

# 地方銀行の破綻処理と顧客保護

## Failure Processing of Regional Banks and Consumer Protection

飯塚 徹

Toru IIZUKA

### 〈 目 次 〉

#### はじめに

#### I. 日本の銀行破綻（地方銀行を中心に）

#### II. わが国の預金保険制度

#### III. 米国の銀行破綻と預金保険制度

#### IV. 今後の地方銀行の破綻処理に向けて

## はじめに

日本では、バブル経済の崩壊が起こり、不良債権問題とも相まって、近年銀行の破綻が相次いだ。この過程で、長期信用銀行、都市銀行、地方銀行などの救済のため、多額の公的資金（国民負担）が投入された<sup>1</sup>。2000年には、大手デパートの破綻が相次いだ際、雇用問題などから公的資金投入の議論がなされたが、最終的に投入は見送られた。また、これまでに、証券会社や生命保険会社も多く破綻したが、預金保険機構などにより公的資金が投入されたのは、金融機関のなかでも、銀行のみである。まず、そもそも、なぜ銀行の破綻処理だけに公的資金が投入されるのかを考察する。

日本の銀行の破綻処理に関しては、一般事業会社と相違し、民事再生法ではなく、預金保険法が基本法となり、金融機能強化の資金援助も含め、全面的に適用される。そこで、1971年に創設された預金保険制度について、これまでの主たる銀行破綻事例を踏まえ、預金保険法を中心に金融法政策の改正経過を含め金融安定化・破綻処理制度の推移を整理し、銀行破綻時において、当該銀行の破綻処理が如何なる原則や判断基準に基づき、如何なる法的手続きによって進められるのか、さらに、銀行破綻における顧客保護は現行制度で十分であるかについて考察する。

銀行破綻処理の先進国とされ、近年概ね順調に破綻処理が進められ、顧客保護の充実も図られている、米国の銀行破綻事例、預金保険制度、法的議論など、特に、最少コストによる破綻処理の例外措置（システミック・リスク・エクセプション）の判断基準、可変保険料導入および預金者優先弁済権について参考にし、今後の日本における銀行の破綻処理と顧客保護について考察する。

## 1. 日本の銀行破綻（地方銀行を中心に）

1990年初めにバブル経済が崩壊し、不良債権問題、資産デフレの進展に伴い、近年、金融機関の破綻が数多く発生した。特に銀行の不良債権が加速度的に増加し、これまでに181の銀行が破綻し、47兆円もの公的資金が投入され、このうち、約10兆円は国民負担となっている<sup>2</sup>。以下、わが国の主要な銀行破綻（公的資金支援を受けた銀行）を整理する。

90年代初め、金融システムは安定を保っていたが、92年に東邦相互銀行（愛媛県松山市）、東洋信用金庫（大阪市）が破綻した<sup>3</sup>。東邦相互銀行は、海運・造船分門への集中的な貸出により業績・収益を拡大してきたが、これらの主要貸出先の業況悪化に伴い、急速に貸出資産も不良債権化が進み、自主再建を断念し破綻した。なお、愛媛県の第一地銀である伊予銀行が、預金保険機構の支援金と低利融資を受け、吸収合併救済を行った。また、東洋信用金庫は、当時の支店長が取引先の依頼により、巨額の架空預金証書および質権設定承諾書を偽造し、取引先はノンバンク等からの借入のため偽造預金証書を担保として差し入れ、多額の融資を引き出すという不祥事事件が発生した。この結果、当庫は、ノンバンク10社、日本興業銀行および富士銀行（現みずほ銀行）に多額債務（2,512億円）を負い、単独での営業が困難となり破綻した。なお、三和銀行（現三菱東京UFJ銀行）を中心とした金融機関が当庫の営業を譲り受ける形式で救済を行った。

- 
- 1 本稿において、「銀行」とは、信託会社、信用金庫、信用組合、農業協働組合等の預金取扱金融機関とする。そして、「銀行」の中で、特に地域に根差し地域金融を担う、地方銀行、信用金庫、信用組合、農業協働組合等を一般的な解釈よりも広義で「地方銀行」とする。また、「金融機関」とは、銀行、証券会社、保険会社等を含むものとする。
  - 2 公的資金のうち、国民負担とは、ペイオフコスト超部分の「金銭贈与」等に際し、交付国債を10.4兆円償還（現金化）して使用したことによる。なお、上記資金は、「特別業務勘定」において償還を受けたものであるところ、「特別業務勘定」から「一般勘定」に引継がれた資産が簿価超で回収された分の利益等については、国庫納付が義務付けられている（預金保険法附則第21条第2項）。これまでに6千億円が「一般勘定」から国庫に納付されている。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,2009）308頁参照。
  - 3 金融機関の破綻について、山田剛志『金融自由化と顧客保護法制』（中央経済社,2008）および預金保険機構『平成金融危機への対応』（金融財政事情研究会,2009）参照。

これら2先の破綻を契機に、金融機関の破綻は、2000年半ばまでは毎年継続した。95年には、新聞報道を端緒に事実上の取付け（信用を失った銀行に預金者が払い戻しを求めて殺到すること）を発生させた、コスモ信用組合（東京都）および木津信用組合（大阪府）が大規模破綻となった。コスモ信用組合は、理事長の方針により不動産業、金融・保険業へ融資を急速に拡大したが、バブル経済の崩壊に伴う不動産価格の下落により急激に資産内容が悪化した。この結果、東京都による検査で実質大幅債務超過状態が発覚し、業務停止命令が発動され、破綻に至った。破綻処理の資金として、業界団体のほかに日本銀行が200億円、預金保険機構が1,250億円を支出した。なお、同組合は、東京共同銀行に事業譲渡をして解散した。また、木津信用組合は、不動産向け融資の偏重、関連ノンバンクを利用したずさんな審査により大口信用集中の状態となり、不良債権比率が8割を超えた。この結果、多額の預金流失が続き、当局から業務停止命令が出され、破綻に至った。破綻処理の資金として、預金保険機構が1兆340億円を贈与した。なお、同組合は東京共同銀行を改組した整理回収銀行に事業譲渡された。

コスモ信用組合や木津信用組合の様に、90年代に破綻した多くの信用組合は、経営が悪化すると高い金利で大口預金を集め、その資金でリスクの高い投融資を行い、不良債権を増加させ破綻に至っている。現行預金保険法に拠ると、当該高金利で発生する利息についても全額保護されることとなるが、これについて、銀行の責任を負う必要はなく、元本の保護だけで十分だと考える。

97年には、銀行以外の複数の証券・生命保険会社も事業譲渡・経営破綻に至った。4月には日産生命が高利の年金・養老保険による逆ザヤと外債投資の失敗により資産内容が急激に悪化し、大蔵省から業務停止命令を受け破綻に至った。破綻処理には、保険契約者保護基金が上限となる2,000億円を贈与した<sup>4</sup>。また、5月には小川証券、10月には越後証券が営業休止となった。そして11月には三洋証券が、放漫経営と系列ノンバンクの破綻により経営が悪化し会社更生法の申請を行う形で、経営破綻に至った。なお、同社には、寄託証券保証基金から限度額支払が行われた<sup>5</sup>。この破綻により、発生したコールマーケットにおける債務不履行は、その後連続する金融機関破綻の大きな要因、引き金となった。すなわち、システミックリスクが発生したことになる。

