

**科学研究費助成事業 研究成果報告書**

平成 27 年 6 月 9 日現在

機関番号：16201

研究種目：若手研究(B)

研究期間：2012～2014

課題番号：24730083

研究課題名(和文) 銀行規制における利害関係者の法的責任に関する研究 銀行破綻と監督当局の責任

研究課題名(英文) Studying the Legal Liability of Interested Parties in Banking Regulation

## 研究代表者

前原 信夫 (MAEHARA, NOBUO)

香川大学・法学部・准教授

研究者番号：30380140

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 1,700,000円

研究成果の概要(和文)：金融機関の破綻において、経営者は責任を問われることがある。もっとも、金融規制当局も例外ではない。英国やドイツでは、金融機関の破綻は、規制当局に対する責任追及を惹起している。他方で、米国法では、1980年代のS&L危機および2007年のサブプライムローン危機において、規制の先送りが広く問題となっている。そのため、本研究の目的は、米国における規制の先送りと金融危機を検討することである。検討を行った結果、現行の規制・監督の法的枠組みにおいて規制の先送りにつながる構造的な問題があることが明らかになった。

研究成果の概要(英文)：The managements will be required to assume responsibility for the failure of financial institutions. Financial regulators are no exception. In UK and Germany, failure of financial institutions has led to liability claims being directed against financial regulators. On the other hand, under US law, regulatory forbearance is widely blamed for S&L crisis and recent subprime mortgage crisis. In this context, the purpose of this study is to examine regulatory forbearance and financial crisis in US. Result showed that the existing regulatory and supervisory framework has structural problems leading to regulatory forbearance.

研究分野：商法学

キーワード：金融法 規制当局の責任 規制の先送り

## 科学研究費補助金研究成果報告書

## 1. 研究開始当初の背景

(1) 一般の事業会社と同じように私企業として経営を行っている以上、銀行等の金融機関も経営危機に直面したり、破綻したりすることは避けられない。金融機関の経営危機や破綻の原因の大部分は、不良債権の増加や有価証券投資の失敗、不正・不祥事件など経営そのもの問題によるところが大きい。そのため、経営者は辞任や解任等によって経営責任を問われることもあれば、民事刑事を問わず、訴訟を通じて法的責任に発展するケースもある。経営者が厳しく指弾されるべきは当然のことであるが、平時より規制権限・監督権限の行使を通じて経営に大きな影響を及ぼすことができる「規制する側」の規制当局についても、「規制される側」の金融機関の利益や事情等に配慮して、規制権限・監督権限の行使を控える可能性を否定することはできない。しかし戦後長らく、経済成長という社会経済的要因と、旧大蔵省による行政指導を背景とした護送船団方式といわれる規制色の強い保護政策に支えられて、金融機関が破綻して預金者等が損害を被ることがなかったため、規制の先送りや規制当局の責任といった「規制する側」の問題は認識されつつも、正面からあまり論じられてこなかった。

(2) しかし、規制当局が金融機関の問題を知りながらこれに適切に対処せずに先送りする傾向があるのはわが国に限らない。例えば、1974年のヘルシュタット銀行の破綻を経験したドイツでは、規制権限・監督権限を適切に行使しなかったドイツ連邦銀行監督局(BAKred)も責任を追及する訴訟(BGH, Urteil vom 12.7.1979)が預金者によって提起され、イギリスにおいてもBCCIの破綻により、その当時規制当局であったイングランド銀行(BOE)の監督責任が問題となっている。また、「S&L危機」といわれるほど貯蓄金融機関の破綻が相次いで発生した1980年代の米国でも、規制当局である連邦住宅貸付銀行理事会(FHLBB)が問題のある貯蓄金融機関への介入を先送りにして規制当局の責任が大きな問題となり、規制監督体制の見直しや、一部では規制当局に対する責任追及に発展するケース(United States v. Gaubert, 499 U.S.315(1991))もみられる。さらに最近では、サブプライムローン(信用力の低い個人向け住宅融資)の問題を端緒とする近時の金融危機を背景に、規制当局が規制権限・監督権限を適切に行使しなかったり、問題のある金融機関への介入を控えたりするなど「軽いタッチ(light touch)」の規制を展開していたことが明らかになってい

る。

## 2. 研究の目的

(1) バブル経済崩壊による不良債権の後遺症と経営危機に苦しんできたわが国の金融機関の破綻は、戦後初めてのペイオフ発動の事例として平成22年9月に破綻した日本振興銀行を最後に発生していない。そのため、わが国では、もはやこうした懸念は杞憂なのかもしれない。

