

科学研究費助成事業（科学研究費補助金）研究成果報告書

平成25年8月27日現在

機関番号：32630

研究種目：基盤研究（C）

研究期間：2009～2012

課題番号：21530076

研究課題名（和文） 金融機関の破綻処理と公的資金による救済に関する比較法的研究

研究課題名（英文） A comparative legal study concerning bankruptcy of Financial Institutions and safe harbor by public fund

研究代表者

山田 剛志（YAMADA TSUYOSHI）

成城大学・法学部・教授

研究者番号：30282966

研究成果の概要（和文）：

銀行が破綻するとセーフティーネットの補完として、預金保険機構を通じて、公的資金が導入される。その方法は資金援助方式及びペイオフ方式である。特に資金援助方式の場合ペイオフコストを超えて、公的資金が投入されることがあり、その資金の流用防止が問題となる。この場合時間が経てば経つほど、資産は劣化し、回復が難しくなる。金融の破綻処理に関して、早期措置こそ、コストを最小化し、システムリスクを極小化するために必要な大原則である。しかし銀行には、公衆の預金を保管し、資金移動のシステムを管理し、企業及び個人に資金を供与するという役割があるが故に、このような特別法の適用があるのである。

研究成果の概要（英文）：

When banks become insolvent, under the assist of safety net, the government decides to use public money to save banks through Deposit Insurance. Finally, what's most important thing for bank insolvents' procedure is prevention of decreasing bank assets, in order to fulfill those purposes we should adopt side agreement rule as same as in the USA, which has more effective methods than offsets. The governmental organization in Japan should check and investigate the financial group such as Financial groups not to move assets to outside the Insolvency procedure. When banks become insolvent, the government's organization such as SESC or Deposit Bank Insurance should overview the procedure, not courts solely, reduce the risks that assets should be decreased under the restriction of offsets, and decide the assets under the Fire Wall of Financial Initiations properly. In order to maintain this purposes, the Japanese governments should consider Consumer Protection of Financial Transactions: CPFT in Japan.

交付決定額

（金額単位：円）

	直接経費	間接経費	合計
2009年度	1,400,000	420,000	1,820,000
2010年度	1,300,000	390,000	1,690,000
2011年度	600,000	180,000	780,000
総計	3,300,000	990,000	4,290,000

研究分野：民事法学

科研費の分科・細目：法学・民事法学

キーワード：金融法、破綻処理、公的資金

1. 研究開始当初の背景

金融機関の破綻時には、会社更生法や民事

再生法ではなく、金融再生法や預金保険法など特別法による処理が行われる。この場合、裁判所の関与による更生手続ではなく、銀行を一時国有化したり、公的資金の投入といった一般企業では考えられないような破綻処理が行われる。金融機関の破綻処理、特に銀行等の預金取扱金融機関の破綻処理には、なぜ公的資金を投入するなどの特別法が必要なのだろうか。

投資家の立場からすると、自分が購入した金融商品を販売した金融機関が破綻した場合、商品リスクは類似するが預金と保険・投資持分ではその保護態様が異なり、セーフティネットとしての投資家保護は、十分図られているだろうか。

以上の点が、わが国では明らかとなっていないかった。

2. 研究の目的

銀行は、預金取引に関し、金融機関の中でも預金保険法により、特別な債権者（預金者）保護が図られており、場合により預金保険機構を通じて、公的資金が投入される。この点は、証券会社や保険会社にはない保護である。

わが国の金融機関の破綻に関し、公的資金をなぜ投入するか、どのように投入するかに関し、比較法的示唆を踏まえて明らかにすることである。

3. 研究の方法

まず金融機関の破綻に関し、日本法の状況を、実定法、ソフトロー（規則・通達など）、判例法などに従い、明らかにした。

次にアメリカの金融機関の破綻を判例法、州実定法、連邦法などに従い議論を参照した。

続いて主にドイツ、EU法において、金融機関の破綻に関し、どのような法状況か整理した。

そのうえで、わが国の金融機関の破綻に関し、公的資金をなぜ投入するか、どのように投入するかに関し、比較法的示唆を踏まえて、日本法の議論を行った。

4. 研究成果

銀行が破綻するとセーフティネットの補完として、預金保険機構を通じて、公的資金が導入される。その方法は資金援助方式及びペイオフ方式である。特に資金援助方式の場合、当局の判断としてペイオフコストを超えて、公的資金が投入されることがあり、その資金の流用防止が問題となる。つまりこの問題は、公的資金を使う前提として、銀行の破綻処理の特殊性はどこにあるか、同時に金融コングロマリットの中で公的資金を用いて救うべき機能は何かということを根元的に検討する必要がある。その上で、具体的に金融コングロマリットの中で、銀行部門の破

