

金融機関の経営破綻とセーフティ・ネット ——「金融システム法講義」(3)——

木下正俊

- 第1章 近年の金融システムの動揺とセーフティ・ネットの整備
- 第2章 緊急立法による金融機関の破綻処理
- 第3章 預金保険制度の整備
- 第4章 証券投資者・保険契約者の保護制度の整備

第1章 近年の金融システムの動揺とセーフティ・ネットの整備

第1節 金融システム動揺のメカニズムとセーフティ・ネット整備の必要性⁽¹⁾

金融システムは、様々な金融機関により構成され、それらが果たす資金仲介と資金決済という金融機能の働きの総体と捉えることができる。ここではそのような金融システムが動揺するメカニズムについて整理するとともに、そのことから導き出されるセーフティ・ネットの必要性を考えることにしよう。

なお、以下では、金融システムの中核をなす銀行（預金取扱金融機関の意味で使用）の機能を中心に据えて述べることとし、機能の相違から、ここでのテーマとの関係で位置づけの異なる証券会社、保険会社については、セーフティ・ネット整備の項目（第4章）の中で触れるにとどめることとする。

1. 金融システム動揺のメカニズム

金融システムの動揺は、それを構成する個々の金融機関の経営悪化・破綻によりもたらされることは容易に想像されるが、その前段階として重要なことは、实体经济の大きな変動、すなわち激しいインフレやデフレ等が起点となることである。このことは過去の代表的な金融システム動揺の事例をみても指摘可能である。例えば、第一次世界大戦後の反動不況を背景とするわが国の昭和金融恐慌（1927年）や米国に端を発する世界大恐慌（1929

(1) わが国における金融自由化初期の議論として、木下正俊 [1985] および金融研究会 [1985] を参照。

年)を始め、第一次石油危機(1973年)に伴う高インフレとその後の不況を背景とする金融機関の経営破綻(米国:フランクリン・ナショナル銀行,西ドイツ:ヘルシュタット銀行,英国:セカンダリー・バンキング・クライシス),第二次石油危機(1979~80年)に伴うインフレとその後の不況を背景とする金融機関の経営破綻(米国:ファースト・ペンシルバニア銀行,S&L,ベン・スクエア銀行,コンチネンタル・イリノイ銀行,西ドイツ:SMH銀行),さらには、後述のわが国におけるバブル経済崩壊後の金融機関の経営破綻(欧米でも程度の差はあれ発生),というように、いずれの場合においても、金融機関の経営破綻による金融システムの動揺の根因として实体经济の激変が共通して観察される。

このように、金融システムの動揺は、①实体经济の大きな変動を起点として、②個別金融機関の経営破綻が生じ、③それが全国に波及する、という形で生起するものと考えられる。もちろん、①から②には自動的に進行するわけではなく、「金融システム法講義」(2)でみてきた金融機関の健全経営を促す規制・監督等の事前的措置が不備であったり機能不全であったことや、そのもとで個別金融機関が経営に失敗するといった要因が重なることが条件となることは言うまでもない⁽²⁾。なお、金融機関のうち、とくに銀行は、預金等による短期での資金調達と貸出等による長期での資金運用という資金構造を有するのが一般的であり、常に流動性リスクに晒されているという点で、他の金融機関とは異なる経営面の脆さがあるということも、経営破綻発生の大きな要因となっていると言える。

また、上記②から③にも自動的に進行するわけではないが、そこでは、次のような銀行に特有の要素が強く作用すると考えられる。

その第一は、いわゆる「システミック・リスク」の存在である。すなわち、銀行は、決済システムの中核をなす存在であり、各銀行は、債権債務関係を通じて相互につながりを持つ形で資金決済のネットワークを形成している。このため、ある一つの銀行の経営破綻による決済不能が他の銀行の決済不能につながり、それがシステム全体に波及するというシステミック・リスクに常に晒されている。

第二は、いわゆる「伝染効果」の存在である。すなわち、銀行は、その業務内容やバランスシートの類似性が強いいため、ある一つの銀行の経営破綻が銀行一般への連想を呼ぶこ

(2) 因みに預金保険機構[2005]「金融機関破綻に関する定量分析」は、預金保険機構が資金援助を行った180の破綻金融機関について分析した結果として、180先の破綻原因のうち、165先(全体の91.7%)が不動産関連業種への与信集中や景気低迷等による貸出債権の不良化、50先(同27.8%)が有価証券投資の失敗、9先(5.0%)が不正・不祥事件によるものであり、貸出債権の不良化と有価証券投資の失敗が重なったものが37先(20.6%)にのぼると分析している。また、180先のうち117先(65.0%)で経営に欠陥があったと指摘している。

とにより、健全な銀行に対しても預金取付けが発生する可能性がある。とくに銀行経営に関する情報を十分有していない小口預金者にとっては、預金の引出しが自らの資産を守る行動として一定の合理性を有しているだけに、これへの対応には厄介な面がある。

2. セーフティ・ネット整備の必要性

以上のような金融システム動揺のメカニズムのうち、上記①から②への進行を防止する規制・監督が事前的措置であり、②から③への進行を防止するのが事後的措置としてのセーフティ・ネットである（詳しくは「金融システム法講義」(2)を参照）。すなわち、セーフティ・ネットは、個別金融機関の経営破綻が発生しうることを前提としたうえで、金融システム、とりわけ決済システムという公共財の安全確保を図ろうとする手段であるといえる。「金融システム法講義」(2)でみてきたように、第二次世界大戦中からほぼ半世紀に亘りとられてきたいわゆる「護送船団方式」のもとでは、競争を制限し個別金融機関の破綻を防止することにより、金融システムの安定が確保されてきたことから、セーフティ・ネットの必要性は乏しかったが、「護送船団方式」が行き詰まり、個別金融機関の破綻が避けられない状況になると、セーフティ・ネットは、不可欠の制度として必要になる。すなわち、個別金融機関の破綻の可能性を当然の前提とする金融自由化とセーフティ・ネットの整備は、いわばワンセットの政策課題である（あった⁽³⁾）と考えることができる。

第2節 近年の金融システムの動揺とその背景

既述のように、わが国では、いわゆる「護送船団方式」のもとで戦後長期に亘って金融機関の破綻は基本的に未然に防止され、ごく例外的に発生した零細金融機関の破綻については、金融当局の行政指導のもと、大手金融機関ないし地元有力金融機関が救済する形でその影響が表面化することなく処理されてきた。このため、わが国におけるセーフティ・ネットとして、1971年4月に預金保険制度が創設されたものの、90年代に入るまで利用されることはなかった。

ここでは、預金保険制度が利用された初めてのケースである1991年の東邦相互銀行の破綻以降の銀行破綻について、その背景等を概観することにする。

因みに、1991年以降の預金取扱金融機関の破綻は181件、うち銀行は20件にのぼる

(3) わが国で本格的な金融自由化に取り組み始めた1980年代半ばにおいて、既にセーフティ・ネット整備の必要性が強く指摘されていた。木下正俊 [1985]、金融研究会 [1985]、金融制度調査会 [1985] 等を参照。

194- 金融機関の経営破綻とセーフティ・ネット（木下）

（図表3-1，平成16年度以降はゼロ）。また，その主な事例は（図表3-2）に示されている。

（図表3-1）金融機関の破綻件数の推移

年度(平成)	3～6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
総件数	8	6	5	17	30	44	14	56	0	1
銀行	1	2	1	3	5	5	0	2	0	1
信用金庫	2	0	0	0	0	10	2	13	0	0
信用組合	5	4	4	14	25	29	12	41	0	0

（資料）預金保険機構「平成15年度預金保険機構年報」

（図表3-2）主な金融機関の破綻事例（<>は預金保険対象外金融機関）

年度	破綻件数	主な破綻事例と処理コスト（預金保険からの金銭贈与額・億円）
1971～90	0	
1991	1	（7月）東邦相互銀行（貸付80）
92	1	（4月）東洋信用金庫（200）
93	2	（10月）釜石信用金庫（260）
94	4	（12月）東京協和信用組合，安全信用組合（2信用組合で400）
95	6	（7月）コスモ信用組合（1,250），兵庫銀行（4,730） （8月）木津信用組合（10,044），（96/3月）太平洋銀行（1,170）<（12月）住専>
96	5	（11月）阪和銀行（806）
97	17	（10月）京都共栄銀行（438） <（4月）日産生命 業務停止命令> （11月）北海道拓殖銀行（17,732） <（11月）三洋証券 会社更生申立> （11月）徳陽シティ銀行（1,194） <（11月）山一証券 自主廃業>
98	30	（5月）みどり銀行（7,711），福徳銀行・なにない銀行（一） （10月）日本長期信用銀行（32,350），（12月）日本債券信用銀行（31,414）
99	44	（4月）国民銀行（1,837），（5月）幸福銀行（4,941），（6月）東京相和銀行（7,626） （8月）なみはや銀行（6,526），（10月）新潟中央銀行（3,817） <（6月）東邦生命 業務停止命令，（00/3月）南証券 破産申立，第一火災 業務停止命令>
2000	14	（12月）関西興銀信用組合（509），朝銀東京信用組合（2,086） <（5月）第百生命 業務停止命令，（8月）大正生命 業務停止命令，（10月）千代田生命 会社更生申立，協栄生命 会社更生申立，（01/3月）東京生命 会社更生申立>
01	56	（12月）石川銀行（1,809），（02/3月）中部銀行（944） <（11月）大成火災海上 会社更生申立>
02	0	
03	1	（11月）足利銀行
04～	0	

（資料）金融庁「金融庁の1年」，預金保険機構「預金保険機構年報」等をもとに作成。

1. 金融機関の経営破綻の発生とその特徴

1991年7月の東邦相互銀行の破綻以降、今日まで数多くの金融機関が破綻するに至ったが、後述のセーフティ・ネットの整備との関係等を踏まえると、以下のように、発生時期によって、第1期(91～93年度)、第2期(94～96年度)、第3期(97, 98年度)、第4期(99年度以降)に分けてみると理解しやすい。

第1期(91～93年度)

上記のように、1991年7月に破綻した東邦相互銀行(伊予銀行に吸収合併)の処理に際し、初めて預金保険制度が適用(80億円貸付)されたが、それに続き、92年4月東洋信用金庫(三和銀行および大阪府下18信金に事業譲渡後、合併)、93年10月釜石信用金庫(岩手銀行および地元信金に事業譲渡)、等へとその対象が広がっていった⁽⁴⁾。ただ、この時点までは、まだ破綻の発生そのものが散発的であったほか、いずれのケースも、地元の有力地銀ないし関係の深い大手銀行が預金保険機構からの資金援助(ペイオフ・コスト⁽⁵⁾が上限)を得て救済するという、従来の手法に準じた処理が行われ、その影響は局所的なものにとどまっていた。

第2期(94～96年度)

1994年に入ると、バブル経済崩壊の影響が本格化し、それを背景に、破綻件数が著しく増加する一方で、救済金融機関を見出すことが困難になるなど、それまでとは様相が大きく変わることとなった。すなわち、94年から96年にかけては各年5件前後の破綻が発生