同年、当時の都銀・上位20行の1つであった北海道拓殖銀行が不動産業への巨額融資が不良債権化し債務超過に陥り、預金の減少、格付けの低下、株価の低迷という厳しい状況に直面した。そこに、先述の三洋証券破綻によるコールマーケットにおける短期資金調達の不能が重くのしかかり、同行は北洋銀行および中央信託銀行に営業譲渡という形で破綻・清算となった。また、ほぼ同時期に、当時の4大証券の1角であった山一證券が、帳簿外債務の偽装により信用不安に陥り、格付けの低下、資金調達の不能、資産の流出が発生し、自主廃業に至った。なお、両者のこれらの過程において、日本銀行から巨額の特別融資が実行された。

2003年には、りそなホールディングスの子会社でありりそな銀行（埼玉県）が過小資本に陥り、預金保険法102条1項に定める第1号措置（金融機関の自己資本の充実のために行う預金保険機構による株式等の引受け等）により、約2兆円もの公的資金が投入された。なお、前身の旧大和銀行、

---

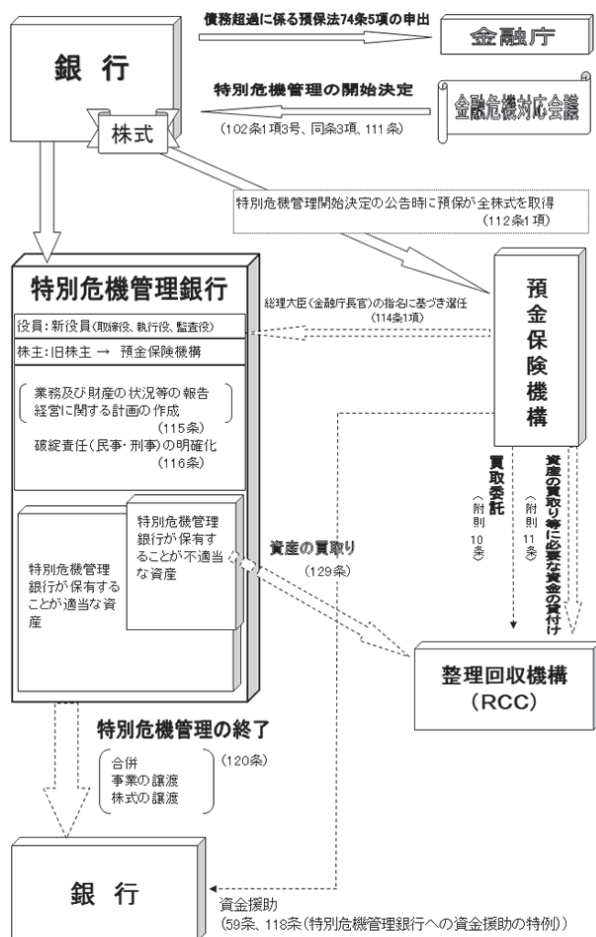
4 保険契約者保護基金は、1996年4月の保険業法の改正を機に保険会社の経営危機対応制度として、保険契約の移転等の円滑な実施を援助することにより保険契約者等の保護を図り、もって保険業に対する信頼性を維持するため創設された。損害保険業界では損害保険協会が運営主体となって「損害保険契約者保護基金」が設立された。1破綻会社当たりの資金援助は300億円を上限としている。また、生命保険業界では、生命保険協会が運営主体となって、「生命保険契約者保護基金」が設立された。支援限度額は1破綻会社当たり2,000億円となっている。

5 寄託証券保証基金は、任意の機関であり、投資者保護基金の1998年12月の設立に伴い、資産・負債は全て後者に承継された。投資者保護基金は、金融商品取引法の規定により設立され、証券会社による顧客資産と会社資産の分別管理を徹底すると同時に、顧客の預かり資産を対象に、証券会社につき1顧客あたり1,000万円を限度に補償する制度である。なお、詳細は脚注40参照。

および、旧あさひ銀行にも約1兆1,000億円の公的資金が投入されている。当局は、経営健全化計画の見通しを踏まえ、政府の関与を強める議決権のある「普通株」を引き受け、この結果、りそな銀行は、国内初の「特別支援金融機関」（実質国有化）となった。同年、大手地方銀行の足利銀行の持株会社である「あしぎんフィナンシャルグループ」（栃木県）が、債務超過となり、預金保険法102条1項に定める第3号措置（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への措置）により、約1兆円もの公的資金が投入された。足利銀行は、栃木県内で預金・貸出金の約4割のシェアを占める第一地方銀行であったが、バブル期に鬼怒川温泉を主とした観光関連産業への過剰融資が主要因となり、経営が悪化していた。公的資金の投入後、足利銀行は、経営破綻と認定され、国内初の「特別危機管理銀行」（一時国有化）として国の管理下に置かれた。特別危機管理銀行に関する業務のスキームは図表1のとおりである。その後、野村ホールディングスのベンチャーキャピタルを中心とした投資グループの出資で設立する「野村グループ連合」がスポンサーとなり、同行は経営・営業を継続している<sup>6</sup>。

日本の銀行破綻処理に大きな軌跡を残した2先の破綻後、設備投資や個人消費などの民間需要を中心とした景気回復に伴い、金融システムは暫く安定を保っていた。そうしたなか、2010年に日本

図表1 特別危機管理銀行に関する業務のスキーム図

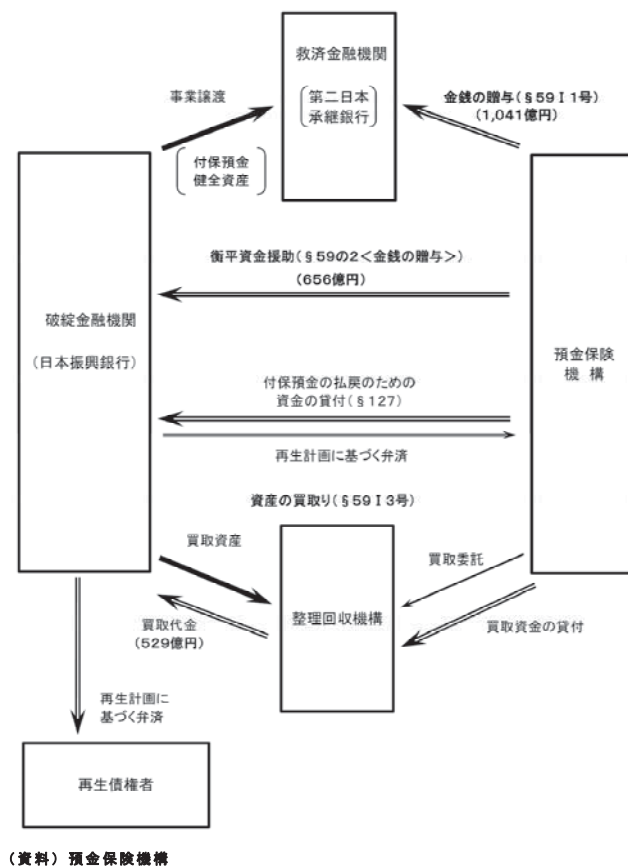


（資料）預金保険機構

6 日興シティグループ証券が主幹事となり、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「地銀連合」も買収額を3,100億円とし、スポンサー決定の入札に参加したが落選となった。なお、筆者は、当時八十二銀行に在職しており、本プロジェクトに関わった。

