ①FSOCの構成

FSOCは、議決権のある構成員として、財務長官（協議会の議長となる）、FRB議長、通貨監督官、金融消費者保護局長、SEC委員長、FDIC総裁、商品先物取引委員会（CFTC）委員長、連邦住宅金融庁長官、信用組合監督庁（NUCA）長官および大統領が指名した保険について専門の知識を有する独立した構成員の10名、並びに議決権のない構成員として、金融調査局長、連邦保険局長、州保険局長の代表者、州銀行局長の代表者および州証券局長の代表者の5名から構成される。なお、議決権のない構成員は、機密保持のためにやむを得ないと議長が判断した場合を除き、すべての手続、会議、議論、審議から除外されないこととされている。（法101条（1）—（3））

#### ②FSOCの目的

FSOCの目的は、重要な金融における緊急事態または破綻、大きくて複雑な銀行持株会社または金融会社の実際の行動等により発生する金融安定のリスクを認識し、これらによって金融システムに対して増大する脅威に対応することである。すなわち、金融機関の個別の監督ではなく、米国金融の安定を目的として、金融監督におけるいわゆるマクロ・プルーデンス政策<sup>202</sup>を担当することになる。また、政府が金融破綻において発生する損失から守ってくれるという期待を除去して、モラル・ハザードの発生を防ぎ、市場の規律を促進することもこの一環として重要な目的である。（法11

---

<sup>202</sup> 金融危機の発生後、2008年11月のG20首脳会合（金融サミット）以来、G20、FSB（金融安定理事会）などで金融安定化のためのマクロ・プルーデンス政策がさまざまな角度から議論されてきた。ドッド・フランク法はそのような国際的な議論も参考に作成されている。

## 2条(1))

### ③FSOCの主要な権限・義務

FSOCが上記の目的のために行う主要な権限および義務は、次のとおりである。

- (a) FSOC参加機関その他の金融監督機関から情報を収集する。また、金融調査局に銀行持株会社またはノンバンク金融会社から情報を収集するように指示する。
- (b) 米国の金融安定の潜在的脅威を認識するため、金融サービス市場を監視する。
- (c) 米国金融市場の統合、効率、競争、安定を強化する分野において、議会に対して助言および勧告を行う。
- (d) 米国の金融にリスクをもたらす可能性のある規制監督のギャップを確認する。
- (e) 米国の金融の安定にリスクをもたらす可能性のあるノンバンク金融会社が緊急事態または破綻の状態になったとき、当該ノンバンク金融会社に対するFRBの監督を要請する。
- (f) FRBに対し、リスクベースの資本、レバレッジ、流動性、予備的な資本、破綻処理計画、信用状況計画、集中限度、情報公開の強化、総合的リスク管理など、FRBの監督下にあるノンバンク金融会社および大きくて複雑な銀行持株会社にかかる高度のプルデンシャル政策基準の設定について勧告する。
- (g) 一次的金融監督機関に対し、銀行持株会社やノンバンク金融会社に広まった重要な流動性、信用その他の問題に新しい高度の基準および金融行動のセーフガードを適用することを推薦する。

(なお、上記以外の機能もいくつかあるが、本稿では詳細を省略する。)

### ④ノンバンク金融会社に対する監督および規制

FSOCは、米国ノンバンク金融会社に緊急事態が発生し、その性格、範囲、集中性、複雑性が当該ノンバンクの活動とともに米国の金融の安定に影響を与える場合、投票数の3分の2の多数によって、当該ノンバンク金融会社はFRBに監督され、本法によるプルデンシャル基準に従うこととすることができる<sup>203</sup>。(法113条)

### ⑤監督強化とプルデンシャル基準

重要な金融の混乱ないし破綻、すなわち大きくて複雑な金融機関から生じる金融の安定に対するリスクを回避または軽減するため、FSOCはFRBの監督するノンバンク金融会社および大きくて複雑な銀行持株会社に対して適用可能なプルデンシヤ

---

<sup>203</sup> 付属資料11頁参照。



ル基準および報告、公表の制度を設立し、洗練されたものとするを勧告することができる<sup>204</sup>。(法115条)

プルデンシャル基準はリスクベースの資本、レバレッジの限度、流動性の要請、信用リスクの程度、破綻処理計画などを客観的な基準としたもので、上記④で指定されるか、または、資産の規模が500億ドル以上の金融会社が対象となる。

#### ⑥予備的資本

予備的資本 (Contingent Capital) は、金融が逼迫したときに株式に転換できるものである。FSOCは、FRB監督のノンバンク金融会社および銀行持株会社について要求される予備的資本の効果、性格、必要な金額等について調査研究し、2年以内に議会に報告しなければならない。また、協議会は議会に報告を提出した後、FRB監督のノンバンク金融会社および銀行持株会社に対して金融困難なときに株式に転換できる最小金額を維持させるよう、FRBに勧告しなければならない。2年以内という期間を置いたのは、金融危機後の活発に議論されているBIS銀行監督委員会の自己資本比率規制強化の議論<sup>205</sup>をにらんでのことである。

#### ⑦破綻処理計画

FSOCの勧告により、FRBは、FRBが監督する金融会社または重要な銀行持株会社に対して、金融危機の発生時に迅速で秩序ある清算を行うための破綻処理計画<sup>206</sup>を定期的にFSOC、FRBおよびFDICに提出するよう要請しなければならない。万一金融機関の破綻が発生した場合であっても、金融システムへの影響を極力排除するよう事前にチェックする趣旨で、破綻処理を担当するFDICだけでなく、FSOCおよびFRBがチェックすることとされたものである。

---

<sup>204</sup> 付属資料14頁参照。

<sup>205</sup> 2010年9月に発表されたBISの国際的な最低自己資本基準は、移行期間を定めており、2013年から適用される普通株等Tier1自己資本比率は3.5%でスタート、2015年に4.5%、2019年には資本保全バッファの2.5%をくわえて7.0%になる。

<sup>206</sup> 破綻処理計画は「リビング・ウィル (生前遺言)」ともいわれ、システム上重要な金融機関に対し、破綻に陥った場合の処理を容易にするため、組織の解体、事業の売却・縮小、契約関係の処理等の計画を予め準備しておくように義務付けるものである。いざというときの破綻処理の実行が容易になるだけでなく、金融機関のリスク管理上も効果があるといわれている。2009年9月のG20で導入が提言された。なお、みずほ総合研究所・みずほレポート「金融危機の再発防止に向けた金融機関のモラルハザードへの対応～“Too-big-to-fail”問題と「リビング・ウィル」～」(2009)参照。

#### ⑧信用状況報告

F S O Cの勧告により、F R Bはその監督する金融会社または重要な金融後株会社に対し、他の重要なノンバンク金融会社および重要な銀行持株会社に対する信用供与の状況および受信の状況について、F S O C、F R B、F D I Cに提出させなければならない。

#### ⑨金融安定のためのリスクの減少

F R Bは、連結ベース資産500億ドル以上の銀行持株会社またはF R B監督のノンバンク金融会社が米国の金融の安定に重大な脅威を与えていると判断した場合、F S O Cの議決権ある構成員の3分の2以上の賛成により、当該会社が合併、企業取得、連結統合または他の会社の子会社となることを制限することができる。さらに、同様にして当該会社の金融商品を提供する能力を制限し、当該会社の1もしくは複数の事業の廃止を要求しまたは当該会社の1もしくは複数の事業の方法に制限を課すことができる。

### (2) 金融調査局

金融調査局 (Office of Financial Research) は、情報収集・調査事務を担当するF S O Cの事務局のような形で、財務省の内部に設置されることとなった。局長は議会上院の助言と承認に基づき大統領が任命する。金融調査局のもっとも基本的な機能は、米国の金融安定に対する潜在的リスクを認識するため金融サービス市場等のデータを収集し、これをF S O Cおよび参加機関に提供することである。また、F S O Cはノンバンク金融会社および金融持株会社が参加している金融市場の活動が、またはノンバンク金融会社および銀行持株会社それ自体が米国の金融安定に脅威を与える程度を評価するため、金融調査局を通じて、ノンバンク金融会社または銀行持株会社に対して報告を要求することができる。

なお、財務省の中に「金融調査基金」が設置され、F S O Cおよび金融調査局の経費にあてられるが、その財源は連結資産500億ドル以上の銀行持株会社およびF R B監督のノンバンク金融会社に適用される賦課金によることとされている。

## 4 新しい破綻処理制度—秩序ある清算手続

### (1) 新制度の対象

ドッド-フランク法第2編において、「秩序ある清算手続」(Orderly Liquidation

Authority) として新しい破綻処理制度が導入されている。その対象は、金融システムの安定のために重要な金融会社（証券会社、保険会社、銀行持株会社以外の金融持株会社など）および銀行持株会社である。銀行、S & Lなどの預金金融機関が除かれているのは、これらにはすでに連邦倒産法に基づく破綻処理ではなく、連邦預金保険法に基づきFDICによる破綻処理が行われており、大きな制度改革をする必要がないからである。これに対して、今回対象となった重要な金融会社および銀行持株会社は、これまで預金金融機関と異なりシステムリスクを発生させることはない想定され、連邦倒産法の処理に委ねられていたのであるが、先般の金融危機によって制度的に不十分と指摘されるに至ったものである。そこで、今回のドッド・フランク法ではこれらの金融会社および銀行持株会社にFDICの破綻処理をモデルとして新しい制度を導入することとされたものである。

ただし、すべての金融会社および銀行持株会社に新しい制度が導入されたのではなく、あくまで金融システム上重要なものとして厳格に認定されたものに限定されていること、従って従来どおり連邦破産法により処理される金融会社および銀行持株会社も多いことに留意しなければならない。

また、第1編のFRBにより監督される重要な金融会社および銀行持株会社と、第2編の新しい破綻処理の対象になるかどうかは、必ずしも一致するものではなく、破綻処理の時点で個別に財務長官が、原則としてFRBおよびFDICの勧告に基づいて判断を行うことになっている。

## (2) システムリスク—新制度による破綻処理の決定

対象となる金融会社にシステムリスクが存在し、新しい破綻処理が適用されることについては、厳格な手続が要請される。すなわち、FRBおよびFDICがそれぞれの理事会の3分の2以上の賛成により勧告を行い、これに基づいて財務長官が当該金融会社の管財人(Receiver)としてFDICを指名する。ただし、金融会社が証券会社(ブローカー・ディーラー)である場合またはその米国内における最大の子会社が証券会社である場合は、FRBおよびSECがそれぞれの理事会の3分の2以上の賛成によりFDICと協議の上、勧告が行われる。金融会社が保険会社またはその米国最大の子会社が保険会社の場合は、FRBの理事会の3分の2以上の賛成により連邦保険局長の承認とFDICとの協議の上、勧告が行われる。

これらの財務長官に対する勧告は書面により行われ、金融会社に支払い不能または支払い不能のおそれがあること、金融会社の支払い不能が米国の金融安定に与える影響、金融会社の支払い不能が低所得者、マイノリティ、恵まれないコミュニティの経済状況および金融安定に与える影響、連邦破産法の適用が金融会社に不適當である理由などが記載されなければならない。

財務長官は、上記の勧告に基づき、大統領と協議した上で、当該金融会社が支払い不能または支払い不能のおそれがあること、他の連邦法または州法の適用による金融会社の破綻およびその処理が米国の金融の安定に重大な悪影響を与えること、金融システムに対する潜在的な悪影響を減少させる措置、新しい破綻処理（第204条 秩序ある清算）により悪影響を回避しまたは減少させる措置などを決定することができる。

### （3）管財人の指名

財務長官が上記決定を行った場合、財務長官はただちにこれをFDICおよび当該金融会社に通知しなければならない。当該金融会社の取締役会がこれに従うか同意する場合は、財務長官はFDICを管財人に指名しなければならない。上記取締役会がこれに従わないか同意しない場合、財務長官はコロンビア特別区連邦地方裁判所に対してFDICを管財人に指名する権限を財務長官に付与する命令を求める申立を行い、裁判所は24時間以内に、当該金融会社に支払い不能または支払い不能の危険があり、かつ、財務長官の決定が恣意的でなければ、財務長官にFDICを管財人として指名する権限を与える決定を行う。当該取締役会は、これに対して、連邦控訴裁判所に控訴することができ、さらに控訴裁判所の決定に対して連邦最高裁判所に上告することができる。

