

米国及び欧州における金融破綻処理と わが国の制度への提言

—金融破綻処理の手続法的考察—

比 護 正 史

はじめに

2007年から2009年にかけて、サブプライムローン問題を契機に米国、欧州等において戦後最大の金融危機が発生した。米国では銀行、投資銀行等金融機関の破綻、救済が続出した。特に投資銀行（証券会社）であるリーマン・ブラザーズや保険会社であるAIGの破綻が金融資本市場に強烈なショックを与え、銀行以外の金融機関の破綻がシステムリスクを発生させたことが新しい傾向であった。欧州においても、イギリス、ドイツなどで銀行破綻が発生したほか、欧州全体が深刻な金融危機に陥った。米国、欧州ではこれまでの制度では対応しきれず、異例の金融安定化政策に加えて、金融危機への処方せんの一つとして金融機関への資本注入（公的資金による資本増強）が行われた。

このような経験を踏まえて、米国においては2010年、ドッド・フランク法により金融機関の規制・監督及び破綻処理制度の見直しが行われたところである。ドッド・フランク法は、金融危機において金融システムを回復、安定化するために巨額の税金の投入が行われたことへの反省から広範な内容が盛り込まれているが、その中心となるのは金融システムを横断的に監視する金融安定監督協議会（FSOC）の設置と、預金金融機関（銀行等）以外の金融システム上重要な金融機関に対するFRBの監督及びFDICによる破綻処理の導入である。また、欧州においても、イギリスその他の欧州諸国及びEUでは、金融システムの安定を目的とする金融機関の監督

強化、金融破綻処理制度の導入または見直しが進められている。

わが国の金融破綻処理制度は、預金保険制度と同様に米国の制度が原点になっているが、これらの米国および欧州における経験と対応は、Too Big to Failという問題—すなわち、金融システム上重要な金融機関(SIFI)を公的資金によって救済するという問題、さらに、銀行以外の金融機関の破綻処理、金融破綻処理と一般倒産制度との関係など、わが国における金融破綻処理を考える上でも多いに参考になると思われ、今後の制度改革に対する視座を提供するものと考えられる。

本稿は、4つの章によって構成されている。「第1章 米国における金融破綻処理」では、FDICによる金融破綻処理制度の概要を説明した上で、2007-2009年における米国の金融危機への対応として、典型的な2つの銀行(インディマック銀行、ワシントン・ミュージュアル銀行)の破綻処理に加えて、投資銀行(ベア・スターンズ、リーマン・ブラザーズ)、保険会社(AIG)、銀行持株会社(シテイ・グループ、バンク・オブ・アメリカ)への緊急対応について述べる。

「第2章 米国における制度改革—金融規制・破綻処理の見直し」では、2010年ドッド・フランク法の成立による米国の制度の見直しについて説明する。ドッド・フランク法は、納税者の負担を避けるため、Too Big to Failによる金融機関救済に決別するとともに、預金金融機関以外の金融システム上重要な金融機関(証券、保険等ノンバンク)への監督強化と新しい破綻処理の導入を盛り込むという新たな視点を示すこととなった。

「第3章 欧州における金融破綻処理および新制度の導入」では、米国と並んでグローバルな金融の中心地であり、金融危機の影響も極めて大きかったイギリスにおける金融破綻処理及び制度改革を中心に、EU等における対応についても言及する。

最後に、「第4章 わが国の金融破綻処理制度への提言」では、わが国の金融破綻処理制度の概要を述べるとともに、第1章から第3章までに述

べた米国及び欧州の金融破綻処理および制度改革を踏まえ、制度見直しの視点、金融破綻処理法制と倒産法の関係、実務上の問題等について分析を加えるとともに、特に米国のドッド・フランク法の趣旨を参考にして、今後のわが国の金融破綻処理制度のあり方についての提言を述べる。

第1章 米国における金融破綻処理

1 概観

米国における銀行（本稿では、特に区別する場合を除き、預金保険の対象となる商業銀行（Commercial Bank）及び貯蓄金融機関⁽¹⁾（Thrift Institution）をあわせて「銀行」という。）の破綻処理制度は、1930—1933年の金融恐慌を踏まえて、1933年に成立した銀行法に盛り込まれ⁽²⁾、預金者の保護と金融システムの安定を図るための預金保険制度の一部として重要な機能を果たしてきた。預金保険を担当する連邦預金保険公社（FDIC）は、同時に銀行の監督と破綻処理も担当することとされた。銀行監督は複数の連邦監督当局と州監督当局が複雑な関係となっているが、破綻処理はFDICの専管として預金保険の資金により行われ、FDICに強大な権限が与えられて、連邦倒産法（Bankruptcy Code）が適用される一般企業とは異なった処理が行われることとなった。

また、本稿においては、預金その他の支払いが不能となり金融機関が自力で存続できない場合に、預金保険の資金⁽³⁾ないし公的資金を使用して行

(1) 貯蓄金融機関には、貯蓄銀行（Saving Bank）と貯蓄貸付組合（Saving and Loan Association）がある。

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

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

われる処理を「破綻処理」ということにするが、破綻処理には、FDICによるP&A等の通常の破綻処理⁽⁴⁾とは別に、いわゆるToo Big to Fail⁽⁵⁾という考え方に沿って、破綻させると金融システムへの影響が極めて大きい場合に、資本注入、緊急融資等によって金融機関を救済するケース(以下、「緊急救済」⁽⁶⁾という。)がある。かつて、1980年代から1990年代初期に銀行の緊急救済がたびたび行われたが、その後1991年連邦預金保険公社改善法(FDICIA)による手続の厳格化もあって、ほとんど行われることがなかった。ところが、2008年に米国において猛威をふるった金融危機においては、投資銀行(ベア・スターンズ)、保険会社(AIG)、銀行持株会社(シテイ・グループ、バンク・オブ・アメリカ)など銀行以外の金融機関(以下「金融会社」という。)に相ついで緊急救済が適用されたのである。また、このような環境のもとで多数の銀行の破綻が続出したが、これらについてはFDICの通常の破綻処理が行われた。

なお、実質的には破綻またはそれに近い状態であっても、FDICや公的資金が関与せずに、民間ベースの救済合併等で処理されることもある。これは、2008年に商業銀行のワコビアがウェルズ・ファーゴに救済合併されたケースや、証券会社のメリル・リンチが買収によりバンク・オブ・アメリカ(銀行持株会社)の傘下に入ったように、金融機関の自己責任の範囲で処理されるもので、本稿にいう破綻処理には含まれない⁽⁷⁾。

-
- (4) FDICによる通常の処理とは、ベイオフ(保険金支払)、P&A(資産・負債承継)、ブリッジバンクによる処理をいう。
- (5) 「Too Big to Fail」とは、「大きな銀行は金融システムへの影響が大きいのでつぶせない」という意味であるが、「大きい」というのは単純に規模が大きいというより、金融システムへの影響が大きいことと理解すべきであろう。後述するように、2010年ドッド・フランク法はToo Big to Failを廃止することを主要な目的の1つとしている。
- (6) 米国では、Bail OutまたはOpen Bank Assistanceという。ドッド・フランク法によって廃止されることとなった。
- (7) 民間金融機関による救済合併であっても、公的資金が投入された場合、本稿では破綻処理に分類する。ウェルズ・ファーゴがワコビアを合併したケースは公的資金を使わなかったので破綻処理ではないが、直前まで公的資金を入れてシテイ・グループがワコビアを救済合併する案が検討されており、ほとんど破綻処理に近いケースであった。

2 金融機関の監督

銀行の監督は、連邦監督当局として連邦通貨監督庁（Office of Comptroller of the Currency；以下「OCC」という。）、連邦準備制度（Federal Reserve System またはFederal Reserve Board；以下「FRB」という。⁽⁸⁾）、連邦預金保険公社（Federal Deposit Insurance Corporation；以下「FDIC」という。）の3者があり、これに州の銀行監督局が加わる。

OCCは財務省の外局とされているが独立性が強く、国法銀行の監督、検査を行っており、OCC長官は通貨監督官（Comptroller of the Currency）ともいう。米国では、州の権限が強いために州法銀行の設立が先行したが、州より厳しい連邦の監督による健全な銀行を目標に国法銀行が設立され、二重銀行制度（Dual Banking System）となっている。

FRBは、1913年連邦準備法（Federal Reserve Act）により連邦準備局として設立され、1935年銀行法により連邦準備法が改正されて、連邦準備局が連邦準備制度理事会となり、ほぼ現在の姿となった⁽⁹⁾。ワシントンの本部（連邦準備制度理事会及び事務局）のほか、12の連邦準備銀行（Federal Reserve Banks）からなる⁽¹⁰⁾。FRBは、銀行持株会社の監督、外国銀行の監督を担当しているほか、2010年のドッド・フランク法により金融システム上重要なノンバンク金融会社の監督を行うこととなり、この点でも大きな権限をもっている。

銀行には、OCCの免許による国法銀行（National Bank）と州の免許による州法銀行（State Bank）があり、国法銀行は連邦銀行法（合衆国法典12USC）に基づきOCCの監督に服し、州法銀行は州銀行法に基づき州監

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

(9) 1933年銀行法、1935年銀行法、連邦準備法、連邦預金保険法などは、合衆国法典タイトル12（Banks and Banking）—12USCに統合、吸収されている。

(10) 12の連邦準備区を担当する連邦準備銀行の所在地は、ボストン、ニューヨーク、フィラデルフィア、クリーブランド、リッチモンド、アトランタ、シカゴ、セントルイス、ミネアポリス、カンザスシティ、ダラス、サンフランシスコである。

督局の監督に服する。州法銀行は、州銀行法に基づき州監督局の監督に服するだけでなく、同時に、連邦当局の監督にも服する。その場合の優先監督権として、連邦準備制度加盟の州法銀行はFRBの監督を受け、連邦準備制度非加盟の州法銀行はFDICの監督を受ける。

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

3 預金保険制度

(1) FDIC

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

(2) 預金保険制度

預金保険制度は、もともと銀行から保険料を集めて預金保険基金に積み立てておいて、銀行が破綻したときに一定の限度で預金者に払い戻すことが基本的な制度となっている。すなわち、それぞれの銀行の預金は預金者1人につき25万ドルを上限として預金保険がカバーすることによって保護されている。この付保限度は、金融危機を契機として2008年の緊急経

済安定化法により暫定的に25万ドルに引き上げられ、2010年のドッド・フランク法によりこれが恒久化された。なお、利子の付されない取引勘定の預金について25万ドルを超えて全額保護される特別措置は、ドッド・フランク法により2年間延長され、2012年12月末までとされた⁽¹¹⁾。

これによって、預金者を保護するとともに、預金者の銀行に対する信頼を確保することにより、金融システムの安定を図ろうとするものである。銀行から徴収された保険料は、預金保険基金（Deposit Insurance Fund；DIF）にプールされてFDICが管理する。基金の残高の付保預金残高に対する比率（積立比率＝Reserve Ratio）は、1.15%から1.50%の範囲でFDICが目標値を設定する（指定積立比率＝DDR；Designated Reserve Ratio）。2007年以降、銀行破綻の増加により預金保険基金の支払いが大幅に増えたため積立比率は2007年9月末の1.22%から急速な減少を示しており、2009年9月末は-0.16%と1991年以来のマイナスに陥った。その後、積立比率は2009年12月末の-0.39%を底としてマイナスの値がつづいたものの徐々に回復傾向を示し、2011年でプラスに転じて同年12月末では0.13%となっている。

FDICは、財務省またはFRBからの借入れを行うことができる。これは、銀行等の破綻が増加して基金の赤字が発生した場合に資金繰りとして借り入れ、将来の保険料収入で返済するものである。なお、S&Lの処理では、貯蓄金融機関の預金保険が破綻したため、損失補てんに国費（税金）が投入された⁽¹²⁾が、これはきわめて例外的な処理であり、商業銀行の場合はこれまで最終的にはすべて保険料で処理している。

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

(12) 約1500億ドルの国費が投入されたといわれている。

4 金融破綻処理制度

(1) 金融破綻処理の手法

銀行等が破綻した場合、預金保険制度により付保限度(25万ドル)まで、FDICから預金者に預金の払い戻しが行われる(ペイオフ)のが本来の処理であるが、実際は金融システムの安定、破綻処理コスト最小の原則などの政策的な要請によって、破綻銀行の実態に応じて様々な方式で処理されることになる。米国における最も一般的な破綻処理の手法であるP&A(資産・負債承継)であれば、通常、破綻銀行の受け皿金融機関に対して、その引き受けた預金に相当する金額から譲渡された資産の評価金額を差し引いた金額が支払われ、預金者に対する払い戻しは行われない。この場合、破綻銀行の預金者は、P&Aの結果、受け皿銀行の預金者となる。

銀行破綻処理制度としてのFDICによる破綻処理⁽¹³⁾は、銀行の業務を停止する閉鎖措置としてペイオフ(預金保険支払)、P&A⁽¹⁴⁾(Purchase and Assumption; 資産・負債承継)があるほか、暫定的な措置としてブリッジバンクの設立がある。また、例外的に破綻を避けて銀行の業務を継続させる非閉鎖措置(Open Bank Assistance)として資本注入・緊急融資等による緊急救済(Bail-out)がある。預金保険制度としては、もともとペイオフと清算が本来的な手法であるが、破綻処理コストや金融機能の維持という観点から優れたP&Aの手法が多く活用されている。P&Aによれば、破綻銀行の金融機能が受け皿銀行に移転されることによって基本的に維持

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

(14) P&Aは、破綻した銀行の資産および預金(付保預金が原則であるが、全預金のこともある)を譲渡先(受け皿)銀行に譲渡するものである。わが国の営業譲渡ないし事業譲渡に該当するもので、破綻銀行の金融機能の多くの部分は維持されることになる。

され（金融システムの安定）、営業権に見合うプレミアムが対価の一部としてFDICに支払われる（最少コストの原則に最も適合する）からである。ブリッジバンクは、ただちにP&Aを行うことができない場合の手法として開発された。破綻時点で受皿が無い場合に、いったんブリッジバンクに資産・負債を承継させ、受皿を捜してからP&Aを行うのである。また、緊急救済は銀行の解体・消滅が金融システムの安定に重大な影響をもたらす場合に行われる例外的な措置である。緊急救済は金融機関が実質的に破綻状態にある場合に、政策的要請から緊急融資、資本注入等によって、破綻（Failure）ないし清算（Liquidation）を避けるものであるが、いったん救済しても再度破綻する二重破綻の危険があるなど受け皿に譲渡するP&Aよりもコストがかかる可能性があり、一般的に最小コスト原則に反する可能性が高いものといえるであろう。さらに、経営者のモラル・ハザードの問題も指摘されている。

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

（2）金融破綻処理における連邦倒産法と連邦預金保険法

FDICによる破綻処理について、連邦倒産法（Federal Bankruptcy Code—11U.S.C.）が適用されないで、もっぱら連邦預金保険法（Federal Deposit Insurance Act—12U.S.C.）によることは、両法に法的根拠が示されている。すなわち、連邦倒産法第109条（b）(2)は、連邦預金保険法第

3条(h)に定める保険を付した銀行(Insured Bank)について連邦倒産法適用の前提となる債務者適格を否定している。一方、連邦預金保険法11条(c)(2)は、他の連邦法にかかわらず、FDICは破綻した保険加入銀行の清算、縮小のために監督当局からReceiverに指名されるとしている。Receiverは連邦倒産法上のTrustee(管財人)にあたるが、はるかに強力な権限があたえられている。契約を見直したり、特定の契約の効力を否認する権限があるほか、破綻処理の方針や具体的措置について裁判所の監督を受けることがない⁽¹⁵⁾。

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

なお、以上の制度は連邦預金保険法により銀行を対象としているが、

(15) 事後的に、FDICが利害関係人から訴訟で損害賠償を求められることはありうる。

預金を受け入れていない金融機関である、モーゲージ・バンクなどノンバンクの貸金業者、投資銀行（証券会社）、保険会社などの破綻については、FDICによる処理ではなく、連邦倒産法の適用によることが原則である。（2008年、投資銀行のリーマン・ブラザーズは連邦倒産法に基づいてChapter11の適用を申請した。）

（3）金融破綻処理の基本理念

（a）預金者保護

預金保険法は、そもそも預金者の保護を主目的としており、付保預金者が無条件で保護されることは、制度の趣旨からして当然といえよう。FDICは、制度創設以来付保預金者に損失を与えたことがないのを誇りにしているようである⁽¹⁶⁾。

ここで注意すべきことは、付保されていない預金者（以下、「非付保預金者」という。）も含めて、預金者が他の債権者に優先することである⁽¹⁷⁾。これは、金融システムの混乱を防ぎつつ破綻処理（清算）を簡明、効率的に行うものであり、コスト最小化にも資するものである。

（b）金融機能の維持・安定

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

(16) FDIC75周年記念号である2008年FDIC年次報告書では、冒頭部分（Who is the FDIC）において、「FDICは1934年1月に預金保険を開始して以来、預金者の付保預金に1セントたりとも損失を発生させていない。」と述べている。

(17) 12USC1815 (e)(2)(C)

ク金融会社、銀行持株会社にもFDICの金融破綻処理を導入したことは、重要な意義を持つものと考えられる。

(c) 最小コストの原則

破綻処理が効率的に行われなければならないのは当然であるが、複数の対応手段のうちもっともコストの小さい方法を採用しなければならない。FDICの破綻処理全般に適用される「最小コストの原則(Least-cost Resolution)」として法律明示されており、しかもそのコスト計算の方法まで指定されている⁽¹⁸⁾。従って、システムックリスクが存在する場合以外は「コスト最小の原則」を適用する。これは、緊急救済などによる預金保険基金または公的資金の安易な使用を避ける趣旨であるが、州境を越えた銀行の合併・譲渡、ブリッジバンク、ロス・シェアリングの導入など新しい手法が80年代に次々と開発されたことにより、FDICの対応能力が拡大したことが背景にある。