振興銀行（東京都）が、検査妨害の疑いで元役員が逮捕されたことも影響し預金の流出が続き債務超過に陥り、当局から業務停止命令を受け、民事再生の申し立てを行い経営破綻に至った<sup>7</sup>。同行は設立から6年という短期間で破綻し、日本では先述した足利銀行以降、6年10ヵ月振りの銀行破綻となった。同行に対し、預金保険法制定以降初めて、預金を一定額（元本1,000万円までとその利息）しか保護しない定額保護による破綻処理（いわゆる広義のペイオフ）が行われ、大きく注目される。本件は、日本が新たな破綻処理制度の段階に進んだことを意味する。定額保護による破綻処理には、預金者への保険金支払い方式（いわゆる狭義のペイオフ）と受皿金融機関（ブリッジバンク）に対する資金援助方式があるが、日本振興銀行が辿った流れは後者の資金援助方式である。金融整理管財人として選任された預金保険機構は、受皿となる救済金融機関が現れなかったため第二日本承継銀行を設立し、同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>8</sup>。預金保険機構は、両行から資金援助および衡平資金援助の申込みを受け、第二日本承継銀行へ1,041億円の贈与、日本振興銀行への656億円の贈与、日本振興銀行から529億円の資産買取り（整理回収機構に買取りを委託）、の資金援助を行った。本資金援助のスキームは図表2のとおりである。なお、重要な点として、今回の預金保険機構の資金援助はペイオフコストの範囲内に留まり、金融機関が負担する預金保険料により支出されるため、納税者の負担はない。

図表2 日本振興銀行の破綻処理手続



- 7 日本振興銀行の負債額は約6,195億円(2010年3月末)。ただし、当行はペイオフを意識した預金の募集を行っていたとみられ、ほとんどがペイオフ限度以下の預金で、該当するのは3,560人の100億円程度、預金者全体の約3%に留まる見通しである。
- 8 今回の破綻処理では承継銀行制度が活用された。承継銀行は、金融機関の破綻に際し、その受皿となる救済金融機関が直ちに現れない場合に、金融整理管財人による管理下におかれた破綻金融機関の預金等(預金保険で保護されている預金等)や貸付債権等を引継ぎ、その業務の暫定的な維持・継続を図るとともに、再承継金融機関等を探し、事業譲渡等を行う事が主目的である(預金保険法第2条第13項)。また、承継銀行の存続期限は、業務を引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(同法第96条)、同行は平成24年9月10日(最長で平成25年9月10日)迄の存続となる。



今回、歴史的にも意義が深い、定額保護による破綻処理（いわゆる広義のペイオフ）が実施された背景には下記の三点が重要である<sup>9</sup>。（１）最初に、日本の金融システムの安定性が向上していることである。90年代から進められてきた、不良債権処理基準の明確化、自己資本比率規制の拡充、早期是正措置の導入、情報開示制度の整備などにより、金融機関のリスク管理の質が向上し、当局の検査・監督の実効性が高まった。07年から顕在化したグローバル金融危機の環境下においても、日本の金融システムは全体として安定を保っていたと評価できる。（２）次に、2000年に成立した預金保険法改正により、破綻処理手法が充実したことである。特に、受皿・救済金融機関を直ちに見出すことが出来なくても破綻処理に移行出来るシステムが整備されたことが重要である。今回の破綻処理においても、あらかじめ受皿金融機関は想定できなかったが、そうした中、預金保険機構が金融整理管財人として銀行の当面の運営を担い、受皿金融機関が決定するまで業務を引き継ぐブリッジバンク（承継銀行）を活用し、破綻処理プロセスを着実に進めている。（３）最後に、破綻処理トリガーが明確化されたことである。当局において、如何なる条件に該当した場合に、如何なるタイミングで破綻処理に移行するかは難しい問題であった。現行制度では、法律により基本的な定性基準が定められるとともに、早期是正措置などにより定量基準を含む実例的手続きが定められており、当局はこれらを判断基準の材料として比較的明確かつ早期に判断することが可能である。

今回の破綻処理が金融政策において歴史的な一里塚になることは間違いない。しかし、日本振興銀行が下記の三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）最初に、同行は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ことがあげられる。同行が決済業務を行っていたら、システミックリスク発生の可能性もあり、ペイオフ超の対応も十分に考えられた。（２）次に、決済業務と同時にインターバンクで資金調達・運用をしておらず、短期金融市場で混乱が起る可能性が極めて低いことがあげられる。（３）最後に、店舗展開が小規模であり、名寄せ手続きが、複雑化し混乱が起るにくかったことがあげられる。よって、今回のペイオフ実施は、極めて異例措置として捉えられ、金融危機を脱した、平時の原則対応として評価することは困難である。

## Ⅱ.わが国の預金保険制度

わが国の預金保険制度は、1971年に預金保険機構が政府、日本銀行、民間金融機関の出資により設立され、スタートした。預金保険機構の目的は、「預金者等の保護を図るため金融機関が預金等の支払いを行うことにより信用秩序に資することを目的とする（旧預金保険法1条）」ことである。預金保険機構の主要な業務は、銀行破綻時における預金等の保険であり、銀行・信用金庫・信用組合・労働金庫が預金等を受入れることにより、当然に保険関係が成立する。この預金保険制度導入時における破綻処理手続は、預金者への「保険金支払い方式」（いわゆる狭義のペイオフ）のみが規定されていた。当時の理由として、下記の二点があげられる<sup>10</sup>。（１）先ず、経営内容が悪化した金融機関で、原則として再建可能とみられるものに対する支援制度として業態ごとの相互援助制度が用意されており、預金保険制度は相互保険制度では対応できない金融機関の破綻に対応するためのものとされ、清算型が念頭にあった。（２）次に、金融機関の破綻自体がそれほど頻繁に発生するとは想定されていなかったことなどから、預金保護として保険金支払方式のみで十分である、と考えられていたと思われる。その後、1986年法改正により、破綻処理手続として、受皿金融機関

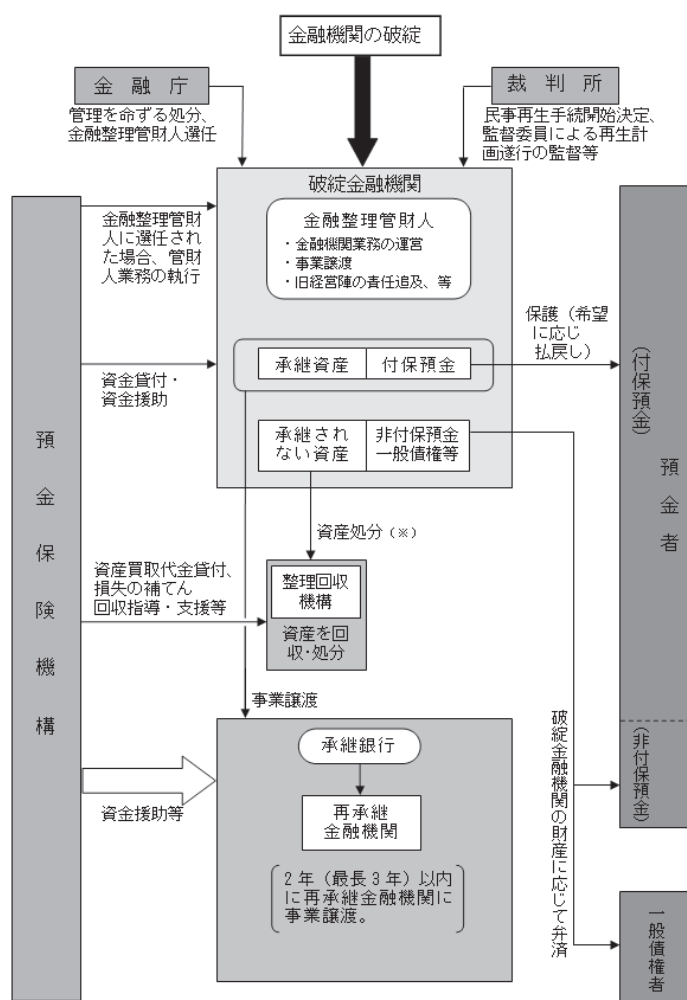
9 佐藤隆文「ペイオフ発動その意義と課題」日本経済新聞経済教室（2010,9,16）参照。