### （4）議会への報告、管財人の期限

FDICが対象金融会社の管財人に指名されてから24時間以内に、財務長官はこの勧告および決定の文書を上院銀行住宅都市委員会、下院金融サービス委員会その他議会関係者に送付しなければならない。また、FDICが対象金融会社の管財人に指名されてから60日以内に、FDICは報告を上院銀行住宅都市委員会および下院金融サービス委員会に提出しなければならない。

FDICの管財人への指名は、指名の日から3年間で終了する。ただし1年を限り2回までの延長が可能である。期限を延長する場合、FDIC総裁は、以下の理由で管財人の

期限の延長が必要であることを、書面で上院銀行住宅都市委員会および下院金融サービス委員会に証明しなければならない。

- ① 対象金融会社の資産の売却その他の処分による利益のネットの現在価値の最大化を図るため、または当該処分による損失の金額を最小化するため
- ② 米国の金融システムの安定を守るため

#### (5) 本法第2編と連邦破産法

財務長官の指名により、FDICは当該金融会社の管財人として行動し、そのすべての権利義務は本法第2編による。本法第2編の規定は、FDICが管財人に指名された対象金融会社のすべての関連事項に独占的に適用され、連邦倒産法および同規則の規定はこの本法第2編で例外とされる場合を除いて適用されない。FDICが管財人に指名されたとき、それまで進められてきた連邦破産法による手続、訴訟はすべて廃止、却下される。また、FDICは、金融安定監督評議会と協議し、本法第2編の実施に必要な規則を制定しなければならない。

#### (6) 他の監督機関との関係

FDICは、管財人として対象金融会社の秩序ある清算のため、対象金融会社および対象子会社の一次的金融監督機関と協議しなければならない。また、一次的金融監督機関および対象金融子会社ではない対象金融会社の子会社の監督機関と協議し、このような破綻した子会社の取扱いについては、これらの監督機関と協力して当該子会社の分離された破綻処理を適当な他の政府機関に行わせる。

#### (7) 本法第2編における管財人としてのFDICの指針(206条)

本法第2編における管財人としての指針であるが、これまでのFDICによる金融破綻の処理に係る原則を整理して条文化したものとってよいであろう。従来銀行等預金金融機関の破綻処理の原則として発展してきたものが、それ以外のシステム上重要な金融会社にも適用されることが明確に示されたものである。

(a) 米国の金融安定という目的のために必要な措置を決定することとし、対象金融機関の存続を目的としてはならない。

(b) 対象金融会社の株主は、他のすべての債権および基金が全額支払われるまで、清

算配当を受けることができない。

- (c) 保証されていない債権者は、債権の優先度に従って損失を負担する。
- (d) 対象金融会社の破綻に責任のある経営者、取締役会のメンバーは排除される。
- (e) 対象金融会社または対象子会社の株主となったり、株式から利益を得てはならない。

#### (8) F D I Cの権限および義務

F D I Cは管財人に就任すると、対象金融会社のすべての資産、権利および権限を承継するとともに、当該金融会社の経営および営業を行うこととなる。F D I Cは管財人として、対象金融会社を清算するため資産の譲渡等により規模を縮小していくが、秩序ある清算の過程で資産価値が最大となるように対象金融機関の資産を管理しなければならない。F D I Cの主要な権限は以下のとおりである。

- (a) 対象金融会社の資産を引き継ぎ、当該会社の構成員または株主、取締役および執行役員に対する全権を掌握して、会社の経営を行い、すべての営業を行う。
- (b) 対象金融会社のすべての債権を回収する。
- (c) 金融会社のすべての有効な債務を本法第2編の規定に従って支払う。すなわち、債権の決定手続、整理手続に従って承認された債権（会社の債務）について、それぞれの優先度に従って、かつ管財人の裁量で清算基金の利用可能な限度で支払いを行う。支払いの優先順位は、①管財人の管理費用、②米国政府に対する債務、③従業員の賃金または給与（1人当たり上限11,725ドル）、④従業員の年金制度への拠出金（1人当たり上限11,725ドル）、⑤対象金融会社に対する一般債権、優先債権、⑥劣後債権、⑦役員・取締役の給与または報酬、⑧株主またはジェネラル・パートナー、リミテッド・パートナーへの支払い、である。同等の地位にある債権者は原則として平等に取り扱われるが、F D I Cが抵当と判断した場合に例外が認められる。なお、本条は担保付債権または担保の権原に影響を与えない。

#### (d) 合併、資産・負債の譲渡

F D I Cは対象金融会社の管財人として、対象金融会社を他の会社と合併させ、または対象金融会社の資産・負債を顧客の承認もしくは同意なしで移転させることができる。F D I Cは銀行等の預金金融機関の破綻処理については、ほとんどの場合にP & A（資産・負債の譲渡）を活用しており、金融会社についても同様の手法が

多く行われるものと予想される。清算に当たって、バラバラに解体処分するよりも、企業価値を評価したプレミアム付で売却した方が有利であり、破綻処理費用の削減につながるからである。合併またはP&Aについては、監督当局の譲渡先がすぐに決まれば1度の合併またはP&Aでよいが、譲渡先の選定に時間がかかる場合は、いったんブリッジ会社に譲渡（これもP&Aの一種）してから、受け皿となる譲渡先と合併またはP&Aを行うこととなる。

#### (9) ブリッジ金融会社

F D I Cは、対象金融会社の管財人として、または管財人として指名されることを予想して、ブリッジ金融会社<sup>207</sup>を設立することができる。F D I Cは、ブリッジ金融会社の設立に先立って定款の承認を受け、連邦免許を取得する。ブリッジ金融会社は、設立されるとF D I Cに指名された取締役会による経営管理が行われる。資本金または剰余金はF D I Cが裁量で適当な水準に決定することができ、ブリッジ金融会社はF D I Cの許可があれば資本金または剰余金なしで業務を行うことができる。

ブリッジ金融会社は、対象金融会社の資産および負債を取得し、引受け、または承継する。F D I Cは、対象金融会社からブリッジ金融会社の資産および負債をブリッジ金融会社に移転することができる、対象金融会社からブリッジ金融会社へ移転される負債の集計金額は、対象金融会社からブリッジ金融会社へ移転される資産の集計金額を超えてはならない。

ブリッジバンク金融会社は、ブリッジバンク金融会社以外の会社に合併もしくは統合され、または株式の大多数（80パーセント以上）が譲渡されることにより、その地位を終了する。F D I Cはブリッジバンク金融会社の解散、清算のため、ブリッジバンク金融会社の管財人として存続し、この法律による対象金融会社の清算の規定に従ってブリッジバンク金融会社の事務を縮小整理しなければならない。

#### (10) 対象金融会社およびブリッジ金融会社の清算

対象金融会社またはブリッジ金融会社が株式ブローカーであってS I P Cに参加していない場合、すべての顧客名義債券、顧客財産または共有財産から顧客に配当を行うにあたっては、連邦破産法第7章サブチャプターIIIの条項を適用する。

---

<sup>207</sup> 付属資料59頁参照。

対象金融会社またはブリッジ金融会社が商品ブローカーである場合は、すべての顧客財産および共有財産から顧客に配当を行うにあたっては、連邦破産法第7章サブチャプターIVの条項を適用する。

#### (11) 清算基金

米国財務省の中に「秩序ある清算基金」(以下「清算基金」という。)<sup>208</sup>が独立した基金として設立され、対象金融会社の秩序ある清算を含めてFDICが本法第二編による権限を実行するために使用される。FDICは清算基金を使用するにあたり、管財人に指名された対象金融会社について秩序ある清算計画を策定して財務長官の承認を得なければならない。清算基金の収入は、連結資産500億ドル以上の銀行持株会社およびFRB監督のノンバンク金融会社に賦課される負担金、FDICが発行する債務証書による収入、その他投資収益等である。なお、預金保険基金はどのような方法であろうと本法第二編のために使用してはならない。

ドッド・フランク法の破綻処理の対象およびその費用は、従来からFDICが担当している銀行等の預金金融機関から明確に分離され、別途の財源手当てがなされている。金融会社の清算のための費用は、当該金融会社の資産の処分によるか、または負担金によって当該金融セクターが責任を負わなければならない。FDICは債券(債務証書)発行の権限<sup>209</sup>を与えられ、財務長官はこれを購入・処分することにより資金を手当てすることができるが、これは一時的な資金繰りのためであって、清算基金の支出は最終的にリスクベースで計算された負担金<sup>210</sup>として、連結資産500億ドル以上の銀行持株会社、FRB監督の金融会社およびそれ以外で連結資産連結資産500億ドル以上の金融会社が負担しなければならない。

#### (12) 納税者負担の禁止

ドッド・フランク法の重要な論点として、金融機関救済の禁止および納税者負担の禁

---

<sup>208</sup> 付属資料68頁参照。

<sup>209</sup> FDICが管財人に指名されて30日以内は、対象金融会社の財務諸表で連結総資産の10パーセントに相当する金額、その後は連結総資産の公正な価値の90パーセントに相当する金額を上限とする。

<sup>210</sup> 負担金を計算するために、FDICはリスク・マトリックスを策定する。



止があげられるが、本法第二編の214条において明確に規定されている。すなわち、

(a) 清算の要請

「この法律によって管財人の管理下に置かれたすべての金融会社は清算される。この法律のもとにおいて、金融会社の清算を避けるために納税者の資金が用いられることがあってはならない。」これは、公的資金すなわち税金を使った金融機関の救済（Open Bank Assistance, Bail Out）を禁止する趣旨であり、清算を原則とするのでFDICは管財人（Receiver）の規定のみであり、保全管理人（Conservator）の規定を欠くのも同様の趣旨であろう。

(b) 基金の回復

「この法律により金融会社の清算のために使われたすべての資金は、当該金融会社の資産の処分によるか、または、負担金によって金融セクターが責任を負わなければならない。」これは、上記（10）で説明したとおりである。破綻した金融会社は債務超過が常識であるから、資産を処分しても負担金を避けることは困難であろう。ただし、FDICの債権発行により資金繰りは可能なので、負担金の徴収についてある程度タイムラグを置き、何年かに分割して徴収することも可能であろう。

経済環境の良いときに負担金を増大させ、経済環境の悪いときに負担金を減少させることも想定されている。（第210条（o）（4）（A））

(c) 納税者負担の否定

「納税者は、この法律に基づく権限の執行によって、損失をこうむることがあってはならない。」納税者の負担になる権限の執行は許されないということである。公的資金がすべて禁止されるのかという点については、金融機関の破綻による損失を補填する場合のように、確定的に国費すなわち税金を投入して戻らないものは本条にあたるであろうが、財務省の融資等で、単なる資金繰りでいずれ戻ってくるものが確実なものは許容されると解される。清算基金の費用のために国（財務省）から借り入れて使用した後、賦課金を財源として借り入れを返済するのは本法において許容されている。ただし融資に使っても、返済リスクがある場合は問題がある。

(13) 役員・取締役からの報酬の返還

FDICは、対象金融会社の管財人として、対象金融会社の破綻に実質的に責任のある現在または従来役員・取締役から、FDICが対象金融会社の管財人に指名さ

れた日から2年間の報酬を返還させて受け取ることができる。ただし、詐欺の場合については、上記の時間的制約は適用されない。

#### (14) 研究および報告

- (a) 金融安定監督協議会（FSOC）は、この法律に基づく秩序ある清算の権限の行使において、米国の納税者保護を最大化することおよび全額保護された債権者の取扱いに関して市場原理を促進することの重要性を研究しなければならない。
- (b) この法律の施行にあたって、FRBは合衆国裁判所事務局と協議して、連邦破産法第7章および第11章に基づく金融会社の破綻処理について研究をおこなわなければならない。
- (c) FRBは、合衆国裁判所事務局と協議して、連邦破産法および適用される外国法に基づくシステミックな金融会社の破綻処理に関する国際協力についての研究をおこなわなければならない。
- (d) この法律の施行日から1年以内に、(a)にあつてはFSOCが、(b)および(c)にあつては合衆国裁判所事務局が、それぞれ報告書作成し、議会へ報告しなければならない。

## 5 FRBの緊急融資制度の整備

FRBの緊急融資は、わが国の日銀特融にあたるもので、1980年代に銀行を緊急救済するときにたびたび実施されていた。最小コスト原則の採用に加え、FDICの破綻処理の手法が洗練されて、OBAによる緊急救済が行われない時期が約20年も続き、FRBの緊急融資もほとんど行われない状態が2008年の金融危機まで続いた。2008年には、これまでと異なり証券会社に対する流動性ファシリテイや銀行ではないベア・スターンズおよびAIGに対してFRBの緊急融資が行われることとなった。さらに、金融機関でもない自動車産業（GM、クライスラー）に対しても緊急融資が実施された。