綻処理をいかに進めるか、特に公的資金の流失を最小限に防ぐための条件を中心に検討したい。銀行の破綻に関し、アメリカの議論のように、受託者が指名されてから、資産整理、債権者への配当というように時間を経た後の手続の確立が急務である。その際重要なのは、銀行破綻に際して「too big, to fail」という特則がほとんど失敗に終わり、改正された事実である。わが国では旧長期信用銀行がこの原則により、公的資金を用いて国有化された後、譲渡されたが、「上位20行」という原則が果たして妥当であったのか、アメリカの事例を参考にしながら、検討されるべきである。この点アメリカでは、日本が従前採用した「too big, to fail」原則は、既に放棄されている。破綻処理コストが大きいかさむことと、経営者のモラルハザードがその理由である。

また時間が経てば経つほど、資産は劣化し、回復が難しくなる。金融の破綻処理に関して、早期措置こそ、コストを最小化し、システムリスクを極小化するために必要な大原則である。誰が銀行を閉鎖し、どういう基準で行い、その理由を明確化することが必要である。その際に通常の会社更生法等の破綻処理法ではなく、なぜ特別法が用いられるのか。銀行は株式会社であるので、基本的に商法の適用を受ける。しかし銀行には、公衆の預金を保管し、資金移動のシステムを管理し、企業及び個人に資金を供与するという役割がある。その役割があるからこそ、このような特別法の適用があるのである。従って銀行の破綻処理には特別の配慮が必要であり、資産整理にも、公的資金を使っているため、例えばサイドアグリーメントルール等の特別の権利が認められているのである。

銀行の破綻処理には、銀行業務の決済性と公共性から一般事業会社とは異なり、公的資金の導入が認められる。その際公的資金により保護されるべき機能は、融資機能よりも、決済機能・為替機能が第1であり、その次に流動性を担保する融資機能が指摘される。本章ではこれをコアバンク機能と呼び、これが公的資金を投入しても保護すべき銀行の機能である。また公的資金をいかに少なくするかという観点から、早期に行政が介入する必要がある、コストの最小化が最重要である。また公的資金の導入に関しては、破綻した金融機関の規模の大きさより、「代替可能か否か」で決するべきである。わが国でも預金保険法を破綻処理の基本法として理解すべきであろう。

わが国の銀行破綻処理は、基本的に資金援助方式であり、ペイオフが発動されたことは一度もない。しかしこの資金援助方式を前提とすると、予めセーフティネットをグループ企業から遮断をしないと、特に公的資金の

漏出が具体化する可能性がある。より本質的な問題は、金融コングロマリットにある銀行部門の破綻処理自体をどうするかであり、公的資金の流失はその破綻処理問題の一部である。日本銀行の場合、独自の融資機能をもつが（最後の貸手機能）、これは預金保険機構を通じた公的資金注入とは別の機能である。破綻した場合、預金保険法49条により銀行取締役等は、保険事故を生じさせない義務を負い、その結果現行法では整理回収機構は破綻した旧金融機関経営者に対して責任追及訴訟をすることが義務とされる。この点も、金融機関の破綻処理においては特別な機能である。

この点ドイツにおける銀行による保険業務の進出（アル・フィナンツ：Alfinanz）を巡る議論でも、同様の問題が生じている。EUにおいても、従前は銀行による保険業の兼営は認められていなかったが、2002年金融コングロマリット指令により保険業の兼営は認められている。同指令によると、第6条において自己資本の2度以上の参入を禁止する自己資本規制を確立させ、また過度なリスクの集中や不要なグループ内取引を防ぐため、定期的に報告することとなっている。また同指令第9条ではリスク管理のための内部体制の整備を規定し、同10条においてそのため各国の金融監督当局のうち、1つがコーディネーター（Koordinator）として、イニシアチブをもって平時及び緊急時の情報収集・財務状況に対する監視を行う。その具体的な項目は、リスクの波及、利益相反、業態別規制の潜脱についてである。