10 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,2009）34頁参照。

への「資金援助方式」が導入された<sup>11</sup>。この背景には、金融制度調査会より、改正前制度「保険金支払方式」について、「支払手続に多大な手間がかかる上、基金の流出額も大きくなる可能性があるなど、その発動が必ずしも迅速、機動的、かつ円滑に行う仕組みになっていない」と、指摘されたことが大きな要因としてある。これを踏まえ、金融自由化の進展を見据え、預金保険制度、ひいては金融機関への国民の信頼を確保するために、手続の多様化を図ることが求められ、「資金援助方式」が導入された<sup>12</sup>。資金援助方式のスキームは図表3のとおりである。

その後、銀行破綻が相次ぎ、金融不安が拡大したことから、96年に住専処理を中心とする金融関連法が成立した。主な内容は、住専処理法、金融機関等健全化法、金融機関更生手続法、預金保険法改正である。この中で、最も重要な法律が金融機関等健全化法であり、自己資本比率および早期是正措置の導入を目的とするものである。本法の影響は極めて大きく、第二地方銀行を中心として多数の銀行が早期是正措置により破綻処理されることとなった。また、預金保険法改正で重要な点は、2000年3月まで資金援助額を、ペイオフコスト上限額を超える援助を可能にしたことである。

図表3 破綻処理資金援助方式の概要



（※） 資産処分については、サービサー等の活用も検討。

（資料）預金保険機構

11 本改正において、①保険金等の直接支払いの改善（保険金支払限度額の300万円から1,000万円への引上げ）、保険金の支払方法の改善（預金者の確認方法などの簡素化・合理化）、仮払金支払いの導入、保険金の支払決定機関の延長、②基金基盤の拡充（保険料率の0.008%から0.012%への引上げ）、日本銀行借入限度額の引上げ（500億円から5,000億円への引上げ）、金融機関からの借入の導入、③労働金庫の加入、が行われた。預金保険機構・前掲（注10）35頁参照。

12 預金保険機構・前掲（注10）35頁参照。

このため、この時限措置の財源として、特別保険料の徴収を行い、破綻信用組合の処理のために預金保険機構が行う借入に対し政府保証を付加し、破綻信用組合の受け皿として整理回収銀行を制定した<sup>13</sup>。しかし、その後も、不良債権問題は改善せず、先述のとおり、早期是正措置による業務停止命令・金融機関破綻は続き深刻な状況であった。金融システムの不安は、いわゆる貸し渋りとして企業の資金繰りを悪化させ、また海外ではジャパン・プレミアムとして金融機関の資金調達も悪化した。こうした状況に追い打ちをかけたのが、日本長期信用銀行および日本債券信用銀行の破綻であり、日本の金融システムは非常に不安定な状況に陥った<sup>14</sup>。

ここで、抜本的な制度改革が喫緊の課題となり、1998年に金融再生法が施行され、わが国の破綻処理手法は抜本的に変革することとなった。本法は、破綻処理の原則を下記のとおり定め、2001年度迄の時限措置として、金融機関の破綻処理を集中的に進めることとした。(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こと、(3) 破綻した金融機関の株主および経営者等の責任を明確にすること、(4) 預金者を保護すること、(5) 金融機関の金融仲介機能を維持すること、(6) 金融機関の破綻処理にかかる費用を最小となるようにすること、である<sup>15</sup>。本法の施行により、破綻金融機関の経営は旧経営陣ではなく、創設された金融整理管財人制度等のもとで、法的な根拠によって選定され、権限と責任を明確に定められた公的な管理人が行うこととなった。結果として、破綻金融機関の経営者の責任追及はより厳格に行われ、下記の三点の特色を備えることとなった<sup>16</sup>。(1) 破綻公表時点で救済金融機関が直ちに見出されなくても当面の金融機能の維持が可能となる。(2) 破綻公表時点で救済金融機関を直ちに確定する必要があるため、比較的迅速に破綻処理を行うことができ、また、破綻処理の手続面で当局に強い権限が与えられた。(3) 金融仲介機能の維持を重視し、借り手の保護に配慮している。この結果、新たな破綻処理制度は、受皿・救済金融機関が見出せない状況においても、破綻金融機関の金融機能を維持しながら処理を進行することを可能にし、顧客保護の観点から、「預金者等の保護」と「借り手の保護」の両立が求められることとなった。さらに、日本の金融機関は株式会社であることが多いが、これまで破綻処理には特別法がなく一般事業会社と同様であったものの、本法により行政による銀行の破綻処理手法が確立したことにも大きな意義がある。

金融再生法と同時に、いわゆる「金融機能早期健全化法」が施行され、銀行の自己資本比率に応じた申請に基づき、25兆円の保証枠の中で公的資金を普通または優先株式購入により自己資本に注入することで、早期に金融システム機能の健全化が図られた。公的資金を申請した金融機関は、経営健全化計画を提出し、金融再生員会の承認を求め、承認された場合に預金保険機構から委託され

---

13 預金保険法の改正に伴い、96年以降の保険料率は、一般保険料率：0.048％、特別保険（特別基金の財源）料率：0.036％とされた（計0.084％）。本改正により、一般保険料率および特別保険料率の合計は改正前の7倍となった。さらに、これまでの実績から、預金保険による援助額（ペイオフコスト相当分）とその他の者が負担した額（ペイオフコスト超過分）の比率が概ね1：1であったこと、マクロ的な預金の分布でみて、保険対象預金額と対象外預金額の比率が概ね6：4であったことを鑑みて、一般保険料率および特別保険料率の比率を4：3としたものである。預金保険機構・前掲（注10）49頁参照。

14 98年に、日本長期信用銀行および日本債券信用銀行が金融再生法により一時国有化された。前者は、バブル期に拡大した不動産融資等の不良債権処理が進まず、外資による株式の売り浴びせにより経営が悪化し、特別公的管理申請（国有化）の申請を行った。後者は、前者同様にバブル期に拡大した不動産融資等不良債権処理が進まず、金融再生法36条による特別公的管理（国有化）の通告を受けた。