FRBの緊急融資の法的な根拠は、連邦準備法13条（3）であるが、これまでの規定は、異常で急迫した状況において連邦準備銀行は担保の範囲で個人、パートナーシップ、法人に対して融資を行うことができるという簡単な規定であった。今回、ドッド・フランク法の制定にあたり、金融機関の救済は禁止する、Too Big to Failは認めないという見直しの一環として、FRBの緊急融資についても要件を厳しく、また透明化する制度改正が

行われた<sup>211</sup>。これまでの規定では、FRBの緊急融資は対象に制約がなく個別金融機関の救済を含む柔軟な対応が可能であった<sup>212</sup>が、新たな規定では、個別の金融機関を救済するためではなく、金融システムに対して流動性を供給するための計画または制度を通じて行われること、緊急融資の担保が納税者の損失を防止するのに十分であること、この計画は整然と終了されることが要件とされている。また、これまでは連邦準備制度理事会の単独の判断でも可能であった<sup>213</sup>が、今後、連邦準備制度理事会は財務長官と協議のうえ、緊急融資の方針と手続を規則によって制定しなければならない。また、連邦準備制度理事会は緊急融資を承認してから7日以内に、上院銀行住宅都市委員会および下院金融サービス委員会に報告を行うこととされている。

## 6 その他

ドッド-フランク法の内容は広範であって、ここにすべてを紹介する余裕はないが、基本的には金融危機の発生ないし悪化をもたらした要因を除去することに主眼をおいている。ヘッジファンド、デリバティブ、証券化商品および格付期間の規制強化のほか、ボルカー・ルールに従って、銀行持株会社、銀行、貯蓄金融持株会社および貯蓄金融機関の自己トレーディング、ファンドへの出資等が原則として禁止された。また、コーポレート・ガバナンスの強化、役員報酬の規制も盛り込まれた。これらの対応は、基本的に金融機関の過度のリスクテイクを避けるという趣旨である。

また、Too Big to Failの廃止という趣旨に沿って、競争政策的見地からも巨大な金融機関の出現に対しては抑制的で、金融機関の負債シェアが10パーセントを超えることとなるような合併、統合、資産の取得が原則として禁止された。

金融監督の組織の面では、金融安定監督協議会の設立、貯蓄金融機関監督庁(OTS)の通貨監督庁(OCC)への統合のほか、消費者保護の強化のために金融消費者保護局の設置、保険監督の強化のための連邦保険局の設置があげられる。銀行の連邦による監督体

---

<sup>211</sup> 付属資料80ページ参照。

<sup>212</sup> これまでは、弾力的な対応をするために、むしろ「建設的あいまいさ」が必要であるといわれていた。そのような要素は否定できないが、できるだけルールによる透明化が望ましいと考えられる。

<sup>213</sup> もっとも、銀行の緊急救済と同時に行われる場合は、従来からシステミック・イクセプションの厳格な手続が事実上必要である。

制を一本化するという案は結局採用されなかった。

## 第7章 イギリスにおける金融破綻処理制度の導入

### 1 概観

これまで、米国の金融破綻処理制度について述べてきたが、ここで参考のため、欧州の主要諸国の中でもっとも大きな金融危機に見舞われ、いくつかの銀行の破綻も経験したイギリスの立法の動きを参考のために紹介する。

今次の金融危機において、イギリスではノーザン・ロック銀行の国有化<sup>214</sup>、ロイヤルバンク・オブ・スコットランドの国有化<sup>215</sup>など、銀行の破綻処理は金融経済環境の回復とともに深刻な問題であった。ノーザン・ロック銀行は、2007年9月に破綻状態となり、イングランド銀行による流動性支援が行われたほか、預金の取り付けに対応して政府（財務省）により預金の全額保護が実施された。その後民間への売却が検討されたが、交渉で条件が折り合わなかったために断念し、2008年2月に政府は同行の株式を強制取得して一時国有化した。これは1年間の特別立法（Banking(Special Provision)Act 2008）によったが、これが恒久法である2009年銀行法による制度の原型となったのである。

イギリスでは、銀行その他の金融機関の倒産ないし破綻処理について、特別の法律もなく、制度としては一般企業と同様に扱われていた。このため、ノーザン・ロック銀行を契機に2008年頃から金融制度改革の一環<sup>216</sup>として、金融破綻処理制度の創設が議論され、2009年の銀行法（以下この章において「法」という。）において特別破綻処理制度（Special Resolution Regime、以下「SRR」という。）として導入されることとなった。

---

<sup>214</sup> 赤間弘「英国における預金保険と銀行破綻処理制度の改革」預金保険機構編『預金保険研究 第10号』66頁（2009年）。

<sup>215</sup> 藤井真理子「イギリスにおける金融危機の展開と教訓」武藤敏郎編著『甦る金融—破綻処理の教訓』91頁（金融財政事情研究会、2010）。

<sup>216</sup> その他の金融改革についても、2009年のターナー・レビューを踏まえ、2010年金融サービス法として成立した。米国のドッド・フランク法と同様に、金融安定協議会の設立や監督当局の規制強化等が盛り込まれている。FSAの政策目的に「金融の安定」が追加され、破綻処理計画（リビング・ウイル）や報酬規制も導入された。小立敬「英国における金融制度改革法—金融サービス法案の公表—」資本市場クォーターリー2010 Winter」（2010）。

イギリスで実施された一時国有化のほか、米国にならってブリッジバンク制度を採用したほか、イギリス倒産法の手続である清算（Liquidation）、管理（Administration）の手続においても特則が設けられた。

## 2 特別破綻処理制度（SRR）を導入した目的

SRR導入の目的は、①金融システムの安定を保護し、強化すること、②銀行システムの安定に対する公衆の信認を保護し強化すること、③預金者の保護、④公的資金を保護すること、⑤1998年人権法の範囲で、財産権にかかる憲法違反をさけること、である（法4条（4）—（8））。また、金融システムの安定には、銀行の提供するサービスの維持が含まれ、預金者の保護に限定されない。それぞれの目的の優先度は個別のケースによってバランスが図られる。

## 3 特別破綻処理制度（SRR）の基本的構造

銀行の破綻処理については、一般的な企業倒産法制である1986年倒産法（Insolvency Act 1986）<sup>217</sup>に基づく手続が修正され、SRRが用意されることとなった。SRRは金融機関の状況等により安定化対応措置、清算手続、管理手続の3つの選択肢に分かれ、安定化対応措置は裁判所が原則として関与しない手続であり、財務省、金融サービス機構（Financial Services Authority, 以下「FSA」という。）、イングランド銀行（中央銀行）が安定化権限（Stabilization Power）を持って、協力しながらその機能を果たすことになる。

### （1）安定化対応措置（Stabilization Options）

安定化対応措置には、さらに3つに分かれる。通常、以下の順序で適用を検討することになる。いずれも、当該金融機関が破綻し、または破綻のおそれがあることの認定はFSAが行う。次の各方式の選定および資産譲渡、株式譲渡等については、イングランド銀行が行うこととされた。

#### 1) 民間部門の買い手（受け皿）への承継（Private Sector Purchaser）

---

<sup>217</sup> 1986年倒産法は、2002年企業法（Enterprise Act）によって、大きな改正が行われていることに注意されたい。詳細は、中島弘雅「イギリスの企業倒産手続の構造と会社法の接点」、『季刊 企業と法創造—知的財産法研究Ⅱ』5—37頁、早稲田大学21世紀COE《企業法制と法創造》総合研究所（2006）。

イングランド銀行は、F S Aが認定した破綻（の恐れがある）銀行について、①イギリスの金融システムの安定について、②銀行システムの安定性に対する信認の維持、③預金者保護、のいずれかの観点からこの措置が必要かどうか判断し、F S A及び財務省と協議の上で譲渡を決定する。米国のP & Aに対応するが、イングランド銀行が手続の中心になり、営業譲渡等が実施される。

## 2) ブリッジバンク (Bridge Bank)

安定化対応措置の2番目のオプションがブリッジバンクである。イングランド銀行は、適当な民間部門の受け皿が見当たらない場合、100%子会社のブリッジバンクを設立して、破綻金融機関の資産・負債を移転させること（これもP & Aの一形態であって、部分譲渡を含む）ができる。ブリッジバンクを2回使うこと、複数のブリッジバンクを利用することも可能であり、イングランド銀行が所有する他の金融機関へ譲渡することもできる。ブリッジバンクは事実上イングランド銀行が管理し、最終的には、民間の受け皿となる金融機関等への営業譲渡等を行うこととなる。

## 3) 一時国有化 (Temporary Public Ownership)

第3番目のオプションは、一時国有化である。金融の安定に対する脅威を取り除くために一時国有化による支援が必要であり、それが公共の利益に合致するとき、政府（財務省）が株式移転命令により銀行の株式を一時的に100%保有して銀行を直接管理下に置くものである。政府（財務省）が事実上破綻銀行を管理して、財務状況が改善すれば適当な時期に受け皿金融機関等へ譲渡するものである。SRRによる破綻処理の対象が銀行持株会社であるときは、この手法によらなければならない。一時国有化が長引きそうな場合、政府の投資会社であるUKフィナンシャル・インベストメンツ (UK Financial Investments Limited, UKFI) に管理を委託することができる。

## (2) 清算手続 (Bank Insolvency Procedure)

銀行の清算手続は、イングランド銀行、F S Aまたは財務大臣から清算人 (Bank Liquidator) の推薦とともに裁判所へ清算命令の申請がなされる。この場合、銀行が支払い不能またはそのおそれがあること、銀行の清算が公共の利益に反しないこと、銀行の清算が公正であることが前提であり、基本的に裁判所の手続に委ねることとなる。

次に、裁判所が清算命令を出して清算人による清算手続が開始し、イングランド銀行、F S A及び金融サービス補償機構 (Financial Services Compensation Scheme, 以下

「FSCS」という。)からなる清算委員会が組織されて清算人に助言する。また、清算手続と並行して、FSCSによる預金者への補償金が支払われる<sup>218</sup>。銀行が清算される場合に、FSCSは預金者に補償金を支払うが、直接預金者に支払うか、他の銀行に預金を移転させて支払いを委託する。FSCSは預金者の債権を取得するので、清算手続に参加して清算配当を求めることとなる<sup>219</sup>。

### (3) 管理手続 (Bank Administration Procedure)

管理手続は、基本的には裁判所の手続で企業再生をめざすものであり、倒産実務家から管財人 (Bank Administrator) が選任される。FSCSとの連携が要請され、SRRにおいて銀行の営業譲渡等が民間の受け皿に対して行われた場合の残存銀行部分の処理について活用されることとなる。

## 4 金融サービス補償機構 (FSCS)

イギリスのFSCSは、わが国の預金保険機構、米国のFDICに相当する組織であるが、一元的な金融規制・監督を担当するFSA<sup>220</sup>と歩調を合わせて、2000年金融サービス市場法に基づき、預金保護基金、投資家補償基金、保険契約者保護基金等の7つの金融商品補償制度が統一されて2001年に発足した機関である。したがって、預金者の保護はFSCSの機能の一部であるが、業界から負担金 (保険料) を徴収して金融機関が破綻したときに預金者に対して補償金 (保険金) を支払う<sup>221</sup>という基本的な機能だけを担当している。いわゆるペイボックス型<sup>222</sup>であって、わが国や米国と異なりペイオフを

---

<sup>218</sup> わが国における預金保険機構による保険金の支払い (ペイオフ) にあたる。

<sup>219</sup> イギリスにおける過去の銀行破綻事例として、1991年に破綻したBCCI (国際信用商業銀行) では約8000万ポンドの補償支払いが行われたが、その86%以上は清算配当により回収された。本間・前掲 (注154) 174頁。

<sup>220</sup> FSAは、1997年10月、証券投資委員会 (SIB) を母体として、イングランド銀行の監督部門等の諸監督機構が統合されて発足したものである。イギリス資本市場研究会編『イギリスの金融規制』(日本証券経済研究所、2006年) 5頁。

<sup>221</sup> FSCSの運営経費は加盟金融機関からの賦課金を事前調達するが、銀行破綻による預金の補償費用は事後調達とされている。本間・前掲 (注154) 172頁。

<sup>222</sup> ペイボックス型は保険金支払機能に特化しているため、運営にかかる人手とコストが少なくてもよく、複雑な判断の必要もないため、制度導入当初はこの方式を採用するこ

