

論文

# 現行の銀行破綻処理法制の考察

## —破綻処理事例と基本的な考え方、論点・課題の整理—

飯塚 徹

Consideration of Current Bank Resolution Legislation

IIZUKA Toru

### 要 旨

現行の銀行破綻処理法制は、1998年に金融再生法により導入され、2000年改正預金保険法により恒久的な制度として、「金融整理管財人制度・承継銀行制度」「金融危機対応措置」が整備された。そして、2014年改正預金保険法により、市場型のシステミックリスクに備える枠組みとして「秩序ある処理」が導入された。

世界金融危機を経て、米国・欧州において、金融システム上重要な影響を与える金融機関等の破綻処理のための法制が整備され、こうした潮流に対し、様々な論点・課題が議論されることとなった。本稿は、日本の現行の銀行破綻処理法制の枠組み、破綻処理事例を確認した上で、今後の論点・課題について考察した。

### キーワード

破綻処理法制 預金保険法 プルーデンス政策 マクロプルーデンス

### 目 次

- I. はじめに
- II. 既存の破綻処理制度・事例
- III. 秩序ある処理の枠組みの導入
- IV. 基本的な考え方の整理
- V. 今後の論点・課題
- VI. むすびにかえて

謝辞

資料

## I. はじめに

日本金融史上最大の銀行破綻とされる北海道拓殖銀行の破綻(1997年11月)以降も金融機関の破綻は相次ぎ、1998年には、福徳銀行、なにわ銀行、みどり銀行、32先の信用組が破綻し、金融システムは危機的状況に陥った<sup>注1</sup>。こうした状況を受け、1998年のいわゆる金融国会において「金融機能の再生のための緊急措置に関する法律」(以下、金融再生法)が制定され、従来の経済状況、各金融機関の経営状況、救済金融機関の有無などに応じた個別対応でなく、一律の法的な制度対応が可能となり、現行の破綻処理法制の基盤が確立された。その後、2014年改正預金保険法により、市場型のシステミックリスクに備える枠組みとして「秩序ある処理」スキームが導入されたものの、通常の枠組みである「金融整理管財人制度・承継銀行制度」、危機的な事態の枠組みである「金融危機対応措置」については、大きな改正はなかった。

地方銀行は、人口減少と超低金利の長期化で厳しい経営状況に陥っている。地方銀行102行(単体ベース)の2020年9月中間決算は、新型コロナウイルスの感染拡大で融資先の経営が打撃を受け、貸し倒れに備えた与信費用が膨らみ、純損益は6割にあたる60行で減益か赤字となった。日本銀行は、10年後に地方銀行の約6割で、純損益が赤字になるとの試算を公表した(2019年4月)<sup>1)</sup>。日本銀行は、経営統合を実行する地方銀行に、日本銀行が預かる当座預金の残高に0.1%の上乗せ金利を支払う、事実上の補助金を出す制度を2021年3月から3年間の時限措置として実施している。金融庁も、経営統合する地方銀行に対し、システム統合などの費用の一部を補助する交付金制度の創設を盛り込んだ「改正金融機能強化法」を2021年5月19日に成立させた(2026年3月末までの時限立法)。なお、原資は預金保険機構の剰余金を活用する。また、同一地域内の地方銀行が合併し、寡占状態となっても独占禁止法を適用しない「特例法」(地域における一般乗合旅客自動車運送事業及び銀行業に係る基盤的なサービスの提供の維持を図るための私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律の特例に関する法律)も2020年11月27日に施行された(2030年11月27日までの時限立法)。

現在、地方銀行の再編が広域で行われ、さらに加

速する法的・経済的環境にある。金融当局の主導・支援もインパクトが大きい。この潮流は、地方銀行が淘汰(整理・統合)され、経営破綻する先も出てくることが予想される。

そして、世界金融危機を経て、金融システム上重要な金融機関等の破綻が、内外の金融市場を通じて伝播し、実体経済に深刻な影響を及ぼすおそれがあることが明らかとなった。そうした経験を踏まえ、金融機関等が破綻に至るような場合においても、「秩序ある処理」を可能とする枠組みを整備するための議論が国際的に進められた。2011年10月には、FSBにおいて新たな指針である「金融機関の実効的な破綻処理の枠組みの主要な特性(Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions)」(以下、「主要な特性」(Key Attributes))が策定され、2011年11月のG20のカヌ・サミットにおいて、国際的に合意された。こうした国際的な議論の進捗と並行して、米国・欧州においては、金融機関等の実効的な破綻処理に関する新たな包括的な枠組みが整備されてきている。これらの法制の特徴として、破綻処理に関して納税者負担を回避しつつ、金融機関等の破綻によるシステミックリスクの発生を回避するために、破綻金融機関等に生じている損失については、株主や無担保債権者等に負担させる、いわゆるベイルイン手続によって吸収することが予定されている点、破綻金融機関の資産・権利等の承継金融機関への円滑な移転を可能にするための措置が整備されている点などをあげることができる<sup>2)</sup>。

日本においても、2014年改正預金保険法の施行に伴い、通常の枠組みである「金融整理管財人制度・承継銀行制度」、危機的な事態の枠組みである「金融危機対応措置」という既存の枠組みに追加する新たな枠組みとして、「金融システムの安定を図るための金融機関等の負債及び負債の秩序ある処理に関する措置」(以下、「秩序ある処理」スキーム)を導入した。「秩序ある処理」スキームは、既存の枠組みが対象としていないノンバンク金融機関等も対象として、市場を通じてグローバルに伝播する市場型のシステミックリスクに備えるものであり、主として銀行危機に対応する既存の枠組みとは目的が異なる。

こうした、米国・欧州の新たな包括的な破綻処理の枠組み(破綻処理法制、仕組みなど)は、地方銀行

の破綻処理手法である「金融整理管財人制度・承継銀行制度」、「金融危機対応措置」を見直す契機にもなり得る。少なくとも、「秩序ある処理」スキームの規定(預金保険法第7章の2)が「金融危機対応措置」(102条)にも適用されることがあることが定められた(例えば、ペイルイン、早期解約条項の発動停止など)。こうしたことから、現行の破綻処理法制を今一度整理・確認し、破綻処理法制の再考に向け、米国・欧州の新たな破綻処理の枠組みから、論点・課題を抽出し検討を行い、考察してみたい。

## II. 既存の破綻処理制度・事例

### 1. 恒久的な破綻処理制度の構築

金融再生法の適用年限および預金等を全額保護する特例措置は、2001年3月末までとされていたため、金融審議会で「特例措置終了後の預金保険制度および金融機関の破綻処理のあり方」について審議され、答申が取り纏められた(1999年12月)。

同答申では、特例措置終了後の金融破綻処理のあり方として、「市場規律を有効に機能させ、問題のある金融機関を早期に見出し早期に是正・処理することを基本とし、預金者の損失および預金保険の負担を最小限にとどめるべき」ことが示された(一部略、下線は筆者)。これは、基本的に小さな金融セーフティネットを目指すべきとの考え方である。この基本理念に基づき、「破綻処理手法は、コストが最も小さい手法を選択し、社会・経済的混乱を最小限に留めることが重要であり、資金援助方式を優先すべき」方針が示された(一部略)。加えて、通常の破綻処理の枠組みでは対応できない、危機的な事態に対応する手法の確立が必要であることが提言された。

また、与党三党の間で、「日本の経済を確実な安定軌道に乗せるためには、一部の中小金融機関に関し一層強固な金融システムの構築を図る必要があるとの観点から、特例措置の期限を1年延長する」合意がなされた。

こうした答申と合意等を踏まえ、金融機能の一層の安定化および破綻金融機関の的確な処理を図るため、破綻処理の恒久的な制度を整備し、預金等全額保護のための交付国債の増額および預金等全額保護の特例措置を1年延長<sup>ii2</sup>することを主な内容とする、

2000年改正預金保険法が成立し、2001年4月から施行された。

本法の施行により、金融機関の破綻処理手法は、期限の定めのない恒久的な制度として整備され、通常の枠組みである「金融整理管財人制度・承継銀行制度」、危機的な事態の枠組みである「金融危機対応措置」によって構成されることとなった。

### 2. 金融整理管財人制度・承継銀行制度

恒久化された金融整理管財人制度は、金融再生法の管財人制度を預金保険法のなかで再構築したものである。金融庁長官は、当該金融機関が、(1)債務を完済することができない場合、(2)預金等の払戻しを停止するおそれがある場合、(3)預金等の払戻しを停止した場合、管財人による管理を命ずることができる<sup>ii3</sup>とされた。

管財人は、破綻金融機関を代表し、業務執行や財産管理・処分、旧経営者に対する責任追及として民事提訴や刑事告発などを行う。管理期限は、処分の日から最長2年以内とされる。こうした基本的な仕組みは、金融再生法下の制度と同様である。

承継銀行制度は、管財人が、譲受金融機関を速やかに見出せない場合の破綻処理手法であり、破綻金融機関の業務を暫定的に承継銀行へ引継ぎ、承継銀行が受皿金融機関を見出し、営業譲渡を行い、破綻処理を終えるものである。本制度は、金融再生法の下で導入されたが、これまで適用事例はなかった。

承継銀行制度も基本的な仕組みは金融再生法下の本制度と同様であるが、金融再生法下では、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存在することが要件とされたが、恒久措置としての本制度では、破綻金融機関が存在しない場合でも、あらかじめ承継銀行を設立できることに改正された。

### 3. 全額保護下での金融整理管財人による破綻処理

2001年度に破綻した金融機関から、2000年改正預金保険法に基づく恒久措置としての金融整理管財人制度が適用された。預金等を全額保護する特例措置が2002年3月末まで延長されたことに伴い、2001年度に破綻した、銀行2先、信用金庫13先、信用組合

41先について、預金等は全額保護のうえ、破綻処理が行われた。

金融当局は、管理を命ずる処分と同時に、管財人を選任する。管財人は、基本的に、銀行の場合は、預金保険機構、弁護士および公認会計士の組合せ、協同組織金融機関の場合は、系列組織出身者や地元金融実務精通者および弁護士の組合せが選任された<sup>注4</sup>。

破綻金融機関の経営管理・業務運営は、管財人に業務執行権、財産管理処分権など全権が専属されるため、その意思決定機関である「管財人会議」が設置され、経営事項の審議が行われた。また、適切な業務運営を遂行するため、破綻金融機関の幹部職員を含めた「業務運営会議」が設置され、融資案件、経費支出等の経営事項の審議が行われた。

営業譲渡先の選定に関しては、選定プロセスの透明性と説明責任が求められ、コストの最小化に向け、可能性ある多数の先に公平に情報を提供し、譲受・価格条件などを提示させ競争させる入札手法が行われた。譲渡先の選定は、破綻処理業務のなかで最重要事項であり、金融当局、管財人、預金保険機構本部が連携して行った。

破綻金融機関の資金繰りについては、最大限の自助努力による調達を前提とし、それでも資金が必要な場合は、日本銀行からの貸付(日銀特融)により対処している。全額保護下において破綻した銀行8行は、全て日銀特融を受けた。

2001年度に破綻した、銀行2先、信用金庫13先、信用組合41先について、恒久措置として金融整理管財人制度が適用され、全ての事例で管財人が選任された。このなかで、石川銀行(石川県)および中部銀行(静岡県)については、特例措置の終了する2002年3月末までに譲受金融機関を見出せず、承継銀行制度が活用された。

## 1)石川銀行

### i)経緯・経営破綻への道程

石川銀行は、金融自由化に伴い、コール市場からの資金調達が容易となったことから、経営トップの独裁体制により、首都圏のマンション開発やゴルフ場などに融資を急速に拡大させた。バブル経済崩壊後、多くの債権が不良債権化し、2000年3月決算において大幅な赤字を計上した。自己資本も大幅に縮小したため、2000年3月に150億円の第三者割当増資を行ったが、不良債権処理に追い付かず、2002年3

月に151億円、同年4月に70億円の第三者割当増資を行い、大幅な資本金増加を図った。この371億円の増資の主な担い手は、取引先である中小・零細企業、個人であった<sup>注5</sup>。

しかし、金融当局の検査結果を踏まえた、2001年9月期決算において、224億円の債務超過(自己資本比率：▲6.27%)を計上した。これに伴い、2001年12月に、石川銀行は預金保険法74条5項に基づく申し出を行い、同日、管理を命じる処分がなされた。

### ii)金融整理管財人・承継銀行制度

金融整理管財人には、弁護士、公認会計士、預金保険機構が選任された。

営業譲渡については、(1)預金者と債務者の保護、(2)地域の金融安定化と金融システム維持、(3)地元金融機関への営業譲渡による金融円滑化、を重視し、地域金融機関を中心に受皿となる可能性ある先に幅広く接触した。しかし、選定に時間を要し、預金全額保護の特例措置の期限直前である2002年3月28日に暫定的に日本承継銀行(ブリッジバンク)と営業譲渡契約を締結した。その後、日本承継銀行と北陸銀行、北國銀行、富山第一銀行、金沢信用金庫、能登信用金庫が、承継に関する営業譲渡契約を締結した(2002年12月)。この結果、2003年3月に再承継先である3行2庫に営業譲渡された。

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援助)は、金銭贈与1,809億円、資産買取り894億円となった。また、旧経営陣に対する責任追及として、2003年3月に旧経営陣3名を特別背任罪(商法違反)で当局に告訴した。民事責任については、同年同月に旧経営陣3名に対し総額10億円の損害賠償請求訴訟を提起した。

## 2)中部銀行

### i)経緯・経営破綻への道程

中部銀行は、大株主の帝産グループへの過度な融資、建設・不動産関連業へ急速に融資を拡大したが、バブル経済崩壊後に多くが不良債権化し、1996年から赤字決算を計上した。同行は、自己資本増強のため、第三者割当増資(合計104億円)を実施したが、株式の持合先である協栄生命保険が2000年に破綻し、自己資本が大きく毀損した<sup>注6</sup>。

金融当局による2001年の検査結果は、自己資本比率が3.05%となり、同年12月に銀行法26条に基づく早期是正措置命令が出された。2002年には、大量の

預金が流出し、投資会社からの増資、第三者割当増資(50億円)も失敗し、預金流失は加速した<sup>註7</sup>。同行は、2002年3月に預金保険法74条5項に基づく申し出を行い、同日、管理処分がなされた。

#### ii) 金融整理管財人・承継銀行制度

金融整理管財人には、弁護士、公認会計士、預金保険機構が選任された。

営業譲渡については、(1)預金者と債務者の保護、(2)地域の金融安定化と金融システム維持、(3)地元金融機関への営業譲渡による金融円滑化、を重視し、地域金融機関を中心に可能性ある先に接触した。しかし、石川銀行と同様に、選定に時間を要し、暫定的に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た。その後、日本承継銀行と清水銀行、静岡銀行、東京スター銀行が、2002年12月に営業譲渡契約を締結した。この結果、2003年3月に再承継先である3行に営業譲渡された。

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援助)は、金銭贈与944億円、資産買取り646億円となった。また、旧経営陣に対する責任追及として、2003年2月に旧経営陣8名に対し総額10億円の損害賠償請求訴訟を提起した。

## 4. 定額保護下での金融整理管財人による破綻処理

預金等を全額保護する措置は、2002年3月末で終了し、2002年4月以降は定額保護に移行した。ただし、2002年4月から2005年3月末までは特定預金(当座預金、普通預金、別段預金)の全額保護が継続された(いわゆる一部ペイオフ実施)。2005年4月以降は、預金保険で保護される預金等の額は、決済用資金は全額保護され<sup>註8</sup>、それ以外の預金等は金融機関ごと、預金者1人当たり元本1,000万円と利息が限定保護されることとなった。

定額保護下での管財人による破綻処理の基本的な枠組みは、下記のとおりである<sup>3)</sup>。

破綻処理は、資産劣化防止の観点から、金融整理管財人は、迅速に営業譲渡を行い、早期に終了させる。このため、迅速な営業譲渡手続きを定め、金融整理管財人が破綻金融機関の業務執行権および財産管理処分権を持続できる民事再生手続きを活用する<sup>4)</sup>。

民事再生手続きは迅速な処理が求められ、全額保

護下よりも、短時間の処理が要請される。このため、破綻処理のスケジュールは、破綻から半年後に営業譲渡を行い、1年後に再生計画に基づく債権者への第1回弁済を行い、管財人による管理を終了させる。

裁判所の再生手続開始決定が速やかに受けられることが、営業再開に対する信頼を得て、企業価値の維持を図る観点から必要となる。このため、破綻金融機関と承継銀行との間で、破綻から半年後に営業譲渡の基本合意契約を締結する。

破綻金融機関は、迅速に破綻時の預金等債権を確定し、預金者データを預金保険機構に提出し、機構から名寄せ結果を受け、付保預金の払戻等の営業再開準備を整える。融資業務は、資産劣化の防止が求められることに留意し、新たな損失の発生を回避する。

破綻金融機関は、預金保険法に基づき、付保預金および決済債務の払戻資金、資産価値の減少防止のための貸出資金を預金保険機構から借り受け、破綻時の債務は弁済禁止とする原則に対し、例外的な取扱いが可能となる法的手続きをとる。

破綻から半年後の営業譲渡時に、譲受金融機関に譲渡しない不良債権は、一般債権者への弁済原資の極大化および公正な方法による資産処分の観点から、一般投資家への売却を試みる。当該不成立資産および不適切資産は、整理回収機構に売却する。

## 5. 日本振興銀行の破綻処理

### 1) 経緯・経営破綻への道程

日本振興銀行(以下、振興銀)は、2003年に中小企業向けの融資、一般顧客の定期預金専門の新しいタイプの銀行として設立された<sup>註9</sup>。振興銀は、高金利の定期預金、銀行株式の増資・出資により資金・資本の調達を行い、首都圏の中小企業を対象に無担保で第三者保証不要の高金利融資を推進するビジネスモデルを実践した。日銀の当座預金(準備預金制度)を開設せず、決済性預金である当座預金、普通預金を扱っていないことから、金融システムにも加盟していなかった。加えて、インターバンク市場にも参加しておらず、資金源である定期預金を獲得するため、店舗展開を急速に拡大し、2009年までに全国47都道府県全てに店舗を開設した(105店舗)。

しかし、2010年に、振興銀の元役員が検査妨害の疑いで逮捕されたことを契機に預金流出が続き資産

状況が急速に悪化し、同年9月の中間決算で1,804億円の債務超過を計上した。この結果、2010年9月10日に振興銀は金融庁長官に対し預金保険法74条5項に基づく申出、東京地方裁判所に対し民事再生法開始の申し立てを行った。同日、金融庁長官は当該申出および資産状況を踏まえ、管理を命じる処分を行った。

足利銀行の破綻以降(2003年12月)、景気回復に伴い金融システムは暫く安定を保っていたが、7年振りの銀行破綻となった。なお、総負債額は、6,195億円となった。