(4) 預金保険制度の発動方式については、東邦相互銀行の事例では受皿となった伊予銀行に対し資金貸付(80億円、実質20億円の援助)が行われたが、東洋信金以降の事例では受皿となった金融機関に対し金銭贈与が行われた。また、この時期の破綻処理方式としては、釜石信用金庫の事例を除き、原則として合併が行われたが、その背景には、合併によれば、①事業(営業)譲渡のように清算法人が発生しないことから金融機関が破綻したとの印象を小さくすることができること、②破綻金融機関の出資者(または株主)を保護することができること、③事業(営業)譲渡よりも一般的に手続が簡便なこと、④受皿金融機関においても、破綻金融機関の権利・義務を包括的に承継するだけの経営的な余裕があったこと、等の事情があったものとみられている(預金保険機構[2005]28頁)。

(5) ペイオフ・コストとは、「保険金を支払うときに要すると見込まれる費用」をいう。預金保険機構は、ある金融機関について預金の払戻し停止等の保険事故が発生した預金者に保険金を支払うと、その保険金額に応じて預金者の債権を取得する。その後、機構は破綻金融機関の清算手続において、取得した債権にもとづいて割合弁済を受けるが、保険金の支払総額と割合弁済の受取総額との差額が機構の最終的な負担となる。この負担をペイオフ・コストと呼ぶ。

するなど、金融機関の破綻はもはや希な現象ではなくなったほか、94年12月の東京協和信用組合と安全信用組合の破綻の処理においては、金融当局の指導によっても既存の民間金融機関の中から救済に名乗りをあげるところはなく、また、両信用組合の監督機関であった東京部の消極的な姿勢もあって、結局、民間金融機関、日本銀行の出資により受皿金融機関として設立された東京共同銀行に事業譲渡（95年3月）することにより、預金の全額保護が図られた。これ以降、95年7月兵庫銀行の破綻（みどり銀行を設立し、96年1月営業譲渡）、96年3月太平洋銀行（同、96年9月わかしお銀行）、96年11月阪和銀行（同、98年1月紀伊預金管理銀行）というように、個別のケースごとに受皿金融機関を作り預金保険機構から資金援助（パイオフ・コストが上限）を受けて事業（営業）譲渡を行うという方式が一般的に採用されることとなった⁽⁶⁾。

ただし、1995年8月に破綻した木津信用組合については、損失額が1兆円強の巨額にのぼり、パイオフ・コストの範囲内での資金援助によっては預金の全額保護ができない状況となったことから、後述の96年の預金保険法改正による特別資金援助（パイオフ・コスト超も可）を受けて処理された（東京共同銀行を改組した整理回収銀行に97年2月に事業譲渡）。また、95年から96年にかけては、住宅金融専門会社（住専）⁽⁷⁾の経営の行詰まりが表面化し大きな政治問題となり、結局、96年6月に成立した住専処理法により、設立母体

(6) 事業（営業）譲渡方式は、受皿金融機関としては権利・義務の承継手続きが煩雑である反面、①破綻金融機関の出資者（または株主）を引き継がなくてすむこと、②職員の雇用関係を承継する必要がないこと、といった利点があるとされる（預金保険機構 [2005] 30頁）。なお、1996年6月の預金保険法改正以降の破綻金融機関の処理方式は、原則として事業（営業）譲渡方式とされたが、これは、①1995年12月の金融制度調査会答申において、「金融機関の破綻処理において、預金保険の発動により保護されるべきは預金者、信用秩序であり、破綻金融機関、経営者、株主・出資者、従業員ではない」とされ、破綻金融機関を清算し株主・出資者にロスが発生して然るべきことが示されたこと、②受皿金融機関が承継すべき事業（営業）の範囲が明確にされ、隠れたリスクを負わずにすむことから、受皿金融機関の出現が容易になると期待されることも理由になるとされる（同39頁）。

(7) 住専は預金を受け入れる金融機関ではないことから、本稿で取り上げているセーフティ・ネットの観点からは異質な存在であるが、①大手銀行がそれぞれ系列の住専を設立しており、住専の損失処理が銀行経営に大きな影響を及ぼすこと、②バブル経済のもとで農林系金融機関が住専への融資を拡大（1990年3月のノンバンクに対する融資総量規制の対象外となったことも加わって、融資額はさらに増大）し、損失処理における利害関係者として大きな存在となったこと、等の事情から、住専処理は、大きな政治問題となった。この間、大蔵省・農水省局長間の不透明な覚書の存在の発覚や大蔵省の不祥事も加わって、国会での議論は混迷したが、結局、96年6月18日に住専処理法が成立（6月21日施行）した。同法により、住専7社の損失額6兆4100億円について、母体行3兆5000億円（融資額全額放棄）、一般行1兆7000億円、農林系統5300億円の負担とし、不足分6800億円（および預金保険機構への出資50億円）を公的資金で穴埋めすることとされた。

の大手銀行、農林系金融機関等の関係金融機関による損失負担に加え、公的資金(6850億円)の投入により処理されることとなった。これらのケースは、預金保険機構の資金援助ルールの拡大、公的資金の投入の初めての事例という点で、次の第3期における動きにつながるものと捉えることができる。

第3期(97, 98年度)

1997年に入ると破綻件数はさらに急増したほか、破綻の規模も一段と大型化するなど、98年末にかけて金融恐慌寸前の様相を呈するに至った。すなわち、97年11月には北海道拓殖銀行(都市銀行の一つ)、三洋証券、山一証券(四大証券の一つ)、徳陽シティ銀行が相次いで破綻したのに続き、98年10月に日本長期信用銀行、同年12月には日本債券信用銀行と、立て続けに巨大な倒産が発生した。

この間、96年から98年にかけて、金融破綻の発生と同時並行的に預金保険法改正等の緊急立法が行われ、これにより上記の大型銀行破綻の処理が行われたほか、破綻に至っていない金融機関に対し公的資金が投入され、信用不安の沈静化が図られた(詳しくは第3節1.で後述)。

第4期(99年度以降)

1999年以降も2001年までは、破綻件数は増加を続けたが、その大半は信用組合等の中小金融機関であったほか、それまでに一応整備されたルールに則って破綻処理が行われた。そして2003年11月の足利銀行の破綻を最後に、1991年の東邦相互銀行から10余年に亘った金融機関の破綻の発生は漸く終息するに至った。

2. セーフティ・ネットの整備の遅れ

詳しくは後述するが、上記のような金融破綻の発生の中で、とくに第2期から第3期にかけて金融恐慌寸前の様相を呈した背景には、セーフティ・ネットの整備の遅れがあった。

1996年から98年にかけて預金保険法改正等の緊急立法が相次いで行われたが、これらは、いわば目の前で燃え盛る猛火に対する消火活動という対症療法の域を出ることはなかったといっても過言ではないだろう。そして恒久的なセーフティ・ネットの整備は2001年の預金保険法改正まで待つことになる。

第3節 セーフティ・ネットの整備

1. 預金保険法改正を含む緊急立法の経緯とその概要

前述の第2期の後半にかけては、もはや預金保険制度の既存の仕組み（ペイオフ方式およびペイオフ・コストを上限とする資金援助方式）では対応しきれず、また公的資金の投入も避けられない状況となった。

こうしたもとので、金融制度調査会答申 [1995] 「金融システム安定のための諸施策」⁽⁸⁾を踏まえ、セーフティ・ネットの整備に向けて、様々な緊急立法が行われることとなるが、その着手は、以下のとおり、事態の深刻さの強まりに応じた段階的な、いわば「戦力の逐次投入」の色彩が強いものとなった。

第1段階

前述の住専処理に目途のついた1996年4月に国会に提出され、6月に住専処理法等と同時に成立したのが、いわゆる「金融三法」（「金融機関等の更生手続の特例等に関する法律」、
「金融機関等の健全性確保のための関係法律の整備に関する法律」、
「預金保険法の一部を改正する法律」）である。

このうち「更生手続特例法」（97年4月1日施行）は、更生手続を活用して金融機関の破綻処理を円滑に行うために、会社更生法の特例を定めるもので、①会社ではない協同組織金融機関を対象に加えること、②金融監督庁に対し、更生手続開始の申立権を付与すること、③預金保険機構に対し、預金者に代わって更生手続き上の権利を集約して行使する権限を付与すること、等を主な内容としている。

「金融機関経営健全性確保法」（96年6月21日施行）は、金融機関の健全経営を確保するために、銀行法等を改正するもので、具体的には、①協同組織金融機関の監査体制の充実等（員外監事の登用、外部監査制の導入、役員の兼職制限等）、②金融機関の営業・事業譲渡可能範囲の拡大等（銀行から協同組織金融機関への営業譲渡、協同組織金融機関相互

(8) 同答申は、当面5年間は預金の全額保護を図ることが必要であり、その間に不良債権問題を処理して、市場規律の発揮と自己責任原則の徹底を基本とした、透明性の高い金融システムを構築する必要があるとの認識を示した。そのうえで、金融機関経営の健全性確保のための方策として、①ディスクロージャーの推進、②早期是正措置の導入等を提言するとともに、金融機関の破綻処理について、①破綻金融機関は存続させないこと、②経営者の退任および民事・刑事責任の追及が行われること、③株主・出資者の損失負担が行われること、を前提条件としたうえで、会社更生等の破綻処理手続の整備、預金保険制度の見直し等を提言した。このうち預金保険制度の見直しについては、①5年間の臨時異例の措置としてペイオフ・コストを超える資金援助を可能とする特別資金援助制度を設けること、②その財源として特別保険料の徴収を含め保険料率を約7倍に引上げること、③信用組合の破綻処理のための一般的な受皿として、東京共同銀行を整理回収銀行に改組すること、等の具体的な提言を行った。

間での事業譲渡範囲拡大等), ③早期是正措置の導入(98年4月1日から適用)⁽⁹⁾, ④金融機関等のトレーディング取引への時価会計の導入, 等を主な内容としている。

「預金保険法改正」(96年6月21日施行)は, それまでの預金保険制度(ペイオフ方式およびペイオフ・コストを上限とする資金援助方式)を大幅に改革するものであり, ①2001年3月末までの5年間ペイオフを凍結するとともに, ②資金援助の方法として破綻金融機関からの資産買取制度の創設(恒久的措置)⁽¹⁰⁾, ③特別資金援助の導入(2001年3月末までの時限措置としてペイオフ・コストを上回る資金援助を可能化), ④協定銀行制度の創設(信用組合の破綻に際し, 受皿機関が見出せない場合に備えて, 東京共同銀行を整理回収銀行に改組), ⑤特別保険料(0.036%)の徴収(2001年3月末までの時限措置), ⑥特別勘定の創設と政府保証(2001年3月末までの時限措置として, 「信用協同組合特別勘定」と「一般金融機関特別勘定」を創設し, 前者による借入について政府の債務保証を可能化) ⑦預金保険機構の組織強化(理事長専任制, 理事増員等), 等の多岐に亘る改正を内容としている。