原則としており、資金援助や破綻処理は行わない。なお、SRRによる銀行破綻処理を行う場合、政府（財務省）はペイオフコストまでをFSCSに負担させることができる。

FSCSの預金保護は、イギリスの銀行及びイギリスで営業する外国銀行の子会社を対象とする。預金の1人あたり補償限度は、金融危機に際して2008年10月に3万5000ポンドから5万ポンドに引き上げられたが、2010年12月末から欧州統一基準に沿って8万5000ポンドに引き上げられている。

## 5 EUとの関係

1980年代後半以降、EC（EU）の金融統合の動きにあわせて、欧州委員会主導で預金保険制度の導入と加盟国の基準統一が進められた。この動きは1994年のEU預金保証指令に結実した。制度の最終的な内容は各国政府に委ねられるが、基本的にEU指令に沿ったものでなければならない。したがって、イギリスはEUの動きと平仄を合わせた対応を取っている。

金融危機後は、EUにおいても金融監督全体の見直しに加えて、早期是正措置、破綻銀行の民間部門への譲渡、ブリッジバンクの活用、破綻処理基金（Resolution Fund）などを含めた銀行の破綻処理制度についても検討が進められている<sup>223</sup>。

---

とが多い。先端をいく米国の制度とは対照的であるが、イギリスのほか、EU諸国の多数はこの方式である。

<sup>223</sup> 2010年10月20日付けEU委員会プレスリリース “Commission sets out its plans for a new EU framework for crisis management in the financial sector”, [http://ec.europa.eu/internal\\_market/bank/crisis\\_management/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/bank/crisis_management/index_en.htm)



### 第三編 金融破綻処理のあり方—課題と提言—

#### 第1章 金融破綻処理制度の評価—日米比較分析による—

わが国の金融破綻処理制度は、1930年代に大恐慌を契機として発足したFDICの制度に比べて、はるかに遅れて1998年金融再生法および2000年預金保険法により導入された<sup>224</sup>。導入にあたっては、米国の制度を研究し参考にしたと思われる<sup>225</sup>が、わが国の実情等により相異なる部分もあるし、独自の制度として盛り込まれたものもある。いずれにしても、預金者保護のほかに金融システムの安定を重視していること、最小コストの原則、早期処理の原則など基本的な考え方は共通している。以下、重要な点について比較検討してみよう。

##### 1 金月処理の原則

金融システムの安定を維持するため、金曜日の市場終了後に金融監督当局が「管理を命ずる処分」などの行政措置を行って金融破綻を発表し、土日ははさんで月曜日には営業を再開するという金月処理の原則は日米共通である。これは金融システムへの影響を最小限に止める趣旨である。ただし、米国の場合原則として金曜日に破綻すると月曜日にはP&Aによる営業譲渡まで実施、終了させる（営業を再開するのは譲渡先金融機関）のに対し、わが国の場合は譲渡先を破綻日に公表するものの営業譲渡は半年—1年後くらいに設定される（営業を再開するのは破綻金融機関）。早期処理の原則からみると、米国の方式が優れているが、米国の場合は破綻公表の3か月前から当該金融機関にFDICの職員を派遣して入念な準備を行っている結果である。わが国の場合はそこまで対応することが可能か、

---

<sup>224</sup> 預金保険は1971年から存在するが、金融破綻処理において重要な機能をはたす資金援助の規程について、預金保険法改正によって導入されたのは1986年になってからであった。

<sup>225</sup> たとえば、議員立法である金融再生法を成立させた金融国会では、その審議のなかでたびたび米国の制度が議論されている。また、2000年預金保険法改正の考え方を議論した1999年9月9日の金融審議会第二部会においては、当時のFDICのタノウエ総裁、ワトソン局長からヒアリングを行い、議論を行っている。

制度上または実務上の取扱いについて今後十分な検討を要するであろう<sup>226</sup>。

## 2 金融整理管財人

金融整理管財人は、米国の管財人（Receiver）をモデルにしたと思われる。米国の管財人にはFDICが就任するのに対し、金融再生法時代の金融整理管財人には預金保険機構だけではなく、弁護士、公認会計士、金融実務家が就任するケースが多く見られた。ただし、預金保険法時代になって定額保護が実施されると、2010年の日本振興銀行のケースでは、預金保険機構が単独で金融整理管財人に就任している。金融再生法時代の預金保険機構はまだ金融整理管財人の経験が乏しかったので、第二地銀の破綻処理にあたっては倒産処理の実務に精通した弁護士、公認会計士を活用することとし、預金保険機構と共同の金融整理管財人とされたところである。今後、預金保険機構に金融整理管財人としてのノウハウが蓄積すれば、日本振興銀行のように預金保険機構単独の金融整理管財人のケースが原則となるであろう。また、それは将来、破綻が想定される金融機関に検査の形で預金保険機構が事前に入り込み、破綻処理の準備を進めることにもつながると考えられる。預金保険機構による定額保護における金融破綻処理のマニュアルでも、預金保険機構の単独金融整理管財人を想定している<sup>227</sup>。

## 3 ブリッジバンク

わが国のブリッジバンクは、金融再生法時代は実務上重視されず、金融整理管財人が期限内に破綻金融機関を営業譲渡によって処理することができない場合に対応する手段として位置づけられていた。預金保険法の時代になって、ブリッジバンクの活用が図られたが、当初の石川銀行および中部銀行のケースでは、預金全額保護の適用を受けるための変則的なものであった。これに対して、日本振興銀行のケースでは、破綻公表日に預金保険機構が金融整理管財人に就任するとともに約半年後のブリッジバンクへの移行を公表し、早期に金融整理管財人からブリッジバンクへ移行させてその積極的活用を図ることとされたのである。

---

<sup>226</sup> 預金保険機構は、金融機関の預金者の口座の名寄せ管理のためのシステムについて検査の権限が認められているが、さらに金融庁との連携によって事前に十分破綻処理の準備をできるように工夫する余地は十分ありうるものと思われる。

<sup>227</sup> 古井・前掲（注85）30頁。

米国のブリッジバンク活用の方式は、破綻公表時に受け皿がないときにはブリッジバンクへの移行を公表し、金月処理の月曜日には管財人（Receiver）からブリッジバンクへのP&Aが行われる。通常の受け皿に対するP&Aと同様に、約3か月前からFDICが破綻金融機関へ入り込んで準備しているので、このような対応が可能となっている。この点ではまだ日米の差があるが、基本的にはブリッジバンクの運用は同じ方向を示すようになった。

ブリッジバンク活用の目的は、すぐには受け皿が見つからないときに、清算を目的とした管財人（Receiver）の管理ではなく、破綻金融機関の企業価値を維持するために経営者には金融実務の専門家すえて弾力的な経営を行うことである<sup>228</sup>。FDICは通常ブリッジバンクの保全管理人（Conservator）に就任して後見人的な役割を果たすことになる。なお、ここでいう管財人（Receiver）および保全管理人（Conservator）は、米国預金保険法による制度であって、米国連邦倒産法（Bankruptcy Code）の適用<sup>229</sup>は受けないし、裁判所が関与することもない。

わが国においても、基本的に同様の趣旨でブリッジバンクの活用をはかるべきであろう。わが国では、大銀行の場合は特別危機管理銀行の適用とされるケースが多いと思われるが、中小銀行であっても日本振興銀行のようにブリッジバンクの必要が認められるケースが少なくないと思われる。

#### 4 特別危機管理銀行

特別危機管理銀行は、米国にはない制度である。イギリス等欧州で多く実施された銀行国有化とも異なり、救済ではなく破綻処理としての一時国有化である。金融再生法時代は、特別公的管理銀行として導入されて、長銀、日債銀の処理に適用された。金融再生法の特別公的管理では、通常の破綻処理である同法36条のケースの他に、破綻前の処理である37条のケースが認められていた。現在の預金保険法の特別危機管理銀行は、同法上記36条のケースを受け継ぎ、上記37条のケースを受け継いでいない。上記37条のケースはまだ破綻状態ではないので、現行制度では預金保険法102条の第1号措置（資本増強）を適用すべきであろう。米国のような緊急救済を認めずに、破綻前の資本増強または特別

---

<sup>228</sup> 破綻金融機関の資産の劣化を防ぎ、企業価値を維持することによって、P&Aで受け皿が負担するプレミアムを大きくすることが最小コストの原則につながるものである。

<sup>229</sup> 米国倒産法による管財人は、ReceiverではなくTrusteeといわれる。

危機管理銀行による破綻処理という制度は、破綻銀行を救済しないでモラル・ハザードを防止するという趣旨を徹底した制度として評価できるものである。

米国では、わが国の危機対応第3号措置の特別危機管理に直接対応するものはないが、必要があればシステムミック・エクセプションが発動されてP&Aでペイオフコスト超の資金援助が行われるか、緊急救済（Open Bank Assistance）が行われることになる。実際の処理は、2008年の金融危機において巨大銀行持株会社に対する緊急救済が行われているが、それを除くと1992年以来、20年近く緊急救済は行われていない。ほとんどがP&A、ブリッジバンク、ロスシェアリング等の組み合わせで処理されてきた。2008年の案件でも、規模の大きな銀行の破綻処理であったワシントン・ミューチュアル銀行、インディマック銀行は、いずれもシステムミック・エクセプションを適用せずに、前者は通常のP&Aで、後者はP&Aとブリッジバンク、ロスシェアリングの組み合わせによって処理された。

## 5 緊急救済および資本注入

日米でかなりの相異がみられるのが、緊急救済および資本注入である。米国では、銀行等の破綻処理は閉鎖措置として行われ、清算 - ペイオフの方式か、ブリッジバンクも含めてP&A - 資金援助の方式で行われる。これに対し、銀行等の救済（Bail Out）は、Open Bank Assistance（OBA, 非閉鎖措置）として、銀行等の営業を停止させずに緊急融資および資本注入によって行われる。その結果、破綻していれば失われていたはずの株主や債権者の保有する財産価値が、温存、救済されることになる。FDICが破綻状態の銀行に対して、優先株式の取得等によって救済するもので、実際にコンチネンタル・イリノイ銀行などに対して行われたことはすでに述べたが、一度資本注入して救済した銀行が破綻した例<sup>230</sup>もあって批判が強く、最小コスト原則の厳格化に伴ってほとんど行われなくなっていた。ただし、制度としてはシステムミックリスクが存在するときには、システムミック・エクセプションによる厳格な手続により救済措置を行うことができたのであり、2008年の金融危機の中でシティ・グループおよびバンク・オブ・アメリカに対して実施した<sup>231</sup>。

---

<sup>230</sup> 1988年に破綻したファースト・シティ・バンコプがOBA後に二次破綻した例として有名である。本稿第2編127頁参照。

<sup>231</sup> 2008年の金融危機では、実際にシティ・グループおよびバンク・オブ・アメリカに対して、緊急援助としての資本注入を行った。ただし、未曾有の金融危機を背景と

もつとも、2010年のドッド-フランク法の成立により、納税者に負担を課さない(Too Big to Failの廃止)方針が明確に打ち出されたので、今後は銀行等についても緊急救済を行うことはなくなるものと想定される。

これに対して、わが国の制度では、破綻状態の銀行等に対して、破綻処理をせずに救済することは許されない。預金保険法102条1号措置による預金保険機構による資本注入は、たとえシステミックリスクがあっても破綻銀行に対して行うことができず、その場合は2号措置(ペイオフコストを超えた資金援助)または3号措置(特別危機管理銀行)によって、破綻処理を行うことになる。1号措置は破綻銀行の救済ではなく、破綻にいたる前に銀行の自己資本が基準を下回ったときに、健全性を回復して破綻を防止するためにいけば早期是正措置として資本注入するものである。このような制度は米国にはない<sup>232</sup>が、最小コストの原則、早期処理の原則に沿った制度として評価することができよう。

## 6 金融危機に対応する資本注入

金融システムの安定のために同時に多数の金融機関に対して行う資本注入は、わが国では金融安定化法、早期健全化法に基づいて1998—1999年に金融危機に対する緊急の措置として行われた。米国では戦後長い間そのような経験はなかったが、2008—2009年の金融危機において、緊急経済安定化法に基づき同時に多数の金融機関に対する資本注入が実施された。米国の緊急経済安定化法は当初資産の買取りを想定していたために資本注入の詳細な規定を欠いており、日本等の事例も参考にしながら、財務省の規則と裁量の下で行われた。