(d) システムックリスクによる例外措置

システムックリスクとは、金融機関の支払停止や破綻が、他の金融機関に次々と波及し、金融システム全体が機能不全となるリスクをいう。このようなシステムックリスクが発生する場合、いわゆるSystemic Risk Exceptionとして、財務長官はFRB、FDICのそれぞれ3分の2の理事の同意と大統領の承認のもとで、最小コストの原則の例外措置(緊急救済等)をとることができる⁽¹⁹⁾とされていた。ドッド・フランク法では、この例外措置は廃止されることとなった。

(e) 早期処理の原則

銀行が破綻状態に陥ると、信用不安が発生し、預金の流失を始めと

(18) 12USC1823 (c)(4)(A) — (D)

(19) 12USC1823 (c)(4)(G)

して銀行の企業価値の劣化が著しい。そこで、早期是正措置（Prompt Corrective Action）により、システミックリスクの防止・早期解消を図ることはもちろんのこと、破綻に至る場合はコスト最小の原則からも破綻処理は迅速に早期処理を行う必要がある。米国の場合は銀行が債務超過でなくとも、自己資本比率が2%を下回れば破綻処理の準備に入ることができるのは、この早期処理の原則が貫徹されているものである。この場合、銀行の自己資本比率が2%を下回ると、監督当局により90日以内にFDICが管財人（Receiver）または保全管理人（Conservator）に任命されて破綻処理が開始されることになる⁽²⁰⁾。

5 2007－2009年の金融危機への対応

（1）概観

米国のサブプライムローン問題を契機として、米国及び欧州諸国は2007年夏頃から金融機能の不全状態—しばしば金融資本市場が混乱して金融危機の状況を呈する—に陥った。これはさらにアジア、中近東その他全世界の金融経済に大きな打撃を与えることとなった。これらのすべてに言及するのはあまりに膨大で本稿の範囲を越えてしまうので、ここでは米国の金融危機およびその中で発生した金融機関の破綻処理を中心に述べることとする。金融危機は、まず2007年夏に欧州で発生し、8月に仏の銀行BNPパリバが傘下のファンドの解約凍結を発表したことで、欧州金融市場は金融リスクに対する不安と疑心暗鬼により麻痺状態に陥った⁽²¹⁾。こ

(20) 12USC1831 o (h)(A)

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

これは欧州、米国の中央銀行が大量の流動性の供給と金利の引き下げを行うなどの協調政策によって、いったんは小康状態となったが、2008年になると米国においてベア・スターンズの緊急救済、リーマン・ブラザーズの破綻、AIGの緊急救済と衝撃的な事態があいついだのである。米国の銀行の破綻も急増しており、ワシントン・ミューチュアル銀行、インディマック銀行等の破綻処理のほか、金融破綻の大波は、さらに銀行の範囲を越えて、投資銀行、保険会社、ノンバンクなどに広く及んでいる。当局の対応も個別金融機関の救済にとどまらず、緊急経済安定化法に基づき、システムリスクの回避、金融機能全体の回復を目的とする資本注入、資産の買い入れなどが行われたほか、米国最大クラスの銀行持株会社であるシテイ・グループ、バンク・オブ・アメリカの緊急救済が行われた。

緊急経済安定化法（Emergency Economic Stabilization Act of 2008）は、リーマン・ブラザーズの破綻による金融危機の深刻化に対応し、金融システムの安定を回復するための緊急立法として、2008年10月3日、米国議会において可決された。共和党議員の多数が公的資金の導入に消極的であったため、調整に時間を要したが、預金保険の上限の引き上げ、減税の拡大等を追加して成立した。この法律で採用された政策の中心となるのは、7000億ドルの公的資金（予算措置）により、広範囲の金融機関に資本注入を行い、あるいは不良資産を買取ることなど内容とするTARP（Troubled Assets Relief Program）である。このうち、2500億ドルについてはただちに使用可能であったが、次の1000億ドルについては大統領の要請により使用でき、残りの3500億ドルについては、改めて議会の承認を要することとされた。当初の2500億ドルについては、TARPによる緊急的な対応として、資本注入プログラム（Capital Purchase Program；CPP）が策定され、多数の銀行等の資本注入に振り向けられた。また、CPPとは別にAIG、シテイ・グループ、バンク・オブ・アメリカ、自動車産業（GM、クライスラー）の例外的な緊急救済として、約1500億ドルが支出された。

（２）銀行の破綻処理

（a）インディマック銀行

インディマック銀行⁽²²⁾ (IndyMac Bank, FSB, Pasadena, California) は、カリフォルニア州を基盤とし、OTSが監督する貯蓄銀行であり、その規模は、資産320億ドル、総預金190億ドル（2008年3月末）の銀行であった。サブプライムローンを中心とする住宅ローン事業が悪化し⁽²³⁾、6月末から多額の預金（11日間で13億ドル）が流失、2008年7月11日に破綻した。FDICは監督官庁OTSからConservatorに指名され、ブリッジバンクとしてインディマック連邦銀行を設立し、インディマック銀行のすべての資産と付保預金（ブローカー預金⁽²⁴⁾を除く）を承継させた。金一月処理で、インディマック連邦銀行は7月14日から営業を開始した。また、引き継がれなかった非付保預金に対しては、暫定的に50%の配当が支払われた。なお、親会社のインディマック・バンコープ (IndyMac Bancorp) は、連邦倒産法Chapter7の破産手続で処理された。

さらにFDICは、入札によって、プライベート・ファンドであるIMBマネジメント・ホールディング（有限責任組合）の子会社である持株会社に事業譲渡（P&A=資産・負債の引受け）することを決定し、12月31日にLetter of Intent（合意書）を締結した。最終的には、2009年3月19日、IMBマネジメント・ホールディングの下に新たに設立されたカリフォルニア州のワンウェスト銀行（貯蓄銀行=FSB）にインディマック連邦銀行の

(22) FDICプレスリリース“FDIC Establishes IndyMac Federal Bank, FSB as Successor to IndyMac Bank, F.S.B., Pasadena, California” 2008年7月11日（PR-56-2008）、同“FDIC Board Approves Letter of Intent to Sell IndyMac Federal ; Investor Group to Inject New Capital, Bring in Experienced Management Team” 2009年1月2日（PR-1-2009）、同“FDIC Closes Sale of IndyMac Federal Bank, Pasadena, California”2009年3月19日（PR42-2009）。

<http://www.fdic.gov/news/news/press/2008/pr08056.html>

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

(24) 流動性が枯渇したため、預金の37%が高金利のブローカー預金であった。

すべての資産・預金—資産207億ドル(デイスカウントベース)、預金64億ドルを承継した。ワンウェスト銀行はインデイマック連邦銀行の本部および33支店もそのままの名称で承継し、翌日営業日の3月20日から営業している。譲渡された不良資産等についてロス・シェアリング条項が適用され、損失額が資産の20%に達するまで、損失の80%をFDICが負担、次の10%分は損失の95%をFDICが負担する。預金保険基金の最終負担額は、2009年3月の段階で107億ドルの巨額に達すると推定されている。

(b) ワシントン・ミューチュアル銀行

ワシントン・ミューチュアル銀行⁽²⁵⁾(Washington Mutual Bank, Henderson, NV and Washington Mutual Bank, FSB, Park City, UT)は、OTS(連邦貯蓄金融機関監督庁)が監督する貯蓄銀行であったが、ワシントン州、カリフォルニア州など米国西部を中心に全米15州に多くの支店を配置し、サブプライムローンなど住宅ローンを中心に業績を伸ばしてきた。2007年からのサブプライム問題で業績が悪化し、2008年9月15日にリーマン・ブラザーズが破綻すると、10日で164億ドル(総預金の9%)という急激な預金の流失に見舞われ、ついに25日に破綻した。通常、破綻処理は金一月処理で行われるが、異例の木一金処理となった。2つの銀行が一体となっており、合計資産は3070億ドル、総預金が1880億ドル(2008年9月)と貯蓄金融機関としては第1位(商業銀行を合わせた預金金融機関でも第6位)の近年にない大規模な銀行の破綻であった。破綻した銀行の規模としては、コンチネンタル・イリノイ銀行を大きく上回る歴代第1位であった。同日、FDICがReceiverに指名され、JPモルガン・チェース銀行(JPMorgan Chase Bank, NA, New York, New York)にホール・バ

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

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

ンク方式のP&Aにより、原則として全資産の譲渡及び全預金・負債の引受けがなされた。ただし、P&AのAgreementで、優先株及び劣後債にかかる債務、訴訟にかかる偶発債務などは引受け債務から除かれている。買収金額は19億ドル、非付保預金も含めてすべての預金者は保護され、また、プレミアムの効果で、管財人（Receiver）となったFDICの預金保険基金にも負担は生じなかった。FDICにとっては破綻処理の成功例と思われるが、これに不満の持株会社から訴訟を提起されている。なお、ワシントン・ミューチュアル銀行の持ち株会社（Washington Mutual Inc. Seattle, Washington）はFDICの破綻処理の対象ではないので、2008年9月28日、連邦倒産法Chapter11による手続きに入った。

（c）その他の銀行破綻

金融危機に伴って、上記のワシントン・ミューチュアル銀行やインディマック銀行のような大規模な銀行の破綻だけでなく、多数の中小規模の銀行破綻が発生した。FDICの統計によれば、破綻銀行の数は、2007年3、2008年25、2009年140、2010年157と急増を示したのち、2011年には92に減少した。2008年の破綻銀行数は25にとどまったものの、上記の大規模銀行の破綻によって、資産規模ではピークとなっている。2009年に破綻した140行を分析すると、P&A130件—92.8%、ペイオフ10件—7.2%であった。P&Aの比率が高まっている一方、ペイオフは少数ながら2009年になって発生しており、金融不安が継続するなかで受皿が見つからないケースが増加した模様である。ブリッジバンクの活用は2件と多くはないが、2008年のインディマック銀行と同様に受け皿が容易に見つからない銀行について利用され、それぞれ円滑に処理されている。なお、P&Aの中でもロス・シェアリング条項を導入するものが増加しており、2009年における130件のP&Aのうちで90件についてロス・シェアリング条項が採用されている。（この結果、同時に原則としてすべての資産および負債（預金）

を引き継ぐホール・バンク方式の増加をもたらした。)また、預金については付保預金のみに移転が4件にとどまり、全預金を承継するケースが126件と圧倒的なシェアをしめている。1991年FDICIA(連邦預金保険公社改善法)による最小コスト原則の明確化によって、P&Aでも付保預金のみを移転するケースが一時期多くなったが、今回これと反対の結果となったのは、金融危機に対応して2008年から保護限度が10万ドルから25万ドルへ引き上げられたこと、決済性預金を当分の間全額保護することとされたことなどから、受け皿金融機関が預金の付保限度額を超えて全預金の承継をしてもプレミアムの負担が少なくなったことが背景とされている⁽²⁶⁾。

預金金融機関である銀行では、1990年代半ばまでにペイオフ、P&Aに加えてブリッジバンク、ロス・シェアリングなどの破綻処理の制度、ルールがFDICにより整理され、その結果、最近においてはこれらの通常処理の範囲で破綻処理が行われている。2008年以降に銀行破綻が急増する状況となっても、シテイ・グループやバンク・オブ・アメリカのような金融コングロマリットとなった銀行持株会社を除いて、緊急救済は行われていない。すでに述べたように、2008年の金融危機において、大規模銀行であったワシントン・ミューチュアル銀行はP&Aで処理されたし、インディマック銀行の処理でもいったんブリッジバンクに承継させながら、最終的にP&Aで処理されたのである。(もっとも、2008年にウェルズ・ファーゴと合併したワコビアは緊急救済直前の事態であった。⁽²⁷⁾)

(26) 2010年11月16日付け日本経済新聞「ゼミナール金融危機と信用機構^⑨」(預金保険機構調査室)。なお、FDICおよび金融監督当局も、預金を全額承継できればそのほうが金融システムの安定にプラスという判断をしたものと思われる。

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

（3）緊急融資の拡大

一方、銀行ではないためFDICのカバー範囲を越えた異例の緊急救済として、2008年にベア・スターンズ（投資銀行）及びAIG（保険会社）の緊急救済が行われた。これらの救済はシステミックリスクを回避するためであり、主役はFRBと財務省であって、FDICは関与していない。また、リーマン・ブラザーズ（投資銀行）については緊急救済が行われずに、破綻して連邦倒産法Chapter11の適用となった。さらに、銀行単体ではなく銀行持株会社であるシティ・グループ、バンク・オブ・アメリカに対する資本注入等による緊急救済が行われた。なお、緊急救済とはならなかったが、投資銀行の金融グループであったゴールドマン・サックスおよびモルガン・スタンレーは、今後緊急救済の対象となり得るように、傘下に銀行子会社を置いて銀行持株会社へのグループ組織の変更を行い、FRBの監督を受けることとなった。

（a）ベア・スターンズ—投資銀行の救済

2008年のベア・スターンズの救済⁽²⁸⁾は、預金金融機関のケースではないが、緊急融資による救済の典型的な例として取りあげる。ベア・スターンズは、全米第5位で証券化業務ではトップクラスの投資銀行（証券会社）であったが、すでに2007年6月に傘下のファンドの損失で32億ドルの支援を余儀なくされ、その後も証券化商品の価格下落で苦境に立たされていた。結局のところ、2008年3月14日、資金繰りに窮したベア・スターンズに対しFRB（ニューヨーク連銀）が緊急融資枠を決定して事実上の破綻が公表され、同16日には交渉の結果JPモルガン・チェースがFRBの緊急融資を条件に救済合併することになったのである。この緊急融資は、FRBが

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

預金金融機関の救済ではなく投資銀行を救済するためのもので、極めて異例の措置であった。300億ドル(評価額)にのぼる不良資産をベア・スターンズ本体から切り離して処理するため、ニューヨーク連銀が290億ドルを融資(形式的には、JPモルガン・チェース銀行を経由して不良資産の受け皿となるデラウェア州の会社に融資する。)し、JPモルガン・チェースは10億ドルの劣後債を購入、負担する。すなわち、JPモルガン・チェースの損失負担は10億ドルまでで、それを超えて発生する損失はニューヨーク連銀が負担することになる。なお、JPモルガン・チェースはベア・スターンズの株式を最終的に1株10ドルで交換・取得することとなった。

このFRBの緊急融資は、FRBと財務省が金融市場の混乱を回避するために決断したものである⁽²⁹⁾。単なる一時的な資金繰りではなく救済・不良資産処理のための融資であり、銀行の緊急救済においてはよく使われた手法であったが、投資銀行に対するものとしては、戦後初めてのケースであった。なお、この事案を契機として、FRBは大手証券業者であるプライマリーディーラーに対して、必要な場合に融資を行うこととなり、その貸付残高は金融不安がピークに達した2008年10月初旬には1476億ドルまで膨らんだ。

(b) リーマン・ブラザーズ投資銀行の破綻

ベア・スターンズに続いて、同年9月15日、2四半期連続で大幅な赤字に陥っていた全米第4位の投資銀行リーマン・ブラザーズが破綻した⁽³⁰⁾。12日の夜からぎりぎりまで調整が行われたものの公的資金による救

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

(30) 本稿におけるリーマン・ブラザーズの説明は、ポールソン前掲(注28)223-286頁、ウエッセル前掲(注28)18—42頁、その他財務省及びFRBのプレスリリースを参考にしている。

済は行われず、連邦倒産法Chapter11（わが国の民事再生法にあたる）の適用を申請することとなった。リーマン・ブラザーズの負債総額は6130億ドルで、米国で過去最大の倒産となった。裁判所の監督の下でグループ全体として清算する一方、存続の可能性のある部分は事業継続が模索され、ほとんどの事業は、英国のバークレイ銀行、日本の野村証券などに分割譲渡された。

当局が緊急救済しなかった理由は必ずしも明らかではないが、FRBバーナンキ議長の議会での証言からは、預金者とは異なる投資家のモラル・ハザードを重視したこと、AIGに比べてリーマン破綻の影響は小さいと判断したことなどが窺がえる⁽³¹⁾。また、当局は民間ベースの救済で対応可能と判断したとも考えられるが、救済の役割を期待されていたバンク・オブ・アメリカは公的資金の支援がないために断り、結局そのかわりに投資銀行第3位メリル・リンチを買収することになったし、もう1つの交渉相手だった英国バークレイズ銀行も公的資金なしでの救済には合意しなかった。結果的には、リーマン・ブラザーズを緊急救済しなかったことがマーケットの不安感を増幅し、AIGの救済を余儀なくさせるなど、金融危機を深刻化させることとなった。

(31) B.S.バーナンキFRB議長は、2008年9月23日の上院銀行委員会において、「AIGの破綻は、世界的な金融の安定を阻害し、結果的に米国経済にも影響を与える。（要約一執筆者）」とする一方、「リーマンの破綻はリスクをもたらすが、リーマンが抱えている問題は投資家も十分認識しているはずである。（要約一執筆者）」として投資家のモラル・ハザードを強調している。さらに、「（リーマンの破綻は）予想外にAIGの崩壊を早めることになった。（要約一執筆者）」と証言して、結果的にリーマンの破綻の影響が予想以上に大きかったことを示唆している。なお、その後バーナンキは、リーマンに十分な担保がなかったために緊急融資を行うことができなかったとの説明を加えている。（<http://www.federalreserve.gov/newsevents/testimony/bernanke20080923a1.htm>）

(c) AIG—保険会社の救済

AIG⁽³²⁾は全米第1位の保険会社であるが、サブプライムローン等の証券化の拡大とともにその信用リスク回避のための商品として開発されたCDS(クレジット・デフォルト・スワップ)の取引を増大させ、金融危機の発生とともに膨大な含み損を抱えることとなった。このため、リーマン・ブラザーズが破綻した翌日の2008年9月16日、株価がわずか1ドル台に急落して資金繰り困難に陥り、FRBは850億ドルを緊急融資(金利はLIBOプラス8.5%)して公的資金による救済に踏み切った。政府はAIGの株式を79.9%取得する権利(ワラント)を取得し、AIGは実質的に政府の管理下で、子会社等の資産を売却してスリム化により経営再建を図り、FRBからの借入を返済することとなった。(第1次救済)