一方周知のようにドイツでは、ユニバーサルバンク制度が採用されており、金融機関本体で銀行・証券などの金融業務を営むことができる（信用制度法1条）。しかし証券投資信託委託会社など、事実上利益相反の可能性が高い業務に関しては、別会社でファイアーウォールを設けながら、対応してきたといえる。しかしドイツでも業務規制の緩和及び顧客の利便すなわちワンストップ化の進展から、特に保険業務と銀行業務の融合を目的に、アルフィナンツ化が図られてきたとされ、ドイツにおいては、信用制度法51a条以下で、このグループを金融コングロマリット（Finanzkonglomerat）としている。すなわち金融業務における業態を超えた事実上の企業グループ（branchenübergreifend tätige Gruppen von Unternehmen）を金融コングロマリットと定義している。つまりわが国のように、各金融業務に業務隔壁がないため、各業態の金融機関を持株会社で統合するという形態ではなく、銀行と保険会社若しくは国境を越えた金融機関同士のグループをもって金融コングロマリットと定義している。もち

ろんその中の大きなねらいは、保険会社と銀行とのグループ化である。監督当局もそれに対して監督機関（Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht）をBafinに統一して統一的な監督を実施している。ドイツの場合、このように金融コングロマリットの定義が異なり、背景もわが国とは別であるので、破綻処理に関してはグループ企業内の取引に対する監視を重視している。

わが国においては、持株会社に対する事前の規制内容は、持株会社のガバナンスへの監督である。特に重要な基本原則は、金融コングロマリットを形成していても、それぞれの金融機関は独立の組織体である点は留意されなければならない。金融庁のコングロマリット指針によると、特に重要なのは、同一の持株会社に支配されている経営管理会社の代表取締役・取締役会、監査役等の会社の機関及び内部統制体制が十分機能しているかが、外部の監督機関により監査されなければならない。同指針によると、管理会社に対するガバナンスの監督は非常に厳密に行われている。

一方、管理会社に対する規制と銀行子会社に対する規制目的は別であり、平時には持株会社への規制（監視）も重要であるが、有事には銀行を監視下において、速やかにセーフティーネットの流失を防ぐべきである。つまり破綻処理において速やかに預金保険機構の監視下におくこと、取引を停止させることが重要である。最終的に破綻処理において重要なことは、銀行資産を減らさないことである。そのためにはわが国もグループ企業内における相殺権を大幅に制限し、破綻処理の際には破産法より強力なアメリカ法にいうサイドアグリーメントルールを適用して、資産の目減りを防ぐべきである。

この点特に重要なことは、グループ内企業同士の物品取引、及び金融集約取引、グループ内企業及び主要株主に対する信用供与、再保険を通じたリスク移転、資産・債権の担保については、監督当局が常にリスクを把握をしておき、破綻の際には整理回収機構や預金保険機構等の管理の下、債権者による別除権及び相殺権を大幅に制限して、資産の確定をすると同時に、ファイアーウォールを設け、資本の流失を防がなければならない。そのためには本稿で検討した以下の制度が重要である。その特徴の第1は、アメリカでは受託者として専門性の高いFDICまたはFSLICという機関が指名されることである。一方わが国の破綻処理に関しては、預金保険機構が資金を拠出したり、日銀が資金を拠出したり、また整理回収機構が財産の譲渡を受けるが、主体的な処理は行政当局が行っている。その際、預金保険機構、投資者保護基金

及び保険契約者保護機構が整理統合されて、金融コングロマリットに対応した顧客保護機構（仮称）を中心とした破綻処理体制が整備されることが望ましい。この際公的資金が用いられることを鑑みて、破綻処理が失敗した場合も含めた最小コスト原則がその根幹とされるべきであろう。またその際決済性預金には全額公的資金が使われることに関し、法令を整合的に規定する必要がある。

第2に、閉鎖命令を出した金融機関の資産整理に関し、通常の破産処理に比べて、アメリカでは強力な権限が受託者であるFDIC若しくはFSLICに与えられている。その1つが破産管財人としての訴訟保留権であり、この期間に迅速な資産確定を行うことが可能となる。また金融機関に特有の問題として、銀行持株会社における銀行の破綻と関連会社の責任に関し、持株会社の責任を明確にし、関連会社内における債権の相殺を制限するという問題も実務上重要となる。わが国でも今後、金融コングロマリット化に際して、同様の問題が生じる可能性がある点留意すべきである。アメリカでは破綻に際して金融機関の財産の譲渡に関し、FDICには破産法以上の強力な否認権的権利が与えられている。これは破綻処理の迅速性という観点から重要な規制である。わが国でも、上述のように統合された顧客保護機構が金融コングロマリットに対応した強力な破綻処理機関として整備されるべきではなからうか。