## 2)金融整理管財人

振興銀の破綻処理は、預金保険法制定以降初めて定額保護による破綻処理が行われ、大きな注目を集めた。金融整理管財人には、預金保険機構が選任されたが、受皿となる金融機関を見出せず、暫定的に第二日本承継銀行<sup>注10</sup>を設立した。第二日本承継銀行が日本振興銀行と譲渡契約を締結し、預金保険で保護される預金等の負債を承継した<sup>注11</sup>。

本件は銀行の特殊性、および制度上初となる預金定額保護により、従来とは相違する手法で破綻処理が進められた。第一に、預金定額保護の場合は、付保預金と非付保預金を正確に区別・管理することが求められる。付保預金は払い戻し要求に応じられるが、非付保預金は精算の結果により一部支払いとなるため、即座に支払うことはできない。金月処理の原則により、短期間に正確・迅速な作業が要請される<sup>注12</sup>。第二に、定額保護の場合は、金融整理管財人の手続きと並行し、裁判所による民事再生法の手続きを進めることが求められる。本件では、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、同日に裁判所から保全処分と監督委員の選任がなされ、9月13日(月)には振興銀の営業再開にあわせ民事再生手続開始の決定がなされた。第三に、預金全額保護期のブリッジバンクの活用は、管財人の任期が超過する時に受皿が見出せない場合などを想定していたが、本件は任期とは関係なく早期にブリッジバンクへ譲渡を行った。

預金保険機構は、資産分類を行い、適格資産はブリッジバンクに譲渡し、不適格資産は整理回収機構に譲渡した。また、預金保険機構は、振興銀へ656億円の金銭贈与、第二承継銀行へ1,041億円の贈与、さらに振興銀から529億円の資産買取り(整理回収機

構に委託)を行った。なお、本件資金援助はペイオフコストの範囲内に留まり、すなわち、金融機関が負担する預金保険料により支出されるため、納税者の負担は発生しなかった。

## 3)第二日本承継銀行の業務

承継銀行は、管財人の下で営業を継続し、新規預金の預入および預金の継続書換えを受けた。なお、預金利息に関しては、主要金融機関の利息を参考とした利率を適用した<sup>5)</sup>。預金の払戻しについては、預金者から希望のあった場合に、付保限度を超えた非付保預金について行われた。最終的な払戻し(清算配当)は受皿金融機関への譲渡も含め全ての資産処分の終了後に確定されるので、その期間まで払戻しは凍結された。ただし、期間を限定し、非付保預金者からの預金債権買取りによる概算払いが行われ、振興銀は25%の弁済率で概算払いを実施した。なお、振興銀の預金者の多くはペイオフ限度以下の預金額であり、概算払いの対象となる預金者は、全体の約3%となる3,403人、総額107億円であった。

預金者以外の債権者に関しては、民事再生手続によって処理が進められ、現行制度上は、預金債権と一般債権は同順位であり、同じ比率で清算配当を受け取ることとなる。ここで、付保預金が優先保護されるのは、預金保険制度の効果である。すなわち、預金保険機構は資金援助の結果、付保預金相当額の預金債権を代位取得し、その後、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こととなる。

振興銀の再生計画認可の決定が2011年12月になされ、預金の弁済率は27%から39%に上げられた。そして、2011年12月16日に、預金保険機構は第二日本承継銀行の全発行済株式を19.8億円で、貸付資産の一部を5億円で、イオン銀行に譲渡した。この結果、預金保険機構は、預金保険法94条に基づく経営管理を終了し、第二日本承継銀行は、イオン銀行の完全子会社「株式会社イオンコミュニティ銀行」となった。

本件は、日本初の「定額保護の破綻処理」として歴史的な事例になる<sup>6)</sup>。しかし、振興銀が下記の3点から特殊な金融機関であることに留意する必要がある。(1)普通預金を取り扱わず決済システムとのリンケージがない。決済業務を行っていても、システムミックス発生の可能性もあり、ペイオフ超の対応も考えられた。(2)インターバンク市場で資金

調達・運用をしておらず、短期金融市場で混乱が起こる可能性が低かった。(3)店舗展開が小規模であり、名寄せ手続きが比較的容易で混乱が起こりにくかった。

## 6. 金融危機への対応

金融危機への対応措置として、「わが国また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じるおそれがあると認められるとき(すなわち「危機的な事態」)は、金融危機対応会議<sup>注13</sup>を踏まえ、内閣総理大臣は、例外的措置を講ずる必要がある旨の認定を行うことができる」とされた(預保法102条第1項)。

預金保険法102条(金融危機に対応するための措置の必要性の認定)に定められた3つの金融危機対応措置のなか、第一号措置が資本増強制度、第二号措置および第三号措置が金融機関の破綻処理制度である。第二号措置は、金融整理管財人が破綻金融機関を管理し、譲受金融機関等に対しペイオフコスト超の資金援助を行うもので、預金等は全額保護される。第三号措置は、金融再生法下の特別公的管理制度を恒久的な措置である特別危機管理制度に再構築したものであり、預金等は全額保護される。両者とも、預金等の定額保護という平時の枠組みで対応することが適当でない「危機的な事態」における例外的な措置として預金等の全額保護を図るものである<sup>7)</sup>。

### 1) 第一号措置(資本増強)

第一号措置は、破綻または債務超過に陥っていない金融機関に対し、預金保険機構が株式の引受等を行い資本増強し破綻を回避するものである。破綻状態に陥っている金融機関は、第二号措置または第三号措置により対応され、第一号措置の対象とならない。第一号措置が導入されたのは、破綻前に早期救済することで、破綻処理コスト、すなわち公的資金の導入額を抑え、さらに経済的・社会的な損失を小さくするためである。

金融早期健全化法による資本増強は、「危機的な事態」を前提に、破綻または債務超過に陥る可能性の低い先も含め多数の金融機関に資本増強を行い、システミックリスクおよび「貸し渋り」を回避するものであった。これに対し、第一号措置は、自己資本比率の低下した個別金融機関に対し資本注入を行

い、当該金融機関の破綻およびシステミックリスクを回避するものである。実例として、りそな銀行に適用された(2003年6月)。

### 2) 第二号措置(特別資金援助)

第二号措置は、ペイオフコスト範囲内の資金援助では、システミックリスクの発生が想定される場合、全額保護期と同様に、破綻金融機関の預金等を全額保護し、金融システムの安定を図るものである。なお、財源は、金融危機特別勘定が充てられる。

第一号措置により資本増強した金融機関が、経営改善が実現できず破綻した場合、また、早期発見・早期是正が図れず第一号措置では既に対処できない場合などに、第二号措置の適用が想定される。債権者平等原則により、すべての預金者および債権者が保護されることとなる。なお、第二号措置の実例は、現在までのところ無い。

### 3) 第三号措置(特別危機管理銀行)

第三号措置は、金融再生法下の特別公的管理制度を修正した制度である。破綻金融機関のすべての株式を預金保険機構が強制的に取得し(一時国有化)、金融当局から選任された取締役・監査役が当該金融機関の管理・運営を行い、不良債権を整理回収機構に譲渡し、受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。

金融再生法下の特別公的管理制度と、預金保険機構が金融機関の全株式を無条件に取得すること、特別危機管理金融機関が旧経営者の責任追及を行うことなど基本的な仕組みは同様である。一方、金融危機対応会議を経由する開始決定手続(厳格化かつ客観・透明性確保)、開始決定要件が債務超過の場合に限定などの相違点がある。

## 7. りそな銀行の救済(金融危機1号措置)

りそな銀行(大阪市)は、大和銀行(大阪市)とあさひ銀行(埼玉県)が2002年に統合設立した、りそなホールディングスの子会社である<sup>注14</sup>。りそな銀行は、発足当初から多額の不良債権を抱えた厳しい財務状況で株価も低迷していた。2003年4月に、朝日監査法人が繰延税金資産<sup>8)</sup>の評価をめぐる共同監査を辞退し、決算監査が遅延した。新日本監査法人は単独監査を行い、「将来の収益性」を問題視し、りそな銀行の主張する繰延税金資産5年分を否定し、3

年分の組入れしか認めない方針を定めた。この結果、2003年3月期決算の自己資本比率が国内基準である4%を下回る2%に転落した。

この事態を受け、「金融危機対応会議」が開催され、「現時点で、預金の流出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、事態を放置すれば、預金保険法102条1項第1号に規定する『信用秩序の維持に極めて重大な支障が生じるおそれがある』と認められ、同法102条1項1号に定める措置を講ずる必要がある<sup>9)</sup>」と判断され、内閣総理大臣により、同法102条1項1号措置(資本増強)を講じる認定が行われた。

2003年5月30日に、りそな銀行は、同法102条1項1号措置(資本増強)の申込み、同法105条2項の規定に基づく「経営健全化のための計画」を金融庁に提出した。金融庁は、当該申込みの内容、経営健全化計画を審査した結果、預金保険法105条3項各号に掲げる要件に該当することから、同年6月10日に資本増強を行うことを決定した。また、同法106条1項に基づき、繰越欠損の補填に充てるための資本の減少を資本増強の条件とした。

金融庁の資本増強の決定に基づき、同年6月30日に、預金保険機構が普通株式、優先株式の引受を行った。金融危機対応会議の提言に従い、10%を超える1兆9,600億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2,964億円、議決権付優先株式1兆6,636億円であり、この結果、国の議決権割合は7割超となった。

なお、りそな銀行の前身である旧大和銀行と旧あさひ銀行にも、約1兆1,680億円の資本増強が行われ、資本増強額は総計3兆1,280円となった。そして、りそなホールディングスは、グループ全体で経営改善を図り、2015年6月に公的資金を完済した<sup>10)</sup>。

## 8. 足利銀行の救済(金融危機3号措置)

### 1) 経緯・一時国有化への道程

足利銀行(以下、足銀)は、栃木県の第一地銀であり、栃木県と県内31市町の指定金融機関、県内の貸出金のシェアは約50%、中小企業向けでは約80%を占めるリーディングバンクであった。足銀は、地元の繊維産業を中心に地元密着・堅実経営を行っていた。

バブル期に入ると、頭取の独裁体制のもと、レ

ジャー産業や不動産産業を中心に県外都市部へ向けた融資を急速に拡大させた<sup>15)</sup>。併せて、審査部門と営業部門を統合する本部機構改革を行い、新規融資推進体制を整え、強力に推進し、この結果、県外店舗数および融資残高は急増した<sup>16)</sup>。県内においては、当時のリゾート法(総合保養地域整備法)の追い風を受け、鬼怒川温泉や那須高原の観光・レジャー産業(宿泊施設、温浴施設、ゴルフ場等)に対する融資を拡大し、都市部においては不動産関連融資を拡大させた。

バブル経済崩壊後は、大口融資先の倒産などもあり多数の資産が不良債権化した。1997年の北海道拓殖銀行、山一証券の経営破綻により信用不安が高まるなか、足銀の不良債権比率が10%を超えたことなどから市場が反応し、株価が急落し、多額の預金が流出した(年間3,000億円減少)。こうした事態に対し、足銀は東京三菱銀行から1,000億円を資金調達するなどして、沈静化させたが、足銀の経営不安が広まった。

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、1999年には428億円の第三者割当増資、金融早期健全化法により優先株式1,050億円の公的資金を受けた。しかし、不良債権処理は不調で、2002年にさらに299億円の第三者割当増資を追加した。なお、同行に栃木県および県内12市が総額10億2,000万円の支援を行った。

2003年3月には、子会社の北関東リースとの株式移転により、金融持株会社「あしぎんフィナンシャルグループ」を設立し、足銀は同グループの完全子会社となった。その後、2003年9月期決算において、中央青山監査法人が「繰延税金資産」を計上しない方針を定め、この結果、1,023億円の債務超過を計上した。2003年11月29日に、足銀は金融庁に対し、預金保険法74条5項に基づき「債務超過等」の申出を行った<sup>11)</sup>。

同日、金融危機対応会議が開催され、「(1)預金保険法102条1項に定める措置が講ぜられなければ、同項に規定する「地域の信用秩序の維持に極めて重大な支障が生じるおそれ」がある、(2)足銀の規模や、栃木県における融資比率が極めて高率であることから、足銀が果たしている金融機能の維持が不可欠であることを総合的に勘案し、同条1項3号に定める措置を講ずる必要がある」と判断する答申がなされた<sup>12)</sup>。



この答申を受け、2003年11月29日に、内閣総理大臣により、足銀に同法102条1項3号に定める措置を講ずる認定が行われ、金融庁は特別危機管理を決定・実行した。

## 2)特別危機管理銀行

2003年11月29日、金融庁は足銀に対し、特別危機管理を開始し、同時に、銀行法26条1項に基づき、資産劣化防止、業務適正化の観点から業務改善命令を発出した。同年12月1日、預金保険法111条2項に基づき、預金保険機構が足銀の株式を全部取得し、いわゆる一時国有化がなされた。

同年12月、預金保険法114条1項に基づき、取締役等の選任が行われ、受皿となる金融機関の選定は、「経営に関する計画」が3ヵ年着実に履行されたことを確認できた2006年9月頃より具体的に検討された。金融再生法下の特別公的管理制度と相違し、期限がないため、体力がある程度回復した後に株式譲渡をすることとされた。株式譲渡は、(1)金融機関としての持続可能性、(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、を基本的な視点として、進めていくこととされた<sup>注17</sup>。

2006年11月に受皿選定を進め、最終的に野村FP・NCPグループ<sup>注18</sup>、地銀連合<sup>注19</sup>に対し、足銀の企業価値の評価を実施した上で、譲受条件の提示を求め、公的負担の極小化の観点から、契約条件等を重視し審査を行い、2008年3月に野村FP・NCPグループを選定した。

2008年4月11日に、預金保険機構(売主)、足利ホールディングス(買主)、野村フィナンシャル・パートナーズ(買主株主)、ネクスト・キャピタルパートナーズ(買主株主)、ジャフコ・スーパーV3共有投資事業有限責任事業組合(買主株主)、足利銀行(対象会社)の間において株式売買契約が締結された。同年6月30日に株式譲渡が実行され、預金保険機構は足利銀行の全株式を、足利ホールディングスに1,200億円で譲渡した。

資金援助として、2008年6月に17億円の資産買取り<sup>注20</sup>、預金保険機構から足利銀行に対しペイオフコスト内に収まる2,603億円の金銭贈与が行われた。

本件は、破綻処理(特別危機管理銀行)の期間が、2003年11月末から2008年6月末まで、4年7ヵ月と長期間に及んだ。この間、経営陣を刷新し、着実に経営改善を進め、毎年度の目標、実績、課題を明確に

真摯に改善に取り組み、債務超過を解消した。2008年7月に一時国有化(特別危機管理)を終了し再民営化を実現し、更に2013年12月に東証1部に再上場を果たし再生した。

旧経営陣等に対する責任追及として、「内部調査委員会」が設置され報告書が作成された。これを受け、足銀は2005年2月に旧取締役13名に対し総額46億円、2005年9月に旧監査役および旧会計監査人に対し11億3,580万円の損害賠償請求訴訟を提起した。ここで、会計監査人に対し損害賠償を行ったことが注目される。

その後、2006年6月に、違法配当事案に係る刑事事件の公訴時効が成立した。民事提訴に関して、①2007年7月に「違法配当」の訴訟について、被告旧監査役4名および旧会計監査役と和解成立(2億6,200万円)、②2007年9月に、「建材会社への不正融資」等の訴訟について、被告旧取締役8名と和解成立(1億3,528万円)、③2008年3月に、「ゴルフ場経営会社への不正融資」の訴訟について、被告旧取締役1名と和解成立(1,499万円)した<sup>13)</sup>。

なお、金融危機への対応(りそな銀行・足利銀行の公的再生支援)については、金融危機・事業再生と公的支援規制(State aid)の競争法上観点から再検討がなされている。

## Ⅲ. 秩序ある処理の枠組みの導入

### 1. 経緯

米国のリーマン・ブラザーズの破綻等に端を発した世界金融危機(2008-2010年)のなかで、金融システム上重要な金融機関等の破綻が、米国内外の金融市場を通じて伝播し、実体経済に深刻な影響を及ぼすことが明らかとなった。そうした経験を踏まえ、金融機関等が破綻に至るような場合においても、「秩序ある処理」を可能とする枠組みを整備するための議論が国際的に進められ、2011年10月には、FSB(Financial Stability Board: 金融安定理事会、以下FSB)において新たな指針である「金融機関の実効的な破綻処理の枠組みの主要な特性(Key Attribute of Effective Resolution Regimes for Financial Institution)」(以下、「主要な特性」(Key Attributes))が策定され、2011年11月にはG20カンヌ・

サミットにおいて、国際的に合意された。主要な特性(Key Attributes)の破綻処理の基本的枠組みに関する部分を整理した(表1)<sup>14)</sup>。

こうした国際的な議論の進捗と並行して、欧米主要国においては、金融機関等の実効的な破綻処理に関する新たな包括的な枠組みが整備された。日本に

おいても、こうした国際的な潮流を踏まえて、市場を通じて伝播するような危機に対して、金融機関等の秩序ある処理に関する枠組みを整備するため、預金保険法等が2013年6月に改正された。そして、2014年3月、改正預金保険法の施行に伴い、新たに「金融システムの安定を図るための金融機関等の資産お

表1 主要な特性(Key Attributes)

(1)措置の対象	金融システム上その破綻が重要であり、かつ、決定的であるような金融機関とされる(1.1参照：Key Attributesの条項を示す。以下同様)。これらは、SIFIs：Systematically Important Financial Institutionsとよばれる。このなかでも特にグローバルな重要性をもつ機関がG-SHIFEsとよばれ、一定の特則が設けられている。「主要な特性」(Key Attributes)のなかでは、銀行等狭義の金融機関以外にどのような機関がここに含まれるかは特定されておらず、これについては、各国がそれぞれ明確かつ透明性のある形で定める必要があるとする。
(2)処理機関の権限	破綻処理を担当する機関は、経営者の解任・責任、管理機関の選任、事業経営権、株主の権利制限、事業譲渡、ブリッジバンク機関の創設、バイルイン、期限前解約条項の暫定的停止、弁済禁止・執行中止、事業の閉鎖・清算等の広汎な権限を有する必要があるとする(3.2参照)。
(3)事業譲渡	事業譲渡においては、処理機関は、債権者その他の利害関係人の同意なしに措置を行う権限を有し、また事業譲渡が様々な契約との関係でデフォルトイベントにならないような形にする必要があるとする(3.3参照)。
(4)バイルイン	処理機関はバイルインを行う権限をもつ必要があるとする。具体的には、株主や無担保債権者に必要な範囲で損失を負担させ、債務株式交換(DES)を行い、また契約上のバイルインの効力を承認することなどである(3.5参照)。
(5)相殺・ネット インギ	措置手続の発動が法令上・契約上の相殺権や契約の期限前解約等のトリガーとならないような手当が必要であるとする(4.2参照)。そして、処理機関は暫定的な解約権の停止の権限を持つ必要があるが、それは2営業日を超えないといった期間的限定や十分な代償措置等が前提とされる必要があるとする(4.3参照)。
(6)セーフガード (前提条件)	処理機関が上記のような権限を有するとしても、それは無制限なものではない。債権者の利益を保障するため、一定のセーフガードが設けられる必要がある。具体的には、債権者の優先順位の尊重・債権者平等の原則であり(5.1参照)、清算価値保存原則(5.2参照)。「no creditors worse off」の原則)である。
(7)G-SIFIsの特性	以上のような一般的な危機処理のスキームに加え、「主要な特性」(Key Attributes)は特にグローバルに重要な影響を与える金融機関をG-SIFIsとよび、それについての特則を定めている。破綻に関係する国の間で協力の枠組みを定める危機管理グループ(CMGs)の形成(8参照)、各金融機関に特化した国際共助の協定(9参照)、処理の戦略や信頼性について関係国際間で事前に評価する仕組みである処理可能性評価(Resolvability assessments:10参照)の実施、個別金融機関についての事前の再建処理計画の制定(11参照)などが定められており、事前の周到な準備と実行可能性が重視されている。