なお、10月8日、FRBからの融資は、資金繰りを精査した結果、1228億ドルに拡大された。(第2次救済)

さらに、金融危機の深刻化によってAIGの経営状況が一層悪化したため、救済計画を抜本的に見直すこととなり、11月10日、政府による融資等の支援を総額1500億ドルまで拡大するとともに、緊急経済安定化法に基づくTARPの一環として、財務省はAIGの優先株を取得して400億ドルの資本注入を行った。これは、保険会社に対する初めての資本注入として、注目されるものである。また、AIGが保有する不良資産の受け皿会社を2社設立し、FRBが500億ドルの限度で融資を行うこととされた。その他の融資枠は600億ドルに減額され、金利が3%に引き下げられた。(第3次救済)

2009年3月2日、財務省とFRBは「AIGの秩序だった再建にコミットする」として、追加支援策を発表した。資本注入が300億ドル追加されて、前回とあわせて合計700億ドルとされ、財務省は普通株に転換可能な優先

(32) 本稿におけるAIGの説明は、ポールソン前掲(注28)287-319頁、ウエッセル前掲(注28)264-277頁、その他財務省及びFRBのプレスリリースを参考に行っている。

株（議決権77.9%）を取得した。また、AIGが全世界で保有する損害保険事業を売却するためにこれらをAIUホールディングス（別法人）に移管し、また、生保子会社のアリコ、AIAをFRBの設立した特別目的会社に譲渡した。融資枠は250億ドルに圧縮され、金利はゼロに引き下げられた。（第4次救済）

これらの措置は、全世界の保険契約者への配慮のほか、AIGが保証した巨額のCDSがデフォルトとなれば、全世界の金融機関と金融システムに重大な影響（システムミックリスク）が生じるため、預金を受け入れている銀行ではなく保険会社であるにもかかわらず、政策的に救済の判断がなされたものである。⁽³³⁾

（d）シテイ・グループ—銀行持株会社および金融グループの救済

金融安定化法に基づく資本注入は、2008年10月に第1弾として、大手9行（グループ）に対して行われた。シテイ・グループ⁽³⁴⁾には250億ドルが注入されたが、これは個別金融機関の救済ではなく、金融システム全体の安定化のためという位置づけであった。ところが、11月23日には経営難に陥ったシテイ・グループに対する救済措置が発表され、政府は新たに200億ドルの資本注入（財務省が優先株式を200億ドル取得）を追加するとともに、シテイ・グループが抱える不良資産3060億ドルのうち、最初の290億ドルを除き今後発生する損失の90%を政府が負担することとした。財務省はシテイ・グループから4.5%の株式予約権のほか保証料とし

(33) B.S.バーナンキFRB議長の2008年9月23日上院銀行委員会証言「AIGの破綻は、世界的な金融の安定を阻害し、結果的に米国経済にも影響を与える。」（執筆者要約）—前掲（注31）参照。さらに、AIGの再建プランを発表した2009年3月2日の財務省、FRBの共同声明では、「AIGがもたらしているシステムミックリスクと現在の脆弱な市場を考えると、政府が行動しなかった場合に生じうる米国経済と納税者への潜在的なコストは極めて大きい。」（執筆者仮訳）と述べている。（<http://www.ustreas.gov/press/releases/tg44.htm>）

(34) 本稿におけるシテイ・グループの説明は、ポールソン前掲（注28）507—523頁、その他財務省及びFRBのプレスリリースを参考にしている。

て別途優先株式を70億ドル取得し、また、シテイ・グループは、役員報酬の抑制と配当の制限を受け入れた。

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

(e) バンク・オブ・アメリカ—銀行持株会社および金融グループの救済
バンク・オブ・アメリカ⁽³⁵⁾についても、2008年10月に250億ドルの資本注入がなされた。しかし、バンク・オブ・アメリカはその直前の9月に500億ドル相当の株式交換によって救済合併したメリル・リンチから引き継いだ不良資産が重荷となって経営不安を惹起したので、政府(財務省、FRB、FDIC)は、2009年1月16日、追加の200億ドルの資本注入(財務省が8%配当、議決権なしの優先株式を取得)とともに、住宅ローン、不動産ローン等の証券化された資産1180億ドルに対する融資(ノンリコースローン)または保証を行い、またその大部分に対する損失負担(最初の100億ドルを除き、発生した損失の90%をロス・シェアリング方式で政府が負担する)を行うことが決定された。また、この損失補償の対価として、別途優先株式を40億ドル、ワラントをその優先株式の10%、それぞれ上限として実績に応じて発行することとされた。なお、バンク・オブ・アメリカについても、一般株式の配当制限、役員報酬の抑制が条件として盛り込まれた。

(4) 資本注入

資本注入とは、本稿では「公的資金または預金保険基金により株式引受

(35) 本稿におけるバンク・オブ・アメリカの説明は、ポールソン前掲(注28)536—544頁、その他財務省及びFRBのプレスリリースを参考にしている。

等による金融機関の資本増強を行うこと」と定義する。第二次大戦後の米国においては、2008年に至るまで深刻な金融危機といえるような事態はほとんど発生せず、個別の緊急救済として資本注入が行われたにすぎなかった。すなわち、金融危機に至る手前で、システムリスクが発生する前に個別銀行の破綻処理（緊急救済を含む）が行われ、また、銀行の緊急救済の多くのケースにおいては、FDICが優先株式または劣後債によって資本注入を行っていた⁽³⁶⁾。

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

（a）多数銀行への資本注入

財務省はTARP（Troubled Assets Relief Program）の内容として当初は不良資産の買取りを中心に考えていたが、リーマン・ブラザーズの破綻以降の金融証券市場の混乱、機能不全に対処するため、TARPの2500億ドルを使って金融機関に対する公的資金による資本増強（以下「資本注入」という。）を行うこととした（2008年10月14日発表）。緊急経済安定化法は、金融機関から資産を購入できることになっているので、優先株式を取得することも可能である。これは2008年10月のG7で資本注入が取り上げられたのに対応し、EU諸国と歩調を合わせた措置であった。⁽³⁷⁾

(36) かつて1980-1990年代に緊急救済されたファースト・ペンシルベニア銀行、コンチネンタル・イリノイ銀行、ファースト・シテイ・バンコプなどの例がある。

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

このため、財務省によりTARPのサブプログラムとして資本注入プログラム(Capital Purchase Program)が策定され、2008年10月28日から2009年2月6日までに、金融システムの安定に重要な大手銀行(銀行持株会社となった旧投資銀行を含む)及び中堅・中小金融機関合計553の金融機関に対して1989億ドルの資本注入(ワラント付き優先株式の購入)が行われた。その後、さらに小規模銀行への資本注入が行われ、最終的には707の金融機関に対して2049億ドルの資本注入が行われた⁽³⁸⁾。

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

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

(b)救済としての資本注入(シティ・グループ、バンク・オブ・アメリカ)

緊急救済のところで述べたとおり、AIG、シティ・グループおよびバンク・オブ・アメリカに対して、救済のための資本注入が行われた。いずれ

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

も緊急経済安定化法を根拠とするTARPの一環として行われたことが特徴である。かつて銀行の救済のためにFDICが行ったと同様のことを、本来資産買取や一般的な資本注入を目的とした特別法に基づいて財務省が行ったもので、臨時異例の措置といえることができる。これらの資本注入は巨額のものであったが、その後、金融危機的な状況は改善され、金融機関の経営も改善された結果、2010年までにシテイ・グループ及びバンク・オブ・アメリカの公的資金は全額回収されている。

第2章 米国における制度改革—金融規制・破綻処理の見直し

1 概観

今回の米国の金融危機では、世界でも最大級の金融機関が破綻し、金融システムが信認（Confidence）を失って機能不全に陥ったことで、米国の金融システムに不備のあることが明らかとなった。リーマン・ブラザーズやAIGのように預金を受け入れない金融機関であっても、金融システム、システムミックリスクに重大な影響をもたらすものがあり、金融機関の監督および破綻処理について、総合的な改革と新しいルールの採用が必要と考えられた。すなわち、金融機関の規制・監督の間隙を埋めて強化し、潜在的なシステムミックリスクを緩和するのである。また、今回の米国の対応で、銀行等の預金金融機関に限らず、投資銀行や保険会社について金融システムの安定確保のためにToo Big to Fail⁽³⁹⁾を適用せざるを得なかったことから、金融監督や破綻処理の制度を見直す必要が指摘された。

このため、金融危機に対応する緊急措置として立法された2008年の緊急経済安定法とは別に、中長期的対応として規制改革、監督組織の見直

(39) Too Big to Failとは、巨大な銀行は破綻させると金融システムに重大な影響を与えるので、破綻させずに救済するという考え方である。1984年、コンチネンタル・イリノイ銀行に適用した例が有名であるが、納税者の負担やモラル・ハザードの問題があるため、最近では極めて例外的に認められるものであった。

し、新しい金融破綻処理などを盛り込んだドッド・フランク法⁽⁴⁰⁾ (Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act; ドッド・フランク金融改革消費者保護法) が2010年に成立することとなったのである。

2 ドッド・フランク法の概要

ドッド・フランク法は金融危機の反省を踏まえた中長期的な制度改革をめざすものであり、銀行、証券、保険、ヘッジファンド、デリバティブなどの幅広い分野を内包しているが、当初の財務省の原案から出発して成立するまでの1年間に議会(上院および下院)を中心に多くの議論が行われ、修正が加えられた。金融安定監督評議会の設置、系統的に重要なノンバンク金融会社および銀行持株会社の監督強化など、システミックリスクを排除して金融安定の安定を確保するための監督・規制の強化という本質には変わりはないが、いわゆるボルカー・ルール⁽⁴¹⁾の採用によって銀行・銀行持株会社の自己勘定取引やヘッジファンドの所有等リスクの高い行為を制限する一方、金融監督機関ないしはその権限の整理統合の面でも若干の修正が見られる。最も大きな特色は、金融危機の処理に多額の資金を要したことへの反省から、Too Big to Failはもう許さない、納税者の金は使わせないという米国民あるいは議会の意識が強く反映されたことであろう。ドッド・フランク法の冒頭の前文にはこの法律の目的として、「説明責任と透明性を改善することによって米国金融の安定を促進すること、Too Big to Failを終了させること、金融機関の救済(bail out)を終了させることにより米国の納税者を保護すること、金融サービスの濫用から消費者を保護すること、その他の目的」と掲げられているところである。

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

(41) ボルカーは元FRB議長で、金融システムの安定のために金融界に厳しいルールの採用を主張した。

ドッド・フランク法は、いわゆるオムニバス法であって、金融の安定、破綻処理、組織改革と権限の委譲、ヘッジファンドの規制、保険、金融持株会社および預金金融機関の規制改革、金融機関の透明性および説明責任、支払い・決済の監督、投資家保護・証券規制改革、金融消費者保護局、連邦準備制度の改革、金融アクセス改善法、公的資金払戻し法、モーゲージ改革・反略奪的貸付法、雑則、歳入法の改正といった16のタイトル（編）に別れている。この大部分はショートタイトル（法律の略称）が与えられて、全体としての関連性はあるもののそれぞれが独立した法律のような構成となっている。

ドッド・フランク法（以下、条文を引用するときは単に「法」という。）の内容は広範かつ膨大にわたるが、本稿においては、金融破綻処理との関係で重要な部分である、金融の安定のための制度（第1編）と金融破綻処理（第2編）を中心に説明する。

3 金融の安定のための制度

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

（1）金融安定監督評議会（FSOC）

金融安定監督評議会（Financial Stability Oversight Council, 以下「FSOC」という。）は、システムミックリスクへの対応が各機関バラバラであった点を是正する連絡協調体制の整備にとどまらず、金融の安定—システムミックリスクの回避、予防のための重要な機能を担う機関とされた。もっとも、

金融機関に対する具体的な措置はFRBその他の金融監督機関に委ねられる部分が多いことにも留意すべきであろう。

(a) FSOCの構成

FSOCは、議決権のある構成員として、財務長官(協議会の議長となる)、FRB議長、通貨監督官、金融消費者保護局長、SEC委員長、FDIC総裁、商品先物取引委員会(CFTC)委員長、連邦住宅金融庁長官、信用組合監督庁(NUCA)長官および大統領が指名した保険について専門の知識を有する独立した構成員の10名、並びに議決権のない構成員として、金融調査局長、連邦保険局長、州保険局長の代表者、州銀行局長の代表者および州証券局長の代表者の5名から構成される。(法101条(1)-(3))

(b) FSOCの目的

FSOCの目的は、重要な金融における緊急事態または破綻、大きくて複雑な銀行持株会社または金融会社の実際の行動等により発生する金融安定のリスクを認識し、これらによって金融システムに対して増大する脅威に対応することである。すなわち、金融機関の個別の監督ではなく、米国金融の安定を目的として、金融監督におけるいわゆるマクロ・プルーデンス政策⁽⁴²⁾を担当することになる。また、政府が金融破綻において発生する損失から守ってくれるという期待を除去して、モラル・ハザードの発生を防ぎ、市場の規律を促進することもこの一環として重要な目的である。(法112条(1))

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

（c）FSOCの主要な権限・義務

FSOCが上記の目的のために行う主要な権限および義務の概要は、次のとおりである。

- ①FSOC参加機関その他の金融監督機関から情報を収集する。また、金融調査局に銀行持株会社またはノンバンク金融会社から情報を収集するように指示する。さらに、金融安定の潜在的脅威を認識するため、金融サービス市場を監視する。
- ②国内および海外の金融監督を監視するとともに、米国金融市場の統合、効率、競争、安定を強化する分野において、議会に対して助言および勧告を行う。
- ③FSOCは、米国ノンバンク金融会社に緊急事態が発生し、その性格、範囲、集中性、複雑性が当該ノンバンクの活動とともに米国の金融の安定に影響を与える場合、投票数の3分の2の多数によって、当該ノンバンク金融会社はFRBに監督され、本法によるプルデンシャル基準に従うこととすることができる。（法113条）
- ④重要な金融の混乱ないし破綻、すなわち大きくて複雑な金融機関から生じる金融の安定に対するリスクを回避または軽減するため、FSOCはFRBの監督するノンバンク金融会社および大きくて複雑な銀行持株会社に対して適用可能なプルデンシャル基準および報告、公表の制度を設立し、洗練されたものとするを勧告することができる。（法115条）

プルデンシャル基準はリスクベースの資本、レバレッジの限度、流動性の要請、信用リスクの程度、破綻処理計画などを客観的な基準としたもので、上記③で指定された金融会社、または、資産の規模が500億ドル以上の金融会社が対象となる。
- ⑤FSOCは、FRB監督のノンバンク金融会社および銀行持株会社について要求される予備的資本⁽⁴³⁾（Contingent Capital）の効果、性格、必要

(43) 予備的資本は、金融が逼迫したときに株式に転換できるものである。

な金額等について調査研究し、2年以内に議会に報告しなければならない。また、FSOCは議会に報告を提出した後、FRB監督のノンバンク金融会社および銀行持株会社に対して金融困難なときに株式に転換できる最小金額を維持させるよう、FRBに勧告しなければならない。2年以内という期間を置いたのは、BIS銀行監督委員会の自己資本比率規制強化の議論⁽⁴⁴⁾をにらんでのことである。

- ⑥FSOCの勧告により、FRBは、FRBが監督する金融会社または重要な銀行持株会社に対して、金融危機の発生時に迅速で秩序ある清算を行うための破綻処理計画⁽⁴⁵⁾を定期的にFSOC、FRBおよびFDICに提出するよう要請しなければならない。万一金融機関の破綻が発生した場合であっても、金融システムへの影響を極力排除するよう事前にチェックする趣旨で、破綻処理を担当するFDICだけでなく、FSOCおよびFRBがチェックすることとされたものである。
- ⑦FSOCの勧告により、FRBはその監督する金融会社または重要な金融後株会社に対し、他の重要なノンバンク金融会社および重要な銀行持株会社に対する信用供与の状況および受信の状況について、FSOC、FRB、FDICに提出させなければならない。
- ⑧FRBは、連結ベース資産500億ドル以上の銀行持株会社またはFRB監督のノンバンク金融会社が米国の金融の安定に重大な脅威を与えてい

(44) 2010年9月に発表されたBISの国際的な最低自己資本基準は、移行期間を定めており、2013年から適用される普通株等Tier1自己資本比率は3.5%でスタート、2015年に4.5%、2019年には資本保全バッファの2.5%を加えて7.0%になる。

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

ると判断した場合、FSOCの議決権ある構成員の3分の2以上の賛成により、当該会社が合併、企業取得、連結統合または他の会社の子会社となることを制限することができる。さらに、同様にして当該会社の金融商品を提供する能力を制限し、当該会社の1もしくは複数の事業の廃止を要求しまたは当該会社の1もしくは複数の事業の方法に制限を課すことができる。

（2）金融調査局

金融調査局（Office of Financial Research）は、情報収集・調査事務を担当するFSOCの事務局のような形で、財務省の内部に設置されることとなった。金融調査局のもっとも基本的な機能は、米国の金融安定に対する潜在的リスクを認識するため金融サービス市場等のデータを収集し、これをFSOCおよび参加機関に提供することである。また、FSOCはノンバンク金融会社および銀行持株会社が米国の金融安定に脅威を与える程度を評価するため、金融調査局を通じて、ノンバンク金融会社または銀行持株会社に対して報告を要求することができる。

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

4 新しい破綻処理制度—秩序ある清算手続

（1）新制度の対象

ドッド・フランク法第2編において、「秩序ある清算手続」（Orderly Liquidation Authority）として新しい破綻処理制度が導入されている。その対象は、金融システムの安定のために重要な金融会社（証券会社、保険会社、銀行持株会社以外の金融持株会社など）および銀行持株会社であ