なお, 上記の概要からも分かるとおり, この時点では, 破綻処理の主な対象として認識されていたのは信用組合であり, それが広く銀行にまで拡大することは想定されていなかった⁽¹¹⁾。

第2段階

前述の破綻発生の第3期の前期(三洋証券, 北海道拓殖銀行, 山一証券, 徳陽シティ銀行の破綻)の状況に危機感を強めた与党は「金融システム安定化のための緊急対策」(1997年12月16日)を取りまとめ, これをもとに立法されたのが「金融安定化二法」(「預金保険法の一部改正に関する法律」, 「金融機能の安定化のための緊急措置に関する法律」)であり, 1998年2月16日に成立した。

このうち, 「預金保険法改正」(98年2月18日施行)⁽¹²⁾は, 「最近における金融環境の変

(9) 「金融システム法講義」(2)第5章を参照。

(10) 整理回収銀行による破綻金融機関からの資産買取りの開始により, 受皿金融機関は, 破綻金融機関の多額の債権譲渡損を承継せざるを得なくなり, この穴を埋める方法として, 受皿金融機関に対する資金援助の方法は, 必然的に金銭の贈与によらざるを得なくなったとされる(預金保険機構[2005]39頁)。

(11) 当時の大蔵省は, 「都市銀行等における破綻先債権・延滞債権の処理は漸く峠を越えた」との認識を示しており, 少なくとも大手銀行の破綻は想定していなかったと言える(大蔵省[1995]を参照)。また, 前述の金融制度調査会[1995]も, 具体的な破綻処理の対象として, 主に信用組合問題を想定していたことは否めない。

化に対応し、破綻金融機関についての確な処理を図るため」として、①特別勘定の統合（96年6月の改正で預金保険機構に設けられた「信用協同組合特別勘定」と「一般金融機関特別勘定」の2つの特別勘定を「特例業務勘定」に統合）、②預金保険機構の財務基盤の強化（特例業務勘定に設置する特例業務基金に7兆円の国債を交付⁽¹²⁾するほか、同勘定に日本銀行等からの借入および債券発行の機能を付与するとともに、これに対し10兆円の政府保証枠を設定）、③整理回収銀行の機能強化（整理回収銀行を金融機関一般の受皿として機能させる）、④預金保険機構の回収体制の強化（機構に罰則付立入調査権を付与、従来の住宅金融債権回収機構の回収業務に加え、破綻金融機関の貸出債権の回収業務も対象化）、等を内容とする改正を行った。

また、「金融機能安定化緊急措置法」（98年2月施行）は、「金融機関の破綻が相次いで発生している状況の下で、我が国における金融の機能に対する内外の信頼が大きく低下するとともに信用秩序の維持と国民経済の円滑な運営に重大な支障が生ずることとなること」が懸念される事態にあること⁽¹³⁾にかんがみ、①金融機関への公的資金の投入（預金保険機構は整理回収銀行に業務を委託する形で、金融機関の優先株・劣後債の引受、劣後ローンの供与等を行う）、②金融危機管理勘定の新設（①の業務を行うため2000年度末まで設置）、③金融危機管理審査委員会の設置（公的資金投入を審査するため、大蔵大臣、金融監督庁長官、日本銀行総裁、預金保険機構理事長のほか、3名の有識者からなる委員会を設置）、④預金保険機構の財務基盤の強化（金融危機管理勘定に金融危機管理基金を設け3兆円の国債を交付するほか、同勘定による日本銀行等からの借入および債券発行につき、10兆円の政府保証枠を設定）、等を内容とする改正を行った。

このように、この時点で初めて破綻処理の対象が金融機関一般に拡大（受皿金融機関としての整理回収銀行の機能拡大）されるとともに、破綻処理のための預金保険機構の財務基盤が強化されたほか、破綻していない金融機関への公的資金投入の途を開くことにより金融不安拡大の未然防止が図られることとなった。なお、金融機能安定化緊急措置法にもとづき、1998年3月に大手銀行グループを中心とする21先に対し、合計1兆8156億円の公的資金が投入された。

(12) これに先立つ97年12月の預金保険法改正において、資金援助の対象として、「新設合併」（破綻金融機関と救済金融機関との合併）と「特定合併」（複数の破綻金融機関同士の合併）が追加された。このうち「特定合併」への資金援助は、福徳銀行となにわ銀行との合併（なみはや銀行を新設）に対し初めて適用された。

(13) 北海道拓殖銀行の破綻処理のために初めて交付国債の償還金が使われた。

第3段階

日本長期信用銀行、日本債券信用銀行の経営危機が表面化するなか、1998年7月末に始まったいわゆる「金融国会」で成立したのが「金融再生関連法」（「金融機能の再生のための緊急措置に関する法律」、「預金保険法の一部を改正する法律」等）と「金融機能早期健全化法」（「金融機能の早期健全化に関する緊急措置に関する法律」）である。

当時は国会開催日に行われた参議院選挙で与党自民党が大敗し、その敗北の責任をとって橋本内閣が退陣し小渕内閣（自民、社民、さきがけの連立政権）が発足したばかりであり、政権基盤が脆弱な状況にあったことから、国会での法案審議は混乱した。まず政府・与党は、7月2日にとりまとめた「金融再生トータルプラン」をもとに、「民間の受け皿金融機関が登場しない場合でも、善良かつ健全な借り手に融資を維持・継続できる公的な新銀行をブリッジバンクとして設立する」ことを柱とする「金融再生トータルプラン関連法案」を国会に提出した。これに対し、民主、平和・改革、自由の野党3会派は、その対案として、特別公的管理制度の導入等を盛り込んだ「金融再生関連法案」を提出し、協議が続けられたが、結局、10月に政府・与党が野党案をベースに若干の修正を加える形で「金融再生関連法」が可決・成立した。一方、同法案が衆議院を通過した後に、与党は、「金融機能早期健全化法案」を提出し、今度は野党がこれに若干の修正を加え歩み寄る形で成立した。

このように、国会での与野党の駆け引きの末に、金融機関の破綻処理のための措置を定めた野党提案の「金融再生関連法」と金融機関の破綻防止のための措置を定めた与党提案の「金融機能早期健全化法」が同時に成立することとなった。これら両法の概要は下記のとおりであるが、このうち金融再生法は、金融機関の破綻処理について、

- 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預金者等を保護すること、
- 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伴う費用が最少となるようにすること、

との原則を定めており、これまでの破綻処理方法とは次の諸点で異なることになる。すなわち、

- ①金融整理管財人制度の導入により、旧経営陣が退任し、その責任が厳格に追及されるとともに、破綻金融機関の業務は継続されるため金融機能は維持されること、
- ②ブリッジバンク制度の導入により、受皿金融機関が直ちに見出されなくとも当面の金

融機能の維持が可能となること、

- ③特別公的管理制度の導入により、わが国全体あるいは特定の地域または分野における金融機能に重大な障害が発生することが防止されうること、である。

〔金融再生法〕（1998年10月23日施行）

1. 目的

わが国の金融の機能の安定及びその再生を図るため、金融機関の破綻処理の原則を定めるとともに、金融機関の金融整理管財人による管理及び破綻した金融機関の業務承継、銀行の特別公的管理並びに金融機関の資産の買取りに関する緊急措置の制度を設けることと等により、信用秩序の維持と預金者等の保護を確保することを目的とする（1条）。

2. 金融機関の資産査定結果の開示

金融機関は、資産の査定を行い、金融再生委員会に報告するとともに、資産の査定結果を公表しなければならない（6条、7条）。

3. 金融機関の申出

金融機関は、その業務また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き（68条1項）、金融機関のうち銀行は、その業務また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生ずると認められるとき（同条2項）は、その旨およびその理由を金融再生委員会に申し出なければならない。

4. 破綻した金融機関の金融整理管財人による管理⁽¹⁴⁾

金融再生委員会は、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場合その他金融機関がその業務若しくは財産の状況に照らして預金等の払戻しを停止するおそれがあると認める場合、または金融機関が預金等の払戻しを停止した場合であって、①当該金融機関の業務の運営が著しく不適切なこと、②当該金融機関の業務の全部の廃止または解散が行われる場合には、当該業務地域または分野における資金の円滑な需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、のいずれかの要件に該当するときは、金融整理管財人による業務及び財産の管理を命ずることができる（8条）。

(14) 法施行当時は、破綻公表時に受皿金融機関が存在する場合には金融整理管財人による管理は行われなかったが、その後、破綻公表時に受皿金融機関が存在しない場合はもちろん、それが存在する場合でも、破綻処理の透明性を高めるとともに、旧経営陣の責任追及に万全を期する観点から、金融整理管財人を任命するケースが一般的となった。預金保険機構 [2005] 53頁参照。

(15) 金融再生法の下では、破綻した金融機関については、いずれも管理を命ずる処分の日から2年以内に営業譲渡等を行い、管理を終了できる見込みが立ったことから、承継銀行制度が使われることはなかった。預金保険機構 [2005] 54頁参照。

5. 破綻した金融機関の業務承継⁽¹⁵⁾

(1) 金融再生委員会は、被管理金融機関が上記4②の要件に該当し、かつ必要があると認めるときは、預金保険機構が被管理金融機関の業務を引き継ぐ承継銀行（いわゆるブリッジバンク）を子会社として設立すべき旨の決定を行うことができる（27条）。

(2) 機構は、承継銀行に対し貸付又は債務の保証を行うことができるほか、損失の補填を行うことができる（33条、34条）。

(3) 機構は、管理を命ずる処分の日から1年以内に、承継銀行の合併、営業の全部の譲渡、株式の譲渡等により承継銀行の経営管理を終了しなければならない。ただし、1年ごとに2回まで延長が可能（31条）。

6. 特別公的管理⁽¹⁶⁾

(1) 金融再生委員会は、銀行がその財産をもって債務を完済することができない場合その他銀行がその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があると認める場合、または銀行が預金等の払戻しを停止した場合であって、①当該銀行について営業譲渡等が行われることなく、業務の全部の廃止または解散が行われる場合には、i) 他の金融機関の連鎖的な破綻を発生させること等により、わが国における金融の機能に極めて重大な障害が生ずることとなる事態、ii) 当該銀行が業務を行っていた地域または分野における経済活動に極めて重大な障害が生ずることとなる事態、のいずれかの事態を生じさせるおそれがあること、②特別公的管理以外の方法によっては、上記①の事態を回避することができないこと、の要件に該当するときは、特別公的管理（いわゆる一時国有化）の開始を決定することができる（36条）。

(2) 金融再生委員会は、銀行がその業務また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生ずると認める場合であって、①当該銀行の業務の全部の廃止または解散が行われる場合には、上記(1)①i)に掲げる事態を生じさせるおそれがあり、かつ、国際金融市場に重大な影響を及ぼすこととなる事態を生じさせるおそれがあること、②特別公的管理以外の方法によっては①に掲げる事態を回避することができないこと、の要件に該当するときは、特別公的管理の開始を決定することができる（37条）。

(3) 金融再生委員会は、特別公的管理開始決定と同時に、預金保険機構が当該銀行の株式を取得することを決定し、公告する（38条）。特別公的管理銀行の株式は、公告時に機構が取得することとし、当該株式に係る株券は公告時に無効とする（39条）。