(出所)山本和彦「金融機関の秩序ある処理の枠組み」(金融財政事情「金融法務事情」No.1975.2013)30頁を基に筆者作成。

よび負債の秩序ある処理に関する措置」(以下、「秩序ある処理」)が導入された。なお、これにより、預金保険法の目的規定が改正され(法1条)<sup>注21</sup>、新たに第7章の2を設け、126条の2から126条の39条まで38カ条条文を新設したほか、多くの条項を新設・改正している<sup>15)</sup>。

## 2. 秩序ある処理に関する措置の導入

### 1) 秩序ある処理に関する措置の必要性の認定

「秩序ある処理」に関する措置の必要性の認定については、現行の預金保険法における金融危機対応措置と同様に、極めて高度な判断を要するため、金融危機対応会議<sup>注22</sup>(構成員：内閣総理大臣(議長)、内閣官房長官、金融担当大臣、金融庁長官、財務大臣、日本銀行総裁)の議を経て、内閣総理大臣が、金融システムの安定を図るために、当該措置を講ずる必要がある旨を認定(以下、「特定認定」)する。

### 2) 措置の対象となる金融機関等

世界金融危機の経験を踏まえ、金融市場における急速な信認低下、破綻時における混乱、实体经济への影響を回避し、金融システムがその強靱性を保持するためには、金融市場・金融業全体をカバーすることが重要であるとの考え方の下、金融業全体(預金取扱金融機関、保険会社、金融商品取引業者、金融持株会社、以下これらを総称して「金融機関等」)が措置の対象とされた。

このような措置の背景には、金融システムに対するいわゆるシステムリスクの源泉が必ずしも伝統的な銀行等預金金融機関に限られず、これら以外の証券会社、保険会社、ノンバンク等も含めた広い範囲の広義の金融機関の破綻が、市場を通じ伝播し連鎖的な破綻をもたらすおそれ(市場型システムリスク)があり、そのような負の連鎖を断ち切るためには、広義の金融機関も含めた秩序ある破綻処理が必要であると考えられたものである<sup>16)</sup>。

### 3) 措置内容と発動要件

#### (i) 債務超過でない場合(特定第1号措置)

適用される措置(特定認定による講ずる必要があると認定される措置の内容)については、債務超過でない場合に講じられる「特定第1号措置」と、債務超過等の場合に講じられる「特定第2号措置」がある<sup>17)</sup>。「特定第1号措置」のスキームを図1、「特定第2

号措置」のスキームを図2で示す。

特定第1号措置の内容は、最初に預金保険機構による特別監視である(法126条の3)。内閣総理大臣等は、特定認定<sup>注23</sup>に基づき、直ちに、その財産の管理処分および業務遂行について、預金保険機構により監視される者として対象金融機関を指定する(同条1項)。この場合、預金保険機構は、経営計画の履行確保等のために必要な助言・指導・勧告をする権限を有する(同条2項)。また、内閣総理大臣は、金融システムの著しい混乱を回避する必要がある場合には、業務遂行・財産の管理処分に関して必要な措置命令を発することができる(同条3項)。これらの措置によって、債務超過ではない金融機関についても一定の監視監督状態にし、金融システムの混乱を軽減する趣旨である。

そして、金融機関の財務状態を改善するための措置として、(i)預金保険機構による資金の貸付または債務保証(法126条の19)、(ii)自己資本の充実(法126条の21・22)が整備された。(i)については、いまだ債務超過ではない段階において、公的資金を金融機関に注入することは例外とするべきであるが、上記のような「特定認定」を前提に、かつ、当該個別の貸付等が金融システムの著しい混乱を防止するのに必要であるとの要件を課して、資金の投入を認めたものである。(ii)については、自力で資金を調達する自己資本充実計画の策定によるもののほか(法126条の21)、預金保険機構に対して特定株式等の引受を求める方法が認められている(法126条の22)。この場合には、経営健全化計画の提出(同条5項)を前提に、内閣総理大臣の決定を得る必要がある(同条6項)。

上記の措置((i)(ii))の重要な特則として、債務超過に至っていない段階での組織再編等に係る「代替許可」の制度(法126条の13)が新設された。これにより、債務超過の場合に限らず、債務超過のおそれがある場合、支払停止の場合、支払停止のおそれがある場合のいずれにおいても、「株主総会」の決議を経ずに、裁判所の許可によって、事業譲渡や会社分割等の行為を行うことができるようになった(同条1項)。

#### (ii) 債務超過の場合(特定第2号措置)

特定第2号措置の基本は、預金保険機構による業務・財産管理に関する特定管理を命ずる処分である

(法126条の5)。この処分は、内閣総理大臣の命令によって発動され(同条1項)、預金保険機構に代表権および業務執行・財産管理処分権を専属させる効果を有する(同条2項)。このような特定管理命令は、法126の9が金融整理管財人の場合の規定を大幅に準用しているように、実質的には金融整理管財人による管理命令と同様であり、金融整理管財人に代わる機関として預金保険機構を設定していることとなる。この措置は、預金保険機構が金融整理管財人となる手続きを預金取扱金融機関以外の金融機関等にも拡大適用したといえる。

以上のように、ここでの措置の方法は、「事業譲渡」と「早期解約条項の発動停止」などの相違点もあるものの、基本的に金融整理管財人の措置の場合と並列的と評価できる。このなかで重要なものとして、弁済許可の制度がある(法127条の2)。これは、当該債務の不履行により日本の金融システムが著しく混乱するおそれがあると認められる種類の債務の弁済について、必要となる資金に対し預金保険機構による貸付を規定し(同条1項)、その資金に基づく弁済については、裁判所の許可によって倒産手続による弁済禁止の例外となる旨を規定する(法127条の4)。この措置は、一方では金融システムの維持のために必要な債務の弁済が倒産手続に妨げられずに行えるようにし、他方ではそれが他の倒産債権者等に損害を与えないように預金保険機構の貸付資金は一般債権にとどまることを明らかにしたものである。

#### 4) 特定認定に係る費用負担

特定認定が行われた金融機関等に関する危機対応

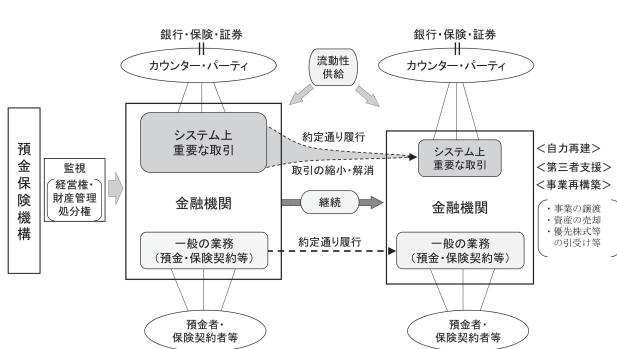


図1. 金融機関の秩序ある処理(1) (債務超過でないことを前提)

(出所) 金融庁「金融商品取引法等の一部を改正する法律(平成25年法律第45号)に係る説明資料」。

業務の実施に係る費用(第7章の2の業務の実施に要した費用)は、金融機関等が事後的に「特定負担金」を納付することが定められている(法126条の39第1項)。「特定負担金」は、金融機関等ごとに納付するが、金融機関等が金融グループを形成しており、グループに親会社がある場合には、当該会社を通じて納付する(同条2項)。「特定負担金」の額は、金融機関等の場合は、直前の事業年度末の負債額を基準に算出される(同条3項)。また、グループ親会社およびグループ親会社の子会社等の「特定負担金」の額は、当該グループの連結負債額を基準に算出される(同条4項)。

なお、預金保険機構が、「第7章の2」の業務を行うため、資金を借入れ、機構債を発行すること、これらに政府保証が付すことは、従前の危機対応業務と同様に可能である(法126条)。そして、「第7章の2」の業務のうち、「特定負担金」のみで費用をまかなう時には、日本の金融市場その他の金融システムの著しい混乱が生じるおそれがあると認められる場合に限り、政府は当該業務に要する費用の一部を補助することができる(法125条1項)。

#### 5) 倒産法との関係

預金保険法上の制度は、倒産法の領域と重なる部分も多く、倒産法との調整のための規定が新たに整備された<sup>18)</sup>。

##### (i) 預金保険機構の業務の範囲の拡大：倒産法上の管財人等の業務(法34条13号)

金融機関等の破綻処理に関して、信用秩序の維持を図りつつ(法1条参照)、倒産手続を遂行していく必要がある場合には、預金保険機構の倒産法上の管

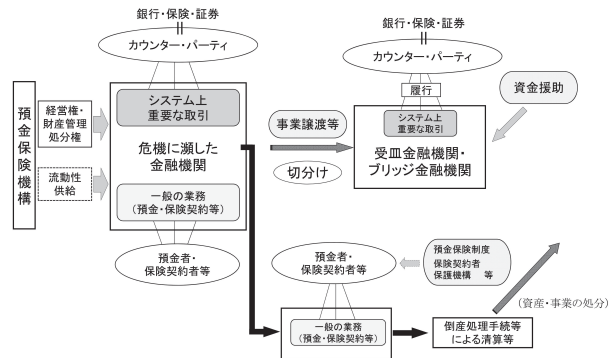


図2. 金融機関の秩序ある処理(2) (債務超過の場合)

(出所) 金融庁「金融商品取引法等の一部を改正する法律(平成25年法律第45号)に係る説明資料」。

財人等への就任適格性が認められる。

(ii) 破産手続開始の申立て等に係る内閣総理大臣の意見等(法126条の15)

特別監視金融機関等に対して、倒産手続が申し立てられた場合に、当該申し立てに係る決定がなされる前に、内閣総理大臣は、裁判所に対して決定の時期等についての意見陳述等ができる。これは、特別監視金融機関等に対して、債権者による倒産手続申立てがなされた場合に(破産法18条1項等)、内閣総理大臣が、本条に基づいて意見陳述等を行うことで、倒産手続と預金保険法上の手続の調整を図ることができると思われる<sup>19)</sup>。

(iii) 特定適格性認定等に係る特定合併等に対する破産法等の規定の適用関係(法126条の33)

特別監視金融機関等に対して、倒産手続の開始決定がなされた場合でも、当該特別監視金融機関等のうち、特定適格性認定等(法126条の29)に係る特定合併等により、特定救済金融機関等に承継される資産については、倒産法上の規制から外れる。これは、「特定認定」がなされた金融機関等に対して、特定合併等がなされる前に、倒産手続の開始決定がなされると、その効力として、管理型の倒産手続においては、管理処分権が管財人等に専属し、かつ、事業譲渡等をなすための手続要件が加重され、DIP型の手続においては、管財人への管理処分権の移転はないものの、倒産法上の規制に服することになる。これにより、迅速に事業譲渡を行うことが困難になるため、こうした規定の特定合併等への適用を除外するものである<sup>24)</sup>。本条により、特定合併等(例えば、一部事業譲渡(法126条の28第2項3号))は、倒産手続が係属している裁判所の許可等が無くとも行うことができる<sup>20)</sup>。

### 3. その他の措置

#### 1) ベイルインへの対応

「秩序ある処理」スキームでは、「主要な特性」(Key Attributes)が求めるベイルインに対応する規定も定められている。

2014年改正預金保険法では、省令で定める金融機関等に対象を限定し、①特定認定が行われることを条件に金融機関等に取得される株式(剰余金の配当および財産権の分配について優先的内容を有するも

の)、②特定認定が行われることを条件に債務が消滅または金融機関等に取得される劣後債(元利金の支払について劣後の内容を有する特約が付された社債)、③特定認定が行われることを条件に債務が消滅または金融機関等に取得される劣後ローン(元利金の支払いについて劣後の内容を有する特約が付された金銭の消費貸借)の発行等を行っている場合、特定認定を行う際に内閣総理大臣が自己資本その他これに相当するものにおける取扱いを決定することを定めており、内閣総理大臣の権限の下でベイルインが行われる(法126条の2第4項)。

また、2014年改正預金保険法は102条に規定される金融危機対応措置が適用される金融機関についても、①102条に係る認定が行われることを条件に金融機関に取得される株式、②102条に係る認定が行われることを条件に債務が消滅または金融機関に取得される劣後債、③102条に係る認定が行われることを条件に債務が消滅または金融機関に取得される劣後ローンの発行等を行っている場合、当該認定を行う際に内閣総理大臣が自己資本における取扱いを決定するものとする<sup>21)</sup>と定めている(法102条3項)。すなわち、102条が適用される場合にもベイルインが行われる。

特定認定に関するベイルイン、102条に係る認定に関するベイルインの措置の対象となる株式、劣後債、劣後ローンについては、銀行法等の規定に基づき定められる自己資本その他の財務の状況が適当であるかどうかの基準に照らし財務内容の健全性の確保に資するものとして位置づけられている。すなわち、これらは自己資本規制の要件を満たす資本商品である。なお、自己資本には含まれないシニア債等はベイルインの対象外となる。

特定認定や102条に係る認定をトリガーとして発行金融機関等が取得または債務が消滅する特約を付したベイルイン商品は、規定上は特定認定や102条に係る認定が行われれば、債務超過でなくとも特約に基づいてベイルインが実施される可能性がある<sup>21)</sup>。

#### 2) 早期解約条項の発動停止

リーマンショックの際には、デリバティブ取引の解約に基づき金融危機が連鎖した。これを受け、「主要な特性」(Key Attributes)では、デリバティブ契約等の早期解約条項の発動を一時的に停止する権限を当局が有すべきとしている。

2014年改正預金保険法では、特定認定を行う際、特定認定や管理を命ずる処分、特定認定に関連する措置が講じられたことを理由とする契約の解除等(特定解除等)を定めた条項に関して、日本の金融システムの著しい混乱が生じるおそれを回避するために必要な範囲において、金融危機対応会議を経て、内閣総理大臣が定めた期間中(措置実施期間)はその効力を有しないこととすることができると定められている(法137条の3)。なお、当該措置は、金融危機対応措置(法102条)に関しても適用される(法137条の3)。

この場合、特定解除等とは、契約の終了または解除、解約する権利の発生、期限の利益の喪失、一括清算法上の一括清算その他これらに類するものとして省令で定めるものである。これは、一括清算法や破産法58条、民事再生法51条、会社更生法63条などは早期解約条項を有効と認めていることから、私法上の合意の効力を停止するために内閣総理大臣の権限の下でデリバティブ契約等の早期解約条項の発動停止が実施されることとなる<sup>22)</sup>。

## IV. 基本的な考え方の整理

### 1. 基本的な考え方の変遷

銀行破綻処理の基本的な考え方は、当時の金融制度に関する審議会の答申などをみることで、その変遷を知ることができる。時系列で、基本的な考え方の変遷を整理する。

#### 1)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」—市場規律に基づく新しい金融システムの構築—(1995年12月22日)での考え方

【「金融機関の破綻処理のありかた」に関する部分を抜粋】

##### 1)基本的考え方

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。従って、預金保険の発動に際しては、

- i)破綻金融機関は存続させないこと
- ii)経営者の退任及び民事・刑事上の厳格な責任追及が行われること
- iii)株主・出資者の損失負担が行われること、が

前提条件。

また、資金援助方式が発動される場合は、徹底的な合理化計画の策定・実施や関係金融機関による協力が必要。もとより、経営破綻に際して、借り手への責任追及、債権回収の徹底が重要であることは言うまでもない。

#### 2)破綻処理手続の整備、預金保険制度の見直し等

円滑な破綻処理を可能とするため、以下の法制面の手当が必要。

- i)司法上の倒産手続を用いた金融機関の破綻処理手続の整備、具体的には、
  - ア)監督当局への倒産手続開始の申立権の付与、
  - イ)会社更生手続をベースとする処理手続の整備、
  - ウ)預金保険機構への預金者代理機能の付与、等が必要。
- ii)破綻処理方法の多様化のため預金等債権買取制度や預金設定方式の導入が必要。

なお、利子の付保対象化については、預金者、金融機関のモラルハザードを助長しかねず、今回は行わないことが適当。

#### 2)金融再生法による破綻処理の考え方

金融再生法は1998年10月に施行され、2001年3月末までの時限立法であった。金融機関の破綻処理の原則を第3条に定め、現行の破綻処理法制の基礎となった。同法第3条を抜粋。

第3条：我が国の金融の機能の安定及びその再生を図るため、内閣総理大臣が講ずる金融機関の破綻に対する施策は、次に掲げる原則によるものとし、平成十三年三月三十一日までに、集中的に実施するものとする。

- 1)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。
- 2)経営の健全性の確保が困難な金融機関を存続させないものとする。
- 3)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ものとする。
- 4)預金者等を保護するものとする。
- 5)金融機関の金融仲介機能を維持するものとする。
- 6)金融機関の破綻処理に係る費用が最小となるようにすること。

### 3)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」(1999年12月21日)での考え方

【「金融機関の破綻処理のありかた」に関する部分を抜粋】

#### 1)基本的考え方

預金保険制度の本来の目的は、少額預金者を保護し、もって信用秩序の維持を図ることであり、特例措置終了後においては、保険料負担やモラルハザードを減少させるためにも、基本的に「小さな預金保険制度」を目指すべきであると考えられる。

しかしながら、これまでに破綻した金融機関の例をみると、破綻処理の結果、大幅な債務超過を生じているという問題がある。したがって、「市場規律を中心とした預金者の保護」で述べたように、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を基本とした上で、仮に金融機関が破綻した場合においては、これに伴う預金者の損失及び預金保険の負担を最小限に止めることが重要であり、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考えられる。

金融機関が破綻した場合には預金保険制度の発動により処理されることになるが、その場合には、破綻金融機関を存続させないことを前提として、ペイオフコストの範囲内で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、破綻金融機関の有していた決済や融資等の金融機能を維持するなど破綻に伴う混乱を最小限に止めることが重要となってくる。