る。銀行、S&Lなどの預金金融機関が除かれているのは、これらにはすでに連邦倒産法に基づく破綻処理ではなく、連邦預金保険法に基づきFDICによる破綻処理が行われており、大きな制度改正をする必要がないからである。これに対して、今回対象となった重要な金融会社および銀行持株会社は、これまで預金金融機関と異なりシステミックリスクを発生させることはない想定され、連邦倒産法の処理に委ねられていたのであるが、一般の金融危機によって制度的に不十分と指摘されるに至ったものである。そこで、今回のドッド・フランク法ではこれらの金融会社および銀行持株会社にFDICの破綻処理をモデルとして新しい制度を導入することとされたものである。

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

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

(2) システミックリスク—新制度による破綻処理の決定

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

りFDICと協議の上、勧告が行われる。金融会社が保険会社またはその米国最大の子会社が保険会社の場合は、FRBの理事会の3分の2以上の賛成により連邦保険局長の承認とFDICとの協議の上、勧告が行われる。

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

（3）管財人の指名

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

当該取締役会は、これに対して、連邦控訴裁判所に控訴することができ、さらに控訴裁判所の決定に対して連邦最高裁判所に上告することができる。

（4）議会への報告、管財人の期限

FDICが対象金融会社の管財人に指名されてから24時間以内に、財務長官はこの勧告および決定の文書を上院銀行住宅都市委員会、下院金融サー

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

FDICの管財人への指名は、指名の日から3年間で終了する。ただし1年を限り2回までの延長が可能である。期限を延長する場合、FDIC総裁は、以下の①および②の理由で管財人の期限の延長が必要であることを、書面で上院銀行住宅都市委員会および下院金融サービス委員会に証明しなければならない。

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

(5) 連邦倒産法との関係

財務長官の指名により、FDICは当該金融会社の管財人として行動し、そのすべての権利義務は本法第2編による。本法第2編の規定は、FDICが管財人に指名された対象金融会社のすべての関連事項に独占的に適用され、連邦倒産法および同規則の規定はこの本法第2編で例外とされる場合を除いて適用されない。FDICが管財人に指名されたとき、それまで進められてきた連邦倒産法による手続、訴訟はすべて廃止、却下される。

(6) 他の監督機関との関係

FDICは、管財人として対象金融会社の秩序ある清算のため、対象金融会社および対象子会社の金融監督機関と協議しなければならない。また、当該金融監督機関および対象金融子会社ではない対象金融会社の子会社の監督機関と協議し、このような破綻した子会社の取扱いについては、これ

らの監督機関と協力して当該子会社の破綻処理を適当な他の政府機関に行わせることとなる。

（7）本法第2編における管財人としてのFDICの指針（206条）

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

- （a）米国の金融安定という目的のために必要な措置を決定することとし、対象金融機関の存続を目的としてはならない。
- （b）対象金融会社の株主は、他のすべての債権および基金が全額支払われるまで、清算配当を受けることができない。
- （c）保証されていない債権者は、債権の優先度に従って損失を負担する。
- （d）対象金融会社の破綻に責任のある経営者、取締役会のメンバーは排除される。
- （e）対象金融会社または対象子会社の株主となつてはならず、また、株式から利益を得てはならない。

（8）FDICの権限および義務

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

- (a) 対象金融会社の資産を引き継ぎ、当該会社の構成員または株主、取締役および執行役員に対する全権を掌握して、会社の経営を行い、すべての営業を行う。
- (b) 対象金融会社のすべての債権を回収する。
- (c) 金融会社のすべての有効な債務を本法第2編の規定に従って支払う。すなわち、債権の決定手続、整理手続に従って承認された債権(会社の債務)について、それぞれの優先度に従って、かつ管財人の裁量で清算基金の利用可能な限度で支払いを行う。支払いの優先順位は、①管財人の管理費用、②米国政府に対する債務、③従業員の賃金または給与(1人当たり上限11,725ドル)、④従業員の年金制度への拠出金(1人当たり上限11,725ドル)、⑤対象金融会社に対する一般債権、優先債権、⑥劣後債権、⑦役員・取締役の給与または報酬、⑧株主またはジェネラル・パートナー、リミテッド・パートナーへの支払い、である。同等の地位にある債権者は原則として平等に取り扱われるが、FDICが適当と判断した場合に例外が認められる。なお、本条は担保付債権または担保の権原に影響を与えない。
- (d) FDICは対象金融会社の管財人として、対象金融会社を他の会社と合併させ、または対象金融会社の資産・負債を顧客の承認もしくは同意なしで移転させることができる。FDICは銀行等の預金金融機関の破綻処理については、ほとんどの場合にP&A(資産・負債の譲渡)を活用しており、金融会社についても同様の手法が多く行われるものと予想される。清算に当たって、バラバラに解体処分するよりも、企業価値を評価したプレミアム付で売却した方が有利であり、破綻処理費用の削減につながるからである。合併またはP&Aについては、譲渡先がすぐに決まれば1度の合併またはP&Aでよいが、譲渡先の選定に時間がかかる場合は、いったんブリッジ会社に譲渡(これもP&Aの一種)してから、受け皿となる譲渡先と合併またはP&Aを行うこ

ととなる。

（9）ブリッジ金融会社

FDICは、対象金融会社の管財人として、または管財人として指名されることを予想して、ブリッジ金融会社⁽⁴⁶⁾を設立することができる。FDICは、ブリッジ金融会社の設立に先立って定款の承認を受け、連邦免許を取得する。ブリッジ金融会社は、設立されるとFDICに指名された取締役会による経営管理が行われる。資本金または剰余金はFDICが裁量で適当な水準に決定することができ、ブリッジ金融会社はFDICの許可があれば資本金または剰余金なしで業務を行うことができる。

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

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

（10）対象金融会社およびブリッジ金融会社の清算

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

(46) 法210条 (h)。

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

(11) 清算基金

米国財務省の中に「秩序ある清算基金」(以下「清算基金」という。)⁽⁴⁷⁾が独立した基金として設立され、対象金融会社の秩序ある清算を含めてFDICが本法第2編による権限を実行するために使用される。FDICは清算基金を使用するにあたり、管財人に指名された対象金融会社について秩序ある清算計画を策定して財務長官の承認を得なければならない。清算基金の収入は、連結資産500億ドル以上の銀行持株会社およびFRB監督のノンバンク金融会社に賦課される負担金、FDICが発行する債務証書による収入、その他投資収益等である。なお、預金保険基金はどのような方法であろうと本法第2編のために使用してはならない。

ドッド・フランク法の破綻処理の対象およびその費用は、従来からFDICが担当している銀行等の預金金融機関から明確に分離され、別途の財源手当てがなされている。金融会社の清算のための費用は、当該金融会社の資産の処分によるか、または負担金によって当該金融セクターが責任を負わなければならない。FDICは債券(債務証書)発行の権限⁽⁴⁸⁾を与えられ、財務長官はこれを購入・処分することにより資金を手当てすることができるが、これは一時的な資金繰りのためであって、清算基金の支出は最終的にリスクベースで計算された負担金⁽⁴⁹⁾として、連結資産500億ドル以上の銀行持株会社、FRB監督の金融会社およびそれ以外で連結資産連結

(47) 法210条(n)。

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

(49) 負担金を計算するために、FDICはリスク・マトリックスを策定する。

資産500億ドル以上の金融会社が負担しなければならない。

（12）納税者負担の禁止

ドッド・フランク法の重要な論点として、金融機関救済の禁止および納税者負担の禁止があげられるが、本法第2編の214条において以下のとおり明確に規定されている。

（a）清算の要請

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

（b）基金の回復

「この法律により金融会社の清算のために使われたすべての資金は、当該金融会社の資産の処分によるか、または、負担金によって金融セクターが責任を負わなければならない。」これは、上記（11）で説明したとおりである。破綻した金融会社は債務超過が常識であるから、資産を処分しても負担金を回避することは困難であろう。

ただし、FDICの債券発行により資金繰りは可能なので、負担金の徴収についてある程度タイムラグを置き、何年かに分割して徴収することが可能である。また、経済環境の良いときに負担金を増大させ、経済環境の悪いときに負担金を減少させることも想定されている⁽⁵⁰⁾。

(50) 法210条 (o)(4)(a)。

(c) 納税者負担の否定

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

(13) 役員・取締役からの報酬の返還

FDICは、対象金融会社の管財人として、対象金融会社の破綻に実質的に責任のある現在または従来からの役員・取締役から、FDICが対象金融会社の管財人に指名された日から2年間の報酬を返還させて受け取ることができる。ただし、詐欺の場合については、上記の時間的制約は適用されない。

(14) 研究および報告

- (a) FSOは、この法律に基づく秩序ある清算の権限の行使において、米国の納税者保護を最大化することおよび全額保護された債権者の取扱いに関して市場原理を促進することの重要性を研究しなければならない。
- (b) この法律の施行にあたって、FRBは合衆国裁判所事務局と協議して、連邦倒産法第7章および第11章に基づく金融会社の破綻処理について研究を行わなければならない。
- (c) FRBは、合衆国裁判所事務局と協議して、連邦倒産法および適用さ

れる外国法に基づくシステミックな金融会社の破綻処理に関する国際協力についての研究を行わなければならない。

- (d) この法律の施行日から1年以内に、(a) にあってはFSOCが、(b) および(c) にあっては合衆国裁判所事務局が、それぞれ報告書作成し、議会へ報告しなければならない。

5 FRBの緊急融資制度の整備

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

FRBの緊急融資の法的な根拠は、連邦準備法13条(3)であるが、これまでの規定は、異常で急迫した状況において連邦準備銀行は担保の範囲で個人、パートナーシップ、法人に対して融資を行うことができるという簡単な規定であった。今回、ドッド・フランク法の制定にあたり、金融機関の救済は禁止する、Too Big to Failは認めないという見直しの一環として、FRBの緊急融資についても要件を厳しく、また透明化する制度改正が行われた⁽⁵¹⁾。これまでの規定では、FRBの緊急融資は対象に制約がなく個別金融機関の救済を含む柔軟な対応が可能であった⁽⁵²⁾が、新たな規定では、個別の金融機関を救済するためではなく、金融システムに対して流動性を供給するための計画または制度を通じて行われること、緊急融資の担保が

(51) 法第11編（連邦準備制度）1101条。

(52) これまでは、弾力的な対応をするために、むしろ「建設的な曖昧さ」が必要であるといわれていた。そのような要素は否定できないが、できるだけルールによる透明化が望ましいと考えられる。

納税者の損失を防止するのに十分であること、この計画は整然と終了されることが要件とされている。また、これまでは連邦準備制度理事会の単独の判断でも可能であった⁽⁵³⁾が、今後、連邦準備制度理事会は財務長官と協議のうえ、緊急融資の方針と手続を規則によって制定しなければならない。また、連邦準備制度理事会は緊急融資を承認してから7日以内に、上院銀行住宅都市委員会および下院金融サービス委員会に報告を行うこととされている。

6 その他

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

また、自己資本規制やレバレッジ規制が強化されたほか、Too Big to Failの廃止という趣旨に沿って、競争政策的見地からも巨大な金融機関の出現に対しては抑制的で、金融機関の負債のシェアが10%を超えることとなるような合併、統合、資産の取得が原則として禁止された。

金融監督の組織の面では、金融安定監督協議会(FSOC)の設立、貯蓄金融機関監督庁(OTS)の通貨監督庁(OCC)への統合のほか、消費者保護の強化のために金融消費者保護局の設置、保険監督の強化のための連邦保険局の設置があげられる。銀行の連邦による監督体制を一本化すると

(53) もっとも、銀行の緊急救済と同時に行われる場合は、従来からシステミック・イクセプションの厳格な手続が事実上必要である。

いう案は結局採用されなかった。

第3章 欧州における金融破綻処理および新制度の導入

1 概観

今回の金融危機は、米国のサブプライムローン問題を契機としているが、2007年夏に欧州で始まった。欧州の銀行は米国の証券化商品を保持して、大きなリスクを抱えていたのである。2007年8月、フランスのBNPパリバが傘下のファンドの解約凍結を発表したことで、欧州金融市場は金融リスクに対する不安と疑心暗鬼により麻痺状態に陥った。これは欧州と米国の中央銀行が大量の流動性の供給と金利の引下げを行う等の協調政策によって小康状態となったが、この間にドイツ、イギリス等で多くの銀行の破綻が発生した。

ドイツでは、2007年7月にドイツ産業銀行（IKB）が政府系のドイツ復興金融公庫から81億ユーロの資金保証を受けて銀行団の融資により救済され、また、8月にはザクセン州立銀行が、ザクセン州のリスク保証27億5000万ユーロを付けた上で州立銀行最大手のバーデン・ビュンデンブルグ州立銀行に救済合併された。破綻した両行とも、サブプライム関連の投資で多額の損失を発生させていた。

さらに2007年から2008年にかけて、イギリス、ベルギー⁽⁵⁴⁾、アイスランド⁽⁵⁵⁾、アイルランド⁽⁵⁶⁾など金融危機は欧州全域に広まったが、米国と並ぶ国際金融センターとして世界から多額のマネーが流入していたイギリスで

(54) 2008年9月、ベルギー最大金融グループのフォルティスが破綻状態となり、ベルギー、オランダ、ルクセンブルグの3ヵ国政府は112億ユーロの資本注入による国有化を発表し、最終的にBNPパリバへ譲渡することになった。

(55) 2008年10月、アイスランド政府は国内3大銀行（カウプシング、グリトニル、ランズバンキ）を国有化した。

(56) 2009年1月、アイルランド政府はアングロ・アイリッシュ銀行を国有化した。

は欧州の主要諸国の中でもっとも大きな金融危機の影響を受け⁽⁵⁷⁾、ノーザン・ロック銀行をはじめいくつかの銀行の破綻も経験した。また、イギリスでは、銀行法、金融サービス法の改正やターナー・レビュー⁽⁵⁸⁾の公表など制度面の対応も迅速であった。本稿では、イギリスにおける金融破綻処理および制度改革を中心に説明することとし、さらに欧州全体としてのEUの動きや、BISの資本規制等の動向も参考のために紹介する。

2 イギリスにおける銀行破綻

イギリスにおける金融破綻への対応は、財務省、FSA⁽⁵⁹⁾、イングランド銀行が協力して行う体制となっている。資本注入、損失補填など財政支出を伴うものは財務省が、この間の金融機関の監督はFSAが、緊急融資、流動性供給などはイングランド銀行が、それぞれ担当することになる。また、預金者の保護、保証金の支払はFSCS⁽⁶⁰⁾が担当する。

(1) ノーザン・ロック銀行

今後の金融危機において、イギリスで最初に破綻したのがノーザン・ロック銀行⁽⁶¹⁾である。同行はもともと住宅貸付組合であったが、1997年に普通銀行に転換した。その後急速に規模を拡大したが、2007年9月に米国のサブプライムローン問題の影響から住宅ローン債券(RMBS)、短

(57) EU諸国のなかでも、2008年の金融危機対策の費用はイギリスの7812億ユーロが最大であった。白井さゆり『欧州迷走』(日本経済出版社、2009年)120頁。

(58) FSA会長のターナー卿が財務大臣の諮問に基づき、2009年3月に提出した報告書。自己資本規制の強化、普通株による自己資本増強、流動性規制、ヘッジファンドの報告義務、格付け機関の規制、報酬制度の見直し等を提言した。

(59) 金融サービス機構(Financial Services Authority)。FSAは、1997年10月、証券投資委員会(SIB)を母体として、イングランド銀行の監督部門等の諸監督機構が統合されて発足したものである。イギリス資本市場研究会編『イギリスの金融規制』(日本証券経済研究所、2006年)5頁。

(60) 金融サービス補償機構(Financial Services Compensation Scheme)。

(61) 赤間弘「英国における預金保険と銀行破綻処理制度の改革」預金保険機構編『預金保険研究 第10号』66頁(2009年)。

期証券等による市場からの資金調達が困難となり、預金者の取り付け騒ぎが発生した。このため、イングランド銀行による緊急融資が行われたほか、預金の取り付けに対応して政府（財務省）により預金の全額保護が実施された。その後民間への売却が検討されたが、交渉で条件が折り合わなかったために断念し、2008年2月に政府は同行の株式を強制取得して一時国有化することとした。これは1年間の特別立法（Banking（Special Provision） Act 2008）によったが、これが恒久法である2009年銀行法による銀行破綻処理制度の原型となったのである。

なお、ノーザン・ロック銀行は2010年1月に新銀行と不良資産の管理会社に分離されることとなった。

（2）ブラッドフォード・アンド・ビングレー銀行

ブラッドフォード・アンド・ビングレー銀行も、住宅貸付組合から2000年に普通銀行に転換した。2008年9月のリーマンショック直後、多額の預金流失と株価の暴落に直面したため、政府はノーザン・ロック銀行に続く2番目の国有化を行うこととなった。その後、210億ポンドの預金と約200の支店網は、スペインのサンタンデル銀行に売却されることとなり、政府は同銀行の預金をサンタンデル傘下のアビー・ナショナル銀行に移管するために、140億ポンドを抛出して不良資産部分を国有化した。

（3）ロイヤルバンク・オブ・スコットランド

ロイヤルバンク・オブ・スコットランド（RBS）⁽⁶²⁾ は、長い歴史のある銀行であるが、2000年にナショナル・ウェストミンスター銀行を買収して、イギリス第1位（欧州第2位）の大銀行となった。証券化商品の損失、オランダのABN AMRO買収の失敗等により、2008年には巨額の損失を計

(62) 藤井真理子「イギリスにおける金融危機の展開と教訓」武藤敏郎編著『甦る金融—破綻処理の教訓』91頁（金融財政事情研究会、2010）。

上し、リーマンショック後の同年10月に政府は200億ポンドの公的資金の注入を行なった。さらに、2009年11月には255億ポンドの資本注入が行われて国有化(政府の保有比率84%)されるに至った。