第3に債権者への配当等であるが、この際最も根本的な相違は預金者へのペイオフである。通常の債権者よりも預金者は預金保険法で保護されている。配当に際して重要なことは債権者の迅速な確定であり、その際優先順位の設定である。特に重要なのは、債権譲渡に関連した抗弁を否認すること、及びデリバティブ取引など今後大きな損失を産む可能性のある金融取引の未履行契約を解約することである。特に社債などの破綻金融機関に対する債権を取得した第三者が人的抗弁の切断を主張して、優先的な弁済を請求してきた場合、FDICはサイドアグリーメント・ルールによりその抗弁に反証する権限が判例法上認められている。

以上みてきたように、金融自由化の最終段階として認められる金融コングロマリットにおいて、銀行部門の破綻処理を巡る公的資金の流失を防止するために、本章では、預金保険法102条における特例的資金援助（2号）及び特別危機管理銀行（3号）措置による公的資金注入に際し、平時と破綻時に分けていかにして公的資金の流失を防ぐか議論してきた。すなわち、平時には、管理会社のガバナンスを含め、特に内部的取引を注意深く監督当局がモニターすることが重要であり、グループ内のリスクが過度に銀行部門に

集中しないように管理を徹底させる必要がある。一方破綻時には速やかな資産確定と強力な金融破産管財人が必要であり、その場合本稿で検討してきたグループ内取引による債権の相殺の禁止とアメリカのサイドアグリーメント類似の強力な否認権を検討する必要がある。もちろん整理回収機構による旧銀行経営者に対する責任追及訴訟のように、経営者に対する個人責任追求も、場合により必要となろう。このように金融コングロマリットにおける銀行部門の破綻処理には、銀行単体の破綻処理と比べ、より厳密な平時の監督と、より迅速かつ強力な破綻処理が必要であり、その結果公的資金の流失も防止できるだろう。

従って、顧客保護の観点から、金融コングロマリットに対応した金融サービス法には、預金、保険、有価証券全ての金融商品を対象とするだけでなく、顧客保護の観点から破綻時の保護法制を統一化することが望ましく、預金保険機構、投資者保護基金、及び保険者契約者保護機構を統一して、金融商品毎の異なる対応も含めて、顧客保護機構を中心とした一体的な顧客保護態勢をとることが望ましい。

銀行業務は金融業務の一類型であるが、金融商品販売という点からは、証券業務、保険業務と同様に、金融商品取引業務であり、リスクの説明義務という点で共通項があり、金融商品取引法の規制対象となっている。一方預金業務には金融商品取引法の適用はないが、その公共性及び大衆性がある故に、預金保険法の適用対象であり、同じようにセーフティーネットが予定されている。また金融商品を販売する金融機関でも、コングロマリット化により、金融機関一特に銀行一には、①業務の専門性、②情報の格差、③業務、特に決済・為替機能に関し免許を受ける公共性、及びその代替性の欠如、④資金を不特定多数から集め運用することにより収益を上げる業務の大衆性が存在するが故に、銀行をはじめとする金融機関は、民法及び消費者契約法の他に、金融商品取引法、金融商品販売法、が適用されると解すべきである。また銀行の公共性は、本稿で検討した通り、コアバンキング機能がその特殊性の対象であり、その補完のために必要なシステムは預金保険法をその根幹とする破綻処理体制である。このように顧客保護の観点から行為規制及び破綻処理を統一化した金融サービス法の制定が不可欠であるという結論が導かれた。

5. 主な発表論文等

（研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線）

〔雑誌論文〕（計2件）

- ①山田剛志「取締役の善管注意義務違反をめぐる2つの最高裁基準の影響」銀行法務21・751号（2012年11月号）8-12頁。
- ②山田剛志「取締役の善管注意義務をめぐる2つの最高裁基準」金融・商事判例1389号（2012年4月15日号）2-7頁。

6. 研究組織

(1) 研究代表者

山田 剛志 (YAMADA TSUYOSHI)

成城大学・法学部・教授

研究者番号：30282966