(4) 機構は、公的管理銀行に対し、必要な資金の貸付け（61条）、損失の補填を行うこと

(16) 後述（第2章）のとおり、日本長期信用銀行および日本債券信用銀行に対し、特別公的管理制度が適用された。

ができる（62条）。

(5) 機構は、特別公的管理銀行の取締役および監査役を金融再生委員会の指名に基づき選任し、同委員会の承認を得て解任することができる（45条）。

(6) 特別公的管理銀行は、特別公的管理開始の決定に至った経緯等を調査し金融再生委員会に報告するとともに（46条）、経営合理化計画を作成し金融再生委員会の承認を得なければならない（47条）ほか、旧経営陣の民事上・刑事上の責任を追及しなければならない（50条）。

(7) 金融再生委員会は、2001年3月31日までに、特別公的管理銀行の営業の譲渡または株式の処分等により特別公的管理を終えるものとする（52条）。

7. 金融機関等の資産の買取り

預金保険機構（またはその委託を受けた整理回収機構）は、2001年3月31日までに申込みを受けたときは、被管理金融機関、協定承継銀行、特別公的管理銀行に加え、一般の金融機関等からも資産を買い取ることができる（53条）。

8. 預金保険機構の財務基盤の強化

政府は、預金保険機構が行う金融再生勘定における借入または債券発行についての保証ができることとする（18兆円の保証枠を設定）。

9. 金融機能安定化法の廃止

金融機能安定化法を廃止し、金融危機管理勘定は金融再生勘定に帰属させる。

「預金保険法改正」（1998年10月23日施行）

1. 整理回収機構（RCC）の創設

住宅金融債権管理機構と整理回収銀行を合併し、整理回収機構を創設する。

2. 預金保険機構の強化

(1) 理事の数を3名から4名に増員するとともに、役員の任命について、大蔵大臣による任命から両議院の同意を得て総理大臣が任命することに変更。

(2) 破綻金融機関の役員等に対する報告徴求、検査への妨害につき罰則を規定。

3. 特定合併制度の廃止

1997年7月の法改正で創設された特定合併制度（複数の破綻金融機関同士の合併に際し資金援助を実施）を廃止。なお、1997年7月の預金保険法改正においては、特定合併制度の創設のほか、破綻金融機関と健全金融機関の合併に際しての資金援助制度の創設、銀行持株会社等を資金援助対象の救済金融機関に追加、等の措置がとられていた。

「金融機能早期健全化法」(1998年10月23日施行)

1. 目的

わが国の金融システムに対する内外の信頼を回復することが現下の緊急の課題であることにかんがみ、金融機関等の不良債権の処理を速やかに進めるとともに、金融機関等の資本の増強に関する緊急措置の制度を設けること等によりわが国の金融機能の早期健全化を図り、もってわが国の金融システムの再構築とわが国経済の活性化に資することを目的とする(1条)。

2. 金融機関等の資本増強

(1) 金融機関等は、協定銀行(整理回収機構)に対し、2001年3月31日までに株式等の発行に係る申込みをすることができる(整理回収機構を通じて金融再生委員会に承認を申請)(4条2項)。

(2) 上記の申請をした金融機関等は、経営健全化計画を金融再生委員会に提出しなければならない(5条1項)。

(3) 預金保険機構は、株式等の引受等の業務を協定銀行に委託することができる(4条1項)。

3. 議決権のある株式(普通株式)の引受けの要件(6条)

①協定銀行による株式等の引受等により自己資本の増強が図られなければ、信用秩序の維持または企業活動もしくは雇用の状況に甚大な影響を及ぼす等経済の円滑な運営に極めて重大な支障が生じるおそれがあること。

②議決権のある株式の引受けが①の事態を避けるために不可欠であること。

③債務超過等、当該銀行の存続が極めて困難であると認められる場合でなく、かつ、取得株式等の処分をすることが著しく困難であると認められる場合でないこと。

④当該銀行が著しい過少資本またはとくに著しい過少資本の状況にあること。

⑤とくに著しい過少資本行については、地域経済にとって必要不可欠である場合その他とくに必要と認められる場合であること。

⑥経営健全化計画の履行を通じて、経営の合理化、経営責任の明確化、株主責任の明確化、信用供与の円滑化のための方策の実行が見込まれること。

4. 議決権のある株式以外の株式等(優先株式、劣後債、劣後ローン)の引受けの要件(7条)

①上記3の①、③、⑤、⑥に同じ。

②健全行については、経営の状況が悪化している金融機関等との合併等の円滑な実施に必要な場合または信用供与の収縮回避に不可欠な場合その他やむを得ない場合であること。

5. 合併等を行う金融機関または銀行持株会社等に係る株式等（議決権のある株式を除く）の引受け等の要件（8条）

- ①当該合併等により当該金融機関等の資本の充実の状況が悪化したこと。
- ②協定銀行による株式等の引受等により、資本の増強が図られなければ、信用秩序の維持または経済の円滑な運営に極めて重大な支障が生ずるおそれがあること。
- ③合併等の円滑な実施のために必要な範囲を超えないこと。

6. 預金保険機構の財務基盤の強化（16条, 17条）

政府は、預金保険機構が金融再生委員会の認可を得て行う金融早期健全化勘定における借入または債券発行につき保証を行うことができる（25兆円の保証枠を設定。この結果、金融再生法に基づく保証枠 18兆円、預金全額保護のための特別資金援助を目的とする 17兆円＜交付国債 7兆円、政府保証 10兆円＞とあわせて合計 60兆円を手当て）。

なお、日本長期信用銀行と日本債券信用銀行は、「金融再生法」にもとづき、それぞれ 1998年10月23日と12月13日に特別公的管理銀行に移行した（後述）。また、1999年3月には、「金融機能早期健全化法」にもとづき、都銀等 15行に対し、優先株式の引受等により合計 7兆 4592億円の公的資金が投入された。

第4段階

上記の「金融再生法」、「預金保険法改正」、「金融機能早期健全化法」により、金融機関の破綻処理を含むセーフティ・ネット法制の緊急整備はとりえず一段落することとなり、その後の破綻のケースについては、その実態に応じて各法に定められたルールによって処理されたが、その後、これら 3法を整理統合すること等により、恒久的なセーフティ・ネット法制として、2001年4月に預金保険法の改正が行われた。また、2003年4月には、決済用預金および決済債務の全額保護を内容とする預金保険法改正が行われた。これらの内容については、第3節で詳しく見ることにする。

なお、2004年8月には、2008年3月末までの時限立法として金融機能強化法（「金融機能の強化のための特別措置に関する法律」）が施行され、預金保険機構が金融機関の株式等を引き受けることにより資本の増強を図ることを可能とする制度が設けられた⁽¹⁷⁾。

(17) 2008年3月末までの間、金融機関は、預金保険機構に対し株式等の引受等の申込みをすることができる。その際、金融機関は、実施期間3年以内の経営強化計画を提出しなければならない。金融機能強化法にもとづく資本投入は、2006年11月に紀陽ホールディング（315億円）、同年12月に豊和銀行（90億円）に対し実施された。

(図表3-3) 主なセーフティ・ネット立法等の概要

年度	立法・ルール制定等とその主な内容
1971 ～90	(71/4月) 預金保険法制定 : 上限100万円, 保険金支払方式, (74/6月) 上限300万円 (86/7月) 預金保険法改正 : 上限1000万円, 資金援助方式を追加
94	(95/1月) 東京共同銀行設立
96	(6月) 住専処理法(住宅金融債権管理機構の設立等) (6月) 金融機関更生手続特例法 ①協同組織金融機関を更生手続の対象化, ②金融監督庁による更生手続開始申立て, ③預金保険機構による預金者の権利行使, 等。 (6月) 金融機関経営健全性確保法 ①協同組織金融機関の監査体制強化, ②金融機関の営業譲渡等の範囲の拡大, ③早期是正措置導入(1998年4月から), ④金融機関のトレーディング取引への時価会計の導入, 等。 (6月) 預金保険法改正 ①2001年3月末までペイオフ凍結, ②破綻金融機関からの資産買取制度の導入(恒久的措置), ③特別資金援助の導入(2001年3月末までの間, ペイオフコストを超える資金援助可能), ④破綻信用組合の一時的な受皿として協定銀行(東京共同銀行を改組した整理回収銀行)を創設, ⑤特別保険料徴収(1996年度から2000年度まで), 等。
97	(12月) 預金保険法改正 ①資金援助対象に新設合併(破綻先と健全先の新設合併)を追加, ②特定合併(破綻金融機関同士の新設合併)への資金援助(2001年3月末まで), ③銀行持株会社等を救済機関の対象化。 (98/2月) 預金保険法改正 ①預金保険機構の特例業務勘定に7兆円の国債を交付, ②機構に債券発行機能付与, 借入に10兆円の政府保証限度枠, ③整理回収銀行を一般金融機関の受皿に拡充, 等。 (98/2月) 金融機能安定化緊急措置法 ○金融機関への公的資金注入制度創設(預金保険機構に金融危機管理勘定を設け, 国債3兆円交付, 政府保証枠10兆円設定), 等。
98	(10月) 金融再生法 ①金融整理管財人による管理, ②預金保険機構の子会社として承継銀行設立, ③特別公的管理(破綻銀行の株式取得), 等。 (10月) 預金保険法改正 ○整理回収機構の創設, 等。 (10月) 金融機能早期健全化法(金融機能安定化緊急措置法を衣更え, 01年3月末までの時限立法) ○経営健全化計画にもとづく公的資金の注入(預金保険機構による優先株の引受等), 等。
2000	(6月) 金融機能早期健全化法改正 ○信金, 信組等を公的資金注入対象金融機関に追加。
01	(4月) 預金保険法改正(恒久措置の整備) ①ペイオフ凍結を2002年3月末まで1年延長(流動性預金については2003年3月末まで), ②保険金支払いの対象として金融債および(元本1000万円までの)預金利息等を追加, ③破綻処理の迅速化(預金者データ整備, 営業譲渡等に伴う債権者保護手続等の特例), ④金融整理管財人制度, ⑤承継銀行制度, ⑥承継銀行(整理回収機構)による破綻金融機関の資産買取(当分の間), ⑦金融危機対応(1号措置: 預金保険機構による金融機関の株式等の引受け, 2号措置: 破綻金融機関又は債務超過金融機関に対する特別資金援助, 3号措置: 預金保険機構による債務超過破綻銀行の全株式取得, ⑧交付国債の増額(7→13兆円), ⑨可変的保険料率制度導入の可能性, 等。
03	(4月) 預金保険法改正 *①流動性預金ペイオフ解禁2年延期(2005年4月解禁), ②決済用預金の全額保護, ③決済債務の全額保護(仕掛かり中の決済の履行確保), 等。