(4) HBOS

HBOSは2001年にハリファックスとスコットランド銀行が合併したイギリス第4位の銀行であった。住宅ローンの最大の貸手であり、またMBS等の証券化商品を抱えて、2008年にはイングランド銀行から緊急融資を受けたものの金融危機を乗り越えることができずに、2009年1月にロイズに買収されてロイズ・バンキング・グループの一部となった。

(5) ロイズ・バンキング・グループ

ロイズは銀行、保険の名門として300年以上の歴史を誇るが、1995年にロイズ銀行がトラステイ・セービング・バンク(TSB)と合併して、イギリス第5位の銀行グループとなっていた。2008年10月に、HBOSの救済合併を前提として、政府から170億ポンドの資本注入を受けた(政府の保有比率43%)。その後、HBOS合併の負担もありロイズ・バンキング・グループとしての経営が悪化したため、2009年3月に政府の資産保護スキーム⁽⁶³⁾の適用を受けることとなった。最終的に資産保護スキームから脱退して自力による資本調達を進めたが、2009年月には政府から57億ポンドの追加資本注入がおこなわれて、政府の保有比率43%が維持された。

3 イギリスにおける金融破綻処理制度

(1) 金融破綻処理と倒産制度

イギリスでは、銀行その他の金融機関の倒産ないし破綻処理について、

(63) 金融危機により影響を受けた商業用不動産、住宅ローン、証券化商品等を対象として、一定額を超えた損失の90%を政府が保護する制度で、金融機関に発生する損失を政府が肩替りするものである。

特別の法律もなく、制度としては一般企業と同様に扱われていた。このため、ノーザン・ロック銀行を契機に2008年頃から金融制度改革の一環として、金融破綻処理制度の創設が議論され、2009年の銀行法（以下この章において「法」という。）において特別破綻処理制度（Special Resolution Regime、以下「SRR」という。）として導入されることとなった。イギリスで実施された一時国有化のほか、米国にならってブリッジバンク制度を採用したほか、イギリス倒産法の手続である清算（Liquidation）、管理（Administration）の手続においても特則が設けられた。

（２）特別破綻処理制度（SRR）を導入した目的

SRR導入の目的は、①金融システムの安定を保護し、強化すること、②銀行システムの安定に対する公衆の信認を保護し強化すること、③預金者の保護、④公的資金を保護すること、⑤1998年人権法の範囲で、財産権にかかる憲法違反を避けること、である（法4条（4）-（8））。また、金融システムの安定には、銀行の提供するサービスの維持が含まれ、預金者の保護に限定されない。それぞれの目的の優先度は個別のケースによってバランスが図られる。

（３）特別破綻処理制度（SRR）の基本的構造

銀行の破綻処理については、一般的な企業倒産法制である1986年倒産法（Insolvency Act 1986）に基づく手続が修正され、SRRが用意されることとなった⁽⁶⁴⁾。SRRは金融機関の状況等により安定化対応措置、清算手続、管理手続の3つの選択肢に分かれ、安定化対応措置は裁判所が原則と

(64) SRRの内容については、イギリス財務省(HM Treasury) 資料“Banking Act 2009, Special resolution regime: Code of Practice”(2009年2月) によっている。なお、1986年倒産法は、2002年企業法(Enterprise Act) によって、大きな改正が行われていることに注意されたい。詳細は、中島弘雅「イギリスの企業倒産手続の構造と会社法の接点」、『季刊 企業と法創造—知的財産法研究Ⅱ』5-37頁、早稲田大学21世紀COE《企業法制と法創造》総合研究所(2006)。

して関与しない手続であり、財務省、FSA、イングランド銀行(中央銀行)が安定化権限(Stabilization Power)を持って、協力しながらその機能を果たすことになる。

(a) 安定化対応措置(Stabilization Options)

安定化対応措置には、さらに3つに分かれる。通常、以下の順序で適用を検討することになる。いずれも、当該金融機関が破綻し、または破綻のおそれがあることの認定はFSAが行う。次の各方式の選定および資産譲渡、株式譲渡等については、イングランド銀行が行うこととされた。

(i) 民間部門の買い手(受け皿)への承継(Private Sector Purchaser)

イングランド銀行は、FSAが認定した破綻(の惧れがある)銀行について、①イギリスの金融システムの安定、②銀行システムの安定性に対する信認の維持、③預金者保護、のいずれかの観点からこの措置が必要かどうか判断し、FSA及び財務省と協議の上で譲渡を決定する。米国のP&Aに対応するが、イングランド銀行が手続の中心になり、営業譲渡等が実施される。

(ii) ブリッジバンク(Bridge Bank)

安定化対応措置の2番目のオプションがブリッジバンクである。イングランド銀行は、適当な民間部門の受け皿が見当たらない場合、100%子会社のブリッジバンクを設立して、破綻金融機関の資産・負債を移転させること(これもP&Aの一形態であって、部分譲渡を含む)ができる。ブリッジバンクを2回使うこと、複数のブリッジバンクを利用することも可能であり、イングランド銀行が所有する他の金融機関へ譲渡することもできる。ブリッジバンクは事実上イングランド銀行が管理し、最終的には、民間の受け皿となる金融機関等への営業譲渡等を行うこととなる。

（iii）一時国有化（Temporary Public Ownership）

第3番目のオプションは、一時国有化である。金融の安定に対する脅威を取り除くために一時国有化による支援が必要であり、それが公共の利益に合致するとき、政府（財務省）が株式移転命令により銀行の株式を一時的に100%保有して銀行を直接管理下に置くものである。政府（財務省）が事実上破綻銀行を管理して、財務状況が改善すれば適当な時期に受け皿金融機関等へ譲渡するものである。SRRによる破綻処理の対象が銀行持株会社であるときは、この手法によらなければならない。一時国有化が長引きそうな場合、政府の投資会社であるUKフィナンシャル・インベストメンツ（UK Financial Investments Limited, UKFI）に管理を委託することができる。

（b）清算手続（Bank Insolvency Procedure）

銀行の清算手続は、イングランド銀行、FSAまたは財務大臣から清算人（Bank Liquidator）の推薦とともに裁判所へ清算命令の申請がなされる。この場合、銀行が支払い不能またはそのおそれがあること、銀行の清算が公共の利益に反しないこと、銀行の清算が公正であることが前提であり、基本的に裁判所の手続に委ねることとなる。

次に、裁判所が清算命令を出して清算人による清算手続が開始し、イングランド銀行、FSA及びFSCS（金融サービス補償機構）からなる清算委員会が組織されて清算人に助言する。また、清算手続と並行して、FSCSによる預金者への補償金が支払われる⁽⁶⁵⁾。銀行が清算される場合に、FSCSは預金者に補償金を支払うが、直接預金者に支払うか、他の銀行に預金を移転させて支払いを委託する。FSCSは預金者の債権を取得するので、清算手続に参加して清算配当を求めることとなる⁽⁶⁶⁾。

(65) わが国における預金保険機構による保険金の支払い（ペイオフ）にあたる。

(66) イギリスにおける過去の銀行破綻事例として、1991年に破綻したBCCI（国際信用商業銀行）では約8000万ポンドの補償支払いが行われたが、その86%以上は清算配当により回収された。本間・前掲（注13）174頁。

(c) 管理手続 (Bank Administration Procedure)

管理手続は、基本的には裁判所の手続で企業再生をめざすものであり、倒産実務家から管財人 (Bank Administrator) が選任される。FSCSとの連携が要請され、SRRにおいて銀行の営業譲渡等が民間の受け皿に対して行われた場合の残存銀行部分の処理について活用されることとなる。

(4) FSCS (金融サービス補償機構)

イギリスのFSCSは、わが国の預金保険機構、米国のFDICに相当する組織であるが、一元的な金融規制・監督を担当するFSAと歩調を合わせて、2000年金融サービス市場法に基づき、預金保護基金、投資家補償基金、保険契約者保護基金等の7つの金融商品補償制度が統一されて2001年に発足した機関である。したがって、預金者の保護はFSCSの機能の一部であるが、業界から負担金(保険料)を徴収して金融機関が破綻したときに預金者に対して補償金(保険金)を支払う⁽⁶⁷⁾という基本的な機能だけを担当している。いわゆるペイボックス型⁽⁶⁸⁾であって、わが国や米国と異なりペイオフを原則としており、資金援助や破綻処理は行わない。なお、SRRによる銀行破綻処理を行う場合、政府(財務省)はペイオフコストまでをFSCSに負担させることができる。

FSCSの預金保護は、イギリスの銀行及びイギリスで営業する外国銀行の子会社を対象とする。預金の1人あたり補償限度は、金融危機に際して2008年10月に3万5000ポンドから5万ポンドに引き上げられたが、2010年12月末から欧州統一基準に沿って8万5000ポンドに引き上げられている。

(67) FSCSの運営経費は加盟金融機関からの賦課金を事前調達するが、銀行破綻による預金の補償費用は事後調達とされている。本間・前掲(注13)172頁。

(68) ペイボックス型は保険金支払機能に特化しているため、運営にかかる人手とコストが少なくてもよく、複雑な判断の必要もないため、制度導入当初はこの方式を採用することが多い。先端をいく米国の制度とは対照的であるが、イギリスのほか、EU諸国の多数はこの方式である。

4 イギリスにおける金融監督体制の再編

上記の金融破綻処理の見直しのほか、イギリスにおけるその他の金融改革については、2009年のターナー・レビューを踏まえ、2010年金融サービス法として成立した。米国のドッド・フランク法と同様に、金融安定のための協議会の設立や監督当局による規制強化等が盛り込まれている。FSAの政策目的に「金融の安定」が追加され、破綻処理計画（リビング・ウィル）や報酬規制も導入された⁽⁶⁹⁾。

さらに、2010年の総選挙の結果保守党が政権に返り咲いた後、金融危機に適切な対応がなされなかったとして、金融監督体制の見直しが行われた。2012年1月にはこのための法案が議会に提出されており、これが成立すれば同年末までに、新たな金融監督体制を発足させる予定である。具体的にはFSAを解体して、その権限は、イングランド銀行内に設置された①金融機関の安全性・健全生確保を目的とするPRA（Prudential Regulation Authority；プルーデンス規制機構）および②金融サービスの促進・消費者保護を目的とするFCA（Financial Conduct Authority；金融行動監督機構）へ移管され、さらにイングランド銀行内に設置されたシステミックリスクへの対応を担当するFPC（Financial Policy Committee；金融安定委員会）がこれらの機関に勧告・指示を行う体制とされている⁽⁷⁰⁾。FPCは、米国のFSOCと同様に金融システム全体にかかわるリスクを横断的に監視する役割を担うものであり、イングランド銀行総裁、同役員、PRA長官等がメンバーとなる。

この結果、イングランド銀行に権限と責任が集中することになるが、イングランド銀行の既存の機能とされていた特別破綻処理制度（SRR）の下

(69) 小立敬「英国における金融制度改革法—金融サービス法案の公表—」資本市場クォーターリ-2010年冬号1頁（2010）。

(70) イギリス財務省(HM Treasury) 資料“A new approach to financial regulation; the blue print for reform”(2011年6月)。御船純「欧州における金融規制改革の動向」預金保険研究第13号（2011）66頁。

での銀行破綻処理や市場・金融機関への流動性供給等の機能に併せて、金融機関を監督する権限を活用できれば、当局間の情報・意思の疎通や協調体制の問題が容易にクリアーされて、金融破綻処理における迅速、的確な対応につながるものと期待される。

5 EUの動向

1980年代後半以降、EC(EU)の金融統合の動きにあわせて、欧州委員会主導で預金保険制度の導入と加盟国の基準統一が進められた。この動きは1994年のEU預金保険指令に結実した。制度の最終的な内容は各国政府に委ねられるが、基本的にEU指令に沿ったものでなければならない。最近では、2010年の預金保険指令の改正により、保険(保証)限度額が最低5万ユーロから一律10万ユーロに引き上げられた。

金融危機後は、EUにおいても金融監督全体の見直しが行われ、2011年から新しい欧州金融監督制度(ESFS)が発足している。その中核となるのは、①域内の金融システムのリスクを監視する欧州システミックリスク理事会(ESRB)、②域内規制の制定、実施によりマイクロ・プルーデンス政策を担当する欧州監督機構(ESA)である。ESAの中心は、欧州銀行監督機構(EBA)であり、ESRB、ESA(EBA)および各国の監督当局は相互に補完的であり、協力関係にある⁽⁷¹⁾。

金融破綻処理を中心とする域内の危機管理についても検討が進められており、欧州委員会において、2009年10月にクロスボーダーの危機管理と金融破綻処理の各国の協力を提言し、2010年5月に預金保険保証機構(DGS)とは別に銀行破綻処理基金(Bank Resolution Fund)の設立を提言した。さらに、同年10月には新たに導入すべき金融破綻処理制度の素案

(71) ESA(European Supervisory Authority)には、銀行を担当するEBA(European Banking Authority)、証券を担当するESMA(European Securities and Markets Authority)、保険・年金を担当するEIOPA(European Insurance and Occupational Pensions Authority)がある。

(Framework) を取りまとめて公表し、2011年にパブリックコメントを経て調整した後、2012年末に新たなEU指令として立法化される予定となっている⁽⁷²⁾。以下、その概要を説明する。

(1) 新しい破綻処理制度の必要性

今回の金融危機において、欧州各国は金融機関についての適切な破綻処理制度がなかったため、システミックリスクを避けるために資本注入、不良資産の買取り、資産－負債の保証、流動性の供与などによって銀行を救済 (bail out) せざるを得なかったが、これは各国の財政に巨額の負担をもたらした⁽⁷³⁾。このような欠陥を是正し、金融システムに不安を与えず、納税者に負担を与えない、すなわちToo Big to Failにならない制度を構築する必要がある。また、あわせてクロスボーダーの破綻処理のあり方を工夫する必要がある。

(2) 対象範囲および目的

すべての金融機関および一部の投資ファンド（金融システムに重要な影響を持つ場合）を対象として考えている。この素案は銀行を中心にしているが、最終的には保険会社、投資ファンドも含まれることになる。すなわち、すべての金融機関、特に金融システム上重要な金融機関が、金融システムの安定にリスクを伴うことなく、また納税者に負担をかけることなく処理されることが目的である。この金融破綻処理の機能は司法当局（裁判所）ではなく、各国の行政当局および関係の国家機関（財務省、中央銀行、預金保険機構等）が担当することが適当である。

(72) 2010年10月20日付けEU委員会プレスリリース“Commission sets out its plans for a new EU framework for crisis management in the financial sector”, http://ec.europa.eu/internal_market/bank/crisis_management/index_en.htm

(73) EU諸国は銀行等の救済のためコミットベースでEUのGDPの30%、そのうち援助としてGDPの13%に相当する金額を投入した。欧州委員会コミュニケ（2010.10.20公表）“An EU Framework for Crisis Management in the Financial Sector” 2頁。

(3) 準備措置

事前の金融機関の監督、金融検査において、資本充実指令等に従って現在および将来のリスクを評価する。流動性の問題に直面したとき、資本の増強やリスクの縮減についていくつかの異なるシナリオを準備させる。特に金融グループ内の資産の移転、流動性管理を重視する。また、あらかじめ当該金融機関に破綻処理計画(Resolution Plan)を作成、提出させる。破綻処理計画にはクロスボーダーの倒産等国際的な観点も含めたものにする。

(4) 早期介入措置

破綻に至る可能性があれば、第1のフェーズとして早期に介入する。銀行が支払不能ないし債務超過になる前であっても、事前措置ないし破綻処理の準備措置を行うことができる。監督当局は、銀行の健全性を回復させるため、配当を禁止し、また、経営者を交代させることができる。また、健全化計画を提出させることができる。銀行が健全化計画を提出しないとき、または健全化計画を実行しない場合は、監督当局は一定の期間に限定して特別管理人を選任することができる。特別管理人はすべての経営権を執行するが、その基本的な義務は金融機関の健全性の回復であり、株主の権利は影響を受けない。

(5) 金融破綻処理

金融機関が倒産した場合、これまでは通常の倒産手続で処理するのが一般的なルールであった。しかし、他の産業分野と異なり、金融の分野において金融機関、特に金融システム上重要な金融機関を通常の破産手続で処理することはできない。そこで、欧州委員会は銀行が第2のフェーズで清算される場合は、銀行倒産処理法が必要と考える。

もっとも、常に銀行を清算することが適当とは限らない。ある場合に

は、公共の利益と金融の安定のために、資産価値を最大化して民間部門に譲渡し、残余部分を通常の破産法で縮小、清算する。一方、債務を免除ないし株式に転換させ、継続企業として維持するのは、最後の手段（last resort）として特に正当化される場合に限られるであろう。欧州委員会としては、破綻処理の手法として、まず株主の同意なしで破綻金融機関の事業の全部または一部を受け皿に譲渡させること、必要があれば一時的な譲渡先としてブリッジバンク（bridge bank）を利用すること、破綻金融機関のバランスシートを綺麗にするため不良資産を切り離して別会社（bad bank）に移すこと、さらに必要があれば債権のカットを行うことを予定している。

なお、破綻処理当局の権限は株主の権利や債権者の権利に干渉することを含んでいるが、これらの場合において損害の補償や異議の申立など、私的権利の調整の問題が存在する。

（6）クロスボーダーの金融破綻処理

各国が共通した金融破綻処理の手法を用いるようになると、クロスボーダーの金融破綻処理が容易になる。また、各国当局の協調を必要とするのは当然であるが、さらに1つの機関が欧州の金融市場と破綻処理を横断的に担当することも考えられる。しかし、現状で監督機関が国別である以上、当面は欧州で統合した破綻処理は難しい。当面の課題として以下の点が挙げられる。