そのために、金融機関の破綻処理方式としては、破綻に伴う損失負担により預金の一部がカットされることは同じであるが、譲受金融機関が破綻金融機関の金融機能を引き継ぐことになる一般資金援助方式の適用を優先し、金融機能まで消滅させることになる保険金支払方式(ペイオフ)の発動はできるだけ回避すべきである。その際、破綻処理を迅速に行うことができるような措置を講じるとともに、破綻の態様に応じ処理方式を多様化しておくことも必要になる。これらを踏まえれば、決済機能の保護や借り手の保護は、破綻処理コストの最小化に寄与し、ひいては預金者保護にも資することから、預金保険制度の役割・機能において考慮すべき点になると考え

る。(一部略)

### 4)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」(2002年9月5日)での考え方

【決済機能の安定確保に関する基本的考え方の部分を抜粋】

決済機能の安定確保に関する基本的考え方

#### 1)決済機能の公共性

今日の我が国経済では、日常生活における少額の決済<sup>1</sup>が現金を通じて行われることを除けば、口座振替、手形・小切手による支払い、公共料金やクレジット・カード利用代金の支払い等、ほとんどの決済が金融機関の関与する決済機能を通じて行われている。このため、金融機関の関与する決済機能<sup>2</sup>の安定確保を図ることは公共性の観点から必要不可欠である。

#### 2)決済機能の安定確保：平時の対応と有事の対応

金融機関が関与する決済機能の安定確保を図るに当たっては、金融機関の決済リスクや、それが他の金融機関に広範に波及するというシステムミック・リスクを予防するための仕組みをあらかじめ設けておくといういわば平時の対応と、こうしたリスクが顕現化しかねない事態に顕現化を回避するための必要な措置を講じるといういわば有事の対応に分けて考える必要がある。平時の対応としては金融機関に対する検査、監督等や決済システムのシステムミックリスク削減策を、有事の対応としては金融機関破綻時の日本銀行や預金保険機構によるリスクの顕現化回避のための諸措置をそれぞれ挙げることができる。

#### 3)決済手段等に関する我が国の特徴

我が国においては、昭和48年の全銀システム稼動以来、その利便性から金融機関の口座引落し、口座振込等が資金決済に広く利用されてきており、小切手を主要な決済手段としている欧米主要国と事情を異にしている。例えば、小切手による支払いに比し、金融機関の口座振込では、翌日に履行される振込の指図を破綻時に取り消すことができない等の特徴がある。また、口座引落しが主要な決済方法である我が国では、翌日以降の引落しに備えてあらかじめ決済資金を預金口座に預け入れておく場合が多い。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3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、我が国の実態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。

#### 5)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」(2003年7月28日)での考え方

##### 【概要から抜粋】

##### 1)我が国金融機関を巡る状況と課題

(i)ここ数年、金融機関の自己資本は、多額の不良債権処理、保有株式の評価損等により、減少傾向。先行きも、自己資本が減少するリスクを抱えている。

(ii)銀行部門は、コーポレート・ガバナンス(企業統治)を強化し収益力を強化するとともに、不良債権の早期処理と産業再生を図ることが課題。持続的に内部留保の蓄積が進む体質となることが金融問題解決の基礎。収益力強化には新たなリスクを伴うことから、自己資本の充実が必要。

##### 2)公的資金による資本増強についての基本的考え方

(i)りそな銀行の事案を踏まえると、公的資本増強制度としては、危機対応としての預保法第102条の枠組み(注)で足りるとの判断も一つの考え方。

(注)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、資本増強、ペイオフコストを超える資金援助又は特別危機管理を行うことができる。

(ii)一方、以下の理由から、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する公的資本増強の枠組みが考えられる。

①銀行部門は、経営基盤に課題がある中、デフレ状況継続もあり資金仲介機能が低下しやすい状況。自己資本比率低下に伴い自己資本比

率規制を強く意識せざるを得ず、これが昂ずれば、金融機能が適切に発揮されなくなるおそれ。

②銀行部門には、思い切った不良債権処理と企業再生への取組みも含め、健全な金融機能の発揮が期待。リスク増に対応した十分な自己資本(economic capital)を確保し健全な金融機能を発揮することは国民経済的な課題。

③現下の特異な状況では、資本の自力調達には限界。

#### 6)金融システム安定等に資する銀行規制等の在り方に関するワーキング・グループ「金融システム安定等に資する銀行規制等の見直しについて」(2013年1月25日)での考え方

##### 【概要：「金融機関の秩序ある処理の枠組み」から抜粋】

リーマン・ブラザーズの破綻等に端を発する国際的な金融危機の中で、システム上重要な金融機関の破綻等が、金融市場を通じて伝播し、实体经济に深刻な影響を及ぼすおそれがあることが明らかとなったことを踏まえ、金融機関の実効的な破綻処理に関する新たな枠組みについて国際的に議論が進められ、G20サミットで合意。

国際的な流れを踏まえて、市場の著しい混乱を回避し、金融機関の秩序ある処理を実現する枠組みを整備する。

対象：金融業全体。

認定の手續：金融危機対応会議の議を経て内閣総理大臣が必要性を認定。

発動要件と措置内容：市場の著しい混乱の回避のために必要と認められる場合に、預金保険機構の監視の下、流動性供給・資金援助等の措置。

資金調達・費用負担：資金調達に政府保証を付し、万一損失が生じた場合は、金融業界の事後負担が原則。例外的な場合には、政府補助も可能。

## 2. 銀行破綻処理の目的

銀行破綻処理は、存続不可能ないし存続困難となった銀行について、規制監督当局が関与して通常の倒産法制とは異なる方法で処理を進めるものである。それは、銀行の業務が高い公共性とシステム上



の総合依存関係を有しているためである。銀行破綻処理の目的は、第一にシステミックリスクの顕在化防止、第二に預金者の保護、第三に金融仲介機能の維持、である。

2014年改正預金保険法により、「秩序ある処理」スキームが導入されたが、これまで述べてきた制度の内容や考え方の変遷から、「秩序ある処理」スキームの対象は、G-SHIFs (Global Systemically Important Financial Institutions) を含んだ、金融庁が国際合意に基づき指定するD-SIBs (Domestic Systemically Important Banks) だと考えられる。参考までに、2021年度においてD-SIBsに指定されている金融機関等は、三菱UFJフィナンシャルグループ、みずほフィナンシャルグループ、三井住友フィナンシャルグループの3メガバンクグループに加え、三井住友トラスト・ホールディングス、農林中央金庫、大和証券グループ本社、野村ホールディングスである。そして、地方銀行は、基本的に、通常の枠組みである「金融整理管財人制度・承継銀行制度」、危機的な事態の枠組みである「金融危機対応措置」により破綻処理が行われると考える。よって、以下では、主に地方銀行の破綻処理の目的について整理・検討する。

### 1) システミックリスクの顕在化防止

システミックリスクの顕在化防止は、破綻処理制度および破綻処理オペレーションの目的として中核となる要因である。一般的に、システミックリスクとは、相互依存・相互補完で成立しているシステムのどこか1箇所が発生した機能障害が、次々と他へ伝播し広がり、最終的にシステム全体が機能不全に陥るリスクである。金融システムは、金融取引に伴う情報の非対称性や金融機関の間の相互依存関係等に由来する、独特のシステミックリスクを有している。一つの銀行の経営危機または経営破綻は、本来は健全である銀行にも悪影響を及ぼす可能性があり、広く伝播し、銀行システム全体に深刻な機能低下を起すかもしれない。銀行システムは、経済全体のなかで広く決済機能と金融仲介機能を担い、その一般的な機能低下・不能は、国・地域の経済全体に深刻な悪影響をあたえる。このような負の連鎖を遮断して悪影響を限定することが、破綻処理の最優先課題である。

佐藤(2010)は、システミックリスクが顕在化しや

すい状況として、典型的に下記の3つの場合を挙げている。

- (i) 多くの金融機関が、共通する要因により、同時に深刻な経営困難に陥っており、ある金融機関の破綻をきっかけとして、破綻が他の金融機関に連鎖しかねない状況
- (ii) 金融機関を含む多数の取引相手と巨額の契約関係や債権債務残高を有する巨大銀行が経営危機に直面しており、それを放置すれば、極めて広範囲に甚大な悪影響が及び、金融市場における混乱や連鎖的な金融機関の破綻につながりやすい状況
- (iii) 実体経済と市場全般が強い下降傾向を示している状況の下で、経営悪化等を背景に多数の金融機関の融資姿勢が極端に慎重化し信用収縮が生じて、金融仲介機能の低下と実体経済の弱さが悪循環を起しかねない状況

なお、このような状況が生成されないように事前に予防することも極めて重要であり、事後的対応である破綻処理は、事前的対応である金融規制・監督と一体的に勘案し構築すべきである。

### 2) 預金者の保護

破綻処理の第二の目的は、預金者の保護である。この目的には、大きく、①小口預金者の保護、②システミックリスク顕在化防止の手段としての預金保護、③決済手段の保護、と3つの目的に分類できる。

小口預金者の保護の必要性は、金融取引に内在する「情報の非対称性」とそれを是正するための「情報生産コスト」に由来する。預金者(債権者)は預入先の金融機関(債務者)と比較して、少ない知識と情報しか持たないため、預入先を選択することは困難であり(情報の非対称性)、十分な判断を行うための情報収集・分析に要する時間と手間(情報生産コスト)は小口預金者には過大なものとなる。そのため、普段は金融機関への監視を省き、経営悪化の際には早めに預金を引き出すことが合理的な行動となるが、それに間に合わず破綻に巻き込まれた預金者は損害を被る。このような構造を踏まえ、金融サービスの利用者保護の観点から小口預金者の保護を行う。

システミックリスクの顕在化防止の手段としての必要性は、情報の非対称性やシステムの相互依存に

由来する経営危機の連鎖を遮断・限定する防波堤の役割を、「預金の保護」が担っているということである。仮にすべての預金が無制限に完全に保護されるのであれば、預金取りつけと流動性不足の連鎖は遮断されるはずである。小口預金者に限定された保護でも効果は高く、彼らは情報の非対称性が顕著であり取りつけ(bank run)行動へのインセンティブは強いいため、小口預金にターゲットを定めた預金者保護は、システムリスクの顕在化防止という目的に対し効率性の高い措置と評価できる。

決済手段の保護の必要性は、経済活動を支える決済機能を銀行システムが果たし、その決済の手段として用いられているのが預金であることによる。銀行口座の預金残高の増減を通じて決済が履行される仕組みである。日本に固有の制度として「決済用預金」の全額保護が整備されているが、決済手段の保護を非常に手厚くしていることがわかる。この側面を重視する場合、預金の保護という措置は、その金銭的価値の保全だけでなく、預金口座の維持とそこでの入出金の機能継続も重要となる。

### 3)金融仲介機能の維持

破綻処理の第三の目的は、金融仲介機能の維持である。金融機関が破綻した際に、その金融機関から融資を受けていた先(債務者)を破綻処理においてどのように対処するかである。健全先(財務状況等が良好)については、金融機関の破綻により融資がストップするのは債務者にとっても社会にとっても損失が大きい<sup>23)</sup>。こうした状況は、地域経済にも大きな影響を与える。預金取扱金融機関を通じた金融仲介機能(間接金融)は、資金剰余主体からの預金の受け入れと資金不足主体への資金の貸出しにより実現される。特に、地域金融機関(地方銀行、信用金庫、信用組合)にとって、地域経済の発展に資する(地域貢献)。

多くの企業、大半を占める中小企業にとって、取引先金融機関が経営破綻し、新規融資がストップした際、中小企業はメインバンクを決めて日頃から取引している先が多いことから、新たな金融機関から融資を継続的に受けることや、直接金融にシフトすることは困難である。こうした中小企業は、資金繰りに行き詰まり、経営破綻に行きつく可能性も高い。このような事態は、破綻金融機関にとって、本来は正常債権であったものが融資を受けられず不良

債権化することにより、多大な損失をもたらす。こうした事例が蓄積すると、結果的に破綻処理コストの増加にも結実する。

中小企業への融資は、当該取引金融機関、特に地域金融機関の場合、一般的な財務状況も含め、融資先からのヒアリングで得た非財務情報や、地域・業界などから得た様々な情報などを蓄積し行う(リレーションシップバンキング)。融資審査と長期にわたる取引関係とを通じて金融機関に蓄積された融資先の情報は、情報の非対称性を是正して融資を成立させるための要件であり、金融仲介機能が働くための重要な資産(情報資産)である。この資産は、汎用性を持たず、当該金融機関と当該融資先の債権債務関係が維持されている限りにおいてその価値を有するものであるため、融資関係の消滅によりその価値は喪失する。これにより、情報の非対称性は拡大し、金融仲介機能は低下し、社会的な損失が発生・拡大する。

## 3. 銀行破綻処理の基本原則

銀行破綻処理は大きく3つの目的のため実施されることを述べた。これは、処理目的の間で利益が相反したり、優先順位(プライオリティ)をつけなければならぬ場合もある。また、破綻処理制度ないしその実施事例が、モラルハザードを惹起したり、市場規律を弱めることも考えられる。さらに、破綻処理にはその費用負担が発生し、株主負担・預金者負担・公的負担・納税者負担といった広がりを持つ。したがって、破綻処理を実施していく上で、基本原則(プリンシプル)が極めて重要である。

こうした、破綻処理の基本原則は、時代によって変遷してきているが、日本の現行制度の基本的な骨格は、預金保険法2000年改正に依拠しているとみることができ<sup>24)</sup>。ここで、日本の破綻処理の基本原則を、整理した金融審議会などでの考え方を踏まえ、元金融庁長官(2007-2009年)である佐藤(2000年)の考えをベースに金融実務を踏まえ整理する。

### 1)健全性の確保・維持が困難な金融機関を存続させない

金融システムの安定と個別金融機関の存続を分けて考えることが重要である。債務超過に陥り回復する見込みのない金融機関は、破綻の影響を勘案し無

原則に救済するよりも、破綻処理を迅速・的確に進め、被害と影響を限定化させ、金融システム全体の健全性回復を優先すべきである。(1995年答申、金融再生法、1999年答申)

## 2)破綻金融機関の経営者等の責任を明確にし、株主負担を求める

経営者責任の明確化と株主負担は、破綻の原因となった杜撰な経営や背任行為があればその責任を明確化し、経営規律を機能させるものである。そして、個別金融機関の存続と信用秩序の維持とを分けて考えることを前提とし、預金者の保護のために、金融機関の所有者である株主等による損失負担は先行する。(1995年答申、金融再生法)

## 3)破綻金融機関の経営状況を開示する

破綻金融機関に対しては、一般の健全性に問題のない金融機関よりも充実した情報開示(ディスクロージャ)を行うことにより、破綻処理の透明性を高める。破綻処理によって、広く株主、取引先、預金者、預金保険制度(納税者までも負担する可能性もある)に経済的負担が及ぶことから、情報開示が強く求められる。(金融再生法)

## 4)預金者の保護に努める

預金者の保護のプリンスiplは時代とともにニュアンスが変化している。1996年度から時限的な預金全額保護が制度化された時代には、預金保険で保護すべきは預金者と信用秩序であることを明言している。(1995年答申、金融再生法)

これに対し、預金保険法に基づく現行制度は、預金全額保護が制度的に終了し、定額保護(決済性預金以外の預金1,000万円までの保護とそれを超える部分についての清算配当の合計)を基本としている。したがって、早期処理により破綻処理費用を最小化することを実現し、預金者の負担を可能な限り小さくすることが求められる。

## 5)金融仲介機能の維持に努める

金融仲介機能の維持も、破綻処理の目的と重なり、そして金融再生法でも明示されている。この原則が重要であることは、前述のとおりであるが、他の目的との優先順位の関係でこの原則を実行に移すことが困難な場合もある。したがって、この原則も可能な限り金融仲介機能の維持を図り健全な借り手を保護する、ことを求めるべきである。

1999年答申は、金融仲介機能の維持という目的意

識から、「保険金支払方式」よりも「資金援助方式」を優先させるべし、との方針を述べている。

## 6)破綻処理費用の最小化に努める

処理費用の最小化は、金融再生法および1999年答申で示されているが、ニュアンスは多少異なる。金融再生法では、預金全額保護の下で破綻金融機関の債務超過額がほぼそのまま預金保険制度の負担(一部は財政負担)となる因果関係があった。現行の預金保険法では、預金保険の負担はペイオフコストによって上限が設定され、それを上回る部分は破綻金融機関の預金者・債権者の負担となる制度である。この原則は、簡単に言うと、預金全額保護の下では公的負担の圧縮、現行制度の下では(大口)預金者の損失負担の極小化ということである。1999年答申では、破綻処理コストの小さい処理方式を選択すべきことを掲げ、問題金融機関の早期発見・早期処理の原則を実現し、預金者等の損失および預金保険の負担を最小限にとどめることが重要である、としている。

## 7)問題金融機関の早期発見と存続困難な金融機関の早期処理に努める

早期発見・早期処理の原則は、1999年答申で強調されている原則である。問題金融機関の早期処理が、1)の原則(存続困難な金融機関の迅速・的確な処理)とも相まって、金融システム全体の健全化に資するとともに、破綻処理コストを最小にして預金者の保護と公的負担の極小化に貢献するからである。ここで重要となるのは、早期処理を実現するためのモニタリング態勢の構築と処理基準の明確化である。これには、問題金融機関の早期発見が不可欠であり、そのための健全性規制と実効性高いモニタリングが必須である。事後対応としての破綻処理政策は事前対応としての健全性規制と機能的な連携を確保しておくことが求められる。

## 例外措置の存在

破綻処理の基本原則を述べてきたが、日本には破綻処理制度の重要な特徴がある。それは、「信用秩序の維持に極めて重大な支障が生じるおそれがある」場合の例外的な措置の存在である。具体的には、預金保険法第102条に基づく、預金保護(破綻金融機関または債務超過の金融機関)、そして一時国有化(債務超過の破綻銀行)の制度である<sup>25)</sup>。こうした制度に基づく措置は、前述の7原則と必ずしも矛盾するものではないが、その前提条件や制約条件に重要な

例外が設けられているので、留意すべきである。日本の破綻処理制度は、前述の7原則に基づき、システミックリスクに対応する例外的措置の適用可能性という、有事における柔軟性を兼ね備えているものと評価できる。

そして、「秩序ある処理」スキームも、例外措置であり、金融危機対応措置(102条)と平行な関係にあるといえる。日本は、異なるシステミックリスク・金融危機に対し、2つの例外措置(発動措置)を兼ね備えている。