(資料) 金融庁「金融庁の1年」, 預金保険機構「預金保険機構年報」等をもとに作成。

2. 日銀特融の発動ルールの明確化

上述の緊急立法とともに、セーフティ・ネットの一つとして、日本銀行の特別融資制度が整備され、その発動ルールが明確化された。

すなわち、中央銀行である日本銀行は、いわゆる「最後の貸し手」(Lender of Last Resort)としての機能を担っており、金融市場での取引が著しく困難になった場合や健全な金融機関が流動性不足に陥った場合に、必要な流動性の供給を行う。

このような日本銀行の機能について、1997年に全面改正され98年4月に施行された日本銀行法は、①通常業務(33条)として、手形や国債等を担保に基準金利(旧称「公定歩合」)を適用して実行するもののほか、②コンピュータシステム・トラブル等による金融機関の偶発的かつ一時的な資金不足に対応する場合(37条)、③信用秩序の維持の観点から金融再生委員会および大蔵大臣からの要請⁽¹⁸⁾に対応する場合(38条)を規定した。②と③については、必ずしも担保を徴求せず、政策委員会の決定にもとづく適宜の金利や方法によって実行される。このうち③が一般に「日銀特融」と呼ばれるものである。

この「日銀特融」の実施の判断に際しては、日本銀行は、システミック・リスク回避のための必要最小限の資金供給としての性格を明確にしつつ、モラル・ハザードの防止等の観点も踏まえて、次の4原則に従うこととしている。

原則1：システミック・リスクが顕現化するおそれがあること。

原則2：日本銀行の資金供与が必要不可欠であること。

原則3：モラル・ハザード防止の観点から、関係者の責任の明確化が図られるなど適切な対応が講じられていること。

原則4：日本銀行自身の財務の健全性に配慮すること。

第2章 緊急立法による金融機関の破綻処理等

前述(第1章第3節1)の第3段階で緊急に立法された「金融再生法」、「預金保険法改正」、「金融機能早期健全化法」により、金融機関の破綻処理等がどのように行われたのか、銀行のケースについて(信用金庫、信用組合は省略)、破綻した銀行が処理されたケースと破綻に瀕した銀行が破綻から免れたケースとに分けて見ておこう。なお、「預金保険法改正」による対応に関しては、後述の恒久的措置によるものも含めて記述する(恒久的措置の内容については第3章を参照)。

(18) 2001年1月実施の中央省庁等の再編に伴い、内閣総理大臣および財務大臣からの要請に改正。

第1節 金融機関の破綻処理

既述のとおり、初めて「金融再生法」の適用を受けて破綻処理されたのは日本長期信用銀行であり、以下、日本債券信用銀行、国民銀行、幸福銀行、東京相和銀行、なみはや銀行、新潟中央銀行と続くが、その後の石川銀行、中部銀行、足利銀行については、「金融再生法」の規定を取り込む形で改正された「預金保険法」(後述)の適用を受けて破綻処理が行われた。これらのケースにおける破綻処理について、以下順に見ていく⁽¹⁹⁾。

日本長期信用銀行

日本長期信用銀行は、1980年代後半の本格的な金融自由化により長期信用銀行制度そのものの存在意義が問われる中で、バブル期に国内外での不動産関連の投融資を拡大したが、バブル崩壊による不動産市況の悪化から多額の不良債権を抱えるに至った。同行は、1997年7月にスイス銀行と資本・業務提携を行い国際的な投資銀行として活路を見出したかにみえたが、同年12月のスイス銀行とスイス・ユニオン銀行との合併発表により、上記資本・業務提携に不透明感が強まることとなった。こうした中、98年6月の一部メディアによる同行の経営危機報道等を契機に株価が大幅に下落した。これに対処するため住友信託銀行との合併構想を発表するなどして市場の信認回復を図ったが、功を奏せず、株価の下落と預金等の流出が続いた。この間、金融監督庁による主要行に対する一斉検査の一環として、同行に対する検査が7月中央から行われ、10月19日にその結果が通知された。それによると、同年3月末時点ではなお資産超過とされたが、事態は好転せず、資金繰りに行き詰まった。

このため、10月23日に「金融再生法」が施行されると同時に、同行は、同法68条2項にもとづき、内閣総理大臣(金融再生委員会設立までの間、事務を代行)に対して、「その業務また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生ずると認められる」旨の申出を行った。これを受けて、内閣総理大臣は、同日、法36条1項にもとづき特別公的管理の開始を決定し、同時に、預金保険機構は、38条1項にもとづき同行の株式の取得を決定した。さらに法45条の規定にもとづき、11月4日に新経営陣が選任されたほか、12月11日には、法47条、48条にもとづく経営合理化計画等が提出され承認された。また、旧経営陣については、法50条にもとづく内部調査を踏まえ、99年6月4日に商法および証券取引法違反で告訴が行われた。

この間、同行に対しては、預金保険機構による不適資産の買取り⁽²⁰⁾(第1回4939億円<

(19) 以下の記述については、金融庁「金融庁の1年」(各年)、預金保険機構[2005]「平成金融危機への対応」等を参照した。

210- 金融機関の経営破綻とセーフティ・ネット（木下）

1999年8月16日>、第2回3048億円<2000年2月28日>、適資産から発生した追加損失の補填⁽²⁰⁾（3548億円）のほか、特別資金援助制度に基づく金銭贈与⁽²¹⁾（3兆2391億円<2000年2月28日>）が行われた。

その後、同行の受皿金融機関としてニュー・LTCB・パートナーズ社が選定され、同社は2000年3月1日、日本長期信用銀行の発行済普通株式約24億株を10億円で購入することにより、特別公的管理は終了した。なお、同年6月5日に設立された「新生銀行」については、その新規発行普通株式3億株をパートナーズ社が1200億円で引き受けたほか、日本長期信用銀行保有株式の預金保険機構への売却益（2500億円）、「金融機能早期健全化法」に基づく資本投入（2400億円）により、13%程度の自己資本比率が達成された。

日本債券信用銀行

日本債券信用銀行も、日本長期信用銀行と同様にバブル期の不動産関連投融資の後遺症から経営が悪化した。1997年4月にバンカース・トラストとの業務提携により小康を保っていたが、98年7月から金融監督庁の検査が行われ11月16日に通知された検査結果により、同年3月末時点で944億円の債務超過の状態にあるほか、有価証券の含み損が1803億円にのぼることが判明した。金融監督庁は、銀行法24条に基づき、同行に対し資本充実策の報告を求めたが、同行から実現性のある対策の提示はなされなかった。

こうした状況を踏まえ、同年12月13日、内閣総理大臣は金融再生法36条1項にもとづき特別公的管理の開始を決定し（この点は銀行からの申出にもとづく日本長期信用銀行のケースとは異なる）、同時に、預金保険機構は法38条1項にもとづき同行の株式取得を決定した。さらに、12月25日新経営陣の選任、99年2月26日経営合理化計画等の提出、7月23日旧経営陣に対する証券取引法違反での告発、等が行われた。

この間、同行に対して、預金保険機構による不適資産の買取り⁽²²⁾（第1回2987億円<11

(20) 金融再生委員会は、日本長期信用銀行の資産の査定を行い、全資産24兆6026億円（簿価）のうち、保有し続ける資産として適当な資産を19兆3780億円、適当でない資産を5兆362億円とした。第1回目は不適資産のうち担保等で保全されている部分（2兆7587億円）につき、第2回目は保全されていない部分（1兆4924億円）につき、買取りが行われた。

(21) 旧日本長期信用銀行の資産のうち「適」資産は新生銀行へ承継されたが、その際、承継後の2次ロスの発生を懸念する新生銀行に配慮して「瑕疵担保条項」が譲渡契約に盛り込まれた。

(22) 株価算定委員会が評価した債務超過額2兆6535億円、不適資産買取りに伴い発生した追加損失ないし利益等を合計して算出された。

(23) 株価算定委員会による評価では、資産計11兆4166億円のうち、適資産6兆5772億円、不適資産4兆8394億円。

月22日>、第2回824億円<2000年8月28日>)、適資産から発生した追加損失の補填(951億円)のほか、特別資金援助制度に基づく金銭贈与(3兆1497億円<2000年8月31日>)が行われた。

その後、同行の受皿としてソフトバンク、オリックス、東京海上火災保険を中心とするグループが選定され、同グループは、2000年9月1日に同行の発行済普通株式約25億株を10億円で購入することにより、特別公的管理は終了した。なお、2001年1月4日に設立された「あおぞら銀行」については、その新規発行株式3億3333万株を上記グループが引き受けたほか、日本債券信用銀行保有株式の預金保険機構への譲渡益(850億円)、「金融機能早期健全化法」に基づく資本投入(2600億円)により、13%程度の自己資本比率が達成された。

国民銀行

国民銀行は、もともと不動産・建設・サービス業、ノンバンク向けに偏った融資構造を有し、バブル崩壊により多額の不良債権を抱えた。1998年9月末を基準日とする金融監督庁の検査において、債務超過(712億円)が判明。大株主による資本増強への協力が得られず、1999年4月には一部マスコミの報道を契機に預金が大量に流出するに至った。このため、同行は、1999年4月11日、金融再生委員会に対して、金融再生法68条1項にもとづき「その業務また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」旨の申出を行い、同委員会は、同法8条にもとづき、金融整理管財人による業務および財産の管理を命ずる処分を行った。

その後同行は、2000年3月7日に八千代銀行と営業譲渡契約を締結し、8月14日に営業譲渡された。

幸福銀行

幸福銀行は、バブル期における不動産・建設業、ノンバンク向け融資の拡大および東京地区での融資拡大の結果、バブル崩壊により多額の不良債権を抱えた。1998年9月末を基準日とする金融監督庁の検査において、債務超過(464億円)が判明。1999年5月14日に銀行法26条1項および金融機能早期健全化法3条3項にもとづく早期是正命令(第2区分の2)を受けたことを契機に、預金の流出が加速。このため同月21日、金融再生委員会に対して、68条2項にもとづき、「その業務また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生ずると認められる」旨の申出を行った。同委員会は、同法8条にもとづき、金融整理管財人による業務および財産の管理を命ずる処分を行った。

212- 金融機関の経営破綻とセーフティ・ネット（木下）

その後同行は、2000年10月6日に関西さわやか銀行（アジア・リカバリー・ファンドが中心となって設立）との間で営業譲渡契約を締結し、2001年2月26日に営業譲渡された。

東京相和銀行

東京相和銀行は、ワンマン経営者のもとで信用リスクを軽視した融資を推進した結果、資産内容が著しく悪化。1999年5月31日に銀行法26条1項および金融機能早期健全化法3条3項にもとづく早期是正命令（第1区分）を受けたほか、6月7日には、1998年9月末を基準日とする金融監督庁の検査結果（1189億円の債務超過）の通知を受けた。これに対し、同行は、6月11日、金融監督庁に99年3月期決算は大幅な債務超過となる旨の報告を行うとともに、金融再生委員会に対して、68条2項にもとづき、「その業務また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生ずると認められる」旨の申出を行った。同委員会は、翌12日、同法8条にもとづき、金融整理管財人による業務および財産の管理を命ずる処分を行った。