15 預金保険機構・前掲（注10）72頁参照。

16 預金保険機構・前掲（注10）72～73頁参照。



た整理回収銀行が株式等を引受けるという手続きを進行する<sup>17</sup>。

その後、金融機能の再生のための緊急措置に関する法律、および、金融機能の早期健全化のための緊急措置に関する法律は廃止され、金融整理管財人、承継銀行、特別危機管理銀行（預金保険法102条3項）などは、2001年に改正された預金保険法の中で恒久措置として規定された。また、時限立法として、金融機能強化法により2008年まで金融機関は申請により株式の引受等をもとにした公的資金注入を申請できることとした。すなわち、本改正により、金融危機への対応、保険金の支払（ペイオフ）、金融整理管財人、承継銀行等に関する規制は、全て預金保険法で対応することとなった。そして、金融危機への対応として、預金保険法102条において、資本増強（1号措置）、特例的資金援助（2号措置）、特別危機管理銀行（3号措置）が規定され、預金保険法が銀行の破綻処理に関し基本法であることが明確に規定された。さらに、2008年に先述した金融機能強化法が廃止されたことにより、預金保険法が破綻処理の基本法であるだけでなく、金融機能強化のための資金援助も全て担うこととなった。なお、米国においても銀行破綻処理の基本法は預金保険法であり、共通していることから、日本の現行預金保険制度の課題を整理した上で、次章で米国と比較法的に考察する。

まず、預金保険法の破綻金融機関に対する資金援助は、制度上は、ペイオフコストの範囲内であり、預金保険対象外となる1,000万円超の預金は全額保護されないこととなる。しかし、下記の3点から、1995年から5年間は、ペイオフは凍結され、その間に不良債権処理を進め、情報開示の拡充など体制整備を図ることとした。（1）不良債権問題が深刻化し金融環境が不安定であったこと、（2）金融機関の不良債権などの財務内容の情報が不十分であったこと、（3）名寄せなど破綻処理に必要な実務体制準備が不十分であったこと、である。しかし、その間も、前述したコスモ信組や木津信組をはじめ銀行破綻は相次ぎ、結果として国民負担が増大することとなった。結局、金融危機を乗り切った2005年3月までペイオフは凍結され、預金の全額保護は継続された。

なお、前述したりそな銀行と足利銀行は、2003年に預金保険法102条で定める「危機対応勘定」が適用され、巨額な公的資金の投入により、救済・処理され、預金さらに債券（シニア債・劣後債等）も全額保護された<sup>18</sup>。預金保険法第102条の「危機対応勘定」は、ペイオフ解禁後も、恒久的に残る公的資金枠であり、大手行の経営破綻や地域金融機関の連鎖破綻など危機的事態に対応するために設置されている。「・・・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・・・」（同法102条より抜粋）と認められるときは、破綻処理に際し、ペイオフコスト超の資金援助等が可能となる。金融危機対応の具体的な所定措置は、システミックリスクの程度に応じて段階的に措置されることが予定されている。同条1号措置は、第1段階として定められ、金融危機対応の基本形態は、この株式等の引受け等による資本増強であると考えられる（りそな銀行に適用）。同条2号措置は、第2段階として、破綻金融機関または債務超過の金融機関について、その全負債を保護しようとするもので、ペイオフ凍結解除前の特別資金援助（附則第16条）に類するものである。同条3号措置は、最終段階として、特別危機管理銀行による

17 金融機能早期健全化法の施行により、銀行は、①健全行（自己資本比率8%以上：国内基準の場合は4%）、②過小資本行（同4～8%）、③著しい過小行（同2～4%）、④特に著しい過小行（2%未満）の4段階に分けられ、各段階および地域の必要性などにより公的資金による資本注入の額および方法が異なる（金融機関の早期健全化のための緊急措置に関する法律施行規則[平成10年総理府令67号]）。また、株式の引受について、健全行の場合は銀行の申請により整理回収銀行が優先株等の引受を行う。過小資本行の場合にも銀行の申請により整理回収銀行が優先株等の引受を行うが、この際に極めて厳しい経営合理化が求められる。著しい過小資本行の場合には優先株と普通株の時がある。特に著しい過小資本行の場合には、当該銀行が特にその地域に必要な場合に限られる。山田剛志・前掲（注3）200頁参照。

18 預金保険法第102条の定める措置には「ペイオフコスト超の資金援助等」を可能とする文言が含まれている。ここで示される「ペイオフコスト超の資金援助等」には、預金の他に、当該金融機関が発行するシニア債・利金債・期限付劣後債・永久劣後債・劣後ローンを含む全ての負債勘定が含まれる、と解釈することも可能である。高橋克英「最強という名の地方銀行」（中央経済社,2009）253頁参照。

実質国有化をしようとするもので、金融再生法下の特別公的管理銀行の制度（金融再生法第36条）に類するものである（足利銀行に適用）。本スキームは図表1のとおりである。

ここで、預金保険法第102条の「危機対応勘定」が適用されるかどうかの判断基準について整理する。地方銀行の破綻について、「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」という点を、例えば、「当該地方銀行の破綻をきっかけに、連鎖倒産のおそれにより、地域さらに国全体に影響がでる可能性がある」と広義に判断すると、大手行および第一地方銀行（狭義の地方銀行）はもちろん、さらに、第二地方銀行（狭義の地方銀行）、信用金庫、信用組合を含め、ペイオフコスト超の資金援助は可能となり、預金さらに債権（全ての負債勘定）は全額保護されることとなる<sup>19</sup>。基本的に、地方銀行（広義の地方銀行）はリレーショナルシップバンキング（地域密着）を実践し、地域住民・企業および地方自治体のインフラ機能を果たしていることに留意すべきである。

また、金融危機が克服された後の、平時における破綻処理の考え方は、「コスト最小化」と「金融機能維持」の両立が原則となるが、両者の適正な均衡調整は難しい問題である。金融機能維持を優先し過大なセーフティネットを構築すると、コストも増大となり、さらにモラル・ハザードを通じて「市場規律」の働きを脆弱化し、中長期的には金融システムの健全性を低下させる。一方で、適正なセーフティネットの欠落（過小）は、コストの減少には資するが、グローバル金融危機の例のように、危機対応の時の破綻処理オペレーションを制約し、金融システムの混乱を回避しにくくする<sup>20</sup>。確かに、大口預金者や一般債権者が健全な金融機関を選択する「市場規律」を機能させることは重要であるが、果たして、現行制度化（選択肢・情報などの不足）において、多大な損失を被る可能性がある、こうした重い役割・責任を負わせることは妥当であるか慎重に検討する必要がある。

こうした課題について、次章で、破綻処理の先進国とされ、近年概ね順調に破綻処理が進められ顧客保護の充実も図られている、米国の銀行破綻事例、預金保険制度、法的議論などを基に比較法的な考察を行う。

### Ⅲ. 米国の銀行破綻と預金保険制度

米国では、サブプライム・ローンを震源地とした金融危機の影響から、2008年以降、銀行を中心に金融機関の破綻が増加し、インディ・マック銀行やワシントン・ミューチュアル銀行などの大規模な銀行破綻も発生した。こうしたなか、一部の金融機関については臨時的措置が講じられているものの、大多数の金融機関については、現行の破綻処理制度の枠組みの下、連邦預金保険公社（FDIC）により、概ね順調に破綻処理が進められ、預金者を中心に顧客保護の充実も図られている<sup>21</sup>。

しかし、米国では、わが国より早く金融自由化が進展し、1980～1990年代前半において、多数の金融機関が破綻している。特に深刻であったのは、貯蓄貸付組合（Saving & Loan Association：S&Ls）の破綻である。この主要な原因は、金融機関の取締役の権限濫用行為、および、政府の猶予政策（延命措置）による監督の失敗にあるとされる<sup>22</sup>。前者は、経営陣の詐欺的取引、信託義務違反、不適切な業務管理、すなわち、（1）不適切な取締役会の監督、（2）不安定な資金調達源への依存、（3）内部詐欺（internal fraud）、（4）詐欺的取引、（5）過大な報酬、（6）乱脈融資、である。後者は、連邦住宅貸付銀行理事会（FHLBB）をはじめとする監督当局が、S&Lsを経営破綻が差し迫った状態（imminent）に至るまで延命させていたことである。FHLBBは、破