（a）破綻処理協議会

現存する監督協議会（supervisory colleges）のように、EU諸国を母国とする金融機関の破綻処理のための協議会（resolution colleges）を設置する。クロスボーダーの金融破綻が発生した場合、あるいは金融危機が発生した場合に、協議会は協力と意見交換の場になるであろう。

(b) 金融グループの破綻処理

金融グループの破綻処理を担当する複数の当局が、金融グループの処理計画が適当であるかの決定権を持つべきであろう。少なくとも、各国の当局はグループ全体としての処理の有効性を害するような国内処理を単独で行うことは慎むよう要請される。金融グループの破綻処理は協議会において個々の金融機関がどの当局によって処理されるか議論されるが、破綻処理の権限は各国に属するので、グループ処理は強制されるものでなく、各国の当局は独立して処理を行うことができる。

(7) 破綻処理の費用と破綻処理基金

破綻処理の費用は、基本的には株主と債権者が負担すべきものであるが、多くのケースではそれだけでは不十分であり、このための財源の調達が必要である。このため、2010年5月に破綻処理基金の設立が提案されたところである。預金保険(補償)機構の基金を預金金融機関以外の金融機関の破綻処理の費用に使用することは適当でない。預金保険(補償)機構の資金は預金者(付保預金)の保護のために使用されるが、破綻処理基金にはそのような制約なしで金融破綻処理の費用にあてることができ、弾力的に対応することになる。この資金は破綻処理の対象とされる金融機関からあらかじめ課徴金として徴収されるが、事後徴収の場合もありうる。各国の破綻処理基金に加えて、EUとしての単独の破綻処理基金をもつことが望ましいとされている。

6 その他の国際的な動向

(1) FSB(金融安定理事会)の動向

ここで、欧州に限らず、G20(先進20ヵ国首脳会議)の下で金融システムの安定のための検討作業等を行うFSB(金融安定理事会; Financial Stability Board)の動向について説明する。FSBは、1997年のアジア金融危

機を受けて設立された旧金融安定化フォーラム（FSF）をもとに、G20をメンバーとして拡大し、より強固な組織とされたものである。G20の指示により金融安定化のための政策について調査、検討、提言等を行っている。

最近のトピックとしては、金融システム上重要な金融機関（SIFI）についての市中協議文書を公表し（2011年7月）、さらにシステム上重要な金融機関に関する政策枠組みを発表、全世界73行のサンプルから、「グローバルな活動」、「規模」、「相互連関性」、「代替可能性／金融インフラ」、および「複雑性」の5つのリスク要因に対応した指標で判定し、国際的な観点からのG-SIFIを選定、公表したところである⁽⁷⁴⁾（2011年11月）。毎年更新される予定というが、当初は29行（グループ）、日本からも3メガバンクグループが選定されている。

また、FSBは金融破綻処理に関しても、2011年11月には金融破綻処理の国際基準ともいえるべき文書⁽⁷⁵⁾を公表している。その内容は、破綻処理当局が管理人（Administrator）を任命して強大な権限を与えること、合併・事業譲渡等により金融機能を維持すること、不良資産の受け皿会社を作ること、ブリッジバンクを活用することなど、EUのモデル（素案）に類似するものである。

（2）バーゼル銀行監督委員会の動向

国際決済銀行（BIS）の下部組織であるバーゼル銀行監督委員会（以下「バーゼル委員会」という。）においては、従来から、自己資本比率規制を

(74) 今回G-SIFIに選定された29の金融機関（グループ）は以下のとおり。

Bank of America, Bank of China, Bank of New York Mellon, Banque PopulaireCde, Barclays, BNP Paribas, Citigroup, Commerzbank, Credit Suisse, Deutsche Bank, Dexia, Goldman Sachs, Group Credit Agricole, HSBC, ING Bank, JP Morgan Chase, Lloyds Banking Group, Mitsubishi UFJ FG, Mizuho FG, Morgan Stanley, Nordea, Royal Bank of Scotland, Santandar, Societe Generale, State Street, Sumitomo Mitsui FG, UBS, Unicredit Group, Wells Fargo

(75) “Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions”, FSB, 4 November 2011.

はじめとする銀行の健全化のための政策が議論されてきた。すでにバーゼルⅠ、バーゼルⅡに対する対応が各国においてとられているが、さらにバーゼル委員会において金融危機後の情勢をふまえてバーゼルⅢへ向けた議論が進められ、2009年12月には市中協議文書(自己資本規制、レバレッジ規制、流動性規制を含む規制改革パッケージ)が公表された。さらに2010年12月には新しい自己資本・流動性規制のテキストが追加され、これらをベースに各国において検討、議論されてきた。重要な部分はすでに合意されているが、最も重要なのは自己資本の質が重視されたことで、自己資本比率、TierⅠ比率に加えて、普通株式と内部留保で構成されるコモン・エクイティ比率の最低水準(普通株等Tier1)が導入されて4.5%(従来のTier1については6.0%、総資本8.0%)が最低基準とされたこと、さらに資本保全バッファの上乗せが2.5%あるので、最終目標年次の2019年には普通株等Tier1を7.0%(従来のTier1は8.5%、総資本10.5%)を確保しなければならない。これらは2013年から2019年までに段階的に実施される⁽⁷⁶⁾。自己資本の内容が厳しく見直され、優先株式、優先出資証券のTierⅠ参入に新たな制限を設定したこと、繰延税金資産や無形資産等はコモン・エクイティから控除されるほか、金融機関の持ち合い株式等は資本から控除された。さらに、金融システム上重要な銀行ないし金融グループについては、その重要度の応じて普通株自己資本が1.0-2.5%上乗せされる予定である。なお、リスクベースの自己資本比率規制の補完的指標として、ノン・リスクベースのエクスポージャーによるレバレッジ比率規制も導入が検討されている。

このほか、流動性比率では、短期の流動性カバレッジ比率として、個別行および市場への厳しいストレスが30日続いた場合に生じ得る資金流失額を算出してこれを上回る高品質の流動資産(適格流動資産)を常時保有

(76) 小立敬「バーゼル委員会による新たな銀行規制強化案」野村資本市場クォーターリー2010年冬号37頁、同「バーゼル委員会による新たな提案」野村資本市場クォーターリー2010年夏号117頁。池田賢志ほか「バーゼル委員会における自己資本及び流動性に関する銀行規制改革案の概要」金融2010年10月号5-9頁参照。

することを求めている。また、長期の安定調達比率では、個別行に対するストレスが1年間続く前提で、オフバランス項目を含む運用資産との見合いで必要な安定調達価額を算出してこれを上回る安定的な資金調達額（資本＋預金等）の確保を求めている。

第4章 わが国の金融破綻処理制度への提言

1 わが国の金融破綻処理制度

わが国においては、2007-2008年において、米国や欧州の金融危機やその後の不況の影響を大きく受けたものの、金融危機そのものは発生しなかった。従って、金融監督や金融破綻処理の制度についての積極的な提言はあまり見られないが⁽⁷⁷⁾、米国および欧州の抜本的な制度改革はわが国の金融破綻処理の制度を考える場合においても多に参考にするべきものを含んでおり、これを見直すべきいくつかの視点を提供するものである。この機会にわが国の預金保険法を中心とする金融破綻処理制度のあり方に、主として手続法の視点から検討、提言してみたい。

(1) わが国における金融破綻処理制度の導入と発展

わが国において戦後の金融制度が形成されてから、金融監督当局または預金保険機構の関与が必要となる金融機関の破綻⁽⁷⁸⁾が発生したのは、わが国経済において株式、不動産等のバブルが崩壊した1990年代に入って

(77) 制度の見直しを主張するものとしては、淵田康之『グローバル金融新秩序』153頁（日本経済新聞出版社、2009年）。

(78) 預金保険法第2条第4項によれば、「この法律において「破綻金融機関」とは、業務もしくは財産の状況に照らし預金等の払戻しを停止するおそれのある金融機関又は預金等の払戻しを停止した金融機関をいう。」とされているので、「破綻」とは「業務若しくは財産の状況に照らし預金等の払戻しを停止するおそれのある状態又は預金等の払戻しを停止した状態」と定義することができる。この定義は預金金融機関を前提としており、一般的には「支払不能」と考えてよいであろう。

からであった。しかも不況等により金融機関の不良債権等の処理は進まずさらに悪化して、1990年代末期には大銀行が破綻して金融危機に直面することとなった。わが国の金融システムが最も危機的な状態に瀕していたのは、1997年の北海道拓殖銀行及び山一証券の破綻に始まり、1998年には日本長期信用銀行及び日本債券信用銀行の破綻を経験して、1999年の金融早期健全化法に基づく資本注入(公的資金による資本増強)によって金融安定の効果が現れるまでの約2年間であったと考えられる。

このような状況を背景として、1998年にそれまでの預金保険制度に加えて、金融のセーフティネットとしてわが国で初めての金融破綻処理制度が、金融再生法により時限措置として導入され⁽⁷⁹⁾、多くの金融機関の破綻処理に活用されたのである。すなわち、一般的な制度として金融整理管財人の制度が導入され、第二地方銀行など中小規模の金融機関の破綻処理に適用された。また、大きな金融機関向けの制度として特別公的管理いわゆる一時国有化の制度が導入され、日本長期信用銀行及び日本債券信用銀行の破綻処理に適用されたのである。さらに、適用例はやや遅れて出現するが、ブリッジバンクの制度も導入されている。金融再生法による制度は、いわば金融危機における緊急の制度として導入されたのであるが、金融の混乱の時期を乗り切るという意味では、1998-2000年において、その使命を十分に果たしたといえよう。これらの制度は、2000年の預金保険法改正によって、一部が修正されたうえで、恒久的な制度とされた⁽⁸⁰⁾。また、ペイオフ解禁(2002年定期預金、2005年普通預金)によって預金保険制度は段階的に本来の制度である1人1金融機関あたり1000万円の定額保護に復帰しており、金融破綻処理は原則として定額保護を前提とすることとなった。ただし、金融危機を回避するために必要がある場合、預金保険機構により一定の要件のもとでペイオフコストを上回る資金援助が

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

(80) 預金保険機構、前掲(注79)104頁。

行われることとされた⁽⁸¹⁾。2010年の日本振興銀行の破綻処理においては、ペイオフ凍結解除後の破綻処理、すなわち預金の保護は1000万円までという定額保護の前提で、金融整理管財人、ブリッジバンク等の運用を行うこととなった。

金融破綻処理において、預金が全額保護される場合は、特別の定めがなければ債権者平等の原則によって、すべての債権者が公的資金により保護されることになり、債権者間の調整を目的とする破産法、民事再生法等の倒産手続は不要であった。行政手続、すなわち金融再生法の手続と、預金保険法の資金援助のみで対応することができたのである。ところが、新しい預金保険法で破綻処理を進めようとする、1000万円までの付保された預金については預金保険による優先弁済がなされ、これにより預金債権を代位取得した預金保険機構、付保されない預金の保有者、一般債権者、担保権付債権者は金融機関の財産から弁済を受けることとなり、倒産法制の適用が必要となるのである。また、破綻した時点で金融機関の財産保全、支払停止を行う必要があり、行政処分による業務停止命令だけでは十分に対応できない⁽⁸²⁾。

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

(81) 1999年12月21日付金融審議会答申「特例措置終了後の預金保険制度及び金融機関の破綻処理制度のあり方について」参照。

(82) 松田昇「預金保険機構による金融再生業務の概況と今後の展望～金融整理管財人業務を中心として」債権管理98号10頁（2002）。また、佐々木宗啓編著『逐条解説 預金保険法の運用』321頁（金融財政事情研究会、2003）。

(2) 基本的な金融破綻処理制度

(a) 金融整理管財人

金融整理管財人制度は、金融機関の破綻処理手続として主として中小金融機関を念頭においたものであるが、破綻処理の基本形とも言えるものである。1998年に金融再生法で導入された制度であるが、2000年改正の預金保険法においては、ほとんどそのままの形で引き継がれている。すなわち、預金保険法74条第1項により、①金融機関がその財産をもって債務を完済することができない(債務超過)と認める場合、または、②金融機関がその業務若しくは財産の状況に照らし預金等の払戻しを停止するおそれがあると認める場合、もしくは、③金融機関が預金等の払戻しを停止した場合、のいずれかであって、(i)業務の運営が著しく不適切であること(同条1項1号)、または、(ii)業務の全部の廃止または解散が特定の地域または分野における円滑な資金供給および利用者の利便に大きな支障が生ずるおそれがあること(同条同項2号)、の要件に該当する場合に、金融庁長官は金融整理管財人による業務及び財産の管理を命ずる処分(以下「管理を命ずる処分」という。)をすることができる。管理を命ずる処分と同時に金融整理管財人が選任され、当該破綻金融機関(以下「被管理金融機関」という。)の経営管理及び預金保険法に基づく破綻処理の業務を委任されることになる。金融整理管財人には、個人のほかに法人が就任することができ、特に預金保険機構が就任できることが同法に明記されている。預金保険機構の金融整理管財人就任を意識した規定であり、最近の2010年9月に破綻した日本振興銀行⁽⁸³⁾のケースでは、預金保険機構が単独で金融整理管財人に就任している。日本振興銀行では、預金保険機構が初めて1000万円の預金定額保護による破綻処理を実施することとなり、

(83) 日本振興銀行は2004年に設立された中小企業向けの銀行であったが、決済機能を持たずに預金は定期預金のみを扱う特殊なビジネスモデルであり、不良資産の大幅な増加等の問題を抱えていた。破綻処理と並行して、金融庁の告発に基づいて2010年に旧役員が検査回避(銀行法違反)の疑いで逮捕され、その後刑事裁判で有罪とされた。

同時に東京地方裁判所に対して民事再生手続の開始が申し立てられた。また、同時に約8ヵ月後を目途として金融整理管財人である預金保険機構からブリッジバンクである第二日本承継銀行への事業譲渡（資産、負債の譲渡）についての基本合意が行われ、公表された。

金融整理管財人は、破綻金融機関を代表し、業務の執行や財産の管理・処分等を行う。破綻金融機関の経営は、金融再生法施行以前は当該金融機関の経営陣が引き続いて行うものであったが⁽⁸⁴⁾、金融整理管財人が法的な根拠によって選ばれ、その権限と責任を明確に定められた公的な管理人が経営および資産等の管理を行うことになった。また、金融庁長官の求めに応じて破綻金融機関の業務及び財産の状況等に関する報告や経営に関する計画を作成するほか、旧経営者に対する経営破綻の責任を明確にするための民事上の提訴や刑事上の告発を行う。

金融整理管財人による管理の期限は原則1年であり、1年を限り延長することができるので、最長2年以内ということになる。この間に、不良資産を整理回収機構に譲渡し、さらに受皿となる健全な金融機関へ事業譲渡する等により管理を終了しなければならない。これは米国のP&Aに相当するもので、破綻金融機関の金融機能は受け皿へ移転され、このときに預金保険機構から原則としてペイオフコスト⁽⁸⁵⁾の範囲で受け皿に資金援助が行われることとなる。

(b) 承継銀行（ブリッジバンク）

金融整理管財人の行う破綻処理は2年以内とされているが、受皿となる金融機関が必ずしも速やかに見出せない場合もありうる。このため、承継

(84) 金融再生法の制度ができる前の1997年に破綻した北海道拓殖銀行では、破綻の発表と同時に北洋銀行が受皿（譲渡先）となることが公表されたが、翌年に受皿への営業譲渡が行われるまで、旧経営陣が経営を行なった。

(85) ペイオフコストとは、預金保険機構が付保預金の払い戻し＝ペイオフを行なったときにかかる費用であり、一般的には付保預金の金額から預金保険機構の配当回収分を控除したものである。

銀行(ブリッジバンク)制度が設けられ、当該破綻金融機関の業務を暫定的に承継銀行へ引継ぎ、さらに承継銀行が最終的な他の健全金融機関と交渉して事業譲渡等を行い、管理を命ずる処分から3年以内に経営管理業務を終了するものである。

金融再生法の時代には、金融整理管財人が被管理金融機関を2年以内に受け皿に営業譲渡できたので、ブリッジバンクは活用されなかったが、預金保険法による新制度になって活用されるようになった。2010年9月に破綻した日本振興銀行の場合は金融整理管財人となった預金保険機構から2011年4月と早期にブリッジバンクに事業譲渡が行われ、積極的なブリッジバンクの活用であった。このとき、預金保険機構の資金援助と整理回収機構による不良資産の買取も行われている。

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

ブリッジバンクは、金融庁長官の決定に基づき、預金保険機構の子会社(預金保険機構が株式の50%超保有)として設立される。被管理金融機関から営業譲渡を受けるときに預金保険機構から預金保険法に基づく資金援助を受け、債務超過を解消する。さらに預金保険機構はブリッジバンクの経営管理を行うが、承継銀行と協定を結び、協定承継銀行に対して資金の貸付、債務の保証、損失の補てんすることができ、最終的な受け皿に円滑な事業譲渡が行われることになる。日本振興銀行のケースでは、2011年12月、イオン銀行が受け皿となり、ブリッジバンクの株式を買い取って子会社(イオンコミュニティ銀行)とした。

（3）金融危機への対応

（a）金融危機対応会議

金融再生法では我が国に金融システムの不安が現実には発生したことを踏まえつつ預金の全額保護（ペイオフの凍結）を前提としていたが、預金保険法は金融システムが安定した状態を想定して、預金は全額保護ではなく各金融機関につき1人100万円までの預金を保護する定額保護を前提としている。しかしながら、金融危機が現実には発生する可能性は常に存在するのであり、その場合の対応を考えておかなければならない。このため、例外的な制度として、預保法102条により金融危機対応措置を設けることとされた。金融危機への対応措置は、金融危機のレベルに応じて第1号措置から第3号措置まで、3つの選択肢が与えられている。これらの措置は、これらが講じられなければ金融危機（システムックリスク）が発生すると認められる場合に行うことができる。