その後同行は、2001年1月25日、東京スター銀行（米国系投資ファンドであるローン・スターが設立）との間で営業譲渡契約を締結し、同年6月11日に営業譲渡された。

なみはや銀行

なみはや銀行は、1998年10月1日に福徳銀行となにわ銀行が特定合併（1997年12月預金保険法改正により制度創設）により設立された銀行であるが、合併当初から過少資本でのスタートを余儀なくされた。1999年6月28日に銀行法26条1項および金融機能早期健全化法3条3項にもとづく早期是正命令（第2区分）を受けたほか、8月6日には、1999年3月末を基準日とする金融監督庁の検査結果（1117億円の債務超過）の通知を受けた。これに対し、同行は同日、金融再生委員会に対して、68条2項にもとづき、「その業務また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生ずると認められる」旨の申出を行った。同委員会は、翌7日、同法8条にもとづき、金融整理管財人による業務および財産の管理を命ずる処分を行った。

その後同行は、2000年7月28日、大和銀行および近畿大阪銀行との間で営業譲渡契約を締結し、2001年2月13日に営業譲渡された。

新潟中央銀行

新潟中央銀行は、ワンマン経営体制のもとで信用リスクを軽視した経営を行い、ゴルフ場やテーマパーク向けを中心に多額の不良債権を抱えるに至った。1999年5月25日に自

己資本比率5.23%等を内容とする99年3月期決算を発表したが、その直後に判明した98年9月末を基準日とする金融監督庁検査の結果を織り込み、6月10日に決算の修正(自己資本比率2.01%)を行った。これを受けて、6月11日に金融監督庁が銀行法26条1項および金融機能早期健全化法3条3項にもとづく早期是正命令(第1区分)を发出したのに対し、同行は、10月1日、金融再生委員会に対して、金融再生法68条1項にもとづき「その業務また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」旨の申出を行った。これに対し、同委員会は、翌2日、同法8条にもとづき、金融整理管財人による業務および財産の管理を命ずる処分を行った。

その後、同行の譲渡先の選定は難航し、結局、5つの都県にまたがる6行への分割譲渡という形でまとめ、2001年5月9日に第四銀行、同月14日に大光銀行、八十二銀行、東日本銀行、群馬銀行、東和銀行にそれぞれ営業譲渡された。

石川銀行

石川銀行は、恒久措置を定めた2001年4月改正預金保険法(後述)にもとづく破綻処理措置の適用第1号となった。すなわち、同行は、長期に亘り同族経営を行い、バブル崩壊後も業容拡大を指向し、東京等の大都市圏での融資を拡大し多額の不良債権を抱えるに至った。同行は、2001年12月28日、9月期中間決算で224億円の債務超過となる旨の半期報告書を財務局に提出するとともに、金融庁(同年1月6日の中央省庁再編に伴う金融再生委員会の廃止により事務を承継)に対して、預金保険法74条5項にもとづき、「その財産をもって債務を完済することができない」旨の申出を行った。これに対し金融庁は、同日、同法74条1項にもとづき、金融整理管財人による業務および財産の管理を命ずる処分を行った。

同行については、預金等全額保護の特例措置期限である2002年3月31日までに受皿金融機関と営業譲渡について合意するに至らなかったことから、預金保険法74条1項2号にもとづき、日本承継銀行が営業の譲受け等を行うべき旨の決定がなされ、3月28日、日本承継銀行との間で営業譲渡契約が締結された。

その後、2003年3月24日に日本承継銀行から北陸銀行、北國銀行、富山第一銀行、金沢信用金庫および能登信用金庫に対し営業譲渡が行われた。

中部銀行

中部銀行は、長年に亘り特定会社によるオーナー経営を行ってきたが、バブル期に不動産・建設・サービス業への融資を推進し、不良債権が急増。2001年3月末を基準日とする

214- 金融機関の経営破綻とセーフティ・ネット（木下）

金融庁の検査結果をもとに2001年度中間決算を下方修正（自己資本比率3.05%）。このため、金融庁は2001年12月28日、銀行法26条1項および金融機能早期健全化法3条3項にもとづく早期是正命令（第1区分）を発出したのに対し、同行は2002年3月8日、金融庁に対して、預金保険法74条5項にもとづき、「その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がある」旨の申出を行った。これに対し金融庁は、同日、同法74条1項にもとづき、金融整理管財人による業務および財産の管理を命ずる処分を行った。

同行については、預金等全額保護の特例措置期限である2002年3月31日までに受皿金融機関と営業譲渡について合意するに至らなかったことから、預金保険法の規定により日本承継銀行が営業の譲受け等を行うべき旨の決定がなされ、3月28日、日本承継銀行との間で営業譲渡契約が締結された。

その後、2003年3月3日、日本承継銀行から清水銀行、静岡中央銀行および東京スター銀行に対し営業譲渡が行われた。

足利銀行

足利銀行は、2001年4月の預金保険法改正に基づく特別危機管理の適用第1号となった。すなわち同行は、2003年11月29日、金融庁に対し、9月期決算で1023億円の債務超過となる旨の報告を行うとともに、預金保険法74条5項にもとづき、「その財産をもって債務を完済することができず、その業務もしくは財産の状況に照らし預金等の払い戻しを停止するおそれがある」旨の申出を行った。これを受けて、内閣総理大臣は、同日、同法102条1項にもとづく金融危機対応会議の議（102条1項に定める措置を講じなければ地域の信用秩序の維持に重大な支障が生ずるおそれがあること、同項2号措置（ペイオフ・コストを超える資金援助）によっては1項の支障を回避できないこと）を経て、同項3号に定める措置（特別危機管理）を講ずる必要がある旨の認定を行い、預金保険機構は、それと同時に、同法111条1項にもとづき、足利銀行の株式取得を決定した。さらに同法114条1項の規定にもとづき、12月16日および25日に新経営陣が選任されたほか、2004年2月6日には、115条にもとづく経営に関する計画等が提出された。

その後同行は、定期的に経営計画の提出および履行状況の報告を行う一方で、2005年2月4日には旧経営陣に対する損害賠償訴訟を提起したほか、2月28日には、同法129条3項にもとづき、預金保険機構が564億円の資産買取りを決定し、3月22日に実行された。このように、同行については、経営改善が図られるとともに、受皿金融機関の選定作業が進められている。

第2節 金融機関の破綻防止

上記のような金融機関の破綻処理とは別に、「金融機能早期健全化法」およびそれを引き継いだ「預金保険法改正」にもとづいて、破綻に瀕してはならない銀行や破綻銀行の受皿となった銀行等に公的資金による資本増強が行われ、金融システムの動揺の防止が図られた。

1. 金融機能早期健全化法にもとづく資本増強

前述のように、金融機能早期健全化法の施行直後の1999年3月に大手銀行および横浜銀行等計15行に対し、それらが発行する優先株式、劣後債等、計7兆4593億円分を預金保険機構が引き受けることにより資本の増強が行われた。その後も、破綻した銀行の受皿となった銀行(北陸銀行、新生銀行、八千代銀行、あおぞら銀行、関西さわやか銀行、東日本銀行、近畿大阪銀行等)のほか、経営不振に陥った銀行(広島総合銀行、岐阜銀行、福岡シティ銀行等)や特別公的管理銀行(日本長期信用銀行、日本債券信用銀行)に対しても資本増強が順次行われ、2002年3月(申請の期限は2001年3月末)までの累計では、34兆8兆6053億円にのぼった。

2. 改正預金保険法にもとづく資本増強——りそな銀行

りそな銀行は、2001年4月の預金保険法改正(後述)にもとづく資本増強措置の適用第1号となった。すなわち、同行は、2003年3月期決算で自己資本比率が健全行の国内基準である4%を下回る2%程度となる状況となった。報告を受けた金融庁は、2003年5月17日、同行に対し、銀行法26条1項などにもとづく早期是正措置命令を発出したほか、同時に、内閣総理大臣は、金融危機対応会議の議(①この事態を放置すると、わが国または同行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を生ずるおそれがあると認められること、②同行は、預金保険法102条1項に定める措置のうち、第2号措置または第3号措置の対象となる金融機関とは認められないため、第1号措置として、公的資本増強を講じる必要があること)を経て、預金保険法102条1項1号にもとづく資本増強の必要性を認定した。

これを受けて、同行は、5月30日、預金保険機構に対し、預金保険法105条1項に定める102条1項1号措置の申込みを行うとともに、内閣総理大臣に105条2項にもとづく経営健全化計画を提出した。これらの審査の結果、6月30日、同法106条1項にもとづく資本の減少を条件に、同行が発行する普通株式(2964億円)および議決権付優先株式(1兆6636億円)を預金保険機構が引き受けることにより、1兆9600億円の資本増強を行うことが決定された。

第3章 預金保険制度の整備

前述のように、預金保険法は、1990年代後半の金融システムの動揺に対応するため、数次に亘り改正されてきたが、金融危機がほぼ一段落した2000年5月に、時限立法であった「金融再生法」と「金融機能早期健全化法」の仕組みを適宜取り入れる格好で恒久的措置を定めるとともに、ペイオフの解禁を2002年3月末まで（流動性預金については2003年3月末まで）延期することを内容とする改正が行われた（2001年4月1日施行）⁽²⁴⁾ ⁽²⁵⁾。その後、2002年12月には、流動性預金のペイオフ解禁をさらに2005年3月末まで延期するとともに、ペイオフの対象外とする決済用預金と決済債務を規定する改正が行われた（2003年4月1日施行）。このような経緯を経て2005年4月にペイオフが全面的に解禁されることとなり、預金保険制度を中心とするわが国のセーフティ・ネットは、それまでのいわば「非常時」におけるものから「平時」のそれへと移行することになった。

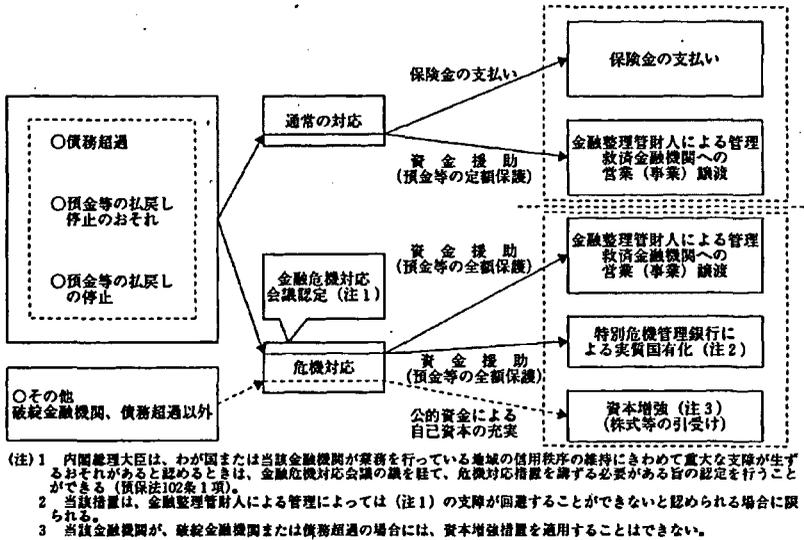
以下では、このような「平時」のものとして整備された現行の預金保険制度の概要について、金融機関の破綻処理と、金融機関の破綻防止を主眼とする金融危機への対応に分けて順次見ていくことにしよう（図表3-4を参照）。