19 高橋克英・前掲（注18）259頁参照。

20 佐藤隆文・前掲（注9）参照。

21 原和明「米国における銀行破綻処理」預金保険研究第10号84頁参照。

22 山田剛志・前掲（注3）201頁参照。

綻した S&Ls の市場からの早期退出ではなく、S&Ls の会計基準を緩和して延命を図っていた。また、吸収合併に関しても営業権の評価を緩やかにし、経営を悪化させた<sup>23</sup>。

また、大手商業銀行であるコンチネンタルイリノイ銀行が破綻の危機に陥った時、FDIC により、「too big, to fail」原則を根拠として救済された。この原則は、1950年に改正された連邦預金保険法13条c項に拠り、FDIC に与えられた手法であり、当該金融機関が地域社会に「不可欠」と判断されると、当該銀行は公的支援を受け、預金は全額保護された<sup>24</sup>。この「too big, to fail」原則に従い、コンチネンタルイリノイ銀行の預金者は9割が大口預金者（ペイオフ超）であるにも関わらず全面的に保護された。本原則の根拠には、（1）預金保険により保証されていない預金者が存在することにより、健全な金融機関へと預金の移動が起きる。（2）当該地域で一定規模の預金量を有する金融機関が破綻することで、他の金融機関の連鎖倒産を発生させ、金融システムを不安定にする。などがあげられる。しかし、「too big, to fail」原則は、銀行経営者・預金者・債権者にモラル・ハザードを発生させ、その結果、S&Ls を中心に、多数の金融機関の破綻が相次いだ。さらに、FDIC および連邦貯蓄貸付保険公社（FSLIC）自体も多額の損出を被り、経営破綻の危機に陥った。

こうした金融機関の破綻処理により多くの国民負担が発生した反省を踏まえ、1991年に預金保険公社改革法（FDICIA）が設立した。同時に、連邦預金保険公社改善法（Federal Deposit Insurance Improvement Act）により、「too big, to fail」原則は廃止され、「最少コストによる破綻処理（least-cost resolution）」、すなわち、FDIC の権限の行使にあたり、採りうる全ての可能な方法を検討した上で、預金保険基金に対し、コストの負担が最小の手法を選択する法的義務が規定された<sup>25</sup>。なお、例外として、信用システム不安が生じるおそれがあるときには、FDIC（ボードのうち3分の2以上の賛成）、FRB（ボードのうち3分の2以上の賛成）、財務省が協議の上、大統領に諮問することにより、この義務から逃れ、破綻処理をすることが可能である<sup>26</sup>。本例外措置（システミック・リスク・エクセプション）は、日本の預金保険法第102条の金融危機対応に相当するものである。

米国における、システミック・リスク・エクセプションは、日本と相違し、手法・手続きなどが明確に定められていない。連邦預金法によると、FDIC は、普通株式や議決権のある株式を取得してはならないと定められているが、貸出、預金、資産の買取り、負債の引受、資金援助など様々な手法を選択することができると規定されている。このように明確なルールを定めていない場合、場当たり的な対応に陥る恐れや金融不安を引き起こす可能性があるが、一方で、モラル・ハザードの抑制や柔軟な対応が可能であるという長所もあるとされる<sup>27</sup>。

預金保険公社改革法（FDICIA）により、預金保険加入金融機関は、全て FDIC が規制する法的構造となった。FDIC の機能や銀行破綻処理に関する主な特徴として、（1）リスク・モニタリングや検査などを通じ、銀行破綻のリスクを低減する機能（リスク・ミナマイザー機能）を持つこと、（2）あらゆる破綻処理の選択肢から損失が最も小さいものを選ぶこと（最小コスト原則）、（3）預金者への返済を優先し（預金者優先弁済権）、FDIC の損失を最小化すること、（4）預金保険料に金融機関のリスクを反映させた可変保険料を徴収すること、があげられる。

23 吸収合併に関し、連邦貯蓄貸付保険公社（FSLIC）は債務超過の状態にある金融機関に支援金を供給した。この成果としては、破綻処理金を増大させるだけで、むしろ S&Ls の破綻増加に結び付き、結果として FSLIC が500億ドル以上の赤字を抱え倒産に至った。山田剛志・前掲（注3）202頁参照。

24 「too big, to fail」原則が初めて適用されたのは、1971年のユニティ銀行の破綻であり、1972年のコモンウェルス銀行、1980年のファーストペンシルバニア銀行が各破綻した際にも FDIC による救済が行われた。こうした傾向が定着したのが、コンチネンタルイリノイ銀行の救済である。山田剛志・前掲（注3）205頁参照。

25 Cf.12USCS § 1823(c)(4)

26 Cf.12USCS § 1823(c)(4)（G）

27 原和明・前掲（注21）110頁参照。



世界の預金保険機関は、ペイ・ボックス型とリスク・ミニマイザー型に分けられる。ペイ・ボックス型は、預金払戻に業務が限定されている預金保険機関である。リスク・ミニマイザー型は、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、破綻処理などを通し、預金保険基金に発生するロスを最小化する手段・手法を備える預金保険機関であり、FDIC はリスク・ミニマイザー型の典型である<sup>28</sup>。FDIC はリスク・モニタリングや検査を通し、経営の悪化している金融機関を把握し、是正措置を講ずることにより、金融機関の破綻を予防している。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備えており、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。また、FDIC は預金保険制度からの退出命令を下すこともできる。これらのとおり、FDIC は金融機関の破綻処理について全面的に強い権限を備えていることがわかる。

前述のとおり、FDIC は、あらゆる破綻処理の選択肢の中から預金保険基金にとって最少費用の選択肢を選ばないとならないことが連邦預金保険法に定められている。FDIC は、事前準備の段階において金融機関に立ち入ると、資産を査定し、自ら資産回収を行う場合の回収金額を推定する。当該査定金額が最低入札価格の役割を果たすこととなり、この金額よりも高い金額の申出があれば FDIC は申出先に譲渡し、この金額よりも低い金額しか申出がなければ FDIC は自ら回収を行うことになる。また、FDIC は、資産の効果的な売却の手段についても検討を行う。入札に参加する金融機関は、それぞれ資産に対する評価が異なり、ある資産を高く評価したとしても、他の資産も高く評価するとは限らない。そこで、最もマーケット・バリューが高くなるように入札に参加する金融機関に、信託事業のみの入札など部分的な申出も可能にするなど、選択肢を提供している。

また、米国においては、預金者の保護の観点から、配当の受取において、一般債権者よりも預金者が優先されている。1993年の包括予算調整法により、顧客保護の観点から、預金者優先弁済制度が採用された。本制度は、金融機関破綻時において、(1) 管財人費用、(2) 担保付債権（担保カバー部分のみ）、(3) 国内預金（付保および非付保）、(4) 海外預金および一般債権（シニア債等）、(5) 劣後債権、(6) 株式、の順位で残余財産の分配を行うものである<sup>29</sup>。この結果として、非付保預金者や付保預金を保護することで代保預金者に代位した FDIC の損失、ひいては国民負担の減少に結実している。なお、本制度の無い日本においては、預金者は一般債権者と同順位で配当を受けることから、資産の毀損度合いに応じて、非付保預金者、一般債権者、付保預金者に代位する預金保険機関が同順位で損出を負担することとなる<sup>30</sup>。