預金保険法における金融危機は、同法102条により、「我が国又は当該金融機関が業務を行っている地域の信用秩序の維持に極めて重大な支障が生ずるおそれがある」こととされている。「極めて重要な支障」とは何か、「おそれがある」とはどの程度の可能性かなど、その限界を明瞭に示すことは必ずしも容易ではない。金融危機発動の要件としては、建設的な曖昧さが必要であると指摘されており⁽⁸⁶⁾、むしろある程度の裁量の幅を与えた上で「金融危機対応会議」を経て内閣総理大臣が決定するという手続を重視したことに注目すべきであろう。これは、金融危機対応のための各措置の発動の決定が極めて高度の判断行為であることを示している。

金融危機対応会議は、金融危機の認定、対応措置について審議するため、内閣総理大臣、内閣官房長官、金融担当国務大臣、財務大臣、金融庁長官及び日本銀行総裁をもって組織される。ただし、金融危機及びこれに

(86) 佐々木・前掲（注82）416頁。また、熊倉修一『日本銀行のプルーデンス政策と金融機関経営』49頁（白桃書房、2008年）によれば、コリガン元ニューヨーク連銀総裁がたびたびconstructive ambiguityを主張したという。

対応する措置の必要性を認定する権限は、内閣総理大臣に専属し、金融危機対応会議の議を経て内閣総理大臣が認定する⁽⁸⁷⁾。

なお、最近の米国におけるドッド・フランク法において、システムミックリスク全般を監視する組織として、金融安定監督協議会(FSOC)が設置されたところであるが、わが国の金融危機対応会議にも同様の機能が期待されるといってよいであろう。

(b) 預保法102条1号措置—資本増強

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

1999-2000年に行われた金融早期健全化法による資本増強は、金融システム全体が危機的状況にあることを前提として、健全行も含めた多くの銀行の資本増強によりシステムミックリスクを回避することを目的としていたが、この第1号措置による資本増強は自己資本比率の低下した個別銀行への対応によりシステムミックリスクの発生を回避することを目的とする点に特徴がある。破綻銀行に対する資本注入ではないこと、経営の健全化のための計画が金融庁に提出されて同庁の厳しい監督指導を受けることも考

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

えると、投入した資金の回収リスクは一般的に比べてかなり小さいものと考えられる。

第1号措置の例としては、自己資本比率が4%を下回って2%程度となったことから、危機対応措置として2003年に資本増強を実施された、りそな銀行の事例があげられる。

（c）預保法102条2号措置—特別資金援助

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

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

（d）第3号措置—特別危機管理銀行

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

後、受け皿金融機関に株式譲渡等を行って特別危機管理を終了させる。

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

金融再生法の下における「特別公的管理」は日本長期信用銀行および日本債券信用銀行に適用されたが、新制度の第3号措置(特別危機管理銀行)の例としては、2003年に破綻した足利銀行に危機対応措置としての特別危機管理制度が適用されている。

(e) 金融危機対応のコスト

金融危機対応に必要な費用は、金融危機対応勘定に計上されるのが原則である。資金援助については、ペイオフコストの範囲までは預金保険料をプールした一般勘定が負担するが、ペイオフコスト超の部分は金融危機対応勘定が負担する。金融危機対応勘定の費用は、資金繰りとしては預金保険機構の借り入れまたは債券発行により調達されるが、最終的には金融機関から納付される負担金によることになる。ただし、負担金が金融機関の財務の状況を著しく悪化させ、わが国の信用秩序の維持に極めて十台な支障が生ずるおそれがあると認められるときに限り、政府がその一部を補助することができる。

2 金融破綻処理の見直しと倒産法制

(1) 金融破綻処理制度の見直しの視点

現在、わが国の金融破綻処理制度の導入から約10年余りを経過し、わが国の制度も多くの経験を積んだところであるが、これらの経験は金融シ

システムの安定の基礎となる金融破綻処理制度の検討、見直しのための重要な情報を提供するものである。特に、2010年に発生した日本振興銀行の破綻は、本来の制度である預金保険の定額保護（1人あたり1000万円）が適用される最初のケースとして注目される。また、第1章から第3章までに述べた最近の米国および欧州の金融危機およびこれに伴う金融破綻処理制度の改革は、わが国の制度の見直しにとっても、有益な示唆を含むものと考えられる。従って、わが国の金融破綻処理制度を中長期的視点に立って見直すべき時期にきているものと思われる。

金融破綻処理制度の見直しにあたっては、金融ブルードレンス政策の視点も重要であるが、本稿においては、金融破綻処理制度が特殊な倒産手続であることに着目して、米国や欧州の制度と比較しながら、手続法的な視点から若干の考察を加えてみたい。

（2）米国における倒産法制との関係

米国において、連邦倒産法（Bankruptcy Code）は国内の銀行（銀行、貯蓄銀行、貯蓄貸付組合）、建物貸付組合、信用組合および保険会社について特別の法規制の対象となるために適用除外としている（同法109条（b）（2））。外国の銀行等および保険会社が米国内で営業する場合も同様である（同法109条（b）（3））。

銀行については連邦預金保険法に基づいてFDICが破綻処理を担当していることはすでに述べたが、連邦倒産法の適用がないということで預金者以外の利害関係人との関係も含めて強力な権限が与えられているものである。FDICは監督当局から管財人（Receiver）に指名され、連邦倒産法による裁判所の監督、制約を受けることなく、破綻銀行の管理・処分を行うことになる⁽⁸⁸⁾。これは、銀行の破綻処理が金融の安定（システムリスク

(88) 管財人としてのFDICには、債権の確定、契約の解除または否認、訴訟の継続等の権限が与えられている。本間・前掲（注13）102頁。

ク)と密接に関係しているので、預金保険を担当しているFDICに破綻処理の権限もあわせて委ねた制度として構築されたものである。FDICは専門的能力、経験、ノウハウによって、銀行の破綻処理をできるかぎり迅速かつ円滑に行うことが期待され、その期待に応えてきたとあってよいであろう。1930年代から今日までに、多数の制度改革と経験の蓄積によって、FDICの金融破綻処理の手法は一層洗練されたものとなり、いまやその権威はゆるぎないものがある。

2010年のドッド・フランク法は、金融システムの安定の維持、確保のため、金融システムにとって重要な銀行持株会社、証券会社等ノンバンク金融会社について、FRBのもとで規制・監督を強化するとともに、その破綻処理については原則として連邦倒産法の適用をはずしてFDICの処理に委ねることとなった。FDICはこれまでの銀行(預金金融機関)の破綻処理に限らず、金融システム上重要なノンバンク金融会社にまでその権限を拡大することとなるが、金融破綻処理についてのFDICのこれまでの実績と能力が高く評価された結果であろう。

FDICは、ドッド・フランク法に基づく新しい金融破綻処理に関して、連邦倒産法で処理されたリーマン・ブラザーズについて、もしFDICに同法の破綻処理の権限が与えられていたら、公費の負担も少なく効率的に処理されていたとの見解を公表している⁽⁸⁹⁾。そのなかで、連邦倒産法にはない重要な機能としてFDICが強調しているのは、①SIFIに破綻処理計画の作成、提出を義務づけていること、②FDICに破綻金融機関に対する融資(流動性供給)の機能があること、③希望する債権者に迅速に暫定配当を行うことができること、④ブリッジ金融会社を活用することができること、⑤デリバティブ等も含めた金融関係の契約を受皿会社に移転させて市場の混乱を防止することができること、の5点である。特に①の破綻処理

(89) "The Orderly Liquidation of Lehman Brothers Holdings Inc. under the Dodd Frank Act", FDIC Quarterly, Volume 5, no.2, 2011

計画と関連して、すでに銀行に対して行っているように破綻公表の90日前から秘密裏にデューデリジェンスを行い、受皿候補と入札、交渉等の手続を進めていけば、上記の機能を活用して金融システムに不安を与えることなく処理できたというのである。なお、FDICの試算では、連邦倒産法による処理の結果では無担保債権者の回収率が21%であるのに対し、ドッド・フランク法に基づくFDICの処理によれば回収率は97%とされている。この試算はいくつかの仮定があるので、甘すぎるとの反論もあるが⁽⁹⁰⁾、連邦倒産法よりもドッド・フランク法による処理が有効であることは否定できないであろう。

（3）イギリスおよび欧州における倒産法制との関係

米国の金融破綻処理が第2次世界大戦前の大恐慌を契機として創設されたFDICとともに発展してきたのに比べて、欧州では預金保険の導入は行われていたが、一般の倒産と明確に区別した金融破綻処理制度はほとんどの国で最近まで存在しなかった⁽⁹¹⁾。その意味では、欧州は金融破綻処理制度を1998年に導入したわが国の後塵を拝していたのである。しかし、今回の金融危機を踏まえて、まずイギリスが金融破綻処理を導入する制度改革を行い、さらにEUおよび各国においても制度改革を検討、実施中である。いずれも金融システムの安定に重大な影響を与える金融破綻処理の特殊性に着目し、米国の制度をモデルとしつつ当該国の実情に合わせた新たな法制度を導入するものである。特に、今回の金融危機を踏まえた米国の制度の見直しの中心的発想であるToo Big to Failの廃止、納税者の負担の回避を重要視したこと、金融破綻処理の対象を銀行に限らずに金融システム上重要な証券、保険等ノンバンクにも適用する点が注目される。また、法制的には、原則として一般の倒産手続（司法手続）と切り離れた行政手

(90) 淵田康之「リーマンの整然清算が可能だったとするFDIC報告書」野村資本市場クォーターリー2011年夏号67頁参照。

(91) 本間・前掲（注13）159頁。

続としつつ、一部には司法手続も認めるなどの形態が多いようである。

(4) わが国における倒産法制との関係

わが国において、司法手続による倒産制度(破産法、民事再生法、会社更生法)と預金保険法に基づく金融整理管財人等による手続の関係は、両者が並存して倒産法制も当然に適用になるということである。ベースとして一般の倒産法制があり、預金保険法はその特別法としての機能を果たしている。しかしながら、わが国において金融破綻の続出した時期は預金全額保護の時代であったこともあり、銀行等の預金金融機関については一般の倒産法制は全く適用されなかった。実際に倒産法制が適用されたのは、保険会社について会社更生法の特別法である更生特例法が5件(生保4、損保1)とペイオフ解除後の日本振興銀行に民事再生法が適用された1件である。

(a) 更生特例法の成立

1995年12月の金融制度調査会答申「金融システム安定化のための諸施策」⁽⁹²⁾では、不良債権の早期処理、早期是正措置の導入、ディスクロージャーの推進、信用組合・住専の処理、ペイオフ5年間凍結について提言したところであり、破綻処理の迅速化の必要から、監督当局へ倒産手続開始の申立権付与、会社更生法手続をベースとする処理手続の整備、預金保険機構への預金者代理権の付与、預金保険機構の預金等債権の買取制度について言及している。特に、倒産制度との関係について、「破綻金融機関はそのまま存続させないという原則の下で、破産等により事業の清算を行わずに円滑な破綻処理を図る必要がある場合もあることから、破綻処理手続の整備は会社更生法手続をベースに行うことが適当である。」として破

(92) この答申が、1996年に国会提出され、成立した預金保険法改正、住専処理法、更生特例法の法案の基礎となった。

綻処理には会社更生法を適用することが明言され、さらに同法が株式会社のみにも適用されるのを修正して信用組合等の協同組織金融機関についても適用するための制度の整備を提案した。これが1996年の更生特例法（金融機関等の更生手続の特例等に関する法律）の成立につながったものである。内容としては、監督庁による倒産手続開始の申立や預金者等の代理の規定も盛り込まれた。

その後、更生特例法は1998年改正で証券会社を対象に、2000年改正では保険会社（特に相互会社である保険会社）を対象に、それぞれ適用範囲を広げている。

（b）保険業法および更生特例法の適用

金融機関の倒産手続を想定して整備された更生特例法であったが、当初想定された信用組合、銀行では全く使われることなく、実績としては5つの保険会社の事例があげられている。保険会社の破綻処理は、過去の事例として、保険業法による場合と更生特例法（会社更生法の特別法）による場合がある⁽⁹³⁾。

保険業法による処理は、業務、財産の状況に照らしてその保険業の継続が困難であると認めるとき、または業務の運営が著しく不適切でありその保険業の継続が保険契約者の保護に欠ける自体を招くおそれがあると認めるとき、金融庁長官の命令により保険管理人による業務および財産の管理を行うものである。保険管理人は、被管理会社の業務および財産の状況等を調査して監督当局に報告するとともに、保険契約者を保護するために受け皿会社を探して保険契約を包括移転する等の計画を策定して当局の承認

(93) 保険会社の倒産については、日産生命、東邦生命、第百生命、大正生命の4社については保険業法による破綻処理が行われたが、千代田生命、協栄生命、東京生命、大和生命の4社については更生特例法による処理が行われた。損保については、第一火災が保険業法による処理、大成火災が更生特例法による処理が行われている。

を得たうえで実行する。保険契約の予定利率が引き下げられる一方で契約者を保護するために責任準備金の90%以上が維持され、保険契約が包括移転されるときに保険契約者保護機構からの資金援助が行われる。保険契約者保護機構はセーフティーネットとして生命保険、損害保険の両分野にそれぞれ1998年に創設され、預金保険機構の保険版といつてよいであろう。

これに対し、更生特例法による処理も可能である⁽⁹⁴⁾。更生手続開始の申立事由は、事業の継続に著しい支障を来たすことなく弁済期にある債務を弁済できないとき、または、破産の原因たる事実の生じるおそれがあるときである。更生手続開始申立がなされると、保険会社の場合は迅速な処理が必要とされるため、申立から数日ないし1週間程度で更生手続開始決定がなされ、更生管財人が選任される。更生手続においても、予定利率の引き下げ、責任準備金の圧縮により保険契約者の権利は縮減されることとなる。また、保険業法の手続では保険契約者以外の債権者の権利を変更することが困難であったのに対し、更生手続では更生計画によって一般債権者の権利の縮減が可能であり、また、保険契約者が一般債権者に対して先取特権を有する⁽⁹⁵⁾(ただし生保のみ)ので、そのぶん保険契約者の保護の趣旨が徹底されることになる。更生手続でも保険契約者保護機構からの資金援助は可能とされており、最近の保険の破綻事例では更生手続によることが多い。保険の場合は保険契約者の保護が重要であるが、通常は銀行のように金融システムの安定に直結するものではない(一時的に業務を停止させてもよい)ことから、更生法の適用が是認されるといってよいであろう。

(94) 行政手続と併用するのではなく、ほとんど更生手続による破綻処理を行うことになる。金融システムの安定と関係が深い銀行の破綻処理では行政手続と司法手続きが並行して行われるのと態様が異なっていることに留意すべきである。

(95) この点でも、債権者平等原則が維持されている銀行の破綻処理とは異なる取扱いとされている。

（c）金融再生法と倒産法制

金融再生法の下での破綻処理においては、預金が全額保護されていたが、さらに債権者平等の原則が適用された結果、すべての債権者が保護されることとなった⁽⁹⁶⁾。このため、債権者の権利関係を調整するための倒産手続を適用する必要はなく、金融破綻処理は行政手続すなわち金融再生法の手続と預金保険法の資金援助のみで完結した。

政策論としては、預金者を全額保護する必要があるとしても一般債権者まで預金保険また公的資金で保護する必要があるのか⁽⁹⁷⁾という議論が理論的にはありえたとと思われるが、わが国では十分な議論が行われていない。実際上、もし一般債権者が一部しか弁済を受けられないとすると、受け皿への事業譲渡と資金援助を行うためには司法上の倒産手続を並行的に行うこととなり手続が複雑となって時間がかかるので、金融再生法の下で金融危機に対応してシステミックの回避を最優先し、破綻金融機関の処理を迅速かつ円滑に行うためには、一般債権者も保護する必要があったためではないかと推察されている⁽⁹⁸⁾。また、債権者平等を修正するには法改正を必要とするし、これまでの破綻処理でも金融システムの安定のため、預金者とともに一般債権者も結果的に保護されてきたという事情もあったと思われる。

(96) 政策的には、金融債やインターバンクからの借り入れについても保護されると表明されていた。一方、債権者平等の原則は、預金保険による保護とはまったく別の問題である。

(97) 金融再生法のもとでは、預金全額保護のために、破綻金融機関の債務超過分をすべて資金援助で補填したので、預金以外の債権者も損失の分担をしていない。最小コスト原則からみてまったく疑問がないわけではない。

(98) 古井俊之「一部定額保護下における金融機関の金月処理スキーム」29頁（金融財政事情、2004.6.28）。民事再生法が選択されるのは、破産管財人や更生管財人を置くことなく、金融整理管財人がそのまま被管理銀行の経営管理に従事することができるからである。

(d) 預金保険法と倒産法制

ペイオフの禁止が解除された現在の預金保険法に基づく破綻処理(以下、「定額保護下の破綻処理」という。)は、ペイオフ禁止による預金全額保護の時代とはかなり異なった、複雑な手続が想定されている。すなわち、新しい預金保険法で破綻処理を進めようとする、1000万円までの付保された預金については預金保険による支払いまたは資金援助がなされ、これにより預金債権を代位取得した預金保険機構、付保されない預金の保有者、一般債権者、担保権付債権者は破綻した金融機関の財産から弁済を受けることとなり、債権者の権利を調整する倒産法制の適用が必要となるのである。また、破綻した時点で金融機関の財産保全、支払停止を行う必要があり、行政処分による業務停止命令だけでは十分に対応できない。このように、定額保護の場合は、一般債権者も含めた全額保護という単純な方式を採用することはできず、行政手続と倒産手続(司法手続)の関係避けて通ることができないのである。この点は、一般の倒産手続の適用を排除して、FDICに一般債権者との調整も含めて強大な権限を与える米国の法制と大きく異なっている。