## V. 今後の論点・課題

### 1. 前段として

#### 1)「金融危機」(預法第7章)と「秩序ある処理の枠組み」(預法第7章の2)との関係<sup>注25</sup>

日本は、2014年改正預金保険法(以下、改正法)により、すでに整備されている銀行の破綻処理法制(通常の枠組みである「金融整理管財人制度・承継銀行制度」、危機的な事態の枠組みである「金融危機対応措置」)を維持した上で、新たな市場を伝播する危機への備えを構築した。「秩序ある処理」スキームは、世界金融危機後の破綻処理制度に関する国際的な議論、特に「主要な特性」(Key Attributes)と整合性を図るものである。銀行規制等ワーキング・グループの報告書(2015年1月25日)は、金融市場における急速な信認低下、破綻時における混乱、实体经济への影響を回避し、金融システムがその強靭性を保持する観点から金融市場や金融業全体に対するセーフティネットとして「秩序ある処理」スキームを位置づけている。

「秩序ある処理」スキームは、前述のとおり、従来の預金保険法(既存の破綻処理法制)が対象としていない広義の金融機関も対象とし、市場型のシステミックリスクに備えるものであり、主として銀行危機に対応する既存の枠組みとは目的が異なっている。欧米諸国の整備態勢と比較した場合、日本の特徴として、古典的なシステミックリスクと市場型のシステミックリスクへの対処法を明確に区別したことがあげられる<sup>26)</sup>。

第7章「金融危機への対応」(102条)、第7章の2「金融システムの安定を図るための金融機関等の資産及

び負債の秩序ある処理に関する措置」(126条2以降)との関係については、整理すると、前者が預金金融機関を対象とした従来型のシステミックリスクに対処した措置であり、後者が、広義の金融機関を対象とした市場型のシステミックリスクに対処した措置である。両者は並列的な関係であるが、後者へ新設した措置が前者にも一部適用され、交錯している。改正法は、バイルインに関する措置(法126条の2第4項)、早期解約条項の発動停止に関する措置(法137条の3)については、102条に規定する「金融危機対応措置」に関しても適用されるものとする。

そして、「主要な特性」(Key Attributes)、銀行規制等ワーキング・グループ報告、改正法(「秩序ある処理」スキーム)および米国・欧州の破綻処理法制、これらに関する議論などは、既存の日本の銀行の破綻処理法制に対しても、検討すべき論点・課題となるであろう。改正法により手当たされた現行の銀行破綻処理法制は未だ完成形ではなく、下記に述べる観点(今後の論点・課題)などを踏まえ、改良の余地があるように思う。

#### 2)金融審議会「銀行制度等ワーキング・グループ報告」(2020年12月22日)

金融審議会「銀行制度等ワーキング・グループ報告」(2020年12月22日)の預金保険法関係において、これまでの預金保険制度の運用等を通じて明らかとなった実務上の課題認識を踏まえ、より円滑な運用を図っていく観点から、以下の3点の規定の整備を提言している。同報告書から抜粋する。

##### ①預金者等の保護や破綻金融機関の債権者間の衡平を図るための貸付け<sup>27)</sup>

預金保険法上、資金援助方式による破綻処理に際しては、破綻金融機関から救済金融機関に承継される付保預金の保護等を図るため、預金保険機構から救済金融機関に対して、ペイオフコストの範囲内での資金援助が行われる。ただし、救済金融機関に承継される資産が少ない場合、こうした資金援助では充分できないことが考えられる。

このような場合においても、資金援助方式による円滑な処理を可能とし、預金保険機構から破綻金融機関に対する資金の貸付制度を整備することが考えられる。

なお、当該貸付制度による貸付債権は、共益債権として再生債権に優先して弁済を受けることができ

る(民事再生法第119条第5号)と考えられる。

意見書(一橋大学大学院法学研究科山本和彦教授：今後検討されてる貸付制度に係る貸付債権の共益債権該当性について：2020年11月9日)の抜粋

当該貸付制度に基づく貸付は、再生債務者財産に関し再生手続開始後に行われるものであるため、まさに民事再生法第119条第5号の要件に該当するものと考えられる。

もっとも、再生債務者である破綻金融機関が当該貸付を受けるにあたっては、裁判所の許可(同法第41条第1項第3号)又は監督委員の同意(同法54条第2項)が必要となるところ、裁判所又は監督委員は当該許可又は同意を行うにあたり、当該貸付が再生債権者の一般の利益及び再債権者間の衡平を害することがないかを検討すべきものと考えられる、この点について以下の通り検討する。

……本貸付制度は、資金援助と併せて行うことで付保預金の適切な保護を可能とするもの、換言すれば、資金援助方式による円滑な破綻処理を可能とするものであり、上述の通り、資金援助方式による破綻処理が可能となれば、破綻金融機関の事業評価が維持されることで、破綻金融機関の債権者の保護がより図られることとなる。こうした意味において、本件貸付制度に基づく貸付は破綻金融機関の再生債権者の一般の利益に資するものと考えられる。

また、当該貸付が行われた後、再生手続の進展に伴い、破綻金融機関の資産価値が減少し、預金保険機構が共益債権として当該貸付の弁済を受けると、破綻金融機関の他の債権者(再生債権者)の配当分が減少してしまう場合には、預金保険機構から破綻金融機関に対する衡平資金が適切に行われることで、再生債権者間の衡平を害することがないことを確保する実務上の運用が想定されている。

以上を踏まえると、再生債務者である破綻金融機関が本件貸付制度に基づく貸付を受けるにあたり必要となる裁判所の許可又は監督委員の問題は問題なく行われるものと考えられる。

## ②破綻金融機関から救済金融機関への円滑な事業譲渡に係る手続き

預金保険上、事業譲渡等により破綻金融機関の預金契約をその内容を変更せずに救済金融機関が承継する場合について、円滑な承継を図る観点から、当

該預金契約に係る預金者等の個別の承諾を不要とする手続規定が整備されている。

これに加え、救済金融機関が破綻金融機関の金融機能を可能な限り維持できるようにする観点から、例えば、そのままでは救済金融機関が承継しないような高金利・長期の預金契約について、預金者等に対する事前の公告や事前の個別催告を行った上で、内容の変更を一括して行うことを可能とする手続規定を整備することが考えられる。

具体的には、破綻金融機関の預金契約について、その内容を変更して救済金融機関に承継しようとする場合、①当該預金契約の内容の変更等に係る預金者等の個別の承諾は不要とする、②預金者等を保護する観点から、変更される契約内容(金利や期間)について、承継前に十分な周知期間を確保した上で、預金者等に対する事前の公告と個別催告を行う、③預金契約の内容の変更を伴う承継に異議が述べられた場合には、当該契約の内容の変更と承継は行わないこととすることが考えられる。

## ③預金保険機構による破綻金融機関の経営者や債務者に対する調査など

預金保険法上、資金援助方式による処理を行う場合、預金保険機構が破綻金融機関の経営者や債務者に対する調査などの対応を行うことができる規定が整備されている。

保険金支払方式については、現行、これらの規定が整備されていないが、処理方式の違いによって差異を生じさせる理論上・実務上の必要性も乏しいことから、同様の規定を保険金支払方式について整備することが考えられる。

## 2. ベイルイン

ベイルインとは、金融機関を救済することを意味するベイルアウトに対する造語であり、金融機関の経営が悪化した際に、株主だけでなく、債権者にも損失吸収力を担わせて、納税者負担を回避する必要があるという視点から発生した考え方である<sup>28)</sup>。

米国では、ドッド・フランク法 Title II に破綻処理当局が実施する破綻処理のための具体的なツールとして、明文でベイルインが定められているわけではない。Title II により、FDIC が銀行持株会社などの管財人となることを定め、FDIC (Federal

Deposit Insurance Corporation：連邦預金保険公社、以下FDIC)にSPOE(Single Point of Entry)の手法で、持株会社の株主や債権者に損失を負担させる権限を与えている<sup>29)</sup>。もともと米国では、預金取扱金融機関の破綻処理については、連邦破産法の適用除外となっている。連邦預金保険法に基づきFDICが清算(ペイオフ)、多くは健全銀行に破綻銀行の資産を承継させる資産負債承継(P&A：Purchase and Assumption)の手法で破綻処理を実施してきており、システミックリスクの発生が懸念される場合のみ、特別な対応として救済(バイアウト)が実施できることとなっていた<sup>30)</sup>。なお、米国では、銀行単体の破綻処理の場合、預金者優先弁済制度(depositor preference)があり、非付保預金においても、一般債権者よりも優先的に弁済されるため、損失を負担するのは社債などの債券保有者が先となる。

欧州では、「主要な特性」(Key Attributes)を受け、2014年BRRD(Bank Recovery and Resolution Directive：銀行再建破綻処理指令再建破綻処理枠組指令、以下BRRD)<sup>31)</sup>により、各国の破綻処理当局に、破綻前に介入する権限および破綻時にバイルインも含む包括的な破綻処理手法を与えた。BRRDは、バイルインを、①認可の条件を充足し、認可された事業を行い、市場の十分な信認を維持するために必要な程度に、対象会社の資本増強をする目的、②承継機関に資本を提供する目的で、承継機関に移転されたり、事業売却・資産分離によって移転される債権について、資本に転換したり、元本を減額する目的、で用いることができると定める(37条2)。この規定は、バイルインに関し、①破綻処理手続の対象である金融機関や持株会社を清算することなく対象会社の財務状況を改善するためのツールとして用いること、②承継会社の資本充実の手法や、損失を債権者に吸収させることによって債務額を減少させるためのツールとして用いることを可能とする。欧州において、バイルインは2015年から導入されている。バイルインは、最初に資本、劣後債について実施し、それでもまだ損失吸収が必要な場合は他の債権者が負担することとなり、非付保預金に対しても実施する。ただし、個人、中小企業の大口の非付保預金者に対しては、他の無担保債務より優先的に弁済することとした。すなわち、バイルインを実施するものの、個人、中小企業の預金はできるだけ保護し

ようという政策的意図を反映したものといえる<sup>32)</sup>。

バイルインは、「契約上のバイルイン」と「法的バイルイン」の2つに分けて整理される。「契約上のバイルイン」は、債権やローンなどに損出吸収条項を含む契約を結ぶという概念である。これは、バーゼルⅢの契約上の損失吸収条件のない優先株式、劣後債、劣後ローンは、バーゼルⅢにおいては広義の自己資本とは認めないこととし、そうした契約がある証券等だけを広義の自己資本として認めることによって制度化された。一方、「法的バイルイン」は、金融機関の破綻処理の際、司法手続によらず、金融当局が、清算にかかる優先順位(債務弁済順位)を尊重する手法で、金融機関の資本および無担保・無保証債権を元本削減または株式転換を行う権限を持つという概念である。日本では、預金保険法の改正により、前述のとおり、「契約上のバイルイン」が実施できるようになった。これにより、金融機関等の破綻時には、契約上のバイルイン商品(損失吸収条件のある劣後ローン、劣後債など)は元本削減または株式転換されることになる。現在、日本の多くの銀行においてバーゼルⅢ対応債務免除特約付劣後債が発行されている<sup>註26)</sup>。一方、「法的バイルイン」は、裁判所の関与無しに金融当局の権限だけで債権者の権利を大きく変更することは難しいとの考え方が強く、日本では導入されていない。

バイルインが各国で導入されるメリットは、銀行グループの経営が悪化した場合の「納税者負担の軽減」、「市場規律の発揮」、「経営ガバナンスの強化」が期待できることである。一方、バイルインの実施は、金融当局の実務上の困難が想定され、必ずしも金融システムの安定化に結びつかない可能性がある。金融当局が市場価格に基づいて算出される自己資本の額をある時点で正確に把握することは困難であり、バイルインを実施することで、金融不安が増大されるおそれもある。バイルインは、単独の銀行の破綻に際して有効であるかもしれないが、金融システムは密接に関連しており、バイルインを契機とした危機の伝播のリスクは大きいと考えられる<sup>33)</sup>。

日本では、こうしたバイルインの広がりへのメリットと、金融当局にとってのバイルイン実施の高いハードルとバイルインの市場の不安定化要素を比較衡量した上で、米国・欧州の法制・事例・議論を参考に、見直しを重ねて、運用していくべきである。

### 3. 裁判所の関与のあり方

破綻処理手続に対し、ドッド・フランク法 Title II および枠組指令と SRM 規則は、事前の裁判所の審査はごく限定的とし、行政当局が主導するよう規定する。「主要な特性」(Key Attributes)は、行政当局によって迅速に破綻処理手続を進める重要性を指摘している。このように行政当局の主導で手続が進み、裁判所による関与が限定的であることに對し、米国・欧州ともに憲法上の問題(財産権、権限の分離、倒産における債権者の平等など)があると主張されている<sup>34)</sup>。米国・欧州では、専門性を持った行政機関が手続の処理にあたることを積極的に評価する見解と、少なくとも大規模な金融機関の破綻処理との関係では、行政機関よりも裁判所の方が適しているのではないかといった見解がある<sup>35)</sup>。特に、米国では、一般の銀行破綻処理手続においても、行政機関による主導は同様にみられるが<sup>注27)</sup>、通常の銀行の場合には、債権者の多くは預金者であり、FDIC 自身も債権者となるのに対し、Title II の対象となるようなシステム上重要な金融機関の場合には、多様な債権者が存在し、行政裁量による不透明さは、より深刻な問題となると指摘されている<sup>36)</sup>。この点に関して、米国の11州が、Title II は憲法違反であると主張して訴訟を提起した。

これらを踏まえ、森下哲郎教授(上智大学法科大学院教授)は、「裁判所の事後的審査と損害賠償で債権保護は十分ではないか、裁判所による独立の審査に意味はあるのか」という見解を述べ<sup>37)</sup>、これに対し、山本和彦教授(一橋大学法学研究科教授)は下記のように述べている(以下、コメントを要約)<sup>38)</sup>。

「森下氏の疑問は基本的に正当であり、司法の関与は必然的要請ではないと思われる。ここで最大の問題は、no creditor worse off の原則(清算価値保障原則)の担保である。これが保障されていれば、司法手続は必然ではない。上記原則を担保するためには、適切な資産評価、負債の確定、否認権の行使など様々なツールが必要となる。現在、このようなツールを揃えている制度として裁判所の倒産手続があるので、これを利用するのが簡便であるが、理論的には、倒産手続を個別要素に分解してその中から不可欠な要素を洗い出す作業は有用であり、それに基

づき行政型手続を仕組むことも可能であろう。ただ、それほど行政手続にこだわる必然性はあるのかという疑問も逆にある。日本の裁判所の手続は、JAL や大規模保険会社の処理においても大きな問題を生じておらず、行政と司法との適切な役割分担を模索する方が生産的であるという気もする。」

日本では、預金保険法(定額保護)に基づく破綻処理は、全額保護期とは相違し、複雑な手続が想定される。これについては、日本振興銀行の破綻処理が参考となる<sup>注28)</sup>。現行制度で破綻処理を進めると、1,000万円までの付保預金とその利息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、これにより預金保険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。このように、定額保護の場合は、行政手続と倒産手続(司法手続)が必要となる<sup>39)</sup>。

金融危機対応および「秩序ある処理」スキームではない、通常の銀行破綻処理においては、金融整理管財人制度が活用され、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およ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>40)</sup>。なお、2000年の預金保険法改正の際に「金融機関等の更生手続の特例等に関する法律(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、民事再生手続と両立できるが、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。金融機関の法的倒産手続の特例として、銀行の破綻処理に適用される民事再生手続の特例においても、民事再生手続開始申立、保全処分申立、再生計画案の作成、債権者集会などかなりの労力を要するものである。また、金融整理管財人は、預金保険法の目的である「信用秩序の維持」を図ることが求められ、これより、金融庁の監督を受け、報告をしたり承認を受けなければならない。金融管財人が、行政、司法の二重の手続を踏むことは、負担が大きく時間も要し、早期処理の原則からは改善すべきである。これに対し、立法により解決を図り手続の一本化

(債権者間の調整も含め、すべての手続きを行政手続きで処理する)をすべきとの見解もある<sup>41)</sup>。「信用秩序の維持」は、国民全体の公共の利益であり、倒産処理の債権者平等という当事者の利益より優先度が高いという考え方に基づくものである。前述のとおり、米国のFDICは、破綻処理を裁判所の関与を限定的にして主導しており、早期処理の原則に忠実に従っている。

日本では、銀行破綻処理において司法に基づく倒産手続(民事再生法)が行われたのは、日本振興銀行の例だけであり、すなわちそれまでは全額保護で、経験が浅い。そうした段階では、行政による手続きの一本化、預金保険機構が裁判所の関与を限定的にして破綻処理を主導する法制を構築することは、時期尚早で困難が予想され高いコストが発生すると思われる。日本の裁判所の手続は、JALや大規模保険会社の処理においても大きな問題を生じておらず、現段階においては、預金保険機構(行政)が主導し、米国・欧州の法制・議論も参考に、早期処理の要請に応える裁判所(司法)との適切な役割分担を構築し、連携を強化すべきである<sup>注29)</sup>。

#### 4. 預金債権の優先権

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。これに関しては、過去に議論があり争われたが、1978年に平等分配を認める判決(ファースト・エンパイア銀行事件<sup>注30)</sup>があり、その後は立法をめぐる動きとなり、1993年の包括財政調整法(Omnibus Budget Reconciliation)による預金保険法の改正により、預金者を優先することとなった<sup>42)</sup>。具体的には、金融機関を清算する際に管財人は、①管財費用、②預金債務、③その他の一般債務および優先債務、④預金者または一般債権者に劣後する債務、⑤株主等に対する義務の順序で支払いを行うことが規定された(12U.S.C.sec.1821(d)(11))。この結果、FDICは保険金相当額を負担しても清算配当に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。

欧州では、預金保険指令(Deposit Guarantee Directive : DGSD)が、2014年4月に改正され、BRRDに預金者優先(depositor preference)が導入さ

れた。具体的には、倒産手続きにおける預金者の優先順位として、①自然人および中小零細企業から受け入れた預金保険の対象範囲を超える適格預金、②域内で設立された金融機関の域外に所在する視点でなければ自然人および中小零細企業から受け入れた適格預金となりうる預金については、通常の無担保債権よりも高い優先順位が与えられ、さらに、保険対象預金および倒産手続において保険対象預金者を代位する預金保険制度については、適格預金等よりも高い優先順位が与えられている<sup>43)</sup>。BRRDに従い、加盟国は自国で法制化しており、英国では、2013年金融サービス法において、1986年倒産法の改正がなされ、債務カテゴリーが見直された<sup>注31)</sup>。具体的には、Preferential Debts が Ordinary preferential debts と Secondary preferential debts の2つに分けられた。付保預金は Ordinary preferential debts、非付保預金は Secondary preferential debts に区分され、預金者優先が2015年1月1日から導入された<sup>44)</sup>。