FDIC の徴収する保険料は、可変保険料率制度であり、加盟金融機関の自己資本比率や検査格付等に応じて保険料率が決定されている。近年、金融危機の影響を受け破綻する金融機関が多いことから破綻処理費用も増加し、FDIC の預金保険基金は急速に減少している<sup>31</sup>。この預金保険基金残高の急速な減少を受け、2009年に FDIC は、預金保険料を一律0.07%の引き上げを実施した。また、

28 リスク・ミニマイザー型の預金保険機関は少数で、殆どはペイ・ボックス型、またはペイ・ボックス型に多少の機能を付加した中間型である。基本的に、欧州はペイ・ボックス型、日本はペイ・ボックス型に「受皿金融機関の決定」「金融整理管財人」「決済債務の保護」の機能が付加した中間型である。なお、カナダの預金保険機関 CDIC は1987年にペイ・ボックス型からリスク・ミニマイザー型に移行したが、移行後、損失率が大幅に低下した（損失率 86年以前：52%→87年以降：17%）。

29 Cf.11USCS § 1823(d)(11) (A)

30 本文のとおり、預金者優先弁済権により預金者（非付保預金者や付保預金者に代位する預金保険機関）の損失が減少することが期待される。この一方で、預金者優先弁済権があるために、債権者が金融機関の融資時に担保設定を義務付ける傾向や、より早期に債権回収を図る傾向が高まる可能性があり、預金者優先弁済権の導入によっても預金者の損失は変わらないという見解もある。しかし、債権者は、債務者の財務が悪化すれば、預金者優先弁済権の有無にかかわらず、融資に担保設定を条件とする可能性は高まると思われる。原和明・前掲（注21）102頁参照。

31 FDIC の預金保険基金は、2007年：524億ドル→2008年：189億ドルまで減少している。加盟金融機関の推定付保預金額に対する預金保険基金の割合である積立率は2007年：1.22%→2008年：0.4%まで低下している。原和明・前掲（注21）111頁参照。



預金保険料のベース料率に加え、リスクカテゴリーに応じて料率に反映される、(1) 無担保調整、(2) 有担保債務調整、(3) ブローカー預金調整項目、の3つの調整項目が導入された<sup>32</sup>。金融機関にとって、保険料の引上げは利益水準を低下させることから、自己資本比率規制を通し貸出の抑制につながり、経済全般に悪影響を及ぼす可能性もある (pro-cyclicality)。しかし、一方で預金者への信頼を維持し、金融システムの安定を図るためには、預金保険基金の厳しい現状から鑑みて妥当な措置であると評価できる。

#### IV. 今後の地方銀行の破綻処理に向けて

まず、そもそも、なぜ銀行の破綻処理だけに公的資金が投入されるのであろうか。

銀行の破綻処理には、日本と米国と同様に、公的資金が投入され、金融機関のなかでも特別な対応が必要とされている。米国において、連邦準備銀行 (FRB) のコリガン氏は、銀行業務は公益性 (public interest) が高く、投資銀行をはじめ金融機関と分離し保護する必要があるとする。銀行のみを公的資金を投入し保護する必要性 (特殊性・公共性) は、(1) 取引口座 (決済口座) の提供、(2) 流動性を担保する貸手機能、(3) 金融政策 (公定歩合や預金準備率操作等) の伝達手段、にあるとする<sup>33</sup>。

こうした考え方に基くと、銀行の決済業務・為替機能、および、限定的ではあるが貸出機能は特殊性・公共性の要素である。しかし、それ以外の銀行取引、特に預金取引は一概に特殊性・公共性の高い取引とはいえない。こうしたことから、定期預金など一般預金は、ペイオフという公的資金による保護が図られているが、これは、決済性預金は全額保護され、預金取引は基本的に自己責任であるが、決済機能の維持のために、限度付で保護されることが考えることができる。つまり、このような特殊性・公共性を有する決済業務こそが、保護されるべき機能であり、破綻時に公的資金が使われる理由があると考察される<sup>34</sup>。

なお、日本の金融システムにおいて、川村正幸教授は、「銀行は内国為替機構の構成員であり、公的制度といって良い支払決済機構の運営を担う立場にある。このような支払決済機構の担い手には厳密な責任が課せられる必要がある。」とされており、基本的に前述のコリガン氏と同じ考え方にあると考察される<sup>35</sup>。

次に、預金保険法第102条の「危機対応勘定」の地方銀行に向けた判断基準、および、平時における破綻処理の原則「コスト最小化」と「金融機能維持」の適正な均衡について、考察する。米国において、システミック・リスク・エクセプションの発動は、日本と比べて大規模金融機関に対して適用する頻度は少ないと評価される。米国では、2008年に総資産全米第4位 (6,706億円) である銀行持株会社ワコビアの破綻処理に際し、初めてシステミック・リスク・エクセプションが発動された。その後、シティグループ (総資産額 2兆505億ドル) およびバンク・オブ・アメリカ (総資産額 1兆4,716億ドル) の破綻処理に際し、システミック・リスク・エクセプションが発動されている<sup>36</sup>。しかし、ワシントン・ミューチュアル銀行 (総資産3,070億ドル) に対し、システミック・リスク・エクセプションは発動されなかった。一方、日本においては、総資産額 5兆円の足利銀

32 こうした調整は、加盟金融機関に対し、無担保での資金調達にインセンティブを付与し、担保付きの資金調達および高利で安定性に欠けるブローカー預金への過度な依存にペナルティを付与するものである。澤井豊「米国連邦預金保険公社 (FDIC) の基金運営・保険料政策」(預金保険研究第12号63頁参照)。

33 Corrigan, Are Banks Special? "Federal Reserve Bank of Minneapolis Annual Report"1982p.2ff

34 山田剛志・前掲 (注3) 246頁参照。

35 川村正幸「銀行の業務拡大と金融商品説明義務」一論118巻1号1頁以下参照

36 ワコビアの破綻処理については、FDIC を介した救済案より株主に有利な買収案をウェルスファーストが提案し、この結果、ウェルスファーストと合併することとなった。また、シティグループおよびバンク・オブ・アメリカは、システミック・リスク・エクセプション発動に伴い、最大100億ドルの損失が想定された。FDIC Office of Inspector General Home Page(www.fdicig.gov)

行の破綻処理に際し、危機対応勘定（システミック・リスク・エクセプション）が発動された。本事例をもって一概に比較はできないものの、米国が大規模な金融機関の破綻処理に際し、システミック・リスク・エクセプションを発動しない理由として、事前準備（早期是正措置）の充実があげられる。確かに、受皿・金融機関が広範囲な負債を承継することが事前に明確になっていれば、システミック・リスク・エクセプションを発動する理由は格段に少なくなる。米国においては、金融機関の自己資本比率が2%以下になると、監督機関は、FDICに当該金融機関が破綻の危機にあることを通知（failing bank letter）する<sup>37</sup>。その結果を受け、FDICは当該金融機関に破綻処理準備チームを派遣し、詳細な財務やシステムなどの情報を収集・整理し状況を把握した上で秘密裏に入札を行い受皿・救済金融機関を決定する。こうした事前準備により、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。この事前準備（早期是正措置）の制度は、迅速な破綻処理を促し、破綻金融機関の資産等の劣化を抑制し、預金保険基金に対する損失を減少させ、ひいては金融システムの安定化に結実している。本制度の日本への導入は、「危機対応勘定」の適正な判断基準、および、「コスト最小化」と「金融機能維持」の適正な均衡の方策検討に向けての重要な基盤になると考えられる。