金融危機的な状況から脱出するという意味では、両者の資本注入は効果があったものと考えられる。日米いずれも、金融危機に対応する臨時の措置として緊急立法に基づき実施されたことは共通しており、平時にはこのような措置を想定していない。ただ、わが国の場合は法律に詳細な規定がおかれていたこと、その一部が破綻前の資本注入として預金保険法による危機対応に引き継がれるなど、制度としては洗練されているものと考えられる。

---

していたこと、傘下にノンバンクも含む銀行持株会社に対して行われたことが、従来とは異なっている。

<sup>232</sup> 米国では、破綻に至る前から当該銀行へ乗り込んで破綻処理の準備ができるから、一般的にシステミックリスクの発生を防止しつつ破綻処理を行うことが容易である。もちろん、早期是正措置で、監督当局の指導に従って自己努力で資本増強することも十分ありうることである。

## 第2章 システミックリスクへの対応

### 1 システミックリスクの防止

日米ともに、システミックリスクの回避すなわち金融システムの安定が金融破綻処理の最大の目標である。日米ともに金融危機が起きると、システミックリスクを避ける—金融システムの安定を維持するための方策が工夫された。事前にシステミックリスクを回避するための政策—マクロ・プルーデンス政策および早期是正措置、システミックリスクが発生ないし発生の恐れがあるときの緊急対応（金融機関の各種破綻処理または緊急救済）である。

一般的なマクロ・プルーデンス政策については、本稿の目的を超えているし、優れた研究もすでに多くある<sup>233</sup>ので、本稿では詳細を取り上げない。監督上の重要なポイントとしては、個別の金融機関に対する自己資本比率規制の強化、ファンド規制の強化、デリバティブ規制の強化などが日米ともに挙げられている。また、金融の安定を監視し、必要な場合に監督を強化する組織として、米国ではドッド・フランク法により、金融安定監督協議会（Financial Stability Oversight Council）が設置された。わが国では、必要な場合に金融危機対応会議を開催されるが、常設の機関としては、金融庁、財務省、日銀などが個別に対応している。

システミックリスクに対応する緊急的な措置として、日米ともに通常の金融破綻処理を超えた対応が認められている。米国では、システミック・エクセプションにより、最小コスト原則の例外—すなわち、ペイオフコスト超の資金援助や、緊急救済が行われる。これらは銀行等に対する資金援助であって、預金保険基金を財源とするが、政府から借り入れを行うことができるので、最終的には銀行等が保険料等で負担するものの公的資金に準じた性格を有する。ドッド・フランク法であらたに銀行持株会社やノンバンク金融会社の破綻処理をFDICが行うこととなったが、ほぼ同様の仕組みとなっている。（資金繰りはともかく、損失を公的資金—税金でまかなうことは認められない。）

わが国の場合も、システミックリスクに対応する場合にのみペイオフ超の資金援助が認

---

<sup>233</sup> 最近の代表的な研究として、翁百合「金融危機とプルーデンス政策」（日本経済新聞出版社2010年）、佐藤隆文「金融行政の座標軸—平時と有事を越えて—」（東洋経済2010年）があげられる。

められ、また資本注入や特別危機管理銀行が適用されることになる。

その財源は銀行等の保険料負担を原則とするものの、それが困難な場合は公的資金の損失補てんも可能な制度となっている。米国よりも現実的ということも可能であるが、厳格さの点では米国が優っているということもできる。

## 2 金融破綻処理と Too Big to Fail の考え方について

破綻した金融機関は存続させないというのが基本的な原則であり、金融再生法第3条第2号が「経営の健全性の確保が困難な金融機関は存続させないものとする」というのも同趣旨である。これは、金融機関の経営者が安易にリスクな経営に陥るモラル・ハザードを避けるため、我が国においても、あるいは米国においても、一貫して金融機関処理の原則とされている。

一方、上記の例外として、大きな金融機関は金融システムあるいは国民経済への影響が大きいので、破綻させない（実質的に破綻していても、破綻処理しないで救済する）という Too Big to Fail の原則があるといわれてきた。実際に、米国では1980年代にこのような考えに沿って、実質的に破綻した銀行の救済措置がいわゆる非閉鎖措置—Open Bank Assistance として実施されたことがある。破綻処理の厳格化とその手法の進歩によって預金金融機関である銀行については行われなくなったが、最近のサブプライムローンを契機とする金融危機においては、一部の投資銀行や保険会社に適用された。これに対する批判を踏まえ、2010年のドッド・フランク法成立に至って、ようやく米国は Too Big to Fail と決別することとなった。

我が国においては、明確な制度というわけではではないが、最初は護送船団時代の金融機関はすべてつぶせないという発想から始まり、それが金融自由化等でしだいに困難になると、Too Big to Fail の考え方が強くなって、「主要行はつぶせない」という国会答弁<sup>234</sup>がなされたのである。しかし、1997年の北海道拓殖銀行の破綻、1998年の日本長期信用銀行、日本債券信用銀行の破綻に至って、いずれも Too Big to Fail ではなく破綻処理を行った。また、この時期に金融再生法による新しい破綻処理制度へ移行することとなった。

---

<sup>234</sup> 1997年2月10日衆議院予算委員会における三塚大蔵大臣答弁。軽部謙介・西野智彦『検証 経済失政』66頁（岩波書店、1999年）。

Too Big to Fail は放棄されたが、見方を変えれば、その本来の基本的な考え方は形を変えて維持されている。そもそも「大銀行はつぶせない」という趣旨は、銀行を守ること自体が目的なのではなく、その銀行が果たしている機能が社会経済的に極めて重要なので、その機能を守ることが目的であった。破綻処理の経験をつみ、破綻処理制度が整備されると、銀行を破綻させても営業譲渡と資金援助によって譲渡先の銀行に金融機能の大部分を引継がせることができるようになった。そうすると、大きな銀行であっても Too Big to Fail を適用せずに、破綻金融機関を救済してはならないという本来の原則の中で対応することが可能である。しかも、大きな銀行でシステミックリスクに直結するような場合は、特別公的管理銀行（金融再生法）や特別危機管理銀行（預金保険法）として、システミックリスクへの波及を阻止する新しい破綻処理制度の中で対応することとされたのである。また、破綻にいたる前の段階であれば、公的資金による資本増強という政策手段も確保されている。このような我が国の破綻処理制度は後発でありながら、米国の制度よりも洗練された制度が整備されているとあってよいであろう<sup>235</sup>。

### 第3章 金融破綻処理と倒産法制

#### 1 米国の法制

米国において、連邦倒産法（Bankruptcy Code）は国内の銀行（銀行、貯蓄銀行、貯蓄貸付組合）、建物貸付組合、信用組合および保険会社について特別の法規制の対象となるために適用除外としている（同法109条（b）（2））。外国の銀行等および保険会社が米国内で営業する場合も同様である（同法109条（b）（3））。

銀行については連邦預金保険法に基づいてFDICが破綻処理を担当していることはすでに述べたが、連邦倒産法の適用がないということで預金者以外の利害関係人との関係も含めて強力な権限が与えられているものである。FDICは監督当局から管財人（Receiver）に指名され、連邦倒産法による裁判所の監督、制約を受けることなく、破綻銀行の管理・処分を行うことになる。これは、銀行の破綻処理が金融の安定（システミックリスク）と密接に関係しているので、預金保険を担当しているFDICに破綻処理の権限もあわせて委ねた制度として構築されたものである。FDICは専門的能力、経験、ノ

---

<sup>235</sup> 米国では国有化による救済を嫌う傾向があり、AIGではやむを得ず一時国有化を実施したものの、これを制度化はしなかった。



ウハウによって、銀行の破綻処理をできるかぎり迅速かつ円滑に行うことが期待され、その期待に応じてきたといつてよいであろう。1930年代から今日までに、多数の制度改革と経験の蓄積によって、FDICの金融破綻処理の手法は一層洗練されたものとなり、いまやその権威はゆるぎないものがある。

2010年のドッド-フランク法は、金融システムの安定の維持、確保のため、金融システムにとって重要な銀行持株会社、証券会社等ノンバンク金融会社について、FRBのもとで規制・監督を強化するとともに、その破綻処理については原則として連邦倒産法の適用をはずしてFDICの処理に委ねることとなった。金融破綻処理についてのFDICのこれまでの実績と能力が高く評価された結果であろう。もっとも、すべてのノンバンク金融会社をFDICが担当するものではないので、連邦倒産法の適用範囲も残されており、FDICが裁判所と協力する場面もある模様である。詳細なルールはこれから形成されると思われるので、注目する必要がある。

## 2 わが国の法制

わが国において、司法手続による倒産制度（破産法、民事再生法、会社更生法）と破綻銀行についての金融整理管財人等による行政手続の関係は、必ずしも明確な規定があるわけではないが、解釈としては両者が並存しているので倒産法制も当然に適用になるということである。実際に倒産法制が適用されたのは、会社更生法の特別法である更生特例法が5件（生保4、損保1）、民事再生法が1件（銀行1）である。本稿の主要テーマは銀行の破綻処理であるため、保険会社の破綻処理、構成特例法についてこれまで触れなかったが、法制面の検討のために簡単に触れてみたい。また、銀行に対する預金保険の定額保護のもとで、今後は民事再生法を適用するケースが増えていくと思われるので、制度上の課題を整理して、次章の提言につなげることにしたい。

### （1）更生特例法の成立

1995年12月の金融制度調査会答申「金融システム安定化のための諸施策」<sup>236</sup>では、不良債権の早期処理、早期是正措置の導入、ディスクロージャーの推進、信用組合・

---

<sup>236</sup> この答申が、1996年に国会提出され、成立した預金保険法改正、住専処理法、更生特例法の法案の基礎となった。

住専の処理、ペイオフ5年間凍結について提言したところであり、また、破綻処理のあり方について基本的な考え方を述べた後<sup>237</sup>、破綻処理の迅速化の必要から、監督当局へ倒産手続開始の申立権付与、会社更生法手続をベースとする処理手続の整備、預金保険機構への預金者代理権の付与、預金保険機構の預金等債権の買取制度について言及している。特に、倒産制度との関係について、「破綻処理機関はそのまま存続させないという原則の下で、破産等により事業の清算を行わずに円滑な破綻処理を図る必要がある場合もあることから、破綻処理手続の整備は会社更生法手続をベースに行うことが適当である。」として破綻処理には会社更生法を適用することが明言され、さらに同法が株式会社のみ適用されるのを修正して信用組合等の協同組織金融機関についても適用するための制度の整備を提案した。これが1996年の更生特例法（金融機関等の更生手続の特例等に関する法律）の成立につながったものである。内容としては、上述した監督庁による倒産手続開始の申立や預金者等の代理の規定も盛り込まれている。

その後、更生特例法は1998年改正で証券会社を対象に、2000年改正では保険会社（特に相互会社である保険会社）を対象に、それぞれ適用範囲を広げている。現在の更生特例法は、協同組織金融機関の更生手続、相互会社の更生手続、金融機関等の更生手続の特例、金融機関等の再生手続の特例、金融機関等の破産手続の特例をその内容としている。

## （2） 保険業法および更生特例法の適用

金融機関の倒産手続を想定して整備された更生特例法であったが、信用組合、銀行で使われることなく、実績としては5つの保険会社の事例があげられている。保険会社の破綻処理は、保険業法による場合と更生特例法（会社更生法の特別法）による場合があるが、最近はおそらく後者が用いられるようになっている。

保険会社の倒産は、生保について、1997年の日産生命に始まり、1999年の東邦生命、2000年の第百生命、大正生命までの4社については保険業法による破綻処理（行政手続）が行われたが、その後2000年の千代田生命、協栄生命、2001年の東京生命、2008年の大和生命までの4社については、更生特例法による処理が行われている。損保については、2000年の第一火災が保険業法による処理、2001年の大成火災が更生特例法による処理となっている。

---

<sup>237</sup> 前掲87頁（「ペイオフ凍結時の考え方」）参照。

保険業法による処理は、業務、財産の状況に照らしてその保険業の継続が困難であると認めるとき、または業務の運営が著しく不適切でありその保険業の継続が保険契約者の保護に欠ける自体を招くおそれがあると認めるとき、金融庁長官の命令により保険管理人による業務および財産の管理を行うものである。保険管理人は、被管理会社の業務および財産の状況等を調査して監督当局に報告するとともに、保険契約者を保護するために受け皿会社を探して保険契約を包括移転する等の計画を策定して当局の承認を得たうえで実行する。

また、予定利率の引き下げなど保険契約の契約条件の変更が行われるとともに、保険契約者を保護するため責任準備金の90%以上が維持される。保険契約が包括移転されるとき、保険契約者保護機構からの資金援助が行われる。