IADI「国際預金保険協会による実効的な預金保険制度のためのコアとなる諸原則(改訂版)(以下、コア・プリ)」(2014)では、コア・プリを適用する上での特別の課題として、「預金者優先」が採り上げられている。そのなかで、「預金者優先には、……(一部略)結論として、預金者優先の導入を検討している国は、自国の法律と司法の枠組み、金融システムの構造に即して、利点と欠点を比較考慮すべき」ことを提言している。

日本において、預金者は、付保の範囲(1人元本1,000万円とその利息)で保護されるが、これは預金保険の効果であり、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が適用される。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、平等に比例分配される。

日本において、米国や英国と同様な対応ができるのか検討すると、まず、債権者平等の原則は絶対の制度ではなく、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可能である。預金債権は他の金融商品と違い、貯蓄の手段だけでなく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。預金流出すれば銀行は流動



性を失い、資金繰り破綻によってシステミックリスクを発生させる可能性があり、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と考えられる。さらに、預金債権の優先により、付保預金についても、預金保険のコストを削減する効果があり、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拡大されることとなる。よって、預金者優先(depositor preference)制度は、国際的な潮流も踏まえ、速やかに導入すべきである。

## 5. 公的資金の投入のあり方

米国のドッド・フランク法 Title II と欧州の枠組み指令や SRR 規則は、①納税者負担の回避を重視し、公的資金の投入に関する厳格な要件や投入された資金の回収を確実にするための制度が定められていること、②株主は当然として無担保債権者の債権の削減や株式への転換等による損失の負担、いわゆるベイルインを基本的な原則としている。米国・欧州における制度設計の根幹にあるのは、金融機関の破綻処理において、納税者負担はなんとしても避けなければならないという強い社会的・政治的要請への対応である。ドッド・フランク法では従来のようなベイルアウトの排除が色濃く打ち出され、欧州の「枠組指令」で重要な役割を担うベイルインは、納税者負担から株主・債権者負担への移行を実現するツールとして提案された<sup>45)</sup>。

米国の Title II に対する批判として、FDIC が政府から資金を借り入れることができる点を捉えて、Title II がベイルアウトを助長するものであると批判する意見もあるが、破綻処理の過程で必要な流動性資金を一時的に供給するために公的資金を利用する措置(一種の DIP ファイナンス)、あるいは最終的に納税者負担となるような公的資金による救済を行う措置を区別することが重要である<sup>46)</sup>。

欧州の「枠組指令」では、欧州議会の主張が容れられるかたちで、公的資金による資本注入と一時国有化という破綻処理ツールが盛り込まれることとなった。金融機関のグループの破綻がどのような事態をもたらすかを正確に予測することは困難であるし、経済全体としての損失を最小限に止めることは重要である。安易な公的資金の投入が許されないこ

とは当然であるが、上記のような観点からは、有事の際には公的資金を投入して金融危機の拡大を止める余地を残しておき、完全な公的資金投入の可能性を排除しないという選択は合理的な考え方と思われる<sup>47)</sup>。

日本では、基本的に、平時においてはベイルイン、有事においてはベイルアウトを破綻処理ツールとしており、米国および欧州に比べ、公的資金の投入に「寛容」であるように思われる<sup>注32)</sup>。米国・欧州との違いの背景にあるのは、公的資金を用いることに対する世論の違いであると考えられる。米国・欧州では、世界金融危機を経て、納税者の負担により金融機関が救済されているといった批判が高まり、そうした総意が、公的資金を投入禁止とする制度を強く支持している。日本でも1996年の「住専救済」をピークに公的資金投入への批判が高まったが、1997年の「日本金融危機」(拓銀の破綻)で急速に公的資金投入が理解されるようになった。これは、市場原理・市場規律を重視する米国・欧州と、金融当局による規制と保護が強い日本との違いを反映していると思われる<sup>注33)</sup>。

世界金融危機(2008-2010年)において、EU では、State aid 規制が一定の役割を果たした。そこでは、金融システムの安定という価値が、競争政策との関係での調整を念頭におきつつ、重視された。日本には、State aid 規制のような具体的な規則は存在しないが、日本航空(JAL)に対する公的支援が「成功」し、かえって競争者からの反発を招くなどしたことから、EU の State aid 規制への注目が高まり、公的支援に対する競争政策の観点からの規制のあり方について議論がなされるようになった<sup>48)</sup>。預金保険法による銀行への公的支援については、詳細な法令の枠組みが存在し、そのなかで、一定の競争政策的な配慮も行われてきた<sup>49)</sup>。公的資金の投入(公的再生支援)のあり方に関しては、金融システムの安定の要請が前面に出されるものの、競争政策的な観点からの検討も求められる。今度の検討課題としたい。

## 6. 預金保険機構の機能

破綻処理当局の権限・機能については、米国の FDIC との比較が最も参考となる。米国においては、預金保険機関として FDIC と NCUA (National

Credit Union Administration) があり、FDICが銀行(Bank)、貯蓄金融機関(Saving Association)の預金者を保護し、NCUAが信用組合(Credit Union)の預金者を保護している。FDICは、預金加盟金融機関5,116先、人員6,096人、日本の預金保険機構は預金加盟金融機関552先、人員411名となっている(数値は2020年9月末)。人員の大きな差は、単に預金保険加盟金融機関が多いだけでなく、FDICが金融監督機能をはじめ様々な機能を担っていることによる。

預金保険機関は、ペイボックス型とリスク・ミニマイザー型に分けられる<sup>50)</sup>(表2)。前者は、預金払戻に業務が限定されている預金保険機関であるのに対し、後者は、金融機関のリスク・モニタリング、検査、預金保険制度への加盟審査、破綻処理などを通じて、預金保険基金に生じるロスを最小化する手立てを有する預金保険機関である。

FDICは、預金保険に加え、リスク・モニタリングや検査を通じて、経営の悪化している金融機関を

把握し、是正措置を講じることで、金融機関の破綻を予防している。FDICが監督しているのは、連邦準備制度(Federal Reserve System : FRS) 非加盟の州法銀行と貯蓄銀行(Saving Bank)であるが、預金保険制度に加盟している金融機関の他監督機関とは情報交換・共有を行っている。さらに、FDICは、適当な是正措置を講じるように監督機関に対して要請することができ、要請が受け入れられなければ、直接是正措置を講じることができる。

また、FDICは、預金保険制度に加盟できるか否かを決定する権限を有しており、金融機関は預金保険制度への加盟の際にFDICの承認を得る必要がある。FDICは、金融機関に対して、預金保険制度からの脱退命令を下すこともできる。FDICは、預金保険加盟金融機関から保険料を徴収しているが、その保険料は金融機関の経営状況(破綻リスク)に応じて保険料率が変わる可変料率となっており、経営改善のインセンティブを付与する手段として運用され

表2 預金保険機関の分類(ペイボックス型とリスク・ミニマイザー型)

	ペイボックス	リスク・ミニマイザー	米国	日本
預金保険	—	—	—	—
・保険料決定・徴収			○	○
・預金保険基金の管理			○	○
・資金調達			○	○
・加盟審査			○	
・除名			○	
リスク・モニタリング	—	—	—	—
・オフサイト・モニタリング			○	
・金融機関の検査			○	
・可変保険料			○	
破綻処理	—	—	—	—
・保険金の支払			○	○
・受皿金融機関の決定			○	△
・管財人(金融整理管財人等)			○	△
金融機関の監督			○	
決済債務の保護				○
金融教育			○	△

(出所)原和明「米国における銀行破綻処理」『預金保険第十号』91頁を基に筆者作成。

ている。

日本の預金保険機構に、FDICの制度から最も導入すべき制度として、「事前準備」制度があげられる。米国においては、金融機関の自己資本比率が2%以下<sup>注34</sup>になると、当該金融機関(以下、問題金融機関)に免許を付与している監督機関は、FDICに問題金融機関が破綻の危機に瀕しているという通知(failing bank letter)を送る。なお、米国における早期是正措置は表3のとおりである。通知を受け取ったFDICは問題金融機関へ破綻処理準備チームを派遣し、情報を収集して状況を把握し(デューデリジェ

ンスの実行)、さらに秘密裏に入札を行って、受皿金融機関を決定する。この「事前準備」制度により、多くの金融機関の破綻処理において、金融機関の破綻が公表される前に、受皿金融機関が選定される<sup>51)</sup>。すなわち、「事前準備」制度は、早期処理の要請に応え、金月処理を実現している。日本においては、金融庁と預金保険機構の的確な役割分担と密接な連携のもと、ソフトローも有効に活用し、早期処理に資する「事前準備」制度の導入を検討すべきである。

また、金融機関の破綻処理の際の流動性の供給に関しては、従来は、日本銀行が「最後の貸し手」

表3 米国における早期是正措置

	リスク・アセット比率		Tier1/総資産	強制規定 (Mandatory provisions)	裁量規定
	(対自己資本)	(対 Tier1)			
「第1区分」 自己資本充実 (Well-capitalized)	10%以上	6%以上	5%以上		
	and		and		
「第2区分」 自己資本適正 (Adequately capitalized)	8%以上	4%以上	4%以上	ブローカー預金の取り入れ禁止 (FDICによるウェーバーあり)	
	and		and		
「第3区分」 自己資本不足 (Under-capitalized)	8%未満	4%未満	4%未満	・配当、役員報酬支払い停止 ・資本回復計画の提出 ・資産拡大の抑制 ・買収、支店開設、新規業務開始に関し承認が必要 ・ブローカー預金の取り入れ禁止	・資本再構築の命令 ・子会社間の取引制限 ・預金金利の制限 ・その他の一定業務の制限 ・その他必要な措置
	or		or		
「第4区分」 かなり自己資本不足 (Significantly under-capitalized)	6%未満	3%未満	3%未満	・上記「第3区分」の措置 ・資本再構築の命令 ・子会社間の取引制限 ・預金金利の制限 ・その他の一定業務の制限 ・その他必要な措置	・上記「第3区分」の措置 ・資本再構築計画の不提出ないし不履行の場合、レシーバーもしくはコンサーベーターを任命 ・その他「第5区分」の強制規定中の必要措置
	or		or		
「第5区分」 極めて自己資本不足 (Critically under-capitalized)	2%以下 (有形資本/総資産ベース)			・上記「第4区分」の措置 ・90日以内にレシーバーないしコンサーベーターを任命 ・劣後債の返済停止 ・その他の一定業務の制限	

(出所)FDIC資料を基に筆者作成。

(Lender of Last Resort : LLR)として、破綻金融機関に日銀特融を実施してきたが、「秩序ある処理」スキームでは預金保険機構が流動性を提供する主体となる<sup>52)</sup>。そして、世界金融危機を踏まえ、市場流動性の低下時に市場への流動性供与を通じて市場機能の維持や市場流動化の回復を図る中央銀行の「最後のマーケット・メーカー」(Market Maker of Last Resort : MMLR)の役割に対する議論がグローバルになされている<sup>53)</sup>。日本においては、日本銀行と預金保険機構の流動性供与に関し、LLRやMMLRとしての役割分担をどのように図っていくか検討する必要がある<sup>54)</sup>。

## 7. 銀行の早期破綻処理

米国では、監督当局またはFDICが、当該金融機関が、債務超過、資産の流失、危険または不健全な業務、資産の隠匿、支払不能等のうちいずれか1つに該当すると判断した場合に、FDICが破綻処理手続きを開始する<sup>注35)</sup>。また、FDICIA (Financial Deposit Insurance Corporation Improvement Act of 1991 : 連邦預金保険公社改善法)により導入された「早期是正制度」に基づき、監督当局またはFDICが、金融機関の自己資本が著しく毀損しており(自己資本比率が2%を下回った場合)、かつ、90日以内に回復の見込みがないと認めた場合にも、破綻処理手続きの開始が予定されている<sup>注36)</sup>。そして、保全管理人は保全管理手続(conservatorship)のもと、金融機関の健全な状態を保ちつつ、資産保全のための行為を行うのに対し、破産管財人は、レシーバーシップ手続(receivership)のもと、金融機関の資産を清算し、利害関係人に分配を行う<sup>55)</sup>。これらの破綻処理手続きが開始された場合には、保全管理人または破産管財人であるFDICは、破綻金融機関のすべての権利義務を承継し、株主総会決議なしに事業譲渡を行うことが認められている<sup>注37)</sup>。米国では、金融機関の破綻処理手続開始時に債務超過状態にある場合はもちろん資産超過状態である場合であっても、また、仮に債務超過状態か否かに関する当局の判断に誤りがあった場合であっても、それにより公的取用に基づく国に対する損失補償請求が認められることはない<sup>56)</sup>。こうしたことにより、米国では、未だ債務超過に陥っていない金融機関に対

し、当該金融機関の株主の権利を強制的に消滅させ、早期に破綻処理を行うことができる。

欧州において、BRRDは、加盟国ではすでに国内法化されており、加盟国の破綻処理当局は、BRRDに基づいて破綻処理を進めている。BRRDは破綻処理開始の要件として、債務超過状態あるいはそれに近い状態にあることを求めており、債務超過より早期の段階での手続開始が可能となっている<sup>注38)</sup>。ただし、破綻処理手続きは、株主の権利への介入が正当化される場合についてのみ開始される必要があるとして、債務超過状態あるいはそれに近い状態にあることに加えて、適時に再建するその他の方法がないこと、当該介入が公共の利益に資するものであることが求められている<sup>注39)</sup>。また、BRRDは、破綻処理当局が、金融機関の株主や持分権者の権利すべてを行使できること、組織に関する重要な決定(事業の譲渡、取締役の任免など)を株主総会決議なしに行うことができることも定めている<sup>57)</sup>。欧州においては、株主の権利の縮減や消滅が財産権の侵害に該当する可能性を認めつつ、その場合には、正当な補償および公共の利益によって正当化されるアプローチをとっていると解される<sup>58)</sup>。

米国および欧州では、早期の破綻処理手続の開始が認められており、株主の権利の消滅や縮減を伴う迅速な処理が実現されている。米国と欧州とは、株主の権利の縮減や消滅の問題に対するアプローチ、そして、国家による損失補償の要否という点で違いがあることには留意すべきである。

日本の金融機関の破綻処理は、前述のとおり、預金保険法に基づく破綻処理に加え、司法上の倒産手続を通じて行われる。そして、いずれの手続においても、米国・欧州と同じく、債務超過より早期の段階で手続開始が可能である。例えば、預金保険法に基づく破綻処理において、金融整理管財人による管理が開始されるには、当該金融機関が、債務超過である場合、または、預金払戻を停止した場合、もしくはそのおそれがある場合であって、かつ、所定の事由があると認められる必要がある(法74条1項)。さらに、金融機関が自ら、債務超過が生じるおそれがあると申し出た場合であり、かつ、内閣総理大臣が、当該事態が生じるおそれがあると認めた場合にも、管財人による管理が開始される(法74条2項)<sup>注40)</sup>。しかし、「秩序ある処理」スキームが導入される以前は、

債務超過よりも早期に手続が開始されたとしても、当該金融機関の事業を、受け皿金融機関やブリッジバンクへ譲渡するためには、別途、「株主総会の決議」を得ることが原則とされており、こうした点が米国・欧州の破綻処理法制と異なっていた。

そして、2014年改正預金保険法により、債務超過またはそのおそれの段階で、「株主総会の決議」を不要とし、裁判所の「代替許可」により、迅速に事業譲渡を行うことが可能となり、結果的に債務超過に至っていなかった場合に、事業譲渡によって生じ得る株主の権利の縮減については、預金保険機構からの衡平資金援助というかたちでの手当てがなされるというアプローチが構築された<sup>41</sup>。この一連の手法について、「秩序ある処理」スキームに限定するのではなく、米国・欧州と同様に「金融整理管財人制度・承継銀行制度」においても導入すべきである。それが、全体・総合的な早期処理の実現に資する。

## VI. むすびにかえて

日本における現行の破綻処理法制を述べてきたが、既存の枠組みと新たな枠組みである「秩序ある処理」スキームから構成されている二層構造であることがわかる。世界金融危機後の米国・欧州の破綻処理法制は、「主要な特性」(key Attributes)の要請を満たし、米国のドッド・フランク法 Title II と欧州のBRRDやSRMR(Single Resolution Mechanism Regulation：欧州単一解決メカニズム規則)は、市場型のシステミックリスクに対し理論的に備えるものである。

スペインでは2017年6月に、BRRD制定後、初めてとなる、バンコ・ポブラールの破綻処理が行われた。同行の破綻処理は、SRM(Single Resolution Mechanism：欧州単一破綻処理メカニズム)の下、SRB(Single Resolution Board：欧州単一破綻処理委員会、以下SRB)によって実施された初の秩序ある破綻処理の事例でもあり、事実上バイルインが行われた。また、同時期において、イタリアで実施されたバンカ・ポポラーレ・ディ・ピチェンツァ、ベネト・バンカの破綻処理については、SRBが「破綻処理の必要性がない」と判断した初めての事例であった。SRBは両行にBRRDおよびSRMRを適用しない理由として、「破綻処理の開始要件のうち破綻処

理措置が公益に照らして不可欠であるという要件を満たしていない」ことをあげている<sup>59</sup>。なお、両行についても、事実上のバイルインが実施された。欧州の最近の破綻処理事例から欧州ではバイルインが本格的に適用される環境になったということがわかる。同時に、BRRDは公的資金の投入を原則禁止しているが、倒産手続に基づく清算において、「State aid」を使って公的資金を投入した点、立場によって異なる判断が行われた点など、法制や運用の改善や見直しの必要性も明らかになった。欧州における金融機関等の破綻処理法制は、2017年の処理事例を踏まえて、改善や見直しの議論が進められていくであろう<sup>42</sup>。

こうした欧州の動きからも分かるように、日本においても、「秩序ある処理」スキームは、「主要な特性」(key Attributes)と整合性を図った理論先行的な枠組みであり、実際に市場型システミックリスクを経験しないと、どのような対処が最良なのか分からない、理論通りには行かない点もあると思われる<sup>60</sup>。今後の米国・欧州における破綻事例や法制の見直しや議論に注視していく必要がある。一方、「秩序ある処理」スキームの導入で、本稿で今後の論点・課題として採りあげたissueは、注目され議論の対象となるが、従前の枠組み(「金融整理管財人制度・承継銀行制度」「金融危機対応措置」)に向けた論点・課題にもなり得、交錯する部分もあり、現行の破綻処理法制全体の見直しの契機とすべきである。預金保険制度を支柱とし、市場規律を機能させ、金融セーフティネットを勘案した、「早期処理」と「最小コスト」を実現する確かな破綻処理法制を、地方銀行の再編(整理・統合)も俯瞰し、再考すべきである。

## 謝辞

本稿は、日本金融学会2021年度春期全国大会(2021年5月30日)において、筆者の報告の討論者であった、山沖義和教授(信州大学経法工学部長)との討論を参考としている。山沖教授は大蔵省(現金融庁)に入省し長年にわたり金融行政に携わり、預金保険機構に向し検査部長を務めている。金融理論と預金保険制度を基に金融当局実務経験も踏まえた貴重なご意見をいただき、山沖義和教授に感謝を申し上げる。