(24) 同法改正について検討した金融審議会 [1999]「特例措置終了後の預金保険制度及び金融機関の破綻処理のあり方について」は、基本的に「小さな預金保険制度」を目指すべきであるとし、①市場規律を有効に機能させて問題のある金融機関を早期に発見し早期に是正していくこと、②回復の見込みがなくなった金融機関は債務超過の程度が小さい段階で早期に処理すべきこと、③預金者等の損失および預金保険の負担を最小限にとどめること、等の基本的考え方を提示した。

(25) 同法改正では、それまでの時限立法の整理統合に加え、預金保険の付保対象として金融債（ただし保護預り分のみ）のほか、預金（元本1000万円が上限）の利息が新たに追加された。預金利息の追加の当否については後述。

また、同法改正により、金融機関の支払う保険料率について定めた51条2項が改正された。すなわち、同項は、保険料率について、「特定の金融機関に対し差別的な取扱いをしないように定められなければならない」としていたが、改正により、「差別的な取扱い」の直後に（金融機関の経営の健全性に依じてするものを除く）との括弧書きが付され、可変的保険料率制度の導入が可能となった（ただし、同制度は、今のところ導入されていない）。

(図表3-4) 金融機関の破綻処理と特別危機管理



(出所) 預金保険機構

第1節 金融機関の破綻処理

金融機関の破綻処理の方法には、保険金支払方式(いわゆるペイオフ方式)と資金援助方式とがある。前者は、破綻した金融機関⁽²⁶⁾の預金者に預金保険機構が保険金を支払う方式であり、破産手続により破綻金融機関の機能が停止し清算されることが予定されている。これに対し、後者の資金援助方式は、預金保険機構がペイオフ・コストの範囲内で資金援助を行うことにより、破綻金融機関の一定の機能を救済金融機関に移管し維持するものである。

なお、金融審議会[1999]「特例措置終了後の預金保険制度及び金融機関の破綻処理のあり方について」は、「金融機関が破綻した場合には、破綻処理に要するコストがより小さいと見込まれる処理方法を選択するとともに、破綻に伴う混乱を最小限に止めることが重要であり、金融機関の破綻処理方式としては、資金援助方式の適用を優先し、保険金支払方式の発動はできるだけ回避すべきである。」との方針を示している。そして現実には保険金支払方式が解禁された後も、その発動は今まで一度も行われていない。

(26) 預金保険法は、破綻金融機関とは「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」と定義している(2条4項)。

1. 保険金支払方式（ペイオフ）

保険金支払方式は、金融機関が破綻した場合に、預金保険機構が破綻した金融機関の預金者に保険金を直接支払うものである。保険金支払の原因となる保険事故には、①金融機関の預金等の払戻しの停止（「第一種保険事故」）、②金融機関の営業免許の取消し、破産の宣告または解散の決議（「第二種保険事故」）の2種類がある。

保険事故が発生したときは、預金保険機構は、預金者等の請求にもとづいて保険金の支払いをするものとされるが（53条1項本文）、第一種保険事故については、機構が保険事故発生の日から1か月以内に、保険金の支払を行うかどうか決定することが要件とされている（同但書）。第二種保険事故については、預金保険機構の決定を要することなく、保険金の支払いが行われる。

なお、預金者に支払われる保険金の額は、保険事故発生日に当該金融機関に預入している保険の対象となる預金等（2条2項）の元本とその利息等⁽²⁷⁾の合計額であり（54条1項）、その元本の額は、政令により1預金者当たり1000万円までとされている。ただし、決済用預金⁽²⁸⁾については、その全額が保険金として支払われる（54条の2第1項）。

2. 資金援助方式

資金援助方式は、合併等により破綻金融機関の事業（営業）の全部または一部を承継する受皿金融機関に対し、預金保険機構が資金援助を行うものであるが、そのプロセスによっては金融整理管財人による管理を経て救済金融機関に資金援助が行われる場合（「金融整理管財人方式」）もある。以下、資金援助方式一般、金融整理管財人方式の順にそれぞれの仕組みを見ていこう。

(1) 資金援助方式

(27) 2001年4月の預金保険法改正施行により、それまでの預金元本（1000万円が上限）に加え、その利息等も保険の対象とされた。これに対しては、通常、経営内容の悪い金融機関ほどより高い金利を提示して預金吸収を図りがちであることから、預金者としては、経営内容の最も悪い（最も金利の高い）金融機関に預金をすることが合理的な選択となるという意味で、預金者のモラル・ハザードを助長するものであるとの批判が筆者を含めてある。

(28) 無利息、要求払い、決済サービス提供、の3条件を満たす預金をいい、2002年12月の法改正により新たに設けられた。また、同じ改正で「特定決済債務」（仕掛り中の決済に係る金融機関の債務で保険対象預金以外のもの）も原則として全額保護されることとなった。詳しくは金融審議会[2002]を参照。なお、決済用預金等の全額保護については、預金者等のモラル・ハザードを助長するものであるとの批判がある。

資金援助方式は、①合併等の適格性の認定、合併等のあつせん、②資金援助の申込み、③資金援助の決定、の手順を踏んで実施される。

(合併等の適格性の認定、合併等のあつせん)

破綻金融機関と合併等を行う救済金融機関が資金援助の申込みを行うには、当該合併等の適格性について、内閣総理大臣の認定を受けなければならない(預金保険法61条1項)。申請を受けた内閣総理大臣は、①合併等が預金者等の保護に資すること、②預金保険機構による資金援助が合併等に不可欠であること、③合併等が行われず破綻金融機関の業務の廃止または解散が行われる場合には、破綻金融機関の業務地域または分野における金融に大きな支障が生ずるおそれがあること、のすべての要件に該当する場合に限り、合併等の適格性を認定することができる(同3項)。

合併等の適格性認定の申請が行われない場合においても、内閣総理大臣は、上記適格性認定の要件に該当すると認めるときは、破綻金融機関および他の金融機関等に対し、合併等のあつせんを行うことができる(62条1項)。

(資金援助の申込み)

破綻金融機関と合併等を行う金融機関または銀行持株会社等は、預金保険機構に対し、資金援助を申し込むことができる(59条1項)。資金援助には、金銭の贈与、資金の貸付けまたは預入れ、資産の買取り、債務の保証、債務の引受け、優先株式等の引受け、損害担保⁽²⁹⁾がある(同項1～7号)。合併等には、救済金融機関との合併、救済金融機関への営業譲渡、付保預金移転⁽³⁰⁾、救済金融機関または救済銀行持株会社等による破綻金融機関の株式の取得がある(同条2項)。

(資金援助の決定)

上記の申込みを受けた預金保険機構は、遅滞なく、運営委員会の議を経て、資金援助を行うかどうか決定しなければならず(64条1項)、運営委員会が議決を行う場合には、資

(29) 2001年4月の法改正により損害担保が新たに追加された。これは、救済金融機関に承継された貸付債権に回収不能が事後的に発生した場合(いわゆる2次ロス)に、回収不能分の一部を預金保険機構が補填するものであり、救済金融機関の登場を促し、営業の承継を迅速に行うことを目的としている。

(30) 2001年4月の法改正により営業の一部譲渡および付保預金の移転が追加された。付保預金の移転は、付保預金とこれに見合う健全資産とを承継する形態が想定されている。

金援助に要すると見込まれる費用と破綻金融機関の保険金支払いに要すると見込まれる費用を考慮し、機構の資産の効率的な利用に配慮しなければならない（同2項）とされており、資金援助は、原則としてペイオフ・コストの範囲内で行われることとなる。

なお、機構は、資金援助に係る合併等の後、追加の資金援助の申込みを受けた場合に、必要があると認めるときは、追加的資金援助を行うことができる（69条）。

（2）金融整理管財人方式

金融機関の経営が悪化したとき、一定の要件を満たす場合には、金融整理管財人による業務および財産の管理が行われ、その後、救済金融機関に対し資金援助により営業譲渡等が行われることがある。このケースは、通常、①内閣総理大臣による業務・財産の管理処分、②承継銀行の設立、③再承継金融機関（すなわち最終的な救済金融機関）に対する資金援助、のプロセスを経る。

（内閣総理大臣による業務・財産の管理処分）

内閣総理大臣は、金融機関が①その財産をもって債務を完済できないと認める場合、または②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、若しくは③預金等の払戻しを停止した場合であって、かつ、i）当該金融機関の業務の運営が著しく不適切であること、ii）当該金融機関の業務の全部の廃止または解散が行われる場合には、当該金融機関が業務を行っている地域または分野における資金の円滑な需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、のいずれかに該当すると認めるときは、金融整理管財人による業務および財産の管理を命ずる処分をすることができる（74条1項）。

また、内閣総理大臣は、金融機関から債務を完済することができない事態が生ずるおそれがあると認める旨の申出があった場合、その事態が生ずるおそれがあり、かつ上記i）、ii）のいずれかに該当すると認めるときは、管理を命ずる処分をすることができ（同条2項）、金融機関は、債務を完済することができなまたは預金等の払戻しを停止するおそれがあるときは、その旨を内閣総理大臣に申し出なければならない（同5項）とされている。

なお、上記の管理を命ずる処分が行われると、①金融整理管財人の選任（77条）、②金融整理管財人による業務・財産の調査（81条）、③被管理金融機関の経営者の責任追及（83条）等の措置がとられる。

金融整理管財人は、管理を命ずる処分の日から1年以内（1年を限り延長可能）に、営

業譲渡等により管理を終えるものとされている(90条)。

(承継銀行の設立)

内閣総理大臣は、被管理金融機関の業務承継のため必要があると認めるときは、①預金保険機構が被管理金融機関から業務を引き継ぐため承継銀行を子会社として設立すること、②承継銀行が被管理金融機関から業務を引き継ぐため営業の譲受け等を行うべきこと、を決定することができる(91条)。

機構は、承継銀行を設立(92条)⁽³¹⁾し、承継協定を締結(97条)するとともに、承継銀行の経営管理を行い(94条)、必要があると認めるときは、承継銀行に対する資金の貸付けまたは債務の保証を行うこと(98条)や、損失の補てんを行うこと(99条)ができる。

(再承継金融機関に対する資金援助)

承継銀行から業務の再承継を行う金融機関・銀行持株会社等は、預金保険機構に対し、資金援助(資産の買取り、優先株式等の引受け、損害担保に限られる)を申し込むことができる(101条)。

なお、機構は、被管理金融機関に対する管理を命ずる処分の日から2年以内(1年を限り延長可能)⁽³²⁾に、営業譲渡等により承継銀行の経営管理を終えるものとされている(96条)。

第2節 金融危機への対応

内閣総理大臣は、破綻した金融機関や経営危機に直面する金融機関に対し、一定の要件のもとに、上記の破綻処理の原則とは異なる例外的な措置の必要性の認定を行い、所定の措置を決定することができる。

すなわち、内閣総理大臣は、わが国または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と認めるときは、危機対応会議の議を経て、所定の措置を講ずる必要がある旨の認定を行うことができる(預金保険法102条1項)とされ、具体的な措置とし