(2) しかし最近になって、金融庁は、法令や検査マニュアルの遵守だけでなく、融資方法等の検証を通じてより優れた業務運営(ベストプラクティス)を金融機関に対して促す方針を打ち出して、金融機関の経営に対する影響力を強めつつある。このように、「規制する側」と「規制される側」との間の距離が縮まるなかで、金融機関が経営危機に直面したとき、金融庁だけが規制当局として躊躇いなくその職責を適切に果たせるとは必ずしも言い切れない。すなわち、わが国の金融規制においても、規制当局のインセンティブに歪みが生じるような状況と無縁ではない。

(3) このような観点から、本研究では、金融機関の破綻における利害関係者の法的責任に関する問題として、「規制の先送り(regulatory forbearance)」に関する近時の米国での議論から、規制当局が規制を先送りにする制度的要因として、金融機関の破綻処理等の法的枠組みに関する構造的な問題について検討する。

(4) なお、研究代表者は、「監督当局の責任」という共通のテーマにおいて、英国およびドイツを対象とした研究論文である拙稿「銀行規制における監督当局の責任」香川法学28巻2号(2008年)、同「銀行破綻と監督当局の責任」香川法学30巻3・4号(2011年)をそれぞれ公表している。そこで本研究は、研究代表者がこれらの研究成果を通じて得られた知見をもとに、米国を検討対象として、わが国金融機関の規制監督において検討すべき課題を提示するものである。

## 3. 研究の方法

(1) 本研究ではまず初めに、検討対象である米国に関して、1980年代のS&L危機および2007年のサブプライムローン危機における規制当局による規制の先送りの原因をそれぞれ明らかにした。これを踏まえて、次に、1991年の

連邦預金保険公社改善法(FDICIA)に基づいて導入された早期是正措置(PCA)の制度と、2010年に制定されたドッド=フランク・ウォールストリート改革消費者保護法(ドッド・フランク法)における貯蓄金融機関監督局(OTS)の廃止、連邦規制当局による規制の先送りを容認してきた連邦優先権(preemption)の見直しに関する規定の整備、および消費者保護を強化すべく新たに設置された消費者金融保護局(CFPB)の各制度の観点から、それぞれの危機への法的対応を考察した。しかしながら、ドッド・フランク法に基づいて構築・整備された金融安定監督評議会(FSOC)、早期改善措置(ER)および整然清算権限(OLA)の各制度には、規制当局が規制の先送りを指向しうる構造的な問題があることが最近の研究成果で指摘されている。そのため、FSOC、ERおよびOLAの制度をそれぞれ検討し、規制の先送りの可能性に関する点から各制度が抱える問題を明らかにした。この問題に関する米国での議論から、わが国の金融規制、特に米国のPCAに類似する早期是正措置の制度(銀行法26条、「銀行法26条第2項に規定する区分等を定める命令(平成12年6月26日総理府・大蔵省令第39号)」1条)、および平成25年の改正金商法に基づいて整備された金融業全体(銀行等の預金取扱金融機関、保険会社、金融商品取引業者、金融持株会社等)を対象とした新たな破綻処理の枠組み(預金保険法126条の2~126条の39)においても生じうるであろう同様の問題を明らかにするとともに、規制当局の規制行為・監督行為の正当性が訴訟で争われている英国やドイツ、米国等の諸外国の状況に鑑みて、それへの対応として司法審査(judicial review)の可能性を指摘している。

(2)具体的な研究方法については、米国におけるS&L危機およびサブプライムローン危機において明らかになった規制の先送りの問題、FDICIAおよびドッド・フランク法による法的対応、および規制の先送りを引き起こしうる、ドッド・フランク法におけるFSOC、ERおよびOLAの構造的な問題、の三点に留意しつつ、米国を中心に外国文献の収集に努めた。またこれと並行して、英国およびドイツ等の諸外国における規制当局・監督当局の責任問題について論じる近時の研究成果を収集し、これを読解するとともに、わが国の金融規制に関する邦語文献の収集を行った。

#### 4. 研究成果

(1)本研究では、規制権限・監督権限の行使を通じてその経営に大きな影響を及ぼすことができる規制当局が、金融機関の利益や事情等に配慮してその権限行使を控え、責任問題に発展する可能性は否定できないという問題意

識から、米国の金融規制監督における「規制の先送り」への法的対応の現状と、ドッド・フランク法における金融規制改革によってもたらされうる構造的な問題について紹介、検討を行った。