金融危機対応⁽⁹⁹⁾ではない通常の金融破綻処理としては、預金保険法による金融整理管財人制度の活用が想定されるところ、実務を担当する預金保険機構は、金融整理管財人が破綻金融機関の業務執行権及び財産管理権を保持できる民事再生手続の適用を想定している⁽¹⁰⁰⁾。破産法では破産の宣告が預金保険法上の第二種保険事故に該当して、保険金支払い(ペイオフ)の対象となってしまうし、会社更生法では金融整理管財人は旧経営陣とみなされ、別途更生管財人が選任されることとなるからである。1996年に

(99) 金融危機対応措置については、ペイオフコスト超の資金援助がみとめられるので、実質的に預金全額保護となることが想定される。

(100) 古井・前掲(注98)30頁。預金保険機構・前掲(注79)118頁。2010年に破綻した日本振興銀行のケースでは、預金保険機構が単独で金融整理管財人に指名されている。

更生特別法が制定されたときは、更生特別法および会社更生法の適用が想定されていたが、その後、1999年に民事再生法が制定されると、こちらのほうが使い勝手が良かったということであろう。

金融整理管財人制度は、民事再生手続とは両立できるようであるが、その場合は金融整理管財人による手続（行政手続）と民事再生手続が並行して行われることになる。現在の通常の民事再生手続を前提にすれば、破綻処理のスケジュールは、預金保険機構が破綻から半年後を目途に営業譲渡を行い、1年後を目途に再生計画に基づく債権者への弁済を実施して、金融整理管財人による管理を終了させるということとなる。しかしながら、公的な法人で金融機関の破綻処理の経験をつんだ預金保険機構が金融整理管財人に就任した場合⁽¹⁰¹⁾において、制度論、立法論としてみた場合に、司法手続を必ず適用する必要があるのであろうか。

現在想定されている民事再生法の手続でも、民事再生手続開始申立、保全処分申立、再生債権の確定手続、再生計画案の作成、債権者集会など、かなりの作業量を要するものである。また、金融整理管財人は、金融庁の監督を受け、金融庁に報告したり承認を受けたりしなければならないが、これは預金保険法の目的である信用秩序の維持のために必要なものである。そうすると、行政、司法の二重の手続は金融整理管財人の負担が大きく、早期処理の原則から見て疑問がないわけではない。行政手続、司法手続はそれぞれ政策目的がありいずれも尊重されるべきではあるが、あえて言えば、信用秩序の維持は国民全体の公共の利益にかかるもので、倒産処理の債権者平等という当事者の利益を超えた広がりや深さをもっている。そこで、債権者間の調整も含めて、すべての手続を原則として行政手続として処理するという考え方も制度論として十分にありうるものと考えられ

(101) 預金保険法は、金融整理管財人を預金保険機構に限定していないが、預金保険機構を条文に明示して強く意識している。預金保険機構が金融整理管財人に就任すると、職員を金融整理管財人として指名するなど、組織として金融整理管財人業務を担当することになる。

る⁽¹⁰²⁾。米国がFDICに金融破綻処理をすべて任せて裁判所が関与しないのもこのような趣旨として理解できる。金融破綻処理は迅速な処理が大きな課題であって、わが国においても必要な法改正を前提として、また、預金保険機構が金融整理管財人に就任することを前提として、米国のように預金保険法を中心とする行政手続のみで処理が完結できるような制度を構築できないか検討すべき時期にきているのではないであろうか⁽¹⁰³⁾。金融破綻のような専門的な分野は基本的に専門家に任せるのを基本とすべきであり、最近の米国におけるドッド・フランク法において、銀行などの預金金融機関でない場合であっても、金融上システム上重要な金融会社の破綻処理については連邦倒産法および裁判所の関与を減らし、FDICの破綻処理の領域を広げていることにも注目すべきであろう。

懸念されるのは一般債権者と預金保険機構は利益相反ではないかという点であるが、預金保険機構は政府および日銀が一般勘定の3分の2を出資する公的な法人であることに加えて、理事の指名は国会の承認を必要とするなど公的な性格が極めて強い。したがって、利益相反を心配する必要はないと考える⁽¹⁰⁴⁾。また、銀行など預金金融機関の場合は債権者の圧倒的多数は預金者であり、優先権が認められる労働債権、租税債権、少額債権者などを除くと一般債権者は極めて少数である。営業譲渡後の残余財産を処

(102) 原則として行政手続に委ねながら、紛争になった場合など一部について司法の関与を残す制度が現実的であろう。これに近い見解として、松下淳一「銀行・協同組織金融機関の経営破綻と倒産処理」ジュリスト1085号(1996.3.1)31-32頁は、「従来型の破綻処理と裁判上の特例手続との中間的な破綻処理制度を今後構想すべきではないか」として、「一連の手続のうち実体権の変更にかかる部分についてのみ裁判所を関与させる」という制度の可能性を示唆している。

(103) 伊藤眞「金融機関の倒産処理法制」(『講座倒産の法システム』第4巻所収、2006年日本評論社)263頁は、「預金全額の保護の時代から1000万円の定額保護の時代に移ったことによって、預金保険制度と民事再生などの倒産処理制度との結合の必要性が意識されるに至っている」と述べている。

(104) 一般債権者との利益相反というなら、預金保険機構は非付保預金者とも利益相反しているはずであるが、更生特例法は預金保険機構に非付保預金者を代理する権限を付与している。

理し、ルールに沿って清算配当するだけなので、預金保険機構にすべて委ねても問題が生じるとは考えにくい。

3 実務上の問題

（1）システミックリスクへの対応と納税者負担

米国におけるドッド・フランク法には、Too Big to Failの廃止と納税者負担の禁止が盛り込まれている。すなわち、自己資本規制、業務規制等の強化によって巨大な金融機関の破綻を予防するとともに、破綻処理計画等の事前対応の強化によって、破綻処理費用が巨額になることを避けるのであり、万一破綻処理費用が巨額になっても納税者ではなく当該破綻金融機関の業界に属する金融機関が負担することになる（事後徴収となる場合を含む）。わが国においても、預金保険法はほぼ同様の趣旨の構成をとっているが、危機対応の費用を金融機関に負担させることが困難な場合は公的負担＝納税者負担とする可能性を残している。これを現実的な規定としては是とするか、米国のような厳しさを要求すべきか、政策のあり方としては意見が分かれるであろうが、モラル・ハザードを防止するためには米国の規定が優れていると思われる。

（2）破綻処理の事前準備

実務面で米国と大きく異なるのは、破綻処理の入念な事前準備である。米国では、通常の場合は破綻の公表と同時にP&Aが行われるのであるが、これは公表の3ヵ月前からFDICの職員が当該金融機関に乗り込んで金融機関の実態の精査、受皿との交渉等の準備を事前に行うことによる。銀行最大級の破綻であったワシントン・ミューチュアル銀行破綻のケース（2008年）をはじめとして、多くのケースで円滑な破綻処理に大きな効果をあげている。前述のとおり、ドッド・フランク法の下において、FDICはこの手法を中心にしてリーマン・ブラザーズを円滑に処理できたはずで

あると主張している。わが国では、法制面の手当ができていないためこのような手法は認められていないが、これをめざして法改正等を検討すべきであろう。

また、ドッド・フランク法で新たに採用された金融機関による破綻処理計画の策定、提出についても、導入を検討すべきものと考えられる。

(3) 預金者と一般債権者

預金者は付保された範囲(1人元本1000万円およびその利息)で保護されるが、それは預金保険の効果であって、倒産法上は付保預金者、非付保預金者、一般債権者は債権者平等の原則に従うことになる。すなわち、預金保険機構が付保預金を支払うかまたは資金援助を行うと、預金保険機構は付保預金者に代位するので、付保預金者に代位した預金保険機構、非付保預金者、一般債権者に対する清算配当は、平等に比例配分される。

これに対し、米国では預金者が一般債権者に優先することとされている。これはかつて米国においても議論があつて争われた⁽¹⁰⁵⁾が、1978年に平等配分を認める判決(ファースト・エンパイア銀行事件⁽¹⁰⁶⁾)があつて、その後は立法をめぐる動きとなり、最終的には1993年の立法(包括財政調整法による預金保険法の改正)で預金者を優先することで決着した⁽¹⁰⁷⁾。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のである。実際、銀行の債権者は預金者が大部分を占めるので、一般債権者の配当はほとんどなくなり、清算手続の簡素化をもたらした。

(105) 加藤哲夫『企業倒産処理法制における基本的諸相』(成文堂、2007年)54頁。

(106) First Empire Bank v. FDIC, 572F.2d. 1361 (9th Cir.), cert.denied.439U.S. 919 (1978)

(107) 松下淳一「米国におけるDeposit Preferenceの導入について」(金融研究13巻4号、1994年)45頁。この論文では預金者優先の副作用により生ずる問題を懸念しているが、その後米国では今日まで大きな問題もなく、預金者の優先が定着している。

わが国においても、米国と同様の対応が可能だろうか。そもそも、債権者平等の原則は絶対のものではなく、労働債権、租税債権など政策的に特定の種類の債権を優先して保護することができる。預金債権は他の金融商品と異なり、貯蓄の手段であるだけでなく、通貨の一種（預金通貨）であって決済の手段として金融経済の安定に重要な役割を果たしている。預金が流失すれば銀行は流動性を失い、資金繰り破綻によってシステミックリスクを発生させる可能性があり、したがって、預金保険による保護に加えて、一般債権との関係でも預金債権を優先させる合理性はあるのではないかと考える。⁽¹⁰⁸⁾

さらに、預金債権のなかでも付保預金については、一般債権に優先させることにより、預金保険機構のコストを削減する効果をもっており、同じ金額の預金保険基金で金融機関の破綻に対応できる範囲が大幅に拡大されることとなる。1つの例として、帳簿上の資産＝負債が100億円の銀行が破綻したとしよう。付保預金70億円、非付保預金20億円、一般債権10億円として、資産の時価が80億円（20億円の損失、債務超過がある。）とすれば、債権者平等の原則だと、回収金額は付保預金者に代位した預金保険機構56億円、非付保預金者16億円、一般債権者8億円であるが、預金者を優先させると、預金保険機構70億円、非付保預金者10億円、一般債権者0億円となる。預金保険機構のコストは14億円から0に減少することになる。

4 今後の金融破綻処理についての提言

これまで、日米の金融破綻処理の現状分析を中心に、様々な角度から金融破綻処理制度について分析、検討を進めてきたが、これらを踏まえてわが国の金融破綻処理制度の発展にとって重要と思われる点について提言す

(108) このような政策判断は、生命保険の保険金請求権に一般債権に対して優先する先取特権が認められていることとのバランスからみても、妥当性を欠くとはいえないであろう。

るとともに、具体的な破綻処理のモデルを簡単な形で提示することとした。
い。

(1) 基本的な考え方

以下提案される制度は、銀行等預金金融機関の破綻処理だけではなく、証券会社、保険会社等のノンバンク金融機関にも適用できる制度とする。金融破綻が特別に取り扱われるのは、金融システムが経済社会の重要な基盤であり、その崩壊は国民生活に重大な影響をもたらすためである。従来は銀行等の預金金融機関を対象として考えてきたが、米国の金融危機の例にもあるように証券会社や保険会社がシステミックリスクを発生させることは十分にあり得るからである⁽¹⁰⁹⁾。金融破綻処理の対象を拡大することは、米国のドッド・フランク法と同様であるが、わが国の実情に沿った制度を構築する必要がある。なお、この点については、2009年12月9日の金融審議会金融分科会の報告でも同様の趣旨が取り上げられているが、必ずしも明確な方向を示していない⁽¹¹⁰⁾。

第2に、新しい金融破綻処理制度は、一般の倒産処理制度(破産法、民事再生法、会社更生法)と切り離し、独立した制度として構築する。金融破綻処理においては、債権者の平等ないし債権者の利害調整という一般倒産制度の目的を超えて、国民生活に大きな影響を与える金融システムの維持、安定という政策目的を実現する必要があり、一般倒産制度の原則を修

(109) 米国では2008年のAIGの例が典型的であるが、わが国でも1997年に破綻した山一証券の例がある。あまりに巨大であったために会社更生法は適用できず、自主廃業になったといわれている。読売新聞社社会部編『会社がなぜ消滅したか—山一証券役たちの背信』(新潮文庫、2001)230頁。山一証券はその後、破産手続へ移行し、日銀特融は1000億円以上の損失を計上した。

(110) 金融審議会金融分科会基本問題懇談会報告「今次の金融危機を踏まえた我が国金融システムの構築」(2009年12月9日)19-20頁。システム上重要な金融機関が経営上困難になった場合の対応について「今後、幅広く検討していく必要がある」こと、「国際的な議論の帰趨等を十分に踏まえていく必要がある」ことなどを指摘している。

正する必要があるとともに、金融破綻による国民生活への影響と納税者の負担を最小にするため、早期期処理の原則、最小コストの原則の徹底が求められるからである。新制度においては、原則として預金保険機構が裁判所の関与なしで金融機関の破綻処理を行うこととし、立法により預金保険機構に米国のFDICに類似した権限を与えるということになる。なお、米国の連邦倒産法は、金融機関に適用されないことが明記されているところであり、わが国においても金融破綻処理と一般の倒産処理の関係を法的に明快にしておく必要があると思われる。

第3に、米国と同様に預金債権は一般債権に優先することとすべきである。すなわち、預金債権にたいして一般債権に優先する先取特権を与えることで、預金債権者の保護に加えて預金債権者に代位した預金保険機構の損失（ペイオフコスト）を減少させ、預金保険基金の対応可能な破綻処理の範囲を拡大させて、金融システムの安定化に資するからである。これは、単に預金保険基金の収支からくるメリットだけでなく、ペイオフコストの減少により、受け皿に譲渡する資産・負債（預金）の範囲についても弾力的な対応が可能となるからである。

第4に、銀行等の預金金融機関の破綻処理においては、早期、迅速な処理のために、破綻のおそれがある金融機関について破綻前から当該金融機関の実情を精査し、円滑、迅速な処理のため準備を進めることができることとする。受け皿の候補とも極秘に交渉を進めるため早期に不良債権の実態を確認するほか、預金の名寄せ、限度管理の徹底が不可欠である。これも原則として米国のFDICの手法を採用しようとするものである。理想をいえば、破綻処理の公表の時点から金月処理でP&Aを実施、終了させることが望ましい。そうすると、破綻金融機関はP&A後に残された譲渡不能の資産、負債を単純に清算すればよい。この結果、極めて迅速かつ簡明な手続で破綻処理が行われることになる。これが困難な場合は、米国のように、やはり金月処理で破綻金融機関からブリッジバンクに資産、負債を

移転させて営業を継続させ、破綻金融機関はただちに単純な清算手続へ移行させる。

(2) 新制度の素案

今後の具体的な検討に資するため、金融機関の破綻処理にかかる新制度の素案を以下のとおり提示する。もとより、極めてラフなデッサンであるから、細部において明確でない点もあるが、議論の1つの出発点として提示するものである。なお、当面は銀行等の預金金融機関について制度改正を行い、その結果を踏まえて金融システム上重要な保険、証券等ノンバンクについても同様の趣旨の制度改正を行う。

- (a) 現行の金融機関の破綻処理制度は、預金保険法等による行政手続と民事再生法等による司法手続が並行ないし選択して行われる法制となっているが、金融システムの維持、安定を政策目標として金融破綻処理を効率のかつ迅速に処理するため、基本的に預金保険機構等による行政手続を中心として再構成する。
- (b) このため、預金保険法を改正し、金融機関の倒産手続にかかる裁判所の関与を原則として廃止して、銀行等預金金融機関の行政手続1本にしぼるとともに、金融整理管財人には原則として預金保険機構を指定し、預金保険機構の破綻処理のための権限を拡張する。
- (c) 金融機関に対し、円滑な破綻処理のための破綻処理計画の策定および金融監督当局への提出を義務づける。この情報は預金保険機構へも提供する。
- (d) 原則として、裁判所は金融破綻処理の手続に関与しないこととする。金融整理管財人としての預金保険機構による破綻処理手続は金融当局による破綻の認定、公表、金融整理管財人の任命の時点から開始する。また、この時点で、一般債権者の権利は制約を受けることになる。

- (e) 預金保険機構は受け皿と交渉して、金一月処理でP&A契約を締結、資金援助を実施するものとする。受け皿がただちに出ない場合は、ブリッジバンク（ブリッジ金融会社）を設立して資産・負債を移転する。
- (f) 預金保険機構は、株主総会、債権者集会を経ずに資産の売却等を行い、清算配当（概算払いを含む）を実施するものとする。預金者への配当だけでなく一般債権者への配当手続も当然に預金保険機構が行う。なお、預金保険機構は担保付債権に影響を与えることはできない。
- (g) 債権者の権利が侵害されたとして紛争が発生したときは裁判所による救済が可能となる規定を盛り込む。ただし、債権者から訴訟が提起されても、預金保険機構による金融整理管財人業務の執行を停止させることはできないものとする。
- (h) 通常のP&A及び資金援助ではシステミックリスクを避けることができない場合は、金融危機対応会議の議を経て、内閣総理大臣の決定により、ペイオフコスト超の資金援助、さらに必要があれば特別危機管理銀行（会社）とすることができる。
- (i) 金融破綻処理のためのコストは、保険料または負担金という形で金融機関（それぞれの業界）が負担する。納税者には原則として負担させてはならない。
- (j) 預金者の保護と金融システムの安定に資するため、預金債権に対して、一般債権者に優先する先取特権を与えることとする。この先取特権は、雇用関係の先取特権と同順位とし、預金保険法の中に、民法の特例を盛り込むこととする。
- (k) 早期処理の原則および最小コストの原則の徹底に資するため、金融機関の破綻前に預金保険機構がデューデリジェンスを実施し、受け皿金融機関とP&A交渉をすることが可能となるように、制度面および実務面において、破綻準備手続すなわち預金保険機構による破綻前の

検査および監督官庁との連携、情報交換について充実・強化を図る。

(本学法科大学院非常勤講師)