## 資料(1) Cornell Law School Legal Information Institute(LII): Dodd-Frank : Title II - Orderly Liquidation Authority - <sup>61)</sup>

### (1)序論

ドッド・フランク法の秩序ある清算条項であるタイトルIIは、破綻危機にある大規模で複雑な金融会社を迅速かつ効率的に清算する手続を定める。タイトルIIは、連邦預金保険公社(以下、FDIC)が当該会社の管財人となって、秩序ある清算処理を進める権限を定める。FDICには、管財人として権限が与えられ、清算手続を完了するために3年から5年の期間が与えられる。タイトルIIは、金融の安定を保護し、株主と債権者に破綻した金融会社の損失を負担させ、経営責任を有する経営陣を排除する。そして、債権者が破産清算よりも不利にならないように措置する(no creditor worse off: 清算価値保障原則)。

### (2)目的

2008年には、「大きすぎて潰せない(too big to fail)」と考えられていた大規模な金融機関は、危機的な財務状況に陥っていた。政府は、ベアースターンズ、ファニーメイ、フレディマック、AIGなどを救済するため、1.7兆ドル以上の資金を投じ、シティグループ、バンクオブアメリカに不良資産救済プログラム(Trouble Asset Relief Program: TARP)の下で資本注入を行った。ベイルアウト(公的資金による救済)をしたにもかかわらず、2008年から2010年の間に250以上の銀行が破綻し、米国で4番目に大きい投資銀行であるリーマン・ブラザーズは、米国史上最大の連邦倒産法第11章を適用した破綻となった。これらの「大きすぎて潰せない(too big to fail)」金融機関の破綻処理の在り方に対し、議会は、大規模で複雑な金融機関の秩序ある処理を提案し、政府当局は、将来にわたり、救済(ベイルアウト)の可能性を排除する必要性を認識した。

### (3)規定

対象金融会社にFDICを管財人として任命。

金融会社に対しタイトルIIの下でFDICを管財人として任命する時期を決定する際に、財務長官は2部構成のテストを行う(12U.S.C. § 5383、ドッド・フランク法203条)。最初に、長官は、当該金融会社

が「デフォルトまたはデフォルトの危険(default or in danger of default)」にあることを調査する(ドッド・フランク法203(c)(4))。デフォルトまたはデフォルトの危険とは、金融会社が破産を申請する可能性が高い場合、資本の全部または大部分を使い果たす債務を負っている場合、資産よりも多くの債務を抱えている場合、正常な業務の過程で債務を支払うことができない可能性がある場合である(ドッド・フランク法203(c)(4))。次に、長官は、金融会社の潜在的なデフォルトに伴うシステミックリスクを調査する(ドッド・フランク法203条)。したがって、長官は、財政の安定、低所得・マイノリティまたはサービス提供が不十分な地域社会の経済状況、および当該金融会社の債権者・株主およびカウンターパーティに対するデフォルトの影響を考慮する必要がある(ドッド・フランク法203条(b))。さらに、長官は、実行可能な民間代替措置、および今後どのような措置を講じることができるかについても考慮しなければならない。これらの問題が考慮され、長官が、FDICを管財人として任命すると、FDICは当該金融会社の管財人として全ての権限を行使できる。

### (4)FDICの管財人としての義務

FDICは、管財人として、資産の譲渡または売却、清算手続中に資産または負債の引き受けを行うブリッジ金融会社の設立、整然清算に要する資金を利用することができる。清算手続の資金を支援するために、タイトルIIは、このタイトルの金融会社の清算の管理コストをカバーするために米国財務省によって作成されたファンドである「整然清算基金(Orderly Liquidation Fund)」が利用される(12USC § 5390、ドッド・フランク法210条(n)(9))。FDICは、対象金融会社およびその資産ならびにその株主、役員、取締役のすべての権利、権原、権限、特権を承継する(ドッド・フランク法210条)。金融会社がブローカーまたはディーラーである場合、FDICの管財人としての任命に加えて、「証券投資保護基金」(Securities Investor Protection Corporation Fund)が清算受託者(信託管理人)として任命され、FDICによってブリッジ金融会社に譲渡されない資産の管理を承継する(12USC § 5385、ドッド・フランク法205条)。

### (5) 請求者の優先順位

タイトルⅡは、債務不履行の金融会社に対して請求を主張するための手続と、優先支払い順位リストに従って資産の清算と請求者への支払いを行う規則を規定する(12USC § 5389、12USC § 5390、ドッド・フランク法210条(a)(2)、209条(b))。請求は以下の順序で支払われる。(1)管財人の管理費、(2)米国政府の負担する金額、(3)従業員の賃金、給与、報酬、(4)従業員の年金制度への拠出金、(5)会社等の一般的または優先的債務、(6)ジュニア債、(7)会社の役員および取締役の給与、(8)株主、社員、無限責任者、およびその他のエクイティ保持者への債務(12USC § 5389、ドッド・フランク法209条(b))。優先支払い順位リストは、役員、取締役、株主に対し支払いを受け取る最後に順位付けることで、彼らが破綻した金融機関の損失を負担することを明確にする。タイトルⅡには、FDICが会社の破綻の2年前から役員に支払われたインセンティブ報酬およびその他の報酬を回収できるようにする「クローバック条項」を含む役員に責任を負わせる条項が定められている(12USC § 5390、ドッド・フランク法210条(s))。なお、取締役および経営陣は、重大な過失およびその他の悪質な行為の場合の損失に対して個人的に責任を負うこともある(ドッド・フランク法210条(f))。

FDICが清算を行う際には、特定の基本要件を満たす必要がある(12USC § 5386、ドッド・フランク法206条)。タイトルⅡに基づくすべての措置は、対象金融会社の存続を目的とするのではなく、米国の金融の安定を維持するために講じる必要がある。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、配当を受け取ることができない。保証されていない債権者は、優先支払い順位リストによる債権の優先度に従って、損失を負担する。経営陣と株主は最後に配当を受ける。対象金融会社の破綻に責任のある経営者と取締役会のメンバーは排除される。そして、FDICは対象金融会社または対象子会社の株主になったり、株式から利益を得てはならない。

### (6) 経営難に陥った金融機関に対する政府の救済(ベイルアウト)の撤廃

重要な最後の規定は、タイトルⅡの下で管財の対象とされた金融会社を救済するための納税者資金の

使用の禁止である(12USC § 5394、ドッド・フランク法214条)。本質的に、この規定は、金融機関の破綻がどれほど大きく、またはどれほど影響力があるとしても、経営難に陥った金融機関に対する政府の救済(ベイルアウト)を禁じるものである。この規定により、タイトルⅡに基づく清算が迅速かつ効果的に機能することが期待され重要となる。ベイルアウトのセーフティネットがなければ、破綻した金融機関は清算せざるを得ないであろう。

### (7) 実行

タイトルⅡの下では、大規模な金融会社等は、事業継続の処理手法を検討し、経営危機に陥った場合のために迅速かつ秩序ある破綻処理計画を作成する必要がある。FDICは、会社が作成しなければならない破綻処理計画と信用エクスポージャーレポートの基準を定める。さらに、FDICによる秩序ある清算の下での処理手法は、破産法典の処理手法と同様に体系化されているが、タイトルⅡの清算の処理方法と数点の違いがある。大規模な金融会社は、タイトルⅡで成文化された処理手法と、その手法を明確にするFDIC規則の両方を念頭に置く必要がある。

## 資料(2) 銀行再建・破綻処理指令(BRRD)<sup>62)</sup>

### (1) 破綻処理制度

欧州委員会は、2012年6月に「銀行再生と破綻処理の枠組みに関する指令案」の提案を行い、各加盟国における破綻処理制度の統一化を進め、2014年5月にDIRECTIVE 2014/59/EU(Bank Recovery and Resolution Directive : BRRD)<sup>63)</sup>を制定、2015年1月1日に施行した。

BRRDは、「Title II 準備(preparation)」、「Title III 早期介入(early intervention)」、「Title IV 破綻処理(resolution)」の段階に分けて、銀行破綻処理において、導入すべき措置を規定している。

#### ① 準備

信用機関または投資サービス会社に対し、財務状況が悪化した場合に、業務継続に向けて発動する手段を規定する再生計画(recovery plan)の策定を要求(BRRD5条)。

破綻処理計画(resolution plan)は、銀行の破綻処理に関する責任を負う破綻処理当局(resolution

authority)が作成する(BRRD10条)。再生計画および破綻処理計画は、個別行レベルとグループレベルの両方について作成する(BRRD7・12条)。

破綻処理当局が、計画策定時に破綻処理にあたっての障害があると判断した場合には、銀行に対して法的あるいは業務上の構造を変更するよう要求することができる(BRRD17条)。

金融グループは、監督当局及び個々のグループ企業の株主の承諾を得て、財務上の困難に陥ったグループ企業に対して、金銭援助を行うためのグループ内財務扶助協定(group financial support agreements)を締結することができる(BRRD19・20・21条)。

## ②早期介入

資本要求基準を充足できない、あるいは充足できなくなる可能性の高い銀行に対し、破綻処理当局が以下のような早期介入を行えるようにする(BRRD27条)。

- ・銀行に対し、再生計画で規定している措置の実施を要求
- ・状況把握と当該措置の実施のための障害除去、および行動計画及びタイムテーブルの作成を要求
- ・検討を求められる決定を行うために、株主総会召集を要請
- ・不適任とみなされた経営層の除去／交代の要求  
財務状況の悪化が深刻で、上記のような手段では対処しえない場合、破綻処理当局は特別管理人(special manager)を任命し、銀行の経営に介入することができる(BRRD35条)。

## ③破綻処理(各加盟国における破綻処理方式及び権限の共通化)

破綻処理方式としては、以下を導入する(BRRD37条)。

- ・破綻した銀行の全部又は一部の売却
- ・承継機関(bridge institution)方式
- ・不良資産の分離
- ・ベイルイン(bail-in)方式(減資、債務の減免や株式への転換などを実施し、損失を株主及び債権者の負担によって処理すること)

## (2)金融機関による再建・破綻処理計画の策定

BRRDでは、準備措置の1つとして銀行に対し、再生計画(recovery plan)を策定し、財務状況が悪化した場合に業務継続に向けて発動する手段について

規定することを要求している。

## (3)破綻処理費用の負担

BRRDでは、破綻処理に際しての一般的原則として、下記を定めている(BRRD34条)。

- ・破綻した機関の株主が最初に損失を負担する
- ・当該機関の債権者が、通常の清算手続きにおいて定められる優先順位に従って、株主の後に損失を負担する
- ・同順位の債権者は平等に扱われる



注

- 注1 国民の金融に対する不安に加え、金融機関の「貸し渋り」(融資を控え、企業の資金繰りを悪化させる)を発生させ経済・産業を低迷させ、国際金融市場で「ジャパンプレミアム」(貸出金利を他国より上乘せ)が発生し、金融機関の円滑な資金調達を困難にした。  
 なお、「福徳銀行」と「なにお銀行」は、1998年10月1日に特定合併(当時の商法上での新設合併)したものの、1999年8月6日に経営破綻した。
- 注2 預金保険法附則第16条により定められたペイオフコストを超える特別資金援助制度の終了期限が「平成13年3月31日」から「平成14年3月31日」に延長された。また、本特例措置の延長に伴い、協同組織金融機関の公的資金による資本増強制度も1年延長された。
- 注3 金融機関は、(1)債務を完済することができない場合、(2)預金等の払戻しを停止するおそれがある場合は、その旨および理由を金融庁長官に申し出なければならない(預金保険法74条5項)。
- 注4 協同組織金融機関のなかでも、比較的規模の大きい先や破綻原因に特殊性がある先については、預金保険機構が金融整理管財人に選任された。
- 注5 石川銀行は、顧客の預金の取崩し、融資の回収や新規貸出を絡めて、増資を行なった。顧客は、銀行側の「(非上場であるが)株券はいつでも売却できる」「増資に応じれば融資に有利」といった言葉を信じて増資を負担した。経営破綻後に、出資被害者の会(株主等370名)が結成され、銀行と旧経営陣に、総額38億7700万円の損害賠償を求め提訴した。最高裁判決(2013年4月24日付)により、銀行と旧経営陣にほぼ全額の支払いを命じた一、二審判決が確定した。
- 注6 協栄生命保険株式会社(東京都中央区)は、自衛隊や学校の教職員をメイン顧客とし、バブル経済期に高利回りの長期運用商品を販売していたが、バブル経済崩壊後に逆転が累積し経営を圧迫し破綻に至った。負債総額は4兆5,297億円と、戦後最大の生命保険会社破綻となった。なお、経営破綻後は、プルデンシャル・ファイナンシャルグループがスポンサーに就任し更生計画を策定し、ジブラルタル生命保険が既存契約を引き継いだ。
- 注7 2001年末に5,063億円あった預金は、2002年末には4,600億円となり、463億円減少した。静岡県が同行の早期是正措置を受け、2002年4月に公金を他行に移行し、これに民間が追随したことから、預金流出が加速した。これは、福島銀行(福島県)に早期是正措置が発動された時(2001年)に、福島県や県内自治体が同行に100億円超の預金を移行し、県内の信用不安を沈静化させたのとは対照的であった。
- 注8 決済用預金とは、3つの要件(無利息、要求払い、決済サービスの提供)を満たす決済性の特定預

金(当座預金、無利息の普通預金、別段預金[為替取引関係])である。2002年の預金保険法改正により、2004年に導入が認められた(預金保険法51条の2参照)。

- 注9 金融庁の分類で「新たな形態の銀行等」として位置づけられ、都市銀行と同様に金融庁長官の監督を受ける、本庁直轄銀行である。
- 注10 預金保険機構の全額出資により設立された「日本承継銀行」は、石川銀行、中部銀行の破綻処理に活用された後、2004年3月に預金保険法上の存続期間が終了し解散した。同月に、今後の活用のため預金保険機構の全額出資により「第二日本承継銀行」が設立された。
- 注11 承継銀行の存続期限は、業務を引き継いだ破綻金融機関に対する管理を命ずる処分の日から原則2年以内(ただし1年の延長が可能)となっており(同法96条)、同行は平成24年9月10日(最長で平成25年9月10日)迄の存続となった。
- 注12 「金月処理の原則」とは、金融システム安定のため、「金曜日の市場終了後に金融当局が行政措置を行い、金融破綻を公表し、月曜日には営業を再開する」ものである。ただし、米国では、月曜日にはP&Aによる営業譲渡まで行い、譲渡先金融機関が営業を再開するのに対し、日本では、営業譲渡は通常1年後位に設定され、破綻金融機関が営業を再開する。
- 注13 金融危機対応会議は、内閣総理大臣の諮問に応じて開催され、金融機関等の大規模かつ連鎖的な破綻等の金融危機への対応に関する方針その他重要事項について審議を行うこととされている(内閣府設置法42条1項)。内閣総理大臣(議長)、内閣官房長官、金融担当大臣、財務大臣、日本銀行総裁、金融庁長官で構成される。
- 注14 りそな銀行と埼玉りそな銀行は、合併分割による経営統合を行った。この合併差益により自己資本の増強効果があり、悪化する経営を一時的に救う効果があったが、複雑な経営統合方法はシステム問題を含め、スケールメリットを阻害する要因となった。
- 注15 こうした戦略は、行内外で「鶴翼作戦」と呼ばれた。「鶴翼作戦」とは、3ヵ年経営計画の主要戦略であり、鶴の胴体が栃木、頭は仙台・郡山、右翼が茨城、左翼は群馬・埼玉、尾は東京・名古屋・大阪を指し、県外都市へ向け融資拡大を推進するものである。
- 注16 店舗数は、1975年：93店舗から1995年：212店舗と大幅増加し、貸出金は1985年：2兆3000億円から、1995年：4兆8000億円と倍増した。都内の貸出金は1兆円超となった。
- 注17 具体的な基準は、(1)地域の中核的な金融機関として、適切な経営管理体制(ガバナンス)を確立し、財務の健全性とそれを維持できる収益性を確保することによって、金融仲介機能を持続可能な形で発揮できること。(2)栃木県を中心とする地域において、利用者の信頼を確立し、中小企業金融の円滑化に積極的に取り組むとともに、それを通じて地域の再生・

活性化に持続的に貢献できること。(3)受皿への移行に際して預金保険機構による資金援助(金銭贈与)が実施されることとなるが、足銀の将来にわたる企業価値が適正に評価されることにより、全体としての公的負担をできる限り少なくできること。である。

注18 同グループは、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を中心に構成される企業連合。選定の要因は譲渡額で、後述する「地銀連合」より100億円高い1,200億円を提示したとされる(日本経済新聞2008年3月15日)。

注19 地銀連合は、日興シティグループ証券が主幹事で、八十二銀行・横浜銀行・東邦銀行・山梨中央銀行・千葉銀行・常陽銀行を中心とした地方銀行と日本生命保険・東京海上日動による出資で設立する持ち株会社であった。

注20 2008年6月以前に、預金保険法129条に基づく資産買取りを、不良債権処理のために2004年7月、2005年2月、2006年1月、2008年3月の4回、合計982億円を行なった。

注21 預金保険法1条(目的)に「金融危機への対応の措置並びに金融機関の資産及び負債の秩序ある処理に関する措置等の制度を確立し」との文言が加えられた。

注22 金融危機対応会議は、内閣総理大臣の諮問に応じ、金融機関等の大規模かつ連鎖的な破綻等の金融危機への対応に関する方針その他の重要事項について審議し、およびこれに基づき関係行政機関の施策の実施を推進する事務を司る。

注23 特定認定とは、特定第1号措置または特定第2号措置が講じられなければ、我が国の金融市場その他の金融システムの著しい混乱が生じるおそれがあると認める場合に、内閣総理大臣が行う当該措置を講ずる必要がある旨の認定である(預保法126条の2第1項柱書参照)。

注24 定額保護下において、倒産手続(民事再生手続)を利用し、付保預金保護のための事業譲渡(預保法59条2項3号)を行う場合には、倒産法の許可(民事再生法42条)が必要とされる。

注25 金融法学会第30回大会シンポジウム(2013年10月14日)において、岩原伸作理事長は、「新しい126条の2以降の規定で、前に102条で処理した足利銀行のケースを処理できるかという、おそらく適用対象にできるか議論になり得るのではないかと思います。Too big to failのタイプの事件ではありませんから。地域にとっては重要な金融機関かもしれないけれども、日本の金融システム全体に危機をもたらすような破綻の問題ではない。そういうある地域にとってだけ切実な金融機関の破綻を救済したいというような時に、102条のほうを廃止してしまうと、預金保険を使って特別に救済するという仕組みが無くなってしまふと解されるおそれがあるのではないか。そういうことはなく、今までとその点について異なる救済措置の扱いがとられるわけではないとい