(31) 石川銀行および中部銀行の破綻処理においては、預金等全額保護の特定措置が終了する2002年3月末までに譲受金融機関との間で合意にいたる見込みが立たなかったことから、3月に承継銀行である日本承継銀行を設立、銀行免許を取得し、3月28日に日本承継銀行が両行との間で営業譲渡契約を締結した。その後、最終的な譲受金融機関が決定したことから、これに営業を再譲渡し、2004年3月8日に日本承継銀行は解散した。預金保険機構【2005】73、74頁参照。

(32) 金融再生法では、最長3年間は同じであるが、管理を命ずる処分の日から1年以内、ただしやむを得ない場合には1年ごとに2回まで延長できることとされていた。

222- 金融機関の経営破綻とセーフティ・ネット（木下）

て第一号措置（資本増強）、第二号措置（ペイオフ・コスト超の資金援助）、第三号措置（特別危機管理）が定められている（同項1～3号）。

なお、金融危機対応会議は、内閣総理大臣を議長とし、内閣官房長官、金融担当大臣、金融庁長官、財務大臣、日本銀行総裁をもって構成される。

1. 資本増強

第一号措置は、破綻金融機関またはその財産をもって債務を完済することができない金融機関以外の金融機関（すなわち102条1項2号に該当しない金融機関）について、その自己資本の充実のために、預金保険機構が株式等の引受け等を行うものである。

第一号措置の必要性の認定を受けた金融機関は、預金保険機構に対し第一号措置に関する申込みを行い、内閣総理大臣に対し同措置の決定を求める（105条1項）とともに、経営健全化のための計画を提出する（3項）。申請を受けた内閣総理大臣は、次の要件にすべて該当する場合に限り第一号措置を決定する（4項）。

- ①申込みに係る取得株式等の処分が著しく困難でないこと。
- ②経営健全化計画の履行により、経営の合理化、経営責任の明確化、株主責任の明確化が見込まれること。

第一号措置に関する申込みが株式の引受けである場合には、資本の減少を上記決定の条件とすることができる（106条1項）。

第一号措置の必要性の認定を受けた金融機関が第一号措置に関する申込みを行わないときは、当該金融機関は、内閣総理大臣に対し、第一号措置以外の方法による自己資本の充実のための計画を提出しなければならない（104条1項）。内閣総理大臣は、この計画が適当と認めるときは、第一号措置の認定を取り消す（2項）。この計画が提出されなかったとき、および提出された計画を適当と認めないときも第一号措置を取り消す（4項、5項）。この場合において、当該金融機関が債務を完済できない事態が生ずるおそれがあるときは、内閣総理大臣は、第二号措置に係る認定を行うことができる（8項）。

なお、前述のとおり、2003年5月17日、りそな銀行に対し第一号措置が初めて適用された。

2. ペイオフ・コスト超の資金援助

第二号措置は、破綻金融機関またはその財産をもって債務を完済することができない金融機関に対し、ペイオフ・コストを上回る資金援助を行うものである。

第二号措置に係る認定が行われた場合には、内閣総理大臣は、直ちに、当該金融機関に

対し、金融整理管財人による管理を命ずる処分を行う(110条1項)。この処分を受けた金融機関を救済するために行われる合併等に関する資金援助については、ペイオフ・コスト原則を定めた64条2項の規定は適用されない(110条3項)。このため第二号措置では、ペイオフ・コストを上回る資金援助を行うことができ、この場合、預金等の全額保護が可能となる。

なお、これまでのところ、改正預金保険法による第二号措置が発動されたことはない。

3. 特別危機管理

第三号措置は、破綻金融機関に該当し、その財産をもって債務を完済することができない銀行等について、その株式の取得等を行う(「特別危機管理」)ものである⁽³³⁾。

内閣総理大臣は、第三号措置に係る認定と同時に、預金保険機構が特別危機管理銀行の株式を取得することの決定を行う(111条1項)。同決定の官報公告(同条2項)があった時に、預金保険機構は当該株式を取得し(112条1項)、株券は無効となる(同条2項)。

機構は、特別危機管理銀行の役員を選任および解任をすることができる(114条1項, 2項)一方、特別危機管理銀行は、その旧役員等に対する民事・刑事両面での責任追及のために必要な措置をとらなければならない(116条1項, 2項)。

預金保険機構は、特別危機管理銀行と合併等を行う救済金融機関等に対し、資金援助を行うことができる(118条)。その資金援助については、64条2項の規定(ペイオフ・コスト原則)は適用されず(119条による110条3項の準用)、ペイオフ・コストを上回る資金援助を行うことができる。

内閣総理大臣は、機構または特別危機管理銀行に、他の金融機関との合併、営業の譲渡、株式の譲渡の措置をとらせることにより、できる限り早期に第三号措置を終えるものとする(120条1項)とされている。

前述のとおり、2003年11月29日、足利銀行に対し第三号措置が初めて適用された。なお、預金保険法改正による金融危機対応措置制定前における日本長期信用銀行(1998年10月23日)、日本債券信用銀行(同年12月13日)両行に対する金融再生法による特別公的

(33) 特別危機管理については、金融再生法による「特別公的管理」に比べ要件がやや厳格化されている。すなわち「特別公的管理」は、債務超過その他の状況に照らして預金等の払戻しを停止するおそれがあると認められる銀行または預金の支払い等を停止した銀行が対象とされていたのに対し、「特別危機管理」は、破綻金融機関(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金融機関または預金等の払戻しを停止した金融機関)でかつ「債務超過の銀行」が対象とされている。

管理は、第三号措置とほぼ同様のものである。

第4章 証券投資者・保険契約者の保護制度の整備

預金保険法の改正と併行して、証券会社や保険会社の破綻のもとでの証券投資者および保険契約者の保護のための制度の整備も行われた。すなわち、日本版ビッグバンに伴う法整備を行った1998年の金融システム改革法による証券取引法および保険業法の改正により、投資者保護基金と保険契約者保護機構が設立された。

第1節 投資者保護基金

投資者保護基金制度は、1998年の証券取引法改正（79条の20以下）により設けられた⁽³⁴⁾。投資者保護基金は、一般顧客に対する支払いその他の業務を行うことにより投資者の保護を図ることを目的に証券会社が会員となり設立する法人であり、証券会社には同基金への加入および負担金の納付が義務づけられている。

会員である証券会社は、登録の取消し、倒産手続きの申立て、証券業の廃止、業務の停止命令等が行われたときは、その旨を所属する基金に通知しなければならず（79条の53）、通知を受けた基金は、当該証券会社が顧客資産を返還できるかどうかの認定を行い（79条の54）、返還が困難であると認定したときは、その旨を公告（79条の55）するとともに、一般顧客の請求にもとづき所定の支払いを行う（79条の56）。

投資者保護基金制度は、証券会社に対する顧客資産の分別管理の義務づけ（47条）⁽³⁵⁾と同時に設けられたものであり、証券会社が自己の資産と顧客資産とを十分に分別して管理していれば、仮に倒産したとしても、顧客資産を返還できないことは本来あり得ないはずである。こうした意味で、投資者保護基金は、分別管理の不徹底ないし齟齬により顧客資産を返還できない事態に対処するものであると言えることができる。

なお、投資者保護基金としては、1998年12月1日、本邦系の日本投資者保護基金と外資系の証券投資者保護基金の二つが設立されたが、2002年7月1日に日本投資者保護基金に統合され一本化している。この間、2000年3月の南証券の破産に伴い、同証券会社の顧客に対し59億円の補償が行われている。

(34) 証券取引法を全面的に改正して制定された金融商品取引法（2007年9月30日施行）に引き継がれている（79条の20以下）。

(35) 同旨、金融商品取引法42条の4。

第2節 保険契約者保護機構

保険契約者保護機構の制度は、1998年の保険業法改正(259条以下)により設けられた。保険契約者保護機構は、破綻した保険会社の保険契約を他の保険会社に移転等をする際に資金援助等を行うことにより、保険契約者等の保護を図ることを目的として、生命保険、損害保険の別にそれぞれ1998年12月1日に設立された。保険会社は、保険契約者保護機構への加入および負担金の納付が義務づけられている。

機構は、①破綻した保険会社の保険契約の移転を受ける救済保険会社に対する資金援助(266, 268, 269条, 270条の3)、②救済保険会社が現れない場合の機構子会社による保険契約の承継(267, 270条, 270条の3の2以下)、③機構による保険契約の引受(267条, 270条の4以下)を行うことができる。これらの措置により、破綻保険会社の破綻時点の保険契約の責任準備金等の90%までが補償される。

これらの措置の財源としては、原則として加入保険会社の納入する負担金が充てられるが、生命保険契約者保護機構については、2006年3月末までの特例措置として、4000億円を上限とする政府補助が用意されていた。

なお、これまでに東邦生命(1999年6月破綻)、第百生命(2000年5月)、大正生命(2000年8月)、第一火災(2000年3月)、大成火災海上(2001年11月)の破綻処理に際し資金援助が行われた。

226- 金融機関の経営破綻とセーフティ・ネット（木下）

（主要参考文献——公表年順）

木下正俊 [1985]「銀行経営と信用秩序」金融研究第4巻第2号

金融研究会 [1985]「銀行経営と信用秩序の維持」金融研究第4巻第2号

金融制度調査会答申 [1985]「金融自由化の進展とその環境整備」（6月5日）

翁百合 [1993]『銀行経営と信用秩序』東洋経済新報社

大蔵省 [1995]「金融システムの機能回復について」（6月8日）

金融制度調査会答申 [1995]「金融システム安定化のための諸施策」（12月22日）

金融制度調査会答申 [1997]「日本銀行法の改正に関する答申」（2月6日）

自由民主党金融システム安定化対策本部 [1997]「金融システム安定化のための緊急対策」（12月15日）金融財政事情（1998年1月5日号）

岩田規久男 [1998]『金融法廷』日本経済新聞社

佐藤章 [1998]『ドキュメント 金融破綻』岩波書店

西村吉正 [1999]『金融行政の敗因』文春新書

小林由美 [1999]「金融機能再生緊急措置法及び金融機能早期健全化緊急措置法の概要」ジュリスト No.1151

吉戒修一 [1999]「金融機関破綻関連法の法的検討（1）～（3）」商事法務 No.1531～1533

金融審議会答申 [1999]「特例措置終了後の預金保険制度および金融機関の破綻処理のあり方について」（12月21日）

金融審議会答申 [2002]「決済機能の安定確保のための方策について」（9月5日）

佐藤隆文 [2003]『信用秩序政策の再編』日本図書センター

西村吉正 [2003]『日本の金融制度改革』東洋経済新報社

日野正晴 [2005]『ベーシック金融法』中央経済社

預金保険機構 [2005]「平成金融危機への対応」預金保険研究（9月）

金融庁「金融庁の1年」（各年）ほかホームページ掲載資料

預金保険機構「預金保険機構年報」（各年）ほかホームページ掲載資料

日本銀行「新しい日本銀行」ほかホームページ掲載資料