これに対し、更生特例法による処理も可能である<sup>238</sup>。更生手続開始の申立事由は、事業の継続に著しい支障を来すことなく弁済期にある債務を弁済できないとき、または、破産の原因たる事実の生じるおそれがあるときである。更生手続開始申立がなされると、ただちに裁判所から保全処分命令がだされ、保全管理人が選任される。保険会社の場合は迅速な処理が必要とされるため、申立から数日ないし1週間程度で更生手続開始決定がなされる。更生手続においても、予定利率の引き下げ、責任準備金の圧縮により保険契約者の権利は縮減されることとなる。一方、保険業法の手続では保険契約者以外の債権者の権利を変更することが困難であったのに対し、更生手続では保険契約者が一般債権者に対して先取特権を有する<sup>239</sup>（ただし生保のみ）ので、一般債権者の権利が縮減され、そのぶん保険契約者の保護の趣旨が徹底されることになる。最近の事例において更生手続が選好される1つの理由でもある。

また、保険業法の手続では結果的に巨額の資金援助が必要となり、資金の枯渇が問題とされていたが、結果的に更生手続においては受け皿（スポンサー）からのプレミアムが大きく、千代田生命、協栄生命、東京生命においては資金援助が不要となった。ただし、直近の大和生命の場合は277億円の資金援助が実施されている。

---

<sup>238</sup> 行政手続と併用するのではなく、ほとんど更生手続による破綻処理を行うことになる。金融システムの安定と関係が深い銀行の破綻処理では行政手続と司法手続きが並行して行われるのと態様が異なっていることに留意すべきである。

<sup>239</sup> この点でも、債権者平等原則が維持されている銀行の破綻処理とは異なる取扱いとなっている。

### (3) 金融再生法と倒産法制

金融再生法の下での破綻処理においては、預金が全額保護されていたが、さらに債権者平等の原則が適用された結果、すべての債権者が保護されることとなった<sup>240</sup>。このため、債権者の権利関係を調整するための倒産手続を適用する必要はなく、金融破綻処理は行政手続すなわち金融再生法の手続と預金保険法の資金援助のみで完結したのである。

政策論としては、預金者を全額保護する必要があるとしても一般債権者まで預金保険また公的資金で保護する必要があるのか<sup>241</sup>という議論が理論的にはありえたと思われるが、わが国では十分な議論が行われていない。實際上、もし一般債権者が一部しか弁済を受けられない（債権カットを行う）とすると、受け皿への事業譲渡と資金援助を行うためには司法上の倒産手続を並行的に行うこととなり手続が複雑となって時間がかかるので、金融再生法の下で金融危機に対応してシステミックの回避を最優先し、破綻金融機関の処理を迅速かつ円滑に行うためには、一般債権者も保護する必要があるためではないかと推察される<sup>242</sup>。また、債権者平等を修正するには法改正を必要とするし、これまでの破綻処理でも預金者とともに一般債権者も結果的に保護されてきたという事情もあったと思われる。

### (4) 預金保険法と倒産法制

ペイオフの禁止が解除された現在の預金保険法に基づく破綻処理（以下、「定額保護下の破綻処理」という。）は、全額保護の時代とはかなり異なった、複雑な手続が想定されている。すなわち、新しい預金保険法で破綻処理を進めようとする、1000万円までの付保された預金については預金保険による支払いまたは資金援助がなされ、これに

---

<sup>240</sup> 政策的には、金融債やインターバンクからの借り入れについても保護されると表明されていた。一方、債権者平等の原則は、預金保険による保護とはまったく別の問題である。

<sup>241</sup> 金融再生法のもとでは、預金全額保護のために、破綻金融機関の債務超過分をすべて資金援助で補填したので、預金以外の債権者も損失の分担をしていない。最小コスト原則からみてまったく疑問がないわけではない。

<sup>242</sup> 古井・前掲（注85）29頁。

より預金債権を代位取得した預金保険機構、付保されない預金の保有者、一般債権者、担保権付債権者は破綻した金融機関の財産から弁済を受けることとなり、倒産法制の適用が必要となるのである。また、破綻した時点で金融機関の財産保全、支払停止を行う必要があり、行政処分による業務停止命令だけでは十分に対応できない。このように、定額保護の場合は、一般債権者も含めた全額保護という単純な方式を採用することはできず、行政手続と倒産手続（司法手続）の関係を避けて通ることができないのである。

金融危機対応<sup>243</sup>ではない通常の金融破綻処理としては、金融整理管財人制度の活用が想定されるところ、実務を担当する預金保険機構は、金融整理管財人が破綻金融機関の業務執行権及び財産管理権を保持できる民事再生手続の適用を想定している<sup>244</sup>。破産法では破産の宣告が預金保険法上の第二種保険事故に該当して、保険金支払い（ペイオフ）の対象となってしまうし、会社更生法では金融整理管財人は旧経営陣とみなされ、別途更生管財人が選任されることとなるからである。1996年に更生特別法が制定されたときは、更生特別法および会社更生法の適用が想定されていたが、その後、1999年に民事再生法が制定されると、こちらのほうが使い勝手良かったということであろう。なお、2000年の預金保険法改正の際に更生特例法も改正され、金融機関の法的倒産手続の特例として民事再生手続の特例が盛り込まれている。

金融整理管財人制度は、民事再生手続とは両立できるようであるが、その場合は金融整理管財人による手続（行政手続）と民事再生手続が並行して行われることになる。預金保険機構が現在の通常の民事再生手続を前提にすれば、破綻処理のスケジュールは、破綻から半年後を目途に営業譲渡を行い、1年後を目途に再生計画に基づく債権者への第一回弁済を実施して、金融整理管財人による管理を終了させるということとなろう。しかしながら、公的な法人で金融機関の破綻処理の経験をつんだ預金保険機構が金融整理管財人に就任した場合<sup>245</sup>において、制度論、立法論としてみた場合に、司法手続を

---

<sup>243</sup> 金融危機対応措置については、ペイオフコスト超の資金援助がみとめられるので、実質的に預金全額保護となることが想定される。

<sup>244</sup> 古井・前掲（注85）30頁。預金保険機構・前掲（注5）118頁。2010年に破綻した日本振興銀行のケースでは、預金保険機構が単独で金融整理管財人に指名されている。

<sup>245</sup> 預金保険法は、金融整理管財人を預金保険機構に限定していないが、預金保険機構を条文に明示して強く意識している。預金保険機構が金融整理管財人に就任すると、職員を金融整理管財人として指名するなど、組織として金融整理管財人業務を担当する

必ず適用する必要があるのだろうか。

現在想定されている民事再生法の手続でも、民事再生手続開始申立、保全処分申立、再生債権の確定手続、再生計画案の作成、債権者集会など、かなりの作業量を要するものである。また、金融整理管財人は、金融庁の監督を受け、金融庁に報告したり承認を受けたりしなければならないが、これは預金保険法の目的である信用秩序の維持のために必要なものである。そうすると、行政、司法の二重の手続は金融整理管財人の負担が大きく、早期処理の原則から見て疑問がないわけではない。行政手続、司法手続はそれぞれ政策目的がありいずれも尊重されるべきではあるが、あえて言えば、信用秩序の維持は国民全体の公共の利益にかかるもので、倒産処理の債権者平等という当事者の利益を超えた広がりと深さをもっている。そこで、債権者間の調整も含めて、すべての手続を原則として行政手続として処理するという考え方も制度論として十分にありうるものと考えられる<sup>246</sup>。米国がFDICに金融破綻処理をすべて任せて裁判所が関与しないのもこのような趣旨として理解できる。金融破綻処理は迅速な処理が大きな課題であって、わが国においても必要な法改正を前提として、また、預金保険機構が金融整理管財人に就任することを前提として、米国のように預金保険法を中心とする行政手続のみで処理が完結できるような制度を構築できないか検討すべき時期にきているのではないだろうか<sup>247</sup>。金融破綻のような専門的な分野は基本的に専門家に任せるのを基本とすべきであり、最近の米国におけるドッド・フランク法において、銀行など預金金融機関でない場合であっても、金融上システム上重要な金融会社の破綻処理については連邦倒産法および裁判所の関与を減らし、FDICの破綻処理の領域を広げていることにも注目すべきであろう。

---

ことになる。

<sup>246</sup> 原則として行政手続に委ねながら、紛争になった場合など一部について司法の関与を残す制度が現実的であろう。これに近い見解として、松下淳一「銀行・協同組織金融機関の経営破綻と倒産処理」ジュリスト 1085号（1996.3.1）31-32頁は、「従来型の破綻処理と裁判上の特例手続との中間的な破綻処理制度を今後構想すべきではないか」として・・・「一連の手続のうち実体権の変更にかかる部分についてのみ裁判所を関与させる」という制度の可能性を示唆している。

<sup>247</sup> 伊藤眞「金融機関の倒産処理法制」（『講座倒産の法システム』第4巻所収、2006年日本評論社）263頁は、「預金全額の保護の時代から1000万円の定額保護の時代に移ったことによって、預金保険制度と民事再生などの倒産処理制度との結合の必要性が意識されるに至っている」と述べている。

懸念されるのは一般債権者と預金保険機構は利益相反ではないかという点であるが、預金保険機構は政府および日銀が一般勘定の3分の2を出資する公的な法人であることに加えて、理事の指名は国会の承認を必要とするなど公的な性格が極めて強い。したがって、利益相反を心配する必要はないと考える<sup>248</sup>。また、銀行など預金金融機関の場合は債権者の圧倒的多数は預金者であり、優先権が認められる労働債権、租税債権、少額債権者などを除くと一般債権者は極めて少数である。営業譲渡後の残余財産を処理し、ルールに沿って清算配当するだけなので、預金保険機構にすべて委ねても問題が生じるとは考えにくい。なお、預金者と一般債権者の優劣については議論のあるところであり、別途論じることとする。

#### (5) 預金者と一般債権者

預金者は付保された範囲（1人元本1000万円およびその利息）で保護されるが、それは預金保険の効果であって、倒産法上は付保預金者、非付保預金者、一般債権者は債権者平等の原則に従うことになる。すなわち、預金保険機構が付保預金を支払うかまたは資金援助を行うと、預金保険機構は付保預金者に代位するので、付保預金者に代位した預金保険機構、非付保預金者、一般債権者に対する清算配当は、平等に比例配分される。

これに対し、米国では預金者が一般債権者に優先することとされている。これはかつて米国においても議論があって争われた<sup>249</sup>が、1978年に平等配分を認める判決（ファースト・エンパイア銀行事件<sup>250</sup>）があって、その後は立法をめぐる動きとなり、最終的には1993年の立法（包括財政調整法による預金保険法の改正）で預金者を優先することで決着した<sup>251</sup>。この結果、FDICは保険金相当額を負担しても清算配当に

---

<sup>248</sup> 一般債権者との利益相反をいうなら、預金保険機構は非付保預金者とも利益相反しているはずであるが、更生特例法は預金保険機構に非付保預金者を代理する権限を付与している。

<sup>249</sup> 加藤哲夫『企業倒産処理法制における基本的諸相』（成文堂、2007年）54頁。

<sup>250</sup> *First Empire Bank v. FDIC*, 572F.2d. 1361(9<sup>th</sup> Cir.), cert.denied.439U.S. 919(1978)

<sup>251</sup> 松下淳一「米国における Deposit Preference の導入について」(金融研究13巻4号、1994年)45頁。この論文では預金者優先の副作用により生ずる問題を懸念して

よる回収分が増加してコストの減少に寄与した。また、非付保預金者は清算配当が増額、一般債権者は清算配当が減額となったのである。

わが国においても、米国と同様の対応が可能だろうか。そもそも、債権者平等の原則は絶対のものではなく、労働債権、租税債権など政策的に特定の種類の債権を優先して保護することができる。預金債権は他の金融商品と異なり、貯蓄の手段であるだけでなく、通貨の一種（預金通貨）であって決済の手段として金融経済の安定に重要な役割を果たしている。預金が流失すれば銀行は流動性を失い、資金繰り破綻によってシステムリスクを発生させる可能性があり、したがって、預金保険による保護に加えて、一般債権との関係でも預金債権を優先させる合理性はあるのではないかと考える。<sup>252</sup>