うことを言いたいということが、102条を残した1つの理由ではないかと想像しています。それ以外にも、102条と126条の2以降の新しい措置とでは預金保険料の負担の仕組みが違って、業界ごとの利害調整その他の問題があり得るとかいろんなこともあり、今までの仕組みは一応残して、今回の措置を新しく作るという、1つの政治的な解決をとったのかなと、これは私の勝手な推測でございます。」と述べている。

注26 日本では、預金保険法改正後の契約上のペイライン対応の債券の発行は2014年に始まった。メガバンク3行が発行し、地方銀行においても、千葉銀行が嚆矢となり続けている。

注27 米国においては、金融機関の破綻処理手続きは、一般倒産法ではなく、主にFDIA(Federal Deposit Insurance Corporation)が適用される。

注28 日本振興銀行の破綻処理については、遠藤伸子他、「日本振興銀行の破綻処理—預金者保護を中心に—」預金保険機構『預金保険研究第十五号』(2013)が詳しい。

注29 銀行規制ワーキング・グループの第5回会合において、岩原伸作理事長は、「日本においては憲法上の要請(財産権)があって、債権者等の権利を大きく変えるには裁判所の手続を経なければならぬという考えが、アメリカなんかと比べると強いと思います。」と述べている。

注30 First Empire Bank v. FDIC, 572 U.S. 1361 (9th Cir.), cert. denied 439 U.S. 919 (1978)。

注31 Insolvency Act 1986 (sec.175, 328, schedule 6)、The Bank Recovery and Resolution Order 2014、The Banks and Banking Building Societies (Depositor Preference and Priorities) Order 2014

注32 金融法学会第30回大会シンポジウム(2013年10月14日)において、岩原伸作理事長は、「今回の預金保険法等の改正は、Too big to fail防止については、ペイラインに係る規定を入れたことぐらいであり、それも非常に生ぬるいものであって、これからペイラインをあらかじめ約定した債券等を発行できます、それには効力を認めますという規定で、一体それぐらいのことを入れてどれだけの意味があるのというのが正直なところであります。むしろ今回、Too big to failで事件が起きてしまったら、日本の場合はアメリカやヨーロッパで政治的に主張されているような、国費を使って救ってはいけないということは言わず、そういうところも救って危機を防ぎますというのが、むしろ今回の預金保険法の改正であると私は思っております。・・・やはり、金融システム全体を、国費を投入しても守るほうが、長い目で見て国全体の経済にとっても、あるいは世界に迷惑をかけないためにも、望ましいという思想で今回の法改正はなされていると私は理解しています。」と述べている。

また、柳沢伯夫元(初代)金融再生委員長は「1998-1999年において、公的資金を受ける銀行にあえて経営責任を問わなくてよいという通常

ではありえないことが許容された。金融システムが崩壊して大混乱が起こるよりは良いとして、国民と論がその方向の流れに力を与えてくれたのである。」と述べている。柳沢伯夫、『平成金融危機』日本経済新聞出版本部、p.333(2021)。

<sup>注33</sup> 銀行規制ワーキング・グループの第4回会合において岩原紳作座長は納税者負担について「最終的には納税者の負担もあり得るという前提で日本の預金保険法はできています。それは平成10年のときの金融危機の非常に苦い経験がそういう負担も必要だという国民の理解となって、そういう規定になっているのだらうと思います。」と述べている。

<sup>注34</sup> 正確には、総資産に対する有形資本の割合が2%以下。有形資本の定義はTier1に累積永久優先株を足し合わせ、一定の条件を満たす住宅ローン管理債権以外の無形固定資産を除いたもの。

<sup>注35</sup> 12U.S.C. § 1821 (c) (4), (5) (s.11 (c) (4), (5) of FDIA)

<sup>注36</sup> 12U.S.C. § 1831 (h) (3) (A) (s.38 (h) (3) (A) of FDIA) . U.S.C. § 1821 (c) (9) (s.11 (c) (9) of FDIA)

<sup>注37</sup> 12U.S.C. § 1821 (d) (2) (A),(G)

<sup>注38</sup> RRD art 27.

<sup>注39</sup> RRD art 27.

<sup>注40</sup> 預金保険法74条1項および2項の処分を受けた金融機関は「みなし金融機関」とされる(同条3項)。

<sup>注41</sup> 預金保険法126条の13。預金保険法59条の2。なお、従来の法制度では、金融機関が債務超過の場合、株主総会の特別決議を要する資本金の減少、事業の全部または一部の譲渡、解散に関しては、裁判所の代替許可を得て実施することができる措置がある(民再43条1項)。

<sup>注42</sup> 一例として、BRRDは行政手続であり、司法手続については各国の制度(倒産法)を活用することとなる。加盟国において、統一の司法手続(倒産処理制度)の導入が望ましい。

## 文献

- 1) 日本銀行、「金融システムレポート」(2019年4月)。同レポートでは、「人口減少などを背景に貸出残高の伸びが縮小し、特段の措置を講じない限り収益悪化が止まらない、金融機関の統合・提携や、他業態との連携も有効な選択肢となり得る」と提言している。
- 2) 森下哲郎、「欧米における金融破綻処理法制の動向」金融庁金融研究センター「FSAリサーチレビュー」第8号、p.1(2014年3月)。
- 3) 預金保険機構、『平成金融危機への対応』金融財政事情研究会、p.118以下参照(2009)。
- 4) 破産法の「破産の宣告(現・破産手続が開始の決定)」、特別清算の「解散の決議」が預金保険法上の第二種保険事故に該当し、自動的に保険金支払方式が適用されることになる。また、会社更生法では金融整理管財人は旧経営陣と

みなされるが、民事再生法では再生債務者として金融整理管財人が経営に留まることができる。預金保険機構(前掲3)、p.119。

<sup>5)</sup> 保護対象の既存預金に関し、事業譲渡以前に満期が来るものについては満期利率および中途解約利率がそのまま適用され、満期が事業譲渡以降になるものについては事業譲渡の際に同意書が送られ、同意するものは事業譲渡以前までの利率と、その後定められる満期利率が適用され、同意しない旨を伝えられた預金は、約定利率を破綻日まで適用した利息が払い戻される。預金保険機構(<http://www.dic.go.jp/kanzai/kanzai.html>)参照。

<sup>6)</sup> 日本経済新聞経済教室「ペイオフ発動その意義と課題」(上)翁百合「『平時の原則』初めて適用」(2010年9月15日)、同(下)佐藤隆文「安全網とのバランス重要」(2010年9月16日)等参照。

<sup>7)</sup> 預金保険機構(前掲3)、p.108。

<sup>8)</sup> 繰延税金資産は、将来の課税所得の発生に伴う法人税等の支払額を減額する効果を有し、会計上は一般に法人税等の前払額に相当するため、資産としての性格を有する。そのため、繰延税金資産の計上は、発生した将来減算一時差異等(会計上の税引前当期純利益と課税所得の差異のうち、将来解消が見込まれるもの)の解消によって将来の納付税額の減額が認められるかどうか、いわゆる「繰延税金資産の回収可能性」に依拠する。将来減算一時差異等が、将来の税金負担額を軽減する効果を有していると見込まれる場合には、繰延税金資産の回収可能性があるものとして、繰延税金資産の計上が認められ、それ以外の場合には、繰延税金資産の回収可能性はないものとして、繰延税金資産を計上することは認められない。実務上は「繰延税金資産の回収可能性の判断に関する監査上の取扱い」(日本公認会計士協会監査委員会報告第66号)に従い、繰延税金資産の計上可否を判断している。あずさ監査法人「繰延税金資産の回収」(<http://www.azusa.or.jp/knowledge>)参照。

<sup>9)</sup> 金融庁「金融危機対応会議資料：平成15年5月17日付諮問に対する答申」(金融庁ホームページ：<https://www.fsa.go.jp/>)。

<sup>10)</sup> りそなホールディングスホームページ：[https://www.resona-gr.co.jp/holdings/about/hd\\_gaiyou/ayumi\\_kouteki.html](https://www.resona-gr.co.jp/holdings/about/hd_gaiyou/ayumi_kouteki.html)

<sup>11)</sup> 預金保険法75条5項は、金融機関の債務超過等の申出義務を定めている。払戻停止のおそれや債務超過は、当該金融機関が最も良く知ることのできる立場にあることから、免許制の下にある金融機関としては、そのような事態を把握するに至った場合には、文書をもってその旨の申出義務があるとしたものである。この申出義務については、罰則をもって実効性が担保されている(預保法150条)。佐々木宗啓、『逐条解説預金保険法の運用』金融財政事情研究会、p.330(2003)参照。

<sup>12)</sup> 金融庁「金融危機対応会議資料：平成15年11月

- 29日付諮問に対する答申」(金融庁ホームページ：<https://www.fsa.go.jp/>)。
- 13) 株式会社足利銀行「『業務及び財産の状況等に関する報告』の追加報告」(2008年6月30日)。
- 14) 「主要な特性」(Key Attributes)は、本体が前文と12項目から構成され、さらに4つの付属文章が付された文章である。本稿では、本体部分のうち、破綻処理の基本的枠組みに関する部分のみを取り上げる。山本和彦、「金融機関の秩序ある処理の枠組み」金融財政事情「金融法務事情」No.1975, p.27(2013)。
- 15) 山本(前掲14), p.30.
- 16) 山本(前掲14), p.31.
- 17) 秩序ある処理に要するコストを最小化する観点からは、金融機関等が債務超過に陥る前に特定第1号措置を講じることが適当であると考えられる。一方で、金融危機においては金融機関等の財務状態が急速に悪化することがあり得、そのため、特定認定の際には金融機関等が債務超過になっていることもあり得る。このような場合には、特定第2号措置が講じられることになると考えられる。クリフォードチャンス法律事務所、「平成25年預金保険法改正—金融機関の秩序ある処理の枠組みの導入について」クライアント・ブリーフィング, p.2(2013年11月)。
- 18) 村松教隆、「預金保険法の一部改正の概要」預金保険機構『預金保険研究第十六号』, pp.19-20(2014)。
- 19) 金融審議会「金融システム安定等に資する銀行規制等の在り方に関するワーキング・グループ」報告書「金融システム安定等に資する銀行規制等の見直しについて」(2013年1月25日)報告書, p.11.
- 20) 一般債権者の利益は、特定平衡資金援助で守られる。村松(前掲18), p.20.
- 21) 預金保険法126条の2第4項は「第1項各号に掲げる金融機関等のうち内閣府令・財務省令で定めるものに係る特定認定を行おうとする場合」とし、102条3項は「第1項各号に掲げる金融機関のうち内閣府令・財務省令で定めるものに係る認定を行おうとする場合」としており、省令においてペイルインが適用されないケースが明確にされる可能性がある。小立敬、「わが国の金融機関の秩序ある処理の枠組み—改正預金法で手当てされた新たなスキーム—」野村資本市場クォーターリー, p.64(2013Summer)。
- 22) 小立(前掲21), p.65.
- 23) 一方、不良債権化している不健全な債務者は、当該金融機関の破綻原因の一因と考えられ、早期に債権回収がされるべきである。佐藤隆文、「わが国の金融破綻処理制度」『武藤敏郎編 - 甦る金融』(金融財政事情研究会), p.45(2010)。
- 24) 佐藤(前掲23), p.46.
- 25) 預金保険法102条に基づき措置として、このほかに、資本注入があるが、これは破綻処理ではなく、破綻予防のカテゴリーに入るものである。佐藤(前掲23), p.57.
- 26) 小立(前掲21), p.67.
- 27) 金融審議会「銀行制度等ワーキング・グループ」(第5回会議資料：2020年11月9日)から解説を抜粋。  
「預金保険法上、預金者の保護を図るための破綻金融機関が有する事業(健全な資産や預金保険法上保護される預金(付保預金)等)を承継する救済金融機関に対する資金援助や破綻金融機関の債権者間の衡平を図るために破綻金融機関に対する「平衡資金援助」の枠組みが整備されている(資金援助方式)。こうした資金援助方式による処理では、破綻金融機関から救済金融機関に承継される健全資産が少ない場合には、救済金融機関が承継する付保預金の保護に必要な資産が不足する場合がある。こうした場合においても、資金援助方式による円滑な処理が可能になるよう、預金者の保護と破綻金融機関の債権者間の衡平を図るための預金保険機構から破綻金融機関に対する資金の貸付制度を整備することが考えられる。なお、当該貸付に係る債権は、民事再生法第119条第5号に該当し、共益債権として再生債権に優先して弁済を受けることができるものと考えられる。」
- 28) 翁百合、「JRIレビューVol.3, No.22」, p.104(2015)。
- 29) 翁(前掲28), p.108.
- 30) 翁(前掲28), p.108.
- 31) Directive 2014/59/EU of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 establishing a framework for the recovery and resolution of credit institutions and investment firms and amending Council Directive 82/891/EEC, and Directives 2001/24/EC, 2002/47/EC, 2004/25/EC, 2005/56/EC, 2007/36/EC, 2011/35/EU, 2012/30/EU, 2013/36/EU, and Regulation (EU) No1093/2010 and (EU) No648/2012, of the European Parliament and of the Council.
- 32) 翁(前掲28), p.108.
- 33) 翁(前掲28), pp.110-111.
- 34) 森下(前掲2), p.86.
- 35) 森下(前掲2), p.86.
- 36) Jackson & Skeel, supra note 27, 442ff.
- 37) 森下(前掲2), p.86.
- 38) 山本和彦、「『欧米における金融破綻処理法制の動向』に対するコメント」金融庁研究センター「FSAリサーチレビュー」第8号, p.98(2014)。
- 39) 伊藤真「金融機関の倒産処理法制」(『講座倒産の法システム』第4巻, 2006)263頁は、「預金全額保護から定額保護に移行したことから、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。
- 40) 預金保険機構(前掲3), p.118.
- 41) 破綻処理は原則として行政手続に委ね、紛争になった場合などには司法の関与を残す制度が現実的であるととする。同様の考え方として、

- 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, pp.31-32 (1996年3月1日).
- 42) 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, p.45(1994) 参照。本論文では、預金者優先の副作用について生ずる問題を懸念しているが、その後米国では現在まで特段問題もなく、預金者の優先が定着している。
- 43) Directive 2014/59/art.108. 小立敬,『巨大銀行の破綻処理—バイルアウトの終わり、バイルインの始まり—』金融財政事情研究会, pp.158-159(2021).
- 44) 大内聡, 鈴木敬之,「EU 諸国の預金保険制度の最近の動向について—イギリス、フランス、スペイン—」預金保険機構『預金保険研究第十九号』, p.93(2016).
- 45) 森下(前掲2), p.82.
- 46) 森下(前掲2), p.82. 山本教授は「公的資金の投入の在り方について、森下氏は、流動性資金の一時供給(一種のDIPファイナンス)と納税者負担となる公的資金による救済との区別の必要性を説かれるが、大変重要な指摘と思われる。」と述べている。山本(前掲38), p.99.
- 47) 森下(前掲2), p.82.
- 48) 白石忠志,「金融危機・事業再生と公的支援規制」日本銀行金融研究所, p.1(2014).
- 49) 白石(前掲48), p.7.
- 50) FSBセマテック・レビュー(2012), p.4. 預金保険をその機能に基づき4つに分類している。  
①ベイボックス型(保険金支払のみを行う)、  
②ベイボックス・プラス型(保険金支払に加えて追加的な責任(限定された破綻処理等)を有する)、  
③ロス・ミニマイザー型(最小コストで破綻処理を選択して行う)、  
④リスク・ミニマイザー型(監督権限や広範な破綻処理権限等の包括的リスク最小化機能を有する)。
- 51) 原和明,「米国における銀行破綻処理」預金保険機構『預金保険研究第十号』, p.97(2009).
- 52) 日本銀行は、金融システム安定化のための緊急融資について、内閣総理大臣および財務大臣からの要請を受け政策委員会において、①システミックリスクが顕現化するおそれがあること、②日本銀行の資金供与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、の4原則により可否を判断し、融資を実行している(日銀法38条)。鹿野嘉昭,『日本の金融制度(第2版)』東洋経済新報社, p.123(2009).
- 53) 小立(前掲21), p.67.
- 54) 預金保険機構は危機対応勘定においては、日本銀行もしくは金融機関等からの借入または預保債の発行が可能となっており、流動性の原資に関してもあらかじめ整理する必要があると考えられる。小立(前掲21), p.67. 参照。金融法学会第30回大会シンポジウム(2013年10月14日)において、岩原紳作理事長は、「今回の126条の2以下の規定を読んできると、預金保険料の支払いによって基金を作って、そこから資金を投入するという形をとっていますが、それに対して日本銀行が保証を与えたり、あるいは日本銀行が一部それに資金を出すということが、制度として今回の条文の中にも書き込まれているわけで、結局、中央銀行資金に大きく依存した形の制度になっています。それが中央銀行の資産の劣化を招いて、日本の通貨の信頼を揺らがせるのではないかとといった根本問題、スペインみたいにならんではないのかという問題をはらんでおられることも、また否定できないところだと私は思っております。」と述べている。
- 55) 山本慶子,「金融機関の早期破綻処理のための法的考察:破綻した金融機関の株主の権利を巡る欧米での議論を踏まえて」日本銀行金融研究所『金融研究』, p.86(2014).
- 56) 山本(前掲55), pp.111-112.
- 57) 山本(前掲55), p.109.
- 58) 山本(前掲55), p.112.
- 59) SRB, "Notice summarizing the effects of the decision taken in respect of Banca Popolare di Vicenza S.p.A" .and.SRB, "Notice summarizing the effects of the decision taken in respect of Veneto Banca S.p.A".
- 60) 例えば、バイルインをどのようなタイミングで実施するのが良いのかは、難しい問題である。バイルインは資産の悪化や資本不足には効果を発揮するが、流動性危機に対する直接の対応策ではない。従って、流動性危機が破綻原因である時にまでバイルインが直ちに発動されることは適切ではない。森下(前掲2), p.83 参照。
- 61) Dodd Wex US Law LII/Legal Information Institute (<https://www.law.cornell.edu/wex/dodd>, [https://www.law.cornell.edu/wex/dodd-frank\\_title\\_ii\\_-\\_orderly\\_liquidation\\_authority](https://www.law.cornell.edu/wex/dodd-frank_title_ii_-_orderly_liquidation_authority)).
- 62) European Commission, "Press Release: New crisis management measures to avoid future bank bail-outs"(2012) ([http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-12-570\\_en.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-570_en.htm?locale=en)).
- 63) DIRECTIVE 2014/59/EU OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 15 May 2014 establishing a framework for the recovery and resolution of credit institutions and investment firms and amending Council Directive 82/891/EEC, and Directives 2001/24/EC, 2002/47/EC, 2004/25/EC, 2005/56/EC, 2007/36/EC, 2011/35/EU, 2012/30/EU and 2013/36/EU, and Regulations (EU) No1093/2010 and (EU) No648/2012, of the European Parliament and of the Council.