規制の先送りについては、わが国を含め、金融機関の破綻を経験した国々では大なり小なり問題になり得るところ、米国のS&L危機およびサブプライムローン危機においても、例えば、S&Lへの介入を先送りすべく自己資本比率の算定ベースとなる会計基準が変更されたり、略奪的貸付(predatory lending)といわれる不公正な取引から消費者を保護する厳格な州の消費者保護法の適用が連邦金融規制当局(OTSおよび通貨監督局(OCC))によって否定されたりするなど、問題のある金融機関への介入を控えたり、その対応が適切でなかったりしたことが明らかになっている。そのため、S&L危機への対応として、PCAという客観的なルールに基づく行政措置の制度がFDICIAに基づいて導入され、サブプライムローン危機へのそれでは、OTSの廃止やCFPBの設置などドッド・フランク法を通じた規制監督体制の見直しに関する法制度の整備が行われて、規制当局による問題の先送りへと連なる歪んだインセンティブを改善するための措置なり対応なりが実施されるに至っている。

(2)しかし、米国の金融システムを揺るがす大きな問題へと発展したこの二つの危機の原因に共通する規制の先送りという問題に関しては、ドッド・フランク法に基づいて設置・導入されたFSOC、ERおよびOLAの各制度において、以下のとおり、規制当局が先送りを指向しうる構造的な問題があることが明らかになった。

同法において、連邦準備制度理事会(FRB)の監督対象となるノンバンク金融会社(nonbank financial company)についての新たな規制概念が導入され、その認定がFSOCの最も重要な任務となっている。しかし、この認定に係るFSOCの意思決定に関しては、大統領の政治任用者(political appointees)である財務長官に最終的な意思決定を委ねるような制度的枠組みが設けられているために、金融規制における政治的な影響力の拡大を招き、規制の先送りにつながる構造的な欠陥があること、

経営に問題のある金融機関に対して発動すべき具体的な措置の内容を明定することにより規制当局の裁量的な判断に制限を加えようとするPCAの制度とは大きく異なり、ERの制度では、FRBの監督対象となるノンバンク金融会社および連結総資産500億ドル以上の銀行持株会社の財務状態を測定する基準と当該基準の下でこれらの金融会社に対して発動す

べき是正措置の内容を具体的に設定する権限が規制当局である FRB に委ねられている点で、規制当局の裁量に大きく存する当該制度の下では、同じく規制の先送りが問題となった S&L 危機における教訓が生かされていないこと、および

OLA の制度では、その破綻が国内の金融安定に重大な影響を及ぼしかねないと判断される対象金融会社(covered financial company)については、連邦預金保険公社(FDIC)を管財人とする清算手続が強制されることになる。もっともこれに関しては、財務長官、FRB と FDIC の理事会が対象金融会社の決定に関与する点で、それぞれが果たすべき目的や遂行すべき任務、ガバナンスの構造等が異なることから、各規制当局の合意に至らず、結果として規制の先送りにつながる可能性があること、である。

(3)米国と同じくわが国において導入・実施されている早期是正措置の制度も、規制当局の裁量の余地を減らし、金融機関への適切な対処を確保する完全な機能を備えていないことや、改正金商法により現行の預金保険制度において新たに設けられた金融業全体を対象とする新たな破綻処理制度に関しても、米国における OLA の制度と同様の問題が生じる可能性があることが明らかになった。本研究では、規制当局が忠実にその職責を果たすインセンティブを持たなかったり、それとは逆の選択をするか、またはそうせざるをえないような状況に置かれたりする場合には、わが国においても規制そのものが有効に機能しない可能性が考えられる点で、金融危機の度に繰り返される「規制する側」による「規制される側」への一方的な制度や仕組みづくりには問題があり、司法審査等を通じて「規制する側」の歪んだインセンティブの改善を期待できるような規制環境も併せて検討すべきことを明らかにした。

## 5 . 主な発表論文等

〔雑誌論文〕(計2件)

前原 信夫、金融機関の規制監督における規制当局の行動 米国の金融規制監督における「先送り」の問題を手がかりとして (1)、香川法学、査読無、35 巻 1・2 号、2015(投稿決定)(頁数未定)

前原 信夫、金融機関の規制監督における規制当局の行動 米国の金融規制監督における「先送り」の問題を手がかりとして (2)、香川法学、査読無、35 巻 3 号、2015(投稿予定)(頁数未定)

## 6 . 研究組織

(1)研究代表者

前原 信夫 (MAEHARA NOBUO)

香川大学・法学部・准教授

研究者番号：30380140