「危機対応勘定」の適正な判断基準については、これまで述べてきたとおり、日米の事例や法制度などの考察から、「too big to fail」原則、「上位20行」原則、すなわち、金融機関の規模の大きさに基づく基準から脱却すべきである。この両原則の実践により、破綻処理コストが大きく増加し、経営者のモラル・ハザードを生み出すことは実証されてきた。今後は、「代替可能か否か（必要性）」を判断基準に設計すべきである。特に、地方銀行については、リレーションシップ・バンキングの実践に基づき、地域の住民および企業、地方自治体を対象に、多角・総合的な観点から「代替え可能か否か（必要性）」を勘案し、判断基準の主要素にすべきであると考えられる。

「コスト最小化」と「金融機能維持」の適正な均衡については、すなわち、適正なセーフティネットの設計となるが、これまで述べてきたとおり、大口預金者に市場機能の役割と責任を負わせる仕組みが基軸となり、この仕組みが十分に機能する態勢づくりを進めることが求められる。現行制度においては、預金者に市場機能を負わせるための金融機関の情報・データが不十分であり、これに対し、日本の破綻保険制度に、可変保険料制度を導入することが有効な方策である。現在、世界的にみても、殆どの国が可変保険料制度を導入しており、標準的な制度と評価できる<sup>38</sup>。本制度は、大口預金者の客観的かつ極めて有効な判断材料となり、また、保険基金の公平な負担、ひいては預金保険コストの減少に結実する。同時に、預金者優先弁済権制度を導入することで、預金者の保護、および預金保険のコスト減少に相乗的な効果が期待されるが、日本においては債権者との調整を慎重に検討することが求められる。特に、地方銀行においては、同一人が預金者と株主の立場を併せ持つことも多く、多角・総合的な観点から検討することが重要である。

本稿では、銀行の破綻処理における「顧客保護」について、狭義に預金者保護を中心に考察してきた。現在、金融自由化、金融コングロマリットの進展に伴い、銀行において様々な金融商品が購入できる。しかし、銀行の破綻処理における顧客保護について、現行法制度では、当該顧客がどのような金融商品を購入したか、どのような保護機関が如何なる範囲で保護するのかなど、複雑な問

37 正確には、総資産に対する有形資本の割合が2%以下である。ここでの有形資本の定義は、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控除したものである。

38 預金保険料率研究会では、可変保険料に下記の3点にメリットがあるとして、現行預金保険制度に、可変保険料的要素を導入して行くことが望ましいとした意見が多かった。（1）預金保険が銀行経営に与えるリスク選別的なインセンティブ（モラル・ハザード効果）のコントロールが可能となり、金融機関に対し財務体質強化を促す効果を有する。その結果、金融システムの安定性が増し、預金保険基金の損失抑制、国民負担の極小化が実現する。（2）保険料負担に対する金融機関の公平感を増すことができる。（3）自己資本比率規制等の有効性を高めることができる。預金保険機構「預金保険料率研究会中間報告について」（2004）

題が発生する<sup>39</sup>。これまで述べてきたように、預金は、預金保険法により、1金融機関において、1,000万円まで元金と利息が保護される。株式・投資信託は分別管理が原則であるが、分別管理がなされていない場合は、金融商品取引法により投資者保護基金から1顧客1,000万円まで保護される<sup>40</sup>。生命保険および損害保険は、契約が他金融機関に承継されるか、または生命・損害保険契約者保護機構により、保険業法に基づき保障割合80～100%で保護される<sup>41</sup>。このように銀行の破綻処理における顧客保護制度は業界ごとの縦割りであり、金融商品毎に保護制度が異なる。顧客保護の観点から、破綻処理における保護法制を統一することが求められ、預金保険機構、投資者保護基金、保険契約者保護機構を統一し、金融商品毎の異なる対応も含め、顧客保護機構を中核とした一体的な顧客保護態勢を構築することが今後の重要な課題となる<sup>42</sup>。

以上

#### 【参考文献】

- ・ 相沢幸悦他『金融機関の顧客保護』（東洋経済,1998）
- ・ 預金保険法研究会『逐条解説 預金保険法の運用』（きんざい,2003）
- ・ 菅原房恵『「平時」に向かう預金保険度』（レファレンス,2007）
- ・ 川口恭弘『現代の金融機関と法』（中央経済社,2007）
- ・ 高橋克英『最強という名の地方銀行』（中央経済社,2008）
- ・ 預金保険機構『平成金融危機への対応』（きんざい,2008）
- ・ 山田剛志『金融自由化と顧客保護』（中央経済社,2009）
- ・ 預金保険機構『日米の預金保険制度 - 英米との比較 - 』（預金保険機構,2009）
- ・ 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』（預金保険研究,2009）
- ・ 原和明『米国における銀行破綻処理』（預金保険研究,2009）
- ・ 杉原正之『米国における金融機関破綻処理の動向について』（預金保険研究,2010）
- ・ FDIC Managing the Crisis The FDIC and RTC Experience 1980-1994
- ・ FDIC Resolution Handbook Methods for Resolving Trouble Financial Institutions in the United States,1998
- ・ Timothy Curry and Lynn 'The Cost of the Saving and Loan Crisis Truth and Consequences'Shibut FDIC Banking Review,Vol.13,2000
- ・ IADI'Proposed Research Plan for Developing General Guidance for Effective Deposit Insurance Mandate'2006
- ・ House of Commons Treasury Committee'The run on the Rock',2008
- ・ The Department of the Treasury (2008) "Blueprint for a modernized financial regulatory structure"
- ・ FDIC Office of Inspector General

39 山田剛志・前掲（注3）263頁参照。

40 投資者保護基金について脚注5参照。なお、補償対象となる顧客は法律上の「一般顧客」である。すなわち、会員の国内の営業所又は事務所の顧客であって、会員と、対象となる有価証券関連取引を行っている者となる。ただし、適格機関投資家（銀行等の金融機関等、特別に法令で定められている者）・国・地方公共団体等は除かれている。また、他人の名義で顧客資産を持っている顧客も補償対象から除かれている。補償対象となる取引は、有価証券関連業に係る取引（ただし、店頭デリバティブ取引・選択権付債券売買取引等を除く）に関して、会員に預託した金銭・有価証券等である。本基金は、2000年の南証券（群馬県）の破綻に伴い、総額35億円の資金を投入した。

41 生命保険契約者保護機構および損害保険契約者保護機構については脚注4参照。

42 本稿では英国の預金保険制度について考察を行わなかったが、英国の預金保険制度は、1982年に創設され、現在、預金保険機関である金融サービス保証機構（Financial Services Compensation Scheme：FSCS）は、8つの補償制度を統合する形で、2001年より業務を行っている。金融サービス機構（FSA）が認可した全金融機関を対象としており、銀行だけでなく、証券、保険などを含む包括的な顧客保護態勢が整備されている。今後、別稿において、英国の金融機関破綻処理に関する顧客保護態勢について、構造、仕組み、手続きなどを詳細に検討し、日本への導入に向け考察したい。