さらに、預金債権のなかでも付保預金については、一般債権に優先させることにより、預金保険機構のコストを削減する効果をもっており、同じ金額の預金保険基金で金融機関の破綻に対応できる範囲が大幅に拡大されることとなろう。1つの例として、帳簿上の資産＝負債が100億円の銀行が破綻したとしよう。付保預金70億円、非付保預金20億円、一般債権10億円として、資産の時価が80億円（20億円の損失、債務超過がある。）とすれば、債権者平等の原則だと、会集金額は付保預金者に代位した預金保険機構56億円、非付保預金者16億円、一般債権者8億円であるが、預金者を優先させると、預金保険機構70億円、非付保預金者10億円、一般債権者0億円となる。預金保険機構のコストは14億円から0に減少することになる。

## 第4章 提言

これまで、日米の金融破綻処理の現状分析を中心に、様々な角度から金融破綻処理制度について分析、検討を進めてきたが、これらを踏まえてわが国の金融破綻処理制度の発展にとって重要と思われる点について提言するとともに、具体的な破綻処理のモデルを簡単な形で提示することとしたい。

---

いるが、その後米国では今日まで大きな問題もなく、預金者の優先が定着している。

<sup>252</sup> このような政策判断は、生命保険の保険金請求権に一般債権に対して優先する先取特権が認められていることとのバランスからみても、妥当性を欠くとはいえないであろう。



## 1 基本的な考え方

以下提案される制度は、銀行等預金金融機関の破綻処理だけではなく、証券会社、保険会社等のノンバンク金融機関にも適用できる制度とする。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盤であり、その崩壊は国民生活に重大な影響をもたらすためである。従来は銀行等の預金金融機関を対象として考えてきたが、米国の金融危機の例にもあるように証券会社や保険会社がシステムリスクを発生させることは十分にあり得るからである<sup>253</sup>。金融破綻処理の対象を拡大することは、米国のドッド・フランク法と同様であるが、わが国の実情に沿った制度を構築する必要がある。なお、この点については、2009年12月9日の金融審議会金融分科会の報告でも同様の趣旨が取り上げられているが、必ずしも明確な方向を示していない<sup>254</sup>。

第2に、新しい金融破綻処理制度は、一般の倒産処理制度（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倒産制度の目的を超えて、国民生活に大きな影響を与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、一般倒産制度の原則を修正する必要があるとともに、金融破綻による国民生活への影響と納税者の負担を最小にするため、早期期処理の原則、最小コストの原則の徹底が求められるからである。新制度においては、原則として預金保険機構が裁判所の関与なしで金融機関の破綻処理を行うこととし、立法により預金保険機構に米国のFDICに類似した権限を与えるということになる。なお、米国の連邦倒産法は、金融機関に適用されないことが明記されているところであり、わが国においても金融破綻処理と一般の倒産処理の関係を法的に明快にしておく必要があると思われる。

第3に、米国と同様に預金債権は一般債権に優先することとすべきである。すなわち、預金債権にたいして一般債権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

---

<sup>253</sup> 米国では2008年のAIGの例が典型的であるが、わが国でも1997年に破綻した山一証券の例がある。あまりに巨大であったために会社更生法は適用できず、自主廃業になったといわれている。読売新聞社社会部編『会社がなぜ消滅したか—山一証券役員たちの背信』（新潮文庫、2001）230頁。山一証券はその後、破産手続へ移行し、日銀特融は1000億円以上の損失を計上した。

<sup>254</sup> 金融審議会金融分科会基本問題懇談会報告「今後の金融危機を踏まえた我が国金融システムの構築」（2009年12月9日）19-20頁。システム上重要な金融機関が経営上困難になった場合の対応について「今後、幅広く検討していく必要がある」と、「国際的な議論の帰趨等を十分に踏まえていく必要がある」とことなどを指摘している。

加えて預金債権者に代位した預金保険機構の損失（ペイオフコスト）を減少させ、預金保険基金の対応可能な破綻処理の範囲を拡大させて、金融システムの安定化に資するからである。これは、単に預金保険基金の収支からくるメリットだけでなく、ペイオフコストの減少により、受け皿に譲渡する資産・負債（預金）の範囲についても弾力的な対応が可能となるからである。

第4に、銀行等の預金金融機関の破綻処理においては、早期、迅速な処理のために、破綻のおそれがある金融機関について破綻前から当該金融機関の実情を精査し、円滑、迅速な処理のため準備を進めることができることとする。受け皿の候補とも極秘に交渉を進めるため早期に不良債権の実態を確認するほか、預金の名寄せ、限度管理の徹底が不可欠である。これも原則として米国のFDICの手法を採用しようとするものである。理想をいえば、破綻処理の公表の時点から金月処理でP&Aを実施、終了させることが望ましい。そうすると、破綻金融機関はP&A後に残された資産、負債を単純に清算すればよい。極めて迅速かつ簡明な手続で破綻処理が行われることになる。これが困難な場合は、米国のように、やはり金月処理でブリッジバンクに資産、負債を移転させて、破綻金融機関はただちに単純な清算手続へ移行する。

## 2 新制度の素案

今後の具体的な検討に資するため、金融機関の破綻処理にかかる新制度の素案を以下のとおり提示する。もとより、極めてラフなデッサンであるから、細部において明確でない点もあり得るが、議論の1つの出発点として提示するものである。

(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。

(補足説明)

—銀行等の預金金融機関はただちに預金保険機構による行政手続に一本化することとする。現在、金融整理管財人は預金保険機構に限らないが、新制度では預金保険機構に限ることとする。

なお、銀行持株会社の破綻については、現在は司法手続によっているが、銀行と同

様に預金保険機構による処理とする。銀行持株会社が破綻するときは、子会社の銀行等も破綻するのが通例であり、グループ一体処理が望ましい。(これは、証券、保険等金融会社においても同様である。)

一証券、保険は将来の一本化前提に当面は選択制とする。預金保険機構がただちに証券会社または保険会社の管財人となることができるか(金融整理管財人にどのような法人が就任すべきか)検討の余地がある。また、保険会社、証券会社はこれまで会社更生特例法で処理してきた実績があるので、移行期間を設けて対応する。

一ドッド・フランク法では、FDICが管財人業務に熟達していることを前提として、証券会社及び保険会社のうち金融システム上重要なノンバンク会社の破綻処理をFDICが担当することになった。法204条(付属資料45頁)参照。

一ドッド・フランク法では、証券会社の処理について、FDICが管財人になり、その下にSIPC(証券投資家保護基金)を信託管理人として実務の相当部分を担当させている。法205条(付属資料47頁)参照。

(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。

(補足説明)

一預金保険機構に準司法機関的な権限をあたえることが可能かという点については、預金保険機構は国が3分の1、日銀が3分の1、民間が3分の1であり、役員人事は国会承認で、独立性が強い法人であり、監督官庁は財務省及び金融庁である。また、資金調達には政府保証がつき、債務者調査権は国の罰則で担保されている。業務の内容からも、公共的色彩が強いので、立法により、FDICと同様の権限をあたえることは可能と考える。

一預金保険機構は、破綻金融機関のすべての権利、権限を引き継ぐとともに、受け皿と交渉を行い、受け皿を選定、交渉して営業譲渡等を行う。この間、監督官庁の監督に従い、必要な報告を行う。

一FDICの権限については、ドッド・フランク法210条(付属資料48頁)を参照されたい。

(3) 原則として、裁判所は金融破綻処理の手續に關与しないこととする、金融整理管財人としての預金保險機構による破綻處理手續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。

(補足説明)

—債権者の権利を縮減するのは、司法手續によらなければならないのではないかという疑問については、財産権は公共の福祉に従うのであるから、金融システムの維持という政策目的のために合理的な範囲で財産権が制約を受けるということになる。現在の法律の解釈ではなく立法論として、十分可能な議論と思われる。

—預金保險機構は管財人として破綻金融機関のすべての資産、負債を引き継いで管理、処分を行う。一般的には、金融機能を維持するためにP & Aを行い、資産、負債の相当部分を受け皿に譲渡して残余の資産、負債を清算することになる。

—さらに、預金保險機構には管財人として契約を解消する権利、否認権等が認められるほか、債権債務の確定については、一定の手續で債権額を決定することができる。

—FDICの権原について、[ドッド-フランク法210条\(a\)\(1\)](#) ([付属資料48頁](#))を参照されたい。

(4) 預金保險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。

(補足説明)

—原則として事前準備を進め、金月處理で受け皿とP & Aを実施するか、ブリッジバンクとP & Aを実施する。P & A後は、破綻金融機関の残存部分を清算、配当を行う。

—ブリッジバンクの実質的な管理を行い、早期に受け皿へ營業譲渡する。

—FDICによるP & Aは、[ドッド-フランク法210条\(a\)\(1\)\(G\)](#) ([付属資料50頁](#))を参照されたい。

—FDICによるブリッジバンク (ブリッジ金融会社) の設立は、[ドッド-フランク法210条\(h\)](#) ([付属資料59頁](#))を参照されたい。

(5) 預金保險機構は、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。

(補足説明)

—預金保険機構は、P & A後の資産、負債の金額を確定させ、清算、配当手続を行う。なお、担保権者には優先弁済が行われる。

—オプションとして、一般債権者の比率が高い場合は、その申立により、P & A後の金融機関の残存部分については、裁判所の関与を求めることができる。

—F I D Cは、担保付債権または担保の権原について影響を与えてはならない。ドッド-フランク法210条(b)(5)(付属資料57頁)を参照されたい。

—保証されていない債権者は210条の条項による債権の優先度にしたがって、損失を負担する。ドッド-フランク法206条(付属資料47頁)を参照されたい。

(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。

(補足説明)

—金融システムの維持、安定という政策目的のために、一般の倒産手続に比べて債権者の権利が縮減されるので、救済のための司法手続を設けるものである。

—ドッド-フランク法202条(付属資料36頁)における司法手続は、金融会社がF D I Cによる破綻処理の対象とされたことに不満の場合を規定している。

(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。

(補足説明)

—現在の預金保険法102条とほぼ同様の内容である。

—ドッド-フランク法203条(a)(付属資料41頁)はシステミックリスクの決定について、財務長官に対する)推薦は、F R B理事会の3分の2以上、F D I C理事会の3分の2以上の賛成により決定される規定している。

(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。

(補足説明)

一国民負担を避け、金融界のモラル・ハザードを防ぐため、金融破綻処理のコストは金融界に負担させることとする。

一ドッド・フランク法 214 条 (付属資料 7 2 頁) は、納税者負担の禁止を規定している。

(9) 預金者の一般債権者に対する優先

第 2 章 (5) で述べた理由により、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。

(補足説明)

一預金金融機関の債務の大部分は付保預金債権に対応する預金債務であるから預金保険機構が預金者に代位することになり、また非付保預金者の代理も兼ねるので、本来再生手続においても圧倒的な影響力を持つはずであるが、これは本素案の預金保険機構を中心とする破綻処理手続の根拠の 1 つでもある。先取特権の付与によって手続はさらに迅速に進むであろうし、破綻処理費用の大幅な節減をもたらすであろう。

一方、一般債権とは別扱いとなる担保権者のほか、雇用債権や租税債権などは先取特権で同様の保護が与えられている。したがって、影響を受ける一般債権者は社債の保有者等が予想されるが、預金者との差異はそれなりの合理性が認められるであろう。

(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。

(補足説明)

—ここでは執行面も含めてのことになるが、金融監督当局と預金保険機構は常に緊密な情報交換を行い、銀行のリスク管理、健全性の評価等の情報を共有する。特に資本の充実度（自己資本比率等）、信用リスク（不良債権の累積等）、流動性リスク（資金調達等）に着眼した分析やストレステストを重視する。

—金融機関から、万一破綻した場合のシナリオである破綻処理計画を提出させる。これも金融監督当局と情報を共有するものとし、最適の破綻処理を実施できるように常に準備することとする。

—金融監督当局の検査と預金保険機構の検査を同時に実施し、両者で効率的な分担を行うとともに、協力態勢を確立する。この共同検査は監視体制を強化するだけでなく、金融機関の負担軽減にもつながるものである。

—破綻のおそれの生じている金融機関については、ただちに上記の共同検査を行い、預金機構は実態の把握とともに破綻処理の準備を進める。また、極秘裡に受け皿との交渉をすすめる。このような破綻前からの準備によって、迅速な処理と最小コストの効率的な処理を的確に進める。

(以上)

## 参考文献一覧

(邦語文献)

- 朝日新聞経済部 『金融動乱』朝日新聞社、1999年
- 朝日新聞「変転経済」取材班『失われた<20年>』岩波書店、2009年
- イギリス資本市場研究会編 『イギリスの金融規制』日本証券経済研究所、2006年
- 池尾和人、池田信夫 『なぜ世界は不況に陥ったのか』日経BP出版センター、2009年
- 池尾和人編 『不良債権と金融危機』（バブル/デフレ期の日本経済と経済政策4）  
慶応義塾大学出版会、2009年
- 池尾和人 『現代の金融入門』筑摩書房（ちくま新書）、2010年
- 伊藤 眞 『破産法・民事再生法』（第2版）有斐閣、2009年
- 岩田規久男 『金融危機の経済学』東洋経済新報社、2009年
- 『世界同時不況』筑摩書房（ちくま新書）2009年
- 宇沢弘文、花崎正晴 『金融システムの経済学』東京大学出版会、2000年
- 植村信保 『経営なき破綻 平成生保危機の真実』日本経済新聞出版社、2008年
- 江川由紀雄 『サブプライム問題の教訓』商事法務、2007年
- 大澤和人 『サブプライムの実装』商事法務、2007年
- 太田康夫 『金融消滅』日本経済新聞出版社、2009年
- 『グローバル金融攻防30年』日本経済新聞出版社、2010年
- 大村敬一、水上慎士 『金融再生 危機の本質』日本経済新聞出版社、2007年
- 大森泰人 『金融システムを考える』金融財政事情研究会、2007年
- 翁 百合 『金融危機とプルーデンス政策』日本経済新聞出版社、2010年
- 『金融の未来学』筑摩書房（ちくま新書）、2002年
- 『情報開示と日本の金融システム』東洋経済新報社、1998年
- 『銀行経営と信用秩序』東洋経済新報社、1993年
- 落合誠一、五味廣文、鬼頭季郎、武井一浩 『金融危機の教訓 行政と司法の役割分担と  
処方箋』商事法務、2009年
- 貝塚啓明、原田 泰 『90年代の経済政策』日本評論社、1993年
- 加藤哲夫 『企業倒産処理法制における基本的諸相』成文堂、2007
- 倉橋透、小林正宏 『サブプライム問題の正しい考え方』中央公論新社、2008年



- 軽部謙介、西野智彦 『検証 経済失敗』岩波書店、1999年  
 木下信行 『銀行の機能と法制度の研究』東洋経済新報社、2005年  
 共同通信社社会部編 『崩壊連鎖 長銀日債銀粉飾決算事件』共同通信社、1999年  
 金融庁 『破綻金融機関の処理のために講じた措置の内容等に関する報告』  
 2009年6月—2010年12月（年2回国会報告）  
 熊倉修一 『日本銀行のプルーデンス政策と金融機関運営』白桃書房、2008年  
 小林秀之、高橋均編著 『会社役員の法的責任とコーポレートガバナンス』同文館出版、  
 2010年  
 小林真之 『アメリカ銀行恐慌と預金者保護政策』北海道大学出版会、2009年  
 小山嘉昭 『詳解 銀行法』金融財政事情研究会、2004年  
 佐々木宗啓編著 『逐条解説 預金保険法の運用』金融財政事情研究会、2003年  
 佐藤隆文 『金融行政の座標軸』東洋経済新報社、2010年  
 ————— 『バーゼルⅡと銀行監督』東洋経済新報社、2007年  
 ————— 『信用秩序政策の再編』日本図書センター、2003年  
 鹿野嘉昭 『日本の金融制度第2版』東洋経済新報社、2006年  
 白井さゆり 『欧州迷走』日本経済新聞出版社、2009年  
 白川方明 『現代の金融政策』日本経済新聞出版社、2008年  
 鈴木恒男 『巨大銀行の消滅』東洋経済新報社、2009年  
 高木新二郎、伊藤眞 『倒産手続における新たな問題・特殊倒産手続』（講座 倒産の法シ  
 ステム第4巻）日本評論社、2006年  
 高木新二郎 『事業再生』岩波書店、2006年  
 ————— 『アメリカ連邦倒産法』商事法務研究会、1996年  
 高木仁、黒田 生、渡辺良夫 『金融システムの国際比較』東洋経済新報社、1999年  
 高木 仁 『アメリカの金融制度』東洋経済新報社、2006年  
 ————— 『アメリカ金融制度改革の長期的展望』原書房、2001年  
 高月昭年 『米国銀行法』金融財政事情研究会、2001年  
 竹内 宏 『長銀はなぜ敗れたか』PHP研究所、2001年  
 建部正義 『金融危機下の日銀の金融政策』中央大学出版部、2010年  
 内藤純一 『戦略的金融システムの検討』中央公論新社、2004年  
 中島弘雅、田頭章一 『英米倒産法キーワード』弘文堂、2003年

- 中村裕一 『世界金融危機からの再生』 東洋経済新報社、2009年
- 西野智彦 『検証 経済迷走』 岩波書店、2001年
- 『検証 経済暗雲』 岩波書店、2003年
- 西村吉正 『日本の金融制度改革』 東洋経済新報社、2003年
- 『金融行政の敗因』 文芸春秋（文春新書）、1995年
- 日本銀行銀行論研究会編 『金融システムの再生にむけて』 有斐閣、2001年
- 日本経済新聞社編 『実録世界金融危機』 日本経済新聞出版社、2009年
- 『金融迷走の10年』 日本経済新聞社、2002年
- 『検証バブル犯意なき過ち』 日本経済新聞社、2001年
- 『誰が銀行をつぶしたか』 日本経済新聞社、1996年
- 『銀行不倒神話の崩壊』 日本経済新聞社、1993年
- 日本総合研究所調査部金融ビジネス調査グループ編 『グローバル金融危機後の金融システムの構図』 金融財政事情研究会、2010年
- 根本直子 『残る銀行、沈む銀行』 東洋経済新報社、2010年
- 日野正晴 『ベーシック金融法』 中央経済社、2005年
- 深尾光洋編 『検証銀行危機』 日本経済新聞社、2003年
- 福岡真之介 『アメリカ連邦倒産法概説』 商事法務、2008年
- 藤井真理子 『金融革新と市場危機』 日本経済新聞出版社、2009年
- 藤井良広 『金融再生の誤算』 日本経済新聞社、2001年
- 藤原総一郎編著 『企業再生の法務』 金融財政事情研究会、2003年
- 北海道新聞社編 『検証 拓銀破綻10年』 北海道新聞社、2008年
- 『解明・拓銀を潰した「戦犯」』 北海道新聞社、2000年
- 『拓銀はなぜ消滅したか』 北海道新聞社、1999年
- 堀内昭義 『日本経済と金融危機』 岩波書店、1999年
- 『金融システムの未来』 岩波書店、1998年
- 本間 勝 『世界の預金保険と銀行破綻処理』 東洋経済新報社、2002年
- 松尾直彦 『Q&Aアメリカ金融改革法』 金融財政事情研究会、2010年
- 水野和夫 『金融大崩壊「アメリカ金融帝国」の崩壊』 NHK出版、2008年
- みずほ総合研究所 『サブプライム金融危機』 日本経済新聞出版社、2007年
- 武藤敏郎・大和総研編 『米国発金融再編の衝撃』 日本経済新聞出版社、2009年

- 武藤敏郎編著 『甦る金融 破綻処理の教訓』 金融財政事情研究会、2010年
- 山本和彦 『国際倒産法制』 商事法務、2002年
- 湯本雅士 『サブプライム危機後の金融財政政策』 岩波書店、2010年
- 預金保険機構編 『平成金融危機への対応』 金融財政事情研究会、2007年
- 『預金保険機構年報』 平成9-21年度版、1997-2010年
- 『預金保険研究』 1-12号、2004-2010年
- 『預金保険関係法令集』 ぎょうせい、2009年
- 吉井敦子 『破綻金融機関をめぐる責任法制』 多賀出版、1999年
- 米田 貢 『現代日本の金融危機管理体制』 中央大学出版部、2007年

(翻訳文献)

- アダム・S・ポーゼン他著 清水啓典監訳  
『日本の金融危機』 東洋経済新報社、2001年
- アラン・グリーンズパン著 山岡洋一、高遠裕子訳  
『波乱の時代』 上下 日本経済新聞出版社、2007年
- ジョージ・A・アカロフ、ロバート・J・シラー著 山形浩生役  
『アニマルスピリット』 東洋経済新報社、2009年
- ジョセフ・E・ステイグリッツ著 楡井浩一、峯村利哉訳  
『フリーフォール』 徳間書店 2010年
- ヌリエル・ルービニ、ステイブン・ミーム著 山岡洋一、北側和子訳  
『大いなる不安定』 ダイヤモンド社、2010年
- ヘンリー・ポールソン著 有賀裕子訳  
『ポールソン回顧録』 日本経済新聞出版社、2010年
- デイヴィッド・ウェッセル著 藤井清美訳  
『バーナンキは正しかったか?』 朝日新聞出版、2010年
- ジョン・B・テイラー著 村井章子訳  
『脱線FRB』 日経BP社、2009年
- ハワード・デビス/デイビッド・グリーン著 五味廣文監訳  
『金融監督規制の国際的潮流』 金融財政事情研究会、2009年

ウィリアム・A・ロベット著 松尾直彦、山西雅一郎訳

『アメリカ金融機関法』木鐸社、1994年

ローウェル・L・ブライアン著 大澤和人、志村真紀訳

『銀行の破産』ダイヤモンド社、1992年

マーティン・メイヤー著 篠原成子訳

『こうして銀行はつぶれた 米国S&Lの崩壊』日本経済新聞社、1991年

アービン・H・スプレーグ著 高木仁他訳

『銀行 破綻から緊急救済へ』東洋経済新報社、1988年

(外国文献)

(米国)

Acharya, Viral V./ Cooley, Thomas F. / Richardson, Matthew V. / Walter, Ingo :

*Regulating Wall Street, The Dodd-Frank Act and New Architecture of Global Finance*

John Wiley & Sons, Inc, Hoboken, New Jersey (2011)

Department of the Treasury, Financial Regulatory Reform(2008)

————— Emergency Economic Stabilization Act (2008)

————— Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act  
(2009)

————— Press Release

FDIC, Annual Report 2006 – 2010

————— Resolution Handbook (2003)

————— General Guidance for the Resolution of Bank Failures (2005)

————— Managing the Crisis : The FDIC and RTC Experience 1980-1994 (1998)

————— Banking Review

————— Press Release

F R B、The Federal Reserve System, Purposes & Functions

——— Federal Reserve Act

——— Press Release

Hupkes, Eva H.G. *The Legal Aspects of Bank Insolvency, A Comparative Analysis of Western Europe, the United States and Canada*, Kluwer LawInternational, Hague, London, Boston (2000)

Lexis Nexis, Federal Banking Laws (2009)

McCoy, Patricia A. *Banking Law Manual Second Edition*

Matthew Bender & Company, Inc. Lexis Nexis (2009)

OCC, Annual Report 2008 – 2010

——— Failure Acquisition, Comptroller's Corporate Manual (1998)

Paulson, Jr Henry M, *On the Brink, Inside the Race to Stop the Collapse of the Global Finance System*, Grand Central Publishing, New York, New York, USA (2010)

Shiller, Robert J., *The Subprime Solution, How Today's Global Financial Crisis Happened, and What to Do about it?* Princeton University Press, Princeton and Oxford, (2008)

Stern, Gary H. / Feldman Ron J., *Too Big to Fail, The Hazards of Bank Bailouts*, R.R.Donnelley, Harrisonburg, Virginia (2004)

Stiglitz, Joseph E., *Free Fall : America, Free Markets, and Sinking of the World Economy* (W. W. Norton & Company, New York (2010)

Wessel, David, *In FED We trust Bernanke' War on the Great Panic*. Crownpublishing.com. (2009)

(イギリス)

Bank of England, *Financial Stability and Depositor Protection: Special Resolution Regime* (2008)

————— *The UK Special Resolution Regime for failing banks in an international context* (2009)

————— Financial Stability Report (2010)

F S A, Annual Report 2008/09, 2009/10

————— The Turner Review (2009)

————— Turner Review Conference Discussion Paper 09/2, 09/4

————— Financial Services Act 2010

HM Treasury, Banking Act 2009

—————, Banking (Special Provisions) Act 2008

(EU)

European Commission Resolution Funds (2010年5月26日配布資料)

————— An EU Framework for Crisis Management in the  
Financial Sector (2010年10月20日配布資料)

(B I S)

Basel Committee on Banking Supervision : バーゼル銀行監督委員会

—————Core Principle for Effective Deposit Insurance Systems  
2009年6月

—————Strengthening the resilience of the banking sector  
(Consultative Document) 2009年12月

—————Report and Recommendation of the Cross-border Bank Resolution  
Group (Consultative Document) 2010年3月